

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・問題点と改善の方向*

Actual State, Problems 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、中央政府が握っている地方交通資本財源（借入金許可や資本補助金）の配分を、地方自治体が策定した交通計画に基づいて決定する制度が採られてきた。1974年に導入された交通政策・プログラム [TPP : Transport Policies and Programme] や、TPPに代えて1999年以降導入された地方交通計画 [LTP : Local Transport Plan] によるシステムがそれである。

後者のLTPのシステムでは、自治体が立案した交通戦略・交通プログラムの質に加え、その実施の進捗度、目標の達成度などを評価して財源配分に反映させることが意図されている。そのために、年次進捗報告書 [APR : Annual Progress Report] を通じて各自治体のパフォーマンスを毎年チェックするしくみを組み込んでいる点が特徴的と言える。このシステムはわが国においても注目されるところとなり、導入当初の制度の概要やLTPの内容が太田ら¹⁾や加藤ら²⁾で報告された。

現在はちょうどLTPシステムの第1期の5年間の終了して第2期に移行する時期にあたり、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ものと考えられる。既に高橋ら³⁾は制度運用の実態を報告しているが、主に2003年時点の情報に基づいているため、中間報告的なものにとどまっている。

本論文では、文献調査とイングランド交通省 [DfT : Department for Transport] へのヒアリング調査⁴⁾から得たより新しい情報をもとに、LTPシステム第1期における制度運用（特にLTP/APRの評価と財源配分）の実態と問題の構図を明らかにする。さらに、第2期のシステム改善に向けた変更とこれらの問題点とがどのように関係しているかを明らかにする。

* キーワーズ：イングランド、地方交通計画、交通財源配分

** 正員、博（工）、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

（〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1,

TEL. 03-5841-6234, FAX. 03-5841-8527)

*** 正員、工博、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

（〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1,

TEL. 03-5841-6233, FAX. 03-5841-8527)

2. LTP/APRに基づく財源配分システムの概要

(1) LTPシステムと財源配分の流れ

LTPは、2000年交通法により全てのカウンティや単一自治体（ロンドンパラを除く）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5つの目標（環境、安全、経済、アクセシビリティ、統合）と関連づけてLTPの目標を定め、現況および将来の問題とその改善の機会を検討し、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た⁴⁾。TPPと比較すると、LTPシステムは、

- ・計画期間が長い（TPPは単年度の計画）ため、将来の財源の見通しを立てて施策を展開しやすい
- ・財源の使い方に関して地方の裁量が大きい
- ・マルチモーダルに重点を置く（TPPでは歴史的に道路スキームが中心）
- ・策定プロセスにおける市民参加を重視している

——などの点が特徴である。

第1次LTPシステムに基づく計画の策定・評価と地方交通資本財源の配分の流れを図-1に示す。まず、①政府が発行するLTP策定ガイダンスを参照しながら、自治体がLTPを策定して政府に提出する。これは中央の財源

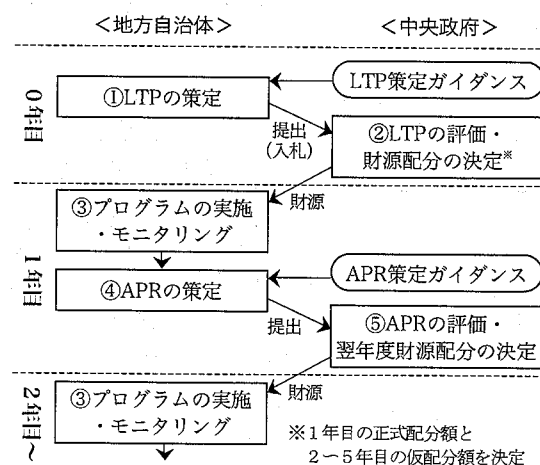


図-1 第1次LTPシステムにおける財源配分の流れ

を獲得するための「入札 [bid]」ともよばれる^{*)}。次に、②政府は各自治体のLTPを評価して5年先までの財源の仮配分額（翌年度分については正式配分額）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、LTPに掲げたパフォーマンス指標などをモニタリングし、④政府が毎年発行するAPR策定ガイダンスを参考にAPRを策定して提出する。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を決定する。この際、評価の結果に応じて、仮配分額からの増額または減額が行われる可能性もある。③～⑤が5年目まで繰り返される。

