

大阪市大『創造都市研究』第3巻第1号(通巻3号) 2007年5月

査読論文

39頁～58頁

熟議民主主義的視点からみた都市計画行政における 住民参加の実態 —PI事例と住民参加アンケートを素材にして—

石割信雄 (大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士(後期)課程)

The Status of Citizen Participation in Urban Planning Processes from the Standpoint of Deliberative Democracy : In Case of Public Involvement and Questionnaire Research of Citizen Participation

Nobuo ISHIWARI (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

- I. はじめに
 1. 本稿の目的
 2. PIの概念
- II. 「住民参加のはしご」8段階
- III. 熟議民主主義
 1. 熟議民主主義の概念
 2. 熟議民主主義の枠組み
- IV. 都市計画に見る住民参加の実態
 1. 国交省のPI
 2. 住民参加の実態調査
- V. まとめ

【要約】

最近、国が行っている道路整備事業のPI(パブリック・インボルブメント)プロセスが注目を集めている。これは、PIによる住民関与を進めることで、事業の正当性を調達しようとするものである。

アメリカではPIと住民参加は同義語として扱われ、PIの熟度を高めているが、わが国では、都市計画法による手続きに入る前の事業構想段階から住民が関わる手法をとくにPIとして位置付けており、都市計画での住民参加プロセスの一つとして位置付けられている。そして、PIはまだ試行段階である。本稿では、このPIや都市計画による住民参加の熟度を熟議民主主義の視点から分析する。

アーンステインの「住民参加のはしご」は、住民参加の成熟度を8段階に区分して説明しており、住民参加の熟度を図るうえで参考になる。

ダールは手続き民主主義を重視し、多数決民主主義を尊重するが、サンスティンをはじめとした熟議民主主義を論じる米国の学者は、多層の市民が参加し、相手に敬意を払い、お互いの意見を尊重しながら討論を行い、政策上の妥協点を探ることを重視する。そして、議論を重ねることで住民参加の内容を高め、民主主義を意味あるものにすることができると主張する。熟議を進めるに際しては「グループの偏向化」やコストの問題などがあるが、こうしたことがあっても熟議民主主義を否定するものではない。

「住民参加のはしご」や熟議民主主義の理論を援用して、国土交通省(以下「国交省」と略称する)のPIを見ると、PIを行っても市民間で概して深い議論は巻き起こらず、市民力を発揮できる状態とはなっていない。つまり、行政が市民に行政計画などを周知するという「住民参加のはしご」の第2、第3段階と思える。

また、自治体における都市計画での計画提案、公聴会の市民意見の扱い、公聴会の設営などの例から見ても「住民参加のはしご」の段階は低いと言えよう。

こうしたことから、先進的に住民参加に取り組んでいると言われる国交省であるが、熟議民主主義の視点から分析すると必ずしも住民参加の内容を高めるものではないことが明白になった。しかし、実態調査によれば、行政職員は住民参加の重要性を認識している。そうしたことから、熟議民主主義的視点を行政現場に提示する文脈において、住民参加の内容や質のための仕掛けづくりが期待できるのではないかと考える。

【キーワード】

熟議民主主義、議論、住民参加のはしご、PI、都市計画行政

【Abstract】

Now, plans for road construction with public involvement gain public attention. Its purpose is to obtaining the justification. Dahl proposes the doctrine of procedural democracy that is best for all associations. On the other hand, Sunstein and others agree the idea that deliberative democracy rests on argumentation, and takes place friendly in a doctrine of democracy depended on the constitution.

But, there are problems that a group polarization poses the danger, and the up-front cost of citizen participation is not to be cheap. The Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation which Arnstein analyzed citizen participation may be helpful to know the degree of deliberative argument.

The Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT) has treated public involvement on urban planning processes, but they are not effective for the side of the civilizing forces and discussions between public. So, these are degrees of the 2nd or the 3rd on the ladder.

In fact, when we consider the proposals of urban planning, treatment of public opinion at public hearing and arrangement of public hearing venue, we should be recognized the low degree of citizen participation.

I can clear up that PI of MLIT does not develop effective engaging in the discussion from the standpoint of deliberative democracy. But, because of the reason that officers of urban planning recognize the importance of citizen participation, we could build the system promoting the contents and quality of citizen participation in context of giving the democratic theory from the standpoint of deliberative democracy.

【Keywords】

Deliberative Democracy, Discussion, Ladder of Citizen Participation, Public Involvement (PI), Urban Planning Administration

I. はじめに

1. 本稿の目的

住民参加は、政策形成に住民の意思を反映させ、正当性を調達し、民主主義を意味あるものとするシステムとされ、生活世界のなかで創造都市構築に向けた仕掛けとして機能する可能性をそなえている¹⁾。このような住民参加の機能を発揮させる条件をめぐる議論において、1980年代以降アメリカでは「熟議民主主義 (Deliberative Democracy)」²⁾の視点が大いに注目されており、具体的に都市計画の住民参加の手法において様々な工夫が加えられている。それに対し、わが国では、住民参加をめぐるそうした視点や工夫について十分な研究が行われてきたとは言えない。

そこで、本稿は、住民参加の手法として最近国等における道路整備事業で注目されているパブリック・インボルブメント (Public Involvement: 以下PIとする) や近年その改善を図っている都市計画制度における参加制度をめぐり、具体的な事例の分析や都市計画行政職員の意識調査などにに基づき、道路事業や都市計画における住民参加の実態を熟議民主主義の視点を活用して明らかにする。

2. PIの概念

(1) 先行研究

PIについては、これまで屋井他 [1996]、屋井他 [1997]、屋井他 [1998]、屋井 [2001]、松田他 [2000]、松田他 [2002] など、多くの研究がある。

屋井他 [1996] によれば、アメリカで先進的に取り組まれているPIの概念とわが国で使われている住民参加とは必ずしも一致していないとされる。アメリカではPIとCitizen Participationはほぼ同意義で使われており、「広い概念の公衆が計画段階からその策定に参画する」という表現に近い、とする。また、アメリカのPIは計画のすべての段階で必要とされている、とも指摘している (pp.403-404)。とはいえ、屋井他 [1997]、屋井他 [1998] では、アメリカのPIは多様であることも強調されている。

それに対し、わが国のPIは、都市計画の構想段階で導入される住民参加の手法とされており、都市計画法上の住民参加手続きとは区分されている。また、PIプロセスにおける手法はいまだ定まったものではなく、それぞれのケースで多様に用いられている。

そこで、まず、都市計画や事業計画において、一般的な住民参加とPIが行われるようになった経緯を明らかにしておこう。

(2) 都市計画法における住民参加

都市計画法の住民参加としては、まず、1968年の新都市計画法の制定において公聴会制度が導入され、合わせて、都市計画の案の縦覧、意見書の提出制度が規定された。その後、1980年改正では、地区計画の作成に関する規定が新設された。これらの制度は、都市計画決定によって財産権の侵害を受ける住民の権利保護という側面から規定されたものであった。

そして、1992年の都市計画法改正において、市町村マスタープランの策定に関し、これまでの都市計画に対する住民の関わりを変容させ、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と規定した (18条の2)。これは、これまでの任意開催の公聴会と並列して必置の公聴会を創設するものであり、住民参加の機会を拡大させた画期的な制度であった。

1996年に地方分権推進委員会の第1次勧告が出されたが、一連の分権改革の流れに合わせて、都市計画中央審議会は、1998年1月に『今後の都市政策は、いかにあるべきか』の第1次答申、また続いての2000年2月に第2次答申を出し、都市計画決定プロセスでの積極的・主体的な住民参加を提言した。

これを受けて2001年5月に都市計画法が改正され、住民 (利害関係人) から地区計画等の発案を申し出る方法を条例で定めることのできる制度が創設された (都市計画法第16条第3項)。続いて2003年1月には

「都市計画提案制度」が創設された(同法第21条の2-第21条の5)。この都市計画提案制度は、まちづくり活動を行っているNPO、公益法人なども、一定の面積規模の一体的な区域について、区域内の3分の2以上の土地所有者等による同意を得て、都市計画の決定・変更の提案ができるという画期的な制度であった。

このように、国土交通省(以下「国交省」と略称)は、地方分権改革を背景に都市計画法を改正し、住民の範囲や参加時期などについて先進的に住民参加手続きを整備してきた。

(3) PIの取り組み

一方、1997年に旧建設省所管の道路審議会は、21世紀の道のあり方について、PI方式により広く国民の意見を聴いた意見をもとにして「道路審議会建議」を発表した。ここでのPIとは、アンケート等さまざまな手法で行う国民との対話とされている。

その後、1999年1月に旧建設省は「コミュニケーション型国土行政の創造に向けて」を発表し、第11次道路整備五ヵ年計画策定において初めて採用したPI方式を積極的に活用するという指針を明らかにした。

つまり、計画段階から基礎的情報を国民に提供し、行政ニーズを把握した上で多岐にわたる行政計画を提示し、そして、公聴会などを適切に運用しながら国民と行政とのコミュニケーションを通じて社会的な合意形成を図る、というものであった。

