

米国の成長管理政策(1)

——総論・地方政府編——

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 067 (MAY.20,1993)

はじめに

第1章 米国の成長管理政策の概要とその背景

1. 米国の都市の成長と都市問題の広がり
2. 成長管理の定義と役割
3. 成長管理政策の誕生と発展
4. 米国の成長管理政策の背景

第2章 米国中小都市における成長管理政策

1. 中小都市における成長管理政策
2. コロラド州ボルダー市の事例

第3章 米国大都市における成長管理政策

1. 大都市における成長管理政策の概要
2. カリフォルニア州サンフランシスコ市の事例

財団法人 自治体国際化協会

(ニューヨーク事務所)

目 次

はじめに	-----	1
第1章 米国の成長管理政策の概要とその背景	-----	2
1. 米国の都市の成長と都市問題の広がり	-----	2
2. 成長管理政策の定義と役割	-----	3
3. 成長管理政策の誕生と発展	-----	3
4. 米国の成長管理政策の背景	-----	4
第2章 米国中小都市における成長管理政策	-----	7
ーコロラド州ボルダー市を中心にー		
1. 中小都市における成長管理政策	-----	7
2. コロラド州ボルダー市の事例	-----	7
第3章 米国大都市における成長管理政策	-----	15
1. 大都市における成長管理政策の概要	-----	15
2. カリフォルニア州サンフランシスコ市の事例	-----	16

はじめに

米国各地の都市を実際に歩いてまず気がつくのは、ダウンタウンの衰退化である。大都市に限らず米国内のあちこちで、都市のスプロール化が進んでいる。高い税金と都市環境の悪化から、中高所得者層の人口が郊外に移り、都心部には低所得者層が福祉サービスを求めて流入してくる。郊外のショッピング・モールが発達し、ダウンタウンのモールが衰退する。企業が郊外へ流出し、ダウンタウンのオフィススペースは空きが目立ってくる。昔は人が賑わった安全なまちも、環境の悪化が犯罪の増加にもつながり、今では夜は危なくて歩けなくなってしまったところもある。

ある都市が経済開発により、なんとか都市の活性化を図ろうと懸命な一方で、ある都市はあまりにも急激な成長を迎えたため、成長に対し都市基盤整備や都市サービスが追いつかず、交通渋滞、住宅不足、自然環境破壊、公害やゴミ問題等を発生させ、都市生活の質を低下させている。これに加え、リセッションの影響を受け、州・地方政府は深刻な財政危機に直面しており、これがますます都市基盤整備や各種都市サービスの十分な提供を困難なものにしている。

そこで、より統合的な地域全体の詳細計画の策定、開発規制のもと、成長の種類、起こる場所・時期を管理することにより、開発と保全の均衡を保ちつつ都市基盤整備を進め、都市環境の向上を図ろうという考え方が都市戦略の上で重視され始めている。これが、「成長管理政策」である。しかもここで重要なのは、それぞれ自治憲章を有し独立性が非常に強い米国の地方政府が、その政府間の垣根を超えて、協力してこの問題に取り組み出したこと、さらには、もともと地方政府の専門領域である地域の全体計画及び都市計画の分野において、いくつかの州政府が指導的な立場からその管理政策に大きく関与していることである。

「成長管理政策」とは何か。どのような地域でどのような取組が行われているのか。米国の深刻化する都市問題を解決する重要な鍵となるのか。最近のリセッションによってこの政策がどのように影響を受けているのか。成長管理政策には、自然保護や農地保護など、田園地域・農村型のものも多いが、ここでは都市問題の解決という観点から、急激な成長、開発を迎え、都市問題に現在悩んでいる、或いは将来起こるであろうという成長に対して先見的な取組を行っている米国の都市が、成長管理政策のもと、異なるレベルの政府間関係をどのように形成しているか、地域の全体計画において成長管理政策がどのように行われているか等成長管理政策の持つ意義と問題点を、事例紹介をまじえながら分析する。

第1章 米国の成長管理政策の概要とその背景

1. 米国の都市の成長と都市問題の広がり

米国の各地で多くの都市が成長によって引き起こされる都市問題に直面している。その特色をいくつか分類してみると次のとおりである。

ニューヨーク、ボストン、サンフランシスコ、シカゴ等、歴史のある大都市は、長い間経済・文化の中心として繁栄を続けてきたが、その成長過程で過去に何度も深刻な都市問題に直面し、何らかの対策を取りながら今日に至っている。しかし現状は様々で、ニューヨークが都市問題を一層深刻化させている一方（他の大都市で起こる反都市化運動において「第2のニューヨークになるのを防ごう」というスローガンは実に良く使われる。）、ボストン、サンフランシスコでは成長管理政策に基づく都市環境を守るための様々な取組が行われ、現在も住みやすい都市のランキング上位にいつも顔を出す。しかし、インフラ整備の遅れ、住宅不足、犯罪の増加、ホームレスの増加等の大都市特有の問題は共通して抱えており、いずれにせよ、今後いかに計画的に問題解決に向けて取り組んでいくかが重要な課題となっている。

このような既に発展を遂げた大都市とは別に、ロサンジェルス、ヒューストン、マイアミ等、特に移民による人口流入により急成長を続けているカリフォルニア、テキサス、フロリダ各州等の都市では、全ての面で都市基盤整備と都市サービス提供の遅れが目立っている。また、これらの都市は一般的に自動車社会の影響を強く受け、人口密度が低く、人々が散在して生活しており、ビジネスマンで平日の昼間賑わう都心部も、夜間や週末はゴーストタウンと化してしまう。ここでは特に交通問題とダウンタウンの衰退、都市基盤整備の遅れと不十分な都市サービスが深刻な問題である。

また、最近経済的な成長を遂げたあるいは活気を取り戻してきたシアトル、ポートランド（オレゴン州）、デンバー、アトランタ、セントポール、ピッツバーグ、サンディエゴ等の地方の中核都市では、発展途上にあるため将来を見通した都市計画を策定し実行する余地があり、これによって他の主要大都市が抱えている問題を事前に防ぎ、有効な手段を講じることができる。しかし、都市間の厳しい競争の中にあって、経済発展と都市生活環境の整備や自然環境の保護のバランスをいかに取るか、都市生活環境をいかに整備していくかは、政治的観点から強い影響を受けやすく、これらの都市では、いかに一貫した方針により都市を望ましい成長に導いていくかが最大の課題である。

大都市の成長に関する問題は周辺都市にも及んでいる。大都市の周辺の都市が大都市の郊外としてその影響下に入ると、道路等の都市基盤整備が不十分なままに住宅・オフィスの開発が進み、また、大都市からの人口流入で、学校施設の不足、交通混雑等の問題が深刻化する。また、郊外都市においても、大都市同様スプロール化が進み、郊外都市におけるダウンタウンの衰退、郊外都市の周辺の田園地域の郊外化（郊外による郊外の創出）等が生じている。こうした開発の波からの田園地域の自然環境や農地、森林の保全は特に重

要な課題である。

こうした様々な成長によって引き起こされる都市問題に対して、その解決策または事前の予防策として最近特に注目されてきたのが、成長管理政策である。

2. 成長管理政策の定義と役割

「成長管理政策」という言葉の定義は研究者によって様々であり、しかも非常にあいまいなものが多い。一般に広く受け入れられている表現を使えば、「成長がどこで、いつ、どのように起こる（起こす）かという決定について、政府が深く関与することによって成長を何らかの形で管理する政策」を意味する。この「管理」について、過去は成長の停止、成長以前の状態への後退、或いは成長の抑制、成長速度の緩和を意味していた。しかし、今日の都市の成長管理政策は、成長自体を必ずしも全面的に否定せず、将来的な都市全体の発展の中でいかに経済・都市開発と都市基盤整備を一体化させるか、いかに開発と居住・自然環境の調和を図るか、いかに市民にとって快適な居住空間を創出するか、そのためにどのように開発を誘導していくか等という一連の地域戦略を意味するようになった。

