

テレワークとまちづくり - 米国の事例から
第五回

米国都市計画の仕組とテレワーク支援の関係

河井容子

都市計画の枠組み

ここで、テレワークによる人口と生産の分散を、都市計画という視点から¹支援するには何が必要か、そしてそれを連邦、州、自治体でどう分担しつつあるのかを、整理してみたい。その様子は、米国で都市計画を決める権限のあり方と密接に関わっている。



米国は、州による連邦国家であり、連邦政府の権限は非常に限られていて、貨幣・戦争決定・通商等のみである。環境、交通の権限も、州政府にあり、またこれらに関する法律や仕組みは、州ごとに異なる。さらに土地利用計画の権限は、50州全州で、地方自治体（市町村、一部は郡）に委譲されている。つまり自治体の権限が非常に大きい上に、交通計画だけは州にまかされ、包括性と遵守義務のあるような広域計画が存在しない。こうしたなかで、テレワークに関わりのある都市要素の計画はどうか。なおいずれの都市要素でも、テレワークによって都市が利益を得る部分と、テレワーカーのために都市が整備されるべき部分の両方があることを、指摘しておく。

ICT インフラ計画と各政府

既述(第二回)のように、米国では、テレワークに必須の、ブロードバンド普及が遅れている。遅れの原因は、ICT インフラの敷設と運用が、私企業の自由競争に委ねられているからである。人口密度が低く、初期建設投資に対する利益が低い地域では、当然ながら私企業はブロードバンドを敷設しない。

そこで十年ほど前から、自治体が、敷設や運用をする動きが見られ始めた。しかし後に紹介するような、ロマリダ市や、ユタ州での先進事例も、私企業からの訴訟により苦戦してきた。市場原理に基づいて企業が得るはずの利益を、自治体が侵害しているというのである。上述したような、農業法案に基づいた、遠隔地域における、連邦政府の支援も、非常に限られた成果しか挙げてこなかった。

ただし最近、ICT インフラへの接続を、個人の権利だと定義するような仕組みの設定を、連邦政府がつくり始めている。同時に州が、企業と自治体の中継ぎをするような動きもあり、これら最近の動向についても、後に紹介する。

交通計画と州政府の役割

テレワークは、当初期待されたように交通総量を減らしはしないが、交通パターンを変えることがわかってきている。特に通勤ピーク時の交通混雑を減らすこと、高速道路利用を減らす傾向がある。従って交通需要を管理し、環境を改善するのに、テレワーク支援は有用である。同時に、テレワーカーの新しい生活に合うように、今後交通網を変えていくことは、州による交通計画の役目であろう。なお大都市圏ではしばしば、広域行政の必要から、地方政府連合²や、その下部機関である大都市圏計画機構³が、州政府に替わって交通計画を立案している。

実は州政府が、テレワークを交通計画に取り込むにあたって、連邦政府からの資金が使われていることが多い。連邦高速道路局(FHA)⁴による、混雑と大気汚染(CMAQ⁵)対策補助金である。大気汚染が連邦政府の基準以下に達しない場合、この補助金を受けて改善プログラムを運営するもので、テレワークは、連邦政府に認められたプログラムの一つである。州政府は、プログラム実施状況を連邦政府に報告する義務があり、これを怠ると、高速道路などの建設補助金が削減されるという、罰則規定がある。従って連邦政府は、交通を通じたテレワーク支援に、二次的な役割を担っている。

CMAQ 補助金は、年間総額 22.3 億ドル (2680 億円、2014 年度)に及ぶが、テレワークに用いられているのは、ほんの一部だと推測される。2002 年の著者調査では、21 州が州公務員を対象にしたテレワーク支援、8 州が州民対象の支援をしており、実施している州の数は多い⁶。ただし、他の改善プログラムに比べて、比較的低予算で実施できるため、テレワークプログラムをリストに加えてはいるが、その内容は薄い州が多いという印象を受けた。

