

## 15. ポートランド都市圏における土地利用・交通計画の連携 ～TODプログラムを中心に～

### Research on the Linkage between Land Use and Transportation Planning in Portland Metropolitan Region -Case Study of TOD program -

東京大学工学部都市工学科 50155 原 祐輔

In recent years, many Japanese local cities have faced aging society, environmental issue, and vehicle reliance society. And they have needed growth management. On the other hand, Portland metropolitan region, for example Metro and the City of Portland, have good vision and policies on the growth management. To achieve goal on the growth management, they have tackled the linkage between land use and transportation planning. This paper analyzes the case study of TOD program and real state of growth management. Through the analysis, this paper's purpose is analyzing the structure of land use and transportation planning institution.

#### 1. 研究の目的と背景

日本は現在、人口減少・少子高齢化という大きな波に直面しており、今後の日本の都市計画及び市街地形成を考える上で、計画の大前提に置くべき重要な外的要因となるだろう。一方で、大量生産・大量消費に対する反省の意味を込めて、“Sustainable”であることは都市計画においても大きな前提となっている。これら2つの前提が不確定な将来像に対する不安・願望を含む前提であるのに対し、3つ目の前提はクルマ社会という既に誰もが認める大前提である。現在の日本、特に地方都市はモータリゼーションを終えた“motorized”社会であり、郊外の大規模小売店舗の登場や中心市街地の衰退といった形で都市の空間構成に実質的な影響を与え続けてきた。この3つの前提の中で、将来の不安を最小限に抑え、理想を最大限に実現するバランスの舵取りが、現在必要とされている。

しかし、残念なことに現在、日本の多くの都市では、確固たる将来ビジョンを持ち、その目標を達成するための総合的な都市計画が行われているとは言いがたい。そこで、本研究では長期的な将来ビジョンや様々なユニークな制度を有し、交通政策と土地利用政策の連携でも高く評価され

ている米国オレゴン州ポートランド都市圏を研究対象とし、グロスマネジメントをすすめる上での土地利用・交通計画の連携の仕組みや実態を分析することとする。

#### 2. 土地利用計画と交通計画の制度

ポートランド都市圏の土地利用計画制度を理解するには、3つの段階の計画主体について見る必要がある。まず、一つ目はポートランド都市圏を含むオレゴン州、二つ目はポートランド都市圏特有の広域自治体であるメトロ、そして、最後にメトロの圏域内にあるポートランド市をはじめとする市・カウンティである。この3つのレベルにおける大まかな制度の枠組みは図1のようになっている。まず、ヒエラルキーのトップにはオレゴン州による「州全体の計画ゴール」がある。この内容にメトロ、市・カウンティの計画は適合する必要があるが、このゴールはやや抽象的な内容でもある。そのため、メトロによる「地域の都市成長のゴールと目標(RUGGO)」とそれを実行するための部門別計画を含んだ広域フレームワーク計画が州のゴールを地域レベルで具体化している。そして、市・カウンティはこれらのゴールに適合するようなプロジェクトを含む総合計画

を策定しているのである。

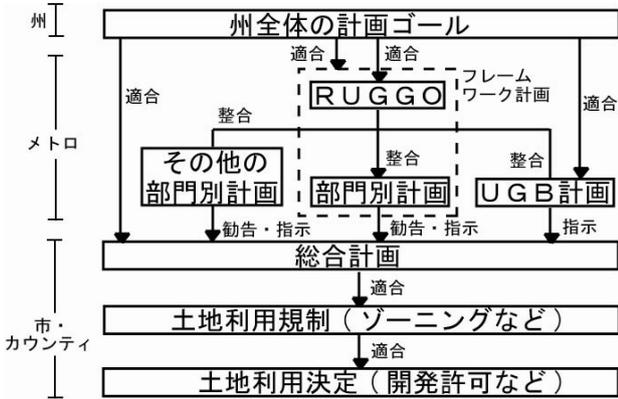


図1 土地利用計画制度の概要

ポートランド都市圏の交通計画制度も土地利用計画と同様、州、メトロ、市・カウンティの3段階のレベルで一貫性を持った計画体系が取られている。まずオレゴン州レベルでは、州全体の計画ゴールにおける交通のゴールを実施するためのオレゴン州交通計画ルール(TPR)が策定されている。メトロレベルでは RUGGO や Region 2040 Growth Concept、UGMFP を含む広域フレームワーク計画があり、これらの計画目標を交通面から実施するための広域交通計画(RTP)が策定されている。そして、ポートランド市レベルでは、州や地域のゴールを達成しつつ、地域の魅力を高めるための総合計画(Comprehensive Plan)があり、その交通面の実施として、TPRによって策定が義務付けられている交通システム計画(TSP)が存在する。

