

都市と交通

1996

特集・欧米における都市計画・交通政策

No 40



建設省都市局街路課編集協力

全国街路事業促進協議会
社団法人 日本交通計画協会

都市と交通 No.40 Oct. 1996

C・O・N・T・E・N・T・S

巻頭言	ニュータウンづくり40年 ・住宅・都市整備公団 下田 公一	7
特集	テーマ●欧米における都市計画・交通政策	
1	米国における街路空間の再評価 ーニューアーバニズムとTODー ・株式会社アーバン・ハウス都市建築研究所 倉田 直道	9
2	米国の交通対策、計画、実施プロセスにおける市民参加 ー連邦政府の役割ー ・Institute of International Planning Research ハベ レイコ	16
3	イギリスの都市交通政策の論点 ・東京大学工学部都市工学科 原田 昇	25
4	イギリスにおける都市計画と交通 ・東京工業大学大学院社会理工学研究科 中井 検裕	29
5	ドイツの都市計画制度 ・筑波大学社会工学系 大村 謙二郎	34
6	フランスの公共交通と都市計画 ・長銀総合研究所 竹内 佐和子	39
7	La planification des transports dans le Schéma Directeur de la Région d'Ile de France approuvé en avril 1994 ・Marc Bourdier	43
8	ストックホルムにおけるパッケージ型ロードプライシング政策について ・大阪大学工学部土木工学科 新田 保次	51
海外事情		
1	OECD国際会議「持続可能な交通を目指して」に参加して ・建設省都市局街路課 斎藤 親	55
2	パリ市の街路情報提供サービスについて ・建設省土木研究所道路部新交通研究室 畠中 秀人	60
案内板		62
協会だより		63

表紙……アメリカ・デンバー市ダウンタウンの16thストリート・トランジットモール

欧米におけるLRT、トランジットモールと都市空間



◀LRTが走行するトランジットモール

(アメリカ・サンノゼ市
ダウンタウン)

▶バストランジットモール

(アメリカ・デンバー市
ダウンタウン)

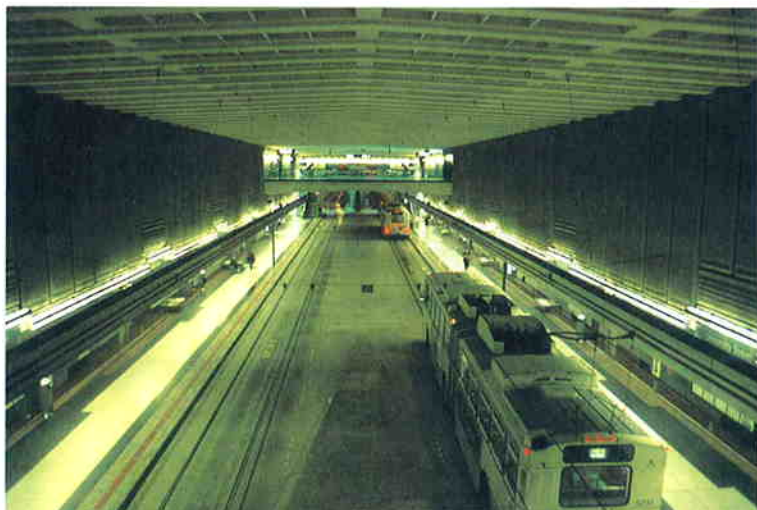


◀歩車道と広場、民地の一体的整備

(アメリカ・シアトル市
パインストリート)



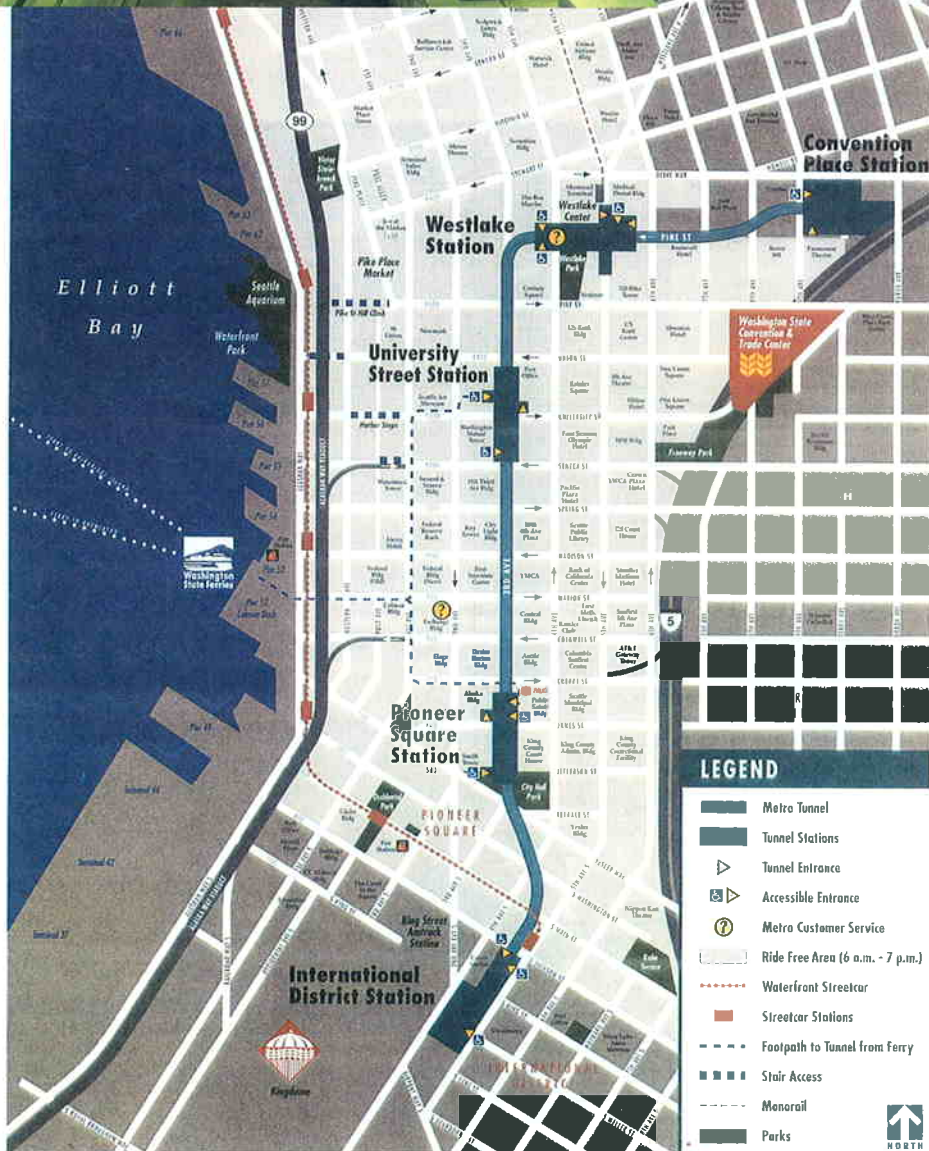
〔写真提供：〕
倉田直道氏



◀トンネルバスと地下ステーション

(アメリカ・シアトル)

▶シアトルのダウンタウンとトンネルバス区間図



〔写真・図面提供…東京商船大・兵藤哲朗助教授〕



▲バストランジットモール (アメリカ・ポートランド市)

〔写真提供：
倉田直道氏〕



▲ダウンタウンを走行する
LRT (MAX)

(アメリカ・ポートランド市)



▲身障者用のリフト。LRT乗
降時に使用

(アメリカ・ポートランド市)



▲駐車場案内システムと路面電車（オランダ・アムステルダム）

▼新たに整備されたLRT（フランス・パリ近郊のサンドニ市）





▲LRTとして復活した路面電車（フランス・ストラスブール市）

▼歩道寄りを走行する路面電車（オーストリア・ウィーン市）



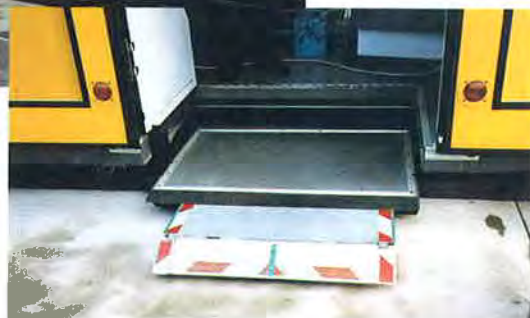


▲路面電車、トロリーバスが走行するトランジットモール
(スイス・ジュネーブ市)



▲▶新しく導入されたLRV (上)。右は
その乗降口の可動式ステップ

(ドイツ・ベルリン市)



ニュータウンづくり40年

住宅・都市整備公団 理事 下 田 公 一



住宅・都市整備公団は1981年に設立され15年
余りである。然しその前身の住宅公団は1955年に
設立されそこからは40年余を経た事になる。この
間住宅の供給と都市の整備に貢献してきた。この
40年を振り返ってみると、昭和30年から40年代、
オイルショックまでの間は経済面では、経済の再
生期を経て高度経済成長時代であり、工業化によ
り都市化が急激に起こり、大都市への人口集中が
著しかった。地方都市圏から三大都市圏に昭和30
年代には年間平均50万人、次の10年間には30万人
の人口流入があった。所得水準の上昇につれ昭和
40年代にはモータリゼーションが始まった。

この時期の街づくりとしては、第一義的には大
量の流入人口の受け入れのため義務教育施設や道
路公園下水等の公共公益施設を、とにも角にも備
えたいわゆる文化的住宅地を早期にかつ大量に供
給する事を求められた。計画面では、緑とオー
プンスペースについては現況林の保存や大造成した
後の緑の再生のため表土の保全活用とか樹木の移
植に心掛けた。上下水道では普及率の低さのため
地区完結型にならざるをえず、雨水処理では河川
改修との見合いで暫定又は恒久調整池による流出
抑制、交通では我が国で初めて歩行者専用道路を
導入したりクルド・サックなどの歩車分離による
安全快適な交通環境の確保に努めた。

