

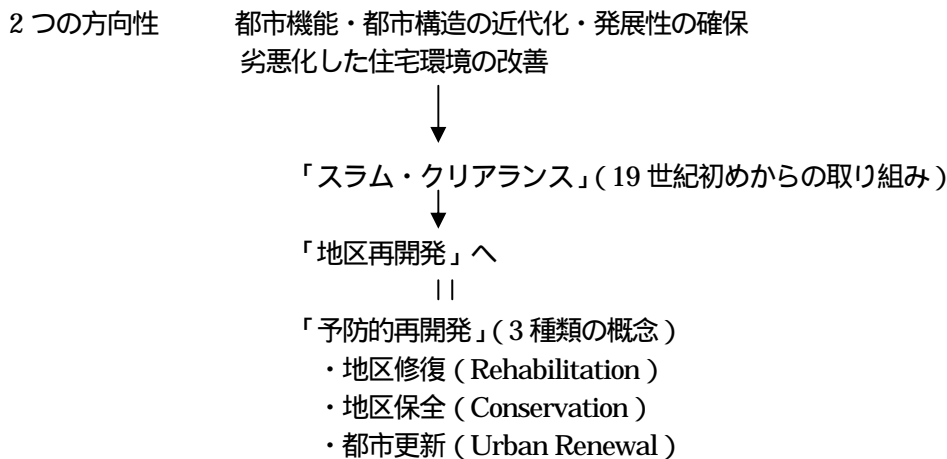
# アメリカにおける都市再生動向・2007

- 都市再生から見る再開発事業・地域再活性化の展開

株都市構造研究センター 南部繁樹

## 1. アメリカの都市再開発の変遷

### 1 - 1. 1950～60年代（住宅の郊外化、都心の空洞化）



- ・アメリカは戦前から「スラム・クリアランス」に取り組んできていたが、戦後の都市開発において課せられたテーマは、住宅建設と高速道路建設であった。第二次世界大戦帰還兵の住宅建設はその中心を占め、郊外地に建設されていった。併せて住宅建設資金の低利融資制度が用意された結果、既存の都心居住者であった中高所得者の郊外移転をも増大させ、逆に、都心地区の家賃低下と低所得者の流入現象を生み出した。
- ・この結果、都心地区の空洞化が顕著になった。そこで、その対策に「予防的再開発」の3つの策（修復、保全、更新）が連邦住宅法の規定に順次追加される形で用意され、連邦政府は1965年に「住宅都市開発省（HUD）」を創設し、再開発事業の支援を行う体制を用意した。
- ・一方、民間による再開発事業の円滑な事業化を図るため、開発資金の支援策として、今日全米各地で導入されている「TIF (Tax Increment Financing)」制度がカリフォルニア州で初めて法制化（1952年）にされ、併せて、再開発事業の推進を行う組織として「都市再開発公社（又は「都市再開発会社」）」が各都市に設立されていった（ロサンゼルス市：1948年、サンフランシスコ市：1948年、ボストン市：1957年、ポートランド市：1958年など）。

### 1 - 2. 1970年代（都心衰退状況に対処する都心再開発）

- ・この時期、郊外開発はさらに拡大をした。拍車を掛けたのが大型店舗の郊外出店であり、店舗数は増加の一途を辿った（1万店～2万店へ）。このような状況への対応も含めて都心再開発が本格的に実施されていった時代である。
- ・郊外開発を抑制する「成長管理政策」がペタルーマ市（カリフォルニア州）で実施された。一方、連邦政府は、「住宅コミュニティ開発法」（1974年）を制定し、従来の補助金制度を統合した「コミュニティ開発包括補助金（CDBG）」制度の創設により中心市街地の低所得者対策やスラム化した生活環境改善に資する柔軟な政策を用意した。今日においてもCDBG制度は有効に活用され大きな成果を挙げている。とくに、その受け皿となる事業主体として、低所得者住宅の建設などを行う「コミュニティ開発会社（CDC）」が設立されることとなった。

