

3. オレゴン州・ポートランド市における住民参加

3.1 制度の概要

3.1.1 はじめに

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)と、こ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)に、その最大の特徴を見いだすことができる。また、特にポートランド市においては、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「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が行われている。このため、オレゴン州及びポートランド市の住民参加に基づくマスタープラン制度は、全米の中でも非常にユニークな制度として知られている。

そこで本章では、米国を代表する事例としてオレゴン州及びポートランド市のマスタープランにおける住民参加システムを支える制度、組織、およびこれらの背景等について紹介する。はじめに3.1では、キーとなる代表的な制度、組織等について概観した後、3.2でオレゴン州、3.3でポートランド市のそれぞれの住民参加制度成立の背景、過程について言及し、3.4では住民参加活動に重要な役割を果たしている非営利市民団体について述べることとする。

3.1.2 オレゴン州の制度

3.1.2.1 上院法 100

オレゴン州では、60年代から顕著となった都市のスプロール化とこれによる環境破壊が問題となりはじめたことから、全州的な土地利用規制を法制化しようとする動きが都市化の進展が著しい地域を中心に高まっていった。この結果、州政府による都市自治体への干渉や私権制限が強化されること等に対する反発はあったものの、1973年、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」の主な内容は以下の4点である。

- 州内のすべての自治体(City, County)に対して、都市の基本的なマスタープランである「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

3.1.2.2 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、「上院法 100」に基づき 1973 年に設置された州機関であり、知事により任命された 7 人の委員によって構成される。主に次の 2 項目を行うことを目的としている。

- 「上院法 100」本文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「ゴール」(Oregon's Statewide Planning Goals)を定める。
- 各自治体が策定する「コンプリヘンシブ・プラン」が、州が定める「ゴール」に整合したものであるかどうかを審査・承認する。

また、LCDC をサポートする行政部局として、「土地保全・開発局」(DLCD - Department of Land Conservation and Development)があわせて設置された。

3.1.2.3 「ゴール」(Oregon's Statewide Planning Goals)

「ゴール」は、州の基本的な政策を表したものであり、「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いるが、住宅、交通、公共サービス、自然環境等、計画内容に関する基本的な指針は「ゴール 2(土地利用計画)」に記述されている。特筆すべきは、計画策定のすべてのプロセスにおいて住民の参加を図ることが「ゴール 1(住民参加)」(Goal 1: Citizen Involvement)として定められている点である。

この中には「基礎的調査」「原案の作成」「原案の修正」のすべての段階で住民を参加させること、住民への情報の提供は平易な表現でなされること、行政・住民相互にコミュニケーションをとること、等が明示されている。ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」の策定もこうしたプロセスを採用している。

3.1.3 ポートランド市の制度

3.1.3.1 ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」

1980 年、ポートランド市では、市の将来目標、政策、土地利用計画図が盛り込まれた「コンプリヘンシブ・プラン」が市議会で採択された。その後、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。

ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」は、LCDC が定めた「ゴール」をもとに 1)都市部自治体間の協力 2)都市開発 3)ネイバーフッド 4)住宅 5)経済開発 6)交通 7)エネルギー 8)環境 9)住民参加 10)計画の見直しと承認 11)公共施設、の 11 項目について定めるものとされている。

ただし 2.2.2.2 で述べたように、ポートランド市においても「コンプリヘンシブ・プラン」とタイトルが付された文書が存在するのではなく、後述する各コミュニティ・プランやネイバーフッド・プラン、策定指針等を示したサポートドキュメント等の集合を指して「コンプリヘンシブ・プラン」と

呼ばれている。

3.1.3.2 市民参加委員会 (CCI - Committee for Citizen Involvement)

LCDC で定められた「ゴール」では、「コンプリヘンシブ・プラン」の策定作業は住民参加のプロセスを経ることを求めているが、あわせて、住民代表による「市民参加委員会」(CCI - Committee for Citizen Involvement)を設置することについても定められている。以下のような住民参加制度の土台となる事項が CCI の機能として定められている。

- CCI は住民参加プログラムに対して責任を負うこと
- 自治体は、「コンプリヘンシブ・プラン」(Comprehensive Plan)の立案、採択、実施、評価・修正のために必要な情報と十分な参加機会を住民に提供すること
- 都市自治体は、住民が政策決定者からフィードバックを得るためのメカニズムを明確にすること
- 都市自治体は、住民参加プログラムのための人的資源及び財源を適正に確保すること

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

ポートランド市においても CCI が設置され、「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。

3.1.4 非営利市民団体—「1000 フレンズ・オブ・オレゴン」

「上院法 100」成立以前は、多くの開発計画はその内容が住民に対して周知されず自治体と開発業者だけで意思決定がなされていたといわれているが、「上院法 100」の成立以降は決定プロセスに関する情報が住民に提供されるようになり、開発をめぐる訴訟等が容易になってきた。また「上院法 100」自体、制定当初から細部にわたる法解釈が定まっていたわけではない。

したがって、自治体が立案する計画や開発事業が「上院法 100」の趣旨に合致するものであるかどうか監視し、あるいは、個別の土地利用に関する紛争解決を支援するなど、州の土地開発・保全が適切であるかどうかを監視する「番犬役」として非営利民間団体である「1000 フレンズ・オブ・オレゴン」(1000 Friends of Oregon)が発足した。「1000 フレンズ・オブ・オレゴン」は、土地利用と法律の専門家を擁し、一般の住民には難解である案件に関して、LCDC

に対して提言を行い、あるいは紛争の訴訟を支援するなど、土地利用分野における市民運動に大きな影響を与えている。

3.2 オレゴン州の土地利用計画制度と住民参加

3.2.1 「上院法 100」(Senate Bill 100)の成立

3.2.1.1 「上院法 100」の背景

オレゴン州は全米でも非常に整った土地利用計画制度を持つことで知られているが、このような優れた土地利用制度は「上院法 100」の成立(1973年)に負うところが大きいと考えられている。そこで、はじめにこのような土地利用規制制度が導入されるようになった背景について言及する。

オレゴン州では、1960年代から都市のスプロール化及び、それにともなう環境汚染が問題となってきた。特に、ポートランド市からその南部のユージン市にかけてのウィラメット・バレー(Willamette Valley)と呼ばれるウィラメット川沿岸地域では急速に宅地化が進み、また、オレゴン州中部(Central Oregon)や太平洋沿岸地方ではリゾート開発が活発に進められていた。

このような開発の進行に対して、優良な農地や森林の破壊や、公共インフラの整備不足が問題視されるようになった。その結果、ウィラメット・バレー地域を中心に土地利用規制を導入し都市化やリゾート開発の抑制を求める運動が始まったといわれている。さらに、1967年には立法化を求める運動になり、1969年には「上院法 10」(SB10)として最初の土地利用規制を定めた法律が成立した。

この法律は州内のすべての市及び郡(City, County)に対して、1971までに総合的な土地利用計画(Comprehensive Land Use Plan)とゾーニング条例(Zoning Code)の作成を義務づけるものであり、土地利用計画制度の第一ステップとして非常に画期的なものであった。しかしながら、実施メカニズムや土地利用の評価の基準が明確にされていなかったため、この「上院法 10」は実効性はあまりなかったといわれている。

1971年、「上院法 10」に関する中間調査委員会設置が州議会において否決されたことを契機として、共和党のマクピアソン州上院議員(当時)は、マッコール州知事(当時)とともに土地利用規制制度の改善に着手することとなる。

3.2.1.2 「上院法 100」法案の骨子

州知事及び州上院議員は、行政、住民、開発業者、学識経験者、農業団体代表等からなる研究会を設け、土地利用規制制度の検討を進めた結果、1972年以下のような骨子の法案を発表した。

- 州政府は、「土地保全・開発委員会」(LCDC - Land Conservation and

Development Committee)を設置する。また、LCDCをサポートする州機関として「土地保全・開発局」(DLCD - Department of Land Conservation and Development)を設置する。

- LCDCは、自治体が作成する土地利用計画が、州の土地利用の基準及びガイドラインに沿ったものであることを審査し、承認を与える。
- 州内のすべての自治体(市及び郡)は、「コンプリヘンシブ・プラン」(Comprehensive Plan)と「ゾーニングマップ」(Zoning Map)を作成しなければならない。また、LCDCの承認を要する。
- この法律は強制力を有する。

3.2.1.3 「上院法 100」の成立

州議会は、公聴会等を通じてこの法案に関する意見を聴取したが、極めて高い関心を集めた。シエラ・クラブ、オレゴン海岸連盟、などの環境関連団体、女性投票者連合、オレゴン漁業委員会、マルトノマ郡議会(ポートランド)、オレゴン郡協会、州水資源委員会等は賛成側に、オレゴン不動産協会、郊外地域土地所有者協会(Oregon Rural Land Association)、農業政治活動委員会等は反対に回ったとされており、州内の世論を二分する議論であったといわれている。

反対意見は、おおよそ次の4点に集約されていた。

- 州政府が自治体(市及び郡)の行政に介入すること
- 自治体の能力を軽視している点
- 私権(開発権)の制限強化
- 「特別な注意を払うべき地域」(Area of Critical Concern)に対する強力な州政府のコントロールに対する反対(この条項は後に削除された)

概して、都市部の住民や、第三次産業や情報・通信産業などいわゆるハイテク産業等の就業者は、州政府により自治体の政策に介入が行われることや土地利用規制そのものに対する抵抗は比較的少なかった一方で、政治的・経済的中心地から離れた農村部地域では、州政府の干渉を嫌い、自治権や土地所有に関する私権を主張する傾向が強いといわれている。こうした土地利用規制の導入に関する議論が可能となった背景として、伝統的に農業州であったオレゴン州においても1970年頃から都市部住民の人口割合が次第に農村部を上回りはじめたことによる地域的、職業的な政治的な勢力バランスの変化があったことが少なからず影響しているものと考えられる。

この法案は、上記のような強い反対にあったものの、若干の見直し・修正を経て、1973年「上院法 100」(Senate Bill 100 - SB100)と呼ばれる「州法第 197 章 総合土地利用計画法」(Chapter 197 Oregon's Statutes on Land Use and Planning)が成立するに至った。しかしながら、「上院法 100」に対する反対運動はその後も続いており、過去 3 回、結果として否決されてはいるものの、「上院法 100」の廃止を求めて署名によるイニシアティブとして議会

に提出されている。

3.2.2 「上院法 100」と住民参加

3.2.2.1 「上院法 100」と住民参加

「上院法 100」はオレゴン州における土地利用計画制度の整備を目的とする法制度ではあったが、住民参加制度の整備を図る上でも画期的な意義をもっていたといえることができる。

