

広域オープンスペース計画実現への取り組み サンフランシスコベイエリアのグリーンベルトと市民活動の役割についての考察

Connecting Visions towards Regional Open Space Planning
Lessons from the San Francisco Bay Area Greenbelt, and the Roles of Citizens Activities

0 研究の背景と目的

米国カリフォルニア州のサンフランシスコ・ベイエリアでは 1960 年代ごろから、市民団体の活動を原動力としながらオープンスペースの保全が各地で行われ、成果をあげてきた。様々な種類のオープンスペースが、時には工夫を凝らした手法で保全されている。そしてそれは、点としての保全ではなく、ベイエリアという大きな枠組みの中で、面的保全として行われてきた。

成功の理由として重要と考えられることは、オープンスペースの重要性と必要性を多くの人々が認識すること、そして資金を投入するコンセンサス、強制力のある制度が存在することがあげられる。そしてこのようなコンセンサスは一朝一夕に作り上げることはできない。

今後わたしたちの都市でも僅かに残る自然を守り、また育てていくために多くの人々の協力無しには不可能なことは明かである。では、その自然保全していく前段として、どうしたら社会全体の意識を盛り上げていけるのだろうか。

この研究ではベイエリアの現状と広域オープンスペースの体系を概観した上で、当地域で 40 年以上にもわたって保全活動を続けてきた Greenbelt Alliance(以下 GA)の理念と活動の内容から、保全に向けたコンセンサスが形成されてきたプロセスと市民活動がオープンスペースの保全に果たしてきた役割を考察する。

0. 研究の概要

1. 広域オープンスペース計画の意義

2. ベイエリアの都市の現状 3. 保全に関する計画システム

4. ベイエリアにおける広域オープンスペース計画の体系と手法

6. 広域計画の展開と GA の役割

7. 考察・結論

研究の手法

2000 年 7 月に GA でインターン行い、また 11 月 28 日から 12 月 3 日までヒアリングのため渡米した。そのときに集めた新聞記事及び報告書、文献資料などをまとめ、分析を行った。

1 ネットワークとしてのオープンスペース保全

オープンスペース計画保全の意識を広め、活動に参加する人を増やしていくには、日頃どれだけそれが目に触れているか、生活の一部になっているかにも関わっている。

GA の元ディレクター、Larry Orman はベイエリアで試

みが成功してきた理由として、「(オープンスペースが)どこからでも余りにもよく見えるから」と語っている。

農地にしても、「農業の仕組みや価値を理解してはじめて、都会の住民達はその保全と経済的成功のために活動するようになる¹⁾」のであって、その自然を満喫したり、触れたりする機会がなければ多くの人に大切さを訴えることはできないし、まして活動に巻き込み資金を提供するところまで持っていくことはできない。

ベイエリアのオープンスペース計画の特徴のひとつは、それが点としての創出、保全にとどまっていなかったところにある。拠点拠点を保全地区に指定したり公園にしたりする一方で、ネットワーク化(トレイル)、ボーダーの確保(グリーンベルト)を目指し、重層的なシステムが存在する。これらのネットワーク、システムとしてはじめて果たせるこれらの役割に加え、人々に憩いの場、レクリエーションの機会を提供するとともに都市の美観を創出し、秩序ある開発を助け、また都市に個性・独自性を与えてい

る。

2 - オープンスペースの危機

最近の数十年、カリフォルニアにおいて最大の問題は開発のスプロール化であり、その結果進展したオープンスペースの喪失である。近年来急激な人口増加²とそれに伴う住宅需要の伸びに悩まされており、加えて郊外に立地する企業、商業施設の増加も著しい。

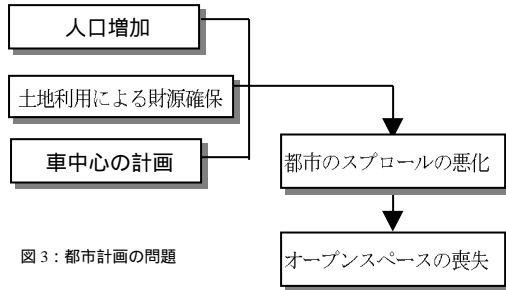


図3：都市計画の問題

低密度開発

人口は増加していると同時に、その空間的配分も変化してきている。中流階級以上が既存の市街地を離れてより郊外、より郊外へと移動している一方で、中心市街地や古くからのコミュニティの人口密度も増している³。内向きの成長は非常に高密度である一方、都市周縁部へ広がる成長はホビーファーム⁴をはじめとしてとても低密であり、2極化していると言える。この低密度の開発が、スプロールの主な原因となっている。

