

地域特性に着目したアメリカの州長期交通計画の考察*

Consideration of Statewide Long-range Transportation Plans in US, Which focus attention on Regional Peculiarities*

瀬川進太**・屋井鉄雄***

Shinta SEGAWA**・Tetsuo YAI***

1. はじめに

(1) 業績評価の時代

昨今、さまざまな計画分野に業績指標(performance measure)を用いた評価手法の導入が進められている。業績評価は成果目標を設定し、その達成の度合いを評価する。そのため、本来は「目的-手段」の因果関係が前提であり、トップダウン的な手続体系が求められる。しかし日本では地方自治体からの導入が進められてきた¹⁾。その上、業績評価は期間内に達成可能な目標を示すものであり、短期的な視点が強い。交通計画のような社会資本整備計画では広域的かつ長期的な視点が必要であるが、もし長期のビジョンや計画が同時に社会で共有されていないとすれば、短期的な視点が必要以上に強調される恐れがあるだろう。そのため、業績評価を行なうにあたっては、短期計画と併せて、適切に機能する長期計画が必要であり、この両者がともに適切に機能することが求められている^{2), 3)}。

(2) SAFETEA-LU と SLTP

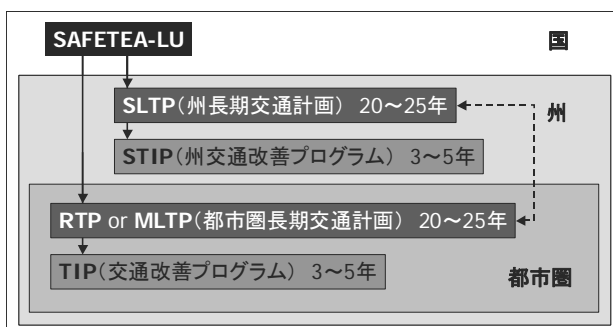


図 1-1: アメリカの交通計画の体系

アメリカでは1991年にISTEA(陸上交通効率化法案)が制定され、計画制度は大きく変化した。この法律は、5万人以上の都市圏にMPO(都市圏計画機構)を設置すること

* Keywords: 業績評価、州長期交通計画、米国陸上交通長期法
** 非会員、修(工)、東京工業大学大学院総合理工学研究科人間環境システム専攻(神奈川県横浜市緑区長津田町4259 G3-14

☎ 045-924-5615, FAX 045-924-5675)

*** 正員、博(工)、東京工業大学大学院総合理工学研究科人間環境システム専攻(神奈川県横浜市緑区長津田町4259 G3-14

☎ 045-924-5615, FAX 045-924-5675)

を義務づけ、MPOに20~25年の長期計画と3~5年の短期プログラムとを策定するように要請するとともに、積極的にパブリックインボルブメント(PI)を導入するように要求した。州に対しても州長期交通計画(SLTP)と州交通改善プログラム(STIP)を策定するように要求し、州と各MPOの計画やプログラムの整合性を図ることを要請している。その後、TEA-21(1998年)、SAFETEA-LU(2005年)と名称を変えながら、しかし大枠は変わらず現在に至っている。

これらの法律を受けて、現在、アメリカの州の交通局はそれぞれに独自のSLTP、STIPの策定に乗り出している。現在、まさに策定の途上の州もあれば、策定できずにいる州(Texas州など)もある。本研究では、まずこのSLTP策定の動向を把握する。各州のSLTPをレビューし、その上で、それぞれのSLTPにどのような違いが表れているのかを、地域特性に照らしながら考察を行なっていく。日本の交通計画が備えるべき計画の手続体系を考える上で、今、「長期計画」と「短期計画」の2つを軸とした計画体系を構築しようとしているアメリカ、引いてはその長期計画であるSLTPを考察しておくことには大きな意義がある。

2. 手法

(1) 立脚点

本研究では、研究のアプローチとして各州交通局のウェブサイト調査の足掛かりとする。ウェブサイト上に掲載されている情報から考察を行なっているため、十分に実態を把握できていない怖れは残される。けれども、州や州交通局によるウェブサイトへの情報の掲載のあり方そのものが、州や州交通局の姿勢を示していると考え、その観点に立つて考察を行なっていく。

(2) SLTPの整理と考察

はじめに表2-1に示したようにSLTPの整理を行なう。対象のSLTPは2006年12月の段階ですでに策定され、ウェブサイトで公開されている38州のSLTPである。

