

第6章

米国連邦政府のコミュニティ計画・ 開発プログラムと 民間主導のエコディストリクト

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 **村山 顕人**

はじめに

米国諸都市には、19 世紀末から 20 世紀初頭に、商工業の発展を背景に、南部からの労働者や国外からの移民の流入によって形成された都市近隣地区 (urban neighborhood) がある。都市近隣地区は、都心部 (ダウンタウン) やその周辺に位置する、もともとは同一国籍・人種の人々が集まる相対的に高密度な複合用途の地区で、中流階級が住む郊外部の住宅地とは明らかに特徴が異なる。都市近隣地区には、歴史的に失業や貧困の問題を抱えてきた地区も多く、それに対して米国連邦政府はこれまでに様々な形で介入してきた¹⁾。

都市近隣地区に対する連邦政府の政策の起源は、1929 年の大恐慌を契機とする 1930 年代のニューディール政策であった。連邦政府の資金によって都市近隣地区の一部がクリアランスされそこに公営住宅が建設され、相対的に裕福な住民は郊外部に転出し、建設された公営住宅には低所得者が残った。ニューディール政策終了後も、スラム・クリアランス型の公営住宅建設は続いた。建設された公営住宅のイメージは、1956 年に完成し 1972 年には爆破解体されたプルーイト・アイゴー (Pruitt-Igoe) に象徴される「貧困層のための高層バラック的スラム」であり、社会問題となった。その後、米国諸都市では、高層団地型の公営住宅は建設されなくなった。

1949 年に開始された都市更新プログラムは、都心部の再生を目的に都市近隣地区をクリアランスし、商業・業務・市場価格住宅の複合開発を行い、郊外に転出した中流階級を呼び戻そうとするものであった。合わせて、郊外部と都心部をつなぐ高速道路も建設された。その結果、複合開発や高速道路の用地に住んでいた下流階層は追い出されることになり、1960 年代にはこうした都市更新への抵抗として都市暴動が発生した。

1970 年代になると、連邦政府の政策が大きく転換した。その代表

的なものが紆余曲折を経て現在にも引き継がれているコミュニティ開発一括補助金（Community Development Block Grant: CDBG）である。自治体は、連邦政府の目標に沿う形でこの補助金を使い、荒廃した都市近隣地区の改善や低中所得者への利益配分に取り組むこととなった。また、都市更新プログラムに代わる都市開発アクション補助金や、荒廃地区の経済開発を目的として当時急速に発展していたコミュニティ開発会社（Community Development Corporations: CDCs）に補助金を付与する近隣地区自助開発プログラムが展開された。

しかし、1980年代には、市場原理による都市再生へと連邦政府の政策が転換し、都市近隣地区を支援するプログラムは縮小された。このような背景から、連邦政府の補助金の削減で苦しむ自治体は、TIF（Tax Increment Financing）、BID（Business Improvement District）など独自の財源措置を伴う都市再生手法を導入した。

このように、都市近隣地区の再生については、連邦政府の政策は大きく縮小し、特に成長管理政策そしてスマート・グロース（smart growth）が展開された1990年代以降は、自治体やCDCs、BID、NPO等の取り組みに期待が寄せられることになった。そこで、本稿では、現在の米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムを概観した後、ここ10年ほどNPOとして都市近隣地区再生の新しい枠組みと共通言語、認証制度を提示しているエコディストリクト（EcoDistricts）の取り組みを紹介する。

1 米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムの概要

米国連邦政府の住宅都市開発省（U.S. Department of Housing and Urban Development : HUD）のコミュニティ計画・開発局（Office of Community

Planning and Development: CPD) は、低所得の人々に対して、適切な住宅や望ましい生活環境を提供し、経済的な機会を拡大するための統合的な取り組みを推進している²⁾。そのための主要な手段は、全てのレベルの政府・行政機関と営利・非営利団体を含む民間セクターのパートナーシップをつくることである。コミュニティ計画・開発局 (CPD) の取り組みには、表 1-6-1 に示す 5 つの原則がある。

