

イングランドの地方交通計画に基づく財源配分システムの実態と改善の方向*

Actual State and Modifications of Funding Allocation System Based on Local Transport Plans in England*

高見 淳史**・原田 昇***

By Kiyoshi TAKAMI**・Noboru HARATA***

1. はじめに

英国・イングランドでは、1999年以降、地方交通計画〔LTP : Local Transport Plan〕と年次進捗報告書〔APR : Annual Progress Report〕に基づき、地方自治体が立案した交通戦略・交通プログラムの質やその実施の進捗度、目標の達成度などに応じて地方交通資本財源を配分する制度が採用されてきた。当初の制度の概要やLTPの内容は太田ら¹⁾や加藤ら²⁾で報告されている。

第1次LTPの期間が終わろうとしている今、制度運用の実績が積み重ねられ、その実態について検討が可能な、そして検討すべき時期になりつつある。既に高橋ら³⁾は主に2003年度時点の情報に基づいてそれを報告している。

本稿は、文献調査およびイングランド交通省〔DfT : Department for Transport〕へのヒアリング調査*から得たより新しい情報をもとに、LTP第1期における制度運用（特にLTP/APRの評価と財源配分）の実態と問題点、ならびに第2次LTPに向けたシステム改善の方向について整理し報告するものである。

2. LTP/APRに基づく財源配分システムの概要

(1) LTP/APRのシステム

LTPは、2000年交通法により全てのカウンティや単一自治体（ロンドンバラを除く）などに策定が義務づけられた、計画期間5年の交通戦略・交通投資計画である。内容としては、政府の掲げる目的と関連づけて自治体の目的を定め、現況の問題と機会を検討し、戦略と実施プログラムを立案して、さらに達成度を測るためのパフォーマンス指標と目標値を設定することが求められる⁴⁾。

LTP/APRシステムに基づく財源配分の流れは以下の通りである。まず、①政府の発行するLTP策定ガイダンスを参照しながら、自治体がLTPを策定し、政府に提出

する。②政府は各自治体のLTPを評価して財源の仮配分額（翌年度分は正式配分額）を決定する。③翌年度、自治体はそれを受けてプログラムを実施するとともに、パフォーマンス指標などをモニタリングし、④政府が発行したAPR策定ガイダンスを参考にAPRを策定、提出する。⑤政府はAPRをもとに各自治体の目標の達成度などを評価し、翌年度の正式配分額（仮配分額からの増額／減額を含む）を決定する。③～⑤が5年目まで繰り返される。

これまで、1999年7月に暫定LTPの、翌2000年7月に第1次（フル）LTPの提出が締め切られ、以後は上記のプロセスに従って運用がなされてきた。今後は、新しいLTP策定ガイダンスに基づき、2005年7月を期日に第2次（暫定）LTPの策定と提出が求められている。

(2) 新しい財源制度

財源制度は近年2つの点で大きな変更があった。1つは分野横断的な資本補助金である単一資本資金〔SCP : Single Capital Pot〕が導入されたこと（2002/03年度～）、もう1つは中央政府による借入金許可の制度が廃止されたこと（2004/05年度～）である。

SCPはそれまで交通、住宅、教育、社会福祉などの分野別に存在していた資本補助金の多くをまとめて一括補助金にしたもので、この枠内での用途は自治体が自由に決められる。また、借入金許可制度の廃止により、自治体は拘束性のある上限額を自ら設定したうえで、政府の同意なく借入の決定を行えるようになった。ただし、政府は自治体による資本財源借入の費用に対してある額の歳入補助を行う。この金額は支援付き資本支出（歳入）〔SCE(R) : Supported Capital Expenditure (Revenue)]とよばれ、自治体が借入上限額を定める際に参考とされる。

LTP/APRの評価結果は、小規模なスキーム（事業費500万ポンド以下）のうち道路などの維持スキームを除いた「統合交通ブロック」の配分に反映される。統合交通ブロックは小規模な維持スキームのブロックとともにSingle Pot SCE(R)として与えられる⁵⁾。500万ポンド超の道路スキームや公共交通スキームは個別に評価が行われ、認可されれば、原則として用途が指定されたringfenced SCE(R)と用途指定の交通補完交付金（道路）／交通法56条補助（公共交通）により半々ずつ補助される。

