

フランスにおける都市圏交通計画(PDU)の策定・運用実態に関する研究

—オルレアン都市圏を例に—*

The Actual Condition of Establishment and Practice of Urban Transportation Planning in France (PDU)

—For an Example about Agglomération Orléanaise—*

板谷和也**・原田 昇***

By Kazuya ITAYA**・Noboru HARATA***

1. はじめに

近年わが国でもLRTに代表される軌道系公共交通機関を見直す動きが高まってきている。中心市街地再生事業の一環として、またいわゆる交通弱者の移動を保障するための公共交通整備事業として、軌道系交通を新たに導入した例は欧米に数多い。特にフランスでは計画・財源制度が充実しているということもあって軌道系交通を中心にしたまちづくりが最近特に広く行われるようになってきている。翻ってわが国では制度上の問題等のために実際に軌道系交通を新設あるいは復活させた例はない。

フランスで軌道系交通の導入が進んでいる背景には、計画の実効性が高いというフランス独特の事情がある。軌道系交通の導入を計画し実行する際に影響すると考えられる計画・財源・組織制度、合意形成過程の実態を詳細に調査することは、わが国の計画に実効性を高めるための議論に対して有益な示唆を与え得るだろう。

本研究は以上のような問題意識のもとで、都市圏交通計画を策定する過程で軌道系交通の導入を決定し実現させた都市圏の例としてフランス中部のオルレアン都市圏を取り上げ、交通計画の策定とその実施・運営の状況について詳述するものである。

フランスの都市圏交通計画(PDU)の策定に関する既存研究としては、1990年代の一般的な状況に関してリヨン及びナントにおける策定プロセスを用いて説明した研究¹⁾や、リヨンでの都市交通計画策定におけるシナリオ分析に重点を置いた研究²⁾、イルドフランス地域における計画策定プロセスを明らかにした研究³⁾などがあり、それらの中でPDUの概要が紹介され、中でもリヨン都市圏におけるPDUの策定プロセスについて詳細が明らかにされている。また制度の側面から都市交通政策に関して、特にリヨン都市圏の財源・組織について詳しく説明した研究⁴⁾もある。

だがリヨン都市圏はフランスでは例外的な大都市圏で

*キーワード：PDU, Tram, 総合交通計画, 財源・制度論

**学生員、修(環境学)、東京大学大学院新領域創成科学研究科

***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,

TEL03-5841-6235, FAX03-5841-8527)

あると同時にPDU策定の面では他の都市圏に時期的に先んじているため、リヨン都市圏の事例だけでは一般的なフランスにおける都市圏交通計画の実態が明らかになったとはいえない。これは、他の地方とは異なった取り扱いを受けるイルドフランス地域についても同様である。

また、いずれの研究においても、各都市圏の交通計画と財源・組織制度の関係については詳しく述べられておらず、そのためわが国に比べて実効性が高いとされるフランスPDUの特性が明らかになっていない。本研究はこのことを踏まえ、軌道系交通を導入した一般的な都市圏を対象として、計画策定とその運用についてPDUと都市圏内における交通政策の関連を中心に記述している。

2. フランス都市公共交通政策の概要

(1) フランスの公共交通とLOTI・PDU

近年、フランスでは軌道系交通の整備が順調に続いており、2002年3月の時点で14都市¹⁾に軌道系交通(TCSP²⁾)が運行されている。しかし、そのフランスでもかつてはわが国と同様に、モータリゼーションの進展とともに次々に路面電車を廃止していた。1960年代後半から1980年代前半にかけては、都市内における軌道系交通はリール・マルセイユ・サンテティエンヌの3都市にしか存在していなかった³⁾。

しかし1982年にLOTI⁴⁾が制定されてからこの傾向に変化が生じた。この法律の中で、世界で初めて「人の交通権」が明文化されたことで、いわゆる交通弱者に対する施策を行う必要が生じた。当時からフランスにおける交通の多くは自動車に担っており⁵⁾、利用者の減少に伴う公共交通機関のサービス劣化が著しく、そのために自動車を運転できない人の移動が制限されていた。この状況に対応する形でLOTIが制定され、国全体としての都市交通の目標とすべき理念が示された。これによって、より快適かつ便利な公共交通サービスを実現するための政策を策定・実施するための法的根拠が示されたのである。

またLOTIでは、都市圏レベルで交通権の理念を実現させるために、SD⁶⁾(現在はSCOT⁸⁾)と連携した「都市の将来像に至るまでの実現プロセス」としての都市圏交通

計画(以下PDU⁹⁾)の概念が示された。そして、1994年にPDUを制定した都市に対して公共交通機関に関する国の財源補助を優先的に行うことが通達で示された上、1996年にはLAURE(大気)法の制定に伴って人口10万人以上の都市圏についてはPDUを策定することが規定されたため、多くの都市圏で策定プロセスが進められている⁽¹⁰⁾。

(2) 公共交通に関する財源制度

フランスの都市交通政策における財源制度はわが国と比べ非常に充実している。特筆すべきは公共交通に関する特定目的税としてのVT⁽¹¹⁾である。

公共交通に関する目的税であるVTはフランス各都市圏における主要な財源であるが、その税率は場合によって異なっている。表2.1ではパリ圏を除く地方部でのVTの制限税率を示している。表から分かる通り、TCSPを整備する場合、制限税率が大きく引き上げられる。また、TCSPに対しては地方負担だけでなく、国からの補助も手厚く行われており、交通機関別、施設別に費用の20%から最大50%を補助する制度が制定されている⁽¹⁶⁾。

