

土地利用・交通計画の融合に関する模索と限界：ノルウェーのTP10に関する批判的検討

Norwegian Trial for Coordination between Land-use and Transport Planning
-TP10 and National Policy Guidelines -

谷口 守*、ペルギュナー・ロエ**
Mamoru Taniguchi, Per Gunnar Røe

1. TP10のはじまり

社会資本整備の効率性を高め、より環境に配慮した都市形態を実現するため、土地利用計画と交通計画を一体的に考えようとする動きが各国で高まっている。本稿ではノルウェーで土地利用・交通計画一体化のために実施された TP10 (The transportation planning in the ten largest urban areas)¹⁾をとりあげ、その批判的検討を通じて土地利用・交通計画一体化政策が内在する課題について論じる。この事例を取り上げる理由は、交通環境の改善という観点で早い時期から土地利用、交通計画の一体化に取り組まれた例であるということと、その批判的な検討が可能なだけの評価材料が現在得られる点にある。

TP10 とは、ノルウェーにおける 10 大主要都市域 (Nedre Glomma, Oslo, Drammen, Tønsberg, Grenland, Kristiansand, Stvanger, Bergen, Trondheim and Tromsø)を対象に、交通通信省 (Ministry of Transport and Communication)と環境省 (Ministry of Environment)によって 1989 年秋から進められた交通計画プログラムである。それは道路交通における環境配慮の高まりに応えることを目的とし、土地利用や交通等各部門の横断的なプランづくりを義務づけ、土地利用政策、交通投資、公共交通を一つの計画フレームに統合しようという非常に挑戦的な試みであった。本稿では、以下 TP10 実施の背景を概説したうえで、その内容と仕組み、結果、評価と反省、その後の展開について議論する。

2. 計画の基本構造と TP10 実施の背景

キーワード：環境計画、総合交通計画、土地利用

*正会員、工博、岡山大学環境理工学部

**ノルウェー国立都市地域研究所 (NIBR)

〒700 岡山市津島中2-1-1

Tel. 086-251-8159, Fax. 253-2993

ここでは始めに、ノルウェーの土地利用・交通計画の仕組みについて簡単に触れる。ノルウェーの地方自治体は県レベルのフィルケと、市町村レベルのコムーネの二層構造からなっている。都市(土地利用)計画は、地方自治体が責任を負っており、各フィルケが作成するフィルケプランと、各コムーネが作成するマスタープランによって土地利用が具体的に決定されていく。このうちフィルケプランは地域の将来ビジョンに関する政策文書としての位置づけで法的拘束力は無い。マスタープランは具体的な土地利用計画図を伴い、実質的に法的拘束力を有している。中央政府(環境省)は PBA (Planning and Building Act)²⁾という法律に基づき、各地方自治体の作成するプランに問題が無いかを監督している³⁾。

一方道路は、中央レベル(国道)及びフィルケレベル(その他地方道等)ごとに検討される。実際、事業は交通通信省に属する PRA (The Public Roads Administration)の各フィルケ道路事務所(The County Road Office)が進めている。また、公共交通も各フィルケが基本的に管理運営を行っている。基本的な道路計画サイクルは4年で、国会での決定状況を参考に、各フィルケ道路事務所は交通投資に関するプロポーサルを作成する。詳しい投資水準は教育、福祉等他の政策分野と競合しながら毎年の予算プロセス上で決定される。ノルウェーは急峻な地形のため、地方での道路整備コストは非常に大きい。どのような優先順位で地方の道路整備を実施していくかについて、その考え方に関する論争も多い^{4), 5)}。

ノルウェーでは1993年の段階で自動車保有は千人に対して462台、各車の平均走行距離は年間13,000から14,000km程度でこれらはまだ増加傾向にある。この結果、人口の15%以上が環境基準より悪い大気状態の所に住んでいる⁶⁾。道路財源も十分では無く、土地利用のあり方に配慮して環境面でインパクトの少ない交通計画をたてることが急務となってきた。

3. TP10 の内容と仕組み

TP10 は 1989 年秋にガイドラインが公布⁷⁾され、その目的とするところは下記の通りであった。

- 1) 土地利用計画と交通計画の一体化
 - 2) 環境政策の一環としての公共交通の重視
 - 3) 自動車交通削減方策の明確化
 - 4) 自動車交通を抑制した代替交通シナリオの検討
- 内容としては、環境重視の姿勢が非常に強いものであった⁸⁾。

