

都市全体を見据えた空き家戦略の展開： 米国 Flint 市の事例から

Vacant property management based on a city-wide strategy:
The case study of the City of Flint

東京大学・特任研究員
矢吹 剣一

Alignment between city planning for “right-sizing” and vacant property management is crucial in declining situation because of the limitation of budget and human resources. In the City of Flint, city officials created the Blight Elimination Framework [BEF] to promote the efficiency of blight elimination and cooperation between various stakeholders. BEF was created based on the land use typology described in a new master plan. Not long after the formulation of BEF, it showed a partial effect on securing financing and expense reduction. Genesee County Land Bank Authority also created a “decision-tree” that works together with the new master plan to promote the efficiency of property sales. These two methodologies can be a catalyst to link a city-wide strategy to the management of particular vacant land.

1. はじめに

近年、日本でも人口減少問題と空き家・空き地問題が社会的な課題として認識されるようになった。空家等対策の推進に関する特別措置法の施行や国による特定空家等に対する措置に関する指針（ガイドライン）の公表などにより、空家対策を実施する手段が整備され実際に展開されはじめています。それらは明らかに外部不経済を発生させるような物件への対応である点（特定空家予備軍にも今後対策が必要となるだろう）、あくまでも空家の倒壊危険性や衛生環境等の単体の状態や周囲への影響という空間的に限定された視点に基づいて対応が決定される点が特徴として指摘できる。つまり、まだ著しく状態が悪いものに限った個別的・限定的対応であると言える。

人口減少下で増加する空き家問題を考える際に同時に考えなければいけない問題として、都市構造の問題が挙げられる。近年は立地適正化計画の策定が全国各地で進み、また当該計画に対する研究は多数存在するため、本稿では詳細には取り上げない。しかし、立地適正化計画については、その実効性の担保や本来的には必要である

はずの都市周縁部への政策的対応が課題として指摘されている¹⁾。

こうした都市のおかれた状況を十分勘案した上で、土地利用計画と個々の遊休地の運用との連携を図り、持続的な都市構造に誘導することが都市計画の重要な役割であろう。立地適正化計画はあくまでも「誘導」するための手段であり、その他の政策との連動が必要であるが、そうした連動を図っている自治体はわずかである²⁾。

散発的に発生する空き家・空き地等の遊休不動産を全て活用することは不可能である。なぜなら人口の総数が減少し、土地需要も低下するためである。さらに、人による経済活動やそれにより行政が得る税収も減少し、空き家・空き地への対応は困難になる一方である。そうした財源と人的資本が不足する状況下では、何らかの形で優先的に活用する物件とそうでない物件を「優先順位付け」することが必要となるだろう。この「優先順位付け」のための方法論は何か。これは一歩間違えれば、地区や人の「取捨選択」とも取られかねず、都市計画においても非常にセンシティブなテーマになるだろう。

本稿では、都市計画と空き家・空き地等の遊休不動産対策の連携に着目し、米国ミシガン州 Flint 市で実施されている都市マスタープランと荒廃除去政策の連携を事例として取り上げる。Flint 市は自動車産業の斜陽化に伴い人口が半世紀で半減するという極端な人口減少を経験した都市である。

急激な遊休地不動産の増加に対しては、行政等の主導による対策がまず想定されるが、土地需要の低下に伴い地価が下落する状況下では、これまで機能していた市場原理を重視した都市計画も十分に機能しない。また、不動産の再市場化の行政コストが再利用による活用効果を上回ることが往々にして発生する。つまり、そうした個別的・対処療法的な対応では将来的な行政コストの圧迫が防げないため、長期的かつ戦略的な土地利用のビジョンが必要になるのである。2章以降では、そうした厳しい経済状況下におかれた Flint 市で実施されている都市マスタープラン（土地利用計画）と荒廃除去政策（空き家・空き地対策）の連携について整理する。

