

人口減少都市における縮退型都市計画の導入プロセスに関する研究

米国ミシガン州フリント市の総合計画及び土地利用規制の策定における計画技法と合意形成に着目して

A STUDY ON THE MAKING PROCESS OF SHRINKING MASTER PLAN IN DEPOPULATION CITY

Planning and consensus building methodology in the making process of master plan and zoning code ordinance:
the case of the city of Flint, Michigan US

矢吹 剣一*, 黒瀬 武史**, 西村 幸夫***

Ken-ichi YABUKI, Takefumi KUROSE and Yukio NISHIMURA

The aim of this study is to clarify the methodology for consensus building during the planning process of master plan and zoning ordinance in U.S. shrinking cities. The city of Flint, MI experienced severe population decline from 1970s, and has been suffering from huge amount of vacant properties. The city of Flint updated their master plan in 2013 to introduce a new place type called Green Innovation Area. The City started to prepare a new zoning ordinance based on the updated master plan.

This research focuses on the success factors of the process described above, and following points are suggested. 1) In the case of Flint, the city government acquired considerable amount of support from residents through the community engagement process. 2) Green Innovation Area supports neighborhood stabilization for the residents and long-term cost reduction of infrastructure for the government. 3) On the other hand, there are difficulties to introduce Green Innovation area as a land use regulation in zoning ordinance, because it relates to the housing right of residents. 4) The city finally decided to give permission to new housing construction if it is based on the standard of GN area to respond those sensitive issues in GI areas.

Keywords: Master Plan, Zoning Ordinance, Consensus Building, Vacant Properties, Depopulation, Right Sizing

総合計画, 土地利用規制, 合意形成, 低未利用地, 人口減少, 規模適正化

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

人口減少に伴い発生する空き家・空き地等の低未利用地の問題が我が国でも深刻化している。近年では空家等対策の推進に関する特別措置法の策定により、老朽危険家屋の除却等に関しては行政執行による対処（除却）が可能となったが、その他の空き家の対処の問題については未だ検討の余地が残る。空き家・空き地、そしてそれら低未利用地が集積する空洞化地区を都市計画の中でどのように扱い再編していくか、都市計画的見地からの対処策が乏しいのが現状である。また一方で、全国で立地適正化計画の策定が進みつつあるが、今後さらに進む人口減少の中で、社会的費用の削減の観点から都市の縮退を推進したい自治体と、空洞化する地区に住み続ける住民という利害対立の構図が顕在化することが予想される。集約型の都市づくりへ向け、そうした状況を克服するための合意形成及び利害対立の解決の方法論を検討・構築していく必要があると考える。

産業衰退による人口減少を経験した米国の中西部の都市では、近年、特定の地区内への新たな居住者を抑制し市街地の低密度化を図る土地利用を導入した先駆的な総合計画（以下、本研究内では「縮

退型総合計画」と呼ぶ^{註1)}の策定が進んでいる。

本研究では、その中でも米国ミシガン州フリント市を対象に、縮退型総合計画の策定過程及び、それに基づく土地利用規制の導入過程に着目し、それらの策定段階における合意形成の実態、利害対立時の解決手法、残された課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 既往研究

人口減少都市に関する研究としては Oswalt ら(2006)¹⁾や Pfallagst(2009)²⁾が挙げられ、また総合計画に関する研究としては、小泉ら(2003)³⁾や、Chapin(2012)⁴⁾が挙げられるが、それらは都市の拡大を前提とした計画に関するものである。縮退型総合計画に関する研究としては、Hackworth(2016)⁵⁾が存在するが、計画の概要の比較に留まり、その計画策定過程に関しては詳細な分析がなされていない。また、ミシガン州の人口減少都市に関する研究としては、高梨ら(2015)⁶⁾はデトロイトにおける慈善財団及び非営利セクター主導による非公定都市計画(Detroit Future City)に基づいた非都市化の実態を、藤井ら(2013,2015)⁸⁾⁹⁾はランドバンク事業に着目し、その実態を詳細に明らかにしている。そして、フリント市の総合計画やCDCsの活動に着目した清水ら(2012,2014,2015)¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾

* 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻
博士課程・工修** 九州大学大学院人間環境学研究院都市・建築学部門
准教授・工博

*** 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 教授・工博

Doctor Course, Dept. of Urban Eng., Faculty of Eng., The University of Tokyo,
M. Eng.

Assoc. Prof., Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University, Dr. Eng.

Prof., Dept. of Urban Eng., Faculty of Eng., The University of Tokyo, Dr. Eng.

は、助成金獲得に至った背景、新総合計画の内容・構成及び、検討体制、過去の計画との相違、新たな土地利用類型である Green Innovation（以下 GI）地区の概要等を明らかにしている。

一方で、縮退型総合計画（法的拘束力なし）及びそれに基づく土地利用規制（法的拘束力あり）導入の一連のプロセスにおける行政と市民らの間の合意形成の実態や利害対立に向けた方法論に関してはまだ明らかにされていない。

1-3. 研究の着眼点と構成

本研究は、2013年10月にミシガン州フリント市で策定された新総合計画「Master Plan For A Sustainable Flint」及びそれに基づき現在検討中である土地利用規制（Zoning Code）を対象とし、^{注2)}新たに導入された新規居住を抑制する土地利用のタイプの1つであるGI地区に対する行政と住民との合意形成に至った要因に特に着目する。GI地区は今後の居住者の地区への移住等を抑制し、低密度化及びグリーンビジネスなどの再投資（経済開発）を期待し導入された土地利用の類型である。それらの合意形成プロセスの中から主たる論点や課題を明らかにすることで、今後の人口減少都市における都市計画の方法論確立に向けた示唆を得る点に本研究の意義がある。

研究の構成は下図の通りである。2章では総合計画及び土地利用規制改訂開始までの経緯及び計画策定作業の流れを整理する。3章では総合計画の、4章では土地利用規制の改訂の手続きの中での市民との合意形成についての詳細を整理する。5章では当該計画の特徴であるGI地区の計画論的技法に関する考察を行う。最後に6章でまとめを行なう。

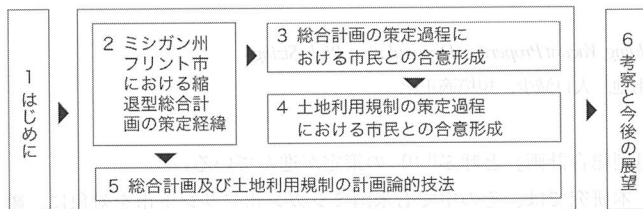


Fig. 1 Outline of Research

1-4. 研究の方法

本研究では文献調査及びインタビュー調査（行政担当者及び郡立のランドバンク、財団、CDCs等を対象）を実施した^{注3)}。

2. ミシガン州フリント市における縮退型総合計画の策定経緯

2-1. フリント市の概要

ミシガン州フリント市はミシガン州のロウアー半島に位置する人口約98,000人の都市である。ジェネシー郡の郡庁所在地であり、ゼネラルモーターズ（GM）発祥の地として、自動車産業で栄えた。GMの工場閉鎖^{注4)}に伴う失業者の増加とそれに伴う人口の減少、さらに2000年後半に発生した米国の住宅バブルの崩壊を原因とする不動産価格の下落及び住宅市場の機能不全等により、大量の空き家・空き地が発生し、治安の悪化や住環境低下などの問題を抱えていた。

