ケニアで最初の市民参加型の都市開発マスタープランづくり

THE FIRST CITIZEN PARTICIPATORY PLANNING FOR URBAN DEVELOPMENT IN KENYA

深沢　信一 *・山田　耕治 **・渡辺　昭文 *
Shinichi FUKASAWA, Koji YAMADA and Akifumi WATANABE

Consulting services in the formulation of integrated urban development plan for Nairobi City (NIUPLAN) in Kenya were provided by Nippon Koei along with capacity development for the officials of Nairobi City County. During the planning formulation, an amended constitution specifying devolution, national values and principles of governance, was enacted in 2010. The enactment of the amended constitution lead to enactment of the County Government Act which specifies how county governments should be based on the amended constitution. The County Government Act stresses public participation, public communication and access to information, and civic education. NIUPLAN was formulated along with the amended constitution and County Government Act.

This paper mainly describes the experience of planning formulation by applying a participatory approach following the principles of the amended constitution and County Government Act. The paper also considers the meaning of citizen participation, the outcomes and issues of citizen participatory approach applied in NIUPLAN, which are expected to contribute to other planning projects to be implemented in Kenya and other countries.

***Keywords*：** *Kenya, Nairobi, Nairobi City County, urban development, master plan, Constitution, County Government Act, devolution, public participation, citizen participation, stakeholder meeting, civic education, website development, drawing contest, essay contest*

1. はじめに

日本工営は、国際協力機構（JICA）より委託を受け、ケニア国の首都ナイロビ市を対象に、2012 年 11 月から 2014 年 12 月にかけて、ナイロビ市都市開発マスタープラン（NIUPLAN）の策定に係るプロジェクトに携わった。

プロジェクトの期間中、2013 年 4 月には大統領選挙があり、選挙後に 2010 年に改正された憲法が施行となった。また 2010 年の憲法改正に伴い 2012 年に改正された地方自治法（County Government Act）も、この選挙後に施行となった。

NIUPLAN の策定についても、改正後の憲法および地方自治法などの関連法に従う必要があり、この改正憲法および改正法に沿ったプロセスで計画を策定するのに時間を要した。特に、地方自治法では説明責任が強化され、関係者や市民への説明、パブリックコメントをきめ細かく行う必要があった。また、このような市民参加型の計画自体がケニアでは初めてのことであった。

本稿では、ナイロビ市の都市開発マスタープラン策定プロジェクトの概要、ケニアの新しい法制度の枠組み、市民参加の意義、ナイロビ市による市民参加に向けた取り組みを取り纏め、成果や今後の課題を考察する。そして、今後、ケニアおよび他の途上国において日本工営が携わる各種計画策定業務において市民参加を検討する際の参考事例を提供する。

2. NIUPLAN 策定プロジェクトの概要

（1）ケニア共和国の概要

ケニア共和国は、日本の約 11,000km 南西に位置する、面積 58.3 万 km^2（日本の約 1.5 倍）、人口 4,435 万人の国家である。1963 年にイギリスより独立を果たした。キクユ族、ルオ族、マサイ族、ソマリ族など、40 以上の民族からなるが、これまで民族間の対立が絶えない状況が続いてきた。

（2）NIUPLAN 策定の背景

ナイロビ市はケニア国の首都であるのみならず、東アフリカおよび中央アフリカにおいて最も重要な経済拠点である。またケニア全体の 50% の雇用を創出しており、55% の GDP を生み出している。このようにナイロビ市は、政治機能の中心としてだけでなく、経済社会開発のモデルとしても重要な役割を担っている。

一方で、ナイロビ市の総人口は 2009 年時点で 310 万人にまで増加しており、2030 年には 520 万人になると予測されている。人口が増大する中、交通渋滞、スラムの拡大、環境悪

*　コンサルタント海外事業本部　開発事業部　開発計画部
**　コンサルタント海外事業本部

化などの都市問題が解決されないまま放置されている。

今後想定される人口増や都市域の拡大に対応した持続可能な開発のためには、都市交通ネットワーク、インフラなどの改善を盛り込んだ、総合都市マスタープランの策定が必要であった。

このような背景のもと、2009 年にケニア国政府より日本国政府に対して、都市開発に係る技術協力の支援要請を行い、これに応える形で 2030 年を目標年次とする NIUPLAN の策定において国際協力機構（JICA）による支援が行われることとなった。

3. ケニアの地方分権化と新しい法制度の枠組み

NIUPLAN は、2010 年に改正されたケニア国憲法、その憲法改正に伴って改正された地方自治法に沿って、ナイロビ市役所をはじめとする関係機関の関係者や一般市民とのコミュニケーションを行いつつ策定された。

ここでは、ケニア国の統治の構造を定め、国家としての価値観などを示すケニア国の改正憲法について概観するとともに、憲法改正に伴い制定された地方自治法（County Government Act）について述べる。

