

4. 米国都市計画における住民参加制度の代表的事例

4.1 はじめに

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もあり、州によって大きく異なることは第2章でも述べた。そのため「標準的」な米国の制度というものは存在しないが、州レベルから近隣地区レベル至るあらゆるレベルにおいて住民参加制度を採用した特徴的な事例として、第3章ではオレゴン州及びポートランド市をとりあげて紹介を行った。

しかし、先進的あるいは充実した住民参加制度として一般に知られている都市においては、「拘束力をもつ都市の総合的な基本計画(Comprehensive Plan, Master Plan等)を住民参加によって定める」というプロセスが比較的共通してみられることもまた事実である。

そこで本章では、オレゴン州・ポートランド市以外の代表的な事例として、サンフランシスコ市(カリフォルニア州)、シアトル市(ワシントン州)、ミルウォーキー市(ウィスコンシン州)の3都市を取り上げ、その概略を紹介する。

4.2 サンフランシスコ市(カリフォルニア州)

4.2.1 住民参加制度の概要

4.2.1.1 住民参加制度成立の背景

カリフォルニア州における住民参加制度の歴史は古く、全米でも最も整備された住民参加制度の一つであるといわれている。すでに、今世紀初頭から住民の代表を土地利用計画の策定や提言に参加させており、たとえば、都市計画審議会はその一例である。これは、都市政策に対する政治的圧力を排除するための一手法として市民の代表者によって組織され、コミュニティの将来発展の方向を定める権限を与えられた。カリフォルニア州法は、各都市自治体に対して都市計画審議会の設置を義務づけてはいないが、現在ではほぼ全ての自治体に都市計画審議会が設けられている。サンフランシスコ市の政策は、全米でも最もリベラルな市民層に支えられ、その徹底した住民参加制度、情報公開システムは注目に値する。ミッション・ベイ再開発が住民の主導により提案されたことは記憶に新しい。

1980年代は、米国の大都市において都市の経済基盤の強化につながる大型のオフィス開発ブームが到来した時期にあたるが、サンフランシスコにおいても同様であった。これに対して、サンフランシスコ市民は、適正な規模と速度を伴うバランスの取れた都市の発展を目指そうとする住民運動を展開した。いわゆる都市の成長管理という概念であるが、1985年の「ダウンタウン計画」、1986年の「プロポジションM」が採択されるなど、サンフランシスコ市は都市の成長管理政策導入のパイオニアでもあった。

4.2.1.2 住民参加制度に係る組織

サンフランシスコ市の都市行政を担当する主要な部局として、都市計画局、都市計画審議会、再開発局があるが、これらの部局は住民参加制度を支える上でも重要な機能を果たしている。

①都市計画局(Department of City Planning)

都市計画局は、市の都市計画に関する政策決定機関である都市計画審議会の活動を補佐し、採択事項の実施状況を監視する役割を担っている。計画・ゾーニング課、長期計画課、事業課等から構成される。具体的には、「都市計画審議会」によって採択される都市計画・政策の立案、その政策遂行に必要な計画・プログラムの検討、採択された計画・政策の実行、「マスタープラン」の見直し等の活動を行っている。一方、都市計画条例、都市区画条例、カリフォルニア州環境保全法等の都市計画関連法規の執行業務も行っている。

②都市計画審議会(City Planning Commission)

市の都市計画に関する政策決定機関であり、市の都市計画局により立案・検討された「マスタープラン」を始めとする都市計画・政策について審査・決定を行う権限を有する。審議会の決定は議会において覆されない限り最終的なものである。現在は7人の委員によって構成されており、うち5名は市長によって任命され、残りの2名は公益企業の代表である。

③再開発局 (Redevelopment Agency)

スラム化した地区を再開発によって活性化することを目的に、1950年代の後半に市の都市開発の事業機関として設立された組織である。土地の収用権を有しており、初期の再開発プロジェクトでは、スラムクリアランスを行ってきた。しかし、後に述べるイエバブエナセンター等の再開発プロジェクトで、立ち退きに反対する大規模な住民運動を経験してからは、住民の意見を計画に取りこもうとする協調路線に変わってきている。

サンフランシスコ市再開発局は、市長により任命された7名で構成される理事会の下に、各分野の専門家を含む100人以上の職員を抱える組織である。主な機能は、再開発地区に指定された地区に対して、理事会で決定された再開発に関する政策を実施することである。具体的には、再開発地区に対するマスタープランの作成や公共デベロッパとして、土地や施設を買収取得、事業の実施等を行っている。

