

2. 米国都市計画における住民参加制度の概要

2.1 住民参加制度成立の背景

本章では、まず住民参加制度の紹介をするための前提となる都市計画制度そのものについて紹介する。ただし、都市計画制度を詳細に紹介している文献がすでに多数あること、本稿では都市計画プロセスの中でも特にマスタープランの策定に着目していること等の理由から、都市計画手法におけるマスタープランの位置づけ等についてのみ、ごく簡略に言及する。はじめに住民参加制度が成立してきた背景の歴史的側面について、その概略を整理する。

米国の近代都市計画は19世紀末頃にその起源があるとされているが、その契機は都市の美観の向上を目指す市民運動として始まったといわれている。また、「将来の美しい都市像」を描いたものとして、マスタープランの起源も見ることができる。その後、1920年代にかけて都市計画は徐々に公的な意思決定として浸透していくこととなる。都市計画権限は「授権法」の手法等により州政府より自治体へと権限が与えられているが、この時期連邦政府によって「標準授権法案」ともいえるひな形が示されている。

1950年代には、潤沢な連邦政府からの補助金をバックに、全米各地で大規模な都市更新の事業が進められることとなる。自治体では、こうした大規模プロジェクトを、長期的かつ広域的な将来計画の中での位置づけを明確にする必要に迫られ、また、連邦政府の補助金交付の要件としての必要性から、マスタープランの策定が進むこととなった。この時期は、総合的・長期的な計画の有用性が非常に高く評価されていた「マスタープラン万能」の時代であり、将来的な都市像を、配置、デザイン等に至るまで詳細かつ厳密に定めることが重視された。また、この「都市のあるべき姿」はトップダウン的に住民に提示をされる方式がとられた。

その後、1960年代に入ると、長期間にわたり固定的に計画を定めることの不合理性が指摘されるようになる。すなわち、経済・社会情勢の変化によって、配置や形状に至るまで厳密かつ詳細に定めた計画の実現性や意義の乏しさに対して多くの批判が噴出し、マスタープランの絶対性は次第に揺らぎはじめていくこととなる。また、この時代に高まりを見せた公民権運動の影響も受け、「広範な総合計画」としてのマスタープランは、その策定プロセスの正当性や合理性、現実問題に対応できる柔軟性が重視されるようになってきている。住民参加プロセスの積極的な導入の背景はここにあると考えられる。

たとえば、後述するようにポートランド市において、計画策定のプロセスそのものが住民参加によって検討されたという事例はその典型例であるといえる。また、住民参加によるプロセスは、確かに多くのメリットもある反面、いくつかのデメリットも指摘されている。それにもかかわらず、なお住民参加制度の是非に関する議論は必ずしも多くはないが、これは住民参加プロセスを経ること自体がすでに前提条件になっていることの現れであるとも考えられる。

2.2 米国の都市計画制度の概要

2.2.1 米国の都市計画行政

連邦政府の権限は国防、外交等に限定されており、都市行政をはじめとして一般的な内政事項は本来的に州政府の権限となっている。しかしながら「住宅・都市開発省」(HUD)は、大規模な補助金交付の要件として都市の総合計画(General Plan)の策定を地方政府に課しており、マスタープラン策定の推進に寄与している。また住民への情報公開・住民参加を促進することについても、コミュニティ開発総合補助金(CDBG)の要件として定められていること等、間接的ながら連邦政府による都市行政への関与も存在する。

都市計画や土地利用に関する権限は本来州政府に属するものであるが、授権法など(home-rule charter, enabling act等)によって、広範囲な自治権、または特定の事項に関する権限ごとに、自治体に対して具体的な都市計画策定の権限を与えている場合が多い。

2.2.2 自治体と土地利用計画制度

2.2.2.1 都市計画の体系

都市行政は基本的に州・自治体政府の権限であることから、いわゆる標準的な制度というものには存在しないものの、都市計画制度に関しては、計画法(planning code)、地域制法(zoning code)、建築法(building code)、住宅法(housing code)という4種類の制度体系から構成される場合が比較的多い。

一方、都市計画手法としては、マスタープラン(master plan)、地域制(zoning)、宅地分割基準(subdivision control)、公図制(official mapping)、カベナント(covenant)といった手法が用いられる場合が多い。それぞれ、マスタープラン、宅地分割基準、公図制は計画法の範疇であり、地域制は地域制法に属するものである。カベナントはわが国の建築協定に近い制度であるが、土地登記簿に記載されるなど拘束力を持つ。

