

シャーロットビル市における総合計画策定過程 ～市民と行政との協働による計画策定過程の分析～

荒木 昭次郎

目 次

1. はじめに
2. 行政部門の素案策定
3. 素案に対する市民のチェック
 - 3-1 素案チェック・リストの配布と回収
 - 3-2 各ネーバーフッド・レベルのチェック・リスト分析
 - 3-3 ネーバーフッド連合組織によるチェック・リスト分析
4. 行政案と市民案との摺り合わせ
5. 日本へのインプリケーション～相模原市への適用を例に～
6. 終わりに

1. はじめに

シャーロットビル市はヴァージニア州の中央部に位置する小さな大学都市である。ワシントン D.C. から南西に向かって車で2時間ほど走るとこの町に辿り着く。その町の中心部に1819年、第3代大統領であったトーマス・ジェファソンが創設した「州立ヴァージニア大学」が立地している。当大学は全米の大学の中でも屈指のキャンパス風景を誇るが、その中心にジェファソン自身の設計によるゴシック建築の円形校舎があり、それがこの町のシンボルともされている。シャーロットビル市の人口は約4万人で小都市ではあるが、学生数は1万

人近くもおり、市街地は市域を超えて広がっている。その点を考慮すると都市地域としての人口は約11万人にも達している。アメリカ合衆国においては人口10万人を超える都市が200前後しかないことからする⁽¹⁾と、シャーロットビル市は自治体 (municipality) としては小さくとも都市圏 (urban sprawl) としての市街地連担地域 (conurbation area) は都市的風格を持っているところといえよう。

ところで、この町の中心部を占める大学敷地はシャーロットビル市の自治区域ではない。州立大学ということで、州政府の管轄区域であり、実際は州政府の出先機構であるアルベマール・カウンティ (Albemarle County) 政府が公共サービスを提供している。それゆえ、ミュニシパリティとしてのシャーロットビル市の自治区域は、中心部のカウンティ管轄区域を除いたドーナツ型となっており、さらに自治区域の外周部はまた、カウンティ政府の管轄区域であるというように、異なる政府による層状の自治区域を示している。したがって、シャーロットビル市の自治行政の展開はなにかにつけてカウンティ政府との協議を余儀なくされる。交通政策、上下水道政策、環境政策、文教政策、都市政策、福祉政策、コミュニティ政策、健康保険政策など他面にわたってそうであり、それゆえ、単独で「都市としての将来像」を構想することなど不可能に近い。そうした状況にあるシャーロットビル市が1984-5年にかけて都市としての将来像を含んだコンプリヘンシブ・プラン (Comprehensive Plan = 総合計画) を策定することになった。筆者はこの時期、レジデンシャル・スカラー (Residential Scholar) としてヴァージニア大学で1年間の在外研究生活を送っていて、その計画策定過程をつぶさに観察する機会に恵まれた。

本稿は、そのときの観察記録とも言えるもので、アカデミックな性格のものではないが、近年の日本における自治体の計画行政に参考になる点があると考え、若干の分析を踏まえてシャーロットビル市の総合計画策定過程を紹介することにしたものである。たまたま当時の市長であったフランク・バック (Frank Buch) 氏が筆者のホスト・ファミリーとなってくれ、また、ヴァージニア大学の受け入れ条件の一つがシャーロットビル・コミュニティに貢献することとなっていたので、当市役所コミュニティ開発部の総合計画策定作業を追跡しつつ意見を述べることもできたわけである。以下、当時の観察記録をもとに、総合計

画策定過程をみていくこととしたい。

2. 行政部門の素案策定

総合計画策定のプロセスは、第1段階として行政部門による素案策定、第2段階として素案に対する市民のチェック、第3段階として近隣住区毎の課題の掘り起こしと期待する住区像の素描、第4段階としてシャーロットビル・コミュニティの将来像素描、第5段階として市民案と行政案の摺り合わせ、そして、最終段階として成案を策定して議会の承認を得る、となっていた。

そこでまず、行政部門の素案策定段階をみていく。行政部門による総合計画策定機能はコミュニティ開発部が担当する。当該部長には市支配人があたり、ゴール設定のための考え方を示す。これは計画理念の提示であり、かなり抽象的である。しかし、同時にその理念を具体的に示す計画枠組みと策定のためのフロー・チャートも概念図で示されており、さらにそれをブレイクダウンさせた「計画策定の考え方や計画策定の手順と手法」も分かりやすく明示されていた⁽²⁾。この策定要綱ともいえる「指針づくり」は市支配人が原案を示し、コミュニティ開発部の職員と協議を行って策定したものである。この方式は議会から行政権を全権委任された市支配人のトップダウンによるもので、日本の自治体におけるボトムアップ方式とは全く異なる。市支配人であるサティエンドラ・シン・ヒュージャ（Satyendra Singh Huja）はインド出身の熱心なシーク（Sikh）教徒で、職場においても常にターバンを身につけおり、真面目で的確な判断と指示を下す能吏のように思えた。彼はハーバード大学大学院で行政学の学位を取得したあと、いくつかの自治体でインターンシップを経験して市支配人となり、いわゆる行政経営のプロとして赴任した人物で、行政経営についてはかなりの自負心と責任感をもっていた。彼は計画策定に当たり、シャーロットビル・コミュニティの都市としての特性と、それを反映した都市行政のあり方、さらにはカウンティ政府との関係、ヴァージニア大学との関係を念頭におき、行政として市民に提示できる「都市としての将来像」構想の素案づくりをリードしていった。その基本的な考え方は、次の三要素に基づく計画理念に示されてい

る⁽³⁾。

まず第1は、計画目標（Goals）の設定である。これには六つの目標が理念的に掲げられている。一つはすべての住民のために高い生活の質を確保し維持していくこと、二つは環境の質を改善し保持していくこと、三つは個人、集団、そしてコミュニティの潜在能力を発揮できるようにするため、機会への平等な接近を付与すること、四つは強力な経済力を確保し維持すること、五つは基本的原理としてすべての人に対する公平性という意味での公正さの確保に努めること、六つは公衆の健康と安全と福祉を確保すること、である。

第2は、コミュニティ計画のための嚮導主標（Guiding Principles）である。これには健康、安全、福祉といった指標をはじめ、コミュニティ内各地区の相互依存、調和、秩序、土地利用、環境の質、地区間のニーズのバランス、人口・住宅・事業所の密度と適正配置、市民参加システム、公平性と公正性、多様性と工夫、変化する諸条件や願望やニーズへの対応、諸資源の適正配分など、コミュニティ計画にとって配慮すべき指標を取り上げている。

第3は、過去10年間において浮上してきたコミュニティの諸問題を明らかにし、それらを総合計画の中に位置づけ、計画的に解決していく道筋を示すという、コミュニティ計画の争点指標の明示である。これには12項目にわたり具体的争点が示されており、一般市民にとっても比較的に分かりやすい。それらは①近隣住区の活性化、②コミュニティ経済基盤の強化と維持、③均衡のとれた交通システムの整備、④中心市街地の持続的発展、⑤主要な都市回路（道路）の美化と維持、⑥自然的、歴史的環境の保全、⑦サービスの公平な分配システムの開発、⑧計画策定や決定過程へのコミュニティ住民の参加、⑨都市全域および周辺の近隣住区に対するヴァージニア大学の社会的、経済的影響、⑩既存の社会資本の有効利用と再生、⑪共通するサービス、ニーズ、および資産の領域における市とカウンティの良好な関係保持、⑫セントラル・ヴァージニアの都市圏域におけるシャーロットツビルの地域的役割の増進、がそれである。⁽⁴⁾

