

# ニューヨークの大都市圏 計画



西尾 勝

## I ————— はじめに

アメリカの自治制度や都市計画の研究が、イギリス、ドイツなどの研究よりも遅れているのは、その地方制度の複雑さに原因があるといえよう。地方自治法のような統一法も存在しないため、全体的な把握が困難だったので、アメリカから輸入した都市社会学も、都市行政そのものにはふれなかった。さて、アメリカの大都市圏計画について話をすすめるに際し、その計画が生まれてきた背景・基盤についてまずのべてみよう。アメリカの大都市圏計画というと、1929年の *The Regional Plan of New York and its Environment* があり、そこから民間団体として *The Regional Plan Association of New York* <ニューヨーク大都市圏計画協会> ができ活動している。アメリカには日本のような首都圏整備委員会とか公の広域行政機関による計画というものは存在しない。41年の9月8日の朝日新聞夕刊で蠟山政道教授はつぎのようなことをのべている。

「前の臨時行政調査会の特別部会で首都圏行政の改革案として、国の機関である首都圏庁と自治体及び市民団体に組織する首都協議会という二本立の行政機関設置を提案した。しかしこの案は各方面の抵抗にあい、姿を消してしまった。その原因は、このような行政機構改革の前提として必要な市民の先行活動がなかったこと、市民不在であったということにある。そこで有志の人々と首都圏懇談会をつくり専門家と討議を重ねた結果、日本でもニューヨークのようなコミュニティ・リーダーシップを実現する試みをやることにした。」

つまり蠟山教授は、大都市圏を一つの社会として考えさせるような意識をいかにして作り出すか、そしてそのためにリーダーシップの確立がいかに必要であるかを説いているのである。このような考え方と関連させながらニューヨークの大都

市圏計画運動とその社会的背景についてみていき  
たいと思う。

## 2———アメリカの大都市問題

### 1・自治の特徴

ここでは、都市工学的視点からではなく、行政、政治の問題として話しを進めよう。アメリカの自治を考える場合、国家にあたるものが州であり、ローカル・ガバメントといえばその下の自治体をさす。すなわち市町村で、この上にカウンティがある。カウンティは州の完全な下部機関であるが、このカウンティ行政にのみ属し、市町村に属していない地域もみられる。それは、ある地域に対し州議会が権限の付与を決定することにより、そこが自治体となるからである。

このほかに、学校行政だけの自治体として学区があり、それらを含めてニューヨーク大都市圏には1,400の政府があるといわれている。州にも地方自治法に似た統一法はなく、州議会は自治体にいるいろんな場合介入した。一般的にいうと、農村部では共和党、大都市では民主党が大勢を占めている理由も加わり、共和党の強い州議会と自治体はことごとに対立した。州は自治体を立法によって抑えようとはしたが、日本のような行政統制ではなかったのである。州政府は自治体を監督するだけの官僚機構をもたず、下部機関のカウンティも地位としては日本の元の郡に近いものである。しかもカウンティの主な役所の長は住民の直接選挙に依っていた。だから実際の行政を担当し、その機構と能力をもっていたのが自治体であって、州はそれを法律で抑えようとした結果、前世紀から今世紀にかけて自治改革運動が起った。そして州憲法のなかに自治憲章制度 (Home Rule) が確立されてきたのである。こうして、住民が選んだ

政治、行政組織や区域などを州が勝手に動かせなくなったし、さらに都市計画をつくる権利が完全に自治体のものである。たとえば、連邦道の場合、都市の真中を通過するという構想はとらないで、そこをはずして全国的なハイウェイをつくっていく。市を通る時も、その中は市の責任だという態度を伝統的にとってきた。州道の建設に際しても、計画路線については市の承認を得るか市の都市計画に従っていなければならない。つまり自治体は上部の機関がつくる計画に対し抑えたり、チェックできるシステムになっているのである。つぎに財政の構造であるが、市町村税の中心は不動産税であり、税収の4割を占めている。州憲法で税率の最高限は抑えられているが、その不動産の評価、税率は各自治体の自由になっている。しかもカウンティ、学区まで不動産税をかけているのである。こうしてアメリカの自治を考える場合、不動産税のもつ意義は無視することができない。だから、再開発政策や都市計画事業をやる場合、自治体はこれによってどれだけ経費がかかり、地価の上昇による税収はどれ位かを計算する。アメリカの都市が開発に熱心になる理由の一つはそこにあるといえよう。

