

米国における大都市自治体の総合計画に関する調査

- その策定プロセスと計画達成の手法 -

ニューヨーク都市政策研究所 委託調査

1. 米国の大都市における総合計画の歴史的背景と考え方

< 総合計画の原型 >

米国の「総合計画」の原型は19世紀後半の公園や公園中心の大通りの景観設計から。特に19世紀末から20世紀初頭にかけて起きたCity Beautiful Movement(都市美化運動)が総合計画の起源とされる。この「美化」には社会問題の解決も含まれていた。20世紀初頭に様々な民有地などにおける公的コントロールが裁判で合憲と判断された。

< 総合ゾーニング計画の時代 >

1916年にニューヨークで最初の「総合ゾーニング計画」。土地利用規制と建物の高さ規定、そしてセットバックとヤードに関する条件をひとつの規定にまとめたが、総合計画とは別物。第一次大戦後、連邦政府主導の計画的ニュータウンづくりが始まったが、そうした開発よりもコストのかからないゾーニング規制へと方向転換した。

< 今日の総合計画の始まり >

今日のような総合計画は、1923年にシンシナティで初めて策定。この計画は、腐敗した政治による資本投資コントロールから、市民主導の都市計画委員会による政治改革運動の一環。将来の土地利用パターン、必要な交通施設、長期(50年)の関連公共事業を定め、1925年に都市計画委員会で採択。シンシナティ計画採用の翌年(1926年)、連邦最高裁判所は、各地で土地利用の規制に用いられたゾーニング規制が合憲であるという判断を下した(ユークリッド判決)。以降全米でゾーニングが普及。

< 標準州ゾーニング授権法 >

「標準州ゾーニング授権法(Standard State Zoning Enabling Act, 1926)」が起草され、これをモデルに各州がゾーニング導入。「標準都市計画授権法(Standard City Planning Enabling Act, 1928)」では、ゾーニングは総合計画の範囲内で実行されるとして総合計画を導入したが、既に標準ゾーニング授権法によるゾーニングが存在していたため、総合計画は十分に普及しなかった。1930年代の大恐慌時代や40年代の第二次大戦時には総合計画はほとんど策定されなかった。大戦後、総合計画はゾーニングや資本予算、道路、公園計画の作成指針として利用されたが、その後、社会学者達の参入により長期(20~25年)の人口や雇用、交通等に関する統計と予測も考慮し始めた。

< 50年代に大きく発展した総合計画 >

総合計画は、1950年代に大きく発展。そのきっかけは、1949年に制定された米国住宅法(US Housing Act of 1949)である。この法律はコミュニティ再開発や住宅開発のための連邦資金受領条件として「総合計画」との整合性を義務付けていたため、総合計画が普及した。ここでいう総合計画とは、20年から25年のスパンで考えられた土地利用と交通、そして公共施設の計画で、過去の傾向や将来の予想についての統計学的な分析を含むものを指した。しかし、60年代には連邦資金を得るためだけの形骸化した総合計画も多くあった。

< 環境および社会的平等の視点 - 1970~80年代 >

1970年代から80年代にかけ、都市計画以外の分野の専門家たちが交通計画や経済開発、インフラストラクチャー開発などに参加し始め、その結果、総合計画に住居の公正性や省エネルギー、環境保護、歴史保存などの要素が加わり、特にオレゴン州などで成長管理計画が導入され始めた。一方でインナーシティ問題等、社会的荒廃問題が大きくなり、社会的平等の考え方が導入された。80年代、これらを受け、長期的かつ実践的な計画が求められるようになり、専門的な総合計画立案サービスに対する市場需要が生まれ、多くのプランニングの専門家を生み出すことになった。また、計画の実現性を担保するためには、州、広域圏、地方政府の3者による各レベルでの複合的な総合計画の必要性が叫ばれるようになってきた。

< スマート・グロースの時代 >

1990年に清浄大気法(Clean Air Act)が改正され、次いで91年に出された「地上交通の効率的な相互利用に関する法律(ISTEA)」は、各都市圏に対し持続可能な調和ある発展を目指した計画的な圏域形成を進めることを義務付けた。この法律の制定により、都市圏全体として持続的な発展を続けていくために、郊外に無秩序に広が

