

英国の新たな交通計画体系構築に向けた試みとその我が国への示唆*

Recent Transport Planning System in England and Its Lessons to Japan*

加藤 浩徳**, 村木 美貴***, 高橋 清****

By Hironori KATO**, Miki MURAKI*** and Kiyoshi TAKAHASHI****

1. はじめに

交通基盤は、国土計画の中における極めて重要な一要素である。今後我が国が目指していくべきと考えられる、「少子高齢社会における活力に溢れ個性的な地域社会の形成」、「グローバル化の中での我が国の競争力・魅力の向上」、「安全・安心な国土の形成」等を目指す上でも、人と人との交流や物資の流動は不可欠であり、交通基盤がその基礎であることには間違いない。

実際、我が国においては、これまでの全国総合開発計画や地域ブロック圏計画などにおいて、交通施設の整備は計画の重要な位置を占めてきた。だが、バブル経済崩壊後の長期的な経済低迷を受けて、国・地方公共団体の財政状況の悪化、環境保全に対する社会的要請の高まり、地方分権推進の流れの中で、国の担うべき交通基盤整備あるいはその計画のあり方が改めて問われるようになりつつある。

本研究では、その問いに対する欧米における試みとして、英国の交通計画システムの変革に焦点をあてることにしたい。ただし、英国には我が国でイメージするような国土計画はない。ただだか広域ブロック(region)の計画が最上位計画である。また、我が国以上に、交通政策ならびに計画システムの変化のスピードが速い。そして英国内でも計画システムに対する見解は定まっておらず、議論百出の状態である。したがって、英国の経験は、必ずしも我が国の計画システムの設計にすぐさま役立つものではないのかもしれない。しかし、地理的環境条件、地方自治体の仕組みや数、中央集権的な行政システム、地方分権の世論の盛り上がり、幹線交通ネットワークの熟成度等、部分的には共通する要素も見いだされなければならぬ。したがって、英国の事例は、我が国の計画システムのあり方を議論する上で有用な教訓が含まれていると信じる次第である。

なお、ここでいう英国とは、いわゆるイングランドに限定することを明確にしておきたい。いわゆるイギリス(グレート・ブリテンおよび北アイルランド連合王国)には、ウェールズ、ス

コットランド、北アイルランドも含まれるが、これらは英国(イングランド)とは別の社会的背景と計画システムを持っており、本研究で取り扱う内容とは異なる。

また、本研究で取り扱う交通は、主に道路、鉄道、バス及びその他の地方交通(徒歩や二輪車)である。一般に、交通には、航空(空港を含む)、海運(港湾を含む)、内陸水運(河川整備を含む)等も含まれるが、今回は紙面の都合上対象としない。なお、いずれも本稿執筆時点(2002年)の情報であることを断っておく。

2. プレア政権登場までの英国における交通

(1)英国の交通需要動向

英国の交通需要は基本的に一貫して増加する傾向にある。図-1は、1958年以降のイギリスの旅客交通需要(人キロ)を表したものである¹⁾。これより、総交通需要は過去40年間で約2.8倍に増加していることがわかる。交通機関別に見ると、自動車需要が約5.5倍に増加しており、1997年では全交通需要の約85%を占めている。一方で、バス需要は一貫して減少しており、過去40年間で約半分になっている。鉄道需要はほぼ横ばいである。ちなみに、我が国の全交通需要(旅客人キロ)²⁾は、同一時期に約5倍程度増加しており、そのうち自動車は約13倍に増加している。イギリスでは、我が国よりは約10年早く、かつやや緩やかにモータリゼーションが進行したと言える。なお、図-1より、英国では1990年に一度ピークがあった後、一時、需要の伸びが下落し、再度需要が増加している。同時期の貨物交通需要(トンキロ)の下落幅はさらに大きい。これは、90年からの数年間、英国の経済状況が悪化(GDP減少)したことが大きく影響している。なお95年以降の英国経済は活況を呈してお

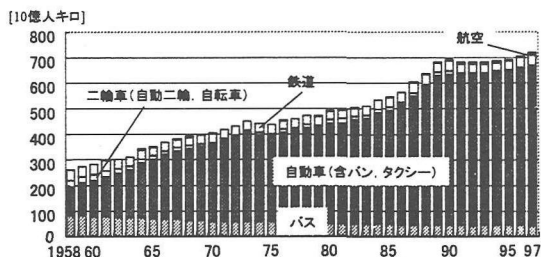


図-1 1958～97年のイギリス(イングランド以外も含む)の旅客交通需要の推移

*キーワード: 国土計画, 交通計画, 地域計画

** 正員, 博(工), 東京大学大学院工学系研究科講師

(東京都文京区本郷7-3-1,

TEL:03-5841-7451, e-mail:kato@trip.t.u-tokyo.ac.jp)

***非会員, 博(工), 千葉大学工学部都市環境システム学科助教授

****正員, 工博, 北見工業大学工学部土木開発工学助教授

り、交通需要は順調に増加している。

今後の交通需要の見通しについては、2000 年時点の中央政府の予測³⁾によると、2010 年までの 10 年間で、自動車の台キロが 22%増加することが見込まれている。これは、我が国で同期間に自動車需要が約 8%増加することが予測されている結果⁴⁾と比較すると相当な伸びである。この違いは、予測時点における将来 GDP の想定が両国間で大きく異なることに起因すると考えられる。

このような交通需要の増加(あるいはその予想)に伴う道路混雑とそれによる環境破壊、ならびに政府に対する交通政策全体に対する英国国民の批判は相当に強い。2002 年春に英国で実施された 1725 人を対象としたアンケート調査⁵⁾によると、31%の人が交通問題を現在の英国が抱える最大の問題として取り上げており、そのうち最も多い課題を「交通混雑」(19%)としている。ちなみに、英国は公共交通のサービス水準が低いことがよく話題にされているが、これを交通の中の最大課題と挙げているのは 8%にすぎない。少なくともこの結果を見る限り、交通混雑が相当に深刻な社会問題と認識されていることが伺える。

(2)ブレア労働党政権以前の英国の交通政策⁶⁾

英国では、第二次世界大戦後間もない頃からモータリゼーションに対する警告が鳴らされてきた。既にモータリゼーションを経験していた米国の経験をもとに、1963 年のブキャナンレポート⁷⁾は、自動車の普及によって交通環境が劇的に変化し、環境と生活様式が深刻な影響を受けると予告した。実際、道路交通需要は先に見たようにならぬ速度で増加した。1970 年代には、環境保護の世論が強くなり、道路整備に対する風当たりがかなり強くなった時期もあった(この結果として、土地補償法の制定、1973 年騒音防止規則の制定、道路法の改正等により、道路計画の手続きに住民の関与が積極的に組み込まれるようになった)が、1980 年代は、サッチャー政権下であったこともあり、経済開発の名目の元、堅実に道路整備が進められた。サッチャー時代の 10 年間で、18,400km の道路が整備され、高速道路整備投資額は実質で 60%増加した。ところが、1990 年代に入ると、状況が一変する。中央政府の将来交通需要予測結果が発表されると、従来の需要追従型の道路整備では、増加し続ける交通需要をカバーすることが困難のみならず、さらなる需要を生み出す可能性が強いとの議論がなされるようになった。また、これに呼応して、1994 年には中央政府より、交通計画に関する計画政策方針ガイダンス(Planning and Policy Guidance 13: PPG13)が発表され、自動車保有率の増加と交通混雑の深刻化がもたらした中心市街地空洞化や環境負荷増大を防ぐことが、各種開発を行う上で重要な視点とされた。我が国のケースから類推するに、1990 年代前半の英国経済停滞が、道路整備への批判を増強させたとも考えられる。いずれにせよ、こうした道路整備への逆風の中、ついにメジャー保

守党政権は、1994 年の幹線道路レビューの中で、45 カ所の道路整備計画の完全撤回と、他の計画の延期などを発表した。事実、道路整備予算(名目ベース)は、94 年度とそれ以降数年間(例えば、97 年度)を比較すると約 35%も削減されている。これは、英国国内でも道路政策の根本的な転換と受け止められ話題となった。だが、前保守党政権はこの転換を、明確な政策変更として国民にアピールすることができなかった。結局、この新たな交通政策の考えは、現在の労働党政権に受け継がれ、計画システムの変革が実行されていくこととなった。

