

英国における都市再生事業

2000年2月

株式会社国際都市政策研究所

所長 林 清 隆

目 次

	ページ
1. はじめに	1
2. 英国における都市整備の沿革	2
3. まちづくりにおける最近の動き	6
3-1 ロンドン都庁の新設	6
3-2 ロンドンにおける都市再生事業の方向	8
3-3 アーバン・タスクフォース報告書	10
4. 都市再生関連機関	12
4-1 English Partnerships	12
4-2 BURA	13
4-3 ATCM	13
4-4 Urban Village Forum	14
4-5 スコットランドにおける関連機関	15
5. グラスゴー市における都市再生事業の事例	17
5-1-1 沿革と背景	17
5-1-2 スコットランドにおけるまちづくり行政	20
5-1-3 グラスゴー開発庁 (Glasgow Development Agency)	21
5-1-4 グラスゴー同盟 (Glasgow Alliance)	21
5-2 Gorbals 地区の都市再生事例	22
5-2-1 地区の概要	22
5-2-2 Gorbals 地区再生事業	24
5-3 Castlemilk 地区の都市再生事例	34
5-3-1 地区概要	34
5-3-2 パートナーシップの設立	34
6. バーミンガム都心再生事業の事例	41
6-1 バーミンガム市の概要	41
6-2 バーミンガム都心再生地区	44
6-3 都市再生の事業主体	46
6-4 都市再生事業の調整機関	52
6-5 バーミンガム市における都市再生事業の事例	52
6-5-1 Martineau Galleries 再開発事業	53
6-5-2 Jewellery Quarter のアーバン・ビレッジ	55
7. 英国の都市再生事業のまとめ	57

英国における都市再生事業

1. はじめに

日本において英国と言う場合、首都ロンドンを中心としたイメージが浮き上がってくるわけであるが、正確な定義でなかなか理解されていない場合が多い。「グレート・ブリテン及び北アイルランド連合王国」(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)というのが正式名称である。すなわち、ブリテン島にあるイングランド、スコットランド、ウェールズとアイルランド島の北西部にある北アイルランドの4つの国からなる連合王国なのである。人種的には、イングランドがアングロサクソン系で他はケルト系人種であり、外観や言語にもかなりの異質性を持っている。数年前まではウェールズは政治的にも行政的にも完全にイングランドに併合されてしまっており、ウェールズという国の存在は地域名とウェールズ語という固有文化によってのみ存続していたと言ってよい。イングランドの一部ではなく、イングランド及びウェールズという併記で表示されてきていた。

それに反し、スコットランドはイングランドとの長い対立もあり、今に至るまでもその余韻を引きずっている。1707年の歴史的和平協定調印によって長い戦争状況に終止符が打たれた。それはイングランド側がスコットランドへの北上を攻め倦んだ末に、名を捨て実を取る戦略としてスコットランド国王を連合王国の国王として迎え入れたのである。スコットランドの法制はイングランドとの対立が長く続いたため、イングランドの慣習法や不文律法というものではなく、ローマ法などの大陸の法制がオランダを経由して直接海路でスコットランドにもたらされた。現在でも法律面ではイングランドの慣習法的な曖昧な規定を嫌うために、多くの法律が内容は極似しているが、別立てで作られている場合が多い。最近の改革でスコットランドとウェールズにもそれぞれ議会が設立されるまでは、ロンドンの英国議会内にスコットランド部会を設け、そこでスコットランドに関する法案審議が行われてきた。ブレア労働党政権の登場によって地方分権が進み、スコットランド、ウェールズの個別統治がますます顕著になりつつある。都市計画、都市開発の分野においても基本的な考え方、政策方針は同じであっても法制面では個別の処理をおこなっている。

北アイルランドは、かつてはイングランドによって植民地化されたアイルランドの一部であったが、英国系住民の植民が進み、その権益保全の為にアイルランドから英国側に切り取られた部分である。アイルランドへの復帰統合を願うIRAのゲリラ活動に見られたように英国の最も難しい政治課題であったとも言える。北アイルランドは、以前から独自の議会も持ち防衛、外交などの面を除けば、かなり独立した存在となっていたが、政治、治安面での不安を覗かせていた。昨年末には、IRAやアイルランド側との和平もなり、より安定した政治体制がつくられることになったが、具体的な交渉は難航している。

このように、日本で一般に使う英国、あるいはイギリスという国の地域的特性と法制度や行政制度も多様性に富み、かつ、最近では急激な変革を遂げつつある。ことに、地域開発や都市開発などの分野はブレア政権の地方分権、官民パートナーシップ、住民参加の重要性の高まりなどを受けて大きな変革のうねりの中にあるといえる。本テーマの都市再生事業の分野においても都心再生、自動車交通の抑制、住宅を含めた複合土地利用の推進、環境と人間性重視、経済開発の推進など多角的な取り組みが必要になってきており、行政中心の取り組みだけではまちづくりが進まない状況にもなっている。そのためには、多くの関係者のパートナーシップが必要であり、地権者や住民をも含めたまちづくり調整が必要となってきた。

2. 英国における都市整備の沿革

英国における近代的な都市計画や都市整備の原点は、産業革命によってもたらされた低質で荒廃した住宅の改善にあると言われている。すなわち、スラム・クリアランスを主体に英国の近代都市計画は始まったといえる。そのため、都市計画、都市整備の推進者たちも日本のように土木屋や建築屋でなく、急激に変化する産業革命社会の中で非人間的な居住環境の改善に立ち上がったのは、パトリック・ゲデス (Patrick Geddes) などの社会活動運動家たちであったといえる。日本の都市計画が道路、橋梁を主とし、下水などの住環境整備は二の次にしてきたのとは様相がだいぶ異なっている。もちろん、英国においてはヨーロッパの中でも都市化については当時は後発国であり、ローマなどとは異なり、後発組みの利点を生かして道路などは馬車交通を前提にした都市構造を整備してきたという歴史的な背景もある。

二つの世界大戦の狭間で喧騒の都市から逃れて、理想の居住環境を求めたエベネザー・ハワードによる田園都市が提唱され、レッチワースやウエルウインなどの数都市が建設された。しかし、この田園都市は金持ち階級の豪華な別荘地のようなものであり、ここに住むことが出来るのはごく限られた階層の人々であった。日本では田園都市とニュータウンが同じように見られている面もあるが、まちづくりの内容は全く、別のものであるといえる。田園都市は金持ち階級が自主的に郊外地に快適な居住地を求めたのに対し、ニュータウンはロンドンなどの大都市からその過密を軽減するために、職場である工場とともに摘み出されたものである。ニュータウンは大都市に必要でない工場や労働者階級を移設する受け皿として作られたものであり、大都市の周辺部に立地はしているが、大都市との連携を隔離するために、徐々に遠隔地に立地されるようになった。

フランスのニュータウンの立地がパリとの連携を強化できる距離圏に置き、放射、環状の高速道路や鉄道網で大都市圏の枠内での開発が進められているのとは対照的である。さらに、日本のニュータウンは、大都市圏内の通勤可能圏域内に住宅団地をつくり、職場は大都市中心部など居住者の自由な判断に任せ

るという方策のもとにつくられている。それぞれの国情により、ニュータウンづくりにも多様な前提条件が伺える。

第2次大戦後の英国ニュータウンにおけるまちづくりの処方箋となったのは、大戦最中の1940年に公表されたBARLOW REPORTである。これは大戦終了後の英国社会の改革を検討するために設立された委員会の報告書であり、戦後英国社会の人口と産業の分散立地を目指すものであった。この方針を受けて、アーバークロンビーによる大ロンドン計画では、ロンドンの過密を押さえるためにグリーンベルトでロンドンの市街地拡大を押さえ、その外側に多くのニュータウンを建設し、ロンドン市街地の過密解消を図ったのである。首都ロンドンは、世界有数の大都市として常に都市機能の集中があるため、この分散政策は有効なものと思われるが、同じような分散政策が行われたグラスゴーやマンチェスターなどの都市にあっては、その分散効果が効きすぎ、母都市の都心機能を弱体化している弊害も出ている。グラスゴーでは、ここ数十年、大都市圏人口は180万弱で、そんなに大きな変化はないが、グラスゴー市域内人口に限ると最高時110万人が、現在では70万人弱にまで減少してきている。郊外につくられたカンバーノルド、イスコブライドなど5つのニュータウンは電子産業などの誘致も進み、それなりの開発成果を達成しているが、肝心の母都市、グラスゴー市は、人口と産業の空洞化が進み、今までの分散政策は完全に失敗であったという認識を深めつつある。

ロンドンのグリーンベルトについても、今まではその計画目的から見てそれなりの成果をあげてきているが、昨年12月の調査訪問時において、このグリーンベルト規制の見直しが行われることが報道された。今までのように規制中心でなく、地域経済の発展のためにも観光施設、商業施設などを認め、環境を特に阻害しないものは積極的に容認していこうという方針になってきた。もちろんそこには、半世紀に及ぶ計画制度の成熟によって、かつてのような急激な都市化もなくなり、秩序ある市街地形成が実現できる手立てが整ったからであろう。世界各地の大都市で同じようにグリーンベルトを指定し、十分な規制が出来ないために形骸化している地域の規制解除に理屈を与えるものにはならないであろう。

第2次大戦後の英国における都市開発のエネルギーは、戦災を受けたロンドンのバービカン地区、コベントリー市やプリマス市の中心地区など戦災復興に力を注いだ事例もあるが、ほとんどのエネルギーは大都市周辺部のニュータウン開発に注がれたとあってよい。保守党政権にとっても大都市の機能純化という点からも成果があるし、労働党政権にとっても職場の確保とよりよい居住環境の確保という面からはこのニュータウン政策が支持されてきたものといえる。

1980年代に入ると英国の都市政策にも大きな変革がもたらされるようになった。サッチャー保守党政権の登場によって都市開発にも政治的な要因や経済開発上の課題が大きく影響し出したのである。それとともにほとんど手付かずで来たインナーシティー問題が大きな課題となってきたのである。産業構造の変化による都市産業の荒廃、行過ぎた分散政策による経済集積の低下などまちづ

くりの与件は大きく変化してきたのである。産業競争力の低下ともあいまって労働争議やヤマネコストが頻発し、英国社会の健全な発展を揺るがす状況にもなってきた。サッチャー政権は徹底した財政と行政改革を断行し、政治的な阻害要因を排除するために強硬な手段をも発揮した。まちづくりの面で見ると、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、ドックランド地区の再開発については地元特別区が住民主体の住宅開発を進めようとしていたが、ヤマネコストの本拠地ともなっていたドックランド地区を抜本的に再開発するために国直轄の開発公社をつくり、金融センターなどロンドンの新しい都市機能を増進するために都市開発のエネルギーが注ぎ込まれた。労働党の牙城であったロンドン都庁（GLC）は、保守党政権がつくったドックランド開発公社の廃止を迫ったが、返す刀でロンドン都庁（GLC）そのものが廃止に追いやられてしまった。この開発公社方式は、その後、全国的には 13 箇所において設立されたが、自治体の都市計画制度をほとんど無視して事業が実施できる特別権限を付与し、荒廃した都市機能を短時間に更新できるという、ある面での成果を上げたのも事実といえる。

1997 年に労働党政権が復活するまでの 20 年近い期間は、英国にとっても政治の思惑がまちづくりに影響を与えた時期はなかったともいえる。時には政治の手段としてまちづくりが使われたり、経済再生が色濃くまちづくりに現れてきたのも一つの特徴といえる。現在は、政権の交代によって政策の揺れ戻しの時期にあるといえる。全国 13 のすべての都市開発公社は、1986 年のロンドン都庁廃止に対する報復のように、1998 年に廃止され、その残務事業は、現在、暫定的に環境・運輸・地域省（以下、環境省と略記する）の English Partnerships という行政組織に集約されている。

すべてのニュータウンの残務整理をしてきたニュータウン委員会（Commission Of New Town）も廃止され、その抱えていた残務事業はすべて English Partnerships に引き継がれている。1986 年に廃止されたロンドン都庁（GLC）も姿を変えて今年 4 月には Greater London Authority（GLA）として復活することになり、5 月には公選による市長も誕生することになっている。この新しいロンドン都庁の概要については、のちほど別項で紹介したい。