車依存型の都市構造

人口密度は高まっているのも関わらず、自動車に依存した生活がより進行していて、それに伴う交通渋滞も悪化している。カリフォルニア州交通局によれば、主立った都市部の渋滞は年に15%の割合で悪化の方向にあるという。

州全体の自動車走行距離は右肩上がりに伸びている。1970年から90年までの約20年間で人口は51%の伸びだったのに対して走行距離は117%の増加である⁵。その原因は、商業施設やオフィスの郊外への立地が増えていること、新しく造られた住宅地がとても低密に計画されていて、自動車なしには生活できないことなどである。

開発による財源の確保

これらの開発に更なる追い打ちをかけているのは自治体の財源確保の追求である。人口は右肩上がりに増加する中固定資産税も確実に増えているはずなのに、自治体によるサービスが向上しないのに不満を大きくした市民らが立ち上がって、固定資産税の税率などを大幅に制限した法律を成立させたのである⁶。自治体の財源が大幅にカットされ、インフラ整備に苦心するケースが急増するようになった。その結果自治体は売上税を求めて郊外型の大型商業施設の建設を促進すると共に、ディベロッパに大規模な開発を許可する代わりにインフラの整備を肩代わりさせることになった。

スプロール

スプロールがオープンスペースにどのような結果をもたらしたかと言うと、1986年からの10年間で都市化された土地のほとんどが農地からの転用である。農地の減

少は1960年代くらいから顕著になりだしたのだが、農業への影響が出始めたのは70年代からである。特に、60年代から80年代はサンフランシスコ周辺部の農地の都市化が急速に進み、住民たちが周辺の環境の変化に不安を感じるようになった。生活の質を守る上でオープンスペースが重要であるという認識が広がってきた。

3 計画システム

行政主体の役割関係は中央集権の日本とは異なるため、ここで説明する。またオープンスペースの保全に関わる住民投票のシステム、CEQA、自治体の政策に影響を及ぼしている過去の住民決議についても説明する。

行政主体の種類と役割

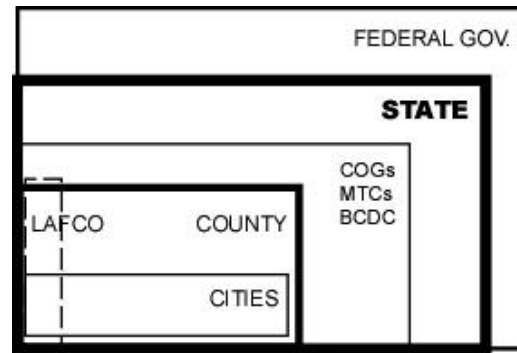


図4：行政主体の関

州と連邦の機関

アメリカの計画システムでは本来、州が土地利用に関する主権を有しており、それを連邦政府に権威として委譲し、また自治体を法的に存在させて土地コントロールの権限を与えている。

州や連邦の機関は日々のごたごたした自治体の計画から距離を置き、イデオロギー的に環境保護をすすめてきた。

自治体

カリフォルニアには市が470⁷、カウンティが58ある。日本と異なり人が住んでいる地域でもまとまって市として独立しない限りは市域外(Unincorporated Area)と呼ばれ、カウンティの管轄になる。市とカウンティは単純な上下関係ではなく、基本的な行政サービスを提供する点では同レベルにある。また、自治体が土地利用に関しては一番強い権限を持っている。そしてこれを担保しているのはポリス・パワーである。

LAFCOs (Local Agency Formation Commissions)

カウンティと市の両方を代表する行政主体で、サンフランシスコを除いた全てのカウンティに存在する。市域の拡大や特別区の設立に関して承認や不許可の判断を下す責務がある。ベイエリアのCOGsであるABAG⁸には実質的な権力はないので、LAFCOが一番広域の土地利用調整機関。

