荒廃した低未利用地に対応する包括的空間戦略に関する研究 米国ミシガン州フリント市の Blight Elimination Framework を事例として

 人口減少
 空き家
 空き地
 正会員
 ○矢吹 剣一*

 荒廃除去
 低未利用地
 多主体連携
 同
 黒瀬 武史**

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

近年、人口減少に伴い増加する空き家・空き地問題は、 社会問題として深刻視される一方で、国を挙げて対策が 講じられ始めており、空家等対策特別措置法により「保 安上危険」等の理由で指定される「特定空家」に対する 除却(代執行)や減税措置廃止などが可能となった。

しかし、それらはあくまでも個別的な対処策に留まり、都市や地域における空き家の空間的な分布や老朽危険家屋ではない空き家への対処、空き地等も含む空洞化した市街地やそれらの荒廃に対応する包括的な空間戦略が我が国には乏しい。人口減少下では特に、財源や人的資本が限定的になっていくことが予想されるため、それらの課題に効率的に対処していくための方法論が求められる。

深刻な人口減少を経験した米国ミシガン州フリント市では、2015年に荒廃した空き家や空き地に対応する空間戦略 Blight Elimination Framework (以下 BEF) ^{注1)}が策定され、市役所及びランドバンクが主導で住民や各種組織などと連携しながら荒廃 (Blight)の除去に取り組み、市街地の環境改善が進められている。

本研究ではフリント市の BEF を対象として、その計画の狙いと特徴を把握し、我が国の空洞化が進み荒廃した空き家・空き地等が増加する市街地等に対する包括的な空間戦略立案への示唆を得ることを目的とする。

なお、本研究はフリント市の総合計画の策定に着目した清水ら $(2015)^{1}$ や郡立のランドバンクの活動の詳細を明らかにした藤井ら $(2013)^{2}$ と関係が深い。

1-2. 研究の方法

本研究では、行政担当者への計画の内容に関するインタビュー調査を実施 $^{\pm 2}$ すると共に、文献調査として計画書 3 の分析を行った。

2. ミシガン州フリント市の概要

2-1. フリント市の概要

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。古くから馬車の製造などを行なっていた都市であるが、その後米国を代表する自動車会社ゼネラル・モーターズ (GM) 発祥の地として繁栄し、最盛期の 1950 年代には人口が約 20 万人まで達し、市街地も拡大した。1970 年代後半からの自動車産業の衰退に伴い、失業者が増加し、市の人口も減少した。

また、2000 年代後半の米国の金融危機により住宅市場 も機能低下に陥った。市の財政は一層悪化し、公共サー ビス水準も低下した。市街地には多くの空き家や空き地が発生し、それらの集積する空洞化地区では特に住環境や治安が悪化するなど、深刻な状況に置かれていた。

2-2. 総合計画の改訂

フリント市では 2013 年に約半世紀ぶりに総合計画を改 訂した。土地利用計画には都市緑化と居住を両立する Green Neighborhood(GN)地区や、土地の統合を促進し経 済開発の誘導を図る Green Innovation(GI)地区など、商 業・業務などの従来的な用途ではない市街地の低密度化 を目指す新たな土地利用類型が導入された^{再1)}。

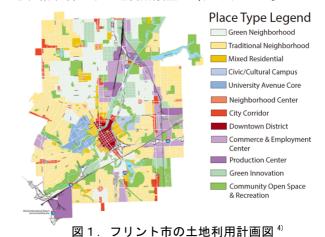


表 1 土地利用計画類型 (Place Type) ⁵⁾

名称(地区の略称)	内容
Green Neighborhood (GN)	かつては TN 地区であったが、空き地等により低密度化し、敷地拡大やオープンスペース化・緑化等を進める地区
Traditional Neighborhood (TN)	戸建て住宅が主体の土地利用であり、空き地 が最小の状態で安定的な地区
Mixed Residential(MR)	戸建住宅と 3~4 世帯の複数世帯住宅が共存 する地区
Civic /Cultural Campus(C/CC)	公共機関と文化施設が立地する地区 (市民に対する教育機会を提供する)
University Avenue Core(UAC)	開発を推進する組織により支えられた地区 (各組織が連携し、オフィス・住宅・オープンスペー ス・研究開発等の幅広い用途に活用される)
Neighborhood Center(NC)	近隣居住区の商業及び社会活動の拠点となる 地区(地元の小売事業者が用途混合の機会等 を提供する)
City Corridor (CC)	主要道路沿いに位置する商業地区(大規模商業/複合用途建物/複数世帯住宅等が立地)
Downtown District(DD)	様々な用途が混在する市で最も高密度で開発 された地区
Commerce & Employment Center(C&EC)	業務・商業事業者が集中する地区(大〜小規模の雇用施設や補完的な商業・住宅、軽工業の工場が立地)
Production Center(PC)	大規模工場が立地する地区 (大容量の道路などの基盤施設に隣接する)
Green Innovation(GI)	高い空洞化率を抱える地区であり、再生エネル ギー、都市農業、食物工場等を抱えるグリーンビ ジネスの立地を想定
Community Open Space & Recreation (COS&R)	公園や湖、緑道など (スポーツ・ピクニックなどの活動のためのエリア及び森林など自然エリアを含む)