4.2.2 マスタープランと住民参加

4.2.2.1 マスタープラン(Master Plan)の概要

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。

サンフランシスコ市の「マスタープラン」は以下のような政策目標を掲げており、その内容は、生活の質、都市の機能、個性と調和等、幅広い内容を含んでいる。

- 市の望ましい環境の質と個性的な特性をささえている経済的、社会的、文化的、美的な価値の保護、保全、強化
- すべての住民が満足する水準の良好な住宅を供給し、より健康で、安全で、快適な都市環境の向上に資すると共に、適切なオープンスペースやコミュニティ施設を提供することによる生活の場としての都市環境の改善
- より秩序のある効率的な財やサービスの生産や流通を実現することにより、産業の場としての都市環境の改善
- 効率的な都市機能と住民、就労者、訪問者の利便性や快適性の実現に不可欠な公共的、準公共的なサービス施設等と多様な土地利用パターンとの整合
- 都市内外間の人と物資の効率的な移動に必要とされる交通ルートや交通機関と土地利用パターンとの整合性
- サンフランシスコ市の成長・発展と湾岸地域の隣接都市の成長・発展との整合性

現在のマスタープランの内容は、8つの計画要素(住宅、商工業、レクリエーションとオープンスペース、交通、都市デザイン、環境保全、コミュニティ施設、コミュニティの治安)と9つの地区(ダウントウン地区、チャイナタウン地区、リンコン・ヒル地区、シビック・センター地区、バネス・アベニュー地区、西部海岸地区、北東部ウォーターフロント地区、南部湾岸地区)の計画から構成されている。マスタープランの中の土地利用に関連する政策は、ゾーニングマップに表現された内容とも対応している。

4.2.2.2 マスタープラン採択・改正プロセスにおける住民参加

住民参加制度を導入している他の米国都市と同様に、カリフォルニア州でも、各都市自治体が公聴会を開催することを義務づけることによって、マスタープランの採択及び改正における住民参加が確保されている。公聴会の開催場所、日時に関する事前通告は、新聞に掲載されると同時に、土地所有者等の関係者にも直接郵送によって知らされる。採択されたプランや改正事項等の文書は、最終決定が下されてから2日以内に一般に入手可能となる。

都市計画審議会と市議会は、「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が定められている。審議会はまず公聴会を開催した上で、多数の委員の賛成が得られた提案を議会に提出する。議会においても同様に公聴会が開催される。まずはじめに、公聴会が開催されてから採決が行われる。議会において、審議会の提案内容が実質的に変更された場合は、その項目は審議会に差し戻され、再度、審議会により調査を実施することが求められる。

4.2.2.3 州の都市政策との整合性

カリフォルニア州の総合計画は、各コミュニティの歴史、人口、交通、住宅等の状況等 7 分野に関して州レベルで基本的な方針が記述され、各自治体に「マスタープラン」を作成のための基礎情報となっている。また、カリフォルニア州の全ての行政機関は、その活動内容が州の政策目標に合致していることが求められている。実際、自治体が「マスタープラン」を策定する場合には、州の総合計画に準拠している場合が多いのも事実である。しかし、カリフォルニア州法では、各自治体の「マスタープラン」に対して州レベルのプランとの整合性を原則として義務づけてはおらず、各都市自治体の裁量に任せている。

この理由として、カリフォルニア州は”Home Rule”の原則により各都市自治体に権限を与え、地元の土地利用計画や規制問題等の内政には干渉しない方針をとってきたこと、”Supremacy Doctrine”に基づき、逆に州の行政機関が都市計画や開発プロジェクトを実施する際に都市自治体の土地利用規制を考慮する義務がないこと、また、大気や水質のコントロール、廃棄物処理等の州の規制は都市自治体の規制に優先されること等、州政府と都市自治体の権限範囲が明確に分かれていることが考えられる。

むしろ州政府は、住宅・道路建設、海岸地域の土地利用等に関して、州の定める基準を満たすことを要件として補助金交付や優遇措置等のインセンティブを与えることにより、州レベルの政策に都市自治体を誘導する施策を採っている。

4.2.3 土地利用規制と住民参加

4.2.3.1 土地利用規制の概要

サンフランシスコ市では、「マスタープラン」とゾーニングを規定する市の都市計画条例 (City Planning Code) が土地利用計画を実施するための総合的な都市政策、及び法的根拠となっている。都市計画条例は、1986 年に採択された「プロポジション M」 (Proposition M) によって改定され、その結果、「マスタープラン」における優先的政策課題は次のように定められている。

- 既存の近隣商業用途の保全・強化と地元住民の就労機会と経営機会の拡大
- 文化的、経済的な多様性を保持するため、既存の住宅や住宅地の保全
- アフォーダブル住宅の供給
- 公共交通サービスを向上させ、通勤用自動車交通の制御による住宅地の道路や駐車場への負荷の軽減
- 商業オフィス開発に起因して、工業やサービス産業からの就業者の流出を阻止し、多様な経済基盤を維持
- 地震による人的な災害に対する万全の備え
- ランドマークや歴史的建造物の保存
- 公園、オープンスペース及びそれらへの日照や眺望の保全

サンフランシスコ市においては1921年からゾーニング制が施行されているが、当初は住宅地域やダウンタウンから不適当な土地利用を排除することを目的としたものであった。1966年のゾーニング条例が制定され、都市の機能によって4つの用途地区(サービス業地区、一般商業地区、販売業地区、業務地区)に区分し、この地区毎に容積率を制限するようになった。これが次第に発展・細分化し、住宅、商業、工業の3つの用途地区と異なる容積率の組み合わせによる11の基本地区に区分された。更に、16地区の近隣商業特別地区と呼ばれる複合用途地区が導入されている。