米国では、土地利用など地域性の強い案件は、一般的に州レベルより下の自治体(市、郡)の裁量に任されており、連邦政府や州政府のよる介入はほとんどなされていない。例えば連邦レベルについては、「国家環境政策法」(NEPA)や「総合陸上輸送効率化法」(ISTEA)などは、その数少ない例外であるといえる。オレゴン州でも、「上院法 100」が成立する以前は、自治体の総合的なマスタープランである「コンプリヘンシブ・プラン」(Comprehensive Plan)の作成と運用は、各自治体に委ねられており、州政府による関与はなかった。

しかし、「上院法 100」によって状況が一変することとなった。すべての自治体は「コンプリヘンシブ・プラン」(Comprehensive Plan)の作成を義務づけられ、同時に、州が定める統一的な土地政策と整合させることも求められた。さらに従わない自治体に対しては補助金の削減等の制裁手段も用意されており、州政府はかなりの強制力を自治体に及ぼすことができるようになったといえる。

「上院法 100」が、土地利用計画制度だけに止まらず、住民参加制度の整備にも大きな役割を果たすこととなった大きな理由として、上記のような強力な規制手段を持ついわば異色の制度であったことを挙げることができる。すなわち、州民の広範な支持抜きでは、自治体からの強硬な反対を押し切ることは困難であったと考えられる。

「上院法 100」自体には、州の土地利用政策や計画基準に関して具体的な記述はなされていない。法律成立後に策定された「ゴール」と「ガイドライン」に委ねられたのであるが、この「ゴール」と「ガイドライン」の策定を住民参加プロセスによって進めることによって、「上院法 100」に対する州民の支持を取り付けることに成功した。また、これが、その後の住民参加制度を築き上げるベースともなったのである。

3.2.2.2 「上院法 100」を支える組織

①土地保全・開発委員会(LCDC)

オレゴン州において土地利用政策を担当する最も代表的な機関は、「上院法 100」に基づき 1973 年に州に設置された「土地保全・開発委員会」(LCDC - Land Conservation and Development Committee)であるといえる。LCDC は、知事による任命及び州上院の承認を受けた 7 人の委員から構成されており、州の 5 つの選挙区から少なくとも 1 人ずつ、また少なくとも 1 人は自治体で選挙で選ばれた代表であることとされている。LCDC そのものは小さな組織であるが、LCDC と同時に設置された州政府の部局「土地保全・開発局」(DLCD -

Department of Land Conservation and Development)を指揮監督し、土地利用政策の実施に当たっている。具体的な LCDC の機能は主に以下の 2 項目である。

- 「上院法 100」本文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「ゴール」(Oregon's Statewide Planning Goals)を定める。
- 各自治体が策定する「コンプリヘンシブ・プラン」が、州が定める「ゴール」に整合したものであるかどうかを審査・承認する。

LCDC は、「コンプリヘンシブ・プラン」の内容が州の政策や「ゴール」等に合致したものとなるよう、自治体に修正させることができるとともに、プランの策定プロセスそのものについても適切に住民参加が行われるよう介入することが許されており、非常に強力な権限を有する組織であるといえよう。また、前述のように「上院法 100」に対する反対も少なくなかった中で、LCDC は一貫した政策判断を下してきたといわれており、高い独立性を保っていることもうかがわれる。

②市民アドバイザー委員会

「上院法 100」に基づき、「ゴール」と「ガイドライン」の中の住民参加に関する条項の作成をサポートするために、LCDC 内に州住民代表として選ばれた 15 人の委員による「市民アドバイザー委員会」もあわせて設置された。この委員会の主な機能は以下の 3 点である。

- LCDC 及び「土地保全・開発局」(DLCD)による「ゴール」と「ガイドライン」策定作業において、住民参加に関する条項「ゴール 1」の作成をサポートすること。
- 自治体における実際の「コンプリヘンシブ・プラン」の策定作業では、はじめに住民参加を含む策定プロセスそのものを決定し、LCDC の承認を受けることとされているが、この LCDC の審査作業をサポートすること。
- 各自治体において、「上院法 100」で定められている「市民参加委員会」(CCI - Committee for Citizen Involvement)が設置されない場合、LCDC は代替する適切なプロセスを用意するよう自治体を指導するが、これをサポートすること。

3.2.3 ゴールとガイドラインの策定過程

3.2.3.1 ゴールとガイドライン

「上院法 100」は、州レベルでの土地利用の方針とその制度的な枠組みを取り決めたという点で画期的なものであったが、具体的な計画基準等を定めたものではなかった。このため「上院法 100」成立後、「ゴール」と「ガイドライン」が策定された。

「ゴール」(Oregon's Statewide Planning Goals)は、土地利用に関する州の基本的な政策や方針を具体的に示したものであり、「コンプリヘンシブ・プラン」策定に当たって目標やプロセスの基本的なフレームを提供するものである。一方、「ガイドライン」は、さらに詳細な事項について定めたものである。

「ゴール」は、「ゴール 1」「ゴール 2」の 2 つのパートからなっているが、住宅、交通、公共サ

ービス、自然環境等、計画内容に関する基本的な指針は「ゴール 2(土地利用計画)」に記述されている。特筆すべきは、計画策定のすべてのプロセスにおいて住民の参加を図ることが「ゴール 1(住民参加)」「(Goal 1: Citizen Involvement)」として定められている点である。この中には「基礎的調査」「原案の作成」「原案の修正」のすべての段階で住民を参加させること、住民への情報の提供は平易な表現でなされること、行政・住民相互にコミュニケーションをとること、等が明示されている。ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」の策定もこうしたプロセスを採用している。

「ゴール」自体の策定も、住民等から直接意見聴取を行うなど徹底した「住民参加プロセス」を経て進められている。これは先に述べたように、「上院法 100」に対する根強い反対に対抗するためには、徹底的なボトムアップによる世論のサポートを獲得する必要があったためといわれている。

3.2.3.2 意見聴取プロセス

1973 年の「上院法 100」の成立の後、「土地保全・開発局」(DLCD)は 1974 年から「ゴール」と「ガイドライン」の策定のための情報提供や住民からの意見聴取の活動に着手した。DLCD は、LCDC 委員、各地の自治体首長や議会関係者、市民のボランティアとともに、州内各地の企業、公益団体(Public Interest Group)、主要メディア等を回るとともに、各地で住民と直接意見交換を行うワークショップを開催するなどの活動を通して、意見交換・意見聴取を進めている。こうした活動は、住民の意見を吸い上げることのみならず、「上院法 100」に対するコンセンサスを形成することも重要な使命としていた。以下に主なプロセスを紹介する。

- ピープル・アンド・ランド・ワークショップ(People and Land Workshop)の開催

このワークショップは、住民との直接の対話を行う機会として DLCD が最も精力を傾注した活動であり、州内 28ヶ所で開催されている。

- 利益団体(Interest Group)への情報提供

「上院法 100」の成立には、農業団体、環境保護団体、学識経験者、市民グループ等のさまざまな利益団体の支援を受けているが、さらに継続的に支援を求めていくために、これらの団体に対して積極的に情報提供を行っている。

- 市民アドバイザー委員会、地域行政アドバイザー委員会の創設

これら組織を設置することは、すでに「上院法 100」の中で定められていたものであるが、これら両委員会のメンバーは、すべての「ピープル・アンド・ランド・ワークショップ」に参加している。「市民アドバイザー委員会」は先に述べたとおりであるが、一方「地域行政アドバイザー委員会」は自治体の行政サイドとしてのニーズを LCDC に吸い上げる組織として設置されたものである。

- 専門家委員会(Technical Committee)の創設

このほかにも、LCDC は経済、公共施設、交通、農業、森林等に関する専門家委員会を設置している。

- ニュースレターの配布

ワークショップ開催の案内や、「ゴール」作成の状況に関する情報を州民に提供することを目的とし、「ピープル・アンド・ランド・ニュースレター」(People and Land Newsletter)と呼ばれる印刷物を発行した。

- 州知事のパブリック・サービス・ラジオ放送

州内各地のラジオ局には、「パブリック・サービス・アナウンスメント」(PSA - Public Service Announcement)という公共案内のための番組があるが、この番組を利用してワークショップへの参加を呼びかけている。

3.2.3.3 「ゴール」と「ガイドライン」の成立

「土地保全・開発局」(DLCD)と「専門家委員会」(Technical Advisory Committee)によって原案が作成され、公聴会等のプロセスを経て、1974年末に議会で承認された。

「ゴール」と「ガイドライン」の決定後、各自治体は「コンプリヘンシブ・プラン」と「ゾーニング・マップ」の作成に着手することとなるが、実施段階において「上院法 100」の解釈等に関する問題が発生しており、それにともなって法の条文修正も行われている。たとえば、1979年には土地利用規制に関する紛争案件を専門的に扱うための機関、「土地利用不服調停委員会」(LUBA - Land Use Board of Appeals)が設置されている。

3.2.4 ゴールとガイドラインの内容

3.2.4.1 ゴール (Oregon's Statewide Planning Goals)

ゴールに記述されている内容を整理するとは概ね以下のようなようになる。

①州の政策と「コンプリヘンシブ・プラン」との整合

各自治体が策定する「コンプリヘンシブ・プラン」は、州の政策に整合させることが定められている。LCDCが、特定の地域や団体の経済的利益から離れて、長期的・広域的な視点から審査・承認を行う。

②個別の土地利用と「コンプリヘンシブ・プラン」との整合

当初、必ずしも個別の土地利用・開発計画等は必ずしも「コンプリヘンシブ・プラン」に拘束されないとの主張もあったものの、「コンプリヘンシブ・プラン」が拘束力を持つことが判例として確立されている。こうしたオレゴン州の制度は、全米でも特異な制度であるといえる。他の州では、開発権が優先される場合が多く、また、そもそも「コンプリヘンシブ・プラン」に相当する計画の策定が義務づけられていない州が多い。

③農地と森林の保護

「上院法 100」は、農地及び森林の保護を目的の一つとしていたため、「ゴール」の中で明確に記述されている。

④「都市成長管理線」(UGB - Urban Growth Boundary)の設定義務

各自治体に対して、地域を「都市部」と「非都市部」に区分する境界線(UGB - Urban Growth Boundary)の設定を義務づけている。「都市部」においてのみ都市開発が可能となっており、わが国のいわゆる線引き制度に比較的近いものといえる。一種の都市成長管理法であるが、全米でも特異な制度であり、オレゴン州の土地利用政策が全米で高く評価される理由の一つとなっている。この「都市成長管理線」(UGB)を設定する際にも LCDC の承認が必要とされている。

⑤「土地利用不服調停委員会」(LUBA - Land User Board of Appeals)の設置

土地利用に関する紛争案件はかなりの専門的知識が要求されるとの認識から、その処理機関として「土地利用不服調停委員会」(LUBA)が設置された。この LUBA の存在は、通常の裁判システムの利用を妨げるものではないが、LUBA は広範な権限を与えられている。

