

第36回 運輸政策コロキウム

都市と地方における交通計画に関する市民参加
- ドイツからの報告 -

平成11年12月7日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師 ハンス・ゲオルグ・レツコ ダルムシュタット工科大学教授

2. コメンテーター 添田慎二(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所主任研究員

3. 司会 中村英夫(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

講演の概要

1 はじめに

ドイツにおいては、都市間の交通輸送計画に関する市民参加について数多くの法規制があるのに対して、都市内の交通輸送計画に関する市民参加は、「建設法 (Baugesetzbuch)」だけで一般的に規制されている。

都市計画と市民参加に関する定義を説明した後、ドイツの都市計画のプロセスにおける市民参加を分析する。さらに一般的な観点や理論的方法、市民参加に関する経験を説明した後、結論と提案を説明する。

2 交通計画と市民参加に関する定義

交通輸送計画の定義は、長期的・組織的な準備と意思決定プロセスの実現により、交通及び輸送の現行の悪い状況を将来の改善された状況に変えるということである。簡単にいえば、将来的に望ましい状況への変更プロセスが計画プロセスである。

市民参加の定義は「市民(個人及びグループ)の参加が意思決定に寄与する」ということである。ただし、市民参加は決定そのものを行うのではなく、決定プロセスに参加し、寄与するという意味である。

3 ドイツにおける計画プロセス間の市民参加

約30年前から都市計画プロセスが標準化されている。このプロセスは、段階間のフィードバックが多いが、第一段階が問題点と状況の分析、また必要性の証明と目的の決定であり、第二段階では事業方法の調査や比較評価で、第三段階では政治家による決定がある。

計画プロセスの間、市民は参加機会があるが、実際に事業が行われた場合の自分の生活への影響が一番重要な関心である。「自分の庭の前での計画実現はだめ -not in front of my garden」という意見が強く、短期的な将来のみを考えて、都市全体の長期的な発展に関

心がないというのが市民参加につきもの問題である。

図 1は計画プロセスに参加する各グループの参加の度合いを示す。市民の参加度合はpre-orientationの計画段階には弱い。場合によっては、市民のイニシアティブで都市交通計画の変更がスタートすることもある(通学路の安全確保など)。計画プロセスの多くの段階において市民参加の機会があるが、直接的な法的効果をもたらすことはなく、代表性民主主義により権力を与えられた主体の決定を代替することはできない。

4 一般的な観点

市民参加の一般的な観点としては、まず、市民がエンジニア及び政治家の決定に信任を置いていないという問題がある。市民の経験によれば、エンジニアの行為はブラックボックスに入っている。外部から全く実験できず、一方、政治家は1つの選挙から次の選挙のことしかほとんど頭にない。

一方、民主的な計画プロセスに対する偏見のない社会であり、社会的・環境的な観点を重要視すること、交通計画への関心が強いことなどは良い背景といえる。そして、ドイツでは市民参加の法律的な基礎については、ヨーロッパのレベルからみても充分である。

5 理論的な方法

数十年前から実施されている4つの



講師：レツコ教授



コメンテーター：添田主任研究員

交通輸送計画における参加度合い： 強い 中間 弱い - なし

		計画責任者 コンサルタント	その他の 官庁と企業	労働組合と 圧力グループ	政治家と政党	市民（地方反対 グループなど）		
Pre-orientation							Mass media の 観察コメント	
主要な計画 プロセス	問題 点の 分析	目的の設定						
		必要性の証明						
		状況の分析			-	-		-
	措置 の 調査	措置の設定						
		措置の結果			-	-		-
		措置の比較評価				-		
	決定	-	-	-		-		
実現と効果のコントロール								

図 1 計画プロセス間における市民参加

市民参加の方法を説明する。まず、「Stadtspaziergang」(Urban Walk, 都市の散歩)の方法であり、グループの案内ツアーで、都市内の小さな地区の改善によい方法である。25年前に最初に都市再開発計画に導入された「Planungszelle」(Planning Cell, 計画部屋)では市民の意見を取り入れる調査が行われている。近代的な「Verkehrsbeirat」(Traffic and Transport Advisory Board, 交通助言委員会)は計画当局、コンサルタント、政治団体、市民代表などのグループが一緒にマスタープランのような長期的な都市交通輸送計画の策定プロセスに参加する。現在では「Verkehrsplanung mit Mediation」(Traffic and Transport Forum with Mediation, 調停機能を有する交通輸送フォーラム)の方法は、市民会合や交通輸送フォーラム、計画委員会などからなり、特にメディエーター(調停者)が含まれる。メディエーターは中立的な立場の専門家として、計画プロセスの間、多くの関心の異なるグル

