

米国大都市圏計画制度の経緯と背景にある政策意図の分析

Analysis on Planning System for Metropolitan Regions, its process and its hidden political intentions

服部 圭郎*

By Keiro HATTORI

1. はじめに

アメリカの大都市圏は大きな変革期にある。それは大都市圏の再構築という変革であり、それを促進させているのは、経済のグローバル化、社会不平等の拡大、環境問題の深刻化である。これらの動きはニュー・リージョナリズム（新地域主義）と呼ばれており、大きなうねりを持ってアメリカの大都市の在り方を変えようとしている。そして、アイスティ（ISTEA）法や TEA 21 法、リバブル・コミュニティ・プログラムといった連邦政府の新しい法制度、プログラムがその変革を後押ししている。

本論文は、そのような大きな変革期にあるアメリカの大都市圏を、いくつかの事例研究を遂行することで分析、その背景にある政策意図を理解しようとするを目的としたものである。そして、この事例研究で得られた知見、情報に加え、その背景にある今までのアメリカにおける広域地域計画・政策の考え方を整理・分析した結果を統合化し、広域地域計画の課題とその成否の分岐点を考察、整理したものである。

2. アメリカの広域地域計画・政策の整理

(1) 広域地域計画の歩み

広域地域計画という概念が最初に出たのは 20 世紀初頭、パトリック・ゲデスによるとされる。その後、ゲデスに影響を受けたルイス・マンフォード等が、包括的に広域的な地域を研究し、その計画を策定することの重要性を説いた。そして、それらの問題意識を共有したグループであるニューヨーク地域計画協会が、ニューヨーク大都市圏地域を対象として、実践的な計画を公表して当時の注目を浴びた。この広域地域計画の第一の盛り上がりは、しかし

1920 年代がピークであった。

次に広域地域計画が注目を浴びるのは 1960 年代である。この時代は、社会学者や経済学者が計画分野に大きく関与する傾向が強くなったのだが、それを反映して、広域地域計画も都市構造といった観点よりも経済拠点として捉えられて論議された。ジョン・フリードマンやマニュエル・カステロなどが主要な論客であった。しかし、これもレーガン大統領の登場を機に一挙に萎んでいく。

そして、1990 年代から再び広域地域計画が注目されるようになり、新地域主義とまで呼ばれるような大きな運動になっている。この新地域主義の特徴としては、次の 5 点が挙げられる。

- 1) 空間計画における重要性の認識
- 2) ポストモダンの大都市が生み出した問題への対応
- 3) 環境、経済、社会的公平性といった目的を包括的に捉えるアプローチ
- 4) 空間計画、都市デザイン、センス・オブ・プレイスに関する再強調
- 5) 政策的な目標の主張

新地域主義の重要な主唱者と、その考えを表 - 1 に整理する。

(2) 広域地域計画の背景

広域地域計画が注目を浴びている背景としては、大きく政治面、経済面、環境面から広域地域計画を策定することを求められているからであると考えられる。

政治的な面では、社会的公正のためである。戦後、郊外化が著しく進展することによって、低所得者が居住する都心と富裕層が居住する郊外との二分化が進展した。郊外部 = 富裕層、都市部 = 貧困層といった社会分離は、特に教育面において社会的不正を