表2.1 VTの制限税率

制限税率	人口	その他要件
0.55%	2 万-10 万	
1.00%	10 万以上	
1.75%	10 万以上	TCSP 整備/運営中

地方における数値。出典：les chiffres de reference des transports publics⁽¹³⁾

PDUの策定では、LOTIにおける自動車交通削減や公共交通の強化、環境影響の軽減、都市計画との連動といった政策上の原則が定められている。また国による補助金や財源制度が充実しており、PDUでTCSPを導入した方がしないより会計上有利になるという状況になっていることが、軌道系交通の導入が広まっている大きな要因であるといえよう。

3. オルレアン都市圏

本研究では、Tramの走る中規模の都市圏を取り上げることを念頭において都市圏選定を行った。その際の選定基準は以下の2つである。

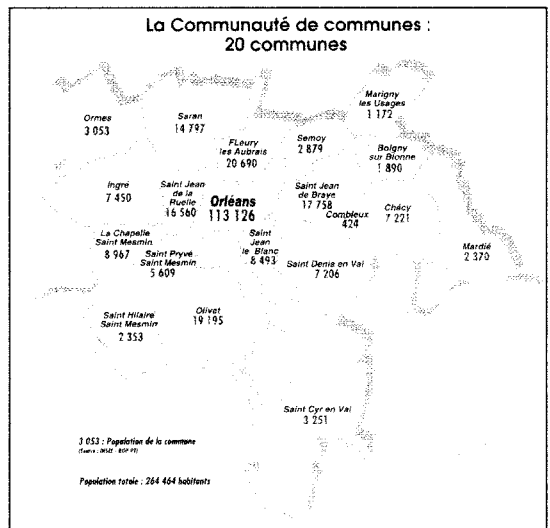
- 1)TCSP整備の面で有利な人口10万以上の都市圏のうち、実際にTCSP計画を策定・実施しかつ人口30万以下の大規模でない都市圏
- 2)PDUの策定を終えた都市圏のうち、延期された策定期限である2000年中に審査を終えた都市圏

この2基準を満たすのはナンシー及びオルレアンの2都市圏であるが、ナンシーのTCSPがTVR⁽¹²⁾であるのに対し、オルレアンはTram⁽¹³⁾を導入している。ここではフラ

ンス特有の形態であるTVRではなく、広く普及した形式のTramを導入したオルレアンを対象都市として選定する⁽¹⁴⁾。

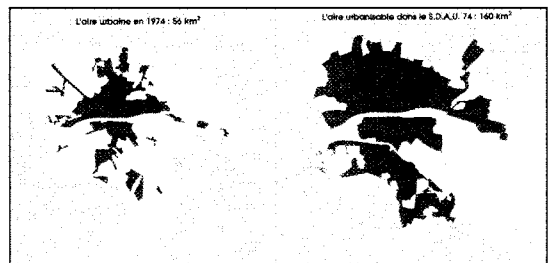
オルレアンはフランス中部、サントル州⁽¹⁵⁾及びロワール県の中心都市である。このオルレアンコミューン⁽⁷⁾を中心にした22のコミューンが広域連合⁽¹⁶⁾を形成しており、この地域をオルレアン都市圏と呼ぶこととする。

都市圏の面積約336km²に対して人口は約26万人(図3.1)と人口密度の低さが特徴の一つであり⁽¹⁷⁾、PDU策定以前には公共交通が陳腐化しサービス低下が著しかった。そのため、LOTIに定められた交通権の確保という観点からも公共交通のてこ入れが求められていた。



出典：オルレアン都市圏PDU⁽¹⁷⁾

図3.1 オルレアン都市圏と人口(2000年)



左：1974年以前 右：1974年SDAU 出典：オルレアン都市圏PDU⁽¹⁷⁾

図3.2 SD計画における市街区域

また都市圏の南部にはニュータウンが1960年代から建設されている。このニュータウンは開発が進むにつれて人口22000人にまで発展し、また大学や工場等の誘致も行ったため、ニュータウン外から通勤10000人、通学15000人が集まるようになった。これらの交通は自動車とバ

スでまかなわれていたが、交通渋滞とラッシュ時のバスの混雑が慢性化していたため、中心市街地とニュータウンを結ぶ大量輸送機関の必要性が指摘されていた。

低密化が進行したのは都市計画とも関連している。ニュータウンの建設と前後してSDにおける市街区域がそれまでの56km²から160km²に広げられた(図3.2)ことで、それまでは洪水の多発地帯となっていたロワール川南岸等の地域にも住宅の建設が進められ、都市圏の低密化に拍車がかかっていた⁽¹⁸⁾。

4. Tramの実現・PDUの策定

(1) Tramの整備過程

上記のような地域固有の交通問題を解決しつつLOTIの理念を実現するために、1990年頃から様々な検討が行われ、また住民の関心も高まってきた。

一般的にPDUの策定プロセスでは、

1. 具体的な都市問題の抽出(診断段階)
2. 複数シナリオの作成(シナリオ段階)
3. 制度的検討・事業案の具体化(事業段階)