さらに、2001年10月に国交省道路局に設置した「道路計画合意形成研究会」(座長 磯部力 東京都立大学法学部教授)は「提言書-構想段階における新たな計画決定プロセスのあり方について」を発表し、計画の必要性と個々の利害調整の内容を区別して議論する必要を指摘し、計画の構想段階から計画段階に至る各段階でPIを導入することを提言した。そして、PIの効果的・具体的運用のガイドライン制定を求めた。

これを受け、2002年8月に道路局に設置した「計画決定プロセスの透明化」研究会(座長 家田仁 東京大学大学院工学系研究科教授)は、構想段階における公益性の確保に向け、透明性が高く、客観的かつ公正な計画決定プロセスを実現するため市民参画を進めるとし、概略計画や代替案の提示、PIの進め方の周知、市民等の意見把握・公表、中立的な立場での第三者機関等の関与、といったPIプロセスを示した。

そして2003年6月に、国交省は、構想段階から全所管事業のうち必要とする事業には積極的に住民参加を取り入れるとし、4ページほどの「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」にまとめ、直轄事業及び公団等事業の事業者へ通知した。その内容は2002年8月の道路局によるガイドラインと同旨である。

このように、旧建設省・国交省は、都市計画手続きに入る前段階の構想段階からPIを導入し、都市計画手続きに入った後は、法律上の住民参加手続きによる、といった住民参加の枠組みを実務面で「先進的に」整備してきた。

とはいえ、PIを進める取り組みは様々である。PIを導入している道路整備事業として、例えば、関東地区では東京外かく環状道路、横浜環状北西線、恩田元石川線があり、また、関西地区では京奈和自動車道大和北道路、大阪湾岸道路(西伸部)、大阪都市再生環状道路-淀川左岸線延伸部等が挙げられるが、その手法は統一されていない。

(4) 米国オレゴン州におけるPI

ところで、アメリカでは、1969年制定の国家環境政策法(National Environment Policy Act: NEPA)が環境影響評価策定過程で、また、1991年制定の総合陸上輸送効率化法(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act: ISTEA)が計画の策定過程でPIの導入を義務づけた。そして、1996年に連邦政府道路局と同運輸局は、道路・運輸整備計画に対しPIを求め、'Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making'¹³⁾のマニュアルを各行政機関に示した。

それは、PI手法を4章14中項目に分類したもので、1項目当たり約10ページ程度使用して有益性、有用性、効果などを詳細に、具体的に説明している。PIの方策として、マイノリティも含めた多くの市民が参加でき

る体制の整備、また、フェイス・トゥ・フェイスで議論ができるような環境の設定、住民の意見が出やすいプログラムや住民参加を高める特別のテクニックの使用などに及んで記述している。

これを受け、各州政府や下級行政機関は多様な形でPIをシステム化している。

例えば、都市の成長管理政策をとり、PIシステムを充実させてきたオレゴン州政府、広域行政圏メトロ、そして同じメトロ圏内の最大都市ポートランド市を例にとれば、各行政機関は行政規則、上位計画や市憲章などで規範としてのPIを制定している（図1参照）。

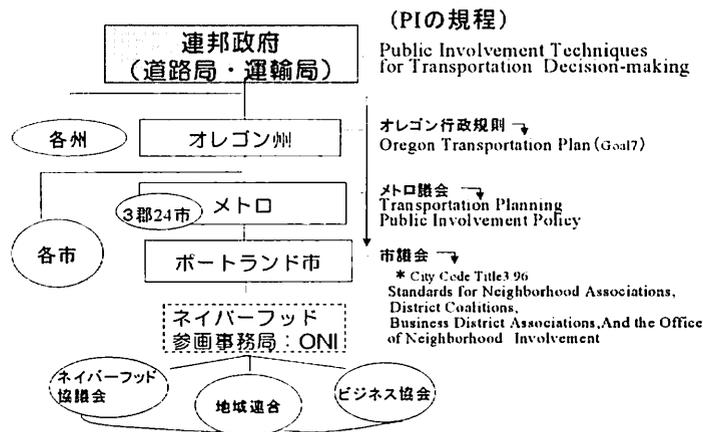


図1 行政機関とPI規程

（筆者作図）

またそこでは、参加しやすい会合の開催に意を用い、有用な情報を提供し、PI評価を求めるなど様々な面にわたって広範囲の市民がデスクッションを盛んに行うことができるような工夫を詳細に記述している。

屋井 [2001] は、アメリカのPIの特徴として、PIを地域のマスタープラン段階から導入していること、全ての住民に能動的に情報を提供し、積極的な関与を求めていること、これは判例上も重視されていること、事業効果と評価が環境影響評価手続きにおいてなされ、住民合意が大きな意味を持つことなどを指摘している (p.210)。

アメリカにおけるPIにしろ、わが国のPIにしろ、住民がコミュニケーションを通じて議論の熟度を高め、住民合意に成功すれば、行政には客観的妥当性のある計画として「正当性 (justification)」や「正統性 (legitimacy)」の調達が期待できるだろう。

そこで以下では、アメリカで熟議民主主義の観点から住民参加のあり方が議論されていることに着目し、アーンステインの「住民参加のはしご」を参考にしながら、住民参加の意味、枠組みについて考察したい。

II. 「住民参加のはしご」8段階

社会学者のアーンステイン (Sherry R. Arnstein) は、今から約40年程前に発表したArnstein [1969] で住民参加の形態を図2のように8段階に分類した (pp.216-224)。

これは、多民族国家であるアメリカが抱える人種、民族、イデオロギー、政治的対立を背景にした陰の部分を見据えながら、無産階級者の参加を視野に入れて、民主主義を意義あるものとするために住民参加の熟度を分析したものである。

アーンステインによれば、第1段階 (操作) は、有力者との協働関係においてゆがみがある段階であり、参加の段階ではない、と言う。また、第2段階 (治療) は、真の参加であるかのように装った段階で、これは、民族差別や不利益を受けているといった「病理」を変えるというより治療するといった程度であり、こ

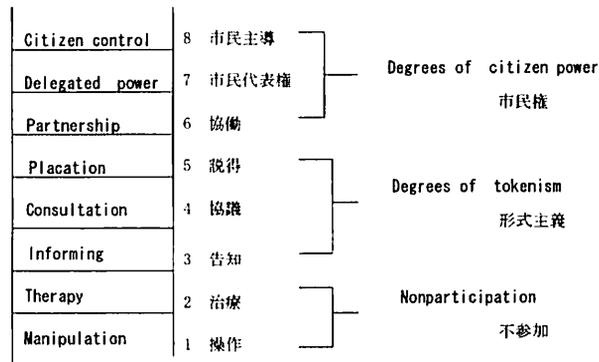


図2 「住民参加のはしご」8段階

出典：Arnstein [1969]

れも参加の段階ではない、と言う。そして、第3段階（告知）・第4段階（協議）は行政が無産階級者の声を聞く程度で、市民側も現状変化を求めて動くだけの力がないといった程度の形式的な段階であり、第5段階（説得）は、有力者には決定権が留保され、無産階級者も発言が認められているように、第3、第4段階よりもう少し進んだ形式的な段階である、と言う。そして、高位の第6段階（協働）・第7段階（市民代表権）・第8段階（市民主導）は意思決定に関与する市民権と言えるレベルである、と言う。

つまり、第6段階は地元の有力者と交渉する段階であり、第7段階と第8段階は、無産階級者が意思決定に関与する多数派としての地位や全ての運営権を取得する最高レベルの段階である、と述べている。

なかでも、アーンステインは、第8段階（市民主導）では、資金提供機関との中継を行わないネイバーフッド公社のような生産や社会福祉活動を行っている団体をモデルとしており、具体例として、ノンプロフィットがショッピングセンターと住宅との複合建築物の建設によって地域の経済発展計画を策定するなどの数例をあげている⁵⁾。彼女は、無産階級者が行政と協働してこうした政策に取り組む段階を市民主導の市民参加と位置付けた。

この研究は、今日とは時代背景が違うとはいえ、現在取り組まれている住民参加の熟度を図るうえで参考になるだろう。

ただ、PIは意見集約を図るプロセスにおけるディスカッションのあり方を基軸においていること、そして、住民参加の内容・質を高めながら、民主的に創造的なまちづくりに取り組んでいく手法であることを踏まえておく必要がある。

次章では、最近大いに注目されている熟識民主主義の概念を明らかにしながら、住民参加のプロセスにおいてコミュニケーションを高めることの意義について考えてみたい。

Ⅲ. 熟識民主主義

1. 熟識民主主義の概念

アメリカでは行政の意思決定過程や帰結をめぐる様々の学説がある⁶⁾。そのなかの一つ、「多元主義理論」は、政治学者ダール（Robert A. Dahl）が、行政機関は多元的な利益集団相互の競合の中で妥協を図ることから、民主主義の内容を高めるためにはプロセスが重要であると主張しているものである⁷⁾。

