

特集・横浜の市民生活—課題と解決の方向④

米国のまちづくり計画のプロセス

オレゴン州
ポートランド
の事例

宮城健一

- 一 米国の総合計画体系の概要
- 二 オレゴン州ポートランドの総合計画づくり
- 三 まとめ

一 米国の総合計画体系の概要

米国の都市計画の歴史は古く、各州、各地域で様々な計画が作られていたが、一九二二年のカリフォルニア州ゾーニング法 (Standard State Zoning Enabling Act) が制定され、また四年後に最高裁で総合的ゾーニング法の合法性が確立されたことで、ゾーニングが都市計画の手段として広く普及することになった。

また、一九五九年、住宅法が改正され、それまで人口二千五百人までのコミュニティが対象であった地域計画が大都市、都市圏、州レベルに拡大され、さらに総合計画 (Comprehensive Plan) を策定する費用の半分を連邦政府が

補助することになり、これによって総合計画の策定が一般化する契機となり、総合的な都市計画のノウハウが自治体に移転されたといわれる。こうして総合計画づくりが多くの都市で試みられるようになったが、これに加えて、一九七〇年に連邦の環境政策法 (Environmental Policy Act) が策定されたことに象徴されるように環境保護政策が台頭してきた。

もう一つの動きは、六〇年代の公民権運動の経験を経て、都市計画過程における市民参加 (Citizen Involvement) がより進められるようになってきたことである。

こうした三つの流れが合流することによって、米国の都市計画は一九七〇年前後に大きく変化

したといわれる。簡単に言えば、従来の計画が、様々な静止した未来を予言するプラン、将来達成されるべき都市のビジョンを示すプランとして機能してきたが、七〇年代以降は、流動的な物理的、社会的、経済的環境の変化とそれに対応する住民の反応を総合的に捉え、計画するプロセスとして発展してきている。

ところで米国の総合計画も州により、また自治体により手法、手段も異なる。米国の総合計画は、日本の場合の基本計画と都市計画がミックスされたようなものである。名称もマスタープラン、ジェネラル・プランあるいはコンプリヘンシブ・プランなどと様々に呼ばれる。

米国ではある程度以上の規模の都市の場合、

総合計画は多くの場合、全市的な地域をカバーする計画と地域あるいはコミュニティレベルのプランとで構成されており、両者を合わせて総合計画と位置づけられている。ちなみにロサンゼルス市では三十五のコミュニティ・プランと二つのディストリクト・プランおよびいくつかのプロジェクト・プランで構成されている。日本のいわゆる用途指定や容積率指定に当たる計画内容は、コミュニティ・プラン・マップの段階で表示されている。

ところで、前述したように現代の米国の都市の総合計画は、流動的な物的、社会・経済的環境とそれに対する市民の反応を総合的に捉え、計画するプロセスとして位置付けられるようになってきている。そのためインクリメンタル・アプローチ（段階的アプローチ）や、コーディネーションが都市計画に最も必要な要素になっている。計画のプロセスや、現在、未来の都市の目標について、そのあり方、実現の仕方について討論や話し合いをすること、利害対立の調整のための基準を設けること、その際のやり方と方法を考えること、というものがプロセスとしての計画であるといわれるようになってきた。

そこで、総合計画の内容も一般には次のようなものを含む必要があるとされる。

- ① コミュニティーの目標を明確に設定した記述
 - ② これらの目標を遂行するための手段と規制を明確にした政策の策定計画
 - ③ コミュニティーのイメージを分かり易く表現し、また都市施設、交通、公園、教育施設、その他の都市の供給システムの整備計画、その他の分野の計画、政策と調整した総合的な土地利用計画
 - ④ 特定のプロジェクトの計画をしめしたディストリクト・プラン
 - ⑤ 戦略計画（ストラテジック・プラン）のコンセプト（概念）を示したもの
- 米国の都市の総合計画の内容はこうした事項について記載したものであり、日本のいわゆる総合計画と都市計画（土地利用計画）が総合されたような内容、と考えてよいであろう。
- 計画のプロセスは、シティワイド・プランとコミュニティ・プランでは市民参加のプロセスなどで多少異なるが、基本的には市民の意見を反映させたドラフトが用意され、それがシチズン・レビューされ、最後に議会で法案として決定される、というプロセスである。
- 日本の場合と事情が異なるのは、総合計画が立法として機能し、それが法的拘束力をもつ（一九二七年、Standard City Planning Ena-

bling Act）ことであろう。

二——オレゴン州ポートランドの総合計画づくり

①—ポートランドの都市づくりの概況

総合計画のプロセスを紹介する前に、ポートランドの概況を見ておこう。ポートランド市は、米国の西海岸、オレゴン州最大の都市であり、コロンビア川とウィラメット川の合流地点に発達した、文字通りの内陸港の街である。ポートランドは物資の集散地、農産物の積み出し地として発展してきたが、近年は、ICなどの先端産業の立地が進み、シリコンバレーならぬ、シリコン・フォレストと呼ばれる産業都市に変わりつつある。

