

# ロンドンの多民族多文化コミュニティにおける地域再生 —北ウェストミンスターのNPO法人, 「パディントン開発基金」と ローカル・パートナーシップ— (上)

坂本 利子\*

ロンドンには、「グローバル・シティ」あるいは「世界都市」と呼ばれる、世界の他の大都市と同様、多様な民族と文化のマイノリティ・コミュニティを形成してきた。このようなマイノリティ・コミュニティは、ロンドンの基盤整備に主要な労働力と技術力を提供し、経済的繁栄と社会的発展に重要な役割を果たしてきただけでなく、多様な文化をロンドンに持ち込み、新たな活力に満ちた大衆文化の創造に貢献してきた。いっぽう今日のロンドンの現実には、その経済と社会の発展に、マイノリティ・コミュニティおよび移民の労働力が、ますます不可欠な要員となっている反面、マイノリティ・コミュニティが、かならずしも経済的繁栄を共有する機会に恵まれていないだけでなく、むしろ極端な経済格差や社会格差が再生産され、貧困層とマイノリティ・コミュニティを社会の周辺部へと排除する、二極化現象に拍車をかけている。本稿では、ロンドンの極端な両極化を最もよく体现していると思われる、ウェストミンスター市自治区を取り上げ、多様なマイノリティ・コミュニティで構成される北パディントン地域で、地域の再生開発に取り組むNPO法人、「パディントン開発基金(Paddington Development Trust)」と、地域の当該セクターが構築するオールタナティブ・ネットワーク、すなわち、いわゆる「グローバル・シティ」が象徴する金融・経済のグローバル・ネットワークとは異なる、ローカル・ネットワークを中心とした、地域再生の創造的取り組みについて、その地政的背景と実践を分析し、地域に根ざしたローカル・パートナーシップの組織力と、地域再生の持続可能性を検討する。

キーワード：ロンドン、マイノリティ・コミュニティ、地域再生、オールタナティブ・ネットワーク、ローカル・パートナーシップ、創造的空間開発、持続可能性

目次	(以下次号)
はじめに	2. パディントン開発基金の地域再生事業
1. パディントン開発基金の地域再生の背景	2. 1 パディントン開発基金とローカル・パートナーシップ
1. 1 パディントン開発基金の地域的背景	2. 2 パディントン開発基金の地域再生事業の実践と再生力
1. 2 『ロンドン計画』に見るロンドンの変容と開発戦略の必要性	2. 3 パディントン開発基金の持続可能な地域再生力
1. 3 英国地域再生の政策的背景 (以上本号)	
	おわりに

\*立命館大学産業社会学部教授

## はじめに

ウェストミンスター市<sup>1)</sup>は、大ロンドン<sup>2)</sup>の中央部（インナーロンドン）に位置し、ロンドンの経済、社会、文化の二極分化が最も顕著に見られる自治体であろう。そこは「ウェストミンスター」が代名する英国議会のほか、英国政府、王立裁判所、英国国教会、王室の宮殿など、いわば英国の権力の中核が存在する場所であり、またウェストエンドの商業施設や劇場、博物館などの文化施設が集中する、英国の政治、経済、文化の中心地である。また中産階級や自家居住者などの、富裕層の居住地区として知られ、ロンドンで最も豊かで強力な自治区のひとつである。

しかしながら、ウェストミンスター市がロンドンの二極化現象を最も顕著に体现していると思われるのは、この地域が政治、経済、文化の中心地と、富裕層居住区を有しながら、それとは対照的に、貧困、失業、犯罪、ホームレスなどの社会状況が、最も悪条件にある自治体のひとつとして、英国政府ならびにロンドン開発局の調査に基づく統計により、指定されているという事実による。

本稿では、ロンドンの中心部、ウェストミンスター市の北西部にあり、多様なマイノリティ・コミュニティ<sup>3)</sup>が混在する北パディントン地区で、地域再生に取り組むNPO法人、「パディントン開発基金」の地域再生事業を取り上げ、地域住民と自治体、パブリック・セクター、プライベート・セクター、第3セクターの各セクターが、多元的パートナーシップを組み、地域再生に取り組んでいる実践について、その地域的、歴史的背景と、英国の地域再生に

関する政策的背景を考察するとともに、地域に根ざしたローカル・パートナーシップの組織力と、地域再生における創造的空間開発の可能性と、持続可能な地域再生力を分析する。

都市を「問題と同時に可能性もはらんでいる」場所として、都市の地理的配置と空間的關係、場所のアイデンティティという観点から都市論を展開する、ドリーン・マッセイ（Doreen Massey）（1999/2006; 2005; 2007）の理論は、都市問題に対する空間的想像力を喚起する。マッセイは都市の可能性を「新たな文化が交差する場所、それらが混合し、新たなアイデンティティが作られる場所」（Massey et al. 1999/2006: p.1）という観点から論じ、サスキア・サッセン（Saskia Sassen）が『グローバル・シティー—ニューヨーク・ロンドン・東京』（1991）で論じた、世界の金融、財政ネットワークの結節点をなす「グローバル・シティー」とは異なる、都市のオールタナティブ・ネットワークの可能性を提示している。このようなマッセイの都市理論は、都市の未来を、そしてロンドンの地域再生を考える上で、積極的な理論的展開を提示してくれる。マッセイとその他の編者は *City Worlds*（1999/2006）の中で、「都市にはひとつの地理とひとつの歴史がある、（したがってひとつの未来がある）と考えるのは間違いである。そうではなく、都市にはその開放性（openness）、すなわち新たな可能性と、人々の間の新たな相互作用に対して開かれているという特殊性」（p.vii）があり、「社会関係のより広いネットワークの集合点」としての都市は、「多くの出会いが起こる場所…異なった歴史と異なった文化が集合し、交差し、混合する場所」で、現実にはその混合の社会関係は不平等であり、その過程そのものが、衝突、非寛容、

暴力など多くの緊張関係を生むが、「そこから何か新たなものが生まれる可能性」(109-110)があり、「都市に創造的集中性を生み出すために、単純な交差点を積極的な交差点へと変革する必要」(p.134)があるという視点を示し、本稿のロンドンの多民族多文化コミュニティの地域再生の取り組みにおける、都市の創造的空間開発と、ローカル・ネットワークの可能性を考察する上で、非常に示唆に富んでいる。

本稿では、「グローバル・シティ」ロンドンの地域再生を、サッセンが論じた、金融、経済の中心としての役割とは異なった力学から考察する。サッセンは、ニューヨーク、ロンドン、東京の、主として経済と金融のグローバル・ネットワークを動かす経済力に焦点を当て、「グローバル・シティ」を論じ、そこでは、都市の移民コミュニティを「無力」な存在、成長の「マイナス面」として捉え、グローバル・シティ論を展開している。本稿で取り上げる北パディントン地域の多民族多文化コミュニティの文脈において、「グローバル・シティ」ロンドンとは、他の世界都市<sup>4)</sup>と同様、経済のグローバル化が生んだ、都市への人口集中と極端な経済格差、二極分化を是正するという、人類の大きな命題が集約された場所として位置づけ、その課題に取り組むにあたり、グローバル経済の金融ネットワークとは異なる、オルタナティブなネットワーク、すなわちローカル・パートナーシップに基づくネットワークを構築する場所と定義し、今日のロンドンの地域再生に求められている、ローカル・パートナーシップの可能性に焦点をあてる。

まず第1章では、NOP法人、「パディントン開発基金 (Paddington Development Trust, 以下 PDT)」の地域再生に関わる、北パディントン

