

都市の成長管理政策 (米国の先進事例と日本)

都市研究センター 研究員
小松 章剛

はじめに

近年、大都市における人口、環境、交通等の問題が複雑化するなかで、都市の成長管理という概念が普及し行政の政策として実践されている。従来の都市計画においては、開発行為に対し地域のゾーニング（土地利用規制）を中心に抑制していたものを、環境、公共施設、交通網等を含めた総合的な計画を策定し、成長速度をコントロールするという方向になってきている。最近では、成長管理の概念は、より広い「スマート・グロース」(Smart Growth) という概念にも拡大している。米国環境保護庁によると、スマート・グロースとは、「国家の自然環境を保護し、国家のコミュニティをより魅力的で、経済的に強力で、より社会的に多様なものにするための、幅広い開発及び保全の戦略群を指す」ものとされ、広域から地区までの各ディメンションにおいて、様々な分野の取組みを展開させるものであるが、ここでは詳しくは取り上げない。

都市の土地利用・規制に関して、我が国には都市計画法という国の法律があるが、米国には都市計画や都市の成長管理に関する国（連邦）の法律は存在せず、

州によって都市計画関係の法制は異なっている。州には州内の地方政府（郡、市、特別区など）に土地利用、規制に関する権限を与える授権法として、土地利用計画、ゾーニングなどに関する法律がある。したがって、これらに基づき都市計画の内容を定め、規制をするのは各自治体なのであるが、近年では、郊外開発が急速に進んだことから、環境問題を含め広域的に都市の成長管理を進める必要が出てきて、州レベルでの対応を迫られる状況となっている。1970年代以降、各州で本格的な取組みが始まっているが、なかでも本稿で取り上げるオレゴン州の例などは、先進的な事例として参考になるものと思われる。

1. 都市の成長管理とは

都市の成長管理(Growth Management)に定義があるわけではないが、「地方政府が新しい商業ビル、住宅、道路などの建設のタイミング、位置、量、密度をコントロールすることによって、急速な開発がもたらす悪影響を最小限に留めようとする過程」とか、「より統合的な地域全体の詳細計画の策定、開発規制のもとで、開発の種類、場所、時期を管理すること

により、開発と保全の均衡を保ちつつ都市基盤整備を進め、都市環境の向上を図ろうという過程」などとされる。

2. 米国の先進事例

米国における都市の成長管理は、1960年代にニューヨーク市において起こった歴史的建造物の保存運動が嚆矢とされる。詳しくいえば、1966年に高層ビル建設のため市中心部のグランド・セントラル駅を取り壊すという再開発計画が公表されたことから、反対運動が起こり結果的には計画が撤回されたというものである。これは、当時のニューヨーク市が郊外に開発が進み、中心地区が空洞化していたところへ再開発の動きがあったというものであり、郊外へ開発が進展するのを抑制するという本来の意味での都市の成長管理とは少し趣を異にしている。

本来の意味での都市の成長管理は、1970年代に小都市に起きた自然環境保護のための成長抑制運動が最初であり、コロラド州ボルダー市、カリフォルニア州ペタルーマ市などが取り組みを始めた。また、市単位ではなく州としての取り組みも1970年代に始まり、バーモント州、フロリダ州、カリフォルニア州、オレゴン州、コロラド州などで管理政策が採られるようになった。

その後、1970年代半ばからの不況期には、開発制限が経済発展の妨げになるとの見方が出たものの、1980年代に入ると自然環境保護に加えて交通計画などインフラ整備計画も含む総合的な政策として確立されていく。経済開発と自然環境保

護の均衡、に加え1980年代には大都市圏での成長管理、さらには広域都市圏での成長管理政策が進められるようになった。オレゴン州ポートランド都市圏（後述する「メトロ」）等の総合計画においても成長管理政策の考え方がみられる。