という手順を踏む⁽¹⁹⁾が、これらの前段階として、まずPDUの対象地域であるPTU⁽²⁰⁾を指定し、AOTU⁽²¹⁾を設立しなければならない。その上でPDU策定が行われるが、その実際の策定に関わる主体は都市圏の実情に応じて異なるとされる。

都市診断によって示されたオルレアン都市圏における都市問題は以下の通りである¹⁷⁾。

- ・ 低密な開発に伴う公共交通の衰退
- ・ 中心部への自動車流入の増加に伴う渋滞の慢性化
- ・ 自動車交通の増加による大気環境の悪化
- ・ 自動車交通による騒音
- ・ 交通事故の増加
- ・ その他

これらに対応するための施策として、軌道系交通であるTramの導入を公約に掲げた人物が、1995年にオルレアンコミューンの市長⁽²²⁾に当選した。このことで、市民の合意としてTramを導入するべきという機運が高まり、専門家による計画案の策定が行われた。その際、特に前述の南部ニュータウンと都市圏中心部、北部のフランス国鉄駅周辺を結ぶ路線の必要性が高く、この南北路線を軸として検討が行われた⁽²³⁾。市長のリーダーシップのもとで調査・検討は順調に進み、1996年1月から2ヶ月かけて事前協議⁽²⁴⁾が行われた。この結果を利用して事業案がまとめられ、1996年11月から3ヶ月にわたって公開事前調査⁽²⁶⁾が行われた。

なお、このプロジェクトの当初においては、PDUの策定は念頭に置かれていなかった。PDUの策定がまだ義務

付けられていなかった上、PDU策定ガイドがまだ公開されていなかったためである。TCSPの整備に際してPDUの策定をしないと国による補助が受けられなくなるという国の政策決定があったためにPDU策定に取り組み出したのは、この公開事前調査が行われた前後からである。

表4.1 Tram関係年表

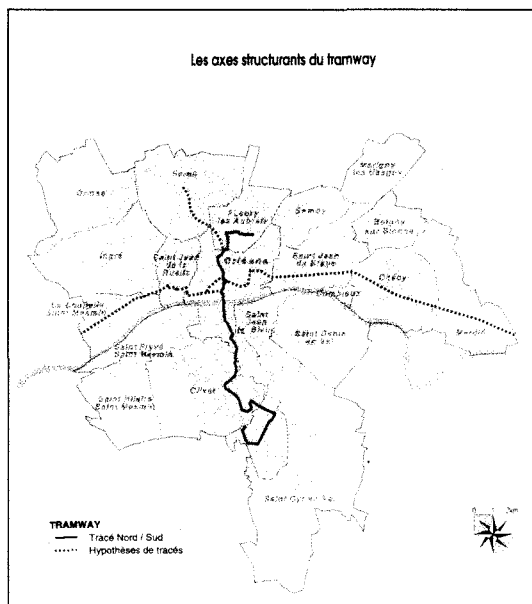
1990年2月	Tram 調査開始
1995年4月	議会選挙
1995年11月	Tram 南北路線事業案選定
1996年1-2月	事前協議
1996年12月	公開事前調査(2ヶ月)
1997年7月	車両製作企業決定(Alstom)
1998年7月	事業案承認
1998年10月	着工
1998年11-12月	説明会
2000年11月	開業

出典：パンフレットle Tram⁽²⁾

表4.2 Tram整備費と財源

整備費		1790MF
財源	VT(96)	155MF
	VT(97,98)	160MF
	国	340MF
	地方債	1130MF

1995年の予測値。 MF：100万フラン 出典：auao資料⁽²¹⁾



出典：オルレアン都市圏PDU¹⁷⁾

図4.1 Tram路線図

オルレアンにおけるTram事業案の公開事前調査は、都市圏を構成する各コミューンのうちTramの路線が通る3

コミュニケーションを対象にして実施された。その際、住民のより正確なTramの理解のために、関係文書の公開、パンフレットの配布等に加えて都市圏中心部の広場に実物大のTram車両の模型を置いた⁽²⁷⁾。この後各コミュニケーションで審議が行われ、AOTUであるオルレアンコミュニケーション共同体(AggIO)⁽²⁸⁾で事業案が承認されたのは1998年7月のことであった。その年10月から工事が開始され、わずか2年4ヶ月後の2000年11月には開業し、現在も運行が続けられている。この間も、説明会・試乗会の開催やニュースレターの発行等住民の理解を得る努力が続けられた。

(2) PDUの策定

このTram事業案は、単独で実施されたわけではなく、駐車政策等と一体的な政策として扱われており、後に策定されたPDUでもその連動性が強調されている。

Tram路線は中心市街地では路面を走行するため、その道路が自動車と共用ではTramの効果が発揮されにくく、また中心市街地へ従来通りに自動車の進入を許可しているのは自動車交通の増加という問題に対処できない。このため、PDUでは都市圏中心部に対して進入規制と駐車制限が提案され、駐車場の数も削減することが推奨された。PDU策定に関する事前協議において、最も大きな反対があったのがこの駐車政策だった。また、これに加えて郊外のTram駅を中心にパークアンドライド施設の整備を行っている。もちろん、郊外部におけるTram路線はTCSPであり、一貫して専用軌道を走行するため速度は速い。

