

都市再生施策に関する一考察 — 英国の経験に学ぶわが国の施策展開のあり方 —

花 輪 宗 命

はじめに

2001年春に成立した小泉内閣は、バブル崩壊以降活路を見出せないでまま低迷を続けるわが国の経済社会を、活力ある回復軌道にのせ、持続的な発展を遂げられるよう、国・地方を通じた経済・財政構造改革に取り組んでいる。そのための重点施策の一つとして「都市再生」を採り上げ、中でも東京や大阪などの大都市圏を、経済活力にあふれた都市に再生して、日本経済全体を持続的な成長軌道に乗せる牽引車とするべく、各種の政策提言をまとめ、8月までに二次にわたる再生プロジェクトを決定している。

「都市再生」の課題は、既に1998年3月に閣議決定した第5次総合開発計画の中でも、今後積極的に取り組むべき重点課題として挙げられており、その必要性については、論をまたない。しかし、これまでのところ採られている再生への戦略は、経済の活性化に軸足を置いたものが主流であり、その手法も、都市基盤整備や既存市街地の再開発に向けて公共投資を行う従来型のものが中心となっている。経済の立て直しが急務であることには異論をはさむ余地もないが、「都市再生」との取り組みの狙いが、経済活性化の側面に傾きすぎているのではないかという点については、現在採られている再開発投資を中心とする政策手法の効果とともに、少なからず疑問なしとしない。そもそも都市は誰のためにあり、市民は都市に何を期待し、望ましい都市の形成に向けてどのように関わっていこうとしているかという基本的な点について、実態の把握や視点を欠いたままの取り組みでは、期待した程の効果を生まないばかりか、予期しなかった問題を招来するようなことが懸念されるからである。

成熟社会における都市政策は、単に一定の都市という限られた地域の課題解決の方策にとどまるものではなく、まして近視眼的な経済活性化対策でもない。「都市再生」の必要

性と必然性は、広く国土政策或いはグローバルな視点からとらえていくべきものであり、また、都市政策の長い歴史と発展の積み重ねの上に位置付けられるべきものである。改めてそうした視点に立って見ると、「都市再生」との取り組みに当たっては、どのようにこれを進めていくべきか、また、どのような点に留意していくべきかが明らかになってくる。

本稿では、わが国の都市政策の系譜を簡単に振り返り、都市政策に関して常に世界の先端に立って新たな道を切り開いてきた英国の事例を参考にしながら、現在の最重要課題の一つである「都市再生」との取り組みのあり方を考察していきたい。

1. わが国の都市政策の系譜

現在検討されている「都市再生」施策について、その位置付けや特色を分析するには、戦後の都市政策の道筋を大まかに辿り、それとの対比でこれを明らかにしていかなければならない。

(1) 戦後の都市政策－首都圏整備計画の変遷

わが国の都市政策、それも体系的・計画的な取り組みの経緯を辿るためには、先ず、東京を中心とした首都圏整備計画の変遷を概観しておかなければならないであろう。

戦後の復興期には、首都の広い範囲が空襲で灰塵に帰したのを契機として、戦前にも議論されたことのある計画的な都市づくりを進めるべきだとの意見もあった。しかし、戦後期の混乱に紛れて多くの人口が東京に流入し、計画的なまちづくりとは殆んど無縁の都市が生成・拡大していった。その結果、昭和28年には、東京都の人口は747万人と戦前の最高水準を上回り、年間3%以上という異常な増加率で膨張し続けた。このため、広域的な視点で計画的な対応が強く求められるようになり、昭和31年首都圏整備委員会が設立され、その下で昭和33年首都圏基本計画が策定された。

首都圏整備基本計画は、中心に位置する東京への都市機能の集中を抑制し、複数の衛星都市を広域的に配置して、東京に集中した都市機能の受け皿とする構想を、行政計画の中に位置付けた最初の計画となった。この多心型構想は、後述する英国の1950年代のマス

タープランに範をとったものであった。その後、既成市街地での人口増加を要因となった大規模工場や大学等の郊外移転を促す「工場等の制限に関する法律」も制定された。しかし、昭和43年の第二次首都圏基本計画では、英国の都市計画に倣ったグリーンベルト確保構想が実現不可能との見通しとなったためこれを放棄し、他方で既成市街地の機能を業務管理機能に特化させる方向を打ち出した。

しかし、都心部に対する過度の業務管理機能の集中は、様々な非効率と不均衡を生み出したとの反省が起り、都心部に集中した業務管理機能を、区部の副都心や郊外に育成する業務核都市に誘導する首都改造計画が、昭和60年に策定された。一方、東京への諸機能の一極集中問題については、次に述べる国土政策の中で解消を図る試みが繰り返された。

このように、わが国の「都市政策」の中心課題は、一貫して首都圏における過密問題に如何に対処するのかということに終始し、少なくとも1990年代後半に入るまでは、東京も含む大都市を再生して、再活性化を図るといような発想は皆無に近かったと言ってよい。