4.2.3.2 カリフォルニア州の特徴的な関連制度

カリフォルニア州独自の制度で、サンフランシスコ市の土地利用計画に影響を与えている制度には以下のようなものがある。

①カリフォルニア州環境保全法(CEQA: California Environmental Quality Act)

環境保全法は都市計画法規ではないが、土地利用計画に大きな影響を与えている州法である。ゾーニングや「マスタープラン」等の都市計画法規は、都市計画全般に関わってくるが、環境保全法は環境保護政策に関係する部分にだけ対象が絞られている。

環境保全法の主な役割は、環境に悪影響を及ぼす開発プロジェクトそのものを制限するのではなく、環境影響に関する情報を一般に公開し、開発計画の決定が下される前に住民との協議の場を設置させることである。具体的には、大きな影響が発生することが予想される場合には、問題点を明らかにした環境影響報告書(EIR: environmental impact report)が作成される。この報告書に基づいて、開発業者は影響を緩和する方策を具体的に示すことが義務づけられる。また、これらの調査結果を基に、住民を交えた公開討論がなされる。

②投票箱ゾーニング(ballot-box zoning)

カリフォルニア州法では、一定の署名数を集めることによって住民の作成した法案を住民投票にかけることを認めるイニシアティブ(Initiative)と、成立した法律の認否を住民に認めるレファレンダム(referendum)という権利を認めている。カリフォルニア州において都市成長管理政策が導入されるようになると、1980年代後半からイニシアティブとレファレンダムを活用して、住民自らが成長管理施策にタッチしようとする動きが現れてきた。また、住民投票によって土地利用を決めていく投票箱ゾーニング(ballot-box zoning)という手段も用いられるようになった。このため、サンフランシスコ市ではオフィス地区の開発や建物の高さ制限等に関する多くの法案が住民投票にかけられた。なかでも有名な事例は「プロポジションM」(Proposition M)であり、これによって新規オフィス開発量が制限されることとなった。

4.2.3.3 開発プロジェクトの審査プロセスにおける住民参加

サンフランシスコ市では、個別の都市開発プロジェクトの許可を得るためには、他の都市と比べても厳しい開発審査プロセスを通過することが要求されている。この開発審査プロセスの

フローそのものは、他の都市の手続きとほぼ同様であるが、さらに環境影響評価とアーバンデザイン審査の両方を通過しなければならないため、非常に厳しいものとなっている。

環境影響評価に関する審査は、1970年に施行されたカリフォルニア州環境保全法によりすべての開発プロジェクトに対して義務づけられており、特に環境に対する影響が大きいと認められるプロジェクトに対しては、「環境影響評価予備報告書(DEIR)」の提出が要求されており、先に述べたように住民による関与が行われる。

一方、「アーバンデザイン計画」に基づくアーバンデザイン審査制度は、都市計画部局のアーバンデザインスタッフによって、

- ランドスケープと環境
- 建造部、オープンスペースとの関係
- 交通動線
- 生活環境の保護
- 他の法制度との整合性

等の内容について審査するものであり、必要に応じて都市計画局が勧告を行う。この勧告は、床面積の総量規制制度の対象となる開発行為を除けば、法的に根拠のあるものではないが、開発許可に対する法的権限を有する都市計画審議会の決定に大きな影響力を持つことから、実質的にはほとんどの主要開発プロジェクトがこの審査過程を経ることとなる。

環境影響評価に対する審査とアーバンデザイン審査まですべての審査を終了するまでには最低でも24週間を要している。また、すべての審査結果は、都市計画局の答申として都市計画審議会に提出され、審議会はこれに基づいて開発許可に関する処分を決定する。

4.2.4 住民参加に対する意見・評価

4.2.4.1 住民参加のメリットとデメリット

住民参加制度のもたらすメリット、デメリットについて、行政担当者は次のように評価している。

①メリット

- サンフランシスコ市都市計画局の担当者

住民参加制度によって、自分達の意見が政策に反映させる機会があることを住民に理解させることができる。住民との間にコミュニケーションがあれば、最終的な政策決定を住民は受け入れやすくなり、政策を実施する段階でも住民の協力を得やすくなる。また、市民団体が都市計画案を詳細にレビューすることによって、本来は行政側が全て行わなければならない分析作業を市民にも分担してもらうことができる。このために、都市計画分野の専門家を入れ、市民団体が質の高い技術的なアドバイスを提供することができるような体制にしている。

- カリフォルニア州知事事務所(Governor's Office)の計画担当官

1)不動産所有者や居住者は、自分達の関心事を計画、規制、プロジェクトの提案という形で表現し、政策決定者に対して建設的なアドバイスをすることができる、2)立案された計画、規制、プロジェクトは、関心を寄せる多数の市民によってレビューされるため、デザインの変更等においてより改善される可能性がある、3)市民の監視によって、行政の仕事の信頼性が維持される、4)都市計画目標、土地利用計画に関する住民の合意がある程度得やすくなる、等。

