

# 都市戦略・都市計画策定における市民 意見の反映に関する研究（その2）

—— Civic Engagement の醸成へ——

三 浦 浩 之

## 要 約

Community Engagement は、市民意見を都市計画・戦略策定に反映させ、サステナブルなまちづくりに「民の知見」を引き出していく手段である。これについて、これまでのわが国における取り組み状況の分析を行い、計画策定への市民参画での課題を明らかにした。そして、アメリカのポートランド市における先行的取り組み事例の分析より、計画策定への市民参画を促すために取り組むべきことを指摘した。そして、行政側のオープンガバメント導入と同時に、市民側からの関わりとしての Civic Engagement と、これを生み出すコミュニティにおける学習装置の存在がより重要な役割を果たす可能性のあることを示唆した。

## 1. 初 め に

前稿<sup>1)</sup>において、都市戦略や都市計画の策定において「民の知見」を引き出すには、これらの創案とその情報提供、意見獲得、案修正というスキームを積層的に構築していくことが必要であることを、アメリカのPortland 市における Public Involvement を組み入れた二つの計画事案、および、京都市における市政参加の分析より示した。都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映を現実的に進めていくには、さらに、Community Engagement、あるいは Public Consultation のスキームを分析すること、そして市民への情報提供の手法、意見への対応とそれによる案修正の進め方を分析する必要があることも指摘した。その上で、京都市における



三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その2）

京都市市民参加推進条例では、「市民の市政への参加（市政参加）」と「自主的なまちづくり活動（市民活動）」を市民参加と定義している（図1）。本稿で扱うのは、図中の③行政の責任と主体性によって独自に行う領域（市政の領域）であり、とりわけパブリックコメントに代表される、広い層からの意見の獲得と計画への反映について考察していく。

## （1）Community Planning

公共事業の計画策定を、自治協議会や地域コミュニティ、そしてボランティアセクター、法定セクター等の関わりある様々なセクターあるいはコミュニティが協働して取り組むのが Community Planning である（Big Lottery Fund による定義：<https://www.communityplanningtoolkit.org/>）。

行政担当者、様々な専門家、私企業、多様な立場の住民、そして様々な知恵を持つ市民が、協力しあって計画を策定し、事業を実施していくものである。専門家や行政が責任を持って計画を策定し、実施すればよいという考え方もあろうが、それだけでは本当に公共性の高い計画は策定されないし、事業としても所定の目的を達成できなくなる可能性がある。それは、計画や事業が合理的で、かつ、適切なものであったかの評価は、関わる住民や市民の価値観によって異なり、かつ、時間とともに変化もするからである<sup>3)</sup>。多様な価値観を持つ住民、市民の要求を引き出し、またこれを確認し応えていくのが Community Planning である。

この考えは、1990年代後半には示されており、イギリスやアメリカでは計画や戦略の策定局面で適用されている<sup>4,5)</sup>。

Community Engagement は、この Community Planning の一手法であり、地区の計画づくりを地区の住民が行うもので、それを行うために地区計画（コト）、住民自治組織（ヒト）、基金（カネ）、行政を結び、自治組織が地域住民のコミュニケーション・情報収集・議論・検討の場を公式に用意するものである<sup>1)</sup>。これは、計画策定者の行政と住民、市民との関係と信用を高め、時間経過とともに強くしていく手段であり、住民・市民らが計画

策定や事業実施にアドバイスを提供すること、そして計画策定や実施を協働して行うことにつながる<sup>6)</sup>。Community Engagement は、コミュニティでのまちづくり行動、ボランティアなまちづくり行動の基盤であり、すべての Community Planning パートナーが身につける必要があるスキルでもある。

## (2) 日本における参加型政策形成

日本においても、多様な主体の発意を都市計画や都市戦略の策定過程に取り込むという考え方は有用であると考えられており、とりわけ都市計画では日常的な市民生活に影響を与えることから、多様なステークホルダーによる社会的合意が求められ、他の政策分野に先行して「参加」の実践をしてきた。既に1968年成立の都市計画法において、都市計画の案を作成する際の公聴会の開催等が定められた。1980年には地区計画が創設され、地区レベルの計画の策定にあたり利害関係者（ステークホルダー）への意見聴取が義務付けられた。1992年の同法改正においては、「住民意見を反映」することを義務づけた市町村の都市計画に関する基本的な方針（いわゆる、マスタープラン）が創設された。さらに、2000年には「知識普及・情報提供」の努力義務、「案の縦覧時の理由書添付」、「住民又は利害関係者による地区計画等の決定・変更、案の内容の申出制度」の創設、「都市計画決定手続きの条例による付加」ができることが定められた。条例により付加できるものの例として、

- ・市町村マスタープランや都市計画について、公聴会、説明会を必ず開催する
  - ・案の縦覧期間を法定の2週間より長い期間とする
  - ・まちづくり協議会による提案等を住民の意見を反映しながらまちづくりを行う方法を定めること
- 等が示された<sup>7)</sup>。