(2) 「全国総合開発計画」の展開

わが国の都市政策に関し、いわばその対極をなす基軸を形成する試みとして、もう一つ大きなかわりを持つのが、国土総合開発計画法に基づく「全国総合開発計画」である。戦後の復興期を乗り越え、東京を始めとする大都市を牽引車に、しっかりとした経済成長基盤を固めていった1950年代を経て、わが国は1960年代の高度成長期に入っていった。しかし、高度経済成長は、跛行的に進行し、都市と地方の経済格差が広がる兆しを見せていた。こうした不均衡を是正し、国土の均衡ある発展を誘導する国土政策の指針として「全国総合開発計画」が登場し、数次の改定が繰り返されてきた。

「全国総合開発計画」の基本的性格を都市政策の側から見れば、一部の例外を除き、都市の過度な発展を抑制し、地域相互の均衡発展を図るため、都市に集中した諸機能を地方に分散するよう誘導する計画であり、いわば都市政策の対極に位置するものであった。表1に示すように、「拠点開発方式」をとった第1次「全国総合開発計画（全総）」及び「巨大開発プロジェクト方式」をとった第2次全総では、大都市圏から地方圏への工業分散を通して地域発展の促進を図った。しかし、この計画の結果、高度経済成長は達成されたも

表 1 全国総合開発計画の概要

	全国総合開発計画 (全総)	新全国総合開発計画 (新全総)
閣議決定	1962年10月5日	1969年5月30日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣
背景	<ol style="list-style-type: none"> 1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想） 	<ol style="list-style-type: none"> 1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展
長期構想	—	—
目標年次	1970年	1985年
基本目標	<p>〈地域間の均衡ある発展〉</p> <p>都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図ります。</p>	<p>〈豊かな環境の創造〉</p> <p>基本的課題を調和しつつ、高福祉社会を目ざして、人間のための豊かな環境を創造します。</p>
基本的課題	<ol style="list-style-type: none"> 1 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2 自然資源の有効活用 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分 	<ol style="list-style-type: none"> 1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎的条件整備による開発可能性の全国土への拡大・均衡化 3 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全
開発方式等	<p>〈拠点開発構想〉</p> <p>目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を活かしながら連鎖反应的に開発を進め、地域間の均衡ある発展を実現します。</p>	<p>〈大規模プロジェクト構想〉</p> <p>新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密、過疎、地域格差を解消します。</p>
投資規模		<p>1966年から1985年</p> <p>約130～170兆円</p> <p>累積政府固定資本形成</p> <p>(1965年価格)</p>

(資料) 国土庁計画・調整局監修『新しい全国総合開発計画のハンドブック』国政情報センター、1998年、10～11。

第3次全国総合開発計画 (三全総)	第4次全国総合開発計画 (四全総)	21世紀の国土のグランドデザイン
1977年11月4日	1987年6月30日	1998年3月31日
福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
<ol style="list-style-type: none"> 1 安定成長経済 2 人口、産業地方分散の兆し 3 国土自然、エネルギー等の有限性の顕在化 	<ol style="list-style-type: none"> 1 人口、諸機能東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展 	<ol style="list-style-type: none"> 1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流等） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
—	—	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一極一軸型から多軸型国土構造へ
1977年からおおむね10年	おおむね2000年	2010年から2015年
<p>〈人間居住の総合的環境の整備〉 限られた国土資源を前提として、地域特性を活かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備します。</p>	<p>〈多極分散型国土の構築〉 安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成します。</p>	<p>〈多軸型国土構造形成の基礎づくり〉 多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築きます。 地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変化への対応 	<ol style="list-style-type: none"> 1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備 	<ol style="list-style-type: none"> 1 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 2 国土の安全と暮らしの安心の確保 3 恵み豊かな自然の享受と継承 4 活力ある経済社会の構築 5 世界に開かれた国土の形成
<p>〈定住構想〉 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図ります。</p>	<p>〈交流ネットワーク構想〉 多極分散型国土を構築するため①地域の特性を活かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成します。</p>	<p>〈参加と連帯〉 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり（4つの戦略）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 2 大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） 3 地域連携軸（軸上につらなる地域連携のまとまり）の展開 4 広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成
1976年から1990年 約370兆円 累積政府固定資本形成 (1975年価格)	1986年度から2000年度 1000兆円程度 公、民による累積国土基盤投資 (1980年価格)	投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示。

の、公害・環境問題の深刻化、大都市圏への人口集中の継続が進んだ。

1973年の第1次石油危機を契機に、低成長期に移行したのを受けて、1977年に策定された三全総では、「人間居住の総合的環境を計画的に整備する」ことを基本目標とした「定住圏構想」を打ち出した。この方向性は四全総にも受け継がれ、「多極分散型国土形成」の基本目標に則して、拠点地域の基本構想の策定を地方団体に委ねることとした。しかし、国土の均衡ある発展を図るという「全国総合開発計画」の基調はともかく、第3次全総以降に出てきた「人間居住の総合的環境を計画的に整備する」という新たな目標については、都市もその対象の対極に立つものではないことに注意しておきたい。

(3) 第5次総合開発計画と今後の展望

一連の「全国総合開発計画」の最近版は、1998年3月に閣議決定された「第5次総合開発計画」である。五全総は、それまでの4次にわたる全総計画とは基本的に異なるいくつかの特徴を備えたものとなった。

