

《論 説》

オレゴン州ポートランドにおけるエコリバブルシティの形成
—都市計画と参加民主主義の視点から—

岩 淵 泰 *

イーサン・セルツァー **

氏 原 岳 人 ***

はじめに

ポートランドにおけるエコリバブルなまちづくり

本稿は、低炭素かつ住みやすい都市をエコリバブルシティと定義し、持続可能な都市に向けたまちづくりがいかに形成できるのかを、アメリカ・オレゴン州ポートランドの都市計画と参加民主主義の発展から明らかにするものである。ポートランド市は、人口約63万人のオレゴン州最大の都市である。近年、クリエイティブシティ、環境配慮のまちづくり、アートとデザインのまちづくり、ローカルフードの美味しいまち、公共交通の発展などに注目が集まり、日本から研究機関、企業、地方自治体の視察を多く受け入れている。更に、ファーマーズマーケットや自転車の普及など健康的なライフスタイルにも注目が集まっている¹。

本稿では、“変わりもののポートランドであろう！ Keep Portland Weird!”といったユニークなスローガンを持つポートランドが、車社会から歩行者優先のまちづくりへの転換をいかに実現させてきたのかを、歴史、都市計画、そして、市民参画の視点から検討する。以下の表1は、ポートランドの人口変動を表している。注目したいことは、1970年から2015年にかけて人口が約25万人も増え、特に近年は世界各地から移住者を受け入れながら、年率約3%を超える人口増加率を達成していることである。その中で、ポートランドでは、2040年に向けて、エネルギーの消費量を1990年代の数値にまで落としていく目標を掲げており、本稿では、生活の質を高める低炭素型社会への歩みを捉えていく。

年	人口	増減
2015	632,309	
2010	583,776	+ 54,655
2000	529,121	+ 91,802
1990	437,319	+ 69,171
1980	368,148	- 13,729
1970	381,877	+ 9,201
1960	372,676	- 952
1950	373,628	

表1：ポートランド市の人口変動（参照：アメリカ合衆国国勢調査局）

* 岡山大学地域総合研究センター助教
 ** ポートランド州立大学都市計画研究科教授
 *** 岡山大学大学院環境生命科学研究科 准教授

1 ポートランドにおける環境先進都市のライフスタイルは、吹田（2010）に詳しい。また、ポートランド都市開局の山崎（2016）では、中心市街地の都市再生や起業支援について紹介がなされている。

ここで、ポートランドのまちづくりに関する代表的な問いを挙げておきたい。それは、ポートランドが1970年以降、他の都市と異なるまちづくりを実現できたのは何故かということだ。その当時の具体的な変化として挙げられるのは、第一に、幹線道路を取り除き、ウォーターフロントを公園にしたこと、第二に、広範囲な道路計画を中止し、ライトレール（軽軌道車両）など公共交通の整備を進めたこと、第三に、車社会の時代にむしろコンパクトな中心市街地開発を目指したことである。続けて、これらの変化を支えた政策と制度を紹介する。第一に、アメリカで唯一の公選制の議会と首長を持つ地域政府・メトロを誕生させ、都市成長境界線（Urban Growth Boundary; UGB）を策定したこと、第二に、1974年、ポートランド市に隣人組合課（Office of Neighborhood Association; ONA）（1998年に隣人参画課（Office of Neighborhood Involvement; ONI）と名称変更）を整備したこと、そして、第三に、オレゴン州、メトロ、市町村による総合土地利用計画（Comprehensive Plan）を策定したことである。

以上のまちづくりからポートランドは、「グッドプランニングシティ」、そして、「強いシビックエンゲイジメントのまち」という評価を得た。例えば、タフト大学のベリー等は、1990年代においてポートランドを全米における参加民主主義のモデル都市だと紹介し（Berry et al, 1993）、パットナムやジョンソンは、1970年代以降、ポートランドはアメリカの諸都市とは異なり市民団体の活動が活発化しており、ソーシャルキャピタルが高まっていることを明らかにしている（Putnum, 2001）（Johnson, 2003）。

ポートランド市に関する先行研究

ポートランドのまちづくりに関しては、都市計画、市民参画、都市経済を含めて様々な研究が蓄積されている。自治モデルや隣人参画を分析した大内（2006）、岡部（2009）、岩淵（2016）、土地利用計画におけるアドボカシー活動について整理した平（2014）、成長管理を監視する民間団体1000人委員会の活動を紹介した波多野（2006）、そして、市民団体によるまちづくり物語を整理したジョンソン・岩淵（2016）が挙げられる。更に、オレゴン州における成長管理を村上（2003）、また地域政府メトロの構造について川村と小門（1995）、土地利用計画制度におけるメトロの調整機能を分析した浦山（1997）、公共交通志向型開発（Transit Oriented Development; TOD）の研究として須永・村木（2011）がある。土地利用計画を通じたスマートグロースに焦点を当てた研究にはCerveroと谷口（2004）やオレゴン州の土地利用計画の変遷を纏めた川崎（2011）の他、まちづくりの開発構造を紹介した山崎（2016）がある。その他、パットナムやジョンソンに加えて、ポートランド州立大学研究チームがThe Portland Edge（2004）を出版しており、アボットによる都市計画史（1997）（2000）（2001）、また、自転車、ファッション、フード、地ビールといったローカルなクラフト産業を分析したヘイング（2010）、州政府・メトロによる土地利用計画の展開についてセルツァー（2008）（2013）などが挙げられる。ポートランドのコミッショナー制度やまちづくりについて西芝（2010）（2014）の研究もある。

本稿は、以上のような先行研究を参考にしながら、ポートランドの都市計画が市民生活に大きな影響を与え、そして、コミュニティ自治を強くしてきたことを紹介する。ポートランドにおけるまちづくりの本質は、対話の政治社会文化、都市計画における政治イニシアチブ、そして、コミュニティの中に市民団体の成長基盤が存在することである。良いまちづくりとは、政治や行政が、コミュニティの中で話し合われたアイデアをできる限り汲み取り、正統性を得た決断や政策実現を目指すことである。ポートランドで特筆すべきことは、コミュニティが政治参画と市民団体育成の基盤となり、政策決定に影響を与えている点である。アメリカにおいては、都市計画の実現は政治判断に委ねられる事柄と言われている。しかし、ポートランドには、政治的リーダーシップに併せて、コミュニティの中でまちづくりの代案や選択が話し合われ、それらが公的な決定過程に組み込まれ、政策のレジティマシーも高めている点

に特色がある。例えば、1970年代の中心市街地活性化から2010年代のPortland Planや総合土地利用計画の修正に至るまで、地域の政治連合体の育成や市民団体の誕生を促してきたのは、都市成長の市民コンセンサスと言えるのである。

ただし、行政が市民参画を積極的に取り入れると政策決定に多くの時間を要してしまう。それを肯定的に捉えるのは、「ポートランドウェイ:Portland Way」というまちづくりの作法である。ポートランドウェイは、アボットの著作(2001)では、喜んで話し合いを続けること、そして、話好きの輪に入っていき、より良いものにする信念と定義づけられているが、ここでは、誰もが自由に参加できる話し合いの場を提供し続ける政治文化、としておく²。ポートランドにおいては、都市計画の話題はニュースや新聞が取り上げるほどに関心が高いテーマであるため、市民は専門用語や課題についても造詣が深くなり、まちづくりに対する意見を持つことも習慣化していくのである。本稿がポートランドウェイに関心を寄せるのは、熟議民主主義の実践として、市民が、様々な意見や集団があることを受け入れ、未来の成長と課題を共有しうる公共の場づくりを進めている点、そして、行政職員や議員も、コミュニティの意見を引き出し、政策決定の手助けとするコラボラティブ・プランニングを機能させている点である³。

セルツァーは、ポートランドの転換点として、1972年のダウントウンプランとメトロによる都市成長境界性の二つを挙げている⁴。そして、即効性のある解決策よりも、市民がどのようなまちづくりを行っていくのかというビジョンづくりが、政治家や政策立案者の大胆な決断を後押ししたと指摘する。当時の市民は、ジェイコブスの『アメリカ大都市の死と生』を読みながら他都市のまちづくりを比較し、変化に対する準備を整え始めていた。市民運動、市民参画の制度的整備、政治的リーダーシップが交わることで、まちづくりは深化し、変化を迎える最善のタイミングを生み出していったのである。

エコリバブルシティー都市計画と市民参画ー

本稿は、以上のような問題関心から、ポートランドの都市成長において空間的な土地利用計画と市民参画が如何に重なり合ってきたのか、そして、21世紀において低炭素かつ住みやすいまちを作るために必要なものは何かについて検討を加えていく⁵。本稿の構成は、第一章に、ポートランドの都市開発史、第二章に、土地利用に関する地方政府の役割、第三章に、エコリバブルなまちづくりに向けたコンプリートネイバーフッドを分析しながら、まちづくりの基本原則に“公正性:Equity”、“健康志向:Healthy”“近隣性:Proximity”などのキーワードが含まれていることを紹介する。

最後に、エコリバブルシティにおける都市成長について述べておきたい。エコリバブルシティは、都市の成長を市場の動向に任せるだけではなく、公共セクターが公共交通や土地活用を通じて成長の管理を試みるものと言える。そのような意味において、環境、財政、経済・社会面の三要素から良好な都市計画を目指すスマートグロースに親和性を持つものである。例えば、ポートランドの都市成長境界線は、スプロール化現象に歯止めをかけるなど、スマートグロースの一例として知られている。ただし、21世紀の都市成長に重要なことは、インフラの整備や公共政策だけではなく、住民自治の拡充を政策的に支援することである。ポートランドの事例から参考にすべきことは、隣人参画の制度的整備が、住民の近いところで決定や課題を解決する補完性の原則を高めてきた点と併せて、学校や商店など手の届く範囲

2 Abbot (2001) GreaterPortlandの序文の中で、Judith A. Martinが、Portland wayを“a willingness to keep talking and a belief that the more inclusive the conversational circle the better”と定義している(Xi頁を参照)。

3 熟議民主主義については、篠原(2004)『市民の政治学』、コラボラティブプランニングについては、InnesとBooher(2010)のPlanning with Complexityを参照。

4 2016年12月18日と19日、岡山大学ポートランドまちづくりウィークが開催され、Ethan Seltzerが講演を行った。Seltzerは、1972年ダウントウンプランとメトロの成長境界線の策定が、まちづくりに決定的な意味を持ったと指摘した。

