

海外における住宅建設、都市整備、都市再生の 事業実施主体に関する事例研究

森 忠彦

日本大学大学院総合社会情報研究科

A Case Study on Conductors which Promote House Building, City Construction and Reconstruction Projects in Other Countries

MORI Tadahiko

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

In this paper, the author focuses on the activities of conductors which carry out and promote house building, city construction and reconstruction projects in other countries, in order to consider the most appropriate way of reorganizing the government-sponsored corporations in the field of city reconstruction projects in Japan. The point that the author emphasizes through this comparative study is that the organization of city reconstruction projects in Japan, Urban Renaissance Agency, has to go through radical changes so that it can make the best use of its accumulated technologies in the situation in which it may find itself in the near future.

1.はじめに

第二次大戦後、日本は経済大国に発展する過程で、住宅建設、都市施設整備、都市基盤整備を進めることにより、現在の都市を形成してきた。これらの都市形成は、国、都道府県、市町村等の行政や公的機関、民間企業等が関わって進められてきた。その中でも公的機関は、国の政策に基づき、日本の住宅建設、都市整備を牽引する役目を果たしてきた。この場合の公的機関とは、日本住宅公団、宅地開発公団、地域振興整備公団、住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団、独立行政法人都市再生機構を指す。

全国総合開発計画等の政策に基づき進められた戦後の日本の都市形成は、住宅の量を確保し、急速な国家経済の発展を目指すことが最優先であったが、現在では、少子高齢化社会を迎え、新たな都市整備ではなく、都市再生による発展が重視されるようになった。この都市再生は、国、都道府県、市町村、民間企業等と協力しながら、独立行政法人都市再生機構が事業実施主体としての中心的な役割を担いながら進められている。

しかしながら、都市再生を取り巻く環境が目まぐるしく変化する状況の中、将来の都市再生へ向け、蓄積してきた技術を有効に活用するために、どのような組織形態で取り組んでいくことが最適であるかという点については、今後も継続して検討が必要であると考えられる。

今後の日本における都市再生を進める組織のあり方を研究する上では、海外の事例も参考にしながら、比較検討することは有意義であると考えられる。

前回の紀要「住宅建設、都市整備、都市再生の活動をしてきた公的機関の組織とその技術」では、現在の日本の組織における技術蓄積について述べたが、今回は、今後の日本の都市再生を推進する組織形態の検討に役立てるため、アメリカ、イギリスを中心とした海外における住宅建設、都市整備、都市再生の事業実施主体に関する事例について文献調査等を実施した結果を報告する。

2. アメリカにおける住宅建設、都市整備、都市再生の事業実施主体の事例

2.1 事業実施主体の概要^{1)、2)}

米国では、1960～1970年にかけて、各都市圏の中心市街地周辺部に建設された低所得者用高層公営住宅の多くが、老朽化・スラム化した。この現象は、コミュニティの崩壊をもたらした社会問題となったが、公営住宅の維持管理は財政的にも困難なため、HOPE 計画に基づき居住者への払い下げが行われた。しかし、低所得者層には住宅の維持管理余力はなく、第三者へ売却できる資産価値の維持はおろか、不動産税の支払いすら困難となった。

こうした状況に対応するため、HOPE-VI計画が導入された。これは、従来の高層公営住宅を取り壊し、新たに中位所得者層を対象とした低層低密の分譲住宅と賃貸住宅からなるコミュニティに再生するためのミックス・デベロップメントを実施するプログラムである。

アメリカの都市再生事業は、物的計画や事業手法の開発にとどまらず、マイノリティの雇用対策、就業訓練、犯罪防止策等、社会復帰プログラムと一体となったものであることに特徴がある。

さて、こうした状況下で社会問題に対応するため様々な NPO が生まれ、コミュニティと公共の間に立って細やかな地区環境再生事業を行ってきた。社会福祉事業として成長してきた NPO であるが、公営住宅の直接供給が望めない現状の下、地区開発法人 (Community Development Corporations : CDCs) のような住宅供給や市街地再生のための NPO が急増している。2,000 を超える CDCs は、公営住宅の直接供給を不要にする程の働きをしている。

1990年代になると連邦政府による補助金ではあるが、公共性の高い事業に民間投資資金を導くためのギャップ・ファンドとして活用されている地区開発交付金 (Community Development Block Grant: CDBG) や低所得世帯用の賃貸住宅を供給する主体に認められる税額控除制度である低所得者用住宅税債権 (Low Income Housing Tax Credit : LIHTC) が、連邦政府の支援ツールとして効果を発揮している。

