

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

この章では、米国の交通計画における市民参加の法規定についてまとめてみたいと思う。米国で市民参加といった際には、一般的に「Public Involvement (パブリック・インボルブメント)」や「Citizen Participation」「Public Participation」「Community Participation」「Public Input」といった言葉が使われる。日本でも広く使われるようになった「Public Involvement : PI」は、その言葉のとおり「住民を巻き込んでいく」というもので、積極的に行政の側から住民へアプローチしていくという意味で用いられている。これらの言葉には若干の意味の違いはあるものの、米国ではほとんど同じものとして用いられているため、本稿では統一して「市民参加」としたい¹²。また、ここでいう「市民 (Public)」には、住民、事業関係団体、市民団体、それら全てが含まれる広範囲での市民を指すことを明記しておく。

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いる。交通計画の分野では、法律によって「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。ただ、それぞれの法律が成立した背景は異なっており、実際はこれらの規定が相互に関係してくる。また、法律によっては具体的な手続き等の定めがない場合もあるが、米国においてはこれらの法律を根拠として市民が訴訟を起こせるという点も重要な意味を持っている。実際、交通計画の決定にあたって法律で定められた市民参加プロセスを導入していないことを理由に、手続きの無効を市民から訴えられている事例も多い。

1 国家環境政策法 (National Environmental Policy Act of 1969)

1969年に成立した国家環境政策法(以下「NEPA」)は、事業費の全額か一部かに関わらず連邦資金を使う全てのプロジェクトに対し、プロジェクトの実施主体が市民にプロジェクトの情報を提示し、開発計画のプロセスに参加する機会を与えることを求めている。この法律で定められた最低限の条件には、市民に対して法に適った通知を出すことや、パブリック・ミーティングを開催すること、開発に伴う環境関連の資料を市民に公開すること等が含まれる。この背景には、住民を取り巻く環境の質に影響を与える物事の決定とそのプロセスに対して、住民の関与を促すというNEPAの意図がある。

¹² パブリックインボルブメント (PI) には積極的に市民を巻き込んでいくという意味があるため、それまで一般的に使われてきた市民参加とは区別されているが、米国では市民参加を表す「Public Participation」等と同様に使われているようである。このため、本稿では統一的に市民参加として整理する。ただ、法律等の意図をより明確にする必要がある箇所については、「市民参加 (パブリック・インボルブメント)」のように表記した。

(1) 環境影響評価の手続き

NEPA の特徴は、環境影響評価手続きと市民参加プロセスの規定にある。環境影響評価については以下のそれぞれを価することが定められている¹³。

- ① 提案された行為が環境に及ぼす影響
- ② 当該提案が実施された場合に避けることのできない全ての環境への悪影響
- ③ 提案行為の代替案
- ④ 人間環境の局地的・短期的利用と長期的な生産力の維持・向上等との関係
- ⑤ 提案行為が実施された場合に起こる回復不可能な資源の消失

環境影響評価手続き



環境影響評価書 (Environment Impact Statement : EIS) の作成やそのプロセスに関しては、連邦規則 Code of Federal Regulation (CFR) でより詳細に規定されており¹⁴、このなかには、代替案の検討¹⁵や市民参加¹⁶の手続きも含まれている。また、環境影響評価書の作成にあたって可能な限り一般市民を参加させること¹⁷や、公聴会 (パブリック・ヒアリング) の開催やその公示方法等が定められている¹⁸。ここで注目すべき点は、代替案の中に「何もしない」という案を加え、それを評価することが義務づけられている点にある。また、その代替案には、例え担当機関の所掌外であったとしても合理的な案を含めなければならない。この規定により、米国では新規道路計画の代替案としてのバス路線の整備や HOV レーン (相乗り専用レーン) の設置といったように、幅の広い代替案が作成されている。実際、市民参加や環境影響評価等の計画過程において、当初予定していたライトレール計画の一部がバスサービスに置き換えられる、といったことも米国では珍しくない。

¹³ 同法 102(c)

