

第2章 米国諸都市におけるダウンタウン政策の展開

第2章では、1945年から近年までの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、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、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すると同時に、本研究の詳細分析対象を選定する。

2-1 ダウンタウン政策の変遷：1945年から近年まで

米国諸都市におけるダウンタウン政策の変遷には、各都市の経済的・社会的・文化的・空間的状况による差異・個性がある一方、共通する大きな流れがある。本節では、都市計画史研究者Carl Abbott（Department of Urban Studies and Planning, Portland State University教授：2003年時点）の研究成果及びそれに関する本人へのインタビューに基づき、1945年から近年までの米国諸都市のダウンタウン政策の変遷を概観する。

2-1-1 1945-1955年：都市圏の一極集中拠点

第二次世界大戦後の専門家達は、中心業務地区（central business district）の厳密な中心とそこを頂点とする不動産価値の低減を明らかにするために、地価の分析を行った。他の研究者達は、ダウンタウンをその周辺の荒廃地区あるいは移行地区から明確に区別することを試みた。また、通勤及び買物行動パターンに関する研究は、第二次世界大戦後も、ダウンタウンが繁栄した1920年代黄金時代のパターンが健在であることを示した。当時、郊外への分散が中心業務地区を疲弊させていることは認識されていなかったのである。ダウンタウンの土地利用需要に関するプランニング予測のほとんどは、都市圏の成長と中心業務地区の役割と規模が引き続き直線平行的に推移するとしていた。

ビジネスやマーケティングの研究も、ダウンタウンのオフィス・小売商業拠点としての優位性を支持した。ダウンタウンは都市活動の唯一の拠点であり、そこで必要とされたのは、交通渋滞と駐車場への適切な対応であった。

ダウンタウンが都市圏の一極集中拠点であるというこうした仮定は、アクセスと循環の改善をプランニング活動の論理的な焦点とさせた。ここでは、ダウンタウンそのものは、都市圏構造内のユニークで重要な要素としての与条件として捉えられていた。

ワシントン、リッチモンド、ダラス、シンシナティの各都市で1940年代後半に策定された総合計画（comprehensive plan）には、次の2つの特徴があった。1つ目は、中心業務地区が深刻な危機状態にあるとの認識を持っていたプランナーがほとんどいなかったことである。その代わり、2つ目として、複数の近隣地区を、交通改善及びダウンタウンとの共通の関係によって、1つの都市圏コミュニティとして連携させることが目指された。

このように、ダウンタウンが注目を浴びるとすれば、解決策は決まってフリーウェイや幹線道路の整備による郊外からダウンタウンへのアクセス改善であった。

2-1-2 1955-1965年：不動産市場の失敗の現れ

1960年代初頭までに、ほとんどのアメリカ人は、買物客、観劇者、サービス・ビジネスに対するダウンタウンの魅力の相対的または絶対的低下により、その危機的状況を理解していた。1958年のビジネス統計（Census of Business）は、小売商業及び個人サービスの郊外移転を示す重要な役割を果たした。そして、1960年の人口統計（Census of Population）は、多くの中心都市の人口が期待されていたほど伸びていないことを示すことにより、さらなるショックを与えた。

こうしたダウンタウン衰退への地元の対応の1つは、ダウンタウンの競争力向上に専念するビジネス・グループを組織化することであった。1950年代後半・1960年代初頭には、中心業務地区の将来を心配するビジネス・グループによって、ダウンタウン・プランが相次いで策定された。

ダウンタウン・ビジネスの衰退に対する最も分かりやすい政策は、都市更新（urban renewal）であった。1949年住宅法（Housing Act）は、1959年及び1964年の改正を経て、都市更新プログラムへと発展した。都市更新の推進者は、不動産市場を保証し（underwrite）、アトラクターとして公共プロジェクトを加えることにより、ダウンタウンに競争力がつくと考えた。そのターゲットは、小売商業・オフィス・コアに隣接する未利用地または荒廃地であった。ほとんど普遍的と言っても良い都市更新の結果は、ダウンタウン周縁部におけるクリアランス・プロジェクト及び公共施設の建設であった。

2-1-3 1965-1975年：小地区の集まり

1950年代の大規模な土地クリアランスは、政治の保守・民主両派から、都市更新への反対をもたらした。保守派は、都市更新の経済的失敗と土地及び住宅の民間市場を改善する能力のなさを強調した。民主派は、望ましくない社会的影響や既存の低所得コミュニティの破壊を説明した。しかし、都市更新の予期せぬ副作用の1つは、ダウンタウンが、それぞれが特別の取り扱いを必要とする特徴的な小地区（sub district）の集まりとして再認識・再定義されたことではないか。

この新しいビジョンまたはイメージは、ダウンタウンが個別建物、街区、地区などの比較的小さなスケールで体験されるべきことを提案していた Herbert Gans、Jane Jacobs、Kevin Lynchなどの作品と呼応する。

1970年代初頭までに、小地区の集まりとしてのダウンタウンは、1950年代に一極集中拠点としてのダウンタウンがそうであったように、プランニング図書の内容を束ねるコンセプトとなった。実際、1990年代になっても、小地区分析がダウンタウンを説明する標準的手段であり続けた。しかし、1975年以降、小地区の集まりとしてのダウンタウンは、もはや、興奮すべき発見ではなく、受け入れられた背景となった。

2-1-4 1975-1985年：多様な個別体験実現の場

ダウンタウンのビジネスと投資を刺激したいという欲望は、ダウンタウンを意識的かつ巧みに操作する人工物として扱うという新たな関心につながった。この最新の理解では、ダウンタウンは、特徴的な社会環境の集まりというよりも、個別体験の機会のコレクションであった。そして、ダウンタウン・エリアは、ますます、楽しみと観光の利益のために意識的にデザインされる環境として認識されるようになった。

ダウンタウンをテーマ・パークとして認識するこの考え方は、都市圏コミュニティにおけるダウンタウンの優位性の喪失を認めていた。ダウンタウンは、郊外からの観光客、コンベンション客、時折の訪問者に奉仕するために再生されることとなった。また、郊外の「外部都市 (outer cities)」がダウンタウンと同等であることが認められ、意識的にデザインされた郊外環境のいくつかのアイデアが借用された。プランナー達は、郊外のモールとの直接的な小売商業競争が失敗であるのなら、専門的な娯楽と買物を強調しようと考えた。その結果は、ミュージアム、文化拠点、アメニティ地区、アミューズメント・パークとして認識されるダウンタウンであった。

公式なプランニング (formal planning) では、重点がデザイン・コントロール、保全計画、容積率の微妙な調整 (fine-tuning)、アメニティ・ボーナス、ダウンタウンを視覚的体験の場として扱うその他のアプローチに大きくシフトした。ダウンタウン・プランナーは、1980年代までには、自分達の仕事を訪問者が選択できる諸体験の集まりを推進・リンクすることであると認識していた。

2-1-5 1985-95年：グローバル経済における「戦闘指揮所」

19世紀末以降、管理職とタイピストで埋められた超高層建築は、ダウンタウンの重要なシンボルであった。専門家は、1980年代半ば、業務 (transaction) 拠点としてのダウンタウンの継続的な重要性を再発見した。この認識は、1970年代半ばから1980年代末まで続いたダウンタウンの建設ブームによって強められた。

オフィス・ブームは、ダウンタウンが、娯楽及び個人サービスの末端だけでなく、マネジメント、プロフェッショナル、コンサルティングといった先端においてグローバル・サービス経済に参加できるという希望をもたらした。これは、ユニークな拠点としてのダウンタウンの理解を再生させた。しかし、今度は、ダウンタウンは、個々の都市圏の一極集中拠点というよりも、全米及びグローバル・ネットワークにおける集中拠点として認識された。この最新の理解では、都市圏市場向けの一般小売商業は、もはや、ダウンタウンの重要な機能としては捉えられていなかった。

1980年代の公式なプランニングでは、少なくともオフィス・スペースという形で、ダウンタウン成長のニーズを受容することが注目された。そこでは、情報交換の機能が形態の複雑性と多様性に優先される (override) 建築やプランニングが求められた。

2-1-6 1995年以降：都市圏の成長拠点

1995年以降、先駆的都市では、スマート・グロース政策の下、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を解決し、都市圏の雇用・人口成長を積極的に受容する魅力的な都市空間を形成するためのプランニングと都市デザインが展開されている。スマート・グロースの解釈は様々であるが、そこで目指されているのは、用途の複合、既存コミュニティの資産の活用、住宅獲得機会・住宅選択肢の拡大、歩ける街の形成、歴史的建造物の再生・活用を含む魅力的で個性のあるコミュニティの形成、オープン・スペースや自然環境などの保全、既存コミュニティの成長と強化、多様な交通手段の提供などである。

●参考文献

- Abbott, Carl (1996) "Five Strategies for Downtown - Policy Discourse and Planning since

1943” (Sies, Mary Gorbin and Christopher Silver eds. “Planning the Twentieth-Century American City”, The Johns Hopkins University Press, pp.404-427)

- 小泉秀樹・西浦定繼編著 (2003) 「スマートグローブ：アメリカの持続可能な都市圏政策」学芸出版社

●インタビュー

- Abbott, Carl (2002.9.18) @ Portland State University School of Urban Studies and Planning

- Krumholz, Norman and Keating, W. Dennis (2002.9.4) @ Cleveland State University College of Urban Affairs

2-2 オハイオ州クリーブランドにおけるダウタウン政策の展開

2-2-1 全米最大規模の都市更新プログラムの作成

1942年、Frank Lausche市長は、1913年に誕生したクリーブランド市の都市計画の仕組み・体制を近代化するための特別委員会を設置した。都市計画委員会の再編、雇用対策としての都市計画プロジェクトの実施、古いスラム近隣地区の再生といった特別委員会による提案のほとんどは、1942年に承認された市の憲章に書き込まれた。そして、クリーブランド地域協会（Regional Association of Cleveland）を結成した Ernest Bohn が新しい都市計画委員会委員長に、マサチューセッツ工科大学（Massachusetts Institute of Technology: MIT）都市計画修士コース出身の John Howard が都市計画局長に任命され、彼らのリーダーシップの下、1949年までにはクリーブランド初の都市基本計画（General Plan）が策定された。

1949年の都市基本計画は、都市の形よりも機能を扱ったもので、「都市美（city beautiful）」に対する「都市効率（city efficient）」の勝利を現した。計画には、レイクフロント開発、国家的水準の公共公園と遊び場のシステム、都市圏フリーウェイ・プログラムなど、他の都市の計画にも見られるような要素が含まれた。ただし、次の2つの要素は注目に値する。1つ目の要素は、当時の都市計画は専門家によって行われることが多かったが、Howard は、計画策定過程に近隣地区、コミュニティ・グループ、市民の参加を促したことである。もう1つの革新的な要素は、経済的・社会的・空間的環境の質や公的資金投入及び再開発の支持状況による近隣地区の分類である。Howard は近隣地区を「保護」、「保全」、「再開発」の3種類に分類した。「保護」近隣地区では、ルールの適用や良いハウス・キーピング以上のことは不要であるとされ、「保全」近隣地区は、新しい遊び場、街路、照明、他のサービスによって近代化される必要があるとされた。「再開発」が必要とされた近隣地区は、クリーブランドのスラムであった。計画には、市が、州法に規定される警察権力を使いながら、スラムを取り壊し、行き場がなくなってしまった低所得世帯向けに新しく公営住宅を供給しなければならぬことが提案された。これが、1950年代の都市更新プロジェクトの根拠となった。

都市計画局長の Howard は、MIT 教授及びプランニング・コンサルタントになるために、1949年にクリーブランドを去った。彼の後継者は、市の前デザイン・建設コミッショナーの James Lister であった。Lister 就任後数年は、ゾーニング条例の改正、路外駐車場計画、交通計画、近隣計画など、一連の小規模スケールの計画と調査が行われた。都市計画委員会は、1950年の条例によって市の公式な都市再開発機関に指定されたが、都市再開発を担う能力はなく、他の機関がその機能を担うことを自ら提案した。こうして、1953年には連邦政府の支援による都市更新プロジェクトを実行するためのクリーブランド都市更新・住宅局（Cleveland Department of Urban Renewal and Housing）が設立され、都市計画委員会は都市更新プロジェクトの申請機能のみを維持することとなった。

都市更新・住宅局は、クリーブランド財団（Cleveland Foundation）及び地元大企業の財政支援を受ける準公的機関クリーブランド開発財団（Cleveland Development Foundation）と密に連携しながら仕事を進めた。都市更新・住宅局とクリーブランド開発財団は、全米最大規模の都市更新プログラムを作成した。その計画範囲は、市東

部の7つの近隣地区を含み、合計すると、市面積の1/8に相当する6,000エーカー(2,400ha)を超えていた。この都市更新プログラムは、Central、Mount Pleasant、Glenville、Houghの各近隣地区から、主に低所得層の黒人を追い出してしまった。しかも、クリア後の土地の市場価格が予想よりも低かったことから、多くの都市更新プロジェクトが失敗した。ただし、ダウントウンのエリービュー・プラン(後述)だけは、例外的に失敗しなかった。



写真 2-2-1、2-2-2 2001年になっても空き地・空き家が目立つクリーブランドの近隣地区(写真提供: Andre Sorensen)

2-2-2 ダウントウン・プラン及びエリービュー・プランの策定と実現

都市計画局長としての Lister の後継者は、1957年から1969年まで在職した Eric Grubb であった。Grubb の任期内で最も重要だったのは、都市計画委員会が発行したダウントウン・クリーブランド 1975年プラン(Downtown Cleveland 1975 Plan)であった。この計画は、いくつかの地元財団の財政支援を受け、ビジネス団体の委員会によってガイドされ、Walter Blucher、Edmond Bacon、Harold Mayer 教授など米国で最も名声のあるプランナーのコンサルティングを受けた。大きさ 20×30 フィート(6×9 m)のダウントウンのスケールモデルで示されたプランでは、ダウントウンの活力低下に影響を与えていた郊外の魅力に対抗するため、クリーブランドの商業・オフィス・コアである Euclid Avenue の強化が提案された。この他にも、ダウントウンの雇用と観光のための新しいオフィス・ビルとホテルの建設、市のコンベンション・展示スペースの拡張、新しいダウントウン住宅の推奨、交通問題を緩和するためのフリーウェイ・プロジェクトの完成が提案された。5つのデパートが 1/3 マイル(約 530m)の間に点在する Public Square と Playhouse Square の間には新しい地下鉄が提案されたが、実際に地下鉄が建設されることはなく、2000年までに5つのデパートは1つに減った。



写真 2-2-3 ダウンタウン・クリーブランド 1975 年プランの模型 (Abbott, Carl (1996) “Five Strategies for Downtown - Policy Discourse and Planning since 1943” (Sies, Mary Gorbin and Christopher Silver eds. “Planning the Twentieth-Century American City”, The Johns Hopkins University Press, p.414))



写真 2-2-4、2-2-5 2002 年の Euclid Avenue (筆者撮影)

都市計画委員会が市の伝統的な中心である Euclid Avenue の強化をねらいとするダウンタウン・プランを発表して間もなく、Celebrezze 市長と都市更新・住宅局は、市が 2 億 5000 万ドルをかけてダウンタウンの重心を Euclid Avenue から北東に移すエリービュー（Erievue）都市更新プロジェクトの開始を明らかにした。

有名建築家 I. M. Pei が設計したエリービュー・プラン（Erievue Plan）は、連邦の都市更新プログラムでは他に例のない野心的な計画であった。計画は、E. 6th Street、E. 17th Street、Chester Avenue、レイク・サイドで囲まれた 163 エーカー（65ha）の土地のクリアランスを要求し、更地には、オフィス・タワー、新しい連邦政府オフィス・ビル、ホテル、アパートメントの建設が提案された。この大規模投資の波及効果でコミュニティ全体が繁栄することが期待された。しかし、エリービュー・プランがいかによばしくても、長引く訴訟、人種差別、市の比較的低い新建設需要を避けることはできず、プロジェクトの完成は 20 年後の 1980 年代まで伸びた。

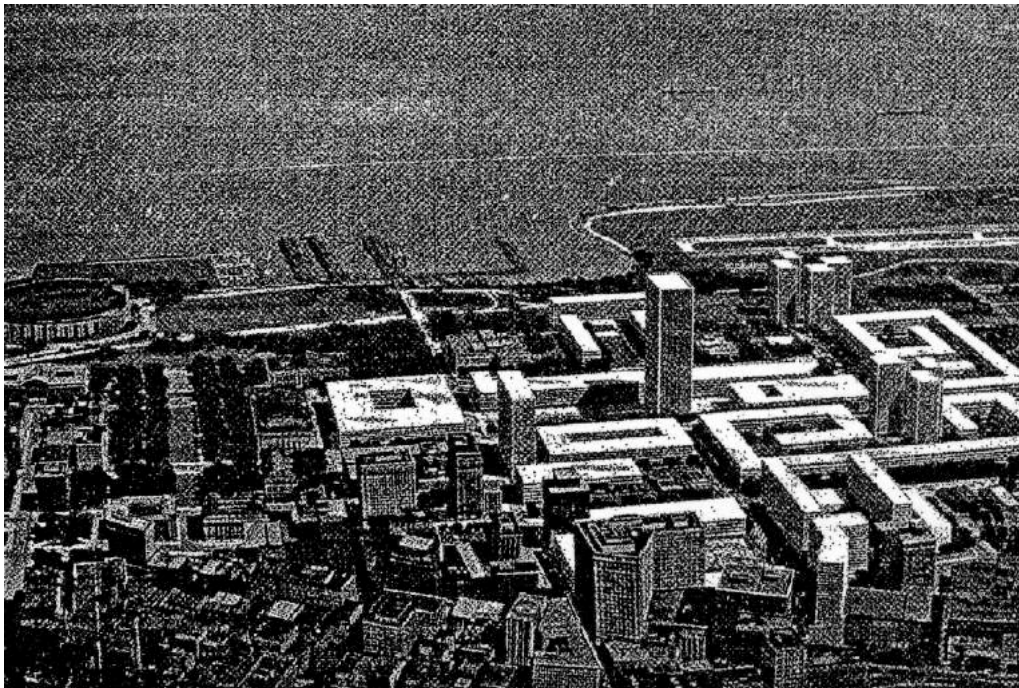


写真 2-2-6 エリービュー・プラン (Krumholz, Norman and W. Dennis Keating “A Century of Planning in Cleveland: Exhibit Catalogue”, Thomas F. Campbell Exhibition Gallery, Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University, p.10)

2-2-3 エクイティ・プランニングの展開

1950 年代・1960 年代の都市更新プロジェクトの幻滅、特にそれによる低所得マイノリティ世帯の立ち退きの高いコストは、フィジカル・プランニングへの反発を招いた。クリーブランドでは、この動きが、Norman Krumholz の都市計画局長への就任(1969 年)とエクイティ・プランニング (Equity Planning) のユニークな 10 年プログラムにつながった。

「少ない選択肢しか持たない者により多くの選択肢を」という目標の下、Krumholz と彼のスタッフの注目は、都市基本計画やダウンタウンから、クリーブランドの近隣地区や低所得者に移っていった。彼らが作成した、あるいは、レビューのために彼ら

のところに来る全ての計画やプログラムは、クリーブランドの労働者や低所得者のニーズが満たされるかどうかという視点で確認された。これは、都市圏レベルにおける（regional な）低所得住宅供給の推進、近隣地区を破壊する計画への抵抗、公共交通の充実化、ダウンタウンの成長と近隣地区の開発をリンクさせる試み、その他の類似した再配分プロジェクトなどを意味した。また、クリーブランドのプランナーは、1974年に、伝統的なフィジカル・プランではなく、恵まれない境遇にいる住民の社会問題を提起するための社会政策計画（social policy plan）を作成した。

このソーシヤル・エクイティ（社会的公正）を重視したプランニングの実験は、その後の黒人民主党の Carl Stokes 市長、白人共和党の Ralph Perk 市長、アーバン・ポピュラリストの Dennis Kucinich 市長の時代も継続され、各市長はプランニング・スタッフの仕事をサポートした。1979年に Krumholz と彼のスタッフが市役所を去ると、彼らの近隣地区志向の努力は、近隣地区に根ざしたいくつものコミュニティ開発会社の仕事として継続された。



写真 2-2-7 エクイティ・プランニングを展開した Norman Krumholz（前列中央）と彼のスタッフ（写真提供：Ernie Bonner, www.pdxplan.org）

2-2-4 シビック・ビジョン 2000 ダウンタウン・プランの策定と実現

次の都市計画局長の Hunter Morrison は、ダウンタウンを重視した伝統的なフィジカル・プランニングに再び注目した。1984年、市の人口・雇用者数の激減と市の財政悪化への対応の一部として、シビック・ビジョン 2000 プラン（Civic Vision 2000 Plan）の策定が開始された。先のダウンタウン・クリーブランド 1975 プランのように、計画策定費用の 150 万ドルは地元財団によって提供され、計画策定過程は地元のビジネス・リーダーや市民リーダーで構成される運営委員会によってガイドされた。当時、共和党の George Voinovich 市長によって率いられていたクリーブランド市では、政治的対立の時代は終わり、大規模なダウンタウン投資の時代が到来したとの雰囲気広まっていた。計画は、ダウンタウンと近隣地区の部分に分けられた。1988年のクリーブランド・シビック・ビジョン 2000 ダウンタウン・プラン（Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan）と 1991年のクリーブランド・シビック・ビジョン 2000 シティ・ワイド・プラン（Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan）である。ただし、最も重要