これらを含め、設定されたシナリオにおけるオルレアン都市圏PDUの目標は次の通りである¹⁷⁾。

- ・公共交通を誰もが利用できるようにすること
- ・大気汚染を減少させること
- ・エネルギーを効率的に利用すること
- ・騒音を減らすこと
- ・交通におけるあらゆる安全性を高めること
- ・都市経営を効率化すること

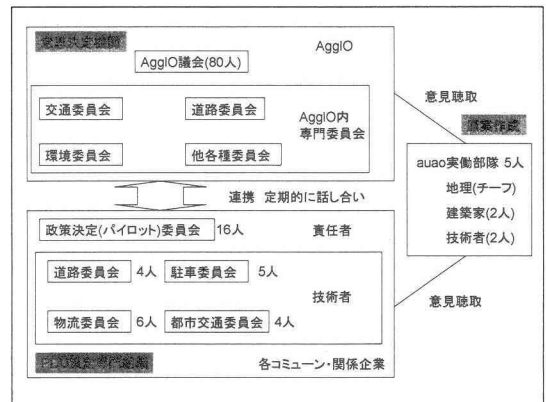
なおオルレアンでは、通常行すべきとされているPDU策定第2段階の複数シナリオ作成は行われていない。これは、PDU策定以前にTramの整備が市民の合意のもとで決定していたのが大きな理由である。必ずしもガイド通りに政策を進めなければならないわけではなく、各都市圏の実情に合わせて政策が実施される好例といえよう。

さて上記の目標について、公共交通を優先させるということと、モビリティを高めつつ市内中心部の自動車交通量を減らすという2つの主要戦略をもとにした4つの政策グループを実行することで目標の実現を図っている。政策グループの概要は以下の通りである。

- ・中心部への自動車流入の制限

- ・公共交通の優先
- ・自転車ネットワークの充実
- ・中心部の再整備

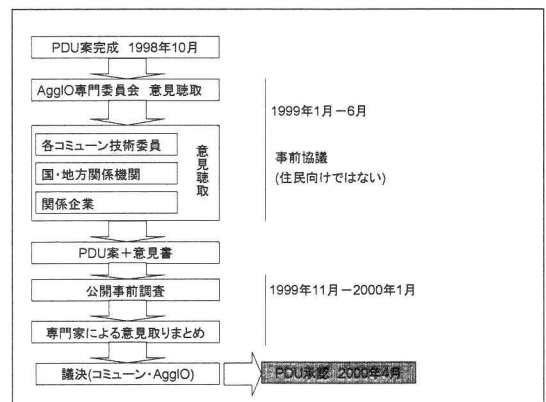
このPDUは、aoau(オルレアン地域都市計画局)が実際の執筆を担当する形で作成された。aoauはオルレアン地域の都市政策に特化した技術者集団であり行政とも市民とも立場を異にする第3者機関である。aoauの専門家5人によるチームが、行政側のAggIO議会とその専門委員会、また各関係主体所属の技術者・専門家によって構成された技術委員会、責任者による政策決定委員会との連携を密に取りながら計画案策定が行われた(図4.2)。それぞれの立場の専門家どうしがチームを組むことで意見交換と政策の調整が行われている。



ヒアリングをもとに筆者が作成

図4.2 PDU策定組織

PDU計画案が1998年7月に完成した後には、フランス特有の合意形成の過程を経ている(図4.3)。事前協議において関係主体から意見聴取を行った後に住民説明にあたる公開意見調査を行い、議会で議論するという順で進められている。



ヒアリングをもとに筆者が作成

図4.3 PDU案に関する合意形成過程

主に都市間交通に使われる主要道路については、現在でも DDE45 及び設備省が主体的に計画・整備を行っている。この場合でももちろん、都市圏内で主要道路の整備を行う場合には AggIO との調整は行いが、予算措置・費用負担等は AggIO ではなく DDE45 が行う。

この道路整備に関しては、2003 年の場合には都市圏内の全支出のうちの 3 割を国の補助金で補助し、残りの 7 割は地方税による収入でまかなっている。VT はあくまで公共交通に関連した用途にのみ支出可能な財源なので、道路整備・維持管理には用いられない。

(3) 公共交通の運営

SEMTAO は、2001 年度の支出 4000 万ユーロに対して、運賃収入はその 22.5%にあたる 900 万ユーロでしかなく、残りは全て AggIO からの補助金である。赤字の原因としては、利用客が少なく、路線数が多く運転間隔が短いといったことの他に、料金が低く抑えられていることが大きく影響している。

料金は公共交通として最低限のものにすべきという視点から、例えば 1 乗車は距離に関わらず 1.2EUR(150 円弱)であり、1 日券(都市圏内 1 日乗り放題)で 2.9EUR である(表 5.1)。その他、高齢者、学生、障害者に対する割引も手厚く、回数券や定期券、団体券も当然あり、パークアンドライド駐車場の利用者に対して発行する割引券なども存在する。それらは全体に自動車の維持費に比べて割安になっており、都市内の移動については公共交通が便利だという認識を高めるのに十分な水準であるといえる。

表 5.1 SEMTAO の料金(2003 年 9 月・抜粋)

一般		割引	
1 回券	1.20EUR	学生 1 ヶ月券	18.00EUR
1 日券	2.90EUR	高齢者 30 回券	18.00EUR
1 ヶ月券	32.00EUR	P+R1 回券	1.50EUR