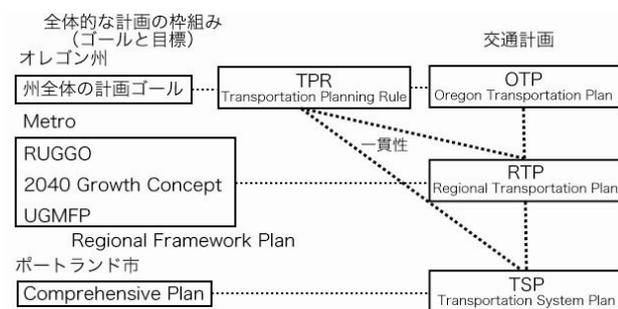


図2 交通計画制度の概要

最後にメトロの意思決定プロセスはどのよう

になっているかを次に述べる。まず、プロセスのトップにメトロ議会が存在する。繰り返すことになるが、メトロ議会は都市圏全体で選出された7人の議員によって構成されており、最終的な計画・政策を承認する立場である。そして、その下に MPAC、JPACT という2つの委員会がある。JPACT は交通計画に関わる17人の委員によって構成される委員会であり、その主な役割は連邦による交通財源を都市圏の各セクションに割り振ることである。一方、MPAC は市・カウンティから選出された委員による委員会であり、JPACT とは対照的に土地利用プランナーとしての役割を担い、政策立案の意思決定を中心に行っている。たとえば、2040 Growth Concept やデザインタイプは MPAC によるプロセスで策定されたものである。Jillian Detweiler 曰く、「MPAC が Policy を司り、JPACT が Money を握っている」という構図がメトロにおける大きな意思決定の枠組みである。

また、MPAC の下により技術的なスタッフによって構成される MTAC があり、JPACT の下にも TPAC という市・カウンティの交通プランナー、ODOT、メトロ、TriMet などの交通プランナーによって構成される技術的な委員会が存在する。つまり、政策面においては MTAC が大枠を作成し、MPAC が政治的な議論を行い、その内容をメトロ議会に提出し承認するという流れであり、財源面においては TPAC が大枠を作成し、JPACT が政治的な議論を行い、メトロ議会に提出されて承認するという流れがメトロの意思決定プロセスである。

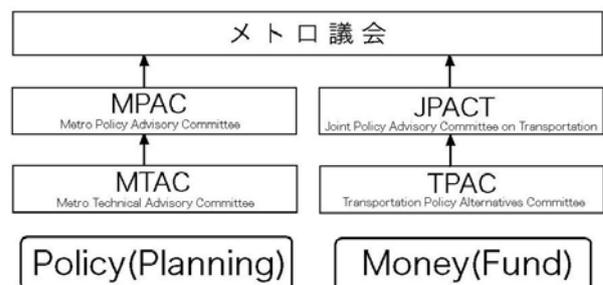


図3 メトロの意思決定プロセス

### 3. 土地利用・交通政策の実際

ポートランド都市圏では上記のように、3つのレベルでの上下の一貫性を保ち、土地利用と交通の連携を取るための制度設計を行っている。そして、これらの連携が実際の空間に反映されたものがLRTやストリートカーを中心としたTODである。都市圏でのTOD型開発が加速し始めたのは1998年に2本目のLRT路線(Westside Line)が導入されてからである。

ポートランド都市圏におけるTODの実施にはメトロによるTODプログラムが大きなガイドラインになっている。このプログラムではTODの実施のために連邦による交通財源を利用しており、その財源は土地の取得に使用されている。また、このプログラムではメトロと地方自治体の共同、そして民間デベロッパーとのパートナーシップを重要視し、TODの実施を広げようとしている。このような連邦の交通財源を柔軟にTODの実施に利用するプログラムは全米で初であった。

