

米国フrint市における空洞化した宅地の利活用

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程 矢 吹 剣 一

1. 米国の人口減少とフrint市の概要

(1) 米国の人口減少

米国の北東部から中西部に位置する「ラストベルト(Rust Belt=錆びついた工業地帯)」と呼ばれる地域では、1960年代以降のグローバル化の進展と国際競争の激化に伴う国内製造業の不振と失業者数の増加を経験した。それに伴い各中心都市の人口も減少し、公共サービスの縮減や空き家・空き地の増加、工場跡地の放置など様々な問題を抱えながら今日に至る¹⁾。

そうした事実から、ラストベルトという言葉自体が非常にネガティブな印象を持つ一方で、近年ではそうした急激な人口減少を経験した脱工業化都市を「レガシーシティ(Legacy City=遺産都市)」と呼ぶ動きが起こっている(参考文献1)。これらの都市には人口こそ減少しているものの、比較的まだ活力のあるダウタウンや伝統的な住宅地、大学や医療機関、文化施設などの資源がまだ多く存在しているため、そうした資源を活かしながら物理的な環境整備や経済基盤の改善、社会・経済的状況の好転を図るための方法が模索されている。

ミシガン州フrint市はそうしたLegacy Citiesの代表都市の1つであり、住民と協働しながら、人口減少に伴い空洞化した宅地の維持管理や地区安定化や、新たな都市計画の策定の取り組みが進められている。

(2) ピークルシティ・フrint

フrint市は米国ミシガン州ロウアー半島に

位置するジェネシー郡の郡庁所在地である。米国を代表する自動車会社であるゼネラル・モーターズ(GM)の発祥の地としても知られ、最盛期の1950年代には人口約20万人を抱える都市であった。1970年以降の自動車産業の衰退の影響を受け、2015年には約98,000人まで減少した。失業者の増加等に起因する人口減少に加え、2007年以降の米国金融危機の影響から不動産差し押さえ物件も急増し管理されない空き家・空き地の増加と住環境の悪化に直面してきた。その結果フrint市には、14,382区画の空き地と

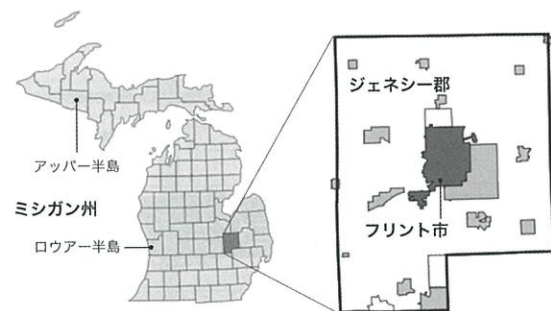


図-1 ミシガン州フrint市の位置
(参考文献3に筆者加筆)

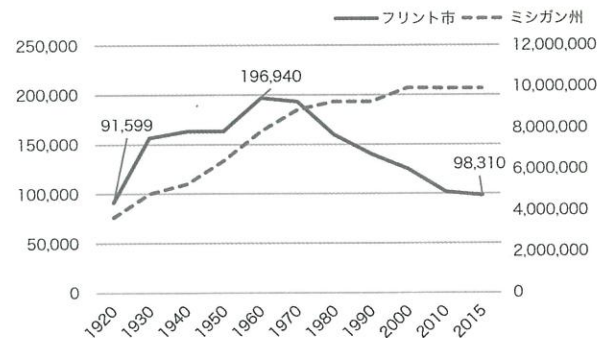


図-2 フrint市・ミシガン州の人口の推移
(米国国勢調査局データから筆者作成)

5,460軒の荒廃構造物(老朽化した空き家等)が存在する(2015年2月時点)。荒廃していない空き物件なども含むと約22,000区画が遊休化している状態であり、これは市内の不動産総数の1/3の量に該当する。こうした荒廃物件の対処にかかる費用の内訳は31%が公有、69%が民有物件に対するものである(参考文献4)。

