

144. デトロイトにおける地区単位の積極的非都市化に関する研究
- 都市計画の地と図を反転させた多元的非営利セクターの相互作用 -
A study on active neighborhood deurbanization in Detroit
-An interaction of nonprofits that reversed the figure-ground of planning

高梨 遼太郎*・黒瀬 武史**・窪田亜矢**・中島 伸**・西村幸夫**

Ryotaro Takanashi*, Takefumi Kurose**, Aya Kubota**, Shin Nakajima** and Yukio Nishimura**

The idea of a “compact city” plan has become common in Japan with population declining. However, these plans do not draw a future for the areas where infrastructure will be decommissioned and have little connection to the grassroots activities that are trying to use the vacancies. This research looks into a citywide plan of Detroit, Michigan created by the foundations that also support the grassroots in the area, called the Detroit Future City. By organizing 1) the long term changes of the plans of the city and 2) the developments of grassroots from documentary records and interviews, the research argues that there has been a reversal in the figure-ground of planning in Detroit Future City to encourage efforts of “active neighborhood deurbanization” and that the reversal was made possible by the interactions of nonprofits that developed grassroots activities.

Keywords: Shrinking Cities, Master Plan, Grassroots Activism, Foundations, Detroit,
縮小都市、マスタープラン、グラスルーツ活動、慈善財団、デトロイト

1. 研究の枠組み

(1) 研究の背景と目的

近年人口減少とそれに伴う税収減に対応すべく、国交省を中心に歳出を抑えるコンパクトシティ計画が描かれているが、多くは最も困難が予想されるインフラ退役地区の将来像を描いていない。また日本で人口が減少している地区の空き家・空き地を成長と異なる目的で積極的に活用しているまちづくりなど、グラスルーツ活動（以下 GR 活動）は存在するが、マスタープランなど全市的計画と関係が薄い。GR 活動の支援は、米国では慈善財団やプロボノ活動団体が行っているが、格差社会が訪れようとしている日本での必要性などを検討するべきである。

このような中、人口減少と財政難の先行事例の都市であるミシガン州デトロイト市では慈善財団主導で全市的計画、Detroit Future City（以下 DFC）が作られた。しかし、日本でのデトロイト研究は数が少ない。2000 年以降の再生の兆しに関しては、村上ら（2006）による Greening of Detroit という NPO 団体について報告、矢作（2012, 2013, 2014）と同行した研究チームによる一連の調査報告があるが、個別の試みに着目しているため、複数の試みを整理し分析したもの、慈善財団との関係を分析したもの、DFC の内容を分析したものはない。米国の研究では、慈善財団によるデトロイトの都市再生の研究は Thomson（2013）など存在するが、慈善財団と GR 活動の関係は研究されていない。DFC についての研究は、Griffin（2014）、Clement（2014）、Hackworth（2015）などあるが、いずれも計画文章と策定過程のみから分析されている。そこで本研究の目的は、デトロイトの長期的な都市計画の変遷と、GR 活動の変遷と財団の関係を明らかにすることによって、1) DFC の戦略の新規性を明らかにし、2) 戦略への到達を

可能にした要素を整理することで、都市縮退計画の知見を得ることとする。

(2) 研究の構成と方法

2 章では、Surgue（2014）や Gaster（2012）等デトロイト史の文献調査を中心に、デトロイトの財政破綻までの歩みとその特性を整理する。3 章では、行政などが機能しない中、非営利セクターを中心とした非公共セクターがどのような活動をしているのかを、活動団体へのヒアリング調査及び活動報告・紹介の文献調査を用いて明らかにする。4 章では、DFC と対の計画である Detroit Works Project（以下 DWP）を計画自体、当時の記事や評論、関係者へのヒアリングを用いて分析する。5 章では、まず DFC の計画内容を整理し、次にヒアリング調査などから明らかになったグラスルーツ団体・他慈善財団・市の都市計画課・半公共団体等への DFC の影響を整理する。5 章では、DFC 導入活動の分析や 4 章の考察から、DFC の戦略の新規性を明らかにする。6 章では、その戦略に至った経緯を 2~4 章の内容から考察する。

2. デトロイトの荒廃の経緯とその特性

1916 年頃からデトロイトは自動車産業と、その雇用と自由で惹きつけられた米国南部の黒人の大量移住によって繁栄する。しかし、連邦政府の地域の評価システムなどが原因で、黒人はごく限られた地区に押し込められていた¹⁾。公営住宅計画は頓挫し、スラムクリアランスも行われた。1948 年の裁判で黒人が白人地区に居住することを許されてから、反発を受けながら黒人居住地区は広がり、白人は市を去った²⁾（図 -1）。このように、デトロイトは自動車産業の郊外化だけではなく、米国最大規模の人種抗争の結果の白人流出が相まったため、郊外化の度合いが極め

* 正会員 三菱商事株式会社 (Mitsubishi Corporation)

** 正会員 東京大学 (University of Tokyo)

て大きい²²⁾。また、市内の黒人と郊外の白人がいがい合うという構図のために、広域での税金共有などの施策や、白人主体の州から市への支援も少ない²⁰⁾。

さらに、黒人都市としての復活を市外に誇示するために、70,80年代はダウンタウン(以下DT)の象徴的な開発・自動車産業の誘致、90年代以降にはスタジアム・カジノ建設に注力したため(図-5)、周辺の広大な居住地区は、教育・警察・消防などの予算もカットされ、荒廃する²²⁾。人口200万から70万になったデトロイト市には、マンハッタン島と同面積の空き地ができた¹⁸⁾。また、産業を多様化しようとしなかったため製造業の不振の影響を直に受け、現在100人あたり27人分しか営利セクター雇用がない(表-1)。最終的には高リスクの金融取引の失敗により、市は2013年に財政破綻した²²⁾。

表-1 デトロイトの統計値の推移(1950~2010)²⁰⁾

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
人口	1,849,568	1,670,144	1,541,063	1,203,368	1,037,974	951,207	713,777
黒人人口の割合	16%	30%	43%	63%	75%	82%	83%
世帯数	501,145	514,837	497,753	424,033	374,057	345,424	271,050
雇用された市民	758,784	612,295	361,184	394,707	335,462	331,441	203,893
工業雇用の割合	46.0%	37.3%	55.8%	28.7%	20.5%	18.8%	11.4%
世帯あたりの雇用人口	1.51	1.19	0.73	0.93	0.9	0.96	0.75
失業率	7.4%	9.9%	7.2%	18.5%	19.7%	13.8%	29.0%
雇用	NA	NA	735,164	562,120	442,490	345,424	347,545
平均世帯収入	31,033	52,948	55,763	36,506	25,922	37,005	28,357

