

第1章 本研究の分析枠組み

第1章の目的は、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することである。

1-1 諸計画論の展開と共存

米国では、1960年代以降、プランニング一般の姿勢あるいは行動を後追的に説明し、それを規範として提示する計画論（planning theory）の研究が展開された。ここでは、計画策定に関する規範が提示された背景として、諸計画論の展開と共存について説明する。4つのプランニング・モデルと9つの計画論を概説し、計画論の展開過程を提示した上で、1980年代半ばには諸計画論が共存していたこと、つまり、1980年代のプランニング実践では複数の計画論によって説明され得る異なる姿勢・行動が共存していたことを指摘する。

1-1-1 4つのプランニング・モデルと9つの計画論

計画論の展開に関する明白で確定的な考え方は存在せず（Khakee, 1998）、研究者によってその説明方法は異なる（Healey 他, 1983, Taylor, 1998, Innes, 1995, 藤井他, 2001）。ここでは、Innes 他（2000）及び Brooks（2002）に基づく4つのプランニング・モデルの枠組みを利用し、4つのモデルに属する諸計画論を概説する。

4つのプランニング・モデル（Technical Bureaucratic Model、Political Influence Model、Social Movement Model、Collaborative Model）は、プランニングに関わる利害関係者の「多様性」と「相互依存性」の程度で分類される異なる状況において有効である（Innes 他, 2000）。また、各モデルは、想定されるプランニングの「場所」と「行動」によっても特徴付けられる（Brooks, 2002）。プランニングの「場所」とは、それが中央集権的（トップ・ダウン）か、それとも、分権的（ボトム・アップ）かの分類である。プランニングの「行動」とは、そこに何らかの合理的（rational）な行動が伴うのか、それとも、合理的行動が不可能または非現実的であることを前提として多様な非合理的行動が伴うのかの分類である。（図 1-1-1）

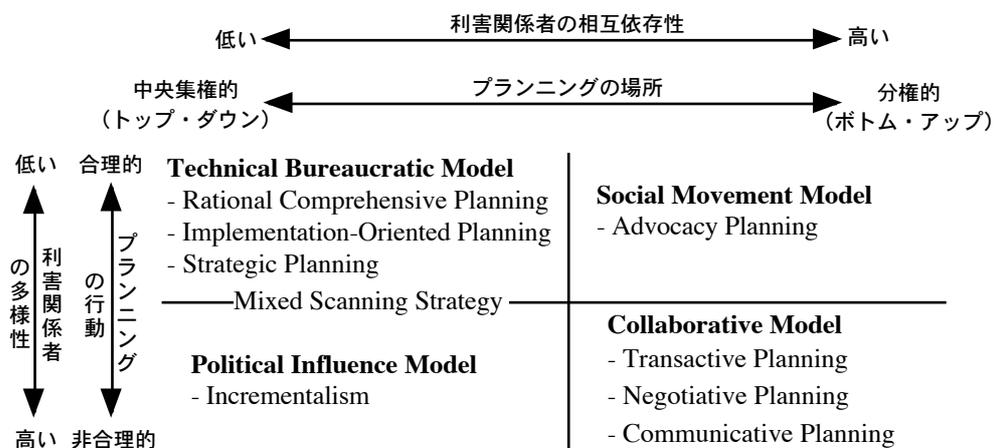


図 1-1-1 4つのプランニング・モデルと9つの計画論（Innes 他（2000）及び Brooks（2002）に基づき筆者が作成）

[Technical Bureaucratic Model]

このモデルは、「分析」、「規制」、「決められた目標の実現」を重視し、利害関係者の多様性や相互依存性が低いときに最も有効である。技術者や官僚は、単一セットの目標と意思決定者に応答する。このプランニング・モデルの本質は、技術者や官僚が、科学的な分析を通じて、意思決定者に「何が正しいアクションか」を確信させること (convincing) である。

Technical Bureaucratic Model に属する計画論は、Rational Comprehensive Planning、Implementation-Oriented Planning、Strategic Planning である。

- Rational Comprehensive Planning は、「プランナーが、技術者としての専門的判断に基づき、都市の物的環境を、都市の社会的・経済的環境との関連の下、長期的視点で合理的・包括的に計画する」という考え方に基づく計画論であり (Taylor, 1998 など)、各段階に特定の作業が課せられた段階的過程である (Brooks, 2002)。都市を最適化することが目指され、「直線性」、「客観性」、「確実性」、「総合性」が規範とされる (Friend 他, 1987)。
- Implementation-Oriented Planning は、Pressman・Widavsky (1973) を発端とする実施研究 (implementation research) に基づく計画論であり、「目標というものは、実施される施策との関係を踏まえて設定されるものである」との考え方を持つ。計画がどのくらい実施されたか、実施の際にはどのような状況が促進要素あるいは制約要素となったかなどを検証する事後評価が重視された。
- Strategic Planning は、プランニングを「時間の経過に応じて戦略的に選択していく連続的な過程」と見なす (Friend 他, 1987)。少なくとも、ミッション・ステートメント、SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat) 分析、課題分析、ビジョン策定、施策策定の諸要素を含み、短期的な (10 年、20 年という話ではなく 3 年から 5 年程度の) プランニングに適用されることがほとんどである (Brooks, 2002)。Strategic Planning は、Rational Comprehensive Planning とは逆に、「循環性」、「主観性」、「不確実性」、「選択性」が規範とされる (Friend 他, 1987)。

[Political Influence Model]

このモデルは、政治的リーダーが、自分への忠誠心と引き替えに、利害関係者に利益 (典型的にはプロジェクト) を配分する行動を伴う。多様な利害関係者が存在していても成立するが、ここでは、個々の利害関係者はパイの一部を獲得することに力を注ぎ、政治的リーダーは自分に権力を集中させることに多忙なため、利害関係者間の水平的な対話はほとんどない。このプランニング・モデルの本質は、プランナーが、政治と向かいながら、利害関係者を共通のアクションに向けて組み入れること (co-opting) である。