3. Blight Elimination Framework の策定

3-1. 計画策定の背景

フリント市では総合計画の改定以降、土地利用規制条例の改訂や社会資本整備計画の改訂など諸計画の改訂が立て続けに実施されている。その中で、市街地に多く存在する老朽化した空き家や適切に管理されていない空き地などの荒廃除去(Blight Elimination)を具体的に推進するために、BEF が策定された。

表 2. 土地利用類型ごとの荒廃除去費用 3)に加筆

土地利用 類型	5 年間 荒廃除去			所有者 数	住宅所有者1 人当りの荒廃 除去費用
PC 地区	\$134,140	(0.1%)	0	(0.0%)	-
TN 地区	\$20,300,388	(18.8%)	13,567	(71.0%)	\$1,496
C/CC 地区	\$30,005	(0.0%)	14	(0.1%)	\$2,143
MR 地区	\$4,612,191	(4.3%)	607	(3.2%)	\$7,598
GN 地区	\$43,325,665	(40.2%)	4,018	(21.0%)	\$10,783
UAC 地区	\$2,254,329	(2.1%)	132	(0.7%)	\$17,078
NC 地区	\$1,166,469	(1.1%)	60	(0.3%)	\$19,441
GI 地区	\$21,826,540	(20.3%)	465	(2.4%)	\$46,939
COS&R 地区	\$6,570,275	(6.1%)	139	(0.7%)	\$47,268
CC 地区	\$5,433,817	(5.0%)	87	(0.5%)	\$62,458
C&EC 地区	\$1,394,851	(1.3%)	22	(0.1%)	\$63,402
DD 地区	\$699,417	(0.6%)	5	(0.0%)	\$139,883

BEF では、総合計画で策定された土地利用計画に沿い、 現況の分析を実施し、今後の荒廃除去費用の試算を行っ ている。フリント市によると今後 5 年間で必要とされる 費用は約 112,519,430 ドルと試算されているが、財政難に 直面している市が現在拠出できる費用(荒廃除去の実施 能力の合計を金銭換算した金額)は 10,739,280 ドルと、 必要額の 1 割にも満たない状況である(約 9.5%)。従って、 このギャップを埋めるためには、従来のように各主体が 散発的に荒廃除去を実行するのではなく、市街地におけ る空間の優先度や、荒廃除去活動の役割分担を明確化し、 その情報をフリント市に存在する多主体が共有し連携す ることが必要とされた。またこれは、フリント市内の荒 廃除去を実施すべき区画が 19,842 区画にものぼり、その うち約7割(69%)が民間所有によるものであるため、公 共だけでなく民間の各主体も荒廃除去活動へ関与する責 任があるという考え方に基づいている。

3-2. Blight Elimination Framework の視点

本計画(空間戦略)の策定にあたり、市は計画の策定 の指標として以下の視点を設定している。

①土地利用: BEF では総合計画で設定された計 12 種類の 土地利用類型を使用し、計画を行なっている(再表 1)。

②活動主体:フリント市に関わる主体を 5 タイプに類型 化し、類型ごとに関与の度合いを設定している (表 3)。

③活動内容:荒廃除去の具体的な活動としては「廃棄物

の除去」「ボーディング (窓や出入口の板張り)」「除却」 「草刈り」「空き地の利活用」「建築物の修復・再開発」 「条例執行促進」の7種類を設定している。

3-3. 空間戦略の概要

前述の視点の組み合わせにより、BEF では優先的に実 施すべきエリア(土地利用)や実行及び支援すべき主体 を定めている。(P4.表7に整理)。戦略の基本的な考え方 としては、現段階で居住者の多い地区に優先的に手を加 え、改善を図る点が共通している。しかし、住民でも関 与しやすいもの (例えば廃棄物の除去など) は住民が主 体的に関わる(優先度が高い)が、除却など公的資金で 実施するものに関しては明確に行政主導としていること が分かる。また、草刈りなどは景観的側面が考慮され、 主要な公共施設(道路)などを優先的に実施するなど、 活動によっても戦略がやや異なる。それに加え、敷地全 ての草刈りを実施することは負担となるため敷地境界か ら 8ft (約 2.4m) を優先して実施するなど、労力の削減 (効率化)を図っている。ダウンタウンや産業用地に関 しては、対処の優先度が低くなっているが、これらに関 しては民間の投資などを誘導することで、(民間の資力で) 空間改善を図ることを期待しているものと考えられる。