したがって、成長管理政策はその地域全体の将来の開発総合計画に導入される基本的考え方の一つであり、決して特定の施策や計画を示す言葉ではない。成長管理政策は厳格で詳細な総合計画とこれを実現すべく制定された土地開発規制を中心に、自然保護、インフラストラクチャー整備、住宅、交通、経済開発等様々な分野において整合性の取れた取組を行うことにより、地域の将来像の実現を図るものである。

かつては成長管理政策は小都市に起こった反成長運動や、特定の都市における自然環境上あるいは歴史上、重要な地域の環境保護運動によって引き起こされた地方政府単独の取組が中心であったが、現在では、成長管理政策はもはや自治体単独ではとても対応できない問題となっており、特に東西海岸の大都市及びその近郊の郊外都市において広域的な取組が行われているほか、いくつかの州が指導的立場を取り、特定地域又は全州規模でこれに取組は始めている。成長管理政策におけるこうした複数の地方政府、広域委員会、カウンティ、州政府の政府間協力は、米国の政府間関係の新しい展開としても注目される。

3. 成長管理政策の誕生と発展

最初の成長管理政策は1960年代のニューヨーク市の歴史的建造物の保全に始まったと言われているが、実際に成長管理(Growth Management)という言葉が注目され始めたのは、1970年代に大都市郊外の小都市に起きた自然環境保護を目的とする地域社会の成長停止あるいは成長抑制運動が最初である。コロラド州ボルダー市、カリフォルニア州ペタルーマ市、ニューヨーク州ラマポ・タウン等がその先駆者となった。また、州の成長管理政策は1970年のバーモント州にはじまり、1972年フロリダ州、カリフォルニア州（海岸地域のみ）、1973年オレゴン州、1974年コロラド州、ノースカロライナ州（海岸地域のみ）と次々と採択された。

しかし、１９７０年代半ばから不況期を迎え、地域経済が打撃を受け始めると、成長管理政策は企業流出により雇用喪失が生ずるとともに、開発制限により地方経済の発展を妨げ、住宅価格の上昇を招き低中所得者に対し差別的な政策であるという批判が強まった。その結果、ニューヨーク州ラマポ・タウンでは住民投票により計画が廃止されるなど、一般的にこうした大都市の郊外都市の成長停止・抑制運動型の成長管理政策はその力を失っていった。その中で唯一コロラド州のボルダー市は、成長の停止や成長の抑制だけではなく、自然環境保護と経済開発を調和させながら、望ましい成長を図る考え方に立ち、その政策が住民の強い支持に支えられ、今日でも中小都市の成長管理政策の成功事例として広く知られている。また、州規模の成長管理政策においても、コロラド州の計画が議会の反対に合い、その実質的効果が弱められた。

このように、１９７０年代半ばの不況により成長管理政策の発展はいったん下火になったものの、１９８０年代になると、自然環境保護に加え、交通網を中心としたインフラストラクチャーの整備を最重要課題として、新たな展開を示した。すなわち、従来の自然保護に加え、低所得者用住宅の整備等の居住環境基盤整備、経済開発促進を含めた総合的な観点から成長管理政策が行われるようになり、成長管理政策もそれまでの成長停止・抑制から経済開発と環境保全の均衡における都市の健全な成長の促進がその基本方針になった。このような新しいニーズに合うようオレゴン州は既存の政策を発展させる一方、フロリダ州、バーモント州は新しい計画を採択した。また新たにニュージャージー州、メイン州、ロードアイランド州、ジョージア州、ワシントン州、メリーランド州が成長管理政策を採択した。

１９８０年代には大都市圏域の成長管理政策も本格化した。そこでは、都市のスプロール化を抑制するとともに、効率的に公共サービスを提供するため、広域都市圏における成長管理政策が進められ、交通・住宅問題、ダウンタウン再開発がその中心課題となった。サンフランシスコが１９８６年、ボストンが１９８７年、シアトルが１９８８年、それぞれ、ダウンタウンのオフィス開発規制を中心に都市の成長を管理するための提案を採択した。サンディエゴ広域圏では１９８８年のプロポジションＣの採択によってサンディエゴ・カウンティとカウンティ内の１８の地方政府が共同でサンディエゴ政府協議会を構成し、広域的成長管理計画を実施している。その他では、ロスアンジェルスが成長管理計画を有しているほか、シカゴ、ポートランド（オレゴン州）等の総合計画においても成長管理政策の考え方がみられる。

４．米国の成長管理政策の背景

最後に米国の成長管理政策の背景としてあらかじめ理解を必要とする事項について説明をする。

（１）政府間関係

米国の都市計画は、裁判所の判決や環境法等様々な法的規制、あるいは補助金プログラ

ム等によって連邦や州から影響を受けるものの、基本的には州によって授けられた地方政府の専属的管轄事項と考えられており、地方政府は総合計画の策定や土地利用規制については、大きな権限を持っている。しかし、成長管理政策においては、都市問題の広域化に伴い、単独の地方政府だけではなく、異なる政府間の協力による取組がますます重要になっている。

（２）直接住民参加

米国地方政治は、基本的政治形態は間接民主制であるが、いろいろな形で住民が直接政治に参加できる仕組みとなっており、地方政府の意思決定に住民の意思が大きく反映される。米国の成長管理政策においても、第２章のコロラド州ボルダー市、第３章のカリフォルニア州サンフランシスコ市にみるように、市民の強い支持に支えられており、市民委員会の役割や市民団体の運動の成果が非常に大きい。したがって成長管理政策においては、どのような形で市民参加のシステムを構築し、市民の意見を政策に反映させていくかが重要になっている。

（３）土地利用規制の詳細さ

州が特別に法律で義務づけない限り、地方政府には総合計画の策定の義務は無い。したがって総合計画を持たない地方政府も多く存在しているのが実情である。しかし、都市問題の深刻な地域では地方政府が独自に策定したり、州政府が州法で義務づけていたりしている。成長管理政策においても総合計画は地域全体の発展像を決定する上で重要である。米国における総合計画は、将来の地域像や目標を示すに止まらず、一連の厳密な調査と市民参加の積み重ねによって作られており、より地域開発整備のための具体的、実践的な全体計画のイメージであり、また、一連の土地開発規制、建物規制等の根拠となり、成長管理政策において重要な役割を果たす。総合計画に従って制定されるこれら様々な規制の特色としては、規制内容は厳しく、詳細に渡っているということが言える。ゾーニングを例にとっても、米国の用途区分は非常に細かく分かれ、その用途適用も非常に限定的であり、制限用途以外の開発を制限しており、建物の高度や容積率の制限も同様である。そのため、成長管理政策に則った地域全体の開発計画をより精密に描き、実践していくことを可能としている。

（４）開発業者との関係

米国の都市開発は、その多くが民間主導型であり、成長管理政策においても、地方政府と民間開発業者との関係は重要である。成長管理政策における米国の地方政府と民間業者との関係は、地方政府が厳しい開発規制の方針を示すとともに、民間開発業者に対し、付帯施設の整備や重要建造物・地域の保全を条件に、容積率の増加や開発権の移譲等を認める手法を駆使して開発を誘導する形をとる。これにより行政が開発の速度に対応しきれな

い基盤整備の部分について、民間の力を利用して効率的な整備が行うことができ、開発業者にとっても地方政府に協力することにより、厳しい規制を緩和させ、開発をより容易に行うことが可能になる。

以上、基本的な成長管理政策の背景についての概略を述べたが、次章からは中小都市、大都市広域圏、州政府といった異なる規模・レベルの政府機関によって成長管理政策が実際どのように行われているかを紹介する。

