

CLAIR REPORT No.265

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

CLAIR

“CLAIR REPORT” の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌“CLAIR REPORT”シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御叱責賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮下さい。

お問い合わせ先

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル19階

財団法人自治体国際化協会交流情報部国際情報課

TEL:03-3591-5482 FAX:03-3591-5346

E-Mail:webmaster@clair.or.jp



古紙配合率100%再生紙を使用しています

米国の市民参加－交通計画における合意形成手法－

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 265 (July 12, 2005)

財団法人自治体国際化協会
(ニューヨーク事務所)

目次

はじめに

| | |
|-------------------------------|-----------|
| 概要 | i |
| 第1章 米国における市民参加 | 1 |
| 第1節 市民参加の歴史と背景 | 1 |
| 第2節 米国における市民の直接参加 | 2 |
| 1 州憲法改正に関する住民発議 | 2 |
| 2 法律改正・制定に関する住民発議 | 2 |
| 3 レファレンダム | 4 |
| 4 地方団体における直接参加 | 6 |
| 第3節 交通計画における市民参加 | 6 |
| 1 市民の反対による計画の中止 | 6 |
| 2 市民参加の義務づけ | 9 |
| 第2章 市民参加についての規定と合意形成手法 | 11 |
| 第1節 連邦レベルにおける市民参加の規定 | 11 |
| 1 国家環境政策法 | 11 |
| 2 総合陸上輸送効率化法とその後継法 | 13 |
| 3 障害を持つアメリカ人に関する法律 | 14 |
| 4 環境の公平に関する大統領令 | 15 |
| 第2節 州レベルにおける市民参加の規定 | 15 |
| 1 カリフォルニア州における市民参加の規定 | 15 |
| 2 テネシー州交通省 | 17 |
| 3 ニューヨーク州の環境基準評価法 | 20 |
| 第3章 市民参加の具体的な手法 | 21 |
| 第1節 米国の交通計画における政府間の役割分担 | 21 |
| 1 道路計画 | 21 |
| 2 公共交通 | 22 |
| 第2節 都市圏レベルにおける交通計画の流れ | 23 |
| 1 都市圏における交通計画 | 23 |
| 2 MPOの計画決定プロセスと市民参加 | 24 |
| 第3節 市民参加の流れと手法 | 25 |
| 1 一般的な市民参加手法 | 26 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 2 | 市民への情報提供 | 28 |
| 3 | 有効的な市民参加手法 | 28 |
| 4 | 柔軟な計画変更 | 30 |
| 第4節 | NPOの果たす役割 | 32 |
| 第4章 | 事例紹介 | 36 |
| 第1節 | メリーランド州の事例 | 36 |
| 1 | メリーランド州高速道路管理局 | 36 |
| 2 | U.S. 301 Transportation Study | 40 |
| 3 | Intercounty Connector (ICC) Study | 43 |
| 第2節 | ミネソタ州ツインシティズ都市圏の事例 | 48 |
| 1 | ツインシティズ都市圏の概要 | 48 |
| 2 | 都市圏協議会 | 48 |
| 3 | ライトレール計画の概要 | 50 |
| 4 | 市民参加の規定 | 51 |
| 5 | 計画手続きと市民参加プロセス | 51 |
| 6 | 公共交通推進団体との連携 | 53 |
| 第3節 | サンフランシスコ市の事例 | 53 |
| 1 | サンフランシスコ市の概要 | 53 |
| 2 | サンフランシスコ市における市民参加の歴史 | 54 |
| 3 | サンフランシスコ湾地域における行政組織構造と交通計画主体 | 54 |
| 4 | サンフランシスコ市の Better Neighborhood プログラム | 55 |
| 第4節 | その他の先進的な市民参加事例 | 58 |
| 1 | 地域の高校生とのパートナーシップ～オレゴン州 Philomath 市 | 58 |
| 2 | マイノリティグループへのアプローチ ～ペンシルバニア州ランカスターカウンティ～ | 58 |
| 参考文献 | | 61 |

はじめに

近年の道路計画等の公共事業においては、市民の反対等から事業進捗が大幅に遅れるケースや、計画そのものが白紙になる事例が出てきている。これらの背景には、計画段階における合意形成が不十分であったことがあると思われる。人々の価値観が多様化している今日では、これまで以上に市民のニーズを踏まえ、政策や計画を策定するためのプロセスが求められており、計画の初期段階から市民等の意見を広く参加させ、その意見を計画に反映させる姿勢を行政が持つことが必要である。