Political Influence Model に属する計画論は、Incrementalism である。また、Mixed Scanning Strategy は、Rational Comprehensive Planning と Incrementalism の折衷アプローチであるが、ここで概説する。

- Incrementalism とは、プランニングを合理的・包括的なものとしてではなく個別的・漸進的なものとして捉える考え方である。Rational Comprehensive

Planning に疑問を抱いて Incrementalism を提唱した Lindblom (1959・1965) は、Rational Comprehensive Planning に敵意を抱いていたのではなく、プランニングには政治的な受容と合意が必要だと主張したのであった。Incrementalism で目指される意思決定過程の良い結果とは、合意された目標を達成する最も効果的な解決策ではなく、全ての主体に受容される政治的な解決策である。

- Mixed Scanning Strategy は、Rational Comprehensive Planning と Incrementalism の折衷アプローチとして Etzioni (1967) が提案した計画論で、意思決定を文脈的意思決定 (“contextuating” decisions) と小片的意思決定 (“bit” decisions) に区別した。前者は、より根幹的な政策立案の意思決定で、組織の上層部によって複数選択肢の慎重な分析に基づき行われる。後者は、政策の立案よりも実現に重点を置く意思決定で、組織の下層部によって行われる。Etzioni は、これら2つのレベルの意思決定の関係について、政策はしばしば、トップ・ダウン型の文脈的意思決定ではなく、ボトム・アップ型の小片的意思決定の集合によって形成されることを指摘した。

[Social Movement Model]

このモデルは、権力構造から除外された利害関係者が、あるビジョンを中心に草の根サポートを寄せ集めて連合し、プロテスト、メディアからの注目、正確なデータの提示を通じて意思決定に影響を与える行動を伴う。利害関係者の相互依存性は高いが、その多様性は低い。このプランニング・モデルの本質は、プランナーが、政治的活動家として、利害関係者をビジョンとアクションに転向させること (converting) である。

Social Movement Model に属する計画論は、Advocacy Planning である。

- Advocacy Planning は、「社会は異なる価値観を持つ多数のグループによって構成されている」という多元主義の仮定から出発し、「広義に定義される『公共の福祉』のためではなく、特定の個人やグループのための都市計画の活動」(Davidoff, 1965, 訳: 大野, 1997) と定義される。Advocacy Planning は、公共の利害が唯一であるとの社会通念を打ち破り、価値中立的な評価や「最適化」を排除した (Khakee, 1998)。ただし、Advocacy Planning は、Rational Comprehensive Planning を否定したのではない。プランナーがやることの変化ではなく、誰のためにやるのかの変化を提案したのであった。

[Collaborative Model]

これは利害関係者の高い多様性と相互依存性の両方を組み入れるモデルである。このプランニング・モデルの本質は、利害関係者が共通の理解、方向、発見的学習に向けて共同的に進化すること (co-evolving) である。ここでのプランナーはコミュニケーターである。

Collaborative Model に属する計画論は、Transactive Planning、Negotiative Planning、Communicative Planning である。

- Transactive Planning では、プランニングに関係する全主体間の相互対話の機会がある小規模な社会的組織の存在が想定されている。参加者は、他人

と協力すること、共通の利害を特定すること、意見が異なっても他人を尊重することを学ぶ。(Friedmann, 1973・1987)。

- **Negotiative Planning** の明白な概念は存在しない。大部分の研究者は、**Negotiative Planning** の概念を「特定の開発プロジェクトについて合意を交渉するための公的主体と民間主体のコラボレーション」と結び付ける。都市計画の焦点が個別の開発プロジェクトに当てられることが普通になり、開発プロジェクト同士の調整が多様な参加者間の一連の調整を通じて行われるようになった (Sahlin-Andersson, 1986)。
- **Communicative Planning** は、ポスト・モダニズム時代の計画論で、「秩序」、「包括性」、「予測可能性」、「合理性」といったモダニズム時代を特徴付けた概念から遠ざかるものである。我々が抱える問題が複雑で解決困難なこと、問題が発生する社会的・経済的・政治的環境がカオス的な性質を持つことが認識され、コミュニティの主要課題は合理性に基づくプランニングの行使を通じて解決され得るという考え方が拒絶された。(Brooks, 2002) このようなポスト・モダニズム時代において、協働・対話型のプランニングが急速に適用されるようになった。アイディアとアイディア、人と人を結びつけ、共同的学習を促進し、利害関係者をコーディネートし、社会的・知能的・政治的資本を形成し、最も挑戦的な仕事に取り組む新しい方法を模索するものである。(Innes, 1997)

Innes 他 (2000) や Brooks (2002) によると、4つのプランニング・モデルは、それぞれ強みと弱みを持ち、現代のプランニング実践の異なる段階において異なる形で有効に作用するという。このことから、4つのプランニング・モデルとそれらに属する9つの計画論は、現代のプランニング実践において共存していること、つまり、現代のプランニング実践では複数の計画論によって説明され得る異なる姿勢・行動が共存していることが理解される。

1-1-2 計画論の展開過程と諸計画論の共存

前節で概説した計画論の展開過程を整理したのが図 1-1-2 である。

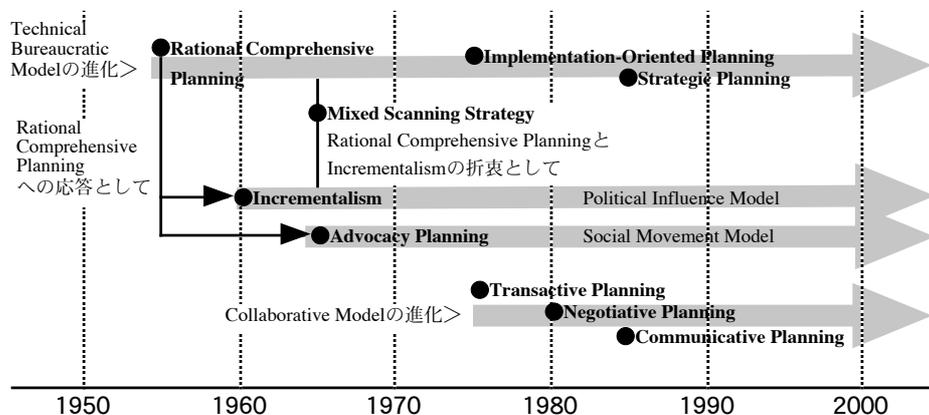


図 1-1-2 : 計画論の展開過程 (筆者作成)