2. GCLBAによる土地の運用と住民との協働

(1) ランドバンクによる税滞納物件の管理・運用

フrint市が位置するジェネシー郡では郡立のランドバンクであるGenesee County Land Bank Authority(以下GCLBA)が2004年の設立以降、税滞納物件の再市場化を始めとした多角的な活動を展開している(参考文献5、6)。GCLBAは10年間で14,803件もの税滞納物件を取得し、その売却や管理等にあたってきた。本項では、フrint市において遊休地の管理・運

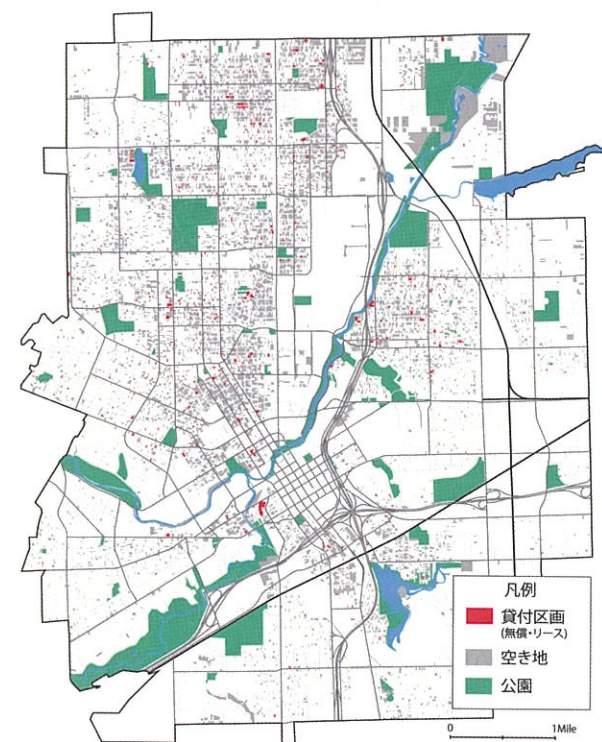


図-3 GCLBAの貸し付け物件の分布図
(参考文献7より筆者作成)

用を実施するGCLBAの活動内容の中でもコミュニティとの協働により宅地の管理を推進するための基本的事業であるサイドロットプログラムとクリーン&グリーンプログラムについて概説することとする。

(2) サイドロットプログラム

サイドロット(side-lot=隣地)プログラムはその名の通り、ランドバンクが所有する空き地を隣接する住宅所有者へ売却または一定期間の貸し付けを行う制度であり、米国の人口減少都市のランドバンク事業において基本となる事業である。GCLBAでは、1年間の無料貸し付けであるアドプト・ア・ロット事業、2~5年間の貸し付けであるリース・ア・ロット事業(1ドル/年・区画)、隣地の住宅所有者への優先売却であるサイドロット・セール(隣地売却、64ドル/区画)の3種類が使用希望者の事情に応じて実施されている。

GCLBAではサイドロットプログラムにより、2004年からの10年間で701区画の宅地を貸し付け、947区画を売却している(参考文献6)。GCLBAが貸し付けを実施している物件を図-3に示す。概観すると単一で貸付されているケースが多いが、複数区画が連担した状態で貸し付けを実施している例も見られる。現地視察²⁾から単一区画の場合には花壇や畑、子供の遊ぶプレイグラウンドなどとしての利用が多いものと思われる。

一方、複数区画が連担している場合は都市農業や大規模オープンスペースとして利用している事例などが見られた。また通りに沿ってサイドロットプログラムが積極的に実施されている自治会なども存在し、その分布や利活用が生み出す都市空間の変化は多様である。

フrint市では、都市の衰退という深刻な課題を抱える一方で、空閑地の増加と地価(取得

費用)の極端な低下により、住民が自らの要望に応じて比較的自由に空間を活用できるようになっており、そうした住民の要望を活かしながら、上手くサポートができるようランドバンク



写真-1 芝刈りを行う家族 (筆者撮影)

GCLBAの地図(参考文献8)によるとこの家族はイーストサイド地区のGI地区(後述)の5区画を使用している。



写真-2 貸付区画の多いE.Hobson Ave. (筆者撮影)