もう一つの特徴は受益者負担制が徹底していることである。ニューヨーク市の中に広い道路を建設する場合、全市から負担金を徴収し、小道路は区から、小さな公園ならその影響の及ぶ範囲からとるのである。このような受益者負担金は特定の事業について広範囲につかわれている。ある事業を自治体が行なうに際し、常にその採算を考慮するという企業的態度が伝統的にあるのである。

### 2・都市の形態

ヨーロッパの都市に比べ、アメリカのそれは開放的だといえよう。ヨーロッパは中世の城壁に囲まれた都市から発展し、一定の区域内に高密度の生

活をおくるような形態をもつ。そこにコミュニティの感覚が生まれる。アメリカでは道路沿いにどこまでも同じような景色がつづき、無限に水平にのびていくのが都市の形なのである。はじめに住宅が建ち、そこに工場が進出する。やがて環境が悪化するのをそこを跳び越えてまた先に住宅ができることになる。アメリカは蛙跳び式に外へ広がっていく特徴をもっていたといえよう。

第2の特徴は、都市づくりが投資の対象として先行的に導かれていった点である。つまり西部へ開拓農民が移動していった、そこに一つの集落ができ、そこから都市が成長したというのではなかったといわれている。西部劇にでてくるような小さな街をまずつくってしまう。そこへ開拓民が来て、さらに周辺に広がって農場をもつというように先行投資によって拡大していったのである。シカゴの開発も太平洋岸の都市も東部資本の投資によって進められている。ニューヨークの郊外も私企業がまず買占めて、そこに大住宅団地をつくっていくという形の開発が多い。

第3の特徴は都市が大量の移民によって開かれていったことである。一番新しい移民が最底辺の市民層を形成し、下等な職業につくという歴史をくりかえし、最初に入ってきた人種がづつづつと押し上げられて上にいった。移住の年代によって、ヤンキー・アイルランド系、ドイツ、ユダヤ、イタリア、黒人、プエルトリコ人の階層が生まれた。はじめに入ってきた者の住宅街は後からの移住者によって環境が悪化する。そこで郊外に逃げ閉鎖的な高級住宅地を形成するという形で広がっていったのである。第二次大戦後は中間層がふえて郊外に膨張をつづけ、孤立的に散在していた高級住宅地の間を埋めつくしてしまった。だからニューヨーク市の中には黒人とプエルトリコ人の比重がふえる一方なのである。

アメリカは元来外へ向って広がる傾向をもっては

いたが、1920年代に自動車の発展がはじまるや郊外のあらゆる方向に人口が広がっていった。日本のように鉄道の沿線に限定されないのが郊外問題の特徴である。

第4の特徴はこのようにして住宅地ができると、州議会に申請してそこが独立した自治体になることである。これは1920年代から起った新しい現象であるが、理由は第1にニューヨーク市から独立したいということである。第2には市になると都市計画権が与えられ、用途地域指定 (zoning) が自分で決められるようになることである。

たとえば、300坪以下の住宅を禁止すれば、その街に入ってきて住む人は限定されることになるので、高級住宅地にふさわしい街づくりを周辺まで行なえろと考えたのである。この権限が欲しいために自治体になるのだから、住民投票を必要とする町村合併などどうも考えられなくなってしまったのである。アメリカでは、大都市問題をどうするかという場合、まず町村合併は不可能だといるところから出発しなければならない。

### 3・大都市圏構想

アメリカの大都市圏構想にはどんなものがあるかをみてみよう。

第1に、現在の自治体を廃して広域の政府をつくるという説であるが実現は不可能である、第2にはカウンティを利用し、これを自治体とするか、あるいは市町村から広域的な権限をカウンティに委譲していくという考え方である。ロスアンゼルスがやっている。第3は公団公社のような特別行政機関による広域行政である。これはアメリカで非常に発達し、ニューヨークの港務庁などの例がある。上にのべた第1の考えも最近柔軟になり、市町村はそのまま連邦政府のような形の広域自治体をつくるという構想に変ってきた。

とにかく現在、マイアミ州にメトロポリタン・ガ

バメントのようなものが一つあるだけで、アメリカの大都市圏行政機関というものは日本と同じく、まだ成功していないといえる。

### 3 ニューヨークの都市計画行政

まずニューヨーク市だけの都市計画についてのべてみよう。アメリカの都市計画運動は1898年のシカゴ博覧会が刺激となって始ったといえる。はじめは街角に美術品を飾るような美化運動であったが、しだいに土地利用の規制に移っていった。これは公権力の問題であり、用途地域指定 <Zoning> を最初に行政に取入れたのが ニューヨーク市で、1917年のことであった。そしてこれを契機として都市計画運動がアメリカ各地に広がっていったのが1920年代であった。