それら人口減少・経済悪化に伴い発生する税滞納物件については、行政が差押えを実施し、競売を経て郡が設置したランドバンク（Genesee County Land Bank Authority、以下GCLBA）^{注5)}が取得するという一連の対策が行われており、責任を持って管理する新オーナーへの売却や条件付き売却による再市場化が実践されてきた。

2-2. ミシガン州フリント市の総合計画策定の経緯

フリント市では財政的に厳しい状況に置かれていた2009年に、Dayne Walling氏が市長に就任した。Walling氏は政権運営開始にあたり、市の総合計画が1960年以来半世紀以上更新されていないことに着目した。その中でも特に総人口と市街地面積のバランスが取れていない点などを問題視し、新総合計画の策定を開始した。

しかし、開始当時は市役所に都市計画を専門とする職員が存在しないという状況であった。そこでWalling氏は新総合計画の策定にあたり、①計画策定のための連邦助成金の申請及び、②総合計画の内容検討をコンサルタントに委託するためのRFP（Request for Proposal：提案依頼書）の作成の都市計画的な見地からの支援をGCLBAのChristina Kelly氏及びC.S.Mott財団のAlicia Kitsuse氏らに依頼した（両名とも専門は都市計画であった）。RFPの中で重視されたことは、新総合計画が①現況のフリント市の状況に即したものであること、②社会的公平性を重視することであり、この時点で計画の枠組みが固められた。また計画策定の原則として4つの原則が設定された（Table 1）。一方で、GI地区の様な低密度化や新規居住の制限を図る地区の導入は当初は念頭におかれていなかった。

Table 1 Framework of RFP ^{注6)}

暮らしやすさの原則（総合計画策定の原則）
<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティとネイバーフッドを評価する ・アフォードブル住宅の推進 ・経済的競争力の向上 ・政策と投資活用の協働

2-3. プランナーの雇用と他都市の計画からの影響

連邦助成金（Community Challenge Grant）の獲得に成功したフリント市は、その資金で都市計画家のMegan Hunter氏らを招聘し、新総合計画の策定に着手した^{注12)}。総合計画の策定プロセスにおいて検討チームは、近隣自治体であるデトロイト市で同時期に検討が進んでいたDetroit Future City Strategic Framework Plan（以下SFP、2012年策定）の検討内容を参照しており、後にGI地区となる土地利用の着想に関しては少なからず影響を受けていた^{注7)}。

2-4. GI地区の着想と戦略

新総合計画の策定にあたり、実質的に計画内容を作成したコンサルタントであるHouseal Lavigne Associates（以下HL）によれば、計画策定当初、市街化した区域の変更やそれに伴う移住、インフラの縮退に関してはワークショップ等の中で市民から反発が聞かれたことから、市長との議論の結果、市街化した区域の変更を伴うような計画アプローチは断念し、別の方法を模索するに至った^{注8)}。その結果、主に市域の空洞化が進む地区に関しては将来的な可変性を残しながら土地の利用強度（intensity）を低下させていく土地利用類型としてGI地区が生み出された。GI地区は、既に多くの空地が存在し、その多くをランドバンクが所有する地区に適用することが念頭におかれ、将来的には敷地統合などにより大規模化を図りながら再投資（経済開発）を誘導することを目指している地区として計画された^{注9)}。その他、コミュニティガーデンや都市農業と住宅との共存を図る居住地区であるGreen Neighborhood（以下GN）地区も考案され、最終的には12の土地利用類型が総合計画の中に盛り込

まれた (Fig. 2)。それらの土地利用は決して固定的なものではなく、市場の活性度やその時々々の市民活動の取り組み状況に応じて随時見直されるものとされた (Fig. 3 の Intensity Wheel と呼ばれる円環状の図で表現されている通り、土地利用の状況に応じて土地利用類型及び土地利用強度がダイヤルアップ/ダウンされる)。こうした総合計画策定の開始時から検討段階に至るまで、各プランナーの提案内容について Walling 市長の信頼及び同意が得られたことで、計画策定が進んだ。

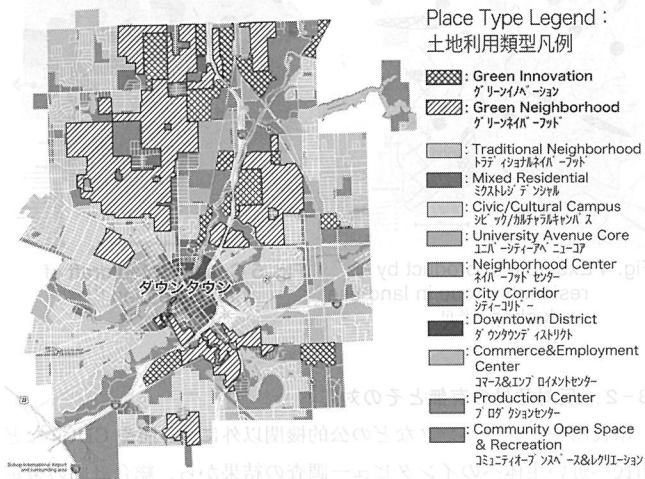


Fig. 2 Future Land Use Plan¹⁴⁾に筆者加筆

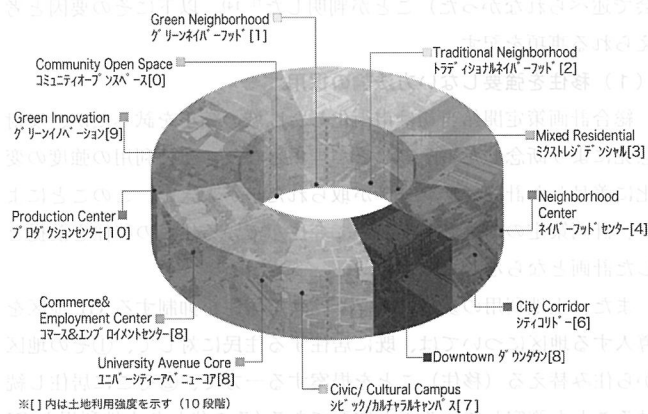


Fig. 3 Intensity Wheel¹⁴⁾に筆者加筆

2-5. 計画策定過程における検討の基本的なスタンス

総合計画の策定に関しては、チーフプランナーである Hunter 氏主導により、積極的な住民参加 (Community Engagement) 及び検討段階における透明性が重要視された。これは、デトロイト市で計画された Detroit Works Project の失敗に習い¹⁰⁾、市民の信頼を得るため不透明な議論を徹底的に排除するという意図が存在した¹⁶⁾。