第2章 米国中小都市における成長管理政策

ーコロラド州ボルダー市を中心にー

1. 中小都市における成長管理政策

全米で地方政府の本格的な成長管理政策が最初に行われたのは、1950年代のハイウェイ建設の影響を受け、1960年代に人口急増を迎えた大都市郊外のいくつかの中小都市においてであった。これら中小都市の成長管理政策の多くは成長の停止または、成長の抑制といった性質のものであった。1970年代はじめのベタルーマ市（カリフォルニア州）、ラマポ・タウン（ニューヨーク州）の例はその代表である。しかしながら、70年代後半から大都市圏の開発の圧力が高まってくる中で、成長管理政策は、新規移入者を制限したり、住宅価格の高騰により低中所得者を締め出すなどの差別的な政策である、としばしば批判を受けるようになった。また、地域経済が不況を迎えると、成長管理政策は開発を制限するため、地域経済に対して悪影響を及ぼすという見方が一般的となり、成長管理政策よりも経済開発政策を優先させる必要に迫られた。そこで、ラマポ・タウンをはじめ、多くの中小都市の成長管理政策は廃止に追い込まれたり、あるいはその規制を緩和せざるを得なくなり、実質的効果を失っていった。当時発表されたある都市計画の書物では「成長管理政策は死んだ」とまで言われた。今日でも中小地方政府単独による成長管理政策は全米のあちこちで見られるが、自然保護や農地保全に特化した一部の成功事例（例えばメリーランド州のモントゴメリー・カウンティの開発権移譲プログラムを使った農地保護等）を除いては、特に取り上げるべき優れた事例はない。また、その多くがもはや中小都市単独の取組ではなく、大都市圏の広域計画協議会における取組か、あるいは州の指導のもとでの取組となっている。したがって、成長管理政策の研究はもはや個別の地方政府の取組を一つ一つ取り上げて研究してもあまり意味がなく、都市広域圏や州の成長管理政策の中で取り扱われるべきだという考え方が主流となっている。

しかし、こうした中で唯一、中小都市の成功事例として現在でも全米で最も注目されている取組がある。これが、コロラド州ボルダー市の成長管理政策である。ボルダー市は成長率を制限するなどの方針を取りながらも、政策の重点を開発と自然環境の均衡を保ちながら経済の発展を目指すことにおいている点で、他の中小都市の政策とは異なる。ボルダー市の政策は住民や開発業者の強い支持を受け、今日まで発展を遂げている。

2. コロラド州ボルダー市の事例

（1）成長管理政策の発展

コロラド州ボルダー市は州都デンバーから約22マイル、車で約40分程度北西に行ったところにある人口約9万の都市である。コロラド・ロッキーのふもとで豊かな自然環境に恵まれている一方で、コロラド大学、米国大気研究センター、米国海洋・大気機構環境研究所等の学術・研究機関やIBM等のハイテク産業が集積しており、市民の教育水準、

平均所得も高い。繁華街のパール・ストリート・ショッピング・モールは米国内のショッピング・モール開発の成功事例として有名である。たくさんの新聞・雑誌で、「住むのに最適のまち」、「ユートピア」といった紹介がなされている。ボルダー市の活気に富んだ産業と美しい自然環境の共存は、長年にわたって行政と市民が一体となって成長管理政策の実現及びオープン・スペースの確保に多大な努力を払ってきた成果である。

北はワイオミング州シャイアンに始まり、南へコロラド州のフォートコリンズ、デンバー、コロラド・スプリングスと続くコロラド・ロッキーの山々にかこまれた平野一帯を地元の間は「フロント・レンジ」と呼ぶ。1960年代から1970年代にかけて起きた人口の急激な増加現象は、ここフロント・レンジでも例外ではなく、この地域の多くの都市はこの人口急増の悪影響をまともに受け、無制限な開発が行われた。この中で唯一ボルダー市だけは、早期からの行政と市民の一体化した都市づくりの取組によりこの成長の波の悪影響から逃れることができたのである。

ボルダー市は1928年に西部の都市では当時先駆的なゾーニング規制を行うなど、都市計画における取組は、早期から注目すべきものがあった。1959年には標高5,750フィートにブルーライン（一種の開発制限境界線）を設置し、これを超えて上下水道等のユーティリティ・サービスを延長させないことを決定した。しかしながらデンバー近郊とボルダー近郊の間にある未自治化地域（市町村等自治体の存在しない地域）では無秩序な開発がいっそう進み、ボルダー市近郊に対する開発の圧力が一段と強くなった。このため、住民はボルダー市周辺の自然環境の破壊を恐れ、自然保護運動を強め、1967年に住民投票により売上税の一部が成長管理政策の財源として使われることが認められると、オープンスペースと自然公園で市域を囲み、これを緩衝地帯として周囲の開発の波を食い止め、同時に市内の開発のスプロール化をも防ぐ、グリーンベルト計画が本格化した。また、カウンティの管轄下の未自治化地域での無秩序的な開発を規制するため市域外の周辺地域をも含めた広域的な開発制限を行うよう、市はカウンティに働き掛けて、ボルダー渓谷（全体面積は58平方マイル。うち13平方マイルが市域外）における総合的な土地利用計画を検討させることに成功し、1970年に市とカウンティが共同でボルダー渓谷総合計画を採択した。また、この時から、成長管理政策における基本方針を巡って、人口成長停止か均衡ある発展かで意見がわかれ議論が巻き起こった。市はボルダー渓谷総合計画のもと、成長の停止ではなく、望ましい人口成長率を保ちながら均衡のある発展を目指す方針を選択し、これを住民投票にかけた。投票の結果、この市の方針は多大な住民の支持を受け採択された。1972年には13人の市民によって構成される市民委員会が設置され、成長管理政策の基本方針の策定に取り組むことになった。1973年に発表された市民委員会の報告書では、州、カウンティ、市に対し、17の勧告がなされ、計画の実行には政府間の多大な協力が必要であること、一年の人口成長率を3%に制限すること等を提言した。最初は市やカウンティの対応が鈍く、委員会の勧告が市政に十分反映されなかったが、ボルダー市議会のダニッシュ議員が成長制限のための条例を提案し、その詳細を示

