

Central City 2035 Plan 策定における 市民関与

三 浦 浩 之

1. は じ め に

筆者はこれまで、「都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究」と題する一連の研究^{1~4)}において、どうすれば市民の有する思い、考えを都市戦略や都市計画の策定に反映できるのか、また、これらの策定への市民の関与を高めていけるのかを論じてきた。また、これらを踏まえて、戦略・計画策定への市民参画にはオープンガバナンス（Open Governance）というアプローチが鍵となること、これを進めるには社会教育による“学習装置”を備えることで市民がシビックエンゲージメント（Civic Engagement）という意図を醸成し、行動していくことが必要であることを指摘した⁵⁾。また、この観点から、神戸市における立地適正化計画（実際の名称は「神戸市都市空間向上計画」）策定における市民参画が先行的事例と位置付けられることを示した。

なお、シビックエンゲージメントとは「自分の暮らすコミュニティでの生活に変化をもたらすために働きかけることである。そして、そのために知識、技術、価値および動機を発達させることである。また、政治的または非政治的なプロセスにより、コミュニティでの生活の質を高めることでもある」とされている⁶⁾。また、「市井の人びとが自身の私生活（私ごと）の外側に広がる公共の領域に何らかの形で関わっていくこと」とも定義されている⁷⁾。

このオープンガバナンスというアプローチをベースとするシビックエンゲージメントによる都市戦略・計画策定として、従前より着目してきたア

メリカ合衆国 Portland 市での中心市街地エリアの都市戦略である Central City 2035 Plan（以下、CC2035）の最終的な採用案とその策定プロセスが発表されたことから、本稿ではその策定プロセスを概観し、策定における市民意見の反映がどう実施されたかを整理・分析していく。

2. Central City 2035 Plan

Central City は Portland 市の中心市街地であり、オレゴン州の中でも最も人口密度が高く、多様で先進的な仕事・働き方が生み出されているエリアである。この Central City に関しては1988年に開発ガイドラインが策定されているが、このエリアをより活気に満ち、革新的で、持続可能で、レジリエントのあるものにするために、新たな目標を設定し、開発ポリシーを定めることとなった。これが、Central City 2035 Plan（以下、CC2035）である。Portland 市のアップデートされた総合計画（Comprehensive Plan）に沿った計画の更新である。日本における計画に照らし合わせると、都心再整備計画（例えば、神戸の都心の未来の姿〔将来ビジョン〕と三宮周辺地区の『再整備基本構想』）と立地適正化計画の居住誘導地区に関する計画を合体させたものに近い。

一連の計画策定における市民関与（Public Engagement; PE）について、公開されている（過去に公開されたものも含む）ドキュメントより整理すると、図-1 のようになる。なお、ここで、既報において市民参画（Public Involvement; PI）で著していた概念は、市民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聴き、政策や計画の立案に反映するプロセスであり、計画策定側の行為という意味が強い。情報公開とそれに基づく市民意見の募集と計画への反映にとどまらず、多様な市民の視点を生かした政策を行うために、政策や計画の立案において、行政と市民との意見交換、合意形成を行うことである。一方、PE は、市民が、行政、高等研究機関（大学その他）などと協働し、公共的なことさらに積極的に関与・参加するという概念であり、市民側の行為という意味が強くなる。シビックエンゲージ

三浦：Central City 2035 Plan 策定における市民関与

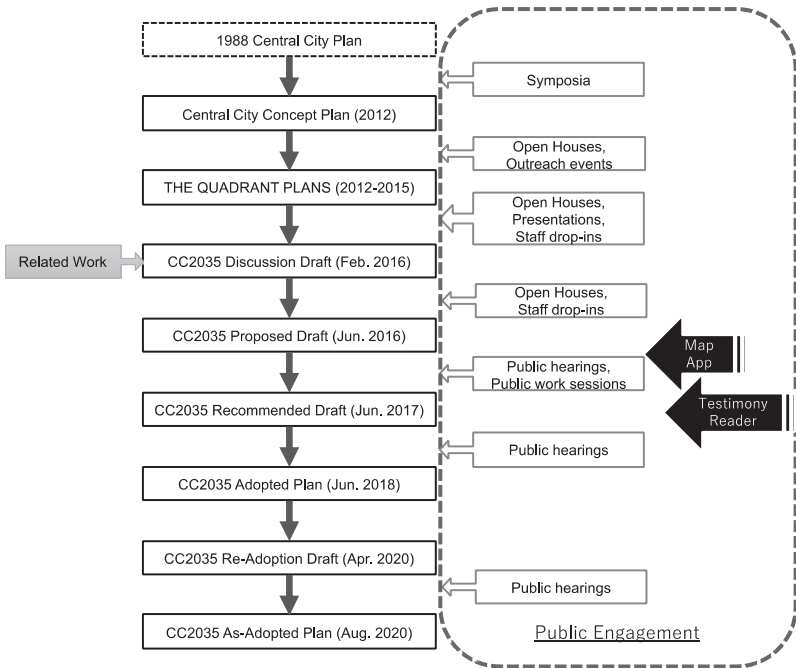


図-1 CC2035 Planning Project と Public Engagement

ジメントと同義と捉えて良い。

CC2035の策定は2010年に開始された。最初に問題および目標の特定がなされ、Central Cityの政策の枠組みと好ましい都市設計の方向性を示すCentral City 2035 Concept Planが2012年に発行された。この策定においては、関連する一連のシンポジウムが実施されている。

続いて、3つの地区における計画プロジェクトが行われ、それぞれで、利害関係者諮問委員会（Stakeholder Advisory Committees）と、オープンハウスやアウトリーチイベント等の市民を参画させていく独自のプロセスが実践された。これらの結果、北／北東地区計画（2012）、西地区計画（2015）、および南東地区計画（2015）が作成された（THE QUADRANT PLANS）。これらと並行して、ワーキンググループが中心部のデザインコ

ンセプトを Central Reach Urban Design Concept (2014) として取りまとめた。そして、これらと、他の関連計画も参照して、Discussion Draft (討議草案) が2016年2月に創案された。この創案過程では、ステークホルダーや数多くのコミュニティグループとの、オープンハウスや個別説明会による対話がなされ、150以上の意見への対応を行なっている。

次に、この Discussion Draft について、さらに、オープンハウス、プレゼンテーション、個別説明会等の様々な手段によって市民の意見の獲得が行われ、それを Portland 市の計画・持続委員会 (Planning and Sustainability Commission; PSC) が Proposed Draft (提案草案) としてとりまとめた (2016年6月)。

この、Proposed Draft についても、さらなる市民参画が進められていき、公聴会 (Public hearings)、ワークセッション (Public work sessions) が積み重ねられて、市議会に Recommended Draft (推薦草案) として提出された (2018)。なお、ワークセッションはステークホルダーの知見や創造力を結集して成果物を作り上げるために行う、集中的な討議および作業のことである。

この、Recommended Draft に関して、さらなる公聴会とワークセッションを重ねて、ようやく Adopted Plan (採択計画) が2018年6月に確定し、同年7月より発効した。しかし、その後、この計画は土地利用控訴委員会 (Land Use Board of Appeals) に上訴され、最終的には裁判所の判決で特定された項目に対処するために市に差し戻された。これを受けてのさらなる内容修正を経て、CC2035は、2020年7月に市議会によって再採用された。これが、Re-Adopted Plan (再採用計画) で、2020年8月に発効に至った⁸⁾。