憲法改正により、政治や政策策定への国民の参加、地方分権の推進が明示された。この憲法改正を受け制定された地方自治法においては、市民参加、市民とのコミュニケーションに関連した原則が規定された。そのため、市民参加の手法を NIUPLAN の策定過程で取り入れることが不可欠となった。

(1) ケニア国の改正憲法

1) 憲法改正の経緯

2007 年 12 月から翌年 2 月にかけて、1963 年の建国以来最大の国内紛争であるケニア危機が勃発した。これは 2007 年 12 月の大統領選挙に起因する。同選挙では 2 選を目指すキクユ族出身のキバキ氏とルオ族出身オディンガ氏との一騎打ちで、接戦をキバキ氏が勝利した。しかし、投票 3 日後にこの選挙の集計プロセスに不正があったとオディンガ氏側陣営がやり直しを主張した。キバキ陣営は正当な選挙だったとし大統領の就任式を行ったが、オディンガ陣営が抗議行動にでたことで、部族対立に発展し、暴動が日増しに激化した。その結果、2008 年 4 月までに死者約 1,200 人、国内避難民約 50 万人が発生する事態となった。[1)]

その後、国連の介入があり、キバキ氏が大統領、オディンガ氏が首相となり、国家は運営されてきた。2010 年、キバキ大統領は、大統領に権限が集中していた当時の憲法が特定民族への優遇や政府の腐敗を招く要因になったことに鑑み、憲法改正を行った。

2) 憲法改正の概要[2)] と地方政府への権限移譲

憲法改正では、地方分権の推進、三権の分立、上院の設置による二院制の導入、大統領の任命権の縮小が主な改正の柱となっている。

地方分権に関しては、国と郡の両政府は別個の組織であることを明確に規定しており、ケニアの行政構造は、中央政府と郡政府の 2 つのレベルに明確に設定された。また、権限の共有と移譲、透明性や説明責任の確保、国民の参加、持続可能な開発などを国家の価値や統治の原則としている。

(2) 地方自治法（COUNTY GOVERNMENT ACT）の概要[3)]

地方自治法は郡政府の役割や管理について規定したものであり、以前の地方行政法（Local Government Act）を新たに組み替えたものである。また、この法律は憲法に規定されている郡政府への権限移譲を実行するためのもので、郡政府に行政サービスに係る権限を付与するものである。

地方自治法は、15のパートおよび 2 つの附則から構成され、議会、行政、公共サービス、市民参加から郡の計画作成までの郡政府の管理について規定している。中でも、パート 8 からパート 10 は**表－1** に示すように、市民の参加、市民とのコミュニケーションに関連した原則などを規定している。

NIUPLAN の策定では、地方自治法のパート 8 からパート 10 に沿って、市民参加型のプロセスを適用した計画づくりを行った。

4. 市民参加の意義

3.（2）において市民参加型のプロセスを適用した計画づくりについて言及したが、地方自治法に市民参加の背景や意義に関する記載が見つけられなかった。そのため、ここでは欧米諸国および我が国における市民参加の意義を取り纏めることにより、NIUPLAN で市民参加のプロセスを適用する意義を考察する。

(1) 欧米における市民参加

欧米における市民参加の歴史は古く、現在も積極的に行なわれている。文献「欧米のまちづくり・都市計画制度―サ

表－1 地方自治法における市民参加に関する項目・規定

パート	項目	主な規定内容
8	市民参加	政策や規制などの制定および実施の過程へのアクセスの確保、周縁化されたグループや少数部族の権利の保護などの原則など
9	広報および情報へのアクセス	全ての開発行為におけるコミュニケーションの統合などの原則、国家の平和と団結に向けての市民の理解促進などの目的、ウェブサイトやテレビなどによる広報および情報へのアクセス確保の枠組みの構築など
10	市民教育	市民および政府の啓発、憲法における分権化の価値観や原理に関する教育などの原則など

スティナブル・シティへの途」[4] によれば、欧米の市民参加の特徴は以下のとおりである。

- 市民参加を市民の合意形成を得るためのものと考えているのではなく、行政側が正当な意思決定を行なうための重要なプロセスと捉えていること
- 市民の意見を聴取するのは事業実施段階ではなく、構想段階に移っており、その段階での制度が整備され住民に周知されていること
- 市民参加の制度が合理的に行なわれているかどうかを監視する第三者の機関が設置されていること

文献「Citizen Participation in Community Development」[5] によれば、市民参加の意義として、1）市民参加によって良い決定に導くことができること、2）政治活動のチェックアンドバランス（抑制と均衡を保たせる）に寄与すること、3）個人の尊厳および自己充足性を促進すること、4）市民ひとりひとりの活力を引き出せること、5）計画や事業を進めるうえでの情報、知識、経験を集めることができること、など多様な意義が見出されている。

（2）日本における市民参加

日本においては、1980 年代の地区計画制度の制定により住民が主体となって地区の計画を作れるようになった。また、1992 年に都市計画法が改正され、市町村マスタープランの策定・改訂プロセスにおいて「必ず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」とされ、住民参加が位置づけられた。その後も、2002 年の都市計画提案制度の創設など、都市計画への住民参加や住民などからの提案を受け止める仕組みが拡充された。今日では、地域住民によるまちづくり会議など、市民の主体的なまちづくりの取り組みが日常的になってきている。