1950年代に Rational Comprehensive Planning が登場し、それに応答する形で1950年代末から1960年代初頭には Incrementalism が、1960年代半ばには Advocacy Planning が登場した。そして、Incrementalism と Advocacy Planning は、それぞれ Political Influence Model と Social Movement Model として定着した。また、1960年代半ばに登場した Mixed Scanning Strategy は Rational Comprehensive Planning と Incrementalism の折衷アプローチであった。

Rational Comprehensive Planning が属する Technical Bureaucratic Model は、その後、1970年代半ばには Implementation-Oriented Planning、1980年代半ばには Strategic Planning として展開された。一方、Collaborative Model は、1970年代半ばには Transactive Planning、1980年代には Negotiative Planning、そして、Communicative Planning として展開された。

このように、計画論の展開過程は、4つのプランニング・モデルが、新しい計画論の登場に伴い、発展し、共存するに至った過程として捉えることができよう。多くの米国諸都市においてダウンタウン・プランが策定された1980年代には、既に4つのプランニング・モデルと9つの計画論が共存していた。

●参考文献

- Khakee, Abdul (1998) "Evaluation and planning: inseparable concepts", *Town Planning Review*, Vol. 69, No.4, pp.359-374
- Healey, P., McDougall, G. and Thomas, M. J. (1983) "Theoretical debates in planning: towards a coherent dialogue" (Healey, P., McDougall, G. and Thomas, M. J. (eds.) "Planning Theory Prospects for the 1980s", Pergamon Press, pp.1-22)
- Taylor, Nigel (1998) "Urban Planning Theory since 1945", Sage Publications
- Innes, Judith (1995) "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice", *Journal of Planning Education and Research*, Vol.14, pp.183-190
- 藤井さやか・秋田典子・小泉秀樹 (2000) 「アメリカにおけるプランニング・セオリーの展開と日本都市計画の課題」(都市計画学会大会ワークショップ 2000 都市計画理論研究会資料 pp.7-14)
- Innes, Judith and Booher, David (2000) "Planning Institutions in the Network Society: Theory for Collaborative Planning" (Salet, W and Faludi, Andreas (eds.) "The Revival of Strategic Spatial Planning")
- Brooks, Michael P. (2002) "Planning Theory for Practitioners", American Planning Association
- Friend, John and Allen Hickling (1987) "Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach", Pergamon Press
- Pressman, J. and Widavsky, A. (1973) "Implementation", University of California Press
- Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol.19
- Lindblom, Charles E. (1965) "The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment", The Free Press
- Etzioni, Amitai (1967) "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, Vol.27, December, pp.385-392

- Davidoff, Paul (1965) "Advocacy and Pluralism in Planning", Journal of American Institute of Planners, Vol. 31, November
- 大野輝之 (1997) 「現代アメリカ都市計画：土地利用規制の静かな革命」学芸出版社
- Friedmann, J. (1973) "Retracking America: A Theory of Transactive Planning", Doubleday
- Friedmann, J. (1987) "Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action", Princeton University Press
- Sahlin-Andersson, K. (1986) "Beslutsprocessens komplexitet: att genomföra eller hindra stora projekt", Doxa
- Innes, Judith E. (1997) "The Planners' Century", Journal of Planning Education and Research, Vol.16, No.3 (Spring 1997)

1-2 計画策定に関する規範とその特徴・限界

前節で説明した諸計画論は、プランニング一般の姿勢・行動を説明・提示するものであり、自治体の全域または一部区域を対象とする計画の策定に関する規範を提示するものではなかった。ここでは、3人の実践者が提示した自治体の一部区域を対象とする計画の策定に関する規範を整理する。その上で、これらの規範の特徴と成熟都市の計画策定技法を探究していく上での限界について考察する。なお、ここで取り上げる計画策定に関する規範は、実践を踏まえて提示されたものであり、それ故、諸計画論の共存を前提としていると考えられる。

1-2-1 Kaiser 他による Small-Area Planning

Kaiser 他（1995）は、Small-Area Planning を「コミュニティの具体的な開発の方向性を定めるために、自治体全域の土地利用計画と地元利害関係者との対話に基づき、自治体の一部区域を対象とする詳細計画を策定する過程」と定義し、その規範を提示している。

Kaiser 他（1995）が提示した Small-Area Planning の手順は次の通りであり、その全体像は図 1-2-1 で示された。

- プランニング／調査プログラムの設計
- 成長に関わる社会、財政・経済、環境、都市デザインの課題の特定
- 市民参加による目標・方針の明確化
- 土地利用、交通、視覚的形態、経済状況、住宅、コミュニティ施設、規制、財源の現状を説明する情報の整理と分析
- 計画の（内容的）範囲と形式の決定
- スケッチ・プラン（代替計画案）の作成（スケッチ・プランでは土地利用の複合と密度のパターン、交通・駐車場のパターン、都市デザインの選択肢、実現可能性が示される。）
 - 公共交通中心の商業エリア、新しい公園やレクリエーション施設など重要な敷地やプロジェクトの検討
 - エリア全体の土地利用、交通、都市デザインの選択肢の検討
- スケッチ・プランに対するパブリック・レビューの実施
- パブリック・レビューの結果に基づく計画素案の作成と評価（実現プログラムと環境影響評価を含む）
- 計画素案に対するパブリック・レビューの実施
- パブリック・レビューの結果に基づく最終計画案の作成