3. CC2035 Plan 策定経緯と市民関与 (Public Engagement)

CC2035 Plan 策定におけるおよそ10年近くに及ぶ市民関与は、CC2035 関連資料の中にドキュメントとして取りまとめられている⁹⁾。これをベースに他の公開資料も踏まえて、CC2035が採択されるまでの市民関与を分析し

てみる。

(1) Central City 2035 Concept Plan (2010–2012)

まず、対象エリアの、様々な問題と（あるいは）将来の姿に関心を持つ利害関係者または利害関係者グループを代表する者から成るセントラルシティアドバイザリーグループ（AG）が、市長の任命により構成された（18名）。グループのすべての会議は一般に公開されており、パブリックコメントの時間も含まれていた。

2010年後半から2011年にかけて、市職員と AG が、C2035が取り組むために必要な問題の範囲（表-1 参照）にフォーカスして、一連のシンポジウムとワークショップを実施した。そこでは、専門家パネリストグループが、トピックに取り組むに於いての条件、機会、制約を踏まえて、望む結果を獲得（達成）するための戦略と目標を提示した。

すべてのイベントは一般公開され、パブリックコメントの時間が含まれていた。これらシンポジウムやワークショップにはのべ約435名が参加している。

表-1 Concept Plan 策定のためのシンポジウムとワークショップ

| テーマ | 実施されたもの |
|--------------|-----------------------|
| 経済活力 | シンポジウム 2 回、パネリスト 21 名 |
| 住宅開発 | シンポジウム 2 回、パネリスト 21 名 |
| Willamette 川 | シンポジウム 2 回、パネリスト 25 名 |
| 移動（モビリティ） | シンポジウム 2 回、パネリスト 23 名 |
| 公安 | シンポジウム 1 回、パネリスト 15 名 |
| 市民・文化生活 | シンポジウム 2 回、パネリスト 29 名 |
| 都市デザイン | ワークショップ 3 回、参加者 53 名 |
| 歴史資源 | シンポジウム 2 回、パネリスト 25 名 |

これらと同時に、エリア別計画プロセスにおける方針と指針（ガイドライン）を定める Concept Plan を作成するために、CC2035運営委員会（17名）が、作成スタッフへの指導をしつつ、8回実施された。すべての会合は一般公開され、パブリックコメントを受け付ける期間も設けられていた。

(2) THE QUADRANT PLANS (2010–2015)

エリア別計画策定においては、公開イベント、会議、プロジェクトのマイルストーン等が提示され、それらへの関与の機会が設けられていた。それらは Portland 市の担当部局である計画・持続可能性局（The Bureau of Planning and Sustainability）のウェブサイト開設された各エリアのウェブサイトおよび各プロジェクトのウェブサイトで提示された。市民関与を促進するために、電子ニュースレターや電子メール、ソーシャルメディアで発信されると同時に、地元メディアである、the Oregonian, Daily Journal of Commerce, Willamette Week and Portland Tribune など、様々な新聞でも宣伝された。

各地区においてはステークホルダー諮問委員会（SAC）が開催され、そのすべての会議は一般公開され、パブリックコメントの機会を提供していた。加えて、表-2 に示すような市民関与の機会を用意し、参画を得ている。

また、関連として以下のプロジェクトが実施され、CC2035に組み込まれた。

Central City Parking Policy Update

Central City Floor Area Ratio Bonus and Transfer Study (2015)

Central City Scenic Resources Protection Plan

River Planning

三浦：Central City 2035 Plan 策定における市民関与

表-2 エリア別計画策定における市民関与の機会

| 地区 | 関与の機会 | 参加者 |
|------|--|----------|
| 北／北東 | 一般公開とパブリックコメント SAC 会合19回, 小委員会会議14回 | － |
| | コミュニティミーティング（100回） | 1,100人以上 |
| | 公開イベント（10回） | 約600人 |
| | Web ツールによるコンタクトと調査 | 140人 |
| 西 | 一般公開とパブリックコメント SAC 会合16回 | － |
| | コミュニティミーティング（110回） | 約1,100人 |
| | 公開イベント（12回） | 400人以上 |
| | Web ツールやメールによるコンタクト, アンケートの実施 | 700人以上 |
| 南東 | 一般公開とパブリックコメント SAC 会合14回, オープン会員ワーキンググループ | － |
| | コミュニティミーティング（93回） | 約500人 |
| | 公開イベント（15回） | 約500人 |
| | Web ツールやメールによるコンタクト | 約1,000人 |

(3) Discussion Draft (2016)

Central City 2035 Concept Plan とエリア別計画, そして関連として行われた景観資源保存等に関する作業の成果は, それぞれの対立する取り組みの調整もしながら, CC2035プランとして統合されていき, 2016年2月に Discussion Draft として公表された。これについて, パブリックコメントとしてさまざまな方法でフィードバックが寄せられた。さらに, オープンハウスに70人以上が参加し, さらに2週間にわたりスタッフが赴いて市民が計画について学ぶ機会 (Drop-in) が催された。

プロジェクトスタッフは, セントラルシティ全体で neighborhood associations (地域自治組織), 不動産所有者, および他のステークホルダーとの40以上の会議に出席した。スタッフと参加者, そして参加者同士が情報

を共有し、CC2035に関する質疑応答を重ね、Discussion Draft への意見を集めた。結果、2016年3月31日の締め切りまでに、約200通の書面によるコメントと意見が提出された。

さらに、市民の計画に関する学びの場として対話型アプリケーションの活用がなされていた。対話型マップ・アプリケーション (Map Apps) は、土地利用規制、ゾーニング、建物の最大容積率と高さ規制、および交通システム計画 (道路分類や他の交通計画案等) に対して、提案されている変更をステークホルダーが理解できるように作成されたものである。市民はこれを閲覧し、そこに用意されたコメントフォームを使って、特定の提案や特定の資産に関するコメントを提出できるようになっていた。

以上の市民関与を経て発表されたのが Proposed Draft である。

(4) Proposed Draft (2016)

プロジェクトスタッフは、元々のステークホルダーグループへ戻って、CC2035プランに関して、以前の Draft より加わった新しい要素をグループメンバーに説明し、情報を共有する役割を担っていた。これによって、メンバーは、どのようにすれば、自分たちの考えや想起できる将来の状況に関する情報を計画立案側へ伝え、プロジェクトに関与し続けられるのかについて理解できるようになった。

2016年7月と8月に行われた Proposed Draft の公聴会 (Public hearing) では、事前に意見を提出した人を含めて750人以上の市民が意見を表明した。また、2016年9月から2017年2月にかけて実施された5回の Work Session によっても意見収集が行われている。

計画と持続可能性委員会 (The Planning and Sustainability Commission; PSC) は、書面、口頭およびオンライン地図アプリ (Map Apps) によるコメントを受け取り、Proposed Draft の修正を進めていった。

2017年5月、PSC は、9つの作業セッションを終え、改訂された CC2035 Plan を Portland 市議会での審議に進めることを決議した。

(5) Recommended Draft (2017)

