

# 計画行政における住民参加に関する研究



研究第二部 主任研究員 金平 健司

## 1. はじめに

近年、地域住民のまちづくりなどに対する関心の高まりから、公共施設整備計画や地域計画の策定にあたっては、初期の段階から地域の住民の参加を得ながら進めていくことが必要とされつつある。

一方、計画の策定において住民の参加を得て進めていく場合は、事業の広域性、公共性を確保しながら進めることが必要であることから、その進め方には、対象とする計画と住民参加の内容、住民参加によって決定された内容の担保性及び住民参加により策定された計画に対する住民の責務等の問題がある。

また、住民参加のもとで計画策定を進める上では、行政、NPOなどの民間団体、学識者及び民間コンサルタントの役割に期するところがある。

このような背景を踏まえ、住民参加の先進国であるアメリカにおける実態と行政制度を調査し、広域的な計画に対する住民参加のあり方についてまとめたので報告する。

## 2. アメリカにおける住民参加制度

アメリカの都市計画は、地方自治体に多くの権限が付与されており、地方自治体はその権限のなかで独自の都市づくりに取り組んでいる。

住民参加は、都市づくりやまちづくりを進める地域社会における民主的な政治プロセスや合意形成のプロセスの根幹をなしている。

アメリカにおける都市計画の歴史は、地域社会における住民の政治プロセスや計画決定プロセスへの参加の歴史でもある。

### 2-1 計画策定プロセスにおける住民参加

#### (1) 住民参加のレベルと形式

計画決定のプロセスにおける住民参加への多様なアプローチをそのレベルと形式によって8つに分類し、解り易く解説したものにS.R.アーンスタインの住民参加の梯子(図1)と呼ばれているものが

ある。これは、計画決定のプロセスに対する実際の住民参加の度合いによって住民参加の形式を明らかにしている。

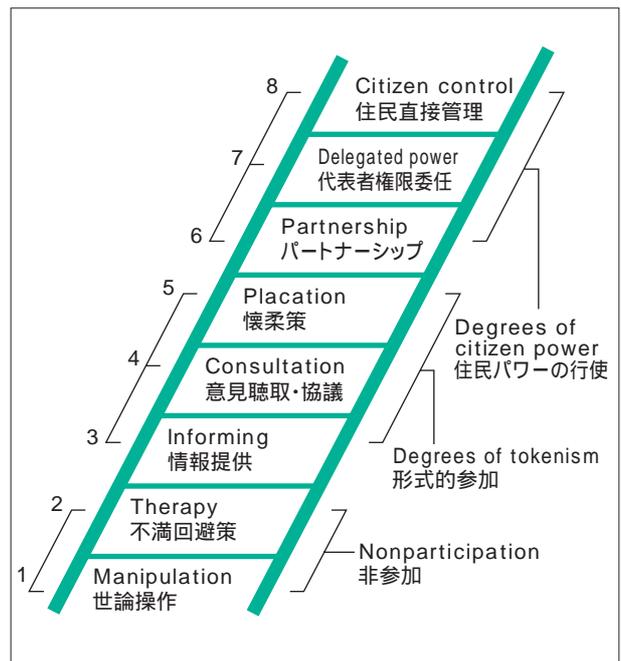


図-1 アーンスタインの《住民参加の梯子》

#### (2) 制度に裏付けられた住民参加

州や自治体によって異なるが、アメリカの都市計画制度においては、さまざまな手段によって計画決定プロセスにおいて住民の参加が制度的に保証されている。

##### イニシャティブとレファレンダム

カリフォルニア州などにおいて積極的に用いられている制度に裏付けられた住民参加の形式として以下に示す「住民投票」がある。

##### イニシャティブ (initiative) : 発議権

必要な署名数を集めて住民の発議による法案を住民投票にかけるというもの。

##### レファレンダム (referendum) : 法案審査権

法的な裏付けはないが、司法手段で成立した法案を有権者が審査するもので、議会が承認した開発案などを住民自らが審査する手段。

リコール（recall）：罷免権

有権者の投票により選挙によって選出された役人を任期中に退任させることができるというもの。

このうち イニシアティブ と レファレンダム は、1970年代後半から住民の意思を政策決定に反映する有効な手段として積極的に用いられている。また、どちらで投票を行うのかの判断は、その法案が立法的なものであるか、準司法的なものであるかによる。

#### 開発審査手続き

制度的に裏付けられた計画決定プロセスへの住民参加の主要な機会の一つとして、それぞれの自治体が行っている開発審査の手続きがある。それには自治体が策定する総合計画や土地利用方針との整合性の評価、環境影響評価の手続き等が含まれる。カリフォルニア州をはじめとする多くの州で行われている環境アセスメントの手続きの主要な目的の一つは住民参加であり、法に基づく手続きにより市民は事業計画の立案や許認可権の行使に対して行政機関に意見を表明する機会を得ることができるようになっている。

