

都市交通戦略の近年の動向 - パッケージから統合へ - *

Urban Transport Strategy and its Recent Trend

-From Packaged Schemes into Integrated Policy-*

山中英生**

By Hideo Yamanaka**

1. はじめに

「都市交通施策をいかに計画し、いかに評価するのか？」これが本論文を含む企画セッションの目的である。

本論文はこの話題を考える上での基本的な視点について、英国のブレア政権下で始められた新交通政策とそのもとで進められている地方交通計画（LTP: Local Transport Plan）の内容とその動向を概観して、我が国における課題を明らかにすることを目的としている。なお、英国の交通政策の変遷そのものについては参考文献¹⁾²⁾³⁾を参照されたい。

2. 都市交通戦略の目的と政策目標

まず、計画と評価を議論するには、「都市交通施策は何を目的としているのか」を、今一度明確にする必要がある。「戦略（Strategy）」とは、戦争に勝つために軍を動かすという意味から派生して、ある明確な目的のために、現実的に可能な手段を構成し、手順を尽くすことを指している。つまり、都市交通施策を「戦略」として認識する第一の意義は、「目的の明確化」にある。

では、都市交通戦略の目的(Objectives)は何か？

この問に対して、拙著で⁴⁾は「交通が発生する環境負荷を低減し、交通の効率性と妥当な負担システムを維持し、かつ多様な利用主体に対して公平なサ

ービスを提供すること、そしてそれらの施策が全体として環境負荷の少ない、快適で安全な魅力ある都市の発展・創造に寄与すること。」と記した。そして、「様々な交通問題を解決すること」だけが目指す目的はないことを明確にした。しかし、考えてみると「環境負荷の少ない、快適で安全な魅力ある都市の発展・創造」という目的は、都市政策あるいは都市における社会公共政策そのものの目的であり、交通施策だけが目指す目的ではない。このため、交通セクターの役割を明確にするには、より現実的な政策目標を描く必要がある。

こうした現実の政策目標（Policy Goal）として、同じく拙著は「徒歩・自転車・公共交通などのグリーンで公平な交通手段利用を促進する一方で、自動車利用を抑制しつつ、必要な空間を拡充して統合化された交通体系を構築すること」が共通認識となりつつあるとしている。この定義文が正しいがどうかともかくとして、重要なことは、この目標像は個々の交通問題に対して、組みし易い順に解決するという姿勢からは生まれてこない。先の目的に対して、現実性をもった解として、統合的な都市像を描くことで創造される姿なのである。

英国では、1998年の交通白書⁵⁾とその膨大な姉妹書⁶⁾の中で、「新現実主義（New realism⁷⁾）」と呼ばれる、こうした政策目標認識の確立に取り組んでいる。そして、そのもとに交通施策の範囲と計画プロセス、評価のあり方を構成している。

我が国でも、多くの都市交通に関する提言が類似した言葉を使っている。が、それらが現実性をもった目標像として、交通政策当局、他の行政当局、そして市民に認識されているのであろうか？

そのことを明確に議論することが戦略策定の第一であらう。

*キーワード：都市交通計画，イギリス，評価、パブリックインボルブメント

**正員，工博，徳島大学工学部建設工学科
(徳島市南常三島町 2 - 1 , TEL:088-656-7350 ,
E-mail:yamanaka@ce.Tokushima-u.ac.jp)

表 1 英国 LTP における施策の対象範囲⁸⁾

3. 都市交通戦略の計画

次は、目標を達成するための手段の定義である。

どこまでの施策群を計画対象とするのかを明確に認識する必要がある。

英国の交通白書によると、以下の 4 つの「統合」による施策が定義されている。

- (1) 多様な交通手段を統合する
- (2) 環境との統合（施策が環境改善を実現する）
- (3) 土地利用計画との統合（交通需要の削減）
- (4) 教育・健康・福祉政策との統合（公平で社会的排除の少ない社会を形成する）

地方政府が主体的に作成する LTP（Local Transport Plan）の作成指針⁸⁾では、具体的には表 1 のような目次が示されている。多様な交通手段（バスから自動二輪まで）と交通管理施策に加えて、乗り換えによる連携、開発施策との連携、情報提供、保安施策との連携などの交通連携施策、コミュニティベースの公共交通を含む過疎地交通施策、環境に配慮した物流施策などの交通施策群が構成されている。特に、我が国に比べると、通勤通学交通のトラベルキャンペーン（Travel Awareness）などの社会的施策の効果が期待されている。

さらに、他分野の政策との連携として、社会的排除（Social Exclusion）の軽減が着目されている。これは、交通手段の利用可能性が低いこと（自由に使用できる自動車を持たない主婦など）が、品物やサービス、雇用機会において入手範囲が自然と制約されているといった現象を問題にしており、交通や福祉などの連携が重要なテーマであるとしている。

我が国の交通マスタープランでも、こうした手段メニューの構成は多くの事例で見受けられるが、それ自体が現実感を持たないことが多い。福祉や教育など交通と関係のないセクター以前に、交通行政自体が、交通と施設の管理、中央と地方の管理、セクショナリズムの存在、所謂「縦割り」、あるいは施設別行政の枠組みが、現実には実施可能な手段を狭めてしまうためである。

