

博士論文

米国諸都市のコミュニティプランの計画実施戦略

- コンプリヘンシブプランの計画体系に着目して

Implementation Strategies of Community Plans in U.S. Cities

- Focusing on the Planning System of the Comprehensive Plans

芝 田 昌 明

目次

序章 研究の背景と目的	1
序-1 総合計画の課題と期待	2
序-2 日本における計画の現状	2
序-3 米国におけるコミュニティプラン	4
序-4 計画実施に関する研究	5
序-5 研究の目的	9
序-6 計画実施の定義と分析枠組みの設定	9
第1章 米国におけるコミュニティプランニングの展開とコミュニティプランの策定状況…	15
1-1 コミュニティプランニングの形態とその展開	16
1-1-1 ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラ	
1-1-2 アーバンリニューアル	
1-1-3 コミュニティアクション・プログラム	
1-1-4 コミュニティ経済開発	
1-1-5 自治体支援によるネイバーフッドプランニング・プログラム	
1-1-6 ブランド・ユニット・デベロップメント他	
1-1-7 コミュニティプランニングの展開	
1-2 米国コミュニティプランの概要と策定状況	25
1-2-1 コミュニティプランの基本的な概念	
1-2-2 コミュニティプラン策定の目的	
1-2-3 コミュニティプランの構成	
1-2-4 コミュニティプランの計画実施	
1-2-5 コミュニティプランの活用	
1-2-6 コミュニティプランの策定状況	
1-3 分析の方法と対象自治体の選定	33
1-3-1 分析の方法	
1-3-2 分析対象自治体の選定	

第2章	カンザスシティ：エリアプラン	37
2-1	ミズーリ州カンザスシティの概要	38
2-1-1	人口規模、人口動態と市域面積	
2-1-2	計画策定時の社会状況	
2-2	FOCUS計画実施体系の変更	39
2-2-1	FOCUSの構成、計画体系と変化	
2-2-2	計画実施の方針変更とエリアプランの更新状況	
2-2-3	エリアプランの更新状況	
2-3	エリアプラン 計画内容と構成	42
2-3-1	エリアプランの内容と構成	
2-3-2	実施委員会と実施マトリクス	
2-4	グレイターダウンタウン・エリアプラン	45
2-4-1	エリアプラン策定の背景	
2-4-2	エリアプラン実行委員会と策定プロセス	
2-4-3	エリアプランの内容と構成	
2-5	エリアプランの計画実施に向けた仕組み	49
2-5-1	実施プログラム	
2-5-2	実施委員会と事業予算化に向けた取組	
2-5-3	エリアプランの計画実施の状況	
2-5-4	計画策定、計画実施による効果	
2-6	他地区でのエリアプランの計画実施状況	64
2-7	小結	65
2-7-1	計画実施評価の視点から見たエリアプランの計画実施の実態	
2-7-2	計画実施実現の課題	
2-7-3	計画実施の実現に必要な要素	
第3章	ヤングスタウン：ネイバーフッドアクションプラン	71
3-1	オハイオ州ヤングスタウンの概要	72

3-1-1	人口、経済、社会状況	
3-1-2	計画策定状況	
3-2	ヤングスタウン2010	76
3-2-1	ヤングスタウン2010の構成	
3-2-2	アイドラ・ネイバーフッド・コンプリヘンシブ・ネイバーフッドプラン	
3-3	ネイバーフッドプランニングプロセス	80
3-3-1	ヤングスタウン・ネイバーフッドデベロップメントコーポレーション	
3-3-2	マホニングカウンティ・ランドバンク	
3-3-3	データ集約・分析プロセスと住宅市場分析	
3-3-4	市民参加プロセス	
3-3-5	ネイバーフッドプランニング戦略エリア	
3-4	ネイバーフッドアクションプランとアセット・ベースド・マイクロプラン	85
3-4-1	計画策定状況と計画範囲	
3-4-2	ネイバーフッドアクションプラン、アセット・ベースド・マイクロプランの構成	
3-4-3	計画の体系	
3-5	ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションプラン	93
3-5-1	ロッキーリッジの状況	
3-5-2	計画の構成内容	
3-5-3	5カ年パフォーマンス基準と地区再生アウトカム	
3-5-4	ネイバーフッドアクションチーム	
3-6	計画実施に向けた取組	105
3-7	小結	108
3-7-1	計画実施評価の視点から見たネイバーフッドプランの計画実施の実態	
3-7-2	YNDCによる計画実施への貢献	
第4章	サンディエゴ：コミュニティプラン	113
4-1	カルフォルニア州サンディエゴの概要	114
4-1-1	人口、経済、社会状況	
4-1-2	計画策定状況	

4-2 コミュニティプランニンググループ	116
4-2-1 コミュニティプランニンググループ	
4-2-2 コミュニティプランナーズ委員会	
4-3 計画の構成と体系	118
4-3-1 ジェネラルプラン	
4-3-2 ジェネラルプラン・アクションプラン	
4-3-3 コミュニティプラン	
4-3-4 公共施設財源計画	
4-3-5 モニタリングレポート	
4-4 コミュニティプランと公共施設財源計画の更新	125
4-4-1 計画更新地区の選定	
4-4-2 検討体制と計画更新プロセス	
4-4-3 コミュニティプランの更新状況	
4-4-4 コミュニティプラン準備マニュアルとの整合	
4-4-5 公共施設財源計画の更新状況	
4-5 コミュニティプランの計画実施に向けた仕組みの充実	131
4-5-1 予算編成のプロセスと構成	
4-5-2 キャピタルインプルースメント・プログラムに関する仕組みの充実	
4-5-3 2012年以降の検討プロセス	
4-5-4 キャピタルインプルースメント・プログラムの5ヵ年化	
4-6 ナバホ地区での計画実施と事業予算化に向けた取組	136
4-6-1 地区とコミュニティプランニンググループの概要	
4-6-2 コミュニティプランの更新状況	
4-6-3 公共施設財源計画の内容	
4-6-4 キャピタルインプルースメント・プログラムへの提案	
4-7 小結	144
4-7-1 計画の体系と連動した計画実施の仕組みの構築	
4-7-2 コミュニティプランニンググループの計画実施への効果	
4-7-3 計画実施が進む構造の存在	

第5章 コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造の特定	151
5-1 各章のまとめ	152
5-2 計画実施評価の視点から見たコミュニティプランの計画実施の実態	154
5-2-1 コミュニティプランの計画実施を支える計画の体系から見た各事例の特徴	
5-2-2 コミュニティプランの計画実施を支える計画内容の具体化から予算化までの 実施プログラムから見た各事例の特徴	
5-2-3 コミュニティプランの計画実施を支える主体の関わりから見た各事例の特徴	
5-3 コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造の特定	165
5-4 コミュニティプランの限界	167
5-5 日本への示唆	170

序章 研究の背景と目的

序-1 総合計画の課題と期待

2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を構成する17のグローバル目標の一つに「住み続けられるまちづくりを」が示されている。持続可能な社会の構築は、日本に限らず世界共通の課題である。日本や米国では、この持続可能な社会を実現するために総合計画(コンプリヘンシブプラン)が活用されている。

現在、米国のみならず日本においても、積極的な住民参加によって総合計画が策定されている。総合計画は策定して終わりではなく、それをいかに継続的に活用することができるかが重要である。限られた財源の中で、計画から取り組むべき事業の優先度を定め、どのように実施していくのか、この手法を明確にすることは米国に限らず日本においても重要な課題である。

米国においては、コミュニティ、ネイバーフッドが、持続可能な場の実現に適正な規模と捉えられている。コンプリヘンシブプランに示された方針や政策、事業の実現手段として、市域を複数の地区(コミュニティ)に分割し、それぞれの地区でコンプリヘンシブプランを詳細化、具体化したコミュニティプランを策定し、計画に示された政策、取組、活動などが実施される「計画実施(Plan Implementation)」が進められている。このような計画実施が、持続的に実現できるようになることが期待されている。

序-2 日本における計画の現状

日本では、1969年以降、地方自治法の規定に基づき基本構想をはじめとする総合計画を策定し、計画に示した政策や方針を実施することによって、その時代、時代の課題に対応してきた。しかし、2011年の地方自治法の一部を改正する法律により、市町村基本構想の策定義務が撤廃された。これにより、基礎自治体での基本構想をはじめとする総合計画制度は、何らかの再構築が求められている。2016年の公益財団法人日本生産性本部の調査によると、策定義務の撤廃後も9割以上の基礎自治体では、従来どおりの総合計画が策定され続けている。

近年の日本の総合計画を概観すると、原科・小泉(2015)は、総合計画が空間戦略としての機能を十分に果たすことができていないことを指摘している。1990年代以降、行政評価に傾倒した計画策定が進んだことにより、それ以前には総合計画に含まれていた整備指針や地域別指針といった空間や地域の視点が失われている。また、大杉(2010)は、総合計画に都市空間の総合調整といった規制的性格が欠けていることや、計画と予算(財政)とのリンクの不足、行政活動の優先順位付けが欠落していることを指摘している。

都市計画の分野では、1992年の都市計画法の改正により、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」、いわゆる都市計画マスタープランの策定が義務付けられ、市民参画のもと、空間的なまちづくりの将来像や方針の策定が進められている。都市計画マスタープランは、

市町村の総合振興計画などに即した計画となることが定められている。また、1992年の制度導入当初の都市計画マスタープランには、狭義の都市計画に限定されない空間的課題を扱う計画として策定されることが期待されていた。しかし、小泉・村山（2016）は、都市計画マスタープランが法定上の役割に限定された計画となってしまうことや、個別化が進む各種計画を統括し一貫性を確保することが不十分であること、財源的裏づけや実施体制が脆弱なことを指摘している。

一方で、前述の公益財団法人日本生産性本部の調査から、地方都市などでコミュニティを単位とした制度的対応の検討が始まっていることが明らかとなっている。まだ調査対象の1割に満たない程度ではあるものの、市町村合併や人口減少などを原因として、状況や課題が大きく異なる自治体内の地区毎に、総合計画の中やその下に地区別計画を策定する自治体を確認されている。

この地区別計画の策定といったコミュニティ政策に係わる取組は、1970年代から当時の自治省が既に実施している。1971年から1973年に実施されたモデル・コミュニティ事業、1983年から1989年に実施されたコミュニティ推進地区事業、1990年から1994年に実施されたコミュニティ活動活性化事業である。

モデル・コミュニティ事業は、都市部と農村部の小学校区程度の区域を対象に、自治体と地区住民がコミュニティ計画を策定し、コミュニティ施設の整備とコミュニティ活動の推進を目指すものであった。また、コミュニティ計画の策定にあたり、一部の自治体では地区の状況を総合的に示すコミュニティ・カルテ（地区カルテ）が策定され、活用されていた。

コミュニティ推進地区事業は、主に市街化が進展する都市とその周辺地域を対象に、ハードの空間整備事業以外のコミュニティの活性化を目指した安心安全やレクリエーションといったコミュニティ活動を対象としていた。

コミュニティ活動活性化事業は、都市部に限定せず上記2事業で指定された地区以外を対象に、モデル・コミュニティ事業と同様な計画策定を再び目指していた。しかし、コミュニティ活動活性化事業以降、特定地区を対象とした支援事業は実施されていない。

以上のコミュニティ政策に係わる取組に対して、次のような課題が指摘されている。日笠（1997）は、「コミュニティ・プランニングは、国の縦割り行政の中で、地区計画、地区別計画、コミュニティ計画などさまざまであって、市町村を中心とする実効ある体制はいまだ確立されているとはいえない」ことを指摘している。森村（1998）は、都市計画マスタープランに地区別構想の設定が求められていることによって、市町村計画の地区別計画と都市計画マスタープランの地区別構想の役割分担を明確にする必要があることを指摘している。また、小泉ら（2016）は、戦後コミュニティの草創期に、既に計画に基づきハード・ソフトの事業が連携して展開される形を明確にしていた近代的コミュニティ再生の仕組みの存在を評価しながらも、以降のコミュニティ政策ではこの仕組みが失われていった点を問題視している。

現在の総合計画や都市計画マスタープランの策定やそれらの計画の実施プロセスにおい

て、地区別計画、コミュニティ計画の策定は、明確な位置づけや制度設計が十分になされているとは言えない状況である。したがって、新たな計画体系の構築とその活用方法を具体化することが求められる。

序-3 米国におけるコミュニティプラン

都市化の動向や都市計画の基本枠組みが日本と類似している米国では、コンプリヘンシブプランやコミュニティプランが主要な計画ツールとして定着し、成熟社会における計画技術として先行的に確立している。

大方 (2011)、Godschalk & Anderson (2012)は、米国のコンプリヘンシブプランが持続可能な社会の構築に有用であることを指摘している。さらに、小泉・西浦 (2003)、Chapin (2012)は、コンプリヘンシブプランがスマートグロースの実現に向けて有効であることを指摘している。米国の総合計画の名称は州によって異なり、ジェネラルプランやマスタープランなどとも呼ばれるが、本研究では日本の総合計画と区別するため、米国の総合計画をコンプリヘンシブプランと呼ぶこととする。福川 (1997)によると、このコンプリヘンシブプランの策定は、各州の法律によって義務、もしくは、選択制となっており、23の州ではコンプリヘンシブプランの策定が義務付けられている。

それぞれの都市で策定されるコンプリヘンシブプランには共通する特徴があり、それらを、Godschalk & Anderson (2012)は、以下のようにまとめている。

- ・ 地理的範囲：市・町・郡といった管轄区や政治単位。
- ・ 長期展望：計画期間が20年超。
- ・ コミュニティビジョン：コミュニティの将来の全体像を提示。
- ・ 政策に焦点：土地利用やその他規制の政策基準を提供。
- ・ システムの統合：物的環境、交通、経済、環境、社会システムと土地利用の政策を統合。

また、カルフォルニア州のように、州によってはコンプリヘンシブプランを構成する個別項目を具体的に指定している場合もある。コンプリヘンシブプランは一般的に、自治体において多くの市民参加のもと協議、検討された素案がPlanning Committee (計画委員会)に提出され、委員会での審議を経た結果が議会に提案され、最終的に議会の議決を経て策定されている。

一方、コミュニティプランは、複数のネイバーフッド(近隣地区；物的、社会的特徴で互いを識別できる町や市のサブエリア)で構成されたエリア、コミュニティを対象として策定されている。コミュニティプランは、コンプリヘンシブプランと整合し、地域の環境を集合的に捉え関係主体の協働的な取組により、その改善の方法と個別アクションを一体的にまとめた合意文書である。この地区レベルの計画は、区域や内容、目的などによってコリドープラン、ネイバーフッドプラン、コミュニティプラン、エリアプランなど、名称が多数存在

するが、本研究では、地区レベルの計画を総称してコミュニティプランと呼ぶこととする。

Anderson (1995)は、コンプリヘンシブプランの実施には、地区レベルの計画、ディストリクトプラン(District Plan)の準備、議決、実施が不可欠であるとしている。コンプリヘンシブプランに明記、提案された政策や方針、プロジェクト等を実施していくための手段として、市域を複数の地区に分割し、地区毎にコンプリヘンシブプランを詳細化した地区レベルの計画づくりを提案している。

星 (2001)は、コミュニティプランがコンプリヘンシブプランの改定に合わせて、コンプリヘンシブプランの一部として、もしくは、コンプリヘンシブプランの実現化方法の一つとして策定されていることを明らかにしている。その上で、現在の形のコミュニティプランが定着し始めた1980年代当時、策定されたコミュニティプランの計画実施が困難であったことや、実施を確実にする方法が未確立であったこと、予算確保の難しさが計画実施の課題としてあがっていたことを指摘している。

米国のコミュニティプランに関する研究は、コンプリヘンシブプラン策定、実施の1プロセスとしてコミュニティプランの策定を扱ったもの(Anderson, 1995; Tyler & Ward, 2011)、コミュニティプランの構成内容や策定プロセス、関係主体、実施方法などを扱ったもの(Jones, 1990; Barrett, 2012)、コミュニティプランニングの変遷を整理したもの(Rohe, 2009)、特定の都市をケースにプランニングへの参加について分析したもの(Sirianni, 2007; Brown & Chin, 2013)などに分類することができる。

日本における米国のコミュニティプランに関する研究では、近隣計画の目的や位置づけ、計画要素と実態を類型化・体系化したもの(星, 2001)や、自治体の一部区域を対象とした計画策定に関する規範とその限界を整理し、ダウントウンの計画策定技法を扱ったもの(村山, 2004)、スマートグロース政策の一環として導入された、コミュニティプラン策定の実践とその課題について、オレゴン州ポートランド市の状況を明らかにしたもの(村上, 2003)、ワシントン州シアトル市の状況を明らかにしたもの(小泉・村山, 2003)がある。

しかし、コミュニティプランの策定からその後の計画に示された政策や提案、事業や取組を実施するための予算化までの検討がどのように取り組まれているのか、計画内容の具体化と実施プロセスについて、特定の都市を対象として分析している研究はみられない。

序-4 計画実施に関する研究

コンプリヘンシブプランの計画実施に関する研究が、米国では徐々に一般的になりつつあることをBaer (1997)が明らかにしている。しかし、計画実施の分析にあたり、その全ての計画実施プロセスを評価する研究がまれであることを指摘している。計画実施プロセスが数十年といった長期に渡るため、計画の効果を判断するのに適切な期間の想定が困難であると考えられていた。また、計画実施には幅広い官民の主体が関わる上、行政だけでも連邦、州、郡、自治体といった複数の異なる組織が存在するなど、方法論が複雑にならざるを得な

いことも課題となっていた。

Waldner (2004)は、著名なKent (1990)、Anderson (1995)、Kaiser他 (1995)、Jones (1990)、Schaenman (1976)、Calkins (1979)の都市計画の書籍を基に、計画実施の評価手法を整理し、可能性のある5つの手法として、①年次レポート、②費用効果分析 (Cost-Effective Analysis)、③傾向分析 (Trends Analysis)、④指標 (Indicators)、⑤計画モニターを示している。しかし、評価手法として完全な形がないことを指摘している。

Loh (2012)は、コンプリヘンシブプランの計画実施の評価について、空間的側面に関する視点が不足していることを指摘したTalen (1996)の類型に基づき、空間的な側面に重点を置きながら計画実施の評価方法を4つに分類している。そこで、ここではLoh (2012)の計画実施に関する4つ評価方法を確認する。

計画実施前評価 (Evaluation Prior to Plan Implementation)

複数の段階と複数の主体を含む政策実施プロセスの複雑さを解消するために、計画実施プロセスを各段階に分解し評価する方法が取られている。実施に関する研究の多くは、成果の分析よりも計画文書本編の質の分析に焦点をあて、計画の質の差異と効果を明らかにすることに取り組んでいる。これは、計画の質の高さがより多くの計画実施につながるという考え方に基づいている。

成果に対する計画の効果に着目した研究にとっても、計画の質の分析は重要な要素となっている。計画の質は、計画内の目標の表現やデータの総合性、実施メカニズムによって評価されている。そのほか、計画の完全性、一貫性、明示性の観点から評価することも重要とされている。しかし、実際にその様な分析を行っている研究が少ないことが指摘されている。

プランニング実践評価 (Evaluation of Planning Practice)

質の高い市民参加がより高いレベルの計画実施につながるという仮説に基づき、実施に関連したプランニング手法の研究の多くは、ステイクホルダーの参加や市民参加に着目しており、不十分な参加では良質な計画の策定が困難であると考えている。プランニング実践の研究は、計画プロセスを通してコミュニティビジョンの何が実施されたのかを特定するのに役立つことから、実施プロセスを評価する際の重要な第一歩を形づくっている。

政策実施分析 (Policy Implementation Analysis)

政策実施分析では、実施が政策に示された目標を達成することと同意であるとして、「政策」と「実施」の2つを一体として捉えている。政策の実施は、多くの関係者や判断、機関が関わるため、非常に複雑で結果につながりづらいものであると認識されている。公共政策や政治科学の研究では、政策実施分析に向けてこの複雑さを解決するために、政策や法

を制定、実施してきた政策プロセスに着目している。政策実施分析は、政策プロセスを政策の策定や実施といった個別の段階に分け、そのうちの一つ、もしくは、複数段階を分析している。

計画実施評価 (Evaluation of the Implementation of Plans)

政策実施分析は土地利用計画を評価するのに適切だと考えられているが、計画の実施を評価する方法については議論が続いている。評価の基準には、適合性に基づく基準 (Conformance-based Criteria) と、実績に基づく基準 (Performance-based Criteria) の2種類がある。

「適合性に基づくアプローチ」は、Pressman・Wildavsky (1973) が示した計画の目標と実際の成果に直接的な関係があるとした計画実施に関する考え方が基になっている。このアプローチは、計画実施の研究が始まった当初からプランナーに採用されている。

「実績に基づくアプローチ」は、成果よりもプロセスに着目している。計画策定後、政策や事業実施の決定 (Planning Decisions) までの間に、計画が参照されるか考慮されれば、計画実施は実現したと見なすことができるとした Alexander・Faludi (1989) の考え方が基になっている。

いずれのアプローチも、計画実施の評価方法として現在でも用いられており、双方あわせた計画実施評価も行われており、計画実施評価には複数の方法が混在している。

以上のように、計画実施の評価に関する研究では、実施プロセスの全てを総括的に評価するのではなく、特定の段階や対象に焦点を絞る形で評価が行われている。4種類の評価方法は、図 序-1 のように計画実施の前と後、計画の内容と計画に関わる参加主体に分類できる。

計画内容の質に着目した「計画実施前評価」や、市民参加に着目した「プランニング実践評価」は、1990年代以降、コラボラティブ・プランニングに焦点を当てたプロセスや計画内容の質を向上させるための方法の改善に注力するプランナーの間で取り組まれていた。

一方で、「計画実施評価」はコンプリヘンシブプランの策定後の段階に着目し、「政策実施分析」の政策に示された目標の達成が実施と同意であるという考え方を踏襲した「適合性に基づくアプローチ」と、計画は土地利用の意思決定の検討に影響を与えるものであり、計画の実施は必ずしも計画目的を厳守していることによって判断されるものではないとする「実績に基づくアプローチ」の2つの方法が存在していた。それぞれの方法は単独、もしくは、同時に活用されていた。また、「政策実施分析」については、プランニングプロセスにおいて、どの様に複雑さが出現するのかについては、まだ全体的な概念化が不足していた。

このように、計画実施の評価方法については統一された考え方がまだ確立されておらず、計画実施の実態を明らかにするためには、計画の体系、関係主体の関わり、計画実施のプロ

グラムのそれぞれについて分析する必要があり、そのためには、計画実施をより詳細に分析する枠組みが求められる。

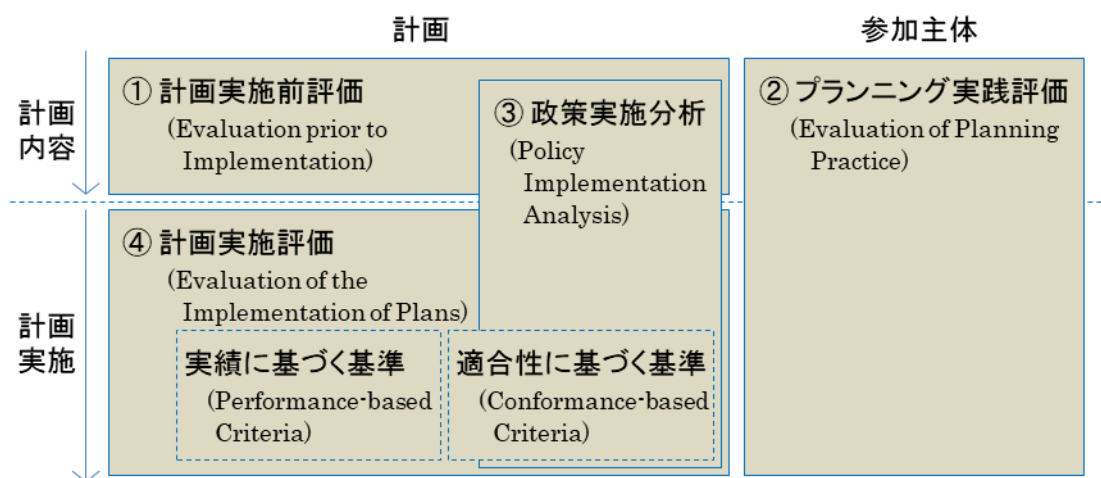


図 序-1 計画実施に関する研究分類

(出典：Loh (2012)を基に、筆者が作成。)

一方、日本における総合計画の計画実施に関する近年の研究には、政策体系としての計画の体系化に関する研究や総合計画の統制機能に関する研究があげられる。(大杉, 2010; 金井, 2010; 原科・小泉, 2015; 田中, 2016) これらの研究の実施は、総合計画に総合性や統制機能が求められた結果であるといえる。1990年代以降、ニューパブリックマネジメント型自治体経営改革の取組が進展している。これにより、行政評価と総合計画を結びつけ計画の進捗管理が行われるようになっている。また、政策分野ごとに個別計画が多数策定されるようになっている。

日本の都市計画マスタープランの計画実施に関する研究では、都市計画マスタープランの実現手段である地区計画やまちづくり条例、その他の新たな取組に関する研究があげられる。住民参加や多主体連携を基底とした地区計画制度の内容(明石, 2011)や個別の手法(大塚・瀬田, 2009; 内木場ら, 2011)、特定の運用事例分析(川崎, 2006; 高橋・中井, 2012)、制度運用とニーズの変化(城ら, 2015)を明らかにしたもの、まちづくり条例の発達と展開を明らかにしたもの(小泉, 2011; 小林, 2008; 高見沢ら, 2007; 室地, 2006)、既存の計画手法からプログラム・マネジメントやコラボラティブ・プランニングによる新たな取組を提案したもの(佐藤, 2011; 杉崎, 2006; 内海, 2009; 小泉, 2006)、現在の都市計画マスタープランの課題と限界を指摘したもの(原科・小泉, 2015; 小泉・村山, 2016)がある。

このように、日本では、総合計画、都市計画マスタープランのいずれの計画の研究においても、計画実施を直接評価した研究は見られない。

序-5 研究の目的

上述のとおり、計画は策定して終わりではなく継続的に活用するために、限られた財源の中で、計画から取り組むべき事業の優先度を定め、どのように実施していくのが重要である。この計画実施の実態を明らかにするために、米国の先進自治体でのコミュニティプランの計画実施の取組を分析、評価し、コミュニティプランが実施に至る構造を特定することを目的とする。

序-6 計画実施の定義と分析枠組みの設定

本研究では「計画実施」について、以下のように定義する。

計画実施 (Plan Implementation) : 計画に示された目標(政策、取組、事業)の達成が計画実施と同意とする上述の「適合性に基づくアプローチ」の考え方に加えて、政策や事業の決定までに計画が参照、考慮されれば計画実施と見なす「実績に基づくアプローチ」の考え方の双方を計画実施とする。また、本研究では、計画に示された目標(政策、取組、事業)と、計画を参照し新たに設定された目標の達成、実現は、その目標が行政によって予算化されたことをもって達成・実現されたものとする。

ここで定義した計画実施の実態を明らかにするために、事例研究対象自治体において分析するための枠組みを、次のとおり設定する。(図 序-2)

序-4で確認したとおり、計画実施の実態を明らかにするための統一した計画実施の評価方法は、まだ確立されていない。そこで、本研究ではLoh (2012)が用いたコンプリヘンシブプランの計画実施の評価方法がコミュニティプランの計画実施の分析にも適応可能であると考え、同じ視点を用いて分析を行う。

次章以降の事例分析では、まず、計画実施前評価の視点を「計画の体系」として、コミュニティプランや個別計画の内容、また、それらの計画とコンプリヘンシブプランの関係を整理、分析する。

次に、プランニング実践評価の視点を「主体の関わり」として、計画の検討、策定、実施に関わる様々な主体を明らかにし、それぞれの役割や参加による効果、主体間の連携等を整理、分析する。

そして、計画実施評価の視点を「計画の具体化から予算化までの実施プログラム」として、コミュニティプランに示された具体的な内容の事業化、予算化のプロセスと、その根拠を整理、分析する。

以上の分析の視点は、小泉 (2011)が指摘する市民主体のまちづくり、都市計画を実現するために、自治体や地域社会に必要な計画資本の要素(主体づくり、制度・仕組みづくり、理論・技法的発展)と一致している。したがって、上記の視点に基づいた分析を行い、

知見を得ることは有益であると言える。

最後に、「計画の体系」「主体の関わり」「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」から明らかとなった結果に加えて、3つの視点それぞれの相互関係や相互に及ぼす効果について評価、分析し、計画実施の実態を明らかにする。

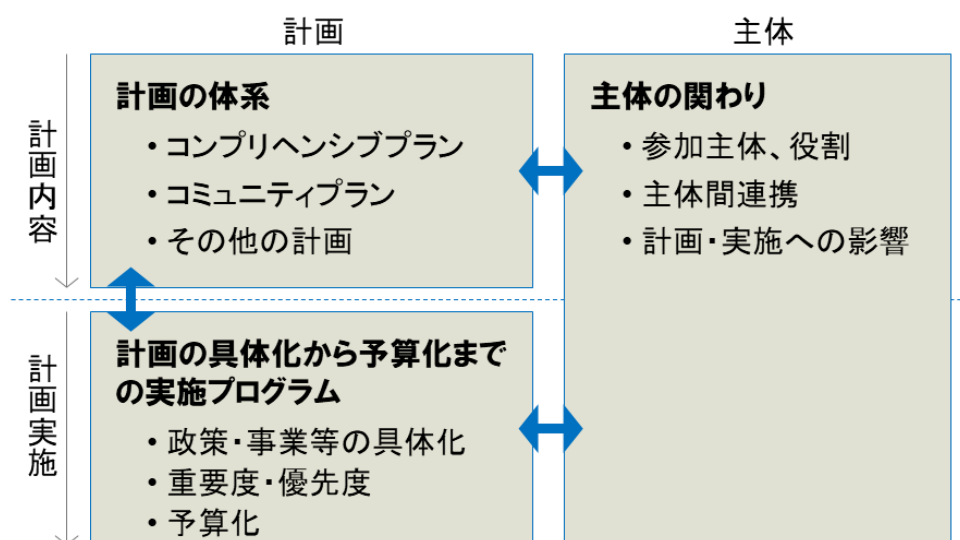


図 序-2 分析の枠組み

以上のことから、本研究の構成を次のとおりとする。（図 序-3）

「序章 研究の背景と目的」では、日米の総合計画、米国のコミュニティプラン、計画実施の評価方法の現状から目的を設定する。

まず、「第1章 米国におけるコミュニティプランニングの展開とコミュニティプランの策定状況」では、米国におけるコミュニティプランの計画実施の実態に関する予備的な整理を行う。次に、米国コミュニティプランニングの形態と変遷、コミュニティプランの概要と策定状況を概観したうえで、本研究の構成を述べるとともに研究の方法を提示する。

次に、「第2章 カンザスシティ：エリアプラン」「第3章 ヤングスタウン：ネイバーフッドアクションプラン」「第4章 サンディエゴ：コミュニティプラン」では、それぞれの自治体におけるコミュニティプランの計画実施の実態を把握する。「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の3点を主な分析の視点として、それぞれの自治体の計画実施の実態を詳細に分析する。また、それぞれの章末では小結として各自治体における計画実施の要点を整理する。

そして最後の「第5章 コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造の特定」では、3事例の研究結果を基に、コミュニティプランの計画実施の実態を、計画の体系、各主体の関わり、計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム、の3つの側面から特定する。

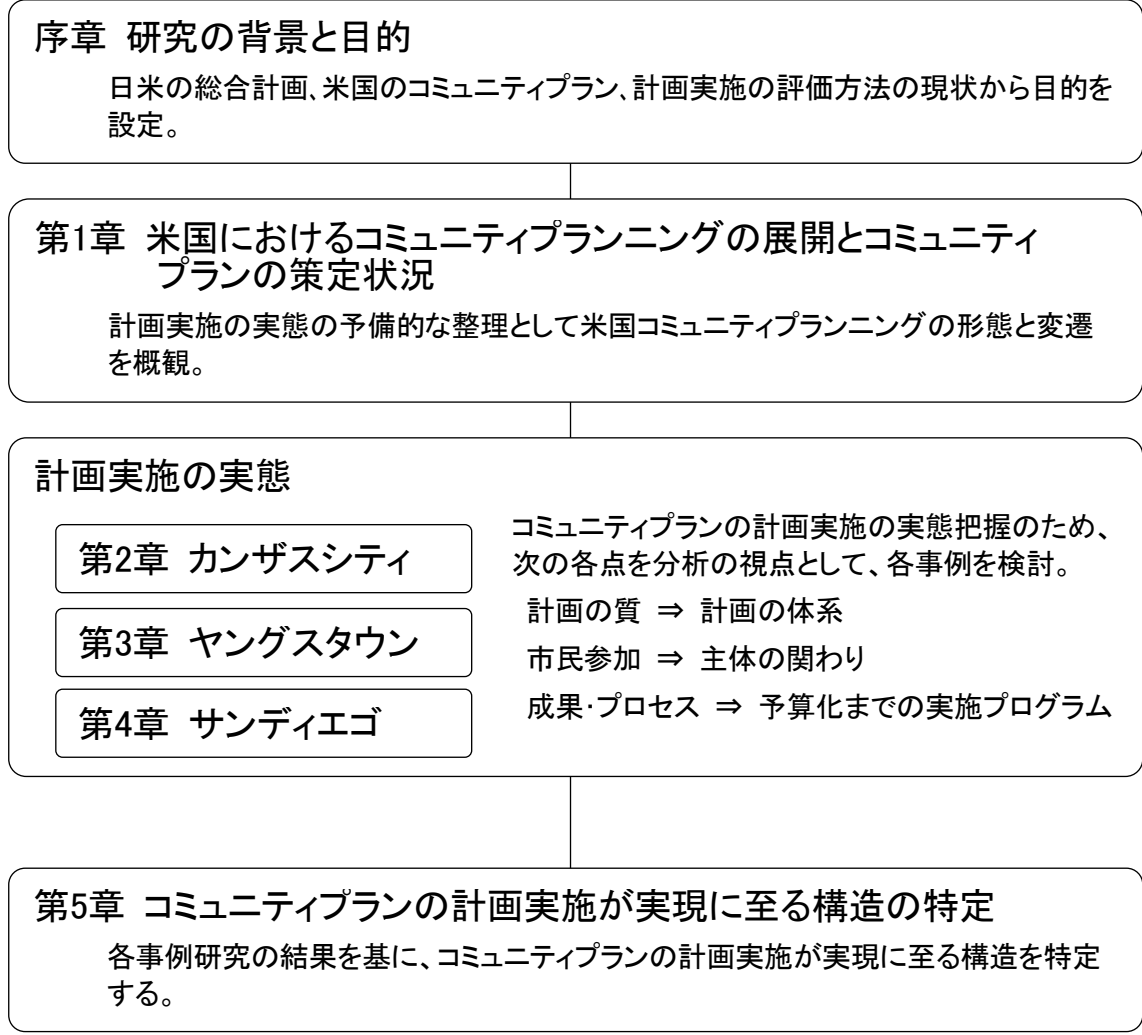


図 序-3 研究の構成

【参考・引用文献】

- 1) 公益財団法人日本生産性本部 (2016), 「基礎自治体の総合計画に関する実態調査」調査結果報告書
- 2) 原科幸彦・小泉秀樹 (2015), 「都市・地域の計画と持続可能性」, 原科幸彦・小泉秀樹『都市・地域の持続可能性アセスメント』, 学芸出版社, pp.30-58
- 3) 大杉覚 (2010), 「日本の自治体計画」, 『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料No.15』, 財団法人自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター, pp.1-25
- 4) 小泉秀樹・村山顕人 (2016), 「協働フレームワークとしてのコミュニティ戦略-『都市マスタープラン』からの展開」, 小泉秀樹編『コミュニティデザイン学 その仕組みづくりから考える』, 東京大学出版会, pp.213-241
- 5) 日笠端 (1997), 『コミュニティの空間計画』, 共立出版株式会社, pp.187-203
- 6) 森村道美 (1998), 『マスタープランと地区環境整備 都市像の考え方とまちづくりの進

- め方』, 学芸出版社, pp.178-183
- 7) 小泉秀樹・川田さくら・堤可奈子 (2016), 「地域住民自治型まちづくり制度の動向と課題」, 小泉秀樹編『コミュニティデザイン学 その仕組みづくりから考える』, 東京大学出版会, pp.91-155
 - 8) 大方潤一郎 (2011), 「まちづくり条例による国際標準の計画制度、持続可能な都市圏構造と日常生活空間の実現のために」, 蓑原敬『都市計画、根底から見直し新たな挑戦へ』, 学芸出版社, pp.85-114
 - 9) Godschalk, D. & Anderson, W. (2012), *The Role of the Comprehensive Plan*. Planning Advisory Service Report No. 567. American Planning Association
 - 10) 小泉秀樹・西浦定継 (2003), 「サステイナブルな都市圏形成に向けて」, 小泉秀樹・西浦定継『スマートグロース〜アメリカのサステイナブルな都市圏政策』, 学芸出版社, pp.205-218
 - 11) Chapin, T. S. (2012), From Growth Controls, to Comprehensive Planning, to Smart Growth: Planning's Emerging Fourth Wave, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 78, No.1, pp.5-15
 - 12) 福川裕一 (1997), 「ゾーニングとマスタープラン」, 学芸出版社, p.247
 - 13) Rohe, William. M. (2009), From Local to Global: One Hundred Years of Neighborhood Planning, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 75, No. 2, pp.209-230
 - 14) 秋本福雄 (1997), 「パートナーシップによるまちづくり」, 学芸出版社, p.244
 - 15) Anderson, L. (1995), *Guidelines for Preparing Urban Plans*, Planners Press
 - 16) Tyler, N. & Ward, R. M. (2011), *Planning and Community Development –A Guide for the 21st Century*, W. W. Norton & Company
 - 17) Jones, B. (1990), *Neighborhood planning: A guide for citizens and planners*, American Planning Association
 - 18) Barrett, C. D. (2012), *Neighborhood Planning. A GUIDE TO URBAN PLANNING IN TEXAS COMMUNITIES*, Texas Chapter of the American Planning Association, pp.283-299
 - 19) Sirianni, Carmen. (2007), Neighborhood Planning as Collaborative Democratic Design, *Journal of the American Planning Association*, Vol.73, No.4, pp.373-387
 - 20) Brown, G. & Chin, S. Y. W., (2013), Assessing the Effectiveness of Public Participation in Neighborhood Planning, *Planning Practice & Research*, Vol.28, No.5, pp.563-588
 - 21) 星卓志 (2001), 「協働的地域まちづくりの計画技術に関する研究-アメリカ諸都市における近隣計画の展開を事例として-」, 北海道大学大学院学位論文
 - 22) 村山顕人 (2004), 「成熟都市の計画策定技法の探求: 米国諸都市のダウンタウン・プラン策定に見る方法と技術」, 東京大学大学院学位論文
 - 23) 村上威夫 (2003), 「オレゴン州: 成長管理の先進州の新たな挑戦」, 小泉秀樹・西浦定継『スマートグロース アメリカのサステイナブルな都市圏政策』, 学芸出版社, pp.53-110
 - 24) 小泉秀樹・村山顕人 (2003), 「ワシントン州: 多主体間の意向調整に基づいたサステイナブルな都市圏形成の試み」, 小泉秀樹・西浦定継『スマートグロース アメリカのサステイナブルな都市圏政策』, 学芸出版社, pp.111-162
 - 25) Baer, W. C. (1997), General Plan Evaluation Criteria. *Journal of the American*

Planning Association, Vol. 63, No.3, pp.329-344

- 26) Waldner, L. S. (2004), Planning to Perform: Evaluation Model for City Planner. *Berkeley Planning Journal*, 17(1), pp.1-28
- 27) Kent, T. J. (1990), *The Urban General Plan*. American Planning Association
- 28) Anderson, L. T. (1995), *Guidelines for Preparing Urban Plans*, American Planning Association
- 29) Kaiser, E, Godschalk, D. R. & Chapin, F. S. J. (1995), *Urban Land Use Planning*, University of Illinois Press
- 30) Jones, B. (1990), *Neighborhood Planning: A Guide for Citizens and Planners*, Planners Press Chicago: American Planning Association
- 31) Schaenman, P. (1976), *Using an Impact Evaluation System to Evaluate Land Development*, The Urban Institute
- 32) Calkins, H. W. (1979), The Planning Monitor: An Accountability Theory of Plan Evaluation, *Environment and Planning A* 11, pp.745-758
- 33) Loh, C. G. (2012), Four Potential Disconnects in the Community Planning Process, *Journal of Planning Education and Research* 32(1), pp.33-47
- 34) Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, University of California Press
- 35) Alexander, E. R., & Faludi, A. (1989), Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria, *Environment and Planning B: Planning and Design* 16, pp.127-40
- 36) 金井利之 (2010), 「総合計画制度の展望 -基本構想義務付け制度の廃止を受けて」, 『都市問題 2010年6月号』, 東京市政調査会, pp.78-89
- 37) 田中富雄 (2016), 「個別計画との比較に見る総合計画の特質と役割-なぜ総合計画が必要なのか-」, 『地域政策研究』, 高崎経済大学地域政策学会, 第19巻, 第2号, pp.51-64
- 38) 明石達生 (2011), 「土地利用計画とまちづくり」, 大西隆『人口減少時代の都市計画 まちづくりの制度と戦略』, 学芸出版社, pp.42-65
- 39) 大塚康央・瀬田史彦 (2009), 「地区計画申し出制度の運用実態とまちづくりにおける意義に関する研究」, 都市計画論文集No.44-3, pp.259-264
- 40) 内木場正樹・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2011), 「非線引き都市計画区域の用途地域外で適用された白地地区計画に関する研究」, 都市計画論文集No.46-3, pp.547-552
- 41) 川崎興太 (2006), 「路地保全を前提とした木造密集市街地における居住環境整備方策に関する研究-東京都中央区月島地区における3項道路型地区計画の初動的な実績と効果」, 都市計画論文集No.41-3, pp.1013-1018
- 42) 高橋ユリカ・中井検裕 (2012), 「下北沢駅前周辺地区・地区計画-決定前後における建築の動向と用途変さらに着目した考察」, 都市計画論文集No.47-3, pp.961-966
- 43) 城絵里奈・依田真治・内海麻利 (2015), 「地区計画制度の評価と運用実態に関する研究-アンケート調査による制度創設時と今日との比較分析-」, 都市計画論文集No.50-3, pp.464-471
- 44) 小泉秀樹 (2011), 「まちづくりと市民参加」, 大西隆『人口減少時代の都市計画 まちづくりの制度と戦略』, 学芸出版社, pp.143-166
- 45) 小林重敬 (2008), 『都市計画はどう変わるか マーケットとコミュニティの葛藤を超えて』, 学芸出版社, pp.176-177
- 46) 高見沢邦郎・饗庭伸・小笠原拓士 (2007), 「大規模開発と協議・調整がたまちづくり

条例 基礎自治体の能力が問われている」，羽貝正美『自治と参加・協働 ローカル・ガバナンスの再構築』，学芸出版社，pp.189-219

- 47) 室地隆彦 (2006), 「ガバナンス時代のまちづくり制度」，辻山幸宣『新しい自治の仕組みづくり』，ぎょうせい，pp.351-392
- 48) 佐藤滋 (2011), 「地域協働の時代の都市計画-まちづくり市民事業からの再構築-」，蓑原敬『都市計画、根底から見直し新たな挑戦へ』，学芸出版社，pp.57-84
- 49) 杉崎和久 (2006), 「住民による身近な生活空間の維持・創造」，辻山幸宣『新しい自治の仕組みづくり』，ぎょうせい，pp.393-409
- 50) 内海麻利 (2009), 「『計画』の位置づけとあり方」，米野史健ら『住民主体の都市計画まちづくりへの役立て方』，学芸出版社，pp.313-324
- 51) 小泉秀樹 (2006), 「コラボラティブ・プランニング 多様な主体による討議に基づく都市計画への転換」，高見沢実『都市計画の理論 系譜と課題』，学芸出版社，pp.266-292

第1章 米国におけるコミュニティプランニングの展開とコミュニティプランの策定状況

本章では、次章以降での米国で取り組まれているコミュニティプランの実態を明らかにするための予備的な整理を行う。米国のコミュニティプランニングの形態とその展開を概観した上で、本研究の分析枠組みを設定する。

1-1 コミュニティプランニングの形態とその展開

Perry (1929)によると、米国ではニューヨークのフォレストヒルズガーデンズが開発された1909年が、ネイバーフッドプランニングの起源となっている。それ以降、ネイバーフッド規模でプランニングを行うといった考え方は、米国の都市計画の専門家の間では一般的な考え方となっていた(Rohe・Gates, 1985)。しかし、必ずしも常に実践されてはいなかった。本研究では、地区単位の計画を総称してコミュニティプランと呼んでいるが、本節では、ここで参照する各論文の記述表現をそのまま採用する。

Rohe (2009)は、「ネイバーフッド」を物的、社会的な特徴でお互いを識別できる町や市のサブエリアと定義し、「ネイバーフッドプランニング」を、新しいネイバーフッド(近隣地区)のデザインと古い近隣地区の再開発や再生の両方であると定義している。しかし、ネイバーフッドプランニングの取組の目的は、通常、良好な物的デザインの達成や景観の改善にとどまらない。健全な社会コミュニティの創造、近隣地区住民への権限移譲、近隣地区経済の開発、自然環境の保存のようなより大きな社会的目的も、ネイバーフッドプランニングの取組の目的に含まれている。したがって、ネイバーフッドプランニングの取組の目的は、社会的、政治的プロセスに影響を与える方法を取りながら、物的環境も変えることで達成されている。ここでは、Rohe (2009)が整理した以下の6つのネイバーフッドプランニングの形態を利用し、それぞれの形態を概説する。

- 1) ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラ (Neighborhood Unit Formula)
- 2) アーバンリニューアル (Urban Renewal)
- 3) コミュニティアクション (Community Action)
- 4) コミュニティ経済開発 (Community Economic Development)
- 5) 自治体の支援によるネイバーフッドプランニング (Municipally Sponsored Neighborhood Planning)
- 6) プラント・ユニット・デベロップメント (Planned Unit Development) 他

1-1-1 ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラ

ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラ(近隣住区論)は、1923年にC. A. Perryが発表した考え方である。多くの米国都市が20世紀初めに抱えていた、無計画・無秩序な開発による混雑や渋滞、レクリエーション施設の不足、それらに起因する社会的孤立や疎外、青少

年犯罪への支援の不足や市民参加の欠如などの問題解決のために、ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラは、次の6つの原則で構成されている。

- 1) 近隣地区は小学校をサポートするのに十分な大きさであるべき。
- 2) 通過交通を無くすために、地区の境界は幹線道路で構成する。
- 3) 地区には、中央に集まれる場所と点在する小公園を配置する。
- 4) 学校や地区に貢献する施設は、地区の中央に配置する。
- 5) 地元の商店は、地区の外周に配置する。
- 6) 地区内道路システムは、通過交通削減をデザインする。

このネイバーフッド・ユニット・フォーミュラは、コミュニティセンター運動や田園都市などの当時の複数のアイデアと、Perry自身の経験を基に構成されている。ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラは、主に新規の建築が行われる地区への適用を想定しているが、再構築が決まっている荒廃した大規模な中心部の地区への適用も可能であると提案している。都市の問題を排除し、新たな場所を創出するために、大規模クリアランスを行うとしたネイバーフッド・ユニット・フォーミュラの考えは、議論的にもなったが、都市計画分野の多くの人々に受け入れられ、米国のプランニング実践に大きな影響を与えている。

ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラが紹介される以前には、都市美と交通に関する大規模な事業に焦点があたっていた。しかし、ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラの発表以降、プランニングや住宅コミュニティのデザインなどにも関心が広がり、総合的、統合的なコミュニティのデザインが考えられるようになっていく。ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラの影響は、ラドバーンを始め、米国の多くの大規模な新規開発コミュニティで確認することができ、ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラの原則は、現在も部分的に活用されている。

1-1-2 アーバンリニューアル

都心部から郊外への人口流出は、人種差別、貧困の集中、失業、深刻な老朽化住宅、犯罪、地方自治体の財政問題など、様々な都市問題の悪化が原因とされていた。その解決策として、中心業務地区(Central Business District)周辺の再開発が期待されるようになると、1941年に、イリノイ、ミシガン、ニューヨークの各州では、荒廃した資産を取得し、再開発することを目的とした収用権を州から市に委任する法律が可決された。1949年には、住宅法が成立し、連邦アーバンリニューアル・プログラムが承認されると、合計27の州とコロンビア特別区でも同様な再開発法が採択されていた。

アーバンリニューアル・プログラムは、市に対して対象エリアの再開発計画に基づき、土地の集約や整理、用地の準備、売却、賃貸のための資金的支援を行なっている。このプログラムに対する様々な批判や関心に対応する形で、アーバンリニューアル・プログラムは、

複数の修正が行われてきた。プランニングの専門家にとって特に重要なプログラムの修正が、1954年に行われている。連邦の再開発補助金が提供される前に、市にはコミュニティ改善のための実行可能なプログラムの用意が求められていた。実行可能なプログラムでは、市に住宅・ビルディング法の承認やコンプリヘンシブプランの策定などが求められていた。最終的にニクソン政権によってプログラムが廃止される1973年までの間に、アーバンリニューアル・プログラムは、1,000以上のコミュニティで地元がデザインした約2,800の事業を支援している。

アーバンリニューアルの取組によって、以下の点が明らかとなっている。都市問題を物的に解決するだけでは限界があり完全ではないこと、地域の社会的関係やネットワークが人々にとって非常に重要であり、活性化計画において重視されるべきであること、社会的ネットワークは低中所得層の近隣地区で特に重要であること、完全な除却は再生が実現不可能であるときにだけ考慮される最後の手段であることが指摘されている。

1-1-3 コミュニティアクション・プログラム

コミュニティアクション・プログラムは、アーバンリニューアル・プログラムなどの欠点を示し、市中心部地区の問題を明らかにすることや、市民参加による近隣地区インブループメント・プログラムを作成、実施することを目的としていた。アーバンリニューアル・プログラムが過度に強調しすぎたハード整備に代わり、コミュニティアクション・プログラムは、社会、政治、経済、物的開発の問題を明らかにするための総合的な再生計画やプログラムの開発、促進を目指していた。また、コミュニティアクション・プログラムは、最大の効果を発揮するために、連邦政府による貧困層への支援を地元レベルでコーディネートするために作成されていた。

コミュニティアクション・プログラムは、1964年の経済機会法(Economic Opportunity Act)に基づき設置されている。この法によって、経済機会局(Office of Economic Opportunity)が新設され、貧困層を支援するための社会、教育、住宅、雇用プログラムをコーディネートする地元コミュニティアクション組織(Local Community Action Agencies)に、連邦の助成金を直接提供する仕組みが整備された。しかし、コミュニティアクション組織と地元自治体の関係悪化などにより、1971年には経済機会局は廃止され、これに伴いプログラムが中止となっている。

コミュニティアクション・プログラムによって生じる課題を避けながら、コミュニティアクションの原則を取り入れたモデル都市プログラムは、1966年のデモンストレーション都市・大都市開発法(Demonstration Cities and Metropolitan Development Act)の基となっている。この法律によって、技術的支援と近隣地区再生プログラムのコミュニティへの補助金を提供するために、住宅・都市開発局(Department of Housing and Urban Development)が新たに整備された。モデル都市プログラムは、計画策定と計画実施にかか

るそれぞれの費用を助成するプログラムで、1974年のコミュニティ開発包括補助金 (Community Development Block Grant) プログラムに統合されるまでに、145件の助成を行っている。

コミュニティアクション・プログラムがゴールとしていた連邦レベルでの貧困の解消に対して成果が乏しいとの批判や、コミュニティアクション・プログラムへの周辺住民の参加に関する論争が存在していた。しかし、市民に対して計画策定への参加機会を提供するといった原則は、広く受け入れられ、現在では、連邦法や地元のプランニングの取組に反映されている。さらに、コミュニティアクション・プログラムは、現在のコミュニティ開発で最も重要な原則のひとつを示している。地元コミュニティの能力を構築することで、住民は自分たちの問題により効果的に取り組むことができるようになっていた。近隣地区再生計画の内容は、物的環境の再開発にとどまらず、社会的、経済的、政治的な開発に関する総合的な戦略で構成されるべきであることも示している。