イニシアティブとレファレンダム(住民投票)

イニシアティブとは新しい条例や決議案の賛否を問うもので、レファレンダムは既存の法律を改定・無効にする提案として使われる。憲法や一般法に対する付加や変

更など行うことができ、自治体レベルの都市計画に直接的な影響力を持つ。2000年3月には、オープンスペース取得の資金源として21億ドルの州債の発行が住民投票で可決された。

4 バイエリアのオープンスペース

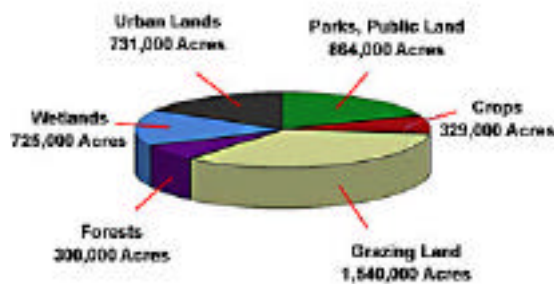


図4: バイエリアのオープンスペース

グリーンベルト

この計画は首都圏を取り巻く事実上のグリーンベルト（380万エーカーに及ぶ公園、河川の流域の土地、農地、田園地域の荘園、牧場など）によって開発を抑制するというものである。全米でも大きな都市圏の周りにグリーンベルトを保全する計画は他に類を見ない。1985年にキャンペーンが始まり、地域のランド・トラスト、オープンスペース・ディストリクトなどを通じて保全が進められている。

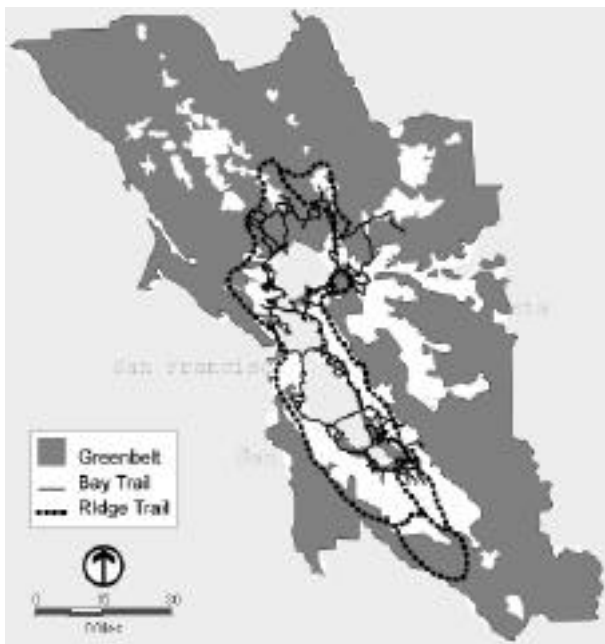


図6: グリーンベルト

ベイトレイル

カリフォルニア州議員 Bill Lockyer(1987年当時)発案の州債で設置されたベイトレイルは、ABAG⁹を計画・実行主体として指定した。それまで、「海岸線は埋立、工場、港湾施設のための土地だった。」海岸が生活にとって重要な要素であり、「センス・オブ・プレイス」を創出し、レクリエーションの機会を与えてくれるものだという認識が持たれるようになった¹⁰。

策定は州法で始められたが、実際の計画努力はコミュニティベースである。トレイルの経路は専門家が地図を見比べて決めるに留まらず、地元レベルで住民によって計画された。トレイルは舗装された自転車道、未舗装のままの歩行者道、そして湿地帯にはボードウォークなど多様なニーズに対応するようデザインされている。

リッジトレイル

ベイトレイルと前後して、GAのスタッフ(現在のリッジトレイル委員会)らから内陸のトレイルをつくるアイデアが出され、おおよその配置は9ヶ月かけてマッピング、実地調査、地元での議論によって決定された。既にそれまでの保全活動によってかなりの量のオープンスペースが峰線沿いに保全されていた。トレイル計画は、公有地内のオープンスペースや水辺を可能な限り利用して、私有地をまたがって土地の権利を取得する面倒を最小限にすることに配慮された。