最近では、供与を受けた CDBG に回転資金のため抵当権を設定することにより、自治体などが一定

倍率までの借り入れを別途行う仕組みが出来ており、当該資金を一体整備した事業の維持費用に充当していく方法が多用されている。また、LIHTC の控除枠は、第三者の投資家に売却することが認められており、基本的に補助金と同じ効果をもたらすが、着手段階での予算措置が不要なため、より機動的な政策誘導が可能である。

LIHTC の控除枠は一般分譲住宅事業を行う際にディベロッパーが確保できる利益相当分に当たるため、通常、利益の確保が困難な低所得者用賃貸住宅事業での利益を求め、多くの CDCs が活動している。

この他、州や自治体レベルでは、事業収入が期待できる場合に当該収入に基づくリベニュー・ボンドを発行でき、事業単位での歳入・歳出が明確に管理できるような仕組みが整えられている。また、大規模商業店舗開発事業の実施による地区の資産価格の上昇分に対する税収増分を返済原資とする徴税権担保融資 (Tax Increment Finance : TIF) は、キャッピングと呼ばれる増税に対する規制措置が設けられた結果、公共的色彩の強い事業で盛んに使われるようになってきている。この仕組みは、事業の恩恵を享受できる地区の範囲を決めて実施することから、メインストリート・プログラムと呼ばれる「線の再生事業」の収入源としても使われる。メインストリート・プログラムの交差点では、線から面への再生事業も展開できる。

このようにアメリカでは、連邦政府による補助金供与と税の優遇措置により様々支援メニューが用意されている。この連邦の補助金を活用する事業実施主体として、自治体とは別に住宅公社が組織されており、地域毎の特色を反映しつつ、連邦の統一的住宅政策が平等に展開される仕組みとなっている。

アメリカにおける主な事業実施主体としては、各州にある再開発公団などである。その性格や社会的役割は類似しているといえる。ニューヨーク州開発公社 (NYESC) は港湾局と共に自らインフラ整備を行い、民間に用地を払い下げることにより開発を推進するような、1960年代からの典型的な公民協力 (PPP) による事業形態を今でも引き継いでいる。

例えば、ボストン再開発公団 (BRA) は、ボストンだけでなく、マサチューセッツ州における一部の

事業にも責任を持つが、許認可、収用、独自予算の策定と実施、財源確保（資金調達）などに関する強力な権限を持っているだけではなく、さらにコミュニティや雇用対策までカバーしている。

これらの実施主体は公的で中立的な組織であることが市街地整備事業には欠かせない条件である。許認可、収用、資金調達などの行政的権限はすべてにおいて、公的機関であることが、住民、地域企業、金融機関などにとって公平、公正、中立性、信用力などの観点から重要な意味をもつ。

しかし、アメリカの行政機関自身も、総じて企業的感觉と市場メカニズム重視という哲学をもって経営されているという点も無視できない。この背景には、立法、行政、司法それぞれの業績に対し、常に国民、地域住民あるいは彼らの代表でもある非営利組織（NPO）、非政府組織（NGO）などの組織が厳しいチェックを行っているという点がある。そして情報開示も十分に行われている。

2.2 マンハッタン・タイムズ・スクエアの事業の事例³⁾

マンハッタン・タイムズ・スクエアのビジネス推進地区（Business Improvement District: BID）事業は、商人組合に起源を持ち、低利用な地域を活性化するためのプログラムである。ニューヨークにはマンハッタンを中心に約 50 件の BID があり、清掃、安全確保、イベント、案内所設置などを自主的に行うことによって、各々の街区の魅力を高め、資産価格を維持すると共に、地区の競争力を確保している。

マンハッタンのタイムズ・スクエア BID は、地区内の立地企業（土地所有者）は、通常の不動産税支払いに上乗せして 0.25% を追加で支払う義務を持つ。これを税務当局が徴税し、再度 0.25% 分の全額を当該 BID に支払うことによって、BID は地域・地区で合意された街づくり活動資金に充当している。

2.3 アトランタ市の事業の事例³⁾

アトランタ市の都市再生事業は、市が創設したアトランタ開発公団（Atlanta Development Authority : ADA）が担っている。ADA には、市における経済及びコミュニティ開発機能が集約されており、不動産、金融、マーケティング、雇用などを含め、アトランタの近隣と生活環境をすべての市民を対象とし

て改善していく役割を持つ。

実態として、ADA は前の市長であったビル・キャンベル氏が、市政府内における無駄で重複した動きを排除するために創設した NPO であり、アトランタ市住民の人種的、階層的なバランスに配慮した成長を達成する目的を持つ。

ADA の活動資金は、連邦によるエンパワーメント・ゾーン補助金（Empowerment Zone Funding）、住宅・都市開発補助金（Section 108）、ディベロッパーから徴収する開発負担金、一般の建設借入金などから成るが、最近、特に注目されているのが、税収配分地区（TAD）からの配分増である。

