

Review and Rethinking of Urban Village : A Study on Seattle' s Urban Village Strategy

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2022-04-01 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 陣内, 雄次 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/1794

アーバンビレッジ再考 —シアトル市の取組からの考察—

Review and Rethinking of Urban Village — A Study on Seattle's Urban Village Strategy —

陣 内 雄 次ⁱ
Yuji JINNOUCHI

1. はじめに —研究の背景と目的—

シアトル市（2019 年人口約 75 万人）はアメリカ合衆国北西部のワシントン州最大の都市であり、エメラルドシティとも呼ばれる。その治安の良さ、高等教育機関をはじめとする充実した教育環境、豊かな自然環境、雇用機会の拡大などを背景に住みたい都市として高い人気がある。人口推移をみると、1960 年約 56 万、1970 年約 53 万、1980 年約 49 万、1990 年約 52 万、2000 年約 56 万、2010 年約 61 万、2019 年約 75 万と、近年の人口増加が著しい¹。

シアトル市及びその周辺地域には、Amazon、マイクロソフト、スターバックス、任天堂アメリカ、ボーイングなど、グローバル企業の本社が立地しており、そのことも近年の人口増加に寄与しているものと考えられる。一方、近年の不動産価格の上昇も顕著である。不動産価格を 2014 年 = 0 として 2019 年を見ると、シアトルは 54% となっており、全米平均 28% より 26 ポイントも高いことが分かる²。ちなみに、2021 年のシアトル市の戸建て住宅の中央値価格は 80 万ドル（約 8,800 万円）である³。2005 年の研究室のスタディツアーでシアトル市を訪問した際、コーディネーターを務めてくださった現地の夫妻が不動産高騰について嘆いておられたことが思い出される。

本市の都市政策に目を向ければ、成長管理政策がその基軸にある。ワシントン州が 1990 年に制定した成長管理法（the Growth Management Act、以下 GMA）により、州内の郡政府と地方自治体は連携して成長管理に取り組むことが求められたのである。シアトル市は、成長管理に取り組む方策の一つとしてアーバンビレッジ（Urban Village、以下 UV）を導入した。GMA 制定から 30 年の今、シアトル市ではマスタープランにあたる Comprehensive Plan（以下、マスタープラン）の大幅な見直しが行われており、UV の成果についても評価が行われている。

以上の動向を踏まえ、本論では、成長管理政策、特にシアトル市の UV に着目し、シアトル市の報告書などを分析することで、今後の持続可能なまちづくりの在り方について示唆を得ることを目的とする。特に、今回のマスタープランの改定作業において、人種間の公平性

ⁱ 環境研究所客員研究員・シティライフ学部教授（宇都宮共和大学）

受理日：(2021 年 9 月 22 日)
発行日：(2022 年 2 月 28 日)

に関する分析が行われており、その点についても着目することとする。

関連する先行研究として、鶴田・海道・波能（2008）「アーバンデザイン審査プロセスを組み込んだ都市計画システムに関する研究—ワシントン州シアトル市におけるアーバンビレッジ戦略とデザインレビューを中心に—」⁴、波能・鶴田・海道（2009）「シアトル市における統計データからみたアーバンヴィレッジの特徴と近隣特別ガイドラインとの関連性に関する考察」⁵、野嶋（2013）「英国におけるアーバンビレッジの概念とその実態に関する研究」⁶などがあるが、シアトル市の今回のマスタープラン改定とそれに伴うUVの評価に関する研究は見当たらない。

2. 成長管理政策とアーバンビレッジ（シアトル市に着目して）

本節では、米国における成長管理政策の背景と動向、シアトル市のUV戦略の概要について整理する。

（1）成長管理政策

米国における都市の成長管理という方向性は、急速な人口増加を背景に、自然環境保護を目的に1970年代に一部の地方自治体で適用されるようになった。また、バーモント州など州政府の中にも1970年代から導入する事例が見られるようになった。我が国では1968年施行の都市計画法によって、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分（区域区分）するようになったが、これも成長管理の方法の一つであったと言えるであろう。