ガイドラインで中央政府は TP10 の実施は各地域の努力に基づくものとし、計画プロセスや情報・資金提供に関与しないことを明確化した。その一方で下記のような「制約」条件も提示した⁹⁾。1) 既存関連部局は TP10 遂行に協力体制をとること。2) 1991 年までにプランは完成されること。3) 成果は 1994-97 道路プラン(NVPP: Norwegian Road and Road Transport Plan)のインプットとなる内容にすること。4) 資源計画は現在の $\pm 20\%$ 以内におさえること。5) 長期的政策と短期的投資プログラムの両方を含み、後者については、現在の NVPP の値から $\pm 30\%$ 以内におさえること。6) 交通シナリオは 20 年の展望を持ち、トレンド、公共交通重視、環境重視の 3 案を基本とすること。

ノルウェーではこれより以前には自動車利用に対する制限的な考え方が政策に取り入れられたことはなく、また部門間での調和政策を通じて、投資効率を高めようとしたのも初めてのことであった。

ガイドラインには、土地利用と交通計画は一体的に計画されるべきであるということが明示された。その実現の仕組みとしては異なる政府レベル間、部局間の協力関係が強くガイドラインの中で求められた。これにはフィルケ及びコミュニネレベルで土地利用と交通政策に関連する部局のみならず、政策(政治)・行政部門、フィルケ道路事務所、フィルケ公共交通部局、フィルケ環境部局、厚生部局、非政府系各種グループも含まれる。これはすなわち TP10 を作成するために、既存組織には特に手が加えられなかった事を意味する。このため、TP10 は従来の土地利用計画と交通計画のそれぞれに更なる目標を付加するものだったとの解釈も可能である。

4. TP10 の結果

以上の条件のもとで、対象となったノルウェーの 10 大都市域では TP10 のスタディを実施し、それぞれに分析結果と提言をまとめることになった¹⁰⁾。またそれらの結果を統合したレポートもとりまとめられている^{11), 12)}。これらの中ではそれぞれの都市において最低限要求の有った 3 つの交通整備シナリオに対して、それらを土地利用計画案と組み合わせた際の影響がモデル的に検討されている。また、TP10 自体は既にノルウェーの都市で実施されているツールリングと直接の関係はないが、いくつかの都市ではツールを徴収した場合の諸インパクトに対しても政策分析が試みられている。

このように、様々なインパクト分析は TP10 ガイドラインに沿う形で行われ、どの都市も公共交通重視型シナリオ、環境重視型シナリオを実施する方が TP10 の目的に合致するという分析結果が得られた。しかし、最終的な提言に至っては、実際積み重ねられた分析意外の視点に基づくものがほとんどであった。

ガイダンスが推奨した部局間の協力体制については、いずれも指示に沿ったプロジェクトチーム的な進め方がなされた。また、ほとんどの都市域において、政治家によるトップレベルの中核グループが形成され、そのもとに行政中枢グループ、プロジェクトグループが分野を越えて形成された¹³⁾。このため、計画プロセスは、専門的業務と政治運営の混合物であったといえる。しかし、地方自治体関係者(対象 233 名)への事後調査から、政治家自体の影響はそれほど無かった事が明らかになっている(重要であったとの回答者 2 割以下)。これに対し、8 割の回答者がフィルケ道路事務所が計画作成において最も強い影響力を持っていたと答えている。また、これに次いで各コミュニネの都市計画局の役割の大きさも指摘されている。従来と変わった点としては、ボランティア組織の関わりが高まった点もあげられる¹⁴⁾。

5. TP10 に対する評価・反省

TP10 に対する評価及び反省点を以下に整理する。

- 1) 目的は達成できたか：TP10 の最大目標が環境の重視に有った反面、各地方ではより多くの道路整備をいかに獲得するかが興味の対象となった。中央政府が考える長期的な「環境の改善」に対し、各