1970年代から1980年代にかけては経済面では
オイルショック後安定成長へと軟着陸を図る事と
なり、人口の三大都市圏への社会移動も鎮静化し、
住宅の建設も進んできたため量的には解決した。
これに対応して都市開発にあたってもベッドタウ
ンからニュータウンへ、住宅だけでなく業務機能

や研究開発機能などの雇用の場も合わせて計画す
るいわゆる複合多機能都市づくりを目指して、地
域づくりの一環としての都市開発やコミュニティ
意識の涵養のためイベントの開催、計画・施設面
では集約配置によるオープンスペースの確保、四
谷見附橋の移設保存や古墳などの歴史的遺産の積
極的活用、保存緑地と再生緑地の連携による緑の
ネットワーク計画、水循環再生計画、雨水の地下
浸透工法や流域下水道などの広域システムとの連
携、はたまた新都市施設として共同溝、地域冷暖
房、ゴミの空気輸送システムやCATVによる高度
情報社会への対応、交通面では、歩車分離から歩
車共存へ、また路地空間の再評価による豊かな生
活環境の提供へと努力した。

これを量的に見てみるとこれまでに全国255の
地区で事業を実施しておりその開発面積は
36,000ヘクタールである。これにより11,000ヘク
タールの宅地を供給済みであり現在着手中の地区
で今後6,000ヘクタールを供給する予定である。
インフラとしては、4,900キロメートルの道路（横
浜市とほぼ同じ）、480キロメートルの歩行者専用
道路、2,850ヘクタールの公園緑地（東京23区の
1.4倍）、80箇所の鉄道新駅の開設をした。又開発
区域に大学15校、研究所・研修所100施設、事務所
や計算センター200施設が立地した。

公団の都市開発事業は上述の如く時代の要請に
答えつつ又土地神話に代表される時代環境にも支
えられて事業的に見て順調に又社会的にも評価さ
れてきた。しかし1990年代に入って経済環境はバ
ブルの反動もあって低成長もままならぬ状態であ
り土地神話も消えてしまったと言われる状況にあ

る。人口構成の点では少産少死による急速な高齢化が進行中であり2010年をピークに人口は減少すると予測されている。環境問題も公害対応からむしろ地球環境問題の視点から化石エネルギーの枯渇や地球温暖化への対応に視点が移っている。昨年の大地震の反省もあって安心・安全への関心も高まっている。その他にも政治・社会体制の転換が起こっており規制緩和、自己責任、女性の社会進出への対応、コミュニティ活動の変化等が指摘されている。

公団の街づくりは開発規模も数百ヘクタールと大きいため事業期間が20年以上になることが普通であるのでこの変革期にどう対応するか苦慮するところである。従って当面は変化にたいする柔軟な対応を意識しつつ、基本的なインフラの整備を着実に進める事としている。即ち環境問題対応として雨水の利用や流出抑制などの水循環計画への積極的取り組み、緑環境の保全・修復・活用によるビオトープ計画や緑被率の向上またクリーンエネルギーである太陽光の利用などを地区の特性に応じて試みる。高齢社会対応としてはバリアフリー化や高齢単身者へのハード・ソフト両面から

の対応が必要となろう。

交通・通信については高度情報化社会また高齢社会を迎えて一段の努力が必要と考える。インフラ面では光ケーブルの設置、建築物と都市内の公共空間と一貫した連続的バリアフリー化、そのための高度差を克服する、脚力が著しく劣った人にも優しい交通手段—最近幾つか実用化した短距離交通手段などが特に求められる。この他にもいまや常識化している電線の地中化率の向上や駐車場の地下化等の景観対策も必要である。問題はこれらの対応策を低成長経済下（個人の収入、従って支払能力も同じ）で、どのようなマジックを使って実用可能かと言う事である。

これまで努力してきたコスト削減は続けるとしてもそれだけでは不可能とおもわれる。都市に生活する前提としての我慢又は制約に関する考え方、公民の分担関係・責任配分、諸条件の優先度の見直しなど居住者意識の変化を洞察する等の他、提供者と利用者の関係もこれまでのやり方を根本的に再検討するなど発想の転換を図ることが必要と考える。

1. 米国における街路空間の再評価 ーニューアーバニズムとTODー

◆株式会社アーバン・ハウス都市建築研究所
代表取締役 倉田直道

1. はじめに

ここ数年、大都市圏の一部を除く地方都市の様相が大きく変化している。まず第一に、地方都市の顔である駅前商店街を中心とする古くからの都心部の商業活動が激しく衰退し活気が無くなっていることである。第二は、地方都市の郊外の幹線道路沿いに十分な駐車場を備えた大規模な量販店、ファミリーレストラン、パチンコ店、中古車ディーラーなどが集積し、激しい勢いで新しいマチらしきものを形成し始めていることである。とりわけ、第二の現象を都市景観という側面からみると、量販店やファミリーレストランなどの画一的で安っぽい効率だけのデザインの建物群が、地方都市固有の美しい田園風景に取って代わろうとしている。これら二つの現象は、自動車社会の進展に起因する相互に深く係わりのあるものであり、我が国の地方都市に共通する構造的な都市計画やまちづくりの課題が現れたものといつてよいだろう。

米国の多くの都市では1960年代から、急激な郊外化に伴い疲弊した都心部の再生に取り組んできており、現在も多くの都市でその取り組みが継続中である。これらの問題は自動車社会が過度に進行した米国固有のものであると理解されてきたが、今、我が国の多くの地方都市で起きている事象をみていると、そのスケールや現象の細部、そして顕在化したその問題の深刻さは異なるが、その背後に潜む問題は米国の都市が経験してきたものとほとんど同質のものであるように思われる。米国においても、郊外化の進行に抗して都心部の再生に成功した都市はまだ多いとはいえないが、成功した都市に共通するまちづくりへの取り組みがある。それは、公共交通手段の積極的な導入と歩行者を優先したまちづくりの推進、

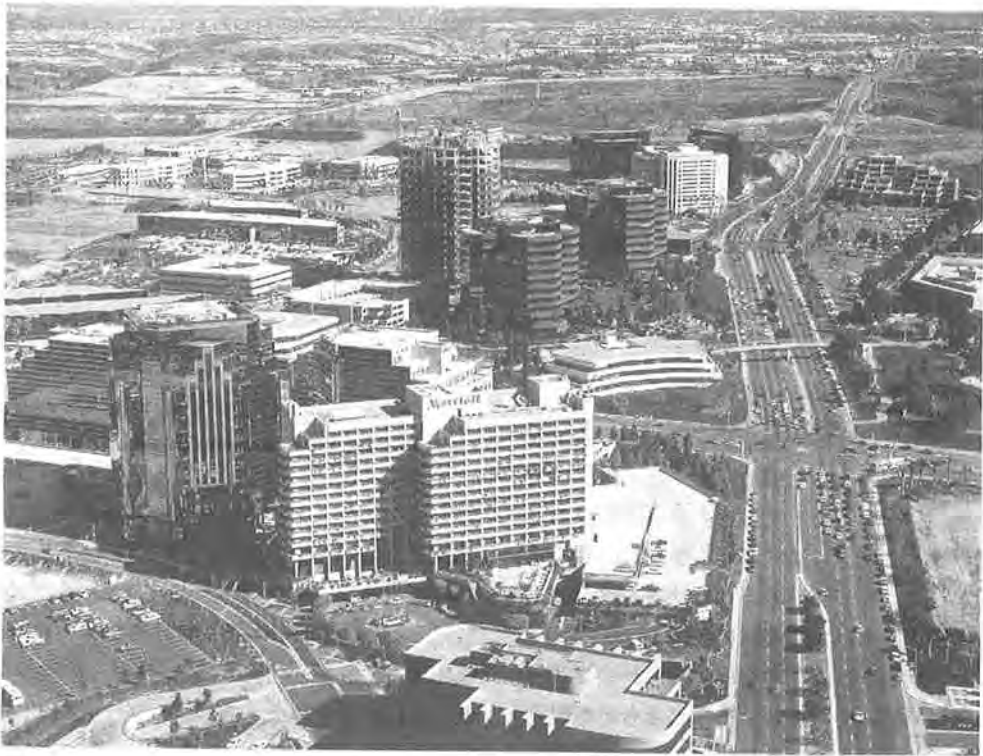
そして都心部における居住の再評価である。

2. 新たな郊外化とエッジシティ現象

米国において、第一次世界大戦後の自家用自動車の急速な普及とそれに伴う高速道路ネットワークの整備による郊外化の進行は、都市構造を円環状に都心地区（ダウントウン）と郊外（サバークズ）に二分化した。これに伴う都心部からの人口の郊外への流出は、都心部の居住人口の減少だけでなく、都心部の地区コミュニティの崩壊、居住人口の階層化、治安の悪化、商業活動の衰退、物的環境の劣化など、いわゆるインナーシティ問題の深刻化をもたらしたことは改めて指摘する必要はないだろう。

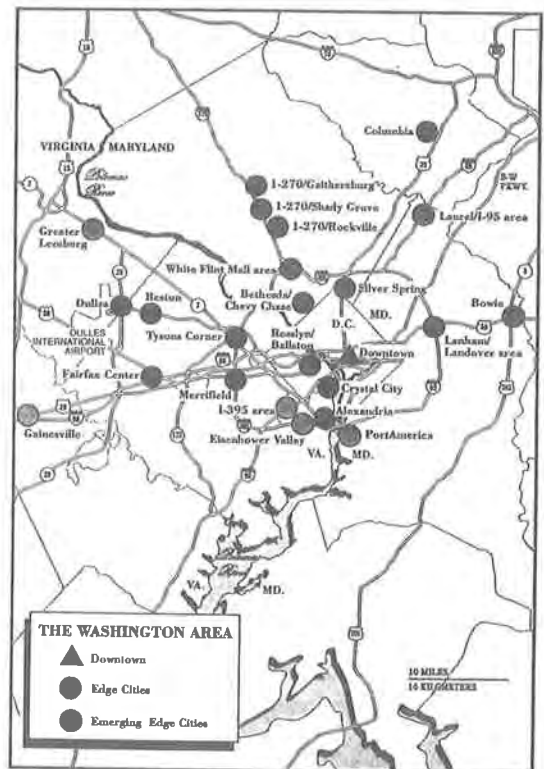
米国における大都市圏の将来を予兆させる新しい都市現象が、インナー・シティ（古くからの都心地区）とエッジ・シティ（大都市の周縁地区）において象徴的に表れている。これらは、一見それぞれ関係のない都心部と郊外部の個別の問題や現象のようにみえるが、それらを注意深く観察していると、根の部分では相互に深い関連があり、21世紀の米国の都市問題の行方とそれに対する都市開発やまちづくりの方向性を示唆している。