この用途地域指定のきっかけになったのがマンハッタン五番街の商店経営者の運動である。事の起りは、五番街付近に仕立業の小工場ができ多くの労働者が集中した結果商店街がさびれてしまうということであった。そこで行政当局はこれを一地域のことだけでなく、全市的な用途地域指定確立への機運としてつかったのである。まず実業界の有力者を組織して委員会をつくり、その調査検討と宣伝活動を積極的に行なった。その結果アメリカで初めての土地利用規制が決定されたのである。すなわち全市を住宅地区、商工業地区、無制限地区、未指定地区の4種のゾーンに分け、建物の高さ、敷地などの制限を設けた。

当時ニューヨークでは地価が下落していたので、この指定は環境の保全と不動産市場の安定をもたらすものと考えられ、1920年代にアメリカ全体に普及していった。

従来の行政機構にはこのような仕事を担当する部門がなかったので、都市計画委員会という行政委

員会のようなものがとりしきった。極端に言えば、民間による自主規制であり、数十回の公聴会を経てやっとみんなの合意するものができたのである。

ところで、こうしていったん計画ができれば、このような都市計画委員会は建築申請の許可、不許可とかゾーニングを例外的にどう修正していくかという日常行政の機関になってしまう。あまり都市計画機関らしいものではなくするのが初期の都市計画運動のすがたであった。しかし、そのうちに、都市計画というものは土地利用の規制だけではなく道路・公共事業などのフィジカルプランニングをも含むべきだという考えになってきた。ニューヨーク市の場合、オフィシャルプランといって、道路計画とか建築制限をのせた地図をつくり、各部局の事業を都市計画委員会がチェックしていた。しかしここから1歩進んで、町全体をどうしていくかというマスタープラン作成が重要な任務になってきたのである。

都市計画委員会のもう一つの役割に予算編成権がある。一般予算については予算局がすべて編成するが、投資的事業<資本予算>については都市計画委員会の承認を得なければ予算は通らない。土地を利用する事業はその事業計画から金の面まで発言権をもっているのである。こうして、アメリカの都市計画行政は、用途地域指定、マスタープラン作成、予算編成の三本立ですすめていくことになっているが、どこでもマスタープラン作成は成功していないといえよう。

日本の都市計画は事業が中心であるが、アメリカでは用途地域の規制から始った。そして大都市圏規模での事業に関しては公社・公団の形が発展してきた。ニューヨークは港湾を中心に発展したので、特別行政機関として港務庁が生まれている。これはニューヨーク州とニュージャージー州の州

際機関で、港湾施設の建設・整備、港湾の開発にあたった。それはまた埠頭と鉄道輸送との連絡という問題を当然起してくる。しかし港務庁がつぎに最も問題としなければならなくなったのは港に入ってくる自動車・トラック輸送である。そこでもっぱら道路、橋、トンネルを建設していくことが港務庁の主たる仕事になり、周辺の関連道路網にまで及んでいった。自動車交通に対応するニューヨークの発展は、起債、料金収入を財源とする港務庁によって推進されたのである。

つぎに大都市圏問題として典型的な空港建設がでてきた。そしてこれも港務庁が多く手がけるようになったのである。その理由は、①自治体間の競合問題が起らないこと。②市直営では財政上困難なこと。③大都市圏規模で、他との関連を考えた空港行政ができること。④事業実績があること、などである。これに反対する側から、地域間の紛争は連邦政府が調停できるとの意見も出されたが、政府は意欲を示さなかったので、空港行政も港務庁に委譲されることになったのである。

同じくニューヨークにある公社公団式の機関をあげると、規模はちがうが住宅庁がある。それは連邦政府の補助金をうけて、住宅建設をしたり、ニューデールの失対事業から発展してのスラムクリアランス、都市再開発事業などを行なうものである。このほかに運輸庁<交通庁>があり、自動車時代になって採算がとれない地下鉄問題を行政機関に肩代りして処理している。つまり、ニューヨークにあるこれらの機関が都市の発展経済を左右する行政を行なっているのである。

さて、ニューディール政策以来、連邦政府による各種の補助金が生まれ、それによって公共事業を促進してきた。その場合、補助金交付の条件は都市計画委員会が決定した計画に合っていないとかならないということではなく、大都市圏規模で考えて合理的だと判断される計画書ならパスした。つ

