

米国ユタ州ソルトレイク市における住宅地をめぐる土地利用規制と都市計画のあり方について — 信州の都市環境問題によせて

吉田隆彦*

The Land Use Regulation for Residential Area and the Urban Planning of Salt Lake City, Utah State, U.S.A.

Takahiko YOSHIDA*

ABSTRACT : Salt Lake City was established at its present location as one of the "oasis" settlement on the mouth of the City Creek having availability of water from the Wasatch Range in 1847 by Mormon Pioneers, was incorporated shortly after as the city in 1851. It has engaged the sister city agreement with Matsumoto City from 1958. Salt Lake City is the Utah State Capital and has 163, 000 populations in 1980. It has very fine landscape with well designed construction of urban areas.

The incorporated area of the Salt Lake City consists of following seven communities, Capitol Hill, Northwest, Westside, Avenues, Central City, East Bench and Sugar House. Each of the seven communities have their own Master Plans respectively. Those Community Master Plans were prepared by updating and expanding the 1967 Salt Lake City Master Plan. In the Salt Lake City Urban Planning, the Land Use Plan incorporates nine land use classifications. Among them, Land Use Regulations for Residential Areas have primary significance. Land use regulations within the residential areas has facilitated very successfully in improving and preserving peoples housing and neighborhood conditions, that were mainly based on such economic incentives as each citizen's desire to maintain and grade up their residential property values.

I はじめに

本論集は直接には信州の環境問題を対象としており筆者もまた土地利用と地域計画に関し、特に都市に注目しながら信州の実態を順次報告する予定である。ところで筆者は様々な国家や民族のもつ文化の属性を、それらのめいめいがそれぞれの地域において展開している、土地利用に代表される景観から探してみたいとも考えている。我々の日常の生活空間である信州の土地利用を考えるに際しては我々とは異なる文化をもつ地域の事例も、場合によってはやや詳しく取り上げてみる必要があるであろう。今回は都市計画について若干の資料を入手し得た米国ユタ州ソルトレイク市について、主に住宅地に関する土地利用の基本的な方針を紹介したい。ソルトレイク市は1958年より松本市の姉妹都市となっており、そのき

* 信州大学教養部(地理学) Fac. Lib. Arts, Shinshu Univ.

かけは長野県出身で当時ジャパントイムズ社に勤務していた村山氏の尽力によるもので、海外の都市とのこの種の提携としては、日本国内では最も早い部類に入るものとのことである(松本市役所, 1988)。以来毎年のように市民レベルでの交流が続けられてきた。州や市の職員はもとより一般の市民の間にも松本市の名は割合よく知られており、今回筆者が短期間内である程度まで情報収集ができたのも市民レベルでの交流が基礎になっている。ソルトレイク市は米国中・西部山岳地方の交通の要衝を占め、現在はハイ・テクブームに乗って企業進出が活発であり、リゾートエリアの造成もすすんでいる。よって、土地利用のあり方を一瞥するだけでも、信州の都市の将来を考えるのに有益な示唆が得られるように思われる。

ソルトレイク市は標高1,288 mで40°47' N・111°58' Wに位置している。ユタ州の中心都市であるのみならず

コロラド州デンバーとならんでアメリカ合衆国の山岳地方に君臨する中核的都市でもある。1980年センサスの人口は163,033人であるが、商業圏や通勤圏あるいは水供給の共同事業などの都市のサービスエリアからは、ソルトレイクカウンティー全域を影響圏下におさめ、その人口はユタ州全人口の42.4%にあたる619,066人である。ソルトレイク市はロッキー山脈の支脈ワサッチ山脈の西麓に、山の懐にいだかれるようにして発達してきた。ソルトレイク市を含むユタ州は乾燥の激しい所として知られている。乾燥指数は18.7と松本市の50をはるかに下まわり、灌漑なしの農業は困難である。この都市の水源の多くは、ワサッチ山脈から春になって流れ出す融雪洪水であり、水資源のきびしい制約が過去も現在もこの地の人々の正面に立ちはだかっている。ソルトレイク市の都市用水の供給については別の機会に述べたので(吉田, 1988)、ここでは住宅地に注目し、都市計画の中で土地利用がどう行なわれてきているかをみたい。