そして、2003年には策定された社会資本整備重点計画法に基づき作成さ

れるようになった社会資本整備重点計画では、“透明性、公正性を確保した住民等の理解と協力を得るため、住民参画の取組みを推進することが重要である”とされている。同年には横断的な枠組みとして「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」が策定された。これにより、計画策定者からの積極的な情報公開・提供等を行うことにより住民参画を促し、住民等との協働の下で、事業の公益性及び必要性について適切な判断を行うこと が志向された。その後、2007年には「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」が策定された。このガイドラインでは、計画策定には住民・関係者等の理解と協力が不可欠であり、透明性、客観性、合理性、公正性を向上させて、より良い計画を策定し、もって円滑な社会資本整備を進めることを目指している。本ガイドラインは、計画策定プロセスを、計画検討手順、住民参画促進、技術・専門的検討の3つの手順等（以下、「プロセス」という。）より構成されている（図2）。計画検討の発議から計画の決定までの検討を進める「計画検討手順」、計画策定者と住民・関係者等との双方向コミュニケーションを実施する「住民参画促進」、専門性を持った検討を行う「技術・専門的検討」である。この「計画検討手順」に対する住民・関係者等との関わり方を図3に示す<sup>8)</sup>。実際、この図に示す住民参画が成されているのであれば、より良い計画づくりが行え、それに基づいて円滑な社会資本整備を推進できると考えられる。

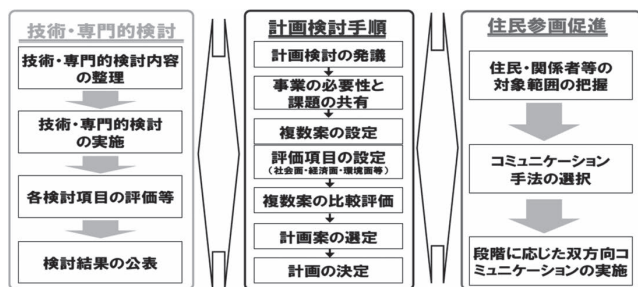


図2 構想段階における計画策定プロセスの体系図<sup>8)</sup>

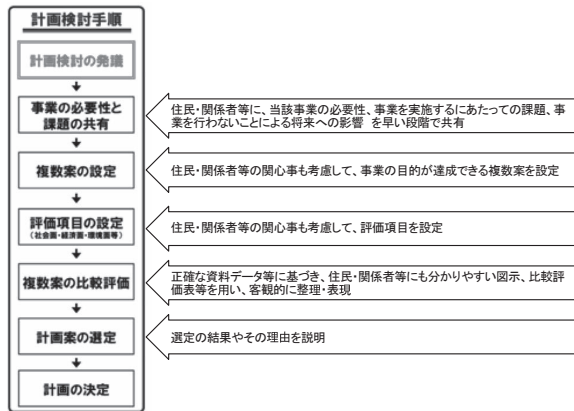


図3 計画検討手順と住民参画加（住民等の関わり）

### (3) 市民参画の実情

この様に、住民や利害関係者等の意見を聞いての都市計画とすることが過去数十年に渡り取り組まれてきているが、その現状はどのようなものであろうか。そこで、都市計画運用指針を分析してみる。都市計画運用指針とは、“国として、今後、都市政策を進めていくうえで都市計画制度をどのように運用していくことが望ましいと考えているか、また、その具体的な運用が、各制度の趣旨からして、どのような考え方の下でなされることを想定しているか等についての原則的な考え方を示したもの”であり、また、“これを各地方公共団体が必要な時期に必要な内容の都市計画を実際に決め得るよう、活用してもらいたい”と考えて示しているものである。

平成30年9月に一部改正された都市計画運用指針 第10版では、「Ⅲ. 都市計画制度の運用に当たっての基本的考え方」において、「6. 情報開示の促進」として、以下のように記述している（下線は筆者による）。

具体の都市計画は、都市の将来像を実現するためのものであるが、その決定に住民の理解が得られ、その内容がルールとして受け入れられるためには、住民が、都市の将来像が望ましいものであること、そ

の実現のために総合的、一体的に都市計画を進める必要があること、  
具体の都市計画の目的、内容等が適切であることについて理解するこ  
とが必要である。このことは、都市計画決定手続の円滑化を図り、都  
市計画の内容を円滑に実現する上で重要である。

そのためには、都市計画における情報開示を促進し、住民が都市の  
将来像と具体の都市計画を常に確認、理解する機会を得ることを可能  
とすることが必要である。このため、都市計画の図書として作成され  
ている総括図、計画図、計画書について、可能な限り、常に住民が容  
易に閲覧・入手が可能な状態にしておくことが望ましい。この場合、  
地域の実情に応じて、都市計画情報の整備（デジタル化を含む。）、都  
市計画図書の管理の充実、都市計画情報センターの設置等の措置をと  
ることが望ましい。

また、都市計画決定に当たり住民に示す都市計画の理由の記述につ  
いては、当該都市計画の都市の将来像における位置づけについて説明  
することが望ましい。この場合、具体の都市計画が即地的に決定され、  
土地利用制限を課するものであることに鑑み、当該都市計画の必要性、  
位置、区域、規模等の妥当性についてできるだけわかりやすく説明す  
るべきである。