地域の歴史的、政治的、社会的背景と、大ロンドン市および英国政府の政策的背景を概括し、ローカル・パートナーシップの重要性を検討する。次に第2章で、PDTの地域再生事業の実践について、都市の創造的空間開発と地域・住民のエンパワメント、及び地域再生の要であるローカル・パートナーシップの組織力と持続可能性を分析し、その課題についても考察する。

### 1. パディントン開発基金の地域再生の背景

「21世の都市が体现している問題と可能性は、地球が直面している最も重要な課題」であろうと、マッセイ他の編者は述べる。なぜなら、「人類史上初めて、人類の過半数が都市に、それも単なる都市ではなく、巨大都市 (megacities) に居住し、毎日何万という人口が世界中の都市に流入し、かつて例を見ないほどの世界人口の集中と地理的状況を、我々は経験している」(Massey et al. 1999/2006: p.1) からである。ロンドンの状況を見ると、人口の30% (約220万人) がイングランド以外で生まれた人々で、約300の異なった言語が話され、14の信仰が存在し、1万以上の人口を有するマイノリティ・コミュニティが少なくとも50は存在し、事実上世界の全民族のコミュニティが、ロンドンに存在するという (Benedictus; GLA 2006)。そしてそれらのコミュニティは、都市の社会的ダイナミズム、あるいはポール・ギルロイ (Paul Gilroy) がいうところの「活力に富んだ民衆的国際主義」(2004: p.9; 75) を生み出す大きな力となっている。また多様なコミュニティの混在化が進むいっぽう、グローバル経済がもたらす「南北」格差の拡大がここにも集約さ

れ、社会的、経済的格差の両極化現象が顕著になっている。このように貧困層とマイノリティ・コミュニティが集中する、ロンドンの多民族多文化コミュニティの状況は、マジョリティとマイノリティとの関係においても、異なったマイノリティ相互の関係においても、さらにマイノリティ・コミュニティ内の関係においても、複雑かつ競争的であり、時に対立的でもある。したがって異なった民族、文化、言語、宗教、伝統、ライフスタイルを持った多様なコミュニティが、地域で共存していくためには、社会的一体性（social cohesion）と文化的共存を図ることが、地域再生の大きな課題である。さらに地域再生の大きな問題は、取り組まなければならない多くの課題が、相互に複雑に交錯してコミュニティの生活に影響しているため、個別に対応していたのでは、根本的解決は図れないという難しさにある。したがって、地域再生の複合的課題に、総合的かつ各セクターに横断的に取り組むためにも、地域に根ざしたローカル・パートナーシップの構築が、非常に重要となっている。

本章では、PDTと北パディントン地域の地域再生を考察するにあたり、その背景として、1. 1 北パディントン地域の歴史的、政治的、社会的背景、1. 2 『ロンドン計画』に見るロンドンの変容と開発戦略の必要性、1. 3 英国地域再生の政策的背景の3点について概括し、ロンドンの地域再生におけるローカル・パートナーシップをはじめとする、開発戦略の要点を整理する。

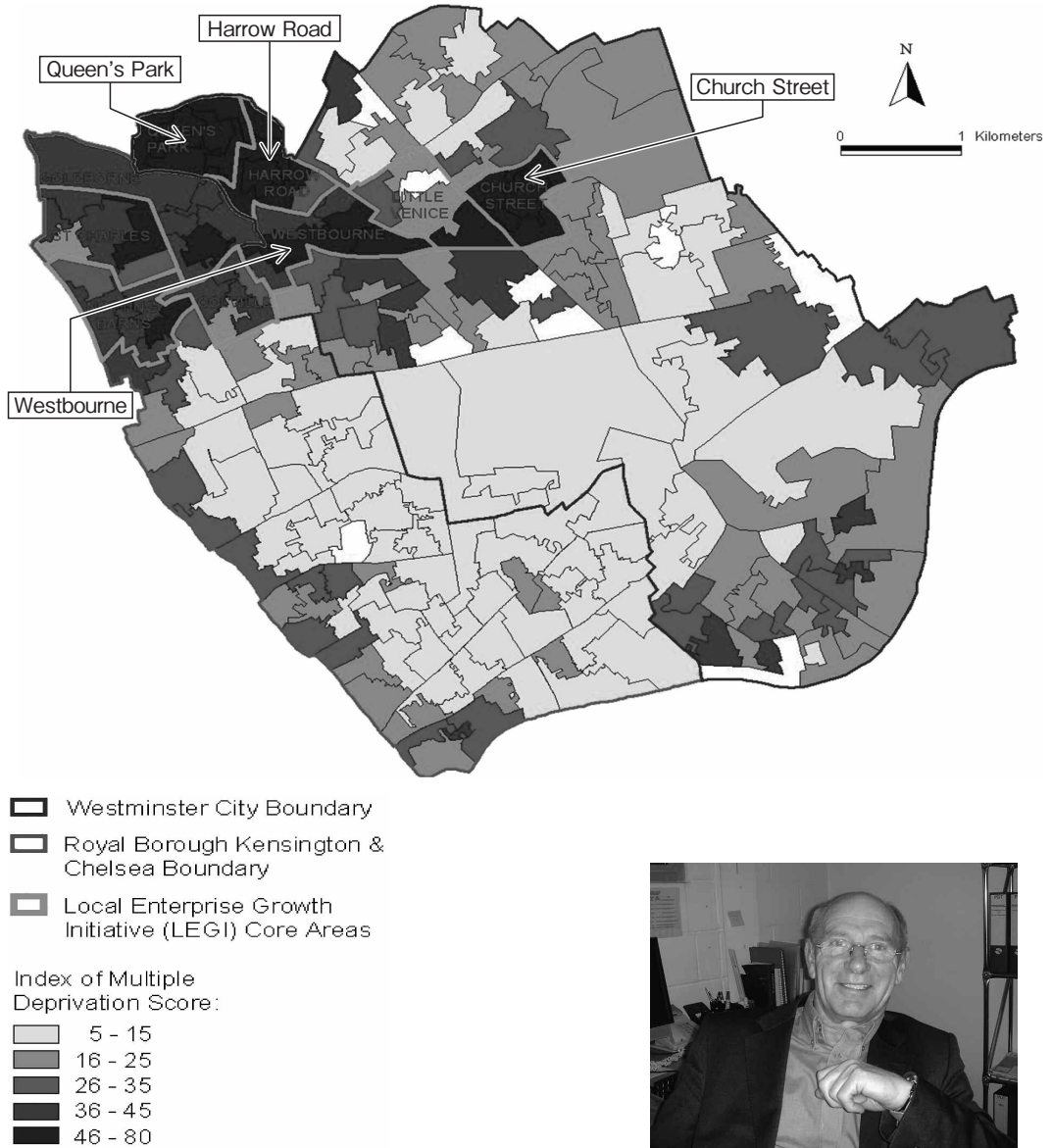
### 1. 1 パディントン開発基金の地域的背景

PDTが北パディントンで地域再生に取り組んでいる地区は、英国鉄道パディントン駅<sup>5)</sup>の

西に位置する、チャーチ・ストリート（Church Street）、ハーロウ・ロード（Harrow Road）、クウィーンズ・パーク（Queen's Park）そしてウェストボーン（Westbourne）の4区<sup>6)</sup>で、図1に見られるように、ウェストminster市北西の周縁部に位置し、地理的に市庁舎から最も遠いだけでなく、同市の政治、経済、文化の中心とは対極にある、英国、ロンドン、そしてウェストminsterで最大の貧困層居住地区を擁する地域<sup>7)</sup>で、都市の開発や経済成長からは取り残された、「本来の市民生活が収奪（deprived）されている」（東郷 p.175）地域である。

