

結章

ダウンタウン・プラン策定に見る方法と技術

## 結-1 各章のまとめ

本研究の目的は、既成市街地の更新と多様な主体の参加を前提とし、計画策定作業の3つの側面を支える成熟都市の計画策定技法を探究する第一歩として、ポートランド・セントラル・シティ・プラン（1988年市議会承認）及びダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン（1985年市議会承認）の策定において適用された計画策定技法（方法と技術）を特定・体系化することであった。

第1章では、次の通り、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）によって説明される異なる姿勢・行動が共存する。（1-1）
- 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の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。（1-2）
- 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。（1-3）

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（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。そして、次の通り、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、第3章以降の詳細分析対象を選定した。

- 1980年代に4都市で策定されたダウタウン・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。一方、1980年代米国諸都市におけるダウタウン・プラン策定に共通する特徴として、次の2点が挙げられた。
  - ・ ダウタウン・プラン策定は、それまでに積み残されて来たダウ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
- 第3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した。両者については、次の通り、相違点と共通点が指摘された。
  - ・ 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タウン・プラン策定を詳細分析対象として選定する理由であった。なお、クリーブランド及びデンバーのダウタウン・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扱われたりなどの問題を抱えており、成熟都市の計画策定技法の探究に向けた詳細分析の対象としては相応しくないと判断した。

第3章では、ポートランド・セントラル・シティ・プラン(3-1)及びダウタウン・シアトル土地利用・交通プラン(3-2)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。

- ポートランド・セントラル・シティ・プラン
  - ・ 計画の対象エリアは、Downtown (North of Burnside を含む)、Goose Hollow、Northwest Triangle、North Macadam、Lower Albina、Lloyd Center/Coliseum、Central Eastside の各地区を含む約 2,750 エーカー(1,100ha) 対象期間は20年であった。
  - ・ 計画の策定体制は、計画策定過程の前半と後半で異なった。前半(1985年春頃～1986年夏頃)の体制は、計画提案の責任を持つ市民運営委員会を中心として、分野別に調査・研究及び計画案の検討を行う分野別諮問委員会、市民運営委員会や分野別諮問委員会を支援するマネジ

メント支援チーム、技術支援チーム、都市デザイン諮問チームで構成された。しかし、1986年夏頃になると、この体制の問題が表面化し、体制が再構築された。その結果、後半（1986年夏頃～1988年）の体制は、市計画局を中心とする構成となった。

- 計画の策定過程は p.97 図 3-1-6 の通り整理された。そして、第4章及び第5章の構成となる計画策定の作業単位が抽出された。
- **ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン**
  - 計画の対象エリアは、西は Elliott Bay、北は Denny Way、東は I-5 フリーウェイ、南は Royal Brougham Street で囲まれる約 1,020 エーカー（408ha）、対象期間は 20 年であった。
  - 計画の策定体制は、主に、計画提案の責任を持つシアトル市政策・評価室の土地利用・交通プロジェクト・チームとその諮問機関である市長ダウンタウン作業部隊、局横断的ダウンタウン・チームで構成された。
  - 計画の策定過程は p.102 図 3-2-4 の通り整理された。そして、第6章及び第7章の構成となる計画策定の作業単位が抽出された。

そして、ポートランド及びシアトルのダウンタウン・プラン策定の外形的特徴は、次のように整理された。

- 計画の対象エリアは、オフィス・ビルや商業施設で構成される狭い意味でのダウンタウンあるいは Central Business District (CBD) だけでなく、その周辺の複合用途地区や住宅地区を（ポートランドでは工業地区をも）含むこと
- 計画策定への多様な主体の積極的参加を前提としつつも、多くの建築、都市デザイン、プランニングの専門家が、市職員、コンサルタント、ときには市民として、計画策定の中心部分を担うことができる計画の策定体制が構築されていること
- 計画の策定過程には、明確な作業単位（中間成果及び個別作業）が認識されること

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（1985年春頃～1986年夏頃）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」（4-1）、「調査・研究プログラムの作成と実施」（4-2）、「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」（4-3）、「空間構造モデルと5つの代替土地利用計画案の作成」（4-4）、「分野別諮問委員会による報告と提案」（4-5）の各作業単位を分析対象とした。また、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」（4-6）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（1986年夏頃～1987年）の「土地利用コンセプト計画の作成」（5-1）、「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」（5-2）、「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」(5-3)、「最終計画案のとりまとめ」(5-4)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的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(1980年冬頃～1981年冬頃)の「調査・研究の実施」(6-1)、「課題・目標に関する意見の収集」(6-2)、「代替計画案のためのガイドラインの作成」(6-3)、「代替計画案の募集」(6-4)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(1981年冬頃～1984年)の「1982年代替計画案の作成」(7-1)、「パブリック・レビューと密度・建物形態調査・研究の実施」(7-2)、「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」(7-3)、「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」(7-4)の各作業単位を分析対象とした。