5 低炭素型社会の取り組みについては、大西・小林(2010)や西岡(2011)を参照。

で必要なサービスが揃う近隣性の原則が確認できる点である。車社会から歩きやすい社会への転換を促していくには、補完的であり、近隣のでもある地方自治の原則を保ちながら、中心市街地だけではなく都市全体の成長を目指さなければならないのだ⁶。本稿では、このようなエコリバブルシティの実現可能性をポートランドの都市成長の歩みから分析していく。

1 ポートランドの都市開発史

1-1 ポートランドの近代化

オレゴン州は、アメリカ西海岸に位置する自然豊かな州であり、約400万人の人口を抱えている。カスケード山脈は州を東部の乾燥地帯と西部の多湿地帯に分け、ウィラメット川は、人口63万人のポートランド、人口16万人のユージーン、州都セーラムを通っている。図1では青い部分に人口が集中し、現在ウィラメット川流域圏にオレゴン州の人口の75%が集中していることがわかる。また、ウィラメット川流域は、政治経済活動の拠点が集積し、その他の殆どの地域は森林や農業を営む地域である。オレゴン州のシンボルも、木材、鮭、滝、マウントウッドなど自然の豊かさを示すものが中心となっている。また、図2では、黄色、緑、赤などの色は公有地を指しており、アメリカ西海岸は、アメリカ東海岸とは異なり、連邦政府の土地が多いのが特徴である。オレゴン州は、面積25.5万km²のうち55%を公共機関が所有し、45パーセントを民間が所有しているのだが、私有地の内訳では、農地（55.8%）、森林（29.7%）、農地・森林（8.1%）、田園開発（3.2%）、その他（0.4%）であり、都市成長境界線区域は、わずか2.8%と限られている⁷。この限定された空間の中でどこまでの開発を認め、自然保護を進めるのか、都市成長のバランスは絶えず争点となっている。

オレゴン州とポートランドの歴史的な発展を整理する。1700年、スペインの探検隊が太平洋運行中にオレゴンの地を発見した後、1803年に、トマス・ジェファースン（Thomas Jefferson）大統領が、フランスからルイジアナを購入し、ルイス・クラーク探検隊（Lewis and Clark Expedition）を派遣する。探

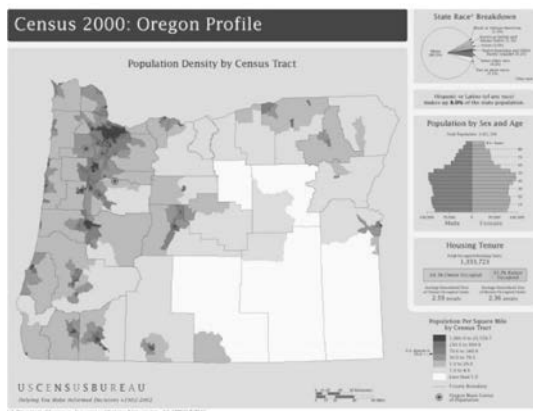


図1：オレゴン州の人口分布
(参照：アメリカ合衆国国勢調査局)



図2：政府の土地所有分布図
(参照：米国地質調査所)

6 補完性の原則については、1992年のマーストリヒト条約やヨーロッパ地方自治憲章に言及されている。宮崎（2007）は、欧州における補完性は「決定はできるかぎり市民に身近なところで行われる」など近隣性に力点が置かれていると指摘する。

7 データについては、Oregon Department of Land Conservation and DevelopmentのOregon's Statewide Land Use Planning Programを参照した。

検隊は、翌年、コロンビア川を渡り、太平洋に到着した。1818年、オレゴンは、英米共有領土となった後、オレゴン・トレイルによる大量の移住者を受け入れながら、1859年に、33番目となる州へと昇格する。

ポートランドの都市発展に目を向けると、1889年、ウィラメット川に橋が架けられたことで、ウィラメット川東側から西側にかけて中心市街地が広がり、1890年には、市民の移動手段として路面電車が開通する。20世紀に入ると、ポートランドでは、美しいまちになるための運動が展開される。1890年から1900年にかけてアメリカ各地で起こった都市美運動の影響を受け、1903年、ニューヨークのセントラルパークを設計したフレデリック・ロー・オルムステッド（Frederick Law Olmsted）を父とするオルムステッド兄弟は、図3のように都市部の公園を緑の道で繋げ、まち全体が公園都市になる構想を描いている。しかし、当時のポートランドは、1905年に開催されるルイス・クラーク100周年万国記念大会（Lewis and Clark Centennial Exposition）の準備の最中であり、その開催目的は、1890年のシカゴ万博の成功を参考に、人口400万人を抱える大西の巨大都市を目指すことであった。ポートランドは、天然資源に依存するのではなく、東海岸のように工業、産業、ビジネスを中心とした成長を意図していた。W.M.キリングスワース（W. M. Killingsworth）は、図4のようにポートランドを『太平洋のニューヨーク』としてデザインしており、公園都市を描いたオルムステッド兄弟（図3）と対照的な未来を描いていることが分かる⁸。



図3：1904年オルムステッド都市公園構想
（参照：ポートランド市交通局）

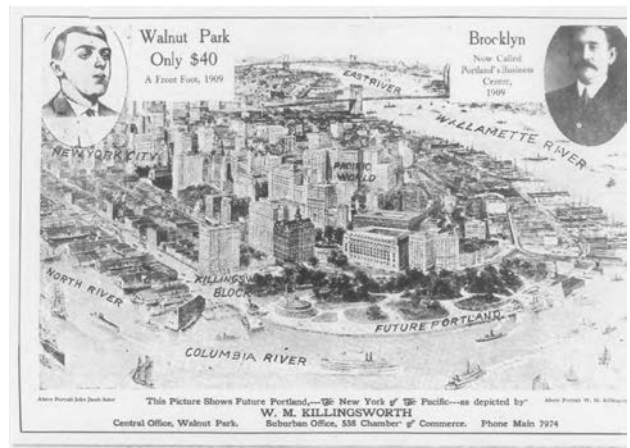


図4：1909年 W. M. Killingsworthの将来デザイン
（参照：Orloffの“SHAPING THE CITY”16頁から）

その後、ポートランドがどのような都市を目指すべきかという市民の問いは、1938年、ボンネビルダム（Bonneville Lock and Dam）の完成によって深まっていく。ダムが安定した電気を供給し、雇用や産業を支えられるようになった一方で、ダムは広範囲で自然を破壊することにもなるため、豊かな大地と工業発展の均衡を模索するようになる。市民は、ポートランドでは既に多くの美しさが失われているのではないかと感じ、また、他都市と競争し、真似をするだけのまちづくりでは駄目なのではないかと疑問を抱くようになっていった。

1930年代、ルイス・マンフォード（Lewis Mumford）は、ポートランドに幾度か訪れ、未来の都市について重要なメッセージを残している。マンフォードは、1922年『ユートピアの思想的系譜（The Story of Utopia）』や1938年『都市の文化（The Culture of Cities）』などの出版を通じて都市論のオピニオンリー

8 Orloff（2011）には、1841年から2011年までのポートランド市民が参画した都市デザインの変遷が紹介されている。

ダーとして活躍しており、ニューディール政策による大規模開発がアメリカ全土で進む中で、環境と文化が調和した都市のあり方を説いて廻っていた。1939年、マンフォードはポートランドを訪れ、電力によって太平洋沿岸北西部が一体化する中でのポートランドの未来について講演を行っている。マンフォードは、ポートランドの美しさを称賛しながら、30万人から300万人のメトロシティへと挑戦することを“憂鬱な計画：melancholy plan”と呼び、それについて“方向を変えろ：change the direction”と指摘している⁹。そして、緑ある都市成長のための、計画やゾーニングに関わる“地域政府：regional authority”の構想を提示し、コンパクトかつ住民が参画するまちづくりが必要だと述べている。マンフォードのメッセージを要約すると、美しい景観の中からまちづくりを出発するべきだということだが、興味深いことは、その構想が1970年代のまちづくりを予見する部分を秘めていることだ。北西部地域委員会（Northwest Regional Council; NRC）は、美しい自然や景観を大切にするマンフォードのビジョンに賛成していたが、ポートランドそのものは、1930年代の大恐慌から第二次世界大戦終了後にかけても人口が増加している珍しい都市であり、水と緑からなる環境都市ではなく、車を中心とした近代都市へ歩みだそうとしていた。都市開発の方向性が定まったのは、1943年、ニューヨークの道路計画を策定したロバート・モーゼス（Robert Moses）が、一週間ポートランドを訪れ、モーゼスプラン（図5）と呼ばれる影響力のある道路計画を提出したことがきっかけであった。

1-2 車社会から歩行者中心のまちづくりへ

1950年代、アメリカ全土で郊外化とモータリゼーションが進んでいった。1957年、テリー・シュランク市長（Terry Schrunk：在任期間1957年～1973年）は、モーゼスプランを土台とした中心市街の再開発を目指し、1966年、ポートランド市計画局（Portland Planning Division）は、道路混雑を和らげるための高速道路設置を提案し、1971年に実施されたポートランドーバンクーバー都市圏交通調査（P-VMATS：Portland-Vancouver Metropolitan Area Transportation Study）では、1990年に向けて54の新しいハイウェイ建設計画が提示された。しかし、市民に対して十分な説明がなかったために、道路建設で人口密集地帯

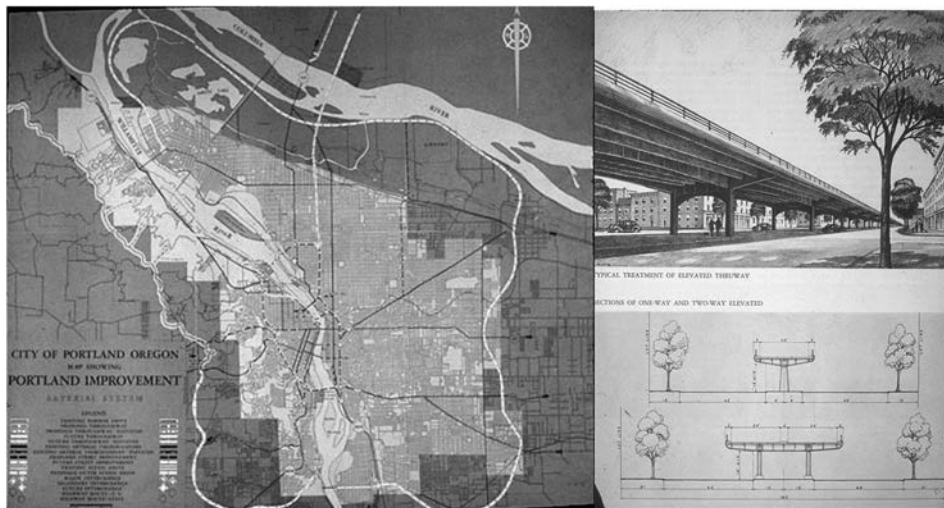


図5：（左）モーゼスの描いた道路網（参照：ポートランド市交通局）

（右）Moses Throughway（参照：ポートランド市交通局）

9 マンフォード講演録は、北西部地域委員会がまとめた“Regional Planning in the Pacific Northwest; A Memorandum”（1939）に収められている。