英国政府が、7項目（収入、雇用、健康、教育と技能訓練、住宅とサービス、住環境、犯罪）について策定した、複合デプリベーション指数（Index of Multiple Deprivation）に基づく測定の結果、ウェストminster市は、2000年にイングランドで最もデプリベーション指数の高い、悪条件にある自治体トップ88のひとつに、2004年にはトップ50のひとつに指定されている<sup>8)</sup>。またPTDが取り組む4区と重なるパディントン地域は、大ロンドン庁の調査でも、デプリベーション指数がロンドンで最も高いトップ20%の、「都市再生地域（Areas for Regeneration）」のひとつに指定されている<sup>9)</sup>。PDTが取り組む4区は、複合デプリベーション指数が最も高い自治体の中の、さらに小規模の区や町内単位の統計に基づく調査でも、悪条件が集中する「超アウトプット地域（Super Output Areas: SOAs）」に指定されている。図1で複合デプリベーション指数が最も高い、46-80の地区が集中している4区が「超アウトプット地域」で、英国政府の「地元事業成長支援施策（Local Enterprise Growth Initiative: LEGI）」<sup>10)</sup>の、重点地域に指定されている（図

図1 ウェストミンスター市とケンジントン・チェルシー自治区の複合デプリベーション指数と地域再生重点地区



資料提供：パディントン開発基金



写真1 PDT代表, ニール・ジョンストン氏

1 参照)。

PDTがパートナーシップを組んでいる自治体は、主としてウェストミンスター市であるが、ほかにケンジントン・チェルシー、ハマーミス・フラム、ブレントなど、インナーロンドン西部地域の複数の自治体とパートナーシッ

プを組んでいる。ロンドンの西部地域について東郷は、「概していえることは、この地域は、ロンドンの中では豊かな地域で、国際ビジネスや製造業の集積、知的経済の成長など、多様な経済機能を備えた地域である」(p.179)と光のあたる部分を見ているが、そんな中でPDTが取



り組む地域は、ケンジントン・チェルシーを除いて、いずれも複合デブリーベーション指数が英国で最も高い、いわば貧困地域の集合地帯である<sup>11)</sup>。しかしながら、複数の自治区にまたがって存在するため、自治体同士が連携して取り組むことが困難なために、開発から取り残された地域でもある。困窮したコミュニティが、さらに貧困層の人々をその地域に集めるといった状況が、この地域の貧困状態を慢性化させ、さらに行政的要因と政治的要因が、この地域の再生開発を遅らせたこと、PDT代表のニール・ジョンストン氏は語る(写真1)<sup>12)</sup>。

ウェストミンスター市は、社会階層、マイノリティ・コミュニティ、信仰、建築様式のどれについても、非常に多様な要素が混在する地域である(White 2001/2008: p.16; p.143)。ジョン・アレン(John Allen)が言うように、「都市は驚異的な多様性を有する場所であり…異なった建築様式の並存は、異なった時代のモニュメントである…建築物を見れば、その都市の歴史をたどり、異なった文化と異なった記憶を持つ人々が、同じ都市でどのように対面しあったかをたどることができる」(Massey et al. 1999/2006: pp.75-76)。ウェストミンスター市の景観と多様性は、英国近代の多様な移民の歴史を、まさに物語っている。19世紀のロンドンで、道路、運河、鉄道などのインフラストラクチャー整備に多数動員された、アイルランドからの移民が、この地域に多数定住した。また第二次世界大戦後の社会と経済復興に、英国の元植民地、新英連邦(いわゆるニュー・コモンウェルス)のカリブ海域西インド諸島からリクルートされた多数の移民が、この地域に最初に定住した。1948年に、「エンパイアー・ウィンドラッシュ号」に乗って、最初のジャマイカからの移

住者がロンドンに到着以来、西インド諸島諸国からの大量の移民は、戦後のロンドンを大きく変容させた(Phillips 1998)。パディントン地区とその南側に隣接するノッティングヒルも同様に、カリブ海域西インド諸島からの移民が多数定住したが、文化、エスニシティ、生活様式等多くの点で、ロンドン住民と異なっており、差別や偏見に会うことも多く(Humphries et al.: pp.110-11)、Whiteの住民との緊張関係は、移民にたいする暴力的な攻撃や、暴動に発展することもしばしばであった(同掲書 pp.122-23)。

いっぽうは、移民人口はロンドンに多彩な文化を持ち込み、既存の文化を取り込むとともに、活力に満ちた豊かな民衆文化を創造してきた。カリブ海域西インド諸島から、ノッティングヒルに移住した人々によって、1960年代に始められたノッティングヒル・カーニバルはその好例で、毎年国の内外から、多くの観光客を集める国際的カーニバルとして、今日ではロンドンの代表的な文化イベントのひとつになっている(BBC News Online, 'Black history 1964')。

表1<sup>13)</sup>でウェストミンスター市と大ロンドンの人種・民族別人口比率を見ると、ロンドン全体では、White Britishが2001年の59.6%から、2005年には減少しているが、58.2%と過半数を占めているのに対し、ウェストミンスター市は、White Britishが2005年に49.0%と過半数を割り、51.0%がWhite British以外のIrishやOther Whiteを含むマイノリティ・コミュニティで構成されている。またIrishやOther Whiteを除くBME(Black & Minority Ethnic)は、ウェストミンスター市全体では28.8%だが、PDTが取り組む北パディントンの4区は、約6万の住民うち、48%がWhite以外のBME(Black & Minority Ethnic)の人口で構成され(DMAG;

表1 ロンドンとウェストミンスター市の人種・民族別人口比率 (2001年-2005年)

	London (2001)	London (2005)	Westminster (2005)
	人口 (%)	人口 (%)	人口 (%)
Total	7,322,400	7,456,100	228,600
White: British	4,363,900 (59.6)	4,342,700 (58.2)	111,900 (49.0)
White: Irish	223,700 (3.1)	194,200 (2.6)	6,500 (2.8)
White: Other White	617,500 (8.4)	653,800 (8.8)	44,300 (19.4)
Mixed: White & Black Caribbean	72,000 (1.0)	74,600 (1.0)	1,800 (0.8)
Mixed: White & Black African	35,100 (0.5)	39,200 (0.5)	1,500 (0.7)
Mixed: White & Asian	61,500 (0.8)	70,100 (0.9)	3,400 (1.5)
Mixed: Other Mixed	62,500 (0.9)	69,400 (0.9)	3,200 (1.4)
Asian or Asian British: Indian	445,800 (6.1)	480,300 (6.4)	11,000 (4.8)
Asian or Asian British: Pakistani	146,800 (2.0)	163,800 (2.2)	3,100 (1.4)
Asian or Asian British: Bangladeshi	157,700 (2.2)	166,900 (2.2)	5,300 (2.3)
Asian or Asian British: Other Asian	136,600 (1.9)	149,000 (2.0)	4,700 (2.1)
Black or Black British: Black Caribbean	348,700 (4.8)	329,400 (4.4)	5,800 (2.5)
Black or Black British: Black African	388,600 (5.3)	412,600 (5.5)	7,800 (3.4)
Black or Black British: Other Black	61,400 (0.8)	62,600 (0.8)	1,600 (0.7)
Chinese or Other Ethnic Group: Chinese	83,300 (1.1)	107,100 (1.4)	7,300 (3.2)
Chinese or Other Ethnic Group: Other	117,300 (1.6)	140,100 (1.9)	9,400 (4.1)

出典 : Data Management and Analysis Group, Greater London Authority, 'Demography update', October 2007, pp.1, 4-5.