* 明治学院大学

表 - 1 新地域主義の主要な論客

名 前	論 点	特 徴	著書等
デイビッド・ルスク (David Rusk)	都心の自治体から郊外の自治体へと裕福な人々が移ることによって、住民だけでなく職場、商業施設なども都心から脱出してしまい、都心の自治体の歳入が大幅に減り、さらに都心の行政サービスが低下して人々がさらに脱出するという悪循環が生じている。これを止めるためには、都心の自治体が郊外を合併させる方法が有効である。中心自治体と郊外の自治体が一体化することによって大都市における人種分離、貧困の集積、社会不平等、生活の質の低下、といった問題が解決できる。	元アルバカーキー市長で、市長当時に都市の拡大とともに周辺地域を合併していき、「都心」対「郊外」という構図を事前に回避してきた。その経験を踏まえて、自治体内だけを考えるインサイド・ゲームは負けることが必然であり、郊外の自治体をも組み入れたアウトサイド・ゲームをしなくてはならないと述べている。	「Cities without Suburb」(1995) 「Inside Game Outside Game」(1998)
アンソニー・ダウンス (Anthony Downs)	アメリカの大都市の成長の在り方はこの半世紀ほどは低密度のスプロールというワンパターンしかなく、その結果、多くの問題を生じさせた。包括的な成長管理政策を含む広域地域政策を展開し、野方図なスプロール型開発を抑制することにより、コスト面、エネルギー面、公共交通機関の面からの効果が期待できる。大都市圏の成長がもたらす諸問題への対応としては、州の計画目的に基づいた大都市圏地域ごとの戦略を策定することが必要である。	ブルッキング研究所の経済研究者であり、大都市圏の成長に関して幾つかのシナリオを検証して、成長管理の有効性を明らかにした。	「New Vision for Metropolitan America」(1995)
ロバート・ヤロ (Robert Yaro)	アメリカの大都市は21世紀を迎え、急激に分散した大都市が100年前に設定された行政境界を越えて拡張していることによって多くの問題が生じている。その結果、人種的、経済的、社会的な分離が起き、交通渋滞、学区ごとの予算の差、社会基盤整備の地域ごとの差が拡大しており、環境が悪化しており、19世紀もしくは20世紀に設立された大都市圏の行政システムはもはや機能していない。	ニューヨーク地域計画協会による第三次ニューヨーク広域地域計画を策定するうえで中心的な役割を担った。広域地域計画の必要性を主張しているが、広域地域行政組織の設立に関しては、多くの大都市においてその可能性は低いであろうと指摘している。そして、その設立に多大なエネルギーを投入するよりかは、現実的なアプローチをするべきであると主張している。	「Growing and Governing Smart」(2000) 「Region at Risk」(1996)
マイロン・オーフィールド (Myron Orfield)	拡大し続けるスプロールは「都心」対「郊外」といった図式でもはや収まらずに、それは「旧郊外」と「新郊外」といった郊外という枠組みの中でも対立した構図がある。これらの問題を解決させるためには自治体単位ではなく、地域を包括的に捉えた広域的視点が必要である。現行の郊外開発は社会的分離を促し公平性に欠けると同時に、コスト的にも非効率であり、その代替案をアメリカは必要としている。	ミネソタの若い州議員。いくつもの広域行政を強化する法案を提出しては州知事の拒否権で却下されるという行動を90年代に繰り返した。その経験から彼は大都市圏の問題を的確に分かり易く表現する技術を習得し、それは彼の二つの著書でいかに発揮されている。「郊外は一樣に豊かさや幸福をもたらし、改革に対しての強固な防波堤である」という伝説を覆した」と評価されている。	「Metropolitics」(1997) 「American Metropolitics」(2002)
ブルース・カッツ (Bruce Katz)	現在のアメリカにおいては、高齢化社会によって人々のライフスタイルは変化し、技術の進歩によってビジネスのあり方は変化し、行政の分権化によって社会基盤などに重点的に公共投資していた状況を変化し、人々は環境問題、貧困問題、グローバル経済を深刻に考えるようになってきている。そして、それらの変化に対応するためには各自治体が協働し合い、広域地域で共通の目標を持つことが重要であり、その有効な目標がスマート・グロースである。	ブルッキング・インスティテュートの大都市政策チームのディレクター。現在のアメリカの大都市圏が有する多くの課題は、土地利用政策、社会基盤政策、税制度を改善させることによって解決できると主張している。この解決手法こそが「スマート・グロース」であり、それが特に州指導で実践されれば、より都心に活力がもたらされる都市構造へと変革できると提案している。	「Reflections on Regionalism」(edit)(2000)
マヌエル・パスター (Manuel Pastor)	アメリカの広域地域が繁栄するためには、落ちこぼれを出さないようにして、総ての人がその繁栄を享受することが必要条件である。そのためにはコミュニティ・レベルで連携した広域主義を展開させることが重要であり、都心部と郊外部とを結合させることが貧困問題を解決するためには必要である。1992年にロスアンゼルスにて暴動が起きた本質的な原因である貧困問題、貧富の差を解決するためには「都心部」と「郊外部」とを断絶させている現状の行政システムを再構築しなくてはならない。	カリフォルニア大学サンタクルス校教授。低密度の郊外開発が進展していくことによって生じる社会的公正の問題を是正するためには、広域的な観点からの政策の取り組みが必要であることを実証的な研究をもとに主張した。基本的な問題認識はルスクやオーフィールドと共通していると考えられるが、断片化都市と称されるロスアンゼルス大都市圏を取り上げているため、特に問題点が多く浮き彫りになっている。	「Regions That Work」(co-author)(2000)
ピーター・カルソープ (Peter Calthorpe)	都心と郊外と二分化したうえで論じるようなものではなく、より一体的で重層的な広域地域の構築が必要である。今後は、広域地域を連結させるネットワークをいかに効率的に構築できるかが重要である。そして、郊外開発を規制し、公正な税制を導入し、適切な場所へ開発を誘導するような地域構造を構築することによって、現在のアメリカの大都市が直面している多くの課題が解決できるであろう。	カルソープは都市デザイナーであり、デベロPPERでもあるので、実際に彼の考えを反映させた開発を行っていることが他の論客と違う特徴である。代表的な事例としては、カリフォルニア州のクロッシングス、ラグナウエスト、コロラド州のステープルトン、オレゴン州のLUTRAQプロジェクトなどがある。	「New Regionalism」(2000) 「The next American metropolis: Ecology, community, and the American dream」(1993) 「Sustainable Community」(1986)