2. 人口減少に対応する新総合計画

(1) Flint 市の概要

ミシガン州 Flint 市は、州最大の都市 Detroit 市から車で約 1 時間半のところに位置する人口約 9.7 万人の都市である。ゼネラルモーターズ (GM) 発祥の地として知られ、自動車産業を中心に 20 世紀半ばに発展した。ピーク時の人口は 19.6 万人であったが、自動車産業の斜陽化に伴う失業者の増加により人口が減少し始め、それに伴い空き家・空き地の増加の問題に直面している。自動車産業に従事する工場労働者の多くが(欧州からの)移民や南部からの移住者であったため現在でもアフリカ系アメリカ人の比率が高く、現況の市の平均世帯所得 (24,862 ドル/年) は州平均 (49,576 ドル/年) の半分程度である。また、貧困線以下人口 (41.2%) も州 (14.2%) や国全体 (13.5%) の水準より著しく高い。市内の空き家・空き地は約 22,000 区画、市内に存在する居住用の宅地の 1/3 が空き家か空き地という深刻な状況である (図 1)。

本稿の前提条件として、米国の金融危機について触れる必要がある。2000 年代に後半に発生したサブプライムローン問題に端を発する米国の住宅バブルの崩壊と金

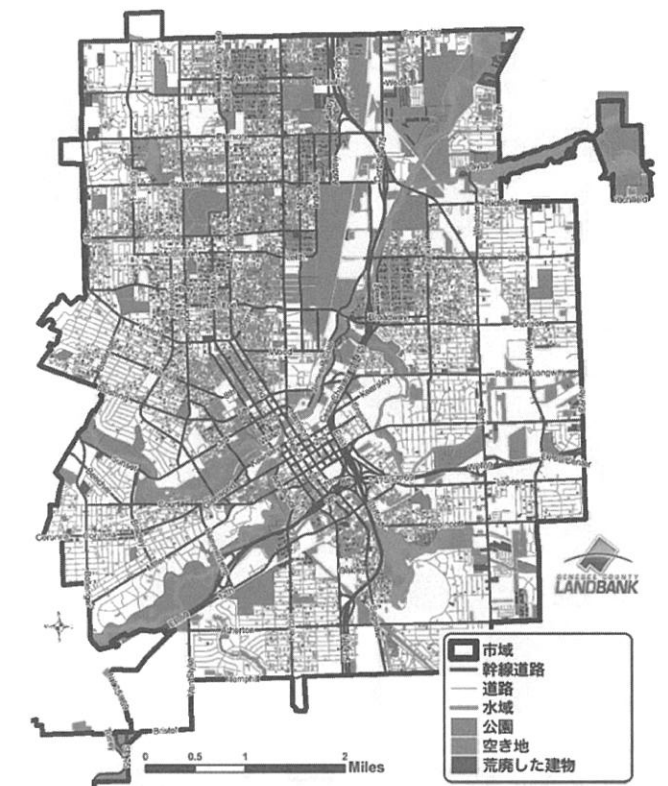


図 1 Flint 市の空き家・空き地の分布
(City of Flint: Beyond Blight (2015) に筆者加筆)

融危機は多くの不動産差押えを発生させた。連邦政府は不動産差押えの危機に瀕する住宅所有者の救済にあたり、機能不全に陥った住宅市場の是正のために緊急の資金拠出を実施し、州の住宅局やランドバンク等へ資金が提供され、結果的に空き家の除却や地区の安定化が進むことになった。

(2) 新総合計画の策定

2009 年に市長に就任した Dayne Walling 氏は市街地の現状と当時の総合計画³⁾ (最盛期の 1960 年に策定された計画人口 25 万人の計画) との乖離を問題視し、新たな総合計画の策定を開始した。当該計画を担当したコンサルタントは当初、人口が約半分になったにも関わらず市街地面積が最盛期と同一面積であるために、市街地面積の縮減を提案したものの、ワークショップにおいて住民から反発を受け断念した。

その中で行きついたのが「低密度化」のコンセプトである。具体的には人口減少に伴い余った空間と人口とのバランスを再構築するような空間像を (特に居住地区に対して) 新たな土地利用として提案した。

3) 総合計画はマスタープラン (Master Plan) とも呼ばれ、自治体の都市政策の下敷きになる根幹的計画であり、土地利用規制条例の元となる土地利用計画等を定める。マスタープランの他、ジェネラルプラン (General Plan)、コンプリヘンシブ (Comprehensive Plan) とも呼ばれる。

1) 横張真 (2015)

2) 水野彩加, 氏原岳人, 阿部宏史 (2016)



凡例:

