

英国の地方都市における都市再生に向けた試行と成果

- ギャップ・ファンディングと魅力溢れるアーバン・デザインの導入 -

社会研究部門 上席主任研究員 篠原 二三夫

fshino@nli-research.co.jp

社会研究部門 客員研究員 真田 年幸

sanada@q02.itscom.net

社団法人 全国市街地再開発協会

主任研究員 渡部 薫 k.watanabe@uraja.or.jp

< 要旨 >

1. 東京都心部では、丸の内やお台場、汐留、六本木、日本橋、品川などに、従来とは異なるビジョンを持った大規模開発が順次竣工し、洗練されたデザインと高規格な一体空間を持つ開発が、我々の様々な感性に心地良さを与えるようになってきた。こうしたフィジカルな空間の変化が、都市のネガティブな側面を吸収しながら着実に東京の国際競争力の確保と地域経済の発展に貢献していることは否めない。東京に代表される都市ストックの更新がこうして進み始めたことを前提に、次の都市政策の課題である地方における都市再生策の方向性について考えるために、英国の地方都市における都市再生策の取り組みを見直してみた。
2. 英国の都市再生事業の流れは、サッチャー政権によって築かれてきた。同政権が都市再生のために設けた都市開発公社による都市再生の経験はメジャー政権からブレア労働党政権に引き継がれ、世界的な建築家であるロジャース卿が率いるアーバン・タスクフォースによる都市再生に向けた提言書「アーバン・ルネッサンスに向けて」を通じて、地方と持続可能な都市づくりを基軸とする都市白書「われらの都市：その未来～アーバン・ルネッサンスの実現に向けて」が2000年11月に完成した。ここから、105の提言に基づく新たな都市再生策が試行を伴いながら展開されることとなった。
3. 都市白書では、フィジカルな都市再生に向けた提言として、都市再生主体と補助金制度の見直し、都市計画制度の中心にアーバン・ルネッサンスを位置づけ、コミュニティの参加を促し、優れた計画とデザインを推進すること、住宅供給、公共空間と公共交通の整備、税制緩和による都市再生と投資の促進 - などがルネッサンスの実現策として示された。並行して、副首相府(ODPM)を頂点とした都市再生事業主体の見直しが行われ、新たな都市再生主体として、8つの地方開発機構(RDAs)とロンドン開発機構(LDA)が独立行政法人として創設された。都市開発公社とニュータウン委員会(CNT)の資産を引き継いだイングリッシュ・パートナーシップ(EPs)は、RDAsと差別化する形で再編され、地方の都市再生コーディネーターである都市開発会社(URCs)の創設も各地で進みつつある。

- 4 . 地方予算に占める都市再生補助金の占率は約 6.7%であり、ID 2000 という荒廃度を示す複合指標によって中央政府から RDAs などを通じて 354 の地方自治体に配分される。補助金として最も大きいのは、都市白書の提言によって、RDAs が自己の裁量によって弾力的に運用できるようになった単一プログラム (Single Programme もしくは Single Pot) である。このプログラムは ODPM や経済産業省、労働年金省、教育技術省などの補助金や余資などをプールした統合予算によるものであり、8 つの RDAs と LDA が自らの裁量で運用できる。2002/03 年度の都市再生補助金の支出見込みは 22.36 億 £ であるが、Single Pot はそのうち 13.69 億 £ を占める最大の予算である。
- 5 . 都市再生補助金を供与するに際しては、厳格な事前評価と事業中のモニタリング、事後評価制度が取り入れられており、納税者に対し、補助金供与による成果 (Outputs) を明確に示すことが要求される。こうした厳密なプロセスを経ることによって、都市再生事業に対して思い切った補助金の投下が可能となる。成果を逐一開示することは、地域経済に信頼と成長への確信を与えることとなる。
- 6 . 英国の都市再生事業に最も貢献してきたのが、EPs によって始められたギャップ・ファンディングによる補助金供与の仕組みである。これは都市再生事業が完成した時点における当該事業の価値 (エンドバリュー) が、深刻な荒廃によるネガティブな地価などのために、総開発費用を下回ると予想された場合に、RDAs や EPs がそのギャップを埋めるために供与する補助金である。現行制度では総開発コストの 35% ~ 50% までが補助の限度である。開発行為が実現不能な立地において、最低限の補助金額によって持続可能な形で都市再生事業を成立させることができるため、地域戦略上、成功が必須である事業への適用は非常に効果的である。
- 7 . サッチャー政権は、ロンドン・ドックランドの開発などを通じ、都市再生事業には常に新しい魅力があり、持続性の高いアーバン・デザインの導入が重要であることを示した。戦略的な都市再生プランなどに基づく、地域固有の基盤にフィットする高い規格をもった魅力あるアーバン・デザインは、人々や企業立地を誘因し、都市再生を成功に導く重要な要素である。ロジャース卿は、アーバン・タスクフォースによる提言にこれを体系付け、ロンドンに始まる魅力あるアーバン・デザインの流れを、バーミンガム、マンチェスター、リバプールなどの地方中核都市に再現した。地域に応じて構築された優れたアーバン・デザインは、衰退した都市に再び人々を集め、持続的な都市再生を実現している。
- 8 . わが国の地方都市における持続的な都市再生を推進するためには、これまでの英国の経験に習い、地方に立脚しながら国の予算措置を自己の裁量によって講じることのできる都市再生主体を設け、優れたマスタープランとアーバン・デザインにより人々と投資家を魅了し、戦略的に必要な都市再生事業を確実に成功に導く、ギャップ・ファンディングのようにインパクトのある支援措置を講じていくことが重要である。

<目次>

はじめに	147
. アーバン・ルネッサンス提言を契機とする英国の都市再生事業の流れ	149
1 . アーバン・ルネッサンスから都市白書へ	149
2 . 都市再生を担う組織づくりと実施主体	155
. 都市再生補助金とファンディング手法	163
1 . 地方予算の枠組みと都市再生補助金の再編	163
2 . ID2000による都市再生補助金配分の仕組み	166
3 . 事業の事前査定による補助金供与と事後評価による成果のモニタリング	167
4 . パートナーシップにより事業の持続性を確保するギャップ・ファンディング	173
. 地域の魅力を確保し持続性を担保するアーバン・デザイン	189
1 . 現代英国における都市計画、アーバン・デザインのターニングポイント	189
2 . 英国アーバン・デザインの新たな幕開けはロンドン・ドックランドから	190
3 . アーバン・ルネッサンス提言におけるアーバン・デザインの位置づけ	192
4 . 英国地方中核都市における都市再生とランド・デザイン	194
5 . 都市再生にアーバン・デザインが果たす役割	201
むすびにかえて	205

はじめに

長期に渡る景気低迷と資産デフレが進行する最中、東京都心部では多くの大規模開発が目に見える形で竣工している。丸の内やお台場、汐留、六本木、日本橋、品川などにみられる従来とは異なるビジョンを持った開発、一段と洗練されたデザインかつ高規格な一体空間を持つ開発が、我々の様々な感性に対していかに心地良い影響を与えるかが理解されるようになってきた⁽¹⁾。こうしたフィジカル⁽²⁾な都市空間の変化が生み出すプラスの外部効果は、都市再生事業が開発ビジョン達成のために考慮すべき最も重要な要素である。そのような都市再生事業は、存在そのものが一定の公共的役割を果たしていることになる。

ようやく見えてきた景気の浮揚に先行するように、東京都心部では大規模開発が引き続いて完成する。これらの大規模開発の存在が、既存の中小規模オフィスや店舗立地にネガティブな影響を与えていることは事実であろうが、東京都心機能の再生における広域かつ実効性のあるマスタープランが存在しない以上、こうした市場の選択肢を総体として政策的に変えることはできない。数々の都市再生事業が、ネガティブな側面を徐々に吸収しながら、都市ストックを更新し、着実に東京の国際競争力の確保と地域経済の発展に貢献していることは否めないであろう⁽³⁾。

(1) 最近の開発事業は、超高層ビル群による単なる高度利用集落の形成でしかないという批判を受けることもあるし、ボーナスによる高容積をもたらしたオープンでスペーシーな敷地空間の存在として評価される場合もある。汐留の西街区におけるチッタイタリアの再開発では、超高層ではない、中層オフィス群かつ「イタリア」というコンセプトを持ち込んだユニークな事業が進められおり、都心における再開発が単に超高度利用という選択肢だけではないことを理解することができる。少なくとも個々の開発拠点では、従来にはなかったビジョン、コンセプトによる街づくりが進められている。さらに、これらの新しい都心街区には、ユニバーサルなアプローチ・アクセスの確保、ゆったりした歩道やしゃれた外灯、ちょっとしたアートの配置、緑の空間づくりや保全など、従来、公共では行うことのできなかった高規格のインフラが、民間事業者の様々な努力と公共との交渉に基づく費用負担によって実現されている。建物の内部だけではなく、開発当事者たちの快い外部効果に対する努力は、明らかにそこを訪れる人々に対して優れた印象を与えているはずである。再開発に対するこうした姿勢が、各事業者が行う個々の開発地区だけでなく、より広範囲に面的に展開された場合、どれだけ東京都心としての魅力が高まるかを想像していただきたい。東京に生まれる良好な都市空間が、公共による面的な配慮の欠落によって共存と成熟機会を失うとすれば、それは人々にとって大きな損失である。

(2) 「フィジカル」とは、英語の“physical”であり、一般に「精神的」に対する「物質的」、「肉体的」という意味を持つが、同時に自然(界)を意味し、自然環境は“natural environment”のみならず“physical environment”とも表現される。英国の都市再生事業において、「ソーシャルなコミュニティの再生」は、コミュニティにおける教育レベルの向上策、モラルの向上策、就業意欲と機会の拡大を目指す職業訓練策、犯罪率の低減策など、より社会的な再生策であるのに対し、「フィジカルな再生」は、都市のあるべき姿や形を、山や海、野や川に見られる真の自然環境“natural environment”の保全および心地よく受け入れられる自然(な)環境“physical environment”づくりを目標に、広域のまちづくりビジョンを持って行う目に見える地域再生を意味するものと筆者は理解している。都市再開発に多い、数多くの地権者をまとめていく土地集約の過程や産業構造変化による工場跡地の再生、コミュニティの参加、地域に応じた現代感覚や古くを重んじるアーバン・デザイン、最新のハイテク建築技術や古来の建築手法の適用などは、総じて「不自然あるいは不調和な環境を、(地域や時代に応じて、)人々にとって自然な環境に転換すること」であり、まさに「フィジカル」な都市再生の要である。本稿における「フィジカル」とは、こうしたものであると定義しておきたい。

(3) 既存の中小規模の不動産経営の厳しさは現実として明白であり、現在の市場の趨勢からして、こうした経営が大規模開発による不動産経営と競合することは容易ではない。本稿ではこうした中小事業の経営について調査を行ったわけではないが、報道や現場からの情報では、意欲ある経営者は既に様々な創意工夫を行い、経営の立て直しを行っているという。機会をみながら、そうした状況についての実態調査を行いたいと考えるが、英国の取り組みからみる限り、中小のオフィス立地も含めた形で、比較的広域のマスタープランあるいは都市のグランド・デザインとも言える都市再生計画を構築し、それぞれのサブエリアにおける機能分担や差別化に向けた課題と取り組み方針(実現策)を決めておくことが、本来的なアプローチなのであろう。

本稿では、東京における都市再生あるいは都市ストックの更新とも言うべきプラスサイドの動向を前提とした上で、現在の都市政策における次の課題である、地方における都市再生策の方向性を考えるために、英国における地方都市の都市再生に対する取り組みについて報告する⁽⁴⁾。

最初に、英国における都市再生への経緯、特に1999年6月に、世界的な建築家であるロジャース卿を座長としたアーバン・タスクフォースによる都市再生への提言書「アーバン・ルネッサンス⁽⁵⁾」に向けて（Towards an Urban Renaissance）」およびその後の都市白書「われらのまち：その未来～アーバン・ルネッサンスの達成に向けて（Our Towns and Cities: the Future, Delivering an Urban Renaissance）」以降の動きを概観する。都市再生に向けた数々の取り組み方針がこの過程で体系化され、都市再生を担う組織や主体、制度などに対する改革が行われた。

次に、都市再生に不可欠な公共による補助金供与あるいはファンディング⁽⁶⁾の現状について概観し、欧州委員会をも巻き込むこととなったギャップ・ファンディングについて詳しく論じる。

さらに、首都ロンドンおよびロンドンに続く都市人口を有するバーミンガム、マージーサイド・ベルト地帯のツイン・シティであるマンチェスターとリバプールにおける都市再生事業事例とそれらに見ることができる都市間競争に備えたアーバン・デザインの重要性、その基盤となった持続性のある都市再生に向けたビジョンとマスタープラン⁽⁷⁾について報告する。

最後に、英国における都市再生事業への試行と成果を評価しながら、わが国の地方都市における都市再生を促進する要件についてまとめてむすびとする。

⁽⁴⁾ 本稿は、国土交通省住宅局市街地建築課から社団法人全国市街地再開発協会経由で受託した英米の都市再生事業関連調査の成果に基づいて執筆している。本稿を執筆するにあたり、双方のご担当者からは、同調査の成果を活用することにつき、快くご了解をいただいているが、ここにあらためて感謝申し上げたい。また、英国調査にあたっては、North West Development AgencyやEnglish Partnerships, Birmingham City Council、多くパートナーシップの方々、URCsであるNew East ManchesterとLiverpool Vision、その前身とも言えるSpeke Garstonの方々から、数多くのプレゼンテーションと助言、資料をいただいた。特にNMDAからは、通常では開示されていない、査定書の内容まで、日本の都市再開発の役に立つのであればというご厚意で開示していただくことができた。ここに感謝申し上げる。なお、英国調査は、2003年3月6日から20日（帰国）まで、2週間に渡り実施した。

⁽⁵⁾ ルネッサンスとは、14～17世紀ヨーロッパに興った古典文芸・学術の復興を指すことから、アーバン・ルネッサンスは意図どおり「都市再生」とした方が分かりやすいかもしれないが、本稿では原題通りにカナで表記した。

⁽⁶⁾ ここで言うファンディング（funding）とは、英国における都市再生補助金制度のことであり、狭義に融資（financing）制度を意味するものではない。ただし、補助金に融資制度、あるいは特殊な資金調達手段を混合（mixed）したような場合には、広義にファンディングと呼ぶ場合がある。なお、本稿で論じるギャップ・ファンディングは、一定の条件のもとでは無利子の融資制度として機能する場合もある。後段のギャップ・ファンディングについての本文で解説するが、クローバック（clawback）という仕組みが機能し、ディベロッパーに対し、結果的に必要以上に供与された補助金の返済が義務が生じることがあるためである。この場合、制度上、補助金の一部は無利子で供与されていたこととなる。過剰な補助金とは、市場の高揚あるいは予測した範囲を上回る事業の成功に伴う、キャピタルゲインによる過剰であり、当初の補助金査定が甘かったという要因に基づくものではない。

⁽⁷⁾ 一般に欧米では、都市再生計画の策定者は基本的にその実現に向けてコミットしており、実効性の高い計画を策定した以上、彼らのアカウンタビリティは非常に高い。わが国の都市計画制度においては、仮に高い目標を決めたとしても、実効性を確保するまでのしほりはなく（都市計画が都市開発や再開発を必ずしも考慮した形で策定されているわけではない）、仮に当該計画が未実現あるいは負の外部効果を生んだとしても、策定者に対する訴訟が行われることはあまりない。欧米では公共による計画策定と実現に不備があれば、策定者である組織はおろか、担当者に対する訴訟ですら頻繁に行われている。日本のように緩やかだが厳密なアカウンタビリティを求められることはない都市計画制度が好ましいのか、欧米のようにその逆が人々にとって好ましいのかについては機会をみて論じてみたい。欧米における公共セクターのアカウンタビリティの重さは、都市計画制度だけではなく、行政全般に及ぶことは言うまでもない。

．アーバン・ルネッサンス提言を契機とする英国の都市再生事業の流れ

1．アーバン・ルネッサンスから都市白書へ

(1) 効率を重視した都市再生の時代

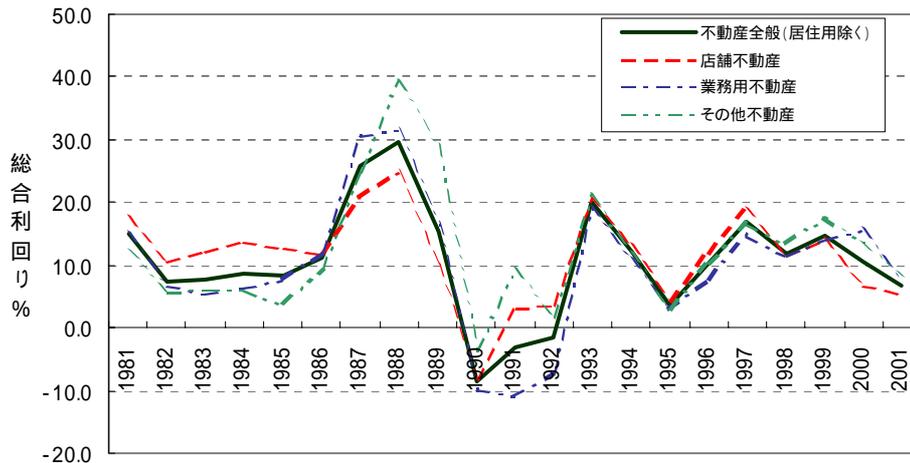
1979年のサッチャー政権（保守党）は、重い病に陥った英国を救うために生まれたと言っても過言ではなかろう。現実にサッチャー政権による政府財政や組織改革は、瀕死の状態にあった英国の復興に大きく寄与している⁽⁸⁾。

このサッチャー政権が都市再生のために創設した 13 の都市開発公社（Urban Development Corporation: UDCs）は、1981年から97年までの間、指定された都市開発区域（Urban Development Area: UDA）において、土地・建物の強制収用権と地方自治体からの計画認可権を譲り受け、その強い権限に基づいて都市再生事業を推進した。その代表例が1981年に政府全額出資で設立されたロンドン・ドックランド開発公社（London Dockland Development Corporation: LDDC）である。

しかし、LDDCなどのUDCsは、管轄する事業地区ではめざましい成果をあげたものの、地方自治を超えた権限がUDCsに与えられていたことから、UDCs事業は地方にとっては民主的とは言えないという批判を受けた。また、エンタープライズ・ゾーン（Enterprise Zone）などの一部地区への企業誘致には成功したものの、UDA全体地域経済への波及効果は乏しかったという評価を受け、1997年までにすべてのUDCsは精算されることとなった。景気低迷から、1989年頃から90年代前半にかけて英国の不動産市場は大きく落ち込んでおり、多くの後発のUDCsがこうした時期に直面したという事情もあろう。

⁽⁸⁾ 「大きな政府から小さな政府」および地方自治体のサービスに民間業者との競争を義務付ける「強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering: CCT）」、行政部門のエージェンシー化を進めた「ネクスト・ステップ（The Next Step: TNS）」、「Private Finance Initiative: PFI」、「市民憲章（Citizen's Charter）」などは現ブレア労働党政権もサッチャー後のメージャー政権から引き継ぐことになった施策である。サッチャー政権から始まった行政効率への傾注は、その後、行政サービスの質の低下という課題を生み出し、ブレア労働政権では、そうした観点も考慮したベスト・バリュース政策が新たに導入されている。

図表 - 1 英国の不動産総合利回りの推移



(資料) Investment Property Databank (IPD)

