

# 先進国の都市問題とその対策の現況

## ーイギリスとアメリカを中心にしてー

社団法人 日本住宅協会 業務部長 海老塚良吉

### 郊外開発から都市再生へ

大都市地域への人口の増加は、先進諸国では次第に集束しつつある。これまでは急速な都市人口の増加を郊外部の住宅地開発により吸収してきたが、今日では、ニュータウン開発のような新規の開発は、自然環境の破壊になり好ましくないとの考え方がヨーロッパでは主流となりつつある。必要とする住宅供給は、既成の市街地内の都市的な土地利用が十分にされていない地区、例えば、使われていない工場跡地や港湾用地などの再開発により行われるべきとされ、取り組みが進められている。

### イギリスの都市の衰退

1970年代のイギリスは、製造業の衰退、失業率の増大、GDPに占める公共部門の比率の増大、財政赤字の拡大という福祉国家の行き過ぎの諸問題を抱えていた。それまでの労働党政治を批判して、急進的、新保守的な政策を掲げた保守党のサッチャー政権が1979年に成立した。

当時のイギリスの都市部は、持ち家を求める人々の郊外への流出、低所得者や高齢者等の社会的弱者の都心部への滞留、近代的生産設備やスペースを求めての企業の郊外への転出、都市部の工場の遊休化という状況にあった。

イギリスの地方自治体は、1944年都市計画法等の強制収用権の行使により、かなり広い公有地を持ち、公共公益事業者も多くの土地を所有していたが、規則に縛られた受動的な不動産管理が行わ

れ、立地の良い都心部でも効率の悪い土地利用が行われていた。

### ロンドン・ドックランド公社

1980年代の保守党政権は、この様な状況を打開するために、市場の主導で不動産開発を行って経済活性化を図ろうとし、その障害とみなされた地方自治体に代わる計画及び事業実施機関として都市開発公社（UDC）を設立した。

都市開発公社の原型は、第2次世界大戦後、労働党政権により取り組まれたニュータウン建設のために設立されたニュータウン公社である。ニュータウン公社と同じ方式を都心部でも適用する構想が最初に検討されたのは1974年である。都市開発公社はロンドン・ドックランド地区での失業率の増大と人口流出、遊休地の問題を解決する鍵になると考えられた。

ドックランド地区では、70年頃の港湾施設等の閉鎖後、区、ロンドン庁、国の3つのレベルで様々な計画が精力的に作られたが、実行が伴わなかった。都市開発公社は、指定地域内では計画当局になり、国から直接の補助金を受け、強制収用権に裏打ちされた土地の購入を行い、自ら都市基盤整備を実施できた。公社の存続期間が10年以内と厳格に規定されているために、民間に整備後の土地を売却して開発を進めた。

ロンドン・ドックランド公社は1981年に設立され、関連道路整備に10億ポンド、道路接続のために10億ポンドという財政補助がされた。イギリスの国の住宅予算が79億ポンドであることと比較し

て、いかに大きな補助がされたかがわかる。ドックランドは一時期は事務所等の空室を抱えて心配がされたものの、立地の有利さもあって現在では一定の成果をあげたと評価されている。

#### 都市開発公社の業務展開

イギリスでは1981年から92年にかけて13の都市開発公社が設立され、98年3月末までに全ての公社が清算されてなくなっている。細分化された土地を集約・整理し、基盤を整備して、補助金を利用して民間事業主体による商業・住宅等の開発を進めてきた。都市開発公社の事業費は土地購入と基盤整備費が大部分であり、住宅やコミュニティ関連の支出は1%程度のわずかな金額である。

都市開発公社は対象地域を絞り込み、集中的に資金を投入することで不動産市場に確かに一定の影響を与えた。公社自体が行った投資額を越えた民間投資を引き出すことにも成功している。しかし、1988年、89年の不動産ブームの頂点の時に設立され、高い地価で土地を購入して90年代初頭に売却した公社では大きな損失を被っている。当初は不動産開発の効果が就労機会の提供や環境改善を通じて周辺地域にも波及すると考えられていたが、不十分なことが明らかとなり、後には職業訓練やコミュニティ・プログラム等の活動が取り組まれるようになっていく。

#### イングリッシュ・パートナーシップ

都市開発公社の事業終了後、政府による新しい都市再生のための機関として立されたのが「イングリッシュ・パートナーシップ」である。この組織は、土地や建物の再整備という不動産開発を中心に残す傍ら、地元の職業訓練などの問題にもかわり、社会的側面での取り組みを強めている。