また、ワークショップ (以下 WS) 等においては、原則としては、プランナーやコンサルタント、ランドバンクなどの組織ではなく市民が議論を主導し、活発な議論を展開することによって将来像が検討されるべきという方針が取られた¹⁷⁾。

2-6. 総合計画及び土地利用規制の検討プロセス (計画策定の手順)

フリント市における縮退型総合計画及びそれに基づく土地利用規制の計画過程について、その概要を以下に整理する (Table 2)。更

に行政職員へのヒアリング調査¹⁸⁾から、当該検討の中で特に住民との合意形成に貢献した事項として把握出来た事項を図中で示し (■印)、3章以降で詳細をみていくこととする。

計画策定の手順としては計画内容全般について提言を行うステアリングコミッティを中心とし、総合計画の専門的な内容 (交通、治安など計画書の各章となる部分) を検討する部会であるアドバイザーグループによる検討、市民からの意見収集や広報を目的としたイベントや広報活動が積極的に開催されている。都市計画委員会や議会の承認の前に市民からの意見表明の場として公聴会を実施している。土地利用規制の検討過程については、総合計画と同様にステアリングコミッティが継続開催されているが、アドバイザーグループは解体され、総合計画で定められた各章の項目に関する実践 (implementation) についての検討部会であるインプリメンテーションタスクグループが設置された。当該段階においても都市計画委員会及び議会承認の手続きの前に公聴会が設けられており、住民が計画内容に対して意見を述べる事が出来る仕組みとなっている。

Table 2 Flowchart of plan making process¹⁷⁾より筆者作成

年月	1. 特別イベント / 成果	2. ステアリングコミッティ	3. 検討部会	4. 市民イベント / 広報活動
2010.10	連邦助成金獲得			
2011.6	(ブライヤー雇用 / エカクサト選定)	●ステアリングコミッティ		
2012.6				総合計画ワークショップ
2012.9			●アドバイザーグループ	■住宅アセスメント
2013.3				■ビジョナリーワークショップ
2013.6				■土地利用 WS ①
2013.7				■土地利用 WS ②
2013.9				■区別 WS
2013.10				□公聴会
総合計画策定				
2014.1	土地利用規制検討開始	●ステアリングコミッティ		
2015.4			●インプリメンテーションタスクグループ	■区別ワークショップ WS
2016.3				
2017.8				□公聴会
2017.3	計画委員会承認			
秋	土地利用規制策定 (予定)			

3. 総合計画の策定過程における市民との合意形成

3章及び4章においては、Table 2 (2章) で示した総合計画及び土地利用規制の検討プロセスの中でヒアリング調査から判明した合意形成に貢献したとされる事項について具体的な内容を記述していく。その分析の枠組みとしては「具体的な手法の詳細」「反対意見の有無とその対応」「残された課題」の3点を設定し、記述する。

3-1 具体的な手法の詳細

インタビュー調査から把握出来た総合計画の内容について合意形成に至ったとして、以下 (1) ~ (3) の3点が挙げられる。

(1) 住民組織による住宅アセスメントの実施

フリント市は、総合計画の策定にあたり必要なデータの収集から着手した。その中で、まず市に存在する住宅の老朽度の現状を把握するため、住宅アセスメント (housing assessment) が実施された。

住宅アセスメントは、市内に存在する全ての宅地と、そこに立地する住宅を対象とし、目視調査により5段階で評価がなされた (good/fair/poor/substandard の4つに加え、空地かどうかという指標が用いられた)。この住宅アセスメントに住民ら (住民組織) が参加し (2012年9月の1ヶ月間で実施。調査は2~3人の小グループ

ブに分かれて実施された)、住宅の状況や地区の空地の状況について把握・共有されたことが合意形成に資する要因となった¹⁰⁾。以下に住宅アセスメントが実施されるに至った理由を以下に挙げる。

- ①市の実状に関する住民の認識の不足：市の職員によれば、ワークショップ等における議論として、「フリント市へ GM に帰って来てもらう」、「(最盛期である) 1950 年代と同じ状況を目指すべき」などの市の実状と極端に乖離した意見を述べる参加者(市民)が散見されたこともあり、現状の認識を促すという意味合いから住宅アセスメントへの市民参加を行うこととしたということが分かった¹¹⁾。
- ②住民参加の推進：総合計画の検討開始時は、ワークショップ等へ参加した市民がさほど多くなかったため(30~40人程度)、より一層の参加を図る手段として住宅アセスメントへ住民参加を促した。調査方法を熟知する市役所職員等で調査を実施する方が実際は効率が良いものの、住宅アセスメントへ住民参加を促すことで、総合計画の策定プロセス全体への住民参加を促すという意図が存在した。
- ③小規模助成金の獲得：住宅アセスメントの実施に際しては、ジェネシー郡を活動範囲とする The Community Foundation of Greater Flint から、市民団体の参加を支援するための少額の助成金が獲得できたことで市民による実施が可能となった(Mini Grant: 1 団体あたり 500 ドル、最終的に 27 団体、計 13,500 ドルの支援を受けた)¹²⁾。この調査は翌年以降も、街灯等も含めたより幅広い項目の調査(アセスメント)として継続的に資金援助されている。

(2) 土地利用ワークショップにおける議論

次に、フリント市は、収集されたデータを市民が共有し、現況の土地利用状況を認識した上で、将来的な土地利用を議論する土地利用 WS を開催した。この際に、土地利用類型に基づき色分けされたステッカーとベース地図からなるツールキットが用いられた。着目すべきは、このツールキットの導入段階で既に土地利用類型の一つとして GI 地区が準備されていた点である。市民がそれらのステッカーを地図上に貼りながら議論することで、草案の骨格が形作られた¹¹⁾。この WS においては市域全体の地図を用いることで、自らの地区以外に関しても意見を述べる事が出来る。また、自分の区に望ましくない土地利用が貼られていた場合には、反論・変更がなされる¹²⁾。それらの繰り返しにより、市域全体の土地利用に対する議論・合意形成・意見の収斂が図られていく仕組みである(この場合、複数回開催されるワークショップへの参加が非常に重要となる)。議論は小グループで行われ、各グループでベース地図にステッカーを貼った成果物が提出された(Fig. 4)。最終的には市とコンサルタントが各検討結果を重ね合わせることで、総合計画における土地利用計画図の草案を作成した(Fig. 5)。さらにそれを再度 WS で議論し修正を重ね、統合するという方法が取られ、最終的な土地利用計画図が作成された。

(3) 区別ワークショップの開催

前述の全市 WS の後、市は区別 WS を開催した(各区内で開催、フリント市は全部で 9 区から構成される)。区別 WS は全市 WS で作成された土地利用に対してより詳細な議論を行う場であり、主に土地利用類型ごとの土地利用の中の用途規制に関する議論がなされた。この WS では住民から各土地利用の中で住民が実施したい事項や、望ましくないと考える土地利用(例えば、近隣への工場立地に対する懸念を表明する場合にはセットバックやバッファゾーンなど