もたらしている。アメリカにおいては、学校教育はその自治体の財産税によって予算が賄われるので、郊外部と都市部の子どもたちが同じ教育機会が得られることはもはや幻想となっている。そして、このような状況は、さらに都市部における犯罪、麻薬使用、人種対立などを促し、それによって社会が被るコストは非常に高いものになっていると多くの識者が指摘するようになってきている。そして、そのような課題を解決するために、中心都市、郊外を一つの広域地域という体系として捉えることの必要性が主張されはじめている。

経済面では、1990年代後半から地域のビジネス・リーダーが、広域地域計画の策定を強力に推進するという動きが生じている。これは、企業がより移動性を高めて、また知的能力の高い従業員の確保が企業の競争力を高めるうえでの必須条件となっている中、地域の生活環境が良好であることが企業を誘致し、優れた人材を確保するための極めて重要な要素になってきたからである。そのために、地域のビジネス・リーダー達は広域地域計画をしっかりと推進させるように行政の尻を叩き始めている状況にある。ビジネス界が地域計画に積極的に口出しをするのは、100年前のアメリカでも見られたことである。しかし、100年前は地域における中核都市への関与であったが、最近の動向の特徴は広域的な地域計画に関与している点である。特に活発な動きを見せているのが、サンフランシスコ大都市圏のザ・ベイエリア・カウンシルやシカゴ大都市圏のシカゴ・メトロポリス2020である。

環境面では、従来型の開発を大きく変革させて、より環境負荷の低い大都市圏を再構築しようという動きが生じている。それは、サステナブル・デベロップメントを広域面から実施するためには、従来のように個々の自治体が計画を策定しているのではとてもその実現は難しく、広域的な取り組みが必要であるからだ。さらに、環境面での広域地域計画の必要性を認識させた流れとしては、1970年代頃から「静かな革命 (quiet revolution)」と呼ばれる成長管理政策をいくつかの州が導入したことが挙げられる。広域地域計画が不在の場合、成長管理政策を導入しても周辺の自治体の計画によっては、その効果は大幅に削減されてしまうことが明らかになったためである。

また、広域地域計画の作成を大きく促したのは、

1991年に制定されたISTEA法と、それを引き継いだTEA 21法である。これらの法律によって、MPO (大都市圏計画機構) は公共交通利用を促進するような土地利用、都市デザインに対して投資できるような、より柔軟性に富む予算制度を持つことになり、その結果、土地利用と交通計画の整合性の高い広域地域計画を策定することが可能になった。

このような流れの中、スマート・グロース、リバブル・コミュニティ、ニュー・アーバニズム、サステナブル・デベロップメントといった「新地域主義」の流れを形成するコンセプトが注目されることになるのだが、それらに通底するのは、低密度、分離された土地利用、自動車への過度への依存を特徴とする、現在のサバーク (郊外) を改善させようとする強い意志である。そして、このサバークを抜本的に改造するためには、広域地域計画的なアプローチが必要であるというのが「新地域主義」台頭を支える背景にあると考えられる。

(3) 新しいボトムアップの動き

広域地域計画を推進するボトムアップの動きが散見されるようになってきている。それは公的な組織、民間企業でもなく、NPOによる広域地域計画への支援である。NPO活動によって広域地域計画が推進される例がポートランド大都市圏やサンフランシスコ大都市圏において見られ始めている。このような広域計画を担うNPOは増加する傾向にあり、今後のアメリカにおける広域地域政策の新しい展開を担う役割が増大していくと考えられる。