政策の大きな変革点は、これまでの中央政府中心の政策展開から地域（Region）中心の経済開発に寄与する事業展開を図ろうとしている。まちづくりは地方が中心で住民参加と多数のパートナーシップによって事業を推進することを基本的な理念としている。イングランドについては設立時期が遅れるロンドンを除く 8 つの地域に分割し、その地域毎に地域開発庁が設けられ、地域内でのパートナーシップを中心にまちづくりを中心とした事業展開を図ろうとしているのである。法制が異なるスコットランドについては Highlands といわれる山岳地域を除いて、すでに 13 の地域に細分され、イングランドとはやや異なった方式で各種の事業展開が行われている。

政権交代による基本的な組織改革は、ある程度見えてきたが、実質的な内容はこれからであり、現在の英国における都市運営の状況は変革の過渡期（Change

In Transition) とよくいわれており、変革はあるのであるが具体的な状況は現実にはうわさの域を出ないものが多く、人々の判断としては当面は様子を伺うしかないとも言われている。右と左に揺れる振り子のように、政策は一方に傾くと、もとに戻る慣性を宿し、確実に時を刻んで行く。一般的に英国は保守的な国といわれているが、2大政党間における政権の交代があるために、政治の手段がまちづくりまで大きな影響を受け、政策や組織の改廃が頻繁に行われる。ロンドン都庁や開発公社の廃止によって、一部の職員は引継ぎ要員として引継ぎ先の組織に移動しているが、大多数の職員は必然的に解雇されている。日本ではとても考えられない状況であるが、英国社会では官公庁といえども民間の状況のように組織の消滅、すなわち失職であり、新しい職を探さなければならない。日本と違って、社会の流動性が異なり、日本ほど失職が悲壮感を伴わないものであろうし、社会一般も当たり前のことと見なして、層言う状況を容認しているようである。

英国においてはまちづくり政策の変革期であるとはいえ、新しい組織やまちづくり理念が芽生えつつある。以下、最近の情勢について紹介してみたい。

3. まちづくりに関する最近の動き

3-1 ロンドン都庁 (GLA) の新設

GLC が 1986 年に廃止された以後、ロンドン都市圏においては国の存在と 33 の特別区が存在するのみで広域都市行政を司る機関は消滅し、多くの苦難な行政展開をしなければならない状況におかれた。しかし、この間にあっても、警察と消防だけはその必要性から独立した組織としてグレーター・ロンドン全域に渡る業務が行われてきた。しかし、かつては GLC が担当していたごみ処理、都市計画、環境整備など 1 特別区の範囲では解決できない行政課題が山積し、その対処のために色々な試行錯誤の方策が打ち出された。一般的なものとしては日本の広域行政でも行われているように、数特別区による共同処理や得意分野における相互委託方式をとることによって少しでも効率的な行政処理を模索してきた。大都市行政においては住民と密着した区レベルで行政を行うことも必要な場合が多いが、ロンドンのような大都市では、大都市全体の視点から行政を展開する必要性も多い。

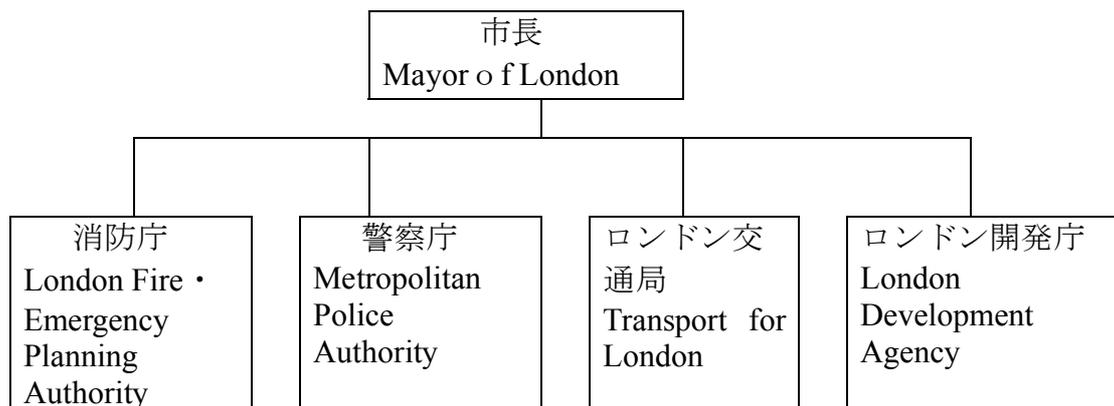
この都庁不在の間、これをある程度補完してきたのは、主として特別区の会費持ち寄りによって維持されてきた London Research Centre (LRC) や London Planning Advisory Committee (LPAC) などの任意機関である。LRC は GLC が持っていたロンドン全体の貴重な資料を引き継ぐとともに、ロンドン全体に渡る行政課題の調査研究を行っている。これは、ある面ではロンドンのシンク・タンクであり、職員は 100 名程度で、運営資金は各特別区からの会費とコンサルタント収入で生き延びてきている。98 年度の予算は 522 万ポンド (8 億 8700 万円) で、70% が特別区からの会費である。

一方、LPAC は、特別区が共同してロンドン全体の都市計画の将来ビジョン

や個別事業を調整する組織として作られたものであり、広域計画と区の計画を調整する役割を果たしている。職員は、15人ほどで、そのほとんどは特別区や公益企業体等からの出向で、必要費用は特別区からの会費に頼っている。最近の98年度の予算は121万ポンド（約2億円）であり、ほとんどが人件費に消える。ロンドン環境研究所（London Ecology Unit）も同じように特別区によって設立されているが、この組織も前2者とともに新しいGLAの中心的な組織として吸収されることになっている。

この他に、London Development Partnership という特別区が共同で運営している組織があるが、事務局も電話番号程度で専門スタッフの常駐は無く、ロンドン全体の開発を必要に応じて協議する機関となっている。このLDPが1999年8月に公表した「経済開発戦略草案」（Draft Economic Development Strategy）においては、ロンドンの開発戦略、人口や都市経済構造の検討、国際競争力、金融業務の将来性、都市再生の必要地区など多角的な都市戦略を検討している。

新しく設立されるGLAは公選される市長（Mayor Of London）と25人の議員からなる議会によって構成される。市長の下には4つの組織が設置される。その内、警察と消防は既存のものであり、ロンドン交通局とロンドン開発庁が新しい組織として設立される。



ロンドン市長のスタッフ部門は250人から400人程度と予測され、まさに小さな行政体として再スタートを切るのである。前に述べたLRCやLPACもGLAの中に吸収されていくことになっているが、LDAの中に入るのか、市長直轄のスタッフ部門に入るのかも未定であり、また、現在の職員が全員吸収されるのか、或は部分吸収のみになるのか、関係者の中では色々と模索と不安が広がっているようだ。

議会は公選される25人の議員で構成され、市長のチェック機関としての役割を果たす。当初の予算規模は、従来からの警察、消防、交通等の総予算額は約33億ポンド（約5,610億円）であるが、新設される市長や議会、開発庁等の年間予算は僅か2,000万ポンド（34億円）であり、この8割が中央政府から補助され、残り2割についてはGLAが独自の財源を税金等として確保することになる。

3-2 ロンドンにおける都市再生事業の方向

ロンドンにおける都市再生事業は、ここ十数年はドックランド地区に集中されてきたと言ってもよい。それは多分に政治的な側面を持っていたが、ドックランドだけが都市の再生を必要としているものではなかった。都市再生を必要としているコミュニティはロンドン各地に点在し、都庁不在の間は広域的な視点から検討される機会も少なくなっていた。1996年5月にはロンドン特別区の計画指針として政府から発表された“Strategic Guidance for London Planning Authorities”においては、次ページ図面のようにロンドンの都市整備の必要性を地域的な視点から検討している。さらに、都市再生が必要な25地区を明示している。その図面からも分かるように、都市再生を必要としている地域は各地に点在しているが、ロンドン東部のドックランド地区から下流部のテムズ川沿岸地域のコミュニティ荒廃が進みつつある。これらの地区はテムズ川の沿岸に立地した工場群とその後背地の労働者住宅地である。ドックランド地区に隣接するStratford駅に至る広大な劣悪住宅群の再生には、港湾地域を新しい都市機能に転換していく以上に難しい問題を抱えているものといえる。

さきに述べたLondon Development Partnershipの草案においても、ロンドンの都市再生事業の必要地区をコミュニティ別に明示している。この草案はロンドン特別区の共同設立になるLPACによって調査、提言されたものであり、地域の実情を詳しく反映しているものと思われる。この草案においても都市再生事業が必要とされているのは、第1にドックランド地区を基点にしたテムズ川沿岸流域であり、第2には北部のLee Valleyと呼ばれるEnfield、Edmonton等の地域である。

これらのロンドン全体にわたる都市再生計画は、ロンドン都庁の廃止もあって具体的な事業展開もされず、国レベルにおける都市再生事業は、国際金融センター「シティー」の機能拡大のために、ドックランド地域のCanary Wharfなどの業務機能の強化にエネルギーが集中されたと言ってもよい。ロンドンにおける具体的な事業展開は、今年の4月にGLAとして都庁が復活し、5月には新しい市長も公選によって選出され、ロンドンにおける政治行政体制が刷新された後に送り延ばされている状況とも言える。全国的な都市づくりの基本政策としては、昨年、Rogers of Riverside 卿を委員長とするUrban Task Force チームが、今後20年余の英国におけるまちづくりの方針を打ち出している。その報告書は「アーバン・ルネサンスに向けて」(Towards an Urban Renaissance)と題し、イングランドにおける都市衰退の原因と実現可能な解決策を提言している。しかし、この報告書においても基本的な方向を示すのみで具体的な事業展開は今年4月以降に事業計画が策定されるという。もっとも、労働党の政権になったための政策転換であるが、新しい時代を展望しつつまちづくりの基本理念を打ち出している。時の政権が展開しようとしている都市政策を公表したわけであり、まちづくり関係者にとって現在最も注目されている報告書といえる。内容や発行主体は全く相違しているが、かつて、日本でも日本列島改造論が時の地

域づくり、まちづくり関係者に大きく影響したように、新しい指針を打ち出したものといえる。次項において、その概要を紹介することにする。

3-3 アーバン・タスク・フォース 報告書

この報告書の題名は、前に述べたように「アーバン・ルネサンスに向けて」(Towards an Urban Renaissance) というものであり、1996年から25年間の都市整備方針を取りまとめたものである。委員長以下14名の委員によって審議され、イングランド内はもとより、欧米諸都市の事例をも現地調査して提言したものである。前にも述べてきたように、第2次大戦後の英国の都市政策は、ニュータウン建設に見られるように分散政策が主流を占めてきた。2021年までの25年間には、新たに約380万世帯の増加が見込まれ、これらの増加世帯に対応する住宅建設、職場の配置などを新市街地における開発を極力押さえ、自動車交通の抑制など環境保全を重視したまちづくりを進めようとするものである。自動車交通の進展によって住宅地の外縁化が進み、都心部や既成市街地の衰退が顕在化しつつあるため、今一度、都市を活性化し、持続可能な都市環境を再生しようとするものである。

この380万世帯のすべての住宅を、新たな市街地として開発し建設することは、もはやイングランドの土地利用状況からは容認できないものとなってきている。農地や自然の樹林地を市街化のために開発することは、環境面から見ても限界に来ている。このため、この60%は既成市街地の中で建設し、都心を中心にした既成市街地に人々を呼び戻し、質の高い都市生活を実現しようとしているのである。自動車交通の抑制や環境保全など100を超える提言が行われているが主要なものは次のようなものである。

1) 持続可能な都市づくり

コンパクトな都市開発を進めることによって持続可能な都市づくりを進める。そのためには、都市デザインの技術向上によって歩行者専用道、サイクリング道、さらには公共交通機関の整備によって都市構造の質的改善を図ること。

