

アメリカにおける都市再開発と Baltimore における Charles Center について

中 島 一

Redevelopment in U.S.A and Charles Center at Baltimore

Hajimu NAKAJIMA

この報告は、アメリカにおける都市再開発の背景をさぐり、これに対応する都市更新事業の実態、都市計画行政機構、住宅建設、交通計画、工業団地開発等の諸問題について調査、研究したところに検討を加え、さらにボルチモアにおけるチャールズ・センターの再開発計画の実態について述べたものである。

A アメリカにおける都市再開発

1. はじめに

アメリカの諸都市における都市の再開発は、現在活発にその事業が実施されている。このことは各地方公共団体にとっても重要な市政のひとつとなっており、1960年シカゴにて開催された全米市長会議の重要な議題のひとつとして都市再開発がとりあげられたということでもわかる。



ボルチモア・チャールズセンター再開発地区
モーリスメカニック劇場より未都市再開発計
画ゾーンをみる

アメリカにおける1949年連邦住宅法の第2条には、次のように述べられている。これは国家住宅政策宣言ともいわれるもので、議会はここに宣言する。国民の福祉と安寧および国民の健康と生活水準は、

- (i) 重大な住宅不足を解消するにたる住宅の生産およびこれにともなう地域社会の開発
- (ii) スラムおよび枯化地区の一扫による標準下その他不適当な住宅の消滅すなわち、すべてのアメリカの家庭のため、早急に適当な住宅と住環境の確保を必要とする。このことによって地域社会の開発と再開発、さらに国家の繁栄と安寧の増進に寄与しようとするものである。

さらに、この住宅の建設は住宅建設産業により雇用の促進、生産性の向上、購買力の経済に寄与させるために不可欠なものであると議会は宣言している。

このことは、郊外その他の地域におけるコミュニティの新開発と既成市街地の再開発をしてアメリカ合衆国の住宅施策の2大柱とし、とくに住宅施策は単に住宅そのものの量的建設だけでなく、コミュニティの建設をめざしているのである。

2. アメリカにおける都市再開発の背景

ニューヨークには古い遺跡や城壁、戦争による破壊跡はない。その都心の中央には、富める国の偉大さを誇示するように超高層ビルである摩天楼が林立している。このような超高層ビル群のもとで、市民は明るく、健康で幸福な毎日の生活をいとなんでい

るだろうか。現実の町を歩むと、スラムは無気味に口を広げ、枯化地区は埋没するかのような静寂さがたどよい、そのなかに、多種類にわたる人種や少数民族が群居し、豊かさと貧しさのコントラストの渦がただよっている。

この現状のなかで、都市再開発の背景をなす諸要因をさぐってみたい。

(1) 生産力の抜群

アメリカの諸都市のほとんどが、ある程度以上の生産力と豊かな経済力をもっている。

都市再開発を実施するには膨大な経費が入り込む。この点、各都市ともこの条件をもっている。

(2) 新陳代謝要求の都市と建築

アメリカの諸都市はヨーロッパの都市と異なり都市構造的には耐用年限にはまだ達してはいないが、個々の建築物はすでに機能上の対応性を欠く建築物が残置され、これらを現代社会に要求されるものにつくりかえる必要がある。

(3) 都市交通の影響

都心の大気汚染、騒音から脱出をこころみ市民は自動車と道路網の発達により、人口の郊外移動が行なわれている。これにともない、都心にあるデパート、スーパー等の消費施設をはじめ生産施設も、需給の経済原則にもとづき、郊外に支店や出張所を設けたため都心の衰敗現象があらわれた。そこで、これを除去し、都心を再び繁栄させる必要がある。そのための一つとして増加する自動車交通手段の受け入れ対策がある。すなわち都心およびその周辺の既存道路の改善と駐車場の大幅増加を必要とする。

