

博士論文の内容の要旨

成熟都市の計画策定技法の探究： 米国諸都市のダウントウン・プラン策定に見る方法と技術

2004年2月

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

村山 顕人

成熟時代を迎えた日本の都市計画の主要課題の1つは、既成市街地の更新を通じて魅力的な都市空間を創出し、生活の質の向上に貢献することである。そのための施策は、歴史的建造物の保全・活用、老朽化・陳腐化した建造物の建て替えや改修、安全・快適な歩行者・自転車環境の整備、公園やオープン・スペースの整備、美しい街並みの誘導、各種生活支援施設の整備、安全で清潔な公共空間の維持など多岐に渡る。そして、こうした施策の企画・実施には、地権者、営業者、居住者、市民、企業、政府、非営利団体といった多様な主体が参加する。一方、計画（plan）の策定は、都市の現在そして未来の状況を見据えながら、多様な主体の都市空間に対する要求を踏まえ、都市空間形成の目標・方針・施策を統括的に定める取り組みである。よって、既成市街地更新の課題への対応として、多様な主体の参加を伴う計画策定に期待が寄せられるのである。

しかし、日本諸都市で実際に策定されている計画の多くは、その期待に十分に答えることができていない。この理由としては、計画策定に費やされる資金と時間が不足していることの他に、計画策定の技法が未開発であることが考えられる。本研究では、計画策定の作業が、理念的には、「現状分析・将来予測」、「空間構想・空間構成」、「合意形成・意思決定」の3つの側面で構成され、それらは性質の異なる技法によって支えられていると考える。「現状分析・将来予測」を支える「現在及び未来の人口、経済、社会、空間等の状況を分析・記述する科学的技法」、「空間構想・空間構成」を支える「様々な要求を両立させる空間的解決策を組み立てる創造的技法」、そして、「合意形成・意思決定」を支える「空間的解決策に関する多様な主体の合意形成と意思決定を適切に導く政治的技法」である。

1992年の都市計画法改正以降、多くの自治体において住民参加を伴う都市マスタープラン（全体構想・地域別構想）の策定が行われている。ただし、そこで適用されているのは、1960年代以降に研究・開発された人口の増加・都市の拡大を前提とする都市基本計画策定の技法や1980年代以降に研究・開発された地区計画・施設計画策定のための各種まちづくりワークショップの技法であり、都市や都市の部分を対象とし、既成市街地の更新や多様な主体の参加を前提とする現代の計画策定に必要な技法ではない。よって、改めて、多様な主体の参加を前提とし、計画策定作業の3つの側面を支える技法の研究・開発を進め、それらを体系化することが必要なのである。

計画の概念が確立・普及した米国では、1980年代に、多くの都市においてダウントウン・プラン（都市の中心部分であるダウントウンを対象とする計画）が策定された。それらの事例は、既成市街地の更新や多様な主体の参加を前提として、多岐に渡る施策を複合的・効果的かつ個性的に展開するための計画策定の先駆的取り組みである。加えて、そこで適用された技法の基

礎的部分は、近年の計画策定の実践においても効果的に活用されている。よって、1980年代米国諸都市のダウンタウン・プラン策定の経験から我々が学ぶべきことは多く存在すると思われる。

そこで、本研究では、成熟都市の計画策定技法を探究する第一歩として、1980年代米国諸都市におけるダウンタウン・プラン策定の特徴を明らかにした上で、ポートランド・セントラル・シティ・プラン（1988年）及びダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン（1985年）の策定において適用された計画策定技法を特定・体系化することを目的とした。

第1章では、米国で提示されている計画策定に関する規範とその特徴・限界を示した上で、本研究の分析枠組みを設定した。

1980年代以降のプランニング実践（planning practice）では、4つのプランニング・モデルに属する9つの計画論（planning theory）によって説明され得る異なる姿勢・行動が共存する。そのことを前提として提示された計画策定に関する規範は、いずれも、現状分析・将来予測に基づき課題を設定した上で目標・方針、代替計画案、計画案を作成し、それらの間で市民意見の収集や計画案の評価を行う、という個別作業の一連の手順であり、計画策定作業の3つの側面を含むものであった。合わせて、各作業の処方箋が与えられ、各作業においてプランナーに必要とされる技術（skill）も列挙された。

こうした計画策定に関する規範により、自治体の一部区域を対象とする計画の策定において適用される技法の外形・概要は理解できた。しかし、その詳細な内容は理解できず、また、実際の計画策定作業は必ずしも提示された規範的手順に従って行われるわけではない。よって、計画策定技法を探究するためには、計画策定を構成する各作業の詳細な内容や作業同士の関係、各作業への多様な主体の参加の仕方などの根本的分析が必要であり、そのためには、計画策定作業をより柔軟かつ詳細に捉える分析枠組みが要求された。