¹⁴ 連邦政府が関わるハイウェイ計画に対しては、連邦規則 23CFR771 に環境影響評価手続きについての詳細な規定が定められている。

¹⁵ 40CFR1502.14

¹⁶ ハイウェイ計画に関する環境影響評価書の作成手続きを規定した 23CFR771 では、市民参加を表す言葉として「Public Involvement」が使われている。23CFR771 については後述。

¹⁷ 40CFR1503.1

¹⁸ 40CFR1506.6

- 1 妥当と考えられる代替案に対し厳格な調査と客観的な評価を実施し、詳細検討から除外した代替案に対しては理由を明確にしなければならない。
- 2 評価者が比較する上でのメリットを検討できるように、詳細検討を実施した代替案（提案された行為を含む）に対して十分な配慮をしなければならない。
- 3 例え担当機関にとっては所掌外のものであったとしても、合理的な代替案を含めなければならない。
- 4 代替案には「何もしない（No Action）」という案を含めなければならない
- 5 他の法律等で禁止されていない限り、担当機関は優先する代替案を明確にしなければならない。
- 6 提案された行為や代替案に対して、妥当な緩和措置を加えなくてはならない。

<NEPA における代替案の規定>

(2) 環境影響評価項目

米国の道路計画における NPEA の重要性は、それが定める環境影響評価項目にも表れている。日本の環境影響評価とは異なり、NEPA に基づく環境影響評価では、提案されている計画が環境に及ぼす影響だけでなく、地域社会に及ぼす影響や経済的な影響についてもその評価対象となる¹⁹。NEPA における手続きは米国の交通計画において重要な役割を占めており、NEPA の規定する「代替案の作成」「市民参加手続きの導入」「環境影響評価項目」のそれぞれが有機的に関係し合うことで、市民はより広い視点から提案された計画に対する評価を得ることができるようになっている。

2 総合陸上輸送効率化法 (Inter-modal Surface Transportation Efficiency Act:ISTEA) とその後継法

「総合陸上輸送効率化法 (Inter-modal Surface Transportation Efficiency Act of 1991: 以下「ISTEA」)」は、道路・公共交通・運輸等の陸上交通をについて将来目指すべき方向性を示したもので、6年間の時限立法として成立した。その後、ISTEA の後継法として 1998 年に「21 世紀陸上交通最適化法 (Transportation Equity Act for the 21st Century: 以下「TEA21」)」が成立し、現在では「TEA-21」の後継法である包括的陸上交通法 (The Safe, Accountable, Flexible and Efficient Transportation Equity Act: 以下「SAFETEA」) が連邦議会で審議中である²⁰。ISTEA に始まるこれらの法律は、米国における交通計画・整備に対して大きな影響をもたらしたものとして知られている。これらの法律は連邦ガソリン税の一部を財源²¹としており、陸上交通全般に関わる調査・計画・整備について、財源と総合的な方向性を定めている。

¹⁹ 提案されている計画が「既存住宅地」や「人口増加率」に及ぼす影響も評価対象となる。

²⁰ 2005 年 2 月現在。TEA-21 は当初 2003 年 9 月で失効する予定であったが、後継法である SAFETEA の審議に時間がかかっており、その都度現在まで TEA-21 が延長されている。

²¹ 米国のガソリン税は連邦分（現時点では 1 ガロン当たり 18.4 セント）と州分があり、州分の税率は各州が決定する。

ISTEA は米国の交通計画において多くの画期的影響をもたらしたが、その1つに計画構想段階でのパブリック・インボルブメント（Public Involvement：以下「PI」）がある。PI という表現もこの法律において初めて全米レベルで使用されるようになったが、ISTEA では連邦の補助金を用いる全ての事業に対し、州及び広域レベルでの長期計画及び交通改善計画段階において適切な市民参加（PI）を義務づけた。米国では、人口5万人以上の各都市圏に対し「都市圏計画機構（Metropolitan Planning Organization：以下「MPO」）」の設置が義務づけられている。ISTEA 成立により、各 MPO は長期計画及び交通改善計画の計画策定段階において PI を導入し、市民や関係団体等が意見を述べる機会を提供しなければいけなくなった。この計画段階における市民参加（PI）は、その後の TEA-21 及び SAFETEA にも引き継がれている。同様に、ISTEA では連邦補助金を受ける事業は MPO が策定する広域計画に位置づけられるべきことが規定され、この結果、ISTEA 及びその後継法によって連邦補助金を受ける全事業は、計画段階において以下のような市民参加手続きが求められている。

