

米国における土地利用と交通計画の融合施策：現状と課題

Policy toward Integration of Land Use and Transportation Planning in the U.S. - Recent Developments and Future Prospects

河村和哉

イリノイ大学シカゴ校都市計画学科助教授

Assistant Professor

Urban Planning and Policy Program

College of Urban Planning and Public Affairs

University of Illinois, Chicago

M/C 348, 412 South Peoria St., Chicago, IL 60607

Summary

This paper gives an overview of recent U.S. policies that aim to integrate land use and transportation. Backgrounds on the Euclidian Zoning practice, and also political obstacles against implementing the regional governance of land use are discussed. The paper examines the cases in Oregon and Maryland to illustrate the differences in the approaches that are used to promote Smart Growth concepts. The paper concludes with a cautionary observation for the future of the Smart Growth movement.

1. はじめに

米国における過去十年間は、American Dreamと俗に呼ばれる、郊外に広い庭の付いた一戸建て住宅に住み自動車通勤するというライフスタイルと、urban sprawlを原因とする米国の抱える様々な社会問題との関連性への認識が、オレゴン州やワシントン州といった一部の地域に留まらず全米の一般市民の間に浸透したという点で重要な時期であったと言えよう。中でも1980年頃から飛躍的に伸びているVMT(vehicle miles traveled)と交通渋滞は、市民の日常生活に直接与える影響の大きさからもurban sprawlの最も深刻な問題の一つである。

本稿では最近の米国における土地利用と交通の融合の現状を実施面での課題や交通以外の社会問題などに絡めて紹介し、なおかつ、現在米国の多数の地域で導入されているSmart Growthのコンセプトに基づいたプロジェクトの是非を客観的に論じてみたい。

2. SprawlとSmart Growth

53%の郡及び35%の市町村がsprawlを少なくとも重要な問題であるとみているという連邦政府General Accounting Office (GAO)の統計⁽¹⁾、や9/11のテロ直後メディアで原油の輸入割合の増加と

¹ 1980年から2000年の間に米国内の総VMTは1.8倍⁽²⁾、そして1982年から2000年の間に年間損失時間の人口平均は3.8倍⁽³⁾に増えた。

sprawlとの関連が国防の観点から議論されたなどが示すように、sprawlとその影響に関する感心は高まる一方である。国防の他にも、自然環境への影響、都市交通の衰退、経済格差の拡大、肥満人口の増加など、sprawlの悪影響は数々指摘されているが、中でも Job Access Reverse Commute (JARC) と呼ばれる問題は、米国における交通を含む社会問題の複雑さを浮き彫りにしているのでここで言及しておきたい。

米国における sprawl は、中高所得者人口の流出に伴う、低所得者人口の都市中心部への集中という側面を伴う場合が多い。都市部では低所得者の大部分がマイノリティであるが、以前は低所得者の一部は恒久的に生活保護に完全に依存して生活することが可能であったため、彼らの交通のニーズは住宅の近辺に限られ、都市交通機関を効果的に利用することができた。しかし、1996年の連邦法の改正により、生活保護の受給資格が生涯を通じて60箇月に限定され、しかも受給する場合24箇月以内に就職しなければならないという条件が加えられた。そのため、多数の低所得者は職業訓練施設、又は職場へ通勤する必要が生まれた。しかし、小売業に代表される就職口の大部分はすでに郊外に流出してしまったため、彼らは長距離の、しかも一般の通勤方向とは逆の通勤(reverse commute)を強いられる場合が多い。米国の公共交通機関は reverse commute には極端に効率が悪く、公共交通が発達しているシカゴにおいてさえも、平均片道通勤時間は一般通勤者の35分に比較して生活保護の利用者は46分と長く、自動車を持たない生活保護利用者に至っては58分である⁽⁴⁾。

今日までこの様な sprawl に伴う問題に対応するため、全国で Smart Growth と総じて呼ばれる諸政策が試みられてきたが、それらに共通するのは以下の3つの現状、すなわち、1)低密度の土地利用、2)zoningによる単一で排他的な土地利用、3)自動車に頼りきった交通システム を戦略的に変えていくことを目標としている点である⁽⁵⁾。Smart Growthに関する情報はインターネットに数多く掲載されている⁽⁵⁾⁽⁶⁾、詳細を紹介した文献⁽⁷⁾⁽⁸⁾もあるので本稿では The Brookings Institution の Anthony Downs 氏のリストをもとにして、筆者がまとめた Smart Growth の要素を列記するのみにする⁽⁹⁾。

