

まえがき

近年の社会資本整備に対しては、単なる量の整備ではなく、「ゆとり」「快適性」「環境への配慮」といった質的にも高度なものを提供していくことが求められるようになってきている。また、身近な生活環境にかかわる問題については、住民の関心も特に高くなってきている。従ってこれからは、住民のコンセンサスを得ることのみならず、計画の内容に対して直接住民の意見を反映させていくことが、社会資本整備に際しての重要なプロセスとなっていくものと考えられる。

わが国においても、地区内の整備計画に住民の意見を直接反映させる取り組みが各地で試みられており、ノウハウの蓄積等が図られつつあると言える。また近年では、いわゆる市町村マスタープランを策定すること、策定にあたっては住民の意見を反映させることが都市計画法により定められたこともあり、今後ますます住民参加の採用が増えていくことが予想され、住民参加システムに関する議論やノウハウの蓄積が今後一層重要なものになると考えられる。

本報告書は、こうした議論に資する資料を提供することを目的として、平成6～8年に諸外国特に米国における住民参加システムの状況について(財)全国建設研修センターと共同で実施した調査の結果をもとにとりまとめたものである。

なお調査に当たっては、(財)都市経済研究所、(株)三和総合研究所の協力を得た。

1997年10月
建設政策研究センター

米国マスタープラン策定における住民参加制度 ～Comprehensive Plan 策定プロセスの紹介～

概 要

1. 背景

近年わが国では、まちづくり・地域づくりに関する計画策定や事業実施にあたって、住民参加手続きを積極的にプロセスに組み込む動きが多くなってきている。住民参加プロセスは、まちづくりへの導入から実質議論がはじまったものと考えられるが、現在では、広域的なインフラの整備においても住民の意見を反映させるためのプロセスとして模索がはじまっている。特にまちづくりの局面では、積極的に住民の参加を求め、また支援することによって計画策定・事業実施を進める取り組みが積極的に進められるようになっており、こうした流れは公共的なプロジェクト全体において定着の方向に向かいつつあるものと考えられる。しかし、わが国においてはこうした取り組みは現在発展の途上であり、今後住民参加プロセスのあり方やその是非について積極的な議論が展開され、また具体的な取り組みを通じてノウハウの蓄積が図られていくものと考えられる。

そこで本調査は、こうした議論に資する資料を提供することを目的として、比較的早くから住民参加制度が採り入れられている米国、特に住民参加プロセスの導入を非常に広範囲に導入した事例としてオレゴン州及びポートランド市における制度及びその成立の過程を紹介しようとするものである。

2. オレゴン州及びポートランド市における住民参加制度

2.1 制度の概要

オレゴン州のマスタープラン制度は、自治体単位で策定される基本的な土地利用計画である「コンプリヘンシブ・プラン」(Comprehensive Plan)の策定を自治体に義務づけたオレゴン州法「上院法 100」(Senate Bill 100 - Oregon's Statutes on Land Use and Planning)、および「コンプリヘンシブ・プラン」策定に当たって住民参加の導入を求めた「ゴール」(Oregon's Statewide Planning Goals)に、その特徴がある。

ポートランド市では、住民参加プロセスを積極的に導入し「コンプリヘンシブ・プラン」の策定を進めたが、この策定プロセスの決定に当たっても住民の意見を反映させる手法を用いており、全米の中でも非常にユニークな制度を採用している。こうしたプロセスを実現するために、市当局と住民との間に立ち住民参加による計画策定を具体的に支える組織として、「ネイバーフッド・アソシエーション」(Neighborhood Association)を設けるなどさまざまな制度的な整備も行われている。

2.2 オレゴン州の制度

2.2.1 上院法 100

1973 年、オレゴン全州を対象とする土地利用政策やまちづくりの基本的フレームを規定した「上院法 100」が成立した。「上院法 100」は、「コンプリヘンシブ・プラン」の策定に関する以下のような事項に関して定めたものであるが、住民参加プロセスに関する規定は後述する「ゴール」に委ねられている。

- 州内のすべての自治体(City, County)に対して、都市の基本的な土地利用計画である「コンプリヘンシブ・プラン」の策定の義務付け
- 「コンプリヘンシブ・プラン」と州レベルの土地利用政策との整合性の確保
- 州機関「土地保全・開発委員会」(LCDC - Land Conservation and Development Committee)の設置
- LCDC による「コンプリヘンシブ・プラン」の審査・承認、及びそのための方針・基準の具体化(「ゴール」の策定)

2.2.2 土地保全・開発委員会(LCDC)