そこで、本研究では、「計画策定」、「個別作業」、「中間成果」、「技法」、「方法」、「技術」の諸概念を定義し、それらの関係を示した上で、詳細分析対象の選定とその特徴の理解（第2章）、計画の対象エリア・期間、策定体制、策定過程の把握と作業単位（中間成果及び個別作業）の抽出（第3章）、計画策定の中間成果及び個別作業の内容の記述・再現と計画策定技法に関わる要点の整理（第4章～第7章）、計画策定技法の特定・体系化（結章）を通じて、成熟都市の計画策定技法を探究する第一歩を踏み出すこととした。なお、本研究では、計画策定という作業を支える「技法」を「技術」と「方法」を包含する概念として捉え、それらを次の通り定義した。

- 方法：最終計画案を導くという計画策定の目的を達成するための一連の個別作業の手順、過程、段取り。「計画策定全体の方法」と「個別作業の方法」の2種類がある。
- 技術：計画策定の個別作業をたくみに行うわざ、手法。

第2章では、1945年から近年までの米国諸都市におけるダウンタウン政策の変遷について、米国諸都市一般の状況を概観した上で、1980年代にダウンタウン・プランが策定された代表的4都市（オハイオ州クリーブランド、コロラド州デンバー、オレゴン州ポートランド、ワシントン州シアトル）におけるダウンタウン政策の展開を記述した。そして、1980年代米国諸都市におけるダウンタウン・プラン策定に共通する特徴として、それがそれまでに積み残されて来

たダウンタウンの様々な課題とその当時の新しい課題に対する包括的解決策を検討する取り組みであったこと、また、そこでは多様な主体の様々な姿勢・行動による参加が確認されたことの2点を挙げ、中でも、多様な主体が様々な姿勢・行動により計画策定に積極的に参加することを前提とし、相反する意見を積極的に提示して論点を明確にしながら計画を策定する技法が適用されたポートランド及びシアトルのダウンタウン・プラン策定を、第3章以降の詳細分析対象として選定することとした。

第3章では、ポートランド・セントラル・シティ・プラン及びダウンタウン・シアトル土地利用・交通プランの対象エリア・期間、策定体制、策定過程を把握し、第4章～第7章の構成となる計画策定の作業単位を抽出した。

第4章及び第5章では、ポートランド・セントラル・シティ・プラン策定の間中間成果及び個別作業の内容を記述・再現した。第4章では、素材の準備が行われた計画策定過程前半の「デザイン・イベントの結果を出発点としたビジョン・目標・方針案の検討」、「調査・研究プログラムの作成と実施」、「専門家シャレットによる3つの純粋空間構造モデルの作成」、「空間構造モデルと5つの代替土地利用計画案の作成」、「分野別諮問委員会による報告と提案」の各作業単位を分析対象とした。補論として、計画策定過程から派生した「フリーウェイ移設提案の検討」も取り上げた。第5章では、計画策定過程前半で準備された素材を基礎として計画案が構成された計画策定過程後半の「土地利用コンセプト計画の作成」、「土地利用コンセプト計画の評価・修正と地区別代替案の作成」、「パブリック・レビューの結果を踏まえた地区別代替案の選択」、「最終計画案のとりまとめ」の各作業単位を分析対象とした。

第6章及び第7章では、ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン策定の間中間成果及び個別作業の内容を記述・再現した。第6章では、素材の準備が行われた計画策定過程前半の「調査・研究の実施」、「課題・目標に関する意見の収集」、「代替計画案のためのガイドラインの作成」、「代替計画案の募集」の各作業単位を分析対象とした。第7章では、計画策定過程前半で準備された素材を基礎として計画案が構成された計画策定過程後半の「1982年代替計画案の作成」、「パブリック・レビューと密度・建物形態調査・研究の実施」、「土地利用・交通プラン素案及び環境影響評価書素案の作成」、「土地利用・交通プラン市長案及び環境影響評価書修正版の作成」の各作業単位を分析対象とした。

結章では、ダウンタウン・プラン策定技法の体系を仮説的に提示した上で、ポートランド及びシアトルのダウンタウン・プラン策定それぞれについて、計画策定の作業単位毎に、要求された個別作業の内容を確認し、その実現を支えていた主要な計画策定技法を特定した。

まず、ダウンタウン・プラン策定技法の体系を、3段階の「計画策定全体の方法」、各段階で要求される3種類の個別作業、各個別作業の実現を支える多数の技法（方法と技術）で構成される一般的枠組みとして仮説的に提示した。「計画策定全体の方法」は、「現状分析及び将来予測から得られた客観的情報と市民意見の収集・分析から得られた主観的情報に基づき、計画案の方向性を設定する段階」（段階Ⅰ）、「部分（地区別・分野別）の計画案から全体の計画案を構成し、計画案の内容評価を通じて部分または全体の計画案を調整（修正）した上で、計画案