成長管理政策について統一された明確な定義はないが、次の定義を本論では援用する。「成長がどこで、いつ、どのように起こる（起こす）かという決定について、政府が深く関与することによって成長を何らかの形で管理する政策」⁷（引用：文献7、p.3）

成長を管理するということについて、当初、成長管理政策は“成長の停止”“成長速度の緩和”などを目指す傾向が強かった。しかし、その後、成長そのものを否定するのではなく、「将来的な都市全体の発展の中でいかに経済・都市開発と都市基盤整備を一体化させるか、いかに開発と居住・自然環境の調和を図るか、いかに市民にとって快適な居住空間を創出するか、そのためにどのように開発を誘導していくか等という一連の地域戦略」⁸（引用：文献7、p.3）を目指すものとなったのである。

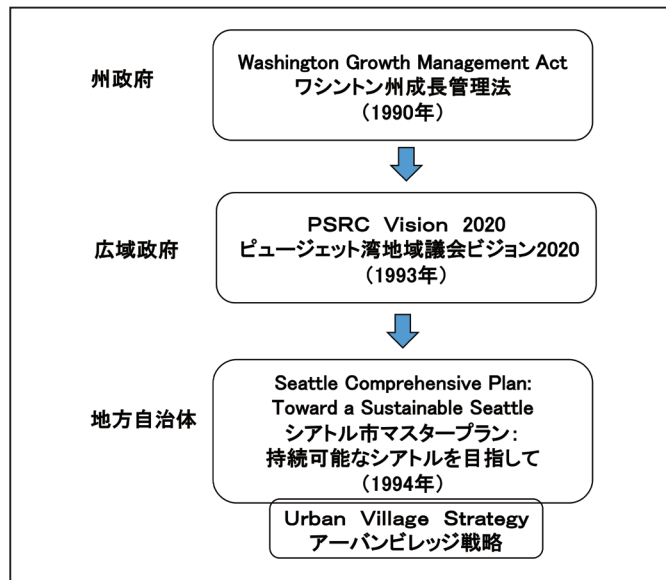
成長管理の手法としては、土地利用・建物利用を規制誘導するゾーニング（Zoning）、TDM（交通需要マネジメント、Transportation Demand Management）等の交通政策、社会的コストの開発者負担、開発許可の総量規制等があるが、シアトル市のUV戦略はそれらを導入し都市の成長をUVへ集約するというものであった。

（2）アーバンビレッジ

1) シアトル市アーバンビレッジ戦略の概要

既述のとおりであるが、ワシントン州政府は、地方自治体が成長をコントロールするための指針として1990年にGMAを制定した。それに呼応して、ピュージェット湾地域議会（the Puget Sound Regional Council、以下PSRC）が設立された。PSRCは、ピュージェット湾地域の4つの郡（キング、キツアップ、ピアース、スノホミッシュ）の81市のうち65市で構成される。シアトル市はキング郡に位置し、PSRC65市のうちの一つである。PSRCは、GMAの目

的を達成するために1993年に作成された地域の成長管理戦略であり、交通政策を含むビジョン2020（以下Vision2020）を策定した。PSRCは、Vision2020を基にGMAの目標と目的が達成されているか、成長の動向を評価する。つまり、ワシントン州と郡の政策は地域の成長と都市スプロールをコントロールするために立案されたのであり、州の成長管理戦略が機能するには、地方自治体の役割が極めて重要であることが示されている⁹。図－1にシアトル市UV戦略と法制度の関係を示す。



図－1 アーバンビレッジと法制度、計画の関係

（参考：Karen Kreis, The Urban Centres and Urban Villages Strategy of Seattle, 2002年12月、p.4）