PDT), 表1にみられるように、カリブ海、アフリカ、南アジア、中国ほかのマイノリティで構成されている。最近では、イラン、イラク、アルジェリアなどアラブ系移民が、ロンドンで最も大きなコミュニティを形成している。

ウェストミンスター市の民族、階級、文化の異なった要素の空間的並置 (juxtaposition) は、建築様式にもあらわれている。ジェリー・ホワイト (Jerry White) は『20世紀のロンドン』で、保守党ジャーナリストで住宅問題の運動家でもあった、ジョージ・シムズ (George Sims) による、20世紀初頭の地域の景観描写を、以下のように引用している。

「(ウェストミンスターの通りには) いっぽうにスラム、他方に宮殿が位置する。汚れたアパートの奥には、鶯がからまり果樹の花が咲く、絵のよう

に美しい小さな家々があり、ありふれた下宿屋とファッショナブルなフラットが、顔をつき合わせている」<sup>14)</sup>。

同市は一般には中産階級の多く居住する地域として (White 2001/2008: p.16), またウェストエンドの大部分を擁していることから、商業地域として知られているが、1938年にはインナーロンドンで、工場数が最も多い産業自治区であった<sup>15)</sup>。このようにウェストミンスターは、富裕層と低所得者層、マジョリティとマイノリティの居住区が混在し (写真2, 3), 建築様式も多様であるが、PDTが地域再生に取り組む北パディントンには、高速道路、運河、鉄道と地下鉄が交差し、それらに沿って戦後低所得者用に建設された、高層の公営住宅 (council/social housing) が、地域の住宅の60%を占め、圧倒的



写真2 ケンジントンの潇洒な住宅街



写真3 ウェストボーン地区の公営住宅



写真4



写真5

ウェストボーンの高速度道路と鉄道線路脇にそびえる公営住宅

な存在感を示している（写真3，4，5）。

政治的要因も、北パディントン地域のスラム化と、その後の住民の意識高揚による PDT 設立に、大きく影響した。この地域に戦後多く建設された公営住宅と、周辺の低家賃の住宅に居住する、低所得者層とマイノリティ・コミュニティの密集する地域では、住民の間に民族間、階級間だけでなく、低所得者層の間にも緊張関係を生じ、地域のスラム化現象を招いた<sup>16)</sup>。また政治的にウェストミンスター市全体は、保守党の強い地盤であるが、1980年代の保守党政権時代に、北ウェストミンスターの労働党と保守党の激戦区で、労働党支持基盤の住民の立ち退き政策と、保守党に有利な選挙区を確保するための、住宅建設にかかわるゲリマンダー

(gerrymander) のスキャンダルが起こり、住民の反対運動は訴訟へと発展した。以後保守党政府や自治体と、地域住民との関係は悪化し、行政による地域開発の財政投資から疎外された地域となった。その結果、商店は廃れ、廃墟化した空き家は無断居住者が占有し、地域は薬物の売買や乱用など、反社会行動と犯罪の巣となり、スラム化した。このような政治的社会的背景が、PDT 設立へとつながった。

1997年に労働党が18年ぶりに政権について以来、また2000年に新しく大ロンドン庁が復活して以来、新たな地域再生への取り組みを促進する政策が実施され、地域住民と行政、および地域の当該セクターのパートナーシップによる、ローカル・ガバナンスを重視する政策や財政措



置がとられたことも、PDTの地域再生事業を促進した。

以上の地域的背景から、PDTが取り組む地域再生は、地域開発、貧困問題、住宅問題、雇用促進、犯罪防止など、複合的課題に取り組まなければならないことがわかる。そしてそのめざすところは、多民族多文化コミュニティの多様な背景を持つ住民が、共存できる空間を創出すること、地域住民の経済的社会的自立を支援すること、そして安全で持続可能なコミュニティを建設することであり、それらの課題に総合的に取り組むためには、PDTと地域コミュニティ、自治体との強力なパートナーシップが求められている。

## 1. 2 『ロンドン計画』に見るロンドンの変容と開発戦略の必要性

ロンドンの地域再生政策の背景と、開発戦略を理解するために、ロンドンの総合的行政改革戦略であり、都市空間の総合的開発戦略である、『ロンドン計画（*The London plan*）』（2004）<sup>17</sup>）をもとに、開発戦略の根拠となっている、ロンドンの近年の変容と、ロンドンの行政改革ならびに行政に求められている、地域再生戦略の要点についてふれておきたい。

労働党が1997年に政権につくと、ブレア政権は大幅な行政再編成を行い、それまでサッチャー政権により中央集権化された権能を、地方へ分権するという、大きな政治課題に取り組んだ。サッチャー政権の「合理化路線」により、ロンドンには1986年に大ロンドン庁（Greater London Council: GLC）が廃止されて以来、14年間総合的行政庁が不在のまま、ロンドンの行政機能は細分化され、中央政府に多くの権限が付与されていた。2000年7月に大ロンドン

（Greater London）が復活し、総合的行政庁として、新たな大ロンドン庁（Greater London Authority, 以下 GLA）が創設された。

2000年の市長選挙でケン・リビングストン（Ken Livingston）が市長に就任すると、市長とGLAは『ロンドン計画』の提案文書（2001）、草案（2003）を発表し、2004年に最終案を発表した。その戦略を実施し、総合的に調整する4つの関連機関として、ロンドン開発局（London Development Agency: LDA）、ロンドン交通局（Transport for London: TfL）、首都警察庁（Metropolitan Police Service: MPS）、ロンドン消防・緊急事態計画庁（London Fire and Emergency Planning Authority: LFEPA）が新設された。そのうちロンドン開発局（LDA）の役割は、ロンドンの持続可能な経済成長を進めるための、経済開発と都市再生を推進することにある。

『ロンドン計画』の第1章は、そこで提案される戦略の根拠として、近年の「ロンドン変容の要因」について分析し、(1)人口増加、特にマイノリティ人口の急増<sup>18</sup>、(2)経済成長、(3)将来の経済動向と雇用の変化、製造業の衰退と金融、サービス部門の急成長、(4)環境問題の緊急性、(5)ライフスタイルと価値観の変容、(6)情報技術の影響、(7)社会的公正、すなわち社会的・経済的二極分化に伴う貧富の格差に対して、経済的利益の公平な配分を促す政策の必要性<sup>19</sup>、などについてまとめられている。このような近年の変容の結果起きている問題として、貧困層、マイノリティ・コミュニティに特に影響する住宅問題、失業問題、経済格差、そしてマイノリティ・コミュニティに対する根強い社会的排除と差別をあげている。

ロンドンには、世界経済に占める役割や、労働

市場の規模とその構造などが、国の内外から多くの移民人口を集めてきた（Hamnett: p.103）が、ロンドンにおける貧富の格差はますます広がり、ブラックやマイノリティ・エスニックの多くは、ロンドンの繁栄を共有する機会から排除されてきた。たとえば失業率を見ると、ロンドンに住む White の失業率が5.1%であるのに対し、マイノリティの失業率は13.5%と White の2.5倍を超える（GLA 2004: pp.31-32）。GLA が2002年11月に発表した『二極化されたロンドン：首都における収入格差と貧困：要約』では、ロンドンが英国の他のどの都市より、貧富の格差がきわだって大きいこと、特に貧困層にはマイノリティ・エスニックの割合が大きいこと、また英国に住むマイノリティ・エスニックの半数がロンドンに居住していることから、首都における収入格差には、エスニシティの要素が大きく影響していることなどを分析し、社会的公正と持続可能な社会の実現のための対策が急務であるとしている（GLA 2002c）。ロンドンの多様性は、社会的、経済的そして文化的強みであり、経済的、社会的発展に、マイノリティ・エスニックの労働力がますます不可欠<sup>20)</sup>となっているいっぽう、ロンドンにおける貧富の格差は、収入、雇用、クオリティ・オブ・ライフにおいてますます拡大している。『ロンドン計画』はこのような現状分析に基づいて、各種開発戦略を提案している。