税収配分地区（TAD）はアトランタにおける重要な都市再生方策のひとつであり、一般に税収増価金融（Tax Increment Financing: TIF）と言われる仕組みによる地区指定と同様である。この TAD は、アトランタのダウタウン内の 600ha をカバーしており、開発行為により増価する不動産税収をその荒廃地や衰退地の再生のために、都市基盤整備などの財源に充当する仕組みである。

こうした TAD を活用したウェストサイド・ビルリッジ開発は、1996 年オリンピック時に設けた記念公園などの施設を再活用し、ダウタウンの活性化を図るために、店舗、オフィス、ロフト住居ロフト 85 戸、コンド 125 戸、タウンホーム 35 戸、映画館、1,734 台分の駐車場を 2006 年までに完成させる計画である。連邦が指定しているエンパワーメント・ゾーン内のコミュニティのアフォータブ住宅に対し、TAD から得られる収入の最低 2 割を投下することとしている。

2.4 クイーンズ・ウェストの事業の事例⁴⁾

都心部の工場跡地の大規模再開発を公共主導で進め、上物の建設を民間企業に託すという典型的なアメリカ型の公民パートナーシップ事業である。プロジェクト用地の取得とインフラ整備を公共が行い、上物の建設と開発・運用を民間企業が行う。

この公共側事業主体として、ニューヨーク州開発公社の下部企業であるクイーンズ・ウェスト開発公社（Queens West Development Corporation : QWDC）は、特別法により、ゾーニングの権限から収用権限まで、強力な権限を与えられている。QWDC は、上

物の設計、建設、所有と経営を行う民間企業の選定を入札形式で行い、当該業者と交渉の上、土地のリース料等を取決め長期的な収入を得るほか、当該業者の開発負担金などの調整交渉を行う。1998年以降の状況と計画緒言は下記のとおりである。

〔事業の概要〕

- ・ 開発面積：約 30 ヘクタール
- ・ 総開発床面積：約 86 万㎡（住宅：55 万㎡約 6,000 戸、オフィス・ホテル：22 万㎡、商業：2.1 万㎡、公共施設：1.1 万㎡）
- ・ 総開発費：約 25 億ドル（民間投資資金を含む）
- ・ 土地所有：民間の土地を港湾局が取得後、QWDC に売却。QWDC はディベロッパーに長期リース（99 年契約）。

Queens West 地区は、マンハッタンからイーストリバーを挟んで向い側の Hunters Point 地区に位置する。この地域は、主要交通手段のハブ（地下鉄、高速道路、マンハッタンへの橋など）で元々は埋立地である。かつては石油精製施設、化学薬品工場、食品加工工場などがあった。典型的な工業地区で、1980 年頃には多くの工場が移転し、荒廃したまま放置された。1983 年、ニューヨーク市経済開発公社 (Economic Development Corporation: EDC)、ニューヨーク州開発公社 (Empire State Development Corporation: ESDC)、港湾局の三者が、最初の再開発計画を提案した。

この地域は交通の便が良く、また地元の熟練した労働力が豊富であることから、商業、オフィスの立地条件が整っている。また新たに供給する 6,000 戸の住宅に住む住民にとっては、歩いて職場に行けるといった職住近接のメリットがある。

公共側の役割は、必要なインフラ整備を行うと同時に、民間のディベロッパーによる投資を促進させるための税制優遇措置や、プロジェクトコストを低く抑える手法を開発し、実現することである。

公共によるインフラ整備の費用は、以下の 3 主体により分担されている。

- ・ 港湾局：主に土地取得費用。これまでに約 1 億 8,000 万ドルを投入。
- ・ 市開発公社 (EDC)：地区内の道路、上下水道など 3,000 万ドル。
- ・ 州開発公社 (ESDC)：3,000 万ドル。

民間側は、一定のインフラ整備後のプロジェクト用地を公共から長期 (99 年) でリースする。その後、自らの事業範囲についての資金はすべて自己のリスク負担で調達する。したがって、資金調達から建設、マーケティング、販売、管理までが民間ディベロッパーの責任範囲である。民間ディベロッパーは、選定された段階で一定の開発負担金を QWDC に支払う。8、9、11 街区の Avalon Bay Communities の場合は 300 万ドルと言われている。

住宅の販売の際には、1 件毎に販売価格の 16% を負担金として QWDC に対して支払う。

通常ルールでは市と州に対して支払う負担金を、この事業では QWDC に対して支払う。支払期間は普通は 7 年間である。しかし、QWDC は 11~15 年に支払期間を延長することにより各年度の支払額を減額するインセンティブを設けている。

