

英国のマルチ・モーダルな都市圏総合交通計画における主体間コンフリクトに関する研究*

Conflicts between Constituent Groups in Multi-Modal Studies in England*

太田武成**・大森宣暁***・原田昇****

by Takeshige OTA**・Nobuaki OHMORI***・Noboru HARATA****

1. 研究の背景と目的

近年、我が国の交通政策においては、モード横断的な計画制度の不在や、広域的な視点の欠如が指摘され、マルチ・モーダルな都市圏総合交通計画の必要性や、その導入手法について、数多くの議論がなされている。

以前より、パーソントリップ調査を基にした計画等、マルチ・モーダルな計画を策定する事例も見受けられたが、調査の実施、計画の施行に対しての法的な裏付けがないことや、それに伴う主体間コンフリクト等により、未だその効果が実際の交通政策に十分に反映されているとは言い難い。主体間コンフリクトは、

1)計画主体 - 整備主体 2)計画主体 - 利害関係者 3)計画主体間(行政主体間)の 3 種類に大別されるが、我が国の現状では、

- 1) 計画段階での財源獲得可能性の検討が不十分であり、行政の縦割り構造によって財源供給に柔軟性が見られないこと
- 2) 計画構想・策定段階での PI が十分に行なわれておらず、事業実施段階で利害関係者からの合意形成が難航してしまうこと。
- 3) 広域計画で策定された事業が、地方計画へ反映されないこと。

等がそれぞれに対応する主な問題点として挙げられる。交通計画を円滑に実行に移すためには、このようなコンフリクトを出来得る限り予防し、解消していくことが望ましい。その際、諸外国で既に策定・運用されているマルチ・モーダルな交通計画から、主体間コンフリクトの事例を抽出し、具体的な問題点とそれに対す

る対処法を明らかにすることは、我が国における議論の一助として有用であると思われる。

近年改編された英国都市圏交通計画における制度上の概要については、既に多くの報告がなされている¹⁾が、実際に具体的な計画が立案され、運用される中で、いかなる主体間コンフリクトが生じているかということに関しては未だ十分な研究がなされているとは言えない。よって、本研究においては、新たに適用された評価手法に基づき策定され、現在運用段階にある West Midlands 地域の 2 つの Multi-Modal Study と、その中でのプロジェクトを取り上げ、主体間コンフリクトに関して上記に対応する問題点に直面している、あるいは既に何らかの対処が行なわれている事例を、文献調査、英国地方政府へのヒアリングを通じて詳細に調査することを目的とする。

2. 英国交通政策の変遷と Multi-Modal Study の概要

英国における近年の交通政策の変遷を概観すると、1980 年代に自動車輸送需要の増加に伴い、「繁栄のための道路」白書に代表されるような、多くの道路建設事業が提案された。そして 1990 年代初頭には自動車依存による深刻な環境問題が社会表面化し、それを受けて公共交通の重要性が指摘されるようになり、道路整備と公共交通整備を組み合わせたパッケージ・アプローチの概念が導入された。

そのような環境問題重視、公共交通見直しの動きの中、ブレア政権の下、98 年に新交通白書(A New Deal for Transport: Better for Everyone)が発表され、1)異なる交通モード間の連携 2)環境との連携 3)土地利用計画との連携 4)教育、健康、及び富の創造のための施策との連携 が政策全体の基本軸として位置付けられた。

さらに新交通白書を受けて、Multi-Modal Study(MMS)に対しての、新たな評価手法(Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies(GOMMMS))²⁾

*キーワード：英国，マルチ・モーダル，交通計画

**学生員，工学，東京大学大学院工学系研究科

***正員，工博，東京大学大学院工学系研究科

****正員，工博，東京大学大学院新領域創成科学研究科

(〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1，

Tel. 03-5841-6234/Fax. 03-5841-8527)

が適用された。MMS は交通に関する問題が集中する特定の対象地域に対してマルチ・モーダルな視点からパッケージ戦略を立案することを目的とし、法的根拠を持つスタディーとして、地域全体を対象とする広域交通計画である Regional Transport Strategy(RTS)に戦略案を供給する役目を果たしている。また、同じく新交通白書等により策定が義務付けられた地方政府の交通投資計画である Local Transport Plan(LTP)も、RTS を通して MMS の成果を反映することになっている。

