

行政の実務的立場からみた交通社会実験の現状と課題*
 State-of-practice and issues for transportation social experiments:
 Government planners' perspectives *

本田 豊**・北村隆一***

By Yutaka HONDA**・Ryuichi KITAMURA***

1.はじめに

交通需要マネジメント(Transportation Demand Management :以下、TDM)とは、誰かが道路交通に対する需要サイド、すなわち自動車利用者に働きかけて、自動車の使い方、移動・輸送の仕方など交通行動を変更してもらうことにより、問題を解決していこうという手法である。マルチモーダル施策とあわせて複合的に実施することがより効果的であり、都市の交通環境を改善したり、地域の活性化をしたりするための非常に重要な施策として位置づけられる。

一方、国土交通省道路局が道路施策の新しい進め方として「社会実験の推進」を打ち出し、平成11年度からTDM施策を含めた社会実験実施地域の公募を行っている。また、平成13年度からは旧運輸省を中心に国交省総合政策局や警察庁交通局など4者の連名で、「TDM(交通需要マネジメント)実証実験」公募制度を創設し、主に公共交通を中心としたTDM施策の助成を行っている。さらに、地方整備局の都市交通社会実験補助制度などもあり、交通社会実験に対する全国的な注目度は高い。

これら助成制度を使った交通社会実験については、国土交通省等のホームページを通じ、実験の目的・内容や実施体制、評価項目や実験結果などの情報が公開され、ある程度の概要については把握することができるようになってきている。しかし、地方自治体の実務的な立場からすれば、実験にかかった事業費内訳のほか、思わぬ出来事や実験までの苦労話など、本当に知りたい情報に関してはほとんど外部に公開されていないことも事実である。

本研究は、長年交通計画に携わってきた行政の実務的立場として、兵庫県のTDM施策への取り組みに対する現

*キーワード:TDM,社会実験

**正会員,兵庫県県土整備部県土企画局交通政策課

(〒650-8567 神戸市中央区下山路5-10-1,

Tel.078-341-7711 ,yutaka_honda@pref.hyogo.jp)

***正会員,Ph.D.,京都大学大学院工学研究科

状について整理するとともに、訪問ヒアリングによりホームページ等では公開されていない情報について整理・分析することにより、これまでの研究ではほとんど紹介されていない交通社会実験の課題について、行政の目から考察・検証を試みたものである。

2.兵庫県におけるTDMへの取り組みの現状

図-1は、兵庫県におけるTDM施策への取り組みについて整理したものである。

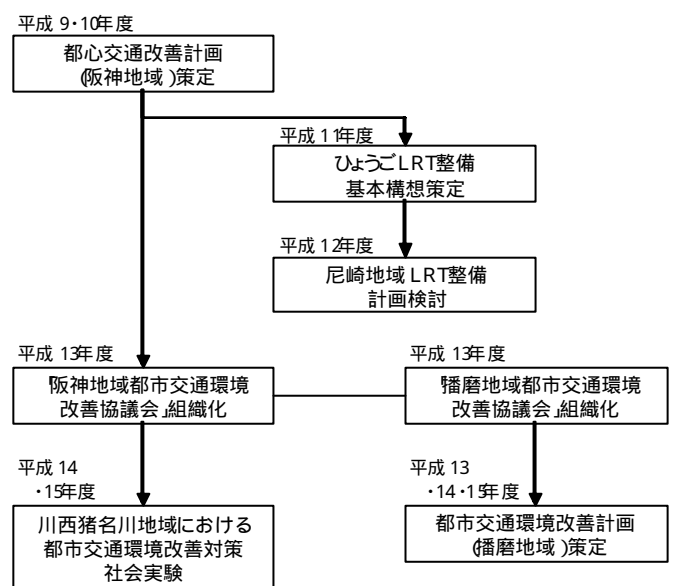


図-1 兵庫県におけるTDM施策への取り組み

兵庫県では、平成9年度から、阪神・淡路大震災の教訓も踏まえたうえで、過度な自動車依存が引き起こす都市部の交通問題を解決するために、阪神地域7市1町において、TDM施策の計画検討に入り、懇話会での議論を交え、「阪神地域都心交通改善計画」をとりまとめた¹⁾。また、平成13年度からは、播磨地域8市10町においても「播磨地域都市交通環境改善計画」の検討を始め、これらの計画をもとに、両地域でTDM施策の実施に取り組んでいる²⁾。