まり、住宅事業など、大きな事業が都市計画委員会の管轄外になっていったのである。

#### 4——— ニューヨーク大都市圏計画の由来

1920年代は摩天楼建設と郊外スプロールの時代であった。そしてニューヨークでは、用途地域制のみではなく建設計画をも含むリージョン計画の必要が痛感され、民間に計画作成の機運が盛り上げてきた。指導者は実業界などをはじめとする各界に働きかけて寄附を集め、それによってアメリカ中の優秀な技術者を計画作成に集中させた。こうして1929年に生まれたリージョン計画はそれ以後世界的に大都市圏計画の模範とされている。この計画の特徴は、①リージョンの範囲 <ニューヨーク州、ニュージャージー州、コネチカット州に及ぶ>を計画区域としたこと、②用途地域だけでなく、フィジカルプランニングを重視したこと、③運動を政治機関からはずして進めたことで、以前の用途地域指定の際、政治的配慮によって歪められたと判断したからである。

計画を要約すれば、主眼は土地利用と交通体系との関連にあるといえよう。まず交通体系間の調整を重視するとともに、鉄道に対応する用途地域指定を行なった。郊外の発展は核のような衛星都市への分散を基調とし、公園・オープンスペースの確保等を盛込んでいる。

つぎにこの計画を推進するために、この運動を指導した人や、寄金をした団体が中心になり、大都市圏計画協会をつくった。以後、協会は計画実現のために第一の仕事として調査活動を行なっていくことにした。年々人口の分布も変化するし、各公共団体が行なった計画とか事業を全て集め、地図に記録するなどして大都市圏全体の状態を把握していくべきだと考えたのである。これは協会に

財政援助をしている鉄道、ガス、電力、電話など公益事業会社の利害に直接関連するものでもあった。第二の仕事はリージョン計画に従った行政の展開を確保するために、大都市圏内の各自治体に都市計画委員会をつくらせることであった。この運動は相当の成功をおさめたが、注意すべきはこれがカウンティ単位に生まれていったことである。そしてこの時から都市計画権がカウンティに委譲される情勢ができ上がってきたのである。

大都市圏計画協会の活動が活発になったのは、1929年の恐慌以後で、連邦政府の補助金による公共事業を地方自治体が行なうに際し、技術的援助を協会に依頼した。こうして、協会の関心はしばらくの間、大都市圏をどうするかということから離れて技術的仕事に精力を注いだのである。

計画協会と港務庁との連絡はうまくいったが、ニューヨーク市の建設事業との間に意見の対立があったりして、以後協会は政治的紛争を避けるようになった。だからリージョン計画どうりに行なわれるよう圧力をかけることもできなくなったのである。しかし、ニューデール政策以来、公共事業が大規模に進められた結果、リージョン計画に盛り込まれた事業の相当部分が完成した。そのため計画協会はその後の目標がなくなり、1940年代は調査事業のみが仕事のような状態だったのである。この後、連邦政府の住宅政策は、スラムクリアランスや都市再開発にまで乗出すようになったが、リージョン計画では再開発を扱わなかったのがこのような事態には対応できなかったのである。

## 5 ニューヨーク大都市圏計画の現状

1950年代は戦後抑えられていた公共投資が大幅のび、郊外地も第二次の発展を示した時期である。この頃協会の会員である電力会社からつぎの

ような調査依頼がなされた。すなわち、将来の電力需給に應ずるため、人口、経済動向、就業構造の変化などを予測することであった。しかし、これに対し協会は何も答えられないというピンチに立ったのである。当時協会は内容も縮少していたし、それまでの方法論や、フィジカルプランニングの調査から脱皮の必要を感じていた。

その頃の情勢をみると、政府の補助金は公園、オープンスペースなどにも出されるようになるなど、大都市圏規模での事業がふえてきているし、はじめて行政当局者による大都市圏規模の協議会も生まれてきた。協議会は1954年ニューヨーク市長の呼びかけで、カウンティの長と主だった市の長が集ったもので、これがもし発展すれば、大都市圏規模での行政機関として力を発揮するかも知れなかった。さらに、交通とくに地下鉄問題で三州が委員会をもつようになるなど、1950年代には大都市圏規模での行政当局側の関心が高まっていたのである。