他の政策分野に先行して「市民参加」の実践をしてきて、「市民参加」の  
トップランナーとなったとされる<sup>9)</sup>にも関わらず、最新の都市計画運用指  
針において、住民が、①都市の将来像が望ましいものであること、②その  
実現のために総合的、一体的に都市計画を進める必要があること、③具体  
の都市計画の目的、内容等が適切であること について理解することの必  
要性を記述しているのは、まだ、都市計画の領域において、「市民参加」  
「市民参画」が十分に浸透していないことを表している。

上記の、「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」  
における計画策定への住民参画は、Public Involvementと位置付けられ、前

稿でも示したように、それはわが国でも広く普及している。しかし、山中<sup>10)</sup>も指摘しているように、公共事業の構想、計画、事業実施の各段階で、市民参画が浸透していて、参加型合意形成プロセスが当然のように実施されたり、市民参画が計画、事業プロセスに組み込まれていたりする状況にはない。

### 3. 計画策定への市民参画での課題

以上を踏まえ、本章では、前稿でも筆者が指摘した **Public Involvement** (計画策定への市民参画) が、制度としては整備されているものの、その当初目的を果たし切れていない要因を分析していく。

**Public Involvement** の目指すべき目標は、

- ・行政と市民、そして市民間での社会的な信頼を復活すること
- ・このような信頼が生まれることで様々な合意形成が効率化されるような社会関係資本を醸成すること

にあると理解されている<sup>11,12)</sup>。

こうした中、事業に強く反対する住民や利害関係者等が存在する場合、形骸的な **Public Involvement** となること、あるいは参加型合意形成プロセス自体が避けられる傾向がある。最初から行政と市民間の信頼関係の構築が期待できない、あるいは妨害されそうな地域では、情報公開と対話密度向上を行う参加型プロセスを実施しても意味がないと捉えたり、強硬な反対者が予想される場合、情報監視や統制のもとで、防御的なプロセスとして **Public Involvement** の一部の手法に限定した参加型プロセスが採用されたり、といったことである<sup>10)</sup>。実際、筆者が会長として携わった「サッカースタジアム検討協議会」において、【広島に相応しいサッカースタジアムについて】について、“候補地の優位性や課題等を整理しながら議論を進め、「旧広島市民球場跡地」と「広島みなと公園」の2箇所を候補地とする”と提言(平成26年12月)したものの、候補地となった地域の住民や事業者からの反発を招き、スタジアム整備の計画立案・建設が遅々として進

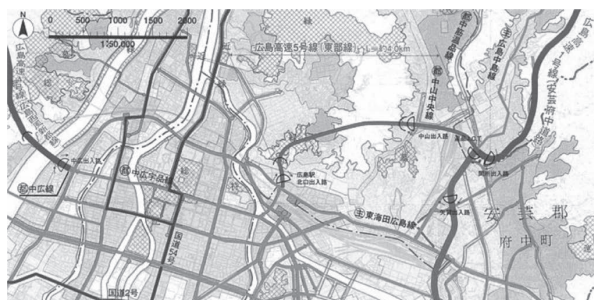
330 (28)



三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その2）

まない状況に陥ったことの要因の一つには、議論の過程において **Public Involvement** を実施しなかったことがあると考えている。さらに、検討協議会での候補地絞り込みにおいて、候補地として再浮上した（実は、最も行政側の推す候補地ともなっている）「中央公園自由広場・芝生広場等」は、サッカースタジアム検討協議会の最終回（第19回）まで候補地として検討されてきたが、“北側に大規模住宅等が市道を挟んで近接しており、試合開催時の騒音対策等への対応が困難である”こと等を理由として、候補地から外れた。これは、この大規模住宅地（基町アパート）住民との試合開催時（年間、20試合程度に過ぎないものの）の騒音についての協議が相当な時間を要し、困難であるとの予測から、住民との対話を経ずに、一方的に行政側の判断で候補地から外したという事である。おそらく、これまでの **Public Involvement** 実施における利害関係者等との対立深化が経験としてあり、対話すること事態が泥沼の状態を生むという思いを行政側が持っていたといえる。

また、社会インフラ整備において、**Public Involvement** の議論が、本来、目的とする合意形成から、別の事柄に移り、対立が収束しないことがみられたことも、**Public Involvement** が形骸的・形式的なものとなる要因であろう。例えば、広島高速5号線のトンネル工事における対立が、その様相を表している。広島高速5号線（図4）は、安芸府中道路と広島駅（都心）



（広島高速道路公社資料 [https://www.h-exp.or.jp/ir/5\\_004\\_05.html](https://www.h-exp.or.jp/ir/5_004_05.html)）

