

# 市民主体のまちづくりと広域自治

—ポートランド・メトロ地域に学ぶ—

株式会社 アバン アソシエイツ 主査  
地域運営コンサルタント

後藤 太一

taichi@aaa.email.ne.jp



## はじめに

米国オレゴン州のポートランドは、近年、まちづくりや広域自治などの分野で先進的事例として取り上げられることが多い。本稿では、広域自治体職員として勤務した筆者の経験をもとに、市民主体のまちづくりと広域自治制度の関連について考える。

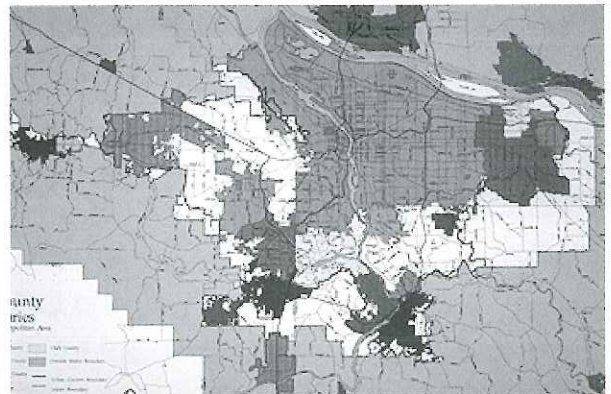
## ポートランドのまちづくり

### 【ポートランド・メトロ地域の概要】

ポートランド大都市圏は、160万人の人口を持ち、オレゴン州の北端とワシントン州の南端にまたがる。2つの大河の合流する盆地にあり、元々は農林業と港湾業のまちとして発展したが、近年ではハイテク産業の集積が進み“シリコン・フォレスト”と呼ばれている。そして、都会と自然の両方を楽しめる魅力的な“暮らしの質”によって“全米で最も暮らしやすいまち”と呼ばれるなど、近年ではまちづくりの成功により注目されている。

大都市圏のオレゴン州側はメトロ(METRO)という広域自治体に管轄され、メトロ地域と呼ばれる。メトロ地域は、人口50万人の中心都市ポートランド市など24市と3郡の都市部にまたがる約1,200平方キロの範囲であり、人口規模は約130万人と広島や仙台に近い。近年では、郊外の産業立地や住宅開発が進むに連れて周辺自治体も自立度を高めており、グレシャム市やビーバートン市など、政

治的にポートランド市に対抗できる市も出現している。そのため、都市構造は一極集中から複眼的ネットワークへと変化してきているが、市街地は豊かな農地や山林に囲まれ、経済および生活単位としてコンパクトにまとまっている。

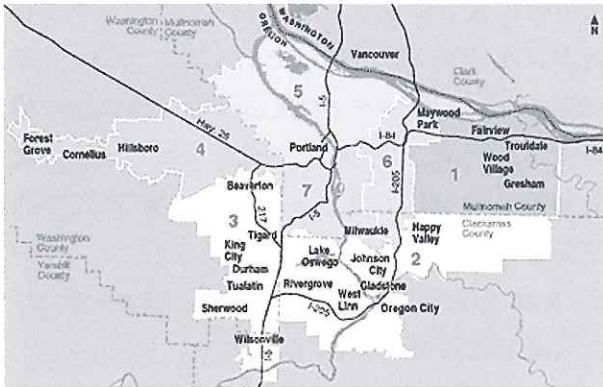


【メトロ地域の基礎自治体(出典:メトロ資料)】

### 【広域自治体メトロの概要】

メトロは住民投票によって採択された独自の憲法である“メトロ憲章”(以下、「憲章」と呼ぶ)を持つ米国唯一の広域自治体であり、自治制度の階層としては州と市、郡という基礎自治体(以下、「自治体」と略す)の間に位置する。メトロの組織は、7つの選挙区から公選された7名の議員で構成される議会が意思決定部門であり、全域から公選された知事に率いられる約800名の職員が執行部門である。職員は正規に雇用されたプロ集団であり、他自治体や企業、大学などでの実務経験を持つ

者が多い。また、メトロは独自の課税権、起債権、事業収入を有しており、予算の上での自主性が高い。正規職員や自主財源がメトロの政策立案能力を高めている。



[メトロ議員選挙区(出典:メトロ資料)]