第1次のフルLTPは2000年に提出され、2001/02～2005/06年度の5年間、上記の流れに沿って第1期の運用がなされてきた。2006/07年度から第2期が始まるのに先立って、政府は2004年12月に第2次LTP策定ガイダンスを発行し、2005年7月を期限として暫定LTPの、2006年3月を期限としてフルLTPの策定と提出を求めた。

(2) 新しい資本財源制度

資本財源制度は近年2つの点で大きな変更があった。1つは単一資本資金 [SCP : Single Capital Pot] の導入 (2002/03年度～) であり、もう1つは政府による借入金許可制度の廃止 (2004/05年度～) である。

前者のSCPは、それまで交通、住宅、教育、社会福祉などの部門別に存在していた資本財源の多くを一括して与えるもので、この枠内での用途は自治体が自由に決められる。後者については、以前は自治体が資本資金の借入を行う際に政府の許可を要したが、これが廃止された。自治体は、拘束性のある上限額を自ら設定したうえで、政府の同意を得ること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、自治体が借入の上限額を定める際

に参考とされる。

上記の変更後の財源制度では、交通部門の支出内容と資本財源は次のように対応する (図-2)⁵⁾。あらゆるスキームは原則として事業費500万ポンドを境に大規模なものと同規模なものに分けられる。主要道路や橋梁の構造メンテナンスに関わる小規模スキーム群は「維持管理ブロック」、その他の小規模スキーム群は「統合交通ブロック」としてひとまとめに補助が与えられる。これらのブロック配分はSingle Pot SCE(R)の一部を成し、自治体の裁量によりブロックや部門をまたいで財源を転用することが可能である。

大規模道路スキームや大規模公共交通スキームへの補助は、使途指定のSCE(R)と資本補助金 (道路の場合は交通補完交付金、公共交通の場合は交通法56条補助) によって半々ずつ与えられる。ただし、監査委員会 [Audit Commission] の包括的業績評価 [CPA : Comprehensive Performance Assessment]^{*)}でgoodまたはexcellentと評価された自治体については、上記の使途指定SCE(R)の分がSingle Pot SCE(R)に算入され、自治体の裁量で使えるようになる。大規模維持管理スキームへの補助は全額が使途指定SCE(R)を通じて行われる。

以上のうち維持管理ブロックの配分額は、一部を除いて、道路延長や老朽道路の割合、橋梁の数などの指標を用いて所定の算出式により決定される。大規模道路スキーム・大規模公共交通スキームに関しては、1998年交通白書で提唱されたNATA [New Approach to Appraisal] に則って個別の評価が行われ、認可の是非が判断される。LTP/APRの評価結果はこれらの決定には反映されず、統合交通ブロックの配分額にのみ反映される。

3. 第1期におけるシステムの実態と問題の構図

LTP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

	維持管理スキーム (主要道路・橋梁の構造)	その他のスキーム (道路・公共交通など)
大規模	使途指定 SCE(R)	使途指定 ^{*)} SCE(R) + 資本補助金 (TSG or S56 補助)
小規模	Single Pot SCE(R)	
	<維持管理ブロック>	<統合交通ブロック>

※ CPA が good か excellent の自治体には使途指定せず

[注] 大規模・小規模の境は原則として事業費500万ポンド
TSG : 交通補完交付金 (道路スキーム対象)
S56補助 : 交通法56条補助 (公共交通スキーム対象)

図-2 地方交通スキームと資本財源

表-1 中央政府の地方交通資本支出額の変化

	統合交通 ブロック	維持管理 ブロック	大規模 スキーム	計
99/00年度	2.7	2.4	1.1	6.2
00/01年度	4.3	2.6	1.2	8.1
01/02年度	5.6	5.5	1.3	12.3
02/03年度	6.0	5.7	3.2	14.9
03/04年度	6.1	5.7	3.5	15.3
04/05年度	6.6	6.5	3.5	16.6
05/06年度	5.5	6.6	4.1	16.2