これらの大都市及び中小都市における取り組みによって成長管理の手法が徐々に確立されてきている。成長管理の手法は、5つに分類できる。

- ①開発区域規制、ゾーニング
- ②区画・建築物のデザイン基準
- ③社会的コストの開発者負担
- ④開発可能地の削減・位置制限
- ⑤開発許可の総量規制

後章で紹介するポートランドの成長管理政策は、主として④、⑤によるものである。後述する日本の開発指導要綱は、③を主とした内容としている。

3. 米国の成長管理政策の背景・基盤

米国において成長管理政策が他の国に先駆けて展開されたことには、次のような歴史的背景や社会的基盤がある。

・住民参加

国家の創成期において移民が主役を果たしたという歴史を有する米国では、伝統的に住民（市民）が政治に直接関与することが自然に浸透している。元々、米国では、連邦という統合体の中で、州政府及びカウンティ(County:郡)政府が地方政府の基本であり、ある地区において警察や消防などのサービスを身近に求める場合に、住民投票により市町村という自

治体が成立するという構造になっていて市町村のない地域も相当ある。参考までに、ある州では、市町村の設立に①住民の請願、②フィージビリティ調査、③自治体設立の申請、④委員会の審査、⑤住民投票、という手順を踏むこととされている。

・地域主導

米国では、都市計画は基本的には州によって授けられた自治体の専属的管轄事項とされており、自治体が総合計画の策定などに権限を持っている。近年の成長管理政策にあつては、都市の広域化に伴い、複数の自治体にまたがる課題も少なくないことから、オレゴン州のメトロ(Metro)のような広域的な自治体を包括した新しい形の自治体も生まれている。

これに対し、我が国では、歴史的に都市計画や地域計画に関しては、地方の自主性に委ねることを原則としつつも、国が主導してきた面が大きい。これは、古くは明治期には欧米列国に追いつくために富国強兵を国是にし、産業振興を主眼として都市づくりを進め、戦後は、国をあげて戦災復興から高度成長を目標に都市政策を進めてきたことが根底にあつたからである。もともと、近年では、行政改革や地方分権などの諸改革の流れのなかで、都市計画制度も相応の見直しが行われてきている。

・住民の直接参加

米国では、州によっては、住民が立法

に直接参加することを制度として認めているところも多い。住民発議(Initiative)と呼ばれる制度については、50州のうち、州憲法の修正につき住民発議を採用している州は17州、州法の改正・制定について採用している州は21州ある。このほか、住民の直接参加には、レファレンダム(住民投票: Referendum)という制度があり、このうち、請願レファレンダム(Popular Referendum)は、州議会が制定した法律を住民が阻止するための制度である。住民投票で法案が否決された場合、その法案は無効となる。現在、25の州でこの制度は採用されている。

・きめ細かなゾーニング・土地利用規制

米国では、州あるいは都市によって違いはあるが、地方政府レベルでは、ゾーニング規制や土地分割規制、また、商業施設であればテール・サイズ・キャップ制、事前影響評価(CIR)等により細かく土地利用規制を行っている。一方、我が国では、都市計画法により、都市計画区域内の土地利用を定めている。市街化区域・市街化調整区域の区分け(線引き)、用途地域による建築物の用途規制が基本である。

・国・州政府の関与

米国には都市計画や都市の成長管理に関する国(連邦)の法律は存在しない。

州単位でも、特別に州法で義務付けない限り、地方政府には総合計画の策定の義務はない。我が国でかつて策定された全国総合開発計画のようなものも存在しない。もっとも、ほとんどの先進国では、中央政府が全国土を対象に国土計画のようなものを策定するという方法は取っていないのが現実である。

4. オレゴン州における都市成長管理政策

ここで紹介するオレゴン州の例は、各自治体が統一を取らずに都市計画を策定することの多いアメリカの州の中で、地域住民の合意と自治体の協力のもとに、複数の自治体にまたがる新たな自治体（メトロ）を成立させ広域都市計画を策定したという先進的取り組みである。

オレゴン州は、太平洋に面する米国西海岸の3州の真ん中に位置し、人口約342万人（2000年センサス）、面積約25.5万平方キロである。中央部に広がるウィラメット・バレー（面積8千平方キロ：ワインの産地として有名であり人口集中地区でもある）など豊かな農林業資源を活かした地域であったが、1960年代以降の開発の波に襲われ、これに対し、自然環境を保護しようとする住民運動が起こった。バレーの優良農地は約3割が失われ、自然景観も破壊されていき、これが1973年の土地利用計画法（オレゴン州上院法第100号：Senate Bill 100）の成立につながった。この法律は、州内の全ての自治体（County, City）に都市の基