な提案はダウンタウンの部分でなされた。

ダウンタウン・プランの策定体制は、地元企業及び市民のリーダー、市職員を含む官民の関係者 26 人を構成員とするダウンタウン・プラン運営委員会 (Downtown Plan Steering Committee)、同委員会及びプロジェクト・マネージャーを技術的に支援するデータ諮問委員会 (Data Advisory Committee)、そして、事務局 (都市計画委員会とコンサルタント) で構成された。月に 1 回召集される運営委員会は、計画策定の進捗状況を監督し、策定過程をガイドする役割を担った。

計画策定過程は図 2-2-1 の通りである。調査・分析、土地利用計画案の作成、計画案の作成、計画案の精査という流れで計画策定作業を進め、その各段階において、ニュースレター (全 8 号) の発行、ワークショップやコミュニティ・ミーティングの開催などを通じて、幅広い一般市民を対象とするアウトリーチを行った。

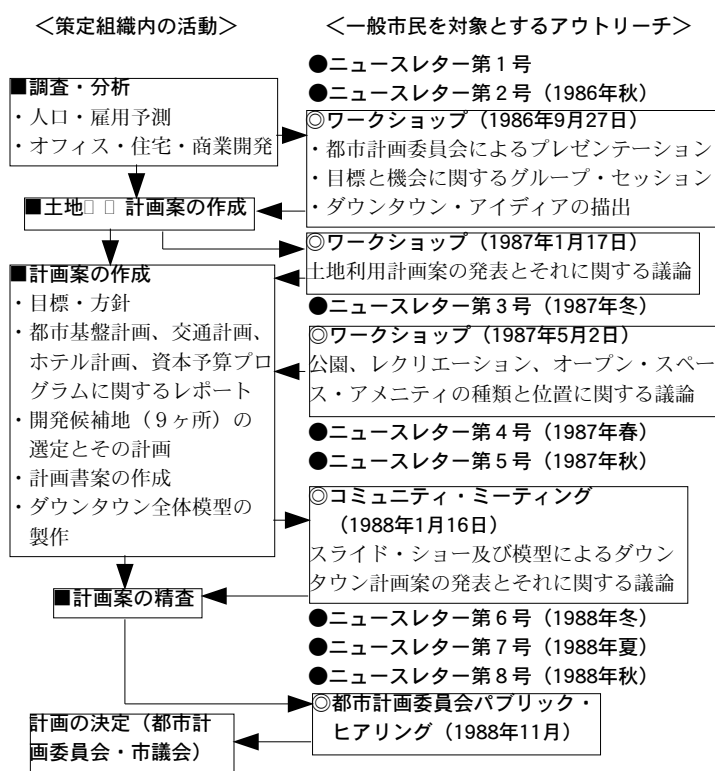


図 2-2-1 クリーブランド・シビック・ビジョン 2000 ダウンタウン・プラン策定過程 (筆者作成)

計画策定における最大の論点は、「Dual Hub Corridor」と呼ばれるクリーブランド都市圏の 2 大拠点 (ダウンタウンと University Circle) を結ぶ回廊における公共交通改善構想であった。No Action 案、交通システム・マネジメント案、ライト・レール案 (12 通り: いずれも市街地からやや外れた旧貨物線を走る既存のライト・レールを市街地内に移設するもの) の合計 14 通りの代替案が提示され、それらに対しては、ダウンタウン・プラン策定後、連邦環境政策法に基づき、交通影響評価、環境影響評価 (土地利用・経済開発、美観、歴史資産等への影響を含む)、財源評価が実施された。結果として、市長と市議会が費用対効果を重視して構想を大幅に縮小する判断を下し、2002 年時点では Euclid Avenue に高速バス・レーンを整備する構想が検討されている。

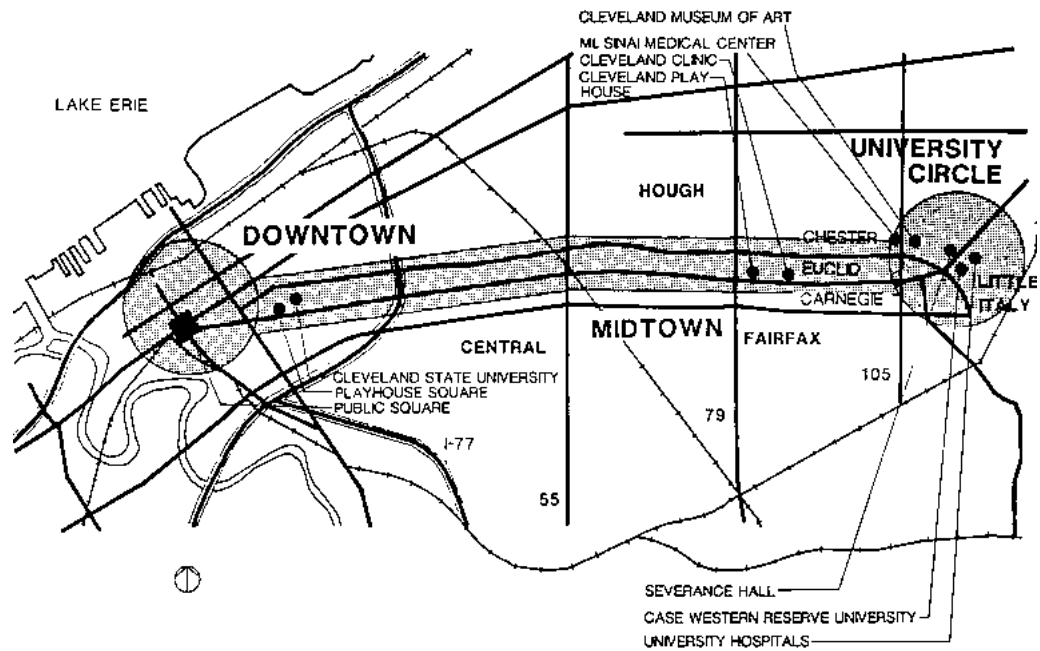


図 2-2-2 Dual Hub Corridor 構想 (U.S. Department of Transportation Federal Transit Administration and City of Cleveland, Ohio (1993) “Dual Hub Corridor Alternatives Analysis/Draft Environmental Impact Statement”)

クリーブランドのダウンタウン・プラン策定過程でユニークな点は、運営委員会と事務局が、計画案の内容を一般市民や都市計画委員会に提示する際に、ダウンタウン全体模型やスライド・ショーといった視覚的ツールを積極的に活用したことであった。これは、当時の都市計画局長 Hunter Morrison のアイデアであった。Morrison は、プランナーの重要な役割は、各種の客観的分析を行うこと、大きな方向性を示すこと、市民の声を空間的に翻訳すること、そして、一般市民に理解されにくい計画内容のスケール、インパクト、コスト等を分かりやすく表現することであると述べている。

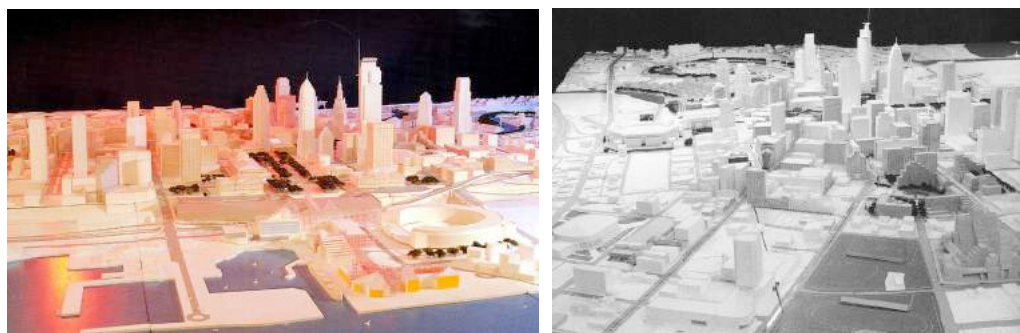


写真 2-2-8、2-2-9 ダウンタウン全体模型 (Cleveland City Planning Commission (1988) “Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan”)

Keating 他 (1991) は、クリーブランドのダウンタウン・プランを次のように分析している。

「クリーブランドのダウンタウン・プランは、新たな成長を促すための伝統的な土地利用及び開発の計画であり、成長を市民や近隣の福祉にリンクさせようとするもの

ではなかった。同計画はアフォーダブル住宅、就業者数の目標、市の社会問題の議論を避け、これらの議論は市全体計画において扱われるべきものとして積み残された。当時のクリーブランド市では、貧困率が 40%まで上昇し、ホームレス人口が増え、放棄された住宅が広がり、公共住宅公社がうまく機能していなかったにも拘らず、計画は市場価格住宅にしか焦点を当てていなかったのである。また、計画では多くの公共改善事業も提案されたが、それらによる財政や必要とされていた近隣プロジェクトへの影響については議論されなかった。同様に、ダウンタウン開発を促進するために公共の補助金を利用することとその影響に関する議論や、補助金の受益者が近隣開発に貢献すべきかどうかの議論は無視された。」

ダウンタウン・プランで提案された開発プロジェクトの多くは、1980年代、1990年代の不動産ブームで建設された。クリーブランドの歴史で最も高い2つのビル（BP Building と Key Bank Building）は、計画が発行される前に建設された。Pei の Rock 'n' Roll Hall of Fame は、他の North Coast Harbor のアトラクションとともに完成した。スポーツ・スタジアムは、住民投票によって承認されたタバコ・酒税によって建設された。Playhouse Square も修復された。いくつかの新しいホテルとオフィス商業ビルも建設された。歴史的な Warehouse District を中心に住宅の修復も行われ、ダウンタウンの人口が増えた。なお、これらの新しい開発は特別税、タックス・インクリメント・ファイナンス、連邦都市開発アクション補助金等の公的基金の補助に相当依存していた。



写真 2-2-10 ダウンタウン中心部（James Blank 撮影、Nu-Vista Prints）



写真 2-2-11 (左) North Coast Harbor (筆者撮影)

写真 2-2-12 (右) Warehouse District (筆者撮影)

2-2-5 シビック・ビジョン 2000 ダウンタウン・プランの改正

1996年12月、Michael White 市長は、ダウンタウンを重視し、市のシビック・ビジョン 2000 ダウンタウン・プランを改正するための作業部隊を結成した。TRW CEO の Joseph Gorman と Cleveland Tomorrow のメンバーに率られる 19 人が参加した。地域の主要企業の CEO 57 人で構成される Cleveland Tomorrow には、作業部隊への支援が求められた。作業部隊は 22 人に拡大されたが、メンバーの多数はビジネス・コミュニティの卓越した代表者であった。Regional Transit Authority (RTA)、Cleveland State University、Cuyahoga Community College、Cleveland & Cuyahoga Port Authority、Cuyahoga Metropolitan Housing Authority の代表者も含まれた。

1994年、White 市長は、新しい水族館や Cleveland Municipal Stadium を含むウォーターフロント再開発を提案した。しかし、1995年シーズン後の Cleveland Browns (フットボール・チーム) 撤退後は、National Football League (NFL) の他のチームの誘致に向けた新しいスタジアムの建設が、White 市長の最優先施策となった。1999年のシーズンまでに古いスタジアムが取り壊され、新しい Browns Stadium が同じ敷地にオープンした。しかし、このスタジアム建設が、ダウンタウン・レイクフロントの残りの再開発のいくらかの可能性を失わせることになってしまった。

さて、シビック・ビジョンの作業部隊は、しばらく内部で作業した後、1998年の1月と2月に2回のパブリック・ミーティングを開催し、ダウンタウンの計画と再開発のアイデアについて議論した。そして、1998年5月には、作業部隊はシビック・ビジョン・アンド・ビヨンド (Civic Vision and Beyond) を発表した。計画には、新しいコンベンション・センターとホテル、水族館、Museum of Transportation and Industry、公共交通センター、Euclid Avenue 回廊の再開発、10年間での 6,500 戸のダウンタウン住宅の供給、ダウンタウン人口の 9,000 人から 21,000 人への増加などの提案が含まれた。提案された開発の総コストは 30 億ドルと算定された。

この計画への批判には、エリー湖 (Lake Erie) へのパブリック・アクセスの向上を推進するウォーターフロント連合 (Waterfront Coalition)、密室での計画策定過程を批判した新聞 The Plain Dealer の建築評論家 Steve Witt、主に観光を推進するための開発に大規模な公共投資を行うための利益誘導を指摘した市民不正追求者 Roldo Bartimole らによるものがあった。1998年の夏から秋の初めにかけて、何回かのパブリック・ヒアリングが市によって行われ、その後 1998年11月には、都市計画委員会が、Hunter

Morrison の指導の下、改正されたダウンタウン・プランを承認した。

2-2-6 ダウンタウン・プランの実現を巡る問題とレイクフロントの再生

1999 年 11 月、市議会では White 市長を支持していなかった少数派が多数派となり、ダウンタウン開発の実行における市長の政治的問題が指摘された。この問題は、White 市長が、シカゴの建築事務所の支援を受けて内密に作成していた別のダウンタウン・レイクフロント開発を発表した 2000 年 7 月に激化した。市議会の多数派は、直ちにこのプロセスを市の契約の方針に違反するとして非難した。計画内容の一部について、それがシカゴの Navy Pier に酷似していると反対する者もいた。White 市長は同年秋に自らの提案について住民投票を行うことを求めたが、市議会多数派とクヤホガ郡コミッショナーは早期の投票に抵抗し、実際、投票は行われなかった。代わりに、2001 年 7 月、郡コミッショナーの長が、コンベンション・センターをショアウェイ (Shoreway) の北側に置き、港湾局の移転を要求する代替計画案を発表した。

レイクフロントの計画全体について討論が続く中、市は、レイクフロントを見下ろす丘の上にテレビ・スタジオと新しい FBI ビルの建設を許可し、また、2001 年 7 月には、Crawford Museum のレイクフロント North Coast Harbor 地区への移転を許可した。一方、沿岸警備隊 (Coast Guard) などの連邦機関の移転や Burke Lakefront Airport の跡地利用の方法等を巡る討論は続いた。討論が長く続けばそれだけ、個別の開発が少しずつ先行し、包括的な計画の実行が妨げられたのであった。

1998 年から 2001 年までの討論は、クリーブランドのダウンタウンとそのレイクフロントをどのようにつなぐかという、それまでの討論の繰り返しであった。クリーブランドのダウンタウン、特にレイクフロント、Mall、Euclid Avenue 回廊の将来は不明確なままである。ただし、2002 年現在、市民参加によるレイクフロント・プラン (The Lakefront Plan) の検討が始まっている。非営利団体 EcoCity Cleveland や Waterfront Coalition は、レイクフロント・プランの検討に積極的に参加し、幅広い市民参加の実現をサポートしている。

2-2-7 コミュニティ開発会社による歴史保全と近隣再生

クリーブランドの人口は、1950 年のピーク人口 914,000 人から 2000 年の 488,000 人に落ち込んだ。そして、クリーブランドは、多数の貧困人口、公立学校の荒廃、都市基盤の老朽化など多くの問題を抱えている。これら全ての現象は、中流階級層と企業本社機能の流出に関するものである。

市がこうしたダウンタウンの経済開発を巡る問題を抱える中、いくつかの近隣地区は再生され、アイデンティティが再確立されつつある。1970 年代の Krumholz によるエクイティ・プランニングの中から生まれたコミュニティ開発会社と他のコミュニティ組織の能力が確実に成長していたのである。ダウンタウンでも、Warehouse District において、Historic Warehouse District Development Corporation を中心とする歴史保全の取り組みが行われている。

1990 年代、クリーブランドのコミュニティ開発会社は、3 億 800 万ドル以上の近隣投資を促した。それには、80 万平方フィート (74,000 平方メートル) 以上の商業・工業用途の開発や 4,000 戸以上のアフォーダブル住宅及び市場価格住宅の修復・建設が含まれる。この期間に、住宅販売価格の中央値は約 35% 上昇し、市場価格住宅の需要

が高まって来た。商業ビジネスについては、クリーブランドから撤退しようとしていた 100 以上の企業がクリーブランドに留まることを決め、1,200 以上の雇用が維持・創出された。また、クリーブランド市の店頭修復プログラム (Storefront Renovation Program) が創設された 1983 年以降、合計 841 のプロジェクトが完了し、860 万ドルの市の支援が 4 億 2500 万ドル以上の民間投資を生み出した。

このようなクリーブランドにおけるコミュニティ開発会社のムーブメントは、全米的あるいは地元の財団、地元企業、クリーブランド市、オハイオ州、地元大学、金融機関によって支えられている。

四半世紀に渡るクリーブランドの近隣再生の努力は、全米的にも、コミュニティをベースとした開発のモデルとして認識されて来た。ニューヨーク、ボストン、シカゴとともに、クリーブランドのコミュニティ開発会社は、高く評価されている。約 25 年前のクリーブランドには 10 のコミュニティ開発会社しかなかった。現在では、住宅供給、小売り、商業、産業イニシアティブに取り組む 50 近くのコミュニティ開発会社が存在する。多くのグループは、草の根組織として始まり、20 年間またはそれ以上、生き続けて来た。

●参考文献

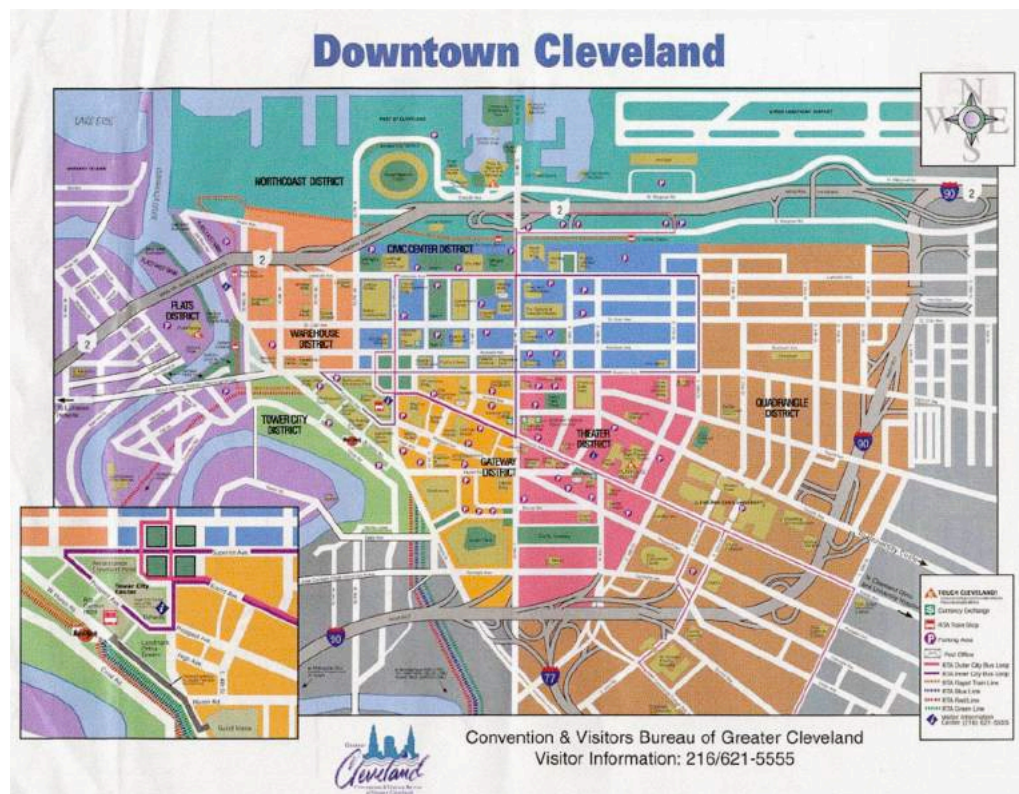
- Krumholz, Norman and W. Dennis Keating "A Century of Planning in Cleveland: Exhibit Catalogue", Thomas F. Campbell Exhibition Gallery, Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University
- Keating, W. Dennis with Norman Krumholz and David C. Perry, eds. (1995) "Cleveland: A Metropolitan Reader", The Kent State University Press
- Cleveland City Planning Commission "Cleveland City Planning in the 20th Century"
- Cleveland City Planning Commission (1985) "Civic Vision Program: Planning & Managing Cleveland's Physical Revitalization: Citywide Plan/Downtown Plan"
- Cleveland City Planning Commission (1986-1988) "Civic Vision: Citywide Plan & Downtown Plan" (Newsletter Issue No.1-8)
- Richard Fleischman Architects, Inc. (1987) "Facts and Ideas Handbook: Downtown Cleveland"
- Cleveland City Planning Commission (1988) "Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan"
- Cleveland City Planning Commission (1991) "Cleveland Civic Vision 2000 Citywide Plan"
- U.S. Department of Transportation Federal Transit Administration and City of Cleveland, Ohio (1993) "Dual Hub Corridor Alternatives Analysis/Draft Environmental Impact Statement"
- Keating, W. Dennis and Norman Krumholz (1991) "Downtown Plans of the 1980s", Journal of American Planning Association, Spring 1991, pp.136-152
- Cleveland Tomorrow "Civic Vision 2000 and Beyond Volume I: Overview"
- Cleveland Tomorrow "Civic Vision 2000 and Beyond Volume II: Plan Detail"
- Cleveland City Planning Commission (2002) "Connecting Cleveland: The Lakefront Plan: Issue 1 Summer 2002"
- "Builders of Pride: Cleveland's Community Development Corporations" (Special Promotional Section Supplement to Cleveland Magazine) March, 2001