本レポートは、米国の広域交通計画や個別計画においてどのように市民参加が導入されているかについて調査を実施したものである。日本においてもパブリック・インボルブメント（Public Involvement）の概念が広まりつつあるが、日本とは比較にならないほど社会が多様化している米国では、1970年代頃からの市民運動の広がりを受け、計画の早い段階から市民と一緒に考えていくという動きが生まれた。米国における公共事業計画や政策立案過程においては、「市民参加」の概念は重要なキーワードであり、様々な手法で市民等の意見を計画に反映される努力が続けられている。道路計画等の交通計画では市民参加手法が体系的に規定されており、市民参加手続きは計画過程に組み込まれている。市民参加の対象をどうとらえるのか？どのような手法で市民の意見を集めていくのか？多様化する市民の意見をどう計画に反映させるのか？日本でも課題となっているこれらの点を考える上でも米国の取組は示唆に富むものである。

米国では、市民参加をより推進させることで、行政側の説明責任（アカウンタビリティ）と行政運営の公正性・透明性が向上し、事業実施にあたっては効率的かつ効果的な計画の推進が可能になることが明らかになっている。このような米国の事例は、今後の日本における市民参加の在り方を考える上で大きな参考になるだろう。本レポートでは、米国の交通計画における市民参加の概要を紹介し、いくつかの州や市で実施されている事業をもとに市民参加手法を考えてみたい。本レポートが日本の自治体職員をはじめ、自治体関係者にとって少しでも役立てば幸いである。

なお、本レポートの作成に当たっては、都市政策研究所（Urban Policy Institute）の青山氏に資料の提供を含め多大なご助力をいただいた。ここに改めて厚く御礼申し上げる次第である。

(財) 自治体国際化協会 ニューヨーク事務所長

概要

第1章 米国における市民参加

第1節 市民参加の歴史と背景

もともと移民によって成立した米国では、市民が政治により積極的に参加していくという土壌がある。まちづくりや交通計画の分野においても、説明会や公聴会で意見を述べる機会だけでなく、計画策定段階に設置される市民諮問委員会やワークショップに参加することによって、より積極的に市民が計画に参加できる機会が提供されている。この背景には、積極的に行政に参加していこうとする市民の意識があり、また、自分たちの地域は自分たちでつくるという義務感がある。計画に反対する人々だけでなく、計画を推進する立場から積極的に参加する市民が多い米国では、行政の計画立案過程に自分たちが参加するという意識は、米国人にとって最も自然発生的なものであると思われる。

第2節 米国における市民の直接参加

米国では、市民が直接立法に関わることを可能にしている制度を持つ州がある。この制度は住民発議（イニシアティブ）と呼ばれており、住民は一定の署名を集めた請願によって州憲法や州法の改正及び修正を提案することができる。このような直接参加制度は、米国の市民参加を考える上でも重要なものである。

第3節 交通計画における市民参加

米国では 1960 年代頃から、市民の反対によりハイウェイ建設等の大規模開発が中止になる事例がでてきた。まちづくりや道路計画の決定過程に積極的に参加していこうとする市民の動きは大都市を中心に米国中に広がり、1970 年代頃から米国は「市民参加の時代」を迎える。市民の反対により計画の中止や大幅な変更を余儀なくされた事業は多く、行政や計画者にとっては、市民の意見をいかに計画に取り入れていくかが大きな課題となった。米国における交通計画において重要なことは、計画段階での市民参加を積極的に導入することが結果的にその後の事業をスムーズに実施できるという経験に基づいていることである。米国では、計画段階での議論を曖昧にしたまま事業を開始し、結果的に大幅な計画変更や事業そのものを中止するといったリスクを残すのではなく、計画段階で市民を巻き込んでの議論を充分に行い、その後の事業をより円滑に進める方が合理的であるというのが共通の認識となっている。

第2章 市民参加についての規定と合意形成手法

第1節 連邦レベルにおける市民参加の規定

米国における市民参加のプロセスは、交通計画にとどまらず様々な分野にわたって制度化されており、交通計画の分野では「計画段階における市民参加」と「事業段階における市民参加」が規定されている。計画プロセスに大きな影響を与えているものには、1969 年に成立した国家環境政策法（NEPA）や 1991 年の総合陸上輸送効率化法（ISTEA）があり、これらの法律では計画プロセスにおける市民参加が義務づけられた。この他にも、情報の公開等を規定した様々な法律が存在している。