- ①交通改善プロジェクトに対して連邦補助金を受けるためには、住民とのパートナーシップのもとで計画を進めること
- ②市民および関係のある個人・グループに、州あるいは広域の長期交通計画や交通向上プログラムに意見を述べる機会を与えること

ISTEA は市民参加という点でも大きな影響を与えたが、その個別手法については明記しておらず、どんな市民参加プロセスを実施するかについては各個別の計画主体にまかされている²²。このため、州政府や地方政府を始めとする交通計画主体は、地域の特色にあった市民参加手法を独自に導入することとなった。

3 障害を持つアメリカ人に関する法律（Americans with Disabilities Act of 1990）

1990 年に成立した「障害を持つアメリカ人に関する法律（以下「ADA」）」は、障害者の人権擁護を目的とした包括的差別禁止法であり、その範囲は労働、余暇活動、移動、通信など、日常生活に必要なあらゆる活動に及んでいる。この法律は、サービス供給計画（交通計画）策定の事前手続として、公聴会の開催、パブリックコメントの公募及び障害者の意見聴取の機会を設けることを義務づけている²³。これは、障害を持つ住民に対して、公的なサービス・プログラム・活動に参加する平等の機会を与えるよう定めたもので、交通計画の立案・建設にあたって彼らの特殊なニーズを考慮するだけでなく、市民参加の過程でも彼らの参加とコミュニケーションを確実にするため、必要な支援策を講じるよう求めている。

²² ハイウェイ計画については、連邦道路管理局（Federal Highway Administration）が詳細な規則を策定している。これについては後述。

²³ ADA では、市民参加を表す言葉として「Public Participation」が使われている。

4 環境の公平に関する大統領令

(Executive Order 12898, Environmental Justice 1994)

米国は多くの移民を受入れているため、英語を話せない国民も多い。1994年に出されたこの大統領令は、このようなマイノリティ及びおよび低所得者が、プロジェクトによって健康面及び環境面で不当な影響を被ることを避けることを目的にしている。具体的には、英語の理解力が限られているグループに対する公的文書、通知、ヒアリングの翻訳・通訳の提供や、マイノリティや低所得者の声が適切に反映されるよう意識した市民参加プログラムを計画する、などの対策が示されている。

この法令により、アメリカ国民は誰でも、連邦機関が実施する環境に関わる政策に対して意見を述べることができ、提言を受けた機関はワーキンググループを設置してその意見を検討しなければならない。ここで設置されたワーキンググループはパブリック・ミーティングを開催し、市民からの意見を集める義務を負っている。

第2節 州レベルにおける市民参加の規定

米国は50州の連邦国家であり、主権は州が持っている。第1節で紹介した法律は連邦レベルのものであり、これらは連邦政府機関の事業及び連邦補助金を用いる事業等に対して有効となる。このため、連邦政府機関以外が実施する事業や連邦からの補助金を受け取らない事業に対しては、NEPAやTEA-21の規定は対象外となる。

このようなことから、州内で完結する事業については各州の法律や規定が関係してくるため、州法による規定を理解することは交通計画における市民参加のプロセスにとっても重要な意味を持っている。市民参加の観点から州法をみた場合、ほとんどの州では税金(公金)を使用する事業に対して計画決定過程における市民の参加を規定している。また、多くの州では交通計画等の公共事業に対し、計画段階からの市民参加を積極的に導入している。ここでは、いくつかの州を事例に、州法レベルにおける市民参加手続きの義務を紹介したい。