- Cleveland Neighborhood Development Corporation Web Site (<http://www.cndc2.org/>)
- Mentor Management and Communication and Historic Warehouse District Development Corporation (2002) “Historic Warehouse District 2002”

●インタビュー

- Brown, Robert (2002.9.5) @ Cleveland City Planning Commission
- Morrison, Hunter (2002.9.5) @ Kent State University Urban Design Center of Northeast Ohio
- Krumholz, Norman and W. Dennis Keating (2002.9.4) @ Cleveland State University College of Urban Affairs
- Beach, David with Marc Lefkavitz and Manda Gillespie (2002.9.7) @ EcoCity Cleveland

●ダウントウン・クリーブランドの地図



2-3 コロラド州デンバーにおけるダウンタウン政策の展開

2-3-1 都市更新プログラムの作成・実現と□ 史保全

デンバーでは、1958年に、スラム除去の支援を目的とするデンバー都市更新機関（Denver Urban Renewal Authority: DURA）が設立された。その最初のイニシアティブは、ロウアー・ダウンタウン（Lower Downtown）からアッパー・ダウンタウン（Upper Downtown）の小売商業コア・金融地区までの29街区・113エーカー（約46ha）を対象とするスカイライン都市更新プロジェクト（Skyline Urban Renewal Project）であった。このプロジェクトは、1967年に承認され、1970年代後半の石油ブームの時代に実現された。プロジェクトの特徴は、超高層ビルの建設の他、超高層ビルをつなぐ歩行者用スカイ・ブリッジ・ネットワークや幅100フィート（約30m）・長さ3街区分のスカイライン公園（Skyline Park）の整備であった。一連のプロジェクトは、1984年に完成したTabor Centerで完了した。

現在では、スカイ・ブリッジは利用されなくなり撤去され、スカイライン公園のダウンタウン・アメニティへの貢献度が議論されている。また、ダウンタウンに残る200箇所を超える空地の視覚的荒廃は、プロジェクトのスケールと影響を物語る。

都市更新プログラムが実現される中、1960年代半ばには、Larimer Squareにおいて歴史保全の取り組みが始まった。Larimer Squareは、近代化されるダウンタウンの唯一のオアシスとなった。また、この取り組みは、1990年代のロウアー・ダウンタウン地区の保全につながった。

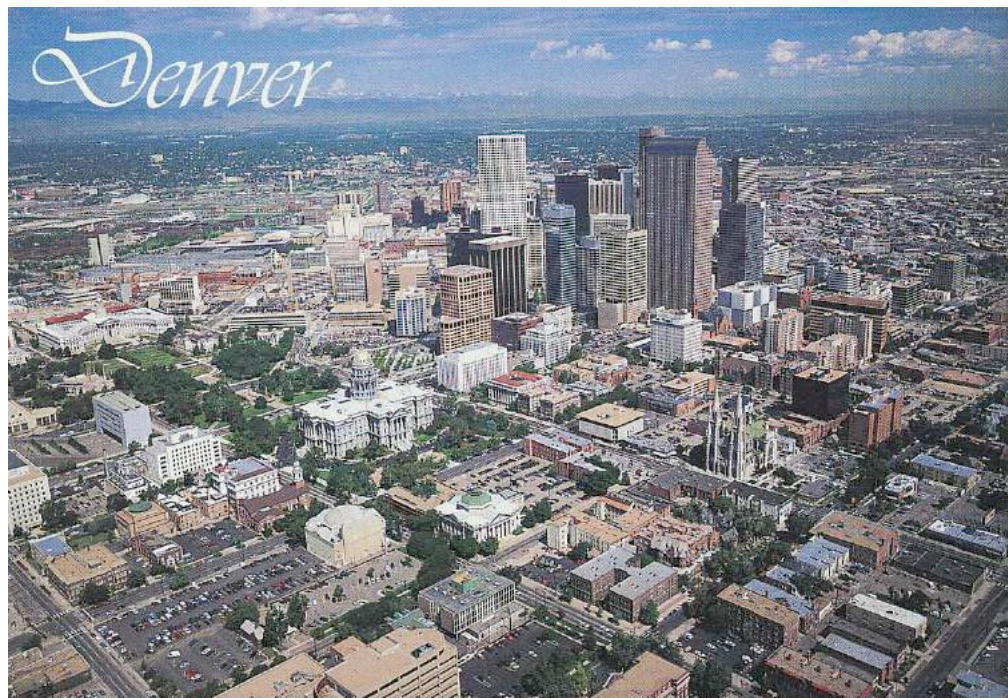


写真 2-3-1 ダウンタウンと超高層ビル群（James Blank 撮影、John Hinde Curteich Inc）

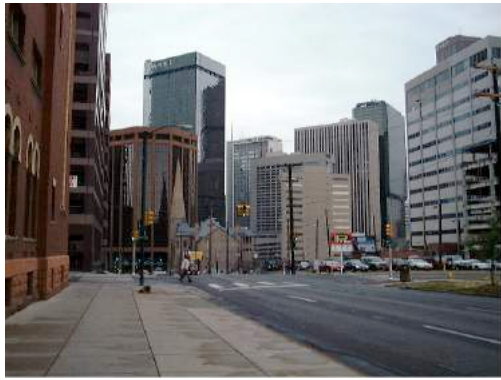


写真 2-3-2 (左) オフィス・ビルと平面駐車場 (筆者撮影)



写真 2-3-3 (右) Larimer Square (筆者撮影)



写真 2-3-4 スカイライン公園 (写真提供 : Project for Public Spaces, www.pps.org)

2-3-2 トランジット・モールの整備

ダウンタウン小売商団体から発展し、1955年に設立された The Denver Partnership は、1980年、Jimmy Carter 大統領の下で住宅都市開発局(Department of Housing and Urban

Development: HUD) の秘書補佐官代理を務めた Richard Fleming によって再編された。その後、The Denver Partnership は、デンバーのダウンタウンにおいて「プランニング機能の大規模な民間化」を行い、士気喪失した市計画局を補完した。The Denver Partnership は、その下部組織である Downtown Denver, Inc. と Civic Ventures, Inc. を監督する 130 人の企業重役によって構成された。当時、Downtown Denver, Inc. は、ダウンタウン再生に専念する近代化した商工会議所として、市計画局と同じくらいの年間予算（70 万ドル）で活動していた。活動資金は、会費から調達された。一方、実質的には民間のプランニング事務所であった Civic Ventures, Inc. は、1981 年に 2 つの地元財団から 50 万ドルの補助金を獲得していた。

The Denver Partnership の主要プロジェクトは、バス・ターミナル 2 ヶ所と特別設計のシャトル・バス 19 台を含むトランジット・モール（16th Street Mall）の整備であった。当初は、市計画局がモール整備と新しいゾーニング条例の検討を行っていたが、後には、Regional Transportation Project、そして、The Denver Partnership がプランニングの主導権を握ることになった。I. M. Pei & Partners によって設計されたトランジット・モールの整備は、特殊舗装、街路樹やストリート・ファニーチュアの設置を含み、7,200 万ドルの費用を要した。また、The Denver Partnership の交渉により、市は、トランジット・モールの恩恵を受ける商業者や地権者から維持・管理費を徴収するための特別税金地区の創設に賛成した。

The Denver Partnership によるプランニングは、「クライアント参加・ターゲット特定型」である。つまり、目標が明確で、利害関係者の合意が形成されている。そのようなプランニングの例としては、トランジット・モールの「サンライト（sunlight）」条例が挙げられる。これは、広場の整備、壁面後退、地上階小売商業スペースの提供を伴う開発に対して、建物高さのボーナスを与える仕組みである。Fleming が市や民間の利害関係者と交渉して実現した。現在、トランジット・モール周辺ゾーンではデザイン・レビューも実施されている。

トランジット・モールの整備とその周辺の都市デザインにより、2 つの都市圏通勤バス・ターミナルを結ぶ 1 マイル（約 1.6 km）の間に無料シャトル・バスが走るようになった。ダウンタウンは歩きやすくなり、ダウンタウン内での自動車利用のニーズが削減された。トランジット・モールは、ダウンタウンの都市デザインの特徴、そして、居住者や訪問者のランドマークとなった。



写真 2-3-5 (左) 16th Street Mall (筆者撮影)

写真 2-3-6 (右) 16th Street Mall を走る無料シャトル・バス (筆者撮影)

2-3-3 ダウンタウン・エリア・プランの策定と実現

デンバーでは、トランジット・モールを中心に様々な都市デザイン施策を展開するためのダウンタウン・エリア・プラン（Downtown Area Plan）が1986年に策定された。

ダウンタウン・エリア・プランの策定体制は、Pena 市長に任命された近隣地区、保全コミュニティ、民間企業、政府の代表者及びキー意思決定者 28 人を構成員とするダウンタウン・エリア・プラン運営委員会（Downtown Area Plan Steering Committee）と事務局（デンバー郡・市計画室及び企業グループのプロジェクト・スタッフとコンサルタント 24 人）で構成された。運営委員会では、多様なメンバーの全ての利害関係を扱うことが目標とされ、全ての意思決定が投票ではなく合意形成によって行われた。運営委員会は、18 ヶ月もの間、協議過程の設計・管理や事務局作業のガイド及びレビュー、ミーティングの準備を行う執行委員会（Executive Committee）、地区別計画の作成や計画の全体的な原則及びアウトラインの起草を行う枠組み委員会（Framework Committee）、ダウンタウンへの公共交通及び道路アクセスの具体的提案を行うアクセス作業部会（Access Task Force）、ロウアー・ダウンタウン（Lower Downtown）地区の計画を作成するロウアー・ダウンタウン作業部会（Lower Downtown Task Force）の4つのサブ・グループにおいて議論を展開した。

計画策定過程は図 2-3-1 の通りである。策定組織は、初期ビジョン（Preliminary Vision）の作成、目標の設定、調査・分析、計画素案の作成、計画案の作成という流れで計画策定作業を進めた。一般市民を対象とするアウトリーチには、計画策定過程の各段階におけるニュースレター（全3号）の発行、ビルの一階半分を利用したダウンタウン・エリア・プラン・スタジオ（Downtown Area Plan Studio）の設置及びそこにおけるワークショップやシャレット、オープン・ハウス等の開催が含まれた。また、計画素案がまとめられた1985年秋には、市議会、計画委員会、そして一般市民を対象に52以上のミーティングが開催された。そして最後に、決定された計画について地元新聞で特集が組まれた。

計画策定における最大の論点は、ロウアー・ダウンタウン地区における歴史保全と経済開発の両立問題であった。ロウアー・ダウンタウン作業部会の Lisa Purdy は、この問題の解決に向け、200人以上の市民を集め、課題に応じて6つの作業グループを結成し、検討を進めた。その結果、歴史保全と経済開発を両立させる同地区の計画及びそれを実現させる規制・開発アクションの提案がまとまった。

ダウンタウン・エリア・プランの策定過程でユニークな点は、運営委員会において合意形成を導くために、グラフィック・ファシリテーションの技法が活用されたことである。特に、初期ビジョン（図 2-3-2）の作成は、メンバーが議論の内容を共有するのに有用であったという。また、最終的な計画は、多数の図面やスケッチ（図 2-3-3）により、理解しやすいものとなっている。

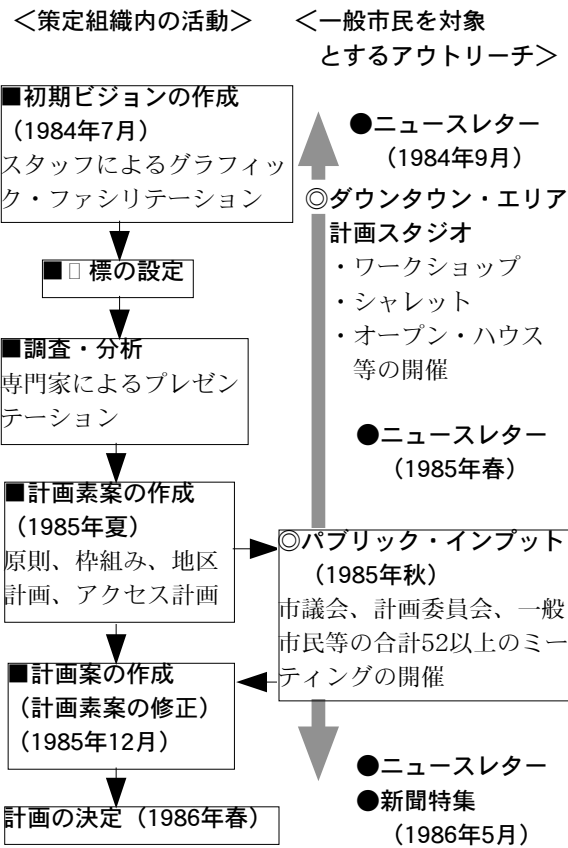


図 2-3-1 ダウンタウン・エリア・プラン策定過程 (筆者作成)

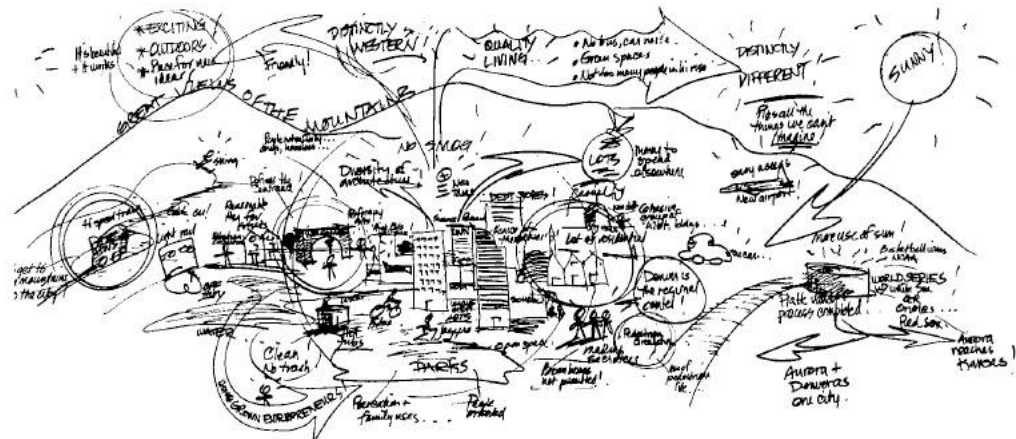


図 2-3-2 初期ビジョン (The Denver Partnership, Inc. and Denver Planning Office, City and County of Denver (1986) "Downtown Area Plan - A Plan for the Future of Downtown Denver", p.1)



図 2-3-3 ビジョン：将来のダウンタウン（The Denver Partnership, Inc. and Denver Planning Office, City and County of Denver (1986) "Downtown Area Plan - A Plan for the Future of Downtown Denver", p.14)

Keating 他（1991）は、次の通り、デンバー・ダウンタウン・エリア・プランの分析をしている。

「デンバー・ダウンタウン・エリア・プランの策定過程は、主要地権者、市政府全部局の支持を得て、幅広い基礎を持つ連合によってガイドされた。しかし、同計画と2年後に策定されたデンバー市全体計画（Denver Citywide Plan）との関係は明確でない。また、公平性と社会政策については、インナー・シティのマイノリティの失業者に雇用機会を提供する必要性が簡単に記述されるに留まり、ダウンタウンの経済問題の解決を社会問題の解決にリンクさせるべき市のコミットメントが感じられない。ダウンタウン・エリア・プランには、他のいくつかの分野でも弱い部分がある。計画は、

小売商業を復活させる戦略に欠け、容積率と開発ボーナスが今や交通と密度の深刻な問題を発生させているゾーニングの問題を回避し、計画と都市デザインの連携を軽視した。しかしながら、最大の弱点は、公平性と社会政策に関する重要な議論が欠如していたことであろう。」

また、運営委員会委員の Lisa Purdy は、ダウンタウン・エリア・プランの策定では、誘導的な合意形成や最終計画案への未検討内容の追加など、スタッフによる検討内容の巧みな取り扱いがあったことを指摘している。

2-3-4 ロウアー・ダウンタウンの保全・再生

1988年にロウアー・ダウンタウンが歴史地区に指定されるまで、デンバーのダウンタウンには明確な小地区あるいは近隣地区が存在しなかった。ロウアー・ダウンタウンを特別な地区として区別するために、市は、街路灯、ベンチ、マンホール・カバー、駐車場の縁、サインなどを含む街路景観改善プログラムを実施した。これらのディテールは、ロウアー・ダウンタウンの境界と特徴の輪郭を描いた。

1987年から1992年までの不景気は、ダウンタウンとロウアー・ダウンタウンに40件の空き建物を発生させた。1990年代初頭、ロウアー・ダウンタウンでは不動産開発の可能性がなく、ダウンタウンの死を宣言した所有者達は、次のオフィス・サイクルを待ち望んでいた。ロウアー・ダウンタウンやミッド・ダウンタウンの歴史的建物は、固定資産税の低減や駐車場収入を求める所有者達によって取り壊される危機にあった。

そこで、市は、1991年にランドマーク保全条例を改正し、ランドマーク建物の取り壊し猶予期間を90日から12ヶ月に延ばし、また、ランドマーク建物は新しい建物の許可が下りてからでしか取り壊せないようにした。これにより、空き建物あるいは不採算建物が安易に取り壊され駐車場にされることが防止された。

その後2年間で、「ダウンタウン・ルネサンス」が認識され、所有者はこれらの歴史的建物をダウンタウン住宅のために売却あるいは改修した。

近年、ロウアー・ダウンタウンでは、LoDo District, Inc.を中心に、Lower Downtown Neighborhood Plan やデザイン・レビューに基づく歴史保全・再生の取り組みが展開されている。



写真 2-3-7、2-3-8 ロウアー・ダウンタウン（筆者撮影）

2-3-5 アクセスの改善とアメニティ施設の整備

デンバー都市圏内の移動は自動車に大きく依存しており、1990年代の急激な人口増

加に伴い、ハイウェイ・システムの多くの部分では、交通需要が交通容量を上回った。デンバーでは、道路ベースの交通解決策が政策の中心を占め続けているが、マルチ・モーダル・イニシアティブも認識されている。1994年には全長5マイル（約8 km）の Central Line ライト・レールが、続いて2000年には全長9マイル（約14.4 km）の Southwest Line ライト・レールが完成した。ダウンタウンのトランジット・モールの両端に整備されたバス・ターミナルを中心に、バスのネットワークも発達している。

デンバーでは、1991年以降、ダウンタウン周辺に数々のアメニティ施設が整備された。野球場、アミューズメント・パーク、水族館、ホッケー／バスケットボール・アリーナ、フットボール場、コンベンション・センターなどである。アメニティ施設の整備は、ダウンタウン再生の戦略と無縁ではない。例えば、野球場の建設の際には、野球チーム側が野球場の直近になるべく多くの駐車スペースを整備することを望んでいたにも拘らず、実際は、5,000台分しか整備されなかった。それは、野球場から1マイルの範囲内に既に3万台を超える駐車スペースが存在しており、それらを活用することがダウンタウン再生戦略として望ましいと考えられたからであった。観客は、自動車をダウンタウン内に散在する駐車場に止め、野球場までダウンタウン内を歩くことになった。これにより、ダウンタウンのレストランやギャラリーが多くの人々に知られるようになり、人々をダウンタウンに呼び戻した。また、South Platte River 沿いには、ダウンタウンの住宅近隣地区の前庭としてだけでなく、都市圏全体のアメニティとしても機能する公園が整備された。



写真 2-3-9 ライト・レール（筆者撮影）



写真 2-3-10 ダウンタウンに隣接する住宅近隣地区と公園（筆者撮影）

2-3-6 ダウンタウン・デンバー・アジェンダの策定と実現

Wellington Webb 市長は、1991年に、ダウンタウンのビジョンを強調するため、ダウンタウン・サミットを開催した。サミットは、ビジネス関係者、芸術支援者、居住者など、全ての関係主体を巻き込むものであった。市長は、ダウンタウン再生のキー戦略として住宅に焦点を当てた議論を展開した。そして、サミットのまとめであるダウンタウン・デンバー・アジェンダ（Downtown Denver Agenda）は、ダウンタウン施策の合意された優先順位を定め、その後の全ての活動の基礎となった。

1991年のダウンタウン・サミット後の第一歩として、市と The Denver Partnership は共同でダウンタウン住宅オフィス（Downtown Housing Office: DHO）を設置した。このオフィスは、住宅建設に関心のあるディベロッパーに対して、敷地、市場状況、

公共金融手段に関する正確な情報を提供した。最優先したのは、空き建物を開発するディベロッパーを積極的に探すことであった。また、デンバー都市更新機関は、タックス・インクリメント・ファイナンスによる財源を住宅を含む複合開発プロジェクトに重点的に当てた。こうして、コミュニティの要求が民間セクターに明確に伝わり、空き建物の安い取得コストによって刺激された民間ディベロッパーは、開発プロジェクトの実現を通じてそれに応えるようになった。

