

第4回グローバル化する地域社会におけるまちづくりに関する研究会 議事概要

日時：2021年2月15日(月)13:00-15:00

場所：日本都市センター研究室内会議室・オンライン開催

出席者：卯月盛夫座長(早稲田大学)・阿部大輔委員(龍谷大学)・岡井有佳委員(立命館大学)・藤井さやか委員(筑波大学)・村山顕人委員(東京大学)

事務局：石川研究室長・臼田副室長・加藤主任研究員・岸本研究員・高野研究員

1. 村山委員話題提供：米国/エコディストリクト

(1) エコディストリクト発祥地・ポートランド市について

- ・ポートランド市の基本的な都市の骨格構造は、1972年のダウンタウン・プラン、1988年のセントラル・シティプランという二つの都市計画によって形成されている。近年では、エコディストリクトの原型となった取組みによって、持続可能なまちづくりが指向されている。
- ・エコディストリクトのアイデアは、2008年に当時のポートランド市長がスウェーデン・マルメ市を視察した際、TIF(Tax Increment Financing: エリアの地価が上昇することによって得られる将来の税収増加分を、先行して整備資金として投資する手法)と都市の持続性との間に強いつながりを見出し、従来は建物の単位であった環境への取組みを、地域に広げる手法として生まれた。
- ・2009年に非営利組織であるポートランド・サステナビリティ機構(PoSI)が市議会によって設立され、以降、市内の5つのパイロット地区から取組みがはじまった。市内には、緑地・緑化のほか、自転車の利用を促す環境、電気自動車の充電施設、雨水浸透システム、ごみ収集の省エネルギー化など、多様なシステムが整備されている。

(2) エコディストリクトの概要

- ・2013年にポートランド市長が退任し、政策が転換したことを受けて、PoSIは閉鎖されてしまったが、エグゼクティブ・ディレクターであった Robert Bennett 氏が新たな非営利組織「EcoDistricts」を設立し、全米、世界に活動を展開している。環境というグローバルな課題に、「地区スケールの都市再生」というローカルな取組みを通じて応答していく手法であり、その地区の規模は「素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささ」であり、「意味のある影響をもたらす十分な大きさ」である。
- ・エコディストリクトは以下の4つの側面を持っている。
 - ① プロトコル(枠組み)：3つの必須項目(社会的公平性、レジリエンス、気候保護)と6つの優先項目からなる、計画から実行まで、都市とコミュニティ開発を導くための包括的な枠組み
 - ② 認証制度：プロトコルに基づいて、プロジェクトのビジョンから実行段階まで継続して測定・評価する方法
 - ③ 運動：プロトコルを含む資料やイベントは Web 上で公開されており、その考え方に賛同する多様な主体・専門家が交流し、世界各地で取組みを展開していこうとする運動
 - ④ 組織：上記3つを運営する非営利組織としての「EcoDistricts」
- ・都市や建築分野における持続可能性への取組みは、1990年代から建築単位での環境配慮(グリーンビルディング)として始まり、各国・地域で認証制度(CASBEE、LEED、BREEAM、Green Star など)が確立されて

きた。2000 年代以降は単体の建物だけでなく、エリア単位を評価する手法が開発されてきたが、それらは開発地区の環境性能を定量化して評価する「パフォーマンスベース」のフレームワークである。エコディストリクトは物理的な環境性能だけでなく、社会的な持続可能性まで概念を拡げ、計画プロセス中の関係者の関与とコラボレーションを強調した「プロセスベース」の評価・認証手法である。