Green Neighborhood グリーンネイバ-フード	Downtown District ダウンタウンディストリクト
Traditional Neighborhood トラディショナルネイバ-フード	Commerce & Employment Center コマース&エンプロイメントセンター
Mixed Residential ミクスドレジデンシャル	Production Center プロダクションセンター
Civic/Cultural Campus シビック/カルチャールキャンパス	Green Innovation グリーンイノベーション
University Avenue Core ユニバーシティアベニューコア	Community Open Space & Recreation コミュニティオープンスペース&レクリエーション
Neighborhood Center ネイバ-フードセンター	
City Corridor シティコリダ-	

図2 Flint市の新総合計画における土地利用計画 (City of Flint (2013) より筆者作成)

表1 各土地利用の概要 (City of Flint: Beyond Blight (2015) に筆者加筆)

名称(地区の略称)	内容
Green Neighborhood (GN)	かつてはTN地区であるが、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・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の安定的な地区
Mixed Residential (MR)	戸建て住宅と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・研究開発など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礎施設に隣接する)
Green Innovation (GI)	高い空洞化率を抱える地区であり、再生可能エネルギー、都市農業、食品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・レクリエーション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)

住宅地として再生の可能性が比較的高い(転換点にある)地区については、空き地のコミュニティガーデン等としての利用を促進することで緑豊かな住宅地として再

生する Green Neighborhood (GN) 地区と呼ばれる空間像を提示した。深刻な空洞化に直面している住宅地については、ランドバンクが主導し空き地の取得・統合を進めて経済開発用地や大規模都市農業用地等を生み出し土地利用転換を図る Green Innovation (GI) 地区と呼ばれる空間像を提示した。GI 地区は原則的に新規居住者の流入抑制を意図しており(既存の居住者は継続居住が可能である)、総合計画の策定過程における公聴会でも反対意見はなかった。なおGI地区は同市が位置するジェネシー郡のランドバンクである GCLBA (Genesee County Land Bank Authority) が多くの税滞納物件を保有している。GI地区は原則として経済開発を志向するものの、それが発生しない場合は自然的土地利用へ回帰させることを行政サイドは意図しており、「可変性(flexibility)」を持った土地利用戦略であると言える。

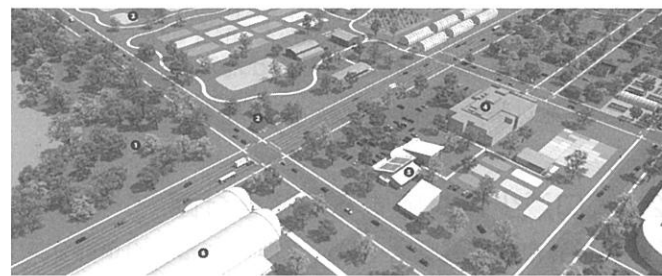


図3 Green Innovation (GI) 地区の空間像 (City of Flint (2013) より引用)

以上のように、Flint市の新総合計画では深刻な人口減少と空洞化に対応するために、市内全域(特に居住地区)の密度と用途を再設計することで新たな空間像(土地利用)を考案し、少ない人口でも維持管理を図るような土地利用計画を生み出していた。

この新総合計画における土地利用計画はその後の土地利用規制条例(ゾーニングコード)で規制化される。GN地区は、現状の平均的な住宅区画面積を最低敷地面積基準とするGN-2地区、現況の約3倍の面積を最低敷地面積基準とするGN-1地区に細分化された。またGI地区も、GI-1地区とGI-2地区が設けられ、共通して現

表2 GN地区/GI地区の細分化の状況 (City of Flint (2017) より筆者作成)

総合計画	Green Neighborhood [居住可能]		Green Innovation [居住不可]	
	GN-1	GN-2	GI-1	GI-2
土地利用規制条例	[居住可能]	[居住可能]	[居住可能] ※GN-1準用	[居住不可]
空間・用途	区画拡大	標準区画	産業用地 (or 自然地)	産業用地との緩衝地 (商業/産業も可)
区画面積	1,350 m ²	450 m ²	3,000 m ² (住宅:1,350 m ²)	3,000 m ²

状区画の7~8倍の面積を最低敷地面積とする基準が設けられている。具体的な用途としては経済開発や大規模都市農業などを展開するGI-1地区、隣接する商業・業務用地に付随する利用を許容するGN-2地区(居住地区との緩衝地に役割も果たす)の2種類に細分化された。