表3. 活動主体の類型化3)

式 5. 加助工作 3 及至10									
主体	試算								
住民	隣接する空き地の管理を実施した場合 230 万ドル/年、5 年間で約 1,200 万ドルの節減								
組織 (教育/財団/宗教/非営利セクター)	地元財団が 250 万ドル/年の資金を拠出した場合、5 年間で 1,250 万ドル (不足額の 13%) に相当								
コミュニティ団体 (近隣組織/ブロ ッククラブ等)	50 のコミュニティ団体が毎年 20 件の空き物件に板張りをした場合、全物件について完了でき、5 年間で費用を約63 万ドル (75%) 削減出来る								
事業者/開発事 業者	全ての事業がその維持管理費用の 5%を荒廃除 去に拠出する場合 100 万ドル/年の費用削減								
地方政府 (市/郡/州)	フリント市が荒廃除去に年間 150 万ドル割当てる場合、地方政府も年間 60 万ドル、5 年で 300 万ドルの資金提供を実施する/ジェネシー郡が土地利活用ファンドを遊休不動産管理に使用した場合、年間 150 万ドル、5 年間で 750 万ドルの資金調達が可能となる								

4. BEF の運用と成果

4-1. BEF の運用

本項ではフリント市における BEF に基づいた具体的な取り組みや BEF の運用方法 (他の支援策・助成金との連携)等について具体的に見ていく。フリント市では BEF の策定以降、荒廃除去についてはその空間戦略に基づいた取り組みが展開されている。フリント市において都市環境を改善・安定化するための根幹的な活動は空き家の除却などの荒廃除去活動である。その多くが連邦政府(米国財務省)からの助成金である Hardest Hit Fund(以下 HHF)を用いて実施される除却である^{注 3)}。その主たる

実施主体はジェネシー郡立のランドバンクである Genesee County Land Bank Authority (GCLBA) であり、GCLBA は 2013 年に 2,270 万ドルの資金を得て 1776 件の除却を実施した。2015 年には更に 850~900 件の除却のために 1,200 万ドルの資金支援を受けた。従来、GCLBA による除却の判断は以下の指標に基づいていた。

表4. 従来の HHF 適用指標 ⁶⁾

- ・HHF 適応対象地区 (右図グレー部分)
- 公共所有^{注 4)}
- 居住用途
- ・遊休化している
- ・ 荒廃している



図 2. HHF 適応対象地区 6)

しかし 2015 年時点では 1,055 件もの物件が上記の指標 に適合していたため、850件まで物件を絞り込む必要があ った。そのための指標として BEF に基づいた判断指標の 見直しが実施された。新たな指標は、BEF の除却分野に 定められている第1優先の地区(6地区)に着目して計画 された。先ず HHF の適用の第1優先となるものは6地区 の中で「緊急の除却が必要な物件」を優先とする。そし て第2優先は前述の6地区からGN地区を除く5地区にお ける「構造的に不完全な物件」、第3優先は GN 地区にお ける「構造的に不完全な物件」と定めている。GN 地区が 第3優先になっている理由としては、優先度設定が「居 住密度が高い地区における除却はその効果 (環境改善等) を享受する住民も多いため投資対効用が高い」という行 政側の基本的な考え方に基づいているためである。従っ て、現況として居住密度の高い地区(NC 地区他)を優先 し、相対的に密度の低い GN 地区の優先度と差別化されて いる。また第3優先の GN 地区の中でも街区 (block) の 占有率が高い(居住者が存在する区画が多い)区画を優 先している。この占有率という指標も荒廃除去において 重要視されている視点であり、BEF に明記されている。

表 5. 除却優先度の設定 6)

