

4 地方団体における直接参加

米国における地方団体は州の創造物であり、その性格や構造は地方団体によって大きく異なっている⁶。これは同じ州内の地方団体でも共通していることで、政府構造、権限、法律等は地方団体によって多様であり、直接参加の導入状況についても地方団体ごとに異なっている。ここでいう地方団体には、市町村やカウンティだけでなく、学区などの特別区も含まれる。

米国の地方団体における直接参加の規定についての全米レベルのデータは存在していないが、国際市／カウンティ支配人協会 (ICMA: International City/County Management Association) がカウンティ政府及び市町村を対象にした全米的な調査を実施している⁷。これによると、およそ 90%の地方団体が何かしらのレファレンダムを導入している。ICMA の調査は厳密な全体調査ではないので正確な数字ではないが、約 36%の地方団体で「請願レファレンダム」が採用されており、58%の地方団体で住民発議 (イニシアティブ) が導入されている。住民発議 (イニシアティブ) が導入されている州においては地方団体レベルでも同様の制度を採用している例が多く、住民発議の盛んなカリフォルニア州やオレゴン州の地方団体の多くが住民発議 (イニシアティブ) 制度を導入している。

地方団体が導入しているこれらの住民発議 (イニシアティブ) 制度は、一般的に州レベルの規定と同様で、必要一定数の署名を集めることで提案の可否を住民投票で諮ることができるというものである。これらの住民投票は、毎年 11 月の第 1 月曜日の次の火曜日 (Election Day) に大統領選挙や連邦議員選挙に併せて実施され、地域によっては多数の住民投票が同時に行われている。

第 3 節 交通計画における市民参加

1 市民の反対による計画の中止

米国におけるハイウェイ建設や鉄道建設等の大規模交通計画では、これらの計画が広域的な視点から策定される性格であることから、計画決定過程における市民の関与は限定的であった。地区内道路計画等では地元住民の意向が尊重されていたが、複数の都市を結ぶハイウェイの建設にあたっては、広域的な利益という視点でルートや計画が決定されがちであった。この手法は人口が少なく土地に余裕のある地方部においては大きな問題は生じなかったが、自動車の爆発的な普及と都市化が著しく進んだ 1950 年代から 1970 年代にかけて、都市部におけるハイウェイ計画等に対する市民の反対が強くなってきた。

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。それ以前にも地方道の建設等では、地権者や地元住民の反対によって事業が中止になったり大幅に変更されたりした事例はあるものの、ハイウェイ建設等の大事業が市民運動により反対になることは希であった。しかし、まちづくりや道路計画の

⁶ 米国の地方団体については、CLAIR REPORT 第 29 号『米国の地方公共団体の種類と機能』、同第 21 号『ニューヨーク州の地方自治制度』を参照されたい。

⁷ ICMA の調査は 1981、1986、1991、1996 年に実施された。人口 2,500 人以上の地方団体に対し、アンケートを送付している。調査対象は約 7,000 団体で、そのうち約 5,000 団体より回答が寄せられた。

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。米国における公共事業の立案過程を考慮するにあたり、これらの事例はその後の交通計画プロセスにおける市民参加の考え方等と大きく関わってくる。このため、代表的な事例を紹介するとともに、今日の米国の交通計画が持つ歴史的背景を整理したい。