計画上のポイント

トレイル

- ・公有地に建設する
- ・コストが計算できる
- ・経路は柔軟に検討
- ・それぞれの自治体で目標を設定
- ・生態系への影響が争点

グリーンベルト

- ・草の根的、農家と個別交渉など
- ・公有地・私有地様々で、保全ツールも多様
- ・面積は広ければ広いほどよい、対象が広範
- ・自治体同士の協力が必要

このような理由からグリーンベルトと比べ、トレイルの方が実現しやすい。広域計画に比べ「湾や内陸の自然への“個々人にアクセスを提供するトレイル”は明らかに注意を集めた。」ベイトレイル、リッジトレイルとも、10年かかっておよそ半分が既に建設されているという。

5 Greenbelt Alliance の活動

グリーンベルトアライアンスはバイエリアで活動する環境保護団体としては古いもののひとつで、1958年に設立された。その活動は多岐にわたり、オープンスペースを保全する一方で高密度型の開発を積極的に支援し、Smart Growthの推進者といわれている。

グリーンベルトの保護

80年代終わりからの10年間でGAの活動を通して保全されたオープンスペースは60万エーカー(サンフランシスコの20倍の広さ)にもものぼり、50億ドル以上の公的資金をオープンスペースの取得と維持管理に投入させることに寄与した。40年間の活動の中で地域の重要な資産であるナパバレー、エンジェル島、サンマテオ郡の海岸線、バイエリア東部の峰々や水系、サンタクララ郡の農地、ソノマのブドウ畑などの保全に成功した。また、オープンスペースを保全する様々な手法、自治体レベルにおけるUrban Growth Boundaries(UGBs)、複数の行政機関による政策合意など新しい手法を生み出してきた。

他の組織との協力

一方で、新しい市民団体の設立にも積極的に手助けをしている¹¹。同時に、多くのこうした機関・団体や土地トラストの話し合いの場として、協力体制のもと有効的なアクションをとれるよう、Bay Area Open Space Council という会合を設けている。

Case Study: コントラコスタ・カウンティ都市境界線

(Contra Costa County Urban Limit Line, ULL)

美しい自然と豊穡な農地に恵まれたこの地域も、80年代から次第に宅地化が進み、90年代に入ってからはいエリアで最もスプロールの心配される地域である。



図7：保全されたオープンスペース*

ULLの策定

1990年、ディベロッパーらによってメジャーCが発議された。これは都市成長境界線ULLを制定するものであったにもかかわらず、その枠が意図的に緩く設定されていた。メジャーCは可決され、サンフランシスコの2倍もの面積の土地を意図もたやすく開発に明け渡す結果となってしまった。

大規模開発するとすればディベロッパーは5から10億ドルの利益を見込めるということで、すでに計画とキャンペーンに1500万ドル以上の資金を投じていた。

開発計画ラッシュ

その後90年代前半からコーウェル・ランチ、タッサハラ・バレー、ピッツバーグなど大規模な開発計画が持ち上がり、住民や環境保護団体らの反対をよそに、自治体は計画の承認を求めてカウンティと争う状況が何年も続いた。GAは1996年にイーストベイ支部をこの郡に設置し、カウンティ政策決定委員らと協力してキャンペーンを続け、計画の中には途中で中止されることになるものも出てきた。

ULL変更キャンペーン

ついに98年ごろからコントラコスタ郡のULLを内側へ動かし、カウンティ全体で規制を厳しくする方向へ活動を転換した。カウンティの政策決定委員会(Board of Supervisors)にULLの変更を陳情し、世論に呼びかけた。ついに2000年7月、カウンティはULLをより強固なものにし22平方マイル(サンフランシスコの約半分)を保全するという歴史的決定を下した。ここまでおよそ15年越しの活動である。

協力団体

- Bay Area Transportation and Land Use Coalition
- Concord Neighborhood Alliance
- East Bay Community Foundation
- NAACP-Hercules/Pinole/Rodeo
- Greater Richmond Interfaith Project
- Green Party of Contra Costa