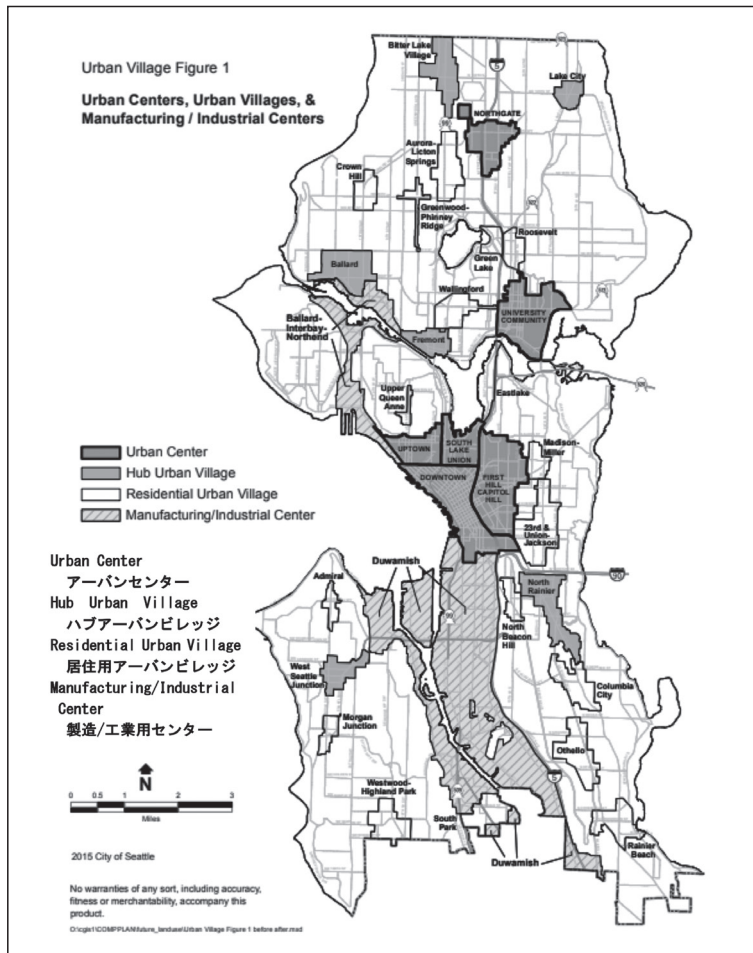
GMAの指針とVision2020を踏まえて、成長を誘導するためシアトル市は1994年にマスタープランを策定したのである¹⁰。シアトル市マスタープランは、社会資本整備（インフラストラクチャー）とUV戦略を示している。UVは、アーバンセンター（Urban Center、以下UC）、ハブアーバンビレッジ（Hub Urban Village）、居住用アーバンビレッジ（Residential Urban Village）、製造／工業用センター（Manufacturing/Industrial Center）の4地区である¹¹。

UCとUVは、郡政府と地方自治体がGMAを遵守しながら成長の問題に対処するよう企図されている。これらの地域では、職場と住まいが高密度に集約され、公共交通ネットワークのハブとして機能することが期待されている。加えて、UV戦略は、アパートやタウンハウス等の住まいを供給するとともにコミュニティを活性化するため、雇用と交通計画に関する問題に取り組むものである。UV戦略は地域社会の要求と必要性に基づき、コミュニティレベルで遂行される¹²。

2）シアトル市アーバンビレッジ戦略の進捗状況

【2001年時点】

2001年のSeattle's Comprehensive Plan: Toward a Sustainable Seattleは、UV戦略は住宅



図ー２ シアトル市アーバンビレッジの位置図

(Urban Village Figure 1, 『Urban Village Element』 OPCD, 2005年1月、p.8、に加筆)
<https://www.seattle.gov/Documents/Departments/OPCD/OngoingInitiatives/SeattlesComprehensivePlan/UrbanVillageElement.pdf>（閲覧日：2021年8月30日）

供給の集約化を進めることにおいて成功であったとしている。具体的には、建築許可の81%がUVにおいて執行されていることから、UV戦略が成長の誘導を目指すシアトル市マスタープランの目的に合致していると結論づけている。また、UCの一つであるDowntownにおいて、マスタープランの施行後5年間で19,000件の新規雇用があり、それはシアトル市内で最も高い数値である。このようなDowntownにおける雇用の成長は、地域交通の拠点としての利点によるところである。総括すれば、2001年時点においてUV戦略は、シアトル市マスタープランの成長目標を達成しつつあると言え、それはまた、GMAに示されている成長目標とPSRCの目的に適合していることを示している¹³。