土地保全・開発委員会(LCDC - Land Conservation and Development Committee)は、以下の機能を通して州の土地利用政策を担う機関として、上院法 100 に基づき 1973 年に設置された。

- 「上院法 100」では具体的に規定されていない土地利用計画の目標や計画策定のための指針である「ゴール」(Oregon's Statewide Planning Goals)の制定
- 各自治体が策定する「コンプリヘンシブ・プラン」の審査・承認(「ゴール」との整合性の審査)

2.2.3 「ゴール」と「ガイドライン」

「ゴール」(Oregon's Statewide Planning Goals)は、州の基本的な政策を表したものであるとともに、「コンプリヘンシブ・プラン」策定に当たっての目標やプロセスの基本的なフレームを示すものである。

この「ゴール」は「ゴール 1」「ゴール 2」の 2 つのパートからなっており、このうち「ゴール 1」(Goal 1: Citizen Involvement)は専ら住民参加制度の導入に関する事項を規定しているが、特に以下の点は注目に値する。

- 住民参加プロセス導入の義務づけ
- フィードバック・メカニズム - 住民参加プロセスで提出された住民意見に対する行政の回答義務

一方、住宅、交通、公共サービス、自然環境等、具体的な計画内容に関する指針等は「ゴール 2」に記述されている。さらに、「ゴール」の各項目に関するより詳細な基準等を、「ガイドライン」(Guideline)として定めている。

2.3 ポートランド市の制度

2.3.1 ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」

州法(「上院法 100」)の規定を受けて、ポートランド市では、1980年、市議会において「コンプリヘンシブ・プラン」を採択している。

ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」は、わが国の市町村マスタープラン等とは異なり、市の将来目標、基本的な政策に関する記述にとどまらず、拘束力を有する土地利用図をも含む広範な計画となっている。その計画の形態も、「コンプリヘンシブ・プラン」と題された単一の文書が存在するのではなく、計画の基本的な目標・基準や住民参加プロセス等を記した文書(「ゴール&ポリシー」(Comprehensive Plan Goals and Policies))や、各地区の土地利用計画図(Plan Map)等の集合体を指して「コンプリヘンシブ・プラン」と称されていることも興味深い。

なお「コンプリヘンシブ・プラン」は、策定後も、社会情勢の変化等にあわせて5年ごとに見直しが行なわれることとなっている。

2.3.2 「ゴール&ポリシー」

「ゴール&ポリシー」(Comprehensive Plan Goals and Policies)は、基本的な計画目標や計画基準を定めた「コンプリヘンシブ・プラン」を構成する文書の一つであるが、都市開発、住宅、経済発展、交通、環境等、具体的な項目に関する記述に加えて、住民参加の機会の保障を求める項目が設けられている。

2.3.3 市民参加委員会(CCI)

州の「ゴール」は、各自治体において、住民参加プロセスの導入について責任を負う機関として「市民参加委員会」(CCI - Committee for Citizen Involvement)を設置を定めているが、ポートランド市においても、「コンプリヘンシブ・プラン」の策定過程における住民参加プロセスの導入を支援するために、

- 「ネイバーフッド・アソシエーション」等の意見をもとに、「コンプリヘンシブ・プラン」策定のプロセスにおける住民参加プログラムの決定
- 「コンプリヘンシブ・プラン」の修正・更新及び「ネイバーフッド・プラン」(Neighborhood Plan)等の策定過程における住民参加プロセスの指導・審査

を行う市のCCIが設置された。

「コンプリヘンシブ・プラン」の策定当時、市CCIは、住民に対する情報の提供方法、住民からの意見の表明方法、その回数や時期等を具体的に定め、具体的な住民参加プログラムを明確にする機能を果たしていたが、その後の改定作業等における住民参加プロセスの決定には、「ネイバーフッド・アソシエーション」がより大きな発言力を持つようになっていると指摘する市関係者もいる。

2.3.4 ネイバーフッド・アソシエーション (Neighborhood Association)

「コンプリヘンシブ・プラン」策定のための住民参加プロセスのあり方が検討された結果、「ネイバーフッド・アソシエーション」(NA - Neighborhood Association)が、公式な住民参加メカニズムとして位置づけられた(ネイバーフッド・アソシエーション条例 (Office of Neighborhood Association Ordinance) (1987))。

「ネイバーフッド・アソシエーション」は、本来近隣の地域住民からなる組織であったが、一定の要件を満たし市当局から認定を受けることにより、住民にとって身近な問題の検討や市当局と住民間のコミュニケーション等を図ることとともに、「コンプリヘンシブ・プラン」の地区単位の詳細な計画といえる「ネイバーフッド・プラン」(Neighborhood Plan)策定の中心的な役割を果たすことが期待された。

