

際に適切な市民参加手続きを行うことが義務付けられている⁴⁹。また、各交通プロジェクトが連邦補助金を受けるためには、その都市圏の MPO が策定する長期計画に位置づけられねばならないことも規定されている。この結果、連邦補助金の対象事業は、都市圏レベルでは市民参加プロセスを経て計画決定されることになる。米国の交通計画において MPO が大きな権限を持っている背景には、この ISTEA による連邦補助金対象事業への義務付けがあるが、これはハイウェイの新設等の大規模事業が従来の「上」からの押し付けではなく、ボトムアップ方式による合意形成プロセスを必要とするようになってきたことを意味している。

第3節 市民参加の流れと手法

米国においては、「市民参加において最も重要なことは、計画の初期段階から市民や関係者を巻き込んでいくことである」という認識が強い。この背景には素案策定段階における市民参加を定めた法律等も影響しているが、それ以上に今までの経験から、例えば時間がかかったとしても計画段階で市民との対話をしていくことが、結果的には事業全体の進捗をスムーズに進めることに役立つ、という考えがある。

具体的な市民参加手法について、そのプロセスや手法を定めている規定等はない。実際、市民参加の手法は地域や計画主体によって異なっており、各計画主体が様々な手法で市民参加プロセスを導入している。これには、米国は地域によって人種構成等が異なり、また、交通計画は地域により状況が大きく異なるため、画一的な手法やプロセスは適応しにくいという背景がある。とはいえ、一般的に広く用いられている手法には共通のものも多い。ここでは、代表的な市民参加手法について紹介したい。

交通計画における市民参加手法については、連邦交通省がマニュアル的なものを作成している。これはあくまでもパブリック・インボルブメント（PI）テクニクの参考書であり、ガイドラインとなっている。各計画においてこの手法を義務づけるものではないが、米国の各地で導入されてきた手法をまとめ、それらについて効果や対象範囲、長所や短所等をまとめている。以下には、この「Public Involvement Techniques for Transportation Decision-Making」の内容を中心に、米国で実施されている市民参加手法についてまとめてみたい。

<ガイドラインにおける市民参加の趣旨>

- ・ 市民参加（PI）は法律や規則に従うだけの簡単なものではなく、市民が課題について討論し、解決策を考え、意志決定者の役割を尊重した上で最終決定に関与するためのプロセスである。市民は、計画やプロジェクトの重要性や予測される費用・便益を評価するために、計画の詳細についての情報を提供される必要がある。
- ・ 計画においては可能な限り早い段階から継続的に市民等の外部の人々と連絡を取り、交通問題の特定、ニーズや目的の明確化、潜在的な解決策の検討等、計画における