イギリスにおける地方分権化の流れ中で地元地方公共団体の意向を重視し、居住者や地元企業、

非営利組織等とのパートナーシップにより都市の再生を進めている。

#### アメリカの郊外開発

広大な国土を持つアメリカは、都市人口の増加に伴う環境の悪化を、自動車交通を利用した郊外開発により解決を図ってきた。アメリカン・ドリームの象徴である郊外の庭付き一戸建て住宅は、中流の人々にも手の届く現実の目標であった。

高速道路等の整備により通勤の可能となった郊外に転出した中産階級の人々を追って、1960年代、70年代になると商業施設が郊外に進出していった。広大な駐車場を持つ大規模のスーパーマーケットが建設され、デパートや数多くの専門店から構成されるショッピングモールが都市の縁辺部に次々に建設された。そして、1980年代になると快適な執務環境と優秀な労働力を求めて、事務所などの雇用の場も郊外に転出していった。都市の既成市街地には、有色人種やマイノリティを主体とした低所得者層が残され、商業施設や業務施設も次第に衰退するインナーシティ問題が深刻になっていった。

#### エッジシティの発生

アメリカの郊外開発の典型を「エッジシティ」に見ることができる。エッジシティとは、これまで何もなかった大都市の郊外に建設された、広大なオフィス空間と商業スペースを持った新都市である。ワシントンDCやアトランタ、ロサンゼルスなど全米各地の郊外に見られるエッジシティは、近代的なオフィス・ビルや商業・娯楽施設から構成され、中産階級の人々に人気のある都市空間となっている。

しかし、このようなエッジシティは、巨大な建築空間を人工的に快適に維持するために、大量のエネルギーを必要としている。また、郊外の人口

の増加に伴って、郊外各地区を結ぶ自動車交通が次第に深刻な交通問題を引き起こしている。際限のない郊外のスプロール開発によって自然環境を破壊することにもなる。

### サスティナブル・コミュニティの模索

自動車交通に依存しないでコンパクトな既成市街地内部での開発を進めていこうとする動きが全米の各地で始められつつある。西海岸にあるオレゴン州ポートランドでは、住民の合意を得て都市の郊外部への拡大を都市計画で厳しく制限する試みが行われている。路面電車を新設し、バスなどの公共交通機関を発達させて、自動車交通の発生を押さえ、都心部の一定地域内でのバス料金を無料するなどして、公共交通機関の利用の促進を図っている。

### メイン・ストリート・プログラム

それぞれの都市の歴史的な遺産を生かした中心市街地の再生の試みも行われている。メイン・ストリート・プログラムと呼ばれるこれらの事業では、衰退した中心商店街にある伝統的な建築物を周囲の生活環境と合わせて保存し、地域を活性化するための支援事業が行われている。

この事業での当初の補助方式は、建物の改造する費用に対する事業費補助が行われていたが、地域を活性化するための継続的な活動をマネジメントする人材への経費補助が、事業の成功につながる事が報告されている。

### ビジネス・インフラメント・ディスクリスト

1980年代以降、アメリカの多くの都市では、中心市街地再生の手段として、ビジネス・インフラメント・ディスクリストと呼ばれる制度が取り入れられるようになってきている。これは、設定さ

れた地区内の不動産所有者から一定の負担金を徴収し、地区の運営を委託された非営利民間組織が中心となって、ゴミの収集や治安の維持等の環境整備を行うものである。

ニューヨーク市の中心部であるタイムズスクエア周辺では、ポルノショップ等の風俗店が規制され、地区が浄化されて治安が回復したため観光客が安心して楽しめるようになっている。公共のサービスだけに依存しないで、自らの地区を自らで管理して地域の再生に成功している。

### コミュニティ・デベロップメント・コーポレーション

大都市部の衰退した地区内では、コミュニティ・デベロップメント・コーポレーションと呼ばれる非営利組織が、政府からの補助金や税制優遇、寄付金等を活用して、低所得者向けの住宅供給を行い、居住者に職業訓練や保育サービスなどの社会サービスも提供している。

アメリカでは低所得者向けの新規住宅供給は、公営住宅に代わって、全米各地に2000余りあると言われるこのコミュニティ・デベロップメント・コーポレーションが担っている。

欧米の都市問題の解決に共通してみられるのは、国や地方公共団体等の公的組織が事業主体になるのではなく、むしろ、民間企業や民間非営利団体が事業の実施主体となっていることである。大幅な財源の削減を実現するために、公的部門の直接事業の範囲は、極めて小さくなっている。

### 参考文献

マイケル・ヘバート「エンタープライズ・ゾーンと都市開発公社」『検証 イギリスの都市再生戦略』（風土社、1997年7月）

川村健一、小門裕幸『サスティナブルコミュニティ』（学芸出版、1995年11月）