(4) 生産力の集中

アメリカの都市の大部分が、都心の集中度が高い。このことから生産力が都心に集中しているから再開発が行ないやすいし、またこの必要性が強く求められてきた。

(5) 人種問題

ニューヨークのスラム問題は、その市民に多種多様な人種や民族をかかえていることである。

ニューヨーク市内の人種、民族構成をみると、ユダヤ人 (Jew) が194万人で市人口の25%、黒人109万人14%、さらにプエルトリコ人の74万人10%である。これらが非白人を中心とする大きなスラムが形成されてしまった。

この傾向は必ずしもニューヨークだけではない。各都市においても同様であり、1980年代には、アメリカの20の主要都市のうち12の都市で、

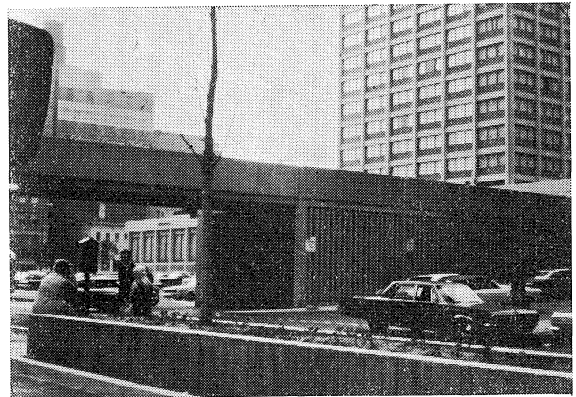
非白人人口が総人口の50%を上回ると予想されている。

非白人が必ずしも低所得者とは断定できないが、一般には中・高所得者は緑と太陽を求めて郊外へ移動し、都心には中・低所得者が残存するか、または新たに他から都心に向って移住するという所得階層による人口の再配置がなされつつある。この結果当然都心部における生産力、購買力の低減と市民税をはじめ間接税収入の減少をきたし、都心は枯衰状態とならざるを得ないことになる。しかし、都心にはその都市の政治、経済、産業、文化および都市機能中枢のコアとしての役割を持つものであり、情報化社会においては、その位置は極めて重要事であり、それを果すためには、都心の再開発を行なわなければならない。

3. 都市計画行政機構

アメリカ合衆国は50の州の連合国で、単一主権国家ではない。したがって各州は強力な自治権をもっており、都市計画行政の機構も地方自治体の所管事項のひとつである。

現在のアメリカ合衆国における都市計画 (住宅供給と都市更新事業) についての連邦政府の機構としては、次の6局からなりたっている。



ボルチモア・チャールズセンター再開発地区
モーリスメカニック劇場よりヒルトンホテル
をみる (正面ペデストリアンデッキ)

- (i) 連邦住宅局 (FHA) : 1930年代のアメリカ合衆国の大不況対策の一環として、都市計画、住宅建築などの活発な発展により期待することができるとして、1934年に設立され、主として、個人住宅の建設・購入・補修および再開発地区立退き者のための低廉な家賃住宅建設、民間の集団住宅経営などへの民間金融機関からの融資に対し保証を行なう。
- (ii) 連邦住宅総局 (HHFA) : 上記連邦住宅局を

含め以下所属する 5つの諸機構を統轄するもので、連邦政府の各省と同格の地位をもつ強力な部局である。

- (iii) 公営住宅局 (PHA) : 低額所得者のために低廉な家賃住宅の建設を行なうもので、1937年に設立された。
- (iv) 都市更新局 (URA) : スラム・クリアランスをはじめ都市更新事業を行なうもので、これら事業に対しては、全経費の2/3の連邦政府補助を行なっている。
- (v) 共同施設局 (CFA) : 高等教育機関のための宿舎、病院看護婦宿舎、緊急公共建設事業などへの融資業務を行なう。
- (vi) 連邦抵当局 (FNMA) : 不動産抵当の第二市場操作を行なうことによって、抵当市場の安定をはかる。

4. 都市更新事業

アメリカにおけるスラム一掃は、1933年産業復興法がスラムの一掃をとりあげてからである。

1934年、ニューヨーク市に住宅公団が設立されたとき、同公団のジィ・ピロー氏は、当時はアメリカの不況時代であって、雇用の増大とスラムの一掃がその設立の目的であったと述べている。