優先度	土地利用類型及びその条件
第1優先	Neighborhood Center(NC), Traditional Neighborhood(TN),
(124件)	Mixed Residential(MR), University Avenue Core(UAC),
	City Corridor(CC), Green Neighborhood(GN)
	の6地区で、緊急の除却が必要な物件
第2優先	上記から GN 地区を除く 5 地区における構造的に不完
(421 件)	全な物件
第3優先	GN 地区において区画占有率が 55%超の区画に存在す
(293 件)	る、構造的に不完全な物件
合計 (838 件	<u>-</u>

4-2. BEF の成果

フリント市では、本フレームワークに基づき多主体が 連携する事により、合計で1,260万ドルの資金削減効果が 期待できるものであるとしている。本計画の意義として は、①荒廃除去費用の全体像が把握されていること、② 全体像を行政の内部及び外部へ広く提示し共有出来るこ と、に意義があると考えられる。①に関しては個別的な 対処ではなく、荒廃除去全体にかかる金額を把握するこ とで、実施資金に対して過不足の判断が可能となる。ま た、②に関しては優先度を定め効果を明示することで、 州政府や連邦政府などの上位の行政組織に対し、財政支 援の要請などを明確に実施することが出来る点も重要で ある。BEF は 2016 年 2 月に策定されて以降、以下のよう な成果があるとされている (2016年10月27日時点)。こ の中で、資金調達(主に連邦政府から)に関しては、前 述の②に該当するものである。現時点ではフリント市や ランドバンクなどの公的組織が主導する形ではあるもの の、今後はより一層の荒廃除去活動の展開が見込まれる。

表 6. BEF の現段階の成果 ⁷⁾

- ・2000 件以上の荒廃した構造物の除却のために、約 2400 万ドルを調達
- 約1,500の空き物件に対しボーディング(板張り)を 実施(景観のためのもの300件含む)
- ・空き地から 8,400 トン以上の廃棄物を除去
- ・のべ14万件以上の物件で草刈りを実施
- ・メンテナンス費用低減のため 2000 以上の空き地にクローバーを植え付け

5. まとめ

米国ミシガン州フリント市では、人口減少と市街地の 荒廃という状況の中で、財源や人材が限定的な状況下で いかに荒廃へ対処していくべきかという問題認識から、 限られた資源を有効活用しながら荒廃除去に対応する多 主体連携のためのフレームワーク(空間戦略)が計画さ れた。この計画では総合計画の土地利用類型、荒廃除去 活動と関係主体に着目することで取り組みの優先順位を 明確化し、今後の荒廃除去の方向性を明示している。

計画では今後必要となる荒廃除去費用の試算も実施され、必要額と確保可能な資金の間に大きなギャップ(資金的には不足)があることが判明しているが、そのギャップへの認識やそれを縮めることの重要性を内外問わず多くの関係主体に対して提示していることにも大きな意義があると考えられる。また、連邦資金の獲得にも一定貢献がなされていることから、将来的な荒廃除去のロードマップとしての有用性も一定程度評価されていると言える。BEF は当該計画が立案される以前から市が受けている空き家の除却等の為の連邦政府からの財政支援に対しても、その実施に際して空間的な指針を与えることに寄与していることが分かった。

BEF は今後 5 年間という計画期間であり、完了後の評価・検証が必要ではあるが、現段階でも一体の成果が出ていることが確認できた。

フリント市の市街地は原則的にグリッド状の街路で区分された整形街区が基本となっており(街区内の区画面積も概ね等しい)、空間戦略立案に際しては明快な領域設定が実施しやすい点は日本とは異なるため留意が必要であるものの、こうした都市内の空き家・空き地の空間的分布や主体や活動を踏まえた基本的戦略は我が国に対して示唆的な知見であり、参照する価値が一定程度あると考えられる。フリント市では今後より一層の住民参加や主体間連携が展開されることが予想されるため、今後の動向に注視していく必要がある。

【参考文献】

1) 清水陽子、中山徹(2015)「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 50 (3) ,pp1258-1265
- 2) 藤井康幸・大方潤一郎・小泉秀樹 (2014) ,「米国ミシガン州ジェネシ一郡 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 48 (3) ,pp.993-1004
- 3) City of Flint (2015). Beyond Blight: City of Flint Comprehensive Blight Elimination Framework
- 4) Imagine Flint (2013)"Master Plan for a Sustainable Flint"
- 5) Genesee County Land Bank Authority (2016). Decision-Making Guide for Aligning Property Sales with the Imagine Flint Master Plan for a Sustainable Flint
- 6) Hardest Hit Fund Demolition Program Genesee County Land Bank, January 8, 2016 http://www.thelandbank.org/downloads/hardest_hit_fund_demo_2016.pdf(最終閲覧 2017/3/27)
- 7) Lena Geraghty, Addressing Blight in Flint https://govex.jhu.edu/tag/strategic-priorities/(最終閲覧 2016/11/7)