1-1-4 コミュニティ経済開発

コミュニティアクション・プログラムの廃止以降も、市の中心部に経済的な投資を取り戻すために、コミュニティが管理主体となった組織の設置要望が続いていた。そのような中、1960年代の後半には、全米各地に多くのコミュニティ開発組織 (Community Development Corporations, CDCs) が設立されている。CDCsは、地区や市の一部の物的環境や経済環境の改善に着目し、コミュニティを代表した委員会が管理する非営利組織である。

CDCs以前の地区の環境改善手法に比べると、CDCsには以下の利点があることが主張されていた。

- 1) CDCsが、より効果的な戦略を立てることができる点。CDCsは、地元に着目したコミュニティが管理する組織であるため、コミュニティが直面している特有の問題を十分に理解できている。
- 2) CDCsは物的、社会的、経済的な開発を含むコミュニティの開発への包括的なアプローチを採用することができる点。地方自治体の特定部署の単一目的のプログラムと異なっている。
- 3) CDCsが対象とする地区の能力を拡大することができる点。CDCsは、地元リーダーの育成や住民の技術力を向上させ、より大きなコミュニティの中で政財界のリーダーとつながっている。
- 4) 地方や全国の財団の支援を得るのに、CDCsが自治体よりも良い立場にある点。資金提供する財団は、独自の財源を持つ自治体に資金提供するプログラムへの参加に消極的である。
- 5) 官僚的ではないCDCsは、公共機関より効果的に活動できる点。

1970年代の間にCDCsは急増し、10年間の間に全米各地で約700の組織が設立され、1990年代初期には、その数が2,000を超えていた。CDCsのコミュニティでの総合的な取組として、包括的なコミュニティ開発に向けた戦略計画の策定が進められている。この取り組みは、対象となる地区で活動する非営利団体が集まり、さらに団体が地区住民の参加を促すといった地域社会の関係を強化する機会となっている。また、CDCsは、計画策定後も計画実施のために必要な官民の資源を結びつけることを目指している。

ネイバーフッドプランニングでのCDCsのアプローチは、他のネイバーフッドプランニングの取組と比較するとずっと継続している。40年近く経ってもCDCsの数は増え続けており、団体の連携する能力は拡大し続けている。2005年のコミュニティ経済開発会議(National Congress for Community Economic Development)の調査結果から、全ての州のほとんどの主要都市に4,600を超えるCDCsが存在していることが明らかとなっている。

一方で、CDCsの課題も指摘されている。CDCsの組織規模が小さ過ぎ、衰退している地区を改善するための大規模な総合的改善プログラムを実施するだけの力が不足している点や、低所得者が多い地区にCDCsが設置されていないなど設置される地区に偏りがある点、廃業となったCDCsが多くある点、官民の支援が得られるアフォードブル住宅の開発といった開発をコミュニティの整備や弁護よりも強調しすぎる点などである。

いずれにしても、CDCsのコミュニティの経済開発アプローチによって、総合的なネイバーフッドプランの策定主体が、自治体のプランニング部局から地元根差したCDCsに移行しているケースが増えている。CDCsによっては、地区での住宅再生などいくつかの市の事業を実施している。このようなプランニングと事業実施をCDCsに委任することによって、自治体のプランニング部局の役割が変化している。自治体はCDCsの取組を監視し、指導するなど、従来のプランニングにはなかった新たな役割が必要となっている。

1-1-5 自治体支援によるネイバーフッドプランニング・プログラム

都市での暴動や、公民権や反戦への抗議、権力や連邦政府への不信の高まりといった1960年代の社会状況の中、基礎自治体によってネイバーフッドプランニングの取組が用意された。1960年代後半から1970年代にかけて、地区の計画や開発に対して地元住民に強い影響力を持たせるために、全米の各都市ではネイバーフッドプランニング・プログラムの取組を支援していた。その当時の自治体の計画部局は、全市域の総合的な土地利用計画の策定に主眼を置いていた。総合的な土地利用計画は、既存のネイバーフッド(近隣地区)への視点や配慮が欠けており、新たな成長策で構成されていた。

このような伝統的で総合的な計画策定の課題に対応するために、自治体のネイバーフッドプランニング・プログラムでは、次のような目的が設定されていた。公的または私的に開発した計画に対して、市民が運営するネイバーフッドグループが議会承認を求める前にレビュー、コメントすること、ネイバーフッドプランを策定すること、近隣清掃やコミュニティ

犯罪防止プログラムなどの自助活動に従事することなどであった。

このネイバーフッドプランニング・プログラムは、地域のそれぞれの特性に合わせ組み立てられているため、その構成はプログラムごとに異なっている。プログラムの作成根拠は、自治体の憲章の更新や、市議会の議決、行政命令、もしくは、非公式の合意などと様々である。

プログラムの活動を計画化する際には、様々な方法がとられていた。既存のネイバーフッドグループを活用する方法のほか、地区住民の関心を代表するための新たな委員会やプランニングユニットを設置する方法、市全域の関心を明らかにするためにネイバーフッドグループの代表を集める方法などである。

自治体による支援方法も大きく異なる。ほぼ全ての自治体では参加するネイバーフッドグループに対して情報提供や技術提供といった支援を行っているが、自治体によっては活動の人件費や会場費、その他の要望に対する資金的支援を行っているところもある。

このネイバーフッドプランニング・プログラムは、次のような肯定的な評価を得ている。

- ネイバーフッドグループのプランニングプロセスに参加するグループは、彼らの地元に関する判断に相当の影響を与えている。近隣地区の住宅や公共インフラ、レクリエーション施設などの物的な状況が改善できている。
- プログラムが地区住民同士の直接の対話を促進し、コミュニティ意識や場所への思いの向上に貢献している。
- ネイバーフッドグループ同士やグループと自治体間の対立が大幅に減少している。
- プログラム参加者の政治の知識と指導力の向上に貢献している。また、市政運営に関心のある近隣地区住民による活動の出発点となっている。

これらの肯定的な評価の一方で、伝統的な市民参加の手法よりもネイバーフッドプランニング・プログラムの参加率は高いものの、地区住民の代表性については、参加人数の少なさや偏りから課題視する指摘もある。

いずれにしても、自治体支援によるネイバーフッドプランニング・プログラムは、あらゆる種類の近隣地区の住民ニーズと関心に対処するためのメカニズムを提供している。このプログラムは、住宅街とそこに居住する地区住民のより小さな関心事に焦点を当て、住宅地での生活の質の維持や改善への取組を自治体全体の成長と同様に重視している。さらに、ネイバーフッドプランニング・プログラムは、地区住民に計画を策定する機会を提供し、継続的な参加を可能としている。また、地区に影響する判断に関わる地区住民の能力を高めるだけでなく、近隣地区の社会的相互作用(Interaction)とソーシャルキャピタル (Social Capital、社会的関係資本)の構築を促進している。

1-1-6 プランド・ユニット・デベロップメント他

ネイバーフッド・ユニットの考え方は、20世紀の後半には多くの都心再生の取組の基礎となっていたほか、新しいコミュニティの計画策定時でも重要な役割を果たしていた。1960年代に入ると、継続する郊外開発による問題の解決に向けて、プランド・ユニット・デベロップメント(Planned Unit Development、計画的一体開発)という考え方が、初めて発表されている。

従来のゾーニングやサブディビジョン規制に基づく画一的な郊外開発に対して、プランド・ユニット・デベロップメントでは、開発者に多くの裁量を与えられていた。一定規模の開発において、住宅、商業施設、業務施設といった用途の複合(mixed-use)、住宅の種類や大きさの混在、道路や建築物の柔軟な配置、オープンスペースの創出などが、許容されている。さらに、プランド・ユニット・デベロップメントの開発審査は、柔軟性に欠け非常に緻密な審査プロセスだった従来の方法と異なっている。プランド・ユニット・デベロップメントでは、自治体の条例に基づいた一定の基準に基づく裁量的な審査プロセスが採用されているため、開発者はより自由に革新的なデザインを提案することが可能となっている。

しかし、一方で、プランド・ユニット・デベロップメントは、従来の開発に比べて非常に費用がかかることや、地区内の連続性やコミュニティ形成に課題があることなどが指摘されていた。これは、開発規模が広範なこと、クルドサックや曲線的な道路形状などが原因となっていた。この課題に対応する形で、1980年代に入ると、トラディショナル・ネイバーフッド・デベロップメント(Traditional Neighborhood Development、伝統的近隣住区開発)と、トランジット・オリエンテッド・デベロップメント(Transit Oriented Development、公共交通指向型開発)といった考え方が発表されている。

トラディショナル・ネイバーフッド・デベロップメントとトランジット・オリエンテッド・デベロップメントは、いずれも、プランド・ユニット・デベロップメントと同様に複合用途や密度の混在の許容、オープンスペースの確保を原則としている。プランド・ユニット・デベロップメントで課題となっていた歩きやすさの確保に対応するため、トラディショナル・ネイバーフッド・デベロップメントとトランジット・オリエンテッド・デベロップメントでは、歩行者道を備えたグリッド型道路システムを採用している。そのほか、この2つの開発手法は、自動車利用の低減、コミュニティデザインと社会的問題や環境問題への影響にも着目している。しかし、ここでも、これらの考え方に基づく開発の実施は、一般的な従来型の開発と比較すると、多額の費用がかかることが課題として指摘されている。

トラディショナル・ネイバーフッド・デベロップメントとトランジット・オリエンテッド・デベロップメントには、主な相違点がある。居住者を一定距離内に集約するための「中心」の考え方が異なっている。トラディショナル・ネイバーフッド・デベロップメントでは地区中心部(コミュニティコア)を中心に位置づけているが、トランジット・オリエンテッド・デベロップメントでは交通機関の停留所を中心としている。また、トラディッショ

ナル・ネイバーフッド・デベロップメントで注目している「統一された建築物のスタイル」は、トランジット・オリエンテッド・デベロップメントではあまり焦点が当てられていない。

1-1-7 コミュニティプランニングの展開

上述のネイバーフッドプランニングの6つ形態は、1923年にPerryが発表したネイバーフッド・ユニット・フォーミュラの原則を始まりとしていた。それ以降に登場する形態は、ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラの原則を部分的に引き継いだり進化させたりしながら新たな形態として登場していた。

前節までに概説してきた各形態のネイバーフッドプランニングの展開過程を時系列に並べると、図 1-1のように整理できる。

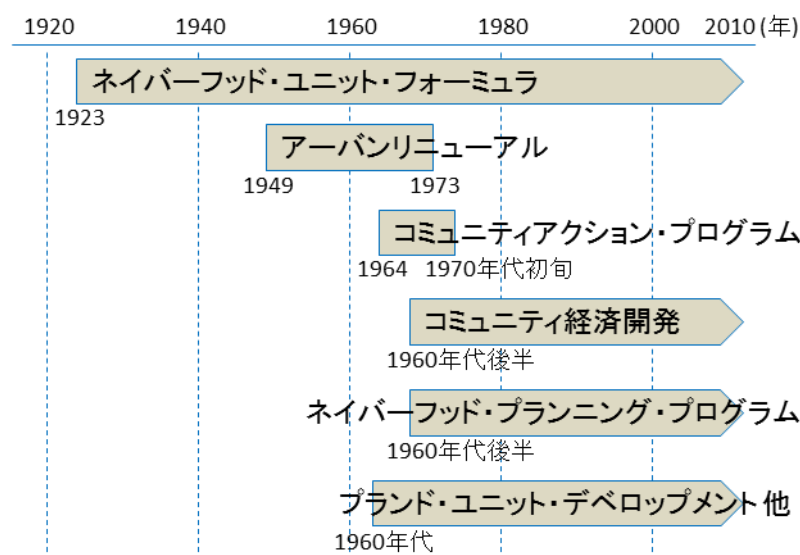


図 1-1 コミュニティプランニング各形態の展開過程

（出典：Rohe (2009)を基に、筆者が作成。）

ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラ、アーバンリニューアル・プログラム、コミュニティアクション・プログラムそれぞれの成果や課題が、それ以降の取組に参考とされていた。1960年代以降では、コミュニティ経済開発、自治体支援によるネイバーフッドプランニング・プログラム、ブランド・ユニット・デベロップメント、トラディショナル・ネイバーフッド・デベロップメント、トランジット・オリエンテッド・デベロップメントによる取組が、現在まで展開している。

コミュニティ経済開発は、非営利民間組織であるCDCsが主体となって包括的な活動に取り組んでいた。2000年代に入ると全ての州のほとんどの主要都市にCDCsの設置が確認されているが、低所得者が多い地区に設置されていないなどの課題が指摘されていた。また、コミュニティプランの策定主体が自治体からCDCsに移行しているケースが増えていた。

CDCsによって計画が策定された自治体では、自治体の役割が従来の計画の策定と実施からCDCsの監視と指導に変化していた。

自治体支援によるネイバーフッドプランニング・プログラムでは、計画策定プロセスにおいてそれまでの全市的な視点が、地域に向くようになっていた。地区住民に計画策定やその後の取組への参加機会を提供し、地区に影響する判断に関わる地区住民の能力を高めるネイバーフッドプランニング・プログラムは、近隣地区の社会的相互作用とソーシャルキャピタルの構築にも貢献していた。

また、ネイバーフッドプランニング・プログラム、ブランド・ユニット・デベロップメント、トラディショナル・ネイバーフッド・デベロップメント、トランジット・オリエンテッド・デベロップメントは、従来の画一的な郊外開発に対して複合用途や密度の混在を許容し、オープンスペースや歩きやすさの確保を目指していた。これらの取組では、多額の費用が掛かることが課題となっているものの、コミュニティデザインと社会的問題や環境問題への影響が着目されていた。

以上のように、現在のネイバーフッドプランニングでは、ネイバーフッド・ユニット・フォーミュラの原則の一部を活用した形態の他、その対象地区や目的に合わせて、コミュニティ経済開発プログラム、ネイバーフッドプランニング・プログラム、ブランド・ユニット・デベロップメント等の形態が共存していた。これらの取組の中から、次節では自治体支援によるネイバーフッドプランニング・プログラムによって策定され運用されているコミュニティプランの概要と策定状況について確認する。

1-2 米国コミュニティプランの概要と策定状況

星 (2001)は、コミュニティプランニング・プログラム成立の背景に、①総合計画の限界の克服、②資源配分の合理性確保、③市民参加の要請、④人口動態の管理、の4点をあげている。1974年に創設されたコミュニティ開発包括補助金 (Community Development Block Grant, CDBG)プログラムなど、連邦政府の補助制度によって1970年代に入り地方自治体の裁量が増していた。これらの補助制度を活用するのにあたり、上記4点是对応が必要とされる項目であった。

本節では、星 (2001)やBarrett (2012)を参考に、このような状況下で策定されたコミュニティプランの概要を確認したうえで、現在のコミュニティプランの策定状況を確認する。

1-2-1 コミュニティプランの基本的な概念

星 (2001)は、既往文献でのコミュニティプランの定義を整理した結果からコミュニティプランの基本的な概念を「総合計画との整合のもと、地域の環境を集合的に捉え、その改善の方法と個別アクションを一体的に示す合意文書を、関係主体の協働的な取組みによりまとめたもの」としている。

1-2-2 コミュニティプラン策定の目的

星 (2001)は、コミュニティプラン策定の目的を、「地域環境整備のアクションプログラム」、「コミュニティの意思表示」、「全市計画との整合性確保」、「各主体の意思決定への指針」、「コミュニティの能力向上、意識啓発」、「市民参加、パートナーシップの確立」の6つに分類している。個々のコミュニティプランは、これらの目的のうちいずれか一つだけということではなく、複数の目的を含む形で策定されている。

コミュニティプランは、単なる行政施策を展開するためだけの計画ではなく、計画に関わる各主体のそれぞれの責任を明確にしながら、計画に掲げた目標を協働で実現していくといった契約書的な役割を果たすことが期待されている。また、コミュニティの能力向上やパートナーシップの確立など、計画に関わる主体の能動的な取組の創出も目的とされており、プロセスを重視した計画システムと言える。

1-2-3 コミュニティプランの構成

Barrett (2012)は、American Planning Associationの情報を基にコミュニティプランの一般的な構成を表1-1のように整理している。

表 1-1 コミュニティプランの一般的な構成

構成要素	分類
プランニングの取組の歴史と主要な出来事	必須
謝辞:計画に従事した人	必須
計画がどのように構成され、何が含まれ、なぜを説明	必要に応じて
図	必要に応じて
資源一覧、市の支援先	連携
参考資料	連携
プランニングプロセスの説明	
地区組織の構成	必須
ミッション・目的の説明	必須
市民参加の記録	必須
需要分析(物的・社会的)	必須
他計画との関係	連携
地区の定義	
境界	必須
歴史	必要に応じて
独自性	連携
計画の項目	
土地利用	必須
交通	必須
市民とコミュニティのニーズ:インフラ	必須
経済開発	必要に応じて
オープンスペース	必要に応じて
自然環境関連	必要に応じて
移動(Mobility)	必須
社会サービス	連携
住宅ニーズ	必須
建築規制 / 歴史保全	必要に応じて
雇用	必要に応じて
商業再生	必要に応じて
公害の排除	必要に応じて
工業	必要に応じて
教育資源	必要に応じて
若者への特別なサービス	連携
実施の枠組み	
ゴール	必須
実施戦略	必須
財源	必須
評価 / モニタリング	連携

注:「必須」は、American Planning Association が基本として推奨するもの、「連携(Collaborative)」は行政主導よりも市民によるプランニングプロセスを反映するもの、「必要に応じて」は地元(Local)の要望に基づき判断するものを表している。

(出典:Barrett(2012), p.283 を基に筆者が作成。)

コミュニティプランを構成する項目や内容は、各々のコミュニティの伝統やニーズ、状況によって多岐にわたる領域の中から選択されることとなるが、星(2001)は、計画策定プロ

セスでは自由度の高い検討が行われ、コミュニティ組織等が取り組む活動が計画内容へ反映されるなど、関係主体の協働性の確保が図られていることを指摘している。

1-2-4 コミュニティプランの計画実施

星 (2001)は、現在の形のコミュニティプランが定着し始めた1985年の時点では、コミュニティプランの計画実施を確実にするための計画をまとめる技術が確立されていないことを指摘し、計画実施の実現性を高めるための取組を確認している。1985年以降も、コミュニティプランに「優先的に取り組む実現化策」や「実施主体」、「実施時期」を明記するなど、計画に実現化策を具体的に位置付ける方法が取られているのは、まだ一部の自治体にとどまっていた。また、「予算確保の難しさ」が実現化のための課題にあげられるなど、コミュニティプランの計画実施には未だに課題が残っていた。

Barrett (2012)は、コミュニティプランの計画実施のためには、実現可能で短期的な取組の提案が好ましいこと提案している。コミュニティプランの計画実施手法は多岐にわたるものの、その実施のための財源は、自治体の各部局の既存の予算から再配当されている実態を踏まえた結果となっていた。以上のことから、コミュニティプランの計画実施の実現には、財源の確保の視点が重要であることが考えられる。

1-2-5 コミュニティプランの活用

1990年代後半以降、スマートグロースの時代では規制よりもインセンティブによる再開発の誘導が注目されており、成長と新規開発がコミュニティ改善のための機会と捉えられていた。Chapin (2012)は、広域を対象とした土地利用ビジョンを具体的な詳細地区の計画としてまとめたコミュニティプランが、開発協議の対話のツールとして活用されていることを指摘している。

Barrett (2012)は、コミュニティプランが、現在、再び活用されていることを指摘している。コミュニティプランは、コンプリヘンシブプランよりもより細かなスケールに対応し、より詳細な情報を含むことが可能である。また、コミュニティプランは、長期的な政策のほか、短期的、中期的な実施戦略にも着目する傾向にある。さらに、ネイバーフッドやコミュニティと自治体のパートナーシップにより取り組まれていることもコミュニティプランが再活用される理由となっている。

Godschalk & Anderson (2012)は、コンプリヘンシブプランとコミュニティプランの計画の縦の連携が持続可能性の目標達成に最も効果的であることを指摘している。コミュニティプランが、持続可能な空間に必要な要素を詳細に明示し、説明する役割を果たしていることが指摘されている。

以上のように、コミュニティプランは、現在においても様々な目的の実現のために活用

されている。

1-2-6 コミュニティプランの策定状況

図1-2は、米国において2010年人口が20万人以上の都市で、コミュニティプランが策定されている都市の分布を表したものである。秋本（1997）は、1970年代前半の時点で、51の都市でコミュニティプラン策定の取組が行われており現在までその活動が続いていることを確認している。

表1-2は、2020年1月時点でのウェブ上でデータの確認ができた2010年人口が20万人以上の都市でのコンプリヘンシブプランとコミュニティプランの策定状況を表している。そのうちコミュニティプランは99都市中91都市、すなわち、9割以上の都市で策定されていることが確認できており、現在の全米の各都市では、コミュニティプランの策定は一般的に取り組まれていることがわかる。

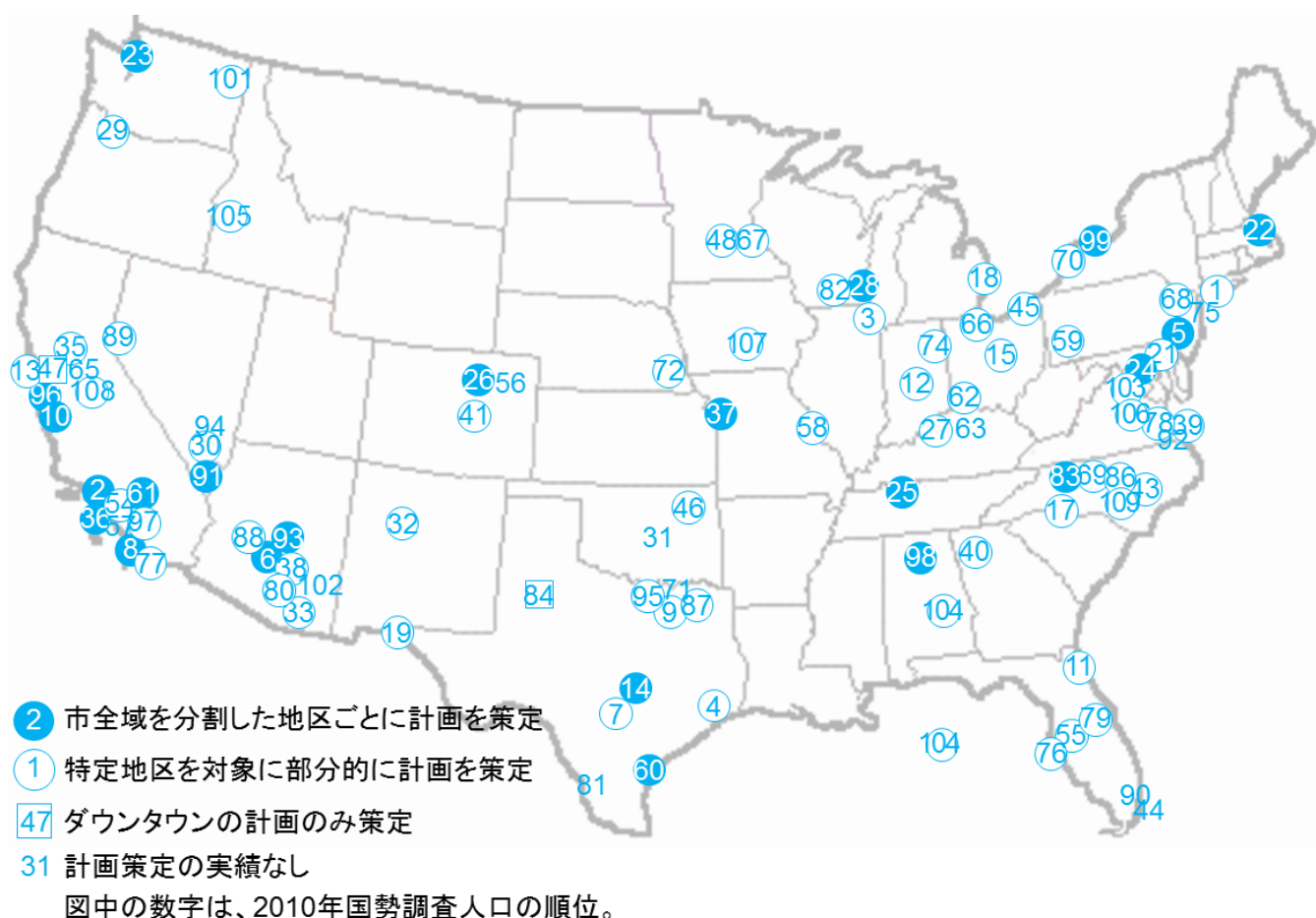


図 1-2 米国でのコミュニティプラン策定都市の分布

注：図中の数字は表 1-2最左列と同じ2010年国勢調査人口の順位。
(筆者作成)

表 1-2 都市別計画策定状況一覧

順位	都市	州	人口	コンプリヘンシブプラン	策定	コミュニティプラン	数
1	ニューヨーク	ニューヨーク	8,175,133	PlaNYC	2007	Neighborhood Plan 他	5
2	ロサンゼルス	カリフォルニア	3,792,621	General Plan	1995	Community Plan	35
3	シカゴ	イリノイ	2,695,598	GO TO 2040	2014	Community Plan 他	22
4	ヒューストン	テキサス	2,099,451	Plan Houston	2015	Complete Communities Action Plan	5
5	フィラデルフィア	ペンシルベニア	1,526,006	Philadelphia 2035	2011	Community-Led Plans 他	17
6	フェニックス	アリゾナ	1,445,632	2015 GENERAL PLAN	2015	Village Character Plan	18
7	サンアントニオ	テキサス	1,327,407	SA Tomorrow	2016	Sub-Area Plan	0
8	サンディエゴ	カリフォルニア	1,307,402	General Plan	2008	Community Plan	46
9	ダラス	テキサス	1,197,816	Forward Dallas!	2006	Area Plan 他	21
10	サンノゼ	カリフォルニア	945,942	Envision San José 2040	2011	Area Plan 他	5
11	ジャクソンビル	フロリダ	821,784	Comprehensive Plan 2030	2010	Neighborhood Action Plan	21
12	インディアナポリス	インディアナ	820,445	Comprehensive Plans	2020	Area Plan 他	20
13	サンフランシスコ	カリフォルニア	805,235	General Plan	1995	Area Plan	20
14	オースティン	テキサス	790,390	Imagine Austin Comprehensive Plan	2012	Area Plan 他	31
15	コロンバス	オハイオ	787,033	Columbus Comprehensive Plan	1993	Community Plan 他	2
16	フォートワース	テキサス	741,206	-	-	-	-
17	シャーロット	ノースカロライナ	731,424	2040 Comprehensive Plan	2021	Area Plan 他	50
18	デトロイト	ミシガン	713,777	Detroit Future City Strategic Framework	2012	Neighborhood Plan	20
19	エルパソ	テキサス	649,121	Plan El Paso	2012	Neighborhood Action Plan 他	11
20	メンフィス	テネシー	646,889	Citywide/Countywide Comprehensive Plan	1981	-	-
21	ボルチモア	メリーランド	620,961	Comprehensive Master Plan for Baltimore City	2006	Inspire Plan 他	55
22	ボストン	マサチューセッツ	617,594	Imagine Boston 2030	2017	Neighborhood Plan 他	9
23	シアトル	ワシントン	608,660	Seattle 2035	2016	Neighborhood Plan	38
24	ワシントン	コロンビア特別区	601,723	Comprehensive Plan	2011	Small Area Plan 他	30
25	ナッシュビル	テネシー	601,222	The NashvilleNext Plan	2015	Community Plan	14
26	デンバー	コロラド	600,158	Comprehensive Plan 2040	2019	Neighborhood Plan 他	51
27	ルイビル	ケンタッキー	597,337	Plan 2040	2019	Neighborhood Plan	50
28	ミルウォーキー	ウィスコンシン	594,833	Citywide Policy Plan	2010	Area Plan	14
29	ポートランド	オレゴン	583,776	2035 Comprehensive Plan	2016	Community Plan 他	57
30	ラスベガス	ネバダ	583,756	2020 Master Plan	2000	Community Plan 他	18
31	オクラホマシティ	オクラホマ	579,999	planokc	1977	Strong Neighborhoods Initiative	0
32	アルバカーキ	ニューメキシコ	545,852	ABC Comprehensive Plan	2017	Framework Plan	3
33	ツーソン	アリゾナ	520,116	PLAN TUCSON	2013	Neighborhood Plan 他	60
34	フレズノ	カリフォルニア	494,665	The Fresno General Plan	2014	-	-
35	サクラメント	カリフォルニア	466,488	The 2035 General Plan	2015	Strategic Neighborhood Action Plan 他	12
36	ロングビーチ	カリフォルニア	462,257	Long Beach 2040 General Plan	2018	Community Plan	2
37	カンザスシティ	ミズーリ	459,787	FOCUS	1997	Area Plan	10
38	メサ	アリゾナ	439,041	Mesa 2040 General Plan	2014	Neighborhood and Functional Plan	7

表 1-2 都市別計画策定状況一覧（続き）

順位	都市	州	人口	コンプリヘンシブプラン	策定	コミュニティプラン	数
39	バージニアビーチ	バージニア	437,994	It's Our Future: A Choice City	2016	Area Plan 他	39
40	アトランタ	ジョージア	420,003	2016 Comprehensive Development Plan	2016	Neighborhood Plan 他	35
41	コロラドスプリングス	コロラド	416,427	Comprehensive Plan	2001	Neighborhood Plan 他	5
42	オマハ	ネブラスカ	408,958	Omaha Master Plan	-	-	-
43	ローリー	ノースカロライナ	403,892	the 2030 Comprehensive Plan	2009	Area Plan 他	22
44	マイアミ	フロリダ	399,457	The Miami Comprehensive Neighborhood Plan	2018	Neighborhood Conservation District 他	0
45	クリーブランド	オハイオ	396,815	The Connecting Cleveland 2020 Citywide Plan	2000	Neighborhood Plan 他	81
46	タルサ	オクラホマ	391,906	PLANiTULSA	2010	Small Area Plan 他	16
47	オークランド	カリフォルニア	390,724	General Plan	1998	Specific Plan	6
48	ミネアポリス	ミネソタ	382,578	Minneapolis 2040	2019	Small Area Plan 他	40
49	ウィチタ	カンザス	382,368	Wichita and Sedgwick County Comprehensive Plan	-	-	-
50	アーリントン	テキサス	365,438	-	-	-	-
51	ベーカーズフィールド	カリフォルニア	347,483	-	-	-	-
52	ニューオーリンズ	ルイジアナ	343,829	Master Plan	2010	-	-
53	ホノルル	ハワイ	337,256	Oahu General Plan	2002	Community Plan 他	8
54	アナハイム	カリフォルニア	336,265	General Plan	2004	Specific Plan	11
55	タンパ	フロリダ	335,709	the Imagine 2040	2016	Community Plans	0
56	オーロラ	コロラド	325,078	the Aurora Places comprehensive plan	2018	N/A	N/A
57	サンタアナ	カリフォルニア	324,528	General Plan	1998	The Neighborhood Initiatives Program	0
58	セントルイス	ミズーリ	319,294	Strategic Land Use Plan	2005	Neighborhood Plan	7
59	ピッツバーグ	ペンシルベニア	305,704	Comprehensive Plan	2008	Neighborhood Plan	4
60	コーパスクリスティ	テキサス	305,215	PLAN CC	2016	The Area Development Plan	10
61	リバーサイド	カリフォルニア	303,871	The General Plan 2025	2007	Specific Plan 他	22
62	シンシナティ	オハイオ	296,943	Plan Cincinnati	2012	Neighborhood Plan	48
63	レキシントン	ケンタッキー	295,803	imagine Lexington 2018 Comprehensive Plan	2019	Neighborhood Action Match Program	0
64	アンカレッジ	アラスカ	291,826	Anchorage 2040 Land Use Plan	2017	Neighborhood Plan 他	22
65	ストックトン	カリフォルニア	291,707	Envision Stockton 2040 General Plan	2018	N/A	N/A
66	トレド	オハイオ	287,208	Toledo 20/20 Comprehensive Plan	2011	Neighborhood Master Plan 他	12
67	セントポール	ミネソタ	285,068	2040 Comprehensive Plan - Saint Paul For All	2019	Neighborhood Plan 他	83
68	ニューアーク	ニュージャージー	277,140	Newark Master Plan	2012	Redevelopment Plan	6
69	グリーンズボロ	ノースカロライナ	269,666	Connections 2025 Comprehensive Plan	2003	Neighborhood Plan	7
70	バッファロー	ニューヨーク	261,310	The Queen City in the 21st Century	2006	Neighborhood Plan 他	8
71	プレイノ	テキサス	259,841	Plano Tomorrow	2015	N/A	N/A
72	リンカーン	ネブラスカ	258,379	LPlan 2040	2016	South Haymarket Neighborhood Plan	3
73	ヘンダーソン	ネバダ	257,729	-	-	-	-
74	フォートウェイン	インディアナ	253,691	Plan-it Allen	2007	Community Development Area Plan 他	8

表 1-2 都市別計画策定状況一覧（続き）

順位	都市	州	人口	コンプリヘンシブプラン	策定	コミュニティプラン	数
75	ジャージーシティ	ニュージャージー	247,597	Adaptation Master Plan	2017	N/A	N/A
76	セントピーターズバーグ	フロリダ	244,769	St. Pete Vision 2020 Plan	2002	Neighborhood Plan 他	43
77	チュラビスタ	カリフォルニア	243,916	General Plan	2005	General Development Plan	6
78	ノーフォーク	バージニア	242,803	plaNorfolk2030	2013	Area Plan 他	9
79	オーランド	フロリダ	238,300	the Growth Management Plan	2016	Vision Plan	10
80	チャンドラー	アリゾナ	236,123	The Chandler General Plan 2016	2016	Area Plan	4
81	ラレド	テキサス	236,091	The Viva Laredo Comprehensive Master Plan	2017	N/A	N/A
82	マディソン	ウィスコンシン	233,209	The Imagine Madison Comprehensive Plan	2018	Neighborhood Plan 他	60
83	ウinston・セラム	ノースカロライナ	229,617	Legacy 2030	2013	Area Plan	17
84	ラボック	テキサス	229,573	PlanLubbock 2040	2018	Neighborhood Plan	1
85	バトンルージュ	ルイジアナ	229,493	-	-	-	-
86	ダーラム	ノースカロライナ	228,330	Comprehensive Plan	2005	Compact Neighborhood	5
87	ガーランド	テキサス	226,876	The Envision Garland 2030 Comprehensive Plan	2012	Small Area Plan 他	2
88	グレンデール	アリゾナ	226,721	General Plan	2016	Planned Residential/Area Developments	122
89	リノ	ネバダ	225,221	City of Reno Master Plan	2017	Neighborhood Plan	10
90	ハイアリア	フロリダ	224,669	City of Hialeah Comprehensive 2015-2025	2017	N/A	N/A
91	パラダイス	ネバダ	223,167	Winchester/Paradise Land Use Plan	2017	Land Use Plan	11
92	チェサピーク	バージニア	222,209	Moving Forward Chesapeake 2035 Comprehensive Plan	2014	N/A	N/A
93	スコッツデール	アリゾナ	217,385	Scottsdale General Plan	2001	Neighborhood Plan	9
94	ノースラスベガス	ネバダ	216,961	2006 Comprehensive Master Plan	2006	Choice Neighborhood Initiative	0
95	アービング	テキサス	216,290	Imagine Irving	2017	Neighborhood Plan 他	0
96	フリーモント	カリフォルニア	214,089	General Plan	2011	Community Plan	1
97	アーバイン	カリフォルニア	212,375	General Plan	2015	Neighborhood Plan	1
98	バーミングハム	アラバマ	212,237	the 2012 City of Birmingham Comprehensive Plan	2012	Area Framework Plan	5
99	ロチェスター	ニューヨーク	210,565	Rochester 2034	2019	Quadrant Strategic Plan他	5
100	サンバーナーディーノ	カリフォルニア	209,924	San Bernardino General Plan	2005	Specific Plans	8
101	スポケーン	ワシントン	208,916	Shaping Spokane	2017	Neighborhood Design Plan他	14
102	ギルバート	アリゾナ	208,453	General Plan 2012	2012	N/A	N/A
103	アーリントン	バージニア	207,627	Comprehensive Plan	2017	Neighborhood Conservation Plan 他	67
104	モントゴメリー	アラバマ	205,764	Envision Montgomery 2040	1963	Neighborhood Plan	11
105	ボイシ	アイダホ	205,671	Blueprint Boise	2011	Neighborhood Plan	18
106	リッチモンド	バージニア	204,214	the City-wide Master Plan	2001	Neighborhood Plan 他	12
107	デモイン	アイオワ	203,433	PlanDSM Creating Our Tomorrow	2016	Neighborhood Plan 他	28
108	モデスト	カリフォルニア	201,165	the Modesto Urban Area General Plan	2008	Specific Plan	10

表 1-2 都市別計画策定状況一覧（続き）

順位	都市	州	人口	コンプリヘンシブプラン	策定	コミュニティプラン	数
109	フェイエットビル	ノースカロライナ	200,654	Future Land Use Map and Plan	2019	Area Plan	1

注：順位は、2010年国勢調査のうち人口20万人以上の都市人口の降順。各都市の計画策定状況等は各都市のウェブサイトの情報から作成している。表中の「－」は、その都市のサイトを開くことができずに内容確認ができなかったことを、「N/A」はサイト内で取組や実績を確認できなかったことを表している。

（出典：2010年国勢調査結果と各都市のウェブ情報から筆者が作成。）

1-3 分析の方法と対象自治体の選定

1-3-1 分析の方法

ここでは、実態把握を中心とする事例研究である本研究における分析の方法を、以下のとおり設定する。

- 文献収集とインタビュー、現地踏査による情報収集

米国の学会誌等の文献や書籍の収集は、東京大学都市工学専攻図書室、GACoS (Gateway to Academic System)において行った他、米国の書店、米国の大学書店、オンライン書店でも米国の書籍を収集した。また、米国各自治体の計画、報告書、議事録等についての情報は、各自治体のウェブサイトの他、各自治体、関係団体等から直接取得した。

インタビューは、行政担当者、非営利団体職員、プランナー、活動家等の関係者を対象として実施した。参考とした文献とインタビュー先のリストは各章末に掲載する。また、文献やインタビューの他、情報収集のため現地踏査を以下のとおり実施した。

- 第1回：カンザスシティ、サンディエゴ（2013年10月6日～12日）
- 第2回：カンザスシティ（2014年10月7日～12日）
- 第3回：サンディエゴ（2016年10月10日～16日）

1-3-2 分析対象自治体の選定

研究対象自治体の選定にあたり、次の条件を設定した。

- 2000年前後にコンプリヘンシブプランを更新し、コンプリヘンシブプランの更新を踏まえたコミュニティプランの更新実績を持つ自治体。
- コミュニティプランの策定と計画実施が、コンプリヘンシブプランの実現手段と位置付けられている自治体。
- 自治体全域を複数の地区に分割し、それぞれの地区でコミュニティプランを策定、更新する方針を持っている自治体。

これらの条件を満たす自治体のうち、計画実施の起点となるコンプリヘンシブプランの構成や策定プロセス等が高く評価されている自治体を選定する。コンプリヘンシブプランが、より包括的なテーマやトピックの採用によって機能的な要素で構成されている先進事例として、Godschalk & Anderson (2012)が評価しているミズーリ州カンザスシティとカルフォルニア州サンディエゴと、米国において初めて人口減少を許容したコンプリヘンシブプランを策定し、全米で最も有名なオハイオ州ヤングスタウンを研究対象自治体とする。これらの自治

体のコンプリヘンシブプランはいずれも、American Planning Associationの計画賞を受賞しており、高く評価されている。

各自治体の位置は、図1-3のとおり、カンザスシティとヤングスタウンは中西部、サンディエゴは西海岸と異なる。また、人口規模、人口動態も表1-3のように、3自治体ごとに異なっている。



図 1-3 対象自治体の位置

(筆者作成)

表 1-3 対象自治体の人口、

	カンザスシティ	ヤングスタウン	サンディエゴ
2010年人口(人)	459,787	66,982	1,307,402
人口動態	2000年から再増加	減少	増加
総面積(km ²)	823.7	88.7	964.5
計画策定年	1997	2005	2008

注：2010年国勢調査結果を基に筆者が作成。表中の「計画策定年」は、コンプリヘンシブプラン策定年を表している。カンザスシティの人口動態は、2000年まで減少傾向にあった。

【参考・引用文献】

- 1) Perry, C. A. (1929), *A plan for New York and its environs, Volume 7*. New York Regional Planning Association
- 2) Rohe, W. M., & Gates, L. B. (1985), *Planning with neighborhoods*, University of North Carolina Press
- 3) Rohe, W. M. (2009), From Local to Global: One Hundred Years of Neighborhood Planning, *Journal of the American Planning Association*, Vol.75, No. 2, pp.209-230
- 4) 星卓志 (2001), 「協働的地域まちづくりの計画技術に関する研究-アメリカ諸都市にお

ける近隣計画の展開を事例として-」，北海道大学大学院学位論文

- 5) Barrett, C. D. (2012), *Neighborhood Planning. A GUIDE TO URBAN PLANNING IN TEXAS COMMUNITIES*, Texas Chapter of the American Planning Association, pp283-299
- 6) Chapin, T. S. (2012), From Growth Controls, to Comprehensive Planning, to Smart Growth: Planning's Emerging Fourth Wave, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 78, No.1, pp.5-15
- 7) Godschalk, D. & Anderson, W. (2012), *The Role of the Comprehensive Plan*. Planning Advisory Service Report No. 567. American Planning Association
- 8) 秋本福雄 (1997), 「パートナーシップによるまちづくり」, 学芸出版社, p.244

第2章 カンザスシティ：エリアプラン

2-1 ミズーリ州カンザスシティの概要

2-1-1 人口規模、人口動態と市域面積

カンザスシティは、ミズーリ州西端に位置する州内最大の人口規模の都市である。表2-1のとおり、1990年代までの人口減少傾向から、2000年以降、国際空港周辺の市北部地区やダウンタウン地区への転入増加によって人口増加に転じている。現在もその増加傾向を維持しており、2010年時点での人口は459,787人となっている。

市域面積は823.7km²と全米で6番目に広く、人口密度が非常に低い都市となっている。

表2-1 カンザスシティ人口・住宅戸数

	1980年	1990年	2000年	2010年
人口	448,129	435,134	441,545	459,787
増減率	-11.6%	-2.9%	1.5%	4.1%
住宅数	191,817	201,784	202,334	221,858
増減率	-0.3%	5.2%	0.3%	9.6%

注：人口と住宅数の増減率は、10年前の数値と比較した率を表している。

(出典：Area Profile Kansas City Missouri (Feb. 2014) を基に筆者が作成)

2-1-2 計画策定時の社会状況

ミズーリ州では州内の各自治体に対してコンプリヘンシブプランの策定を義務づけていない。カンザスシティは、1946年に最初のコンプリヘンシブプランを独自に策定している。1997年には、現在運用しているFOCUSと呼ばれるコンプリヘンシブプラン(以下、FOCUS)に更新している。FOCUS策定当時、カンザスシティでは、中西部特有の農業や製造業の他に、ITやグローバル経済の流入が起こり、小売業やオフィス、住宅開発の広域でのシェアが増加傾向にあった。市の成長の大部分は郊外で発生していたが、中心部も安定した状況にあった。

2-2 FOCUS計画実施体系の変更

2-2-1 FOCUSの構成、計画体系と変化

FOCUSは、ポリシープラン、ビルディングブロック、そして7つのコンポーネントプランで構成されている。FOCUS策定後、計画実施にあたり、計画に示された提案などを具体化、詳細化するために、特定のネイバーフッド(以下、近隣地区)を対象としたネイバーフッドプランや、特定のテーマを対象としたコリドープランの策定が進められていた⁽¹⁾。当時、全米でも革新的だったこの取組によって、市は財源の確保と市民ニーズに対するサービスの提供を2004年まで行ってきたが、シティマネジャーの交代によって2005年に、行政は機構改革を実施し、それに合わせてFOCUSの計画実施方法も変更している⁽²⁾。

2-2-2 計画実施の方針変更とエリアプランの更新状況

FOCUSに含まれる政策をエリアベースで実施していくために、市はエリアプランの更新を新たな方針とした⁽³⁾(図2-1)。エリアプランの多くは70年代に策定されており、エリアプランを更新することは、FOCUS策定後の計画実施にとって重要な課題の一つとなっていた。方針が変更されるまでは、ネイバーフッドプランとコリドープランの策定がFOCUSの実施手段として位置づけられおり、エリアプランの更新は事実上棚上げ状態にあった。

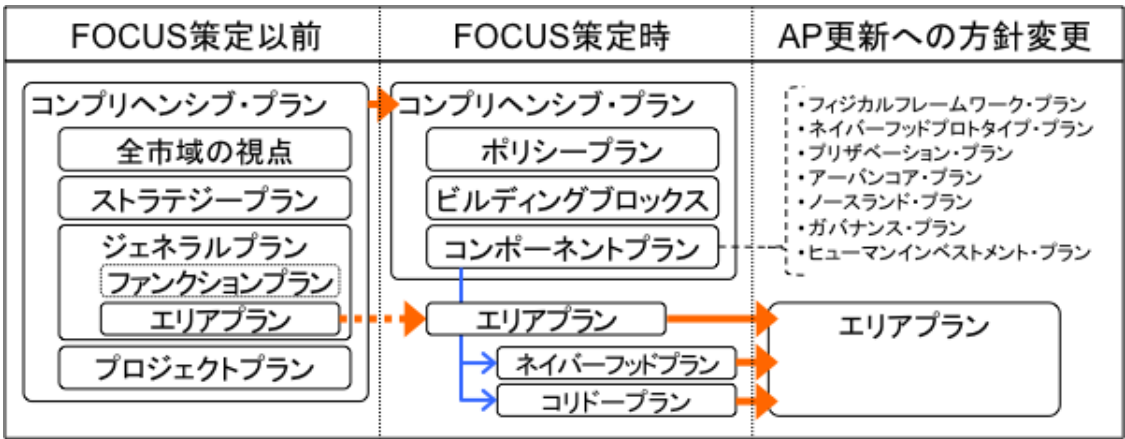


図2-1 コンプリヘンシブプランの計画体系とその変化
(筆者作成)

方針が変更される2005年までに、7つのネイバーフッドプランと5つのコリドープランが策定されていた。しかし、計画策定に対応する職員数が少数であり、全市域内でのネイバーフッドプランとコリドープランの策定に対応するには多くの時間を要することが課題となっていた。そこで、FOCUSの計画実施を早期に進めるために、計画の対象とする範囲がネイ

バーフッドやコリドーといった小さな範囲からエリアへと拡大された。あわせて、エリア(以下、地区)数も図2-2のように、方針変更の際に従前の46地区から18地区に整理統合され、エリアプランの早期更新を目指していた。

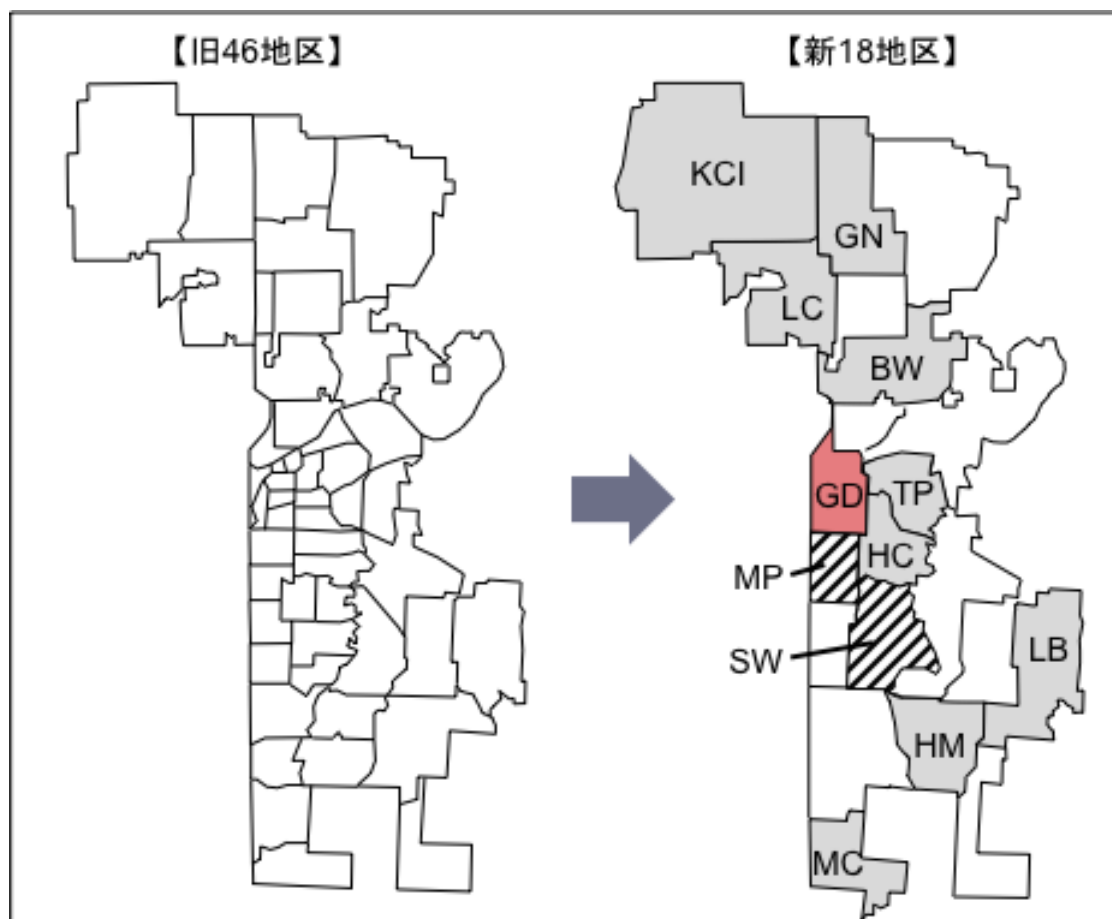


図2-2 エリアプラン計画区域と計画更新状況

注：図右側の着色した地区が計画策定済みの地区。斜線の2地区は計画更新作業中の地区。MPはMidtown/Plaza地区、SWはSwope地区の略。その他、図中の略語が示す地区の正式名称は、下表2-2のとおり。
(出典：旧46地区の図はNorth Industrial District Area Plan³⁾を、新18地区の図はTruman Plaza Area Plan⁴⁾を基に筆者が作成。)

2-2-3 エリアプランの更新状況

新しい地区には従前のエリアプランの他に、異なる目的のために策定された個別計画が複数存在していた。エリアプラン更新時に、それら複数の計画をエリアプランへ統合し、新しい地区内での計画の多層化といった課題解決を行っている。市は、このエリアプランの更新作業を進めるために、計画部の職員を、1名ずつ地区担当として18地区それぞれに配置している⁽⁴⁾。2017年を全てのエリアプランの更新完了目標年に、エリアプランの更新作業が進められている。2015年4月時点で、図2-2、表2-2のとおり、10地区でエリアプランの更新が完了し、2地区で更新作業が進められている⁽⁵⁾。

表2-2 計画更新状況一覧

計画	策定年
Hickman Mills Area Plan ⁶⁾ (HM)	2007
Martin City Area Plan ⁷⁾ (MC)	2008
KCI Area Plan ⁸⁾ (KCI)	2009
Briarcliff-Winnwood Area Plan ⁹⁾ (BW)	2009
Greater Downtown Area Plan ¹⁰⁾ (GD)	2010
Line Creek Area Plan ¹¹⁾ (LC)	2011
Heart of the City Area Plan ¹²⁾ (HC)	2011
Gashland/Nashua Area Plan ¹³⁾ (GN)	2012
Truman Plaza Area Plan (TP)	2012
Little Blue Valley Area Plan ¹⁴⁾ (LB)	2012

注：計画欄のカッコ内は各計画名を省略したもの。

(出典：更新されたエリアプランから筆者が作成。)