を横切ることには危機感を抱いた市民は、開発反対に向けたコミュニティの結束を強めていく。

1960年代までのポートランドは、アメリカの典型的な地方都市のひとつであり、むしろ、ウィラメット川の汚染や都市部の大気汚染に悩まされるような都市であった。土地利用計画を巡る市民と行政の対立から始まったポートランドのまちづくりだが、1970年代に都市衰退の危機が共有されたことで、転換点を迎えた。そこで考えられるようになったのは、まちづくりを次のステップに進めるには、市民の参画が必要なのではないかということだ。特に、ポートランドの生活者と地元の商店は、バス会社であるRose City Transit Companyの経営危機も重なり、車社会が進めば、駐車場も増え、郊外化も進み、都市の魅力そのものが落ちてしまうという危機意識を共有していった。市政策官であったアラン・ウェバー(Alain Webber)は、2013年9月10日のWillamette Weekのインタビューにおいて、まちづくりの危機意識を高めたのは、ポートランドの多くを占める中流階級が減少することを明示した1970年センサスの衝撃であったと言う¹⁰。同時に、まちづくりの新しい担い手も誕生していた。PTAに参画する子育て世代が、コミュニティ活動を通じて充実した教育、仕事の安定、快適な公共空間など住みやすく健康的なまちづくりを求め、それを受け止める行政自身も、お役所仕事ではなく、Apple社におけるThink differentのようにビジネス的な都市運営を取り込んでいったことも、ウェバーは指摘する。都市のライフスタイルに関心があったのは、企業進出で集まった高度な教育を受けたビジネスマンたちも同様であり、仕事環境だけではなく、アウトドアなど生活環境も評価し、更なる改善を期待していた。アボットも1970年代のまちづくりには、1920年から1940年に生まれた経済と社会の安定を中心とする第二次世界大戦経験者と、その後の好景気を経験した若い世代の双方が混在しており、子育て世代やビジネスマンなどの後者は、新しいアイデアや公共投資のリスクを受入れる人々だったと指摘している¹¹。

1960年から1970年代にかけて、アメリカ全体は急激な都市開発を迎えていたが、ポートランドは、高層ビルを構えるのか、車社会を推進するのか、自然環境を守るのか、歩きやすいまちを作るのかといったことについて、市民、行政、政治家を含めて明確なビジョンを持っていなかった。しかしながら、「ポートランドはどうすれば良いまちになれるのか」について対話が繰り返された事実が重要であり、それらの対話が都市計画の基盤を作り、コミュニティの意識を高めていったのである。

2 地域政府による都市成長

2-1 オレゴン州：持続可能な土地利用に向けて

第二章では、都市と地域の成長を支える行政の枠組みと土地利用計画を分析する。州政府は、国土計画や土地利用計画を調整するなど地域成長のための役割を担っている。その役割も、国土計画において段階的な発展を続けており、1970年代の第一の波では、環境保全主義や自然保護主義の実現、環境の質向上、1980年後半から1990年前半にかけての第二の波では、アーバン・グロース・マネジメント、1990年から現在までの第三の波では、スマートグロース、サステナビリティ、気候変化への対応となっている。1970年代のオレゴン州を見てみると、トム・マッコール知事(Tom McCall:在任期間1967年～1975年)は、環境保全に力を入れており、特に土地利用計画を通じて州全体で一体感のある地域成長を目指していた。

オレゴン州は、ウィラメット渓谷などの優良な農地や森林が1960年代からの経済開発によって減少したことに危機感を覚えていた。1973年、マッコール知事は、無秩序なスプロール現象を防ぐために上院

10 ウェバーは、Fast Companyというビジネス誌の創設者として知られており、また、ゴールドシュミット市長の政策官としてまちづくりを支えていた。インタビューは、Fast Company's Founding Editor On How Portland Can Become Great (2013年9月10日)に収められている。

11 Abbott (2010) の21頁を参照。

法案第100号を採択する。この背景には、まず、マッコール知事自身のまちづくり思想があった。オレゴン州全体の環境維持には、都市と農村の共生が不可欠であり、その実現には、オレゴン州に住む人々の環境意識を高め、市民参画を奨励しなければならないというものである。それに加えて、オレゴン州の土地は、連邦政府と民間が約半分ずつ所有しているのだが、土地利用計画によって民間の自由な経済開発を限定し、市場の動きを誘導する力にも期待したことが挙げられる。

上院法案第100号は、州政府が19の目標を据えることで、州内にある全ての自治体に基礎的な土地計画である総合土地活用計画（Comprehensive Plan）の策定を義務付けている。そして、「土地保全開発委員会（Land Conservation and Development Commission; LCDC）」が、適合性と整合性に関する「審査」と「承認」を行っている。

以下の表2は、19の目標を並べたものであるが、大きく分類すると、①住民を巻き込むためのプロセス目標（市民参画と土地利用計画）、②どのようなサービスを求められているのかを検討する開発目標（レクリエーション、経済開発、住宅、公共施設・サービス、交通、都市化）、③どこを開発して、何を守っていくのかを考える保全目標（農業用地、森林地域、自然資源、景観、歴史的地域、オープンスペース、大気、水、土地資源の質、自然災害、エネルギー保全、ウィラメット川緑道）、④豊かな海を守っていくための沿岸部目標の四つに分類できる。上院法案第100号の中で重要なものは、目標14の、都市と田園地域を分ける都市成長境界線の設置義務、そして、目標1の、都市成長境界線の根拠になる市民参画である。

- | |
|--------------------------|
| 1：市民参画 |
| 2：土地利用計画 |
| 3：農業用地 |
| 4：森林地域 |
| 5：自然資源、景観、歴史的地域、オープンスペース |
| 6：大気、水、土地資源の質 |
| 7：自然災害の恐れのある地域 |
| 8：レクリエーション・ニーズ |
| 9：経済開発 |
| 10：住宅 |
| 11：公共施設・サービス |
| 12：交通 |
| 13：エネルギー保全 |
| 14：都市化 |
| 15：ウィラメット川緑道 |
| 16：河口資源 |
| 17：海岸地域 |
| 18：浜辺と砂丘 |
| 19：近海と大陸棚 |

表2：オレゴン州土地利用計画の19の目的
（参照：オレゴン州土地保全開発局）

目標1に市民参画が据えられているのは、総合土地利用計画の正統性を裏付けるには、市民の意見が必要なためである。そして、オレゴン州全体をカバーする土地利用計画は、コミュニティを縛るためではなく、住民の話し合いによるボトムアップのまちづくりを目的としており、市民による広範囲の関与

がなければ土地計画が機能しないことを意味している。行政も目標1を達成するためには、市民とコミュニケーションをとるといった消極的な姿勢ではなく、専門的な情報をわかりやすく伝え、市民参画に必要な予算も提供することが必要となる。一方で、市民も受身ではなく、積極的な発言が求められ、市民と行政による政策的連携が期待されていたのである。

ここで重要なことは、州政府が、都市成長境界線をどのように機能させているのかということだ。セルツァーによれば、オレゴン州の19の目標に市やカウンティが総合土地計画で応えようとする構造は、州政府がトップダウンで土地利用計画の決定を押し付けるのではなく、市やカウンティ自身がボトムアップで総合土地計画を策定しなければならないことを意味するという¹²。アメリカにおいては、ニュージャージー州やメリーランド州などは、州政府が土地利用計画に関してイニシアチブを発揮しているが、オレゴン州では、州政府が、市とカウンティと並列しているため、総合土地利用計画が、少しずつ織物が重なるような形で策定されるキルト構造を有しているとセルツァーは指摘している¹³。市やカウンティが、独自に総合土地利用計画をアップデートするのは、都市成長境界線に変更を加えることで、私的な土地利用を誘導し、都市成長への投資やインフラ整備を進めるためである。

2-2 ポートランド：ダウントウンプラン

オレゴン州が土地利用計画を整える一方で、ポートランド市も、公共空間の整備と歩きやすいまちづくりに向かっていった。ニール・ゴールドシュミット (Neil Goldschmidt) は、32歳の若さで市長(在任期間1973年～1979年)になると、大きなまちづくりのビジョンをまとめ上げようとした。そのアプローチは、駐車場、公共交通、住宅、ビジネスなどのそれぞれの課題に対して、市民活動家、不動産所有者、隣人地区団体、市民団体の参加を広く受け入れるものだった。1972年のポートランド・ダウントウンプランの主要政策は以下になる¹⁴。第一に、車中心から公共交通への投資を行うのと同時に、24時間歩きやすいように建物の一階部分には店舗を入れること、第二に、高速道路を撤去して公園をつくること、第三に、ポートランド州立大学を“Urban University”と位置づけ、大学はまちの一部として学生達の移動性を支援することである。以上のようなビジョンを掲げ、市民に質の高い生活環境を提供するために、ポートランド市政は、市民の声を取り入れた計画作りを展開することになった。

1972年のダウントウンプランは、まちづくりの主要課題をまとめて都市再生を目指したものであり、市民的戦略 (Population Strategy) と呼ばれている¹⁵。これは、行政の密室ではなく、ステークホルダーの利害関係をオープンにした政策プロセスである。この市民的戦略によって、中心市街地の将来像が明らかになっていく¹⁶。まちづくりの目標は、第一に、車から公共交通へシフトし、コンパクトなまちを目指すことである。そこでは雇用の促進、不動産価値の向上、公園整備、買物のしやすさなど歩きやすいまちを作っていくことが求められる。第二に、インフラの整備だけに頼らず、コミュニティなどの市民文化を醸成すること、第三に、行政戦略と市民の嗜好を重ね合わせて、ライトレールや自転車などの交通手段を多様化させること、第四に、中心市街地に買物客や通勤客を呼び込み、ビジネスエリアの資産