2.5 ポストンの事業の事例⁴⁾

ボストンでは、ボストン再開発公団 (Boston Redevelopment Authority: BRA) を中心に、1960 年代以降、数々の有名な市街地整備プロジェクト (ファニエルホールマーケットプレイス、クインシーマーケット、ガバメントセンター、チャールズタウン、ブルーデンシャルセンター、コブレイプレイス等) が推進されてきた。

BRA の権限は 1957 年と 1960 年にマサチューセッツ州によって制定された法律に基づいており、資産の売買や土地収用権による資産の取得、住宅や商業開発を促進するための税の特例措置を与える権限など、開発に関わる広範囲の権限を与えられている。

全体の事業には、湾事業におけるウォーター・フロント再開発事業やボストンの都心を走る高架道路を地下化しようという Central Artery 事業 (通称、ピクディッグ) などが含まれる。

州の高速道路であるマサチューセッツ・ターンパイクのインターチェンジの上部空間を活用した再開発である。これは都心部の土地の有効活用と同時に、高速道路によって分断されているコミュニティを結びつける効果を期待して行われた。その開発に当たっては、同時期に行われたテントシティ・プロジェクトと連携を図っている。

資金調達は、公共及び民間からの融資により行わ

れている。連邦から市を経由して 1,800 万ドルがディベロッパーに対して融資されたことは注目すべきである。しかも、このローンは、プロジェクトが成功し余剰のキャッシュが生み出された場合にのみ返済義務が生じるという、補助金に近い性格を持つ。

これは都心の新たな商業開発を促進したいという連邦政府の政策によるものである。

サウス・エンドは、もともと中級住宅地として 1880 年代に開発され、20 世紀前半には、多民族かつ様々な収入階層の世帯が共存するコミュニティとして発展した。しかし、1950 年代には荒廃し、その後は再開発等が進まぬ状態に置かれていたため、市はテントシティ地区を都市再生地域として指定した。1965 年の都市再生プログラムでは、商業中心の再開発計画が組まれた。1960～70 年代にかけて、市はテントシティの敷地の約半分を取得し、荒廃の進んだ建物を撤去するとともに、当面は空地を駐車場として利用し、段階的に商業施設の誘致を進める計画であった。

しかし、住民は伝統的な住宅地としての再生を求めたため、16 年間に渡って双方が対立し、この間、テントシティの敷地は低利用のまま放置されていた。

1980 年代に入り、隣接するコブレイブレイスで、大規模な民間商業再開発が成功を収めた。しかし、コブレイブレイスのディベロッパーは、自らの敷地内では十分な駐車場が確保できないため、1,400 台収容の立体駐車場をテントシティに建設する意向を示し、テントシティの敷地のうち市有地を除く残りの半分を取得した。住民は再びこの計画に反対した。

1984 年、ボストン市長 Raymond Flynn の提案により、アドバイザーが指名され、市、住民及びコブレイブレイスのオーナーの 3 者による話し合いの場が設けられた。この結果、地下 2 層の立体駐車場の建設とその上部空間の住宅開発、という基本的な開発の枠組みが固まった。これに基づき、再開発計画の詳細が検討され、1986 年に建設開始し、1990 年に事業全体が完成した。

テントシティでは、解決すべき問題が 2 つあった。

ひとつは、コブレイブレイスのオーナーと地元コミュニティの利害をどのように調整するか、もうひとつは、地価が高い都心部での開発コストを誰がど

のように負担するかである。これらの問題を解決するため、市は以下の 3 つの手法を用いた。

- ①土地の無償提供：市は、もともと所有していた半分の土地に加え、コブレイブレイスから残り半分の土地を購入し、テントシティの敷地の全体を所有した。その上で、コブレイブレイス及び、住民コミュニティが組織する NPO であるテントシティ・コーポレーション (TCC) に対して無償でリースした。このリース契約は 99 年間であり、契約終了後は、建物も含めすべてが市の所有となる。このように市が無償で土地をリースすることにより、ディベロッパーの負担を軽減した。
- ②商業駐車場の利便性向上のためのインフラ整備：市は、テントシティの敷地の一部を使ってコブレイブレイスに面した道路の拡幅を行うことにより、商業施設と駐車場とのアクセスを向上させることに成功した。
- ③住宅開発のための資金提供：市は、住宅開発に対する補助金として約 70 万ドルを提供した。さらに、完成後の中所得者向け賃貸住宅の家賃補助を実施する。これらにより、TCC によるアフォーダブル住宅の供給を支援した。