## アメリカの都市再生に関する取り組み系譜

年	主な法・制度	主な動向
1916(大 5)	・ニューヨーク市 ゾーニング規制	
1949(昭 24)	住宅法改正 (ライトダウン方式: Housing Act of 1949)	・1948 ロサンゼルス地域開発公社 (CRA) 設立 ・1950 IDA (International Downtown Association) 設立
1954(昭 29)	住宅法改正 (アーバン リニューアル: 保全・修復の追加)	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">住宅の郊外化 (ハイウェイ建設/スプロール現象)</div> ・1952 カリフォルニア州 TIF(Tax increment Financing) を法制化
1956(昭 31)	・GNRP (総合的丘陵更新計画) 連邦高速道路法 (Federal Highway Act of 1956)	
1959(昭 34)	住宅法改正 (コミュニティ・リニューアルプログラムの追加)	・1957 ボストン再開発公社 (BRA) 設立
1961(昭 36)	住宅都市開発法	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">インナーシティ問題への対応</div> ・1967 AIP 憲章 (アドボカシ - プランニング)
1965(昭 40)	住宅都市開発省(HUD)創設	
1966(昭 41)	・歴史保存法 モデル都市事業法 (Demolition Cities & Metropolitan Development Act of 1966)	
1968(昭 43)	・公正住宅法	
1970(昭 45)	・連邦補助道路法改正 (渋滞、環境、エネルギー問題への対応) ・環境保全庁設立	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">都心衰退の歯止め (郊外大型店の拡大)</div> ・1971 開発抑制政策 - 成長管理 - ベタルーマ市 (カリフォルニア州) で初の成長管理政策 - サンフランシスコ市でアーバンデザイン計画作成
1974 (昭 49)	住宅・コミュニティ開発法 Housing & Community Development Act of 1974 - CDBG(コミュニティ開発包括補助金)創設: 補助金制度の統合/低所得, スラム, 生活環境改善	・1975 ニューオリンズ市 (ルイジアナ州) で初の BID 設立
1977(昭 52)	・地域再投資法 (CRA) 住宅・コミュニティ開発法改正 (UDAG/都市開発アクション補助金制度の創設 ~ 1989 年に廃止)	
1983(昭 58)	エンタープライズゾーン法 (Enterprise Zone Employment & Development Act of 1983)	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">都心再生の新たな展開</div> ・1980 ナショナルメインストリートセンター (ナショナル・トラスト) 設立 - メインストリート・プログラムの創設 (MSP) ・1983 ボストン市で業務ビル等に対する住宅付置義務条例
1985(昭 60)	・地方政府計画法 (住民参加の規定)	・1984 サンフランシスコ市でダウンタウンプラン作成 (事務所ビルで床面積総量規制) <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">スマートグロース (Smart Growth) への転換</div>
1987(昭 62)	・低家賃住民建設資金控除制度(LIHTC)	・1987 ボストン市成長管理計画作成
1991(平 2)	・全米低家賃住宅法 ・総合陸上交通効率化法 (ISTEA) - 交通計画策定に市民増加を義務化	・1988 バーモント州成長管理法制定 ・1991 アワニー宣言 (The Ahwahnee Principle) - サステイナブル・コミュニティの原則 (「ニュー・アーバニズム」) ・1992 ポートランド (オレゴン州) で地域政府 Metro 設立 - 成長限界線 (Urban Growth Boundary)
1993(平 5)	エンパワメントゾーン法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993) - 荒廃地への減税、補助	<div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;">シティ・イン・シティから「アーバン・ヴィレッジ」へ Greenfield・Development から「Braunfield・Development」へ</div>
1995(平 7)	・家産近隣再生法	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">「都心再開発事業 + 地区再活性化事業」の展開へ</div> ・2001 ロサンゼルス市 (カリフォルニア州) のハリウッド&ハイランド地区再開発事業完成 - 「都市再開発事業+BID 地区指定」実施 ・2007 各地で BID 導入拡大 (ニューヨーク市: 3 (1980) 19 (1990) 42 (2000) 55 (2007) ) ロサンゼルス市: 3 (1990) 34 (2007) など IDA 第 53 回総会開催 (ニューヨーク市; 世界共通の都市・地域再活性化がテーマ / 「Place Management」)
1998(平 10)	・21 世紀交通公正法 (TEA21) - 市民に公平な交通手段を提供	