Dahl [1998] は、デモクラシーの手続きにおいて、集団（association）を運営する過程で従わなければならない規準（criteria）として、①「実質的な参加」、②「平等な投票」、③「正しい知識・情報による理解」、④「アジェンダ（議題）の調整」、⑤「成人の包括的参画」といった5つの条件を最低満たすことが必要である、と説く。

そして、①と②が満たされれば狭義の手続き民主主義の状態であり、それに③が加わればデモス（決定に

よって直接間接の影響を受け、共同決定という欲求をもつ成人⁸⁾が集団にとっての問題点を知る機会を持つ点で、④が加わればデモスによるアジェンダのコントロールの関係で、それぞれ完全な手続き民主主義であり、⑤が加わることで完全な手続き民主主義となる、と主張する (pp.37-45)。

つまり、住民が平等に、そして実質的に参加できる行政システムにおける決定には、多数決民主主義が尊重されるとする⁹⁾。

ただ、この主張に対し、岡田 [2000] は、ダールの言うブルーリズムを「[同質性の枠のなかでの多様性]を意味するものでしかない」と批評し (p.198)、常岡 [2002] は、行政過程での参加者は広い範囲で想定されているが、関与するのは利益集団者であり、その意味では限定的範囲となっている、と指摘している (p.194)。

こうした「多元主義論」の見解に対し、政治学者・哲学者のハーバーマス (Jürgen Habermas) は、1992年に協(討)議政治 (Deliberative Politik) の理論を展開し、協議政治の発展には、相手をおとし入れようとする戦略的コミュニケーションではなく、討議倫理に基づいて合意を図ろうとするコミュニケーションが重要であるとして、ラディカル・デモクラシーを主張している¹⁰⁾。

アメリカの憲法学者サンスティン (Cass R. Sunstein) は、Sunstein [1993] のなかでこの理論を評価し、熟議民主主義論を展開している (pp.19-20)。これは、「公民的共和制論」として分類されるもので、利害関係者間の「討議」を経て行政の意思形成がなされることを重視する理論である¹¹⁾。つまり、サンスティンは、熟議民主主義の概念は「自由な共和主義」・「南北戦争」・「憲法的制度のニューディール改革」といった3つの淵源によっており、熟議民主主義はアメリカの共和主義の歴史と関連している、と言う (pp.134-141)。

加えて、Sunstein [2001] は、グループによる偏向化現象を見ると、熟議は単純なものであり、あるいは明確なものであるとする見解については疑問が起きるであろうが、熟議は多くの場面において妥当化されるものである、とも述べている。そして、議論を通じて疑問点を出すことでこの真実、正しい答えが見えてくるものであるし、熟議はそれに到達する最善の道である、としている (p.41)。

こうした点を政治学者エルスター (Jon Elster) は、Elster [1998] において、決定によって影響を受ける全ての人が参加すれば正しい決定行為がなされるという考えは一般的に認められるだろうし、これが民主的要素であるとする。また、合理性と不偏不党性を理解する参加者により議論し、下された決定も一般的に認められるだろうし、これが熟議の要素であると説明する。そして、熟議民主主義は、討論に基盤をおいているのであり、それも、単に討論の手続きを進めると言うことではなく、討論によって決定が正当化されるべきであるという考えに基づいていると言う (pp.8-9)。

この点に関し、Gutmann and Thompson [1996] (政治学者Amy Gutmann、政治哲学者Dennis F. Thompson) は、簡単に言えば、と断りを入れて、民主的市民が、正当な合意に向けて議論のできるときは他者と議論するし、それができないときはお互いの敬意を保持するのが熟議である、と説明している。そして、熟議民主主義の概念は、熟議を規定する主要な条件である「相互性」・「公開性」・「説明責任」と、熟議の内容の鍵となる構成要素である「基礎的 (basic) 自由」、「基礎的機會」、「公平な機会」の6つの原理からなっており、自由意思や人類平等の考えを含んだ広い道徳概念であると整理している (p.348)¹²⁾。

つまり、相互性・公開性・説明責任は熟議の要素をもち、熟議のプロセスやその結果は、自由と機会の原理を尊重する社会的文脈において正当化されるし、自由の原理は可能な限り平等を尊重する環境においてもたらされるものである、と述べている (同p.349)。

そしてこれを受け、Young [1999] (政治学・哲学者Iris M. Young) は、「相互性の原理」は討論において他の人の意見を受け入れる原理であり、「公開性の原理」は見解を公共の場で発言することのできるものであり、「説明責任の原理」は他者の前に討論者や意思決定者の立場や決定の正当性を示すものである、と述べている (p.152)。

また、「基礎的自由」とは、意見表明、集会、デュープロセス (適正手続)、活動などの通常の政治的・市

民的自由を含み、「基礎的機会」とは、社会の全ての人々が最低限の文化的生活を営むに必要な物資や教育を保障すべきことをいい、「公平な機会の原理」とは、全ての人が高い収入や地位を得るために公平な競争の機会を持つべきことをいう、としている(同p.152)。

そして、熟議民主主義の理論は決定行為の正当性(justice)よりむしろ正統性(legitimacy)の検証である、と説いている(同p.157)。

もっとも、この点についてSunstein [1999] は、この熟議民主主義は、それ自体が多くのものに関係することから、基礎的自由、基礎的機会、公平な機会の原則のみに熟議民主主義との関係を認めることには疑問を投げかけており、熟議民主主義の本質は、熟議民主主義は可能でないという議論は除いて、諸々の民主的原理や手続きを(組み入れるために)最高に取り入れられたものである、と言っている(p.148)。

2. 熟議民主主義の枠組み

ところで、Kathi and Cooper [2005] は、ロスアンゼルス市で自ら行ったフォーラムの経験を通して、市民参加に向けた熟議的アプローチにおいては、市民の範囲、意見表明能力、参加意欲、対話を通じた公共利益と価値の共有、行政官の説明責任などの諸点が、熟議民主主義での市民参加を実現するために重要である、としている。そして、小グループや全員出席による討議、非公式のネットワーク、参加者の意見反映といった民主的参加プロセスがもっとも熟議の理念に合致していた、と述べている(同p.563)。

この、実践により示された知見を参考にしながら熟議民主主義をめぐる考え方を整理してみると、熟議民主主義とは、ダールが言うような民主的行政手続によって住民参加の機会を確保し、そこに民主主義の意味を見出そうという形式主義から脱して、マイノリティも含め、多層な市民に政策形成過程への参加を求め、そこでの高まった議論を通じて問題点を整理し、課題解決に向けて参加者相互が政策上の妥協策を探るとした理論であると理解できよう。その場合、熟議民主主義を主張する論者が言うように、参加者はお互いの意見を尊重し、コミュニケーションを高め、デスカッションを盛んに行うことで、住民参加の内容を高め、民主主義を意味あるものとすることができると理解する。

したがって、熟議により施策の正当性や正統性を調達するには、意見表明者相互の敬意と討議を通じての相互の変容、また、意見集約を基軸とした環境整備が求められよう。

つまり、住民参加における住民の範囲は「多元主義論」の利益集団より広く、公共性を主張し、決定によって影響を受ける全ての人、と規定できるだろう。

なお、このような熟議の考えに対して懸念もある。例えば、Sunstein [2001] は、議論を重ね熟議を進める過程で、グループ化した人々には、熟議前の状態より議論が極端な方向に向う「グループの偏向化」(Group Polarization)現象が一般的に見られる、と指摘している(同書第1章)。

サンステインが指摘する懸念のほか、わが国で熟議をPIに取り入れる場合、コストの増大、行政機関と住民との対峙関係、住民と議会の関係、反対グループによる政治的影響といったような諸点にわたる問題や懸念もある¹³⁾。

一方、こうしたことには反論もあろう。例えば、コスト論議に対しては、熟議を経なかったことで政策決定後に住民から反対運動が起り、政策がストップした場合、その修復にかかるコストと熟議にかかるコストとの比較が必要ではないか、といったことや、多くの住民が参加することでその活動に対し外部認知を得、また、第三者的ファシリテータの配置などによって活動を客観化させることで懸念の回避はできるのではないか、といったことである。

いずれにしろ、これらの問題なり懸念は熟議民主主義を否定することに繋がるものではあるまい。

ところで、これまでわが国での都市計画行政での住民参加の実態は形骸化しているといったことが多くの識者から指摘されていた¹⁴⁾。また、最近では、宮川 [2004] によって、大沢野・富山南道路のPI事業で、住

民意識変化の分析から、事業初期段階では事業活動に対する認知や関心が高まるものの、進行段階では理解の上昇にまでは結びつかない、といった研究報告がなされている (p.414)。

そこで、次に、民主主義の理念から住民参加の意義を説き、その成熟度を示したアーンステインの「住民参加のはしご」8段階の基準を用いながら、熟議民主主義の視点で住民参加の実態を分析してみよう。