メトロの行政権限は、州法と憲章の両面から規定されている。連邦政府から交通事業者に交付される各種補助金の配分を管理していることもあり、自治体に対する指導権限は非常に強い。しかし、権限の執行には、憲章や公選制度などによって対応のアカウントビリティが義務づけられている。

メトロと自治体の行政上の役割分担は明快である。基本的には、メトロが広域レベルの政策立案を行い、それに基づく具体的な施策や事務事業は自治体によって行われる。メトロの具体的な業務分野は、主に以下の5つである。

- 土地利用計画  
郊外開発管理、市街地再構築、安全・安心まちづくりなど
- 交通体系計画  
道路計画、公共交通計画、事業予算配分など
- 自然環境保全  
公園緑地の計画・整備・管理など
- 資源利用管理  
廃棄物処理計画・事業、リサイクル推進など
- 都市圏公的事業  
都市圏レベルの公共施設の整備・運営など

しかし、メトロと自治体の関係は上意下達ではなく、日常的な双方向の協議に基づいており、広域政策立案プロセスにおける自治体や企業、市民との連携が徹底している。本質的なメトロの役割は、上記業務における広域連携の「場」と「道具」の提供の2つだと言える。

### 【メトロのまちづくり「地域2040」】

メトロのまちづくりは、住民の価値にもとづく様々な目標のバランスをうまく取りながら、広域連携によって地域全体の発展をマネジメントしていくことが目標となっている。このような手法を成長管理(Growth Management)と呼び、メトロが中心となって作成・実施している成長管理政策の通称が“地域2040(Region2040)”である。計画年次は2040年を見通しており、米国においても非常に長期的である。これは、すぐには変わらない人々の価値観に基づく長期ビジョンを作成し、それを達成するための手法は定期的に評価・修正を行う「システムとしての戦略的アプローチ」である。

本稿では、“地域2040”の内容に関しては、主な方針を以下に挙げるに留める。

- 田園地域の土地の保全
- 公共交通軸の周辺にコンパクトで高密度な開発を推進
- 既存の近隣の保全・再構築
- 都市成長境界線内部における恒久的オープンスペースの整備
- メトロ地域外のコミュニティとの協働
- 災害危険地区の開発の制限

“地域2040”の策定プロセスは、憲章に規定されている。盛り込む内容、各段階における議決の期限、自治体や市民が策定に関与する方法、計画の見直し・修正の方法なども、作成作業に着手する前から定められていた点が特長である。

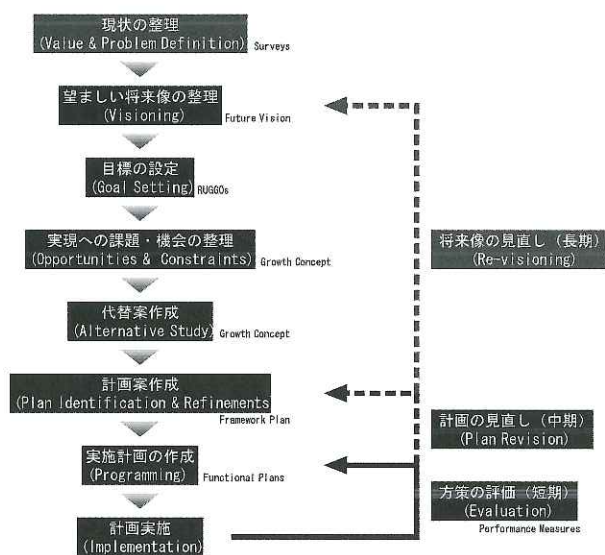
実際の作業は、5年間かけて徹底的な協議を行いつつ進められた。まず、メトロは1992年に市民ア



ンケートを実施して市民の価値観を明確にし、これを将来計画の目標として設定した。

その後、具体的な将来像の検討が開始され、地域の成長モデルとしてA、B、Cの3案が提示された。A案は市街地を郊外に拡大するもの、B案は中心市街地の密度を高め郊外への拡大を抑えるもの、C案は飛び地にニュータウンを新たに作るというものである。3案の検討および比較評価には地理情報システム(GIS)が高度に活用された。そして、諮問委員会や公聴会などの議論を経て、メトロ議会は結果的にB案を1994年に採択した。