一方で、地方の交通政策に目を転じると、先のブキャナンレポートが発表された後、1968 年には、都市農村計画法(Town and Country Act)が改正され、デベロップメントプラン(Development Plan: DP)の中に交通計画を組み込むことが正式に定められた。これにより、交通需要を発生させる主要施設を結節点周辺に配置する等、交通計画と土地利用計画との連携が可能となった。だが、DP は交通投資の予算とは必ずしも直接連動しておらず、一方で中央政府はアドホックに地方の交通プロジェクトに対して補助を行っていたため、非効率な投資が行われているとの批判を受けることとなった。これに対し、1974 年に交通政策プログラム(Transport Policies and Programme: TPP)が創設され、毎年、地方自治体は自らの考える優先順位に応じて、交通投資のための予算を中央政府に申請(入札を通じた競争による交通追加交付金(Transport Supplementary Grant: TSG)の獲得)できるようになった。TPP の導入により、理屈の上では、道路交通と公共交通のバランスに配慮した効率的な投資が可能になるはずであったが、現実には、ほぼ道路投資だけがその対象となり、しかも TSG 予算の削減によりその投資額が軒並み低下した。このため多くの地方自治体は、道路整備の予算獲得のために、都市開発公社を通じた再開発事業予算や欧州共同体からの基金を活用せざるを得ない状況となった。一方で、公共交通については、1986 年にサッチャー政権の方針で、域内バス事業の規制緩和が行われたため、地方部において公共サービス水準の低下が深刻となった。このため 1990 年代には、道路整備や公共交通投資、交通需要マネジメント等の関連施策を同時に考慮するパッケージ・アプローチの必要性が唱えられるようになった。やはり、この考え方は、「総合化」を好む労働党政権の交通政策にも引き継がれ、地方交通のシステム改善へとつながっていくこととなった。

3. ブレア労働党政権下での交通政策

(1)1997 年以降の交通政策の変化

1997 年、ブレア首相率いる労働党(ニューレイバー)は、18 年ぶりに政権に復帰した。ニューレイバーの特徴の一つは、従来の労働党が持っていた教条的な左翼思想を捨て、

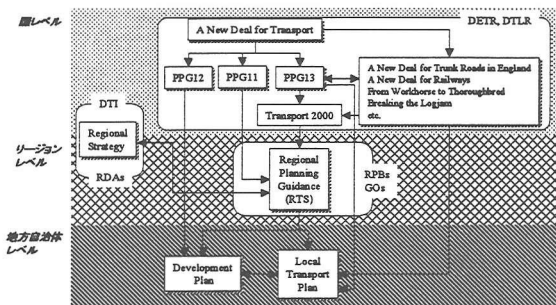


図-2 英国の交通関連の計画、政策ガイダンスの関係図

注:各種資料より筆者ら作成

市場原理を最大限に活用しつつ総合的な施策を提案していることにあるといわれる⁸⁾。交通政策に関しては、1997年の労働党選挙公約⁹⁾において、「環境一環境を保護する活動を進め、総合的な交通体系(公共交通促進や自動車交通抑制)を発展させる」ことが示されていた。さらに、ブレアの片腕であり副首相でもあるジョン・プレスコット氏が、交通問題に強い関心を持ち、交通を担当する環境交通地域省(Department of Environment, Transport and the Regions: DETR)の大臣となったことから、ニューレイバーは交通に対してかなり積極的かつ迅速に改革を進めることになった。

まず、DETRは、1998年7月、20年ぶりの交通白書¹⁰⁾を発表した。この白書は、その後現在(執筆時点は2002年)に至るまで、英国内で実施されてきているあらゆる交通政策の基本となっているものである。続いて、交通白書をさらに深く検討した「娘文書」と呼ばれる文書や関連する協議書、白書が立て続けに発表された。ここでは、幹線道路¹¹⁾からバス¹²⁾、鉄道¹³⁾、物流¹⁴⁾、通勤交通の環境計画¹⁵⁾、空港アクセス交通¹⁶⁾にいたるまで多岐にわたる交通サービスの問題点の整理と問題解決に向けた政策提案がなされた。これらを受けて、2000年11月には、地方交通計画、ロードプライシング・職場駐車場課金、バスサービスの品質協定ならびに品質契約、戦略的鉄道委員会の導入等を定めた2000年交通法(Transport Act 2000)¹⁷⁾が制定された。さらに、DETRは、2000年7月に交通政策の実行計画に当たる「10箇年計画」(Ten year Plan)¹⁸⁾を発表した。この計画では、官民合わせて1,800億ポンドの支出が計画されており、これは1990年代の10年間の総投資額と比較して、ほぼ75%の増強にあたる。大幅な投資増強に対しては、国内でも賛否両論があるようだが、いずれにせよ英国における過去の交通投資の縮小傾向から見れば、これは画期的な予算計画であることには間違いない。

以上のように、交通白書発表から、法律制定、実行計画(10箇年計画)発表まで、わずかに2年あまりしかかかっていない。いかに迅速に改革が進められたかがわかる。

(2)ブレア政権の交通政策の特徴

ブレア政権の交通政策の基本は、1990年代前半に提唱

された「新現実主義(New Realism)」と呼ばれる考え方にあると言われる¹⁹⁾²⁰⁾。新現実主義とは、包括的かつ総合的な交通政策へのアプローチのことであり、①自家用車利用から改善・拡張された公共交通への計画的なシフト、②歩行者、自転車利用者、その他環境に優しい交通手段の提供、③通過交通量の最大化よりむしろ自動車速度の低下と旅行時間の信頼性向上を目的とした交通静寂化、交通規制、交通需要マネジメント④トリップ長並びに無用な交通発生削減のための土地利用計画と開発規制を含むものと定義される。

ニューレイバーの交通政策の特徴は、新現実主義で示されるような「総合化」に加え、「官民協力・調整」、「経済的交通需要マネジメント」、「地方分権」といった点にも見られる。そこで、以下にこれらの特徴点に沿って、各種政策を整理することとする。

1)総合化(integration)

交通白書では、次の4つの総合化(連携)が掲げられている:①異なるタイプの交通間の連携(各交通モードの可能性を完全に引き出し、人々の交通モード間移動を容易化)、②環境との連携(交通の選択により良好な環境を形成)、③土地利用計画との連携(全国、地方及び地域の各レベルで、交通と土地利用計画が相俟って、より持続可能な移動手段が選択され、また移動の必要性を低減)、④教育、健康及び富の創造のための施策との連携(交通が、より公正で参加可能な社会を実現)。各連携に含まれる具体的施策の例を、表としてまとめたものが表-1である。

表-1:交通白書の4つの連携と具体的施策例

連携のタイプ	具体的施策例
①異なるタイプの交通間の連携	マルチモーダルスタディ(MMS)導入、地方自治体へのバス・鉄道事業者に対する共通乗車券導入の協力要請権限付与(2000年交通法)、交通情報提供サービス(トランスポートダイレクト、作成中)、鉄道利用者パートナーシップによる駅でのP&R促進事業への国費補助等
②環境との連携	PPG13改訂、通勤交通改善計画(トラベルプラン)、ロードプライシング(RUC)、職場駐車場課金の導入、ホームゾーンチャレンジによる交通静寂化等への国費補助等
③土地利用計画との連携	PPG11、PPG12、PPG13の改訂、地方交通計画の予算配分時での開発計画との連携考慮等
④教育、健康及び富の創造のための施策との連携	高齢者の公共料金割引制度(2002年交通料金割引法)、公共交通ジェンダー問題監査チェックリスト、移動制約者向けの公共交通車両整備規制(2000年公共サービス車両アクセシビリティ規制)、公共交通車両内犯罪防止に関する法案(安全法案)ならびに指針、通学送迎用バスの安全対策事例集、地方部バスチャレンジによるデマンドバスサービスへの国費補助等

注:各種資料より筆者ら作成

いずれも、使われる用語こそ異なるが、「交通のシームレス化」、「環境負荷軽減」、「交通とまちづくり・都市計画との連携」、「バリアフリー化」等として、我が国でも交通政策の重要項目として挙げられるものばかりである。表-1であげた具体的施策例はあくまでも全体の一部でしかないが、4つの「総

表2 交通プロジェクトの評価基準(NATA)

大項目	評価項目			
環境	騒音	地方の大気質	温室効果ガス	
	景観	歴史的遺産	生物多様性	
	水環境	物理的適合性	旅行快適性	
安全	事故	治安		
経済	経済効率性	安定性	地域経済効果	
アクセシビリティ	オプション価値	地域分断	交通施設へのアクセス	
総合化	交通結節点	土地利用政策	他分野の政策	