す成長管理計画を公表すると、議論が再び活発化し、1976年にこの「ダニッシュ計画」をもとに、ボルダー市成長管理条例が制定された。

（２）総合計画と成長管理条例

①総合計画

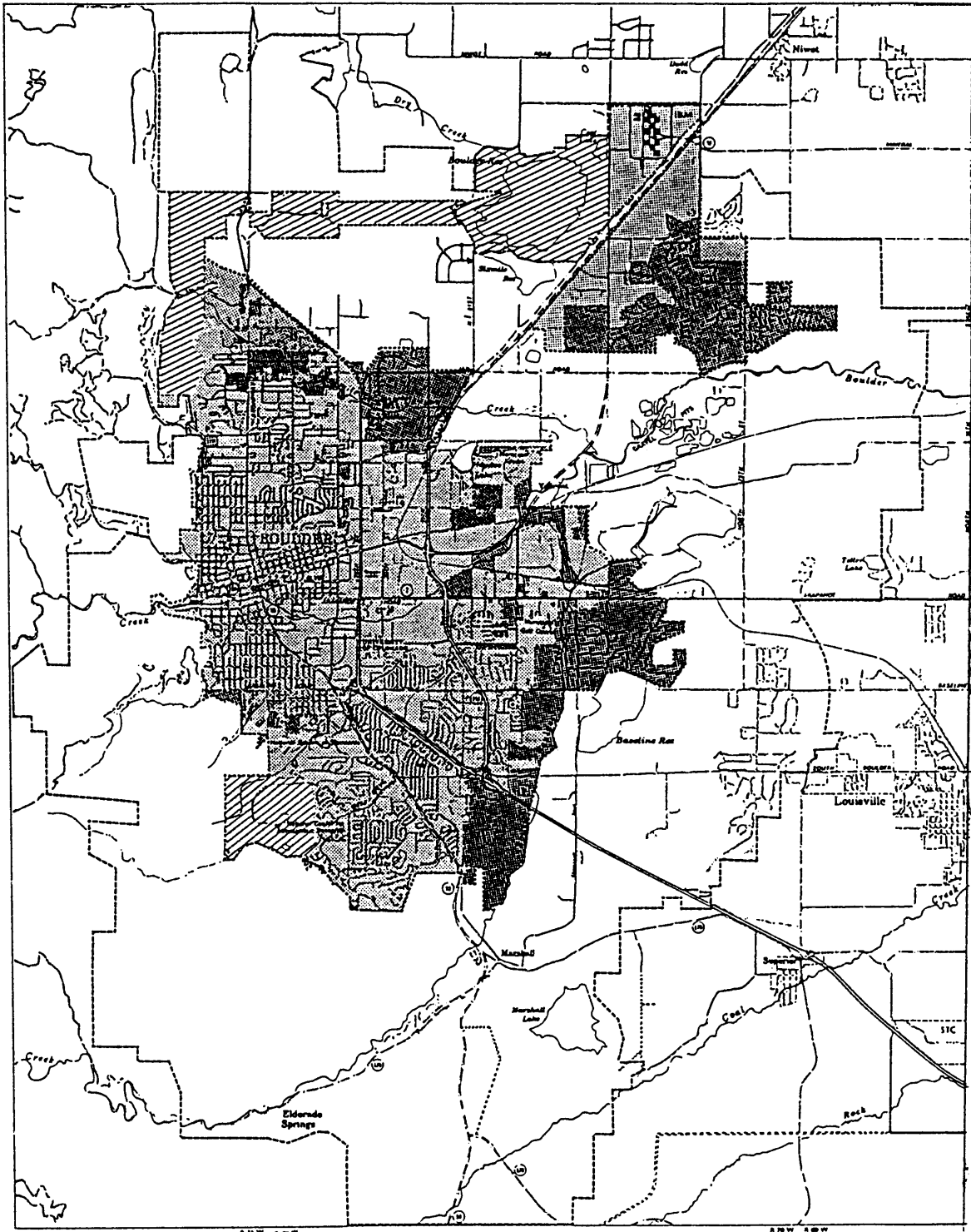
ボルダー溪谷総合計画はボルダー市とその周辺地域を含んだ地域の計画であり、ボルダー市とボルダー市のあるボルダー・カウンティとの共同で策定された。カウンティ内には地方政府が存在しない地域があり、この地域は一応カウンティ政府が管轄するものの、カウンティの権限は司法、公園等の限られたサービスのみで、都市計画に関する強い実行力はない。そこで、周辺の開発の悪影響から市を守るため、周辺地域を含む広域的な計画が必要となり、市がカウンティに働きかけて策定したものである。計画の変更、改訂においては公聴会が開かれるほか、ボルダー市議会の承認及びボルダー・カウンティ理事会の承認が必要である。つまり重要な決定には常に市当局、市議会、カウンティ当局、カウンティ理事会という４つの政策決定機関の同意が必要なわけであり、更に常に成長管理政策をこれまで支え育ててきた住民の強い監視の下にある。ボルダー市の成長管理政策がこれまで確実に実行され、その存在が確かなものであったのもこうした背景がある。

総合計画は、新しい都市開発の条件として、計画地域内において開発に適切な都市基盤の整備と都市サービスが既に存在することを絶対条件とし、この観点から、計画地域を３つの地域に区分している（図１）。エリアⅠと呼ばれる地域はボルダー市内で、既に都市基盤が整備され、都市サービス（道路、上下水道、電気、学校等）が供給されている地域で、ここでは計画に基づき、適切な開発が促進される。エリアⅡは現在市域外のカウンティの管轄下であり、将来適切な都市開発が行われることになっている地域を指す。ただし、この地域では、適切な都市基盤が整備され、都市サービスが提供されるようになることが開発の条件とされている。このような都市サービスの供給者はカウンティではなく、市であることから、この地域は計画期間内に市に合併されることが予定されている。このエリアⅡはさらにその合併までの期間によってＡとＢの２つに分かれる。エリアⅡＡは３年間のうちに開発のため市に合併される地域、エリアⅡＢは１５年間の計画期間内に開発の可能性があると言われる地域である。エリアⅢはボルダー溪谷の残りの地域で、そのほとんどが市域外のカウンティの管轄地域である。この地域は計画期間内に都市開発が全く行われない地域である。この地域は、地域内で開発に必要な適切な都市基盤整備や都市サービスの提供を将来に渡って行われないよう規制し、他に市に代わるサービス提供機関が誕生する可能性もないことから、未開発のまま総合計画のもと市とカウンティによって監視される。これらの土地は多くがもともと開発から保護されるべき田園地域や農地である。

この計画のもと、市の中心地域内は、ボルダー溪谷地域のビジネス、商業、経済、政治、医療、文化、教育、地域サービス等の核として発展が促進され、周辺の重要な自然資源やオープンスペースは強力な土地規制の下で保全される。また、現在、市は総合計画のレベ

図1. ボルダー市の計画地域区分

出典：The Boulder Valley Comprehensive Plan 1990



----- 計画地域境界
 市サービス地域境界

■ エリアⅠ
 ■ エリアⅡ
 □ エリアⅢ
 ▨ エリアⅢ（市に合併）

ルと個々の開発計画のレベルの間のギャップを埋めるため、その中間的な性質の計画としてサブコミュニティ計画及びサブエリア計画の策定作業に入っている。市内をいくつかのサブコミュニティに、かつこれをサブエリアに細分し、総合計画のもと、それぞれにおいて総合的な土地利用、都市基盤整備、行政サービスに関する詳細計画を策定する作業に入っている。

土地利用規制や建物規制の規制内容は詳細かつ厳しいもので、市都市計画局が開発申請審査を行っている。主要な開発プロジェクトや土地利用目的以外の使用を伴う開発については、市計画委員会での検討の後で、市議会によって審議、決定される。総合計画は、合併や資本計画の進行等状況の変化に従い、毎年市とカウンティの両者によって審査され、進行の遅れは翌年の計画の修正という形で反映される。また、少なくとも5年ごとに計画全体が見直しされ、これにより社会環境の変化やコミュニティの要望の変化に応じて計画を改訂できるようになっている。

②成長管理条例

成長管理条例の主要な点は年間成長率の設定と、この成長率を保つための開発認可制限とその実行システムである。成長管理条例は年間成長率をダニッシュ計画の3%よりさらに低い2%以下に制限し、当初5年間における主な住宅開発認可件数を年平均450戸に制限した。しかし、その後、この住宅開発認可件数については、改正され、各年ごとに具体的に制限している（表1）。

表1．ボルダー市の開発認可件数制限

年	認可上限（件数）
1991	764
1992	780
1993	796
1994	812
1995	828

出典：The Boulder Valley Comprehensive Plan 1990

（3）オープンスペース政策

総合計画の最も重要な政策はオープン・スペース政策である。ボルダー市内及びその周辺には合計2,200エーカー（約8.9平方km）のオープン・スペースが存在する。オープン・スペースとは、将来にわたって全く開発を行わずに保全される土地のことをいい、いわゆる開発用途未定地や公園とは概念が異なる。主に地理的・歴史的に重要な地域、景

勝地、水資源、野性動植物生息地、農業用地の保護等に役立っている。ボルダー市は総合計画のもと、市域をこのオープン・スペースや自然公園で囲み、スプロール現象や周辺地域の乱開発による悪影響を防ぎ、均衡の取れた市域の発展を目指している。

オープン・スペース政策は成長管理政策以前からも行われており、最も古いものは、1898年までさかのぼる。しかし、本格化したのは、1967年に住民投票により市の売上税の一部がオープン・スペースの取得、維持管理の財源に充てられるようになってからで、1970年にボルダー渓谷総合計画が策定されると、オープン・スペース政策の推進が計画の中心施策として位置づけられ、1974年には、市をグリーンベルトで囲むボルダー市オープン・スペース計画が採択された。

ボルダー市のオープン・スペースはオープン・スペース局が取得、管理を行っている。土地の取得、管理、維持等についての方針決定は必ず市民委員会を通し、重要なものについてはさらに議会で審議される。

