

米国の人口減少都市における「終活」の技術 ヤングスタウン・フリントに見る 規模適正化に向けた 計画技術の現在地

Right Sizing Methods for Declining Cities in the US — Limits and Potential of Planning Methods for Right-Sizing: Case Studies of Youngstown and Flint

米国における郊外の衰退

米国中西部～北東部の五大湖周辺に位置する旧工業都市では20世紀後半からの産業衰退に起因する人口減少が続いており、人口が最盛期から半減している都市も珍しくない。米国では1950年代からの都市の拡大が富裕層の郊外への流出とインナーシティの荒廃を招き、高所得者が郊外部に住み、低所得者が中心市街地近傍に居住するという日本や欧州と異なる都市構造が生まれた。旧工業都市においても、郊外化と産業衰退による失業者の増加によりインナーシティやその外側のインナーサブバーク(内側の郊外)が著しく空洞化している。そうした地区の居住者は州の平均世帯所得を下回ることが多く、また、人種構成も居住地区によって明確に異なる点も特徴である。そうしたかつてラストベルトと呼ばれた旧工業都市では2000年代中盤から人口減少と市街地の荒廃に対応するための都市計画が策定・実施され始めた^[1]。本稿ではその中から異なるアプローチを取る2都市について、その成果と課題を概説する。

ヤングスタウン市：事業ベースによる規模適正化

ヤングスタウン市はオハイオ州北東部に位置する鉄鋼業で繁栄した都市である。最盛期である1930-60年代には約17万人の人口を抱えたが、それ以降は産業構造の転換に対応できず人口は減少の一途をたどり、現在では約6.4



図2 シャロンライン地区廃止事業の様子(筆者撮影)

万人まで減少した。2005年に発表された新マスタープラン「Youngstown2010」(以下、YT2010)は、米国で初めて「小さい都市であることを受容する」というコンセプトを打ち出し、国内外問わず自治体や都市計画の研究者などから注目を集め、日本でも広く紹介された。YT2010では、工業用途の地区をグリーンビジネス等の用途へ転換するIndustrial Green (IG)という新たな土地利用を策定した。その後、2009年に市役所と慈善財団でCDCs^[2]である「ヤングスタウン近隣開発公社(YNDC)」を設立した。また、2011年には市が位置するマホニング郡のランドバンク^[3]が設立された。これらの実践主体が中心となり、①近隣計画の策定・実践、②空洞化地区における工場開発、③空洞化地区の公共施設の廃止事業などのYT2010の実践活動が積極的に展開されている。

具体的には①は、YNDCと地元のヤングスタウン州立大学が協働し、10の指標によって土地の市場性を評価した「市場分析」レポートに基づき展開されている。当活動は各近隣地区の住民と議論するなかで改善が必要な箇所等を特定して行動計画を作成し、実践するものである。近隣計画では、④住宅地として回復が期待できる地区、⑤経済開発に適した地区、⑥市場性は低いが荒廃除去等の安定化を実施する地区という、地区の市場性に基づく3種類の戦略地区が使い分けられている。また、市ではYT2010のIGの実践事業として、高速道路に隣接する空洞化地区の空き家・空き地を買い上げ、工場開発を誘致する②など、土地利用転換を実施している。

市は1920年代に宅地造成されたが住宅建設が進まなかったシャロンライン地区を対象に、近年不法投棄が深刻化したことから、公共インフラの廃止事業③を開始した。当該事業は空き家にしか接続していない道路を通行止めにするともに上下水道を撤去し、管理費用を削減することが目的である。当事業は「不法投棄の防止」という短期的な目標を住民と市が共有できたことにより実行できたが、市は同地区を最終的に湿地に回帰させることを目標としている。しかし、居住の継続を希望する住民も存在し、地区の長期的なビジョンは不明瞭な状況である。