『ロンドン計画』は第2章「広域開発戦略」で、優先的に空間開発を進めるべき地域をあげている。本稿で取り上げるウェストミンスターのパディントン地域は、「開発機会地域（Opportunity Areas）」、すなわち新開発と大幅な人口増加の可能性を潜在的に有し、新たな雇用や住宅供給の大幅な増加に、対応可能な開発

機会を有していると考えられる、28地域のひとつに指定されている。さらに「都市再生地域（Areas for Regeneration）」、すなわちロンドンの中で最もデプリベーション指数の高い、悪条件にあるトップ20%にあたり、再生を進めるべき地域に指定されている。『ロンドン計画』は特に「都市再生地域」を重点的に、ロンドン開発局（LDA）と研修技能委員会（Learning and Skills Council）が、それらの地域の住民の、技能研修と雇用促進にあたることを明記している（GLA 2004: pp.41-43）。以上、『ロンドン計画』が分析する、ロンドンの近年の変容と開発戦略の必要性について、地域再生にかかわる部分の要点をまとめたが、PDTが取り組む地域再生戦略も、以上に述べたような現状と、特に貧困層、マイノリティ・コミュニティに影響する失業問題、経済格差、住宅問題、そしてマイノリティ・コミュニティに対する根強い社会的排除と差別などの課題への対応を迫られている。

マッセイはルイス・マムフォード（Lewis Mumford）の「What is a city?」を引用して、「都市計画は単に都市の物理的構造（主に建築や道路など）の問題に取り組むだけでは、都市の発展に対応できない」、すなわち「都市における社会関係や社会的機能を理解した」（Massey et al. 1999/2006: p.13に引用）計画でなければ、十分に機能しないという考えに言及している。マッセイによれば、都市を構成している空間は、人々、諸機関、諸制度等々の間の関係によって構成される、社会関係や社会的機能によって構成される、社会的産物であり、「都市は個々の都市においても、都市間の関係においても、空間的現象である」（同掲書 p.159）という。それは単に都市が空間に存在し、特定の空間的形式を取るといっただけでな

く、都市が持つ特定の空間的性質、たとえば開放性、密集性、流動性、異種性、複合性などが、人々を都市に集中させることにより、「新たな関係を生み出し、新たな相互作用のあり方を求める」(同掲書 p.162) ようになる。そして、その関係や相互作用が、さらに都市空間の配置や関係性に影響するという。したがって都市再生は、単にその物理的構造の問題だけでなく、都市空間を構成し、その空間的特殊性に影響を与える、社会関係や社会的機能の再生に取り組むことが重要であるとしている。

PDTが取り組む、多民族多文化コミュニティの地域再生も、創造的都市空間の開発と、社会関係と社会機能の再開発が、相互に密接に関係している。創造的空間を開発することにより、そこに新たな機能や新たな社会関係が生まれ、また逆に新たな社会関係は新たな空間を生み出す。都市はその空間的性質ゆえに、反目や断絶などの緊張関係も生じる反面、社会関係の変革の可能性もはらんでいる。PDTの地域再生の課題は、コミュニティの多様な要素を、ローカル・パートナーとして再構成し、これまで排除されてきた多民族多文化コミュニティが共有できる空間を創出すること、そこで地域住民の経済的社会的自立を促進すること、そして地域の物理的再開発とともに、持続可能なコミュニティを建設することであり、これらは相互に関連した地域再生の課題であり、時間はかかるが、第2章で論じるように、確実に積極的変革をもたらしている。

### 1. 3 英国地域再生の政策的背景

英国政府の策定した複合デプリベーション指数に基づく調査で、最も悪条件にある自治体トップは、「ずっと変わらず同じ自治体が指定さ

れ、40年以上その汚名を返上できずにいるのは、ひとつには政府と自治体の過去の再生政策の失敗を意味する。その失敗は、デプリベーションの本質、問題点を明確にできないか、デプリベーションの原因を把握できないか、それに十分対応することができなかったというのが実態である」と PDT 代表のジョンストン氏は語る。

1997年の国政選挙で勝利した労働党が政権に就くと、地方分権化の流れは、地方行政の地域再生政策にもおよび、その政策に大きな変化をもたらした。2001年に英国政府は社会排除対策局 (Social Exclusion Unit) が刊行した、『近隣地域再生に関する新たな公約：国家戦略行動計画 (*A new commitment to neighbourhood renewal: a national strategy action plan*)』、以下「国家戦略」を発表し、過去の再生政策の失敗、特に地域住民の人的資源と英知の活用、コミュニティのエンパワメントにおける失敗など<sup>21)</sup>を総括するとともに、新たな地域再生政策の国家戦略を発表した。その特徴は、それまでの中央から地方への、あるいは行政から住民へのトップダウンではなく、国家戦略の枠組みの中ではあるが、地方自治体が地域の代表として先導的役割を果たし、行政、住民、地域の当該セクターが一体となってパートナーシップを組む、地域再生におけるローカル・ガバナンスの枠組みを策定したことと、効果的な地域再生を進めるために、地域住民の積極的参加と、そのためのコミュニティのエンパワメント<sup>22)</sup>を図るという、ローカル・パートナーシップの役割の重要性を打ち出した点である。「国家戦略」は具体的には、新たな再生政策の重要な柱として、行政、住民、そして地域の当該セクターが一体となって地域再生に取り組む、「地域戦略パ

ートナーシップ（Local Strategic Partnerships, 以下 LSPs）」のローカル・パートナーシップ構想を打ち出し、また地域住民が積極的に参加できる手段を確保し、地域住民の声が十分に反映されるよう、コミュニティのエンパワメントを図ることは、LSPs の最も重要な役割であると位置づけている（「国家戦略」p.51）。

英国政府は2005年に再生予算の地域配分について、「地元地域協定（Local Area Agreements: LAA）」、すなわち英国政府と地方自治体、ならびに地域の他のパートナーとの間に、地域再生戦略に関する予算の、地域配分のための協定を策定し、この協定に基づくパートナーシップに対して、「統合再生予算（Single Regeneration Budget: SRB：各省庁から配分される再生財源をひとつの予算に統合したもの）」<sup>23)</sup>（2000）や「近隣地域再生財源（Neighbourhood Renewal Fund: NRF）」（2001）などを、さらにひとつに統合した再生予算を配分することとした。この「地元地域協定（LAA）」に従って、施策や実績が査定され、再生予算が配分される。英国政府はこれらの政策によって、地方自治体と地域の各セクターとの間に、より緊密なローカル・パートナーシップを構築し、地域に密着したローカル・ガバナンスによる地域再生を図っている。本稿で取り上げている PDT は、ウェストミンスター市の LSP であり、「地元地域協定（LAA）」による再生予算の受け皿である、「ウェストミンスター市パートナーシップ」の中心メンバーである。

「国家戦略」は、新たな再生政策の重要な柱として、「地域戦略パートナーシップ（LSPs）」のほか、「近隣地域運営（Neighbourhood Management：自治区の中のさらに小規模単位の区である、近隣地域を担当するパートナーシ

