

米国における市民参加の発展と最近の事情

マサチューセッツ工科大学都市計画学科 Ph. D. 課程

合意形成研究所 シニア・コンサルタント 松浦 正浩

1 米国における市民参加の発生 —「公共の利害」の崩壊—

もし市民参加 (public participation) を直接民主主義の一環であると考えれば、米国発祥の地であるニューイングランド地方の町に古くから伝わるタウンミーティング (town meeting) がその起源と言えよう。タウンミーティングとは、投票権を持つすべての町民が会議に参加し、町の運営について意見を述べたり、規則の制定について投票したりすることができる仕組みである。しかし、タウンミーティングは全員参加が前提のきわめて非効率なシステムで、すでに多くの自治体は代議制を取り入れている。つまり、タウンミーティングを以って近代の市民参加の起源とすることはできず、むしろ、戦後のアメリカ都市政治に市民参加の起源を探るほうがよりリアリティがある。

ここで都市計画家 (planner) の役割について少し考えてみたい。米国都市計画家協会 (APA) の認定都市計画家 (AICP) の倫理規定には「都市計画家の第一の任務は公共の利害に貢献すること」とある¹⁾。都市計画家はこの「公共の利害」というパラダイムに長年にわたり影響されてきた。事実、多くの都市計画家が、公共の利害に貢献する (と自分が信じる) 計画について、地元から反対があろうとも計画の実現に邁進したのである。その典型が、ニューヨーク市をいまの姿にしたと言われるロバート・モーゼス (Robert Moses) である。彼は「卵を割らずに

はオムレツはつくれない」というフランスの格言を好み、若干の混乱があっても公共のためになるのだからと、高速道路、大規模橋梁、公園整備など大規模プロジェクトを推進した。²⁾

しかし戦後になり、モーゼスのような都市計画家に対する逆風が一気に吹き荒れることとなる。米国では第二次大戦以降、都市のありさまが大きく変化した。退役軍人法 (G. I. Bill) による住宅取得促進、レヴィット (Levitt) などによる画一的な郊外住宅の大量販売などを通じ、白人層が郊外の住宅地、いわゆるサバーク (suburb) へと都市から大規模に流出した。その穴を埋めるかのように、海外からの移民や、米国南部からの黒人が都市に流入する。そして、公民権運動などによりこれらの移民や黒人らの意見が合法的なものとみなされることとなり、さらにベトナム反戦運動などを通じ、都市内に多く住む白人学生たちもその親たちと大きく異なる意見を抱くようになる。

このような流れから、いわゆる「公共の利害」という言葉の説得力が失われた。つまり、都市住民の利害、要望が急激に多様化したことから、



松浦 正浩

まつうら まさひろ

2002年9月より留学中。合意形成への第三者関与 (メデイエーション) を主に研究。米国合意形成研究所 シニア・コンサルタント。特定非営利活動法人 PI-Forum (日本) 理事。1998年～2002年 (株)三菱総合研究所 研究員。1998年 マサチューセッツ工科大学都市計画学科 都市計画修士号 (MCP) 取得。

公共の利害を都市計画として具体化することが極めて困難となったのである。そして、過去のパラダイムを引きずっていた都市計画家も大きな批判を受けることとなる（例えば前出のモーゼスはロバート・カロ著 *The Power Broker* (1974) などを通じ強く批判されることとなる³¹⁾。また、社会学者ハーバート・ガンズ (Herbert Gans) は、ボストンのウエスト・エンド地区を題材にしたエスノグラフィーを通じ、都市政策では単なるスラムと位置づけられ、スラム・クリアランスが実施された地域においても、実際は多元的な文化、数多くのサブ・カルチャーが存在することを実証している。³²⁾

この都市環境の変革が、社会問題を「多元主義 (pluralism)」的に捉えようとするモーメントをつくりだした。ここでいう多元主義とは、各個人が最も望ましいとする都市計画の姿は個人個人で大きく異なり、その差違は容認すべきもので、何か一つの計画を是として押し付けることはできないという考え方である。つまり、「公共の利害」という名のもとで既成の計画を推進することは不可能で、さまざまな地位、立場にある人々の意見を聞き、利害を調整することで、社会問題を解決していこうとする姿勢が必要となったのである。これが、近代都市計画における市民参加の起源と考えられる。また、都市計画家の裁量を狭め、市民ひとりひとりが政策決定に影響力を与えることができる手段として市民参加手続が義務づけられたのである。