II ソルトレイク市の誕生

ソルトレイク市の町づくりは、1847年、Brigham Young に率いられたモルモン教団の人々の到着から始まった。教団は1830年に結成された戒律の厳しいキリスト教徒の一派で、正式にはThe Church of the Latter Day Saintsの名がある。オハイオ州Kirtland村(工業都市クリーブランドの北東部にある寒村)を最初の根拠地とした。初代の指導者はJoseph Smithで、教団は土地も森林も水(河川)も共同所有して管理していくことを目指した。他の教派にはきびしい非妥協的態度で臨んだためJoseph Smithは殺害されるにおよんだ。代わったBrigham Youngは他教派との衝突を避け、彼等の干渉の及ばない教団の理想を実現できる新天地を求め、1847年にGreat Salt Lakeの湖畔へ147人の人々と共に移住した。塩分濃度が海水の6倍もあるGreat Salt Lakeはあたかもエルサレム東方の死海の如くであり、上流のユタ湖より発し、南から流れこむ河川にはヨルダン(Jordan)の名が付けられた。Youngは山間に孤立している盆地のこの地方こそが理想を実現できる地である、として、シオン(Zion)の地にふさわしい町づくりを開始した。

町づくりの基本は、彼等のオハイオ州時代にすでにJoseph Smithの指導下で作られていた。それは基準に定めた経線をもとにして10エーカーずつを碁盤の目の一単位とする地割から始まった。これは一辺が約200mの正方形になる。道路幅は132フィート(約40m)とされたが、これは四輪馬車が余裕をもって転回できる幅であった。この幹線道路(Street)に面した建物は道路から

20フィート(7m)離すことが義務づけられ、その空き地には生け垣や花壇が作られ、あるいは並木とされた。幹線道路の両側には溪流からひいた用水(Open Ditch)を通じ、さきの植え込みに灌水した。用水は市街地では人間や馬の飲料水に、また街路の緑地にそれぞれ使い、市街地を出ると灌漑用水になった。ソルトレイク市の市街地の核心は、市の最初の水源となったCity Creekの渓谷の出口に位置しており、ここにタウンシップの基線を置き、小さな扇状地の地形を巧みに利用して用水を町の各所に引きながら町づくりがすすめられた。

少々余談になるかもしれないが、自動車のホイールベースの出発点は四輪馬車である。だから馬車を考慮して作った都市は結果的には自動車をごく自然に受け入れることになった。アメリカといえども自動車のための都市というものは最初は無かったのである。14世紀から15世紀にかけて築かれたわが国の城下町さらには宿場町が計画的であったことはよく知られている。町建てにあたっては、その当時としては用水をはじめ考える様々な要素が十分盛りこまれていたのであり、松本や松代の町なみは今日なお、我々にいろいろな事を教えてくれる。この城下町が自動車にあわないと論評する人々がまだ跡を絶たないのは実に残念である。馬車(自動車)を使わないことには用事を足せないアメリカの都市に対して、今日でさえ徒歩あるいは自転車てたいがいの用事はすませてしまうことができる城下町の良さをこそ高く評価しなければならないと思われる。

18世紀の終わりから19世紀にかけて、アパラチア以西の広大な土地に、無秩序な開拓を避けるために測量と地割が大規模に実施されていたことは周知のとおりである。ソルトレイク市もまた何もなかった土地に地割をほどこした。「何もない」は不正確で、先住民がいた。主に山地に住んで狩猟にいそんでいたユタ族である。ユタ州の名は彼等にちなむものという。1848年の米墨戦争によって米国は今日の、カリフォルニア・ネバダ・ユタ・アリゾナの各州に該当する全域と、コロラド・ニューメキシコの二州のロッキー山脈の部分とをメキシコから奪い取った。欧州の列強は米墨関係に目を光らせ、干渉する機会を狙っており、1861年に火を吹いた南米戦争についても同様であった。このような中で、他派の教団から遠く離れて理想の土地づくりに励む人々が、情熱が昂じていつ“独立国”などとい出すかもしれない、また列強がどう介入するかもしれない、いかに宗教上の事とはいえ、連邦政府の目には、内憂外患の最中の厄介ものと映ったことであろう。かくて1857年に進駐してきた連邦軍は南北戦争中も今日Utah大学の置かれている市街地東部の段丘上のフォートダグラス基地にそのまま駐留し、モル

