
種 別： 研究ノート

タイトル： アメリカにおける TOD の推進とゾーニング

著 者： 釧持 麻衣

所 収： 『上智法学論集』第 59 卷 3 号（平成 28 年 2 月）341-367 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

研究ノート

アメリカにおける TOD の推進とゾーニング

釦持 麻衣

- 一 TOD 推進を目的とした土地利用法制の整備
- 二 アメリカ土地利用法制の概要
- 三 TOD とゾーニング
- 四 ケーススタディ
 - 1 クリーブランド市、オハイオ州
 - 2 ユージーン市、オレゴン州
 - 3 ラスベガス市およびクラーク郡、ネバダ州
- 五 3つの事例の比較検討
- 六 TOD 推進型ゾーニングの多様性

一 TOD 推進を目的とした土地利用法制の整備

従来、アメリカでは、まちづくりと公共交通の整備が切り離されて考えられてきた。しかし、両者を結びつける概念として、1990年代前半から広く用いられるようになったのが、TOD (Transit Oriented Development) である⁽¹⁾。TODとは、公共交通機関の駅を核とした集約型複合用途開発および歩きやすいまちづくり⁽²⁾を指し、「公共交通指向型開発」などと邦訳される。TODには、主に2つの効果が期待されることから、近年、これを積極的に推し進めようとする動きがアメリカの各地で見受けられる。一つは、鉄道やバスといった公共交通システムの駅周辺に、住居や商業施設などを集約させた複合用途型の都市開発を促すことによって、自家用車の利用の抑制、ひいては温室効果ガスの排出

(1) 谷口守「コンパクトシティと TOD をめぐる計画論」都市計画 58 巻 5 号 (2009 年) 5 頁以下・5 頁。

(2) *Transit-Oriented Development*, U.S. DEP'T OF TRANS., FED. TRANSIT ADMIN., <http://www.fta.dot.gov/16046.html> (last visited May 2, 2015).

量削減に寄与すると考えられる⁽³⁾。もう一つは、雇用の拡大や不動産価値の上昇、税収の増大といった形で、地域に経済効果がもたらされることが期待されている⁽⁴⁾。

一方、ゾーニング条例をはじめとする土地利用法制は、その地域の開発パターンを方向付ける重要な役割を担う⁽⁵⁾。とりわけ、用途や建築物の構造などを規定するゾーニング条例は、TODの特徴である、集約性および用途の複合性の実現可能性に大きな影響を及ぼす。また、建築密度や駐車場の数に関する規制は、公共交通サービスの需要を左右しうる。したがって、土地利用規制権限を行使する地方自治体は、十分な計画策定および適切なコントロールを通じて、秩序ある都市開発を効果的に推進できる一方、過剰または過少な規制によって、TODの発展を阻害する恐れがある。

日本においては、アメリカでTODという概念が登場するよりも早い時期から、公共交通サービスの主要な担い手である民間事業者が、その沿線で都市開発事業を積極的に進めてきた。また、2013年に制定された交通政策基本法の中でも、地方公共団体が交通政策を推進するにあたり、まちづくりの観点を盛り込むべきことが規定されている(32条)。このように、公共交通機関の駅を中心としたまちづくりというTODの発想それ自体は、日本のまちづくりの中に古くから根ざしている。しかしながら、こうした都市開発を推進していく上で、地方公共団体が行使しうる土地利用法制上のツールは、必ずしも豊富ではなく、かつ、個人の私権への配慮から、その行使には消極的になりがちである⁽⁶⁾。この点、TOD推進を目的とした土地利用法制の整備の必要性を認識し、積極的に実施しているアメリカの取組みは、参考になりえるだろう。

そこで本稿は、公共交通サービスの導入に際して、ゾーニング条例の改正を行なった3つの事例を紹介し、TOD推進型ゾーニングの多様な手法を示すことを目的とする。まず、本稿の前提を成す法制度として、アメリカ土地利用法制の概要、およびTOD推進におけるゾーニングの重要性について述べる。次に、クリーブランド(オハイオ州)、ユージーン(オレゴン州)およびラスベガ

(3) JOHN R. NOLON & PATRICIA E. SALKIN, LAND USE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT LAW 1042 (8th ed. 2012).

(4) FED. TRANSIT ADMIN., U.S. DEP'T OF TRANS., CHARACTERISTICS OF BUS RAPID TRANSIT FOR DECISION-MAKING 4-1, 4-30 to -31 (2009), available at http://www.fta.dot.gov/documents/CBRT_2009_Update.pdf.

(5) NOLON & SULKIN, *supra* note 3, at 1043.

(6) 谷口・前掲註(1)論文7頁。

ス（ネバダ州）の取組みを紹介する。最後に、3つの事例の比較検討を通じて、TOD 推進型ゾーニングの多様な手法を示す。

二 アメリカ土地利用法制の概要

各事例の紹介に入る前に、本節ではアメリカ土地利用法制を概説する⁽⁷⁾。なお、以下では、日本法との比較は、必要な範囲で脚注において言及するにとどめる。

土地利用規制の法的根拠は、国民の健康、安全、道徳および福祉を保護するための規制権限である、ポリス・パワーに求めることができる⁽⁸⁾。アメリカ合衆国憲法上、連邦政府に明示的に委任されず、また州に対して禁じられていない権限は、各州に留保されている（修正 10 条）。そして、ポリス・パワーは、第 1 条第 8 節に列挙される連邦議会の権限に含まれないため、州に帰属すると考えられている。ただし、実際には、市や郡といった地方政府が州の授権法に基づいて、ポリス・パワーの大部分を行使している⁽⁹⁾。土地利用規制についても、現在までに全 50 州がゾーニング授権法を制定し、その権限行使を地方政府に委任している⁽¹⁰⁾。

土地利用法制は、州が定めるゾーニング授権法および地方自治体が定めるゾーニング条例から主に構成される。前者は、地方政府が定めるべき内容や許可手続といった、土地利用法制の枠組みを規定する。一方、後者は、地区の種類、各地区に適用される土地利用規制基準、および指定される地域を示すゾー

(7) アメリカ土地利用法制の概要に言及する邦語研究として、デイビッド・L・キャリズ『アメリカ土地利用法』（法律文化社、1994年）、福川裕一『ゾーニングとマスタープラン』（学芸出版社、1997年）、山岡公一「アメリカの土地利用における手続的保障」法学新報〔中央大学〕112巻11・12号（2006年）703頁以下がある。

(8) キャリズ・前掲註(7)書8頁。

(9) キャリズ・前掲註(7)書1頁。

(10) 山岡・前掲註(7)論文708頁。なお、ゾーニング授権法制定の広がりには、連邦政府が大きく寄与している。当時の商務長官ハーバート・フーパーによって任命された、都市計画およびゾーニングに関する諮問委員会（the Advisory Committee on City Planning and Zoning）は、1922年に標準ゾーニング授権州法（the Standard State Zoning Enabling Act）を作成し、授権法のモデルを示した（キャリズ・前掲註(7)書5-6頁）。近年では、自然環境の保護など一定の分野については、地方政府に代わって、州政府が土地利用規制権限を積極的に行使する例が見受けられる（キャリズ・前掲註(7)書43頁以下）。しかし、本稿の対象である TOD 推進に係る土地利用規制については、地方政府が担うところが大きい。

ニング公団などの具体的な規制内容を定める⁽¹¹⁾。このゾーニング条例は、地方議会によって、制定および改正される⁽¹²⁾。すなわち、地区の創設・改廃や土地利用に関する規制の具体的な基準を決定することは、立法的行為として扱われている⁽¹³⁾。なお、ゾーニング条例で定めるべき内容の中には、専門技術的な知識を要するものも含まれるため、その改正にあたっては、都市計画分野等の有識者らから構成される、計画委員会 (the Planning Commission) の勧告を前置させるのが一般的である。

以上のように、ゾーニング授權法により、土地利用法制の大枠は州全体で一貫的に規定されているものの、実際にいかなる内容および強度で規制を行うかは、地方政府、とりわけ地方議会に広く裁量が認められる。ただし、土地利用規制に係る司法審査の場面では、その規制の合理性に加えて、総合計画 (a comprehensive plan)⁽¹⁴⁾ との一貫性が争点になる (consistency requirement)⁽¹⁵⁾。すなわち、規制の手法または内容が、議会の決議をもって採択された総合計画と矛盾する場合には、当該規制は違法であると判断されうる。したがって、土