1934年アメリカ合衆国住宅法にはじめてスラム清掃事業に対する連邦政府の助成が規定された。しかしこの事業には多額の資金を必要とし、各都市とも事業を実施すれば大幅な赤字となるので積極的に手をつけることができなかった。

1945年にはフィラデルフィア市、ピッツバーグ市の所在するペンシルバニア州が都市再開発法が、1947年にはシカゴ市の所在するイリノイ州で枯化地区再開発法がそれぞれ州法として成立した。これらの州法は、州内の各地方公共団体におけるスラムまたは枯化地区内の土地建物の取用を授権し、またこの地区一掃に関する手続きなどを規定したものである。

一方、1949年改正連邦住宅法においては、戦後の住宅不足対策と、スラム一掃および再開発を国家的住宅政策としてこの法の中に1章が設けられた。これによると5年間にわたって、地方公共団体に10億ドルの融資と毎年1億ドル計5億ドルの補助金を予算化するよう規定された。しかし、1950年末には補助金の年度割不足を生じるまでに各都市での事業は活発に行なわれた。

スラム一掃、再開発にさらに修復 (Rehabilitation) と保護観察 (Conservation) をあわせて更新 (Renewal) といっている。

修復とは、単にもとに復するというより、むしろ時代の推移におくれをとった住環境の改善をはかり、スラム化とブライト化を防止するという意味で、保護観察については、ニュー・ヘヴン市民活動委員会 (Citizens Action Commission) の `1959年年报と開発、によると、よい住環境を好ましくない変更や、土地、住宅の分割、商業的侵食などという住環境に悪影響を与えると考えられるものから保護し、既存のよい住環境を維持するという意味である。

さてこのように都市更新事業は

- (i) 再開発
- (ii) 修復 (環境改善)
- (iii) 保護観察 (環境維持)

の3つの大きな範ちゅうに設けられた。

これらの諸方式は、都市環境についての基本を定めた条例によって、各地区を審査、査定するというかたちで適用される。

さきにもふれたように都市更新事業は、純然たる再開発方式だけでは金がかかりすぎるといふ財政事情のほか、民衆の協力を得なければ何もできないという思想が底流となっていることを注目しなければならない。

5. 住宅建設

住宅建設の促進は、教育に対する補助、民間設備投資促進のための特別租税措置とともにアメリカ合衆国の景気振興対策の重要な施策の一つを占めている。

この住宅建設産業は、アメリカ経済に与える影響は非常に大きいものがある。

さて、この住宅建設施策についてみると、連邦住宅局 (FHA) は、一戸建て住宅購入について特に便宜がはらわれているものに対し、都市更新局 (URA) は、この所管事項にもとづき都心部によりよい住環境を確保しようと努力している。これらを比較すると、住宅需要者側からみれば、FHAの施策にもとづき郊外に住宅を購める方が得策であり、都市全体からみればサービアをこれ以上上げないようしなければならない矛盾をどう解くかが大きな住宅政策の課題といえよう。

6. 交通計画

大量輸送方式の再検討：アメリカにおける自動車交通は、都市交通の中でも最も発達したもののひとつではあったが、排気ガスによる大気汚染、騒音とともに、街路が集中する都心のインタセクションでは、昼間の大半はマヒ状態を呈している。たしかに路面占有単位面積当たりをとりあげると、自動車はこ

の点でも大変不経済きわまりないので、自動車による交通輸送方式は、アメリカ各都市において解決を迫られてきている。そこで、これに対応するものとして、電車による大量輸送機関の採用が真剣に検討されてきた。

都心部の駐車場：都心部の緑地の一部を利用して地下駐車場とし、機能上、景観上の対処を考慮したのものもあるが、一般には工事費と維持管理の諸点で、都心部には高層駐車場が設置されている。

これは、都心の大気を汚染し、騒音の発生源ともなる、また街並みを分断することにより、その周辺の地価を低減するなどで、駐車場の立地としては大きな問題となっている。

高速自動車道路：都心部の高速自動車道路のほとんどは高架式である。このスケールの大きいことは、すでに広く紹介されているが、この場合においても公害問題があり、さらに市民に心理的な影響



