

## IV-46 英国における都市再生思想とその受容可能性

北海道大学工学部 正員 加賀屋 誠一  
 サウスバンク大学(ロンドン) アリ・パーサ

### 1.はじめに

今後のグローバルな環境を守るためのアジェンダ21がリオデジャネイロで議決されてからすでに3年が経過した。アジェンダ21は持続的な開発に対して地球規模の転換を促す総合的な青写真ともいえる。

土木の分野から考えると、それはワイズユースのための広範な環境創造プログラムであるといつてよい。人口増加、環境、公害そして社会経済的活動などを考えると、開発政策は、人間の生活環境と深く関わり合いをもたなければならないからである。

ここ20-30年にわたり、英国の都市は大きな変革をおこなってきた。それは主として持続的開発の一例ともいえる都市荒廃の問題に対して新しい挑戦であり、都市再生(urban regeneration)と総称される。

ここでは、英国での80年代からの地域計画思想と実践を紹介し、わが国での受容可能性について論議するものである。

### 2.1980年代の英国での都市再生

英国での1989年代からの都市再生政策の社会的政治的背景としては1979年以降の保守党政権の台頭があり、その代表的な政策はサッチャリズムといわれるサッチャー前首相下での改革であった。ここではi)国民経済の再構築の計画、ii)製造業から都市サービス産業への転換に対する対応、iii)市場の自由化への対応、iv)失業の増加による非抑制的地域計画政策などが実際におこなわれた<sup>1)</sup>。

現在日本においても、経済成長率の停滞による新たな地域開発政策を模索し始めている。その考え方は日本型グラウンドワークの先駆けともいわれるグラウンドワーク三島実行委員会の活動や世田谷まちづくりセンターによるワークショップなどが実践例として現れている<sup>2)</sup>。また、最近、首都移転論議が盛んであるが、北海道での苫東移転論などは、考え方としては、英国での都市再生の思想に近いといえる<sup>3)</sup>。

都市再生の思想には、数多くのファクターが寄与している。最も重要なものは、雇用機会の大規模な損失であり、国際競争、技術革新、利害の変化そして交換レートは英国の伝統的な工業活動を停滞させた。英国での都市再生は政府の新しい機構改革、企業、地方自治体、ボランティア組織の協力など弾力的組織創設と数多くの新施策から成り立っている。

### 3.都市再生の計画過程

都市再生の施策はいくつかの挙げられるが、それらのプログラムについて設立あるいは開始、さらにその変遷について表に示すと表1のようになる。

表1 英国での都市再生の計画とその過程

年	1980	1985	1990
City Action Teams		◎('85)	----->
Inner City Initiatives		◎('86)	----->
Action for Cities Initiatives			◎('88)----->
Urban Development Grant	◎('82)		-----↓
Urban Grant			◎('88)----->
Urban Regeneration Grant		◎('86)	----->
Enterprise Zones	◎('81)		----->
Specified Planning Zones		◎('86)	----->
City Grant	(その後EPへ)		◎('93)
City Challenge			◎('91)----->
Urban Development Corporations		◎('80)	----->
English Partnership			◎('93)
Single Regeneration Budgets			◎('94)
Ground work Trust	◎('81)		----->

注) ◎('81)----->は開始年および継続を表す。

これをみると、1980年代初頭に始まった都市再生政策が1985-86年に第1段階、さらに1993年以降第2段階を迎えていることがわかる。これらは主としてDoE(環境省)の主導下で実行の政策でもある。

Ideas of Urban Regeneration in United Kingdom and Its Acceptability  
 by Seiichi KAGAYA and A. R. Ghanbari PARSA

4. 都市再生政策の概要

(1) 都市政策実施とインパクト

DoE による都市再生計画の主要な部分を実施している。都市政策はロンドンを含むかつ多くの都市で行われている都市活動チーム(City Action Team-CAT)、都心計画事業(Inner City Initiative-ICI)、および都市計画事業(Action for Cities-AC)などである。