⑥計画立案プロセスでの住民参加の促進

「ゴール」は、「ゴール 1」「ゴール 2」の 2 パートから構成されているが、そのうち 1 つを割り、「ゴール 1(住民参加)」(Goal 1: Citizen Involvement)として、計画立案過程のすべての段階においての住民参加の機会を保障することを定めており、住民参加プロセスが非常に重視されていることがわかる。さらに、「コンプリヘンシブ・プラン」が適切な住民参加プロセスのもと策定されているかどうかについて、LCDC 及び「市民アドバイザー委員会」が判断を下すこととされており、住民参加が単なる努力目標ではないことが制度的に担保されている。次に「ゴール 1」の内容を紹介する。

3.2.4.2 「ゴール 1(住民参加)」(Goal 1: Citizen Involvement)

「ゴール 1(住民参加)」(Goal 1: Citizen Involvement)について、その主要な部分を以下に紹介する。

「住民参加のゴール」

- 計画プロセスのすべての段階で「市民参加プログラム」を整備し、確実に市民が参加できるようにしなければならない。
- 「コンプリヘンシブ・プラン」を作成する自治体は、一般市民が土地利用計画プロセスに参加するための手続きを明確に定義した「市民参加のプログラム」を採択し、発行しなければならない。
- 「市民参加プログラム」は計画の規模に応じた適切なものでなければならない。また、市民参加が継続して行われるよう、そのプロセスを明示するとともに、市民に情報を提供しなければならない。
- 連邦、州、地域等の各行政機関は、関連自治体の計画との調整を図るとともに、市や郡における市民参加プログラムに従わなければならない。

①住民参加:住民参加の機会を広範に提供すること

- 住民参加のプログラムは、計画プロセスのすべての段階にわたって、影響が及ぶ住民が幅広く参加できるものでなければならない。プログラムの一環として、「市民参加委員会」(CCI - Committee for Citizen Involvement)を設置しなければならない。CCIは、各地区を代表する、あるいは関連する利益団体を代表するものでなければならない。また、委員会メンバーは公開され、住民に周知された公式のプロセスにより選出されなければならない。
- 土地利用計画の策定に住民参加システムの採用を推進させるためのプログラムを自治体が整備すること、住民参加プログラムを実施すること、さらに住民参加プロセスを評価することに対して、CCIはこれを支援する責任を負う。
- 自治体は、住民参加プログラムの評価手法を示した文書を「土地・保全開発委員会」(LCDC)に送付し、州の「市民アドバイザリー委員会」の審査を受けなければならない。もし、CCIに代えて計画委員会を用いる場合は、そのメンバーは公開され、周知された公式なプロセスにより選出されなければならない。

②コミュニケーション:住民と行政担当者間にコミュニケーションがとられること

- 住民と行政担当者との間には、活発なコミュニケーションが保たれるようにしなければならない。
- 住民の影響力:計画過程のすべての段階において、住民が参加するための機会を提供すること
- 「ゴール」と「ガイドライン」により定められた計画のプロセス各段階において、住民に参加の機会が与えられなければならない。ここにおける計画プロセスには、計画とその実施手法の立案、内容、計画の採択、計画の変更、実施が含まれる。

③技術的情報:技術的情報が平易な表現で入手できるようにすること

政策の決定に必要な技術的情報は、理解が容易で簡素化された形で住民が入手できなければならない。住民が技術的情報を理解し、効果的に利用できるよう支援しなければならない。すべての技術的情報に係る文書は、地域の公立図書館やその他の住民に公開された場所で入手できるようにしなければならない。

④フィードバック・メカニズム:政策決定者からの回答が確実に住民に伝達されるようにすること

住民参加プログラムによって住民より提出された提案は、住民が評価できるように保存・公開されなければならない。政策決定者は、このプログラムに参加した住民に回答しなければならない。土地利用政策の決定についての根拠は、文書で入手可能でなければならない。

⑤資金的援助:住民参加プログラムのための資金を確保すること

住民参加プログラムを実行するために、人材、資金、情報等の資源を適切に配分しな

なければならない。これは、計画予算の一部として必ず計上されるものとし、行政機関は、これら資源を確保・提供する責任を負う。

3.2.4.3 「ガイドライン」

「ゴール」実施のための、より具体的な実施基準である「ガイドライン」のうち、住民参加に係る主要な部分を以下に紹介する。

①住民参加

- 市民参加を促進するプログラムを、テレビ、ラジオ、新聞、郵便、ワークショップなど利用可能なあらゆる手段を用いて実施すること
- 大学、短大、コミュニティ・カレッジ及び小中学校、ならびに土地利用計画に関連する行政機関は、土地利用に関する教育を住民に提供するとともに、土地利用計画についての基礎知識を教える土地利用に関する教育コースを整備し、市民に提供すること
- 市民参加委員会 (CCI) の委員の選出に当たっては、CCI の委員として活動する機会があることを住民に通知すること、委員に選ばれた住民には、公式にその通知をすること、また委員の任命は広く周知されること

②コミュニケーション

ニューズレター、郵便、ポスター、アンケート、その他の利用可能なメディアが市民参加プログラムの中で用いられること

③住民の影響力

- データの収集
計画の立案に必要な情報に関する記録、マッピング、記述、分析、及び評価の各段階で、住民参加プログラムを通して住民に参加する機会を提供すること
- 計画の立案
「ゴール」の策定、「ガイドライン」の立案及び「コンプリヘンシブ・プラン」の立案に必要な、土地保全・開発計画に関する代替案を評価するための情報を作成する過程に、住民が参加する機会を得られるようにすること
- 採択プロセス
住民は、地域の市民参加プロセスを通じ、「コンプリヘンシブ・プラン」の採択に関する公聴会に先立って、提案されているコンプリヘンシブプランを評価し、修正を提案する機会を得られるようにすること
- 実施
住民は、地域の市民参加プロセスを通じ、コンプリヘンシブプランの実施に必要な法案の立案、採択及び施行に際して、参加する機会を得られるようにすること、また、土地保全及び開発行為の提案や申請について、公式な審査の前にそれら进行评估する機会を得られるようにすること

- 評価

住民は、地域の住民参加プログラムを通じ、「コンプリヘンシブ・プラン」を評価する機会を得られるようにすること

- 更新

住民は、地域の住民参加プロセスを通じ、「コンプリヘンシブ・プラン」の修正に際しては、その提案が公式に審査される公聴会に先立って、その提案を評価し、意見を述べる機会を得られるようにすること

④技術情報

- 道路、上下水道の整備、宅地分譲の調査、ゾーニングの変更等を実施または評価する行政機関は、市民参加プログラムを支援すること、当該行政機関の計画プロセスにおける役割、責任及び事業スケジュールは明確にされるとともに周知されること
- 技術的な情報には、エネルギー、自然環境、政治的データ、法的データ、経済的データ、社会データ、文化的に重要な地域や計画立案に必要となる地図、写真などが含まれること

⑤フィードバックメカニズム

- 住民参加プログラムの開始に当たり、行政機関は住民が政策決定者からの回答を得るためのメカニズムを明確にすること
- 住民の意向を数量化し、総合化するためのプロセスを整備し、一般住民に周知すること

⑥資金的援助

計画プロセスの一部として、住民参加プログラムのために適切に人材、資金が配分されること

この「ゴール」や「ガイドライン」の最も大きな特徴は、計画立案過程の住民参加プロセスそのものを、「住民の代表による委員会」によって決定することを自治体に対して義務づけている点である。さらにプロセスの各段階を明記し、すべての段階で住民の参加が確実に担保されるように規定されている。特に、コミュニケーションの重視と、分かりやすい形での技術的情報の提供を要請している点は評価すべきであろう。さらに「ガイドライン」においては、データの収集段階から代替案の準備、計画の採用、実施、評価、変更の各段階まで非常に詳細に住民参加の実施方法を定めている。

このように、「上院法 100」～「ガイドライン」の体系は、自治体に対して確実に住民参加を実行させるための非常に強力なフレームであることがわかるが、この点がオレゴン州の制度の最も特徴的なポイントであるといえよう。