なお、第4章～第7章の小結では、次節以降で説明するダウンタウン・プラン策定技法の特定に向けて、計画策定技法に関わる要点を整理した。

## 結-2 ダウンタウン・プラン策定技法の体系

本研究では、計画策定という作業を支える「技法」(methodology)を「技術」と「方法」を包含する概念として捉え、次の通り、「方法」と「技術」を定義した(詳細は pp.22-23)。

- 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。英語では「procedure」。「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。英語では「technique」。

しかし、第4章～第7章において記述・再現した実際の計画策定の個別作業において、「個別作業の方法」と「技術」を区別することは困難であった。「技術」と思われたものの詳細な内容を探究すると、そこには「方法」として説明され得る手順・過程・段取り、より詳細な個別作業、それらを支える「技術」があり、これを繰り返すと、最終的に「技術」として特定されるのは、「鉛筆の持ち方」、「コンピューターの使い方」といった個別作業を行うための極めて基礎的なわざ・手法となってしまうのである。当然、こうした「技術」を特定することが本研究の目的ではない。

そこで、ここでは、上記の定義に従いながらも、ある単独主体によって実施される個別作業を支えるわざ・手法を「技術」、複数主体の協働によって実施される個別作業を支える手順・過程・段取りを「個別作業の方法」と捉え、両者を区別することとする。

図結-2-1 は、ポートランド及びシアトルのダウンタウン・プラン策定の詳細分析に基づき、ダウンタウン・プラン策定技法の体系を一般的枠組みとして仮説的に提示したものである。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(方法と技術)の体系の1つである。その背景にはポートランド及びシアトルの特殊性があり(p.87) それは必ずしも全ての都市に当てはまるものではないことに注意されたい。

以下では、ダウンタウン・プラン策定技法の体系(図結-2-1)について説明する。

まず、「計画策定全体の方法」は、次の3段階で構成される。

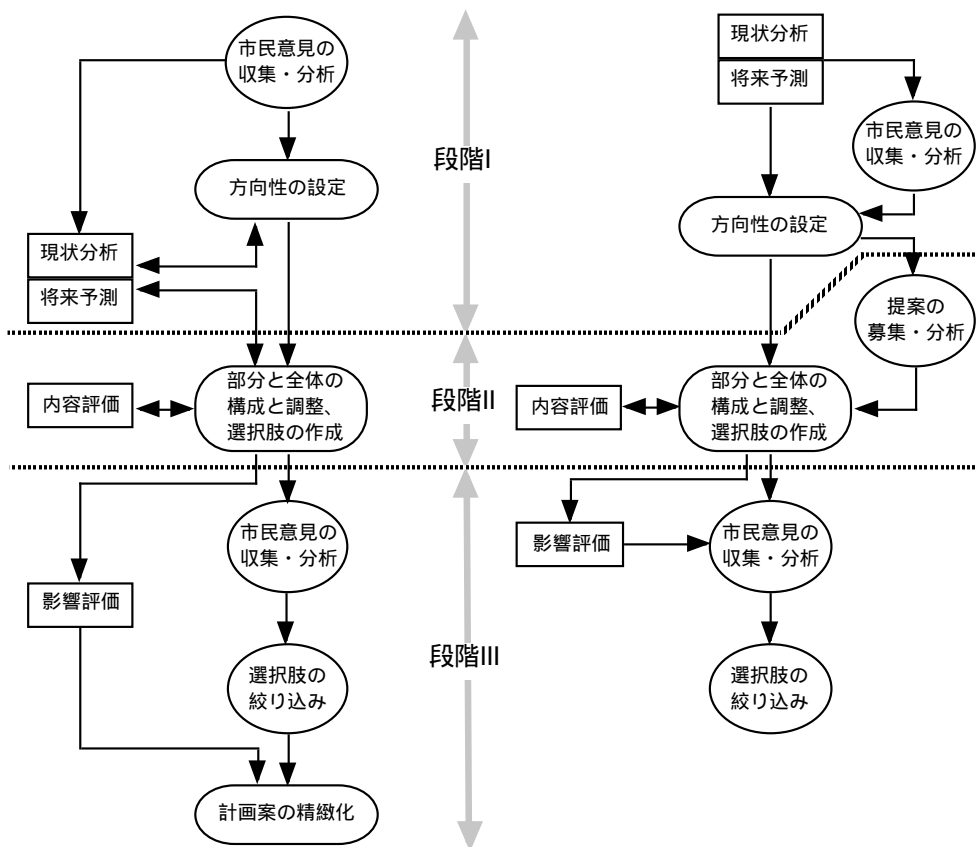
- 段階Ⅰ：客観的情報と主観的情報に基づく計画案の方向性の設定：現状分析及び将来予測から得られた客観的情報と市民意見の収集・分析から得られた主観的情報に基づき、計画案の方向性を設定する段階
- 段階Ⅱ：計画案の部分と全体の構成と調整、選択肢の作成：部分(地区別・分野別)の計画案から全体の計画案を構成し、計画案の内容評価を通じて部分または全体の計画案を調整(修正)した上で、計画案の選択肢を作成する段階
- 段階Ⅲ：客観的情報と主観的情報に基づく計画案の選択肢の絞り込み：計画案の影響評価から得られた客観的情報と計画案及びその影響評価に対する市民意見の収集・分析から得られた主観的情報に基づき、計画案の選択肢を絞り込む段階