注:文献48)より引用

総合化」項目間で比較すると、「③土地利用計画との連携」の具体策が最も少ないように思われる。なお、ここには含まれていないが、ブレア政権誕生まで分かれていた交通省と環境省を統合して DETR を発足させたことも一つの「総合化」と言えるかもしれない。(ただし、その後、交通・地方政府・地域省(Department of Transport Local government and the Regions))へと組織改正され、現在は交通省(Department for Transport)に逆戻りした)ブレア政権は、交通の「総合化」を押し進める上で、交通プロジェクトの評価方法にも大きな変更を加えている。1998 年に新たな評価手法アプローチ(New Approach to Appraisal: NATA)²⁰⁾を導入し、従来までの費用便益分析をベースとする評価方法(英国では COBA と呼ばれる手法が長い間用いられている)を拡張し、環境や総合性をも評価する新たな評価基準を提案した。その評価項目を整理したものが、表-2 である。これにより、ブレア政権の掲げる主要な政策が、事業の評価にも反映できるようになった。

2) 官民協力、調整

公共と民間のパートナーシップならびに公共による民間サービスの調整は、ブレア政権における交通政策の重要な柱である。

まず、バスサービスにおいては、「品質協定」(Quality Partnership)、「品質契約」(Quality Contract)が 2000 年交通法によって正式に導入され、地方自治体とバス事業者が互いにバスサービス向上のために協力するという仕組みが整備された。「品質協定」とは、地方自治体とバス事業者との間でサービス内容(例えば、自治体がバス専用レーンを整備する代わりに事業者が運行本数を増やす等)に関して非公式な取り決めを行うものであり、すでに 1990 年代前半頃から地方自治体のパッケージ・アプローチ²²⁾の一部として、一部の自治体では実施されていたものである。一方で、「品質契約」とは、基本的には「品質協定」と同じ目的を持つものだが、消費者代表ならびに中央政府の承認の下、入札を通じて決定された特定の事業者と自治体とが独占的な契約を結ぶものである。いずれも、バスサービスの改善によって、自動車からバスへの転換の促進、人々の移動機会確保、交通選択の幅拡大を目指すものである。我が国でも、都道府県が中心となって地域協議会を設置し、バスサービス確保の検討をすることが提案された(運輸政策審議会答申²³⁾)。これが品質協定に近い仕組みであるといえるであろう²⁴⁾。

一方、鉄道では、戦略鉄道委員会(Strategic Rail Authority:

SRA)が新たに導入され、より効果的で明確な責任の下における鉄道サービス規制の実現ならびに鉄道整備の長期計画策定のための権限が付与された^{25,26)}。英国では 1993 年鉄道法による英国国鉄の民営化以降、上下分離、客貨分離、旅客サービスの競争入札によるフランチャイズ制が適用されてきたが、相次ぐ大事故の発生、施設の老朽化、遅延の慢性化等が深刻な問題となり、安全性確保ならびにサービス向上が重要課題として取り上げられていた。2000 年交通法により、SRA は旅客・貨物の両方を対象に、免許違反やフランチャイズ協定への違反を行う民営事業者に対して制裁金を課す権限が与えられたほか、「10 箇年計画」では狭隘区間に対する容量拡大等の長期的な投資に向けた予算が提案されている²⁷⁾。

3) 経済的交通需要マネジメント

ブレア政権は、地方自治体が実施するロードプライシング(Road User Charging: RUC)と職場駐車場課金(Workplace Parking Levy: WPL)を 2000 年交通法の中で制度化した^{28,29)}。これは、英国の交通政策にとっては画期的な事柄である。なぜならば、英国ではロードプライシングを世界に先駆けて議論、検討してきたにもかかわらず、技術的、政治的な理由から他国(シンガポールやノルウェー)に先んじられてきたからである。2000 年交通法では、地方自治体に対し、独自に RUC あるいは WCL を導入する権限が与えられた。ダーラム、ダービシャー、リーズ、ブリストルの自治体が RUC を、ケンブリッジ、ノッティンガム等が WPL を検討しており、ダーラムでは他都市に先駆けて 2002 年 10 月より RUC が導入された。ロンドンについては、グレーターロンドン庁(Greater London Authority: GLA)が設立されるにあたり、1999 年グレーターロンドン庁法により、ロンドン交通局にロードプライシング(ただし、ロンドンでは混雑課金(コンジェスジョンチャージング)と呼ばれている)の課金権限が付与された。ケン・リビングストン現市長は、混雑課金導入を公約として当選した経緯があるため、都心部への混雑課金導入の検討が積極的に進められており、2003 年 2 月より運用が開始された。市民、関係諸機関あるいは業界との合意形成に時間のかかるロードプライシングがロンドンで比較的早く達成された理由としては、①過去に十分な検討が多角的かつ深くなされ議論が尽くされていたこと、②ロンドンでは、市長に大きな権限が与えられているため、市民からの支持があれば強引でも政策実行が可能なこと、③導入反対の根拠としていざいば他都市との競争力の低下が懸念されていたが、現在英国経済が順調に推移しロンドンの活力が高まっているため、導入によって大きな経済的ダメージを受けるという印象が薄れたこと、④ロンドン都心部の混雑問題が深刻であり、その対策の重要性が市民の共通認識として醸成されていたこと等が挙げられるであろう。

4) 地方分権

ニューレイバーは、その発足当初から地方分権を強く押し

進めている。まず、1998年以前の幹線道路ネットワークの約40%が地方自治体に委譲された¹⁰⁾。また、2000年交通法によって、地方自治体は、RUCやWPLを独自に導入し、その収入を地方自治体内の交通投資にあてることができるようになった。これは、従来、英国では、地方自治体は中央政府からの補助金に強く依存する体質であった^{30),31)}ことを鑑みると、地方自治体が独自財源を持てるようになったことは注目に値する。また、ニューレイバーは、交通だけでなく政策全般に関して、国からregionへ様々な機能を委譲させようとしている点にも着目すべき点である³²⁾。1997年の総選挙における労働党の選挙公約⁹⁾では、「Englandでは、region単位の議会に対する需要がかなり大きいので、連合という仕組みを強制することは誤りかもしれない。regionごとに、直接選挙によって選ばれる議会を持つべきか否かを、住民がReferendumによって決定できる法律を、近いうちに導入する」と述べられている。そして、1999年にScotlandとWalesが権限委譲されたのを受けて、England内の他のregionにおいても、独立に向けた動きが始まっている。なお、Regional Governmentの導入可能性については、中央政府等によって現在検討が進められつつある。

4. 英国の交通計画システムの仕組みとその変化

本章では、英国の交通計画システムについて、まず国と地方という観点から整理し、次にブレア政権が現在、鋭意導入を進めつつあるregion単位の計画システムの概要について述べる。その後、ブレア政権の政策によって、交通計画シ

ステムがどのように変化しつつあるかについて検討する。

4.1 英国の交通計画における国と地方の役割

(1) 交通計画における国の役割

英国の交通計画に関連する国の役割は、大きく分けると、表-3のように分類できる。

以下に、それぞれの国の役割を示す。

① 交通政策、ガイドラインに関する文書の作成

先に述べたように、英国には、国家的プロジェクトの推進、分野間・地域間での社会基盤(交通基盤を含む)投資調整、土地利用の調整といった複数の機能を合わせ持つ国主導の全国計画は存在しない。その代わり中央政府は、交通白書をはじめとする各種文書を発表することで他分野や地域間・階層間公平性に配慮した交通政策の理念を示すとともに、その交通政策に地方自治体を従わせるためのガイドライン(PPG13)³³⁾を策定している。

まず英国の白書は、我が国の白書とは相当に趣の異なるものである。時の政権の考えが強く反映されるものであり、特に今回のブレア政権誕生のような保守党から労働党への政権交代のケースでは、白書は具体的な政策表明の場ともなっている。また白書では、たとえ詳細が(表向きは)定まっていなくても内容のものであっても、大枠レベルの政策提案が積極的になされるのも特徴である。にもかかわらず、白書で提示された内容は、かなりの部分が、制度変更や予算配分、新組織設立等によって実行に移されるため、実質的な政策文書の役割も実質的に担っているといえるであろう。また、政策提案文書だけでなく、地方自治体や関連機関が守るべ