そして、採択された将来像を実施するための総合計画をまとめ、1997年にメトロ議会が策定した。その後、この計画に基づき個々の実施計画が策定、施行されている。



【“地域2040”のプロセス】

【広域連携の「場」と「道具」】

“地域2040”においては、メトロが提供した広域連携の「場」と「道具」の存在が不可欠であったので、ここで詳しく紹介する。

広域政策の最終決定者であるメトロ議会の判断を支援するため、自治体などの意見を取り込む「場」として様々な諮問委員会が隔週ペースで開かれている。その中から、特にまちづくりに関係が深い3つを紹介する。

第1は、自治体の首長が委員である政策諮問委員会(MPAC)である。ここでは、各自治体のトップ同士が理念や戦略を互いに協議して、広域政策に関して政治的な合意を形成する。第2は、各自治体の都市計画局長が委員として参加する技術諮問委員会(MTAC)である。ここでは、事業実施のフーズビリティの視点から広域政策を検討する。第3は、市民代表のみで構成される市民参加委員会(MCCI)である。ここでは、市民が政策立案及び実施プロセスに対する監視を行っている。なお、MPAC、MTACを含む全ての委員会には市民が数名加わっている。

これらの委員会の連携であるが、まずMTACが計画の原案を練る。そしてそれをMPACに上げ、そこで政治的合意を得てメトロ議会に付議する。メトロ議会は、最終的にそれを採択、修正して採択、あるいは棄却の判断を下す。こうした一連の流れ全体をMCCIが監視しているという構図となっている。興味深いことに、市民や企業がメトロや自治体へ政治的圧力をかける場としてMPACを使うことで、メトロ、自治体、市民の間に三角関係が生じ、結果的に協議が円滑になっている。

諮問委員会は、全ての市民や企業に公開されているが、メトロ関係者はオブザーバーであり議決に関わることは出来ない。しかし、政策立案に際しては当然各自治体と綿密な協議を行う必要があるため、メトロ職員は各自治体職員と日常的に協議をしており、むしろメトロ知事よりも業務上の関係は密接である。また、各自治体内部において、首長と都市計画局長との情報交換や議論が活発に行われている。結果としてMPACとMTACの間の連携も密接であり、上位の委員会に議題が上がるにしたがって、議論がより中身の濃いものになっている。

重要なのは、各委員会は協議の場であるだけでなく、事前に設定された期限までにスピーディーに意志決定を行っている点である。とりわけ、MPACを通じて各自治体も広域政策立案に関する意志決定に参加しているため、結果的にメトロの政策



は先送りされることなく円滑に実施に移行しやすくなっている。

メトロでは、市民を政策協議に巻き込むために、諮問委員会というフォーマルな「場」以外にも様々な「場」を用意している。例えば、議決の直前段階では、職員やMPACの提案に対する市民の意見を直接聞くための公聴会が数カ所で開かれ、メトロの7人の議員は全員出席する。また、政策立案の各段階において市民を対象にしたワークショップを数カ所で開き、知事や議員も普段着で参加する。一方、世論調査、電話ホットライン、電子メールなどを使い、職員が幅広い市民の意見を集めることも随時行っている。



〔メトロ議会の様子(出典:メトロ資料)〕

広域連携の「場」を機能させるには、協議に不可欠な情報を共有するための「道具」が必要であり、その中核にあるのがメトロ・データ情報センターによって整備、運営、分析されるGISである。課税区画、道路ネットワーク、航空写真などを含む充実したデータは、メトロ内部には勿論、自治体、企業、市民にも一部を除いて公開され、政策協議や各々の事務事業の基盤となる的確な情報を提供している。

GISは専門家の利用に留まらず、市民への情報提供にも活かされている。メトロでは、ビジュアルを活用したわかりやすいコミュニケーションを支える

広報やデザインの専門家を内部に抱え、難解で退屈になりやすい政策文書をグラフや図面など直観的に理解しやすく提供している。

### ポートランドの広域自治

#### 【米国の地方自治制度の特長】

米国の地方自治制度は、住民の自己責任に基づく地域自治が基本である。基本的には、住民が自ら地域自治を行うことを発議して州に申請すれば、全米を網羅する基礎自治体である郡から独立した基礎自治体として独自の市憲法を持つ市を設立することができる。勿論、既存の市に編入したり、また既存の市から独立することも可能である。この際、連邦政府が介入することは原則的に無い。市の組織は市憲法で規定されるが、政策立案部門と執行部門の関係は、地域の事情に合わせて柔軟に定めることができる。