フィルケ道路事務所としては短期的な「アクセスの改善」を最重要課題として捉えていた。これは TP10 の結果が道路整備計画である NWVP のインプットと位置づけられたことにも一因がある。この結果、各都市で最終的に採用された交通計画は TP10 のアクセスの結果と矛盾するものもあった。さらにこれら採用された交通計画のインパクトについての検討はなされないことがほとんどであった。一方、土地利用計画に責任のあるコミューネは、雇用の確保のためにディベロッパーや企業を利する計画を考えがちであった。これらの結果、交通計画と土地利用計画のリンクは、都市によってはかなり不明確になったことも指摘されている¹⁵⁾。以上のように、ガイドラインの言う「グローバルな(環境)問題をローカルな解決から」という視点は実質のところアプローチできたとは言えない。

2) 部局間コンフリクト：TP10 が組織のネットワークの中でどのような作成され、統合されたかを追跡すると興味深い。どの都市でも中央の指示通りプロジェクト組織的な進め方がとられたが、それは構成メンバーの中で最も力量があり、発言力の強い部署がイニシアチブをとることにつながった。交通計画作成の上で特に重要な役割を担ったのが、フィルケにおける道路計画グループであった。コミューネの土地利用担当部局の関与も小さくなかった。しかしフィルケの公共交通担当部局、フィルケとコミューネの環境部局が占める役割は小さかった¹⁶⁾。これは土地利用と交通はリンクしているという前提のもとで、様々なレベルの各種政府セクターの協力を組織自体の構造を変えないで進めようとした当然の帰結ともいえる。土地利用と交通の一体化に関して総合的な責任を有する部局が無いかぎり、同様の問題が発生することが考えられる。

3) モデル利用の妥当性：いずれの都市域でも土地利用・交通モデルを用いた検討に時間が割かれた。しかし、それらの結果はレポートにまとめられただけで、実際の提言やプランに活かされたとは言えない。これらモデルが TP10 の目的にどれだけ合致していたかという議論は十分でなかったといえる。また、交通整備シナリオと比較し、土地利用シナリオの多様性は十分でなかったといえる。

4) 示された目標のあいまいさ：今回中央政府が提示した TP10 ガイドラインは、実施方法等について含みが残されていた。その原因には、中央政府省庁間の全面合意の困難、ノルウェーの各都市域の多様性の配慮と判断の尊重等があげられる。しかし、これは各都市域の自治体から見ると中央政府の要求の不明瞭さ、指導力の無さを感じさせることになった。各都市域ではガイドラインを読んだり中央政府のセミナーに参加しても、それをすぐ実務に落とせずに苦勞した¹⁷⁾。またガイドラインの持つそのような「幅」が結果的に各都市域が「伝統的」とも呼べる従来のやり方で TP10 における交通計画を進めていくことを許容することになった。さらに、TP10 のガイドラインは 1989 年秋に公表されたが、1991 年の夏までにプランを完成させるのは時間的に非常に厳しかった。

5) TP10 は各都市域に対して問題解決のために非常に専門性の高い分析結果を要求した。反面、実際に TP10 はそのような「専門的業務」という側面よりも、「政策的戦略」としての側面も強かった。一番重要なことは、TP10 自身に法的拘束力がなく「ただの計画」に過ぎなかったことが指摘できる。

6. おわりに TP10 以後の状況

以上、TP10 は非常に理想の高い計画プログラムではあったが、当初目的のように土地利用と交通計画の一体化に基づく、より環境指向の高い政策を実現できたとはいえない。また、単発プログラムであったため、その後再度 TP10 が試みられることも無かった。しかし、この TP10 の影響で、それ以降ノルウェーでは以下のように土地利用・交通計画の一体化がより現実的な側面から考えられるようになった。

1) 土地利用と交通計画の調和を進めるため、TP10 の反省の上にたって中央政府と地方政府の役割分担のあり方が国会で再度議論されることとなった¹⁸⁾。
2) 土地利用と交通計画を調和させるための新たなガイドライン¹⁹⁾が 1993 年 8 月 20 日に発効した。このガイドラインはノルウェー国内のすべての地方自治体を対象としたものであり、そこでは「道路容量が不十分な場合、交通自体を規制や公共交通の改善も代替案として検討すること」、「集客施設の立