ポートランドの市域の人口は約四十七万人であるが、ポートランド都市圏はマルトノマ、クラックマス、ワシントン、ヤンヒルの四つのカウンティ（郡）にまたがっており、メトロ・ポートランドの人口は一九九〇年で約百二十万人、二〇一〇年には百五十万人と予測されている。

一九六〇年代の後半、ポートランドは薄汚れて沈滞した町であった。当時は、郊外化による中心部の商業の不振、六車線のハイウェイがウィラメット川のウォーター・フロントとダウンタ

ウンを分断し、街のまとまりがないばかりか、街は日中は車があふれ、夕方五時以降は街が無人化し、オフィスゲッター化するなど、都市としてとりたてて見るべきものは何もなかった。

そうしたなか、一九七二年ポートランド市議会は「ダウン・タウンを文化と歴史の香りのする、都市的レクリエーションの核として活性化し人々が憩い楽しめるようにしよう」というダウン・タウン・リニューアル・プランを採択した。その四日後、ニール・ゴールドシュミット(元、オレゴン州知事)が市長の座についた。彼は、このリニューアル・プランをバネにして、さらに大胆なトランジット・モール計画を進めた。

トランジット・モール計画とは、それまでの車依存の都市から脱却しようと、車であふれていた街路の車線を縮小して歩道の部分を拡大し、そこを煉瓦敷きのバス専用レーンにするものであった。

次に手がけたのは、メトロポリタン・エリア・エクスプレス(MAX)と呼ばれるダウン・タウンと市の東部郊外を結ぶ十五マイルのライト・レール(路面電車)の計画であった。このプロジェクトは金食い虫のプロジェクトとして前評判が悪かったが、現在ではダウンタウン勤労者の約半分、ショッピング客の四分の一を運んで

おり、最近ではライト・レールの延伸プロジェクトが進んでいる。

なお、ダウン・タウン内ではバスとライト・レールの料金は無料にし、その代わりにダウン・タウンに職を持つ勤労者から交通税を徴収している。

もう一つは、ウィラメット川沿いにあった六車線のフリーウエーを廃止し、五十エーカーのオーブン・スペースを再生させるとともにダウン・タウンの街路を機能別に再整理していった(arterial streets classification policy)計画である。

このほか、親水公園や広場の整備、建築のデザイン審査など都市再生の様々な試みがこの二十年間になされてきており、再生に成功した都市として評判を得ている。

こうした都市再生に成功した要因として次のことが言われている。七二年当時、ポートランドの交通渋滞の緩和と道路整備に、連邦政府による四・五億ドルの補助が予定されていた。

ゴールドシュミット市長はオレゴン選出の上院議員、バックウッド氏と協力して、その補助金を、全体としての交通緩和目的には変わりはない、ということ使途をトランジット・モール計画に一・五億ドル、ライト・レール計画に一・五億ドル、そしてフリーウエーの整備に一・五

億を振り向けるよう説得し、成功したという(その後、このような補助金の使途変更にも成功した都市はまだないらしい)。

こうした都市整備の事業体としてポートランド開発公社(Portland Development Commission, PDC)の役割とタックス・インクレメンタル・ファイナンスィング(Tax Incremental Financing, TIF)があげられる。

TIFとは、ウィラメット川ウォーターフロントをオーブン・スペースとして整備の際、もちいられた財源調達の方法で、一種の開発利益の還元手法である。

ウィラメット川べりの高速道路を廃止した跡に、当初は様々な建物が構想されていた。しかし、当初案に対する約六カ月間の市民レビューの期間に寄せられた市民の要望は、実に様々なものがあり、市当局は、多様な市民の要望に答えるためには、緑地のオーブン・スペースとして整備するのが妥当だと考えた。しかし、オーブン・スペースでは事業資金が捻出できない。そこで採用されたのがTIFである。

緑地広場に近接した地域は環境が改善されるため地価が高くなる。そこで、緑地広場の整備によって地価が高くなったことに対する固定資産税の増加分を整備費(起債)の償還財源に当て、償還が完了したら一般財源に戻すという方

式である。

この財源調達の方法をポートランド開発公社に認めたことによって、ポートランド開発公社は単に建物の再開発だけでなく、広場、橋など広範囲な社会資本整備に参画することが可能になり、ポートランドの都市再生に広くコミットできるようになった。

② オレゴン州の総合計画づくりのガイド

ライン

いままで見てきたように、ポートランド市は都市の再開発で「人間らしい都市」を取り戻しつつある、ということと評価されているが、都市計画の領域では、計画過程に「市民参加」を徹底させているということと注目されている都市でもある。

米国の都市計画は、多くの場合、都市全体の長期的な将来の土地利用目的と政策を述べた総合計画 (Comprehensive Plan Goals and Policies) と地域別計画 (Community Plan) あるいは港湾、中心商業地などの特別地区計画 (District Plan) から成り立っており、これら全体を総合計画と呼んでいる。