2-3 エリアプラン 計画内容と構成

2-3-1 エリアプランの内容と構成

エリアプランは、FOCUSの計画実施のために、各政策を地区へ落とし込み、コミュニティの長期ビジョンを明らかにしている。土地利用、住宅、インフラ、コミュニティ開発、公共サービスなどの項目によって、公共政策の総合的なフレームワークを提示することを目指している。エリアプランは、活動や政策の明示といった積極的(proactive)な内容と、目的の評価や意思決定を支援するための基準の提示といった受動的(reactive)な内容で構成されている。エリアプランの更新で、参考とすべきプロトタイプやマニュアルの用意はない。先に更新されたエリアプランの内容を参考にしながら、それ以降に更新されるエリアプランの検討が行われている。表2-3のように、更新されたエリアプランは、他地区の更新済エリアプランとその構成がほぼ同じものとなっている⁽⁶⁾。

表2-3 各地区エリアプランの構成

計画名	はじめに	土地利用	住宅	都市デザ	交通	インフラ	実施	その他
Hickman Mills	○	○	○	○	○	○	○	
Martin City	○	○		○	○	○	○	
KCI	○	○		○	○	○	○	
Briarcliff-Winnwood	○	○	○	○	○	○	○	
Greater Downtown	○	○	○	○	○	○	○	教育、経済開発
Line Creek	○	○	○	○	○	○	○	
Heart of the City	○	○	○	○	○	○	○	公共領域、経済開発 人材への投資
Gashland/Nashua	○	○	○	○	○	○	○	
Truman Plaza	○	○	○		○		○	経済開発
Little Blue Valley	○	○	○	○	○	○	○	公共空間

注：上段の「はじめに」から「実施」は、エリアプランを構成する各章の名称。「都市デザ」は都市デザインの略。「その他」の枠には「はじめに」から「実施」までの章以外に、章立てされているものを記述している。

(出典：更新されたエリアプランを基に筆者が作成。)

まず、これまでに更新されたエリアプランを概観する。計画に示される各地区の具体的な政策や取組、活動内容は、FOCUSのコンポーネントプランのうち、シティワイド・フィジカルフレームワークプラン(以下、フィジカルフレームワークプラン)¹⁵⁾の項目にあわせた分類、構成となっている。(図2-3) フィジカルフレームワークプランは、戦略的な土地利用計画のガイドラインであり、市にとって必要な資本や成長、開発、再開発の将来の特徴を示している。

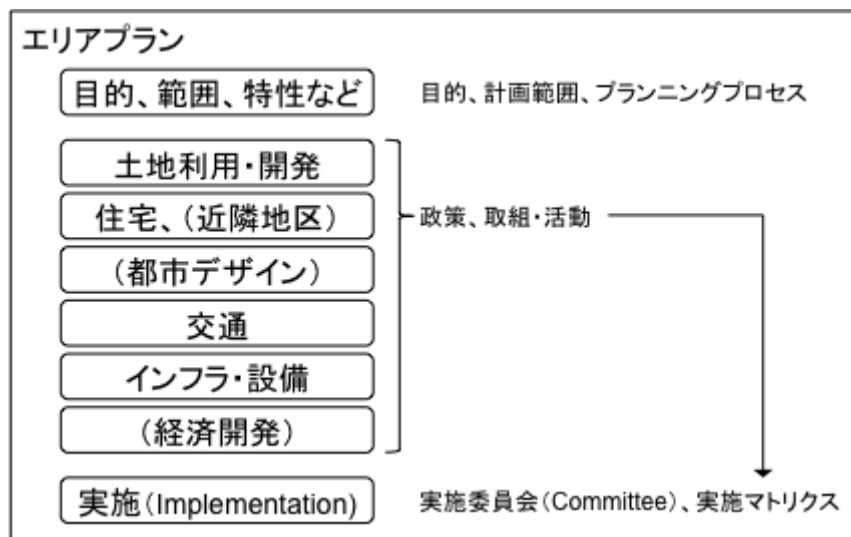


図2-3 エリアプランの一般的な構成

注：カッコ書きの項目は、一部のエリアプランで扱われていない(記載のない)項目。
(出典：更新されたエリアプランを基に筆者が作成。)

フィジカルフレームワークプランの他に、ネイバーフッドプロトタイプ・プランに示された取組、活動の一部や、市の中心部や北部の地区では、特定地区に関するコンポーネントプランであるアーバンコア・プラン¹⁶⁾やノースランド・プラン¹⁷⁾の内容が、エリアプランに反映されている。

2-3-2 実施委員会と実施マトリクス

更新された全てのエリアプランでは、計画の最終章に「実施(Implementation)」を設定している。この実施の章では、エリアプランに示した政策や取組、活動を、誰が、いつ、どのように実施するのかを明らかにするために、計画実施に積極的に関わる主体となる「実施委員会(Implementation/Oversight Committee)」の設置を提案している⁷⁾。さらに、エリアプランに示した取組、活動を、実施時期(短期、中期、長期)別に分類し、その責任主体を明らかにした一覧表「実施マトリクス(Implementation Matrix)」を作成している。マトリクスの表示内容は、地区によって微妙に異なっている。表2-4では、一例として市北部のKCI(国際空港)地区のエリアプランに記載された実施マトリクスの一部を示している。

表2-4 KCI地区エリアプランの実施マトリクス

アクションステップ	責任主体				実施時期			
	市	関係機関	民間セクター	地域	短期	中期	長期	実施中
土地利用 ゾーニング、開発のケースと、KCIのエリアプランの土地利用政策、提案、デザインガイドラインが一致しているかを監視。	○		○	○				○
土地利用ゾーンでの“空港適合性オーバーレイ地区”の可決、教会、学校、診療所、住宅地区と不適合な開発の抑制。	○				○			
開発を特定・促進し、連続する開発ゾーンの変更を判断するために開発に関するデータベースを構築。	○		○		○			
開発の適合性を高めるために、関連するエリアプランの地理情報を住居・複合利用の開発業者に提供。	○		○	○				○
地区内での商業に着目、投資、維持するための地権者・事業者への働きかけ。	○	○	○					○

注：更新した地区全てにおいて、上の3項目(アクション、責任主体、実施時期)が明記されている。地区によっては、取組にかかる費用などを独自に記載しているエリアがある。

(出典：KCI地区のエリアプランを基に筆者が作成。)

2-4 グレイターダウンタウン・エリアプラン

以下では、更新されたエリアプランの実施状況を明らかにする。エリアプランの更新に合わせてエリアプランで提案されていた実施委員会を設置し、計画実施に向けた取組が行われているグレイターダウンタウン地区の状況を、計画実施に関わる主体へのインタビューなど⁽⁸⁾によって整理する。

2-4-1 エリアプラン策定の背景

2000年以降、急激な経済開発ブームによって住、職、遊の場として再生が進んでいた。ダウンタウンの事業者を中心としたステイクホルダー達は、ダウンタウン・コリドーデベロップメント・ストラテジー¹⁸⁾を独自に策定、運用し、地区内に多くの投資を呼び込み、開発が進むなどの成功を収めていた。しかし、2008年の世界的な経済状況の急激な変化がきっかけとなり、地元のステイクホルダーから公的な計画によって、地区の方向性を示すことが求められていた。その結果、エリアプランの更新に取り組むことが決定している。

2-4-2 エリアプラン実行委員会と策定プロセス

エリアプランの更新では、市長が指名したコミュニティリーダーと14の近隣地区の代表の計38名で構成する実行委員会(Steering Committee)が設置された。実行委員会には、ダウンタウン・コリドーデベロップメント・ストラテジーを策定、運用している地区内のビジネス組織(NPO)であるダウンタウン・カウンシル・オブ・カンザスシティ(以下、DTC)が、参加している。DTCは、更新後の計画の確実な実施を条件に、計画の更新プロセスに参加、協力している。実行委員会は、ダウンタウン・コリドーデベロップメント・ストラテジー策定時と同様の市民参加による検討を積極的に実施している。2年間で約200回のパブリックミーティングを行い、グレイターダウンタウン・エリアプランをまとめ、2010年に議会で可決されている。

2-4-3 エリアプランの内容と構成

グレイターダウンタウン・エリアプランの計画範囲は、南は31stストリート、北はノースカンザスシティ、西は州境、東はウッドランドアベニューに囲まれた14の近隣地区で構成されている(図2-2、右図の左側中央の地区)。グレイターダウンタウン・エリアプランの計画範囲内には、従前の46地区のうち10地区のエリアプランが存在する。計画範囲がすべてグレイターダウンタウン・エリアプランの計画範囲と重なる7計画と、計画範囲の一部がグレイターダウンタウン・エリアプランの計画範囲に含まれる3計画のグレイターダウンタウ

ン・エリアプランに該当する範囲が、グレイターダウンタウン・エリアプランとして更新されている。

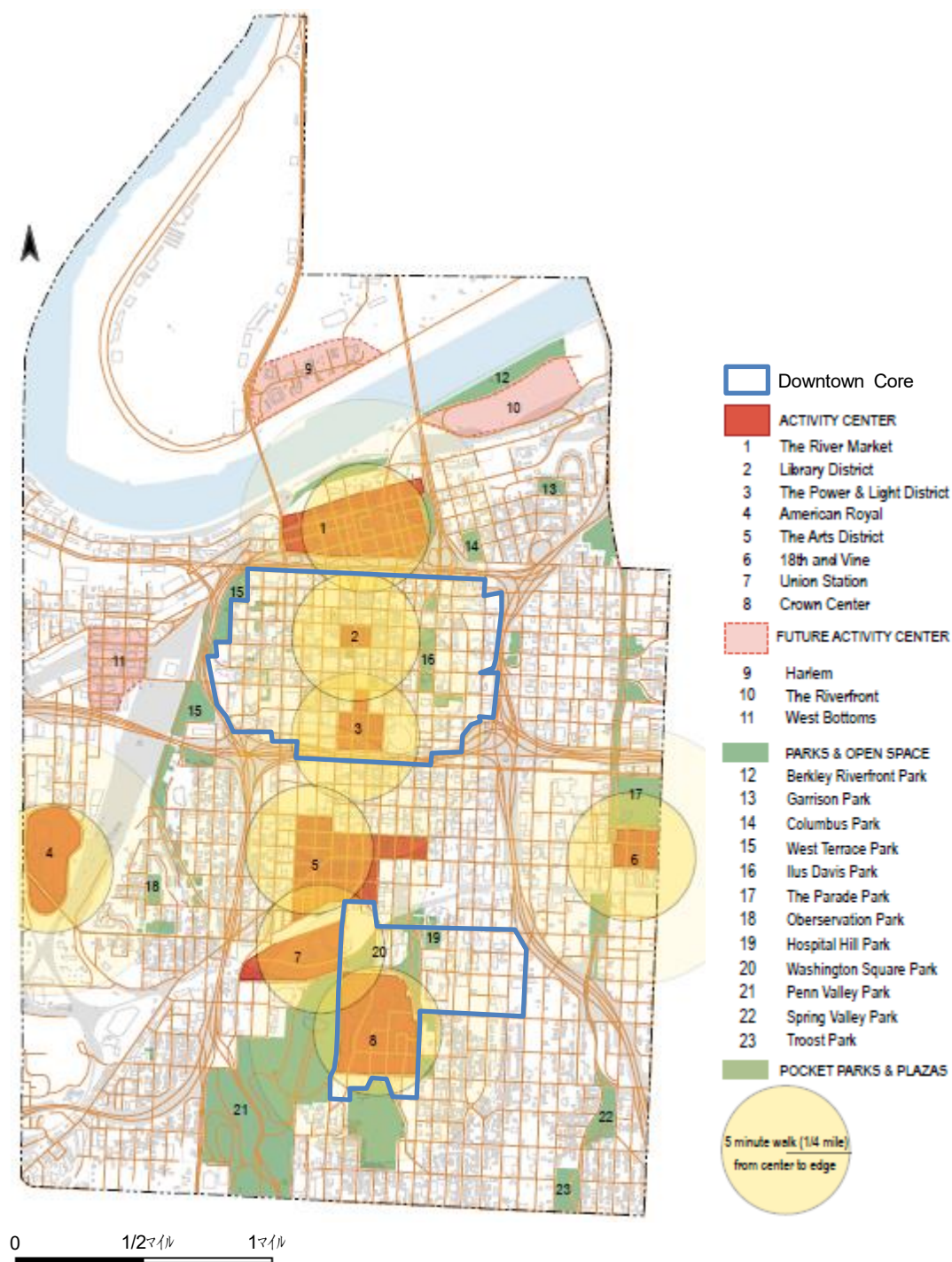


図2-4 エリアプラン：アクティビティセンターと公園配置図

(出典：グレイターダウンタウン・エリアプラン, p.31)

グレイターダウンタウン・エリアプランは、FOCUSのうち、特に、フィジカルフレームワークプランを中心に、ネイバーフッドプロトタイプ・プラン、アーバンコア・プランの一部の方針や取組、活動、その他、ダウンタウン・コリドーデベロップメント・ストラテジー

の提案を基に構成されている。

グレイターダウンタウン・エリアプランでは、計画のビジョンステートメントをサポートする主要な内容として、次の5つの主な目標を定めている。

- 1) 歩行可能なダウンタウンをつくる。
- 2) ダウンタウンの居住人口を2倍にする。
- 3) ダウンタウン内の雇用を増加させる。
- 4) 安全で信頼できる地区を維持、促進する。
- 5) 持続可能性を促進する。

計画は、土地利用と開発、公共部門、交通、インフラ、住宅と地区の特徴、経済開発、教育、実施の各章で構成され、土地利用から教育までの章では、章ごとに5つの目標との関係、基本原則(Guiding Principles)、提案を示している。表2-3のとおり、グレイターダウンタウン・エリアプランを構成する各章は、フィジカルフレームワークプランの構成とほぼ一致している。しかし、フィジカルフレームワークプランにはない経済開発の章は、ネイバーフッドプロトタイプ・プランの取組が反映されており、教育の章については、グレイターダウンタウン・エリアプラン独自の設定となっていた。

グレイターダウンタウン・エリアプランでは、フィジカルフレームワークプランで示された政策をそのまま地区の方針として若干具体化し、設定しているものがある一方で、公共標識 (Public Signage)や道路の改善、学校施設の改修に関する具体的、詳細な提案は、フィジカルフレームワークプランにない提案であった。反対に、フィジカルフレームワークプランで示された上下水道の拡張やサービスの改善、持続可能なエネルギー技術の活用、ゴミのリサイクル、通信技術の向上といった公益事業 (Utilities)に関する項目は、グレイターダウンタウン・エリアプランでは、確認できなかった。

図2-4が示すとおり、地区の中心(Downtown Core)は、地区中央のDowntown Loopと地区南部のCrown Centerの2か所である。エリアプランの土地利用と開発の基本原則では、最も高密度で大規模の開発をこの2か所に誘導している。この2か所と南北に通るグラント・ブルバードとメイン・ストリート沿いの公共交通指向型都市開発(Transit Oriented Development)を用いた高密度の交通コリドーとを接続させることを目指している。この他、各近隣地区と芸術や食事、娯楽の拠点となっているアクティビティセンターの接続を向上、強化していくことについても定めている。

実施の章では、提案に含まれる各取組や活動を確実に実施していくために、計画の管理運営の考え方を示している。グレイターダウンタウン・エリアプランが、FOCUSや他のエリアプランと異なる項目として「キャタリスト(変化を促進する)プロジェクト」がある。これはダウンタウン・コリドーデベロップメント・ストラテジーで作成、活用されていた考え方で、グレイターダウンタウン・エリアプランでもこの考え方が踏襲されている。キャタリストプロジェクトは、周辺エリアでの再開発を誘因する可能性を持ち、計画の目標達成に貢献するプロジェクトとして検討、提案されている。



写真2-1 ダウンタウン南側からの遠景

(National WWI Museum and Memorialから筆者撮影)

2-5 エリアプランの計画実施に向けた仕組み

2-5-1 実施プログラム

DTCから要望されていた計画策定後の確実な計画実施に向けて、グレイターダウンタウン・エリアプランには、計画の管理運営の考え方をまとめた「実施プログラム」が示されている。プログラムでは「実施委員会」の設置を規定し、委員会の①位置づけ、②メンバー構成、③役割、④意思決定の方法といった詳細な内容を定めている。委員会設置の他に、リーダーシップの構築や、行政内部の連携、市と近隣地区のコミュニケーションの向上などを示している。

「実施マトリクス」は、他のエリアプランと同様に、実施マトリクス内のプロジェクトごとに責任主体と実施時期（短期、中期、長期）を示している。さらに、マトリクスの実施時期のうち、特に短期を、第一歩（Initial Steps）、1年目、2年目、3年目と細かく分割、表示し、実施の順番や優先順位を明確にしている⁹⁾。

表2-5 グレイターダウンタウン・エリアプランの実施マトリクス

1年目	責任主体 ●第1,○第2					貢献する目標			
プロジェクト	行政 市	業 企	域 地	地権者/ 開発事業者	章/頁	持続可能性	社会性	増 人口倍 雇用/雇用	安全性・ 治安維持管理
1-A. コンベンションホテルの実現可能性・財源分析の完了	●			○	資料 D,104 経済,64	●		●	
1-B. スプリントセンターの竣工とテナント獲得によるパワー&ライト地区の完成	○	●		●	資料 D,104 経済,63	●	●	●	
1-C. パフォーミングアートのためのカフェマンセンターとダウンタウン他の目的地との接続	●		○		公共,30		●		
1-D. 12th St.とフォレスターの高架橋整備	●				資料 D,104 交通,47		●		●
1-E. ペンバレー公園の改修:ワシントン湖、オフブロードウェイシアター、スケートボードパークパート2	●		○		資料 D,104 公共32	●	●	●	●

注：グレイターダウンタウン・エリアプランの実施マトリクスの一部を抜粋。

（出典：グレイターダウンタウン・エリアプランを基に筆者が作成。）

また、計画策定後の積極的な活用が期待されていることが伺える。エリアプランには、各プロジェクトの詳細が簡単に確認できるように、計画のどの章に該当しているかが表示されている。さらに、エリアプランの5つの目標のどれに貢献しているのかも示されている。

実施委員会は、表2-5の実施マトリクスを基に、計画実施につなげるためにリクエストシートを作成、更新している。実施委員会は、リクエストシートを活用しながら次年度に提案するプロジェクトの選定を行っている。この一連のプログラムに合わせて、広く市民や団体からの意見を集めるための機会が、毎年、検討開始時と最終案の決定時に用意されている。

2-5-2 実施委員会と事業予算化に向けた取組

議会は、グレイターダウンタウン・エリアプランの議決と同時に、実施委員会の設置についても議決している⁽¹⁰⁾。計画の議決と同時に委員会設置の議決がされているのは、グレイターダウンタウン地区のみである。グレイターダウンタウン地区の実施委員会は、図2-5のとおり、市長が選出した30名のプライベート・セクター(地区代表、事業者・企業、大学関係者)と、シティマネジャーが選出した21名のパブリック・セクター(市議会議員、市職員、関係機関、DTC)の、計51名で構成されている。計画策定時の実行委員会から引き続き関わる委員と、計画策定後に新たに加わった委員で構成されている。また、官民のパートナーシップをより強固なものとするために、それぞれのセクターから共同議長を1名ずつ選出している。

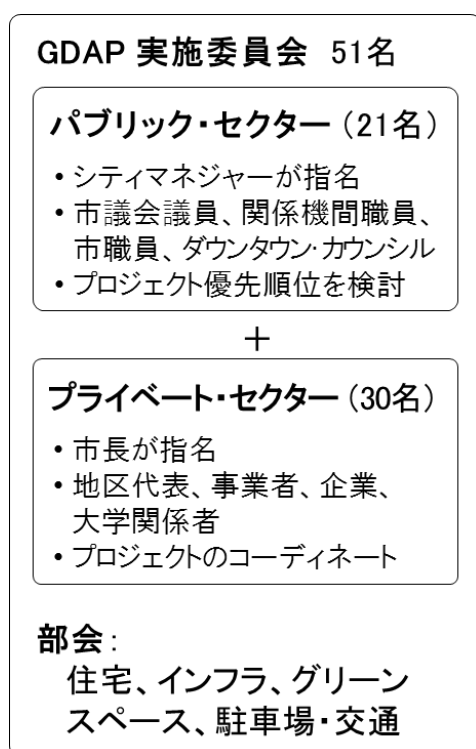


図2-5 グレイターダウンタウン・エリアプラン実施委員会の構成

(City Planning and Development Dept. Citywide Planning DivisionのJohn DeBaucheのインタビュー結果を基に、筆者が作成。)

実施委員会は、次の4つの役割を果たすことが期待されている。①グレイターダウンタウン・エリアプランの実施提案の優先順位付け、②計画の優先度とプロジェクトをコミュニティリーダーと意思決定者に理解させるための連携、③コミュニティでの可能性(capacity)と協力意識の醸成、④計画を支援する者としての活躍。

実施委員会の2つのセクターでは、プライベート・セクターが主にプロジェクトの優先順位を検討している。また、パブリック・セクターがプロジェクトのコーディネートを行うことで、計画実施につながるような役割分担がなされている。

実施委員会の下には、住宅、インフラ、グリーンスペース、駐車場・交通の4つの部会(Subcommittees)が設置されている。部会には、実施委員会のメンバーであるDTCや市の既存組織を活用し、各部会と市職員が連携し、計画実施に取り組んでいる。実施委員会は四半期ごとに1回開催されるのに対し、部会は毎月開催されている。実施委員会では、グレイターダウンタウン・エリアプランの実施マトリクスを基に、計画で提案されたプロジェクトの優先順位を、図2-6のとおり、1年間のサイクルで検討している。

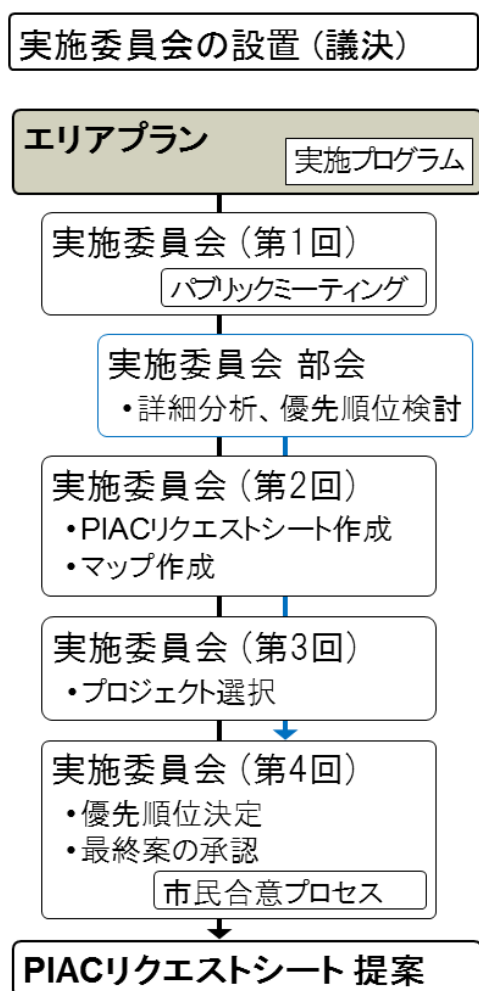


図2-6 グレイターダウンタウン・エリアプラン実施委員会、年間の流れ

(City Planning and Development Dept. Citywide Planning DivisionのJohn DeBaucheのインタビュー結果を基に、筆者が作成。)

年度初めの第1回実施委員会では、これまでに取り組んでいるプロジェクトの状況確認と、今後優先すべきプロジェクトの協議が行われている。その内容や結果を踏まえて、実施委員会は、エリア住民の意見を確認するためのパブリックミーティングを開催している。

第2回実施委員会では、全ての意見、要望から着手すべきプロジェクトが検討されている。キャピタルインブルーブメント・プログラムの5年間分の予算を踏まえ、それまでに提出された全ての意見をリスト化した資料を基に検討が行われている。部会では、実施委員会での検討内容や結果を基に、各プロジェクトについてさらに詳細な分析が行われる。これまでに取り組んできたプロジェクトの具体的な内容や進捗状況が確認され、優先順位が精査されている。この作業に合わせて市の計画担当部局は、プロジェクトごとの概要や実現に必要な投資額などをまとめたPIAC(Public Improvement Advisory Committee⁽¹¹⁾)リクエストシート(表2-6、写真2-2)やマップ(写真2-3)を作成する。これらの資料は、各プロジェクトの内容や進捗状況を確認するために活用される。

表2-6 PIACリクエストシートの構成

プロジェクト、取組	プロジェクトの種類	プロジェクト概要	担当部会	開発段階	計画・設計費	建設費	合計額	要求額	承認額	差額	備考
プロジェクトの名称		プロジェクトの内容説明		プロジェクトの採択、達成度、予算配当の状況		建設工事費用		次年度の予算要求額			プロジェクト完了までに必要となる残額
キャタリスト、コネクティビティ、ネイバーフッドの3種類		住宅、インフラ、グリーンスペース、駐車場・交通の4部会		計画策定、設計費用		計画・設計費と建設工事費の合計		当該年度までに配当された予算額合計			予算、実施状況に関する補足情報

注：プロジェクトごとにその詳細内容と実施状況、費用と予算を表示するとともに、毎年度の優先順位決定の判断材料として、整備完了、現在進行中・予算未配当、実施マトリクスに記載されていない新規プロジェクトごとにシートがまとめられている。

(出典：2014年度の予算要求に向けたリクエストシートの一部を基に筆者が作成。)

PIACリクエストシートを作成する段階で、検討の対象となっている各プロジェクトは、プロジェクトの内容に応じて、3種類に分類される。周辺地区へ再開発を誘導する可能性を持つ「キャタリストプロジェクト」、近隣地区と活動拠点(Activity Center)をつなぎ都市環境を強化する「コネクティビティ・プロジェクト」、地元地区全体の生活を向上させる「ネイバーフッド・プロジェクト」である。

第3回実施委員会では、部会と市の報告や資料を基に、市の財政部局に提出する次年度予算要求資料の作成が進められる。グレイターダウンタウンの地区全域に効果的であると考えられるプロジェクトと、グレイターダウンタウン・エリアプランの地区に含まれる2つの議会地区それぞれで実施すべきと考えられるプロジェクトが選択される。また、プロジェクト間での優先順位が検討される。

そして、年度最後となる第4回実施委員会では、最終案として実施委員会全体の承認を得

るための作業が行われる。以上のように、1年の検討プロセスを経て、実施委員会は、当初60から70件のプロジェクト候補の中から、最終的に10数件のプロジェクトまで絞り込む作業を行っている。

GDAP Implementation Committee Draft PIAC Requests - August 21, 2013											
Project / Initiative	Project Type	Project Description	Committee Assignment	Development Stage	Planning & Design	Construction	Total Cost	Current Ask	Approved Funding	Balance Needed	Additional Comments
Catalyst Projects											
Downtown Streetscape/ Water Main Coordination	Catalyst	Funds to compliment and coordinate with planned water main improvements within the CBD. A multi-year citywide project at \$1 Million Per year.	Infrastructure	Project submitted in 2013 and not supported. The City Manager recommended this request	\$0	\$4,000,000	\$4,000,000	\$1,000,000	\$0	\$4,000,000	Current ask from Citywide PIAC Funds.
Paseo & Independence Gateway	Catalyst	Establishment of an iconic gateway entrance into downtown from the east through a realignment and reconfiguration of the intersection at Paseo and Independence. This project would also address long-standing safety issues associated with transition of traffic speeds from highway to residential and proper functioning of intersection lights which are currently too tightly spaced, and provide for safe pedestrian egress north and south across Independence and east and west across Paseo.	Infrastructure / Greenspace	Initial Request	\$500,000	\$0	\$500,000	\$175,000	\$125,000	\$375,000	This project is also designated as a transformation project in support of the Housing Authority's Transformation Plan for the relocation of Chouteau Courts public housing units and a pending federal grant for \$20M. Implementation Measure of the Truman Plaza Area Plan. Same request would be made at this level next year. Current ask from 3rd District.
Washington Square Park	Catalyst	Development of a park programming and concept design will begin later this year. Additional funding will be required to develop design development drawings, construction documents, cost estimation and phasing of construction.	Greenspace	Planning to begin fall 13'	\$200,000	\$0	\$225,000	\$175,000	\$50,000	\$175,000	PARTIALLY FUNDED: \$50,000 in FY 13-'14 for programming and concept design. Current ask is for subsequent phases of design and construction documentation. Current ask from 4th District.
Connectivity Projects											
30th Street Streetscape Phase 1- McGee to Central	Connectivity	PW is leading a design build process which is designed to make roadway improvements from McGee to Central and streetscape improvements from Main to Central. Community support contingent on installation of BMFS.	Infrastructure / Greenspace	Construction Documents Scheduled for fall 2013-early 2014. Efforts to secure additional funds ongoing	\$215,000	\$3,900,000	\$4,116,000	\$300,000	\$3,130,000	\$986,000	PARTIALLY FUNDED: Funds Include TIF Funds, EPA Grant, In-District PIAC Funds. Same request would be made at this level next year. Current ask from 4th District.
25th Street Streetscape	Connectivity	Funding for the reconstruction of sidewalks from Penway to Summit and the underlighting of the I-35 Viaduct.	Infrastructure	Initial Request: Westside	\$0	\$120,000	\$0	\$120,000	\$0	\$0	\$47,000 Leveraged Money from MDOT for sidewalks. Current ask from 4th District.
Main Street Bridge Pedestrian Enhancements	Connectivity	To develop a program and concept design for the pedestrian right of way area on the new Main Street bridge over I-670.	Infrastructure	Initial Request	\$25,000			\$25,000		\$25,000	

写真2-2 PIACリクエストシート 2013

(出典：Greater Downtown Area Plan Implementation Committeeの提供資料から抜粋)

実施委員会での検討が終了しても、そこで委員会の作業が終了ではない。最終案がまとまると、次に市民合意(Public Approval)プロセスに入る。実施委員会は、市民に対して、プロジェクトと計画の結びつきを明確に示しつつ、その必要性についても説明している。プロジェクトの予算配当の見込みがついた段階で、予算化の実現はほぼ確実となっている。それまでの間に実施委員会は、プロジェクトを市民に認知してもらえように取り組んでいる。実施委員会は、設置当初からこのような検討プロセスを毎年度繰り返し、計画実施を進めている。

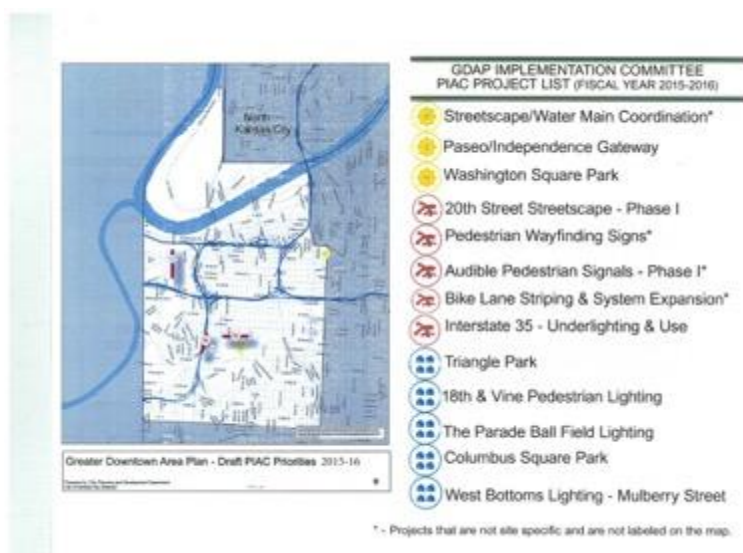


写真2-3 PIACリクエスト2015

(出典：Greater Downtown Area Plan Implementation CommitteeのPIAC Project 2015-2016から抜粋)

2-5-3 エリアプランの計画実施の状況

実施委員会での検討の結果、グレイターダウンタウン・エリアプラン策定からの約4年間で、多くの成果が確認できる。ストリートカー導入調査やダウンタウン戦略的交通計画の策定など、6つの計画や設計に関するプロジェクトが完了している。また、複数段階に分かれているプロジェクトの第一段階が完了している。さらに、インフラや緑地の整備などの9のプロジェクトが、部分的に予算化され、現在、取り組みが進められている(図2-7)。

このように、計画策定後、限られた予算という制約の中でも着実に計画実施は進んでいる。しかし、取り組まれているプロジェクトは、全てが実施マトリクスに示された内容や実施時期どおりとなっていなかった。

表2-7の先表のとおり、既に完了している6つのプロジェクトのうち4プロジェクトは、実施委員会の検討時に選択されたものであり、実施マトリクスに記載されたプロジェクトではなかった。また、表2-7後表の部分的に予算化され実施中、もしくは、まだ予算化されていないプロジェクトでも、13プロジェクトのうち6プロジェクトが、実施委員会の検討時に選定されたものであった。性質別の3分類で見ると、特にネイバーフッド・プロジェクトに、実施マトリクスに記載のないプロジェクトが多いことがわかる。

次に、実施委員会が予算化を要求している2014年度(表2-8)、2015年度(表2-9)のプロジェクトの提案内容を考察する。各年度ともに提案しているプロジェクトには、検討過程で新たに生み出された実施マトリクス以外のプロジェクトが事業費に関わらず選択されていた。年度を経るごとに、その件数は減少しているが、これまでの状況と同様に、ネイバーフッド・プロジェクトの多くに、実施マトリクスに記載のないプロジェクトが多く選択されていた。各年度とも半分以上のプロジェクトが実施マトリクスに載っていないものとなっていた。

提案されたプロジェクトは、キャタリスト、コネクティビティ、ネイバーフッドの分類に関係なく全体的に道路や公園に関するプロジェクトがほとんどであった。各プロジェクトの進捗状況によって実施を予定する内容は、計画策定から設計、工事までと項目が多岐にわたっていた。予算要求額はプロジェクトの内容に合わせて2万5千ドルから100万ドルと幅があるが、ほとんどが20万ドル以内のプロジェクトとなっていた。事業規模や事業費が、3分類によって偏っているような傾向はみられなかった。

このようにグレイターダウンタウン・エリアプランの計画実施では、計画で決定した内容を忠実に実施していくことよりも、計画を基にその実施に関わる主体間の対話・協議の結果、合意された内容を優先していることがわかった。特に、地区の具体的なプロジェクトについてこの傾向が顕著に現れていた。このように実施マトリクスとは異なるプロジェクトが実施されていることを、行政や実施委員会で中心となって活躍するDTCは、特に問題視していなかった。

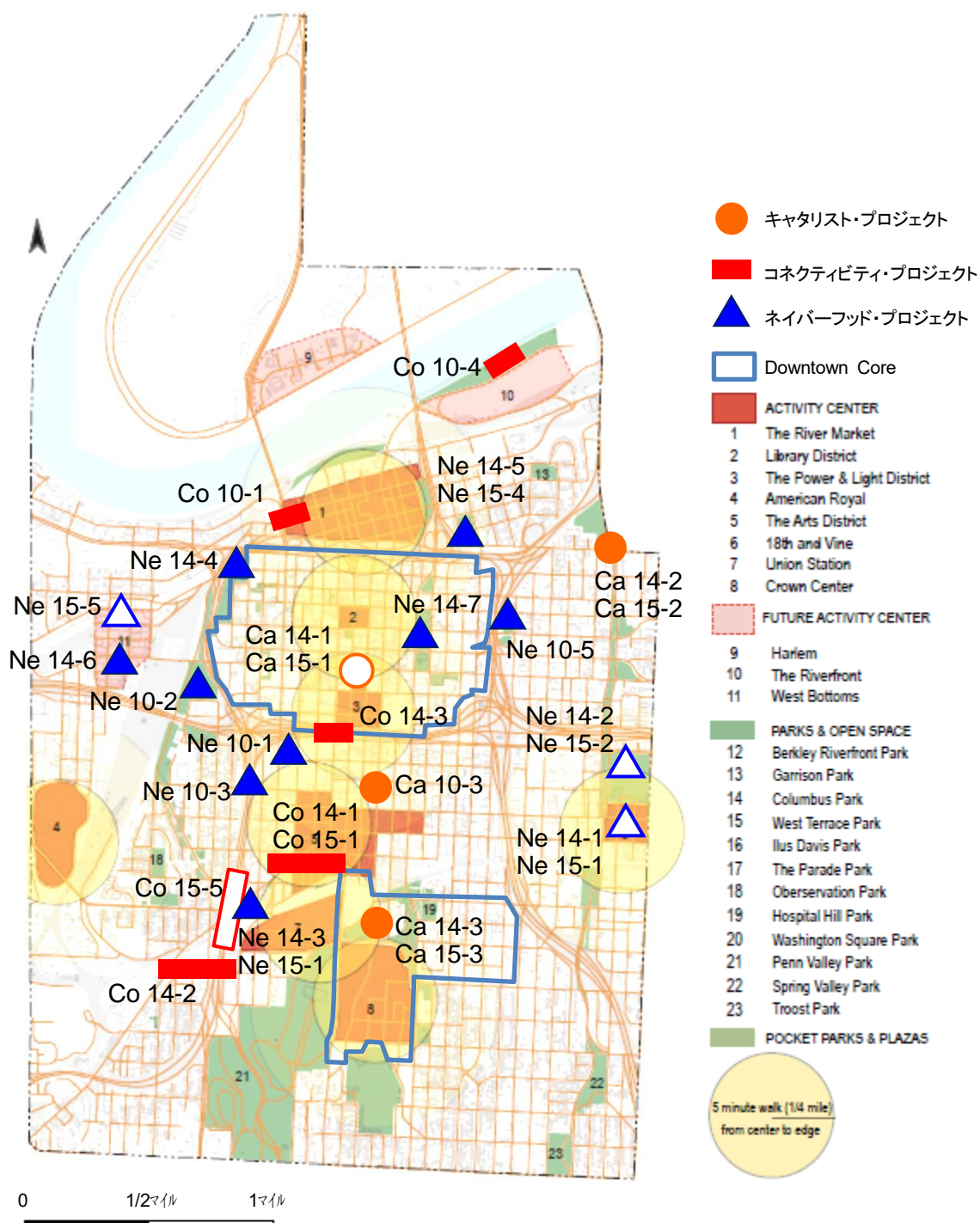


図2-7 実施委員会PIAC提案プロジェクトマップ

注：PIACリクエストシート2013と、2014,2015年度の予算要求に向けた提案書を基に図化。図中の塗りつぶされた印は、2014年度までに予算が配当されている事業。白抜きになっている印は予算が未配当の事業。

図中の各プロジェクトの事業名・事業費・事業概要は表2-7、2-8、2-9に記述。ただし、Ca10-1, Ca10-2, Co10-2, Co10-3, Co15-4とNe15-6は、図上にプロットできる性質の事業でないため、表示されていない。

(出典：グレイターダウンタウン・エリアプラン, p.31を基に、筆者が作成。)

問題とされない一因として、実施マトリクスの初期段階で選択されたプロジェクトの実現性に対して、行政と民間の双方が、懐疑的であった点が上げられる。実施マトリクスでは、初期段階から商業ビルなどの開発着手を掲げていたが、行政は公共投資を行った以降に続くことを期待していた民間投資先の獲得に苦慮していた。その一方で、行政以外の実施委員会のメンバーは、行政が開発に対するマーケットの動向を十分に理解できていないと考えていた。このようなことから、グレイターダウンタウン・エリアプラン策定直後では、事前に取り組む必要があると考えられたプロジェクトの実施が優先されていた。

事前に取り組む必要があると考えられたプロジェクトは、実施マトリクスに示されたプロジェクトではなかった。しかし、事前に取り組む必要があると考えられたプロジェクトを進めることが、結果的に、実施マトリクスに示されたプロジェクトの実現につながっていた。計画策定直後の数年間は、実施委員会が選択するプロジェクトと、実施マトリクスのプロジェクトに違いが生じていた。しかし、近年では毎年度実施委員会で選択されるプロジェクトは、徐々に実施マトリクスに記載されたものが採用されるようになっていた。

表2-7 実施委員会選択プロジェクト一覧

2010 - 14年 完了/予算配当済 資本(Capital) 優先度 (単位: 千\$)		マトリクス
キャタリスト	ストリートカー第2段階 コリドー分析 [Ca 10-1] ストリートカー経路候補のトランジット・コリドー分析: 900	2年目
	ダウンタウン戦略的交通計画 [Ca 10-2] 地区の交通ネットワークの将来予測と目標設定: 300	—
コネクティビティ	3rd ストリート/ウエスト・ボトムス [Co 10-1] 3rdストリート機能向上のための計画策定: 100	1年目
ネイバーフッド	クロスロード・インフラ・アセスメント [Ne 10-1] 改善提案を含めた地区のインフラ一覧の作成: 250	—
	マルキー広場公園 [Ne 10-2] 公園設備の評価の実施と管理計画の策定: 37	—
インフラ・緑	17th ストリート 道路景観/道路照明 [Ne 10-3] 高架橋照明を含む17thストリート道路景観の計画策定: 75	—

注：表は完了したプロジェクト一覧。プロジェクト概要と配当額を表示。〔カッコ〕内の表示は、図2-7と一致。最右列にグレイターダウンタウン・エリアプラン実施マトリクスでの記載の有無を表示。年数等が書かれているプロジェクトがマトリクスに記載のあるもの。

(出典：PIACリクエストシート2013を基に、筆者が作成。)

表2-7 実施委員会選択プロジェクト一覧（続き）

2010 - 14年 既存資本優先度 – 現在進行中・予算未配当 (単位: 千\$)		マトリクス
キャタリスト	ダウNTOWN道路景観/給水管コーディネート〔Ca 14-1〕 商業業務地区の計画済給水管の改修促進: 0/4,000	実施中
	グランドブルバード道路景観〔Ca 10-1〕 商業地区クロスロード区域、第1段階の整備: 100/450	キャタリスト
	ワシントン広場公園〔Ca14-3〕 構想作成、デザイン設計、費用積算、建設計画の作成: 50/225	1年目
コネクティビティ	20th ストリート道路景観 – 第1段階〔Co 14-1〕 道路改良工事と道路景観の改善: 3,130/4,116	1年目
	I-35 コリドー高架橋下部調査〔Co 10-2〕 計画第2段階: 交通形態検討、改修への合意形成: 0/75	—
	71 ハイウェイコリドー・コンセプトデザイン〔Co 10-3〕 構想計画に基づく交通形態検討、改修への合意形成: 0/75	中期
	マルベリーコネクター・リバーフロント 史跡小径〔Co 10-4〕 自転車・歩行者用緑道整備: 100/220	1年目
ネイバーフッド	トライアングル公園〔Ne 14-3〕 デザイン開発、設計、プロジェクト管理: 24/776	—
	パレード野球場照明〔Ne 14-2〕 電気設備の更新、球場照明の新設: 0/250	—
	ケース公園〔Ne 14-4〕 既存マスタープランの更新とドッグランの整備: 100/215	—
	シエラデトリックケンパー公園〔Ne10-4〕 ピクニック施設整備、壁面・フェンスの改修: 80/250	2年目
	コロンバス広場公園〔Ne 14-5〕 更新済マスタープランの実施: 側道改修、植栽: 100/410	—
	マーガレットケンプ公園〔Ne10-5〕 園庭遊具・園庭路面改修: 50/300	—

注：表は実施中もしくは、まだ予算化されていないプロジェクト一覧。プロジェクト概要と配当済額/予定総事業費を表示。色付きの4プロジェクトが予算化されていない。〔カッコ〕内の表示は、図2-7と一致。
最右列にグレイターダウンタウン・エアプラン実施マトリクスでの記載の有無を表示。年数等が書かれているプロジェクトがマトリクスに記載のあるもの。

（出典：PIACリクエストシート2013と2014年度の予算要求に向けたリクエストシートを基に筆者が作成。）



写真2-4 ストリートカー南端予定地 (Crown Center)
(筆者撮影)



写真2-5 ストリートカー北端予定地 (City Market)
(筆者撮影)

表2-8 2014年度 実施委員会提案一覧

2014 - 2015年 PIAC プロジェクト (単位: 千\$)		マトリクス
キャタリスト	道路景観/給水管 コーディネート [Ca14-1] 商業業務地区の計画済給水管の改修促進: 1,000/4,000	実施中
	パセオ/インディペンダンス・ゲートウェイ [Ca14-2] 交差点部改修: 特徴的なダウントウン入口の整備: 175/500	実施中
	ワシントン広場公園 [Ca14-3] 構想作成、デザイン設計、費用積算、建設計画の作成: 175/225	1年目
コネクティビティ	20th 道路景観 - 第1段階 [Co14-1] 道路改良工事と道路景観の改善: 300/4,116	1年目
	25th ストリート歩道・照明 [Co14-2] 側道再整備、高架橋下照明設置: 120/120	—
	メインストリート橋脚步道拡張 [Co14-3] 歩行者道プログラム・構想デザイン作成: 25/25	1年目
ネイバーフッド	18th & ヴァイン 道路照明装飾 [Ne14-1] 既存歩道照明の照度改善整備: 150/300	1年目
	パレード野球場照明 [Ne14-2] 電気設備、運動場照明の計画・デザイン作成: 50/50	—
	トライアングル公園 [Ne14-3] 歩道改善・緑化のためのデザイン作成・設計: 90/90	—
	ウエストテラス/ケース公園 [Ne14-4] 公園内のドッグラン整備: 115/115	—
	コロンバス広場公園 [Ne14-5] マスタープランの実施: 植栽整備: 30/30	—
	ウエストボトムス 案内標識・道路景観計画 [Ne14-6] 案内標識の整備、道路景観計画の策定: 100/100	2年目
	イラスデイヴィス公園 [Ne14-7] 噴水・銅像の改修、石工事とゴミ集積所整備: 60/60	—

注：各プロジェクトの事業概要と予算要望額/予定総事業費を表示。

最右列にGDAP実施マトリクスでの記載の有無を表示。年数等が書かれているプロジェクトがマトリクスに記載のあるもの。

(出典：実施委員会のPIAC提案説明を基に筆者が作成。)

このように計画実施が着実に進んでいるもう一つの要因として、DTCの働きがあげられる。DTCは、ダウントウンの代表として実施委員会で活躍していた。DTCは、計画策定時からグレイターダウントウン・エリアプランに関わる様々な主体から、取組や考え方に関する理解、賛同を得ながらNPOとしての機能を活かしていた。

さらに、DTCは、市民、企業や事業者、行政、それぞれの考え方をつなげるために、全員が集まり議論する機会として実施委員会を活用し、互いの主張を調整しながら合意形成に結びつける支援を行っている。商業店舗活性化への民間投資の誘導や、オフィス・店舗更新と公共下水更新工事の一体化による事業効率の向上、公共整備と民間開発の連携など、DTCは、行政だけでは対応が困難な課題解決の支援を積極的に行っている。このようなDTCの取組によって、実施マトリクスに含まれるプロジェクトの実現に向けて必要となる別のプロジェクトが用意、実施されていた。DTCによる前段での取組によって実施マトリクスのプ

プロジェクトに、スムーズに着手できるといった流れが生まれた結果、最終的にグレイターダウンタウン・エリアプランの計画実施が着実に進んでいた。

表2-9 2015年度 実施委員会提案一覧

2015 — 2016年 PIAC プロジェクト (単位: 千\$)		マトリクス
キャタリスト	道路景観/給水管 コーディネート [Ca15-1] 商業業務地区の計画済給水管の改修促進: 1,000/4,000	実施中
	パセオ/インディペンダンス・ゲートウェイ [Ca15-2] 交差点部改修: 特徴的なダウンタウン入口の整備: 900/16,135	実施中
	ワシントン広場公園 [Ca15-3] デザイン設計、実施に向けた積算・文書作成: 275/未定	1 年目
コネクティビティ	20th 道路景観 – 第1段階 [Co15-1] 道路改良工事と道路景観の改善: 300/2,100	1 年目
	歩行者用案内表示 – 第1段階 [Co15-2] 案内表示計画: ストリートカー路線沿い表示板整備: 88/288	実施中
	聴覚障害者用歩行者信号 – 第1段階 [Co15-3] 聴覚・視覚障害者用信号整備: 70/1,575	実施中
	バイクレーン整備・バイクレーン舗装 [Co15-4] * バイクレーン舗装の実施、対象レーンの拡張: 70/300	実施中
	インターステイト35 – 道路下照明と活用検証 [Co15-5] 高速道路下照明・活用計画策定、設計、整備: 135/未定	—
ネイバーフッド	18th & ヴァイン 道路照明装飾 [Ne15-1] 既存歩道照明の照度改善整備: 300/300	1年目
	パレード野球場照明 [Ne15-2] 電気設備の更新、運動場照明の整備: 300/300	—
	トライアングル公園 [Ne15-3] 歩道改善・緑化デザイン作成、設計、事業管理: 70/487	—
	コロンバス広場公園 [Ne15-4] マスタープランの実施: 側道改修整備: 100/410	—
	ウエストボトムス 歩道照明 [Ne15-5] 新規整備歩道への照明整備: 75/75	2 年目
	街路樹の植栽・管理 [Ne15-6] * 中心業務地区内の街路樹整備と維持管理: 30/90	—

注：各プロジェクトの事業概要と予算要望額/予定総事業費を表示。

最右列にGDAP実施マトリクスでの記載の有無を表示。年数等が書かれているプロジェクトがマトリクスに記載のあるもの。Co15-4とNe15-6は、図2-7上にプロットする該当箇所が無い事業。

(出典：実施委員会のPIAC提案説明を基に筆者が作成。)

2-5-4 計画策定、計画実施による効果

DTCは、計画策定と計画実施による効果として次の点をあげている。民間で策定したダウンタウン・コリドーデベロップメント・ストラテジーから公的なグレイターダウンタウン・エリアプランとなったことによって、計画の正当性や、信頼性が向上した点である。これは、単に行政が計画を策定したためということだけではない。エリアプラン策定前までは、

限られた団体などによる検討や活動であったものが、エリアプラン策定後では、より広く多くの主体の参加が得られるようになったことが含まれている。

一方の行政は、次の点を計画策定と実施の効果と考えている。計画に関連する様々なプロセスを経たことによって、行政の市民への対応が向上した点や、行政組織内部での連携が強化、促進された点などである⁽¹²⁾。

DTCと行政の双方にとって共通する計画策定と実施の効果として、両者は、以下の点をあげている。計画の策定と実施、それぞれのプロセスの中で、多くの新たなステイクホルダーが興味関心を持つようになったこと、グレイターダウNTOWN・エリアプランに市民参加のプロセスが示され、実施委員会が設置されたことで、企業や住民が一堂に会し、お互いに話をする場が生まれたことである。そして、これらの効果は、計画が活用され機能し続けるための重要な要素になっていると、DTCと行政は考えていた。企業や市民は、実施委員会に対して投資や知識の提供を継続し、マーケットを変える努力をするなど、コミュニティで計画の活用が進んでいる。

実施委員会の設置と活動による効果として、計画実施に向けたプロジェクトを選択するプロセスによって、毎年の予算が順調に獲得できていることがあげられる。議会や行政の予算編成部局は、様々な主体の意見を集約する現在の検討プロセスを、好意的に捉えている。また、実施委員会は、プロジェクトの選択だけでなく、さらなる分析を行っていた。種類の異なる様々なプロジェクトがどのような関係性をもっているのか、そのつながり方のパターンを分析している。プロジェクトに関わらず持ち込まれる個々人のアイデアや要望、計画、設計、デザインなど、様々な情報についても、実施委員会はプロジェクトへつなげるために検討するなど、計画実施に向けて精力的に活動している。

さらに、実施委員会では新たな取組が始められている。グレイターダウNTOWN・エリアプランに新たにゾーニングコンポーネントとグリーンスペースに関する2つの章を追加更新するための検討が進められている。そのために新たな部会が設置され、エリアプランの計画実施に向けたゾーニング地区の改定や、その他の条例改正などの政策課題の検討が行われている。ダウNTOWN地区に関するZoning and Development Code、88-130-Downtown Districts⁽¹³⁾は、グレイターダウNTOWN・エリアプラン策定直後の2010年から随時更新されている。

グレイターダウNTOWN・エリアプランの計画実施は、計画策定当初、主にキャピタル・プロジェクトの実施が中心となっていた。しかし、現在では、政策分野に関する取組が開始されるなど、計画実施が着実に進んでいるといえる。



写真2-5 ダウンタウン中央の Power and Light District

注：エリアプラン策定前にSprint Center 周辺に民間開発によって整備されたショッピングとエンターテインメントの街区
(筆者撮影)