-
- (11) キャリーズ・前掲註(7)書8頁。日本では、原則として、地区の種類や各地区内で許容される用途等が、都市計画法および建築基準法により、全国一律的に定められている。そのため、都道府県および市町村に認められている政策決定の余地は、アメリカに比べて狭いと言えよう。
- (12) キャリーズ・前掲註(7)書14頁。土地利用規制権限の帰属につき、各州法のモデル法である標準ゾーニング授權州法1条は、次のように規定する。“[T]he legislative body of cities and incorporated village is hereby empowered to regulate and restrict the height, number of stories, and size of buildings and other structures, the percentage of lot that may be occupied, the size of yards, courts, and other open spaces, the density of population, and the location and use of buildings, structures, and land for trade, industry, residence or other purposes. (下線筆者)”
- (13) 山岡・前掲註(7)論文729頁。日本では、都市計画法上の市街化区域や用途地域等の指定は、都市計画審議会の議決を経た、都市計画決定によってなされることから(18条、19条)、行政的行為として捉えられる。
- (14) 類似する用語として、マスタープランがあるが、その内容および法的位置付けは、州法によって異なる。一般的には、総合計画は当該地方自治体の全域を、マスタープランはより限定的な地域を対象とする。
- (15) 福川・前掲註(7)書57頁。標準ゾーニング授權州法3条は、次のように規定する。“Such regulations shall be made in accordance with a comprehensive plan ... Such regulations shall be made with reasonable consideration, among other things, to the character of the district and its peculiar suitability for particular uses, and with a view to conserving the value of buildings and encouraging the most appropriate use of land throughout such municipality. (下線筆者)”ただし、州によって、総合計画の採択が地方政府に義務付けられている場合と、任意であるとされている場合がある。

地利用規制の新設または変更を目的としたゾーニング条例の改正を行う際には、既に採択されている総合計画との一貫性に配慮しなければならない。一方、まちづくりのビジョンを適宜、総合計画の中に盛り込むことで、そのビジョンに即した土地利用規制の合法性を担保することができるだろう。

三 TOD とゾーニング

導入された公共交通サービスの需要を維持し、かつ向上した地域の交通利便性を最大限に生かすためには、公共交通機関の駅周辺の土地開発を公共交通指向型へと誘導していくべきである。TOD の推進にあたって、地方政府が採りうる手法は多岐にわたるだろう。その中でも、前述のように、用途や建築密度に関する規制を含むゾーニング条例は、TOD の大きな特徴である、都市開発の用途の複合性および集約性の成否を左右する重要な要素である⁽¹⁶⁾。特に、建築物の高さや容積率に関する規制基準が過剰に制限的な場合には、集約型の都市開発は実現しえなくなってしまう。したがって、TOD の目指すべき将来像に合わせて、地方議会はゾーニング条例を改正する必要がある。

一般的には、公共交通サービス導入の計画段階において、地方自治体は運行事業者や地元住民とともに TOD のビジョンを作り上げていく機会を持ちうる。そして、そのビジョンに沿った開発を特定の地域に集中させるため、議会は規制上の様々なツールをゾーニング条例の中に盛り込むことができる。用いられうる規制ツールとしては、建築密度の特別割増し制度（density bonus）や、建築密度または高さに関する制限の緩和または撤廃などがある⁽¹⁷⁾。また、形成されたビジョンそのものを総合計画の一部に位置付けることも考えられるだろう。

さらに、公共交通機関の利便性が高まり、その利用が増大することで、自家用車によるアクセスの減少やガソリンスタンドなどの自動車関連施設の需要の低下が期待される⁽¹⁸⁾。したがって、駐車スペースに関する規制の強化および自動車関連施設の禁止は、十分に正当化されうるだろう。とりわけ、駐車場必置数の削減は、その根拠を地域の交通利便性の向上に求めることができる一方で、逆に「脱・自動車依存社会」へと誘導するためのインセンティブにもなりうる。つまり、駐車スペースの減少によって、自家用車の保有または利用を抑

(16) FED. TRANSIT ADMIN., U.S. DEPT OF TRANS., *supra* note 4, at 4-32.

(17) *Id.*

(18) *Id.* at 4-31.

制し、代替する交通手段として、公共交通サービスの需要を高めることができよう。

TODを推進するための土地利用規制のあり方は必ずしも一様ではない。地方自治体は、導入される公共交通サービスの態様や既存の土地利用状況、将来の人口および経済活動の予測といった地域固有の事情を踏まえて、適切な規制ツールをゾーニング条例の中に組み込んでいくことが必要である。そこで、以下では、BRT (Bus Rapid Transit) システム⁽¹⁹⁾を近年導入した、クリーブランド、ユージーン、およびラスベガスの3つの地域において、TODのビジョン形成およびゾーニング条例の改正がどのように行われたかを見ていく。

四 ケーススタディ

1 クリーブランド市、オハイオ州

(1) クリーブランドとヘルスライン (HealthLine)

クリーブランドは、オハイオ州の北東部に位置し、コロンバスに次ぐ大都市で、約39万人⁽²⁰⁾の人口を擁する。1950年以降、市の人口はやや減少傾向にあるが、特に都市部の人口は、スプロール現象によって大幅に減少し続けている⁽²¹⁾。人々が郊外へと転出するにつれ、小売店などの商業施設も同様に郊外に流出するなど、ドーナツ化現象が生じた⁽²²⁾。しかし、ダウンタウンやユニバーシティ・サークルを抱える都市部の中心エリアは、依然として、郊外の住人らの主要な雇用口となっている⁽²³⁾。人口減少やドーナツ化現象への対応策が検討される中で、ダウンタウンがさらなる経済発展の可能性を有しながらも、十分に活用されていないことに注目が集まった⁽²⁴⁾。また、クリーブラ

(19) BRT システム、いわゆるバス高速輸送システムは、速さ・快適さ・安さという3点において質の高い、都市バス輸送システムのことをいう (INST. FOR TRANSP. & DEV. POLICY, BUS RAPID TRANSIT PLANNING GUIDE 11 (2007), available at <https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2014/07/Bus-Rapid-Transit-Guide-Complete-Guide.pdf>). 移動時間の短縮や定時運航率の高さ、ブランド化などといった様々な面で、BRT は従来のバス交通サービスとは一線を画する (FED. TRANSIT ADMIN., U.S. DEPT OF TRANS., *supra* note 4, at 3-1 to -2)。

(20) *QuickFacts Beta*, U.S. CENSUS BUREAU, <http://www.census.gov/quickfacts/table/PST045214/3916000,00> (last visited May 2, 2015).

(21) CITY OF CLEVELAND, CONNECTING CLEVELAND 2020 CITYWIDE PLAN: POPULATION 1-2 (2007), available at <http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/chapterspdf/pop.pdf>.

(22) *Id.* at 8.

(23) *Id.* at 4.

(24) *Id.* at 8.

ンド市および同市で公共交通機関を運営する GCRTA (the Greater Cleveland Regional Transit Authority) に対しては、ダウンタウンと郊外を結ぶ公共交通システムを整備することへの要請が高まっていた⁽²⁵⁾。クリーブランドは、これらの事情を踏まえて、総合計画の中で政策の一つに、大量輸送システムの改善、およびそれを契機とした「高密度で、魅力ある、コンパクトな、活気あふれる、歩きやすいまちづくり」を掲げている⁽²⁶⁾。

そして、最初の実践例として推し進められたのが、ユークリッド通り交通プロジェクト (the Euclid Corridor Transportation Project) である。同プロジェクトは、後にヘルスラインと命名される、全長 7.1 マイルの BRT システムの導入とユークリッド通りの整備を目的としたもので、2008 年に完成した⁽²⁷⁾。ヘルスラインは、40 の停留所を有し、クリーブランド州立大学やクリーブランド・クリニック、ユニバーシティ・サークル、大学付属病院などで働く人々および利用者にとって、利便性の高い路線となっている⁽²⁸⁾。

(2) ミッドタウン複合用途地区 (Midtown Mixed-Use District)