具体的な都市計画は、計画の目標、基準、指針等を定めたマスタープランと、直接拘束力を持つ土地利用規制によって構成される。また、特定の地区、地域において、計画の基準・規制を直接定めた、特別区計画(specific plan)、コミュニティ・プラン(community plan)、ネイバーフッド・プラン(neighborhood plan)と呼ばれる計画法と地域制法の中間的な位置にある制度もある。

表 2.1 主な都市計画法令・手法の対応

手法 \ 法令	計画法 planning code	地域制法 zoning code
マスタープラン master plan	○	
地域制 zoning		○
宅地分割基準 subdivision control	○	
公図制 official mapping	○	

2.2.2.2 マスタープラン

マスタープランは、将来の望ましい都市開発を進めることを目的として、自治体の将来的な方向性や主要政策を公式に表明したプランのことであり、土地利用や公共施設整備についての 20～30 年スパンの長期的な計画図やダイアグラム等の資料・文書の集合体として示されていることが多い。マスタープラン (master plan) は、コンプリヘンシブ・プラン (comprehensive plan)、ジェネラル・プラン (general plan) などさまざまな呼称があるが、わが国では「都市基本計画」と訳される場合が多い。総合的・経済的要素が強いものはコンプリヘンシブ・プラン、民間プロジェクト向けのものはマスタープランという使い分けもされているようである。

このマスタープランには、概して 7 つの分野 (土地利用、交通、住宅、保存、オープンスペース、騒音、安全) に関する事項が盛り込まれており、わが国のいわゆる市町村マスタープランに相当するものであるが、米国のマスタープランの方がより広範囲の分野を網羅しており、むしろ自治体の総合計画に近いものといえよう。また、マスタープランは土地利用規制の上位計画的な存在ではあるが、必ずしもすべての州において両者の間の整合性が義務づけられているわけではない。

表 2.2 州総合計画と土地利用規制との整合性の義務づけ状況

州名		州名		州名	
アラバマ		ケンタッキー	○	ノースダコタ	
アラスカ	○	ルイジアナ		オハイオ	
アリゾナ	○	メイン	○	オクラホマ	
アーカンサス		メリーランド		オレゴン	○
カリフォルニア	○	マサチューセッツ		ペンシルバニア	
コロラド		ミシガン		ロードアイランド	
コネティカット		ミネソタ	○	サウスカロライナ	
デラウェア		ミシシッピ		サウスダコタ	
コロンビア特別区	○	ミズーリ		テネシー	
フロリダ	○	モンタナ	○	テキサス	○
ジョージア		ネブラスカ	○	ユタ	○
ハワイ	○	ネバダ	○	ヴァーモント	
アイダホ	○	ニューハンプシャー		ヴァージニア	○
イリノイ		ニュージャージー	○	ワシントン	
インディアナ	○	ニューメキシコ	○	ウェストヴァージニア	○
アイオワ	○	ニューヨーク		ウイスコンシン	
カンサス	○	ノースカロライナ	○	ワイオミング	○

出所: American Planning Association: Land-Use Law: Issues for the Eighties(1981)に基づき作成

2.2.2.3 土地利用規制

米国では、政府・自治体は、課税権(taxation power)、収用権(eminent domain)、ポリスパワー(police power)の3種類の公権力を有している。土地利用規制は直接の土地利用や立地を制限するものであるが、これは、公共目的のために補償無しに民間の特定の行為の禁止を行うポリスパワーの行使にあたりと考えられている。

土地利用規制の具体的な手法としては、地域制(zoning regulation)、宅地分割基準(subdivision control)、公図制(official mapping)等がある。

①地域制(zoning regulation)

地域を用途によって区分し、条例として定めるものであり、わが国の用途制に相当するが、各地区毎に異なる基準を定め、土地、建物などの位置、規模、形状等に至るまで詳細に規定されていることが多い。

②宅地分割基準(subdivision control)

直接は、一つの敷地を開発のために分割することを指すが、郊外の住宅地開発等における開発基準として機能している。わが国の開発許可制度に相当するが、規模を問わないこと

等の特徴がある。

③公図制 (Official Mapping)

将来建設予定の公共施設を具体的に計画図上に指定し、その用地における建築行為を禁止するものであり、わが国の都市施設の都市計画決定に近いものである。

2.3 都市計画・都市開発と住民参加制度

2.3.1 住民参加の方法

米国では、都市計画の策定や開発プロジェクトに関する審査過程の透明性及び住民参加の機会を確保するために、公聴会、説明会、ワークショップ等の様々な手法が用いられている。