についての要件を設けるなど)に関する意見などを収集し、各土地利用類型の中で規制する用途などを計画していった¹³⁾。

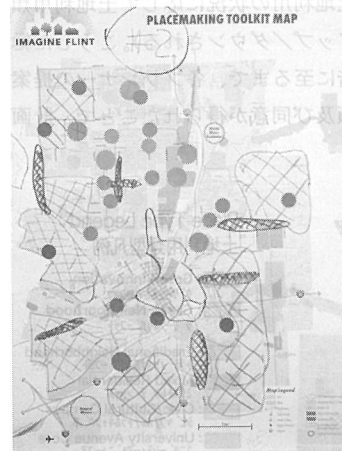


Fig. 4 Example of product by residents group in land use workshop (再注 6)

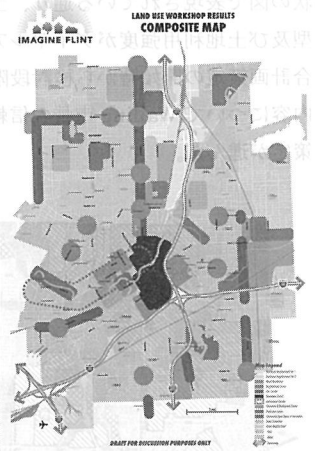


Fig. 5 Consolidated draft of land use plan (再注 6)

3-2. 反対意見の有無とその対応

市役所やランドバンクなどの公的機関以外に、財団や CDCs など市民へ近い主体へのインタビュー調査の結果から、総合計画の策定までの段階では、市民からの反対はほとんど存在しなかった(公聴会で述べられなかった)ことが判明した¹⁴⁾。以下にその要因と考えられる事項を記す。

(1) 移住を強要しない方法論の採用

総合計画策定開始当初は市街化した区域の縮小を試みたが、反対意見により断念した。そのことが理由となり、土地利用の強度の変化に着目した計画アプローチが取られた事が大きい。このことにより、計画策定のプロセスにおいて今住んでいる住民の移住を前提とした計画とならなかった。

また、土地利用の変更にあたり、新規居住を抑制する GI 地区を導入する地区については、既に居住する住民に対して、①その地区から住み替える(移住)ことを提案する一方で、②そこに居住し続けることも許容している点が重要である(その代わり土地利用を GI 地区へと変更し、新規居住は制限するということを伝達している)。

また、前述の検討開始当初に受けた反発に加え(2-4)、歴史的な背景として、市が 1900 年台後半に経験した市内を縦断する I-475 号線建設に伴う、黒人コミュニティの強制移住の歴史の影響が大きいことが分かった¹⁵⁾。このアーバンリニューアルへの反省もあり、今回の計画策定における市民との議論では、移住を強いることが出来ないということ、多くのプランナーが認識していた¹⁴⁾。

そして、総合計画の策定プロセスでは、市の職員などの計画者側が「shrink(縮退・縮小)」という言葉を意識的に使用しないようによう留意していたこともインタビューから判明した¹⁵⁾。これは本計画における GI 地区の指定等が空洞化地区の廃止や住民の移住を強いるものと受け取られることを危惧したためである。そうした消極的なイメージを共有するのではなく、経済開発や都市農業等を行いながら居住環境が安定するという新たな地区像を住民と対話しながら共有出来るように努めたことが合意形成の一因となった¹⁵⁾。

(2) 地区に継続居住する住民による地区安定化

また、市の計画者は人口減少地区に住民が継続居住する場合に、残存する住民を資源として考え、その近隣地区の空地等を管理してもらうことで住環境の向上や地区の安定化 (stabilization) を図ることが出来るという意図を持っていたことが分かった。前述の通り、行政サイドからみれば、GI 地区などは長期的には地価の向上を図る地区であるが、短期的にはグラスルーツ活動を支援することで、地区住民の QOL (Quality of Life) を向上させることが重要視されていた。これは、ダウントウンのみが魅力ある場作り (Place Making) の対象になるのではなく、都市の全ての地区がその対象になりえる、という考え方に基づいている^{再注 15)}。

(3) 調査への住民の参画による理解度の向上

住宅アセスメント及び土地利用 WS を通し、市民がフリント市の置かれている状況 (人口減少及び市街地の荒廃など) に向き合い、情報を認識・共有したことで、結果的にそれらが市民を教育するプロセスとして機能し、GI 地区等を含む総合計画の計画内容に関し合意に近づいたことをインタビュー対象者の多くが言及していた^{再注 14)}。

(4) 地区の深刻な荒廃

新たな土地利用導入への反発の少なさを考察するに辺り、GI 地区に居住している住民は、10 年以上に亘り近隣の荒廃を目の当たりにして来たという点に言及する必要がある。つまり、「居住用途以外の用途が自宅周辺に立地するリスクがあっても、現況の荒廃しきった住環境の状況と比して、土地利用を変更し何らかの変化を待つ方が、まだ状況が好転する期待が持てる」という認識なのである。それほど荒廃した状況の中で計画の検討が実施された点にも留意する必要がある。

3-3. 残された課題

(1) 区域毎の参画のばらつき

本調査の中では、黒人コミュニティが多く存在する市北部の 1 区や 3 区などでは、総合計画の認知度及び内容の理解度、参加人数なども他の地区と比して低かったという声がかかれたことから、住民参加については地区間の差異が存在すると考えられる^{再注 16)}。しかし、フリント市の新総合計画の検討過程においては参加者数のべ 5,000 人、ワークショップ回数 300 回超²⁰⁾ とその総合計画の策定過程におけるアウトリーチ活動に関しては一定の社会的評価を受けており²¹⁾、十分な市民参加の機会を設けたと言える。

(2) インフラの縮減に関する議論

縮退型の計画検討においては、インフラの維持の問題は難しい課題の一つであるが、フリント市の総合計画の検討では、一旦それを棚上げしている。これは、①今後の再投資があった場合に公共サービスが再度必要になる可能性があること、②インフラの除去は供給単位内の居住人口がゼロになった場合にしか出来ず、現状としてはそのような地区が存在しないこと、③Detroit Works Project など、公共サービスの縮減を前面に押し出した政策の失敗^{再注 10)}の前例が存在することによる。これらの要因から、既存住民の地区への継続居住を許容しつつ、現況に即しながら、市全体の将来像に焦点をあてた議論を展開したことが新総合計画の策定へ繋がった一因であると考えられる。

4. 土地利用規制の策定過程における市民との合意形成

4-1. 具体的な手法の詳細

フリント市の新総合計画改定の特徴としては、計画策定後に、土地利用規制 (Zoning Code) の改定も実施する点にある^{再注 12)}。前述の検討段階を経て新総合計画「Master Plan For A Sustainable Flint」は 2013 年 10 月に正式に承認された。翌 2014 年 1 月より、フリント市の計画部局は総合計画の土地利用類型に基づく土地利用規制の改定を開始した。なお、この過程で GI 地区は比較的土地利用強度の低い利用 (大規模都市農業に加え養魚場、水耕栽培施設等) を念頭においた GI-1 と、GI-1 で定められた用途に加え、比較的土地利用強度の高い再生可能エネルギー施設やグリーンビジネスに関連する工場等の立地も念頭においた GI-2 へ詳細化された (Table 3)。

