

持続可能な都市と交通政策

大野輝之*

都市交通政策の分野でも、「持続可能性」は最も重要なキーワードになっているが、成長管理で名高いサンフランシスコの都市政策は、公共交通を優先する持続可能な交通政策を先駆的に提起したものといえる。本稿では、1984年のダウンタウンプランと1997年のサステナビリティプランにより自動車利用への依存を小さくしようとする市の政策展開を紹介する。また、最後に、具体的な事例としてセントラルフリーウェイの再建をめぐる経緯を紹介する。

Sustainable City and Transportation Policies

Teruyuki ONO*

In the area of urban transportation policies, “sustainability” is the most important keyword. However, the city policies of San Francisco, which enjoy a high reputation for growth control, include innovative, sustainable transportation policies with emphasis on public transport. This paper describes the development of city policies aimed at reducing dependency on the use of automobiles under the Downtown Plan of 1984 and the Sustainability Plan of 1997. In concluding, it also lists the sequence of events surrounding the reconstruction of the Central Freeway as a specific case in point.

1. はじめに

「持続可能性」は、90年代における都市政策の最大のキーワードとなった。交通政策でも例外ではなく、膨大な資源を消費するとともに、大量の排気ガスによって地球環境に大きな負荷をかける自動車にかわる交通手段への転換が、大きなテーマとなっている。

自動車交通への依存が著しいアメリカにおいても、公共交通や自転車交通などへの転換を急がなければならないという問題意識が、急速に広がりつつある。

アメリカにおける交通分野での政策転換のエポックとなったISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act) が1991年に成立した背

景にも、持続可能な交通システムへの転換という考え方が存在していることは間違いない。ISTEAの成立を大きな支援として、アメリカの各地域では、もっぱら自動車交通に依存してきた、それまでの交通政策を転換するための、新たな試みが数多く行われている。

これらの試みを見ると、そのめざす方向が、80年代に「都市の成長管理」として行われてきた政策¹⁾と共通性を持つことに気づかざるを得ない。

本稿では、成長管理政策を採用した最も代表的な都市であるサンフランシスコを取り上げ、80年代から90年代にかけて、どのような交通政策がとられたのかを概観する。題材としては、最初に1984年に策定された「ダウンタウンプラン」²⁾を取り上げ、次に、1997年に策定された「サステナビリティプラン」³⁾を紹介する。最後には、ロマプリータ地震によって被害を受けた市内の高速道路への対応を巡って行わ

* 東京都政策報道室政策調整部副参事
Policy Coordinator, Governors Office for Planning/
Coordination, Tokyo Metropolitan Government
原稿受理 1998年4月27日

れた論争と住民提案を取り上げ、サンフランシスコのめざす都市交通政策が、市民にどのように受容されているのか(あるいは、されていないのか)を見ることにする。

2. ダウンタウンプランにおける交通政策

サンフランシスコのダウンタウンプランは、アメリカ大都市の成長管理計画の代表例として名高いものである。策定の翌年に成立した住民提案Mとともに、オフィス開発の規制、景観保存、住宅リネージュなど、主に土地利用計画や規制に関わる部分が、これまで我が国にも紹介されてきた⁴⁾。

だが、ダウンタウンプランは都心部を対象とした総合的な都市計画であり、当然、交通政策も重要な構成要素である。約130ページの全体量の中で、“Moving About”と題された交通政策のパートは30ページあまりを占め、ボリューム的にも小さなものではない。以下、その内容を、いくつかの重要なポイントに絞って紹介する。

2-1 背景と基本目標

サンフランシスコ市の交通政策の中核的な理念は、「公共交通優先政策(“transit first” transportation policy)」である。自動車交通を優先するアメリカ社会の中で異彩を放つこの理念は、1973年に確立されたものであり、冒頭にふれたISTEA成立よりも20年早い、先進的なものである。ダウンタウンプランは、この理念を採用した理由を「サンフランシスコの壊れやすい環境は、自動車優先政策をサポートするために必要となる都市基盤施設の規模によって破壊されるには、重要でありすぎる」と書いている⁵⁾。その背景には、サンフランシスコ市内を通過する高速道路計画に対して展開された50年代の「高速道路への反乱(“freeway revolt”)」の歴史があったことは言うまでもない。

ダウンタウンプランの策定は1984年であるから、公共交通優先政策が確立してから、既に10年が経過している。ダウンタウンプランは、「数百万平方フィートのオフィス、ホテル、商業施設が建設され、数千人の就業人口が都心部に加わった。自動車のための基盤施設は、ほとんど何も増加しなかったが、公共交通優先政策の成功により、都心部の道路は、混雑しているものの利用可能な状態(“serviceable”)に留まっている」と評価している⁶⁾。