Webb 市長は、1995 年に再選されると、再びダウンタウン・サミットを開催し、その後のアクションを確認した。

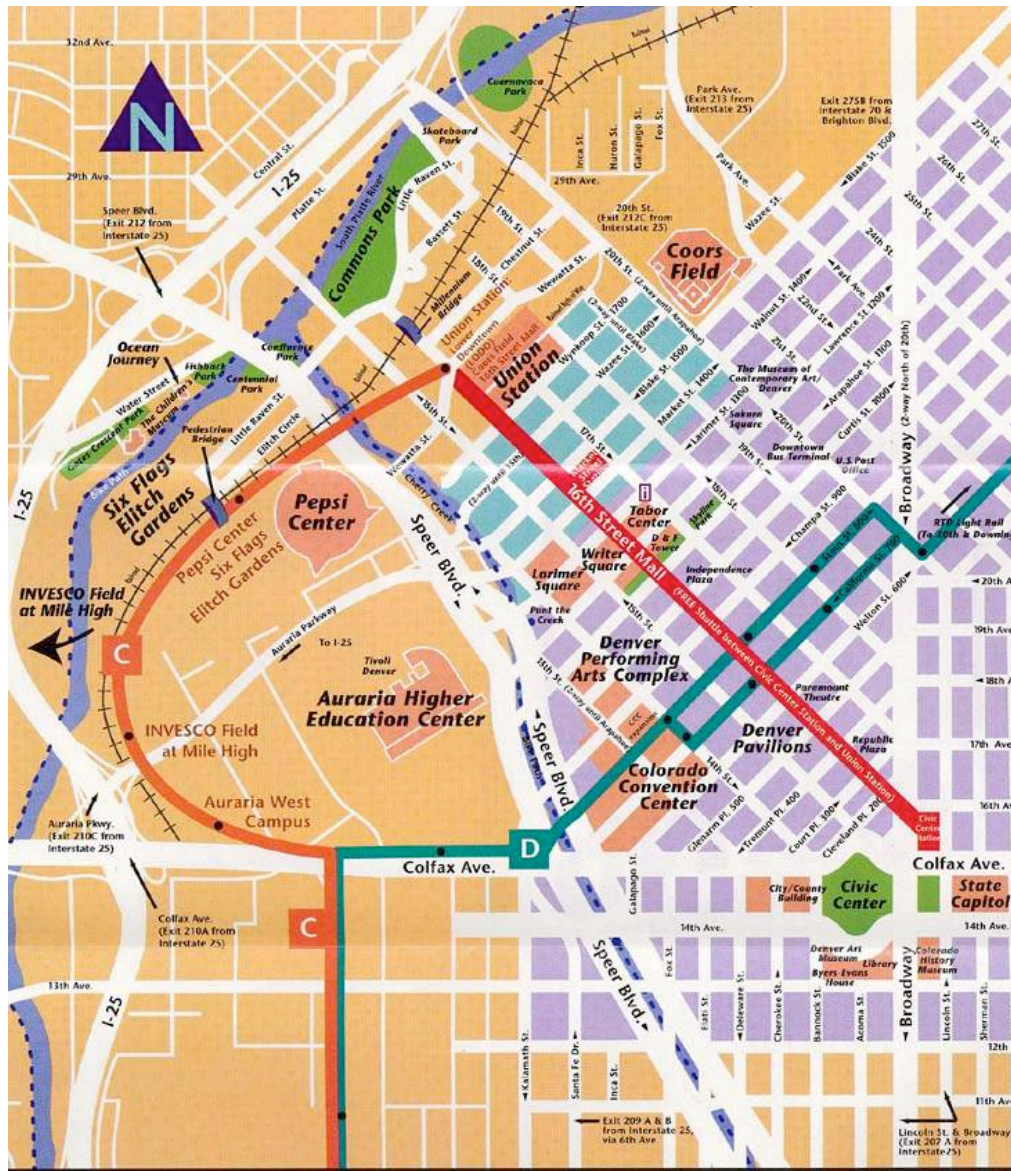
●参考文献

- Murray, Michael (2002) "City profile: Denver", *Cities*, Vol.19, No.4, pp.283-294
- Moulton, Jennifer (1999) "Ten Steps to a Living Downtown", A Discussion Paper prepared for The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy
- Foster, Richard (1983) "In downtown Denver, a civic group calls the shots", *Planning*, January, 1983, pp.18-21
- The Denver Partnership, Inc. and Denver Planning Office, City and County of Denver (1986) "Downtown Area Plan - A Plan for the Future of Downtown Denver"
- (1986) "Downtown Area Plan - A Plan for the Future of Downtown Denver", Special Supplement to the *Denver Post* (Friday, May 16, 1986)
- Denver Planning Office (1984-1985) "Neighborhood News" (Newsletter)
- City and County of Denver Department of Planning and Development (1986) "Denver Planning News" (Newsletter)
- Keating, W. Dennis and Norman Krumholz (1991) "Downtown Plans of the 1980s", *Journal of American Planning Association*, Spring 1991, pp.136-152
- (2000) "Lower Downtown Neighborhood Plan"
- City and County of Denver Planning and Development Office (1992) "Downtown Denver Agenda 1992"
- City and County of Denver Planning and Development Office (1996) "1996 Downtown Denver Agenda"

●インタビュー

- Purdy, Lisa and Tyler Gibbs (2002.9.11) @ City and County of Denver Community Planning and Development Agency
- Gibson, Barbara (2002.9.9) @ LoDo District, Inc.

●ダウンタウン・デンバーの地図



map & legend

- | | | |
|--|--|---|
| ■ Points of Reference | ■ Parks | ■ RTD Light Rail "C" Line |
| ■ Historic Lower Downtown | ■ Cherry Creek Trail & Ramps | ■ RTD Light Rail "D" Line |
| ■ 16th Street Mall | ■ Visitor Information Center | ▶ Street Directional Indicator |



2-4 オレゴン州ポートランドにおけるダウンタウン政策の展開

2-4-1 ダウンタウン再生の新しい考え方

本節で示すポートランド市の取り組みは、1960年代の都市更新（urban renewal）やフリーウェイ建設への批判からアメリカ各地で生まれた、ダウンタウン再生の新しい考え方に呼応するものである。

この頃、Jane Jacobs や Herbert Gans は、小スケールでバナキュラーな（その土地特有の）都市環境と大規模都市の刺激を強調していた。また、プランナー達は、ダウンタウンが画一的な1つの地区ではなく複数の小地区の複雑なコラージュであることを再発見していた。そして、成長する情報産業で働く「生活の質」追求派の市民も、マイノリティ・コミュニティの市民も、都市環境の著しい変化に抵抗する手段として「近隣地区（neighborhood）」の再生に着目し始めていた。

ポートランドは、このような全国的な動きの中で、また、自らの South Auditorium 地区都市更新への反省を背景に、ダウンタウン再生の新しい考え方をいち早く計画すなわち公共政策の包括的なセットとして整理し、そのいくつかの計画目標について政治的支持を得たところが評価されている。



写真 2-4-1、2-4-2 South Auditorium 都市更新地区（撮影：關佑也）

2-4-2 人口戦□

弁護士の Neil Goldschmidt は、1970年に市議会に当選し、1972年には32才という若さで市長に当選した。市長就任後、Goldschmidt 市長とそのスタッフは、政治や計画のアイデアを議論し、土地利用と交通の連携を伴う統合的戦略を検討した。これは、全人口における中流階級世帯の割合の低下が近隣地区の多様性や市税基盤に及ぼす影響を示した1970年の国勢調査を受けての検討であった。そして、若い政策専門家やプランナーで構成される市長のチームは、公共交通、近隣地区活性化、ダウンタウン・プランニングを中心とする人口戦略（population strategy）を展開した。

より良い公共交通システムは、大気のを改善し、古い近隣地区の魅力を高め、労働者や買物客をダウンタウンに集める。そして、活気あるビジネス拠点は、周辺地区の地価を守り、住宅再投資を促進する。ダウンタウン周辺の近隣地区に住み続ける、あるいはそこに移住する中流階級世帯がダウンタウン・ビジネスを後援し、ダウンタウンの繁栄は高レベルの公共サービスを可能にする。近隣計画の策定（neighborhood planning）は、古い近隣地区の郊外に対する競争力を維持させるために、住宅修復と

視覚的アメニティに焦点を当てる。これらが人口戦略の要点であった。

2-4-3 ダウンタウン・プランの策定と実現

ポートランドの 1972 年のダウンタウン・プラン（Planning Guidelines/Portland Downtown Plan）は、ポートランド市民が 20 年もの間、個別に対処して来た諸問題に対して、統合的な解決策を提案するものであった。提案は、アクセスと交通の改善を基礎したもので、技術的には問題がなかったが、異なる要望の取引の結果を定めたという点において、政治的に意義のあるものであった。

このダウンタウン・プラン策定の背景は、ポートランド市計画局（Bureau of Planning, City of Portland）の Steve Dotterer によると、次の通りであった。

- ダウンタウンが、小売商業、住宅、ホテルのない、オフィスに特化した地区になることをビジネス・オーナーが恐れたこと
- ダウンタウンでは、年に約 80 日、連邦の大気汚染基準が満たされていなかったこと
- 歴史的な特徴が失われつつあり、平面駐車場が増えて来ていたこと
- ダウンタウンに恩恵を与えると考えられていたフリーウェイの建設に、コミュニティが反対していたこと
- 破綻した民間バス会社を引き継ぐため、公共交通機関 Tri-Met が設立されたこと
- Goldschmidt 市長が、交通問題の解決とダウンタウン成長の刺激を政策として掲げていたこと

計画策定過程は、ダウンタウンの包括的再検討のアイデアを出したプランニング・エンジニアリング会社 CH2M-Hill の Richard Ivey と市コミッショナーの Lloyd Anderson によって導かれた。彼らは、技術的に洗練された若い世代の市民活動家が、市職員、ダウンタウンの小売商業者、土地建物所有者、近隣地区団体、市民団体とともに作業を進め、それまでは個別に扱われていた駐車場、バス・サービス、住宅、小売商業の問題の相互関係を扱う、という計画策定過程を提示した。

策定されたダウンタウン・プランの構成は次の通りである。

- 住宅／ダウンタウンの近隣地区、商業、ウォーターフロント、Portland State University／公園街区、交通、オフィス、文化／娯楽、オープン・スペース、歴史保全、工業、環境の各分野に関する一般目標（general goal）と特定目標（specific goal）
- 計画コンセプト（plan concept）
- オフィス、商業、娯楽、住宅、工業、コミュニティ施設、オープン・スペース、大気の状態、自動車交通排除地区、視覚的イメージ、歩行者交通、車両交通、公共交通、駐車場、サービス・荷捌き、インターシティ・バス・ターミナル、建物密度に関する計画ガイドライン（planning guideline）

なお、計画のコンセプトの内容は次の通りである。

- 公共交通によって支えられる高密度オフィス軸の形成
- 川の沿岸とダウンタウン西部における低層の街並みの形成
- トランジット・モールの整備：歩道拡幅、パブリック・アートや噴水、街路樹の設置、質の高いデザインとメンテナンス、全てのバスがトランジッ

ト・モールを通るようなルート設定

- 川とダウンタウンの中心をつなぐ商業軸の形成
- 小売商業を支える歩道と公共交通の改善
- フリーウェイの撤去と公園の整備
- 駐車場に代わる中央公共広場の整備
- 歴史地区保全：保全プログラム、平面駐車場の新規整備の禁止、ライト・レールによる公共交通サービスの提供
- 住宅供給：新しい住宅地区の整備、州及び自治体の助成プログラムの整備・活用、全ての所得階層向けの住宅供給
- 都市デザイン：全てのプロジェクトに対するデザイン・レビューの実施、街路に沿った建物正面の配置、ダウンタウン中心部における地上階商業利用の義務付け

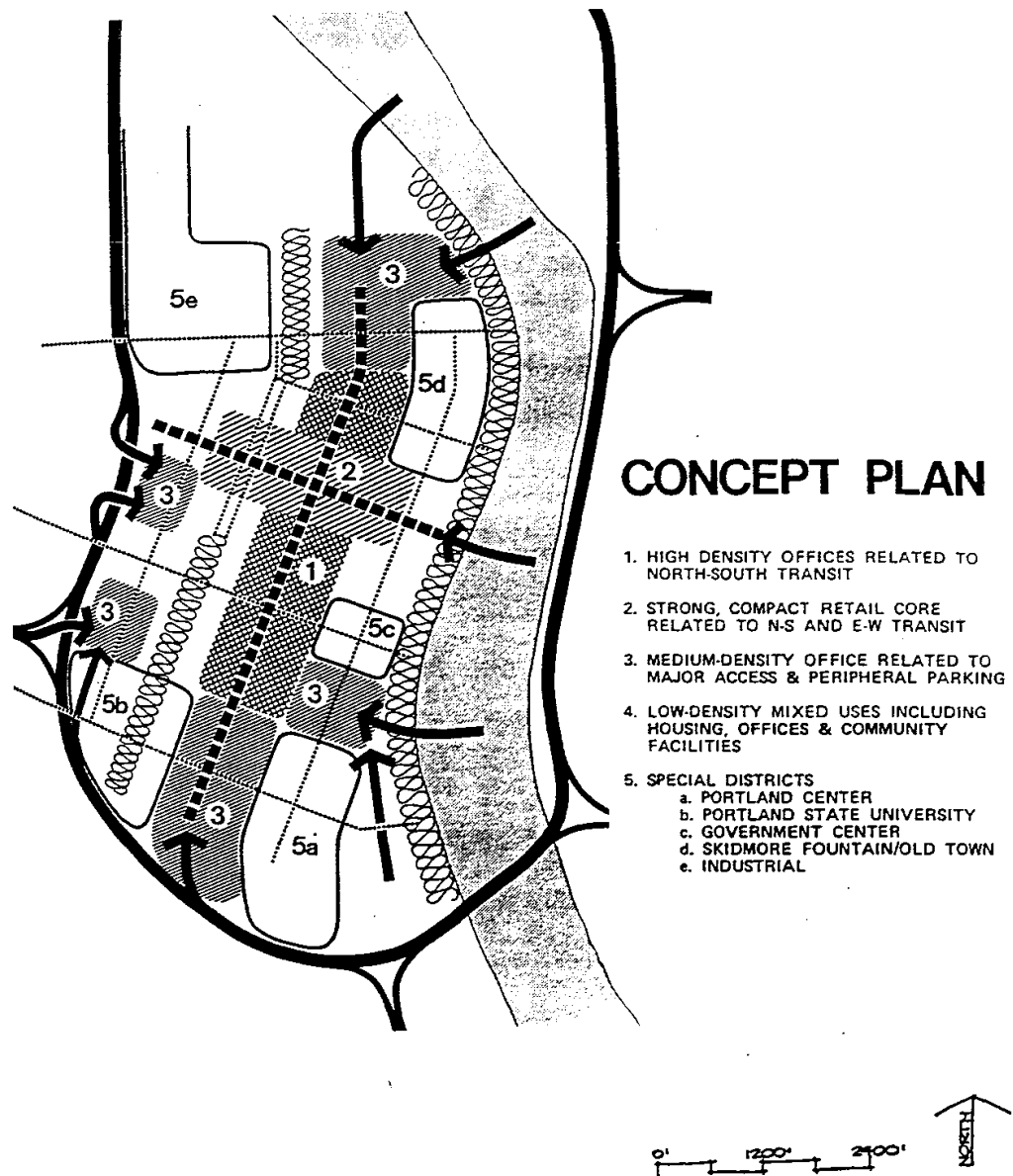


図 2-4-1 1972 年ダウンタウン・プランの計画コンセプト (City of Portland (1972) “Planning Guidelines / Portland Downtown Plan”)

このような 1972 年のダウンタウン・プランの成果を、Steve Dotterrer は次のように説明した。

- ダウンタウンの就業人口の成長：10 年間で7 万人から9 万人へと増加（別の統計によると 1970 年の 63,000 人から 1995 年の 10,800 人へと増加）
- Nordstrom（百貨店）の新店舗、Pioneer Place Mall などの新たな商業活動の展開
- 質の高い建物及び街路デザイン
- 文化センターの建設
- 公共交通利用者が5 年も経たないうちに倍増
- 連邦の大気汚染基準目標の達成
- 交通量の増加が1 年当たり1 %程度に留まっていること



写真 2-4-3（左） 高密度オフィス軸（筆者撮影）

写真 2-4-4（右） トランジット・モール（筆者撮影）

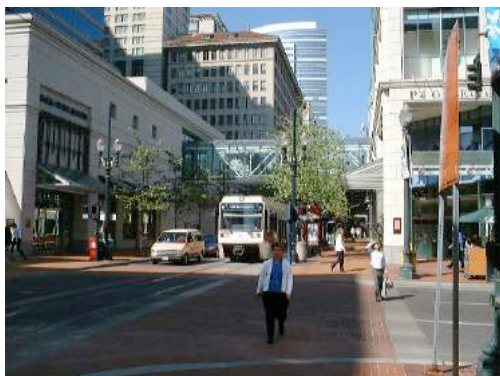


写真 2-4-5（左） ライト・レールと商業軸（筆者撮影）

写真 2-4-6（右） 商業軸の街路（筆者撮影）



写真 2-4-7 (左) 幹線道路跡地に整備された公園 (筆者撮影)

写真 2-4-8 (右) 駐車場跡地に整備された広場 (筆者撮影)

また、マスコミも 1972 年のダウンタウンの成果を高く評価した。Time、Atlantic Monthly、Los Angeles Times、Architecture の各誌は、ダウンタウン・デザインの強さ、場所の感覚 (sense of place) の慎重な保全、歩行者への優しさ、パブリック・アートによるダウンタウンの魅力向上について報告した。New Yorker は、個性的で特徴的な都市をつくるキー要素として、新しい建物のコントロール、価値のある古い建物の修復管理、オープン・スペースの創出を指摘した。そして、ダウンタウンのデザインは、1988 年には U.S. Conference of Mayors から City Livability Award を、1989 年には Bruner Foundation から Award for Urban Excellence 受賞した。

1972 年のダウンタウン・プラン策定後、1975 年には、ダウンタウン駐車場・循環方針 (Downtown Parking and Circulation Policy) が策定された。その要点は次の通りである。

- 内部トリップの主要交通手段は徒歩とすること
- 駐車場台数最高制限 (parking lid) と最高駐車場比率 (maximum parking ratio) による駐車場マネジメントの実施 (住宅やホテルには最高制限はなし)
- 新規開発に伴う新しい駐車場の整備

なお、この方針は、1995 年にセントラル・シティ交通マネジメント・プラン (Central City Transportation Management Plan) として更新された。その要点は次の通りである。

- 各地区へのアクセスの改善
- 交通は優位を占めるものではなく仕えるもの (Transportation serves rather than dominates)
- 駐車場のない古い建物に対しては、競争力維持のため、駐車場の確保を認めること
- 地区内の主要交通手段は徒歩であり、公共交通が地区と地区を結ぶ

2-4-4 セントラル・シティ・プランの策定と実現

セントラル・シティ・プラン (Central City Plan) の策定は、1972 年のダウンタウン・プランで提案された施策のほとんどが実現された後に開始された。セントラル・シティ・プランは、1972 年のダウンタウン・プランの修正・拡張版であり、変化が起りつつあったダウンタウンに隣接する 7 つの近隣地区もその対象エリアとされた。セントラル・シティには、その後 20 年間で予想される成長を受け入れるために必要な量

の9倍もの空地や低未利用地が存在しており、ダウンタウンの活力を維持し、発展する郊外のオフィス・商業地区と効果的に競争するために、秩序ある土地の開発が求められていたのである。

ポートランド・セントラル・シティ・プランは、大々的な市民参加による計画策定を発意・始動したシティ・コミッショナーMargaret Strachan に任命された15人の市民ボランティアで構成される市民運営委員会を中心に、第Ⅰ期（課題の包括的整理、ビジョンの設定、目標・方針第1次案の作成）、第Ⅱ期（目標・方針の修正、包括的な調査の実施、代替計画案の作成、代替計画案に対するパブリック・レビューの実施）、第Ⅲ期（計画案の作成、計画案に対するパブリック・レビューの実施）で構成される過程で策定されることとなった。なお、セントラル・シティ・プラン策定の体制と過程の詳細については、第3章において扱う。

