

米国の成長管理政策(2)

——州政府編——

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 068 (MAY.20,1993)

第4章 米国の州における成長管理政策

1. 州成長管理政策の発展
2. 州成長管理政策の概要
3. オレゴン州の成長管理政策の事例
4. ニュージャージー州の成長管理政策の事例
5. 州成長管理政策の今後の展望－財政問題を中心に－

おわりに

財団法人 自治体国際化協会
(ニューヨーク事務所)

目 次

第4章 米国の州における成長管理政策	-----	1
1. 州成長管理政策の発展	-----	3
2. 州成長管理政策の概要	-----	4
3. オレゴン州の成長管理政策の事例	-----	6
4. ニュージャージー州の成長管理政策の事例	-----	12
5. 州成長管理政策の今後の展望 ー財政問題を中心にー	-----	14
おわりに	-----	16

第4章 米国の州における成長管理政策

1930年代に州が土地利用や都市計画に関する権限を地方政府に下ろして以来、連邦や州の各種の特別地区に対する保全法の制定、住宅、環境、都市計画基準等に関する様々な法律の制定、数々の補助金プログラムの導入、連邦・州の最高裁判所の様々な判決等による影響を強く受けながらも、土地利用や都市計画に関する事項は、基本的には、地方政府の専門的管轄であり、その間、州が直接地方政府の計画に介入するようなことはなかった。このような状況のもとで、地方政府の中には、総合的な開発計画と厳しい土地利用規制を定め、計画的な開発を行うものもあったが、多くの中小規模の地方政府においては財政的にも技術的にも計画的な開発を行う体制が整備されておらず、十分な取組が行われなかった。しかし1960年代後半から人口の急成長により開発が急ピッチで進むようになり、自然環境破壊の問題が深刻化すると、いくつかの州ではもはや地方政府のばらばらな取組に任せておくわけにいかなくなり、州主導により州全体の均衡ある発展を目指す州全体規模の成長管理政策が始まった。米国の州成長管理政策には、全州規模の取組と地域的取組の2種類がある。地域的成長管理政策（カリフォルニア州やノースカロライナ州の海岸地域における成長管理政策が代表例）は特定の重要自然環境の保護のみを目的とするもので、対象地域が限られており、性質的に全州規模の成長管理政策とは異なる。ここでは、州全体の均衡ある発展のために、州と地方政府がどのように協力して総合的な取組を行っているかを分析するために、全州規模の成長管理政策を行っている州のみを取り上げることにする。

全州規模の成長管理政策の主な例を分類すると、次のようになる。

表3. 成長管理政策に関する各州の取組状況

（カッコ内の数字は基本法制定年。二つある場合は改正またはより包括的な新法の制定を意味する。）

① 州成長管理法のもと、州が全州規模でおこなっているもの

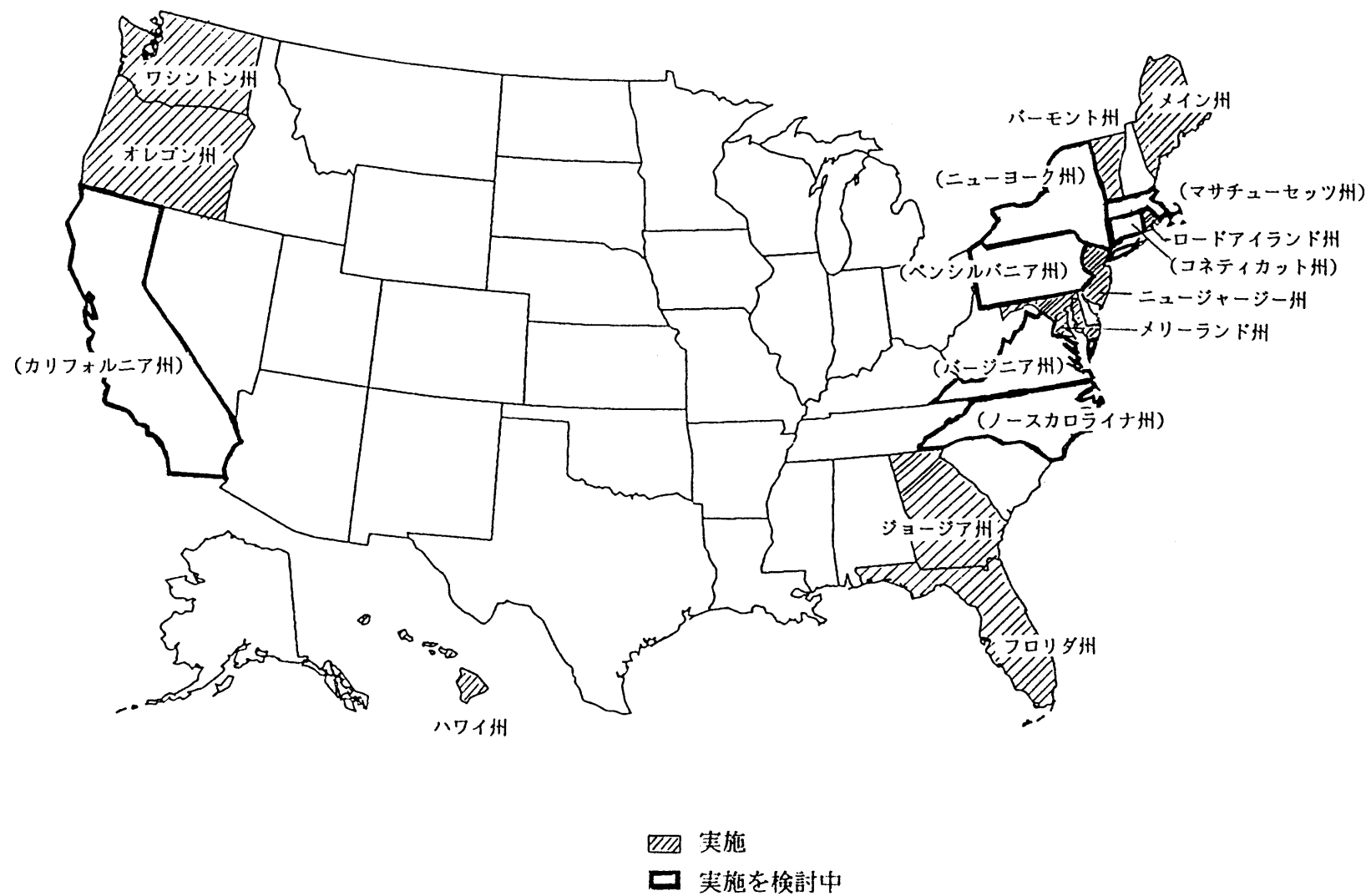
ハワイ州(61, 78)、バーモント州(70, 88)、フロリダ州(72, 85)、オレゴン州(73)、
ニュージャージー州(86)、メイン州(88)、ロードアイランド州(88)、ジョージア州(89)、
ワシントン州(90)、メリーランド州(92)