そのためには全国的な都市デザイン基準の構築を図り、土地利用システムや公共投資の基準を確立する必要がある。また、都市再生の手法においても都市デザインが如何に大事であるかということを広く世間に認識してもらうことも必要である。しっかりしたマスタープランのもとに都市再生事業を進めるとともに、今後10年間にわたって、交通部門の公共投資の65%を優先的に歩行者道、サイクリング道及び公共輸送機関に投資すべきである。地方レベルにおける交通計画についても法定計画として位置付け、自動車交通を抑制し、徒歩、自転車、公共輸送機関にトリップ数を転換する明確な目標を設定すべきである。さらに、近隣住区全体にわたって、それぞれの住宅コミュニティと連携して交通規制が出来る「ホーム・ゾーン」方式を導入すべきである。

2) 都市の活性化

社会経済的に衰退が進む地区の都市再生を進めるために限られた資源を有効に活用し、都市環境の管理技術手法の向上を図り、その技術開発や革新的な取り組みに公共投資を行うべきである。地方自治体にはすべての都市環境を管理する権限を与え、その地域内の土地や建物等の所有者が最低限の管理をする手立てを与えること。強制収用権の強化、特別な財政援助が出来る「都市優先地域」制度を創設すべきである。「都市開発の地域サービス・センター」のネットワークを拡充し、都市再生手法について模範事例の紹介、都市開発研修及び市民参加等を行うべきである。

3) 都市の既存財産の活用

荒廃し放置された土地や既存建築物の再利用は、自然の緑地を潰して立てられた建物より一層魅力的なものになるようにしなければならない。そのためには都市計画制度を住民との強調によってアーバン・ルネサンスの目的に合うように戦略的、かつ弾力的に運営されなければならない。現在の法定開発計画も戦略的、かつ弾力的にし、近隣住区レベルの都市再生に必要な詳細政策をつくるべきである。都市計画政策要綱（Planning Policy Guidance）を策定し、アーバン・ルネサンスを支援する方策を取るべきである。そのほか、地方自治体に対しては新開発計画を削除したり、都市内の未利用地の活用策を求めたり、コミュニティ団体やボランティアグループが活用できるルネサンス基金の創設を提案している。

4) まちづくり投資の推進

都市再生事業において民間の投資を呼び込むためにも公共投資や財政的支援策が重要になってくる。そのために全国的なレベルで官民共同の投資基金や投資会社を創設し、地域の再生事業の資金面からの支援を行うべきである。民間による賃貸住宅の組織的供給を図る財政的手法を導入すること。その他、都市の再生に必要な多様な住宅形態を実現するために必要な一連の税制を改革する。政府予算における都市再生を含めて全体の予算配分を再検討し、これと連動する自治体の財政構造にもその変革を求めている。

5) アーバン・ルネサンスの持続

新しい組織体制は、アーバン・ルネサンスの目標が、今後 25 年間の世帯数の増加予測に基づく政治的な優先策として継続されることを前提としている。その方策として画期的な「Urban White Paper」（政府による政策書、後にこれを受けて法案が作成される）を公表し、政府機関による経済、社会、環境面における政策事項を述べるべきである。「都市政策委員会」（Urban Policy Board）を設立し、国レベル、地域レベル及び自治体レベルにおける政策の調整を図る。毎年「市町村現況報告書」（State of Towns and Cities）を発行し、基本指標の進捗状況を査定する。政府の責任と都市政策の目的を確認するために「議会特別

調査委員会」を設置する。

以上のように長期的、かつ多方面にわたる提言を行っているが、その具体的な展開は、今年4月以降に出される政府の具対策が出揃ってからの事業展開となる。

4 都市再生関連機関

前に紹介したロンドン関連の組織のほかには、次のようなものがある。

4-1 English Partnerships

これは英国環境省の1組織であり、イングランドにおける都市開発の公的事業を統括している行政機関である。昨年までの English Partnerships は一般的な呼称であり、正式には Urban Regeneration Agency (URA) であった。都市再生事業や荒廃地の経済再生をねらいとして1994年に設立された。ニュータウン開発の残務整理を手がけてきた Commission for the New Town (CNT) をも昨年5月10日に吸収して、当面は都市開発の巨大な組織となっている。戦後、営々と続けられてきたニュータウンの残務整理で、ミルトンキインズをはじめ多くのニュータウンにはなお多くの仕事が残っている。1987年以降、保守党の肝いりで各地につくられた13の都市開発公社も一時はCNTを残して、そこで継続していこうとしたが、結果的にはURAとの大同団結となり、都市開発に関する一元的な組織となった。政権の変更による緊急的な変革とは言え、新生なった English Partnerships は政策面と事業実施面をも合わせ持つようになり、大きな内部矛盾をも抱えることとなった。昨年の報告書においては以前の English Partnerships の機能、役割、事業実績等が紹介されているが、この大同団結により、English Partnerships は、その規模、機能も大きく変わったといえる。現在抱えている事業面の仕事は、イングランドのロンドンを除く8つの地域に設立された「地域開発庁」(Regional Development Agency) に随時移管されていくことになっている。現在はその過渡期とも言えるもので、現在ではミルトンキインズなどのニュータウン事業やロンドン・ドックランドのミレニアム・ホールや国際会議場などの建設も手がけているのである。RDAは地域経済の健全な発展のために、地域の課題を地域レベルで対応できる独立的な組織として設立された。ただし、ロンドンについてはロンドン都庁の新設に合わせ、この7月に設立され、その所管も新しい市長のもとに置かれることになっている。ドックランド地区を始めその他の都市再生事業も、10数年振りに国レベルの所管から地方レベルへと事業主体の移動が行われる。

再編後の English Partnerships は、都市再生や衰退地区の経済開発のためにパートナーシップを確立しながら、官民の調整、国と地方の施策の連携などを図り、主として補助金、借款など資金面からの支援をしていくことになると思われる。

本部 : 16-18 Old Queen Street、 London SW1H 9HP
Tel: 0171-976-7070 Fax:0171-976-7740
www.englishpartnerships.co.uk

4-2 BURA

「英国都市再生協会」(British Urban Regeneration Association)(BURA)は、各種団体、自治体、個人を対象にした会員制の組織であり、日本的に言えば社団法人的な組織といえる。地域や都市の再生に関する調査研究や関係者の意見や経験の交換の場として1990年に設立された。国内はもとより海外からも多くの来訪者がある交流の場となっており、再生事業に関する官民双方のつなぎ役も果たしている。BURAは都市再生に関する考え方の最先端を走ることを期待され、良好な再生事例を表彰したり、新しい事業機会に焦点を当て、時にはパートナーシップの構成を仲立ちする役割も果たしている。BURAは、また社会的、経済的、環境的側面を総合的に取り組むことによって都市地域における生活の質を高める事に主眼を置いている。BURAは利益を目的とする団体でもなく、政治的にも中立であり、特定の利害関係にも左右されないものである。各会員による幅広い経験を通して、関係行政機関と対話を行うのである。海外の同じような機関とも連携を強めており、世界中の良き再生事例とも経験を分かちあっている。この国際的な連携が会員相互の事業パートナーシップの形成機会になるとともに、国内への投資を誘引する機会ともなっている。また、政府機関からの要請によって、外国からの視察団を受け入れたり、海外へ派遣団をも派遣している。

その中でも良好な再生事業の表彰(Best Practice Awards)は、環境省との共催で開催しており、都市再生事業の広報活動の中心的な役割を果たすとともに、各種の都市再生事業の情報収集に大きな役割を果たしている。BURAは英国における都市再生事業の情報センターといっても良い。純粋な会員制の組織のために、資金面では恵まれていなく、事務局員も5人ほどの小世帯であるが、その役割は高く評価されているようだ。

本部 : 33 Great Sutton Street、 London EC1V 0DX England
Tel: 0171-253-5054 Fax: 0171-490-8735
E-mail: bura@compuserve.com
<http://ourworld.compuserve.com/homepages/bura/>

4-3 ATCM

Association of Town Centre ManagementはBURAと同じように会員制の組織であり、都心部の活性化を図る拠点として設立されたものである。市街地の拡大や自動車交通の発展により、大規模な商業機能や公共施設等も郊外地に立地することになり、それに対比するように都心部の衰退が進み、大きな社会問題と

なってきた。都市は生活や仕事、教育や買い物、或はレジャー等の中心的な場となっている。「アーバン・ルネッサンスに向けて」の報告書によると、英国においては人口、経済活動、雇用のほぼ90%が都市地域に存在しているといわれている。その都市、ことに、その都心部には交通、環境、住宅商業機能の衰退、あるいは犯罪等の社会的な問題が顕在化し、大きな問題があると言われてきた。基本的なことは、これらの都市問題は管理できるものであり、必要とされているものは適切な管理（Management）である。

このような前提と考え方のもとに、都心部の復権を掲げて各地で都市再生の試みが、土地利用やフィジカルな整備をするという発想よりも、都心整備のあり方を広い意味でのManagementとして捉え、色々な取り組みが積み重ねられてきた。これは主に都心商業の活性化を図るねらいとし、そのために自動車の乗り入れ規制、歩行者空間の整備、商業機能の更新などを行い、魅力ある都心を実現するための知恵が出され、それらを総合的に管理する能力がTown Centre Managementと考えられている。日本においても中心市街地活性化法が制定され、衰退化しつつある商店街を中心とした都心復権のモデルとなったのが、このTown Centre Management（TCM）といわれている。日本の場合は、最初に法制化が進み広範な省庁の事業を総括する形で事業が動き出そうとしているが、英国の場合は、自発的な民間活動から端を発し、都心蘇生のためのエネルギーを徐々に集積する形で行われたという。最近では各種のコミュニティー開発にもEnglish Partnershipsの補助金が可能であり、各種の官民資金を組み合わせることによって都心部の活性化を図っている。都市を経営対象と捉え、民間の発想をベースにしたManagement能力を十分に発揮することによって、都心部の活性化を図ろうとするものである。ATCMは、このようなTCM活動を全国的に展開する組織として設立され、その活動は調査研究、TCMに掛かるネットワークを確立し、各省の広報啓蒙活動を行うとともに、会員には会議、セミナー、調査報告書の配布など一連のサービスを行っている。

本部： 1 Queen's Ann Gate、 London SW1H 9BT
 Tel:020-7222-0120 Fax: 020-7222-4440 E-mail: atcm@btinternet.com
 HP: www.atcm.org

4-4 Urban Village Forum

この組織も前二者と同じように会員制の組織であり、都市再生を都心部における複合的な土地利用によって推進しようとする組織である。Urban Villageという相反するような言葉の組み合わせに最初は違和感を感じずるが、その計画理念は都市の中に農村のような職住近接、複合的な土地利用によって都心部やその周辺部に新しい都市コミュニティーを作ることをねらいとしている。このフォーラムの提唱者はウエールズ公（チャールズ皇太子）であり、彼は建築分野に多大な関心を持ち色々な活動をしている。その一環として皇室の不動産が

ら上がる収益の一部をウェールズ公基金として運営し、社会活動の資金的援助をしている。この Urban Village Forum もこの基金から援助を受け、都市再生事業の開発理念として、都心への回帰、自動車交通の抑制、土地の複合利用などまちづくり手法をリードする役割を果たすことをねらいとしている。

このフォーラムも 1997 年に設立された民間の組織であるが、主唱者がチャールズ皇太子ということもあって、運動理念は広く官民のデベロッパーや市民レベルでも共鳴者が多く、英国のまちづくりの大きな指針となっている。チャールズ皇太子の理念を受けて、English Partnerships も Urban Village Forum との共同で「複合開発推進運動」(Making Mixed Use Happen) と位置付け、すでに各地で事業展開を行っており、ロンドンの Greenwich Millennium Village、マンチェスターの Hulme 地区、グラスゴウの Crown Street 地区が整備され、さらにはバーミンガムの Jewellery Quarter 地区がこの制度によって都市再生事業が計画されている。