2005 年に、クリーブランド市はゾーニング条例を改正し、ミッドタウン複合用途地区⁽²⁹⁾を新設した。同地区の設置意図は、以下のように説明されている。

この地区の設置意図は、・・・次の目的に沿った開発密度およ

-
- (25) CITY OF CLEVELAND, CONNECTING CLEVELAND 2020 CITYWIDE PLAN: TRANSPORTATION & TRANSIT 8 (2007), available at <http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/chapterspdf/tt.pdf>.
- (26) CITY OF CLEVELAND, CONNECTING CLEVELAND 2020 CITYWIDE PLAN: SUSTAINABILITY 22 (2007), available at <http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/chapterspdf/sus.pdf>.
- (27) INST. FOR TRANSP. & DEV. POLICY, RECAPTURING GLOBAL LEADERSHIP IN BUS RAPID TRANSIT 35-36 (2011), available at https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2014/07/20110526ITDP_USBRT_Report-HR.pdf.
- (28) *About the HealthLine*, GREATER CLEVELAND REG'L TRANSIT AUTH., <http://www.riderta.com/healthline/about> (last visited May 2, 2015).
- (29) 同地区はベース・ゾーンに分類され、日本法で言うところの用途地域 (都市計画法 8 条 1 項 1 号) に相当する。第 2 節で述べたように、アメリカでは、土地利用規制権限を有する地方政府が、ゾーニング条例の中にかなる地区を設けるかを決定できる。一方、日本においては、都市計画法によって、全国一律的に用途地域の種類が定められている。また、各用途地域における規制基準も、建築基準法によって画一的に設定されている。

- び都市形態でもって、特定の土地利用を可能にすることである。
- (a) 小売用途、居住用途、事業用途または軽工業用途が混在し、かつ歩行者に優しい空間形成を促すこと。
 - (b) ミッドタウン地区における既存の土地利用状況を堅固にするとともに、利用しうる経済開発のオプションを拡大すること。
 - (c) 集約型都市開発パターンを推奨し、人口密度および雇用密度を増加させることで、GCRTAのユークリッド通り交通プロジェクトにおける投資を支えること、およびミッドタウン地域に出入りする際の公共交通機関の利用を促すこと。
 - (d) クリーブランド市計画委員会 (the Cleveland City Planning Commission) によって採択された、ミッドタウンクリーブランド戦略プラン (the Midtown Cleveland Inc. Strategic Plan)⁽³⁰⁾ に沿うような統一的な形で、新規開発およびまたは再開発が行われるようにすること。
 - (e) 新規開発または再開発に関するデザイン基準を策定し、見栄えがよく、かつ歩行者に優しい環境が形成されるようにすること。

(クリーブランド市法規集 § 344.02)

以上のように、ミッドタウン複合用途地区は、まさに、ユークリッド通り交通プロジェクトおよびヘルスラインに資するために作られた地区である。同地区は、MMUD-1 から MMUD-4 までの4つに細分化され、許可される用途やセットバックおよび高さに関する基準等に差異が設けられている (【表1】)。これらは、ユークリッド通りとその南北に平行して走る、チェスター通りおよびカーネギー通りに面する地域をそれぞれ対象としている。したがって、ヘルスラインの停留所が位置するユークリッド通りからの距離に従って、目指される開発パターンにメリハリがつけられている。

4つの小地区のうち、ユークリッド通りに面する土地を範囲とする

(30) クリーブランド市は、ミッドタウン2000マスタープラン (the Midtown 2000 Master Plan) を採択し、2003年にも改訂した。同マスタープランは、ミッドタウン複合用途地区のビジョン、およびさらに細分化された地域の開発モデルを示している。MidTOWN CLEVELAND INC., MIDTOWN 2000 MASTER PLAN (2003), available at http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/other/MidTown_2003_Update_web.pdf.

【表 1】 クリーブランドの TOD 推進型ゾーニング

	ユークリッド MMU-1	チェスター MMUD-2	カーネギー MMUD-3	チェスター西 MMUD-4
ゾーニングの 種類	ベース・ゾーン			
許可されるべき用途	<ul style="list-style-type: none"> ・住居 ・小売および 専門職業的 業務 ・その他 	<ul style="list-style-type: none"> ・住居 ・小売および 専門職業的 業務 ・その他 	<ul style="list-style-type: none"> ・住居 ・小売および 専門職業的 業務 ・工業 ・その他 	<ul style="list-style-type: none"> ・住居 ・小売および 専門職業的 業務 ・工業 ・その他
セットバック	Min.: なし Max.: 10 フィート	Min.: 20 フィート Max.: 30 フィート	Min.: 5 フィート Max.: 30 フィート	Min.: 20 フィート Max.: 30 フィート
建物幅	Min.: 80%	Min.: 50%	Min.: 50%	Min.: 50%
高さ	Min.: 3 階 Max.: 115 フィート	Min.: なし Max.: 60 フィート	Min.: なし Max.: 60 フィート	Min.: なし Max.: 60 フィート
駐車場に関する制限	<ul style="list-style-type: none"> ・ Min.: 50% 削減 ・ Max.: 100% (小売業のみ) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ Max.: 120% (小売業のみ) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ Max.: 120% (小売業のみ) 	
デザイン審査	あり			

MMUD-1 が、最も集約された複合用途開発を志向している。セットバックの上限が 10 フィートに設定されている (§ 344.05) ほか、建物入口は可能な限りユークリッド通りに面するよう配置することが義務付けられている (§ 344.10(b)(1)(A))。この 2 つの規定は、ヘルスラインの停留所と建物間を行き来する歩行者に配慮するという MMUD-1 の目的 (§ 344.03(a)) を達成するために設けられたと考えられる。さらに、建物幅の下限を 50 パーセントから 80 パーセントに引き上げることで (§ 344.06)、小売店や飲食店といった、歩行者の目に留まりやすい立地を求める業種を呼び込めると期待されている⁽³¹⁾。

さらに、MMUD-1 では、居住用建築物を開発する際に、地上階の 60 パーセント以上を小売、デイケア、または賃借人もしくは居住者に設備やサービスを提供する業に供することが義務付けられている (§ 344.11(c))。この規定は、地上階に小売店やプラザ、歩行者用の設備を設置することを推奨するという同地区の趣旨 (§ 344.03(a)) に沿ったものである。また、全ての小地区におい

(31) MidTOWN CLEVELAND INC., *supra* note 30, at 6.

て、職住一体型住居が許容されるべき用途に列挙されている (§ 344.04)。したがって、ミッドタウン複合用途地区が主に意図している用途の複合性は、地域全体のみならず、建築物単位のスケールで捉えられている点に特徴がみられる。

駐車場の数についても、ミッドタウン複合用途地区は他の地区に比べて、規制を強化している⁽³²⁾。MMUD-1では、必置数が他の地区の半分まで削減されている (§ 344.08(d)(1))。銀行を例に用いると、通常、延床面積 500 平方フィートにつき、駐車スペースを 1 台分用意しなければならないところ、MMUD-1 内では 1000 平方フィート当たり 1 台分用意すれば足る。また、同一の敷地内に位置する 2 以上の用途が、駐車場を共有して利用する場合には、必置数をさらに最大 50 パーセントまで減らすことも可能である (§ 344.08(d)(2))。駐車場設置数の上限についても、小売業に対して、MMUD-1 内では、他の地区における必置数に対して 100 パーセント、MMUD-2 および MMUD-3 内では、120 パーセントに制限されている (§ 344.08(d)(3); § 344.08(e)(1))。すなわち、銀行は、延床面積 500 平方フィートまたは 600 平方フィート当たり 1 台分を超える駐車スペースを設けることは禁じられている。このように、ミッドタウン複合用途地区では、特に MMUD-1 および小売業に対して、駐車場設置数の削減を義務付けることで、ヘルスラインの利用を促す試みが行われている。

ただし、ヘルスラインの運行ルート全域がミッドタウン複合用途地区に指定されているわけではない。ヘルスラインの全長が 7.1 マイルである一方、同地区に指定されている地域の幅は、約 1.3 マイルである。これは、再開発の対象として想定された地域が、一部に限定されていたことに由来する⁽³³⁾。ダウンタウンおよびユニバーシティ・サークルの周辺地域では、ユークリッド通り交通プロジェクトが始動する以前から、都市開発および経済活動が既に活発だった。しかし、両者の間に位置するミッドタウンエリアは、空地や空室を数多く

(32) なお、駐車場に関する日本法には駐車場法があるが、同法は主に一般公共の用に供される施設の整備について定める。ただし、地方公共団体は、一定規模以上の建築物の建設に際して、駐車施設の附置を義務付ける条例を定めることができる (駐車場法 20 条)。したがって、本稿で紹介するゾーニング条例中の駐車場に関する規制は、駐車場法に基づいて制定された条例に相当すると言えよう。

(33) CITY OF CLEVELAND, CONNECTING CLEVELAND 2020 CITYWIDE PLAN: DOWNTOWN NEIGHBORHOOD PLAN SUMMARY (2007), available at <http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/pdf/down.pdf>.