住民にとって、市設立の可否における最も重要な判断材料は、納税者の視点からの財政運営効率である。市として郡から独立することで、農村部よりも高水準の公的事業(道路管理、公園管理、消防、警察などハード整備に限定されない)を独自予算で運営できるようになるが、その際に必要となる納税額と公的事業の質が天秤にかけられる。

一方、基礎自治体とは別に、学校教育、水道、下水道、公共交通などの公的事業を運営する特別区(Special District)という公的事業機関がある。特別区の設立手続きは市の場合とほぼ同様であるが、各事業の財政運営効率の視点から設定される管轄区域は、市よりも広いことが一般的である。機能的には事業機関であるが、課税権や起債権を持ち評議会によって運営される点では自治体に近い。なお、電力、ガスなどのエネルギー事業は民営化が進んでいる。

市の設立に人口規模の要件はなく、メトロ地域でも最大のポートランド市の50万人から最小のリバークロップ市の300人まで幅がある。このような小さい市が成立するのは、郊外に住む富裕な高額



納税者は、自分達の税が都市部の中低所得者向け公的投資に偏向するのを嫌うためである。都市部と農村や郊外の対立は根深く、大都市への編入は必ずしも歓迎されない。

メトロは、制度上は特別区である。これは、州法が州と郡の間の都市圏自治体の創設を原則として認めていないため、広域計画・事業公団という位置付けで特例的に認可したことによる。しかし、公選制度やメトロ憲法の導入により、実質的には広域自治体と見なしてよい。

#### 【ポートランドの広域行政の変遷】

メトロの設立は革命的な出来事ではなく、50年以上をかけた広域行政の段階的変遷の自然で合理的な帰結である。そして、現在の制度も完成形では無く、常に様々な改良が試みられている。この変遷の歴史は、自治制度の視点からは公正性と財政効率を向上させる取り組みであり、まちづくりの視点からは広域計画と公的事業の統合の取り組みである。そして、これらがポートランド市と郊外自治体の政治的対立の下で妥協点を探りつつ進められた点に注意されたい。

#### ■第1期：広域連携の時代

広域行政の実質的な変遷は、3郡とポートランド市の協定に基づく都市圏計画委員会（MPC：1957-66）（カッコ内は略称と創設・解散年。以下同じ）が発足して始まった。この委員会は、広域計画作成向け連邦補助金の受け皿として設立された調査機関であり、実際に計画を作成することは無かった。

#### ■第2期：広域計画・事業機関の時代

1960年代に入り地域経済が活発化すると、郊外開発が急速に進み、多数の公的事業機関が乱立した。一方、税収増を狙うポートランド市が周辺部の併合を積極的に進めたため、反発した郊外住民による小規模な自治体の設立が多発した。こ

れらの結果、公的事業が無秩序なものとなったため、地域全体での対応の必要性を婦人団体や商工会議所などが訴えるようになった。

これを受けた州は、広域行政の再編を検討するため、ポートランド大都市圏検討委員会（PMSC：1963-71）を立法により設立した。学識者や専門家によるこの委員会は、具体的な課題や住民意識の分析を進めた結果、以後の取り組みの重要な指針となる中間報告を1966年に公表した。この報告は、自主憲法を持つ広域自治体の設立という長期目標の実現に向け、地域自治体協議会（COG）を設立し、そこの協議を通じて自治体や公共事業機関の統合を進めるという段階的戦略と、それに必要な立法措置を州議会に提言した。この提言は議会で否決されたものの、その後、保健、環境、交通、下水道などの分野において組織統合や事業の共同化が相次ぎ、広域行政への流れは確定的なものとなった。その象徴が、コロンビア地域政府連合（CRAG：1966-78）と、都市圏事業公団（MSD：1970-78）の2つである。