この土地利用規制条例の改訂手続きにおいては、原則的に新規居住者を抑制するとしたGI地区の規制に対し、地区内に居住する住民からの懸念の声が公聴会であがり、結果的に断念することとなった。ただし、Flint市役所は新規の住宅開発を許可するとしたものの、GN-1地区の最低敷地面積基準を準用することで、住宅開発時について標準区画より大きな面積の住宅区画としてもらうことを可能とした。つまり、居住者の流入抑制は出来なかったものの、一地主者あたりの土地所有面積を増加させることで、「低密度化」を図りながら土地の維持管理を進め、安定化を図ることが目指されたのである。

3. 総合計画策定後の空き家対策

(1) 総合計画策定後のFlint市内の動向⁴⁾

Flint市では、総合計画と土地利用規制条例の2つを連続的に改訂することで、相互の内容間に高い整合性を保持することに成功している。また、この総合計画に基づき、同市では公営住宅の移転やブラウンフィールド(土壌汚染地または汚染の可能性のある土地)の公園化、近隣計画の策定などの政策を実施している。

本稿ではその中でも我が国の空き家対策への示唆になるものと思われる計画技術を2つ紹介したい。これらの手法は総合計画で提示された将来の土地利用計画を実現していくために計画された具体的な実践ツールとして位置づけられる。一つはFlint市役所によって策定された荒廃除去フレームワークである。これは荒廃(blight)を除去し、地区を安定化するための計画枠組みであり、土地利用ごとの費用対効果の試算や荒廃除去が重点的に実施されるべき箇所の抽出、活動内容・地区・主体間連携の明確化を実施している。もう一つは郡立ランドバンクであるGCLBAによる決定木(decision tree)の策定である。これはGCLBAの保有する物件(遊休不動産)の処分のための意思決定フローであり、将来的な土地利用計画を見据えた上で、個々の物件処分の方法を判断するツールである。以下に詳細を整理していく。

4) 矢吹剣一、黒瀬武史、西村幸夫(2017)も合わせて参照されたい。

表3 土地利用ごとの荒廃除去費用 (網掛けは居住地区、City of Flint: Beyond Blight (2015) より筆者作成)

土地利用類型	5年間の荒廃除去費用	住宅所有者の数	住宅所有者1人当たりの荒廃除去費用
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

(2) 市役所による荒廃除去フレームワーク(BEF)

Flint市の新総合計画では、荒廃除去が今後の重点的施策の1つとして位置づけられている。しかし、荒廃除去が必要な物件数が市内19,842区画に上り、費用も約1億1,251万ドル必要と試算されている。しかし、Flint市が準備出来る資金が、約1,074万ドル(約9.5%)程度と、必要資金額に到底届いてないという状況である。そのため、荒廃除去における投資対効果を高めることが重要とされた。荒廃除去フレームワーク(BEF: Blight Elimination Framework)では荒廃除去に取り組む地区の優先度や各種主体の役割分担を明確化し共有することで、限られた財源や人的資本を有効活用することが目指された。

① BEFの戦略

BEFの戦略は主に、「土地利用」「活動主体」「活動内容」の3つの視点から構成される。「土地利用」は新総合計画で策定した土地利用に基づきながら、各土地利用区域内に含まれる荒廃物件の数と費用、土地所有者の数で費用(投資)対効果を算出している(表3)。Flint市はほとんどの居住者が平均的な区画面積を持つ住宅に住む。従って、住宅所有者1人あたりの荒廃除去費用が低いことは荒廃除去へ同額投資した場合でもその効果を享受する住民が多いことを意味する。なお、GI地区については、費用対効果が小さい(居住者数が少なく、荒廃物件が多い)居住地区であるが、税滞納物件が多かったことから現時点で多くの物件をGCLBA(ランドバンク)が保有しており、維持管理等を行っている。従って、GI地区は費用対効果が低いものの、地区の最低限の安

表4 荒廃除去の優先順位 (City of Flint: Beyond Blight (2015) より筆者作成)