これらはシャーロットツビル市の行政当局による計画策定のための指針であり、これに沿って行政側が市民に示すための素案を策定していくもので、いわゆる総合計画策定の第1段階の作業といえるものである。この作業を進めるにあたっ

て行政側はまず、既存のデータを収集・整理・分析しつつ進めていくことになるが、その際のベースとなるのはアメリカ合衆国の国勢調査結果である⁽⁵⁾。1980年、アメリカ合衆国では国政調査法を改正し、近隣住区（Neighborhood）を基礎単位にした詳細な調査項目を設定した。それによると、近隣住区の人口動態はもとより、近隣住区における産業構造、平均所得、道路・住宅・上下水道・公園などの社会資本整備状況、緑被率などの環境整備状況、土地利用状況などにわたり、じつに詳細な調査を行っている。日本では5年ごとに国勢調査が実施されるが、この国では10年ごとに実施されるので、国勢調査をベースに計画行政を展開する場合は当然のことながら最も近い時点で実施された調査結果を利用することとなる。

1980年時点のセンサスによると、シャーロットビル市には29の近隣住区とヴァージニア大学地区とがある。市域の人口が4万人弱であることから、1住区当たりの平均人口は1200人程度⁽⁶⁾で、日本における町内会的な規模を示す。市行政当局はこの住区単位にセンサス結果を白地図上にプロットしていき、どの住区にどのような問題があるかを明らかにしていくとともに、それらの問題が当該住区だけに影響するのか、あるいは隣接の住区にまで及ぶのか、さらには市域全体に及ぶのか、といった問題の影響範囲を調べて計画課題としていく。そして、都市としての将来像を描き、それを達成していくための計画を住区レベルから積み上げ、最終的には市域全体にわたる計画を立案していくのである。

かくして、行政当局による総合計画の素案はセンサス・データなどを中心とする既存の資料に基づいて策定されるわけだが、この段階における計画内容は必ずしも市民の意向を反映したものではない。筆者の観察によると、この素案は市民が都市像を考えていくための参考資料レベルのものであり、いわゆる計画策定のための枠組みとそれに則った基礎作業という性格をもつものであった。

3. 素案に対する市民のチェック

行政当局による素案策定作業が終わると、次のプロセスとして、素案に対する市民のチェックが行われる。このチェックには素案それ自体の問題点チェッ

くと、市民自身による各住区の課題の掘り起こしと期待する住区像の素描とがあるが、作業段階としては、行政側が策定した素案という行政情報を如何にして市民に周知させていくか、そして、市民がチェックした結果をどのようにして回収していくか、というプロセスがあるので、まず、そのプロセスを見たいうえで、素案のチェック作業を概観していきたい。

3-1 素案チェック・リストの配布と回収

市民がチェック機能を果たしていくためには、行政当局の策定した素案が市民の手元に行き届かなければならない。これをどのようにして伝達していくかが最初の課題となる。その点、シャーロットビル市では次のような方法で行っていた。アメリカのコミュニティにはどこでも一つや二つのコミュニティ紙が存在する。このような新聞社はコミュニティの恩恵を受けて成り立っているもので、しかもコミュニティ事情に詳しい。熊本でいえば人吉新聞社のようなもので、地域の詳細な情報を掘り起こし、地域住民に分かりやすく親しみの持てる情報提供を行っている。シャーロットビル市にもコミュニティ紙として“The Daily Progress”が存在し、常に“Our Town”というページを設け、コミュニティ情報を収集して市民に提供し、地域と市民と行政とを媒介する一端の役割を担っている。

総合計画策定のように、町の将来像を構想するようなテーマはコミュニティ紙にとっては格好のニュース源であり、コミュニティ紙の存在意義を発揮するチャンスでもあることから、企業ボランティアとしてできることがあれば協力を惜しまないようである。そのようなことから、コミュニティ紙は総合計画策定作業にあわせながらネーバーフード情報をサプリメントとして特集を組むとともに、行政当局が策定した計画素案も印刷して各家庭に配布するというボランティア精神を発揮してくれるのである。とはいえ、そのボランティア的協力により行政情報が全家庭・市民に行き届くわけではない。そこで、それをカバーするために他のボランティア団体がさらに手伝うことになる。その団体はネーバーフード・アソシエーションとあって、日本でいえば町内会的なものであるが、いわゆる町内会とは異なる性格の団体である。このアソシエーションは地

理的空間こそネーバーフッド（近隣住区）に基礎を置いているが（その点は日本の町内会や自治会と類似している）、メンバーシップはあくまでも個人の自発性と自主・自律性に基づいており、「ボランティアとしての地域住民組織」である⁽⁷⁾。シャーロットビル市にある29のネーバーフッド・アソシエーションはそれぞれ組織規約をつくって活動しており、メンバーシップ・フィーも月に1ドルと安い。そのせいか高校生や大学生もメンバーになって活動し、あるアソシエーションの場合はそのプレジデントの役を大学生が担っているところも見られた。また、市内29アソシエーションの連合組織（Federation, Neighborhood Association in Charlottesville）も形成されていて、全市域にわたるボランティア活動も展開している⁽⁸⁾。このようなボランティア組織が先に紹介したコミュニティ紙のボランティア活動と連携することにより、行政情報を漏れなく地域住民に行き渡らせているのである。コミュニティ紙やネーバーフッド・アソシエーションは地域社会における主要なボランティア活動団体であるが、そのほかにも多様なボランティア活動が見られる。たとえば、ガソリンスタンド、ホテル、レストラン、スーパーマーケットなど、日常的に人が集まり利用するようなところは出入り口に行政情報を盛り込んだコミュニティ紙のサプリメントを置いてくれ、多くの人々が行政情報に接することができるように協力していた。つまり、地域住民をはじめ、地域で活動している様々な企業も一丸となって「自分たちの町づくり」のために尽力しているのである。このような取り組みはアメリカ社会の歴史と伝統を反映したものと受けとめてよいだろう。

いうまでもなく、アメリカ社会は小さなコミュニティから出発し、それを成熟させつつ自治体を創造してきたところであり、「自分たちの町は自分たちで造るんだ」という歴史的伝統がある。おそらくこの伝統が今日でも地域社会の中で脈打っているであろう。

いずれにせよ、行政当局が策定した計画素案は地域の様々なボランティア・グループの協力によって市民に周知されていくことになる。コミュニティ紙のサプリメントは40ページにもわたるもので、個々のネーバーフッドの社会経済的、自然地理的、歴史文化的な特徴の紹介とともに、当該ネーバーフッド居住者の現状と将来に関するコメント、ネーバーフッドの社会資本地図、そして当

該ネーバーフッドについて行政当局が策定した計画素案が示されている⁽⁹⁾。1ネーバーフッドあたり1ページが当てられており、それぞれ特徴があって読み応えのある内容となっている。このネーバーフッド紹介の後に、シャーロットビル市全体の土地利用状況、道路・交通網、公園等の社会資本整備と配置状況、課題状況などがプロットされた地図と、計画目標年次までに整備し改善した場合の「都市像」が示されている。そして最後に、2ページにわたり、各ネーバーフッドと市域全体に関するチェック・リストが用意されていて、このサプリメントを読んだ市民が住区改善策や都市像についてチェックし、その理由等をコメントするかたちになっていた。