まず、この計画は、2010年から15年の計画期間中の公共投資総額を、それまでの計画と違って、明示していない。これは、従来の公共投資を中心とした国主導の開発手法を脱却し、国と地方団体及び民間との連携、市民ボランティアやNPOの参加を要請することによって、総合力を発揮し、効率性を高めることを重視したスタンスの現われと解釈されている。具体的には、

- ①既存の社会資本ストックを最大限活用すること、
- ②新規投資をする場合、その事業の評価と費用に関して効率性を重視すること、
- ③運営方法として、PFI (Private Financial Initiative) や民間委託を念頭においた官民の連携の道を模索することなどを考慮すること、を意味している。

また、国土政策推進の基本目標として、地域間の不均衡の是正は最早最優先課題ではなく、「アジアの世紀」や「環境の世紀」といった新たな時代の要請を見据えた「21世紀の国土デザイン」を描くことにターゲットを絞り、都市も含む各々の地域が、各々の地域の特性と資源（人的資源・物的資源・文化的資源等）を活かしながら発展の途を模索していく姿となることをも意味している。

「官主導の開発志向から官民協働の快適環境創造志向へ」また「平等や均衡重視志向か

ら効率や創意工夫による競争奨励志向へ」といった考え方の大転換は、都市も地方と対等の立場で、再生や発展の方策を追求する立場にあることを確認することとなった。本稿の冒頭で触れたように、「都市再生」の課題は、第5次総合開発計画の中で、今後積極的に取り組むべき重要課題として挙げられるに至ったが、それは前述のような全総計画の基本的なスタンスの大転換の結果として現実化したものなのである。

(4) 国の「都市再生」戦略

これまで見てきたところから、政府が「都市再生」施策を重点課題の一つに挙げるに至ったのは、小泉内閣誕生とともに突然浮上してきたものではなく、それまでの都市政策・国土政策の流れの延長線上に、半ば当然の帰結として生まれてきた指針であると理解するのが適当である。徐々に具体的な姿を見せつつある政府の「都市再生」施策の中身を批判的に検証する際には、その施策の本質的必要性や必然性を客観的に吟味する他、前述の流れとの整合性や、他国の類似例との比較検討を行うことも大切である。

ところで、政府の「都市再生」戦略は、これまでのところ次のような展開を見せている。先ず、平成12年2月、都市再生の具体化を推進すべきであるという経済戦略会戦の答申を踏まえ、都市再生推進懇談会を発足させた。続いて同年3月には、与党3党の緊急経済対策として、「都市再生の実現」と「土地などの流動化対策」が大きな柱として取り上げられた。これに基づき、都市の再生を目指し、21世紀型プロジェクトを推進するため、5月8日、内閣のもとに「都市再生推進本部」が設置された。

都市再生推進本部は、6月、「都市再生プロジェクトに関する基本的な考え方」と第1次の「都市再生プロジェクト」を発表した。このプロジェクトは、東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備、ゴミゼロ都市への再構築、中央官庁施設のPFIによる整備の3つからなるものであった。「都市再生推進本部」は、続いて8月に、第2次の「都市再生プロジェクト」も発表した。このプロジェクトには、羽田空港の再拡張の早期着手、圏央道、東京外郭環状道路、中央環状道路などの整備推進などが盛り込まれており、交通利便性を高める都市基盤整備のための公共事業主導型であることが目立つ。

こうして見ると、これまでの政府の都市再生戦略は、経済財政戦略会議の答申や、与党の緊急経済対策会議の中から浮上してきたことから明らかなように、主体はあくまで経済

政策の一環に過ぎず、都市や都市住民の視点から 21 世紀の都市デザインを描いた結果として生み出されてきたものとは一定の距離があることを示している。

2. 英国における都市政策の展開

戦後のわが国の都市政策、中でも都市計画や開発・整備事業は、英国の先例から多くを学びながら進めてきた。その英国も、現在、「都市再生」が都市政策の中心課題となっている。そこで、英国の都市政策がどのような道筋を辿って今日に至ったか、また、現在どのような考え方で「都市再生」の課題と取り組んでいるのかを改めて検討してみると、わが国の「都市再生」施策についても、多くの示唆を得ることができると思われる。

以下、主な点に触れながら、英国における都市政策のこれまでの展開を概観してみよう。

(1) 「都市再生」の意義

英国では、「都市再生」を、様々な都市問題を解決するための、整合性のとれた一連の包括的な取り組みととらえるのが一般的である。例えば、P. ロバーツは、「(都市再生とは) 変革を必要とする地域で、経済的、物理的、社会的及び環境的諸条件の永続的な改善を追求し、都市問題を解決に導く総合的で統合された構想とその実現 (過程である)」としている。この共通認識は、長年の試行錯誤と経験の蓄積を経て形成されてきたものである。

「都市再生」は、20 年以上もの間、英国の公共政策の最も重要な課題の一つであった。この間英国では、事業実施に際し、事前・事後の評価を意識的に行い、得られた経験を次の「都市再生」との取り組みに活かすようにしてきた。その結果、「都市再生」との取り組み方は、徐々に進化してきており、現在では、「都市再生」を進める上で最も効果的な体制は如何にあるべきか、事業を成功に導くために必須の要素は何なのか等、いくつかの基本的な考え方について共通認識が形成されているのである。