1 カリフォルニア州における市民参加の規定

カリフォルニア州においては、交通計画の分野に関わらず、様々な法律で市民参加が規定されている。全てを紹介すると膨大な量になるので、ここではその概略を説明したい。なお、これはカリフォルニア州のみが例外というわけではなく、同様の法律や規則は他の州でも定められている。

(1) 公開会議法 「Bagley-Keene Open Meeting Act」と「Ralph M. Brown Act」

これらの法律は、州政府及び地方政府機関に対し、全ての決定が事前に市民に通知され、市民に公開された場でのみ行われることを規定したものである。「Bagley-Keene Open Meeting Act」は州政府機関が開催する会議について規定しており²⁴、「Ralph M. Brown

²⁴ 州議会については別の法律で規定されている。

Act」は地方政府に対しての規定となっている。ここでいう地方政府には、市町村²⁵だけでなく特別区等の地方団体全てが含まれる。これらの法律により、州政府機関及び地方政府機関が公式に開催する会議や委員会等は全て以下の義務を持つこととなった。また、同様に議員や委員が公開の場以外でミーティングを持つことも禁止されている。

- ・ 会議や委員会等（以下「会議等」）は原則公開で開催され、公開の場において政策決定をしなければならない²⁶
- ・ 会議等の開催にあたっては、議題等を規定の日数前に市民に通知する²⁷
- ・ 会議等の開催にあたって、出席者の氏名や個人情報収集してはならない²⁸
- ・ 会議等での写真撮影や録音を認める²⁹
- ・ 会議等で市民が発言する権利を確保する³⁰

この法律により、カリフォルニア州ではどんな政策決定も公開の場で行われることになり、市民は会議の場で計画等に対して意見を述べる機会を持つことが保証されている。また、市民は希望すれば会議の議事録等を入手する権利も認められており、これらの公開会議法が市民参加に果たす役割は非常に大きくなっている。

（2）公聴会（パブリック・ヒアリング）の開催通知に関する規定

カリフォルニア州においては、周辺環境に大きな影響を及ぼす計画／事業について、計画段階における公聴会の開催と市民による計画案の評価が義務づけられている³¹。この他にも様々な法律や規則により公聴会の開催が義務づけられているが、公聴会の開催にあたっては、州政府規則によって通知方法や通知対象等が規定されている。ここでは、主に交通計画において対象となる州政府規則を紹介したい。

- ・ 公聴会の開催にあたっては、少なくとも 10 日前までに開催地区の新聞（最低 1 紙）において公聴会の開催を通知しなければならない³²。
- ・ 公聴会の対象となる事業計画から 90m 以内の不動産所有者に対しては、少なくとも 10 日前までに郵送等で公聴会の開催を通知しなければならない³³
- ・ 公聴会開催の通知においては、①日時、②開催場所、③公聴会の主催者、④公聴会の対象事業／計画の概要、等を明記しなければならない³⁴

²⁵ 正式にはカリフォルニア州に町 (Town) は存在しないが、便宜上「市町村」とする。

²⁶ カリフォルニア州規則（以下、Cal. Gov't Code）11123（州政府機関）及び 54953（地方団体）

²⁷ 通常は州政府機関の場合は最低 10 日前 (Cal. Gov't Code 11125)、地方団体の場合は最低 72 時間前 (Cal. Gov't Code 54954) と定められている。

²⁸ Cal. Gov't Code 11124（州政府機関）及び Cal. Gov't Code 54953.3（地方団体）

²⁹ Cal. Gov't Code 11124.1（州政府機関）及び Cal. Gov't Code 54953.5（地方団体）

³⁰ Cal. Gov't Code 11125.7（州政府機関）及び Cal. Gov't Code 54954.3（地方団体）

³¹ California Environmental Quality Act

³² Cal. Gov't Code 65090

³³ Cal. Gov't Code 65091

³⁴ Cal. Gov't Code 65094

2 テネシー州交通省「パブリックインボルブメント・プラン」

これは、テネシー州交通局（Department of Transportation）が2004年6月に策定したもので、市民参加（パブリックインボルブメント：PI）に対する州の姿勢、その導入方法等についてまとめたものである。米国では、連邦交通省が各州に対してインターステートハイウェイ（州際道）等の計画における市民参加プログラムの策定を義務づけており、各州が独自のマニュアルを策定している。