表2 DoE の主要都市再生計画

<b>都市再生施策(1) CAT</b>
目的; 技能訓練、教育そして失業の軽減。都心地域での個人投資を増加して都市再生をおこなう。
<b>都市再生施策(2) ICI</b>
目的; 失業問題地域での部門結合をおこなうための集中化
<b>都市再生施策(3) ACT</b>
目的; 都心部地域での再生を推進する為の総合計画プログラム
基本的に、都心再生プログラムの推進は公的セクターの①土地獲得、②土地埋め立て、③社会基盤の改善④個別部門の投資を活性化することなどに対する支援でなされる。さらにこれらは DTI(貿易産業省)、地方政府、労働省などに支援されている。
(2)DoE が関わる都市再生施策
上述した都市再生施策を目的ごとにまとめると次の表3 および表5 のようになる。
表3 DoE の都市再生施策の目的 (その1)
<b>都市開発助成制度(Urban Development Grant-UDG)</b>
目的: 1981年一単独では利益を創出することができない地域での政府援助で個人投資を誘発。 1988年一都市助成(Urban Grant-UG)に変更。
方法: 地方自治体を支援のために75%政府助成。個人デベロッパーと共同事業。都心地区での投資を確保。
状況: 1983年から1987年までに239事業が公的部門に12,000万ポンドの投資が適用。工場、倉庫、商業関係事務所、住宅等を含む開発に個人投資として48,900万ポンドの結果をもたらすことが予測。
<b>都市再生助成制度(Urban Regeneration Grant-URG)</b>
目的: 伝統的産業の荒廃で影響を被る地域での個人投資家による大規模な開発を推進のため。
方法: 助成は開発費用を支援。そしてデベロッパーへの直

接的に支払われる。

状況: この計画はUDGとDLGに併行におこなわれるように1986年住宅計画法の結果として導入。このシステムはより古い工業地域の再生にも適用。

条件: 工業地域の再生あるいは一群の建築物に関連した計画。開発地域の最小規模は地域面積8haあるいは建物面積23,000m<sup>2</sup>である。開発は完成時地域に明確な便益を提供。財政が私的部門で確実でないならば適用。

**企業体地区(Enterprose Zones-EZ's)**

目的: 規制緩和によって開発を助長するため実験的な方法として導入された。税負担を軽くすることによって商工業のための土地を開放。

方法: 誘発は事業税からの控除を含む。そして建設への資本支出の100%税控除をも含む。当初のものは、10年間の時限のついた計画。計画制度もまた自動的に開発の多くのタイプを選択できる弾力的なもの。

状況: 32ゾーンが1980年代と1990年代を通して行われた。現在4ヶ所が続いており、さらに今後3ヶ所設立される予定。

**簡略化計画地区(Simplified Planning Zones-SPZs)**

目的: 1986年住宅計画法の下に地方自治体で作成。そのおおよび計画はデベロッパーによって発議され地方自治体方法によって採用。代替的に、地方自治体が自らの計画を作り、いずれも場合もそれをPR。10年の期間で終了。その後、いくつかの既存計画を統合することで新計画が認可。

表4 現在の企業体地区

ゾーン地域	終了年	規模(acres)	行政体
Inverclyde	'99	274	Inverclyde DC
Strathclyde			
Lanarkshire (Ravenscraig)	2003	507	Lanarkshire Dev Agency
Northwest Kent	'96	60	English Partnerships
Chatham Maritime			
Sunderland	2000	150	Tyne & Wear Dev Corp. Sunderland CC
Tyne & Wear			

表4は現在の企業体地区の計画とその規模、行政体を表している。

表5 DoEの都市再生施策の目的(その2)

都市助成制度(City Grant-CT)

目的：都心部での個人投資を助長するための計画。  
 方法：直接的にやる気のあるデベロッパーを支援するために支払われる。便益は都市地域に発し、補助なしではできないような開発に助成。