②デメリット

● サンフランシスコ市都市計画局の担当者

個々の住民は、しばしば自己中心的な利潤を満たすために、市民参加委員会で活動したり、政策決定の場で発言したりする。このような自己の利潤の追求によって、計画が歪められたり、進捗が阻まれたりすることがある。

● カリフォルニア州知事事務所の計画担当官

一般市民の参加によって、政策決定プロセスは長期化する、一般市民への告知のためのコストがかかる、政策決定者が、合理的な判断よりも住民に同情的な判断を下してしまう恐れがある、等

● カリフォルニア州都市住宅局 (Department of Housing and Community Department)の担当者

異なる見解を持つ市民団体はしばしば互いに衝突し、ある団体が別の団体の意見を無視するような目標を追求することがある。実際、「総論賛成各論反対」的な態度が住民の間に頻繁にみられ、自らのコミュニティ内(または近辺)で予定されていた弱者に利益をもたらすための開発事業を棚上げにしたケースもある。この弱者のための開発計画というのは、身体障害者、精神障害者のための補助住宅や集団住宅、ホームレスのためのシェルター、低価格でアフォーダブルだが密集した開発計画等である。このようなケースにおいては、社会の中の特異なグループのニーズに応えようという試みは、環境悪化を恐れた地域住民の反対運動と正面から対立することになる。このような住民の自己中心的な態度によって、都市計画策定プロセスは大幅に遅れ、計画官は様々な困難を抱え込むことになる。

4.2.4.2 サンフランシスコ市における市民運動の状況

① ミッションベイ再開発

ミッションベイ再開発は住民参加による都市計画の見本といわれている。ミッション・ベイは市の東海岸にある約 127ha の低利用の鉄道ヤード跡地であった。これを再開発し、新しいまちづくりを進めようとする民間開発事業であるが、計画段階で市民の参加があったため、市民の意見が多数取り入れられた。

当初、発表された計画では、超高層ビルの建設が目立ち、低価格住宅供給が欠如してい

ること等に対して市民の批判を受けた。市民団体は連合して、より広い公園、低所得者向け住宅の確保等を盛り込むよう要求した。市長も介入することになり、この要求に沿った形で、1984年に基本的ガイドラインを定めた。このガイドラインに基づいて、市は開発業者と協議し、開発業者の同意のもとで、市都市計画局がプランを作成し、その過程で住民参加が組み込まれた。この結果、オフィスの数や高さが抑制され、代わって、緑地や公園が十分に確保され、コミュニティ関連施設・公共施設が設置され、低価格住宅も確保された。

②「プロポジション M」

サンフランシスコ市は、住民投票によって土地利用計画を決める投票箱ゾーニングという手段が登場してから比較的長い歴史を持っている。1971年以來、住民投票による高さ規制を立法化しようとする試みは少なくとも13回はあったが、全てが成功したわけではない。サンフランシスコ市は、成長管理政策の一環として、1980年代からオフィス開発の条件として住宅供給を義務づけるリンケージ政策をとってきた。しかし、それでも物足りない市民は、15年間に渡る住民運動を展開し、1986年に、オフィス着工量の総量規制案を加えて更に強化する「プロポジションM」(Proposition M)を住民投票で制度化した。プロポジションMは、米国における住民主導の成長抑制策の中でも、画期的なものであるといわれる。

③イエバブエナ・センター再開発

この開発は既に1955年には着手されていた。サンフランシスコ金融地区を拡大してスラムクリアランスをすることを目的に、市の再開発局によって開始された再開発事業である。しかし、クリアランスによる大規模な低所得者住宅からの立ち退きに対して、住民反対運動が起き、1970年、TOOR(「移転に対するテナントとオーナー組織」という組織が結成された。この組織が中心となって、市の再開発局を告訴し、立ち退きを強いられた住民への十分な住宅供給と計画の着工差し止めを求めた。この結果、再開発局の負担で住宅供給を行うことが決まった。大規模な反対と訴訟によって、再開発局は地域社会と協力せざるを得なくなり、新計画には住民の意見を採り入れることになった。

主要参考文献等

1) 日本建築センター建築技術研究所：米国における複合開発の計画プロセス、1993

2) ウィリアム・フルトン：カリフォルニアのまちづくり、1994

3) 4.2.4.1 は以下によった。

- ・Mr. Paul Rosetter, Information Officer, Planning Department, City of San Francisco からの書面回答
- ・Mr. Lee Grissom, Governor's Office of Planing and Research of the State of California からの書面回答
- ・Mr. Richard Nelson, Deputy Director, Department of Housing and Community Development of the State of California からの書面回答

4.3 シアトル市(ワシントン州)