そこで次項では、戦後における英国の都市政策進展の軌跡を概観し、参考とすべき共通認識が、どのような経緯で形成されていったのかを見てみよう。

(2) 英国における都市政策の進展

英国における戦後の都市政策は、第二次世界大戦中の爆撃で破壊された都市の再建から始まったが、同時に、19世紀中に建てられた建物ストックの過密・老朽化問題も解決を迫られていた。こうした課題に対する再建期の都市政策の基本戦略は、マスタープランに基づき、都市郊外に受け皿を用意して居住人口を分散し、破壊ないし過密・老朽化した既存都市部を、空間にゆとりを持たせた快適な都市環境に造りかえることであった。(表-2参照)

郊外に向けての都市の拡張は、上下水道などの生活基盤や道路・公共交通機関などの交通基盤などの整備と連動したものでなければならず、それらを含めた総合的なマスタープランを策定して、公共部門が中心となって都市づくりが進められたのである。

都心部の再建と郊外へ向けての拡大基調は、その後1950年代を通して継続していった。1960年代に入ると、郊外へ向けての都市の膨張は一定の限界に近づき、代って、都心部の建物ストックの建て替えや荒廃した地区の再開発によるクリアランスに力点がおかれるようになっていった。当時の自治体の大勢は、都市基盤の整備より、福祉関係施策の充実に力を入れるようになったため、都市内の建物ストックの修復などは、主として民間部門の事業主体によって進められていった。恵まれた福祉制度や手厚い福祉施策(公営住宅の建設・提供も含む)の下で、当時、他国からは「英国病」と言われたような経済活力の低下や非効率の蔓延現象が見られた。かつて繁栄を誇っていたマンチェスター、バーミンガム、グラスゴーといった工業都市が、産業の衰退に伴って都心部にいわゆるインナー・シティと呼ばれた荒廃地区を抱えるようになっても、民間部門・政府部門ともに、なかなか有効な打開策を見出せない状態が続いた。

1970年代も引き続き都市内の老朽施設の更新や荒廃地域の環境改善が都市政策の課題であったが、これに対応する責任は専ら地方自治体に委ねられた。しかし、自治体も必ずしも潤沢な財政力に恵まれていないところが多く、結局は企業や市民など民間部門の投資を誘導・支援するといった間接的な手法で、更新需要や近隣環境改善需要に対応するような状態が都市政策の主流であった。しかし、70年代の終わり、1979年に保守党のマーガレット・サッチャーが政権に就いてから、都市政策のアプローチにも急激な変化が現れることになった。

24 表2. 英国における都市政策の進展

年代ごとの都市開発の特色と傾向	1950年代 再建期	1960年代 再活性化期	1970年代 更新期	1980年代 再開発期	1990年から2000年代 再生期
主な戦略と方向性	旧市街地の再建、及び「マスター・プラン」に従い都心部から郊外へ拡張	1950年代の郊外への拡張基調の継続、及び都心部の修復による再活性化の初期的試み	老朽化した既存建築物の更新、及び近隣地区の環境整備、郊外開発も継続	民間主導の「目玉」開発事業及び再開発事業の推進 衛星都市開発の推進	各種開発計画や政策の連携・総合化の試み 統合化された手法を奨励
主要な事業主体	国及び地方自治体が主導 民間デベロッパー及びゼネコンも参加	公共部門主導から、民間部門も均衡のとれた役割分担を担うよう配慮	民間部門の役割増大 地方分権の進展	民間部門及びエイジェンシーの役割強調 パートナーシップの広がり	パートナーシップ形態での取り組みが大勢を占める
事業展開の舞台	地区単位若しくは各現場単位	地域レベルの事業展開が登場し始める	前半は地域レベル、後半は地区レベルをより強調	初頭は現場単位の再開発事業中心 後に地区レベルに移行	戦略的展望の下の事業展開 地域レベルの事業展開の拡大
投資主体	主として公共部門が投資 一部に民間部門が関与	1950年代の傾向の継続 民間部門の影響力が徐々に拡大	公共部門の財政制約拡大 民間部門のウエイトの高まり	民間部門が大勢と占める 公共部門は奨励補助金などで参画	民間部門及び公共部門、更にボランティア資金が均衡して参画
社会政策面の課題	住宅及び生活水準の改善	社会開発の推進及び福祉の充実	コミュニティ単位の事業展開 民間部門の力量向上	コミュニティ単位の自助努力が主流 国の補助は極めて限定的	コミュニティが果たすべき役割を強調
施設投資の対象事業	都市内荒廃地域の再整備 都市郊外地域の開発	1950年代の基調の継続 既成市街地内施設の再整備	旧市街地の更新事業の一層の拡大	大型再開発プロジェクト及び大型新規開発事業など「目玉」事業の推進	1980年代よりは若干抑制気味 伝統的・歴史的遺産の保全
環境政策面の課題	景観及び緑地の保全を尊重	環境改善推進事業の対象を選別して展開	技術革新の成果を生かした環境改善事業の展開	環境問題との取り組みに関し、総合的なアプローチの必要性を意識	持続可能な環境保全に向け、より広い構えの取り組みが始まる