施策の実施にあたっては、企画段階からの道路交通・公共交通等多方面の関係者との連携をもとに、道路利用

者や住民との合意形成を図りながら戦略的に実施することが必要不可欠となるため、平成13年12月20日に、学識経験者、国・県・市町、交通管理者、公団に交通事業者（鉄道・バス）を含めたメンバーで構成する「都市交通環境改善協議会」（会長：北村隆一京都大学教授）を設立し、施策実施に向けた取り組みを行う体制を整えた。複雑な経緯があり、協議会の事務局は、兵庫県警察本部、国土交通省近畿運輸局、国土交通省近畿地方整備局、兵庫県の4者が担当するが、実質的な運営は、兵庫県交通政策課が行っている。協議会設立以後、阪神地域及び播磨地域において協議会の効率的な運営を図りながら、施策の検討・実施調整を行っている。

このように、本県ではこれまで机上レベルで比較的持続的なTDM施策の検討に取り組んできたとはいえものの、全国的な動向から見れば、残念ながら具体的な施策展開に移っているといえないままに、かなりの時間が経過している。施策を進めるステップとしては、自動車の利用が制約されるTDM施策が社会的ジレンマの側面を持ち³⁾⁴⁾、市民や道路利用者の賛成が得にくい交通政策であることから、社会実験を試行して住民の参画を促しながら、本格実施につなげていくことを目標としている。唯一、平成14年度から、県の単独事業費で川西市北部及び猪名川町南部地域を対象に、公共交通利用促進のための社会実験に取り組んでいるところである。

3.兵庫県において交通社会実験が実施に至らない課題

周知のように、近年全国的に数多くの交通社会実験が実施されているのに比べると、兵庫県内ではなかなか実験が実施に至っていない。果たして、その理由は何であろうか。過去の経験と現状をもとに、兵庫県のTDMに取り組んできた立場から、大きく5つの課題に整理した。

【課題1】実験の実施体制

専従の交通政策担当者がいないこと。

TDMは交通政策の柱の一つとして位置づけられるが、推進する上では関係者が多く存在することから、非常に調整の手間がかかるが故に、専従の担当者の存在なしには施策を進めることは難しい。

一方、表-1は、兵庫県におけるTDM担当部署について整理したものであるが、阪神地域、播磨地域ともに、交通政策担当部署はほとんど存在しないことから、TDMが

多くの業務に埋もれ、片手間仕事になっていることがわかる。

表-1 兵庫県内におけるTDM担当部署

担当部署	市町名
(交通政策)	姫路市,加古川市
企画	伊丹市,猪名川町,龍野市,高砂市,加西市,小野市,三木市,稲美町,播磨町,太子町,市川町,揖保川町
政策調整	尼崎市,宝塚市,川西市,明石市
都市計画	西宮市,芦屋市
その他	三田市,夢前町

(注)阪神・播磨地域の協議会への参画市町を対象にしたものである。

【課題2】行政間・行政内の調整

TDMに対する国と県、県と市、国と警察などの行政間、及び行政内部の調整が極めて難しいこと。

兵庫県では、TDMを推進する組織として「都市交通環境改善協議会」を設立したが、同協議会の設立までには関係行政機関との調整だけで2ヶ年近くもの歳月を費やした。その原因は、TDMが道路整備の流れを妨げるのではないかという不信感、いったい誰がイニシアチブをとって協議会を運営していくのかなど、行政の縦割りが生んだ壁の厚さによるものであった。結局、協議会の事務局に道路サイド、運輸サイド、交通管理者、交通政策担当が併存して参画することで何とか決着した。現在、協議会は情報交換や調整の場として機能しているものの、施策に対する調整等に費やすエネルギーはきわめて膨大である。

【課題3】実施予算と制度

財政状況の厳しい中で、社会実験に対する予算的な措置が全く保証されていないこと。国の現行制度では、単年度の社会実験しか認められていないこと。国の社会実験公募制度と地方の予算要求のタイミングが合っていないこと。

地方財政状況のきわめて厳しい中、国の社会実験助成制度活用への期待は大きいですが、国の公募期間が4月であるのに対し、地方自治体の予算要求は前年度9月から12月にかけての時期であることから、国の補助の有無が確定