米国におけるコミュニティの発展形態は交通手段の変容と平行な関係にあった。米国における郊外化の起源は19世紀初頭であるが、19世紀中頃からの鉄道の発達による郊外（Railroad Suburbs）が出現し、さらに電気の普及による都心と郊外を結ぶ交通手段としての路面電車の登場による古典的郊外住宅地（Streetcar Suburbs）の発展がみられる。しかし、現在みられるような本格的な郊外化は戦後になってからであり、インターステイト・ハイウェイ・システムの建設を契機とする1950年代後半からの自動車社会の急激な進展は、郊外において画一



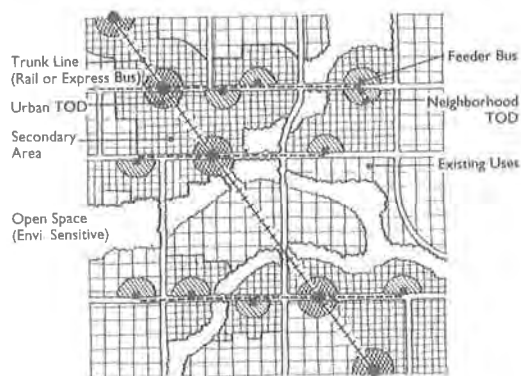
写真一 サンディエゴ郊外のエッジ・シティ

的な独立住宅群の大量創出を実現した。戦後〈第一の波〉と呼ぶことのできるこの郊外化によるコミュニティの特徴は、経済的、人種的、年齢構成、家族構成における等質性（中産階級の若い白人家族のための郊外）であった。1960年代後半からは、〈第二の波〉と呼ばれる郊外化の新しい動きがみられる。その動きの中心となったのは、大規模ショッピング・センターなどの商業施設の郊外化の動きである。その結果、大都市都心部における商業の衰退と雇用機会の喪失による急激な空洞化が進行し、一方郊外のコミュニティにおいては、郊外居住者の多様化と社会階層等による住み分けがみられるようになる。また、郊外における地方自治体は急激な人口増加と多様化する行政サービス・ニーズへの対応を求められるようになり、それまでの郊外発展政策から成長抑制政策への転換がみられるようになる。次いで1980年代に入るとオフィスなどの就業の場の郊外化が進み、これを郊外化の〈第三の波〉と呼ぶ。それは、かつて米国の大都市が体験した郊外化とは異なる新たな郊外化現象ともいえるものである。ロサンゼルスやワシントンDCの都市郊外に顕著にみられるよ



図一 ワシントンD.C.周辺のエッジ・シティの分布
（出展：Joel Garreau "Edge City"）

うに、かつては住宅地として都市のスプロール化が進んだ都市近郊の郊外地において、高速道路沿道や高速道路が交差するインターチェンジ周辺に突如出現したオフィスビル群や商業施設の集積は、これまで都市活動の中心であったダウントウンに匹敵する新たな拠点を形成するようになったのである。こうした米国の大都市圏の構造的変化に着目し、新たな郊外化現象によって生み出された郊外拠点を「エッジ・シティ（周縁都市）」と命名したのは、ワシントン・ポスト紙の記者であるジョエル・ガルーである。ガルーの調査によると、米国の大都市の周辺には既に200以上の「エッジ・シティ」が形成されている。郊外のエッジ・シティ化は戦後の車社会の進行の結果であると同時に、近年の高度情報技術の進歩がこの動きを加速させた点も見逃せない。少なくとも業務機能の郊外立地を促進させた要因は、車というよりは情報・コミュニケーション技術の進歩に負うところが大きい。ガルーはこうした「エッジ・シティ」を、米国の都市居住者の生活のニュー・フロンティアを象徴するものとして位置づけている。しかし、一方で「エッジ・シティ」を新たな都市問題を内包した郊外化現象として、①社会階層、人種、家族構成、ライフスタイル等の均質性、②自家用車への過度の依存と歩行者の軽視、③排他性の高い管



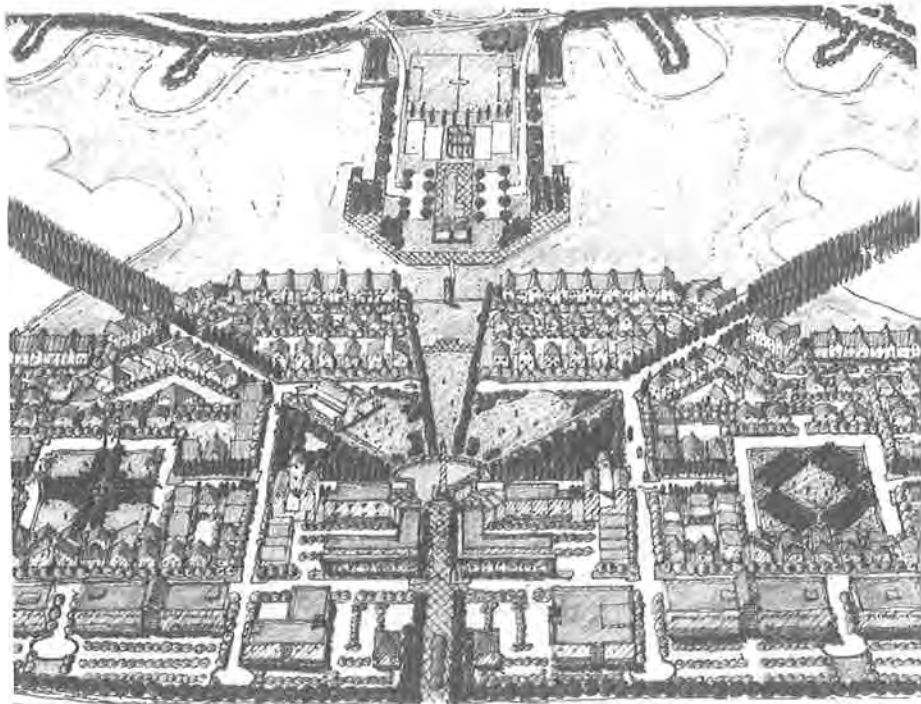
図一 公共交通システムとTOD（出展：Peter Calthorpe "The Next American Metropolis"）

理されたコミュニティ、④土地利用における機能の分化・純化の弊害、などの問題を指摘する専門家も多い。

3. ニューアーバニズムとTOD

こうした「エッジ・シティ」に代表される米国の都市の抱える新たな課題を解決し、よりヒューマンで快適な都市コミュニティを実現しようとするまちづくりの動きに、「ネオ・トラディショナル・タウン・プランニング」あるいは「ニューアーバニズム」と呼ばれるものがある。この新しいまちづくりの考え方は、A. デュエニ、P. キャルソープらの建築家、

図一 3 P. キャルソープのラグーナ・ウエスト・プロジェクト

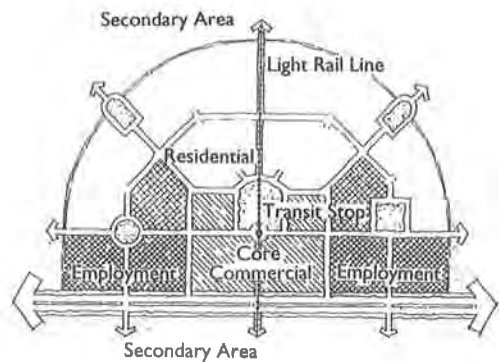


都市プランナーにより提唱・実践されているもので、現在は主として新規の郊外開発プロジェクトのコンセプトとして導入され注目を集めている。この新しいコンセプトについては、近年たて続けに出版されたP. キャルソープの“The Next American Metropolis”、P. カッツの“New Urbanism”などの著書に詳しく述べられているが、このコンセプトに関心をもつ建築家やプランナーの発言をみているとその興味は人によりかなり幅があるように思われる。A. デュエニに代表される建築家は、フィジカルな伝統的な街並みや形態的なコンテクストへの興味が先行している。また、“Sustainable Communities”などの著書でも知られるP. キャルソープなどは、環境と共生するまちづくり、都市開発や公共交通手段と歩行者を優先するコミュニティのあり方への関心がこうしたコンセプトを提唱する契機となっている。

「ニューアーバニズム」の考え方は必ずしも郊外開発だけに適応されるものではなく、古き良き時代の地域コミュニティの復権を目指し、伝統的なコミュニティが有していたまちの空間的な質を積極的に評価し、新しい開発やまちづくりにおいてそれを実現しようとするところに特徴がある。建築デザインなどの表現において保守的であることは否めないが、自動車交通を主体とする大規模な開発が、画一的で非人間的なスケールのまちをつくってきた車社会への反省から生まれたところに、21世紀へ向けての新しい都市づくり、まちづくりのパラダイムの一つとして評価され、また広く専門家の間で議論の対象となっている理由がある。

そのコンセプトの一般的な特徴としては、①地区内におけるバランスのとれた就住の融合、②多様なニーズに応えた住宅タイプの供給、③歩行圏内での適度な用途の複合、④車より歩行者を優先するヒューマンなスケールの街区の大きさ、⑤まちのアクティビティ空間としての街路、⑥直線的な細街路による格子状の街路パターン、⑦沿道街並形成型の中低層建物、⑧環境に優しい公共交通システムの導入、⑨自然環境の保護と生態系の保全、などが挙げられる。

