

「成長管理」から「スマートグロース」への計画理念の転換\* —近年の米国から—

Transition of planning ideology from "Growth Management" to "Smart Growth" - the latest cases from USA -

谷口 守\*\*

by Mamoru TANIGUCHI\*\*

1. 研究の背景と目的

都市整備・開発の考え方を支える計画理念は、各時代の社会環境に対応して数年から数十年の幅で大きく変動している。各時代で計画理念として何が「是」とされるかによって、郊外住宅団地の集中開発、不動産投機、環境配慮による開発抑制など、結果として出現する都市形態や都市問題も全く異なったものになっており、そこに注目することの意義は大きい。また、興味深いことに、程度や時代の多少の差こそあれ、先進諸国間では同じような計画理念の変化が相前後して生じる傾向も見られ、その結果共通項からなる都市問題を抱えるケースも多い。

このような計画理念の「流れ」を早い段階で捉えることができるなら、生起しうる都市問題に対して予防策を講じる事もより容易になろう。本研究では、米国においてここ数年「成長管理」の後を受け継ぐ形で新しい「流れ」になり始めた「スマートグロース」という計画理念に着目し、その実際と課題について言及する。スマートグロースの統一的な定義はまだ無いが、その基礎概念としては、環境指向と成長抑制色の強い成長管理に対し、経済面での活力、財政面での健全性、社会的なコミュニティの育成面により重点を置こうとする政策群を指す<sup>1)</sup>。

以下、本稿では2.で成長管理政策の主要な問題点を整理する。次に3.ではスマートグロースの基礎的な概念を整理し、財政的な措置の重要性について述べる。さらに4.で具体的な事例をとりあげ、スマートグロースの実態を明らかにする。さらに5.では関連する諸課題を整理し、6.でまとめを行う。

\*キーワード：計画基礎論、地域計画、財源・制度論

\*\*正会員 工博 岡山大学環境理工学部

(岡山市津島中 3-1-1 Tel.Fax.086-251-8850)

2. 成長管理の変遷とその限界

(1) 成長に対する考え方

成長管理についての解説は省略するが、基本的には1970年代における初期の成長管理は、成長を押さえ込む(no growth)という考えがその基本にあった。しかし、その実現は難しく、80年代では緩やかな成長(slow growth)という点に目標がおかれるようになった。さらに、90年代にさしかかるにつれ、必ずしも無成長や緩成長にこだわらないmanaged growthの考え方もあらわれてきた<sup>2)</sup>。このような変遷を経て90年代前半に成長管理は一つのピークを迎えた。しかし、92年に行った調査結果<sup>3)</sup>から、1)都市構造の効率性、2)公平性、3)決定プロセス、4)実施効果の諸点において、成長管理は再考すべき課題を含んでいることも既に指摘されていた。

(2) 成長管理の問題点

その後、一部の自治体で成長管理の一種の濫用が指摘されたこともあり、最近に至っては成長管理に対して下記のような問題点を複数の研究者が指摘するようになった。

1)安易な導入：成長による学校不足、水不足などの諸問題に対し、対症療法的、場当たりに成長管理策が導入されている。都市化の予測が的確になされず、地域の将来像や長期計画がきっちりと議論されていないところに問題の本質がある<sup>4)</sup>。

2)負担の転嫁：開発許可取得の時間増や追加的インフラの要求により、ディベロッパーが必要以上の負担を強いられる場合もあった<sup>5)</sup>。自治体側は基盤整備コストを安易にディベロッパーに依存するようになった<sup>6)</sup>。

3)的外れな政策：最終目標であるスプロールの解消

は実現できていない<sup>9)</sup>。成長管理によって期待された資産価値の向上も統計的な有意性を持って検証されているわけではない<sup>7)</sup>。また、成長によって発生すると思われた問題は、実行された成長管理政策だけによって抑制できる性質のものではなかった<sup>8)</sup>。

4) 広域的視点の欠如：州や地域レベルの広域的な計画不在が、地方自治体レベルでの成長管理の乱立を招いた。各自治体は周辺自治体への影響を考慮せずに意思決定したため、各所で非効率が生じた<sup>9)</sup>。