ダウンタウンプランは、こうした実績をふまえ、今後の交通政策の基本にも公共交通優先政策をおく

ことを宣言している。その背景には、2000年までに都心部の就業者が9万人増加するという予測があった。道路容量の増加を見込まずに、就業者の増加から発生する交通需要を処理するため、ダウンタウンプランは、公共交通優先政策を一層強めることを目標としたのである。

「もし、雇用の増加がより多くの自動車を都心部にもたらすなら、状況は著しく悪化するであろう。このため、ダウンタウンプランは、ピーク時間帯に都心地域に流入してくる自動車の増加に対応するための、道路および橋のキャパシティの増強を推奨しない。また、より多くの通勤人口を受け入れるため、ピーク時間帯を2時間以上に延長することも提唱しない。ピーク時間帯の延長は、既に生じつつあり、時差勤務時間を促進することによってさらに進むであろう。しかし、ピーク時間帯の延長は駐車場供給の拡大を必要とし、道路混雑と都市圏レベルでのモビリティの、一層の制約を招くことになる」⁷⁾

こうした認識にたつて、ダウンタウンプランは、自動車1台あたりの乗客数の増加をめざすライドシェアリングと、公共交通利用者割合の増加を、基本的な戦略として提示する。

ライドシェアリングの具体的な目標は、ダウンタウンプラン策定時で1.48人である1台あたり平均乗車数を、2000年には1.66人に引き上げることである。これによって、自動車数を増加させずに、1万2千人の通勤需要を満たすことになることと試算されている。一方、公共交通利用者割合の引き上げについては、2時間のピーク時間帯での割合を、64%から70%に増加させることが目標とされた。

2-2 道路と駐車場建設、自動車交通の抑制

アメリカの都市マスタープランは、目標-政策-実施手段という構成でなりたっているものが多く、ダウンタウンプランもこれにならっている。Table 1は、このうち交通計画に関する目標と政策を一覧にしたものである。初めの三つの目標が、都心部とそれ以外の地域の交通に関わるものであり、後の三つが都心部内の交通に関わる目標である。これらの目標の下に、全部で33の政策が掲げられている。

注目すべきなのは、目標2と目標4であり、自動車の利用を抑えるというサンフランシスコの都市政策の考え方が顕著に表されている。特に目標2の政策1では、「市に流入する橋、ハイウェイおよびフリーウェイの既存の自動車キャパシティを増加させないだけでなく、「可能なところでは減少させ

る」ことまでがうたわれている。ダウタウンプランは、次のように、この政策1を説明している。「自動車による市へのアクセスおよび通過を制限するという確立した政策は、維持されなければならない。この政策は、サンフランシスコへの通勤において公共交通の利用を増加させるという政策とセットになって効果を発揮する。市内への自動車によるアクセスの増加は、環境面での目標と衝突し、市内の道路システムに過大な負担をかける。また、大量公共交通機関に対する市の努力を危うくする」⁸⁾

この政策の実施手段としては、エンバカデロ・フ

Table 1 ダウタウンプランの目標

目標 1 公共交通を都心部から(へ)の主要な交通手段として発展させる	
政策 1	都心部から全ての郊外コリドールおよびサンフランシスコの主要な活動拠点に至る高速公共交通鉄道を建設し、維持する
政策 2	既存の非鉄道公共交通サービスを都心部まで延伸する
政策 3	重要な公共交通サービスの存在する橋、フリーウェイ、市内の道路に排他的な公共交通レーンを設定する
政策 4	都市圏および地方交通システムの調整を行い、相互の乗り換え (transfer) を供給する
政策 5	通勤バス用の道路外での乗降ターミナルおよび非混雑地域での沿道乗降場を供給する
政策 6	地方および都市圏公共交通システムの共通または近接ターミナルを設置することにより、乗り換えの利便性を向上する
政策 7	フェリーなどの海上交通をサンフランシスコとノースベイの間の代替的交通手段として、引き続き位置づける
目標 2 都心部から(へ)の自動車トリップ数が、都心部の成長またはアメニティにとって有害なものとならないことを確実にする	
政策 1	市に流入する橋、ハイウェイおよびフリーウェイの既存の自動車キャパシティを増加させず、可能なところでは減少させる
政策 2	公共交通およびカープール、ヴァンプールの利用インセンティブを提供するとともに、駐車場施設の新設、拡張の必要を減少させる
政策 3	都心部内および周辺での新たな長期の通勤者用駐車場スペースを抑制する。都心部用の長期駐車場スペースを既存の数に制限する
政策 4	新規の長期駐車場スペースは、全て都心部の周辺地域に位置させる。新規の周辺駐車施設は全て、公共交通サービスが効率的で便利なものとなるよう集中させ、都心部への公共交通シャトルサービスと連結させ、ヴァンプールおよびカープールに優遇的な場所および料金を提供する
政策 5	平面駐車場の暫定土地利用としての拡散を抑制する (特に良好な住宅、商業、工業建築物が取り壊される場所で)
目標 3 交通の一手段として、安全で快適な自転車利用を供給する	
政策 1	行政系、商業系、住宅系開発において、自転車利用者のための施設を設置する
政策 2	都市圏公共交通施設や主要な都市圏交通リンクにおいて、自転車を受け入れる
政策 3	公共交通ターミナルにおいて、適切で安全な駐輪場を提供する