市議会での議論を経て修正されたのが Recommended Draft で、これが 2017 年 9 月の公聴会（Public hearing）にて公表され、再び市民からの意見を求めた。

(6) Adopted Plan (2018) と Re-Adoption

Recommended Draft に対する市民意見を踏まえて市議会で再び議論され、漸く 2018 年 6 月に CC2035 の Adopted Plan（採択案）が確定し、翌月に発効した。しかし、この計画には問題点があった。すなわち、新中華街／日本街歴史地区の建物の許容高さの変更が Comprehensive Plan の方針に反するという訴えがあり、土地利用控訴裁判所（The Land Use Board of Appeals; LUBA）および州控訴裁判所がこれを認めたことより、再度、この問題箇所に関して変更を検討することとなったのである¹⁰⁾。なお、該当した Comprehensive Plan の方針とは、“確立された都市構造内において、歴史的資源を維持し補完しながら、空き地等の十分に活用されていない空間の開発を奨励します。”というもので、歴史的資源の価値をどう見るのかということが論点であった。

これを受けて、BPS は裁判所が指摘した問題へ対処する Re-adoption Draft を策定し、これについて市議会は市民に対してオンライン公聴会を実施し、意見募集した。市民は次の 2 つの方法で書面により意見を提出することができた。

- ・ Map App での提出
- ・ Letter での提出

また、COVID-19 への対応から、Zoom による公聴会が実施された。

これらは 2020 年 5 ～ 6 月にかけて実施され、その後、市議会での議論、採決を経て、2020 年 8 月に CC2035 Plan が再採択された。

4. 市民関与促進に関する取り組み

前章での筆者による分析から分かるように、CC2035 Plan が採択され発効するまで、常に市民関与を促す取り組み、配慮があった。

シンポジウム、説明会 (Presentation)、公聴会 (Public hearing)、個別説明 (Drop-in)、オープンハウス、ワークセッションといった手法を適宜選択し、ステークホルダーはもちろん広く市民 (Portlanders と呼称し、Portland で暮らし働いている人、そして関わりを持っている人たちを示す) の CC2035 Plan が対象とする事象 (土地利用、高さ規制、景観誘導等) への思いや考えを汲み取り、それを計画に反映することに努めていた。

今回、10年間にわたる CC2035 Plan 策定における市民関与をフォローアップして、政策や計画の立案において市民関与を促進するために必要な要素として、以下のことがあると考える。

- Plan 提示ではなく Draft 提示
 - 情報公開 (Information disclosure)
 - アクセシビリティ (accessibility)
- 以下、それぞれについて、詳述する。

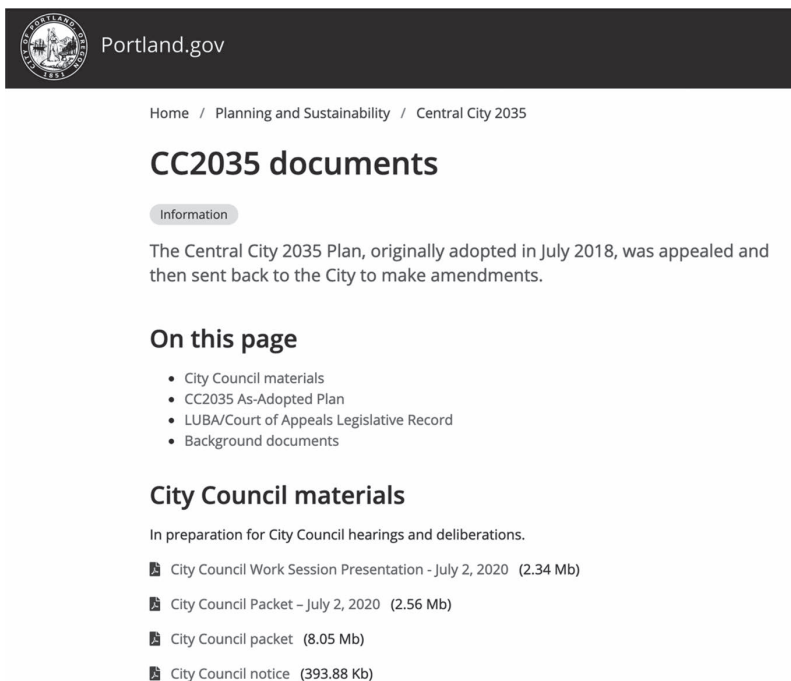
(1) Plan 提示ではなく Draft 提示

図-1 に示したように CC2035 Plan の策定が開始され、Concept Plan が決まり、各地区計画 (The Quadrant Plans) が策定され、そして関連する様々な計画等が作られた後は、2018年に採択案となるまでは、常に、案 (Draft) という状況で公表され、市民関与を積み重ねていた。日本においても政策や計画が定まるまでは“(案)”と付記して検討を重ねているが、おおよそその期間は1年程度であって、その間の市民関与も限定的であることが多い。政策等の策定における市民関与の捉え方そのものが異なる状態にあることが指摘できるが (これについては後述する)、案という状態で計画の内容を幾度も更新していく進め方とすることが、市民に対して持続

三浦：Central City 2035 Plan 策定における市民関与的な関与を促している，励起させていると考えられる。

(2) 情報公開 (Information disclosure)

今回，筆者は CC2035 Plan が最終的な採択とその発効を受けて本研究に取り組んだのであるが，最初にアクセスした Portland 市の CC2035 のドキュメントの Web ページに CC2035 documents として再採択された計画の全資料だけでなく，市議会資料，LUBA と裁判所での控訴資料，そして計画に関連する資料 (Background documents) が閲覧可能となっていた（一部を図-2 に示す）。関連資料では，先行の採択済み計画 (Concept Plan, 各地区計画，河川緑化計画，建築物の容積率緩和計画) と関連調査の資料，各地



Portland.gov

Home / Planning and Sustainability / Central City 2035

CC2035 documents

Information

The Central City 2035 Plan, originally adopted in July 2018, was appealed and then sent back to the City to make amendments.

On this page

- City Council materials
- CC2035 As-Adopted Plan
- LUBA/Court of Appeals Legislative Record
- Background documents

City Council materials

In preparation for City Council hearings and deliberations.