もっとも一般的な法的手続きは公聴会の開催である。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。一般に公聴会は、議員や委員を前に担当者が計画案を説明し、それに対して住民が意見を申し立てるというスタイルで行われることが多い。ただ、事前説明が不十分で住民の理解が十分でない場合、単なる形式的手続に終始したり、住民の意見陳述が的外れになることもあり、結果として住民の意見が十分に反映されないケースもあるようである。

説明会は、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行われ、はじめに計画担当者が説明を行い、その後に住民を交えて質疑応答を行う形式が取られることが多い。

ワークショップは、参加者がある課題について、意見交換したり、アイデアを出し合ったり、問題解決について話し合うことを目的に行われる。

このほかにも、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にタスクフォースを組織する手法も用いられる。

2.3.2 住民参加に関わる組織

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。地域社会における市民の活動組織としてはネイバーフッド (またはコミュニティ) 組織がある。ネイバーフッド組織の多くが、非営利非課税法人としての資格を得ており、地域開発事業、雇用創出のための経済活動、貧困者のための福祉活動等、社会的公共的サービスの提供を行っている。ネイバーフッド組織の活動のための予算を確保し、都市計画策定や開発事業等に対する意見・要望をヒアリングする等、行政による支援体制が整備されている都市もある。

老朽住宅等を取得・リフォームし、安価での分譲を行っている組織としてよく知られている

「コミュニティ開発公社」(Community Based Development Corporations: CDC)も、こうしたネイバーフッド組織の一つである。

2.3.3 住民参加制度のメリット・デメリット

総合計画等地域の広域的な計画策定プロセスにおいて住民参加制度を導入する場合のメリット、デメリットについて、例えば以下のような指摘がなされている。^{13)・15)~19)等}

①住民参加制度のメリット

- 安価な住宅、公共スペースの確保、環境・景観の保護等、住民にとって身近な問題に関しては、住民の意見を反映させることにより、よりよいまちづくりが可能となる。
- 住民を参加させることにより、都市計画に対する市民の問題意識が高まり、この結果、草の根運動が活発化し、環境破壊等の危険のある開発の抑止力となっている。

②住民参加制度のデメリット

- 手続が長期化しがちであり、多様な意見が出ることによって合意形成がより困難となった。
- 自己の利益確保に走る住民グループがあらわれる。また、長期的な計画と短期的な利害が対立しやすくなる。
- 強い影響力を持つ市民があらわれ実質的に拒否権を握るようになる。また参加住民の代表性にも問題点が残る。

主要参考文献

- 1) 浅海義治: アメリカのまちづくりにおける住民参加の動向、地域開発、1989.7
- 2) 五十嵐敬喜: 用途地域と市民参加、都市問題、1995.4
- 3) ウィリアム・フルトン: カリフォルニアのまちづくり、技報堂、1994
- 4) 大野輝之、レイコ・ハベ・エハンス: 都市開発を考える: 岩波書店、1992
- 5) 神奈川県自治総合センター編: かながわの都市ルネッサンス、平成6年度神奈川県職員公募研究成果報告書 (1)、1995
- 6) 川合正兼: 北米のまちづくり、学術出版社、1995
- 7) 建設省建設政策研究センター: 米国地方政府における都市計画手法、1993
- 8) 小林重敬ら: 協議型まちづくり、学芸出版社、1995
- 9) 日本地方自治学会編: 都市計画と地方自治、敬文堂、1994
- 10) 日本都市計画学会、都市計画委員会編: 地域像と計画のパーспекティブ、1995
- 11) 原田純孝、広渡清吾、吉田克己、戒能通厚、渡辺俊一編: 現代の都市法: 東京大学出版会、1993
- 12) 日端康雄、木村光宏: アメリカの都市再開発、学芸出版社、1992
- 13) ハンス・B・C・スピーゲル: 市民参加と都市開発: 鹿島出版会、1975
- 14) 米原亮三: 米国コネチカット州グリニッチ・タウンの地方自治(1)、都市問題、1995.11
- 15) Ann McAfee, MCIP. & the City Plan Team: Vancouver's City Plan People Participating in Planning, Plan Canada, Nov. 1993

- 16)Edith Netter: Land-Use Law Issues for the Eighties, American Planning Association, 1981
- 17)David Callies: Public Participation in the United States, TPR vol.52 No.3, 1981
- 18)James J. Glass: Citizen Participation in Planning: the Relationship Between Objectives and Techniques, Journal of American Planning Association vol.45, 1979
- 19)John D. Hutcheson, Jr.: Citizen Representation in Neighborhood Planning, Journal of American Planning Association vol.50, 1984