3. 非公共セクターによる都市再生の試み

他都市では当たり前のサービスが供給されなくなったデトロイトでは、それを補う多様なGR活動が、主に2000年代から、活発化する¹⁷⁾。その様子をヒアリング調査で明らかにする。行政・民間の非投資によって生じたサービスの欠如や環境の悪化に対して開始されたGR活動をインターネットやGallagher(2013)等から32団体探し、そのうちヒアリング調査に応じるか、充実した文献が存在する団体を13抽出した。目的を行政の非投資を補う事としている行政サービスの代替と、民間企業の非投資による大型小売店不足・空地問題などの対して状況の改善を試みている都市農業があった。さらに、主体・事業内容・地区との関係・規模に着目すると図-1のように6種類に便宜的に分類することができる。

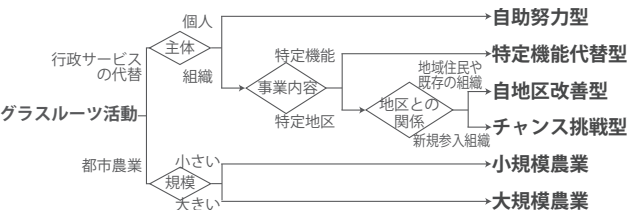


図-1 GR活動の分類(筆者作成)

行政サービスの代替の大まかに活動内容としては、自助努力型が市有の空き家問題の対処など、特定機能代替型が緑化・バス運営・教育など、自地区改善型自地区が合意形成・地区改善、チャンス挑戦型がDTの安価な不動産を買い占め警備・掃除・公共空間整備などを行っている(表-2)。

大企業の名の下活動する2団体を除き、資金の大半は慈善財団によって提供され、その影響力は非常に大きい。例えば、バスサービス供給ベンチャーが、多数の放課後教育のNPOに送迎を行う事業を、慈善財団の提案・資金提

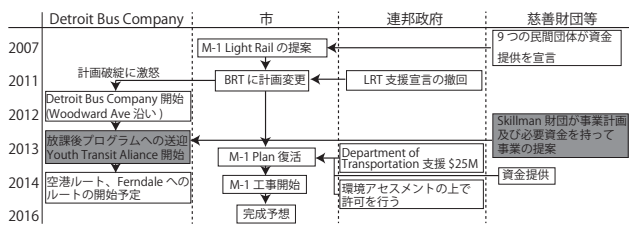


図-2 Detroit Bus Companyが慈善財団に影響された経緯(筆者作成)⁷⁾

供で行ない始めた(図-2)。また、専門家支援団体によるツールの提供も受けている。調査した団体のうち、自地区の計画の策定を行っている団体は全て、GISデータを作成しているNPOや合意形成の取り方を指南している団体から支援されている⁽²⁾⁽³⁾。

チャンス挑戦型と自地区改善型の一つはDTフリンジに位置していて開発を志向している⁽⁴⁾。残りが居住地区内に位置する。そのうち、自地区改善型と小規模農業がデトロイト中に点在していて⁽⁵⁾⁽⁶⁾、特定機能代替型は事業ごとに対象地区が異なる⁽⁷⁾⁽⁸⁾。自地区改善型と大規模農業に関しては特定の場所を対象にしている⁽⁹⁾。

団体同士の協力も見られた。同地区で活動していた特定機能代替型や小規模農業などが連携し自地区改善型になった動きや、自地区改善型が周辺の大規模農業に感化され、自分たちの計画に入れ込む動きなども確認された¹⁷⁾⁽²⁾。

一方、デトロイトの貧困を見かねた慈善財団の全市的な動きとしては、それまでの居住地区への非投資の危機感から、2004年以降、居住地区に投資を始める。しかし、市と複数財団の連携はとれず、投資の選択と集中の計画は乱立し、選択されなかった地区の方が少ない(図-9~11)。そのため効果も薄かったとされている¹³⁾。また、DTフリンジでは川辺空間の再生、市場のNPO化、公共空間の整備、LRT整備計画などが慈善財団中心に行われた¹⁷⁾。

DFC発表以前の状態は以下のようにまとめられる。多数のGR活動があり、財団・専門家団体の支援により成長している様子が伺え(図-3)、結果DTフリンジが市場経済に乗ったという感覚を関係者は口にしている。しかし、居住地区の状態は依然と厳しい。ただ、GR活動の協力による地区改善の萌芽が散見される。

4. Detroit Works Project

2010年に投資を協力させようと、Kresge財団⁽¹⁰⁾が市長と協力し、都市問題解決のための戦略作成を始める。短期計画と長期戦略に分けられ、前者が市の担当するDetroit Works Project(DWP)、後者が財団主導の、のちのDFCである⁽²⁾。DWPの目標は効率的な投資であった。DWPは地区の市場価値データのもと、市を市場価値によって安定的・過渡的・荒廃が深刻の3種類の地区とその他に塗り分け、行政サービスも含めて、市場価値が中間的・過渡的で投資の効果が最も高いと考えられる地区に集中させる計画であった²⁴⁾(表-3)。さらに3つの実験地区を指定し、さらなる資金の集中を図った。結果としては、行政サービス削減地区からの大反対により、実行されない⁽¹¹⁾。

表-2 デトロイトのGR活動の活動概要及びDFC・財団との関係 ^{b)-0,17)-(19),2)} (IOはImplemntation Office。詳しくは6章で扱う)