素案に対する市民のチェック作業は、一定の期間内にサプリメントを配布してチェックしてもらい、そして、チェック・リストを回収していくという段階と、回収したチェック・リストを整理・集計・分析する段階と、分析結果に基づく計画案の策定段階と、最後には行政当局の素案との対比・調整という摺り合わせの段階がある。ここでは、チェック・リストの回収段階までについて述べ、それ以降の段階については次節で触れていきたい。

上のような方法で配布されチェックされたサプリメントのチェック・リストの回収が次の作業段階になるわけだが、その主要な担い手として活動するのはボランティア団体であるネーバーフッド・アソシエーションである。このアソシエーションに所属するボランティアはそれぞれ30名程度であり、彼らは自らが居住しているネーバーフッドの家庭を一軒一軒訪問しながらチェック・リストを回収していく。それでも回収できない場合は主要な通りに立って行き交う人々に声をかけ、協力を呼びかける活動を行いながら回収率を高めていた。また、サプリメントを配布するときと同様、回収するときもガソリン・スタンドやレストラン、スーパーマーケットなどに設置されている回収箱に投函できるようになっていた。このようにして回収されたチェック・リストは各アソシエーションのプレジデントのところに集められ、ネーバーフッド毎に分類・整理される。そして、個々のネーバーフッドに関するチェック・リストはそのネーバーフッドに残し、全市域にわたるチェック・リストはネーバーフッド連合会長のところに集められる。ここまでがいわゆる回収作業といえるもので、その中心

的役割を果たしたのがボランティア団体としてのネーバーフード・アソシエーションであった。

3-2 各ネーバーフード・レベルのチェック・リスト分析

次は、回収されたチェック・リストの整理・分析を誰がどのように行っていくのかが重要なポイントとなる。その点を続いて見ていくとしよう。

まず、各ネーバーフード単位に集められたチェック・リストは当該ネーバーフード・アソシエーションのボランティアたちによって問題領域毎に整理される。その作業はコミュニティ・センターの会議室であったりヴァージニア大学の教室であったり、あるいはボランティア・グループのリーダーの家で行われたりする。ネーバーフード・アソシエーションのメンバー数は、少ないところで30名前後から、多いところでは200名を超えるアソシエーションも存在する。筆者が参加したノース・ダウントウン地区のネーバーフード・アソシエーション（North Downtown）では57名のボランティア会員がいて、かれらが入れ替わり立ち替わり作業に参加していた。そのリーダーはヴァージニア大学で「公共政策」（Public Policy）を担当していたスティーブ・パーシー（Stephen L. Percy）准教授が務め、ボランティアの意見を聞きながら作業スケジュールを決め、参加者の専門領域や関心領域毎にチェック・リストを仕分けして当該ネーバーフードの問題点を明らかにしていく一方、5年後、10年後のネーバーフード像を描きながら、それに到達していくための問題解決策を考え纏めていく方法をとっていった。チェック・リストに示された内容が生活の場の問題を反映した具体的なものであるだけに、目標に到達するための手段・方法の提示の仕方も具体的であり、その点、日本における自治体の計画策定の手法とはかなり異なっているようである。たとえば、当該ネーバーフードにおける住宅の建築年数、住宅形態（戸建てか集合か、単身者用か少人数家族用か多人数家族用か）、そうした住宅の上下水道整備状況、道路の補修状態、信号の必要、緑の維持保全状況、近隣治安状況、人間関係の円滑化などの問題を整理し、それぞれの問題について知恵を出し合いながら解決策を考え、それを時間、コスト、主体という3要素でもって計画的に示していくやり方で進められた。

この作業は各ネーバーフッド単位で行われ、その結果はネーバーフッド連合組織に集められるわけだが、各ネーバーフッド・レベルにおけるこうした作業は、最近、日本でも試みられるようになってきている地区文化おこし計画や地区カルテづくりにあたり、ネーバーフッドのアイデンティティを住民の手で創出していく手法ということができる。ところで、ネーバーフッド・アソシエーションの作業はあくまでも自住区内のチェック・リストに限定されており、他住区に関連する問題や市域全域に影響する内容のものはそれぞれ仕分けされ、ネーバーフッド連合組織が対応していくことになる。その意味で、この地区計画に相当する「ネーバーフッド計画」は各ネーバーフッドがイニシアティブを発揮して進めるとともに、計画の実施段階においても住民同士が知恵を出し合い、さらに行政側とも協力・連携しあいながら進めていく、いわば「アダプト・プログラム」(Adopt Program)方式をとっていた。この方式は1985年、テキサス州で開発されたとされる⁽¹⁰⁾が、筆者がヴァージニア大学に滞在していたのはそれ以前であり、おそらくは各地で似たような方式が工夫開発され実践されていたのではないかと思われる。ともあれ、この方式は幅広い市民参加を得る手法として全米に広まった「市民と行政の協働」を進めるための一手法のことをいい、市民生活に身近な問題領域の解決処理を当該地域住民に任せる制度⁽¹¹⁾であり、行政が地域住民に「任せる行為・概念」を“Adopt”と表現し、市民と行政を結ぶ橋渡しの要素として“Adopt”という新たな概念を媒介項に用いている点が特徴である。なお、この制度に関する日本での紹介は、北海道自治政策研修センターが一つの研究プロジェクトとして、杉岡直人北星学園大学教授をリーダーとして纏めた『アダプト・プログラムの可能性と展開～市民との協働による公共物管理の新技术～』(平成14年3月)という研究報告書に詳しい⁽¹²⁾。ただ、類似の手法は「コンパクト・シティ」(Compact City)とあって、行政と地域住民組織との合意に基づく協定を結び、一定の領域の問題解決にあたる方式も開発されており、この方式の方が歴史も古く、欧米におけるコミュニティ政策の展開では広く採用されていると思われる。つまり、コンパクト・シティ構想の源流は1933年、アテネでの第4回近代建築国際会議で採択された「アテネ憲章」にその発端を見ることができるからである⁽¹³⁾。

3-3 ネーバーフード連合組織によるチェック・リスト分析

シャーロットビル市における総合計画策定過程への市民参加は、住区レベルの計画に関してはボランティア・グループであるネーバーフード・アソシエーションを中心にして展開され、住区を超え市域全体に及ぶ領域の計画に関してはネーバーフード連合組織を通して行われていくと先に述べた。筆者もその連合組織の一員として参加した経験から、以下に、その内容を一瞥していく。

ネーバーフード連合組織に集められたチェック・リストは連合会長のもとに保管されており、それを各分野ごとに仕分けし、メンバーの関心領域、専門領域に応じてグループ化されたチームが分析していくことになる。そこでまず、連合組織の作業体制がどのようにして編成されたかを紹介したい。