(作成: 南部繁樹 / 株式会社都市構造研究センター; 2007 年 5 月)

- ・さらに、連邦政府は都心の再開発事業を推進する目的で「都市開発アクション補助金(UDAG)」制度(1977年)を創設(1989年に廃止)し、強力に支援を行った。
- ・この時期に完成した再開発事業の事例 -
  - サンフランシスコ市「ピア39」(1978年)
  - シカゴ市「ウォータータワープレイス」(1973年)、「シアーズタワー」(1974年)
  - フィラデルフィア市「マーケットイーストギャラリー」(1977年)
  - ワシントン市「ウォーターゲート」(1972年)
  - ボルチモア市「チャールズセンター」(1974年)
  - ニューヨーク市「フィップスプラザ」(1976年)
  - ボストン市「ファニュエルホール・マーケットプレイス」(1978年)
- ・この時期、再開発事業を誘導する各種の手法(「PUD(Planned Unit Development)」、「インセンティブ・ゾーニング」、「MXD(Mixed Use Development)」、「TDR(Transfer of Development Right)」など)が用意された。

### 1 - 3 . 1980年代(成長管理を踏まえた都心再開発)

- ・70年代の大型再開発によって、事務所ビルの増加、都市インフラ(道路など)負荷の増大、景観・環境の悪化などが顕著となり、郊外開発規制を含めた「都市の成長管理政策」が各地に普遍化され、バランスある成長を担保する再開発の実施が指向され始めた時代である。
- ・「ボルチモア市成長管理計画」(1987年)や「パーモント州成長管理法」(1988年)などは、その代表である。サンフランシスコ市ダウタウンプラン(1984年)による「事務所ビルの総延床面積規制」や、業務ビルなどの建設に伴い都心居住を誘導する「住宅付置義務条例」(サンタモニカ:1981年、ボストン:1983年、マイアミ:1983年、シアトル:1984年、サンフランシスコ:1985年など)が各地に用意され、総合的な都市活力と魅力的で安全な生活環境を併せ持つ都心空間形成を目的とした開発が誘導された。
- ・一方、この時期には開発行為を誘導するために、開発者に対する「税の減免、規制緩和」などの措置が講じられ、「エンタープライズゾーン」や「産業歳入債(URB)」などの支援策も用意された。
- ・この時期に完成した再開発事業の事例 -
  - サンアントニオ市「リバーセンター」(1988年)
  - ミネアポリス市「リバープレイス」(1985年)
  - ニューヨーク市「フルトンマーケット」(1983年)
  - サンフランシスコ市「エンバカデロセンター」(1982年)
  - アトランタ市「オムニ・インターナショナル、CNNセンター」(1987年)
  - ロサンゼルス市「セブンマーケットプレイス」(1986年)
  - サンディエゴ市「ホートンプラザ」(1985年)
- ・この時期は、さらに再開発事業と併せて、地域住民が主体的に地域(コミュニティ)開発を行い、地区単位での再活性化を実現する取り組みが本格的に開始された時代でもある。その代表的な取り組みが、全米歴史保全トラスト(ナショナルトラスト)が主導して歴史的な建築物を保存・再生させ、併せて地域再生の活動方法をプログラムとしてまとめた「メインストリート・プログラム(Main Street Program)」である。これは、1980年にプログラム導入地区を支援する「ナショナル・メインストリート・センター」が設置されて本格的な活動が開始された。さらに、アメリカの地方自治制度で明確化されている特別地区制度を活用した「BID(Business Improvement District)」(州法に基づき対象地区内不動産所有者が特別税を納付して、地区内環境の再活性化を図るもの。)の導入が各地に拡がりを見せはじめた時代である。