MMS の立案過程を概観すると、GOMMMS における中央政府 5 つの目標(環境、安全性、経済性、アクセシビリティ、統合)と、対象エリア固有の目標を評価軸に、いくつかの代替案が設定され、互いに比較評価される。そしてその結果を基に勧告戦略(recommend strategy)が決定され、国務大臣の認可を受け正式に発行となる。

3. 事例研究

ここでは MMS に関連する具体的な事例に基づいて、実際に問題となっている、あるいは何らかの対処がなされている主体間コンフリクトについて議論を行なう。

第一に事例 1 では、MMS の全体的な問題点を指摘しつつ、財源確保に関わる整備主体とのコンフリクトを、戦略鉄道庁との関係に主眼を置きながら論ずる。次に事例 2 においては、計画主体 - 利害関係者間でのコンフリクトを、住民や、環境団体や産業団体等の圧力団体との関係に焦点を絞りつつ議論を進める。最後に事例 3 では、行政区域をまたぐ横断的な計画・プロジェクトを取り上げ、計画主体間(行政主体間)でのコンフリクトについて言及する。今回研究対象とした各 MMS の概要を表 3.1 に示す。

事例 1 West Midlands Area Multi-Modal Study³⁾

West Midlands 都市圏を対象としたエリア単位の MMS であり(WMAMMS)、2001 年秋に最終報告が公表された。勧告戦略に含まれる主要な事業は表 1 の通りである。

WMAMMS において大きな問題の一つとなっているのが、整備主体間とのコンフリクトに伴う勧告戦略の財源調達可能性についてである。この MMS では 30 年で総額 79 億 £ の歳出計画を策定しており、その内約 80%(63 億 £)が公共交通に充てられている。鉄道整備



図 - 1 : West Midlands 地域における WMAMMS 対象エリアの位置付け

出典：英国統計局の資料に基づき作成

に対して財源を供給する主要機関である戦略鉄道庁(Strategic Rail Authority)は、独自基準に基づいて MMS 勧告戦略内の事業群を再評価し、今後 10 年で、提案された鉄道事業を行なうことは難しいという見解を示した。⁴⁾このことは即ち、WMAMMS における鉄道事業の財源が保証されないことを意味する。以上のような MMS によって提案された事業が、実施段階において整備主体によって棄却されてしまうという事態は、MMS 勧告戦略の歳出額上限がないことが一因であるという指摘がなされている。⁵⁾また、新交通白書を受けて発表された交通整備 10 年計画(10 Year Plan)において、「MMS で提案された戦略に財源を与える。」と記載されていることから、整備主体が中央政府からの補助を期待して MMS 策定段階で安易に事業を承認し、実施段階で財源を確保できずに事業を棄却するという傾向も見受けられる。⁶⁾MMS はパッケージ戦略として RTS に組み込まれることを前提に策定されるものであり、実際に実行に移される事業に、勧告戦略との乖離が生じることは MMS の有効性を失わせるという議論もある。⁶⁾これらの事項を踏まえると、MMS を立案する際、財源調達可能性を担保するために、整備主体との調整等を含めた対策が今後どのようになされていくのかということについて、さらなる調査が必要だと考えられる。

また、中央政府がいかなる基準の下で MMS 認可を行なっているのか、その際財源調達可能性がどのように考慮されるのかという点も明確ではない。

事例 2 Western Bypasses of Wolverhampton and Stourbridge(WBoWS)

WBoWS とは、Wolverhampton Western Bypass(Wall Heath から M54 に接続)と、Western Stourbridge

Byypass(Wall Heath から M5 に接続)の 2 つの道路事業から成り、これらはいずれも Black Country(Dudley, Sandwell, Walsall, Wolverhampton を指す)の再開発事業に必要なインフラを整備するという目的の下、WMAMMS で提案されたものである。

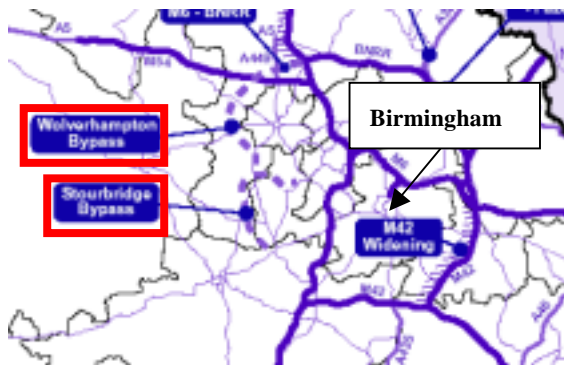


図 - 2 : Western Bypass の建設予定エリア

この事業においては、環境団体を中心に、主に道路建設と再開発事業がもたらす環境負荷がかねてより指摘されていた。また一方で、末端道路の整備計画の不備を根拠として、より戦略的な道路整備を主張する産業界からの圧力も見受けられた。そこで、WBoWS と Black Country の再開発事業を対象としたスタディである Black Country Road Improvements and Regeneration Study(BCRIR)³⁾ が執り行われ、事業の規模・効果の再検証が行なわれた。