地区カルテづくりともいえる各ネーバーフードの作業が終了すると、その結果は連合組織に集められる。連合組織の最初の会合は連合組織会長であるペギー・キング女史（Ms. Peggy King）⁽¹⁴⁾の自宅におけるガーデンパーティというかたちで持たれ、各ネーバーフードのボランティア以外に、未だシャーロットビル・コミュニティに属しながらもネーバーフードを形成していない地域住民や、分野別にボランティア活動に参加している住民、それに専門的な知識や技能を有して分析作業に尽力したい人たちもこのパーティに参加した。パーティ参加者は100名を超え、その場で、会長が用意していた分析作業の趣旨と作業フローチャートについて説明がなされる。主旨は「シャーロットビル・コミュニティのあるべき姿」を描き出すために、行政側が策定した総合計画素案のチェックを行い、そのなかで住民の力でできることを示していきたいということであった。そして、これまでの作業経過を説明するとともに連合組織で取り組む作業フローチャートを示しながら分野別、地域別のワーキング・グループを設置して作業を進めていく方針が述べられた。参加者たちはパーティ会話を楽しみながら、どういったグループを作ったらよいかについて話し合いを進めていき、その結果、（1）土地利用、（2）交通網、（3）都市環境、（4）コミュニティ・ライフ、（5）シティ・サービス、（6）社会資本整備、（7）コミュニティ経済の活性化、（8）インターガバメンタル・リレーションズ、（9）コミュニティ

の歴史的、文化的伝統の保持と新たな創造という、9グループを設置することになった。そして、1グループ10名程度を目安に、参加者自身が自発的に関心領域や専門領域に応じてグループを形成していく。僅か2時間ほどの間にテキパキとグループ化を進めていく連合会長のリーダーシップには驚愕の念を抱かざるを得なかったが、その手腕はじつに鮮やかであった。そして、各グループでチェックすべきチェック・リストをテーブルの上に置き、それぞれのグループごとに仕分けする作業が参加者の手によって進められた。この仕分け作業が一段落すると、各グループはグループ・リーダーを決め、そのリーダーの指示にしたがって会長が示した期限（1ヶ月）内に分析し、その結果を再度会長のところに集めて総合的に纏めていくことになったのである。

ところで、筆者が参加したワーキング・グループはコミュニティ・ライフ部会であった。この部会への参加理由は、グループ・リーダーがネーバーフッドのチェック・リストを分析・整理したときと同じく、ヴァージニア大学のスティーブン・パーシー准教授であって、大学でも一緒に研究していた間柄であったからである。このグループにはヴァージニア大学の大学院生をはじめ、各ネーバーフッドの代表など12名の参加者が集まり、リーダーが示す作業手順に従ってチェック・リストを細分類し、問題点の整理を行うことから着手した。そして、参加者がシャーロットビル・コミュニティについて共通の認識をもつために、行政側が提供したセンサス・データを分析し、コミュニティとしての特質を抽出するとともに、その特質に基づいてチェック・リストに示された問題点を分析していく手法がとられた。いうまでもなく、シャーロットビル・コミュニティは「大学町」であるが、それ以外に、温暖な自然気候的条件に恵まれた地域であることからニューヨークなどの大都市で働いていた人たちが現役をリタイアした後の余生を過ごす居住地といった特質や、連邦国家としてスタートした初期の頃の大統領を輩出した（ジョージ・ワシントンからウッドロー・ウィルソンまで、8名の大統領を輩出したセントラル・ヴァージニアの中心地でもある）という誇り、さらに、学術の中心地がハーバード大学やイエール大学など東部地域に立地していたことに対抗して、アメリカの中心地に学術拠点を設ける意図をもって第3代大統領であったトーマス・ジェファソンがヴァージニア

大学をこの地に設立したということから、歴史的、文化的、学術的コミュニティとしての特質をもつ。これらの特質を認識しながら、いまシャーロットビル・コミュニティにいかなる問題が生じているのかをチェック・リストから洗い出すとともに「豊かなコミュニティ」を創造していくためにはなにが必要かを検討していく作業であった。

そこで、いま少しく作業の具体例を、チェック・リスト分析を通して紹介してみたい。

コミュニティ・ライフ部会に集められたチェック・リストはリーダーであるスティーブン・パーシー准教授が作成した分析枠組みにそって（１）治安問題、（２）人間関係問題、（３）生活の質の問題、（４）歴史的建造物の維持保全問題、（５）大学とコミュニティ生活の関係、（６）セントラル・ヴァージニアの中心としてのシャーロットビル・コミュニティの役割、に細分類された。そして、ワークショップ方式によって、チェック内容を問題領域ごとに書き出して整理を行い、問題発生の原因究明、考えられる原因の除去策、再発防止策の検討、安心かつ安全なコミュニティ生活の確保、豊かなコミュニティの創造のための市民の役割などについて検討を加え、その結果をマトリックス方式で、コミュニティ・ライフの現状・改善方向・将来の姿を問題領域ごとに示す一覧表を作成し、それを当作業部会の分析結果として連合組織の全体会に報告していく手順をとった。一例を、大学とコミュニティ生活の関係といった面でみる。この領域で一つの問題と指摘され、その解消策が一覧表に示されることになったものの中に「週末における学生の騒々しさが静かなコミュニティ生活を乱す」というものがあつた。この問題はいみじくもシャーロットビル・コミュニティの特性を反映して生じたものである。つまり、シャーロットビル・コミュニティは大学町であり、大学町の特徴は、学生を中心に比較的若い居住者が多く、活気があるということになるが、反面、勉学に勤しめる良好な環境が保持されているという点もある。また、最近の傾向として、ニューヨークなどの大都市で働いていた人たちが現役をリタイアして「終の棲家」をこの地域に求め、気候温暖なところで余生を過ごしたいシニア・シティズンも増えてきて、若い層と年輩層とでコミュニティが形成されるようになってきたことも特徴である。

問題はこうしたコミュニティの特徴を反映して、若い層とシニア層との生活意識の格差から生じた。一般に、アメリカの大学生はウィークデーは勉学に追いまくられている。そのために週末になると勉学から開放された勢いでアパートやまちなかの公園でバーベキュー・パーティを開き、いわゆる勉学のストレスを発散させる。とくに金曜日の夜から土曜日にかけては日本の大学では見られない喧噪な光景がいたるところで見受けられる。この光景は閑静な環境を求めてやってきたシニア・シティズンにとっては耐えられないようである。一方、若い層の意見としては、ショッピング・センターなどの一角に立地しているレストランやコーヒー・ショップはいつもシニア・シティズンに長時間占拠されており、そのためにアパートや近隣公園で楽しむ以外ないのではないかという反論も出される。そのようなわけで、このコミュニティを形成しているシニア層とジュニア層との生活感覚の相違をどのように埋めていくか、そして、それから生じる軋轢をどのように解消して「豊かなコミュニティ・ライフ」を創出していくかがコミュニティ・ライフ部会の検討事項になったのである。このような問題の場合、日本の自治体では新旧住民の融和策という考えが浮上してくる（現に、都市化地域の自治体ではそのような考え方で政策化されたところが多い）が、アメリカでは人種問題という根深い問題が横たわっており、くわえて、ジェンダー・ギャップの問題、宗教上の問題もあり、ジェネレーション・ギャップの問題は「シルバー・デモクラシー」というかたちで登場していたに過ぎなかった⁽¹⁵⁾。しかし、ジェネレーション・ギャップに伴う問題がコミュニティにおける日常生活上の問題として提起されるようになったことは、平均寿命が延びてきたこと、社会保障制度が整備されてきたこと、価値観の多様化が進んできたこと等がその背景にあると思われ、それらを反映した生活の場における新たな地域社会現象といえなくもない。