しない中で実験費用について予算要求しなければならぬため、実験実施を阻む大きな弊害となっている。

【課題4】特定の個人にかかる負担と人事異動

TDMを担当する行政関係者には意気込みや熱意が必要とされるが、実際には特定の個人にきわめて重い負担がかかっていること。加えて、短い周期の人事異動により、TDMに対する担当者の意識及び知識の継承ができないこと。

兵庫県では、TDM施策実施の必要性に対する県内部、県と国、市町との温度差が大きく、「交通政策」そのものに対する意識の違いも大きい。市はまだしも、町で交通政策という広域的な取り組みを考えることは、現実的には厳しいといわざるを得ない。一部の研究者や実務者にこそTDMという概念が浸透してきたとはいうものの、まだ交通に携わる多くの行政担当者や交通管理者にはTDMは浸透してはいない。そのため、現実にはよほど特定の個人の意気込みや熱意がない限り、TDMを推進することはできず、社会実験の実施にはきわめて重い負担がかかっている。

また、行政では定期的な人事異動があり、それも短い周期で行われるため、せっかく協議会等で有益な情報交換を行っても、TDMに対する担当者の意識や知識の継承が行われないため、その都度施策が足踏みしてしまっている。

【課題5】情報公開及び参画と協働

社会実験を実施するためには、住民や道路利用者にTDMの必要性を理解してもらった上で参画を促し、行政との協働により進めることが大切であるが、適切な情報が住民に公開されているとはいえないこと。

兵庫県では、国道43号公害訴訟等もあり、TDMに関わる情報公開は積極的に行われなければならないにもかかわらず、TDMに対する取り組みについて、まだ内部的な議論に止まっているのが現状であり、協議会を設立したものの、行政の縦割り等の弊害から、協議会活動の公開に対する行政側の意識はきわめて消極的といわざるを得ない。すなわち、情報公開や住民等との参画と協働に対する行政の意識がまだまだ低いことは否めない。

4. 全国事例から考察した課題の検証

本研究では、交通社会実験に関する全国事例を考察することにより、兵庫県における課題の検証を行うこととした。なお、今回検証の対象として、比較的住民が実験の計画・立案に主体的に関わる「住民参加型」の代表として位置づけられる下記の4つの社会実験に着目した。これらについては、いずれも社会実験の前後に訪問ヒアリングを実施し、行政の現場の生の意見を聴取することにより、課題の検証への知見とした。

浜松市トランジットモール(平成11年3月)

金沢市バス専用レーンの終日化+トランジットモール(平成12年10月)

岡山市路面電車〔LRT〕の延伸(平成13年2月)

福井市トランジットモール(平成13年11月)

(1) 「実験の実施体制」に対して得られた知見

課題1:「実験の実施体制」に関しては、浜松市、金沢市、岡山市ともに、交通政策課が設置されており、推進体制がしっかりしていた。福井市も、都市整備推進室に専属の担当者が配置されていた。

担当者の証言：「TDMは、県4名、市3名が専任で張りついており、主に県側は国や警察との調整、市側は地元調整で動いている。一つの交通社会実験を実施するためには、最低限の人数として7名程度は必要である。」

(2) 「行政間・行政内の調整」に対して得られた知見

課題2:「行政間・行政内の調整」に関しては、浜松市、金沢市、岡山市、福井市ともに、社会実験の実施に至る過程で最も調整に苦労したのは、やはり市民ではなく、国や警察であった。特に、実験には交通規制が伴うことから、いかに警察の協力を得られるよう調整できるかが大きな鍵を握る。行政間の協力の度合いによっては、実験内容を大幅に変更せざるを得なくなっている。

担当者の証言1：「今回の社会実験では、県警協議が最もたいへんだった。社会実験のための交通規制は絶対に許してくれなかった。」特に、トランジットモールは道路交通法上の位置づけがないため、県警からはきわめて厳しい安全対策が求められた。警察庁から地元警察へは、社会実験に対して協力要請の通達が出ているものの、所轄では抵抗が非常に強かった。」

担当者の証言2：「県警と市の間には人事交流があ

ったため、警察との調整が比較的スムーズにいったことが助かった。」

担当者の証言 3：「国土交通省道路局の公募制度を利用したことから、実験内容が本来都市局メニューだったのにもかかわらず、道路局メニューとしての施策を増やさざるを得なくなった。実験の準備段階で、道路局メニューへの実験内容の変更作業には苦労した。」