- ・ 「プロセスベース」の認証・評価の方法は、例えば組織化に関する項目では、プロジェクトに参加する可能性がある主体の例が列挙されているが、どの主体が参加するべきかは地域によって異なるため明確な基準ではなく、多様な主体が参画しているか否か、といった観点で評価されている。
- ・ ポートランド市のプロジェクトとして取り組まれていた際は、市の再開発プロジェクトの一環として推進され、TIF の資金によって財源の多くは賄われていた。全米各地で展開されるにあたっては、(一律的な)公的補助金ではなく、自治体ごとの補助金や民間事業者の参画など、多様な財源によって賄われている。
- ・ プロトコル開発時に枠組みが適用された 15 の地区をレビューすると、地区の特性、エコディストリクトの枠組みの活用方法、主体となる組織体制(ガバナンス)などがいくつかのタイプに分かれる。
- ・ 多くの地区で枠組みが適用され、活動が展開していく過程で、環境的な側面を重視したサステナビリティ戦略から、社会・経済的な側面を含む様々な都市問題に対応するものに発展している。
- ・ 日本でも地区スケールの「まちづくり」が各地で展開されてきたが、環境、社会、経済的なサステナビリティに対する意識はあまり強くなかったのではないだろうか。今後のまちづくりの方法論を考えるうえで、エコディストリクトの枠組み・考え方は参考になるだろう。

2. 藤井委員話題提供：カナダ・トロント 多様性を強みに変える社会的包摂まちづくり

(1) トロントの概要

- ・ トロントはカナダ・オンタリオ州の州都であり、経済の中心的な都市である。1970 年代から国を挙げて積極的に移民を受け入れてきたため、トロントの人口の 50%以上がビジブル・マイノリティであり、そのルーツは南アジア、中国、アフリカ、ヨーロッパなど多様である。公用語である英語・フランス語の他、160 言語以上が使用されている。トロントはジェイン・ジェイコブズが晩年を過ごした街でもある。
- ・ トロントの市街地は南北約 21km、東西約 43km に広がり、南部の中心市街地は高層ビルが立ち並ぶが、それ以外は中低層の居住地が広がっている。公共交通機関は地下鉄が 2 路線と、中心部には路面電車が走っているが、整備は十分ではない。
- ・ The Three Cities という研究グループが調査した、所得階層ごとの居住地分布の変化を見ると、1970 年代は郊外に高所得者、中心部に低所得者が多い地区が分布していたが、徐々にその関係は逆転し、現在では低所得者が多い地区(移民が多い地区)が郊外の公共交通が不便な住宅地に広がっている。また、平均的な所得の地区が減少し、高所得者と低所得者の格差の拡大と二極化が進んでいる。
- ・ 市は、特に所得階層が低い人たちが集中するエリアを近隣改善地区として指定しており、その多くが高経年の高層住宅地区である。

(2) 団地再生事業と連動した社会的包摂の取組み(リージェント・パーク)

- ・ リージェント・パークは都心の金融街から 1~2km に広がる大規模集合住宅団地で、1940~50 年代にかけて整備された。当初はガーデンシティとして良好な住環境であったが、1970 年代から移民が多く流入し、移民間の衝突が発生したり、1980 年代からは犯罪が多発し、1995 年には暴動も発生するなど、危険なエ

リアと認識されるようになった。

- ・ 全面的な建て替えによって、低密で死角が多く、犯罪を誘発しやすい住棟配置を、死角が少なく守りやすい空間構成に転換するが、様々な用途・形態の住戸を混合させること(ソーシャル・ミックス)や住民への丁寧な説明・参加プロセスによって従前居住者が住み続ける権利を保障している。
- ・ プロジェクトの開始から現在に至るまで計画案は変遷しているが、特に 2006 年に Daniels 社を開発パートナーとした PPP プロジェクトとなってからは、地区の価値を高めるために、公園、屋内プール、生涯学習施設、文化施設などの施設の整備が計画に盛り込まれ、高層棟を中心とした住棟構成となっている。2021 年現在は phase3 の段階であり、2025 年ごろのプロジェクト完了が見込まれている。
- ・ 従前は、RGI(所得に応じて家賃が決まる公共住宅)のみで構成されていたが、再生プロジェクトにあたっては従前の RGI と同等以上の分譲住宅を建設し、その収益によって公共施設の充実を図っている。RGI やアフォダブル住宅の量は維持され、多様性の確保、住民の移転への影響への配慮がなされている。
- ・ 従前居住者の社会的包摂プログラムは、団地再生事業の一環として実施されるもの(居住者への影響抑制、コミュニティ強化に資する地区施設)と、居住者の学習機会や能力開発のためのプログラム(事業と連動したプログラム、地区施設提供プログラム)がある。
- ・ 多言語での丁寧な情報提供をしたり、居住者の参加を促進したりすることは、カナダの社会制度の理解、参加の仕方を学ぶ機会となっている。
- ・ 学習機会や能力開発のためのプログラムの一つとして、住民を「コミュニケーション・アニメーター」として雇用するものがある。コミュニケーション・アニメーターは、コミュニケーションスキルなどに関する研修を受けた後、説明会やイベントなどを自ら企画する役割を担う。この他、ギャング化していた若者の参加を促す「ユースアンバサダー」、地区施設である生涯学習施設が提供する起業支援プログラム、レストランでの就業訓練・支援など、多様なプログラムによって雇用が創出されている。就労によって生活が安定することで、安全なまちづくりにつながっている。
- ・ これらのプログラムを通じて、移民の出自を持つ住民の中から社会的包摂プログラムの企画・立案など中心的な立場を担う人物が出てきていることが特徴的である。