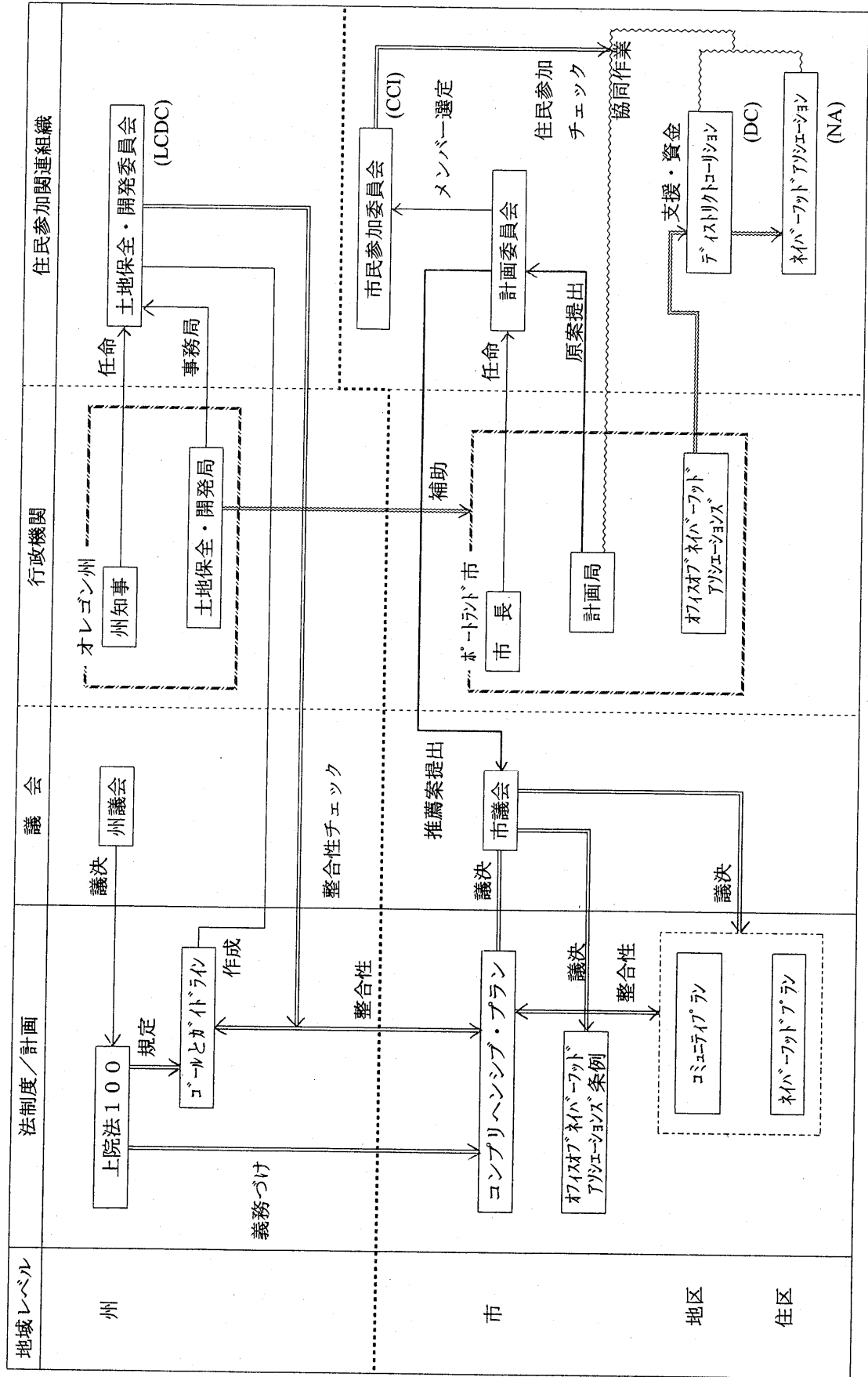
また NA の活動を支援するため、「オフィス・オブ・ネイバーフッド・アソシエーション」(ONA - Office of Neighborhood Associations)が市内部に、また、NAと市当局との間に立ち、NA を支援する「ディストリクト・コーリジョン・オフィス」(District Collision Office)がいくつかの NA からなる地域ごとに、それぞれ設立された。