2 市民参加の新たな流れと逆風

(1) アドボカシー・プランニング

1960年代には旧来の都市計画において無視されてきたコミュニティを支援する主旨から、アドボカシー・プランニングという考え方が生まれた。これは都市計画家ポール・ダビドフにより提唱され、多元主義の観点から、意見を主

張する上で不利な立場にあるコミュニティを支援し、その主張を代弁するという取り組みで、全米各地で実践された。ピーティ (1968) は、アーバン・プランニング・エイド (UPA) という NPO による、高速道路計画に対する反対運動への支援について報告している³³⁾。なおこの運動が契機となり、実際、ボストン都市圏の道路計画が見直され、後述する Big Dig につながっている。アドボカシー・プランニングは都市計画分野における多元主義の実践であることから、初期の市民参加であると言えるだろう。

しかし、アドボカシー・プランニングの枠組みでは、コミュニティの中でも比較的生活に余裕がある人々の意見が強く反映され、結果として最も貧しい人々にとってはより悪い条件を押し付けることになるといった批判が起きている。これはアドボカシー・プランニングの本質的な問題であり、「過去に見過ごされてきた人々の主張を代弁することで、旧来の都市計画家と対等に対抗できるようになる」という考えは、「これまで見過ごされてきた人々」を単一のグループと想定していたのである。つまり、先に述べたガンズの視点 (コミュニティを画一視しない視点) が抜けていたのである。結果として、弱者のなかでも比較的強い立場にある人たちの意見が「これまで見過ごされてきた人々の意見」として尖鋭化しただけで、本当の意味での多元主義は実現されなかったと言えよう。これら問題への反省を踏まえ、アドボカシー・プランニングも、後述する第三者的役割を目指すようになる。

(2) 市民参加の悪影響

本来は多様な価値観を調整するためのものであったはずの市民参加も、特定の人種や階級の権益を維持するため逆手に利用する事態も発生した。悪意の有無にかかわらず、市民参加のプログラム設計によっては、市民参加の各種活動

に参加するための時間と労力を割く余裕がない人々の参加が実質的に阻まれ、結果として経済的余裕がある階級の意見がより強く反映された計画となる。これはアドボカシー・プランニングに対する批判にも挙げられている問題点である。

例えば、カリフォルニア州ケトルマン・シティに建設が予定された廃棄物処理場に関する環境アセスメントの市民参加手続きにおいて、現地には多くのメキシコ系住民（農夫）が居住するにもかかわらず、文書による情報提供や口頭による説明はすべて英語で行われたため、ほとんどのメキシコ系住民はその内容を理解できず、さらに、説明会自体も街の中心部から約50キロ離れた場所で行われ、自動車を持たない人は実質的に参加できなかったと言われている。このように、多元的な価値観の調整という市民参加の本来的な意味をおざなりにした市民参加の実践はきわめて危険であり、米国で現在盛り上がりを見せている、環境に関する正義（Environmental Justice）を求める運動などにより非難されている。なお、この環境アセスメントはカリフォルニア州最高裁において違法という判決が出ている。

このように、米国では市民参加の機会の公平性がきわめて重要な課題になっている。これも米国における市民参加の起源を考えれば納得のいく話で、あらゆる関係者の利害を聞くことこそが市民参加の重要な機能なのである。

3 第三者的役割を果たす都市計画家

米国では「公共の利害」のサポーターとしては機能できないことから、市民参加に関与する都市計画家が「第三者」としての役割を帯びるようになってきた。多元主義の観点から、幅広い層の意見を調整し、誰もが満足できるような