2-6 他地区でのエリアプランの計画実施状況

現在までにグレイターダウンタウン地区以外に、9つのエリアプランの更新が完了している。しかし、グレイターダウンタウン地区以外では、実施委員会の立ち上げに行政が関わった実績はなく、各地区の実施委員会の情報についても行政は把握していない。また、グレイターダウンタウン地区と同様に、エリアプランの議決と同時に実施委員会の設置についても議決された地区はない。

最初にエリアプランを更新したHickman Mills地区では、市民が独自に実施委員会を設置していたが、グレイターダウンタウン地区のように行政の手厚い支援は行われていない。地区住民は、望んでいない開発圧力に対応するために、行政の支援を望んでいたが、行政による計画策定後の計画実施に関する支援は行われていない⁽¹⁴⁾。エリアプラン更新済みの地区での計画実施が滞っている状況は、部局の分析レポート⁽¹⁹⁾でも指摘されている。

グレイターダウンタウン地区以外では、エリアプラン更新後、市民と行政の協働のもとで計画実施の根幹をなす実施委員会の設置が進められていなかった。行政では、この時点で、残り8地区のエリアプランの更新が優先されていた。市ではエリアプランの実施委員会の他に、不適切な開発に対応するためにプランニングや開発に関する個別の委員会などの組織が設置されている。これらの組織の力をうまく活用する機会を行政は持っている。しかし、そのような取組は行われずに、行政はまだエリアプランが更新されていない地区での更新作業を優先して進めていた。

Hickman Mills地区で市民が独自に実施委員会を結成できているように、カンザスシティはFOCUS策定当時から参加型(participatory)プランニングで有名な都市である。市の支援が無くても住民、事業者、組織の代表者で委員会を形成することは難しいことではなく、市民は積極的に計画策定や実施に参画することを期待している⁽¹⁵⁾。しかし、市民だけでは、グレイターダウンタウン地区のような計画実施に至っていない。したがって、実施委員会を設置し、活動を行い、計画実施につなげるためには、グレイターダウンタウン地区以外の地区でも、DTCのような活動推進役を担うNPO団体の存在と活躍が、必要であると考えられる。

2-7 小結

2-7-1 計画実施評価の視点から見たエリアプランの計画実施の実態

本章では、カンザスシティのFOCUSを詳細化、具体化したエリアプランに着目し、「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の3点から計画実施の実態を明らかにした。

まず、「計画の体系」の観点から考察する。コンプリヘンシブプランの計画実施手段として当初位置づけられていたネイバーフッドプランとコリドープランは、一部地域で策定されたものの、策定が中断されていた。代わりにエリアプランの更新が進められ、コンプリヘンシブプランの計画実施手段としての役割を果たしていた。計画策定に対応する職員数の問題や、全市域でのネイバーフッドプラン、コリドープランの策定に要する時間が問題となり、ネイバーフッドプランとコリドープランからエリアプランの更新へと方針が変更されていた。計画実施の方針や手段を柔軟に変更することで、エリアプランの更新作業が継続可能となっていた。

エリアプランの更新作業は、全地区での一斉実施ではなく、18地区に再編された地区のうち特定の地区から段階的に着手されていた。計画更新に取り組む地区は、地区の市議会議員や団体からの発意によって選定されていた。

更新されたエリアプランの構成は、市にとって必要な資本や成長、開発や再開発の将来の特徴を示したフィジカルフレームワークプランの内容が中心となっていた。その他、ネイバーフッドプロトタイプ・プランやアーバンコア・プラン、ノースランド・プランなどのコンポーネントプランの内容が部分的に採用されていた。また、エリアプランの最終章では、計画実施の実現のため、実施委員会の設置を提案するとともに提案内容の実施時期、責任主体を一覧化した実施マトリクスが作成されていた。

次に、「主体の関わり」の観点から考察する。行政が設置した実行委員会に市民代表等が加わり、エリアプランの策定作業が進められていた。エリアプラン策定後は、エリアプランの提案にある実施委員会が、新たに設置され計画実施を担うことが想定されていた。しかし、エリアプラン策定後に実施委員会が設置された地区は、グレイターダウンタウン地区のみであった。

唯一エリアプランの計画実施が進んでいたグレイターダウンタウン地区では、地元企業や地権者等で構成するNPOのDTCの働きが計画実施に大きく貢献していた。DTCは、エリアプラン策定以前から、ダウンタウン・コリドーデベロップメント・ストラテジーの策定、地区内での経済振興や活性化に関する活動に長年にわたって取り組んでいた。地区内の利害関係者の合意形成や、行政では対応できない分野への対応、実施委員会の事務局機能の補完的な支援など、DTCの幅広い活躍によって計画実施が実現していた。

最後に、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の観点から考察する。エリアプランの計画実施には、計画内容の更なる具体化と詳細化、優先度の選定作業が必要

であった。エリアプランに記載された内容がそのまま直ちに実施につながるのではなく、官民で構成される実施委員会が中心となって、計画内容の具体化と予算化が、市民参加のもと進められていた。実施委員会の定例会議の場を活用して、エリアプランの実施マトリクスを基に、その内容を補完し合意形成を進めるための資料となるPIACリクエストシートなどを作成する作業が行われていた。

実施委員会による計画実施に向けた取組が好循環を生み、結果的に予算獲得が年々容易になっている他、計画の継続的な活用や計画実施につながる成果が着実にあがっていた。実施委員会の取組は、新たな参加や交流のきっかけとなっていた。その参加や交流は、新たなアイデアや刺激となって、さらに前向きな検討につながっていた。

2-7-2 計画実施実現の課題

実施委員会の設置とその構成案は、エリアプランに規定されている。しかし、実施委員会をどのように運営していくのかについては、制度化、明文化されていなかった。その結果、実施委員会を設立し活動できていたのは、人材や様々な資源が豊富なグレイターダウンタウン地区のみであった。計画更新が完了している他の地区では、計画策定等への積極的な市民参加という素地や地域資源がありながら、市民参加による取組が計画の更新までで留まっていた。市の計画部は、エリアプランの更新を最優先としており、計画更新後の計画実施に関する支援をグレイターダウンタウン地区以外では行っていなかった。

整った「計画の体系」や積極的な「主体の係わり」があっても、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」が用意されていなければ、計画策定後の市民参加による計画実施はうまく機能していなかった。グレイターダウンタウン地区以外のエリアプラン策定済みの地区では、計画実施に向けた市民の協力や行政の役割などを明確に示し、計画内容を具体化、予算化していくための仕組みや制度がなかった。その結果、計画策定後の市民参加による計画実施はうまく機能していなかった。

「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」がない場合に計画実施を進めていくためには、地区内に確実な活動体制が整った組織の存在とその「主体の係わり」が必要である。その組織による地区内での利害関係者の合意形成や、企業や行政への働きかけ、事務局機能の補完が必要であることが明らかとなった。

2-7-3 計画実施の実現に必要な要素

カンザスシティでは、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の構築にあたり、DTCや行政組織による働きが効果的であった。そこで、ここでは最後に、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」づくりを支える主体の獲得と、活用について考察する。

まず、実施委員会の構成と運営について確認する。エリアプラン更新時に設置する実行委員会とアドバイザー委員会のメンバーから、計画策定後も継続して協力してもらえる人材で実施委員会を構成する。また、定期的に意見交換をする場を設け、それを確実に実行することを制度化する。人数的に不足する場合には、市民や事業者などを地区内で新たに公募する。そして、グレイターダウンタウン地区でDTCが果たしていた役割を、他のエリアプランを更新した地区の特性に合わせて、可能な範囲で実施委員会のメンバーとなった市民、事業者、行政職員等で分担する。以上のような工夫によって、グレイターダウンタウン地区で進められていた計画実施に向けて取り組まれていたプロセスを同様に試行することが可能になるものと考えられる。

次に、職員数不足によって地区を担当する職員による支援が困難な行政内部について考察する。グレイターダウンタウン地区の活動によって現在整いつつある行政内部での組織横断的な連携環境の活用が考えられる。更新されたエリアプランに記載される特定分野を所管する職員が、計画部の職員に代わって、地区を支援することも考えられる。もしくは計画部局の職員と他部局の職員が連携しながら支援の方法などの制度構築を進めることによって、計画実施に対する行政支援策の充実を図ることも考えられる。

エリアプランの更新を最初に行った地区では計画更新から既に10年以上が経過している。上のような対応を講じることは困難であるかもしれないが、FOCUS策定当時の積極的な市民の参加意欲を踏まえると、試す価値のある取組であるように考えられる。

【補注】

- (1) FOCUS策定の背景・プロセスや、FOCUS策定後のネイバーフッドプラン、コリドープランの取組に関しては、文献1)で整理されている。また、FOCUSが策定された1997年から2004年までに計画で提案され実施された取組の一覧は、文献2)にまとめられている。
- (2) FOCUS策定・実施当時の計画部長Vicki NoticeとのE-mailによる質疑応答(2014年10月)による。
- (3) カンザスシティでは、本研究で総称しているコミュニティプランを、エリアプランと呼んでいる。
- (4) 市のCity Planning and Development Dept. Citywide Planning DivisionのJohn DeBaucheとのE-mailによる質疑応答(2014年3月)による。Johnは、ダウンタウン地区の他2地区を担当している。エリアプランの18地区とは別に、市域には6つの議会地区が設定されている。
- (5) エリアプラン更新済みの地区は、Hickman Mills, Martin City, KCI, Briarcliff-Winnwood, Greater Downtown, Line Creek, Heart of the City, Gashland/Nashua, Truman Plaza, Little Blue Valley。Midtown/PlazaとSwopeの2地区が現在更新作業中。詳細は文献5)に詳しい。
- (6) John DeBaucheとのE-mailによる質疑応答(2014年3月)による。
- (7) これまでに更新されたエリアプランのうち、Martin CityとKCI以外の8計画が、計画

実施に取り組む組織として実施委員会の設置を提案している。

- (8) Downtown Council KC, CEO, Bill Dietrichに対する訪問インタビュー(2014年10月)、John DeBaucheに対する訪問インタビュー(2013年10月、2014年10月)とE-mailによる質疑応答(2014年3・7月)、FOCUS策定時のプランニング部長のVicki NoticeとのE-mailによる質疑応答(2014年10月)と提供資料による。
- (9) グレイターダウンタウン・エリアプラン以外のエリアプランの実施マトリクスは、現在実施中・短期・中期・長期の4つに分類しているが、グレイターダウンタウン・エリアプランは実施時期を、現在進行中、第一步(Initial Steps)、1年目、2年目、3年目、中期(4-8年)、長期(8年以上)に細分化している。
- (10) Resolution No.10050(2010年3月)
- (11) PIACは、市議会に対して社会資本整備ニーズについて提案することを目的としとして1983年に設置されている。PIACの提案により、市の売上税の1%を住民が要望する社会資本整備事業に充当されている。
- (12) エリアプラン策定時の市民参加プログラムに対する市民からの高評価や、行政組織間の連携のためのインプルメンテーション・ストラテジーは、文献19)で詳細に分析されている。
- (13) Zoning and Development Codeの88-130-Downtonw Districtsは、2010年6月に改定されて以降、以下のとおり修正を繰り返している。Ord. No. 100299, § 1, 6-10-2010; Ord. No. 100773, § 1, 1-13-2011; Ord. No. 120403, § 1, 5-17-2012; Ord. No. 120783, § 1, 10-4-2012; Ord. No. 150313, § A, 4-30-2015; Ord. No. 150378, § A, 5-21-2015; Ord. No. 150544, § 1, 7-23-2015; Ord. No. 151013, § A, 12-10-2015; Ord. No. 160341, § 1, 5-12-2016; Ord. No. 160759, § 1, 10-20-2016; Ord. No. 170061, § A, 3-23-2017; Ord. No. 170771, § 1, 2-22-2018。 https://library.municode.com/mo/kansas_city/codes/zoning_and_development_code?nodeId=ZODECOKAMI_100_SERIESBAZODI_88-130DODI
- (14) Vicki NoticeとのE-mailによる質疑応答(2014年10月)。Vickiは、2004年に部長を引退し、Hickman MillsのAP更新時にはコンサルタントとして携わっている。
- (15) カンザスシティ市のFOCUSは、策定時の特徴的な市民参加の取組と計画内容が評価され、1999年にAPAのOutstanding Planning Award²⁰⁾を受賞しているほか、サステイナブル・プランニングの先進事例として、Godschalk & Anderson²¹⁾に評価されている。計画策定の背景、過程については、文献1)が詳細について説明している。

【参考・引用文献】

- 1) 小泉秀樹 (2006), 「コラボラティブ・プランニング:多様な主体による討議にもとづく都市計画への転換」, 高見沢実『都市計画の理論:系譜と課題』, 学芸出版社, pp266-292
- 2) City of Kansas City (2004), *FOCUS Implementation Achievements to Date*, Kansas City, MO
- 3) City of Kansas City (1983), *North Industrial District Area Plan*, Kansas City, MO
- 4) City of Kansas City (2012), *Truman Plaza Area Plan*, Kansas City, MO
- 5) City of Kansas City (2014), *City Planning and Development Department Analysis*, Kansas City, MO
- 6) City of Kansas City (2007), *Hickman Mills Area Plan*, Kansas City, MO
- 7) City of Kansas City (2008), *Martin City Area Plan*, Kansas City, MO

- 8) City of Kansas City (2009), *KCI Area Plan*, Kansas City, MO
- 9) City of Kansas City (2009), *Briarcliff-Winnwood Area Plan*, Kansas City, MO
- 10) City of Kansas City (2010), *Greater Downtown Area Plan*, Kansas City, MO
- 11) City of Kansas City (2011), *Line Creek Area Plan*, Kansas City, MO
- 12) City of Kansas City (2011), *Heart of the City Area Plan*, Kansas City, MO
- 13) City of Kansas City (2012), *Gashland/Nashua Area Plan*, Kansas City, MO
- 14) City of Kansas City (2012), *Little Blue Valley Area Plan*, Kansas City, MO
- 15) City of Kansas City (1997), *The Citywide Physical Framework Plan*, Kansas City, MO
- 16) City of Kansas City (1997), *The Urban Core Plan*, Kansas City, MO
- 17) City of Kansas City (1997), *The Northland Plan*, Kansas City, MO
- 18) The Civic Council of Greater Kansas City (2005), *Kansas City Downtown Corridor Strategy*, Kansas City, MO
- 19) City of Kansas City (2014), *City Planning and Development Department Analysis*, Kansas City, MO
- 20) American Planning Association (1999), Outstanding Planning: FOCUS Kansas City, *Planning; April*, pp.6-7
- 21) Godschalk, D. & Anderson, W. (2012), *The Role of the Comprehensive Plan*, Planning Advisory Service Report No. 567, American Planning Association

第3章 ヤングスタウン： ネイバーフッドアクションプラン

3-1 オハイオ州ヤングスタウンの概要

3-1-1 人口、経済、社会状況

ヤングスタウンはラストベルトと呼ばれるオハイオ州北東部に位置する脱工業化が進むマホニング郡の群庁所在地で、クリーブランドとピッツバーグの中間点に位置している。20世紀当初はクリーブランドとピッツバーグ同様、鉄鋼生産の中心地として栄えていた。しかし、かつての主要産業であった鉄鋼業の衰退に伴い、1960年の約166,000人から40年間で10年ごとに約16%の人口減少が続いた。2000年には、市の人口が82,000人に半減している。市の人口推計では2030年には54,000人まで減少することが予測されている。2010年から2012年の間では、全米の人口5万人以上の市で最も人口減少が進んだ都市である。

表3-1のとおり、マホニング郡では1980年から2000年までの間に住宅戸数が増加している。一方で、ヤングスタウンでは人口と同様に住宅戸数も減少している。しかし、住宅ストックの減少数が、人口や住宅戸数の減少にマッチしていない。2000年の空き家率は15%を超えており、市の住宅価格の中央値は郡の半分しかなかった。市の住宅ストックは郡に比べて築年数が非常に古く、1980年以降郊外で新築された住戸があるものの、1950年以前の住宅が大半となっている。

表3-1 ヤングスタウン人口・住宅戸数

	1980年	1990年	2000年
市 人口	115,427 (-17.7%)	95,787 (-17.1%)	82,026 (-14.3%)
住宅戸数 (市)	45,105	40,802	37,158
住宅戸数 (郡)	108,583	107,915	111,762
住宅価格中央値 (市)	26,700	31,000	40,900
住宅価格中央値 (郡)	37,500	47,900	79,700

注：市人口の%の数値は、10年前人口比減少率を表している。

(出典：Youngstown 2010 Citywide Comprehensive Plan¹⁾, p.31 を基に筆者が作成)

市内の住宅ストックの築年数は住宅開発の地理的広がりに対応しており、古い住宅は市の古い地区に分散している(図3-1)。

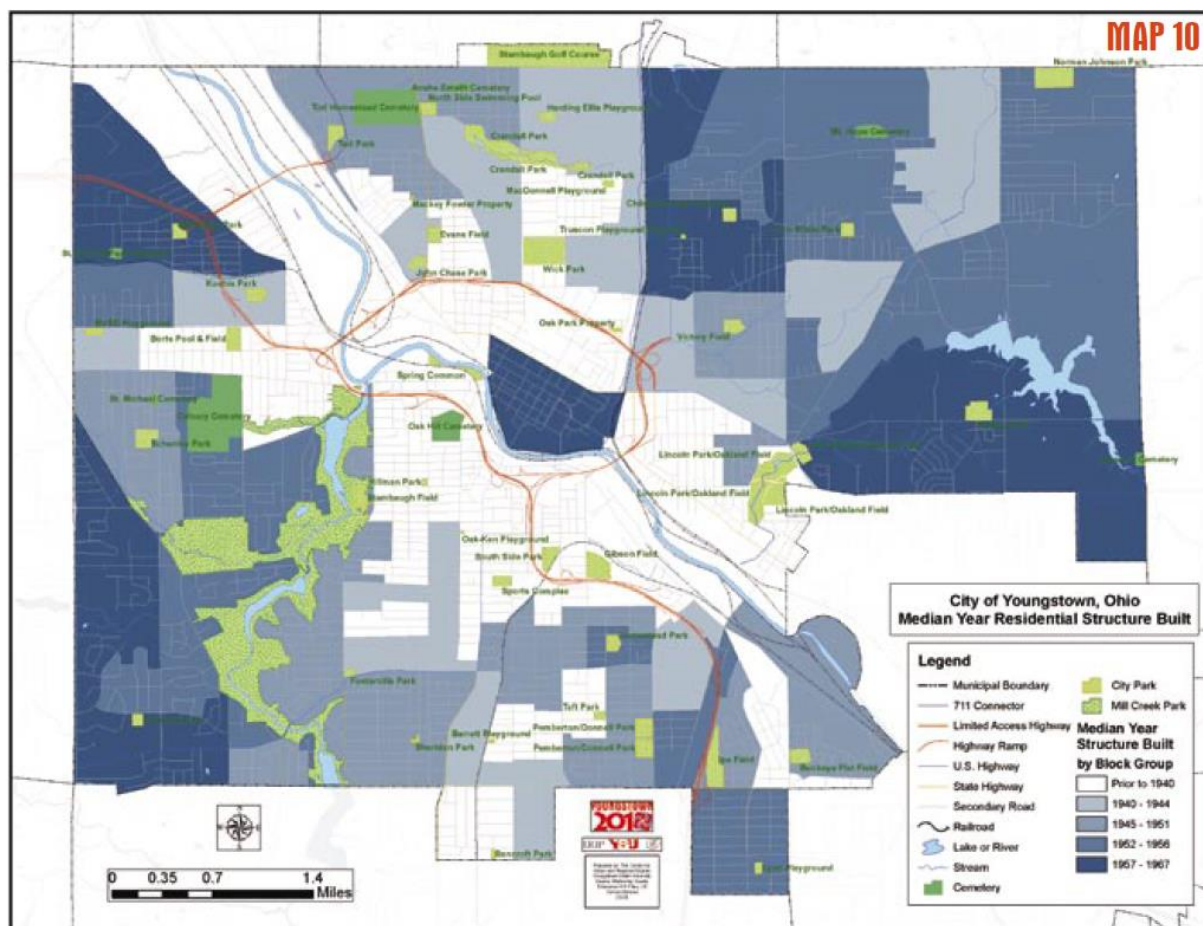


図3-1 住宅ストック築年数の分布

注：白から4色の青のグラデーションは、地区年数のBlock Groupを表している。白は1940年以前、1番薄い青は1940～44年、2番目に薄い青は1945～51年、2番目に濃い青は1952～56年、1番濃い青は1957～67年。
(出典：Youngstown 2010 Citywide Comprehensive Plan, p.33)

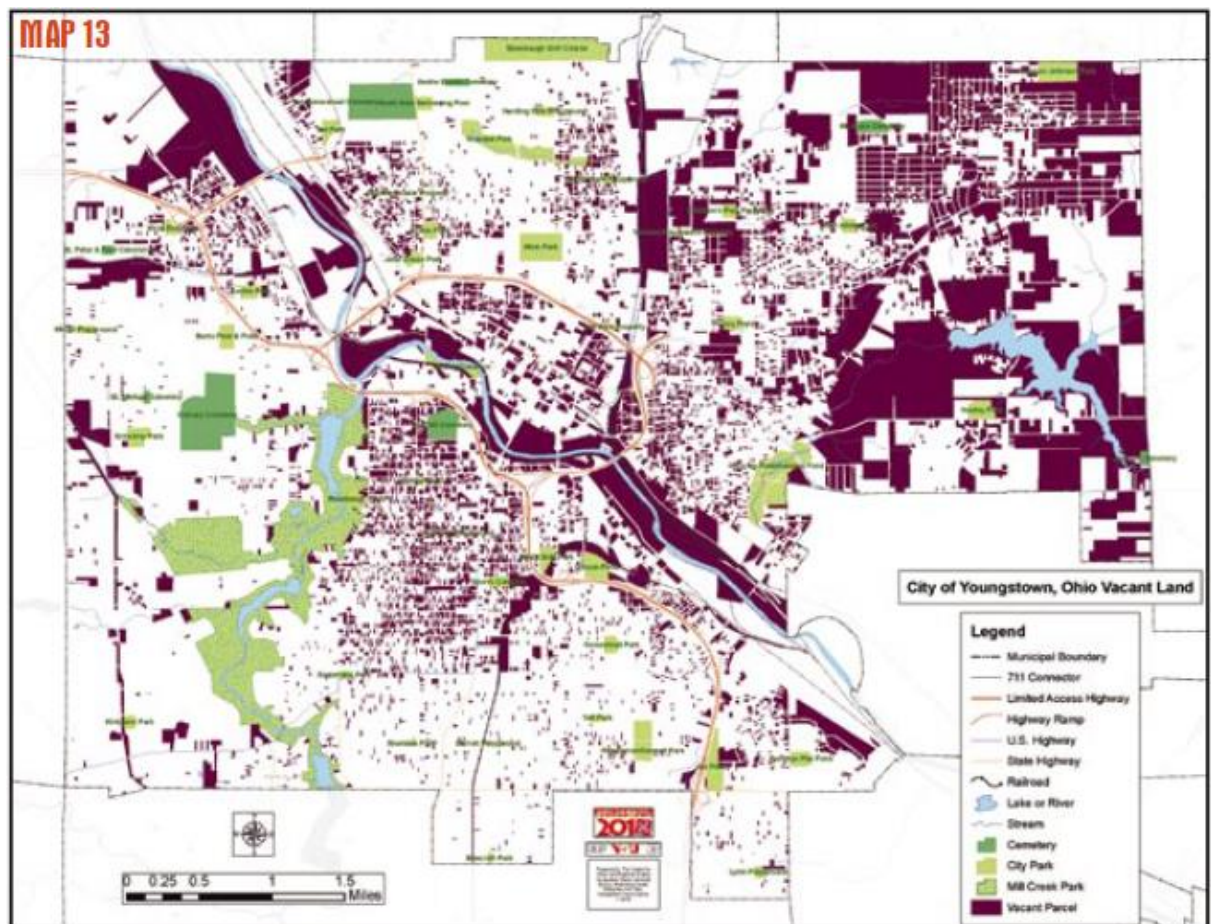


図3-2 空き家・空き地の分布

注：図中の水色は湖または川、濃い緑は墓地、それ以外の緑は公園、紫色は空き地を表している。

（出典：Youngstown 2010 Citywide Comprehensive Plan, p.36）

図3-2の空地の量のとおり、脱工業化と郊外化は市の土地利用へ非常に大きな影響を与えている。東端には一度も開発されていない空地があり、他のほとんどの空地は過去に事業所や工業、住宅などで埋まっていた場所であった。

3-1-2 計画策定状況

ヤングスタウンでは1954年に最初のコンプリヘンシブプランが策定されている。1974年に一度改定された後、2002年から2回目の更新作業が開始され、2005年に現在のコンプリヘンシブプラン「Youngstown 2010 Citywide Comprehensive Plan¹⁾（以下、ヤングスタウン2010）」が策定されている。過去の2つのコンプリヘンシブプランでは工業衰退後も市の成長と拡大を目指していた。そのため、計画は策定後すぐに根拠が無く時代遅れなものとなっていた。市は人口減少下で衰退していく状況に対する方針やビジョンがない状態であった。

ヤングスタウン2010は過去の2計画と異なり全市域を対象としている。計画策定では初め

にビジョンプロセスとして、200人以上のコミュニティリーダーと連続ワークショップを行っている。市民に対して、市が直面する課題を理解してもらうために説明する枠組みとして、次の4つのビジョンをまとめている。

- ① ヤングスタウンは小さな町である事実を受け止める。
- ② 新たな広域経済でのヤングスタウンの役割を明確にする。
- ③ ヤングスタウンのイメージの向上と生活の質を強化する。
- ④ 活動への参加の呼びかけ。

1つ目のビジョンは、全米で初めて規模の適正化を宣言したものとして注目されている⁽¹⁾。

ビジョン策定の後、市はプランニングプロセスに着手している。市内に31ある特徴的なネイバーフッド(以下、近隣地区)を、人口や住宅の特徴が類似する地区同士11のクラスターにまとめ、2004年にクラスターごとの会議を開催している。ボランティアグループの協力のもと、800人以上の住民や事業者の将来展望から計画案をまとめ、ヤングスタウン2010は、2005年に市議会に提案、可決されている。

3-2 ヤングスタウン2010

3-2-1 ヤングスタウン2010の構成

ヤングスタウン2010は、表3-2のとおり、1章から5章で市の歴史や地域資源、現状を分析している。6章の「市全域計画」では、プランニングプロセスで作成された4つの主題、

- ① 緑のネットワーク(Green Network)
- ② 競争力のある工業街区(Competitive Industrial Districts)
- ③ 生き残る近隣地区(Viable Neighborhoods)
- ④ 活気のある中心(Vibrant Core)

を、市全域の計画の主題と位置づけ、この主題に基づき将来土地利用図(図3-3)を作成している。

表3-2 ヤングスタウン2010の構成

章	内容
1章	市の歴史： 開発の歴史、自然環境、計画の必要性
2章	ヤングスタウン2010プランニングプロセス： ビジョンプロセス、プランニングプロセス
3章	現行土地利用ー1951年計画と1974年計画ー： 工業、住宅、商業、公的施設
4章	全市域の状況： 人口、人種、年齢、住宅、空き・荒廃不動産
5章	既存資源： 広域の接続性・交通、水路、みどりのネットワーク、コンパクトな中心街
6章	市全域計画： 計画の4主題、将来土地利用の方針：5分野(①レクリエーションとオープンスペース、②工業、③住宅、④商業、⑤公共機関施設)
7章	計画街区： 街区別の地区詳細情報と5分野の詳細な方針
8章	実施： 全市域と街区ごとに、美化、緑化、計画・体系の改善への提案

(出典：ヤングスタウン2010を基に筆者が作成)

市全域計画では、将来土地利用を次の5分野にわけて方針を地図と共に示している。

- ① レクリエーションとオープンスペース
- ② 工業
- ③ 住宅
- ④ 商業
- ⑤ 公共機関施設

特に、既存の過剰な工業、住宅、商業用地の対応策として、新たな用途「インダストリアル・グリーン(Industrial Green)」を設定し、無害で環境にやさしい産業での利用を提案している。

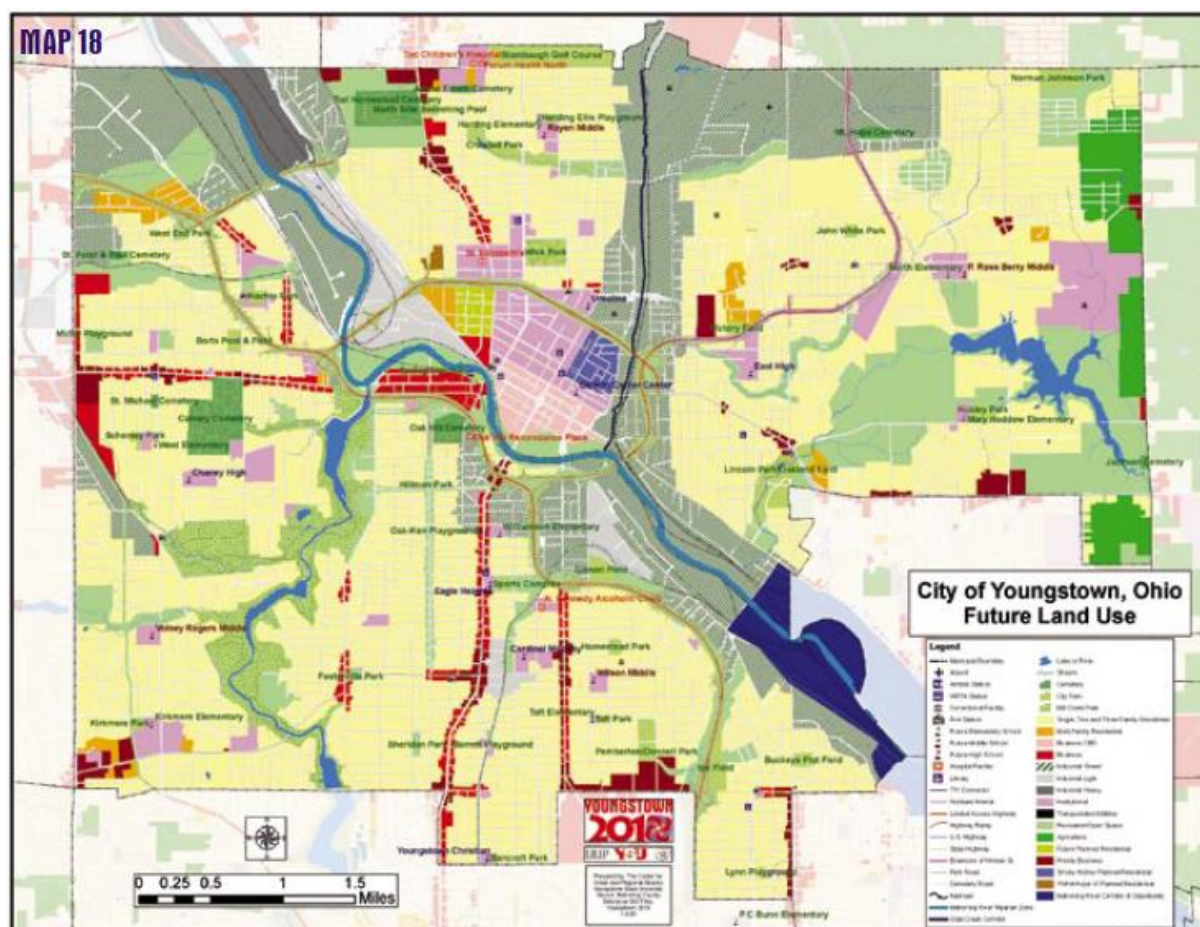


図3-3 将来土地利用

注：図中の緑色と薄い緑色は墓地や公園、緑地。それ以外の主に川沿いの深緑色がインダストリアル・グリーンで、灰色・藍色が工業、黄色が住宅、赤系色が商業を表している。

(出典：ヤングスタウン2010, p.46)

また、7章では、図3-4のように市域を東、西、南、北、中央の5つのプランニング・ディストリクト(以下、計画街区)に分割し、それぞれの街区に含まれる近隣地区の現在の特徴と、街区の人口、人種、年齢、住宅、空き・荒廃不動産、公共施設の状況を示している。さらに、将来土地利用について上述の5分野の方針をより詳細に示している。

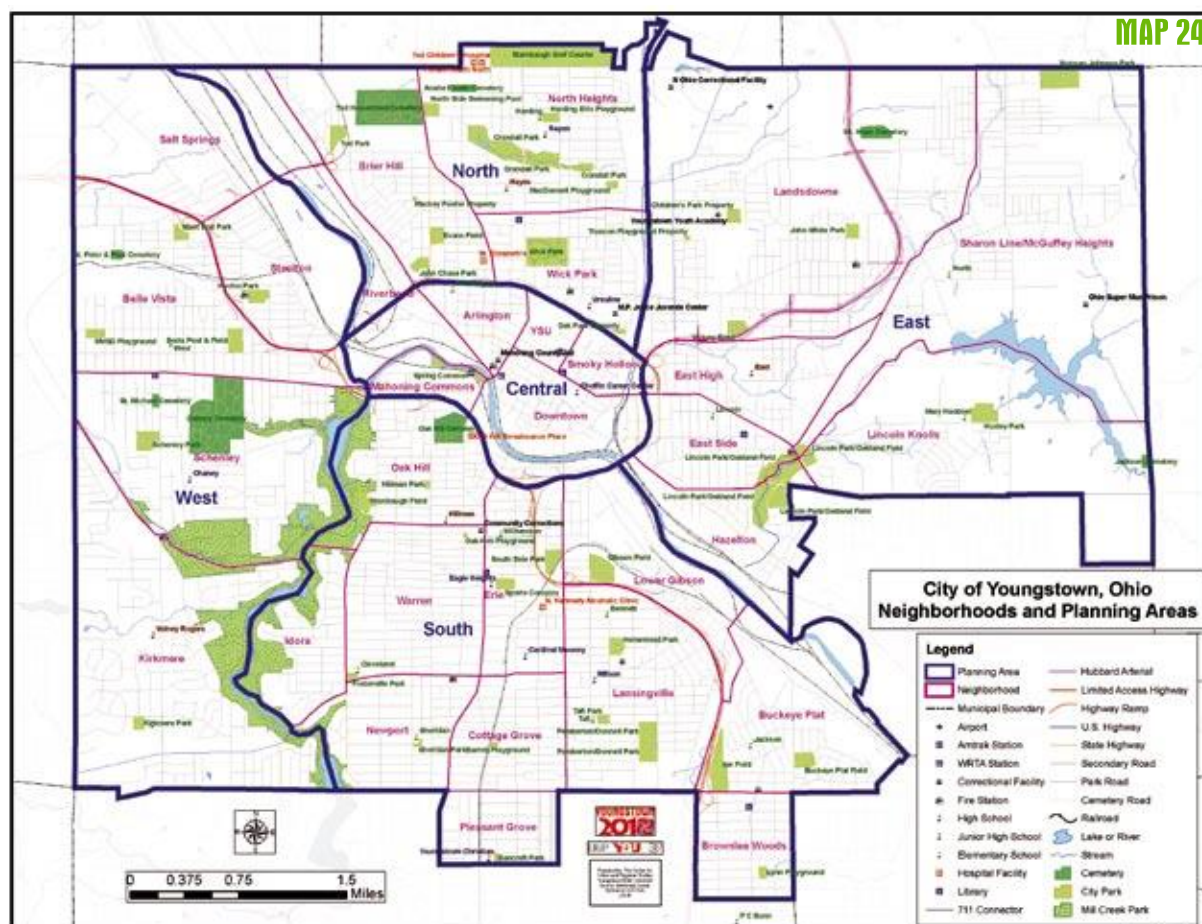


図3-4 近隣地区とプランニングエリア

注：図中の青枠が計画街区、赤線が近隣地区を表している。緑色は公園を表し、一番濃い緑色は墓地を表している。

(出典：ヤングスタウン2010, p.55)

最後に、8章の「実施」では、31の全ての近隣地区で住民と団体、事業者によって、より詳細なネイバーフッドプランを策定することを提案している。計画では行政がコミュニティ再生の唯一の責任主体ではなく、行政、事業者、公的機関と市民による協働が、市の持続可能な将来を可能にするための唯一の方法であると位置づけている。そのうえで、市はネイバーフッドプランを策定する組織を支援するとしている。

また、2010年までに着手可能な事業を市全域と、東、西、南、北、中央の5街区ごとに、それぞれ「美化(Cleaner)」、「緑化(Greener)」、「計画・体系の改善(Better Planned and Organized)」の項目を設定し、それぞれの項目についての提案を作成している。「美化」は、道路清掃の定期実施や、過剰校舎の緑地化、住宅の解体などについて提案している。「緑化」は、都市公園の整備と管理や、グリーンウェイネットワークの承認などについて提案している。「計画・体系の改善」は、計画策定組織の支援や、インダストリアル・グリーン街区の設定、ビジネスセンターの再生などを提案している。

3-2-2 アイドラ・ネイバーフッド・コンプリヘンシブ・ネイバーフッドプラン

ヤングスタウン2010の策定に続き、市南部のアイドラ地区で最初のネイバーフッドプラン策定作業がはじめられた。2008年に策定されたIdora Neighborhood Comprehensive Neighborhood Plan³⁾(以下、アイドラ・ネイバーフッドプラン)が、近隣地区レベルでヤングスタウン2010の計画実施を進める最初の計画となっている。

アイドラ・ネイバーフッドプランの策定では、2007年に市の計画部職員とオハイオ州立大学のプランニングチームが、市民等が参加する会議を開催している。利害関係者会議とフィールドワークをそれぞれ1回ずつ、より多くの市民が参加する公開会議を2回開催し、合計約200名の参加によって計画策定に対する市民意見を集約している。

これらの市民参加から得られた意見と地区の基礎情報、分析結果から、アイドラ・ネイバーフッドプランでは課題と機会を整理し、それらを実現するための5つの「ゴール」が設定されている。それぞれのゴールに対して4から18の「戦略」が設定されている。さらに、これらの戦略の実施に向けて「戦略実施マトリクス」が作成され、各戦略の責任主体と可能性のある財源元、実施時期が明示されている。

「生活の場の安全を確保する」、「地区への愛着を向上させる」、「地区の商業コリドールを整備する」、「既存住宅を保存する」、「空き地・空き家を再生・復活させる」、「協働によって清潔で緑あふれる地区をつくる」といった5つのゴールから分かるとおり、計画のゴールは、ヤングスタウン2010に示された主題の①緑のネットワークや③生き残る近隣地区、④活気のある中心や、実施の章での美化・緑化と整合した内容となっており、それらの計画実施を進めるための具体策となっている。

ヤングスタウン2010では、アイドラ・ネイバーフッドプランと同様に他の近隣地区でもネイバーフッドプランの策定を予定していた。しかし、2014年になるまで次のネイバーフッドプランの策定が滞っていた⁴⁾。市長の交代などによる方針の変更など、計画を取り巻く環境変化が影響したためである。

3-3 ネイバーフッドプランニングプロセス

2008年以降滞っていたネイバーフッドプランの策定は、2013年から新たな取組として再始動している。ヤングスタウン・ネイバーフッドデベロップメントコーポレーションとマホニングカウンティ・ランドバンクが、その取組の中心的な役割をはたしていた。まず、これらの組織の取組を確認したうえで、ネイバーフッドプランニングプロセスを明らかにする。

3-3-1 ヤングスタウン・ネイバーフッドデベロップメントコーポレーション

2006年の新市長就任以降、市ではヤングスタウン2010の計画実施のための環境整備が進んでいた。市内全域の各近隣地区における戦略的な再投資の促進を目的として、市とレイモンド・ジョン・ウィーン財団(The Raymond John Wean Foundation)の連携によって、コミュニティデベロップメントコーポレーション(CDCs)⁽³⁾であるヤングスタウン・ネイバーフッドデベロップメントコーポレーション(以下、YNDC)が設立されている。

YNDCは、住宅の改修や再生による販売、賃貸事業や、地区の防犯活動、荒廃した地区の改善活動などに取り組んでいる⁽⁴⁾。この他、近隣地区、市、ヤングスタウン州立大学と連携し、それぞれの近隣地区のネイバーフッドプランや戦略づくりを支援している。2014年以降各近隣地区で策定されているネイバーフッドアクションプランの素案は、YNDCが準備している。このように、YNDCはヤングスタウン2010の計画実施を推進するうえで、重要な役割を担っている。

3-3-2 マホニングカウンティ・ランドバンク

マホニングカウンティ・ランドバンクは、正式名称をマホニングカウンティ・ランドリユース・コーポレーション(Mahoning County Land Reutilization Corporation)という準行政機関(Quasi-Governmental Organization)であり、各近隣地区に数多く存在する空き家や空き地、荒廃した不動産や税滞納不動産を、市場に流通できるような生産性のある状況に再生することによって近隣地区を健全で持続可能な状態にするために、2011年に設置されている。

マホニング郡には、近隣地区の不動産価値を減少させてしまうだけでなく、行政の維持管理コストを増大させる放置、放棄された区画や、多重債務を抱えた区画が数千件存在する。ランドバンクはこれらの不動産を取得し、権利を抹消し、新規オーナーや投資家にとってより魅力的な物件とするための取組を行っている。マホニングカウンティ・ランドバンクは、主にサイドロットプログラム⁽⁵⁾、荒廃した住宅の解体、不動産寄付の募集、リノベーション用住宅の取得や再生した住宅の販売などによって、ヤングスタウン2010の4つの主題や美化、緑化といった計画実施に具体的に取り組んでいる⁽⁶⁾。

3-3-3 データ集約・分析プロセスと住宅市場分析

YNDCと市は市全域の状況を改善するために、2013年からプランニングプロセスを開始している。プロセスの第1段階として、YNDCが市とヤングスタウン州立大学と連携し、各近隣地区の状況に関するデータを集約、分析し、その結果をネイバーフッドコンディションレポート⁵⁾(以下、コンディションレポート)としてまとめ、2014年に公表している。

コンディションレポートでは、市内全ての近隣地区の人口、社会経済、住宅の状況や、既存の交通ネットワーク、健康統計、物的環境などのデータの分析の他、「住宅市場分析(Housing Market Segmentation Analysis)」を行っている。図3-5のとおり、各近隣地区を住宅市場の強さに応じて、「安定(Stable)」、「機能的(Functional)」、「制約的(Constrained)」、「弱い(Weak)」、「極めて弱い(Extremely Weak)」の5つに分類している⁷⁾。特に、この住宅市場分析の結果は、YNDCと市が限られた資源の戦略的配置を判断する際の材料として活用することとしている。

「安定」した市場区域(図中、水色)は、全国基準には劣るものの市の中では最も強い住宅市場であり、空き家率が比較的 low 住宅販売価格中央値が高い。この区域は、持ち家率が全市平均よりも非常に高く、貧困率、犯罪率、人口減少率が低い。市内に31ある国勢調査地区のうち市南西部の2地区しか該当しない。

「機能的」な市場区域(図中、緑色)は、ほぼすべての指標で適切に機能する住宅市場の要件を満たしている。住宅市場に出された物件が直ちに売買でき、管理可能な空き家数であり、差し押さえられる不動産がほぼなく、住宅の質が一般的に高いが、唯一住宅の上下価格に幅がある。この区域を全米基準と比較すると機能的とは言えないが、市や周辺地域の基準からみると機能的といえる。「機能的」な市場区域は、市場活力を維持させるために取り組む区域となっている。国勢調査地区の6地区が該当し、市の西部に多く分布している。

「制約的」な市場区域(図中、黄色)は、住宅の売買など市場での取引は行われているものの、売却価格が著しく安いため投機的な取引によって機能的な市場区域と比較して持ち家率が著しく低く、空き家率が非常に高くなっている。国勢調査地区の7地区が該当し、市の東部、南部、北西部に散らばっている。

「弱い」市場区域(図中、オレンジ色)は、特に住宅販売の回転率が機能的、制約的な市場区域に比べて著しく低くなっている。場所によっては非常に低廉な住宅価格ながら、かろうじていくつかの住宅売買取引が行われていたり、空き家率や不動産差し押さえ率が比較的 low かったり、持ち家率が高かったり、安定している。国勢調査地区の11地区が該当し、市の東部、南部、北部に広く広がっている。

「極めて弱い」市場区域(図中、紫色)は、ほぼ全ての指標で住宅市場の存在が確認できず、住宅販売数、販売価格、持ち家率が極めて低い区域である。空き家率、税滞納による差し押さえ率が非常に高い。国勢調査地区の5地区が該当し、市の北部と中央部に集中している。

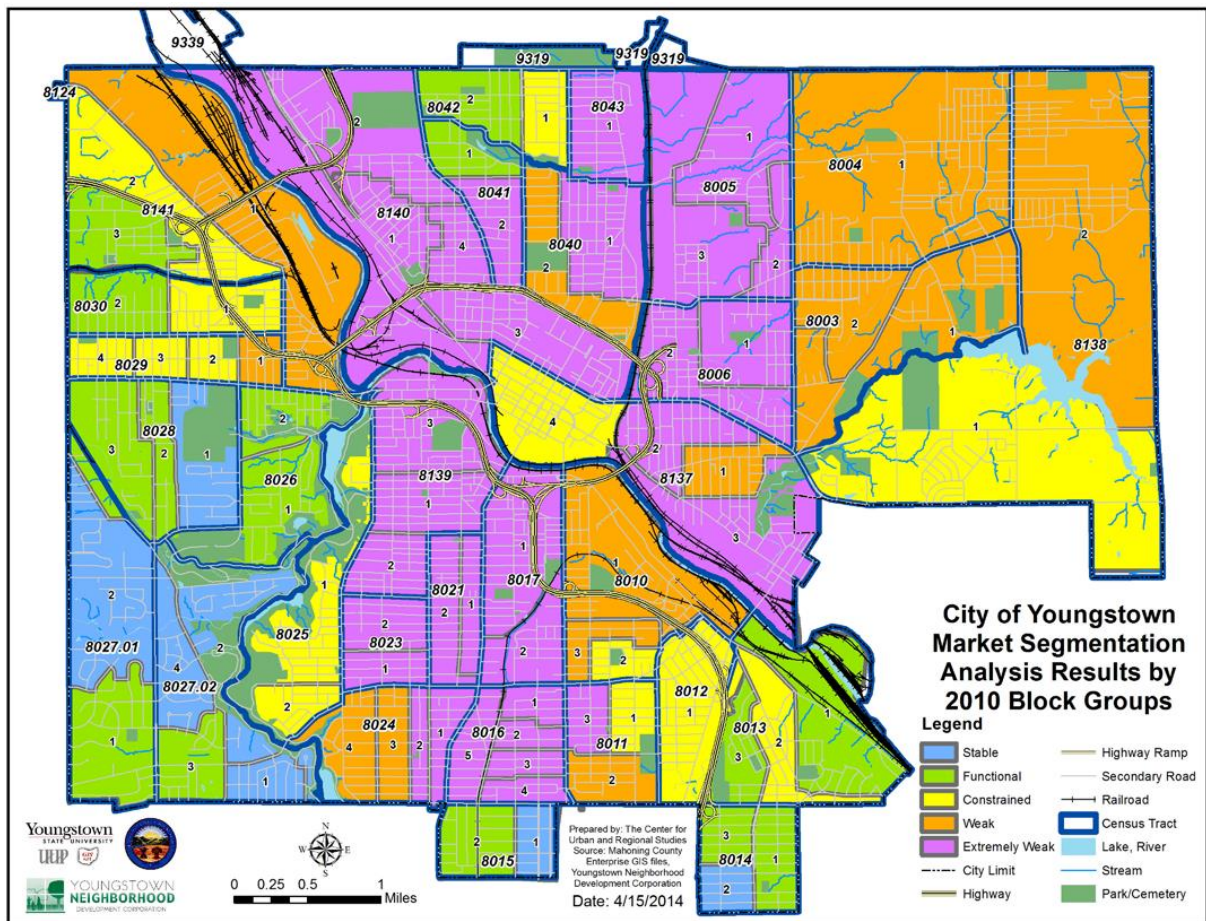


図3-5 住宅市場分析結果

注：図の水色が「安定」、緑色が「機能的」、黄色が「制約的」、オレンジ色が「弱い」、紫色が「極めて弱い」地区を表している。

(出典：Neighborhood Revitalization Strategy Report, p.6)

3-3-4 市民参加プロセス

コンディションレポートの作成後、YNDCと市はプランニングプロセスの第2段階として、市民参加(Public Engagement)プロセスを開始している。地元企業や施設、組織の代表者といった60人以上の利害関係者とのインタビューを行った他、13の近隣地区でプランニング会議(Neighborhood Planning Meetings)を開催している。会議では、住民が自分たちのコミュニティにとって重要と考えられる資産と取組を検討している。これらの作業から得られた結果は、次の4つの主な優先事項としてとりまとめられた。さらに、それ以降の各近隣地区におけるネイバーフッドアクションプランの策定に活用されている。

- 1) 住宅と不動産に関する問題
- 2) インフラの改修と維持管理
- 3) 犯罪と安全への関心
- 4) 経済開発の促進

3-3-5 ネイバーフッドプランニング戦略エリア

YNDCはコンディションレポートに続き、市民参加プロセスでの市民意見等を踏まえネイバーフッド再生戦略レポート(Neighborhood Revitalization Strategy Report⁶⁾、以下、戦略レポート)を作成している。戦略レポートでは、コンディションレポートで作成された住宅市場の分布状況を活用しながら、全市域を4つの戦略エリア(図3-6)に分類している。各戦略エリアでは、その時点での市の能力と資源、各近隣地区の状況を考慮したうえで、地区ごとに異なるプランニングアプローチが用意されている。

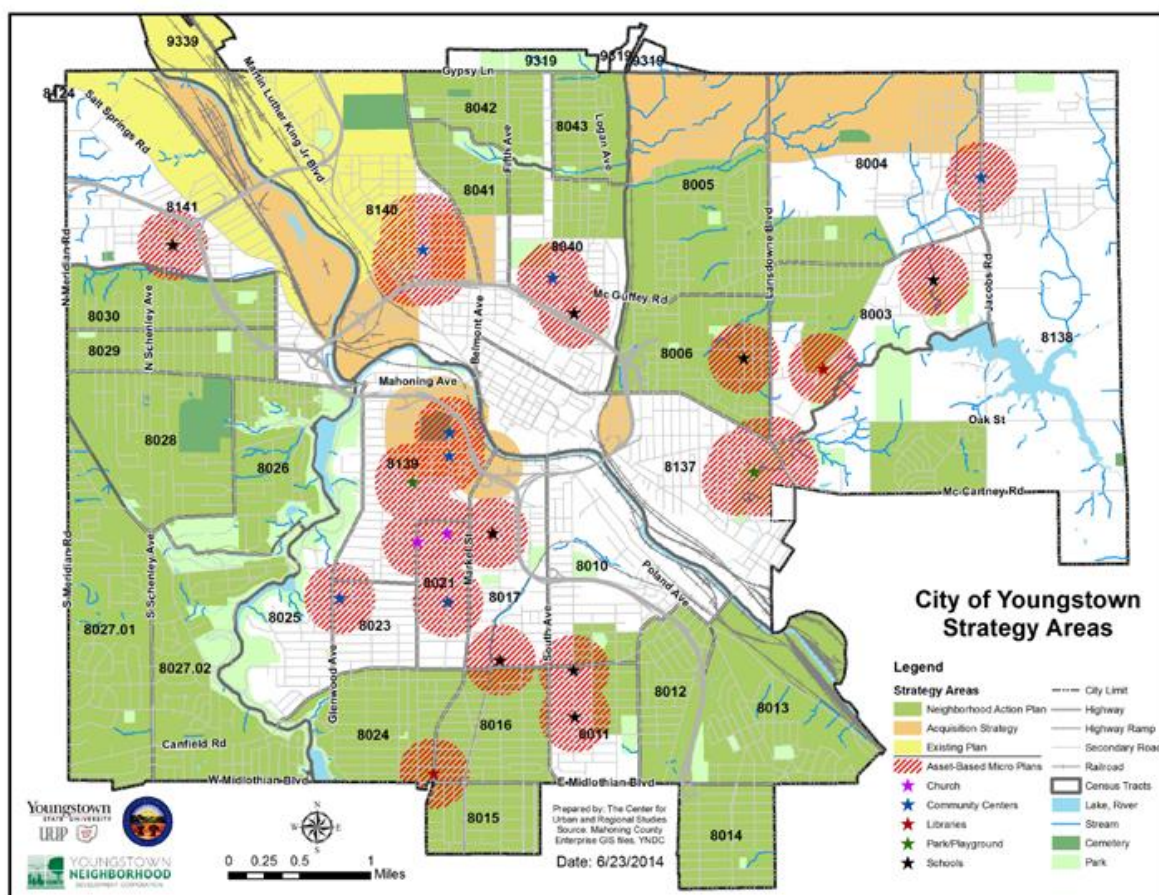


図3-6 戦略エリア

注：図の黄色は計画が策定済みのエリアで、緑色がネイバーフッドアクションプラン・エリア、オレンジ色が取得戦略エリア、赤色の円がアセット・ベースド・マイクロプラン・エリアを表している。