文献「参加型まちづくりプロセスに関する実証的研究」[6] では、近年、日本の全国各地で参加型まちづくりが盛んに行われるようになった要因として、従来の行政主導のまちづくりでは複雑化した住民ニーズ、社会的価値観の多様化に対応しきれなくなってきたこと、財政の悪化による公共事業の策定に対応した質を追求したまちづくりが求められるようになってきたことを上げている。

我が国における市民参加の意義としては、このように現地のニーズを策定する計画に反映することができることが挙げられるが、文献「[都市工学講座] 都市を構想する」[7] では、参加する市民が以下の役割を果たすことが挙げられている。

- 都市の実態についての主観的情報源としての役割

地域に潜在的に存在する魅力的な空間資源や、環境上・景観上の問題点・不快感など、市民ひとりひとりの体感によって認知されるという意味での「主観的情報」は都市計画を策定するプランナーには分からない情報である。

- クライアント＝ニーズの担い手としての役割

都市やまちの主要なユーザーはそこに暮らす住民そのものであり、そのユーザーのニーズを積極的に把握し都市計画に活かすことは、そのまちの生活空間の質の向上につながる。

- 多様なアイデアの源としての役割

市民は都市空間に関するさまざまな断片的なアイデアや先行事例に関する情報を持っている。こうした知恵も、沢山集めれば、思いもよらぬ大きな新しい発想につながる。

このほか、文献「創造的まちづくりにおける環境学習のストラテジー」[8] は、世田谷区のねこじゃらし公園の計画づくりを事例に取り上げ、市民参加を伴った計画づくりにおいては、市民が環境学習を経ることによって創造的な空間づくり・人間関係づくりが可能であると述べている。また、文献「参加型マスタープランづくりの課題と展望」[9] では、“参加には学習を要し、学習には支援を要する”という原則を示して、マスタープランづくりが都市をつくるのみならず、市民としての成熟過程になりうる可能性を示している。

このように市民参加の意義は多様であるが、どの意義も計画づくりには有用であるとの見方を示している。

（3）欧米および日本における市民参加の意義

4.（1）および（2）より、欧米および日本における市民参加の意義を以下のとおり整理した。

- 市民のニーズ、社会的価値観が多様化する中で、行政側意思決定プロセスにおいて市民意見の反映プロセスを組み込むことはバランスの取れた正当な意思決定をするうえで効果的であること
- 事業実施段階だけでなく計画策定段階から市民参加を導入することにより、市民の意見を反映する機会や反映が容易にできるため、個人の充足と事業実施段階での参加意欲を高めること
- 行政側、市民側が持つ多くの情報を収集し共有することができるとともに、それらの情報に基づいて新たなアイデアが生まれ、より優れた計画の策定が可能となること
- 学習機会の創出を通じ、市民としての成熟過程となり得ること

（4）NIUPLAN における市民参加の意義

世界銀行のウェブサイトのニュース「Public Participation Key to Kenya's Devolution」[10] では、ケニアの地方分権で推進されている市民参加は、説明責任を強化し、地方政府の行政サービスを向上させるうえで重要であるとしている。また地方分権化で市民の参加を強調することは、市民の参加のメカニズムを構築することが効果的な地方分権化を導く鍵となっている世界の潮流に共鳴するものである、としている。

4.（3）を基に、NIUPLAN における市民参加の意義を、地方自治法の市民参加に係る規定に照らし合わせ、**表－2** のように整理した。多民族国家の首都の NIUPLAN 策定においては、新憲法に規定された地方分権化の流れの中で、より公平で開かれた形での市民参加を促す。そして、NIUPLAN

の策定への市民参加により、利害調整、参加意欲の向上、学習機会の創出を行う意義があると読み取れる。

5. NIUPLAN における市民参加に向けた取り組み [11)]

我が国の都市計画マスタープランの策定において適用されている主な市民参加の方式、メリット、留意事項、範囲・機会の度合い、コミットの度合いを文献「市民参加の手法の例」[12)]、文献「住民と自治体―自治体経営への住民参加」[13)]、文献「社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック」[14)] を基に**表－3**のように纏めた。

ここで、範囲・機会の度合いは、住民の視点から当該参加手法が対象とすることのできる住民の量的な範囲はどの程度かを大まかに示したものであり、数名規模を小、10 名以上 100 名以下を中、100 名超える規模を大として示している。

コミットメントの度合いは、住民の視点から当該参加手法で参加した時にどの程度質的に深く関与することが可能であるかを大まかに示したものである。住民の関わりが受身的になりやすいものを小、住民の主体的な関わりが大きいものを大、どちらとも言えないものを中としている。