このうち都市交通のあり方に関連する「ニューアーバニズム」の中核をなすコンセプトの一つがTOD（公共交通手段優先型開発Transit-Oriented



図ー4 都心型TODのモデル（出展：Peter Calthorpe “The Next American Metropolis”）

Development）と呼ばれるものである。TODは、LRTやバスの公共交通ネットワークと複合的な土地利用を戦略的に融合した都市づくりのコンセプトで、公共交通手段の駅を中心とする歩行圏内に業務、商業、住宅、コミュニティ施設、公園などを配置し、職住近接型のコンパクトなコミュニティづくりを推進するというものである。

4. まちづくりからの交通への取り組み

これら「ニューアーバニズム」のコンセプトを構成する幾つかは、これまでの都市開発、古い都心部の再生、再活性化の取り組みにおいて既に個別には適応されたものであるが、それらを将来の新しい地域像としてより具体的かつ総合的に表現したところに意義があるように思われる。TODのコンセプトは、これまで都心部の再生に成功した幾つかの都市に共通するまちづくりの基本理念や戦略であり、生活の質の向上を目指すまちづくりからの交通への取り組みでもある。

サンフランシスコ、シアトル、ポートランド、サンノゼ、サクラメント、サンディエゴ、ボルチモア、デンバー、セントルイス、バッファローは、何れも都心部の活力の維持、あるいは疲弊した都心部の再生にある程度成功した都市であるが、これらの都市に共通するのが、LRT、トランジット・モール、地下バスなどの公共交通優先システムの導入と、都心部からの自動車交通の削減及び快適な歩行者空間整備の政策である。なかでも、ポートランドとシアトルにおけるこれまでの取り組みは「ニューアーバニズム」と呼ばれる都市づくりのコンセプトの有効性

を実証している事例として特筆できる。

アメリカ連邦政府の環境保護局により全米で「最も快適な都市」に選ばれたこともあるオレゴン州ポートランドでは、歩行者が安全で快適に過すことのできる都市環境を実現するために、都市の交通計画と都市づくりを一体的に推進することにより大きな成果をおさめている。1960年代、ポートランドも米国の多くの都市と同様に、都市の郊外化の進展の結果、ダウンタウンの経済活動の衰退、都市環境の荒廃、車による大気汚染などの都市の病弊に苦しんでいた。こうした都市問題を抜本的に解決し、あわせてまちに新しい活力を注入する手段として提案されたのが、バス以外の乗用車の乗り入れを制限した全長20街区に及ぶトランジット・モールと呼ばれる歩行者空間の整備とMAXと呼ばれるLRTの導入である。このモールは、舗装、街路樹、特徴的なデザインのバス停、噴水、彫刻などによって、極めて個性的で快適な歩行者空間を市民に提供している。また、新しい公共交通システムの利用を促進するために、市の中心の300以上の街区をバス及び路面電車の運賃無料区域に指定していることも注目に値する。



写真—2 ポートランド・ダウンタウンのLRT

一方「米国で最も住みたい都市」の常連であるワシントン州シアトルでは、都市部の交通渋滞の緩和と公共交通手段であるバスの運行スケジュールの信頼性を確保するために、1990年都心部に全長2kmのバス専用のトンネルを建設し、それと併せてバス駅周辺を中心にダウンタウンの歩行者優先のまちづくりを進めてきた。その結果、ピーク時にダウンタウンを走行するバスの25%がこの専用トンネルを利用することで交通渋滞が軽減されただけでなく、主要な幹線バスはダウンタウンをこれまでの3分の1の所要時間で通過でき、公共交通手段としてのバスの信頼性が著しく向上した。シアトルでも、ポート

ランドと同様に公共交通手段の利用を促進するために、ダウンタウンにおけるバスの利用は無料になっている。さらにシアトルでは、都市の成長を抑制し都市における生活の質の向上を目的とする新しい都市のマスタープランにおいて、歩行圏をコミュニティ単位とする「アーバンビレッジ」という戦略的概念を導入している。この「アーバンビレッジ」とニューアーバニスト達の提唱しているTODとは、都市における公共交通手段の価値を再評価し、都市を再び歩行者及び生活者



写真—3 シアトルの地下バス・トンネル

の手に取り戻そうとする都市づくりへの取り組みという点で極めて共通するところがある。

5. 街路空間の再評価：リバブル・ストリートそしてグレート・ストリート

我々が自動車社会のフロント・ランナーであると信じて疑わなかった米国において、自動車社会とそれによってもたらされた都市のスプロール等の弊害に対する反省として、「ニューアーバニズム」と呼ばれる新しい都市づくりの動きが注目を集めていることは極めて興味深いことであるが、こと道路に関しては、既に1970年代からこうした問題意識が1つの

動きとなって顕在化している。それは、道を単なる交通機能としての役割を果たすだけの道路としてではなく、生活空間あるいは都市の公共空間としてまちづくりにおける街路空間の伝統的な役割を再評価する動きであった。特にまちづくりの視点から生活空間としての街路の役割を明らかにした図書として評価の高い故D. アプリヤードの“Livable Streets (快適な街路)”では、住宅地における理想的な街路が備えていなければならない特質として、①安全な居住者の聖域としての街路、②快適で健康的な環境としての街路、③コミュニティとしての街路、④近隣づきあいの領域を規定する街路、⑤子ども達が遊

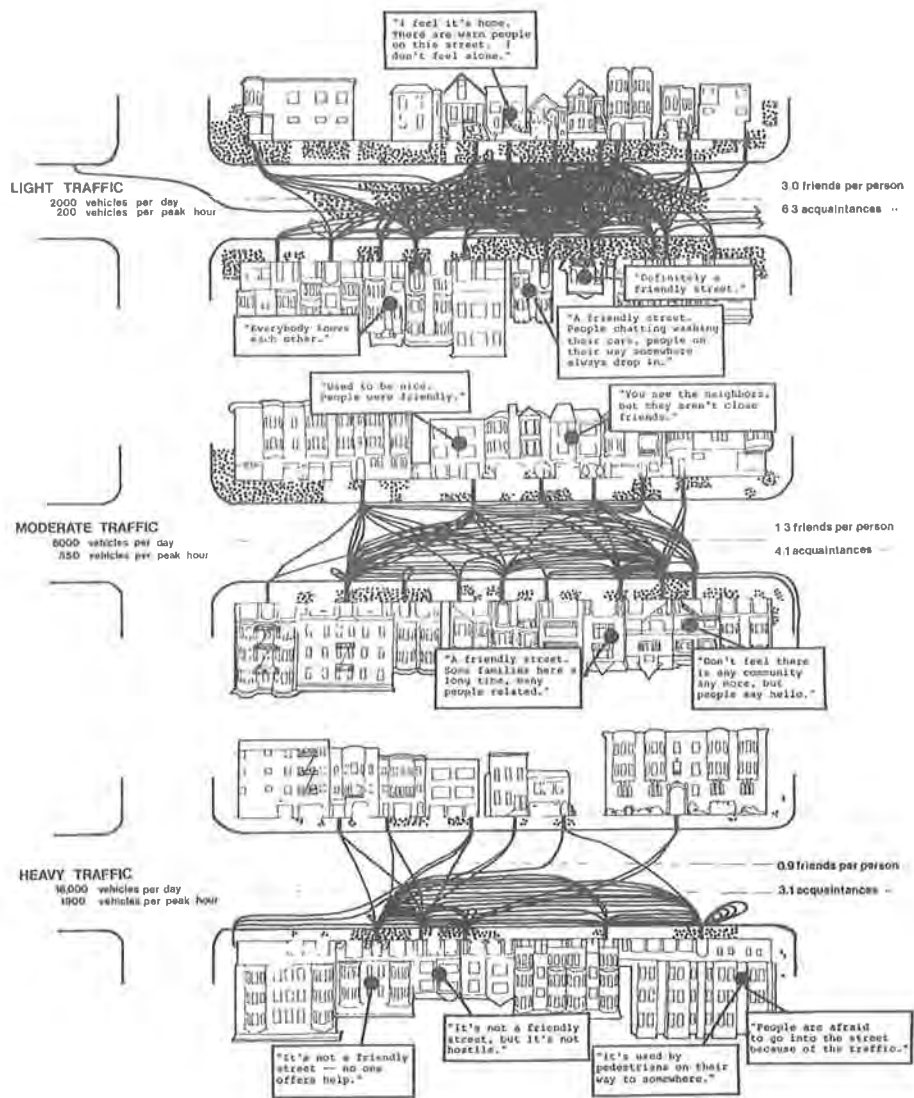


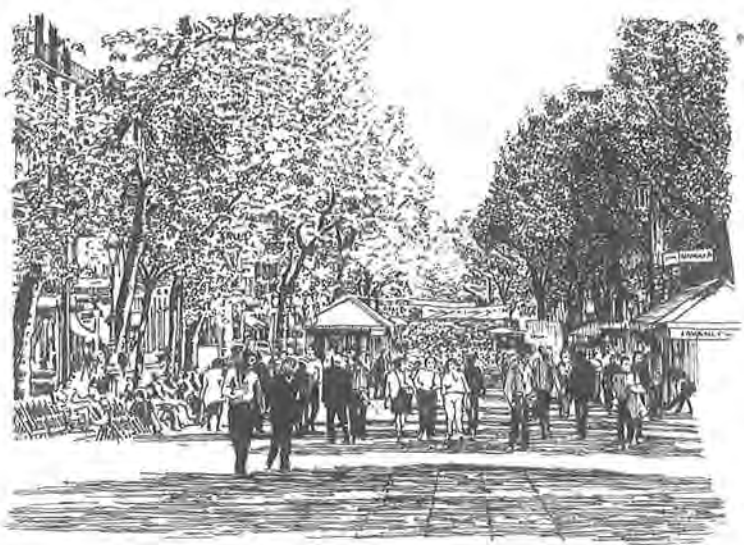
図-5
サンフランシスコ
における街路を介
した近隣関係
(出展: Donald
Appleyard “Li-
vable Streets”)

FIGURE 3.
San Francisco. Neighboring and visiting on three streets: lines show where people said they had friends
or acquaintances. Dots show where people are said to gather

び学ぶ場所としての街路、⑥緑豊かで快適な空間としての街路、⑦地区固有の歴史的な場所としての街路、を挙げている。また快適な街路は、住宅地への自動車の進入を制限することによる街路における居住者の活動の保護、行政と住民の対話による街路の管理が重要であることも説いている。また、A. ジェイコブスの“Great Streets (偉大な街路)”では、世界中の都市の街路の事例から、都市空間としての街路空間の形態や活動の多様性、街路によって規定される街区の規模や交差点の密度などを分析し、都市の街路が偉大な街路空間たりうる条件を明らかにしている。さらに、A. V.