ところで前述したように、米国と日本の都市計画制度の大きな相違は、米国の場合、都市計画は最終的に市議会が議決され、計画そのもの

が条例として効力を持つことである。具体的には、ゾーニング制度と敷地分割審査制度で実効が担保されることになる。

ポートランド市は米国の比較的規模の大きい都市の中では唯一、一九二四年に住民投票でゾーニング・コードを定めたという珍しい歴史をもっている。

郊外化の進展により都市地域の拡大が進み、また開発地域が無秩序に点在してきていることに歯止めをかけようと、一九七三年、オレゴン州は総合計画法 (Comprehensive Planning Act) を制定し、この下に、州土地利用委員会 (State Land Conservation and Development Commission) を設立した。州土地利用委員会は一九七四年に次の十九項目からなる総合計画づくりの目標と指標 (State-wide Goals and Guidance) を定めた。それぞれの項目には、州の法律に基づいて自治体に委任するルールと、各自自治体が選択的に採用するガイダンスが記述されている。

- ① Citizen Involvement 市民参加
- ② Land Use Planning 土地利用計画
- ③ Agricultural Lands 農業用地
- ④ Forest Lands 森林地
- ⑤ Open Space Scenic and Historic Area and

Natural Resources オープンスペース、歴史地域、自然資源

⑥ Air Water and Land Resources Quality

大気、水質、陸上資源の質

⑦ Area Subject to Natural Disaster and Hazards 自然災害危険地域

⑧ Recreational Needs リクリエーション

⑨ Economic Development 経済開発

⑩ Housing 住宅

⑪ Public Facilities and Service 公共施設とサービス

⑫ Transportation 交通

⑬ Energy Conservation 省エネルギー

⑭ Urbanization 都市化

⑮ Willamette River Greenway ウィラメット川グリーンウェイ

⑯ Estuarine Resources 河口、汽水域の資源

⑰ Coastal Shorelands 海岸

⑱ Beaches and Dunes 浜辺と砂丘

⑳ Ocean Resources 海洋資源

ここで注目すべきは、目標の第一項にゾーニング・プロセスについての市民参加が掲げられていることである。

この項目のゴールには、①広範囲の市民の参加を求めること、②市民との双方向のコミニ

ケーションを確保すること、③プランニング・プロセスの各フェイズで市民参加の機会を準備すること、④市民に分かり易いフォームでテクニカルな情報を提供すること、⑤市民が政策決定者の応答が受け取れるようなフィードバック機構を持つこと、⑥市民参加のプログラムに十分な財源を確保すること、という基本命題が述べられており、またガイドラインのなかでは市民参加プロセスについてより具体的な項目がまとめられている。

他の項目は、基調として自然環境の保全の方向が強く出されているのが特徴であろう。

これら十九のガイドラインのうち、ポートルランド市の総合計画づくりでは、海洋や農地など市の土地利用になじみのない項目をのぞいた十四の項目について適用された。

ところで一九七三年の州総合計画法は同時に、ポートルランド大都市圏を構成しているカウンティ(郡)と郡内の市で構成されているコロンビア行政協議会(Columbia Region Association of Governments)に対してポートルランド大都市圏におけるメトロ地域計画調整機能の強化とメトロ地域の総合計画づくり、およびその実行機関の設立を要請した。コロンビア行政協議会は、一九七六年にメトロ地域の土地利用の目標と目的(Goals and Objective)を策定し、

その実施を広域行政の事務組織(Metropolitan Service District)に当たらせた。

この計画の第一義的な目的は、都市化予定地域(Urban Growth Boundary)と都市的サービスの提供区域を設定し、都市の無秩序な拡大を防ぐということである。

一九七九年、広域行政の事務組織は、メトロと呼ばれる直接選挙によって選ばれた委員(議員)をもつ公式の広域行政体に改組され、現在、憲章づくりが進められている。市民が必要に応じて政府をつくるということの典型的な事例でもあり、また直接選挙の委員を持つ広域行政体は全米でもメトロだけであり、非常にユニークな存在である。

④ポートルランド市の総合計画づくりのプロセス

州土地利用委員会は一九七五年から発効する総合計画づくりの目標と指標を發布したが、ここではポートルランド市の総合計画策定の期限を一九七九年六月までと命令し、様々な事情によって伸びる場合も、一九七九年十二月までは延長可能で、デッドエンドは一九八〇年六月と限定していた。そして州土地利用委員会は総合計画づくりに補助金を出すことにしているが、期間が伸びると補助額を漸減する方針を打ち出してきた。

た。

このような背景があつてポートルランド市では総合計画づくりに着手したが、その最初の仕事は計画手続き(Planning Process)をどうすべきか、それを決めることであつたが、その最大の要素は時間とお金の制約であつた。

州土地利用委員会の市民参加条項を受けて市では一九七六年一月、市民参加委員会(Committee for Citizen Involvement CCI)を発足させた。委員会は、一九七六年三月計画手続きにおける市民参加方式を提言した。その後、総合計画づくりの手法について、職員および様々な団体、市民と意見交換が約六十回程行われ、市議会は一九七七年五月に計画プロセスを採択した。

この計画プロセスは二つのフェイズで構成されており、第一フェイズは一九七七年の九月から一九七八年の六月まで約一年をかけて、計画のための基礎調査、市民意見の収集、そして土地利用と政策の方向について、いくつかのオルタナティブを準備することであつた(図一)。