荒廃除去活動の種類	荒廃除去活動の優先順位 第1優先 第2優先 第3優先	土地利用											連携主体					
		居住			商業		教育	産業/経済		公園/緑地	公共施設	□: 主導 / △: 支援						
		Traditional Neighborhood (TN)	Mixed Residential (MR)	Green Neighborhood (GN)	Neighborhood Center (NC)	City Corridor (CC)	University Avenue Core (UAC)	Downtown District (DD)	Commerce & Employment Center (C&EC)	Production Center (PC)	Green Innovation (GI)	Community Open Space Recreation (COS)	Civic / Cultural Campus (C/CC)	住民	組織*1	コミュニティ団体*2	事業者*3	地方政府*4
廃棄物の除去	第1優先	○	○	○	○	○								□	□	□	□	△
	第2優先									○	○							□
	第3優先														□		□	
空き家等の窓への板張り	第1優先	○	○	○	○	○	○								□	□	□	△
	第2優先									○	○					△		□
	第3優先																□	
除却	第1優先	○	○	○	○	○	○								△			□
	第2優先									○	○							□
	第3優先														△		□	△
草刈り	第1優先	主たる交差点や中央分離帯、道路																
	第2優先	居宅や隣接する遊休地																
	第3優先	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				□	□	□
空き地の利活用	第1優先	○	○	○	○	○	○								□	□	□	□
	第2優先									○	○				□	△	□	□
	第3優先									○	○	○			△		□	△
建築物の修復・再開発	第1優先	○	○	○			○								□			□
	第2優先		○				○	○							△		□	△
	第3優先					○	○	○	○						△		□	△
	第4優先	○	○												□		△	□
条例執行	第1優先	○	○		○	○	○											□
	第2優先			○											□	□		□
	第3優先									○	○	○	○		□	□	□	□

- : 定義なし *1: 教育/財団/宗教組織(教会等)/非営利セクターなど *2: 近隣組織/ブロッククラブなど *3: 開発事業者など *4: 市/郡/州政府

定化は公共サイドが主導してこれまで実施してきたことに注意されたい。

「活動主体」は、「住民」、「組織(教育/財団/宗教/非営利セクター)」、「コミュニティ団体(近隣組織/ブロッククラブ等)」、「事業者/開発事業者」、「地方政府(市/郡/州)」など、Flint 市内で種々の活動を展開する5つの主体が想定されている。「活動内容」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」の7つが想定されている。

Flint 市役所ではこの3つの視点の組み合わせで優先的に荒廃除去を実施すべき地区を定義している(表4)。

当該戦略では、人口が減少したとはいえ、生活の質(quality of life)を考慮し、人が居住している地区の荒廃除去を優先していることがわかる。ただし、廃棄物除去や板張りなど住民の美化活動等で実施出来る項目は住民主導と位置づけているが、荒廃した空き家の除却や草

刈りなどについては行政(地方政府)や組織が優先されている。これは所有者が解体資金はおろか税金も支払わないケースが多いため、公的資金を投入して解体を図ることを意味していると推察される(この場合、物件の差押えがあった後に除却という手順となる)。草刈りについては交差点や中央分離帯など人目につきやすい部分が優先され、次いで居宅や隣接する遊休地などが続いている。空き地の利活用に関しては全主体が関与して推進することとなっている。また建築物の修復・再開発については第1優先が既存居宅の維持・更新、第2優先はダウンタウン周辺の複合開発や複数世帯住宅の開発、第3優先は商業用不動産の修復、第4優先が一部の戸建住宅の修復・建設となっており、地区や主体に加え、物件によっても細やかな戦略が練られている。

市は当該計画により、約1,260万ドルの資金削減効果が見込まれるとしている。

②荒廃除去フレームワークの運用

表5

・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、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以上の空き地にカバーを植付け

実際にBEFは荒廃除去の局面でどの様に運用されているのか整理する。Flint 市では荒廃除去については市役所とランドバンクが中心となり対応を行っており、現段階ではこうした公的主体の活動指針として活用されている。BEFに基づき、現段階では以下の通り荒廃除去が実施されたとしている(表5)。着目すべきはBEFの策定により、連邦政府からの資金を獲得出来た点である(約2,400万ドル)。これは荒廃除去の全体像が把握出来ていることに加え、具体的な対策方針を策定していることが上位の行政組織に評価された部分大きい。また、BEFは連邦政府から拠出される荒廃除去を目的とした資金であるHHF(ハーデストヒットファンド)⁵⁾の配分にも活用されている。以前も、「公共所有」「居住用途」「遊休化している」「荒廃している」といった指標により資金の配分対象地区は策定されていたが、BEFはより細やかな計画となっており、資金の配分がより緻密に実施出来るようになっている。