また、オープンスペース局、公園・レクリエーション局、公共事業局の協力のもと、市内及び周辺のオープンスペース、自然公園、都市公園、ボルダー川流域自然道等、市内の公園緑地や自然レクリエーション施設が一体的に整備されており、徒歩や自転車によって市内の自然を一巡散策できるようになっている。

(4) 市民参加

ボルダー市の市民の自然保護の熱意と市政への積極的な参加は非常に有名である。特に市民運動グループ「PLAN BOULDER」は成長に関する調査、議会・公聴会での発言、議会や委員会への候補の推薦等を通し、市政に対し重要な関わりを持ってきた。

また、市議会の下には、計画委員会、交通委員会、公園・レクリエーション委員会、オープン・スペース委員会等、各行政分野において議会に対し助言を行う委員会(boardまたはcommission)が設置されており、委員は議会により任命される市民の代表で構成されている。特に専門的な経験を有する一部の委員会を除いては、市在住年数等の特定の条件を満たし、各行政の分野に強い関心を持ち、やる気のある人間であれば誰でも議会に委員になりたい旨の申請をすることができる。委員会は議案に関する議会への助言、市当局の政策実施に関する監視、評価、議会の依頼による調査等を行う。また、市の予算作成においては、これらの委員会の代表を中心メンバーとして、予算対策委員会が結成される。各委員が調査、研究を重ねながら、予算に関する提言書を作成し、市当局に提出する。市支配人や財政局長を始めとする主要局長もこの委員会の会合に参加し、委員に対し予算の仕組みや政策の推進状況について説明を行うほか、委員の間の議論の手助けをする。こうして市当局の協力のもと委員会は予算に関する提言書を策定、公表する。この提言書をもとに市は予算を作成し、市議会に市民委員会の提言書とともに提出する仕組みとなっている。こうした仕組みのもと主要な成長管理政策やオープンスペースの予算も決定されるのである。

市議会とは通常毎月2回午後6時から開かれるが、議会の約150人収容の公聴席はいつも満員である。議題に関して意見のあるものは、意見発表用紙に名前を書き込む。議題ごとに市当局からの説明がなされ、次に市民の発言が行われ、これらをベースに議員の討議が行われる。一つの議題に時には20人、30人の発言がある時もあり、一つの議題で3時間を越える討議も珍しくはない。一回の議会は普通10～20の議案があり、議会は深夜まで及ぶ。しかし、それでも自分たちの関心のある問題について発言し、議案の行方を見守るまでは人々は帰らない。議案の審議が深夜に至っても終わらずに、次回の議会に議題が持ち越されたり、臨時の議会を開いたりする場合も珍しくない。また、議場にはケーブル・テレビの自動カメラが設置されており、これをすぐ近くの市のケーブル・テレビ局で制御し、生放送として一般家庭に放映している。議会中継は市のケーブル・テレビの高視聴率番組の一つである。ある議員は、「このまちではみんながまちをつくっている。市民は良く勉強している。もしも市の政策にちょっとでも間違いや対応の不足があれば、9万人の市民がこぞってそれを指摘してくれるよ」と語ってくれた。こうした市民の強い熱意と市政に対する理解、支持がなければ成長管理政策にしてもオープンスペース施策にしてもこれほどまでの成功をおさめることはなかったであろう。

(5) 展望

現在のボルダー市も含めたフロント・レンジ地域の大きな関心事の一つは、デンバー新国際空港の建設とその連絡路の整備、これによるコミュニティへの影響である。現在でさえ、東部・西部からの人口の流入が増加している中で、この空港建設と連絡路整備がこの人口増加傾向に拍車をかけることになるか、また自然保護等の観点から連絡路のルートの決定はどうなるか等、地域の関心は高い。今後もこのような州規模の開発とその影響が問題に上がることは十分考えられ、将来この地域におけるより広域的な計画の策定は必要であるという声も高い。ボルダー市は、成長管理政策とオープンスペースによるグリーンベルト政策のもと、周りの無秩序な開発から孤立を保ってきた。かつて巨大な地域電信電話会社であるU. S. ウェスト社がボルダー市に対し、研究開発施設をボルダー市のオープンスペース区域内に建設したいと要望してきたことがある。このプロジェクトは、700人の新しい雇用を創出し、4,300万ドルの施設を建設するもので、他の市なら無条件で飛びつくどころか、あらゆる優遇措置を使ってでもこの絶好の機会を逃さないところである。しかし、市当局は決して建設を認めなかった。このように市が確固たる姿勢を取ることを可能にしているのは、市の経済がハイテク企業や研究機関の集積、商業の発展等により安定しており、しかもこの都市の魅力に引かれて、人や企業が黙っていても集まってくる点にある。ボルダー市は、まちの将来のために開発を選択できる強みがある。ただ、このような孤立されたユートピアがいつまで保たれるのか、もしボルダー市内が全て開発しつくされる等状況が変化した時に、どのようにエリアの変更を行っていくのか、という問題は残り、将来予測に基づいた的確な対応が必要であろう。

また、現在作業中である計画地域区分による地域ごとの詳細計画の策定も、地域コミュニティの将来の発展にとって非常に重要であり、完成されれば、市域内の均衡ある発展と保全地域の更なる保護の強化が更に効果的に進められることになるであろう。

また、最近になって大きな問題として浮上してきた問題として、市域外のカウンティ管轄地域内にあるガンベレル(Gunbarrel) 地区の合併問題がある。この地区はもともと総合計画の前から既に開発が行われていた地区で、何度か過去に合併問題が持ち上がったものの、その都度地区の住民投票の結果市への合併を拒否し、無秩序な開発が放置されてきた。しかし、今になって、開発過多による都市問題がついに頂点に達したところで合併問題が地区住民達の中で再燃し、1992年6月にカウンティや市の代表も招かれ第1回の地区住民集会が開かれた。合併に関する結論がでるまでにはまだ時間がかかると思われるが、もし合併が実現すれば、成長管理政策によって均衡の取れた市域内の発展を目指してきたボルダー市が、すでに乱開発が進んだガンベレル地区を合併することとなり、今後総合計画の中でどのようにこの地区を位置づけ、整備していくかが大きな課題となるであろう。

第3章 米国大都市における成長管理政策

1. 大都市における成長管理政策の概要

中小都市の成長管理政策は、計画や条例の名称上、あるいはその規定中に「成長管理」という言葉がある例が多いが、大都市の成長管理政策については必ずしもそういった決まった名称や、規定中に言葉があるわけではないので、何をもってその政策を成長管理政策と定義するかが難しい。しかし、一般的には、厳格かつ詳細な総合計画と土地規制のもと、好ましい成長速度を保ちながら、都市環境の整備と均衡ある都市の発展を目指す、総合的都市計画及びそれに関連する一連の政策を指すと考えられる。

成長管理政策の基本となる計画は「成長管理計画」又はこれに類似する名称である場合もあるが（サンディエゴ広域圏、ロサンゼルス市等）、その大半は「総合計画」、「マスタープラン」等様々な名称を持つ（サンフランシスコ、シアトル、シカゴ等）。これらの都市では、まず、成長管理政策またはそれに関連する政策が議会あるいは住民提案によって可決され、これをもとに基本計画を策定し、この計画のもと多様な土地規制や開発の誘導、ダウNTOWN開発におけるオフィス制限、低所得者用住宅の建設、様々なリンケージ政策（後述の2.(3)①参照）、総合的都市基盤・交通基盤整備計画の策定、歴史的建造物の保全といった様々な政策が総合的に実施される。このような成長なり開発に関し目立った取組を行っている都市が成長管理政策を行っている都市として一般的に紹介されている。極端な言い方をすれば、ほとんどの大都市で行われているゾーニングの変更にしても、最も基本的な成長管理政策への第一歩と言おうと思えば言えるわけで、どこまでを成長管理政策の取組として取り上げるかは、研究者によってまちまちである。また、前章でも述べた通り、大都市の成長過程における都市問題は大都市だけにとどまらず、その周辺郊外都市でも生じている。そのため、これら大都市での成長管理政策はボストンのように市が単独で行っているものもあるが、一般的にカウンティや周辺の地方政府をも含めた広域的取組が行われているのが一般的となっており、その形態は、シアトルのように市が単独で行いながらも、州の新しい成長管理政策のもとで同時に州の基本方針やカウンティ規模計画との整合性を図っているもの、サンフランシスコのように市とカウンティが共同で計画を策定しているもの、サンディエゴのようにカウンティとカウンティ内の地方政府によって構成される広域機関で取り組んでいるもの等、様々である。