Table 3 Regulation of Green Innovation²²⁾ より

地区	敷地基準		敷地設計 (セットバック)			
	間口	最小面積	前面	角地	側面	後面
GI-1	120'	30,000s.f.	25' ^{再注 17)}	15'	15'	20'
GI-2	-	30,000s.f.	30'	30'	30'	25'

(単位:ft)

(1) 区別ワークショップの開催

3 章の総合計画の段階同様、市は区別で土地利用規制に関する WS (40 回程度開催) を開催し、住民からの意見の収集を行い、土地利用規制の内容の詳細な検討を実施し、内容を固めていった。総合計画に引き続き、市民からの情報や意見に基づき土地利用規制での規制内容を調整していくことが住民との合意形成に向けた基本的な姿勢となった。

4-2. 反対意見の有無とその対応

法的拘束力を持たない総合計画の策定段階においては市民理解を十分得たものの、法的拘束力が発生する土地利用規制の改訂に際しては、公聴会において市民からの反対意見や懸念が表明された。市民から寄せられた懸念の多くは新規居住を制限する GI 地区の導入に関するものであることが分かった。本研究のヒアリング調査で得られた主な課題・論点としては、GI 地区に立地する戸建て住宅の「(1) 既存不適格問題」及び「(2) 新規住宅開発への対応」の 2 点が挙げられる^{再注 13)}。以下でその詳細と行政側の対応を記述する。

(1) 既存不適格問題への対応

ミシガン州法においては、所有する不動産の 51%以上を失った場合に、現行の土地利用規制がかかる (適用除外されない) ため、火災など不慮の事態等により建物が焼失した場合に、地区が GI 地区に指定されている (住宅の新築が制限される) 場合に、住宅の再建も不可能となる。この点について市民から懸念が寄せられ、フリント市は対応に迫られた。検討の結果、市は GI 地区に従前に物件を所有していた場合、仮に建物の 100%を失った場合でも、100%再建可能という特例的な条件を設定することで対応することとした^{再注 13)}。

(2) 新規開発に対する市民の要望への対応

GI 地区における新たな戸建て住宅の開発の抑制に関しては、土地利用規制改訂過程の公聴会において複数の住民から反対意見が表明された。住民から懸念・要求は概ね「①新規開発」、「②増築 (敷地拡大)」、「③家の改築」の 3 つに関するものであり、GI 地区における戸建て住宅の新築を許可すべきであるという旨のものである。これら公聴会で表明された意見への対処方針として、市は GI 地区に居住する住民の既得権や居住を希望する住民の居住権を制限出来な

いという考えから、その開発については都市計画委員会（Planning Commission）で個別審査を行なうこととし、GI 地区等での新規戸建て住宅開発について検討する際の基準案（Table 4）を検討した²³⁾。

Table 4 Criteria for Consideration of Special Use Approval²³⁾ より

新規戸建て住宅建設の特別許可の検討のための基準（案）	
1.	社会的公平性と持続性を促進させる
2.	経済の再建をサポートする
3.	隣地の土地利用と親和性がある
4.	土地利用条例、総合計画、その他の再生計画の意図及び目的と一致及び促進させる
5.	自然環境に適合する
6.	公共サービス、インフラ、公共施設と適合する
7.	公衆衛生、治安、福祉に害をもたらさない

しかし、最終的に原則的な GI 地区の新規住宅開発の制限が住民の開発権の抑制に当たる可能性があるとして、都市計画委員会からの懸念表明があり（個別審査の採用ではなく、一定に基準に適合する場合に原則的に審査無しで許可されることが都市計画委員会を通過する条件の 1 つとされた）、GI 地区における住宅新築については Green Neighborhood-1（GN-1）^{注 18)} 地区の敷地特性（Table 5）を守ることを条件として個別審査無しでの許可となった^{再注 13)}。これは、フリント市の将来土地利用計画図（再 Fig. 2）において、GN 地区は GI 地区に隣接する居住地区であることから、GI 地区で居住用途として使用する宅地の空間的基準については GN 地区の基準（再 Table 5）に準ずることが望ましいと判断されたためである。

Table 5 Regulation of Green Neighborhood²²⁾ より

地区	高さ	敷地基準				敷地設計（セットバック）			
		間口	最小面積	住戸毎の最小面積	建ぺい率	前面	角地	側面	後面
GN-1	2.5 階 / 35'	120'	13,500 s.f.	15,000 s.f.	30%	25' ^{注 17)}	15'	15'	25' / 50'

（単位:ft）

4-3. 残された課題

土地利用規制の検討段階においては、それが法的拘束力を伴うことに起因し新規の住宅開発の抑制に関して住民から反発が起きることは、少なからず予想できる事態とも言える。市の計画者は総合計画で提示された将来的な土地利用へ少しでも近づけるため、個別審査等の計画技術を用いることで対処を試みていた。しかし、結果的には政治的な判断で一定の条件に基づけば開発が可能としている。このことから、GI 地区のような原則的に新規居住を制限する土地利用規制の実装については、総合計画等において合意が得られ、反対が一部の住民からのものであった場合でも、最終的な実装に至るまでの難易度が高い点が今後の課題といえるだろう。

5. 総合計画及び土地利用規制の計画論的技法

5-1. GI 地区の戦略性

GI 地区は前述の通り、基本的には新規居住は制限するものの、既存住民は継続居住できる土地利用類型として、新総合計画に盛り込まれた。またランドバンク等により隣接所有者への土地の売却などを進めることで、居住者一人あたりの所有する土地面積を増大させ、

その拡大した土地の管理により、地区の安定化を図るという計画意図がある。また、個々の土地の統合を推進することにより、まとまった土地を創出し、再投資（経済開発）を誘導する意図も存在する。

荒廃地区に継続居住する市民の立場から見れば、GI 地区導入により短期的には荒廃除去により生活の質（QOL）が向上し、長期的には経済開発や雇用創出が期待されるというメリットが存在する。一方、調査段階ではそうした再投資は現段階ではまだ見られていない。この理由に関しては、フリント市を広域的に捉えた場合、ダウンタウン周辺の産業用地や、近隣自治体であるデトロイト市への立地と比してフリント市への立地が必ずしも優位性を持たないという点が指摘出来る。これは行政やコンサルタント側も認識している^{再注 11)}。

では、GI 地区の有用性がどの点にあるかと言えば、その可変性（flexibility）にある。GI 地区は再投資の対象として再投資が期待される反面、投資が誘導出来なかった場合には、自然的土地利用（green field）に戻ることが期待される土地利用なのである。