12 2016年10月24日、ポートランド州立大学にてEthan Seltzer教授にインタビュー。

13 セルツァー (2013) を参照。キルト構造は、オレゴン州土地利用計画の目標に向けて、市やカウンティが総合土地利用計画を作成し、メトロや地域政府に支援を受け、州全体のあらゆる計画が編みこまれて誕生することを指す。そのため、州政府が計画実施を行うものというよりも、地域で作成された計画を調整するアプローチと言える。ただし、州政府の計画目標の影響を受けているため、計画の持続性と結果が明白となる。

14 ポートランド市交通局のElements of Vitality Results of the Downtown Planを参照。市民アドバイザー委員会には、アーバンデザイナーや市民活動家も参加しており、美しく居心地の良い都市が目指された。

15 Population Strategyに関しては、Abott (1997) の22頁を参照。

16 “From Downtown Plan to Central City Summit: Trends in Portland’s Central City, 1970–1998” 報告書及びAbott (1997) を参照。

価値を高める投資を促すこと、第五に、活力ある住民生活区には、商店の得意先であるだけではなく、公共サービスの質も向上させてくれる中流階級が参画すること、第六に、古い居住区と新しい郊外の共生を実現させるため、家のリノベーションを通じて目に見える形でアメニティを整備することである。

シュミット市長が、市民参画に力を入れたのは、彼の支持母体が市民団体であったことも一因だが、1966年のポートランド都市整備局による開発計画は、市民の声を聞くことなしに作成されたために、コミュニティが反対拠点として硬直化してしまったことを反省し、コミュニティを行政のパートナーとするためである。ポートランド市行政は、むしろ近隣住区の役割を積極的に認めることで、コミュニティが行政との交渉と協働の基盤となるような制度設計を進めていく。1974年には、交渉窓口として隣人組合課が設置され、団体の活動資金を提供し、都市計画に参画するようになる。

2-3 メトロ：地域政府の誕生

続けて、都市成長を牽引するメトロの役割を紹介する。州政府は、市やカウンティに総合土地利用計画の策定を義務付けているのだが、例えば、都市成長境界線など公共政策やサービスが自治体間を跨ぐ場合には、広域的な調整が必要となる。州政府と基礎自治体の中間に位置する地域政府（Region）は、古くは居住地開発、市場開発、インフラ整備、河川流域開発の権限などの公共サービスを提供してきたが、地域政府に期待される役割は、1930年代は、メトロ・リージョナリズムの形成、1970年代は、自治体間の調整機能、1980年と1990年代は、アーバン・グロス・マネジメント、そして、現在は、メトロポリタン・リージョナリズムとメガレジョンの発展など、時代により変化していく。

ポートランドが地域政府を必要としたのは、広域な都市計画と公共サービスの充実が求められたからである。ポートランド市内では、1950年から1970年まで人口変動に大きな差が見られないが、都市圏では約75万人から100万人へと人口が増加しており、スプロール現象は、ポートランド市政だけでは手に負えず、広域連携によって解決すべき課題であった。

1963年、州政府内に設置されたポートランド・メトロポリタン調査委員会（Portland Metropolitan Study Commission）は、効率的な公共サービスの提供について勧告をし、1970年、廃棄物処理や動物園の運営をするメトロポリタン・サービス地区（Metropolitan Service District: MSD）が創設される。連邦政府も、メトロポリタン計画機構（Metropolitan Planning Organization）の設立を求めており、1966年にコロンビア地域協議会（Columbia Region Association of Governments: CRAG）が設置されることになる。地域政府を巡る議論が公共サービスを提供するMSDと広域計画を立てるCRAGのそれぞれに存在したことは、アメリカの地方自治では、州政府と基礎自治体の役割と権限が法的に区別されている一方で、基礎自治体間を跨ぐ広域な経済・社会政策に対しては明白な基準がないことを表している。当時におけるポートランドの地域政府は、独自の財源を持たず、さらに、各自治体の代表が集まっても大きな決断ができなかったため、十分な機能を果たすことができなかった¹⁷。

このような背景からトリカウンティ地方政府委員会（Tri-County Local Government Commission）は、二つの広域組織の機能を一つにし、直接選挙で選ばれた議員の選出と課税権の付与にまで踏み込んだ地域政府を提唱する。それを受けて、1979年に再編された地域政府MSD（現在のメトロ）が誕生する。基本的な業務は、MSDとCRAGの機能を併せる形で、都市成長境界線の管理のほか、ゴミ処理、動物園、コンベンション・ビジター施設の運営などが挙げられる。また、MSDの6つの管轄区域の中で6名の議員を選出し、更に、全区域を代表する議員も一名選出するなど地域政府としての責任が付与されている。1992年、メトロ憲章が、住民投票の賛成多数を得て、施行される。その憲章前文には、『最も重

17 メトロ誕生については、川村・小門（1995）、浦山（1997）、岩城（1999）を参照。

要なサービスとして、我々と未来の世代の為に、生活の質と環境を保ち、高めるために、計画と政策立案を行うこと “as its most important service, planning and policy making to preserve and enhance the quality of life and the environment for ourselves and future generations”』という一文が明記されており、MSDからメトロ（Metro）と名称が改められた。

広域な都市計画は、自由な経済活動を規制する側面があるため、当初はメトロの設立を危惧する声もあった。しかしながら、公共サービスの提供が地域の実情に一致していない中で、効率的な行政運営のために自然発生的な整備が進められ、その有効性が確認されることで、批判も収まっていったと考えられる。そのような点で、土地利用計画のみを強く期待されて設立されたものではなかったといえる。

ダウンタウンプランは、市民と行政がパートナーとして話し合うことでまちをより良いものに変えていく経験を生み出し、都市成長境界線は、市街地と農地を選別することでコンパクトな都市を形成してきたが、本稿は、土地活用、公園や道路といった公共空間のあり方を市民、行政、経済団体が能動的に検討していることに注目したい。ポートランドのまちづくり物語として有名なのは、市民が高層駐車場の設置に反対し、市民のリビングルームと称されるパイオニア・スクウェア・コートを設置したことである¹⁸。また、建設経費の不足分を市民が資金集めの運動を行ったことでも知られている。

このように彼らが市民活動を盛り上げていくことができたのは、エネルギー、ローカルフード、環境に優しいライフスタイルを提唱する人々がまちづくりで活躍する舞台が存在していたためだ。ここで重要なことは、行政の政策的な思惑と市民のまちづくりへの期待には、一致する部分があったということである。

3 エコリバブルなまちづくりに向けて

3-1 協働（Coproduction）のまちづくり

まちづくりには、市民と行政が共に働くことが不可欠である。ただし、シビックエンゲイジメントを継続するには、市民と行政が新しいサービスや活動を共に創り出す協働（コプロダクション：Coproduction）の姿勢を取り入れることが重要である。

協働という言葉は、市民団体と行政、あるいは、市民と行政によって、意味合いが異なってくるため注意が必要である。市民、市民団体（NPOなど）、行政との協働は、パートナーシップ（Partnership）、コラボレーション（Collaboration）、コプロダクション（Coproduction）など様々な呼ばれ方があるが、その協働の定義には、「多様な地域課題の解決やより質の高い公共サービスの実現を目的とする、住民を構成メンバーとする自主的・自発的なさまざまな活動主体をはじめ、広く「民」と行政との対等な立場での協力関係」が挙げられる¹⁹。一方、若林は、コプロダクション（Coproduction）が特に、市民と行政との協働で使われており、その特徴は、市民が公共サービスの配分に関わるなど市民参加に踏み込んだ点であるとする²⁰。

これら協働（コプロダクション）が求められているのは、まちづくりの目的には、コミュニティの活性化に併せて、一人一人の市民性を向上させていく、陶冶も含まれているからである。例えば、安全・安心のまちづくりを実現するには、警察の努力に頼るだけではコストも高くなっていくが、市民が行政

18 1969年、地元デパートが、2階建ての駐車場を11階建てに変える計画を立てる。駐車場は必要なものであるが、市民は駐車場よりも公園などの広場が欲しいと計画に反対する。市議会は建設を却下し、公園建設に取り掛かるが、資金難に陥ると、1981年、市民がレンガを買うことで資金を集め、1984年に広場が完成する。

19 羽貝（2007）の24頁を参照。

20 若林（2009）の141頁を参照。

と警察と知り合いになり、コミュニティの中でのコミュニケーションも増えていけば、効率的な行政運営や住みやすいまちづくりも期待できるようになる。

図6は、市民性のイメージを表している。市民性が、法律やルールに従う法令順守（Compliance）、投票や会議に参加する協力（Cooperation）、そして、市民と行政が共に創りだす協働（Coproduction）から構成されている。ここで取り上げる協働（Coproduction）とは、コミュニティのニーズを満たすために、市民と行政がパートナーとなり、公共財（public goods）を生産することを指している。市民主導、行政主導など様々な視点もあるが、住みやすいまちになるには、市民がまちづくりの運営に参画し、発展させる責任を持つことであり、一方、行政は創造的な活動を後押しすることが必要である。大切なことは、必要とするものを市民と行政が創りだすことで、市民は活動の場を手に入れ、更に、ビジネスチャンスも高めるという点である。

まちを豊かにする資産や活動は、景観、インフラ、自然、歴史的建造物、文化・アート、音楽などが挙げられるが、それらを公共財と位置づけてみると、市民と行政による協働のまちづくりの対象となる。オストロムによれば、政府が、効率的かつ公正性を高めるには、広範囲な市民参加が不可欠であり、市場は政府による公共財なしには生き残れないと指摘している²¹。また、マーシャルも、市民参画による公共財の創出は、政府が市民に対する責任を高め、ニーズに応えることで市民の満足度も向上させるとする²²。これらの理論をまとめてみると、協働のポイントは、日常サービスの提供者と消費者が、一緒にサービスを生みだすことであり、社会的なアウトプットは、市民と集団の自発的な参画によって誕生することが望ましいということだ²³。マッコール知事は、アメリカン・ドリームというインタビューの中で、地域における市民の姿について述べている²⁴。