いずれも乗車区間は任意 出典：SEMTAO バンフレット les tarifs

この運営状況に関して、オルレアン都市圏の交通政策立案者・実施者は収入を増やして収支を改善すべきとは考えていない⁽³²⁾。というのは、公共交通の運営に際して利益が出る状態というのは、公共交通のサービスレベルを考えた場合、望ましい状態ではないため、理想のサービスを追求しようとすれば、赤字経営になるのは当然のことであるという⁽³³⁾。フランスでは、地域住民の誰もが「自由にかつ快適に移動できる」ことを国民の権利として掲げている以上、今後も収支均衡ということはありえず、公的な補助が続けられていくと考えられる。しかし、このような仕組みは公的機関の財政を圧迫するから望ましくないとする意見もある。

フランスでは効率的かつニーズに合ったサービスを提供し続けるために、定期的にサービスの見直しを行っている。その基礎になる利用調査・意識調査は SEMTAO に任された仕事の一つであり、SEMTAO の支出にはそのような調査に関する費用も含まれている。この調査は主にチケットキャンセラーを用いて各路線の利用状況を調べるものだが、Tram の開業のような大きな変化がある場合には詳細な調査を行って需要予測を行う。それらに用いられる技術は、主に SEMTAO が所属している公共交通グループ TRANS-DEV⁽³⁴⁾によるもので、廉価に簡略に調査を行える利点がある。それらの調査結果をもとに、SEMTAO は 2 年ごとにバス路線の見直し、運賃水準・料金制度の改定を行っている。その際、住民の要望に応えることは公共交通の義務であるという視点から、住民意見は常に手紙・E-mail 等の手段で受け付けており、また新たに路線を変更する際には必ず住民説明会を開き、理解を求めている。

6. PDU策定後の政策の変化

2001年4月のオルレアンコミューン議会選挙で、公約に自動車のモビリティを高めることを挙げた候補が市長に選ばれ⁽³⁵⁾、これによって政策に変化が生じた。中心部における駐車政策も変化し、駐車場は増加し進入規制も緩められた。

またVTに関して、中心部やTramの沿線以外に立地する大企業を中心に割増税率の適用に対して反対の声が強いため、現在採用されている割増税率の見直しが議論されており、そのためTram第2路線についても開業させるか否かの点で議論が行われている。専門家だけでなく、一般の住民の間でもこの第2路線に対する関心は高く、現状では賛否両論であり合意形成はこれからというのが実情である。

既に、PDUについても見直しが始まっており、再び都市の診断が行われ、現在はシナリオ作成に取り掛かっている。PDU作成後、都市圏を構成するコミューンが増加したのに伴ってPDUの小改訂が行われ、Tram第2路線を建設するシナリオを含んだ計画の公開意見調査が2004年2月現在行われている。当然ながら大改訂後の第2版における複数のシナリオによる分析も行われており、数年のうちに事前協議が行われる予定である。

このように、オルレアンでは選挙結果や民意を的確に反映した政策の変化がごく普通に行われている。この状況は、住民の意向を尊重して都市政策を柔軟に変化させるという、行政に対してのフランスにおける考え方を反映しているといえよう。

7. おわりに

本研究は、一般的なフランス都市圏における都市交通計画の策定過程とその背景にある財源制度・組織関係・合意形成過程との関係を明らかにした。特に、計画における財源の流れと、意思決定に関与する主体の構成とその手順に関して具体的な事例を示した。わが国における示唆としては以下の4点が挙げられよう。

第1に、都市圏全体に関する交通計画を効果的に策定し実行するためには権限の一括化が必要であること。フランスではAOTUに全ての意思決定権を持たせることでこれを実現している。

第2に、交通に関する権限を集中させるだけでなく、都市圏の交通に関わる多くの主体が意思決定に関与する仕組みを作ることが円滑な合意形成のために必要であること。フランスでは事前協議・公開事前調査としてこのプロセスを法定化することでこれを実現している。

第3に、効果的な計画実施のためには財源制度を計画制度と連携させることが必要であること。フランスでは、既にわが国でも知られているVTだけでなく、交通に関する財源の基本を地方税とし、プロジェクト毎・年度毎に予算を検討する形を取ることでこれを実現している。

第4に、交通に関する政策決定を行うための、上記の条件を国全体のシステムとして整備することが、各都市圏の負担を大きくさせないために必要であること。フランスではLOTIを軸として国が整備した前提条件のもとで各都市圏が政策決定している。このことが、数都市だけの事例に留まらず各都市圏において計画が実施され軌道系交通が導入される最大の要因だといえる。

謝辞

本研究を進めるにあたり、2003年1月及び9月に現地調査を行い、また随時E-Mailによるヒアリングを行った。調査にあたってはAgnès Descamps氏(aauo・オルレアン都市計画局)、Myriam DAUDET氏(SEMTAO)、Catherine CANTE氏(DDE45)、Anne BELLAMY氏(AgglO)、Chantal DUCHENE氏(GART)に多大なご協力を頂いた。また望月真一氏、長谷川豊氏には調査にあたって貴重な助言を頂いた。ここに深く感謝の意を表する次第である。

補注

(1) 計画段階および建設中のものも含めると計25都市で38件のTCSPが存在する⁹⁾。

(2) Transports Collectif en Site Propre. TCSPは正確には「公共交通の専用空間」と訳すべきものであり、自動車交通に影響されず優先的に走行できる公共交通機関を指している。従って、わが国の併用軌道のように公共交通機関の運行が必ずしも優先されないものはTCSPとはいわない。