地に際しては公共交通駅の近隣に配置する等の配慮を十分に行うこと」といった内容が示されている。記述内容は理念が中心でシンプルな内容であり、英国のPPG13のような詳しいガイドラインとはかなり異なる。ノルウェーの自治体はバラエティーに富んでおり、一律のルールの適用が難しいことを反映したものと思われる。地方政府がこれに従わない場合は、オブジェクションという手段で上級政府が地方の計画に介入する措置をとる。

3) 1994年7月1日より、すべての道路計画はPBAのプロセス上で進められることになった²⁰⁾。これはコミューネが都市計画の中で交通計画を位置づけ、環境省が道路計画の最終的な意思決定を行うようになったことを意味している。

TP10(1989年)のようなガイドラインは北欧の中でもはじめての試みであり、その議論はガイドライン方式による土地利用と交通計画の一体化としてよく知られているイングランドのPPG13(1994年)より先行していた。上記したように、今日においてTP10自体は成功したとは評価できないが、失敗を素直に認め、その経験をその後の計画の考え方に活かしているところは見習うべき点であろう。

謝辞

本稿は筆者が平成8年秋に文部省在外研究員としてノルウェー国立都市地域研究所(Jon Naustdalslid 所長, NIBR)に滞在した際の研究の一部をとりまとめたものである。Arvid Strand 博士、Egil Tombre 博士をはじめとするNIBRの研究メンバー、及びノルウェー国立交通経済研究所(tøi)の研究メンバーから多くの知見を得た。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1) Norwegian Ministry for Transport and Communication: Guideline for TP10, (Norwegian Only), Retningslinjer for Transportplanlegging i de ti Største byområdene, Oslo. 1989.
- 2) Ministry of Environment: The Planning and Building Act, Act No.77 of 14, Oslo. 1985.
- 3) Naustdalslid, J. (ed.) Bråttå, H.O., Jones, K., Reitan, J., Saglie, I-L., and Tombre, E.: Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Norway 1994.
- 4) Elvik, R.: Explaining the distribution of State funds for national road investments between counties in Norway. Engineering

standards or vote trading?, Public Choice, Vol.85, pp.371-388, 1995.

- 5) Odeck, J.: Ranking of regional road investment in Norway, Transportation No.23, pp.123-140, 1996.
- 6) Stenstadvold, M.: Institutional Constraints to Environmentally Sound Integrated Land Use and Transport Policies: Experiences from the Norwegian Integrated Land Use and Transport Planning Scheme, Journal of Environmental Planning and Management, Vol.39, No.4, pp.595-607, 1996.
- 7) ibid. 1)
- 8) Lyssand Larsen, S., Lerstang, T., Mydske, P.K., Røe, P.G., Solheim, T. & Strand, A.: The TP10 Planning Process, TP10 Report 3, Norwegian Public Roads Administration, tøi & NIBR, 1993.
- 9) Lyssand Larsen, S. and Røe, P.G.: Samferdselsplanlegging i byer, in Naustdalslid J. and S.Hovik (eds.) Lokalt miljøvern, Oslo: TANO, pp.224-242. 1994.
- 10)例えば、Kristiansand: Transportplan for Kristiansand, Alternative Planer Hovedrapport, 1991.など、各対象都市域でレポートが作成されている。
- 11) tøi : Sammendrag av hovedrapporter i TP 10, EVA I-1 Oslo 1993.
- 12) Vegdirektoratet: Trafikk-beregninger i TP 10, EVA III-1 Del.2, Oslo. 1993.
- 13) NIBR and tøi: Evaluering av TP10 som prosess, Samarbeids Rapport 3, Oslo.1992.
- 14) ibid. 13)
- 15) ibid. 9)
- 16) ibid. 13)
- 17) ibid. 6)
- 18) Ministry of Environment: Report No.31 to the Storting (1992-93), Regional planning and land-use policy, Oslo.1993.
- 19) Ministry of Environment: National Policy Guidelines for coordinated land-use and transport planning, T-1049, Oslo.1993.
- 20) ibid. 3)
- 21) NIBR, tøi: TP10 -EN MILJØPOLITISK SNUOPERASJON? 1992.
- 22) NIBR: Behandling av arealbruk og transport i TP10, EVA III-3 Del.2, Oslo.1993.
- 23) Tombre, E.: Trafikkbenegningen, NIBR, NOTAT, 1994, No.113