- 📎 City Council Work Session Presentation - July 2, 2020 (2.34 Mb)
- 📎 City Council Packet - July 2, 2020 (2.56 Mb)
- 📎 City Council packet (8.05 Mb)
- 📎 City Council notice (393.88 Kb)

図-2 CC2035 documents の Web ページ

<https://www.portland.gov/bps/cc2035/cc2035-documents>

区の詳細情報, そして歴史的建築物・地区や高層建築物等の多数の関わりある資料が入手可能となっていた(表-3)。

表-3 CC2035 documents の Web ページから閲覧可能な資料の一覧

| |
|---|
| Documents previously adopted by Resolution to inform CC2035 |
| Central City 2035 Concept Plan (2012) |
| N/NE Quadrant Plan (2012) |
| West Quadrant Plan (2015) |
| Southeast Quadrant Plan (2015) |
| Willamette River Greenway Inventory (Adopted October 22, 2014) |
| Central City Floor Area Ratio (FAR) Bonus and Transfer Study (2015) |
| Additional studies and memos prepared to inform CC2035 |
| Central City 2035 Subdistrict Profiles (2010) |
| Central City Development Capacity Study (2011) |
| Height Memo (2013) |
| Central City 2035 Central Reach Existing Policies and Conditions Report (2014) |
| Central Reach Concept (and narrative) (2014) |
| Central Reach Workshop Summary Report (2014) |
| Willamette River Mainstem Characterization (2016) |
| Permitting for a Better Willamette River-Scope of Work (2015) |
| The "Green Loop" (updated 2016) |
| Central City Parking Policy Update Recommended Amendments to Title 33.510 Parking Provisions |
| Area Specific |
| - N/NE Quadrant |
| North of Broadway/Blanchard Site Development Study (2010) |
| N/NE Quadrant & I-5 Broadway/Weidler Plans Land Use, Urban Design and Local Transportation Charrette: Summary of Results (2011) |
| N/NE Quadrant and I-5 Broadway/Weidler Plans: Open House Summary (2011) |
| N/NE Quadrant and I-5 Broadway Weidler Plans: Freeway/Local Transportation Interface Charrette Summary (2012) |
| N/NE Quadrant Plan Street and Development Character Concept (2012) |
| - West Quadrant |
| West Quadrant Reader (2013) |
| West Quadrant Plan Concept Development Workbook (2013) |
| Goose Hollow Event Report (2013) |
| Goose Hollow Event Appendix (2013) |
| Old Town/Chinatown Planning Events: Summary of Results (2013) |
| West Quadrant Issues and Opportunities Summary Report (2013) |
| West Quadrant Plan Concept Development Outside Feedback Summary (2013) |
| - Southeast Quadrant |
| Portland's Central Eastside (2013) |

OMSI and Clinton Station Area Profiles (2013)
Rhine and Holgate Station Area Profiles (2013)
Station Area Charrette Summary Diagrams (2013)
Inner SE Station Areas Concept Plan (2013)
Central Eastside Parking Management Plan (2012)
Burnside Bridgehead Framework Plan (2010)
Central Eastside Street Plan (2010)

Additional documents

Historic Resource Review and Height Memo
Pacific Tower land use review
Pacific Tower exhibits
Historic Landmarks Commission Bylaws
Portland Business Journal, Ladd Carriage House
Historic Tax Credit Resource Center
National Register of Historic Places: New Chinatown/Japantown Historic District
National Register of Historic Places: East Portland/ Grand Avenue Historic District
National Register of Historic Places: Irvington Historic District
National Register of Historic Places: 13th Avenue Historic District
Correlation of Maximum Height to Maximum FAR in the Central City Plan District
NW 13th Avenue Historic District Design Guidelines (1996)
New Chinatown/Japantown Historic District Design Guidelines (2017)
East Portland/ Grand Avenue Historic District Design Guidelines (1994)
Skidmore/ Old Town Historic District Design Guidelines (2016)
Old Town/Chinatown Action Plan, five year extension 2019–2024
River Renaissance Vision (2001)
River Renaissance Strategy (2004)
River Concept (2006) (7.14 Mb)
Willamette River Ferry Feasibility Study (2006)
Willamette River Recreation Strategy – Boating Facilities (2012)
Maritime Transportation Security Act (2002)
Freeway Loop Study: Project Summary Report (2005)
I-5: I-84 to I-405 Design Workshop Concept Report (2007)
Central Portland Plan: Urban Design Assessment (2008)
Buildable Lands Inventory and Growth Allocation GIS Model
City of Portland Economic Opportunities Analysis (adopted 2016)
Growth Scenarios Report
2008 Central City Housing Inventory

さらに、市監査室には Efiles の Web ページがあり、そこでは、条例、決議、市議会議事録、歴史的文書、写真などのオンラインの記録を利用できるようになっている。そこで、“Central City 2035”で検索すれば、Concept

Plan の会見資料や各地区計画策定における意見書等，様々なアーカイブされている資料が閲覧可能となっていた（図-3）。

<<https://efiles.portlandoregon.gov/Search>>

市監査室の監査部門である監査事業部（The Audit Services Division）は，都市事業の業績および財務監査を実施し，市の各局等の効率性，有効性，公平性（equity）を向上させるための勧告を行うことを使命としている。この Web サイトにおいては，年別，トピック別（図-4）に事業に関する情報を検索・閲覧できるようになっており，ここでも CC2035に関する多様な情報を入手可能となっている。

<<https://www.portlandoregon.gov/auditservices/>>

こういった情報の公開が徹底されていることにより，市民（居住者に限らない）は，政策や計画に対する理解を深め，また，それがどのような経緯で策定されていたのかを知ることができる。

このような情報の入手容易性の担保と向上は，市民関与を促すことにおいて重要なポイントである。

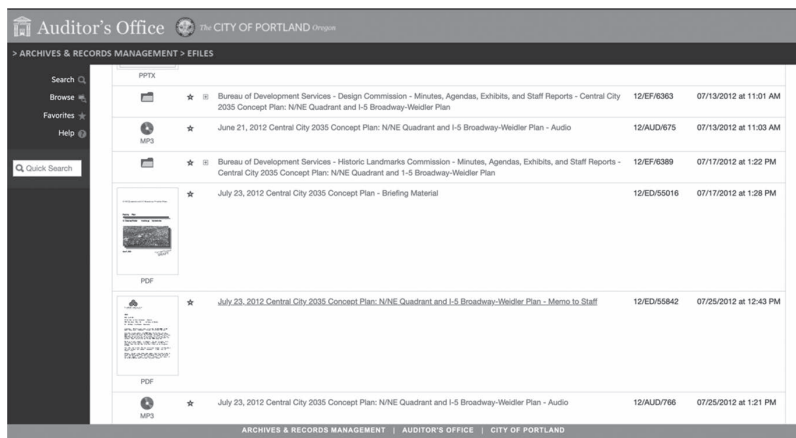


図-3 市監査室のアーカイブ

<https://efiles.portlandoregon.gov/> (May 27, 2021)

| | | |
|---|---|---|
|  |  |  |
| City Administration | Community Development | Finances |
|  |  |  |
| Parks, Recreation, and Culture | Performance, Community Surveys | Public Safety |
|  |  |  |
| Public Utilities | Transportation | Fraud Hotline reports |

図-4 監査事業部における監査情報公開（トピック別）
<https://www.portlandoregon.gov/auditservices/73320> (May 27, 2021)

(3) アクセシビリティ (accessibility)

情報公開とも関連するが、求める情報に容易に辿り着けること、また、理解しやすい提供が行われていることも、市民関与の促進に必要な事柄である。CC2035Plan 策定におけるその典型的な取り組みとして、Map App がある（図-5）。

Map App は、インタラクティブな機能を有しており、地図上で情報を入力したいエリアを選択し、そこに関する情報や市議会や各種委員会等での発言や意見、そして市職員や市民の意見を確認でき、かつ、自分がそこに意見を表明できるアプリケーションである。