4.3.1 住民参加制度の概要

4.3.1.1 住民参加制度成立の背景

シアトル市では現在、都市内の住環境を向上させるため、住宅や環境問題を重視した都市政策がとられている。現在では住みやすい都市との評価が与えられているシアトルではあるが、かつて 1970 年代には都市内の人口が流出した時期があったため、1980 年代に入り、生活環境を悪化させるような都市開発に対して反対する住民運動が多く発生した。この運動の中から、ダウントウンの成長管理計画が住民投票により成立したことが、現在のシアトル市の都市政策の原点であったといわれている。

1978 年、市の土地利用政策の変更とともに「コンプリヘンシブ・プラン」の見直しが始められた。このプロセスに、特別研究会が設置され、代替案の比較検討が行われた。これをもとに新しいダウントウンの土地利用計画と交通計画が 1985 年に採択された。この時点での計画は、シアトルを地域のリージョナルセンターとして地位へと発展させることに主眼がおかれており、ダウントウン地区の土地利用規制が緩和され、オフィスビルの建築が奨励された。

しかし、この計画は市の住環境を著しく悪化させるものとして、住民から多くの非難が集まった。ダウントウンの急速な開発を懸念する住民は、市民代替案(CAP - Citizen's Alternative Plan)を提案した。CAP 賛成派は、シアトル市の主要コミュニティである白人中流層から成り立つ市民組織であり、キャンペーン資金も広く市民から集められた。市民組織のひとつである POW(People for an Open Westlake)がその活動の中心を担った。一方、CAP 反対派は、白人富裕層やマイノリティーが中心であり、DSA(Down Town Seattle Association)や CBD(Citizens for a Better Downtown)といった組織を作り、CAP は経済成長を妨げ、職場を遠隔地に追いやるものだとした。

最終的に、CAP は住民投票により、賛成 62%、反対 38%で 1989 年に採択された。結果としてシアトル市は、ダウントウンのオフィスの総量規制とダウニングなどを決め、市全体の「コンプリヘンシブ・プラン」を見直すこととなった。

こうした過程から、市の計画策定のかなりの初期の段階から住民参加が積極的に行われるようになったといわれている。

4.3.1.2 住民参加制度に係る組織

現在、シアトル市では行政への積極的な住民参加を推奨しており、都市計画の策定においても様々な段階での住民参加が行われている。はじめに都市計画に係る主な市組織について述べる。

①構想諮問委員会(The Framework Advisory Committee)

計画準備段階で、住民による顧問委員会が1年以上にわたり定期的に行われる。委員会は、公共の研究会、地域の審査会により発表された利害関係や重要性を勘案して、「コンプリヘンシブ・プラン」の基本的なフレームについての検討を行う。またこの作業は、市計画局が支援を行う。

②コンプリヘンシブ・プラン諮問委員会(The Comprehensive Plan Advisory Committee)

計画の策定を補佐し諮問を受ける7つのワーキンググループと特別専門委員会が設置され、112人の住民代表が、市長と市議によってそのメンバーとして任命される。

③計画委員会(The Planning Commission)

計画委員会は常任委員会であり、委員は一般市民から市長及び市議会から任命により選出される。計画委員会は、研究会、審査会、公聴会、住民ミーティング等を開催し、住民の意見を調査し都市計画を策定を進めるための検討を行う。

④市議会(The City Council)

住民の委員任命、及び最終的な計画の承認・修正、採択を行う。

4.3.2 コンプリヘンシブ・プランと住民参加

4.3.2.1 コンプリヘンシブ・プランの概要

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ーシアトル成長管理計画(Toward a Sustainable Seattle: Seattle's plan for Managing Growth)ー」「コンプリヘンシブ・プラン」(Comprehensive Plan)と通称されるーは、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。

現在、シアトルは米国でも最も住みやすい都市の一つであるといわれている。しかし、シアトル市でも、子供がいる世帯は今後減少していくと予想されており、家族世帯に配慮した都市政策が市の発展に不可欠であると考えられている。子供のいる世帯にとって暮らしやすさとは、十分なレベルの住居、質の高い教育システム、安全な地域環境等が保証されていることと考えられる。

そこで「コンプリヘンシブ・プラン」は、以下の4項目が原則とするよう策定されている。

①環境管理 環境への配慮・義務(Environmental Stewardship)

計画はシアトル市の環境ー空気、土壌、水ーを保護し、これらの資源は慎重に利用されなければならない。

②社会的均衡(Social Equity)

計画は、多様性を重んじ、すべての人が公の決定に参加するような社会の創造を助け、コミュニティの社会的組織を強化しなくてはならない。

③機会と安全性 (Opportunity and Security)

計画は、人々が生存のために必要とするものを得ることを保証し、市民の個人的安全を保証するものでなくてはならない。市民に十分な住居、質の高い教育・訓練、雇用を保証し、コミュニティすべての人に十分な機会が与えられるような経済を促進させなくてはならない。

④地域社会 (Community)