第二フェイズでは一九七八年の八月から九月までの三カ月間、原案の市民レビューにあて、その結果をもとに十月から、州土地利用委員会の命令にあつた期限、一九七九年の六月まで都市計画委員会および市議会による計画案の採択

図一1 第1フェイズにおける地域計画のつくり方



PHASE 1

COMPREHENSIVE PLAN

PREPARE AND SOLICIT RESPONSE TO OPTIONAL NEIGHBORHOOD LAND USE PLANS

- | | | |
|--|---|----------------------------------|
| a.

b.
c.
d.

e. | Bureau of Planning prepares information on 11 districts of the City and proposes preliminary land use plan options — based upon City-wide options — for each neighborhood in those districts. | JUN 1977
JUL 1977
AUG 1977 |
| | <ul style="list-style-type: none">• Downtown-Loyd Center• North Portland• Inner Southeast Portland• Etc.• Eleventh District | FEB 1978 |
| | Neighborhood Associations in each District review background information and plan options presented by Bureau of Planning staff. Associations may add an option for consideration. | JUN 1977-
MAY 1978 |
| | Bureau of Planning publishes district information and neighborhood land use plan options along with City-wide issues newspaper, then distributes widely in each district. | SEP 1977-
APR 1978 |
| | Solicit response to both City-wide issue and neighborhood land use plan options. <ul style="list-style-type: none">• Planning Commission holds town hall meetings (at least 2) in each district of the City.• Radio, newspaper and television presentations.• Response sheets in neighborhood newspapers. | OCT 1977-
JUN 1978 |
| Bureau of Planning records responses to options, begins to formulate staff recommendations to Planning Commission. | NOV 1977-
JUN 1978 | |

に必要な公式な手続き期間にする、というプロセスであった。

ところが計画づくりに関心のある市民が参加して、そのプロセスを試行してみると、

①計画案の市民レビューの時間が少ない、②市の各分野別政策の調整機能がない、③各住区の地区計画 (Neighborhood Planning) が不十分である、という計画プロセスに関する問題点が浮かび上がった。

そこで市民参加委員会は一九七七年十一月地域団体 (Neighborhood Association) 各種市民団体会合をもち、以後計画プロセスの改善に努力した。一九七八年三月二十二日市議会で計画過程の修正案を採択、その主な内容は次の三点であった。

①「住区計画キット」 (Neighborhood Planning kits) を地域団体に持たせ、それを検討させることによって地域レベルの問題を自覚させ、その課題をもとに、関心を総合計画づくりに向かわせるような努力をすること

②都市計画当局の用意するたたき台 (第一ドラフト) は総合計画に関連する市の持つ他の計画・政策の要素を含んで作ること

③第一ドラフトが出来上がってから、公聴会までに六カ月の市民レビューの期間を設けること

こうして総合計画をどう作ってゆくか、という市民参加と計画プロセスの準備のために三年近くの月日が費やされた。

一九七七年の秋から、計画の内容に関する調査、情報提供、ワークショップ、会合、会議、の作業が始まったが、そのなかで問題は次の二つの質問に集約されたといつて良い。

その第一は、ポートランド市の将来にとって、どういう目標を持ち、達成することがもつとも重要なのか？

二つは、どのような方式 (タイプ) の総合計画がそれらの目標達成にもっとも有効なのか？

そこで市当局は、これらに関する議論を活発にするため、ポートランドの将来像についての三種類の計画案 (代替案) を作成し、合わせてそれらを各地域ごとの将来像の代替案に整理して、一九七八年四月に都市計画地区別広報 (City Plan District Edition) で発表、同時にこれらに対する市民意見調査のアンケートを載せた印刷物を三千三百人に送付した。

アンケートでは、市の将来の目標あるいは状態を提示した三十二の項目について、その重要度を聞く、また市民が考える重要な目標・状態を達成するには、都市計画局が提示したどの代替案がふさわしいかを、たずねている。

こうした作業の末、一九七八年の晩春、計画

素案 (Discussion Draft Comprehensive Plan) が作成され、一九七九年一月に市民に公表された。

この後、計画づくりは市民参加の第二フェーズの段階に入る。その前半が都市計画委員会による市民レビューである。

同年の一月から六月迄の計画素案の市民レビューの期間に、都市計画局のスタッフが出席する市民団体のミーティングが八十回以上 (三人以上の市民からの要請があれば説明に行くということである)、市民会議 (Citizen Conference) が二回、都市計画委員会主催のタウン・ミーティングが九回 (高校のホールで) 開催された。ちなみに、第一回の市民会議 (一九七九年一月) では、ディスカッション・ドラフトに対する市民の意見表明と課題別ワークショップが開催され、それを受けて、第二回の市民会議 (一九七九年五月) は、ディスカッション・ドラフトに対する市民の改善案の意見表明がされた。こうした多様な参加の機会をつうじて多数の市民の意見を取り入れて、都市計画委員会による答申原案 (The Proposed Comprehensive Plan) が作成された。