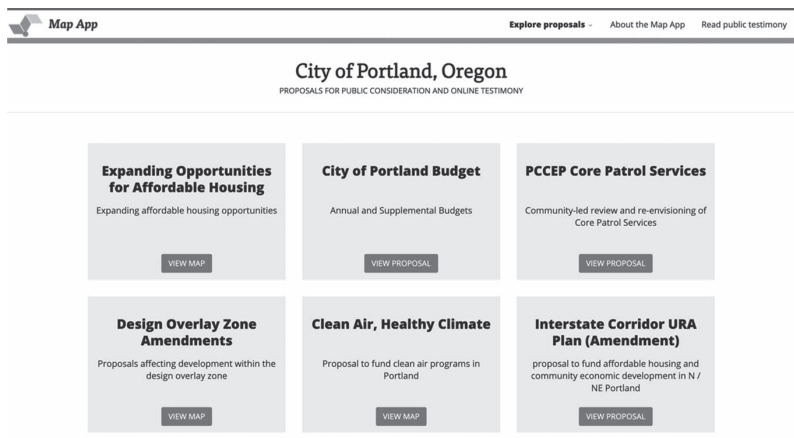


図-5 Map App（政策・計画別選択画面）

<https://www.portlandmaps.com/bps/mapapp/> (May 27, 2021)

すなわち、Map App は、提案された政策や計画等が、自分の住んでいる場所、仕事を行う場所、遊びの場所等にどのような影響を与えるかを、市民が学ぶのを支援することを目的としている。このアプリによって、誰もが、市議会や市職員とほぼ同じレベルでエリアに関する情報を入手でき、かつ、そこでの計画等に対して意見することができるようになっている。

Map App は、主に 4 つの機能を提供している。

① インタラクティブな探索

Portland 市全体にわたって、ある政策の提案が特定の財産に与える影響について学べる機能

② 政策素案（Draft）の閲覧

新しい政策がこれから Portland 市をどのように形成するかを学べる機能

③ 自分の意見の記録

地図上に示される提案と政策の両方について意見を出す機能

④ 公開されている意見の閲覧

リアルタイムで自分の意見と他の人の意見を閲覧できる機能

三浦：Central City 2035 Plan 策定における市民関与

この Map App は、政策立案等のプロセスの透明性をさらに高めるためには、全ての人が同じ情報にアクセスできること、より効率的に意見を収集し、かつ提示する必要があることを踏まえて開発、実装されたものである。誰でもが同じ経験が行えるということである。

実際に、このアプリを使用してみたが、CC2035に関しては既に採択されており、また、アプリへの反映もペンディング中なので（図-6）、今回は、アプリとして稼働している Historic Resources Code Project について確認してみた。これは、主に中心市街地での歴史的資源の特定、指定、保護、再利用に関する規制の変更を提案しているものである。アプリには現時点での案（閲覧時は Proposed Draft）、各 Draft の公開や公聴会等の日程が示されたプロジェクトのタイムラインが示され、地図には該当する資源が表示してあった（図-7）。その表示されている資源をクリックすると、その資源に関する情報や当てはめられているゾーン、歴史的資源としてのランク等が確認できるようになっている（図-8）。

さらに、このアプリには Read public testimony という機能が備わってい

| Map App | | Explore proposals | About the Map App | Read public testimony |
|--|--------------------|-------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Adopted Proposals The following proposals have been adopted by Portland City Council and removed from the Map App. | | | | |
| Proposal | Adopted Date | Effective Date | Archived Map Proposal | Implementation |
| Central City 2035 — Re-adoption | July 8, 2020 | August 10, 2020 | Pending | Portland Zoning ↗ |
| Dark Skies | September 17, 2020 | N/A | N/A | Pending |
| Bicycle Parking | December 4, 2019 | March 1, 2020 | N/A | Pending |
| Facial Recognition — Public use | September 9, 2020 | September 9, 2020 | N/A | Ordinance ↗ |
| Facial Recognition — Private use | September 9, 2020 | January 1, 2021 | N/A | Ordinance ↗ |
| Better Housing by Design | December 18, 2019 | March 1, 2021 | Pending | Portland Zoning ↗ |
| Expanding Opportunities for Affordable Housing | June 17, 2020 | June 18, 2020 | N/A | Portland Zoning ↗ |
| Transportation Systems Plan — Minor Update | February 5, 2020 | March 6, 2020 | N/A | View Map ↗ |
| 82nd Ave Study | May 29, 2019 | June 28, 2019 | View Map ↗ | Portland Zoning ↗ |
| Neighborhood Contact Code Update ↗ | May 8, 2019 | December 2, 2019 | N/A | N/A |
| Manufactured Dwelling Park Project | August 22, 2018 | August 22, 2018 | View Map ↗ | Portland Zoning ↗ |
| Central City 2035 | June 6, 2018 | July 9, 2018 | Pending | Portland Zoning ↗ |
| Traffic Classifications | December 21, 2016 | June 25, 2018 | N/A | View Map ↗ |
| Transit Classifications | December 21, 2016 | June 25, 2018 | N/A | View Map ↗ |
| Emergency Response Classifications | December 21, 2016 | June 25, 2018 | N/A | View Map ↗ |
| Map Refinement Project | May 24, 2018 | May 24, 2018 | View Map ↗ | Portland Zoning ↗ |

図-6 Map App に組み込まれている施策・計画等の例

<https://www.portlandmaps.com/bps/mapapp/> (May 27, 2021)

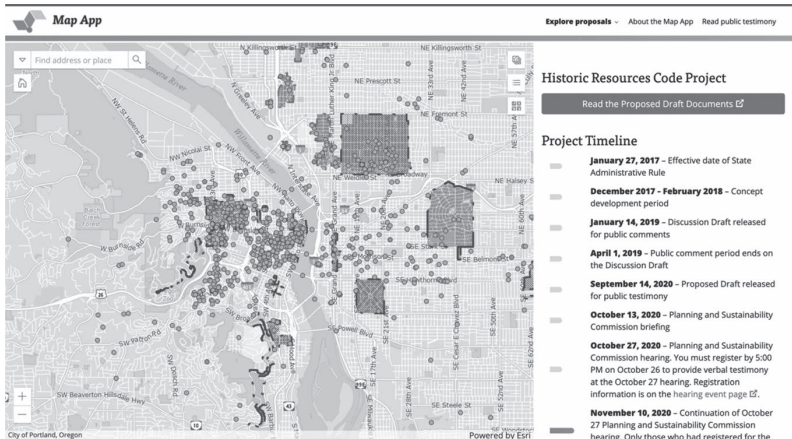


図-7 Historic Resources Code Project (Map App)

<https://www.portlandmaps.com/bps/historic-resources/#/map/>

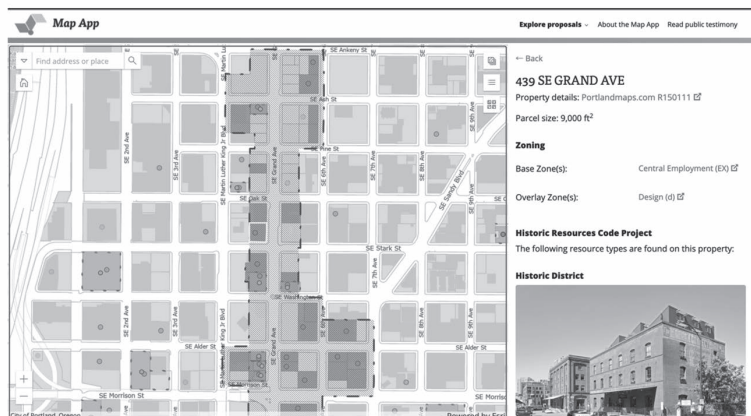


図-8 Historic Resources Code Project (Map App)