(3) SLTPの比較、検討

表2-1のようなSLTPの整理を元に、人口や経済に関する統計量⁴⁾を抽出し、これら地域特性に照らしながら、各州がどのような目標を設定し、戦略を打ち立てているかを比

較、検討する。

表 2-1: 各州の SLTP の整理

州名	
タイトル	SLTPのタイトル
策定年月	SLTPの策定年月
対象期間と更新予定	SLTPが対象とする計画期間と次回の更新の予定
目的	SLTP策定の目的
目次	SLTPの目次 ・SLTPにどのような内容が含まれているのか ・州交通局がどの項目に関して詳細に説明しようとしているのか
キャッチコピー	SLTPのキャッチコピー、重点目標
現状/課題	州の交通の現状や抱えている課題 ・州交通局がどのような問題意識を持っているのか (SLTP中に交通局が記載したものを抽出)
目標	目標(Goal)や具体目標(Objective)、戦略(Strategy) ・州交通局がSLTPにどのような目標や戦略を掲げているのか
空間コンセプト	地図の掲載状況や中核都市、重要な計画エリアなどの記載 ・重点を置いているエリアはあるのか ・他州との関係性をどのように考えているのか
機能的コンセプト	空港、港湾などの機能や産業、経済、物流、文化の機能
戦略的コンセプト	戦略、重点項目 ・特に力を注いでいる項目はあるのか
財政/予算	SLTPでの財政状況の記述 ・財源、財政状況、予算配分などをどのように記述しているのか
具体的なプロジェクト	SLTPが含む具体的なプロジェクト
計画の評価	プロジェクトの評価方法 ex)費用便益分析、シナリオ分析、PM
パブリック・インボルブメント	PIの実施状況およびその記述状況 ・どのようなPIを行ない、SLTPに反映しているのか
備考	その他、特記すべき事柄があれば記述する

3. SLTP の整理と簡単な考察

(1) SLTP の構成

SLTP の構成を比較する。SLTP は 20 ページ程度の簡易なものから、400 ページにも及ぶ長大なものまで、形式はさまざまであるが、概ね、州の交通の現状やニーズの把握、目標設定、戦略や提言、具体的なプロジェクト、財政状況、MPO の計画との整合性、SLTP 策定時に行なった PI の報告、performance measure に関する言及などの項目が含まれる。各州の交通局が具体的にどの項目に対して詳細に説明しようとしているのかを SLTP の構成から比較、分類する。

州の交通の現状やニーズの把握、目標設定についてはほぼ全州で詳細に説明されている。財政状況の記載は ISTEA の時代から要請されていたものであるが、記載状況にはばらつきがある。目標の設定や基本的指針のみを提示することを目的とした SLTP では、ほとんど財政状況について触れられない。また、財源のみ記してある州から、詳細な予算配分について言及する州、さまざまな投資シナリオ分析の過程を詳細に説明する州と、さまざまである。財政難に苦しんでいる New Hampshire 州では、SLTP の中で新しい資金調達の方法を模索する一方、さまざまな問題提起をしている。平易な言葉で記された SLTP で、市民や関係各局に協力を呼びかけている。非常に啓蒙的視点の強い SLTP である。

ISTEA、TEA-21、SAFETEA-LU は州に対して、都市圏と都市圏、都市権と州の間の計画や目標の整合性を図るよう要請している。多くの SLTP がこの要件に関して、簡単に触れる程度で応じる中、この要請に確実に応えているのは California 州と Arizona 州のみである。California 州

は SLTP の Appendix の中で、都市圏の目標と州の目標を比較し、その整合性について論じている。Arizona 州は MPO の個別プロジェクトや予算配分についてまで言及している。Indiana 州、Massachusetts 州などいくつかの州では Appendix の中で、RTP の簡単な概要をまとめてはいるものの、ほとんどの州において都市圏間の整合性を図るという要請に充分応えられているとは言えない。

California 州では「地方部の問題(Rural Issues)」に 1 章を割り、詳細に検討を行なっている。California 州は人口も GDP もアメリカ最大であるが、貧富の差は決して小さくなく、人口流出も大きい。そのため、特に地方部に力を入れているものと考えられる。