Urban Village の計画基準は、次のようなものである。

- 住宅、店舗、オフィス及びレジャー施設、あるいは工場や作業所等が適切に配置されること。
- 自動車交通を抑制し、徒歩、自転車公共交通を主体にすること。
- 遊歩道や広場などの公共空間をキメ細かく整備し、建築等その地域の個性を生かす環境整備を行うこと。
- 計画区域の規模はニュータウンぐらいの規模から一つの建物の修復利用まで多様なもので良いが、標準的には 100 世帯ぐらいの規模が計画基準として考えられる。大規模な区域では既存の周辺地域も合わせて 100 エーカー (40ha) 程度で計画をつくり、その範囲内で 5—10 分程度の徒歩距離圏で都市生活が出来る Urban Village の形成。

本部 : 10 Berners Mews, London W1P 3LF

Tel: 0171-462-0012 Fax: 0171-462-0046

4-5 スコットランドにおける関連機関

今回の事例調査の中にスコットランドのグラスゴウ市の都市再生事業を事例として取り上げている。まちづくりについては行政組織や法制度も別立てになっている。前にも述べたように、スコットランドにも議会ができ、従来にも増して地域行政は独自の制度の中で展開されている。スコットランドの行政は従来の Scottish Office (スコットランド政庁) から最近の改革により Scottish Executive (スコットランド評議会) に名称変更になったが、実質的にはスコットランドの中央政府である。1996 年にはスコットランドにおいても国と自治体の中間にあった県庁 (Regional Council) が廃止され、その 10 年ほど前のロンドン都庁の廃止と同じように計画づくりにも多少の混乱が発生した。それまで広域自治体として県が果たしてきた役割が国レベルと市町村レベルに分断され

たのである。Scottish Executive の下にスコットランド全体の地域経済開発を担当する行政部局として **Scottish Enterprise**（スコットランド企業庁）が設立され、スコットランド全体の経済開発をになうことになった。イングランドにおける **English Partnerships** の役割にほぼ対応するものである。しかし、都市再生事業の制度面ではスコットランドの方が先行しており、現実にはイングランドがスコットランドの制度を後追いするよな状況となっている。

開発がほとんど見込まれない **Highlands** といわれる高原地帯を除いて、地域を 13 区分し、それぞれに地域開発庁 (**Regional Development Agency**) を設立し、都市再生事業を含む地域経済開発事業を展開している。これは名称から見ると行政組織のように見えるが形態としては民間会社 (**Company Limited by Guarantee**) という方式をとっているが、資金はほとんど政府からの補助金や貸付金で対応している。イングランドの地域開発庁が特別法によって環境省の外局行政機関として設立されたのとは対照的である。詳しくは、その他の関連機関とも合わせて、グラスゴー市の事例で説明することとする。

5 グラスゴー市における都市再生事業の事例

5-1-1 沿革と背景

グラスゴーは英国における都市再生事業において最も先進的な都市といわれている。蒸気機関のジェームス・ワットや国富論のアダム・スミスが活躍した産業革命当時のグラスゴーは、世界でも屈指の繁栄した都市であった。急速な産業の発展によって、都市への激しい人口流入ももたらされた。十分な交通手段を持たない当時においては、工場近くに大量の劣悪な賃貸住宅が建設され、高密度で混乱に満ちた市街地が拡大した。グラスゴーにおいても、初期の民間賃貸住宅は街区の道路沿いに4－5階建ての集合住宅が建てられ、街区の中央部には中庭が作られた。ある程度の住環境を確保して造られていたが、人口の集中に伴って、その中庭を取り潰し、そこに超過密の中層賃貸住宅や零細工場が造られた。当時の一般的な労働者の住宅は便所や炊事場は共同であり、専用部はほとんどが1室で家族が横になると、ほとんどスペースが残らないものだったといわれている。

第2次大戦後1950年代初期までは、グラスゴーは造船を始め重工業が健在であり、市の人口も110万人ほどまで伸びている。しかし、1960年代に入ると肝心の造船業が国際競争力をなくし、その傘下の下請け企業も急速な衰退を始めた。オーストラリアやカナダへの移民流出、ロンドン周辺への転出が進み、地域経済は大きく落ち込み、人口も急速に減少し始めた。この時期「グラスゴーは死んだ」とよく言われたが、グラスゴーの都市状況は産業の衰退、人口の流出、さらには市街地の荒廃などによってその将来は絶望的なイメージに満ちていた。労働者の住宅地の人口密度も1ha当たり400人、部分的な地区では1,000人を越す地区も多く、荒廃が急速に進みつつあった。石造4－6階建て民間住宅が中心で、毎月のように老朽建物の自然崩壊が発生し、多くの死者を出すまでに荒廃していた。

このような劣悪住宅は、当時の住宅ストックの41%に相当する約117,700戸に達していた。この膨大な住宅数を建て直す壮大な都市再生事業が1950年代から始められたのである。しかし、同じ敷地内には高層住宅にしても従前人口の40%ほどしか収容できず、残り60%を郊外の5つのニュータウン等に移転する分散政策（Overspill Policy）がとられたのである。これらの居住人口をすべて市内に収容することは再開発計画の基準では難しく、かつ高い失業率のため雇用機会を市内で確保できないためでもある。ニュータウンへの人口移転を図り、新しい企業を誘致して大都市圏レベルでの都市開発を図り、中心都市グラスゴーへの負荷を減らそうとしたものである。これは当時の超過密都市ロンドンにおける分散政策と同じような発想に基づいているものである。

現在、グラスゴーの人口は62万人ほどと最盛期に比べると半分近くにまで減少し来ており、分散政策の目標であった70万人をも割り込んでいる。グラ

スゴ一大都市圏の人口は現在約 180 万人で、全体としては人口も僅かながら増加してきている。しかし、中心都市からの分散が行きすぎ、グラスゴーは都市圏における相対的な役割を減少させ、都市の活力面から新たな問題も指摘されるようになった。営々と半世紀近くをかけて努力してきた分散政策が、母都市の健全な都市構造を実現するという面ではそれなりの目標を達成はしているが、経済的基盤や都市的活力をそぐ結果にもなってしまったのである。現在の時点から見ると、過去の分散政策は明らかにグラスゴー市にとっては誤りであるという認識が一般的になっている。そのため、都心への回帰、市内既成市街地の複合開発の推進によって市の活力を呼び戻そうという動きにある。市内で動いている都市再生事業も以前とは違った複合型土地利用が主体となってきている。

現在、グラスゴー市では主要な都市再生事業が図 5-2 のように、8 箇所で行われている。これらの地区については関係機関や民間の団体、住民等多くの利害関係者の相互調整組織として、後に紹介する Glasgow Alliance が地道なまちづくりコーディネーターの役割を果たしている。

今回、グラスゴーの事例調査で取り上げる Gorbals 地区と Castlemilk 地区は、これら一連の都市再生事業の中で行われてきたもので、前者は伝統的に都心部に近い密集民間賃貸住宅であったものを高層住宅街に再開発したが、それをまた、新しい時代に見合う複合型開発によって再生しようとするものである。後者は、過密既成市街地の受け皿として開発された大規模な市営住宅団地であったものを総合的なパートナーシップを展開することによってコミュニティーを再生しようとするものである。

5-1-2 スコットランドにおけるまちづくり行政

スコットランドにおける行政組織は、ますます独立性を強めている。昨年には待望のスコットランド議会も設置され、外交、国防、福祉などを除く国内行政はスコットランド独自の方式で行うことができるようになってきた。

1996 年まで存在していた広域自治体である県庁 (Regional Council) も廃止され、スコットランド政庁と一層の自治体に単純化された。日本で言えば人口や面積も北海道ぐらいの規模であり、支庁の自治機能を廃止したようなものである。スコットランドの行政府としては、Scottish Executive というものがあり、これは以前の Scottish Office が改組されたものである。日本語の翻訳としてはスコットランド評議会あるいはスコットランド政庁などと訳されている場合があるが、以下においては原語をそのまま使うことにする。

イングランドにおける English Partnerships の原型になったのが、Scottish Executive の傘下に属する Scottish Enterprise (スコットランド企業庁) であり、スコットランドの地域経済開発を担当する行政機関である。Scottish Enterprise の主要な役割は、次の事項である。

- 1) 経済開発の推進
- 2) 各種訓練研修計画の効率的な運営

3) 地域環境に関する開発、再開発及び整備保全

この Scottish Enterprise は、直接事業を展開するのではなく上記の目的にかなう地域経済の発展等に寄与する事業に財政的支援を図っていくことを主眼としている。その財政的支援の窓口として 13 の Regional Development Agencies を設立している。その内、グラスゴー市域を対象とする Glasgow Development Agency は最大の組織である。

5-1-3 グラスゴー開発庁 (Glasgow Development Agency)

この GDA は、1991 年 4 月に Enterprise and New Town Act (Scotland) 1990 年法の規定に基づいて設立された特殊法人的な地方開発会社である。法人格としては民間会社であるが、その活動は Scottish Enterprise の目標を達成するとともに、グラスゴー市のまちづくり政策にも貢献できる事業展開を図ることにしている。一見すると名前からは役所の組織のように見えるが、形式的には民間会社として登記されているが、実態的には政府資金を使う開発公团的な性格を持っている。Company Limited by Guarantee という性格であるため一般の株式会社とは多少異なり、特別法によってつくられていることもあって、設立団体の債務保証を前提にしているように思われる。役員構成を見ると、グラスゴー市の代表、数名の市会議員、大学教授等が入っており、建前と組織体制を上手く使い分けているようである。後発のイングランドがスコットランドの事例を参考に昨年同じ名称の 8 つの Regional Development Agencies を設立しているが、こちらは民間組織でなく行政組織として設立しているのとは様相を異にしている。

GDA の 1998 年度の総事業高は約 6、400 万ポンド (110 億円) で、その 9 割近くが政府からの補助金である。EU からの各種の事業に対し 2、900 万ポンドの助成金を受けているほか、ミレニアム委員会から 3、500 万ポンドの資金を受けている。現在の職員総数は 143 人である。

本部：Atrium Court、 50 Waterloo Street、 Glasgow G2 6HQ

Tel:0141-204-1111 Fax:0141-248-1600

5-1-4 グラスゴー同盟 (Glasgow Alliance)

グラスゴーにおける都市再生事業で資金面から主要な事業展開をしているのが前述の DGA であるが、都市再生事業の計画、推進、調整に中枢的な役割を果たしているのは、グラスゴー同盟 (Glasgow Alliance) である。この組織は、1993 年にグラスゴーの都市再生事業に関わる関係機関の調整組織として造られたものである。当初の名称は、Glasgow Regeneration Alliance という任意の組織で、グラスゴー市役所の中で市が中心となって推進する都市再生事業の調整の場であった。しかし、都市再生事業が、市役所以外の多くの機関や住民などの

パートナーシップによって推進されることが必然になってきたため、1997年に独立した組織として改変された。Glasgow Allianceの基本的な姿勢は、グラスゴー市をより良い都市とするために、公共機関、民間部門、コミュニティーやボランティア部門の人々を結びつけ、一緒に活動することを主要な役割としていることである。本部事務局も民間ビルに移転し、新たに株式会社として法人格を持った独立組織として歩み出したのである。この会社もGDAと同じようにCompany Limited by Guaranteeという形式で、出資者はグラスゴー市役所を中心に7団体であり、官民団体を含むものである。この各団体が1ポンドづつを出資して会社を設立し、必要資金は毎年、分担するものである。

出資者は次の団体である。1999年の分担割合。

	出資金 (ポンド)	年分担金 (ポンド)
• グラスゴー市役所	1	85, 714
• グラスゴー開発庁 (GDA)	1	42, 857
• 大グラスゴー圏保健委員会	1	42, 857
• スコットランド住宅庁	1	42, 857
• Scottish Executive	1	600, 000
• スコットランド経済会	1	42, 857
• グラスゴー・ボランティア委員会	1	42, 857