(資料) Roberts 著『The evolution, definition and purpose of urban regeneration』、2000年より要約

自由主義経済の信奉者で、「小さな政府」を標榜するサッチャー首相は、他の政策分野と並んで、都市政策の面でも、政府による規制や干渉を極力少なくし、市場原理を導入した開発を進めるなど、民間部門の活躍の場を広げる方向に大きく舵を切った。都市経営や都市開発の推進の責に任ずる自治体に対し、“Value For Money”（ヴァリュー・フォア・マネー：負担に見合ったサービスの水準を）の尺度に照らして、メリハリの利いた資源投入を図るよう促した。この結果、都市振興施策にも様々でユニークなものが続々と登場した。Enterprise Zone（企業振興地区）の指定、Urban Development Corporation（都市開発公社）の創設、Garden Festival（ガーデン・フェスティバル）の実施、City Technology College（都市経営技術大学）の設立と都市の安全性向上プロジェクトの推進等である。これらは、いずれも、全国一律に普及する施策ではなく、特定の都市の、特定の（荒廃）地域の、特定のニーズに対応するため発案・実施された個別の施策なのである。こうした施策の発案に当たっては、「公平」や「均衡」といった大所高所の見地から作られた計画には余り重さがおかれず、市場原理に基づく判断で施策の内容と実施方法を選択するようになっていった。プロジェクトの選択は、それが広い範囲で好評を得られ、目立ち、他へも波及効果があるか否か、或いは“flagship”（同種の中で最高のもの）であるか否かといった尺度に照らして決められたのであった。それが成功すれば、効果が周辺にも及び、結果として近隣の社会的、経済的に遅れている地域にも良い波及効果が及ぶはずだという判断が背景にあったのである。

1990年代に入ると「都市再生」の取り組みに、新たな特色が登場した。それは、都市施策の立案や推進に、パートナーシップ体制の取り組みが増えていったことである。特に、広域的な都市振興、大規模（再）開発などを推進するような場合、その戦略プランの策定に、自治体だけでなく、専門的ノウハウを持つ企業や専門家、公的な任務を負った第三者機関、NGO等、そのプロジェクトにかかわりをもつ多様な主体が参画し、互いに補い合いながら最善の結果を実現できるよう協力する体制をパートナーシップと呼んでいる。英国ではこの10年、様々なところで様々なパートナーシップが組まれた。このため、英国は、ヨーロッパ諸国中では最も豊富なパートナーシップ経験を持つ国になっている。

都市づくりや都市経営に多様なパートナーが参画する機会を増やした結果、90年代以降の英国の都市施策には、新たな特色が加わることとなった。それまでの「公平」や「均

衡」或いは「効率」や「経済性」といった側面からのアプローチに加え、「文化」や「伝統」或いは「環境」といった、その地域の都市住民にとって重要なもう一つの側面からの考え方や方法も反映される仕組みができてきたためである。保守党から政権を取り戻した労働党のブレア政権は、基本的に前政権の評価に値する部分は承継し、それに国民（市民）サイドからの視点を更に加味した Best Value（ベストヴァリュー：量的・経済的な価値だけでなく質的な価値も含めて最高の価値）の追求を標榜しているが、地域の視点や意見も反映できるようなシステムを加えることによって、都市政策でも Best Value の実現が求められるように進化したのである。

(3) 現在の都市政策の課題

英国の都市政策は、前項で概観した経緯の結果現在に至っている。今後、どのような課題と対応を迫られているのだろうか。同じ「都市再生」を今後の重点課題として取り組もうとしているわが国との異同を明確にする意味で、ここで、英国における現在の都市政策の課題を整理しておこう。

①「南北格差」の是正

20 世紀後半を通じて、英国の国土政策の課題は、ロンドン及び南部地域と北部地域及びスコットランド・ウェールズの発展格差であった。雇用及び生活の豊かさの面で、英国の北部地域は常に南部地域の後塵を拝してきた。核となる諸都市の再生・発展により北部地域の発展を図ろうとする国及び地方政府の政策は様々試みられてきたが、決定的な成果は挙がっていない。その結果、北側の都市や地域を活性化する課題は、依然として国土・都市政策の最優先課題の一つとして残されているのである。

これは、わが国の場合の「大都市対地方」の均衡論に対応する。わが国でも、地方の発展を画策する計画が繰り返されてきたが、現在は、国全体の活力回復を図るため、「都市再生」のターゲットは、寧ろ牽引車となる大都市の利便性や快適性を高める意味合いにウエイトが置かれている点が対照的である。

②「都市内格差」の是正

英国の都市政策が最も意織と力を注いできたのが、インナー・シティ問題である。都市の発展とともに、良質な都市環境は郊外化し、都心部には老朽・荒廃化した施設や基

盤とともに、貧しく、不健康で、低学歴・未熟練人口が集まり、衰退に拍車をかけることになっていったという問題である。英国の「都市再生」論の中心は、専らこの問題の解消に焦点が当てられているといっても過言ではない。従って「都市再生」は、単に再開発でスラム・クリアランスを進めれば良いという問題ではなく、社会政策や雇用政策など多様な政策手段と密接な連携をとった総合的な対応でなければならない課題なのである。