表 1-6-1 コミュニティ計画・開発局 (CPD) の取り組みの原則

1	コミュニティ形成は、雇用創出、就業、安全で適切でアフォードブルな住宅から始まる。
2	コミュニティ形成の取り組みの計画と実施はボトムアップでコミュニティ駆動でなければならない。
3	複雑な問題は、調整された、総合的な、持続可能な解決策を必要とする。
4	政府・行政機関（の体制や手続き）は、取り組みをより効率的・効果的にするために、合理化されなければならない。
5	連邦政府、州政府、自治体における市民参加の機会を増加させるために、コミュニケーションと情報へのアクセスの改善に取り組む。

（出典：参考文献 2）を基に筆者作成）

表 1-6-2 住宅都市局（HUD）のプログラム等

分野	プログラム等の名称
アフォーダブル住宅とコミュニティ開発	Community Development Block Grant (CDBG), Economic Development Initiatives (EDI), HOME Investment Partnerships Program (HOME), Housing Counseling, Housing Trust Fund, Multifamily Housing Preservation, Section 108 Loan Guarantee Program, and Section 202 Direct Loan Program
災害復興・レジリエンス	Community Development Block Grant Disaster Recovery (CDBG-DR), CDBG Mitigation (CDBG-MIT)
エネルギー効率と環境レビュー	Better Buildings Challenge Partners (BBC)
公平な住宅供給	National Fair Housing Training Academy (NFHTA)他
ホームレス支援	Continuum of Care (CoC), Emergency Solutions Grants (ESG), Pay for Success demonstration, Rural Housing Stability Program (RHSP), Homeless Management Information System (HMIS)
特別な人々に対する住宅供給	Housing Opportunities for Persons with AIDS (HOPWA), Section 202 Supportive Housing for the Elderly, Section 811 Supportive Housing for Persons with Disabilities
ネイティブ・アメリカン・プログラム	Indian Housing Block Grant, Native Hawaiian Block Grant
公共住宅供給	Housing Choice Vouchers, Public Housing Administrative Receiverships, Rental Assistance Demonstration (RAD), Choice Neighborhoods, Jobs Plus, Section 8 他事業ベースの賃貸支援
田舎	Rural Housing and Economic Development (RHED) Programs, Self-Help Homeownership Opportunity Program (SHOP)
事務プログラム	EnVision Centers, Opportunity Zones, Promise Zones 他
補完的プログラム	CARES Act, Neighborhood Stabilization Program (NSP)

(出典：参考文献2) を基に筆者作成)

CPD の「コミュニティ・コンパス技術支援およびキャパシティ・ビルディング・プログラム (Community Compass Technical Assistance and Capacity Building Program)」は、住宅都市局 (HUD) の多岐に渡るプログラムや方針、取り組みを利用する主体に、ニーズ評価、キャパシティ・ビルディング、製品や道具の開発、グループ学習、知識マネジメント、データの報告・分析・管理等の支援を行うものである。対象となるプログラム等は、表 1-6-2 の通りである。

CPD のプログラムの中でも最も代表的なものがコミュニティ開発一括補助金 (Community Development Block Grant: CDBG) である。CDBG は、1974 年の住宅・コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act) に基づき、州、都市、郡に付与される補助金である。補助金を獲得できるのは、大都市統計地域 (Metropolitan Statistical Areas: MSAs) の主要都市、人口 5 万人以上のその他の都市、人口 20 万人以上の認定された都市郡、州と島嶼地域である。補助金の額は、貧困の程度、人口、住宅の過密度、住宅の老朽度、人口成長の遅れといったいくつかの指標を使った算定式で HUD が決定する。補助金を獲得した主体は、それを用いて、(1) 不動産の取得、(2) 移転と取り壊し、(3) 住宅及び非住宅建造物の修復、(4) 公共施設の建設、上水道・下水道施設、街路、近隣センターなどの改善、学校建物の転用、(5) 公共サービス、(6) エネルギーの節約や再生可能エネルギー資源に関する活動、(7) 経済開発と雇用創出・維持を行う営利事業者への支援などを行うことができる。いずれも、プログラムの目的である、(1) 低中所得者に利益をもたらすこと、(2) スラムや荒廃を防止・除去すること、(3) コミュニティの健康と福祉に深刻かつ喫緊の脅威をもたらす状況に伴う、他の資金調達がない緊急のコミュニティ開発ニーズに応えること、のうちの 1 つを満たさなければならない。また、補助金には、関係する市民の参加に関する詳細計画の策定と遵守が求められる。