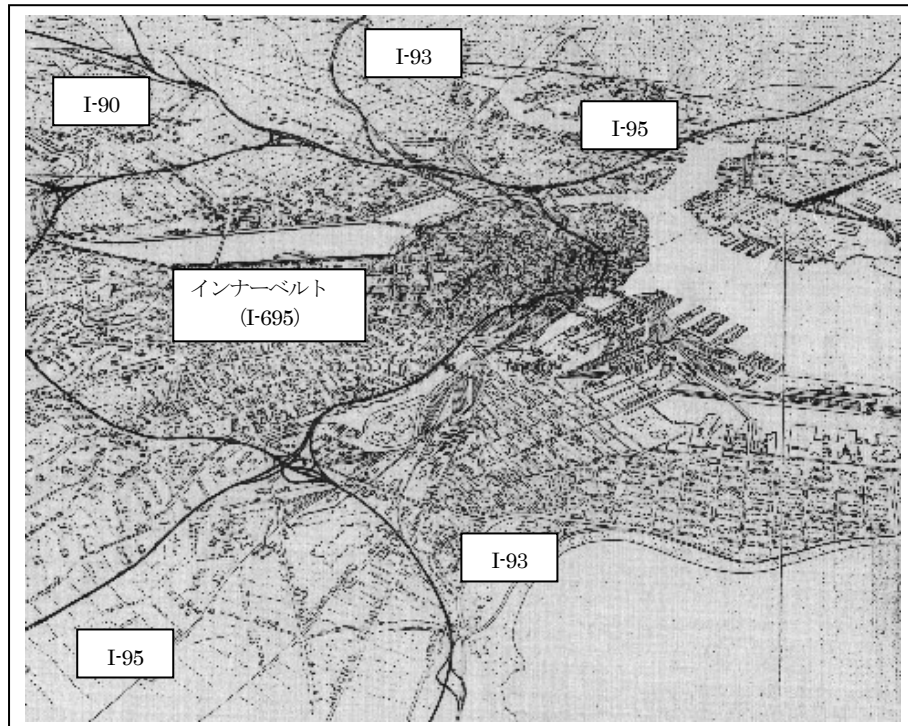
(1) ボストンにおけるハイウェイ建設計画の凍結

日本にもよく紹介されている事例であるが、米国の交通計画を考える上では重要な出来事であるため、その概要を紹介したい。

ボストン市では、「インナーベルト」と呼ばれる市を循環するハイウェイ建設計画があった。これは、1940年代にマサチューセッツ州政府が策定したボストン都市圏のハイウェイ計画に位置づけられたもので、州政府は連邦補助金を獲得しつつハイウェイ建設を進め、1960年代には既にある部分まで建設が完了していた。しかし、1960年代に入る頃から市民団体や環境団体等の間からハイウェイ建設についての強い反対が起こり、その動きにハイウェイ建設によって移転を余儀なくされる地権者や学識経験者等が加わり、反対運動はより大きく展開されていった。この運動には、ボストン都市圏内に存在するマサチューセッツ工科大学やハーバード大学等の専門家の協力も大きな役割を担っていたといわれている。

市民等の反対運動が大きくなるにつれ、活動はより政治的なものとなっていった。これを受け、州知事は「ボストン交通計画レビュー (Boston Transportation Planning Review)」と呼ばれる諮問委員会を設置し、ボストン都市圏における広域道路ネットワークについて再検討を始めた。ボストン交通計画レビューでは市民参加プロセスも導入され、最終的に「インナーベルト」を含む複数の高速道路計画が中止され、地下鉄等の公共交通を主体とした交通計画が策定されるに至った。このボストンの事例は米国の道路行政に大きな影響を与え、大都市部においては、市民の同意なしに事業を進めることが困難になってきていることを強く印象づけた。

計画中止前に供用開始されたハイウェイの一部（中心部7km弱）は、その後も自動車交通の主要なネットワークであり続けたが、一部供用開始された1959年当時の交通量が約75,000台/日であったのに対し、1990年代末になると190,000台/日の車がこのハイウェイを利用するようになった。自動車交通量の増大に伴い毎日6～8時間の渋滞が続き、2010年には毎日の渋滞が15～16時間になることが予想された。このような状況を受けて、ボストン市及び州政府は、1980年代に既存高架高速道路の地下化という米国でも例をみない手法を模索することとなった。これが有名なボストンのBig Digプロジェクトにつながっている。



<1948 当時のハイウェイ計画>

インナーベルト（インターステート 695 号線）はボストン市を循環する高架構造ハイウェイで、1960 年代までに一部区間において建設が完了し、約 7 km が供用開始されていた。

（2）ニューヨーク市のハイウェイ地下化事業の中止

この計画はニューヨーク市の最西部を走るハイウェイ（West Side Highway）を新設するもので、1972 年にニューヨーク市より提案されたが、地元コミュニティや環境団体等の反対により計画は中止されている。これはニューヨーク市で最も大規模な市民の反対運動の 1 つであったことでも知られている。

ニューヨーク市マンハッタン等の最西部には、West Side Highway と呼ばれるハイウェイが走っているが、1960 年代後半からハイウェイの老朽化が問題視され始め、実際に 1973 年にはハイウェイの一部が崩壊するという事態が起きた。このような状況から市当局は、老朽化の激しいマンハッタン最北部のバッテリーパークから 42 丁目までの区間を取り壊し、新規に 6 車線（片側 3 車線）のハイウェイ、通称「ウエストウェイ（Westway）」を建設する計画を策定した。この計画では、マンハッタン最南部のバッテリーパークから 40 丁目までを地下化構造とし、ハイウェイの上部に公園、バスターミナル、ゴミ処理場等を整備することが提案されていた。

この計画は、当時のニューヨーク州知事やニューヨーク市のビジネスリーダー達の賛同を得ていたが、地元市民や環境保護団体は強く反対した。その主な理由は、プロジェクトによって大気汚染や海洋汚染が著しく進む、というものであった。この反対運動には建設

予定地域のコミュニティ委員会⁸も加わっている。

計画に反対する団体や市民等は計画過程における手続きの不当性を訴え、最終的には司法の判断を仰ぐことになった。1982年に連邦地方裁判所がハイウェイ計画手続きの過程において環境基準違反があったことを指摘し、連邦政府及び州政府に対してウエストウェイ建設に財源を与えることを禁止した。これを受け、当初は計画に対して賛成していた州知事も計画の中止を明言し、ウエストウェイ建設事業は白紙撤回されている。