② 現在全州規模の取組を検討中のもの

ニューヨーク州、カリフォルニア州、マサチューセッツ州、コネチカット州、ノースカロライナ州、バージニア州、
ペンシルバニア州等

さらにその分布を地図によって図2に示した。州成長管理政策はそのほとんどが東海岸に集中し、残りは西海岸であることが一目瞭然にわかる。これは古くからの大都市の多くが東海岸に位置していること、西海岸においては急激な人口流入により新しい大都市が急増したこと、これらの地域はともに、海岸地域等保全すべき重要な地域が多く、こうした

— 2 —



自然環境保護の関心から運動が高まり、全州規模の成長管理政策へと発展したこと等が原因と考えられる。

1. 州成長管理政策の発展

州の成長管理政策に関する歴史は、大きく1970年代と1980年代以降の二つの時代に分けられる。これは、成長管理政策の父と呼ばれるDr. John DeGrove（フロリダ・アトランティック大学政治学部教授及び同大学とフロリダ国際大学の共同研究機関「環境・都市問題共同研究所」所長）によって成長管理政策の第1の波、第2の波に分類され、この分類が一般の研究者及び行政担当官の間に広く受け入れられている。ここでは、この二つの波を中心に州成長管理政策の発展を紹介する。

（1）州成長管理政策の第1の波

州成長管理政策の第1の波とは、1960年代に始まり1970年代に終了するものを指す。これは、この時期に全米各地で起きた人口急増に伴う開発に対して、住民と政府がともに自然環境破壊の深刻な危機を強く感じたことが政策の引き金となった。始めに州が土地利用に強く関与した例は、1961年のハワイ州の環境保護・農地保護を目的とした土地利用統制法であった。1970年にバーモント州、1972年にはフロリダ州、1973年オレゴン州がそれぞれ全州規模の成長管理政策を採択した。同時期、1972年にカリフォルニア州、1974年にノースカロライナ州が成長管理政策を策定したが、これは海岸地域に限られたものであった。同じく1974年からコロラド州で成長管理政策的な取組が見られたが非常に限定的な内容のもので、政治状況の変化に伴い、後にその実質的効力を失っている。1978年にはハワイ州が今度は全州規模の総合的な計画法を策定し、成長管理政策をより強化した。

これら第1の波のグループの成長管理政策は、多くの地方政府が当時、成長管理政策を実施するだけの技術的・財政的能力がなかったこと、州の地方政府に対する資金的・技術的援助システムが十分に確立されていなかったこと、地方政府の政策実施状況を監視し、徹底させる体制が非常に弱かったこと等、政策の推進の上で様々な問題が生じ、州の積極的な取組にかかわらず、地方レベルにおいて成長管理政策が十分に機能せず、また、自然環境保全に重点がおかれたという限界があり、オレゴン州、ハワイ州を除き、州の第1の波の取組は失敗し、多くの州で政策全体を再検討する必要にせまられた。

（2）州成長管理政策の第2の波

1980年代から、第1の波に基礎を置きながらもこれとは性格を異にする成長管理政策の第2の波が訪れた。第1の波が環境問題に対する関心から引き起こされたのに対し、1980年代からの第2の波は、人口急増に対する不適切な都市基盤（特に道路）に対する強まる不満と関心が引き金となった。第1の波から引き続き成長管理政策を続けてきた

フロリダ州、バーモント州は、1980年代の都市基盤整備の問題に対応できるよう、また、第1の波における地方レベルでの対応が不十分であったとの反省から、十分な地方推進体制を整備するよう、計画内容を大幅に修正する必要があるとして、新しい法律を制定した。また、それまで成長管理政策について取り組んでいなかったいくつかの州が初めて全州規模の州成長管理政策を導入した。これらの州はニュージャージー州、ロードアイランド州、メイン州、ジョージア州、ワシントン州、メリーランド州である。1986年に州成長管理政策を導入したニュージャージー州は商工業中心の都市化傾向の進んでいる州の中では最初の州規模成長管理政策を採択した州である。直接のきっかけは安い税金と良質な労働力を求めてニューヨークから移転してくるオフィスのための開発ラッシュによる自然・生活環境の悪化である。オフィス建設は州の個人所得を上げ、失業率を下げたものの、自然環境破壊のほか、都市基盤整備や都市サービス提供にかかる費用の増大、住宅不足等の問題が深刻化し、成長管理政策が必要となったものである。メイン州、バーモント州、ロードアイランド州は1988年、1989年にはジョージア州が続いて成長管理法を策定した。ワシントン州も、1990年に成長管理政策の構想を採択、1991年に実施に関する法律を制定した。メリーランド州は1991年に一度成長管理法案が議会で否決されたものの、翌1992年に再修正した内容で議論が行われ、最終的に州規模成長管理法が議決された。

州の規模及び性質上、特別であるハワイ州を除くと、オレゴン州は唯一、第1の波の時期からその基本的政策の枠組みが総合的であり、諸規定や手続きのシステムが良く確立されたものであったため、政策の基本的枠組みを見直す必要に迫られず、第1の波からの流れをそのまま継続することができ、都市基盤整備等の新しい時代の要請に対しても、これを吸収する形でますますその内容を充実させている。