表-3 英国の交通計画に関する国の役割とそのブレア政権登場後の変化

国の役割	特徴	ブレア政権登場後の変化
①交通政策の理念の提示 ならびにこれに沿ったガイドライン、通達、事例集等の文書の策定	英国に、「国土計画」はないため、白書等の各種文書を発表して交通政策の理念を示すとともに、ガイドライン(PPG13やRPG)を策定している。PPG13は、自治体等の交通計画に、一定水準の一貫性と質を確保するための指針。法的強制力も即地性もないが、かえって柔軟性を確保でき、現実的な幅を持った計画管理が可能。また、予算措置との関係が明確でないが、補助金交付の条件としてPPGの考慮があり、運用レベルで拘束力あり。RPGは地域レベルの計画ガイダンス。	PPGの見直し。PPG11をRPG向けに変更。RPG案の策定を、自治体の連合体組織であるRPBに委任。ただし、最終的な発行は大臣が行う。白書、協議書等をあまりに大量に発行しているため、関係者が正しく把握しているかは問題。
②地域整備局 (Government Office for the Regions)等を通じた地域計画ガイダンス策定ならびに関連機関への指導	GOは、1994年に境交通地域省、通商産業省、教育雇用省の出先機関を統合して設立された、地域の住宅、計画、交通等の担当機関。マルチモーダルスタディの実施、地方交通計画策定時の国と自治体との連絡役、道路庁を通して地方交通計画中の道路整備投資額を変更するようアドバイス、データ収集、調査分析等を行う。	地域の経済開発を主導する目的で、地域開発庁(RDA)が設置される。GOの位置づけは、低くなった可能性有り。
③交通関連予算計画策定ならびに補助金等の交付	英国では、自治体の自主財源が相当に限定される一方で、国に特別会計制度がないため、自治体による交通投資の大部分は、中央政府の一般会計からの補助あるいは地方債によって賄われている。	「10箇年計画」に沿って個別事業への補助金等決定。都市部・地方部バスチャレンジや鉄道利用者パートナーシップ等の新たなプログラムを開始。地方交通への予算増強。
④高速道路、幹線道路の計画策定	地域レベルで行われるマルチモーダルスタディ(MMS)等の検討を通じて高速道路、幹線道路網の計画を策定。計画は、道路庁によって事業化・建設がなされる。	マルチモーダルスタディの成果の一部を「10箇年計画」に盛り込んだ。幹線道路整備予算は、増強された。
⑤公共交通事業者、運送事業者等の規制等	規制緩和が進んでいるが、安全性確保のための規制は依然として残されている。(例：鉄道規制庁(ORR)による免許規制)	バスは、品質協定、品質契約導入により官民パートナーシップを強化。鉄道は、SRAにより一部規制を強化。
⑥大臣による市民からの計画に対する不服申し立て審査ならびに必要な応じて自治体の計画への直接介入	幹線道路整備では、道路庁が国を代行して手続きを進め、公開審問会等において不服の申し立てが合った場合、審問官の勧告を通じて大臣が最終決定を下す。地方道路整備でも、大臣の不服申し立て審査は幹線道路と同様だが、さらに強制的に計画手続に介入して計画修正を求める権利が大臣に付与される。	特に変更無し

注：各種資料より筆者ら作成

きルールを記載したマニュアルや事例集も、中央政府から数多く発行されている。ただし、あまりに多くの、しかも大部な文書が短期間に次々と発表されるため、自治体へのヒヤリング等によれば、一部の関連する地方自治体等の担当者は、十分に理解し切れていない可能性があるのも事実である。

一方で、PPG13 は、一連の PPG 群の1つであり、地方自治体の策定する交通計画に、主に環境保全の視点から一定水準の一貫性と質を確保することを目的とした中央政府のガイドラインである。PPG には法的強制力も即地性もないが、それがゆえにかえって柔軟性を確保でき、ある程度現実的な幅を持った計画の管理が可能であると言われている³⁴⁾。ただし、交通基盤の整備に関しては、ガイドラインに沿った交通計画だけがあっても意味が無く、それに呼応した予算システムが用意されていなければならない。その点で PPG は、単なるガイドラインであって予算措置との関係が明確にないことが一つの欠点との指摘もある。だが、実際には、国から地方自治体への補助金交付の条件として、ガイドラインの考慮が措置を行うことが示されており、運用レベルにおいて PPG はある程度拘束力のあるものと考えられる。

②予算計画の作成と補助金交付

英国では、一般に地方自治体の自主財源が相当に限定されている一方で、国は交通に特化した特別会計制度が存在しないため、地方自治体による交通投資のかかなりの部分は、中央政府の一般会計からの補助あるいは地方債によってまかなわれている^{30),31)}。中央政府の交通政策実行計画としては、「10 箇年計画」が策定されており、原則的にはこの長期予算計画に沿って、各年度の個別事業あるいは地方自治体への予算配分を行うというやり方をとっている。

③高速道路・幹線道路の整備

以上のような地方自治体を対象とした交通政策、ガイダンスに加えて、国の直轄プロジェクトとしては、高速道路・幹線道路の整備も行われている。高速道路、幹線道路網の計画は、地域レベルで行われるマルチモーダルスタディ (Multimodal Studies: MMS)³⁵⁾等の検討を通じて「10 箇年計画」の中に盛り込まれる。これらの計画は、最終的には道路庁 (Highways Agency: HA) によって事業化され建設がなされる。なお、1995 年度以降の幹線道路予算は数年間にわたり削減されていたが、先の「10 箇年計画」によると、2001 年度以降、削減前とほぼ同額あるいはそれ以上の国の予算が幹線道路整備に当てられることとなった。この点に関しては、道路から公共交通、徒歩、自転車へのモーダルシフトを打ち出している政府の全体政策と矛盾がないわけではない。

④公共交通事業者、運送事業者等に対する安全規制

基本的に英国は規制緩和の先進国であり、バス、鉄道の規制緩和が 1980 年代から 90 年代はじめにかけて行われた。したがって、主にサービス水準の確保を目的として、官民パートナーシップが盛んに実施されているのは先に述べたとおりである。ただし、多くの安全確保のための規制は依然と

して残されており、例えば、鉄道では鉄道規制庁 (Office of the Rail Regulator: ORR) による免許規制が行われている。

⑤開発計画の不服申立て審査と自治体計画への強制介入

交通施設の計画は、最終的には地方自治体の策定する開発計画の中に組み込まれる。幹線道路整備については、国の事業であるから HA が国を代行して手続きを進め、公開審問会等において不服の申し立てが合った場合、審問官 (インスペクター) の勧告を通じて大臣が最終決定を下す。一方、地方道路整備については、地方自治体が DP の中で計画策定するものであるため、通常の DP 策定の手続きに沿って、公開審問会や公開議論を経て関係主体間の調整、住民参加がなされる。大臣が不服申し立ての審査を行うことは幹線道路と同様だが、地方道路の場合には、さらに強制的に計画手続に介入 (コールイン) して計画修正を求める権利が大臣に付与されている。ただし、大臣が強制介入の権限を執行することはかなり稀と言われる。

(2)地方自治体の交通計画

英国の地方自治体は、一層制 (単一カウンスル) と二層制 (カウンティとディストリクト) が混在する仕組みとなっているが、交通計画の策定を担っている (交通計画部局) のは、前者では単一カウンスル、後者ではカウンティである。単一カウンスルとカウンティは我が国の都道府県、ディストリクトは市町村にあたると考えればよい³⁶⁾。

2000 年交通法により、英国の全ての交通計画庁は、従来の交通政策プログラム (TPP) に代わり、地方交通計画 (Local Transport Plan: LTP) を策定することが義務づけられた³⁷⁾。TPP と LTP の違いを整理したものが、表-4 である³⁸⁾。両者の最大の違いは、対象期間が 5 年となったことと、中央政府か

表-4 英国地方自治体の交通計画システムの変化³⁸⁾

	TPPs	LTP
期間	1年	5年 (地方交通当局にとっての将来支出に対する確実性増)
機能	中央政府からの資金獲得のための入札資料	資金獲得のための入札資料であるとともに、将来5年間の地方交通の戦略的な計画
対象支出	資本支出のみ	資本支出のみを対象とするが、その配分に関して資本支出と地方当局収益支出の使途の両方を考慮
地方当局の裁量範囲	特定分野への資源配分	資源配分に関する地方当局へのより大きな裁量付与 (中央政府方針の範囲内)
関係主体の参加	限定的な計画決定	交通事業者や市民、一般事業者等の積極的関与の推奨
目標	広範な目標設定 (パッケージアプローチを除く)	これまでのパッケージではカバーされなかった分野の目標、パフォーマンス指標、モニタリングの推奨
力点が置かれる交通機関	自動車以外の手段利用奨励施策へのシフトはあるが、基本は道路	公共交通、徒歩、二輪車の利用を推奨