その後、一九七九年九月〜十月にかけて、都市計画委員会の公式な公聴会が八回開催され、修正された後、一九七九年十一月八日に最終案

(The Recommended Comprehensive Plan) として都市計画委員会で採択され、一九八〇年一月に市議会に付託された。

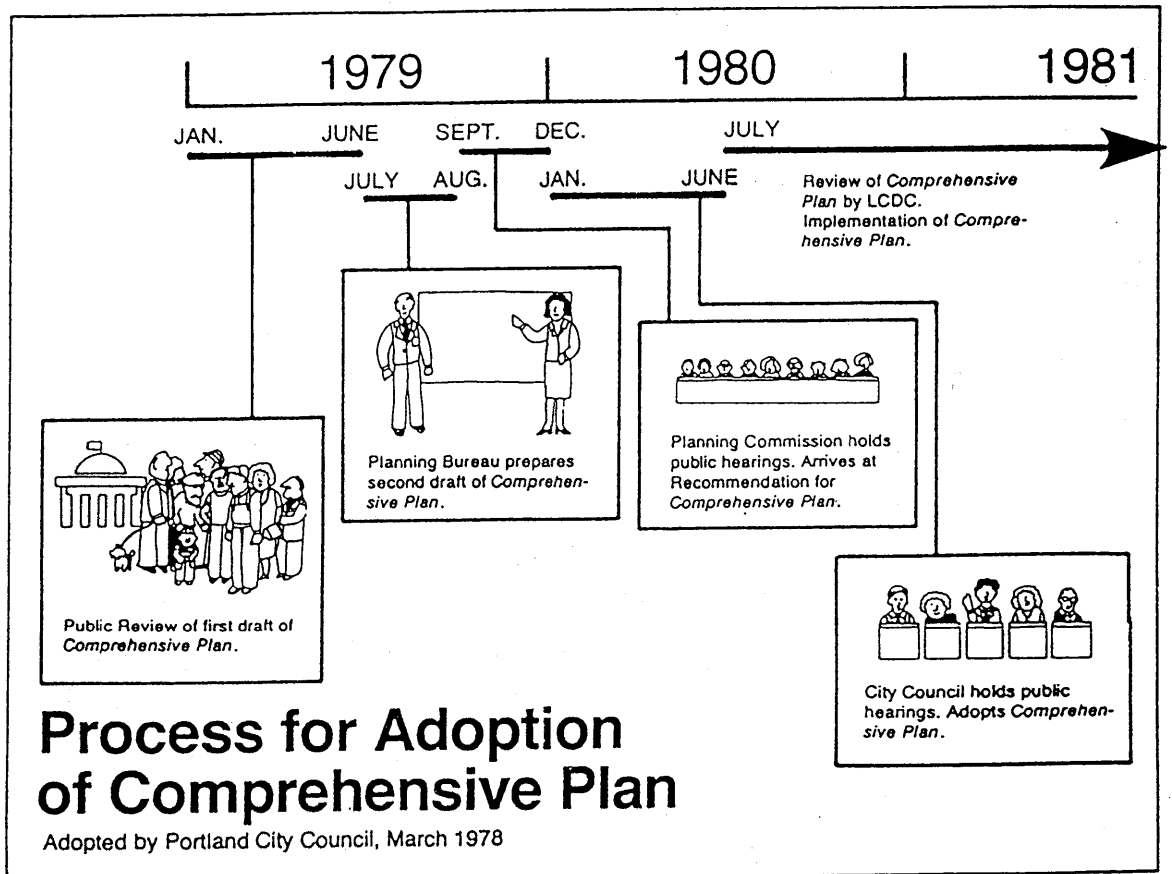
市議会では一九八〇年の一月から六月にかけて公聴会を開催、一九八〇年十月十六日にポートランド市総合計画 (The City of Portland Comprehensive Plan) を市条例一五〇一五八〇号として決議・採択した。(第二フェイズのプロセスは図一2参照)

④ポートランドの総合計画のねらい

こうして、ポートランド市の総合計画は、初めての経験ということもあって、計画の準備と計画プロセスづくりに三年、そして市民のレビューと公式手続きを経て採択までに三年、途中それらが重なっているが全体で五カ年をかけて策定された。

ポートランド市の総合計画は、計画のねらいとして、①市の開発、再開発のガイドラインとなる土地利用のゴールと政策体系を用意すること、②政策を実現するため、ゾーニング・コードその他の規則を改正して用意すること、③プランを実現するための主要な投資の方向を示すこと、④プランの見直しと修正のプロセスをすめすこと、を掲げており、具体的内容としては、次の項目にしたがって、今後二十年間の土地利

図一2 実際に実施された第2フェイズのプロセス



用のゴールとポリシーを記述している。

Goal 1 Metropolitan Coordination

ポートランド大都市圏内の調整

Goal 2 Urban Development

都市(市街地)開発

Goal 3 Neighborhood 近隣コミュニティ

Goal 4 Housing 住宅

Goal 5 Economic Development 経済開発

Goal 6 Transportation 交通

Goal 7 Energy エネルギー

Goal 8 Environment 環境

Goal 9 Citizen Involvement 市民参加

Goal 10 Plan Implementation and Review

Process 実行計画と見直しの手続き

Public facilities Goals and Policies

公共施設の目標と政策

Comprehensive Plan Map and Zoning Code

総合計画図とゾーニング指定

計画内容の詳しい紹介は割愛するが、ここでの特徴は生活の質を維持するため、都市の成長管理の方針が打ち出されていることであり、その具体的な方法としてダウン・ゾーニングが採用された。ダウンゾーニングについて、計画書の前文では、条例として成立した総合計画で示