わが国の場合、英国ほどの規模と内容のインナー・シティ問題は顕著ではない。しかし、経済の低迷が長引くと、社会構造の両極化が進む兆しもでてきているので、「都市再生」のターゲットを、再開発や都市基盤整備事業のみに絞り込むのではなく、そこに住み、働く多様な市民が、その再生に参画し、貢献できるような仕組みを組み込む視点は、今からでも採り入れておくことは必要だろうと思われる。

③経済競争力を高める構想と戦略

英国では、「都市再生」を図る場合、再生をリードし、継続させる活力を生む経済戦略が不可欠であることが共通認識となっており、具体的な再生計画の立案・遂行に当たっては、この面に十分な注意が払われている。他都市と差別化し、比較優位にあるその都市固有の資源を再発掘して、それを活かしながらどのような都市に再生していきたいのかという明確な構想と戦略を持つことが極めて重要だと考えられている。

わが国における「都市再生」との取り組みの場合は、その基底に、英国に見られるようなデザイン（構想）や経済戦略があるかどうかは、余り明確とは言えない。

④今後増加が見込まれる住宅需要の受け皿

英国で「都市再生」が今後重要課題となると予想されている背景には、これからの人口構造の変化予測がある。英国では、2021年までに380万世帯の住宅需要が追加されると予測されている。第二次ベビーブーマー世代が、小規模世帯を構成して、新たな住宅需要を生み出すと見ているのである。この追加需要の受け皿を作るため、かつてのように郊外地域を市街化させる対応を採るのか、それとも既成市街地内の土地利用効率が悪い部分を良好な環境を備えたコンパクトな都市に再編していくのかという選択の中で、後者の途を採るべきとの考え方から「都市再生」路線に期待が寄せられているのである。

これに対しわが国の場合は、バブル期に郊外に移った人口が、バブルの崩壊に続く地価下落に伴う割安感から、近年都心部に回帰する傾向が見られるが、これは計画的な「都市再生」施策の成果とは言えない。コンパクトな都心居住への需要が高い現実に対応するには、土地利用効率が悪い現状を改善する施策こそが必要である。部分的な再開発などの公共事業を推進するより、土地利用規制を改革し、有効利用を促進する税制を導入するなどの制度改革を行えば、それだけでもはるかに大きな「都市再生」効果を生むことになるのではないか。

⑤環境共生

「都市再生」を推進するに当たり、計画に環境への配慮が不可欠であることは英国でも強く意織されている。1992年のリオ環境サミットの結果策定されたローカル・アジェンダ 21 に対応し、大気汚染や二酸化炭素の排出を抑制し、また、エネルギー消費も抑える方策として、都市部の交通渋滞を解消する公共交通網の整備などを進めるべきとしている例が見られる。

わが国の場合は、公共交通網の整備などの事業はかなり進んでいるので、寧ろロードプライシングや車の流入規制と言ったソフトな施策によりこの課題に対応することを考えるべきであろう。

⑥都市自治体の行政改革

英国では、1980～90年代にかけて、保守党のサッチャー、メイジャー政権の下で、国・地方を通して大規模な行政改革が進められた。1997年に成立したブレア政権でも、部分的な修正は行われたものの、基本的な路線は承継されている。都市政策の第一義的な責任主体とされていた地方自治体の関わりかたについても、大幅な改革が導入された。

英国流の行政改革の主要なポイントは、次の2点に集約できる。

- i) 事前・事後のプログラム評価を徹底させ、その結果をマネジメント・サイクルに乗せて次の事業ステップに反映させる仕組みを作ったこと、
- ii) 事業の企画から執行に至る全ての段階を地方自治体が独占して実施するのではなく、経営効率を上げられるのであれば、事業の一部を民間企業やNPOなどの民間部門に委ねたり、民間部門と協働したりして進める様々な方式を開発、導入したことである。これは、「都市再生」を始めとする都市政策の分野でも大幅に採り入

られた。特に、「都市再生」のような、総合的で大規模な事業については、その企画立案、資金調達、建設工事等の執行、その後の管理・運営など様々な部分に、官民を問わずそれぞれ専門的ノウハウを持つ主体が参画し、パートナーシップを組んで事業全体を進めていく方式が採用され、試行錯誤を経て、目覚ましい成果を挙げている。

このことに関してわが国では、かつて中曽根内閣の下で、内需拡大のために「民間活力の導入」と「規制緩和」が唱えられたことが想起される。しかし、この施策は結果として都市部の地価急騰を招来し、都市経営上大きな傷を残したことは、記憶に新しい。成熟した社会において「都市再生」のような公共性が高い総合的な課題に対応するには、単に事業を市場化の海に放り込むような誤りを繰り返すのではなく、公共部門と民間部門を通してその都市が持つベスト資源を糾合しながら取り組む体制を作るよう、国や都市自治体のスタンスを改革していくことが不可欠であると思われる。

