

IV-101

地域発案の視点からみた都市計画における非行政組織の役割に関する基礎的研究*

横浜国立大学工学部 正会員 中村文彦**
 (財)計量計画研究所 正会員 森田哲夫***
 (財)計量計画研究所 正会員 秋元伸裕***
 (財)計量計画研究所 正会員 高橋勝美***

1. はじめに

近年、市民意識が高まる中で、市民参加の1つの形態として、行政以外の組織が都市計画や交通計画のプロセスに関わりを持つ事例が見られるようになってきた¹⁾。海外では、アメリカ等において民間非営利組織(NPO: Non-Profit-Organization)の歴史が古く、NPOが計画等を発案し、計画策定プロセスに大きな影響力を持つ事例が報告されているが²⁾、今後はわが国においても、特定非営利活動促進法の成立(平成10年3月19日)に伴い、非行政組織の活動がますます活発化し、計画等を発案して行政に働きかける事例が増加すると想定される。

以上の背景のもと、本論では、計画等を発案して行政の都市計画や交通計画に影響を及ぼしていると考えられる海外の非行政組織を取りあげ、その組織の計画遂行への役割について考察する。

2. 検討の視点と対象

(1) 検討の視点

ここで、政策実行主体あるいは許認可主体となる

行政部局以外の主体を地域と定義し、その地域が計画を発案し、その実現を図るプロセスを地域発案型アプローチと名付ける³⁾。本アプローチは、以下のような5つの特色から計画遂行に貢献することが期待できる。即ち、①計画策定に対して多くの主体が関わる可能性をもたらし、より地域実情を反映した計画を立案できることや、②その結果として計画が市民に受容され易くなり、③計画プロセスの円滑化に寄与すること、④市民に受容されることにより、不確実な状況へ対応し易くなること、⑤上位の意思決定での受容可能性を高めることの5点である。これらの地域発案の視点から、対象組織の活動の計画遂行への影響、役割について検討する。

(2) 検討の対象

検討対象として、行政との関係が対照的な2つの非行政組織を取りあげた(表1参照)。1つは、ブラジル・クリチバ市のIPPUCであり、市の組織からは独立しているが、行政セクター寄りの組織である。2つ目は、ニューヨークのRPAであり、NPOとして行政から独立して活動する組織である。

表1 検討対象の海外の非行政組織^{4) 5) 6) 7)}

	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC : イブーク) (The Institute for Research and Urban Planning of Curitiba)	Regional Plan Association (RPA)
国・市 位置付け	ブラジル・クリチバ市(1965年設立) ☐ 市役所から独立した組織であるが、現在は市長と密接に連携をとって活動している。	アメリカ・ニューヨーク市(1920年代設立) ☐ NPO (Non-Profit-Organization) ☐ 行政から完全に独立した組織
職員	☐ 市を通じて採用(約250名)	☐ 正規職員は約20名であり、プロジェクト内容に応じて専門協力者を採用
財源	☐ 市からの委託金が財源となる。	☐ 民間からの寄付金による。
主な活動	☐ 市の委託による都市計画等に関する調査、研究、計画策定。尚、市には計画部局は無い。	☐ ニューヨーク大都市圏計画等の地域の総括的計画の提案と個別計画・事業の提案 ☐ 以上の実現化に向けての活動
実績等	☐ 1965年クリチバ市マスタープラン。当初は3年毎、'75年以降は3年未満で見直し作業を行っている。	☐ 第1～3次ニューヨーク大都市圏計画 (1次:1929年、2次:1968年、3次:1996年)

* キーワード：地域発案、市民参加、計画手法論、クリチバ市、ニューヨーク市

** 〒240-8501 横浜市長谷区常盤台 79-5 Tel.045-339-4033/Fax.045-331-1707

*** 〒162-0845 東京都新宿区市谷本村町 2-9 Tel.03-3268-9911/Fax.03-5229-8081

3. 地域発案の視点からの検討

(1) IPPUC

IPPUCは、クリチバ市が1965年に公募した都市計画案に含まれる組織づくりに関する提案を受けて設置した組織である。市の組織から独立した計画策定組織であり、市の委託を受けて活動している。市は計画部局を持たず、計画策定の全てをIPPUCに依存している。