本項では、地方自治体の市民参加に関する項目の「市民参加」、「広報および情報へのアクセス」、「市民教育」というカテゴリーで、NIUPLAN で適用した市民参加手法について整理する。

表－2 NIUPLAN での市民参加の意義

地方自治法の関連項目	欧米、日本での意義	NIUPLAN での意義
市民参加	市民の意見の多様化を踏まえた市民の意見の反映プロセスの創出	多民族国家の首都において、民族間での価値観の相違や利害を調整するプロセスの創出
	計画段階からの市民参加による個人の充足と事業実施段階での参加意欲向上	新憲法の下、ナイロビ市の発展に向けた参加意欲の向上
広報および情報へのアクセス	情報収集・広報の量、質を高めることによる、より優れた計画づくりの実現	公平かつ幅広い情報公開の実現
市民教育	学習機会の創出による市民としての成熟過程の実現	地方分権の下での、行政および市民の双方の学習機会の創出

(1) 市民参加

地方自治法のパート 8（市民参加）に即して、可能な限り多くの市民が NIUPLAN の計画づくりの過程に参加できる機会を創出したいという考えから、ナイロビ市は市民参加の方法としてステークホルダー会議を適用した。ステークホルダー会議は**表－3**の公聴会に近い方式である。**表－3**に示すとおり、この手法の範囲・機会の度合いは大きく、コミットメントの度合いは小さい。範囲・機会の度合いについては、シンポジウムやアンケートの実施なども、幅広い対象者に参加の機会を与えるため、その度合いの大きな手法であるが、NIUPLAN においては市民との直接対話を重視するとともに、ナイロビ市の職員が直接住民への質問に答えることにより、ナイロビ市の職員自身が NIUPLAN の理解をより深めるという観点から、ステークホルダー会議を適用した。

ステークホルダー会議は市内で 92 回開催された。うち 69

表－3 日本の計画策定で適用される主な市民参加手法の特徴

方式	メリット	留意事項	範囲・機会の度合	コミットメントの度合
アンケート	調査の際に、アンケート調査の目的を周知することにより、広報的な機能を持たすことが可能。	回収率の高い方法の検討、偏りの生じないサンプリングの工夫が必要。	大	中
ヒアリング	聞き手と調査対象者が直接顔を合わせることから、相手に調査の趣旨を説明しやすく、かつ相手の意見について聞き込むことが可能。	ヒアリング対象者の選定、対象者との調整が必要。ヒアリングの時間・内容の制約から、あらかじめヒアリング内容の検討が必要。	小	小
ワークショップ	誰もが参加でき、かつ声の大きな人の意見ばかりが通ることがないため、参加者全員の満足度が高い。	開催側に楽しく進行する工夫、話し合いを仕掛けるテクニックなど、ある程度の力量を持った人材の確保・育成が必要である。	中	中
オープンハウス	職員と 1 対 1 で対話できるため、大勢の前で発言することが苦手な市民等の参加を促進することができる。また、職員とのコミュニケーションを通じて、計画に関する正確な情報を得ることができる。	対象となる計画に関する知識・経験を有する職員を配置し、参加者からの質問や意見に対し適切に回答するとともに、効果的な意見交換を行えるよう配慮することが必要である。	中	小
モニター	行政としては様々な立場の市民の意見を聴取することができる。市民としては、自分の意見を行政に直接述べることができることから、参加したという充実感が残る。	モニターのマンネリ化を避けるため、選定方法に工夫が必要。幅広い層の意見を聴取することに留意する必要がある。	小	中
意見・作文・イラスト・アイデア募集	作文の場合は具体的な意見や考えを読み取ることができる。イラストやアイデアの場合は、印象深い優れたイラストや思いがけないアイデアを発掘することができる。	あらかじめ選考基準を明確にしておかないと、選考結果に苦情が出される場合がある。	中	大
シンポジウム	多くの意見を聞くことができ、かつ議論に参加することができるため、同時に多くの人々の意識を高め、共通認識を有する機会となる。	より多くの市民の参加に向けた開催場所の確保、開催日時の設定、討議テーマの設定、パネリストの選定などを十分に検討する必要がある。	大	小
縦覧	住民および利害関係者は縦覧期間中に意見書を提出することができ、提出された意見書は都市計画審議会へ審議の検討資料として提出される。	縦覧できる時間が市役所の業務時間に限られているため、業務時間外にも縦覧できるよう WEB 公開などを検討する必要がある。	中	中
公聴会	行政からは関係者が一堂に集まってもらい、説明ができ、かつ意見を聴取することが可能。市民は、説明を受けるもしくは意見を述べるだけで良いため気軽に参加できる。	場所の確保、説明資料作成、議事録の作成などに時間を要する。	大	小