#### 3-1 都心部におけるTOD

ポートランドダウンタウンには、郊外や空港へと延びるLRTだけでなく、都心部ではほぼ一街区ごとに駅があるストリートカーが存在する。都心部ではこれらの公共交通機関は無料で乗り降りすることが可能であり、都心における人々のアクセシビリティを高めているとともに、TODの推進に繋がっている。もともと倉庫街であったPearl Districtはストリートカーの建設が呼び水となり、ポートランド市内でここ20年間に最も劇的に変化した地区となっている。この地区でストリートカーは高密度開発のツールとして、デベロッパーと革新的な協定を結ぶことに成功し、その結果、Pearlにおける平均密度は1エーカーあたり120戸とポートランド都市圏で最も高くなっている。

1998年以降、2700の住戸と120万平方フィートの商業施設がPearlにつくられており、急速に魅力的なまちへと発展している。しかし、Pearl Districtに問題がないわけではない。この地区に

つくられる高級なコンドミニアムによって、住宅価格が高騰しており、住宅のアフォーダビリティという新たな問題が生じている。



図4 Pearl District を走るストリートカー



図5 Pearl District の様子

#### 3-2 郊外におけるTOD

次に、郊外におけるTODのケースとして、ダウンタウンから西に約8km、LRTで23分程度の位置にある駅の目の前につくられたThe Roundを取り上げる。郊外ではやはり幹線道路沿いの開発が多いポートランドにおいて、The Roundは駅前に複合的な高密度開発を行う野心的なプロジェクトであった。現在、フィットネスクラブや大学に加えてレストラン、銀行、分譲住宅、オフィステナントを含んでいる。

しかし、このプロジェクトの実施の際には致命

的な問題がいくつか生じている。一つは、当初のデベロッパーの能力不足やプロジェクトの実現可能性への配慮不足により、デベロッパーが破綻してしまい、プロジェクトが数年間放置されてしまったこと、もう一つは別のデベロッパーによってプロジェクトは完遂したものの、TOD と呼べるほど公共交通や歩行者中心の空間を作り出せていないことである。

この The Round のケースや他の郊外型 TOD のケースからわかる郊外型 TOD の問題として 1)TOD のコストや財政面の問題 2)住宅市場の問題 3)郊外ロードサイド型商業の存在 4)デベロッパーの質の問題 5)公共交通サービスの質の問題 6)職場・オフィス立地の問題などを挙げる事ができ、郊外における TOD の実施の困難性を見て取ることが出来る。



図 6 The Round の様子



図 7 The Round の集合住宅と商業施設

#### 4. まとめ

ポートランド都市圏における長期的な将来ビジョンの存在は、各計画が参照するゴールとしての役割を担うと同時に、他分野の計画ゴール・目標を共有するのに貢献しており、結果として各計画の連携を強める役割を果たしている。また、将来ビジョンや計画プロセスは単純なトップダウン型やボトムアップ型ではなく、各計画主体による議論の場や見直しの仕組みを内包する“Regional Process”である。

土地利用・交通計画の連携を空間的に実現する TOD に関しては、

- ・都心部では無料で利便性の高い公共交通の存在や数多くの経済的インセンティブによって、都市圏で最も高密度な開発を集積し、リバブルな町並みの形成に役立っているが、近年、市民の関心は住宅のアフォーダビリティに移りつつある。
- ・郊外部では、幹線道路沿いではなく、公共交通沿いに開発を実際に行う段階にまできているが、これらの開発が当初の TOD の理念から眺めて成功と評価するには、数多くの課題を乗り越える必要がある。

#### 主な参考文献

- 1) 小泉秀樹・西浦定継編著、『スマートグロースーアメリカの持続可能な都市圏政策』, 学芸出版社, 2003
- 2) Connie P. Ozawa 編著、『THE PORTLAND EDGE Challenges and Successes in Growing Communities』, Island Press, 2004
- 3) 原田昇, “[アメリカ]交通計画の新しい課題と実現プロセス”, 交通計画集成 8 巻 p.57-p.68, 1997