2.3.5 ネイバーフッド・プラン及びコミュニティ・プラン

ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」は、ゾーニング等個別・具体的な計画・規制はすべて「ネイバーフッド・プラン」(Neighborhood Plan)または「コミュニティ・プラン」(Community Plan)にその規定を委任している。そのため、これらプランは地区の詳細計画であると同時に「コンプリヘンシブ・プラン」の構成要素でもあるところに特徴がある。

「ネイバーフッド・プラン」は、近隣住民から構成される地域(「ネイバーフッド」)を対象とした計画であり、一方「コミュニティ・プラン」は、いくつかのネイバーフッドから成る「コミュニティ」を対象とした計画であるといえる。しかし、「ネイバーフッド・プラン」または「コミュニティ・プラン」によって市地域全域が必ずしも重層的にカバーされているわけではなく、どちらか一方のみの地区も存在する。

図 米国オレゴン州及びポートランド市における住民参加システムの概要



3. マスタープラン策定等に関する代表的な住民参加事例(アメリカ合衆国)

米国の都市計画制度は、本来州政府がその権限を有していることから、州・都市によって大きく異なり、「標準的」な米国の制度というものは存在しない。しかし住民参加制度が広く採用されている都市においては、マスタープランの策定をはじめ土地利用規制や個別の開発プロジェクト等の、都市計画・開発案件の意思決定プロセスに採用されている住民参加制度には、一定の共通部分が見られる。

3.1 住民参加の手法

住民参加の機会を確保する手法として、公聴会、説明会等の開催がよく用いられる。

・公聴会

もっとも一般的な法的手続きである。ゾーニングの変更や環境評価の必要なプロジェクト等については、議会や委員会による意思決定に先立ち、住民による公聴会の開催を義務づけている都市が多い。

・説明会

環境評価等の調査結果、都市計画案・開発事業の申請内容等を住民に周知させることを目的として開催される。

このほかにも、特定の課題についての意見交換等を行うワークショップ、地域住民の意見を汲み上げて行政にアドバイスする役割を担うアドバイザリー委員会、デザイン等の審査において複数の代替案の中から最終案を選ぶ権限を持つ審査委員会、特定のプロジェクトや課題のためのタスクフォースを組織する手法も用いられる。

3.2 住民参加に関わる NPO

米国には民間非営利団体(NPO)が多数存在し、様々な分野において草の根活動を行っている。こうした組織の多くが、非営利非課税法人としての資格を得ており、社会福祉活動をはじめ、都市計画案や地域開発事業計画の策定に携わっているケースも多い。または、自治体側も、こうした活動のために予算を確保したり、都市計画策定や開発事業に対する意見・要望のヒアリングをする等、行政による支援体制が整備されている都市もある。

3.3 代表的な制度

オレゴン州及びポートランド市以外のマスタープランの策定に住民参加制度を積極的に取り入れている代表的な都市の事例を概観する。

3.3.1 サンフランシスコ市(カリフォルニア州)

(1)マスタープラン

カリフォルニア州法では、自治体は、土地利用、交通、住宅、保全、オープンスペース、騒音、安全の7項目に関する「マスタープラン」(Master Plan)を策定することが

定められている。これを受けて、サンフランシスコ市では、「サンフランシスコ市憲章」(Charter of the City and County of San Francisco)中に、「都市計画委員会の責務として、マスタープランと呼ばれる市及び郡の改善や将来の発展に対する総合的長期的かつ基本的な計画を策定して、更に必要な見直しをしながら運用すること」を織り込んでいる。

(2)マスタープラン採択・改正プロセスにおける住民参加

他の州でも比較的多く見られるが、カリフォルニア州においても各都市自治体が公聴会を開催することを義務づけている。サンフランシスコ市では、「マスタープラン」の採択及び改正の決定がなされる前に、最低 1 回は公聴会を開催することを市都市計画審議会と市議会に対して義務づけている。

3.3.2 シアトル市(ワシントン州)

(1)コンプリヘンシブ・プラン

シアトル市の総合的な都市の基本計画である「持続的なシアトルに向けて—シアトル成長管理計画(Toward a Sustainable Seattle: Seattle's plan for Managing Growth)」—「コンプリヘンシブ・プラン」(Comprehensive Plan)と通称される—は、1994 年から 2014 年までの 20 年間を計画期間とするものであり、1994 年に策定されている。

(2)コンプリヘンシブ・プラン策定プロセスにおける住民参加

1994 年の「コンプリヘンシブ・プラン」策定に先立ち、市計画局、市計画委員会、市民顧問委員会は、計画の目標時点である 1994 年及びその先の将来のシアトル市の発展方向についての公開討論会を 1990 年から開催し、住民の意見聴取を進めている。シアトル市では、このプロセスに実に 3 年間の期間を費やしている。