(出典：Neighborhood Revitalization Strategy Report, p.7)

戦略エリアは以下の4つに分類されている。

- 1) 既存計画エリア(図中、黄色)：

既にネイバーフッドプランを策定済みのエリア。

- 2) ネイバーフッドアクションプラン・エリア(図中、緑色)：

計画が未策定で新たにネイバーフッドアクションプランを策定していくエリア。

このエリアは、近隣地区のプランニング会議の結果からまとめられた 1)住宅と不動産の問題、2)インフラの問題、3)犯罪と安全、といった上位3つの優先事項への対応策等を、詳細で戦略的、行動志向なネイバーフッドアクションプランとして新たに策定するエリアとなっている。

3) 取得(Acquisition)戦略エリア(図中、オレンジ) :

住宅市場が弱い区域に該当するが、重要な不動産に隣接しているエリア。このエリアは、主要な施設や再開発が好ましい既存の工場コンプレックスの周辺や、開発が好ましくない湿地、森林、既存農地や未開発地を指定している。経済開発やオープンスペースの保全に向けて空き家や税滞納不動産を取得していくエリアとなっている。

4) アセット・ベースド・マイクロプラン・エリア(図中、赤) :

極めて弱い住宅市場区域該当するエリア。このエリアは、住宅市場が極めて脆弱で最も厳しい状況の区域である。住宅、資産、インフラの問題や、側道や歩道の荒廃、道路照明の故障、不法投棄といった生活の質に関わる問題について注目している地区に隣接した土地を対象として、アセット・ベースド・マイクロプランを策定するエリアとなっている。

以上のように、ヤングスタウン2010が提案していた市内全ての31の近隣地区においてネイバーフッドプランを策定していくといった当初の方針は、この戦略レポートによって軌道修正されている。以降、この戦略レポートに基づき、ネイバーフッドアクションプラン・エリアとアセット・ベースド・マイクロプラン・エリアで、YNDCによる計画策定作業が進められている。

3-4 ネイバーフッドアクションプランとアセット・ベースド・マイクロプラン

3-4-1 計画策定状況と計画範囲

戦略レポートの戦略エリア(ネイバーフッドアクションプラン・エリア、アセット・ベースド・マイクロプラン・エリア)のとおり、ヤングスタウン2010の5つの計画街区のうち中央街区を除く各街区で計画策定が進んでいる。表3-3のとおり、2014年以降2017年までに19の計画が策定されている。各年の計画策定数を見ると、2014年が最も多い10計画、ついで2015年が4計画、以降2016年が2計画、2017年が3計画となっている。2008年に策定されたアイドラ地区を含めると2017年12月までに20の計画が策定されている。

策定された各ネイバーフッドアクションプランの計画範囲は、図3-7のとおり、計画の対象となる近隣地区の範囲と必ずしも一致していない。計画範囲と近隣地区の範囲が一致しているのは、表3-3の計画欄を赤色に着色している7計画のみである。その他、南街区のOak Hill Neighborhood Action Planと東街区のGreater McGuffey Corridor Action Planは、単独の近隣地区を超えて隣接する近隣地区の一部も計画範囲としている。それ以外の計画は近隣地区内の一部分を計画範囲としている。戦略レポートには、ネイバーフッドアクションプランの計画範囲については特段の規定が設けられていない。そのため、各近隣地区での計画策定の検討時に、YNDCが計画の対象とする範囲を柔軟に設定していることがわかる。

表3-3 計画策定状況一覧

街区	近隣地区	計画	策定年
北	Brier Hill		
	Wick Park	Wick Park NAP ⁷⁾ (WP)	2016
	North Heights	Crandall Park NAP ⁸⁾ (CP)	2014
		Kensington NAP ⁹⁾ (KS)	2014
南	Oak Hill	Oak Hill NAP ¹⁰⁾ (OH)	2017
	Erie	South Ave. Corridor Action Plan ¹¹⁾ (SAC)	2015
	Lower Gibson		
	Idora	Idora Neighborhood Comprehensive NP ³⁾ (ID)	2008
	Warren		
	Newport	Newport NAP ¹²⁾ (NP)	2014
	Lansingville	Taft School Area ABMP ¹³⁾ (TSA)	2014
	Buckeye Plat		
	Cottage Grove	Cottage Grove NAP ¹⁴⁾ (CG)	2014
	Pleasant Grove	Pleasant Grove NAP ¹⁵⁾ (PG)	2014
	Brownlee Woods	Brownlee Woods NAP ¹⁶⁾ (BW)	2014
東	East High	Greater McGuffey Corridor Action Plan ¹⁷⁾ (GMC)	2015
	East Side	GNRP, Near Eastside Neighborhood Renewal Area ¹⁸⁾ (NE)	2016
	Hazelton		
	Landsdowne		
	Lincoln Knolls	Lincoln Knolls NAP ¹⁹⁾ (LK)	2014
	Sharon Line/ McGuffey Hights	Rising Star Baptist Church ABMP ²⁰⁾ (RS)	2017
		M.L. King Elementary School Area ABMP ²¹⁾ (MLK)	2015
西	Belle Vista	Garden District NAP ²²⁾ (GD)	2014
		Upper West Side NAP ²³⁾ (UW)	2015
	Kirkmere	Cornersburg NAP ²⁴⁾ (CB)	2017
	Salt Springs		
	Schenley	Rocky Ridge NAP ²⁵⁾ (RR)	2014
中央	Steelton		
	Arlington		
	Downtown		
	Mahoning Commons		
	Riverbend		
	Smoky Hollow		
	YSU		

注：表中のNAPはNeighborhood Action Plan、ABMPはAsset-Based Micro Plan、GNRPはGeneral Neighborhood Renewal Planの略。計画欄のカッコ内は各計画名を省略したもの。計画の枠が着色されている計画は、計画範囲と近隣地区の範囲が一致している地区を表している。

(出典：各ネイバーフッドアクションプラン等を基に筆者が作成)

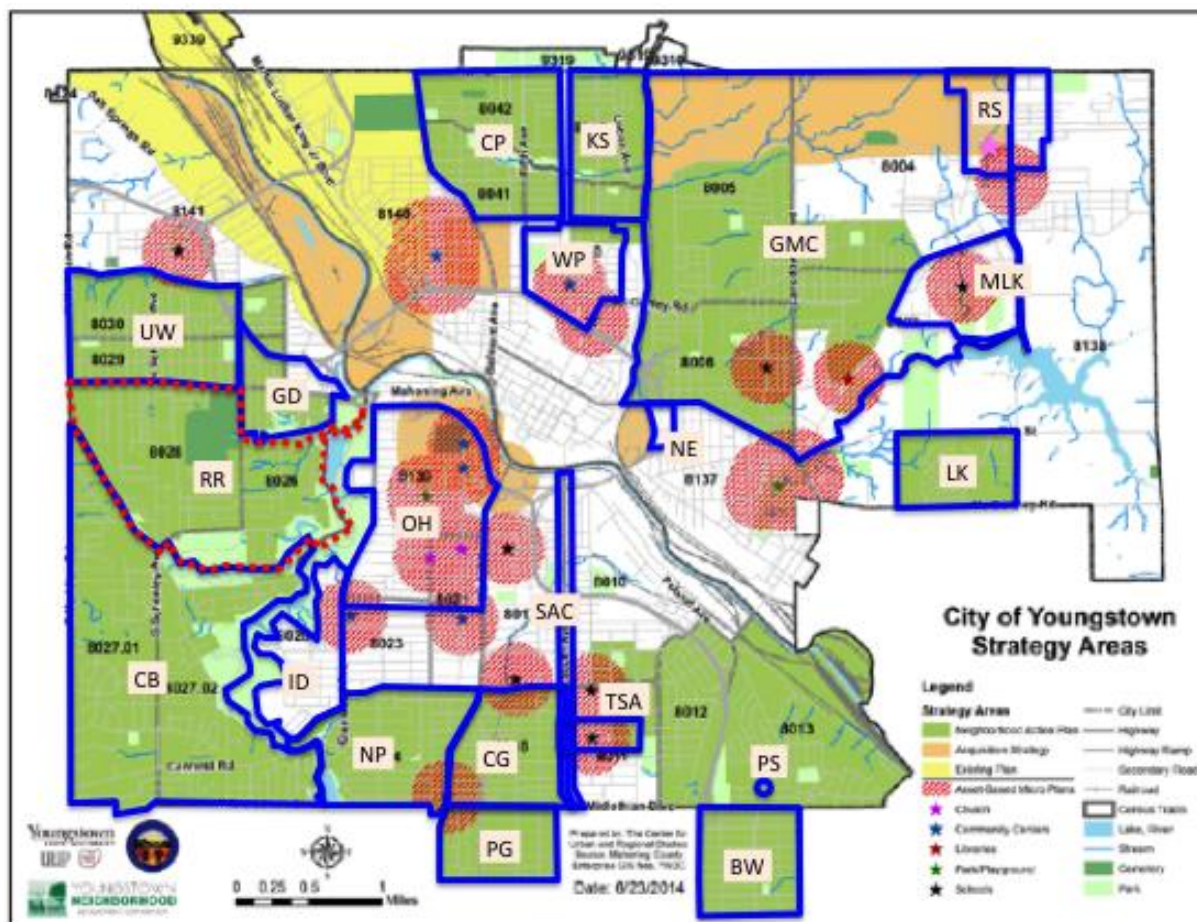


図3-7 計画策定済地区

注：図中の略語が示す地区の正式名称は、上表3-3のとおり。青枠、赤い点線枠で囲われた地区で計画が策定されている。

(出典：Neighborhood Revitalization Strategy Report,p.7 を基に筆者が作成)

3-4-2 ネイバーフッドアクションプラン、アセット・ベースド・マイクロプランの構成

2014年以降に策定されているほとんどのネイバーフッドアクションプランは、表3-4、表3-5のようにどの計画も概ね6章で構成されている。ネイバーフッドアクションプランの計画構成は予め戦略レポートに示されている。YNDCが事前にコンディションレポートの結果を基に、各地区の計画の素案を用意している。これらの資料等を基に、YNDCは各近隣地区に入り、1～3回のプランニング会議の意見を踏まえ計画を策定している。このため、どの地区においても計画の構成は、ほぼ同一となっている⁽⁸⁾。

ネイバーフッドアクションプランは、以下のとおり、戦略レポートに示された内容で構成されている。地区の詳細な社会状況の他、市民参加プロセスでまとめられた市民が選んだ優先事項の上位3つ、1)住宅と不動産の問題、2)インフラの問題、3)犯罪と安全、それぞれについての分析と、その結果に対応するための戦略、計画実施のためのネイバーフッドアクションチームの設置などである。アセット・ベースド・マイクロプランもネイバーフッドア

クションプランと同じ構成となっているが、ネイバーフッドアクションチームの設置についての記述がない点だけが異なっている。

ネイバーフッドアクションプランは、一般的に表3-4のような構成となっている。各章の内容をみると、1章「はじめに」では、地区の詳細な社会状況を人口動態の他、住宅販売価格中央値、持ち家率、空き家率、低所得世帯率といったデータを示している。また、市や郡の数値と比較したうえで地区の状況を分析している。

2章「5ヵ年パフォーマンス基準」は、戦略レポートには記述のない項目である。ネイバーフッドアクションプラン策定から5ヵ年の間に、計画に基づき達成を目指す地区再生の具体的な基準が列記されている。以下に続く計画の3章から5章の「住宅と不動産の問題」、「インフラの改修とメンテナンス」、「地区の犯罪と安全」の各章に対応した項目を設定し、それぞれの項目に対して複数の具体的基準を設定している。

これらの項目に加えて、基準には「コミュニティづくり(Community Building Benchmarks)」の項目を設定している。さらに、計画エリア内に商業コリドー等がある近隣地区では「経済開発(Economic Development Benchmarks)」の項目が設けられている。また、基準の最後には、上の5項目ごとに示された各基準を基に、期待される計画実施の結果を確認するための定量的な目標値、成果指標を「近隣地区再生成果(Neighborhood Revitalization Outcomes)」としてまとめている。

3章「住宅と不動産の問題」では、まず、違法な建築物や空き不動産、未登録賃貸住宅、管理されていない敷地の実態を把握し、分析している。次に、コア戦略(対応策)として「法の執行」、「解体」、「不動産の登録」、「改築」、「コミュニティによる清掃」などを提案している。さらに、周辺への悪影響等への早期解決のため、コア戦略の対象となる住宅や不動産のうち、優先度の高い25件程度を「Top 25 Priorities」として選択し、計画内に特定の住宅や不動産をリストアップしている。

4章「インフラの改修とメンテナンス」では、道路や歩道の状況、機能していない道路照明、枯れた街路樹等の実態を明らかにしている。そのうえで、改善が必要な個所の確認と改修や管理の優先度を決める戦略を提案している。

5章「地区の犯罪と安全」では、警察への通報を分析して個別に問題が発生している個所と犯罪が多発する地区を犯罪多発地点(Crime Hot Spots)として特定している。そして、戦略として戸別の地域警戒(Community Policing)や一斉摘発によって対応すること等を提案している。

6章では、ネイバーフッドアクションプランの計画実施を進めるために、「ネイバーフッドアクションチーム」の設置を提案している。また、その構成員となる対象者や団体を例示している。さらに、チームの役割として、ボランティア勤務計画の作成や補助金申請、地区活動や事業へのスポンサー募集など、具体的な取組内容も提案している。

計画の巻末には、全ての5ヵ年パフォーマンス基準と近隣地区再生成果を一覧としてまとめた「ネイバーフッドアクションプラン・プロGRESS・トラッキングフォーム」を用意して

いる。トラッキングフォームには、各項目の個別基準の達成状況が、四半期ごとに記入できるようになっている。さらに、プランニング会議で出された参加者意見を付録として一覧表にまとめている。一覧表には、会議で参加住民が検討した地区の資源上位3つ、地区で優先すべき事項上位3つ、そして、プランニングチームが知っておくべきことがまとめられている。

表3-4 ネイバーフッドアクションプランの構成

1章	はじめに： 地区の範囲・歴史、人口動態、市民参加・地元意見、地区の優先事項、住宅市場分類評価、地区の経済状況
2章	5カ年パフォーマンス基準(Five-Year Performance Benchmarks): 住宅、インフラ、犯罪・安全、コミュニティ醸成、〔経済開発〕、近隣地区再生成果(Neighborhood Revitalization Outcomes)、
3章	住宅と不動産の問題： コア戦略、優先的に対応する物件、賃貸・空き家登録
4章	インフラの改修とメンテナンス： 側道・歩道、道路照明、植栽、不法投棄の改善
5章	地区の犯罪と安全： 犯罪発生密度、犯罪多発地点の改善、犯罪の周辺への波及防止
6章	ネイバーフッドアクションチーム： 目的達成・継続的進化のための計画実施の観察チームの設置
	ネイバーフッドアクション・プロGRESS・トラッキングフォーム： 策定から5年分のパフォーマンス基準の定量的記録
付録	市民意見(Public Meeting Input) 意見一覧：地区の資源、地区の優先事項、地区で知っておくべきこと

(出典：戦略レポートと策定された各ネイバーフッドアクションプランを基に筆者が作成)

2008年に先行して策定されたIdora Neighborhood Comprehensive Neighborhood Planの他、KensingtonやNewport、Cottage Groveの3つのネイバーフッドアクションプランと、General Neighborhood Renewal Plan; Near Eastside Neighborhood Renewal Area(以下、Near Eastside)の合計4つの計画のみが、その他のネイバーフッドアクションプランと構成内容が異なっている。また、Greater McGuffeyコリドーアクションプランも表3-4のとおり章構成となっていないが、広範な計画対象区域を4つに分割しそれぞれの区域ごとに章立てされており、その各章の中で「住宅」、「インフラ」、「犯罪と安全」について、他の計画と同様な記述となっている。

KensingtonやNewport、Cottage Groveの3つのネイバーフッドアクションプランは、市民参加プロセスでの上位3つの優先事項のうち、最も住民の関心度が高かった「住宅と不動産の問題」に該当する「住宅戦略」のみの構成となっている。「インフラの改修とメンテナンス」、「地区の犯罪と安全」に関する記述はないが、25の優先すべき住宅を明記し、5ヵ年パフォーマンス基準やトラッキングフォームを明記している。また、NewportとCottage Groveの計画では住宅の他に、空き地に関する戦略が章として設けられており、空き地の管理状況をデータで示した上で、具体的な管理方法を戦略として整理している。

表3-5 ネイバーフッドアクションプラン毎の構成一覧

計画	1章	2章	3章	4章	5章	6章	TF	PMI	その他
Wick Park NAP ⁷⁾	○	○	○	○	○		○	○	経済開発
Crandall Park NAP ⁸⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	
Kensington NAP ⁹⁾	○		○					○	
Oak Hill NAP ¹⁰⁾	○	○	○	○	○		○	○	
South Ave. CAP ¹¹⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	経済開発、取得
Idora Neighborhood CNP	○								注1
Newport NAP ¹²⁾	○		○						空き地戦略
Taft School Area ABMP ¹³⁾	○	○	○	○	○		○	○	
Cottage Grove NAP ¹⁴⁾	○		○						空き地戦略
Pleasant Grove NAP ¹⁵⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	
Brownlee Woods NAP ¹⁶⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	
Greater McGuffey CAP ¹⁷⁾	○	○	△	△	△	○	○	○	
GNNRP, Near Eastside ¹⁸⁾	△		△	△					土地利用、財源
Lincoln Knolls NAP ¹⁹⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	
Rising Star ABMP ²⁰⁾	○	○	○	○	○		○		
M. L. King ABMP ²¹⁾	○	○	○	○	○		○	○	
Garden District NAP ²²⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	
Upper West Side NAP ²³⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	経済開発
Cornersburg NAP ²⁴⁾	○	○	○	○	○		○	○	経済開発
Rocky Ridge NAP ²⁵⁾	○	○	○	○	○	○	○	○	

注：計画名の省略は表3-3と同様、表中の1章から6章は表3-4の記述内容と同じ。TFはネイバーフッドアクションプラン・プロGRESS・トラッキングフォームの略。PMIはPublic Meeting Input(市民意見)の略。その他欄には各計画で1章から6章に該当しない項目を章立てしている場合のタイトルを記述している。表中の○は該当有を示し、△は章構成が異なっているが、該当する内容の記述があることを示している。

注1：Idora地区の計画構成は、3-2-2を参照のこと。

(出典：各ネイバーフッドアクションプラン等を基に筆者が作成)

一方で、Near Eastsideは計画の構成が表3-4とは全く異なるものの、主に住宅に関する分析と戦略が中心となっていた。それに伴う道路廃止の具体的目標や、土地利用のインダストリアル・グリーンへの用途変更と新用途の開発基準のほか、計画実施のための財源計画が示されている。これらの住宅に特化した構成となっている4計画は、その計画対象区域のほとんどがいずれも住宅市場の「極めて弱い」区域となっていた。人口減少率、空き家率、低所得世帯率が市平均を上回っていることから、住宅に特化した計画となっていることが考

えられる。

3-4-3 計画の体系

まず、ヤングスタウン2010とネイバーフッドアクションプランのそれぞれの計画の構成を比較する。図3-8のとおり、ヤングスタウン2010の実施の章で「美化」、「緑化」、「計画・体系の改善」の3項目に分類し示されていた提案は、ネイバーフッドアクションプランでは新たな項目に分類されている。2013年から着手したネイバーフッドプランニングプロセスによって、ネイバーフッドアクションプランは「住宅と不動産の問題」、「インフラの改修とメンテナンス」といった項目に分類されている。

ヤングスタウン2010の「美化」の「住宅取壊し」や「住宅再生」の提案は、ネイバーフッドアクションプランでは「住宅と不動産の問題」のコア戦略として提案されている。また、ヤングスタウン2010の「美化」の「道路清掃」や「緑化」の「公園整備・維持」や「道路景観改善」の提案も、ネイバーフッドアクションプランでは「インフラの改修とメンテナンス」で提案されている。しかし、ヤングスタウン2010の「計画・体系の改善」の提案については、「ネイバーフッドプランの策定支援」は進められているが、その他の「インダストリアル・グリーン」や「ビジネスセンター」といった土地利用に関する提案は、ネイバーフッドアクションプランではほとんど確認することができなかった。

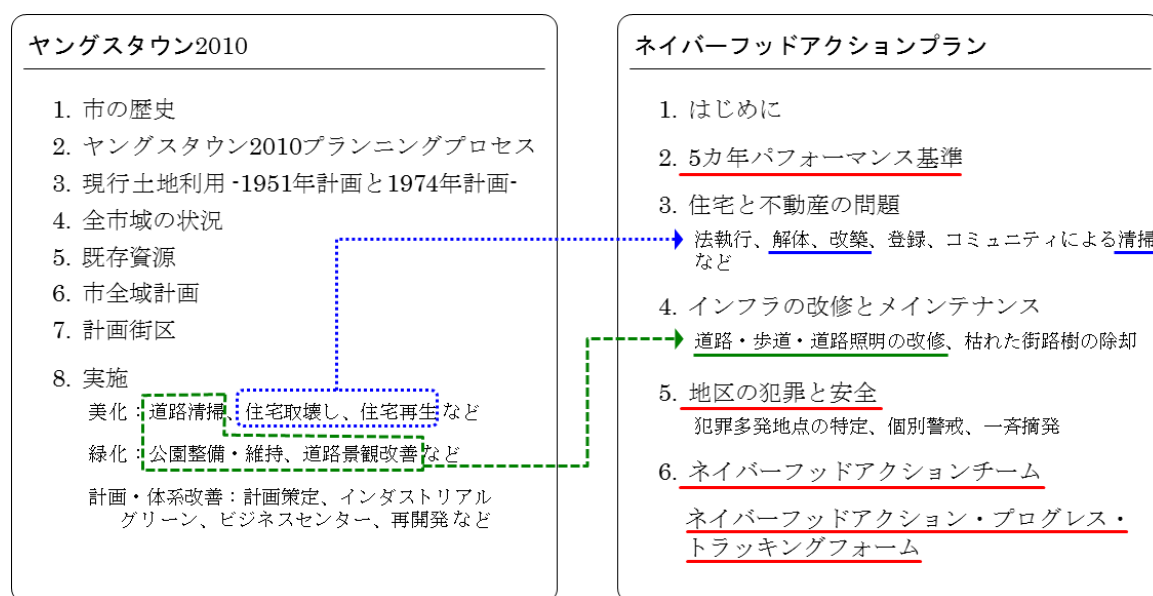


図3-8 ヤングスタウン2010実施の章とネイバーフッドアクションプランの構成比較

（出典：ヤングスタウン2010と各ネイバーフッドアクションプランを基に筆者が作成）

一方、ネイバーフッドアクションプランには、新たに「犯罪と安全」についての提案が追加されている他、計画実施の進捗を確認するために「5カ年パフォーマンス基準」や「ネ

イバーフッドアクションプラン・トラッキングフォーム」が用意されている。さらに、進捗確認を担う組織として「ネイバーフッドアクションチーム」の設置が提案されている。

ヤングスタウン2010とネイバーフッドアクションプランはどちらも、計画実施が計画策定から5年間のうちに進むことを目標として策定されている。ネイバーフッドアクションプランでは、「5カ年パフォーマンス基準」や「ネイバーフッドアクションプラン・トラッキングフォーム」、「ネイバーフッドアクションチーム」の設置といった項目が設定されている。このことから、ネイバーフッドアクションプランでは、5年間で計画実施を進めていく考え方が、さらに現実的に、かつ、強く意識されて計画策定が進められていることが考えられる。

そこで、次にネイバーフッドアクションプランの策定と計画実施の取り組みが具体的にどのように進められているのかを、ヤングスタウンの近隣地区で活動が最も活発なロッキーマウンテン地区の取組から確認する。

3-5 ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションプラン

3-5-1 ロッキーリッジの状況

市の西部に位置するロッキーリッジは、シェンリー(Schenley)近隣地区に含まれる、南端と東端にミルクリーク・メトロポリタン公園、北側がマホニングAve.、西側がメリディアンRd.で囲まれた、20世紀初頭や戦後の様式の住宅が立ち並ぶ、歩行者や自転車交通にやさしい地区である。この地区にはマーケティングやファンドレイジング、地元のメープルシロップやベーコンフライの生産、年間通じての活動などに取り組む活動的な地区組織が存在する。そのほか、小学校や高校、マホニングAve.沿いの商業街区、図書館や郵便局、消防署などの地区資源を有している。

ヤングスタウン全体のうち5.5%が居住しているロッキーリッジ地区は、表3-6のとおり、1990年から2010年の間に人口が30%減少した市と比較して、約19%の人口減少にとどまっている。ロッキーリッジ地区内の住宅の約半分は1950年代に建築されている。住宅販売価格は市の平均よりも3割程度高くなっており、持ち家率も同様に高くなっている。一方で、ロッキーリッジ地区の空き家率は市の半分程度であり、貧困率、失業率ともに市平均より低い値を示している。世帯所得の中央値を見ても、ロッキーリッジ地区は市平均よりも裕福で、マホニング郡の中では平均的な地区であることがわかる。

ロッキーリッジ地区の住宅は、図3-9の住宅市場分析の結果が示すとおり、地区の北東部のごく一部の区域が「制約的」と分類されている。しかし、それ以外のほとんどの区域は、「安定」、もしくは「機能的」な区域に分類されている。

表3-6 人口・住宅等の状況

	ロッキーリッジ	ヤングスタウン	マホニング郡
人口 (2010年)	3,655	66,982	238,823
人口減 (1990-2010年)	-19%	-30%	-
平均住宅販売価格	\$31,563	\$23,944	-
持ち家率 (2010年)	74%	58%	71%
空き家率 (2010年)	10%	19%	12%
貧困率 (2011年)	13%	34%	16%
世帯所得中央値 (2011年)	\$39,706	\$24,880	\$40,570
失業率 (2011年)	8%	20%	11%

注：平均住宅販売価格は2007年から2012年の平均値。マホニング郡の人口減、平均住宅販売価格はデータがないため非表示。

(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, pp.7-8 を基に筆者が作成)

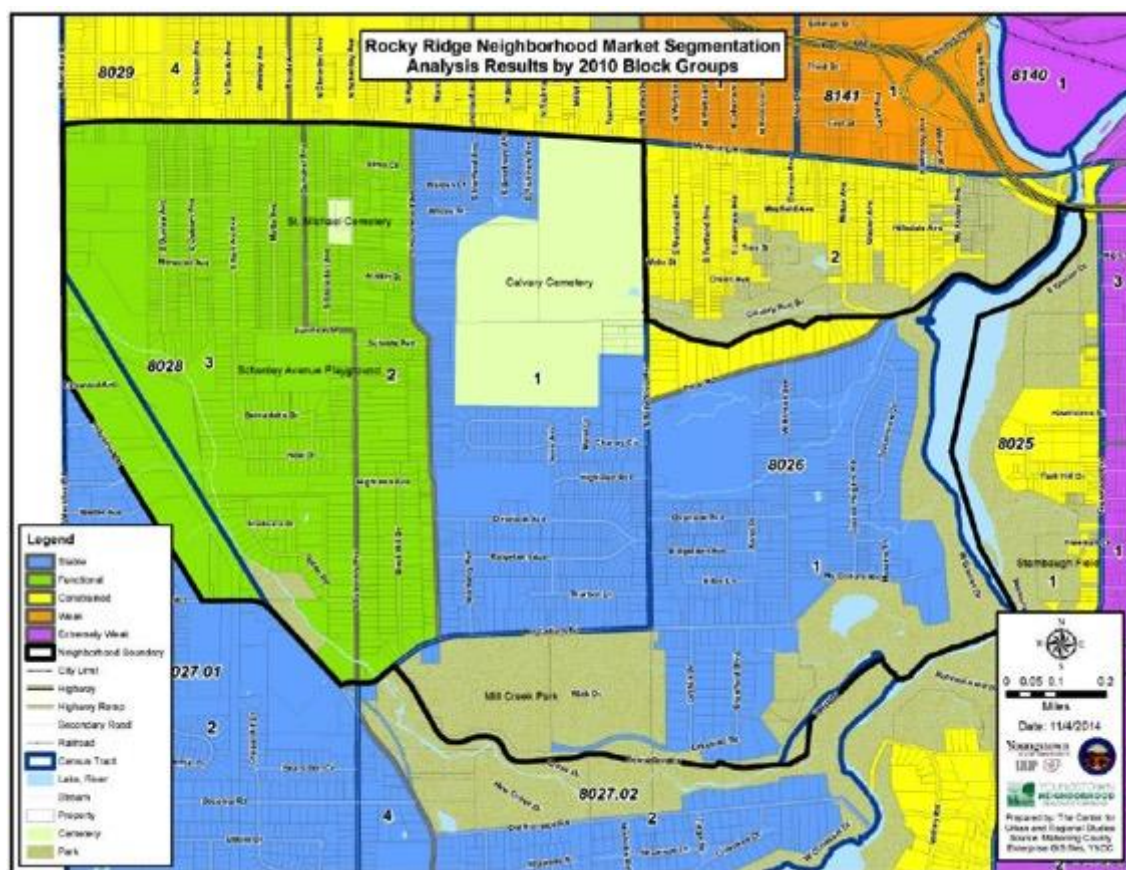


図3-9 ロッキーリッジ地区住宅市場分析結果(2010)

注：図の水色が「安定」、緑色が「機能的」、黄色が「制約的」、オレンジ色が「弱い」、紫色が「極めて弱い」地区を表している。

(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.11)

ロッキーリッジ地区には、ロッキーリッジ・ネイバーズ(The Rocky Ridge Neighbors)という近隣地区組織(The Neighborhood Association)が、地区住民有志によって2010年に設立されている。現在、ヤングスタウンの中で最も大きな組織となっているロッキーリッジ・ネイバーズは、毎月の会議開催の他、社会的なイベントやコミュニティサービスなど、様々な活動に取り組んでいる⁹⁾。

YNDCと市はネイバーフッドアクションプランの策定にあたり、2014年2月にロッキーリッジでプランニング会議を開催している。他の地区での会議内容と同様に、ロッキーリッジ地区の会議でも、地区の資産と優先すべき事項を明らかにするとともに詳細な協議を行っている。この会議での意見を踏まえ、同年9月にネイバーフッドアクションプランが策定されている。会議で得られた意見は全て記録に残され、ネイバーフッドアクションプランの巻末に資料としてまとめられている。

3-5-2 計画の構成内容

ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションプランは、表3-5中の他の地区の計画と同様

に6章構成で、ネイバーフッドアクション・プロGRESS・トラッキングフォーム、Public Meeting Inputが巻末に示されている。ヤングスタウン2010と比較すると、3-4-3で確認したとおり、ネイバーフッドアクションプランは、土地利用等に関する提案よりも、より具体的に住宅と不動産、インフラの改修、犯罪と安全に関する提案と優先的に取り組む物件や場所等を特定している。さらに、この3項目に、コミュニティ構築と経済開発を加えた計5項目について、5カ年パフォーマンス基準を設定し、達成すべき取組や数値目標を設定している。そして、それらの進捗を確認していくチームの設置を提案している。

YNDCは、生活の質への悪影響や地区の住宅再投資の妨げとなる全住宅と不動産の問題を明らかにするために、計画内に2014年に地区内すべての不動産状況の詳細を調査した結果をまとめている。ネイバーフッドアクションプランは、図3-10のとおり、「居住者のいる違法な外観の不動産(46件)」や、「空き家で荒廃した不動産(72件)」、「適正管理されていない空き地(7件)」を含む、ロッキーリッジで対応が必要なすべての住宅と不動産の現在の状況を示している。さらに、市で定めている賃貸物件と空き家物件の登録状況も、同図で図示されている。

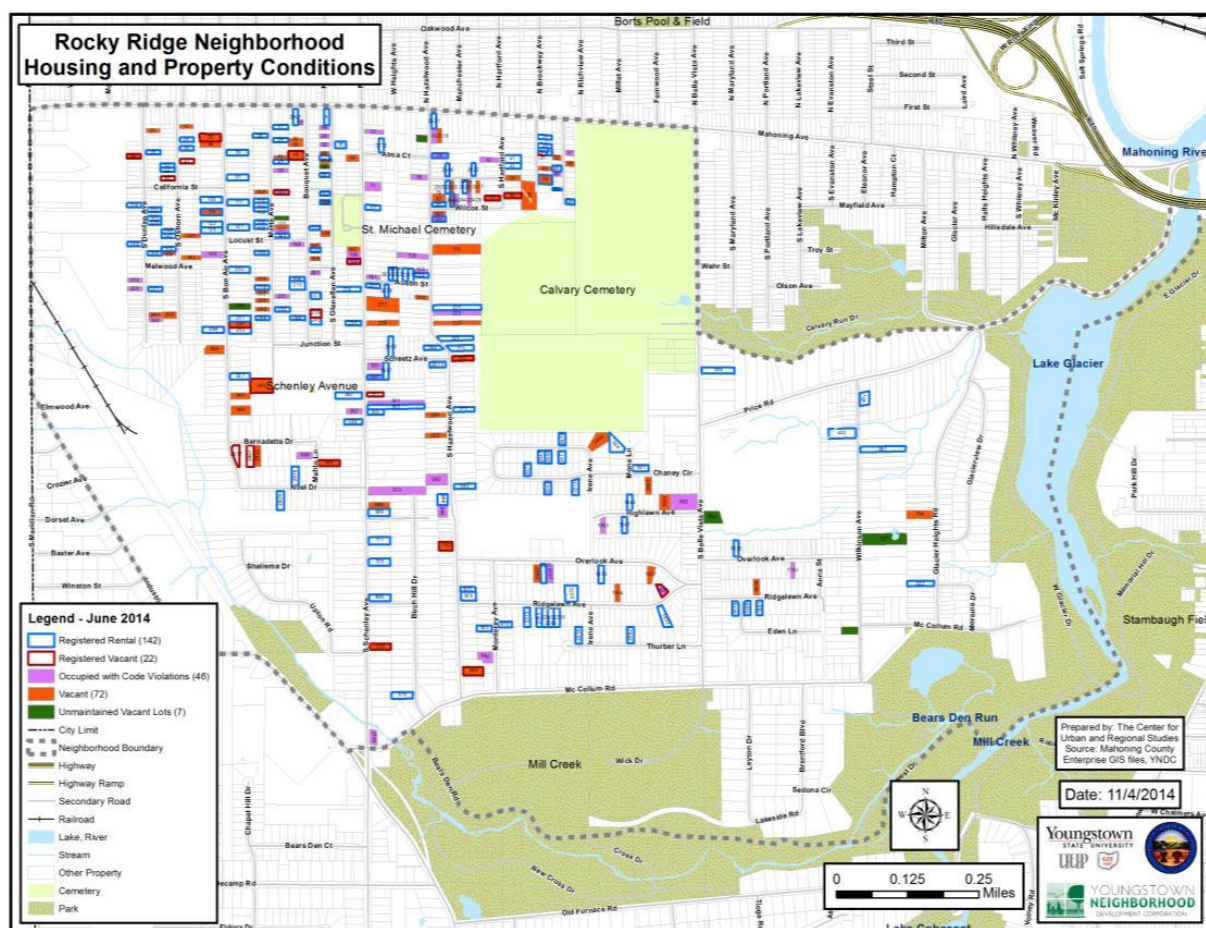


図3-10 地区の住宅・不動産の状況

注：図の水色枠が「登録済賃貸物件」、赤色枠が「登録済空き家」、薄紫色が「居住者のいる違法な外観の不動産」、オレンジ色が「空き家」、緑色が「適正管理されていない空き地」を表している。

(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.16)

住宅市場の安定と居住者の生活の質の向上に向けた、空き家と居住者のいる違法な外観の不動産に対する戦略は、図3-11のように計画内に図示されている。コア戦略の「ランドバンクによる取り壊し」が16箇所、市による「法の執行(Code Enforcement)」が75箇所、解体を避けた「改修候補(Rehabilitation Candidate)」が1箇所、「民間市場での売却(Private Market Sale)」が11箇所、住宅や管理された敷地に隣接する管理されていない「敷地の分割(Cut Entire Lot)」が7箇所、次善(Secondary)戦略の「板の打ち付け(Board Up)」による封鎖が12箇所、「板の打ち付けと清掃」が4箇所、「清掃」が2箇所、「セクション8による調査」が1箇所となっている⁽¹⁰⁾。また、図には優先して対応すべき30件の違法住宅(Top 30 Priority Properties)が示されている。

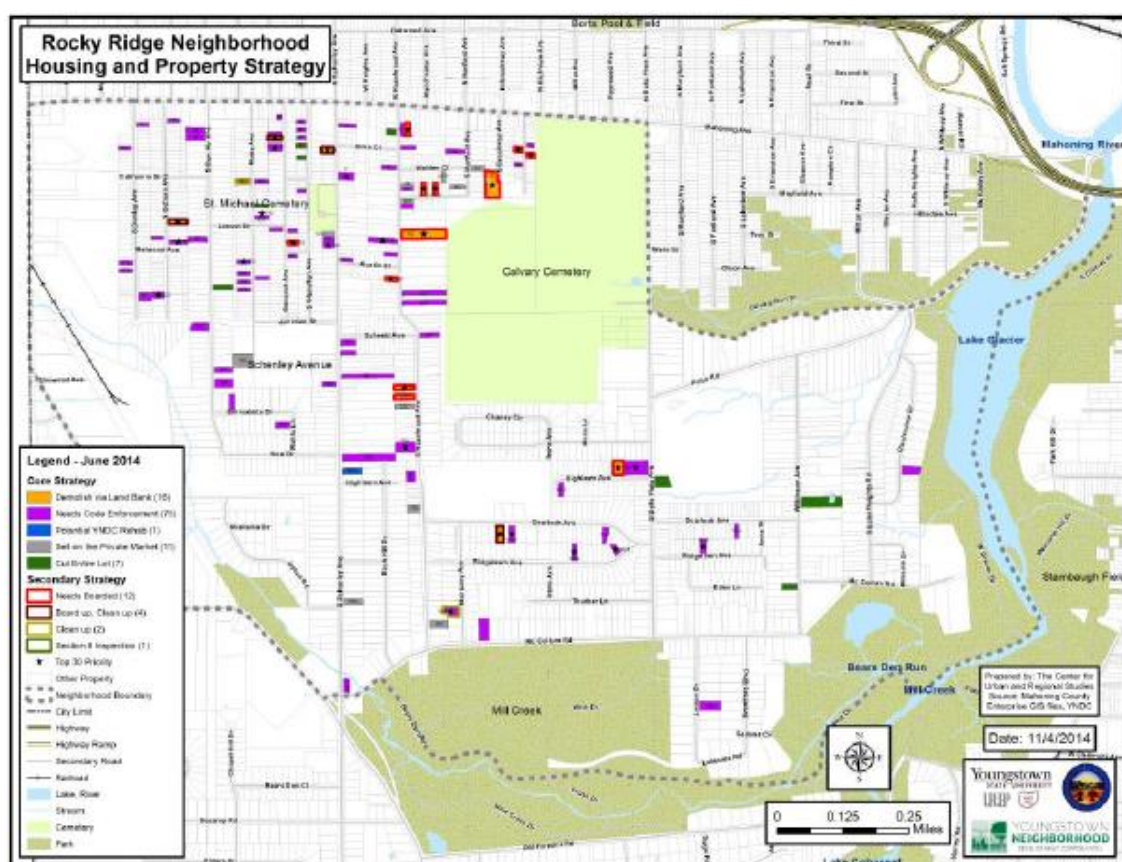


図3-11 地区の住宅・不動産の戦略

注：図では、コア戦略として、オレンジ色が「ランドバンクによる取り壊し」、紫色が「法の執行が必要」、青色が「YNDCによる改修候補」、灰色が「民間市場での売却」、緑色が「全敷地の分割」、を表している。また、次善策(Secondary Strategy)として、赤枠線が「板の打ち付け」、茶色枠線が「板の打ち付けと清掃」、黄緑色枠線が「清掃」、緑色枠線が「セクション8による調査」対象住宅・不動産を表している。
(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.17)

優先して対応すべき30件の住宅について確認すると、計画内に「取り壊し」と「法の執行」として表3-7のような一覧表が作成されている。それぞれ15件ずつの対象となる住宅の所在地と建物、不動産の状況が示されている。この他、計画では同様な一覧表を「板の打ち

付けと清掃」についても作成し、対象となる住宅を明らかにしている。

表3-7 優先すべき不動産：解体 一覧表

Address	Description of Condition
36 Bouquet Ave.	Overgrown vegetation; unsecure door(s) and window(s); roof, gutters, siding and downspout in disrepair.
159 Bouquet Ave.	Missing/damaged siding; roof damage; outdoor stairs, gutters, downspout, soffits and fascia in disrepair.
1924 Highlawn Ave.	Overgrown vegetation; roof damage.
2519 Mahoning Ave.	Overgrown vegetation; peeling paint on siding; garage and awning in disrepair.
2305 Overlook Ave.	Overgrown vegetation; unsecure windows, peeling paint on outdoor stairs and garage; porch lattice and garage in disrepair.
60 S. Brockway Ave.	Dead animals on property; gutters, blinds, roof and siding in disrepair; peeling paint on trim; trash/debris; overgrown vegetation.
135 S. Hazelwood Ave.	Porch in disrepair.
212 S. Hazelwood Ave.	Roof damage; garage in disrepair.
504 S. Hazelwood Ave.	Gutters and downspout in disrepair; overgrown landscaping; newspaper over garage windows.
143 S. Osborn Ave.	Peeling paint on garage, window trim and awning; downspout in disrepair; broken windows; missing siding; back door in disrepair; interior in disrepair.
32 S. Richview Ave.	Windows boarded/open; peeling paint on siding and wood shakes; siding damaged; overgrown vegetation; gutters in disrepair.
39 S. Richview Ave.	Overgrown vegetation; peeling paint on siding and trim; some windows/door boarded.
44 S. Schenley Ave.	Overgrown vegetation; porch in disrepair (tree growing through it); siding missing; back door damaged.
2428 Wilcox St.	Peeling paint on trim; roof damage; porch, gutters and soffits in disrepair.
2442 Wilcox St.	Overgrown vegetation; gutters in disrepair; garage roof collapsed.

(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.22)

YNDCが調査した道路、歩道、道路照明などの状況が、計画に図3-12のようにまとめられている。7箇所の道路照明が切れ、深刻な道路陥没が3箇所、歩道整備が必要な箇所が3箇所、埋め立てが必要な歩道が18箇所、交換が必要な歩道が28箇所、道路の管理状況（良好、不良、整備済）が示されている。

これらの状況に対して計画では、以下の9つの戦略を提案している。1) 危機的な状況の大通りと地区の主要施設周辺道路の再舗装整備、2) Mill Creek ParkとMahoning Ave.周辺の歩道の改修、3) Mill Creek Park と Mahoning Ave.周辺の植栽が繁茂した歩道の除草と清掃、4) 切れた道路照明全ての報告と記録、5) 全ての道路標識を統一した地区の道路標識に更新、6) シェアレーンやMill Creek Parkからロッキーリッジ地区につながるバイクレーンのような新規自転車施設の導入、7) 市の街路樹植樹ガイドで優先エリアに指定され箇所での、枯れた街路樹の除却と新規の植樹、8) 重要な市への入口部に新規の歓迎の標識の設置、9) 道路への植栽や街路樹などのグリーンインフラ施設の設置。

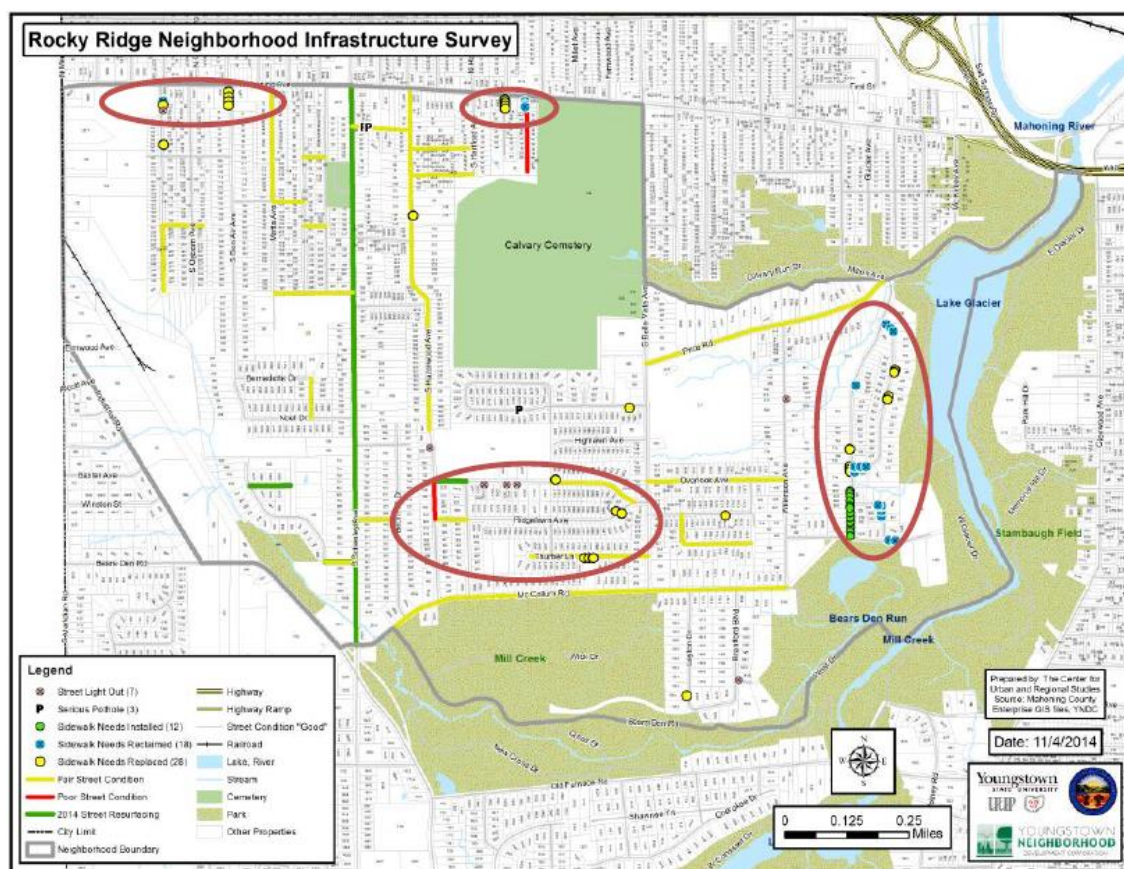


図3-12 地区のインフラの状況

注：図では、小円の中に×印のあるのが「道路照明が切れている箇所」、小さいPの字が「深刻な道路陥没箇所」、緑色に塗りつぶされた円が「歩道整備が必要箇所」、青く塗りつぶされた円が「歩道の改修必要箇所」、黄色に塗りつぶされた円が「歩道の取り換え工事が必要な箇所」、を表している。また、黄色の実線は道路の状態が良好な箇所、赤い実線は状態の悪い箇所、緑色の実線は2014年に道路表面の整備を行った箇所を示している。

(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.26)

図3-13は、犯罪多発地点(Hotspot、ホットスポット)やヤングスタウン警察に最も通報の多かったエリアを表している。これらのエリアは、2011年から2013年の間、警察に障害、麻薬取引、その他、住宅での事件報告があった場所が対象となっている。この調査が対象とし

た不動産は住宅で、Mahoning Ave.の事業所など商業や娯楽施設は含まれていない。

これらの状況に対して計画では、次のような提案をまとめている。地区のアクションチームが警察官や法執行官、地区住民と一緒に不動産の監視と犯罪の防止取り組むため、法の施行と登録の強化、地区巡回の強化によって、ホットスポットゾーンでの改善や周辺への犯罪の広がりを抑止すること。また、地区内で警察の報告件数が多かった上位20箇所のホットスポットのリストが示されている。

以上の住宅、インフラ、犯罪の3つのデータを重ね合わせると、犯罪のホットスポットと空き家や老朽化不動産、インフラの状態が悪い地区が、概ね一致していることが明らかとなっている。

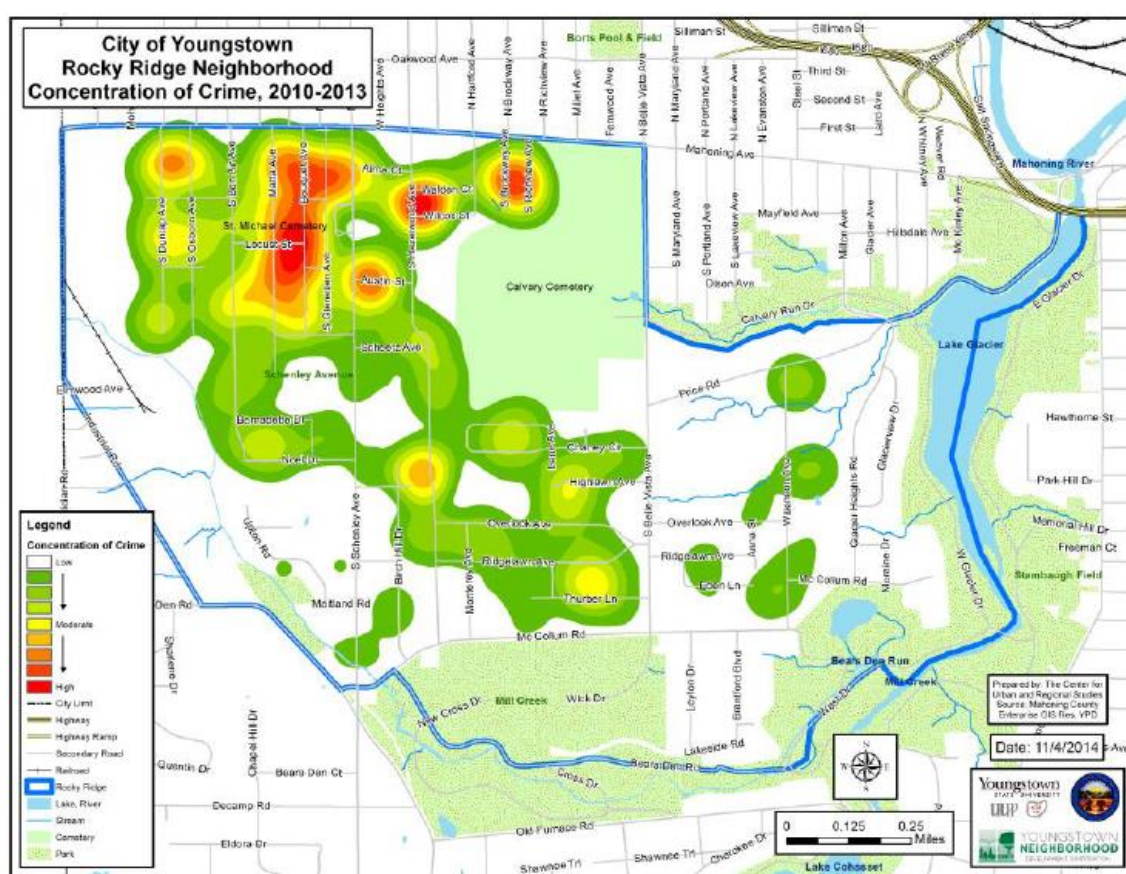


図3-13 地区の犯罪発生の分布

注：図中の白色は犯罪発生件数が最小、緑色から黄色、赤色になるにつれて件数が多いことを表している。

(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.29)

3-5-3 5カ年パフォーマンス基準と地区再生アウトカム

計画中に章立され詳細を説明し、具体的な提案をしている「住宅・不動産」、「インフラ」、「犯罪・安全」の他に、計画では「コミュニティ形成」と「経済開発」の項目を加えた5項目について、以下のような「5カ年パフォーマンス基準」を第2章として設定している。