ともあれ、この問題への対応としてコミュニティ・ライフ部会は当該問題に関連する人間関係問題および大学とコミュニティ生活の関係問題をチェック・リストから抽出し、その内容について部会参加者が意見を交わすとともに、問題解消策の方向（解決策ではない）を纏めていくことになった。部会参加者の意見が一致していた点は、コミュニティ生活において若い層と年輩者層との交

流が少なく、そのためにそれぞれの立場の理解が不十分であることから軋轢が発生しているのではないかとということであった。したがって、この点を共通認識として対応策を考えていけば、問題の解消方向の途も切り開かれていくであろうとの結論に至ったのである。そこで、具体的な検討に入ったのであるが、問題はなにを媒介にしてどのように交流を深め、互いの立場を理解し合うようにしていけばよいのではないかとということになった。ここではそのための媒介機能を果たす主体についてアイデアを募り、その内容を現状、改善方向、将来の姿というかたちで一覧表にしていたのである。

この場合、媒介機能の役割を果たすべき対象として取り上げられたのがヴァージニア大学であった。もとより、ヴァージニア大学には地域との交流プログラムが数多く用意されているが、そのプログラムを大学だけで作成するのではなく地域住民も参加して作成し、学生と地域住民が一緒になって地域の問題を考え解決に取り組んでいける「地域学習講座」を設けていけば、それによって地域住民は交流を深め、互いにコミュニティ・ライフを豊かにしていけるのではないかと考えたのであった。この構想を大学に働きかけて実現していけば、大学にとってもコミュニティにとっても、また、シニア層、ジュニア層にとっても良い結果がもたらされるであろうと考えたのである。

ネーバーフッド連合組織の各分析作業部会はこのような作業を行ってその結果を全体会に提出し、そのうえでシャーロットビル・コミュニティの将来像を構想していったのであった。

4. 市民案と行政案との摺り合わせ

これまでみてきたように、市民案は、行政側が策定した総合計画案とそれに対する市民のチェック・リストの分析結果を検討材料にして策定された。その内容を計画構造といった側面からみると、一つは住民生活にとって最も身近な各ネーバーフッド・レベルの狭域計画であり、いま一つは狭域計画をネットワーク化し、かつ、シャーロットビル・コミュニティ全域の必要を加味した計画となっていて、二重構造になっていた。狭域計画はどちらかといえば、各

ネーバーフッドの問題点チェックとその改善方法と取り組む主体を示したもので、いわば「地区カルテ」といえるものであった。他方、コミュニティ全域計画は29ネーバーフッドの地区カルテを基礎に、全市域にとっての問題点と改善策の必要を洗い出してシャーロットビル・コミュニティの望ましい姿を素描し、それを計画的に達成していくための手順を示したものであった。この最終的なとりまとめはボランティア連合組織で行われ、行政側の案との摺り合わせ協議に持ち込まれていく。

この摺り合わせ協議はシティ・ホールにおいてコミュニティ開発部とボランティア連合組織との意見交換というかたちでなされた。まず、ボランティア連合組織が行政側の案と対比しながら、全体像については連合会長が、各領域についてはその領域のリーダーが説明し、行政側の意見を聞いていく。ほとんどの場合、行政側の案に住民側の内容を付け加えるかたちで修正されていくが、しかし、制度上の問題（シティとカウンティの行政調整問題が中心となる）や行政資源の限界に関連する問題のところでは首尾よく進まず、それらの点は行政側、住民側で再検討し、その結果を議会に上程していくこととなった。つまり、最終判断を議会に任せたわけである。このなかで制度上の問題は行政機関間の調整に委ねられるが、行政資源の限界の問題については議会において激しく議論される。この点は日本の地方議会では見られないことであるので、少し紹介しておこう。

アメリカでは強首長制⁽¹⁶⁾を採っている自治体はともかく、弱首長制⁽¹⁷⁾を採用している自治体議会の議員数は殆ど10名以下である。議場は議員たちが壇上の席に着席し、執行部の職員が15名程度フロアの前席を占める。その後方の席が傍聴人席となっており、200人から300人程度の席が用意されていて、小学校の講堂のような設計になっていた。そして、執行部席の両脇に傍聴人発言席があり、議案について発言したい場合は傍聴人一人当たり5分以内の発言が許されていた。ただ、限られた議会開催時間であるため、傍聴人発言者が多い場合は発言者数と時間が制限されるとともに、どの議案のどういった点について発言したいかを発言者用紙（図書カード大）に記入して議事係に提出するシステムがとられている。

総合計画策定に関する議会審議ではまず、住民側の意見を取り入れて纏めた執行部案が市支配人によって説明され、それを受けて議員が審議し、項目ごとに採決していく。たとえば、シャーロットビル・コミュニティの将来像という項目、望ましいコミュニティ・ライフという項目といった具合である。議論の対象となったのは、先に述べたように、行政側と住民側の摺り合わせで留保された行政資源の限界をめぐってであった。

どこの国でも同じように、行政資源という場合、当該自治体の権限と人材と財源を指す。アメリカにおける自治体の場合、自治体としての権限はコミュニティがインコーポレートする段階のチャーター（自治憲章）によって決まり、しかもその内容は住民投票によって決定されるし、その改変も同様である。人材の確保は議会が行政長や支配人を任命すると、行政長や支配人がそれぞれの業務に適する人材を採用し、指揮監督していく。問題となるのは財源である。通常、日本における自治体の一般財源（General Purpose Tax）に該当するのは資産税（Property Tax）であり、そのほかは個々の目的に沿った税ということになり、いわゆる目的税（Special Purpose Tax）である。そして、税率を上げたり下げたり、あるいは新しい税目を設定したり旧来の税目を削除したりする場合はすべて住民投票を行って決定していくのが常である。それゆえ、アメリカの自治体の行政資源をめぐって展開される議論の焦点は、住民の新規の要求に行政が応えていこうとする場合、その要求がどの目的領域に入るのか、あるいはどれにも入らない全く新規のものなのかということになる。もし、後者になれば、新たな税目と税率の問題が浮上し、住民にその是非を問わなければならない。そのようなことから、アメリカ人の自治意識が高いといわれるのは、それがタックス・ペーヤー意識と不即不離の関係だからであり、いかなる目的のための税であるか、その目的が達成されているか、そして、税額に見合うサービスが提供されているか、ということに住民が敏感であって、もし、それが不十分であると考えれば、“Tax Revolt”（納税者の反乱）を起こしてその税のあり方を問う方向に進むからである。したがって、総合計画に盛り込む内容が新規のものであるかどうかは慎重な検討を必要とする。この点、日本の場合は、依存財源が多いことや目的税が少ないこともあって、納税額に見合う行政サービス