「物流」という章を特に設けている州もある。Arizona 州、Oklahoma 州、Utah 州などがそうで、これら 3 州は近年、急激に経済活動が活発になった州であり、2004 年から 2005 年の 1 年間の州内総生産(GDP by State)の成長率がそれぞれ 2 位、6 位、4 位の州である。特に Oklahoma 州はユニークで、SLTP の中で空港や港湾、鉄道駅の施設図まで持ち出して、物流の乗り継ぎについて論じている。

(2) キーコンセプト

キーコンセプトは Mission あるいは Vision という形で表れる。あるいは州が SLTP の中で独自のキャッチコピーを用いている場合もある。

2006 年 12 月に策定された Massachusetts 州の SLTP では Fix-It-First policy、Community-First policy、Smart Growth の 3 つをキーコンセプトに交通政策を展開している。交通状況を改善するために、新規のシステムを構築するよりも、まず既存システムの維持と運用の中で最大限の容量を確保するのが Fix-It-First policy だ。続いて Community-First policy で、コミュニティレベルで特定のニーズ(歩行者、自転車交通や高齢者、障害者の交通)をフォローする。最後に Smart Growth を掲げ、マルチモーダル志向の政策をとり、交通結節点に焦点を当てた交通政策を実行する。このように 3 段階に priority をつけて政策を進めていくことによって、交通システムの改善を行なう。

同年の 11 月、Massachusetts 州とほぼ同時期に策定された Washington 州の SLTP でも既存システムの維持管理に重点が置かれている。「the existing system cannot be allowed to deteriorate(既存システムを劣化させない)」というのが Washington 州の第一命題になっており、その上で、次に「安全性」の向上が掲げられている。

同年 9 月策定の Oregon 州の SLTP でも、priority の第一に「資産を最大化にするような既存システムの維持管理」が挙げられている。

日本の計画は新規システムの建設が中心になっているが、近年のアメリカの SLTP では、維持管理に重心が移ってきている。既存システムをいかに効率よく運用していくかが、

これからの交通計画の課題になっていくだろうことが示唆される。

(3) 目標(Goals & Objects)

長期計画の目標を州の各部署や市民と共有することは非常に重要である。長期の目標(goal)があって、そのgoalに照らした戦略があり、以下、具体的なプロジェクトが決まっていく。TEA-21 はさまざまある計画要素を以下の7つに集約し、これを長期計画の計画要素とした。

TEA-21 の 6 Planning Factors

1. Economic Vitality
2. Safety, Security
3. Accessibility, Mobility
4. Environment, Energy Conservation, Quality of Life
5. Integration, Connectivity
6. Efficient System Management and Operation
7. Preservation of the Existing System.

従って、多くの州はおおよそこの計画要素を満たすように目標を設定している。各州のSLTPにおいて掲げられている目標を整理したのが表3-1である。

表 3-1: SLTP に掲げられる目標の整理

州	策定年月	頁	Key Concept (◎)	Goal (○)	Objective (●)	Other
Alabama	Jun-00	142				
Alaska	Nov-02	379				
Arizona	Sep-04	138				
Arkansas	May-02	88				
California	Apr-06	150				
Colorado	Feb-05	37				
Connecticut	Jul-04	32				
Florida	Mar-05	33				
Georgia	Jan-05	224				
Hawaii	Sep-02	385				
Iaho	Jan-05	97				
Illinois	Dec-05	44				
Indiana	Nov-03	326				
Iowa	Jul-97	89				
Kansas	Dec-02	153				
Louisiana	Dec-03	245				
Maine	Jan-04	169				
Maryland	Jan-04	116				
Massachusetts	Dec-02	449				
Minnesota	Aug-03	236				
Missouri	Oct-01	26				
Nebraska	Sep-06	16				
New Hampshire	Jun-06	411				
New Jersey	Mar-01	125				
New Mexico	Jan-99	82				
North Carolina	Sep-04	39				
North Dakota	Oct-02	24				
Ohio	Nov-04	249				
Oklahoma	Dec-05	287				
Oregon	Sep-06	252				
Pennsylvania	Jun-00	192				
Rhode Island	Aug-04	122				
South Dakota	Jun-99	90				
Utah	Jan-04	129				
Vermont	Jan-02	136				
Virginia	Nov-04	150				
Washington	Nov-06	180				
Wyoming	Aug-05	84				