このように出資金は形だけであるが、年間、90万ポンド(約1億5000万円)の分担金がGlasgow Allianceの活動のために徴収される。政府の機関であるScottish Executiveから全体の3分の2が支出され、残りをグラスゴー市が他のメンバーの2倍を払うという比率で分担されている。独立した民間会社といっても、実際には関係機関からの分担金で運営されており、日本で言う各種協議会のような状況といえる。この費用のほとんどは、40数人いる職員の人件費や事務経費に使われている。人員の配置は本部に5人だけで経費を最小限に押さえ、8箇所の現場事務所にそれぞれ3-5人の職員を配置している。実際の活動は、現在、事業が進行している8箇所の都市再生事業地区において、Glasgow Allianceの出資者である主要団体ばかりでなく、その他の多様な団体や住民をも含めて幅広いパートナーシップのもとに活動が展開されている。

本部 : 39 St Vincent Place, Glasgow G1 2ER
 Tel: 0141-572-1300 Fax: 0141-572-1310
 E-mail: fyfea@glasgowalliance.co.uk

5-2 Gorbals 地区の都市再生事例

5-2-1 地区の概要

Gorbals 地区は、グラスゴウの都心南側を流れるクライド川 (River Clyde) の対岸に位置し、南部農村地域からグラスゴウへの食料等の集散地として 5 世紀頃から集落が発生してきたところである。1345 年に、川幅 150 メートルほどのクライド川に橋が架かると、北側のグラスゴウ集落との連携が高まり、その後も順調な発展を見た。特に、産業革命によってクライド川沿岸に金属加工業や紡績工場等の立地が進み、それに合わせて多くの労働者が流入し、急激な市街地の膨張が進んだ。ことにアイルランド人、ユダヤ人、リトアニア人などの移民が流入し、住工混在の市街地の拡大が始まった。この当時の典型的な住宅は 4-5 回の中層賃貸住宅であり、ほとんどが 1-2 部屋で便所は 3 軒に 1 箇の共同利用であり、94%の住宅は専用の風呂が無かったといわれている。このように、Gorbals 地区は地の利が良すぎたのが逆に災いして、高密度で混乱した市街地が拡大していった。無秩序な市街地を改善するために、1870 年には都市改善信託基金によって、多くの不良住宅を取り壊し、再開発を推進している。

この結果、Gorbals 地区は広い道路も整備され、商業活動も活発になるなど地域の発展も促進された。1930 年代には、約 240 ヘクタールの地区に人口も約 9 万人に膨張し、店舗も 1,000 件以上、公共的な建築物も 130 箇所、多数の映画館や娯楽施設も集積し、移民文化も融合した活気あるコミュニティーへと成長した。しかしながら、このような繁栄は、中庭を潰して小規模な工場や住宅を作り、超過密の混乱した市街地を形成することにもなってしまった。そして、多くの人々は Gorbals 地区から市内の他の地域へ移転し、地区の荒廃が始まった。1950 年代に入ると、この傾向に一層の拍車がかかり、Gorbals 地区全体の住宅はほとんどが居住に適さないものと見なされ、抜本的な都市再開発事業が展開されることとなった。

1996 年時点の調査によると、Gorbals 地区は全体で 240 ヘクタール、その内空地になっているのが 10.3%、荒廃した土地 (未利用建物用地を含む) は 11.5%、全体の 2 割強の 52.2 ヘクタールが放置されている。地区人口も最盛期には 9 万人いたものが、1991 年には 10 分の 1 に近い、9,700 ほどに激減している。そして住宅についても、この時点になると約 70%が市営賃貸住宅となっている。失業率も全体で 21.2%と高く、英国全体から見ても高いグラスゴウ市の平均 13.6%に比べても際立っている。特に男性失業率になると、27.6%という高率になる。

超過密で猥雑なかつての市街地の面影は今は無く、1960 年代から始まった大規模な再開発事業によって高層の公営賃貸住宅を主体にした市街地に切り替わり、都心に接するという利便性によって新しい住宅市街地として再生するように思われた。しかし、まちづくりというものは不思議なもので、20 数階の超高層住宅群は一見、立派に見えるが、居住者の不評は相当のものであったようである。その利用としては超高層であること、住宅の設計が平面を田の字型に 4 等分し、方向性を無視したこと、公営賃貸住宅に特化し、都市的アメニティが無くなったことなどである。一旦、再開発という課題を終えたと思われた地区が、その計画手法の間違い (Mistake) を関係機関が認め、20 年ほどしか経っ

ていない超高層住宅群を惜しげも無く取り壊し、より人間的な雰囲気を持つ中層の分譲や賃貸住宅、さらにはオフィス、店舗、レストランなど複合機能を取り入れたまちづくりが始まっているのである。同じ失敗を繰り返さないために、行政の独断やセクト主義を排するとともに、新しいまちづくりには多くの関係機関、民間デベロッパー、住民等の参加によって行わなければ事業が進まないという社会的状況にもなってきた。豊かな社会になって、絶対的な量の供給や効率を求めて早期達成というよりは、より多様な価値観を求めて価値のあるものを皆が納得するものをつくる必要性があることと、限られた資源を有効に活用するためにも多数の機関や人々が参加するパートナーシップが不可欠な状況ともなってきた。

5-2-2 Gorbals 地区再生事業

20-30年前に再開発された約240ヘクタルの地域を一気に都市再生事業として事業着手することは非常に難しかったため、地区を図5-2のように8区分し、順次、その必要性の高い地域から事業に着手している。再生事業は地区の西北部から始まり、今後、南東部に事業が展開されていくことになっている。第4区、6区については住環境の整備、中層住宅への立替などが進んでいる。また、南東部については、大型小売店舗や自動車修理などサービス産業等の進出も見られる。都心に接するという立地を生かしながら、商業機能の集積も進みつつある。現在、事業が最盛期にあるのは、第1区のCrown Street地区（面積19.4ヘクタール）であり、オフィス、住宅等を中心とする複合開発が進んでいる。特に、1997年からはUrban Villageという概念で再生事業が行われており、スコットランド企業庁からグラスゴー開発庁を経由する資金援助が事業推進の大きなテコとなっている。

Crown Street 地区の再生事業

この事業の着手のきっかけとなったのは、1987年に、そのすぐ東側第6区、旧Huchestown E-Block高層住宅群の取り壊し後の住民運動に端を発している。近隣のCrown Streetの住民は取り壊し自身には反対ではなかったのであるが、その敷地、約16ヘクタールが放置され、周辺市街地が分断されたために、住民の反感を買ったのである。そのため、Crown Street地区の再生事業に当たっても、その空地との一体的整備と合わせ、都心に近接している利点を生かしながら、関係機関は1990年よりパートナーシップによって複合開発を進めたのである。問題の高層住宅跡地も、次に述べるQueen Elizabeth Square地区として中低層の分譲住宅など環境を重視した市街地として整備されつつある。

最初の段階のパートナーシップは、グラスゴー開発庁、スコットランド住宅庁、グラスゴー市役所及び地元のコミュニティー協議会であったが、後に、Glasgow Allianceが計画調整の中心的役割を果たすようになり、それ以上に多くのパートナーを集めて、複合開発を目的とした再生事業が進みつつある。この

再生事業の主要目的は、次のようなものである。

- 人々が Gorbals 地区に住みたくなるような町にする。
- Gorbals 地区の経済再生に寄与すること。
- 単独開発でなく、既存のコミュニティーとの調和を図ること。
- 質の高い開発を行うこと。

1999 年時点で完了した事業量は次の通りである。

- 分譲住宅 353 戸の建設。
- 社会福祉賃貸住宅 61 戸の建設。
- 26、000 平方フィートの小売店舗。
- 延長 2.23km の道路新設。
- 10.6 ヘクタールの荒廃地を有効に活用。
- 0.54 ヘクタールを修景やオープンスペースとして確保。
- 幹線道路 (Caledonia Road) の付け替え。

現在は、全体事業のおおよそ半分ぐらいが完成しており、以後、各フェーズ毎に事業計画が作られ事業展開がされていくことになる。住宅は最終段階までに約 1、000 戸の建設が予定されている。事業主体はパートナーシップのため、Glasgow Alliance の調整のもとに、その構成メンバーであるグラスゴー開発庁、グラスゴー市役所など個々の事業ごとに分担して行われるが、分譲住宅などは民間デベロッパーなどによって行われる。今後の事業としては引き続き民間住宅デベロッパーの分譲住宅が建設される。ホテル、学生寮の建設も 99 年末に完成した。鉄道高架下も店舗として活用するよう改造される。Laurieston Road に面する三角地には複合開発ビルが建設され、教会、パブ・レストラン、ヨーロッパ地域開発基金から援助を受けた「インキュベーター・オフィス」が建設される。このプロジェクトは、Dawn 社グループと Gorbals 再生委員会とのジョイント

- ベンチャーとして実施されることになっている。

事業のマスタープラン・設計・開発事業の手法

これら一連の計画づくりから事業の開発まで基本的には民間コンサルタントや開発業者間の競争原理によって実施されることが原則となっている。1990 年に開催した国内都市デザインコンペの結果により、CZWG 社の Pier Gough 氏にマスタープランの策定を依頼した。そのマスタープランの基本的な設計理念となったのは次のようなものである。

活気のある街 (Livable City)

- 戸内、戸外のプライバシーを確保し、道路は、グラスゴーの都市空間としての重要性を考えること。そして、素晴らしいコミュニティーを建設するために関係機関が協力すること。

格子状の道路網

- 基本的に格子状の道路網を踏襲し、所々に円形、半円形の道路を入れる。幹線道路沿いには店舗を配置し、公共交通を導入し、商業活動の中心は Crown Street に集積させる。

街区

- すべての建物は公共空間と私的空間に接するようになる。公道に面し、民有中庭にも面するようになる。中庭は共同の庭とする。1階部分の住戸には専用庭をつける。

集合住宅

- グラスゴーの建築様式を採用すること。都市の個性を強調すること。家族用の賃貸住宅の様式を採用すること。

事業発注の方式

事業の発注はデベロッパーと建築事務所の連合チームに競争入札させることを原則としている。そのために開発概要を2段階に分けて公表している。第1段階は開発概要に記された事業内容について責任を持って遂行できる能力と経験を有するすべてのデベロッパーに入札機会が公開される。第2段階は、第1段階で応募した中から、評判、経験、能力と提案内容を検討して3-4グループに絞り込むことにし、これらのグループに再度、詳細な事業計画案の提出を要請する。最終選択は地区固定資産評価員が評価する固定資産の評価価格価格の高い提案が採択されることになる。しかし、この方法は時間と経費がかかりすぎるという批判が起きてきたため、最近ではこの地区で成果を上げた開発グループに個別交渉をして発注している例が増えてきている。

事業の組織とパートナーシップ

この事業がパートナーシップとして行われたが、事業初期の段階でコンサルタントを利用し、中心的な仕事を進める役割を任じたことは好結果であったといえる。特に特定の組織にとらわれることなく、非常に弾力的に対応ができたからである。もし、パートナーシップを構成する役所や大きな組織からの出向者であると、その出身母体の意向が働いて上手く行かない場合が多いと思われる。

この事業のプロジェクト・ディレクターは全体の事業進行を総括し、日々の業務を担当する。一方、パートナーシップを構成する機関からの代表者で構成される運営委員会が設置され、事業の調整や推進が行われている。この運営委員会 (Steering Group) が成果を上げるためには、それぞれの委員が代表機関の意向を伝えるので無く、所属を離れて一つのチームとして個々のメンバーが能力を発揮することである。一般的には、多くの重要な仕事が常勤のディレクターに任されることになり、運営委員会の機能が十分に発揮されない場合もあるといわれている。また、委員の継続性が弱いこと、地元コミュニティーの代表を効果的に参加させる難しさもあるようだ。この運営委員会は、グラスゴー