[注] 単位 : 億ポンド

99/00～03/04年度は実績、04/05年度は実績予想。

05/06年度は計画であり、大規模スキームに暫定認可分1.7億ポンドが含まれる。データ出所 : DfT^{9), 10)}

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、LTPやAPRの評価が低いと地元メディアや政治家から自治体に突き上げがあるため、これら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⁾。

自治体の側もLTP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資本財源が従前の2倍以上と大幅に増加したこと（表-1）、自治体が望むような統合的な計画システムであること、策定のプロセスで市民参加や協議が行われた結果、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。5年間という計画期間の長さも自治体には好意的に受け入れられている⁹⁾。

以上のようにシステム全般に対する評価は概ね肯定的と言えるが、プロセスの進行とともに次のような問題点が明らかとなった。その構図を図-3に示す。

(1) 計画策定に伴う負担と費用

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¹¹⁾）。

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にのしかかっている。しかし、資本財源の急激な増加に比べて、それを支えるべき歳入財源の増加は鈍く¹²⁾、これらの費用を負担することは容易ではない。とりわけ、道路

中心であったTPPからマルチモーダルなLTPへの移行により、複数モードを横断的に見渡すという新たな専門能力が要求されるようになってきている中、専門性を持つスタッフの確保が困難であることは問題視されている。

これらは計画内容やその実施の質に対して潜在的に悪影響を及ぼす要因と言える。

(2) 交通部門と他部門の財源の取り合い

自治体の歳入財源の内訳は、歳入援助交付金〔RSG：Revenue Support Grant〕に代表される政府からの補助金が大半を占める。上で述べた歳入財源の不足の理由の1つは、RSGの基準額の算定において、交通に関して考慮される要因が道路の維持管理（道路延長、自動車交通量など）に関わるものに限られており¹³⁾、LTPのための歳入財源の必要性が十分考慮されないことにある⁶⁾。

もう1つの理由として、地方の政治家が交通より教育や社会福祉などの部門が重要と考え、それらに歳入財源を回しがちなことがあると認識されている。この背景には、CPA得点の算出における交通部門のウェイトが教育や社会福祉の4分の1相当と低いため、高得点・高評価を得ようとすれば、財源を他分野にすぎ込んだ方が有利な構造になっていることがある¹²⁾。これらの要因から、自治体の経常支出における交通部門の割合は全国平均で5%程度と低い。

資本財源に関しても、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、交通財源を他部門に回されるのではとの心配がある。実際、ブロック配分額の一部（確認された例では1〜2割相当にも上る）が教育や社会福祉に振り向けられた例が存在している⁶⁾。ただし、交通部門への資本