された土地利用の指定の方が、従前のゾーニング・マップよりも優先する、ということを経験事例などを引用しながら記述している。ダウン・ゾーニングは当該土地の指定容積率が引き下げられることであり、土地所有者の抵抗が強かったことが推察される。

⑤—コミュニティ・プラン・プロセス その1 (セントラル・シティ・プランの場合)

ポートランド市総合計画の成立をうけて、次に八四年からコミュニティ・プランの一つである、セントラル・シティ・プランづくりが開始された。

これは、七二年から進められてきたダウン・タウン・プランの成果を見直すとともに、中心市街地全域を対象にして、ヒューマン・スケールとアメニティの都市づくりを更に前進させること、それにはどのような都市機能整備を図るべきか、ということを計画の目的としている。プランニング・プロセスの概略は総合計画の場

合とほぼ似かよっているが、およそ次のようなプロセスをたどった。

まず、計画づくりのための情報・データを収集し、計画プロセスを準備する第一フェーズでは次のようなことが実施された。

市議会は一九八四年七月、計画準備委員会を

発足させ、準備委員会に対し、計画プロセスを担当する市民運営委員会(Citizen Steering Committee)の委員のリストアップを要請した。準備委員会の推薦を受けて、同年十二月、市議会は十五人の市民運営委員を任命した。

市民運営委員会は、ヒアリング、ミーティング、意見聴取、調査など様々な方法で約一万人の市民から「Portland's Future」についての意向を集めるとともに、計画の骨格をなす、経済開発、ハウジング、交通、ヒューマン・サービス、リバー・フロント、アーバン・デザイン、レクリエーションと自然環境、文化、エンターテインメントと教育、という八つの課題について、総勢百二十人の市民委員からなるアドバイザリー委員会(Functional Advisory Committee)を組織した。

都市計画局は一九八七年一月、計画素案(Discussion Draft)を発表、その後、一九八八年三月まで次に述べるような市民レビューが続けられた。

一九八七年八月、都市計画委員会向けの計画原案が都市計画委員会に提出され、第二フェーズの公式の市民レビューのプロセスに移った。

その後、都市計画委員会主催の公聴会が八回開催され、修正が行われたのち、一九八七年十二月、市議会に送られた。

市議会では三回の公聴会が開催され、一九八八年三月に議会で採択された。

こうして策定されたセントラル・シティ・プランは総合計画の一部を構成するが、この中では、具体的なゾーニング・マップとこの五年間のアクション・プランが明示されており、日本の基本計画や実施計画の記述に近いスタイルで表現されている。

セントラル・シティ・プランの計画過程の特徴は、各地域を代表する市民委員会の構成ではなく、前段で述べたような八つの機能別の市民アドバイザリー委員会を組織したことが指摘されており、それが市民の議論と合意形成に大いに役立ったといわれている。

⑥ーコミュニティ・プラン・プロセス その2

アルバイナ地域の計画づくりの場合

全市の総合計画づくりと、それに基づく最初のコミュニティ・プランとしてのセントラル・シティ・プランを成功させた後、ポートランド市都市計画局 (Portland Planning Bureau) は、市の北部及び北東部地域の再活性化活動に着手することを決め、これを「アルバイナ・コミュニティ・プラン」と呼んで、コミュニティ・プランとしての重点地域に指定した。

この地域はかつてアルバイナ市と呼ばれた地

域で、一八九一年にポートランド市と合併した非常に古い地域である。また、計画がカバーする地域には十五のネイバーフッド(住区)が含まれ、それぞれがネイバーフッド・アソシエーションを組織しているが、このアソシエーションは計画立案過程で、住民参加のための単位組織として、ビジネス・アソシエーションとともに重要な役割を果たしている。この地域は、ポートランド市の中でも比較的所得の住民が多く、マイノリティー人口も多い、経済的に衰退した地域として活性化が待たれていた。

アルバイナ地域のコミュニティ・プランの実質的なプロセスは一九八九年の七月から始まったが、それ以前に、まず都市計画局のスタッフが地域のネイバーフッド・アソシエーション、ビジネス・アソシエーション、その他様々な個人やグループとの話し合いを数カ月にわたって重ね、計画案を作成するプロセスと計画の各要素について、基本的な政策目標、諸条件についてのコンセンサスを作り上げていった。

それらの要素は、計画地域の境界、政策的目的、必要なリサーチの領域、計画案の性格、市民参加の方法などであった。これらの話し合いは、計画を単に土地利用の決定だけに終わらせず、イメージ、経済開発(の方法)、住宅政策、交通政策、教育、家庭、防犯、歴史保存、アー

バンデザイン、公共施設改善など、非常に広範な政策課題を含んだものとして位置付けるために役立った(これはセントラル・シティ・プランですでに試された手法でもあった)。