開発庁の代表を委員長にして、その他 9 人の組織代表と 4 人の地元コミュニティー代表によって構成されている。

Queen Elizabeth Square の再生事業

この地区は前述の Crown Street 地区のすぐ東側に立地しているところである。1950 年代から中層階の古い民間賃貸住宅の取り壊しが始まり、グラスゴー市やスコットランド住宅庁の大規模な高層公営住宅が、1960 年代から建設された。しかし、居住者にとって大不評のため建設後 20 数年にして取り壊された地区である。面積は 16 ヘクタールで、前の名称は Hutchesontown E-Block といわれていたが、高層賃貸公営住宅一色という住宅供給の性格が災いして非人間的な居住空間という非難が高まり、グラスゴー市や住宅庁もそれを容認せざるを得なくなり、1987 年に全面的な取り壊しが行われた地区である。

当時の高層住宅建設では、場所が都心に近いこと、かつて超過密の人口を少しでも現地に収容するために、高密度高層住宅が建設された。当時としては、技術的にも超高層建築が一般的にもなり、昔の超過密市街地を排除するためにも、高層化によって緑地空間を生み出そうと考えられたものである。まちづくりの計画理念というのはその時々社会、経済的条件によって左右される要素も多く、この住宅開発についても、かつての中層賃貸住宅を否定し、高層化に走ったわけであるが、僅か 20 数年後に、その開発結果が大きく否定され、昔の面影を求めるように、中層で、ある程度、用途混合した市街地の形成を目指して全面的な再開発が行われたのである。

この地区が短い期間のうちに再度大規模な再開発を行わざるを得なかったのは、計画理念や建築設計の貧しさもあったが、この地区が持っている歴史的な宿命でもあるように思われる。この 16 ヘクタールの地区に以前の古い市街地が取り壊される 1950 年代までは、約 26,000 人が住んでおり、ヘクタール当たりの人口密度は実に 1,600 人強の過密ぶりであったのである。各種店舗が 440 店、パブも 48 軒立地していたのである。1957 年の計画では人口は 10,000 人と 3 分の 1 強であるが、店舗は僅か 57 店、パブは 9 件へと大幅に減少した。住宅中心で地域の商業、娯楽機能を大幅に人為的に削減してしまったのである。この面からもコミュニティーとしては魅力を無くしてしまったのであるが、致命的な要因が次々に発生してきた。

その最初の要因は建物内の湿気であったといわれる。伝統的にスコットランドの建築は赤みがかかった砂岩が多く算出することもあって石造が多く、窓も小さいため断熱効果も高い。しかし、超高層ビル設計は、一説によるとスコットランドの有名な建築事務所がアルジェリアで設計したものと同一基準で設計したといわれている。冬のグラスゴーは雪や雨が多く、横殴りの風雨や部屋内外の温度差も大きいので、薄いコンクリート壁や広いガラス窓では建物内の湿気は相当なものであったことが想像される。

居住人口も大幅な地区外移転をしたこともあって、完成当時は計画どおりに進んだが、徐々に人口が増加し、過密状況になり弊害も発生してきた。さらに

問題を深刻化させたのは、相次ぐエレベーターの故障であり、時には破壊されたり、暴力事件も発生するようになった。十分な団地管理も行われなかったので、居住環境はますます悪化していった。ある程度の対応策がなされたが、全面的な取り壊しの決定的な要因となったのは湿気を防ぐことがどうしようもできない欠陥住宅の設計であったということである。

このような経緯を持つ地区ではあるが、現在では 3-5 階中層住宅の建設が進み、住宅戸数も総数約 430 戸と小規模なものであり、十分なオープンスペースと快適な住環境を創造するものである。すでに大半の住宅街ができあがりつつあり、Gorbals 地区の生まれ変わった新しい住宅地の姿を見せている。

5-3 Castlemilk 地区の都市再生事例

5-3-1 地区概要

この Castlemilk 地区は、グラスゴー市域内の南端に位置するところにあり、都心から 7 キロほどの北だれの丘陵地にある。この丘陵地を超えた南側数キロ先には East Kilbride ニュータウンがある。Castlemilk 地区はグラスゴー都心部の超過密住宅街からの移転先受け皿として 1960 年代から 70 年代にかけて建設された大規模な市営住宅団地である。面積は約 300 ヘクタール、戸数 7,569 戸のグラスゴー市営賃貸住宅団地が建設された。当時のグラスゴー市は Overspill 政策のもとに、郊外の 5 つのニュータウンに人口と産業を分散させる事業が展開されていたが、市域内にある程度人口を保留したい市の意向もあり、ニュータウンとは違って距離的にも市内の既存職場に通勤できる場に大規模団地の建設が行われたのである。ニュータウンと違って職場が団地内に無いこと、住宅の保有形式が市営賃貸住宅だけであることなど、当初から緊急避難的事業であり、社会面からも、都市計画面からも問題含みの開発であったといえる。

交通面から見ても、グラスゴー都市圏では鉄道網が良く発達しているが、この地区には厳しい丘陵地ということもあって鉄道路線も迂回してしまい、近隣の駅まで 2 km ほど離れており不便な土地である。普通の民間開発では、とても採算の合わない立地であるため開発から取り残されていた土地とも言える。その上、丘陵地の北斜面ということもあって住宅適地と言うべき場ではない。

しかし、当時は絶対的な住宅不足ということもあって多くの人移転し、最盛期の 1971 年には約 4 万人の住民が住む場でもあった。交通面では、市バスが中心で現在は運行頻度も多く、昼間では都心まで 20 分ほどで結んでいる。

5-3-2 パートナーシップの設立

この地区が再生事業として対象になったのは 1988 年のことであり、Castlemilk Partnership が設立され、多くのグループが設立された。この Partnership では次の 5 つの分野に分けて基本戦略を立てている。

- 職業訓練、雇用及び地域経済
- 住宅
- 土地利用及び環境整備
- 社会及びコミュニティー問題
- 地域イメージ及びマーケティング

この地区の一番大きな問題は失業率の高かったことであり、1988年には29%であったものが、1998年には10.6%にまで改善されてきている。人口も最盛期の4万人から2万人程度で安定させる計画であったが、最近の傾向から見ると、目標年次の2004年には15,000-16,000人ほどになることが予測されている。住宅戸数は世帯の細分化もあって余り変化しないものと予測されている。この地区の再生事業のねらいは、市営賃貸住宅という住宅形式で失業率の高い地区の社会問題を解決するために、住環境の整備、住宅の改良、住宅の保有形態の多様化を図り、失業率の減少、犯罪の減少、地域経済の育成などを行い健全で活気のある郊外型住宅地の再生を図ろうとするものである。

以下、戦略項目毎にその取り組みの概要を紹介することにする。

職業訓練、雇用及び地域経済

失業率は1988年からの10年間で29%から10.6%に劇的な減少を見せている。これには色々な努力が行われた結果であるが、1990年に設立された「Castlemilk 経済開発事業所 (CEDA) の活動に負うところが大きい。住民に職業訓練や雇用の斡旋をするほか、地元の人に自分で事業を始める手助けやこの地区内に投資を行う支援を行っている。たとえば、CEDA は廃校された Glenwood 小学校の跡地に 1995 年に開発したビジネス・パークにあるオフィスや作業所で沢山の小規模なビジネスを立ち上げる支援を行っている。この敷地には Castleglen 総合訓練センターも設置し、この中には Langside 大学の分校を置き、地元企業にその施設の利用を提供している。1992年に開設した Castlemilk 職業案内所は、延べ、2,000人に職業を斡旋している。訓練や仕事につく障害となっている保育問題も、保育所や学校終了後の児童保育施設が地区内のあちこちに作られている。スーパーマーケットの進出によって関連の企業もかなり進出することとなった。今後最終目標年次の2004年までに、同じような失業の軽減、地域経済の発展のために努力が行われる。

住宅

人口は最盛期から比べると40%ほどに減少するが、それに比し住宅戸数はそんなに減少するわけではない。住宅面では住環境の改善、住宅そのものの改善や多様な家族構成に対応できる様式、そして市営住宅一色という保有形態から多様な保有形態への転換を図り、社会的にも多くの選択肢を提供することによって市街地としての成熟度や定着性を図ろうとしている。1988年の事業開始当

時は、ほぼ 100%、グラスゴー市所有の住宅団地であったが、現在では市営は 57%ぐらいまで下がり、住宅協会や Co-Ops のものが 31%になり、個人所有は 12%になっている。2005 年を目標にした最終保有割合は、市営を 43—47%、その他の公的住宅が 28—32%、個人所有が 23—27%になるように努力がなされている。これはサッチャー政権時代から始まった公営住宅の分譲化の成果である。この 10 年間グラスゴー市においても、住宅の新設よりは、市営住宅の占有者保有が重要な課題であり、それによって社会的に安定したコミュニティをつくらうと言う政策が伺える。

住宅自身も現在までに約 4、000 戸の改良と 500 戸の新築分譲住宅の建設を終え、今後 4 年間で 6、500 戸の住宅を新築（分譲用）したり改良する計画を立てている。

こうした住宅改良も市が一方向的にやるのではなく、住民との協議で進めているし、さらに、こうした住宅改良や新築は地区住民 340 人に職業訓練や雇用の機会を提供している。とくに、ホーム・セキュリティ、夜間照明、住宅警報装置の改良はこの地区の犯罪発生の減少に大きく寄与している。

土地利用及び環境整備

Castlemilk 地区の概観やイメージは都市再生事業の総合的な取り組みによってかなり改善されてきている。各住区、バスターミナル、ショッピング・センター等の修景も大幅に改善されてきている。もとの小学校跡地が放置されていたところにビジネス・センターを建設し、多くの地元企業の育成に力を注いでいるのもその 1 例と言える。その他、青少年センター、職業訓練センター、スポーツセンターなども整備された。

緑地や池などの環境整備を促進するために Castlemilk 環境信託基金が設立されている。

社会及びコミュニティ問題

1988 年と比較すると犯罪発生率は 38%も減少している。「コミュニティ安全会議」が設立され、地区内の治安や交通安全に関する事柄について警察やグラスゴー市などと犯罪の防止や交通事故の減少対策を協議している。この活動には 5 歳以下の幼児や学童の交通事故予防運動などが行われている。今後の対策としては、住宅内の安全、警備、さらには家庭内暴力についても対応することが話し合われている。

社会的に最も弱い人たちに対する「コミュニティ介護計画」が策定されており、常時、地区内の必要な介護サービスの実態について調査をしている。大グラスゴー圏保健所、社会福祉事務所及び Castlemilk 健康センターは地域の実情に見合う健康施策について共同歩調を取っている。その具体的な事業の例として、1998 年に開設された「健康スポット」(Health Spot)があり、保健所の分所として専門的な医療スタッフが勤務し、気軽な雰囲気の中で医療相談や診察も行っている。

その外、幼児や青少年のためのケア・センターも各所につくられ、社会教育施設も整備されてきている。この Castlemilk コミュニティーの諸活動に多くの人々が参加することが、この再生事業の大きな目的の一つでもある。この間、多くの人々が色々な事業活動に参加し、パートナーシップの基本戦略を達成するために大きな貢献をはたしてきた。コミュニティーの代表者たちは、その地域に必要な情報、コミュニティーの団結や支援活動を長期にわたって貢献してきた。

地域イメージ及びマーケティング

Castlemilk は長年にわたって、不公平、かつ否定的な地域イメージで蔑まされてきていた。しかし最近では、地区の環境改善によって大きく変わってきたことを広報する努力によって、そのイメージもだいぶ改善されてきた。1992 年に開催したデザインコンペによって Castlemilk のロゴマークも決まり、今ではこのロゴマークがこの地域のイメージとして広く使われている。そのマークは Castlemilk On The Up And Up という文字の上に白い鳩が両翼を広げて飛び立とうとする姿を描いている。1993 年には無料のタウン新聞が発行され、地域の行事や情報がキメ細かく伝えられるようになってきた。また、Castlemilk の電話帳も作成され、地域の各種サービスや情報入手が容易になってきた。