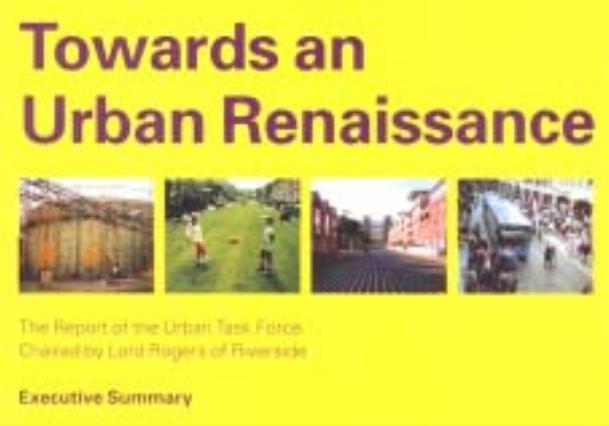
(2) 新たな都市再生フレーム - アーバン・ルネッサンスに向けて

サッチャー後のメジャー政権を引き継いだブレア労働党政権は、これらのUDCsの経験を活かし、より良い都市再生を目指すために、1998年4月、世界的に有数の建築家であり、アーバン・ルネッサンスの提唱者であったロジャース卿に、アーバン・タスクフォース (Urban Task Force) を設置し、新たな都市再生フレームの策定を行うように諮問した。

翌年1999年6月になり、アーバン・タスクフォースは最終報告書「アーバン・ルネッサンスに向けて (Towards an Urban Renaissance)」を政府に提出し、これに基づいて、新たな都市再生への取り組みが始まることとなった。ただし、実際には前後して、こうした動きに対応した都市再生主体や制度的改革が既に一部では始まっていた。

この冒頭においてロジャース卿は、「今後25年の間に新たに生じる380万世帯への住居を提供しながら、いかにして我々は都市部と田園部の質的環境を改善していけるであろうか? この報告書は、この質問への回答である」としており、パート1からパート5までの章に分けて、図表-2のように軸となる提言を行っている。さらに、これらの5つの軸に基づいて、デザインおよび交通、自治、都市再生、技術、計画、投資という分野をカバーする105件に及ぶ具体的な提言を行い、政府によるアクション・プランの策定を促している。

図表 - 2 アーバン・タスクフォースの提言書見出し

 <p>Towards an Urban Renaissance</p> <p>The Report of the Urban Task Force Chaired by Lord Rogers of Riverside</p> <p>Executive Summary</p>	<p>(基本理念)</p> <p>英国における都市衰退の背景を明らかにし、人々をわれらの近隣や町、都市に呼び戻すための具体的な解決策を提言する。</p> <p>本提言では、都市再生に向けた新たなビジョンを設けた。このビジョンは、適切な経済条件と法的枠組みの中で、優れたデザインと社会的な豊かさを確保し、環境に対する責任を果たすという原則に基づいたものである。</p>
<p>パート 1 持続可能な都市づくり (The Sustainable City)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 今こそ変革の時 (A Time for Change) 2. 都市環境をデザインする (Designing the Urban Environment) 3. つながりの構築 (Making the Connections) <p>パート 2 都市の活性化 (Making Towns and Cities Work)</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 都市環境の管理経営 (Managing the Urban Environment) 5. 都市再生の達成 (Delivering Urban Regeneration) 6. 技術と革新への投資 (Investing in Skills and Innovation) <p>パート 3 都市の既存ストックの活用 (Making the Most of Our Urban Assets)</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. 住宅需要を調査する (Taking Stock of the Housing Requirement) 8. 変革に向けた計画策定 (Planning for Change) 9. 土地供給の管理 (Managing the Land Supply) 10. 汚染地の浄化 (Cleaning Up the Land) 11. 既存建築物の活用 (Recycling the Buildings) <p>パート 4 投資の推進 (Making the Investment)</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. 民間投資の誘導 (Attracting Private Investment) 13. 公共投資の役割 (The Role of Public Investment) <p>パート 5 アーバン・ルネッサンスの持続 (Sustaining the Renaissance)</p>	

持続可能な都市づくり (パート 1)

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実現する。このためには、アーバン・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必要がある。

全国的なアーバン・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アーバン・デザインがいか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必要がある。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 年間に渡って、交通部門の公共投資の 65% を優先的に歩行者道およびサイクリング道、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、公共交通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できる「ホーム・ゾーン」方式を導入すべきである。

都市の活性化（パート２）

社会経済的に衰退が進む地区の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向けた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行える手段を与える。強制収用権の強化、特別な財政援助ができる「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モデル事例の紹介および都市開発研修、市民参加等を行うべきである。

都市の既存ストックの活用（パート３）

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建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、住民との協調によってアーバン・ルネッサンスの目的に合うように戦略的かつ弾力的に運営しなければならない。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・ルネッ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規開発を既存計画エリアから除外したり、都市内の未利用地の活用策を求めたりすることや、コミュニティ団体やボランタリーグループが活用できるルネッサンス基金の創設などを提案する。

投資の推進（パート４）

市街地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。政府予算における市街地再生を含めた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変革を求める。

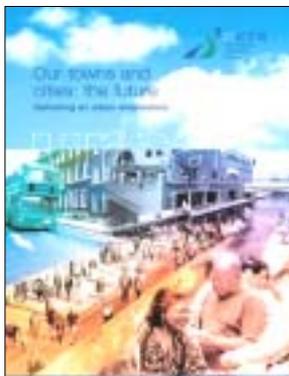
アーバン・ルネッサンスの持続（パート5）

新しい組織体制は、アーバン・ルネッサンスの目標が、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」（政府による政策白書。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、国レベルおよび自治体レベル、地域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。

(3) 都市白書による具体的施策への展開

提言書「アーバン・ルネッサンスの実現に向けて」による105の提言を受けて、これらをアクション・プランとして整理した都市白書「われらの都市：その未来～アーバン・ルネッサンスの実現に向けて（Our Towns and Cities: the Future, Delivering an Urban Renaissance）が2000年11月に議会に提示され、停滞していた都市再生が再始動することとなった。

図表 - 3 都市白書に掲げられた新ビジョン



(ロジャース卿の言葉)
People make cities
but cities make
citizens.
Lord Rogers of
Riverside
「人々は都市をつくり、都
市は市民を生む」

我々が目指すビジョンは、高水準な生活と、少数だけではなくすべての人々に機会をもたらす郊外や都市、町を実現することである。我々が見たいのは：

- ・人々が、強く真の代表たる地方のリーダーによって支えられた自分たちのコミュニティの将来を分かちあうこと、
- ・人々が、建物や空間を活用し魅力的で適切に維持された都市や町に住むこと、
- ・優れたデザインと計画が、騒音や公害、交通渋滞の緩和された、より環境的に持続性のある生活を実現すること、
- ・すべての市民が自己実現を達成できるような支援策に投資することによって、都市や町に共存による繁栄をもたらすこと、
- ・そこに居る限り、人々や企業の健康、教育、住宅、交通、金融、買い物、レジャー、犯罪からの保護などのニーズが満たされるように、良好で高水準のサービスが提供されること - である。

アーバン・ルネッサンスは誰にでも利益を与え、都市や町に活気をもたらすと同時に、開発圧力から田園地帯を保護する。

図表 - 4 都市白書に提示されたルネッサンス実現に向けた具体策

1. 都市再生事業の主体と補助金の観点より

環境交通地域省 (DETR) 内に都市政策ユニット、近隣再生ユニット、地方調整ユニットを設け、相互の円滑な政策対応を実現する。

地方開発機構 (Regional Development Agencies: RDAs) の補助金財源の増額と予算措置の弾力性の確保

3 番目(そしてより多くの)ミレニアム・コミュニティの実現および 12 以上の都市再生会社 (Urban Regeneration Companies: URCs) の創設

地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnerships) と、3 年間で 8 億 £ の近隣再生補助金 (Neighbourhood Renewal Fund: NRF) の導入

地域環境を改良するために、コミュニティが自らイニシアチブをとって構築する新型オポチュニティ・ファンド (New Opportunities Fund) の創設に向けた検討

英国都市再生基金 (English Cities Fund) の組成推進

EU によって差し止められたイングリッシュ・パートナーシップ (English Partnerships: EPs) によるパートナーシップ・インベストメント・プログラム (Partner Investment Programme: PIP) に基づくギャップ・ファンディングの見直し

イングリッシュ・パートナーシップ (EPs) と RDAs の役割分担の見直し

2. 都市計画・デザインの観点より

都市計画制度の中心にアーバン・ルネッサンスを位置づけることと、住宅供給計画を実施するための手段として、新たな都市計画制度のためのガイドを策定

最新の計画づくりのために、地域コミュニティの参加を促すこと

都市計画義務制度の見直しと、早急なる強制収用法案の策定

優れた計画とデザインを推進するために、建築・建設環境委員会 (Commission for Architecture & the Built Design: CABE) による奨励運動を展開し、計画家、建築家、ディベロッパーの技術水準を高める

3. 住宅供給の観点より

住宅青書における提案を実現するための投資

住宅需要の低い地域における需要の拡大

4. 公共空間・公共交通の整備の観点より

公園や遊び場、オープン・スペースの質の改善に向けた包括的なプログラムの策定

10 年間に 1,800 億 £ の交通ネットワークと近代化に向けた投資を行う

5. 税制の観点より

国による 10 億 £ の税制支援パッケージによって、都市地域への投資を拡大する。

- ・衰退し魅力に乏しいコミュニティにおける不動産取引の印紙税を非課税とすること

- ・汚染地の浄化費用の加速的な税額控除を認めること (ブラウン・フィールドの活用促進)

- ・店舗の上に集合賃貸住宅を建設する場合、100%の資本除却を認めること

- ・住居へのコンバージョンを推進するために、付加価値税 (VAT) のリフォームを行うこと

街並み改良スキーム (Town Improvement Schemes) への財政支援と地方税再投資プログラム (Local Tax Reinvestment Programme) の導入を検討

荒地地に対する民間投資を拡大するための税制支援策の検討

(資料) 都市白書よりフィジカルな施策を中心に抜粋和訳

2. 都市再生を担う組織づくりと実施主体

(1) 都市再生事業の主体

現時点において都市再生事業を国レベルで管轄しているのは副首相府(Office of Deputy Prime Minister)である。しかし、もともとは、都市白書の策定主体であった環境交通地域省(Department of Environment, Transport and the Regions: DETR)が都市再生事業を管轄していた。同省は2001年に交通地方自治省(Department of Transport, Local Government and the Regions: DTLR)と環境食料農業省(DEFRA)に分割され、短期ではあるが、DTLRが都市再生事業の監理を行っていた時期がある。しかし、このDTLRは2002年に政府省庁の組織改革に伴って、副首相府(ODPM)と交通省(DfT)に再編され、現在の姿となった経緯がある。

ODPMが都市再生事業や住宅事業を管轄することとなった背景には、都市再生事業を効率的に行うためには、フィジカルな対応だけではなく、社会政策を担当する労働年金省(DLP)や教育技術省(DES)さらに企業誘致に関わる貿易産業省(DTI)などとの調整が必須であったという事情がある。

こうした社会政策部門の予算はフィジカルな都市再生予算に比べると従来は少なかったことから、政府は都市再生事業における権限行使に偏りが生じることを回避するために、直轄のODPMを都市再生事業の中核として位置づけている。このことは、同時に政府が都市再生事業および住宅事業に直接的かつ強力に取り組む意志を国民に示している。

図表 - 5 英国における現在の都市再生組織・主体(アクター)

国レベル:	副首相府 (Office of Deputy Prime Minister: ODPM)
	地方調整ユニット (Regional Coordination Unit)
	都市政策ユニット (Urban Policy Unit)
	近隣再生ユニット (Neighbourhood Renewal Unit)
地域レベル:	政府地域支分局 (Government Organization of the Regions: GOs)
	地域開発機構 (Regional Development Agencies: RDAs)
	イングリッシュ・パートナーシップ(English Partnerships: EPs)
地方レベル:	地方自治体、都市再生会社 (URCs)
	自治体、企業、コミュニティなどによる様々なパートナーシップ
イングリッシュ・パートナーシップ (EPs) の役割は見直し途上にあるが、今のところ、ODPM 直轄のブラウンフィールド再生事業、国家的事業などを担当する公団組織として位置づけられ、RDAs と協調しながら各種事業を推進中。	

ODPM は、地域や地方自治体、消防、住宅、計画立案、都市再生を役割としており、政府内の横断的な課題である社会的排除や近隣再生、政府地方支分局(GOs)について管轄責任を持っている。また、英国政府に加えて、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの自治組織との関係についても監理している。

ODPM が目指すのは、政策推進を国家、地域、地方のレベル間において統合的に行うこと、英国すべての地域における経済的能力の持続的向上をもたらす、地域間の経済成長の格差を縮小することなどに置かれている。

都市再生に対応する組織として、ODPM には3つのユニットがある。

地域調整ユニット (Regional Coordination Unit: RCU)

英国内における地域政策を担当し、各地域における持続的な開発を推進することを目的としている。このような政策は具体的には GOs や RDAs を通じて実施される。RDAs を管轄しているのは貿易産業省であるが、ODPM が負担している都市再生プログラム支出は大きく、実際の運営についての責任を負担している。RCU は、都市政策ユニット (Urban Policy Unit: UPU) によるプログラムの推進を、地域という観点から UPU に替わっている。

都市政策ユニット (Urban Policy Unit)

都市の再生を目的とする、従来の単一都市再生補助金 (Single Regeneration Budget: SRB) あるいは都市再生主体である RDAs の裁量を高めた単一プログラム (Single Programme もしくは Single Pot)、欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund: ERDF) や都市白書にも掲げられている都市再生ファンドである英国都市資金 (English Cities Fund) 等、多数の都市再生補助金プログラムの推進を担当している。

近隣再生ユニット (Neighbourhood Renewal Unit)

政府内横断的な「近隣再生への国家的戦略行動計画 "The National Strategy for Neighbourhood Renewal"」の推進を担当している。この計画は、全国における貧困地区とその他の地域との格差の縮小を目的としており、コミュニティの活性化のためのニューディール・フォー・コミュニティ (New Deal for Communities: NDC) 補助金や近隣再生補助金 (Neighbourhood Renewal Fund: NRF) などの施策を管轄している。後者の NRF は英国における最も荒廃した地域の再生事業に向けた補助金制度であり、地方自治体を中心としたコミュニティや企業、住民などによる地域戦略パートナーシップ (Local Strategy Partnerships: LSP) を再生の主体として置くことが補助金供与の条件となっている。

(2) 政府地域支分局 GOs および RDAs の組織と役割

政府地域支分局 GOs について

GOs は、ODPM をはじめとする 9 つの政府省庁（貿易産業省、労働年金省、教育技術省など）における地方担当の共同出先機関であり、地域や地方自治体レベルにおいて政府の様々なプログラムが効果的に実現されることを目的として活動している。GOs は、同一の地方において異なる政府省庁の関心や活動を束ねて首尾一貫した展望の下に置き、政府省庁に代わって重要な事業を直接に推進する組織である。政府の目的を実現するため、地域における他の主体、すなわち、自治体や RDAs などと協働する。

現在、英国には、North East、North West、Yorkshire and the Humber、West Midlands、East Midlands、East of England、South East、South West、London という 9 つの地方単位毎に GOs が置かれている。

GOs が扱う補助金プログラムには、近隣再生補助金（NRF）やニューディール・フォー・コミュニティ（NDC）、ヨーロッパ構造改革基金（European Structural Fund: ESF）がある。ESF は、欧州地域開発基金（ERDF）やヨーロッパ社会基金（European Social Fund）などからなる。前者は主にフィジカルな都市再生に向けた補助金であるのに対し、後者は教育や就業支援などの社会政策を支援する補助金である。

地方開発機関（RDAs）について

地域的な経済開発の戦略的な推進者の役割を持つ独立行政法人（Non-Department Public Bodies : NDPBs）として、1998 年の地方開発機構法（Regional Development Agencies Act 1998）に基づいて 1999 年に設立された。このとき、英国は One North East、Yorkshire Forward、North West、East Midlands、Advantage West Midlands、East of England、South East of England、South West of England と 8 つの地域に区分され、それぞれに対応する RDAs が設立され、翌 2000 年には 9 つ目の RDA が London において設立された（London Development Agency: LDA）。RDAs の管轄地域は、呼び方はやや異なるが、GOs とほぼ一致している。

GOs がそれぞれの地方において政府を代表しているのに対し、RDAs は事業推進やサービス提供にあたり、地方の声を適切に反映する役割を担うことが期待されている。都市再生事業における RDAs の大きな課題は 2 つある。ひとつは、衰退地区における持続可能な経済および社会的再生の実現であり、もうひとつは担当する地方全体における持続可能な経済成長の推進である。RDAs の予算の多くは ODPM からのものであるが、RDAs を実際に管轄しているのは貿易産業省（Department of Trade and Industry）であり、RDAs は貿易産業省に対して報告義務を持つ。

(a) 主要な設置目的

RDAs は、下記の 5 つの法に定められた使命を持っており、地域内の様々な都市再生主体（ア

クター)と協力してこれらを達成することとなっている。

経済開発および再生の推進

域内ビジネスの効率性や競争力の向上および民間投資の促進

雇用の促進

雇用促進に適切な技能開発支援

持続可能な開発への貢献

(b) 経済戦略

RDAs は、担当する地方の経済的な業績を改善するための明確な優先課題を設定し、それらを実現するための戦略を策定することが求められている。この過程を経ることによって、当該地方における経済機会を発掘し、経済的な意思決定に関与する人、団体がその地域の経済開発に向けて協働するようにしようとするものである。RDAs は、1999 年政府にそれぞれの地域戦略 (Strategic Plan) を提出しているが、これは 3 年毎に見直しされることになっている。

(c) GOs・地方評議会との関係

GOs は、地域や国家的な政策目標を実現するために RDAs を支援し、これと協働する関係にあるが、RDAs の業績を監視し議会に報告する責任を持っている。RDAs は、このように国家 (大臣および議会) に対して説明責任を持っている。

また、RDAs が、地域の視点に立って行動し地域の利害関係者に対する説明責任を果たすために、地方評議会 (Regional Chamber) が設立されることになっている。地方評議会のメンバーは各々の RDA が守備範囲とする地方の自治体、大学、その他教育団体、商工団体、労働組合、ボランティア組織、地域コミュニティ、RDAs とのビジネスに関わるグループなどから、その地方の意思が広く代表されるように構成されており、RDAs の戦略と活動がその地方のより広い戦略的な枠組みに合致したものになるように精査し誘導する役割を持っている。基本的には当該地方自治体が主体となって地方評議会を設立するが、上記のように、自治体以外から広く意見を徴収する必要がある。

なお、地方評議会への参加者や評議会のあり方などについては、各地方の事情は異なるという観点から、当該地方の独自性に委ねられている。

(d) 都市再生資金

RDAs は創設以来、単一都市再生補助金 (Single Regeneration Budget: SRB) や土地不動産プログラム (Land and Property Programme: L & P) を主要なツールとして、政府が掲げるフィジカルな再生課題の達成において主要な役割を担っている。しかし、都市白書の提言に基づいて、2002 年 4 月より、それまで各省庁 (現在の健康省、交通省、文化・メディア・スポーツ

省、環境・食料・郊外省、内務省、労働・年金省、貿易産業省、教育・技術省、副首相府) から補助金プログラムのために別々に割り当てられていた都市再生補助金予算 (SRB や L & P を含む) が、単一プログラム (Single Programme あるいは Single Pot) として RDAs 段階でプール統合化され、従来の都市再生補助金はこの単一プログラムの枠組みに置き換わり、地域経済戦略と RDAs の裁量に基づいて弾力的に支出されることとなった。