これらの基準は、計画の内容に合致し計画策定後5年の間(2015年～2020年)に達成すべき近隣地区再生の目標を定量的に設定している。

5カ年パフォーマンス基準：

住宅と不動産の5カ年の基準

- ・ 協働によって50戸の住宅を法令順守させる。
- ・ 協働によって3戸の空き家を改修し、アフォーダブル住宅として再び居住させる。
- ・ 10戸のひどく荒廃した住宅を解体する。
- ・ 地区の安全性向上のため、6件の空き家と荒廃物件の板を打ち付け封鎖しと清掃する。
- ・ 放棄された空き地を頻繁に除草し、隣接地権者へ敷地取得を働きかける。

インフラの5カ年の基準

- ・ 既存の全ての街路灯が機能するようにし、住民が毎年、街路灯の点検を行う。
- ・ 3箇所のインフラが集中するエリアの重要なアメニティと施設に隣接する全ての歩道を清掃、もしくは改修する。
- ・ 全ての道路へ新たに統一した道路標識を設置する。
- ・ 全ての枯れ木の除去し、少なくとも30本の街路樹と公園の樹木を新たに植樹する。
- ・ 少なくとも1箇所、自転車施設を整備する。

犯罪と安全の5カ年の基準

- ・ コミュニティによる警備と住民による警戒で、10箇所の犯罪ホットスポットに対処する。

コミュニティ構築基準

- ・ ロッキーリッジ近隣地区組織によるアウトリーチ活動を通じて、新規メンバーを30人集める。
- ・ 住民主導による地区改善プロジェクトを5つ完成させる。
- ・ マホニングAve.沿いの事業者会議を行う。
- ・ ミルクリークメトロ公園、チェイニー高校、ウエストサイド図書館のような近隣地区の施設を活動に取り込む。
- ・ 「ようこそヤングスタウンへ」の看板を1つ設置する。

経済開発基準

- ・ マホニングAve.沿いの近隣地区コリドーに市のインセンティブ事業を集める。
- ・ 市の補助やローンを活用して少なくとも3か所の既存のビジネスファサードを改善する。
- ・ YNDCから来た近隣地区での起業家に対して2つのマイクロエンタープライズ・ローンを提供する。
- ・ 10件の雇用を創出、維持する。

これらの基準は、表3-8のように計画巻末にネイバーフッドアクションプラン・プログレス・トラッキングフォームとして一覧にまとめられている。5年後の最終的な成果目標値の

他に、当初の2年間で四半期に分割し、その進捗状況が記述できるような表となっている。この表は、YNDCが四半期ごとの計画の目標達成の進捗を測定するために活用することとなっている。個々の不動産の状態のすべての変化が、YNDCのデータベースに蓄積され、地区のアクションチームの会議でレビューされることとなっている。

表3-8 ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションプラン・プロGRESS・トラッキングフォーム

5-Year Performance Benchmark	Q1 2015	Q2 2015	Q3 2015	Q4 2015	Q1 2016	Q2 2016	Q3 2016	Q4 2016	2015- 2016 Total	2015- 2020 Goal
Housing and Property Benchmarks										
Housing units brought into compliance through collaborative efforts										50
Vacant housing units are rehabilitated and re-occupied as affordable housing through collaborative efforts										3
Severely blighted structures are demolished										10
Vacant and formerly blighted housing units are boarded and cleaned up in order to improve neighborhood safety										6
Unmaintained vacant lots are mowed with a higher frequency using a strategic method.										ALL
Vacant properties with illegal dumping are cleaned up										ALL
Infrastructure Benchmarks										
Non-functioning street lights repaired by First Energy										ALL
Sidewalks cleaned up or replaced where needed by collaborative partnerships										10
Streets equipped with new uniform neighborhood street signs										ALL
Dead street trees removed										ALL
New street trees and park trees planted										30
One new bike facility is installed										1
One new minimalist green infrastructure street improvement installed										1
Crime and Safety Benchmarks										
Crime hotspots are addressed through community policing and systematic code enforcement										10

(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.32から一部抜粋)

さらに、上記の基準に加えてその次に、ネイバーフッドアクションプランやネイバーフッド再生エリアで提案された戦略が実施された結果として望まれている成果を、以下のよう
に5つの「近隣地区再生アウトカム」として示している。

アウトカム1： 荒廃不動産の数を40%削減し住宅販売価格を10%上昇させることによって、住宅市場の状況を向上させる。

アウトカム2： 日常的に切れている全ての道路照明施設の報告、地区で最も深刻な状況の道路の再整備、市民と市の協働による10か所の歩道広場の清掃と改修、地区内の空き地の90%を除草することによって、基本的な公共インフラを改善する。

アウトカム3： コミュニティの警備や空き不動産の監視によって、5年間の犯罪報告件数を少なくとも30%まで削減し、地区の安全を向上させる。

アウトカム4： 5つの近隣地区改善プロジェクトを通じて、市とYNDCの協働によって近隣地区グループと地区施設の能力を向上させる。

アウトカム5： 5つの事業所もしくは地区の起業家への支援による経済開発を向上させる。

3-5-4 ネイバーフッドアクションチーム

ロッキーリッジ地区では、目的達成に向けた取組の継続性を確実なものとするために、アクションプランの実施状況を確認するためのチームを2014年7月に設立している。計画では、チームが計画に記載された全ての目的やパフォーマンス基準の達成状況をレビューするために、少なくとも四半期に一度会議を行うこととしている。また、チームの構成員とすべき団体名も以下のように示している。計画策定の作業時に既にネイバーフッドアクションチームが設立されたのは、このロッキーリッジのみである。

ネイバーフッドアクションチーム構成メンバー：

- ・ 市の7部局：コミュニティデベロップメント局、プランニング・ゾーニング部、不動産法執行局、公共事業部、公園・レクリエーション部、経済開発局、グリーンヤングスタウン局
- ・ 議会第4区の市議会議員
- ・ マホニングカウンティ・ランドバンク
- ・ ロッキーリッジ地区組織
- ・ 地区住民
- ・ YNDC
- ・ ミルクリークメトロ公園

ネイバーフッドアクションチームの活動には、定期的な会議の開催や、ワークデイ(地区内作業)の実施がある。このチームの取組によって、地区内の不動産の清掃、板の打ち付けによる封鎖、解体、売却、法の強制執行、さらに、インフラの課題や犯罪多発地点での対応が進むことが想定されている。

アクションチームの活動状況は、YNDCのWeb上のイベントカレンダーから確認することができる。チームの設立以降、表3-9のとおり、これまでに特定個所の清掃活動等を行う「ワークデイ」と、パフォーマンス基準の達成状況をレビューするための「アクションミーティング」が行われている。2014年9月のアクションプランの策定からのおよそ1年間で、3

回のワークデイ(清掃活動)を行っているが、2016年以降、ワークデイは実施されていない。
また、2015年には4回開催されていたアクションミーティングも、年を追うごとに開催頻度が落ちている。

表3-9 ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションチーム 活動状況

日にち			内容
2014年	8月 9日		ワークデイ
	12日		アクションコミッティ
2015年	3月 10日		アクションミーティング
	5月 16日		ワークデイ
	6月 2日		アクションミーティング
	9月 8日		アクションミーティング
	10月 3日		ワークデイ
	12月 8日		アクションミーティング
2016年	2月 2日		アクションミーティング
	5月 18日		アクションミーティング
	12月 8日		アクションミーティング
2017年	4月 13日		アクションミーティング
	8月 17日		アクションミーティング
2018年	4月 5日		アクションミーティング

注：YNDCのWeb上のイベントカレンダーでは、YNDCの活動の他、各地区でのネイバーフッドアクションプランに関する取組を時系列で案内している。

(出典：YNDCのWeb上のイベントカレンダーを基に、筆者が作成。)

ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションプラン・プロGRESS・トラッキングフォー
ムの計画策定後の実績や、計画実施に向けた事業の予算化などに関する情報を得ることがで
きなかった。そこで、次節では、アクションプランの計画実施に向けた取組が、YNDCや
マホニングカウンティ・ランドバンクによって、どのように進められているかを確認する。



写真3-1 ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションチーム、会議の様子
(出典：Rocky Ridge Neighborhood Action Plan, p.31)

3-6 計画実施に向けた取組

個別の地区や行政から具体的な計画実施に関する情報を確認することができなかった。しかし、YNDCとマホニングカウンティ・ランドバンクの市全域を対象とした2014年から2016年の間の計画実施に関する実績を確認することができた。

ネイバーフッドアクションプランの「住宅と不動産の問題」のコア戦略の1つである「住宅の取壊し」は、図3-14が示すとおり2015年以降、マホニングカウンティ・ランドバンクがその作業を進めていた。上述のロッキーリッジ地区でも十数件の取り壊しが行われている。

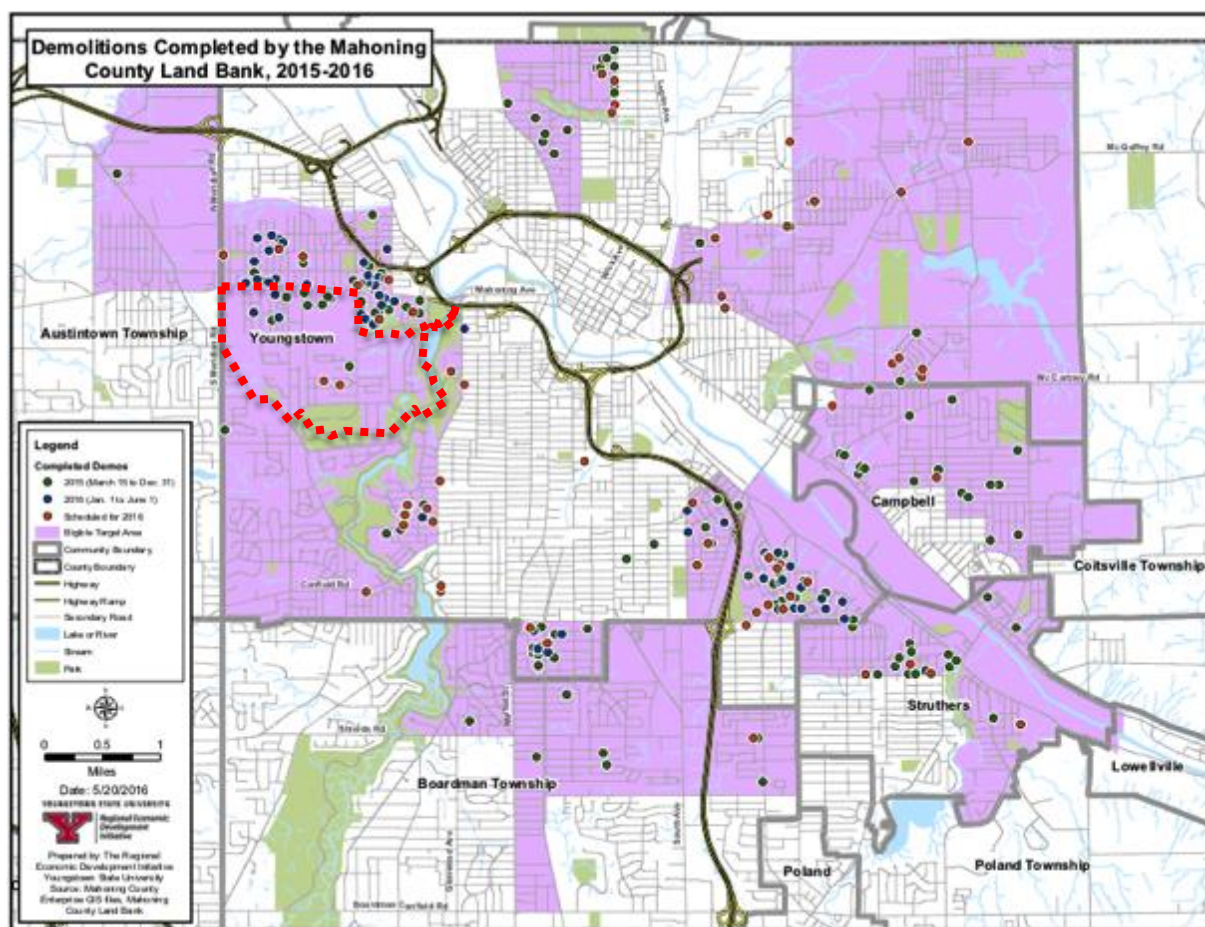


図3-14 マホニングカウンティ・ランドバンクによる解体実績

注：図中の丸印が除却物件を表している。緑色の丸が2015年(3/15-12/31)に除却が完了した個所、青色の丸が2016年(1/1-6/1)に除却が完了した個所、赤色の丸は2016年6月以降に除去予定の箇所を表している。また、図中で薄紫に塗られている地区は、除却対象のターゲットエリアを示している。赤い点線で囲われた地区は前節のロッキーリッジ地区を表している。

(出典：マホニングカウンティ・ランドバンクWebサイト、<http://www.mahoninglandbank.com>の図を基に筆者が作成)

マホニングカウンティ・ランドバンクは、2014年にOhio Housing Financing AgencyのNeighborhood Initiative Programから解体補助金を約427万ドル獲得し、ヤングスタウン

での住宅取壊し作業を進めている。資金提供は2015年以降も継続し、2019年までの継続が確定している。マホニングカウンティ・ランドバンクは、2019年の中旬までに住宅の取得と取壊し作業の完了を目指している⁽¹¹⁾。また、これらの住宅に関する様々な取組が進められているのと同時に、ロッキリーッジ地区のゾーニングマップ²⁶⁾が2013年、2015年に更新されている。

住宅の取壊し以外のネイバーフッドアクションプランの計画実施の多くは、YNDCが中心となって進めている。YNDCによる取組は、ヤングスタウン市単独による財源支援ではなく、当該組織を設立したレイモンド・ジョン・ウィーン財団の他、米国のコミュニティ開発包括補助金(Community Development Block Grant)、HOMEインベストメント・パートナーシップ(HOME Investment Partnership)を主な資金提供者として、その他、官民57団体から投資を受けて進められている⁽¹²⁾。

YNDCによるネイバーフッドアクションプランの計画実施に関する実績は、YNDC戦略プラン・アップデート2017-2019(YNDC Strategic Plan Update 2017-2019²⁷⁾、以下、戦略プラン)にまとめられている。YNDCによる実績は多岐にわたる。そのうち、各地区で策定されているネイバーフッドアクションプランに記述のある5ヵ年パフォーマンス基準を構成する住宅、インフラ、犯罪・安全、コミュニティ醸成、経済開発の5項目に該当する、2014年から2016年の3年間の実績は、表3-10に整理したとおりである。

表3-10の実績以外にも、YNDCは、今後の活動の継続や数多くある対応必要事項への迅速な対応を可能とするための活動を行っている。コミュニティ・ワークショップ(作業小屋)や、除草活動の拠点施設、板の打ち付けや建築作業、施設整備とメンテナンスのための設備保管庫といった様々な施設の整備を行っている。また、YNDCは、組織を拡大し、新たに建設チームや除草チーム、清掃チームを設置した他、職員の専門知識向上のための資格取得や組織のガバナンス強化のための仕組みを構築している。さらに、Americorpsのような外部ボランティアの協力を積極的に得られるような環境を整備するなど、YNDC自身の能力の向上に取り組んでいた。

市民に対しても、YNDCは、無料貸し出しするコミュニティルームや工具保管部屋を開設するなど、市民が主体的に活動できる環境を整えていた。住宅、ビジネス以外にも健康や食事、農業などについて学習するプログラムを用意したりするなど、YNDCは、市民の興味や意欲、主体性を向上させるための取組も行っている。

以上のように、ヤングスタウン2010の計画実施に向けたネイバーフッドアクションプランの策定とその実施、また、その後の活動の継続については、市に代わりYNDCが中心となって進められていることが明らかとなった。

表3-10 YNDCの再生実績

住宅
<ul style="list-style-type: none"> • 1,315件の空き家住宅を板の打付けで閉鎖。 • 1,600件以上の不動産を対象に法執行を開始するために、市の不動産の法執行・解体部局と連携。 • ネイバーフッドアクションプラン・エリアの275件以上の不動産を解体するために、市とマホニングカウンティ・ランドバンクと連携。 • 市のペイント・ヤングスタウン・プログラムを通して、所有者居住住宅96件の部分的改修作業と、22件の全面改修を完了。 • ネイバーフッドアクションプラン・エリアの41件の空き家住宅の取得とリノベーションの実施。 • 7件の賃貸住宅を再生、整備。 • 住宅ローンを開始し、6件に貸付。 • 263人の顧客への住宅カウンセリングと教育の実施。
インフラ
<ul style="list-style-type: none"> • 住民、事業者、地区組織のパートナーシップによって、72回のコミュニティ・ワークデイを実施。 • 市内の空き家敷地の除草を2万2千か所実施。 • 3か所の市立公園に新規遊具を整備する市を支援。 • 市と協働で歴史的なBillingsgate Avenue Boulevardを再生。
犯罪・安全
<ul style="list-style-type: none"> • パブリックアートを8か所で実施。 • 174か所の空き地を安定させた(stabilized)。 • 市警察局とヤングスタウン州立大学と協働で市域南側の再生・犯罪削減プランニング活動(effort)を開始。
コミュニティ醸成
<ul style="list-style-type: none"> • 全市のプランニング活動に1千人上の住民が取り組む。 • 10のネイバーフッドアクションチームを設置。 • アイドラ・ファーマーズマーケット(Idora Farmers' Market)を開始。
経済開発
<ul style="list-style-type: none"> • 325人のクライアントに対し、スモール・ビジネス・トレーニングを実施。 • マイクロ・ビジネス・ローンを開始し、9件に貸付。 • 84件のスモール・ビジネス・クライアントに資金(Financial)カウンセリングを実施。

注：YNDC戦略プラン・アップデート2017-2019の再生レビューの章に整理されている各種実績のから、ネイバーフッドアクションプランの5ヵ年パフォーマンス基準を構成する項目に合致する内容を抜粋し一覧を作成している。

(出典：YNDC戦略プラン・アップデート2017-2019, pp.15-39 を基に、筆者が作成。)

3-7 小結

3-7-1 計画実施評価の視点から見たネイバーフッドプランの計画実施の実態

本章では、ヤングスタウンのネイバーフッドプランに着目し、「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の3点から計画実施の実態を明らかにしようとした。

まず、「計画の体系」の観点から考察する。コンプリヘンシブプランの計画実施手段が、当初、ヤングスタウン2010で提案していたネイバーフッドプランの策定から、ネイバーフッドアクションプランとアセット・ベースド・マイクロプランの策定に変更されていた。市内にある31近隣地区全てで、地区住民と団体、事業者が主体となって新規にネイバーフッドプランを策定していくことが当初想定されていた。しかし、2008年に策定されたアイドラ地区のネイバーフッドプラン以降、他地区で計画策定が進んでいなかった。

2014年のネイバーフッド再生戦略レポートを新たな方針として、ネイバーフッドアクションプランとアセット・ベースド・マイクロプランの策定対象地区を、市域の特定の地区に限定し、部分的に計画策定が行われていた。ネイバーフッドアクションプランとアセット・ベースド・マイクロプランは、あらかじめネイバーフッド再生戦略レポートに用意されていた計画案を基にしていた。各地区でのプランニング会議の結果を反映させ、計画策定作業は進められていた。

ヤングスタウン2010とネイバーフッドアクションプランは、計画策定から5年間のうちに計画実施を実現することが目標となっている点は同一であった。しかし、両計画の計画構成は異なっていた。ヤングスタウン2010のインダストリアル・グリーンやビジネスセンターの配置や整備といった土地利用に関する提案は、ネイバーフッドアクションプランでは見られなかった。

計画構成が異なるものの、住宅取壊しや住宅再生、道路清掃や公園整備と維持管理、道路景観改善といったヤングスタウン2010の提案は、ネイバーフッドアクションプランに引き継がれていた。さらに、ネイバーフッドアクションプランでは、住宅やインフラに関する提案の他に、犯罪と安全に関する提案が追加されていた。計画実施の進捗を確認するための5ヵ年パフォーマンス基準や、ネイバーフッドアクションプラン・トラッキングフォーム、ネイバーフッドアクションチーム設置の提案が加わるなど、5年間で計画実施を進める方針が強く意識されていた。

次に、「主体の関わり」の観点から考察する。2013年に設立されたYNDCが、滞っていたネイバーフッドプラン策定の取組を再始動させていた。ネイバーフッドアクションプランの策定では、実行委員会は設置されなかった。その代わりに、YNDCが市民参加による検討の場を設け、計画策定作業が進められていた。計画の実施状況を確認するために、ネイバーフッドアクションプラン策定後に、ネイバーフッドアクションチームの設置が、計画で提

案されていた。唯一計画策定の段階から既にネイバーフッドアクションチームを設置していたロッキーリッジ地区では、計画策定後の活動状況は時間の経過とともに開催頻度が少なくなっているものの、活動は継続していた。

最後に、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の観点から考察する。計画実施に向けた事業の予算化などに関する情報を、ヤングスタウン市から確認することができなかった。しかし、ネイバーフッドアクションプランの策定や策定後の計画実施、それらの活動原資の獲得は、全てYNDCが中心的に取り組み、進めていることが、YNDC戦略プラン・アップデートから明らかとなった。

住宅の取壊しについての活動資金の獲得とその実行は、YNDCと連携するマホニングカウンティ・ランドバンクによるところが大きかった。一方、ネイバーフッドアクションプランに示されたその他の住宅・不動産の問題や、インフラの問題、犯罪・安全、コミュニティ醸成、経済開発に関する計画実施は、YNDCが中心となって進めていた。YNDCが様々な団体から活動にかかる資金を集め、市やランドバンクの他にボランディア組織など多様な団体と連携することによって、多岐にわたる活動に取り組み、実績をあげていることが明らかとなった。

3-7-2 YNDCによる計画実施への貢献

YNDCは、これまでに取り組んできた計画実施につながる活動を継続するだけでなく、新たなチームの設置やガバナンスの強化など、組織の拡大や体制の強化を進めていた。作業効率を上げるための施設の整備や職員の専門知識の向上など、計画実施をさらに推進するための対応能力や対応の範囲の拡大が進められていた。また、YNDCは、市民に対しても市民自らが主体的に活動できるための環境を整備し提供していた。様々なテーマに関する学習機会を提供することによって、市民による主体的な活動の醸成を目指していた。

このように、ヤングスタウンでのネイバーフッドアクションプランの計画実施は、行政以外の団体、YNDCがその中心的な役割を担っていた。また、YNDCの取組によって「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の関係に連続性が生まれ、計画実施が進む構造を形成していた。ヤングスタウン2010の計画実施のための「計画の体系」をしっかりと維持し、市だけでなく市以外からの資金を獲得することで「計画内容の予算化」を実現し、着実な計画実施につなげていた。そして、この計画実施で取り組まれた様々な活動やその結果が、多様な「主体の関わり」をさらに広げていく役割を果たしていた。

【補注】

- (1) 矢吹ら²⁾は、計画で提唱された規模適正化が、ラストベルトの他都市の計画策定等に大きな影響を与えていることを指摘している。
- (2) 矢吹・黒瀬⁴⁾が、市長の交代による市政の状況の変化を説明している。
- (3) CDCsはCommunity Development Cooperationsの略。
- (4) YNDCが取り組んでいる各事業の詳細は、団体のHP(<http://www.yndc.org/programs>)で事業ごとに紹介されている。
- (5) サイドロットプログラムとは、居住者と不動産所有者が同一で、所有する不動産と75%以上の共通の境界を共有している隣接する空き地がある場合、居住者がその隣地を取得できるプログラムで、米国のランドバンクの事業の基本となっている。
- (6) マホニングカウンティ・ランドバンクの各種活動の詳細は、団体のHP(<http://www.mahoninglandbank.com/side-lot-program/#>)で事業ごとに紹介されている。
- (7) 住宅市場の分類は、空き家率、住宅回転率(Turnover Rates)、抵当源(Mortgage Originations)、販売額中央値、持ち家率、犯罪率、貧困率、税滞納(Delinquency)、人口減といった変数(Variables)が用いられて実施されている。
- (8) Wick Park Neighborhood Action Planの策定の際に2回のプランニング会議が実施され、Crandall Park Neighborhood Action Planの策定時に3回のプランニング会議が行われている。また、General Neighborhood Renewal PlanとRising Star Baptist Church Asset-Based Micro Planは計画に記述がないため会議の実施が確認できていない。また、これら以外の計画では1回の会議開催となっている。
- (9) The Rocky Ridge NeighborsのWebサイト(<https://rockyridgeneighbors.com/>)が、団体の詳細な活動情報を紹介している。
- (10) 計画では、上述の他、その他のコア戦略として「ヤングスタウン市による解体」、「差し押さえ債による改修(Foreclosure Bond Repair)」、「ゴミの除却(Waste Removal)」が設定されている。また、セカンダリー戦略の「セクション8による調査」とは、違法な外観の不動産の問題を明確にするために、ヤングスタウン・メトロポリタン住宅局の調査を受けることを定めているもの。
- (11) マホニングカウンティ・ランドバンクの住宅の解体に関する取組とその財源については、マホニングカウンティ・ランドバンクのWebサイト(<http://www.mahoninglandbank.com/demolition-and-vacant-lot-reuse/>)で説明されている。
- (12) 事業に対しての財政的支援を行なっている団体は、YNDC戦略プラン・アップデート2017-2019, p.7に示されている。

【参考・引用文献】

- 1) City of Youngstown (2005), *Youngstown 2010 Citywide Comprehensive Plan*, Youngstown, OH
- 2) 矢吹剣一・黒瀬武史・新妻直人 (2017), 「人口減少都市における低密度化した居住地区の安定化施策に関する研究 ―米国オハイオ州ヤングスタウン市の近隣計画とシャロンライン地区廃止プロジェクトを事例として―」, 日本都市計画学会都市計画報告集, No. 16, pp.72-77
- 3) City of Youngstown (2008), *Idora Neighborhood Comprehensive Neighborhood Plan*, Youngstown, OH
- 4) 矢吹剣一・黒瀬武史 (2018), 「米国の人口減少都市における「終活」の技術-ヤングス

タウン・フrintoに見る規模適正化に向けた計画技術の現在地」, 建築雑誌, Vol.133, No.1708, pp.33-34

- 5) Youngstown neighborhood Development Corporation (2014), *Neighborhood Condition Report*, Youngstown, OH
- 6) Youngstown neighborhood Development Corporation (2014), *Neighborhood Revitalization Strategy Report*, Youngstown, OH
- 7) City of Youngstown (2016), *Wick Park Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 8) City of Youngstown (2014), *Crandall Park Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 9) City of Youngstown (2014), *Kensington Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 10) City of Youngstown (2017), *Oak Hill Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 11) City of Youngstown (2015), *South Avenue Corridor Action Plan*, Youngstown, OH
- 12) City of Youngstown (2014), *Newport Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 13) City of Youngstown (2014), *Taft School Area Asset-Based Micro Plan*, Youngstown, OH
- 14) City of Youngstown (2014), *Cottage Grove Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 15) City of Youngstown (2014), *Pleasant Grove Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 16) City of Youngstown (2014), *Brownlee Woods Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 17) City of Youngstown (2014), *Greater McGuffey Corridor Action Plan*, Youngstown, OH
- 18) City of Youngstown (2016), *General Neighborhood Renewal Plan : Near Eastside Neighborhood Renewal Area*, Youngstown, OH
- 19) City of Youngstown (2014), *Lincoln Knolls Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 20) City of Youngstown (2017), *Rising Star Baptist Church Asset-Based Micro Plan*, Youngstown, OH
- 21) City of Youngstown (2017), *M.L. King Elementary School Area Asset-Based Micro Plan*, Youngstown, OH
- 22) City of Youngstown (2014), *Garden District Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 23) City of Youngstown (2015), *Upper West Side Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 24) City of Youngstown (2017), *Cornersburg Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH
- 25) City of Youngstown (2014), *Rocky Ridge Neighborhood Action Plan*, Youngstown, OH

- 26) City of Youngstown (2017), *Official Zoning Map*, Youngstown, OH
- 27) Youngstown Neighborhood Development Corporation (2016), *YNDC Strategic Plan Update 2017-2019*, Youngstown, OH

第4章 サンディエゴ： コミュニティプラン

4-1 カルフォルニア州サンディエゴの概要

4-1-1 人口、経済、社会状況

サンディエゴはカリフォルニア州南端に位置する州内で2番目、全米でも8番目の人口規模の大都市である。経済基盤には、観光、軍需産業の他に、近年ではハイテク研究、製造業や国際貿易が加わっている。2015年時点で1,368,061人の人口を抱えるサンディエゴは、表4-1のように、1980年以降人口増加が続いている。近年では空地の不足や住宅建設費の高騰などから、1990年と2000年では人口増加率が徐々に小さくなっており、今後もその傾向が続くことが予測されている。また、住宅数の増加率も徐々に小さくなっていくことが推計されている。

表4-1 サンディエゴ人口・住宅戸数、推計値

	1980年	1990年	2000年	2010年	2020年	2030年
人口	875,538	1,110,549	1,223,400	1,365,130	1,514,336	1,656,257
増加率		26.8%	10.2%	11.6%	10.9%	9.4%
住宅数	-	-	469,689	518,063	574,254	610,049
増加率				10.3%	10.8%	6.2%

注：人口と住宅数の増加率は、10年前の数値からの増加率を表している。2010年以降の数値は推計値。

(出典：General Plan, p. iv を基に筆者が作成)

4-1-2 計画策定状況

サンディエゴでは1967年に最初のジェネラルプランが策定されている。1979年の初の計画更新後、2002年から2回目の更新作業が積極的な市民参加のもと開始され⁽¹⁾、2008年に現在のジェネラルプランに改定されている。コミュニティプランもジェネラルプランと同様に、1960年代から策定されている。図4-1のように、市域内に52のコミュニティプランニングエリアがあり、現在、49地区でコミュニティプランが策定されている。そのうちの42地区でコミュニティプランニンググループが活動している⁽²⁾。また、これら計画の運用や実施に関する様々な仕組みや手続きは、Council Policy(以下、市議会政策)によって詳細に定められている⁽³⁾。

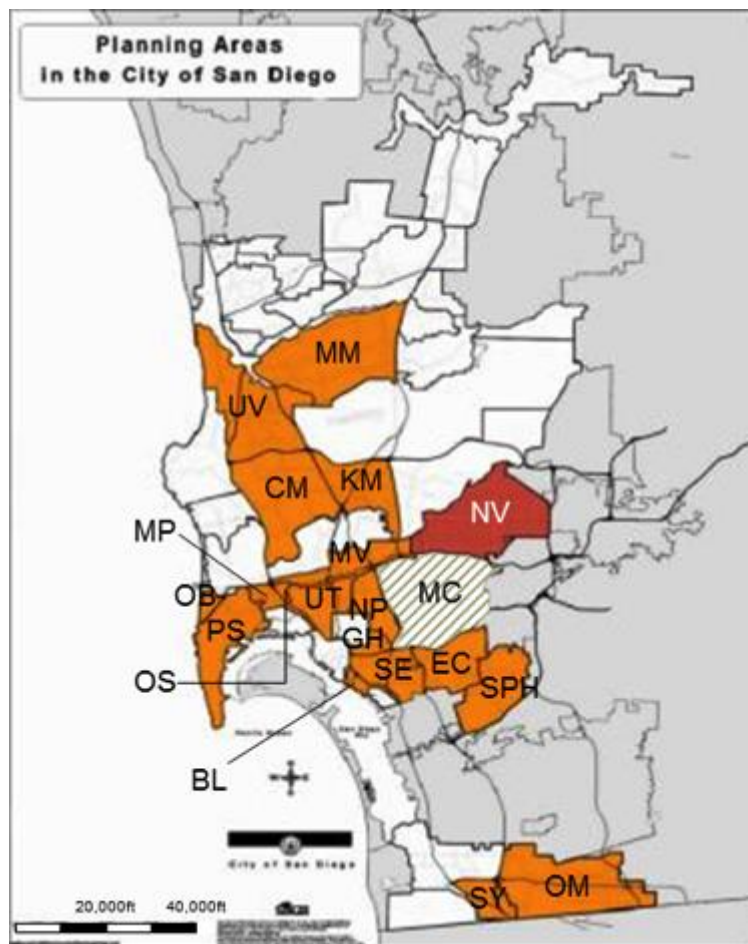


図4-1 計画エリアと地区分布図

注：着色した地区は、コミュニティプランの更新作業が進んでいる地区。各地区の略語は、表4-4の各地区名で説明。

(出典：Community Orientation Workshop Handbook⁴⁾ の図から筆者が作成。)

4-2 コミュニティプランニンググループ

4-2-1 コミュニティプランニンググループ

コミュニティプランに関する市議会政策No.600-5⁵⁾は、1965年に議決(Resolution)されている。この市議会政策では、コミュニティプランの策定等に伴う地域代表や地権者で構成する市民組織「コミュニティプランニンググループ」の設立が規定されている。これに続き、1976年には、市議会政策No.600-24⁶⁾が議決されている。この市議会政策では、コミュニティプランニンググループの責務が明らかにされている。さらに、コミュニティプランニンググループの運営を管理するための最低限の手順を作成することが目的となっていた。

コミュニティプランニンググループは、市議会政策No.600-24に基づきその組織の責務と運営方法を、内規(bylaws)として定め議会に提出することで、市から公的に認められた団体となる。また、市議会政策No.600-24には、コミュニティプランニンググループの責務が以下のように定められている。

- (1) ジェネラルプランや土地利用計画の準備、承認、実施、修正が、コミュニティプランニンググループのエリアに関係する場合、市議会、プランニング委員会、市職員やその他行政関係者に対して提案を作成する。
- (2) 市などからジェネラルプランやコミュニティプランの内容に対して意見を求められた場合、提案を作成する。
- (3) 社会資本整備やインフラニーズのような追加検討への参加やアドバイスが求められた場合、検討プロセス等へ参加し、提案を作成する。

このほか、市議会政策No.600-24に基づいて各々のコミュニティプランニンググループごとに、次の項目が決定されている。グループの名称、構成人数(12人から20人)、メンバーの資格要件、任期(2年から3年)、会議の開催手順(情報公開手続)、部会設置、役員構成などである。それぞれの地区では、現在も情報共有や計画実施に向けた検討のための会議が、毎月、もしくは、隔月で定期的に行われている。会議には市職員や議員秘書、警察、市民団体、事業者など、議題に関係する様々な人たちが出席している。

4-2-2 コミュニティプランナーズ委員会

コミュニティプランナーズ委員会(Community Planners Committee)は、市全体の計画課題等を議論するためのフォーラムとして、各コミュニティプランニンググループの代表者で構成されている。コミュニティプランナーズ委員会は、1970年の市議会政策No.600-9⁷⁾に基づき設置されている。コミュニティプランナーズ委員会では、メンバーの興味や関心のあ
るテーマについての学習や、各地区代表者間のネットワークの構築、市の重要課題や政策についての議論などが行われている。2008年のジェネラルプラン策定後にも計画実施のため

の新たな役割が加わっている。

これらのコミュニティプランニンググループやコミュニティプランナーズ委員会はカリフォルニア州法によって、一般市民の傍聴や参加が保障されており、議題と議事録が適宜公開されている。

4-3 計画の構成と体系

4-3-1 ジェネラルプラン

ジェネラルプランの策定は、カルフォルニア州法によって義務化されている。計画期間が20年超のこの長期計画には、土地利用、交通、住宅、保全、騒音、オープンスペース、安全の7つの分野についての記述が必須とされている。これらの分野のほか、自治体独自の項目の設定が許容されている。サンディエゴでは、都市デザイン、経済振興、史跡保護を市独自の分野として追加し、土地利用とコミュニティプランニング、移動、都市デザイン、経済発展、公共施設とサービスと安全、レクリエーション、保全、騒音、史跡保護、住宅の10の分野でジェネラルプラン⁸⁾を構成し、それぞれの分野ごとに目標と政策を定めている⁴⁾。

この10分野の他に、計画更新作業当初に検討された「戦略的枠組み」がジェネラルプランの冒頭の章に位置づけられている。この戦略的枠組みは、郊外に広がる空地開発から既存コミュニティへの再投資にまちづくりの方針を大きく変えたことを示し、特に「シティオブビレッジ戦略」を計画全体の目標として位置付けている。ここで用いられる「ビレッジ」とは、住宅、商業、業務、公共利用など、すべてが存在し結合されたコミュニティの複合利用の中心のことを指している。新たなジェネラルプランは、主にまちの成長をビレッジの中心に誘導し、既存の住環境やオープンスペースを保護しようとしている。そこで、長期にわたる市の継続的な成長を管理するために、この戦略が活用されている。

4-3-2 ジェネラルプラン・アクションプラン

ジェネラルプランは、ジェネラルプラン・アクションプラン⁹⁾(以下、アクションプラン)で、ジェネラルプランに示した政策の分析や評価の実施を規定している。このアクションプランは、2009年に策定されている。アクションプランでは、ジェネラルプランとコミュニティプランの様々な取組を分析、評価し、ジェネラルプランの政策実現のための取組を明らかにしている。

図4-2のように、アクションプランでは、冒頭にジェネラルプランの計画実施の優先事項として8つの主要な取組を設定している。項目ごとにそれぞれの取組の方針、担当部局、実施時期、財源元を示している。この8項目の財源元や担当部局が異なるため、項目ごとの優先順位はつけられていない。このほか、住宅分野を除くジェネラルプランの9分野それぞれについて、短期、中期、長期、現在進行中といった実施時期ごとに活動内容を分類し、該当するジェネラルプラン政策と担当部局を表した一覧を示している⁵⁾。

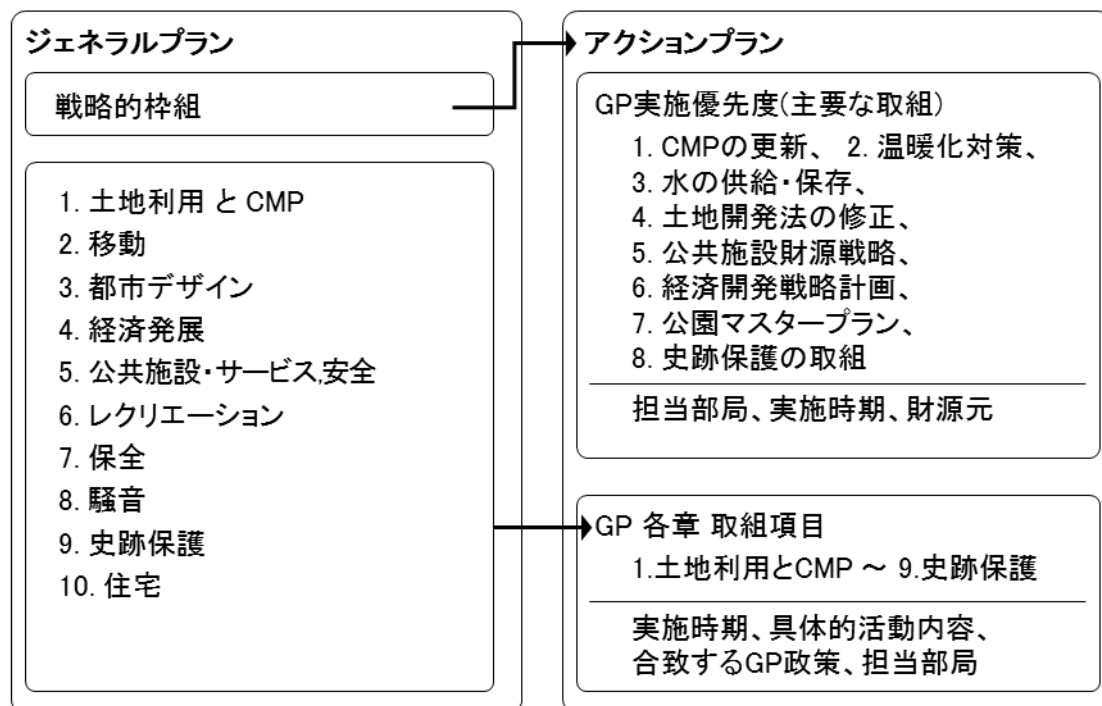


図4-2 ジェネラルプランの構成とジェネラルプランに基づくアクションプランの構成

注：GPはGeneral Planの略。CMPはCommunity Planの略。

(出典：ジェネラルプラン、アクションプランを基に筆者が作成。)

4-3-3 コミュニティプラン

コミュニティプランは、ジェネラルプランを構成する1分野である「土地利用とコミュニティプランニング」を拡張したものである。特に、地区の詳細レベルで土地利用の分布(distribution)と指定(designations)内容を表している。ジェネラルプランではコミュニティプランを総合的に更新することとしている。これは、地区の詳細な課題に着目しつつ、ジェネラルプランの全市域的な政策と地区の目標を一致させ、体系的な整合と多様性を確保するためである。シティオブビレッジ戦略の各コミュニティへの適用や実施、全市的な目標と政策の具体化を、コミュニティプランの更新によって達成しようとしている。

市は、コミュニティプランの更新を円滑に進めるために、コミュニティプラン準備マニュアル¹⁰⁾(以下、準備マニュアル)を作成している。準備マニュアルには、計画更新の作業プロセス、市民参加手法、作業プログラム、計画の構成内容や各項目の記載内容、計画の承認手続など、コミュニティプランの更新に関わる詳細な情報が示されている。また、準備マニュアルでは、ジェネラルプランとコミュニティプランの計画の関係を明確にするために、ジェネラルプランの構成とコミュニティプランの構成を計画更新時にそろえることとしている。

更新されたコミュニティプランは、表4-2のとおり、序章で地区の概要を説明し、ジェネ

ラルプランの分野と同一の名称で土地利用から史跡保護までの9分野についてそれぞれ、目標(Goals)、概要説明(Discussion)、政策(Policies)を記述している。また、最後には、実施(Implementation)の章が設けられ、計画実施にあたり主要な取組の説明やリストを示す構成となっている⁽⁶⁾。

表4-2 コミュニティプラン準備マニュアルでのコミュニティプランの構成(案)

章	内容
序章	地区の概要の紹介、法的枠組み
1章	土地利用： 概要、ビレッジエリア、地区の土地利用(住宅・商業・工業)
2章	移動： 概要、歩行性、公共トランジット、道路、自転車道、駐車場 他
3章	都市デザイン： 概要、地区の特徴、ビレッジエリアデザイン、商業/工業デザイン、公共スペース、公共芸術、デザインガイドライン
4章	経済発展： 概要、商業/工業エリア、ビジネス環境整備(improvement) 他
5章	公共施設・サービス、安全： 概要、施設・サービス(消防・警察・図書館・学校・公益事業)、安全
6章	レクリエーション： 概要、公園、アクセス性、オープンスペース
7章	保全： 概要、持続可能性、資源管理・保護、海岸資源、大気質、デザインガイドライン 他
8章	騒音： 概要、自動車交通、電車騒音、航空機騒音、商業・複合利用活動騒音、工場騒音、建設・公共活動騒音、特別イベント騒音
9章	史跡保護： 概要、鑑定/保護、教育・現役・インセンティブ
	実施： 計画目標達成手段・プログラム、アクションマトリクス

(出典：コミュニティプラン準備マニュアル, pp.43,44,66-69,71 を基に筆者が作成。)

準備マニュアルは、実施の章では計画目的達成のために活用する手段やプログラムを明確に説明し、計画実施に必要となる事業を明らかにした「コミュニティプラン・アクションマトリクス」(以下、アクションマトリクス)を作成することとしている。アクションマトリクスには、各事業名その他、事業内容、対応する政策、担当所管が、最低限記述すべき項目と

して設定されている。また、各事業は実施時期別に、短期、中期、長期、現在進行中に分類されている。この他、各コミュニティ独自の項目として、事業に対する財源元や優先順位などを設定することが認められている。

4-3-4 公共施設財源計画

コミュニティプランを実施するための計画である公共施設財源計画(Public Facilities Financing Plan)は、コミュニティプランを構成する各分野の施設である道路や交差点、照明といった交通関連施設や設備、公園、レクリエーション施設、図書館、消防署、警察署など公共施設を、計画の対象施設としている。

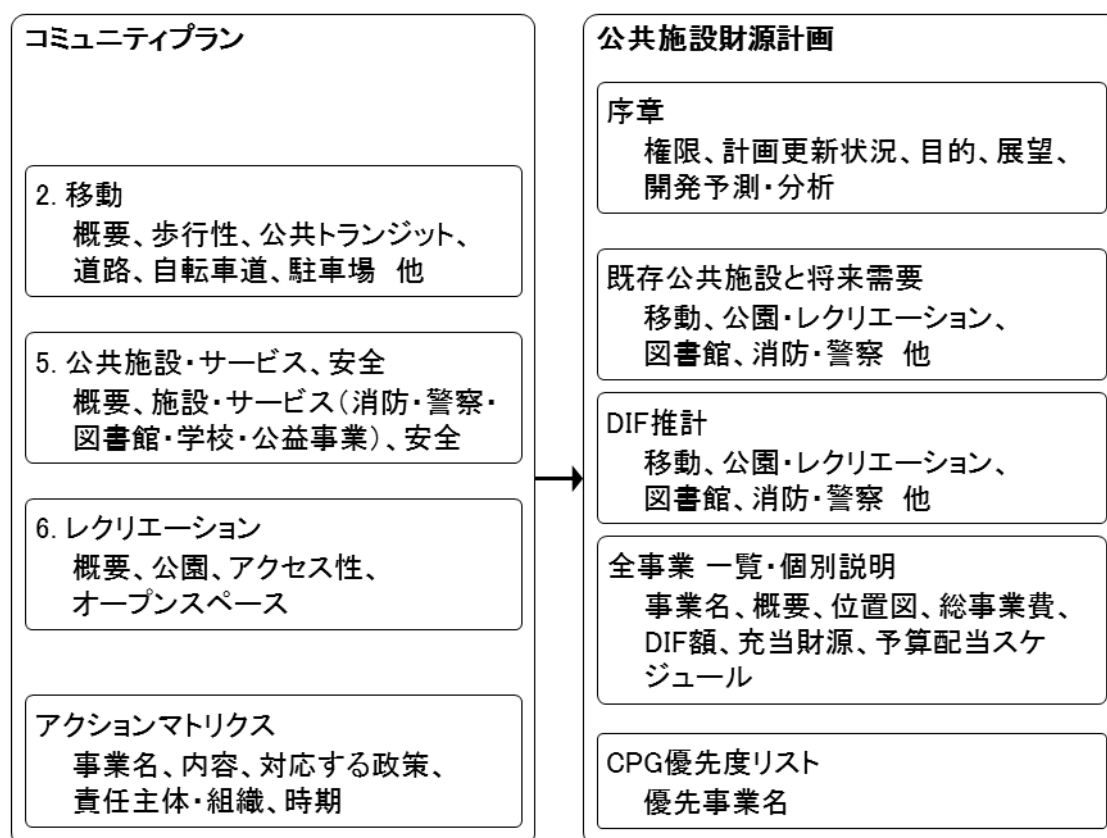


図4-3 コミュニティプランと公共施設財源計画の構成のつながり

注：DIFはDevelopment Impact Feeで開発者負担金の略。CPGはコミュニティプランニンググループの略。
(出典：コミュニティプラン、公共施設財源計画を基に筆者が作成。)

公共施設財源計画には、コミュニティプランのような準備マニュアルは用意されていない。図4-3のように、公共施設財源計画では、はじめにコミュニティプランの各分野の提案で扱っている施設等についてそれぞれの状況を整理している。そのうえで、予測通りに地区の開発が完了し成長した場合に発生するそれぞれの施設の将来需要を分析している。また、

その際の施設ごとの開発者負担金(Development Impact Fee、以下、DIF)⁷⁾と、施設更新にかかる総費用を推計している。地区内すべての公共施設関連事業は、事業(施設)ごと個別に、名称、概要、位置図、進捗スケジュール、整備費、予算配当状況がまとめられている。

オーシャンビーチ、ナバホ、ミッションバレー、ミッドシティの地区では、上記項目に加えて、コミュニティプランニンググループが優先的すべき事業を選択し、それらを提案一覧として計画内に示している。一度決定した公共施設財源計画の優先度の高い事業の提案は、定期的に見直し、更新、修正することが定められている。

最後に、コミュニティプランと公共施設財源計画に記載される提案や事業の対応関係を、オーシャンビーチ地区の計画で確認する。オーシャンビーチ地区は他の地区に比べて、コミュニティプランと公共施設財源計画の更新が2014年と比較的早い時期に終了している。オーシャンビーチ地区では、準備マニュアルどおりにコミュニティプランを更新し、アクションマトリクスを作成している。また、公共施設財源計画にコミュニティプランニンググループが提案した優先すべき事業をリストアップしているのは、オーシャンビーチ地区のみとなっている。この地区の事例が一般型とは言えないが、表4-3は、アクションマトリクスの構成に公共施設財源計画の事業をあてはめて整理したものである。表4-3のとおり、アクションマトリクスは、交通が9事業、公園・レクリエーションが12事業、図書館が1事業、消防が1事業、警察が1事業、雨水排水が1事業、実施が1事業の全26事業で構成されている。一方の公共施設財源計画は、交通が14事業、公園が16事業、図書館が1事業、消防が2事業の全33事業で構成されている。

アクションマトリクスに示された事業は、ほぼそのすべてが公共施設財源計画に記載されていた。公共施設財源計画には、整備済の6事業が含まれている他、レクリエーションセンターの改修や消防関連の事業が細分化されていたため、アクションマトリクスに比べて事業数が多くなっている。一方で、アクションマトリクスの「警察トレーラーの移設」と「ゾーニング不整合の修正」の2事業が公共施設財源計画に含まれていない。この2事業はインフラや建築物などのいわゆる公共施設等の整備とは異なる性質の内容であるため、公共施設財源計画に記載されていないと考えられる⁸⁾。

表4-3 オーシャンビーチ地区コミュニティプランと公共施設財源計画

コミュニティプラン提案	アクションマトリクス	時期	公共施設財源計画記載事業	優先
交通事業				
3.1.1 歩行者環境改善	1. ナラガンセットAve.サンセットクリフBlvd.歩行者環境改善	短	T8:ナラガンセットAve.サンセットクリフBlvd.歩行者表示	
	2. 西ポイントロムBlvd.ペーコンSt.歩行者環境改善	短	T9:西ポイントロムBlvd.ペーコンSt.側道・カーブ傾斜路整備	○
	-		T12:ペーコンSt.ケーブルSt.障害物除去【整備済】	
3.1.2 歩行者用カウントダウンタイマー設置	3. 歩行者用カウントダウンタイマー	短	T5:歩行者信号カウントダウンタイマー設置	
3.1.4歩行者接続性改善	4. 西ポイントロムBlvd.ニッツBlvd.歩行者環境改善	短	T10:西ポイントロムBlvd.ニッツBlvd.の歩行者接続性整備	○
	5. 北オーシャンビーチ入口歩行者環境改善	中	T3:北ゲートウェイ(第2段階)整備	
3.3.1信号機の同調	6. 交通信号の更新	中	T2:信号機の更新	
	-		T14:サンセットクリフBlvd.ニューポートAve.の信号接続システム整備【整備済】	
3.3.2交差点交通緩和策	7. ペーコンSt.西ポイントロムBlvd.の信号	中	T4:ペーコンSt.西ポイントロムBlvd.信号整備	
	-		T7:オーチャードAve.サンセットクリフBlvd.信号整備	
3.3.3交差点交通渋滞・安全策の実施	8. フライトンAve.サンセットクリフBlvd.の信号	長	T6:フライトンAve.サンセットクリフBlvd.信号整備	○
	-		T13:西ポイントロムBlvd.車線増【整備済】	
3.3.4 ニッツBlvd.改善支援	9. オーチャードAve.サンセットクリフBlvd.の信号	長	-	
	-		T11:サンセットクリフBlvd.西ポイントロムBlvd.間の拡幅	
公園・レクリエーション事業				
6.1.2公園資源改修	1. フライトンAve.公園の更新	中	P1:フライトンAve.公園	
	2. サラカビーチ公園の更新	中	P2:サラカビーチ公園	○
	3. ベテランズビーチ公園の更新	中	P3:ベテランズビーチ公園	○
	4. ドッグビーチ公園の更新	中	P4:ドッグビーチ公園	
	5. ダスティロード近隣地区公園の更新	中	P5:ダスティロード近隣地区公園	
	6. ロフフィールドの更新	中	P6:ロフフィールド公園	○
	7. ファモサスロウオーブンスペースの更新	中	P7:ファモサスロウオーブンスペース	
	8. オーシャンビーチ小学校複合利用公園の更新	長	P8:オーシャンビーチ小学校公園代替地整備	
	9. バーンズテニスセンター公園の開発	長	P9:バーンズテニスセンター	
	-		P14:オーシャンビーチ小学校庭芝【整備済】	
	-		P15:サラカ公園、芝・用水路【整備済】	
	-		P16:オーシャンビーチ公衆トイレ移設【整備済】	
6.2.1 レクリエーションセンター改修	10. オーシャンビーチレクリエーションセンターの拡張	長	P10:オーシャンビーチレクリエーションセンター拡張	○
	-		P13:オーシャンビーチレクリエーションセンター全面改修	
6.3.8 水泳施設整備	11. オーシャンビーチと隣接地区用水泳複合施設	長	P11:水泳複合施設	
6.1.1 公園用地の取得	12. 近隣地区公園・代替地の取得と開発	継	P12:オーシャンビーチ公立公園	
図書館事業				
5.3.3図書館サービスの保証	1. オーシャンビーチ図書館の拡張	短	L1:オーシャンビーチ図書館分館	○
消防事業				
5.1.1 インフラ(警察・消防・図書館)更新	1. No.15消防署の拡張	中	F1:No.15消防署の拡張	○
5.1.3 施設ニーズへの対応	-		F2:オーシャンビーチライフガードステーション	○
警察事業				
5.1.4 警察トレーラーの駐車場一時占用の撤去	1. 警察トレーラーの移設	短	-	
雨水排水改修				
5.2.1 インフラ(上下水)更新	1. 雨水排水施設の延長・更新と新設	継	T1:地区雨水排水施設の更新	
実施				
-	1. ゾーニング不整合の修正	即	-	