* キーワーズ：イングランド、地方交通計画、地方交通財源

** 正員，博（工），首都大学東京 都市環境学部 都市基盤環境コース（東京都八王子市南大沢 1-1，

TEL. 0426-77-2779, FAX. 0426-77-2772)

*** 正員，工博，東京大学大学院 工学系研究科 都市工学専攻（東京都文京区本郷 7-3-1，TEL./FAX. 03-5841-6233)

3. 第1期におけるシステムの実態と問題点

LTP/APRシステムの導入当初は自治体の態勢が整わず予算消化の遅れも指摘されたが⁶⁾、2004年末の時点では大臣はプログラムの実施とパフォーマンスの向上は概ね着実に進んでいると評価している⁷⁾。また、ヒアリングを行ったDfT担当者は、評価が低いと地元メディアや政治家から自治体への突き上げがあるため、LTPやAPRの評価を行ってその結果を公表することだけでも自治体をコントロールする「武器」になりうるということが分かったと述べた。このことは、APRの評価が低かった自治体への調査でも裏付けられている⁸⁾。

自治体や圧力団体の側もLTP/APRシステムを強力に支持している。その背景には、システムの善し悪しに関わらず財源が大幅に増加したこと⁹⁾、自治体が望むような統合的な計画システムであること、策定プロセスにおいて参加や協議が行われたことにより、地元民の間で「自分たちのプラン」という意識が醸成されたこと——があるとDfT担当者は指摘した。

上記の通り、システム全般に対する評価は概ね肯定的と言えるが、以下のような問題点が指摘される。

(1) 計画の策定に伴う負担

要求されているLTPが大部すぎる、複雑すぎるとの不満が自治体側から出ている。策定ガイダンスが厳密すぎるのが自治体にとって負担との意見もある（逆に、厳密でないと策定できないとする声もある⁹⁾）。

DfTは、自治体が負担に感じたのは初回で勝手が分からなかったためでもあると見ており、今後慣れていけば問題は軽減されると考えている。さしあたっては、APRの内容の簡潔化を奨励したり、包括的業績評価〔CPA: Comprehensive Performance Assessment〕¹⁰⁾による評価の高い自治体に対してAPRの提出を免除して、負担の軽減が図られてきた。ただし実際には、第3回・第4回APRとも、提出を免除された全ての自治体が提出している。APRのプロセスを通じ、計画の進捗を市民に示すことに意義を感じた自治体もあったものとDfTでは捉えている。

(2) 財源に関わる問題

a) 歳入財源の不足

計画策定時の負担の増大は、設計や協議などのプロセスにかかる費用や人的費用の増大という形で自治体へのしかかっている。資本財源が急激に増加した一方で、それを支えるべき歳入財源はあまり増加していない。このことは、意識啓発や公共交通情報施策など経常支出による施策が重要性を増し、特に専門能力を持つスタッフの必要性が高まっている中で、問題となっている。

しかし、DfTでは、歳入財源の不足はLTP/APRシス

テムの問題ではなく、歳入援助交付金〔Revenue Support Grant〕の基準額の算定においてLTPによる歳入財源の必要性が十分考慮されないこと^{6), 13)}や、政治家が歳入財源を交通以外の部門に回しがちなことによると考えている。

b) SCP財源の他部門への転用

自治体でLTPに携わる人々の間には、SCPの導入による自治体裁量の拡大が政治家の介入を招き、資本財源を交通より選挙受けのする部門に回されることへの心配がある。実際、統合交通ブロックや維持ブロックへの計上額の一部（確認された例では1〜2割相当にも上る）が教育や社会福祉へ振り向けられた例が存在している⁶⁾。

(3) 策定されたLTP/APRの問題

自治体の中には、より多くの財源を獲得しようとして次のような行動をとるものが見られた。

a) 過大な額の入札

LTPにおいて大風呂敷を広げ、総花的で非現実的なプログラムを策定し、過大な額の入札を行う行動である。これは策定されたプログラムが不適切であることを明確に意味する重大な問題と考えられる。