ボルチモア・チャールズセンター歩車道分離
(ペデストリアンデッキをみる)

を与え、とくにそのスケールの大きいことと、色彩および形態において威圧感を与えていることからみて、都心の高架高速自動車道路は成功したとはいえない。

7. オープンスペース

都心部のオープンスペースは、西ヨーロッパにおける広場であり、都心生活者のいこいの場として、その手法は古くからのヨーロッパのプラザに範をとっている。しかし、都心は地価も高価であり、ある

程度の広さを確保しなければならないものにもかかわらず、オープンスペースをとることは、市民の関心のまととなっているし、さらに市民のプライドのひとつと考えられる。

B ボルチモアにおけるチャールズセンター

1. チャールズ・センターの位置

アメリカ合衆国東海岸、フィラデルフィアとワシントン D・C の中間にあるメリーランド州ボルチモア市の中心部に位置するチャールズ・センターは、この市の行政・商業・文化・産業の結節点となる役割をもつものである。

ボルチモア (Baltimore) は、ボストンからワシントンを結ぶ中間に位置し、歴史的にもボストン、アナポリス、サンフランシスコなどとともに古い都市であり、アメリカでの 6 番目の大都市である。

チャールズ・センターは、ボルチモア市の都心部 33 エーカー (約 395,000 坪) の面積を有している。

2. チャールズ・センターの再開発計画

1956 年、ボルチモア市の中枢機能の衰弱を回復するため、大ボルチモア委員会により市内 20 カ所の再開発計画がはかられた。

1958 年にマスタープランがつくられ、翌年から実施が開始された。

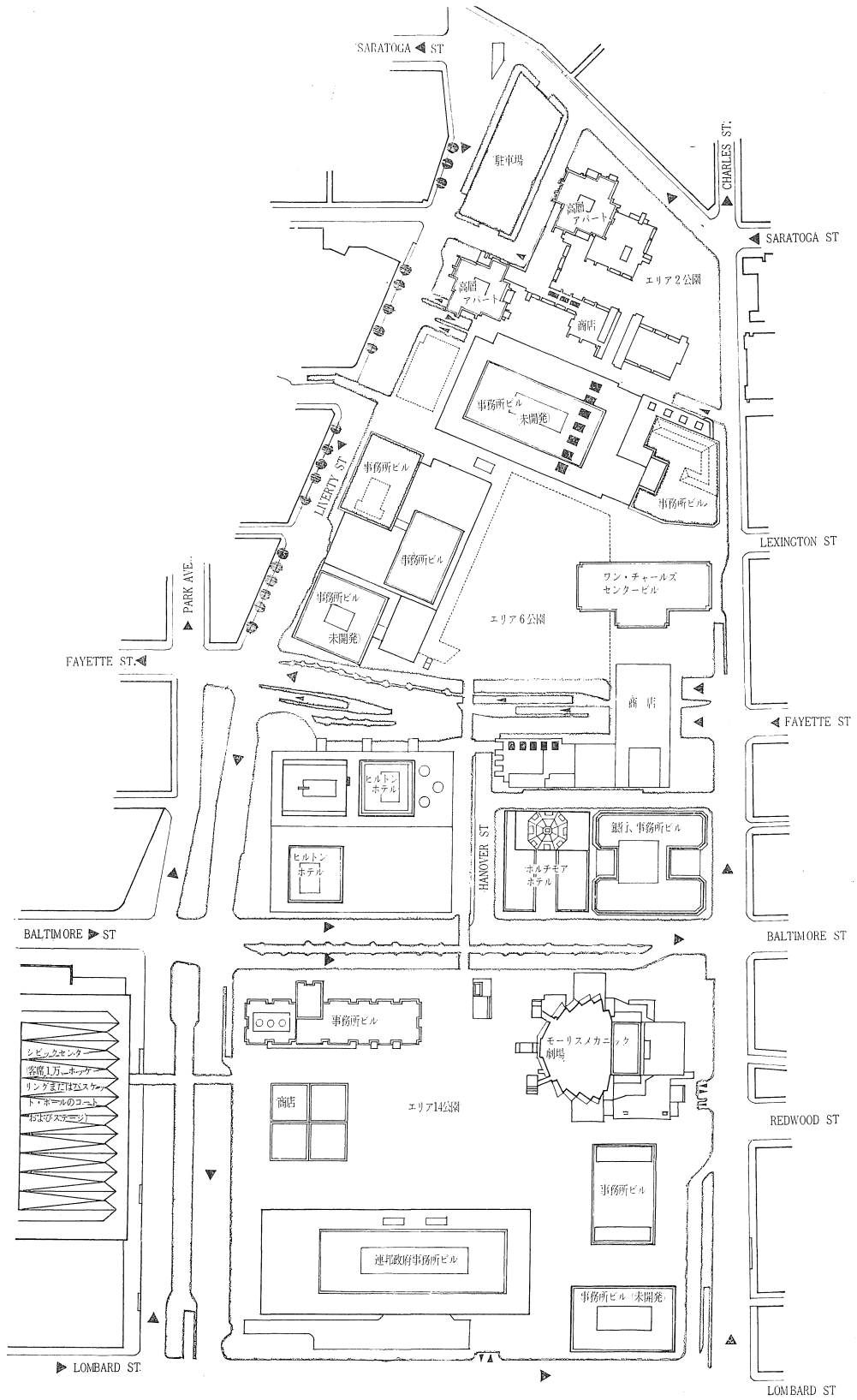
チャールズ・センターの開発内容は、9 棟のオフィスビル、2 棟の高層アパート、ホテル、小売商店ゾーン、バス発着場、歩行者専用路、公共広場などを有し、これが完成すればアメリカの再開発計画の中でも最大の規模となる。

