

CURES

NEWSLETTER

地域経済 ニュースレター

1993.5.20 No.27

巻頭言

成長管理政策をめぐる議論と日本での研究

碓山 洋

アメリカの都市の成長管理政策が初めて1冊のまとまった著作の形で日本に紹介されたのはおそらく1990年のことであったと思われるが(矢作弘、大野輝之『日本の都市は救えるか』開文社出版)、その後わずかの間に多くの研究者によってさまざまな実例とその理念が紹介されてきている。日本の多くの研究者が成長管理政策に関心を持つ背景には、80年代に進められた「民活」による都市開発によって東京が異常ともいえる成長を示し、さまざまな弊害が深刻化したという事実がある。

成長管理をめぐるアメリカでの議論は広い方面にわたっているが、主な領域としては次の四つを挙げることができるだろう。第1は、大都市の膨張を制御し、リバブル都市に変えていくという問題である。日本の研究者の問題意識も多くはここにあるようだ。以前筆者が本ニュースレター(No.20)で紹介したように、建物の高さの制限の強化、開発の総量規制、オフィス開発にともなって必要となる住宅や保育所などの建設を開発者に負担させるリンケージ政策などが、サンフランシ

スコ、ボストン等この領域での成長管理の先進都市で採用されている。

第2は、中小規模の郊外都市、地方都市で無秩序な都市開発を抑制して、良好な住環境の整備を進めようとするものである。たとえば、全米で最初に成長管理政策を採用したことで有名なカリフォルニア州ベタルーマ市の成長管理の当初の内容は、①住宅新築戸数を年間500戸に制限する、②アーバン・リミット・ラインを設定しラインの外側には水道を引かず、開発をラインの内側に閉じ込める、③住宅規模の下限=ミニマム・ロット・サイズを6,500ft.²(約183坪)に設定するというものであった。中小規模の都市でのこのような政策は、アメニティの改善により既存の住民にとっては利益となる反面、アメニティの向上と住宅の供給制限によって住宅価格が高騰し、低所得者が住めない町になってしまうという批判もある。いずれにしてもアメリカでの議論は、大都市の成長管理よりもむしろ郊外都市の成長管理に集中しているのが実際だ。

- 巻頭言.....碓山 洋
- CURES Report
「インド滞在記 ——1992.10~1993.4——」.....林 君一
- 地域経済文献情報

金沢大学経済学部

第3は、日本にはあまり紹介されていないが、環境政策としての成長管理政策である。アメリカにおける最近の研究はこの領域に関するものが多い。「管理されない成長」は二つの形で環境に影響を与える。ひとつは大規模開発を湿地で行うような、環境保全の観点から見て「不適切な土地」の利用であり、もうひとつは「不適切な方法」での土地利用である。アメリカでは特に後者に関連して郊外都市の成長管理の是非をめぐって活発な議論がなされている。成長管理政策を採用した都市では人口の増大や経済活動の拡大、それらにともなう交通量やエネルギー消費の増大が多かれ少なかれ抑制され、成長管理がその都市の環境保全に寄与するということが容易に理解できる。成長管理反対論としては、郊外都市の成長を抑制すると開発がいつそう外側に向かって押し出されて都市圏の拡大が進行し、中心市への通勤のための自動車のトリップ量が増大してNO_xや二酸化炭素の排出量が増えるので、成長管理を採用した都市の環境は改善されるにしても一国規模・地球規模の環境問題の観点からは成長管理は肯定できないという主張が有力だ。これに対する反論としては、アメリカ北東部の6大都市圏の分析から、今日では全勤労者の62%が中心市に向かって通勤することのない郊外地域内での通勤者になっていることを示し、都市圏の拡大の進行が通勤トリップ量の増大さらには環境破壊につながることはなくなってきているとする実証研究などがある(W.Fischel, P.Gordonなど)。郊外を雇用よりも労働人口の方が多住宅中心の地域ととらえる伝統的な見方はもはや有効でないというのである。また別の研究(R.B.Peiser)では、郊外のある都市が開発を抑制した場合、そこから押し出された開発は都市圏の外側に向かうのとまったく同じ割合で中心市に向かうので、郊外への雇用の分散化と合わせて考えると成長管理がより長い通勤距離に結び付くことはないといわれている。成長管理政策は一国規模・地