本的なマスタープランである総合計画（コンプリヘンシブ・プラン）の策定を義務付けるもので、州の機関としてLCDC（土地保全・開発委員会）が設置された。土地保全・開発委員会は、法律で具体的に定められていない土地利用計画の目標「ゴール」や計画の策定のための指針「ガイドライン」を定めるものとされ、法制定翌年の1974年には、自治体の総合計画に盛り込むべき19項目のゴール（計画目標：当初は14項目）とガイドラインが採択された。

19項目のゴールは、①市民関与、②土地利用計画、③農業用地、④森林地域、⑤空閑地、美観地域、歴史地域、自然資源、⑥大気、水、地質、⑦自然災害、⑧レクリエーション、⑨経済、⑩住宅、⑪公共施設・サービス、⑫交通、⑬エネルギー、⑭都市化、⑮ウィラメット緑道、⑯河口地域、⑰海岸地域、⑱浜辺と砂丘、⑲近海と大陸棚、である。

このうち、⑭都市化ゴールでは、地方政府は田園と都市化可能地域を区分する「都市成長境界線」（Urban Growth Boundary：UGB）を設定しなければならないこととされている。都市化可能地域とは、将来的に都市的利用が可能となる地域である。我が国のいわゆる線引き制度に近いものといえる。一種の都市成長管理の手法であるが、全米中でも特異な制度である。この都市成長境界線（UGB）を設定する際もLCDCの承認が必要とされている。都市化可能地域が開発されるためには、上下水道などのインフラ、他のゴールとの整合性、既存市街地の開発余地などが総合的に検討されることに

なる。都市成長境界線（UGB）は、市街地を囲む形で設定され、これにより都市発展の外延的限界が設定されるものである。

(1)ポートランド都市圏

オレゴン州の都市成長管理政策は、中心都市であるポートランド都市圏に成立したメトロによって広域管理の目的へ前進したといえる。メトロ（ポートランド・メトロポリタン地区）は、自治的な地域政府を選挙民が設立することを認めた州憲法に基づき、1992年に住民の直接投票によって憲章（Metro Charter）が承認された、米国で唯一の地域政府である。管轄地域は、ポートランド市を含む、オ

レゴン州3カウティ、24都市に及び、財源の自主確保権を持ち、メトロ議会は、公選された代表（Executive Officer, Auditor）、公選の議員（7人）で構成されている。

メトロ（ポートランド・メトロポリタン地区）は、ポートランド市を含む、オレゴン州3カウティ、24都市に及ぶ広域地方政府である。1978年に有権者の承認を得た自治憲章を持つ米国で唯一の地域政府である。域内面積は約1,200平方キロ（東京都の面積2,187平方キロの55%）、人口は約130万人（オレゴン州全体の38%）であり、2020年までにさらに100万人の増加が見込まれている。

図 オレゴン州 ポートランド地区 都市成長境界線と都市化保留地域



(2)都市成長境界線 (UGB)

都市成長境界線 (UGB) は、田園地域と都市化可能地域を区分する計画上の境界であるが、その内部には、20年間に見込まれる都市の成長を収めるのに必要かつ十分な開発可能土地を含むものとされる。メトロにおけるその総延長は、約 320 キロ、境界線内部の面積は、約 943 平方キロである。

都市成長境界線の変更は、都市化保留地域 (Urban Reserve) に向かってのみ可能とされ、それ以外の田園地域に向かってはできないものとされる。都市化保留地域とは、将来的に境界線内部に取り込まれ得る都市開発可能な土地であり、30年分の土地供給予測を満たすのに必要かつ十分な面積を指定することが州法により義務付けられている。少し古いデータだが、ポートランド地域の都市化保留地域の面積は、約 7.5 平方キロ (1997 年) であった。都市化保留地域は河川、道路、標高線などの外形上識別しやすいものによって範囲が指定されている。

また、重要なことは、都市化保留地域は、都市成長境界線の外側にあって分散していることである。それぞれの都市化保留地域は、連続している場合もあるが、基本的には各個別に指定されている。よりきめ細かな土地利用が担保できるという点では、我が国の地区計画制度に類似しているともいえよう。