分類	自助努力型	小規模農業	特定機能代替型	大規模農業	自地区改善型	チャンス挑戦型	
名称	(各種個別空家問題対応活動)	Heighdelberg Project	(各種小規模農業)	Downtown Boxing Gym	Detroit Bus Company	Greening of Detroit	Data Driven Detroit
対象地区	住居地区に散在	荒廃が特に深刻な Heighdelberg str 沿い	住居地区に散在	荒廃が特に深刻な Eastside 地区	Southwest 地区を中心に全市にサービス	全市	全市
主体	基本的に個人	個人で開始・NPO化	個人・学校・企業など様々	個人で開始・NPO化	ベンチャー企業	NPO	NPO
設立		1986年		2007年	2012年	1989年	2008年
活動概要	空家での麻薬取引、金属部品の盗難、放火などが増加したため、空家であることをカーテンなどで隠す、管理されていることを表記する、芝刈りなどの活動を見せる、出入り口を塞ぎ要差化する。空家自体を撤去するなどの活動を近隣住民が自発的に行っている。	Tyree Guyton 氏と協力者による自宅周辺の巨大野外アート。二本の通り沿いに、周辺のゴミから作った色鮮やかなアートを設置。気味悪さもやや賛否両論。放火や市による強制撤去も受けた。世界中から訪問があり、\$320万の経済効果があるとした研究もある。地区の治安は大幅に改善。	人口密度と平均所得の減少によって、多くのスーパーは撤退し、元の子供たちにボクシングを口あたりの食料販売の床面積は全米の半分程度である。一方で空き地は多く存在するため小規模農業が盛んになった。現在ドetroitの空き地の約1/40で小規模農業が行われ160tほどの野菜が栽培されている。	学校の成績の維持を条件に地へ、元の子供たちにボクシングを教えている。子供たちを家族のように扱うことをモットーにしている結果、高校卒業率13%の地区で教員は100%卒業している。Carlos Sweeny氏のボランティア活動として開始している。	バスサービス供給を行っているベンチャー企業。LRT計画が頓挫しかけたことに激怒したAndrew Didosori氏が立ち上げ、同じルートにバスサービスを提供。その後財団提案・資金提供により、小学生を放課後教育施設にオンデマンド輸送する事業を行っている。	空き地の緑化、植林、汚染除去、都市農業、公園の維持管理、緑化を通した教育プログラムの運営、など多様な事業を行っている。1950年代から流行した伝染病により、多くの樹木を失ったが、限られた市の予算では対策とれずいたため、NPOとして設立した。	市の機能が衰退する中、戦略的な問題解決のために、デトロイトの正確な統計情報を収集し、地図データとして公開している。2014年には150人のボランティアと専用アプリケーションを用いて、デトロイトの全区画の建物の状況をデータ化した。
DFC及び慈善財団との関係	2008年から活動に対して数千ドル程度の資金や対処方法マニュアルを提供している財団がある。IOは効率的で安全な空家対処方法の実験を行い、市民を集め方論の議論や資金提供を行っている。	2009年以降 Erb 財団中心に資金提供を受け、スタッフを雇用して模範農業支援団体である。DFCには、上記PJと地域コミュニティの関係が必ずしも良好でなく特に支援を必要としないことを理由に記述がない。	Kresge財団をはじめとして小規模農業支援団体である。"Keep Growing Detroit" に出資を行っている。DFCにおいては都市農業を産業として育てるの記述はあるが、IOの活動はない。	個人や民間企業の寄付で成立している財団の援助を受けていないが受けようとして、財団の援助が集中している。DFCの指定でIP地区に決まったLIVE+MAKE地区に引越した。	財団の影響は以上の通り。新しい活動なのでDFCに記述は無いが、IO活動の提案コンペの審査員を務めるなど行う。DFCに記述されている交通ルートの供給を是非行いたいと発言している。	複数の財団からの資金援助を受けている。DFCで記載されている緑化計画を三つIOと共にやっている。ブルーインフラの試験的設置、高速道路沿いの植林、土壌の浄化のための植林である。	戦略的投資をしようとしたSkilman 財団及びKresge財団の声かけによって設立。DFCを書くにあたって、IO活動にあたって上記データは参考とされている。
分類	大規模農業	自地区改善型	大規模農業	自地区改善型	チャンス挑戦型		
名称	Recovery Park	Hantz Woodland	Brightmoor Alliance	Lower Eastside Action Plan	Midtown Detroit Inc.	Quicken Loans	
対象地区	空き地率の特に高い Eastside 地区	空き地率の特に高い Eastside 地区	荒廃が特に深刻な Brightmoor 地区	荒廃が特に深刻な Lower Eastside 地区	再生が進む大学を中心とした Midtown 地区	再生が進む Downtown 地区	
主体	NPO	企業	NPO・教会など	NPO	NPO	企業	
設立	2008年構想開始	2009年構想発表	2000年	2012年発表	1976年	2007年介入開始	
活動概要	麻薬中毒者などの社会復帰にあたって必要な読み書きできない教育レベルの人のための雇用を生み出すことを目標とした大規模農業事業。高付加価値の野菜を栽培し、目的に賛同する高級飲食店に販売。現在小規模にビニールハウス・ハイドロポニクスの実験農業を行っている。市から30エーカーの土地の取得を許可された。	金融業で財を成した John Hantz によって始められた事業。大規模な土地を取得し、植林し林業を行おうというもの。当初農業を行う構想であったが都市農業の規制ができたため、変更。1,500畠の土地を市から取得し、2014年5月には1,400人のボランティアと共に15,000本の木を植えている。資産家の土地取得は賛否両論であった。	特に荒廃が深刻であった Brightmoor 地区を改善しようとした複数の団体が協働した連合体である。現在、空家問題対策を行っている NPO や教会から独立した児童教育団体など、50の団体からなっている。毎週木曜日に会議を行っている。2013年には、専門家団体からの支援を受けながら、地区の再生計画 Restore the Moor" を策定している。	地域住民が自ら、地区の空家空地問題を対処しようとして発足し、地区の計画を描いた団体。複数のNPO、法律の専門家 Data Driven Detroit、住民参加の専門家のマーケティング、イベントのアップ方式で計画。人口増加を想定していない初期の計画である。空地活用方法は雨水の貯水、森林再生、都市農業、ワイナリーなど。	大学が周辺の病院や文化施設と協働し、地区を改善するために立ち上げた NPO。緑道の整備、不動産事業、公園開発、清掃、警備、地区のマーケティング、イベントの開催などを行っている。規制力はないものの、地区の計画も多岐にわたっている。行政サービスの強化に応じて事業領域を拡大してきた。	郊外に本拠地を置いていたインターネット住宅ローン会社。2010年に荒廃しきつたDT地区の安価で良質な不動産を購入し、本社を移転。以来22以上のビルを購入、賃貸事業を行っている。公共空間の整備、警備員の配置、パトカーや消防車の寄付、起業支援団体の立ち上げなど行い、DT地区の再生を行っている。	
DFC及び慈善財団との関係	大規模な土地を販売する上で、市が法案を作るのに時間をかけてしまっている時に Erb 財団が構想を続けるための\$100万を援助。DFCには固有な名詞で位置づけられる。IOと共同し、事業にブルーインフラも含める計画に変更。	資金援助を必要としないために慈善財団との関係は薄い。DFCには位置づけられているが、IOとは協働していない。	地区の再生計画の策定時に支援した専門家団体と IO は協力関係にあり、DFCの内容と地区の再生計画の内容は近い。IOとこの団体も繋がりが強く、大学の研究プロジェクトに同団体のメンバーを紹介するなども行っている。	設立時から Erb 財団 \$3,000の援助を受けている。DFCに先行事例として取り上げられる。Lower Eastsideの大部分がIP地区の指定されている。IO活動とは、実験的なブルーインフラの設置を協働している。	大学からの資金で運営していたが、2010年に財団からの資金と新しいオフィスを与えられ、対象地区と事業の拡大を頼まれた。以来6人規模から20人規模の団体へ成長した。	資金に困っていないため、慈善財団からの影響は少ないが、協力してLRTの導入に資金提供などを行っている。	