最近の数々の研究によると、この第2の波に将来的に加わるであろうと予測される州として、ニューヨーク州、マサチューセッツ州、コネティカット州、ノースカロライナ州、バージニア州、カリフォルニア州、ペンシルバニア州等があげられており、近いうちに全州規模の成長管理政策を導入することを積極的に検討中であるとの報告がある。また、ミネソタ州、ミシガン州においても何らかの関心が示されているということである。

2. 州成長管理政策の概要

(1) 州成長管理政策における州の役割

州の成長管理政策とは、州内の全ての地域において、それぞれの地域の特性を前提として、経済開発と環境保全の均衡を保ちながら、州全体の望ましい発展を計画・実現していく一連の取組である。州が策定する一つの政策を意味するのではなく、州内の異なる全ての行政機関によって行われる様々な政策の集合体を意味する。州の成長管理政策をより有効に機能させるためには州全体としての政策の整合性を図ることが重要であり、そのために政府間協力が不可欠であり、州が主導権を取りながらも、州政府、広域政府（またはカ

ウンティ）、地方政府の異なる政府間でその役割が分担されている。州政府は各地方政府の自主性を尊重しながらも、地方政府に対して州の基本政策との整合性を重要な要件として、その計画策定を法律で義務づけている。

州成長管理政策における州政府の主な役割は州全体の政策の基本方針の提示、地方政府に対する政策の指導、政策に対する資金や技術の援助、地方政府の政策の審査及び実施状況の監視、政策に関する訴訟の審理等である。その他、州自ら成長管理計画を策定し、強力な主導権を持つ州もある（フロリダ州、ニュージャージー州）。また、州の成長管理政策をより徹底させるため、州が設置した広域計画委員会あるいはカウンティに広域成長管理計画を策定させ、地方政府の成長管理計画の策定及び実施を監視させ、州の基本方針との整合性を保つための調整を行わせる場合もある。

（２）基本方針の策定

州成長管理政策の実施にあたってはまず州議会において基本法が議決され、成長管理政策のための特別委員会が設置され、同時にその実行機関としての担当部局が州政府内に設置される。委員会はたいてい知事によって任命された州の各部局の長、都市計画の専門家、市民の代表等により構成される。委員会は厳密な調査を行い、この結果をもとに州成長管理政策の基本方針を策定する。この基本方針には、政府間の役割分担、州全体の基本目標、重要な基本施策、政策実現のための手法、計画の審査及び評価の手続き等、様々な内容が含まれる。

基本目標及びその実施政策では、第１の波から引き続き重要な課題である自然保護に加え、第２の波の主要課題であるインフラストラクチャーの整備が大きな問題である。特に開発にはインフラストラクチャーの整備を同時に行わなければならないという「同時性（Concurrency）」の考え方が何らかの形で採用されている。スプロール現象を解消するための「コンパクトな都市成長（Compact Urban Growth）」の概念も多くの州で取り入れられており、このため、自然保護地域と開発地域の区別、都市成長地区の境界の設定等により開発の拡散を防止する政策が何らかの形で取られる。また、最近導入された州の政策では成長管理政策の弊害としてあげられる開発制限による住宅価格の高騰、成長抑制による経済の衰退という問題を解消するために、低所得者を対象とする住宅政策（Affordable Housing）、特別開発地域の指定や開発推進機関の設置といった経済開発促進政策がより重視される傾向にあり、古くから成長管理政策を実施してきた州においても、これらの政策をより強化する形での改善が検討されている。成長管理政策はこのような各種政策が相互に関連しながら作用するものであって、これらの主要政策の一つでも欠けていたり、弱いものである場合、政策全体がうまく機能しなくなる。このため基本目標及び実施施策についてはできる限り総合的に策定し、効果的な内容を含むものにし、将来的に状況の変化に伴い追加・改善することを盛り込んでいる。

（３）計画の整合性の確保

全州規模成長管理政策を効果的に推進するためには、州内の異なる政府間、あるいは同一政府内の異なる機関における計画、政策、目標等の整合性を図り統合的な取組を行う必要がある。しかし、特に米国のように地方政府の自治権が強く、また同一政府内でも責任者が公選等のため各部局が独立している状況では、計画自体に各機関の政策等の整合性の仕組みを取り入れない限り、日本のような各政府間の調整や部局間での協力のようなものは十分に行われていない。このような政策・計画の整合性の仕組みを盛り込まなかったことが、第１の波における地方政府レベルでの成長管理政策の実施が不十分であった一つの原因でもあった。成長管理政策の中では整合性(Consistency)の理念は最も重要な条件であり、州、広域政府、地方政府レベルの役割の明確化が要請される。州政府は、州内の地方政府が計画を作る際に必要な基本目標と政策を明示し、これをもとに、各部局の実行計画および州内の広域計画の枠組みを作る。つづいて州の目標や政策と整合性を図るかたちで地方政府が総合計画（名称は成長管理計画、マスター・プラン等様々）を策定する。地方政府がその計画を州の目標、政策と整合性を取るよう策定することについて、強制的命令によって徹底させるか、優遇措置によって導いていくものであるかについては、州によって異なる。州の地方政府に対するこうした整合性に関する強制力の問題はその州内での州と地方政府の関係によって変わってくる。伝統的に地方政府に権限が大きくおろされている州もあれば、州が地方政府の創造者として広い分野で監督・指導を行っている州もあり、様々である。オレゴン州、フロリダ州、ロードアイランド州は法律による強制力を持つが、メイン州、バーモント州、ジョージア州等は、整合性の要件は絶対的ではないが、地方政府の地方計画が州の目標、政策、広域計画の枠組みとの整合性がとれるように優遇措置を採っている。ニュージャージー州の場合特徴的なのは、実際地方政府が総合計画を策定する際にカウンティが調整役となり、地方政府の計画と州の計画を相互に照らし合わせ協議を行い、矛盾点を解消していく相互受容協議（Cross-Acceptance）の方法を取っている点である。ワシントン州の場合は、州が基本方針と枠組みを提示するものの、総合計画の策定が義務づけられているのは人口増加が急激で都市化が進行している１３カウンティとその地方政府のみで、他のカウンティとその地方政府は任意参加となっている。