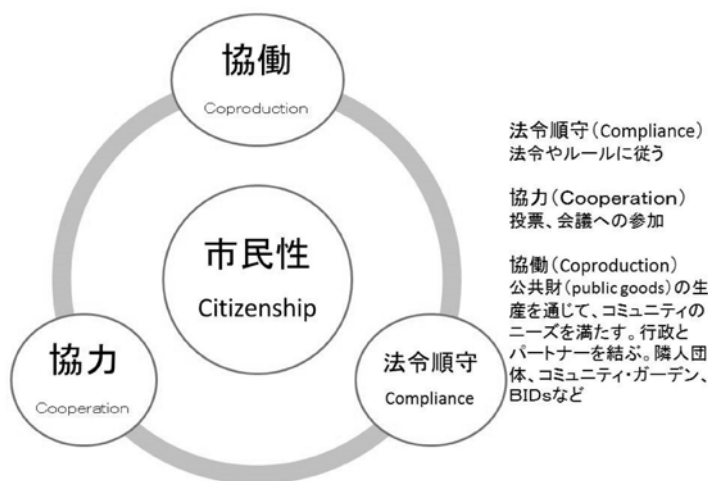


図6 市民性：協力、法令順守、協働のイメージ
(セルツァー作成、岩淵加筆)

21 Ostrom (1996) 1083頁を参照。Ostromは、協働（コプロダクション）について、同じ組織ではない人々のインプットから構成されるプロセスだと指摘している。

22 Marshall (2004) 242頁を参照。

23 BrudneyとRobert E. England (1983) は、コプロダクションによる公共サービスの構造を検討した。伝統的な公共サービスは、サービス提供者が、消費者に向かい、フィードバックによって提供者へと戻っていくとする。一方で、協働（コプロダクション）では、サービス提供者と消費者は、“決定的に混ざり合う (critical mix)” ことがポイントとなっており、集団的な生産は市のサービスを質・量とも向上すると指摘する。

24 ターケル (1990) の388頁を参照。

『英雄ってのは、あかね空に映る巨大な姿じゃない。ここは私の住む社会、だから、すこしでもよくする責任がある。こういうことがいえるものこそ英雄なんだ。こういう人がいる地域社会をよりあわせれば、しっかりと地に足をつけたアメリカが生まれるんだ。もう一度、住みやすい国に生まれ変わるんだ。いまこそ、英雄の資質がどんなものか再確認すべきだと私は思うんだ。』

マッコール知事は、住みやすいまちができるか否かは、市民自治の責任感に他ならないと指摘しており、ポートランド市民は、行政の計画に反対するだけではなく、その代替策を提示したことを付しておきたい。ポートランドの市民参画を振り返ると、市民は、元の姿に戻れなくなるような大型開発に反対していたが、行政は、コミュニティを交渉窓口にするために住民自治区に境界線を設けて、コミュニティ内部の自治を強化することにした。1974年には、ポートランド市が、隣人組合を「隣人の住みやすさに影響する広範囲な課題を検討し、活動する目的を持った境界線の中の一団体」と条例で定めており、ポートランド市内に95の近隣組合を設置し、隣人組合課を誕生させている²⁵。ここで注目したいことは、市民参画の制度は住民運動により整備されていったが、ポートランドでは、運動が次の運動として発展していったことだ。

ここで協働のまちづくり事例として、ポートランドにおける自転車利用の促進について紹介する。ポートランド市は、全米で最も自動車通勤の多い都市であったが、自動車利用を減らすために、市民と行政が、自転車促進運動を展開する²⁶。1971年、オレゴン州は、高速道路予算の1%を自転車と歩行者に充てる1971年自転車法（Oregon Bicycle Bill）を制定し、1990年に、自転車バイク連盟（Bicycle Transportation Alliance; BTA）が設置され、1996年、ポートランドバイクマスタープラン（Portland Bicycle Master Plan）が完成する。自転車利用について保守的な意見があるのも事実だが、現在7%の市民が自転車通勤を続けており、現在ではポートランドが自転車のまちとして知られるようになっている。市民団体や行政が草の根の運動から自転車の楽しさを伝えていることがポイントだが、結果として、バイクショップ、レンタサイクル、自転車利用者向けのサービスなどが発展し、協働のまちづくりが、経済的にも好循環を生み出しているのである。

3-2 まちづくり総合戦略策定① VisionPDX

21世紀に入ると、ポートランドは、人口増加や人種の多様化に直面し、車社会から歩きやすい社会を目指すだけでなく、二酸化炭素の削減などスマートグロースに向けたまちづくり戦略を検討し始める。トム・ポッター市長（Tom Potter：在任期間2005年～2008年）、サム・アダムス市長（Sam Adams：在任期間2009年～2013年）、チャリー・ヘルズ市長（Charlie Hales：在任期間2013年～2017年）の三人の市長は、それぞれ、まちづくりビジョンの策定、目標の明確化、そして、総合土地利用計画の見直しを行った。これらの3市長によるまちづくり戦略策定の特徴は、行政による従来型の市民参画のあり方を根本的に問い直し、市民の積極的な参加を促していったことである。ポートランド長期計画について、Vizziniと西芝（2014）の研究を本稿は参照した。

第一のステップとして、ポッター市長は2005年から2007年にかけてVisionPDXを作成した。VisionPDXは、ポートランドがこれから迎える20年でどのようなまちづくりを展開するのかを広範囲な市民参画の側面からまとめたものだ。作成には、40を超えるボランティア委員と17000人のコミュニティメンバー

25 ONIの隣人参画ガイドブックを参照（<https://www.portlandoregon.gov/oni/article/338554>）。1974年の条例には隣人団体が定義されている。“A ‘neighborhood association’ is a group of people organized for the purpose of considering and acting upon any of a broad range of issues affecting the livability and quality of their neighborhoods”と明記されている。

26 ポートランドの自転車政策は、岡部（2009）の269頁から275頁を参照。

が携わり、9つの言語が扱われた。これから20年間に都市圏人口210万人が300万人に増加することが予測される中で、新しい挑戦とは、ポートランド市出身ではない人々をどのようにまちづくりへと参画させるかである。そのため、VisionPDXの目標として掲げられたのは、①公正性とアクセス、②持続可能性、③コミュニティ間のコネクション強化であった。21世紀の経済成長で共有しなければならないのは、民族と人種が多様化する中で、教育とトレーニングの機会を提供するだけではなく、水の供給、森林保全、海水高度、空気の質、気温上昇などの気候変化にも目を配らなければならないことだ。VisionPDXには、ポートランドがエコロジーかつ持続可能な都市のリーダーとして成長していくための条件がまとめられており、それらは、公正性のまちづくりという方向性を確認すること、そして、従来の中心市街地の活性化、安全な居住地区、コミュニティのスペースの確保とともに、全ての市民が、教育、仕事、交通、健康への平等なアクセスを保障するということだ。

3-3 まちづくり総合戦略策定② The Portland Plan

第二のステップとして、アダムス市長は、VisionPDXのアイデアを受け、2009年から2012年にかけて、戦略的ロードマップであるポートランドプラン（The Portland Plan）を作成した。ポートランド市都市計画および持続可能性対策局（Portland Bureau of Planning and Sustainability: BPS）は、重要課題を「公正性」、「教育」、「繁栄」、「健康」からなる4分野に分類し、5年をかけてそれぞれ戦略を定めていく。BPSは、アダムス市長の担当部局であるだけでなく、都市計画と持続可能性の双方を管轄する局であり、健康志向のコミュニティづくり、住民参加、低炭素型社会の促進を目標としている。

ポートランドプランが策定される間に、市民参画の制度にも新たな試みがあった。高い評価を得ていたポートランドの市民参画だったが、参加者に偏りが見られ、市民の声を十分に聞き取れていないのではないかと、また、住民参加そのものが何故必要とされているのかという問いが生まれてきた。1974年の隣人団体課（ONA）は、1998年に隣人参画課（ONI）へと名称を変え、“巻き込み”を強化しようとした。参画の中心は、地理的空間を基にしたコミュニティだったが、それだけでは不十分であったため、地域ベースではないコミュニティや社会メンバーを支援する取り組みが始まった。地理的空間を基にしたコミュニティは、同じ場所での生活が所属の条件となるが、地理的区間を基にしていないコミュニティは、民族・宗教などの文化的背景を共有する集団や、ビジネス・権利団体などであり、利益や関心を共有する社会的な連帯から構成される集団を指している。従来、ポートランドの市民参画は、持ち家があるような白人層の意見が強かったが、若者や高齢者、性的マイノリティを含めて多様な市民の参加が望まれるようになってきたのだ。更に、ポートランド市は、利益や関心から構成されるコミュニティに対して少額の参加型予算プログラムを提供しており、行政が、市民の要望を待つのではなく、市民がまちづくりへ導かれるような行政文化を目指していった。2009年7月には、16名からなるコミュニティ参画委員会（Community Involvement Committee: CIC）が設立され、市民が行政施策やまちづくりを支援する仕組みもつくられた。

ポートランドプランでは、2035年に向けての9つのアクションエリアを定め、それらを公正性の観点から整理し、三つの総合戦略を打ち立てた。9つのアクションエリアとして、①教育とスキル向上、②健康、食事、安全、③持続可能性と自然環境、④交通、技術とアクセス、⑤繁栄とビジネスの成功、⑥住区と住宅、⑦デザイン、計画と公共空間、⑧公正性、シビック・エンゲイジメント、生活の質、⑨アート、カルチャー、イノベーションが定められ、また、三つの総合戦略として、①活力と教育を受けた若者、②経済的繁栄と適正価格、③健康的で人も自然もつながり合う隣人地区が提唱されている。三つの戦略を実現させるには、公正性のあるまちづくりを目指さなければならないが、そのためには機会の保

障が求められるということを図7は示している。

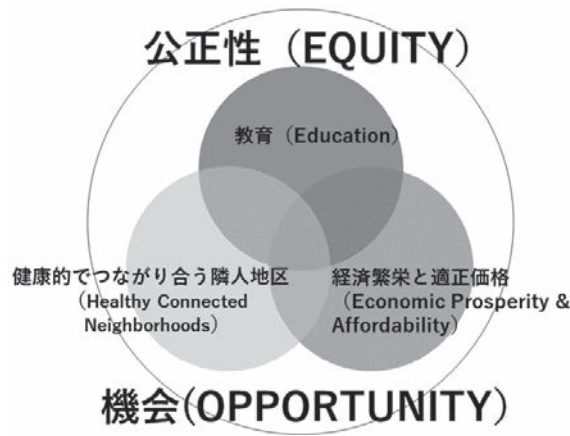


図7：三つの戦略を支える公正性と機会の保障
(参照：The Portland Plan (2012) 30頁に加筆)