ープの意見を集め、合意、コンセンサスの可能性を探る。交通輸送フォーラムの問題点は、時間も金もかかる複雑な方法だということである。

6 実際の手続き

ドイツの市民参加は3つの段階を踏んで発展した。第一段階は数十年前、シンプルな市民会合や記者会見での公的な情報提供で始まった。市民やマスコミは議論は行ったが、協力をするまでには至らなかった。10年前から2~3年前までの第二段階はこれらの情報提供に加え、計画プロセスの途中に様々なグループが参加し、計画策定者に提案を行うようになった。現在の第三段階は市民との協力を含む高い参加レベルであるが、高価で時間もかかる手続きである。

第二段階の市民参加に関する例はオーストリアのKaernten連邦州の人口8万人の首都Klagenfurtにおける1993年の交通輸送のマスタープランである。マスコミの広告で交通輸送計画に関心が

ある約60人の市民を募集し、このうち2人が代表者に選ばれ(3ヶ月交代)、諮問委員会のメンバーとして計画プロセスに協力した。このプロセスの経験によれば、メディエーターは、公益と私利の衝突を避けるため、コンサルタントとは違う会社に属する中立的な立場の人を選ぶことが望ましい。Klagenfurt市における計画策定自体はうまくいったが、現在は政治的なトラブルのため、計画実現への動きは鈍い。

第三段階の例は、図 2に示す、ドイツのHeidelberg市で行われた「Verkehrsforum」(交通輸送フォーラム)である。一番上に意思決定者がいて、真ん中にはフォーラムがあって、左側に当局、右側に市民がいる。駐車場問題、路面電車のネットワークなどの各問題点についてフォーラムからタスクフォース(task force)へ検討を依頼し、タスクフォースで議論して解決を提案する。また、コンサルタント、専門家、文献、労働組合、他の都市の例などからのフィードバックもある。このHeidelberg