(4) 「ロジャーズ報告」と「都市白書」

英国では、都市政策を進めるに当たり、前項で概観した諸課題にどのように対応するかについて、既に方向性を明らかにしている。アーバン・タスク・フォースという委員会が1999年末に公表した、「都市のルネッサンスに向けて：Towards an Urban Renaissance」、通称「ロジャーズ報告」がそれである。

リチャード・ロジャーズ卿は、世界的に著名な英国の建築家であるが、衰退の傾向が見られる英国の諸都市に市民を呼び戻し、持続的に発展する活力ある都市に再生させるための方策についてブレア首相の諮問を受け、2年近くの検討を経て、上記の報告書をまとめた。

「ロジャーズ報告」は、21世紀初頭の英国で予想されている400万戸の新たな住宅需要に対応するために、都市周辺の緑地をつぶして都市開発をするのではなく、既存の都市に埋もれたまま放置されている資源を再発掘して、利便性と快適性を備えた魅力ある都市空間に再生して受け皿とし、魅力ある都市の回復と豊かな自然環境の保全を両立させることができると提言した。そして、そのためには、先ず、都市の足元に眠っている様々な資源や

可能性を再発見し、それらを活かすことで、あらゆる年代と状況にある市民が本来都市に求めているもの、すなわち、便利且つ快適で心地よい刺激がある環境に暮らし、働き、交流できる空間を都市に蘇生し、また、そのために様々な関係者が満足し、実現可能性が信じられる構想（デザイン）を示していくことが必要であることを示した。更に、そうしたデザインを示し、都市を再生させ、持続的に発展する活力を維持するためには、行政が、優れた外部機関や資源（専門家や資金）と積極的にパートナーシップを組んで事業を遂行するよう勧めている。

「ロジャーズ報告」は、具体的な政策提言も行っており、その中には、環境への配慮から自動車使用の抑制や建物などのリサイクルを進めるための方策、土地利用の効率化を誘導する（税制など）諸制度のあり方、雇用政策や社会開発の進め方、各都市固有の特性やポテンシャルを活かしながら経済活力を育てる方策、都市経営の技術革新の進め方、開発資金の調達・確保の方法、などが含まれている。これらのうち、すぐに実現可能なものは、約1年後の2000年末に政府が発表した「私たちのまちと都市：その未来——アーバン・ルネッサンスを実現するために：Our Towns and Cities：the Future——Delivering an Urban Renaissance」（通称「都市白書」）に盛り込まれ、具体的に施策化されている。

「ロジャーズ報告」及び「都市白書」を具体化した形の「都市再生」施策を、パイロット事業の形で実施している都市には、現在、リバプール、マンチェスター及びシェフィールドが選ばれている。これらの都市では、1999年から2000年にかけて、事業推進の核となる都市再生会社（Urban Regeneration Company）が相次いで設立された。1999年6月のリバプール・ビジョン社、同年10月のニュー・イースト・マンチェスター社等である。これらは、それぞれの市（The City Council）、地域開発庁（The Regional Development Agency：国の開発所管機関）、イングリッシュ・パートナーシップ（民間のコンソーシウム）などからなる典型的なパートナーシップ会社である。

このように、英国の「都市再生」事業は、各都市本来の主人公である市民のための総合的な協働事業として、広い視野と明確なビジョンの下に、幅広い主体の参画を得て進められているのである。

3. 真の「都市再生」に向けて

(1) 英国の事例から学ぶこと

元来国や自治体の政策は、それぞれの特性や置かれている時代環境により区々であって然るべきである。しかし、政策選択は、往々にしてその時々、政治的情勢や目先の状況判断に左右されてしまうことがある。本来の目的により相応しい政策を選択するためには、視野を広く、長く持ち、関連ある他の事例等も参考にしながら、適宜その選択の適切性を吟味することが大切である。

わが国では、今「都市再生」が重要な政策課題となっているが、都市政策の分野で、わが国が常に先行モデルとして参考対象としてきた英国でも、偶々現在「都市再生」が重要な政策課題となっている。そこで、英国での取り組みとの異同を参考にしながら、わが国の「都市再生」施策形成に当たって検討すべきではないかと思われる点をいくつか挙げておこう。

①「都市再生」事業のビジョンを確立・共有しなければならない。

英国の場合、「都市再生」との取り組みに当たり、その目的や背景がきちんと議論され、誰のために、どのような姿の都市に再生しようとするのかが明確に指定されている。この種の事業は、関係当事者の理解と協力が不可欠であり、継続的な進行管理が必要でもあるので、関係者が共有できるビジョンを確立しておくことは、不可欠な条件である。わが国の場合、「都市再生」の主目的が、景気振興の起爆材にというニュアンスが強いように思われるが、果たしてそれで十分か吟味してみる必要がある。

②全員参加の体制づくりを検討しなければならない。

英国では、サッチャー政権以来、様々な行政改革を試行錯誤した結果、官民を通じた幅広い関係者が、それぞれの持つ最善の資源を組み合わせ、課題と取り組むパートナーシップのシステムが作られ、機能している。わが国の場合も、都市再生本部事務局次長の山本繁太郎氏は、「民間の力は都市再生を進める正規軍だ。活用とか手段といったレベルで捉えるべきではないというのが我々の姿勢だ。」と述べているが、これまでのところ発表されているプロジェクトなどの企画や執行体制に、パートナーシップ的な全員参加体制が十分採り入れられているかは若干疑問である。