(e) その他の RDAs の都市再生ツール

その他、事業の促進と実現のために RDAs が用いる主要なツールは、次の通りである。

地域のパートナーシップ(LSP など)が推進する再生事業に対する NRF 補助金による支援。

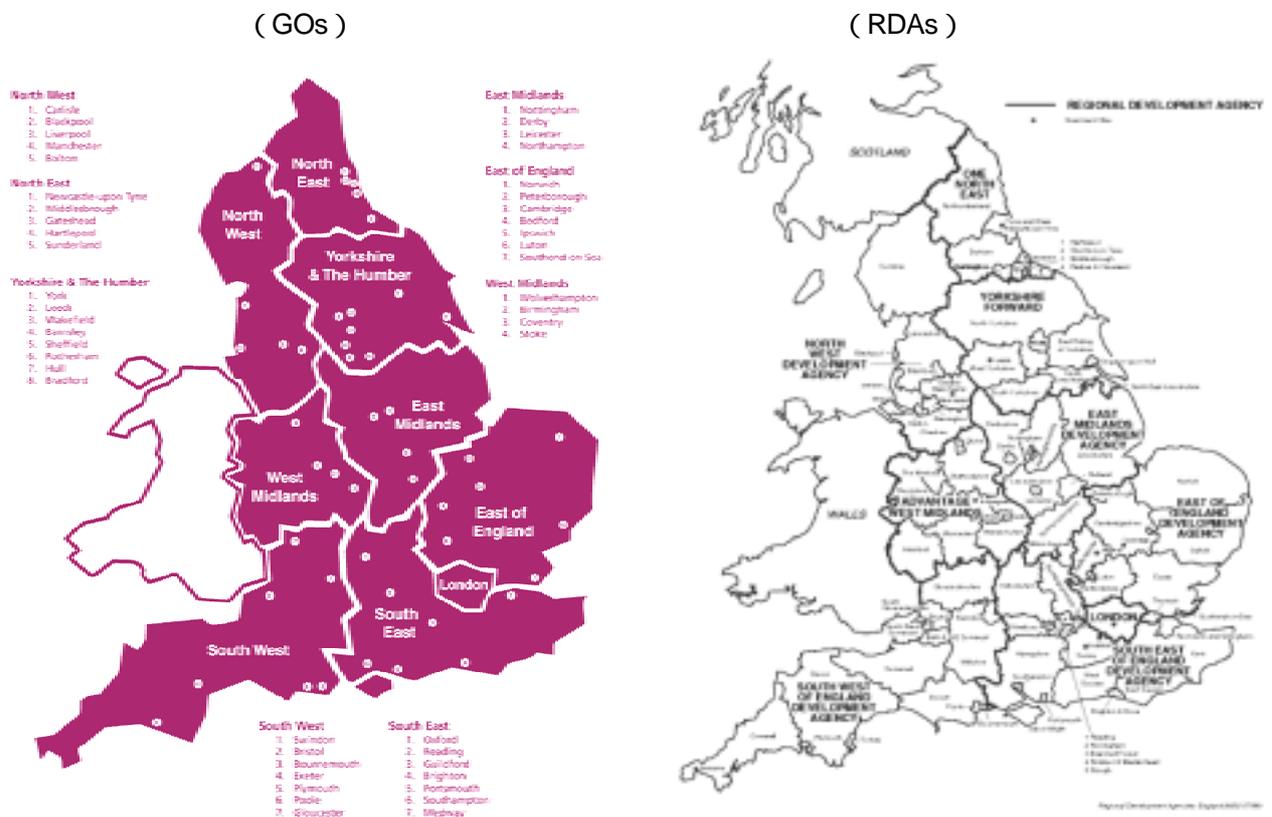
旧産業用地の汚染除去およびインフラの整備などによる都市環境改善事業の直接的な実施。

都市再生会社 (Urban Regeneration Companies: URCs) による活動への参画。

地区荒廃指標 (Indices of Deprivation: ID2000) の整備と指標による資金の分配。

GOs と RDAs による都市再生補助金の分配のよりどころとなる重要な基準に地区荒廃指標 (Indices of Deprivation : ID2000) がある。この指標に基づいて、より貧困度の高い地域に対しては、より手厚い再生資金が国の段階だけでなく、RDAs などの地域レベルにおいても公正に配分されるようになっている。

図表 - 6 GOs および RDAs の配置



(資料) Gos および RDAs

(3) URCs の登場と期待される役割 (Urban Regeneration Companies)

都市再生事業の内容はフィジカルな事業だけではなく、教育や就業など、社会政策的な課題に取り組むための事業も含むことから、図表 - 5 における地方レベルのアクターは多岐にわたる。地方自治体をはじめとして、民間企業、商工団体、労働組合、大学、その他教育団体、ボランティア組織・地域コミュニティ、これらの団体と共に、地方自治体などが参加してつくった都市再生会社 (URCs) 等が関わることになる。

再生事業は、衰退地区の抱える多様な問題に対応するため総合性や弾力性が求められる。特に、行政や民間のそれぞれの持ち味が求められることから、前述のように様々なアクターがパートナーシップを組織して都市再生事業を推進している。

都市再生パートナーシップの多くは、地方自治体が主導権を握っているものが多い。パートナーシップの形態は、構成団体相互のパートナーシップ契約にとどまるものもあれば、企業的な組織形態をとっているものもある。

このパートナーシップが都市再生事業の計画策定、計画認可を取得し、RDA 等からの資金調達のための申請書を作成し資金を確保する。その上で、再生地区の土地建物買収やフィジカルな再生事業を含んだ再生プロジェクトのコーディネーターとしての業務を行うことになる。最近の都市再生事業においては、こうしたパートナーシップの形成が、都市再生補助金を得るためには必須の条件となっている。Single Pot や ERDF などの補助金申請には、パートナーシップの存在が不可欠である。NRF 補助金においても LSP の設置が条件付けられている。

パートナーシップによるフィジカルな都市再生事業あるいは不動産開発的な側面の促進支援を主要な目的とする組織として都市再生会社 (Urban Regeneration Companies: URCs) が近年創設されている。都市再生会社は、地方自治体や地方開発機構、イングリッシュ・パートナーシップ、地元企業などが主体となって設立されることになっている。

アーバン・タスクフォースによる提言にやや先行する 1999 年に、最初の 3 つの都市再生会社 (Urban Regeneration Companies: URCs) がパイロット・モデルとして Liverpool および Manchester、Sheffield に創設された。URCs の創設目的は都市再生事業を円滑に推進することであり、以下のような役割を発揮することが期待されている。

新たな都市再生促進に向けたアプローチの模索。

かつての URCs や民間企業の模範事業事例 (ベスト・プラクティス) を導入し、これまでの経験を無駄にしないようにする。

法的強制力を持たない弾力的な都市再生組織となる (必要があれば、地方自治体や RDAs、イングリッシュ・パートナーシップは、URCs の構成メンバーとして、別途強制収用を行うことができるが、URCs 自体は収用権を持たない)。

地域の参加を得ることによって、地域にとっての透明性を確保する。

既存制度の下に創設し、迅速に活動できるようにする。

準公共主体として、都市再生のためのコーディネーター機能を発揮する。

企業誘致などのためのワン・ストップ・ショップとなり、進出企業が必要とする許認可を迅速に処理する。

URCs としては、Liverpool Vision, New East Manchester, Sheffield One の3つが現在稼働しており、都市白書では今後 12 件の創設を推奨していたが、実際には 15 ほどの創設が予定されており、最終的にはさらに増えて 20 件ほどになる可能性がある。

URCs の設立が進んでいる背景には、会社として具現化された器になっており、単なる協約によるパートナーシップ以上に、参加者の一体性が強いこと、会社の形態が参加者の現金出資ではなく、保証 (Limited by guarantee) による有限責任会社となっているため、資金のないコミュニティ団体であっても、人材や地元調整力などの都市再生のために実際に必須である様々なリソースを提供することによって、応分の持ち分を確保することができる - などの特長がある。

(4) イングリッシュ・パートナーシップの今後

イングリッシュ・パートナーシップは (EPs) は、ODPM の前々身である DETR による公的都市開発事業を統括する行政機関として、1993 年の賃貸借改革及び住宅、都市開発法 (Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993) に基づき、1994 年に正式には都市再生機構 (Urban Regeneration Agency: URA) として誕生した。この時点では、イングリッシュ・パートナーシップは一般的呼称として用いられていた。

EPs は 1993 年法に基づいて、都市開発公社 (UDC) を自らの都市再生事業の代理者として指名することができたし、UDC はそのような手続きが採られた場合は、すべての資産と人材を合意によって EPs のために提供することになっていた。こうした条項は、最終的に UDC を精算し、EPs がその資産と都市再生事業を継承するためのものである。EPs は例えば UDC の資産を継承し、ロジャース卿がデザインを担当したドックランド対岸のグリニッチ (Greenwich) のミレニアム・ドーム (Millennium Dome) やミレニアム・ビレッジ (Millennium Village) の開発事業を UDC の資産を引き継いで実施してきた経緯がある⁽⁹⁾。マンチェスターやリバプール、バーミンガムなどにおいても、EPs はパートナーシップ・インベストメント・プログラム (Partnership Investment Programme) という民間事業者との共同出資による開発事業や後述するギャップ・ファンディングの手法を活用し、都市再生事業を展開している。

EPs は、UDC よりも地域や地方の状況を重視して都市再生事業を行う中央政府の行政機構として位置づけられていたが、その後、労働党政権への移行と地方重視の声が高まり RDAs が創設されたことから、その存在意義の見直しが行われることとなった。見直しは現在も続いているが、以下

⁽⁹⁾ ミレニアム・ドームは、完成後の処分計画 (Exit Plan) がうまく行かず、現時点では引き取り手は確定していない。十分な運用もできない状態にあり、今後の最終処分策に注目が集まっている。

のような経緯から、今後も当分の間、EPsは存続していくものとみられる。

EPsは1999年にニュータウン委員会(CNT)を併合し⁽¹⁰⁾、かつてのニュータウン開発に伴う資産を継承した。わが国に先んじて英国では郊外における中高層ニュータウンが疲弊し荒廃したことから、その再生が大きな課題となっている。それ以前にUDCの資産も継承し、その活用や維持が大きな課題であった。都市再生の中軸にあるRDAsはEPsが都市再生ツールとして活用していた土地不動産プログラム(L&P)やEPsの経験豊かな人材は継承したものの、各地にあった未利用地や汚染地などの引取りは歓迎しなかったことから、本来は政権の交代によって精算されるはずであったにもかかわらず、EPsは引き続き存続しこれらの資産の有効活用を推進することとなったのである。これに伴い、EPsには以下のような役割が与えられ、RDAsと共に、今後も都市再生事業に取り組むものと考えられる。

ブラウンフィールドの再生(産業用地や軍事施設などの汚染地の浄化を伴う再生事業)
地域のRDAsではなく、国家が主体的に計画し実施すべき事業
保有資産の処分につながる事業展開
商業不動産関係の事業は徐々にRDAsに移譲し、住宅不動産関係に特化した事業を推進。

特に荒廃地域におけるアフォーダブルな住宅の開発事業を支援することが、EPsの新たな領域として議論されている。このツールとして、後述のギャップ・ファンディングをロンドン近郊のように地価が高くてアフォーダブルな住宅を供給できない地域(需要過剰地域)あるいはリバブルのように地域の所得水準が低いと、開発可能な価格帯で住宅が供給できない地域(需要が乏しい地域)における、開発事業費と開発後の販売価格との差額を補助金で支援する住宅ギャップ・ファンディングの導入が検討されている⁽¹¹⁾。

⁽¹⁰⁾ CNTを加えてEPsは再編されたと言われるが、決算書等をみた上で正確に言うならば、それは併合や再編ではなく、単にUDCの資産を継承したEPsおよびCNTの資産と勘定を、それぞれ独立した会計に区分して合計しているだけである。基本的に両者の経営は、別勘定で行われているということである。このあたりに、公团的組織の経営の難しさが見え隠れしており、わが国における都市公団の資産継承と活用の在り方などが気になってくるところである。少なくとも、英国におけるこうした課題に対する試行の展開は、わが国にとっても大いに参考になるはずである。

⁽¹¹⁾ 米国でも現ブッシュ政権は、低所得者用の賃貸住宅税額控除制度(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC)に続いて、低所得者用の持家分譲住宅税額控除制度を創設しようとしている。HUDの情報によると、戸建住宅税額控除(Single-Family Housing Tax Credit: SFHTC)が創設され、2004年度からLIHTCの初年度と同様の税額控除枠が各州に与えられる見込みである。当該住居を所有しているディベロッパ等は、適格な買い手に物件を販売した日、あるいは後日であれば占有証明が出た日から5年間に渡り、SFHTCを得ることができるようになる。この時の限度は、適格な住戸価格の50%まで。これは現在、英国で検討されている持家や賃貸によるアフォーダブル住宅のギャップ・ファンディング制度と、概念的仕組みは同様である。いずれも、アフォーダブルである分につき、税額控除もしくは補助金を供与し、市場価格と開発費用のギャップを埋めようという仕組みである。

．都市再生補助金とファンディング手法

1．地方予算の枠組みと都市再生補助金の再編

(1) 地方予算の枠組みと補助金

英国の地方財政における 2002/03 年度の支出見込みは、総額で 652 億 5200 万 £ (1 £ =190 円で 12.4 兆円)である。このうち税収は国税だが地方に全額配布される事業用不動産の固定資産税(ビジネスレイト)は 166 億 3,300 万 £ (約 25%)、地方税である居住用不動産の固定資産税(カウンシルタックス)は 166 億 4,800 万 £ (約 25%)であり、残りはほとんど中央政府からの交付金でカバーされている。地方自治体が独自に公債を発行して資金を調達する手段は原則として認められていない。

このうち、中央政府による都市再生補助金予算は 43 億 8,700 万 £ であり、地方総予算の約 6.7% となっている。都市再生補助金予算の 72% (31 億 7,600 万 £) は ODPM によるものであり、その他の省庁からの予算措置によるものは 28%程度である。

図表 - 7 各省庁による都市再生補助金予算

Government Department	£ millions	
Department of Health	5.70	
Department for Transport	15.00	
Department for Culture, Media and Sport	37.00	
Department for Environment, Food and Rural Affairs	64.10	
Home Office	119.45	
Department for Work and Pensions	131.00	
Department for Trade and Industry	182.00	
Department for Education and Skills	657.00	
Office for Deputy Prime Minister - HC	940.00	⇒ 小計 31 億
Office for Deputy Prime Minister - NRU/ UPU	2,236.30	⇒ 7,600 万 £
Total	4,387.55	

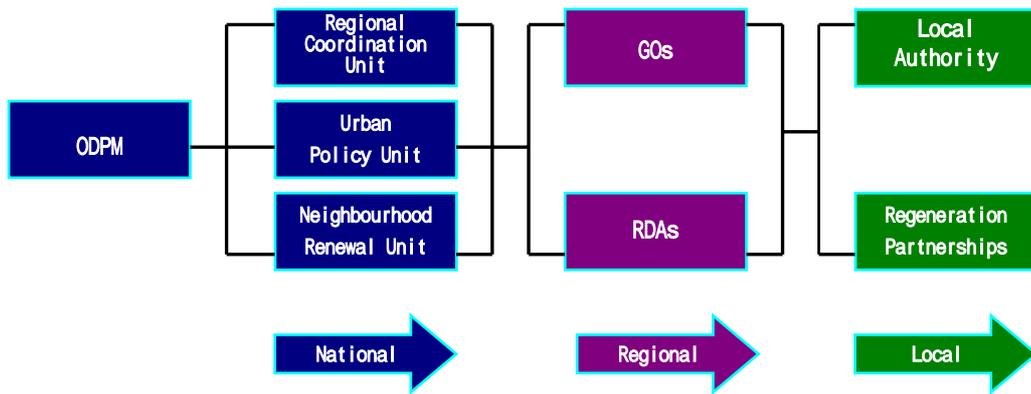
(資料) ODPM

(2) 都市再生補助金予算の流れ

都市再生資金は、ODPM 内の 3 つのユニットによって管轄され、GOs もしくは RDAs (場合によってはイングリッシュ・パートナーシップ(EPs)を通じて地方自治体や都市再生パートナーシップ、URCs などに配分される。国レベルからの補助金の配布は、後述する荒廃度指標 2000 年度 (Index of Deprivation 2000: ID2000) を用いて 354 の地方自治体に自動的に配分される。

ODPM 予算の 9 割は RDAs による 単一プログラム (Single Programme もしくは Single Pot 補助金 (13.7 億 £))、近隣再生補助金 (NRF、3 億 £)、ニューディール・フォー・コミュニティ (NDC、4.2 億 £) で、他の省庁を含めた都市再生補助金の 9 割を占めている。

図表 - 8 都市再生補助金の流れ



(資料) BWA (2003)

(3) 従来の補助金と現在の状況

1994～2001年における都市再生補助金の主役は多少呼び方や機能に違いはあったものの、単一都市再生補助金 (Single Regeneration Budget: SRB) である。この SRB はそれ以前に存在した 20 の複数の省庁から提供されていた都市再生補助金プログラムをひとつに統合し、都市再生事業者の混乱を回避し手続きを簡素化したものである⁽¹²⁾。

この SRB は提案審査に基づく支援制度である。過去に 6 回の補助金公募が行われ、総額では 55 億 £ 相当の補助が行われる。2000 年度における第 6 回の公募でこのプログラムは一応完了し、2001 年度から SRB の公募はない。ただし、支援が確定している SRB 補助金の予定分は今後も支出されるほか、先に述べた RDAs の裁量に基づく単一プログラム (Single Programme あるいは Single Pot) が継続される見込みであり、現状および今後においても、単一プログラムは、都市再生事業に対する最大の補助プログラムである。

図表 - 9 3つの都市再生補助金の実績と見込み (単位: 100 万 £)

補助金	1998/9	1999/0	2000/1	2001/2	2002/3
SRB・SP	560	680	700	700	1,369
NRF	-	-	-	200	300
NDC	0.2	4.7	60.3	281	420

(資料) ODPM

⁽¹²⁾ 米国では、1974年に住宅都市開発省 (Department of Urban and Housing Development: HUD) が、所管の10件の個別補助金を統合し、コミュニティ開発包括補助金 (Community Development Block Grant: CDBG) を創設しており、英国のSRBはこれに習ったものである。

図表 - 10 ODPM の都市再生補助実施見込み (2002/03)

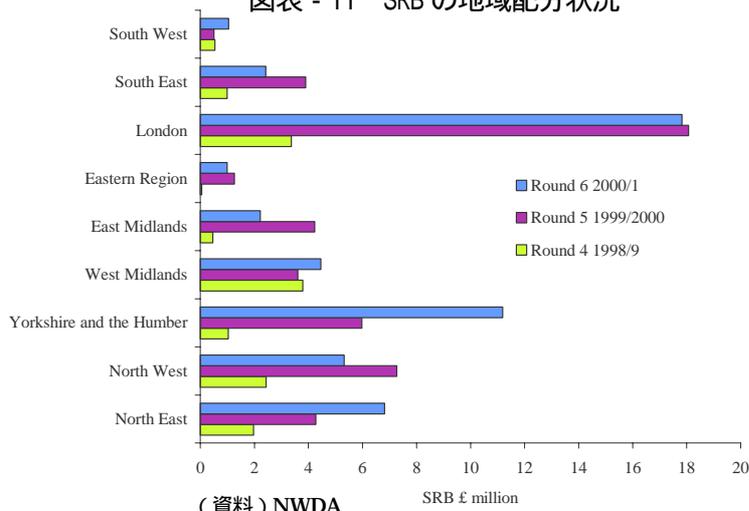
Fund	ID Qualifier	Amount, £ 2002-2003
Urban Policy Unit		
Coalfields Enterprise Fund	No	3,300,000
Coalfields Regeneration Trust ¹	No	15,000,000
Special Grants Programme	No	2,000,000
RDA Single Pot incl. Single Regeneration Budget	Yes	1,369,000,000
Neighbourhood Renewal Unit		
Neighbourhood Renewal Fund	Yes	300,000,000
Neighbourhood Management Pathfinder Programme ¹	Yes	15,000,000
New Deal for Communities	Yes	420,000,000
Deprived Urban Post Office Fund	Yes	15,000,000
Neighbourhood Wardens/ Street Wardens/ Street Crime Wardens ¹		66,000,000
Community Chests	Yes	15,000,000
Community Empowerment Fund	Yes	12,000,000
Community Learning Chests	Yes	4,000,000
Total		2,236,300,000

(資料) ODPM

単一プログラムを別にする、今後は近隣再生補助金(NRF)およびニュー・ディール・フォー・コミュニティ(NDC)が、主要なプログラムとして位置付けられていく見込みである。