DfT担当者によると、こうした行動は、政府が自治体に対して単に戦略を提出することのみを要求し、LTP策定時にその実施を十分意識させるのを怠ったことに起因するものと認識されている。政府が事後的にとった対応は、より現実的な金額を自治体に示してLTPを改訂させるというものであり、二度手間で非効率的であった。

b) 過大／過小な目標値設定

意欲的なLTPに見せて高評価を得るため目標値を高く設定したり、逆に、後々進捗状況を良く見せようとしてあらかじめ目標値を低く設定しておく行動である。

DfT担当者によると、過大あるいは過小な目標値設定の例は実際に見られた。前者の一部は政府が2000年に定めた目標値¹¹⁾を反映したものであり、政府目標値そのものが達成困難で不適切であったと見なされている。

c) 達成度の過大報告

APRにおける評価を高めようとして、達成度を過大に報告したり、進捗上の問題を隠蔽する行動である。

DfTは、第3回APRを他の証拠と突き合わせて調べたところ、達成度を過大に報告した例が確認されたとして注意を発している⁵⁾。一方、自治体にとって得ることがないにもかかわらず過小に報告した例も存在しており、そもそもパフォーマンス指標の選び方や報告の仕方に関するガイダンスにも問題があった可能性がある。

(4) LTP/APRの評価に関わる問題

a) 評価の困難さ

DfTは、政府の目標が達成されるように財源配分を決めるため、LTP/APRを適切に評価しなければならない。

しかし、DfT担当者は、地域の実情に詳しい政府の地域事務所です。LTPに定められた戦略やプログラムが適切なものかどうか、目標値の設定が現実的かどうか、実施後の進捗状況が良いように見えてもそれが進捗を意味するのか、それとも目標値が甘かったのか——の判断は難しいと認めた。

また、定められたパフォーマンス指標が自治体によってまちまちであり、どの自治体が最も政府の目標の達成に貢献するのかの評価も困難であった。このため、第2回APR以降、DfTが指定した共通のコア・パフォーマンス指標を報告することが求められるようになった¹²⁾。

評価が難しいことに関して、DfT担当者は、自治体は財源をLTP/APRに基づく競争的配分に頼らざるを得ず、策定される戦略やプログラムはある程度合理的な質になっていると期待されるから、あまり問題にならないのではないかと、との見解を示した。

b) APRの評価と財源配分上の政治的問題

APRの評価の視点は毎年のAPR策定ガイダンスで示される。第4回APR（2004年7月提出）の場合は、①実施の進捗状況（アウトプット）、②パフォーマンス目標値に向けての進捗状況（アウトカム）、③財源の使途と支出の状況（インプット）——から評価された¹³⁾。評価方法は、これらの視点に対応する基準を定め、各APRの得点を算出し、項目間の重みを考慮して総合化した得点に基づき、4段階に相対的に格付けするというものである。前年の第3回APR（2003年7月提出）では、①～③に加えて、④改善の証拠、⑤協議・優良事例・公開性——も考慮された¹⁴⁾。

第3回APRの評価に基づく2004/05年度の配分（2003年12月決定）では、評価の良好なLTPに対して配分額が上積みされる一方、最低の“weak”評価のLTPにはDfTとコンサルタントによる助言・支援が行われ⁸⁾、特に評価の低かった4自治体については正式配分額を仮配分額から削減することとされ、その旨が配分決定通知に明記された⁵⁾。しかし実際には政治家からの反対に遭い、一時的に配分は保留されたものの、自治体が計画を改善し、そのことをDfTに示すことができた段階で保留は解除され、削減予定分の金額も配分された。

翌2005/06年度の配分（2004年12月決定）では、APRの評価に応じた配分は行わないこととされた。これは、「全ての自治体が少なくとも仮配分額を受け取れるよう保証することがより重要である」⁷⁾と大臣が判断したためと説明されている。すなわち、評価の低かった自治体にもフルに配分するから、それを活用してパフォーマンスを高めるべき、との判断である。