計画は、近隣との地域社会の強いつながりをサポート・促進するものでなくてはならない。人々と連携しようとするすべての人々は、その年齢、民族、経済・社会グループにかかわらず、援助するよう努めなければならない。

4.3.2.2 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、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。ここでは、このプロセスについて簡単に紹介する。

①1990年6月－1991年9月

市計画局は、1980年から1990年までの10年間の人口、住宅、交通、経済・雇用、環境、コミュニティサービス・施設、公共事業、ゾーンの開発密度等の変化について調査・分析を行い、この結果は基本的な情報として広く住民に配布された。

計画委員会は、住民ミーティングを開催し、都市の将来や都市行政に対する住民の関心やニーズの把握を行っている。

また、計画策定を支援する組織として、「構想諮問委員会」(Framework Advisory Committee)が設置された。

②1991年9月－1992年7月

1991年9月、「コンプリヘンシブ・プラン」の基本的な構想である「シアトル市コンプリヘンシブ・プラン構想」(City of Seattle Comprehensive Plan Framework Policies)の原案が発表された。この原案は、シアトル市内の全ての公共図書館や「ネイバーフッド・サービスセンター」(Neighborhood Service Center)に備え付けられ、市計画局や計画委員会事務所でも入手できるようにされた。またこの原案の概要版が英語を含めて8カ国語で作成され、関係団体等に対し5,000部が送付された。計画委員会は市全体で公聴会、町民会など6つの住民ミーティングを開催するとともに、24時間体制の問い合わせの電話を設置した。

同時に、住民サイドにおいても「地域グループ会議」(Community Group Meeting)と呼ばれるミーティングを開催し、市計画局職員や計画委員も招き、この原案の討論を行った。

また、1992年3月には市長から、「コンプリヘンシブ・プラン」の策定に関する方針を記した「Seattle 2010 : A Vision for Seattle's Future」という勧告が出された。この勧告に基づき、

市長により6つのフォーラムが開催され、勧告に対する住民の意見が求められた。市議会でも2つの公聴会が開催されるとともに、シアトルコミュニティカレッジにおいてはタウンホールミーティングが開催され、市長や専門家が住民の質問に対して回答を行っている。

こうした、過程を経て「シアトル市コンプリヘンシブ・プラン構想」(City of Seattle Comprehensive Plan Framework Policies)は、1992年6月に市議会によって採択された。

③1992年8月－1993年3月

構想の決定を受けて、1992年の後半には市計画局によって「コンプリヘンシブ・プラン」の原案の作成が行われている。この作業は、市職員および一般住民から市長・市議会によって任命された「住民諮問委員会」(Citizen Advisory Committee)委員らによって進められた。

④1993年4月－1993年11月

こうした作業を経て、「コンプリヘンシブ・プラン」原案が1993年4月に発表された。あわせて、「コンプリヘンシブ・プラン案住民ガイド」が作成され、住民に広く配布され、また市内の15か所でのべ150回以上に及ぶ住民を集めた地域研究会が開かれた。

⑤コンプリヘンシブ・プラン承認

1994年7月に、シアトル市の「コンプリヘンシブ・プラン」は正式に承認された。ただし、この計画は2014年までを計画期間としているものの、毎年計画の見直しと修正が続けられることになっている。

⑥計画修正手続き(Procedure for amendments)

ワシントン州法では、計画の変更・修正を年一回、11月の市予算の承認時に行うことに規定しており、シアトル市でもこれに従い以下のようなプロセスがとられている。

- 市当局や住民は修正案を市の市管理・計画事務所(OMP: Office of Management and Planning)に提示する。
- OMPは申請された修正案を計画委員会にもまわし、批評・勧告を受ける。
- OMPと計画委員会は修正案を再度検討し、議会に提出する。
- 議会は公聴会を開き、検討すべき申請案を決定する。
- 市長は提出修正案を担当する部局を決定する。
- 担当部局は、調査・分析を終え、住民のコメントや情報を他の部局、計画委員会、外部機関に請求しOMPにその分析を提出する。
- OMPは提出された分析を再度検討し整合する。さらに報告書と法令の採択を含む修正案の勧告を議会に発表する。
- 議会は公聴会を開き提出案の修正を検討し、最終的な採択を行う。

4.3.2.3 州の都市政策との整合性

ワシントン州では、自治体が策定する都市計画に、州計画との整合性を求める規定はない。

しかし、1990年に制定された「成長管理条例」(GMA: Growth Management Act)により、州内のすべての自治体は「コンプリヘンシブ・プラン」を策定することを義務づけられた。特に、シアトル市やキング郡といった州内でも市街化が進んでいる地域では、都市の全体的な成長管理計画、および必要となる道路、交通、その他の地域の施設計画、そのための費用計画を詳細に明示することが求められた。このため、州法であるGMAは事実上、自治体に対して地域の成長管理を求める機能を果たしているといえる。