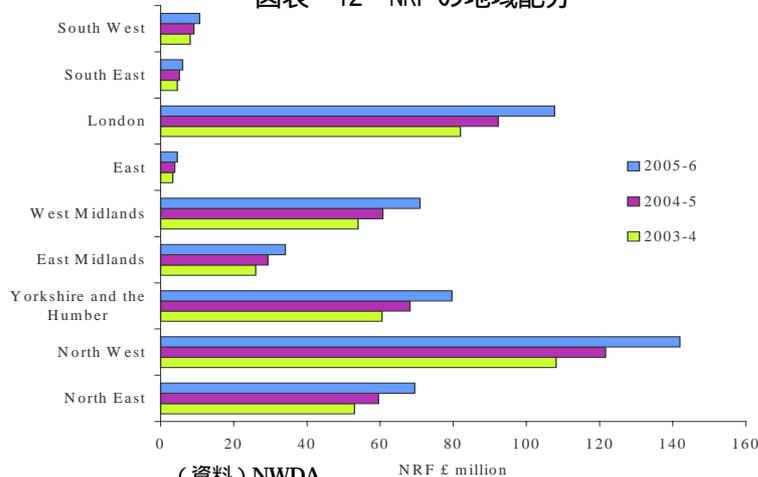
SRB と NRF の地域配分状況を見ると、ロンドンへの配分規模はいずれの場合も大きい、NRF は特に英国北部の North West などに手厚く供与されていることが分かる。これは同地域を中心とする英国の北部地域に、英国内において荒廃度の高い地域が多いことを意味している。

図表 - 11 SRB の地域配分状況



(資料) NWDA

図表 - 12 NRF の地域配分



(資料) NWDA

2 . ID2000 による都市再生補助金配分の仕組み

ID2000 は、都市再生補助金を ODPM などが地域に配分する際に、より客観的かつ公正な配分を実現するために採用している荒廃度を認定するインデックスである。このインデックスによって、354 の地方自治体の荒廃度をランク付けし、補助金の配分を自動的に決定する。

ID2000 は、地区 (Districts) およびワード (Wards) の 2 段階で適用される。地区 (概ね市に該当) は地方自治体の基礎単位であり、最大の地区は人口 50~100 万人であるが、典型的な規模は人口 15 万人から 20 万人である。各地区はワードに分割されており、平均的な地区は 20 程度のワードから構成されている。

ワードでは、6 つの主要指標グループ (所得、雇用、非衛生度合い・障害者度合い、教育・技術・訓練水準、居住環境、公共サービスへの地理的アクセスの悪さを示す指標) および、複合的な荒廃度による指標 (Index of Multiple Deprivation)、子どもの貧困生活度指標の 8 つを使って総合評価し、ワード毎のランクとスコアを出す。

地区レベルでは、地域の荒廃密度、荒廃の範囲、6 つの主要指標の平均による順位、の順位ではない実際の平均得点、雇用の喪失度、所得の喪失度を 354 の地区にてそれぞれ順位付ける。これらを 6 つの略式荒廃度指標というが、この 6 つの指標のどれもが重要な要素と政府は考えており、例えば、図表 - 13 において、荒廃度が 1~10 位までのランクの地区を選ぶ場合、6 つの指標毎に 10 位までを拾い、ひとつの指標でも 10 位内に入る地区は対象地区として認めるようにしている。この結果、全体で 26 の地区が 10 位内に入ることとなる。実際には 50 位までが現在は同様な方法で区切られており、英国では 81 地区が、荒廃度が高く重点的な補助金支援が必要な地区として定められている。ただし、ID2000 では入らなかったが、1998 年の指標では対象となった 7 地区があり、これらを政府は指標の移行による特例としているため、実際に重点的な補助を得ている地区は現状では 88 地区となる。

政府は都市再生によって、それぞれに特色を持ちながら、均衡したランクが得られるような評価をするようにしており、2002 年の歳出評価では、各省に対し、各地区のギャップを埋める目標を ID2000 によって掲げるように要請している。この結果、各省の補助金支出は、より荒廃した地区に集中することとなった。これはそれ以前にはなかった状況であり、ID2000 の成果が期待されている。

具体的には、SRB 補助金の第 5 回と第 6 回ラウンドでは、80%の補助金は 50 位までのランクに該当する応募者に配分するという注意書きが付された。しかし、その前の第 4 回ラウンドでは ID2000 のひとつの前身である地方 1991 年指標を参考として提示しただけであった。NDC 補助金や NRF 補助金の対象となるのは、現状では ID2000 による 50 位まで、つまり 88 地区のみである。

現在、ID2000 を活用しているのは、中央政府各省、地方自治体、独立行政法人 (RDAs や EPs)、URCs などである。つまり、中央から地方への補助金配分の時点 (例えば各地の RDA に対する配分) 次に配分を受けた RDAs が各地区やワードに再配分するような場合、URCs などが自らの管

轄領域の中で優先してサービスを提供する地区やワードを判断したり、期待される補助金枠などを
 予定する場合などに、ID2000 は活用されている。

図表 - 13 最も荒廃した 10 地区

地 区	荒廃密度		荒廃の範囲		総合ランク		範囲平均		雇用の喪失		所得の喪失	
	順位	得点	順位	得点	順位	得点	順位	得点	順位	得点	順位	得点
Middles borough	1	8,410.83	8	59.86	44	6,732.97	9	47.27	56	15,741	58	52,876
Liverpool	2	8,407.91	7	72.19	5	7,790.06	3	58.05	2	65,587	2	202,105
Knowsley	3	8,404.23	5	79.13	6	7,777.50	2	58.22	28	21,093	36	69,958
Manchester	4	8,401.75	4	79.29	7	7,703.13	6	55.92	3	50,773	3	182,325
Great Yarmouth	5	8,388.31	35	36.83	52	6,584.13	43	37.96	118	7,384	124	26,035
Newcastle upon Tyne	6	8,382.56	24	41.02	59	6,420.23	26	40.44	10	27,050	18	88,837
Redcar and Cleveland	7	8,380.47	23	41.54	50	6,612.55	32	39.38	61	13,974	75	41,743
Easington	8	8,379.95	6	78.49	4	7,893.12	7	55.41	65	13,230	96	33,982
Wirral	9	8,371.56	57	25.67	70	6,150.25	56	36.17	7	31,291	14	95,421
Hartlepool	10	8,371.35	11	56.47	10	7,243.32	8	47.67	79	10,924	95	34,518
Hackney	20	8,328.89	1	100.00	2	8,053.18	4	57.26	18	24,024	17	89,244
Tower Hamlets	11	8,368.58	2	96.99	1	8,125.23	1	61.34	34	19,757	16	92,944
Newham	24	8,302.77	3	95.38	3	8,013.27	5	56.18	20	23,396	7	103,662
Islington	81	7,997.79	9	57.98	8	7,564.91	11	45.27	33	19,822	43	65,551
South Tyneside	54	8,166.52	10	57.62	13	7,177.45	15	43.94	51	16,261	55	53,696
Southwark	49	8,195.00	12	56.44	9	7,285.05	14	44.54	22	22,900	23	81,025
Blackburn with Darwen	16	8,345.38	15	51.23	26	6,926.72	10	45.65	71	12,002	59	52,082
Birmingham	15	8,346.47	37	35.99	43	6,749.98	23	41.59	1	84,679	1	364,248
Leeds	78	8,009.06	71	19.10	146	4,872.59	114	25.78	4	45,080	4	181,371
Sheffield	14	8,348.24	48	29.85	92	5,773.71	60	34.00	5	41,874	6	151,264
Bradford	17	8,343.45	42	33.59	64	6,337.07	33	39.26	6	34,779	5	158,210
Sunderland	25	8,295.98	26	40.55	15	7,144.29	18	42.58	8	30,302	15	93,257
Wigan	66	8,076.51	85	14.52	57	6,479.72	63	33.64	9	27,768	30	75,226
Kirklees	90	7,923.16	92	12.67	93	5,746.81	85	30.01	19	23,680	8	102,619
Sandwell	52	8,170.86	19	45.85	11	7,242.34	17	42.70	24	21,957	9	100,968
Nottingham	22	8,310.73	14	53.35	12	7,212.48	12	44.75	14	25,733	10	100,600

(注)網掛部分は荒廃度ランクが 1～10

(資料) DETR

3. 事業の事前査定による補助金供与と事後評価による成果のモニタリング

(North West Development Agency 事例より)

RDAs などに対して、各種補助金の配分が行われた後は、当該補助金を具体的な都市再生事業に対して供与する手続きが課題となる。英国の都市再生事業では、地方自治体の直接的なインフラ整備投資なども民間が行った場合よりも高いベスト・バリューが得られるならば補助金の対象となるが、都市再生地域において補助金のファンディングを行うためには、原則として民間事業者、立地企業、コミュニティなどとのパートナーシップや合弁会社などの組成が条件となる。

通常、補助金の供与は、こうしたパートナーシップや合弁会社からの補助金申請書と審査・査定を経て、適性と判断された場合に実施されることとなる。こうした申請を募るための公示が提案募集 (Request for Proposal: RFP) であり、募集に対する最初の提案申請を初期提案 (Initial Proposal) ）、これに対する査定を仮査定 (Initial Appraisal) と言う。仮査定の結果、プロジェク

トとして補助金を供与する方針が決まると、提案者は詳細提案 (Detailed Proposal) を提出する。RDAs などは、提案者と協議や交渉を行い、提案の内容を良く理解しながら詳細査定 (Detailed Appraisal) を作成し、予算枠を確認しながら提案者と実施に向けた協議・交渉を進める。ファンディングに関する契約書作成や計画認可などの手続きが並行して行われ、事業着手となる。

図表 - 14 Single Programme の査定プロセス

Stage 1	仮評価 (事前評価)
Stage 2	詳細評価 (事前評価)
Stage 3	補助金拠出 (投資) 決定
Stage 4	契約手続き
Stage 5	事業中の成果と経営状況のモニタリング
Stage 6	完成後の成果 (事後評価)

(資料) NWDA

わが国における補助金供与にあたっては、従来、都市再生事業の実現性や採算性に関する詳しい事前査定を行うことはなく、事業中や事後の評価もほとんどなかったと言えよう。しかし、英国では、事前は当然ながら、事業中の進捗度や事業者の経営状況に対するモニタリング、事業完成後の成果に対する事後評価などが普通に行われている。

以下では、RDAs の中から、北西部開発機構 (North West Development Agency: NWDA) に対するヒアリングから得た事前評価や事後評価などの現状を簡単に報告する。

(1) 補助金供与のための大原則

補助金の申請があった都市再生事業に対してファンディングを行う際の大原則は以下の通りである。

- 地域の経済戦略に資すること
- 持続性のある手段であること
- NWDA の経営計画に基づくこと
- 単一プログラム (Single Programme) のガイドに基づく査定が行われたこと
- 国家の目標に整合していること

(2) 期待される成果の枠組み

事業の査定にあたっては、以下の Tier 1 および 2、3 による成果の枠組みを念頭に置く。つまり、そうした成果が提示できるような対応を関係者に知らしめておく必要がある。

常に念頭に置くべき基本原則 (Tier 1)

Tier 1 は、Tier 2 や 3 の達成によって必ず達成できる大きな目標であり、NWDA の経営方針でもある。

経済開発と地域的にバランスのとれた成長の促進
 統合した地域再生プログラムを通じて、社会のまとまりと持続的な開発を促進する
 雇用と雇用に向けた技能の確保を促進することによって、失業者を再就業させる
 事業、革新、生産性の増進、競争力を促進すること

複合的成果の指標 (Tier 2 - Outcomes)

Tier 2 に掲げた Outcomes は Tier 3 に掲げた具体的な成果などが複合化したものとなり、それぞれに計測手法を確立しておく必要がある。

持続性のある経済効果	再生効果	都市へのメリット
地方へのメリット	フィジカルな開発	雇用機会
技能の向上	生産性の向上	多角的事業展開
投資効果	革新性	

事業後に計測する具体的な成果 (Outputs - Tier 3)

核となる具体的な成果

- ・新たに創造したか、維持した就業機会
- ・起業したか、誘致した新規事業
- ・浄化もしくはリサイクルしたブラウンフィールド

補完的な成果

- ・新規か修復による床スペース供給量
- ・専門家のアドバイスを受けたビジネス件数
- ・支援したビジネスや必要とされた職機能数

(3) 事業査定の枠組み

事業査定の項目

事業の査定を適切に行うための項目としては、まず、初期判断のために、補助に対する適格性や事業の採算性、パートナーシップの構成や特徴、支援効果、その他の参考情報などが必要となる。事業の評価としては、補助金を供与する NWDA による戦略性との一致が前提であり、この次に建設費用や土地評価など、具体的な仕様に基づく費用や評価の妥当性の確認が要求される。実際の事業期間を通じての事業収支などに関する財務評価はこうした数値に基づいて行われることとなる。事業の査定を行うために役立つ参考情報は、地域性や競合する事業などの観点を含めて得ておく必要がある。

図表 - 15 事業評価項目



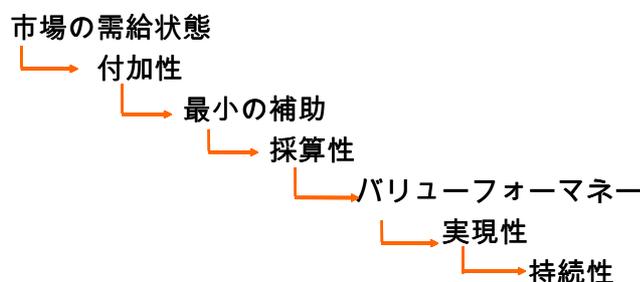
(資料) Dr.Glynn Jones(2003)

こうしたプロセスと並行して、査定者は市場の需給関係を確認し、当該事業への補助金支援がなかった場合の付加性を推定しておく必要がある。付加性の水準に応じて、支援する最低の補助額を検討し、その結果としてのバリュー・フォー・マネーの最大化を試算する。最後に、査定者は、補助金申請に対する査定結果と、許諾の前提となる事業の質、リスク分析と対応策、引き受けの条件などを含めた提案を行い、査定書を完成する。

査定の連続性

都市再生事業の査定プロセスは、市場の需給状態から、付加性、最低補助、採算性、バリュー・フォー・マネーというように、実現性から持続性の評価まで、一般に連続したものであり一貫性を確保する必要がある。

図表 - 16 査定プロセスの連続性



(資料) Dr.Glynn Jones(2003)

補助金を通じた市場介入への妥当性の確認

補助金を供与することは、市場経済に基づく正常な取引を阻害する可能性があることから、補助金施策によって市場介入を行う場合は、そうしない場合との対比を行い、市場の失敗がどの程度のものかを確認しておく必要がある。コストを上回る便益を確保できるように市場の失敗を調整することができるか、長期に持続可能な市場調整を行えるのかなどについて分析する必要がある(図表 - 17)。市場の失敗を明確化することが、補助金施策と査定の鍵となる。

図表 - 17 市場の失敗と調整へのステップ

1. 提案されている商品や役務提供に市場性はあるのか？	No 補助金供与に慎重であるべき。(2.へ) Yes 市場失敗の状況と規模を調べる。(3.へ)
2. 現在は市場性がなくても、今後の活性化は可能か？	No 持続的な利益が確保できない限り補助金は供与しない。(5.へ) Yes なぜ市場メカニズムが働かないのかを確認する。(3.へ)
3. 潜在性のある市場があるとしても、なぜ、商品や役務の供給は低迷しているのか？	もし、失敗が需要側にある場合は注意。 もし、供給側の要因ならば、どの場合が失敗の原因になっているのかを確認すること(4.へ)
4. 供給に支障があるのか？	もし、規模や連続性にさしたる支障がない場合は、実質的な対応には慎重であるべき。 Yes 支障の程度を明確化する。(6.へ)
5. 支障は持続的な方法で取り除けるか？	No 補助金供与はしない。 Yes 対応には条件を考慮すること。(6.へ)
6. 支障を取り除くために、公共側としてやるべきことはあるか？	No その他の公共の役割を促進できない限り、補助金供与はしない。 Yes オプションを考慮すべし。特に市場参加者を起用することができるようにすべきである。

(資料) Dr.Glynn Jones(2003)

付加性の確認 - 効果のもれの確認

補助金を供与した場合に、そうしなかった場合と比べてどのような違いが現れるのかを、適切に分析しておく必要がある。これによって、補助金によるネットの効果を分析することができる。

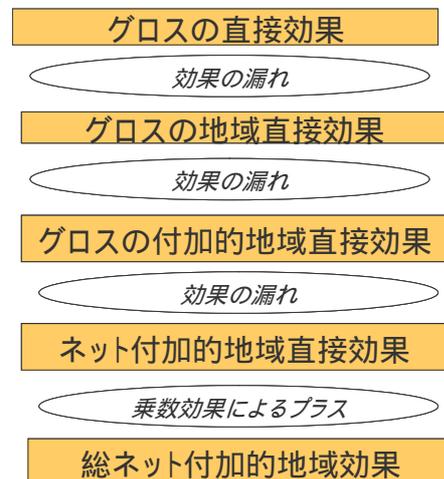
図表 - 19 効果の漏れの評価基準

効果の漏れ	効果の漏れの評価基準	%
なし	すべての便益は地域の人々にいく	0%
低位	多くの便益は地域の人々にいく	10%
中位	合理的に高い比率の便益は当該エリアに留保される	25%
高位	多くの便益はエリア外に住む人々にいってしまう	50%

(資料) Dr.Glynn Jones(2003)

もともと補助金は地区やワード単位で配分しており、ある地区やワードにおける補助金供与の効果が外部に漏れる場合は、こうした配分の意義が薄れてしまう。英国では補助金供与によるネットの地域効果を測定し評価する必要性から、こうした分析を行う。

図表 - 18 付加性抽出の概念



(資料) Dr. Glynn Jones(2003)

わが国の場合であれば、こうした効果の漏れはむしろ経済波及効果として大まかに認識されることが多いが、英国の場合は、可能な限り厳密な支援効果の測定が要求され、納税者に対するアカウントビリティが確保されている。

バリュー・フォー・マネーの確立

費用対効果の分析から、納税者に対して最も価値あるサービスを提供するという概念であるバリュー・フォー・マネー（Value for Money: VFM）を提示する必要がある、VFM を試算するためには、以下のような情報が必要となる。P F I の導入が始まった数年前の時点とは異なり、効果については、サービスの質という観点も重視されるようになっている。VFM を実施するのは、納税者に対する高いアカウントビリティの確保が要請されているためであり、より効率的に支援を行えるようにするためである。

具体成果に対する単位あたりのコスト	民間セクターへのレバレッジ比率
他の補助金制度との比較	単価の妥当性
付加性	最低限の補助金
オプション等の分析	

以上のように、厳密な事前評価、モニタリング、事後評価のプロセスを経ることによって、都市再生事業に対して思い切った補助金の投下が可能となる。成果を逐一開示することは、地域経済に信頼と成長への確信を与えることとなる。

4 . パートナーシップにより事業の持続性を確保するギャップ・ファンディング

都市再生事業に対する補助金枠と対象事業の査定が完了すると、実際にどのような形で補助金を支出するのかによって、英国の都市再生事業の実施方法はかなり違ってくる。現在の都市再生事業におけるひとつの手法は、地方自治体が地方戦略パートナーシップ(LSP)などのパートナーシップを都市再生エリアのコミュニティや立地企業などと組み、提案による補助金枠を確保した上、当該LSPの目標にそって地方自治体自身や地方の開発会社などを通じて補助金を投下し事業を推進するやり方である。

建設資金等は専門家による工事進捗度の査定に応じて建設会社に支出され、計画や運営のための費用等は当該LSPに地方自治体を通じて拠出されていくことになる。こうした方法は、地方自治体が都市再生のための核となる公共施設を再生する場合や、教育や就業訓練、犯罪防止などの社会的な都市再生事業を推進する場合に多く採用されている。パートナーシップを重視しているが、実際には地方自治体による直接事業として位置付けられよう。このような事例のうち、公共的施設に対するフィジカルな都市再生事業として、ここでは後段の部分において、バーミンガム市によるミレニアム・ポイント(Millennium Point)事業とマンチェスター市によるウィセンショウィ・フォーラム(Wythenshawe Forum)事業を簡単に紹介する。