図4 広島高速5号線の計画図<sup>13)</sup>

を直結する延長約 4.0 km の自動車専用道路で、平成32年度末までに完成する予定となっている。広島高速5号線と広島高速1号線によって、山陽自動車道広島東ICと広島市都心部が自動車専用道路で直結し、広島駅周辺と広島空港間の高速性・定時性を確保するものである。これに関して、利害関係者との合意形成の目的は、二葉山のトンネル工事による地表面沈下と植生変化を極力少なくし、斜面崩落を抑止する工法の選択であるが、利害関係者のひとつ「二葉山を守る会」の主張は、高速5号線そのものの不要論を展開している。このような反対は、山中<sup>10)</sup>の指摘している、「場の役割を超えた反論」と言え、結果、Public Involvement実施者（この例の場合は、広島高速道路公社）の防御意識と防衛態度を過剰に呼び起こすことにつながった可能性がある。

泊<sup>14)</sup>らや矢嶋<sup>15)</sup>が指摘しているように、Public Involvementの透明性が十分に確保されず、住民や利害関係者等の疑問が十分に払しょくされないままに、事業を進めていくと、Public Involvementは「事業を進めるための口実」という疑念を抱かせてしまう。

加えて、本来、Public Involvementは、コミュニケーションによって多様な利害を取り入れ、事業の公的な価値を高めるための方法であるにも関わらず、利害関係者間の合意形成手法として理解され、運用されてきていることも問題である。都市戦略や都市計画の策定において「民の知見」を引き出す手段の一つが、Public Involvementであり、パブリックコメント制度（意見公募手続制度）なのである。この運用上の間違いを正していく必要がある。

#### 4. 計画策定への市民参画を促すために取り組むべきこと

Public Involvementを構成するコミュニケーションの要素は、「公開」、「説明」、「対話」、「反映」であり、それぞれの要素が成立することが、Public Involvementの要件である<sup>16)</sup>。これを踏まえ、山中<sup>10)</sup>はPublic Involvementが成立するための理念と、計画主体が取り組むべきことを表1のよう

表 1 Public Involvement の設計<sup>10)</sup>

コミュニケーションの要素	要素成立のための理念	計画主体の取り組み	起こりうる問題	問題が解決または軽減するために不足している視点
公開	情報の透明性を高めた いい	政策形成過程の情報など、 内容が未確定であっても情 報を公開する	未確定の情報を鰻呑みにしてしまふなどのよう に、市民の誤解を招きかねない	公開内容に対する中立的な視点
	市民の誤解を招かない ように公開したい	内容が未確定の情報是非公 開にする	情報が隠蔽されているという批判を受けかねない 情報公開する段階が遅くなる	
説明	計画の早い段階から説 明したい	計画の早い段階から説明す る	説明内容が曖昧になり、市民の理解を得にくい ため、説明が批判を受けかねない	説明が適切なタイミングで行われ たかを評価する中立的な視点
	説得力のある説明をし たい	内容が確定的になる時期を 待ち説明する	内容が確定的にならない 説明内容が難解な場合には市民の理解が遅くなる 批判を受けかねない	
対話	詳細に説明したい	専門的・技術的な内容をも 詳細に説明する	説明内容が難解な場合には市民の理解を得にく い。そのため、説明が形式的だと批判を受けか ねない	説明が理解しやすく行われたかを 評価する中立的な視点。または、 専門的・技術的な内容を評価する 専門的な視点
	市民が理解しやすいよ うに説明したい	専門的・技術的な内容を、 分かりやすく説明し得る範 囲でのみ説明する	説明すべき内容が隠蔽されているという批判や、 説明不足という批判を受けかねない	
対話	対話（内容）が充分に 取り交わされるように 機会を設定したい	対話の内容に重複が多く見 られる場合には、対話機 会が充分であると判断する	まだ直接対話機会を得ていない市民が不満を抱 く。市民に対話機会が充分であると認識されな い	対話内容の重複を回避するよう に、対話内容の充実を図るファシ リテーション機能（中立的な視 点）。または、個別の市民意見を 統括しうる代表的な市民の視点
	対話が量的に市民に満 足されるように機会を 設定したい	市民の個別の要望に応じ て、対話機会を設定する	市民の要望がある限り、対話機会を設定し続け なくてはならない。そのため、計画手続きを遅 延するなどの手段に利用されかねない	
反映	市民が納得する検討過 程を経て意見を反映し たい	意見の反映・未反映に至っ た検討過程について詳細に 説明する	市民が、意見反映の結果に納得しない場合に、 コミュニケーションをも批判されかねない	市民が検討過程と意見反映の結果 を区別して評価しうるようなファ シリテーション機能（中立的な視 点）

に整理している。表中の各欄の破線部より下は、Public Involvement 実施者と市民等の利害関係者双方の問題を補う代替案である。

この表の「公開」と「説明」については、Public Involvement 実施者が、Public Involvement の本来の目的（多様な利害を取り入れ、事業の公的な価値を高める）を踏まえ、情報の整理の仕方、公開の仕方、説明の仕方により一層配慮すれば問題を生じさせずに済むと言える。