アメリカの環境アセスメントの制度を実効あるものに行っているのは開かれた意思決定のプロセスであり、行政機関は環境アセスメントの実施にあたって住民参加のための最大限の努力を払うことが求められている。

#### 2 - 2 総合計画策定プロセスにおける市民参加

アメリカでは、地方政府の権限は、合衆国憲法と州法により定められている。カリフォルニア州などでは、全ての地方都市に総合計画を策定することを義務づけている。それは、開発の方針、目的、原則、基準、計画提案を説明するダイアグラムと文章から構成され、土地利用、交通、住宅、保存、オープンスペース、騒音、安全の7つのテーマをカバーすることが義務づけられている。さらに、「総合計画の策定あるいは改定において、計画機関は、市民、公的機関、公共企業体、及びその他のコミュニティ・グループに対して、公聴会あるいは郡または市が適切とみなすその他手段によって、参加の機会を提供するものとする。」と市民参加を義務づけている。制度上も、明確に市民の都市政策や計画へのアクセス権が保証されている。

アメリカにおける総合計画の策定のプロセスへの市民参加の特徴は、第一に、都市計画の手続きにおける市民の関与である。計画素案の立案、都市計画委員会の決定、議会の決定に至る手続きでは情報の公開が義務づけられ、公聴会でも市民と行政が対等な議論をすることが保証されている。

第二に、市民が住民投票により直接条例を制定することができたり（イニシアティブ）議会で議決した条例を住民投票により否決できる（レファレンダム）ことである。

第三は、計画が合理的であるか、適正な手続きを経ているのが司法判断を求めて、法廷で争うことが出来ることである。

#### 2 - 3 交通計画における住民参加に関わる政策と制度

一般にアメリカにおける交通計画等における住民参加はパブリック・インボルブメント（Public Involvement）と呼ばれている。それはその言葉が示すように、計画の策定主体（一般に行政）が公衆（市民や住民に比べて広い範囲を対象に計画の影響が及ぶと考えられるすべての主体）を計画策定のプロセスに巻き込むことである。

その住民参加は、長期的な交通計画の策定、交通政策に関する社会的な合意形成、交通施設を含むプロジェクトの計画・事業に関する決定など、様々なレベルにおいて行われている。

制度としては、1991年に制定された「総合陸上交通効率化法（ISTEA）」があり、そこでは計画プロセスにおける住民参加が不可欠なものとして位置づけられている。

### 3 . アメリカ都市における住民参加の実態

#### 3 - 1 シアトル都市圏サウンド・トランジット

これまで、多くの調査において常にアメリカにおける「最も住みやすい都市」の上位にランクされている。

シアトルの快適さや住みやすさは、その恵まれた自然環境だけでなく、時間をかけてその豊かな資源を積極的に守り育ててきた市民のリーダーシップに依るところが大きい。サウンド・トランジット（Sound Transit）は1993年に3つの郡にまたがる地方に対する公共大量輸送システムの計画立案、建設、運営を目的に設立された独立行政法人である。

1996年に、公共大量輸送システムとして高速バス、

通勤列車、LRTの3種類の交通手段を組み合わせたサービスを提供するという10年計画を策定した。そのうちのLRTプロジェクトでは、地域内の自治体の交通関連部署を含む行政部局と協働で次のような積極的な住民参加活動を進めてきているので紹介する。

#### ホットライン

ベトナム語、カンボジア語、中国語、韓国語、ラオス語、スペイン語、ロシア語、アムハリック語、ティグリニャ語で何時でもサウンド・トランジットの部署に対する質問や意見を寄せることの出来る無料電話によるホットラインの設置。

#### コミュニティ・ミーティング/イベント

スタッフによる、2,350のミーティングへの出席及び地元の住民に対する情報提供や意見聴取。また、地元のお祭りなどのイベントにおける、サウンド・トランジットのプロジェクトの展示。

#### 定期ニュースレター

“ Sound Transit Wave ” という季刊のニュースレターを毎回14,000人に配布及び “ On-Board ” という2週に1回のサウンド・トランジット理事会での議論や活動の概要を記した冊子の約2,500の地域やビジネス・リーダーへの配布。