### (3) 成長管理からスマートグロースへ

このような問題点が明らかとなった結果、従来型の成長管理政策を推進するインセンティブが薄れる傾向が見られるとともに、一部の成長管理政策は、下記のような改良を加え、スマートグロース的な要素を持ち始めた。

#### 1) バランスの考慮

たとえば、オレゴン州ポートランド都市圏で現在採用されている成長管理政策は、7項目（安全で安定した近隣、調和のとれた交通手段の選択、自然とのふれあい、きれいな空気と水、将来世代への資源、強力な地域経済、芸術や文化とのふれあい）を都市計画の評価の視点としており、これら様々な要素のバランスをとりながら、地域全体の発展を管理しようとしている<sup>9)</sup>。従来の成長管理と比較して、経済やコミュニティの面に重点が置かれている。

#### 2) 広域性の考慮

一部の州では、既に70年代から州レベルでの広域的な成長管理政策が実施されており（例えばバーモント(70～)、フロリダ(72～)、オレゴン(73～)）、現在ではその数も増加している。政策の内容は州ごとにかなり異なるが、基本的に各地方自治体などにスプロールを軽減し、コンパクトで環境指向の高い開発を行うよう要求している<sup>10)</sup>。最近では、州の成長管理はさらに総合化が進められ、州の関与が市町村の計画において強くなってきたことは一つの大きな傾向である。その中でも97年にメリーランド州において、州の成長管理計画を引き継ぐ形で、後述する代表的なスマートグロース制度が導入されるに至った。

### 3. スマートグロースの展開

#### (1) Sensable growth へ

以上のような成長管理からスマートグロースへの計画理念の推移は、90年代の中頃から発生したが、両者の境界は明確なものではなく、誤って記述されるケースも多い。スマートグロースという用語自体が初めて用いられたのは、94年にコロラド州知事によって示された smart growth and development initiative<sup>11)</sup>と思われるが、これは法制化に至らなかった。具体的に動きが見られるようになるのは、97年に Urban Land Institute (ULI) と the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) がスマートグロースの推進を表明してからである<sup>1)</sup>。また、スマートグロースという計画理念に関心を示したのは、成長管理政策が数多く導入された西海岸地域ではなく、むしろ都市化の歴史の古い北東部の地域であった<sup>11)</sup>ことは興味深い。

その政策がスマートグロースと呼べるかどうかの条件は、1) 環境、2) 財政、3) 経済・社会面の3要素において、良好な都市地域を実現するための計画理念が含まれていることにある<sup>12)</sup>。この3要素を満たしていくのは、確かに相当なスマートさが要求されるよう。環境と個人の資産確保に重点が置かれた成長管理と比較し、都市・コミュニティの活性化や財政面での健全性に重点が置かれている。また、その成長に対する姿勢としては、managed growth という考え方から一歩進んで、sensible growth<sup>13)</sup> (分別のある成長) という言葉で表現されている。以上のことをかみくみだけば、スマートグロースは、利益の見込める開発を環境に配慮し、コミュニティの目的に対応して行うことと定義することができる<sup>13)</sup>。

#### (2) 「成長管理」対「スマートグロース」

成長管理からスマートグロースへの移行がスムーズに進まず、コンフリクトが生じている地域もある。たとえば、アリゾナ州フェニックス地域は、90年代後半都市成長率が全米の中でも最も高く、計画面での何らかの対応が早急に必要であった。成長管理を提案しようとするグループは、都市成長の境界線を定めようと試みているが、十分な署名を集めることがまだできていない。これに対し、成長に対してより容認性の高いスマートグロース政策 (growing smarter program) が別のグループによって後から提

案され、98年に先に可決された。アリゾナ州は98年に州の環境保護のために2億2千万ドルを拠出することを決めたが、上記プログラムをこの予算とリンクさせたことで、支持を集めることができた<sup>14)</sup>。