米国の大都市の中で、ニューヨーク市、ロサンゼルス市が都市問題の深刻化した都市の代表として取り上げられる一方で、最も住みやすい地域として、また都市計画のモデル・ケースとしてあげられるのは、サンフランシスコ、ボストン、シアトル等である。

サンフランシスコはその市域面積が狭く、市域内の土地のほとんどがすでに開発されており、都市計画や規制の主要な対象はほとんどが再開発であるという、他の都市と比べ特殊な事情がある。しかし、サンフランシスコの都市計画の取組は大都市の都市計画において最も模範的な都市計画の一つとして注目されており、ボストンやシアトル等の多くの大

都市の政策がなんらかの形でサンフランシスコを参考にしていることから、ここでは、サンフランシスコ市の取組を紹介することにする。

2. カリフォルニア州サンフランシスコ市の事例

(1) サンフランシスコ都市圏の背景

サンフランシスコ市は昔から美しく、活気にあふれたまちとして国際的に有名であり、その都市の魅力が多くの人々や企業を引きつけ、観光地としてばかりではなく、長い間カリフォルニア州、更には米国西海岸のビジネス・経済の中心地として発展してきた。現在は南部カリフォルニアのロサンジェルスにその地位を奪われたものの、なおも北部カリフォルニアの中心都市として繁栄を続けている。

サンフランシスコ湾岸地区にはワインで有名なナパやソノマをはじめ9つのカウンティがある。サンフランシスコ市及びサンフランシスコ・カウンティは、サンフランシスコ半島の北部に位置し、市の三方を海に囲まれ、湾により東部と北部の郊外地域と分離されている。

サンフランシスコの市域面積は、その都市の印象と比べ、意外に狭く、カウンティと併せて47平方マイルと、ライバル都市のロサンジェルス市と比べると市域面積はそのわずか10分の1に過ぎない。

サンフランシスコ付近は地震が起こりやすいことで知られている。特に1906年の大地震は有名で火災も伴って都心部のほとんどが壊滅した。このことは、都市部復興に際し、新しく総合的な都市デザイン計画を実施するのには絶好のチャンスであった。実際、様々な復興計画の提案がなされ、その中には新しく幅の広い道路を基盤目型に整備する構想もあった。しかし、新しい計画の実行には政治的、法律的に長い年月をかけた議論を要するため、復興を急ぐ市当局は、結局災害前の既存の区画、街路を基本として復興を行わざるを得なかった。しかし、建築デザインにおいては、フランスの建築美術の影響を強く受けたものを採用し、デザイン、色調、素材等をまち全体で統一化し、際立って特徴のあるまち並みを創造するに至った。その後世界恐慌時代から1950年まではダウNTOWNにおける建設はほとんど行われなかったが、1950年以後は、市の金融街を中心に新しい建築物がたくさん建設された。残念なことにこの時代の建築物はデザインに工夫の無い箱型の建物ばかりであった。1965年から1983年の間には、3,600万平方フィート（1平方フィート≒約0.09平方メートル）のオフィススペースが建設されたが、多くの歴史的なランドマークとして有名な特徴ある美しい建築物が次々と取り壊され、代わりに無味乾燥なデザインのビルが建設された。現在もサンフランシスコの高層建築物を代表する52階建てバンク・オブ・アメリカ・タワーやピラミッド型をしたトランスアメリカ・ビルディングがこの時期に建設された。この時代は、サンフランシスコに限らず、全米のいたるところで建築ラッシュがおこり、たくさんの歴史的建造物が破壊されるという悲

劇が起こった。そこで既成のまちの美しい歴史的まちなみを守るとともに、オフィス開発を中心とした新しい開発を制限する必要性を強く感じた市民の運動が高まり、1985年の「ダウNTOWN計画」及び1986年のプロポジションMの採択といった一連の成長管理政策への取り組みが本格化することになった。このような背景のもと、サンフランシスコの成長管理政策は、特にダウNTOWNにおける歴史的建造物の保全と、オフィス開発の制限を中心とし、また、開発と必要な都市基盤整備を結びつけるリンケージ政策、住宅価格の上昇に対応するための低中所得者用住宅施策、新しい経済開発を推進するための第2のダウNTOWN計画等の一連の施策を織り込んでいる。

（2）歴史的建造物の保護とオフィス開発の制限

市民のオフィス開発制限に関する本格的な参加は、1971年から始まる一連の住民提案に始まった。住民提案はカリフォルニア州をはじめ多くの州において、直接住民参加の一つの方法として制度化されている。オフィス開発制限に関しては、1971年にプロポジションT、1979年にプロポジションO、1983年にプロポジションMと、住民提案が行われたが、いずれも住民投票の結果否決された。しかし、提案の支持率は回を重ねるに連れ伸び、特にプロポジションMでは1,919票差という小差による敗北であった。

こうした住民の声と地域の実情を重視した市当局は、特にダウNTOWN地域において成長の管理を行うことによってダウNTOWN各地区の活気、特色を守っていくことを目的として、1985年にダウNTOWN計画を策定した。これは、歴史的保全については、美しい歴史的まちなみを保全するために、厳しい規制を設けるとともに、開発権移譲プログラムのような開発誘導施策を導入し、一方オフィス開発規制については、特に金融街における年間のオフィス建設の総量制限、個々の建築物の高さ・容積制限や、デザイン規制等を盛り込んだものであった。このようなダウNTOWN計画は、当時としては非常に斬新で、米国の他都市の計画をリードする性格のものとして一応の評価を受けたものの、計画策定前に既に決定されていた2,000万平方フィートに及ぶオフィス開発計画は規制の対象外とされた。しかし、多くの市民の間にはこの規制外の新しい開発が市にもたらす悪影響は大きく、ダウNTOWN計画だけでは、市の成長管理政策は不十分であるという意見が強まった。そこで、1986年、ダウNTOWN計画以前に許可された建築物に対しても規制の枠を広げるプロポジションM（1983年のものと同名異物）が可決された。これは、ダウNTOWNにおけるオフィス建設の規模をダウNTOWN計画の規制の更に半分に削減するというものであった。また、この規制はダウNTOWN開発のための条件として、地元中小商店との協調、雇用機会の創出、近隣地区の特色の保全、低所得者用住宅政策、公共交通の整備と駐車場・街路の混雑防止、建築物の完全耐震構造化、歴史的建造物の保全、公園やオープンスペースの確保、日照権の保障等、市の基本的な成長管理政策上の目標を満たすことを求めた。

①歴史的建造物の保全

ダウンタウン計画はランドマークとして保存されるべき築後40年以上の建物を、建物そのものが価値のある重要建築物といくつかの建物が背景となって地域全体の特色を創出している補助的な価値のある貢献的建築物に分類し、前者については全面的に破壊を禁止、後者についても様々な優遇措置によりこれらの建築物を最大限保全するよう配慮している。

また、歴史的建造物や特徴のある建築物が立ち並ぶ6つの地域を歴史的建造物保全地区として指定し、保全を特に強化している。また、歴史的建造物の保全のみならず、新しい建築物についても周りの建築物との景観の調和を図るよう厳しいデザイン審査が行われる。