そのなかで努力がみられたのは、都市の成長管理を大きく必要とする、アリゾナ州とカリフォルニア州である。1990～2000 年の人口増が、アリゾナ州フェニックス大都市圏で 101 万 3 千人、カリフォルニア州ロサンゼルス大都市圏で 109 万 2 千人と、いずれも全米 5 位以内であることを思えば、当然のことだろう。両州に共通するのは、州公務員テレワークの実施、企業に対して代替交通やテレワーク実施のためのコンサルティング実施（技術、労働既定について）、そして利用数や交通への影響を確認するための調査の実施である。この調査を行っているか、それを次の計画にいかしているかが、他州との違いである。フェニックス大都市圏交通機構（ヴァレイメトロ⁷）では、テレワークを許可している企業が、2006 年の 24% から、2008 年の 26% に増加した。社員 50 人以上の企業では、45% (2008) が提供しており、プログラムは一定の成果を出している（Valley Metro 2008）。

また南カリフォルニア地方連合（SCAG⁸）は、広域交通・持続可能なコミュニティ計画（RTP/SCS）のなかで、地域のテレワーカーの一年あたりの増加率（6.57%）が、雇用の増加率（4.4%）よりも高く、2008 からの 10 年間でテレワーカーが倍増すると報告している。それでも全労働者の 9% に満たない⁹状況を改善するために、高速インターネットの普及を支

援するとともに、地方自治体に対して、自宅で労働すると所得税が多くかかる仕組みを改善するように求めることを、施策として掲げている（SCAG 2012）。

都市の成長管理策とテレワーク支援策の共通点は、交通と土地利用の組み合わせが必要なことにある。州が前者、地方自治体が後者という、別々の政府が計画権限をもつなかで、効率的な施策を出すことには限界がある。この点でもアリゾナ州とカリフォルニア州は努力をしており、自治体に対して、総合計画案をたて、これにそった土地利用計画をつくることを、義務つけている数少ない州である。カリフォルニア州には例えば、上述の RTP/SCS が、州計画と自治体の総合計画の調整役として存在する。しかしこれにも、土地利用決定についての、強制力はない。このように、環境改善と交通需要管理のために、テレワークを支援することにさえ、成果に限界があるのが現状である。ましてテレワーカーの新しい生活に合うように、交通網が変えることにまでは、まだ目が向けられていない。

土地利用計画と自治体の役割

米国でも日本と同様、郊外に住まいを持ち、都心に通勤するという旧来の働き方をもとに、土地利用計画がされてきた。各地域の用途を明確にし、それによってゾーニング（土地利用規制）する手法であり、例えば住居地域では商業が行いにくく、商業地域には住まいを建てにくいように、規制がかけられている。

しかしテレワークを始めると、自宅やその付近でビジネスを行うことになる。これを可能にするには、まず旧来の住居地域での労働・生産を許可し、また職住併合を念頭においた、容積率や建築規制の設定が必要となる。さらにテレワーカーは、職場周辺に、ビジネスのためのサービスや、これまでより充実した日中の商業サービスを必要とする。

これら項目は、自治体政府による土地利用計画の範疇にある。まず最低限、地域でテレワークが容易にできるようにするには、旧来のゾーニングを改正し、新しい複合地域の考えを持ち込むことが必要だ。ただし実際のところ、ゾーニング改正のみで、テレワークに備えようとしている自治体の例を、筆者は知らない。住宅地でのビジネスが、近隣に迷惑をかけない限りにおいて、既に許可されていたり、あるいは米国の住宅が大きいので、少々のビジネスは近隣への問題になりえないことが、理由の一部であろう。

ただしそれでは、ある地域でのテレワークが行いやすいということにはならない。受身にテレワークが可能、というだけではなく、もっと積極的に、自治体政府がテレワークを地域活性化に利用する事例が、十年ほど前から見え始めた。

米国自治体の収入は、不動産や車の固定資産税に大きく頼っている。またこの固定資産税には、実際の不動産の市場価値が、直ちに反映されるという点で、日本と異なる。そして、特に住宅の不動産価値を上げるのは、良い学校があること、地域に良い職が十分あること、そして遠隔地においては、良い医療へのアクセスがあることである。

こうした仕組みのなかで、幾つかの自治体が、教育・医療・テレワーク等に使える ICT インフラの導入と、経済開発計画の一部としての土地利用とを、組み合わせ始めた。既存や新規の住宅地に、ICT インフラを敷設すれば、その不動産価値が上昇する。ICT に大きく頼るような企業を、誘致することも可能になるので、その受け皿を土地利用計画で用意する。加え