(3) 高経年住宅改修と連動した社会的包摂の取組み(タワー・リニューアル制度)

- ・ リージェント・パークは一定の成功をおさめたが、この枠組みは民間事業者とのパートナーシップによる、容積増大型の再開発でなければ事業が成立しない。郊外の公共交通が不便な地域に、高経年の高層住宅が多く立地しており、老朽化・陳腐化が進んでいるだけでなく、低所得層・移民の流入、治安の悪化など社会問題の増加といった課題を抱えているが、同様の枠組みは適用できないため、「タワー・リニューアル制度」が創設された。
- ・ タワー・リニューアル制度では、老朽化した高層住宅の改修を通じた低所得者の生活改善を目的としており、ハード整備だけでなくソフト事業としての住民の能力開発、雇用創出などを連携させることで、社会・文化、経済、環境のそれぞれから改善を図っている。
- ・ 高経年高層住宅の多くは民間事業者が所有する賃貸住宅であり、環境性能を改善することによる効率化・収益性の向上など、事業者にとってのメリットを明確化することで、事業者を巻き込んだ推進を可能にしている。
- ・ 建物の改修に併せて、周辺の公共空間の整備が行われ、その施工にあたっては住民が雇用されるケースが

多い。従前は住宅しか立地できない用途規制であったところに、都市計画の見直しによって(複合型用途規制の創設)店舗棟の立地を可能とし、用途の混合が図られるところもある。

(4) 研究会への示唆

- ・ カナダ・トロントは多様性を尊重し、強みに変えるというマインドセットになっている。拡大し続ける多様性を包摂しながら、ハード事業に社会的包摂プログラムを組み込むことで、様々な都市の課題に対応しようとしている。
- ・ トロントでは Google 子会社がスマートシティの開発を進めていたが、コロナ禍の影響で急遽撤退することとなった。しかしながら、スマートシティの意義を単なる技術の導入ではなく、多様性の重視や社会課題の解決を大目標に設定し、そのためのデータ活用・技術導入であると位置づけていたことから、撤退にあたっては焦りや混乱はなかった。
- ・ リージェント・パーク再生事業、タワー・リニューアル制度のいずれにおいても、行政だけでなく、多様な民間の財団や事業者が、計画・制度の検討に係る調査、シンクタンクの役割や、プロジェクトにおける財政的な支援に関与している点も特徴的である。

3. ディスカッション

● 職業能力向上(キャパシティビルディング)プログラムの政策評価

- ・ 社会的包摂プログラムの一環として行われる職業訓練や能力開発、起業支援などは、社会参画の促進という質的側面では(小さな)成功例も多く報告されているが、量的に見れば多くの人が大きな収入を得られるわけではない。
- ・ 欧州では、社会的包摂プログラムは公的資金を投じて行われるため、政策に対する評価、およびプログラムから全体への波及・展開が求められるが、その方法が明確でない。
- ・ 北米では、それぞれの地域に関わる主体が、民間を含む多様な方面から資金を獲得してプログラムを実行しており、全体への波及という観点から、行政によって政策が評価されているようには見受けられない。その中で、タワー・リニューアル制度は公的資金も投じられ、小さな成功を周辺に波及させていくことが目指されているようだが、プロジェクトが始まって日が浅いため、具体的な例は見られない。