一方、「対話」と「反映」については、Public Involvement 実施者が十分な対話の機会を用意すること、市民が納得できる検討過程を経ることはもちろんであるが、“個別の市民意見を統括しうる代表的な市民の視点”を市民側が用意していくこと、意見反映の結果を評価しうることといった、市民側に求められることもある。「代表的な市民の視点」、すなわち各市民が個別に意見や要望を抱えている場合に、それらを統括するような、または各市民が意見を委ねるような存在として、“市民を代表しうる市民”の視点である<sup>10)</sup>。

これについては、筆者による京都市における市民の市政参加の分析の結果においても、その重要性を指摘した。市民の参加によって策定された計画の市民による評価、すなわち社会的受容（理解・賛同を得て受け入れられること）とそれを規定する因子（規定因）の連関モデル（図5）を用いて京都市の計画策定における市民参加を分析し、以下の事項を指摘した<sup>17)</sup>。

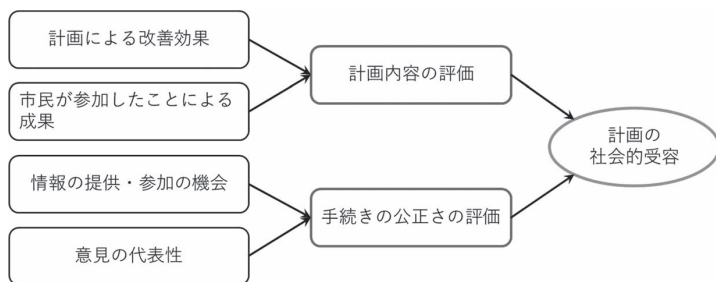


図5 計画の社会的受容のモデル

・＜計画内容の評価＞

- 『計画による改善効果』は市民の日常的な実感により認知されていると考えることができる。
- 『市民が参加したことによる成果』は、それぞれの計画のパブリックコメントに対する京都市側の考えを丁寧に示し、コメントを受けての変更も明示していることで認知している。
- これらにより、計画内容の評価として高いものを獲得して、計画の社会的受容を高めている。

・＜手続きの公正性の評価＞

- 市による『情報の提供や参加の機会』については、京都市のHPやポータルサイト「みんなでつくる京都」等での一元的でかつ理解しやすい内容で情報の提供がなされ、さらに参加機会についてはWeb、SNSでの広報、意見募集冊子やチラシ等の担当課、市役所案内所、各区役所・支所、各市立図書館等での配布により幅広く伝えている。そして、意見を郵送、FAX、電子メール又は京都市ホームページ内の意見募集フォームといった多様な手段で受けている。

- 市民から提出された『意見の代表性』は、町家条例の事例における意見内容から分析すると、以下の観点から代表性を有していると判断できる。

- ① 回答者の年齢に偏りがなく、市内在住者（52％）のみでもなく、京町家を所有（21％）・居住（16％）している人に偏重しているわけでもない。
- ② 意見数795件の内訳は、骨子案全般に関すること272件（条例全体の方向性に関することが最多の119件）、京町家の保全及び継承に関する施策に関して393件（意識啓発に関することが最多の87件、次いで施策全般に関すること73件、京町家の活用推進に関すること71件）、京町家の取壊しに関する手続等に関して99件、その他31

件であり、意見提出者の多くが京町家を所有も居住もしていない市民であるが、京町家の保全や継承に関する施策に関する意見を出している。

- ③ 個々の意見内容において、特定の市民に関わる様なもの（直接的な個人的利害に関わる様な意見）は見受けられない。

➤ このように、情報提供と参加の機会が十分用意されており、意見の代表性も見られたことから、手続きの公正さが高く評価されていると言える。

すなわち、京都市において、市民の参画を得て策定された計画が社会的に受容されている因子として、計画策定時に市民より提出された意見が代表性をしっかりと有していることがある。

前稿でアメリカのオレゴン州ポートランド市において、Broadway Corridor Development および Central City 2035 Plan を題材に、Public Involvement がうまく機能していることを示したが、これが機能している要素として、前稿では取り上げなかったものの、現地ヒアリング等で判明していたのが基礎的な近隣組織である Neighborhood Association（以下、NA）の存在である。もともと、ポートランド市のNAは、1970年代のthe Mount Hood Freewayの開発計画に市民等が対立して、それを解決するために市民参画システムを確立していったことに始まる<sup>18)</sup>。このため、NAは様々な地域課題に対応して、コミュニティの安全と生活の質を高めることを目的として活動している<sup>19)</sup>。NAは地域課題の解決を目的としており、幹事や委員会メンバーはすべてボランティアで、独自のオフィスを持っていない。このため、日本の町内会組織と近いが、個人だけでなく企業経営者も加入可能（加入自体はいずれも任意）、会費無料、義務的活動のないこと、オープンな会議開催、土地利用審査制度の中に位置づけられているといった点では差がある。ポートランド市には95のNAがあり、より広域の地域組織として7つの地域連合事務所（Neighborhood District Coalition Offices）が設けられている。また、NAや地域連合事務所の活動支援は、市

336（34）

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その２）

の部局の一つである住民参画担当課（The Office of Neighborhood Involvement; ONI. 現在は、Community and Neighborhood Involvement Center へ組織変更）が担う。