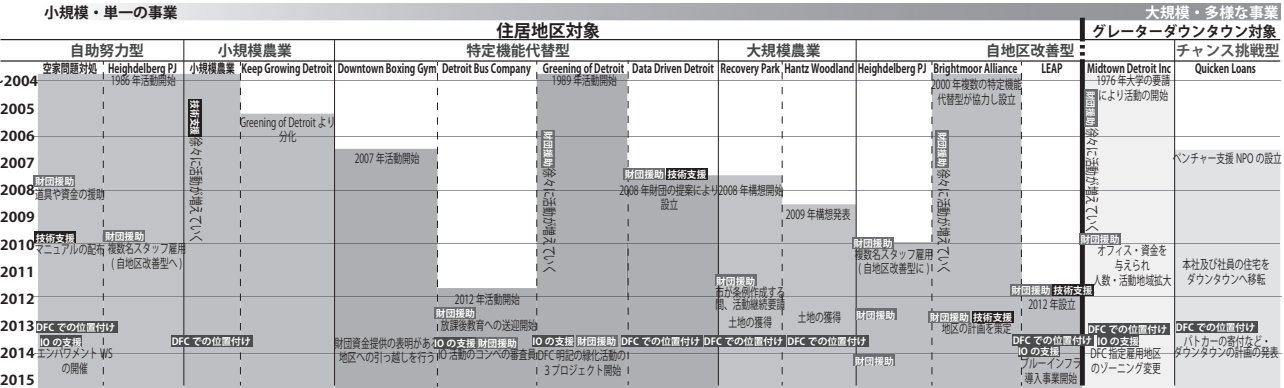


図-3 GR活動の変遷(住居地区対象の活動が支援を受けながら大規模・多事業化していく様子) ^{b)-0,17)-(19),2)}

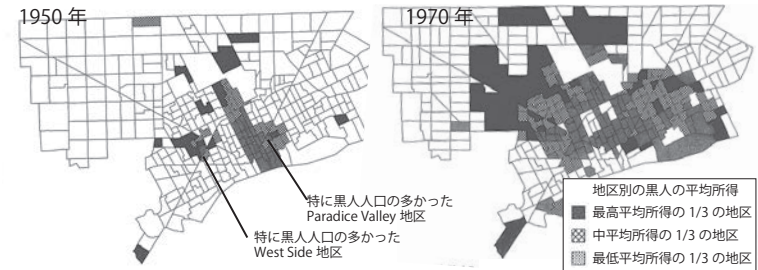


図-4 デトロイトの黒人居住区の変化 ²²⁾⁽¹⁾



図-5 デトロイトのDTの航空写真の比較(1949, 2014年)

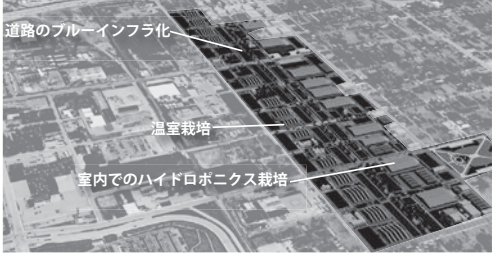


図-6 Recovery Parkの5年後(2019年)計画パース(2014.9 Recovery Park 提供資料を編集、加筆)

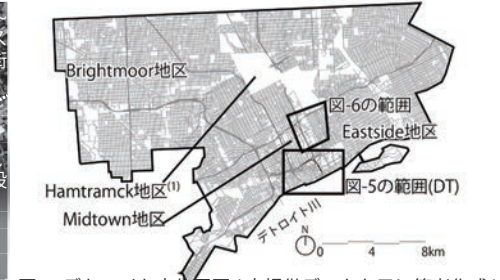


図-7 デトロイト市位置図(市提供データを元に筆者作成)

表 -3 Detroit Works Project 記載の行政サービスの地区別集中度合い²⁴⁾

市場価値	安定的	過渡的	荒廃が深刻
公共サービスの集中			
荒廃除去			
危険な建物の除去	やや低い	高い	高い
空き家の板張り	やや低い	高い	中程度
建物の規制の適正	高い	高い	やや低い
不法投棄の除去/防止	高い	高い	中程度
インフラ改善			
街灯	高い	中程度	低い
道路改善	中程度	高い	低い
レクリエーション	中程度	中程度	高い
上下水道修繕	やや低い	高い	やや低い
交通改善	やや低い	低い	中程度

5.DFC の内容とその影響

(1) DFC の内容

DWP の反省を受けて 2013 年に発表されたのが、DFC である。この計画はまず住民参加を 2 年間入念に行い、行政サービスの停止を意図した DWP と対の計画であるという負のイメージを払拭することから始めた¹⁴⁾⁽²⁾。

内容を概説する(表 -4)。5 章から成り立っている計画の第 1 章は経済成長に割かれているが、残り 4 章は全て空地利用に注力されている計画である。1 章では、経済成長と雇用創出に注力する地区を指定し、民間の投資を推奨している。2 章ではゾーニングを行うが、土地利用の種類はオープンスペースとしての利用が過半数であることが特徴的である。3 章のインフラについては、特にインフラを退役させる地区が明記されていることが特質である。4 章では、多様な居住地区を目標にあげているが、特徴的であるのは、GR 団体の固有名詞を用いて位置付けていることと、NPO などを含めてプロットした地図を資源として提示していることである。5 章では空地の対処法のマトリックスを提示している。以上より、インフラ退役地区へ注力した計画であることがわかる。

表 -4 DFC の各章の内容まとめ²⁵⁾

章題名(副題)	内容
1. 経済成長の要素 The Economic Growth Element (公平な都市)	ローカルな起業、教育と医療、工業、デジタル/クリエイティブを 4 つの経済成長の分野を位置づけている。またデトロイトに残っている産業やインフラの配置を挙げ、それに基づいて投資を集中すべき地区を 7 つの Employment District として指定している。各 Employment District が持つ可能性を説明もしてある。地元の小さい起業家やビジネスを応援、住民の能力開発、工業用地に関する法整備なども提案。
2. 土地利用の要素 The Land Use Element (都市のイメージ)	従来の計画にとらわれないゾーニング計画を提示。市の計画では基本的にはオープンスペースは公園のみ存在し、地図上の大部分が低密住宅地に指定されていたが、この章では「Innovation Ecological」などの新しい名前ゾーンを提示し、市内の大部分を管理の必要ない自然やブルーインフラとして指定した。
3. 都市機能の要素 City Systems Element (持続可能な都市)	インフラの更新、ブルー・グリーンインフラ、交通の 3 項目について述べている。DFC では一貫として強制移転などは行わないと何度も記述しているが、この章では取り替え・別用途への転換、または退役させる地区を指定。残る住民に対しては、新しいシステムからも供給があると記述。
4. 住居地区の要素 The Neighborhood Element (特徴的で地域競争力のあ る住宅地区群からなる都市)	多様な地区を作っていくこと、生活環境の向上を目標に 5 つの住居地区タイプをあげている。また、Quality of Life を 13 項目に分けて目標として掲げている。各住居地区タイプに関して理想像を簡単に示した上で現在既に進んでいる多様な主体による都市再生の試みやまちづくり活動をいくつも紹介している。活動の総体が Neighborhood を形作るように描いており、市が行うべきことに関する記載が少ない。
5. 不動産アセットの要素 The Land and Buildings Assets Element (公共アセットに対する戦 略的なアプローチ)	空き地、空き家の活用について述べている。土地利用の要素のゾーニングの計画、周辺の空き地との合算の可能性、市場の需要などを考慮した上で土地の活用を行うためのマトリックスを用意している。また、現在の土地の所有が多数の団体にわたっていることを問題として述べていて、それらの団体間で土地の利用の方針を統一する計画の必要性を述べている。
住民参加 Civic Engagement	最後の住民参加の箇所には計画策定に行ってきた住民参加活動の様子とこれからの協力の重要性及び、計画が住民との相互作用によって目標が変わり続ける計画であるべきだと述べている。