る開発を抑制し、それらをコンパクトな市街地に誘導していくことを、都市の将来の総合計画として持ち、それを実現していくことが求められている。

スマート・グロースを導入している州では、各都市で総合計画がスマート・グロースの考え方によって見直しされ、具体的な計画実施が始まっている。

2. 米国の大都市における総合計画の策定状況

米国の大都市における総合計画の策定状況について、人口上位 10 都市の策定状況を概観する。

- (1) **ニューヨーク市(都市人口 801 万人、都市圏人口 1,832 万人 90 年から増加に転じた)**
ニューヨーク市は総合計画を持っていない。個々の分野別の計画はあるが、それらを統合した総合計画の策定は行っていない。個々の分野別計画、マスタープランは策定している。
市内を 59 のコミュニティ地区に分け、地区のマスタープランが一部の地区で策定されている。
- (2) **ロサンゼルス市(都市人口 369 万人、都市圏人口 1,237 万人 一貫して増加)**
カリフォルニア州は総合計画の策定を義務付けており、ロサンゼルス市は 1974 年から総合計画 (General Plan) を策定している。フレームワークエレメントという全体の将来フレームと、10 の行政課題、市内 35 地区の地区別の土地利用エレメントの合計 11 のエレメントから成っている。
- (3) **シカゴ市(都市人口 290 万人、都市圏人口 910 万人、2000 年から増加、それまで減少)**
シカゴ市は市全体でのマスタープランの策定は行っていないが、市内を 7 つの地区に分割し、それら地区毎のビジョンと、目標、ゴール、具体的な開発計画などが示されている。
また、広域行政圏の北東イリノイ計画協議会 (NIPC) は、大規模な市民参加を踏まえ、2005 年 11 月にスマート・グロースを見据えた圏域の総合計画「2040 Regional Framework Plan」を発表した。
- (4) **ヒューストン市(都市人口 195 万人、都市圏人口 412 万人、一貫して増加)**
ヒューストン市は市全体の総合計画は持っていない。個別分野の計画はあるが、市の様々な計画を統括するものはない。ただ、2002 年に、The Super Neighborhood Initiative と名づけられたプログラムが開始され、地区サービス向上のためや問題解決に取り組んでいる。
- (5) **フィラデルフィア市(都市人口 152 万人、都市圏人口 569 万人、人口は一貫して減少)**
人口が一貫して減少している大都市である。総合的な計画として、Physical Development Plan が策定されているが、ゾーニングや土地利用、基盤整備、環境整備など、ハードの計画となっている。
またさらに、市域内全域ではないが、34 の Neighborhood Transformation Initiative (NTI) Area があり、それぞれの地区で Neighborhood Plan が策定されている。
- (6) **フェニックス市(都市人口 132 万人、都市圏人口 325 万人、人口は一貫して増加)**
フェニックス市の総合計画(General Plan)は、州法で策定が義務付けられており、1985 年に最初の総合計画が策定された。その後、2000 年にアリゾナ州がスマート・グロースを実現するための "Growing Smarter 法" を成立させたのに伴い、大規模な市民参加を経て見直しを行った。
- (7) **サンディエゴ市(都市人口 122 万人、都市圏人口 281 万人、人口は一貫して増加)**
サンディエゴは州によって総合計画(General Plan)の策定が義務付けられている。1979 年に最初の総合計画が策定された。2002 年に本格的に将来への戦略的なプランとして位置づけ、見直しを行った。
- (8) **ダラス市(人口 119 万人、都市圏人口 516 万人、人口は一貫して増加)**
ダラス市は、「Forward Dallas」という Comprehensive Plan を 2004 年 10 月から策定に着手した。この Forward Dallas は市内各地域の将来的な開発の戦略とビジョンを示すものであり、ダラス市における初めての市民を巻き込んだ包括的な計画 (Comprehensive Plan) である。
- (9) **サンアントニオ市(都市人口 114 万人、都市圏人口 171 万人 人口は一貫して増加)**
サンアントニオ市には 1997 年にマスタープランが策定され、実施計画が 3 年ごとに見直しをされている。この Master Plan Policies に基づき、市の様々な開発事業の展開が行われているが、個別分野の実施計画が具体的な予算を含めて策定されている。
- (10) **デトロイト市(都市人口 95 万人、都市圏人口 445 万人、人口は一貫して減少)**
デトロイトは Master Plan を持っており、現在 1992 年に策定された Master Plan を改訂中である。2004 年 3 月に Master Plan of Policies の Draft が出され、1 年以上かけて、市民の意見を取り入れる市民参加を行ってきた。ほぼ完成しており、近々に本計画として発表の予定である。

3. ケーススタディ

(1) ロサンゼルス市総合計画

ロサンゼルス市の都市人口は 369 万人、都市圏人口 1,237 万人でもとに一貫して増加している。人種構成が多様化しており、白人 30%、ヒスパニック 47%、黒人 11%、アジアその他 12%である。

