

人口減少に対応するための土地利用計画に関する考察

米国の衰退工業都市における空洞化した住宅地の再生手法に関する研究 その1

正会員 ○矢吹 剣一*
同 黒瀬 武史**人口減少 住宅地 低未利用地
工場跡地 規模適正化 米国

1. 背景と目的

米国の五大湖周辺の衰退工業都市は、産業の斜陽化に伴い半世紀以上続く深刻な人口減少に直面している。その多くの都市では土壌汚染等が残る工場跡地（BF：ブラウンフィールド）とその近傍に広がるかつて工場労働者等が居住していた空洞化した住宅地を同時に抱えている場合が多い。それらの都市では、空き家・空き地の発生等に起因する住環境の悪化や治安の低下等の問題が深刻化している。そうした空洞化した居住地区に対して包括的に対応するための計画技術が求められると推察される。

米国ではサブプライムローン問題に端を発する 2007 年以降の住宅バブル崩壊・金融危機により税滞納物件が急増した。連邦政府は緊急の財政政策により住宅所有者の救済や住宅市場の是正のための空き家の除却等を推進した。これと並行して、人口減少に対応するための土地利用計画を立案する自治体が増加傾向にある。

本研究では、人口減少に対応する包括的な手法の 1 つとして、米国の衰退工業都市で近年展開されているマスタープラン(以下 MP)とゾーニング(土地利用規制、以下 ZC)、それらに基づく各種計画・事業等の空洞化地区に対応する都市政策に着目し、その現状把握と整理を行う。

本稿(その1)では MP・ZC を中心とした全都市的な戦略を、次稿では地区レベルでの戦略に着目し考察を行う。

空洞化した地区に対応するための都市計画に関する研究は各都市の MP の概要を比較した Hackworth¹⁾や居住を抑制する地区の導入プロセスに着目した矢吹²⁾が存在する。

本研究は、人口減少に伴い発生した空洞化地区に対応するための土地利用戦略について、ZC の改訂まで実施した複数の自治体を対象として比較分析を行う事により、その戦略性を相対化・整理する点に新規性がある。

2. 研究の対象と方法

本研究は、既往研究と現地調査に基づき、人口減少に直面する五大湖周辺の衰退工業都市の中でも、MP と ZC の両方を改訂し¹⁾、かつその改訂の中で深刻な空洞化に対応するための用途地域の新設やダウンゾーニングを実施している 4 都市（Buffalo 市/Cleveland 市/Youngstown 市/Flint 市）を対象とする。本研究は各自治体が公開している計画書に加えて、現地インタビュー調査によって、人口減少に対応するための政策の展開状況を明らかにした²⁾。

3. 各都市の現況と土地利用戦略

各都市の基礎的情報と都市政策を整理した(表1)。

①Buffalo 市（ニューヨーク州）：市が 2006 年に新たに策定した MP では、産業衰退と白人を中心にした郊外流出の結果、市内に残った空き不動産（工場跡地と空き家）への対応が課題となった。市は、これらの土地を緑地等として暫定的な利用を進めながら、工場跡地を中心に、経済発展の観点から優先的に投資が実施する「戦略的投資回廊」構想を提示した。市ではその後、土地利用計画や ZC を含む、包括的な都市計画である Buffalo Green Code (BGC) を策定している。BGC では工場跡地周辺等の衰退した居住地区については、General Residential(戸建に加えて集合住宅や商業を含む複合ビルを許容する)から Single Family Residential（原則戸建て住宅からなる地区）に用途地域変更を実施しており、実質的なダウンゾーニングと考えられる。加えて、工場跡地では、州の支援制度（ブラウンフィールド・オポチュニティ地区等）を活用して、跡地周辺地区を含む包括的再生計画が策定され、当該地区の BGC にも反映された。

②Cleveland 市（オハイオ州）：市は用途混合等の土地利用計画を盛り込んだ新 MP を 2007 年に策定したが、住宅バブル崩壊以前の計画のため低未利用への対策は乏しかった。しかし ZC において、用途地域新設や規制内容の見直し等を漸進的に実施することで、低未利用地問題へ対応している（いずれも都市農業の許容等が中心である）。当該手法は、用途地域変更が可能な地区から順次変更するという手法であり、ZC を全面的に改訂する事無く、土地利用転換を図り、地区の安定化を図っている。