リーウェイの撤去などが掲げられている。この政策は、ロマプリータ地震を契機として、一部が実施に移されることになるが、それについては本稿の最後にふれる。

道路と同様に駐車場についても、建設が抑制される。政策3に見るように、特に抑えられるのは、通勤者が利用する駐車場である。これは都心部での就業者の増加に伴う交通需要の増大を、自動車利用によらずに対応するというダウタウンプランの基本的な戦略から、必然的に導き出される政策である。

目標2が、都心部へ(から)の流出入における自動

目標 4 都心部内において、効率的で、利便性が高く、快適な人、物、公共交通、自動車の流動を供給する	
政策 1	都心部の中核区域を自動車抑制エリアとしていく
政策 2	通過交通に起因する中核区域の混雑を減少させ、周辺駐車施設に車両を誘導するよう、交通循環をコントロールし、オーガナイズする
政策 3	ドライブインなどの自動車向け施設を都心部のオフィス、小売、一般商業区域外に立地させる
政策 4	自動車交通との競合が起きる箇所において公共交通車両に優先権を与え、また、公共交通優先道路システムを確立することにより、公共交通の速度とサービスを向上する
政策 5	拡大都心地域における移動のために、幹線を補助するシャトル公共交通システムを発展させる
政策 6	市の需要に合致し、リーズナブルな料金を維持するよう適切なタクシーサービスを維持する
政策 7	都心部中核区域の需要の高い地域において、通勤者用の24時間駐車場を短時間駐車場に転換し、既存の駐車スペースの短期利用を促進する
政策 8	新規および既存の付置駐車場を、夜間および週末に一般利用者が利用できるようにする
目標 5 貨物の配送とビジネスサービスのための施設を改善する	
政策 1	新規の建物では、その用途から発生する需要をまかなうことのできる、貨物の積み卸しおよびサービス車両のための道路外での施設を供給する。既存建物でも、新たな施設が確保できるよう努める
政策 2	公共交通優先道路および歩行者優先道路からの、道路外貨物積み卸し、サービス車両施設へのアクセスを抑制する
政策 3	効率性を高め、混雑を緩和するため、貨物輸送の統合および夜間輸送を促進する
政策 4	ピーク期間に対応し、短時間の小規模配送および基本的サービスの必要に応えるため、限定的な路上の積み卸しスペースを供給し、厳格にその用途を制限する
政策 5	大規模な新規ホテル建設に対し、道路外でのツアーバス用乗降場を要求する
目標 6 都心部内の歩行者循環システムを改善する。特に、中核部においては、効率的で快適、かつ安全な流動を供給する	
政策 1	十分な歩行者の流動空間を供給する
政策 2	都心部中核区域の歩道において、歩行者流動への障害を最小限にする
政策 3	便利で安全な歩行者の横断を確保する
政策 4	都心部中核区域において、歩行者利用専用または優先の通路を含む、歩行者ネットワークを創設する
政策 5	歩行者環境の質を向上する

車利用の抑制をめざすものであるのに対し、目標4は、都心部内における自動車交通の抑制をめざすものである。ダウタウンプランは、都心部における道路空間に制約があることを前提に、道路空間の利用に関し、競合する用途に次のような優先順位を設定している。

- ・第1順位 歩行者および緊急車両
- ・第2順位 公共交通機関の車両
- ・第3順位 商品の配送および積み卸し
- ・第4順位 自動車、タクシー、カープール、ヴァンプール、ツアーバス
- ・第5順位 乗用車とサービス車両の駐車

こうした優先順位の考え方にしたがって、目標4から6までの政策が提示されている。

目標4の政策4では、公共交通優先道路システムの確立が提起されているが、Fig.1はサンフランシスコのマスタープラン（ダウタウンプランは、マスタープランの中の一つの地域計画である）によって定められた公共交通優先道路区間を示すものである。都心部は図の右上であるが、この区域の多くの道路