(2) DFC の影響

慈善財団への影響については、各財団の言及を地方紙など¹⁴⁾で収集した。デトロイトに出資している財団の DFC へのなんらか協力声明の有無と、その過去 3 年間の出資額の関係を表す表 -5 を作成した。資金的には過半数の協力が得られていることがわかった。

また、DFC の影響でマスタープランの改定作業に入ったことがわかった。ここでは、Live-Make 地区など DFC の特殊な用途地域の名前まで導入を検討していると明言してい¹¹⁾。さらには DFC は、広域商工会議所 (Detroit Regional Chamber) が企業誘致時にデトロイトが都市問題

を計画的に対処していると示すために利用されていること¹⁵⁾、及び半公共団体 Detroit Economic Growth Corporation が大型小売店の起業支援で立地すべき場所を助言するために、用いられている⁽²⁾こともわかった。

表 -5 各財団の DFC についての発言まとめ¹⁶⁾(網掛けが賛同を表明)

財団名	2011 年から 3 年で市に 出資した金額	DFC に 出資	Steering Committee メンバー	市長の Advisory Task Force	DFC と援助の関係に関する記述
Kellogg 財団	\$64M(約 19%)	○	○		南東部とそうでない部分があると表明している。特に医療、教育、健康口の 問題に関しては既に計画と揃っていて、さらには、住民参加が十分にあり、 財団間の調整のために価値ある計画であることを評価している。
Kresge 財団	\$50M(約 15%)	○	○		この計画を先頭に立てて推し進めた Kresge は Detroit についての出資 \$1 億 \$900 万を全ての計画に注ぎようとしていくことを宣言している。
New Economy Initiative	\$32M(約 10%)				出資額では大きく見えるが、他の財団からの寄付を集めて再投資する団体。そ もその目的である新産業の支援を DFC の目標に合うように行っていくと明言。 Community Foundation for South East Michigan を通じて \$40 万、DFC の目標 に向けて出資すること、別途計画導入のための資金を用意することを約束。
Knight 財団	\$30M(約 9%)	○	○		
United Way for South East Michigan	\$21M(約 6%)				なし
Community Foundation for South East Michigan	\$21M(約 6%)	○		○	Knight 財団と協力して \$40 万、DFC の目標に向けて出資することを約束してい る。
Skillman 財団	\$20M(約 6%)			○	Data Driven Detroit を Kresge 財団と共に設立し、そのデータを元に住居地区を 対象とした戦略を公表しているため、既に計画と合った投資をしていると明言。
Henry Ford Health 財団	\$17M(約 5%)				なし
GM 財団	\$14M(約 4%)				なし
Thompson Education 財団	\$10M(約 3%)				なし
Erb 財団	\$9M(約 3%)	○			計画のための資金提供を約束している。2014 年 3 月には IO の援助が入ってい るブルーインフラ設備のプロジェクトに協賛している。
McGregor 財団	\$8M(約 3%)				なし
Ford 財団	\$6M(約 2%)	○	○		計画導入のための資金提供を約束。
Hudson- Webber 財団	\$6M(約 2%)	○	○		計画導入のための資金提供を約束。
HUD	\$6M(約 2%)				なし
DTE 財団	\$6M(約 2%)		○		なし
Fisher 財団	\$5M(約 2%)				Fisher 家の小さな財団であり、計画の策定時には関与していないが、DFC の目 標に共感し、計画に沿った資金提供を始めた。
その他 7 財団	\$6M(約 2%)				なし
協力表明合計	\$243M(73%)				

6. DFC における都市計画の地と図の反転

5 章の分析で DFC が注力しているとわかったインフラ退役地区の戦略を分析する。インフラ退役地区の地区指定は積極的な空地利用を実験する Innovation Productive 地区(以下 IP 地区)と維持管理負担を減らす消極的利用を行う Innovation Ecological 地区の 2 種類存在する。ここで、地区指定の地図を NPO の活動などがプロットされた地図と重ねると、2 つの退役地区のうち、特に周辺の GR 活動などが活発である地区が IP 地区に指定されていることが見て取れる(図 -12)。3 つの自地区改善型のうちの空家率の高い地区を対象としている 2 つも IP 地区に位置する⁽²⁾。

また、DFC は Implementation Office(以下 IO)という専門家団体を用いて計画導入を進めているが、公開されている IO の活動をプロットし作成した図 -13 を見ると、IP 地区周辺には集中していることがわかる。また、特定機能代替型を中心に、IP 地区の資金に惹かれる、財団や IO に事業を提案されるなどの結果、IP 地区へ、さらに活動の集積がおこっていることがヒアリングで明らかになった⁽¹⁷⁾。実際地区で行われている事業はブルーインフラ⁽¹⁸⁾の導入や大規模都市農業の試行である。

これらの分析から推測すると IP 地区指定の目的は、すでに GR 活動が集積していて住民の合意がある地区を選定し、活動・専門家を集積させ、これらの活動を活発化させることによって、まず用途を住居から農地やブルーインフラなどに変えさせて、結果的に不要になった地区のインフラを更新しないことと考察できる。この方法は、選択と集中の計画から漏れ続けることによって非投資が続き、住民がいなくなり、インフラを退役させる消極的なアプローチと異なる「地区単位の積極的非都市化」であると言える。これまでの都市計画は経済的成長させるために地区の選択と集中を行い、余った地区がインフラ退役地区となってい