計画を創出することが都市計画家の使命と考える人が増えたのである（ただし今でも全ての都市計画家がそのように思っているわけではない）。

また同時に、技術的知識を提供する都市計画家と、市民参加を運営する都市計画家に機能が分化してきた。前者は交通計画、景観計画、経済活性化計画といった専門知識に特化した技術者である（日本の大半の都市計画家はこの分類に属するのではないだろうか）。市民参加を専門とする都市計画家は、参加すべき関係者を特定し、その意向の把握や、関係者による議論の運営ととりまとめなどの手続きを運営する。

これらの作業は、行政機関が自ら行う場合、コンサルタントに委託して行う場合もあれば、社会的に「第三者」と認められた人々により行われることもある。特に、関係者が直接話し合いをするケースで「第三者」の役割を果たす者はメディエーターと呼ばれ、社会的に認識された職業である。メディエーターは、話し合いに呼び寄せるべき利害関係者の特定、参加の招聘、会議自体のマネジメント、合意文章の素案作り、合意実現のモニタリングなどを行う。

当然、行政機関が多元的な価値観をまとめる役割を果たせばよいのであるが、現在でも行政機関が事前に計画づくりを行い、それを発表した後で大規模な反対運動が起きるといった問題が起きていることから、行政機関とは少し立場が離れた人でないと調整役として機能しないケースも多い。また、話し合いのマネジメントには専門的な能力が要求される。このようなことから都市計画における第三者的役割を求める市場は十分に存在する。例えば、都市計画など公共的な計画づくりに専門的に関与するメディエーターは全米で400名以上存在すると言われている。

現時点で、米国における市民参加のもっとも進化した姿が、この第三者的都市計画家が支援

する、市民自らによる議論と言えよう。第三者的都市計画家に求められる役割とは、効率よく議論の司会をすることだけではない。その起源を考えれば、むしろ、利害関係のある人々がすべて参加し、関係者が対等に議論できる環境を整えることのほうが重要な役割である。

4 マスメディア、インターネットの活用について

「米国における市民参加の最近の事情」などと言うと、インターネットを使ったマルチメディア・コンテンツなどを期待される方も多いだろう。しかし日本との比較で考えると、決して米国のほうが大きく進んでいるとも思えない。意欲的な事例は存在しても、情報提供という根底にある目的が日本と大きく異なるわけではない。むしろ先に述べた多元主義、第三者利用といった点が日本の市民参加で大きく異なると思われる。

そもそも米国のマスメディアはその様態が日本と大きく異なるという点も指摘しておきたい。新聞は地元紙が大勢を占めている。テレビ・ニュースもローカルニュースが中心で、全国ニュースは夕方30分程度しか放送されない。またケーブルテレビの普及により、各市町村の情報を放送するコミュニティー・チャンネルも放送されている。このように、こちらのマスメディアは日本と比べ遥かに地元志向が強く、よって都市計画というローカルな話題を地元メディアで伝えることで、日本で同じことを行うよりも強いインパクトがある。日本で米国の事例を参考にする場合、事前にこの違いを認識しておかねばならない。

5 事例紹介

(1) The Big Dig⁶⁾

Big Dig は様々なところで紹介されているのでご存知の方も多と思うが、ボストン市中心部を高架で通過するインターステート高速道路93号、通称「中央動脈 (Central Artery)」の地下化プロジェクトである。中央動脈の外見は東京の首都高速によく似ている。通過交通による渋滞、複雑なランプ構成による交通流の混乱、そして都市景観への悪影響など数多くの問題を抱えており、1970年代から地下化が検討されてきた。現在ではフーバー・ダムを超え、米国史上最大の予算を使った公共事業として有名である。2003年中には地下ルートが全線開通の予定である。

Big Dig は事業自体の巨大さ、ユニークさに加え、計画検討のプロセスにも多くの特徴がみられる。1980年代には河川の横断形式について橋梁か地下かで論争が起き、先に述べたメディアーターを用いた市民参加の委員会で一部合意形成が実現している。今回は、コミュニティー・アウトリーチと、マスメディアを通じた情報提供プロジェクトを紹介する。