以上、州の成長管理政策の共通部分に着目しながら概要について説明した。しかし、実際は政策や政府間関係等、相違点も多く、全体像を把握するためには、できるだけ多くの事例を研究し比較を行う必要がある。ここでは全てを取り上げ比較研究することは、とても不可能であるため、オレゴン州とニュージャージー州の事例を取り上げ、州の主導のもとどのように成長管理政策が行われているかを紹介したい。

３．オレゴン州の成長管理政策の事例

オレゴン州の全州規模における成長管理政策は州規模の成長管理政策の中ではその歴史が最も古い。広大な美しい自然環境を有し、農業・林業を主要産業とすることから、州の

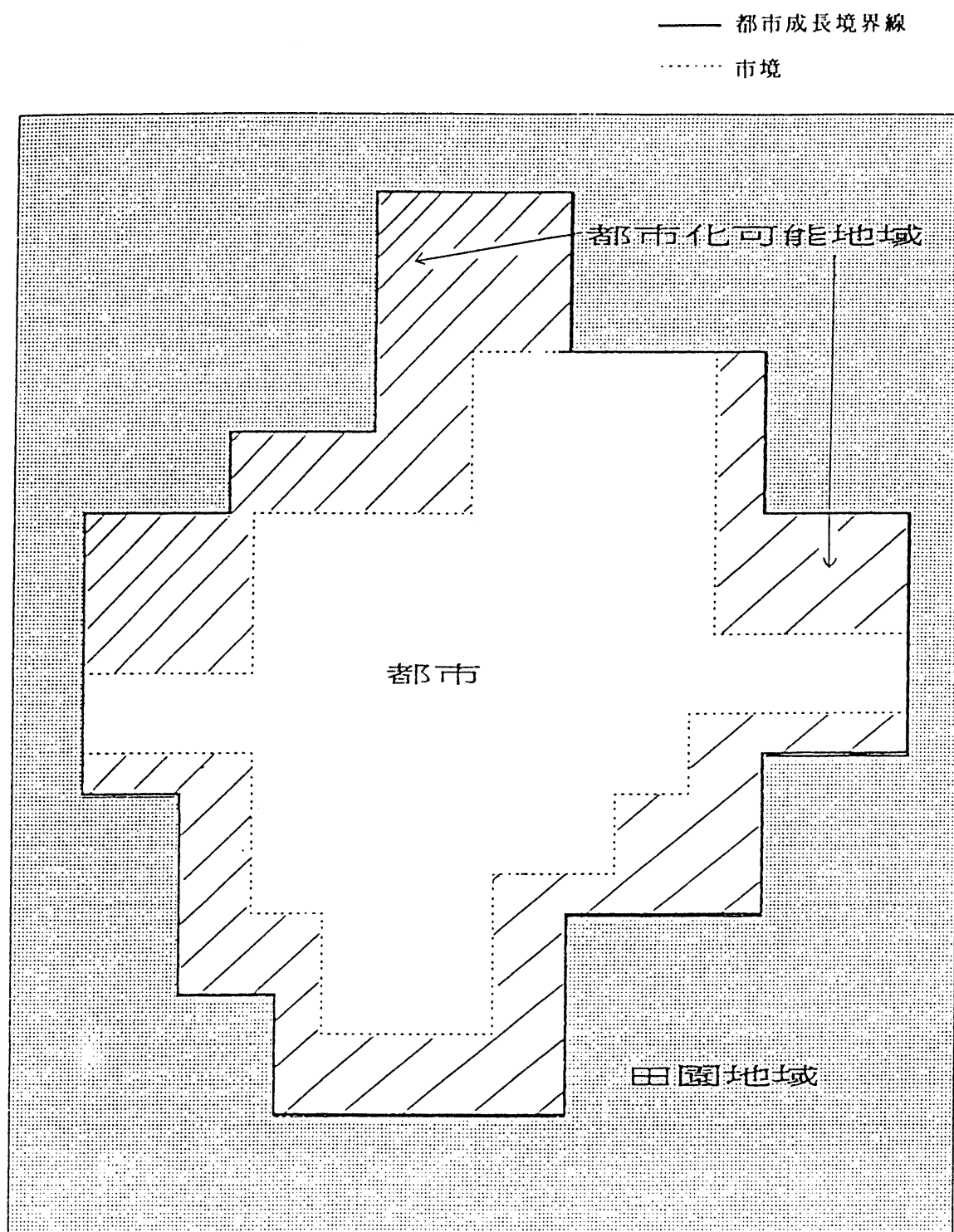
成長管理政策における基本的な関心の始まりは開発に対する自然環境の保護と、農地や森林の保全にあった。しかし、第1の波の時代からこれらに加え、交通基盤の整備、スプロール現象抑制施策等を含む、総合的な内容であったため、第2の波の時代を迎えても、基本的な政策の枠組みを変える必要がなく、継続的な取組を行うことができた。規模的にも性質的にも特殊なハワイ州を除くと、第1の波から第2の波へと同一のシステムのもと移行したのは、オレゴン州のみであり、そのシステムは最も完成度が高いと評価されている。しかも長い歴史を持つため、成長管理政策を行う州の中では、唯一、州内の全ての地方自治体が州の基本方針に沿って総合計画の策定を完了している。このようなことから、オレゴン州のシステムは、州規模成長管理政策の全過程を検証するのに最も適しているといわれ、多くの州の成長管理政策がオレゴンの政策を参考にし、その手法を何らかの形で取り入れている。