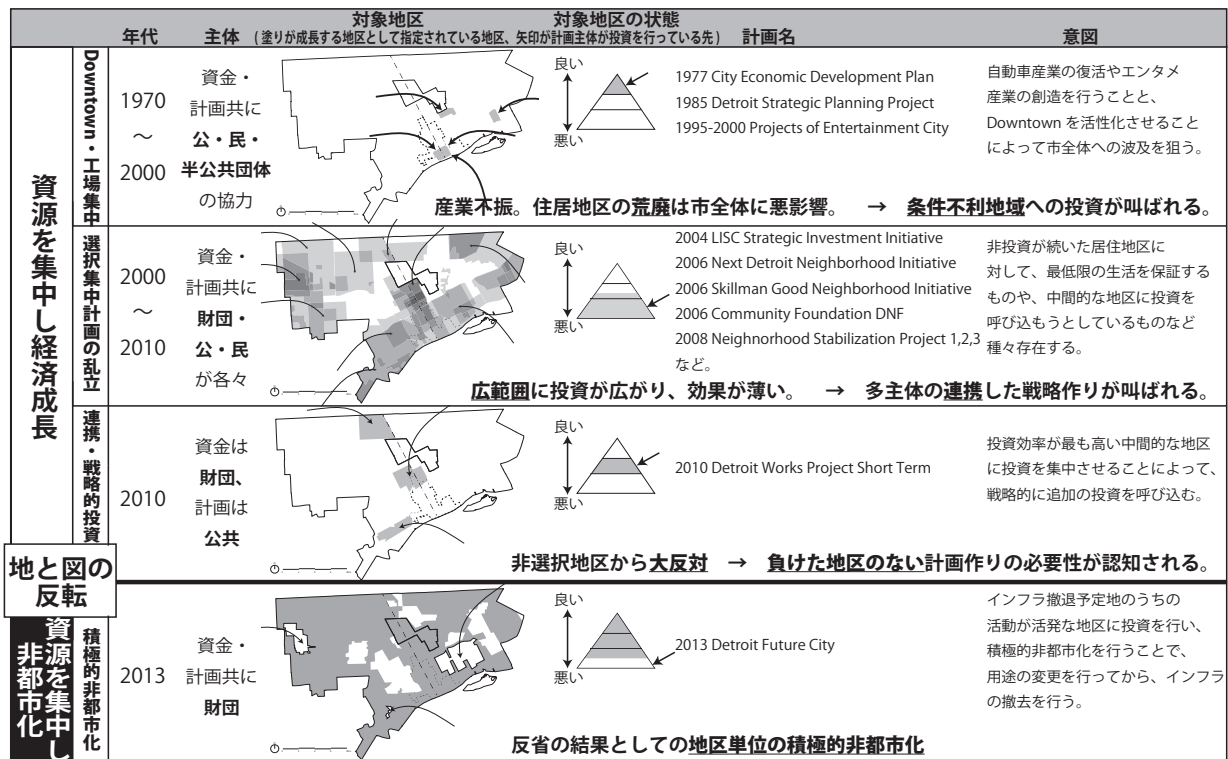


図-8 デトロイトの都市計画の長期的展開の概念図 (筆者作成)

たが、都市計画の地と図が反転し、DFCはインフラ退役地区を選択し注力する計画となった。さらに注力の内容も従来の多額の資金ではなく、活動や専門家の集中である。

7. 積極的非都市化への到達過程

6章で明らかにした積極的非都市化に到達した過程を2~5章の市の変遷から考察する。

それまでの都市計画の長期的展開を考察する。70年代からデトロイトは過度なDT集中を行うが波及効果なく、広大な荒廃を生み出してしまった。2000年代には、状況の最も悪い地区を中心に広く分散した投資も行ったが、効果は不十分であった¹³⁾。2010年のDWPでは、効率を重視し、様々な団体間で協力し、過渡的な地区への投資を行おうとしたが、勝ち負けを作る計画は反対運動によって実施されない。この反省があったため¹⁹⁾、2013年にDFCにて、それまで地区に集中することによって市場経済への復帰を狙っていた計画を改め、地と図を反転させ、インフラ退役地区に注力したと考えられる(図-8)。

次に、GR活動の変遷過程との関係を考察する。慈善財団先導で全市的な計画の失敗が続くなか、3章で考察したように、多様なGR活動が、これも慈善財団と専門家団体の支援によって成長していく。自助努力型や小規模農業から、自地区改善型や大規模農業に変化する。そして次々と空き地の使い方を実験していつている。最終的には、自地区改善型が専門家団体のツールを用いて、空地を積極的に活用しようと地区住民の合意形成をしている。試行錯誤によって空きを前向きにとらえようという、縮退に価値を見出したのである。DFCは、5章で述べた通り地区の理想像

として以上の活動を固有名詞で取り上げ資源として地図上にプロットしている。また、自治区改善型と住民を中心に団体間の協力も見られていたこともあり、それまでの多様な活動を、合意形成が行われている地区に集中させ、専門知と仲介団体も投入することによって、空き地率の高い地区を住宅とは異なる方法で用いることを促進し、結果的にインフラ退役を行おうと着想したと考察できる²⁰⁾。このように各財団、専門家団体、GR活動が互いに影響¹⁰⁾し合う相互作用の変遷を図-11にまとめた²¹⁾。

8. 結論

DFCの新規性は以前の都市計画から地と図の反転があり、積極的非都市化という手法がとられていた点である。その背景には、長期的な都市計画の展開とGR活動の変遷において非営利セクターの試行錯誤があった。行政はサービスを提供するか否かなど一律的な考えに陥っていた。しかし、居住地区に長期間にわたって非投資を貫き・行政サービスのカットをしても、少数ではあるが住み続ける人は存在し続けた。それに対してデトロイトの非営利セクターには、活動を評価され資金を獲得しながら目標を達成しようとするGR団体、資金提供の効果を最大限にしようと応援・誘導する慈善財団、専門知提供により活動を促進しようとする専門家団体が、それぞれ多面的に存在している。これらの団体がそれぞれの営利でない合理性を追求し、互いに影響し合い、実験し続けることによって、DFCは新しい方法論を生み出すことができた。このような多面的な要素と相互作用が、人口増加から人口減少の都市計画に移行する上で重要であると考えられる。