モン教徒の人々を牽制し、有事に備える構えをとったのである。結局ユタ州が、州として連邦に承認されたのは20世紀直前の1896年で、実に45番めの州としてであった。いっぽう市街地を離れた農村では、開拓者のすべてに平等に耕地が割当てられ、土地の買売は禁止された。小さな森や乏しい木材は共有財産とされ、水も共同で管理された。教団の原点は農村と、農業を基礎にした共同体であった。1869年の最初の大陸横断鉄道の開通や周辺の山地での鉱山の繁栄、さらに都市的生活様式の浸透は、多数の非モルモン教徒の流入と相まって、教団の影響力を行政の前面から次第に後退させていくことになったが、その理念は水の管理や町づくりの中に根強く生き残って今日に到っている。現在ユタ州の人口の6割近くがモルモン教徒といわれる。教徒には収入の10%を教会に献金する義務があるので教会はかなりの経済力をもっている。ホテルや新聞社を直接経営し、製糖会社・銀行・生命保険などの事業にも参加、ユニオンパシフィック鉄道の大株主でもある。ひところは学校や公共衛生施設の整備が全米一を誇った。Brigham Youngの理想が真に実現されているや否やはさておいても、モルモン教団が強大な経済力をもつことは、様々な公共事業や都市計画の実行を容易にしている。ソルトレイク市は今日なおL.D.S.(Latter Day Saints)の町なのである。

Ⅲ ソルトレイク市の町づくり

モルモン教団の入植直後から始められた10エーカー単位の地割の一コマは、さらに1.25エーカーずつのbuilding lot 8区画に分割される。住宅地とするにせよ、商業地とするにせよ、何かの建物を作る時の用途の単位が1.25エーカー(約0.5ha)ずつに区切られる。その区切りごとに作られる建物は、容積率・建ぺい率のほか、市当局から、建築物条例(Building Permit Code)の基準を満たしているか否かがいろいろな点からチェックされた上で許可される。この条例の中には、後述する住宅の改築の際に遵守すべき事項なども規定されている。アメリカ合衆国では、ソルトレイク市は、ニューヨーク市に次いで二番めに建築物条例を実施した都市であった。条例の施行は、1890年から始められた。以後ソルトレイク市では市街地の拡張と都市計画の実施とのバランスがよく保たれながら今日に到っている。市当局は1927年から本格的な用途地域区分制(Land Use Zoning Ordinance)に乗り出すが、大陸横断鉄道の要衝となったこと(東西幹線と南北幹線の交差点にあたっている)や、鉱業の繁栄、また市街電車網の充実(後にバスにおき代わる)などが、都市中心部の土地利用の高度化を促し、また市街地の外延的拡大をすすめたからであった。

全市域を対象とする最初の総括的基本的都市計画(Master Plan)は1919年に策定された。以降、様々な状況の変化に対応して1942年と1967年にそれぞれ大幅な修正が行なわれている。計画の策定や見直しに先立っては、その都度詳細な土地利用実態の調査がなされ、結果はぶ厚い報告書にまとめられている。

ソルトレイク市は、行政的にはCentral・East Bench・Avenue・Capitol Hill・Northwest・Westside・Sugar Houseの7つの地区(Community)から成る。わが国では人口100万以上の特別市の区に相当するような形で住民から選出された委員から成る議会(Community Council)をもち、市政への発言権が強いばかりでなく、都市計画の策定のような実務面からも市政に大きく関与している。市当局レベルで作成された基本計画(現行のマスタープランは1967年のもの)を、それぞれのCommunityでどう実施するかは、基本的にはCommunityの議会と、議会から委嘱を受けた計画委員が決めてゆく。そしてもう一度市の都市計画課にもち帰られ、技術的な検討を経た上で両者の意見が折り合えばCommunityのマスタープランとなる。