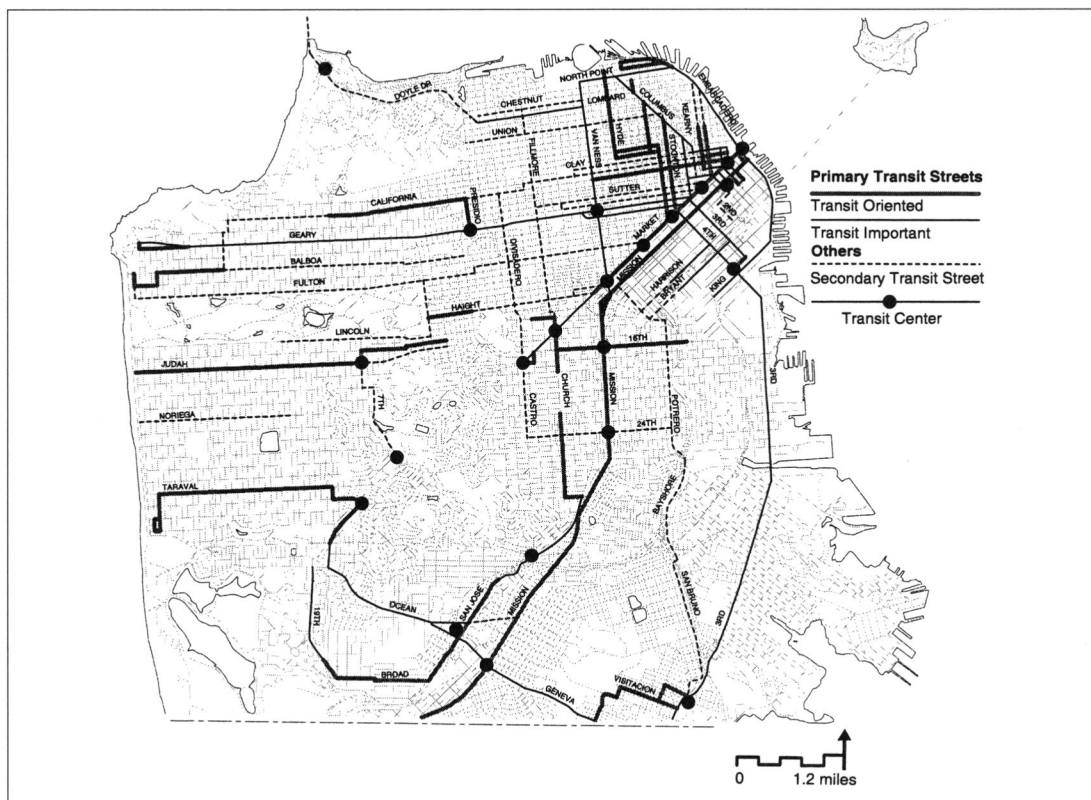
が指定されていることがわかる。

3. サステナビリティプラン

3-1 サステナビリティプランの策定過程

上述のように、ダウタウンプランにも、サンフランシスコの都市環境への配慮という視点から、自動車利用の抑制という目標が組み込まれていた。しかし、90年代に入ると、地球環境問題が顕在化し、サンフランシスコにおいても、都市の持続可能性それ自体を中心テーマとする計画の策定が日程に上ることになった。

市議会は1993年に「サンフランシスコの環境に関する委員会」を設置し、市の長期的な持続可能性についての計画を策定することを命じた。委員会は、こうした計画の策定には広範な市の組織、住民や企業の参加を当初から得ることが必要だと考え、計画策定プロセス全体を管理する委員会として、「サステイナブル・サンフランシスコ」と呼ばれる組織を設置した。この組織には、都市計画局、エネルギー保存局、公園局などの市の部局が加わるとともに、



出典) 『サンフランシスコ・ジェネラルプラン』1995年7月改訂版。

Fig.1 サンフランシスコの公共交通優先道路計画

企業やさまざまな環境団体等が参加した。

サステナブル・サンフランシスコによる4年間の作業、公開ヒヤリング等のプロセスを経て、1997年7月に市議会で承認されたのが、「サステナビリティプラン」である。

この計画は、大気汚染、生物多様性、廃棄物など10の分野を主な対象としており、その一つに交通も含まれている。各分野は、目的-長期目標-2001年までの5ヶ年目標-行動計画という4段階の計画で構成されている。

この計画は非拘束的なものであり、市は計画の目的や目標を支持するが、行動計画の実施は義務づけられたものではないとされている。その意味では、この計画の機能は限定されるが、都市計画局が現在行っている市のマスタープラン改定作業の中でも、サステナビリティプランとの関連づけが行われて

いるとされる。この計画に示された持続可能性の理念が今後の市の政策展開に与える影響は、小さなものではないだろう。以下、交通分野にしぼって、計画の中身を見ていこう。

3-2 サステナビリティプランの交通計画

サステナビリティプランは、交通計画の冒頭で、「持続可能な交通システム」がサンフランシスコで実現した時の姿を次のように描いている。交通政策における持続可能なシステムの意義がどのようにとらえられているかがよくわかるので、少し長いが引用しておこう。