IV. 都市計画に見る住民参加の実態

1. 国交省のPI

まず、国交省の進めるPIの事例として、冒頭の第I章2.(3)で例示した関東地区での東京外かく環状道路(関越道～東名高速間)、横浜環状北西線、恩田元石川線、また、関西地区での京奈和自動車道大和北道路、大阪湾岸道路(西伸部)、大阪都市再生環状道路-淀川左岸線延伸部をみてみたい。

それぞれの事業概要は表1のとおりである。

また、これらを行政関与・住民関与の度合い、行政意向・住民意見の強さを基準に分類すると図3のように分類できる。

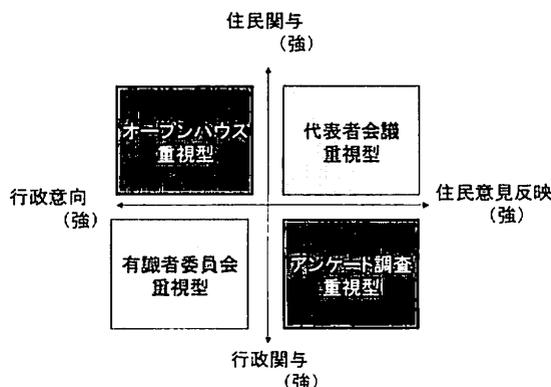


図3 PIの分類

(筆者作図)

「道路計画合意形成研究会」の提言書(2001年10月)がモデル事例とした東京外かく環状道路事業は、専ら関係自治体の住民代表、国、都との三者による会議を中心に進めており、住民代表者を通じて住民意見を反映できる「代表者会議重視型」として分類できよう。

これに対し、関西地区での大和北道路事業、大阪湾岸道路、大阪都市再生環状道路はともに、行政選定の有識者委員会によって進められ、また、委員会がヒアリングやインタビューを行い、最後に委員会が提言を発表するというプロセスである。委員会の事務局は行政であることから行政の意向や関与の強い「有識者委員会重視型」に分類できよう。

また、横浜環状北西線事業は、PI手法の助言、評価を行う有識者委員会の指導の下、オープンハウスの開設、地域住民と行政との意見交換などの形式を重視した「オープンハウス重視型」として分類され、さらには、ガイドライン発表以前からPIに取り組んでいた恩田元石川線事業は、構想から都市計画決定段階まで約10年の期間を要しながら、各段階で市民アンケート調査を行い、地域住民との意見交換や説明会を重ねた「アンケート調査重視型」として分類できよう。

このように各事業でのPIの取り組みは多様であり、試行的である。

これらを情報提供(公開性・説明責任)の面で見よう。

どの事業も、紙媒体では建設規模(道路延長)、位置など事業概要程度の情報提供であるが、一方、ホームページでは(有識者)委員会に提出した資料、議事録をできるだけ開示している。とはいえ、第三者が介

表1 主要広域幹線道路建設の構想とPI概要

構想名	代表者会議重視型 東京外かく環状道路	オープンハウス重視型 横浜環状北西線	アンケート調査重視型 恩田元石川線	有識者委員会重視型 京奈和自動車道大和北道路	有識者委員会重視型 大阪湾岸道路(西伸部)	
概要	<p>○開越道～東名高速間 延長約16Km</p> <p>○シールドトンネルと3つのジャンクションを基本構造とする。 ○大深度地下方式</p> <p>○1966年7月都市計画決定</p> <p>○PI外環沿線会議 2005年1月18日～(継続中)</p>	<p>○東名高速(横浜青葉IC)～第三京浜道 延長約7Km</p> <p>○トンネル3Kmと高架4Km</p> <p>○2003年6月計画検討開始</p> <p>○有識者委員会 2003年7月～2005年10月(12回開催)</p> <p>*2005年10月31日有識者委員会コメント(構想段階におけるPI試行を評価する旨のコメント)</p>	<p>○元石川地区と恩田・すみよし台地区を 延長約7Km</p> <p>○幅員22m(歩道12m、車道10m)</p> <p>○2003年11月都市計画決定(一部地区)</p> <p>○「住民参加の道路づくり委員会」(住民・学識・行政) 1996年9月～1998年3月(19回開催)</p> <p>*複数案提示</p> <p>○「(仮称)恩田元石川線に関する研究 1998年10月～1999年11月(8回開催)</p> <p>*総合評価報告書</p>	<p>○大阪都市再生環状道路～淀川左 岸線延伸部</p> <p>○大阪市北区豊崎地区～門真市島地先 延長約10Km</p> <p>○4車線</p> <p>○有識者委員会 2004年3月～2006年12月(24回開催)</p> <p>*2006年12月15日有識者委員会提言</p>	<p>○京奈和自動車道木津IC～大和郡山IC 延長約15Km</p> <p>○地下+高架</p> <p>○有識者委員会 2002年9月～2003年10月(17回開催)</p> <p>*2003年10月3日有識者委員会提言</p>	<p>○六甲アイランド～名谷ジャンクション 延長約21Km</p> <p>○6車線 橋梁・高架構造</p> <p>○このうち 駒ヶ林南～名谷ジャンクション 約6.4Kmについては6車線で1994年9月都 市計画決定済み</p> <p>○有識者委員会 2003年11月～2005年1月(16回開催)</p> <p>*2005年1月26日有識者委員会提言</p>
計画の流れ	<p>◆1966年7月 都市計画決定</p> <p>○1970年10月 建設大府による「地元と話し得る条件 の整うまでは強行すべきでない」旨 の国会発言。</p> <p>□2000年2月 アンケート実施 住民配布7,019票 回収 6,278票 (回収率89.4%)</p> <p>○2000年4月～2001年8月 *建設者・東京都による地元団体との話 合い。(4回)</p> <p>○2001年4月 *国・都がたたき台を公表。</p> <p>2001年5月～12月 *たたき台の地域説明会。(調布 市・練馬区・世田谷区・二鷹市・杉野 区)</p> <p>○2001年9月～2002年3月 PI外環沿線協議会(仮称)準備会(9 回開催・PI手法等 について調布市・練馬区・世田谷区・ 二鷹市・杉野区・狛江市住民と国・都 による三者基本合意)</p> <p>○2002年6月～2004年10月 PI外環沿線協議会(42回開催・外環の 効果についてまとめ)</p> <p>*情報提供(広報紙、パンフレット) *意見の把握(オープンハウス)</p> <p>○2005年1月18日～(継続中) PI外環沿線会議</p>	<p>◆構想段階 ○横浜市中期政策プラン等のマスター プラン ○2003年6月 *計画の目的(必要性)についての情 報提供 *意見の把握(アンケート・オープ ンハウス・事業所ヒアリング)</p> <p>□2003年10月 アンケート実施 住民配布10,060票 回収3,021票 (回収率30.0%) 事業所配布 2,083票 回収 914票 (回収率43.9%)</p> <p>○2004年3月 *計画のたたき台を提示(情報提供) (広報紙、パンフレット) *意見の把握(オープンハウス・ 地域住民から意見を聴く会)</p> <p>◆概略計画段階 ○2004年9月 *概略計画の検討状況(情報提供) (広報紙、パンフレット) *意見の把握(オープンハウス・ 自治会等との会合)</p> <p>○2005年1月 *「概略計画」の案(情報提供) (広報紙、パンフレット) *意見の把握(オープンハウス・ 自治会等との会合)</p> <p>○2005年8月 *「概略計画」発表 ○2005年10月 *第12回有識者委員会 コメント</p> <p>◆計画段階 (環境影響評価)</p>	<p>◆構想段階 ○1992年度～1995年度 □1992年 アンケート調査 住民10,000世帯 回収12,249票 (回収率29.5%) *たたき台案の提示</p> <p>○1996年度～1997年度 *「住民参加の道路づくり委員会」 *PIについて検討 *複数案の比較検討 *住民意見交換 *公開学習会・ブロック別懇談会 *シンポジウム</p> <p>○1998年度～1999年度 □1998年8月複数案案に対するアンケ ー 住民10,000世帯 回収2,676票 (回収率26.9%) *「(仮称)恩田元石川線に関する研 究会」の設置 *最終方針の決定</p> <p>○2000年度～2001年度 *「青葉区まちづくり指針」での位置 づけ</p> <p>◆都市計画決定手続き 2002年度～2003年度 *縦覧・公聴会・審議会 *2003年11月5日都市計画決定(一部 区間を除く)</p>	<p>◆構想段階 ○2004年3月22日 *第1回有識者委員会</p> <p>○2004年10月～ *情報提供(パンフレット・新聞広 告・パネル展・HP)</p> <p>□2004年11月 アンケート実施 沿道地域住民2,880票(回収87.7%) 周辺地域住民3,100票(85.6%) 道路利用者 50,000票(11.9%) 事業所 3,595票(93.9%) 合計 59,575票(24.3%)</p> <p>○2005年1月～4月 *市民等の意見把握 *関係団体ヒアリング(14人) *公聴会(10人) *沿道地域インタビュー(53人)</p> <p>○2005年9月～ *複数のルート・構造型案についての詳 細 *推奨すべき計画案の検討及び選定</p> <p>○2006年12月 *第24回有識者委員会 提言</p> <p>◆概略計画段階(予定)</p>	<p>◆構想段階 ○1987年6月 14,000km²高規格幹線道路設計画決定</p> <p>○2001年7月～2002年7月 *専門家による技術的検討 *地下水検討委員会 *文化財検討委員会</p> <p>○2002年9月 *PIプロセス案の公表 *第1回有識者委員会</p> <p>○2003年2月～8月 *事業の告知 *市民等の意見把握(アンケート ・ヒアリング・公聴会・地域イン タビュー)</p> <p>□2003年3月 アンケート実施 奈良市・大和郡山市・その他奈良 県・京都府南部・大阪府・和歌山県 北部の5エリアの住民 対象配布 5,400票 回収 4,070票(回収率 75.0%)</p> <p>○2003年3月～8月 識者12人ヒアリング、公聴会14人 ○2003年10月 *第17回有識者委員会 提言</p> <p>○2006年9月 *「大和北道路地下水モニタリング検討 委員会」</p> <p>◆都市計画決定手続き2006年9月～ *縦覧・公聴会 (都市計画審議会)</p>	<p>◆構想段階 ○2003年11月 *第1回有識者委員会</p> <p>2004年5月 *PIプロセス公表 *情報提供(パンフレット・新聞広 告・HP・パネル展)</p> <p>○2004年6月～8月 *市民等の意見把握(アンケート・ ヒアリング)</p> <p>□2004年6月 アンケート実施 沿道地域住民4,468票(回収率61.2%) 周辺地域住民4,482票(72.9%) 道路利用者 48,000票(10.9%) 事業所 4,130票(89.8%) 合計 61,080票(24.5%)</p> <p>○公募10人、選定13人、自治会6団体 ヒアリング</p> <p>○2005年1月 *沿道自治体ヒアリング</p> <p>○2005年1月 *第16回有識者委員会 提言</p> <p>◆概略計画段階 2005年2月 国・県・神戸市等でルート案について</p> <p>◆都市計画決定手続き 2005年2月 *縦覧・公聴会 *環境影響評価</p>