本研究では目標を三段階に区分した。州が重点を置く目標を Key Concept (◎)、通常目標を Goal (○)、さらに Goal より下に具体目標が掲げられている場合には Objective (●) とした。本研究では特に目標と地域特性に着目しているため、次章においてより深い議論を行なう。表に目標と併せては SLTP の策定年月と頁数、財政状況(州交通省による SLTP への記載より)なども掲載しておく(PI, PM については5章にて後述)。

4. 地域特性に着目した SLTP の目標の比較

(1) 時系列(策定年)による比較

SLTP が策定された時代によって時系列で目標を整理すると、いくつかの強い傾向があらわれる。

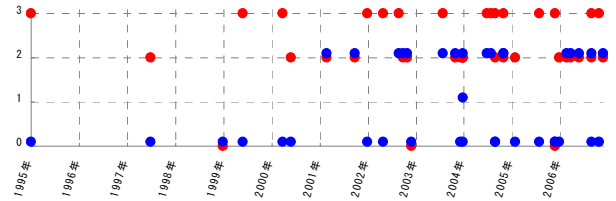


図 4-1: 目標の時系列整理(Safety と Security)

図 4-1 では各州が Safety、Security に関する目標をどのように位置づけて掲げているかを時系列で整理している。Safety (●) はいつの時代も比較的高い目標として掲げられていることが分かる。一方の Security (●) は 2001 年の 9.11 テロを契機に意識されるようになった目標といえる。

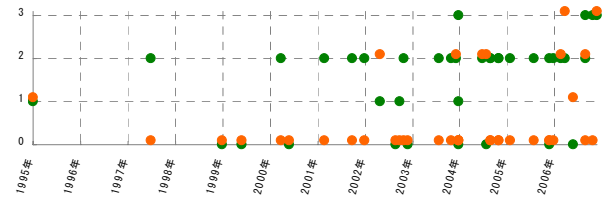


図 4-2: 目標の時系列整理(Preservation と Sustainability)

図 4-2 は Preservation (●) と Sustainability (●) に関する目標である。近年になってこれらを目標に掲げる州が増加傾向にあることが見てとれる。特に 2006 年 9 月以降策定された Oregon、Washington、Massachusetts の 3 州では Preservation にもっとも優先順位の高い目標として位置づけていることが分かる。アメリカが近年、Preservation に高い関心を向けていることが分かる。Sustainability も近年になって注目される目標である。同様の傾向は Innovation、Land Use、Leadership、Accountability (説明責任) などにも表れている。

州の目標は州が抱える現状やニーズによって決定されている。したがって地域特性に大きく左右されるはずである。しかしながら、地域特性を越えて尚、10 年の時系列の整理で強い傾向が表れた。時代が要請するもの、流行の言葉、市民の意識変化などが設定目標の変化となって表れることが理解できた。長期計画であっても、時代が求めるニーズを適切に抽出し、計画を更新していく必要があることが示された。アメリカでは 3~5 年を目途に SLTP を更新するように要請されている。長期の目標であっても設定しっ放しではなく、適切な時期に適切な更新を行なうことが必要であることが示された。

(2) 地域特性による比較

TEA-21 や SAFETEA-LU は「環境」や「歩行者・自転車交通」の考慮を SLTP の要件に含めている。しかしいくつかの州ではこれらの要件が目標に表れてこない。各州が独自に SLTP を策定していく中で、財政難であるいくつかの州でこれらの要件が抜け落ちる。州が抱える事情によって必要な計画要素が SLTP から抜け落ちるとしたら問題であり、因果関係も含めて、今後、より深く検討される必要がある。

Connectivity や Integration、Choice は高齢者が増加している州や貧困層が多い州において目標に掲げられている。一方 Mobility や Accessibility はそうではない州において掲げられる傾向にある。

人口と平均所得を軸に Security を目標に掲げている州を整理すると、Security は平均所得が高い地域において目標として表れやすいことが示される(図 4-3)。

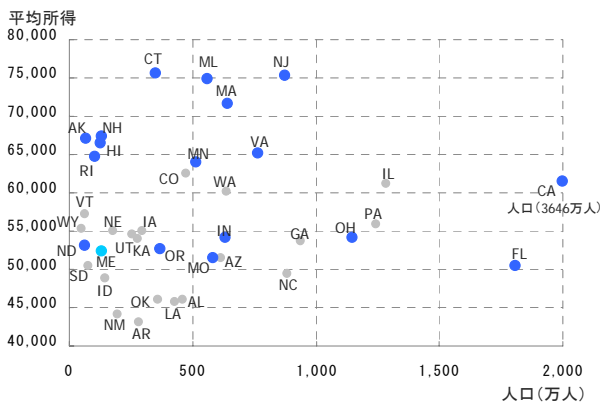


図 4-3: 地域特性と目標の整理(Security: 人口-平均所得)