ムードンの“Public Streets for Public Use (公共利用のための公共街路)”では、自動車交通の論理でつくられた現在の道路に対して、人々の出会いの場、子供達の遊び場といった都市生活者のニーズに応えた公共の場としての都市の街路のあり方を明らかにしている。

こうした伝統的な街路空間の再評価を巡っての議



Central Promenade, Pambles

図一6 ジェイコブスによるバルセロナ市ランブラスの中央ブロードのスケッチ (出展: Allan B. Jacobs "Great Streets")

論を概括すると、「ニューアーバニズム」と呼ばれる取り組みは、単なる古き良き時代へのノスタルジーといったものではなく、自動車社会の進展と平行に進められてきた近代都市づくりを教訓とするまちづくりの実践であり、21世紀に向けての新しい都市づくりやまちづくりの可能性を予兆させるものであると断言してもよいであろう。

2.

米国の交通対策、計画、実施プロセスにおける市民参加 — 連邦政府の役割 —

◆ Institute of International Planning Research (IIPR)

代表 ハベレイコ

1. はじめに

近年の「市民」ムーブメントには日本の社会現象として非常に目覚ましいものがある。私が以前、企画実施に関わったある政令都市の姉妹都市まちづくり交流で、交換メンバーの中に役人と学者に加えて市民組織代表を一人加えようとした時、そして市民をまじえたワークショップを開催するという提案をした時に会った、役所側の強硬な抵抗が今、信じられないくらいである。「市民組織と言っても色々あるのだから、ご心配なら青年会議所のような政治的にも中道派の組織から選んではどうか」という提言もことごとく却下されたのである。その時親切的な日本の方々から受けた忠告は、そもそも「市民団体」とか「市民組織」とかいう言葉は役所では御法度なんですよ、ということだった。これは役所だけではないらしく、当時、財界関係者からも似たような忠告を受けた。「市民参加なんていったって、日本の市民は金で動くんですよ。紛争があれば金が解決する」。まじめな顔でそういう大都市の行政幹部もいた。確かにあの頃、日照権を盾に隣の高層マンション反対を叫ぶ住民は結局は一人一人金をもらって引き下がっていった。それがパターンとなっていた。「市民」自体ですら、アメリカにやって来て、市民組織代表がボランティアで地域全体のプロジェクトのために無報酬で熱心に活動しているのを直接見ても、「きつとどこかで個人的な見返りがあるからやっているにちがいない」と懐疑的だった。「市民」はあの時日本ではまだ、英語でいうところの、dirty word（汚い言葉；禁句）なのであった。つい3～4年程前のことである。

今、特に阪神大震災以降、ボランティアリズムの広がりに伴い、また行政に対する不信の極まりの波

にも押されて、日本の市民ムーブメントは大きなうねりとなって来ている。それに伴い行政側も、特に地方自治体レベルでは自主的に参加制度を築きつつある。だが、例えば「都市マスタープランの作成を市民参加でやらねばと考えているのだが、実際どうしてやったらよいのか」という声が少なくないのも現実のようである。行政役人側には、時勢柄「市民参加」に取り組む姿勢はあるのだが、「市民」と言っても誰を相手にすればよいのか、これまで変な市民グループも沢山あったが、ああいうのも含む事になるのか、下手に市民を参加させて解決のつかない泥沼に陥るのではないだろうかなど戸惑いが隠せない。しかもまだ、行政改革も地方分権法の制定もNPO認可法も中途半端なままという状況のもとである。地方自治体行政の戸惑いはもっともなことである。

そこで、どうしたらよいのだろうか？ここに、国の指導力が求められている。それを発揮すべき時に来ているのではないだろうか？本稿では、「都市と交通」誌上ということもあり、以下に、交通計画・実施における市民参加という視点からアメリカ合衆国を代表する連邦政府のアプローチについて紹介し、共に考えてみたい。特に1991年に制定された連邦法の、陸上総合交通効率化法 (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act、略してISTEA 俗称：アイスティー) が重要目標と規定しているパブリック・インボルブメント（一般大衆の積極的関与）が州や自治体などの市民参加実施に大きな役割を果たしているのも、これをとりあげてみよう。

2. 「建設の時代の終焉」と「市民参加」への国の支援

その前に簡単に現在の、アメリカの交通整備にお

ける国と地方との役割分担について概要しておこう。これは分権の一部としての市民参加の位置づけを把握するのに参考になると思われるからだ。

アメリカの交通整備は連邦、州、郡、そして市など自治体の各レベルで行われる。アメリカの道路のほとんど(74.9%)は地方自治体(郡・市)の管轄下にある。そして全体の4.6%が連邦政府の管轄下にある、国立森林や公園、連邦所有地、インディアン保護区にあるものだ。他の20.5%は州際道路(Interstate Freeway)システムに含まれ、州によってコントロールされ維持される。連邦政府は、道路の建設はしないが、資金援助と計画の認可を行う。但し、連邦所有地に関しては、連邦政府の交通省道路庁が全てを受け持つ。道路インフラ整備の面で連邦政府の主要な役割は基準の設置と計画進行である。州政府は道路を所有しかつ管理維持する。州際道路は、州などの自治体が計画立案、デザイン、建設を行い、維持管理を行う。

アメリカの交通計画やプログラミングに関する分権のプロセスは1991年頃から本格的に始まったと言われる。資金面でも連邦政府がほとんどの費用を受け持つことから、過去10年くらいの間に次第に州や自治体による資金調達へと移行してきている。連邦政府の資金援助で建設される道路に関しては連邦の規定、例えば、「総合的でかつコーディネートされ、最適の投資を可能にするようなプランニングの策定をする」ことが課されている。しかしこの場合でも、地域の中のどの道路整備を資金援助するかは決定は連邦政府が単独で決めるのではなく、多くの機関や組織がその決定に関わっている。

端的に言えば、アメリカでは今や道路建設の時代は終わったとされている。環境問題に対する厳しい監視や、コミュニティ住民による草の根運動の影響などで地元の合意の取り付けがなないと実行できないことも一つの方向転換の原因である。現在では、州際道路建設は地元コミュニティの同意がなければ遠隔地であっても成り立たない。地元コミュニティが反対すれば大抵の州では道路は建設しない。建設するには、州と地元との連合的協力体制、議会の承認が必要である。また、連邦補助金が道路の造り替えばかりで維持管理の方にまわせなかったことも失敗とされており、その解決策として、基本的には、建

設だけが答えではないという認識がまずある。例えば、インターモーダルの考えとして時間帯による車線規制、各種交通機関の有効利用、時差出勤の奨励、複数乗車の奨励などの組み合わせ等で解決する。また、新規道路建設に替わって、既存の道路の改良、維持、大量輸送機関との複合化などにも力を入れてゆく。

このような政府の交通政策の変化は、連邦交通省(Department of Transportation: DOT)の主要七つの戦略の一つが、交通システムの中で人間を第一に考えること、即ち、ユーザーに深く関与し、利用しやすいものにすることに努めていることにも表れている。これは基本的に、人間の生活を形成するのに交通手段の選択が非常に重要な問題であるとの認識にたっている。故に、交通システムは都市圏全体のニーズを満足させることが必要である、ということになり、全ての関心ある人々を含み、そのインプットを考慮、そしてあらゆる方面からの総合的な情報を提供する、という態度につながるのである。前述したインターモーダルの考え方も、単なるコストとベネフィットの計算と言ったような効率面からだけではなく、このような概念からも来ているのだ。だから道路建設ばかりでなく、その代案としての大量輸送機関、交通管理、自動車の車内人口密度の増加奨励の為に施設投資、車を駐車して電車にのる乗り継ぎ場の整備、自転車交通、徒歩などを交通計画プランナーに対して考慮するよう指示している。

ISTEAにより道路プログラムおよびそれを取り巻く政府機関の関係が大きく変化した。この結果、大都市の計画機関、例えば首都圏交通委員会(Metropolitan Transportation Commission)により大きな政治的影響力を持たせ、より多くの政策決定がワシントンから地方に移った。又、全米道路システムに属さないプロジェクトは、州法の下で定められた基準により建設されなければならなくなった。これは道路基準に対する州の責任が大きくなったといえる。全米道路システムの新規開発および、既設道路の修復だけに連邦政府の承認がいることになった。

3. 国が保障する「市民参加」

フェデラル・マンドートと呼ばれる連邦法による

地方自治体への命令はISTEA制定の前に既にあり、基本的な市民参加の規定を定めている。例えば、行政手続法 (Administrative Procedure Act) や国の環境保護政策法 (National Environmental Policy Act) などその他様々なガイドラインや法規である。連邦DOTに属する連邦ハイウェイ管理機関 (Federal Highway Administration ; FHWA) や連邦高速輸送機関管理局 (Federal Transit Administration ; FTA) などの機関もパブリックの参加を規定している。情報公開、公告や相談を市民に対して出し、公聴会やその他の会合を持つ事、諮問グループをつくり、市民からの意見を徴集するなどの最低基準を設定するのがこのような規定の目的である。