（1）市民参加の目的

- ・ 地域のリーダーや団体との連携を強化する。
- ・ 計画案やプロジェクトによって影響を受ける市民や関係団体に対し、より素早く、よりわかりやすい情報を提供する。
- ・ 市民のニーズを計画案に反映させる。

（2）市民参加プロセス

テネシー州交通省は、州政府が実施する交通計画を5つのカテゴリーに分け、広域計画を除く4つのカテゴリーに対して「最低限の市民参加」及び「市民参加の強化」を定めている。これらのカテゴリーは事業の規模によって区別されており、この背景には、一言で交通計画と言ってもその幅は様々であり、小規模な道路改修とハイウェイの新設では市民参加の対象範囲やプロセスが大きく異なる、ということがある。以下に、5つのカテゴリーとそれぞれにおける市民参加の考え方について説明したい。

分類	概要	市民参加の考え方
1	用地買収を伴わない小規模事業	<p><最低限の市民参加></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 計画地域のMPOや地元自治体等に対し、計画及び予想される影響について文書で情報提供 <p><市民参加の強化></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市民等からの要望により説明会等を開催
2	環境に対して大きな影響を及ぼさないと考えられる事業 ³⁵	<p><最低限の市民参加></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 計画準備段階及び設計準備段階において、計画地域のMPOや地元自治体等に対し、計画及び予想される影響について文書で情報提供 ・ 事業予定地区内の新聞、テレビ、ラジオ等のメディアへの情報提供 ・ 交通省のホームページで情報を提供 <p><市民参加の強化></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ どんな市民参加（PI）を導入するべきかを決定するチームをつくり、計画／事業にあった市民参加手続きを導入する ・ 市民等からの要望により説明会等を開催

³⁵ これについては、連邦道路管理局がNEPAにおいて環境影響評価書（EIS）作成対象外事業（Categorical Exclusions）を規定している。テネシー州交通省は、NEPA対象外事業をカテゴリー2として扱っている。

3	環境に対してある程度の影響を及ぼす計画／事業	<p><最低限の市民参加></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 交通省のスタッフ、コンサルタント、MPO スタッフは、個別のプロジェクトに対してどんな市民参加手続きを導入するかを検討するチームを結成する ・ 市民参加手続きは、「計画段階」「設計段階」「建設段階」のそれぞれにおいて実施されなければならない。 <p>①計画段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地区の住民や関係者の把握及びデータベースの作成 ・ 計画地区のマイノリティグループや、通常とは異なる他の手法での情報提供が求められる住民の把握（宗教、言語等） ・ 計画地区のメディアとの連携強化 ・ 説明会の開催時期と開催頻度の検討 ・ 交通省のホームページ等を用いた情報提供 <p>②設計段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 設計にあたり、データベースに登録された全ての住民や団体等に対して資料を送付 ・ 計画対象地区内の全てのメディアへ情報提供 ・ 設計段階の後半では、地権者に対する用地買収説明会を開催 ・ 建設に先立ち、事業の詳細と工事中的影響についての情報を登録された全員に送付 <p>③建設段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 建設期間中の情報を随時ホームページで提供し、事業地域のメディアと連携した情報提供を行う <p><市民参加の強化></p> <p>②設計段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民やビジネス関係者とのミーティングを実施し、事業に伴う潜在的な問題を特定し、その対処方法を検討する
4	NEPA により環境影響評価書（EIS）作成を義務づけられている計画／事業で、地元コミュニティに大きな影響を与え、計画への合意形成には長い時間が必要なもの	<p><最低限の市民参加></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 交通省のスタッフ、コンサルタント、MPO スタッフは、個別のプロジェクトに対してどんな市民参加手続きを導入するかを検討するチームを結成する ・ 市民参加手続きは、「計画段階」「設計段階」「建設段階」のそれぞれにおいて実施されなければならない。 <p>①計画段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地区の住民や関係者の把握及びデータベースの作成 ・ 計画地区のマイノリティグループや、通常とは異なる他