GCLBAの地図(参考文献8)によればこの通りの両側(1街区分)で18区画/32区画が貸付されている。



写真-3 教会が実施している都市農業 (筆者撮影)

GI地区に立地し、インタビューによればこの教会だけでGCLBAから30区画の空き地を借り受けている。

事業が展開されている。実績で見れば、前述した市内空き地の総量と比して貸付が実施されている区画数は少ないと言わざるを得ないものの、ランドバンクそのものは公的機関であるため、保有物件は非課税であるとともに維持管理費用がかかる。従って、ランドバンクが遊休地を保持し続けるよりも住民への物件の貸付や売却を実施することにより、それらの費用の削減が期待できるという点は重要だろう。

補足にはなるが、フリント市は前述の通りGMの企業城下町として繁栄し、多くの工場労働者を抱えていた。従って可能な限り多くの人口を効率的に収容するため、十分な広さを持たない(裏庭しか確保できない)住宅地が供給された。フリント市の平均的な住宅区画は450~500㎡程度であり、(日本と比較すると格段に広いが)現在の市民の感覚としては2~3区画使用しても良いと考える人も存在するという声が現地視察時に聞かれた²⁾。

(3) クリーン&グリーンプログラム

GCLBAは前述のサイドロットプログラムのような個人的な利活用推進を行う一方で、クリーン&グリーンプログラム(C&GP)と呼ばれる住民組織による空き地等の管理促進のための事業も行っている。当該プログラムは住民組織が25区画を最低単位として4月から9月までの期間中、3週間に一度草刈りや廃棄物の除去などの管理活動を行うものであり、住民組織に対して奨励金(最低3,000ドル)をランドバンクが支払うという仕組みである。年間約1,800区画の維持管理が当該プログラムで実施されている(参考文献9)。

2012~2013年の実施地区を図-4に示す。この図からダウンタウン周辺やランドバンクが多く物件を所有する地区で多く活動が展開されている、また同時に空き家率が低い市域街でも活

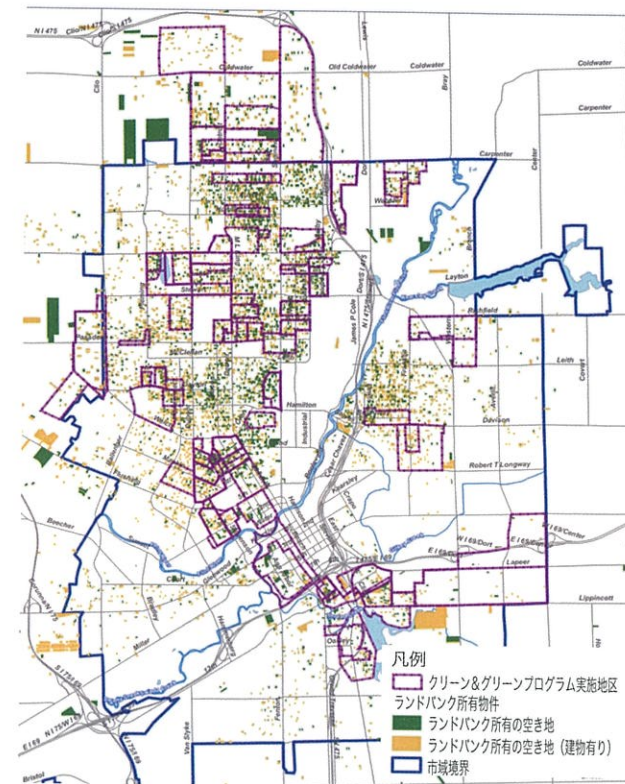


図-4 クリーン&グリーンプログラムの実施地区 (参考文献9に筆者加筆)

動が広く展開されていることが分かる。当該プログラムを通して、GCLBAは住宅地の美化などの環境改善に加え、住民の管理能力の強化や若者の育成することも目的としている。