【2014年時点】

シアトル市議会議員であったPeter Steinbrueckがリーダーを務めたThe Seattle Sustainable Neighborhoods Assessment Project (SSNAP) は、1994年のマスタープランとUV戦略を、

マスタープラン策定から20年後の2014年に評価している。そのレポートが、『SSNAP REPORT 2014』である。当報告書は、人口の集約と雇用増加という側面において、UV戦略は成功していると指摘している。例えば、新たな世帯と新規雇用の75%は、DowntownのようなUCに集中している。一方、多くのUVは、低廉で良質な住宅と教育の充実という目標は達成できないでいることも指摘している¹⁴。

以上のとおり、シアトル市マスタープランとUV戦略の“UVへ新たな住まいと雇用を集約する”という、成長管理政策の目標は一定の成果を挙げてきたことが分かる。しかし、すでに指摘しているとおり、シアトル市では住居費の高騰が社会問題化しており、近年の新型コロナウイルス感染症拡大と相まってホームレスが急増しているのも事実である¹⁵。

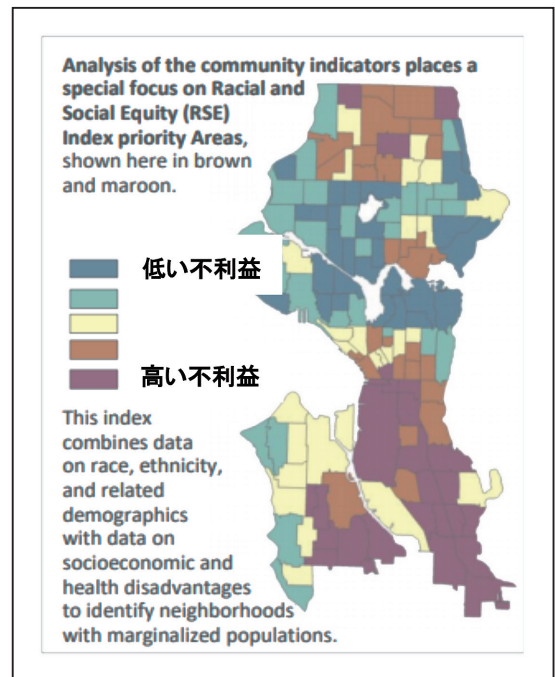
次節では、直近のUV戦略の評価について概説することとする。

3. 近年のシアトル市アーバンビレッジ戦略の評価 一人種的公平性の視点から

本節では、現在行われているシアトル市マスタープランの見直しに伴うUV戦略の評価について整理するとともに、持続可能なまちづくりへの示唆を得ることとする。

1994年のシアトル市マスタープランの施行からおよそ30年後、市の人口が80万に近づき、一戸建て住宅の価格が9,000万円に近づこうとしている今、その見直しが必要とされている。シアトル市は、マスタープランを再検討する一環として、2021年7月初めUV戦略とシアトル市成長計画に関して人種的公平分析（racial equity analysis）を公表した。本分析は、現在は一戸建て住宅に限定されているUVの隣接地域において、多様な住宅タイプを許容するためにゾーニングを変更すべきであると述べている。さらに、本分析は、住宅の賃貸や所有を希望する低所得層とBIPOC（BIPOC：Black, Indigenous, People of Color）を支援する全市的な戦略が必要であることを指摘している。また、本分析は、UVは高密度な集積地に開発の波を吸収したことにおいて、その目的を果たしたと述べている。しかし、その戦略は、住宅価格と賃貸価格の高騰を抑制することはできず、結果として、低所得世帯の立ち退きを止めることはできなかったことも指摘している¹⁶。また、2020年のシアトル市の報告書Equitable Development Community Indicators Reportは、シアトル市の有色人種の世帯は、住宅所有者が少なく、住宅を借りることに困難を抱えていることを指摘している¹⁷。