球規模での環境政策と対立するものではなくむしろそれらを補完するものであるという見解が、最近アメリカでは増えつつあるようだ。

第4に、おもに上の第2・第3の論点と関わって議論されているのが成長管理にともなう負担の問題である。先のペタルーマ市の例で言えば、住宅の新築戸数の制限は住宅価格の高騰を招き、市内への新たな転入者の負担で良好な環境が保全されていると言えなくもない。アーバン・リミット・ラインの設定によりその外側の農地は保全されることになって、農業を続けるものにとっては利益となり農村の環境も保護されるが、農業をやめ農地を売りたいと考える者にとっては不利になる。また自治体間での負担の問題もある。たとえばある自治体がオープン・スペース・ゾーニングを採用した場合、オープン・スペースの維持・保全には高いコストがかかり、開発を認めれば入ってきたであろう税収も入ってこなくなる。しかしそのオープン・スペースの便益は、成長管理を実施していない近隣自治体の住民も何らの負担なしに享受することができる。このように都市計画や財政学の分野で伝統的に議論されてきた問題が、成長管理政策についても生じるのである。

成長管理をめぐって活発な議論が展開されているにも関わらず、成長管理の概念規定を明確に行った文献は今のところ見あたらない。都市の成長管理という用語が自治体の文書や研究論文に頻繁に登場するようになったのは最近のことであるが、土地利用を規制し都市の成長を「管理」する制度はずっと前から存在している。たとえば、ゾーニングがその代表だ。成長管理の制度として今日よく挙げられるのは、高さの規制の強化(ダウン・ゾーニング)や開発の総量規制、リンケージ、TDRs(Transfer of Development Rights)などである。これらの個々の制度または複数の制度の組み合わせによって全体として都市の成長を管理しようとするのが成長管理政策ととらえられているのであるが、成長管理という

用語を使う場合は、伝統的なゾーニングのように理想とされる町の完成予想図を確定するのではなく、成長の内容と率、タイミングを規制するということに重点が置かれている。ゾーニングが静態的方法であるのに対し、成長管理は動態的方法であるともいわれる。

筆者は以前の論考で、ゾーニングによって地価を管理して事業用資産の価格高騰が居住用資産に波及しないようにし、地価評価制度を改革して土地課税の公平を確保することを主張したことがあるが、成長管理政策はゾーニングも含めて非常に多様で豊富なシステムによって土地利用と不動産価格の管理を行っており、成長管理が不動産の課税評価に与える影響の検討が土地課税の分野での今後の理論的課題となってくると思われる。

いずれにしても、成長管理に関するほとんどすべての文献は概念規定を保留したまま経験論的に叙述されているのが現状で、伝統的なゾーニングなどの方法との比較も踏まえた明確な概念規定、本質規定に向けた研究が期待される。

ところで、成長管理の下で開発が進められる際の公権力（自治体）と資本（開発業者）の関係は、公民協同（Public-Private Partnerships=PPP）としてとらえられている。成長管理をはじめアメリカの都市開発の先進例について紹介した好著『都市開発を考える』（大野輝之、レイコ・ハベ・エバンス著、岩波新書）は、公共部門が規制緩和やインフラ整備をした上であとはすべて民間の自由に任せるものであるというようにPPPを紹介する日本の「民活」推進論を批判し、PPPを次のようなものとして説明している。第1に、PPPが組まれるのは、その開発を進めることに確実な公共的意義がある場合に限られる。第2に、PPPに参加する民間セクターには、公共部門による都市計画規制の緩和などのメリットが与えられる代わりに、より厳しい開発者負担の義務や開発審査過程を通ることが課される。第3に、PPPにお

いては、公共部門が開発の全過程に参加し、開発の公共目的の実現のために必要なイニシアチブを発揮する。こうして、PPPの本質は、規制策と誘導策をうまく組み合わせ使い、市場のメカニズムだけでは進まない公共の利益にかなう都市開発を可能にすることであるとされている。