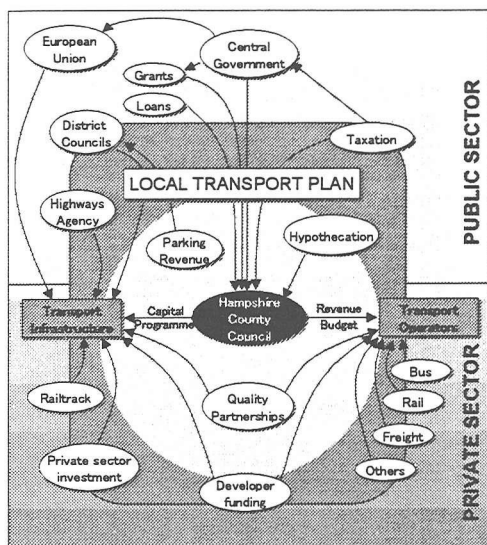


図4: 地方交通計画をめぐる資金フローの概略
(Hampshire County Council の例)³⁹⁾

らの補助金が特定目的限定(ひも付き)ではなく、大規模事業以外については、比較的自由に用途を自治体が決定できるブロック補助となったことである。ただし、地方交通計画は、中央政府の示す政策やガイドライン(PPG)あるいは地域単位のガイドラインである地域計画方針ガイダンス(Regional Planning Guidance: RPG)等と政策の方向性が合致していることが要求されており、この要求を守らない場合には、中央政府の裁量で、補助金が交付されない可能性が発生する。

なお、地方自治体は、自らの税収入や他の競争的基金(EUの構造基金や都市部・地方部バスチャレンジ等)を活用することができる。Hampshire County Council を例に、地方自治体における交通計画をめぐる資金の流れの概略を示したものが、図-4である³⁹⁾。

筆者らのヒヤリングによれば、地方自治体では、2000年交通法により、LTPが導入されたが、新システムに対する理解度やそれに向けた対応は、自治体によってずいぶん温度差があるようであった。

4.2 地域(region)レベルの交通戦略の導入とその実態

近年、英国では、空間計画あるいは交通計画の要として地域(region)における計画の重要性が増しつつある。そこで、以下では、regionの交通計画に関与する主体を整理し、次にregion単位で策定されている各種計画の概要について整理する。

(1) Regionにおける交通計画の関連組織の概要

1) Government Offices for the Regions (GOs)⁴⁰⁾

GOは中央政府から各regionへの出先機関であり、1994年に、それまでのDETR、通商産業省(Department of Trade

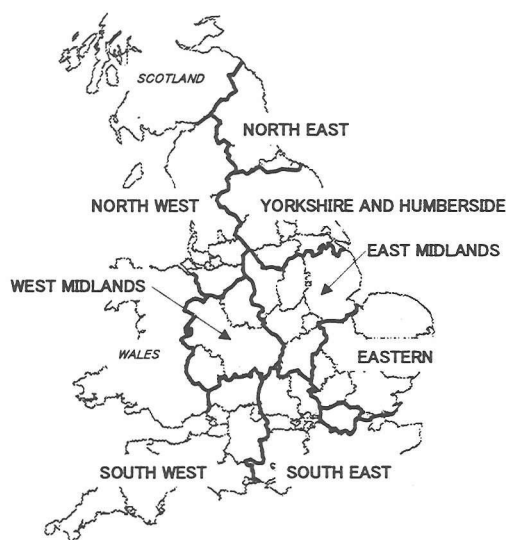


図5 EnglandのRegionの位置

and Industry: DTI)、教育雇用省(Department for Education and Employment)の出先機関を統合する形で設立された。regionレベルの住宅、計画、交通等を主に担当する。主に、LTP策定に当たって中央政府と地方自治体との連絡をしたり、RPG策定に当たって地域開発庁(Regional Development Agency: RDA)や地域計画機構(Regional Planning Body: RPB)との調整を行ったりする。また、GOはHAを通して、各地方自治体の策定するLTP中の道路整備投資額を変更するようアドバイスするなど、行政指導を行ったり、データ収集、調査分析に関しても、関係主体と協力を行う⁴¹⁾⁴²⁾。

筆者らのヒヤリングによれば、やはりGOはあくまでも中央政府の出先機関であって、中央政府の政策方針とほぼ100%合致した指導を、関係主体に行っている、とのことであった。また、下記のRDA等の設置により、その役割が低下しつつあるとの印象を受けた。

2) Regional Development Agencies (RDAs)⁴³⁾⁴⁴⁾

RDAは1999年(ロンドンについては、2000年)に新たに設置されたregion単位の機関である。その法的根拠は、1998年地域開発庁法(Regional Development Agencies Act 1998)にあり、DTIが管轄省である。その法律上の目的は、経済開発・再開発の推進、経済的効率性・競争力の向上、雇用の促進、職業技能の教育、持続可能な発展への貢献にある。各エリアの競争力を高め、region間あるいはregion内での経済格差を解消することが策定された意図とされる。

RDA設立の背景には、region単位での意思決定にむけた、つまり地方分権への重要なステップという位置づけがある。RDAはあくまでも国の機関であるものの、regionの利害を代表するという目的も担っている。このため、中央省庁からは独立した機関と位置づけられている。

さらに、RDAの活動を監視、サポートすることを目的として、

RDA Act 1998 に基づき、region 内の関連地方自治体や商業関係者から構成される Regional Chamber (実際には、Regional Assembly 等の名前が使われていることが多い。)が設置可能となった。ただし、Regional Chamber はあくまでも自主的な組織であり、指名されるという限界がある。またロンドン (Greater London: GL) 以外の region については、メンバーが担当大臣によって期待通りに機能していないとの指摘もある。

各 RDA は、基本的な考え方 (RDAs Regional Strategies) に沿って、地域戦略 (Regional Strategy: RS) を策定する。RS においては、RPG と連携をとりながら、交通、土地利用計画等についても言及がなされる。しかし、現在のシステムでは、RPG の策定と RS の策定は必ずしも同時に行われるわけではないため、内容に関して相互に配慮はなされるものの、一致する保証はなく、両者間の整合性確保は、担当者の努力に依存しているようである。

RDA の性格は、region によってずいぶん異なるようである。筆者らのヒヤリングによれば、NorthEast の RDA では、比較的大規模な予算を活用して、企業誘致等に向けて積極的な活動を行っているが、SouthEast の RDA では、投資規模も小さく、既存市街地の活性化等のプロジェクトが主であった。

3) Regional Planning Body (RPB)⁴⁶⁾

RPB は、RPG の案 (draft) を策定する主体である。以前は、RPB は関連する地方自治体により構成される region 単位の会議 (regional conference) であることが多かった。だが、先に述べたように、RDA Act 1998 に基づいて Regional Chamber が設置され、自治体間の調整機能の役割を引き継いだため、RPB も一部の region では Regional Chamber に移管されている。なお、Regional Chamber メンバーのうち、70% は地方自治体、残りは他の関係機関から構成されることとされる。ただし、筆者らのヒヤリングによれば、実際には RPB のスタッフはかなり少なく (NorthWest ではわずか数名が交通部門を担当していた)、またほとんどが地方自治体からの出向者のため、region レベルでの計画の経験も浅いことから、RPB の機能性にはやや疑問を感じた。

(2) Regional Planning Guidance (RPG)

RPG は、PPG、採掘方針ガイダンス (Minerals Planning Guidance: MPG) とともに 1988 年以来、中央政府によって策定されてきた region レベルでの空間計画戦略である。RPG に関して中央政府が定める計画方針ガイダンスは PPG11⁴⁶⁾ である。だが、従来の RPG があまりにトップダウン的に策定されすぎて region の視点が欠けていたこと、土地利用に偏った検討がなされていたこと、計画策定手続きに要する時間が長すぎるなど、といった批判があった⁴⁷⁾。そこで、中央政府は、ボトムアップ的に region レベルの戦略が策定可能となるよう、RPG システムの抜本的な改革を提案した。それに伴い、PPG11 は 2000 年 10 月に改訂がなされた。

表-5 各 region の RDA と regional chamber

Region	RDA	Regional Chamber
Eastern	East of England	East of England Regional Chamber
East Midlands	East Midlands	East Midlands Regional Local Government Association
North-East	One North-East	North of England Assembly of Local Authorities
North-West	North-West	North-West Assembly
South-East	South-East	South-East England Regional Assembly
South-West	South-West	South-West Planning Conference
West Midlands	Advantage West Midlands	West Midlands Local Government Association
Yorkshire and Humberside	Yorkshire Forward	Regional Assembly for Yorkshire and Humberside

注: 文献 47) より引用

RPG の主な目的は、地方自治体が、DP ならびに LTP を策定するための上位計画戦略を提示することにある。対象期間は、15-20 年である。そのカバーする範囲は、住宅、環境、交通、経済開発、農業、鉱業、廃棄物と多岐にわたる。RPG は RPB によって、その案が策定され、公開討議 (Public Examination) を経て最終的に担当大臣 (Secretary of State) によって発行される。RPG では、多分野にわたる長期計画戦略が記述されるが、今回の PPG11 の改訂に伴い、交通に関しては、特に地域交通戦略 (Regional Transport Strategy: RTS) として、独立した計画戦略が策定されることとなった。