⁴⁹ パブリック・インボルブメント（Public Involvement）という表現は ISTEA によって一般的に使われるようになった。

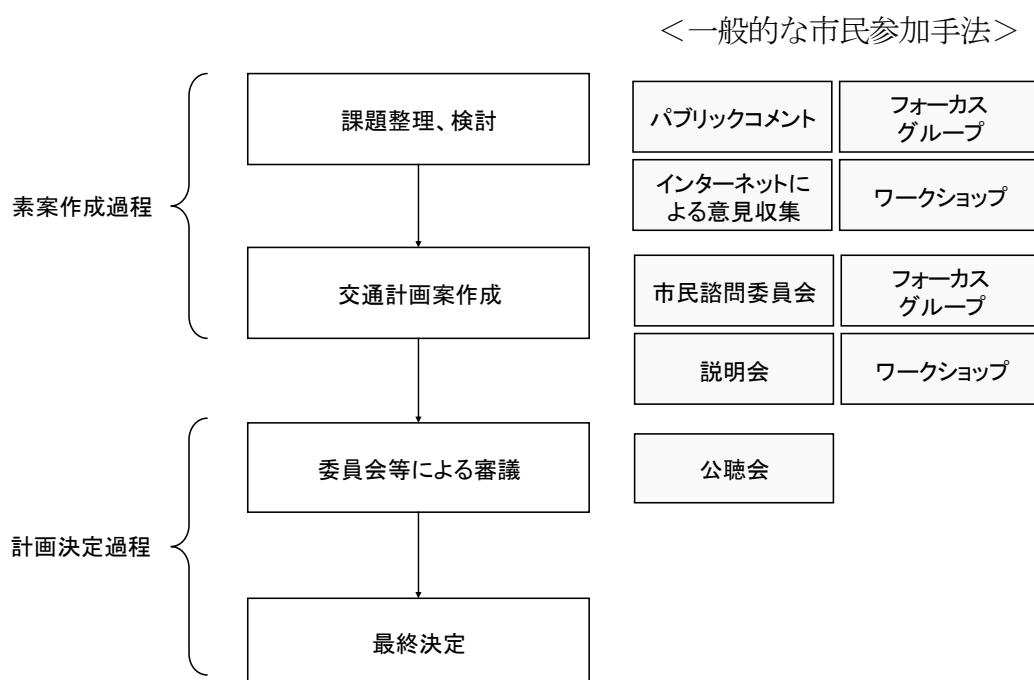
意思決定の全過程を通して、市民との連携を深める必要がある。

- ・ 万人向けの無難な方法だけでは結果的に多くの人を取りこぼすことになるため、多様な個人や団体を対象に様々な市民参加の手法を取り入れることが重要である。
- ・ 市民全員を参加させることは不可能かもしれないが、常にアプローチを見直して、積極的に市民や彼らの反応を掘り起こすために尽力する。
- ・ 意志決定への参加に焦点を当てること。義務付けられた市民参加（PI）活動の「実施」というより、市民による意志決定への「参加」に焦点をあてる。市民からのアイディアに迅速に対応し、彼らのアイディアを決定事項に結びつけることで、市民に「参加するだけの価値がある」と示すことができる。

1 一般的な市民参加手法

まず、一般的な市民参加プロセスを整理してみたい。事業や地域によって異なるものの、典型的な流れは下図のように整理できる。この流れに、事業の規模や財源の出所によって第2章で紹介した NEPA 等の手続きが重なってくる。この図からもわかるように、米国における市民参加の内容はそれほど日本における手続き等と変わっているわけではない。しかし、注目すべきはその手法であり、そこには長い年月をかけて蓄積してきたテクニックがある。

下図は一般的な交通計画プロセスとその過程において用いられる市民参加手法を概略化したものであり、このうち、法律等において厳密に開催が義務づけられているのは、計画決定段階における「公聴会」である。第3章でも説明したが、対象事業が連邦補助金を受け、且つ NEPA 等の対象になる場合は、計画決定過程において2回の公聴会の開催が義務づけられている。以下に、市民参加プロセスを「参加機会の提供」と「情報提供」の2つに分け、それぞれ概要を説明したい。



（１）フォーカスグループの利用

フォーカスグループは、地元の関心やニーズ、要望等を把握するための手段として、いわば「地元意見を計測するためのツール」として利用されている。具体的なテーマについて特定地域の市民やビジネス関係者から意見をきくことで、その地区における業際サービスの需要等の把握に役立てるものである。参加人数は少数（10名以下）が一般的で、計画策定過程においては、比較的初期段階で用いられている。フォーカスグループの特徴としては、それ自体は政策決定や提言等の権限を持たず、あくまでも参加者が個人的な意見を述べる、という場になっていることである。

（２）ワークショップの開催

一般的にワークショップは、特定の地域や課題等に対する市民の意見を集めるために開催される。参加人数は限定的で、米国では20～40人程度というのが一般的となっている。ワークショップは計画段階の初期や中期で利用されているが、地域別や課題別に、数回にわたって開催される場合が多い。ある課題に対して関心を持つ市民等が継続して参加することになるため、特定の課題解決に向けた手法では最も一般的なものとなっている。

（３）説明会・公聴会（Public Meeting/ Public Hearing）の開催

米国では一般的に、説明会はパブリック・ミーティング（Public Meeting）やオープンハウス（Open House）等で表現される。説明会は、現時点での情報を市民に提供し、市民から意見をもらうことを目的として開催される。大人数を対象としており、計画段階ごとに地区別に開催される事例が多い。

これに対し公聴会（パブリック・ヒアリング（Public Hearing））は説明会に比べるとより正式なもので、その開催については法律等で義務づけられており、計画案がある程度出来上がった段階において開催されるものを指している。

（４）市民諮問委員会（Civic Advisory Committee）の設置

市民諮問委員会は、その計画における利害関係者の代表で構成される委員会である。市民や地域のビジネス関係者等の代表が共通の課題に対して定期的に会議を持ち、計画主体者に対して提言を行っている。説明会等と異なり参加できる人数は限られているものの、計画の初期段階で市民諮問委員会を設置することにより、計画者側は市民やビジネス業界等の代表から広く意見を集めることができる。諮問委員会が行う提言は、計画主体も尊重するのが一般的である。