3. 広域地域計画の取り組み事例

本調査で事例研究を行った対象は、ミネアポリス・セントポール大都市圏、シカゴ大都市圏、アルバカーキー大都市圏、デンバー大都市圏、サンフランシスコ大都市圏、ロスアンゼルス大都市圏、サンディエゴ大都市圏の7つである。これらの広域地域計画の取り組みの概要を表-2にて整理している。

事例研究で理解されたことは、広域地域計画の取り組みが極めて多様であることだ。アメリカ合衆国では、都市計画法は州法である。そのために、州による温度差が極めて大きい。特にホームルール制を州法において、どのように位置づけるかによって自治体の権限が異なり、広域地域計画の取り組み状況

表 - 2 事例研究対象都市の広域地域計画の取り組み

	大都市圏 人口推計	広域地域計画への取り組み	広域地域計画の目的	広域的取り組み			
				土地利用	交通計画	住宅政策	税制度
ミネアポリス・セントポール大都市圏	260万人 (2000年)	メトロポリタン・カウンシルというミネソタ州の組織が、同大都市圏の7つの郡に及ぶ地域を行政範囲とし、運営している。包括的な大都市圏の広域行政組織は、こことポートランド大都市圏しかない。広域地域計画を上下水、交通などを中心に策定している。	経済の国際化が進展して行く中、同大都市圏の競争力を高めること。同大都市圏を世界の中でも仕事、生活、子育て、投資に最適な地域となるようにすること。				
シカゴ大都市圏	934万人 (2002年)	シカゴ商業会が1999年に設立したシカゴ・メトロポリス2020というNPOが2003年に「シカゴ・メトロポリス計画」を発表。これは、誰もが手をつけたがらない広域問題に企業側が業を煮やして策定したもの。MPOは存在するが交通計画に限定された活動が中心。	よりよい地域計画と適切な開発への投資の誘導、そして長期的な活力を維持すること。			×	×
アルバカーキー大都市圏	55万人 (2000年)	アルバカーキー・ベイリヤ郡の総合計画が広域地域計画として位置づけられる。成長戦略も発表されている。しかし、その実効性は疑わしい。幾つかのNPOが啓蒙活動を展開している。	オープンスペースの重要性、コンパクトな開発の必要性を総合計画は述べている。			×	×
デンバー大都市圏	241万人 (2000年)	デンバー地域行政委員会が中心となって広域計画の策定を行っている。1997年に「メトロ・ビジョン2020計画」を策定、2000年にその実行計画である「マイル・ハイ・コンパクト」を策定した。ただし強制力はなく、賛同していない自治体も多い。	デンバー大都市圏が今後、どのように「生活の質」を確保しつつ、成長していくべきかを論じている。個別に策定された各種計画を統合させ、地域のコンセンサスとしての広域地域の将来像を提示している。			×	×
サンフランシスコ大都市圏	678万人 (2000年)	MPOとCOGが別組織であるという特殊事情を有する。その結果、COGであるABAGは多くの課題を有している。しかし、2002年に「広域地域リパビリティ・フットプリント・プロジェクト」を発表するなど啓蒙活動はしっかりと行っている。広域地域計画に関するNPOの活動が盛んである。	社会的公平、良好な環境、経済的繁栄を考慮することで、次世代の持続可能な将来を実現させようと考えている。				×
ロスアンジェルス大都市圏	1719万人 (2002年)	COGであるSCAGが取り組んでいる。ロスアンジェルス大都市圏は郡そして市の権限が強く、「断片化」された大都市と揶揄されてきた。そのような中、SCAGは2004年に交通計画以外で初めて広域地域計画「コンパス」を作成。	モビリティの改善、暮らしやすさの向上、繁栄の公平な配分、持続可能性の促進、がコンパスにおいては目的として挙げられている。				×
サンディエゴ大都市圏	281万人 (2000年)	多くの広域行政機能を統合させたSANDAGが主体となって広域包括計画案を2003年12月に策定。これは同大都市圏の長期的な計画フレームワークを設定しようとするものである。	成長と持続可能性の原則に基づき、人口、住宅、雇用成長率と生態系保全、農業、オープンスペース、インフラ需要とのバランスを図ることを目的とする。				×

【凡例】 : 実施されている。 : 法案は提出されたりしているが、法案却下、非協力的な自治体などで実現はされていない。
 : アイデアは出されているが、まだ検討段階にある。 × : アイデアも出ていない状況にある。