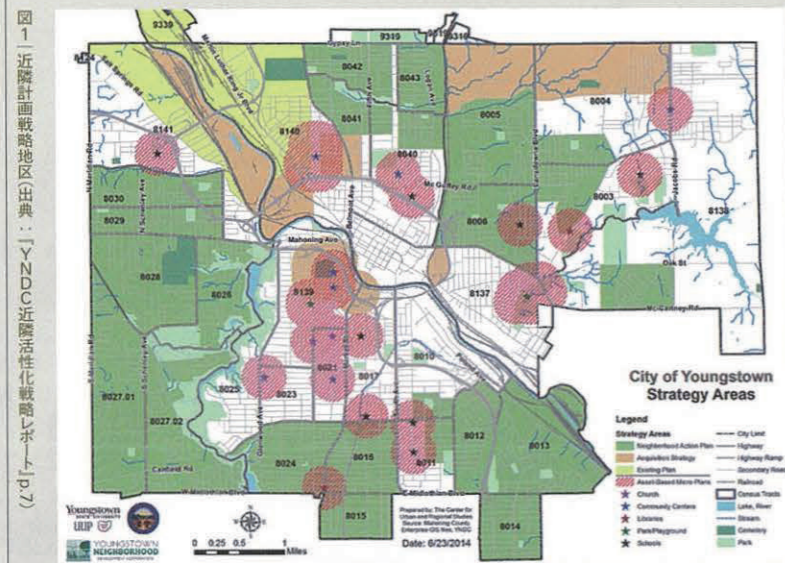


図1 近隣計画戦略地区(出典:「YNDC近隣活性化戦略レポート」)

2018.03

特集06 生き残る郊外の条件 報告 2

033

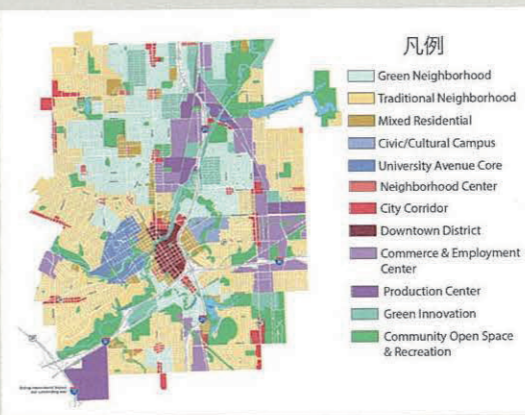


図3 フリント市の将来土地利用計画図(出典:「Master Plan for a Sustainable Flint」p.42)

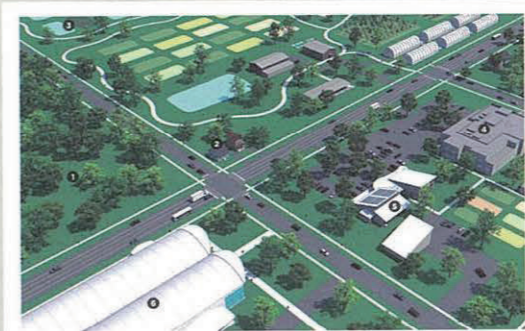


図4 GI地区の用途(主要用途:都市農業・再生可能エネルギーの生産・温室・養魚場 補完的用途:都市林/自然・創造的産業・軽工業団地・食品工場など)

図4 GI地区の空間像(出典:「フリント市マスタープラン」p.67(筆者撮影))

2018.03

特集06 生き残る郊外の条件 報告 2

034

フリント市：人口減少を前提とした用途地域

フリント市は、ミシガン州ロウアー半島に位置するゼネラル・モーターズ発祥の地として知られる自動車産業の都市である。最盛期の1960年代には人口が約19.7万人にまで達したが、現在では約9.7万人にまで減少した。市では新市長就任と連邦政府からの助成金の獲得を契機として2013年に新マスタープラン「Master Plan for a Sustainable Flint」が策定された。同計画では空洞化した地区に対処するために、地区内の空き地をコミュニティガーデンや小規模な都市農業の用地として活用し住宅地として再生させるGreen Neighborhood (GN) 地区と、土地の統合により大規模な産業用地や都市農業用地として転換するGreen Innovation (GI) 地区という二つの新たな土地利用を策定している。GI地区は居住者の流入(住宅開発)を抑制し、低密度化を図る地区であり、産業立地が起きない場合には土地を自然的土地利用へ回帰させるという将来の不確実性への対応を意図した土地利用である。