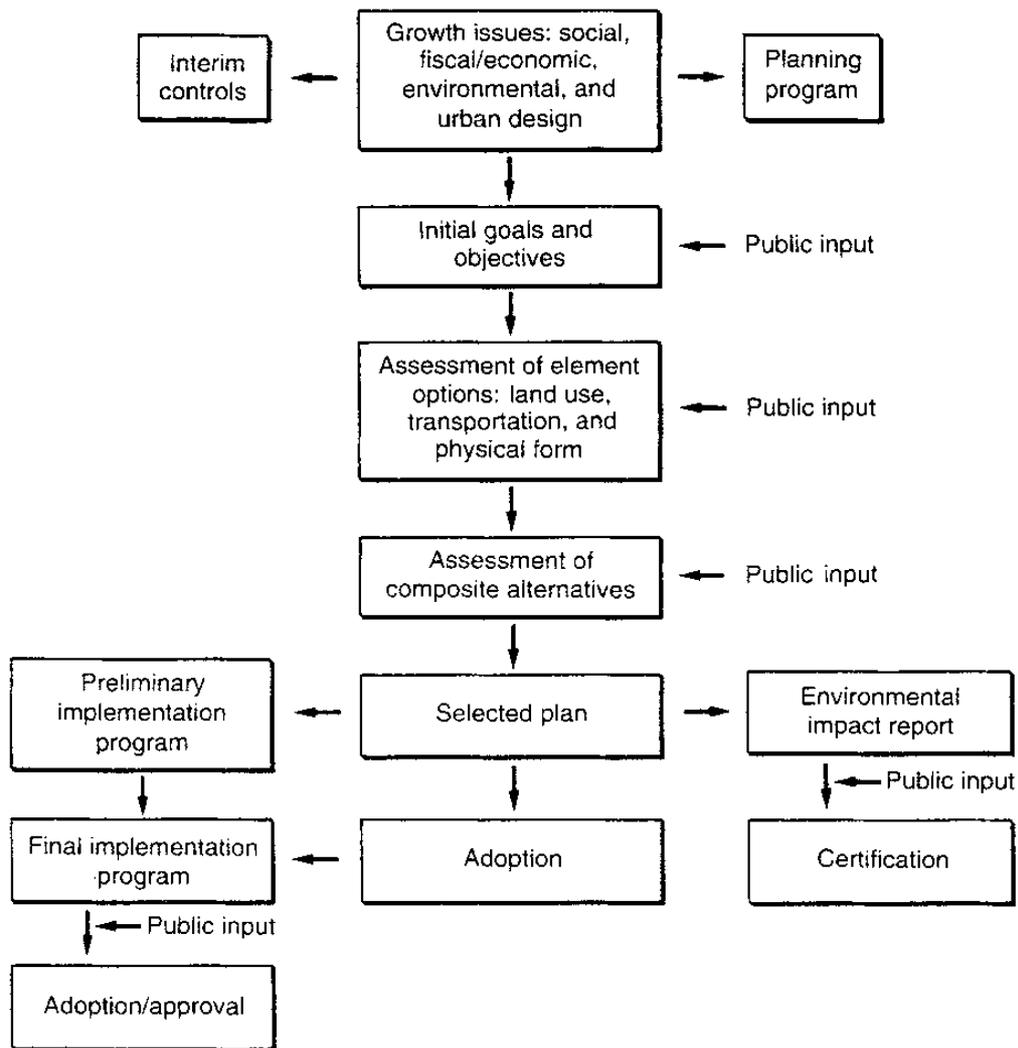


図 1-2-1 Small-Area Planning の手順 (Kaiser, Edward with David Godschalk and F. Stuart Chapin, Jr. (1995) “Urban Land Use Planning 4th Edition”, University of Illinois Press, p.459)

1-2-2 Sedway 他による Downtown Planning: Basic Steps

Sedway 他 (1983) は、Kaiser 他 (1995) が提示した Small-Area Planning の手順を既にダウンタウン・プラン策定の基本的手順として提示していた (図 1-2-2)。そして、ダウンタウン・プラン策定の必要条件を整理した上で、初期段階、目標設定、調査チェック・リスト、選択肢と代替案の作成とテスト、実現プログラムの各作業の処方箋を与え、このような計画策定アプローチの根拠を提示している。ここでは、その概要を整理する。