同様に Quality of Life や Natural Environment は平均所得の低い州では目標として表れにくいなどの特徴が挙げられる。しかし人口規模が小さいことによって、ある程度の小回りが利くためか、強い目標として表れる州もある。

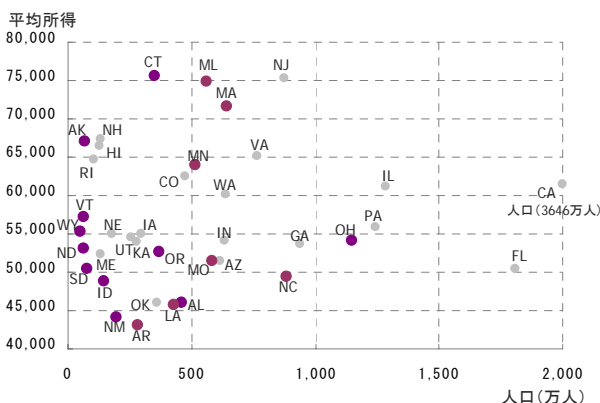


図 4-4: 地域特性と目標の整理(Funding: 人口-平均所得)

図 4-4 に表れるように、人口規模の小さな州では「Funding」に関する目標が掲げられている。これは資金調達がうまく行っていないことの表れであると考えられる。

このように地域特性によって掲げられる目標が異なることも理解できた。

5. 市民参画(Public Involvement)

TEA-21、SAFETEA-LU は SLTP 策定に際して、PI の機会を提供するよう求めている。SAFETEA-LU ではさらに踏み込んで「実行し得る最大限の範囲」での PI の実施を要求している。長期の目標を多くの関係者と共有することは非常に重要である。各州は PI の実施により、州の置かれている現状や抱えている課題を抽出し、ニーズを把握し、目標を設定する。従って SLTP において、各州がどのように PI を位置づけ、実施し、それをどのような形で SLTP に記述しているかという点にも着目する。PI を実施する「目的」や「時期」「PI の対象」「実施方法」、そして「成果」をきちんと SLTP に記載しているかどうかで整理を行なった。多くの SLTP で「PI を実施した」という事実は記載されているが、具体的にどのような PI を実施し、その結果どのような成果を得たのかが記載されない。これでは市民の立場に立ったときに要領を得ないだろう。今回は州が SLTP 内においてどのように PI を記述し、あるいは交通局のウェブサイトにおいて PI を公開しているかという観点から整理した。一般に西海岸と東海岸北部では市民の政治への関心が高いと言われている。市民の視点が厳しい州では、州は説明責任を果たそうと詳細に PI について記述していることが分かる。

また Performance Measure についても整理を行なった。PM は、どのように指標を達成するかという具体的な戦略があって初めて機能する。その観点から、目標、指標、戦略までが SLTP に記載されているかどうかで整理している。具体的に SLTP の中で明記している州は PI の成果を示している州とはほぼ重複していることも示された。

6. 終わりに

アメリカの SLTP 策定の動向を把握し、SLTP の整理と考察を行なった。時系列で大きな傾向が表れた。長期計画は適切な時期に適切に見直す必要があることが示唆される。また、地域特性によって目標にさまざまな違いが表れることが示せた。州が財政難に直面している、あるいはあまり裕福でないなどの州の事情により、もし「自然環境」や「生活環境」などの目標を掲げにくいなどの傾向があったとしたら大問題である。本研究ではそのような危険性があることも示唆できた。

参考文献

- 1) 佐々木富公朗:「成果主義に基づく道路行政マネジメント 岐阜県における行政評価の取組」, 道路, vol.758 2004.4
- 2) 屋井鉄雄:「地域の時代に道路交通計画が目指すべき方向」, 高速道路と自動車, Vol.48, 2005.7
- 3) 屋井鉄雄:「道路ルネッサンス推進のため道路改正法に期待する」, 道路行政セミナー, 2006.7
- 4) U.S. Census Bureau: <http://www.census.gov/>