4.3.3 土地利用規制と住民参加

4.3.3.1 土地利用規制制度の概要

シアトル市の土地利用規制は土地利用規約 23.76 (Land Use Code)によって定められているが、主にゾーニング制をその手法としており、建設・土地利用局(DCLU: Department of Construction and Land Use)が担当部局となっている。個々の土地利用は、ゾーニングに合致するとともに、州環境政策条例やシアトル海岸線総合基本計画といった環境規制にしたがっていることが要件とされているが、ある一定の規模以上の開発行為は、こうした要件を満たしていることを確認された上で許可される。シアトル市では、この審査過程に住民参加プロセスが盛り込まれている。

4.3.3.2 土地利用決定のプロセス

土地利用の決定は、決定権者とその裁量範囲によって、5種類のプロセスがあるが、プロセスによって、住民への告知方法や住民からの異議申し立て(Appeal)機会の有無等に差異がある。

タイプ1、2、3はDCLUの局長が決定権者であり、Master Use Permitsと呼ばれる。タイプ4、5は準司法的(Quasi-Judicial Procedure)・立法的(Legislative Procedure)手続きであり市議会による決定を要するプロセスである。プロセスに要する期間もタイプによって異なり、タイプ1の数週間から、タイプ5の1年以上と様々である。

サンフランシスコ市におけるプロセスと類似したものであるが、シアトル市では住民の代表である計画委員はプロセスの中に参加しないという点が異なっていることが大きな特徴である。

①タイプ1

DCLU 局長によってなされるものであり、住民からアピールすることはできず、裁量余地もほとんどない。公共告知、批評期間、行政上のアピールもない。この決定がなされるのは以下のものについてである。

- 即座に行われる使用許可
- 3週間以下の仮使用(クリスマスツリーのための敷地など)
- 一定の街路使用許可(駐車場への出入りのための縁石除去など)
- 敷地境界調整

- 警察署、消防署の移転にかかる12ヶ月以下の仮使用 等

②タイプ2

DCLU 局長より、シアトル市審議員 (Hearing Examiner) あてに、決定の通知が行われる方法である。

- 行政上の暫定的な使用
- 特例措置
- 4週間以上の仮使用(建設期間中の駐車場の仮移転など)
- 一定の街路使用(歩道上のカフェ、建設中のビルの張り出し、通路など)
- 海岸線の決定 等

③タイプ3

DCLU 局長が定めるが、住民は審議員や市議会に対してアピールすることができる。

- 州環境政策条例(SEPA : State Environmental Policy Act)に基づくプロジェクトの認可案件

④タイプ4

現行の基準(Code)の範囲内で、議会が準立法的手続きにより決定するものであり、審議員の勧告によってなされる。

- 土地利用図の見直し(ただし、土地利用政策の変更は含まれない)
- 公共プロジェクトの申請
- 主要な公共施設のマスタープラン
- 議会による暫定使用
- ダウンタウン地域開発

⑤タイプ5

土地利用政策の変更を含む議会による立法的決定である。

- 土地利用政策の変更
- 政策変更によるゾーニングの変更
- 公共施設の構想

4.3.3.3 土地利用決定への住民参加

“Master Use Permit”のタイプ1のような軽微な決定事項を除けば、シアトル市では、土地利用決定のプロセスは、個々の土地利用申請に対して意見を述べることを住民に認めることによって、住民参加手続きを実行している。また、開発行為を使用とするものは、許可に係る公式の処分が確定するまでの期間、その開発計画の内容を表示した掲示を開発予定地内に掲げることが義務づけられている。

4.3.4 住民参加に対する意見・評価

①住民参加の重要性

シアトル市では、「コンプリヘンシブ・プラン」策定時より積極的に住民の意見を取り入れているが、これは個々の開発計画に対する反対やそれにとまなう計画変更をできるだけ減らすことを目的としている。

「コンプリヘンシブ・プラン」の策定プロセスを指揮した市長期計画室室長は、住民参加の成功について以下の3点が重要であったと述べている。

- プロセスの初期段階から住民を参加させること
- 双方が理解しあうためのコミュニケーション法を工夫すること
- 決定情報のフィードバックが重要であり、誤解のないように十分に説明がなされること

②住民参加のメリット・デメリット

行政側からは、以下のような指摘がある。

- 住民参加は州全体で広く評価されており、市民活動は土地利用計画においても重要な役割を担っている。シアトルでは、市民全員が情報提供の機会と土地利用決定に影響力を持つことができる。デメリットとしては、住民参加によりプロジェクトが長期化すること、市民による批評や討論が、調整者であり最終決定者である地方政府の役人に対し、非常な緊張状態(ストレス)を生み出すことなどが挙げられる。
- 住民参加のメリットは、市民が彼らの都市や環境自らの手で守ることができること。デメリットは、住民参加はプロの土地プランナーが細心に作り上げたプロジェクトを妨害・干渉することである。

主要参考文献等

- 1)Seattle Planning Department,: A citizen's guide to the Draft Comprehensive Plan
- 2)Ellen Kissman: Citizen participation in creating a comprehensive plan for Seattle, Office of Management and Planning
- 3)Office of Management and Planning, Citizen's Guide to the 1996 Comprehensive Plan Amendment Process
- 4)Seattle Planning Department, Master Use Permits and Council Land Use Decision
- 5)4.3.4 は以下によった。
 - Mr. Enid Buchanan, Assistant Director, Department of Community, Trade and Economic Development からの文書回答
 - Mr. G. Richard Hill, Vice-chair of the American Bar Association*s land use planning and zoning committee からの文書回答
 - Roger W. Caves, Land Use Planning, The Ballot Box Revolution, 1992.