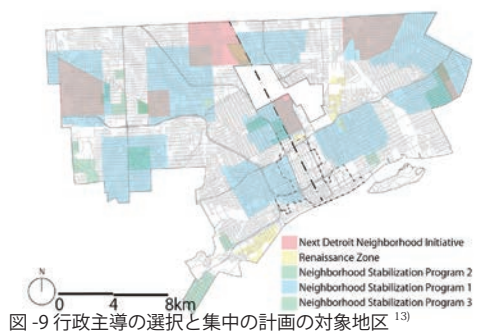


図-9 行政主導の選択と集中の計画の対象地区¹³⁾



図-10 民間企業主導の選択と集中の計画の対象地区¹⁴⁾

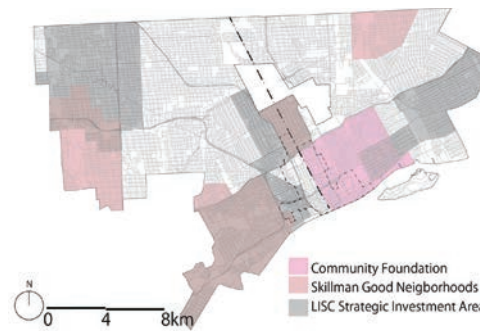


図-11 慈善財団主導の選択と集中の計画の対象地区¹⁵⁾

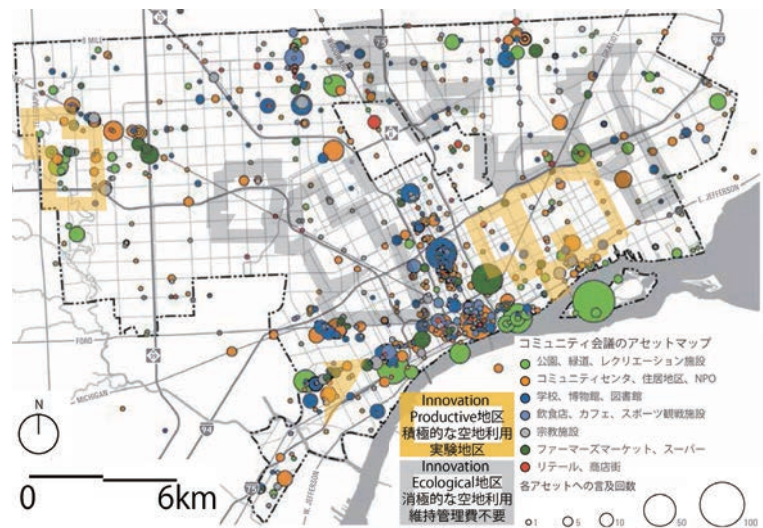


図-12 活動が活発である地区とIP地区の関係 (DFC²⁴⁾ に加筆)

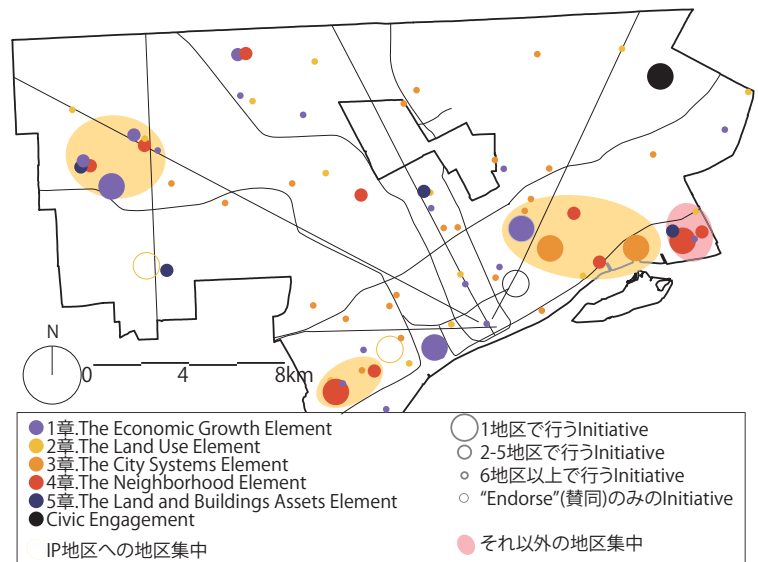


図-13 IP地区周辺に集中するIO活動 (DFCのホームページより作成)²²⁾

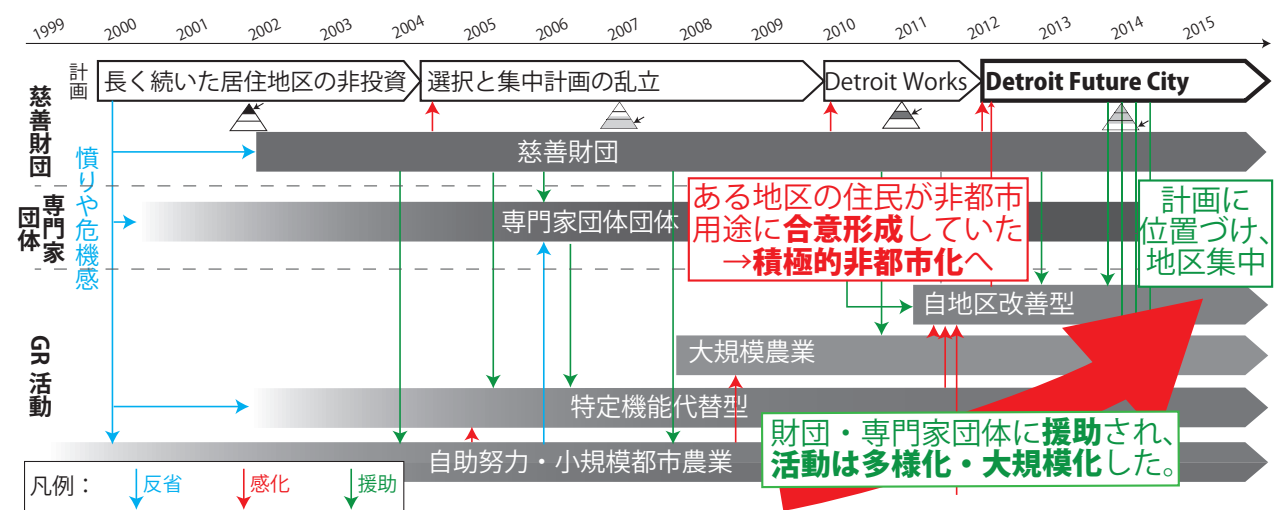


図-14 縮退の価値を反転させた非営利セクターの相互作用 (筆者作成)

【補注】

(1)市の中心の地図から抜けている部分は別自治体の Highland Park

と Hamtramck である。歴史的に住民の人種が違い、独立を維持した。

(2)2014年9月 DFC, IO, Program Manager, Victoria Olivier 氏へのヒ

アリングによる。(以降全てのヒアリングは2014年9月に行われた。)

(3)Data Driven Detroit, Data Analyst, Noah Urban氏へのヒアリングによる。

(4)Midtown Detroit Inc, President, Susan Mosey氏へのヒアリングによる。

(5)Wayne State University Asst. Prof 都市農業専門 Kami Pothukuchi氏へのヒアリングによる。

(6)デトロイト市役所 計画開発課都市農業担当 Kathryn Underwood氏へのヒアリングによる。

(7)Detroit Bus Company, President, Andrew Didorosi氏へのヒアリングによる。

(8)Greening of Detroit, Community Engagement Manager, Mike Madej氏へのヒアリングによる。

(9)Recovery Park, President, Gary Wozniak氏へのヒアリングによる。

(10)Kresge 財団はデトロイト郊外を本拠地とする全米を支援する \$30 億の財団。デトロイトで小売業を始めた後に K-mart というスーパーマーケットを全米展開した Kresge 氏によって設立された。取り組みの分野として、教育や環境など 6 つと並列してデトロイトをあげている。