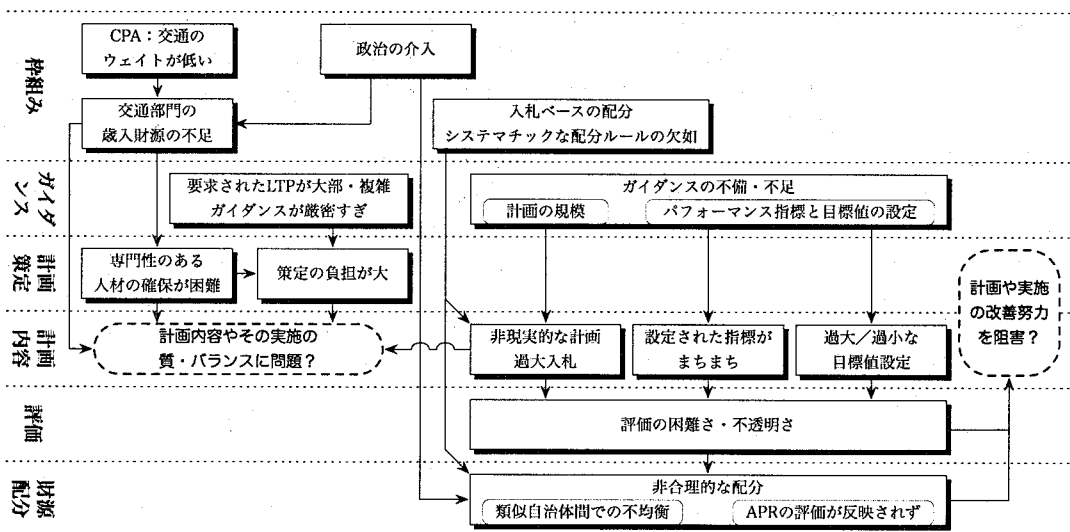


図-3 LTP システム第1期における主な問題の構図

支出額を財源配分額より減らしている自治体は少なく、全国レベルで見ると交通への資本支出額は他部門に匹敵しており、増加率も高い¹²⁾。

資本財源に比べ歳入財源が不足していることは、(1)で述べたように人材の確保を困難にするだけではなく、将来のインフラの維持管理費用の面で懸念を残す。さらに、意識啓発キャンペーンなど経常支出による施策が重要性を増している中で、施策全体のバランスを欠くことにつながる。第1次LTPの内容と評価結果を検討したレポート⁶⁾では、いくつかの施策分野について自治体の取り組みが疎かな傾向があったことが指摘されている。その中には、例えば従業員の自動車通勤の削減をねらいとして企業に立案させる「トラベルプラン」や、道路利用者課金・職場駐車場課税が含まれ、疎かだった理由として、歳入財源の不足、スキルある人材の不足、不人気な政策を実行する政治的意志の欠如などが挙げられている。

(3) ガイダンスの不備と計画内容

上述のように、第1次のLTP策定ガイダンスは厳密と言われるが、逆に不備・不足と思われる点も存在した。ガイダンスを受けて策定された計画内容の問題点と併せて見ていく。

第一に、入札ベースで配分が決定されるしくみであったため、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自治体が多く見られた。これは策定されたプログラムが不適切であることを意味すると同時に、その評価を困難に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と認識されている。ガイダンスでは、LTPの評価における必要最低条件として、利用可能な財源レベルに関してプログラムが現実的であることが要求されたが、各自治体にとってどのような規模のプログラムであれば現実的に実施可能と見なしているかについての指針は欠けていた⁴⁾。

第二に、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った。第三に、自治体によっては、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が見られた。いずれもLTPやAPRの比較・評価を困難にすると思われる要因である。ガイダンスで要求されたのが、指標をLTPの目標と明確に関連づけること、統合交通のあらゆる側面をカバーすること、全国目標値が存在する分野についてはできるだけそれを反映すること——など抽象的な事項にすぎず⁴⁾、指標の選び方や目標値の設定方法に関する十分な指針が当初から提供されなかったことに起因してい

ると考えられる。

他に、APRでパフォーマンスを過大に報告する行動もみられる。DfTでは、ルールの中で結果をより良く見せようとするのは構わないが、捏造などシステムの悪用は防ぎたいとしており、APRを額面通り信じるのではなく綿密に調査することでこれに対処している。第3回APR(2003年7月提出)の評価の際には、疑わしい報告を他の証拠と突き合わせて調べたところ、好意的な解釈のしようがない例が確認されたとして、「うわべを繕って報奨がもらえると思っただけではない」旨の注意を発している⁵⁾。一方、自治体にとって得ることがないにもかかわらずパフォーマンスを過小に報告していると見なされた例もあり、このことから指標に関するガイダンスに問題があった可能性が指摘できる。

(4) LTP/APRの評価と財源配分

a) 評価の困難さ・不透明さ

LTPの評価に関しては、政府の目標や政策と関係の深い27分野の「必要最低条件」と「優れたLTPの特徴」が数項目ずつ、あらかじめ提示され、これに従った評価が行われた⁴⁾。APRについては毎年のAPR策定ガイダンスで評価基準が示される。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)——の3つを評価の視点として¹⁴⁾、次のように評価が行われた。

まず、上記①に関しては計画通り実施されているスキーム種別の割合など、②に関しては進捗が「計画通り」である目標値の割合など、③に関しては予算執行率(支出予定額比)など——の指標について、例えば「91-100%なら6点」などと定められた点数を足し上げ、得点が算出された。ただし、基準は数字一辺倒ではなく、進捗の遅れの理由が明確に説明されているか否かも加味された。これらを項目間の重みを考慮して総合化した得点に基づき、well above average、above average、average、weak——の4段階に相対的に格付けされた。総合化の際の重みは、アウトカムの比重が年々高くなっている⁶⁾。