状況：トークステト(リバプール)とブリキストン(南ロンドン)に初めて導入。米国の都市開発助成制度(American Urban Development Aid Grant)をモデル。この誘導は、開発コストと完成時の便益の間の差をカバーするために計画。誘導計画は特に住宅地と商業地域を含む都心部不動産開発によるリスクを最小を基本。その結果は総合的というより部分的なもの。CGの運営の責任は、1993年設立した新英国パートナーシップに継続。

都市の挑戦としての都市助成(City Grant/City Challenge-CG/CC)

目的：衰退都心地域を転換するための助成。また地域住民の生活の質を改善。

方法：DoEによる求められた付け値で2回の競争。私的、公的そしてボランティアを含めた地方事業体と地方コミュニティのパートナーシップを作ること。最終的な成功を達成するための集中化、都心問題を解決するための想像性と創造性アプローチを増進。

状況：ロンドンでは、最初の段階でリーワイシャムとタワーハムレット地区が助成獲得に成功。そして1997年までの5年間の期間。各パートナーシップは、目標と目的の達成度に応じて5年間750万ポンド/年を授受。Estate Action、Urban Programme、CAT、CG、Derelict Land Grant、私的住宅更新事業、住宅公団を含む。事業の助成過程を単純化すること、合理化することによる資源の効果的な利用を検討。

都市開発事業団(Urban Development Corporations-UDC)

目的 UDCで扱われる土地は再生する土地や社会基盤および整備のための土地。迅速な開発のため、英国UDCs  
 方法： は全計画を受けもち、その地域の開発管理組織。UDCsの目的と活動は地方自治体によって実行される計画と開発管理を一足飛びに行うための代替的計画システムの操作。

状況： 都市開発事業団は特定の計画された都心地域の再

生を行うために設立。初めてのUDCはロンドンドックランド開発事業団(LDDC)で知られるロンドンドックランドで開始。その他に11のUDCsがイングランドで実施。

英国パートナーシップ(English Partnerships/Urban Regeneration Agency-EP/URA)

目的：社会経済的再生に特に効果を与える戦略的計画、混合利用の関する良好な計画と設計、内部投資を求めることができる様々な減免措置を支援。

方法：①パートナーシップ投資の評価検討、②ジョイントベンチャー、リスク分割と報酬、③ローンとローン担保、④市場と採算可能性研究そして環境監査を含む助力、アドバイス

状況：1993年住宅・都市開発法が成立し、都市再生庁(Urban Regeneration Agency)が設立。EPはURAを空地や放棄地の再生へのより統一した方法を示すために名称変更。この局は空地や放棄地の更新を地方自治体、私的セクターそして再生に関連する他の組織とのパートナーシップによって行う非省的機関。

単一再生予算(Single Regeneration Budgets-SRB)

目的 政府と地方の長期的パートナーシップ、地方自治体および地方共同体のより密接な連携、計画のより首尾一貫性、  
 方法： そして都市予算地域的に円滑実施、地域での異なった都市組織の行動の統一化。新しい政策は競争、便益評価、パートナーシップ、総合化の4点に焦点。

(3)英国での都市再生事業の特徴と問題点

以上、英国での80年代の誘発的都市政策についてその総合的な概要を示したが、ここでその特徴と問題点についてまとめてみる。まずその特徴であるが、次のような点が挙げられる。

1)地方分権と権限委譲：1980年初頭の保守党政権では、小さな政府づくりが積極的に導入された。サッチャーリズムの基本的考え方の1つといってもよい。ここでは、地方自治体、特に各都市に活力ある計画を求めている。それはDoEを中心とした指導の中に各計画の競争原理の導入、新しくかつ科学的な計画案評価方法が明確に存在していることわかる。そして、助成や補助は従来の各都市の規模を基準とした按分方式を改め、計画案評価によるゼロサム方式に近い形をとっている。また、政府の機関の各都市への分散化も進んでいる。例えば全国40もの事業主体が存在するグラウンドワークの本部はロンドンではなくパー