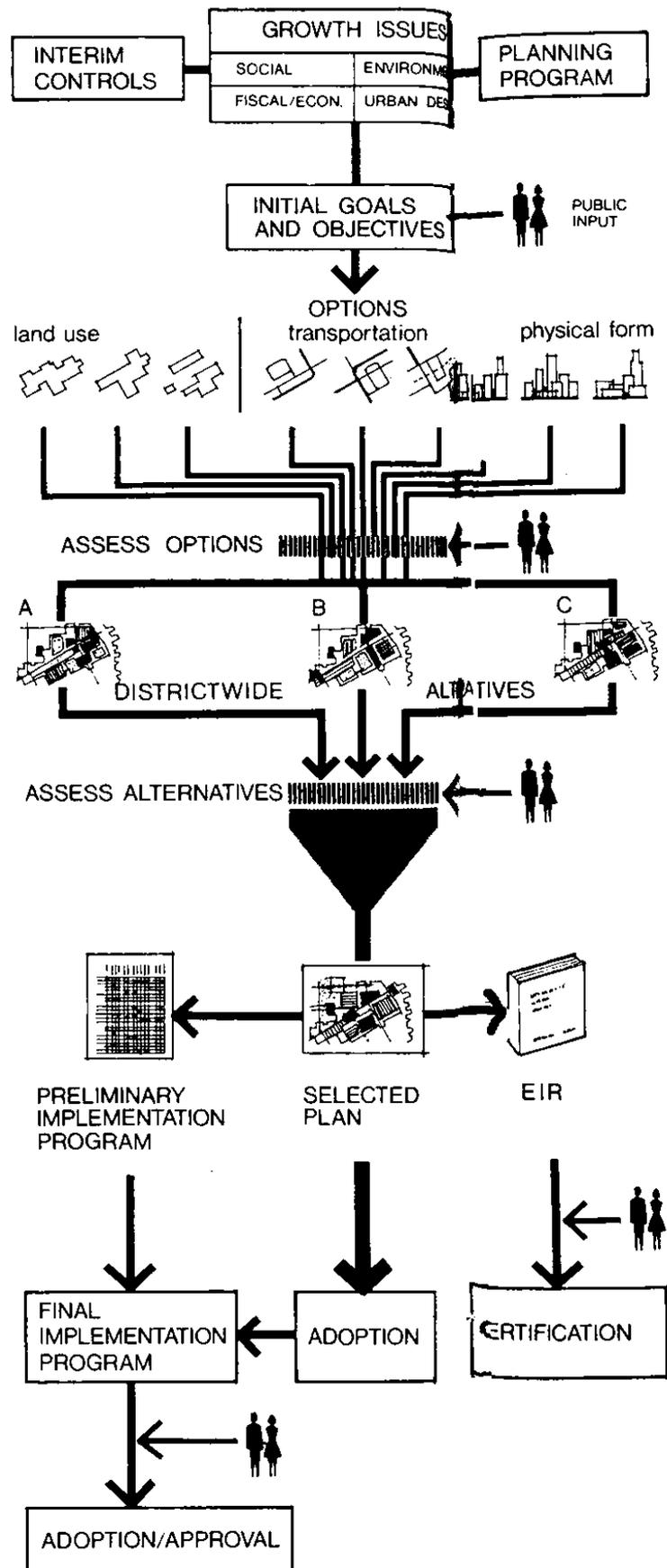


図 1-2-2 ダウンタウン・プラン策定の基本的手順 (Sedway, Paul and Thomas Cooke (1983) "Downtown Planning: Basic Steps", Planning, vol.49, no.12, pp.22-23)

[ダウンタウン・プラン策定の必要条件]

- 主要な土地所有者とテナントの支持が重要である。両者は計画の必要性を確信していなければならない。しかし、計画局（あるいは計画策定者）は、コミュニティ全体の長期的目標と相反する可能性のある短期的・特別な課題を抱えるダウンタウン諸団体の利害のみを扱うのではない。市民諮問委員会は、政治的実現可能性とコミュニティ受容（community acceptance）の打診委員会（sounding board）として機能するだけでなく、助言や情報を与えることができる。
- 市政府全部局の協力と支持は市民参加と同じくらい重要である。関係する全ての部局と機関の代表者で構成される技術諮問委員会が設置されるべきである。計画策定の最も難しい側面の1つは、様々な職員の専門的先入観を調整することであり、最も求められているニーズの1つは、様々な部局の異なるプログラム、方針、優先順位を調整することである。
- 市全体の基本計画がダウンタウン・プランを先導するべきである。新しい基本計画の策定や古い基本計画の修正の財源がない場合、ダウンタウン・プランでは、市の中心エリア全体の役割について特別な配慮が必要である。

[初期段階]

- スケジュール、スタッフを含む詳細なプログラムを作成する。
- 中心地区の境界を設定する。調査エリアには、隣接する住宅地区、工業地区、シビック・センター、小売商業地区など、ダウンタウンと重要な関係を持つ隣接エリアも含まれるべきである。
- 計画策定中の過度な土地投機を防止するために、何らかの暫定コントロールの設定が検討されるべきである。行政レビュー、条件付き許可、臨時的ダウン・ゾーニング、完全な開発モラトリアム（一時禁止）などが考えられる。

[目標設定]

- 計画策定の早期段階に計画の目標・目的の声明を発行するのが良い。目標・目的声明は、コミュニティを計画策定プログラムに注目させ、早期段階のパブリック・インプットを可能とし、プログラムへのコミュニティ・コミットメントを促す。
- 目標・目的声明は、具体的な課題に関連付けられていなければならない。課題を特定する最善の方法は、いくつかの将来開発シナリオを作成することである。シナリオは、成長（または非成長）の影響を明らかにし、具体的な社会、環境、交通、財政、都市デザインの影響を提示するために分析され得る。

[調査チェック・リスト]

現状の徹底的な解剖はダウンタウン・プラン策定プログラムの命である。

- 土地供給：新規開発や再開発のための土地はどれか。開発可能性は、土地価格と改善価格（improvement value）の比を示す経済的未利用調査（economic

underutilization study) によって特定される。オフィス・商業成長は、都市圏のデータと市場状況の一般的な知識に基づく典型的な需要分析で予測される。それは、後に経済的実現可能性を決定する際のバックグラウンド情報を提供する。同様の分析が住宅に対しても行われるべきである。

- 交通：交通調査は、土地利用調査と統合的に実施され、ダウンタウン就業者の居住パターンと利用交通手段の調査が含まれるべきである。交通調査は、中心業務地区の多様な土地利用選択肢の交通への影響をテストするためのコンピューター・モデルの基礎を提供し得る。
- 交通容量：トランジット・モールなど必要とされる改善事業を特定するためには、交通容量の分析も重要である。駐車場の供給・需要調査も含まれるべきである。
- 視覚的形態：都市デザインは、これまで最も軽視されてきたが、最も重要な課題である。視覚的形態は、市民のダウンタウンに対する反応に影響する重要な要素である。調査は、中心業務地区の自然及び物的要素、移動のチャンネル、視覚的構造を扱うべきである。