ップ）」、「近隣地域再生策（Neighbourhood Renewal）」、「近隣地域先導的施策（Neighbourhood Pathfinders）」、「近隣地域再生財源（Neighbourhood Renewal Fund: NRF）」等を導入、政策の修正や変更を加え、地域再生政策における近隣地域単位の取り組みと、ローカル・パートナーシップの導入・定着を図ってきた。これらの個々の政策について詳述することは、本稿の目的ではないが、これらの政策を担う重要な柱である LSPs と LAA が、ローカル・パートナーシップと PDT の地域再生の取り組みに、有機的な連携の構造を与え、その組織力と持続可能性に貢献していると思われる。したがってここでは、LSPs と LAA の要点を概括し、PDT の再生事業において、どのように組織化され機能しているかについてふれておきたい。なお、英国地域再生政策に関する情報は、主として PDT より提供された資料、情報と、英国政府「社会排除対策局」が刊行した、「国家戦略行動計画」（2001）、「環境・交通・地域担当省（Department of the Environment, Transport and the Regions: DETR）」発行の、『地域戦略パートナーシップに関する手引き（*Local strategic partnership government guidance*）』（2001）、「ロンドン自治体連合（Association of London Government）」発行の『ロンドンの地域戦略パートナーシップと近隣地域再生（*Local strategic partnership and neighbourhood renewal in London*）』（ALG 2003）、及び「コミュニティと自治体担当省（Department of Communities and Local Government）」の「近隣地域再生対策局（Neighbourhood Renewal Unit）」のホームページによる。

「国家戦略」はローカル・パートナーシップの重要性に関して、住民のクオリティ・オブ・



ライフの向上を図るために、市民、コミュニティ、そして自治体が協力して積極的に参画すること、そして公共サービスの向上は、サービス供給者が地域の必要性に敏感であり、また複雑な問題群に取り組むために、伝統的なセクター間の境界を越えて、協力できるかどうかにかかっているという認識を示し、「地域戦略パートナーシップ（以下LSPs）」の構想を打ち出した。LSPsとは、各地方自治体の行政圏域に属するが、行政とは独立した機関で、自治体と地域住民（実際にはその代表）との間で、意思決定や実際のサービス供給を行う仲介的パートナーシップ組織である。メンバーは、地方自治体と各パブリック・セクター、地域のビジネス、宗教団体などのプライベート・セクター、ならびにPDTのようなボランティア・コミュニティ・セクター（第3セクター）など、地域に拠点をもち異なったセクターの代表で構成される。各地方自治体にLSPsの設置が義務付けられており、PDTはウェストミンスター市のLSP、「ウェストミンスター市パートナーシップ」の中心メンバーである。

従来の行政主導の地域再生には、複雑な権力関係と行政機能に、大きな問題を抱えていた。つまり地方自治体とコミュニティ、地方自治体と中央政府、各省庁と政府と大ロンドン庁、大ロンドン庁の各局間など、複雑な権力構造の中で微妙に作用するパブリック・セクターの権力関係は、時にパブリック・セクターの機能を鈍らせ、ロンドンにおける地域再生事業のパートナーシップという枠組みにおいて、有効な再生政策の実行を困難にしていた。つまり、意思決定のプロセスで、膨大かつ煩雑な手続きに時間がかかり過ぎるため、地域住民に必要なサービスを、効率的に供給することが困難であった。

もうひとつの問題は、行政主導の地域再生には、住民参加という側面が軽視され、コミュニティのエンパワメント<sup>24)</sup>という視点が欠けていたため、地域が必要とする施策やサービスが提供されず、特に貧困層とマイノリティ・コミュニティは排除される傾向にあった（「国家戦略」第5章）。そこでこのような機能低下に対応するために、政府が打ち出したのが、「国家戦略」をはじめとする、コミュニティを拠点にした再生開発を実施するための、一連の政策であり、特にLSPsとLAAは、住民参加のシステムと、地域の各セクターをまとめるローカル・パートナーシップが、有効に機能するための重要な柱となっている。

現在のLSPsとLAAの制度の中では、意思決定のプロセスが簡略化され、次章でローカル・パートナーシップの機能を検討するように、地域住民の代表が意思決定のプロセスに参画し、地域住民の声が直接とりあげられるメカニズムが構築されている（PDT 2007b）。またLAAによって、各省庁や他の財源からの再生資金が、統合されて自治体へ配分されるため、LSPsを中心に、より迅速に意思決定や施策の実施が進めやすいインフラストラクチャーが構築され、地域住民の必要とするサービスが、効率的に供給されやすくなっている。PDTが取り組む地域再生事業の具体的事例と、北パディントン地域のローカル・パートナーシップのインフラストラクチャーについては、次章で詳述する。

## 謝辞

本研究は、平成16年度文部科学省科学研究費基盤研究（A）（研究代表者：リムボン）の助成を受けて行った。

またロンドンでの調査は、現地の方々に貴重な資料や情報、適切な助言をいただき、または議



論を通じて本研究をご支援いただいた。Vron Ware, Paul Gilroy, Sara Wajid, Maki Kimura, Peter Frost, Abdulkarim Khalil, Yusef Noden, Steve Burrows, Phil Underwood の各氏に、そして多くのご協力をいただいたロンドン大学 SOAS, 大ロンドン庁, ウェストミンスター市庁, パディントン開発基金をはじめとする NPO, NGO の関係者のかたがたに、そして特に貴重な時間と膨大な情報と資料を提供していただき、本研究を導いていただいた、パディントン開発基金代表で理事長の Neil Johnston 氏に、心より感謝の意を表する。

### 注

- 1) ウェストミンスター市は、ロンドンの32の首都自治区のひとつであるが、市としての行政上の地位も有する。歴史的に教区の大聖堂を持つ町に、市としての地位が与えられたことによる。
- 2) 本稿で言及するロンドンとは、ロンドン市 (the City of London) とロンドン市所轄の32の首都自治区 (metropolitan borough) を含めた、大ロンドン (Greater London) の行政区をさし、中央部のインナーロンドン (Inner London) とその周囲のアウトローンドン (Outer London) からなる。市の中心から半径約25キロメートルの地域で、人口約750万を抱えるメトロポリス、すなわち首都であり、ロンドンが、近代帝国主義と植民地支配の歴史の中で担ってきた、いわゆる「母なる都市」でもある。
- 3) 本稿では、コミュニティという語を、いくつかのレベルで使用している。「マイノリティ・コミュニティ」は、White British 以外の White (アイルランドや東西ヨーロッパ, トルコ, ギリシャ出身者, ユダヤ系移民と、彼らの子孫) も含む、各マイノリティ・エスニックのコミュニティをさす。ただし BME (Black & Minority Ethnic) は、White と自己定義するすべてのグループを除く、マイノリティ・エスニックをさし、BAME (Black, Asian & Minority Ethnic) と標記されることもある。  
本稿で取り上げる、北パディントンには、海
- 外から移住した多様なマイノリティと、その子孫がコミュニティを形成しているが、一方で経済的繁栄を共有する機会を奪われた、貧困層の White British も多く居住している。したがって本稿でいう「多民族多文化コミュニティ」とは、民族や文化、ライフスタイルのほかに、階級の要素も含み、地域に居住する多様な「マイノリティ・コミュニティ」および、White British の貧困層も含んでいる。  
「地域コミュニティ」は、パディントン開発基金が対象とする地域に居住する、すべての住民からなるコミュニティをさす。
- 4) 「世界都市」という造語は、1915年にすでにパトリック・ゲデス (Patrick Geddes) によって *Cities in evolution* の中で使われ、その概念が議論されており、「グローバル・シティ」とは何かと言う議論は、サッセンの前から1世紀近く行われてきた。ロンドンの「世界都市」「グローバル・シティ」論については、Friedman and Wolff (1982); Fainstein and Harloe (2000); Robinson (2002); Massey (1999/2006; 2005; 2007) を参照。
- 5) パディントン駅は1838年に開設、1854年に拡張され、アイルランド移民をはじめ、多くの移民が建設に携わり、パディントン地域に多く定住した (White 2007/2008: p.44)。
- 6) それらの4区のほかに、ケンジントン・チェルシー自治区のセント・チャールズ (St Charles) ほか、他の区も一部含まれ、いずれも豊かな自治区の中の、貧困層が集中して居住する区である。
- 7) たとえばチャーチ・ストリート区には、1マイル平方に12,000人の住民が居住し、インナーロンドンの平均人口密度の3倍に達する。その構成は、White と BME がそれぞれ約50%ずつで、White 人口は伝統的に労働者階級で構成され、BME はウェストミンスターで最も大きなバングラデッシュ・コミュニティとアラブ系コミュニティが大きな割合を占めている。失業率は50%と非常に高く、収入は全国で最も低い地域5%に属している (PDT 2007b: p.6)。
- 8) 複合デプリベーション指数とは、収入、雇