(3) これらの中には前述のTCSPではない例もあり、例えばサン

デティエンヌの中心部はわが国同様の併用軌道だった⁹⁾。

(4) Loi d'Orientation des Transports Intérieurs. 「国内交通基本法」あるいは「国内交通に関わる方向づけの法律」等と訳される。1982年12月制定。人の交通権を明文化し、都市交通計画PDUの概念を明らかにした。

(5) フランスの都市地域における全交通行動に対する自動車交通分担率は54%。徒歩が30%、公共交通は12%、2輪車が4% (それぞれ1996年)である⁷⁾。

(6) Schéma Directeur. 都市基本計画と称される。土地利用の基本方針を定める計画であり、わが国の都市計画マスタープランに相当する。1983年以前はSDAU(Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme・都市整備基本計画)と呼ばれていた。SDはSDAUと比較すると、策定権限が国から原則としてコミューン⁹⁾に委譲されたということと、都市部だけでなく全国土において計画策定が可能になったという大きな変化が見られる⁸⁾。

(7) Commune. フランスにおける基礎自治体であり、わが国の市町村に相当する。全国で36000を超えるコミューンが存在するが、一般に財政基盤が弱いため、都市サービスの供給を目的として複数のコミューンが広域連合を組む例が数多く見られる。主たる財源は未建築固定資産税・既建築固定資産税・住居税・営業税の4直接税であり、これらの税率は各コミューンが任意に設定できる⁹⁾。

(8) Schéma de Coherence Territoriale. 地域統合計画と訳される。2000年12月に制定された連帯・都市再生法で名称が変更された。これにより、新たに計画評価制度が導入され、計画の承認から10年以内に評価を行い改訂するか否かの決議を行うことが義務づけられている¹⁰⁾。

(9) Plan de Déplacements Urbains. 直訳すると「都市の移動に関する計画」であり、文字通り都市内の交通全てを考慮した総合交通計画である。概念自体は1982年のLOTIで示されたものの、実際の計画策定方法については10年あまりの試行錯誤の末、1996年に具体的な方法論がまとめられ公開されるに至った¹¹⁾。

(10) LAURE法(Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie. 日本では一般に大気法と呼ばれる)の制定に伴い、当初は1998年末までにPDUを策定することとなっていたが、それまでに策定できたのはリヨン都市圏のみだったため延期された。2002年6月の段階では43都市圏で承認されており、策定中の都市圏は、段階別に承認手続き中1、策定中11、シナリオ選択中1、都市診断中11という状況である¹²⁾¹³⁾。

(11) Versement Transport. 交通税¹⁴⁾あるいは交通負担金等と訳される。後述のPTU内に立地する従業員9人以上の法人を対象とし、給与総額という外形課税標準を用いる、公共交通に關してのみ支出可能な目的税である。税率に関してはパリ圏を除いて3段階の制限税率に区分されている。徴税主体はコミューン等ではなくURSSAF(社会保険料の拠出金徴収機構)であり、税収は手数料等を差し引いた上で後述のAOTUに支払われる¹⁵⁾。

(12) Transport sur Voie Réservee. ゴムタイヤで走行するが、車体中央にガイドレールによる制御を行うための車輪をつけてい

る。Tramとはほぼ同じ大きさの車体で連接構造になっており架線から必要な電力を得るが、片側のみ運転台がある。

(13) フランスでは、LRTのことを一般的にTramway、Tramと呼称する。特に軌道という形態にはこだわらず、専用通行路があればTramと称し、TCSPの扱いを受けることが多い。ただ本研究では特に軌道系交通を指してTramと表現している。

(14) 都市圏選定に関しては、オルレアンでのTramの運営が開業後も順調に続いているのに対して、ナンシーでは運行上のトラブルが相次ぎ1年にわたって運行が中止されたなど、必ずしも順調に軌道系交通機関の導入が進んだとはいえず、わが国に対する先進事例として取り上げるにはやや問題があると考えられたということについても考慮している。なお、都市圏選定における数値的検討には¹⁶⁾を、TCSP、PDUの詳細検討には¹²⁾¹³⁾を用いた。

(15) Région。広域的な社会経済開発が役割の中心となっている。地方分権化の過程で新たに創設された公的機関であり、道州制における州とは異なる。ちなみに「県」と訳されるのはDépartementである。

(16) フランスにおける広域連合は、各コミューンから多くの権限委譲を受ける関係で、単なるコミューンどうしの連合・組合といったイメージではなく、独立した一つの広域行政機関であると考えるのが妥当である。なお、広域連合も議会を持っているが、その構成員は直接選挙によらず、各コミューン議会議員の一部が広域連合議会議員となる形態を採っている。

(17) パリ市(20区)は人口約212万人、面積約105km²であり、人口密度で比較すると、オルレアン：773.8人/km²、パリ：20190.5人/km²である。

(18) その後、1994年のSD見直しの際に細かい設定変更が行われている¹⁷⁾が、大きな変更はない。フランスでは用途地域規制は厳格に守られるため、市街区域に指定されるか否かで宅地化の状況は大きく変化する。