図－3は本報告書に掲載されている社会的



図－3 社会的不公平の状況

（『Equitable Development Community Indicators Report』 p.3へ付記）

不公平の状況を示す図である。本論の図－2と比較すると、UVの多くが社会的不公平の度合いが高いエリアに位置していることが分かる。

シアトル市コミュニティ計画開発局（the Office of Planning and Community Development、以下OPCD）は、シンクタンクであるPolicyLinkにマスタープランの分析と提言を求めた。PolicyLinkは、人種と経済の公平を目指す団体であり、シアトル市マスタープランの前回の大幅な改定においても助言をしている。今回、PolicyLinkは市のデータと報告書を分析し、住民参加のワークショップを支援し、その記録をまとめている。低所得層と有色人種を排除するように設計されているシステムにおいて、人種差別に起源を持つ一戸建て住宅ゾーニングが公正な結果を達成することは不可能であるとし、シアトル市が実施すべき事項を提案している。

- ・公共交通の近くに、コミュニティ主導の低価格住宅（affordable housing）を増やすこと。
- ・人種包摂（racially inclusive）施策を進めることで、一戸建て住宅ゾーニングの拡張を止めること。
- ・コミュニティ・ランド・トラスト（community land trust）^{注1}など共同的取組による土地所有への支援を行うこと。
- ・現在一戸建て住宅ゾーンに指定されている地域において、低所得層が住宅を借りたり購入することを支援するために規制を行うこと。
- ・借家人が借家を購入する機会を支援すること。
- ・シアトル市の成長に合わせて職業訓練をコーディネートすること。
- ・BIPOCに対する賠償金を提供する手法を開発すること。
- ・都市計画における住民参画を進めること。

これから3年間かけてシアトル市はマスタープランとUV戦略を見直すことになり、その端緒についたところである。公平性分析は、マスタープラン改定を進める上での出発点であることを、市議会土地利用審議会においてOPCD暫定局長であるRico Quirindongo氏は強調している。これからの3年間で、徹底的な住民対話、さらなる人種公平調査、環境評価を実施するとQuirindongo氏は述べ、人種包摂手法を持つゾーニング（racially inclusive approach to zoning）が必要であることを指摘している¹⁸。

4. おわりに ―アーバンビレッジ再考―

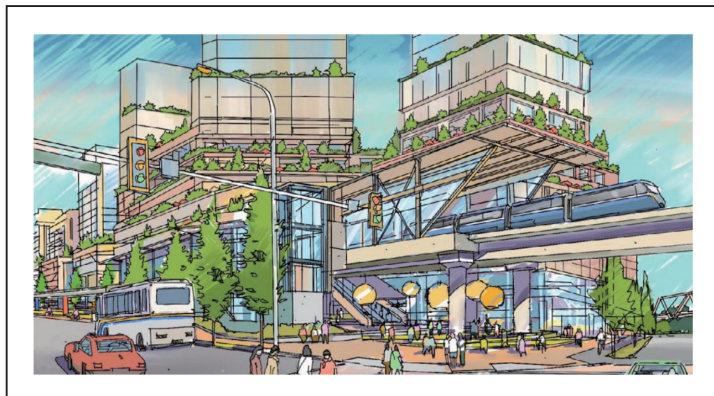
以上のように、一定の地域に新たな居住者（住まい）や雇用を集積することで、全体として安定した地域環境を形成するというシアトル市のUV戦略は、数量的には成果を挙げてきたようであるが、その質に目を向ければ、特に「公平性」「格差是正」という観点からは問題が多いと言えよう。そして、その問題は意外と根深い所に所在するようである。前述の人種的公平分析では、白人が居住する裕福な地域外に有色人種と集合住宅をとどめるという、数十年にわたって米国で実践されてきたレッドライニング^{注2}の影響についても触れている。レッドライニングは違法となったことから、地方自治体は排他的住居ゾーニング（exclusionary residential zoning）の適用地域を拡大し、広大な地域を低所得有色人種にとって保有が困難な一戸建て住宅地区に指定したのである。換言すれば、UV戦略はシアトル市の成長を許容しつつ、UV以外の地域では一戸建て住宅地区を保全することで、排他的な都市環境の改善には取