(筆者作成)

在しながら住民に情報提供を行い、また、住民が求める情報を独自に提供している状況ではない。有識者委員会は第三者機関の位置付けとはなっているものの、行政が事務局を担っており独立機関でないことから、第三者の立場で情報を収集し、あるいは情報内容を評価し、住民に情報提供する立場にない。

ちなみに、オレゴン州では事業者が詳細な情報を提供しているほか、全米に組織されている環境NPOである1000 Friendsなどが環境影響評価で問題点を提示し、意見を述べ、住民に情報提供している。

情報提供のケースとして「オープンハウス重視型」に分類されている横浜環状北西線事業を見ると、情報提供の媒体は広報紙、パンフレット、HPであり、その内容は事業概要程度である。同事業の事務局が2003年10月に実施したアンケート調査では、構想を知った手段として約7割の人が広報紙「広報よこはま」をあげている。また、2004年12月16日に開催された同事業の有識者委員会においても、事務局は広報紙で概要を知らせ、自治会との会合・オープンハウス等で内容を説明していると、答弁している。

しかし、自治会との会合は約1年半の期間で延べ35ヶ所で行い、出席者は1ヶ所当たり平均約30人程度と低調である。オープンハウスも同様に1日1会場平均30人前後の入場者で低調である。内容説明を受ける住民の範囲は狭小であり、広範囲の市民が事業構想を実現させる際の課題を共有しながら議論するシステムとはなっていないようである。

また、「代表者会議重視型」の東京外かく環状道路事業のケースでは、代表者会議の協議員に対しては詳細な情報が提供されているが、一般住民にとっては知りたい情報を直接取得できるようなシステムではない。とは言っても、「喜多見ボンボコ会議」のように協議員による住民への情報提供や活動例もあるが、しかし、その影響範囲は狭く限定的である。

「アンケート重視型」の恩田元石川線事業、「有識者委員会重視型」の関西地区の3道路事業は、いずれも一般住民への情報提供は事業概要程度である。

こうして見てくると、HPで詳細な情報提供をしているケースもあるが、それは一方通行であり、また、オレゴンのように事業資金の調達、事業効果、デメリットも含めた論点整理、修正手続きなど具体性ある内容ではない。どのケースも、論点整理された情報が市民に提供され、議論を高めるような密度ある情報を提供するシステムとはなっていない。

次に、議論の熟度面を見てみよう。

「有識者委員会重視型」の関西地区の道路事業での議論は、有識者委員会内での委員発言にとどまっている。有識者委員会は、住民と行政との間に入って、住民の疑問に答えるアドバイザー的役割を果たしているものではない。つまり、住民が委員会に参加して議論を重ねるシステムともなっていない。

一方、「代表者会議重視型」の東京外かく環状道路事業では、運営方法の意見交換をした「PI外環協議会(仮称)準備会」での議論を踏まえ、「PI外環沿線協議会」を設立し、42回の開催により事業効果などについてまとめ、さらに、これを引き継ぐ形で2005年1月に「PI沿線会議」を設立し、行政当局と住民代表とが議論を重ねている。住民代表とはいえ、このように住民と行政が回数を重ねて議論を行っているケースは例外である。

他の横浜環状北西線事業、恩田元石川線事業での「住民意見交換会」では、1ヶ所10~30人程度の参加となっている。

住民意見は、アンケート、ヒアリング、公聴会によって聴取されているほか、地域事情に応じて沿道地域インタビュー、住民意見交換会なども行われている。

これらの方法のなかで、関西地区の道路事業でのアンケートは、沿線住民のほかドライバーも対象範囲としている¹⁵⁾。しかし、これらの回収率は表1に示しているように相対的に低い。また、質問項目は各ケースを通じて類似しており、構想の認知、現在の道路交通事情、整備の必要性・期待する効果については共通項目となっている。各事業構想の独自性を発揮するものとはなっていない。

また、恩田元石川線事業以外は事業内容を問うアンケートとなっているが、どれも最初に構想の一般的概要を簡単に述べた上で行っているだけで、事業構想のマイナス面も含めた情報は事前に提供されていない。

したがって、回答者は、マスコミからの情報も含め、主観的判断によって回答しているものと思われる。このことは、例えば淀川左岸線延伸部事業のアンケート回答の自由記述欄で整備費用や効果、必要性などに関する情報を求める意見が多いことから窺える¹⁶⁾。

「有識者委員会重視型」で行われているヒアリングの対象者は、利益団体や市民団体（多くは自治会）などから行政事務局が選定した代表者である。関西地区のケースを見ると、そこでの意見は総じて8割以上が賛成意見で、反対意見は少数である。

公聴会は大阪都市再生環状道路事業、大和北道路事業と恩田元石川線事業の3事業において公述人の応募方式で行っている。どれも公述人は10～14人で、1人10分程度の発言となっている。なお、恩田元石川線事業では、公聴会での意見に対して紋切り型ではあるが行政から回答を行い、その公表もされているが、他の2事業では、発表された少数意見が有識者委員会でのどのように評価されたのか不明である。

沿道地域インタビューは、有識者委員と沿道周辺の自治会などとの意見交換会として大阪都市再生環状道路事業、大和北道路事業、横浜環状北西線事業、恩田元石川線事業の4事業で行われている。どのケースも出席者は1日1地区あたり10～20人程度である。意見に対する有識者委員なり行政からのフィードバックは公表されていない。

こうして見てくると、東京外かく環状道路事業のPIプロセスでは行政と住民が課題分析・解決に向けて議論を重ねているが、他のPIプロセスでは行政と住民間との議論は熟度を増しているとはいいがたいようである。ちなみに、大阪都市再生環状道路では有識者委員会での議論が進んでいる2006年2月24日から5月12日の間に市民から意見が寄せられたのは1件だけという¹⁷⁾。

先進的にPIに取り組んでいる国交省であるが、以上を概観する限り、ゴールが5つ提示した手続き民主主義の規準のうち「①実質的な参加」の規準をかなり満たしているものの、「③政策とそれに代わる案を理解する可能性」までにも至っていないと言えるだろう。ましてや、住民間でのコミュニケーションが高まり、熟議が成立するような状況ではなく、情報提供面や、住民参加の熟成度から、まだ住民関係者、利益団体に構想の周知を行っている段階と言えるのではないだろうか。

これを「住民参加のはしご」の基準にあてはめて見ると、住民間で議論も巻き起こらず、市民力を発揮できる状態ではないことから、第2、第3段階と言ってよいだろう。

2. 住民参加の実態調査

では、都市計画関係の行政職員は住民参加をどのように見ているのだろうか、また、住民参加の実務の多くは自治体行政職員が担っていることから、自治体行政職員から見た住民参加の実態は「住民参加のはしご」からすればどの段階なのだろうか。