③継続的に民間からの投資を誘発するような仕組みを組み込まなければならない。

「都市再生」は、幅広い範囲の主体の参加を得て、継続的に進めなければならない事業である。このため、英国での取り組みでは、民間からの投資を誘発するような資金調達の方法や、税制・土地制度の改正などを含む多様な政策ツールが併用されている。わが国の場合は、金融や税財政政策ツールまでの連動させた総合的な取り組みが行われるまでは至っていない。

④関連する政策も組み込んだ複眼的な戦略プログラムを練り上げなければならない。

英国での「都市再生」政策は、単なる都市の再開発や都市基盤整備事業のみとどまらず、環境政策や経済振興策、雇用政策や社会開発事業などを複眼的・戦略的に組み合わせたプログラム体系となっている。真の「都市再生」を実現するには、これが本来の姿なのではないかと思われる。わが国の場合、そうした複眼的な施策体系を纏め上げる仕組みについては経験が浅いため、困難な課題となっている。しかし、関係者は積極的にチャレンジすべき課題であると思われる。

⑤事業の事前・事後評価制度を採り入れ、適切な進行管理を行わなければならない。

英国の場合、「都市再生」事業に限ったことではないが、公共政策の推進に当たっては、事前・事後の評価制度が採り入れられており、評価結果をプロジェクト・マネジメント・サイクルに反映させて、適切な進行管理を行っている。「都市再生」は、総合的で持続的な事業であるので、こうしたプロジェクト・マネジメント体制をしっかりとっておくことが特に重要である。わが国でも、既に行政評価制度を試行的に導入している省庁や自治体があるが、「都市再生」事業との取り組みに当たっては、最初からこの種のプロジェクト管理体制を組み込み、実効性のある事業展開を心がけたいものである。

(2) わが国の「都市再生」への政策提言

「都市再生」は、小泉内閣の重点7事業の一つに位置づけられており、都市再生本部事務局は、2002年度予算にも具体的施策を盛り込まなければならない状況下で政策形成の課題と取り組んでいる。しかし、課題の重要性に鑑みれば、拙速は許されない。当面の予算への反映が済んだとしても、それで終わりとするのではなく、改めて本格的な「都市再生」政策を構築し、継続的に実施していく必要がある。そのための今後考慮すべきいくつか

かの事項を提言して本稿のしめくくりとしたい。

- ①都市再生本部の下に、関係主体の代表者や各界の有識者を集め、経済財政諮問会議や総合規制改革会議などとも連携をとりながら、総合的な国家戦略としての「都市再生ビジョン」を描き出し、分かりやすい形で国民に示すこと。それによって、都市や都市生活についての国民共通のイメージを共有し、以降の事業展開に、幅広い範囲の当事者の主体的な参画を誘発できるようにしなければならない。
- ②具体的事業の構築・実施にあたっては、官と民を通した幅広い当事者が、それぞれの優れた資源を持ち寄るパートナーシップ体制の事業主体を立ち上げるよう努めなければならない。そのためには、多様な関係主体が対等な関係で参加してくるよう、土地制度、税財政制度、各種の規制制度に必要な改革を施し、参加へのインセンティブを高めるようにしなければならない。これらの中には、特に都市自治体が積極的に都市再生に取り組もうとするよう（例えば事業成果が税収増につながるような）インセンティブが働く仕組みに配慮するとともに、民間からの積極的な投資を誘発して財源調達が図れるような（例えば、不動産の証券化や税制上の優遇措置を採り入れるなどの）インセンティブを組み込むことも検討しなければならない。
- ③事業の事前・事後評価を行い、結果を公表するなどのプログラム・マネジメント体制を確立するとともに、関連情報の公開を積極的に行い、幅広い国民から意見や提言が得られるような仕組みを作らなければならない。そうした中から、優れた人材やNPOを発掘・登用したり、新たな起業を奨励できるような仕組みも工夫する必要がある。

[参考文献]

P. Roberts 『The evolution, definition and purpose of urban regeneration』 in P. Roberts and H. Sykes 編 『Urban regeneration : A Handbook』 : Sage, 2000

Richard Rogers 『Towards an Urban Renaissance : Final Report of the Urban Task Force』 : E. and N. Spon, 1999

Urban White Paper 『Our Towns and Cities : Delivering an Urban Renaissance』 : DETR, 2000

Liverpool Vision Company 『Liverpool Vision : Strategic Regeneration Framework for Liverpool City Center』 : Skidmore, Owings and Merrill Inc., 2000

New East Manchester Company 『A New Town in the City : Strategic Regeneration Framework for East Manchester』 : Manchester, 2001

江川 雅司『地域格差と財政力格差』和田八束・野呂昭朗ほか編『現代の地方財政』第6章：有斐閣、2000年

東郷 尚武『東京の都市再生と今後の課題』：都政研究、2001年11月

山本繁太郎『小泉内閣の都市再生課題との取り組み』：不動産経済、2001年5月

CLAIR REPORT『英国におけるパートナーシップ』：財団法人自治体国際化協会 ロンドン事務所、2000年6月