<https://www.portlandmaps.com/bps/historic-resources/#/map/>

る。リアルタイムで Map App を通じて提案されている政策・計画に対する自分自身の意見や他の人の意見を読むことができる。また、市職員、計画と持続可能性コミッショナー、ポートランド市議会、そして市民 (Port-
180 (180)

三浦：Central City 2035 Plan 策定における市民関与

lander) が、投稿された意見を読むこともできる。誰もが、お互いの発している意見を見ることができ状況が用意されているのである。

提案されている政策・計画に対する意見は決して「ブラックボックス」に消えることなく、全ての意見に対して誰もが「平等なアクセス」ができるようになっている。すなわち、ある人の隣人や友人が自分にとって重要な提案について言っていることを読むことができるが、誰もある人の意見を操作することはできない…それを読むだけである。もちろん、個人情報 はしっかりと保護されているが、唯一、名前は表示されるようになっている (図-9)。

例えば、CC2035 Plan に関する Old Town Community Association メンバーである Tom Clark 氏 (土地オーナー) の意見書《2020.5.28提出》を見ると (図-10)、CC2035 Plan が歴史的資源の高さ制限強化をすることに対して、自己の理解や考えを述べている。Old Town をアクティブな生活が過ごせる地区とするためには、空き地や使われていない空間でアクティビティが行えるようにしていくことが必要で、それにより住民、社会サービ

Public Testimony Reader Beta

Feedback Map App About BPS Sign In

Testimony

CC2035

PUBLIC TESTIMONY RECORDS

All (2021)

Starred (0)

Read (0)

Unread (2021)

ACTIVE PROPOSALS

The following proposals are accepting testimony or will be in the future.

DCZA (0)

Recommended Draft at Portland City Council. Public report to close.

City of Portland Budget (0)

Year-Round Testimony Draft at Portland City Council. Public report to open.

BY/SP (From Shared Roundtable) (0)

ARCHIVED PROPOSALS

The following proposals are adopted or no

| Testimony | Date |
|--|--------------|
| Katherine Schultz, Central City 2035 I want to offer my support of the CC2035 and to urge re-adoption as soon as possible. I strongly agree with the findings that... | Jun 4, 2020 |
| Sam Bluckey, Central City 2035 I want to offer my support of the CC2035 Plan including increased height allowances for properties in Old Town. I am a... | May 28, 2020 |
| Tom Clark, Central City 2035 2020.5.28 City Council Testimony for CC2035 with increased height limits - Tom Clark, property owner @ 333 NW 5TH Ave o Active member OTCA, since 2014 7 land use/transport... | May 28, 2020 |
| Gwen Baldwin, Central City 2035 I want to offer my support of the CC2035 Plan including increased height allowances for properties in Old Town. I am a... | May 28, 2020 |
| Lynn Fuchigami Parks, Central City 2035 I want to offer my support of the CC2035 Plan including increased height allowances for properties in Old Town. I am a... | May 28, 2020 |
| Graham Pirtle, Central City 2035 The decision to consider a repeal of the original CC2035 economic requirement is in direct contradiction to the work, testimony, and data provided by numerous experts and... | May 27, 2020 |
| Patricia Gardner, Central City 2035 After Portland City Council Re-Adoption Date: May 26, 2020 Dear Mayor and City Commissioners: I strongly urge you to re-adopt the Central City 2035 Plan. I was a member... | May 27, 2020 |
| Jeff Joslin, Central City 2035 Please find attached a letter containing the following testimony on behalf of Green Roofs for Healthy Cities. Dear Mayor Wheeler and Members of Portland City Council As the North Area... | May 27, 2020 |
| George Nakata, Central City 2035 | May 26, 2020 |

図-9 Public Testimony Reader での意見の閲覧 (CC2035で検索)

<https://www.portlandmaps.com/bps/testimony/#search=CC2035> (May 27, 2021)

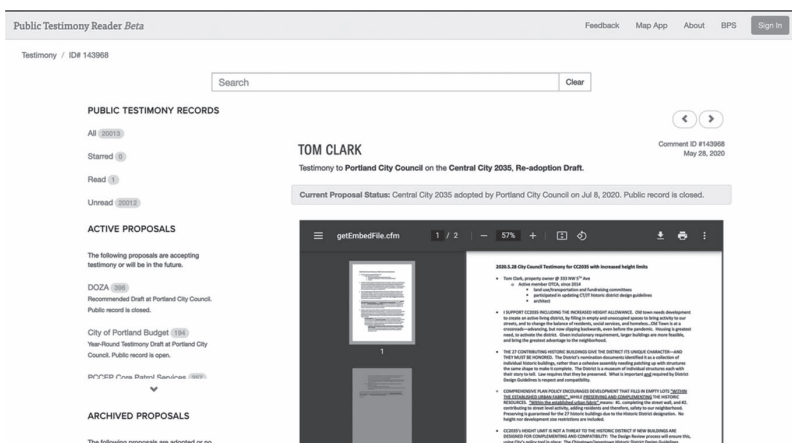


図-10 Public Testimony Reader での意見の閲覧

<https://www.portlandmaps.com/bps/testimony/item.cfm#search=CC2035&itemID=143968> (May 27, 2021)

ス提供者やホームレスなどがバランスよく過ごせるようになると述べている。そして、個々のルールについての意見を出されている。

日本においても政策・計画策定においてパブリックコメントを募集し、その意見内容は、策定側の対応と合わせて公表されている。しかし、基本、市民⇄策定者のやり取りであり、かつ、対話が行われることもない。即時性もない。ここまでの情報公開とアクセシビリティの担保は、市民関与を進めるには大いに見習うべきことと思う。

5. 市民関与への考え方

以上、CC2035 Plan 策定における市民関与の状況を分析してきたが、政策や計画の策定における、策定側と市民との関係性が、日本におけるそれとは大きく異なることがわかる。それが何に依るものなのかを考察してみる。

(1) 計画立案における段階の設定

Portland 市における政策や計画の立案・策定は、次の段階を経ることが推奨されている。

1) Concept report

プロジェクトの概念的なフレームワークと、それが解決しようとしている問題を提示するのが Concept report である。これを策定するスタッフは通常、小規模な関係者グループで構成される。

2) Discussion Draft

Concept report が公開されてからパブリックコメント期間が開始され、それを受けて Discussion Draft が創案され公開される。この段階でのパブリックコメントは議論指向であり、Discussion Draft をスタッフが Proposed Draft に絞り込むのに役立てられる。この段階のパブリックコメントは公的記録の一部ではあるが、計画と持続可能性委員会（PSC）や市議会に転送されないことになっている。コメントは、Proposed Draft 策定のために、策定スタッフによって考慮されている。

3) Proposed Draft

提案された Proposed Draft（提案草案）は、計画と持続可能性委員会（PSC）に提示される。PSC に対する市民等からの意見提出は、この間、直接および書面で受け付けられる。これを踏まえて PSC は Draft についてさらなる改良を行い、改良された Draft を市議会への提案として勧告することの是非について投票を行う。なお、PSC は、Recommended Draft（推奨草案）を市議会に送る前に、さらに Draft を修正することができる。