(19) 前述のPDU策定に関する方法論が1996年3月に公刊されたが、その中でPDUの策定プロセスが3段階に分けて言及されている¹¹⁾。

(20) Périométre des Transports Urbain。都市交通区域と訳される。この区域設定は任意に行われる。即ち、都市圏レベルで交通を統合する必要性があれば自由に設定できる。ただし、PTUを設定したら後述のAOTUを設置しなければならない。

(21) Autorité Organisatrice des Transports Urbains。統合当局、交通統合当局、交通局等と訳されるが、AOという略称を用いることも多い。都市交通の計画・整備・運営の行政責任を負う機関。コミューン単独の場合と広域連合の場合があるがいずれにしても公共機関がその責を担っている。PTU区域内の人口が10万人以下の小規模なAOTUにはコミューン単独のものも少なくない。

(22) 市長とは、ここではメール(Maire)の訳語として用いている。メールの任期は一般に6年であり、多選も認められている。わが国と異なり、コミューン議会議員から互選で選ばれる無給の

職位である⁹⁾。都市計画に関してはメールに大きな権限が委ねられている。ちなみにこのとき当選したのはJean Pierre SUEUR氏。1995年から2001年までオルレアンコミューンのメールを務めた。

(23) PDUでは東西方向の路線(第2路線)についても言及している。整備は第1路線の開業後とし、PDUを改訂する際に議論するべきだと述べられており、現在(2003年)は広報活動と事業案の作成中である¹⁷⁾¹⁸⁾。

(24) ここではconcertation préalableを指している。PLU(土地利用計画)やZAC(整備協議地区)の指定や大規模な社会インフラ整備のような、土地利用を実際に大きく変え得る計画の策定に際し、事前に情報を一般住民に周知徹底し、同時に協議を行うことである。合意形成のために極めて有益な手法であり、1985年以降は直接の利害関係者に対しては実施する義務が法的に生じている。後述する公開事前調査と異なり、具体的な方法は定められておらず、専ら各地域・計画案の特性に応じて独自に行われているが、文書の配布と説明会という形態が比較的多いようである。住民投票²⁰⁾という形態も用いられることがあるが、仮に否決されたとしても事業案を再検討の上で住民に示すことが可能な点など、わが国のそれとは位置づけが異なる。「協議手続き」という訳もよく用いられるが、単に「コンサルテーション」と称する場合も多い。

(25) 2002年12月の憲法改正(第5共和国憲法)で住民投票の法的性格が変わり、それまでは諮問的な性格の投票のみが行われていたが、法的拘束力を伴う投票を行う権利が新たに地方公的機関に与えられた¹⁹⁾。

(26) ここではenquête publiqueを指している。都市計画や大規模な都市施設の整備・建設計画について、第三者の専門家委員会が住民から意見聴取を行い文書として取りまとめるものである。行政決定に先立って利害関係者の意見を聴取する制度であるという点で、わが国では公聴会がこれに近い役割を果たしているが、実態は大きく異なる。というのは、公開事前調査では、あらゆる住民が意見を表明することができるのである。より望ましい形で合意形成を行うことがこの制度の目的であり、住民が計画内容を正確に理解するために、各種の文書公開、公開説明会も積極的に行われる。調査期間は1ヶ月以上とされる。委員会は得られた意見をもとにして、専門家としての意見・評価等を含めた報告書を作成し、議会に提出する。これは審議の対象になり、議会で承認を得るというプロセスを経て初めて計画は実施可能となる。この議会審議まで含めたプロセスを指して「公的審査」と訳す場合もある。

(27) 多数存在するフランスの広域連合の形態のうち、1992年に創設された協力制度として、コミューン共同体(Communauté de Communes)と都市共同体(Communauté de villes)が挙げられる⁹⁾⁴²⁰⁾。ともに、自主財源に基礎を置き、構成コミューンが共同体に地域開発・都市計画・環境管理等の権限を委譲するという、それまでの形態(広域都市共同体、連合区等)以上に強い連合体制である。

- (28) オルレアンコミューン共同体はCommunauté de Communes de l'Agglomération Orléanaiseと綴る。現地における一般的な略称はAgglOであるため、以下本文でもこの呼称を用いる。なお、2002年11月に組織変更があり、現在はCommunauté d'Agglomération Orléans Val de Loireとなっているが略称は以前通りである。
- (29) Société d'Economie Mixte de l'Agglomération Orléanaise, オルレアン地域交通運営組織。
- (30) AgglOとSEMTAOの間では、1994年7月から10年間の「公共サービスに関する権限委譲契約」(Contrat de DSP・Délégation de Service Public)が結ばれていた²³⁾。
- (31) DDE(Direction Départementale de l'Équipement)。県設備局と訳しているが、国の社会インフラ関係機関である設備省(Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer・直訳すると設備・交通・住宅・環境省)の地方出先機関である。各県に存在し、それぞれ県番号が付されており、オルレアン都市圏の属するロワール県の場合はDDE45である。県設備局は国道の計画・整備に関して責任を負っている。県道・コミュニティ道の整備・維持管理は原則として当該公的機関が責任を負っているが、県設備局に委託することも可能である。オルレアン都市圏では管理のみDDE45に委託されており、計画・整備はAOTUが行っている²⁴⁾。
- (32) SEMTAOでのインタビュー調査で、筆者が料金設定に関するSEMTAOの考え方について質問したところ、「公共交通の経営においては、利益を求めてはならない」という回答を得た。
- (33) 個別路線ごとの利用状況では、Tram 路線に関しては黒字である。バス路線も基幹的路線の一部は黒字が出る水準の利用状況だが、SEMTAO としてはそれらは決して望ましいことではないとしている。もちろん PDU 策定前の都市圏交通において大きな問題になっていた、バス交通の陳腐化に伴う公共交通の衰退という問題が解決され始めているという点では好ましい。
- (34) フランスでは、TRANS-DEVのほかKEOLIS、CGEA CO NNEX等の民間企業が各都市圏の公共交通運営会社を束ねて経営の実権を握っている。各会社は契約を通じて都市圏での運営権を委ねられ、TRANS-DEVのようなグループ企業はスタッフ派遣、ツール提供等を通じて各会社の運営を助けている⁹⁾。
- (35) Serge GROUARD氏。前述の通りメールは議員の互選で選ばれるが、一般的にはコミューン議会議員選挙におけるトップ当選者が選ばれる。