3. イギリスにおける住宅建設、都市整備、都市再生の事業実施主体の事例

3.1 事業実施主体の概要^{1)、2)、5)、6)}

イギリスのニュータウンはその開発時期によって大きく 3 つに分類することができる。第一世代は、1946 年のニュータウン法施行後から 1950 年代前半までに指定されたものを指す。その目的は、ニュータウン法での考えを直接反映させたもので、人口の分散による大都市地域における過密の緩和と衰退している地区における開発拠点ないしは地域的な戦略拠点の整備ということである。第一世代のニュータウンの中でロンドン周辺の 8 つのニュータウンは、いずれもがロンドンにおいて膨張してくる人口の受け入れ場所として位置付けられた。

第二世代のニュータウンは、第一世代のあと 1960 年代前半にまで指定されたもので、第一世代と比べると設計面において大きな差異がみられる。すなわ

ち、第二世代のものは第一世代の特徴であった低密度な田園性が薄れ、交通量の増大に対応したラダー方式やショッピング・プリシントが整備された。第三世代は、1960年代後半に指定されたもので、従来のニュータウンに比べてはるかに規模が大きいことが特徴となっている。

1946年に制定されたニュータウン法によって、ニュータウン開発公社が設立された。ニュータウンの開発は、国の機関であるニュータウン開発公社を中心として行われた。ニュータウン開発公社は、それぞれのニュータウンごとに、その指定命令 (Designation Order) の後に、住宅および地方行政大臣 (Minister of Housing and Local Government) によって組織された。

ニュータウン開発公社の役割はニュータウンの設計 (layout) および開発の実施であり、この目的のためには次のような幅広い権限が与えられている (ニュータウン法第3条1)。

- (1) 土地その他の財産を取得し、保存、管理し、または処分すること
- (2) 建設その他の開発を実施すること
- (3) 水道、ガス、電気、下水道その他のサービスを提供すること
- (4) ニュータウンの目的のため必要なビジネスその他の商行為を行うこと
- (5) その他、ニュータウンの目的およびそれに付随する目的のために必要とされる全ての行為

そして、土地の取得権利に関しては、次のような土地を任意で取得し、または収用手続きを経て収用することができるとしている (ニュータウン法第7条)。

- (1) ニュータウン内の土地
- (2) 実施計画に係る土地に隣接している土地
- (3) ニュータウンの内外に関わらず、ニュータウンの開発のため必要とされる土地

これは、すなわちニュータウンの内外に関わらず、開発のため必要な土地およびそれに隣接する土地を任意にまたは強制手続きにより取得し得るというものであるが、その行使においては大臣の承認が必要であった。

これらニュータウン開発公社の権限は、地方公共

団体に匹敵するほどの広範囲なものであるが、県 (county) および市町村 (borough, urban district) の権限が否定されるわけではなく、相互の協力によって開発が進められるというものであった。

1980年代に実施された財政改革までは、開発公社は60年の固定金利の国家ローンのみが資金源であった。これに関しては市中金利に比べて利率が高い時などには文句が生じたが、当然低い時もあった。

固定金利にした理由は、長期的にニュータウンが投資を回収できればいいという考えに基づいている。

ただし、この固定金利制度は、イギリス経済が混乱し、超金利であった70年代にはニュータウン事業に極めて大きな負荷としてのしかかることになる。第一世代そして第二世代のニュータウンが事業として経営的に成立したのとは対照的に、第三世代のニュータウンが経営的に失敗した大きな要因として指摘されている。

1992年にミルトン・キーンズのニュータウン開発公社が解散して、イングランドのニュータウン開発公社はすべてなくなった (スコットランドのニュータウンではその後数年長らえていた)。そして、コミッション・フォア・ザ・ニュータウンが、ニュータウン開発公社の役割を担うことになるのだが、コミッション・フォア・ザ・ニュータウンは「精算事業団のような組織」であり12、その事業規模、組織規模ともに大幅に縮小した。そして、民間に払い下げられるものは払い下げるという事業を中心に行っていた。

1999年の5月には、コミッション・フォア・ザ・ニュータウンもドックランド開発公社と合体して、イングリッシュ・パートナーシップの組織に組み入れられた。この際、従来のイングリッシュ・パートナーシップも実業部隊は R.D.A (Regional Development Agency) の中に組み入れられ、本部機能 (政策部隊) が、ニュータウン委員会 (Commission of New Town: CNT) やドックランド公社と一緒にになったのである。

英国のニュータウンづくりはミルトン・キーンズを最後に終了し、すべてのニュータウンの残務整理をしてきた CNT も廃止され、事業はイングリッシュ・パートナーシップ (English Partnerships) に引き継

がれている。

イングリッシュ・パートナーシップは一般的呼称であり、正式名称は都市再生公社 (Urban Regeneration Agency: URA) という。URA は、1994 年に都市再生事業や荒廃地の経済再生を目的に英国環境省の一組織として設立されたが、その後、ロンドン都庁 (Greater London Authority : GLA) の新設に伴い、地域開発庁 (Regional Development Agency : RDA) 等との間で計画や事業の役割分担が整理されている。