【注釈】

- 注 1) ドラフトは 2014 年に公表されており、住民ワークショップ等を経て 2015 年に今後 5 年間の行動計画として都市計画委員会で承認された。
- 注 2) インタビュー調査: Natalie Pruett 氏 (フリント市役所) に実施 (2016/11/9)。
- 注 3) サブプライムローン問題に起因する金融危機に対応するために金融安定 化法 (2008) の根幹的な政策である不良資産救済プログラム (TARP: Troubled Asset Relief Program) の一部として展開されている。差し押さ え危機に瀕している住宅所有者等の金銭的支援等を実施している。
- 注 4) ランドバンク (=郡立の公的機関) 所有の物件も含む。

表7 苦廃除去の優先順位 3)より筆者作成

								表7.	荒廃	除去	の優ら	た順位	3)より筆者作成				
(廃棄物の除 優先度	去】 TN	MR	GN	NC	CC	UAC	DD	C&EC	PC	GI	COS	C/CC	住民	組織 ※1	コミュニティ団体※ 2	〇: 主導 事業者 ※3	Δ:サポー 地方政府 ※4
第一優先	0	0	0	0	0	0						_	0	0	0	0	Δ
第二優先										0	0	_					0
第三優先							0	0	0			_		0		0	
ボーディン	グ】												【実施主体】				
優先度	TN	MR	GN	NC	CC	UAC	DD	C&EC	PC	GI	COS	C/CC	住民	組織	コミュニティ団体	事業者	地方政府
第一優先	0	0	0	0	0	0						-		0	0	0	Δ
第二優先										0	0	_			Δ		0
第三優先							0	0	0			-		0		0	
除却】													【実施主体】				
優先度	TN	MR	GN	NC	CC	UAC	DD	C&EC	PC	GI	COS	C/CC	住民	組織	コミュニティ団体	事業者	地方政府
第一優先	0	0	0	0	0	0						-		Δ			0
第二優先										0	0	_					0
第三優先							0	0	0			_		Δ		0	Δ
草刈り】													【実施主体】				
優先度	TN	MR	GN	NC	CC	UAC	DD	C&EC	PC	GI	COS	C/CC	住民	組織	コミュニティ団体	事業者	地方政府
第一優先	主たる交差点や中央分離帯、道路 - 〇													0			
第二優先					居宅	や隣接す	る遊休地	ė.				-	0	0	0	0	
第三優先	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-		0	0		0
き地の利活	用												【実施主体】				
優先度	TN	MR	GN	NC	CC	UAC	DD	C&EC	PC	GI	COS	C/CC	住民	組織	コミュニティ団体	事業者	地方政府
第一優先	0	0	0	0	0	0						-	0	0	0	0	0
第二優先										0	0	-		0	Δ	0	0
第三優先							0	0	0			-		Δ		0	Δ
建築物の修	復・再	開発】											【実施主体】				
優先度	TN	MR	GN	NC	CC	UAC	DD	C&EC	PC	GI	COS	C/CC	住民	組織	コミュニティ団体	事業者	地方政府
第一優先	0	0	0			0						-		0			0
第二優先		0		0		0	0					-		Δ		0	Δ
第三優先				0	0	0	0	0				-		Δ		0	Δ
第四優先	0	0										-		0		Δ	0
条例施行促													【実施主体】				T
優先度	TN	MR	GN	NC	CC	UAC	DD	C&EC	PC	GI	COS	C/CC	住民	組織	コミュニティ団体	事業者	地方政府
第一優先	0	0		0	0	0						-					0
第二優先			0									-	0	0	0		0
第三優先							0	0	0	0	0	_		0		0	0

※5:土地利用類型は概ね以下のようにカテゴリ分けできる

※白 共り	Traditional Neighborhood	Mixed Residential	Green Neighborhood	Neighborhood Center	City Corridor	University Avenue Core	Downtown	Commerce & Employment CCenter	Production Center	Grenn Innovation	Community Open Space Recreation	Civic / Cultural Cumpus
属性	居住		商業		教育	産業・	経済(ダウンタウン	/含む)	公園	緑地	公共施設	

^{*}東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程

^{**}九州大学大学院人間環境学研究員都市·建築学部門 准教授·工博

^{*} Doctor Course, Dept. of Urban Eng., Faculty of Eng., The Univ. of Tokyo, M. Eng

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