地域計画機関であるCRAGは、任意の郡・市の代表者で構成されるCOGとして発足した。設立の背景には、連邦政府が自治体向け補助金交付の条件として、全米の都市圏に都市圏計画機関（MPO）の設立を義務付けたという財政的必然性があった。しかし、CRAGは構成自治体からの派遣職員と拠出金によって運営されたため、地元の利益を優先する自治体間を調整して実効力のある計画を作ることはできなかった。特に、豊富な人材と資金力を持つポートランド市の支配的な役割に対する他自治体の懸念は大きかった。実際、当時のポートランド市はCRAGへの影響力を通じて、郊外高速道路計画を中止して浮いた連邦補助金をポートランド市内のみを走るライトレールの建設に回すことに成功した。

事業負担に直結する事業機関MSDの設立は、計画機関CRAGの設立よりも難航した。とりわけ、



郊外自治体の事業負担を背負うことを危惧したポートランド市の反対は強く、最初の設立法案は州議会で廃案になった。しかし、1969年に再提出された法案は、倒産した民間バスサービス存続に不可欠な都市圏公共交通公団 (Tri-Met) の設置と合わせて提出されたこともあり可決された。その後、1970年の住民投票においては、一部自治体、財界、市民団体からの強い支持により都市部の賛成票が郊外部の反対票を僅差で上回り、MSDが発足した。しかし、MSDもCRAG同様に独自財源と職員を持たず、構成自治体の代表による評議会によって運営されたため、当初の権限はゴミ処理だけに限られた。そして、この頃には地域経済も再び冬の時代を迎えていた。

#### ■第3期:広域行政機関の時代

CRAGとMSDの改編強化の動きは、1975年に有志のグループが都市圏自治体研究助成金を連邦政府から獲得したことから始まった。このグループは、CRAG、大学、各自治体、民間企業などからも資金を集めて、市民団体を含む合計65の団体から構成される検討委員会を同年に発足させた。同委員会では都市圏自治体設立の検討を進め、公選制度の導入を目玉とした以下のような提案をまとめ、1977年に州議会を通過させた。

- CRAGの地域計画機能をMSDの地域事業機能に吸収統合させて設立
- 管轄区域を3郡全域ではなく都市部に限定
- 12名の議員は小選挙区制の直接選挙で選出
- 知事も公選で選び強力な行政権限を保証
- 固定資産税課税権の付与

マスコミの支持を受けたこの案は、1978年に住民投票にかけられた。内容が複雑なこともあって有権者の関心は低かったが、法案は僅差で可決され新しいMSD (1979-91) (以下、新MSDと呼ぶ) が発足した。

未知の機関であった新MSDは、発足当初は試

行錯誤を繰り返した。しかし、幾つかの失敗を乗り越えて、次のような実績を積み重ねて実力のある機関に成長していった。1979年には、地域初の都市成長境界線案が州に承認された。また、交通政策合同諮問委員会 (JPACT) を設置して連邦交通補助金の配分を実質的に管理するようになった。1983年には地域全体のゴミ処理システムを確立した。1987年には新MSDの起債で建設される公共施設の管理委員会を設置し、公共事業に対して委員会を通じて対応する仕組みを確立した。1990年には芸術センターやスタジアムの運営にも着手した。

#### ■第4期:広域自治体の時代

1980年代も終わりにになると地域経済が好転し、郊外開発の加速に伴って増えた公的事業が基礎自治体の財政を悪化させたため、さらなる広域行政の強化が必要になった。

1987年には、新MSDおよび基礎自治体の組織、運営、財政などの改善を検討するタスクフォースが設立された。タスクフォースがまとめた憲章および州法改正の草案は、実質的には課税権や自治体への指導力など新MSDの権限を強化し、同時に州議会を通さずに選挙民が直接管理できるようにすることを目的とした。この草案には議員権限の強化が盛り込まれたこともあり、一部の基礎自治体議員からも支持が寄せられた。そして、投票用紙の文章表現の議論も後にあったものの、郊外住民の反対も弱いまま1990年に州議会を通過し、1992年に住民投票で可決され現在のメトロ (正式名称はMSDのまま) が発足した。

なお、2000年の住民投票により、政策立案と執行を一体化するために、現在の知事・議会制が2001年には改正されることが既に決まっている。知事を議長として議会に取込み、代わりに選挙区および議員数を1つ削減して6つにするというものである。この結果、メトロの性格がどのように変わっていくか興味深い。