この評価はDfTと政府の地域事務所[GO: Government Office]が別々に実施し、両者の協議と合意に基づき決定している。GOが持つローカルな知識を生かすとともに、DfTが全国的な公平性を確保することが意図されている。しかし、DfT担当者は、地域の実情に詳しいGOでさえも、LTPに定められた戦略やプログラムが適切なのかどうか、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。パフォーマンス指標がまちまちであったことも、どの自治体が最も政府の目標の達成に貢献するの

の評価を困難にした。そのうえ、以前は自治体に対して評価基準の詳細が明示されていなかったこともあり、LTPやAPRの評価がシステマチックで公平なものではないと考えるLTP実務者が多いことが指摘されている¹⁵⁾。

b) 非合理的な財源配分

上述のように合理的な評価が難しいことは、非合理的な財源配分をもたらす一因となる。具体的には以下の点が指摘できる。

第一に、正当な理由がないにも関わらず、類似した自治体の仮配分額に大差が生じたり、大きな自治体の配分額が小さな自治体のそれより少ないといった不均衡があった。例としてグレーターロンドンに隣接するケントとエセックスの両カウンティを比べると、人口はどちらもおよそ130万人で同等であるが、第1期5年間の統合交通ブロック仮配分額は前者が約3300万ポンド、後者が約6300万ポンドと2倍近い差がある。これは、交通投資の必要性に基づかず、入札ベースで配分額を決めるしくみそのものに問題があったと認識されている。

第二に、APRの評価が配分額にきちんと反映されなかった。次のエピソードがそれを端的に示している。

2004/05年度の配分（2003年12月決定）では、評価の良好だったLTPに対して配分額が上積みされる一方、weak評価のLTPにはDfTとコンサルタントによる助言・支援が行われた⁸⁾。特に評価の低かった4自治体については、正式配分額を初めて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、DfTによると、その後減額に対する政治家からの反対に遭い、一時的に配分が保留されたのち、自治体が計画を改善したことをDfTに示せた段階で保留は解除され、結局は削減予定分の額も配分された。

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。

要するに、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。

このようなことが起こる要因の1つは、政治の介入を受ける（予算の配分が関係する以上受けざるを得ない）しくみにある。実のところ、APRの評価に基づく配分額の決定は「大臣がどうしたいと考えるかという実際的な問題だった」とDfT担当者は述べている。もう1つは、評価が曖昧でシステマチックな配分ルールを欠いていることにある。第二のエピソードは、評価の低さを理由に配分額の削減を決定する根拠が希薄であり、また判断の

決め手となるだけの客観的な情報が提示されていないことを示唆している。このこと自体も配分決定に付け込む隙を政治家に与えていると考えられる。

評価が不透明なことや不合理な配分が行われることは、計画やその実施を改善してパフォーマンスを向上させようとする自治体のやる気を削ぎかねないと考えられる¹¹⁾。ただし、DfT担当者は、大臣判断による配分額の変化は5年間の配分額に比べて十分小さいとして、そのような見方を否定した。

4. 問題点への対応 ー第2期におけるシステム改善ー

本章では、前章で示した問題点を改善すべく、これまで採られてきた、あるいはLTPシステム第2期に採られつつある対応を、第2次LTP策定ガイダンス¹⁶⁾などに基づいて整理する。

(1) 計画策定に伴う負担の問題への対応

LTP/APRの策定に伴う負担の問題に関して、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。

第1期においては、APRの内容の簡潔化を奨励したり、CPAがexcellent評価の自治体に対してAPRの提出を免除することを通じて、負担の軽減が図られてきた。ところが実際には、第3回・第4回APRとも、提出を免除された全ての自治体がAPRを提出している。一連のプロセスを通じて、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。

第2期について、LTP策定ガイダンスには、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、LTPの内容の精選を求めている箇所が見受けられる。