### 1 - 4 . 1990年代~現在(住民参加によるサステイナブル・コミュニティを実現する再開発事業と再活性化事業の展開)

- ・地方政府計画に住民参加が規定されたのが1985年である。90年代に入り、都市再開発には住民参加を一般化し、地域コミュニティを重視した展開が図られる時代となった。それは、「総合陸上交通効率化法」(1991年)や「21世紀交通公平法」(1998年)においても市民参加、市民

に公平な状態の提供が義務化されたことでも、その重要性が理解できる。

- ・その代表的な思想がサステナブル・コミュニティ (Sustainable Community) を原則とする「ニュー・アーバニズム」(詳細は後述)である。連邦政府は「リパブル・コミュニティ・イニシアティブ」として表現される、地域で多様な資源を活用し、人的なパートナーシップ形態を構築して地域再生方法を自ら選択する取り組みを明示することになった。
- ・このような背景には、「ゲートド・コミュニティ」(住宅地の周囲に塀を設置し、閉鎖型のコミュニティを作っている住宅地)の増加、「割れ窓理論」(G.L.ケリング、C.M.コールズ著)や「ポーリング・アローン」(ロバート・パットナム著)に示されているとおり、昨今のアメリカ社会では「ソーシャル・キャピタル(社会関係資本：地域力)」の低下が著しく、互いに協力・団結する活動・取り組みが激減していることにも起因しているといえる。
- ・そこで、今日的な再開発事業は、単なる施設建築物の建設や都市環境の整備に止まらず、地域力を高める取り組みにも力点が置かれている。その取り組み主体は、前記の「都市再開発公社や都市再開発会社」が担っている例が多くなっている。ピッツバーク都市再開発公社(URA)では独自の「メインストリート・プログラム」や「エルムストリート・プログラム」を用意して、都心に存在する特定の地区に対する物的環境整備とともに地域活動(イベント、清掃、防犯、コミュニティ維持など)を支援している。また、ロサンゼルス地域再開発公社(CRA)では、地域再活性化に寄与するBID地区の設立支援を自らの事業として行っている。2001年に完成した「ハリウッド&ハイランド地区再開発事業」では、再開発事業の効果を周辺地区に波及させる目的で、再開発事業中に当該地区を含めたBID地区を設置し、周辺地区の環境整備や集客事業を支援している。
- ・また、再開発の対象地区についても、遊休化した工場地域の環境汚染を回復させ、従前の環境を再生させる取り組みである「ブラウンフィールド・デベロプメント」なども積極的に行われている。
- ・なお、アメリカにおける再開発事業地区は、わが国の再開発地区指定と異なり、広い範囲での指定となっていて、多くの都市では都心地区の全てが再開発地区として指定されているのが一般的である。また、再開発事業資金には、その殆どで開発後に発生する不動産税の増加分を開発資金に用いる「TIF」が用いられている。とくに、近年のTIF対象事業は、施設整備のみならず、再開発地区内の街路整備や交通基盤整備にも用いられ、総合的な地区開発を可能としている。

## 2. 今日的アメリカの都市再生展開の概要

### 2-1. ニュー・アーバニズムの主題

90年代以降の都市再生展開において、その取り組み理念として認識されているニュー・アーバニズムは、古きよき時代の地域コミュニティを復権させ、各地域の個性ある環境を維持・発展させる取り組みでもある。

主要な取り組み事項は以下の8点である。

地域内におけるバランスの取れた職住の融合

多様な地域ニーズに応えた住居タイプの供給(低所得者、高齢者など)

歩行圏内での適正な施設の混合型用途構成(ミックス・ユース)