【選択肢と代替案の作成とテスト】

土地利用、交通、視覚的形態の選択肢を作成する。それぞれの選択肢がうまく行くと確信したら、それらをエリア全体の代替案へと合体させる。どの代替案が目標と目的に最も良く適合するかを検討する代替案のテストでは、直感と常識が重要な役割を果たす。ただし、次の3つのガイドラインが適用されるべきである。

- 土地利用拡張の空間は、現在のトレンド、交通提案、視覚的形態と特徴への影響を考慮した上で、配分されるべきである。
- 道路は、公共交通、歩行者道、駐車場施設を統合するトータル・システムとして設計されるべきである。
- 視覚的形態は、土地利用及び交通に関する決定に影響するものとして扱われるべきである。

【実現プログラム】

ダウンタウン・プランには実現プログラムが含まれるべきである。実現手段に関する現在のトレンドは、土地利用の消極的コントロールではなく積極的コントロール（端的には禁止ではなくインセンティブ）である。しかし、警察権力の規制は、本質的には消極的コントロールだが、有効に適用される。容積率、空地率、密度移転、駐車場要件、「垂直的」ゾーニングなどである。この他、デザイン・レビュー、specific plan、公的・準公的主体による開発、都市更新プログラム、公共改善（capital improvement）プログラムなどの実現手段がある。

【計画策定アプローチの根拠】

- ダウンタウン・プランは、計画されるエリアの徹底的な理解を必要とする。生データの取り扱いのみならず、ダウンタウンが現実的にどう機能しているのかの完全な理解、中心地区に対する市全体の態度に関する完全な理解が必要である。

- ダウンタウン・プランは、プランニングと都市デザインのギャップを埋めなければならない。現代のプランニングは、土地利用、交通、公共施設の配置の決定において、都市デザインの要素を軽視することが多い。逆に、近代建築は、個別の建造物を周辺環境に関連付けることを怠ることが多い。
- 大雑把な可能性の提示は、変化を促すための方法ではない。現実的な選択肢が提供され、その含意が明確化されなければならない。具体的な施策プログラムは、ダウンタウンに向けられる全ての公的取り組みを取り扱わなければならない。
- 多数のダウンタウン・プランが無視されてきたことは、創造性と権力のギャップまたはプランナーによる政治的現実の軽視を証明している。いずれも悲劇である。

1-2-3 Anderson による Urban Plan 策定のためのガイドライン

Anderson (1995) は、Urban Plan 策定のためのガイドラインの中で、ダウンタウン・プランを含む地区レベルの計画の策定手順を提示している (図 1-2-3)。手順は、(1) 地区境界の設定→(2) 課題の特定→(3) 参加者の特定→(4) 委員会の設置→(5) 作業プログラムの作成→(6) 情報の収集→(7) 関連計画の分析→(8) 現状分析・将来予測→(9) 仮定の設定→(10) 目標・目的・方針の検討→(11) 参加者との対話→(12) 主要デザイン・コンセプトの特定→(13) スケッチ・プラン (代替計画案) の作成→(14) スケッチ・プラン (代替計画案) の評価→(15) 参加者との対話→(16) 計画案の作成→(17) 実現プログラムの作成→(18) 計画案の影響評価→(19) 参加者との対話→(20) 計画の発行である。Kaiser 他 (1995) や Sedway 他 (1983) が提示した計画策定の手順とほとんど変わらない。

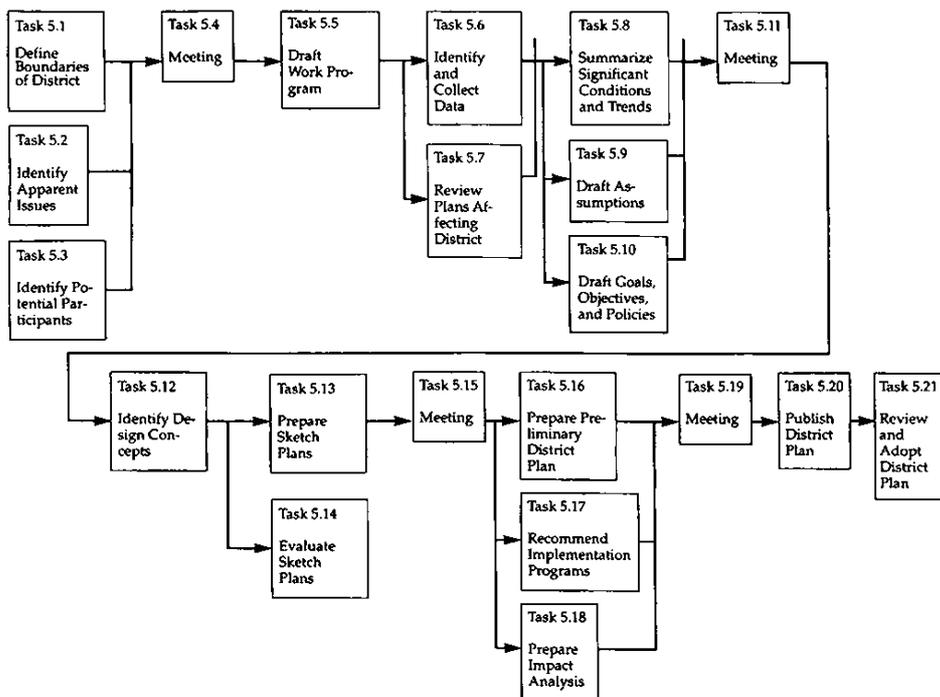


図 1-2-3 地区レベルの計画の策定手順 (Anderson, Larz (1995) “Guidelines for Preparing Urban Plans”, Planners Press, p.128)

Anderson (1995) が Kaiser 他 (1995) や Sedway 他 (1983) と異なるのは、次の通り、プランナーに必要とされる Urban Plan 策定の技術 (skill) も列挙している点である。ただし、技術の列挙に留まり、各技術の説明はない。

[課題と優先順位の把握]