各種の訓練コースは地元グループ、団体及び学校による自主的な運営によって開催されている。

6 バーミンガム都心再生事業の事例

6-1 バーミンガム市の概要

バーミンガム市はイングランド中西部に位置する商工都市である。産業革命の中心となったグラスゴー、マンチェスター、リバープールなどが産業構造の変化によって相対的な都市集積を衰退させているのに対し、バーミンガムは自動車工業を中心とした機械工業の発展、ロンドンへのアクセスの良さ、港湾都市で無かったことが逆にバーミンガムの現在の発展を潜在的な面で支えているようにも思われる。産業革命当時繁栄した都市が現在もなお、過去の重荷にあえいでいるのに対し、バーミンガムは内陸部における商業都市的な色彩の強い都市であったこともその背景にあるといえる。

そうは言っても、産業革命で急速に拡大した英国の大都市は何処もスラムを多く抱え、健全な市街地を取り戻すことが大きな課題でもあった。バーミンガム市も例外ではなく、戦後初期のまちづくりは、都心部にまで侵食していたスラムを再開発することであった。バーミンガム市は大都市の割にはその都心が起伏の激しい丘陵地に立地していることが特色とも言える。都心部にあるバーミンガムの中央駅である **New Street Station** は、英国の大都市には珍しくターミナル駅方式でなく、通過駅方式になっている。これは都心部の起伏を生かし市街地部分を地下構造にし、上手く多方面に路線網を連結している。1950-60年代には大規模なスラム・クリアランスが実施された。特に、**New Street Station** 南側については旧市街地を完全に壊す形で大規模な再開発が行われた。

この時期の都市計画のマスタープランは、当時公表されたブキャナン・レポートの理念を受けて自動車交通に対応する市街地再開発が行われた。イタリアの都市計画家 **Monzani** の計画にしたがって都心核部分を取り巻く両側8車線の内環状自動車専用道路が建設された。この道路も最近の計画理念の変化によって廃止されることになり、片側1車線みの道路に改造され、高速道路用地は商業施設等に転用する計画が進みつつある。バーミンガムの都心部は2つの環状線と9つの放射高速道路から構成され、中央駅が都心に立地しているとはいえ、まさに自動車中心の都心構造を形成している。(図6-1及び6-2参照)

現在ではバーミンガムは都市圏人口約200万を擁し、ロンドンに次ぐ英国第2の都市圏を形成している。その中心都市、バーミンガム市は人口ほぼ百万人(99万人ほど)、現在では英国第1の規模を誇る自治体となっている。これもこの4月に新たなロンドン都庁(GLA)が発足すると、10数年振りにその名誉ある地位が元に戻ることになる。バーミンガムにおける都市開発の主導権は、他の都市とは少し異なっている。行政の枠組みとか制度が違うという意味でなく、百万都市で経済的な活力を持っているために、市役所(City Council)の

規模と能力があるところから来ているように思われる。また、市役所の政策も地域経済の発展によりより良い都市をつくろうという事で、首都ロンドンのように政治的な思惑や開発方針のために中央政府との軋轢も無く、地域主体のまちづくりができる条件が整っているといえる。ある意味では、中央政府にとってバーミンガムの都市開発についてあまり関心がないといえるのかもしれない。

都心部における再開発・再生事業はほとんどが市役所が中心になって事業展開が行われている。中央政府の English Partnerships による事業は、大規模な工場跡地など荒廃地の再生事業である。これらの地区の再生には国からの手厚い補助がないとなかなか事業成果を上げることができないところである。一方、市役所は、1960年代以降、都心部においてその地区の個性を生かしながら果敢な都市再生事業を展開してきている。

6-2 バーミンガム都心再生地区

バーミンガムは中世からの地域中心商業都市で、それなりの発展を遂げてきたが、現在の都市集積から見ると都心機能に見劣りがする面もあった。そのため、バーミンガム都市圏の成長に見合う都心部の改造と拡大が1960年以降、営々と続けられてきた。ことに、前に述べた都心内環状高速道路のためにスラム・クリアランスなど大規模な改造が行われた。バーミンガムの都心は二階層の都心を形成している。すなわち、内環状で包まれた伝統的な都心核 (Urban Centre

Core) と第2環状高速道路までの旧市街地に分かれる。都心核は約70ヘクタールほどと非常に狭いために、新しい都心機能は内環状道路を超えて土地利用が混在している旧市街地に滲み出している。このため、バーミンガム市は伝統的建築物の保全、快適な都市環境の創造、地域経済の活性化などをねらいとして都心部の再生事業に取り組んでいる。図6-2に見るように、都心核とその外側の6地域に分割し、それぞれの地域特性を生かした都市再生事業を進め、市民にも、訪問者にも魅力ある都心形成のための努力が行われている。第2環状道路内の都心区域は約700ヘクタールであり、中世からの古い住商工混在地区も多く、地域の名称にも表れているように英国でも良く名の知れた宝石の加工業者の集積地や銃砲の製造業者の多い地区もある。以下、それぞれの各地域の概要を述べる。

1) 都心核地域 (Urban Centre Core)

この地区は内環状高速道路に包まれている地区で、その南端にバーミンガムの中央駅でもある New Street Station がある。この駅のある地域は丘陵地の崖淵のような所にあるため、鉄道による訪問者にとってはバーミンガム市の都市イメージをかなり悪くしている要因のように思われる。駅正面は南西部の坂下の方に広がり、それなりの眺望はあるのではあるが、状況は繁華な都心核から見れば崖下のあまりイメージの良くない市街地となっている。1960—70年代に大

規模な改造が行われ、マーケットや中華街となっている。都心各地域の中心は駅の裏手で駅階上の店舗内を抜けないとバーミンガムの顔とも言う都心に出られない構造となっている。この地区はまさにバーミンガムの中核とも言えるところであり、市役所等の官庁、歴史的建造物、博物館などの文化施設などが立地している。この地区では建物の更新というよりは保全による質的向上、公共空間の環境整備が重点的に行われている。市庁舎前の Victoria 広場の再整備や幹線道路の遊歩道化など歩行者に対する環境整備に力を入れている。この都心核を取り巻いている内環状高速道路は、そのリングがあまりにも小さく、都心核の拡大の障害になっていること、さらにはその交通量の約 75% が都心に来る必要がない通過交通であるため廃止されることになり、都心へのアクセス道路のみに車線が減少される計画になっている。

2) 中華街・マーケット地区 (Chinese and Market Quarter)

駅南側に接する地区で卸市場や各種の大型小売店舗が立地し、中華街もこの地区にある。かなり早い時期から再開発が行われてきたが、地区イメージとしては地形的に駅の下方面にあるということもあってなんとなく暗い感じがするところである。そのため、この地区についても一部には 2 度目の再開発が進みつつある。駅に近いということもあって、最近では飲食、オフィス、映画館等の娯楽施設などが進出しつつある。

3) 国際会議場地区 (International Convention Centre and Broad Street Quarter)

この地区は最近主要再生事業が終了した地区で、その中心になったのは国際会議場の建設であった。その他、シンフォニー・ホール、国立体育館などが建設され、多くの人々を引き付けている。Broad Street 沿いには高級レストランやバー、ホテルなどが多く立地し、国際的なナイトライフ雰囲気を持つ地区に発展してきている。Brindleyplace 地区は運河沿いに再開発された 17 エーカーの複合開発地区である。これはバーミンガムで最も有名な複合開発事例であり、新しく建設された IKON 美術館、新しい劇場、国立海洋センター、水際レストラン・バーなどが立地するとともに、運河沿い 140 戸の高級住宅が建設された。今後さらに、延べ床面積 10 万平方フィートの新たなオフィスも建設される。

4) Jewellery Quarter 地区

この地区は都心核北西部に接し、その名が示すように英国第 1 の宝石加工業者が沢山集積しているところである。勿論、小売店舗も多いが、家内工業的な伝統産業というべき多くの加工工場が立地し、住宅、工場、店舗が混在している地区である。都心部に立地し、都市型高付加価値産業を育成するためにも、新しい都市再生理念である“Urban Village”手法によって複合的な土地利用を図り職住近接の都市型コミュニティーの実現を目指している。事業はこれからで、現在は現況調査が済んで、その結果が一般市民に公開され、意見、提言を集約しているところである。事業としては地区内の空き地や荒廃地などから着

手し、徐々に地区内の都市機能更新と環境整備を図っていこうというものである。日本の再開発事業はインフラ整備が不可欠なため、面的にはかなり強制的な基盤整備が必要になってくるが、これらの地区は道路網としては十分なストックがあり、断片的な建築更新によって地区全体の都市再生を達成できるという面もある。インフラは環境整備面の向上ということが主眼になる場合が多い。

5) Gunsmiths Quarter 地区

この地区は現在ではほとんどが工業的な土地利用であるが、この地区の名称が示しているように、銃砲の製作を主として発展してきた小規模な金属加工業、機械工業、倉庫などが主体である。この地区は工業機能の衰退とともに、徐々に幹線道路沿いには事務所・住宅の複合ビルが建ち始めている。都心部に立地していることもあり、土地利用面からも変革を求められているため、オフィスと住宅の複合開発が今後も進む地区と考えられる。

6) Aston Triangle 地区

この地区には、Aston 大学、セントラル・イングランド大学の分校及び 22 エーカーのサイエンスパークが立地している。理学、工学、経営学及び商学などを専攻する沢山の元気な学生が溢れている地区である。Aston サイエンスパークは 1982 年に建設され、英国でも有数のものであり、現在約 90 社、1,000 人が働く先端技術産業の拠点となっている。このサイエンスパークの拡大も現在行われている。

7) Digbeth/Millennium Quarter 地区

この地区も従来の土地利用は、工業的なものが中心であり、都心核とは高速道路によって分断されているところである。この地区には多くの運河が流れ、歴史的に貴重な地区も存在している。この運河に沿って中層の住宅、オフィス、店舗などの複合施設が計画されている。この地区の北端に 1 億 1 千万ポンド（約 190 億円）を投じ、ミレニアム・ポイント（Millennium Point）という新世紀を記念した計画がたてられた。これは、「21 世紀博物館・発見センター」「技術革新センター」のほかレストラン、バー、店舗、住宅などが入る複合施設である。この事業をテコにしてこの地区の都市再生事業が推進されようとしている。現在、都心核とのつながりを分断している高速環状道路も普通の区画道路に改造されるため、都心機能もこの地区に拡大し、ミレニアム・ポイントへの連携も強まることになる。

6-3 都市再生の事業主体

バーミンガムにおいては都市再生計画の推進は、バーミンガム市役所がほとんど主体となって策定している。これは自治体としての規模と能力が備わっているためでもある。もちろん、都市再生事業は、主として都心部の再生に主眼

がおかれており、この再生の目的は、市役所にとってはバーミンガム市の都市としての経済的発展、都市イメージの向上、都心地区の活性化など一般市街地より高い基準で都市整備をするという重要な行政目標を達成する課題でもあるからである。English Partnerships も大規模な工場跡地など荒廃地区の再生事業にはバーミンガム市においても直接、事業を展開しているが、都心部のように通常の市街地においては事業の優先度は少ないといえる。

そのため、都市再生事業の事業展開は、市の再生計画の枠組みに基づいて個々の事業可能地区において国、市、パートナーシップによる三セクや民間デベロッパーによって行われている。市は公共広場、道路の遊歩道化や修景整備、運河・公園整備など公共空間環境の向上を目指している。

6-4 都市再生事業の調整機関

グラスゴー市が独立の開発調整機関“Glasgow Alliance”を組織しているのに対し、バーミンガム市は一般的な市内の内部組織によって都市再生事業等の連絡調整を図っている。これは前に述べたように、バーミンガムが都市再生事業については市役所の主体性の高い事業として取り組んでいることによる面がある。他の大都市では荒廃した工業跡地の再生事業が中心になるため、国レベルの都市開発公社の事業や国の資金が直接入ってくるため、関係機関による調整組織が必要になり、時としては自治体は無視された形で事業が展開されることがある。バーミンガムの場合は、主たる都市再生事業の対象地は荒廃した工場跡地でなく、都心部のより一層の活性化のために都市機能を更新することが主眼となっている。