以上のように、第1期において仮配分額からの減額は一度も行われず、当初考えられていたAPRの評価に基づく配分が完全に実施されたとは言えない。

また、上記の2005/06年度配分決定通知における記述は、そもそも評価が低いことを理由に配分額の削減を決定する根拠が希薄であることを示唆している。つまり、パフォーマンスが低かったとしても、「減額が妥当だ」とも、「パフォーマンスを十分に高めるには財源が足りなかった、だから減額の必要はない」とも見るができる。この点を客観的に判断し、決定・実施できるようなくみでなかったことも問題と指摘できる。

4. 第2期におけるシステムの改善に向けた変更

DfTは2004年12月に第2次LTPの策定ガイダンス¹⁵⁾を発行した。その中には以下のように前章で述べた問題点を改善し得る大きな変更が含まれている。

（1）内容の精選，策定義務の免除

策定ガイダンスによると、第2次LTPにも、第1次と同じく、目的、問題と機会、戦略、実施プログラム、パフォーマンス指標と目標値——を含めるべきとされる。ただし、中央政府と地方政府協会の間で共有された優先事項（すなわち、交通混雑、安全、大気質、アクセシビリティ、公共交通）を反映した、より少数の主要なアウトカムの実現に焦点を当てるべきであること、策定した戦略全てを載せる必要はなく、よく練られた戦略が存在する証拠が示されていればよいこと、記述が細かくて量が多ければ質が高いというわけではないこと——など、内容の精選を求めている箇所も見受けられる。

さらに、CPAが“excellent”評価の自治体には、共有された優先事項に関わる必須指標の目標値とそこに到達するまでの予想される軌跡のみを提出すればよいとし、ガイダンス通りのLTPを策定する義務を免除している。

第1期において「ガイダンスが厳密でないと策定できない」という声があったことや、APR策定義務の免除が実質的に影響しなかったことを考えると、どの程度効果があるかは不透明であるが、これらは自治体の負担を減らすことにつながり得よう。

（2）算出式に基づく財源配分の導入

統合交通ブロックの財源配分額の決定方法が、従来のLTP/APRの評価による部分を大幅に縮小し、主として所定の算出式に基づく形に改められた。具体的には、①政府が算出式から求めた5年間の計画指針額〔Planning Guideline〕を自治体に通知し、②自治体は計画指針額に他の財源額を加えた枠内で実施可能なプログラムを含むLTPを策定、提出する。③政府がLTPを評価し、結果に応じて計画指針額の75～125%の範囲で仮配分額を決定する——という流れになる。計画指針額の算出式には、交通事故死傷者数、公共交通利用者数、および道路混雑

やアクセシビリティに関する変数を組み込み、人口増加も加味する方向で¹⁶⁾、2005年中に決定するとしている。

第2次LTPの評価は、計画の質、共有された優先事項への目標値のインパクト、第1期の実績から見た実施可能性——の観点から行われる。2年目以降はAPRの評価を踏まえて正式配分額が決定されるが、策定ガイダンスには政府は上記③の「仮配分額が統合交通ブロックの最低限の配分額になることを意図」しているとあり、増額はあり得るものの、減額は想定していないと読める。

このようにLTPの策定・提出前に配分額の目安が明らかにされ、自治体が計画指針額の75%を確実に得られるしくみを採用することにより、制度運用の透明性が高まるとともに、将来の財源額に対する確信を高め、現実的な計画の策定を促し、第1次LTPで見られた過大な入札を防ぐことが期待されている。また、APRの評価に応じた配分額の削減は行わない方向であることから、政治的に実現可能な方向に転換したとも見て取れる。

(3) パフォーマンス指標の標準化

パフォーマンス指標と目標値が不適切に設定されるのを防ぐとともに、自治体間の相互比較と評価を容易にするために考えられるのは、指標を標準化することである。その検討が中央政府と地方政府協会により2003年から行われ、成果が第2次の策定ガイダンスに盛り込まれた。