(i) コミュニティー・アウトリーチ

中央動脈の事業主体である州高速道路公団は、沿道7つのコミュニティーで「コミュニティー・アウトリーチ」と呼ばれる活動を行っている。事業説明会がコミュニティー単位で実施されることは当然として、さらに「コミュニティー・リエゾン」と呼ばれる専門の囑託職員を各コミュニティーに1～2名配置している。リエゾンは地元詳しい者から選ばれ、地元住民からの問い合わせを受け付け、地元団体の会合に出席し、コミュニティーと公団の連絡役を果たしている。



ボストンの町を分断する中央動脈 [筆者撮影]

リエゾンには、市民参加における人種への明示的な配慮が見てとれる。7つのコミュニティには、イタリア人街(ノースエンド地区)、中華街が含まれるが、これらのリエゾンはそれぞれイタリア系、中国系住民で、行政と住民とのパイプ役として機能している。市民参加が多様な文化に対応するためには、複数の言語での情報提供では不十分である。むしろ、人と人のネットワークをどうつくるか、という点に意義がある。

(ii) Big Dig の先に

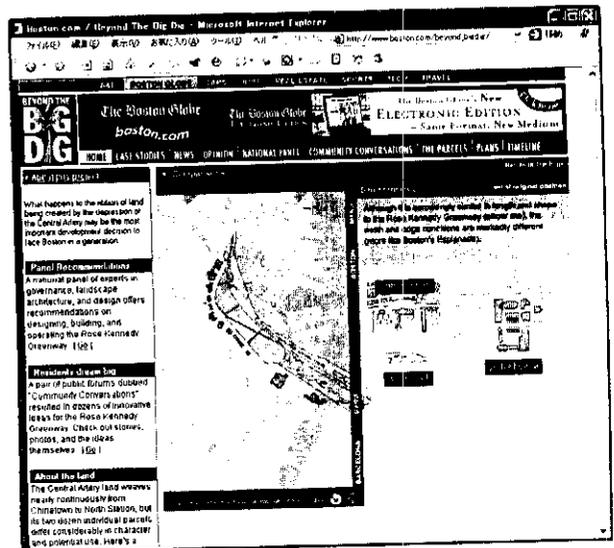
事業完成後には広大な空地が創出されるが、その利用については現在でも、市民参加の議論を通じた検討が進められている。昨年には市民参加のワークショップなども行われたが、ここでは2002年から行われているマスメディアを使った広報について紹介したい。

これは「Big Digの先に (Beyond the Big Dig)」というキャンペーンで、ボストン・グローブ紙(新聞)、WCVB(テレビ)、マサチューセッツ工科大学都市計画学科(MIT)が連携し、空地利用をテーマに幅広い情報提供を行っている。MITのトム・パイパー研究員が本キャンペーンをプロデュースし、米国内外4都市の環境整備事例を調査、その結果をグローブ紙、ウェブサイト⁷⁾、WCVBの番組(平日午後7時~8時)を通じて紹介している。

この事例は、複数の地元メディアを使ったメディア・ミックスの実現、産学連携による情報提供の実現という点で特徴がみられる。ただし、先に述べたように、マスメディアの地元志向が日本とは大きく異なるため、日本で同じような取り組みを行う場合にはメディアの選択、体制づくりなどに工夫が必要となるだろう。

(2) Dudley Street Neighborhood Initiatives⁸⁾

米国の多くの大都市では、有色人種が多く居住するコミュニティは都市政治から無視されがちであり、ボストンでもロクスベリー、ドルチェスターの2コミュニティはスラムとみなされ、



Beyond the Big Dig ウェブサイト、地図上で他事例をオーバーレイできる (http://www.boston.com/beyond_bigdig/)



1. DSNI が関与した住宅開発事業 Woodward Park の竣工式



3. Woodward Park の竣工式、右端は T. メニーノ ボストン市長



2. 1980年代のロクスベリー地区、空地に不法投棄された産業廃棄物が散乱し最悪の環境であった



4. DSNI のコミュニティ・ミーティングの様子
以上いずれも [DSNI 提供]

健康に害を及ぼしうる様々な施設が立地していた。また不動産ブローカーによる地上げで空き地、空き家が急激に増加し、そこを拠点とした犯罪も多発していた。

これらを問題視したライリー財団は1984年、コミュニティの中心地にあたるダドリー・スクエア周辺の問題を解決するための組織づくりを行った。財団は自らリーダーシップをとらず、地元の人々みずからが積極的に取り組むように配慮した。この組織は「ダドリー・ストリート住区イニシアチブ (DSNI)」と呼ばれ、1985年2月には第1回の一般市民向け説明会が開かれている。