つまり、GI 地区は短期的には既存の住民の生活の質を向上させていく土地利用であるが、長期的には高強度の土地利用（産業誘致等の再投資）による税収の増強、もしくは低強度の（自然的）土地利用を目指した行政コストの低減を目指すという、いずれの場合にも、行政側に一定のメリットを確保出来る土地利用となっている。

5-2. 総合計画とランドバンクの関係性

（1）合意形成プロセスにおけるランドバンクの立場と役割

ランドバンクはこれまでジェネシー郡、特にフリント市における差し押さえ不動産の取得、売却を通じた再市場化、連邦資金等を活用した除却により、住環境の安定化や市場の適正化を行なってきた^{再注 13)}。GCLBA の Christina Kelly 氏によれば、総合計画の検討が始まる前段階における支援（RFP の作成等）は実施したものの、市民が参画する検討段階において、ランドバンク自体は主にデータ提供等の間接的な支援に務め、その他はやや引いた立場で関与したという回答であった。その要因としては、ランドバンクの立場は後に GI 地区に指定される地区における最大の地権者であることから、強い発言権を発揮することで、健全な議論を阻害する可能性を懸念したためであった。つまり、公的機関であるランドバンクの意見ではなくあくまでも住民の意見を将来的な土地利用計画の中へ反映させることを重視していた。最終的に、それらの地区においてランドバンクの土地の所有率の高さは、GI 地区指定の大きな背景的要因になったが、大規模地権者であり公共的性格をもつランドバンクの特性に関しては検討段階ではランドバンク自ら十分配慮していたと言える。

（2）総合計画とランドバンクの相補性

GCLBA は 2004 年の設立以来、10 年以上フリント市及びジェネシー郡の税滞納物件への対処を実施してきた全米屈指のランドバンクである。一方でいくつかの課題も抱えており、今回の総合計画にはそれらの課題を克服するために期待される点が存在する。

①ランドバンクの受動的な性格を補う長期的指針としての総合計画

GCLBA は不動産差し押さえの発生後、競売で売却出来なかった物件を取得する、あくまでも差し押さえの発生に対処する受動的な組織である^{注 19)}。総合計画の策定までは、将来的な土地利用の方向性を指し示す有用性の高い指針は存在しなかった。総合計画の策定により、将来土地利用計画の方針に基づく不動産の運用判断が可能となった（GI 地区では居住用には売却しない、など）。

②公的性格のジレンマ

GCLBA が物件を保有・管理し続けるには費用がかかるが、郡立の公的機関であるためにその費用の多くは税金や助成金から賄われている（GCLBA の収益の約半分は連邦政府の助成金に頼るものである¹³⁾）。これまでの物件の管理に関しても年 1 回の草刈りに 400 万ドルの費用がかかるなど、膨大な物件の維持管理費は課題であった。また GCLBA の所有地は固定資産税が非課税であり、自治体は本来所有者から得られるはずの税金を得ることが出来ない。

こういった背景から、財政負担の観点から出来るだけ土地を民間へ受け渡すことが重要であるということは行政及び GCLBA 等の共通認識であったが、民間投資を促すためには土地利用規制の変更がないと難しく、なかなか身動きが取れないという状況であった。従って、今回の総合計画の策定とそれに基づく土地利用規制の変更は、フリント市の（主に土地利用に関する）長期的な展望を広く示すことで、主に民間等からの新たな投資を誘導・後押しし、GCLBA の保有物件の処分を促進することも期待されている¹⁴⁾。

また、GI 地区は将来的には経済開発を誘致することを目的の 1 つとしているが、现阶段ではダウンタウン周辺の用地など、商業地区に近接する市場性の高い物件等への投資による収益を重視していることが分かった。これは従来のように差押え物件の処分・管理を続けた場合、ランドバンクの負担（公的資金）の増大につながり、財政体質の改善が一向に見込まれないことに対する危機感からきており、ランドバンク自体が事業により利益を出していくことを重要視し始めたことによる¹⁵⁾。

6. 考察と今後の展望

6-1. 考察

フリント市の新総合計画策定段階において、特に GI 地区の導入については、初期の市街地の区域変更に対する住民の反発及びアーバンリニューアルへの反省という歴史的背景から移住を強要しない方法が取られた。その上で、フリント市は GI 地区になる空洞化地区でも既存住民の居住継続を容認し、一方で、新規の住宅開発を制限し、その他用途を導入し経済活性化を指向する土地利用の導入に取組み、総合計画の策定を実現させた。その過程においては、計画の策定当初に実施された住宅アセスメントや土地利用 WS（全市/各区）への充実した住民参加が結果的に、住民が市の実状や（都市）計画の重要性を学ぶ貴重な教育機会の提供として機能した。それを通し、市全体の将来像や具体的な居住地区の空間像のイメージ共有が出来たことが総合計画策定までの段階における合意形成に結実したと言える。

一方で、その後の土地利用規制の検討段階においては、住民の反発があり（一部から同意が得られず）、事実上要件を緩和する必要に迫られた。一定の条件に基づく個別審査（行政的続き）の導入を検討するなど、計画技術による対応を試みるなど、既得権を保護しながら、望ましい土地利用へ誘導するための建設的な妥協策が模索されたものの、都市計画委員会からの指摘など政治的な要因により、そうした個別審査等の手続きの実装にはいたらなかった。

結果として、GI 地区は当初目指していた新規の戸建て住宅開発を制限する土地利用とはならず、既存住民の権利を保護するとともに、新規の戸建て住宅開発許容することとなった。その中でも、戸建て

住宅開発に際し GN 地区の基準を設けた点は評価出来るだろう。

本研究で明らかにした通り、充実した住民参加と住民の理解を得るための手法を用いることにより、フリント市では市民の理解と合意に基づき縮退型総合計画の策定を実現させていたことが分かった。一方で、法的拘束力を伴う土地利用規制の導入においては、新規居住者等の完全な制限は困難であり、一定条件に基づく緩和などで対処せざるを得ないということが分かった。

フリント市においては計画策定及び策定プロセスの運営のため、連邦政府や慈善財団からの資金援助を受けており、その金額は一般的なミシガン州の自治体の計画策定費用と比して非常に高い。その成果として充実した住民参加を実施し、総合計画の策定に至った点は重要であるが、他都市で応用する場合には、計画にかかる資金的制約の解決が今後の課題となるものと考えられる。

また、GI 地区に指定された地区に関しては、長い間荒廃が進み、地価が下落している空洞化地区という非常に深刻な状況であったこと、ランドバンクという米国における特徴的な公的機関の存在（及びそれらが空洞化地区において高い土地所有率を既に有していたこと）が、新総合計画が策定出来た背景にあるという点にも留意する必要がある。逆に言えば、80%超の空地化が進み、地価が下落している地区を抱えるフリント市でさえも、土地利用規制により新規の居住や開発を完全に制限することは困難であったということが指摘出来る。一方で、総合計画が事実上機能していなかった 2013 年以前と比較すると、ランドバンクの活動方針に明確な違いが見られるなど、資源（人的・金銭的資源）が限定的な状況下で、総合計画がその活動や資源の配分の指針として機能していることが把握できた。