そして、上記の各段階には計画策定作業の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」）によって支えられている。例えば、段階Ⅱには、「全体計画案の内容（パフォーマンス）を評価する技術」等の「科学的技法」に支えられ、計画策定作業の「現状分析・将来予測」の側面に対応する「内容評価」、「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」等の「創造的技法」に支えられ、計画策定作業の「空間構想・空間構成」の側面に対応する「部分と全体の構成と調整、選択肢の作成」、そして、「団体や個人の代替計画案を募集・分析する方法」等の「政治的技法」によって支えられ、計画策定作業の「合意形成・意思決定」の側面に対応する「提案の募集・分析」という3つの個別作業が含まれる。ただし、図結-2-1にはポートランド及びシアトルのダウンタウン・プラン策定の個別作業とそれを支える技法（方法と技術）が合わせて列挙されているのであり、ポートランド及びシアトルのダウンタウン・プラン策定それぞれにおいて図結-2-1に列挙された全ての技法（方法と技術）が適用されていたわけではない。

さて、図結-2-1では「計画策定全体の方法」が3段階で構成される一般的な枠組みとして提示されているが、各段階に含まれる個別作業の有無や個別作業の関係は事例によって異なる。図結-2-2は、このことをフローチャートとして提示したものである。

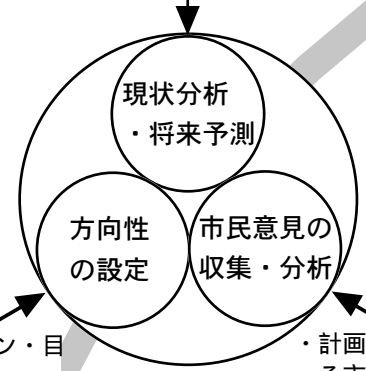
[ポートランド・セントラル・シティ・プラン] [ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン]



図結-2-2 計画策定全体の方法：個別作業とその関係

**段階I：客観的情報と主観的情報に基づく計画案の方向性の設定**  
 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

- ・複数主体による現状分析・将来予測作業を統括する方法
- ・ダウンタウンと都市圏の関係やダウンタウンの土地利用・都市デザイン等の情報を収集し、その内容を表現する技術
- ・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
- ・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
- ・将来発生する新規開発の量と場所、形態を予測する技術



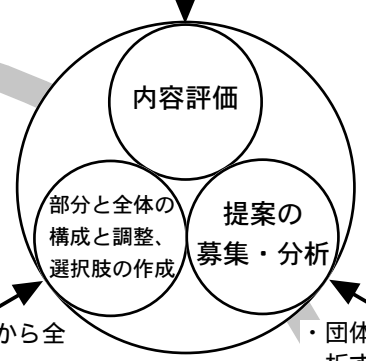
- ・市民意見を出発点としてビジョン・目標・方針案を検討する方法
- ・空間構造の理想的なモデルを現実的なモデルへと発展させる方法
- ・シャレットのファシリテーション技術
- ・調査・研究結果とビジョン・目標・方針案に基づき空間構造モデルを作成する技術
- ・現状分析・将来予測結果と市民意見を基礎に代替計画案のためのガイドラインを作成する方法

- ・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

計画の実現・都市空間の形成

**段階II：計画案の部分と全体の構成と調整、選択肢の作成**  
 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

- ・全体計画案の内容（パフォーマンス）を評価する技術
- ・現実的な土地利用規制・開発基準を設定する技術



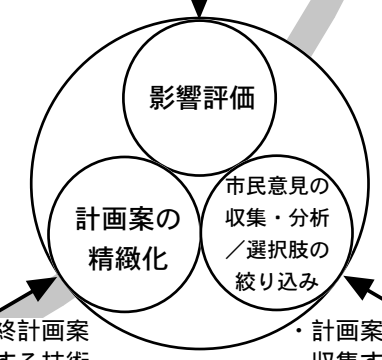
- ・部分（地区別・分野別）の計画案から全体の計画案を構成する方法
- ・計画案を構成する技術
- ・部分または全体の計画案を調整（修正）する技術
- ・複数の代替計画案の部分を組み合わせ、1つの望ましい計画案を構成する技術
- ・1つの望ましい計画案を調整（修正）する方法