また、歴史的建造物の保護のために、開発権移譲プログラムという手法を採用したが、これは、保全地区における開発権を開発地区に移すという考え方である。すなわち、歴史的建造物の所有者はその土地の開発について厳しい制限を受け、その結果本来自由な開発を行っていれば生じる利益を損失することになる。そこで、その土地において開発可能な開発権を他の所有地に移して、より大きな開発を行うことを可能にするか、その開発権を他者に売り渡してその利益を回収することによって、その損失を埋めるものである。こうした歴史的建造物保全における開発権移譲プログラムの適用は、ニューヨーク、ボストン等でも行われている。

また、かつて、歴史的建造物の保有者がその管理を故意に怠り、老朽化を促進し、危険性の増加を理由に取り壊しを正当化し、自由な開発を行うといった法の抜け道を利用した破壊が行われたことから、「放置による破壊(Demolition by Neglect)の禁止」という新しい規制が加えられ、歴史的建築物所有者に、適切な管理を義務付け、違反者には罰金を課す制度を確立した。

②オフィス開発規制

オフィス開発規制としてまず取り上げなければならないものは、オフィス開発の年間総量の制限である。プロポジションMは、ダウンタウンにおける2万5,000平方フィート以上の規模のオフィス開発の年間総量を47万5,000平方フィートに制限した。しかもそのうち7万5,000平方フィートは5万平方フィート以下の規模の開発のために割当ることになっている。同様のオフィス建築総量規制は、シアトル市の市民代替計画(Citizens Alternative Plan: CAP)による事例がある。

2つめは建築物の容積率・高さ制限である。ダウンタウンでは建築物の容積率・高さを切り下げる手法がとられている。例えば金融街では、従前の14:1から9:1に、小売商業地区も10:1から6:1と大幅に切り下げられた。許容高さもダウンタウン計画によって著しく低められ、保全地区では50フィート、金融街では550フィートに制限されている。このように計画以後の新建築ビルディングは全て中小規模化している。また、この高さ規制を細かいゾーニングにより区画ごとに変化を持たせることにより、建築物の高さの微妙な違いによるスカイラインの景観の美化に努めている。

3つめは建築物のデザイン規制である。ダウンタウンのオフィス等のビルディングの建設に対しては厳しいデザイン規制がしかれている。これは、箱型の無味乾燥なデザインの建物が立ち並ぶことによりまちの景観が著しく損なわれるのを防ぎ、景観美を保護・改善していく目的による。特にビルディングの上部のデザインについて、単なる平坦なものではなく、形態や装飾上のデザインの工夫を義務付けている。開発業者はデザイン審査委員会に計画案を提出し、そこで競合する他の開発業者の計画と競い合う。これにより美しいまちなみとスカイラインが創出されていることは、一度でもこのまちを訪れたことのある人々なら皆共通に認識しているところである。

(3) 成長管理政策に関連する一連の政策

サンフランシスコの成長管理政策において特に注目すべき関連政策としては、次の3つがある。これらが成長管理政策と密接に関連しながら、サンフランシスコ地域全体の均衡ある発展に寄与している。

①様々なリンクージ政策

リンクージ政策とは、良好な都市環境に必要なオープンスペース、交通基盤、デイケア、都市空間デザイン、住宅等とオフィス開発を結び付ける政策で、開発業者に様々な施設の整備あるいはその代価としての開発課徴金負担を義務づけるものである。

ここでは保育リンクージを例に取る。サンフランシスコは5万平方フィート以上の新しいオフィスやホテルの開発に対し子供の保育施設の設置を義務づけた米国最初の主要都市である。これは大規模オフィス開発が新たな雇用を生み、新たに人々の流入を引き起こすことは、市内における保育施設の新たなニーズを生むことにつながるという考え方のもとに、特に低中所得者向けの保育施設の建設を開発業者の負担により促進する政策である。開発業者は指定された規模の保育施設を建設するかまたは基金に開発課徴金を納めるかどちらかを選択する。ほとんどの開発業者は後者を選択する。1989年時点の1件の開発あたりの平均支払い額は\$250,000となっている。建設施設の規模は、3,000平方フィートか、総開発面積の1%のどちらか広い方(30万平方フィート以下の開発については2,000平方フィートか総開発面積の1%のどちらか広い方)をもって定められる。また複数の開発業者が共同で付近に施設を建設することも可能である。これにより、行政主体ではほとんど対応不可能な、職場と保育所の近接を可能にしている。このような政策は他にワシントン州シアトル、オハイオ州シンシナティ、コネティカット州ハートフォード、オレゴン州ポートランドでも見られる。

また、こうした施設の整備に対しては、容積率の増加等の優遇措置も行われる。こうした優遇措置による開発の誘導及び民間による公的施設整備は、前述の厳しい規制のもとに成り立っているということを強く認識する必要がある。

②低中所得者用住宅政策

成長管理政策は、成長を制限するために、住宅開発を制限し、結果的に住宅費の上昇を招くという問題点が指摘され、このため、特に低所得者を締め出すような差別的政策であるとの批判もある。この傾向が強くなれば、反成長管理運動の高まりが予想されるほか、ホームレス問題、低所得者の福祉問題を深刻化させ、更にはこうした住宅難が中所得者までもに影響を与えるようになる。したがって成長管理政策においては、住宅政策とりわけ低中所得者用住宅施策が関連施策の中でも重要である。サンフランシスコのように、新開発の余地があまり無い地域においては、特に重要性は高い。

サンフランシスコの住宅政策は、市計画委員会によって策定されたサンフランシスコ・マスタープランの一部である住宅マスタープランのもと、市計画局を中心に進められており、低中所得者用住宅政策については、市計画局と低中所得者用住宅基金と実施プログラムを担当する市長室住宅課の協力によって行われている。

サンフランシスコの住宅政策は、ダウNTOWNにおける大規模なオフィス建設により雇用が増加すれば、周辺地域から市内に人を引きつけ、住民が増加し、新しい住宅の需要が増えるという考えに基づき、こうした住宅ニーズ、特に低中所得者用の住宅を供給するため、一定規模以上のオフィス開発を行うオフィス開発業者は市の低中所得者用住宅建設に貢献するべきであるという方針を取っている。

この政策は1981年、オフィス・住宅建設計画(Office Housing Production Program: OHPP)としてスタートし、その後、1985年、オフィス・低中所得者用住宅建設計画(Office/affordable Housing Production Program: OAHPP)として発展し、今日に至る。

OAHPPは、オフィス開発規制で述べたところの一種のリンケージ及び開発課徴金政策である。条例は都心部において2万5,000平方フィートを超えるオフィススペースの新しい開発を行う開発業者は1平方フィートのオフィス空間の開発に対して0.000386戸の低中所得者用住宅の建設に対し貢献をしなければならないと定めている。例えば開発されるオフィススペースが2万5,000平方フィートであるとすれば、住宅9.65戸分の責任が開発業者に課せられる。その貢献とは、要請された戸数の低中所得者用住宅を建設するか、その代価を開発課徴金(Impact Fee)として支払うかである。多くの場合、開発業者は後者を選択する。支払われる開発課徴金は、市が非営利民間開発業者等を使って中低所得者用住宅を建設するための市全域中低所得者用住宅基金(Citywide Affordable Housing Fund)に納入される。開発課徴金の額は、総オフィススペース面積に市内で低中所得者用住宅を建設するのに必要な1平方フィートあたりの費用を乗じて算出される。1990年12月現在の1平方フィートあたりの費用は\$6.94である。例えば開発されるオフィススペースを2万5,000平方フィートと仮定すれば、支払われる開発課徴金は約17万3,500ドル(約2,100万円)となる。基金はこのような開発課徴金に加え、州・市の補助金、民間の寄付等で成り立っており、市長室住宅課によって住宅開発業者に貸し出される。

このプログラムを通じて開発される住宅の62%は50年間低中所得者用をして供給されなければならないとされる。開発業者が住宅の建設を選択する場合は、オフィス開発が許可されてから一年以内に住宅開発計画を市に提出しなければならない。