4) Recommended Draft

Recommended Draft（推奨草案）が、検討のために市議会に提示される。市議会での討議において、市民等からの意見提出は、直接、書面の両方で歓迎される。市議会は、提案に投票する前に修正を求めることができる。

5) Adoption

その後、市議会が採択するかどうかを投票で決定。

実際、今回、CC2035 Plan が採択に至るまでの経緯をフォローアップしたが、そこでもこの段階を踏まえて進められていた。策定における市民の関与が段階的に積み重なっていく枠組みが用意されているのである。

(2) 市民関与の原則

上記枠組みが用意されていること、実際に市民関与を促して政策等を策定していることの根本には、市民の関与が政策や計画をより良いものとするという考え方があり、根付いていることがあると考えられる。

Portland 市では“Public Involvement Principles”（市民参画の原則）が示されていて、これを実効あるものとするための組織 Public Involvement Advisory Council (PIAC) が設置されている。この組織は、コミュニティが意見を出すことをサポートし、そして、市の政策やプログラム等が多様なコミュニティのニーズに対応できるものとしていくことを使命としている。

市民参画の原則は次の様になっている¹¹⁾。

i パートナースhip：コミュニティメンバー（地区の人々）には、自分に影響を与える決定に関与する権利があります。政策・計画の策定プロセスに参加した者は意思決定に影響を及ぼすことができ、また、自分の意見がどのように使われたかについてのフィードバックを受け取ることができます。人々は、プロジェクトや自治体が検討するプロジェクトや問題を推奨する機会を有しています。

ii 早期の関与：市民参画（Public involvement）は、課題の特定、政策等のコンセプト開発と設計において、早期に進めるべきことであり、かつ、不可欠な部分です。同様に、都市政策や様々なプログラム、プロジェクトの実施においても、早期に進めるべきであり、不可欠です。

iii 関係とコミュニティ能力の構築：市民参画（Public Involvement）プロセスは、コミュニティのパートナーやステークホルダーと長期的かつ

協力的な協力関係を築きます。また、地域のパートナーや利害関係者との学習機会を創出するために投資し、その機会を開発します。

iv 包摂性と公平性：コミュニティの多様性を最大限考慮して、公開されて行われる対話、そして意思決定プロセスへの参加について、手を差し伸べ、参加を促します。この対話や意思決定のプロセスでは、様々な価値観、関心、および関係者の知識を尊重します。歴史的に除外された個人およびグループについては、対話や意思決定のプロセス、様々な活動、および意思決定および政策決定に十分に加われる様に対応します。また、コストとベネフィットを含む、政策等が実施されることによる影響が不公平とならない様にされます。

v 質の高いプロセスの設計と実装：市民参画プロセスとテクニックは、政策やプロジェクトの範囲、特性、影響に適合するように適切にデザインされています。また、市民参画プロセスは、変化するニーズと問題に適応しつつ進められます。

vi 透明性：公的な意思決定プロセスは、アクセス可能で、オープンで、正直で、理解しやすいものです。一般の人々は、効果的に参加するために必要な情報を十分な準備期間がある状況で入手できます。

vii 説明責任：市の指導者と職員は、市役所の業務に市民参画が有意義に関与することを保証する責任があります。

上記7つの原則それぞれに指標とアウトカム（ベネフィット含む）が設定されている。まず、i パートナリシップについては次の様にベネフィットがあると述べられている。

- ✓ より良いプロジェクトや政策は、コミュニティの参画によって生み出される
- ✓ 行政は、コミュニティとその関心事をよりよく理解するようになる
- ✓ 政策やプロジェクトは、よりコミュニティに受け入れてもらえるようになる。

政策や計画，プロジェクトの策定において，市民関与が何をもたらすのかを明確に示している。さらに，他の原則のアウトカムは次の様になっている。

ii 早期の関与：

- ✓ より良いスコーピング（計画等の内容，評価の対象，評価の枠組みなどを定める手続き）となっていること
- ✓ 予測可能なプロセスとなっていること
- ✓ プロセスに要する時間について現実的で，かつ，余裕をもった設定としていること
- ✓ 必要な資源について現実的で，かつ，余裕をもった設定としていること
- ✓ プロジェクトや政策に対して，早期に広範なコミュニティが関わりを持つこと
- ✓ 課題となる前に，潜在的な問題を特定していること

iii 関係とコミュニティ能力の構築：

- ✓ 地域自治組織やコミュニティがより強固なものとなり，種々の情報に通じていて，将来的により関与の度合いを強めていけること
- ✓ 地域自治組織やコミュニティに，新しいリーダーが育っていること

iv 包摂性と公正性：

- ✓ 都市政策，プロジェクト，プログラムは，コミュニティのすべてのニーズと優先順位に対応していること
- ✓ コミュニティメンバーの間で市役所への信頼と尊敬が高まっていること
- ✓ 市職員や関与してきたコミュニティのメンバーは，関与していないコミュニティについても，その価値を理解していること
- ✓ これまで意思決定プロセスから除外されてきたコミュニティを積極的に関与させることで，公正性を高めていること

三浦：Central City 2035 Plan 策定における市民関与

- ✓ 関与できていなかったコミュニティのメンバーが、市民生活において関わりを増していること
- ✓ 新しい政策が、歴史的に恵まれない人々やグループの不利な立場をさらに強化しないこと

v 質の高いプロセスの設計と実装：

- ✓ 人々が、プロジェクトの目的とそれが行われている理由を理解していること。
- ✓ コンフリクトが減少していること
- ✓ コミュニケーションがより効率的で効果的になっていること
- ✓ アウトカムがより持続可能になっていること
- ✓ 良いプロセスを通じて構築された人々の自信と信頼が、将来のプロセスに引き継がれること

vi 透明性：

- ✓ コミュニティメンバーは、プロジェクトまたは政策についてより深く理解し、効果的に参加することができるようになっていること
- ✓ コミュニティの意見やニーズに対する政府の理解が強化されていること

vii 説明責任：

- ✓ アウトリーチ（出向いての説明と意見募集。ワークショップ等に参加しなかった人々や参加できなかった人々に対する参加と情報収集の機会の提供）と意思決定のための戦略とツールが改善されていること
- ✓ コミュニティメンバーからの市行政への信頼感が向上していること

7つの原則、そしてそのアウトカムを通じて示されていることは、政策や計画等は市民（個人とコミュニティ、近隣自治組織等）のためにあり、これらが実効あるものとなるには市民の幅広い受け入れが必要で、だから

こそ、その策定においてより多くの市民（これまで関与できなかった人々、関与してこなかった人々も含めて）の関与を促さなければいけないと考えている、ということである。また、関与を継続していくことで市民は政策・計画の策定に対して自信を持つ様になってさらに関与を深めていき、かつ、市の幹部、職員、そして市行政への市民の信頼が得られていくという認識があるということである。これらを成し遂げるため、最大限の情報公開とアクセシビリティの確保が成されている。そして Map App が提供している、求める情報を求める時に容易な手順で得られること、表明する意見について匿名性なく、誰がどの様な意見を表明したかを全ての人が共有化できることで、結果として政策等の策定における対話が深めていける場が整えられている。