図 3.1 オレゴン州総合土地利用計画法令(上院法 100)の体系

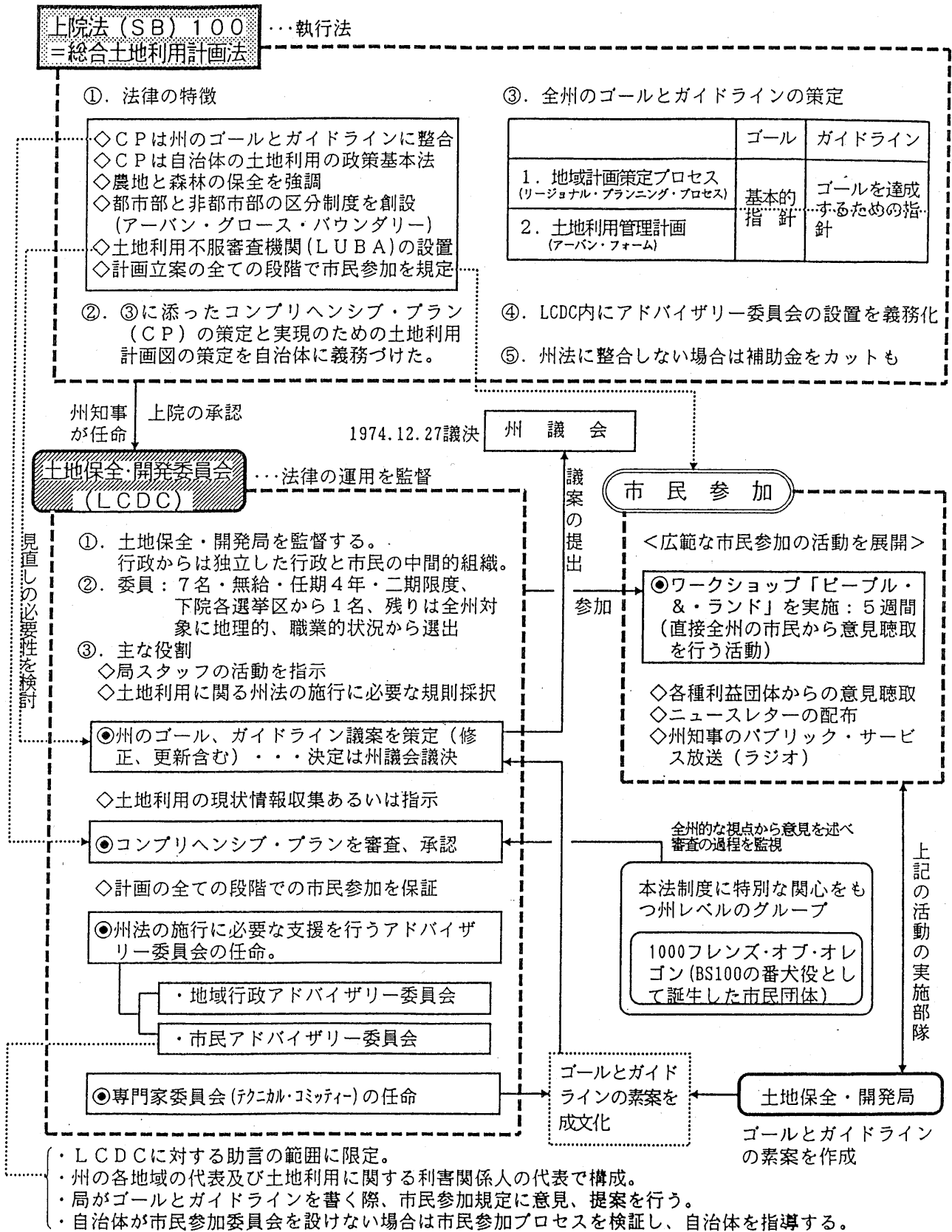
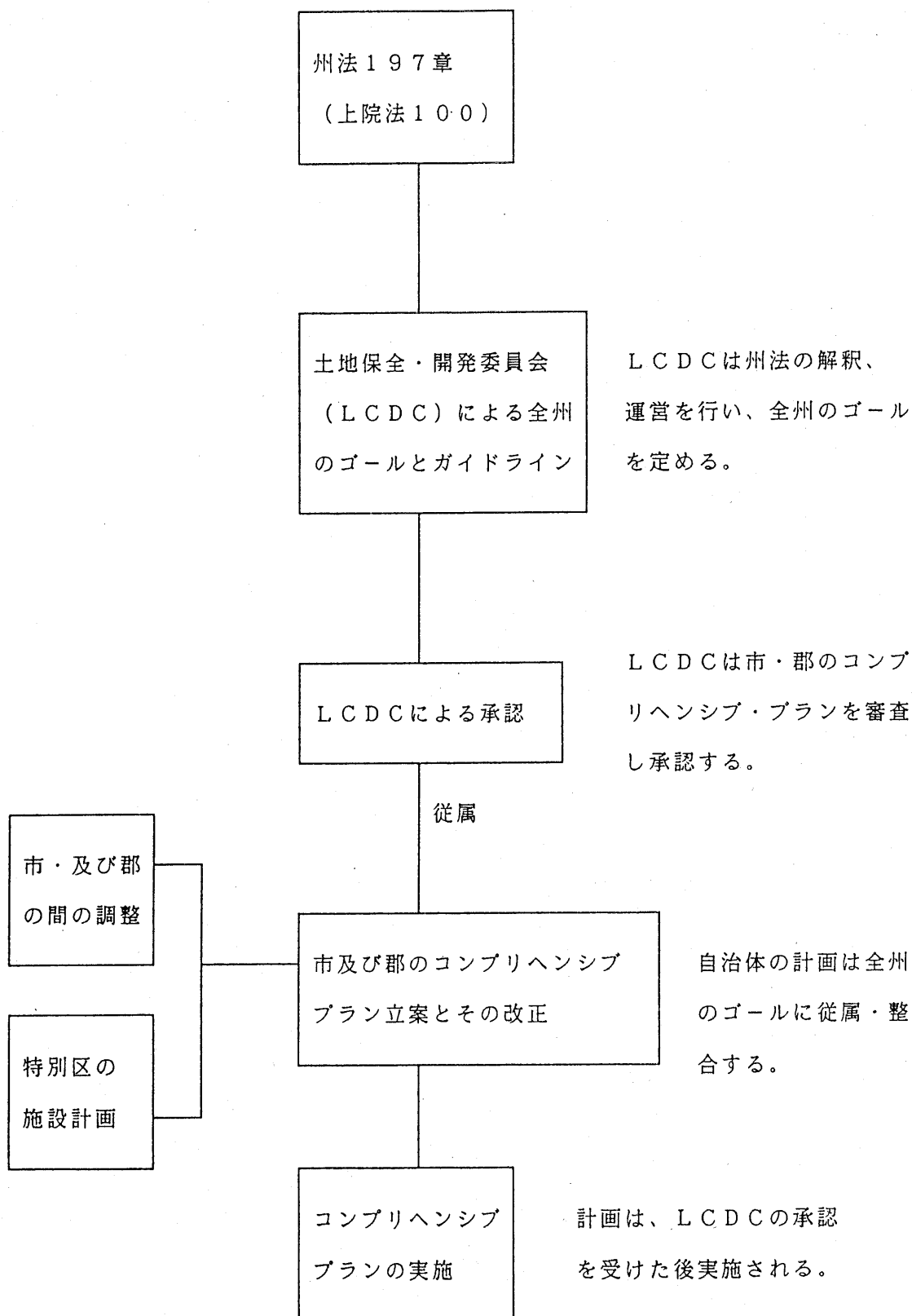


図 3.2 上院法 100 の概要



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

3.3.1 策定プロセスの決定

3.3.1.1 コンプリヘンシブ・プランの策定

「コンプリヘンシブ・プラン」は、自治体の将来像を明確にし、土地利用計画を含むコミュニティの秩序ある成長を目指すための政策指針として、州内すべての自治体の策定が義務づけられた。ポートランド市においても、「上院法 100」及びその後の「ゴール」「ガイドライン」の成立を受けて、「コンプリヘンシブ・プラン」の策定に着手している。

すでに述べたように、まず策定プロセスを検討するところからスタートするよう定められていることから、「コンプリヘンシブ・プラン」の策定に至るまでには、かなりの長期間を要している。ポートランド市においては 1980 年に市議会及び LCDC の承認を得ている。州内の 36 郡、241 市すべての「コンプリヘンシブ・プラン」が正式に成立したのは、実に「上院法 100」成立後 10 年以上経過した 1986 年であった。

ポートランド市においては、策定プロセスそのものの決定までにかかなりの時間を割いており、最終的に定まったのは 1978 年であった。そこで、はじめにポートランド市における「コンプリヘンシブ・プラン」の策定プロセスの決定の過程について整理する。

3.3.1.2 市民参加委員会 (CCI) の創設

ポートランド市は、「上院法 100」及び「ゴール 1: 住民参加」の規定に従い、まずはじめに「市民参加委員会」(CCI - Committee for Citizen Involvement)を設置した。CCI 設置の決定はマスメディアなどを通じて広く報道され、同時に CCI 委員の募集を行った。非常に多くの応募があったようであるが、市計画委員会が人選にあたり、地域的な代表及び利益団体の代表などが住民参加分野での経験などを考慮の上、13 人が委員として選出されている。

CCI の役割は、市計画局及び市計画委員会の補佐役として、「コンプリヘンシブ・プラン」策定・見直し等あらゆる段階において、住民参加プロセスの実施を支援することであり、主に以下の二つである。

- 「ネイバーフッド・アソシエーション」(NA - Neighborhood Association) や市民団体などとの議論を重ね、「コンプリヘンシブ・プラン」立案のプロセスにおける住民参加のプログラムを決めること
- 策定後は、その実施過程、定期的に行われる修正、更新などの時点に加え、「地区計画」(Community Plan) の策定過程での住民参加の実行を審査し、その効果を評価すること

また、CCI は適宜開催されることとなっているが、議事は公開であるとともにその議事録は市計画局に保管され、公開されることとなっている。

3.3.1.3 CCIの住民参加プログラム

ポートランド市 CCI は検討の結果、1976 年までに「コンプリヘンシブ・プラン」の策定過程における最初の住民参加のプログラムの作成を終え、市計画委員会に提出、市議会の採択を得ている(議決案 31661)。

この当初の住民参加プログラムでは、計画立案のステップとして次の 5 段階を設定し、それぞれの段階で以下の「原則」に基づき住民参加を推進することとされていた。

- 情報の収集・記録
- 問題及びゴールの決定
- 代替案の準備
- プランの採用
- プランの実施

原則:

- 市民参加の手続きは明確に定義され、遵守されること
- 情報の提供は適切に行われること、利用可能なあらゆる手段によって、できるだけ多くの市民に情報を提供すること、また、市民が意見や返答を用意できる十分な時間を用意すること
- 下記の事項に沿って市民参加プログラムは広範囲にわたり市民の参加を求めること
 - 市民参加を求めるために多様な手段を提供すること
 - 現在の市民参加のメカニズムを最大限に利用すること
 - 市民参加のプログラムが現在存在していない地域では指導を行うこと
- 市民と政策立案者間の相互のコミュニケーションを確実にを行うため、技術的情報をわかりやすく提供すること
- 州及び連邦政府の機関も、地域住民の意見を求めるための機会を提供すること、既存の市民参加メカニズムを利用し、混乱や活動の重複を避け、政府機関や市の活動が互いに補完できるようにすること
- 基本原則の決定や方針の変更に際しては論点を明確し、異なった意見、利害を持つ市民たちが問題を協議し、解決方法を見いだすことを学べるようにすること
- プログラムの成功のため、適切な人材、資金、情報が提供されること

3.3.1.4 住民参加プログラムの修正

上記の住民参加プログラムに対しては、住民参加の方法に関する記述がきわめて概念的であり、手続きが明確でないとの批判が生じた。当時、自主的に住民参加活動を行っていたノースウェスト地区 (North West District) の「ネイバーフッド・アソシエーション」である NWDA から市議会に対して異議の申し立てが行われた。

市当局 (CCI) は、これを受けて住民参加プログラムの見直しに着手している。「上院法

100]及び「ゴール」の規定では、住民は直接州 LCDC に自治体の指導を求めることさえも認められており、計画本体に止まらずその策定プロセスについても住民のコンセンサスを得ること定めた制度が有効に機能した事例といえよう。

1978年 CCIは、上記のプログラムに追加する形で、計画立案過程でのそれぞれの関係機関が果たす役割を明確にした提言を再度行った。その中で、市民参加の手続きについて、スケジュールとともにより具体的に示された。その主要部分は以下の通りである。

市民参加:

地域の住民のための情報提供と参加の徹底

- 「地区ワークショップ・プロセス」は、1977年10月から開始され、78年4月に完了する予定である。このプロセスは地区レベルでの土地利用代替案を作成するものであり、市のその他の計画と市の将来像に関する情報とあわせてタブロイド版として発行・配布される。このタブロイド版は「シティプランナー」と呼ばれ、市の将来にわたり開発に際して市が検討すべき基本的な問題やゴールについて市民やグループからの意見募集に用いられる。「シティプランナー」に同封される市民アンケートの結果を、市の計画局は「コンプリヘンシブ・プラン」原案策定に活用する。
- タウンホールミーティングが1978年春に予定されている。このミーティングは、市の計画委員会によって主催され、計画の原案に対して市民やグループの意見や提案を求めることを目的とする。

利益団体 (Interest Group) のための参加の機会

- 1978年はじめには、全市的な観点から利害関係にある団体に対して市から通知を行う。これらの団体を対象として、情報提供のためのワークショップを開催し、全市的な問題やゴールについての意見を求める。タウンホールミーティングへの参加も呼びかける。