カリフォルニア州は都市及びカウンティに対し、総合計画の策定を義務付けている。ロサンゼルス市は 1974 年から General Plan を策定しており、エレメント毎に適宜見直しを行っている。

この General Plan は、フレームワークエレメントといわれる全体の将来フレームがあり 10 のエレメントといわれる行政課題と、市内 35 地区の土地利用などを規定する土地利用エレメントの合計 11 のエレメントから成っている。



ロサンゼルス市の General Plan 全体構成

フレームワークエレメントは、長期的成長のための戦略であり、コミュニティ・プランや市全域を方向付けるために、その方針を定めるものである。各エレメントの具体的項目は以下の通りである。

- 土地利用エレメント (Land Use Element : 35 individual Community Plans)
- 大気環境エレメント (Air Quality Element)
- 交通エレメント (Transportation Element)
- 住宅エレメント (Housing Element)
- 基盤システムエレメント (Infrastructure Systems Element) (ゴミ処理、電力、道路、下水など)
- オープンスペースと保全エレメント (Open Space & Conservation Element)
- 騒音エレメント (Noise Element)
- 公共施設およびサービスエレメント (Public Facilities & Services Element) (図書館、学校など)
- 歴史保全と文化資源エレメント (Historic Preservation & Cultural Resources Element)
- 安全エレメント (Safety Element) (火事防災、安全、震災からの安全)
- 都市整備および近隣環境デザインエレメント (Urban Form & Neighborhood Design Element)

これらのエレメントに関し、それぞれ具体的な目標、計画及び実施計画が担当部局によって作成され、計画局が全体を調整している。また、そのそれぞれの計画の最終章には、「Review & Evaluation」の章が設けられており、常に市民の声を聞きながら、計画を評価し、見直ししていくことがプログラムとして義務付けられている。

さらに、その策定プロセスでは、積極的な市民参加を促しており、特に土地利用のエレメントでは、市内をまず 7 つに大きく分割し、それぞれの地区に Area Planning Council (APC : 地区計画委員会) を設けている。この委員会にはそのエリアに関わる市会議員の他、地域の住民、ビジネス、団体を代表する人々を市長が指名する。APC は次に述べる 35 のコミュニティ地区から上がってくる土地利用の見直しなどの案を審議し決定する実質権限を持つ。

35 のコミュニティ地区では、コミュニティを代表する地区毎の計画組織(Community Planning Area Council: CPAC)を設けている。基本的にはこの 35 地区を基本に各地区においてコミュニティのニーズ、意見を取りまとめる。ただ、CPAC の他に、Neighborhood Council (NC: 近隣委員会) という団体が各コミュニティ地区内にいくつか存在し、そこでの要望事項なども地区のニーズとして取り上げられる。この NC は全市に 80 団体存在する。NC は地理的な境界にとらわれず、利害が一致する人々が集まり、NC としてのステータスの確認を市に求め、認められれば、CPAC と協力して市民参加を踏まえたコミュニティ地区計画づくりが進められている。

(2)フェニックス市総合計画

- 「過去を保存し、未来を選ぶ」 ("Preserving Our Past, Choosing Our Future")

フェニックスの都市人口は 132 万人、都市圏人口 325 万人、人口は一貫して増加している

フェニックス市の総合計画(General Plan)は、州法で策定が義務付けられており、1985 年に最初の総合計画が策定された。以後、毎年見直しを行ったが、現在の総合計画は、アリゾナ州が 2000 年にスマート・グロース実現するための "Growing Smarter 法" を成立させたのに伴い、州内の都市に総合計画の見直しを求めたため、2001 年に改定したものである。