● 民間事業者の参画とジェントリフィケーションへの対応(北米と欧州の差異・共通点)

- ・ 北米では地区の再生プロジェクトにあたって民間の財団・事業者が参画することが多い。リージェント・パークにおける PPP の主体である Daniels 社はカナダ資本の建設会社であり、特段社会的使命を帯びた企業ではなかったが、地域の価値を高める提案をしたことから採択された。従前の公共住宅と同等以上の分譲住宅を開発することによって公共住宅の建て替えを可能にし、また公共施設を充実させて地域の魅力が向上したことを高く評価する声もある一方、それは結局分譲住宅の付加価値をより向上させて利益を得るためだったと批判的な声もある。
- ・ 欧州では、公共住宅の建て替えにあたっては建設費用や入居後の家賃低減策に直接的に公的な補助金が投入されることが多い一方、民間資金の活用も北米ほど大きな割合を占めないが、少なからずある。民間資金を含めた投資によって地区の衰退・空洞化を避けることは必要であり、地区が再生すると部分的にはジェントリフィケーションが発生してしまうが、その収益を地区に行きわたらせ、バランスをとることが重要である。従前居住者の住み続ける権利を保障するため、欧州では行政が主体となってアフォーダブル住

宅の確保や社会的弱者の支援に取り組んでいるが、北米ではNPOなど支援組織が運動(アドボカシー活動)を展開しているケースが多く、政府は組織への支援を通じて間接的に社会的包摂を実現している。

- ・ 北米と欧州では、住居や住み替えに対する考え方が異なり、それが施策のあり方に影響を与えている可能性もある。社会的な地位や収入の変化に応じて住宅・居住地を変えることはそれぞれ共通してあるが、北米の方がよりその対応関係・階層が細分化しており、住み替えの頻度が高いと思われる。

● ソーシャル・ミックスのあり方

- ・ フランスではソーシャル・ミックスの方法として、一つの建物の中に分譲住宅、賃貸住宅、低家賃の公共住宅を混在させている。
- ・ カナダの事例では、当初は一つの建物に混合することも検討したが、所有や管理形態の違いなどから困難であり、結果的には住棟ごとに分かれて地域単位で混合する形態となっている。それでも、建物の外観デザインは極力差を付けず、外から見たときに違いが判らないような工夫もなされている。

● 包摂・公正に関わる概念と移民・貧困層を取り巻く状況の多様性

- ・ EcoDistricts Protocol の必須事項の一つに挙げられている「社会的公正」は equity であり、適正な価格で適切な住環境や緑地、公共交通など、広義の公共サービスへのアクセスの公平性、という文脈である。エコディストリクトでは、「包摂：inclusion (あるいは inclusive)」は議論の中で使われることはあるが、プロトコルの枠組みの中では強調されていない。
- ・ 現状においてエコディストリクトを適用している地区は、従前から課題を抱えており民間財団による支援やアドボカシー活動を展開する NPO が活発であったところが多く、認証の初期段階である「組織化」の基礎が一定程度存在したとも考えられる。逆にそうした活動や組織が展開されていない地域を含め、広範にエコディストリクトの枠組みを適用していくことは難しい。
- ・ 低所得層、貧困層の中にも多様な状況や階層性がある。欧州では郊外に居住している貧困層における自家用車の保有率は高くないが、北米では貧困層でも概ね自家用車は保有しており、モビリティに関わる状況は異なる。
- ・ 貧困は、世代間の継承が大きな課題であり、その連鎖を断ち切ることが政策として求められる。カナダの場合は、移民の子(移民2世)であっても大学に進学する人が欧州と比較して多く、都市計画やプロジェクトの責任者として活躍する人も出ている。欧州では、都市計画の責任者レベルで移民の背景を持つ人に出会う機会は少ない。

4. 今後の研究会の進め方について

- ・ 4月以降は、各回でテーマを設定し、テーマに応じたゲスト講師(学識者・まちづくりの活動に携わる実務者など)を交えた議論を行う。