回は戦略的環境アセスメント（SEA）に係るもので、残りの 23 回はNIUPLANの説明に関するものである。ステークホルダー会議の実施に関するカウンターパートのナイロビ市の職員との議論において、著者らは SEA に関する 69 回のステークホルダー会議を行うことは地方自治法に合致しているのではないかと指摘した。しかし、ナイロビ市側は SEA におけるステークホルダー会議はあくまでも環境に関するものであり、NIUPLAN を前面に出したステークホルダー会議を実施しないと地方自治法に準拠しているステークホルダー会議は成立しないとの見解であった。そのため、SEA におけるステークホルダー会議に加え、23 回の NIUPLAN を前面に出したステークホルダー会議を行った。

ステークホルダー会議の実施においては、対象とする地区に応じて言語の選択を行い、識字率の低い地区や住民の関心の低い地区においては、その状況に応じて、プレゼンテーションのメッセージをシンプルにするとともに、イラストを多用するなどの対応を行った。また、新聞で開催の広告を出し、市民の参加を幅広く呼び掛けた。このような工夫により、多民族国家の首都において、市民から幅広く NIUPLAN に係るコメントを収集するとともに、ナイロビ市職員と市民の対話を促進した。

1）SEA に関するステークホルダー会議

SEA に関するステークホルダー会議は、ケニアの SEA ガイドラインに沿って、実施した。SEA のガイドラインに沿って、ステークホルダー会議などのパブリックコンサルテーションを行うことは、NIUPLAN が政府で承認されるための必須条件となっている。SEA に関しては、現況把握を行うためのステークホルダー会議と、NIUPLAN の都市構造のオプションが出てきた段階で都市構造オプションごとの環境および社会への影響を説明するためのステークホルダー会議の 2 種類のステークホルダー会議を実施した。

- 現況把握のためのステークホルダー会議（18 回：2013 年 8 月～ 9 月）
- SEA の詳細に関するステークホルダー会議（51 回：2013 年 11 月～ 2014 年 3 月）

写真－1　カワングワ地区でのステークホルダー会議 [15)]

この結果は、NIUPLAN で調査団とナイロビ市職員で検討してきた都市構造の最適案が環境社会面から妥当であるかどうかを検証するために、活用された。その結果、市民にとっても、CBD を中心とし周囲に副核拠点を形成する都市構造が望ましいという結果が得られた。

2）NIUPLAN に関するステークホルダー会議

NIUPLAN に関するステークホルダー会議はナイロビ市内の全 23 の選挙区（Constituency）で 2014 年 1 月から 2 月にかけて開催された。NIUPLAN に関するステークホルダー会議は地方自治法の要求を満たし、市民への情報公開を行うとともに、市民の声を NIUPLAN に反映させるために行われた。NIUPLAN に関するステークホルダー会議は、i）都市開発に関する参加者の期待、各セクターの開発の状況、NIUPLAN での提案、ii）4 つのテーマに分けての議論、iii） NIUPLAN に対するコメント表明の 3 つのセッションに分けて行われた。

ii）と iii）は関連しており、参加者からは数多くのコメントが出された。参加者がコメントとして出した主な課題と NIUPLAN への提案をテーマ別に整理したものを**表－ 4** に示す。

（2）広報および情報へのアクセス

地方自治法のパート 9（広報および情報へのアクセス）の第 95 条の“地方行政区のコミュニケーションのフレームワーク”に、市民への幅広い広報を行うための手段として、ラジオ、テレビ、説明会、ウェブサイトの構築などが規定されている。

NIUPLAN では、新聞広告やラジオ、テレビなどで市民に広く広報を行うとともに、ウェブサイトを構築した。そして、数ある手段の中でも、ウェブサイトの構築を重要な手段として捉えた。それは、ウェブサイト構築により、データへのアクセス、動画や画像のアクセス、双方向のコミュニケーション、時間帯を問わないアクセス、ナイロビ市役所による管理などが可能になると考えたからである。

また、ウェブサイト構築によって、近年、増大傾向にあるケニアの携帯電話やインターネットの普及により、幅広い情報公開が可能となり得る。ウェブ上での各種会議の議事録の公開

表－ 4　ステークホルダー会議の主なコメント

テーマ	主要課題	NIUPLAN への提案
都市交通	CBD（Central Business District）を中心として放射状パターンの形成	バイパスや環状道路などの戦略的な建設
都市インフラ	廃棄物処理における不十分なごみの収集、処分	ごみのリサイクル 市民とナイロビ市役所との協働の促進
土地利用、居住、社会サービス	放置されている家畜と農業	都市農業の推進と資金の調達
ガバナンス、法制度	開発の規制	建築確認、開発許可と実態の照合などのチェックを義務付けることによる無秩序な開発の防止

により、会議に出席できなかった市民に対しても情報公開が可能で、公平性の担保が期待できる。これらのことも、ウェブサイト構築を積極的に行うに至った背景にある。

ウェブサイトでは、マスタープラン調査の概要、関係する情報、各レポート、テクニカルワーキンググループの配布資料、ステークホルダー会議などのプログラム（予定）の公表、市民教育で使った資料などを公開した。このような行政からの情報提供に加え、ウェブではコメント機能を付与することにより、市民が意見を表明し、行政に質問もできるように工夫した。また Facebook、Twitter などで市民間のネットワークで幅広く共有できるような工夫も凝らし、NIUPLAN に関する市民の議論を促すとともに、NIUPLAN の認知度の向上を促した。