しかし、このような手法による都市再生事業のリスク負担は地方自治体にあり、最終的に当該事業の運営がうまくいかなかったり、当初予算をオーバーしたりした場合は、事業を中断するか、パートナー構成員である地方自治体が追加資金を投入せざるを得なくなる。地方自治体としては、当該事業のために恒常的に人材を確保する必要があるし、事業の経営といった観点では市場競争の中で切磋琢磨されている民間事業者を活用した方が効率的な場合が多い。このため、英国の都市再生事業では、民間事業者を起用するもうひとつの手法が頻繁に用いられてきた経緯がある。

それが、イングリッシュ・パートナーシップ(EPs)が1990年代初頭から都市再生事業のために運用してきた都市補助金プログラム(City Grant Programme)やパートナーシップ・インベストメント・プログラム(Partner Investment Programme: PIP)である。これらの補助金プログラムは、後述のように民間による初期開発投資額と最終処分 of の予測価格とのギャップを埋めるギャップ・ファンディングという手法によって実施されてきた。

ギャップ・ファンディングは、市場の失敗により事業推進が困難な荒廃地における都市再生事業や、公共施設負担が大きいために民間では困難な事業のギャップを補助金によって埋めることができるため、そうしたギャップのために実現できない都市再生事業を確実に推進することができる。荒廃がひどいために地価がネガティブであったり、オフィス等の賃料が安く、とても通常の方法では不動産投資を実現できないような地域であっても、そこが都市再生戦略上、活性化しなければならない拠点であるならば、このギャップ・ファンディングを用いることによって、必要となるオフィス等の不動産投資を誘導し、関連公共施設などを整備することができる。

しかし、この補助金支出制度に対しては、1999年12月に、欧州委員会が国の支援策としては、1997年7月付けの「公的機関による公共用地の売買に関する規則」“Commission Communication on State Aid Elements in Sales of Land and Building by Public Authorities (97/C 209/03)”に反しており、欧州における不当な競争と不均衡を招くとしてクレームしたことにより、それまでにコミットされた都市再生事業への支出を除いて、新たなギャップ・ファンディングの認可は凍結されてしまった経緯がある。

1997年に当該規則が設けられて以来、99年12月まで、欧州委員会はギャップ・ファンディングを事実上認めていた経緯がある。それにもかかわらず、こうした事態になった発端は、欧州内におけるジャガー自動車工場の誘致競争において、リバプールがギャップ・ファンディングを用いた工場建設計画を提示したことによってジャガーの進出が決まったことに対する政治的な駆け引きにあるとも言われている。

図表 - 20 ギャップ・ファンディングによる補助の認可件数と金額の推移

年度	認可件数	補助金認可額(100万£)
1997/98	230	221,990
1998/99	244	237,262
1999/00	192	174,655
2000/01	80	87,000

(資料) English Partnerships 内部資料より

このため2000年度からギャップ・ファンディングが使えなくなり、新規の都市再生事業は行き詰まった。しかし、英国政府と欧州委員会の度重なる交渉を経て、2001年10月までに一定の条件を設けた新たなギャップ・ファンディング制度が動き出した。しかし、このルールの制約によって、ギャップ・ファンディングの適用範囲は従来の4分の1程度まで縮減してしまった。このため、このルールの見直しを含め、欧州における都市再生事業に対する新たな支援の枠組みを確立するように、都市再生関係者やディベロッパー、コミュニティなどから英国政府に強い要請が出されており、引き続いて欧州委員会との議論や交渉が続いている。

以下では、欧州委員会が既に承認している、新しいルールにしたがって、ギャップ・ファンディングの仕組みと実際の適用について具体的な事例を用いて解説する。

(1) 投資額と処分額の差を埋めるギャップ・ファンディング

ギャップ・ファンディングの概要

ギャップ・ファンディングとは、開発コストと事業完成時における経済的に成立する物件価値(エンドバリュー)とのギャップを埋める公共による補助金支出制度である。開発コストにはディベロッパーが負担するリスクに応じた適正な利益が加えられる。この制度は、あくまで

も初期投資額と完成後の資産価値の差額を補助するものであり、事業推進過程におけるネガティブなキャッシュ・フローを逐一埋める支援制度ではない。

この制度の仕組みは、わが国において、バブル崩壊によって著しく利回りが低下した不動産物件の簿価を、企業が切り捨てて処分してきたことと概念上は大差がない。例えばバブルの際に投資額 200 億円で購入した不動産の純収益が 5 億円であるとする、単純利回りは年間 2.5% でしかない。しかし、もし、新たな投資家が、この物件を 100 億円で購入できたとする、この投資家にとっては年間 5% の収益を生むより優良な不動産となる。つまり、100 億円の補助金を得て、200 億円の物件を購入することに他ならない。

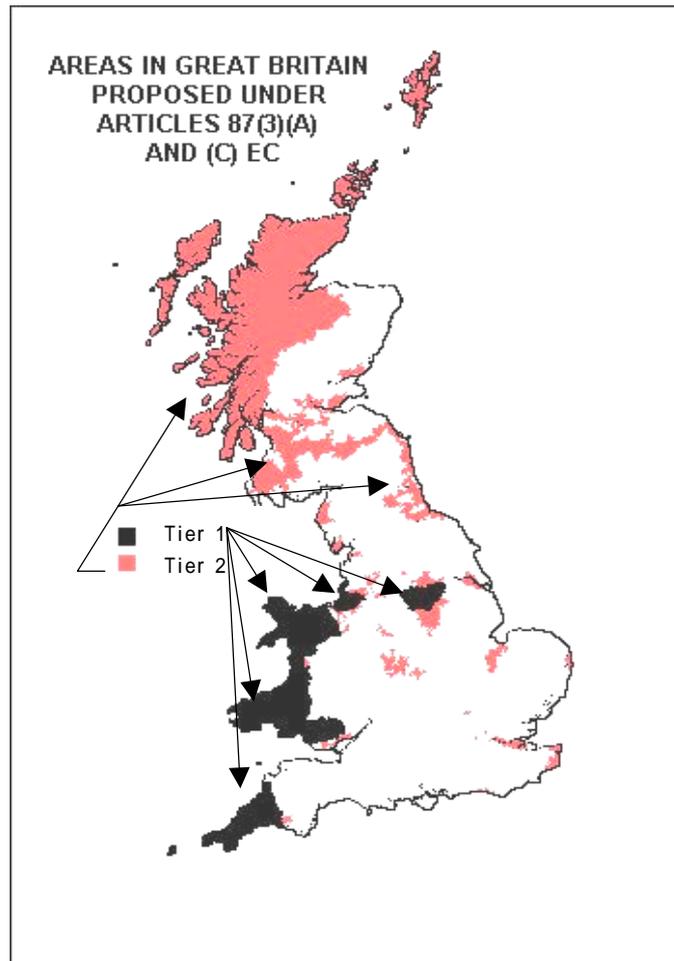
こうして優良になった不動産は、経済環境が良好であり、適切なメンテナンスやテナント対策が行われるとするならば、新しい投資家は毎年 5% の収益を確保できることから、持続可能な投資物件となる。つまり、ギャップ・ファンディングで実現した都市再生事業は、経済環境のさらなる悪化がない限り、賃料が安価であっても持続可能な自律的な投資物件となる。

ギャップ・ファンディングの対象地域

ディベロッパーが中小の事業者の場合は、荒廃が進み不動産市場などの失敗が認められるすべての地域においてこの制度は適用可能である。ただし、中小企業以外の大企業がディベロッパーの場合は、Tier 1 および Tier 2 と指定されている特に荒廃度の高い地域においてのみ、ギャップ・ファンディングを利用することができる。

Tier 1 及び Tier 2 地域は、1999 年 7 月に行われた政府指定に基づく。Tier 1 は最も荒廃度の高い地域であり、コーンウォール (Cornwall)、マージーサイド (Merseyside)、南ヨークシャー (South Yorkshire)、西ウェールズおよびバレイ (West Wales and the Valleys) などの地域が対象となっている。Tier 1 地域は、欧州地域開発基金 (ERDF) における Object 1 の指定地域とほぼ一致する。

図表 - 21 ギャップ・ファンディングの対象地域 (Tier1 & Tier2)



(資料) DTI

ギャップ・ファンディングを使う都市再生主体

現在は、イングリッシュ・パートナーシップ (EPs) に加えて、8 つの RDAs およびロンドン開発機構 (London Development Agency: LDA) がギャップ・ファンディングを使える実施主体となっている。これらの主体は、民間ディベロッパーを募って事業を推進することの他に、自らこうしたギャップ・ファンディングを重要な拠点整備のために直接的に用いて、不動産事業や公共施設建設、インフラ整備などを行うことができる。

なお、直近の情報では、EPs は商業物件のギャップ・ファンディングを RDAs に全面的に移譲し、今後は住宅物件のギャップ・ファンディングに特化して取り組む方針という。この住宅用ギャップ・ファンディングは、持家の分譲や賃貸事業において、アフォーダブル住宅を供給するためのものであり、地価や賃料が高いためにアフォーダブル住宅が開発できないロンドン近郊 (需要過剰地域) や、リバプールのように住宅価格や家賃相場が低すぎて質の良いアフォーダブル住宅が供給できない地域の事業を対象として、2003 年末までに制度化される予定である。

ギャップ・ファンディングの支出条件（欧州委員会ルールに基づく規制）

図表 - 22 のように、中規模事業者である要件の最大雇用者数 250 人、最大売上 4,000 万 £、最大資産額 2,700 万 £ を超える大規模事業者は、Tier 1 および Tier 2 においてしか、ギャップ・ファンディングを使った事業はできない。

大規模事業者が Tier 1 地域でギャップ・ファンディングを行う場合の最大補助金は、開発総費用の 35% までである。これに中小規模事業者の場合は 15% が加算され 50% までとなる。

Tier 2 の場合、大規模事業者の限度は 10～20%、中小規模事業者は 20～30% となる。

中小規模事業者は非対象地域でも補助を受けられるが、限度は各々 7.5% と 15% である。

図表 - 22 ギャップ・ファンディングのルール

	Tier 1	Tier 2	非対象地域
大規模事業者	35.0%	10～20%	-
中規模事業者	プラス 15%	プラス 10%	7.5%
小規模事業者	プラス 15%	プラス 10%	15.0%

（注）中小規模事業者への優遇条件

	中規模事業者	小規模事業者
最大雇用者数	250	50
最大売上、もしくは	4,000 万 £	700 万 £
最大資産額	2,700 万 £	500 万 £

（資料）DTLR および RICS

ギャップ・ファンディングの受益者

ギャップ・ファンディングには、受益者に対応して次の 3 つの適用方法がある。

(a) 投機的開発用ギャップ・ファンディング (Gap-funding for speculative development)

テナントなど利用者が事前に決まっていない開発の場合、ディベロッパーが適正利益分を含めて補助金を受ける。

(b) 利用者が決まっている場合のギャップ・ファンディング

(Gap-funding for bespoke development)

キーテナント自らが使うオフィスや店舗等を開発する場合、キーテナントは通常認められるディベロッパーの適性利益分の補助を受けることはできない。その場合は、ディベッパーに支払う費用として補助の計算に含めることができる。本社や工場などを自社で建設する場合も同じである。

(c) 直接開発 (Direct development)

RDAs や EPs などによる直接開発である。

クローバック (Clawback)

ギャップ・ファンディングによる都市再生事業を立ち上げた場合、地域経済環境が好転したり、都市が成熟したりするにしたがって、ディベロッパーは当該資産の処分によって予想以上

のキャピタルゲインを得る可能性がある。予定した建設費も入札等によって、かなり安くなる可能性がある。このように、開発費の確定や物件を処分したことによって、当初予定以上の費用節約やキャピタルゲインが生じた場合、ディベロッパーは当該分を補助金支出者（RDAs もしくは EPs）に返還する義務を持つ。この返還分をクローバックと呼ぶが、できるだけこうしたクローバックを増やし補助金を効率的に用いるために、インセンティブとして、クローバックを100%以下にすることがある。一般には50%程度でディベロッパーと合意することが多い。

ギャップ・ファンディングの計算

以下のような査定や評価は、RDAs や EPs などの組織内外のチャータード・サーベイヤー（Chartered Surveyor - 不動産鑑定士・不動産コンサルタント）もしくはクオンティティ・サーベイヤー（Quantity Surveyor - 建設工事などの積算分析や契約条件などを担当）などの、資格を持った専門家が行う。

図表 - 23 ギャップ・ファンディングの計算（5,000 m²のテナント未定の工業物件の場合）

（事業のエンドバリュー）		
賃貸料	£ 45 / m ² / 年 × 5,000 m ²	£ 225,000 (a)
投資割引率		9% (b)
収益価格 (b) / (a)		£ 2,386,000 (印紙税等控除後)
（開発コスト）		
土地 1.25 ha	£ 25,000 / ha	£ 31,000
用地造成浄化費		£ 63,000
建設費	£ 400 / m ² × 5,000 m ²	£ 2,000,000
コンサルフィー	建設費の 17.5%	£ 350,000
小計		£ 2,444,000
金利見込み	8%	98,000
開発利益	15%	381,000
適格な開発総コスト		£ 2,923,000
（ギャップ・ファンディング補助額）		
-	(18.4% = /)	<u>£ 537,000</u>

(2) ギャップ・ファンディング案件の事例

リバプール中心市街地のオフィス開発

プロジェクト名 : Beetham 開発事業 (101 Old Hall St.)

開発主体 : 101 OHS Limited (SPV)

The Beetham Organization Limited および Ethel Austin Properties Limited による 50:50 のジョイントベンチャー

事業立地 : リバプール中心部 (商業地区)
101 Old Hall Street

事業内容 : ハイグレードのオフィスビル (地上7階、地下2階)
居住棟およびホテルを併設 (全体は複合開発事業)

敷地面積 約 1.71 エーカー (約 6,895 m²)

予定建物 141,275 sq. ft. (約 13,123 m²) 駐車場 58 台

開発コスト / End Value / Gap Funding の申請および査定 :

	申請額 £	査定額 £
エンドバリュー	25,787,248	24,500,000
開発コスト	30,779,173	28,272,825
ギャップ (-)	4,991,925	3,772,825
補助上限 (×35%) 1	10,772,711	9,895,489
その他の補助金 (ERDF)	2,495,962	1,876,412
NWDA の補助金 (Single Pots) 2、3	2,495,963	1,876,413

- 1 開発主体の SPV に出資した両社は共に上場企業。このため中小企業優遇措置は適用されないが、このオフィスビル事業は、補助上限である 35% を下回る 13.28% (査定ベース) までの補助で足りる。
- 2 事業が完了した時点で、建設費から入札等によって節約できた分の 50% および実際のエンドバリューと開発コストとのキャピタルゲインの 60% はクローバック条件によって、NWDA に戻す協定となっている。ただし、開発負担金などを開発主体が支出しているため、限度は ERDF と NWDA 合計で £2,723,977 に設定されている。補助金総額からこの限度を引いた残の £1,028,847 は必ず開発主体の取り分となる。
- 3 ただし、事業着手後の市場下ブレのリスクはすべて開発主体がとる。追加の補助支出は原則としてない。

成果 (Output) :

	土地造成	床新規供給	雇用の維持	雇用機会の創造
NWDA と ERDF 計	3,521 m ²	19,429 m ² (Gross)	345 件 4	509 件 5

- 4 テナントとして事前に決定している UK Passport Office から派遣されるオフィス従業員数。
- 5 テナント未定部分の床面積 16.3 m² 当たり 1 件の雇用機会を創出と仮定。

VFM :

(a) 雇用創出の費用

補助金総額 £3,772,825 / 床面積 13,123 m² = £287/m²

1 件の雇用機会を創出する費用 = £287 × 16.3 m² = £4,678

これは NWDA にとって、都心事業として競争力のある価値創造と査定。

(b) NWDA とその他資金の比率

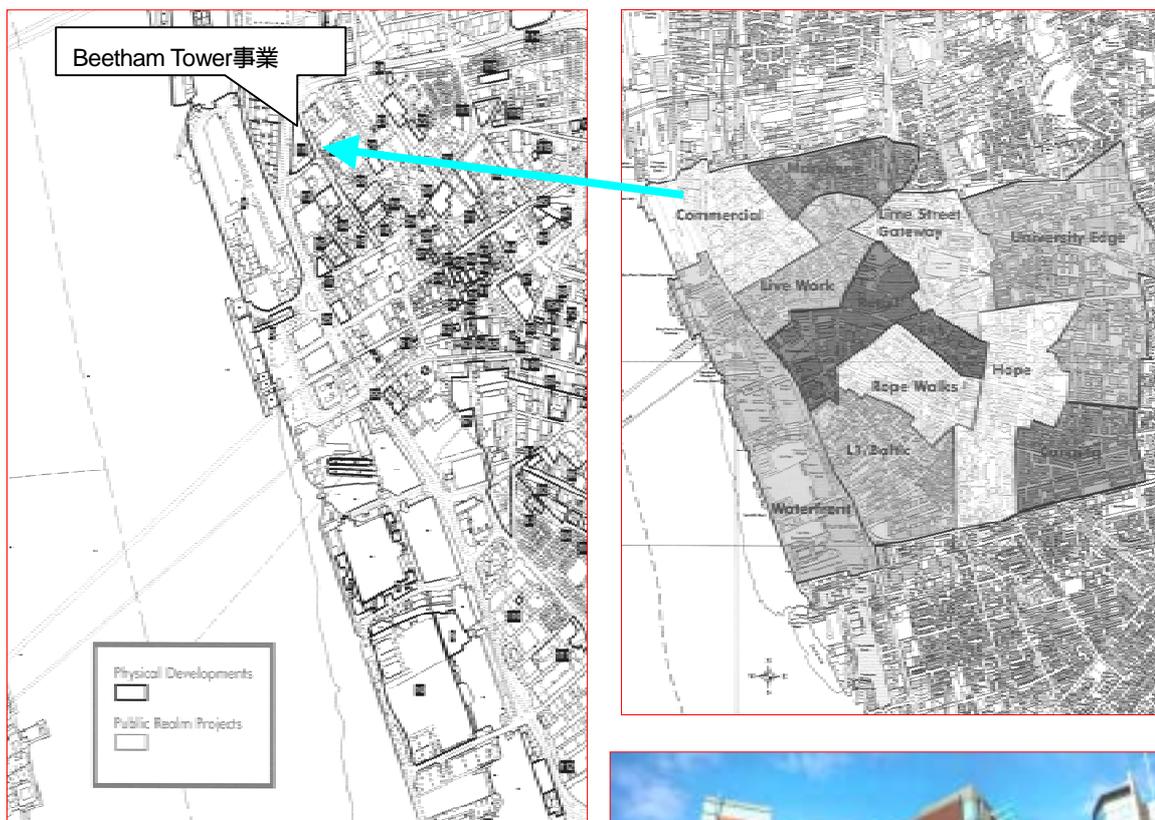
NWDA は £1,876,413 を補助することによって ERDF と民間市場からさらに £26,396,412 を調達したことになる。このレバレッジ比率は 1:14 と高く NWDA は大変効率的な投資を行っていることとなる。

事業の背景：

リバプールの中心部を活性化し持続的な競争力を持たせるために、通常では賃料相場が低くもう一步のところまで開発が困難なオフィスビルに NWDA および ERDF が協調して Gap Funding を行い、ハイグレードなオフィス開発を実現する。