6-2. 今後の展望

本研究で扱った総合計画と土地利用計画はあくまでも全市のなスケールを扱う包括的な計画であるため、個々の近隣単位での計画など部分計画のあり方についても研究を進めていく必要があるだろう。

また本研究はフリント市における限定的な考察であるため、ミシガン州の他都市あるいはその他の人口減少都市での分析を実施し、縮退型総合計画及び土地利用規制に関する策定プロセスや市民との合意形成手法に関する比較等を行なう必要がある。

なお、我が国の都市縮退（Urban Shrinkage）への適応を想定した場合、高齢化や公共交通、防災や脆弱なインフラ基盤（特に狭い道路や斜面市街地）などの特徴・条件を加味した計画技術の研究の蓄積が不可欠である。

謝辞

本研究の実施にあたり、関西学院大学清水陽子准教授に情報提供等にご協力頂いた。ここに記して感謝申し上げます。

なお本研究は、JSPS 科研費 16K18205、第一生命財団平成 27 年度研究助成、第 55 回（2016 年度）竹中育英会建築研究助成の助成を受けたものです。

インタビュー対象者

No	所属	氏名	年/月
1	Center for Community Progress	Danielle Lewinski 氏	2016/5
2	Genesee County Land Bank Authority	Douglas Weiland 氏	2016/5
3	University of Michigan	Margaret Dewar 氏	2016/10
4	Houseal & Lavigne Associates	John Houseal 氏 Devin Lavigne 氏	2016/10

5	前 Flint 市役所 Chief Planner (現: Salinas 市役所)	Megan Hunter 氏	2016/11
	前 Flint 市役所 (現: Salinas 市役所)	Jonathan Moore 氏	2016/11
6	Flint 市役所	Kevin Schronce 氏	2016/11, 2017/5
7	Genesee County Land Bank Authority	Christina Kelly 氏	2016/11
8	Independent Planner	Natalie Pruetz 氏	2016/11
9	C. S. Mott Foundation	Bryan Larkin 氏 Alicia Kitsuse 氏	2016/11
10	Salem Housing (CDC)	William Hammond 氏	2016/11
11	Ruth Mott Foundation	Elizabeth Jordan 氏	2016/11
12	Metro Community Development	Derelle Blake 氏 Patrick McNeal 氏 Collette Kelly 氏	2016/11
13	Genesee County Habitat for Humanity(CDC)	Margaret Kato 氏	2016/11

参考文献

- Philipp Oswalt(ed.): Shrinking cities vol.1: International research, HATJE CANTZ, 2005
- Philipp Oswalt(ed.): Shrinking cities vol.2: Interventions, HATJECANTZ, 2006
- Karina Pallagst et al.: The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context, University of California, 2009.5
- 小泉秀樹, 西浦定継: スマートグロース~アメリカのサステナブルな都市圏政策, 学芸出版社, 2003.1
- Chapin, T.S.: From Growth Controls, to Comprehensive Planning, to Smart Growth: Planning's Emerging Fourth Wave, Journal of the American Planning Association, Vol.78, No.1, pp.5-15, 2012.9
- Jason Hackworth: Right-sizing as spatial austerity in the American Rust Belt, Environment and Planning A 2015, Vol.47, Issue 4, pp.766-782, 2015.1
- 高梨遼太郎, 黒瀬武史, 窪田亜矢, 中島伸, 西村幸夫: 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-, 都市計画論文, Vol. 50, No. 3, pp.1266-1272, 2015.10
- 藤井康幸, 大方潤一郎, 小泉秀樹: 米国ミシガン州ジェネシー郡におけるランドバンクの担う差押不動産、空き家・空き地対策の研究, 都市計画論文集, Vol.48, No.3, pp.993-998, 2013.10
- 藤井康幸: 米国デトロイト市におけるランドバンクによる地区を選別した空き家・空き地問題への対処, 都市計画論文集, Vol.50, No.3, pp1032-1038, 2015.10
- 清水陽子, 中山徹, 前根美穂: アメリカ LandBank の取り組みと滞納空家物件の活用 -ミシガン州・オハイオ州の事例-, 日本建築学会技術報告集, Vol.18, No.40, pp.1051-1056, 2012.10
- 清水陽子, 中山徹: アメリカの人口減少都市における非営利組織 CDC の地域改善活動とその役割-ミシガン州フリント市 Salem Housing を事例として-, 都市計画論文集, Vol.49, No.3, pp.777-782, 2014.10
- 清水陽子, 中山徹: アメリカ・ミシガン州フリント市における人口減少下での総合計画 "Master Plan for a Sustainable Flint" の策定と新たなゾーニングの導入, 都市計画論文集, Vol.50, No.3, pp.1258-1265, 2015.10
- Heins, P. A., Abdelazim, T.: Take it to the Bank: How Land Banks Are Strengthening America's Neighborhoods, Center for Community Progress, 2014
- City of Flint: Imagine Flint Master Plan for a Sustainable Flint, City of Flint, 2013
- 高梨遼太郎: 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-縮退の価値を反転させた多元的非営利セクターの相互作用-, 平成 26 年度 東京大学修士論文
- Dayne Walling 氏インタビューより
<http://www.eclectablog.com/2013/11/interview-flint-mayor-dayne-walling-part-1-the-community-driven-reinvention-of-flint.html> (2016/12/1 最終閲覧)
- City of Flint Planning Division timeline
<http://www.cityofflint.com/wp-content/uploads/2011-July-2016-COF-Planning-Division-timeline.pdf> (最終閲覧 2017/5/2)
- IMAGINews AUTUMN 2015
https://imagininc.wildapricot.org/resources/Documents/IMAGINews/2015-4_fall.pdf (2016/12/1 最終閲覧)
- Highsmith A. R.: Demolition Means Progress: Flint, Michigan, and the Fate of the American Metropolis, University of Chicago Press, 2015.7

- GLAA-C's Adaptation in the Great Lakes Region Conference
http://graham.umich.edu/media/files/FLINT6_26_14.pdf (2016/12/1 最終閲覧)
- Imagine Flint: A Year in Review
<http://www.imagineflint.com/Resources/CommunityEngagement/PlanningBlog/TabId/646/ArtMid/530/ArticleID/385/A-Year-in-Review.aspx>
- Planning Commission Approved Zoning Code 2017/4/10
<http://www.imagineflint.com/PlanImplementation/ZoningOrdinance/PCApprovedZoningCode.aspx>
※単位: ft (面積の場合は s. f. : 平方 ft)
- MEMO ON SINGLE FAMILY HOUSING CONSTRUCTION FROM THE 9/27/16 MEETING
<http://www.imagineflint.com/PlanImplementation/ZoningOrdinance.aspx>