といった自覚が自治体行政側にも地域住民側にも十分でなく、自治意識の向上に結びついていない。

ところで、議会における行政側の総合計画案の説明は現行の財源で対応できるものできないものに分けてなされた。そして、住民の要求を受け入れて計画化した場合、現在の財源で対応可能なものはともかく、不可能と予想される計画項目についてはそのための財源確保が必要であり、その調達方法をどうするかということで議会に諮っていく。議会は行政側が提起した問題について審議し、それぞれの項目について論点を整理し、そのうえで傍聴人にも発言を求めていったのである。傍聴人はこの機会を捉えて発言していくことになるが、どうしても住民側の希望を計画項目に入れて「豊かなコミュニティ」の実現に結びつけていきたい場合は、その項目の重要性とコストのかからない手法について意見を述べていくことになる。1つの項目に対する一人の傍聴人の発言時間が限られていることもあって、傍聴人同士はバトン・タッチ方式で当該項目を計画に盛り込むべき理由、その効果、達成過程での住民と行政の役割、それに要するコストなどについて、アイディアに富んだ意見を出していく。たとえば、コミュニティ・ライブラリーの土曜日、日曜日の開館時間問題について紹介すると、行政側は住民の意向を受けて土曜・日曜を開館すると現在よりも20%コスト高になり、その分は図書関税を引き上げて対応していかなければならないと主張するのに対し、住民側はそのコスト高のほとんどは職員の人件費であるから、土曜、日曜はコミュニティ・ボランティアに任せたら税率を引き上げなくてもすむのではないか、つまり、図書館運営のアダプト・プログラム方式を提案するのである。議会は、懸案事項になっていた計画項目について行政側と住民側の意見を聴取した後、再び、議員同士の審議に入り、その結果を採決して総合計画を承認していったのであった。

かくして、シャーロットビル市における総合計画過程を振り返ってみると、そのプロセスは行政と住民との協働作業そのものではなかったかと考えられるのである。

5. 日本へのインプリケーション～相模原市への適用を例に～

シャーロットビル市の総合計画策定過程がアメリカの自治体において一般的であるといえるかどうかは分からないが、認識できることはコミュニティを構成している多くの主体がその計画策定に関わっていたという事実である。それを単純に「市民参加による計画策定」といってよいかどうかは気になるところである。なぜなら、かつてシェリー・アーンスタイン（Sherry R. Arnstein）女史が発表した「市民参加の階梯」（A Ladder of Citizen Participation, AIP Journal, July 1969, pp.216-224）によれば、市民参加には8階梯があり⁽¹⁸⁾、通常、日本の自治体で市民参加といわれる審議会等の委員のように、行政による市民包絡の形態は市民参加とはいわず、懸案事項に関する情報を提供するとともに、それについて協議し、解決方向の選択肢を考えていく段階から参加といっているからである。とくに、実質的な市民参加は市民と行政との協働段階からを指しているので、シャーロットビル市の例は単なる「市民参加による計画策定」というよりも「多元的主体の協働による総合計画の策定作業」といった方が適切かもしれない。そして、最近ではアーンスタインの参加理論をさらに発展させた議論もイギリスの地方自治学者を中心に展開されてきている。その一つは『分権の政治学』（The Politics of Decentralisation: 1994）を著したダニー・バーンズ（Danny Burns）とロビン・ハンブルトン（Robin Hambleton）とポール・ホジェット（Paul Hoggett）の研究成果⁽¹⁹⁾に見ることができるし、それらの研究動向を注視したゲーリー・ストーカー（Gerry Stoker）は、アーンスタインの参加発展説を「第1世代の参加論」とすれば、それを基礎に、市民による統制機能を加味したバーンズらの議論を「第2世代の参加論」と位置づけている⁽²⁰⁾。

ところで、日本においても近年、多くの自治体が協働政策を展開しはじめた。その発展段階を一瞥すると、1960年代の住民運動論を皮切りに、制度上、政策主体の機能を発揮しなければならなくなった1970年から政策形成への住民参加が形式的にせよ採られるようになった。その後、10年ほどの間の試行錯誤の期間を経て住民の要求要望型や行政による住民包絡型の参加から、政策過程全般へのアイデア提供や提案型といった参加へと進み、1980年代後半からは住民

の社会参加活動が広まってくるとともに、それらの活動内容が行政活動領域とも重なってきて、その重複領域に関しては住民と行政とが協働して対応していく必要も生じてきたのであった。つまり、参加から協働への変化であり、これをアーンスタインやバーンズらの参加発展論に照射してみると、協働は参加の発展した形態であるということができるとはならないか。上述してきたシャーロットツビル市の総合計画策定作業が住民と行政との協働作業であるとするれば、それは、住民と行政との協働政策を模索するようになってきている日本の自治体に対し示唆を与える面も少なくないだろう。その意味で、筆者が関わった神奈川県相模原市の「地区まちづくり計画」の例を取り上げ、シャーロットツビル市からのインプリケーションを探ってみたい。

相模原市では第3次総合計画の策定に向けて、市民参加による「地区まちづくり計画」の方針を打ち出した。そのため、市内を生活拠点ごとに18地区に分け、地区住民の手づくりで地区まちづくり計画を策定してもらい、市全体の計画との調整を図った上で新しい総合計画の「地区別計画」に反映させていくことにしたのであった⁽²¹⁾。この点、方向としてはシャーロットツビル市と同じように思えた。そして、この作業に必要な資料も行政側が地区ごとのデータと白地図を用意したのであった。がしかし、そのデータの内容はかなり貧弱であり、しかも参加した住民にだけ配布されたに過ぎなかったのである。市の人口が50万を超え、1地区あたり3万人近くのところで参加者が平均60名程度であったことは住民意思の反映という点では少なすぎると思えた。そこで筆者は、その弱点をカバーするべく、白地図は世帯構成員に合わせて子供からお年寄りにわたり配布するよう助言し、地区の抱える問題点を各世代の目線でチェックし白地図上にプロットしてもらうことにした。筆者は、市民の手づくりによる「地区まちづくり計画」のモデル・ケースとして行政当局が指定した「相武台地区まちづくり計画」の助言者として関わり、可能な限りシャーロットツビル市の手法を取り入れながら当該計画の策定作業に協力したのだが、以下の点で不十分の謗りを免れなかったため、ここではそれらを紹介しつつ、自治体の政策過程において住民と行政とが協働作業を進める場合に参考になるであろうと思われる点を指摘しておきたい。

まず第1は、市民の手づくりによる「地区まちづくり計画」とはいえ全体としては行政イニシアティブ型で協働作業が進められたことである。その主要な理由は行政側が考えている総合計画策定についての情報が住民に浸透していなく、したがって「地区まちづくり計画」と「総合計画」の関係性が理解されず、しかも「地区まちづくり計画」の策定手法や手順等が分からなかったからである。住民と行政が協働して計画の策定作業を進めていくとすれば、ただ端に地区ごとに住民を集め、行政側が考えた枠組みに沿って作業をしてもらうのではなく、住民の英知を結集し、手法を工夫し、目標を共有する事前学習が必要ではなかったか。すなわち、住民と行政との協働の仕組みづくりが検討されていなかったわけである。この仕組みづくりの基本条件としては（1）目標の共有化、（2）各主体の併立・対等性の確保、（3）主体間の補完性の確保、（4）責任の共有化、（5）求同存異原則の確立⁽²²⁾が挙示できるし、それらは協働する場合に不可欠の要素となる。