なお、NorthEast の RDA へのヒヤリングによれば、現時点における RPG は、単なる地方自治体の計画の寄せ集めになっている可能性が高いという。したがって、今後 RPG が真に上位計画としての機能を果たせるかどうかについては、注意が必要と思われる。

(3) Regional Transport Strategy (RTS)

RTS は、新交通白書の中で提案がなされ、PPG11 の改訂によって新たに RPG の中で策定されることとなった region レベルの交通戦略である。RTS は、region 内の全交通機関を対象とした交通投資・運営の優先順位や、鉄道・空港・港湾の開発促進戦略、交通利用選択枝の拡大施策 (特に鉄道とバスの統合)、DP や LTP で設定される公共交通のサービスレベルの設定、LTP で実施される交通需要マネジメント (駐車場の設置基準等) に関する指針等を定めるものである。

RTS は、LTP の上位計画にあたり、LTP を面積だけでなく、期間の点でもカバーするものである。一方で、RTS の上位計画としては、国の長期総合交通計画である「10箇年計画」が該当すると考えられる。なお、RTS 策定に当たっては、以下で述べる MMS (Multi Modal Studies) に基づいた分析結果を参考にしなければならないこととされる。

(4) Multi-Modal Studies (MMS)⁴⁸⁾

MMS は、広域の視点から見て特に深刻な交通問題を、全交通機関を考慮して解決するための交通調査研究手法である。MMS の手法は、すでに、1998 年の Road Review の中

表-6 プレア政権登場以降の英国の交通計画システムの整理

整理項目	細項目	国(中央政府)		地域(地域計画策定主体)	地方自治体(交通計画部局)
		PPG13	10箇年計画(Transport 2010)	RPG(地方交通戦略: RTS)	地方交通計画(LTP)
根拠法等		なし	なし	PPG11	2000年交通法
計画内容	位置づけ・特徴	交通計画に関する国の指針	中期的指針+具体的予算計画	中長期的な地域の交通計画+地方交通計画への指針	地方自治体内の交通計画+国からの交付金に対する入札
	計画目標の具体性	附属駐車場設置基準あり、それ以外は等になし	かなり具体的なアウトカム指標リスト有り	特定の具体的な目標はない(地域に依存)	具体的な目標設定が義務、自治体によって目標が異なる
	目標年次・期間	特になし	2010年(10年間)	15~20年間	5年間
	上位制約	EUからの環境対策の要請ならびに交通白書	主に交通白書	PPG, 10箇年計画, 交通白書	PPG, 10箇年計画, RPG, 交通白書並びにその他関連計画
計画手続	下位制約	従わなければならない、地方交通計画入札の予算配分可能性減	この計画に沿って、各分野への予算配分	現時点ではあまりないが、今後地方交通計画への制約強化	なし
	関係主体間調整	事前に議論	不明	GO, RDA, HA, SRA等との密接な調整, マルチモーダルスタディとの連携	関係主体との密接な調整
	住民参加	公開討論会, 協議書発行	不明	公開審議, 協議書発行を含めた31ヶ月の手続き	住民参加のやり方, 程度も入札における国の評価対象
	改訂手続	適宜改訂	必要に応じて改訂	必要に応じて改訂	最低5年に一度改訂
計画評価	事前評価	事前に関係主体と議論	・大規模な全国需要予測モデルを用いた将来需要予測, 評価 ・マルチモーダルスタディによる地域レベルの需要予測, 評価	・RPGが政策目標に応じて評価項目設定(スコーピング)と評価方法を決定し, 実行 ・RPGの評価結果を受けて, 大臣が最終評価	・自治体が, NATA等を活用しながら, 独自の内部事前評価 ・入札を受けた国が, 最終評価し, 交付金を決定
	モニタリング	地方自治体でのPPG活用状況を適宜モニタリング	定期的なモニタリング	毎年のモニタリングが望ましいとされるが義務ではない(地域に依存)	年次報告書の提出, 公開の義務
	達成度評価	定期的に適宜評価	アウトカム指標, 目標値等の達成度の定期的なチェック, 関連官庁(道路庁, 戦略的鉄道委員会等)や地方政府のベストバリュース等の活用	評価が望ましいとされるが, 特定の方法があるわけではない(地域に依存)	国による達成度チェック. 達成度が低い場合には, 当初予定の交付額から減額される可能性もあり.
	交通政策との関係				
交通政策との関係	総合化	土地利用との連携を重視	土地利用との連携意識が弱い	交通機関間の連携(MMS)ならびに土地利用との連携を重視	すべての連携が重視される
	官民協力	通勤交通の環境配慮	道路, 鉄道等でPPPを積極推進を強調	RDAとの連携強化	バス品質協定, 品質契約
	料金政策	特になし	ロードプライシング(RUC), 駐車場車場課金(WCL)の導入を前提とした計画策定	特になし	ロードプライシング(RUC), 駐車場車場課金(WCL)の導入権限
	地方分権	特になし	地方自治体の交通計画への大幅な予算増強	地方自治体の連合体(RPB)が策定を主導	交付金補助の一部ブロック化, 一部幹線道路の管理権増加, RUCとWCLの収入活用権付与

注: 各種資料をもとに筆者が作成

でGOとHAによって試行的に実施され, trunk roadの整備計画に反映されていたという経緯がある。これを受けて, 2001年よりすべてのMMSはRPBの責任によって実施されることとなった。MMSでは, 現状把握に始まり, 交通および土地利用計画, 政策オプションの整理, 交通・土地利用需要予測モデルの構築, モデルを用いた需要の予測, 環境影響評価, 費用便益分析を含めた社会経済評価, 計画・政策の提案, 予算計画, 実行計画の策定等が実施される。MMSの検討においては, 関係主要機関から構成されるSteering Groupを中心として, コンサルタント会社の協力の下, 関連するガイダンス等に基づいて作業が行われる。MMSの検討結果は, RTSのみならずLTPにも反映される。またMMSで提案されたプロジェクトについては, 中央政府から実行予算が配分されることとなっている。

MMSが対象とするのは, 主に各regionの幹線交通軸である。国レベルの問題である都市間交通と地方自治体レベルの問題である日常生活交通とをともに考慮することにより, region間の旅行者の利便性向上を視野に入れつつ, 地元住民の日常交通サービス水準も向上さ

せるという, 多次元の施策を実行可能となった。これにより, regionレベルの総合交通計画戦略(RTS)の策定に大きく寄与することが期待されている。

ただし, NorthWestのGOへのヒヤリングによれば, RPBのMMS策定および実行能力には疑問がないわけではないという。なぜなら, 先にも述べた通り, RPBの担当者は交通計画に関する知識, 経験が浅く, 結局はHA等の全面的なサポートを必要とせざるを得ない可能性が高いからである。

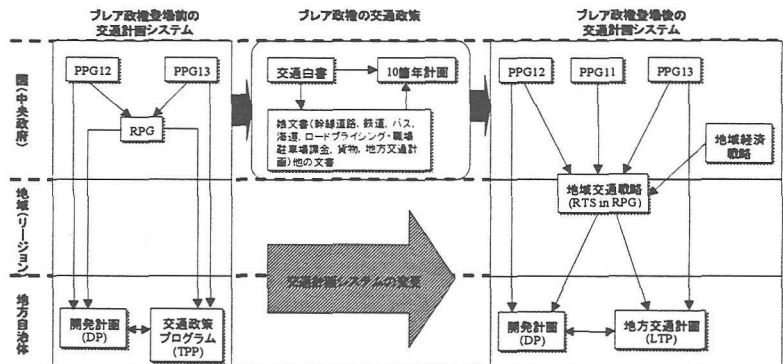


図-6 プレア政権登場前後の英国の交通計画システムの変化

注: 各種資料より筆者が作成

4.3 英国の交通計画システムとブレア政権の交通政策との関係

以上で示したように、ブレア政権が新たに打ち出した交通政策は、交通計画制度のスクラップアンドビルドをもたらした。計画は、政策(あるいは理念)を具現化するための一つの実行手段あるいは目標であり、計画システムはその政策を効果的に実現させるための個別計画の組み合わせであるからには、政策の変化とともに計画システムもある程度、変更されるのは当然のことである。

そこで、現行の英国の交通計画システムを、計画内容、計画手続、計画評価ならびにブレア政権の交通政策と関連づけながら、国、地域、地方自治体の3段階で整理したものが表-6である。

また、ブレア政権による交通政策転換の前後における、英国の交通計画システムの変化を図示したものが、図-6である。これからも、少なくとも交通計画体系は、region に重点を置くものになりつつあることがわかる。ただし、ヒヤリングの結果からもわかるように、その運用に関してはまだ十分に対応ができていない可能性が高く、実質的に機能するまでには、しばらくの時間が必要なものと考えられる。