ナイロビ市は同 Web へのアクセス数についてもモニターを行った。NIUPLAN に関するステークホルダー会議後の 2014 年 1 月のアクセスが最も多く、1 カ月間に約 3,000 回のアクセスがあった。

（3）市民教育（CIVIC EDUCATION）

地方自治法のパート 10（市民教育）の要求事項を満たすべく、NIUPLAN の策定過程においては、オープンハウスやエッセイ・絵画コンテストの方式を適用することにより、市民教育を行い、行政および市民の双方の学習機会を創出した。筆者らは、方式のアイデア出しや、プレゼンテーションの作成において、ナイロビ市職員の支援を行った。

1）オープンハウス

2014 年 3 月 10 日～ 3 月 28 日の平日のみ計 15 日間、NIUPLAN に対する市民教育がオープンハウスの手法を適用し、実施された。この取り組みの主な目的は、ナイロビ市役所と市民との公開協議の場を設けることにあり、これにより両者の間で直接的な意見交換が行われた。また、このオープンハウスを通じて、広く一般市民に対して NIPULAN の検討状況を伝え、計画内容に対する理解を深めてもらうことを目指し、対応を行った。

オープンハウスについては、市役所内のスペースを活用できたことから運営がしやすかったこと、**表－ 3** に示すように職員と市民が 1 対 1 で対話でき、大勢の前で発言することが苦手な市民の参加を促進することができること、職員の説明能力向上の絶好の機会となることを重要視し適用することとした。

オープンハウスの会場は、一般市民がアクセスしやすいよう、ナイロビ市役所の玄関脇のピロティ部分を選んだ。NIUPLAN を説明するパネルの展示に加え、常時 2 名のナイロビ市都市計画課職員が配置され、訪問した市民に対する質疑応答や、専門的な部分の解説を行った。期間中、計 580 名の市民が会場を訪ねた。

市民の質問に回答する職員にとっても、職員から回答を得る市民にとっても、貴重な学習の場となった。

2）エッセイおよび絵画コンテスト

オープンハウスの期間中、4 年生～ 8 年生の児童を対象に絵画コンテストとエッセイコンテストが実施された。

プロジェクトチームの発案が契機となり、若い世代の計画プロセスへの参加および将来の実施段階の巻き込みの土台づくりのため、エッセイおよび絵画コンテストを開催した。数ある市民参加の手法の中から、この方法を適用したのは、**表－ 3** に示すようにコミットメントの度合いの大きい手法で、一般市民を対象とした市民教育に比して、若い世代による主体的な参加が得られると考えたこと、ナイロビ市役所内の連携により教育局への協力取り付けが可能であったことが挙げられる。

応募した作品の内容は、以下のように整理できる。

a）安全と安心

犯罪や治安の悪化の恐怖を取り除くことや、課題として薬物の乱用、不法居住地区における中途退学者の増加、高い失業率が強調されているもの。

b）住宅

不法居住地区拡大の問題を解消し、全市民が経済的に不自由のない暮らし、清潔な環境の家を持つことを夢見るもの。

c）交通とインフラ

幅員の広い近代的な道路、道路標識や信号機など機能的で秩序だった交通システムを表現するもの。

d）環境

ゆとりある公共空地、緑豊かな空間、水辺、森林、野生動

図－ 1　構築したウェブサイト [15]

写真－ 2　オープンハウスでの市民への NIUPLAN の説明 [16]

写真－3 優秀作品の選考

物を表現し、環境汚染の防止を訴えるもの。

e）レクリエーション

運動公園やスイミングプール、ボートやサイクリングを楽しめる娯楽施設の充実を表現するもの。

コンテストの優秀作品については、ナイロビ市の職員が選定委員会を設立し、選定基準を設けて選定を行った。

応募作品については、優秀作品の選定のみならず、これまでの調査の過程で抽出した課題が子供たちのエッセイや絵画で表現しているまたは示唆している課題を網羅しているかの確認にも参照された。また絵画の優秀作品については、マスタープラン報告書の各章の最終頁に掲載し、子供たちの計画づくりへの参加の貢献を称えた。

コンテストに参加した若い世代にとっては都市の問題や都市のあり方を考える契機となり、コンテストの応募内容を審査する職員にとっては若い世代が捉えているナイロビ市の現在の姿や望ましい姿を理解する機会となった。このコンテストは、若い市民と職員の双方にとっての学習の場となったと言える。

6. 考察

前項まで改正憲法と地方自治法に沿った市民参加型の NIUPLAN の計画策定について、NIUPLAN 策定における市民参加の意義を考えつつ紹介してきた。本項では NIUPLAN に適用した市民参加の成果と今後の課題について考察する。