その後 2002 年 7 月に RPG の公開審議(Public Examination)が開催され、BCRIR の調査報告や利害関係者の主張を踏まえつつ、事業の是非について議論が交わされた。その際、事業のもたらす環境負荷や便益の少なさが焦点となり、結果的に WBoWS は棄却され、RPG に含まれないこととなった。これらの事業は LTP の予算申請に基づき各自治体により整備されることとなっており、自治体間での費用負担調整の難航による事業進捗の停滞も問題となっていた。⁶⁾しかし、歴史的にも自動車産業を始めとする産業界の圧力団体の力が強い⁷⁾この地域で、道路事業の棄却に対していかにして合意形成が図られ、最終的な合意へと至ったのか、その経緯に関して明らかになっていない点も多い。さらには地域住民や環境団体等の、環境に対するインパクトに対する懸念が、合意形成のいかなる段階で組み入れられたかについてもより詳細に調査する必要があると思われる。

事例 3 West Midlands to North West Multi-Modal

Study(MIDMAN)³⁾

MIDMAN は West Midlands 地域と North West 地域を結ぶ M6 を対象としたコリドー単位の MMS であり、2003 年 3 月に最終報告が公表された。

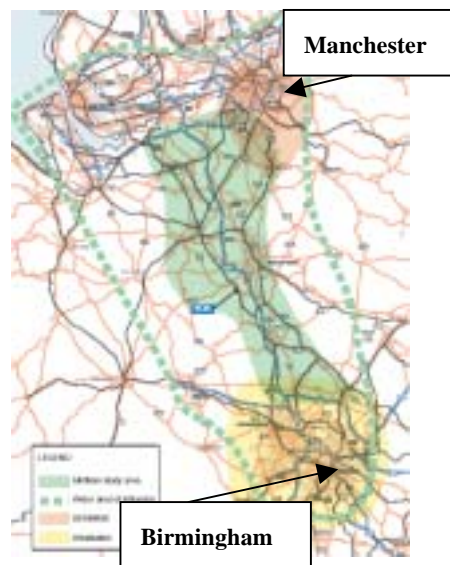


図 - 3 : MIDMAN の対象エリア

この MMS では、M6 の道路混雑を主な課題として、London より Liverpool や Manchester に至る West Coast Main Line(WCML)を始めとする鉄道サービスの改善と、M6 の拡幅・課金事業等を提案している。

WCML においては、旅客・貨物共に M6 からのモーダル・シフトを促進するための、高速化と増便が勧告戦略に含まれる。

また、M6 拡幅事業においては、ジャンクション 11a から 20 まで、現在の片側 3 車線から片側 4 車線への拡幅が、課金事業では M6 入口での課金(2.5 £)が提案され、短距離トリップを減らすことでの混雑緩和効果が期待されている。

これらの 2 つの Region にまたがる事業では、事業の施行開始時期や他の施策との兼ね合い等、綿密な地域間調整が不可避である。特に課金事業では、施行時期が 2021 年から 2031 年までの間で設定された長期的な計画であることから、それ以前に予定されている関連する事業が円滑に実施されるかどうかで事業計画が大きく左右される。⁶⁾仮に拡幅事業の進行が遅れるか、または両地域で進行具合が異なれば、両地域で M6 での課金を同時に行なうことは非常に困難であろう。実際、勧告戦略の一部である WCML 改良事業実施に対しては、戦略鉄道庁は財源の面から難色を示しており、事業規模縮小を検討している状態である。また、M6 拡幅においても、事業が地域環境に与えるインパクト

に対する懸念から、地域議会(Regional Assembly)と交通大臣との間で事業認可交渉が難航している。⁸⁾

以上のことから、広域・長期の計画における、これらの事業進行の遅延・停滞がもたらす地域間コンフリクトに対し両地方政府が行なっている取り組みについて、さらに調査する必要があると考えられる。