有しており、さらなる経済発展の余地を十分に残していた。クリーブランド市は、こうした土地利用状況を踏まえて、TOD を推進すべき地域をミッドタウンに限定し、ミッドタウン複合用途地区の新設および指定を行った。

(3) クリーブランドの特徴

ミッドタウン複合用途地区は、集約型複合用途開発を許容し、歩きやすいまちづくりを目指す、典型的な TOD 推進型ゾーニングと言える。また、同地区の新設に際して、運行事業者、市当局および地元住民の 3 者間で、TOD の綿密なビジョン作成が行われたこと、そして、その結果がミッドタウン 2000 マスタープランに集約され、総合計画の一部に位置付けられたことは、合意形成の成功例としても注目に値するだろう。

2 ユージーン市、オレゴン州

(1) ユージーンとフランクリン EmX (Franklin EmX)

ユージーンは、オレゴン州東部に位置する、人口約 15 万人⁽³⁴⁾の都市である。1990 年代初期から、居住地域と勤務および商業地域が切り離されて発展した結果、州全体の都市開発パターンが自動車依存型になっていることが問題視されていた⁽³⁵⁾。そのため、オレゴン州は、公共交通システムの整備とそれに伴う TOD を積極的に推し進めることで、自動車依存率を低下させることを目標に掲げてきた⁽³⁶⁾。また、同州法は、公共交通機関の駅周辺における TOD の発展を推し進める方向で、土地利用法制を整備することを地方政府に義務付けている⁽³⁷⁾。州による「脱・自動車依存社会」への誘導を目的とした TOD 推進に加えて、クリーブランド市では、1970 年頃から、主に移動制約者⁽³⁸⁾の間で、公共交通サービスの需要が高まりを見せていた⁽³⁹⁾。

新たな BRT システムの導入は、レーン郡の交通計画 (the TransPlan) を

(34) *QuickFacts Beta*, U.S. CENSUS BUREAU, <http://www.census.gov/quickfacts/table/PST045214/4123850,00> (last visited May 2, 2015).

(35) CITY OF EUGENE, CITY OF SPRINGFIELD & LANE COUNTY, METRO PLAN III-F-2 (2004), available at <http://www.lcog.org/DocumentCenter/View/137>.

(36) *Id.* at III-F-3.

(37) *Id.* See also OR. ADMIN. R. 660-012-0045(4) (2015).

(38) 年齢や収入、立地、身体的または精神的障害、その他の理由によって、移動に制約がある人々のことを指す。

(39) CITY OF EUGENE, CITY OF SPRINGFIELD & LANE COUNTY, *supra* note 35, at III-F-9.

1996年に改訂する際に検討が始まった⁽⁴⁰⁾。そして、1998年には、レーン郡において公共交通サービスを提供する運行事業者のLTD (Lane Transit District)が、最初のBRT路線として、フランクリンEmXの導入を決定した⁽⁴¹⁾。フランクリンEmXは、ユージン市のダウンタウンとスプリングフィールド市のダウンタウンを結ぶ、全長4マイルの路線であり、2007年に完成した⁽⁴²⁾。10の停留所があり、オレゴン大学やメディカルセンターもその中に含まれる⁽⁴³⁾。

(2) TOD 特別用途地区 (Transit Oriented Development Overlay Zone)

ユージン市のダウンタウン全域に対しては、TOD 特別用途地区が適用されており、同地区はオーバーレイ・ゾーン⁽⁴⁴⁾の一種である。オーバーレイ・ゾーンは、通常のゾーニングに上乘せする形で適用される地区であり、必要に応じて、ベースとなるゾーンの規制基準を強化または緩和するために用いられる。TOD 特別用途地区の目的は、交通および歩行者にとって利便性が高い地域において、様々な用途が混在する土地利用パターンを生み出し、継続させることである (ユージン市土地利用法規 § 9.4500)。なお、同地区は、フランクリンEmXの導入決定以前から設けられ、ダウンタウンに適用されていたが、フランクリンEmXのユージン駅停留所および他2つの停留所周辺もその対象地域に含まれている。

TOD 特別用途地区は、補完しうる複数の用途を機能的に組み合わせることで、コンパクトな都市成長を促すことを目的とするが (§ 9.4500)、許容されるべき用途や条件付きで許可されるべき用途の類型については、ベース・ゾーンの規定に変更を加えていない (§ 9.4520)。現在、TOD 特別用途地区が上乘

(40) FED. TRANSIT ADMIN., U.S. DEP'T OF TRANS., THE EMX FRANKLIN CORRIDOR BRT PROJECT EVALUATION 1 (2009), available at http://www.fta.dot.gov/documents/EmX_FranklinCorridor_BRTProjectEvaluation.pdf.

(41) *Id.*

(42) INST. FOR TRANSP. & DEV. POLICY, *supra* note 27, at 37; *EmX*, LANE TRANSIT DIST., <https://www.ltd.org/search/showresult.html?versionthread=d38519362672c662c61a9300c1dd78be> (last visited May 2, 2015).

(43) FED. TRANSIT ADMIN., U.S. DEPT OF TRANS., *supra* note 40.

(44) 用途地域に重複して指定されるという点で、オーバーレイ・ゾーンは、日本法上の特別用途地区 (都市計画法 8 条 1 項 2 号) や高度地区および高度利用地区 (同条 1 項 3 号)、特定街区 (同条 1 項 4 号) などに相当する。とりわけ、特別用途地区は、地方公共団体の条例によって、地区の種類および同地区における規制基準が定められるため (同条 3 項 1 号、建築基準法 49 条)、極めて類似している。

せられている、フランクリン EmX の運行ルート沿いの土地は、コミュニティ商業地区 (Community Commercial Zone)、大規模商業地区 (Major Commercial Zone) または高密度居住地区 (High Density Residential Zone) に指定されている。したがって、各ベース・ゾーンの用途規制に従って都市開発が進む限り、ダウンタウンエリア内に居住用途と商業用途が混在した状況が生まれる。このため、TOD 特別用途地区は、ベース・ゾーンの用途に関する規制内容を変更することなく、用途の複合性という TOD の特徴を地域全体というスケールで実現している。

また、TOD 複合用途地区は、歩行者に優しい空間づくりに重点を置いていると考えられる。セットバックの上限は 15 フィートに設定され (§ 9.4530 (1))、公共交通機関の駅に最も近接した通り沿いに表玄関を置くことが義務付けられている (§ 9.4530(2)(b))。さらに、土地所有者は、建物と歩道の間の敷地を造園整備すること、およびまたは舗装することを求められている (§ 9.4530(6))。そして、舗装された空間には、ベンチや水飲み器といった歩行者のための設備等を設置するべきと定められている (§ 9.4530(6))。このように、歩道や公共交通機関の駅と建物間の距離を短縮することに加えて、敷地の整備等を土地所有者に義務付ける規定を盛り込むことで、TOD 特別用途地区は歩きやすいまちの形成を促している。

(3) ウォルナット駅特別地域地区 (Walnut Station Special Area Zone)

ウォルナット駅は、フランクリン EmX の停留所の一つであり、ユーージン駅とスプリングフィールド駅の間地点に位置する。ウォルナット駅付近の地域は、フランクリン EmX の導入によって、複合用途型の密集地として再開発が進むことが期待された⁽⁴⁵⁾。2005 年頃から、この地域における再開発ビジョンの策定が始まり、その結果として、2010 年にウォルナット駅特別地域計画 (the Walnut Specific Area Plan) の採択およびウォルナット駅特別地域地区の新設がなされた。なお、同地区は、ウォルナット駅周辺地域のためのみに設けられた地区であるため、「特別地域地区 (special area zone)」の一つに数えられるが、実質的には、ベース・ゾーンと同様の役割を担っている。

ウォルナット駅特別地域地区の土地利用規制は、フォーム・ベース・アプローチ (a form-based approach) に基づいて行われている (§ 9.3950)。一般的なゾ

(45) CITY OF EUGENE, WALNUT STATION SPECIFIC AREA PLAN 3 (2010), available at <http://www.eugene-or.gov/Archive.aspx?ADID=65>.