これらの都市再生事業を調整するために“ANIMATEUR”というフランス語で呼ばれる調整グループが設置されている。このグループは総勢 30 人ほどで市役所内で各種の都市開発事業についてリーダー的な役割を果たし、住民や関係機関との調整を図り、円滑な事業展開を側面的に援助する役割を果たしている。このメンバーは市職員もいるが半数以上は外部からの出向者で、行政機関、公益企業、NGO や住民代表等も任命され、常勤の勤務体制となっている。これはあくまでも市が設置した任意の調整機関であり、市の枠組みの中である程度独立性を持った活動をしているのである。彼らの給料や活動費用もすべて市が負担する方式をとっている。このため、市の計画を根本的に揺るがすものでなく、市の基本方針に基づくまちづくりを専門的な役割を担う人たちによって調整しようという考え方である。

6-5 バーミンガム市における都市再生事業の事例

バーミンガム市の都市再生事業は 1950 年代から始まるスラム・クリアランスを始めとし、都心部の都市再生事業が営々と続けられてきた。都心核においては、New Street Station が 1960 年代に改築され、これを起爆剤として駅南側の

Chinese/Markets Quarter 地区の大規模な再開発が進んだ。特に都心内環状高速道路の建設とそれに接続する多数の放射高速・幹線道路の導入もあって、かなりのスクラップ・ビルドが展開された。この時代の再開発事業は、主に劣悪化した民間の賃貸住宅を取り壊し、駅に近い利便性を生かした大型小売店舗やマーケットに転換された。

都心西側には国立国際会議場や博物館など文化的施設を誘致したり、広場整備を行うとともに、運河沿いには都心型の複合開発を行い、高級住宅やレストラン、オフィスなどが建設された。地区全体としては、市のつくる再生基本方針に基づいて、個々の開発者が進め、公共空間については基本的には市が整備を行うという方式をとっている。事業全体としては市の指導の元に事業展開が行われ、個別事業については 1997 年に設立された Urban Village Forum と English Partnerships との連携によって都心型複合開発には補助金が出る仕組みになっている。国際会議場周辺地区や Digbeth 地区についてはすでに Urban Village という計画理念のもとに開発が進められ、純粋な民間開発であっても都心居住という都市政策に寄与するものとして補助が行われている。

その他、都心各地区においてミレニアム・ポイント、サイエンスパークの拡大、住宅やオフィスの複合開発が進みつつあるが、以下、2 つの事例について簡単にその概要と計画の考え方を紹介することにする。

6-5-1 Martineau Galleries 再開発事業

この再開発事業は都心核の中に立地し、内環状高速道路に面する土地に計画されている。敷地面積は約 4 ヘクタールで都心核の中でも非常に商業地としては立地の良いところである。ここに 5 階建て、延べ床面積約 10 万平方メートルの店舗、娯楽施設が計画されている。これは民間商業開発であるが、市の都市再生計画に合わせるために、市と 1 年以上の協議を進め、1999 年 2 月には開発許可申請がなされている。民間主導の再開発としては英国最大の規模であり、総事業費は 4 億ポンド(約 700 億円)になる。この敷地の大部分は Land Securities 社および AMP 社が持っているが、周辺の一部地主、及び高速道路が廃止され、その敷地も縮小されるため市有地をも一部含むことになる。Land Securities 社は英国最大の不動産投資会社であり、Amp 社は、オーストラリアの相互保険会社が保有する英国最大の投資ファンドを専門とする会社である。

この計画敷地は都心核に立地しているが、かなり経済的にも物理的にも時代遅れになりつつある小売店舗がある地域である。この敷地は、三方の道路に接し、かなり高低差があるが、建物内に上手く上下の動線を取りこみ、市街地へのアクセスを円滑にする設計がなされている。2 つの主要百貨店を核とし、約 80 の専門店を配置することになっている。敷地内に 1,800 台の駐車場を設置するとともに、隣接部に約 2,000 台の駐車場を確保する計画になっている。その他、レストラン街や大型スクリーン映画館、健康クラブ、医療施設、ホテルなどの一大複合施設である。現在の 8 車線の高架式高速道路も、平面の 2 車線区

画道路に変更されることを前提に計画されている。この車線減少によって不必要となる土地もこの再開発計画に活用されることになっている。この再開発事業は前に述べた 2 社の他、周辺の一部地主、高速道路敷地を保有する市も参加する形のパートナーシップによって施行される。

6-5-2 Jewellery Quarter のアーバン・ビレッジ

すでに Urban Village 構想に基づく都心型複合施設は、同じバーミンガム市の都心地区で、かなりの実績を上げている。計画理念的にも自動車交通を抑制し、コンパクトな市街地を形成しようとするもので、色々と環境問題が顕在化してきた状況では必然のこのように思われる。都市の中に村のようなコミュニティをつくり、人間的な生活を送ることができる都市構造への変革は、20 世紀における行過ぎた自動車交通に依存したまちづくりに対する反動のようにも思われる。アーバン・ビレッジ構想は 1997 年より Urban Village Forum と English Partnership との連携がなり、資金面からの裏打ちができたのである。Urban Village Forum だけでは単なる構想倒れに終わってしまうが、English Partnerships の資金によって都市再生事業の大きな手立てとなっている。

都心北部に立地する Jewellery Quarter は伝統的な宝石加工業者が集積する地区であり、その性格からも家内工業的な小規模業態が多く、市街地も住工混在型で都市環境としては地味な雰囲気を持つ地区である。英国第 1 の宝石加工地区であり、その小売、卸店舗も多く集積し、この地区の個性を形成しているが、その業績は良好ではあるが、土地利用面からはその比率も減少傾向にあり、市街地は徐々に衰退化の兆しを見せている。この地区には宝石加工やその他の業態をもあわせて約 3,000 人の雇用がある。バーミンガム市のこの地区に対する都市再生方針は、これら宝石加工・販売という都市型産業を育成しながら、複合型の土地利用を推進することによって、より都心に人を呼び戻し、バーミンガム市の都心北部に個性的な市街地を形成しようとしている。その再生手法は、Urban Village という構想に乗り、個々のデベロッパーが開発に当たり English Partnerships からの補助を可能にしようとするものである。

この地区は歴史的にも長い商業活動が行われてきた由来もあり、地区内には 3 箇所伝統的に価値のある建築群が保全地区として指定されている。地区内には多くの空地もあるが、ほとんどは駐車場として暫定的に使われている。この地区は位置的には都心地区として考えられているが、高速道路によって都心核と分断されており、現状では都心といえるほどの機能の集積はない。このため、Urban Village という都市再生理念によって、住宅、オフィス、店舗、レストラン等の複合施設の開発によって伝統的な地場産業を保全しながら、個性的な都心コミュニティの形成を図ろうとするものである。

現在、地区全体の現況調査が終わり、第 1 段階で再生可能地区の洗い出しを行い、その結果を一般市民に縦覧し、意見や提案を求めている段階である。この地区の再生計画は、始めからマスタープランを描いて、それを実現すること

は非常に難しいため、土地利用の変化を見極めながら弾力的に対応することとしている。公共側が公共施設の整備や環境整備をしたり、English Partnershipsからの補助金があっても、実質的な都市再生事業は、民間デベロパーや土地所有者による不動産開発投資、あるいは住民の意向によって進められなければならないからである。

都市再生事業の目標

- この再生目標としては地区内に新たに 2,000 戸の住宅を複合開発や工場等の既存建築物の用途転換によって達成しようとしている。また、学生寮やホテル等の宿泊施設の建設も構想されている。
- 雇用面からは、既存の産業を強化育成するとともに、新しい都市型産業の誘致を図る。そのためには、宝石業を Urban Village の重要な産業として位置付け、既存の集積メリットを生かす対応策をとること。宝石デザインセンターを設置し、宝石業始めデザイン産業の育成に努める。
- 地区内に大型、中型及びコンビニタイプの多様な店舗を誘致すること。
- 自己啓発のための生涯学習センター、健康増進のための健康生活センターを設置し、健全なコミュニティーの育成を図る。
- 娯楽施設や専門店の誘致によって集客を図る。宝石デザインセンターはその中核施設とする。また、デザイン関係者や職人が立地できる場を弾力的に提供すること。
- 地区中心施設として Warstone Lane/Clock Tower 地区を中心的なショッピングセンターとし、Canal/New Street はレジャー・娯楽地区、そして Albion Square 地区は住宅や働く場とする。
- 街路網の整備を進めるとともに、建築物の修復やランドマーク的な建築物の建築、運河の改善あるいは公共空間における彫刻等のアートの整備。
- 自動車の利用を抑制し、公共交通の整備を推奨する。そのため、都心核や他の都心地区をつなぐ歩行者道路の整備を図る。駐車場の付置義務条件を緩和する。また、現在建設中の地下鉄駅へのアクセスを容易にする。

公共空間の整備を除く実際の都市再生事業は、民間レベルが開発主体となるのであるが、バーミンガム市役所は、事業補助主体の Urban Village Forum や English Partnerships、さらには国の宝くじ基金などとの調整役、さらには自らの都市再生ビジョンを実現するために地道な開発調整努力を行っている。その調整主体となっているのは、バーミンガム独自の“ANIMATEUR”というユニークな役割集団であり、都市再生事業の成果は、彼らの双肩に掛かっているととっても良い。

7 英国の都市再生事業のまとめ

今回の調査において英国の都市再生事業の事例をロンドン、グラスゴー、バ

ーミンガムを中心に眺めてきたが、英国においてはこの半世紀において、まちづくりの理念や政策が多きなうねりとなって変革しつつあることを感ずることができる。第2次世界大戦後においては急激な経済成長と自動車交通の到来によって、大都市機能の分散、すなわちニュータウンづくりが主体であった。

20世紀後半は、産業構造の変化による伝統型産業の荒廃による工場跡地等の再開発にほとんどのエネルギーが注がれることになる。ロンドン・ドックランドやマージサイドに見られるような大規模な再開発が都市開発公団方式で行われたのもほんの少し前までのことである。

世紀の変わり目に当たって、英国では政権の交代もあって都市政策に大きな変革がもたらされようとしている。まちづくりの理念も郊外への分散や工場跡地などの産業政策重視型で無く、都心回帰、住民を含めたパートナーシップによる都市再生事業へと舵取りを大きく転換しつつある。これは英国が安定社会に入ったことの証査でもあるし、環境問題が重視されてきた必然的な趨勢でもあるし、行過ぎた分散政策への揺り戻しと言う側面をも持っていることは確かなことである。政権が変わったから逆なことをする、あるいは政権の持つ政策を忠実に行政展開していくと言う政治的な要素はあるにしても、最近の都市再生を中心とする都市政策の流れは、客観的に見ても説得力を持つものである。

一般的に保守的と言われる英国においても、政策と言うものが生き生きとし、それに基づいて施策や組織改革が抜本的に変革されていく様は、それを受け入れる社会の各層における弾力性を垣間見る思いがする。Urban Regeneration と言う言葉を都市再生という言葉で訳してきたが、その実態はともかく言葉の響きとしては英語の方がラディカルのように思われる。都市再生では、弱体した同じものが生き返ると言う発想でなく、Regeneration とはまさに「世代交代」なのである。

この発想は施策、政策、組織などについても同じことが言えそうな気がする。時代や社会、経済的与件が変化する場合に、何時までも同じものにとらわれていくよりも、新しい視点にたつて、色々な束縛から解放された政策づくりが必要のようにも思われる。

ロンドンが首都と言うこともあって、政治的影響が強く出ることが多いが、今回主として事例調査を行ったグラスゴーとバーミンガムは政治的な駆け引き以前に都市再生事業の地域的要請が強く、その地域の最重要課題として長年取り組んできたものである。特にグラスゴーは、産業革命後の反動により、一時は都市の存在そのものが問われたのである。人口の減少と産業の衰退、都市としての生存が問われたのである。良く言われたように「グラスゴーは死んだ」、そして世代交代によって新しいグラスゴーが今、存在しているのかもしれない。

英国の都市再生事例を垣間見ると、日本のまちづくりに多くの共通点を見いだすような気がする。今後の日本の都市再生事業にも英国の都市再生事例の中にいくつかの参考事例や手がかりを見出すことができるものと思ひ、今回の調査が広範なまちづくり論議に参考になることを期待する。