THE COVERAGE OF LOCAL TRANSPORT PLANS
An Integrated Approach（統合アプローチ） Widening travel choices（選択肢の拡充）/ Carr, Buses, Rail, Taxis and Private Hire Vehicles, Voluntary and community transport, Cycling, Walking and pedestrianisation, Powered two wheelers
Traffic management and demand restraint （交通管理/需要抑制） ITS, Capacity reallocations, Measures to address congestion and pollution, Road user charging and workplace parking levy, Parking, Road safety
Integrating Transport（交通連携） Interchange, Travel to stations, Park and Ride, Integration with development plans, Regional Transport strategies, Public transport information, Travel awareness, journeys to work and school, Crime and fear of crime
Planning and managing the highways network （道路網計画・管理） Maintenance and bridge strengthening, Major improvement schemes, De-trunking,
Rural transport（過疎地交通） Rural bus services, Community based rural public transport, Countryside traffic management strategies
Sustainable distribution（物流） Freight Quality Partnerships, Rail Freight, Ports, Shipping, Inland Waterways
Integration with wider policies（他政策との統合） Promoting social inclusion, Integration with action on climate change, air quality and noise

4. 計画プロセスの正当性

- パブリック・インボルブメントー

次は戦略を構成するための手順である。これについてはパッケージビッドむけに策定された IHT のマニュアル⁹⁾に詳しく説明されており、問題の同定から始まり、ビジョン・目標設定、最適な手段を構成し、それを実施、モニタリング評価するプロセスが示されている。このマニュアルの内容は、どちらか

という計画の技術的な構成と予測手法に重きが置かれているが、LTPの計画プロセスでは参加(Public participation)と評価(Appraisal)、実行性(Affordability)の3つの視点が強調されていると言える。

第一は参加のプロセス化である。広域レベルから地区レベル、様々なセクターにおける利害関係者が、情報を共有し、計画に寄与するとともに、参画に加わるという市民参加のプロセスを経て、正当な手続きで策定されること。すなわち手続きの公正性の確保が重要な点と言える。

パッケージビッドでは、「市民的認識(Public perception)」や「市民の見解(Public view)」を確認するといった用語が現れているが、その多くは関係者のヒアリングなどであったとされる。ただし、IHTによるパッケージビッド用のマニュアル自体には、「広報・協議・参画」を基本として、パブリック・インボルブメントで構成すべき手段を明示した、優れた方針がPeter Jonesによって示されている。

LTPの指針では、このIHTのマニュアルに示された方針に従って、市民参加の一層の実践をはかることを明記している。具体的には「早い段階からの参加」「双方向の対話」「地域の利害関係者の巻き込み」「継続的な参加」「参加者への効果的なフィードバック」を重視する姿勢となっている。さらに、参加プロセス自体がLTPの審査(Assessment)の重要項目をとなっている。

実際のLTPにおけるPIの実態を調査した研究¹⁰⁾によると、意識調査やフォーラムによる「市民協議(Consultation)」を大規模に実施し、計画の質の向上を達成していることが報告されている。

5. 計画の論理的合理性

- 計画の評価(Appraisal) -

第二の視点の「評価(Appraisal)」とは、目標達成に対して最も効率的な施策を選択するという、目的合理性の確認である。これには、獲得しようとしている目標への到達度の計測とそれに必要な費用の予測から、費用対効果の指標を構成し、指標によって計画・実施を管理するといった手法が重要とされている。

この点に関して、英国の従来のパッケージアプローチでは、最大の効果を得るための施策構成の技術的側面が強調されていて、費用対便益分析も多様な施策を統合的に評価できる仕組みは開発されていなかった。

LTPは、NATA(New Approach to Appraisal)と呼ばれるマルチモーダル対応型の評価方法(GOMMS¹¹⁾)を指針として示している。LTPの作成指針では中央政府が掲げる共通の評価項目として下記の5つを掲げている。

環境の保全 (大気、温暖化、景観、歴史的資源、生態、水環境、健康、旅行の快適性)

交通安全の向上 (事故、保安)

経済性・持続性とValue for Moneyの獲得 -

(交通経営の効率性、信頼性、他経済へのインパクト)

アクセシビリティの向上 (オプション価値、地域分断、交通システムへのアクセス)

統合化(交通結節、土地利用、他政策)

()に示した個別項目について、定量的なスコアとして評価する方法が示されており、これを整理した統括表(AST: Appraisal Summary Table)の作成が義務づけられている。

この評価手法を、専門的な計画策定時の評価要素のみならず、計画の優先度の審査、事後評価、説明責任の履行に用いることが大きな特徴といえる。従来の費用便益分析(COBA)が、主として事業種別の箇所優先度評価に用いられていたのに対して、NATAが新しいアプローチとされるゆえんである¹²⁾。そのため、定量評価に加えた多面的な定性評価のスコア化とともに、評価プロセスの透明性が最も重視されている。