③Youngstown 市（オハイオ州）：市は 2005 年に新 MP である Youngstown2010 を策定した。当該計画は「小さい都市であることを受容する」という都市の規模適正化を米国で初めて標榜した革新的な計画であった。当該計画では工場跡地(軽/重工業)を環境負荷の少ない産業用地へ転換する Industrial Green(IG)地区が導入された。また MP では、IG 地区は一部も商業地区居住地区にも適用された。2013 年策定の ZC において IG 地区は規制化され、また行政サービスの発生や新規の居住を制限する Limited Service Overlay(LSO)地区も将来的な活用を見越して準備された。

④Flint 市（ミシガン州）：2009 年の新市長就任と連邦政府からの助成金の獲得を契機とし、2013 年に MP が策定された。MP では空洞化した居住地区に対して、住宅地とし

て回復の見込みのある地区を Green Neighborhood (GN) 地区、見込みの低い地区を Green Innovation (GI) 地区として指定している。2017 年には新 ZC が都市計画委員会に承認されている*3。MP と連続的に改訂された ZC では、MP で策定した土地利用計画が概ね規制化されている。

4. まとめ

各都市は共通して人口が半分程度減少しているものの、都市計画の策定（改訂）状況には差異が見られ、概ね①MP と ZC の策定で期間が空いている場合、②既存の ZC の漸進的改訂により対応する場合、③MP と ZC を連続的に改訂するものに分類出来る。また、オハイオ州に 2 都市ではオーバレイゾーニングの手法を活用することでベースゾーニングへ規制を付加する手法も用いられていた。

表 1. 各都市の概要と都市計画の改定状況（筆者作成）

都市名（所在州）		Buffalo（New York）	Cleveland（Ohio）	Youngstown（Ohio）	Flint（Michigan）
都市の概要		州第2位の都市であり、19世紀頭のエリー運河の開通を契機として物流の要衝として繁栄。その後も鉄鋼業や製粉業を中心として栄えたものの、産業の斜陽化とともに衰退した。	州内第2位の都市であり、鉄道や運河の発達により鉄鋼業や自動車産業で繁栄。産業の斜陽化に伴い人口が減少した。その後は医療・ヘルスケア産業に注力している。	鉄鋼業や石炭業で繁栄した都市。産業構造の転換に伴う失業者の増加を契機に人口減少に直面した。約6割の人口減少を経験しており人口減少都市の中でも比較的減少率が高い。	Flint市はゼネラル・モーターズ発祥の地であり、自動車産業で発展した都市である。自動車産業の衰退に伴い人口が減少した。
現状	人口（2010）	261,310	396,815	66,982	102,434
	ピーク人口	580,132（1950）	914,808（1950）	170,002（1930）	196,940（1960）
	最盛期からの人口減少率	55.0%	56.6%	60.6%	48.0%
	空き家率（％）（2010）	15.7%	19.3%	19.0%	21.1%
計画	マスタープラン改訂	2006年	2007年	2005年	2013年
	ゾーニング改訂*1	2016年	1929年（漸進的に改訂し運用）	2013年	2017年*3
空洞化した地区に対応するゾーニング（用途地域） *：ベースゾーニング **：オーバレイゾーニング		既存の用途地域（Single Family Residential）で対応*	①Open Space & Recreation* ②Urban Garden District* ③家畜／養蜂に関する規制緩和* ④居住地区での農業の許可* ⑤Urban Agriculture Overlay**	①Industrial Green* ②Limited Service Overlay**	①Green Neighborhood* ②Green Innovation*

【注釈】

*1: 本稿では、議会承認年を改訂年とする(Flint は都市計画委員会承認年)。

*2: インタビュー調査リスト

自治体	実施時期
Buffalo市役所	2017.5
Cleveland市都市計画委員会	2017.10
Youngstown市役所	2017.5/2017.11
Flint市役所	2016.11/2017.5/2017.11