(11)デトロイト市役所 計画開発課 開発許可担当 Bruce Evans 氏へのヒアリングによる。

(12)Heighdelberg Project, Assistant Director, Alvita Lozano 氏へのヒアリングによる。

(13)Downtown Boxing Gym, Executive Director, Jessica Hauser 氏へのヒアリングによる。

(14)Crain's Business Detroit(2013~2014), Detroit Free Press (2013~2014), PR News Wire(2013), 各財団 HP, DFC HP

(15)広域商工会議所 Brad Williams 氏及び Justin Robinson 氏へのヒアリングによる。

(16)慈善財団の提供金額は Detroit Ledger ウェブサイト <https://www.detroitledger.org> (2014 年 11 月 24 日閲覧) から。Steering Committee、市長の Advisory Task Force はどちらも DFC 作成のために立ち上げられた委員会。

(17)各 GR 団体へのヒアリングから特に特定の地区を対象としていない特定機能代替型の地区選定に影響している例があったことがわかった。慈善財団の提案・資金のもと Greening of Detroit はブルーインフラの実験を、Detroit Bus Company は放課後教育への送迎を IP 地区で開始した。また、Downtown Boxing Gym は資金獲得がしやすいのではないかと推測と、他の GR 活動も活発であることを理由に IP 地区隣接街区にジムを引っ越した。他にも IO が住民を紹介することによって大学が研究対象として IP 地区を選んでいる例もある。

(18)雨水の溢流などの都市問題解決のために設ける池や小川など。

(19)DFC はヒアリングにおいて DWP が受けた大反対に繰り返しふれ、その反省から空き地率の高い居住地区に最も注力していると述べた。

(20)DFC はヒアリングにおいて自地区改善型と協力団体の活動を評価し、他の地区でも同様な活動が生まれる事が住居地区の改善には不可欠であると述べ、DFC はそれらの活動を活性化させる役目もあると述べている。

(21)反省、感化、援助の 3 種類の影響が確認できた。反省はある計画・活動を部分的にでも失敗と捉え、次計画・活動で異なる方法や失敗を補う活動を行ったことを確認できた時に記した。感化はある計画・活動に部分的にでも賛同し、同様または発展させた計画・活動を行ったことが確認できた時に記した。援助は、金銭的または技術的な支援が行われた時に記した。

(22)DFC IO ウェブサイト <http://detroitfuturecity.com/initiatives/> (2014 年 12 月 20 日閲覧) の活動のうち特定地区対象と記述のあるものを地図に落とした。

【引用・参考文献】

1) 村上曉信ら 3 名 (2006)「都市の空洞化・スラム化と緑地の新たな機能：デトロイト市における緑化運動とコミュニティづくり」ランドスケープ研究：日本造園学会誌, 70(2), 168-169.

2) 矢作弘 (2012a)「緑のデトロイト」として再生を目指す：都市農

農業の展開 (特集 縮小都市デトロイトの諸相)」地域開発, 569, 35-38.

3) 矢作弘 (2012b)「縮小先端都市デトロイト：縮退の事情、そして反転の兆候 (特集 縮小都市デトロイトの諸相)」地域開発, 569, 2-6.

4) 矢作弘 (2013)「都市縮小の先端を走るデトロイト最新事情 (4) 甦るウッドワード・アヴェニュー：真つ暗闇に一条の光」地域開発, 587, 53-56.

5) 矢作弘 (2014)「縮小都市の挑戦」岩波書店.

6) 阿部大輔 (2012)「アウトリーチ活動がデトロイトの風景を治癒する (特集 縮小都市デトロイトの諸相)」地域開発, 569, 27-34.

7) 阿部大輔 (2013)「都市縮小の先端を走るデトロイト最新事情 (3) 自動車都市から水と緑の環境都市へ：縮小に向けた戦略的プランニングの試み (特集 東日本大震災と仮設商店街の展開)」地域開発, 586, 53-57.

8) 岡部明子 (2012)「都市の終末ケア? (特集 縮小都市デトロイトの諸相)」地域開発, 569, 7-15.

9) 岡部明子 (2013)「都市縮小の先端を走るデトロイト最新事情 (2) 本格化する都市農業」地域開発, 585, 48-52.

10) 西山志保 (2012)「クリエイティブ産業は都市を再生させるか?：廃墟から立ち上がるデトロイトの挑戦 (特集 縮小都市デトロイトの諸相)」地域開発, 569, 22-26.

11) 西山八重子 (2012)「人種問題に苦しむ縮小都市・デトロイト (特集 縮小都市デトロイトの諸相)」地域開発, 569, 16-21.

12) 明石芳彦 (2013)「都市縮小の先端を走るデトロイト最新事情 (1) デトロイトにおける地域ビジネス基盤整備と都市再生」地域開発, 584, 52-57.

13) Thomson, D. E. (2012)"Targeting neighborhoods, stimulating markets: The role of political, institutional and technical factors in three cities." *The city after abandonment*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 104-132.

14) Griffin, T. L., Cramer, D., & Powers, M. (2014)"Detroit Works Long-Term Planning Project: Engagement Strategies for Blending Community and Technical Expertise." *Buildings*, 4(4), pp.711-736.

15) Clement, D., & Kanai, M. (2014)"The Detroit Future City How Pervasive Neoliberal Urbanism Exacerbates Racialized Spatial Injustice." *American Behavioral Scientist*, 0002764214550306.

16) Hackworth, J. (2014). "Right-sizing as spatial austerity in the American Rust Belt" University of Toronto. Unpublished Master's Thesis.

17) Gallagher, J. (2013) *Revolution Detroit: strategies for urban reinvention*. Wayne State University Press.

18) Galster, G. (2012)*Driving Detroit: The quest for respect in the Motor City*. University of Pennsylvania Press.

19) Kinder, K. (2014)"Guerrilla - style Defensive Architecture in Detroit: A Self - provisioned Security Strategy in a Neoliberal Space of Disinvestment." *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), pp.1767-1784.

20) McDonald, J. F. (2014)"What happened to and in Detroit?." *Urban Studies*, 0042098013519505.

21) Sands, G., & Skidmore M. (2013)"Making Ends Meet: Options for property tax reform in Detroit" *Journal of Urban Affairs*. 36(4) pp.682-700

22) Sugrue, T. J. (2014). *The origins of the urban crisis: Race and inequality in postwar Detroit*. Princeton University Press.

23) City of Detroit(2009), City Master Plan

24) City of Detroit(2010), Detroit Works Project Plan

25) Detroit Future City(2013), Detroit Future City 2012 Detroit Strategic Framework Plan, Inland Press