わが国の都市の市街地とはちがいが、一般に米国の地方都市では、用途地域制による土地利用区分がよく行きわっている。それで、住宅地の景観は非常に整然としている、というよりはむしろ、整いすぎて画一的で単調といえるほどである。ところが見かけ上の単調さとは裏腹に、それぞれのCommunityは、おのおのが独自の歴史をもっている。また、各Communityに立地している公共機関や諸施設やその他の都市機能は一様ではない。都市は異なる機能が異なる地域に配置され、全体として一体をなすものである。よってそれぞれのCommunityのかかえる地域的問題は、市全体に共通するものがある反面、固有の問題も多い。そして固有の問題とじっくり取り組むことがソルトレイク市の都市づくりの基本になっている。わが国の地方都市の市議会が土建業者や不動産業者の利害に大きく左右されるような観を呈したり、都市計画が画一的であるが故に議員が町内会の利益代表になったりするのは対照的である。こういうわけでソルトレイク市における都市計画の実行を吟味しようとすると、それぞれのCommunityごとにどんな問題があってそれらがどう解決されようとしているかを一つ一つとり上げる必要がある。

しかしその前に、すべてのCommunityに共通する住宅地域(Residential Area)について概観しておこう。それによって、住宅地域のいろいろな規制の中に、アメリカ合衆国の土地利用全般に対する考え方あるいは市民のビヘイビアをかなりよくうかがうことができるか

らである。

IV 住宅地に関する土地利用の諸規制

住宅地の規制には、Very-Low（又はLow-Low）Densityから始まりMixed Land Useに到るまで5段階がある。それぞれは、1エーカーあたりの建築は何戸までといった密度の規制と、1戸の家は何平方フィート以上の面積をとれ、という面積規制、さらに1階建てに限るとか、単一家族だけで居住せよとかの用途の規制によって詳細を決めている。以下でこの各類型について概要を述べる。なお以下の記述は1967年の市のマスタープランおよびこれを適用・修正した各Communityの実施計画によるものである。

1 Very Low Density 地区

居住密度は1エーカー（1,224.2坪）あたり5戸以内が原則。1戸につき7,000平方フィート（197坪）から11,000平方フィート（309坪）の敷地をとること。用途は単一家族のみ。家屋は一階建てに限る。駐車場は道路に面してはいけぬ。

2 Low-Density 地区

居住密度は1エーカー当り5戸以上10戸まで。1戸あたり5,000平方フィート（141坪）までの敷地をとること。故に10戸のとき1エーカーの土地を10等分しないこと。つまりこの地区で10戸建ての住宅地を開発販売するには1.15エーカー以上の用地をとらねばならない。原則として単一家族が居住する。ただし許可された区域内に限り複数家族も居住できる。複数家族の居住地は敷地を6,000平方フィート（170坪）以上とること。道路から離して駐車場をおくこと。ここで「単一家族」とは、核家族のほか直系の親一子一孫が同一家屋に住むことも含む。兄弟でも独立した世帯ならば単一家族でなくなる。

Low-LowおよびLow-Density地区の規制が適用される区域は、C.B.D.を含むCentral Communityを除いた、他の6Communityすべてに存在し、住居地域のそれぞれ5割から6割にあたる。日本人の我々からみるとかなり厳しい。

3 Medium Density 地区

1エーカーあたり8戸以上20戸まで。単一家族から4家族までの集合住宅がゆめされる。Medium Density地区の外周のどこかが幹線道路（132フィート幅）もしくはこれに接続する道路に面し、車の通りぬけを規制できる余地があること。また、この区域の外周のどこかが商業地域・混合地域（Mixed-Use Area）・4および5の高密度居住地域のいずれかに接していること。

4 Medium-High Density 地区

1エーカーあたり14家族から30家族まで。4家族以上

の集合住宅や高層のアパートは専らこの地区に建てること。個々の建物の詳細については市の建築物基準条例にしたがうこと。区域の接する道路のいずれかに頻繁運転をしている公共交通機関があること。区域内に区域の人口や面積に応じた広さの公園・緑地もしくはオープンスペースがあること。ない場合は開発業者が提供しなくてはならない。隣接する地区についての条件は、3のMedium Density地区に準ずる。