*3: 現在議会承認手続き中であるが、計画内容は概ね確定している（インタビュー調査に基づく）

【参考文献】

- 1) Jason Hackworth: Right-sizing as spatial austerity in the American Rust Belt, Environment and Planning A 2015, vol.47, pp766-782, 2016
- 2) 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, pp.2609-2617, 2017.10

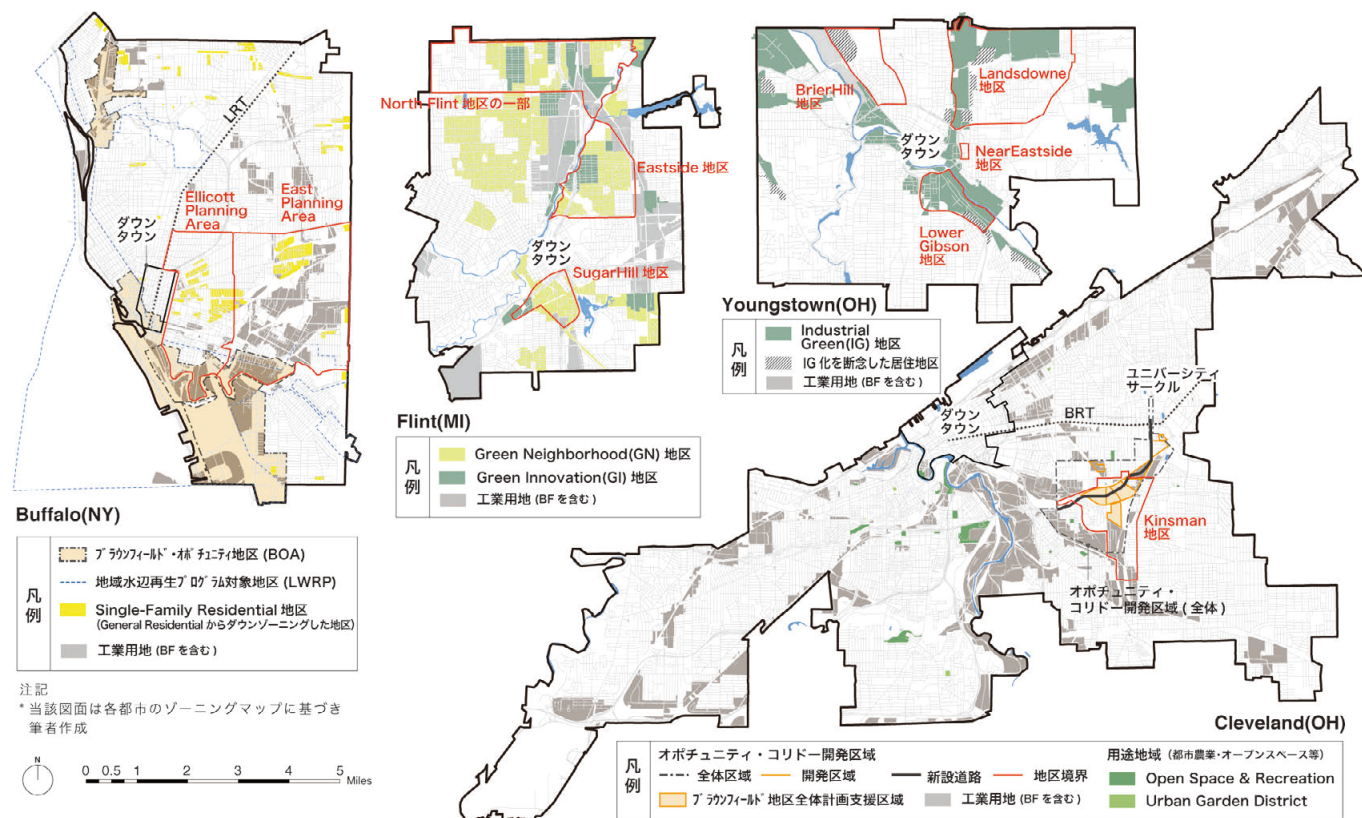


図 1. 各都市の施策の展開状況（筆者作成）

*東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 特任研究員・工博

* Graduate School of Engineering, The University of Tokyo, Dr.Eng.

**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

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