欧米諸国においては、小さな政府・行政のスリム化の名の下に、公的住宅の払い下げや移管が進行していた国があるほか、都市再生においては、地方分権の推進とともに官民協働型の事業スキームが導入されている。

欧州における公的賃貸住宅を供給する主体としては、地方公共団体の他にハウジング・アソシエーション等の非営利組織が相当数の公的賃貸住宅を供給している。これらは、**Social Housing** (社会住宅) と称されるが、その状況は国によって違いがあるとともに、行政改革や民主化等の流れの中で、近年大きく変容を遂げた国も多い。

欧州各国の社会住宅制度は、各国の多様性を有する一方、国、民間セクター、慈善団体等間の役割分担には多くの類似点があるとされる。部分的には企業活動や民間活動が発祥起源であったことも類似性の一因と考えられている。現在は、かつての住宅ストック等を、慈善団体、非営利団体、非営利企業、協同組合、個人投資家などの多様な主体により供給しているというのが欧州社会住宅の姿であり、多くの国がエージェンシー等を通じた予算措置を通して供給・監督する傾向にある。

イギリスにおける住宅供給は、かつては行政が実施していた公営住宅 (Council Housing: CH) が、ストックで、イングランドでは約 30 %、スコットランドでは約 50 % のシェアを占めていた時代もあった。それほど自治体の公営賃貸住宅の役割は大きかった。しかしサッチャー時代からこうした公営住宅も個人に払い下げられ始めたが、問題も多く、住宅協会という非営利住宅供給組織に団地ごと移管されるようになった。公的住宅が行政の役割から、日本で言うところの公団的な組織へと役割に移って

きている。

イギリスでは、2008 年 12 月に The Homes and Communities Agency (HCA) (住宅コミュニティ庁) が設立されたが、これは、地域再生を担う国の機関であるイングリッシュ・パートナーシップ (EP) とコミュニティ・地方自治省 (CLG) の一部を再編して設立されたもので、イギリスの住宅及び地域再生に関する機関として再出発している。また、同時期に、登録家主を規制監督する機関として、テナント・サービス公社 (TSA) も設立されている。

3.2 ロンドン・ドックランドの事業の事例³⁾

イギリスでは開発許可制、建築許可制がとられる中で、特に地方自治体は都市開発事業に対し、当該自治体を得るべきプランニング・ゲインの確保のために、ディベロッパーとの間に個別の計画協定を結ぶ形が定着している。我が国の都市再生事業を促進するツールとして検討されている開発特別区制度は、イギリスのロンドン・ドックランド事業やエンタープライズ・ゾーン指定を参考とした。

1980 年、停滞していた地域経済の活性化のためにサッチャー政権が創設したのが都市開発公団 (Urban Development Corporations: UDCs) である。

UDCs はサッチャーのリーダーシップを代表するかのようになり、開発に必要な収用権や地域の都市計画権限などのすべてを持った強力な中央組織であった。UDCs は時限立法により清算されるまでの 10 年間に多くの都市再生事業を実現した。しかし、強力な権限を持っていただけに、必然として地方政府や自治体等の反発は強かった。

全国に 12 の UDCs が生まれたが、このうち衰退し低・未利用状態にあったドックランド地域の開発を担当したのが、ロンドン・ドックランド開発公団 (London Dockland Development Corporation: LDDC) である。

UDCs はもともと時限立法による設置であったことから、政府はすべての UDCs を 1995 年から 98 年にかけて次々に清算した。LDDC 及びその他の UDCs の業務と資産の多くは、これまで以上に地域を重視することを課題として 1994 年に創設されイングリッシュ・パートナーシップ (EP) に順次引継がれた。EPs は受け継いだ UDCs の数々の資産の処分方針を

固めた上で、1999年を境に当該資産を活用する新たな活動を開始した。

ドックランド都市開発地域（The Docklands Urban Development Area: DUDA）における再開発事業は世界の最大級のウォーター・フロント事業事例として有名であるが、他の類似事業と同様に経済不況の波の中で、その経過は決して順風ではなかった。このため既に指定していたエンタープライズ・ゾーン（EZ）のみならず、LDCC等公共側は、EZ内やUDAへの公共投資や補助金付与、様々な協力による支援活動を高め、企業誘致の実現に涙ぐましい努力を重ねている。DUDAの広さはロンドン・シチーなどの中心市街地に匹敵するものであり、DUDAの再生事業がいかに困難なものであるかをうかがい知ることができる。