### (3) スマートグロースへの財政的補強

アリゾナの例にも見られるように、予算措置がスマートグロース政策の行方を占う上で大きな意味を持っている。現民主党政権(副大統領ゴア氏)は「より活性化したコミュニティ(more livable communities)」政策を推進するために、99年に重点的投資政策を発表した。これは、今後5年間で7億ドルの「よりよいアメリカのための債権(better America bonds)」に関わる免税措置を、公園、空地、水供給、元工業用地の整備を対象に実施するものである。関連する民間投資も含めれば100億ドル程度の投資規模になり、これに平行して道路改良、公共交通整備にも61億ドルが投下される<sup>15)</sup>。これら予算の配分先は実質的にはスマートグロース政策を推進する自治体であり、政策の財政的裏付けとなっている。

## 4. スマートグロースの実例

ここでは州レベルのスマートグロース政策の代表事例といえるメリーランド州のケースを取り上げ、その内容について検討を行う。メリーランドは首都ワシントンDCの北東部に接する開発可能な平原の多い州で、中心都市のバルチモアは年間1万人のペースで郊外化が進み、今後25年間でおよそ2,000平方キロ以上の自然地及び農地が州中部だけで失われることが予想されている<sup>16)</sup>。

メリーランド州では92年に成長管理を採用したが、97年にはそれをスマートグロースへと改訂した。その政策の中心は98年10月に設定されたpriority funding area (PFA:優先投資地区)で、ここに交通・住宅・上下水等の社会資本、経済開発に関する州(連邦)の資金を、成長を支えるために集中的に投下することとした。PFAに指定されたのは、バルチモア・ワシントンベルト地帯を中心に、既存の都市域は自動的にこのPFAに含まれることになった。当面の予算規模は16億ドルであり、PFA指定地域外に州予算によって成長をサポートするよう

な社会資本整備は実施できなくなった<sup>16)</sup>。

この一方でPFAに指定されない農村部ではrural legacy program (RLP:農村部保全計画)を定め、州の資金で未利用地や農地の保全を行っている。既に3,800万ドルが75平方キロの保存のために拠出されている<sup>17)</sup>。

以上のように、このケースでは州全体の予算規模を変えようというのではなく、経済発展のための資金をPFAを中心に投下しようという配分の考え方に特徴がある。スプロール阻止のためのドラステックな政策転換であり、このような政策が実施可能となったのは、州知事の強い指導力と、旧都市部(PFA)における民主党の基盤があったためといえる<sup>17)</sup>。また、立地規制でスプロールに対処しようとしているのではないことも大きな特徴の一つである。ディベロッパーはどこを開発しても良いのだが、旧都市部を選択することのインセンティブが高まるように配慮されている<sup>18)</sup>。Infill型開発を進め、都市のコンパクト化を進めるには有効な方策であると思われるが、今回PFAに指定されなかった地域では、発展から取り残されてしまうのではないかという危惧も強い<sup>17)</sup>。

以上のことから、現在のメリーランド州はスマートグロースの成立可能性と、計画的政策が都市形態を変える事ができるかどうかという命題に対する巨大な実験場になっているといえる。

## 5. スマートグロースの課題

メリーランド州のスマートグロースに関する評価は、現在のところ概ね好意的である<sup>19)</sup>。しかし、中には批判的意見もあり、低密度地域への都市化の流れはどのようにしても止める事ができないという悲観的観測<sup>17)</sup>もある。

スマートグロースという考え方がまだ浸透していないこともあり、各地でまだ様々な誤解が見られる。特に、一部の成長管理政策が残した影響か、スマートグロースが地域の活力を削ぐものではないかと警戒されることが多い。また、成長境界を設定する事のみを指したり、社会基盤整備を放棄することであると思込まれるケースもあり、バランス有る成長を目標とした総合的な政策であることがなかなか伝わっていない<sup>18)</sup>。また、スマートグロース自体が環