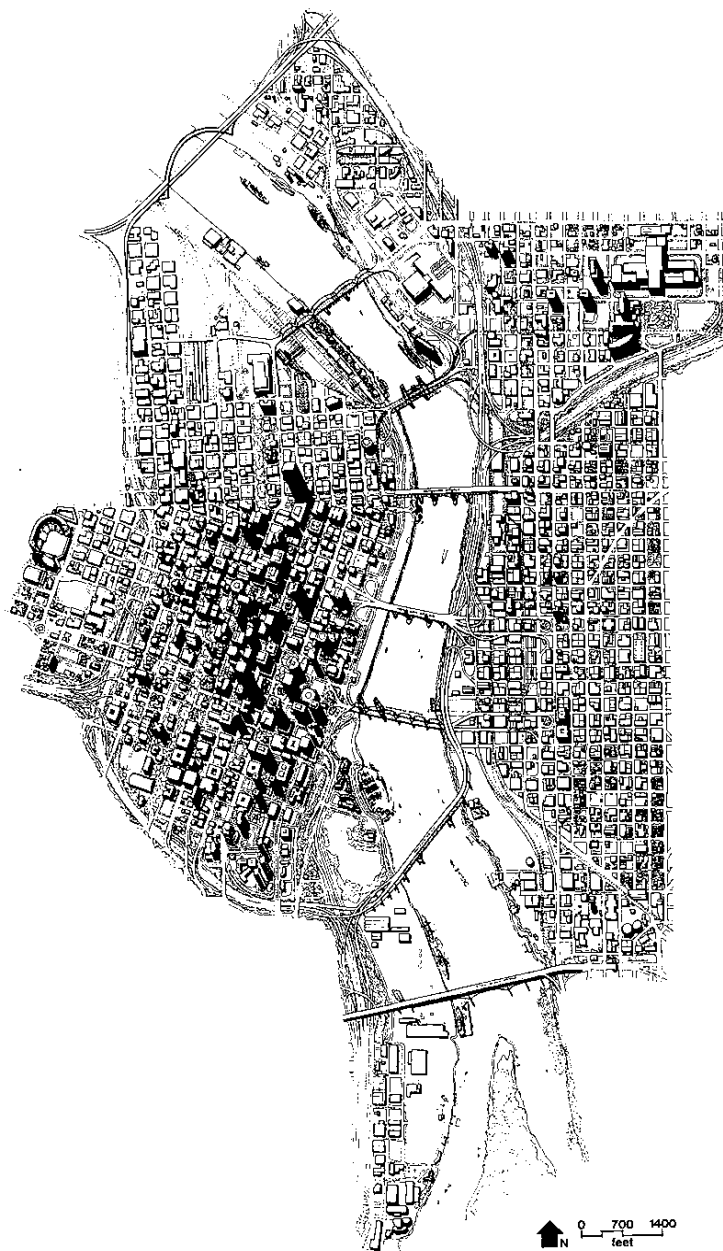


図 2-4-2 1988 年セントラル・シティ・プランの対象エリア

セントラル・シティ・プランの主要部分は、機能方針（Functional Policies）と地区方針（District Policies）で構成された。

機能方針には、経済開発、ウィラメット川リバーフロント、住宅、交通、社会サービス、公共安全、自然環境、公園とオープン・スペース、文化と娯楽、教育、歴史保全、都市デザイン、計画レビューの各分野の方針が含まれる。さらに、それぞれの方針については、より詳細な方針、施策表（Action Chart：施策の内容、実施時期、実施主体が記載されている）、方針や施策の位置を示す図面が作成された。

また、ダウンタウン及びそれに隣接する7つの近隣地区の方針は次の通りである。

- **Downtown**：都市圏の中心として強化し、都市圏の優れた業務地としての役割を維持し、小売商業、住宅、観光における役割を拡大し、文化、教育、娯楽、政府などの諸活動を強化する。
- **Goose Hollow**：成長するコミュニティに対応する新しい住宅及び商業開発を促進することにより、その特徴を保全・高揚させる。
- **North of Burnside**：地区の特別なニーズに対応するために、既存の住宅や社会サービスを維持しながら、ダウンタウンの開発を Union Station・Broadway Bridge 方面に延ばす。
- **Northwest Triangle**：工業活動と複合開発を促進しながら、地区の特徴と建築遺産を保全する。
- **Lower Albina**：歴史的建物を保全し、ウィラメット川への歩行者動線を確保しながら、地区の工業雇用エリアとしての経済開発を強化する。
- **Lloyd Center/Coliseum**：セントラル・シティ小売商業の東側の拠点として Lloyd Center を強化し、ライト・レール周辺では高密度開発を行う。
- **Central Eastside**：フリーウェイ・アクセスを改善し、Eastbank Esplanade のためのエリアを拡張しながら、Central Eastside を工業地区として保全する。
- **North Macadam**：川沿岸では積極的な住宅開発、Macadam and Jefferson Street ライト・レール路線では商業開発を行い、地区を複合近隣地区として開発する。

各地区の方針については、より詳細な方針、施策表（Action Chart：施策の内容、実施時期、実施主体が記載されている）、都市デザイン・プランが作成された。

セントラル・シティ・プランの実現手段には、公共事業の他に、土地利用規制、開発基準、交通規制などの詳細な規制・基準と、デザイン・レビュー、プロジェクト・レビューなどの綿密な審査があり、これらについては、Central City Developers Handbook に丁寧な説明がある。

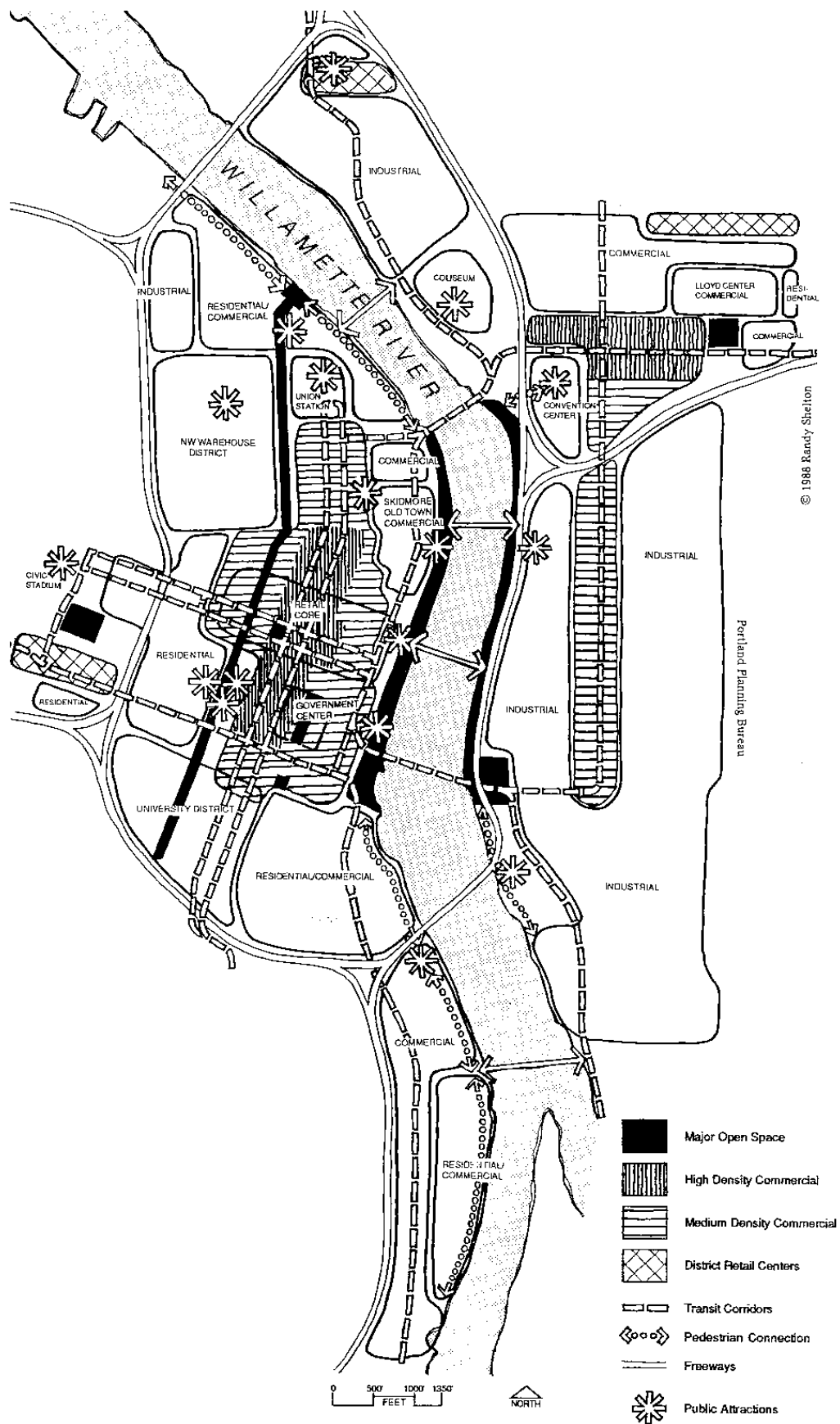


図 2-4-3 1988 年セントラル・シティ・プランの計画コンセプト (Bureau of Planning, City of Portland “Central City Plan”, p.27)

2-4-5 都市圏成長管理政策の展開

ポートランド市では、1990年に、フューチャー・フォーカス（Future Focus）と呼ばれる全市的な戦略計画が策定された。これは、市のアクションをガイドする計画で、National Civic Leagueによって提示された市民主導の過程を通じて策定された。同計画では、「都市圏成長の管理」が6つの目標の1つに定められ、都市圏の人口増加の約20%をポートランド市が受容し、それまでの人口減少傾向を逆転させることが目指された。さらに、「都市圏鉄道プログラム（Regional Rail Program）」や「住み良い都市プロジェクト（Livable City Project）」と呼ばれる大規模な市民参加プログラムが実施され、フューチャー・フォーカスの目標達成に向けた公共交通や住まいの在り方が市民によって検討された。それぞれの概要は次の通りである。

- **都市圏鉄道プログラム（Regional Rail Program）**
 - ・ 市の成長は、ハイウェイの拡張ではなく、都市圏鉄道ネットワークに依存する。
 - ・ ライト・レール・システムをポートランドの全市民、そして周辺自治体の市民を対象とするものに拡張する。
 - ・ 市は、市民の要望に対応する。
- **住み良い都市プロジェクト（Livable City Project）**
 - ・ 視覚志向調査（Visual Preference Survey）の実施
 - ・ 再開発及びインフィル開発地の特定
 - ・ モデル住宅、モデル複合開発を支援する市のプログラム
 - ・ アフォーダブル住宅やモデル・プロジェクト向けの住宅基金の創設

ポートランド市を中心とする3つの郡の都市部で構成される都市圏政府メトロ（Metro）は、その成長管理政策が高く評価されている。メトロの自治憲章では、都市圏成長管理がメトロの担うべき最も重要な責務として位置付けられ、メトロに将来像と都市圏フレームワーク・プラン（Regional Framework Plan）の策定が義務付けられた。

都市圏フレームワーク・プランは、土地利用、交通、水質、自然環境保全、その他都市圏にとって重要な事項に関する政策を包括的にまとめたものであり、合わせて、事業実施スケジュールとそれを裏付ける財政計画が定められた。1997年に策定された2040フレームワーク・プラン（2040 Framework Plan）は、1990年をベースにその後50年間の都市圏成長管理の方向性を示したものであった。最初の20年間の成長は都市成長境界線（Urban Growth Boundary）内で受け入れ、その後30年間の成長は都市化保留地区（Urban Reserve）に誘導することとされた。

都市成長境界線内の空間構造は、都市圏2040（Region 2040）という計画で示された。セントラル・シティ、リージョナル・センター、タウン・センターを公共交通で結び、主要な交通結節点やメイン・ストリートに商業・業務開発を誘導し、ライト・レール駅を中心に高密度のコミュニティを形成しようとするものである。ただし、都市圏2040の目標は、（1）安全で安定した近隣地区、（2）調和のとれた交通手段の選択、（3）自然との触れ合い、（4）きれいな空気と水、（5）将来世代への資源、（6）強力な地域経済、（7）芸術や文化との触れ合い、という必ずしも土地利用や交通に限定されない、幅広い分野に及んだ。

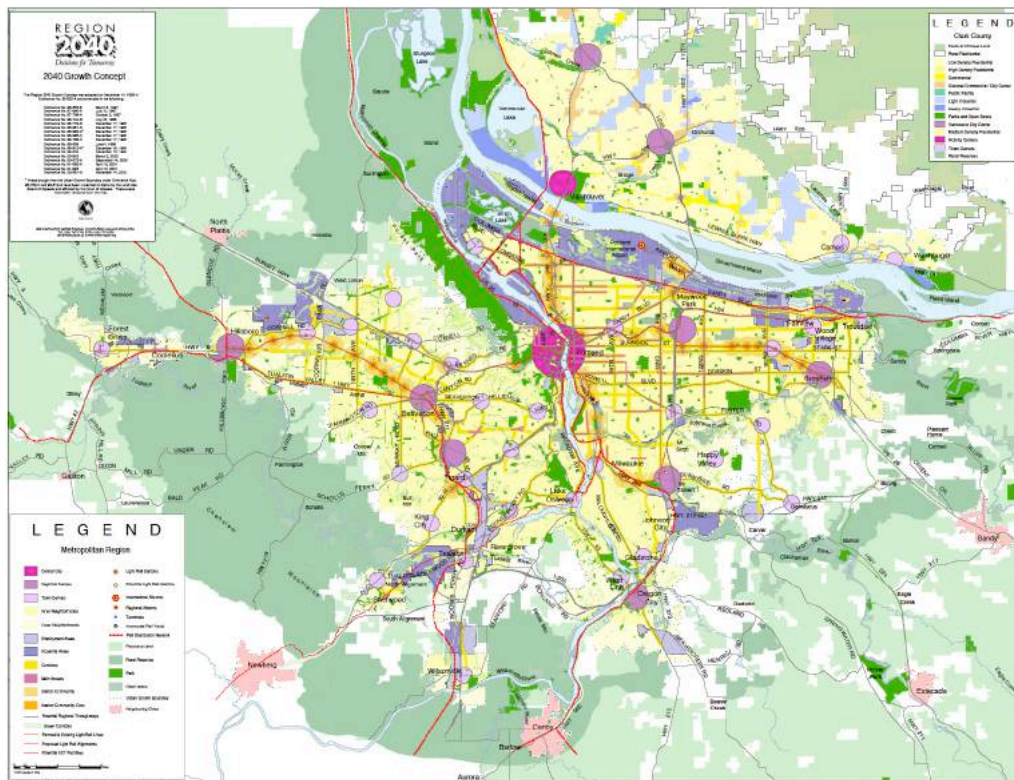


図 2-4-4 Region 2020 (<http://www.metro-region.org/>)

こうしたメトロの取り組みでは、1972年のダウンタウン・プランとその拡大・修正版である1988年のセントラル・シティ・プランを策定・実施したポートランド市の25年間の成功経験が、良き手本となった。

その後、メトロが策定した都市圏計画の実施のため、ポートランド市は、様々な具体的取り組みを行っている。例えば、セントラル・シティ以外の拠点（センター）の詳細計画の策定、高密度住宅の供給などが挙げられる。また、市は、開発業者やコミュニティへの教材となるような複合住宅開発モデル・プロジェクトを支援している。さらに、ライト・レールの延伸2路線、新しい路面電車（Streetcar）の整備などに、市は多額の補助を行っている。

2-4-6 開発公社による都市更新プロジェクトの計画と実施

ポートランド開発公社（Portland Development Commission: PDC）は、ポートランド市の住宅、雇用、活性化の目標を達成するためのプロジェクトやプログラムを扱う市の機関として、1958年の住民投票によって設立された。コミュニティの質を高める住宅の供給、質の高い雇用の創出と経済の活性化、近隣地区活性化に向けた質の高い再開発の実施が同公社の目的である。同公社は、市長に任命された一般市民5名の委員で構成される理事会（Board of Commissioners）によって運営され、経営、住宅、開発、経済開発、財政の各部に合計約100人の職員が配属されている。

市の政策を実現するに当たり、ポートランド開発公社は様々なプロジェクトやプログラムを開発・管理して来た。過去40年間に、16の都市更新計画を策定し、幅広い範囲の住宅や近隣地区改善プログラムを市内の近隣地区で展開し、市民のための雇用創出に向けた経済開発プログラムを実施して来た。現在のポートランド開発公社の主

要業務は次の通りである。

- 再開発計画の策定：荒廃地域の指定、市場分析、地区計画の策定、開発計画の策定
- プロジェクト・ファイナンスと開発：住宅、商業、業務開発の実施と、開発に必要な民間企業パートナー及び資金の調達
- 地域活性化：住民、地元企業、NPO と連携したアフォーダブル住宅供給や小企業育成
- 雇用の維持・拡大：地元企業の支援、事業拡大に伴う移転先の確保、低利融資など

また、ポートランド開発公社の収入は、市の一般財源の他に、連邦の補助金、資産運用益、タックス・インクリメント・ファイナンス、民間金融機関からの借り入れ、民間事業者からの寄付などで構成される。住宅・経済開発を行う際の主要な資金源は、昔は連邦の補助金であったが、1970年代からタックス・インクリメント・ファイナンスが中心となった。

ポートランド開発公社は、現在、Airport Way / Columbia Corridor、Central Eastside、Downtown、Gateway、Inner Northeast、Lents Town Center、Lloyd District、River District、South Waterfront / North Macadam の各地区において、積極的に事業を展開している。

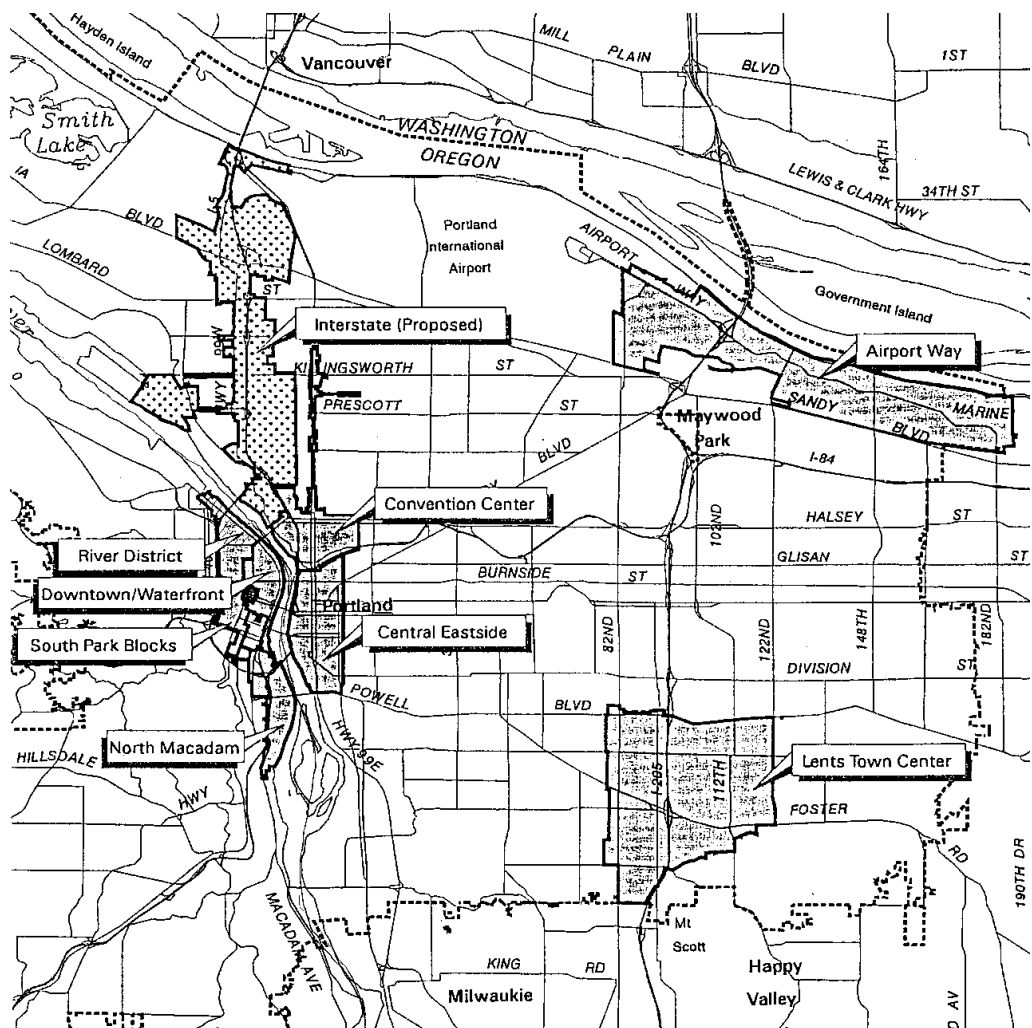


図 2-4-5 ポートランド市内の都市更新地区（資料提供：ポートランド開発公社）

ここでは、リバー・ディストリクト（River District）におけるポートランド開発公社の取り組みを紹介する。

リバー・ディストリクトは、セントラル・シティ北西部の約 100ha の地区で、Chinatown、Old Town、Pearl District を含む。そのうち 40ha が低未利用地である。

リバー・ディストリクトに関わる計画は、ポートランド開発公社に、ポートランド市と一緒に新しい高密度都市住宅近隣をつくることを要求している。リバー・ディストリクトは、集合住宅、主要オフィス施設、都市圏レベルのアトラクションやそれを支えるサービス、商業ビジネス、公園、オープン・スペースで構成される複合地区となる。リバー・ディストリクトにおける全ての活動は、市議会によって採択されたセントラル・シティ・プラン、リバー・ディストリクト開発計画（River District Development Plan）、リバー・ディストリクト住宅供給実施戦略（River District Housing Implementation Strategy）に位置付けられたプログラムや施策を発展させるものである。

1994 年に市議会によって承認されたリバー・ディストリクト住宅供給実施戦略（River District Housing Implementation Strategy）は、平均密度 100 戸／エーカーの地区に 5,000 戸の新規住宅を要求し、さらに、市全体の所得構成を満たすような新規住宅の複合も義務付けた。

リバー・ディストリクトにおける主要な公共投資は次の通りである。

- 地区の中心を貫くように NW 10th Avenue 及び NW 11th Avenue を走るセントラル・シティ・ストリートカーの建設
- フリーウェイのランプ 2ヶ所の撤去と地上レベルの街路の整備
- 地区の中心における 4.5 エーカーの公園スペース用の土地の取得と開発
- ウォーターフロントの土地の取得と開発
- 新しい道路と駐車場施設の建設
- 2,000 から 3,000 戸のアフォーダブル住宅のファイナンス