NWDA の投資（補助）に対し、14 倍の投資資金が調達できており、いかにわずかなギャップが中心部でのオフィス開発を難しくしていたかがうかがえる。

図表 - 24 事業立地と完成イメージ



(資料) Liverpool Vision および Beetham

図表 - 25 開発コストとエンドバリュー、ギャップの査定

項 目	申請額 £	査定額 £
事前賃貸契約分 UK Passport Office @ £16 / sf (1~3階) ×52,218sf テナント募集分 @ £17.50 /sf (4~7階) ×88,985sf 査定 1~6階は£16 /sf、7階は£16.25 /sf 駐車場£1,200 /車×58台 査定 地下£1,250、地上£800 査定ではレントフリー期間を考慮し賃料収入を計算。	£2,462,326	£2,268,373
エンドバリュー割引率 8.25~9.25% (申請) 8.68% (査定)	£27,506,398	£26,133,333
購入者費用 (6.25%) 印紙税 4%、Agent 1%等	£1,719,150	£1,633,333
エンドバリュー	£25,787,248	£24,500,000
用地費 (取得費を含む) (@ £1.9mil / acres)	£2,000,000	£1,650,000
特殊費用 (汚染土壌除去、公共芸術、外灯、その他) インフラ整備 汚染土壌対策	£1,924,820 - ----- ---	£1,905,420 £18,251 ----- £1,923,671
建設費用	£16,864,924	£16,132,468
プロフェッショナルフィー	£1,612,294	£1,625,052
その他費用	£2,286,402	£1,348,619
資金調達費用 (グロス) (@ 6.5%)	£2,284,277	£2,387,313
開発利益 エンドバリューの 15% (テナント未定分) 10% (テナント確定分)	£3,806,456	£3,205,702
開発コスト	£30,779,173	£28,272,825
ギャップ (-)	£4,991,925	£3,772,825
ギャップの調整		
ギャップファンドの制限 @ 総開発コストの 35%以下 £20,000 査定費として減額 £3,752,825 の配分		
ERDF 補助	£2,495,962	£1,876,412
NWDA 補助	£2,495,963	£1,876,413
建設費の節減の 50%はクローバック対象。 完成後のゲインの 60%はクローバック対象。ただし、公共施設負担などから限度は£2,723,977 とする。	----- ----- £4,991,925	----- ----- £3,752,825
NWDA の投資額 (補助額)	£2,495,963	£1,876,413

(資料) NWDA

ノーゼリー産業パーク開発事業

プロジェクト名： Knowsley Industrial Park 開発事業

開発主体： Priority Site Limited
The Royal Bank of Scotland および English Partnerships
による 51:49 のジョイントベンチャー

事業立地： Knowsley Industrial Park (KIP) は北リバプールの M57 および A580 の交差点付近に立地。M6、港や空港に近接。

事業内容： 6 棟の工業用建屋

敷地面積 約 2.27 ha

建物面積 4,699 m²

開発コスト / End Value / Gap Funding の申請および査定：

	申請額 £	査定額 £
エンドバリュー	1,671,070	1,771,078
開発コスト	2,816,003	3,006,186
ギャップ (-)	1,144,933	1,235,108
補助上限 (× 35%) 1	985,601	1,052,165
その他の補助金 (ERDF)	492,800	526,082
NWDA の補助金	492,801	526,083
開発主体の負担 2	159,332	182,943

1 開発主体の Priority Site Ltd. は上場企業の子会社であるため、中小企業優遇措置は適用されない。

2 開発主体の負担である £ 182,938 は、入札を通じた建設費の節約などから十分対処可能と判断。

成果 (Output)：

	新規雇用の創造	床供給
NWDA および ERDF 計	147.0 件 3	4,699.0 m ²

3 32 m² の工業床で 1 件の雇用機会を創出と仮定。

VFM：

(a) 雇用創出の費用

補助金総額 £ 1,052,165 / 床面積 4,699 m² = £ 224/m²

1 件の雇用機会を創出する費用 = £ 224 × 32 m² = £ 7,168

これは NWDA にとって、現在の市場環境では良好な価値創造と査定。

(b) NWDA とその他資金の比率

NWDA は £ 526,083 の補助によって、ERDF と民間市場から £ 2,480,103 を調達している。つ

まり、比率は 1 : 4.7 であり、NWDA はこの立地にしては、大変効率的な投資を行っている。

事業の背景 : KIP は欧州かつマジサイドでは最大の工業団地。面積は 1,200 エーカー (486 ha)以上、大中小 600 の企業が立地。

本件の立地は、KIP エリアの中ではあまりイメージの良い場所ではなく、企業誘致が難しかったが、Gap Funding によって、有利な価格・賃料の建屋を供給し、産業誘致と雇用機会の創出を実現したもの。

図表 - 26 事業立地および事業イメージ



(パーク遠景・建屋イメージ)



(資料) KIP および EPs の Web サイト

図表 - 27 開発コストとエンドバリュー、ギャップの査定

項 目	申請額 £	査定額 £
4,645 m ² @ £ 39.56 (申請) 4,699 m ² @ £ 40.567 (査定)	183,756	190,624
エンドバリュー割引率 10.75% (申請) 10.5% (評価)	1,709,358	1,815,467
開発による保留地 (第 2 期分) の増価額	60,000	60,000
購入者費用 (5.75% - 印紙税、仲介料ほか)	98,288	104,389
エンドバリュー	1,671,070	1,771,078
用地費 (取得費を含む) (査定@ £ 106,919 / ha)	246,765	242,707
特殊費用 (土壌汚染浄化費用) - a	211,232	302,407
建設費用 (査定@ £ 382.5 / m ²) - b	1,795,732	1,797,433
販売費 (その他を含む)		
プロフェッショナルフィー (査定(a+b) × 5.9%)	65,628	123,890
その他費用	93,089	141,645
資金調達費用 (利率率 6.5% / 年)	152,897	132,442
開発利益 (エンドバリューの 15%)	250,660	265,662
開発コスト	2,816,003	3,006,186
ギャップ (-)	1,144,933	1,235,108
ギャップの調整		
(参考) 開発主体の負担。負担は開その他の補助金等		
(申請者は補助金のソースと現状を示すこと)		
資金調達費用	4,017	上記に含む
小計	1,148,950	1,235,108
ギャップファンドの制限 @ 総開発コストの 35%	985,601	1,052,165
ERDF 補助金分の減額	492,800	526,082
発利益以下。建設費 やエンドバリューのキャピタルゲインに対する クローバック条項なし。	159,332	182,943
NWDA のギャップファンディング	492,801	526,083

(資料) NWDA

その他のギャップ・ファンディング適用事例

マンチェスター（アンコーツ・アーバン・ビレッジ）

1998年時点でイングリッシュ・パートナーシップ(EPs)が£1,100万のギャップ・ファンディングをコミットし、ディベロッパーのアーバン・スプラッシュ(Urban Splash)などが一部の事業を竣工している。最終的にはインフラ整備事業や強制収用制度を活用する前提でSRBなどを加えて総額で£2,500万の補助金が投下されることとなった。

図表 - 28 アンコーツ・アーバン・ビレッジ (Waulk Mill やその他の完成したオフィス棟)



(写真) 筆者撮影 (2003)

リバプール（スピーク・ガーストン）

リバプール市南東部の旧空港や古いマッチ工場などが、EPsによるギャップ・ファンディングを用いてホテル、レジャー施設、バックアップオフィス(コールセンター)に再生された。スピーク・ガーストンはEPsと民間企業による合弁会社である。

図表 - 29 スピーク・ガーストンによる事業



(写真) 筆者撮影 (2003)

(3) パートナーシップによる公共事業や社会活動へのファンディング

ギャップ・ファンディングではなく、都市再生事業のキャッシュ・フローを補填する方式の補助金支出手法がある。地方自治体がその他の公的・準公的組織、あるいはコミュニティなどとのパートナーシップを組み、補助金を得て公共的施設や都市再生に伴う社会的活動に充当する場合に多くみられる。

バーミンガム・ミレニアムポイント開発事業

このミレニアム・ポイント (Millennium Point) 開発事業は、バーミンガム市の中心部近くに科学的な発見を促す教育センター (Discovery Centre)、新たな技術について情報を得る技術センター (Technology Centre)、初老者の大学 (University of First Age)、情報センター (The Hub) などの公共的な教育・アメニティ施設を建設するものである。

バーミンガム市およびセントラル・イングランド大学、ミレニアムポイント・トラストの3者が準公共的パートナーシップを組成し、ロツテリー基金や欧州地域開発基金、EPs などからの補助金をベースに開発事業を行う。

図表 - 30 ミレニアム・ポイント事業の開発コストと資金

(開発コスト)		(開発資金源)	
建設	£62m	ロツテリー	45.5%
内装展示	£25m	ERDF	21.0%
機器	£2.4m	EPs	6.0%
その他	£22.6m	市	4.5%
		大学	0.5%
		事業者	2.0%
		スポンサー	6.5%
総額	£ 111.6m	借入	14.0%
		合計:	100%

この事業の特徴は、「マスハウス地域再開発とミレニアム・ポイント経済インパクト評価 (Masshouse Area Redevelopment and Millennium Point Economic Impact Assessment) 1996年9月」という調査に基づいて、ブルリング (Bull Ring) という大規模商業店舗およびマスハウス (Masshouse) 地域の商業再生事業、ミレニアム・ポイントという公共系の教育・アメニティ施設を一体的に面的に開発整備することによって、単体開発よりも高い経済効果を発揮できることを確認している点である。ブルリング事業は後述のようにミレニアム・ポイント事業の完成に続くように建設のピークにさしかかっている。

この事前調査に基づいて、次に 1997 年 5 月の段階で、ミレニアム・ポイント事業計画 (Millennium Point Business Plan) を策定し、持続可能な経営のために基金を設置すること、

各主体の資金拠出額の見直しや効率的な経営のための仕組み、長期収支などを検討している。公共的施設であっても、こうした検討を経て事業を推進している点に注目したい。資金ソースはロツテリー（宝くじ財団）、市、準公共機関、欧州地域開発基金、EPs、民間企業など多岐にわたっており、いずれの貢献が欠けても実現できない、パートナーシップによる事業となっている。

図表 - 31 Millennium Point および周辺一体開発



(資料) バーミンガム市

マンチェスター・ウィセンショウィ・フォーラム再生事業

最初の建設から30年が経過し、低利用となっていた市の既存施設を修復して再利用し、持続可能な施設とする。この公共施設と既に完成している大規模店舗を地域の中核施設とし、コミュニティの活性化を図る。

修復する施設は、レジャー・カルチャー施設、コミュニティ施設、生涯教育施設、保育施設、ヘルスケアからなる。再生事業にあたっては、マンチェスター市およびNWDA、コミュニティによるウィセンショウィ・パートナーシップ (Wythenshawe Partnerships) が主体となり、修復事業と施設の維持管理を行う。

図表 - 32 ウィセンショウィ・フォーラム再生事業の開発コストと資金

(開発コスト)		(開発資金源)	
建設(修復)	£17.0m	NWDA	14.5% (Single Programme)
コンサルフィー	£1.5m	SRB	85.5%
その他	£0.1m	合計:	100.0%
総額 £m	£18.6m		

図表 - 33 ウィセンショウィ・フォーラムおよび付近の状況



(写真) 筆者撮影 (2003)

．地域の魅力を確保し持続性を担保するアーバン・デザイン

1．現代英国における都市計画、アーバン・デザインのターニングポイント

(1) 都市間競争を勝ち抜く戦略ツール「アーバン・デザイン」

1993年のEU統合は、ヨーロッパ各国が協力して統合経済圏を創り、アメリカという巨大経済圏に対抗しようとしたことが大きな理由のひとつである。しかし、統合の結果、都市間競争はアメリカではなく、ヨーロッパ各国の主要都市間で展開されるようになった。

TGVのような高速交通網と道路網が整備され、多国籍企業が跋扈するヨーロッパでは、人や物は容易に都市を移動し、より魅力的な土地に落ち着くのは必然である。そんな中各都市は優秀な人材、企業を惹き寄せるためその魅力をどうアピールするかで激しい競争を繰り広げている。

元々ヨーロッパでは都市景観、環境に対する関心は高く、整然とした美しい伝統的な街並を造り続けてきたが、20世紀後半になってからは産業構造や生活環境の変化を受け入れるために都市構造の更新が避けられなくなってきた。

ヨーロッパでは80年代からそれらの変化に対して大きな危機感を抱き、大規模な都市構造の更新、都市再生への様々な試行錯誤を繰り返している。激化する都市間競争を前提にした時、自らの新しい都市を売り込む大きな戦略的ツールのひとつとして「新しいアーバン・デザイン」を重視し、美しい都市景観を創ることが大きな関心となっている。

(2) 都市計画、アーバン・デザインのターニングポイント

英国はそうした危機感にいち早く対応したと言える。1979年から始まったサッチャー政権は、英国の経済的危機を救うために様々な国政の抜本的改革に取り組んだが、その時期に、現在に至る英国の都市計画、都市景観の大きなターニングポイントを創り出した。

サッチャー首相は、それまでの都市計画、開発に対する規制を大きく緩和し、迅速性とバリュー・フォー・マネーの考え方を持ち込んだ。チャールズ皇太子の言葉を借りるならば、それは伝統的な英国の都市景観の破壊でもあった。この時期は伝統的な規制や英国人が持っていた都市景観に対する既成概念が破壊された時期であった。

サッチャー首相が既成の枠を破るために用意したツールが、エンタープライズゾーン（EZ）と都市開発公社（UDC）であった。簡単に言えば、10年間という時限措置を設け、特定の地区を超法規的に国が直轄で開発し経営するもので、様々な税制優遇や補助金を重点的に投下するとともに、投下された公共資金がどの程度の割合で新たな民間投資を誘発したかが問われた。この方式は、いかに土地利用効率を上げ、優良な企業や優秀な人材を集められる開発を行うかがポイントであり、デザインも当時グローバルスタンダードとなっていたアメリカ型の超高層デザインや、テナントとして入る外国企業の要望に配慮することとなった。

2. 英国アーバン・デザインの新たな幕開けはロンドン・ドックランドから

(1) アメリカン・デザインによる始まり

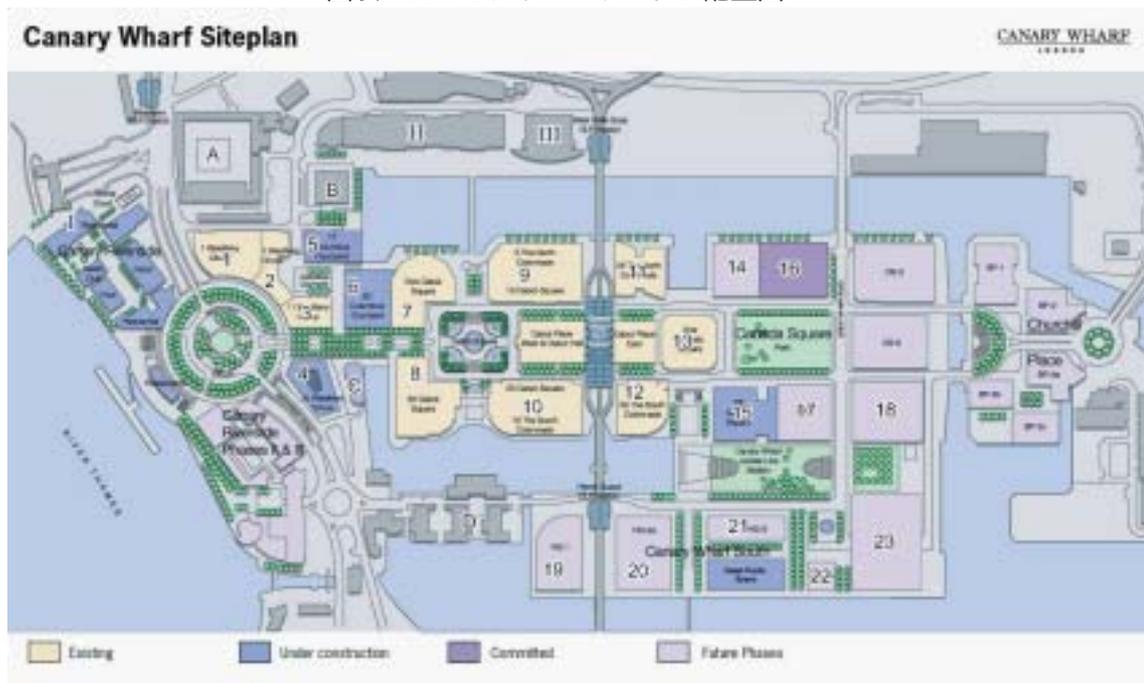
最もこの時期に象徴的であった、ロンドン・ドックランドの開発について触れておこう。

1981年に最初のUDCsである、ロンドン・ドックランド開発公社(LDDC)が設立され、総面積2,146 haの都市開発地域の指定、翌82年にはアイル・オブ・ドッグに191 haのエンタープライズゾーンの指定がなされた。

当初このエンタープライズゾーンの開発は産業施設の建設が中心と考えられており、そういう意味ではロンドンの市街地からも離れているため、アーバン・デザインについてもあまり注意が払われなかった。しかし、1986年の金融ビッグバンで非常に大きな床需要が発生し、規制が厳しいシティでは対応できずいたため、ドックランドの開発方針を変更し、新たに進出・拡大する外国系金融機関を対象とする新金融街へ変わった経緯がある。

アイル・オブ・ドッグの業務中心であるカナリー・ワーフ地区は、当初のディベロッパーであるオリンピア&ヨークが開発し、ドックランド全体のランドマークでもある「ワン・カナダ・プレイス」ビルは、アメリカの建築家シーザ・ペリを起用している。ニューヨーク・ロアーマンハッタンのバッテリーパーク・シティ開発と同じ組合せであり、金融ビッグバンとエンタープライズゾーンに引き寄せられて二匹目のドジョウを狙ったものである。その周辺のビルも当時はKPFやSOM等アメリカの建築グループにデザインを委ねていたこともあり、ロンドンにあってその都市景観はアメリカそのものであった。このため、チャールズ皇太子は、カナリー・ワーフ開発を酷評したのであろう。

図表 - 34 カナリー・ワーフの配置図

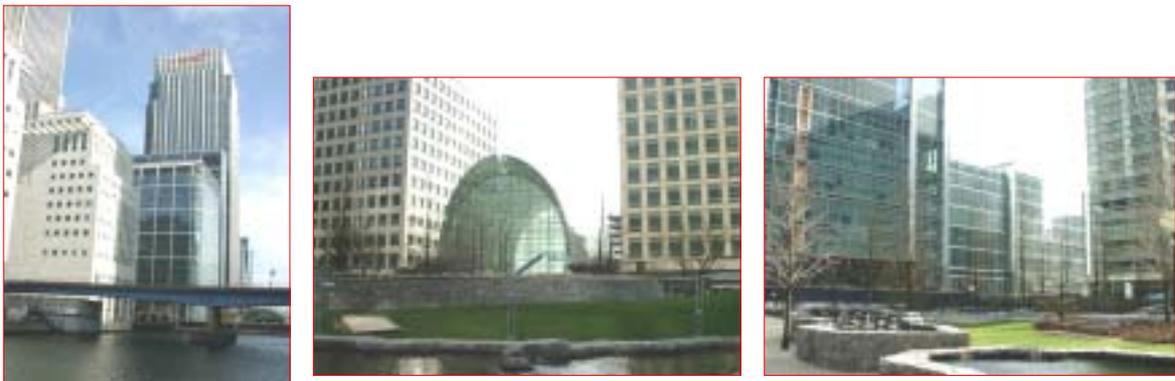


(資料) LDDC 資料より

(2) 英国デザインの台頭

その後の1991年の不動産不況のため、結局オリンピック&ヨークは撤退し、その後を引き継いだカナリー・ワフ・グループ PLC は、レント料の大幅カットや税制優遇の緩和措置を受けつつ持ちこたえ、アイル・オブ・ドッグ地区は今再び活況を呈している。カナリー・ワフの南側には、新たな金融機関の高層ビルが建ち始め、さらに運河を挟んだ所には IT・コンピューター・情報通信企業の進出が目覚ましい。そしてそれらのビル群のデザインは新しい段階に入っている。2002年に完成した HSBC のオフィスは著名なフォスター卿の設計であり、引き続きロジャース卿の設計したビルも2棟完成する。地元英国のデザイナーが主導権を取り始めたのであり、彼等による新しいアーバン・デザインの考え方は大きくロンドンを変えようとしている。

図表 - 35 英国デザイナーが主導権を取り始めたカナリー・ワフ南側のオフィス群



(資料) 筆者撮影 2003年3月

(3) テムズ河岸開発戦略と変わり始めたシティの景観

1995年から英国全土の都市開発公社が徐々に解散し、ブレア政権誕生後の1998年にはロンドン・ドックランド開発公社も解散した。事業中のプロジェクトは前述のように、イングリッシュ・パートナーシップ (EPs) や自治体 (ロンドンでは各区) に移管された。