(1) 基本方針の設置

自然破壊の危機とこれによる農業・林業への悪影響を訴える市民団体の運動の高まりとともに、当時のマッコール州知事の強力な指導力もあり、オレゴンの成長管理政策は1973年のオレゴン州土地利用法の制定により開始された。この法律により州内の241の市と36のカウンティに総合計画の策定が義務付けられた。また州の基本方針の策定、地方政府の計画の整合性の審査等、州成長管理政策において中心的役割を果たす土地保全開発委員会(Land Conservation and Development Commission: LCDC)が設置された。委員会は知事により任命され、上院で承認された7人の委員で構成される。また同時に委員会の執行機関として州当局に土地保全開発局(Department of Land Conservation and Development: DLCD)が設置された。オレゴン州の成長管理政策では、州は自ら成長管理計画を策定せず、計画の策定及び成長管理政策の実施は全て地方政府に任されている。州は成長管理政策の基本方針、基本目標、計画手続き、援助プログラム、成長管理政策に関する訴訟手続き等を確立し、地方政府に対し、ガイドラインを示すにすぎない。しかしながら、地方政府の計画の策定義務及び整合性の確保については、その法的な強制力に担保が非常に強い。州は19の詳細にわたる基本目標をかかげており、その内容は自然保護、都市基盤、住宅等、総合的なものとなっている。特に第1目標に市民参加を置くことによって地方政府の計画策定における市民参加を奨励している(市民参加の具体的事例は後に述べる)。

基本目標の中で最も重要な位置を占めるのは、第14目標「都市化」である。ここでは、無計画で急激な都市化によるスプロール現象を抑制するため、州内の241の市を都市成長境界線(Urban Growth Boundary)で囲み、成長をこの境界線内に限定する手法の採用及びその具体的な設置方法や条件を規定している(図3参照)。この境界線は州が主導的に設置するものではなく、あくまで地方政府がカウンティ等との調整を図りながらその大きさや位置を計画し、設置するものである。都市成長境界線と市境の間の部分(都市化可能

図3. 都市成長境界線の例



地域：Urbanizable Land）は、現在は未開発であるが都市基盤が整備されれば将来的に成長が予定される地域である。この地域は現状ではカウンティの管轄区域となっているが、開発されるためには、都市サービス施設の観点から将来的に市に合併されることを必要とするため、カウンティと市の間で成長管理協定が結ばれ、共同で計画を行うのが通常である。都市成長境界線の外は田園地域であり、都市サービスはこの地域には延長されず、あらゆる都市型の開発は禁止され、農業、林業、低密度住宅開発のみに限定される。

この都市成長境界線については、州の土地保全開発局が州の第14目標の諸規定と整合性がとれているかを審査するのみであり、条件を満たしていれば、その具体的な内容までには干渉しない。境界線は決して将来的に固定されたものではなく、変更可能であるが、変更条件が非常に厳しく、将来の州内の地域の状況の変化に対応できるかが課題となっている。

また、計画において、経済開発に関する分野の政策が弱い点も指摘されている。経済不況時には一般に成長管理政策は開発を制限することから地域経済の衰退化を招くとして批判されやすく、オレゴン州の成長管理政策もいずれも住民の支持を受け生き残ったものの、1977年（支持率57%）、1978年（支持率61%）、1982年（支持率55%）と過去3回に渡りその存続が投票にかけられている。このようにいくつかの危機を乗り越えてオレゴン州の成長管理政策が存続・発展してきたのは、後に紹介する民間団体「オレゴン州民千人の会(1,000 Friends of Oregon)」をはじめ、強力な市民の支持があったからである。こうした支持に支えられながら、州はより積極的な経済開発施策の導入等新しい時代の要請に応えるよう政策を発展させることを検討中である。

（2）整合性審査の過程

オレゴン州は、州の成長管理計画を自ら策定しないが、地方政府及び州の各部局、特別区に対し、州の基本方針及び目標を示し、これと整合性のとれた総合計画を策定することを法律で義務づけている。政策実施の段階では特別の広域機関は設置されず、カウンティの役割は自ら計画を策定するほかは、都市成長境界線の設置を巡り市と協定を結ぶにとどまる。地方政府の総合計画は州土地保全開発委員会に提出され、基本目標との整合性が審査され、変更が必要な場合はどのような変更が必要かについて地方政府に指導がなされ、地方政府はそれに従って計画の変更を行う。

また、計画が承認を受けた後も、承認された計画について、将来的に計画の変更が必要となった場合は地方政府は土地保全開発局に変更案を提出し審査を受けなければならない。市とカウンティは計画を3～5年に1回見直すことを義務付けられている。この計画の改訂に関する定期的な審査については特別な場合を除いては土地保全開発委員会を通さず、直接州の州土地保全開発局が審査する。

オレゴン州の場合、計画の整合性の確保に関する土地保全開発委員会や土地保全開発局の判断を不服とする地方政府や、地方政府の認可・非認可を不服とする者（開発申請者に

限らず、市民団体等誰でも良い。)が、独特の裁判システムを通じて争うことのできる仕組みになっているのが特徴的である(図4)。この裁判システムによって州と地方、行政と民間の土地利用を巡る争いが調停され、州全体で整合性の採れた成長管理政策が実施される。地方政府からの異議申立ては、基本的に土地利用に関する行政決定に対する訴訟を専門的に取り扱う行政裁判所である州土地利用控訴委員会(Land Use Board of Appeals: LUBA)に提出される。しかし、一般からの異議申立ては、まずその地方政府内の計画委員会、地方議会で処理され、それでも未解決なものについては、州土地利用控訴委員会に上訴される。土地利用控訴委員会の上には更に州控訴裁判所、最高裁判所がある。しかし、一般の異議申立ての多くは土地利用控訴委員会に至るまでに解決され、また土地利用控訴委員会が扱う案件がその上級裁判所に持ち込まれることはめったにない。異議申立てのシステムは性格は異なるがフロリダ州にも見られる。