の選択肢を作成する段階」(段階Ⅱ)、「計画案の影響評価から得られた客観的情報と計画案及びその影響評価に対する市民意見の収集・分析から得られた主観的情報に基づき、計画案の選択肢を絞り込む段階」(段階Ⅲ)の3段階で構成される。そして、各段階では計画策定の3つの側面(「現状分析・将来予測」、「空間構想・空間構成」、「合意形成・意思決定」)に対応する個別作業が要求され、それらの実現は3種類の技法(「科学的技法」、「創造的技法」、「政治的技法」)によって支えられる。ただし、「計画策定全体の方法」については、事例によって各段階に含まれる個別作業の有無や個別作業の関係が異なることを指摘し、ポートランド及びシアトルの事例の相違点及びその背景を考察した。

そして、ポートランド及びシアトルのダウンタウン・プラン策定の各作業単位において要求された個別作業の内容を確認した上で、その実現を支えていた主要な計画策定技法(表)を特定、その特徴を整理した。

本研究により、ポートランド・セントラル・シティ・プラン及びダウンタウン・シアトル土地利用・交通プランの策定において適用された計画策定技法が特定・体系化された。これは、多様な主体が様々な姿勢・行動により計画策定に積極的に参加することを前提とし、相反する意見を積極的に提示して論点を明確にしながら計画を策定する技法の体系の1つであり、その背景にあるポートランド及びシアトルの特殊性は無視できない。しかし、それは、実体的側面については既成市街地の更新を通じた魅力的な都市空間の創出、生活の質の向上が、手続的側面については多様な主体の積極的参加を通じた計画のアカウンタビリティや合意形成・意思決定過程の透明性の確保が目指される成熟都市の計画策定を支える技法が備えるべき一般的内容を多く含むものと考えられる。

表 特定されたダウンタウン・プラン策定技法

ポートランド・セントラル・シティ・プラン	ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン
<p>デザイン・イベントの結果を出発点としたビジョン・目標・方針案の検討</p> <ul style="list-style-type: none"> 計画対象エリアの目標・課題に関する市民意見を収集するための多様な手段を企画・実施する技術 収集された市民意見を分析する技術 市民意見を出发点としてビジョン・目標・方針案を検討する方法 <p>調査・研究プログラムの作成と実施</p> <ul style="list-style-type: none"> 複数主体による現状分析・将来予測作業を統括する方法 土地利用・都市デザインの情報を収集し、その内容を表現する技術 地区毎・土地利用ゾーン毎の開発／再開発可能性を算定する技術 <p>専門家シャレットによる3つの純粋空間構造モデルの作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 空間構造の理想的なモデルを現実的なモデルへと発展させる方法 シャレットのファシリテーション技術 <p>空間構造モデルと5つの代替土地利用計画案の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 調査・研究結果とビジョン・目標・方針案に基づき空間構造モデルを作成する技術 <p>分野別諮問委員会による報告と提案</p> <ul style="list-style-type: none"> (部分の) 計画案を構成する技術 <p>土地利用コンセプト計画の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 部分(地区別・分野別)の計画案から全体の計画案を構成する方法 <p>土地利用コンセプト計画の評価・修正と地区別代替案の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 部分または全体の計画案を調整(修正)する技術 全体計画案の内容(パフォーマンス)を評価する技術 <p>パブリック・レビューの結果を踏まえた地区別代替案の選択</p> <ul style="list-style-type: none"> 地区別代替案を選択する方法 <p>最終計画案のとりまとめ</p> <ul style="list-style-type: none"> 計画案の都市形態に対する影響を評価し、その結果を表現する技術 分かりやすい最終計画案(図書)を構成する技術 	<p>調査・研究の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> 既存の目標・方針・計画を分析し、計画策定の出発点となり得る共通目標やテーマを抽出する技術 将来発生する新規開発の量と場所、形態を予測する技術 <p>課題・目標に関する意見の収集</p> <ul style="list-style-type: none"> 計画対象エリアの目標・課題に関する市民意見を収集するための多様な手段を企画・実施する技術 収集された市民意見を分析する技術 <p>代替計画案のためのガイドラインの作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 現状分析・将来予測結果と市民意見を基礎に代替計画案のためのガイドラインを作成する方法 <p>代替計画案の募集</p> <ul style="list-style-type: none"> 団体や個人の代替計画案を募集する方法 <p>1982年代替計画案の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 団体や個人の代替計画案を分析する方法 提案された代替計画案の内容を分析し、それらの特徴を特定する技術 複数の代替計画案の部分を組み合わせ、1つの望ましい計画案を構成する技術 <p>パブリック・レビューと密度・建物形態調査・研究の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> 現実的な土地利用規制・開発基準を設定する技術 <p>土地利用・交通プラン素案及び環境影響評価書素案の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 影響評価の対象と項目を設定し、複数主体に影響評価作業の部分を受託する方法 土地利用と開発、都市デザインと美観、考古学と歴史保全に対する計画案の影響を評価し、その結果を表現する技術 <p>土地利用・交通プラン市長案及び環境影響評価書修正版の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 代替計画案を選択する方法