- 1)urban growth boundary (UGB)等により都市の広域化を制限する
- 2)impact fee などの使用により、インフラ整備の費用を捻出する
- 3)公共交通機関に重点をおいた交通システムを実現する
- 4)コンパクトで多様な土地利用を奨励する
- 5)地方自治体別の税基盤を地域単位に変更する
- 6)regional governance 或いは地方自治体間の協定により都市計画を地域レベルで行う
- 7)開発許可のプロセスを短縮・合理化する
- 8)アフォードブルな住宅(affordable housing)を市民に提供する
- 9)農業用地とオープンスペースの保全
- 10)ブラウンフィールドの再開発などを通じて都市中心部を活性化する
- 11)neo-traditional design などを使った新しいまちづくりを奨励する

勿論 Smart Growth を積極的に実現してきたポートランドやシアトルなどでも上記の11の全ての要素をとりいれているわけではなく、政治的に取り組みやすく住民に理解を得やすいプロジェクトのみを選んで実施しているのが現実である。特に regional governance は sprawl をコントロールす

る上で非常に大切な要素であるが、実現には高い政治的なハードルを乗り越えることが要求される。次項ではその理由を米国における土地利用に関する行政の仕組みを背景に概説したい。

3. 土地利用政策

米国における長期及び短期の交通計画が、Metropolitan Planning Organization (MPO)と呼ばれる公的機関により行なわれているのは広く知られているが、ここでは土地利用の実態について言及しておきたい。土地利用の計画には全国共通の行政形態は存在せず、各々の州が独自のプロセスを通じて行っている。これは、合衆国憲法が保健、治安、及び諸々の福利厚生について州政府に責任と権限を委ねていることに法的な根拠があるが、地方自治体による zoning が連邦最高裁判所によってその合法性が認められた 1920 年代以降、連邦政府の奨励²もあって、土地利用に関する最終的な決定権はハワイを除く全ての州で地方自治体に委ねられてきた。当初 zoning は、ニューヨークなどの大都市で土地の用途を地区(zone)別に明文化することにより住宅地域と工業地帯を隔てる目的で始められたが、人種や社会階級に基づいた居住地差別を行なう手段として用いられてきたのも事実である⁹。現在では exclusionary zoning と呼ばれる住宅の敷地面積の最低基準や、建物の設計基準を定めることにより住民の既得権益を守るという要素が強くなっている¹⁰。また、大多数の州は地方自治体に土地利用の計画を作成することを義務付けていないため、全米の殆どの市町村にとって、zoning が土地利用に関する唯一の制約である。その場合、zoning 及び地方自治体により審議される zoning の変更(rezoning)、特別許可(variance, special use permit, specific plan, overlay 等)により実際の土地利用が決定されるのであるが、zoning は住民にとって直接に利害関係が生じる問題であるため、審議で他の市町村や地域或いは社会全体に与える影響が重点的に考慮されることは期待できないというのが現実であろう³。

極端な地方分権が地方自治体間の競争を産み出し、結果的に土地の効率良い利用を産み出しているとして擁護する有識者も存在するが¹¹⁾ ¹²⁾、地方自治体レベルで決定される土地利用と地域レベルで計画される交通との間の視点のズレと連携の欠如こそが、交通問題の根底にあるという点では、認識は一致していると思われる。従って、Smart Growth に基づいたイニシアティブの多くが、具体的な手法と度合いに相違があるものの、地方自治体に土地利用計画を地域レベルで考える必要性を促す提案を含んでいる。次項では、オレゴン州とメリーランド州における取り組みを例にとって、実際にどのように地域レベルでの土地利用計画が推進されているかを比較する。

4. オレゴン州、メリーランド州における施策

周知の通り、過去 30 年間にわたりオレゴン州は、米国における土地利用及び都市計画と交通計画の融合の先駆者の役割を担ってきた。詳細は下記で述べるが、オレゴン州の施策の特徴としては、土地利用と交通の関連をいち早く理解し融合を試みてきたこと、政府の各レベルで積極的