以上が、Flint 市が具体的な荒廃除去活動の指針としている荒廃除去フレームワーク(BEF)の内容である。BEFは、一般的な自治体では連携が不足した状態で実践されがちな荒廃除去に関し、協働的な実践のあり方を示すとともに必要な資金などを算出し、荒廃除去の全体像を示している。また、連邦政府からの助成金の配分については、市が策定した将来的な土地利用計画に基づき、その効率的な実現に向け戦略的に資金配分がなされていた。現状としては、市役所とランドバンクが主体ではあるものの、計画的な荒廃除去の実践が進められると共に連邦政府等からの追加的な資金調達も実現出来ていることも把握出来た。

(3)ランドバンクによる決定木の策定

次にFlint 市を中心に活動するランドバンクであるGCLBAの活動をみていく。GCLBAは郡立のランドバンクであり、2004年の設立以降、税滞納物件や荒廃除

去に精力的に取り組んできた全米屈指のランドバンクである。GCLBAは、2000年代から税滞納物件の再市場化や遊休不動産の管理を実施していたものの、膨大な数の遊休地について個別的に対応することの限界を感じていた。物件の処分については隣地との関係性等の空間的な基準を考慮した売却を実施していたものの、その後の土地の持続的な管理や、より生産性の高い利用を考えた場合、中・長期的なビジョン、特に民間による経済開発を呼び込むような土地利用戦略を描く必要性があったとGCLBAのクリスティーナ・ケリー氏は述べている。そこでGCLBAは2013年改訂の新総合計画改訂期間においては宅地に関するデータ提供等の支援を積極的に実施し、その策定を後押しした。

①空き地売却の決定木

GCLBAは総合計画で策定された土地利用計画に基づき、空き地売却の際の意思決定フローである決定木(decision tree)を作成している。この決定木は、GCLBAが所有する遊休不動産の購入希望者について、その購入希望区画の立地と利用用途などを勘案した上で、売却が適正かどうかを判断し、不適当な場合には別な地区での購入を誘導するものである(図4)。指標としては大きく以下の4つに大別出来る。

- 1) 土地利用: 使用用途が総合計画で策定された土地利用に適合するかどうか
- 2) 空間的特徴: 敷地規模や、物件の質(老朽度)、隣地との空間の関係性等
- 3) 使用条件: 物件売却後の使用用途(「土地利用」の指標よりも詳細・具体的なもの)や物件の使用期間など。
- 4) 購入希望者と地区の関係性: 購入希望者が物件の所有や借用などによって、既に購入物件の位置する地区と関係性を有しているか。

この決定木により、売却の判断が迅速かつシステムチックに出来ることに加え、売却区画周辺の空間的基準のみで活用の際の判断を実施してきたランドバンクが、市の将来的な土地利用を踏まえて売却判断出来るようになった。つまり、個別的な物件処分を通して市全体の土地利用の実現を担うことが可能となったのである。また、このフローを経ることにより、区画間の空間的関

5) 2008年に制定された金融安定化法の下で展開された不良資産救済プログラム(TARP)の一環で、州の住宅金融支援局へ支給された資金である。住宅金融支援局から郡立のランドバンクへ配分され、空き家の除却等に使用される。