5 Mixed Land Use 地区

この区域に限ってのみ、住宅地と商業地・業務地・運輸倉庫業などとの混在がみとめられる。すべての建築物は市の基準条例にしたがうこと。

以上は市のマスタープランの段階での、住宅地域における土地利用規制の原則である。市全体の基本計画は各Communityごとの固有の事情を反映して、ある部分にはより厳しい上乗せの規制がかけられ、別の場合はより緩やかになる。しかしCommunityによる上乗せ規制や緩和は面積的にはごく狭い。全般的にみて、計画はほぼ完全に実施されていることが特筆される。規制内容の厳しさ、細かさ、厳格な実行などについては、日本との差異はだいぶ大きいといわなくてはならない。わが国でも、住宅地域・商業地域・工業地域のように、用途ごとの区分は一応されてはいる。けれども住宅地域のばあい、一戸あたりの敷地の面積はきわめてまちまちである。一階建てに限るなどという規制はないし、間貸しやアパートの制限もない。また、大都市の郊外では電車の駅から20分歩こうが30分歩こうが、いくらでもアパートがある。集合住宅は交通至便の街区に限る、などという制限もない。長野市や松本市では近年、市街地をかなり離れた郊外にまとまった規模で造成されている大きな団地では、「第一種住居専用地域」のように用途区分がかなり明瞭になってはきた。だが1戸あたり敷地面積とか階数の規制などはいぜん、遠くソルトレイク市の事例にはおよばない。これらの事柄は歴史的な諸事情があつてのことであるから、いちがいに良し悪しを論ずるのは適切ではないかもしれない。元来日本では日射量が豊富なわりに降水量も多く従ってきわめて豊かな森林をもっていた。その森が作った豊かな土の上で我々の祖先達は高密度で居住し集約的な土地利用を行ってきた。ところが高密度で居住していた農村村落でも城下町でも、土地利用の仕方にはかなり余裕があつたのである。なぜなら国中いたるところに湧水があり、河川の平水量も多かったし、さかんに狩猟をしていたにも拘らず野生生物も多かったからだ。そうすると問題は、日本の風土に根ざした土地利用の哲学あるいは理念を我々が忘れたあたりに求められはしないだろうか。

V 景観の重視

ソルトレイク市ではすでに述べたような密度・面積・用途の各規制に加え、家屋を改築したり修理する際には周辺の景観との調和も厳しく要求される。改築や修理に際しては、市の都市計画課の職員か、市から委嘱されている建築技師の助言と指示にしたがわないと許可されない。このようなやかましく厳しい規制が、しかしながら実によく守られているのである。

そのわけは、住宅地という土地利用の中に米国の社会一般と市民のもっているビヘイビアの特徴とがよく反映されているところにある。米国市民は一般に家を持つことを日本人のように一生の仕事とか一人前の男の資格などとは考えない。また所得や仕事に応じ、あるいはライフサイクルの中で住居をよく変える。家は買い替えの容易な資産でしかないのである。職をかわる事はその人の能力が高く評価される事であるから、所得の高い人ほどよく家をかわるともいえる。そこで家を得た人の最大の関心は、いかにしてより高価に今の家を手放すかに向けられる。住居の値打ちは建物のみでは決まらない。きれいな花壇や手入れの行き届いた芝生や生垣、さらにほどよく成長した庭木なども一緒になって住まいの値打を決める。加えて、自分の家だけではなく周囲の状況（景観といってもよい）の如何も住居の値打を大きく左右する。1970年代に完成した、ソルトレイク市で交差する高速道路（インターステートハイウェイ、I-15=南北幹線とI-80=東西幹線）のいずれもが、市街地を通過するに際しては、鉄道沿いの空き地を利用したり、ワサッチ山脈から流れ出す溪流の刻んだ谷を利用し、さらに両側を木立で囲んで、可能な限り高速道路を視界から遮蔽する努力をしている。高速道路は景観の値打を下げるものと評価されているのである。いっぽうわが信州ではたとえば県の広報誌に毎号のように木曾山脈や飛騨山脈をバックにした中央道の写真が麗々しく登場するのであるが、景観の値打という点からは、果たしていかなものであろうか。あるいはまた住居の付近に大木のうっそうと茂る公園があり、そのこんもりした木立が庭から直接眺められるような所ならば、いやおうなしに家の値打は高くなる。公園の大木に限らず庭木でも街路樹でも大きな木ほど大切にされる。よって長年月を経た木のある庭の値打も高い。さらに、街路樹を切らないでもすむように、交差点の信号機は長い鉄線を張って吊り下げている。民家の庭や街路樹でよく目につくのは楓やプラタナスの類で、桑の木もわりあい多い。反面、溪流沿いにだけ自然にはえているポプラ（Cottonwood）はあまり植樹されてはいない。同じように溪流沿いにだけある Scrub Oak（低木状のカシの仲間）は民家や公園にはまったく見か