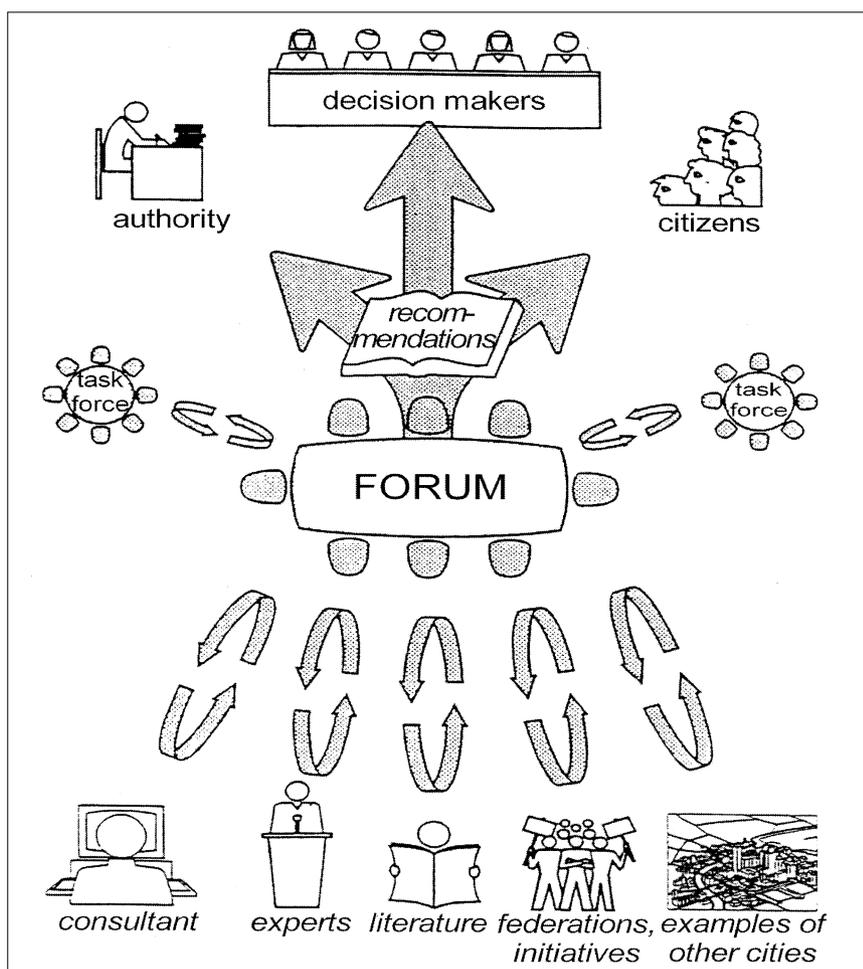


図-2 交通輸送フォーラムの組織

のケースもうまくいった例である。

7 市民参加に関する経験と提案

市民参加の主な長所は、政治的な不満を最小限にできること、技術的な計画への関心を刺激し、強められること、利害の対立点が明らかになること、事業実施に向けての準備ができること、などである。それに対して主な欠点は、参加手続きに多くの時間、金、エネルギーを費やさねばならないこと、市民の側からは批判と異議の表明が同意と提案のそれより多いこと、また、市民は短期的で自己利益となる(「自分の庭の前でやらないように」)措置の実現に強い関心があること、少数意見のマスコミや決定者への影響力が大きすぎることなどである。

一般的な提案としては、手続きをできるだけシンプルに、短くして、議論グル

ープとタスクフォースを小さくしておいたほうがよい。また、激しい議論、論争を極力抑制し、合意に達するか、または意見の相違点を明らかにするよう努力すること、すなわち、すべての努力をコンセンサス形成に向けることである。

専門家への提案としては、計画を分かりやすく説明すること、自分の意見でなく事実を説明すること、非専門家の参加や意欲、創造性を制限しないこと、反対者や異議を有する者などを敵視しないこと、技術的レクチャーを施して基礎知識を教えること、などである。

メディエーターに対する提案としては、中立的な立場で、議論の結果を出す方向へ誘導することが必要である。メディエーターの仕事には土木専門家であることは必要でないが、年を取った、計画の手続きに関する経験を多く持っている人を選ばなければならない。

コメントの概要

1 日本の交通分野における市民参加制度

鉄道、道路については都市計画事業である場合は一定の住民参加が義務付けられているが、意見書の回答や公聴会の開催は義務的でなく、都市マスタープランと呼ばれる概略的プランのみ住民参加が義務付けられている。都市以外の鉄道・道路計画では、特段の市民参加手続はない。空港については、航空法に公聴会の義務付けがあり、利用者を含む利害関係人が意見を陳述できるが、回答が必要ではない。

一般法の分野では、行政手続法では、行政庁の許認可があること単なる事実行為でないことなどが前提となり、また、公聴会開催は義務ではない。行政不服審査法と行政事件訴訟法は、最終的な許認可処分であること途中段階でないことなどが条件であり、しかも市民参加というよりは事後的救済手段である。環境影響評価法は意見が提出でき、説明会も開催され、従来の法律に比べると市民参加のレベルが高い制度である。しかし、環境保全に限られた制度であり、4車線以上の道路、10km以上の鉄道など一定規模以上の事業にのみ適用され、回答義務もない点では制約がある。

2 市民参加制度への関心の高まり

日本で市民参加制度への関心が高まった原因の1つは、米国で1991総合陸上交通効率化法(ISTEA)などで市民参加の活用が推奨され、これが日本に紹介されたことにある。1996年には「21世紀のみちを考える委員会」(道路審議会)が「キックオフ・レポート」で道路整備に関する12テーマについて国民の意見を求め、3万5千人の回答を得た。キックオフ・レポート自体は道路整備一般について意見を求めたものであり、個別の道路整備について市民参加を保証

したものではない。しかし、国が市民参加の方向性を示したことに大きな意義がある。

3 市民参加制度の必要性和問題点

従来のように事業者が市民への計画説明に消極的だと、市民側に不信感が起こりやすく、トラブルを生じる原因にもなる。これに対し、市民参加手続を経れば、信頼感の醸成が図られ、スムーズな事業実施や責任感のある市民の育成につながるというメリットがある。