4.4 ミルウォーキー市(ウィスコンシン州)

4.4.1 住民参加制度の概要

4.4.1.1 住民参加制度成立の背景

1909年ウィスコンシン州は、都市計画権限に関する授権法を全米で初めて定め、これによりミルウォーキーのような一定規模以上の都市は、計画委員会を設置し、都市計画を決定する広範な権限を獲得した。これにより州内では、住民グループによる都市計画に関する議論がはじまったものの、資金や専門的知識の不足から十分には機能しなかったといわれている。1933年、ウィスコンシン州は州計画局を設置し、計画委員会を州レベルの組織とし、住民参加手続きの推進を図った。

ミルウォーキー市では、大都市部における地域の将来目標を住民参加によって作成する作業が、1975年よりはじめられていたが、公的な提案は1975年以来行われてきたが、1983年には、「ミルウォーキー・ゴール2000計画」(Milwaukee Goals 2000 Plan)として発表された。このプランの作成に当たっては、「広報委員会」(Communication-Marketing Committee)と「住民参加委員会(Outreach-Education Committee)」が設置され、それぞれプランの策定作業の広報活動と、ワークショップ等の開催による住民の参加を促す活動を行っている。

4.4.1.2 住民参加制度に係る組織

ミルウォーキー市の都市計画プロセスは、主として都市計画委員会、議会、住民委員によって進められる。

都市計画委員会は、市長から任命を受け、議会の承認を得た7人の委員から構成されること、また委員は都市計画の専門家でない一般住民であり、給与を受けないボランティアとして活動することが州法により定められている。市で定める全ての都市計画及び土地利用規制は、この都市計画委員会を経ることとされている。この過程において住民参加手続きを経ることが慣例となっている。

また市長は、計画準備を支援するために住民委員会を設置するか、地域組織(Community Organization)の代表者を召喚するが多い。

4.4.2 コンプリヘンシブ・プランと住民参加

4.4.2.1 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」ことを目標とするものであるが、その改善目標は住民によって定められ、そのために住民自身の努力も必要とすることとされている。

4.4.2.2 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」の策定プロセスは、大きく次の 5 ステップからなっているが、そのすべての過程において住民参加が積極的に採り入れられている。

①ステップ1

プロジェクトチーム(特別専門委員会)が計画案を準備、その勧告計画を市長に提出する。市長が計画を計画担当部局に提出することにより、計画手続きが公式に始められる。

②ステップ2

計画担当部局委員会は計画の検討・修正の上、議会へ提出される。

③ステップ3

議会は、意見等を付加し、都市計画委員会へ回付する。

④ステップ4

都市計画委員会は、住民から新たな意見を収集するために公聴会を開催し、必要な検討・修正を行い、議会へ提出する。

⑤ステップ5

議会公共改善委員会(Public Improvement Committee)による住民集会が開催され、議会による計画の検討・修正が行われた上で、最終的に採択を受ける。

4.4.2.3 州の都市政策との整合性

ウィスコンシン州では、自治体が策定する都市計画に対しては、州政策と整合性をとることを特に必要としてない。むしろ、ウィスコンシン州では、湿地、岸辺地、洪水用平原の保護等を目的とするための規制を除けば、全州的な土地利用に関する計画を定められていない。

4.4.3 土地利用規制と参加

ゾーニングの変更、特例措置、暫定的利用といったような土地利用決定の手続きは、基本的にカリフォルニア州の制度と類似している。すなわち、都市計画委員会による報告・勧告や、法律に規定されている住民への告知や公聴会の実施後に、議会が既存の制限や規制の変更、追加を決定する。

地区の境界線や規制の変更等に関する案件は、少なくとも議会の定例会の 1 週間前には都市計画委員会に授受されなくてはならないこと、地区境界変更や土地利用に関する全ての申請は都市計画委員会の審査を経ること等が定められている。

4.4.4 住民参加に対する意見・評価

市都市開発局担当者は、住民参加により市住民や市内で就労している人々より、専門家からは得られないような貴重な意見を獲得し、計画策定手順に取り込むことができると、評価している。

主要参考文献等

- 1) Wilfred A. Kraegel: Community Goals Projects: Citizen Participation in Urban Planning, 1987
- 2) Department of City Development: City of Milwaukee, A Plan for Milwaukee's Lakefront
- 3) City of Milwaukee: Zoning
- 4) 4.4.4 は、
Mr. Michael L. Morgan, Commissioner, Department of City Development
からの文書回答による