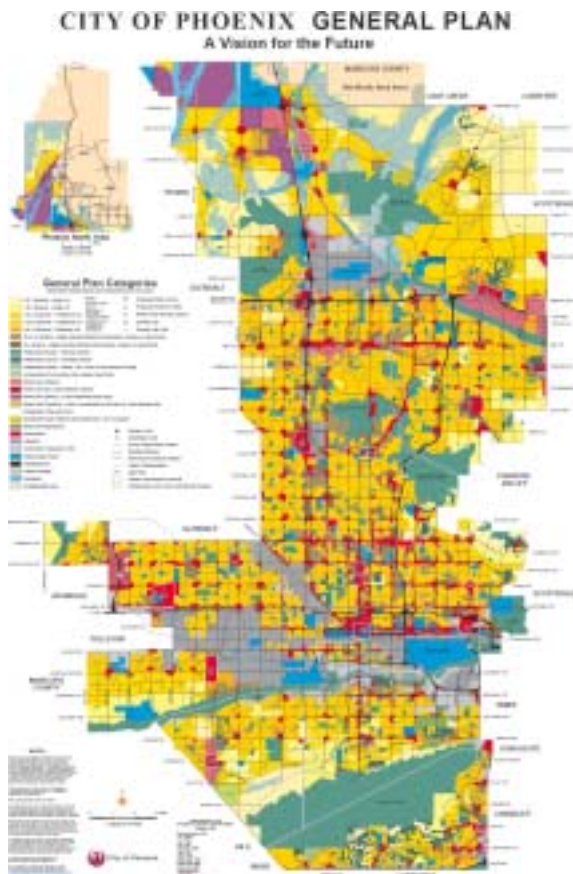
改定にあたっては、市は 2001 年までに延べ 10 回に及ぶ計画委員会や議会によるタウンミーティング、数回にわたるコミュニティサーベイ等を実施した。

全部で 16 の分野にわたり個別計画が立てられており、毎年個別に見直しを行っている。これらの計画項目の他に、Implementation (実施計画) が計画に含まれている。これに関して Implementation Database というものが構築されており、市の諸事業を目標化、データベース化し、進行評価するシステムが構築されている。

市の体制として、16 のエレメントに関して、それぞれ委員会が設けられる。その委員会に職員や大学の教授、関連する市民団体・グループなどが専門家として配属される。各分野の委員会は、それぞれの分野の計画を議論、構築するが、あわせて、下記の地区毎の計画委員会にも、各エレメントの計画を説明するために派遣される。

市内は 15 つの Village に区分され、各 Village に Village Planning Committee (VPC) が構築されている。この VPC の役割は大変大きい。メンバーは市会議員の指名により住民や地区に立地する企業から選ばれる。この VPC が各エレメントの詳細な地区での計画を議論し、結果を市の計画委員会 (City Planning Council: CPC) に報告する。CPC は必要に応じて公聴会を開催し、最終的に議会に報告する。議会はさらに検討を加え、最終的な計画案について、市民投票にかける。現在できている計画のプロセスでは、2002 年に投票にかけられ、80% の賛成を得た。ただし、投票率は 10% であった。上記のプロセスに 18 ヶ月要した。

実施計画は 3 年ごとに計画され、多くの市民参加のプロセスを経て、見直しされていく。



フェニックス市の土地利用計画図

Element/Chapter
1. 成長区域 Growth Area Element
2. 土地利用 Land Use Element
3. 開発費用 Cost of Development Element
4. 循環・交通 Circulation Element
5. 自転車 Bicycling Element
6. 住宅 Housing Element
7. 近隣 Neighborhood Element
8. 保全、修復、再開発 Conservation, Rehabilitation & Redevelopment Element
9. 環境計画 Environmental Planning Element
10. 自然保護 Natural Resources Conservation Element
11. オープンスペース Open Space Element
12. レクリエーション Recreation Element
13. 水資源 Water Resources Element
14. 公共建物 Public Buildings Element
15. 公共サービス、施設 Public Services & Facilities Element
16. 安全 Safety Element

(3) サンディエゴ市総合計画

サンディエゴの都市人口は2000年に122万人、都市圏人口281万人で、人口は一貫して増加している。

サンディエゴはロサンゼルスと同様、州により General Plan 策定が義務付けられており、1979年に最初の General Plan が策定された。しかし、近年市内の土地利用や環境が大きく変化してきたため、2002年に本格的にこのプランを将来への戦略的なプランとして位置づけ、見直しを行うことになった。

まず、2002年に「戦略的フレームワーク・土地利用」を策定し、議会の承認を得ている。そして現在2005年7月に General Plan のドラフトが公表され、2006年5月に最終案が提示された。議会承認の段階である。

市民参加の基本的なシステムは、全市対象では、各種の専門ワークショップや公聴会、そしてE-mailなどを駆使している。公聴会などの議論内容はウェブサイトで公開されている。

地区レベルでは、市内に45のコミュニティプランニング地区(CPD)が設けられ、各地区にコミュニティプランニンググループ(CPG)が形成されている。メンバーは地区の選挙で選ばれる。CPDの会合には市会議員のオフィスのスタッフも顔を出していることが多い。