都市計画行政に関して言えば、1990年にサッチャー首相から政権を引き継いだメジャー政権は、サッチャー首相の大胆な都市開発の後始末と次のブレア労働党政権への移行期にあったわけであるが、その時期にはロンドンの都市計画についてテムズ川を中心に考えた新しい「Strategy of River Thames」が発表されている。ロンドン市街地東側のドックランド地区が再生したことで、中心部であるサウスバンク地区やさらに西側の低未利用地の開発およびテムズ川を軸にしたそれらの連携を強調し、新しい都市景観を生み出そうとする意図があった。

同じくロジャース卿は、アーバン・タスクフォースの委員長として、「コンパクトで魅力ある都心環境の再構築」を推進し、自著 "city - a small planet" の中でもテムズ川を中心とした新しいロンドンの街づくり、都心再構築を提唱している。

こうした流れの中で、前述した90年台初頭のドックランド開発の影響を大きく受けながら、テ

テムズ川周辺の住宅開発、複合施設開発が急速に進み、ロンドン中心部にまで新しいランドマークとなる建築が建ち始めている。ドックランドだけが発展するのを黙って見ているわけにもいかず、頑に伝統的街並を守ってきたシティ自治体も次第にその方針を変えつつある。1986年にロジャース卿が設計したロイズ保険本社ビル（現「スイス・リー本社ビル」）のメカニカルな景観は、シティに大きな物議を起し、景観の番人であるイングリッシュ・ヘリテージも暫くはその規制を緩めなかったが、アーバン・ルネッサンスという都市再生の方針の下には質の高いデザインに関してのみ新しいタイプの建築を認め始めている。テムズ川沿いに大きな卵のような形をしたロンドン市庁舎を設計したフォスター卿は、今再び「スイス・リー本社ビル」の未来的な超高層ビルをシティ中心部に完成させようとしている。

図表 - 36 ロイズ本社ビル ロンドン市庁舎とシティに全貌を見せ始めたスイス・リー本社ビル



(資料) 筆者撮影 2003年3月

2001年のミレニアムイベントを巧みに利用しながら、90年代初頭とはまた違ったロンドンのアーバン・デザインが始まっている。歴史的建築物、その街並に英国の真骨頂とも言える先進性を旨としたハイテック・環境型建築を大胆に挿入する試みである。市場の需要が期待できるロンドンでは、超高層や大規模な建築をどのように歴史的街区と調和させるかが大きな課題である。ハイテック・環境建築の世界をリードしてきた英国の建築家フォスター卿とロジャース卿がそれらの牽引役となっている。

3. アーバン・ルネッサンス提言におけるアーバン・デザインの位置づけ

1997年にブレア政権が誕生して、都市再生およびその中における都市環境デザインを重視する流れは顕著になった。ブレア首相の所信表明演説でも引用された「Britain – Renewing our identity」(Mark Leonard 著)には、「英国は古いだけではない。英国はいつの時代にも常に新しいことを発見し、創り出してきた歴史があり、今まさにそのアイデンティティを再認識すべきである」と書いている。

その先進性によって都市再生を進め、それが新たな経済の活力を生むものであるとの考え方から、政府は前述のように、アーバン・タスクフォースという委員会を作り、ロジャース卿を委員長に世

界の経済、建築、都市計画等様々な民間の専門家、大学教授達を招いて、「アーバン・ルネッサンスに向けて」という都市再生に関する提言書をまとめている。次に、その委員会の目的、都市景観やデザインに関する提言項目を抜粋した。

アーバントスクフォースの報告より抜粋（2000年11月）

（目的）

アーバン・タスクフォースは英国に置ける都市の衰退の原因を明らかにし、人々が再び都市とその近郊に戻ってくるための具体的な方策を明らかにすることを目的とする。これは活気ある経済活動と法的な裏付けの下で優れたデザイン、社会福祉、環境に対する責任に基づいた都市再生のための新たなビジョンを確立するものである。

（都市環境をデザインする）

都市の人工環境がうまく機能するためには、そのクオリティーが決定的な要素となる。良くデザインされた建物・道路・近隣住宅地は社会的・経済的・環境的な都市再生のために欠かせない。

都市部の開発は再開発であれ、新たな敷地での開発であれ、人々を引き寄せ、都市部に再び戻ってくるためには、現在のもよりも遥かに高い規格でデザインされなければならない。都市開発は周辺と一体化し、公共交通へのアクセスが適切に取られ、良好な状態を保ちつつ密度を上げることによってその可能性を最大限に発揮できるものでなくてはならない。

政府はアーバン・デザインの中心課題を定義し、選択メニュー式によるのではなく、優れたデザインが地域開発と都市再生戦略を支えるものであることを差し示すガイドラインを作成すべきである。

新たな開発がより大きな都市の骨組みの中でどのように働くかを追及する三次元的な戦略である戦略的マスタープランの活用が推奨される。これは民間投資家と開発計画者に対し、その開発によって引き起こされるインパクトのアセスメントをより厳密にするだけでなく、アーバン・デザイン全体を改善するための貴重な手だてとなる。

公共機関と都市再生のパートナーは、より詳細・包括的な開発概要を準備することでアーバン・デザインの質を高めることに貢献できる。さらに次の段階としては都市再生プロジェクトをデザイン・コンペティションの対象とすることを提案する。他国において適切に運営された公開コンペがより優れたアーバン・デザインを産み出すだけでなく、投入資金の値うちを高めるものであることも確認されている。

（主な提案）

新たなベスト・プラクティス・ガイドラインの適用によって、計画・資金の誘導を通じ、デザイン上の重要課題を広く知ってもらうための全国的なアーバン・デザインの骨組みを作る。

デザイン主導型の様々なタイプの住宅開発によって都市再生を進める一連の先行プロジェクトを国が行う。

自治体に公有地、オープンスペースに関する資産・デザイン・マネージメント・メンテナンス・財政の全てに整合性を持つ統合戦略を求める。

密度基準を合理化し、持続可能で活気のある環境を作り出す。低密度の開発プロポーザルを防ぐための開発・融資ガイドラインを整備する。

住宅取得に際し、販売価格に対してどのようなレベルの性能が得られるかを示す、環境・維持費についての格付を制度化する。

都市再開発事業の融資、開発許可を統合的戦略マスタープランに見合うものとする。

主要都市に各々地域建築センターを創設する。

4. 英国地方中核都市における都市再生とランド・デザイン

ロンドンを離れ、産業革命における英国の3つの主要な都市（製鉄業のバーミンガム、綿織物のマンチェスター、貿易港リバプール）を訪ねてみよう。各々がその地方の中核都市としてだけでなく、世界にその名を轟かせる産業都市として繁栄を極めてきたが、1960年代以降の産業構造や社会構造の急激な変化の中で人口が大幅に減少し、失業率も拡大し続けた。70年代以降、各々に都市の再生を試みているが、人口規模や立地、社会的背景も違うため少しずつその再生戦略および都市のランド・デザインについても差異が見える。端的に言えば、バーミンガムはロンドンと同じタイプの「積極的都市開発型」、マンチェスターとリバプールは立地的にも近く「保存・再生+型」である。

(1) 積極的な都市開発と新しい街のスカイラインを誘導するバーミンガム

755万人のロンドンに次ぐ人口96万人を擁するバーミンガムは、距離的にもロンドンに近い（特急で1時間40分）。産業革命以降、鉄鋼・自動車などの重厚長大産業で栄えてきたこの産業都市も1970年代からの不況で打撃を受け、特に重工業の衰退は著しかったが、近年は重工業への過度の依存から脱皮し、電気通信、金融、観光といった産業が振興され、産業構造のソフト・サービス化が進んでいる。

それらを支えるのが非常に積極的な都市開発で、ロンドンと同じようにオフィスと住宅、そして商業開発（複合開発）を迅速なペースで行い、地域内外からの積極的な企業誘致、人口回復を図っている。この先10年で、バーミンガム市にはかつてなかった程、多様でかつ高質なオフィス施設が供給されることになっており、実際に2002年には、年間のオフィス床供給が70万ft²を超えた。現在の人口規模とロンドンから近い立地的優位性、周辺はシェイクスピアで有名なストラトフォード・オン・エイヴォン、ロマンチックなコッツウォルズやオックスフォードといった観光名所に囲まれていることもあっての強気のマーケット創造が行われている。

主な供給源は、中心市街地への高層建築の挿入とウォーターフロント開発である。新しいタイプの建築に関しても寛容である。

街のスカイライン

2003年に発表されたバーミンガム市のレポート“Birmingham update Located in Birmingham 2003”では、都市のスカイラインを強調するビルの高層化を容認している。市当局は都市の再生において重要な地点における土地の高度利用を図り、新しい都市景観を誘導するためのデザインや立地の規定を策定している。またディベロッパーの高さへの欲求を制限するために空港管制の点から市内中心部における建築物の高さは最大242m、30～40階建てに押さえるよう指導している。

図表 - 37 Holloway Circus とMidland City Development アイリントン・ゲートのウォーターフロント開発



(資料) バーミンガム市

ウォーターフロント開発

バーミンガム市には、延長 2,000 マイルに及ぶ運河がネットワークされており、都市再生の大きな動きはその部分と密接に関係している。1995 年には、世界のウォーターフロント開発を讃える賞 (International Excellence on the Waterfront Award) に英国として始めてバーミンガム市がリストアップされている。ウォーターフロントにおける住宅開発も積極的に誘導されており、それらの資産価値の上昇も喧伝されている。活性化されたバーミンガム西運河周辺には、毎年 300 万人の人が訪れている。

新しい建築タイプの市街地への挿入

聖マーチン教会を中心とするブルリング地区において、バーミンガム市と民間ディベロッパーが協力して、インフラの再構築を含めヨーロッパ最大級の商業エリア再開発を現在進行中である。周辺を含め 40 エーカーの土地を対象に、8,000 の雇用を創出し、8 億ポンドの経済効果が予測されている。商圈人口は 430 万人を想定している。

Selfridges と Debenhams という二つの大手百貨店を核店舗とする総延床面積 120 万㎡、100 を超える商業店舗による開発で、2001 年に工事が開始され、2003 年 9 月の完成を目指している。計画地を通過する内環状道路を地下化することによって、新しく大規模な地上の歩行者空間を作り出している。

図表 - 38 ブルリングの計画模型とパース



異質な建築フォルムを持つブルリング全体模型
(資料) バーミンガム市



旧市街地へ挿入された新しいショッピングモール

(2) 歴史的街並との緩やかな共存を目指すツイン・シティ

リバプールとマンチェスターは、イングランド北西部のマージーサイド・ベルト地帯に位置し、産業革命以降お互いがライバルであるとともに産業面での協調関係（貿易港と工業地帯）を持つ言わばツイン・シティであった。1930年には、世界初の鉄道が2都市間を開通し、1894年には運河によっても結ばれている。現時点の人口もリバプールが48万人、マンチェスターが43万人とイングランド2位のバーミンガムとは大きく異なる。

そんな条件を持つ両都市では、ロンドンやバーミンガムのように大規模なマーケットを創造するための土地効率を優先させた超高層ビル開発や大規模な面的市街地開発はあまり必要ではなく、これまでの伝統的な街並を保全・修復していく中で魅力的な新しいタイプの建築や地区を挿入することがアーバン・デザインの主眼点となっている。

イースト・マンチェスターの街並保存型都市再生

イースト・マンチェスターとは、マンチェスター市街地東側に隣接する約1,100 haの地域で、産業革命を起こしたイギリスの中でも中心的な役割を果たしてきたマンチェスター市の更に基幹的な地域であった。URCsであるNew East Manchesterが作成した“New East Manchester, A New Town in the City”において、イースト・マンチェスター地区における再生計画の枠組みが以下のように提示されている。

（再生計画の基本理念）

- (a) 地域の特性をいかした都市構造の構築
- (b) 持続性のあるコミュニティの構築
- (c) 連続性の強調
- (d) 公共交通機関および自転車、歩行の推進
- (e) 歴史的遺産の保存、活用
- (f) 公共領域の回復と活用
- (g) 高品質なデザインの推進と変革

基本的には、歴史的な街並を保存しつつ、地区の活力を高めていこうとするものであるが、地区によってはデザインに新しさを取り入れているものもある。両極端なプロジェクトを紹介する。

（保存型）アンコーツ・アーバンビレッジ

イースト・マンチェスター自体が産業革命初期の工場地帯だが、アンコーツには最も初期の都市蒸気式製粉工場があり、世界でも最初の郊外型工業地帯でもあった。いくつかは1790年代に遡る非常に貴重なビル群が集中しており、多くのジョージアン様式、ヴィクトリアン様式の

建築が保存されている。

アンコーツの開発ビジョンは、「人々が好んで住み、働き、訪れる場所」に変貌させることで、様々なタイプの住宅、小規模なオフィス、新しい建築から18世紀の古い建築、そして豊富なプライスリスト等、数多くの選択肢を用意することが目標である。さらに、アンコーツにおける全ての再生エリアで歴史的な遺産の改修と保存を展開可能にすることを義務付けている。

アーバン・デザインにおいても、歴史的建築物の基本的な個性を保持しつつ、新しい時代の嗜好や事業性に対応する細かな指針が決められている。価値あるものとして再生できる優れた遺産を活用し、街のランドマークやスカイラインを尊重しつつ次のような具体的な提案を行っている。

図表 - 39 アンコーツの街並み



中心市街地から続くアンコーツの街並 歴史的な低層建築を保存しつつ、新しいデザインを挿入している
(資料) New East Manchester

(新しい実験) ニューアイリントン・ミレニアムコミュニティ

2000年マンチェスター市は、市街地に近接しながらも人口減少によって、病院や小学校、使われていない産業用地等が多くあるニューウエリントン地区について、ミレニアム・コミュニティとして再生することを決定した。ミレニアム・コミュニティとは、政府が新しいアプローチによる都市開発の実験を行うことであり、狙いは高品質で複合的な機能を検討し、建設技術の革新と共にエネルギー効率やリサイクルも考えたサステナブルなコミュニティをつくることである。

2001年3月にアーバン・スプラッシュ(Urban Splash)がディベロッパーとなり、11月Alsop設計集団を再生計画作成者として選んでいる。Alsopは、住民や行政との協議を重ねて計画を作成し、2003年の始めには建設を開始する予定である。1,000戸を超える水辺の住宅と店舗、学校、ヘルスセンターが建設され、ロチデル運河と接続する運河が新しく整備される。そのアバンギャルドなデザインは、周辺から見放された荒廃地にカンフルを与える役目を果たすものと考えられている。

図表 - 40 ミレニアム・コミュニティのマスタープラン



(資料) New Llington Millennium Community



リバプールのグランド・デザインを提示した「リバプール・ビジョン」

リバプールでは、サッチャー政権樹立後の都市活性化策を受けて中央政府主導による「マージーサイド都市開発公社」を1980年5月に設立(1997年解散)し、アルバート・ドック地区等の開発を国・EU等の資金を活用して行ってきたが、現実には十分な成果を挙げるまでには至らなかった。

そこでリバプールでは、ノースウェスト地方開発庁(RDA)の支援を受けて1999年6月に有限責任会社リバプール・ビジョンを設立した。リバプール・ビジョンの目的は、新しい財産の創出と投資の促進、シティセンターでの持続的な雇用創出を図ることである。開発プロジェクトの推進役として位置づけられる。

その上で組織設立後1年間を要して、国際コンペにより決定されたコンサルタント SOM(設計事務所)や Jones Lang LaSalle(不動産会社)等6社と共に都市再生のための開発計画を作成した。2000年7月19日、市から2007年を目標年次とする開発計画の承認を得て、事業に着手している。

(リバプール・ビジョン戦略的都市再生計画)

この戦略的都市再生計画は、単なる希望的なプロジェクトの計画・設計ではなく、国家や地域の再生方針、制度をベースとしながら、近い将来において予想されるリバプール市のイニシアチブを評価し、シティセンターに投資をもたらす基準を提示するための柔軟かつ可能性の高い都市開発の枠組みとして作成されている。そのための具体的な戦略的12のゴール(Strategic Goal)が以下のように明記されている。

図表 - 41 リバプール・ビジョンのゴール

1. 安全性の高い都市環境を創造する High Quality Safe Urban Environment
2. 豊かな歴史的個性を保全したシティセンターを構築する Build Upon The City Center's Rich Historic Character
3. 21世紀型の経済を確立する Establish a 21 st Century Economy
4. 技術力と需要がある労働力を有するコミュニティを形成する Inclusive Communities and a Skilled and Adaptable Workforce
5. 効果的な都市内の集配システムを確立する An Effective and Efficient Delivery Mechanism
6. 次世代に通用する国際的なシティセンターとしての基準を示す A Benchmark for the Next generation of International City Center Regeneration
7. 世界的な観光地とする A World Class Tourist Destination
8. 国内における中核的な商業地とする A Premier National Shopping Center
9. 高い質を備えたライフスタイルを提供する A Quality Lifestyle
10. 来街者にとっての興味深いメニューを用意する Welcome Experience
11. 競争力のある職能を確保できる都市にする Competitive Career Prospects
12. ヨーロッパにおける最良のイメージをつくる Liverpool's Premier European Image

(都市再生戦略としての7つのアクションエリア)

12の戦略的ゴールを目標に、詳細なリバプール・シティセンターの現状認識、評価をし、それらを改善、再生するための7つのプロジェクトとその戦略を提案している。7つの個々のプロジェクトには、そのビジュアルな開発イメージと共に、具体的な整備方針、投資コストまでが試算されおり、リバプールの条件整理と共に投資家にとって事業の検討が容易になるように

ワンパッケージで資料が整理されている。この点は、投資家や開発者の興味を惹き付けるためには非常に有効なことである。

二つの例を示すが、何れも現在のリバプールの街並を尊重しながら新しい機能や施設を付加しており、既存の街並や歴史的建造物と対立するものではない。ロンドンやバーミンガムでは、歴史的街並と対立する構図を故意につくり出したり、全く異なる都市構造を持ち込んだりすることもあることを考えれば、ここでは共存の姿勢が強く見られる。

ピアヘッド地区

対象地区：20世紀初頭に建てられた3棟の歴史的建築物を中心とするピアヘッド地区

建築の正面にある広大なガーデン、両サイドの未利用地そして正面の道路を含める。

開発目的：世界的な観光地としてシティセンターへの玄関口の機能を整備する

主要な整備方針：

- ・ The Three Graces (3美神を示す魅力的な建築物)の1階部分の積極的活用
- ・ 4番目 The Four Graceの建設
- ・ 複合機能を持つターミナルビルの建築とフェリー機能の拡充
- ・ 地下駐車場とリンクした公園の再整備

計画投資コスト；1億6千万ポンド(約320億円)

図表 - 42 ピアヘッド地区の再生



(資料) Liverpool Vision

文化中心地区

対象地区：文化施設としてのセントジョーンズ・ホール、セントジョーンズ庭園およびライムストリート駅周辺の地区

開発目的：文化中心地区かつ市のゲートウェイとしての機能、質を高める

主要な整備方針：

- ・この地区の交通網を見直すことで、地区全体の環境および歩行者動線を改善する
- ・高架道路の移設とトンネル入り口の改装
- ・規模とイメージを残しながらライムストリート駅の改修を行う
- ・セントジョーンズ庭園の改修およびセントジョーンズ・ホール、セントジョーンズ庭園の商業的活用
- ・通りの景観を修復

図表 - 43 リバプールの文化中心地区



(資料) Liverpool Vision

5 . 都市再生にアーバン・デザインが果たす役割

アーバン・タスクフォースでは、なぜ都市が衰退していったかについて、世界中の専門家から意見を求め、その原因を明らかにしていった。その上で、「人々を都市部に再び戻ってこさせるためには、現在のものよりも遥かに高い規格で都市がデザインされなければならない」としている。つまり、都市の衰退の原因は、時代と共に都市の人工環境がうまく機能しなくなったためであり、新しい時代に適合した都市のデザインをやり直す必要が生じているのである。良くデザインされた建物・道路・近隣住宅地は社会的・経済的・環境的な都市活動のために欠かすことはできず、都市再生のためにはそれらとの関係の中で建物・道路・近隣住宅地を現代そして未来に合わせてリ・デザインする必要があるのである。