諮問委員会の設置の歴史は古く、市民の代表を計画決定プロセスに参加させるという観点から多くの交通計画で導入されてきた。最近では、障害者や高齢者の視点から計画に対して提言を行う「高齢者及び障害者諮問委員会（Elderly and Disabled Advisory Committee）」のように、より対象を絞った諮問委員会が設置されている例も多い⁵⁰。

ここで紹介した手法は米国で行われている市民参加のほんの一部である。これらの他に、郵便等による市民意見調査（public opinion survey）やインターネットを通じた意見募集

⁵⁰ サンフランシスコ都市圏のMPOである都市圏交通委員会（Metropolitan Transportation Commission）では「Elderly and Disabled Advisory Committee」が設置されている。

等を実施する事例も多い。また、専門家を招いた討論会形式のセミナーを開催するといった例もある。

米国の市民参加プロセスにおいて重要なことは、これらの市民参加プロセスが形式的に行われているのではなく、計画の早期段階から市民との合意形成を進めるために、各種の手法が積極的に用いられていることである。つまり、米国の市民参加は「計画段階ではこの市民参加手法を用いなければならない」という観点から導入されているのではなく、「この計画ではどのようにして市民と対話をすすめているべきか」といった視点から、各々の計画や地域にあった市民参加手法が用いられている。地区毎に課題や要望等が異なる場合はそれぞれの地区において地区別ワークショップを開催し、地域全体における特定の課題に対してはその課題をテーマにしたテーマ別ワークショップを実施するといったように、臨機応変に市民との対話を進めている。その根底にあるのは形式的な参加プロセスではなく、計画段階においていかに市民等と合意形成を進めていくべきか、という点だと言える。

2 市民への情報提供

上述した参加手法と同様に、積極的な情報提供も市民参加プロセスの重要な要素である。米国では計画に係る情報提供も重要な市民参加と考えられており、計画の概要、検討過程、説明会や公聴会の開催について等、計画に関係する情報を計画者側が積極的に提供している。

情報提供の手法として一般的なものには、広報誌・ニューズレターの発行、web サイトでの情報提供、メーリングリストの作成、地元掲示板への掲示等がある。地域や計画によって違いはあるものの、これらで提供される情報の質と量は非常に充実している。情報提供にあたっては、できるだけ多くの情報を市民等に提供し、同じ視点にたって対話を進めていく、という姿勢が見られる。このため、説明会等での資料をホームページで公開することは一般的であり、過去に実施された説明会等で参加者から出された意見を掲載する事例も多い。また、計画責任者の名前や連絡先（電話番号やメールアドレス）を明記する例も珍しくはない。情報提供にあたっての基本姿勢は、説明会等に参加できなかった市民にもそれと同様の情報を提供する、というものである。このため、説明会等で提示した図面等をホームページに掲載することも米国では一般的なこととなっている。

3 有効的な市民参加手法

交通計画における市民参加が積極的に導入されている米国ではあるが、実際の計画決定過程は試行錯誤の連続である。1991年にISTEAが成立してからは、各地（各都市圏）で計画過程での市民参加が導入されてきたが、州政府や地方政府及びMPO等は過去の経験や他都市の実施状況等を参考にしながら市民参加プロセスを行っている。米国の交通計画は、計画初期段階から市民等の関係者と対話を持ち、計画決定過程において合意形成を行う、というものである。計画段階での合意形成が不十分な計画では、事業化段階において市民の反対に直面するということを経験的に理解している米国では、計画策定者の役割は極めて重要である。

最近では、各地で実施されている市民参加の取組みをまとめた研究や調査等も発表されており、また、市民参加を行う行政側の姿勢やノウハウ等についての研究も広く行われている。ここでは、市民参加を導入するためのキーワードとして一般的に認識されている事項について説明したい。

（１）効果的な市民参加のキーワード

- ・ より多くの市民を参加させ、市民が計画策定プロセスの主役になる。
- ・ 計画の早期段階から情報を提供し、市民が計画決定過程に参加できる機会を多く提供する
- ・ ファシリテーターの育成と行政スタッフの訓練
- ・ 特定の課題に特化したフォーカスグループの形成
- ・ 市民が直接参加するワークショップ
- ・ 計画案はできる限り視覚的に提示し、市民に対して積極的な情報提供を行う
- ・ それでも最終的には行政トップが困難な決断（tough decision）をすることになる