注：コミュニティプラン・アクションマトリクスの記述(事業順、事業分類)をもとに表を作成。「コミュニティプラン提案」はコミュニティプラン各章の提案内容の概略、アクションマトリクスはコミュニティプランのアクションマトリクスの記載事業、「時期」はアクションプラン事業の想定実施時期(短=短期(0-3年)、中=中期(3-5年)、長=長期(5-10年)、継=継続中、即=即時)、「公共施設財源計画記載事業」は公共施設財源計画に記載される全事業、「優先」は公共施設財源計画のコミュニティプランニンググループが優先すべき事業リストへの記載の有無を表し、セルが編みかけになっている事業は整備済事業。表中の「-」は、対応する項目なしを意味する。

(出典：オーシャンビーチ地区のコミュニティプラン、公共施設財源計画を基に筆者が作成。)

4-3-5 モニタリングレポート

ジェネラルプランの計画実施は、図4-4のように、はじめにジェネラルプランの戦略的枠組に基づき策定されたアクションプランによって、優先的に取り組む内容が整理され、ジェネラルプランの各分野についても実施時期と活動内容が分類されている。これらの整理された各項目の進捗は、毎年作成される「モニタリングレポート」で、評価、分析、管理することがアクションプランで定められている。

モニタリングレポートは、2010年以降、2012年まで毎年、作成、公開されている。2012年から隔年作成となり、2014年レポートまでが公開されている。2016年以降のレポートは更新されていない。代わりに同年よりプランニング部作業プログラム(The Planning Department Work Program)²⁾が毎年発行され、コミュニティプランや公共施設財源計画の更新作業の進捗と予定などが公表されている。

アクションプランで優先的に行う取組に位置づけられたコミュニティプランの更新は、準備マニュアルに基づいた作業が進められ、公共施設財源計画の更新もコミュニティプランの更新作業の一環として行われている。コミュニティプラン更新案ができあがった段階で、公共施設財源計画の更新作業をスタートさせることとなっている。このように、ジェネラルプランの計画実施は、コミュニティプランと公共施設財源計画の更新によって、全市域的な政策と地区の目標の一致や、政策の具体化が進められている。

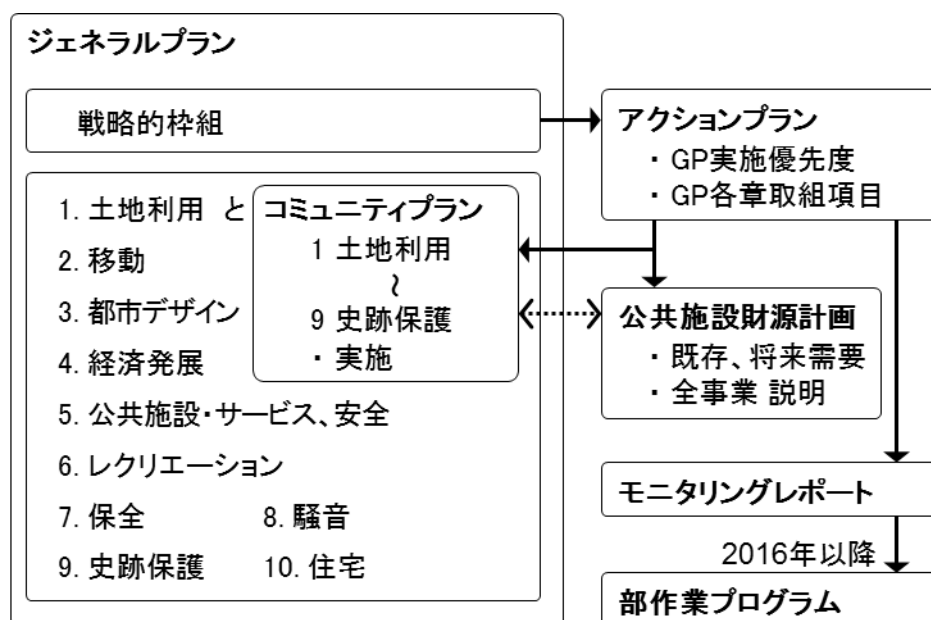


図4-4 ジェネラルプランと各計画等の関係と体系

注：GPはジェネラルプランの略。

(出典：ジェネラルプラン、アクションプラン、更新済のコミュニティプランと公共施設財源計画を基に筆者が作成。)

4-4 コミュニティプランと公共施設財源計画の更新

以下では、ジェネラルプランの計画実施の実現手段であるコミュニティプランや公共施設財源計画の更新作業が、どのように進められているのかについて2016年の予算年度までの取組状況を整理する。

4-4-1 計画更新地区の選定

コミュニティプラン更新着手の決定に関する最も一般的な理由には、次のような項目があがっている。コミュニティプラン策定期間からの経過年数、コミュニティプランの修正回数、地区の開発の可能性、ライトレールや高速バスなどトランジットの不足、公園の不足、工業地域などである。このほか、図4-5が示すようなジェネラルプランのシティオブビレッジ戦略の実現性の高い場所が地区内にあることも理由となっている。

ジェネラルプラン更新時にコミュニティプランの更新対象となった地区は、アクションプランに示されている。表4-4のとおり、14地区が選定され、各地区の更新作業の開始時期とヒアリングプロセスの開始時期が明記されている。

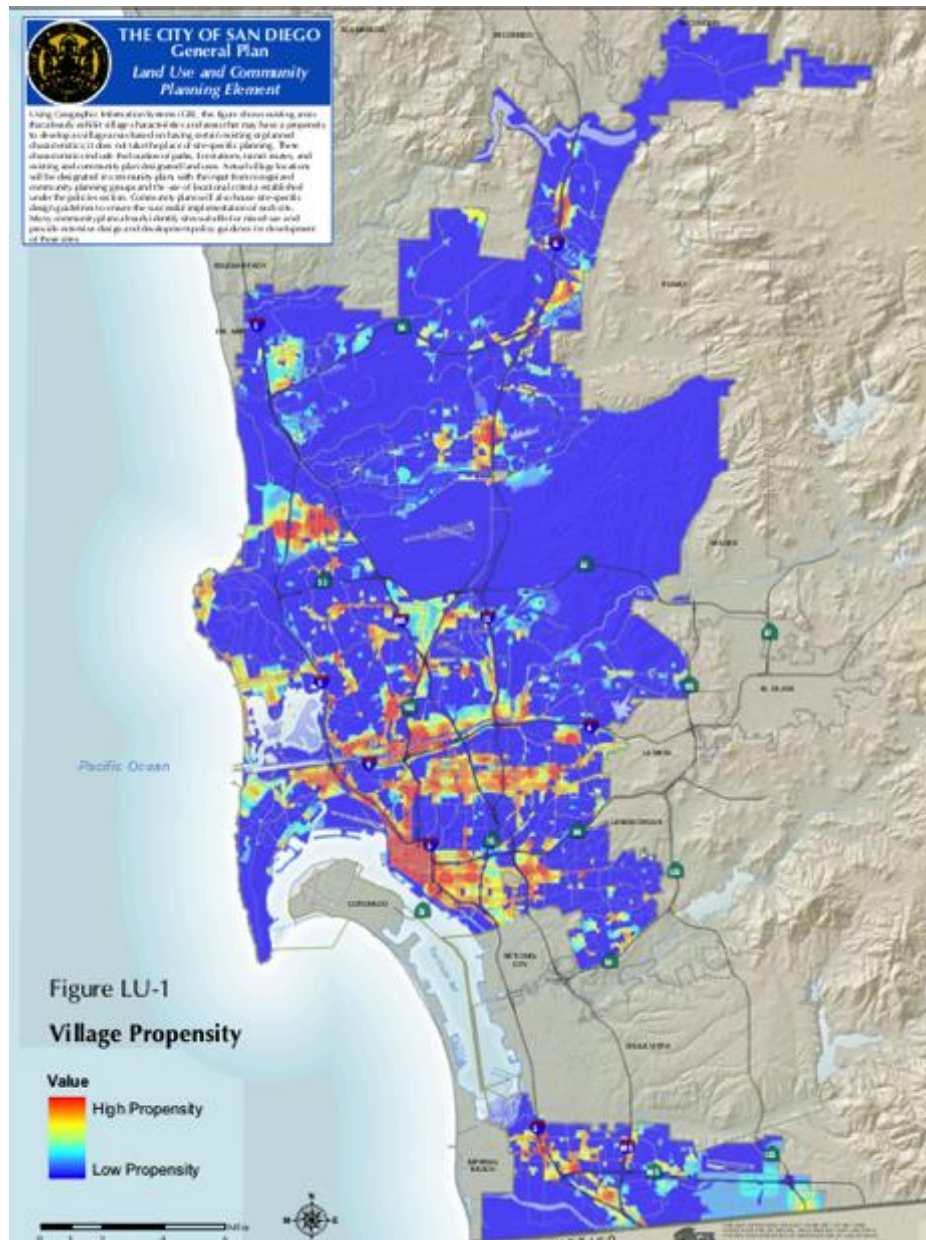


図4-5 ビレッジ傾向マップ

注：傾向マップは、ビレッジの特徴を既に確認できる既存エリアとビレッジエリアとして開発する傾向を持っているエリアを、既存の土地利用もしくはコミュニティプランで指定された土地利用に施設の要素を重ねることによって作成されている。図中で赤くなるほどビレッジの傾向が高く、青くなるほどその傾向が低いことを表している。

(出典：ジェネラルプラン、p.LU-8。)

4-4-2 検討体制と計画更新プロセス

コミュニティプランの更新は、コミュニティプランニンググループが中心となって進めている。計画更新作業を進める際、どの地区でもコミュニティプランニンググループ内にコミュニティプラン更新部会が設置されている。市の職員などの支援を得ながら部会によって

素案作成に向けた集中的な検討と作業が進められている。原則毎月実施されるコミュニティプランニンググループの定例会議では、検討の進捗状況報告、市民意見の確認、更新案の協議、場合によって採決が行われている。

コミュニティプランニンググループの定例会議は公開で、開催までに事前にネット等を通じて地区の住民に周知されている。毎回の会議の議題内容、会議の議事録といったコミュニティプランニンググループの活動に関する情報も逐次更新され公開されている。このほか、地区によっては独自のサイトを立ち上げ別途情報提供に取り組むなど、地区のまちづくりに関する情報提供や参加機会の創出が積極的に行われている。

コミュニティプランの素案は、コミュニティプランニンググループの会議、地区ワークショップ、計画委員会を経て、最終的にプランニング委員会と議会に順番に提案される。コミュニティプランと公共施設財源計画の更新は、ジェネラルプラン、アクションプランと同様にすべて議決案件となっている。

表4-4 コミュニティプラン更新地区一覧

地区名	AP開始	CMP	AMX	PFFP	優先事業	提案
オタイ メサ (OM)	進行中	2014	○	2014	×	
オーシャン ビーチ (OB)	進行中	2014	○	2014	○	
バリオ ローガン (BL)	2008	(2014)	(○)	2013	×	
グランビル(ナバホ) (NV)	2008	2015	△	2015	○	○
アップタウン (UT)	2009	2016	×	IFS 2016	×	
ノース パーク (NP)	2009	2016	△	IFS 2016	×	△
ゴールデン ヒル (GH)	2009	2016	×	IFS 2016	×	
ミッドウェイ パシフィックH (MP)	2009	作業中		IFS作業中		
オールドタウンサンディエゴ (OS)	2009	作業中		IFS作業中		
サン イーサイドロ (SY)	2009	2016	×	IFS 2016	×	
サウスイースタンSD (SE)	確認中	2015	△	IFS 2015	×	△
スカイラインバラダイスヒル (SPH)	確認中	—		—		
ミッション バレー (MV)	確認中	作業中		2013	○	
ペニンシュラ (PS)	確認中	—		—		
エンカント (EC)	—	2015	△	IFS 2015	×	
クレアモント (CM)	—	作業中		IFS予定		
カーニー メサ (KM)	—	作業中		IFS予定		
ユニバーシティ (UV)	—	予定		予定		
ミラ メサ (MM)	—	予定		2016	×	
ミッド シティ (MC)	—	—		2014	○	△

注：AP開始はアクションプランに記載されたコミュニティプラン更新作業開始時期、CMPはコミュニティプランの更新時期、AMXはアクションマトリクス表示の有無、PFFPは公共施設財源計画の更新時期、優先事業はコミュニティプランニンググループが提案する優先すべき事業、提案はCIPへの事業提案のこと。AP開始とCMPはアクションプランの記載事項。AP開始列の「進行中」「確認中」はアクションプランが策定された2009年時点での状況、「—」はアクションプランに記述が無い地区。CMP列の数字は計画更新年。AMX列での○は、準備マニュアルとおりのアクションマトリクスの表示有り、△は準備マニュアルとは異なる形式での表示有り、×はマトリクスの表示無を表す。PFFP列の数字は計画策定年、IFS（負担金分析、Impact Fee Study、以下、IFS）は、公共施設財源計画の代わりにIFSが策定されていることを示す。優先事業列の○は計画内にコミュニティプランニンググループが提案する優先すべき事業の表記が有りの地区、×は無し地区を表す。提案列の○は、コミュニティプランニンググループがコミュニティプランと公共施設財源計画に基づきCIP事業へ提案していること、△は行政の内部調整によって反映したことを表す。

BL地区は、更新したコミュニティプランがレファランダムによって2015年に計画が一度白紙になったが、現在、更新作業が再開している。ミッドシティはGH、SE、EC地区に隣接する4地区を計画対象として公共施設財源計画を更新している。

(出典：アクションプラン、プランニング部作業プログラム、各地区のコミュニティプラン、公共施設財源計画、IFSを基に筆者が作成。)

4-4-3 コミュニティプランの更新状況

ジェネラルプランの更新から10年経過した現在も、コミュニティプランの更新は、地区住民、議会、市長にとって最優先事項となっていることが、プランニング部作業プログラムに示されている。表4-4のとおり、2014年、2015年にそれぞれ3地区、2016年に4地区でコミュニティプランが更新され、現在、5地区で更新作業が進められている。2017年度からも新たに2地区で更新作業に着手予定となっている。

コミュニティプランが最初に更新された地区は、市のダウンタウン周辺地区のオーシャンビーチ¹¹⁾、バリオ・ローガン¹²⁾と、市南端の国境沿い地区のオタイ・メサ¹³⁾である。以降、更新が完了した地区に隣接する地区のナバホ¹⁴⁾、サウスイースタン・サンディエゴ¹⁵⁾、エンカント¹⁶⁾、アップタウン¹⁷⁾、ノースパーク¹⁸⁾、ゴールデン・ヒル¹⁹⁾、サン・イーサイドロ²⁰⁾でコミュニティプランの更新が続いている。

各地区の更新されたコミュニティプランでは、どの地区においても現在の生活環境が大きく変化するような開発等は、期待、想定されていない。代わりに、コミュニティプランにはジェネラルプランのシティオブブレッジ戦略の実現可能性がある場所、ブレッジセンターが設定されている。トロリーの駅やバスの停留所、高速道路や幹線道路の周辺、既存商業地域、新規開発予定地をブレッジセンターとして位置づけて高密度を進めようとしている。新たな住宅を供給することなどによって、現在市が抱える大きな課題の解決やジェネラルプランの計画実施を目指している。

コミュニティプランを更新したすべての地区では、準備マニュアルに基づいた計画更新作業への参加手法が用いられ、更新作業が進められていた。しかし、更新されたコミュニティプランの構成や内容が、準備マニュアルに示されたモデルどおりになっていない地区も存在する。計画を更新した10地区のうち9地区では、コミュニティプランの構成がジェネラルプランと揃っているが、ナバホ地区のみコミュニティプランの全面更新ではなく一部追記、修正となっている。

4-4-4 コミュニティプラン準備マニュアルとの整合

ナバホ地区のコミュニティプランでは、地区の南西端にあるグランビルをブレッジセンター候補地として位置づけ、コミュニティプラン実施オーバーレイゾーン⁹⁾(Community Plan Implementation Overlay Zone)と追加の開発基準を規定している。また、グランビルに関連する部分の記述を追記、修正しているが、それ以外の計画内容は、1982年策定当時のままとされている。

コミュニティプランの実施の章に含まれるアクションマトリクスは、準備マニュアルでの記述内容と年々異なり変化している。2014年に更新されたオタイ・メサ、オーシャンビーチ、バリオ・ローガンの3地区のアクションマトリクスは、準備マニュアルのモデルどお

りに作成されている。しかし、2015年に更新されたサウスイースタン・サンディエゴとエンカントの2地区では、アクションマトリクスは「実施スケジュール」に、ナバホ地区では、「提案リスト」といった名称になっている。また、2016年に更新された地区では、ノースパーク地区が「実施アクション」を作成しているが、残りのアップタウン、ゴールデン・ヒル、サン・イーサイドロの3地区では、アクションマトリクス自体が記載されなくなっている。

アクションマトリクスに代わって作成された各地区の実施スケジュール、提案リスト、実施アクションは、選択された事業数が異なる以外、その構成は概ねアクションマトリクスと同じ項目でまとめられている。一方、アクションマトリクスの記載がない3地区のコミュニティプランでは、実施の章の中で優先すべき事業のリストは公共施設財源計画もしくはインパクトフィー・スタディ(Impact Fee Study)に記述していることを説明している⁽¹⁰⁾。このように、各地区で進められているコミュニティプランの更新作業は、準備マニュアルに基づきながら進められている。しかし、実施の章の構成、特にアクションマトリクスに関しては、名称の変更や、公共施設財源計画やインパクトフィー・スタディに記載を譲るといった形に変わってきている。

コミュニティプランの更新といったこれまでの方針とは別に、コミュニティプランの一部修正にとどまっていたのはナバホ地区のみだった。今後、ナバホ地区の周辺地区でもコミュニティプランの一部修正による計画更新が予定されているなど、コミュニティプランの更新については、今後柔軟な対応がとられていくことが予定されている⁽¹¹⁾。

4-4-5 公共施設財源計画の更新状況

公共施設財源計画の更新は、ジェネラルプラン策定後から更新作業が始まったコミュニティプランと同時期に行うこととなっている。予算の制約などにより2012年まで更新作業に向けた職員配置が行われず、更新作業が滞っていた。しかし、新しい市長となった2012年以降、公共施設財源計画の更新作業が動き始めている⁽¹²⁾。

表4-4のとおり、オタイ・メサ、オーシャンビーチ、バリオ・ローガン、ナバホの4地区ではコミュニティプランの更新に合わせて公共施設財源計画²³⁾²⁴⁾²⁵⁾²⁶⁾の更新が進んでいる。一方で、2015年、2016年にコミュニティプランを更新したアップタウン、ノースパーク、ゴールデン・ヒル、サン・イーサイドロ、サウスイースタン・サンディエゴ、エンカントの6地区では、公共施設財源計画の一部であるインパクトフィー・スタディ²⁷⁾²⁸⁾²⁹⁾³⁰⁾³¹⁾³²⁾の作成までにとどまっている。また、ミッションバレー、ミラ・メサ、ミッドシティの3地区では、コミュニティプランより公共施設財源計画³³⁾³⁴⁾³⁵⁾の更新が先行していた。

4-5 コミュニティプランの計画実施に向けた仕組みの充実

カルフォルニア州では、ジェネラルプランの計画実施は一般的にゾーニング、サブディビジョン、キャピタルインブルーメント(Capital Improvement、社会資本整備)によって進められている。サンディエゴでは、これにコミュニティプランの計画実施が加わる。ここでは、コミュニティプランの計画実施に向けて、計画内の提案、取組がどのように予算化されているのかを整理する。

4-5-1 予算編成のプロセスと構成

サンディエゴの予算年度(以下、FY)は、7月1日から6月30日までとなっている。サンディエゴは市長の権限が強い仕組み(Strong Mayor Form)を採用した自治体であるため、市長が市議会と市民に予算を提案する方法がとられている。毎年度、市長、議会、行政の各部局、市民意見によって予算編成が行われている。

予算の編成プロセスは、表4-5のように予算積算(要求)、予算レビュー、予算承認の3段階で構成されている。11月に次年度予算のフレームワークとして活用するための5ヵ年分の財源見通しと予算編成方針が出される。これらに基づき、12月から1月の間に、行政の各部局が予算要望を財政部局に提出する。2月に上級管理職チームによって、各部局の予算要望内容が精査され、3、4月で予算案を作成し、最終予算案が市長案として公表される。5月に議会が市民から予算に関する意見聴取を行い、必要に応じて予算案が修正される。これらの作業を経て6月に、最終予算案が議会に提案され、予算案が承認されると、年度歳出条例が議会で可決され、7月1日から新たな予算年度がスタートする。

多くの大規模都市と同様に、サンディエゴの予算も運営予算とキャピタルインブルーメント・プログラム予算で構成されている。運営予算は、市民の安全や公園、レクリエーションなど、市の機能やサービスを運営、維持するための費用がどのように賄われているかをまとめたものである。もう一方の、キャピタルインブルーメント・プログラム予算は、道路や図書館、公園、上水道のような社会資本の改修、改善、更新に利用可能な財源を割り当てられたものである⁽¹³⁾。

表4-5 予算編成プロセス(スケジュール)

月	運営予算 編成プロセス	CIP予算 編成プロセス
7		<div>CPG：学習 (トレーニング セッション)・ アウトリーチ</div> <div>CPG：CIP提 案事業選択 CPC：提案事 業リスト作成</div>
8		
9		
10		
11	予算積算 5ヵ年財源見通しの発表	<div>資産所管部：予算積算・要求 財政管理部：財源確認 CPRAC：レビュー、予算提案</div>
12	市各部局からの予算要求	
1		
2	予算編成会議	<div>(必要に応じて) 財政管理部、資産所管部局： 予算案の修正・調整・作成</div>
3	予算案の作成	
4	市長予算案の作成、公表	
5	市議会パブリックヒアリング	
6	(予算案修正)、議会承認	

注：CIPはCapital Improvement Program、CPGはCommunity Planning Group、CPCはCommunity Planners Committee、CPRACはCapital Improvement Review and Advisory Committeeの略。
(出典：Adopted Budget FY2017³⁶⁾とA Citizen's Guide to Infrastructureを基に筆者が作成。)

4-5-2 キャピタルインブルーブメント・プログラムに関する仕組みの充実

ジェネラルプラン更新以降、表4-6のようにキャピタルインブルーブメント・プログラムに関する仕組みが、年々充実している。ジェネラルプラン更新作業中の2007年に、予算化に向けてキャピタルインブルーブメント・プログラム事業の優先度の検討を行う仕組みが、市議会政策No.800-14³⁷⁾として新たに議決されている。この市議会政策によって、キャピタルインブルーブメント・プログラムの対象範囲が拡大されている。

それまでの交通に関係する道路、道路関連施設・設備事業のみから、雨水排水、上下水道、図書館、公園、レクリエーション、コミュニティ施設などの公共施設や、警察署、消防署、ライフガード施設などの安全施設といったコミュニティプランと公共施設財源計画が対象とする公共施設等が含まれるようになった。

さらに、市の各資産所管部や障害者サービス、財政管理部、公共事業部、開発サービス、会計検査室、契約担当部の管理職職員で構成されるキャピタルインブルーブメント・プログ

ラム・レビュー・アンド・アドバイザー委員会(Capital Improvement Review and Advisory Committee、以下、CIPRAC)が、市議会政策No.800-14に基づいて設置された。そこで、キャピタルインフラ・プログラム事業の優先度の検討が行われている。CIPRACは、提案されたすべてのキャピタルインフラ・プログラム事業を、事前に提出された事業の実施見込みと見積額、全市的な視点によって評価している。その結果を基に、提案されたキャピタルインフラ・プログラム予算と事業の優先順位を設定し、最終的に市長に提案する役割を担っている。市議会政策No.800-14が可決された2007年の段階では、まだ、コミュニティプランや公共施設財源計画の更新が完了していなかった。そのため、キャピタルインフラ・プログラムとコミュニティプラン、公共施設財源計画が密接に連携する仕組みや取組は、まだ確認できない。

4-5-3 2012年以降の検討プロセス

公共施設財源計画更新作業が加速した2012年以降、公共施設等のニーズと優先度に関する地区からの情報提供の仕組みが、2013年に市議会政策No.000-32³⁸⁾として議決されている。この市議会政策によって、市、コミュニティプランナーズ委員会、コミュニティプランニンググループそれぞれの責務と、キャピタルインフラ・プログラム予算の検討過程で市民意見を得るためのプロセスが新たに規定されている。それまでは、議員や市職員、コミュニティプランニンググループのメンバーを介して市民意見や要望が提出されていた。この方法に加えて、新たにコミュニティプランナーズ委員会とコミュニティプランニンググループが直接、市に対してキャピタルインフラ・プログラム予算に関する提案ができる仕組みが整えられた。

キャピタルインフラ・プログラム予算は運営予算と一緒に検討されている。しかし、表4-5のとおり、予算編成の検討に入る前の段階から、キャピタルインフラ・プログラム予算の検討は始まっている。2012年より、すべてのコミュニティプランニンググループに対してキャピタルインフラ・プログラムや公共施設、予算編成について学習するトレーニングセッションが実施されている。市のキャピタルインフラ・プログラム予算の検討により多くのコミュニティ(地区)が参加するように、市は促している⁽¹⁴⁾。11月までの市民意見を集めるプロセスでは、2012年から2014年のFY2014、FY2015、FY2016で、毎年異なる取組が行われている。しかし、10月以降の予算積算プロセスからは毎年同様な検討が行われている。

10月から2月の間、市に提出された要望や提案を、資産所管部が、確認、分類、整理、評価、採点し、予算が積算され、財政管理部に予算要求される。次に、財政管理部が、提案事業に対する財源充当の可能性を確認している。最後にCIPRACが提案事業と予算要望を精査し、必要に応じて修正が加えられ、市長承認に向けたキャピタルインフラ・プログラム予算案が作成される。市長承認を得るためにさらなる修正が必要となった場合、2月

から3月の間に、財政管理部が各資産所管部と連携しつつ、キャピタルインブルーブメント・プログラム事業を再確認する。再度キャピタルインブルーブメント・プログラム予算案の調整を行い、市長予算案は取りまとめられている。

表4-6 キャピタルインブルーブメント・プログラム関連市議会政策と予算検討過程

年	政策・予算検討	概要
2007	COP800-14 可決	CIP事業 優先順位付け 仕組みの構築 CIP対象事業の範囲拡大
2012	FY2014 検討	トレーニングセッションの開始 市がCPGの事業提案を募集
2013	COP000-32 可決	インフラ需要・優先度 情報提供 仕組み構築
	FY2015 検討	CPCによるCPG提案の収集 CPCがCPG事業提案を市に提出
	COP800-14 修正	CIP予算の複数年化
2014	FY2016 検討	CIP5ヵ年分の展望の作成
2015	FY2017 検討	CPGからCMP・PFFPに基づく提案

注：COPは市議会政策、FYは予算年度、CIPはCapital Improvement Program、CPGはCommunity Planning Group、CPCはCommunity Planners Committee、CMPはCommunity Plan、PFFPは公共施設財源計画の略。

(出典：市議会政策No.800-14と市議会政策No.000-32とA Citizen's Guide to Infrastructureを基に筆者が作成。)

2012年のFY2014のキャピタルインブルーブメント・プログラム予算の検討では、トレーニング期間中に市から各地区に対して、地区ごとのキャピタルインブルーブメント・プログラムの既存事業や予算化されていない事業などの情報提供が行われていた。短時間でキャピタルインブルーブメント・プログラムへの提案を募集した結果、42地区中29地区から225事業の提案が集まっていた。財源の制限から予算化されたのは10事業にとどまったが、コミュニティプランニンググループはこの提案に合わせて継続中もしくは既存事業の優先順位付けや提案を行っていた。

2013年のFY2015のキャピタルインブルーブメント・プログラム予算の検討では、トレーニングセッション時に各コミュニティプランニンググループが新年度予算へ提案するための優先度の高いキャピタルインブルーブメント・プログラム事業を検討していた。各地区で選択された提案事業は、35地区からの374事業となっていた。これらを、コミュニティプランナーズ委員会がリストとしてまとめ市に提案していた。

4-5-4 キャピタルインブルーブメント・プログラムの5カ年化

2013年には、市議会政策No.800-14が修正されるとともに、キャピタルインブルーブメント・プログラム予算は単年度から5年間の枠組みで検討されるようになっていく。キャピタルインブルーブメント・プログラム予算の検討開始時に、予算年度から5年間のキャピタルインブルーブメント・プログラム事業の展望が作成される。その内容に基づいて予算化するキャピタルインブルーブメント・プログラム事業が選択されるようになっていく。単年度に比べて各地区からの要望をより多く含むことが可能となったほか、予算化できていない要望の優先度を確認することができ、また、実現に向けた財源を確保するための戦略を検討することが可能となっていた。

キャピタルインブルーブメント・プログラムが5ヶ年計画となったことによって、FY2015では、提案された374事業のうち、93事業がキャピタルインブルーブメント・プログラム事業もしくは5年以内に事業化すべき事業となり、193事業が追加財源を探す新規事業に分類されていた。また、FY2016の検討から、「キャピタルインブルーブメント・プログラム5カ年分の展望³⁹⁾」が作成、公表されるようになった。キャピタルインブルーブメント・プログラムが5年計画となったことにあわせて、予算の積算、要求に向けた作業を進める段階で、キャピタルインブルーブメント・プログラム予算検討のための資料として運営予算と同じように作成されている。

一方で、2014年以降では、表4-4のとおり各地区でコミュニティプランと公共施設財源計画の更新が進んでいる。更新された計画内には、コミュニティプランに示されたアクションマトリクスや公共施設財源計画に示されたコミュニティプランニンググループが選択した優先すべき事業の提案リストなど、キャピタルインブルーブメント・プログラムの対象となる各種事業が整理されている。今後も各地区で計画の更新が進むことで、ますますコミュニティプラン、公共施設財源計画の中から新規もしくは再確認された事業がキャピタルインブルーブメント・プログラム予算に提案、追加されることが期待できる。

実際に、FY2017のキャピタルインブルーブメント・プログラム予算の検討段階では、オーシャンビーチ、エンカント、ナバホの3地区で提案に向けた検討が行われている。最終的に、ナバホ地区のみが新規のキャピタルインブルーブメント・プログラム事業を提案している。また、コミュニティプランニンググループからの提案には至っていないものの、計画によって整理された事業を、行政がキャピタルインブルーブメント・プログラム予算の検討へ提案している。表4-4右列のとおり、ノースパーク、サウスイースタン・サンディエゴ、ミッドシティの3地区で、それぞれ、給水塔耐震化事業、ミニ公園改修事業、渋滞緩和施設事業に予算が配当されている。

そこで、次にナバホ地区での取組からコミュニティプランと公共施設財源計画の更新と、計画実施に向けたキャピタルインブルーブメント・プログラムへの提案による事業の予算化に向けた流れを確認する。

4-6 ナバホ地区での計画実施と事業予算化に向けた取組

4-6-1 地区とコミュニティプランニンググループの概要

ナバホ地区は、図4-1のように、市の東部に位置している。高速道路や主要幹線道路によりダウンタウンへのアクセスの便がよく、地区内や近接する地区にも職場や商業空間が豊富にあり、戸建住宅が地区内の土地利用の大半を占める地区となっている。

地区のコミュニティプランニンググループ、Navajo Community Planners, Inc.(以下、NCPI)が、1971年にコミュニティプランの策定のため設置され、現在まで活動が続いている。NCPIは、ナバホ地区(コミュニティ)を代表するアライドガーデン、デル・セロ、グラントビル、サンカルロスの4近隣地区からそれぞれ4名ずつ、計16名で構成されている。NCPIの内規⁴⁰⁾と市議会政策No.600-24に基づいた公的に承認されたコミュニティプランニンググループである。

4-6-2 コミュニティプランの更新状況

ナバホ地区の最初のコミュニティプランは1982年に策定されている。以降、部分的に改定が8度行われている。図4-6のとおり、ナバホ地区の南西に位置するグランビルについては、1989年に一度、計画内容の修正が行われている⁽¹⁵⁾。しかし、ナバホ・コミュニティプランは、2008年のジェネラルプランの改定に対応する形でコミュニティプランを全面改定していないため、準備マニュアルに示された計画構成と一致していない(表4-7)。

表4-7 ナバホ・コミュニティプランの構成

章	概要
序章	前書き、自然環境、背景、既存土地利用とゾーニング、人口動態
計画項目	住宅；商業；工業；コミュニティプラン実施オーバーレイゾーン；オープンスペースの維持と利用；公園とレクリエーション施設；公立学校；その他公共施設；移動；公共交通；自転車；道路；コミュニティ環境 ＞ 項目ごとに現状、目的、提案
	実施：計画項目ごとの提案一覧表 ＞ 提案・活動；優先度・時期；活動；責任主体；財源手法
	結論、基準と定義

注：コミュニティプラン実施オーバーレイゾーンは、グランビルの他に、シャウニー、ミッションジョージ・ロード工業地区、ミッションジョージ・ロード住宅地区、サンディエゴリバー公園サブディストリクトの4つが設定されている。（出典：ナバホ・コミュニティプランを基に筆者が作成。）

グランビルについてのコミュニティプラン実施オーバーレイゾーン(以下、オーバーレイゾーン)の改定作業が行われ、グランビル・フォーカスト計画(Grantville Focused Plan)とし

てグランビルに関連する部分のみを2015年に更新している(図4-6)。ナバホ・コミュニティプランでは、ジェネラルプランに示されている土地利用、移動、都市デザイン、経済発展、公共施設とサービスと安全、レクリエーション、保全、住宅に関する提案等が、住宅、商業、工業、オーバーレイゾーンの分類の中で表示されている。しかし、ジェネラルプランの騒音、史跡保護に対応する方針や提案については記述されていない。

2005年、トローリー駅がグランビルに新たに整備され、乗降客数が継続的に増加していた。この新たな駅によって地区の生活の質が向上し、今後も増加が懸念されていた交通渋滞が緩和されることで、大気の改善や、より一層の徒歩やトランジット利用機会の増大などが期待された。一方で、グランビルの建築物のほとんどは古く、あまり活用されていない商業や自動車利用向け商業サービスを含む工業系建築物の複合用途で開発されていた。多くの物件は古く壊れたビルが多く、十分な駐車場や魅力的な景観が不足しており、経済の活性化と、より魅力的な環境を作るために、相当の社会資本整備が必要とされていた。(写真4-1～4-3)

市の公式なゾーニングマップ⁴⁾は2006年に議決されているが、既存の工業ゾーニングでは、工業開発を促進し地区の中心地を活性化するといった以前のオーバーレイゾーンの目的を適切に達成できていなかった。既存物件の老朽化と状態の悪化、工業施設から事務所、倉庫への頻繁なコンバージョンによって、ジェネラルプランの戦略的枠組の中でも、複合利用で再生すべき主要な地区に位置付けられている。

修正後のグランビルのオーバーレイゾーン(グランビル・フォーカスト計画)は、自動車依存の減少、歩行志向と公共トランジット志向の再開発の促進、最終的には、新規住宅と雇用機会の創出を目指している。地区のグランビル・トローリー駅周辺の公共トランジットとの近接性や、新規住宅密度の集中、商業用途の活用によって、計画はジェネラルプランのシティオブビレッジ戦略の実施を促進しようとしている。(図4-7)

また、計画には、歩行性、接続性、地区の特徴を支援する高質の開発を保証し、コミュニティの独自性を強化するためのデザイン基準が規定されている。このデザイン基準によって、景観デザインや、歩行者と自転車インフラの展望と、開発事業との物的、機能的な融合が促進され、新規インフィル開発のフレームワークが設定されている。

これらのコミュニティプランの更新作業にあたり、ジェネラルプランの更新後から、NCPI内にコミュニティプラン更新専門部会が設置されていた。部会では、計画素案の作成に向けた作業を進めるとともに、コミュニティプラン準備マニュアルのとおり、地区でのワークショップの実施やNCPIの定例会議の情報発信や意見募集などが行われ、2015年に計画が更新されている。公共施設財源計画についても、2007年に策定された計画内容の更新作業がコミュニティプランと同様に進められて、同じく2015年に改定されている。

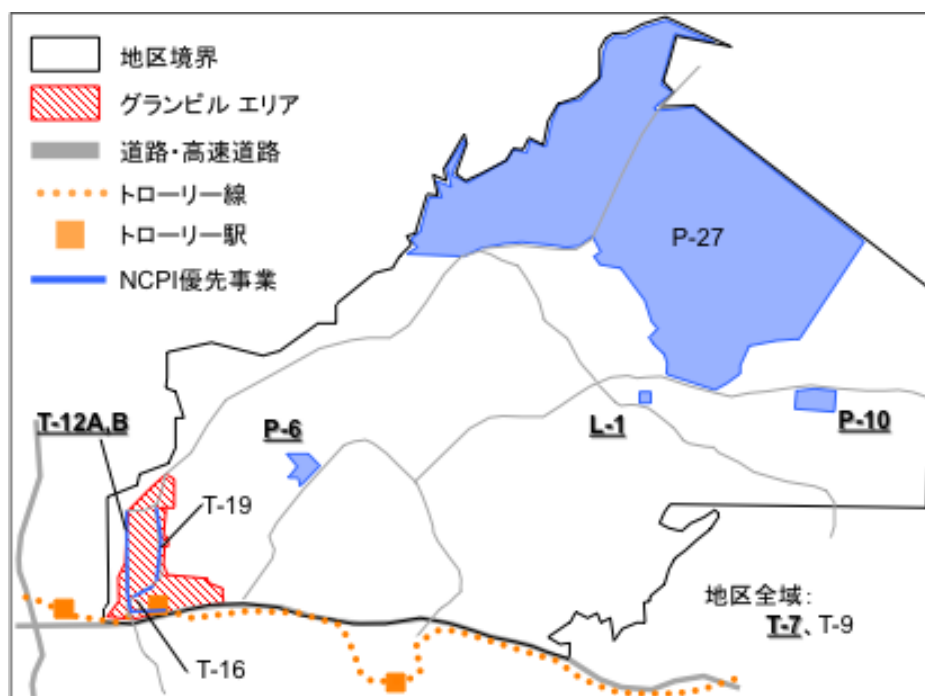


図4-6 グランビルの位置とNCPI優先事業と提案事業

注：NCPI優先事業の表記に対応する事業とその内容は、表4-8中で記述している。図中、太字下線表記の事業がキャピタルインブルーPMENT・プログラムに提案された事業。

(出典：ナバホ地区のコミュニティプラン、公共施設財源計画を基に筆者が作成。)



写真4-1 グランビル・トローリー駅

(筆者撮影)



写真4-2 グランビル・トロリー駅駐車場裏の未開発地
(筆者撮影)



写真4-3 グランビル・トロリー駅北側の未開発地
(筆者撮影)



図4-7 グランビル・トロリー駅エリアの再生スタディ

注：NCPIで検討した際のイメージパース。

(出典：Grantville Trolley Station/Alvarado Creek Revitalization Study, August 2017から抜粋)

4-6-3 公共施設財源計画の内容

ナバホ・コミュニティプランはグランビル・オーバーレイゾーン部分のみの改定であるため、オーシャンビーチ・コミュニティプラン(表4-3)のようにアクションマトリクスと公共施設財源計画の構成内容が一致していない。ナバホ公共施設財源計画は、他地区と同様に図4-3のような、序章、既存公共施設と将来需要、DIF推計、全事業一覧・個別説明、コミュニティプランニンググループ優先度リストで構成されている。この公共施設財源計画では交通が12事業、公園、レクリエーションが34事業、図書館が2事業、消防、レスキューが1事業で構成されている。

ナバホ公共施設財源計画は、2030年に地区内の開発がすべて完了したことを想定した場合の世帯数と人口を基に、必要となる公共施設等を明らかにしている。それぞれの施設整備に必要な財源計画を個別に作成し、新規開発に対するDIFを試算している。さらに、計画に含まれる全事業の中からNCPIが優先する事業のリストを作成している。NCPI優先リストでは、表4-8のように交通、公園、レクリエーション、図書館に関する10事業が提案されている。

表4-8 ナバホ地区、公共施設財源計画・キャピタルインフラ・プログラム提案事業

PFFP, NCPI優先リスト: 事業、概要、見込事業費	CIP提案
T-12A: フェアマウントAve.の改修 車線数の増加、既存橋脚の補強 \$6,200,000	○
T-12B: アルバードキャニオンRd.の再配置 車線線形の変更 \$19,265,722	○
T-16: ミッションジョージRd.の拡幅 一部区間を6車線へ拡幅、主要道路化 \$6,000,000	
T-19: ミッションジョージRd.の拡幅 一部区間を4車線へ拡幅、主要道路化 \$6,000,000	
T-7: 雨水下水管の整備 地区住民増加エリアへの雨水管の建設、拡張 \$3,000,000	○
P-10: パーシング中学校複合利用開発 人工芝施設、公衆トイレ、休憩施設の整備 \$7,622,084	○
P-6: アリッドガーデンレクリエーションセンターの拡張 既存施設の撤去、新規施設の設計、建設 \$10,615,528	○
L-1: サンカルロス図書館分館の拡張 施設隣接地の購入と新規施設建設 \$20,598,000	○
T-9: 障害者サービス 障害者法に基づくバリアフリー化への財源投入 \$10,000,000	
P-27: 自転車トレーニング用公園の整備 ミッショントレイル広域公園内での施設整備 \$9,250,289	

注: CIP提案は、キャピタルインフラ・プログラム提案事業の略。略語のTはTransportation、PはPark and Recreation、LはLibraryを表している。表中の色付けされた行(P-10)は、2017年度に予算化される事業として採用されたものを表している。

(出典: ナバホ地区公共施設財源計画のNCPI優先リストとNCPIの市へのキャピタルインフラ・プログラム事業の提案書を基に筆者が作成。)

4-6-4 キャピタルインフラ・プログラムへの提案

公共施設財源計画を更新した2015年に、NCPIはFY2017-2021の5ヵ年キャピタルインフラ・プログラム・プロセスのトレーニングセッションに参加している。キャピタルインフラ・プログラムに関する知識や取組を学習したNCPIは、定例会議の中でキャピタルインフラ・プログラム予算の獲得に向けた事業選択の検討を行っている。最終的に、ナバホ地区が含まれるグレイターミッションバレーで唯一開発が完了していないエリアであるとともに、次のアーバンビレッジとなる可能性を持っているグランビル

での再開発の促進に必要な6事業を、公共施設財源計画のNCPI優先リストの中から抽出している(表4-8)。

2016年3月、NCPIは、市にこれら6事業をキャピタルインブルーメント・プログラム事業として予算化を提案している。ナバホ地区からの提案事業のほか、他地区からの提案事業全てについて、市ではCIPRACがそれぞれの事業内容や事業費をレビューし、評価したうえで、予算化すべき事業を選定した最終案が市長へ提出され、予算編成作業が進められた。その結果、新規キャピタルインブルーメント・プログラム事業として、ナバホ地区では、パーシング中学校の複合利用開発事業が予算化されている。このように、コミュニティプランと公共施設財源計画の更新によって具体化され、優先度が検討された事業が、充実されたキャピタルインブルーメント・プログラム予算編成プロセスの中で予算化され始めている。



写真4-4 NCPI定例会議の様子

(筆者撮影)



写真4-5 NCPI定例会議での開発事業者説明の様子
(筆者撮影)

4-7 小結

4-7-1 計画の体系と連動した計画実施の仕組みの構築

本章では、サンディエゴのコミュニティプランに着目し、「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」、の3点から計画実施の実態を明らかにした。

まず、「計画の体系」の観点から考察する。サンディエゴでは、コミュニティプランとジェネラルプランの計画内容の構成をそろえることで、各コミュニティで全市的な目標や政策を具体化し、浸透させていくことを目指していた。コミュニティプランにアクションマトリクスを記述し、優先すべき事業の選定やその実施時期、実施主体の具体化が進められていた。しかし、各地区でコミュニティプランの更新作業が進むにつれて、アクションマトリクスに期待されていた機能は、実質的に公共施設財源計画が代替していた。その結果、アクションマトリクスは作成されなくなっていた。また、コミュニティプランは、全面改定から一部修正、もしくは、既存のコミュニティプランのまま公共施設財源計画を更新するケースも見られた。

ジェネラルプランの内容は、コミュニティプランで具体化されていた。そのコミュニティプランに書かれたインフラや施設等の詳細情報は、すべて公共施設財源計画で整理されていた。最終的には、コミュニティプランニンググループが選択した優先すべき事業は、公共施設財源計画に記述されるという「計画の体系」が一般的な形となりつつあることが明らかとなった。しかし、公共施設財源計画の更新がインパクトフィー・スタディまでしか進んでいない地区も複数あった。今後は、優先すべき事業が記載された公共施設財源計画が確実に策定されることが期待される。

次に、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の観点から考察する。カルフォルニア州のジェネラルプランの計画実施は、キャピタルインプルーブメントなどによって進めることとなっている。従って、キャピタルインプルーブメント・プログラムの活用が計画内容の予算化の実現手段となっていた。そのキャピタルインプルーブメント・プログラムは、新たな市議会政策の議決によって、キャピタルインプルーブメント・プログラムが対象とする事業の範囲が拡大されていた。さらに、行政内部に新たな検討組織が設置され、市民提案機会が拡大されていた。

キャピタルインプルーブメント・プログラムが対象とする事業と、コミュニティプランや公共施設財源計画の対象施設等が一致するようになっていた。このキャピタルインプルーブメント・プログラム事業の優先度の検討は、行政の複数のセクションで構成されたCIPRACによって行われるようになっていた。さらに、コミュニティプランニンググループやコミュニティプランナーズ委員会による提案機会が新たに創出されていた。

キャピタルインプルーブメント・プログラムのトレーニングセッションの創設によって、

キャピタルインブループメント・プログラム予算の検討機会が増加していた。しかし、キャピタルインブループメント・プログラムへの事業提案は、公共施設財源計画のコミュニティプランニンググループが選択した優先すべき事業すべてがそのまま対象とはなっていなかった。優先すべき事業の中からさらに厳選する作業が、必要であることが明らかとなった。

4-7-2 コミュニティプランニンググループの計画実施への効果

「主体の関わり」の観点から考察する。計画更新、計画実施の各プロセスにおいて様々な主体が参加するコミュニティプランニンググループが中心となっていた。「計画の体系」と「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」のどちらの充実にも、コミュニティプランニンググループの活動が鍵となっていた。コミュニティプランニンググループは、市議会政策によってその設置と運営方法が規定されている。このコミュニティプランニンググループは、選挙で選ばれた12名から20名の地域代表や地権者で構成された、市から公的に認められた市民団体である。

コミュニティプランの更新から実施までを、同じ組織であるコミュニティプランニンググループが切れ目なく関わり続けることが、計画の更新後、直ちに計画実施につながるスムーズな流れを構築していた。コミュニティプランニンググループは、計画更新時に、コミュニティプランニンググループ内に部会を設置し、計画内容の検討や提案を行っていた。また、計画更新後も計画実施を見守る役割をはたしていた。一連の検討作業は、コミュニティプランニンググループが定期的開催する会議の場で行われていた。

行政が、コミュニティプランニンググループに代わって計画に基づいた提案を行うといった補完関係も明らかとなった。計画の更新や優先すべき事業の選定等が完了している一部の地区では、コミュニティプランニンググループが事業の提案に至らなくても、行政が計画の体系に基づき提案を行っていた。

さらに、コミュニティプランニンググループの定期的な会議やCIPRACの検討過程が、組織横断的な情報共有の機会となるなど、多分野にわたる行政部局間の調整の場となっていたことが明らかとなった。

4-7-3 計画実施が進む構造の存在

以上の「計画の体系」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」、「主体の関わり」の3つの視点が互いに補完しあい、また相乗的効果を持つことで、コミュニティプラン等の更新を通じたジェネラルプランの計画実施が進む構造が存在していることを指摘して本章を閉じたい。

ほとんどの地区(42地区)でコミュニティプランニンググループが活動している。ジェネラルプランの更新以降10年が経過した2017年時点で、コミュニティプランの更新が行われた

10地区は、新たな開発につながる地域資源を持った地区や早期に解決しなければならない課題を抱えていた地区であった。またそれらの地区は、ジェネラルプランの計画実施が早期に可能であるか、その必要性が高いと行政が判断した地区であった。これらの地区の多くでは、行政がジェネラルプランやアクションプランでの位置付けと「計画の体系」を根拠として、コミュニティプランニンググループに働きかけていた。

また、行政は「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」として、予算化を通じた実現への道筋を明確に示すことで、コミュニティプランニンググループの活動を具体化させ、計画の更新、予算化への取組につなげていた。一方、各主体が集まったコミュニティプランニンググループは、「計画の体系」と「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」のもとで、計画内容の具体化や予算化の推進に取り組んでいた。このコミュニティプランニンググループの取組が、ジェネラルプラン、コミュニティプランなどの計画の更新から予算化までを連続させるために重要な役割を果たし得ていた。

このように「計画の体系」や「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の充実、コミュニティプランニンググループの活動を活性化させ、また継続的な「主体の関わり」を可能としていた。そして、そのような「主体の関わり」の存在は、「計画の体系」や「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」を、実体化する役割を果たしていたのである。

【補注】

- (1) ジェネラルプラン更新作業時の市民参加による取組内容や新たな仕組みについては、A Commitment to Public Involvement¹⁾にまとめられている。
- (2) 各コミュニティプランニンググループの最新の活動状況の概要は、The Planning Department Work Program FY2017 & 2018²⁾のp.7で説明されている。
- (3) 市の多様な役割を誘導することや、それらの役割が機能するための手順を設けるための政策を策定することが市議会の責務であり、それらを条例ではなくより簡便な市議会政策による仕組みとして、市議会政策No.000-1³⁾を議決(resolution)している。
- (4) 住宅のみ州法で5年ごとの更新が義務付けられているため、ジェネラルプランとは別冊で作成されている。
- (5) 住宅分野については、毎年の進捗報告を州に提出することが州法セクション65400(B)で定められているため、アクションプランでは住宅分野が除外されている。
- (6) 住宅分野のみ、州法によってジェネラルプランの計画期間が5年で、ジェネラルプランとは別冊で用意されている。さらに、毎年度進捗報告書も作成されている。以上のことから、コミュニティプラン準備マニュアルでは記載対象から外れている。
- (7) DIFは、地区での開発影響を緩和するために計算され、開発時に徴収されるもの。この財源は、人口増加を支援するために、既存施設の拡張や新規施設整備に利用される。DIFは特定の地区内について計算され、同一地区内の拡張、または、新規施設に対して支出される。
- (8) 今回の調査では、アクションマトリクス事業の想定実施時期と公共施設財源計画の優先すべき事業の関係性を、市に問い合わせたが明らかにすることができなかった。