しかし、ISTEA法はこれまで以上に深く浸透した、計画プロセス全体にわたっての市民参加のレベルを上げる事を義務づけている。ISTEAはブッシュ大統領の在任時に制定されたものであるが、クリントン政権下で連邦DOT長官のフェデリコ・ペニャの戦略計画が語っているように、市民参加ポリシーは人間・国民をまず第一に優先するという事を更に前面に打ち出している。これをうけて、FHWAとFTAの全ての交通計画と事業開発の段階において市民参加を積極的に進める事としている。キーワードは「プロアクティブな市民参加のプロセス」だが、これは初期の段階から、持続的な参加、情報へのアクセス、代案への共同体制、条件の評価と緩和のニーズ、公開の市民集会、決定プロセスへの全面的アクセスなども含む。連邦政府は、この法律を通して、より広範な範囲の市民、そしてプロセス上のより多くの段階での参加を奨励することを州以下の各自治体行政に命令している。加えて、州にある全てのMPO (大都市圏計画組織) に対しては、どういう方法でこの市民参加を実現するかという実行計画を策定することを義務づけている。この規定は各MPOが市民参加の手続きを公表し、正式に公聴会などで制定される充分前 (45日) に先立ってパブリックからの書面による意見、アイデア招集、代案やスコープなどを受け付けることを規定している。単に市民のインプットを奨励するに止まらないで、決定プロセスにおいての市民の参加を育成することが目的である。しかし、具体的な内容に関しては各

地域のMPOが開発するなど、あくまでも最終的な判断は各自治体や州の独自の解釈にまかされている。MPOとは、例えばメリーランド州のボルティモア大都市圏の場合、TSC交通委員会、自治体行政機関の各担当者、郡、州の交通関係の部署、環境および都市計画の関係部署などを含む。

ISTEAのもとでの国のパブリック・インボルブメントに関する基本的なルールは以下のように概約される。

- 公共参加のプロセスがプロアクティブであること
- パブリックのコメントの提出有効期間は最低45日とる
- 最も重要な決定をする場に市民が参加出来るように公告を充分にすること
- パブリックが検討しコメントを出せるように計らう事
- 計画と詰め段階で、出された市民からの要望や意見に対する応答をすること
- パブリックから出された意見に対して、明確な態度を示すこと
- 参加のプロセスは時期折々の適当な定期的な間隔でMPOによって、その効果を評価検討すること。全ての市民層に開かれたプロセスであるかどうかを確認する
- プロセス上で出て来た全ての関連情報が検討された後までは決定がなされないこと
- 最終報告や展示などの期限は必ず書面にて提出すること
- 集会で集められた全てのデータ、または記録に残すために提出されたものは、集会のあと、そして承認の前に誰でも検査することができる

また、連邦は州全域における計画への市民参加プロセスと、それぞれのMPOが従っている市民参加の個々のプロセスのコーディネーションをすることを要求している。これはウィスコンシン州の例に見られるように、州のDOTとそれぞれのMPOが注意深く、タイミング、技術、参加、そしてプロセスの内容をコーディネートし、アウトリーチを最大限にする。と同時に公衆の混乱を招かないで最小限にす

ることを要求されている。ウィスコンシン州のDOTはこのようなプロセスに関するガイドを作成した。しかし、ここも究極的には実施のいかんはMPOにかかっている。

多くの利害の異なる組織グループがこのISTEAを支持した。パブリックの参加に対する連邦政府の積極的な取り組みを評価したゆえんである。その積極性は、参加を推進する対象である「パブリック」の定義をより広くしたこと、またプロセス上でより多くの参加機会を設け、計画プロセスの決め手となるような重要な段階での市民参加を明確に指定していることなどからも伺えよう。ISTEAのもとでは交通計画決定には長期的計画が重要になってくる。例えば、長期交通計画（LRP）を作成し、また承認する段階、交通改善プログラム（TIP）を作成し承認する段階などもある。加えて、この法律は、毎年大気質の基準を充たしていない地域における正式な公開の会議で、LRPを審査すること、そして、TIP作成プロセスの期間中にすること、としている。真にうまく機能する公共参加のプロセスを築きあげることの重要性が今日アメリカでは社会的な認識となっている。このようなプロセスを設定することにより、利害の衝突そのものではなくすることはできないが、問題があればプロセスの初期の段階で出てくる、対立ではなく協力の中から代案を探る事ができるという考え方を連邦政府をはじめ全てのレベルの行政が持っているのである。

4. パブリックの定義

ここで改めて基本的な、パブリックの定義について考えてみよう。

日本の2倍の人口と数十倍の面積を持つアメリカ合衆国では、50ある各州で独自の法を制定し、また自治体レベルの分権も日本に比べ非常にすすんでいることは、周知のとおりである。もともと連邦政府は州政府から特定の権限、例えば外交、国防、人権に関するルールその他の限られた分野の権限を委任されて機能しているものであり、端的に言えば「地方分権」というよりも、どちらかと言えば、元々地方にある権限を中央へ「中央分権」しているという関係である。独立意識、分権意識は州、郡、市町村など自治体行政機関に止まらず、一般住民のレベル

まで浸透している。

都市づくりを例にとってみればほとんどの都市では、新しいハイウェイ建設、ダムやその他の公共施設建設、民間による都市開発プロジェクト、場合によっては一戸建ての住宅建設に至るまで、土地所有者がだれ彼にかかわらず、パブリックの「参加」なしには実施することが難しい。個人主義が浸透し、自由をこよなく愛し、汗水流して働いた国民の収入の大きな部分を毎月・毎年いやおうなく分捕って行ってしまう連邦税務署（IRS）に怒り、連邦議会での政治かけひきにうんざりする一般国民には、ビッグ・ブラザー（人を監視してコントロールしようとする大兄貴）として疎まれることの多い連邦政府であるが、そのような分権国アメリカにもかかわらず、あるいはむしろ、だからこそ重要な国家の役割がある。憲法に含まれている人権擁護などとは別に、だが基本的な精神はシヴィルライツ（国民の基本的人権）から発している、パブリック、つまり一般大衆の参加（Public Participation又はPublic Involvement）がそれである。

パブリックとは実際に誰をさすのであろうか？ここにとりあげるISTEAは、市民、関係公共機関、交通機関職員の代表、影響をうけるその他の職員の代表、民間の交通手段提供者（プロバイダー）および交通問題に関心をよせるその他のグループであると定義をしている。連邦政府の交通問題を扱う、FHWAとFTAでは交通に関する決定事項に影響される可能性のある、全ての個人またはグループ、とより広く定義している。これは交通に関する決定事項によって影響を受けるかもしれない特定の地域に住む人、ビジネスをする人、利害関係がある人、またはグループを含む。また、公共および民間の、トラックや貨物車のサービス業者、旅客鉄道産業、タクシー営業会社、その他様々な輸送サービス業者なども含む。そして低所得や少数民族世帯、高齢者世帯など、これまで概して交通便益を受けなかった人々には特に参加を奨励している。

ステークホルダー（stakeholder）、つまり交通計画プロセスについて影響を受ける利害関係者はどういう人達かを明確にすることが市民参加を実際に行う第一のステップとして必要だ。これには3つの方法がある：1）公聴会などにやってきて自ら参加

をする人々：2) スタッフが日頃の観察と体験をもとに知っている地域のリーダーたち：そして、3) 第三者にたずねて参加すべきと推薦された人々、である。具体的には例えば、ボルティモア市ではパブリックの定義に以下のものを含んでいる。すなわち、近隣住区協会、環境組織、民間交通機関、大学・研究機関、ビジネス、交通管理関係の協会、都市計画組織、大量輸送交通のユーザーとプロバイダー、各種擁護グループ、障害者、高齢者、少数民族、自転車通勤者、その他多くの関係者などである。

5. 自治体のための市民参加テクニックのガイダンス

連邦政府が規定した基本方針と最低基準に従い、各自治体ではパブリックの定義をした上で対象となる相手を定め、具体的な市民参加の手法を設定している。市民参加の手法は数々あるが最も基本的なのは、パブリック・ミーティング、市民助言委員会、ニュースレター、の3つであり、その他テクニックとしてワークショップ、フォーラム、ビジョニング、シャレット、フォーカスグループ、フェア、市民サーベイ、タスクフォース、など種々ある。ここでは本題から外れるのでテクニックについて一つ一つ説明はしない。連邦DOTが州の機関とMPO、特に経験の少ない小自治体のMPOのために作成したハンドブックが14のテクニックについて簡潔に解説している。そして、これらのテクニックは必ずやそれぞれの地域の事情に合わせてデザインされるべきこと、パブリックの興味を引くために出来るだけ創造的で新鮮な手法を用いる事を薦めている。この手引書は一つ一つのテクニックについてその基本、長所と短所、適用方法、特殊な使い方、行政職員にとっての使い道、市民にとっての使い道、必要な資源などが簡潔に述べられており、最後に実際にそのテクニックに経験をつんだ行政機関と担当者名前と連絡先がリストされている。

このような連邦政府のガイドラインを基に、各自治体では様々な工夫がされている。インディアナ州では、ほとんど内容はISTEAのガイドラインそのままだが、連邦法では要求されていない、デザインサマリーという独自のものを加えている。これは一般向け情報図書であり、申請されているプロジェクト

メリーランド州ボルティモア大都市圏がISTEAに基づき設定した基準 (例)

(註：以下に2手法についての概訳する)

- パブリックミーティング
- 最低年に何回何に開くという規定
 - 集会の公告の出し方—主要新聞に出す、コミュニティのリーダー達にお知らせを配りそこからまた公告してもらう
 - 集会場所は、障害者が車椅子で参加しやすい所、コミュニティの中心的位置にある所とする
 - 市民からのコメントはその収集期間の1週間前からはじめる。内容は、いつ、どこで報告書草案などが手に入るかという情報を含める事
 - 最低30日間意見を受け付ける
 - 締め切りは集会のあと1週間後とする
 - 収集された書面による市民の意見は全て返答する
 - 全ての意見の概要を作成する
 - そして適当なコメントは最終報告書に取り込み、概要は付録にとりこむ
 - 特定の機関や部署に關係する問題についてのコメントはその部署に転送する
 - 結論は、市民参加によって全ての関心ある市民のニーズに対して助める・充たす交通計画を作成することがより出来易い
- 市民助言委員会 (Citizens Advisory Committee: 略してCAC)
- 関心のある個人または組織の誰でもメンバーになれる
 - しかし、メンバーであり続けるには、5回連続の会議のうち2回以上欠席してはならない
 - 人数は上限なし
 - TSC (Transportation Steering Committee) に直接報告する、正式な委員会である
 - 月に一度会合する
 - BMCのスタッフから人材援助を受ける (ある限度内で)
 - TSCメンバーが受け取る全てのデータや報告書を受け取る；TSCの会合で毎回CACの作業の結果を報告する
 - CACの作業計画は明確なゴールと道標をもち、セッションのはじめに承認される
 - CACはTSCとその小委員会に対して諮問する