災害復興のためのコミュニティ開発一括補助金（Community Development Block Grant Disaster Recovery：CDBG-DR）は、被災地の再建に向け、復興のプロセスを開始するのに必要な着し金を提供するものであり、特に低所得のコミュニティを支援する。CDBG-DRには、さらに、将来の災害の低減を目的とするCDBG-Mitigation（CDBG-MIT）、災害復興と長期的なコミュニティ・レジリエンスに着目したNational Disaster Resilience（NDR）、ハリケーン・サンディの被害からの復興計画・事業を支援するRebuild by Design（RBD）のプログラムがある。

この他に、放置または差し押さえられた住宅の率が高いコミュニティを安定させるための近隣地区安定プログラム（Neighborhood Stabilization Program: NSP）、アルコールや薬物の物質使用障害から回復しようとする個人に住宅を供給する回復住宅プログラム（Recovery Housing Program）、CDBGのレバレッジを可能とさせるローン保証プログラム（Section 108 Loan Guarantee Program）がある。

HUDは2021年11月に、気候レジレンスの向上、温室効果ガス排出の削減、環境的正義の追求の3つを目標とする気候変動行動計画（Climate Action Plan）を策定した。これにはHUDのプログラムの様々な局面で気候変動対策を施す具体的な行動が整理されている。これまで特に社会・経済課題に取り組んできたコミュニティ開発支援においても、今や気候変動対策が求められているのである。

2 民間主導のエコディストリクト

エコディストリクト（EcoDistricts）^{3) 4) 5)}は、2009年に米国オレゴン州ポートランド市の市役所からスピノフしてつくられた非営利組織ポートランド・サステナビリティ機構（Portland Sustainability

Institute: PoSI) が、既成市街地における地区スケールのプロジェクトを通じて環境負荷の小さい都市をつくる取り組みを市内5つのパイロット地区で展開し、その体制やプロセスの枠組みを一般化したことに始まる。エコディストリクトのムーブメントを引率してきたのは創始者・CEO のロブ・ベネット (Rob Bennett) 氏である。エコディストリクトの枠組みの特徴は、地球・流域圏・都市圏・自治体・地区・建物のマルチスケールに関係する環境の課題に地区スケールの市街地更新を通じて応答していくアプローチである。この「地区」に具体的な面積の要件はないが、地区は、素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささと意味のある影響をもたらす十分な大きさを兼ね備える、都市の持続性の達成を加速させる適正な規模だと考えられている。都市を構成する多様な地区においてハードウェア及びソフトウェアのプロジェクトを実施し、「エコな」地区をつくることによって都市全体の持続性を高めていこうという考え方である。

この「エコな」の定義は、2009 年頃から今まで、少しずつ変化している。ポートランドでエコディストリクトの取り組みが始まった当初は、持続性の環境的側面の特に二酸化炭素をはじめとする温室効果ガスの排出量を低減することが重視されていた。その後、2013 年にポートランド市長の交代によりポートランド・サステナビリティ機構が閉鎖され、エコディストリクトが非営利組織として全米展開する過程において、持続性の環境的側面だけでなく社会的・経済的側面もが重視されるようになった。表 1-6-3 は、エコディストリクトの枠組みの変遷を整理したものであり、このことを示している。

2016 年には、(1) 社会的公正、(2) 気候保護、(3) レジリエンスの3つの必須事項、(1) 場所、(2) 繁栄、(3) 健康と幸福、(4) つながり、(5) 生態基盤、(6) 資源保全の6つの優先事項、(1) 組織化、(2) ロードマップ、(3) 達成評価の3つの実現段階で構成され、

地区スケールの市街地更新の進め方を共通言語化した「エコディストリクト・プロトコル (EcoDistricts Protocol)」が公開された。これは、住民、地権者、就業者、事業者、企業、NPO、行政を含む多様な主体の協働で既成市街地をエコディストリクトに転換するための枠組みであり、取り組みの規範と認証の仕組みが含まれている。プロトコルは、世界の100人以上の実務家のサポートを受けて作成されたという。