こうした状況の下で計画協会は経済動向を含めた新しいリージョン計画作成にふみきらねばならなくなった。しかし、資金を援助するロックフェラーやフォード財団は協会を通じてハーバード大学の専門家に調査委託する方がよいと判断したのである。ハーバード大学からの報告は、1960年に出され、人口、貨物輸送、マネーフロー、人種分布、1975年・1985年の予測など9分冊にわたるのであった。しかし、これは計画協会が最も怖れたことであるが、報告は専ら現状までのトレンドの分析と将来だいたいどうなるかという見通しにすぎなかったのである。経済の変化、人口の変化が空間的にどこにはりつくのか、つまり地理的にどこに人口、工場が密集するかという予測の空間的翻訳がなかった。これがなければ新しいリージョン計画を策定する基礎にはなりえず、協会はこの仕事から始めることになったのである。そして

1963年には“Spread City”という本にまとめられ、今後もし手を加えなければ、1980年代にはどんな空間的混乱を起すかということが示されたのである。

そこで、これに基づき各界に検討してもらいリジョン計画委員会の構想が生れた。これは公益事業会社のみでなく、製造業、銀行などの会社を含む広範囲の実力者からなる委員会で、さらに地域的、部門別に分けて検討が加えられている。1929年の計画は専門家が決定してしまったのだが、今回はリジョン単位のコミュニティ意識を育てながら、市民の意見を計画策定に反映させていこうとした。時間はかかるが、市民委員会の熱心な討論を積み重ねる方法によって方策をたてていこうとしているのであり、計画協会の見込では1968年から1970年に新しいニューヨーク大都市圏計画ができることになっている。

それでは大都市圏問題を考える場合、先にのべた大都市圏協議会<自治体の長の集まり>はどうなるのであろうか。専門部会の報告によると、公の地位を確保することが望ましいとしているが、それがただちにメトロポリタンガバメントになることを勧めてはいないのである。まだまだ自治体の抵抗が強いことを示しており、現在のところ公の機関になる見込みはない。今までの業績としては、州機関に働きかけて大気・水質汚染規制の協約に成功した程度である。

先にのべた地下鉄問題の委員会も公の地位を得て計画策定する機関にはなっていない。この外、連邦政府が加わった広域行政協議会の案もあるが、いまのところ連邦政府がそこまで介入してくることは全く考えられないのである。

がしかし、もし連邦政府が補助金支給の条件として、計画の立案主体を決めるとすれば、そのための広域行政機関をつくることに追いこまれざるをえない。また連邦政府は今まで都市に対しては、

スラムクリアランス、オープンスペースなどの住宅政策を中心に展開してきたが、ごく最近、都市省のようなものができた。これは都市間調整を行なえるものと考えているが、首都圏庁のような段階にふみ切るかどうかは問題として残っている。ニューヨークが当面している問題は鉄道・地下鉄問題である。自動車が異常に発達したために、鉄道は赤字になり、郊外はベッタリと広い範囲に人口がはりついたのである。この鉄道問題の行方が将来の大都市圏の方向を決定するだろうが、この鉄道の一部を港務庁が引受けはじめている。つぎの時代も、大都市圏規模の行政機関はできずに港務庁が処理していくという可能性も残っているのである。

もし大都市圏規模の行政機関ができるとすれば連邦政府の刺激によるものであろうが、その刺激があればできるという段階までできているとみてよいであろう。

## 6 ————— おわりに

日本との比較のうでアメリカの特徴をまとめてみるなら、やはり自治の質の違いということができよう。広域行政機関を認めようとしないうちや、すでに町村合併が考えられなくなっていることも自治の強さを示すものである。第2には市民運動の質の違いであろう。アメリカで市民運動という場合、けっして大衆的な基盤の上での市民運動ではなくて、市民とは実業界、団体の有力者を指している。市政改革の運動を展開するのも彼らで、こういう市民運動が自治を支えてきたのである。第3に民主主義の差であろう。1917年の用途地域指定の際の数十回に及ぶ公聴会、今度のニューヨーク計画協会の計画策定の方法をみてもわかるように、広汎な市民の価値を動員しようとして

いる。本来の理想的な形態から多少歪められても、こういう手続をふんでいこうとするところに日本との違いがある。もちろん条件が日本は全く異なるのだから、良し悪しは言うことができないだろう。

とにかくそういう意味で、蠟山教授が提唱している市民運動もアメリカのそれとは違った条件にあるといえる。いまのところ、この運動に参加しているのは学者、有識者が中心で、実業界の有力者ではない。だから資金はだれがはたして出すのかという問題もでてくる。さらに日本の場合、最も簡単で確実な方法は政府に働きかけることである。政府がつくるといったらとたんにできるのが日本の現状である。その首都圏庁案が政府によって実行されない情勢で、すぐ市民運動に切りかえても前途はかなり困難だと思われる。

<東大法学部教授>