新マスタープランの策定後、市はゾーニングの全面改訂に取りかかった。しかし、新規の住宅開発を抑制するGI地区の新規居住者の抑制に関しては公聴会で一部住民から反対意見が上がり、最終的にGI地区における住宅開発自体は原則的に許可されることとなった。そこで、市は住宅開発について敷地面積の最低限度を定めるという基準を設け、市の標準的区画の3倍程度の敷地を最低限保有することを義務づけ(GN地区の住宅開発の基準を準用)、GI地区の居住密度低下と宅地の集約を進めようとしている。

今後の都市縮退のための計画技術

20世紀後半に深刻な人口減少を経験した2都市では、人口減少に対応した都市政策が展開されているが、近隣単位・事業ベースで局所的に(できることから)土地利用転換を進めるヤングスタウン市と、ゾーニングという面的規制を用いることで対処するフリント市で、そのアプローチが異なっていた。当然、総論賛成各論反対という構図が顕在化することはあるが、両市ともマスタープランに基づきながら実効性のある規制や事業を展開している点は参照に値するだろう。両市の取り組みから、現段階では空洞化した居住地区などの空間を短期的に(地区等の単位で)縮減するのは困難であると言わざるをえない。しかし、居住密度を下げ、時間をかけて土地所有を集約し、生産性の高い用途(経済開発)や管理費用の低い用途(自然的土地利用)へ土地利用転換させていくことで維持管理費用の削減や税収改善が期待できる。そのためには1主体当たりの管理空間を増加させるため、ゾーニング等の規制を活用して敷地面積の最低基準を設けるなどの手法が有効であると考えられる。また、本稿で述べた事例は将来的なインフラ撤退(道路・上下水道)が可能な地区を生み出すための手法としても検討できるだろう。

参考文献 ● 矢吹剣一、黒瀬武史、新妻直人「人口減少都市における低密度化した居住地区の安定化施策に関する研究——米国オハイオ州ヤングスタウン市の近隣計画とシャロンライン地区廃止プロジェクトを事例として」(日本都市計画学会都市計画報告集No.16, 2017.6, pp.72-77) ● 矢吹剣一、黒瀬武史、西村幸夫「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」(日本建築学会計画系論文集Vol.82, No.740, 2017.10, pp.2609-2617)

- 当該地域ではサブプライムローンを活用していた居住者層が多く、2007年のサブプライムローン問題に端を発する住宅バブル崩壊、2008年の金融危機(リーマンショック)により、税滞納物件が急増する事態となり、空き家・空き地の増加に拍車を掛けた。
- コミュニティ開発会社(Community Development Corporation)の略。
- 低所得者への住宅供給などを実践する米国で広く展開されている非営利組織である。行政が差し押さえた税滞納物件を管理・売却・再開する公的機関である。フリント市の場合は郡立の公的機関であるが、民営の場合もあり、マホニング郡の場合は民間組織として運営されている。

矢吹剣一 | Ken-ichi Yabuki

東京大学大学院都市工学専攻博士課程(都市デザイン研究室)/1987年生まれ。筑波大学第三学群社会工学類(都市計画専攻)卒業。東京大学大学院都市工学専攻修士課程修了。株式会社久米設計を経て、現在東京大学大学院に在籍



黒瀬武史 | Takefumi Kurose

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/1981年生まれ。東京大学工学部都市工学科卒業。同大学院都市工学専攻修士課程修了。博士(工学)。株式会社日建設計都市デザイン室、東京大学大学院助教を経て、2016年より現職