この会合では、DSNI の役員、23名のうち4名しか地元出身者が含まれていないことが、地元住民から強く反発を受けた。これまで長い間

無視され続けてきた経験、安直なアドボカシー・プランニングに翻弄された経験から、自分たちが強く関与しない限り何ら変革を起こせないことを皆が気づいていたといえる。その議論の結果、役員は32名に増員され、過半数が地元出身者で占めるよう変更された。また、地元出身者もさまざまな人種の声を反映するよう、黒人、カーポベルデ人、ラテン系、白人それぞれの参加を確保した。

発足当初はごみ掃除といった地元レベルのボランティア活動が中心であったものの、次第に自ら計画づくりを行う必要性に気づき、コミュニティのマスタープランづくりを始めることとなる。1986年には自らコンサルタントを雇い、DSNI が主体となった市民参加を実施している。市民参加も説明会だけでなく、シャレット

など高度な市民参加の技術が利用されている。1987年10月に発表された計画は、途中政治的な駆け引きがあったものの、ボストン市により正式な都市計画として認められた。この総合計画は1996年に、同様の市民参加を経て更新されている。

これは市民発議 (public initiative) とも呼べる取り組みである。財団という外部の力が契機であったが、多様な地元住民による市民参加を運営したのは地元のリーダーである。コミュニティ・レベルの組織は自らの利害を追求しすぎ結果としてコミュニティ内部で利害対立が表面化することがあるが、DSNI はさまざまな人種の参加による利害調整、コンセンサスの追求を意識的に実現してきた。DSNI は現在でも様々な活動を行っているが、20年近くにわたって組織を維持することができたのも調整役としての立場を維持したからではないか。日本でもこれからの市民参加の新たな姿として、コミュニティ自身がその内部に存在する多様なサブ・コミュニティの利害を調整し合意形成を図る取り組みが、特に政治的に立場の弱いコミュニティにおいて発生してくるだろう。

6 さいごに

今回は、米国における市民参加の発生と進化について多元主義をキーワードに検討を加えた。人種問題など、日本ではあまり馴染みのない話題のように思われるかもしれないが、このテーマを敢えて取りあげたのも、日本では「欧米の市民参加」が浅はかに受け入れられてはいないか、という問題意識に基づいている。本当に市民参加を導入するということは、多元主義を認めることでもある。逆に、市民参加を表面的に真似すれば、一部の社会階級により自己の利益を拡大する手段として利用されてしまう恐れがある。特に筆者はこの点を強く危惧してい

る。最近の国土政策、都市政策は都市部に居住する富裕層がより便益を得る傾向にないか。その手段として「市民参加」や「民意の反映」という言葉が空虚に使われてはいはしないだろうか。本当に市民参加に取り組もうという都市計画家、特に第三者的な役割を果たそうという者は、「市民」の誰もが参加し、議論における力の不均衡が起きぬよう、十分注意する必要がある。

脚注

- 1) 米国都市計画家協会ホームページより
[<http://www.planning.org/>]
- 2) Long Island : Our Story ホームページ参照
[<http://www.lihistory.com/>]
- 3) Caro, R. (1974). *The power broker: Robert Moses and the fall of New York*. New York, Vintage Books
- 4) Gans, H. (1962). *The urban villagers: group and class in the life of Italian-Americans*. New York : Free Press.
- 5) Peattie, L. (1968). Reflections on advocacy planning. *Journal of the American Institute of Planning*, 34 (2), pp. 80-88.
- 6) The Big Dig ホームページ参照
[<http://www.bigdig.com/>]
- 7) http://www.boston.com/beyond_bigdig/
- 8) <http://www.dsni.org/>

アーバン・アドバンス

|Urban·Advance| No.28 2003.1 |

[特集] 都市の交通とまちづくり
Urban Traffic and City Planning