都市成長境界線の見直しは、最長で

も 5 年を限度に行われるが、特徴的なのは、そのプロセスにおいて、将来の開発見込みが定量的に推計され根拠資料となることと、徹底した市民参加が実践されることである。

一例として 1997 年 10 月にメトロ議会において、都市成長境界線を 1.6 平方キロ～1.9 平方キロ拡大するという法案が議決された際の過程をたどってみたい。当時のメトロ事務局は、住宅約 29,000 戸分を収めるのに必要十分な土地である約 2 平方キロの都市成長境界線の拡大をメトロ議会に提案。この提案に対し、3つのグループから、①拡大しない、②約 2 平方キロ拡大、③約 4 平方キロ拡大、の主張がなされた。①は都心部市民団体、②は中間部自治体及び住民③は郊外部自治体・住民及び不動産関係団体である。各グループはそれぞれデータの再検討や、都市計画に関する研究を行い、問題の再整理と解決策の提案を理論的根拠を示したうえで、議論を行った。採決の結果、法案は 5 対 2 の賛成多数により決定された。

このように科学的、理論的根拠を示しつつ市民主体での議論が十分なされるというプロセスがとられるところが大きな特徴である。

(3)メトロの都市計画プロジェクト「リージョン 2040」

メトロの都市計画については、1992年に採択されたメトロ憲章により、メトロ政府は、地域の土地利用計画を定め、将

来ビジョンとそれを実現するための総合計画であるフレームワーク・プランを採択することが義務付けられた。「Region 2040」と名づけられた長期計画プロジェクトが同年から開始され、1997年になって策定された2040フレームワーク・プランは、1990年をベースとし、その後50年間の都市圏成長管理の方向性を示すものである。最初の20年間の成長は都市成長境界線(UGB)内で受け入れるものとし、その後の30年間の成長は都市化保留地域(UR)に誘導されるものとした。このフレームワーク・プランは、RUGGO(地域の都市成長ゴールと目標:1991年)、成長コンセプト(1994年)、都市成長管理計画(1996年)などメトロのこれまでの広域計画を集大成した包括的な計画であり、土地利用、交通、公園緑地、水資源、自然災害など内容は広範囲にわたっている。

5. 日本の都市成長管理政策

我が国の都市計画制度の発展過程をみると、1888年(明治21年)に公布された東京市区改正条例が最初のものである。この条例は、後に横浜、京都、大阪なども対象として拡大されたが、都市のインフラを全面的に見直し、都市空間の近代化を志向するものであった。1919年(大正8年)に成立した都市計画法(旧法)は、地域地区制度、都市計画制限などを創設し、都市の土地利用計画のための最初の法制となった。

1968年(昭和43年)には、都市計画法(新法)が制定され、市街化区域と市

街化調整区域の線引き、その実効を確保するとともに一定の土地の造成を規制するための開発許可制度が創設された。これが建築基準法と相まって市街地の環境の保全、災害の防止、利便の増進を図るための基本的法制度となった。

昭和30年代から40年代にかけて、高度経済成長の流れのなかで、大都市への人口集中に伴う近郊地域への開発が進み、これら乱開発の弊害が顕著になったことから、各自治体レベルで開発を抑制するための取組みが始まり、その代表的なものが開発指導要綱による業者指導であり、1967年(昭和42年)の兵庫県川西市の開発指導要綱が最初であるといわれている。指導要綱では、一定規模以上の開発に関して、開発業者(デベロッパー)に対し、開発者負担金や公園の提供を求めるとというのが一般的である。これらは、いずれも法律に基づかないもので行政指導の一類型であることから、強制力を有するか否かをめぐって訴訟になったりした。武蔵野市マンション開発指導要綱給水拒否事件の判決では、指導要綱は条例や規則のような法規ではなく、また、法律の授権によるものでもないことから、行政上の法律関係において直接的な強制力をもつものではないとされた(1984年(昭和59年)東京地裁八王子支部)。行政手続法(1993年(平成5年))の施行などにより、指導要綱は、条例化等による根拠付けを迫られている。