問題点としては、市民の立場から見ると参加の保証が充分ではなく、制度によって参加程度がばらばらで不公平ということがあげられる。事業者の立場から見ると、市民参加を実施するノウハウの蓄積がないこと、参加手続に十分な予算がないことなどの問題がある。更により一般的な問題として、参加レベルは高ければ高いほどよいのかという疑問もある。これは、事業内容の最終責任をだれが負うのか、専門的な事項でも市民に選択させるべきか、という問題でもある。また、手続が事業遅延につながるおそれもある。市民参加ルールは硬直的に決めることは好ましくないが、どの段階でどのような内容の市民参加を行うのか、最低限のルール設定は必要と思われる。

質疑応答

Q1 日本では市民参加に関しては解決されていない問題がまだたくさんあるが、ドイツではどうか。

A1 現在、都市間交通における市民参加と手続きは非常に「プロジェクト・オリエンテッド」である。一方、都市内についての市民参加は、都市によって状況が異なるので、連邦政府も“標準型”を細かく定めておらず、したがって市民参加の機会にも違いがある。進歩的な人々や緑の党のような進歩的グループがいる都市では市

民参加の導入が強く要請される。そういう意味では市民参加プロセスの標準化は不可能である。日本では、市民が意見を提案できるが、計画チームに参加していない点がドイツとの大きな相違点と考えられる。

Q2 日本では「市民」や「パブリック」の言葉は曖昧に定義されているが、ドイツでは「市民」の明確な定義があるのか。

A2 「パブリック」の定義は、市民全体のグループであるというシンプルな回答がある。計画者側では市民を選択する権利がなく、協力をしたい人が皆参加できる。

Q3(コメント) ドイツでは反対や問題点について計画者や意思決定者が市民との議論を促進するのに対して、日本では市民との議論が避けられているようである。市民の意見を聞くのみで終わり、議論せずに計画手続きが終わっている。

A3 コンセンサスを得られないと、結局問題点が先送りされるだけではないか。

Q4 市民参加手続きは果たして効果的か。

A4 まず、「効果」を定義しなければならない。コンサルタントの立場から見ると、早く計画を実現できないので、市民参加は望ましくない。計画官庁の立場からは、計画をスムーズに実現しなければならないので、市民参加をなるべく早く行ったほうが良いといえる。最終的な計画実現については市民参加が効果的な措置であると思われる。

Q5 フォーラムへの市民やパブリックの参加を制限できないというが、実際に参加している人数が限られていることと矛盾があるのではないか。

A5 フォーラムに参加したい市民に制限はないが、約2年にわたって毎週2～3回無償でフォーラムについて働き

たい人数は少なく、フォーラムの会議に参加したい市民の数が減っていくわけである。

Q6 メディエーターについて、具体的にどのような仕事であって、どのような権限・義務があるのか。

A6 ドイツでは最初のメディエーターは建築家であった。ある都市で成功すると、となりの都市からもやって欲しい希望が出る。メディエーターの仕事をするためには、計画者としての経験や民主的な計画手続きに関する経験が不可欠である。

Q7 総合国土開発計画(F Plan)についても市民参加が行われるか。

A7 交通計画の市民参加と比べると、総合国土開発計画に関する市民参加は非常に難しい。交通計画は大体短期～中期の計画であって、市民の関心が高いのに対して、長期的で複雑な総合国土開発計画の場合には、市民が長期的な地方問題に関心がなく、参加を得ることが難しい。

Q8 成田空港の第二滑走路プロジェクトの経験からすると、反対者はたくさん発言するが、賛成の人は積極的に発言しないため、市民参加手続きを導入することには慎重になってしまおうか。

A8 フランクフルト空港の滑走路延長プロジェクトの例をみると、メディエーション手続きに参加する市民の過半数が反対者である。しかし、ドイツでは失業者が多いから、このような新しい職場を作るプロジェクトに反対できないので、滑走路が必要かどうかという議論ではなく、どこに建設されるべきかという議論にシフトされていた。反対者だけではなく、賛成する人の参加も得るのは難しいことであり、マスコミのキャンペーンが必要である。

(とりまとめ:運輸政策研究所 アンドレア・オバーマウア)