2 市民参加の義務づけ

上記の例は米国でもよく知られている市民運動であるが、同様のことは米国各地（主に大都市）で頻繁に起こった。このような経験から、行政等の計画者側は道路等の建設にあたっては計画段階から市民との合意を形成することが不可欠である、という認識を持つに至った。これらの経験から連邦レベルでもいくつかの法律が制定され、市民参加のプロセスは計画過程において必ず導入すべきものになっている。

米国の道路計画における市民参加の歴史は長いが、初めて法律で規定されたのは1958年の連邦補助高速道路法（Federal-Aid Highway Act）の改正であった。この改正により、連邦の補助を受けてハイウェイを建設する場合、州政府はハイウェイが通過する市町村で、そのハイウェイがもたらす経済的な影響についての公聴会を開催することが義務づけられた⁹。この規定は1968年に改正され、経済的な影響だけでなく、提案された高速道路計画がもたらす経済、社会、環境への影響についての公聴会を最低1回開催することが義務付けられた。また、1969年に連邦道路管理局（Federal Highway Administration）は、ハイウェイ計画に伴い、「概略路線公聴会（corridor public hearing）」と「高速道路設計公聴会（design public hearing）」の2つの公聴会の開催を州政府に義務付けている¹⁰。これらのことは、米国において市民参加が正式に道路計画プロセスに組み込まれるきっかけとなった。一方、鉄道等の公共交通に関しては、1970年の都市部大量輸送機関補助法（Urban Mass Transportation Assistant Act）の改正時に、連邦補助金の認定に先立って事業に対する市民の意見をきくための公聴会の開催が義務づけられている。

連邦資金を利用する交通計画の市民参加に対し、画期的な影響を及ぼしたのが1969年の国家環境政策法（National Environment Policy Act：通称NEPA）の成立であった。この法律は環境に対して著しい影響を及ぼす事業に対し環境影響報告書の作成を義務づけ、その過程において市民が評価できる手続きを規定した。また、環境影響報告書の策定段階での公聴会の開催を義務づけている。米国では環境影響報告書の対象範囲が日本に比べて広く、また評価項目も多岐に渡っているため、市民参加という観点でこの法律が果たしている役割は大きい¹¹。

⁸ ニューヨーク市は市全体が59のコミュニティ地区（Community District）に分かれており、各地区にはコミュニティ委員会（Community Board）と呼ばれる政策立案機構が設置されている。各委員はニューヨーク市の5つの区の区長により指名される。ニューヨーク市のコミュニティ委員会の詳細については、CLAR Report 第247号「米国のコミュニティ協議会（ネイバーフッド協議会／近隣協議会）」を参照されたい。

⁹ 23 U.S.C. 128（23 United States Code Sec. 128. Public hearings）

¹⁰ Policy and Procedure Memorandum 20-8（U.S. Department of Transportation, 1969a）

¹¹ 国家環境政策法（National Environment Policy Act）については第2章で説明する。

その後、1991年には総合陸上輸送効率化法（Inter-modal Surface Transportation Efficiency Act：通称ISTEA）が成立した。この法律では、市民参加（Public Involvement）のあり方について以下のように定義している。

- ・ 市民には完全な情報を適切な時期に提供する
- ・ 計画の早期から継続的な市民参加の機会を提供し、主要な決断時には市民の完全な参加を保証する

ISTEAにおけるこの市民参加の意義は、市民参加を計画手続きの最終段階ではなく計画過程に組み込んだことにある。ISTEAにおけるこの姿勢は、その後継法である「21世紀陸上交通最適化法（Transportation Equity Act for the 21st Century: TEA21）」や、包括的陸上交通法（The Safe, Accountable, Flexible and Efficient Transportation Equity Act: SAFETEA）にも受け継がれている。

以上が市民参加に関する法律等の概要であるが、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。訴訟によって司法判断を仰ぐことが頻繁に行われる米国では、計画決定手続きを巡って市民が行政を提訴することも一般的で、計画決定手続が違法であったと判断されたことで事業の中止に至った計画も多い。また、前述の住民発議（イニシアティブ）やレファレンダムも計画決定過程における市民参加に大きな影響を与えている。州や地方団体によっては新規交通事業の可否を住民投票に諮る事例もあり、このような場合、早期段階から市民を巻き込んだ計画策定が必要となっている。更に住民発議（イニシアティブ）制度を導入している州や地方団体では、住民発議（イニシアティブ）によって交通計画が中止されることも珍しくなく、市民と行政の間には常に緊張感がある。このようなことから米国では、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だ議論を充分に行い、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。