² 連邦政府は 1920 年代に州に対する提案という形で zoning を施行する際にモデルとなる法(model code)を配布した。現在でも大部分の州の zoning に関する法律はこの model code とほぼ同一である。

³ Zoning に関する問題は地方自治体のスタッフにとって“third rail”(決して触れてはならないもの)の一つで、住民、政治家、開発業者の間の駆け引きに巻き込まれることを極力避ける。

に政策が生み出され適用されていること、そしてトップダウンな政策の数々が長期に渡って州民の支持を得てきたこと等が挙げられよう。

オレゴン州では1973年に成立した州法により、州内の全ての市及び郡は土地利用を含む包括的な都市計画(comprehensive plan)を策定し、州の認定を受けることが義務付けられている。計画の審査は The Land Conservation and Development Commission (LCDC) という諮問機関により行なわれるが、LCDCは、知事に任命された7名の一般市民ボランティアで構成されている。計画は、1974年に設定された、今日の Smart Growth のコンセプトの基とも言える19の理念⁽¹³⁾との合致を基準に審査される。同法は各地方自治体の zoning が comprehensive plan 中の土地利用計画と一致することを義務付けており、それが zoning と州の理念との融合を保証している⁽¹⁴⁾。

19の理念には transportation に関する項目も含まれており、1973年法で大規模(state-wide significance)な交通インフラの整備は LCDC の認可を経ることを義務付けている。1973年法は、また、それぞれの市または地域に UGB を設定することによって、開発の対象となる土地とそれ以外の土地を区分けすることを義務付けたが、UGB は各市町村において将来20年間に予測される人口増加とそれに伴う住宅の需要増加を満たすのに十分な土地を含んでいなければならないという条件が課せられている。そのため、地方自治体は、zoning と comprehensive plan に定められている土地利用の密度を高く設定することにより、UGB と開発需要のバランスをとってきた⁽¹⁵⁾。

1993年には、Transportation Growth Management (TGM) と呼ばれる、地方自治体レベルでの土地利用と交通の融合を推進することを目的としたプログラムが州により始められた。TGM は、comprehensive plan 及び zoning に Smart Growth の手法を取り入れる技術指導や、それにかかる費用を援助するなどの活動を行なっている⁽¹⁵⁾。

この様にオレゴン州ではトップダウンな手法を使って Smart Growth を推進してきたが、過去4度にわたり、1973年法を無効化する住民投票がおこなわれた事実⁴が示すとおり、根強い反対にあってきた。

1997年から Smart Growth を積極的に推進してきたメリーランド州では、条例によって地方自治体の自主権を削減するのではなく、州からの補助をインセンティブに使う、州の理念に沿ったまちづくりを奨励するという手段をとっている。例えば、Smart code と呼ばれる、Smart Growth のコンセプトを取り入れた土地利用条例を導入した市町村に優先的に補助金を配分するプログラムを2000年から実施している。また、"Live Near Your Work" (LNYW) と呼ばれるプログラムは、公務員や提携している企業の従業員が家を購入する場合に、仕事場近辺の予め指定された区域内に住むことを条件に、3000ドルを超える補助金を支払うというユニークな試みである⁽¹⁵⁾。余談になるが、シカゴ、サンフランシスコ、シアトル、ロスアンゼルスで部分的に導入されている、location efficient mortgage と呼ばれるプログラムは、住宅ローンの借入限度額を計算する際、通勤にかかる費用を郊外に住む場合と比較して差額を上乗せするという制度である⁽¹⁶⁾。メリーランド州

⁴ 2000年に行なわれた投票では、1973年法の継続を実質的に不可能にする提案が可決されたが、オレゴン州最高裁判所は提案を合衆国憲法に違反するとして、2002年10月、却下した。

では、最も強権的な方法として、インフラの整備を Priority funding Area (PFA)と呼ばれる指定地域の中だけに限定することで、地方自治体による土地開発を事実上制限している。