このセンターの西側は商店街・東側は経済の中心地域に面し、南側はシビック・センターとなっている。また東南数ブロックには、インダストリアル・パークとなって接している。北側は文化の中心であり、南東には旧港湾に面した公園、マリナ研究施設などの内港地域で、都心の商業地域と住居地域を市庁舎と結びつけようとして計画されたものである。

3. 施設の規模の概要

この再開発計画が策定された当時は、その中心には 180,000 平方メートルにもおよぶ倉庫や作業場が空室であり、中心商業地域の総建築面積の 6% に当り、空室・空室率が 10% を越していた。

チャールズ・センターが完成すると	
貸事務所空間	200 万平方フィート
アパート	400 戸
貸商店、小売サービス業、商業空間	43 万平方フィート



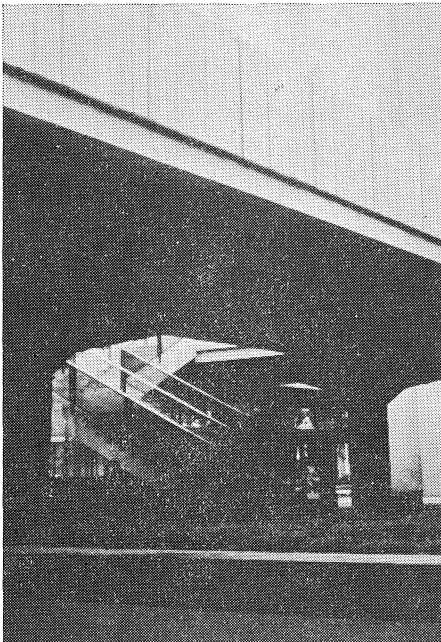
専用駐車場 1500台
 公共駐車場 2500台
 となる。



エリヤ14公園より連邦政府事務所ビルをみる

4. デザイン・ポリシー

マスタープランは市の管理の下でつくられた。この基本事項としては、



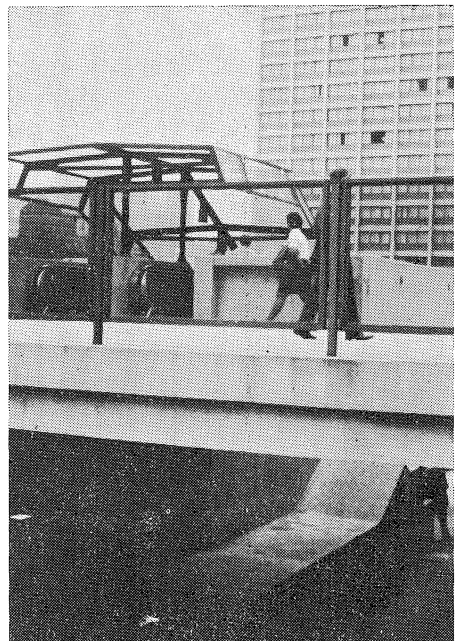
ペデストリアンデッキの詳細

- (i) 太陽と微風、オープンスペースを十分確保し、高密度な開発地域をつくる。
- (ii) マスタープランの主旨を生かすためデザイン・コントロールを行なう。
- (iii) 車と歩行者の完全分離であった。

このようにしてマスタープランができ、各建築物は、法人、私企業がクライアントとなって、多くの建築家の作品として建設された。しかし、これらの建築物の用途、性格が異なり、また建築家もそれぞれ異なるため、ある程度の設計に対するオーソライズをする必要が生じた。

また計画地域内の個々の土地の高度利用をはかり、またマスタープランの主旨を生かすためと、デザインの調和を保つため、この国の代表的な建築家4名を建築審査委員会のメンバーとして委嘱した。管理されている設計の要点は次のとおりである。

- (i) 建築物の用途
- (ii) 建築物の規模
- (iii) 建築物の高さと建ぺい率
- (iv) セットバック
- (v) 駐車場
- (vi) サービス