[ポートランド地域の広域行政の変遷]

時代	機関名	権限の根拠法	意志決定機関	自主財源・職員	業務分野
第1期:広域連携	1957-66 都市圏計画委員会(MPC)	州法	評議会	なし	計画のみ
第2期:広域計画・事業機関	1966-78 コロンビア地域政府連合(CRAG)	州法	評議会	なし	計画のみ
	1970-78 都市圏事業公団(MSD)	州法	評議会	なし	事業のみ
第3期:広域行政機関	1979-91 新・都市圏事業公団(新MSD)	州法	公選議会	あり	計画・事業統合
第4期:広域自治体	1992~現在 メトロ	メトロ憲章と州法	公選議会	あり	計画・事業統合

【日本への示唆】

“地域2040”の意義は、計画内容そのものよりも、何か地域に課題が生じた時にビジョンに照らして柔軟に対応する広域連携システムを確立したことにある。そして、そのシステムの中核にあるメトロは、時代毎の課題に照らして最も合理的な広域自治の仕組みを住民および連邦政府が模索してきた延長上に成立した。このことから、ポートランドでは、地方自治制度はまちづくりの課題解決のための手段の一つであり、自治体は文字通り公僕としての役割を果たしていると言えよう。

日本のまちづくりにおいては、一つ一つの課題への取り組みが行政対応で済まされ、自治制度の本質的な見直しにまで至ることは殆ど無い。実際、全国一律のまちづくりに関連する法制度は例外規定や細目の積み重ねによって複雑を極め、本来の意図とは逆に行政や市民の活動の足かせとなることもしばしばである。

これは、米国とは対照的に、政府の地方行政を「地方公共団体」が分担することを基本とする日本の地方自治制度に由来している。市の設立要件に人口規模が規定されたり、交付金や補助金に依存した財政運営を強いられる点では、基礎自治体が地域独自の地方自治を行うことは現状では難しい。

しかし、日本においても地方自治の自立は時代の流れである。地方分権一括法、市町村合併特例法、情報公開法、中央省庁の再編に加え、改正都市計画法の施行、電子政府の実現、財政改革、NPO法の改正なども既に視野に入ってきている。今後、自治体も中央省庁依存や横並び主義に甘えることは許されなくなり、必然的に地域独自の取り組みがますます求められるようになる。

この分析を踏まえ、メトロの事例が日本に示唆する点をまとめる。市民主体のまちづくりの視点からは、刻々

と変化する地域の課題に対応する広域連携システムの確立に向けて、3つの要素を整える必要がある。第1に、システムの柱となる、市民の価値を反映した長期ビジョンである。第2に、首長や議会のリーダーシップを重視した、公正な協議と意思決定の場づくりが挙げられる。第3は、地域内で政策データが共有される仕組みの実現のためのGISなど情報基盤整備である。

広域自治の視点からも、3つの示唆を挙げる。第1に、地域のボトムアップと国や都道府県のリーダーシップのいずれもが、広域行政推進のきっかけになり得ることである。いずれにしる、地域の発意と上位制度の改革が噛み合わなければ、実効のある広域自治は実現できない。第2に、広域連合という組織は基盤が弱く、意思決定の仕組み、専任職員および財源の確保がしづらい。実効のある広域行政の実現にはより強固な制度が必要である。第3に、市町村合併が唯一の解答ではなく、適切な役割分担の上で広域自治体を設立することも考えられる。ポートランドにおいては、メトロと基礎自治体が効果的に協働していることに注意されたい。

後藤 太一

■ Profile

1969年東京都生まれ  
 東京大学工学部都市工学科卒、カリフォルニア大学バークレー校都市地域計画学修了。米オレゴン州メトロ成長管理局勤務、フレゴネシ・カルソープ・アソシエイツ設立に参加、帰国して現職。一級建築士、米国認定都市計画士。「第1回インタラクティブまちづくり国際セミナー」(2000年)、「都市再開発における社会的影響評価セミナー」(2000年、香港)など講演多数。主著:「風と潮流」(共著、ぎょうせい、2000年)など。

個人ホームページ  
[www.geocities.com/taichigoto/index-j.html](http://www.geocities.com/taichigoto/index-j.html)