ーニング条例における土地利用規制は主に用途や建築物の形状に着目するが、フォーム・ベース・アプローチは歩道や敷地全体を含む空間それ自体をコントロールすることを試みる。例えば、ウォルナット駅特別地域地区は、街路樹 (§ 9.3970(3)(f))、屋外照明 (§ 9.3970(10))、看板 (§ 9.3970(11)) および窓 (§ 9.3975(1)(b)) に関する開発基準を定めている。また、数値などで規定される客観的な開発基準に代わるものとして、デザイン審査制度が用意されている (§ 9.3980)。同制度は、開発基準によって達成されうるもの、またはより良い空間形成をデベロッパーが行えるようにするために設けられた⁽⁴⁶⁾。このような開発基準およびデザイン審査は、建築物の物理的な構造に加えて、その周囲環境をもクリーブランド市がコントロールし、秩序ある都市開発を促すための重要な規制ツールとなっている⁽⁴⁷⁾。

ウォルナット駅特別地域地区は、その土地が面する通りによって、4つの沿道地区に細分化されており (§ 9.3955)、フランクリン EmX が通る大通り沿いの地域は、フランクリン通り沿道地区 (Franklin Corridor Frontage District) に指定されている。同地区は、ウォルナット駅特別地域地区の中でも、最も高密度な都市開発を許容しながら、活気ある歩行者空間を形成することを目的とする⁽⁴⁸⁾。建築密度に関し、TOD 特別用途地区は容積率を用いた規制を行う一方、ウォルナット駅特別地域地区は敷地面積 (§ 9.3970(2)(b))、建物幅 (§ 9.3975(1)(a)(1))、高さ (§ 9.3970(2)(f)) の規制基準を定める (【表2】)。特に、建築物の高さ制限は、その緩和によって建築密度の向上が期待できるが、ウォルナット駅特別地域計画の策定段階では、フランクリン大通りの日当たりが悪化することが懸念された⁽⁴⁹⁾。そのため、現在、フランクリン通り沿道地区では、7階または90フィートまでの建築物は建てられるものの、5階より上の階については、15フィート以上後退させなければならない (§ 9.3970(2)(f)) (【図1】参照)。すなわち、高さ制限を緩和する一方で、建物上層部の後退を義務付けたことは、建築密度の向上とフランクリン大通りの日当たりの確保という2つの目的を両立させるための妥協点だったと考えられる。

ウォルナット駅特別地域地区内では、駐車スペースを建物の背面または側面に置くことが求められており (§ 9.3970(4)(b))、これは TOD 特別用途地区も

(46) *Id.* at 7.

(47) *Id.* at 17.

(48) *Id.* at 6.

(49) *Id.* at 20.

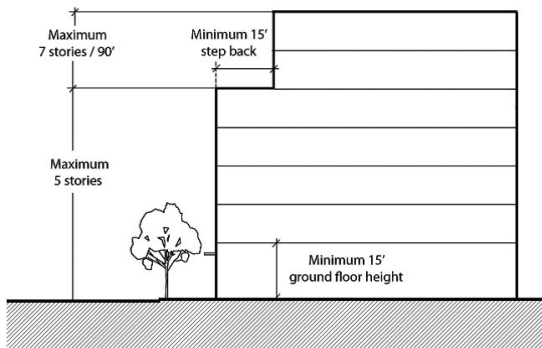
【表 2】 ユージーン の TOD 推進型ゾーニング

	TOD 特別用途地区	ウォルナット 駅特別地域地区 (フランクリン通り沿道地区)
ゾーニングの 種類	オーバーレイ・ゾーン	特別地域地区 (ベース・ゾーン)
許可されるべき 用途	変更なし	<ul style="list-style-type: none"> • 住居または宿泊施設 • 商業 (飲食店、娯楽業、金融サービス、オフィスなど)
セットバック	Min.: なし Max.: 15 フィート	Min.: なし Max.: 10 フィート
容積率	Min.: 2.0 または 0.65	N/A
敷地面積	N/A	Min.: 6,000 平方フィート
建物幅	N/A	Min.: 50%
高さ	N/A	Min.: 15 フィート Max.: 7 階または 90 フィート
駐車場に関する 規制	<ul style="list-style-type: none"> • 建物背面または側面 	<ul style="list-style-type: none"> • 建物背面または側面 • Min.: 0.5/ユニット、または 1/660 平方フィート (延床面積) • Max.: 2.25/ユニット、または 1/250 平方フィート (延床面積)
デザイン審査	なし	あり

同様である (§ 9.4530(4)(b))。また、ウォルナット 駅特別地域地区は、駐車場の必置数および最大数を居住用途と非居住用途それぞれに定めているが (§ 9.3970(4)(a))、これらは他の地区に比べて厳しい水準である。ウォルナット 駅特別地域計画策定段階から、駐車スペースの多寡が、ウォルナット 駅周辺地域の土地利用パターンや歩きやすさを左右することが認識されていた。しかし、駐車スペースを過剰に制限することによって、自家用車で訪れたものの、同地域内に駐車できなかった人々が、その近隣地域に駐車することが予想される (この現象は、*spillover parking* と呼ばれている)⁽⁵⁰⁾。これにより、本来その駐車スペースを利用するはずだった、近隣地域の住民および来訪者にしわ寄せが及ぶことが懸念された。そこで、ユージーン市は、近隣地域における路上駐車を 2 時間までに制限して、その回転率の向上を図るとともに、住民の駐車スペースを一定数確保する住民用パーキング・プログラム (the Residential Parking Program) を実施している⁽⁵¹⁾。このように、自家用車の利用抑制および歩きやすいまち

(50) *Id.* at 24.

【図1】 ウォルナット駅特別地域地区(フランクリン通り沿道地区)の高さに関する規制基準



[出典] ユージーン市土地利用法規 § 9.3970(2)(f)

づくりのために、ウォルナット駅特別地域地区内の駐車場数を減少させることは当然の措置であるが、さらに、近隣地域に対する副次的な影響にも配慮し、対策を講じた点が注目に値するだろう。

(4) ユージーンの特徴

ユージーン市の TOD 推進型ゾーニングは、ダウントウンエリアにおける TOD 特別用途地区とウォルナット駅周辺のウォルナット駅特別地域地区の2つから構成されている。ただし、フランクリン EmX の運行ルート全域がいずれかの地区に指定されているのではなく、主要な停留所に限定して、点的に TOD が推し進められているところに同市の特徴が見受けられる。

2つの地区で採用されている規制手法や内容には多くの差異があるが、これは対象としている地域の特徴や既存の土地利用状況に由来するものと考えられる。一方で、両者は、地域単位での用途の複合性を志向する点が共通している。すなわち、ダウントウンおよびウォルナット駅周辺地域を全体として捉えた際に、住居用建物や商業施設などが混在している状態が目指されている。しかし、この手法を採る場合には、フランクリン EmX の停留所からの徒歩圏といった、より狭いスケールで見たときに、特定の用途が集中し、用途の複合性が実現されていない状態が生じる恐れがあることに注意しなければならない。

(51) *Id.* at 25.