5. まとめ

(1)我が国への示唆

以上で英国における交通政策の変化、ブレア政権の交通政策と交通計画システムの変換について整理してきた。以下に、英国の事例分析の成果をもとに我が国への示唆をとりまとめる。

まず、第一に、英国の交通計画システムはクリアである。国、地域、地方自治体の3つの段階で交通計画を策定することが明確に定められており、それらの関係がわかりやすい。特に、地域交通戦略(RTS)が、国と地方自治体の交通計画の橋渡しをすることで、各地方自治体の交通計画が広域の視点から見たときどう位置づけられるか、あるいは中央政府の定める基本政策が地方自治体の交通計画にどう反映されるのかが明確になっている。そして、マルチモーダルスタディ(MMS)の導入等に見られるように、広域交通計画の役割をさらに強化する方向で、現在、交通計画システムの構築が進められつつある。ここでは、広域交通計画により、人や物の実際の移動に即した実効性のある計画を策定できること、国から地方自治体までの計画の一貫性を確保できること、地方分権を実現するための一ステップとして期待できること等が強く意識されている。さらに、交通機関間の連携に配慮した総合交通計画も強く志向されている。ここでは、交通機関間の補完あるいは競合の関係を明示的に考慮することにより、個別交通機関単位の計画が持つ無駄や偏りをなくし、より整合的でバランスのとれた計画を策定しようとしている。したがって、異なる交通計画間の関係を明確にし、クリアな計

画システムを作ることが我が国でも重要であると思われる。

第二に、英国では、交通計画が土地利用計画から分離され、独立して取り扱われる傾向にある。例えば、国レベルでは10箇年計画、地域レベルでは地域交通戦略、さらに地方自治体レベルでは地方交通計画のように、それぞれ交通に特化した計画システムが用意されている。そのため、交通問題を明確に抽出し、首尾一貫した議論をしやすい仕組みとなっている。ただし、交通計画と土地利用計画の連携確保が困難になるという欠点もあり、英国ではこの問題解消にかなり苦労しているようである。英国の一部の自治体(例えば、Cambridgeshire County)では、将来の交通計画を策定する際、土地利用計画とのセットで複数の代替案を作成し、交通需要を分析して市民に提示する手法を採用している。例えば、こうした、いわゆる交通・土地利用モデルの活用も、今後の我が国における交通計画策定においても重要視されるべき点だと考えられる。

第三に、英国では、交通計画システムに関する地方分権が中央主導で進められている。実は、英国ではRPG策定主体が誰であるべきかが一時論争となったが、地域単位の交通計画案策定主体はRPBとすることを、中央政府が宣言することで事態の収束が図られたという経緯がある⁴⁷⁾。さらにその後RPBに対する中央政府からの財政的支援も行われた。だが、「トップダウン式にボトムアップ式の計画システムを確立する」ということは、それ自体に自己矛盾を含んでいると考えられる。一方で、システム変革の過渡期ではできるだけ速やかに新システムの運用方法を決定していく必要があり、ボトムアップ式に意見集約を怠っては、時宜を逸してしまう、という側面もある。英国の例は、計画システムの地方分権を確実かつ早急に進めるためには、地方自治体の主体性と中央政府のリーダーシップにバランスが要求されることを示していると思われる。

(2)英国の抱える問題

前保守党政権は、交通政策転換の重要性には十分気づいていた。実際、政策転換を図ろうとしていたが、実効性のある方策を提示しきれなかった。その意味でブレア政権は、前政権末期に高まりを見せた環境重視への世論の高まりと前政権が作った交通政策のアイディアを基本的にそのまま継承しただけであり、むしろ新たな交通政策が高い実効性を持つかのように巧みに(スピンドクターを活用して)国民に示したことが、国民の支持を得た理由なのかもしれない。

実際、英国の計画システムには、見習うべき点も多いが、かなりの問題を抱えていることも事実である。まず、英国流の計画システムは、基本的な考え方や枠組みのみを中央政府が提示し、実際の運営は担当機関に任せるところに1つの特徴がある。実際、英国の政策は、"statement policy"であるとよく言われるようである。これにより、担当者にある程度の自由裁量が与えられ、結果として担当者間あるいは地

域間に多様性が確保される。一方で、英国では、"Good policy, bad practice"という言葉があるという。この意味するところは、政策の概念の整理は英国人の得意とするところだが、運営、実行がそれに伴わないことがしばしばあるということのようである。また、英国では、国レベルから地方自治体レベルに至るまで交通あるいは土地利用に関するさまざまな計画、ガイダンス等が存在し、相当に複雑な仕組みとなっているが、そのカバーする範囲がしばしば不明確なことが多い。このような緩やかな計画システムは、各計画における策定主体の自由度を大きくするというメリットがある反面、既成の権限構造が巧みに保持され実質的に計画策定の自由度を小さくしている可能性もある。同様に、各種地方分権的な計画システムが用意される一方で、相変わらず予算配分権限が国に集中している点や地方自治体の監視、監査に関して国(担当大臣)の介入する余地を認めている点等において、実質的に中央集権的な仕組みを維持している点にも、やや矛盾があるように思われる。ただし、これらの問題に関しては、現在計画システムの転換期だからやむを得ないとの意見もありうるが、英国の抱えている本質的、構造的な欠陥であるとも考えられる。

(3)おわりに

国土計画の視点から見れば、英国の交通計画体系は、regionを中心とした計画に変わりつつある。これは、EUの地域を優先する考え方とも一致しており、今後はさらに地域議会の設立等によってこの流れは加速するものと予想される。無論、こうした諸外国の流れをそのまま我が国で鵜呑みにする必要は、必ずしもない。他国の方法を単純輸入するだけでは、我が国の実情に即した計画システムを構築できないことは当然である。しかし、我が国の国土計画体系のあり方を模索する際、他国の教訓も十分に参考にしながら、明確な国土ビジョンとそれに向けた真に効果的な方法論を、丁寧に議論していく姿勢こそが、今後の計画システムを構築していく上で、必要不可欠であると考ええる。その意味で今後とも英国の交通計画体系の動向は注目に値すると考えられる。

【付録:主要略語表】

略語	正式名称	日本語名称
DETR	Department of Environment, Transport and the Regions	環境交通地域省
DP	Development Plan	デベロップメントプラン
DTI	Department of Trade and Industry	通商産業省
GLA	Greater London Authority	大ロンドン庁
GO	Government Office for the Regions	中央政府の地域出先機関
HA	Highways Agency	道路庁
LTP	Local Transport Plan	地方交通計画
MMSs	Multimodal Studies	マルチモーダルスタディ
MPG	Mineral Planning Guidance	採掘計画ガイダンス
NATA	New Approach to Appraisal	新たな評価アプローチ

ORR	Office of the Rail Regulator	鉄道規制局
PPG	Planning and Policy Guidance	計画政策方針ガイダンス
RDA	Regional Development Agency	地域開発庁
RPB	Regional Planning Body	地域計画機構
RPC	Regional Planning Guidance	地域計画ガイダンス
RTS	Regional Transport Strategy	地域交通戦略
RUC	Road User Charging	ロードプライシング
SRA	Strategic Rail Authority	戦略鉄道委員会
TPP	Transport Policies and Programme	交通政策プログラム
TSG	Transport Supplementary Grant	交通追加交付金
WPL	Workplace Parking Levy	職場駐車場課金

【謝辞】

本研究を進めるに当たり、多くの方々にサポートをしていただいた。まず、友成真一氏(元国土交通省国土計画局)、望月拓郎氏(国土交通省国土計画局)、森毅彦氏(元在連合王国日本国大使館)、五十木和世氏(One NorthEast 東京事務所)、堤盛人講師(Durham University)には、インタビューあるいはその準備でお世話になった。また、The University of ManchesterのMichael Hebbert 教授、DTLRのPhil Alker 氏、Guy Derman 氏、Ian Holmes 氏、DTIのNigel Datchin 氏、Highway AgencyのKeith R Shaw 氏、Greater London AuthorityのGiles Dolphin氏ならびにStewart Murray氏、Government Office for LondonのAnthony Thompson氏、Government Office for the North WestのStephen Truswell氏、North West Regional AssemblyのTim Hill氏、Northwest Development AgencyのHelen France氏、Greater Manchester Passenger Transport AuthorityのRichard Elliott氏、SouthEast Regional AssemblyのMike Cwilliam氏、One NorthEastのMichelle Lowes氏、Trevor Higgs氏、Mark Henderson氏、South East England Development AgencyのPat Tempary氏、Geoff Hawkins氏、Detlef H Gollets氏、Durham County CouncilのRoger Elphick OBE氏らにはインタビューにおいてご協力をいただいた。なお、インタビューは、2001年秋から2002年にかけて行われた。また、本研究の成果の一部は、平成13年度諸外国における国土計画制度等の分析調査(国土交通省国土計画局)および社会技術研究システム・ミッションプログラムの研究成果によるものである。関係する方々のご協力に深く感謝の意を表したい。