リバー・ディストリクトの開発プログラムの財源は、連邦や州、市の交通基金、多様な住宅支援資源、ダウントウン・ウォーターフロント都市更新地区（Downtown Waterfront Urban Renewal District）及び新しく設定されたリバー・ディストリクト都市更新地区（River District Urban Renewal District）からのタックス・インクリメントなど多様である。ポートランド開発公社の予算投資額は 1 億 5 千万ドルであり、これには 7 億ドルの民間投資を呼ぶレバレッジ効果があると試算されている。



写真 2-4-9（左） リバー・ディストリクト（筆者撮影）

写真 2-4-10（右） Hoyt Realty の開発計画模型（筆者撮影）

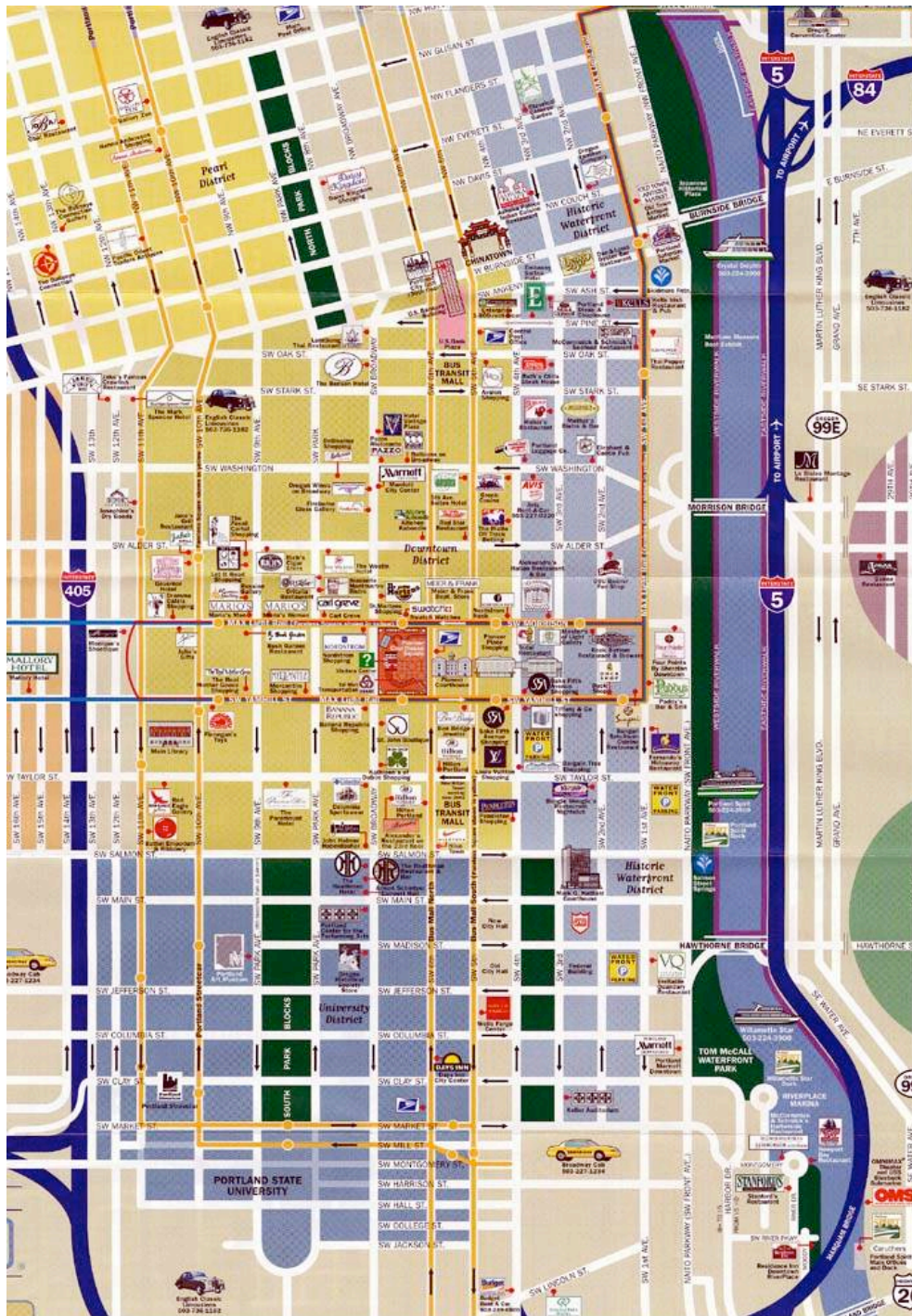
●参考文献

- Abbott, Carl (2001) "Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest", University of Pennsylvania Press, pp.129-198
- City of Portland (1972) "Planning Guidelines / Portland Downtown Plan"
- Bureau of Planning, City of Portland (1985-1987) "Central City Plan" (Newsletter Issue 1-6)
- Bureau of Planning, City of Portland (1986) "Staff Report and Recommendations: Plan Alternatives and Options"
- Bureau of Planning, City of Portland (1988) "Central City Plan"
- Bureau of Planning, City of Portland (1992) "Central City Developer's Handbook"
- Portland Development Commission (1998) "Five Year Business Plan 1999-2003"
- Portland Development Commission ウェブ・サイト (www.pdc.us)
- Dotterer, Steve (2000) "Portland's Role in the Region", 第1回インタラクティブまちづくり国際セミナー：米国ポートランド大都市圏とともに学ぶ中心市街地活性化と都市マネジメント (2000年1月13日・14日、東京・有楽町朝日ホール) の発表資料
- 神島奈央子 (2001) 「Public/Private Partnership (公民パートナーシップ) によるまちづくり：アメリカの都心再開発とその資金調達手法」都市基盤整備公団平成12年度長期海外調査派遣報告書
- 福島茂・西浦定継 (2001) 「北米の広域行政機構と地域成長管理」地域開発 2001.8 pp.39-44

●インタビュー

- Bello, Mark (2000.6.27) @ Bureau of Planning, City of Portland
- Abbott, Carl (2002.9.18) @ Portland State University School of Urban Studies and Planning
- Bonner, Ernie (2002.9.19)

●ダウタウン・ポートランドの地図



2-5 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

2-5-1 都市更新への反対と「史保全・近」再生の始まり

ダウンタウン再生の取り組みは、1960年代に始まった。1963年、コンサルタントのDonald Monsonは、ダウンタウン・ビジネス界の後援で、商業業務地区総合計画（通称Monson Plan、図2-5-1）を発表した。これは、パイオニア・スクエア（Pioneer Square、写真2-5-1）、パイク・プレイス・マーケット（Pike Place market、写真2-5-2、2-5-3）両歴史地区を破壊し、高層タワー、駐車場、環状道路を整備する都市改造計画であった。計画に反対した建築家を中心とする市民は、両地区で歴史保全活動（歴史的建築物の目録の作成、それらの一部の保全・修復など）を展開し、その結果、1970年にはパイオニア・スクエアにおいて、1973年にはパイク・プレイス・マーケットにおいて、市の歴史保全条例が制定された。



図 2-5-1 (左) Monson Plan (1963 年) のスケッチ：高層タワー、駐車場、環状道路を整備する都市改造計画。これが契機で歴史保全活動が始まった。

写真 2-5-1 (右) パイオニア・スクエア（筆者撮影）：19 世紀末に建てられたレンガ造りの建物が残り、芸術・娯楽の拠点として賑わっている。



写真 2-5-2、2-5-3 パイク・プレイス・マーケット（筆者撮影）：600 を超えるベンダーが商業活動を展開し、多くの地元消費者や観光客が買い物等を楽しんでいる。周辺には歴史的建築物が残っている。

インターナショナル・ディストリクト（International District、写真 2-5-4、2-5-5）でも、多目的スタジアム（Kingdome）及びフリーウェイ（I-5）の建設に伴う地区の衰退を背景に、1960 年代末から市民によるコミュニティ開発活動（低所得者向け住宅の

供給に向けた運動や複数言語による社会サービスの提供、歴史的建築物の保全・修復などが活発化した。



写真 2-5-4、2-5-5 インターナショナル・ディストリクト（筆者撮影）：歴史的建築物の1階にアジア系の店舗が入居する。2階以上は低所得者向け住宅の場合が多い。

2-5-2 地区再生の取り組み

Monson Plan による混乱を受けて、1973 年には、シアトル市全域の計画 Goals for Seattle 2000 が市民委員会によって策定され、市議会によって採択された。同計画には、「歴史地区、ウォーターフロント地区、インターナショナル・ディストリクト等の特徴的な地区のアイデンティティを高める」という、ダウンタウンの画一的な改造を脱した提案が含まれた（図 2-5-2）。これは、ダウンタウン内の各地区で既に始まっていた再生の取り組みを市の政策として公式に位置付け、次に述べるような各地区の再生に一定の枠組みを与えるものであったと言える。



図 2-5-2 Goals for Seattle 2000：歴史地区、ウォーターフロント地区、インターナショナル・ディストリクト等のダウンタウン内の特徴的な地区が示されている。

ベルタウン (Belltown、図 2-5-6、2-5-7) では、Goals for Seattle 2000 を受けて策定された都市型住宅地の形成を目標とする開発計画 (1973 年) に基づき、土地利用規制が商業系から住宅系へ変更された (1974 年)。その後、1980 年代からは、市による住宅プログラムの運用や公的・非公的主体による街路やコミュニティ・ガーデンの整備もあって、集合住宅開発が誘導され、魅力的な都市型住宅地が形成されて行った。



写真 2-5-6、2-5-7 ベルタウン (筆者撮影) : 街路が整備され、都市型集合住宅が並んでいる。

パイオニア・スクエア (図 2-5-3) では、歴史保全条例 (1970 年) に基づく保全委員会 (Preservation Board) による開発審査 (写真 2-5-8) を通じて、歴史的市街地の物的環境が保全されて来た。保全委員会は、地区の建築家、住民、事業者、地権者、歴史家、弁護士等の委員と市のスタッフで構成されている。同委員会を中心に 1974 年に策定された歴史地区計画 (Historic District Plan) では、地区を保全することが明示され、歴史保全を担保する規制やプログラム、公共空間や住宅、商業の施策が提案された。

その後、1983 年には、駐車場及び商業改善地区 (Parking and Business Improvement Area) が設立され、非公的主体が地区内の事業者からの税収を使って商業活性化サービスを提供し始めた。また、地区内に 15 件の土地・建物を所有するサーミス財団 (Samis Foundation、1987 年設立) は、公的主体 (連邦、州、市) が提供する歴史保全の各種インセンティブを利用して、歴史保全条例の下、歴史的建築物 (写真 2-5-9、2-5-10) を修復して来た。そして、コミュニティ協議会 (Community Council) は、近隣地区擁護団体として、これらの多様な活動を調整・支援する役割を担って来た。協議会を運営する理事会は、地権者、住民、芸術家、小売商業者、レストラン経営者、社会サービス・プロバイダー等の代表者で構成された。

このような地区再生に関わる様々な活動の結果、地区は芸術・娯楽の拠点として賑わうようになった。なお、歴史地区計画 (1974 年) は、1991 年に修正され、パイオニア・スクエアの近隣計画 (1998 年、後述) のベースになるとともに、近隣計画のモデルとして、市や他地区から高く評価された。

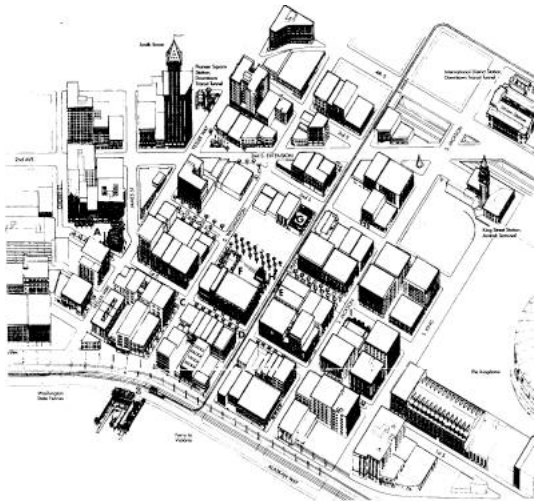


図 2-5-3 (左) : パイオニア・スクエアの鳥瞰図 : 歴史的建築物による中層の街並みが形成され、いくつかの広場が整備されている。

写真 2-5-8 (右) : 保全委員会のミーティングの様子 (筆者撮影) : 月に2回、委員と市のスタッフが集まり、約2時間かけて開発審査を行う。ミーティングは一般公開されている。



写真 2-5-9、2-5-10 : サーミス財団が所有する歴史的建築物 (写真提供 : サーミス財団) : サーミス財団が地区内に所有する 15 件の土地・建物の中の2つ。Yesler Building と Northern Hotel。

パイク・プレイス・マーケット (写真 2-5-2、2-5-3) でも、歴史保全条例 (1973 年) に基づく歴史委員会 (Historical Commission) による開発審査を通じて、その物的環境のみならず、商品・サービスの内容も保全されて来た。また、市場及びその周辺地区の約 80% の不動産を所有・管理するパイク・プレイス・マーケット保全開発公社 (Pike Place Market Preservation and Development Authority) (1973 年設立) は、歴史的建築物の修復・管理、商業活性化及び福祉サービスの提供等、多様な活動を展開して来た。現在、市場では、600 を超えるベンダーが商業活動を展開し、多くの地元消費者や観光客が買い物等を楽しんでいる。また、アーティストによるストリート・パフォーマンスも盛んである。

インターナショナル・ディストリクト (写真 2-5-4、2-5-5) では、Inter*Im コミュニティ開発会社 (Inter*Im Community Development Corporation) (1979 年設立、親会社

は1969年設立)を中心とする多様なコミュニティ活動が展開されて来た。Inter*Imは、低所得者向け住宅の供給やプランニング・擁護の諸活動を自らが行う他、住宅・社会サービス団体(Housing and Social Services)(1975年設立)、保全開発公社(Preservation and Development Authority)(1975年設立)、商業改善地区(Business Improvement Area)(1994年設立)、その他多くの社会サービス・プロバイダーの設立と運営を支援して来た。また、1992年には、Inter*Imを中心に広範なアウトリーチ活動が行われ、地区の空間像とその実現方法を示すコミュニティ計画が策定された。この任意の計画も、パイオニア・スクエアの歴史地区計画と同様、インターナショナル・ディストリクトの近隣計画(1998年、後述)のベースとなった。このように、インターナショナル・ディストリクトでは、Inter*Imを中心とする多様な活動が存在し、それらが地区の再生を担って来た。

セントラル・ウォーターフロント(Central Waterfront、写真2-5-11)では、1970年代初頭に、機能的にも物理的にもダウンタウンと分断された状況を改善するために、複合機能を持たせてダウンタウンとの連結を強化することが提案されていた。しかし、ワシントン州海岸線管理法(1971年)に基づくシアトル海岸線マスター・プログラム(1976年)はこの提案に反して厳しい土地利用規制を適用したため、それが修正される1981年まで、更新は進まなかった。1985年のダウンタウン土地利用・交通プランでは、1970年代初頭の提案内容が復活し、その後の数々の計画において、それが詳細化された。そして、1990年代後半になると、シアトル港湾機関(Port of Seattle)によって埠頭やUpland地区の再開発(写真2-5-12)が行われ、計画の一部が実現された。また、民間ディベロッパーのHarbor PropertiesによるHarbor Stepsプロジェクト(2000年竣工、写真2-5-13)は、ダウンタウン中心部における住宅を中心とした開発の事業可能性を示すとともに、ダウンタウン中心部とウォーターフロントを結ぶ公共空間の規範的デザインを提示し、他のプロジェクトへの波及効果が期待されている。



写真 2-5-11 セントラル・ウォーターフロントとダウンタウン(写真提供:シアトル港湾機関):ウォーターフロントでは再開発が行われている。クルーズ船が停泊しているのは、再開発された Bell Street Pier。



写真 2-5-12 (左) Upland 地区の再開発 (筆者撮影) : シアトル港湾機関による再開発。手前の3棟が集合住宅、その奥がオフィス。

写真 2-5-13 (右) Harbor Steps プロジェクト (筆者撮影) : 民間ディベロッパーによる住宅を中心とした開発プロジェクト。奥がダウンタウン中心部、手前がウォーターフロント。豊かな公共空間が実現されている。

2-5-3 ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プランの策定

このようにダウンタウン内各地区の再生が展開される一方で、1970年代末から1980年代のダウンタウンには、航空宇宙産業の復活と情報技術産業の発展を背景としたオフィス・商業開発ブームが起こっていた。そして、開発ブームにより、都市基盤への負担の増大や低所得者向け住宅（アフォーダブル住宅）の不足といった問題が発生し、これは、ダウンタウン全体の再生を検討する契機となった。

1981年、市役所では、ダウンタウンの成長管理を第一目的とする長期的かつ総合的なダウンタウン土地利用・交通プラン（Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle）の策定に向けて、庁内プロジェクト・チームが結成された。そして、そのチームを中心に、（1）データ収集・分析と課題の特定、（2）市民参加と土地利用・交通に関する代替案の作成（団体や個人からの代替計画案の募集を含む）、（3）方針の策定、（4）パブリック・レビューと方針の修正、市議会による採択、（5）実現と評価、の5段階から成る綿密なダウンタウン・プランニングが展開されることとなった。なお、ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン策定の体制と過程の詳細については、第3章において扱う。

20年後を目標年次とし、16の枠組み方針（地域中心としての維持、成長管理、近隣地区の保護等）と49の方針（土地利用、交通、住宅、都市形態、開発インセンティブ等）で構成される計画は、1985年に、市議会によって採択された。そして、計画に基づき、土地利用規制が改正された。ダウンタウンの新しい土地利用規制は、ダウンタウンの中心部を除く範囲において高さ規制を設定し容積率を削減することにより、ダウンタウンの成長管理を行うものであった。同時に、ディベロッパーの利益を重視した開発権移転／ボーナス・プログラムが導入された。また、アフォーダブル住宅の供給は、同プログラムを含む市のプログラムを通じて促進されることとなった。

しかし、多様な主体が参加できる庁内プロジェクト・チーム主導の綿密な計画策定過程が実現されたにも拘わらず、計画が完成してから4年経った1989年には、計画内容（主にダウンタウン中心部において許容される建物の密度と高さに関わる部分）に反対する市民グループによって市民代替案（Citizens' Alternative Plan）が策定され、

それが住民投票において承認され、当初の計画が覆されてしまった。

土地利用・交通プラン採択後、ダウンタウン中心部（写真 2-5-14）で許容される建物の密度及び高さに関して、大きな論争が起こった。土地利用・交通プランを支持する市、ディベロッパー、ビジネス界に対して、超高層ビルによる圧迫感、交通渋滞の悪化などの「生活の質」の低下を恐れた市民が抵抗したのである。特に、地元ディベロッパーの Wright Runstad and Company による 55 階建ての Washington Mutual Tower（1988 年竣工）は、土地利用・交通プラン（1985 年）に基づく開発権移転／ボーナス・プログラムを活用してその密度を倍増させたプロジェクトで、市民の批判の対象となった。



写真 2-5-14 ダウンタウン中心部（筆者撮影）：中央やや左の最上部が三角の建物は、開発権移転／ボーナス・プログラムを適用し市民の批判の対象となった Washington Mutual Tower。

市民グループは、市議会に土地利用・交通プランに対する意見書を提出した上で、（1）ダウンタウン中心部の容積率の削減と高さ規制の強化、（2）オフィス・スペース供給の総量規制、（3）公的主体に対する長期的な成長管理政策の検討の要請、を柱とする市民代替案を策定し、それを住民投票にかけるための署名集めを行った。市民代替案は、市、市議会、ディベロッパー、ビジネス界の猛烈な反対を受けたにも拘わらず、1989 年の市全体の住民投票において 62 対 38 で承認された。そして、市民代替案に基づき、土地利用規制が改正された。ただし、市が策定した土地利用・交通プランのうち前述の 3 つの柱に関係しない部分は、そのまま継承された。

2-5-4 非営利団体によるダウンタウンの魅力向上と住宅供給

Downtown Seattle Association は、1958 年に設立された非営利会員制ビジネス団体で、前述の Monson Plan（1963 年）及びダウンタウン土地利用・交通プラン（1985 年）を

支持した。しかし、いずれも、市民によって、ディベロッパー及びビジネス界の利益を重視した計画だとされ、受け入れられなかったのである。

Downtown Seattle Association は、そのような経験を踏まえて、1980年代から徐々に、それまでは経済開発中心であったその活動の範囲を拡大し、現在では、都市環境、交通・アクセス・駐車場、経済開発、マーケティング・渉外・イベントの各分野を扱う総合的なシンク・タンク及びサービス・プロバイダーとしての役割を果たしている。

1980年に Housing Resources Group を設立し、それ以来、アフォーダブル住宅の供給に貢献している他、1999年には、安全・衛生サービスの提供を目的とするメトロポリタン改善地区 (Metropolitan Improvement District) (図 2-5-4) を設立し、その運営を始めた。また、各分野の委員会を設置し、ダウンタウンの魅力向上に向けた調査・研究活動を行うとともに、関連主体に様々な働きかけをしている。



図 2-5-4 メトロポリタン改善地区：ダウンタウンにはもともと6つの商業改善地区が存在していたが、1999年にそのうちの5つが統合されてメトロポリタン改善地区となった。