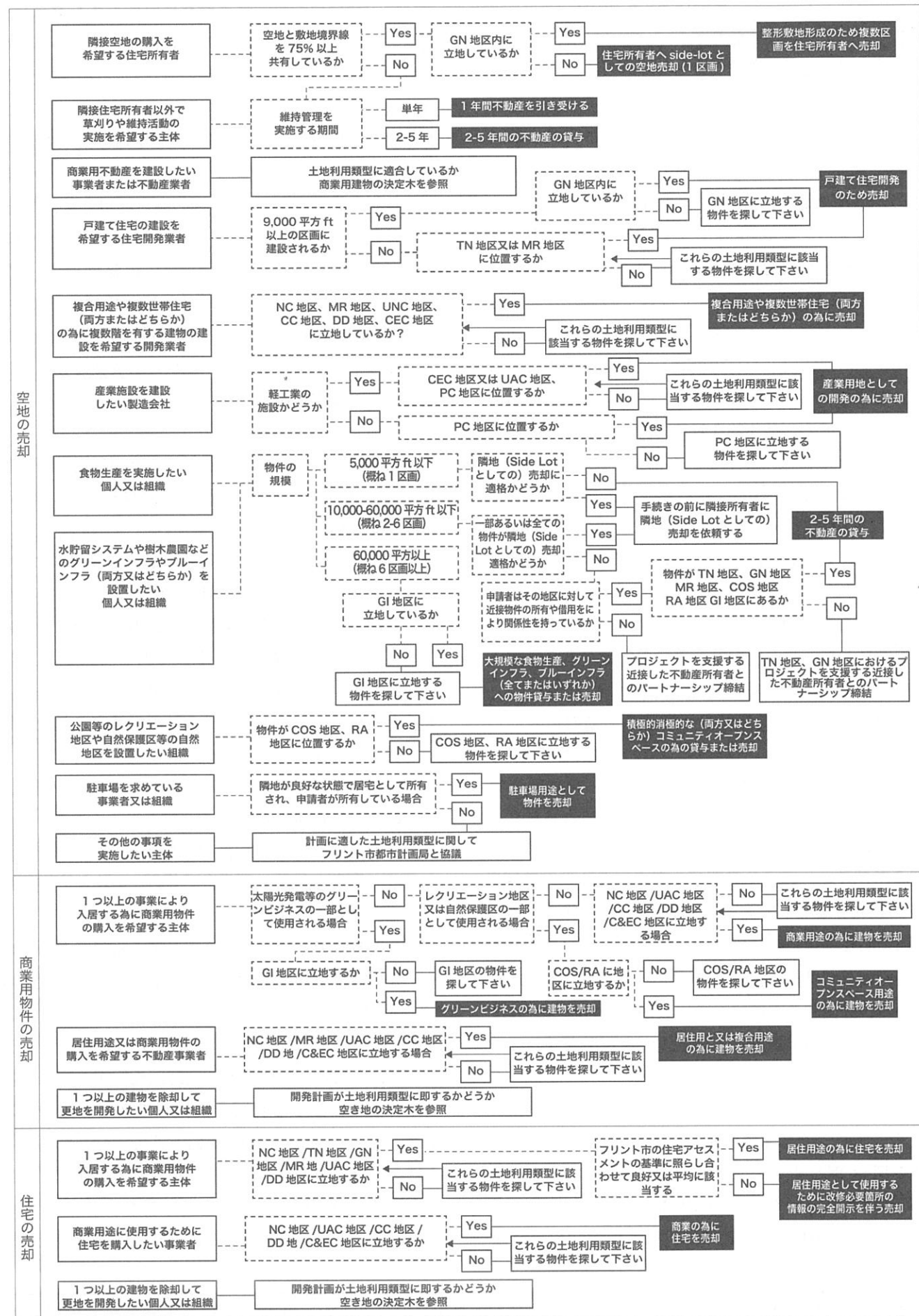


図4 ランドバンクが策定した決定木 (筆者和訳)⁶⁾

係性や周辺所有者との関係性などの補足的な条件も勘案して物件の売却が可能となったため、土地の維持・管理の持続性を高めることも期待出来る。この決定木という手法は、人口減少に直面する五大湖の周辺の衰退工業都市のランドバンクやCDCsが物件の運用に関する判断を行う際の重要なツールの一つとなっている(Cleveland市やYoungstown市でも導入済みまたは、導入が検討されている)。

4. おわりに

(1) Flint市にみる今後の空き家対策に必要な計画技術

本稿では、ミシガン州Flint市を題材に人口減少下での都市マスタープラン等の全体戦略と空き家・空き地対策等の個別的な取り組みを橋渡しするための計画手法(荒廃除去フレームワーク/決定木)をみてきた。さいごに、Flint市の取り組みから学ぶべきことを以下に整理する。

① 新たな空間像の創造

人口減少は文字通り人が減ることであり、従来成り立っていた空間と人間のバランスが崩れることを意味する。米国Flint市ではそうしたバランスの不均衡に対応すべく、現況の土地を評価・分析し、新たな土地利用を計画することで(主には用途と規模を計画する)、少ない人口で空間の維持・管理を実践する可能性を示した。このように空き家・空き地が増加して空洞化が進んだ土地を「地区」あるいは「区画群」として評価し、再設計=地区化することがその後の戦略立案の根底にあり、地区ごとの対応が戦略的に組み立てられていた。日本の場合は米国の衰退工業都市と比して人口密度が未だ高いが、Flint市の様な超低密市街地を想定した土地利用(用途地域)の立案が今後必要になる可能性も低くはないだろう。