メリーランド州の試みは導入後間もないため、その効果に対する判定はまだ下されてはいないが、各州はそのゆくえを多大な興味を持って見守っているであろう。

5. おわりに

土地利用に関する行政の構造改革が真の Smart Growth には必要不可欠であるというのが筆者の私見であるが、上記の例でもわかる通り、州は改革を実施するにあたり地方自治体との間の力のバランスと市民の支持のレベルを鑑みながら現実に見合ったアプローチを模索しているというのが現状であろう。現在は経済状況が比較的健全であることも手伝って、Smart Growth の勢いは強い。しかし、土地利用に政策が反映されるには、長期間にわたる努力の継続が必要である。良く知られているようにポートランド地域では、1979年にUGBが設けられ、transit oriented development (TOD)をはじめとする様々なイニシアティブが導入されてきた。しかし、人口密度は他の同サイズの都市と比較しても高くはないし、公共交通の一人あたりの使用頻度も全国で10位程度にすぎない⁽¹²⁾。また、1990年代の西海岸諸州の経済成長とも相まって住宅価格が高騰し、ポートランドの住宅事情は急激に悪化した⁽¹⁷⁾。UGBの住宅価格に対する影響を調査した数多くの研究は、未だ明確な答えを出すことに成功していないが、1999年以降2度にわたる大幅なUGBの拡大が行なわれたことは、市民の支持がもはや絶対ではない事実をあらわしている。

ポートランドのこうした現状は、一般的には知られていないし、Smart Growth は sprawl と交通渋滞に対する panacea(万能薬)であると誤解されているケースも多い。現在全米の100以上の都市でUGBが設定されているが⁽¹⁸⁾、市民達が Smart Growth の理念とそれに伴う犠牲を正確に把握しているかは、疑問である。

開発業者達が Smart Growth の波に乗り、neo-traditional design のみを盛り込んだ、affordable housing の理念とは正反対の極めて排他的な高級住宅地の開発を郊外で行なっているのを頻繁に見かけるが、情報過多の現代において、Smart Growth に関する知識を一般市民に広めるのは私たちの役目ではないだろうか。

<参考文献>

1. The United States General Accounting Office, *Community Development: Local Growth Issues--Federal Opportunities and Challenges (RECD-00-178)*, Washington D.C. 2000.
2. Bureau of Transportation Statistics. *National Transportation Statistics 2002*. Bureau of Transportation Statistics, U.S. Department of Transportation. Washington, D.C. 2002
3. Texas Transportation Institute. *The 2002 Annual Urban Mobility Report*. College Station, Texas. 2002.
4. Hammond, Arzmella, An Empirical Analysis of Transportation and Other Constraints Faced by Welfare-to-work Clients. Master's Thesis, Urban Planning and Policy Program, University of Illinois, Chicago, 2002
5. Knaap, Gerrit. Proceedings from the International Meeting on Multiple Land Use, May 10-11, 2002, Gouda, Netherlands. <http://www.smartgrowth.umd.edu> (6/5/2003)
6. Downs, A. What Does 'Smart Growth' Really Mean? *Planning*, American Planning Institutions
7. 小泉秀樹、西浦定継：スマートグロース、学芸出版社、2003

8. 谷口守：「成長管理」から「スマートグロース」へ：米国における計画理念の転換と実態、土木計画学研究・論文集、No.19、pp.229～236
9. Nelson, A., R. Pendall, C. Dawkins, and G. Knapp. The Link Between Growth Management and Housing Affordability: The Academic Evidence, The Brookings Institution. 2002: pp. 17
10. Juergensmeyer, Julian Conrad and Thomas E. Roberts. 1998. *Land Use Planning and Control* Law. St. Paul: West Publishing Co.
11. Anas, A. The Costs and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance and the New Regionalist Policies. *Planning and Markets* vol. 2, <http://www-pam.usc.edu/> (6/10/03)
12. Richardson, H.W. and P. Gordon. *Sustainable Portland? A Critique, and the Los Angeles Counterpoint*. Presented at the ACSP Conference, Cleveland, Ohio, November 10, 2001
13. State of Oregon. *Oregon's Statewide Planning Goals and Guidelines*. OAR660-015-0000. 1974
14. State of Oregon. *Senate Bill 100*. 1973.
15. Center for Urban Transportation Studies, University of Wisconsin-Milwaukee. *Land Use and Economic Development in Statewide Transportation Planning*. Prepared for Federal Highway Administration. May 1999
16. Location Efficient Mortgage. <http://www.locationefficiency.com/> (6/10/03)
17. Portland Metro. *The Portland Region: How We are Doing?* Metro. March 2003.
18. Staley, Samuel and Gerard Mildner, 1999, *Urban growth boundaries and housing affordability: lessons from Portland*, Reason Public Policy Institute.