スタッフは一九八九年九月末、この計画立案の準備作業として、総合的な基本概念と立案プロセスのたたき台として市民に提示するためのドラフトを作成した。このドラフトは約千部が関係者に配布され、これを素材にして十月、十一月の間に三十回を越える地域でのミーティングが持たれた。十一月末には、寄せられた修正案を含めた改定案が再発行された。

十二月には、都市計画委員会が、この原案に対する公聴会を開催し、十三人の、主に地域の組織を代表する人々から意見を聞いた。これに加え、数多くの意見が書面で都市計画局に寄せられた。公聴会の後、都市計画委員会はこれらの提案や修正案をスタッフが再整理するための時間を確保するため、計画立案活動の進行を九〇年一月まで停止することを決めた。

多くの修正提案のうち三十五件の修正案が委員会にとり上げられ、一九九〇年一月の再度の公聴会を経て二十四カ所の修正が採用された後、委員会が提案するプロセスとして、再発行された。

この「プロセス」は、計画立案の過程に市民

の参加を確立するために、いつ、どのように市民に参加の機会があるのかを明確にすることを最大の目的としていた。

「プロセス」に盛り込まれた市民参加の機会には、おおむね次のようなものであった(図1-3)。

計画の立案プロセスの進行は、四段階のフェイズに分けられる。まず、第一フェイズは八九年七月から九〇年六月までで、この期間には上記の準備活動と並行して様々な地域のリサーチを含む情報収集、分析が行われた。この間、スタッフは地域の歴史的背景、土地利用状況、社会的・経済的状况、交通状況、開発・インフラの可能性などのほか、マーケットとしての地域の可能性を探るためのマーケット分析などを行った。また、立案作業の進捗状況を広く知らせるための郵送リストの作成も行われた。

これらの頻繁なコミュニケーションとの対話の中から、都市開発局としての計画たたき台の作成を進め、郵送リストの送付先へ送るとともに、少なくとも三回のワークショップを通じて地域住民やその代表から意見を聞くこと、また、必要ならば、ワークショップの回数を増やすことが検討された。更に、各ネイバーフッドが独自の計画を望む場合には、ネイバーフッド・プランとしてこれらの計画の企画を進めるため、各ネイバーフッド毎にコミュニケーション・プランと

の整合性を図るための話し合いが始められた。

第二フェイズは、一九九〇年六月から九一年二月までとされ、この期間には第一フェイズの様々な市民対話、リサーチなどで得られた結果をまとめて、討論用の都市計画局事務局素案が作成された。この過程では、コミュニケーションの中に市民参加を促進するためのフィールド・オフィスを設けて、より細かに住民の意見を取り上げること、また、この期間にもワークショップが少なくとも三回開催されること、が決められた。このフェイズの都市計画局としての討論用素案がプレスに公開されるとともに、都市計画委員会への詳しい報告、討論が二回にわたって行われた。

第三フェイズは一九九〇年二月から九一年九月までである。この期間は、都市計画局から提案された素案を都市計画委員会案として市議会に上げるための修正期間である。ここでも地域住民との討論が行われたが、特に計画によって直接影響を受ける恐れのある市民、団体への周知を徹底することが決められた。都市計画委員会のヒアリングが行われた後、計画案の最終提案が作成された。