参考文献

- 1) 望月真一：地方分権におけるフランスのPDU(都市交通計画)と実例、交通工学, Vol.33 No.3, pp.43-52, 1998.
- 2) 野口健幸：交通権の思想に基づく公共交通充実政策の適用可能性に関する研究—フランスのグランリヨン市における都市交通計画の策定過程から—, 都市計画論文集, No.36, pp.535-540, 2001.
- 3) 野口健幸：フランスにおける都市鉄道計画の策定プロセス—イルドフランス地域における事例—, 都市計画論文集, No.35, p.601-606, 2000.
- 4) 長谷川豊：フランスの都市公共交通制度—地方分権の観点を中心として—, 運輸政策研究所, 1997.
- 5) Certu : Urban Public Transport in France -Institutional Organization-, Certu, 2002.
- 6) 望月真一：路面電車が街をつくる, 鹿島出版会, 2001.
- 7) Pucher J, Lefèvre C : the Urban Transport Crisis -in Europe and North America-, Macmillan Press, 1996.
- 8) 鈴木隆：地方分権と協議整備区域ZAC, 協議型まちづくり, pp.115-162, 学芸出版社, 1994.
- 9) 草葉安子：現代フランス情報辞典 改訂版, 大修館書店, 2003.
- 10) 鈴木隆：フランスの都市計画制度における土地利用の計画と規制, pp.8-13, 日仏工業技術, Vol.47No.1, 日仏工業技術会, 2001.
- 11) Certu : Plans de Déplacement Urbains -Guide, Certu, 1996.
- 12) GART : Etat d'Avancement des PDU juin 2002, GART, 2002.
- 13) GART : les Chiffres de Référence des Transports Publics (données au 31/12/2002), GART, 2004.
- 14) 氏岡庸士：公共交通支援型都市交通政策としてのフランス型交通税に関する研究, 1994年度東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻修士論文, 1995.
- 15) 板谷和也：費用負担の関係を考慮した公共交通整備財源制度に関する研究, 2001年度東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻修士論文, 2002.
- 16) Certu, GART : Transports Collectifs Urbains enquêtes et analyses 2003 évolution 1997-2002, Certu, 2003.
- 17) Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise : Orléans, Un Plan de Déplacements Urbains, AgglO, 2000.
- 18) AgglO : Révision du Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Orléanaise Première Phase, AgglO, 2003.
- 19) 自治体国際化協会WebPage
- 20) 自治体国際化協会編：フランスの地方自治, 自治体国際化協会, 2002.
- 21) aoau資料: FICHE TECHNIQUE ET IMPACTS, aoau, 1997
- 22) SEMTAO : le tram -de l'agglomération Orléanaise-, SEMTAO, 2000.
- 23) AgglO : Note sur la Delegation de Service Public, AgglO, 2003.
- 24) 三橋勝彦氏：先進各国(米・英・独・仏)の行政機構と住宅・社会資本整備・管理体制, 建設省建設政策研究センター, 1998.

フランスにおける都市圏交通計画(PDU)の策定・運用実態に関する研究—オルレアン都市圏を例に—*

板谷和也**・原田 昇***

本論文は、フランスにおける都市圏総合交通計画が高い実効性を持つ要因を明らかにするために、具体的な都市圏を対象にして計画策定と財源・組織・合意形成過程との関係を調査し、意思決定に関与する主体の構成とその手順に関する実例を示した。これによるわが国に対する示唆として、都市交通の計画・運営に関する権限の一括化、多くの関係主体が意思決定に関与する仕組みの構築、財源制度と計画制度の連携、そしてこれらを国全体におけるシステムとして政策決定における前提条件とすることが、計画の実効性を高める上で必要であるということを明らかにした。

The Actual Condition of Establishment and Practice of Urban Transportation Planning in France (PDU) —For an Example about Agglomération Orléanaise—*

By Kazuya ITAYA**・Noboru HARATA***

In this paper, the relation between the planning, source of revenue, organization and agreement formation process was researched and that process explained the reason that the urban transportation plan in France has the actual effect. The suggestions to our country by this are 1. to make the authority related to all the planning and management of the urban transportation, 2. to build the structure that many related subjects are involved in decision making, 3. to connect of the source of revenue system and the planning system. And to make these assumptions in the policy decision as a system in the whole of the country, is needed to raise the effect of the planning.