世論調査、インタビュー、予算やレポートの内容分析、ニーズ・アセスメント、状況アセスメント、デルファイ法の適用

[目標・目的・基準の作成]

目標プログラム、目標に含意される目的の特定、達成度の把握に用いる基準の定義

[方針・原則・基準の特定]

地元で認められている実践 (locally accepted practice) のレビュー、他エリアで認められている方針・原則・基準のレビュー、公共政策分析

[データの収集と分析]

データ・バンク、土地利用パターンと交通の自然環境による制約に関する一般的な分析、構造化された土地収容能力分析、リモート・センシング・データの取得と分析、土地利用マッピング、土地利用目録の定量的分析、コミュニティ資産の目録の維持とライフ・サイクル分析、ニーズ・アセスメント、社会的・経済的・物的変化に関するモニタリング指標、生活の質に関するモニタリング指標

[予測]

複数の将来シナリオの起草、トレンド推定、コーホート人口推定、経済活動の予想、人口及び経済の予想に基づく土地利用の要件の推定、土地利用・交通シミュレーション・モデル、交通モデル

[計画の作成]

課題レポート、自然及び物的環境の計画 (将来土地利用の空間的關係の図示、将来土地利用要件の定量化、個別土地利用と周辺環境・都市基盤・トリップ発生と交通パターン・その他土地利用の関連付け、スケッチ・プランニング、都市デザイン)、地域経済の計画 (経済状況に関するデータの収集と分析、経済開発プログラムのプランニング)、社会環境の計画 (地元人口に必要なサービスの特定、地元人口に提供されているサービスの適切性の特定と測定、満たされていない社会サービス・ニーズの特定、満たされていない社会サービスを提供する戦略の策定)、政府の構造及び活動の計画 (必要な政府サービスの特定、政府サービス提供システムの特定と評価、提供される政府サービスの種類と量の変更提案、政府サービス提供の公平性と効率性をモニタリングする方法の特定、税金システムの公平性と効率性をモニタリングする方法の特定、政府の企業活動の効率性をモニタリングする方法の特定)

[計画実現プログラムの設計と管理]

計画実現の基礎的戦略の立案、特定の実現プログラムの起草、計画実現プログラム

の管理

【影響評価】

環境影響評価、経済影響評価、財政影響評価、社会影響評価、インプット／アウトプット分析、費用便益分析、費用対効果分析、目標達成マトリックス分析、プログラム評価

【市民参加】

デルファイ法、市民へのお知らせ、効果的な市民参加手法の開発

【コミュニケーション】

話し言葉の使用、書き言葉の使用、数字の使用、図表の利用、プレス関係、他のメディア、交渉と調停

【その他】

作業プログラミング、提案に対するリクエストの作成と返答、コンサルタントの効果的利用、統計技術の適用、決定理論の適用、都市システムの効率性の分析、公共プログラムの効率性の分析、コンピューターの利用

1-2-4 規範の特徴と限界

Kaiser 他（1995）、Sedway 他（1983）、Anderson（1995）が提示した計画策定の規範は、いずれも、現状分析・将来予測に基づき課題を特定した上で目標・方針や代替計画案、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、という個別作業を含む一連の手順であった。また、そこには、計画策定作業の3つの側面が含まれていた。そして、Sedway 他（1983）は各作業の処方箋を与え、Anderson（1995）は各作業においてプランナーに必要とされる技術（skill）を列挙した。

これらにより、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・概要は理解することができるが、その詳細な内容は理解することができない。例えば、次の問いに対する答えが提示されていないのである。

- 計画策定の早期段階に発行すべき目標・目的はどのように作成するのか。
- 課題の特定に役立つ将来（開発）シナリオはどのように作成・提示するのか。
- 現状の徹底的な解剖（現状分析）は、具体的に、どのように行うのか。
- 土地利用、交通、視覚的形態の選択肢はどのようにエリア全体の代替案へと合体させるのか。
- どの代替案が目標と目的に最も良く適合するかを検討する代替案のテストでは、どのような直感と常識をどのように使うのか。
- 将来土地利用の空間的關係はどのように図示するのか。
- 個別土地利用と周辺環境・都市基盤・トリップ発生と交通パターン・その他土地利用はどのように関連付けるのか。
- スケッチ・プランニングの技術とは何か。
- 都市デザインの技術とは何か。

- 作業同士の関係はどのようになっているのか。
- 計画策定の各作業に多様な主体はどのように参加するのか。

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ているわけではない。

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る。次節では、本研究の分析枠組みを設定する。

●参考文献

- Kaiser, Edward with David Godschalk and F. Stuart Chapin, Jr. (1995) "Urban Land Use Planning 4th Edition", University of Illinois Press
- Sedway, Paul and Thomas Cooke (1983) "Downtown Planning: Basic Steps", Planning, vol.49, no.12, pp.22-25
- Anderson, Larz (1995) "Guidelines for Preparing Urban Plans", Planners Press

1-3 分析枠組みの設定

以上を踏まえて、成熟都市の計画策定技法の探究を目的とする本研究の分析枠組みを設定する。

1-3-1 概念の定義

次の通り、諸概念の定義を行う。また、それらの関係を図 1-3-1 に示す。

- **計画策定**：都市の現在そして未来の状況を見据えながら、市民、企業、政府、その他団体等の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。具体的には、複数の個別作業を組み合わせ、都市空間形成の目標・方針・施策を含む「計画（plan）」の最終案（最終計画案）を導く作業。英語では「plan-making」または「planning」。
- **個別作業**：最終計画案を導く計画策定の作業を構成する要素作業の一定のまとまり。英語では「individual task」。個別作業の結果は中間成果としてまとめられる。
- **中間成果**：個別作業の結果。具体的には、その時点での計画案や報告書など。ある段階の中間成果は、その1つ前の段階の中間成果と新しい情報を前提とする個別作業の結果である。この作業単位が繰り返されることにより、中間成果が進化し、最後には最終計画案となる。英語では「interim product」。
- **技法**：技術と方法を包含する概念。計画策定という作業の実現を支えるもの。英語では「methodology」。
 - **方法**：一般的には「しかた。てだて。目的を達するための手段。または、そのための計画的措置。」（広辞苑第五版）本研究では「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。」 英語では「procedure」。「方法」には、「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**：一般的には「物事をたくみに（てぎわよく、上手に）行うわざ。技巧。技芸。」（広辞苑第五版）本研究では「計画策定の個別作業をたくみに行うわざ、手法。」 英語では「technique」。