考察：コラボレーション、ロビー活動、世論の誘導

このプロジェクトを通してGAの活動の仕方を見てみると、3つのポイントがある。

まず、他の団体に電話して活動への参加を呼びかけ、定期的にミーティングを開いて戦略を練ること。また、議員をはじめ、オープンスペース・ディストリクトなどへの積極的なロビー活動を行い、政策に影響を与えること。具体的にはGAが中心となって市民に陳情の書いてある葉書を配り、何千通とカウンティ政策決定委員に送りつけたという。同時に、新聞やローカルテレビなどのメディアを巻き込んでこの問題についての報道が頻繁に人の目に触れるよう努め、世論の形成をめざした。

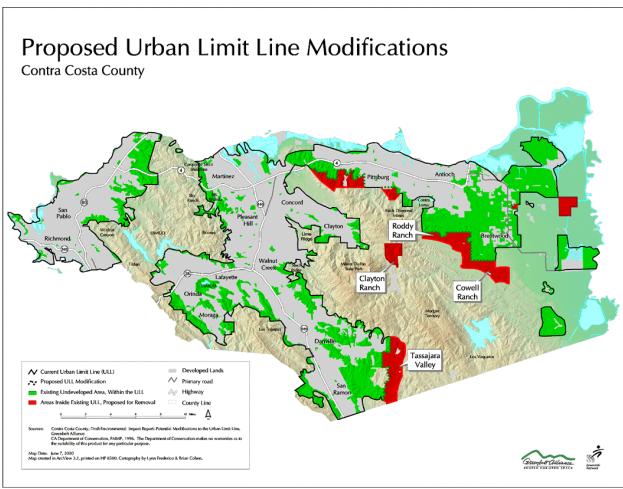


図8：ULLの変更*

広域計画の展開

市民活動は広域計画の展開にも寄与してきた。

~30年代：思想の発展

6 パトリック・ゲデスに感化されたルイス・マンフォードは1938年「都市の文化」を著し、アメリカで本格的に広域計画を提唱し後の都市計画に影響を与えた。アメリカで都市計画家が1920年代から熱心に提唱してきた広域計画は、1933年F.ルーズベルトのTVAに取り入れられた。

50-60年代：展開期

連邦政府が広域計画を後押しするような制度や補助金の仕組みを制定した一方で、カリフォルニアでははじめての広域行政機関としてサンフランシスコ湾保全開発委員会(BCDC)が発足し、水際から5マイルという限られた空間ながら、強い権力を持って環境の保全に取り組んできた。この影にはGAをはじめとする市民団体の強い後押しがあった。

70年代：州ごとに取り組みが増加

都市の拡大と共に土地利用コントロールを州及び広域レベルで行おうというごきが支持され始め、COGs、MTCsなどの機関が主要な都市圏で設立された。GAはいエリアの計画機関、ABAGの権限の拡大や広域オーブ

ンスペース「計画」の策定を目指して政策に積極的に関わったが、試みは成功しなかった。この時期オレゴンではメトロという広域行政機関が成立した。

80年代：減退期

連邦政府の政策転換で広域行政への補助金が減少し、動きは減退した。しかし環境政策は充実され、野生生物保護のためなどに連邦、州と自治体の協力関係が生まれた。ベイエリアでは再度広域計画を策定するキャンペーン「ベイビジョン 2020」が行われたが、惜しくも失敗に終わった。

90年代：過渡期

カリフォルニアの各地は急成長をはじめ、GA は個別プロジェクトへの対応でグリーンベルトの保全に努めた。カウンティレベルでオープンスペース・ディストリクトや UGB などの策定を後押しし、広域計画不在のまま、ビジョンの実現を目指す活動を続けた。しかし、最近の意識調査では、何らかの広域土地利用調整機関が必要との提案に賛成する声が過半数に達している。

まとめ： 広域で効果的な土地利用計画を行おうという試みは、ほぼ 80 年近くを経て一部でしか実現されてこなかった。そのビジョンは現代の都市計画に対しても有効な方向性を提示し続けており、しかし市民団体や知識人を中心に、今後も具現化が模索されていくだろう。

7 考察

第 6 章を通して分かることは、これまでベイエリアに存在してきた広域のビジョンが、すべて市民の側から出され広められてきたもののみであること。BCDC が設立されたとき、ABAG でオープンスペース計画がつけられたとき、70 年代広域行政府を設立しようという動き、グリーンベルトや広域トレイルのアイデア、そして 90 年代初頭に惜しくも実現しなかったベイビジョン 2020。