CPGによる議論は、地区全体の計画(Community Plan)策定に加え、詳細な個別土地利用の検討や、具体的な計画変更などについて検討する。CPGの議論、決定は、何の法的拘束力も持たないが、実質権限を持つ議会への強い影響力を持っている。

サンディエゴ市の総合計画は、大きく

- 戦略的フレームワーク・土地利用 (Strategic Framework/Land Use Element)
- 個別部門計画(8部門)
 - 交通 (Mobility Element)
 - 都市デザイン (Urban Design Element)
 - 経済繁栄 (Economic Prosperity Element)
 - 公共施設、サービス、安全 (Public Facilities, Services and Safety Element)
 - レクリエーション (Recreation Element)
 - 保全 (Conservation Element)
 - 騒音 (Noise Element)
 - 住宅 (Housing Element)
- コミュニティ計画(Community Plan Element)
- 行動計画 (Action Plan)

によって構成されている。

行動計画(Action Plan)は、5年目標で策定され、毎年見直しを行う。

計画の進捗を管理するモニタリングレポートは毎年出され、General Planの9つのゴール毎の詳細な行動内容について、その進捗状況が示されている。またこのレポートの他に、Sustainable Indicatorがあり、各分野の計画目標と現在までの進捗状況についてのデータベースがある

集落の都市 (City of Villages)戦略

戦略的フレームワークの最も重要な戦略は、「集落の都市」戦略 (the City of Villages strategy) である。すなわち概念的には、「集落の都市」は市のコミュニティに見られる既存の開発パターンをよりコンパクトに強化・向上させるものである。これはサンディエゴの自然環境、近隣地区、商業ハブ、雇用中心地の利点を利用し、既存および新規の集落中心地をさらなる強化のために活用する。



サンディエゴ市の土地利用計画

(4) ケーススタディまとめ

各都市とも、各州におけるスマート・グロース政策の影響が色濃く出ており、コンパクトで近隣住民に便利な市街地を形成し、自然や農地を極力保全するための戦略が示されている。サンディエゴなどでは、それを City of Villages の戦略として示している。他都市も名称は異なるが、同じようなコンセプトで計画作りを行っている。

各都市とも地区別計画の策定システムが充実している。ロサンゼルスやサンディエゴのように、地区別計画において主にゾーニングや土地利用について、その見直しも含め、地区での決定を重視している。この場合、実質権限はないが、地区の組織での決定が計画に反映されることが多い。またフェニックスのように、地区レベルで全てのエレメントの計画について論議し、地区の計画の積み上げが総合計画という形を取っているところもある。いずれにしても、地区の計画の重要性が示されている。

地区計画レベルではもちろんのことであるが、市全体のレベルにおいても実質的な市民参加が前提となっている。また、ロサンゼルスのように、地理的な境界だけでなく、利害関係が一致する様々な重なる住民組織を認定し、それらの意見を取り入れるシステムは、注目できる。

実施計画と計画の進捗状況をチェックするシステムが機能している。Action Plan などでは、具体的な政策行動を目標ごとに詳細に提示し、それらについての進捗を毎年チェックしている。また詳細な部分では、地区レベルで細かく見直し作業を行い、総合計画を修正していくシステムもある。

4. 名古屋市への提言

地区別計画策定体制の構築

ケーススタディを見てもわかるように、各都市とも地区別計画の策定体制において、各地区に計画委員会を設置し、その計画委員会が地区の市民参加などを進め、地区の計画を策定している。こうした地区毎の計画体制を構築することが必要である。地区ごとに競わせるような計画作りも、市民の関心を高め、効果がある。

体系的な市民参加の推進

市民参加はアンケートや公聴会を地区割りで行えば良いというものではなく、様々なレベルで様々な角度から市民参加を実施することが必要である。ロサンゼルスのように、地区の中に重層的で多様な Neighborhood Council をいくつも認め、市民からの様々な提案を取り入れている手法は大変注目できる。

専門家集団の活用

フェニックスのように、行政職員はもちろん、大学の研究者、様々な団体の役職員など、当該分野の専門家を地区レベルで派遣し、地区計画を策定する体制は注目できる。日本でも総合計画策定委員会などの中には様々な専門家を導入している例は多くあるが、部門別計画や地区別計画に積極的な専門家の活用が必要である。

行政評価の導入

既に名古屋市でも一部導入されているが、特に実施計画レベルでは、行政評価システム（ベンチマーキング）などを活用し、進行評価、進行管理を行うことが必要である。フェニックス市では、Implementation Database を構築し、そうした進行評価、進行状況がウェブサイトで市民もチェックできるとの事である。