【参考文献】

- Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *Transport Trends*, The Stationery Office.
- 運輸省運輸政策局情報管理部編(1999) 運輸経済統計要覧平成10年版、(財)運輸政策研究機構。
- Department of Environment, Transport and the Regions (2000) *Transport 2010: The 10 Year Plan*.
- 運輸政策審議会(2000) 長期輸送需要の予測、運輸政策審議会答申第20号、総合部会長期輸送需要予測小委員会報告。
- Commission for Integrated Transport (2002) *Public Attitudes to Transport in England, MORL*.
- Truelove, P. (2002) *Transport Planning, in British Planning: 50 years of Urban and Regional Policy*, (ed.) Cullingworth, B., pp.198-212.
- Ministry of Transport[1963] *Traffic in Towns* (The Buchanan and Crowther Reports), H.M.S.O.(全訳が、八十島義之助・井上孝[1965]「都市の自動車交通」、鹿島出版会にある。)
- 舟場正富(1998) プレアのイギリス福祉のニューディールと新産業主義一、PHP新書056。
- Labour Party (1997) *Labour Party Election Manifesto*.
- Department of the Environment, Transport and the Regions[1998a] *A New Deal for Transport: Better for Everyone*.
- Department of Environment, Transport and the Regions (1998) *A New Deal for Trunk Roads in England*.
- Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *From Workhorse to Thoroughbred: A Better Role for Bus Travel*.
- Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *A New Deal for the Railways*.
- Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *Sustainable Distribution: A Strategy*.
- Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *Green Transport Plan - The Benefits of Green Transport Plans: The Guide*.

- 16) Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *Guidance on Airport Transport Forums and Airport Surface Access Strategies*.
- 17) House of Commons (1999) *Transport Bills* および Department for Transport (2001) *Transport Act 2000 - Regulatory Impact Assessment*.
- 18) Department of Environment, Transport and the Regions (2000) *Transport 2010: The 10 Year Plan*.
- 19) Hine, J. (2000) Integration, integration, integration ... Planning for sustainable and integrated transport systems in the new millennium, *Transport Policy*, Vol.7, No.3, pp.175-178.
- 20) Vigar, G. (2001) Implementing transport's 'new realism'? The dissemination of demand-management policies in UK transport planning, *Town Planning Review*, Vol.72, No.4, pp.423-443.
- 21) Department of Environment, Transport and the Regions (1998) *Guidance on the New Approach to Appraisal*.
- 22) 山中英生(1997) イギリスにおけるパッケージ・アプローチと公共交通—ウエスト・ミッドランド LRT 整備にみるその課題—, *運輸と経済*, 第 57 号, 第6号, pp.55-65.
- 23) 運輸政策審議会自動車交通部会(1999) 乗合バスの活性化と発展を目指して—乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について—.
- 24) 寺田一薫(2002) バス産業の規制緩和, 日本評論社.
- 25) Department for Transport (2002) *Directions and Guidance to the Strategic Rail Authority*.
- 26) Department for Transport (2002) *Statutory Guidance to the Rail Regulator*.
- 27) 富永憲治(2001)「イギリスにおける鉄道改革と 2000 年交通法」, *運輸と経済*, 第 61 巻第 10 号, pp.30-41.
- 28) Department of Environment, Transport and the Regions (1998) *Breaking the Logjam The Government's consultation paper on fighting traffic congestion and pollution through road user and workplace parking charges*.
- 29) 加藤浩徳, 山内弘隆(1999) ロンドンへのロードプライシング導入に関する関係主体間の議論, *運輸政策研究* Vol.2, No.2, pp.32-41.
- 30) 財務省財務総合政策研究所(2001) 主要国の地方税財政制度(イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ).
- 31) 財務省財務総合政策研究所(2002) 地方財政システムの国際比較.
- 32) Department of the Environment, Transport and the Regions (2001) *Strengthen Regional Accountability—Consultation Paper*.
- 33) Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *Planning Policy Guidance Note 13: Transport*.
- 34) 谷口 守(1998) 土地利用・交通計画一体化のためのガイドラインの実践と課題—イングランドの PPG13 から—, *土木計画学研究・論文集*, No.15, pp.227-234.
- 35) Department of the Environment, Transport and the Regions (1999) *Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies*, Vol.1, Vol.2.
- 36) 中野宏幸(1999) 英国の地域交通行政と今後における地域交通アプローチのあり方, ITPS Report 9902, 運輸政策研究所.
- 37) Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *Guidance on Full Local Transport Plans*.
- 38) 加藤浩徳・堀 健一・中野宏幸(2000) 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.
- 39) 加藤浩徳(2001) 英国における地方レベルの交通計画に関する予算システム, *都市計画*, Vol.50, No.2, pp.29-32.
- 40) Cabinet Office (2000) *Reaching Out: The Role of Central Government at Regional and Local Level*, A Performance and Innovation Unit Report.
- 41) Highways Agency (1999) *Framework Document*.
- 42) Highways Agency (2001) *Business Plan 2001/02 - Delivering the 10 Year Plan*.
- 43) Department of Trade and Industry (1999) *Regional Development Agencies General Information*.
- 44) Department of Trade and Industry (1999) *Regional Development Agencies' Regional Strategies*.
- 45) Department for Transport, Local Government and the Regions (2001) *Regional Chambers*.
- 46) Department of Environment, Transport and the Regions (1999) *Planning Policy Guidance Note 11: Regional Planning*.
- 47) Cullingworth, B. and Nadin, V. (2002) *Town & County Planning in the UK*, 13th edition, Routledge, London.
- 48) Jones, P. and Lucas, K. (2000) Integrating transport into 'joined-up' policy appraisal, *Transport Policy*, Vol.7, pp.185-193.
- 49) Department of the Environment, Transport and the Regions (2000) *Regional Government in England - A Preliminary Review of Literature and Research Findings*.
- 50) Owens, S. (1995) From 'predict and provide' to 'predict and prevent'? pricing and planning in transport policy, *Transport Policy*, Vol.2, No.1, pp.43-49.
- 51) Bonsall, P. (2000) Legislating for modal shift: background to the UK's new transport act, *Transport Policy*, Vol.7, pp.179-184.
- 52) Cairns, S. (2000) The Importance of the multi-modal studies, *Town & County Planning*, July/August, pp.210-211.
- 53) Pattison, G. (2001) Regionalism or centralization?, *Town & County Planning*, January, p.21.
- 54) Weaver, N. (2001) Implementing the principles of the Transport White Paper—the challenge, *Town & County Planning*, May, pp.146-147.
- 55) 国土交通省国土計画局(2001) 平成 13 年度諸外国における国土計画制度等の分析調査報告書.
- 56) 国土庁(1998) 21 世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—.
- 57) 国土審議会政策部会, 土地政策審議会計画部会(2000) 21 世紀の国土計画のあり方—21 世紀の新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指して, 国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会審議総括報告.
- 58) 中井俊裕・村木美貴(1998) 英国都市計画とマスタープラン—合意に基づく政策の実現プログラム—, 学芸出版会.

英国の新たな交通計画体系構築に向けた試みとその我が国への示唆

加藤 浩徳, 村木 美貴, 高橋 清

本稿は、近年の英国の交通政策とそれに伴う交通システムの変化を調査し、整理することを目的とするものである。英国では、1997 年のブレア政権成立以来、新たな交通政策が実施されてきた。新交通政策の特徴は、「総合化」、「官民協力・調整」、「経済的交通需要マネジメント」、「地方分権」といった点に見られる。またその結果、交通計画に関わる国、地方自治体、地域の役割が変化し、交通システム全体にも変更がもたらされた。特に、前政権の規制緩和と政策への反動と地方分権が大きな影響を及ぼしていると考えられるが、英国内にも実効性が伴わないとの批判も強く、今後の推移が注目される。

Recent Transport Planning System in England and Its Lessons to Japan

By Hironori KATO, Miki MURAKI and Kiyoshi TAKAHASHI

This paper aims to review the transport planning system in England and to discuss its implication to Japan. Recently many new transport policies have been introduced into England since the New Labor Party headed by Prime Minister Blair started in 1997. For instance, the transport planning in regions is one of the most important issues in the new transport policy, because the regionalism is a key trend in terms of decentralization of the United Kingdom. We review the present England's transport planning system and analyze their strong and weak points. Then, we discuss how Japan's transport system should be in the context of revision of the national planning system.