これらを明らかにするため、筆者らが2004年7月に実施した「地方分権改革の影響等に関するアンケート調査」のデータの一部を利用しながら検証を行う¹⁸⁾。

この調査では、対象とした近畿2府4県の人口規模8万人以上（住民基本台帳による人口）の49市における都市計画関係事務の所管課長のうち44市から138票の回答を得た（団体回収率89.8%。なお、人口の規模に関係なく、各市へ一律に5部郵送し、市長に都市計画関係課長への配布を依頼したため、実際に配布された調査票の総数は把握できていない）。

まず、図4は、都市計画等を策定する際、様々な住民参加の方策がある中で、行政職員は、それらが住民意向を都市計画に反映させるため、どの程度効果を発揮していると考えているか、に対する質問への回答である。これによると、住民参加の手法として効果あり、としている高位3項目が「①出前講座」88%、「⑥ワークショップ」・「②市民アンケート」79%、「③懇談会・ヒアリング」74%、となっている。低位3項目が「④複数案を提示する計画アセス方式の導入」37%、「⑤公聴会」42%、「⑩都市計画審議会」48%となっている。

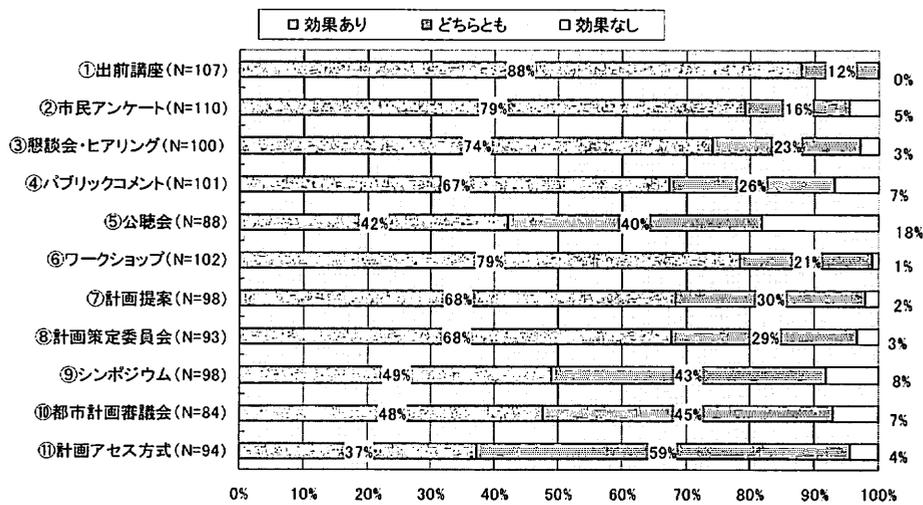


図4 住民参加手法の効果と実施の有無

(北原他 [2005] p.88)

これによると、公聴会などはあまり重視しないで、討論のない、行政からの情報提供が一方通行に終わってしまうような出前講座、アンケートなどを重視しているようである。

この点につき、川上光彦教授（都市計画）が1998年12月に行った全国532市区町村を対象とした調査でも、回答数の内住民参加の形態を「アンケート」とした自治体が90%、「説明会」としたのが70%といったように、行政と住民が双方向で意見を交換するのではなく、住民から行政への一方通行の意見表明、行政から住民への一方の説明が大多数であった、と指摘している¹⁹⁾。

また、この実態調査とは別の北原 [2005] では、都市計画を進める中で都市計画担当部課長が直接住民と接する頻度は「半年に数回」・「1年に数回」・「ほとんどない」を合わせて45%であり、残りの人は「1日に数回」・「1日に1回程度」・「週に数回」であり、しかも、接触の方向としては、「住民から求めてくる」が47%、「住民と行政からとほぼ同じ」が30%であった、とする報告がなされている²⁰⁾。

これらの実態をみても、都市計画行政職員は積極的に住民と接触しないで、アンケートなどで市民の意向傾向を把握しようとしている様子が窺える。

次にこれを得点化したのが図5である。ここでは、○大いに効果がある 2点 ○やや効果がある 1点

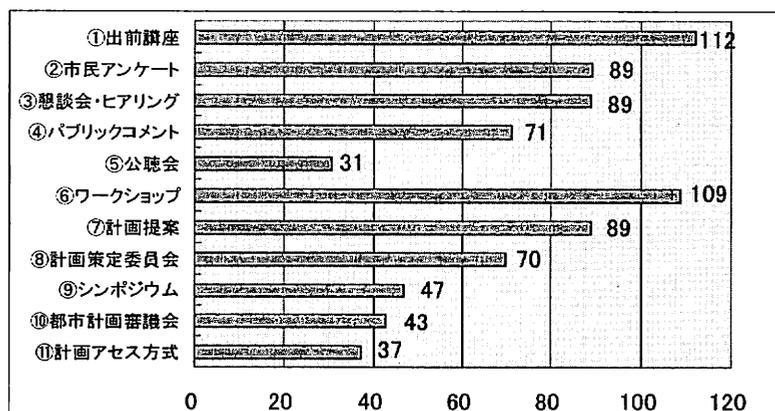


図5 住民参加手法の得点

計算式 = $\sum (\text{ポイント} \times \text{回答数}) \div \text{回答総数} \times 100$

(北原他 [2005] p.89)

○どちらとも言えない 0点 ○あまり効果がない -1点 ○効果がない -2点 として得点を付与し、それぞれの回答数に得点を乗じて得た点数を回答総数で除してそれぞれの方策につき得点を算出した。

これによると、「①出前講座」・「⑥ワークショップ」の項目が手法として効果があると考えられるもののポイントが高い。「⑥ワークショップ」が高得点を取得しているが、それに続くのが「③懇談会」・「⑦計画提案」となっているところから、ポイントでは、住民との意見交換を取り入れる手法が効果の高いところに位置している。しかし、その実施状態では、「⑥ワークショップ」・「③懇談会」の実施率が約4～5割であるものの、住民から意見の成果物として提出される「⑦計画提案」は約3割と低率になっている。

ただ、本問での「⑦計画提案」は、その内容を定義していないことから、都市計画法による提案以外の計画提案も含めての回答もある可能性がある。別の調査の北原[2005]では、2002年の都市計画法改正による民間からの都市計画決定の案の提案について実施状況を聞いているが、ここでは提案事例があったとする自治体が1.9%、非公式の打診・接触があったとする自治体が5.2%で、提案はなかったとする自治体が91.4%と報告されており、これによれば、約1割程度の自治体しか提案制度を積極的に扱っていないことが窺える。

一方、30万人以上の人口規模の自治体では、提案事例があった、非公式の打診・接触があった、とする回答を合わせると21.5%となっており、人口規模の大きい市では約2割を超えていることが報告されており²¹⁾、こうした点、北原他[2005]の調査と若干差異がある。

いずれにしろ、この側面を「住民参加のはしご」から評価すると、「⑦計画提案」でさえ実施率が低く、行政から住民への一方向の説明の実施率が高いことから、第3段階程度と言えらるだろう。なお、全国の都市計画提案数としては、2006年3月末時点で47件と報告されている²²⁾。

次の表2は、「公聴会の意見は公表しているのか」の質問に対する回答である。これによると、何らかの形で公表している、と回答した人が全体の54%である。

しかし、これを人口規模別に見ると、10万人未満の市では、「公聴会の意見を公表していない」と回答する人の割合が他の人口規模の市より圧倒的に多い。そして、人口規模10万人台、20万人台の市では「所管課に問い合わせれば公表」とする回答が40%台である。

この実態調査でみる限り、人口規模が大きい市では公聴会の意見を公表しようとする姿勢が窺えるものの、小規模自治体では消極的な扱いとなっている。

表2 公聴会で出された意見の公表

人口規模	(団体数)	回答者数	1 HP で 公表	2 布 で 市 公 表 紙 (全 世 帯 配	3 で 公 表 所 管 課 作 成 の チ ラ シ	4 合 わ せ れ ば 市 民 が 所 管 課 に 問 い	5 公 表 し て い な い	6 そ の 他	無 回 答
10万人未満	(5)	11 100%	1 9%	1 9%	0 0%	2 18%	5 45%	2 18%	17
10万人～20万人未満	(14)	20 100%	1 5%	0 0%	0 0%	9 45%	1 5%	9 45%	37
20万人～30万人未満	(5)	10 100%	2 20%	0 0%	0 0%	4 40%	1 10%	3 30%	16
30万人以上	(8)	20 100%	7 35%	1 5%	2 10%	3 15%	2 10%	5 25%	17
計	(32)	61 100%	11 18%	2 3%	2 3%	18 30%	9 15%	19 31%	87
(再掲)		61 100%		15 (25%)		18 30%	9 15%	19 31%	87
(再掲)		61 100%		33 (54%)			9 15%	19 31%	87

(北原他[2005] p.96)