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。

APRに関しても、アウトカムに焦点を置き、アウトプットを評価の対象にしないことや、weak評価以外の自治体については隔年の提出にすることにより、自治体の負担を軽減することが予定されている¹⁷⁾。

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) 歳入財源の不足への対応

歳入財源の不足に対するDfTの基本的な認識は、「それはLTPシステムの問題ではない」というものである。従って、例えばLTPシステムと連動して歳入財源を配分することは第2期においても考えられておらず、他の方法で財源を確保することが求められている。

直接財源に関わるわけではないが、監査委員会は、CPAのランクの決め方を、各部門の得点の重み付け平均に基づいてではなく、様々な決定ルールに則って決めるよう変更している。これによって、例えば最低ランクの部門が1つでもあると、総合で最高ランクを得ることはできなくなった。高い評価を得たい自治体は、交通を含む環境部門にも財源を回して、ある程度のパフォーマンスを上げることが必要になると考えられる。統合交通委員会[CfIT: Commission for Integrated Transport]はこの動きを歓迎している¹²⁾。

(3) ガイダンスの不備による問題への対応

a) 計画の規模に関する指針の提供

第1期における過大入札の問題に対して政府が事後的にとった対応は、より現実的な配分額を自治体に示してLTPを改訂させるというものであり、二度手間で非効率であった。第2期においては、計画策定の際に目処となる額を指針としてあらかじめ示すことで、この問題を回避しようとしている。詳しくは(4)b)で述べる。

b) パフォーマンス指標の標準化

パフォーマンス指標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しやすく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。第1期の第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ていたが¹⁸⁾、第2期に向けた標準化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、その成果が第2次LTP策定ガイダンスに盛り込まれた。

第2次LTPにおいて、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、インプットやアウトプットでなくアウトカムに関連し、かつLTPの目標に緊密に結びついたものを精選すべきとされる¹⁹⁾。策定ガイダンスにはオプションな指標の例が示されている。

(4) 評価と財源配分上の問題への対応

a) 評価: システマチックな方向を目指す

DfTは、第2次LTPに含まれた目標値を、類似した他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という方針を示した。しかし、類似した自治体といっても相違点も多いことから、上記の方針による数字だけの評価は難しいと判断されるに至り、その策定プロセスも評価対象に含めるよう変更された²⁰⁾。このことは目標値設定を評価するための実行可能かつシステマチックな方法が確立していないことを示唆している。

一方、APRの評価は、3.(4)で触れたように第4回に至ってかなりシステマチックに行われるようになっており、これまで評価の客観性を高める努力がなされてきたとみることができる。なお、第2期における年次もしくは隔年の進捗報告をどう評価するかは現時点では未定である。

b) 算出式に基づく財源配分の導入

非合理的な配分の問題に対しては、入札ベースの配分から脱却し、システマチックな配分決定方法を導入することで軽減が図られている。つまり、仮配分額のうち、従来のように計画の評価に基づいて決まる部分を大幅に縮小し、大部分が所定の算出式に基づいて決定されるという形に改められた。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。この変更により、LTPは「入札」文書としての性格を持たないこととなった。

計画指針額は「交通ニーズ」を反映したものとされる。算出式は、政府や自治体代表らが入ったワーキンググループで検討され、「共有された優先事項」の5項目が要因として取り込まれた²¹⁾(表一2)。指針額が第1期の配分額と大きく異なる自治体もあるため、数年かけて徐々に新制度による配分へ移行する計画である。

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すことが期待される。評価に基づく仮配分額の変動幅を小さくしたことは、仮に評価が不適切であったとしても、それが配分額に反映されにくくなることを意味している。

なお、2年目以降は進捗状況を踏まえて正式配分額が決定される。その方法は明らかにされていないが、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

表一 計画指針額算出式の要素

テーマ	変数と配分ルール	
① 公共交通	バス・LRTの乗客数	多いほど多く配分
② 道路安全	交通事故による死傷者数	多いほど多く配分
③ 混雑	集落規模別の人口	集落規模が大きい or 人口が多いほど多く配分
④ 汚染	大気質管理地域 [AQMA] の人口	多いほど多く配分
⑤ アクセシビリティ	収奪(貧困)度 × 車非保有世帯率 × クラス別の人口	収奪が著しい or 非保有率が高いほど多く配分
	25,000人以下の集落に住む人口	人口に応じて加算
成長地域	2001～16年の増加世帯数シェア	670万ポンドをシェアに応じて配分