3 ラスベガス市およびクラーク郡、ネバダ州

(1) ラスベガスと SDX (Strip & Downtown Express)

ラスベガス市は、人口 60 万人ほど⁽⁵²⁾のネバダ州最大の都市で、州の南部に位置する。1990 年代にホテルやカジノ産業、製造業分野での雇用が拡大したことから、人口は 73.3 パーセントも増大した⁽⁵³⁾。しかしながら、ダウンタウンエリアのみを見ると、居住人口は減少傾向にある。これは、ダウンタウンの土地利用形態が、居住用途から事業または商業用途へと転換が進んだことに起因する⁽⁵⁴⁾。さらには、戸建住宅のための広い土地を求める人々が、既に開発が進んでいたダウンタウンから、発展の途上にあった市の北西部または南東部へと流出した⁽⁵⁵⁾。こうした戸建住宅の高い需要によって生じたスプロール現象が、自家用車の利用の増大および渋滞を引き起こすことから、同市は集合住宅といった住宅形態の多様化を推し進めている⁽⁵⁶⁾。

2000 年に採択された、ラスベガス・マスタープラン 2020 (the Las Vegas Master Plan 2020) は、取り組むべき課題の一つにダウンタウンエリアの「再都市化 (reurbanization)」を掲げている⁽⁵⁷⁾。再都市化とは、「人々が住む、働く、そして遊ぶ場所として、市の中心部に活気に満ち溢れた都市環境を形成すること」と定義され、その実現における重要な要素として、複合用途開発が挙げられている⁽⁵⁸⁾。また、ダウンタウンエリア内およびダウンタウンと郊外を結ぶ、質の高い交通サービスを提供することで、再都市化という目的に寄与しようと考えられ、BRT システムの導入が検討され始めた⁽⁵⁹⁾。2006 年には、ネバダ州南部の公共交通サービスを担う運行事業者の RTC (Regional Transportation Commission of Southern Nevada) が、全長 9 マイルに及ぶ SDX の導入を決定⁽⁶⁰⁾

(52) *QuickFacts Beta*, U.S. CENSUS BUREAU, <http://www.census.gov/quickfacts/table/PST045214/3240000,00> (last visited May 2, 2015).

(53) CITY OF LAS VEGAS, LAS VEGAS MASTER PLAN 2020, at 8, 13 (2000), available at <http://www.lasvegasnevada.gov/files/LV2020MasterPlan.pdf>.

(54) *Id.* at 10.

(55) *Id.*

(56) *Id.* at 11.

(57) *Id.* at 36.

(58) *Id.*

(59) *Id.* at 39.

(60) CITY OF LAS VEGAS, LAS VEGAS MASTER PLAN 2020: TRANSIT ELEMENT 39 (2008), available at http://www.lasvegasnevada.gov/files/Transit_Element.pdf. なお、当初、SDX はエース (Ace)

し、同路線は2010年に完成した⁽⁶¹⁾。SDXは、ラスベガス大通り沿いを主に經由し、ダウンタウンの北部に位置するラスベガス・プレミアム・アウトレット・ノースと、ダウンタウンの南東に位置するマッカラン国際空港に隣接する南ストリップ乗換ターミナルを結ぶ。なお、SDXの運行ルート of 南半分は、ラスベガス市外にあたり、クラーク郡の管轄権が及ぶため、以下では同郡のゾーニング条例も検討対象に含める。

(2) 複合用途特別用途地区 (Mixed Use Overlay District) — クラーク郡

ラスベガスと同様に、クラーク郡は総合計画の中で、スプロール現象の抑止および渋滞の緩和のためのTOD推進の必要性に言及している⁽⁶²⁾。そして、2005年にはゾーニング条例を改正し、オーバーレイ・ゾーンとして、複合用途特別用途地区を新設した。同地区の目的は、「商業、教育、事業、またはその他の都市部に適した用途のいずれかと居住用途の複合を含む、併存可能な土地利用形態の多様性を促進すること」である(クラーク郡法規集 § 30.48.700)。また、革新的な都市開発パターン、すなわち、自家用車への依存度が低く、「職場や学校、店舗、公的施設、交通機関、その他のサービスへのアクセスが良い、歩行者重視のまちづくり」を推奨することもその目的に含まれている (§ 30.48.700)。このように、複合用途特別用途地区は、TODの推進というクラーク郡の政策を実施するために設けられたものである。

複合用途特別用途地区内で建築可能な用途は、ゾーニング条例に定められた条件が課せられる条件付用途 (conditional uses)、または公聴会を経なければならない特別用途 (special uses) のいずれかに属する (§ 30.48.740)。さらに、複合用途開発を行おうとする者は、建築確認申請前にクラーク郡職員と「申請前協議 (pre-submittal conference)」を行うことが義務付けられている (§ 30.48.750)。この申請前協議では、計画されている複合用途開発が、土地利用規制基準への適合性や周辺環境との調和性などといった6つの条件を満たすか否かが審査される (§ 30.48.750(A))。全ての条件が満たされない限り、申請前協議は終了したものとみなされず、続く建築確認の申請が受理されない (§ 30.16.210(2))。このように、許可しうる用途への条件の付加および申請前協議によっ

と呼ばれていた。

(61) INST. FOR TRANSP. & DEV. POLICY, *supra* note 27, at 42.

(62) CLARK COUNTY, COMPREHENSIVE PLAN 10 (rev. 2015), available at http://www.clarkcountynv.gov/Depts/comprehensive_planning/advanced_planning/Documents/PRINT_VERSION_CPLAN_MAR_2015_UPDATE.pdf.

て、クラーク郡は複合用途特別用途地区内での秩序ある都市開発を担保しようとしている。

複合用途特別用途地区は、4つの小地区に細分化され、SDXの運行ルート沿いの土地は、MUD-1に指定されている。MUD-1は、集約された複合用途型の都市開発パターンを推進するとともに、「高度に発展した歩行者ネットワーク、および本数の多いバスサービスなどの様々な交通機関へのアクセスの良さが特徴」の地域を目指すものとされている（§ 30.48.760(b)(1)）。すなわち、MUD-1は、複合用途特別用途地区内で最も建築密度の高い開発が許容される地域であり、SDXを含む公共交通システムの利用の促進が意図されている。複合用途開発については、最大100フィートまでの高さ制限の緩和（§ 30.48.770(C)(2)）、および建築密度の特別割増し（§ 30.48.770(C)(1)）が、クラーク郡の計画委員会および郡政委員会（the Board of County Commissioners）によって、認められる可能性がある。このように、複合用途開発に対する規制基準の緩和は、ゾーニング条例によって包括的になされるのではなく、計画委員会および郡政委員会の承認を介して、個別に判断、実施されている。

また、複合用途特別用途地区は、セットバックの規制基準を定める代わりに、「歩行者領域（pedestrian realm）」の設置をデベロッパーに義務付けている（§ 30.48.770(C)(3)）。MUD-1内では、幅15フィート、または高さ50フィート以上の建築物については、幅20フィート以上の歩行者領域を全ての沿道に設ける必要がある（§ 30.48.770(C)(6)）。そして、歩行者領域は、アスファルトおよび砂利による舗装が禁じられ（§ 30.48.770(C)(6)）、街路樹やベンチ、日よけなどの整備が義務付けられている（§ 30.48.770(C)(6)(b)(i), (c)(ii)）。歩行者領域の幅の上限は定められていないが、実際には、近隣の建築物との調和性の観点から、申請前協議の段階で調整がなされるだろう。

以上のように、複合用途特別用途地区は、複合用途開発に対して、規制基準の緩和というインセンティブを付与し、また、歩行者領域の整備を義務付けることで、TODを促進している。ただし、申請前協議の義務付けや計画委員会および郡政委員会の承認に基づく規制基準の個別的緩和によって、クラーク郡は複合用途開発の発展をコントロールする余地を残している。これは、既に関係が行われている周辺環境との調和を保ちつつ、漸時的にTOD型土地利用パターンへと移行させるための措置だと考えられる。

(3) 「複合用途 (Mixed-Use)」の新設 — ラスベガス市

ラスベガス市においても、SDXの導入が決定した2006年頃から、ダウンタ

ウンエリア内でのTODを奨励するために、ゾーニング条例を改正することが検討されてきた⁽⁶³⁾。そして、2013年の改正において、地区の新設ではなく、新たな用途類型として「複合用途」が設けられた⁽⁶⁴⁾。「複合用途」とは、「一建築物または開発において、居住用途と商業または公共用途を垂直的に統合し、歩行者のアクセス、乗用車のアクセス、駐車スペースまたはいずれかの組み合わせを共有していること」と定義される(ラスベガス市統一開発法規集 § 19.18.020)。現在、「複合用途」は、中密度住居地区(Medium Density Residential District)、高密度住居地区(High Density Residential District)、専門職事務所地区(Professional Office District)、および事務所地区(Office District)において、計画部局との申請前会議(pre-application meeting)やデザイン審査、公聴会が課される特別用途、または、限定的商業地区(Limited Commercial District)および一般商業地区(General Commercial District)では、条件付用途の一つに列挙されている(§ 19.12.010)。