境保全や活性化などの多様な目的を内包した計画理念であるため、そのいずれを成果として期待するかが各個人ごとに異なり、政策には同意したが結果には十分に満足できないという住民の割合が高まる可能性も指摘されている<sup>19)</sup>。いずれにしても、スマートグロスという計画理念が広い理解を得ていくためには、スプロールにはコストがかかっているということが、まず、広く認識される必要がある<sup>20)</sup>。

## 6. おわりに

本稿では米国を対象に、スマートグロスへの計画理念の変化に焦点をあてた。これは、環境から経済活性化へと計画の軸足をずらすとするもので、類似した動きは、近年、他の国でも観察することができる。英国のEU内部での競争力を意識した計画制度の運用<sup>21)</sup>や、わが国の都市計画法改正も広い意味でこれに該当しよう。そこでは計画が経済発展のためのツールであることが期待されるようになってきている。

このような計画理念の推移に対し、現在までも課題とされてきたスプロールに対してどのような態度をとるかは注意深く考える必要がある。スマートという英単語には「機敏な、気の利いた」という本来の良い意味の他に、「ずる賢い」という意味も有る。秩序をうたった計画理念のもとで、無秩序化が進展するのを容認する事の無いよう注意が必要である

本研究は、平成11～13年度文部省科学研究費補助金（基盤研究(B)(2)）の補助を受けて実施したものである。

## <参考文献>

- 1) Pawlukiewicz, M. :What is smart growth?, Urban Land, June, pp.45-48, 1998.
- 2) Hayward, S. :Growth control, CBIA Journal, Fourth quarter, pp.18-20, 1998.
- 3) 谷口守: 都市の成長管理手法の発展と課題, 土木計画学研究・講演集, No.15, pp.233-238, 1992.
- 4) Porter, D. :Managing growth in America's communities, Island Press, 1997.
- 5) Daniels, T. :When city and country collide, Managing growth in the metropolitan fringe, Island Press, 1999.
- 6) Levinson D. :The limits to growth management: development regulation in Montgomery County, Maryland, Environment and Planning B: Vol.24, pp.689-707, 1997.
- 7) Debating growth management, Journal of the American Planning Association, Vol.58, No.4, 1992.
- 8) Bradshaw, T. :Is growth control a planning failure?, University of California at Berkeley, IURD, Working paper, No.590, 1993.
- 9) インタラクティブまちづくり研究会 : 米国オレゴン州、広域行政機関「メトロ」の実践、広域成長管理と都市マネジメントと GIS 活用, 1999.
- 10) Porter, D. :The states: Growing smarter? ULI on the Future: Smart growth, the Urban Land Institute, pp.28-35, 1998.
- 11) States takes action to limit sprawl: New urbanism provides alternative vision for growth, New Urban News, Vol.3, No.2, 1998.
- 12) Lee, D. Jr.: The efficient city, Impacts of transportation on urban form, Paper submitted for Transportation Research Board 2000.
- 13) Guiding growth, Building Design and Construction, December, p.10, 1998.
- 14) Colton, A. and J. DiTullio :Arizona gets religion, Planning February, pp.4-8, 1999.
- 15) Clinton budget pushes smart growth, open land, Planning, February, pp.24, 1999.
- 16) Glendening, P. (Governor of Maryland) :Conserving neighborhoods--Maryland's approach to controlling suburban sprawl, <http://www.gov.state.md.us/gov/message/html/growth.html>, 1999.
- 17) Rob, G. :The state vs. sprawl, Governing, Vol.1, pp.18-23, 1999.
- 18) Urban Land Institute: Smart growth, Myth and fact, 1999.
- 19) Ellison, C. :The challenges of smart growth in Charrles county, Maryland, Land Development, Spring-Summer, pp.13-15, 1999.
- 20) National Association of Local Government Environmental Professionals: Profiles of business leadership on smart growth, New partnerships demonstrate the economic benefits of reducing sprawl, 1999.
- 21) Alden, J. :The changing institutional landscape of planning in the United Kingdom and European Union, The paper presented at special lecture in Okayama Univ., April, 2000.
- 22) 日本都市計画学会: 都市計画制度に関する提言, 1999.