

的であると考えており、市民の意見も同様となっている。その背景には人口増加に伴う移動の増加があり、自動車交通量を抑制するためにも、将来的には公共交通の整備が不可欠であるという共通の認識がある。現在ではバス案とライトレール案のルートや停留所・駅の位置がほぼ決まり、今後は最終的にどちらの案が望ましいのか、という点で議論が進められる予定である。4案については、計画の過程で University Avenue にライトレールを通すことがほぼ決定している。

6 公共交通推進団体との連携

第3章でも若干触れたが、米国では地域の非営利団体（NPO）や市民団体が大きな役割を持っている。これは交通計画に関しても同じことで、米国各地には公共交通を推進するグループ、環境保改善を推進するグループなど、様々な NPO や市民団体が存在している。

ツインシティズ都市圏においても、公共交通の整備を積極的に行政や市民に働きかけている団体があり⁶⁴、都市圏協議会やカウンティ政府もそれらの団体と連携して計画を進めている。米国では、これら市民意見を代表する各種 NPO や市民団体の影響力は非常に強く、計画者側がこれら団体の主催するイベントや説明会に出席し、事業の内容やスケジュールについて説明する機会も多い。

第3節 サンフランシスコ市の事例

カリフォルニア州サンフランシスコ市は 1999 年より「Better Neighborhood プログラム」と呼ばれる事業を展開している。これは市内の特定地区における将来計画策定の一環であるが、その過程において市民参加を積極的に導入している。「Better Neighborhood プログラム」は、交通施設計画だけでなく面開発も含めた複合的なものであるが、計画決定過程における市民参加の状況を考えるうえで、示唆に富んだ事例であると考えられる。ここでは、「Better Neighborhood プログラム」の紹介とともに、サンフランシスコ市で導入されている市民参加プロセスについて説明したい。

1 サンフランシスコ市の概要

カリフォルニア州サンフランシスコ市は、人口約 35 万人の都市である。市の東西及び北部は海であり、市内には坂が多いことで知られている。サンフランシスコ市は米国でも公共交通が発達している都市として知られており、観光名所としても有名なケーブルカーを始め、ストリートカー（street car）と呼ばれる路面電車やバスが市内をくまなく走っている。ストリートカー及びバスは「ミュニ（muni）」と呼ばれ、これは市が直接運営をしている。サンフランシスコ市内のバスのほとんどは電気を動力としており、道路には電線が張り巡らされている⁶⁵。

⁶⁴ 「Transit for Livable Communities : ホームページ <http://www.tlcmnnesota.org/index.html>」といった団体が活動している。

⁶⁵ 米国では最も電化が進んでいるとはいえ、近年ではガソリン車両の割合が増えてきており、全ミュニバスに占める電化車両の割合は 70%程度となっている。

この他にも、サンフランシスコ市内には BART (Bay Area Rapid Transit) と呼ばれる公共交通が走っている。BART は Bay Area における主要な中・遠距離移動手段であり、サンフランシスコカウンティ他 2つのカウンティにまたがる特別区によって運営されている。この他にも、Bar Area には地方政府が運営するバス路線などが存在している。

2 サンフランシスコ市における市民参加の歴史

サンフランシスコ市は米国でも最も市民参加が進んでいる都市の 1つであり、交通計画だけでなく、まちづくり分野における市民の力はとても強い⁶⁶。また、カリフォルニア州では第 1 章で解説した州憲法の改正及び州法の制定・改正に対する「住民発議制度 (イニシアティブ)」が定められており、サンフランシスコ市も同様の住民発議制度を持っている。この制度に基づいて、市民は必要数の署名を集めることで提案を直接住民投票にかけることができる⁶⁷。住民投票の結果は即法律となるが⁶⁸、この制度は道路建設や鉄道建設等の事業中止に対しても有効であるため、公共事業の事業化段階で住民の反対運動が起き、その事業が中止になるという事例がサンフランシスコ市で相次いだ。このような背景から、特にサンフランシスコ市のような都市部においては、計画段階での住民合意がない事業の推進はかなり困難となっている。