SDXが通過するラスベガス大通り沿いの地域の大部分は、現在、一般商業地区に指定されている。通常、同地区内では居住用建築物の建設は許容されない。しかし、地上階のうち、主要公道に面した部分を商業または公共用途に充て、居住スペースを2階以上に配置する場合に限り、「複合用途」を構成する要素として、居住用途が容認される(§ 19.12.070)。こうした「複合用途」の開発については、建蔽率が75パーセント(§ 19.08.080 tbl. 1)、高さ制限が10階または150フィートまで緩和される(§ 19.08.080 tbl. 3)⁽⁶⁵⁾。また、駐車場の必置数についても、独自の算式が用意されており、「複合用途」の開発を構成する用途の種類や時間帯、平日か休日かによって変動する(§ 19.18.080(D) (4)(c) tbl. 2)。

このように、集約型の複合用途開発を促すため、ラスベガス市は「複合用途」という用途類型を設け、既存の地区の特別用途または条件付用途の中に盛り込むという手法を用いている。そして、複合用途開発に対し、規制基準の緩和や駐車場数に関する特別の定めを置いている点で、「複合用途」の新設は、

(63) CITY OF LAS VEGAS, *supra* note 60, at 65.

(64) なお、「複合用途」の他に、「TOD (transit-oriented development)」も新たな類型の一つとして加えることが検討されていた(*Id.* at 66)。しかしながら、これは現在までのところ実現していない。

(65) 日本法においても、一部の用途に対してのみ、規制基準の緩和を行う例として、高層住居誘導地区(都市計画法9条1項16号、建築基準法52条1項5号)や特定用途誘導地区(都市再生特別措置法109条、建築基準法52条1項6号)がある。

オーバーレイ・ゾーンが必要に応じてベース・ゾーンの規制基準に変更を加えることと同様の効果を発揮している。

ただし、地区の新設という手法を採らなかったことで、「複合用途」が許容されるべき地域の範囲の検討は、抽象的なレベルで行われたに過ぎない。すなわち、一般商業地区で通常許容される事業用途などと「複合用途」が併存するか否かは検討されたが、実際に「複合用途」がラスベガス大通り沿いの地域に適しているかは考慮されていない。したがって、現在、一般商業地区に指定されている地域の全てにおいて、「複合用途」の開発が適していると断定するかは疑問の余地があるだろう。さらに、複合用途開発が推奨されるべき地域の範囲を独自に指定しなかったことで、TOD の特徴である、公共交通システムとの近接性という視点が失われている。「複合用途」の新設が、集約型の複合用途開発をダウンタウン内で広く許容することのみに主眼が置かれていることは、前述の「複合用途」の定義が TOD に言及していないことから明らかである⁽⁶⁶⁾。以上より、現在、SDX の運行ルート沿いの地域で「複合用途」が許容されていることは、必ずしも意図されたものではなく、「複合用途」の新設は、偶然に TOD 推進型ゾーニングたりえたに過ぎないと言えよう。

(4) 職住一体特別用途地区 (Live/ Work Overlay District) — ラスベガス市

さらに、ラスベガス市は 2013 年のゾーニング条例改正時に、職住一体特別用途地区を新設し、ダウンタウンエリアに適用している。同地区は、居住用途が適さないとされる商業または工業地域において、事業者が職住一体型住宅に居住することを許容するために設けられた (§ 19.10.170(A))。職住一体型住宅とは、居住空間が延床面積の 50 パーセント以下を占め、かつ少なくとも一人は同建物内に住み、働くことを条件とする (§ 19.10.170(D)(4))。なお、その建設にあたっては、ラスベガス市計画部局長 (the Director of the Department of Planning of the City) の承認が必要である (§ 19.10.170(E); § 19.16.100(F)(1)(d))。前述の「複合用途」の開発と比較すると、職住一体型住宅における居住

(66) この点、「複合用途」と併せて検討されていた「TOD」の方が、SDX の導入を契機とした TOD の推進を目的としたものだったと考えられる。しかし、本文でも指摘したように、新たな用途類型を設けて、既存の地区の下で許容されるべき用途の中に位置付けるという手法を採る場合には、その用途の開発が推奨されるべき地域を具体的に検討し、範囲を設定するという過程が存在しえない。したがって、公共交通機関の駅との距離を考慮すべき TOD には、用途類型の新設ではなく、ベース・ゾーンまたはオーバーレイ・ゾーンの新設の方が適しているだろう。

用途は、あくまでも非居住用途の付随的用途として許容されているに過ぎない (§ 19.18.020)。一方、職住一体型住宅では、住人が同一建物内で勤務することが条件であるため、通勤のための移動ニーズが「複合用途」の開発に比べて削減されていると言えよう。

このように、職住一体特別用途地区の新設は、一部の居住用建築物の建築を許容することで、ダウンタウンエリアにおける居住者人口の減少および交通渋滞に対処することを念頭に置いたものである。ただし、同地区の適用によって、職住一体型住宅という形態の複合用途開発は促進されるものの、ベース・ゾーンの規制基準の緩和などのインセンティブは付与されていない。したがって、職住一体特別用途地区は、建築密度の向上や公共交通システムとの連携といった TOD の特徴の実現に寄与しないため、TOD 推進型ゾーニングとは厳密には言いがたい。

(5) ラスベガスの特徴

SDX の運行ルート沿いの土地全域には、クラーク郡またはラスベガス市のいずれかの TOD 推進型ゾーニングが適用されている。一建物内での居住用途および非居住用途の混在を推奨するという点で3つは共通するが、そのための手法は大きく異にする (【表3】)。例えば、複合用途特別用途地区および職住一体特別用途地区は、オーバーレイ・ゾーンであるため、ベース・ゾーンの規制内容を上書きし、複合用途開発を例外的に許容している。一方、「複合用途」は、複数のベース・ゾーンにおいて許容されるべき用途の一つに数えられる。また、複合用途特別用途地区および「複合用途」では、複合用途型の開発に対して、高さや建築密度に係る制限の緩和というインセンティブが用意されているが、職住一体特別用途地区にはそうした措置は予定されていない。さらに、いずれも複合用途開発を無制限に許容するのではなく、秩序性や調和性を担保するためのコントロール手段を用意しているが、採られている手法は、申請前協議や条件付許可、承認と多様である。

なお、公共交通システムへのアクセスの良さや歩行環境の向上が明確に意識されているのは、クラーク郡の複合用途特別用途地区のみである。対するラスベガス市の2つは、ダウンタウンエリアにおける居住用建築物の増加および多様化に主眼が置かれており、TOD を推進することを必ずしも目的としていない。したがって、「複合用途」および職住一体特別用途地区は、用途の複合性を高めるといふ点のみにおいて、TOD 推進型ゾーニングであると言える。

【表 3】 ラスベガスの TOD 推進型ゾーニング

	複合用途特 別用途地区	「複合用途」 (一般商業地区)	職住一体特 別用途地区
ゾーニ ングの種 類	オーバーレイ・ゾーン	(ベース・ゾーン)	オーバーレイ・ゾーン
許可され るべき用 途	条件付用途 ・飲食業 ・小売およびサービ ス業 ・住居 ・その他	条件付用途 ・複合用途(居住用 途の例外的許可)	特別用途 ・職住一体型住宅
セットパ ック	Min.: 15 または 20 フィート	Min.: 10 フィート	変更なし
建築密度	個別に緩和可能	N/A	N/A
敷地幅	N/A	Min.: 100 フィート	変更なし
建蔽率	N/A	Max.: 75%	変更なし
高さ	Max.: 100 フィート	Max.: 10 階または 150 フィート	変更なし
駐車場に 関する規 制	・建物背面 ・停留所から 1/4 マ イル内の場合、削 減が求められる可 能性あり	・建物背面または側 面 ・用途および時間帯 に基づく変動あり	変更なし
デザイン 審査	あり	(あり)	あり