第2節 州レベルにおける市民参加の規定

連邦法の対象外の事業については、各州が定めた法律や規定が関係してくる。各州では、環境影響評価や交通計画に対して連邦法に類似した法律を定めており、交通計画においてはこれら州法等の定めに基づいた市民参加プロセスを導入しなければならない。

第3章 市民参加の具体的手法

第1節 米国の交通計画における政府間の役割分担

米国における政府構造は、連邦政府、州政府、地方政府となっており、道路や公共交通などの交通計画における各政府の権限は明確に分かれている。連邦政府はインターステートハイウェイ（Interstate Highway）を始めとする全米幹線道路網（National Highway System）に対し建設及び維持管理のための補助金を交付し、州政府はインターステートハイウェイを始めとする主要道路のほとんどを整備・管理している。一方、ライトレール等の公共交通に関しては主に地方政府が担当するが、連邦や州政府からの財源補助を受ける事例が多い。

第2節 都市圏レベルにおける交通計画の流れ

1962年の連邦補助高速道路法（Federal-Aid Highway Act）の改正により、人口5万人以上の都市圏においては「都市圏計画機構（Metropolitan Planning Organization：MPO）」と呼ばれる広域交通計画主体の設置が義務づけられた。この背景には、ハイウェイ等の広域的見地から検討されるべき交通計画は、市町村などの地方政府を超えた広い視野から策定されるべきである、という考えがある。MPOの計画プロセスでは適切な市民参加の導入が義務付けられており、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。

第3節 市民参加の流れと手法

一般的な交通計画プロセスにおいては、フォーカスグループの利用、ワークショップの開催、市民諮問委員会の設置等、公聴会の開催等の市民参加が実施されている。また、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。

第4節 NPOの果たす役割

米国には計画提言者としての役割を持つ非営利団体（NPO）も多く、これらのNPOは独自の将来ビジョンや計画等を策定し、行政に提言する活動をしている。テキサス州中部では、Envision Central Texasという非営利団体が独自に都市圏における将来ビジョンを作成し、それを地域の行政部局や公選職員に提言を行った。将来ビジョンを策定する過程においては積極的な住民参加が導入され、あくまでも行政等への提言というものであるにもかかわらず、将来ビジョン策定にあたっては多くの市民が参加している。このような活動をするNPOは米国に数多く存在している。

第4章 事例紹介

第1節 メリーランド州の事例

メリーランド州高速道路管理局（以下「SHA」）は、独自のマニュアルに基づき、連邦及び州法で定められた範囲・頻度を越えて積極的に交通計画への市民参加を実施している。これは「市民参加が増えるほど、よりよい成果が得られる」「計画立案初期に時間を費やすことで、結果的にはプロジェクトの所要時間を短縮できる」という理念に基づいている。

第2節 ミネソタ州ツインシティズ都市圏の事例

ミネソタ州の州都セントポール市と隣接するミネアポリス市を中心とするツインシティズ都市圏では、2004年6月末に都市圏初のライトレールが開通した。この都市圏で最初のライトレールの建設にあたっては、計画の過程で多くの市民を巻き込んだ議論が続けられた。また、都市圏内ではこの他に2路線のライトレール計画が進行中であり、現在、ルートの検討と併せて市民参加の手続きがとられている。

第3節 サンフランシスコ市の事例

サンフランシスコ市では「Better Neighborhood プログラム」と呼ばれる事業が市内の3つのエリアを対象に実施されている。このプログラムは、各地区における交通整備や開発計画について望ましい将来像を市民と共有していくためのもので、市は開発とあわせた将来像の策定を目指している。各地区で市民との会話を重ねられ、2002年に各地域の将来ビジョンをまとめた報告書(Draft of Public Review)ができあがった。今後は、この報告書に基づいて具体的な土地利用計画が策定される予定である

第4節 その他の先進的な市民参加事例

米国では各地で様々な手法による市民参加が行われている。オレゴン州 Philomath 市では、地元の高校生を巻き込んだ市民参加が試験的に実施された。また、ペンシルバニア州ランカスターカウンティでは、『アーミッシュ』とよばれる宗教に基づいた伝統的な生活をしている人たちをどうやって道路計画プロセスに参加させていくかという取組が行われた。