なお、ここで言うアーバン・デザインとは、単純に都市の中に存在する個々の建築、道路等の公共基盤施設、面的なゾーニング等における物理的デザインおよびそれらの規模、材質、コストを考

えながら組合せを提示していくことである。勿論それらは都市における社会的・経済的・環境的な考察をした上で導き出された設計理念によるものである。

(1) アーバン・デザインが果たす役割についてのガイドライン

「アーバン・ルネッサンスに向けて」では、こう言っている。「政府はアーバン・デザインの中核課題を定義し、選択メニュー式によるのではなく、優れたデザインが地域開発と都市再生戦略を支えるものであることを差し示すガイドラインを作成すべきである。」

このことは、まさに「都市再生に果たすアーバン・デザインの役割」を国が各都市・自治体へ明確に示すべきことを提言している。優れたデザインを伴う新たな開発が、都市という大きな骨組みの中でどのように働くかを明らかにし、民間投資家と開発計画者に対し、デザインのメリットを説くことである。ひいては、その開発によって引き起こされる影響をより厳密にするだけでなく、アーバン・デザイン全体を改善するための貴重な手だてとなるのである。

(2) そのガイドラインとは何か

「新たなベスト・プラクティス・ガイドラインの適用によって計画・資金の誘導を通じ、デザイン上の重要課題を広く知ってもらうための全国的なアーバン・デザインの骨組みである。」

「アーバン・ルネッサンスに向けて」では、基本的に都市のコンパクト化を目指しており、その方針の下には都心部における土地の高度利用や未利用地の積極的活用が命題となり、その時の建築デザイン、建築の高さ・ボリュームについての指針が、各々の都市の経済、環境面、社会構造と照らし合わせながら示すこととなる。端的に言えば、特定の地域を除く都心部における低密度利用の排除とデザイン性の高い高密度開発の推奨である。都市の経済競争力を高めるためのひとつの方向でもある。

ただし、それは、単に建築を超高層化したり、奇抜なデザインを用いたりすることではない。その街々に相応しいデザインや建築ボリュームのバランスを検討することがアーバン・デザインであり、継続的な都市の価値を創造していくことが何よりも求められている。

(3) アーバン・デザインが役割を果たすための公共の責務を明言

「アーバン・ルネッサンスに向けて」では、アーバン・デザインの役割を強調すると同時に、公共の果たすべき責務を明確にしている点が重要である。

「デザイン主導型の様々なタイプの住宅開発によって、都市再生を進める一連の先行プロジェクトを国が行う。」

まず、国が資金的にもデザイン的にもモデルを示し、後に民間が続きやすいような形をつくることに大きな比重を置いている。そしてその中心的プロジェクトが住宅であるという点が注目され、国が直接、それもデザインを含めて自治体の住宅政策に関与していくということである。都

市再生の基盤が、都市住宅に置かれている。

「自治体に公有地、オープンスペースに関する資産、デザイン・マネージメント・メンテナンス・財政の全てに整合性を持つ統合戦略を求める。」

「都市再開発事業の融資、開発許可を統合的戦略マスタープランに見合うものとする。」

最終的に優れたプロジェクト・デザインを出すには、それに至るまでの過程で土地の問題、資金面、公共との協議、都市における位置づけ等、解決しなければならない課題が山積みであり、それらを統合的に処理できる体制が効果的なデザインを出していく大きなポイントである。

(4) 都市再生のムーブメントを盛り上げる戦略的広報ツールとしてのアーバン・デザイン

国や自治体がとにかく分かりやすい都市のビジョンを作成し、国内外に向けて情報発信することは都市再生に非常に大きな役割を果たす。その点でベルリンの首都移転プロジェクトや IBA⁽¹³⁾方式の都市再生は優れている。都市再生の明確なビジョンの下、多くの建築コンペやイベントを開催したベルリンでは、工事現場であるポツダム広場にもかかわらず、都市再生を世界的に情報発信するインフォボックスに、800万人を超える市民や内外観光客を誘引した実績がある。

英国においてもその観点からすると、2001年に向けた様々なミレニアムイベントにおけるロンドンのアーバン・デザインの情報発信、またはリバプール・ビジョンやニュー・イースト・マンチェスター、ロケーテッド・イン・バーミンガムのような地方都市における都市ビジョンを示す組織によるレポートは、都市再生の気運を大きく高めることとなった。地元住民の理解を高めるだけでなく、域外住民の興味を惹き、国内外投資家を誘引する大きなツールになるのである。特にリバプール・ビジョンにおいては、都市のビジョンと共に詳細な現状評価、具体的な開発プロジェクト、公共の支援等について統合したマスタープランを提示しており、投資家にとっては有

(13) ベルリンの首都移転プロジェクトや IBA 方式の都市再生について。東西ドイツ統合を受けて、ベルリンは新しいヨーロッパの文化首都を目指した。1989年にベルリンの壁が壊され東西ドイツの統合が実現された。1991年には、2000年を目標にドイツの首都がベルリンに移されることが決定し、その前後を起点に全く新しいベルリンの街づくりが始まった。パリに代わって、再びベルリンを「EUの文化首都」にするという戦略である。そのためにアーバン・デザインは大きな意味を持った。ドイツは、「IBA(世界建築博覧会)」という独特の街づくりの手法を有しており、ベルリンでも60年代、80年代と大きなIBAが開催され、街が更新されてきた歴史を持っている。世界中の優秀な建築家の知恵と、デザインを街づくりに取り入れるとともに、イベントとして世界に情報発信しようという考え方である。そんな伝統もあって、90年代の首都移転および新しいベルリンの構築は、世界の著名な建築家を集めて行われることとなった。ベルリン首都移転が決まった同じ年に、市の主要開発地区の都市計画国際コンペが開催され、新しい都市計画や建築のフレームが決められていった。ベルリン市開発環境保護局から発行されている「PROJEKTE DER RAEUMLICHEN PLANNING」(都市計画プロジェクト)には、30地区の優先プロジェクトが紹介されている。それらプロジェクトの中心になったのがポツダム広場再開発である。1990年に土地を取得したダイムラー・クライスラー社は、91年の都市計画コンペを受けて92年には敷地全体6.8haの具体的な建築コンペを7名の世界的建築家を招いて開催している。マスタープランナーとなったレンゾ・ピアノ氏は、ヨーロッパの囲み型街並を尊重しながらも、中心を貫くクローズド・ショッピングモールやIMAXシアター等アメリカ的な機能を導入し、ランドマークとしての3本の超高層棟を行政との協議の中で成立させるなど新しい試みをプロジェクトに挿入している。新生ベルリンを象徴する建築群(City within City)であり、その新しい都市景観はベルリンへ世界の目を向けさせることに成功している。

益な情報になる。

そして、それらのビジョンを示す時の表紙ともなるべきものが、アーバン・デザインの絵である。将来的にどのような都市の絵姿になるのか、個別プロジェクトではどのような建築が建つのか、生活しやすい街になるのか、具体的な絵によって計画者からイメージが発信され、プロジェクトの進展に大きな影響を及ぼすことになる。

(5) アーバン・デザインによる都市の価値付け

アーバン・タスクフォースでも「持続的に発展する都市」というのを大きな目標にしている。決して一過性のデザインによる都市の一時的な繁栄を目指すのではなく、変化を受容しながら持続的に都市の価値を維持し、高める優れたデザインを求めているのである。その意味では例えば19世紀のナポレオン3世とオスマンによるパリ大改造は、20世紀後半のグランプロジェクトやZAC(協議整備地区)という手法による部分的都市改造を受けながらも、現在のところパリを持続的に発展させているとも言える。

アーバン・デザインによる都市の価値付け、もしくは資産価値の上昇は、二つの観点で考えられる。ひとつはアーバン・デザインという視点を明確に打ち出し、それを情報発信することによる過程での価値付け。もうひとつは優れたアーバン・デザインそのものによる経済活動や移動、居住、娯楽など様々な都市生活における他都市と比較した優位性である。

前者については、前項でも書いた通りであり、アーバン・デザインのプロセスや都市建設のイベントを巧みに情報発信することで、世界の耳目を集め、都市の将来性を強く売り込むことである。都市間競争の激化する中では、一般の商品を売り込むのと同様にイメージ戦略は非常に重要であり、都市の価値付けに大きな役割を果たす。

一方で、優れたアーバン・デザインそのものによる価値付けについての評価は、単純には語れない。アーバン・タスクフォースの目的でもある「活気ある経済活動と法的な裏付けの下で優れたデザイン、社会福祉、環境に対する責任に基づいた都市再生のための新たなビジョンを確立する」ということであれば、間違いなくそれを行わない都市に比べて価値は高くなるに違いない。

しかし、物理的に都市計画された街は数え切れないほどあり、その時に経済性、社会性、環境そして持続性という時間的なファクターがバランス良く計画されているか、そして持続的なメンテナンスができるシステムが構築できるかどうか問題である。経済性に特化したデザインをしたり、環境面を大きく取り上げたり、バランスを欠くと逆にデザインしたことが価値を下げることにもつながり兼ねない。要は優れたデザインをすることであり、それを達成できる体制をつくることである。

むすびにかえて

以上は、英国における地方を中心とした都市再生策の展開について、実際の現地調査による NWDA やイングリッシュ・パートナーシップからのヒアリングや資料による情報を加えながらの報告である。アーバン・タスクフォースの提言と都市白書は、首都ロンドンにも触れながらも、実際にはアーバン・デザインの重要性と、地方を軸とした都市再生策の展開に主眼を置いたものである。また、従来の英国の都市再生策は実に多くの試行に支えられていたが、2000年の都市白書は、こうした試行結果を体系的にまとめ直したものである。したがって、わが国の地方都市における都市再生策の展開を考える時、この提言書と都市白書から我々は多くのヒントを得ることができるはずである。

今回の英国調査を踏まえて、わが国の地方都市における都市再生の3つの要件を改めて考えてみると、第1に、わが国の地方都市においても、英国のRDAsのように、弾力的な都市再生予算をもった専門的かつ包括的、横断的な人材集団が必要ではなからうか。国の予算を地方の事情に配慮して、自己の裁量で都市再生事業に投下できるような柔軟な公的主体は、現状では実現性に乏しいが、今後の課題として考えていかなければならない。これはポスト都市公団の役割という課題にもつながることである。

第2に、東京都心にすら存在しない、戦略的な都市再生計画とその計画に基づいたアーバン・デザインを公共との連携によってしっかり策定することが重要な課題であろう。東京の個々の大規模開発は、大変魅力のあるものとなっている。しかし、開発用地内の高規格歩道を歩き、用地のはずれにきて誰もが気が付くことは、大規模開発とその外側のまちなみには大きな落差があるということである。高規格の歩道が終わると、そこは再び無味乾燥なアスファルトの歩道につながったりする。これは東京の都市再生にあたり、地域的、面的な戦略や計画がないからであり、東京自身の都市基盤の平均水準が従前のまま低位に固定されてきたからである。まさに、アーバン・デザインの欠落である。水準の低い基盤整備に甘んじていては、国際競争や都市間競争に生き残っていくことは難しくなる。

成長余力がある地方都市の再生策を推進するに際しては、東京のように規模の大きな市街地ではないことから、アーバン・デザインの要素をしっかりカバーした、戦略的な都市再生計画を構築することが重要である。現状と将来に魅力がないまちには人々も企業も集まらない。これは英国の地方都市の教訓なのである。

第3の要件としては、戦略的に重要な都市再生事業は、持続性を確保した上で、必ず成功させることである。中途半端で持続性のない支援では、とりあえずの器ができたとしても3年後に破綻するような可能性がある。この点、英国のギャップ・ファンディングの仕組みは機関投資家を不動産投資に誘導することが可能な持続性をもった支援策であり、わが国においても、こうした補助金支出の仕組みを導入することは非常に重要である。

イングリッシュ・パートナーシップは、英国都市基金(English Cities Fund)の組成を進めてきたが、欧州委員会によるギャップ・ファンディングに対する新たな条件設定によって、機関投資家が投資可

能な案件が激減し、基金の組成は難航しているという。これを逆に言えば、ギャップ・ファンディングは、機関投資家を都市再生市場に呼び込むツールとして大きな役割を果たすということである。

まだまだ数多くの論点があるが、英国の経験に基づくならば、地方における事業推進権限をもった都市再生主体の創設と弾力的な予算の付与、戦略的な都市再生計画と魅力あるアーバン・デザインの確保、必ず成功するギャップ・ファンディングのようなインパクトのある支援措置の導入が、今後の地方都市における都市再生策を実現するための要件である。

これらの要件と事業の推進には、強いリーダーシップが不可欠であることは言うまでもない。

参考文献

- [1] Ancoats Urban Village Trust Limited “Memorandum of Association”
- [2] Birmingham City Council (2003) “Birmingham Update”
- [3] Birmingham City Council (2003) “Tour Of City Centre”
- [4] Bullring Magazine No.02, February 2003
- [5] Birmingham City Council (1996) “Masshouse Area Redevelopment and Millennium Point, Economic Impact Assessment” prepared by KPMG
- [6] Birmingham City Council (1997) “Millennium Point Business Plan”
- [7] Bone, R (2002) “Study of Recent Urban Redevelopment and Urban Regeneration Projects in the UK,” Bone Wells Associates
- [8] Bone, R. and Fox, K. (2003) “Government Regeneration Funding in England and the Index of Deprivation,” Bone Wells Associates
- [9] BURA (2003) “Applied Gap Funding Solutions”
- [10] Comptroller and Auditor General (2000) “The Millennium Dome, Report by HC936 Section 1999-2000”
- [11] DETR (2000a) “Local Strategic Partnerships, Consultation Document”
- [12] DETR “New Deal for Communities and the Single Regeneration Budget, Project Appraisal and Approval”
- [13] DETR (2000c) “Our Towns and Cities: The Future, Delivering an Urban Renaissance, Summary and Full Report”
- [14] DETR “Urban Regeneration Companies, Regenerating Our Cities and Urban Communities”
- [15] DETR (2001) “Urban Regeneration Companies (URCs) Learning Lessons, Policy and Practice Report, Revised Draft”
- [16] DETR (2000b) “The State of English Cities”
- [17] DTLR “The European Regional Development Fund, A Introductory Guide”
- [18] DTI, DETR, OSS for Wales & OSS (1999) “The Government’s Proposals for New Assisted Areas”
- [19] DTLR (2001a) “Our Town and Cities: The Future, An Implementation Plan”
- [20] DTLR (2001b) “Review of English Partnerships”
- [21] DTLR (2001c) “Urban White Paper Implementation Plan”
- [22] DPB (1997) “Report Commission for the New Towns”
- [23] English Partnerships (2000) “Annual Report and Financial Statements, year ended 31

March 2000 (CNT & URA)”

- [24] English Partnerships (2003) “Annual Report and Financial Statements”
- [25] English Partnerships “Urban Design, Compendium”
- [26] English Partnerships (2001) “Financial Statements”
- [27] English Partnerships (2001) “Financial Guidance”
- [28] English Partnerships (2002) “Financial Statements”
- [29] English Partnerships (2003) “Regenerating Sheffield: Delivering the Vision, URC Annual Conference”
- [30] English Partnerships (2001/02) “Summary of Corporate Plan, 2001/02 to 2003/04”
- [31] Greenhalgh, P. & Shaw, K. (2002) “Regional Development Agencies and the Future of Physical Regeneration in England”, CABE and Northumbria University
- [32] HM Treasury (1995) “A Framework for the Evaluation of Regeneration Projects and Programmes”
- [33] Jones, G. (2003) “Project Appraisal, Principles & Examples”
- [34] Jewellery Quarter Regeneration Partnership (2003) “The Jewellery Quarter Regeneration Partnership Business Plan 2003/2004, Second Draft”
- [35] Jewellery Quarter Regeneration Partnership “Jewellery Quarter Prospectus”
- [36] Jewellery Quarter Regeneration Partnership “Jewellery Quarter Urban Village Regeneration Partnership”
- [37] Knowsley Parks
- [38] Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993
- [39] Liverpool Fourth Grace
- [40] Liverpool Vision (2000) “Strategic Regeneration Framework”
- [41] Liverpool Vision “Liverpool Making It Happen”
- [42] Liverpool Vision (2002) “Development Update Liverpool City Centre”
- [43] Manchester City Council “Regeneration in Manchester Statement”
- [44] New East Manchester “A New Town in the City”
- [45] New East Manchester “A New Town in the City, A New Approach to Regeneration, Summary”
- [46] New Islington Millennium Community by Alsop
- [47] NWDA “Annual Report and Accounts 2001/02”
- [48] NWDA “Business Plan 2002/03”
- [49] NWDA “Detailed Appraisal Form
- [50] NWDA “Detailed Proposal Form”
- [51] NWDA “Detailed Appraisal Form, filled in by the case of Wythenshawe Forum

Regeneration Phase 1, Manchester

- [52] NWDA “Detailed Proposal Form, filled in by the case of 101 Old Hall Street Development, Liverpool
- [53] NWDA “Land Reclamation to Further Economic Development and Regeneration”
- [54] NWDA “Regional Economic Strategy 2003”
- [55] NWDA “Regional Strategy Report, Succeeding Together”
- [56] NWDA “Initial Appraisal Form”
- [57] NWDA “Initial Proposal Form”
- [58] NWDA “Single Programme, A Guide for Staff in NWDA”
- [59] NRU (2003) “Neighbourhood Renewal Fund”
- [60] ODPM, DTI & HM Treasury (2003) “A Modern Regional Policy for the United Kingdom”
- [61] ODPM “English Partnerships’ Main Responsibilities and Functions”
- [62] ODPM “Grants to Voluntary Organizations”
- [63] ODPM “Regional Co-ordination Unit and Government Offices”
- [64] ODPM (2003) “Sustainable Communities” and URCs, Urban Regeneration Companies Annual Conference”
- [65] ODPM “Urban Regeneration Companies (URCs): Development of Guidance and Criteria”
- [66] Performance and Innovation Unit (2000) “Reaching out: The Role of Central Government at Regional and Local Level,” by order of Prime Minister Tony Blair
- [67] Presented to Parliament by the Deputy Prime Minister and First Secretary of State by Command of Her Majesty (2002) “The Government’s Response to the Transport, Local Government and the Regions, Select Committee Report , The Need for a New European Regeneration Framework”
- [68] RCU, Performance and Innovation Unit (2000) “About us, Reaching Out, GOs”
- [69] RCU, ODPM (2003) “Review of Area Based Initiatives, Impacts and Outcomes”
- [70] Regional Development Agencies Act 1998
- [71] RICS & DTLR (2001) “Guidance Note, Partnership Support for Land and Property Regeneration Schemes: Direct Development, Speculative Development, Non-Speculative (Bespoke) Development”
- [72] RICS Policy Unit & CABE (2003) “Regional Development Agencies, The Future of Physical Regeneration in England (Summary)”
- [73] RICS & University of Reading (2002) “A Review of the Use of Local Authority Property by Third Parties”
- [74] Roberts, P. & Hugh, S. (2000) “Urban Regeneration, A Handbook,” British Urban

Regeneration Association

- [75] Rochdale Development Agency (2001/2002) "Progress & Vision"
- [76] Rochdale Development Agency (2003) "Kingsway Business Park"
- [77] Ross M (2002) "A-Z of Funding 2002-2003"
- [78] Speke Garston (2001) "A New Sprit, Annual Report and Summarized Accounts"
- [79] Speke Garston (1999/2000) "Creating Quality in South Liverpool"
- [80] The Joint Unit, English Partnerships and Housing Corporation
- [81] UPC, DTLR (2001) "Government Guidance on Public Sector Assistance for Property Development Projects"
- [82] Urban Task Force (1999a) "Urban Renaissance: Sharing the Vision - Summary of Responses"
- [83] Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside (1999b) "Towards and Urban Renaissance," DETR
- [84] Urban Splash "Waulk Mill - Ancoats Project"
- [85] Wythenshawe Partnership "Wythenshawe Forum Redevelopment Proposals"
- [86] Wythenshawe Partnership "Wythenshawe Forum, A Bright New Future"
- [87] Wythenshawe Partnership (2001/2002) "Year 5 Delivery Plan 2001/2002"