市民参加で最も重要なことは、参加することによって計画決定過程に関与できる、市民の意見がきちんと反映される、ということを市民が感じられるか否かにかかっている。このためには、行政側は市民の意見に真摯に耳を傾け、地区のことは地区の住民が決定する、という決定プロセスを踏むことが望ましいと考えられている。また、計画決定において参考となる資料やデータ等の情報は、市民にとっても計画の判断をするために必要なものであることから、それらの情報は正確に市民に提供されなければならない。このように、米国では市民参加を実施する行政側の姿勢が非常に重要になっている。近年では行政スタッフを対象にした研修会や、説明会等の進行役（ファシリテーター）を育成するためのプログラムも多く存在しており、参加する側（市民等）へのアプローチだけでなく、参加させる側（行政等）の意識や姿勢も重要なポイントとなっている。

市民参加の趣旨は、よりよい計画を目指すための計画過程においては、行政だけでなく住民を含めた地域の関係者から広く意見を集める必要がある、というものである。しかし、計画策定にあたっては常に賛成意見と反対意見がでてくるため、最終的な判断は行政トップが行うことになる。つまり、最終判断はあくまでも行政（州政府や地方政府）が行うが、その過程においては地元住民や関係者の意見をできるだけ多く取り入れ、よりよい計画を策定する、というのが米国の市民参加であると言えよう。

（２）NIMBY への対応

交通計画等の公共事業計画において市民の反対が問題となる事例は多いが、その中でもNIMBY（ニンビー：not in my backyard）への対応はどの地域でも苦勞している。NIMBYとは、「公共のために必要な事業であることは理解しているが、自分の居住地域内で行なわれることは反対」というもので、米国だけでなく各地で見られる現象である。交通計画等の公共事業にあたっては頻繁に見られるものであるが、米国でもNIMBYに対する有効な対応手法は確立されていない。しかし、多くの経験から、現在では以下のような対応で

NIMBY を緩和させることができると考えられている。

- ・ 早期計画段階からの市民への情報提供と計画過程への巻き込み
- ・ 市民の意見に耳を傾け、聞きっぱなしという態度はとらない
- ・ 特定の意見に偏らず、できるだけ広い視点から意見を集める
- ・ 計画は市民と行政が協力してつくっていく、という姿勢を常に示す

NIMBY の緩和のためには、行政だけでなく市民も含めて策定した計画であるということとを反対市民にも認識してもらうことが重要であり、このためには「地域の全員でよりよい環境をつくる」という認識をいかに多くの人に共有してもらうかが課題となる。NIMBY を緩和させるためには積極的な情報提供と市民との対話が不可欠であり、米国では法律等で定められた手続き以上に積極的な市民参加手法が導入されている。

4 柔軟な計画変更

市民参加を積極的に導入している米国においても課題は多い。その1つに、いかにして多くの市民の参加を促すか、という課題がある。しかしこの点でも、米国の交通計画は多くの示唆を含んでいる。