ネイバーフッドアソシエーションの重視

- 1978年3月に、計画局はすべての「ネイバーフッド・アソシエーション」に対して、それぞれが地域のゴール、意見、提案を検討するために参考となる「ネイバーフッドプランニングキット」を準備する。
- 「ネイバーフッドプランニングキット」は、ネイバーフッドアソシエーションが地域内の問題、ゴール、機会を明らかにする作業を支援する。ネイバーフッドアソシエーションが準備する資料はできるだけ早期に計画局に提出されなければならない。
- ネイバーフッドアソシエーションは、「コンプリヘンシブ・プラン」の策定プロセスの中で意見の提出等を行う機会を計5回与えられる。

一般市民の参加の参加を広く促進する

- 「シティプランナー」は、個人や団体からの意見を募集するため、1978年春までに広範に配布される。
- 1978年春に開かれるタウンホールミーティングは、関心を持つすべての市民に対して参加の機会を提供する。ミーティングは市の全域で開催される。
- 市民の意見を求めるアトラダムな調査は1978年4月に行われる。調査は「シティプランナー」で提起された問題について行われる。
- 1978年1月、最初の計画素案に関する情報が一般家庭及び企業に配布され、6ヶ月間の検討期間が与えられる。計画局はこの期間中に、ゾーニング、公共施設、その他の市の政策との関係等に関して検討を行う。
- 計画局は、可能な限りのメディアを利用して、素案の問題点について市民に通知し、また会議及び公聴会の通告を行う。
- 計画局のスタッフによって準備された二次案が計画委員会に送られた後(1979年9月頃)、計画委員会によって正式な公聴会が開かれる。委員会は市議会に案を提出する前にさらに必要な修正を行う。
- 案について、計画委員会の推薦を受けた後、市議会は1980年の初頭に正式な公聴会を開催する。採用の目標は1980年6月である。

この新たな案は、再度、市議会の議決案32066号として採択された後、ようやく「コンプリヘンシブ・プラン」の立案のためのプロセスが確定した。ポートランド市の計画局は、この議決案が採択されるまでにすでに基礎的な作業に入っていたが、住民参加のプロセスの正式決定を受けて、本格的な立案活動に入ることが可能となった。

このように「コンプリヘンシブ・プラン」の策定時においては住民参加プロセスの実現にCCIは重要な役割を果たしているが、その後の改定作業では後述する「ネイバーフッド・アソシエーション」が中心的な役割を担うようになったと指摘する市関係者もいる。

3.3.2 コンプリヘンシブ・プランの策定と住民参加

3.3.2.1 市計画局における原案作成

①原案(ザ・シティー・プランナー)の作成

市民参加プロセスの決定を受けて、市計画局は意識調査、調査文書の発行、ワークショップの開催などを通じて、次の2点の検討に着手した。

- 市が重視すべき将来の計画目標とはなにか
- そのためにはどのような「コンプリヘンシブ・プラン」が必要か

市計画局は意見聴取の参考とするために、3種類の代替案を用意し、「ザ・シティー・プランナー」(The City Planner)と題して出版した。

②第一次案(ディスカッション・ドラフト)の作成

その後、市計画局は、1977年から1978年にかけて、「ネイバーフッド・アソシエーション」、行政関係者、利益団体等から意見聴取を行っている。特に「ネイバーフッド・アソシエーション」に対しては、それぞれ地域の状況、土地利用の現状、地域の課題、計画目標のリストが記述された「ネイバーフッド・プランニング・キット」(Neighborhood Planning Kit)を示し、追加すべき代替案があるかどうか検討を求めた。

これと並行して、450戸の家庭をサンプル抽出し訪問調査を行い、代替案の評価のためのデータが収集された。この結果は「コンプリヘンシブ・プラン・オプション調査結果」として計画局に提出された。

1978年4月、「ネイバーフッド・アソシエーション」から提出された代替案を含む全ての代替案が、これを評価する調査票とともに33,000人に配布し、意向調査を行った。この結果は「レスポンス・レポート」として出版された。

こうした活動を経て、市計画局は、1979年1月「ディスカッション・ドラフト」と呼ばれる議論のためのたたき台を発表した。

③ 第二次案の作成

市計画局は、「ディスカッション・ドラフト」をもとに、全市民会議を2回、地区市民会議を9回、その他ネイバーフッド、企業との会合を80回以上開催し、ドラフトを説明するとともに、意見聴取を行った。この結果をもとに第二次案を作成し、市計画委員会へと送付された。

3.3.2.2 コンプリヘンシブ・プランの決定

①計画委員会による案作成

市計画局から案の送付を受けた計画委員会は、公聴会の開催とともに、ネイバーフッド・アソシエーション等と12回、市民団体、環境団体及び企業と6回、行政関係者と4回、それぞれ検討会議を開催している。また、約1万部のゾーニングマップ、サポート・ドキュメント等が、関係者に送付され、さらなる意見収集と案の修正を進めた。こうした作業を経て計画委員会は、第三次案を作成し1980年1月に市議会に提出された。

②コンプリヘンシブ・プランの決定

市議会は、数回にわたり公聴会を開催するとともに、合計10,000部以上のゾーニングマップと3,000部以上のサポート・ドキュメントを、ネイバーフッド・アソシエーションや市民に対して配布し、意見を求めた。

このように、計画局から市議会までの各レベルそれぞれにおいて、公聴会やワークショップの開催や資料の配付を繰り返し行いながら意見収集・案の修正を進め、策定作業に着手してから約4年後の1980年10月、市議会において、正式に「コンプリヘンシブ・プラン」として採択された。

③コンプリヘンシブ・プラン

ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」は以上のようなプロセスを経て策定されたものの、「コンプリヘンシブ・プラン」と銘打たれた一定の文書としての形態はとられていない。各コミュニティ、ネイバーフッドで定められた「ゾーニング図」はもちろんのこと、「コンプリヘンシブ・プラン」策定のために事前に定められた「ゴール」や、住民に説明するための資料である「サポートドキュメント」等も含め、策定に至る過程で作成されたものの集大成を指して「コンプリヘンシブ・プラン」と呼びならわされている。こうした特徴は、明確な文書として策定されるわが国の「市町村マスタープラン」とはかなり性格を異にする。こうした傾向はポートランド市に限られたものではなく、全米に比較的共通しているとの指摘もある。

ポートランド市における「コンプリヘンシブ・プラン」を構成する資料等の一例を以下に示す。これらの文書はすべて市当局から配布されており、誰でもアクセスすることが可能である(有償)。

- **Comprehensive Plan Goals and Policies**
コンプリヘンシブプランの目標、基本的な方針、運用・変更手続き等を記述した文書
- **Community & Neighborhood Planning Program**
コミュニティプラン及びネイバーフッドプランの策定プロセスを示した文書
- **Neighborhood Planning Handbook**
ネイバーフッドプラン策定過程に参加する際の参考書的文書
- **Central City Plan**
- **Central City Plan Map**
セントラルシティの地区計画・ゾーニング図
- **Albina Community Plan**
- **Albina Community Concept Plan Map**
アルバイナ地区のコミュニティプラン及び地区の計画の青写真

等

④ゴール&ポリシー

「ゴール&ポリシー」(Comprehensive Plan Goals and Policies)に「コンプリヘンシブ・プラン」の計画目標が掲げられているが、これは策定後も幾度となく改訂が行われており、現在では以下の12項目になっている(1996年10月版)。これらの項目は、土地利用計画を基本に、その他の政策のフレームワークをも含む非常に広範な都市の基本計画といえる性格を持っている。

- **都市部を構成する自治体相互の調整 (Metropolitan Coordination)**
「コンプリヘンシブ・プラン」は、連邦法、州法および地域のゴールや目標に合致させるようにすること。
- **都市開発**

居住環境とビジネスセンターとしての性格を失わないようにしつつ、居住と就業の機会を増大させる公共政策を通して、雇用、人口、文化の中心としてのポートランドの地位を維持すること。

- ネイバーフッド

居住環境と経済活力を長期にわたり維持するためにネイバーフッドの安定性と多様性を維持すること。

- 住宅

経済的能力に応じた安全で衛生的な住宅(アフォーダブル住宅)を入手できるよう、市の住宅政策に合致した多様な住宅を供給すること。

- 経済開発

すべての住民に雇用や経済的な選択の幅を与えるために、経済活動を強化すること

- 交通

バランスのとれたかつ適切な料金のもとでの交通システムを整備することにより、公共の利益の確保を図ること。このとき道路の段階構成(Arterial Streets Classifications)をはかり、適切なアクセシビリティの確保、生活環境を保全した上で安全かつ円滑な交通の確保、自動車交通の削減等を進めること。

- エネルギー

2000年までに市のすべての活動でエネルギー効率を10%向上させ、持続可能な将来のエネルギー環境を推進すること

- 環境

ポートランドの大気、水質、土壌のレベルを維持・向上させるとともに、住宅地域やビジネスセンターを騒音から保護すること。

- 市民参加

3.3.2.3 参照

- 計画の再評価と管理

「コンプリヘンシブ・プラン」は、常に最新の状態を保ち、かつ土地利用に対して有効に機能するよう、定期的に見直しを行うこと。

- 公共施設・サービス

公共交通、公衆衛生、災害対策、廃棄物、水道、公園、レクリエーション、火災、警察、教育に関する適切な施設とサービスが供給されること

- 都市デザイン(Urban Design)

歴史的建造物等を保全し遺産を将来に残すことによって、ポートランドの魅力やダイナミックさを高めること

3.3.2.3 コンプリヘンシブ・プランにおける住民参加

住民参加自体も計画の目標「ゴール&ポリシー」として取り上げ、「コンプリヘンシブ・プラン」の実施、更新、修正時においても適切な住民参加プロセスの採用を定めていることは注目に値する。その部分の抄訳を以下に紹介する。

(Comprehensive Plan Goals and Policies; Goals, Policies & Objectives : 9 Citizen Involvement, Latest Revision: Oct. 1996)

[ゴール:9 住民参加]

今後進められる土地利用の決定過程では住民参加の方法をさらに改善し、「コンプリヘンシブ・プラン」の実施、更新、修正に住民が参加できる機会を提供すること。

①住民参加の実施(ゴール&ポリシー:9. 1)

関連するコミュニティ組織と積極的に協力しながら、土地利用プロジェクトにおける住民参加を奨励すること。これは、住民や企業に対する計画レポートの提供や、ネイバーフッド・アソシエーションや影響を受ける一般市民に公式の公聴会を開催を通知するなどの方法により行う。

②コンプリヘンシブ・プランの更新(ゴール&ポリシー:9. 2)