#### ファクト・シート

サウンド・トランジットの活動や課題などの状況を記したファクト・シートの提供。

#### データベース

サウンド・トランジットの活動に関心を持ち、定期的に情報提供を希望する12,000人の人々のマーケティング・リストの整備。

#### 1995年3月住民投票

住民投票による否決後、地域公共交通計画の策定にあたり代替案に対し数千人の住民からの意見聴取。

#### アンケート

1994年に地域公共交通計画の選択肢を検討する際の住民に対する直接アンケート及び電話アンケートの実施。

#### 円卓討論会

1994年、産業界を含む地元のオピニオン・リーダーを集めた円卓会議を7回開催。

#### サテライト・サミット

1994年、一度に5ヶ所で同時に、それぞれケーブル・テレビで繋いで地域公共交通に関するミーティ

ングの実施。

#### 公聴会

地域公共交通システム計画を採択する際、公聴会を4回開催。

#### 情報パンフレット

住民投票の前に州法に基づき、対象地域内の全戸(約100万戸)に対してプロジェクトの概要と事業計画を記したパンフレットの配布。

#### 1996年11月住民投票

否決された1995年の計画を修正し、より複合的な公共交通手段による計画を住民投票にかけ信任を得る。

#### プランニング・キット

1995年、サウンド・トランジットは行政職員や議員達が、計画内容の組み合わせにより運賃、税金、公債収入などがどのように変わってくるかなど、計画を評価・検討する際に役立つプランニング・キットの提供。

#### 市民フォーラム

1995年9月、住民投票にかける提案の考え方を広く共有するために、26の組織代表と31人の個人が参加した市民フォーラムを開催し、サウンド・トランジット理事会に対して意見を述べた。

#### 地域アウトリーチ委員会

新しい鉄道計画に対する意見を得るために、1995年提案に対して賛成、反対の両方の立場の人を含む15人の委員からなる地域アウトリーチ委員会の組織。

#### 基本指針

1995年の住民投票で否決された後の住民からの意見に応じて、新しい地域公共交通システムを検討するための基本指針の策定。

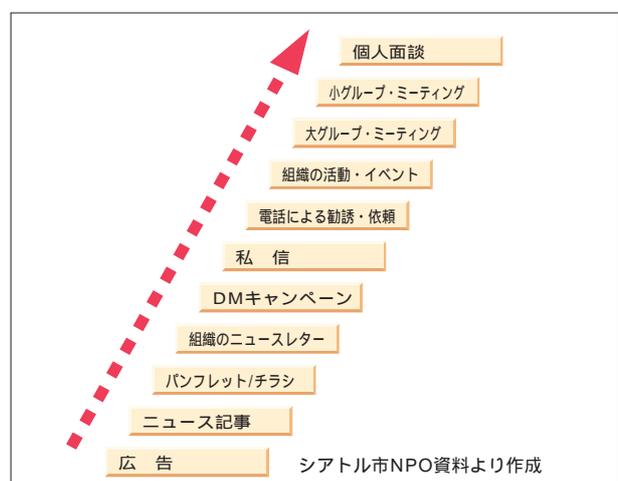


図-2 梯子状の参加勧誘の効率性

#### 4. 住民参加のもとで計画策定を進めるうえでの考慮すべき事項

合意形成の結果、得ることの出来るものが「公共の利益」と呼ばれているものである。

何が「公共の利益」や「公共の福祉」であるかを決めるのは行政ではなく、それを選択するのは市民である。

社会の価値観が変化し、個人の生活の質に関わる要求が多様化する時代にあっては、常に「公共の利益」や「公共の福祉」が何であるかを確認・合意することが必要であり、そこに計画策定における住民参加の意味が存在する。

時代の変化とともに「公共の利益」や「公共の福祉」の中身が変化することを考えると、都市計画が対象とする課題に対して唯一全体的な解は存在しないというのが、計画策定の前提となる。

ある課題に対処する方法は複数存在し、それぞれの方法には得失がある。計画策定のプロセスとは、その得失をどの価値を優先するかという判断により解を選択するプロセスである。

住民参加のプロセスは、計画の説明・説得の場ではなく、説明・選択の場である。

解決すべき課題を解かりやすく提示し、その課題に対する解決策の幅(選択肢)を提示する。その際、解

決策の得失を客観的かつ実証的に示すことが必要である。

放っておくと参加の機会のない住民達に如何に必要な情報を提供し、彼らが計画などに意見を言うことの出来るように手を貸すことも重要である。

住民参加の課題は、単に住民参加のプロセスを取り入れるかどうかではなく、民意を反映する場(合意形成)として、異なる利害を調整した上で如何にバランスのとれた住民参加を効率的に行うかといったところにある。

計画策定プロセスにおける住民参加が必要不可欠なものになる時がくる。その時、住民参加のスペシャリストとしてプロジェクトに関わっていくコンサルタントの育成も重要である。

NPOなどは、行政と市民を繋ぐ役割を果たすと同時に、多様な住民の価値や意見を調整・集約して、合意形成の場に持ち込むという役割をもつ。

NPOは経営能力、調整能力、提案能力によりNPOの評価がなされる。

#### 5. おわりに

本調査によりアメリカの住民参加に関する資料、報告書等(すべて英語)を多々入手したので、興味のある方には別途紹介する。