② 投資を「効率化」する枠組みの検討と明示

Flint市の場合、荒廃除去に対しては「投資対効果」が重視されていた。Flint市の場合でいう費用対効果とは投資あたりのその効用を享受する人数(居住者数)であり、それを前述に地区単位に必要な費用を算出することで優先順位付けを実施していた。つまり、その都市が構想した将来像の実現に向けて、荒廃除去に対する投資

の優先順位を決定するための「枠組み」をまず構築し、それに基づき優先すべき地区を決めていた。

当然、何を持ってして「効率的」と判断するかは都市ごとに異なって当然であり、プランナーの計画規範(あるいはその都市の政策や政治主導者の意向など)にも大きく左右されるだろう。その都市の置かれた状況に応じて、有効な荒廃除去の手順が考えられるべきであるが、Flint市の事例はその1つの例として参照する価値はあるだろう。ただし、前述の通り優先順位が低い地区でも(活性化はしないとしても)、最低限の居住環境の確保はランドバンク等が主導してすでに実施されていた点は非常に重要である。

また、こうした枠組みを幅広いステークホルダーに明示し共有されることも重要である。空き家・空き地問題は個別分散的に発生し、それへの対処の全体像が非常に見えにくい。その中で、全体像を示し、役割を明示することは、各種主体の行動の指針やそれらの統合に向けた拠り所になり得るものと考えられる。

③ 都市の全体戦略と個別的対応の整合

最後に取り上げた決定木は、あくまでも従来的に実施されてきた遊休不動産の個別的な処分である。しかし、都市の全体戦略(土地利用計画)と意思決定フローの整合を図っておくことで、個別的な対応の積み重ねが都市の大きな土地利用転換に結びつく可能性がある点がこれまでの米国のランドバンキングとの決定的な違いである。空き地等をまず利用し短期的な環境改善につなげることは重要ではあるものの、その物件が立地する地区のビジョンや空間像、ひいては都市の中での位置付けを踏まえて運用していくことが将来的な都市の持続性の向上につながるのではないだろうか。

(2) 今後の展望

本稿で扱ったFlint市は、行政が総合計画と土地利用規制条例を連続的に改訂しており、他の米国の諸都市と比して土地利用政策に一貫性がある(一般的には計画策定予算の確保が課題であり、Flint市のように連続的に改訂することは稀である)。また、全米屈指のランドバンクであるGCLBAを保有することから、公的な計画・規制、その実践の間で強い整合が図られている事例と言

6) Genesee County Land Bank Authority (2016)

7) コミュニティ開発会社 (Community Development Corporation) は低所得者向けに住宅開発等を行う非営利セクターである。

える。一方で非営利セクター（CDCs など⁷⁾）の活動は周辺自治体の Detroit 市や他州の都市と比較しても弱い。今後はそうした非営利セクターとの連携等も踏まえた空き家・空き地管理の実践手法も検討していく必要があるだろう。

<参考文献>

- 水野彩加, 氏原岳人, 阿部宏史 (2016) 「わが国の空き家及び空き地対策の現状とコンパクトシティ政策との連携手法の提案」, 『日本都市計画学会 都市計画論文集』 Vol.51, No.3, pp.1101-1108
- 横張真 (2015), 「改正都市再生特別措置法と立地適正化計画について」, 『土地総合研究』 第 23 巻第 2 号 (2015 年春), 一般財団法人 土地総合研究所
- 矢吹剣一, 黒瀬武史, 西村幸夫 (2017) 「人口減少都市における総合計画に基づく荒廃除去活動の実践に関する考察－米国ミシガン州フリント市のランドバンク及び CDCs の活動に着目して」, 『日本建築学会 計画系論文集』, Vol.82, No.739, pp.2313-2323
- City of Flint: Beyond Blight (2015) City of Flint Comprehensive Blight Elimination Framework, City of Flint
- City of Flint (2013) Imagine Flint Master Plan for a Sustainable Flint, City of Flint
- City of Flint (2017) Planning Commission Approved Zoning Code(2017/4/10), City of Flint
- Genesee County Land Bank Authority (2016) . Decision-Making Guide for Aligning Property Sales with the Imagine Flint Master Plan for a Sustainable Flint