東京臨海副都心開発に象徴されるように、日本の都市開発における公共部門と民間部門の関係は、民間部門とりわけ独占的大企業の利益のために公共部門が一方的に利用される関係になっている場合が非常に多く、アメリカのPPPとの比較から日本の公民関係の在り方を批判するという問題意識は非常に重要だ。外国の優れた制度や経験から学び、必要で可能な場合、日本の実情にあった形にして導入するという事は大切なことである。同時に、アメリカの成長管理政策やPPPも、アメリカの都市の具体的な過去の歴史の中から生み出されてきたものであり、アメリカ社会の中の有機的な生きた現実である。成長管理政策やPPPを必要としたアメリカの都市の現実、それにどのように対処しようとしてどのような過程でそれらの政策が採用されるにいたったのか、それらの政策は社会の要請にどう応え、どう応えきれなかったのかについての内在的な考察が必要である。

成長管理やPPPについての日本への紹介の多くは、開発業者・自治体・住民が相互の利益を保障し合う側面に力点が置かれ、相互に対立し合う側面への言及はまだ少ないのが実情だ。日本の「民活」が非常に一面的で異常なものであることを浮き彫りにしようとする紹介の目的からすればさしあたりそれで十分であるが、アメリカでは特定業者との癒着、交渉の密室性と財政の不透明性、公共性・総合性からの乖離などをPPPの問題点として挙げる論者も少なくない。政策の採用に対する開発業者の抵抗とその克服あるいは妥協の過程の検討を始め、成長管理やPPPを生きた矛盾の関係を含むものとしてとらえて分析

することに今後の研究の力点が置かれる必要があるだろう。

日本での成長管理研究は、成功事例の紹介

から全面的・批判的研究に進むべき時期にさしかかっているのである。

(金沢大学経済学部講師)

CURES Report

インド滞在記 -1992. 10~1993. 4-

林 宥 一

1. 私は1992年10月はじめから翌年4月末までの7ヶ月間、デリー大学の中国・日本研究科の客員教授としてインドに滞在する機会をもった。大学での主な義務は、日本近現代史を教え、日本国内の研究状況を紹介することだった。けれども他方、わたしは日本近現代史の教師としてだけではなく、自分もインドの歴史と現状をシロウトなりに学びたいという、留学生のような少々欲張った望みを持って赴任した。

幸いインドは1986年に1ヶ月の滞在経験があったし、周囲の人々はみな大変親切な方であったので、日本とかなり条件の異なる生活環境に慣れるのには時間はかからず、日常生活は順調にスタートした。またこの数年間、自分なりにインドについて少しずつ「密かな」勉強——もちろん専門研究からはほど遠いものである——も続けていたので、「留学生」への潜入も努力次第では可能なことのように思われた。

だが、教師としての義務はともかく、私の「留学生」志望は残念ながら甘かったと言わなければならない。赴任以来、この国で継起したさまざまな問題は、どれをとってみても日本でいえば「今年の10大ニュース」の上位に入るような重大さをもっているように見えた。しかも、そのすべてがインドの歴史と社会構造に深く根ざした事象であってみれば、外国人としての私には、その一つ一つの概要を理解するだけでも短時間では困難なことだった。

こういうわけで、私は一方で、インドとい

う歴史と社会の巨大で複雑・多様な世界の中で、たかだか7ヶ月という短期間であまり欲張ったことを考えても所詮「群盲象をなでる」の域を出ることはできないのではないかと、という無力感を味わうことになった。

けれども他方、私は滞在約3ヶ月を過ぎた頃（つまり1993年の新年を迎えた頃）から、この国の新聞や雑誌が“昨今のインドは1947年の独立以来の歴史的転換点にたっている”というたぐいの論調を盛んに展開していることに気づき始めた。それは例えば、「歴史には国家の魂というものが減びてしまうような瞬間がある。インドにとってそれは1992年12月6日午後にやってきた^①」、「1992年という年はインドにとってかつてなく重大な年であった^②」、「独立後45年の歴史のなかでインドが今日直面している危機はかつて経験したことのない深刻さと広がりをもったものである^③」などの論調に象徴されていた。そしてこれらの記事は、インド共和国存立の基本理念である政教分離にもとづく民主主義（secular democracy）の脆弱さが露呈し、国家としての統合と一体性（unity and integrity of the nation、憲法前文のことば）が解体の危機に直面しているという認識ではほぼ一致していた。こういう状況のもとで、かつての東欧諸国やソ連邦がたどった国家分裂・解体の道程のうちにインドの未来をみたり、或いは又、今日のインドにおけるコミュニズムの状況を印パ分離以降（つまり独立以降）最悪とみなし、ヒンドゥー原理主義の急速な台頭を1930年代のナチス・ドイツのそれに比較してみ