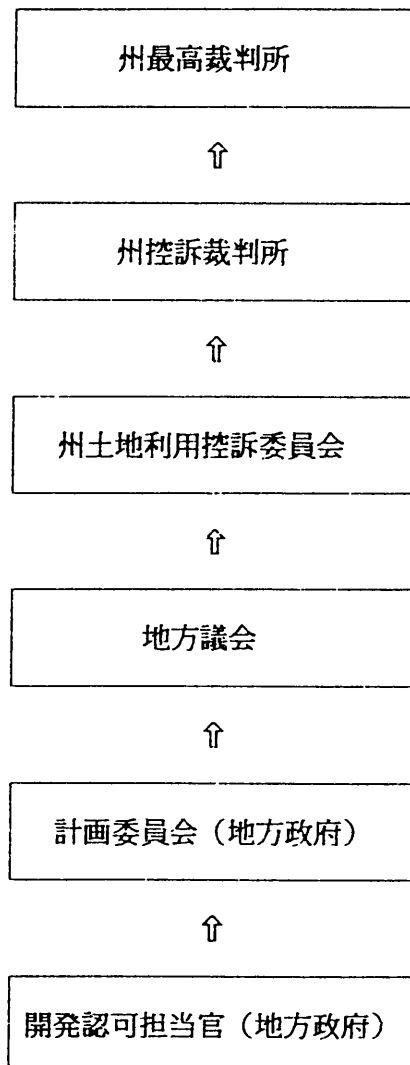
地方政府に対し州の基本方針と整合性を保たせるためにオレゴン州では、様々な財政的援助や優遇措置をとっている。例えば、直接計画の策定および実施にかかる費用については、計画策定に対する「計画援助金(Planning Assistance Grants)」、計画承認後の整合性確保のための計画の修正に対する「計画修正補助金(Post-Acknowledgement Grants)」、特に海岸地域の保全にかかる特別委任事務の費用を負担する「計画実施援助金(Implementation Grants)」等がある。また、その他自然保護、インフラストラクチャー整備、住宅建設等の各施策における様々な補助金プログラムや優遇措置によって、地方政府を援助し、整合性を確保するよう誘導している。また、その一方で、州の基本方針に違反し、計画の策定及び実施を怠る地方政府に対しては各種の財政制裁措置を有する。

(3) 市民参加の重要性

オレゴン州は市民参加を基本目標の中の第1目標に掲げ、地方レベルにおける成長管理政策における市民参加の重要性を強調している。また1973年の土地利用法において、都市計画における市民参加を促進するために州土地保全開発委員会に対し助言を行う常設委員会の設置が規定され、8人の市民の代表から構成される市民参加助言委員会(Citizen Involvement Advisory Committee)が設置されている。

こうした行政による一般市民参加の促進政策とは別に特に注目されるのが、市民の任意団体である「オレゴン州民千人の会(1,000 Friends of Oregon)」が果たしてきた役割である。この団体は当時のマッコール州知事の呼び掛けによって、成長管理政策を法律的に擁護するために組織された法律家達のボランティア組織が前身である。州議会が成長管理政策を議決した後も、その代表者が政策の推進を監視する民間任意団体として結成し直す考えを知事に提案し、知事はその趣旨に賛同し、バックアップをしたものである。会の名前は、もしも1,000人の人々が20ドルずつお金を出し合えばオレゴンの自然を救うことができるであろうということから名付けられたもので、法律家に限らず、広く会の趣旨に賛同する人々が集まり、1975年に設立された。会の運営は一般からの任意の寄付

図4. オレゴン州の開発認可に関する異議申立てシステム



によって行われている。この会は、当初自然環境と農林業の保護を目的としてきたが、その後、都市基盤整備、住宅建設等の幅広い分野へとその関心と運動を拡大し、成長管理政策の開始から現在まで、政策の監視団体としての役割を果たしている。綿密な調査に基づく州議会や地方政府議会への提言や、地方政府の開発申請認可を巡っての訴訟等によって州成長管理政策が十分に機能するよう、行政の外から強い働きかけを行っている。

この会は、米国における州規模成長管理政策における市民団体の模範的な組織として、注目を集め、次々と同様の市民団体が全米21州において結成され、各地で、成長や開発に関する問題に対し、積極的な運動を展開している。オレゴン州民千人の会はこうした市民団体に対し、情報提供、助言・支援等も行っている。特に、フロリダ州、ハワイ州、ワシントン州、マサチューセッツ州の市民団体は、この会にならって「〇〇州民千人の会」という名称を使用している。

4. ニュージャージー州の成長管理政策の事例

ニュージャージー州は、州規模成長管理政策の導入以前から、低中所得者住宅政策や州内の地域的成長管理政策において、すでに州が地方政府に対し主導的な立場を取ってきた背景がある。また、世界経済の中心都市ニューヨークの郊外地域を含んでおり、成長管理政策に取り組む州の中では少数派の都市化傾向の強い州であることから、都市問題の解決に向けての様々な取組が注目される。

ニュージャージー州の成長管理政策は、フロリダ州、ワシントン州等と同様、最も模範的なオレゴン州の成長管理政策をモデルにしながらもいくつかの点で非常に独特な取組がみられる。例えば、州が自ら州成長管理計画を策定する点、州内の地域を地理的に区分し州全体の地域発展計画を策定する点、相互受容協議(Cross-Acceptance)という交渉方式によって、カウンティが地方政府と州の計画の調整役として機能しながら州の計画を修正していく点等である。しかし、オレゴン州と比べ全州規模成長管理政策の歴史が浅いため、ようやく最終段階の州の計画が策定されたところであり、計画策定後の問題、特に地方政府における計画実施の徹底とその評価のためのシステムの確立は、今後の課題である。ここでは特に、ニュージャージー州の特色である計画地域区分による地域発展計画、州全体計画の策定における相互受容協議を中心に紹介したい。

(1) 州計画の策定

ニュージャージー州は州が自ら州の成長管理計画を策定する数少ない州の一つである。1985年に州都市計画法が制定されると州の計画の策定のため、7人の州政府幹部、4人の地方政府関係者、6人の市民によって構成される州計画委員会が設置され、また、その実行機関として、州財務局(Department of Treasury)に州計画室が置かれた。通常、成長管理政策の実行機関はコミュニティ局、経済開発局、自然資源保全局等に置かれるのが一般的で、財務局内に置かれるのは非常に珍しい。財務局におく理由の一つは州の他の部