自動車より歩行者を優先するヒューマンスケールの街区環境形成

アクティビティを有する街路環境をつくる

街路沿道を街並みとして形成する中低層建築物での構成(ヒューマンスケールの景観形成)

環境に優しい公共交通機関の導入(バス、LRT、鉄道、地下鉄など：とくにイニシャルコストの低いLRT導入が増加している。)

自然環境の保護と生態系の保全(水、空気、熱、生物環境など：ポートランド市では、河川に汚染された雨水を流入させないために「Vegetated Stormwater Facilities Management」システムを導入して、道路に流れる雨水を浄化している。)

代表的都市：ポートランド市(オレゴン州)、セントポール市(ミネソタ州)など

## 2 - 2 . 今日的、都市再生・地域再活性化のキーワード

近年のアメリカにおける都市再生や地域再活性化の取り組みは、先記のとおり、地域コミュニティ再生に力点が置かれている。それは、「個性ある独自の地域づくり」、「自律型の地域づくり」、「負荷を最小化する地域づくり」と表現ができるものである。

それらの取り組みキーワードを記述すると、以下のものである。

- ・ 全体計画（グラウンド・デザイン、マスタープラン）の規定
- ・ 計画意思決定の明確化（協議方法、意思決定機関が明確になっている）
- ・ 官民パートナーシップ（PPP）による実現方法・責任分担の確立（行政組織の役割が明確化している - 組織の柔軟な改組）
- ・ 都市再開発事業を推進する「都市再開発公社（又は「都市再開発会社）」の存在
  - 多くの都市再開発公社での業務は、「再開発事業の推進」以外に、「経済開発（投資、資金調達、雇用対策、職業訓練サービスなど）」、「住宅整備（建設資金融資、改修・修復など）」、「街路環境（街灯、植栽、歩道など）整備」、「オープンスペース・駐車場整備」なども行っている。
- ・ 税の活用（TIFの導入による多様な資金調達の確保）
- ・ 地域自治の活用による展開（BIDやMSPの積極的導入展開）
  - BIDは、とくに中・大都市地区で1990年以降急増し、現在、約1,000地区の導入が認められている。
  - MSPは、小都市での導入が顕著であるが、近年はボストンをはじめ、ワシントンDC、ピッツバーグ、ボルチモア、サンディエゴ、シカゴなどの都市でも導入されて、現在全米の約1,200地区で活動が行われている。
- ・ Mixed Useの施設環境づくり（ロサンゼルス市の「ザ・グローブ」に代表される、ニーズに裏打ちされた「街形成型」空間整備の展開）
- ・ 生活サービス施設（パブリック・マーケットなど）の整備

### 《参考資料》

- ・ 日端康雄、木村光宏「アメリカの都市再開発 - コミュニティ開発、活性化、都心再生のまちづくり」(株学芸出版社、1992)
- ・ 西山健介「Tax Increment Financing - 米国地方政府による都市開発のための資金調達手法」『再開発コーディネーターNo.102~104』(社)再開発コーディネーター協会、2003
- ・ 南部繁樹「アメリカによる都市再開発の取り組み」(株都市構造研究センター (www.usrc.co.jp) 2006)
- ・ 南部繁樹「世界のタウンマネジメント展開」(株都市構造研究センター (www.usrc.co.jp) 2006)
- ・ E.J.Blakely、M.G.Snyder、*Fortress America: Gated Communities in the United States*、The Brookings Institution Press、1997
- ・ 小宮信夫監訳 (G.L.ケリング、C.M.コールズ著)「割れ窓理論による犯罪防止」(株文化書房博文社、2004)
- ・ Robert D. Putnam、*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*、Simon & Schuster Paperbacks、2000
- ・ *Adopted Fiscal Year 2006-2007 Budget*、Portland Development Commission、2007
- ・ *Sustainable Stormwater Management - Green Streets*、Environmental Services、City of Portland、2007
- ・ *TY2007 Work Program Budget Summary*、The Community Redevelopment Agency of the City of Los Angeles、2006