また、GCLBAはこれまでもフリント市内の遊休地の草刈りなどの活動は実施してきたものの、草刈りだけで年間400万ドルもの資金がかかるなどその管理費用は大きな負担であった³⁾。そうした中でC&GPは住民と協働することで空き地等の管理費の低減も狙いとしている。GCLBAによれば2004年からの12年間で220万ドルの資金を投資し、2,400人の住民を巻き込み管理活動を行うことで、(費用換算にして)562万ドル分の効果が引き出せたとしている(参考文献10)。



写真-4 NEHによる道具小屋 (Tool Shed) (参考文献11より引用)



写真-5 GCHFHが整備したポケットパーク (筆者撮影)

3. 非営利組織による遊休地活用の支援

(1) CDCによる土地利用転換の促進

米国には低所得者層等への住宅供給等を行うコミュニティ開発会社(CDC: Community Development Corporation)が存在する。フリント市にもCDCが複数存在しているが、2007年以降の米国金融危機以降、住宅市場の機能不全により宅地開発事業が成り立ちにくくなっている。そうした中で、フリント市で広く活動を行うCDCであるSalem Housing及びGenesee County Habitat for Humanity(以下GCHFH)はその活動内容をシフトしつつある⁴⁾。

Salem Housingは金融危機以降の不況により、建設済みの住宅に関しては市を中心に買い

上げを実施してもらい、コミュニティ支援を中心とした組織である Neighborhood Engagement Hub (NEH) を立ち上げ、現在はそちらに重点を置いて活動している。NEH の具体的な活動としては空き地管理や公共空間の維持管理、美化活動などを支援することが中心であり、道具小屋を整備し、芝刈り機などの機材の貸出などを行うことで住民による都市農業や空き地の維持管理を支援している。

また、GCHFH もフリント市を中心に活動を行う CDC であり、国際 NGO である Habitat for Humanity の支部である。GCHFH もこれまでフリント市において住宅開発を実施してきたが、近年では、Salem Housing 同様住宅開発が難しい状況になっている。そのため、GCHFH は後述する2013年策定の新マスタープランの土地利用計画を踏襲し、空き地が多い住宅地区 (Green Neighborhood 地区に指定されたエリア) や、空洞化が深刻で積極的に居住者の増加を図らない地区 (Green Innovation 地区に指定されたエリア) では住宅開発ではなくポケットパークやパビリオン (近隣住民が使用する野外劇場) などの整備を住民と共に実施している。こうした都市計画と各種活動の整合は住宅供給が成り立たないという現況を背景としながらも、GCHFH がマスタープランの実現主体の1つとして位置づけられて、計画策定過程から参画していたことが大きいと思われる。

このようにフリント市では、これまで住宅供給を主体としていた CDC がコミュニティ支援や土地利用転換の担い手へと変容してきている。

CDC が実施する支援活動や個々の空間は収益性や財源確保の課題、整備される空間が必ずしも高い整備水準のものであるとは限らないなど一定の課題はある。しかし、こうした取り組みにおいて公共の活動と民間の活動が連携し、



写真-6 GCHFH が住民と共に整備したパビリオン (筆者撮影)



写真-7 苗の配布会の様子 (参考文献12より)

都市の低密度化や土地利用転換などが図られている点は重要である。

これまで、米国でも人口減少が進み財政が逼迫した状態にも関わらず、民間事業者が住宅開発を行うという状況は見られた (例えばヤングスタウン市など)。フリント市のような土地利用計画に基づき居住密度を下げていくべき地区では新規開発を抑制するという公民の連携の取り組みは、まだ事例は少ないものの、今後重要となると思われる。

(2) NPO による都市農業の支援

米国の人口減少都市において多く見られる土地利用転換の事例の1つとして都市農業が挙げられる。フリント市においては慈善財団や大

学、病院やランドバンクが支援する形で Edible Flint という NPO が2009年に組織されている。Edible Flint は、市民の健全な食物へのアクセシビリティ確保と、農作物の栽培促進を目的としている。主たる活動は苗の配布・販売や土地の耕耘 (24箇所)、土壌の検査 (175箇所) や堆肥の提供 (79箇所、395立方ヤード分) などの支援である (カッコ内は2016年の実績)。また、農業に関する研修会や作物の販売等も実施している (参考文献13)。