ポートランドプランには、公正性の定義が以下のようにまとめられている²⁷。

『公正性は、必要なものを満たし、幸福を追求し、そして、潜在能力が発揮されるための、必要な機会に誰もがアクセスできることである。コミュニティの中に個人があり、そして、社会の中にコミュニティがあることをわたしたちは知っている。すべてのコミュニティは、現在と未来を形成する能力を必要としている。公正性は、健康なコミュニティであること、その恩恵が全ての人に行き渡ることの双方を意味する。』

公正性は、健康なコミュニティの恩恵を全ての人々が享受できることを目指しているが、公正性が強調される背景には、貧富の広がりが増える。富裕層が生活する地区では、公園や公共サービスが充実する一方で、貧困層が多い地区では、公共サービスを受けられないだけでなく、まちづくりへの関心も遠のいてしまう。公正性に光が当てられるのは、それが、まちづくりの決定と活動の判断基準となり、ギャップの改善を期待してのことなのである。

3-4 コンプリート・ネイバーフッドと20分圏内コミュニティ

続けて、公正性がどの程度達成されているかを図る指標が必要となる。ポートランド市は独自の基準としてコンプリート・ネイバーフッド (complete neighborhood) を利用している。質の高い住宅、雑貨店、学校、公園、広場、新鮮な食べ物、レクリエーションなどのサービスが、徒歩や自転車などの交通手段で手の届く範囲で得られることである。分かりやすく言えば、手の届く範囲で必要なサービスを受けられる近さのまちづくりだ。具体的な政策として、都市内の拠点同士をネットワーク化させることが挙げ

27 ポートランドプランの18頁を参照。Equityの定義は以下の通りである。“Equity is when everyone has access to the opportunities necessary to satisfy their essential needs, advance their well-being and achieve their full potential. We have a shared fate as individuals within a community and communities within society. All communities need the ability to shape their own present and future. Equity is both the means to healthy communities and an end that benefits us all.”

られる。図8は、健康的につながり合う都市ネットワークを表している。特徴として挙げられるのは、①都市全体の結節点である大きな拠点としての中心市街地と、ビジネス・公共サービスの拠点としての住区の存在、②徒歩や自転車による緑の回廊、③市民の回廊など、拠点と拠点を結ぶ公共交通のアクセス強化である。グリーンループと呼ばれる緑の街道は、学校や公園に向かう道でもあり、現在、市民生活のシンボルともなっている。公正性の実現には、都市内部の公共交通のアクセスとコネクションがとりわけ重要な要素として位置づけられている。

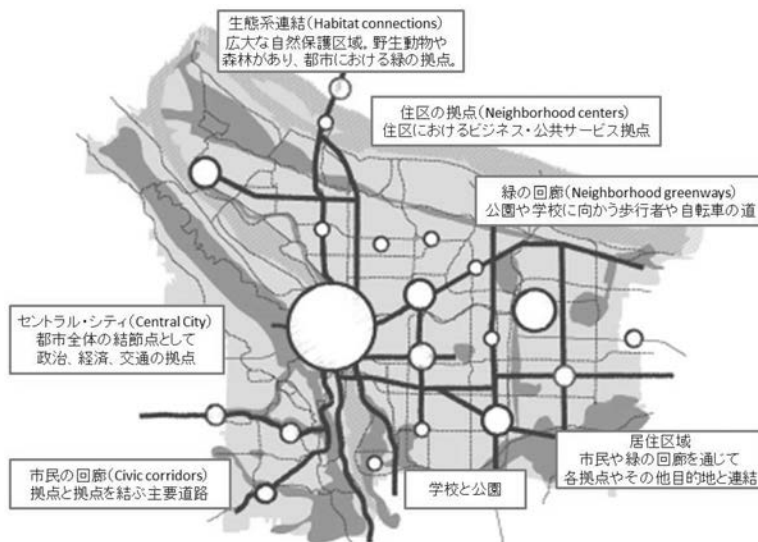


図8：健康的につながり合う都市ネットワーク
(参照：The Portland Plan (2012) 78頁に加筆)

次の図9は、20分圏内コミュニティを表している。人が歩きたくするようなサイズである20分圏内コミュニティは、お洒落なカフェやフードが充実し、ポートランドのリラックスしたライフスタイルの基盤となる。学校、公園、買い物などが近くでまかなえれば、二酸化炭素排出の削減になるだけでなく、健康増進にも効果的である。

20分圏内コミュニティ図の特徴は、色の違いでアクセスの充実度が測れるよう工夫されていることだ。中心市街地は、黄色で塗られアクセスが非常に良いエリアになっているが、周辺部のアクセスは、紫色であり、改善の余地が残されている。現在、45%の市民がコンプリートネイバーフッドの恩恵を受けており、2035年までに、黄色のエリアを都市全体に広げ、80%まで高めることが政策目標に掲げられている。第二章で紹介したモーゼスプランは、遠くの場合に移動するためにスピードを重視していたのに対し、20分圏内コミュニティのコンセプトは、拠点から拠点に向けて徒歩や自転車を用いて移動することで、スローなまちづくりへの転換を図るものである。

2012年4月、市議会は、ポートランドプランを正式に採択したのだが、具体的な実施方法や将来への影響も不透明のままであり、Vizziniと西芝が指摘するように、ポートランドプランは、行政の方向性を示す指針であるが、法的な拘束力を持たない計画であったと結論付けることができる²⁸。

28 Vizzini, D. Nishishiba, M et al (2014) の9頁を参照。

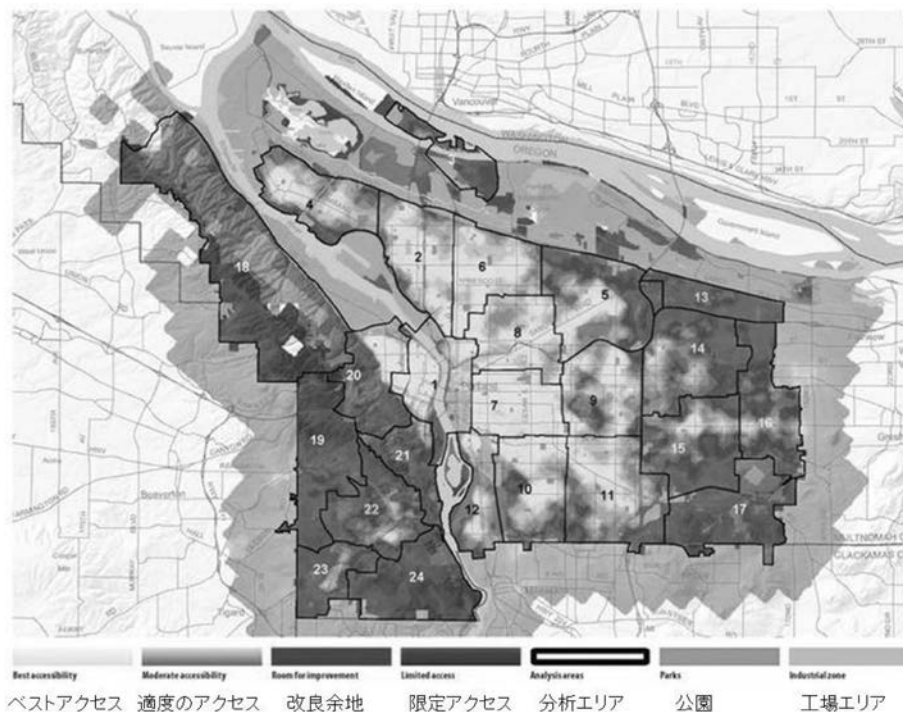


図9：20分圏内コミュニティ

(参照：The Portland Plan (2012) 128頁に加筆)

3—5 まちづくり総合戦略策定③総合土地利用計画の修正

第三のステップとして、先に述べたポッター市長とアダムス市長がビジョンと戦略ロードマップを提示したのを受けて、ハールズ市長は、2014年から2017年にかけて総合土地利用計画の見直しをした。総合土地利用計画は、概念的なコンセプトではなく、土地利用計画を通じた成長の管理、投資計画、公園管理、資源利用など具体的な政策方向性を定めるものである。1980年に総合土地利用計画が初めて採択されてから、部分的な修正を加えてきたが、今回のアップデートは、抜本的な変更を狙ったものである。2035年に向けた総合土地利用計画の背景には、20年間の間に、ポートランド市の人口が、26万人増加する（42%増）と予測されたことが挙げられる。そこで、ポートランド市は、住宅やビルの密集化及び地価の高騰に対して、家庭向けアパートの確保など都市機能の密度を高める政策を策定することになる。

2035年総合土地利用計画の柱として、①経済的繁栄、②市民の健康、③環境的な健康、④公正性、⑤レジリエンスの5つが据えられており、それらを実現するために、2010年8月にポートランド市議会で採択された7つの住民参画原則（Principles of Community Involvements）が採用されることになった。この原則は、①パートナーシップ、②早い段階での参画、③信頼関係とコミュニティのキャパシティ構築、④包括性と公正性、⑤質の高いプロセスとデザインとその実行、⑥透明性、⑦住民参加の促進と責任の7つから構成されており、質の高い政治行政サービスの提供のための議員と職員のガイドラインとなっている。

図10は、総合土地利用計画に掲載されている、コンプリートネイバーフッドの将来像を可視化したものである。ポートランド市は、低炭素型社会への移行をタイミングとして、木を植え、建物をリノベーションし、商店街へのアクセスを便利にすることでコミュニティの多機能性と人口密度を高めようとしている。ただし、注意すべき点は、むやみに人口密度を高めるのではなく、ある程度の密度と距離感を

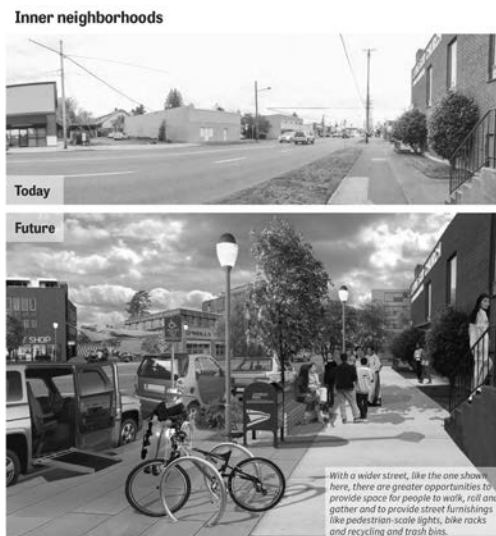


図10：コンプリートネイバーフッドの将来図

(参照：2035 Comprehensive Plan Proposed Draft July 2014 I-13)