「究極的には、持続可能なサンフランシスコにおいては、市内のまたは市に至るほとんど全てのトリップが公共交通が徒歩または自転車によって行われる……歩行者と自転車のために設計された道を歩くことは、自動車のために設計された道路を歩くよりも

Table 2 サステナビリティプランの目的

目的 1	
人と物資の移動を資源の最も効率的な利用によって行う	
長期目標	1-A 市内および市への流入の100%のトリップが一人乗りの自動車以外の手段によって損なわれる
	1-B 市内で走行する公共交通車両の全てが、再生可能なエネルギーによって走行される
	1-C 全ての商品が再生可能なエネルギーによる車両によって配送される
5ヶ年目標	1-1 市内および市への流入トリップ数（歩行、自転車、公共交通など全てのモードを含む）は、一定に保たれるかまたは増加する。公害と混雑を減少させながら、サンフランシスコのモビリティは向上する。市内および市への流入パーソントリップの総数の増加は一人乗り乗用車数を減少させつつ、受け入れられる
	1-3 自転車の利用は100%増加する
	1-4 歩行によるトリップの数と喜びが増加する
	1-5 公共交通の定時性は97%に前進する
	1-6 公共交通に要する移動時間は10%減少する
	目的 2
都市圏において利便性の高い交通コネク션을確立する	
長期目標	2-A 全ての都市圏公共交通コネクションは、快適で、利便性が高く、定時性が高い
5ヶ年目標	2-1 全ての都市圏公共交通コネクションは、快適で、利便性が高く、定時性が高い
	2-2 総合的に公共交通志向の都市圏交通計画を通し、九つの郡が都市圏コネク션을向上するという合意が達成される
目的 3	
交通、土地利用、経済開発政策が統合される	
長期目標	3-A 市内の全てのトリップは歩行、自転車、または公共交通によって行われる。市が美しく清潔になり、これらのトリップは喜びとなる
5ヶ年目標	3-1 建築および都市計画の規定はサステナブルな交通政策の目標の実現に資するよう改定される
	3-2 持続可能性のクライテリアが交通および土地利用計画に組み込まれる

目的 4	
交通エネルギーの消費と公害の発生を削減する	
長期目標	4-A 無公害、再生可能エネルギーを動力源とする車両が市内および市への流入の全てのトリップに用いられる
5ヶ年目標	4-1 交通に関連する再生不可能な燃料の消費は10%削減される
	4-2 自動車の走行距離は5%削減される
	4-3 サンフランシスコにおける車両の燃費は向上する
	4-4 購入される全軽車両（light-duty vehicles）の10%はゼロエミッション車両となる（自転車を含む）
	4-5 現在の交通システムの最適利用が向上する
目的 5	
自動車への依存を減少させる	
長期目標	5-A サンフランシスコの全トリップの90%（最低でも、都心部への通勤の90%を含む）は、個人の自動車以外の手段で行われる
	5-B サンフランシスコで生じる自動車トリップの100%は再生可能なエネルギーを用いた車両によるものとする
	5-C 市の過半の道路において、交通静穏化プロジェクトが実施される
	5-D マーケットストリートのヴァネスアベニュー以東は、私的な自動車利用が許可されない
	5-E 道路の一定数の区間での私的な自動車利用は許可されない
5ヶ年目標	5-1 都心部への通勤トリップの85%および他地域への通勤トリップの45%は一人乗りの私的な自動車以外の手段で行われる。通勤以外の自動車利用は5%削減される
目的 6	
公共交通における安全性とマナーを概念においても現実においても向上する	
5ヶ年目標	6-1 Muniのサービスの質が向上する
	6-2 歩行者と自転車利用者の安全および楽しみが増大する
	6-3 全ての交通モードにおける事故率が減少する
	6-4 出発地から目的地、中間点までの歩行の喜びが改善される
目的 7	
交通資源を全ての利用者に公平に分配する	
5ヶ年目標	7-1 交通モードの間で、公的な補助金が公平化される
	7-2 一人乗り自動車の代替手段の利用に向けた既存の財政的インセンティブを増加させる
	7-3 市の全地域の住民および従業者が、質の高い公共交通への適切なアクセスを享受する