近年になって、2007年(平成19年)の都市計画法改正では、人口減少・超高齢化社会を迎える中、都市機能の無秩序な拡散を抑制し、既存ストックの有効活

用、都市機能のコンパクト化を図る方向へ向けて、地域の実情に応じて、都市計画区域外では準都市計画区域の指定、非線引き都市計画区域等においては、特定用途制限地域の指定により対応することとされた。

特に、開発許可制度の改正では、人口減少社会を迎えて大規模開発の必要性が低下したことを踏まえ、市街化調整区域内での大規模開発の許可に当たって、一律的な許可基準によらず、それが計画的な市街化を図る上で支障がないかを地域において判断するものとしたことの意義は大きい。市街化調整区域は、先に取り上げたオレゴン州の都市化保留地域（UR）に当たる区域であり、この区域における開発に関して地方自治体の判断を尊重するという改正は、まさに時代の要請を受けた都市成長管理政策としてとらえてもよいであろう。

もっとも、これに先立つ1992年（平成4年）の都市計画法改正により、市町村レベルでのマスタープランの策定、都市計画提案制度、ボーナス型誘導制度など、都市成長管理政策に結びつく制度は創設されている。また、2004年（平成6年）にはいわゆる「まちづくり三法」が成立したが、これは、中心市街地活性化法、改正都市計画法とともに大規模小売店舗立地法を併せた制度改正であり、白地地域での用途規制などが盛り込まれた。その背景には、米国からの流通業開放要求という外圧に対応すべく、大規模小売店舗の進出に一定の歯止めをかけるとともに、衰退した既成市街地（商店街）の振興を図るというものであったので、都市

成長管理とはやや方向性が異なるものである。

6. 今後の日米の都市成長管理政策

(1) 日本

我が国は、かつて経験したことのない、少子高齢化社会に入り、人口減少が止まらない。英国最大手銀行HSBCのレポート（2012年1月）によれば、2050年には我が国の人口は、1億200万人まで減少するものと予測されている。元々可住地面積が少ないうえに、戦後、各都市において中心部から郊外へと開発が進んだ結果、都市の郊外地における開発の余地は極めて少なくなっている。また、郊外の大型小売店舗が増加するにつれ、旧中心市街地の衰退が目立つようになってきている。このような時代の流れのなかで、都市計画には経済発展一辺倒から脱却するため、まちづくりの方向を安心・安全、環境保全、良好な景観へと誘導するための役割が求められている。また、経済のグローバル化の進展に合わせて、国際競争力の向上という新たな要請に応えるべく、都市づくりも変換を迫られている。

また、全国で757万戸にも及ぶ空き家を都市計画のなかでどのように処理、跡地活用できるかの検討も必要になってきている。かつての都心から郊外へという開発、人口移動が、現在では郊外から都心へ回帰の方向へと変わってきている。可住地面積の少ない我が国では、既に郊外も開発し尽くされており、米国の中小都市のような都市成長境界線（UGB）の

設定というような手法は直接適用しにくいように思われる。

(2)米国

米国の都市成長管理は、サンフランシスコなどの大都市でも、ポートランドに代表される中小都市のいずれも、ダウンタウン(商業地区)の再生から始まっている。サンフランシスコにあっては、1960年代からのオフィスビル開発ブームによって、観光資源でもある景観が破壊されるなどの弊害が出てきたため、市民が立ち上がり、1985年、ダウンタウンプランが議会で採択された。これは、米国大都市における最初の成長抑制政策といえる。歴史的建造物の保全、高層ビルのデザイン・コントロール、中心業務地区から外部への開発誘導、公共空間の確保と日照権の保護等を内容とするものであった。

ポートランド市においても、1970年代ダウンタウンの衰退が著しかったため、それを再生すべく歩行者中心の街づくりと公共交通の利用促進を進めてきた。また、公共交通と連携した土地利用計画により人と環境に優しい都市づくりが実現している。