保たなければ、歩道、自転車道、バスといった公共交通は使いにくくなることだ。そのため、歩行においては、約400m、自転車においては、約5kmまでを移動距離の基準として、楽しく動けるために目安を設けて利用を促進している²⁹。

そして、低炭素かつ住みやすいエコリパブルな都市は、スマートグロースを牽引し、新しいビジネスと雇用を創出することができる。気候変動に世界的な関心が高まるにつれて、インフラ・技術・デザインからなるまちづくりのパッケージがそのまま輸出できるようになってきている³⁰。居住地区、商業地区、工業地区、交通セクターのそれぞれでエネルギーシステムの改善が実現できれば、生活の質が向上するのに併せ、地球温暖化対策に苦慮する国や地域を顧客とすることも可能となる。言い換えれば、資源の無駄遣いを減らすことで、競争的かつ効果的な産業を育成する時代を迎えているのである。

例えば、エネルギー利用の効率化から雨水マネジメントに至るまで、コミュニティへの投資は、課題解決型のビジネス誕生のきっかけとなる。オレゴン州は化石燃料をほとんど生産していないこともあり、地域のエネルギー効率が高まるメリットは大きい。効率化によって浮いた余剰分が地域で消費され、地域の商品やサービスの生産が促されれば、ポートランドの持つマーケット規模も拡大していくことになる。何より重要なのは、エコリパブルシティは、徒歩や自転車の使用で市民は健康になり、家計にも優しく、お洒落なライフスタイルを楽しめることだ。

ポッター市長、アダムス市長、ヘルズ市長が、それぞれの政治的イニシアチブからまちづくり戦略を策定したことは大変興味深い。アメリカにおいて都市計画は政治的な事柄であると先に述べたが、ポートランドで重要な意味を持ったのは、まちづくりの意思決定過程に、どの市長も市民参画に力を入れてきたことである。ただし、ここで問いを挙げてみると、コンプリートネイバーフッドや20分圏内コミュニティなど複合的な要素が絡み合ったまちづくりは、市民にとって容易には理解しづらいのではないかということだ。複合的な要素というのは、例えば、公共サービス、自然と公園、新鮮な食べ物、ビジネスとアメニティ、健康、社会的連帯、使いやすい移動手段、安全・安心、質の高い住居などが挙げられ

29 2035Comprehensive Plan (2016) のI-32を参照。

30 ポートランドのまちづくり輸出について山崎（2016）を参照。“We Build Green Cities”では、ポートランド開発局と企業がパートナーを結び環境都市開発のブランディングとそのノウハウを輸出している。

るが、エコリバブルなまちづくりに必要なものは、市民を巻き込むための指針や工夫といえる。

3-6 エコリバブルなまちづくり原則

都市成長はどこに向かうべきなのかという問いを掲げたとき、まちづくりの原則によって方向性を明確にしたほうが、多くの市民にとって分かり易く、参画もしやすくなる。現在、ポートランドにおけるまちづくりのキーワードとして、公正性 (Equity)、健康志向 (Healthy)、多様性 (Diversity)、復元力 (Resilience)、近隣性 (Proximity)、持続可能性 (Sustainability) などが挙げられる。

まちづくりの基本方針は、計画の決定過程にすべての市民が参加できる機会を提供すること、すなわち公正性といえる。公正性の目標は、まちづくりの恩恵が特定の団体に限定されたものではなく、多くの市民の利益になるように機会の平等を促すことである。そして、公正かつ正義に基づく決定を期待することである。その前提として、多様性に対して貧富の差にも配慮し、都市の中には暮らしを豊かにする機会にアクセスしにくい人も含まれることを忘れてはならないのだ。次に、公正性に続く原則として、健康志向が挙げられる。アメリカの都市計画では、宅地政策など公衆衛生の役割が大きい。例えば、工場地帯や高速道路に近い地区では、排気ガスや騒音から空気や食事の質も相対的に低くなる傾向がある。所得に応じて健康の格差が生まれることは好ましくはなく、健康志向を目指すまちづくりは、都市成長にバランスを求める意味で公正性に通じているといえる。

また、エコリバブルなまちづくりは、二酸化炭素の削減だけではなく、環境変動にも強いコミュニティを目指さなければならない。近年、世界各国で自然災害が発生しており、復元力への関心が高まっている。レジリエンス (Resilience) は、復元力のほか、回復力、強靱力など様々な訳語があるが、困難な状況においても適応していく力を意味しており、地震や洪水などの災害に強いまちづくりに不可欠なものといえる。復元力から導きだされるのは、課題解決には、今すぐ取り掛かるもの (短期)、長い時間をかけて対処するもの (長期) の双方があることだ。そのため、復元力のあるまちづくりには、まず、現状がどのような状態であるかを把握し、次に、新しい目標にはどの程度で到達するのかを総合して図らなければならない。すなわち、復元力が持つ二つの側面とは、災害復旧において、都市機能を地震や洪水が起きる前の状態に戻すこと、そして、新しい状況を理解することである。自然災害に向き合う社会では、インフラの整備など可能な限り早く解決が望まれる課題と長期戦略を要する課題とを並行させて、臨機応変に対処していくことが大切だ。

このような様々なまちづくりの原則がある中で、本稿が公正性と並んで注目するのは、必要なものが手の届くところにある近隣性である。例えば、都市計画の視点から歩きやすいまちづくりを行い、また、参加民主主義の視点から、市民、行政、議員の信頼関係を強化し、交流を通じてソーシャルキャピタルを高めることである。そして、生産者と消費者が知り合いになれば、新鮮で安心なローカルフードを手に入れることもできる。いずれにしても、近隣性は、まちづくりのキーワードになっていくであろう。

最後に、持続可能性を取り上げたい。ポートランドは、環境配慮型のまちづくりを早い時期から意識していた。1930年代、マンフォードは、都市生活者が、持続可能な社会への意識を持てば、都市と自然が友人となり、自然を愛する都市生活者が生まれることを期待していた。1970年代は、マッコール知事の環境保全政策、環境まちづくり雑誌『Rain』(1974年から1989年まで刊行)の発刊、1996年からはブレイスメイキングを進めるシティ・リペア (City Repair) などの活動が広がっており、政策とシビックエンゲイジメントの双方が住民自治を強化し、課題解決にも役立ててきている³¹。

31 『Rain』は、持続的なテクノロジーを考える雑誌である。環境やエネルギーに関する市民の意見を発表し、教育ネットワークの構築も果たしていた。現在『Rain』は、ポートランド州立大学図書館のデータベースで閲覧可能である (http://pdxscholar.library.pdx.edu/rain_japt/)。また、シティリペアでは、交差点に住民の思いを描くなど、コミュニティの連帯を表現する活動を展開している (<http://www.cityrepair.org/>)。

以上のように、まちづくりの原則は様々であり、その汎用性は高いものといえる。ただし、気をつけなければならないのは、都市と自然の調和をひとつ取り上げても、その土地土地には固有の風土があり、まちづくりを真似するのではなく、地域に根ざした都市のデザインが不可欠だということだ。

4 むすびにかえて

本稿では、ポートランドにおけるエコリバブルシティの形成を分析してきた。そして、都市成長の意味が問われた1970年代と2000年代に、都市計画と参加民主主義の双方が発展し、市民参加を巻き込んだ総合的なまちづくりが整えられたことを明らかにした。また、公共政策は、政治と行政のイニシアチブが中心となるが、ポートランドの特色は、市民がコミュニティの中で自ら課題解決に向けて動きだし、協働のまちづくりを実践してきたことを確認した。

しかし、低炭素型社会のモデルとして注目されるポートランドにも、様々な課題が存在する。例えば、市街地と農地を分ける都市成長境界線の修正及び、不景気時におけるその緩和要求、私的土地所有と公的制限の緊張関係、何世代にも渡る総合土地利用計画の定期的見直し、財政難における市民参加のコスト削減圧力などが挙げられる。その他にも、ホームレスの増加、ジェントリフィケーション（中下層地域の再開発による高級化がもたらす地価上昇）、オレゴン州全体で3割を超える高校中退率などといった課題もあり、今後のまちづくりの展開については、継続した研究が必要となる³²。

また、本稿では、まちづくりにおける公正性や近隣性などの原則を紹介したが、ポートランドの事例をそのまま地域に取り入れることを望むものではない。ポートランドで注目すべきことは、多くの時間をかけながら、市民、行政、議員、経済界、そして社会に関わるあらゆる人々が都市の成長を議論し続けてきた、そのプロセスである。民主主義は、リーダーを選出する代表民主主義と直接自治をもとにした参加民主主義によって構成されている。基本的に政治や行政の出来事は、公的な活動記録として後世まで残りやすく、市民活動は、歴史の中に埋もれてしまうことが多い。しかしながら、ポートランドでは、政治や経済の発展史だけでなく、市民が都市を変えていった物語が蓄積されており、それが、まちづくりの方向性を定めている。つまり、ポートランドにおける代表と参加の物語は、不可分なものとして残されているのである。

エコリバブルな都市実現には、道路、歩道、公園、自然といった公共空間の整備を計画する際に、市民が自らの責任において対話すること、そして、コミュニティへの参画によって公的な生活を取り戻し、自らが望むライフスタイルを実現すること、言い換えれば、まちづくりが市民文化として定着することが大切であると述べて、本稿を締めくくりたい。

謝 辞

本研究は、環境省の環境研究総合推進費『エコ・リバブルシティの都市構造モデルの構築とその計画論に関する研究』（2RF-1502）の助成を受けたものである。

32 Bates (2013)『ポートランドにおける高級化と立退きに関する報告書』（ポートランド市都市計画および持続可能性対策局）を参照。20年間で北部と北東部に開発投資が進んだ結果、魅力的な生活空間が生まれたが、住み続けることができなくなった住民も現れてきた。そのため、所得に応じた適正価格の住宅提供がまちづくりに必要になってきている。