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

サンフランシスコ湾周辺の地域は「Bay Area」と呼ばれているが、Bay Area にはカウンティ政府や市町村を始め、100 以上の交通計画主体が存在している。米国の都市圏では、一般的に数多くの地方政府が幾重にもなって存在しているが、Bay Area の行政機構はその中でも特に複雑であり、多くの交通計画主体が相互に関連している。

この地域の広域計画機構 (MPO) として、MTC (Metropolitan Transportation Council) と呼ばれる組織がある。MTC は、1970 年に州議会により Bay Area の 9つの County における交通計画を策定するために設置された。1991 年に ISTEА が成立し、MTC には Bay Area の MPO としての役割も加えられ、これにより、Bay Area の主要な交通計画は全て MTC が策定する Regional Transportation Plan (RTP) に位置づけられる必要がある。

Bay Area 内の各交通計画主体は自らの権限内で交通計画を立案しており、MTC は地域の交通計画をマクロレベルでまとめている。現在では「The Transportation 2030 Plan」の改定中であり、この「2030 Plan」は Bay Area 全体の交通計画を網羅している。

⁶⁶よく知られている事例に「ミッションベイ (Mission Bay) 開発」がある。これはサンフランシスコ湾に面した約 130ha の開発で、当初は業務地区を中心とした計画案が発表された。しかし、当初案に対する市民の反対は大きく、最終的には市民の意見を基にした住宅中心の開発に変更されている。

⁶⁷カリフォルニア州では、州憲法修正に関わる発議は直近知事選挙の投票総数の 8%、その他の発議は 5% の署名をもって州議会を通さずに直接住民投票に付すことができる。

⁶⁸住民発議制度は州におけるものは「Proposition+数字」、サンフランシスコ市では「Proposition+アルファベット」で表記されている。

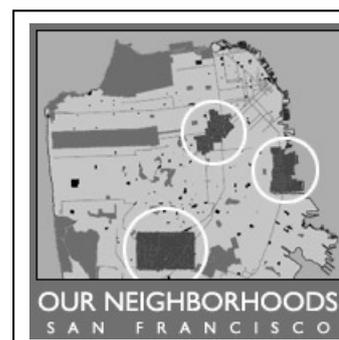
4 サンフランシスコ市の Better Neighborhood プログラム

このプログラムは、市内の3つのエリアを対象に1999年から実施されているもので、各地区における交通整備や開発計画についての望ましい将来像を市民と共有していくためのプログラムである。3つのエリアでは道路や鉄道の新設・改修が計画されており、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⁶⁹。

Better Neighborhood プログラムの紹介の前に、まずはプログラムの対象となった各地区の概要を紹介したい。

・市中心部（Market and Octavia 地区）

サンフランシスコ市の中心である Market ストリート沿いの商業地域。市内でも人口密度が高いエリアであり、公共交通の重要性に対する住民の理解度も高い。市は、中心市街地再活性化と併せて既存ハイウェイの地下化を検討している。



・サンフランシスコ湾臨海部（Central Waterfront 地区）

ストリートカーの新路線が計画されているエリア。中心部に近いわりに開発が遅れている地域で、港があることから住居、商業、工業系の用途が混在している。地区の中心部を走る 3rd Street に新たなストリートカー路線を建設することが決定し、現在では建設工事が進められている。今後の開発に期待が持たれている地区であり、市は公共交通の利用を促進させる土地利用を図りたいと考えている。今回の検討では、この地域を将来的な土地利用の方向性（住居系、商業系、産業系）についても市民との対話が続けられた。

・Balboa Park 駅周辺

3つのストリートカーのターミナルとなっているエリアで、BART の駅もある。公共交通の充実度は高いが、住民は自動車にも依存している。開発が遅れているため住民からは駅周辺整備への希望が強いが、駐車場等の整備を望む住民と、公共交通中心の開発を目指す行政側とのギャップは大きい。

（1）住民参加の流れ

サンフランシスコ市においては、市の法律等で定められた特定の住民参加手続きといったものはない⁷⁰。サンフランシスコで実施されている住民参加は、事業推進のために必要

⁶⁹ サンフランシスコ市の都市計画手続きは、市の計画局（Planning Department）に付属する計画委員会（Planning Commission）での審議の後、市議会である Board of Supervisors で可決される。計画委員会は都市計画を進めるにあたり、「Draft of Public Review」を3つの地区における計画策定の基本にすることを明言している。また、「Draft of Public Review」は市の他の部局においても、開発を進める上での参考として用いられる予定である。