り組むことはなかったとも言えよう。

2030年までの達成を目指すSDGs（持続可能な開発目標）に向けて多くの国や都市が努力しているところであり、シアトル市のUV戦略も「誰一人取り残さない」ことを目指すことが望まれる。SDGsの目標11「住み続けられるまちづくりを」のターゲット11.1は、「2030年までに、すべての人々が、適切で安全・安価な住宅と基本的サービスを確実に利用できるようにし、スラムを改善する」¹⁹としている。持続可能なまちづくりを「住み続けることのできる適正な都市環境の形成と維持」と捉えればSDGsの17目標はいずれも重要であり、「公平性」「格差是正」という観点も重視されるべきであろう^{注3}。

つまり、都市政策に加えて、福祉政策、経済政策など我々の生活に関わるマターを包摂するようなビジョンと戦略が必要なのである。シアトル市マスタープランとUV戦略の見直しは、これから3年間にわたって行われる予定である。持続可能なまちづくりの方向性を示すことができるのかどうか、今後の動向に注目したい。

なお、持続可能な都市を目指して、シアトル市のように成長管理政策を採っている都市は多い。シアトル市の北方に位置するカナダ・ブリティッシュコロンビア州のバンクーバー市（2017年人口約68万）とバンクーバー広域圏もその一つである。バンクーバー市もシアトル市同様、人口増加が続いている。バンクーバー市と広域圏では、新交通システムであるスカイトレイン（SkyTrain）の整備に併せて、駅周辺に都市機能と住居を集約することで、自然環境の保全や自動車交通量の削減等を目指す戦略を計画的に進めている。シアトル市の都市戦略と類似している方策と言える。例えば、バンクーバー市に隣接するバーナビー市（2016年人口約23万人）では、スカイトレイン駅周辺の再開発であるベインブリッジ・アーバンビレッジ（Bainbridge Urban Village）が計画されている。近隣コミュニティへのサービスを主とする小規模な店舗と飲食店、手頃な価格の賃貸住宅や分譲住宅で構成される適度な密度の集合住宅地区を構想している。本地区のマスタープラン案は、2021年秋または2022年年初に策定される予定である²⁰。シアトル市とバンクーバー市は今後も人口が増加することが予測されてい



図－4 Bainbridge Urban Villageの予想図

（出典：City pursuing redevelopment of area around SkyTrain's Sperling-Burnaby Lake Station、<https://dailyhive.com/vancouver/bainsbridge-urban-village-sperling-burnaby-lake-skytrain>、閲覧日：2021年9月8日）

る。今後の持続可能なまちづくりに向けて、両市がこれまでの成果と課題を共有し、シアトル市においてはマスタープランとUV戦略の見直しに活かしていくことも重要であろう。

【補注】

- 1 コミュニティ・ランド・トラスト（community land trust）は、「土地を個人所有ではなく、NPOなどの公的セクターが所有し公的な価値観の下に保全を進め、地域全体の住環境向上や自然環境維持に貢献」するものである。（後藤春彦・佐藤宏亮・馬場健誠、「Northern California Land Trustによる地域マネジメントに関する研究 ～コミュニティ・ランド・トラストによる地域環境管理に関する研究 その3～」、『日本建築学会大会学術講演梗概集（中国）』2008年9月、p.469）
- 2 HOLCとFHAはニューディール政策（1930年代）の一環として設立された米国の政府機関である。HOLC（Home Owner's Loan Corporation、住宅所有者資金貸付会社、1933年～1936年に存在）は、都市部不動産で価格が下落したのに対し、ローンの借り換えを実施した。一方、FHA（Federal Housing Administration、連邦住宅局、1934年設立）は、住宅政策を担った。両者は、米国の都市の中心部と周辺部を、住宅抵当貸付リスクに基づきA、B、C、Dに区分した地図を作成した。貸付リスクの高いエリアを赤く囲んだことから、red lining（レッドライニング）と呼ばれた。このレッドライニングによって白人と黒人の居住を分離することが一時行われることになった。レッドライニングのエリアに黒人など貧困層が多く居住するという実態が、意図的に作られた訳である。（中本悟「2 アメリカにおける地域開発と金融に関する覚え書き —CRA成立の背景と意義—」、『季刊経済研究』Vol.33、No.3・4、大阪市立大学、2010年、pp.27－41）
- 3 米国国勢調査局が2019年に公開したAmerican Community Surveyによれば、シアトル市における世帯年収の中央値に人種によって大きな格差があることが分かっている。例えば、白人は約10万5千ドルであるが、黒人は約4万3千ドルであり、2倍以上の差がある。（「シアトル市の世帯年収の中央値が過去最高の93,481ドルに 国勢調査局発表」、<https://www.junglecitey.com/news/seattle-median-income-reached-93481/>（閲覧日：2021年9月8日））