シティーのような既成中心市街地が存在する中で、Isle of Dogsのような未開発地において、最新の業務地区を開発するといった場合、テナントの誘致は容易ではない。ドックランドの場合は当初からすべての公共交通網を前倒して投資したわけではなかった。このことを考慮するならば、EZにおける税制上のインセンティブ付与は、初期段階における企業誘致のために大いなる効果をもったと考えられる。

EZは、ドックランド開発に対する具体的かつ明示的な政府のコミットメントとなったと考えられる。最近イギリスではEPsなどに多数の補助金が存在し、地域的に競合したりしてきていることからEPsを地域的に統合する地域開発局（Regional Development Agency: RDA）の設置が進められている。イギリスの制度はこのように変化が激しい。

3.3 アンコーツ・アーバン・ビレッジの事業の事例⁵⁾

イギリスの中央政府組織である地域開発庁（Regional Development Agency: RDA）のひとつ、北西部開発庁（North West Development Agency: NWDA）による事業の事例として、アンコーツ・アーバン・ビレッジ再生事業について以下に述べる。

アンコーツはマンチェスター都心のすぐ東側に位置しており、古くから紡績工場を中心とする労働者地区であったが、こうした工場群が衰退した後は荒廃したまま放置されてきた。一時、再生のために開発トラストが組まれたが失敗し破産したため、市が

中心的な役割を果たすようになる。シングル・リジエネレーション・バジェット・チャレンジ・ファン（SRBCF）導入やイングリッシュ・パートナーシップの部分参加によって新たな再生事業が進み、現在はNWDAが市と共に再生事業に取り組んでいる。

1998年頃からあまり事業は進んでいなかったが、ここにきて景気の回復等もあり、NWDAという地方自治体を重視した中央政府機関の登場によって、急速に事業が進められつつある。

アンコーツ地区の建造物の多くは歴史的に保存が必要なものであることから、再生に時間と費用がかかった。

3.4 ニューイースト・マンチェスターの事業の事例⁵⁾

前節と同様、NWDAによる事業の事例として、ニューイースト・マンチェスター再生事業について以下に述べる。

現在のマンチェスターの都心から東側の1,100ヘクタールの地域に、ロード・ロジャースのアーバン・ルネッサンスの提言に基づいた新たな都心を築き、マンチェスターの都心部を飛躍的に拡大することによって、世界都市の競合に残れるマンチェスターに再生しようという計画が推進されている。

2002年のコモンウェルス・サッカー・ゲームを契機に、都市再生を一挙に進めようという計画であり、その中心に48,000席のサッカー競技場が建設され、完成後はスポーツシティと呼ばれることになっている。完成時の計画人口は60,000人となり、160ヘクタールの新たなビジネス・パークが誕生する。現在までに、インフラ整備、雇用対策、教育、公共交通などに投じるなどコミットされた公共資金は7億ポンドに達しており、これによって20億ポンドの民間・公的資金投資が新たに誘発されることを見込んだ。

この事業の推進のための重要なファクターとして、NWDAは"New East Manchester"という都市再生会社（Urban Redevelopment Corporation: URC）の設立と活動強化が挙げられる。このURCは、それぞれの市、NWDAなどの地域開発庁及びイングリッシュ・パートナーシップによって設立、保証による有限会社である。

このURCは、都市再生に必要な様々な役割を持

つ組織の共同体であり、このワン・ストップ・ショップを通じて、あらゆる許認可や手続き、サービス提供が一括して行われていることから、進出を計画している企業や投資家等にとって、非常に有意義な存在になっている。

イングリッシュ・パートナーシップは、様々な都市再生事業に対応して、資金調達あるいはジョイント・ベンチャー組成のための仕組みとして、以下の組織を活用している。

①英国都市基金（English Cities Fund: ECF）

ECFは、長期的な投資行為をベースにして、都市再生を推進しようとする最大のビークル（vehicle）である。このビークルは、中央政府の資金と民間建設会社やディベロッパー、機関投資家である保険会社などを結びつけるものであり、当面の目標としては2億5,000万ポンド相当の資金を民間投資市場から調達しようとするものである。このビークルの組成は、ロード・ロジャースによるアーバン・ルネッサンスで提言されたものである。

最初のファンドは、2001年12月に、EC及びイギリス政府の承認を得て、1億ポンド規模で組成され、現時点までに支援指定地域における6つの事業に投下されることが決まっている。これらの事業は、地方自治体、URCやRDAが参画する公民パートナーシップ事業となる。組成に当たっては、イングリッシュ・パートナーシップが主体となり、エイメック（AMEC）社及びリーガル&ゼネラル（Legal & General）社の民間2社が参加している。

②プライオリティ・サイト（Priority Sites Ltd）

1997年にイングリッシュ・パートナーシップとローヤル・バンク・オブ・スコットランド（Royal Bank of Scotland）によって創設されたジョイント・ベンチャー会社である。特に中小企業を対象として150,000㎡の施設床を開発供給する。