- 用, 健康, 教育と技能訓練, 住宅とサービス, 住環境, 犯罪の7項目について策定された指数に基づいて, イングランドの自治体が測定され, 最も悪条件にある自治体を選ばれる。目的は地域再生, 経済開発の財源配分の指標とするため, ウェストミンスターは2000年にはいずれの指数においても最もデプリベーション指数の高いトップ88の自治体のひとつに, 2004年にはトップ50の自治体のひとつに指定されている。ロンドンでは, ほかに, プレントとハマースミス・フラムの2つの自治区が2004年度のトップ50に指定されている (London Councils, 'Index of multiple deprivation (IMD 2004): update') が, これらの自治区も北パディントンと隣接した地域で, PDTが対象とする地域が含まれている。図1参照。
- 9) ロンドン開発局 (LDA) が測定したデプリベーション指数 (Index of Deprivation: ID) にしたがって, 貧困と労働市場からの疎外, 公的手当てへの依存, 教育, 健康, 住宅, の5項目において, 最も悪条件にある地域20%を「都市再生地域 (Areas for Regeneration)」に指定している (GLA 2004: pp.41-43)。
- 10) 「地元事業成長支援施策 (Local Enterprise Growth Initiative: LEGI)」とは, 2005年に財務相によって発表された地域再生特別予算で, デプリベーション指数の高い地域への財政投資と事業支援により, それらの地域の経済性と生産性を高め, 収入と雇用を改善し, 持続可能なコミュニティの発展を図る目的で設けられた (「近隣地域再生対策局 (Neighbourhood Renewal Unit)」ホームページ)。
- 11) PDTが対象とする地域は, 主としてウェストミンスター市の行政区内にあり, ウェストミンスター市が主な自治体パートナーであるが, 地域的に他の自治区のケンジントン・チェルシー, ハマースミス・フラム, プレントとの境界に位置するため, それらの自治体ともパートナーシップを組んで, 再生事業に取り組んでいる。
- 12) 本インタビューは, 2008年1月31日に実施した。本稿で取り上げるジョンストン氏提供の情報, インタビューのほか, 電子メールによる情報も含んでいる。
- 13) 表2は, DMAG (2007) に掲載されたデータの, ロンドンとウェストミンスターに関連する部分を, 筆者が表にまとめたものである。
- 14) George R. Sims (n.d.) *Off the track in London*. p.78. White 2001/2008: p.18 に引用。
- 15) 1938年のインナーロンドンには, 約37,000の工場と, そこで働く744,000人の工場労働者がいた。そのうち工場数で見ると, ウェストミンスター市が4,414で最も多く, 労働者の数で見ると, フィンズベリー (Finsbury) もと自治区が67,000で最多で, いずれもインナーロンドンで最大の産業自治区であった (White 2001/2008: p.191)。
- 16) Hamnett: pp.162-63; White 2001/2008: pp. 147-48; Neil Johnston インタビュー。
- 17) 2001年5月に提案文書, 2002年6月に草案が発表され, 最終案が2004年2月に出されたが, 以後評価と変更が加えられている。ロンドン行政の再編成と『ロンドン計画草案 (*The draft London plan*)』については, 東郷 (2004) を参照。
- 18) ロンドンのマイノリティ人口は, 特に1960年代以降, 急速に増加した。それまで圧倒的に White British が優勢であった人口構造は, マイノリティ・コミュニティの多様性の拡大と, それぞれの人口増大により, マイノリティ人口の急速な拡大をもたらした。『ロンドン計画草案』によると, ロンドンの過去20年の人口増は, 主に海外からのマイノリティ人口の増大による (GLA 2002b: p.3)。毎年大ロンドンの行政区域外へ大量の人口が流出を続け, 他の地域からロンドンへ流入する人口より53,000人も多いにもかかわらず, なおロンドン全体の人口が急速な増加を示しているのは, 海外からの移民が増え続けているため, マイノリティ人口は, 1991年から10年間で約53%も増加している。特に若い世代の移民が増え続け (Office for National Statistics; Hall: pp.5-7), 英国全体の出生率を上げている。ロンドンで出生する子どもの4人に1人は, 外国生まれの母親から出生している

- (GLA 2004: p.26; Benedictus)。2001年の国勢調査に基づく試算によれば、ロンドンの労働人口は、2016年までに516,000人増加し、そのうちの411,000人(80%)がBME (Black & Minority Ethnic) の人口であると予測されている (GLA 2004: p.26)。
- 19) GLAが2002年5月に発表した「人種平等政策 (Race equality scheme)」は、ロンドンの多様性を、発展の原動力、好条件と捉え、市長の公約であり、政策の中心的ビジョンのひとつである、平等な社会の実現のため、人種差別に対する挑戦と根絶、労働市場における人種的平等などを実現するための政策を提案している (GLA 2002a)。
- 20) たとえば看護師などの専門的スキルを持つ移民労働者が、英国の国民健康保険による医療サービス (NHS) をささえている。ロンドンでも、スリランカや南アフリカなど、いわゆる発展途上国から、多くの医療労働者をリクルートしている。マッキントッシュによれば、このように特殊スキルを持った労働者が、低賃金の発展途上国から、アメリカ合衆国、英国、カナダなどの先進諸国に流入しているのは、一時的労働不足を補うための政策によるものではなく、熟練労働者市場の国際的統合現象であり (Mackintosh et al.: p.762, Massey 2007: pp.189-90 に引用)、今後も発展途上国から先進諸国への労働力の流入は、増加していくと思われる。主な原因は、先進国の先端技術力、技術労働者獲得の国際的競争力、南北の膨大な賃金格差などで、その結果、教育費や訓練費を負担して、熟練労働者を育成した発展途上国にとっては、技術力や頭脳の流出は、先進国との経済格差をますます拡大させる要因になっている。ロンドンの場合、特に医療の民営化と営利化が、上記のような医療労働市場の格差をさらに拡大している。このように英国の経済と社会は、移民労働への依存度が非常に高く、医療サービスに見られるように、移民の労働力がなければ、たちまち破綻してしまうであろう (Massey 2007: pp.189-90; Hamnett: pp.103-104)。
- 21) Social Exclusion Unit: p.7; PDT 2007b: p.3。
- 22) 英国地域再生のコミュニティ・エンパワメント政策については、岩満 (2007) が詳述している。
- 23) 「統合再生予算 (Single Regeneration Budget)」の背景については、南部繁樹、中澤容子 (2003) を参照。
- 24) 岩満 (2007) は、英国地域再生のコミュニティ・エンパワメント政策を「少数派のコミュニティが市民社会内部で対等に意思表示できるような社会的地位を高め、そして VCO (Voluntary and Community Organization) がセクターとして地方自治体と対等になるような政策」(p.96) と定義している。本稿ではコミュニティのエンパワメントについて、岩満の定義を含む、いくつかのレベルで論じている。2. 2 「パディントン開発基金の地域再生事業の実践と再生力」の(2)「強力なコミュニティの構築：エンパワメント」を参照。