の完全な記述と公聴会などの議事録がのっている。これには、許可申請の結果、緩和する事項、デザイン、通行優先権、などに加え、コメントへの返答も含まれている。また、ミシガン州西部地方のマカタワ地域はフリーネットでホームページをインターネットのWWW (World Wide Web) にのせている。地域の公共図書館にコンピューターのターミナルを設置。公聴会その他の会議や集会の日程、議事録、議員全員の電話やファックス番号、計画のスタディ、長期計画や交通改善プログラム、年間報告書、ニュースレター、そしてその他の情報が載っている。政策委員会の会議はテープに撮りケーブルテレビによって中継されている。また、図書館で全ての行政出版物を見る事が出来る。計画やスタディを承認したり制定する場合その前に政策委員会に一般大衆からの意見が送られる。提出された全ての意見はコピーしてファイルされ、一般公開される。また行政からの返答を求めるコメントに対しては、タイミングを崩さずに応答する、というように独自に積極的な施策を打ち出している。

6. ISTEAのパブリック・インボルブメント政策評価

それでは、このISTEAによるパブリック・インボ

ルブメント促進という連邦政府の役割は果たしてその意図した効果があったのだろうか？ ISTEАは適度な間隔で参加手法の効果の度合いについて各々の自治体で評価することを規定しており、連邦交通省では既にその傘下にある交通問題調査研究委員会 (Transportation Research Board) を通じてコンサルタントを雇い、いくつかのケースに関してスタディしている。しかし何分この法律が制定されてまだ5年にしかならないので、現在独自のプログラムを作成中の自治体も多く、総合的評価をするだけの時間に耐えるケースが多くない。現在TRBが作成途中で未出版のケース分析評価報告書用の資料の中から、一例を選んで概括してみよう。ケース・スタディの中にはオレゴン州の交通省のプログラム分析評価のように地方自治体機関そのものを対象にしたもの、またアーカンソー州リトルロック広域都市圏の長期的交通計画プロセスを評価した広域圏における市民参加の実施を対象にしたもの、そして都市自治体の特定の交通機関整備開発プロジェクトにおける参加を対象にしたものと言った具合に非常に多様である。これだけ見ても、このような一つの連邦政策の効果、そしてその実施上に発揮される政府機関の役割の影響は非常に多岐にわたっていることに気が付くだろう。分権国アメリカと言えども、国が随所にリーダーシップを発揮しており、それが何も防衛や外交といった派手な世界問題だけではない、ということである。

カリフォルニアの州都サクラメントの南にある、サウス・サクラメントのプロジェクトは、この広域都市圏で初めての軽量高速鉄道輸送を開発するプロジェクトだ。サクラメント広域圏高速輸送機関 (Sacramento Regional Transit District) はプロジェクトが正式にスタートする数カ月前から総合的で活気ある参加呼びかけのアウトリーチ・プログラムを開始した。これもISTEAの基本精神とされているプロアクティブ、つまり先進的 (事前) 対処をすること、に准ずるものである。この地域はまた移民の多いカリフォルニア州の縮図のごとく、中国系、東南アジア系、アフリカ系、スペイン系といった少数民族が多く住んでいる、文化的に極めて多様な構成を持つ13ものコミュニティであることも、市民参加をまとめてゆくのに行政にとっては大きなチャレ

公共機関が所有する情報のリーズナブル (適切な) 公開度、アクセスの度合いとは何か？

- 行政がもっている、関心を持っていることが解っている人々のリストにのっている人に対して、一般大衆の意見提出のための期限やプロセス、そして文書類の存在にかんする情報を郵送する。
- 主要メディアへの発表を通して一般大衆へそのような情報の存在、入手可能であることを発表する
- そのような書類の一般大衆による検討期間を充分 (最低30日から60日) とする。
- 検討期間の当初に、地域の公共図書館にそのような書類・情報をおき誰でも検討できるようにする
- 問い合わせに対して答えることのできる行政スタッフを指名して対応させる
- 要求する人には誰でも無料で概要文書を提供する
- 要求する人にはだれでも該当報告書その他の文書の全文を提供する。但し、コピー代や送料が請求されることもある。

ンジとなった。当局はこの現実をよく認識した上で、通常の市民参加テクニックの他に民族多様性の要素にターゲットを絞ったありとあらゆる方法を考案しアウトリーチの努力をした。例えば数カ国語で公告ピラ、ニュースレター、レポートなどを作成し、それをそれぞれの民族が多く集まるエスニック・レストランや食料品店などの場所に出かけて行って配布したり、彼らのお祭りやイベントに積極的に職員を派遣、民族語で放送されるラジオ局でインタビューしたり、その他諸々の手法を使った。文化背景の違う人々が用いる、多様な情報伝達・取得・発信の習慣を参考にして彼らの積極的参加を辛抱強く呼びかけ、励ましたのである。特に東南アジア系は、日本人とも似て、行政のすることに参加させてもらう経験が無い人、行政から参加を薦められた事も無い人、行政はどうせ自分の意見を聞かれないと決めてかかっている人が多いことなど、普通のアメリカ人役人にはた易く信じられない「市民」を相手にする困惑があったようだ。しかし、「無感心な市民」と片づけず、プロセス自体の融通性と密接なコミュニケーションの重要性を理解しながら、如何に彼らに行動させるかを研究し、30カ月と289,000ドルの費用を使い、50以上のヒアリングもした甲斐あって、このプロジェクトは大成功を収めたと言われる。参加した多くの人が「行政は我々のことを解ってくれるのだ」と感じたようである。

7. ISTEА評価

以下に1994年出版のFHWAとFTA作成による、パブリック・インボルブメントの政策と手引き書の中から、読者が疑問に思われるであろうイッシュウに対する答えをいくつか選んで概訳した。

パブリックの参加が効果的におこなわれているかどうかはどこでわかるのか？ インディケーターは何か？

交通計画決定プロセスの全ての段階において幅広い参加方法により、自分達も貢献をする機会があったのだと感ずることのできる、情報に明るい一般の大衆が存在するかどうかである。また、多くの多様な一般大衆が参加する集会、頻繁なメディアの報道、計画やプロジェクトのデザインに一般大衆の意見への理解が反映されていること、なども効果的な参加を示している。これに対照的なのは、役に立たないプロセスで、それは計画草案やプログラムの決定の間際になって一回か二回の一般大衆集会または公聴会で市民の意見を集めようとするものである。

州交通局 (DOT)、MPOはパブリックからの意見に対して明確にそれを考慮検討し、応答したかということ、どうやって示すことができるだろうか？

必ずしも全ての提案や意見が取り入れられるわけではないという了解のもとにはあるが、州のDOTや正当な理由がある時には、MPOは一般大衆からの意見を決定の内容に取り入れるべきである。公衆はその意見が大切に取られ、決定の際に考慮された事、の確認を受けるべきである。参加することのエネルギーや時間が意味があり価値があったということを感じるためである。このためには、州DOTやMPOは両方とも、公衆参加の記録を維持し、意見や情報の公開要請などに関するもの、集会での意見に対して出された返答などの記録を維持しなくてはならない。

環境保護省の元における、交通順応法によれば、MPOが大都市圏交通計画又はTIPに関するコメントを公衆から受けた時、又は公共機関同士のコンサルテーションのプロセスを通じてコメントを受けた場合、その概要、分析、そして大都市圏交通計画の最終プランの一部として、どのようにコメントが返答されたかレポートする義務がある。

交通計画プロセスに市民参加が成功したかどうかはどこで判断するのか？

参加する人によって成功の基準が異なるだろう。

以下は様々な人が参加の成否を評価するに当たって問うことがらである。

- 我々は勝利を収めたのだろうか？
- プロセスはフェアだったか？
- 私の声は聞かれただろうか、また、尊重してもらえただろうか？
- 今回参加した人々は、次回もし誘えば参加するだろうか？
- 政治的にうまくいったであろうか？
- 主要なステークホルダーの間でコンセンサスが出来たであろうか？
- 最適の技術的解決方法が選択されたであろうか？
- 正しい決定がなされたであろうか？
- 祝いたい気持ちだろうか？

8. むすび

成功が一部の人々やセクターのためのものではなく、コミュニティ全体、ひいては社会全体の制度となるためには、上記のリストにある成功判断の問いの大多数に肯定的な答えを出せなくてはならない。前述した様々なテクニックを行使し、地域コミュニティの参加を積極的に招き入れる行政努力が必要であることを、アメリカの連邦政府はISTEAという一つの交通政策プログラムを通して示している。ISTEAの市民参加のプログラムの有効性を総合的に評価することは、現在まだ時期尚早であるかも知れない。それに情報公開法の確立やNPO法制化、行政改革などを含め地方分権のための基礎的法整備が未だ整っていない現在の日本に、何年も前からこういった基礎的法制度の整備があるアメリカの政策であるISTEAをそのまま導入可能にするのは困難であろうし、また仮に出来ても効果が全く違うものになるであろう。しかしこの政策プログラムの根底にある概念、実現のためのテクニック、概念とテクニックとの関係、このような市民参加を支える他の法制度の存在の重要性などは、いずれ日本にも遠からずやってくる分権の時代に、国がどのようなアプローチで臨むか考える上で参考になるのではないだろうか。

情報公開を避けてISTEAでみたような市民参加、パブリック・インボルブメントは実現しない。なぜ

ならリスポンシブネス（速やかに誠意をもって応答すること）が重要条件の一つであり、それには情報を隠していたのでは出来ないからだ。アメリカの各地での経験では、真のコンセンサスを形成するためには全ての利害関係者（ステークホルダー）が情報に明るい事が必要であったとされている。対立ではなく協働の中から解決策を見出す事が出来るという大きなメリットのために市民参加を推進する価値を国が認めるかどうかにかかっている。インフォームド・パブリック（情報に明るい一般大衆）の存在をむしろ積極的に国が育てる気持ちが必要ではないだろうか。

好むと好まざるとに係わらず、民主化の波は既に黒船の如く目と鼻の先まで来ている。冷戦の脅威の終焉、ボーダーレス社会の進展、サイバースペース時代の到来などの世界的情勢に加え、政治不信、官僚制不信、終身雇用制度の終焉、財政赤字危機、市民意識の萌芽など国内状況が一時的な現象を超える新しい世代に変化しつつある。日本社会にとって市民参加はもはやオプションではなくなってきている。沖縄の米軍基地の問題は外交問題であると同時に、土地利用の利害関係が衝突するプロジェクト開発プロセスへの市民参加の問題でもある。神戸空港開発是非の問題もしかりである。国の法制度の整備を待たずして、先進的な自治体ですでに様々な実験を始めている。ここで国の政府はどういう選択をするのであろうか？ これまでの対症療法的な（リアクティブな）アプローチからプロアクティブなアプローチに速やかに切り替えられるであろうか？ 建設の時代の終焉から対話と協働の時代への移行という現実認識に到達出来るだろうか？ 今こそ国がリーダーシップを真に発揮することが求められている。

〔参考文献〕

Federal Highway Administration (FHWA)
Federal Transit Administration (FTA).