5年ごとに、「コンプリヘンシブ・プラン」を全面的に見直し、その検討プロセスにおいて、住民、企業、団体等が積極的に参加できる機会を提供すること。

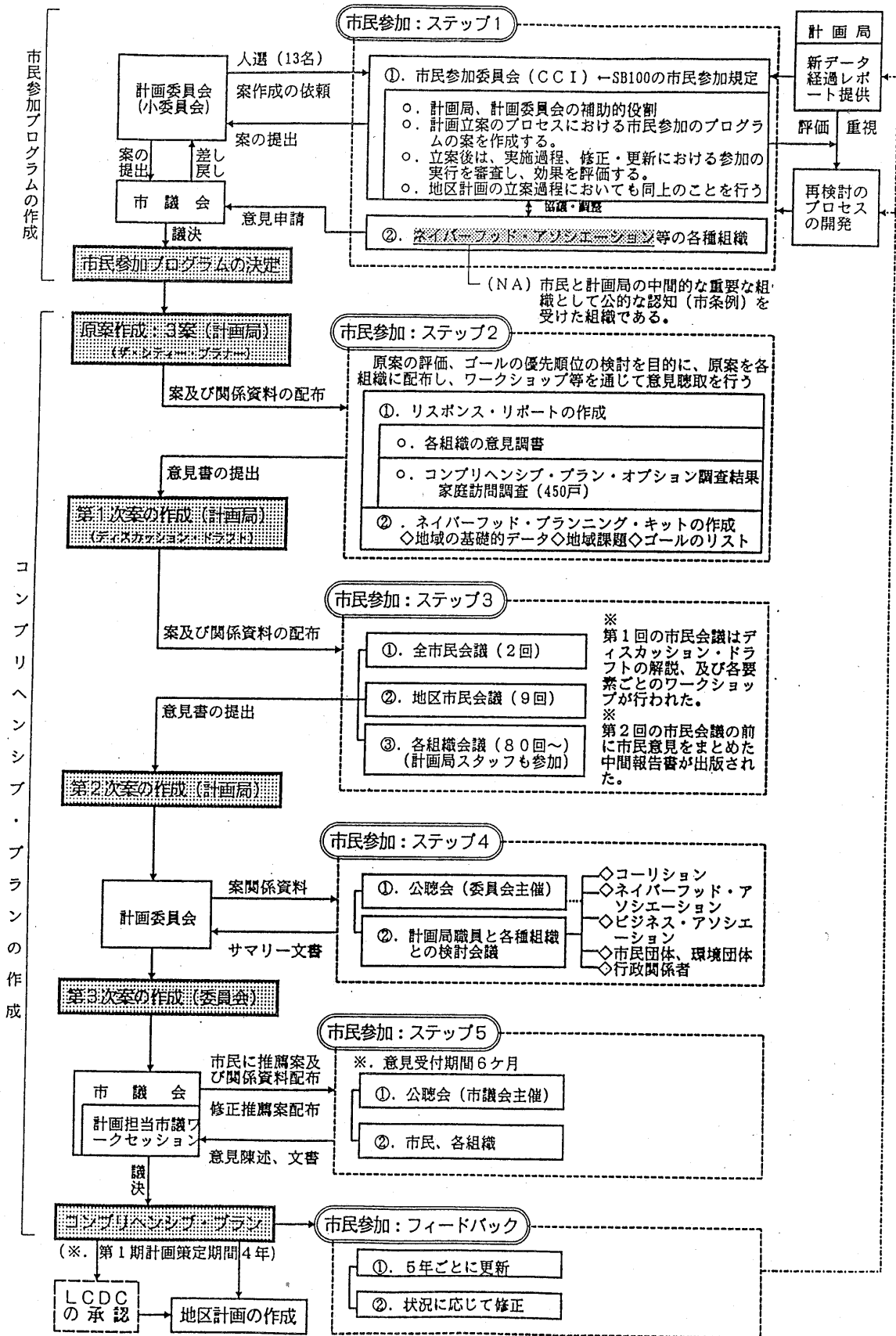
③コンプリヘンシブ・プランの修正(ゴール&ポリシー:9. 3)

コンプリヘンシブ・プランの検討、修正の際には、住民、企業、団体などが積極的に参加できる機会を提供すること

④行政機関間の協力(ゴール&ポリシー:9. 4)

他の行政機関によって行われる土地利用決定への市民参加を奨励すること。

図 3.3 コンプリヘンシブ・プランの策定プロセス



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

3.3.3.1 ネイバーフッド・アソシエーションの活用

①住民参加メカニズムの必要性

ポートランド市の「コンプリヘンシブ・プラン」の立案過程においては、住民の意見を吸収するメカニズムとして、「ネイバーフッド・アソシエーション」が非常に活用された。市計画局は、ネイバーフッド単位のワークショップ等を多数開催しており、住民が日常的に持っている問題意識の把握する上で、また歴史的なコミュニティを維持するという点で非常に有益であったといわれている。

一般に、土地利用の計画プロセスという専門的な知識を要求される作業は、情報を理解する上でも、また意見を形成する場合においても、一般住民が個人レベルで参加することは非常に困難であり、専門家のサポートがどうしても必要である。しかし、地域レベルの問題に対しては、その地域に居住している住民が最も適切な対応を見出すための情報を有していることも無視できない。また、行政部局が保有しているマンパワーには限りがあり、直接すべての住民との間にコンタクトをとり情報を吸い上げることは非常に困難でもある。こうした状況から、住民と計画局との間に立つ中間的な組織として「ネイバーフッド・アソシエーション」が活用されることとなった。

また、ポートランド市において、公式に住民の参加が認められていた組織として計画委員会が設置されていた。計画委員会は、市民の代表者が市の政策に対して助言を与えるメカニズムとして 1920 年代に設けられたものであるが、土地利用に関しては極めて狭い範囲の問題以外は対象としていなかった。このため長期にわたる市の総合的なビジョンを定める「コンプリヘンシブ・プラン」の策定に際しては、十分に対応することができないと考えられていたこともネイバーフッド組織が活用される背景にあったといわれている。

②住民参加メカニズムとしてのネイバーフッド・アソシエーション

ネイバーフッドアソシエーションが市民参加のための組織として活用されるようになった背景として、概ね以下のような点が指摘されている。

- 「市民の声を代表する」とは、必ずしも特定の利益団体や特定の利益を代表するグループだけではなく、地理的な要件に従って組織化された市民グループの声も重要視しなければならない。市の将来ビジョンを含む長期的な土地利用を検討するためには、地理的な条件は重視すべきである。
- 住民は日常生活の問題や、直接生活にかかわる問題に対して最も効率的に検討することができる。全市を対象とする計画全体よりも、その中に含まれる身近な問題の方が住民にとってはより重要であり、またより適切に対応できる。
- 市民参加活動には、小グループによる対話が最も効果的である。規模の大きな公聴会等は、大多数の個人にとり参加し、発言することは困難である。

- 市民に対しては、参加の機会は提供すべきであるが、市全体にわたる目標設定、政策、戦略の決定等のリーダーシップを押しつけるべきではない。一般の市民は、通常、そのための十分な時間やエネルギーあるいは長期的な視点を持ち合わせていないことが多い。ただ、市民には批判・提案を行うための十分な時間を与えなければならない。
- 効果的な市民参加とは、一時的なものではなく、意見交換、情報提供、専門家による支援が継続的に実施されることによって実現されるものである。そのためには、市内をいくつかの地区に分割し、計画局のスタッフが各地区の専任担当者として通常の計画作業に加えて、住民とのコンタクトを持つ必要がある。

3.3.3.2 ネイバーフッド・アソシエーションの法的地位

① オフィス・オブ・ネイバーフッド・アソシエーション条例の制定

以上のようなことから、ポートランド市では、「ネイバーフッド・アソシエーション」を住民参加を効果的に実施するためのメカニズムとして活用することとなったが、このことを市条例（「オフィス・オブ・ネイバーフッド・アソシエーションズ条例」(Office of Neighborhood Associations Ordinance)として公式に定めた(1972年)。同条例(ONA 条例)の主な内容は以下の通りである。

- 「ネイバーフッド・アソシエーション」(NA - Neighborhood Association)を地域単位の住民参加のためのメカニズムとして法的に位置づける。
- 市役所内に新たに「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)を設立し、「ネイバーフッド・アソシエーション」の奨励と組織化を推進する。
- 複数の「ネイバーフッド・アソシエーション」を束ね、地区(District)ごとに「ディストリクト・コーリジョン」(District Collision)と呼ばれる地区の連合体を組織させ、行政と住民間のコミュニケーションの促進のサポートにあたらせる。

② 各組織の機能

「ONA 条例」の制定にともなって、NA をはじめとする各組織の機能、権限等を定めた「ONA ガイドライン」(ONA Guideline)があわせて定められた。主な内容は以下の通りである。

- 「ネイバーフッド・アソシエーション」(NA)は、地域に係る問題について幅広く活動するために、地域の住民が組織する NPO である。市が定める要件を満たした NA のみが ONA から承認を受ける。
- 「ディストリクト・コーリジョン」(DC)は独立した NPO であり、ONA とは契約関係にある。DC は、市民の NA への参加を促進させるサービスを提供する。DC の役員は、通常そのメンバーとなっている NA の代表から構成される。
- 「オフィス・オブ・ネイバーフッド・アソシエーションズ」(ONA)は市の行政機関として、市

民の参加を促進し、市民と NA、DC、そして市当局間のコミュニケーションを改善することを目的とする。

ONA による「ネイバーフッド・アソシエーション」の奨励と、「ディストリクト・コーリション」の組織化に対しては、行政による押しつけであるとの批判もあるものの、コンプリヘンシブプランの立案過程を通じてみられるように、ポートランド市においてはその後多くの「ネイバーフッド・アソシエーション」が整備され計画立案過程での市民参加の活動が展開された。