#### 参考文献

- ALG (2003) *Local strategic partnership and neighbourhood renewal in London*. London: Association of London Government.
- BBC News Online, 'Black history 1964', <http://www.bbc.co.uk/1extra/blackhistory/years/1965.shtml> (accessed 2007-9-29).
- Benedictus, Leo (2005) 'London: the world in one city', *The Guardian* special report, January 21.
- BURA (2007) *BURA awards for community inspired regeneration the 2007 winners*. London: British Urban Regeneration Association.
- City of Westminster (ウェストミンスター市ホームページ) <http://www.ci.westminster.ca.us/> (accessed 2008-2-7).
- DMAG (2007) 'Demography update', October 2007, London: Data Management and Analysis Group, Greater London Authority.
- DETR (2001) *Local strategic partnership government guidance*. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Fainstein, S. and Harloe, M. (2000) 'Ups and downs in the global city: London and New

- York at the millennium', in G. Bridge and S. Watson (eds.), *A companion to the city*, Oxford: Blackwell.
- Friedman, J. and Wolff, G. (1982) 'World city formation: an agenda for research and action', *International journal of urban and regional research*, 3, pp.309-44.
- Geddes, P. (1915) *Cities in evolution*. London: Williams and Norgate.
- Gilroy, P. (2004) *After empire: melancholia or convivial culture?* London: Routledge.
- GLA (2002a) *Race equality scheme*. London: Greater London Authority.
- GLA (2002b) *The draft London plan: draft spatial development strategy for Greater London*. London: Greater London Authority.
- GLA (2002c) *London divided: income inequality and poverty in the capital: summary*. London: Greater London Authority.
- GLA (2004) *The London plan: spatial development strategy for Greater London*. London: Greater London Authority.
- GLA (2006) *We are Londoners, we are one*. London: Greater London Authority.
- The Guardian* (2005) 'London: the world in one city: the special celebration of the most cosmopolitan place on earth', special issue, 21 January.
- Hall, P. (2007) *London lives, London voices: tales from a working capital*. Bristol: The Policy Press.
- Hamnett, C. (2003) *Unequal city: London in the global arena*. London: Routledge.
- Humphries, S and J. Taylor (1986) *The making of modern London 1945-1985*. London: Sidgwick & Jackson.
- Johnston, N (2006) *London Westside: global quarter*. [http://www.rbkc.gov.uk/KCPMeetingsMinutes/general/neil\\_johnson\\_pres.pdf](http://www.rbkc.gov.uk/KCPMeetingsMinutes/general/neil_johnson_pres.pdf) (accessed 2008-2-12).
- London Councils (2004) 'Index of multiple deprivation (IMD 2004): update', <http://www.londoncouncils.gov.uk> (accessed 2007-12-22).
- London Development Agency (2003) *Creative London*. [http://www.creativelondon.org.uk/upload/pdf/Creative\\_Industries\\_Commission\\_Report.PDF](http://www.creativelondon.org.uk/upload/pdf/Creative_Industries_Commission_Report.PDF) (accessed 2008-2-17).
- London Metropolitan University & University of Toronto Research Team (2006) 'Strategies for creative spaces and cities: lessons learned', London and Toronto: London Metropolitan University & University of Toronto Research Team.
- Mackintosh M., Mensah, K., Henry, L., and M. Rowson (2006) 'Aid, restitution and international fiscal redistribution in health care: implication of health professionals' migration', *Journal of international development*, 18, 757-70.
- Massey, D., Allen J. and S. Pile (1999/2006) *City worlds*. London: Routledge in association with The Open University Press (reprinted in 2006).
- Massey, D. (2005) *For space*. London: Sage.
- Massey, D. (2007) *World city*. Cambridge: Polity.
- Mumford, L. (1937) 'What is a city?' in LeGates, R. T. and Stout, F. (eds.) (1996) *The city reader*, London: Routledge, pp.184-89.
- Neighbourhood Renewal Unit Homepage (近隣地域再生対策局ホームページ) <http://www.neighbourhood.gov.uk> (accessed 2008-2-2).
- Office for National Statistics (2007) 'Population and migration', National Statistics Online, <http://www.statistics.gov.uk/> (accessed 2007-10-6).
- PDT (2006) *Annual report 2005-2006*. London: Paddington Development Trust.
- PDT (2007a) *Annual report 2006-2007*. London: Paddington Development Trust.
- PDT (2007b) *Strong and prosperous communities — the challenge in Westminster*. London: Paddington Development Trust.
- PDT (2007c) *Westbourne neighbourhood plan 2006-2009*. London: Paddington Development Trust.
- PDT (2007d) *Paddington people*. Harrow Road edition, December, London: Paddington Development Trust.

- Phillips, M. (1998) *British history: the making of modern Britain*. BBC News Online, [http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/windrush\\_01.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/british/modern/windrush_01.shtml) (accessed 2007-11-20).
- Robinson, J. (2002) 'Global and world cities: a view from off the map', *International journal of urban and regional research*, 26/3, pp.531-54.
- Sassen, S. (1991) *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Social Exclusion Unit (2001) *A new commitment to neighbourhood renewal: a national strategy action plan*. London: Social Exclusion Unit.
- White, J. (2007/2008) *London in the nineteenth century: a human awful wonder of God*. London: Jonathan Cape (reprinted in 2008).
- White, J. (2001/2008) *London in the twentieth century: a city and its people*. London: Vintage (reprinted in 2008).
- Wirth, L. (1938) 'Urbanism as a way of life', *American journal of sociology*, vol.44, pp.1-24.
- 岩満賢次 (2007) 「英国地域再生のコミュニティ・エンパワメント政策の意義と課題」『立命館産業社会論集』第43巻第1号, 2007年6月, 95-111頁。
- 東郷尚武 (2004) 『ロンドン行政の再編成と戦略計画』日本評論社, 2004年。
- 南部繁樹, 中澤容子 (2003) 「イギリス・地域開発公社のシングル・プログラム制度」都市構造研究センター, 2003年8月。



## Neighbourhood Renewal in a Multiethnic and Multicultural Community in London: the Paddington Development Trust and local partnerships in North Westminster

SAKAMOTO Toshiko \*

**Abstract:** London, as with any other 'global' or 'world' city, has been attracting a diverse array of minority ethnic communities. Such communities have contributed not only to the city's economic prosperity and social development with their skills and labour but also created a convivial demotic culture by bringing diverse cultures into the metropolis. While immigrant workers are increasingly vital to the economic growth and social development of the city, they are not always offered opportunities to share the prosperity. They are often excluded from the mainstream, kept on the peripheries of the city by extreme social and economic divisions reproduced and even widened by the global economy.

This paper looks at neighbourhood renewal in a multiethnic and multicultural community in North Paddington in the City of Westminster. The City exemplifies the most extreme divisions between the rich and the poor in London. The Paddington Development Trust in North Paddington is a charitable regeneration organisation which is based in the most deprived areas of Westminster. The Trust is committed to developing local networks between various stakeholders to work in partnership in neighbourhood renewal. Those local networks are alternatives to the global networks of economy and finance led by the 'global cities'. The purpose of this paper is to examine the creative engagement of the Trust and the local partnerships of different sectors in their neighbourhood renewal. It also looks at the geopolitical background of their engagement and discusses the organisational strengths of local partnerships led by the Trust and the sustainability of their neighbourhood renewal and development.

**Keywords:** London, minority community, neighbourhood renewal, alternative network, local partnership, creative development of space, sustainability

---

\* Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University