第四フェイズは市議会レベルでの最終的な決議のための期間で、一九九一年五月から一九九二年三月までとされた。この間、市議会主催の

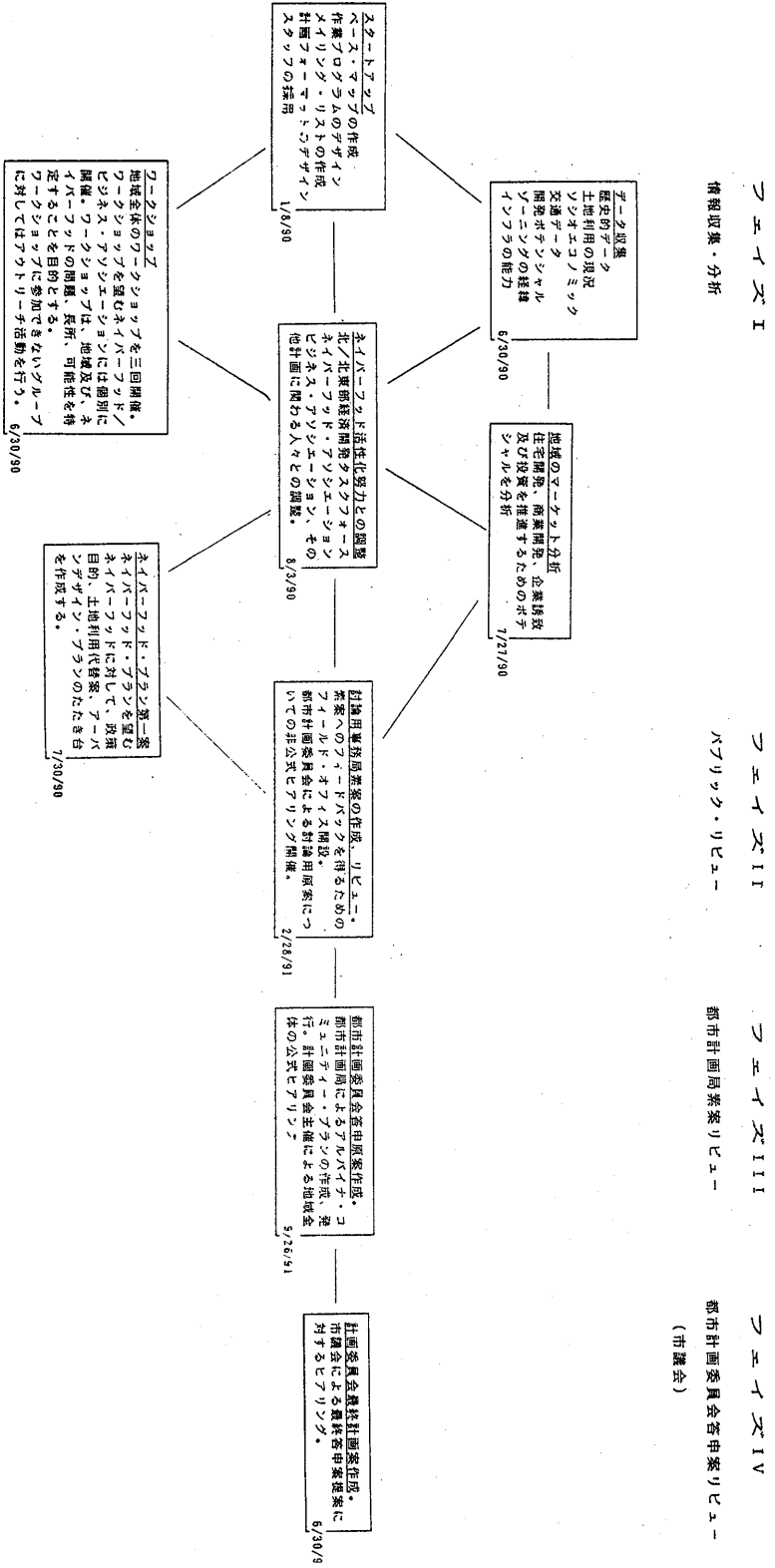
ヒアリングが開催され、また計画実施のために必要な条例、決議案が準備された。市全体の総合計画とのすりあわせなども行われ、変更部分については州の土地利用委員会(Department of Land Conservation and Development)への報告も行われた。市議会議員やそのスタッフへの提案報告が行われ、ヒアリングを経た最終的な修正を盛り込んだ後、計画採用のための市議会による決議がなされた。

計画案が採択された後、サポート資料、実施段階の適用計画などを含めて計画案が出版され、これが入手可能であることがすべての関係者に通知された。また市議会に対して、初年度に必要な予算処置の準備に入るよう働きかけが始められた。

このように段階を追ってプロセスを見てみると、ワークショップ、ヒアリング、また非公式な住民との接触によって実に多くの局面で市民の声を反映する努力が払われていることが分かる。計画立案過程に市民参加の機会を確保するための「プロセス」そのものをまず市民にはかり、市議会で決議して決めていることにも驚かされる。

日本では多くの場合、これらの場で話し合われる市民への影響は行政が勘案し、いわば折り込み済の計画として提示されることが多いので

図一3 アルバイン・コミュニティ・プラン 計画案作成作業の流れ



はないだろうか。しかし、ワークショップで出された市民からの声の中に、「コミュニティのことは、市役所のスタッフより、住民のほうが良く知っているのだ」というものが挙げられている。その地域に住んでいる住民の受ける影響、彼らの望んでいるコミュニティの将来像などは、やはり地域の住民の声を十分に反映しながら考慮に入れていくべきであろう。アメリカと日本ではコミュニティ・グループの活動など、社会的背景に違いがあり、アメリカと同じようなレベルでの市民参加はなかなか難しいかもしれないが、アルバイナ・コミュニティ・プランの例に見るプロセスの立て方そのものは、日本での計画立案過程にも大いに参考になるはずである。

最後に、計画立案のための前提として採択さ

れた、計画の目的を含む「コミュニティ・プランのプロセス」は、都市計画局から一九九〇年五月に発行されたが、情報に対するアクセスの平等な機会を提供するため、障害を持つ人々にも次のようなサービスが提供されたことをつけ加えておきたい。

- ・ 通訳 (二日前までの通知が必要)
- ・ 障害者も使用可能な会議室 (の利用)
- ・ オーディオ施設のある市役所内の部屋 (の利用)
- ・ 計画関連書類の大きな印字での印刷 (二日前までの通知が必要)

三——まとめ

ポートランドの都市計画の歴史を記述した資料のなかに、七〇年代以降、それまで市民は計画の対象とされてきたが、そうした考え方を改め、市民がまちのプレイヤーであり、市民が主人公の計画にかえてきた、とあった。

これまで見てきたように、計画づくりのプロセス、市民参加のプロセスが試行錯誤を繰り返しながら丁寧に着意され、実施されていることがわかる。

もちろん、時間と費用がかかると思われるが、市民が都市のイメージを共有化し、街づくりを進めて行くには、市民の持つ都市のイメージを統合して行く以外に方法がない。

横浜のまちづくりもそのような時代になったのではないだろうか。

〈財都市経済研究所常務理事〉