（1）主な成果

1）国家の価値および統治の原理に適った計画の策定

2013 年 3 月の大統領選後、ナイロビ市の職員は改正憲法および改正された地方自治法などの関連法律に沿って、市民とのコミュニケーションを図り、市民からのフィードバックを NIUPLAN に反映させることができた。

また市民教育の実施や絵画・エッセイコンテストにより、市民が NIUPLAN に対する理解を深め、ナイロビの都市づくりに対する関心を高めることもできた。

その結果、改定憲法の第 2 章に規定されている国家の価値および統治の原理にある“良い統治、統合、透明性、説明責任”に適った計画策定プロセスを踏むことができたと考える。

2）市民および行政の学習機会の創出

ナイロビ市の職員は、ステークホルダー会議やオープンハウスの場で、ナイロビ市の職員が NIUPLAN を理解したうえで、一般市民に NIUPLAN を説明することができた。ステークホルダー会議の回数は 90 回を超え、職員は市民とのコミュニケーションの場を沢山持つことができた。NIUPLAN 策定の活動を通じて、ナイロビ市の市民が NIUPLAN を理解しただけでなく、職員も貴重な学習機会を得ることができたと考える。

NIUPLAN の経験を通じ、市民参加を取り入れた計画づくりの実践は市の職員や市役所という個人や組織のレベル、および市民社会のレベルにおいても学習機会を提供できることが分かった。他の途上国における都市マスタープランづくりの技術協力プログラムの形成においても、市民参加の実践を取り入れることの意義は大きいと考える。

（2）今後の課題

成果が得られた一方で、より良い市民参加をナイロビ市あるいは他の都市で展開する際には、以下の点を改善していくことが課題になると考える。

1）活動の振り返りによる市民とのコミュニケーションの改善

ナイロビ市の職員は各活動で市民の NIUPLAN に対するフィードバックは得たものの、ナイロビ市職員の各活動に対するフィードバックを得ることができなかった。活動に対するフィードバックとは、ステークホルダー会議において職員の説明が市民にとって分かり易かったか、市民教育におけるパネルの内容が分かり易かったかなど、職員が行った活動を振り返るとともに、市民がどの程度理解できたかを確認することを含む。また職員や市民の学習効果をモニタリングし、その結果に基づく市民参加手法の技術的改善を図っていく観点からも、今後、フィードバックとなる振り返りを行うことは重要である。

ナイロビ市あるいは他の都市において、今後技術的な支援を行う機会があれば、筆者らは活動を振り返ることを助言すべきであると考える。具体的には、各活動において、市民の理解度や市の職員の説明の仕方に関するフィードバックシートを必ず参加した市民に配布し、活動の終了直後に回収することを徹底するとともに、市職員でミーティングを行い、改善点を議論する場を設けることを助言すべきであると考える。

2）関連事業等の実施時のより深い市民参加の追求

今回の NIUPLAN 策定では市民の巻き込みはできたが、今後は市民が関連事業等の実施時により深く参加することが課題となる。

市民参加のレベルとして、文献「まちづくりキーワード事典」[17] に紹介されていたアーン・スタインの市民参加の 8 段の梯子[18] を**表－5** に纏めた。この表の段階に従えば、今回のプロジェクトでの市民参加は市民教育やステークホルダー会議で双方向のコミュニケーションを行ったという実績から、市民には市

表－5 アーン・スタインの市民参加の 8 段の梯子

段階	項目	内容	参加の形態
①	操作	市民を委員等にすることで参加を行ったとする	参加とは言えない
②	セラピー	住民の不満をガス抜きするための参加	
③	お知らせ	情報は伝えられるが、市民の意見は反映されない	形式だけの参加
④	意見聴取	アンケートなどで意見は聞くが、市民はその反映のされ方を知らない	
⑤	懐柔	市民の意見はある程度反映されるが、その判断は市民以外が行う	
⑥	パートナーシップ	市民と行政が決定権を共有している	市民の力が活かされた参加
⑦	権限の委任	住民側により大きな決定権が与えられる	
⑧	市民によるコントロール	事業や組織の運営に住民が自治権を持っている	

民の意見の反映のされ方は伝わっていると考えられるため、⑤の懐柔の段階は達成できたと思われる。今後の事業実施面では、「市民の力が活かされた参加」を目指し、プロジェクトのインパクトや持続性を高めていくことが期待される。

3）カウンターパートによる自立的活動の継続

今回の NIUPLAN 策定では、市民教育や広報などの費用は JICA による予算で賄った。今後は、費用負担の面でも、ナイロビ市が負担して、これらの活動を行う必要がある。

NIUPLAN を今後も市民の参加により推進するためにも、NIUPLAN に関する市民への説明は一過性のものであってはならず、これまでのようにナイロビ市がイニシアティブを取って、活動を継続することが期待される。

また他都市においても、市民参加に係る活動を自律的に実施できることが望まれる。そのためには、所管する組織の長に市民参加の意義・効果を理解してもらうことにより、市民参加に係る費用の予算化を促すことが重要であると考える。