ただし、こうした多面的評価を進める際の問題として、いわゆるCross-Cutting Issue(領域横断的項目)への対応の必要性が指摘されている¹³⁾。ASTには土地利用計画、経済活性化、環境問題、社会的排除問題、健康問題に関する指標が用意されているが、こうした分野を中心に扱う他の政策での評価指標との不整合が生じるという問題である。これには、個々の政策分野が自らの担当分野に関する指標を提案しあうとともに、広域的な分野の指標を提供する政策セクションを統一し、それらを効率的に運用す

る指標算定方式（特に集計単位）の基準化をはかることで「結合的な政策評価システム」（Joined-up Policy Appraisal）へと発展させることが必要としている。この視点は、我が国でも政策評価システム、個別プランの評価システムと評価システムが流行っているが、透明性の基礎となる整合性やデータ信頼性の確保の上で重要な指摘と言える。

6．計画の実行（Affordability）

もう一つLTP指針で重要視されているのが、計画の実行性というべき要素である。これには、多様な財源スキームと地方分権が基礎となる。LTPは地方政府が実行可能な5年間のプログラムと長期プラン（10年間の投資プラン）から構成されており、特に短期プランについては目的を達成するために必要な大規模投資とともに消費的な経費についても考慮するようになっている。大規模投資レベルを明確にし、その財源スキームを明確にすることを義務化している。その上で、国やEUの補助、PFIや開発者負担、独自財源（駐車場課税やロードプライシング）などの多様な調達方式の検討を地方政府に促しているほか、LTP内の費用配分について以前より大きな裁量権を地方政府に認めている。また、英国全体の地方政府への中央政府からの財源支援について"Single Capital Pot"化する方向で進んでおり、交通分野に限定しない財源の移転が進むことになっている。

7．我が国の交通戦略への示唆

以上のように、英国は政策目標の明確化、交通戦略の守備範囲拡大、市民関与の拡充、多基準で透明性の高い評価システムの導入、財源スキーム拡充とその地方分権化、といった一連の改革を都市交通戦略において進めている。この統括的な改革の方向に見習うべき点は多い。

ただし、ひとつ苦言を示すなら、英国に見られる弱点は、「都市交通計画を真に市民化するためのしかけ」にあると感じられる。英国のシステムは依然としてトップダウンの一方通行的であるという批判¹⁴⁾にもあるように、交通計画において、現実の都市に生じている市民的な課題から沸き起こるような

都市改善運動との結びつきが弱いように感じる。都心再生や環境保全運動などの都市の魅力化への市民の熱意が、交通政策の原動力となっている欧州の事例から見ても腰高感はぬぐえない。

このことは、我が国の施策展開にも、やや当てはまる議論ではないだろうか？ その意味では、小さなエリアでもよいから、より市民的な課題に根ざした交通戦略の参加型策定と参加による実現といったプロセスを、積み重ねることが、システムづくりの一方で極めて重要と感じられる。講演ではこの点を、筆者が関わった豊中駅前地区の交通戦略を題材として紹介し、市民創意を生かすための計画システムのあり方について議論を進めたいと考えている。

参考文献

- 1)原田昇：都市交通政策の復権 - 1990年代イギリスにおける新展開 -, 交通工学, Vol.30. No.4, pp.41-47, 1995
- 2)山中英生：都市公共交通政策における規制緩和とパッケージアプローチ - 英国における展開から -, 都市問題研究, 1996
- 3)加藤浩徳、堀健一、中野宏幸：英国における地方レベルの新たな交通計画システム - Local Transport Planの導入と実態、運輸政策研究, Vol.3, No.2, pp21-30,2000
- 4)山中英生、小谷道康、新田保次：まちづくりのための交通戦略, 学芸出版, 2000.
- 5)DTLR (Department for Transport, Local Government and the Region): A New Deal for Transport Better for Everyone, The Government White Paper on the Future of Transport, Cm3950, The Stationary Office, London,1998
- 6)DTLRのHP (<http://www.dtlr.gov.uk/itwp/>) に詳しい
- 7)Hine, J. : Integration, integration, integration... Planning for sustainable and integrated transport systems in the new millennium, Transport Policy, No.7, pp.175-177, 2000
- 8)DTLR: Guidance on Full Local Transport Plans, 2000
- 9)IHT (The Institute of Highways and Transportation) : Guidelines for Developing Urban Transport Strategies, The Stationary Office, London,1996
- 10)土屋統子、岩倉成志:英国の地方交通計画におけるPIの実施方法と効果、運輸政策研究, Vol.4, No.3, pp11-19,2001
- 11)DTLR : Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies (GOMMMA),2000.5
- 12)Vickerman, R.:Evaluation Methodologies for Transport projects in the United Kingdom, Transport Policy, No.7, pp.7-16, 2000
- 13)Jones, P. and Lucas, K. : Integrating transport into 'joined-up' policy appraisal, Transport Policy, No.7, pp.185-193, 2000
- 14)Booth, C. and Richardson, T. : Placing the public in integrated transport planning, Transport Policy, No.8, pp.141-149, 2001