図 3.4 計画立案に関するネイバー・フッド組織連関図

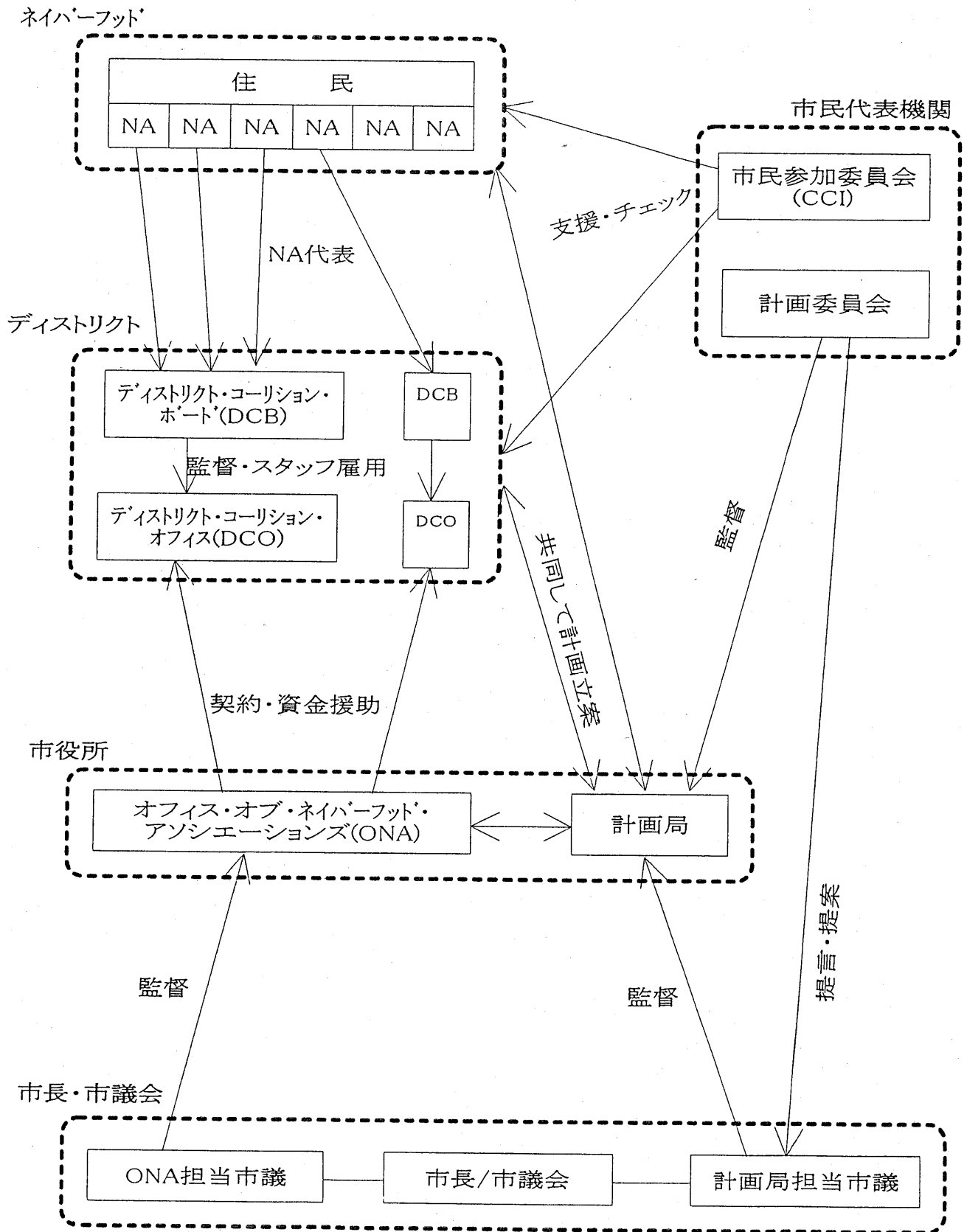






図 3.5 コミュニティ・ネイバーフッドのエリアの一例

Community Planning Areas:

1. Central City Plan
2. Albina Community Plan
3. Outer Southeast Community Plan
4. Southwest Community Plan
5. Inner Southeast Plan
6. Peninsula Community Plan
7. Northwest Community Plan
8. Northeast Community Plan

Legend:

-  コミュニティ・プラン地域境界線
-  ネイバーフッド・アソシエーション境界
-  ポートランド市外地域
-  フォーレスト・パーク内の
アーバン・グロース・バウンダリー

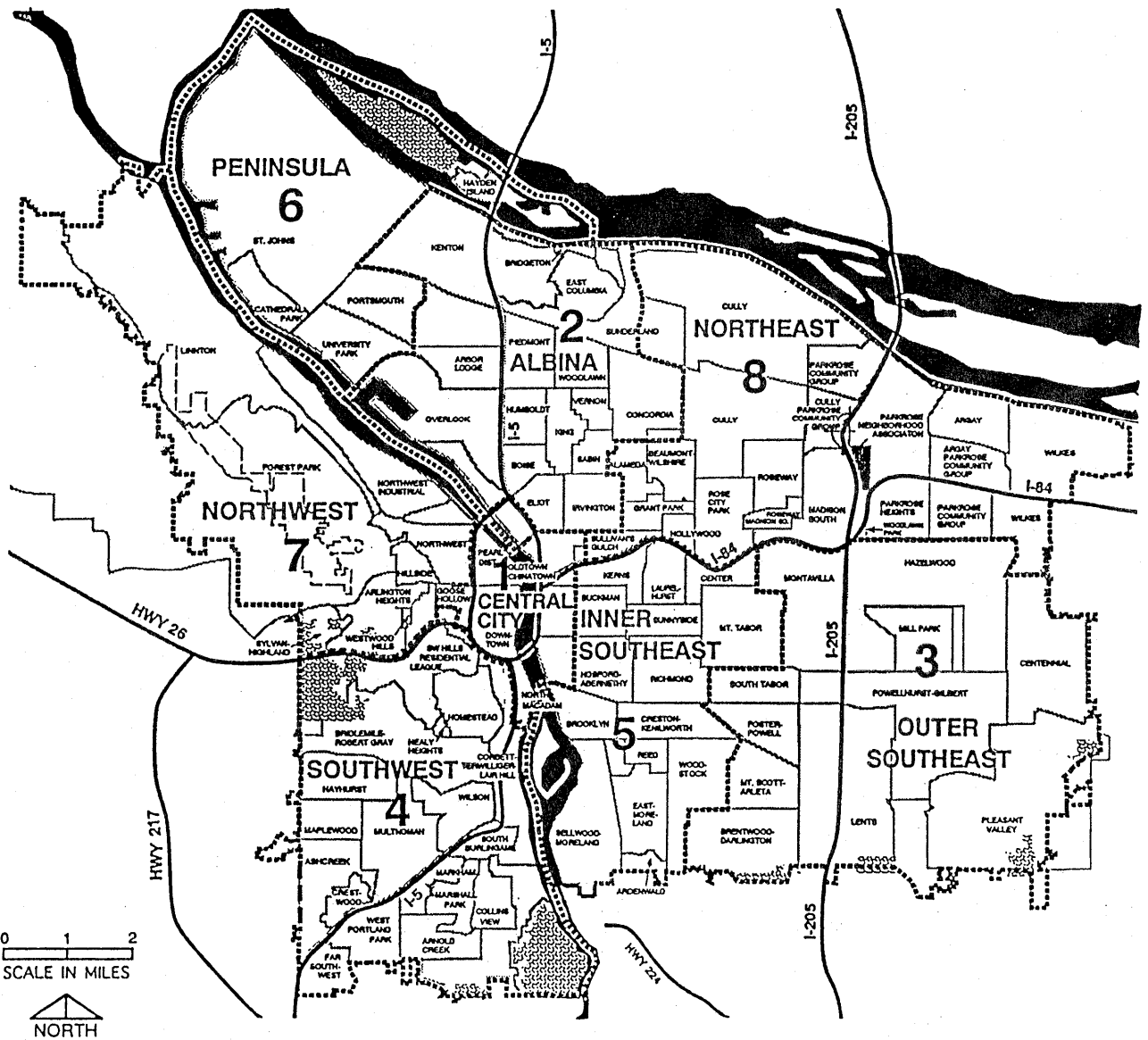
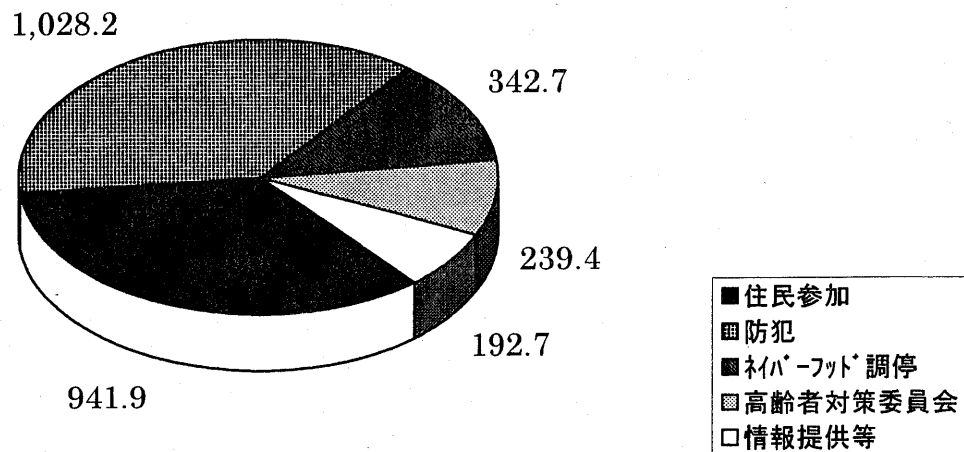