楽しいものになる。木々やストリートファニチャー、適切に設計された街灯、自転車のラック、ベンチなどによってより良い環境が生まれ、その結果呼び起こされた大量の歩行者交通は、道路に面した商店や商業施設の繁栄をもたらす。道路外の駐車場の土地がもはや必要なくなるため、家賃や土地にかかるコストが低下する。顧客はいつでもビジネスに近くなる。商品やサービスは、より早く届けられる。そして、通勤のために費やされた働く人々の時間は、自分たち自身が選択する活動のために使うことができるようになる。公共交通など自動車の代替手段が高度に使われるために、市や州は経費のかかるハイウエイの建設や土地の取得、そして住宅の取り壊しをしないで済むようになる。自動車時代の古く、時代遅れになったハイウエイのある部分は取り壊され、土地を解放し、コミュニティが望むように、その大きな可能性を生かしていこう。豊富で、安価な、そして多面的な自動車への代替手段により、持続可能な都市は、真に公平なアクセスとより豊かな可能性に満ちた場所となる」

サステイナビリティプランは、こうした理念を七つの目的に区分し、長期目標、5ヶ年目標とその実現のための行動を提起している。Table 2は、行動計画以外の部分を訳出したものである。全ての行動計画を扱う余裕はないので、自動車から他の交通手段への代替の促進をめざす5ヶ年目標の1-1の行動計画を簡単に紹介しておく。

この目標のためには、18の行動計画が提案されている。宣伝や教育によって、公共交通の意義や自動車利用のコストに関する認識を広めるといった行動計画もあるが、重点が置かれているように見えるのは、経済的手法による自動車利用からの転換促進である。駐車場にかかる税の引き上げ、混雑料金の導入、ピーク時間帯での橋の通行料金引き上げ、自動車通勤者の無料駐車制度の廃止、市のガソリン税の引き上げなど、多くの政策が示されている。

これらの税や料金の引き上げによる収入は、公共交通の充実に充てられることになり、行動計画には「市の公共交通機関(Muni)の料金を引き上げない」ということまでうたわれている。前述のように、この計画は市の政策を直接拘束するものではないが、ここまで書き込むのは、公共交通重視の明確な姿勢を示すものといえよう。

今年の7月には、サステイナビリティプランの制定1周年を記念して、行動計画の進捗状況がまとめ

られることになっている。持続可能性をテーマとするこうした計画は、サンフランシスコ以外にも、シアトルなど他の都市でも策定されるようになってきており、新しい都市政策の方向として注目していく必要がある。

4. セントラルフリーウェイ問題

ダウンタウンプランとサステイナビリティプランの交通政策は、アメリカの都市政策としてはきわめて先進的なものである。しかし、市の公式の文書としてこれらの計画が策定されていることだけをもって、自動車利用からの大胆な転換をめざす政策が、都市住民の中に完全に受容されているとはいえない。

本稿の最後に、交通政策をめぐるサンフランシスコの住民意識を探る上で興味深い、最近の出来事にふれておこう。

4-1 ロマプリータ地震による破損

1989年10月17日、サンフランシスコはロマプリータ地震に襲われた。市内の建物約500棟を崩壊させたこの地震は、南側から市内に延びる二つの高速道路、エンバカデロフリーウェイとセントラルフリーウェイにも損傷を与えた。

もともと、この二つのフリーウェイは、マーケットストリートを超えた直後で終わるといふ、今のような中途半端な形ではなく、市内を通過しサンフランシスコ湾を横断する道路として計画されたものである。しかし50年代の「高速道路への反乱」が、市内を高架で通過するという計画の実現を阻んだのであった。

エンバカデロフリーウェイについては、すでに見たようにダウンタウンプランの中でも、その撤去が明記されていた。撤去によってアクセスが悪くなることを懸念するチャイナタウンの商業主や住民からの反対はあったものの、1991年にエンバカデロフリーウェイは撤去されている。

これに対し、セントラルフリーウェイをどうするかについては、ロマプリータ地震から8年が経過した1997年になっても方針が定まっていなかった。

Fig.2はセントラルフリーウェイの位置を示している。この道路は、USハイウェイ101号線の一部であり、ベイブリッジに連なる州間ハイウェイ80号と交差する部分から北側を指している。高架構造になっており、ミッションストリートとマーケットストリートを超えた後二股に分かれ、一方はシティホールのすぐ北側で、もう一方はそれより手前のフェ