局との独立性を保つため、もう一つは財務局に置くことで、成長管理政策に関する州の各
部局及び地方政府に対する資金調達・財政援助をより確実にするためである。

委員会によって策定された州成長管理計画は「ニュージャージー州開発及び再開発計画
(The New Jersey State Development and Redevelopment Plan)」で、地方政府との協議
のもと、初期計画(Preliminary Plan)、中間計画(Interim Plan)、最終計画と、3つの段
階に分けて策定された。ニュージャージー州の基本目標は全部で8つあり、このための具
体戦略及び州の各政策分野における基本方針を詳細に規定している。その中で特に重要な
のは、開発におけるスプロール現象の抑制である。このため、州はオレゴン州で見られた
成長境界の手法により、開発促進地区と保全地区を区分する考え方に立つが、これを更に
発展させ、地域の性質に応じてさらに細分化させている。主な開発促進地区は、その性質
により都心区(Urban Center)、タウン(Towns)、地域中心区(Regional Center)、ヴィレ
ッジ(Villages)、ハムレット(Hamlets)の5種類の開発中心区(Center)に分類される。開
発中心区はその地域における公共、私営の各種サービスの中核的地区である。この中心区
の周りはコミュニティ開発境界線で囲まれ、これは、その開発中心区の開発の地理的な限
界を示す。この境界が引かれる際にはインフラ整備計画、開発・再開発計画、交通計画、
公共投資計画等が十分に考慮される。

また、州の全土（ただし特定地域成長管理政策の行われている二地域を除く。）をその
地域の性質によって計画地域の区分を行い、これを州全土の均衡ある発展の基本的ガイド
ラインとしている点が特徴的である。計画地域は、再開発が促進される都市部計画地域
(Metropolitan Planning Area)、インフラ整備の存在を前提に開発中心区内で経済開発を
行う郊外部計画地域(Suburban Planning Area)、開発中心区では雇用の創造に力を入れ、
周縁部では田園型経済開発に焦点を当てる周辺部計画地域(Fringe Planning Area)、田園
地域の特性を保護しながら、農業コミュニティの中心となる開発中心区においては経済活
動の促進を図る田園部計画地域(Rural Planning Area)、レクリエーションや自然・文化的
活動を支え、これに伴う開発を開発中心区において行う環境保護計画地域
(Environmentally Sensitive Planning Area)の5つに分かれている。

（２）地方政府の総合計画の審査と承認の過程

ニュージャージー州の州成長管理計画の策定過程は3つに分類できる。第1段階は「比
較段階(Comparison Phase)」である。1987年の計画草案(Draft Plan)をもとに198
8年に第1段階の初期計画(Preliminary Plan)が採択され、州の基本方針、目標が示され
た。これに基づき、各地方政府は地方政府の既存の総合計画と州の初期計画を比較し、相
違点の発見、整合性を図る上での問題点、州に対する要請等をまとめ、報告書として州政
府に提出した。第2段階は、「交渉段階(Negotiation Phase)」である。報告書をもとに、
カウンティ政府が地方政府の総合計画と州の成長管理計画の比較を行い、相違点を明らか
にし、これをもとに州政府と地方政府が交渉により歩みよりを行う。こうして協議の結果、

大幅な修正が行われ、1991年7月に第2段階の中間計画(Interim Plan)が採択された。第3段階は「問題解決段階(Issue Resolution Phase)」である。中間計画をもとに最後の相互受容協議がなされ、また21の公聴会が開かれ、協議の中で浮き彫りになった問題点を解決するため様々な修正が行われ、最終計画が1992年6月に策定された。この一連の地方政府との協議による州の全体計画の策定方式は、相互受容方式(Cross-Acceptance)と呼ばれ、州の全体計画をより地方政府のニーズに合わせ、地方政府の抱える問題を解決する方向で修正していく考え方である。ニュージャージー州は州が自ら計画を策定し、地方政府にこれと整合性を持った総合計画の策定を義務づける点では、州が強力な主導力を持つフロリダ州と同様であるが、州の策定する計画が最初から決定的なものではなく、初期計画段階、中間計画段階、最終計画段階と3つの段階を踏んで、地方政府と州がカウンティを調整役としながら協議により計画を修正していく点で大きく異なる。これは、地方政府の独立性を尊重しながら州の強い主導力を発揮していくので、計画段階で州と地方政府の摩擦を解消し、スムーズに実施に移すことができる利点がある。そのためか、地方政府の成長管理政策の実施段階について、州は強制的に執行させるための政策を持たず、優遇措置等の奨励策をとることにより、地方政府を誘導する方法を取っている。整合性の徹底のための地方計画の審査システムについては、相互受容協議以上のことを規定しておらず、したがって今後の実施において法律でより明確に審査システムを規定する必要がある。現在、実施の方法と計画の評価・審査のシステムについて、州が検討を重ねている。

5. 州成長管理政策の今後の展望－財政問題を中心に－

成長管理政策に対する財政的措置は非常に大きな問題である。政策を実行性のあるものとするためには、まず計画が地方政府の十分な資金調達能力に支えられたものでなければならない。州の委任によって地方政府が計画を策定し実施する場合は、州からの援助や補助金プログラム等によって全ての地方政府が財政的に成長管理計画を実施できるような状況が整備されなければならない。しかし、現在、州や地方政府の財政状況の悪化がその成長管理政策の継続的实施をしばしば脅かしている。