4.おわりに

本報告では、今後の日本の都市再生を推進する組織形態の検討に役立てるため、アメリカ、イギリスを中心とした海外における住宅建設、都市整備、都

市再生の事業実施主体に関する事例について文献調査等を実施した結果を報告した。

公的な住宅管理と都市再生の事業を同一組織で実施する都市再生機構は、欧米と比較しユニークな組織形態である。

欧米においては、住宅建設、住宅建設、都市整備、都市再生の事業を誰が主体となって実施するのか、という課題については、試行錯誤が繰り返されてきている。すなわち、国や地方自治体などの行政が主体となるべきか、非営利組織が主体となるべきか、民間企業が主体となるべきか、あるいは、それぞれが協力して推進できる仕組みや制度を整えるべきか、という議論や検討が行われている。現在においては、行政の指導的な立場を残しつつ、実務を非営利組織が遂行し、民間企業の資金力を活用するというのが傾向のように思われる。

現在の日本の都市再生においても、国や地方自治体が指導的な立場での権能を残しつつ、公的機関としての独立行政法人都市再生機構が実務を遂行し、民間企業の資金力を活用しながら、民間の経済活動を誘導する方法が採用されてきているが、この方法が、どの事業においても最適であるという訳ではない。今後は、時代のニーズや取り巻く環境の変化に柔軟に対応できる組織のあり方について検討を進める必要がある。そのためには、過去に蓄積してきた公的機関の技術力を活用する視点を持って、将来の日本の都市再生を進めるための最適な組織形態を検討することが重要である。

今後、アメリカ、イギリス以外の海外の住宅建設、都市整備、都市再生の事業実施主体に関する事例について調査を行い、将来の日本の都市再生を見据えた組織のあり方について研究を進めたい。

引用文献

- 1) 築瀬範彦「海外における市街地再生事業の動向に関する調査」、都市基盤整備公団、調査研究期報 No.124、2000年9月、38頁～41頁。
- 2) 横堀肇「海外の市街地再生事業における都市公团的組織の役割に関する報告」、都市基盤整備公団、調査研究期報 No.125、2000年12月、2頁～21頁。

- 3)横堀肇「海外の低未利用地活用型市街地整備事業における公民パートナーシップの動向に関する調査」、都市基盤整備公団、調査研究期報 No.132、2002年6月、62頁～66頁。
- 4)横堀肇「海外の低未利用地活用型市街地整備事業における公民パートナーシップの動向に関する調査」、都市基盤整備公団、調査研究期報 No.135、2003年6月、2頁～19頁。
- 5)伊東利彦「海外の市街地再生と事業主体の動向に関する調査」、都市基盤整備公団、調査研究期報 No.133、2002年11月、26頁～41頁。
- 6)小俣元美「欧州都市再生・都市開発動向調査－欧州の公的住宅供給主体、公的住宅政策に関する調査研究－」、独立行政法人都市再生機構、調査研究期報 No.148、2009年9月、96頁～102頁。
- 学術講演梗概集（近畿）、2005年9月。
- k)井上尚之、平山逸三朗「平成15年度海外住宅・都市開発動向調査」、都市基盤整備公団、調査研究期報 No.140、2005年3月、18頁～25頁。
- l)白石裕史、平山逸三朗「平成16年度海外住宅・都市開発動向調査」、独立行政法人都市再生機構、調査研究期報 No.140、2006年3月、4頁～14頁。

(Received:September 30,2010)

(Issued in internet Edition:November 1,2010)

参考文献

- a)大野輝之、レイコ・ハベ・エバンス「都市開発を考える」、岩波書店、1992年2月。
- b)北沢猛、アメリカン・アーバンデザイン研究会「都市のデザインマネジメント アメリカの都市を再編する新しい公共体」、学芸出版社、2002年10月。
- c)建設省都市局「諸外国の都市計画・都市開発」、ぎょうせい、1993年11月。
- d) Atlanta Development Authority, "2009 Annual Report".
- e) James Simmie (edited), "Innovative Cities", Spon Press, 2001.
- f) Nicos Komninos, "Intelligent Cities" Spon Press, 2002.
- g) Charles Landry, "The Creative City ", Earthscan, 2000.
- h)杉浦幹男「英国における都市再生」、UFJ Institute REPORT、Vol.8、No.2、2003年3月。
- i)水谷威信「米国における都市再生にみる都市ビジョンと事業実施主体のあり方」、UFJ Institute REPORT、Vol.9、No.2、2004年3月。
- j)南部繁樹、中澤容子「イギリスにおける都市再生会社の組織・事業・財源－欧米の中心市街地活性化における実践手法に関する研究」、日本建築学会大会