ミンガムにあることもその一例である。

2)民有化:小さな政府づくりは国で管轄する様々な事業を積極的に民有民営化に変えたことである。都市再生のプログラムのほとんどは、政府補助や助成が民間や個人の投資を促すものでなければならない。すなわち、再開発事業が市場価値を評価できなければならないのである。積極的な民有化は国鉄民営化にも現れている。ロンドンをはじめ大都市均衡路線はすべて国鉄から私鉄経営に移管している。ここではさらに収入が見込まれる部分をより拡大させようとする誘導政策がある。

3)総合的・絶対的計画組織:都市再生事業は、そのほぼ大部分を環境省(DoE)の下で行っている。いわばDoEはその計画の指導に絶対的な権限を持っている。そしてここで検討されたように、様々な事業・施策が実現されてきた。つまりDoE都市再生事業を英国での最も重要でかつ可能性のあるものと位置づけ、様々な試行を試みてきたのである。これまで行ったことは、彼らの計画実験ともいえる様々な試みであった。その中で現在計画の思想を集約しつつある。それは国、地方自治体、民間企業、地域住民等のパートナーによる計画づくりと事業の実践である。現在新たな事業として統合的な形を作りつつある英国パートナーシップ(EP)はその考え方に近づく典型的な例ともいえる。

一方、ここでの問題点を指摘しておく。

1)前述したように、各事業施策は多岐多様であり、かつダイナミックに変化してきている。したがって、計画づくりはそれに対応する迅速かつ時流にあうことが必要となる。すなわち、即応性は高いが、長期的な効果計測と評価が難しいことがいえる。

2)事業内容についても、主として都市再生および都市再開発が中心となっている。フランス等でみられる新都市づくり等の新しい都市計画を求める声強いこともここでは指摘できる。

## 5.政策の日本における受容可能性

### (1)日本における現状と英国との比較

日本の都市再開発手法は基本的に西欧諸国の方法を参考に作られているが、再生、修復、保全というより再開発といった考え方がどちらかという強い。ここでの再開発は、市街地をクリアランスして合理的に使用することで、既存の建築物をすべて取り除き、地区にふさわしい建築物、公共施設、オープンスペースを形成するものである。この

方式は、どちらかというアメリカ方式ともいえるもので、前述した英国方式は、再開発というよりは修復、保全という考え方が強い。すなわち、建築物の部分的なクリアランス、建物の修理改造、設備に近代化による整備が中心である。また部分的な補修のみで、現在の良好な状態をよりよくする保全という考え方もその中心となる。

日本と英国の現在の考え方には基本的な違いがあるが、低成長を迎えたわが国においても、社会経済的な背景で空地の利用、放棄地の再利用、建築物の再生等の計画への導入の重要視されるであろう。

現在、日本での再開発事業に関わる法律は、改造型として都市再開発法、住宅地区改良法、都市計画法での特定街区、建築基準法での総合設計、中小小売商業振興法による中小企業高度化事業等、また補修・保全型として、過密住宅地区更新事業、土地区画整理法による土地区画整理事業、居住環境整備街路事業等がある<sup>4)</sup>。さらに、都道府県や市町村のまちづくり、景観保全等の条例があり、それらの事業を有機的に組み合わせることによって計画的な検討が行われている。

一方、事業資金であるが、都市再開発法では地方債や建設資金貸し付け、不動産取得税の軽減などの公的援助がある。また民間の建築投資を円滑に再開発に向かわせるため、市街地再開発促進区域制度、再開発事業に至らない地区の開発促進も都市計画上市街地再開発促進地域として位置づけている。また市街地再開発組合および個人施行の再開発事業も推進している。さらに施行区域の用件の緩和、高度利用地区の指定なども配慮されている。