第2は、協働の仕組みをつくり、それをどのように運営していくかということが重要である。しかし、この点についても検討が不十分であった。「地区まちづくり計画」に関心を持つ住民たちが地区平均で60名ほど集まったのだが、彼らの中にはそれぞれ得意分野があるわけで、それを生かせるかたちでのグループ分けが必要であったし、各グループから提起された考えを媒介して「地区のあるべき姿」を総合的に描き出す組織とその運営手法の工夫が必要であった。これには（1）異なる主体からなる組織編成の原則、（2）媒介機能の明確化とその構造化、（3）主体間の情報交換と専門的な知識や技能による補完、（4）グループ経営能力の評価、（5）グループ・リーダーの発掘が不可欠である。

第3は、協働組織を動かす人材の掘り起こしとその養成である。地域社会は人材の宝庫といわれる。相模原市内にはいくつかの高等専門教育機関があり、また、地域住民として多くの大学教授たちも生活している。したがって、生活の場の問題を掘り起こし、解決策を考え、そして、よりよい生活の場としていくべく協働組織の運営において、専門的な知識や技能を発揮してもらうよう彼らに呼びかけてもよかったのではないか。シャーロットビル市でみられたように、ヴァージニア大学の教授らがグループ・リーダーになって尽力したことを考

えればそれも可能だったのではないか。では、具体的に協働組織運営においてはどのような人材が求められるであろうか。ここでは国土交通省の「地域づくり検討部会」で取り上げられた人材構想が参考になると考えられるのでそれを紹介しておきたい⁽²³⁾。

- (1) 発案者であり、「こんなことをやったらよいのではないか」と発案し提案する人材である。
- (2) いわゆるリーダーである。協働組織を牽引し、まとめていく能力を発揮できる人材である。
- (3) 仕掛人で、あることを行うように仕向けて調整していく人である。
- (4) 推進者であり、目標に向かって仲間と一緒に汗をかく人である。
- (5) 後援者で、側面から協力援助してくれる人である。
- (6) 媒介人といって大所高所から全体の動きを鳥瞰しつつ均衡的に事を進める人である。
- (7) 同調者であり、提案に賛同し、一緒になって進める人である。

これらの人材を通称「七人の侍」と呼んでいる。

第4は協働組織運営のためのルールづくりが不可避であるということである。どんなに立派な組織を作っても、また、どんなにすぐれた人材を集めても、組織を動かしていくためのルールがなければその組織はあつてなきに等しい。シャーロットビル市の住民組織が円滑に機能し、効率的に成果を上げ得たのは個々のネーバフッド・アソシエーションはもとより、その連合組織も合理的なルールをつくっていたからである。相模原市の場合は、18地区すべてが「地区まちづくり計画」のために新たに区画されたために、それに呼応して住民が集まって、直ちに組織をつくり、ルールをつくって運営していくことは難しい状態で、どちらかといえば、行政による住民説明会のかたちであり、住民組織の体をなしていなかったのである。地区住民は行政に呼びかけられて初めて一堂に会し、行政側の説明を受け、なにをすればよいかを知り、その場で果たすべき役割を決めて作業に取り組んでいったに過ぎなかったのである。最近では住民の社会参加活動が活発化してくるに伴い、活動の組織化も進み、活動の目的や参加資格などをルール化していくようになったが、それでもルール（規約）の内容は十

分ではない。その点に鑑み、協働組織としてどういった内容をルールに盛り込んでいけばよいかについて、最後に示唆しておこう。

まず、地区住民による協働組織をつくる場合、その名称、目的、参加資格、組織としての意思決定方法などをルールとして確立しておくことが最低限必要である。そうしなければ組織の運営はできないし、また、関心を持つ多くの住民の参加を広げていくこともできない。では、どういったことがらをルールに盛り込んでいけばよいであろうか。以下に組織運営の基本的条件として考えられる必要項目を列挙しておこう。

相模原市のケースを念頭におくと、市民の手づくりによる「地区まちづくり計画」ということから、まずは（１）その組織の名称が必要である。たとえば「〇〇地区まちづくり協議会」といった名称である。そして、その組織活動への（２）参加資格と（３）構成員の役割・責務を明示しておかなければならない。次はあまりにも当然のことであるが、なんのための組織であるかという（４）組織の活動目的を明確に規定しておくことが要請される。そのうえで、目的を達成していくために組織として整えておくべき事項を検討し設定しておかなければならない。それには（５）事務局の設置、（６）総会（全体会）と（７）組織構成および（８）代表等役員選出と役割規定が必要であり、さらに（９）運営委員会設置や（１０）作業グループの設置を必要に応じて規定し、（１１）組織としての意思決定の方法を明示しておく必要がある。加えて、（１２）会議の公開および（１３）会議運営の規則を謳い、その結果を（１４）一般市民に情報として提供していくことが求められる。なお、この組織が市民による自主的な運営であれば、（１５）運営費用の調達方法や経営方法等についても規定しておく必要があり、また、（１６）その他必要に応じて規定すべき事項、たとえば、活動実績の記録保持や予算書・決算書の作成と保存を規定しておかなければならない。そして最後に、（１７）行政をはじめ他の主体と協力連携して目標達成活動に取り組んでいく場合、協定締結事項をルールのうえに明示しておくことも重要となる。

このように、ある目的のために組織をつくり、首尾よく目的が達成されていくように運営していくためには、じつに細かなルールが必要となるが、相模原市の場合、行政側がリードしていったために、市民の手づくりによる「地区ま

ちづくり計画」というよりはむしろ、行政がファシリテーターとなって進めた「まちづくりワークショップ」となった。そのため参加した住民たちはファシリテーターの指示に従い、その指示通りに作業を行っていかたちになってしまったのである。

シャーロットビル市の総合計画策定過程から相模原市がなにがしかのインプレーションを得るとすれば、第1は参加の前提条件ともいえる情報の提供を充実させていくことであろう。それは総合計画策定方針に関する基礎情報をはじめ、各地区の特徴を示す統計情報や政策関連情報を提供することであり、そうすれば、地域住民はそうした情報に接することにより問題意識を持って主体的にまちづくりに関われるようになっていく。第2は、地域社会にはさまざまな住民組織や集団が既に存在し、それぞれ特定の目標を掲げて活動しているのであって、それらをデータ・バンク化して「まちづくりの組織づくり」に活用していくことが不可欠である。シャーロットビル市の場合、各ネーバーフッド・アソシエーションやその連合組織をはじめ、各種ボランティア組織に関するデータがボランティア・センターに集められていて、それぞれがどのような活動を展開し実績を残してきているかが分かるようになっていた。もし、相模原市にそのような「データ・バンク」が用意されていたとすれば、どの地区にはどのような人材がいるか、そして、どのような組織活動を行っているかも把握できるし、「まちづくり組織形成」とその運営にも貢献できたはずである。第3は、シャーロットビル市でみられたように、行政側による素案を各地区に提供し、それをタタキ台にして地区住民が多角的にチェックできるような手法を工夫開発できなかったかということである。相模原市だけでなく、日本の自治体行政は「行政の無謬性」を盾に取るきらいがある。最近ではパブリック・コメント制度が整備されつつあるが、それでもなお、法令に基づき行政を執行しているので行政に誤りはないという観念が支配的であり、行政が用意したものを住民に敲いてもらう意識は薄い。その意味で行政側の意識改革と行政手法の創意工夫が住民との協働作業には必要となる。シャーロットビル市において住民案と行政案との摺り合わせが議場に持ち込んでなされていたことを思うとその感をいっそう強くする。