市民が空間的にも時間的にも大きなビジョンを持ちつけ、

市民団体の果たしてきた役割

広域計画無しにもグリーンベルトの保全が成功して来た理由として、少なくとも 4 つが考えられる。

1 地元レベルのオープンスペースの計画は自治体に強力な土地利用の権限があるため進んできた。やる気のある自治体にとっては、一番実行力をもって地元に見合った計画をできるが、隣接する自治体との調整でさえ難しい。その橋渡し役となったり広域の調整役となってきたのが、GA やシエラクラブなどの NPO である。

2 Greenbelt Alliance(設立当時は Citizens for Recreation and Regional Planning)がコラボレーションを主眼にしてきた事にあるだろう。組織を作った目的が、それまでベイエリアに存在していた個々の地域の市民団体のリーダー

一達を集め、協力して広域の計画を作っていくことにあった。この市民団体とは、自然保護団体だけではなく、貧しい人々の住宅問題に取り組む団体、女性有権者組織、マイノリティ組織など、多岐にわたっている。できるだけグラスルートの活動と高い理想像とを結びつけようとしてきたことが、成功の一つの要素となっていたのではないだろうか。

3 保全の目的と手段を市民にとって明確にしてきたこと。

どこが保全されるべきで、なぜそれが重要なのか、地域全体ではどれだけのオープンスペースが残っていてどこに開発の圧力があるのか、と言ったことを漠然とではなく、地図に落とし、わかりやすい言葉でキャンペーンを行った。

4 GA の活動の仕方がいわゆる環境保護団体と違う点として、保全されるオープンスペースは柵で囲われた立ち入り禁止区域ではなく、市民のレクリエーションの場、散歩できる浜辺、新鮮な食料を供給し地域の経済に貢献する農地、という身近な景色として描かれたことがある。これは実際にオープンスペースの恩恵に日頃から喜びを

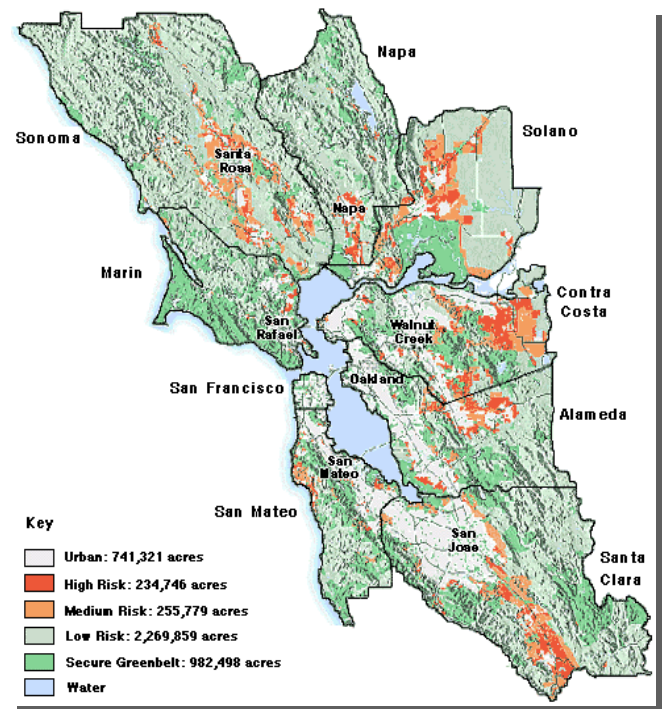


図 9:グリーンベルトの詳細

感じている市民の視点無しにはできなかったことだろう。

現状

ベイエリアのオープンスペース計画の評価

現段階でのベイエリアの到達度は、平均的にみてカウンティレベルでの計画。3つのカウンティで都市成長限界線がつけられている。昨年の 7 月に都市化の範囲が縮小されたコントラコスタをはじめ、11 月の総選挙ではアラミダ・カウンティでも賛成票が過半数を超えた。特にサンノゼへ通勤する労働者が多く住むこの 2 つのカウンティでは交通渋滞が非常に大きい問題で、有権者もこのまま開発を続ければオープンスペースどころか、渋滞が余計にひどくなるという事態に気づき始めていることの