英国との違いをまとめると次のような点がいえる。

1)日本の場合の都市再生は主として改造型都市再開発が主であり、英国では補修保全型都市再生である。

2)日本の場合、統合的な計画手法適用はかなり難しく、建設省都市局が中心に政策立案を行うが、英国は環境省での統合的計画手法が都市再生事業の中心となる。

3)日本の場合、民間活力を期待はしているが、官民それぞれの独立的な制度になっている。英国の場合は、パートナーシップをはじめから位置づけした方法を採用している。

4)日本の場合、補助、助成等は都市の規模や、計画の規模という形態を重視した考え方になるが、英国の場合、計画の内容評価による決定となる。

5)日本の場合の再開発への関与は制度や法律的な枠のチェックが中心となるが、英国の場合、当初は積極的参加型、その後自立性を重視した関与となる。いわば、管払い下げ方式ともいえるものである。

6.都市開発事業団による計画実施

(1)都市開発事業団(UDC)の事業



図1 都市開発事業団の立地地域

ここでは、現在最も大規模でかつ実績の多い施策の1つであるUDCの事業について紹介し、その効果について検討を加えていくものとする。

UDCは1979年に計画が公にされた'80年代の新施策の先駆けとなる事業計画である。その事業計画地域を図1に表す。これは特別な立地に関連した新しい組織を作り、工業や商業の開発を誘発しながら効果的な利用を考えていく再生である。また住宅団地や社会施設などもあわせて整備することが特徴である。また政府の地域計画に関わる専門家が、大量に動員され実際の計画の携わり、また国内の民間投資のみでなく、海外からの投資も投入する方法を採っている。一部の研究者はこの計画方法は、地域の民間部門に大きな活力を与え、政治的安定性を得たとしている。UDCは地域内に立地するように企業に働きかけるため、財政的融資を提供することができる<sup>5)</sup>。

表6は現在までに指定されている地域における計画規模、計画人口および計画就業人口を示している。

これを見ると最も大きな地域を有する Teeside から小地域である Plymouth まで規模は様々であることがわかる。また参考に千葉県企画庁で事業実施している幕張新都心事業と比べると、規模、居住人口は同等のものがあるが、従業人口は、幕張が大きいことがわかる。

表6 UDCの計画規模

	計画地域	計画人口	計画就業人口
Birmingham Heartland	1000	12500	不明
Black Country	2598	35405	53000
Bristol	420	1000	19500
Cardiff Bay	1093	5000	15000
Central Manchester	187	5000	15300
Leeds	540	8000	不明
London	2150	40400	27213
Merseyside	350	4500	4500
Sheffield	900	3000	18000
Teeside	4858	4000	不明
Trafford Park	1267	400	24468
Tyne and Wear	2375	4500	40115
Plymouth	67	不明	不明
幕張	1290	26000	150000

図2は都市プログラムとUDCの間の財政バランスにおける変化を表したものである。また表7は各UDCへの助成について表したもので、各事業団への補助は均等でないことがわかる。

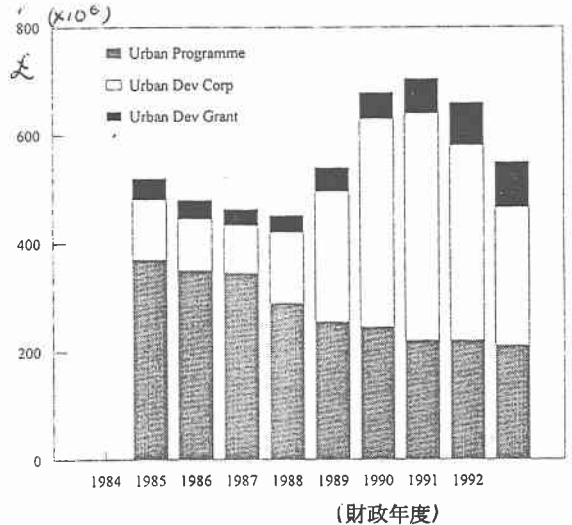


図2 都市プログラムからUDCへの資源の移動

これを見るとLDDCは政府から特別多い便益を受けていることがわかる。すなわち他のUDC全部の合計より多いことがわかる。表8はUDCにおける支出の内訳を示したものである。土地取得は整地と環境改善を含む。道路は他の交通やその基盤整備を含んでいる。