土地利用・交通プランではアフォーダブル住宅供給も促進されたが、それが不十分であるとの批判もあった。ただし、実際には、シアトル都市圏では、1970年以降、連邦政府の住宅政策からの撤退や住宅価格の高騰を背景に、アフォーダブル住宅の供給を目的とする非営利住宅開発団体が相次いで設立され、特に、1980年に Downtown Seattle Association によって設立された Housing Resources Groups は、この20年間でダウンタウン及びその周辺に、18件のプロジェクトを実現させ、1,245戸のアフォーダブル住宅を供給した (写真 2-5-15、2-5-16)。また、1988年には、現在シアトル都市

圏の 25 の非営利住宅開発団体が加盟するシアトル-キング郡住宅開発連合（Seattle – King County Housing Development Consortium）が結成され、個々の団体の支援や住宅政策の擁護活動が始まった。



写真 2-5-15、2-5-16 Housing Resources Group のアフォーダブル住宅（写真提供：Housing Resources Group）：Graham/Terry と Vine Court。いずれも新建設であるが、他に既存建物を保全・修復した事例もある。

2-5-5 都市圏成長管□ 政策の展開

1980 年代、ダウンタウン内の各地区及びダウンタウン全体の再生が進む一方、シアトル都市圏の郊外部では、急激な人口増加に伴うスプロールが生じ、市街地が広範かつ低密に形成されていた。これに対応するために、シアトル市が位置するキング郡では、1985 年に、郡内に都市成長地域が指定され、その外側での開発が制限された。これは、ワシントン州成長管理法の制定につながる先駆的な取り組みであったと言える。

1990 年、ワシントン州成長管理法によって、郊外のスプロールを抑制し、逆にダウンタウン等の拠点に成長を積極的に誘導する、という成長管理の基本的枠組みが規定された。そして、これを実現するために、成長が著しい郡に計画方針と郡・市の総合計画及び開発規制の整合的策定が義務付けられた。そして、ビジョン 2020（1990 年、1995 年修正）では、キング郡と他の 3 つの郡を含む広域圏の成長管理、経済、交通に関する長期的な政策が示された。

成長管理法とビジョン 2020 に基づいて策定されたキング郡計画方針（1992 年・1994 年）は、都市成長境界線、地域拠点、成長目標の設定を通じて、シアトル市ダウンタウンを地域成長を積極的に受け入れる地域拠点として位置付けた。

シアトル都市圏のバスの運営主体メトロ・トランジット（Metro Transit、1972 年設立）は、1990 年に、バスの輸送能力の向上を目的としたダウンタウン地下トンネル（写真 2-5-17）の整備を完了し、一部のバスを地上街路から地下トンネルへ移動させた。メトロ・トランジットは 1980 年代からライト・レールの整備を検討しており、このトンネルは、将来、ライト・レール用に転換させることを前提に設計された。

一方、ビジョン 2020 の公共交通政策を実現させる主体として 1993 年に設立された広域公共交通機関（現 Sound Transit）は、1996 年に地域公共交通の 10 年計画 SoundMove を策定し、それに基づき、急行バス・ルート、通勤列車、ライト・レール、フリーウェイ相乗り車線等の整備を行っている。ダウンタウンは、これらの結節点であり、交通政策によってもその成長が促進されているのである。



写真 2-5-17 ダウンタウン地下トンネル（筆者撮影）：バスはハイブリッド型でトンネル内は電気で走る。将来はここにライト・レールが走ることになる。

このような都市圏の成長管理を受けて策定されたシアトル市総合計画（Seattle's Comprehensive Plan）（1994年）では、アーバン・ビレッジ（Urban Village）として指定される高密度でコンパクトな複合用途の近隣地区において開発を促進し、それらをダウンタウンを中心とする公共交通機関で結ぶことにより、持続可能な都市を形成する、というアーバン・ビレッジ戦略（Urban Village Strategy）（図 2-5-5）が打ち出された。そして、具体的に、ダウンタウン全体及びダウンタウンの5つの近隣地区（図 2-5-6）に成長目標（表 2-5-1）が設定された。また、設定された成長目標を近隣地区で受け入れるための施策を市民自らが近隣計画の策定（後述）を通じて提案することが記述された。

表 2-5-1 ダウンタウンの成長目標：総合計画策定 20 年後の 2014 年までの住宅戸数と就業者数の成長目標が設定されている。

近□ 地区名	□ 積 (ha)	住宅戸数		就業者数	
		現在(戸)	成長(戸)	現在 (人)	成長(人)
Belltown (Denny Regrade)	87	3,492	6,500	22,699	4,500
Denny Triangle (Westlake)	58	514	3,500	22,010	23,600
Commercial Core	111	1,435	1,300	106,823	27,000
Pioneer Square	58	376	2,100	9,113	4,800
International District	68	1,604	1,300	4,474	2,800
全体	383	7,421	14,700	165,119	62,700

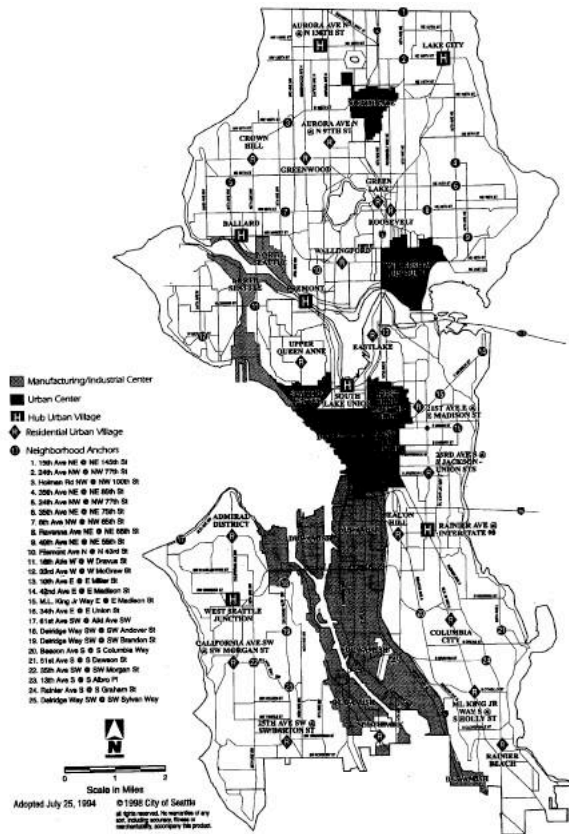


図 2-5-5 アーバン・ビレッジ戦略：各地区の特色に応じて、多様な密度と複合用途を持つ3種類のアーバン・ビレッジが設定されている（アーバン・センター：最も高密度で最も多様な種類の土地利用を持つアーバン・ビレッジ、ハブ・アーバン・ビレッジ：多種類の土地利用を持つが、アーバン・センターよりも低い密度のアーバン・ビレッジ、住宅アーバン・ビレッジ：低中密度の住宅開発地で、適切なサービスと雇用の場が提供されるアーバン・ビレッジ）。これらのアーバン・ビレッジが公共交通機関で結ばれる。

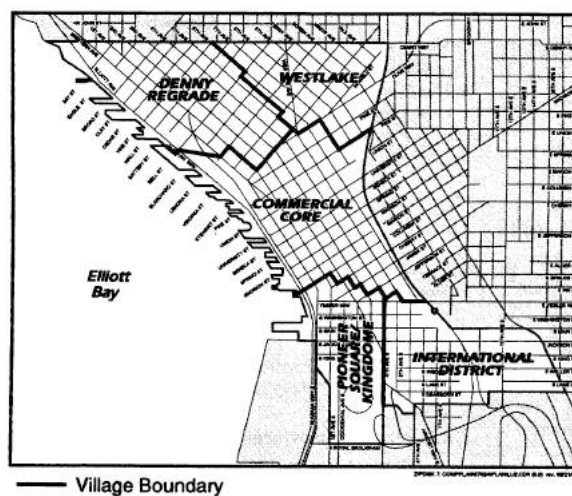


図 2-5-6 ダウンタウンの5つの近隣地区：ダウンタウン・アーバン・センターは、さらに細かい5つの近隣地区（アーバン・センター・ビレッジ）で構成されている。

2-5-6 近隣計画の策定と実現ダウタウン再生戦の展開

総合計画を受けて 1995 年に創設された市の近隣計画プログラム（Neighborhood Planning Program）は、近隣計画（Neighborhood Plan）を策定するために、近隣地区の市民で構成される計画委員会を設置し、それに対して、市が、スタッフ派遣、資金・情報提供等の支援を行うものである。市役所では、同プログラムを担当する近隣計画室（Neighborhood Planning Office）が設立された。

各近隣計画は、総合計画の一部として条例化され、そこで提案された各施策は、承認・採択表においてその優先度、実施時期、推定コスト、実施主体等が明確化された上で、土地利用規制、都市基盤整備、その他の手段を通じて実現される。

ダウタウンの5つの近隣地区でも、計画委員会が組織化され、市民主導で近隣計画が策定された（1998年、1999年）。そして、それらの計画を総括するダウタウン全体を対象とするダウタウン・アーバン・センター近隣計画（Downtown Urban Center Neighborhood Plan）が策定された（1999年）。計画の構成・内容はそれぞれ異なるが、一般的には、土地利用や都市デザイン、住宅、交通、経済、安全等の各分野について、いくつかの目標・方針が掲げられ、それらを実現するための施策が提案されている。

近隣計画の策定においては、ミーティング、ワークショップ等が開催され、それまで地区やダウタウンの再生に関わる活動を展開して来た多様な主体が参加した。また、計画策定中に、施策の実現を目的とする新しい主体が形成されるケースもあった。例えば、パイオニア・スクエア地区ではアーティスト向け職住一体型住宅の開発・管理や公共空間の改善を行う非営利コミュニティ開発団体（Community Development Organization）と、公衆衛生管理を行う会社 CleanScape, Inc.が設立された。

ダウタウン・アーバン・センター近隣計画（1999年）の柱の1つは、土地利用規制及びプログラムの改正であった。これは、ダウタウンの5つの近隣地区において提案された土地利用に関する施策がそれぞれ異なったこと、その中には容積率緩和の提案が含まれていたこと、そして、そもそも 1985 年に創設された開発権移転／ボーナス・プログラムが時代遅れになっていたことを背景に、ダウタウンの土地利用規制・プログラムを総合的に再検討する取り組みである。

シアトル市戦略的計画室（Strategic Planning Office, City of Seattle）を中心とするこの取り組みは、2つの段階で構成されている。第1段階は、開発権移転／ボーナス・プログラムの改正と開発クレジット移転プログラムの導入で、これらは、2000年までに終了した。第2段階は、高さ及び密度に関する環境影響評価の実施とそれに基づく土地利用規制の改正である。これは、2003年10月時点では検討中であった。市戦略的計画室の Dennis Meier によると、このように2つの段階に分けたのは、商業業務用途に対する密度規制の改正には、比較的時間がかかる環境影響評価が義務付けられており、一方で、地権者やディベロッパーからは早期の対応を求められたからである。

第1段階の開発権移転／ボーナス・プログラムの改正は、1985年に創設された同プログラムの内容を、住宅供給の促進に焦点を合わせた簡素なものに改正するものである。この背景には、市総合計画策定後の約5年間のシアトル市ダウタウンにおいては、就業者数は順調に伸びているものの、それに比べて住宅戸数は伸び悩んでいる、という実態がある。プログラムの改正に当たって設置された諮問委員会には、Downtown Seattle Association や Housing Resources 等のダウタウン再生に貢献している主体の代表者も参加した。一方、開発クレジット移転プログラムは、キング郡郊外

の保全すべき土地のポテンシャルをシアトル市ダウンタウンのデニー・トライアングル地区に移転することにより、都市圏の成長管理の目標を郊外とダウンタウンで同時に達成し、また、デニー・トライアングル地区に公共アメニティを提供する、という新しい仕組みである（図 2-5-7）。これは、シアトル市とキング郡の自治体間協定によって導入されたプログラムで、ダウンタウンの再生と都市圏の成長管理が融合した成果の1つである。

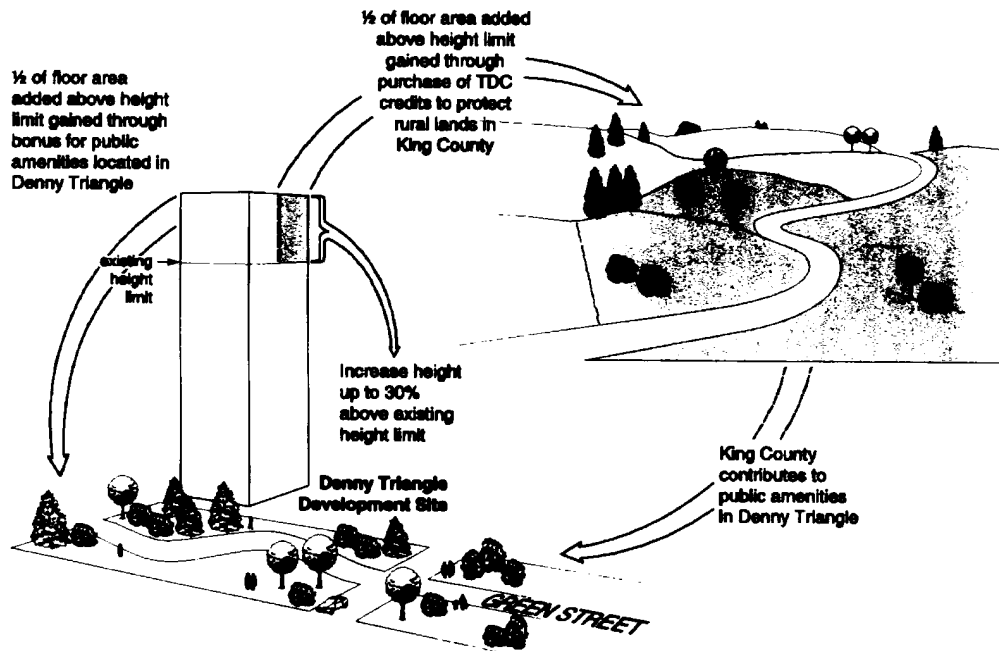


図 2-5-7 開発クレジット移転プログラムの仕組み

第2段階の高さ及び密度に関する環境影響評価は 2001 年から始まった。シアトル市戦略的計画室は、土地利用規制の改正を検討するために、(1) 近隣計画の提案に基づく高さ及び密度の最大限の規制緩和、(2) オフィス・コアへの集積（住宅供給については放任）、(3) オフィス・コアへの集積と住宅供給の誘導、(4) 現状維持、の4つの代替案を提示した（図 2-5-8）。環境影響評価は、ワシントン州の環境政策法とそれに関連するシアトル市の条例に基づいて行われ、4つの代替案は、土地利用、高さ/容積/スケール、住宅、歴史保全、眺望保全、交通、駐車場、エネルギー、下水/雨水、上水道、人口/雇用の各評価項目について、分析される。環境影響評価の過程においては、代替案及び評価項目と評価結果について、パブリック・コメントが求められる。この取り組みには、市戦略的計画室が雇用した、マーケット分析、アーバン・デザイン、交通、エネルギーをそれぞれの専門とするコンサルタント4社が参加し、36.5 万ドルの資金が投入されている。Dennis Meier は、最終案は4つの代替案を混合したものになると予測しつつ、最終的には市議会が決定するのであって、市戦略的計画室は市議会に対して情報提供を行う役割を果たすのだと述べている。

Alternative 3: Residential Emphasis

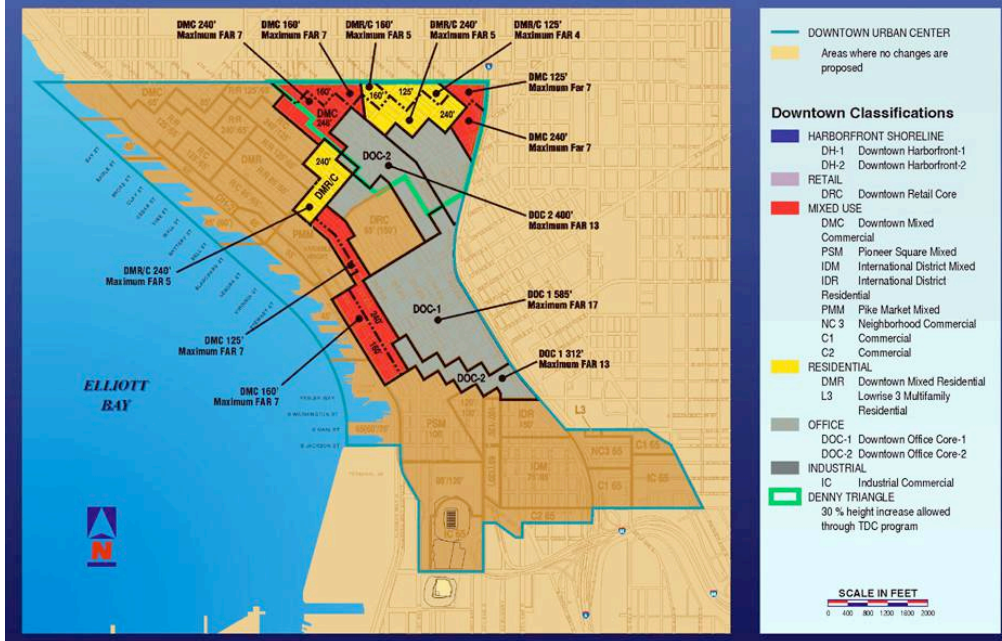


図 2-5-8 土地利用規制の改正を検討するために提示された代替案の1つ（案3：オフィス・コアへの集積と住宅供給の誘導）：ダウントウン・オフィス・コア（DOC-1,2）地区の高さ及び密度規制緩和とダウントウン複合住宅（DMR）地区の導入を柱とする案である。

ダウントウン・アーバン・センター近隣計画（1999年）のもう1つの柱は、都心部アーバン・デザイン戦略（Center City Urban Design Strategy）である。これは、近隣計画を含む数多くの既存計画において提案されて来た都市デザインの要素を、ダウントウン及びその周辺という広い視野から総合的に再検討し、それらを実現させて行くものである。この取り組みは、シアトル市デザイン・建設・土地利用局に設置された組織シティ・デザイン（City Design, Department of Design, Construction and Land Use）を中心に展開されている。シティ・デザインは、ピッツバーグ市での実績を持つ John Rahaim を長とし、市の戦略的計画室や近隣計画室などの関連部局と連携しながら、シアトル市のアーバン・デザインについて強力なイニシアティブをとる。シティ・デザインの Robert Scully は、都心部アーバン・デザイン戦略では、近隣計画ほど積極的な市民参加は行われていないと言うが、それでも、オープン・ハウス、近隣グループへのアウトリーチ、市長とディベロッパーのサミット（フリー・トーク）は実施されている。

近隣計画策定後、シティ・デザインは、まず、都心部に関わる1985年以降の全ての計画の内容、それらの関係とギャップ（図 2-5-9）、進捗状況を整理した報告書をまとめた。その後、2000年6月には、都心部アーバン・デザイン・フォーラムを開催し、ダウントウンの再生に関わる多様な主体によるアイデア、コンテキスト、計画のプレゼンテーション、アーバン・デザインの基本原則を検討・提案するワーキング・セッション、そして、ワーキング・チームによる公開プレゼンテーションが行われた。2000年秋には、複数の財源から合計22.3万ドルのプロジェクト資金が確保され、都

心部アーバン・デザイン戦略の中でも最も重要だとされたオープン・スペース戦略が展開されることとなった。

オープン・スペース戦略は、シティ・デザインと建築、アート、土木、開発ポテンシャルの評価・土地利用規制をそれぞれの専門とするコンサルタント4社によって展開されている。シティ・デザインがこの異分野の4社を雇用するのは、この取り組みが計画倒れにならず、ビジョンづくりとその実現の両方が確実に進むようにするためだと Robert Scully は言う。オープン・スペース戦略は、1910年のOlmsteadのパーク・システムの提案を「緑のリング」として継承し、それに加えて都心部を囲む「青のリング」と放射状の「コネクション」を整備するという100年のビジョン(図2-5-10)である。その実現においては、既存の公民のオープン・スペースが最大限に活用される。2001年の時点では、パイロット・プロジェクトとして、Westlake Avenue(写真2-5-18)及びウォーターフロント(写真2-5-19)の整備と街路の類型化が検討されている。