- ・団体や個人の代替計画案を募集・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

計画策定全体の方法

**段階III：客観的情報と主観的情報に基づく計画案の選択肢の絞り込み**  
 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

- ・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委託する方法
- ・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



- ・分かりやすい最終計画案（図書）を構成する技術

- ・計画案とその影響評価に対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
- ・地区別代替案や代替計画案を選択する方法

図結-2-1 ダウンタウン・プラン策定技法の体系



ポートランド・セントラル・シティ・プランの策定では、計画対象エリアの将来に関する「市民意見の収集・分析」の後、ビジョン・目標・方針案及び空間構造モデルの検討を通じた計画案の「方向性の設定」、そして、地区別・分野別計画案及び全体計画案の検討を通じた「部分と全体の構成と調整、選択肢の作成」が行われた。調査・研究プログラムを中心とする「現状分析」・「将来予測」は、「市民意見の収集・分析」に基づきその内容が決定され、計画案の「方向性の設定」及び「部分と全体の構成と調整」の根拠を裏付ける作業であった。また、計画案の「部分と全体の構成と調整、選択肢の作成」においては、計画案の「内容評価」も行われた。そして、計画案に対する「市民意見の収集・分析」に基づき望ましい地区別代替案を選択する「選択肢の絞り込み」が行われ、一方で、計画案の都市形態に対する「影響評価」が行われた。最後に、最終計画案（図書）の構成を通じた「計画案の精緻化」が行われた。

一方、ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プランの策定では、「現状分析」・「将来予測」の後、計画対象エリアの課題・目標に関する「市民意見の収集・分析」が行われ、代替計画案のためのガイドラインの検討を通じた計画案の「方向性の設定」が行われた。次に、団体や個人の「提案の募集・分析」が行われ、提案された代替計画案の部分の組み合わせと1つの望ましい計画案の検討、比較代替計画案の選定を通じた計画案の「部分と全体の構成と調整、選択肢の作成」が行われた。「部分と全体の構成と調整」においては、現実的な土地利用規制・開発基準を設定するための「内容評価」も行われた。そして、計画案及びその「影響評価」に対する「市民意見の収集・分析」に基づき、望ましい代替計画案を選択する「選択肢の絞り込み」が行われた。

このようなポートランド及びシアトルの「計画策定全体の方法」の相違点及びその背景は、次の通り考察される。

- 「市民意見の収集・分析」と「現状分析」・「将来予測」の順序：ポートランドでは、まず、「市民意見の収集・分析」に基づく「方向性の設定」が行われ、「現状分析」・「将来予測」は、その根拠を裏付ける作業であった。一方、シアトルでは、まず、「現状分析」・「将来予測」が行われ、それと「市民意見の収集・分析」に基づく「方向性の設定」が行われた。良い経済状況と高い開発圧力を背景とするシアトルの計画策定の主眼は、将来の成長を予測した上で、様々な手段を用いて成長を管理すること、つまり、容積率、建物高さなどの土地利用規制を中心とする様々な手段を通じて、「成長の受容」または「都市環境の保全」のいずれかに分類される様々な要求を調整することであった。一方、悪い経済状況と低い開発圧力を背景とするポートランドの計画策定の主眼は、シアトルのように成長を予測・管理することではなく、多くの市民の意見あるいは「夢」を集め、都市空間形成の目標・方針とそれらを実現させる施策を定めることであった。加えて、セントラル・シティ・プランの策定を市民主導型計画策定の全米的モデルにしようとした Margaret Strachan（計画策定の発意・始動者）の思惑もあり、市民の意見あるいは「夢」を集めることが最優先されたのであった。
- 「提案の募集・分析」の有無：シアトルでは、「市民意見の収集・分析」の他に、団体や個人の「提案の募集・分析」が行われた。一方、ポートランドでは、団体や個人が代替計画案を提案する機会はなかった。シアトル

では、自らの意見を代替計画案として提案する意思・能力を持つ団体や個人が歴史的に育成されていたこと、そして、ワシントン州の環境影響評価制度により複数代替案の作成・評価が義務付けられていたことを背景に、団体や個人の「提案の募集・分析」が行われた。「計画策定全体の方法」に「提案の募集・分析」を含めることを提案したのは、マネージャーとして雇用されたサンフランシスコ市出身の Beatrice Ryan であった。