- (vii) 歩行者の動線
- (viii) ユーティリティ
- (ix) 基準地盤線



ペデストリアンデッキに通じるエスカレーター（ガラスの屋根をもつ）

(x) 建築仕上げ材料

(ix) 建築デザイン

なお建築審査会のメンバーはこの他センター内に建てられる建築物の設計計画の着手の時点から設計完了まで管理し、ボルチモア都市再開発住宅建設局(B.U.R.H.A)の承認を得なければならないことになっている。

5. 歩行者と車の立体分離

この場合は、2階レベルの歩行者専用プロムナードが設けられ、車道とは完全に立体分離としており、このレベルから新旧の建築物に直接出入りができていて、メインエントランスとしている。

2階レベルの歩行者専用プロムナード（ペDESTリアンデッキ）、プラットフォーム、横断橋、小プラザとからなり、2階プロムナードへはエスカレーターと階段で主プラザと歩道に連結されている。

C おわりに

HHFAの都市更新部のジイ・リオンズ氏は、スラムの一扫は最大多数の最大幸福を目的とするものであると語っている。しかし、スラム一扫の目的の一半として経済的な面をみのがすことができない。すなわち

雇用の増大、生産および購買力の経済に寄与するものとしてその目的とし、戦後においては、スラム一扫は地方公共団体の歳出の節減と歳入の増加策のひとつとしてあげられていることは注目しなければならない。

しかし再開発はどの市においても成功するものとは限らない。それが成功するかどうかはその市自体が経済力があるかどうかによるといえる。

チャールド・センターの完成には1億3千万ドルかかるとみられている。この中で、その大部分は私的投資によるものである。公共機関が使用する金額は3000万ドルであり、このうち3/4は連邦政府の専用ビルの建設費で、1/4がボルチモア市の分担である。

しかし完成する1970年代初期には、チャールズ・センターは2500万ドルの税収があるとされている。

とにかく再開発事業は困難なものである。私企業による再開発を成功させるためには、当事者にとって、容易ならざる苦労がある。さらに市民の絶大な協力をうるためにも最大の努力を要することもいうまでもないことである。

参考文献 中島一 アメリカにおける都市再開計画
愛知建築士 1970.6