図6は行政から提示される土地利用審査に対するNAの関与と活動実態を表したものである<sup>19)</sup>。ポートランド市では土地利用審査に関する案件の近隣住民に対する情報提供は、市、地域連合事務所、NAが行っている。また、その提供される情報をより多くの近隣住民が受け取れるよう、提供手段は、公開ミーティング、Webサイト、電子メール、SNSなど多様である。また、この情報提供を受けて開催する公開ミーティングは市が開催するのではなく、NAの幹事あるいはNA内に設置される土地利用委員会であり、彼らが公開ミーティングを開催し、近隣住民が意見することができる。さらに、近隣住民は、NAの幹事あるいは市や地域連合事務所に直接意見を送ることが出来るようになっていて、多様な方法で近隣住民が審査に関して意見をする機会を設けている。

このような、計画している土地利用に関してNAという場を使って情報

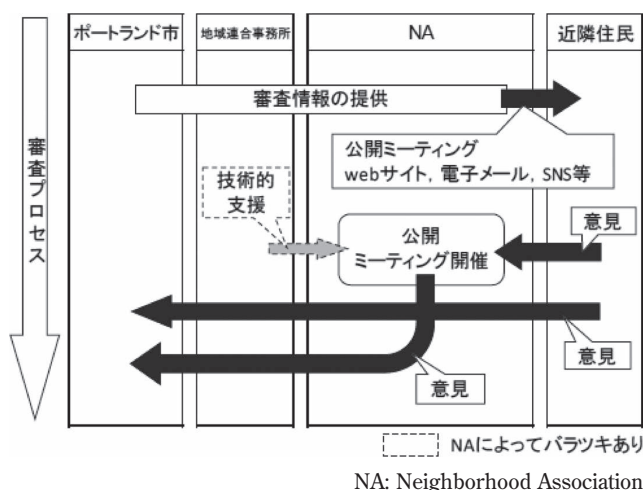


図6 NAの土地利用審査プロセスにおける関与と実態<sup>19)</sup>

を入手し、公開でミーティングを行った上で、意見を行政側に提出するというシステムは、先に述べた「代表的な市民の視点」を十分に有しているものと言える。

さらに、重要な点は、計画に関する専門家が公開ミーティング開催などにおいてサポート（技術的支援）をしていることである。計画の内容を住民が理解できるように専門家が派遣されており、それを地域連合事務所が支援している。この仕組みは、日本においてはあまり例を見ないものである。地元説明会などで行政側担当者の計画や事業に関する説明が理解できず（説明が理解を促せる内容となっていないことも要因ではあるが）、意見が出てこないこと、合意形成ができないことが生じている現状を考えると、このような住民、市民等が計画の内容を理解できるようにサポートする専門家の存在は重要な鍵になると考えられる。この仕組みが存在することで、NAからは専門的知識に基づく意見、それも具体的な手段の提示までも含んだものが出されている。組織として意見を構成することで、個人が有する知識の範囲だけからの意見や主張（これらが相反することもある）が多数出されることによって、合意形成が進まず、より良い計画へと高めていくことができないという状況にならずにいるのである。

すなわち、『情報の提供や参加の機会』が十分にあり、それを受けて提出される意見に十分な『意見の代表性』があることが、＜手続きの公正性の評価＞を獲得することにつながり、これらを進めるにあたり、専門家のサポートを導入していくことが、計画策定への市民参画を促すために取り組むべきことだと言える。

## 5. 結び— Community Engagement と Civic Engagement, そして Open Governance

以上、計画策定への市民参画を促すためには、Public Involvement やパブリックコメント制度（意見公募手続制度）を適切に実施していくこと、そして、市民等に対して『情報の提供や参加の機会』が十分にること、



三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その2）

それを受けて提出される意見に十分な『意見の代表性』のあることが必要であること示してきた。これらは、Community Engagementを進めることでもある。

Community Engagementについて、再度、考えていく。これは、コミュニティ（共通の関心やアイデンティティを持つ町や他の場所や団体など）と他のステークホルダーとの相互作用を表す用語である。多様なコミュニティのフィードバックが受け入れられ、考慮され、行動する包括的な環境を作り出すことによって、意思決定と行動を促進することを目的としている。コミュニティの関与は、地域社会との関わりで、より幅広い解決策を導くことにもつながる。コミュニティの総括的知恵とも言うべきものが、地域社会のビジョンと課題（願望）を達成することを支援していくのである<sup>20)</sup>。単に策定しようとする計画等に関する情報を共有することや、アンケートやある目的を持って構成されたグループを通じて計画等に対する意見を聞くことだけではなく、共同して意思決定に参加するコミュニティとのパートナーシップがCommunity Engagementなのである<sup>21)</sup>。