現われだろう。

ただ、UGB は住宅コストを吊り上げたり、策定していないほかの自治体に開発が押し寄せ交通渋滞やスプロールを引き起こしている。このため全体を計画して規制しない限り、ひとつの自治体の UGB ではベイエリアのオープンスペースは守ることができないということがわかる。やはり、広域計画が必要になってくる。

なぜ広域ビジョンは「計画」にならなかったか

60 年代から都市計画の広域化が進んだが、広域計画という議論についてオープンスペースや農地の保全、という視点が全く欠落していた。50 年代から多くの広域行政組織が作られてきたが、土地利用に踏み込んだものがほとんど（限られた空間的範囲に特化した組織を除いて）存在しない。

自治体が強力な土地利用規制の権限にしがみついて、手放したくないことと、首都圏交通計画委員会という巨額の財源を持った組織が他の組織と合併して総合的な行政機関となることに消極的なこと、ベイエリア以外の地域での盛り上がりがないことなどがその理由だろう。計画の策定にも同様の理由で、自治体やディベロッパーが協力を避けている。



結論

ベイエリアでは主に 3 つのレベル - グリーンベルト、ベイトレイル、リジットレイル - で広域オープンスペースが保全されてきたが、法定の「計画」は策定される事がなかった。市民団体を中心にその試みは続けられたが、実現できずにいる。しかしながら、計画がなくても保全が成功している理由として、自治体ごとの試みを調整し、様々な NPO、住民運動、行政機関を巻き込み活動を続けてきた Greenbelt Alliance のような広域オープンスペース推進 NPO の存在がある。今後とも、行政機関中心の都市計画から市民活動主体の都市計画への発展は続いていくだろう。

主要参考文献

大野輝之(1997)『現代アメリカ都市計画：土地利用規制の静かな革命』学芸出版社

Fulton, W. 1999. *Guide to California Planning, second edition*. California: Solano Press Books.

Schuyler, L. et al. 1995. *Contra Costa County : Land Use or Abuse?*. San Francisco : Greenbelt Alliance.

Hall, P. 1996. *Cities of Tomorrow, updated edition*. Oxford : Blackwell Publishers.

Platt, R.H. 1996. *Land Use and Society : geography, law, and public policy*. Washington D.C. : Island Press.

Contra Costa Times. 2001. "Builders, Cities Toe the Line on Growth." January 17. Section: News

脚注

¹ Francis, M. *Planning and Design Approaches for the Urban-Agriculture Edge*. R. Coppock and M. Kreith (Eds.) *Maintaining Viable Agriculture at the Urban Edge*. University of California, Davis: University of California Agricultural Issues Center. 1997.

² 州の Department of Finance によると、カリフォルニア州の人口は 1997 年から 3 年連続で 50 万人を上回る増加があったため、2000 年 1 月には 3433 万人となった。増加率は平均で 1.7% 程度で、このまま行けば 2020 年には 5000 万人に達するという予測が出ている。

³ Fulton, W. *Guide to California Planning, 2nd edition*. Solano Press. 1999. P.15-16

⁴ 農地に非常に（2 - 5 エーカーで 1 戸程度）低密度にカントリーハウスふうの住宅地開発を行う。住民はただ農家風のライフスタイルを求めて都会から移り住む人々。

⁵ カリフォルニア州エネルギー局、1990

⁶ プロポジション 13 (1978 年)、プロポジション 62 (1986 年)、プロポジション 218 (1992 年)。

⁷ 2000 年現在。 *Guide to California Planning* より。

⁸ COGs=Council of Governments、自治体の長の任意参加による広域計画機関。ABAG=Association of Bay Area Governments

⁹ Association of Bay Area Governments-ベイエリア各自治体の代表の連合組織で、専任の計画スタッフによるシンクタンク機能を持つが、参加は任意で実質的な権力は持たない。

¹⁰ Little, C. *Greenways for America*. The Johns Hopkins University Press. 1990. P.155-160

*Greenbelt Alliance ホームページより
<http://www.greenbelt.org/>

¹¹ 例えば Santa Clara County Open Space Authority, Sonoma County Agricultural and Preservation and Open Space District, GA のプロジェクトから今では独立した NPO となっている Bay Area Ridge Trail などがある。