郊外の開発と人口問題への対処に総力を注いできた米国における持続可能な都市政策は、最近では、連邦の将来予測をめぐり、別の観点からの取組みが求められている。

先のHSBCのレポートによれば、2050年には米国の人口は移民の流入などにより(自然増でなく社会増)現在の3億500

万人から4億3,900万人へ約1億3,000万人増加するものと予測されている。これに対し地域計画協会が中心となって、人口予測などを前提に都市基盤、経済開発、環境等の課題に対応すべく「アメリカ2050」という戦略が検討され始めている。これはグローバルな競争力が必要とされる将来へ向けて、国(連邦)の将来の成長のフレームワークを検討するものであり、次のような課題に対する戦略が検討されている。

(※)

- ・急速な人口増加と人口統計学上の変化
- ・地球規模の気候変動
- ・外国貿易の増大
- ・非効率かつ拡散する土地利用計画
- ・均等でなく不平等な地域内・地域間の成長
- ・限界に達している基盤(インフラ)システム
- ・メガ地域(Megaregions)の出現

アメリカ2050の主要な焦点は、メガ地域の出現であるとされる。メガ地域は、隣接した複数の大都市圏から成っていて、経済的・社会的ネットワークで繋がっている地域圏であり、連邦内各地、例えば、ボストンからワシントンまで、あるいはロサンゼルスからサンディエゴまでといった地域であり、現在、少なくとも10の地域が確認されている。先に述べたポートランド都市圏も複数の都市にまたがっており、かつ、高速交通網で結ばれて経済的に密接なつながりがあるという点では、メガ地域の一つとして挙げられよう。

経済成長の面からいえば、米国のGDPは、人口増などの要因に支えられ、2050年には現在(2012年:15兆609億ドル)

より約 40%増の 22 兆 2,700 億ドルとなり、1位の中国（2050年：25 兆 3,300 億ドル）に次ぐ経済規模となることが予測されている。

米国の経済成長は、その大部分が 8～10のメガ地域に集中するものと捉えられるが、それを実現するために連邦として州界を越えた新しい基盤整備が必要と考えられている。交通戦略でいえば、大都市圏間を結ぶ交通網の道路（車）から鉄道、航空路へのシフトが肝要であり、そのための戦略的な投資活動が連邦に求められるであろう。

(※)「人口統計学上の変化」とは、人種別の割合、年齢構成、生産力人口（18歳-64歳）などの変化である。

おわりに

以上、米国の都市成長管理の先進例と日本の取組みを比較しながら取り上げたが、本稿の冒頭でも取上げたスマート・グロース運動が徐々に浸透してきており、将来的には、我が国でも人にやさしい街づくりのため、車から公共交通へ、歩行者の優先、住宅、商業、業務施設の複合化などによりオープンスペースを確保し、農地や自然の美しさ、環境、景観保護を志向することとなるであろう。

都市成長管理に関しても、土地利用計画のみを単独で企画するのではなく、交通網や環境、公共施設管理などを総合的に行い、行政が地域レベルできめ細かく問題解決を図る必要があり、そのためには、縦割りではなく各部局が連携を密にしながら

を進めることが肝要であろう。今後は、地域の実情を踏まえ大都市、中小都市それぞれの都市特性に応じた成長管理（戦略）を行わなければならない。

参考文献・資料

- ・「地域活性化に向けた地域計画・政策」
東京大学 大西 隆
- ・「米国の成長管理政策（1）」—総論・地方政府編 1993 CLAIL REPORT（財）自治体国際化協会編
- ・「米国の成長管理政策（2）」—州政府編—
1993 CLAIL REPORT（財）自治体国際化協会編
- ・「オレゴン州における成長管理政策の展開」
2006 同学誌 京都学園大学 波多野 進
- ・「オレゴン州ポートランド 持続可能性への地域的取組み」メトロ行政府議会会長デビッド・ブラグドン
- ・「ポートランド都市圏における土地利用・交通計画の連携」 東京大学工学部 原 祐輔
- ・「メトロのまちづくり」（都市成長境界線の仕組み）
reocities.com
- ・「米国における都市・国土政策の潮流」
名古屋大学大学院環境学研究科 村山 顕人
- ・「都市の成長管理と地球環境問題」
筑波大学大学院システム情報工学研究科
鈴木 勉
- ・「合衆国の都市改造の経緯とその教訓」
（成長管理政策とその主体をめぐって）
神戸大学 遠州 尋美
- ・アメリカ2050 Urban Times
- ・HSBC Global Research
Global Economics
January 2011