担当者の証言 4：「社会実験の半年前時点では、国も警察も内容について全く理解してくれず、どうしようもない状態だった。それ以降、最低 2 回 / 週ずつは国、警察に通い続けた結果、厳しい条件をつきつけられ、実験規模の縮小や内容の変更などをしながら、ようやく実現までこぎつけたというのが現実で、正直言って 1 ヶ月前まで、本当に実験が実施できるかどうかの自信はなかった。」

(3) 「実施予算と制度」に対して得られた知見

課題 3 「実施予算と制度」に関しては、国の社会実験公募制度が年度初めの 4 月募集（締め切り）であることから、実験はほとんどが秋以降に集中している。また、いったん予算が付いてしまえば、年度内予算執行という制約があり、仮に関係者の調整ができなかったとしても、無理にでも何らかの実験を実施しなければならないのが現実であった。

また、国の社会実験予算は、必ずしも当初どおりに確保されるわけではない。

担当者の証言：「公募制度による当初の国予算は 30,000 千円だったが、全国の公募数が多かったため 17,000 千円に減額されたことから、急遽市の補正予算で対応せざるを得なくなった。」

(4) 「特定の個人にかかる負担と人事異動」に対して得られた知見

課題 4 「特定の個人にかかる負担と人事異動」に関しては、浜松市、金沢市、岡山市、福井市とともに、キーマンが存在し、施策実現に対する熱意を強く感じた。それとともに、前述のとおり専属の部署があり、複数の担当者による推進体制がしっかりしていた。その上で、関係機関との調整に奔走する特定個人の並々ならぬ苦労がなければ、実験自体が成立しないことが裏付けられた。

(5) 「情報公開及び参画と協働」に対して得られた知見

課題 5 「情報公開及び参画と協働」に関しては、岡山市

では、実験前の企画段階から市民団体が大きく関与し、行政・交通事業者間の調整のパイプ役を果たしたことから、大きな混乱もなく無事実験を実施することができた。また、福井市では、社会実験の検討過程で、積極的な情報公開を行って市民の参画を促し、TDM を応援してくれる市民組織が創設されたことにより、社会実験が大きく前に動いたことがわかった。

4. おわりに

本研究では、交通社会実験に対する住民との合意形成や住民参加手法等に関する課題については、既にいくつかの知見が得られているため、特に言及しなかった。

今後、TDM を推進していくためには、現行の行政を中心とした枠組みには限界があり、交通をより広域的に考えるための広域行政機関や NPO を組織化することが不可欠であると思われる。それによって、TDM 推進スタッフの育成・強化を図るとともに、TDM に関する情報やノウハウの蓄積を図ることが可能となり、例えば施策の本格実施に必要な社会実験を実現するための予算が複数年度にまたがる場合でも、効率的で効果的な取り組み、TDM に必要な長期的な取り組みが可能となるものと思われる。

交通政策により現代社会を望ましい方向に導いていくために、行政にとって交通社会実験はまたとない機会を与えてくれている。交通社会実験の実施により、行政の立場からこれまでに見えてこなかった様々な課題が見えてきた。また同時に、様々な交通問題、都市問題に対する解決策が生まれてくる可能性を秘めているのではないだろうか。いずれにしても、本研究が今後ますます続く交通社会実験を実施しようとする行政側の対応の一助となれば幸いである。

最後に、社会実験時の訪問ヒアリングでお世話になった浜松市、金沢市、岡山市、福井市の TDM 担当者の方には、この場をお借りして御礼申し上げる次第である。

参考文献

- 1) 兵庫県：「都市交通渋滞改善計画調査（阪神地域）」報告書，1999 .
- 2) 兵庫県：「都市交通環境改善計画検討調査（中播磨地域）」報告書，2002 .
- 3) 藤井聡：「TDM と社会的ジレンマ：交通問題解消における公共心の役割」土木学会論文集，No.667/ -50，pp.41-58，2001 .
- 4) 藤井聡：「土木計画のための社会的行動理論 - 態度追従型計画から態度変容型計画へ - 土木学会論文集，No.688/ -53，pp.19-35，2001 .