五 3つの事例の比較検討

本稿で紹介した、クリーブランド、ユージーン、およびラスベガスは、スプロール現象によるダウンタウンエリアの人口の減少や自動車への依存の高まりといった、同様の問題を抱えていた。そして、これらの問題を解決するため、公共交通システムの整備と TOD 型のまちづくりの必要性が認識される中、BRT システムの導入とゾーニング条例の改正を行った。しかし、それぞれの TOD 推進型ゾーニングの中で用いられている手法や内容には、多くの相違点が見受けられる。具体的には、ゾーニングの種類や指定される地域の範囲、推奨される複合用途開発のスケール、駐車場設置数に係る規制の強度などが挙げられる（【表 4】）。

(1) ゾーニングの種類

ミッドタウン複合用途地区およびウォルナット駅特別地域地区はベース・ゾーンである一方、TOD 特別用途地区、複合用途特別用途地区および職住一体特別用途地区は、それまでに適用されていたベース・ゾーンを変更することなく、その規制内容を一部上書きするオーバーレイ・ゾーンである。通常、居住用途が許容されない商業地区などにおいて、居住用途と非居住用途を併存させる複合用途開発を認容し、さらにはインセンティブとして高さ制限や建築密度制限を緩和することは、オーバーレイ・ゾーンのみで十分その役目を果たしうる。しかし、一部の規制基準の変更にとどまることなく、指定された地域に適用される全ての規制内容を見直し、新たに設定するという過程を経ることから、ベース・ゾーンの 신설の方がより総合的な法制度設計が可能になるだろう。この意味において、クリーブランド市およびユージーン市が、BRT システムの導入に際して、ミッドタウン 2000 マスタープランやウォルナット駅特別地域計画といった、TOD のビジョン策定を綿密に行い、その実現のための TOD 推進型ゾーニングがベース・ゾーンの形式を採ったことは、必然的だったと考えられる。

(2) 指定される地域の範囲

導入された BRT システムの運行ルートと TOD 推進型ゾーニングが適用されている地域の範囲の関係に着目すると、ユージーンではユージーン駅およびウォルナット駅停留所の周辺地域のみが点的に指定されているのに対し、クリーブランドおよびラスベガスでは、運行ルートに沿って帯状に指定されている。この違いは、TOD 型の土地利用パターンへと誘導することが意図されている地域の範囲に由来すると考えられる。また、ヘルスラインおよび SDX の停留所間の距離が比較的短いことも、地域指定が帯状になったことの一つの要因だろう。以上のように、TOD 推進型ゾーニングの指定範囲には、点的または帯状の 2 種類があるが、どちらが絶対的に適切であるとは断言しがたく、目指される TOD のスケールや導入された公共交通サービスの態様によって、適切な指定範囲が決定される。

(3) 推奨される複合用途開発のスケール

各 TOD 推進型ゾーニングの中で推奨されている複合用途開発のスケールに着目すると、一建築物または一開発プロジェクトにおける用途の複合性を推し進めるもの（ミッドタウン複合用途地区、複合用途特別用途地区、「複合用途」、お

【表4】 TOD 推進型ゾーニングの比較

	ユーザー		ラスベガス	
	クリアーブランド	TOD 特別用途地区	複合用途特別用途地区	「複合用途」(一般商業地区)
ゾーニングの種類	ミッドタウン複合用途地区 (MMUD-1)	TOD 特別用途地区	複合用途特別用途地区	職住一体特別用途地区
指定範囲	ベース・ゾーン	オーバーレイ・ゾーン	オーバーレイ・ゾーン	ベース・ゾーン
複合用途開発のルール	BRT 運行ルート沿い	一部の停留所付近	BRT 運行ルート沿い	BRT 運行ルート沿い
駐車場設置数の削減	個々の開発ごと	コミュニティ全体	個々の開発ごと	個々の開発ごと
	<ul style="list-style-type: none"> Min.: 50% 削減 Max.: 100% (小売業のみ) 	変更なし	<ul style="list-style-type: none"> 停留所から 1/4 マイル内の場合、削減が求められる可能性あり 	<ul style="list-style-type: none"> 用途および時間帯に基づき変動あり
		コミュニティ全体	コミュニティ全体	個々の開発ごと
		<ul style="list-style-type: none"> Min.: 0.5/ エニット、または 1/660 平方フィート (延床面積) Max.: 2.25/ エニット、または 1/250 平方フィート (延床面積) 	<ul style="list-style-type: none"> Min.: 0.5/ エニット、または 1/660 平方フィート (延床面積) Max.: 2.25/ エニット、または 1/250 平方フィート (延床面積) 	変更なし

よび職住一体特別用途地区)と指定された地域全体として用途が多様であることを目的としたもの(TOD特別用途地区およびウォルナット駅特別地域地区)に分けられる⁽⁶⁷⁾。後者については、居住用途と非居住用途のいずれも許可されるべき用途に列挙されている以上、例えば、居住用建築物の建設が相次ぐ一方で、小売店の数が不足するなど、用途が事実上、画一的になってしまうおそれがある。しかし、個々の開発ごとに居住用途と非居住用途の併存を義務付ければ、より確実に複合用途のまちが形成されるだろう。すなわち、一建築物当たりの用途の複合性を推し進めることで、コミュニティ全体としても用途の多様性を担保しうることから、前者の手法の方が好ましいと思われる。

(4) 駐車場設置数に関する規制の強度

公共交通サービスの利用を促し、また、歩行環境の向上を図るという意味において、駐車スペースに関する規制の強化もTOD推進型ゾーニングの特徴として挙げられる。この点につき、TOD特別用途地区および職住一体特別用途地区を除く全てが何らかの規制強化を行っている。特に、ミッドタウン複合用途地区およびウォルナット駅特別用途地域地区は、駐車場必置数の削減に加えて、設置数の上限も設定している点で、よりその目的に適っているだろう。一方で、必置数を他の地区に比べて減少させても、上限を定めない限りは、設置する数は土地所有者の一存によることとなり、必ずしも削減という効果もたらされない。したがって、TOD推進型ゾーニングを策定する際には、駐車スペースの最大数の設定が検討されるべきである。ただし、ウォルナット駅特別地域地区の新設に際して懸念されたように、駐車場の過剰な削減によって、隣接する地域における駐車場の需給を逼迫させる恐れがあるため、こうした副次的な影響への対応策も併せて検討される必要があるだろう。

六 TOD推進型ゾーニングの多様性

以上のように、クリーブランド、ユージーンおよびラスベガスで導入されたTOD推進型ゾーニングを比較すると、土地利用規制の具体的な内容や数値が異なることは当然のことながら、用いられている規制手法も多岐にわたる。こ

(67) 奇しくも、クリーブランドおよびラスベガスが個々の開発ごとの用途の複合性を意図し、ユージーンがコミュニティ全体としての複合性を意図したという立場の違いは、TOD推進型ゾーニングが指定されている地域の範囲の違い、すなわち帯状か点的か、という違いと一致している。しかし、指定される範囲と複合用途開発のスケールとの間に何ら関係性を見出すことはできないため、偶然に一致したに過ぎないと思われる。

これは、各地域に導入された BRT システムの態様や既存の土地利用状況等が異なることから、目指される TOD のあり方にも差異が生じ、結果的に、その実現のために用いられる規制ツールの種類および内容が多様化したためと考えられる。したがって、本稿中で若干の批評を加えた事例はあるものの、全ての事案において適切かつ有効であると断言しうるような手法や規制基準は存在しない。

前述の通り、地方自治体はその地域固有の事情を踏まえた上で、独自の TOD 推進型ゾーニングをオーダーメイドする必要がある。本稿で取り上げた 3 つのコミュニティはいずれも、BRT システムを導入するにあたり、市当局と運行事業者、地元住民らが協働して、TOD のビジョン策定に取り組んでおり、目指すべき方向についての合意形成が行われた。そして、地方議会はそのビジョンに合わせて、容積率や高さに関する制限の緩和に加え、推奨されるべき複合用途開発のスケールの決定や歩行環境の向上に資する措置の義務付けなどを創造的に行っている。したがって、導入される公共交通サービスの態様や、既存の土地利用状況、将来の経済動向等を勘案しながら、公共交通機関の駅周辺の土地をどのように開発していくべきかというビジョンを描くことが、その地域に合った TOD 推進型ゾーニングを生み出すための第一歩である。

(本学大学院博士後期課程)