⁷⁰ 計画過程において住民参加プロセスを導入することは定められているが、具体的な手法等について定めた法律等はない。

に迫られた状況下で行政が試行錯誤している結果であり、一定の手続きのようなマニュアルは一切存在しない。ただ、行政スタッフも政治家も住民参加の必要性を熟知しており、いかにして合意形成プロセスに市民を参加させていくのかに力を入れている。

Better Neighborhood プログラムの開始にあたっては、市は地域住民のコミュニティ作りから入っていった。地域で市民活動を行っている市民や、既存のコミュニティグループの把握、更には対象地域の全世帯に事業案内を郵送し、住民参加の受け皿になるグループをつくっていった（もちろん個人で参加している住民も多い）。

Better Neighborhood プログラムの初期段階では、「住みよい街とはどういったものか」という点から出発し、ワークショップやバスツアーをとおしてその地区が目指すべきイメージの共有化を図っている。これは、計画主体（行政）と市民で「将来ビジョン」の共有ができた後に個別の地域課題に入っていくという手法であるが、担当者によると、このような「目指すべき都市の方向性」となるような共有認識がない限り、市民との議論は収束していかないという今までの経験がこの背景にある。特に、高さ規制のような私権制限が関わってくるまちづくりにおいては、まず理想的な「将来イメージ」や「地区環境」について共通認識を持ち、その後に個別の地区課題や将来の計画について話し合う方が有効であるという。この考えに基づき、「Better Neighborhood プログラム」の各対象地区においては、以下の2つの主要な住民参加手法が用いられた。この他にも、既存の地域コミュニティのミーティングに市の担当者が参加し、何度も何度も議論を重ねていった。計画の初期段階においてサンフランシスコ市が重視したことは、市の提案を押しつけるのではなく、できるだけ多くの関係者から意見を収集することであったと言える。

- ・現地ツアーの実施

各地区において、バスツアーとウォーキングツアーが開催された。これは、目指すべき将来像の共有化のために実施されたもので、市内でも「住みよい」と考えられている地区を実際に見ることにより、望ましいまちづくりのあり方等について市民と行政の将来イメージの共有化を図るものであった。計画を進める上で、初期段階でイメージの共有化ができたことはかなり有効的な手段だったと評価されている。

- ・ワークショップの開催

1回の参加者数は50～150人程度。地区や時期により参加者数はまちまちだが、3地区全体で約700人の市民が参加している（延べ人数ではない）。各地区では5回程度のワークショップが開催されたが、ワークショップのテーマは回を重ねるに連れより具体的になっていくように工夫されていた。

このように、各地区において市民と一体となって計画策定が進められた。ワークショップの回数が少ないように感じられるかもしれないが、これは市が開催したワークショップのみの回数であり、実際は各地区のコミュニティが開催したミーティングへ市の担当者自らが出向いて計画の概要の説明等を実施している。このように、計画初期段階において市民と数多くの対話を実施したのが市の姿勢であり、市はその過程において一方的に素案を示すようなことはしていない。目指すべき将来像の共有化によりあるべき地区の姿をイメ

ージし、それを実際の地区に計画として落とししていくという過程において、時には市民側から提案があり、時には行政側が提案するといった経緯を踏んでいる。また、ワークショップ等で市民から得られた意見は全て市のホームページ上に公開されており、参加者からどのような意見が出されたのかがわかるようになっている。

(2) 理想的な地区づくりの共有化

Better Neighborhood プログラムでは、各地区における市民との対話をとおり、あるべき地区の要素を8つのキーワードで示している。このキーワードは3つの地区で共有のものであり、いわば市民参加をとおしてサンフランシスコ市が策定した市全体における「まちづくり」のキーワードと言えよう。また、市民参加で最も重要なプロセスが、この行政と市民における地区の将来イメージに対する共有化であったとも考えられる。各地区では、これら8つのキーワードに基づいた計画案が策定されている。