【参考文献・資料】

- 1 「Population & Demographics」、<https://www.seattle.gov/opcd/population-and-demographics>, Office of Planning & Community Development, City of Seattle（閲覧日：2021年7月25日）
- 2 「JETROニューヨークだより」、p.20、https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/02/2019/4f1d2a3781b8a278/cascadia_2019_09.pdf（閲覧日：2021年7月25日）
- 3 「1 in 8 Seattle owners has been in current home for 30 plus years」、The Seattle Times、2021年9月2日、The Seattle Times、<https://www.seattletimes.com/seattle-news/data/1-in-8-seattle-owners-have-been-in-their-current-home-for-30-plus-years>（閲覧日：2021年9月3日）

- 4 鶴田佳子・海道清信・波能麻里、「アーバンデザイン審査プロセスを組み込んだ都市計画システムに関する研究—ワシントン州シアトル市におけるアーバンビレッジ戦略とデザインレビューを中心に—」、『都市計画論文集』No.43-3、日本都市計画学会、2008年10月、pp.637－642
- 5 波能麻里・鶴田佳子・海道清信、「シアトル市における統計データからみたアーバンヴィレッジの特徴と近隣特別ガイドラインとの関連性に関する考察」、『日本建築学会東海支部研究報告書』第47号、2009年2月、pp.549－552
- 6 野嶋慎二「英国におけるアーバンビレッジの概念とその実態に関する研究」、『IBS Annual Report 研究活動報告』、一般財団法人計量計画研究所、2013年7月、pp.51－56
- 7 「米国の成長管理政策（1）—総論・地方政府編—」、『CLAIR REPORT』No.67、財団法人自治体国際化協会、1993年5月、pp.1－23（引用p.3）
- 8 前掲7（引用p.3）
- 9 Karen Kreis「The Urban Centres and Urban Villages Strategy of Seattle」2002年2月、pp.1－19（参考p.3）
- 10 前掲9（参考p.3）
- 11 『Urban Village Element』、Office of Planning and Community Development、City of Seattle、2005年1月、p.8
- 12 前掲9（参考pp.5－6）
- 13 前掲9（参考p.16）
- 14 The Seattle Sustainable Neighborhoods Assessment Project (SSNAP)『SSNAP REPORT 2014』、2014年9月
- 15 「Tension over visible homelessness has risen in Seattle and the country」、The Seattle Times、2021年8月22日、<https://www.seattletimes.com/seattle-news/homeless/the-tension-over-visible-homelessness-since-in-the-pandemic-has-risen-in-seattle-and-the-country/>（閲覧日：2021年8月23日）
- 16 「Seattle's long-standing 'urban village' strategy for growth needs reworking, new report says」、The Seattle Times、2021年7月27日、<https://www.spokesman.com/stories/2021/jul/27/seattles-longstanding-urban-village-strategy-for-g/>（閲覧日：2021年7月30日）
- 17 「Equitable Development Community Indicators Report」、Office of Planning and Community Development、City of Seattle、2020年9月、<https://www.seattle.gov/Documents/Departments/OPCD/Demographics/CommunityIndicatorsReport2020.pdf>（閲覧日：2021年8月21日）
- 18 前掲16
- 19 「SDGs（持続可能な開発目標）とは何か？ 17の目標をわかりやすく解説」、<https://miraimedia.asahi.com/sdgs-description/>（閲覧日：2021年9月7日）
- 20 「City pursuing redevelopment of area around SkyTrain's Sperling-Burnaby Lake Station」、<https://dailyhive.com/vancouver/bainsbridge-urban-village-sperling-burnaby-lake-skytrain>（閲覧日：2021年9月8日）