て、新規の土地開発においては、住居と商業が混在する、複合型の開発を行う。企業誘致と複合型開発は、地域に職を創造し、これもまた不動産価値に反映される。そしてその結果、それを目的としていなかったにせよ、テレワーカーを始めとする、新しいタイプの働き方をする人々には住みやすいまちができる。

次回から、こうした自治体等の事例を紹介する。これら新しい取り組みの全てで、土地利用を上手く取り入れているわけではない。しかしあくまで経済開発計画と税収増の手法として、ICT インフラ敷設とその利活用がなされ、その延長としての土地利用計画であることに特長がある。ここでも、連邦政府の支援策と同様、テレワークの支援は、経済利益追求型なのである。それが結果として、住環境や教育環境をよくする、だから投資価値がある、という姿勢である。

以上第三回から第五回にかけて、テレワークのもたらす経済利益について連邦政府がビジョンを示し、自治体が経済計画と土地利用計画を使って、その実現を行動に移し、その狭間で、州政府が交通管理・成長管理とテレワークを結びつけようとしている様子を示してきた。

上述のように米国の都市問題は、日本と同様、都心は生産のみ、郊外は住居のみ、遠隔地はその両方を失うという事態に集約される。そのなかで、連邦政府の旗振りや、自治体の具体的行動は、テレワークを生産だと捉えることを通して、人口と生産の分散に、貢献しえる。州政府のテレワーク支援の努力も、成長管理との組み合わせが、今後強化されるならば、都心と郊外のバランス向上を通して、根本的な都市問題改善に貢献するだろう。無論、米国の強い地方分権と、それに伴う都市計画権限の分散は、テレワークを効率的に都市計画に取り込むことを妨げる。しかし同時に、州政府や自治体政府が、地域の実体に即した、独自の支援策を打ち出すことを可能にもしている。

なお本章は、著者が関わった論文（神戸大学工学部建設学科塩崎研究室 2007）をもとに編集し、新たな情報と大幅な考察を加えたものである。次回以降、こうした地方の独自策を、生協や私企業の努力と共に、光ファイバーコミュニティという視点から紹介していく。

ペンギン・エンヴァイロンメンタル・デザイン： 米国コネチカット州に本拠地をおく、建築とランドスケープの設計事務所。河井容子と栗本貴哉との共同主宰。一級建築士事務所（大阪府登録）。

本文の著作権は、Penguin Environmental Design L.L.C.に属し、個人使用以外のコピー、配布を禁ずる。本文内容についての問い合わせは、info@PEDarch.com まで。

(References: 参考文献)

Southern California Association of Government (2012) 2012-2035 Regional Transportation Plan

U.S. Office of Personnel Management (2004) *The Status of Telework in Federal Government- Report to the Congress*

Valley Metro (2008) Valley Metro 2008 Employer Telework Study

神戸大学工学部建設学科塩崎研究室（2007）米国におけるテレワーカーその支援策と促進事業、文部科学省科学研究補助金最終報告書

内閣 IT 総合戦略本部(2001)、e-Japan 戦略

内閣 IT 総合戦略本部(2010)、新たな情報技術戦略

内閣 IT 総合戦略本部(2013)、世界最先端 IT 国家創造宣言

¹ 企業と労働者間の雇用規約は、テレワーク促進に大切な要素であるが、都市計画との関連が薄いことから、ここでは言及せず別の機会に譲る。

² Council of Government もしくは Association of Government

³ Metropolitan Planning Organization

⁴ Federal Highway Administration、運輸省の下部組織

⁵ Congestion Mitigation and Air Quality improvement program

⁶ 神戸大学工学部建設学科塩崎研究室（2007）米国におけるテレワーカー—その支援策と促進事業、文部科学省科学研究補助金最終報告書、p.35

⁷ Valley Metro

⁸ Southern California Association of Government

⁹ この数値は、全米平均より低いように見えるが、恐らくそうではなく、テレワーカーの定義の違いによる。州調査では、テレコミューターと呼ばれる、雇用型テレワーカーのみを対象としたと推測される。