このOAHPPが開始されてから1990年までの6年間に許可されたオフィス開発計画は、17件、その総スペースは4,270,378平方フィートであり、これに対し1,586.5戸の住宅建設が義務付けられた。

③第2のダウントウン開発計画

保全、規制、住環境整備といった一連の施策に加え、サンフランシスコの成長管理政策では計画的な経済開発も重視されており、その最も規模が大きく将来的に重要なものが、第2のダウントウン開発計画である「ミッションベイ計画」である。ミッションベイ地区は、サンフランシスコの都心から南に約1.6kmに位置する古い貨物線路跡の315エーカーの土地であるが、その全体面積は現在のダウントウン以上である。全く注目されていなかったこの土地に、第2のダウントウン建設計画が持ち上がり、一気に脚光を浴びることになった。初めの開発計画案は3棟の超高層ビルの建築を含む大規模オフィスビル開発により第2の都心開発を行うものであった。これに対し、市民は激しい反対運動を展開するとともに市民団体の手により代替計画案が提出された。これを重視した開発業者と市当局は始めの開発計画を白紙に戻し、今度は市主導の計画立案のもと、策定委員会には市民も多数加えられ、数多くの調査、公聴会や議会での議論を経て、建築許容高さの切下げ、低中所得者用住宅の建設、公園緑地の整備等大幅な変更がなされた(表2)。1991年の案では、8,700戸の住宅開発、90万平方フィートの商工業スペース開発、500部屋を有するホテルの建設、480万平方フィートのオフィス開発、75万平方フィートの商店スペースの開発といった内容であった。また計画は地域交通サービスの統合化、総面積70エーカーの公園等緑地の創設、サンフランシスコ湾の活性化等の施策を含んだものであった。特にオフィス開発では、セカンド・オフィス(支社または営業所用オフィス)やバック・オフィス(通常業務スペースの他に必要とするコンピューター処理用のオフィス・スペース)を必要とする大規模な高度サービス産業の誘致に焦点をあてた開発を計画している。この開発により2万3,000の新しい雇用が創出され、また、市の建築だけで、3,500戸の低中所得者用住宅の建設が予定されている。

(表2) ミッションベイ計画の変遷

(Mft² = 百万平方フィート)

土地利用の種類	1981年	1983年	1984年	1987年	1990年	1991年
住宅（全体戸数）	6,000	7,000	7,577	7,700	8,450	8,700
住宅（低中所得者用戸数）	-	-	2,273	2,310	3,250	3,500
オフィス（建築面積）	10Mft ²	17Mft ²	4.1Mft ²	4.1Mft ²	4.8Mft ²	4.8Mft ²
商業・軽工業（建築面積）	2.5Mft ²	4.3Mft ²	2.6Mft ²	2.6Mft ²	0.9Mft ²	0.9Mft ²
ホテル（部屋数）	2,100	500	-	500	500	500
商店（建築面積）	40万ft ²	50万ft ²	20.1万ft ²	30万ft ²	75万ft ²	75万ft ²
公共オープン・スペース（面積）	10ac.	40ac.	48.5ac.	63.2ac.	63.2ac.	63.2ac.
オフィス高さ制限（階数）	25	42	8	8	8	8

(出典) Summary of Mission Bay Proposal 1991.2.21/
San Francisco Department of City Planning

しかし、この計画の実施のためには、47万5,000平方フィートという開発制限を課しているプロポジションMの規制を免除しなければならず、そのためには住民投票で賛否を問う必要があった。1990年11月に行われたプロポジションIに基づく住民投票の結果では、ミッションベイをこの規制対象からはずす提案が否決された。市当局としては、ミッションベイ地区をプロポジションMの規制からはずし、第2のダウントウンを建設する方針に変わりないが、現在はこの計画は宙に浮いた状態である。

(4) サンフランシスコにおける成長管理政策に対する評価と今後の展望

サンフランシスコの一連の成長管理政策は、ダウントウンのオフィス規制をはじめ、一般的に市民に強く支持されているが、決して問題は少なくない。

リンケージ政策については、新規オフィス開発業者から必要な都市基盤整備のための様々な付帯義務または開発課徴金を徴収することに関する問題である。まず代表的なのが、対象を新規のオフィス開発だけに絞るのは不公平ではないかという指摘である。規制以前に建築された大規模オフィスには開発課徴金の類の規制は課されていない。しかし、全体に一律に新しい税を課すことはプロポジション13のもと住民提案にかけなければならず、成立は非常に難しいので、リンケージにおける開発課徴金が税金として解釈されぬよう法律的に細心の配慮がされている。また、住宅リンケージについては、本当にオフィス開発が住宅不足を巻き起こすのかという疑問の声も上がっており、事実関係を証明するような更に綿密な調査が今後とも必要になるであろう。

現行のデザイン規制が本当に建築物のデザインの向上、まちなみの景観の向上に繋がっているかという疑問も示されている。特に、デザイン審査システムが確立され長年実行さ

れてくると、ある程度認可されやすいデザインがパターン化され、開発業者は一件一件につきその建築物のコンセプトや周囲の環境を考慮して真にデザインを構築することをやめ、過去のパターンの踏襲に走りやすくなる。こうした傾向の強まりはパターン化された建物による新たなパターン化された非個性的まちなみを創造してしまう。この点については、どのように常に新鮮なデザイン計画の創出を可能にするか、行政・開発業者両者のいっそうの協力と検討が必要であろう。

成長管理政策がサンフランシスコに与える経済的、社会的効果も重要な問題である。サンフランシスコだけではなく、シアトル等ダウンタウンのオフィス制限を行っている地域は、規制が経済発展の妨げになるという批判がいつもつきまとい、始終議論の対象になる。過去西部一の経済的繁栄を誇っていたサンフランシスコ市はロスアンジェルスに大きく水をあけられ、更には新興都市にまでいつの日か追い抜かれるのではないかという経済界の大きな不安があるのは確かである。また規制の厳しさにより女性、マイノリティ、低所得者の雇用に基礎を置くバックオフィスが市外に流出し、こうした人々の雇用を奪うのではないかという問題も指摘されている。

サンフランシスコの成長管理政策が、このような問題を抱えながらも発展してきたのは、サンフランシスコのまち自体が人や企業を引きつける強烈な魅力を持っていることも一因であるが、まちの魅力自体、成長管理政策によって保たれており、そうした意味で成長管理政策とまちの魅力は相互依存の関係にあるとも言える。まちの美しい景観と快適な住環境を守ろうというサンフランシスコの成長管理政策は大都市の成長管理政策の模範的例として、今後も発展するかどうかは、市民の支持なり願いがどのように変化していくかにかかっているといえよう。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第 6 7 号	米国の成長管理政策（１）－総論・地方政府編－	1993/ 5/20
第 6 6 号	フランスの地方公務員制度 第 1 部	1993/ 3/31
第 6 5 号	英国の学校における日本教育	1993/ 3/31
第 6 4 号	ニューヨーク州スカーズデール村（米国地方自治の現場 Ⅲ）	1993/ 3/25
第 6 3 号	フランスにおける日本語教育の現状と課題	1993/ 3/25
第 6 2 号	サウスカロライナ州（米国地方自治の現場 Ⅱ）	1993/ 3/12
第 6 1 号	米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理	1993/ 2/26
第 6 0 号	英国の公共サービスと強制競争入札	1993/ 2/26
第 5 9 号	米国地方政府の破産	1993/ 1/20
第 5 8 号	米国地方政府の新しい地域活性化政策	1992/12/25
第 5 7 号	欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」	1992/12/25
第 5 6 号	1992年米国大統領選挙等の概要（２）－地方編－	1992/12/25
第 5 5 号	1992年米国大統領選挙等の概要（１）－連邦編－	1992/12/25
第 5 4 号	ノルウェーの地方自治	1992/10/23
第 5 3 号	米国地方自治の現場 Ⅰ－インディアナ州エルクハート市－	1992/ 9/ 1
第 5 2 号	英国の1992年総選挙及び統一地方選挙	1992/ 8/ 7