4. まとめと今後の課題

本研究では、近年新たに開始され現在運用段階にある英国の MMS を対象とし、主体間コンフリクトが存在するプロジェクト事例について、文献調査・英国地方政府へのヒアリングによりその詳細を調査した。特にヒアリング調査では、MMS 戦略の採択にインセンティブを与える整備主体の財源調達メカニズムや、行政主体間の事業進捗調整の困難さ等、既存の文献や報告書が網羅していない問題点を明らかにすることができた。今回はコンフリクトの概要と、その原因となる制度的な問題点の抽出を主な作業として行なったが、2003年9月に現地においてヒアリング調査を実施し、各コンフリクトに対しての各計画主体の取り組みに関してさらに調査を進める。加えてそれらの調査結果を基に、我が国の実情と比較考慮しながら示唆・提言を行い、今後我が国においてマルチ・モーダルな都市圏総合交通計画の導入を検討する際の一材料を提供していく予定である。

なお、本研究をまとめるにあたり、West Midlands Region, Sandwell Borough Council の John Howkins 氏にはヒアリング調査への協力や調査内容の確認等で多大なご助力をいただいた。ここに改めて謝意を表す。

補注・参考文献

- 1) 例えば、太田勝敏主査：日本・アメリカ・イギリスの都市圏交通計画制度の現況と課題 - 都市計画・環境政策との連携に向けて - , 日交研シリーズ A-285, 2000
- 2) Department for Transport : Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies, 2000 (<http://www.dft.gov.uk/itwp/mms/index.htm>)
- 3) WMAMMS, MIDMAN, BCRIR の各詳細については、(<http://www.go-wm.gov.uk/MultiModal/mms/>)を参照
- 4) Local Transport Today 26 September 2002 p13 による
- 5) House of Commons : Transport Third Report, 2003 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmtran/38/3802.htm>)
- 6) Sandwell Borough Council へのヒアリング調査に基づく
- 7) Birmingham 都市圏の交通政策に関する歴史的経緯については、Geoff Vigar : The Politics of Mobility, SPON PRESS, 2002 に詳しい。
- 8) Local Transport Today 10 October 2002 p3 による

表 1: 本研究における対象スタディーの概要

対象スタディ	WMAMMS(事例1,2)	MIDMAN(事例3)
対象エリア	Birmingham都市圏エリア	M6コリドー
対象期間	30年	30年
資本費用	76億 £	N/A
運営・維持費用	2億 £	N/A
総費用	78億 £	17億 £
公共交通整備	64億 £	10億 £
道路建設・改良	11億 £	7億 £
その他施策	3億 £	800万 £
主な問題と目標	<ul style="list-style-type: none"> ・都市内道路交通混雑とその緩和 ・交通整備による再開発事業への貢献 ・安全性の向上, 環境負荷軽減, アクセシビリティ向上等 	<ul style="list-style-type: none"> ・M6の混雑とその緩和 ・周辺道路への交通流入の防止 ・旅客, 貨物鉄道のシェアの低さ, 利用増加
主な提案施策 (勧告戦略)	<ul style="list-style-type: none"> ・行動変化(behavioral change)や徒歩・自転車施設への投資 ・道路交通, 特にバス交通の信頼性改善のためのred route導 ・Metroの路線整備 ・Coventry-Wolverhampton間の複々線化を含む大規模鉄道投 ・Birmingham New Street Station下の新規トンネル建設 ・地域高速鉄道整備(Regional Express Rail)整備 ・WolverhamptonとStourbridgeのWestern Bypass整備 ・M54からBirminghamへの北バイパス整備 ・M40-M6間のM42拡幅事業 ・道路利用者への課金 	<ul style="list-style-type: none"> ・M6ジャンクション11a-20での片側4車線への拡幅 ・Stafford "cut-off" 鉄道建設 ・Colwich, Norton Bridge ジャンクションにおける立体交差 ・M6の入口課金 ・Sandbach/Northwich Lineの最開業 ・Birmingham-Manchesterの鉄道サービス追加 ・Trent Valley-North Westの鉄道サービスの追加 ・Northwich-Knutsford間でのパークウェイ駅の建設 ・貨物鉄道容量増加 ・その他17の公共交通・"最善利用" 施策
主体間コンフリクト	<ul style="list-style-type: none"> ・財源調達可能性に関する整備主体とのコンフリクト ・開発利益, 環境負荷に関する地域利害関係者とのコンフリクト 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業進捗に関する計画主体間(行政主体)でのコンフリクト