6. おわりに

本稿は、参加の発展形態を理論的に考究したものではない。その中心は、筆者がヴァージニア大学にレジデンシャル・スカラーとして研究滞在していたおり、大学側の受け入れ条件の一つにシャーロットビル・コミュニティに貢献することというオブリゲーションがあったことから、それを果たすためにシャーロットビル市の総合計画策定作業に参画した忘備録という色彩が強い。とはいえ、アメリカの小都市における住民参加の実態は筆者の研究に多くの刺激を与えてくれた。現在、日本の自治体では住民と行政との協働が一大政策テーマとして掲げられているが、その実を上げていくためにはなにが必要かということを経験したシャーロットビル市の例は教えてくれたのではないか。とくに、住民がなぜコミュニティのために一所懸命尽力するのか、そしてまた、行政側はなぜいとも簡単に住民の意向を受け入れるのか、という点が教訓になる。そこには自治観念の体現に差があると思われるので、今後は実態面の紹介だけでなく、住民自治強化の必要条件に関する地道な研究とそれに基づく自治体行政の理論化を追究していかねばならないと考える。なぜなら協働自体は自治体行政にとってはあくまでも一つの手段でしかないからである。

[注]

- (1) Source: U. S. Census Bureau-1982 Update-. これによれば、トップがニューヨークで人口709万人、175番目がニューヨーク州の州都であるアルバニー（City of Albany）であり、その人口は100,048人となっている。
- (2) Satyendra Singh Huja, "GOOD COMMUNITY", October 31, 1984, pp. 27-31 (cf)
- (3) Satyendra Huja, "A Comprehensive Theory of Human Settlement- Framework for Planning", 1968, p.33
- (4) Source: "Community and Planning Process", Department of Community Development: Charlottesville, 1984, pp.4-7
- (5) Source : 1980 U.S.Census, Neighborhood Statistics Program
- (6) 1980年のU.S.Censusによると、シャーロットビル市内のネーバーフッド数は、29Units存在する。最小のネーバーフッド人口はスター・ヒルの153人、最多はジェファーソン・パーク・アベニューの3,346人であった。

【シャーロットビル市におけるネーバーフッド数と人口】

No.	ネーバーフッド名称	人 口
1	Barracks Road	708
2	Barracks-Rugby	309
3	Belmont Northeast	2,083
4	Belmont-South	1,721
5	Burnley-Moran	776
6	Downtown	164
7	Fifeville	1,670
8	Forest Hills-Prospect	1,637
9	Frys Springs	2,444
10	Garret-Sixth Streets	1,486
11	Greenbrier	1,777
12	Greenleaf Terrace	1,187
13	Harris Street	281
14	Jefferson Park Avenue	3,346
15	Jefferson Park Avenue South	1,613
16	Johnson's Village	793
17	Lewis Mountain-Alderman Roads	915
18	Locust Grove	2,188
19	Meadow Avenue	1,571
20	Meadowbrook Heights	1,411
21	Meadow Creek	359
22	North Downtown	1,771
23	Ridge Street	1,187
24	Rosehill	1,100
25	Starr Hill	153
26	Tenth and Page	2,699
27	The Meadows	986
28	University Circle	1,453
29	Venable	2,725

Total 39,916

- (7) Source: "Constitution and Bylaws of The Charlottesville Federation of Neighborhood Associations", Adopted September 9, 1976, Charlottesville, Virginia, (cf)
- (8) Ibid. (cf)
- (9) この点についてはコミュニティ紙発行のサプリメントによる。このサプリメントは表紙に“What kind of city do you want?”と訴え、メイン・タイトルとして“COMPREHENSIVE PLAN SUPPLEMENT”としていた。その内容はコミュニティ・プランの考え方を最初に示し、各ネーバーフッドの特徴（問題点や改善方向を含む）を紹介するとともにコミュニティ全域の土地利用や環境問題を図面で明らかにし、分かりやすくしていた。Observer Supplement: Charlottesville Plan, April 26, 1984 (cf)
- (10) 北海道自治政策研修センター政策研究室『アダプト・プログラムの可能性と展開～市民との協働による公共用物管理の新技术～』（平成14年3月）を参照。
- (11) 上掲報告書をみよ。
- (12) 「コンパクト・シティ」構想については神戸市が早くから取り組んでおり、住民組織と行政が協定を結びながら「地区のまちづくり」を進める方式を開発してきている。『コンパクト・シティ』報告書、神戸市、1999年4月参照。
- (13) 神戸市調査報告書「『コンパクトシティ』構想」1999年3月を参照。
- (14) ペギー・キング女史はヴァージニア大学の建築学科で「まちづくり」を学ばれ、その手法を身につけられていた人物であった。ご主人も同大学の教授であり、シャーロットビル・コミュニティについては造詣が深く、したがって、連合組織会長としては適任であったといつてよい。
- (15) 内田 満 『シルバー・デモクラシー』（高齢社会の政治学）有斐閣新書 1986年を参照。
- (16) 日本と同じように、自治体の首長が直接有権者の選挙によって選ばれ、執政権を有して当該自治体を代表する、いわば統括代表機能をもつ首長のことをいう。
- (17) この場合は、議員としては選挙で選ばれるものの、首長としては議員の中から互選によって選ばれる。その主要な機能は形式的に当該自治体を代表し、議会では議長としての役割を果たすが、行政権は支配人に委ねられるがゆえに、首長としての権限は弱いので弱首長と呼ばれる。
- (18) Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", AIP Journal, July 1969, pp. 216-224. なお、この論文は70年代の参加論をリードしたもので、日本の多くの行政及び政治学者の研究に大きな影響を与えた
- (19) Danny Burns, Robin Hambleton and Paul Hogget, "The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy", Macmillan, 1994, pp. 160-179 (cf) この中では、参加を、端に決定に影響を与える行為としてだけでなく、決定されたあとの執行過程においても市民が統制機能を発揮する点を強調している。

- (20) Gerry Stoker, “Regime Theory and Urban Politics”, in the book of “Theories of Urban Politics”, David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (Eds.), Sage Publications, 1995, pp. 54-71 (cf) および拙稿「自治行政にみる市民参加の発展形態～第2世代の参加論としての公民協働論～」『社会福祉における市民参加』（社会保障研究所編）所収 東京大学出版会 209-229ページ参照。
- (21) 相模原市では市域を18地区に分け、地区ごとに住民参加によって「地区まちづくり計画」を策定し、それに基づき市全体の総合計画を策定していく構想を打ち出した。その助言者として筆者も関わったのだが、シャーロットビル市の10倍以上の人口規模をもつ自治体の総合計画策定は困難を極めた。ともあれ、モデル・ケースとなった相武台地区に焦点を当てて、『市民の手による地区まちづくり計画』を策定し、それをテキストに18地区すべての『地区まちづくり計画集』を完成させた。しかし、それが当初の目的通り、総合計画策定にうまく結びついたかどうかは疑問なしとしない。
- (22) 「求同存異」という用語は共通認識をひろめ、相手と異なる点を認め尊重していくという意味で用いられている。
- (23) 地域づくりに必要な人材とはどのような能力を持った人なのかについて、国土交通省は地域づくり研究会を設置し、次の成果を得ている。国土交通省監修『地域づくりの秘訣～成功のための5カ条～』（地域づくり研究会編集）、ぎょうせい、2002年、88ページを参照。