[注] 重み ①:②:③:④:⑤=30:20:25:5:(15+5)

出所: DfT²⁰⁾より著者作成

額になることを意図しており¹⁶⁾、そこからの増額はあり得るものの、減額は想定していない。こうした方針により、第1期に見られたような政治的な反発を受けづらくなると推察され、その意味で評価を適切に反映した配分が実現しやすいシステムになったとみることでもできる。

c) 残された課題

評価と財源配分を客観的・合理的に決定するのが困難であったという問題に対し、システマチックな評価基準や配分方法が指向されてきていることは上で述べた通りである。しかし、以下のように課題となりうる点は残っている。

第一に、一連のプロセスのうち、LTPの(特に、設定された目標値の)評価の部分や、LTP/APRの評価結果を財源配分に反映させる部分については、決定の明確なロジックやシステム化が現時点では提案されていない。第2期において恣意的あるいは政治的な判断がどの程度介入してくるか、展開を見守る必要がある。

第二に、システマチックな手法が望ましいとするには、システム(この場合は客観的な評価基準や計画指針額の算出式)がその目的から見て適切なものであることが前提となる。しかし、計画指針額の算出式に関しては、公共交通利用者数が多いほど配分額が多くなることや、既存インフラの水準を考慮していないことなど、資本投資の目安額を算出する式としては違和感を覚える箇所もある。この点に関してDfT担当者は「ワーキンググループで議論の末合意されたものであるので問題はない」との見解を示したが、指針額の妥当性は明確とは言えない。

5. おわりに

本論文では、イングランドのLTP/APRに基づく地方

交通財源配分システムの第1期における運用実態を検討し、評価や財源配分がシステマチックに行われてこなかったことなどを示すとともに、問題の構図を明らかにした。さらに、第2期におけるシステムの改善策について整理し、上記の問題点との対応を明らかにした。

評価に基づく配分の枠を縮小するあたりは当初のアイデアから後退したようにも見える。しかし、評価やそれに基づく財源配分の判断が難しいことを踏まえると、客観的な指標と算出式に基づく配分をベースとして、進捗状況の評価が低い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ことでパフォーマンスの向上を促し、高評価の自治体には報奨(財源配分の増額)を与えて更なる向上のモチベーションを引き出すというアプローチは、1つの現実解であろう。技術的にも政治的にもよりうまく機能するシステムに向けて軌道修正を図っているものと理解された。

今後の課題としては、第一に、当事者の意識調査やインタビューによらない、LTPシステムの運用実態の科学的・定量的評価が挙げられる。例えば、財源額の変化とパフォーマンスの変化の関係を分析し、財源配分が公平性・効率性などの面から妥当だったかの検証が望まれる。

第二に、新しい財源配分制度の運用実態を追跡し、本論文で同定した第1期の問題点が解決あるいは緩和されるかを検討することがある。時期を同じくして導入される、大規模スキームへの投資の優先順位に関わる意思決定を地域に委譲する地域財源配分や、需要管理施策(特にロードプライシング)の浸透をねらいとした交通革新資金[Transport Innovation Fund]といった新たな制度も併せて追うことが期待される。

第三に、計画・政策全体の整合性やバランスを確保するには交通部門内あるいは部門間の調整が不可欠である。例えば、大規模スキームには統合交通ブロックとは別個の評価が実施され、別の財源があてがわれる。大規模スキームが認可されるか否かは小規模スキーム群を含むLTP全体に重大な影響を与えると推察されるが、DfTによると大規模スキームとLTPの評価・配分が互いに影響することはなく、両者を整合させるのは専ら自治体に委ねられている。自治体レベルでこのような調整(どのように)行われているかの実態は明らかにされておらず、研究の必要がある。

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」(研究代表者: 原田昇, 課題番号: 15404018)の交付を受けて実施したものである。