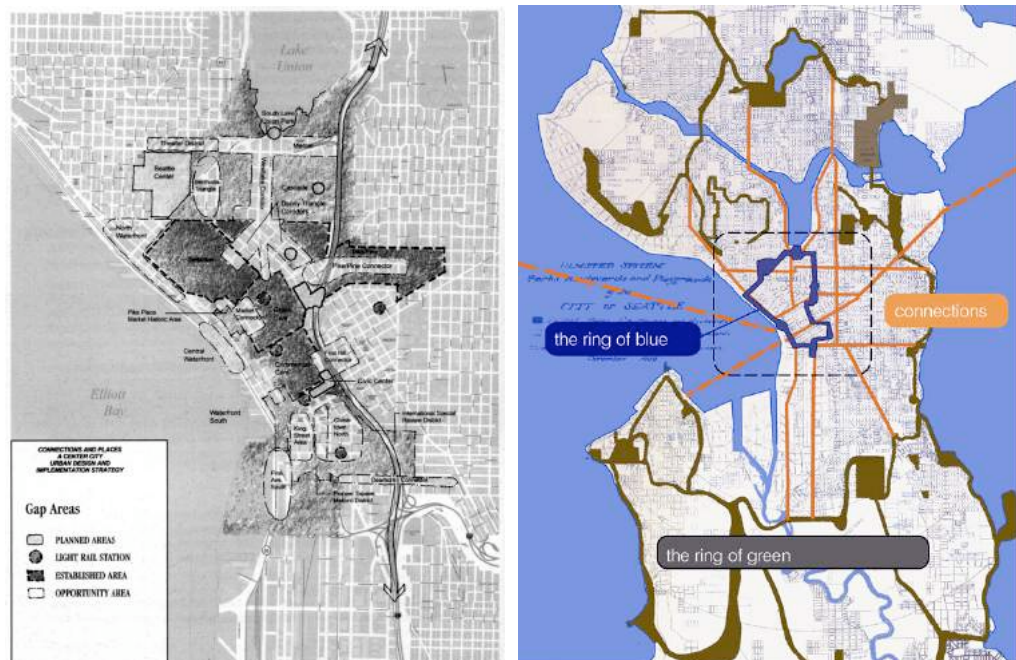


図 2-5-9 (左) 既存計画の対象範囲の関係とギャップ：都心部のアーバン・デザインに関わる 1985 年以降の全ての計画の対象範囲を図示し、それらの関係とギャップを分析している。

図 2-5-10 (右) オープン・スペース戦略の 100 年ビジョン：1910 年の Olmstead のパーク・システムの提案を「緑のリング」として継承し、それに加えて都心部を囲む「青のリング」と放射状の「コネクション」を整備する。



写真 2-5-18 (左) Westlake Avenue のプロジェクトについて説明するシティ・デザイナーの Robert Scully : 現在の車道の幅を狭くして歩道の幅を広げ、街路樹やストリート・ファニチュアを設置し、歩行者中心の街路を整備するプロジェクトである。

写真 2-5-19 (右) ウォーターフロント・プロジェクトの作業図面：ダウントウンとウォーターフロントの連結についての検討が行われている。

2-5-7 サウス・ダウントウンの再生

都市圏の成長管理とシアトル市の総合計画及び各地区の近隣計画の策定の流れとは異なる起源を持つダウントウン再生の取り組みがある。1999 年、ダウントウンの南側において新しいスタジアムと関連施設の建設を進めていたディベロッパーの First and Goal は、スタジアム等の建設によって影響を受けるサウス・ダウントウン (South Downtown) (パイオニア・スクエア、インターナショナル・ディストリクト、ドゥワミッシュの 3 つの近隣地区の総称) に対して、ミティゲーション・ファンドとして 620 万ドルを提供した。同時に、この 620 万ドルをサウス・ダウントウンで最大限活用することを目的とした非営利団体 South Downtown Foundation が設立されたのである。

そもそも、スタジアム等建設の総額は 4.3 億ドルで、そのうち、1.3 億ドルは First and Goal の自己資金、3 億ドルは公的資金である。サウス・ダウントウンへのミティゲーション・ファンド 620 万ドルの提供は、公的資金を得る条件として、州法によって、First and Goal に義務付けられたものである (正確には、同地区へ 1,000 万ドルの提供が義務付けられたのだが、そのうちの 380 万ドルは、同地区に提供される前に、歩道整備、環境影響評価などに使われた。この他、州のプレイグラウンド基金への 1,000 万ドルの提供も義務付けられた)。ちなみに、1970 年にこの地に Kingdome (多目的スタジアム) が建設されたときには、ミティゲーション・ファンドは一銭も提供されず、周辺のコミュニティの不満が高まっていた。今回のミティゲーション・ファンドの提供は、その後のコミュニティの政治力によって実現されたものだという。

South Downtown Foundation は、同地区の非営利団体による各種プロジェクト提案を審査し、それに対して資金を提供する役割を担う。South Downtown Foundation のスタッフは 2 人、理事会は 9 人で、その収入源はミティゲーション・ファンド以外には存在しない。

サウス・ダウントウンの非営利団体が提案するプロジェクトは、近隣アクション・アジェンダ (Neighborhood Action Agenda) に沿って審査される。このアジェンダは、3 つの近隣地区の代表とコンサルタントによって作成された地区再生プロジェクトの方針である。パイオニア・スクエアとインターナショナル・ディストリクトについて

は、既に近隣計画が策定されていたので、その内容がアジェンダに反映され、アジェンダは施策のリストとなった。一方、ドウワミッシュについては、近隣計画の策定が終了していなかったため、アジェンダはあまり具体的にならなかった。アジェンダは、プロジェクト提案を審査する際のガイドラインであるが、South Downtown Foundationでは、これを広く解釈することにしており、実際、2001年まで非営利団体による提案が却下されたことはない。ただし、補助金の金額は申請通りに行かない場合が多い。

South Downtown Foundationは、地区の非営利団体によるプロジェクトへの資金提供の他にも、地区再生に向けた多様な活動を展開している。その1つに既存の非営利団体の整理統合がある。パイオニア・スクエアには、コミュニティ協議会、駐車場及び商業改善地区、コミュニティ開発団体の3つの主要な非営利団体が存在していたが、それぞれが資金を巡って競争し、企画した事業がなかなか実現されない状況が続いていた。特に、最近設立されたばかりのコミュニティ開発団体は、企画されていたアーティスト向け職住一体型住宅のプロジェクトを実現させる見込みがなく、その存続が困難な状況であった。そこで、South Downtown Foundationは、3つの組織を整理統合することが望ましいと考え、ファシリテーター・コンサルタントを雇い、新しく、Pioneer Square Community Associationを設立させた。

South Downtown Foundation主導の取り組みには、この他、次のものがある。まず、マーケティングについては、ニュース・レターの発行、野球の試合に関連した短期的なイベントの開催、メディア・ターミナルの設置、ウェブ・サイトの開設・運営等がある。そして、公共安全については、公共安全とセキュリティ・サービスをコーディネートするための調査をSouth Downtown Foundationがコンサルタントを雇って実施した。この背景には、サウス・ダウンタウンには20以上の異なる主体によるセキュリティ・サービスがあり、相互連携が十分にされていないという問題がある。調査の結果として導かれた61の提案は関連機関に提出されるとのことである。照明プロジェクトは、公共安全を確保する目的で、地区内の公園・街路に照明を効果的に設置するというものである。これについては、South Downtown Foundationが市に提案し、市に資金提供を求める。また、個別の土地建物所有者に対して、建物のファサード改善の提案も行っている。

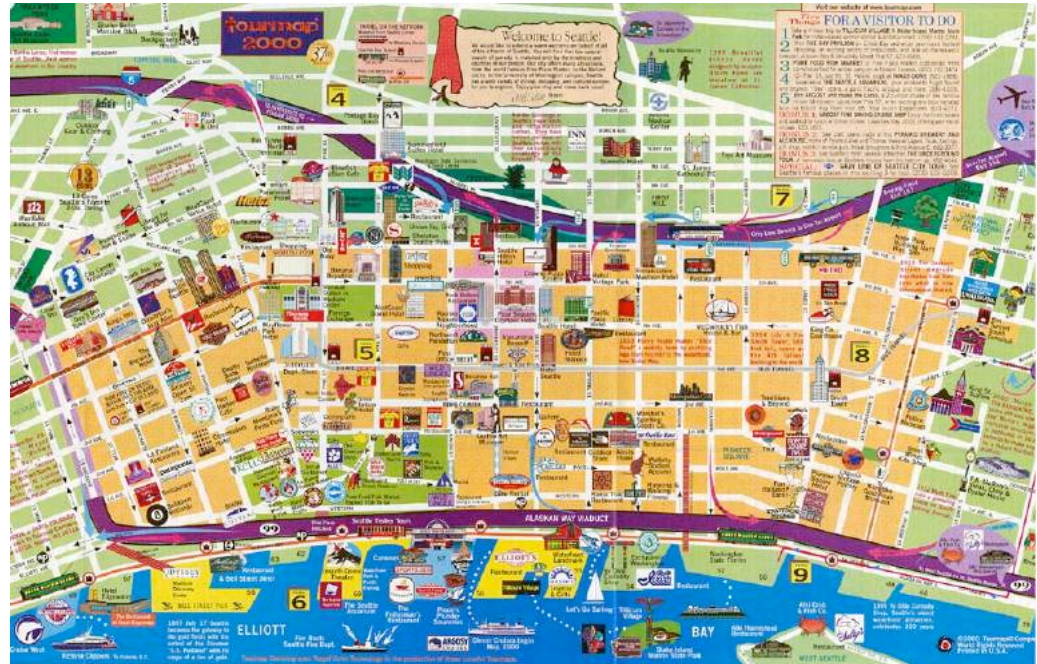
ジメント：アメリカの都市を再編する新しい公共体」学芸出版社

- Land Use and Transportation Project, City of Seattle (1983) “Draft Environmental Impact Statement for the Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle”

- City of Seattle (1983) “Draft Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle”

- City of Seattle (1985) “Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle”

●ダウンタウン・シアトルの地図



2-6 小結

第2章では、1945年から近年までの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(2-1)、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(2-2)、コロラド州デンバー(2-3)、オレゴン州ポートランド(2-4)、ワシントン州シアトル(2-5))におけるダウンタウン政策の展開を記述した。ここでは、その内容を振り返った上で(2-6-1)、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(2-6-2)、次章以降の詳細分析対象を選定する(2-6-3)。

2-6-1 米国諸都市におけるダウンタウン政策の展開

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(2-1)は、次の通り、10年単位で整理された(ただし、記された年は、おおよその時期を示すものであり、厳密ではない)。

- ダウンタウンが都市圏の一極集中拠点として認識された1945年から1955年までは、フリーウェイや幹線道路の整備による郊外からダウンタウンへの自動車アクセスの改善が行われた。
- そして、ダウンタウンの衰退が明らかになり、それが不動産市場の失敗の現れだと認識された1955年から1965年までは、都市更新(urban renewal)プログラムを通じた貧困近隣地区におけるスラム・クリアランス型再開発が計画・実施された。
- しかし、こうした自動車中心・大規模再開発型の政策がダウンタウンの既存の特徴を破壊するとの反省から、1965年から1975年までの時期になると、ダウンタウンは独自の特徴を持つ小地区の集まりとして認識され、ダウンタウン内各地区において、近隣再生、歴史保全、ヒューマン・スケールのプランニングと都市デザインが展開されるようになった。
- その後、1975年から1985年までの時期は、ダウンタウンが多様な個別体験実現の場、そして、意識的かつ巧みに操作される人工物として認識され、民間開発のデザインに対する規制や文化施設、市場、オープン・スペース等のアメニティに対する公的支援が行われた。
- そして、ダウンタウンがグローバル経済における「戦闘指揮所」として認識された1985年から1995年までは、オフィス地区の拡張と支援施設の整備に力が注がれた。
- 1995年以降は、先駆的都市では、スマート・グロース政策の下、積み残されて来たダウンタウンの様々な課題を解決し、都市圏の雇用・人口成長を積極的に受容する魅力的な都市空間を形成するためのプランニングと都市デザインが展開された。

代表的4都市におけるダウンタウン政策の展開は、概ね2-1で概観した変遷に沿っていたが、その内容や時期には差異・個性が見られた。ダウンタウンが一極集中拠点として認識されていた第二次世界大戦直後の時代には、どの都市においても、郊外からダウンタウンへの自動車アクセスを改善するために、フリーウェイや幹線道路の整備が行われた。その後、都市更新の時代からは、ダウンタウン政策に各都市の差異・

個性が見られるようになった。

- クリーブランド (2-2) では、全米最大規模の都市更新プログラムが作成され、ダウタウン・プラン及びエリービュー・プランの策定と実現を通じてスラム・クリアランス型再開発が展開された。1970年代になると、ダウタウン政策が経済開発のためのフィジカル・プランニングから社会的公正を重視するエクイティ・プランニングへと転換された。しかし、1980年代になると、再びダウタウンを重視した伝統的なフィジカル・プランニングに焦点が当てられるようになり、新しいダウタウン・プラン（Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan）が策定された。そして、1990年代には、企業グループ主導でダウタウン・プランが改正された。クリーブランドでは、1970年代の例外を除き、市や企業グループによる都市更新型のダウタウン政策が展開された。ただし、その外では、1970年代以降、コミュニティ開発会社による歴史保全や近隣再生の取り組みも展開されていた。
- デンバー (2-3) では、1960年代後半から、都市更新プログラムの作成・実現とほぼ同時に、歴史保全の取り組みも始まった。1980年代になると、トランジット・モールが整備され、それを中心に様々な都市デザイン施策を展開するためのダウタウン・プラン（Denver Downtown Area Plan）が策定された。そして、1980年代後半以降、歴史的なロウアー・ダウタウンの保全・再生、アクセスの改善、アメニティ施設の整備に力が注がれ、1995年以降は、市と企業グループが策定したダウタウン・アジェンダに基づくダウタウン政策が展開された。
- ポートランド (2-4) では、ダウタウンの一部で実施された都市更新プログラムによるスラム・クリアランス型再開発の反省を背景に、1970年代から漸進的更新（incremental update）型のダウタウン政策が展開された。1980年代前半までは、1972年に策定されたダウタウン・プランに基づき、トランジット・モールの整備、高密度オフィス軸の形成、商業軸の形成、幹線道路に代わるリバーフロント公園の整備、駐車場に代わる公共広場の整備、住宅供給、デザイン・レビュー等の施策が総合的に展開された。そして、1980年代後半になると、ダウタウンとその周辺の地区を含むセントラル・シティを対象とするプラン（Portland Central City Plan）が策定された。1990年代以降は、都市圏成長管理政策やセントラル・シティ・プランに基づく施策（開発会社による都市更新プロジェクトの計画と実現を含む）が展開された。
- シアトル (2-5) では、1960年代に、都市更新プログラムによるスラム・クリアランス型再開発の計画への反対等を契機に歴史保全・近隣再生の取り組みが始まり、1970年代以降、ダウタウン内各地区でプランニング・都市デザインの取り組みが展開された。1980年代になると、急激な成長・高い開発圧力に対応し、魅力的なダウタウンを形成するための総合的なダウタウン・プラン（Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle）が策定された。一方で、非営利団体によるダウタウンの魅力向上に向けた取り組みや住宅供給も展開された。そして、1990年代前半には

都市圏成長管理政策が導入され、1990年代後半には、その新しい枠組みの下、改めてダウンタウン内の各地区とダウンタウン全体を対象とする近隣計画が策定された。その後、近隣計画に基づく施策が展開された。

2-6-2 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

1980年代に4都市で策定されたダウンタウン・プラン（Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan、Denver Downtown Area Plan、Portland Central City Plan、Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle）の背景、構成、内容、論点、策定体制、策定過程は、当然ながら、その都市の状況により異なった（表2-6-1）。

表2-6-1 4都市で策定されたダウンタウン・プランの特徴

	クリーブランド	デンバー	ポートランド	シアトル	
市の位置付け	米国中西部オハイオ州に位置する人口約220万人のクリーブランド都市圏の中心市	米国山岳部コロラド州に位置する人口約210万人のデンバー都市圏の中心市	米国北西部オレゴン州に位置する人口約190万人のポートランド都市圏の中心市	米国北西部ワシントン州に位置する人口約240万人のシアトル都市圏の中心市	
ダウンタウン・プランの正式名称	Cleveland Civic Vision 2000 Downtown Plan	Denver Downtown Area Plan	Portland Central City Plan	Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle	
策定開始年／終了年	1984／1988	1984／1986	1984／1988	1981／1985	
計画期間	12年	15年	20年	20年	
策定背景	1950年以降の急激な人口・就業者数の減少と将来の低い人口予測を背景として、1984年に長期的・包括的な全市プランとダウンタウン・プランを同時策定する取り組みCivic Vision Programを開始。開発誘導のためのダウンタウン・プランの必要性の認識。	1970年代以降の都市圏におけるデンバー市の相対的衰退と1986年から1988年までの都市圏全体の衰退（ダウンタウン・オフィス・スペースの約1/3が空室に）。物的開発・経済開発の計画の必要性の認識。	1972年のダウンタウン・プランの修正・拡張。大々的な市民参加による計画策定をマージョリー・ミッショナー・Margaret Strachanが発意・始動。	1970年代末から1980年代にかけての航空宇宙産業の復活とIT産業の発展を背景とするダウンタウンのオフィス・商業開発ブームにより、都市基盤への負担の増大や低所得者向け住宅（アフォーダブル住宅）の不足といった問題が発生。ダウンタウンの成長管理の必要性の認識。	
策定組織	ダウンタウン・プラン運営委員会／データ諮問委員会／事務局（クリーブランド都市計画委員会とコンサルタント）	ダウンタウン・エリア・プラン運営委員会／事務局（デンバー市計画室／企業団体とコンサルタント）	市民運営委員会／分野別諮問委員会／事務局（ポートランド市計画局、コンサルタント等）	庁内土地利用・交通プロジェクト・チーム、市長ダウンタウン作業部隊など	
策定費用／負担者	64万ドル／企業団体、財団、市	140万ドル／企業団体	160万ドル／市	不明／市	
計画の構成	背景、目標など	●はじめに ●目標 ●基礎調査：人口／雇用	●計画のコンテクスト：計画策定過程／デンバーの概要／現在の状況と傾向 ●価値観	●はじめに ●背景：策定過程／地区の歴史／過去のプランニングの取り組み／土地利用調査／開発機会など ●計画ビジョン ●目標 など	
	枠組み、分野別方針など	●土地利用：産業／オフィス／政府・機関／商業／住宅／ホテル／パブリック・オープン・スペース ●都市基盤：上下水道／街路空間改善／交通ネットワーク／公共交通／路外駐車場／歩行者ネットワーク ●保全：歴史資産と歴史地区／ダウンタウン保全計画	●枠組み：背骨／アシンカー／水路／コネクション／基準／尺度／オープン・スペース／住宅 ●アクセス：ダウンタウン道路システム／地域ラビッド・トランジット・システム ●駐車場マネジメント・システム	●分野別方針：経済開発／ワイラメット・リバーフロント／住宅／交通／ヒューマン・サービス／公共安全／自然環境／公園とオープン・スペース／文化と娯楽／教育／歴史保全／都市デザイン／計画レビュー	●枠組み方針：地域拠点／成長／経済開発／交通／住宅／ヒューマン・サービス／都市形態／文化と娯楽／多様な特徴を持つ地区／オフィス・商業集積／商業集積／住宅近隣地区／複合近隣地区／海岸線／インセンティブ／公共安全 ●土地利用・交通方針：土地利用／交通／住宅とヒューマン・サービス／都市形態／インセンティブ・システム／経済開発
	地区別方針	●プランニング・エリアI・II・III（各々複数地区の詳細計画）	●地区（10地区の詳細計画）	●地区別方針（8地区の詳細方針）	
	計画の実現など	●現況及び将来土地利用、現行及び提案ゾーニング	●実現戦略：原則／実現過程	●主要アクションの説明 ●ゾーニング図 ●計画地区	●土地利用交通方針：土地利用地区／実現と管理

一方、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は、次の2点が挙げられる。

- ダウンタウン・プラン策定は、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（ダウンタウン政策史上、これほど包括的に解決策が検討されたことはなかった）

- ダウンタウン・プラン策定では、都市によって程度の差こそあれ、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

2-6-3 詳細分析対象の選定

次章以降では、ポートランド・セントラル・シティ・プラン (Portland Central City Plan) 及びダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン (Land Use and Transportation Plan for Downtown Seattle) を対象に、詳細分析を行うこととする。ポートランド及びシアトルのダウンタウン・プランについては、次の通り、相違点と共通点が指摘される。

- 相違点：前者では、悪い経済状況と低い開発圧力を背景に、主に工業用途地区の他用途への土地利用転換が、後者では、良い経済状況と高い開発圧力を背景に、主に容積率、建物高さなどの土地利用規制が論点になったこと
- 共通点：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か計画を策定する技法（方法と技術）が適用されていたこと※

そして、この共通点こそが、計画策定技法の先進性であり、ポートランド及びシアトルのダウンタウン・プランを詳細分析対象として選定する理由である。なお、クリーブランド及びデンバーのダウンタウン・プラン策定は、論争になりそうな問題に関する議論が回避されたり、スタッフによって検討内容が巧妙に取り扱われたりなどの問題を抱えており、詳細分析の対象として相応しくないと判断する。

※この背景として、次に挙げる、ポートランド及びシアトルの特殊性に留意されたい。

- 長期的に見れば、両都市（特にシアトル）の経済成長率、人口増加率、開発圧力等は、米国の他の都市と比べて高いこと
- 両都市の人口に占める白人の割合は、米国の他の都市と比べて高く（例えば、2000年の国勢調査によると、人口に占める白人の割合は、クリーブランドで 41.5%、フィラデルフィアで 45.0%、サンフランシスコで 49.7%、デンバーで 65.3%、シアトルで 70.1%、ポートランドで 77.9%）、両都市においては人種問題がそれほど顕在化していないこと
- 両都市の市民の所得水準及び教育水準は、比較的高いこと
- 以上に関連して、両都市においては、市民の環境、歴史、美観等への関心、都市空間の質に対する要求は高く、多くの市民がダウンタウン・プラン策定を含む都市政策の立案に積極的に参加すること