表7 1989年～1992年UDCの助成(×10<sup>6</sup>ポンド)

	1989-1990	1990-91	1991-92
BCDC	31	32	33
CBDC	29	31	34
CMDC	11	14	16
LDC	8	14	8
LDDC	256	332	225
MDC	23	24	25
SDC	10	19	13
TDC	36	38	36
TPDC	17	29	30
TWDC	36	38	36

注) BCDC;Birmingham Heartland, CBDC ;Cardiff Bay  
 CMDC;Central Manchester, LDC;Leeds, LDDC;London,  
 MDC;Merseyside, SDC;Sheffield, TDC;Teesside,  
 TPDC;Trafford Park, TWDC;Tyne and Wear

表8 UDCの支出[1990-91] (×10<sup>6</sup>ポンド)

	土地取得	道路	住宅	個人補助	運営	合計
BCDC	16.7	1.4	0.7	3.8	5.2	27.8
CBDC	-	3.6	-	-	5.7	24.9
CMDC	7.6	-	0.6	3.5	2.3	14.0
LDC	5.7	4.7	-	1.6	2.0	14.0
LDDC	25.0	244.0	38.0	0.3	25.2	332.5
MDC	14.3	2.3	1.1	1.3	5.0	24.0
SDC	7.7	4.1	0.2	4.1	2.9	19.0
TDC	20.6	9.7	0.3	1.9	5.3	37.8
TPDC	13.1	6.7	0.1	5.7	3.4	29.0
TWDC	25.0	1.0	0.3	6.6	4.9	37.8

注) 表8の注に同じ

これによると、一般に土地取得のウェイトが強いが、ドックランドの場合、道路等の交通施設整備に大きな投資をおこなっていることがわかる。

また、この投資は個人投資のための誘発的な働きをするもので、例えば公的資本と民間資本に比率は、LDDC の場合5:1の割合となっている<sup>6)</sup>。

## 7.まとめ

以上、英国における都市再生の考え方と実際の事業の例を述べてきたが、まとめをおこなうと次のようになる。

1)英国の都市再生事業の多くは1980年代にその多くが導入され、多くの事業が、主としてDoEの極めて強いイ

ニシアティブに基づいておこなわれている。

2)その特徴をあげると、地方分権と権限委譲および規制緩和、民有・民営化施策、総合的計画組織による実現等があげられる。土地利用は放棄地や空地が中心となる。

4)英国の都市再開発は、その多くが都市再生であり、日本で多くみられる改造型よりむしろ、補修・保全型である。

5)都市再生事業の最も一般的なUDCをみると、ロンドンドックランドがその予算の過半数を占めており、また、その配分には明確なウェイトが現れている。

## 8.参考文献

- 1)Ali Parrsa; Urvan Regeneration in the UK in the 1980s, Lecture note in South Bank University, 1995.
- 2)北海道自治研修所愛; 共に地域をつくる、政策研究シリーズ10、1995.
- 3)大西隆; 首都移転問題を考える、人と国土、1995.11,pp31-38.
- 4)建設省都市局都市再開発課編; 都市再開発崩壊説、大成出版社、1977.
- 5)Y.Rydin;The British Planning System,1994, pp335-366.
- 6)加賀屋誠一、他2名; 連合王国における持続的開発と環境評価の現状、土木学会北海道支部論文報告集、No.50,1994,pp842-847.