これに関連して、公聴会で出された意見が審議会でのどのような取り扱いをされているのかを見たのが表3

である。

これによると、審議会に対して紹介されたかどうかは不明だが、人口規模に関係なく、大半の市では公聴会の意見は審議会に反映されていない。

これらから、討議の前提となる公聴会にしても、また、そこでの意見の取り扱いにしても、形式的に扱われている様子が窺える。

さらに、公聴会での意見を公表していない市もあり、こうした市では公表面からも市民間でのコミュニケーションを図る環境整備とはなっていない。

これらから、公聴会の意見の扱いは「住民参加のはしご」から評価すると、第3段階程度と言えるのではないだろうか。

表3 審議会での公聴会の意見の取り扱い

人口規模	(団体数)	回答者数	1 100% 反映	2 80% 反映	3 50% 反映	4 少し 反映	5 ない 全く 反映して いない	無 回答
10万人未満	(5)	7 100%	1 14%	0%	3 43%	2 29%	1 14%	20
10万人～20万人未満	(11)	14 100%	1 7%	1 7%	3 21%	8 57%	1 7%	42
20万人～30万人未満	(5)	9 100%	1 11%	3 33%	1 11%	4 44%	0%	17
30万人以上	(5)	7 100%	0%	0%	4 57%	3 43%	0%	22
計	(26)	37 100%	3 8%	4 11%	11 30%	17 46%	2 5%	101

(北原他 [2005] p.95)

では、公聴会の会場は、物理的に市民間でコミュニケーションをとれる設営になっているのだろうか。会場はどの程度の規模であり、また、発言者はどの位置から意見を述べているのだろうか。表4、表5は、その回答の集計である。

これによると、多くは100人未満の会場で開催されている。フェイス・トゥ・フェイスの距離で議論をするには適当な広さと思われる。

しかし、発言の位置は「舞台」、「前の発言席」からが全体の24%であるのに対し、「自席から発言」とする回答が52%となっている。発言者が前方の位置から意見を述べれば、聴衆は発言者の表情がわかり、発言者も会場の人たちの表情がわかるが、公聴会の会場はそのような配置になっていないようである。学校教室の形式で、討議しにくい設営になっていると思われる。

こうした物理的環境整備面でも、せいぜい住民の意見を聴く程度である「住民参加のはしご」での第4段階と言えるだろう。

表4 公聴会の会場の規模

人口規模	(団体数)	回答者数	1 未 満 の 会 場 1 0 0 人	2 以 上 の 会 場 1 0 0 人	3 そ の 他	無 回 答
10万人未満	(7)	17 100%	4 24%	4 24%	9 53%	10
10万人～20万人未満	(16)	28 100%	6 21%	8 29%	14 50%	28
20万人～30万人未満	(7)	15 100%	7 47%	1 7%	7 47%	11
30万人以上	(9)	18 100%	7 39%	1 6%	10 56%	11
計	(39)	78 100%	24 31%	14 18%	40 51%	60

(北原他 [2005] p.93)

表5 公聴会での発言の場所

人口規模	(団体数)	回答者数	1 舞台の 発言席	2 一番前 の発言 席	3 発言者 の自席	4 その他	無回答
10万人未満	(5)	9 100%	0%	0%	8 89%	1 11%	18
10万人～20万人未満	(15)	22 100%	4 18%	3 14%	9 41%	6 27%	34
20万人～30万人未満	(6)	11 100%	1 9%	2 18%	5 45%	3 27%	15
30万人以上	(8)	12 100%	2 17%	1 8%	6 50%	3 25%	17
計	(34)	54 100%	7 13%	6 11%	28 52%	13 24%	84

(北原他 [2005] p.94)

このようにこの実態調査を見てくると、都市計画行政の実務サイドでは、住民の関与を積極的に求めておらず、形式的な住民参加となっている様子が窺える。

もっとも、行政職員の意識においては、都市計画等の策定や計画策定後の事業実施において、約8割の人は地域住民・NPOとの連携の必要性は認めており、住民参加の重要性を認識していることは指摘しておかなければならない(表6)。

表6 地域住民・NPOとの連携の必要

人口規模	(団体数)	回答者数	1 必要 である	2 え ない ど ち ら と も 言	3 は 感 じ あ ま り 必 要 性	無回答
10万人未満	(8)	22 100%	17 77%	4 18%	1 5%	5
10万人～20万人未満	(17)	48 100%	36 75%	12 25%	0%	8
20万人～30万人未満	(8)	25 100%	22 88%	2 8%	1 4%	1
30万人以上	(11)	27 100%	18 67%	6 22%	3 11%	2
計	(44)	122 100%	93 76%	24 20%	5 4%	16

(北原他 [2005] p.99)

以上のように、角度を変えての実態調査からしても、住民参加は「住民参加のはしご」の第2、第3の形式的な段階であることが分かった。これまで多くの識者から住民参加の形骸化が指摘されてきたが、これを覆すものはなかった。また、住民参加の中にコミュニケーションを高め、住民合意に向けて熟議を図るようなプロセスも見られなかった。

V. まとめ

分権改革の進展に伴い、自治体では住民参加による創造都市的施策への関心が高まっている。

国交省においても、分権改革に合わせて、「都市型社会」での住民参加システムを順次整備してきた。PIはその一環である。

本稿では、熟議(Deliberation)の視点から「住民参加のはしご」の基準を活用しながら、国交省のPIや分権改革後の都市計画での住民参加をめぐる実態を分析し、その熟度を検証してきた。

そこで明らかにしたように、分権改革後といえども行政と住民間の議論の熟度は高まったものではなかった。又、国交省が積極的に取り組んでいるPIは、事業構想を市民に周知させる程度に止まり、議論を巻き起こすところまでには至っていなかった。

その原因として、施策目標を住民に提示するプロセスにおいて、住民の受ける情報量の少なさ、住民間で議論できるテーブルの未整備、参加の形式を重視した運営などの点をあげることができよう。

既述したオレゴンでのPIマネジメントは、州政府からメトロ、ポートランド市に至るまで、PI効果を高めるシステムとして整備されていた。

また、サンスティンが想定した市民主導の取り組みは、行政と市民が目標を一体化させながらの協働事業であった。

行政は、意思形成過程のどの段階で正当性を調達し、どのような成果を期待するのかを明確にし、また、目標に向かって住民と協働し取り組まなければ、結局、住民参加は手続き上の形式的なものに終わるのかもしれない。

熟議民主主義の理論はそれを整理する理論である。

実態調査で明らかにしたように、行政職員は住民参加の重要性を認識している。となれば、熟議民主主義的視点を行政現場に提示する文脈において、まず、住民参加の内容や質の向上に向けた仕掛けができるのではないかと考える。

ただ、具体的に熟議ある住民参加を進めるには、効率性や安定性、議会との関係、早期の情報公開、そして議論の公開、討議に向けた具体的環境整備など、住民参加を実質のものとするための具体的方策について議論する必要がある。今回は熟議民主主義理論の視点から実証レベルでの現状分析にとどめ、派生する諸問題については別稿としたい。

【注】

- 1) 例えば小布施町（長野県）では、景観形成を図りながら、地域住民から文化資源を活用したまちづくりの提案がなされ、それを町全体で事業化させているし、「ならまち」（奈良市）では、NPOや住民団体が街並み景観の保全、奈良の歴史、文化の活用といったコンセプトで「ならまち」の再生、活性化に向けて、それぞれ独自に活動している。このように、行政は生活者と協働でまちづくりに取り組むことで、都市計画のハード面のみならず、福祉、商業などのソフト施策に直接的に影響を及ぼすことができ、成果を得ることが期待できる。
- 2) *Deliberative Democracy*の訳語としては「熟慮的討議民主主義」、「熟慮民主主義」、「協議的民主主義」、「討議民主主義」、「協（討）議デモクラシー」など様々である。本稿では、*Deliberation*の訳語として、おそらく全国で初めて「熟議」を公的に使用した「伊丹市まちづくり基本条例（平成15年伊丹市条例第1号）」の使用例に従った。
- 3) <http://www.fhwa.dot.gov/reports/pittd/contents.htm> 参照。
- 4) 佐々木毅〔1999〕pp.90 - 100参照。
- 5) 1960年代のアメリカの都市開発、また、その失敗を踏まえた1970年代以降の都市開発、CDBGについては秋本〔1997〕pp.13-27参照。ここでは、自治体、企業、コミュニティ開発公社（CDCs）、NPO、市民などの多層の主体が多様な形態でパートナーシップを形成し、都市開発を行っていることが紹介されている。
- 6) アメリカにおける行政の意思決定過程や帰結に対する理論について、常岡〔2002〕p.192は、「多元主義理論」・「公共選択論」・「新多元主義論」・「公民的共和制論」に分類している。
- 7) 常岡〔2002〕は、このダールの理論について、ブルーラリズム（Pluralism: 多元論）を基盤にして、多元的な利益集団が同等の条件で参加して競争する行政制度こそが最も公益実現に寄与する、とした理論であると整理している（p.192）。
- 8) 岡田〔2000〕p.95。
- 9) 江藤〔2004〕pp.159 - 160は、多元主義論は利益集団還元主義であり、問題解決過程の公正性に着目し、個人を平等な市民とみなす多数決民主主義が尊重される、と評価している。
- 10) 篠原〔2004〕pp.107 - 108、毛利〔2002〕pp.78 - 87。
- 11) 常岡〔2002〕p.195。
- 12) 江藤〔2004〕p.168は、拒敬主義の用語を使用している。