4. 人口減少に対応する都市計画の策定

(1) 新マスタープランの策定

フリント市では2013年に新たなマスタープラン (総合計画) である「Master Plan for a Sustainable Flint」を策定した。当該マスタープランは人口減少局面に対応するために2009年に就任した Dayne Walling 市長が主導し、市役所のプランナーと都市計画コンサルタントを中心としながら、大規模な住民参加の過程を経て計画が策定された。

本計画の特徴は市街地の面積を変更せずに「低密度化」することを志向している点であり、マスタープラン内の土地利用計画には新たな土地利用の類型 (用途地域) であるグリーン・ネイバーフッド (Green Neighborhood、以下 GN) 地区とグリーン・イノベーション (Green Innovation、以下 GI) 地区が導入された。GN 地区は空洞化を経験した住宅地で、今後は空き地を小規模な都市農業やオープンスペースへ転換し、低密度で緑が豊かな住宅地として利用する地区である (図-5~7、表-1)。

GI 地区は GN 地区と比してより空洞化が深刻な地区であり、新たな居住者の流入を抑制し、ランドバンクによる差し押さえ不動産の取得と土地の統合等を進め、工場開発や大規模都

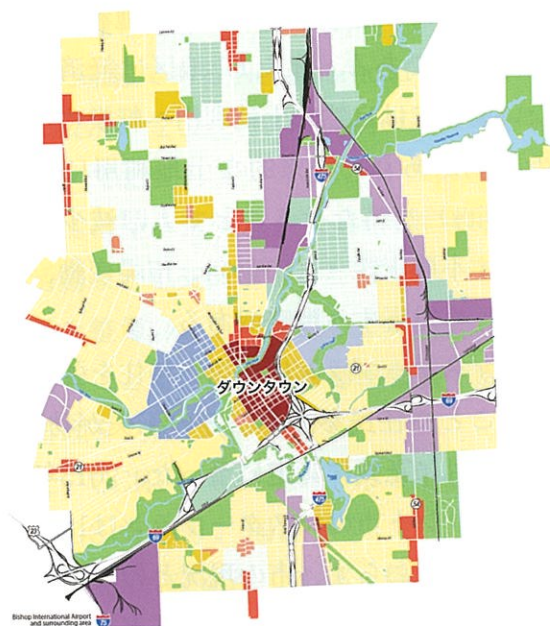
市農業等向けの産業用地として土地利用転換を進める地区である。また GI 地区は経済開発が来ない場合には自然的土地利用へ転換する行政側の意図があり、将来的な土地利用に可変性 (flexibility) を持たせることで人口減少社会がもたらす不確実性 (人口動向、市場変動、技術革新等) へ対応する戦略である。

当該マスタープランは住民へ移住を強要しなかったことや住民参加手法等の工夫が功奏し、2013年10月に正式に策定に至った。2013年に至るまでフリント市のマスタープランは1960年以来改訂されておらず、市の現況との乖離が著しい計画であった。従って、この都市計画の変更は人口減少下での土地利用の方向性を示す貴重な計画であると共に、成長時代では考えられなかった人口減少時代の空間利用 (都市農業など) を許容するための枠組みとなっている。

(2) ゾーニングの改訂

フリント市では新マスタープランの策定後、ゾーニング (土地利用規制条例) の改訂も実施された (図-5)。この過程において GN・GI 地区はそれぞれ2種類に細分化された。GN 地区は大きな宅地である GN-1地区、比較的小さい宅地である GN-2地区に細分化された。GI 地区は土地利用強度の低い (延床面積を大きくしない) GI-1地区と、住民所有者による隣地取得と維持管理を推進し、また住民らによるコミュニティガーデンが展開されている大規模な都市農業、養魚場や水耕栽培施設、研究・開発施設、再生可能エネルギー施設等の用途が立地するより土地利用強度の高い GI-2地区に細分化された。

ゾーニングは法的拘束力も伴うため、住民との合意形成過程で反対意見が表明される場合がある。フリント市も丁寧な住民参加を実施したものの、GI 地区の新規居住抑制に関しては公