表 3.6 ポートランド市のネイバーフッドの面積及び人口

Area (Acres)		Population					
Forest Park	9,433.12	Sylvan	543.89	Hazelwood	16,898	Humboldt	4,420
St. Johns	6,446.80	Homestead	536.99	Lents-w/o	15,270	SW Hill	4,349
Linnton	4,143.23	Brooklyn	525.39	Montavilla	15,024	Pleasant Valley-w/o	4,003
ParkRose-all	3,503.83	Kerns	519.48	Powellhurst	14,762	Wilson	3,950
Pleasant Valley-w/o	3,213.74	Roseway	519.44	Cully-w/o	13,254	Grant Park-w/o	3,940
Pleasant Valley	3,037.05	Creston	511.94	Lents	12,436	Corbett	3,908
Powellhurst-w/o	2,646.15	Eliot	511.15	Northwest	11,702	Brooklyn	3,679
Hazelwood	2,567.60	S. Tabor	510.42	Richmond	11,699	Grant Park	3,642
Lents-w/o	2,339.58	Collins	475.96	Cully	11,272	Sabin	3,393
Kenton	2,191.54	East Columbia	475.02	Sellwood	10,967	PR Com.Group	3,289
Cully-w/o	2,168.99	Beaumont-w/o	472.07	Brentwood-w/o	10,476	Reed-w/o	3,146
Powellhurst	2,130.02	Woodlawn	469.82	Brentwood	10,465	Homestead-w/o	3,114
Wilkes	2,057.50	W. Portland	463.49	Mt. Tabor	9,991	Reed	3,103
Lents	2,000.14	Cathedral	462.41	St. Johns	9,803	W. Portland	3,090
Cully	1,752.21	Beaumont	455.54	Concordia	9,575	Cathedral	2,981
Bridlemile-w/o	1,719.72	Hayden Island	449.59	Rose City	9,221	Pleasant Valley	2,949
Bridlemile	1,579.39	Uncl #6	432.12	Bridlemile-w/o	9,079	Homestead	2,777
Montavilla	1,402.64	Laurelhurst	421.06	Bridlemile	8,742	Vernon	2,647
Overlook	1,379.74	Irvington	416.55	Woodstock	8,569	Sullivan	2,623
SW Hill	1,309.84	King	409.83	Irvington-w/o	8,558	Eliot	2,600
Argay-w/o	1,254.00	Far SW	405.23	Downtown	8,305	Boise	2,549
Sunderland	1,196.65	Maplewood	403.85	Wilkes	8,272	Maplewood	2,428
PR Neigh	1,183.42	Alameda-w/o	403.06	Buckman	7,928	Markham	2,240
Brentwood-w/o	1,163.54	Sunnyside	383.76	Portsmouth	7,806	Forest Park	1,791
Madison South-w/o	1,150.95	Center	380.33	Creston	7,791	Arnold Creek	1,719
Brentwood	1,123.59	Humboldt	356.44	Sunnyside	7,201	S. Burlingame	1,692
Sellwood	1,102.82	Marshall	329.31	Hosford	7,071	Collins	1,525
Mt. Tabor	1,015.33	Grant Park-w/o	320.31	Mt. Scott	7,022	Marshall	1,432
Madison South	963.61	Markham	320.28	Foster-Powell	6,728	Hollywood-w/o	1,428
Northwest	942.13	Alameda	318.39	Multnomah	6,671	Far SW	1,345
Multnomah	926.22	Goose Hollow	308.15	Irvington	6,590	Hillside	1,219
Ashcreek	882.26	Uncl #1	302.80	Kenton	6,435	Hayden Island	1,145
Concordia	856.15	Sabin-w/o	302.40	Piedmont	6,408	Hollywood	1,130
Woodstock	837.99	Grant Park	291.72	Roseway-w/o	6,353	Oldtown	1,118
Richmond	822.40	S. Burlingame	285.03	S. Tabor	6,299	Sylvan	1,112
Corbett	814.76	Reed-w/o	281.13	Roseway	6,250	Crestwood	944
Rose City	768.79	Reed	268.70	Overlook	6,186	Linnton	829
Hosford	765.04	Boise	259.48	Arbor Lodge	6,103	Pearl	629
Uncl #5	755.45	Pearl	258.24	Madison South-w/o	6,006	Uncl #1	592
Eastmoreland-w/o	753.65	Sabin	236.42	Madison South	5,903	Arlington	590
Hayhurst	746.69	Hillside	230.00	Mill Park	5,687	Uncl #5	498
Eastmoreland	740.22	Sullivan	215.59	Alameda-w/o	5,589	East Columbia	474
Roseway-w/o	706.78	Vernon	187.89	PR Heights	5,501	Ardenwald-w/o	445
Buckman	692.71	Bridgeton	178.40	Beaumont-w/o	5,479	Uncl #6	401
Homestead-w/o	677.32	Ardenwald-w/o	170.34	Beaumont	5,286	Ardenwald	434
Mill Park	676.79	Crestwood	167.14	King	5,242	Uncl #3	213
Arnold Creek	675.18	Arlington	142.79	Argay-w/o	5,242	Woodland	183
Portsmouth	675.05	Hollywood-w/o	142.12	Hayhurst	5,234	Bridgeton	178
University Park	651.60	Ardenwald	130.39	Argay-PR	5,175	Sunderland	169
Argay	644.02	Hollywood	113.53	Eastmoreland-w/o	5,080	Healy Heights	94
PR Com.Group	643.74	Oldtown	94.43	Ashcreek	5,069	Argay	67
PR Heights	619.78	Uncl #7	37.19	Eastmoreland	5,037	Uncl #7	28
Piedmont	616.63	Healy Heights	32.83	University Park	4,964		
Argay-PR	609.98	Woodland	30.13	Goose Hollow	4,906		
Foster-Powell	565.42	Uncl #3	15.70	PR Neigh	4,903		
Downtown	565.34			Kerns	4,811		
Mt. Scott	555.92			Laurelhurst	4,786		
Arbor Lodge	554.31			Woodlawn	4,748		
Irvington-w/o	550.67			Center	4,495		
Wilson	548.35			Alameda	4,471		
		ParkRose-all	21,033	Sabin-w/o	4,436		
		Powellhurst-w/o	18,650				

図 3.7 オフィス・オブ・ネイバーフッド・アソシエーションズ (ONA) の
活動予算

(1995 会計年度・単位 \$1,000)



3.4 民間の土地利用監視団体

3.4.1 土地利用の「番犬役」団体の誕生

オレゴン州の「上院法 100」制定後の「ゴール」の設定には、全州で多くの州民が参加し、ワークショップが開かれるなど、州民の関心は非常に高いものであったといわれている。この一連の運動にオレゴン学生公共活動リサーチグループ(OSPRING)の活動家として参加していたヘンリー・リッチモンドは、法律が適正に運用するために市民レベルでの監視活動の必要性を指摘していた。

1974年、リッチモンドは当時の州知事マッコールの協力を得て、新たな土地利用法の「番犬役」となる民間団体を発足させた。この組織の名称は、当初は「オレゴン・ランドユース・プロジェクト」(Oregon Land Use Project)と呼ばれていたが、リッチモンドをはじめ設立活動の中心的な役割を担っていた人々は当時、年間100ドルの寄付金を提供してくれる1000人の支持者を集めることを目標としていたことから「1000フレンズ・オブ・オレゴン」(1000 Friends of Oregon)という名前に変更された。1974年末には、正式に法人化の手続きをとり、NPOとしての資格を得ている。

その後、「1000フレンズ・オブ・オレゴン」は、弁護士などの参加を得て、多くの土地利用に関する訴訟活動を支援するなど活動を展開している。

3.4.2 「1000フレンズ・オブ・オレゴン」の役割と活動

「1000フレンズ・オブ・オレゴン」は、その活動の目標として以下のような点を挙げている。

- オレゴン州のQOL(クオリティ・オブ・ライフ)を守ること
- 土地利用を監視して、スプロール化を防ぎ、秩序ある開発を守ること
- そのことによって、農地、森林を守ること
- 海岸、野生生物の生息地等、オレゴン州の環境を守ること
- これらの目標を達成するため、具体的に以下のような活動を行っている。
- 市民のためのアドバイス～計画立案過程の効率性を高めるために、市民や民間組織に対する専門的なアドバイスを行う。
- ウォッチ・ドッグ～計画の認可の過程で、自治体の計画や開発活動が州のゴールに関する形で認められたり、また計画が進められたりしないよう、地域の土地利用の申請を分析し、監視する。
- 弁護士サービス～重要な法案が持ち上がった場合には、法的手続きのイニシアティブをとる。また、「共同弁護士プログラム」に参加するボランティア弁護士を募り、訓練する。この活動を通して、必要であれば、市民や他の市民グループが訴訟に関わる際の支援を行う。
- 啓蒙活動～スタッフはラジオ、テレビ、セミナー等の機会を利用して、プログラムや問題

となっている案件等についての啓蒙活動を行う。また、土地利用問題にどのように対処すべきか、訴訟の進め方等についてのマニュアルを発行し、会員や一般市民に配布している。

- 市民組織活動の指導～各地域で市民が何らかの活動を行う際に、そのノウハウを指導し、また必要な支援を行う。

コンプリヘンシブプランの立案が全州で行われた段階では、各地のプランが確実に州法に整合するよう、各自治体と LCDC の双方への働きかけを進めるとともに、アーバン・グロース・バウンダリー (UGB) の範囲をきびしく監視する等の活動を行っている。また「上院法 100」及び「ゴール」は、実際の紛争に関する訴訟の判例によってその解釈が確定していく性質の部分が多かったため、こうした訴訟に対する支援等の機能も担っていたといわれている。

3.5 住民参加に対する意見・評価

一般的に、オレゴン州ポートランド市の住民参加制度は、全米の中でも非常に成功したケースであるといわれており、肯定的な評価がなされていることが多い。その一例として、行政担当者、開発業者、研究者の指摘を紹介する。

①ポートランド市都市計画局の担当者

「ポートランド市の成功の理由は、市民が開発計画の概要と重要性について知っていることだ。例えば、ワン・ファイナンシャル・センター (One Financial Center) の建設の際、当初、開発業者は高層ビルを中心とした計画を提出し、住民の反対にあった。しかし、妥協しなかったため、市の都市政策に沿った計画のみを認める姿勢を崩さない市当局と対立して計画を撤回することを余儀なくされた。次に、同じ業者が市の方針通りに何でも要望を取り入れると申し出たところ結果、このセンターはポートランド市の中でも最も魅力的で価値のある財産となった。」

②開発業者 (ポートランドとシアトルの違い)

「ポートランド市には影響力のある住民活動グループがいくつか存在しており、都市計画に対する選挙候補者の姿勢、見解を常に監視している。保守主義や自己利潤への欲望といった傾向があることも否めないが、多くのポートランド市民はコミュニティー意識が強く、ポートランド市に誇りを持っており、市の将来について真剣に考えている。シアトル市の住民活動はそこまで積極的ではない。シアトル市の都市計画に対する住民の意見の反映が後追いの的であるのに対して、ポートランドでは希望に叶った計画になるよう市民が積極的に介入する。

すなわち、住民参加制度にとって、市民のリーダーシップは大切な要件であり、更には、より複雑な問題に直面しても頓挫しないためには、市民が責任の一端を担う覚悟で取り組む積極性があるかが重要なポイントとなってくる。

ポートランド市民のリーダーシップと影響力を示すものとして、パイオニア・コートハウス・スクエア (Pioneer Courthouse Square) 建設の事例がある。繁華街の駐車場ビルが取り壊された

後に誕生したローマ風の列柱と階段のある広場で、現在、市民の憩いの場となっている。市民がブロック5～6万個を購入し、広場建設に必要な資金を部分的に負担することによって、市長と開発委員会による反対を押し切って、市民広場建設を実現させたのである。」

③アメリカ計画学会誌

- 将来起こる可能性がある住民反対運動を”Early warning system”によって、事前に政策的調整で回避できるため、住民参加制度は開発計画の実施を円滑化する。
- 住民参加制度は、マイノリティーを始めとする幅広い層の意見を汲み上げることによって、都市政策をより公平にする潜在力を持っている。また、後で市民運動の項でも詳しく述べるが、住民参加制度は、一般市民が開発計画に対して挑戦する機会を与える。

主要参考文献等

- 1) 日本経済新聞:都市の将来市民が選択、1995.8.28
- 2) ポートランド市計画局は、インターネット上で各種情報提供を行っている (<http://www.europa.com/pdxplan>)。本章のフロー図は、Chapter 33.740 Quasi-Judicial Proceduresに基づき作成。
- 3) ポートランド市の制度に関しては主として以下によった。
 - ・City of Portland Bureau of Planning: Comprehensive Plan Goals and Policies(Latest Revision),1996
 - ・City of Portland Bureau of Planning: Community & Neighborhood Planning Program,1994
- 4) 3.5 は以下によった。
 - ・Herbert Smith: Planning America's Communities: Paradise Found? Paradise Lost?, American Planning Association, 1991
 - ・Mr. Norman Abott, Planning Director of the City of Portland からの書面回答
 - ・Sy Adler and Gerald Blaker: The Effects of a Formal Citizen Participation Program on Involvement in the Planning Process: a Case Study of Portland, Oregon, State and Local Government Review, American Planning Association Journal, Winter 1990