ポートランド市では、“住民が恒常的にまちをチェックする”状況にあると評価されている<sup>19)</sup>。これは、NAが多様な意見聴取の場のひとつとして機能していることと、住民間の議論の場となっていることで、計画や事業が住民に周知され、発言や協議を通して、住民自らが日常的にまちに関与できるシステムとなっていることにもとづく。さらに、継続的な計画策定等への参加を通して、まちへの参画意識が醸成されていることも寄与している。ポートランド市では、しっかり、Community Engagementが根付いているのである。これが根付いていった情勢については岩渕<sup>22)</sup>が明らかにしているが、岩渕も指摘しているように、今後はコミュニティを基盤とした課題解決にあらゆる人々の意見を汲み取る公正性（Equity）の理念を組み入れることと、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）を向上させるために諸団体との連携が不可欠になるであろう。公正性を高めることは、すべての住民、市民等が、目指していくまちを生み出していく計画や事業

にアクセスする機会をもてる状況を提供していくことにつながる。これが出来る状況こそが、「民の知見」を引き出せるまちの姿である。

これを成すには、市民にとって都市計画や都市戦略といった広範囲で長期的展望を持ち、かつ、持続して取り組まねばならない“まちづくり”を身近にすること、市民等を“まちづくり”に巻き込むことが必要と考える。それには、Community Engagementを根付かせることに加えて、Civic Engagementを醸成していくことが肝要であろう。Civic Engagementとは、「自分の暮らすコミュニティでの生活に変化をもたらすために働きかけることを意味し、そのために知識、技術、価値および動機を発達させることを意味する。政治的または非政治的なプロセスにより、コミュニティでの生活の質を高めること」を意味している<sup>23)</sup>。市民一人ひとりが、道徳的かつ市民的に責任ある個人として、自分自身がより大きな社会的構成要素の一員であると認識し、したがって社会問題が少なくとも部分的には自分自身に関わっていると考えるようになることでもある。そのような個人は、問題の道徳的および市民的側面を見て、情報に基づく道徳的および市民的判断を行い正当化し、適切なときに措置を取る意思があるようになる<sup>24)</sup>。

すなわち、計画や戦略策定に関わりを有する市民や住民が、自分はそのまちを構成する要素の一員であり、まちでの生活の質を高めるためことを意識して、自らの有する知識、技術、価値および動機を発達させていって、情報に基づいて、策定される計画等に対して判断をして、かつその実施に携わっていくことが必要なのである。そして、個別の利益（個人、属するコミュニティの）が公共の利益につながっていることを認識することである。

これを浸透させていくためには、計画策定者としての行政はOpen Government（計画や政策の決定から、実施、評価の市民へのオープン化）を導入することと、そのためのオープンデータ（行政情報の機械判読可能な形でのオープン化）の整備に取り組むこと、市民等はまちへの関心を常に持ち、知識、技術、価値および動機を継続的に発達させていくことが必要

と考える。

Open Government はアメリカにおいてオバマ政権がその原則を提示して以来、世界中でその考え方と実践が始まっており、日本においてはオープンデータのカatalogサイトが公開され（[www.data.go.jp](http://www.data.go.jp)），360を超える地方自治体がオープンデータの取り組みを始めている（2018年4月段階）。しかし、これを活用した計画や戦略の策定，すなわち市民と行政が一体となって計画策定（Open Governance）は，まだ，一部が実践されているものの試行段階にある<sup>25)</sup>。Open Governance は，①オープンデータ，②オープン政策づくり，③オープンサービス提供の3つの活動分野からなる<sup>26)</sup>。

オープンデータ	・ 行政の持つデータの積極的な公開 ・ 公開データの市民による自由な利用
オープン政策づくり	市民による社会課題の発見から政策に対する意見集約までの関与
オープンサービス提供	実際の政策を具現する公共サービス内容の合意とその実施

これらに対して，行政は透明，参加，協働の原則をもって当たることになる（=Open Government）。一方，市民側もこの行政によるオープン化を一方的に受けて参画するのではない。市民は，学習，参加，協働の原則を有する。公共の利益と個人の利益をそれぞれ，そしてその関連を理解すること，社会課題とその解決，そしてそれに至るまでの合意形成を理解し，これらを行える能力を備えていくことが必要なのである。これらは，市民が都市計画・都市戦略に関して，その策定から実行，評価まで関与していくために必要なものであり，このような学びを経た人が“参加型市民”となっていくのである。

参加する市民側の能力や意欲を高めることの必要性は，小泉も指摘している<sup>3)</sup>。すなわち，“「コミュニケーションとしての都市計画」が成立するための条件として重要なのが，参加する主体の能力である。専門家の専門

的技能であり、行政の力量であり、私企業そして市民社会組織や住民組織の発信・提案能力や事業能力である。”“しかし依然として（市民社会組織や住民組織の<sup>\*著者補記</sup>）提案能力や事業能力が備わっていない場合も多い”“市民社会組織や住民組織の育成支援（主体形成）を行うことが、（プランニングを進める際の<sup>\*著者補記</sup>）コミュニケーションを充実させるために必要不可欠である”と。