3.3.3 ミルウォーキー市(ウィスコンシン州)

(1)コンプリヘンシブ・プランの概要

ミルウォーキー市の「コンプリヘンシブ・プラン」は、「今後 20 年の間、地域的努力を通じて、できる限りミルウォーキー市を改善する」ことを目標としたものである。

(2)コンプリヘンシブ・プランの策定プロセスにおける住民参加

「コンプリヘンシブ・プラン」の策定プロセスにおいては、市都市計画委員会に対しては公聴会の開催を、市議会(議会公共改善委員会(Public Improvement Committee))に対しては住民集会の開催を義務づけている。

米国マスタープラン策定における住民参加制度
～Comprehensive Plan 策定プロセスの紹介～

建設政策研究センター

研究調整官 三橋 勝彦
元研究官 井上 誠
元研究官 須藤 浩史
研究官 垣下 禎裕

目次

1. はじめに	1
1.1 はじめに	1
1.2 住民参加とマスタープラン	1
1.3 構成と概要	2
2. 米国都市計画における住民参加制度の概要	5
2.1 住民参加制度成立の背景	5
2.2 米国の都市計画制度の概要	6
2.2.1 米国の都市計画行政	6
2.2.2 自治体と土地利用計画制度	6
2.3 都市計画・都市開発と住民参加制度	9
2.3.1 住民参加の方法	9
2.3.2 住民参加に関わる組織	9
2.3.3 住民参加制度のメリット・デメリット	10
3. オレゴン州・ポートランド市における住民参加	12
3.1 制度の概要	12
3.1.1 はじめに	12
3.1.2 オレゴン州の制度	12
3.1.3 ポートランド市の制度	13
3.1.4 非営利市民団体－「1000 フレンズ・オブ・オレゴン」	14
3.2 オレゴン州の土地利用計画制度と住民参加	15
3.2.1 「上院法 100」(Senate Bill 100)の成立	15
3.2.2 「上院法 100」と住民参加	17
3.2.3 ゴールとガイドラインの策定過程	18
3.2.4 ゴールとガイドラインの内容	20
3.3 ポートランド市のコンプリヘンシブ・プランと住民参加	27
3.3.1 策定プロセスの決定	27

3.3.2	コンプリヘンシブ・プランの策定と住民参加	30
3.3.3	ネイバーフッドアソシエーションによる市民参加	36
3.4	民間の土地利用監視団体	43
3.4.1	土地利用の「番犬役」団体の誕生	43
3.4.2	「1000 フレンズ・オブ・オレゴン」の役割と活動	43
3.5	住民参加に対する意見・評価	44
4.	米国都市計画における住民参加制度の代表的事例	46
4.1	はじめに	46
4.2	サンフランシスコ市(カリフォルニア州)	46
4.2.1	住民参加制度の概要	46
4.2.2	マスタープランと住民参加	47
4.2.3	土地利用規制と住民参加	49
4.2.4	住民参加に対する意見・評価	51
4.3	シアトル市(ワシントン州)	54
4.3.1	住民参加制度の概要	54
4.3.2	コンプリヘンシブ・プランと住民参加	55
4.3.3	土地利用規制と住民参加	58
4.3.4	住民参加に対する意見・評価	60
4.4	ミルウォーキー市(ウィスコンシン州)	61
4.4.1	住民参加制度の概要	61
4.4.2	コンプリヘンシブ・プランと住民参加	61
4.4.3	土地利用規制と参加	62
4.4.4	住民参加に対する意見・評価	62
5.	付録	65
5.1	ポートランド市における地区計画策定の事例	65
5.1.1	アルバイナ・コミュニティ・プラン	65
5.1.2	アルバイナ・コミュニティ・プラン・プロセスの内容	68
5.1.3	ピエモント・ネイバーフッド・プランニング・プロセス	71
5.2	ポートランド市「コンプリヘンシブ・プラン」関連文書について	76

5.2.1 関連する代表的な文書	76
5.2.2 コンプリヘンシブ・プラン関連文書のリスト	78
5.3 1000 フレンズ・オブ・オレゴンの代表的な活動事例	87
5.3.1 NPO の新たな活動－LUTRAQ プロジェクト	87
5.3.2 LUTRAQ プロジェクトの背景	87
5.3.3 LUTRAQ プロジェクトの内容	88
5.3.4 LUTRAQ プロジェクトの意義	88
5.4 英国都市計画における住民参加制度	90
5.4.1 英国における都市計画	90
5.4.2 都市計画・開発と住民参加制度	95
5.4.3 住民参加による都市計画・開発の事例	102