- 計画案の「評価」に対する「市民意見の収集・分析」の有無：シアトルでは、計画案に対する「市民意見の収集・分析」だけでなく、計画案の「影響評価」に対する「市民意見の収集・分析」も行われた。これは、ワシントン州の環境影響評価制度によって義務付けられていた。一方、ポートランドでは、計画案に対する「市民意見の収集・分析」は行われたが、計画案の「影響評価」に対する「市民意見の収集・分析」は行われなかった。
- 「計画案の精緻化」の有無：ポートランドでは、分かりやすい最終計画案（図書）を構成する「計画案の精緻化」が行われた。最終計画案の構成に費やされた期間がわずか数ヶ月と短く、都市計画委員会及び市議会における計画案の承認に向け、短期間で「計画案の精緻化」を行う必要があったのである。一方、シアトルでは、約2年間に渡る計画案の「影響評価」を通じて、最終計画案が徐々に構成されていった。

### 結-3 ダウンタウン・プラン策定に見る方法と技術

ここでは、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提示し、その実現を支えていた主要な計画策定技法（方法と技術）を特定する。

#### 結-2-1 ポートランド・セントラル・シティ・プラン策定に見る方法と技術

「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」(4-1)では、「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」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、次の3つであった。

- 1つ目は、「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」である。これは、「コミュニケーション戦略」、「パブリック・インボルブメント戦略」、「アンケート・インタビュー調査」を3本柱とする「デザイン・イベント」のコンサルタント企画に見ることができた。
- 2つ目は、「収集された市民意見を分析する技術」である。収集された10,000件以上の市民意見は、18分野・3段階に分類され、さらに扱われるべきだと市民運営委員会が考えた内容が加えられ、総合化された課題声明として整理された。18分野とは経済開発、リバーフロント、住宅、交通、歩行者環境、都市デザイン、歴史保全などの諸分野、3段階とは一般的な「目標」、それを支える「方針」、「実現戦略」である。
- 3つ目は、「市民意見を出発点としてビジョン・目標・方針案を検討する方法」である。収集された市民意見に基づく課題声明が、ビジョン・目標・方針案の検討の出発点とされた。

「調査・研究プログラムの作成と実施」(4-2)では、「現状分析及び将来予測から得られた客観的情報によって、設定された計画案の方向性の根拠を裏付ける」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、次の3つであった。

- 1つ目は、「複数主体による現状分析・将来予測作業を統括する方法」である。ポートランドでは、調査・研究プログラムを通じた現状分析・将来予測作業の統括が行われた。プログラムには、8分野の調査・研究について、概要、担当者、費用、調査・研究項目が明記された。そして、プログラムの進捗状況は、計画策定マネージャーによって管理された。
- 2つ目は、「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」である。セントラル・シティ全体の形態を与える主要要素、既存ゾーニング・開発規制、建物・開発パターン、都市形態、土地利用パターン、歴史地区とランドマーク、交通、周辺の特徴、そして、セントラル・シティ内6地区の特徴に関する情報が収集され、それらの内容が図面と文章で分かりやすく表現された。
- 3つ目は、「地区毎・土地利用ゾーン毎の開発/再開発可能量を算定する技術」である。土地利用に関する調査・研究では、2時点の土地利用・建物目録、既存の土地利用規制、いくつかの仮定と条件に基づき、地区毎・

土地利用ゾーン毎の開発／再開発可能性が算定された。

「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」(4.3)では、「計画案の方向性を空間的に検討する」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、次の2つであった。

- 1つ目は、「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」である。建築、都市デザイン、プランニングの専門家7、8人によるシャレット（徹底的・集中的なデザイン・ワークショップ）が行われ、将来の土地利用パターンを示す3つの純粋空間構造モデル（自動車依存モデル、公共交通中心モデル、アーバン・ビレッジ・モデル）が作成された。記録によると、シャレットの回を重ねる毎に、理想的なモデルが、計画対象エリアの状況を踏まえた現実的なモデルへと発展した。
- 2つ目は、「シャレットのファシリテーション技術」である。この技術により、参加者から創造的なアイデアが引き出されたものと考えられる。

「空間構造モデルと5つの代替土地利用計画案の作成」(4.4)では、「現状分析・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」個別作業と「計画案の選択肢を作成する」個別作業が要求された。