- 13) Irvin and Stansbury [2004] p.58、Jessop [2000] pp20 - 23、新川 [2004] p.35参照。
- 14) 例えば、行政法学者の阿部 [1992] は、都市計画の周知にしても住民が各種の計画を知るのは広報誌や庁舎の掲示板であり、情報に触れる機会が少ない、また、縦覧に行っても分厚い資料を理解することは困難であり、コピーも取れない、意見書の提出も提出期間が短いことから意見をまとめる時間的余裕がない、意見書を提出しても審議会での議論が不明であり、どのように扱われたのか分からない、といったことを指摘している (pp.542 - 545)。
- 都市計画行政の官僚として現場経験をもつ小川 [2000] も、一般的に言って、都市計画行政は、計画原論を住民に理解させる努力を払っていないのではないかと、住民側に立った住民参加のマニュアルを作成していないのではないかと、といった問題点を指摘している (pp.20 - 23)。
- 15) 人口に対する抽出率は、アンケートごとに異なっており、統一基準によるものではない。
- 16) 第13回淀川左岸線延伸部有識者委員会議事録での資料2-1 (1)。
- 17) 第20回淀川左岸線延伸部有識者委員会議事録での資料3、資料4。
- 18) 調査項目など全体の調査内容については北原他 [2005] 参照。
- 19) 川上 [1999] p.139。
- 20) 北原 [2005] pp.66 - 75。
- 21) 北原 [2005] pp.60 - 61。
- 22) 東 [2006] p.57。

【参考文献一覧】

- 秋本福雄 [1997] 『パートナーシップによるまちづくり—行政・企業・市民／アメリカの経験』学芸出版社。
- 阿部泰隆 [1992] 『行政の法システム (下)』有斐閣。
- 江藤俊昭 [2004] 「協働型議会の調整手法としての熟議—地域政治における熟議民主主義の可能性—」(武智秀之編『都市政府とガバナンス』) 中央大学出版部。
- 大沢秀介 [1998] 「熟慮民主主義をめぐる最近の議論について」(田中宏・大石裕編『政治・社会理論のフロンティア』) 慶應義塾大学出版会。
- 岡田憲治 [2000] 『権利としてのデモクラシー—蘇るロバート・ダール』勁草書房。
- 小川富由 [2000] 「地方公共団体の文脈から見た都市計画」(冀原敬編『都市計画の挑戦—新しい公共性を求めて』) 学芸出版社。
- 屋井鉄雄・寺部慎太郎 [1996] 「米国における交通計画へのパブリックインボルブメント」『第31回日本都市計画学会学術論文集』、pp.403-408、(社)日本都市計画学会。
- 屋井鉄雄・寺部慎太郎 [1997] 「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」『第32回日本都市計画学会学術論文集』、pp. 565-570、(社)日本都市計画学会。
- 屋井鉄雄、寺部慎太郎、最首恵 [1998] 「都市市民の意識分析によるパブリック・インボルブメントの考察—米国の2都市を例に—」『第33回日本都市計画学会学術論文集』、pp.583-588、(社)日本都市計画学会。
- 屋井鉄雄 [2001] 「アメリカのパブリックインボルブメントを考える」(合意形成手法に関する研究会編『欧米のみちづくりとパブリック・インボルブメント』) ぎょうせい。
- 川上光彦 [1999] 「市区町村による都市計画マスタープランの課題」(日本都市計画学会地方分権研究小委員会編『都市計画の地方分権』) 学芸出版社。
- 北原鉄也 [1994] 「現代日本の都市計画過程に関する行動分析—都市計画行政職員調査を素材にして—」『愛媛法学会雑誌』第20巻第3、4合併号、愛媛大学法学会。
- 北原鉄也 [1998] 『現代日本の都市計画』成文堂。
- 北原鉄也・石割信雄・山村和宏・見澤裕司・小谷恭子 [2005] 「地方分権改革後の都市計画—関西地域における都市計画関係自治体行政職員に対する調査—」『季刊経済研究』27巻4号、大阪市立大学経済研究会。
- 北原鉄也 [2005] 「都市計画行政分野における分権改革とその影響」(財)日本都市センター『地方分権改革が都市自治

- 体に与えた影響等に関する調査研究 報告書】(財)日本都市センター。
- 木下智史 [2001]「アメリカ合衆国における民主主義論の新傾向」法律時報73巻6号、日本評論社。
- 斎藤俊明 [2004]「手続きと民主主義」(星野智編『公共空間とデモクラシー』)中央大学出版部。
- 佐々木毅 [1999]『政治学講義』東京大学出版会。
- 佐々木信夫 [1999]『地方分権と地方自治』勁草書房。
- 篠原一 [2004]『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』岩波新書。
- 新藤宗幸 [2002]『地方分権 第2版』岩波書店。
- 神野直彦・辻山幸宣・坪郷実・広岡守穂・森田朗 [1996]「分権はなぜいま必要か」『世界』1996年8月号、岩波書店。
- 常岡孝好 [2002]「パブリック・コメント制度と公益決定」『公法研究』64号、日本公法学会。
- 新川達郎 [2004]「パートナーシップの失敗」(日本行政学会『ガバナンス論と行政学』)ぎょうせい。
- 西尾勝 [1999a]『未完の分権改革』岩波書店。
- 西尾勝 [2001b]『行政学(新版)』有斐閣。
- 東智徳 [2006]「都市計画法等の一部改正について」『都市計画』Vol.55, No.3、日本都市計画学会。
- 平井亮輔 [1999]「妥協としての法」(井上・嶋津・松浦編『法の臨海〔I〕法的思考の再定位』)東京大学出版会。
- 松田和香・石田東生 [2000]「都市計画マスタープラン策定過程におけるパブリック・インボルブメント活動および情報提供が市民意識等に与える効果の分析」『第35回日本都市計画学会学術論文集』、pp.871-876、(社)日本都市計画学会。
- 松田和香・石田東生 [2002]「我が国の社会資本整備政策・計画におけるパブリック・インボルブメントの現状と課題」『第37回日本都市計画学会学術論文集』、pp.325-330、(社)日本都市計画学会。
- 宮川愛由・高山純一・中山晶一郎・沈振江 [2004]「PI事業を対象にした住民意識変化に対する調査研究—大沢野・富山南PI事業を対象として—」『都市計画論文集』No.39-3、(社)日本都市計画学会。
- 毛利透 [2002]『民主政の規範理論』勁草書房。
- 森田朗 [2003]「地方分権改革の理念と方向に関する一考察」『自治研究』79巻12号、第一法規。
- 柳瀬昇 [2003]「熟慮と討議の民主主義理論—公法理論と政治理論との架橋に向けての試論的考察」『法学政治学論究』第58号、慶應義塾大学大学院法学研究科内「法学政治学論究」刊行会。
- Arnstein, S. [1969], 'A Ladder of Citizen Participation (住民参加のはしご)', "Journal of the American Institute of Planners", Vol.35, No.4.
- Dahl, R., A. [1997], 'Procedural Democracy (手続き的民主主義)' in "Contemporary political philosophy An anthology", ed. by R.E. Goodin and P. Pettit, Cambridge, Blackwell Publishers, (Originally published in "Philosophy, Politics and Society", 5th series, ed. by P. Laslett and J.S. Fishkin [1979], Blackwell Publishers, pp.97-133).
- Dahl, R., A. [1998], "On Democracy (デモクラシーについて)", New Haven & London, Yale University Press. (中村孝文訳 [2001]『デモクラシーとは何か』岩波書店)。
- Elster, J. [1998], 'Introduction (序章)' in "Deliberative Democracy", ed. by J. Elster, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gutmann, A. and Thompson, D. [1996], "Democracy and Disagreement (民主主義と論争)", Cambridge, Harvard University Press.
- Irvin, R. A. and Stansbury, J. [2004], 'Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? (意志決定における市民参加: 努力の価値があるのか?)', "Public Administration Review", Vol.64, No.1
- Jessop, B. [2000], 'Governance Failure (ガバナンスの失敗)' in "The New Politics of British Local Governance", ed. by G. Stoker, Hampshire, Macmillan Press Ltd.
- Kathi, P.C. and Cooper, T.L. [2005], 'Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies (民主的行政国家: ネイバーフッド議会と行政機関の連携)', "Public Administration Review", Volume65, Number5.
- Sunstein, C., R. [1993], "The Partial Constitution (不完全な憲法)", Cambridge, Harvard University Press.
- Sunstein, C., R. [1999] 'Agreement without Theory (理論なき同意)' in "Deliberative Politics", ed. by S. Macedo, New York,

Oxford University Press.

Sunstein, C., R. [2001], "*Designing Democracy* (民主主義を設計する)", New York, Oxford University Press.

Young I., M. (1999) 'Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy (正義、包摂そして熟議民主主義)' in "*Deliberative Politics*", ed. by S. Macedo, New York, Oxford University Press.