

東京都 正員 寺西弘文

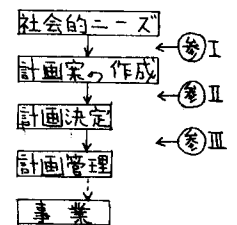
1. はじめに

近年、都市計画に対する住民の感心が向上すると共に、それに対する計画側(公共側)の従来のような権力を背景とした対応も自ら限界を来す様になった。また、新規の計画もさることながら、決定後の計画Managementも、極めて重要になり、「計画」、及びその「管理」に対する住民の理解を十分踏えた、計画体制(System)が必要となって来た。ここで、東京都市計画道路をCase Studyとして、計画と市民参加(Public Participation)について考察してみた。

2. 参加のStage

まず、計画に対する市民参加の段階(stage)は、表-1に示すとおりである。Stage(I)は、社会的ニーズを背景に計画案の策定まで、Stage(II)は、案の作成から、計画の決定までの期間を、Stage(III)は、決定後から事業化までの計画管理期間を意味し、計画に対する市民参加は、この3段階に類別できる。これらのStageと参加モードは、後述するとおりである。しかるに、現在の実態としての参加のStageは、(III)及び(IV)が大半である。

表-1 参加のStage



3. 参加のMode

次に、参加Modeを考察したものが、表-2である。それぞれのModeは、イ). 制度化されているか否か、ロ). 参加の状態に、連続性(継続性)があるか否か、ハ). 表-1に示す参加のStageごとに位置付けられるか、ニ). 参加の行動主体が行政側によるものか、住民側によるものか、即ち、住民参加の型体が、直接的なものか、間接的なものか、ホ). その参加の型体が、現実政策の決定に大きく影響(反影)するか、あるいは、参考程度のものかの評価を行ったものである。ここで、個別に考察してみることにする。

i). 公聴会(都計法5.16)は、通常、案がおおむね確定した段階で、行政側が住民の意見と聴く目的で開催される。行政側が、案の主旨説明を行い、それに対して住民が反論すると云うパターンで展開される。これら、見解の対立と政策的に、どの様に組み込むかが、大きな課題となる。

ii). 縦覧(都計法5.17)は、案が、ほぼ確定して、その案と世に知らしめ、住民の意見書をもって反応と見ると云うもので、事前の地元説明の状況(根回し)如何によって、意見書の内容(負)及び量が大きく異なる場合が多い。(行政上の戦略、戦略に作用される)。一般的に極めて型式的な位置付けにあり、この段階での反対意見を反影させる唯一の方法は、「都市計画審議会」での意見書紹介による委員の意志決定にある。

iii). 審議会(都計法5.19)は、個別の地元説明、公聴会、縦覧、学識経験者および議会(員)説明の手順と踏んだ後、開催されるもので、その構成員は、理事者、議員、学識経験者、その他、広範囲である。本質的には、極めて型式色の強いもので、一部の(圧力)団体代表による反対意見を十分に画慮する状態下になる。また、仮に、強い反対意見に妥当性を有していても、行政側の戦術的付帯意見あるいは、条件付で可決される。それ故、この段階での計画案に対する反対の地元意見は、間接的に反影されるに

表-2 住民参加のMode

	制度化	連続性	参加段階	行動主体	反影効果
1. 公聴会	○		II	行 → 住	○
2. 縦覧	○		II	行 → 住	
3. 審議会	○		II	行 → 住	
4. 地元説明	○	○	I II III	行 ↔ 住	○
5. 協議会	○	○	I II III	行 ← 住	○
6. サンプル調査	○	○	I II III	行 → 住	○
7. 陳情・請願	○	○	I	行 ← 住	○
8. 公報(P.R)	○	○	II III	行 → 住	
9. 訴訟	○	○	II III	行 ← 住	○
備考		継続性	表-1による	行政司法、民衆の政策 議会、住民に対する	