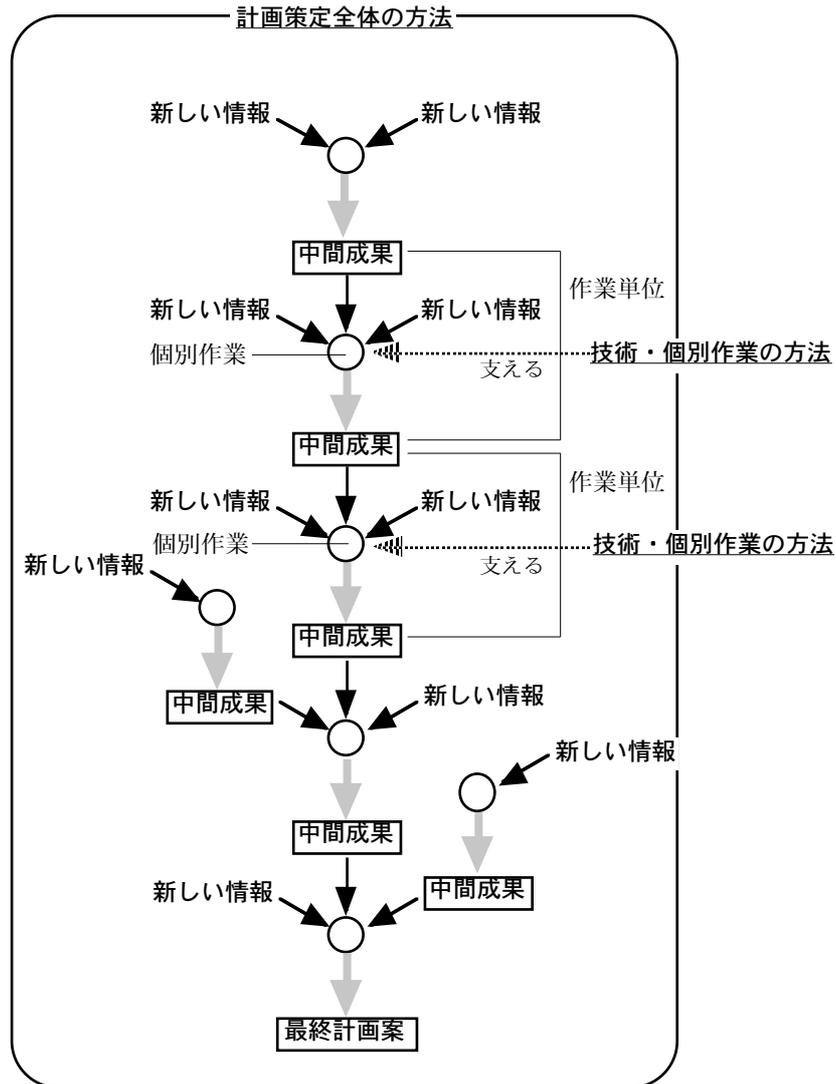


図 1-3-1 計画策定の個別作業、中間成果、技術、方法等の関係

1-3-2 分析の方法

以上を踏まえて、本研究における分析の方法を次の通り設定し、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する。

- 文献の収集とインタビュー及び現地踏査の実施による情報収集※
- 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（第3章）
- 作業単位（中間成果及び個別作業）の抽出（第3章）→第4章～第7章の節の構成：行政資料センターにおける計画案、報告書等の公開出版物の収集・分析と行政担当者、建築家、都市デザイナー、プランナー等の関係者へのインタビューの実施による。
- 計画策定の中間成果及び個別作業の内容の記述・再現（第4章～第7章の各節）：中間成果の内容は、行政資料センターにおける公開出版物及び作業レポート等の内部資料の収集・分析による。また、個別作業の内容は、行政資料センターにおける作業メモ等の内部資料の収集・分析と関係者へ

のインタビューの実施による。それでも不明な部分については、前後の中間成果の内容比較に基づく類推による。

- 計画策定技法に関わる要点の整理（第4章～第7章の各小結）
- 計画策定技法（方法と技術）の特定・体系化（結章）

※文献の収集は、東京大学都市工学専攻図書室（Journal of American Planning Association、Planning 等の雑誌）、米国諸都市の専門書店・大学書店（書籍）、米国諸都市の関係行政部局・行政資料センター、非営利団体事務所、公共図書館、大学図書館（書籍、計画書、報告書、作業レポート、作業メモ、議事録、ニュースレター、新聞記事）等において行った。また、インタビューは、大学研究者、行政担当者、非営利団体職員、建築家、都市デザイナー、プランナー、活動家等の関係者を対象として実施した。文献及びインタビュー先のリストは巻末に掲載する。さらに、文献及びインタビューで得られた情報の確認のため、現地踏査も行った。

なお、文献の収集とインタビュー及び現地踏査の実施のため、次の通り、現地調査を実施した。

- 第1回：ポートランド、シアトル（2000年6月25日～7月8日）
- 第2回：シアトル（2000年12月3日～12月9日）
- 第3回：シアトル（2001年9月30日～10月6日）
- 第4回：クリーブランド、デンバー、ポートランド、シアトル
（2002年9月2日～10月3日）
- 第5回：ポートランド、シアトル（2003年9月15日～10月13日）