自治体は、14～17項目（自治体により異なる）の必須パフォーマンス指標、ならびに各指標の目標値とそこに到達するまでの軌跡を示すよう要求されている。必須指標には共有された優先事項のアウトカムに直接的・間接的に関連する指標が含まれている。自治体は独自のパフォーマンス指標と目標値も定めてよいが、アウトカムに関連し、LTPの目的に緊密に結びついたものを精選すべきとされる¹⁷⁾。指標の数は、必須指標と独自指標を合わせて20～40項目とするのが適切とされている。

DfTは提出された目標値を同等の自治体が定めた値と比較し、地元の事情を勘案しながら、そのインパクトやチャレンジングさの度合いを得点化して評価する。この得点が第2次LTPの評価の重要な部分を成すとされる。

5. おわりに

本稿では、イングランドのLTP/APRに基づく地方交通財源配分の実態と問題点、および第2期における対応策を整理した。当初のアイデアからは後退したようにも見えるが、技術的にも政治的にもより上手く機能する制度に向けて軌道修正を図っているものと理解された。

中央政府が実施する以上、競争的な財源配分とは言え単にパフォーマンスの低い自治体にペナルティを科すだけでは許されず、国全体のパフォーマンスを底上げする

ことも重要である。加えて、低評価の自治体に対する財源を減らすべきか維持すべきかの判断が難しいことや、自治体にスキルあるスタッフが不足している現状を踏まえると、客観的な指標と算出式に基づく配分をベースとし、低評価の自治体に対しては配分額を減らさずに政府が計画の改善に関与するという、第2期に採られようとしているアプローチは、1つの現実解であろう。

本研究は科学研究費補助金・基盤研究(B)（海外学術調査）「広域総合交通計画における関係主体間の利害調整過程に関する実態調査—英仏独比較」の交付を受けて実施したものである。

補注

- *1 2004年9月、DfTの地方交通政策部局でLTP/APRの評価に従事する3名の方々にヒアリングを行った。
- *2 自治体による交通資本支出額の総和で見ると、1999/00年度の10.9億ポンドから2002/03年度には24.6億ポンドに増加している¹⁸⁾。
- *3 第2期においても、DfTがLTP/APRシステムによる資本財源の配分と連動して歳入財源を配分することは考えられておらず、他の方法での財源確保が求められている¹⁵⁾。

参考文献

- 1) 主査・太田勝敏：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—、日本交通政策研究会、2000。
- 2) 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, pp.21-30, 2000。
- 3) 高橋勝美、福本大輔、笠原勤：英国のLTPの運用実態と課題、交通工学、Vol.40, No.1, pp.50-57, 2005。
- 4) DETR : Guidance on Full Local Transport Plans, 2000。
- 5) DfT : 2004/2005 Local Transport Capital Expenditure Settlement, 2003。
- 6) Atkins (commissioned by DfT) : Local transport plans – policy evaluation: Part 1 – Final Report, 2004。
- 7) DfT : 2005/2006 Local Transport Capital Expenditure Settlement, 2004。
- 8) Atkins (commissioned by DfT) : Working with Weaker Local Authorities : Final Summary Report on Findings, 2004。
- 9) 太田武成：West Midlands地域における都市圏交通計画の運用実態と課題、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻修士論文、2004。
- 10) (財)自治体国際化協会：英国の地方自治、2003。
- 11) DETR : Transport 2010: The 10 Year Plan, 2000。
- 12) DfT : Guidance on Local Transport Plan annual progress reports – 2nd edition, 2002。
- 13) DfT : Guidance on LTP Annual Progress Reports : Fourth Edition (2004), 2004。
- 14) DfT : Guidance on LTP Annual Progress Reports : Third Edition (2003), 2003。
- 15) DfT : Full Guidance on Local Transport Plans : Second Edition, 2004。
- 16) DfT : Report of LTP Block Formula Project Group, 2005。
- 17) DfT : Technical Guidance on Monitoring the LTP2 Mandatory Indicators, 2004。
- 18) ODPM : Local Authority Expenditure and Receipts: England: 2002-03 Final Outturn, 2004。