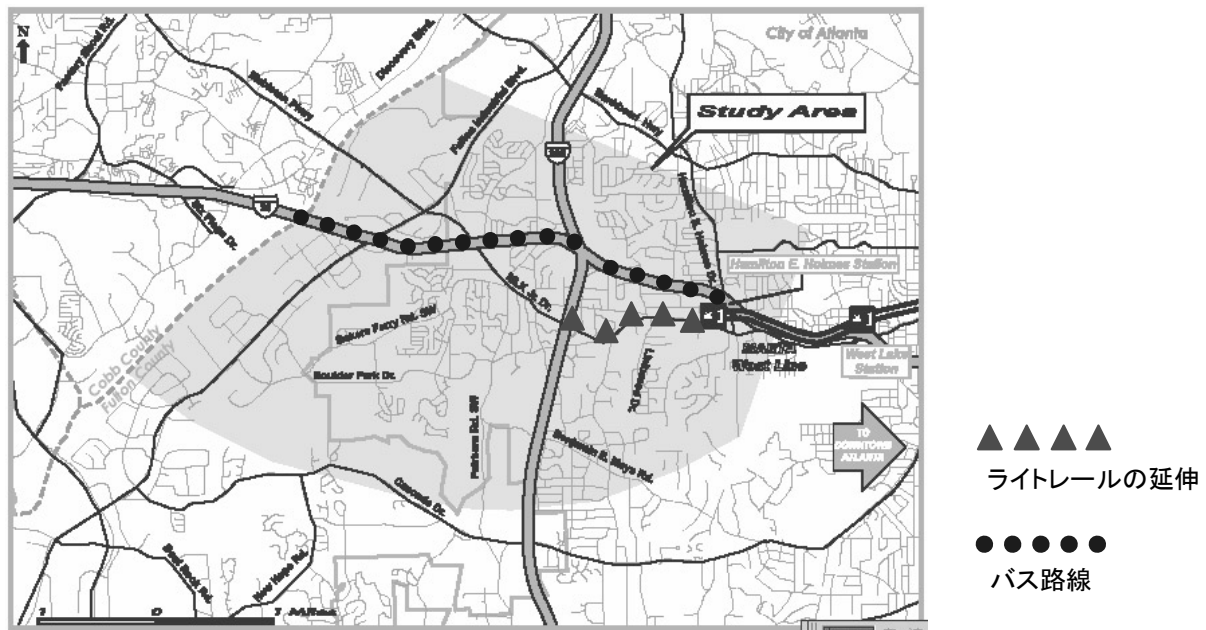
米国の交通計画における特徴は、その柔軟な計画変更の姿勢にあると考えられる。手続きの過程において代替案が提示されるように、最終決定までにはいくつもの計画案が客観的に評価されている。その過程において、道路計画や公共交通計画のルート変更が行われるのも一般的であり、また、場合によっては当初の道路計画がライトレール等の公共交通に置き換えられる、といった事例も珍しくはない。この背景には、NEPA で義務づけられた代替案の評価や、計画決定過程における市民意見の反映等があるが、計画者側も柔軟な姿勢で計画案の変更に対応している。市民が政策決定に関われるという保証がない限り、市民に積極的な参加を求めることは難しい。このため米国では、市民参加の過程で得られた意見等を積極的に計画に反映している。ここでは、具体的な事例をもとに米国の交通計画の柔軟性をみてみたいと思う。

＜ジョージア州 Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority の事例＞

ジョージア州の州都アトランタ市周辺の3つのカウンティでは、Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority（以下「MARTA」）とよばれる特別区がライトレールやバス等の公共交通を運営している。

2002年にMARTAは、既存のWest Lineと呼ばれるライトレール路線の延伸計画を発表した。この計画は、近年の開発に伴う人口増加のため、West Lineの終点であるHamilton駅からの路線延伸を検討するものであった。しかし、周辺環境の悪化を懸念する地域住民との意見の相違もあり、MARTAはプロジェクトチームをつくり将来の交通サービス計画について検討を進めた。地元住民も巻き込んだ検討の結果、当初予定していたライトレールの延伸区間を縮小し、それ以外の区間についてはMARTAが新しくバスサービスを提供する計画がまとまった。バスをライトレール建設の代替案とする計画は、米国では他の

地域でも事例がある。以下に、このプロジェクトで用いられた市民参加の手法を紹介し、合意形成までの流れを説明したい。



(1) Neighborhood Planning Units (NPU)の設置

地理的なコミュニティごとにグループをつくり、その地域の交通需要、課題等についてまとめていった。ミーティングの開催等については、基本的に NPU が1つの単位になっている。この背景には、自分たちに身近な話題の方がより多くの人に興味をもってもらえるため、大きなエリア単位でミーティングを実施するよりも効果的であるという判断がある。これらのミーティング内容については、地域の掲示板等で紹介していった。

(2) ニュースレターの発行

できるだけ多くの人に情報提供するため、ニュースレターを発行して地域の住民に配布している。また、ニュースレターの内容をまとめたポスターも作成し、全ての駅やバス停等に掲示している。

(3) インターネットを用いた意見募集

どんなに参加の機会を提供しても自ら参加してくる人はやはり少数派であり、年齢階層別にみても偏りが多い。このため、広く一般からの意見を集めることを目的とし、web サイトで意見募集も行っている。

これらの市民参加手法によって市民からの意見が多く集められたが、地域ごとに要望が異なり、延伸計画については様々な提案がなされた。この過程において MARTA は、地域において現在及び将来的に求められる交通サービスの整と、NPU でまとめられた各地区における要望を考慮し、最終的に「限定的なライトレールの延伸」と「新しいバスサービ