びず、これらの意見の反影は、その後の政策に反影される必要がある。

IV). 地元説明は、行政の住民へのサービスの一環として行われるもので、行政側のP.R.(意思表示)、地元からの要望の両パターンがあり、対象は、少人数の場合も多人数の場合もある。説明会では、行政側の基本的理念説明、あるいは、地元の個別の利害に対する質疑応答が行われるが、多くの場合、住民側の個別の利害に対する不満、不安が主題となる。この地元説明は、正に、住民の直接参加の型で、計画前では、色濃く政策に反映されることがあり、また、計画後では、行政側の計画維持に関するManagementの強力な要因となり得、民意を汲み上げる最も有力な基本的手法と云える。

V). 協議会は、主に、各種の強力かつ執拗な住民運動の展開の結果開催される。極めて政治色の濃いもので、その構成員は、代表レベルである。その協議の内容は、レベルが高く、政策決定に、多くの問題提起することになる。

VI). サンプル調査は、行政側が、民意を汲み取る為に、テーマを定め、各項目にわたって調査するもので、結果は、集計レベルのものとならざるを得ない。またそれをもってして、政策的にどのような位置付けにするかの手法は、今行政的には、確立していないが、住民参加の有力な手法の一つとして期待される。尚、現在、居住環境整備事業調査で多用されている。

VII). 陳情・請願(憲81b. 地自法8124の請願受理権、地自法899の説明請求権及び意見陳述権)は、地元の意見と評会(員)を通して、行政に反影させるもので、ある意味では、評会の行政に対するチェック制とも解釈され、その効力は極めて大きい。が、実体としては、型式的な面で終る場合が多い。

VIII). 公報(P.R.)は、計画を一方的に伝達する手段として使用することが多く、その内容も、一般的かつ抽象的で、住民の反応は、極めて小さいが、すべての世帯が知る機会を持つ点に大きな意義がある。

IX). 訴訟参加は、住民が、計画決定後の計画に対しての不満の一行為として司法に訴えるものである。ここで、司法が行政行為の妥当性の正否に対して判断するのは、単に、民事上の問題(財産権の侵害等)として、捉えるのかは、今後の判例を待たなければならない。今後、社会の民主化に伴って、この訴訟参加のケースが増加するものと思われる。

4. まとめ

以上論じた様に、現況の市民参加は、間接的、概念的、型式的で、これらの民意を有効政策として生かされていない。これは、一つには、体制(制度等)の不備、一つには、住民側のエゴイズムの顕在化、一つには、行政(権力)側のオゴリが原因と云える。また、現実面で公権介入が過剰であれば、Conflictが生じ、一方、過少であれば、政策がNo Controlと云った状態となる。(図-1)。そこで、その中間領域でのBalance Control Systemは何れと云う問題が提起される訳である。

社会資本が0(ゼロ)からStartした段階ではPhysical Planningのみで、その政策の実現を見たが、ある程度社会資本が蓄積された今日、都市計画の位置付けも、Social Planningとしての認識が極めて重要で、その中にあって、「住民参加」の計画Processにおける位置付けの解明が、その系口と思われる。

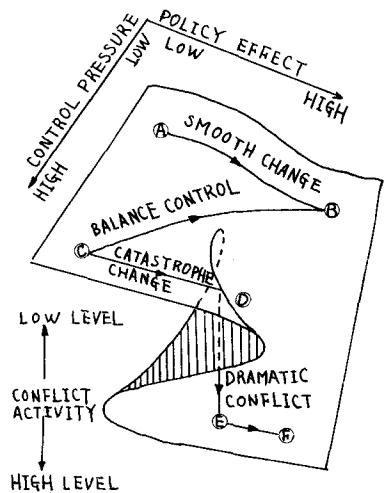


図-1 政策コントロールと効果とコンフリクト

参考). 1). Catastrophe Theory ('82) A. Woodcock, M. Davis

2). Environmental Evaluation ('80) E. H. Zube '82, 3月号土木学会誌、寺西抄記。

3). Town Planning Review ('81, No. 3) 'Comparative Perspective on Public Participation'

4). 「都市計画道路と住民意識構造について」('80) 35回土木学会年次講演集 寺西