- 凡例:
- Green Neighborhood (グリーンネイバール)
 - Traditional Neighborhood (トラディショナルネイバール)
 - Mixed Residential (ミッドレンジ)
 - Civic/Cultural Campus (シビック/カルチュラルキャンパス)
 - University Avenue Core (ユニバーシティアベニューコア)
 - Neighborhood Center (ネイバールセンター)
 - City Corridor (シティコリダ)
 - Downtown District (ダウントウンディストリクト)
 - Commerce&Employment Center (コマース&EMPロイメントセンター)
 - Production Center (プロダクションセンター)
 - Green Innovation (グリーンイノベーション)
 - 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)

図-5 フリント市の将来土地利用計画 (参考文献14に筆者加筆)



図-6 Green Neighborhood 地区の空間像 (参考文献14より引用)

住民所有者による隣地取得と維持管理を推進し、また住民らによるコミュニティガーデンが展開されている。



図-7 Green Innovation 地区の空間像 (参考文献14より引用)

大規模な都市農業、養魚場や水耕栽培施設、研究・開発施設、再生可能エネルギー施設等の用途が立地する。

表-1 GN/GI 地区の用途 (参考文献14より筆者作成)

用途	GN地区	GI地区
コミュニティガーデン	●	
都市農業	○	●
農的利用		●
再生エネルギー		●
温室	○	●
養魚場		●
空地		
近隣公園/プレイロット	○	
森林/自然エリア	●	○
居住		
戸建住宅	●	
公共		
小中学校	○	
教会	●	
産業		
創造的産業	○	○
倉庫		○
軽工業団地		○
食物工場		○

●: 主たる利用用途 ○: 補完的な利用用途

表-2 GN-1地区の用途 (参考文献15より)

高さ	2.5階(約10m)
敷地基準	
間口	約36.5m
最小面積	約1,250㎡
住戸毎の最小面積	約1,400㎡
建蔽率	30%
敷地設計 (セットバック)	
前面	約7.5m
角地	約4.5m
側面	約4.5m/約15m
後面	約7.5m

聴会で反対意見が表明された。

最終的に、GI地区においては住民からの反対意見と地元議員からの懸念表明もあり、完全な新規居住抑制は断念された。しかし、フリント市役所はGI-1地区における戸建住宅建設に関しては、GN-1地区の空間基準を用いることにより、1世帯あたりの所有面積を大きく設定することで、空間管理を推進する方針とした⁵⁾。

(3) 小 括

フリント市では従来からのランドバンクを介した空き地等の遊休地の再生に加え、都市計画により空洞化した「地区」の将来像とその集合体としての都市全体の土地利用計画が提示された。この計画改訂は、用途地域の新設により面的な空間再生戦略を内包することで、個別な

対処の限界を補完することが期待されると共に、市の将来的な空間像を市内外に広く示すことで一層の民間投資や連邦助成金などを獲得することに貢献している。また、ゾーニングにおいては敷地の最低基準などの具体的な空間基準を設けることで、居住者による宅地の安定的な管理の制度化を試みている。

5. まとめ: 人口減少を超えて

以上見てきたとおり、ミシガン州フリント市ではランドバンクであるGCLBAが差し押さえ不動産を中心とした低未利用地のマネジメントの一環として、住民への隣地の売却・借し付けを行うことで住民の余力や意欲を活かした宅地の管理を推進している。また、GCLBAは住民組織との協働により草刈りの支援も実施するなど、人口が減少している状況下で住民や組織の力を最大限活用するための仕組みを構築している。

一方、民間組織はこれまでの成長時代のような住宅開発主体の活動ではなく、都市農業やオープンスペース利用等の人口減少時代に見られる土地利用を支援する方向へ活動内容を変化させている。また、近年では都市農業の支援に特化した組織も結成されるなど、新たな動きも見られるようになった。