も大きく違ってくる。すなわちホームルール制が強い州（カリフォルニア、イリノイなど）では自治体の上位計画となる広域地域計画は策定しにくく、弱い州（オレゴン、ミネソタなど）では策定しやすいといった違いが生じる。しかし、州が同じであれば同様かということそうではないことが、サンフランシスコ大都市圏、ロスアンジェルス大都市圏、サンディエゴ大都市圏という3つのカリフォルニア州の事例研究から明らかとなった。この3つではサンディエゴ大都市圏がしっかりと広域計画を策定できているのだが、その要因としては「都市規模が小さい」、「中心都市であるサンディエゴの力が強いこと」、「

身的なリーダーの存在」、「地域アイデンティティの強さ」などが考察される。

また、広域地域計画の取り組み主体も多様である。サンフランシスコ大都市圏のようにNPOや民間企業を中心とした団体が主体的に動いている事例もあれば、行政組織で取り組んでいる場合もあり、その形態は様々である。同じCOGが主体であっても、それがMPOとして指定されていたり、他の広域行政業務を担っていたりして、極めて包括的に広域行政に取り組んでいる場合（例えばサンディエゴ大都市圏のSANDAG）もあるし、MPOとして指定されないCOGなどもある（サンフランシスコ大都市

圏の ABAG)。このように法律、取り組み主体なども大きく異なる中で、アメリカ合衆国の大都市圏は広域地域の課題に対処しているのである。

4. 広域地域計画の課題と成否の分岐点

事例研究そして文献調査を踏まえて、広域地域計画の作成、広域地域行政の遂行に立ちはだかる課題を整理し、広域地域計画の成否の分岐点に関して考察し、それをまとめた。

(1) 広域地域計画の課題

今までの調査結果を踏まえて、広域地域計画の課題として以下の点が挙げられる。

- ① 土地利用の広域地域計画を策定することの難しさ
- ② 自治体の協調を図ることの難しさ
- ③ 市民の理解の欠如
- ④ 州との調整の難しさ
- ⑤ 広域地域計画を策定する組織の限界
- ⑥ 州を越えた場合の都市化に対応することの困難
- ⑦ 縦割り行政による弊害

(2) 広域地域計画の成否の分岐点

広域地域計画の成否の分岐点を上記の調査から推察すると以下のものが挙げられる。

- ① 中心都市と郊外自治体との力関係
- ② 郊外の開発時期などのタイミング（特に連邦の広域地域政策との時期的関係）
- ③ 大都市圏としてのアイデンティティの強弱
- ④ 都市規模
- ⑤ 州の広域地域計画、広域地域政策の有無
- ⑥ 州の政策との関係性（州における大都市の相対的位置づけ）
- ⑦ 献身的なリーダーの有無
- ⑧ 市民の問題意識と参画

5. まとめ

本研究のテーマは「米国大都市圏計画制度の経緯と背景にある政策意図の分析」であるが、米国と一口にいても極めて多様なアプローチが大都市圏計画においては行われている。連邦政府の影響が大きいことは、1992年のISTEA法のインパクトの大きさからも明らかであり、州の方策の影響も大きいことは確かである。しかし、カリフォルニア州の3事例の比較からも示されるように、それ以外の要素も広域地域計画の成否には大きく関係している。

本調査はアメリカ合衆国の大都市圏における広域地域政策の取り組みに関して分析、整理したものであるが、我が国でも参考となる点が幾つかある。課題としては「土地利用の広域地域計画を策定することの難しさ」、「自治体の協調を図ることの難しさ」、「縦割り行政による弊害」、「市民の理解の欠如」などは我が国と共通している点であると考えられる。また、広域地域計画の成否の分岐点という観点からは、「献身的なリーダーの有無」、「市民の問題意識と参画」、「大都市圏としてのアイデンティティの強弱」、「郊外の開発時期などのタイミング」などが共通していると考察される。

将来、しっかりとした生活の質をその大都市圏が維持できるかどうかは、しっかりとした広域地域計画を策定できるかどうかにも関わってきており、その点では我が国の大都市も将来の展望をしっかりと検討する必要があると考えられる。

最後に、本研究の助成金を与えてくれた財団法人計量計画研究所に深い感謝を表したい。

参考文献

Wheeler, Stephen (2002) "The New regionalism: Key characteristics of an emerging movement"; Vol. 68, No. 3 Journal of the American planning association (Summer 2002)