表 1-6-3 エコディストリクトの枠組みの変遷

ポートランド・サステナビリティ機構の5パイロット地区の時代(2009-2013年)	エコディストリクトの実験的全米展開の時代(2013-2016年)	エコディストリクト・プロトコル第1世代(2016-2021年)
パフォーマンスエリア： (1)コミュニティの活力 (2)大気質と炭素 (3)エネルギー (4)アクセスとモビリティ (5)水 (6)生息地と生態系機能 (7)資源管理 アプローチ： (1)地区の組織化 (2)地区の評価 (3)プロジェクトの実現可能性 (4)プロジェクトの実施 (5)地区のモニタリング	パフォーマンスエリア： (1)公正な開発 (2)健康と幸福 (3)コミュニティ・アイデンティティ (4)アクセスとモビリティ (5)エネルギー (6)水 (7)生態系機能 (8)資源管理 アプローチ： (1)地区の組織化 (2)地区の評価 (3)プロジェクトの実現 (4)地区のモニタリング	3つの必須事項： (1)社会的公正 (2)気候保護 (3)レジリエンス 6つの優先事項： (1)場所 (2)繁栄 (3)健康と幸福 (4)つながり (5)生態基盤 (6)資源保全 3つの実現段階： (1)組織化 (2)ロードマップ (3)達成評価

(出典：参考文献5) を基に筆者作成)

エコディストリクトのプランとして分かりやすい事例に「ミルバール・ピボット・プラン 2.0 (Millvale Pivot Plan 2.0)」⁶⁾ がある。ここには、人間の生存に不可欠な食糧、水、エネルギーに加え、大気汚染、モビリティ、社会的公正に関する既成市街地更新のビジョンが

描かれている。エネルギーについては太陽光発電の共同利用、食糧については都市農業とレストラン、水については小川沿いの開発やコンプリート・ストリートの整備、モビリティについてはカヤック拠点とコンプリート・ストリートの整備、大気については建物への空気清浄装置の設置ときれいな空気の公園の整備、社会的公正については緑地のネットワークやアフォーダブル住宅の整備が位置付けられている。

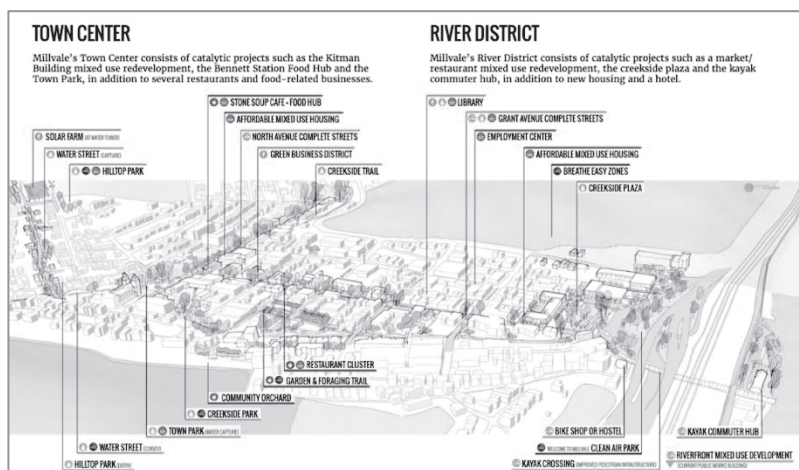


図 1-6-1 ミルベール・ピボット・プラン 2.0

(出典：参考文献7))

エコディストリクトには、(1) 枠組み、(2) 認証制度、(3) 運動、(4) 組織の4つの側面があると捉えることができる。(1)は、前述のエコディストリクト・プロトコルのことで、3つの必須事項、6つの優先事項、3つの実現段階で構成される地区のエコ化の枠組みと共通言語が一般公開されているという側面である。汎用的な内容のため、世界中の様々な状況の地区に適用できる。(2)は、必須事項に関する同意、地区チームの結成、ロードマップの作成、パフォーマンス評価の各段階における認証の仕組みを有しているという側面

である。エコディストリクト・プロトコルに沿った取り組みは、一定の手続きを通じて専門家で構成される委員会で認証され、認証された地区は「EcoDistricts Certified」と名乗ることができる。(3)は、エコディストリクトが各種イベントの開催や資料の公開を通じて、一種のムーブメントとして、世界中に広まりつつあるという側面である。筆者も含め、エコディストリクトの趣旨に賛同する人たちが増えている。(4)は、こうした取り組みを実現する組織の側面である。ポートランドを拠点とする非営利組織は数名のスタッフと理事会で運営されている。また、一定の研修と試験により認定専門家 (Accredited Professional) を養成し、組織を強化している。