IPPUCの計画立案作業は、市長と密に連携を採りながら進められ、市民や産業界等への公表、宣伝は市長自らが行う。この計画内容の公表は、IPPUCという専門家集団による検討結果を踏まえたものとして行われ、この段階で挙がってきた意見等による計画変更は実際には少ないようである。

IPPUCは、市に提案した都心地区の歩行者専用地区化の成功等の実績の積み重ねによって市民の信頼を得ることができ、IPPUCの活動や提案内容が市民に受け入れられ易くなっている。それは5つの都市軸に代表されるクリチバ独特の都市計画の実現に繋がっていることから伺い知ることができる。

(2) RPA

RPAは、19世紀末の都市美運動や当時顕在化しつつあったスラムや公害の問題、それらへの広域的対応の必要性等を背景に、プランナーや大実業家を中心となって1920年代に設立された。また、RPAは設立以来、長年にわたり実績を重ねており、ニューヨーク大都市圏計画（1～3次）を提案した組織として、わが国においても著名な組織である。

行政との関係で見ると、行政から完全に独立したNPOであり、税制優遇措置等NPOが活動し易い社会状況のもと民間の寄付金によって運営されている。

計画策定作業は、世論の関心を集めそうな内容を選定して行われる。また、提案の実現に向けての活動では、客観的な判断材料を提示し、中立的立場をとって、各種メディアを通じて世論にPRしたり、行政や政治、住民、業界等の団体との積極的な意見交換を重視している。このような活動によって、提案が実際に行政に受け入れられ、実現したものが少なくないと言われている。

(3) 地域発案の視点からの考察

以上の各組織の特徴をもとに、地域発案の視点からみた計画遂行に対する各組織の役割を検討する。

第1の視点から見ると、IPPUCは市民等の地元の意見を吸い上げる活動を必ずしも十分には行っていないとは言えないが、地元専門家集団の視点から地域実情をくみ取っている。RPAは地元の様々な主体との意見交換によって地域実情を反映する努力している。また、テーマ設定の段階でも地元の関心を引くテーマを選定しているため、地域実情を反映している可能性がある。

第2の視点からは、第1の点と長年の実績によって、両組織ともに市民等のより多くの主体に受け入れられ易くなっていると言える。

第3及び第4の視点については、第2の点と密接に関わりがあり、両組織ともに市民等に受容されやすくなっていることから、提案した計画が円滑に進み易く、不確実性へ対応し易くなっていると言える。

第5の視点から見ると、IPPUCの場合は、第2の点と、市から業務を受託していること、行政の最高責任者である市長との密な連携をとっていること、の3点から提案内容が上位すなわち、行政に受け入れられ易くなっている。RPAの場合には、行政から完全に独立した組織であるため、計画が確実に行政に受け入れられる保障はないが、行政が世論に比較的敏感なため、市民等の様々な主体に受け入れられているRPAの提案内容を行政側も受け入れ易くなっていると言える。

4. おわりに

本論では、計画発案を行って行政の計画策定プロセスに関わり、計画内容に影響を及ぼしている非行政組織の海外事例を取りあげ、地域発案の視点から、計画遂行への各組織の貢献について考察した。

今後は、国内外の事例収集と整理を進め、地域発案型アプローチの関連主体としての非行政組織のあり方等について検討する予定である。

¹⁾ NPO とまちづくり研究会編、NPO とまちづくり、まちづくり読本③、1997.6

²⁾ 秋本、パートナーシップによるまちづくり、学芸出版社 1997.3

³⁾ 中村他、地域発案型アプローチの有効性に関する基礎的研究、土木計画学研究・講演集 No.20(2)pp.321-324、1997.11

⁴⁾ IPPUCのアナログ資料、1997.6

⁵⁾ 中村、クリチバ市の都市交通—公共輸送を軸とした持続可能な都市開発の方向性—、交通工学 Vol30, No.5, pp.33-40、1995

⁶⁾ RPAのアナログ資料、1997.6

⁷⁾ RPA、A Region at Risk-The third regional plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area、1996