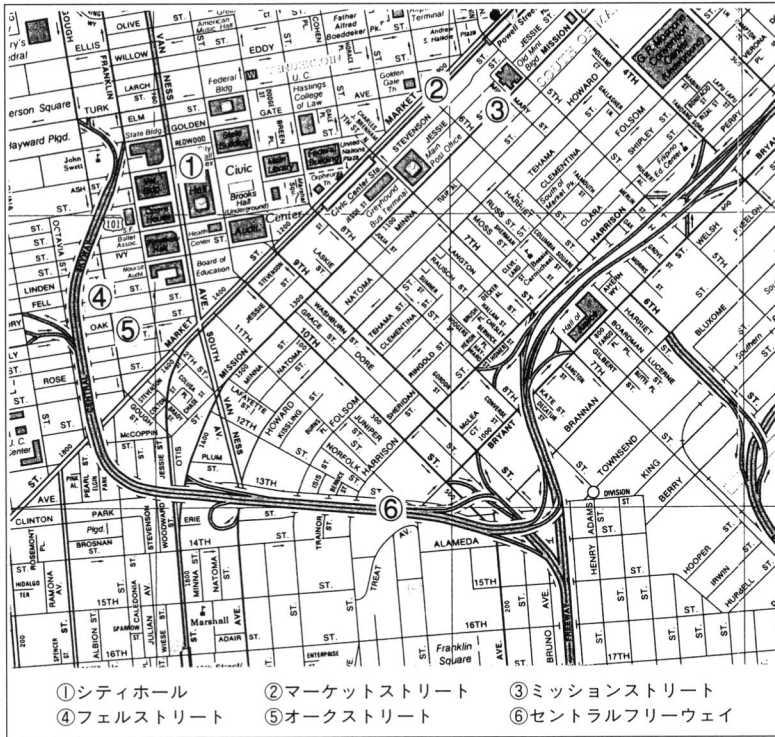


Fig.2 セントラルフリーウェイ

ルストリートとオークストリートで終わっていた。50年代の当初計画では、一方の路線はさらに市内を北上し、ゴールデンゲートブリッジにつながり、もう一方は西に向かってゴールデンゲートパークに至る予定のものであった。州間ハイウェイ80号との交差点からシティホール北側までの延長は3km弱である。

セントラルフリーウェイは、80号を介してサンフランシスコとオークランドを結ぶとともに、101号を南に下ればサンフランシスコ国際空港や半島南の各地域に至る主要幹線である。ロマプリータ地震の前には、日量10万台の車がセントラルフリーウェイによって、マーケットストリートを越え、市内に流入していた。

二股に分岐した部分の内、シティホールの北側に至るルートは、損傷が大きかったため、地震の直後に閉鎖され、1992年初めにはこの部分のランプが撤去された。もう一方のルートは、仮の補強をして使用されていた。

セントラルフリーウェイの建設を所管するのはカリフォルニア州道路局(Caltrans)であるが、サンフランシスコ市長の求めに応じ、市選出の州議会議員が提出した法案(SB181、1991年成立)により、市の承認なしに州道路局は、セントラルフリーウェイの

再建ができないことになっていた。市議会は1992年7月に決議541-92号を承認し、フェルストリートから北側では、いかなる高架構造のランプも建設しないことを市の方針とした。

4-2 セントラルフリーウェイの一時閉鎖

補強されて使用されていた部分は、南方向と北方向の二重デッキ構造になっていたが、1995年に出た報告により、この部分の安全性に問題があることがわかり、上部デッキ(オンランプから入る南方向)が撤去されることになった。

当初の計画は、1996年8月から4ヶ月間、セントラルフリーウェイを閉鎖してその間に上部デッキを撤去し、12月中旬には下部デッキ(オフランプに至る北方向)の利用を再開するというものであった。市の南部からマーケットストリートを越えて市内に入るには、セントラルフリーウェイ以外に主要な経路がないため、その閉鎖はたいへんな交通渋滞をもたらすものと懸念された。このため、上部デッキ撤去工事後、速やかに下部デッキの利用を再開することにしたのである。

しかし、ハイウェイの閉鎖は8月24日に行われたが、当初の予想と違い、深刻な交通渋滞は全く発生しなかった。このためサンフランシスコ市は当初の予定を変更し、根本的なセントラルフリーウェイの再建案を確定するまでは、下部デッキも閉鎖したままにすることとした。

再建案の検討は、市民参加の検討委員会や州道路局によって行われてきたが、1996年11月末には、道路局から八つの代替案が示され、環境団体や住民組織との間に、マーケットストリートの南側でセントラルフリーウェイを終わらせるという案で、ほぼ合意が形成されることになった。8月の閉鎖以来、心配された渋滞が生じなかったことが、合意の形成を可能にしたのであった。

4-3 五つの代替案と提案H

しかし、セントラルフリーウェイ閉鎖の継続と再建計画でもマーケットストリート北側にはフリーウェイを建設しないという案が公表されると、一転して、リッチモンド、サンセット地区など市の西側住民からの猛烈な抗議運動が開始されることになった。12月にはオフランプが再開されると信じて閉鎖に伴う不便を我慢してきたのに裏切られた、という主張である。

サンフランシスコ市は激しい抗議に押され、またセントラルフリーウェイの代替ルートとなっていた13番街が大規模な修復工事に入るという事情もあって、1997年4月には、オフランプを開け下部デッキの利用を再開した。