2013年に全米展開したエコディストリクトは、これまでの8年間で、820以上の認定専門家 (EcoDistricts AP) を養成し、現在、米国及び国外の20以上の地区で認証に向けた取り組みが展開されている。また、1000以上の団体から5000人以上を集め、334都市・16ヶ国の106のプロジェクトにアドバイスを行ってきた。

さて、新型コロナウイルス感染症の世界的流行を経験し、今、エコディストリクトは転換期を迎えている。1つは、2016年から使用されているエコディストリクト・プロトコルの大幅改定である。エコディストリクト事務局は、これまでの実績と、筆者を含む多くの専門家とのディスカッションを通じて、改定作業を行っている。もう1つは、アトランタを拠点とする非営利団体 Partnership for Southern Equity (PSE) への組織の統合である。2022年1月に発表された事務局からのメッセージによると、この統合により、エコディストリクトの認定専門家や認証の制度は強化されることがある。

おわりに

米国連邦政府のコミュニティ計画・開発プログラムは、歴史的に都市近隣地区の社会・経済的課題の解決に貢献してきた。1980年代以降、コミュニティ計画・開発の実質的な取り組みは、連邦政府から自治体やNPOに分権化されたが、CDBGのような補助金制度は継続されている。そして、近年では、ハリケーン等の自然災害からの復興や将来の自然災害に対するレジリエンシーの強化、気候変動対策（緩和策・適応策を含む）等の現代的・世界的課題が連邦政府のプログラムでも扱われるようになった。

一方、民間主導のエコディストリクトには、持続性の環境的側面・社会的側面・経済的側面への対応がはじめから枠組みに含まれており、その具体的な方法がプロトコルとして共通言語化されている。こうした既成市街地の漸進的更新を促進する仕組みは、建築物の誘導や都市基盤の整備を主目的としてきた日本の地区計画制度を多様な主体の協働で地区の持続性を高める取り組みを支援するものに発展させる際に、大いに参考になろう。また、日本のまちづくりで進められているまちなか再生、エリアマネジメント、ウォークブル推進などの取り組みを通じて持続性の世界共通課題に对应していくための強力な枠組みだと考えられる。

このように米国の事例からは、「地域課題のグローバル化」とそれへの対応についても学ぶことができる。「世界経済のグローバル化」を背景として都市の部分において「地域社会のグローバル化」が起こる。これまでの米国諸都市では都市近隣地区でそれが起こることが多かった。そのような地域が結果的に社会的にも物理的にも脆弱で、気候変動、自然災害、新型感染症、スマート化の遅れといった将来の様々なグローバル・リスクに適応することが難しい場合、地域課題をグローバルな視点で再整理し、その解決に向けた取り組み

をグローバル・ネットワークの中で推進していく「地域課題（とその解決の）グローバル化」の視点も重要なのではないか。これは米国のみならず、日本の都市にも言えることであろう。

参考文献

- 1) 北沢猛＋アメリカン・アーバンデザイン研究会編著：都市のデザインマネジメント：アメリカの都市を再編する新しい公共体、学芸出版社、pp.15-33、2002
- 2) U.S. Department of Housing and Urban Development Community Planning and Development, https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning（2022年1月21日最終閲覧）
- 3) EcoDistricts, <https://ecodistricts.org>（2022年1月22日最終閲覧）
- 4) 村山顕人：持続性と都市計画、日本都市計画学会編著：都市計画の構造転換：整・開・保からマネジメントまで、pp.354-363、鹿島出版会、2021.3
- 5) 久保夏樹、村山顕人、真鍋陸太郎：エコディストリクト認証制度の成立過程と適用事例の実態、都市計画論文集、vol.55, no.3, pp. 976-983, 2020.10, <https://doi.org/10.11361/journalcpj.55.976>
- 6) Christine Mondor and Anna Rosenblum（著）、村山顕人（訳）：ミルベール・エコディストリクト・ピボット 2.0（地図の中の風景-79）、都市計画、Vol.66, No.4、表紙裏、2017
- 7) evolveEA: Millvale Pivot Plan 2.0, 2016, <https://ecodistricts.org/wp-content/uploads/2016/12/Millvale-Pivot-Plan-2.pdf>