7. おわりに

本プロジェクトでは改正憲法、地方自治法に沿って市民参加型の都市開発計画の策定を行い、ステークホルダー会議、市民教育、絵画およびエッセイコンテスト、ウェブサイト構築などを行った。日本や他の先進国の都市計画やまちづくりでは市民参加型の都市計画策定の事例は豊富にあるが、ケニアでは初めて市民参加型の計画策定であった。また、今回 NIUPLAN で適用した市民参加の手法も日本では目新しいものではないが、ケニアでは初めての適用であり、同国の都市計画行政においては画期的な出来事であった。

このような市民参加を推進した背景には憲法改正に至るまでの経緯があった。ケニアでは、民族間対立の解消、不公平な分配の是正といった社会状況の改善が長らく求められてきた。そのため、国を挙げて民族の多様性を超えた新しい国づくりの機運が高まっていた。NIUPLAN 策定では、このような機運がカウンターパートや日本工営の現地スタッフ、ステークホルダー会議や市民教育に参加した市民の「新しいナイロビ市をつくっていこう」という心意気になって表われた。

NIUPLAN の策定においては、ナイロビ市の職員が主体となって約 90 回ものステークホルダー会議を行ったことは特筆すべきである。著者らが知る限り他国の都市開発マスタープランで、自治体の職員がこのような回数のステークホルダー会議を実施した例は聞かない。NIUPLAN 策定では、ステークホルダー会議の実施を重ねることにより、ナイロビ市職員のやる気と能力を引き出すことができ、ナイロビ市職員の充実感を満たすことにもつながった。

今後は、NIUPLAN に基づく事業の実施により、ナイロビ市がどのように発展していくのか楽しみである。また、現在はアフリカ北部回廊のゲートウェイとなるモンバサ市においても都市マスタープランを策定中で、ナイロビ市での市民参加型の都市開発マスタープランの経験を活かす場となっている。ナイロビ市やモンバサ市などの都市開発により同国が発展し、ケニアの国民が活き活きとして生活を送れるようになることを期待したい。

謝辞：ケニア国ナイロビ市都市開発マスタープラン策定プロジェクトの実施にあたりご支援、ご協力いただいたケニアおよび日本両国の関係機関、ならびに本稿の執筆に際しご理解、ご協力いただきました国際協力機構（JICA）に感謝申し上げます。

参考文献

1） ARC 国別情勢研究会：ARC レポート（ケニア）、pp.7-9、2014
2） The National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney General: The Constitution of Kenya, 2010
3） The National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney General: County Governments Act Chapter 265, 2012
4） 伊藤 滋、小林 重敬、大西 隆、民間都市開発推進機構都市研究センター： 欧米のまちづくり・都市計画制度―サスティナブル・シティへの途、ぎょうせい、2004
5） Ohio State University: Citizen Participation In Community Development, L-700 Community Development Fact Sheet, 2015
6） 佐藤惠英、為国孝敏： 参加型まちづくりプロセスに関する実証的研究、第 32 回土木計画学研究発表会・講演集、2005
7） 大西隆、福島茂、西浦定継、大方潤一郎、高見沢実、城所哲夫、滝沢智：[都市工学講座] 都市を構想する、鹿島出版会、2004
8） 延藤安弘：創造的まちづくりにおける環境学習システムのストラテ

ジー、環境システム研究 Vol.24、1996
9） 渡辺俊一：参加型マスタープランづくりの課題と展望、都市計画、No.129、1999
10） The World Bank: Public Participation Key to Kenya's Devolution, 30 April 2015
11） Japan International Cooperation Agency（JICA）：Final Report, The Project on Integrated Urban Development Master Plan for the City of Nairobi in the Republic of Kenya, 2014
<http://libopac.jica.go.jp/images/report/P1000018791.html>
<http://libopac.jica.go.jp/images/report/P1000018792.html>
<http://libopac.jica.go.jp/images/report/P1000018793.html>
12） 鎌ケ谷市：市民参加の手法の例、千葉県鎌ケ谷市ホームページ、2003
<http://www.city.kamagaya.chiba.jp/kakuka/kikakuzaisei/document/ZYOUREI/syuhou.pdf>
13） 大杉覚：住民と自治体―自治体経営への住民参加、分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.1、財団法人自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、2007
14） 佐藤浩、濱田俊一：社会資本整備における住民とのコミュニケーションに関するガイドブック、国土交通省国土技術政策総合研究所プロジェクト研究報告第 10 号、国土交通省国土技術政策総合研究所、2006
15） Nairobi City County: Integrated Urban Development Master Plan for the City of Nairobi (NIUPLAN), 2015
<http://citymasterplan.nairobi.go.ke>
16） 国際協力機構（JICA）：ケニア国ナイロビ市都市開発マスタープラン（NIUPLAN）2030 パンフレット、2014
17） 三船康道、まちづくりコラボレーション： まちづくりキーワード事典（第三版）、学芸出版社、2009
18） Arnstein, Sherry R: A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969