けない。とまれ、乾燥指数 18.7 のソルトレイク市では、ほとんどの樹木したがって緑地は人間が時間をかけて育てたものである。これもまた木立を金銭的に高く評価するもう一つの裏づけになっている。

このようにして、様々な土地利用の規制にしたがうことが、そのまま個人の資産価値の維持につながるのである。自分の住まいをより高い値で売りたい、という市民の個人の利益の追求が、結果として緑の豊かな町を作り上げてゆくという社会の仕組みはなかなか面白い。けれどもここで指摘しておかなければならない事のもう一つは景観の維持や向上や低下に対して、すべての市民が厳しい評価の目を持っていることであろう。共に自由主義体制を国是としながら、彼我の間にかくも大きな差異が出ていることは、つまるところ、土地利用に対しても景観に対しても、市民一人一人がもつ文化的センスや豊かな感性の差に帰するものであるといわなければならない。

わが国では、身近な所の自然を守る努力は大都市の方が熱心である。河岸段丘の林を緑地として活用したり、河川敷にウォーターフロントを蘇生させたり、あるいはまた東京都で玉川上水を生き返らせたりという努力は、小さいかもしれないが決して軽視してはならない。そのような努力を見ながら育ってきた大都市出身の学生が信州大学に学んでいる。彼らは信州の河岸段丘の多くが、緑地どころかしばしば工場の廃棄物の投棄場所になっているを目撃している。全県をあげて熱っぽく説かれているリゾートエリアの造成も、将来のお客あつてのものであることを忘れてはいけない。大都市でも自然を守る努力が信州のリゾート地帯の脅威になることもありうる事を忘れてたくない。

VI 結びにかえて

ソルトレイク市の住宅地利用をめぐる空間的地理的問題は、7つの Community のひとつひとつを紹介することでより一層明らかとなる。今回はその余裕がないので機会をあらためたい。ここに報告したのは筆者が1986年8月から9月にかけて現地で調べたことの一部である。調査に際して教育学部地理学研究室の小林 詢教授からいろいろ貴重なアドバイスを賜った。記して感謝申し上げます。

参考文献・資料

- Salt Lake City・Salt Lake County (1972): Salt Lake City Model Neighborhood Plan, Westside Community Master Plan.
Salt Lake City Planning Commission(1973): Avenues Master Plan.

- Salt Lake City Planning Commission and the Northwest Community Master Plan Advisory Council (1980) : Northwest Master Plan.
- Salt Lake City Planning Commission (1981) : Capitol Hill Community Master Plan.
- Salt Lake City Planning Commission (1982) : Citizen's Goals, Objectives, and Strategies for Sugar House Community Master Plan.
- Salt Lake City Corporation (1982) : Sugar House Master Plan.
- Salt Lake City Planning Commission(1984): East Central Neiborhood Plan.
- 吉田隆彦 (1988) : アメリカ合衆国内陸乾燥地ソルトレイク地方の都市用水供給事情について. 信州大学教養部紀要22 pp. 75~94.
- 松本市 (1988) 市政80年のあゆみ 松本市役所 pp. 114~115.