- (9) コミュニティプランへのコミュニティプラン実施オーバーレイゾーンの記述は選択式で、ビレッジエリアの可能性のある場所や商業コリドーへ追加のデザインガイドラインを設けるためにコミュニティプランに記述できることが、準備マニュアルで説明されている。
- (10) アップタウン地区では、検討過程の案の段階では計画内に実施スケジュールなどの作成が予定されていたが、最終的に更新されたコミュニティプランからは削除されている。このコミュニティプラン更新が承認される際の、市による計画素案内容の一部削除をコミュニティプランニンググループが疑問視する意見が出ていたことが、地域のWebニュース、アップタウンニュース²¹⁾で指摘されている。
- (11) 計画部ナバホ地区担当職員シニアプランナー Eeth Litchney、プログラムマネジャー Brian Schoenfischへの訪問インタビュー(2016年10月)による。
- (12) A Citizen's Guide to Infrastructure²²⁾のp.14で、前政権時に計画の更新作業がうまく進んでいなかったことが説明されている。
- (13) 社会資本事業は、一般的に、大規模で多額の費用がかかり、完成までに複数年を要し、市の一般財源以外の特別な財源を必要とすることから、自治体はキャピタルインブループメント・プログラム予算を運営予算と切り分けて運用している。
- (14) コミュニティプランニンググループを介して地区住民に対する情報提供やアウトリーチを実施し、市域内に9地区ある議会地区ごとに、キャピタルインブループメント・プログラムに関する講座を開催している。
- (15) 1989年の一部修正時では、グランビルの既存状況の情報の更新、デザインガイドラインの作成、補足的な開発規制が追加されていた。

【参考・引用文献】

- 1) City of San Diego (2002), *A Commitment to Public Involvement*, San Diego, CA
- 2) City of San Diego (2016), *The Planning Department Work Program FY2017 & 2018*, San Diego, CA
- 3) City of San Diego (1962), *Council Policy No.000-1, Council Policy Manual*, San Diego, CA
- 4) City of San Diego (2016), *Community Orientation Workshop Handbook*, San Diego, CA
- 5) City of San Diego (1965), *Council Policy No.600-5, Community Plans*, San Diego, CA
- 6) City of San Diego (1976), *Council Policy No.600-24, Standard Operating Procedures and Responsibilities of Recognized Community Planning Groups*, San Diego, CA
- 7) City of San Diego (1970), *Council Policy No.600-9, Community Planning Committee*, San Diego, CA
- 8) City of San Diego (2008), *General Plan*, San Diego, CA
- 9) City of San Diego (2009), *General Plan Action Plan*, San Diego, CA
- 10) City of San Diego (2009), *Community Plan Preparation Manual*, San Diego, CA
- 11) City of San Diego (2014), *Ocean Beach Community Plan and Local Coastal Program*, San Diego, CA
- 12) City of San Diego (2013), *Barrio Logan Community Plan*, San Diego, CA

- 13) City of San Diego (2014), *Otay Mesa Community Plan*, San Diego, CA
- 14) City of San Diego (2015), *Navajo Community Plan*, San Diego, CA
- 15) City of San Diego (2015), *Southeastern San Diego Community Plan*, San Diego, CA
- 16) City of San Diego (2015), *Encanto Neighborhoods Community Plan*, San Diego, CA
- 17) City of San Diego (2016), *Uptown Community Plan*, San Diego, CA
- 18) City of San Diego (2016), *North Park Community Plan*, San Diego, CA
- 19) City of San Diego (2016), *Golden Hill Community Plan*, San Diego, CA
- 20) City of San Diego (2016), *San Ysidro Community Plan*, San Diego, CA
- 21) Williams, K. (2017), Uptown Planners feel disrespected, *San Diego Uptown News*, <https://sduptownnew.com/uptown-planners-feel-disrespected/>
- 22) Office of the Independent Budget Analyst (2013), *A Citizen's Guide to Infrastructure*, San Diego, CA
- 23) City of San Diego (2014), *Otay Mesa Public Facilities Financing Plan and Facilities Benefit Assessment Fiscal Year 2014*, San Diego, CA
- 24) City of San Diego (2014), *Ocean Beach Public Facilities Financing Plan Fiscal Year 2015*, San Diego, CA
- 25) City of San Diego (2013), *Barrio Logan Public Facilities Financing Plan*, San Diego, CA
- 26) City of San Diego (2015), *Navajo Public Facilities Financing Plan Fiscal year 2015*, San Diego, CA
- 27) City of San Diego (2016), *Uptown Impact Fee Study Fiscal Year 2017*, San Diego, CA
- 28) City of San Diego (2016), *North Park Impact Fee Study Fiscal Year 2017*, San Diego, CA
- 29) City of San Diego (2016), *Golden Hill Impact Fee Study Fiscal Year 2017*, San Diego, CA
- 30) City of San Diego (2016), *San Ysidro Impact Fee Study Fiscal Year 2017*, San Diego, CA
- 31) City of San Diego (2015), *Southeastern San Diego Impact Fee Study Fiscal Year 2016*, San Diego, CA
- 32) City of San Diego (2015), *Encanto Neighborhoods Impact Fee Study Fiscal Year 2016*, San Diego, CA
- 33) City of San Diego (2013), *Mission Valley Public Facilities Financing Plan Fiscal Year 2013*, San Diego, CA
- 34) City of San Diego (2014), *Mid-City Public Facilities Financing Plan Fiscal Year 2014*, San Diego, CA
- 35) City of San Diego (2016), *Mira Mesa Public Facilities Financing Plan Fiscal Year 2016*, San Diego, CA
- 36) City of San Diego (2016), *Fiscal Year 2017 Adopted Budget*, San Diego, CA
- 37) City of San Diego (2007), *Council Policy No.800-14, Prioritizing Capital Improvement Program Projects*, San Diego, CA

- 38) City of San Diego (2013), *Council Policy No.000-32, Neighborhood Input on Infrastructure Needs and Priorities*, San Diego, CA
- 39) City of San Diego (2015), *Fiscal Year 2017-2021 Five-Year Capital Infrastructure Planning Outlook*, San Diego, CA
- 40) Navajo Community Planners, Inc. (2008), *Navajo Community Planners, Inc. bylawas*, San Diego, CA
- 41) City of San Diego (2006), Official Zoning Map, *Report to the City Council, Report No. 06-020*, San Diego, CA

第5章 コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造の特定

5-1 各章のまとめ

本研究の目的は、持続可能な社会やスマートグロースの実現のために、日本では新たな計画体系を構築するための手段となるコミュニティプランが、実施に至る構造を特定することであった。カンザスシティのエリアプラン、ヤングスタウンのネイバーフッドアクションプラン、サンディエゴのコミュニティプランを分析対象とした。それぞれの自治体の計画実施の取組を、「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の3つの視点から分析、評価し、コミュニティプランが実施に至る構造を特定した。

第1章では、米国で取り組まれているコミュニティプランの実態を明らかにするための予備的な整理を行った。米国での6つの「コミュニティプランニングの形態とその展開」(1-1)を概観したうえで、次に「米国コミュニティプランの概要と策定状況」(1-2)を確認した。そのうえで、本研究での分析方法を設定し、分析の対象とする自治体を選定した(1-3)。

第2章では、カンザスシティのエリアプランについて、計画の体系、主体の関わり、計画内容の具体化から予算化までの実施プログラムの視点から、それぞれの実態を「ミズーリ州カンザスシティの概要」(2-1)、「FOCUS計画実施体系の変更」(2-2)、「エリアプラン 計画内容と構成」(2-3)、「グレイターダウンタウン・エリアプラン」(2-4)、「エリアプランの計画実施に向けた仕組み」(2-5)、「他地区でのエリアプランの計画実施状況」(2-6)によって分析した。

第3章では、ヤングスタウンのネイバーフッドアクションプランについて、計画の体系、主体の関わり、計画内容の具体化から予算化までの実施プログラムの視点から、それぞれの実態を「オハイオ州ヤングスタウンの概要」(3-1)、「ヤングスタウン2010」(3-2)、「ネイバーフッドプランニングプロセス」(3-3)、「ネイバーフッドアクションプランとアセット・ベースド・マイクロプラン」(3-4)、「ロッキーリッジ・ネイバーフッドアクションプラン」(3-5)、「計画実施に向けた取組」(3-6)によって分析した。

第4章では、サンディエゴのコミュニティプランについて、計画の体系、主体の関わり、計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム、の視点から、それぞれの実態を「カリフォルニア州サンディエゴの概要」(4-1)、「コミュニティプランニンググループ」(4-2)、「計画の構成と体系」(4-3)、「コミュニティプランと公共施設財源計画の更新」(4-4)、「コミュニティプランの計画実施に向けた仕組みの充実」(4-5)、「ナバホ地区での計画実施と事業予算化に向けた取組」(4-6)によって分析した。

なお、第2章から第4章の小結では、次節以降に示すコミュニティプランの計画実施の実態の特定に向けて、計画実施に関する要点を整理した。

5-2 計画実施評価の視点から見たコミュニティプランの計画実施の実態

ここでは、それぞれの分析対象自治体ごとの結果をもとに、「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の3つの視点から、それぞれの視点ごとに3自治体を比較する。共通点や相違点を確認することによって、コミュニティプランの計画実施の実態を明らかにする。

5-2-1 コミュニティプランの計画実施を支える計画の体系から見た各事例の特徴

コンプリヘンシブプランの策定が州法で定められているのは、サンディエゴのみで他の2自治体では任意の策定となっていた。いずれの自治体も1940年代から1960年代に最初のコンプリヘンシブプランを策定し、これまでに1度ないしは2度の更新が行われ、現在運用されている計画は2000年前後に更新されている。このコンプリヘンシブプランの計画実施を進めるために、コンプリヘンシブプランで提案されている方針や目標、取組を具体化、詳細化することを目的として、それぞれの自治体では、計画の名称は自治体ごとに異なるものの、コミュニティプランの策定、更新を行っていた。以下では、表5-1の項目ごとに3つの自治体を、計画の体系から共通点や相違点を確認する。

カンザスシティとサンディエゴでは、現在のコンプリヘンシブプランの策定以前からコミュニティプランが存在していた。従前のコミュニティプランの更新によって、現在のコンプリヘンシブプランの方針や政策等との整合性、一貫性の確保が図られていた。ヤングスタウンのみ、今回のコンプリヘンシブプランの策定に合わせてその実現手段として、コミュニティプランの策定が新たに位置づけられていた。3自治体のコミュニティプランは、いずれも最終的に市議会での議決により策定されていた。

次に、コンプリヘンシブプラン策定後のコミュニティプランの策定までにかかる期間は、いずれの自治体でも一定の時間を要していた。カンザスシティでは、1999年のコンプリヘンシブプランの策定から8年後の2007年に最初のコミュニティプランが策定されていた。ヤングスタウンでは、2005年のコンプリヘンシブプラン策定から3年後の2008年に最初のコミュニティプランが策定できている。しかし、以降のコミュニティプランの策定は2014年とさらに6年後となっていた。また、サンディエゴでは、2008年のコンプリヘンシブプラン策定に対して最初のコミュニティプランの策定まで7年を要していた。

いずれの自治体でも、最初のコミュニティプラン(ヤングスタウンでは2本目)の策定以降は、コミュニティプランの策定が順調に進んでいた。これは、コンプリヘンシブプラン策定後のコミュニティプランの更新作業を加速させるために、方針が変更されたことによるものであった。特に、コンプリヘンシブプランの計画実施に向けたコミュニティプランの策定等に関する方針は、カンザスシティとヤングスタウンで大きく変更されていた。カンザスシティでは、当初、ネイバーフッドプランとコリドープランの策定が、コンプリヘンシブプラン

の計画実施手段として位置づけられていた。方針が変更される2005年までに7つのネイバーフッドプランと5つのコリドープランが策定されていた。

表 5-1 計画体系の比較

	カンザスシティ	ヤングスタウン	サンディエゴ
CPの策定	1999 年	2005 年	2008年
計画の関係	CMP が CP を具体化・詳細化。CPの計画実施手段。	CMP が CP を具体化・詳細化。CPの計画実施手段。	CMPはCPの一部、CPを具体化・詳細化。CPの計画実施手段。
CMPの有無	既存計画の更新(地区数の変更)	新規に策定	既存計画の更新
CMP策定根拠	議決	議決	議決
CMPの策定	2007年:1地区、08年:1地区、09年:2地区、10年:1地区、11年:2地区、12年:3地区、15年2更新中。	2008年:1地区、14年:10地区、15年:4地区、16年:2地区、17年:3地区。	2014年:3地区、15年:3地区、16年:4地区、5更新中。
方針の変更	2005年、ネイバーフッド/コリドープラン策定によるCPの実施をエリアプランの更新へ。	2013年、YNDC主導のプランニングプロセスでネイバーフッドアクション/アセット・ベースド・マイクロプランへ。	2015年、優先すべき事業の記述がCMPから公共施設財源計画へ。
計画策定対象区域	市全域(18地区)。	特定エリア:戦略レポートでネイバーフッドアクションプラン/アセット・ベースド・マイクロプランエリアを図示。	市全域(52地区)。
更新地区の選定方法	地区からの発意。	YNDCの「ネイバーフッド再生戦略レポート」で計画策定エリアを提示。	CPに対象候補地を図示。アクションプランで地区を指定。
計画期間	コンプリヘンシブプラン同様に長期20年程度。	5年。	コンプリヘンシブプラン同様に長期20年程度。
CMPの構成	FOCUSのシティワイド・フィジカルフレームワークプランの構成に対応。土地利用・開発; 住宅・(近隣地区); (都市デザイン); 交通; インフラ・設備; (経済開発); 実施。	ネイバーフッド再生戦略レポートの構成案に対応。5カ年パフォーマンス基準; 住宅と不動産の問題; インフラの改修とメンテナンス; 地区の防犯と安全; (ネイバーフッドアクションチーム)。	コミュニティプラン準備マニュアルの構成案に対応。土地利用; 移動; 都市デザイン; 経済発展; 公共施設・サービス安全; レクリエーション; 保全; 騒音; 史跡保護; 実施。
実施の章の記述項目	実施委員会の設置提案。実施マトリクスの表示。	ネイバーフッドアクションチームの設置提案。対応優先度の高い個所リストの表示。	コミュニティプラン・アクションマトリクスの表示。(組織設置は議会政策に規定。)

注: CMPはコミュニティプランの略、CPはコンプリヘンシブプランの略。YNDCはYoungstown Neighborhood Development Corporationの略。

(筆者作成)

しかし、計画策定に対応する職員数の問題や、全市域でのネイバーフッドプラン、コリドープランの策定に要する時間が課題となり、エリアプランの更新へと方針が変更されていた。また、ヤングスタウンでは、2014年に策定されたネイバーフッド再生戦略レポートを新たな方針として、計画策定作業が進められていた。コンプリヘンシブプランの計画実施手段は、コンプリヘンシブプランで示したネイバーフッドプランの策定から、ネイバーフッドアクションプランとアセット・ベースド・マイクロプランの策定に変更されていた。

カンザスシティとヤングスタウンでは、コンプリヘンシブプラン策定時に想定していたコミュニティプランとは異なる計画が策定、更新されていた。一方、サンディエゴのコミュニティプランは、ジェネラルプラン策定後に作成されたコミュニティプラン準備マニュアルに基づき更新作業が進められていた。しかし、コミュニティプランと公共施設財源計画の更新が進むにつれて、一部作業内容に変更が生じていた。準備マニュアルではコミュニティプランに記述することとなっていた「優先すべき事業」が、コミュニティプランには記述されずに公共施設財源計画で提案されるようになっていた。

このように、程度は異なるものの3自治体では、それぞれコンプリヘンシブプラン策定当時の方針の内容や計画実施手段が、柔軟に修正、変更されていた。そして、この変更によって、コンプリヘンシブプランの計画実施に向けたコミュニティプランの策定や更新作業の継続が可能となっていた。

次に、コミュニティプランの策定、更新対象区域は、カンザスシティでは市域を18地区に分割し、サンディエゴでは52地区に分割していた。それぞれの自治体とも市域全体を対象としてコミュニティプランの更新作業を進めていた。一方、ヤングスタウンでは新たな方針であるネイバーフッド再生戦略レポートに基づき計画策定対象地区を市域の特定の地区に限定し、部分的に計画策定を行っていた。カンザスシティとサンディエゴは、従前から全市域を複数のコミュニティエリアに分割し、コミュニティプランの策定と計画実施を行っていた。ヤングスタウンも、すべてのエリアでコミュニティプランを策定しようとしていた。しかし、これまでにコミュニティプランの策定とその実施を行っていなかったヤングスタウンでは、コミュニティプランの策定が必要となるエリアを限定し、市域全体を対象とした計画策定は行われていなかった。

コミュニティプランの策定対象区域を決定する要因は、各自治体での計画策定時における行政の状況や方針によって柔軟に変更されていた。カンザスシティのコンプリヘンシブプラン策定当初の実施手段は、ネイバーフッドプランとコリドープランの策定であった。カンザスシティは、当初、特定の地区のみを対象としており、市全域での計画策定は目指していなかった。また、ヤングスタウンは、コンプリヘンシブプランの策定当時では、すべてのネイバーフッドでの計画策定を目指していた。

このコミュニティプランの策定、更新作業は、3自治体ともに市全域での一斉実施ではなく、地区が限定された形で段階的に進められていた。計画の策定と更新地区の選定方法は、2種類存在した。カンザスシティは、地区の市議会議員や団体等からの発意によって選定し

ていた。ヤングスタウンとサンディエゴでは、優先して計画策定に取り組む地区を事前に計画等や戦略で提案する方法をとっていた。この方法によって、ヤングスタウンとサンディエゴは、地区の課題解決や地区資源の活用、コンプリヘンシブプランで示した戦略等の早期実現を目指していた。このように、コミュニティプランの策定は、コンプリヘンシブプラン策定から短期間のうちに全市域で一斉に更新するのではなく、更新すべき地区を選定したうえで段階的に取組が進められていた。

最後に、コミュニティプランの構成内容の共通点と相違点を考察する。計画期間は、ヤングスタウンのみ5年で、それ以外の2自治体ではコンプリヘンシブプランの計画期間と同一で20年程度となっていた。計画期間が短期のヤングスタウンのコミュニティプランは、他の自治体の計画よりも、より具体的な内容となっていた。いずれの自治体も、土地利用や住宅、交通、インフラなどのハードに関するコンプリヘンシブプランでの提案や方針を、コミュニティベースで具体化、詳細化している点が共通していた。策定、更新されたコミュニティプランは、全般的にハード整備等に関する内容、提案が中心となって構成されていた。コンプリヘンシブプランに示されたハード以外の内容の記述は少なくなっていた。しかし、地区内に商業地域などを含む地区では、経済開発などの記述が確認できた。

カンザスシティでは、コンプリヘンシブプランを構成する複数のコンポーネントプランのうち、特にフィジカルフレームワークプランの内容を中心としたコミュニティプランの更新作業が進められていた。ヤングスタウンでも、コンプリヘンシブプランの策定後に作成されたネイバーフッドコンディションレポートとネイバーフッド再生戦略レポートの方針に基づき、コンプリヘンシブプランの実施を目指しながらも、コミュニティプランでは、住宅、インフラ、犯罪・安全、コミュニティ醸成、経済開発(一部の地区のみ)に項目が再編され、地区の方針や提案内容が具体化されていた。

サンディエゴのコミュニティプランはコンプリヘンシブプランの一部であり、コンプリヘンシブプランの構成がコミュニティプランに反映されていた。コミュニティごとに具体化、詳細化するためのコミュニティプランの更新作業が進められていた。さらに、コミュニティプランの更新にあわせて、その地区の公共施設財源計画も更新されていた。コミュニティプランに含まれる公共施設についての情報は、事業ごとに具体化、詳細化されていた。しかし、更新作業が完了した地区が増えるにつれて、いずれの計画も当初の全面改定といった方針からコミュニティプランは一部修正に、また、公共施設財源計画は部分的な策定へと変化していた。その結果、当初のコミュニティプラン準備マニュアルどおりの運用とは異なるものの、柔軟にコミュニティプランの改定作業が進められていた。

3自治体ともコミュニティプランには、計画実施のための組織の設置と優先的に取り組む事業等の提案が明確に示されていた。全ての自治体の計画には、優先度を示すためのマトリクスやリストが用意されていた。カンザスシティでは、コミュニティプラン内の取組や活動の提案を、実施時期別に分類し、その責任主体を明らかにした実施マトリクスを作成していた。

サンディエゴでは、コミュニティ準備マニュアルに、アクションマトリクスの構成やアクションマトリクスに記述すべき最低限の項目が示されていた。優先する事業名、その事業の内容、事業に対応する政策、担当所管、を実施時期別に分類し、各コミュニティ独自の項目として、事業に対する財源元や優先順位などで構成したアクションマトリクスを作成していた。しかし、計画更新作業が進むにつれて、コミュニティプランのアクションマトリクスの表示は、公共施設財源計画のコミュニティプランニンググループが提案する優先すべき事業のリストへ移行する形で、徐々に記述されなくなっていた。

そして、ヤングスタウンでは、提案項目ごとに対象となる物件の位置と状況を示した優先度リストが作成されていた。これは、他の2自治体と比較すると、ヤングスタウンの優先度リストを示しているネイバーフッドアクションプランの計画期間が5年と短期であったため、より具体的な内容の記述が可能であったことによるものと考えられる。



図 5-1 3自治体の計画体系比較

注：図中の青着色枠が当初方針での計画実施手法。黄着色枠が方針変更後の計画実施手法。図中のグループ優先リストは、コミュニティプランニンググループが提案する優先すべき事業リストのこと。
(筆者作成)

上述してきた計画策定の流れと計画構成は、図5-1のように整理できる。3つの自治体ではコンプリヘンシブプランに掲げた目標の実現に向けて、コンプリヘンシブプラン策定以降の状況に応じて、コンプリヘンシブプラン策定当初の内容を柔軟に修正しながら、コミュニティプランを策定、更新していた。コミュニティプランの策定、更新の方針や、コミュニティプランの対象範囲、計画内容の構成、提案の優先度の提示方法が変更されていた。

策定、更新されたコミュニティプランは、ハード的な内容が中心となっていた。それぞ

れの自治体のおかれている状況に応じて、コンプリヘンシブプランの構成項目から一部の項目のみに対象が絞り込まれる場合と、コンプリヘンシブプランの構成内容と一致させた場合のいずれかの方法で、コミュニティプランは構成されていた。コンプリヘンシブプランの目標等が、地区の目標等として具体化・詳細化されたうえで、最終的に実施マトリクス等によって計画実施の予算化に活用されていることが明らかとなった。

5-2-2 コミュニティプランの計画実施を支える計画内容の具体化から予算化までの実施プログラムから見た各事例の特徴

ヤングスタウンのネイバーフッドアクションプランの計画実施では、行政によるネイバーフッドアクションプランの具体的な事業の予算化について、確認するための情報が得られなかった。計画実施の実績は、YNDC戦略プラン・アップデート(YNDC Strategic Plan Update)2017-2019からのみ確認できただけであった。そこでここでは、カンザスシティとサンディエゴの2自治体について、表5-2の項目ごとに計画内容の具体化から予算化までの実施プログラムの共通点や相違点を考察する。特に第2章から第4章で詳細分析したカンザスシティのグレイターダウンタウン地区とサンディエゴのナバホ地区に着目する。

表 5-2 計画内容の具体化と予算化に関する比較

	カンザスシティ: グレイターダウンタウン地区	ヤングスタウン: ロッキーリッジ地区	サンディエゴ: ナバホ地区
予算化の仕組み	パブリック・インクルー ブメント・アドバイザー 委員会(PIAC)へ提案	N/A	キャピタルインブルー ブメント・プログラム
計画:優先度	エリアプラン: 実施マ トリクス	ネイバーフッドアクショ ンプラン:優先リスト	公共施設財源計画: コミュニティプランニン ググループ優先リスト
提案事業の絞り込み	PIACリクエストシート の作成: マトリクスから再編	N/A	キャピタルインブルー ブメント・プログラム: 優先リストから選択
絞り込み作業の場	実施委員会の定例会 議	N/A	コミュニティプランニン ググループの定例会議
行政による取組	PIACリクエストシート の作成	N/A	トレーニングセッション の開催
作業の中心的主体	DTC	YNDC	NCPI

注：DTCはDowntown Council of Kansas City の略、YNDCはYoungstown Neighborhood Development Corporation の略、NCPIはNavajo Community Planners, Inc. の略。N/Aは資料等から情報を確認できなかったことを表している。

(筆者作成)

カンザスシティとサンディエゴは、ともにコミュニティプランで提案されている事業等の予算化を進めるために、コミュニティプランの内容をより具体化する作業を行っていた。いずれの自治体でもコミュニティプランへ事業費を記述することは必須とはなっていない。

カンザスシティのグレイターダウンタウン地区では、実施委員会のメンバーのうち、特にDTC (Downtown Council of Kansas City)が中心となっていた。実施委員会は、コミュニティプラン内の実施マトリクスを基に、提案する事業の詳細内容と費用を記述したPIAC (Public Improvement Advisory Committee)リクエストシートを作成し、行政の予算検討組織であるPIACに対して予算化を求める事業を提案していた。

サンディエゴでは、キャピタルインブループメント・プログラムによってコミュニティプランの提案事業の予算化が進められていた。行政はコミュニティプランニンググループに対してトレーニングセッションを毎年開催し、キャピタルインブループメント・プログラムを学習する機会を提供していた。また、コミュニティプランニンググループがキャピタルインブループメント・プログラムへ提案する事業を、行政は毎年募集していた。ナバホ地区のキャピタルインブループメント・プログラムへの事業提案は、地区のコミュニティプランニンググループであるNCPI(Navajo Community Planning Inc.)が行っていた。公共施設財源計画でまとめられたコミュニティプランニンググループが選択した優先すべき事業の中から、さらに事業を厳選する作業を行い、提案事業が選定されていた。

カンザスシティのグレイターダウンタウン地区とサンディエゴのナバホ地区は、いずれも事業内容の具体化から事業の予算化に向けた提案までの検討を、図5-2のように行っていた。カンザスシティは実施委員会の定例会議の中で、サンディエゴはプランニンググループの定例会議の中で検討を行っていた。それぞれの地区の定例会議は、広く一般市民に開かれて実施されている。会議の場は新たな市民の参加や新たな意見の獲得、参加する様々な主体相互の関係の構築に貢献していた。

しかし、カンザスシティの計画内容の具体化から予算化までの実施プログラムは、グレイターダウンタウン地区の一地区のみでしか実行されていなかった。その他のコミュニティプランが策定済みの地区では、提案事業の予算化が進んでいない課題が明らかとなった。カンザスシティでは、すべての計画策定済み地区でも実施可能な、計画内容の予算化に向けた制度設計とその制度を運用する体制が整っていなかった。そこで、サンディエゴのようにコミュニティプランの計画実施を様々な地区で確実に実行可能とするためには、行政による計画内容の具体化から予算化までの実施プログラムの制度設計やその運用体制をしっかりと整備しておくことが必要であるといえる。

このような実施プログラムの整備に加えて、市民参加プロセスを経ることによって提案の予算化の実現性の向上が期待できる。さらに、市民団体による予算化の提案が無くともコミュニティプランの提案を基に、行政が予算化の取組を進めることが可能となることも期待できる。

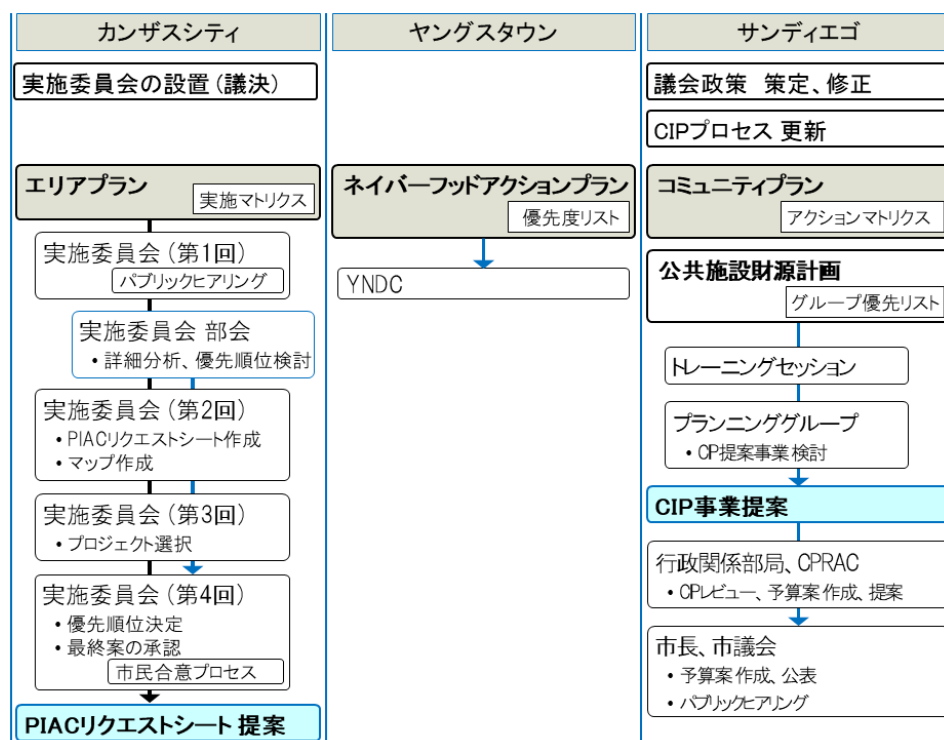


図 5-2 3自治体の計画内容の具体化、実施プログラムの比較

(筆者作成)

5-2-3 コミュニティプランの計画実施を支える主体の関わりから見た各事例の特徴

計画実施に向けた主体の関わりについて、表5-3の項目ごとに3つの自治体での共通点や相違点を確認する。3自治体を比較するのにあたり、ここでは特に、第2章から第4章でそれぞれの自治体について詳細分析した地区であるカンザスシティのグレイターダウンタウン地区、ヤングスタウンのロッキーリッジ地区、サンディエゴのナバホ地区の3地区を対象に考察する。

まず、コミュニティプラン策定に関わる検討組織は、それぞれの自治体の従前からの仕組みや自治体がおかれた策定時の状況によって関わる主体が異なっていた。カンザスシティとサンディエゴは、計画策定時に行政が設置した実行委員会に市民代表等が加わり、検討作業が行われていた。サンディエゴでは特に市民組織が主体となって計画策定が進められていた。また、ヤングスタウンではNPOのYNDC (Youngstown Neighborhood Development Corporation)が中心となり、実行委員会は設置せずに市民参加による検討の場を設け、計画策定作業が進められていた。

コミュニティプランの策定後、その計画実施を支えるために設置される組織は、計画策定を機に新たに設置される場合と、既存の組織がそのまま活用される場合の2種類が存在していた。カンザスシティは計画策定時に新規の実施委員会を設置していた。ヤングスタウンでは計画検討過程でネイバーフッドアクションチームを設置していた。サンディエゴは既存

のコミュニティプランニンググループが、引き続き計画実施の役割を担っていた。それぞれの自治体での計画実施を担う組織の役割には、計画実施の状況確認や計画実施への協力などがあった。いずれの自治体でも同様な役割を担っているが、組織の設置については、設置時期、設置根拠に共通点は確認できず、それぞれ独自の設定となっていた。

各自治体の計画実施を担う組織の設置根拠は、すべて異なっていた。カンザスシティは議会の議決、ヤングスタウンはコミュニティプランでの記述、サンディエゴは市議会政策が設置根拠となっていた。また、計画実施を担う組織の構成についても、構成人数や組織の規模に共通点は確認できなかった。カンザスシティは、地区代表、事業者・企業、大学関係者、市議会議員、市職員、関係機関、NPOといった多様な主体51名で構成していた。サンディエゴは、近隣地区の代表者16名で構成していた。

表 5-3 主体の関わりに関する比較

	カンザスシティ: グレイターダウンタウン地区	ヤングスタウン: ロッキーリッジ地区	サンディエゴ: ナバホ地区
計画策定時の検討組織	実行委員会 (DTC が参加)	YNDC が市民参加により策定。	コミュニティプランニンググループ(NCPI)
計画実施時の運営組織	実施委員会 (DTC がメンバー)	YNDC、MCLB、ネイバーフッドアクションチーム。	コミュニティプランニンググループ(NCPI)
実施組織設置根拠	議決:計画策定と同時	ネイバーフッドアクションプラン	市議会政策No.600-5
実施組織構成	市長選出の30名のプライベート・セクター (地区代表、事業者・企業、大学関係者)とシティマネジャー選出の21名のパブリック・セクター (市議会議員、市職員、関係機関、DTC)	ネイバーフッドアクションチーム: 行政の7部局、該当する議会区の議員、MCLB、地区組織、地区住民、YNDC、その他関係組織で構成。	Navajo Community Planners, Inc. (NCPI)を、1971年にコミュニティプラン策定のため設置。ナバホ地区の4近隣地区からそれぞれ4名ずつ、計16名で構成。
実施組織の役割	計画実施提案事業の優先度の検討と決定者への活動、コミュニティでの連携強化 等	アクションプランの実施状況の確認、定期的な会議開催と、ワークデイ(地区内作業)の実施	計画の準備・承認・実施・修正への提案、社会資本整備等の追加検討への参加、提案。
予算化を検討する行政組織	PIAC	N/A	CPRAC

注：DTCはDowntown Council of Kansas City、YNDCはYoungstown Neighborhood Development Corporation、MCLBはMahoning County Land Bank、PIACはPublic Improvement Advisory Committee、CPRACはCapital Improvement Review and Advisory Committeeの略。N/Aは資料等から情報を確認できなかったことを表している。

(筆者作成)

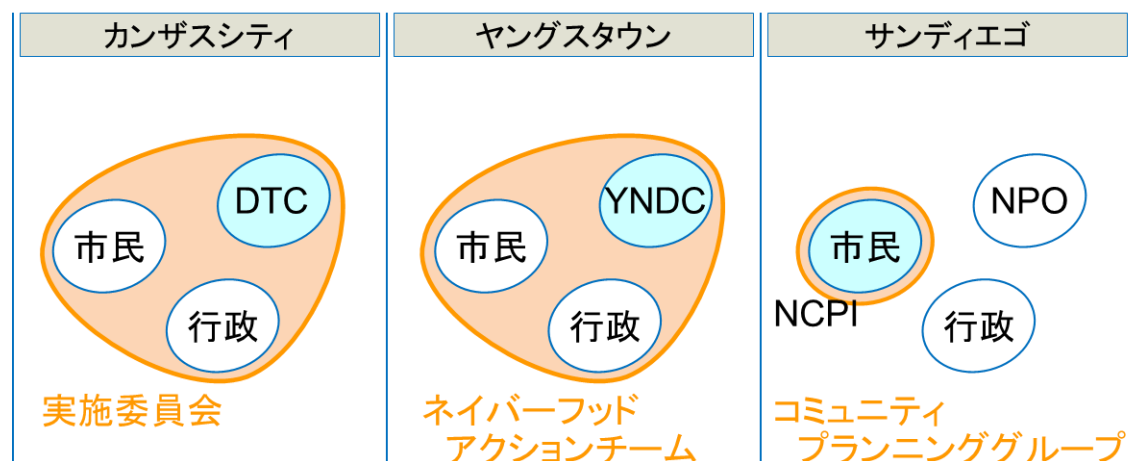


図 5-3 計画実施組織の構成比較

(筆者作成)

計画実施組織の役割以外にも、いくつかの共通する事項が確認できた。全ての自治体では、市民、NPO、行政が協働するための議論や活動の場が整っており、それらを活用できている地区で計画実施が進んでいた。図5-3のように、カンザスシティとヤングスタウンの計画実施のための組織は、市民、NPO、行政といった複数の主体で構成されている点が共通していた。サンディエゴはコミュニティプランニンググループのみで計画実施組織を構成しており、組織構成上はNPOや行政が含まれていない形となっていた。しかし、サンディエゴのコミュニティプランニンググループの定例会議には、コミュニティプランニンググループ(NCPI)のメンバーの他にNPOや行政職員などが参加し、計画実施に向けた意見交換や情報共有等が行われていた。したがって、サンディエゴでも実質的に他の自治体と同様な環境(コミュニティ)が整っていたといえる。

コミュニティプラン策定後の計画実施の段階では、計画実施が進む要因として共通する特徴が確認できた。3自治体ともに、行政以外のNPOや市民組織が主体となって予算化すべき事業の選択作業を実施している地区で、計画実施の予算化が進んでいたのである。カンザスシティとヤングスタウンは、組織内でNPOが事務局的な役割を果たしている点でも共通していた。カンザスシティではDTCが、ヤングスタウンではYNDCが事務局的な機能を果たすことによって、地元組織による計画実施の実行や計画実施への協力が実現していた。さらにこれらの団体は、コミュニティプランの策定段階から策定後の計画実施段階まで、継続して活動に参加・協力していた。また、サンディエゴのナバホ地区でもNCPIが同様に継続的な参加・協力を行っていた。このように、活動の中で中心的な役割を果たす団体が、計画策定段階から策定後の計画実施段階まで継続的に参加・協力することが、コミュニティプランの計画実施に向けた予算化の実現性を高める可能性があると考えられる。

しかし、その反面、コミュニティプラン策定後に新規の計画実施組織を設置し、計画実施に向けた取組を推進していくことが困難であることも、カンザスシティとヤングスタウン

のケースから明らかとなった。計画実施に向けた市民の協力や行政の役割などを明確に示し、計画内容を具体化、予算化していくための仕組みや制度が整備されているサンディエゴと比較すると、カンザスシティやヤングスタウンでは、そうした仕組みや制度が整っていなかった。その結果、市民の積極的な参加意欲があっても、計画策定後に計画実施組織が設立しないなど計画実施がうまく機能していなかった。また、そのような仕組みや制度が整っていない場合には、カンザスシティのDTCやヤングスタウンのYNDCのような地区内に、確実な活動体制が整った組織の存在とその活躍が必要となっていた。活動体制が整った組織が、地区内での利害関係者の合意形成や企業、行政への働きかけを行うなど、事務局機能を補完することによって、計画実施を進めていく可能性が期待できることも考えられる。

また、行政側にもコミュニティプランの計画実施予算化の実現に向けた検討に対応する組織が設置されていた。カンザスシティとサンディエゴの双方の行政内部では、市民からの提案を受けその優先度や予算化を審査するための組織が新設されていた。行政内部の複数部局の職員で構成された行政内部横断組織が設置され、計画実施に向けた予算化の検討と対象事業の選定が行われていた。

5-3 コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造の特定

ここでは、前節で明らかとなったコミュニティプランの計画実施を支える「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」それぞれの視点から見た各事例の特徴を踏まえ、各視点の相互の関係を比較分析することによって、コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造を特定する。

「計画の体系」で確認したとおり、コミュニティプランは、コンプリヘンシブプランの目標等を地区の目標等に落とし込み、ハードや空間に関するテーマを中心に具体化・詳細化した内容で構成されていた。このコミュニティプランによって、優先すべき事業とその実施時期、責任主体は、実施マトリクス等として整理され、提案されていた。これらの提案は「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の中で、さらに優先すべき事業が厳選されていた。事業費等が精査され、予算化すべき事業が最終的に行政に提案されていた。

これら事業提案の一連のプロセスにおける「主体の関わり」を考察する。計画実施が実現できている地区では、計画策定時の検討主体と計画実施時の運営主体に、同一の市民団体やNPOが積極的に参加していた。そして、計画実施を担う組織の定例の会議の場で、行政に提案する予算化すべき事業の検討が進められていた。一方の行政内部では、分野を超えた横断的組織が設置され、計画実施組織の提案を実現するための検討が進められていた。そして、これらを予算化プログラムとして行政が設定することによって、コミュニティプランの計画実施が実現につながっていた。

この予算化プログラムは、自治体内のどの地区においても活用が可能であるものの、全地区で一斉に実施されるものではなかった。したがって、各地区への予算配分のバランスは、特に考慮されていなかった。本研究で対象としたいいずれの自治体においても、コミュニティプランの策定、更新の対象として選定される地区には、共通の特徴が確認された。新たな開発につながりそうな地域資源を持つ地区や、早期に解決しなければならない課題を抱えている地区など、行政がコンプリヘンシブプランの計画実施が早期に可能であるか、その必要性が高いと判断された地区であった。

以上、論じてきたとおり「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の3つの視点はそれぞれが密接につながり、各々がコミュニティプランの計画実施を実現するための役割を担っていた。したがって、それぞれの視点を個別に扱うのではなく、図5-4に示したように一体的にとらえることが重要であるといえる。

「主体の関わり」は、「計画の体系」と「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」のもとで、計画実施やそのための予算化の推進に取り組むことが可能となっていた。また、コンプリヘンシブプランやコミュニティプランなどの計画の策定や更新から計画内容の具体化、予算化までの実施プログラムを連続させるために、「主体の関わり」は重要な役割を果たすことができていた。

「計画の体系」や「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の充実、地区の市民活動団体やNPOの活動を活性化させ、継続的な「主体の関わり」を可能としていた。その一方で、「主体の関わり」は「計画の体系」や「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」を、さらに実体化する役割を果たしていた。このように相互に与える効果によってそれぞれの役割や機能が高められていた。

そして、「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」のいずれか一つが充実していれば、コミュニティプランの計画実施が実現するのではなかった。それぞれの視点で確認してきた役割や機能がしっかり果たされた上で、互いに効果を及ぼしあい続けることで、コミュニティプランの計画実施が実現し続けられていたのである。

計画の体系 <ul style="list-style-type: none"> • 計画の一貫性と構成内容 • 実施の記述内容 • 計画策定地区の選定方法 		主体の関わり <ul style="list-style-type: none"> • 計画策定時の検討主体
<ul style="list-style-type: none"> • 優先事業・事業費の記述 		
<ul style="list-style-type: none"> • 実施事業の厳選 • 予算化プログラム 予算化までの実施プログラム		

図 5-4 各視点の相互の関係

(筆者作成)

さらに、「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」のそれぞれの取組のプラットフォームとして、定期的、定例的な計画実施のための議論の場が、重要な役割を果たしていた。この議論の場の存在とその活用は、計画実施を持続可能にするだけでなく、計画の内容、主体の参加、計画実施の仕組み、それぞれの充実に相互に影響し合うための重要な役割を果たしていた。

以上のように、本研究では、カンザスシティ、ヤングスタウン、サンディエゴでのコミュニティプランの計画実施を「計画の体系」、「主体の関わり」、「計画内容の具体化から予算化までの実施プログラム」の視点から比較分析してきた。その結果、コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造が特定された。

5-4 コミュニティプランの限界

米国におけるコンプリヘンシブプランの一部、もしくは、実現化方法の一つであるコミュニティプランの計画実施について、コミュニティプランの計画実施が実現に至る構造を明らかにするために、計画実施の実態について論じてきた。しかし、コミュニティプランの計画実施は、コンプリヘンシブプラン実現のための一手段であり全てではない。一般的に、コンプリヘンシブプランの実現は、ゾーニング、サブディビジョン、キャピタルインフラメントによって進められている。ここでは、コンプリヘンシブプランの実現に対するコミュニティプランの限界について確認する。

まず、ゾーニングとの関係について考察する。コンプリヘンシブプラン改定前にゾーニングマップを更新していたサンディエゴを除き、カンザスシティとヤングスタウンは、コンプリヘンシブプラン改定後にゾーニングコード、ゾーニングマップを更新していた。カンザスシティは、コミュニティプランの更新と同時期から断続的にゾーニングコードの改定が行われていた。また、ヤングスタウンでは、コミュニティプランの策定後にゾーニングゾーニングマップが変更されていた。

カンザスシティとヤングスタウンでは、コミュニティプランの策定時に検討された土地利用の方針やゾーニング改定の方針が、その後のゾーニングの更新に貢献していたと考えられるが、サンディエゴでは成果が確認できなかった。本研究では、コミュニティプランのゾーニング改定に与える影響等については研究の範囲外であり、研究の対象とした自治体数も3件と限られているためこれ、以上の考察には限界がある。しかし、本研究が対象とした自治体では、コミュニティプランの策定後、直ちにゾーニングの更新に至っていないケースが存在していた。コミュニティプランの策定とゾーニングの更新までの時間的な間隔に対して、コミュニティプランが与える影響については限界があると考えられる。

次に、キャピタルインフラメントとの関係について考察する。本研究で論じてきた各自治体のコミュニティプランでは、主にキャピタルインフラメントが対象とする事業や取組に関する記述や提案が大多数を占めていた。コミュニティプランの計画実施は、キャピタルインフラメント・プログラムを活用することで実現し、その結果、コンプリヘンシブプランの実現につながる流れが出来上がっていた。

しかし、ここでコミュニティプランの限界として考えられるのが、コミュニティプランに示された提案や取組等が、コンプリヘンシブプランの内容に対して限定的であったという点である。コミュニティプランでは、土地利用の他、道路や公園、住宅などの物的環境の整備については記述されているものの、上下水道やエネルギー、ゴミ対策、通信技術の向上といった全市的な政策についての記述がないといった傾向が見受けられた。

コンプリヘンシブプランの全市域を対象とした政策が、コミュニティプランを検討する地区の資源や課題等に該当しない項目であった場合、コミュニティプラン策定時に議論の俎

上に乗らず、その地区のコミュニティプランに含まれない結果となることもありうる。コミュニティプランは、地区に特化した計画であるという特徴から、地区住民等の興味や関心、協力の獲得や、参加が得やすいという効果が期待できる。一方で、特定の地区内での検討にとどまるため、自治体全域に影響を及ぼすような政策や取組への視点が不足したり、広域的なネットワークに関係するような政策等への関心が薄まる傾向にあり、結果的にコミュニティプランの内容がコンプリヘンシブプランの内容に対して限定的となってしまうことが、コミュニティプランの限界の一つであるといえよう。

このような限界を補完するために、コミュニティプランに記述されなかったコンプリヘンシブプランの提案等の進捗の管理や提案等を実行するための仕組みが、コミュニティプランの策定やその後の計画実施と同時並行的に必要であろう。

もう一つのコミュニティプランの限界としては、事業的な提案と政策的な提案では提案内容の具体化、詳細化に違いが生じている点が考えられる。物的環境の整備や改修、更新などのような事業的な提案については、コンプリヘンシブプランで示された抽象的な提案が、コミュニティプランではより具体的、即地的な提案へとブラッシュアップされていた。

しかし、個別の基準や計画の策定といった政策的な提案については、コンプリヘンシブプランに示された提案がそのままコミュニティプランでも提案されていた。個別の基準や計画について、さらに具体的に記述された提案が見られなかった。コンプリヘンシブプランの政策的な提案に関する具体化、詳細化は、コミュニティプランの策定後、さらに下位の計画として策定するか、別途、基準を作成する方法に委ねられていた。したがって、コミュニティプランでは、個別の政策的な提案を具体化、詳細化するには限界があると言わざるを得ない。

このような限界を補完するためには、コミュニティプランに続き策定される下位の計画や基準とコンプリヘンシブプラン、コミュニティプランの一貫性や実施状況を確認できるような体系と仕組みづくりが必要であろう。

最後に、もう一つのコミュニティプランの限界として、コンプリヘンシブプランの策定からコミュニティプランの策定までのタイムラグが考えられる。本研究で対象とした3自治体では、コミュニティプランの策定から、現在運用されている方針に基づいた最初のコミュニティプランが策定されるまでに、カンザスシティでは8年、ヤングスタウンでは9年、サンディエゴでは7年を要していた。コンプリヘンシブプランの計画期間を約20年としているカンザスシティやサンディエゴでは、コンプリヘンシブプランの計画期間のおよそその半分の時間をかけて、コミュニティプランの策定までしか進んでいない。コンプリヘンシブプランの実現に対する即効性という点で限界があるといえる。

コミュニティプランの策定にあたり、様々な仕組みと準備が整っていたサンディエゴは、コンプリヘンシブプラン策定後、直ちに準備マニュアルを策定し活用していた。準備マニ

アルではコミュニティプランの策定期間を3年と想定し、コミュニティプランを更新する地区もコンプリヘンシブプラン策定時にすでに決定していた。それにも関わらず、最初のコミュニティプランの更新までに7年を要している。

また、コミュニティプランの策定については、いずれの研究対象自治体でも、全地区一括で策定作業を開始するのではなく、全体のうちの一部から順番に策定していく方法がとられていた。したがって、いずれの自治体でも、市全域でのコミュニティプランの策定はいまだに完了しておらず、今後もまだ時間を要する状況にあった。場合によっては、コミュニティプランの策定よりも先に、次のコンプリヘンシブプランの改定に着手する可能性もあると考えられる。以上のことから、コミュニティプランに対して、コンプリヘンシブプランの実現に対する即効性を求めることは困難であると言える。

5-5 日本への示唆

さて、最後にこれまで見てきた米国のコミュニティプランの計画実施の実態から、日本でのコミュニティプランの計画実施に対する示唆について論じ本研究を終えたい。序章で触れたように、日本では、総合計画の中や、その下に地区別計画を策定する自治体が、僅かながらも散見されるようになっていた。そこで、本研究で見てきた米国のコミュニティプランとその取組が、日本でのこの地区別計画の仕組みづくりに活用できないだろうか。

1990年代以降、日本では、多くの総合計画が行政評価に傾倒し策定されてきた。それ以前には計画に含まれていた整備指針や地域別指針といった空間や地域の視点が失われ、地区カルテの作成や地区別計画の策定といった取組も活用されなくなるなど、空間戦略としての機能を十分に果たせていない。一方、都市計画マスタープランは、法定都市計画の役割に限定された内容にとどまり、地区別方針が示されるもののそれをさらに詳細化、具体化する米国のコミュニティプランのような取組は存在しない。また、総合計画と都市計画マスタープランは、いずれの計画も、計画と予算、財源との関係が不足し、行政活動の優先順位付けも欠落していた。

これらの総合計画と都市計画マスタープランの課題解決策として米国のコミュニティプランの策定とその取組、コミュニティプランニング・プログラムの活用が期待できる。1-1-5の自治体支援によるネイバーフッドプランニング・プログラムのとおり、当初、コミュニティプランはコンプリヘンシブプランと同時並行的に策定、運用されていた。その後、第2章から第4章で分析してきた自治体での取組のように、コンプリヘンシブプランとコミュニティプランは、様々な工夫や柔軟な対応によって、計画の体系化やコミュニティプランの計画実施が進んでいた。

日本においても米国のように、総合計画と都市計画マスタープランに不足する項目を補完する計画としてコミュニティプランを位置付け、コミュニティプランを策定、運用していく中で、総合計画と都市計画マスタープラン、コミュニティプランの体系整理を進めていくことが可能かもしれない。

謝 辞

本研究を進めるのにあたり、これまでに多くの方々にご協力をいただきました。心より感謝申し上げます。

博士論文の執筆に際し、指導教官として研究の方向づけから詳細に至るまで、終始忍耐強くご指導いただいた小泉秀樹教授に心より感謝申し上げます。また、本論文をまとめる最終過程では、審査をしていただいた大月敏雄教授、村山顕人准教授、瀬田史彦准教授、中島直人准教授に、貴重なご指摘をいただきました。先生方の貴重なアドバイスのおかげで本論文を完成させることが出来ました。この場を借りて深く御礼申し上げます。

草加市役所でまちづくりに携わり、これまでに小泉秀樹教授には、実務面においても市民参加やまちづくりに関する様々なご助言をいただきました。草加市の総合振興計画の策定、都市計画マスタープラン改定作業の担当責任者となったことが、本研究に取り組むきっかけとなりました。

研究を始めた当初、アメリカの大学院を修了したため、論文作成に関する作法を全く理解できていなかった私を、最初から暖かく迎え入れ、熱心にご指導いただいた当時の都市計画研究室の大方潤一郎教授、真鍋陸太郎助教、また、当時IOGにいらした後藤純特任准教授にも感謝申し上げます。

その後も、長きにわたり在籍したまちづくり研究室では、研究会議で意見を交わしたまちづくり大学院の院生の皆さんの存在が研究の励みとなりました。そして、根気強く研究を続けるためにご助言いただいた後藤智香子特任講師、泉山壘威助教にも御礼申し上げます。

最後に、大学院への進学、さらに、仕事と研究生生活の両立に理解を示し支えてくれた妻の仁美と、子ども達の英奈、武和、周和に感謝したいと思います。みんなの支援がなければ、とうていここまで来ることはできませんでした。本当にありがとう。

2021年6月

芝田 昌明