さらに、フリント市では2013年にマスタープランを改訂し、新たな用途地域を土地利用計画へ加えることで、都市の新たな空間像を提示している。この土地利用計画は、これまでランドバンク等が実施してきた個別的な宅地の再利用の取り組みを活かしながら、地区ごとの空洞化率等に応じて複数の地区像を設定し(まだ回復の見込みのある地区は緑の多い住宅地としての再生を図り、深刻な地区はより大胆に土地利用転換を図るなど)、地区としての土地利用転換

を促進する計画となっている。

また、新マスタープランの策定以降、将来土地利用計画の実現に向けて人的な資源(住民や民間組織)と財源(連邦助成金や民間資金)を効率的に組み合わせていくことで都市の持続性を高めることも目指している(参考文献16)。

このように、住民が遊休化している宅地を利用したい場合に使用できるようにする「仕組み」、そうした利用を「支援する」主体や活動、そして地区としての土地利用転換を進めるための「長期的なビジョンや空間像」を与える都市計画が準備され、それらが連動しながら展開されている点がフリント市の特徴といえるだろう。

近年、日本でも人口減少に直面し、様々な政策立案や問題提起がなされている。住民一人ひとりが暮らす住環境の維持・向上と都市全体の持続性の確保という一見対立構造として捉えがちな問題の克服に向け、フリント市の取り組みから学ぶべきことは少なくないだろう。

注

- 1) 代表的な Legacy Cities のうち48事例のピーク人口から2010年時までの変化を平均すると約37%の減少となる(参考文献2より)。また、都市圏全体では人口は微増傾向であり、中心市の衰退が著しい点が特徴である。米国全体では人口は微増傾向である(0.7%/年、世界銀行データに基づく)。
- 2) 2016/5、2016/11、2017/5に現地視察を実施。
- 3) GCLBAのChristina Kelly氏へのインタビュー調査に基づく(2016/11/7実施)。
- 4) Salem HousingのWilliam Hammond氏(2016/11/10)、Genesee County habitat for HumanityのMargaret Kato氏(2016/11/11)へのインタビュー調査に基づく。
- 5) ゾーニングコードは2017.3にPlanning Commission(都市計画委員会)を通過し、現在議会承認中であるが、内容は概ね確定している。

参考文献

- 1) The American Assembly (2011), Reinventing

- America's Legacy Cities: Strategies for Cities Losing Population, CreateSpace Independent Publishing Platform
- 2) Legacy Cities Partnership
<http://www.legacycities.org/>
 - 3) Project PlanShrinking Shrinkage profile of Flint/MI
https://www.uni-kl.de/fileadmin/plansh/Case_studies/Project_PlanShrinking_case_study_Flint_2014.pdf
 - 4) City of Flint (2015), Beyond Blight: City of Flint Comprehensive Blight Elimination Framework, City of Flint
 - 5) 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
 - 6) Genesee County Land Bank Authority: Celebrating the First Ten Years, Genesee County Land Bank Authority, 2014
 - 7) 2016 City of Flint Land Use Map
http://www.thelandbank.org/map_books.asp
 - 8) City of Flint and Land Bank Properties online map (March 2016)
http://www.thelandbank.org/map_books.asp
 - 9) Richard C. Sadler, Natalie K. Pruett (2015), Mitigating blight and building community pride in a legacy city: lessons learned from a land bank's clean and green programme, Community Development Journal
 - 10) Clean & Green
http://www.thelandbank.org/clean_green_prog.asp
 - 11) Giving us the tools: Flint's Community Tool Shed helping us finish any and all jobs
<http://www.flintside.com/features/community-toolshed.aspx>
 - 12) Edible Flint veggie garden kits enable successful Flint food gardens
http://msue.anr.msu.edu/news/edible_flint_veggie_garden_kits_enable_successful_flint_food_gardens
 - 13) 2016 ANNUAL REPORT
<http://www.edibleflint.org/leadership-board.html>
 - 14) City of Flint: Imagine Flint Master Plan for a Sustainable Flint, City of Flint, 2013
 - 15) Planning Commission Approved Zoning Code
<http://www.imagineflint.com/PlanImplementation/ZoningOrdinance/PCApprovedZoningCode.aspx>
 - 16) 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、2017. 9