注

- なお本研究では、縮退型総合計画に基づく土地利用規制や各種公共事業等を含む都市の縮退や規模適正化を目指した都市計画の総体を「縮退型都市計画」と定義する。
- 土地利用規制 (Zoning Code) に関しては、2017 年 3 月 28 日に都市計画委員会 (Planning Commission) は通過しており、計画内容に関してはほぼ固まっている状況である (2017 年 5 月現在。土地利用規制改訂の担当計画者であるフリント市 Schronce 氏へのインタビュー調査 6 による)。今後、議会承認に向けた手続きを実施していく予定。
- インタビュー対象者の詳細はインタビュー対象リストを参照のこと。
- GM の大規模工場としては Buick City (1999 年閉鎖)、Chevy in the Hole (1990 年代に入り工場が閉鎖、2004 年に完全に更地化) が挙げられる。
- 2002 年に前身である Land Reutilization Corporation (LRC) が設立、2004 年に現在の GCLBA になった (参考文献 8、13 より)。
- フリント市 Kevin Schronce 氏より受領した資料 (提案依頼書) に基づく。
- インタビュー調査 5 及び 6 に基づく。
- インタビュー調査 4 に基づく。
- 具体的には水耕栽培や養魚場、新エネルギー (再生エネルギー) 拠点などグリーンセクターの立地が念頭に置かれている。また、急速な技術革新の速度にも対応できるようフレキシビリティが重要視された。
- Detroit Work Project (DWP) は、2010 年に当時の市長である Dave Bing 氏と慈善財団である Kresge 財団の協力の下で策定が開始された計画である。市が主導する短期計画を Detroit Work Project、非営利セクター主導で策定される長期計画が後に Detroit Future City Strategic Framework Plan (SFP) と呼ばれ、2012 年に発表されることとなる。DWP は客観的なデータ分析 (それらは Data Driven Detroit と呼ばれるウェブサイトで公開された) に基づき効率的な投資地区を指定し、投資 (行政サービスを含む) を集中させ地区の再生を図るものであった。しかし、その不明瞭な地区選定に対して、住民から多数の反対があり、失敗に終わる (参考文献 7 及び 15 より)。しかしこの経験がその後の住民参加プロセスを実施した SFP の策定や、近隣自治体であるフリント市の総合計画改訂段階等における住民参加や計画策定プロセスの透明化の重視へとつながった (インタビュー調査 5 より)。
- この調査はフリント市内に存在する 51,607 区画の宅地を対象としており、2012 年春~夏にかけて 60% がフリント市役所の職員により調査が実施されたが、残りの 40% を住民組織が実施している (この調査は Your Neighborhood Inventory と名付けられた)。アセスメントにあたっては開始時に 1 時間のレクチャーが実施され、調査票の使用方法などが市職員等から伝えられた。
- インタビュー調査 4、5、6 に基づく。
- 具体的な議論の例としては、住民が自分の居住する地区へ GI 地区のステッカー (緑) が貼られていた場合に、「その地区には、まだ居住者 (自身) が継続居住しているので、GI 地区は適切ではない」等の指摘や意見交換を積み重ねることで、居住用の土地利用である TN (Traditional Neighborhood) 地区や GN (Green Neighborhood) 地区として当該地区を指定するなど、住民同士のやり取りに基づく地区の指定が実施された (インタビュー調査 5 による)。
- インタビュー調査 6 に基づく。
- インタビュー調査 4~13 に基づく。
- インタビュー調査 5 に基づく。
- インタビュー調査 5 及び 12 に基づく。
- 「又は、近隣の住宅の壁面位置へ合わせる」ことが付記されている。
- GN 地区も土地利用規制の検討段階で GN-1 と GN-2 へ細分化されている。GN-1 方が比較的区画が大きい。参考文献 22) より。
- インタビュー調査 7 に基づく。

A STUDY ON THE MAKING PROCESS OF SHRINKING MASTER PLAN IN DEPOPULATION CITY

Planning and consensus building methodology in the making process of master plan and zoning code ordinance:
the case of the city of Flint, Michigan US

*Ken-ichi YABUKI**, *Takefumi KUROSE*** and *Yukio NISHIMURA****

* Doctor Course, Dept. of Urban Eng., Faculty of Eng., The University of Tokyo, M. Eng.

** Assoc. Prof., Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University, Dr. Eng.

*** Prof., Dept. of Urban Eng., Faculty of Eng., The University of Tokyo, Dr. Eng.

Recent year, vacant properties and its negative effects have become severe issues in Japan. Japan government has formulated new law to demolish dilapidated houses, but its effectiveness is limited against vacant properties issue.

On the other hand, in the United States, there are some cities trying to create “Shrinking” master plan from the middle of 2000s, especially in Michigan and other Rust Belt cities.

In the urban shrinkage, it is difficult to achieve consensus on the shrinking city policy between the government and local residents, because there are some detriments such as relocation, cutting of infrastructures and public services.

The Purpose of this study is to clarify the methodology for consensus building in the planning process of master plan and zoning code in U.S. shrinking cities.

The city of Flint, MI is the one of the shrinking cities in the United States. Flint has experienced the profound population decline since the end of 1970s. They have lost 48% population in 50 years and suffered from huge amount of vacant properties.

In 2013, the city of Flint started to update the master plan using federal grant and the support of local urban planners from Genesee County Land Bank Authority and the foundation. A lot of residents living in Flint were engaged in this process. Finally, an updated master plan named “Master Plan for A Sustainable Flint” was completed in 2013 introducing a new zoning code called Green Innovation (GI) Area. After that, the city of Flint started to discuss the zoning code based on the updated master plan.

We focus on the success factors of those processes, and the following points are suggested.

- 1) In the case of Flint, the city government got a lot of agreement from residents by using community engagement process. To get enough agreement from public, the city involved a lot of residents and local groups in housing assessment and workshops. As the result, it did work as educational process for the public to understand the current situation of the city and importance of urban planning.
- 2) Green Innovation area is the zoning that supports neighborhood stabilization for the residents in the short-term, and in the long-term, it contributes for cost reduction for the government. The GI area is a flexible zone. It could be a zone to adopt the reinvestment, if not, it could be a green field.
- 3) On the other hand, there are difficulties to introduce land use regulation by zoning code ordinance, especially GI area. Because it would violate existing residents’ right to housing. It means that it is difficult to limit people’s right to build houses in high vacancy area or the area with low land value, even if it locates in the shrinking cities.
- 4) But the government can respond to that concerns by administrative procedure working with planning commission. For existing residents, the city of Flint decided to give the permission to rebuild the house, if the house was located in GI area. After that, the city also tried to create criteria to give permission for new single family housing development in GI areas. But this attempt was failed because of the opposition of local politicians. As a result, the city decided to use the criteria of GN areas as criteria for permission of new housing development in GI areas.

After the master plan approval, for GCLBA and some CDCs and Local groups, it became possible to align their work with the master plan and spend their resources effectively. Master plan is shared broadly and utilized as a useful framework in Flint.

(2016年12月9日原稿受理, 2017年7月7日採用決定)