そして、この市民社会組織や住民組織の主体能力を育むには、多様な主体間のコミュニケーションを形成していくことや、「コミュニケーションとしての都市計画」に参画する市民社会組織や住民組織の育成を支援する社会制度や行政体制（制度環境やガバナンスの体制）そのものを形成していかなければならない。それには、ポートランド市において導入されている多様性とリーダーシップを育むプログラム（DCL: Diversity and Civic Leadership Program）によって、次世代リーダーを育成することが必要であろう。これは、コミュニケーション力やまちづくりスキル、参加の機会を創出する能力を育成するものである<sup>22)</sup>。これに加えて、必要に応じて市民社会組織や住民組織に専門的知識をレクチャーする制度も導入していく必要がある。すなわち、市民や住民等が“まち”について学習する装置を各コミュニティに設置していくことであると言える。

行政と市民、その両方が変わっていくことが、『Communicative Planning』『Collaborative Planning』『市民参画型社会』『参加民主主義』などと呼ばれる広い視野と長期的な展望そして持続的な関与を伴う、サステナブルなまちを手に入れていく“協働まちづくり”を実現していくには必要なことなのである。

## 参 考 文 献

- 1) 三浦浩之、都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究——パブリックコメント制度を中心に——、広島修道大学ひろみら論集, Vol. 3, pp. 5-35, 2017

三浦：都市戦略・都市計画策定における市民意見の反映に関する研究（その２）

- 2) 京都市市民参加推進フォーラム, (2001), 新たな市民参加推進計画策定に当たっての提言書, p. 3
- 3) 小泉秀樹, 都市計画の構造転換は進んだか?, 都市計画, Vol. 59, No. 4, pp. 5-10, 2010
- 4) Patsy Healey, Collaborative planning in a stakeholder society, TPR, 69; 1, 1, 22, 1998
- 5) Judith Eleanor Innes, Information in Communicative Planning, JAPA, 64; 1, 1999
- 6) Community Planning Toolkit - Community Engagement, (2014), Developed by Community Places through the support of the BIG Lottery Fund
- 7) 杉崎和久, 都市計画関連分野における「参加」機会の現状, 都市計画, Vol. 59, No. 4, pp. 55-59, 2010
- 8) 国土交通省, (2008), 公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン, p. 3
- 9) 杉崎和久, 「市民参加の到達点」の編集にあたって, 都市計画, Vol. 59, No. 4, p. 4, 2010
- 10) 山中英生, 社会資本整備における参加型合意形成の到達点, 都市計画, Vol. 59, No. 4, pp. 15-18, 2010
- 11) 中谷内一也, (2004), 住民参加の心理学, 合意形成論——総論賛成・各論反対のジレンマ——, 土木学会, pp. 114-127
- 12) 遠藤園子, 矢島宏光, 他, PI 実施が地域にもたらす効果～事後調査による分析を通じて～, 土木計画学研究発表会講演集, No. 39, 2009
- 13) 広島高速道路公社, (2009), 広島高速 5 号線の概要
- 14) 泊 尚志・他, (2010), ガイドラインの運用に伴う PI の形骸化と運用時の留意事項の構造化, 土木学会論文集 D, Vol. 66, No. 2, pp. 217-231
- 15) 矢嶋宏光, (2009), 公共政策の執行における実質的 PI とプロセス改善に関する研究, 東京工業大学博士論文
- 16) 尾井鉄雄, 寺部慎太郎, 米国の都市圏交通計画におけるパブリック・インボルブメントの多様性, 都市計画論文集, Vol. 32, pp. 565-570, 1997
- 17) 三浦浩之, 山川肖美, (2018), 社会教育による協働のまちづくり支援のあり方への視座——京都市の取り組みを事例として——, 日本生涯教育学会論集・39
- 18) League of Women Voters of Portland Education Fund, PORTLAND'S NEIGHBORHOOD ASSOCIATIONS PART I – HISTORY, October 2005
- 19) 鶴田佳子, 坂本 淳, 海道清信, 西芝雅美, オレゴン州ポートランド市の土地利用審査制度における住民参加プロセスに関わる住民組織の役割と活動実態——ネイバーフッド・アソシエーションを事例として——, 都市計画論文集, Vol. 52, No. 3, pp. 544-551, 2017

- 20) Graeme Stuart, Definitions of community engagement, sustainingcommunity.wordpress.com, Posted on 21 March 2011 [Post updated: 14 February 2017]
- 21) Community Engagement, Public Participation, Civic Engagement – Let's define these terms, www.socialpinpoint.com, [Oct 26 2018]
- 22) 岩渕 泰, 多様性の中の参加民主主義——オレゴン州・ポートランド市における市民参加——, 岡山大学経済学会雑誌, Vol. 47, No. 3, pp. 209–225, 2016
- 23) Thomas Ehrlich (ed.), (2000), Civic Responsibility and Higher Education, Greenwood Publishing Group
- 24) The Definition of Civic Engagement, New York Times, archive.nytimes.com, [Oct 26 2018]
- 25) チャレンジ!! オープンガバナンス (<http://park.itc.u-tokyo.ac.jp/padit/cog2018/>)
- 26) 奥村裕一, 市民参加型社会におけるオープンガバナンス, 経営情報学会2015年春季全国研究発表大会, pp. 293–296, 2015