つい先頃連邦センサス局は、移民による人口の急成長は4年前の予想をはるかに越えるスピードで進んでいると発表した。今後もこの傾向は続き、カリフォルニア州、テキサス州、フロリダ州等の人口はますます急増すると言われており、これによる都市問題の悪化への対応は大きな問題となる。しかも、財政状況が悪化する中、こうした人口急増の州は成長管理政策の実施に必要な資金調達に苦しんでいる。例えばフロリダ州は都市基盤問題が深刻なことから、地方政府に対する財政援助や補助金プログラムを準備した。しかし、その財源の一部となるはずの新税が施行後わずかにして政治的判断により廃止されるなど、開発課徴金の他には決定的な資金調達手段がなく、もともと都市基盤の整備が非常に遅れているのに加え、人口がさらに急増することから、投入可能な資金量と高まる都市基盤のニーズの間にはギャップが広がる一方である。また、州規模の成長管理政策を検討中のカ

リフォルニア州も深刻な財政危機に陥り、実際は、この財政問題だけで手一杯の状態であり、成長管理政策の採択について州議会が何らかの結論を示すまでは、まだまだ長い時間がかかりそうである。実際このような財政状態では、例えどのような政策が採択されようと、基本的なサービスの提供に対する資金繰りでさえ危うい状況である。

さらに全米規模のリセッションは、特に州成長管理政策事例の半数以上を占める東海岸地域を直撃しており、今後政策に対する十分な資金調達を続けていくことができるかどうかはこの政策の将来がかかっている。財政危機下では、成長管理政策は開発を制限するため経済の衰退をまねくという批判が起り、計画予算や計画スタッフの削減、政策実施の延期、目標の下方修正、規制の緩和によって、成長管理政策の実質的効力が弱められ、経済開発を促進する政策が採用されるほか、最悪の場合は成長管理政策の廃止までが検討されることになる。実際、フロリダ州、オレゴン州のような成長管理政策の長い歴史を持つ州でさえ、経済の悪化の度に成長管理政策の廃止や緩和について何度かにわたり州民投票にかけられた経験を有する。

しかしこうした傾向にもかかわらず、メリーランド州の成長管理政策は1991年にはいったん議会で否決されたものの、1992年に採択された。また、ニューヨーク州、マサチューセッツ州、コネティカット州、ノースカロライナ州、バージニア州、カリフォルニア州、アリゾナ州等で、全州規模の成長管理政策が検討されている。無計画の成長による様々な問題に対し、多くの州が成長管理政策の必要性を強く認識していることの現れである。

クリントン新政権には、都市基盤整備、居住環境整備、雇用の創造、経済開発、環境保護といった問題に対して大きな期待が集まっているが、このような期待へ新しい連邦政府がどの程度応えていくことができるか、どのようにこれらの問題について州や地方政府と協力し、それらの取組を財政的に援助していくことができるのかが重要な鍵である。これにより、州、地方政府の成長管理政策の取組は大きく影響されていくことになるであろう。

おわりに

ある時期から日本の地方議会、開発担当官、ジャーナリストの間で、「成長管理政策」なる言葉が使われだし、その先行事例である米国の状況についての問い合わせが当事務所に届き始めた。このため、Growth Management の優等生ともいわれるボルダー市（コロラド州）に一ヵ月半職員を派遣するとともに、Growth Management の父と呼ばれるフロリダ・アトランティック大学のDr. John DeGroveやシカゴの米国都市計画協会(American Planning Association) を訪問調査した上で、各文献の渉猟、他の事例の研究に取りかかった。しかし、成長管理政策の概念自体が研究者によって異なる等、今一つ不明確であり、その範囲も広範にわたること、またGrowth Management の前提となる米国のPlanningの概念とその土壌が、日本の都市計画や総合計画のそれとは異なることから、日本との比較においてどのような形でこれを都市計画、都市開発、地域開発、基本構想、総合計画等の中で位置づけるか、所内でも議論があったところであり、結局、今回のレポートでは、事例紹介の範囲内でまとめることにした。今回このレポートをまとめるにあたって収集した資料は膨大かつ広範であり、その内容も示唆に富んだものが多く、今後、特に内容的に非常に注目されるニュージャージー州、ジョージア州、ワシントン州等の成長管理政策に関する資料の収集を更に続け、別の機会に違った角度からこの問題に取り組んでみたいと考える。

今回の調査で特に明らかにしたかった点は、成長管理政策と一言で言っても、それはよく言われる成長抑制のみを意味するのではなく、地域社会全体の適正な成長を計画的に達成していくかということの意味するようにその概念が発展していること、単なる一つの計画や政策を意味するのでも、単独地方自治体の取組を意味するのでもなく、異なる政府間の協力のもと、各種の地域政策が相互に関連しながら推進されている地域全体の取組を意味するものであることであった。このレポートが日本の地域開発、都市開発担当者に何らかの情報提供の意味で役立てば幸いである。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第 6 8 号	米国の成長管理政策（２）－州政府編－	1993/ 5/20
第 6 7 号	米国の成長管理政策（１）－総論・地方政府編－	1993/ 5/20
第 6 6 号	フランスの地方公務員制度 第 1 部	1993/ 3/31
第 6 5 号	英国の学校における日本教育	1993/ 3/31
第 6 4 号	ニューヨーク州スカーズデール村（米国地方自治の現場 Ⅲ）	1993/ 3/25
第 6 3 号	フランスにおける日本語教育の現状と課題	1993/ 3/25
第 6 2 号	サウスカロライナ州（米国地方自治の現場 Ⅱ）	1993/ 3/12
第 6 1 号	米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理	1993/ 2/26
第 6 0 号	英国の公共サービスと強制競争入札	1993/ 2/26
第 5 9 号	米国地方政府の破産	1993/ 1/20
第 5 8 号	米国地方政府の新しい地域活性化政策	1992/12/25
第 5 7 号	欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」	1992/12/25
第 5 6 号	1 9 9 2 年米国大統領選挙等の概要（２） －地方編－	1992/12/25
第 5 5 号	1 9 9 2 年米国大統領選挙等の概要（１） －連邦編－	1992/12/25
第 5 4 号	ノルウェーの地方自治	1992/10/23
第 5 3 号	米国地方自治の現場 Ⅰ －インディアナ州エルクハート市－	1992/ 9/ 1