補注

*1 2004年9月と2005年9月に、DfTの地方交通政策部局でLTPやAPRの評価に従事する計7名の方々にヒアリングを行った。

- *2 “bid”の意味するところは、計画の提出とともに具体的な金額を挙げて中央政府からの財源補助を申請することである。既存文献でも「入札」と直訳されていることが多いが、一般に言う「入札」のように入札額の最も低いものが落札あるいは採択されるという性格のものではない。
- *3 CPAは、サービス業績や業績改善能力の評価に基づいて、地方自治体をpoor、weak、fair、good、excellentの5段階に格付けするもの（ただし、格付けの表現方法は最近変更されている²³⁾）。交通は土地利用計画や廃棄物管理とともに環境部門の中に位置づけられる。優れた評価を得た自治体には規制緩和や地方自治への裁量権の付与が行われる一方、poor評価の自治体には政府による介入措置が講じられる²³⁾。
- *4 ただし、SCP導入以前は年限2年の追加借入許可として与えられていたブロック配分が、SCPの下で年限1年の基本借入許可（後にSCE(R)）として与えられるようになったことに対しては、予算執行の柔軟性を奪い、5年間という計画期間の利点を損なうものとの反発が強い²⁴⁾。
- *5 アウトカムの比重は、第3回APRでは18%³⁾、第4回では50%、第5回では70%であった¹⁷⁾。

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) DfT：Department for Transport Annual Report 2003, 2003。
- 10) DfT：Department for Transport Annual Report 2005, 2005。
- 11) 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。
- 12) CfIT：Local Authority Expenditure: A Review of Capital and Revenue Funding for Transport, 2005。
- 13) ODPM：Local Government Finance Report 2005/2006, 2005。
- 14) DfT：Guidance on LTP Annual Progress Reports：Fourth Edition (2004), 2004。
- 15) Atkins (commissioned by DfT)：Long Term Process and Impact Evaluation of the Local Transport Plan Policy – Final Guidance Report, 2004。
- 16) DfT：Full Guidance on Local Transport Plans：Second Edition, 2004。
- 17) DfT：2006/07 Local Transport Capital Expenditure Settlement, 2005。
- 18) DfT：Guidance on Local Transport Plan annual progress reports – 2nd edition, 2002。
- 19) DfT：Technical Guidance on Monitoring the LTP2 Mandatory Indicators, 2004。
- 20) DfT：Preparation of Final Local Transport Plans: Next Steps, 2005。
- 21) DfT：Financial Planning Guidelines for Local Transport Plans – Consultation Paper, 2005。
- 22) Audit Commission：CPA – The Hardest Test, 2005。
- 23) (財)自治体国際化協会：英国の地方自治, 2003。
- 24) Atkins (commissioned by CfIT)：Local Authority Survey – Final Report, 2003。

※参考文献リスト中の略語の意味は次の通り。

DETR：Department of the Environment, Transport and the Regions
ODPM：Office of Deputy Prime Minister

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・問題点と改善の方向*

高見 淳史**・原田 昇***

英国・イングランドでは、1999年以降、地方交通計画によるシステムのもと、自治体が策定した交通戦略・交通プログラムの質やその実施の進捗度、目標の達成度などを評価し、地方交通資本財源の配分に反映させる制度が採用されている。本研究では、2005/06年度にその第1期が終了するにあたり、文献調査とイングランド交通省へのヒアリング調査から同システムの運用実態を検討し、評価や財源配分がシステムチェックには行われてこなかったことなどを示すとともに、その問題の構図を明らかにした。加えて、第2期におけるシステムの改善に向けた変更点を整理し、上記の問題点との関係について明らかにした。

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

By Kiyoshi TAKAMI**・Noboru HARATA***

In England, a capital funding allocation system has been introduced since 1999, which is based on local transport plans and aims to reflect quality of transport strategies and programmes developed by local authorities, delivery of schemes, progress toward outcome targets, etc. in the allocation. This study reveals actual state and problems of the system through literature survey and interview with LTP practitioners at Department for Transport, showing that assessment and funding allocation have been unsystematic so far. In addition, it shows recent modifications to the system to deal with the problems identified above.