セントラルフリーウェイの再建策を巡って、このように市の世論に大きな分裂が表面化する中で、州道路局は4月に五つの代替案の環境影響評価を発表した⁹⁾。代替案を簡単に紹介しておく。

〔代替案1A〕新規の4レーンの単層デッキをマーケットストリートの北まで建設する(3,400万ドル)。

〔代替案1B〕既存の下部レーンを修復するとともに、拡張して単層4レーンとする(5,200万ドル)。

〔代替案8B〕高速道路はマーケットストリートの南側で終わらせ、高速道路があった北側には6レーンの平面道路を建設する(3,400万ドル)。

〔代替案10〕ミッションストリート北側に残っている単層デッキも撤去し、新たな道路は建設しない。交通需要管理を実施(13,000万ドル)。

〔ノン・プロジェクト〕残された北側の単層デッキの修復だけを行う。交通需要管理を実施(1,250万ドル)。

西側地区の住民など、オフランプの再開を要求した運動の支持したのは代替案1Bであり、環境運動やマーケットストリート北側の既存高速道路周辺の住民が主に支持したのは代替案8Bであった。これらの案に基づき、双方が受け入れられる妥協案をつくる努力も行われたが、1Bを支持する住民運動は、決着を住民投票でつけることを狙い、1997年11月に住民提案Hが提案されることになったのである。

提案Hの内容は以下の3点である¹⁰⁾。

- ①代替案1Bの建設を州道路局に許可する(1991年の州法により必要となった市の許可を与える)
- ②フェルストリート北側での高架構造のランプの建設を禁止した1992年の市議会決議の取り消し
- ③かつてシティホール北側で提供されていたセント

ラルフリーウェイへのアクセスを再開する計画を、市が州道路局と共同して、1998年7月1日までに作成する

この提案は、11月4日に行われた投票で、賛成53%、反対47%で承認された。投票率は27.6%というきわめて低いものであったため、41万3千人の登録有権者の中で、約8千票差という僅差での成立であった。

提案Hの成立は、公共交通を重視し自動車への依存を小さくしていこうとする市の交通政策の方向と反するものであり、サンフランシスコにおいてもフリーウェイの利便性を減ずる提案への市民の合意を形成することが簡単でないことを示しているようにも見える。

しかし、提案Hが成立した背景には、セントラルフリーウェイの再建を巡る代替案の内容の選択もさることながら、代替案の決定にあまりに長い時間がかかりすぎたという、市民の不満が大きいともいわれる(この事例から、政策の決定プロセスに関してどのような教訓を学ぶべきかも重要な論点であるが、本稿の趣旨からははずれるので、ここでは触れない)。

採用されることなく終わったが、フリーウェイのキャパシティを減ずる多くの代替案が州道路局によっても真剣に検討されるようになってきている点に、むしろ、サンフランシスコの交通政策の到達点を見ることができるとは思えないだろう。

5. おわりに

1998年6月9日、クリントン大統領は、21世紀に向けたアメリカの交通政策を方向づける法律“Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA 21)”に署名した。この法律は1991年に成立したISTEAを継承するものであり、引き続きハイウェイ整備を促進することを目的としていることも事実であるが、1998年から2003年までの6年間に、ISTEAを50%程度上回る420億ドルを公共交通の整備に投入することとしている。

自動車交通から公共交通への転換は容易に進むものではないが、TEA 21の成立は、アメリカにおいても、持続可能な年の発展を目指すために自動車への過度の依存を脱しなければならないという意識が、1991年のISTEA成立以降も引き続き広がっていることを示している。

本稿で見た、ダウントウンプランやサステイナビリティプランに示されるサンフランシスコの公共交

通優先政策は、この点でオレゴン州のポートランドと並び、アメリカではきわめて先進的なものである。

TEA 21では、サンフランシスコと近郊を結ぶ高速鉄道BARTのサンフランシスコ国際空港への延伸や、市内のバスターミナル整備などのプロジェクトも補助の対象とされている。提案Hの成立に見るように、公共交通優先政策の実践は一直線には進まないだろうが、サンフランシスコの試みは、アメリカの新しい都市交通政策の方向を示すものといえよう。

参考文献

- 1) 大野輝之『現代アメリカ都市計画』学芸出版社
- 2) City and County of San Francisco : Downtown Plan, 1984
- 3) City and County of San Francisco : The Sustainability Plan, 1997
- 4) 大野輝之「サンフランシスコの選択」『都市問題』1989年1、2月号
- 5) 前掲書1)、P.97
- 6) 前掲書1)、P.98
- 7) 前掲書1)、P.102
- 8) 前掲書1)、P.108
- 9) Caltrans : Central Freeway EIS, 1997
- 10) Proposition H, 1997