- 前者の実現を支えていた計画策定技法は、「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」であった。ここでは、調査・研究結果を踏まえ、ビジョン・目標・方針案の共通要素を抽出・空間化する作業が行われた。その際、シャレットで作成された純粋空間構造モデルのうちの2つ（公共交通中心モデルとアーバン・ビレッジ・モデル）を融合したものが基礎とされた。
- 後者は、空間構造モデルを満たし、計画案の非共通要素の現実的組み合わせを提示する5つの代替土地利用計画案を作成する作業であった。ただし、スタッフによってトップ・ダウン式に作成された5つの代替土地利用計画案は、あまりにも技術的過ぎ、市民運営委員会の大部分の委員には理解すらされなかった。

「分野別諮問委員会による報告と提案」(4.5)では、「計画案の部分を構成する」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、「(部分の)計画案を構成する技術」であった。ここでは、土地利用の視点から見て分野別諮問委員会の提案がどのように達成され得るかを示した分野別コンセプト図が作成された。

「土地利用コンセプト計画の作成」(5.1)では、「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」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、「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」であった。空間構造モデル、市民運営委員会によるコンセプト声明(地区別の将来像を文章で表現したもの)、スタッフによる5つの代替土地利用計画案、分野別諮問委員会による分野別コンセプト図から、長期コンセプトと土地利用コンセプト計画が構成された。

「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」(5.2)では、「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」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、

次の2つであった。

- 1つ目は、「部分または全体の計画案を調整（修正）する技術」である。土地利用コンセプト計画の内容評価の結果に基づき、土地利用コンセプト計画の修正提案及び異なる土地利用パターンを示す地区別代替案の作成が行われた。地区別代替案作成のために、分野別諮問委員会による報告と提案、ビジョン・目標・方針案に含まれているにも拘らず土地利用コンセプト計画では扱われていなかった土地利用及び都市デザインの提案が表形式（マトリックス法）で整理された。
- 2つ目は、「全体計画案の内容（パフォーマンス）を評価する技術」である。土地利用コンセプト計画の修正提案及び地区別代替案の作成のために、土地利用コンセプト計画の内容が評価された。1つは、それまでの中間成果に対する評価である。分野別諮問委員会の報告と提案、ビジョン・目標・方針案のうち、土地利用及び都市デザインと関係のある要素が抽出され、それらが土地利用コンセプト計画において適切に扱われているかどうかの分析が行われた。もう1つは、開発／再開発可能量の評価である。将来成長を受け入れるだけの開発・再開発可能量が土地利用コンセプト計画にあるかどうかの評価が行われた。

「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」(5-3)では、「計画案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」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、「地区別代替案を選択する方法」である。修正された土地利用コンセプト計画と4つの地区別代替案がパブリック・レビューの対象となり、それらに対する市民意見の収集・分析の結果、2地区では土地利用コンセプト計画の部分が選択され、残りの2地区では地区別代替案が選択された。後者では、実現可能性の低い多数意見よりも、実現可能性の高い少数意見、つまり、地権者や事業者の意見が尊重された。

「最終計画案のとりまとめ」(5-4)では、「計画案の影響評価から得られた客観的情報と計画案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、計画案の精緻化を行う」という個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、次の2つであった。

- 1つ目は、「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」である。例えば、眺望軸の検討では、遠方に2つの山が見える現在の眺望と開発進行後の眺望が描写・検討され、土地利用規制の強化による眺望の確保が提案された。
- 2つ目は、「分かりやすい最終計画案（図書）を構成する技術」である。最終計画案の主要部分では、分野別・地区別の方針・詳細方針、イメージ・スケッチ、施策表、図面が共通形式で整理された。施策表には、ヒアリングによりその実現可能性が確認された施策について、内容、実施時期、実施主体が明記された。

#### 結-2-2 ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン策定に見る方法と技術

「調査・研究の実施」(6-1)では、「計画案の方向性を設定する際の基礎となる現状分析及び将来予測を行う」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定

技法は、次の2つであった。

- 1つ目は、「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」である。目標については、市議会が、既存の文書からダウンタウンの目標を7つの項目に分類・抽出し、幅広い市民による議論が重要だと考えられる論点を列挙した。方針・計画については、スタッフが、ダウンタウンに関わる合計30の既存方針・計画を分析し、多様な方針・計画の体系、各方針・計画の概要、現状と課題を整理し、その上で、ダウンタウン・シアトル土地利用・交通プラン策定の出発点となり得る3つの共通目標・テーマを抽出した。
- 2つ目は、「将来発生する新規開発の量と場所、形態を予測する技術」である。この技術を持つサンフランシスコのコンサルタント John M. Sanger Associates によって、土地利用・建物目録の整備、感受性分析、開発量予測、開発量配分という手順で、15年から20年先までに発生する新規開発の量と場所、形態が予測された。