参 考 文 献

- 岩城由彦 (1999) 「米国ポートランド・メトロの市民参加制度－広域的なまちづくりに向けて－」『都市問題』第90巻2号 1999年2月号, pp. 81-90.
- 浦山益郎 (1997) 「オレゴン州の土地利用計画制度における広域調整に関する研究－ポートランド都市圏を中心に」『都市計画論文集』日本都市計画学会編32号, pp. 181-186.
- 大内田鶴子 (2006) 『コミュニティ・ガバナンス－伝統からパブリック参加へ』ぎょうせい.
- 大西隆・小林光編 (2010) 『低炭素都市－これからのまちづくり』学芸出版社.
- 岡部一明 (2009) 『市民団体としての自治体』御茶の水書房.
- 川村健一・小門裕幸 (1995) 『サステナブル・コミュニティ－持続可能な都市のあり方を求めて』学芸出版社.
- 齋藤純一 (2000) 『公共性』岩波書店.
- 佐藤徹・高橋秀行 (2013) 『新説市民参加』公人社.
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学－討議デモクラシーとは何か』岩波書店.
- 吹田良平 (2010) 『グリーンネイバーフッド』織研新聞社.
- ジェイン・ジェイコブズ (2010) 『アメリカ大都市の死と生』山形浩生 (訳), 鹿島出版会.
- スタッズ・ターケル (1990) 『アメリカン・ドリーム』中島容 (他訳), 白水社.
- スティーブ・ジョンソン・岩淵泰 (2015) 「ポートランドのまちづくり物語」『現代公共政策のフロンティア』荒木勝監修, 岡山大学出版会, pp. 319-337.
- 須永大介・村木美貴 (2011) 「オレゴン州におけるTOD実現に向けた課題に関する一考察－土地利用計画・交通計画・交通サービスの連携に着目して－」『都市計画論文集』Vol. 46, No. 3, pp. 229-234.
- 平修久 (2015) 「土地利用計画におけるアドボカシー活動について：オレゴン州の成長管理政策をめぐって」『聖学院大学論叢』27(2), pp. 1-14.
- 西岡秀三 (2011) 『低炭素社会のデザイン－ゼロ排出は可能か－』岩波新書.
- 羽貝正美 (2007) 「基礎自治体の新しい地平」『自治と参加・協働－ローカル・ガバナンスの再構築』羽貝正美 (編), 学芸出版社, pp. 8-30.
- 波多野進 (2006) 「オレゴン州における成長管理政策の展開」『京都学園大学経済学部論集』16(1), pp. 77-92.
- 宮崎文彦 (2007) 「公共哲学としての「補完性原理」(特集「場所の感覚」と補完性原理)」『公共研究』vol. 4 (1), pp. 57-80.
- 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・西浦定継編『スマートグロース－アメリカのサステナブルな都市圏政策』学芸出版社, pp. 53-110.
- 山崎望・山本圭編 (2015) 『ポスト代表制の政治学』ナカニシヤ出版.
- 山崎満広 (2016) 『ポートランド世界で一番住みたい街をつくる』学芸出版社.
- ルイス・マンフォード (1974) 『都市の文化』生田勉 (訳), 鹿島出版会.
- ルイス・マンフォード (1997) 『ユートピアの思想的省察』月森左知 (訳), 新評論.
- ロバート・D. バットナム (2001) 『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造』河田潤一 (訳), NTT出版.
- ロバート・D. バットナム (2006) 『孤独なボウリング－米国コミュニティの崩壊と再生』柴内康文 (訳), 柏書房.
- Robert CERVERO・谷口守 (2004) 「米国のスマート型成長政策の動向：社会資本と地域開発の統合的視点から」『土木学会論文集』Vol. 2004, No. 758, pp. 85-95.
- 若林正秋 (2009) 「行政とNPOの協働に関する一考察：先行研究の整理と論点の提示」『政策科学』17(1), pp. 139-149.
- Vizzini, Dan, Nishishiba, Masami, Shannahan, Amanda, Wang, Xiaomei, Kini, Samuya, Iisako, Yachiyo, and Metzler, J. (2014) 「事例：ポートランド市の地域に根差した長期戦略計画の策定」.

外 国 語 文 献

- Abbot, Carl. (1997). "The Portland Region: Where City and Suburbs Talk to Each Other-and Often Agree" *Housing Policy Debate*, Vol. 8, pp. 11-51.
- Abbott, Carl. (2000). "The Capital of Good Planning: Metropolitan Oregon since 1970" *The American Planning Tradition: Culture and Policy*, pp. 241-262.
- Abbott, Carl. (2001). *Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest*, University of Pennsylvania Press.
- Berry, Jeffrey M., Ken Thomson, Kent Portney. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*, Brookings Institution Press.
- Brudney, Jeffrey L., and England, Robert E.. (1983). "Toward a Definition of the Coproduction Concept" *Public Administration Review*, 43(1), pp. 59-65.
- Cotugno, Andrew. and Seltzer, Ethan (2011). "Towards a Metropolitan Consciousness in the Portland Oregon Metropolitan Area" *International Planning Studies*, 16(3), pp. 289-304.

- De Morris, Amalia Alarcon, and Leistner, Paul. (2009). "From Neighborhood Association System to Participatory Democracy: Broadening and Deepening Public Involvement in Portland, Oregon." *National Civic Review*, 98, pp. 47-55.
- Heying, Charles. (2010). *Brew to Bikes: Portland's Artisan Economy*, Ooligan Press.
- Innes, Judith E. and Booher, David E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge.
- Johnson, R Steven. (2001). *The Transformation of Civic Institutions and Practices in Portland, Oregon 1960-1999*.
- Marshall, J. Melissa. (2004). "Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods" *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 2 (Jun., 2004), pp. 231-244.
- Morgan, D., Nishishiba, M., and Vizzini, D. (2010). "Keep Portland Weird: Retaining the Commission Form of Government". In James H. Svava and Douglas J. Watson (Ed.), *More than Mayor or Manager: Campaign to Change Form of Government in America's Large Cities*. DC: Georgetown Univ. Press, pp. 279-301.
- Mumford, Lewis. (1939). "Regional Planning in the Pacific Northwest; A Memorandum" *Northwest Regional Council*, pp. 279-301.
- Orloff, Chet. (2011). "Shaping the City: Portland, Oregon, 1841-2011" *Center for Real Estate Quarterly Report*, vol.5, no.4. Fall 2011, pp. 5-22.
- Ostrom, Elinor. (1996). "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development" *World Development*, pp. 1073-1087.
- Ozawa, Connie (Eds.). (2004). *The Portland Edge: Challenges and Successes In Growing Communities* Island Press.
- Putnam, Robert D and Feldstein, Lewis. (2003). *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Stephenson, R. Bruce. (1999). "A Vision of Green Lewis Mumford's Legacy in Portland, Oregon" *Journal of the American Planning Association*, Volume 65, Issue, 3 pp. 259-269.
- Seltzer, Ethan. (2008). "Regional Planning and Local Governance: The Portland Story" in T. Kidokoro et al. (Eds) *Sustainable City Regions: Space, Place and Governance*, pp. 277-298.
- Seltzer, Ethan. (2013). "Land Use Planning in Oregon: The Quilt and the Struggle for Scale" *Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy*.
- The City Repair Project. (2006). *The City Repair Project's Placemaking Guidebook Second Edition*.

ポートランド報告書

- Bates, Lisa K.. (2013). *Gentrification and Displacement Study: Implementing an Equitable Inclusive Development Strategy in the Context of Gentrification*, City of Portland, Bureau of Planning and Sustainability.
- Carl, Abbott. Pagenstecher, Gerhard. Parrott, Britt. (1998). "From Downtown Plan to Central City Summit: Trends in Portland's Central City, 1970-1998".
- City of Portland. (2008). *Portland 2030: A Vision for the Future*.
- City of Portland. (2012). *The Portland Plan*.
- City of Portland. (2014). *2035 Comprehensive Plan Proposed Draft*.
- City of Portland. (2016). *2035 Comprehensive Plan*.
- City of Portland Office of Transportation. *Elements of Vitality Results of the Downtown Plan*.

インターネット

- アラン・ウェバー氏へのインタビュー "Fast Company's Founding Editor On How Portland Can Become Great" At TechfestNW, Alan Webber asks: How do you overthrow a successful city? 2013年9月10日 (<http://www.wweek.com/portland/blog-30658-fast-companys-founding-editor-on-how-portland-can-become-great.html>) (閲覧日2016/11/30)
- アメリカ合衆国国政調査局 (<https://www.census.gov/>) (閲覧日2016/11/30)
- オレゴン州土地保全開発局 (<http://www.oregon.gov/LCD/pages/goals.aspx>) (閲覧日2016/11/30)
- 環境まちづくり雑誌Rain (http://pdxscholar.library.pdx.edu/rain_japt/) (閲覧日2016/11/30)
- シティ・リペア (<http://www.cityrepair.org/>) (閲覧日2016/11/30)
- 米国地質調査所 (https://nationalmap.gov/small_scale/printable/fedlands.html) (閲覧日2016/11/30)
- ポートランド市交通局 (<https://www.portlandoregon.gov/transportation/>) (閲覧日2016/11/30)
- 隣人参画ガイドブック (<https://www.portlandoregon.gov/oni/article/338554>) (閲覧日2016/11/30)
- Department of Land Conservation and Development, Oregon's Statewide Planning Goals & Guidelines (http://www.oregon.gov/lcd/docs/goals/compilation_of_statewide_planning_goals.pdf) (閲覧日2016/11/30)

Making Eco-livable City in Portland, Oregon —Urban Planning and Participatory Democracy—

Yasushi Iwabuchi *

Ethan Seltzer **

Takehito Ujihara ***

Abstract

This article defines a low-carbon, livable city as an eco-livable city. One such city, the city of Portland, Oregon, has become well-known for its policies which promote a movement away from an automobile society and toward a more walkable, bicycle-friendly city. This article examines how Portland developed into a sustainable city through urban planning and participatory democracy.

The article will analyze first the historical development of Portland's urban planning; secondly, its downtown plan and Metro urban growth boundary; and thirdly, the process by which Vision PDX, the Portland Plan and the city's comprehensive plan were initiated by three of its mayors since the start of the 21st century.

Most important to note is the fact that Portland's citizens and its government are not competing, but collaborating through a process of co-production to create new public services and activity. That and the fact that many people are involved in the urban planning process, which itself is an ongoing discussion.

* Assistant Professor, Center for Regional Sciences, Okayama University,

** Professor, Toulon School of Urban Studies and Planning, Portland State University,

*** Associated Professor, Graduate School of Environmental and Life Science Okayama University,