

1. はじめに

1.1 はじめに

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、積極的に住民を参加させ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。

そこで本稿は、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。

1.2 住民参加とマスタープラン

一口に住民参加手続きといっても、このプロセスが採用される背景は必ずしも単一のものではない。

たとえばまちづくりに関していえば、地域や身の回りの生活空間に対する住民の関心の高まりを背景として、特に地区内の詳細なまちづくり計画等における住民参加手続きの必要性が説かれることが多い。この場合、住民のコンセンサス形成の重要性とともに、計画内容の改良手段として、住民参加手続きが評価されていると考えられる。

一方、広域的な計画や事業のプロセスにおいても、住民参加手続きを採用する試みが近年はじまっている。こうした取り組みは、先の例とは事情がかなり異なり、計画プロセスの公開性・透明性を確保し住民のコンセンサスの形成を図ることに大きな力点がおかれている場合が多いと考えられる。

この二例の間には、住民参加手続きに対する着眼点にかなりの違いが見られる。すなわち、住民参加システムが着目される理由として、前者(身近な地区内の問題)の場合には、

「計画案の決定のプロセスとして」

「計画案の作成手法として」

のそれぞれの面において評価すべき点があると考えられる。ところが、後者(広域的な問題)の場合には、

「計画案の決定のプロセスとして」

は、ともかく

「計画案の作成手法として」

の評価については必ずしも評価が固まっているとはいえない。こうしたことから前者(身近な地区内の問題)の場合では、わが国においても実績やノウハウの蓄積が進みつつあるが、後者(広域的な問題)の場合は未だ手探りの状況であるといえる。

諸外国、特に住民参加手続きに関する実績の多いと思われる米国の場合においても、広域的な問題への住民参加手続きの採用は必ずしも一般的ではなく、国家環境政策法(NEPA)や総合陸上交通効率化法(ISTEA)によるプロジェクトへの補助金交付の要件としての採用義務付け等、一部のプロジェクトに限られているのが実状のようである。そこで本調査では、今後のわが国における住民参加プロセスのあり方に関する議論に資する事例として、広域的な計画に住民参加手続きが広く採用されている事例としてマスタープランの策定プロセスに着目することとした。

もちろん米国においても、マスタープラン策定といった広域的な計画において住民参加プロセスの「計画案の作成手法として」の評価についても確たる定説は存在せず、わが国同様「計画案の決定プロセスとして」評価すべき点があるという観点から採用が進められている。そのため、「計画のための計画」的な性格のプランが策定される場合が多くなることは否めないようである。ただ、わが国の市町村マスタープラン等の広域計画の場合とは異なり、実際の土地利用に直接規制の網をかぶせ財産権の制約等を伴う拘束力をもった計画の意思決定プロセスであることが多いこと、特に本稿でとりあげたオレゴン州の事例のように計画の策定プロセスそのものについても意思決定の対象とし、住民参加プロセスを導入したこと等は注目に値しよう。

1.3 構成と概要

上記のような背景から、本稿では「都市基本計画」とも訳されるマスタープラン等(master plan, comprehensive plan, general plan)の経緯、策定過程に着目し、住民参加手続きについて紹介するものであるが、その構成と概要をここに示す。

①米国都市計画における住民参加の概要(第2章)

都市計画制度、特にマスタープランの成立背景、計画論の変化にともない住民参加手続きが重視されるに至った経緯について言及するとともに、米国都市計画の体系と手法、マスタープランの制度上の位置づけについて概観する。また、米国でよく見られる住民参加の手法及び一般的な住民参加制度に対する評価を紹介する。

②オレゴン州・ポートランド市における住民参加(第3章)

第1節では、オレゴン州・ポートランド市における住民参加システムのキーとなっている「上院法 100」「LCDC」「ゴール」「コンプリヘンシブ・プラン」「CCI」「ネイバーフッド・アソシエーション」「1000 フレンズ・オブ・オレゴン」についてその概略に言及する。

第2節では、オレゴン州レベルにおける住民参加システムについて主として以下のような項目について紹介する。1)州内のスプロールに対処することを目的として、州の都市政策に合致した「都市基本計画」であるコンプリヘンシブ・プランの策定を自治体に義務づけた「上院法100」及びその成立過程、2)コンプリヘンシブ・プラン策定の具体的基準である「ゴール」及び、住民参加によって進められたその策定過程、3)「上院法100」の執行を実際に担当する組織である土地保全・開発委員会(LCDC)

第3節では、ポートランド市における「コンプリヘンシブ・プラン」の策定に係る住民参加システムについて主として以下のような項目について紹介する。1)コンプリヘンシブ・プランの策定プロセス自体を住民参加により実施したこと、その経緯、及びその策定プロセスの内容、2)コンプリヘンシブ・プランの原案作成から正式承認に至るまでの、住民参加による案修正の過程、3)コンプリヘンシブ・プラン策定のための住民参加システムとして公式に位置づけられた、地域の近隣組織であるネイバーフッド・アソシエーションとその活用方法、4)非営利・民間の立場からこうしたプロセスを監視・支援してきた専門的技術を持つNPO-「1000フレンズ・オブ・オレゴン」の機能と発展の経緯、5)ポートランド市における住民参加システムに対する評価の一例

③米国都市計画における住民参加の代表的事例(第4章)

第4章では、米国における住民参加プロセスの代表的な採用事例の紹介として、都市計画制度全般についても特徴的な制度を有しているサンフランシスコ、シアトル、ミルウォーキーの各都市における状況をとりあげた。

第2節では、サンフランシスコ市の事例について主として以下のような項目について紹介する。1)サンフランシスコ市における都市計画は成長管理的な性格の手法がとられていること、2)これに基づくプロジェクトの審査に対して住民参加システムが採用されていること、3)住民参加システムの評価の一例

第3節では、シアトル市の事例について主として以下のような項目について紹介する。1)コンプリヘンシブ・プランの策定が住民参加によって実施された過程、2)具体的な土地利用規制の決定プロセスの分類と住民参加システム、3)シアトル市における住民参加システムに対する評価の一例

第4節では、ミルウォーキー市のコンプリヘンシブ・プランの策定過程について紹介する。

④付録

本論に関係し、参考となると思われる以下の事項について、その概略を紹介する。

- ポートランドの状況に関するより詳細な情報
 - ・ポートランド市における具体的な地区計画策定における住民参加システム(5.1)
 - ・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(5.2)
 - ・1000フレンズ・オブ・オレゴンのその他の代表的な活動(5.3)
- 異なった政治・行政システムをもつ国における状況の事例

・英国都市・地方計画における住民参加制度の概要(5.4)

主要参考文献

- 1)横山浩ら:欧米諸国の都市計画コントロールの仕組み、建築研究資料、No.81、建設省建築研究所、1994
- 2)建設省都市局都市政策課・都市計画課監修:諸外国の都市計画・都市開発、ぎょうせい、1993
- 3)仲上健一、中川大編:環境創造と都市戦略、法律文化社、1994
- 4)井上繁:まちづくり条例、ぎょうせい、1991
- 5)久米良昭:「住民参加」「コミュニティ主導」型まちづくりを再考する、住宅、vol.45、pp.28-35、1996