「課題・目標に関する意見の収集」(6-2)では、「ダウンタウンの課題・目標に関する幅広い市民の意見を収集する」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、ポートランドと同様、「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」と「収集された市民意見を分析する技術」である。ポートランドと異なるのは、ワークショップ、フォーラム、アンケートに加えて、団体や個人による代替方針案の募集が行われたことである。実際、23の団体や個人から代替方針案が応募された。

「代替計画案のためのガイドラインの作成」(6-3)では、「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」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、「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」である。文章で示されたガイドラインは、パブリック・ヒアリングを経て、都市計画委員会及び市議会によって承認された。なお、ガイドラインの構成は、成長の問題、土地利用、交通、都市デザイン、自然環境、資源利用と公共サービス、仮定であった。

「代替計画案の募集」(6-4)では、「全体の計画案を構成する際の基礎となる代替計画案を団体や個人から募集する」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、「団体や個人の代替計画案を募集する方法」である。代替計画案の基礎となる現状分析・将来予測のレポートと代替計画案のためのガイドラインが作成された上で、代替計画案の募集が始まった。合計15の代替計画案が団体や個人によって応募された。その内容は、代替計画案のためのガイドラインに概ね沿いつつも、実に多様であった。

「1982年代替計画案の作成」(7-1)では、「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」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、次の3つであった。

- 1つ目は、「団体や個人の代替計画案を分析する方法」である。市長ダウンタウン部隊は、応募された代替計画案の提案者を招いて質疑応答を行う「マラソン・セッション」を実施し、代替計画案のテキストと図面をレビ

ューした。一方で、スタッフは、15 の代替計画案の内容を分析した資料を準備していた。その後、市長ダウンタウン部隊の5ヶ月間に渡る公開会議において、資料に基づき、15の代替計画案の評価・選択が行われた。

- 2つ目は、「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」である。スタッフは、提案された15の代替計画案の内容を、土地利用パターン、交通、社会サービス、都市デザインなどの分野別に、いくつかの質問やテーマに沿って分析した。
- 3つ目は、「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」である。スタッフは、団体や個人による代替計画案の部分を組み合わせ、交通容量に基づく土地利用の決定、用途複合の奨励、自然的・物理的特徴の継承、地区間のつながりの強化、歩行者環境の重視という5つの原則に基づき、1982年代替計画案を作成した。その結果、土地利用分類、容積率、建物高さ、地上階用途要件、街路壁・壁面後退の5つの変数による土地利用規制を中心とする計画案が構成された。

「パブリック・レビューと密度・建物形態調査・研究の実施」(7-2)では、「計画案に対する市民意見を収集・分析する」個別作業と「計画案の内容評価を通じて全体の計画案を調整(修正)する」個別作業が要求された。後者の実現を支えていた計画策定技法は、「現実的な土地利用規制・開発基準を設定する技術」であった。これは、1982年代替計画案の複雑な土地利用規制・開発基準をテスト・洗練し、土地利用・交通プラン素案に含める現実的な土地利用・開発基準を設定するものである。開発基準の仮定、テスト敷地の選定・最大建物形態の特定、テスト敷地におけるプロトタイプ開発の想定、開発可能性の分析、開発基準の評価、開発基準の選定という手順で行われた。

「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」(7-3)では、「計画案を調整(修正)し、その影響評価を行う」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は次の2つであった。

- 1つ目は、「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委託する方法」である。影響評価の対象としては、No Action、Proposed Action つまり本命案である土地利用・交通プラン素案、その他3つの代替計画案が、スタッフと市長ダウンタウン作業部隊により選択された。また、影響評価の項目としては、土地利用、交通、都市デザインと美観、歴史と考古学、公共サービスと都市基盤などが、州の環境影響評価制度により規定されていた。そして、スタッフは、入札するコンサルタントに対して、影響評価の方法を提示した。
- 2つ目は、「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」である。土地利用と開発に対する影響評価では、将来開発予測分析のアプローチにより、新規開発の量と場所、新規建物の数と規模、既存土地利用への影響等が評価された。都市デザインと美観に対する影響評価では、風、日照と日影、街路環境と歩行者アメニティについては典型的箇所の事例分析が行われ、また、スカイラインについては、ダウンタウン・スカイラインの将来予測図が作成された。そして、考古学と歴史保全に対する影響評価では、歴史

的建造物と新規開発の軋轢の数と程度の検討などが行われた。

「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」(7.4)では、「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」個別作業が要求された。その実現を支えていた計画策定技法は、「代替計画案を選択する方法」であった。計画案の影響評価とそれに対する市民意見の収集・分析を通じて、本命案(土地利用・交通プラン素案)の土地利用規制が、部分的に容積率や高さ制限が強化あるいは緩和されるなど、微調整された。こうした修正の主な理由は、住宅供給の奨励、容積や高さの漸進的変化、コミュニティ意見への対応などであった。