		<p>の手法での情報提供が求められる住民の把握（宗教、言語等）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 計画地区のメディアとの連携強化 ・ EIS 作成にあたり、NEPA 等の連邦法の規定に基づいた説明会の開催 ・ 交通省のホームページ等を用いた情報提供 ・ ニュースレターの発行、説明会やフォーラムの開催等、計画初期段階において市民とのコミュニケーションを促進させる手法の導入 <p>②設計段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ データベースに登録された全ての住民や団体等及びメディアに対し、市民参加プロセスとその結果、事業化される計画とその影響、建設開始時期等をまとめた資料を送付（市民等へはニュースレターによる通知でもよい） ・ 設計段階の後半では、地権者に対する用地買収説明会を開催 ・ 建設に先立ち、事業の詳細と工事中の影響についての情報を登録された全員に送付 <p>③建設段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 建設期間中の情報を随時ホームページで提供し、事業地域のメディアと連携した情報提供を行う <p><市民参加の強化></p> <p>①計画段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市民等との対話をより促進させる P I 手法の導入³⁶ <p>②設計段階</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民やビジネス関係者とのミーティングを実施し、事業に伴う潜在的な問題を特定し、その対処方法を検討する
5	州長期交通計画や交通改善計画等の広域交通計画	<p>州全体が対象になる広域交通計画策定においては、上記①から④とは全く別の市民参加プロセスが必要であるという考えに基づいている。州交通省のスタッフは、計画策定にあたって総合的な市民参加プロセスの導入が求められている。</p>

³⁶ このマニュアルでは具体的な P I 手法について記述されており、それには「ミーティングにおける専門のファシリテーターの利用」「地元市民団体との連携」等が含まれている。

3 ニューヨーク州の環境基準評価法 (State Environmental Quality Review Act : SEQR)

この法律は、ニューヨーク州内の全ての州政府機関及び地方政府機関に対し、州政府機関及び地方政府機関の計画が周辺の環境に対して重大な影響を及ぼすと判断される場合に、計画段階において環境影響評価書 (Environmental Impact Statement : EIS) の作成を義務づけたものである。この法律の目的は、連邦法である NEPA に該当しない大規模事業等に対して環境影響評価の実施を規定するものであり、ニューヨーク州だけでなく全ての州で同様の法律が制定されている。

(1) 法律の対象

ニューヨーク州内の全ての公的機関及び、公的資金を使って事業を行う組織、団体等

(2) EIS 対象事業

SEQR では、以下の事業や計画において EIS の作成が義務づけられている。

- ・ 道路建設
- ・ ダム建設
- ・ 公共施設の新設
- ・ ショッピングセンターの新設
- ・ 大規模住宅開発
- ・ 土地使用計画、ゾーニング (用途地域) 変更
- ・ 公園開発計画

(3) EIS に含まれるもの

- ・ 提案された行為の必要性と利益の解説
- ・ 提案された行為によって影響を受ける地域の解説
- ・ 提案された行為が環境に与える影響についての分析
- ・ 提案された行為の代替案と分析
- ・ 環境への悪影響を避けるための方法の特定

(4) EIS 策定プロセスにおける市民参加の規定

左の図は、EIS 策定プロセスの概要を示している。SEQR では環境影響評価書素案 (Draft Environmental Impact Statement) の後に、最低 30 日間の「市民による評価 (Public Review)」が義務づけられており、この期間に計画機関は市民からの意見を聴かなくてはならない。市民はこの機会に計画や事業に対するコメントを提出することができ、また、場合によっては計画者の判断によって公聴会も開催される³⁷。また、NEPA と同様に、環境影響評価の実施にあたっては環境に与える影響だけでなく、社会的、経済的な影響も評価対象になっている。

EIS 作成プロセス



EIS 作成プロセス

³⁷ SEQR では公聴会の開催は義務化されてはおらず、「開くことができる」という規定になっている。