6. お わ り に

CC2035 Plan 策定における様々な段階で行われている市民関与を調査・分析し、さらに、Portland 市の市民関与の考え方を調査・整理して判明してきたのは、政策や計画やその策定に対する行政側、市民側双方の捉え方が、日本の各自治体で見られるものとは異なっているということである。

確かに、日本においても、『公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン』（平成20年）において、“国民の価値観が多様化する中で社会資本整備を円滑に進めるためには、事業の必要性を議論する段階、構想・計画段階、実施段階そして管理段階のそれぞれの段階において、多様な主体の参画を通じて、受け手のニーズに合ったきめ細やかなサービスを提供するとともに、各段階での透明性・公正性が確保されたプロセスを経ることにより、社会資本整備に対する国民の信頼度を向上させることが重要である。”として、事業の計画段階よりも早い構想段階において、事業に対する住民等の理解と協力を得るとともに、検討のプロセスの透明性・公正性を確保するため、住民を含めた多様な主体の参画を推進するとともに、社会面、経済面、環境面等の様々な観点から総合的に検討を行い、計画を

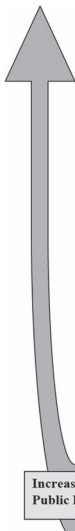
三浦：Central City 2035 Plan 策定における市民関与

合理的に策定するためのガイドラインが提示されている。実際、多くの政策・計画策定において市民参画が取り入れられている（例えば、神戸市都市空間向上計画（立地適正化計画）など）。しかし、その段階は、“理解と協力を得る”，“参画を推進する”であり、まだ、主体は行政側に在る。

PIAC が発行している Public Involvement Toolkit (Nov. 2006) で示されている市民参画の段階（表-4）で言うと、Involve のレベルに留まっている。これを、今後は Collaborative や Decide のレベルに高めていくことである。そうすることが、今、新型コロナウイルス感染症に関する様々な対応や、それに伴い見直しを迫られている様々な事柄において生じているコンフリクトを減らすことにつながると考える。

2017年に CC2035のプランニングに携わっておられた Portland 市 BPS のシニアプランナー Troy Alan Doss 氏が語られたように、市民関与について、「コミュニティの多様な意見を反映することが、より良い政策、戦略立案にはとても重要であることが、行政側にもコミュニティ側にも、経験と

表-4 市民参画の段階



| Level: | Public Participation Goal: | The City will: | Tools* to Consider: | The Community: |
|---------------|---|---|---|----------------|
| Decide | To place final decision-making in the hands of the public. | Implement what the public decides. | #5 Committees #6 Feedback Mechanisms #8 Community Driven & Organized #9 Techniques & Methods | Decides |
| Collaborative | To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution. | Partner with public in each aspect of decision. | #6 Feedback Mechanisms #8 Community Driven & Organized #9 Techniques & Methods | Partners |
| Involve | To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered. | Work with the public to ensure that their concerns are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision. | #5 Committees #6 Feedback Mechanisms #7 Formal Hearings/Forums #8 Community Driven & Organized | Participates |
| Consult | To obtain public feedback on analysis, alternatives, and/or decisions. | Keep the public informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision. | #3 Events/ Meetings #5 Committees #6 Feedback Mechanisms #7 Formal Hearings/Forums | Contributes |
| Inform | To provide the public with balanced & objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities, and/or solutions. | Keep the public informed. | #1 Information/ Notification #2 Publications #3 Events/ Meetings #4 Community Education | Learns |

*Refer to "Public Involvement Tools, by Category" on the next page for the full list of techniques.
Adapted from IAP2's Public Participation Spectrum (www.iap2.org)
DRAFT – October 2006 – Bureau Innovation Project # 9, City of Portland

実績を踏まえて浸透している」状態となっていることが必要なのだろう。そして、「様々な利害関係者が計画等に対して意見を述べるが、その意見は自分達の事を考えての意見ではなく、その計画等の実施により生み出される事柄を高めるため、目標を実現化するための意見が寄せられるという事で、市民自身のまちづくりに関する知識と理解、想像力が高いレベルにある」状況を生み出すことも必要である。結局、“まちづくりの文化”といったものが醸成され、それが広く行政側にも市民側にも浸透していることが必要なのだと考える。

既に第3期（令和3（2021）年度～7（2025）年度）となった京都市市民参加推進計画では、先行きの見えにくい社会において

- ・ 未来像や課題を深く共有するための相互の学びや信頼につながる「対話」の推進
- ・ 次世代につながる新たな参加者を呼び込む市民参加の「裾野の拡大」,
- ・ 失敗を恐れず協働で「課題解決へ挑戦」

を掲げ、基本方針のトップを「市民との未来像・課題の共有」としている。そして、

- あらゆる主体同士で対話する重要性が高まっていることから、対話の機会を充実させ、対話から行動を生み出すことや、信頼や学びが生まれるような場を創出していくこと
- ICTの普及など技術革新も進む中、利活用しやすい形式でのオープンデータの推進など、課題解決に協働で取り組むための情報共有のあり方等について、効果的な取組をしていくこと

している。

このような持続的な取り組みこそが“まちづくりの文化”を育んでいくと期待を持っており、今後も、探究を継続していきたい。

<付 記>

本論考は、JSPS 科研費（19K02489）の助成を受けたものである。

参 考 文 献 等

- 1) 三浦浩之（2017）都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究—パブリックコメント制度を中心に—，広島修道大学ひろみら論集，Vol. 3，5-35
- 2) 三浦浩之（2019）都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その2）—Civic Engagementの醸成へ—，修道法学（広島修道大学），Vol. 41，No. 2，21-42
- 3) 三浦浩之（2019）計画策定における市民意見の反映に関する研究～廿日市市の立地適正化計画において～，第17回日本都市計画学会中国四国支部研究発表会講演集17，11-14
- 4) 三浦浩之（2020）都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その3）—Civic Engagementを生み出す学習装置—，修道法学（広島修道大学），Vol. 43，No. 1，1-31
- 5) 三浦浩之（2020）持続可能な地域社会構築におけるオープンガバナンスと社会教育，日本生涯教育学会年報41，205-231
- 6) Thomas Ehrlich（2000），Civic Responsibility and Higher Education, American Council on Education Oryx Press Series on Higher Education, Greenwood Publishing Group.
- 7) 宗野隆俊（2019）シビック・エンゲージメントからコミュニティ政策を考える，コミュニティ政策，17，pp. 48-66
- 8) Expiration Date Extension Project and Central City 2035 Plan Re-Adoption (<https://www.portland.gov/bds/news/2020/8/5/expiration-date-extension-project-and-central-city-2035-plan-re-adoption>), Published August 5, 2020, 5:09pm
- 9) Bureau of Planning and Sustainability (City of Portland, Oregon), CENTRAL CITY 2035, Volume 6, PUBLIC INVOLVEMENT, ORDINANCE No. 190023, Effective August 10, 2020
- 10) City of Portland, Oregon, Central City 2035 heads to City Council for readoption and public hearing on May 28 (Published: April 28, 2020)
- 11) City of Portland, Oregon, City of Portland Public Involvement Principles, adopted on August 4, 2010