このように、本研究では、ダウンタウン・プラン策定技法の体系が仮説的に提示された上で、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が確認され、その実現を支えていた主要な計画策定技法が特定された。



## あとかき 成熟都市の計画策定技法の開発・適用に向けて

本研究では、「成熟都市」を「経済・社会における物質的生産と人々の消費欲望水準が飽和に近づき、社会の活力や経済の成長が必ずしも右肩上がりではなく、場合によっては安定または右肩下がりの状態となるが、主体性をもった個人の知的水準の向上と集成によるパラダイム・シフトにより、既存のストックを活かして高次の生活の質への希求をする都市」と捉えた。

成熟都市の計画策定の前提は、実体的側面については既成市街地の更新、手続的側面については多様な主体の積極的参加になりつつある。そして、前者では、魅力的な都市空間の創出、生活の質の向上を目指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ことが、後者では、計画のアカウンタビリティ、合意形成・意思決定過程の透明性の確保を目指して計画策定作業を非ブラック・ボックス化することが要求される。このような要求に応えるためには、本研究で特定されたような計画策定技法の開発・適用が不可欠なのである。

本研究の詳細分析対象であるポートランド及びシアトルは、都市圏全体を長期的に見れば、高い経済成長率、人口増加率、開発圧力を持ち、都市政策の立案に積極的に参加する市民を多く抱えているなどの特殊性を持つ。そのため、本研究で特定されたダウNTOWN・プラン策定技法は、同様の状況にある、つまり、社会の活力や経済の成長が右肩上がりの状態の都市にしか適用され得ないのではないかという疑問もあろう。しかし、1980年代のポートランド及びシアトルのダウNTOWNを注意深く見ると、そこには都市圏全体の長期的な傾向とは異なる部分もあるため、本研究で特定されたダウNTOWN・プラン策定技法は、社会の活力や経済の成長が必ずしも右肩上がりでない状況の都市にも応用され得るとするのが筆者の意見である。ともあれ、ポートランド及びシアトルのダウNTOWN・プラン策定を詳細分析対象として選定した理由は、それらが既成市街地の更新を前提としていたことは言うまでもなく、そこでは、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が適用されていたことであった。無論、ポートランド及びシアトルとは異なる状況にある都市の計画策定技法の探究も必要である。

さて、本研究を踏まえて、今後の計画策定技法の開発について展望しよう。まず、計画策定の「方法」については、本研究の結果として仮説的に提示したダウNTOWN・プラン策定技法の体系を基礎的枠組みとしつつも、細部では、計画対象エリアの状況に応じた個別作業の最適化と効果的・効率的組み合わせ、開発された「技術」の活用が求められる。次に、「現状分析・将来予測」の「技術」については、より多種の正確な空間情報の収集・蓄積、将来開発予測技術の開発、将来都市形態の再現を通じた計画内容・影響評価技術の開発、図表現技術の開発が課題である。また、「空間構想・空間構成」の「技術」については、実践を通じて蓄積されているシャレットのファシリテーション技術の研究・体系化、計画案を構成する作業を行う主体の思考過程やそこで発揮される感性や創造性の探究が期待される。これは、文献やインタビューに基づき計画策定の間接成果及び個別作業の内容を記述・再現する分析枠組みの限界により、本研究では十分に探究することができなかった部分である。そして、「合意形成・意思決定」の「技術」については、特に情報技術を活用した多数の多様な意見を効果

的・効率的に収集・分析する手段の研究・体系化、代替計画案分析技術の開発が求められる。

最後に、こうして開発された成熟都市の計画策定技法が特に日本の都市計画の実践において適用されるためには、少なくとも次の3点が克服されなければならない。1点目は、計画策定技法を駆使する人材の育成である。コンサルタントには高度な「技術」と「個別作業の方法」の習得・展開、自治体職員には「計画策定全体の方法」を定め、複数のコンサルタントを適材適所で活用し、計画策定作業を統括する能力が求められる。2点目は、計画策定資金の獲得である。米国諸都市のダウントウン・プラン策定では、およそ5年間で150万ドル以上の資金が投入され、加えて、把握できないほどのボランティア活動が展開されていた。そして、3点目は、計画を中心とする制度枠組みの構築である。計画に基づき規制、誘導、事業、協議などの実現手段が展開される制度枠組みが構築されなければ、計画の必要性、計画策定技法の研究・開発に取り組む意義がなくなってしまう。

本研究は、魅力的な都市空間の創出、生活の質の向上に貢献する成熟都市の計画策定技法を探究する第一歩であった。探究の旅は、まだ始まったばかりである。