・ Innovations in Public Involvement for Transportation Planning. January 1994,

・ Policy and Guidance on Public Involvement
December 1994

・ A Guide to Metropolitan Transportation Planning Under ISTEA: How the Pieces Fit Together

Indiana Department of Transportation (INDOT)

・ Public Involvement Procedures. January 1995

Levin, John

・ Neighborhood Transportation Planning Issues and Strategies in the Linden Hills Neighborhood. September 1995. Minneapolis:

MAPA (Metropolitan Area Planning Agency)

・ Metropolitan Omaha-Council Bluffs Public Participation Plan. July 1st 1994 amended August 31, 1995

MACC (Macatawa Area Coordinating Council)

・ The Public Participation Process in Transportation Decision Making for the Macatawa Area Coordinating Council

Metroplan

・ "Pouring Water on Dry Ground", Metropolitan who might be 88888

Olsen, Laura

・ "Chicago Community Green Line Initiative" in D.O.T(ed.) Mobility Partners Program Case Study. Washington D.C.: Mobility Partners. May 1996.

Oregon Department of Transportation

・ Public Involvement at Oregon Department of Transportation: case study

U.S. Department of Transportation (D.O.T)

・ Strategic Plan. January 1994

Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991: A Summary

South Sacramento

・ Light Rail Transit La Linca Del Sur

Wright-Small, Leslie J. and Klaus Philipsen

・ Public Participation in the Planning Process for the Baltimore Metropolitan Region.

Baltimore: Baltimore Metropolitan Planning

Organization. October 1994

Wisconsin Department of Transportation,
Division of Planning and Budget

• Wisconsin Public Participation Process for
Metropolitan Planning and Programming. No-
vember 1993

Younger, Kristina

• Public Involvement. ISTEAP Planners
Workbook.

Institute of International Planning Research
(IIPR)

• 「地方分権に関する海外調査：アメリカ合衆国カリフォルニア州編。1996年2月。東京：三和総合研究所／財国土開発技術研究センター



3. イギリスの都市交通政策の論点

◆東京大学工学部都市工学科
助教授 原 田 昇

1. はじめに

イギリスでは、1990年代に入り、厳しい財源制約の中で、異なる政策目標のバランスを如何に達成すべきか、交通政策のあり方が問われている。

政府の対応は慎重である。政府とは独立した委員会に、「交通と環境」や「誘発交通」など、重要な論点に関する答申を依頼し、その答申に対して政府の見解を示す。道路建設支持派と反対派は、答申に対して、各自の分析結果を追加しながら、論争する。客観的報告と主張の明確なディベート、これが、イギリスの交通政策論争の特徴である。しかし、交通大臣が疑問を持つ限り、答申内容が政策変更につながることはない。

1994年11月、時の交通大臣マウィツニーは、交通政策の論点整理が不十分であるとして、交通政策に関するグレート・ディベートを開始した。具体的な政策転換を打ち出さない限りはディベートの成果は無いとの批判もあるが、産業界、道路協会、道路反対同盟、各種学会、研究者、地方自治体、交通業界、利用者を巻き込んだ論点整理は、我が国の交通政策を考えるうえで大いに参考となる。以下では、グレートディベートへの政府の見解として1996年4月に公表されたグリーンペーパー（通常は、白書のたたき台）を基に、主要な論点を紹介し、続いて、政策目標の競合が厳しい都市交通政策の場において、具体的対応がどのように行われているのかを整理する。

2. 交通政策に関する論点整理

ディベートの主張は、3つの視点に整理された。第一は、経済成長を支える交通施設整備をより積極的に進めるべきとの論である。第二は、対照的に、環境をより一層保護する交通政策へシフトするべきと

の主張である。そして、第三は、個人の選択の確保が最優先であり、個人の自由な選択を変更させる交通政策は受け入れがたいとする。

環境支持派と対立関係にあった交通省は、ディベートを通して、交通政策を考える上で最も重要な3つの視点の一つとして、環境保護を位置づけた。イギリスの交通政策は、これらの視点の「適正なバランス」を目指している。

具体的な交通計画手法への支持もシフトしてきた。バイパスは支持されやすいが、道路新設は、自動車交通増大に対する唯一の回答ではない。公共交通への投資を促進し、徒歩や自転車の利用を奨励することの方が支持が多い。都心部の自動車交通を削減する手法や、大気の質を改善する手法は人気が高い。しかし、鉄道やバスの供給だけでは、自動車交通削減は困難である。自動車交通を削減するには自動車交通の管理が不可欠であるが、自動車利用への嗜好は強く、その削減には限界がある。

将来自動車交通需要を受け入れるだけの道路整備は、環境へのインパクトのみならず、財源制約からも実現困難な状況にあり、幹線道路計画の規模を縮小しながら、地域開発との関係を精査する方向に動いている。交通情報提供、より高度な交通運用、ならびに適切な維持管理による既存施設の有効利用は、その重要性を増している。窒素酸化物など、大気の質は、車両の改善により大幅に改善される余地があるが、長期的には、継続的な自動車交通の伸びにより、一旦減少した後に増加すると予測されている。自動車交通量の全国的な削減目標は議論の末に提示されなかったが、都市内での自動車依存の削減は、明確な計画課題として位置づけられた。公共交通への投資は、1989年の補助制度の見直しにより、自動車交通の混雑緩和も含めた便益が投資を上回る場合

に、国庫補助を受けることが可能となった。数都市でLRT (Light Rail Transit) の建設や調査が進んでいる。しかし、LRT新設による自動車交通削減効果は一般に信じられているよりも小さく、費用効果的でアフォードブルな場合に限定する方向にある。物流についても、環境への配慮から、道路から鉄道や海運へのシフト、貨物車の配送パターンの改善、大型貨物車への規制強化などが、検討されている。

3. 都市交通政策の具体的対応

(1) 都市交通政策の目標

経済成長、環境保護、個人の選択の競合は、活動密度の高い都市において、より明確である。活力ある都心部を維持、促進するためには、個人の選択の許す範囲で環境負荷の小さな移動が可能な、魅力的な交通システムを整備することが肝要である。自動車の過度の集中は、都心部の環境を悪化させ、魅力を奪い、活力を低下させる。無論、都心部自体の魅力が無ければ、交通システムを整備しようとも、人々を引き付けることはできない。自動車のアクセスが容易な郊外中心に対して、複数交通手段の組み合わせにより都心部へのアクセスを改善し、楽しく歩ける町並みを回復することにより、環境負荷を増大させることのない、都心部の成長が可能となる。

典型的な交通政策は、まず、環状道路を整備し、通過交通を排除するとともに、周辺地域からのアクセシビリティを確保する。次に、環状道路から都心部にいたる放射道路に駐車場とシャトルバスを整備し、バス優先手法や子供連れの料金割引を導入したパークアンドバスライドにより、都心部への自動車流入量を削減する。都心部の歩行者空間整備は、通過交通排除、あるいは、パークアンドバスライド整備のタイミングとあわせることが望ましい。都市規模が大きく、放射方向の鉄道が成立可能な場合には、自動車と鉄道を組み合わせた、パークアンドライドを導入する。また、幹線道路から地区道路へ通過交通が流入しないように、地区の道路形態に工夫するとともに、面的な交通静穏化を行う場合が多い。

このような交通政策は、ドイツ諸都市では「広域的な駐車管理」として普及している。イギリスの地方都市の多くは、歴史ある魅力的な都心部を歩行者に開放しており、パークアンドバスライド等の整備

を進めている。

(2) 交通計画立案方法の工夫

イギリスのカウンティ (県に相当) は、年に一度、交通省に「交通政策とプログラム (TPP)」を提出する。これは、次年度の国の補助金を確保するための入札であり、今後5年間の交通投資計画を明示する。

1993年5月、交通省は、TPPに関する通達の中で「パッケージアプローチ」の採用を奨励した。これは、地方政府に交通戦略—交通政策目標、目標達成のための施策のパッケージとその根拠、優先順位のついた作業プログラム—を求めたものである。補助金総額は拡大していないが、大規模な公共交通施設整備への補助金の可能性が開かれ、自動車交通管理や都心部のアクセス改善などへの許可は得やすくなった。残念ながら、パッケージ全体に補助する予算はないため、完全な実施に至る事例はないが、パッケージの目標、手法、評価の視点には学ぶべきものがある。

1994年のTPP通達は、「安全と環境を最大限に配慮しつつ、経済と地域社会の利益に資する効率的で競争的な交通市場を樹立すること」が交通大臣の基本方針であり、9項目の奨励策を示すとともに、地球温暖化に関する政府公約に資する戦略を特に重視することを明記した。奨励策は、例えば、「最も環境的に受け入れられる方法で、工業開発ならびに商業開発へのアクセスを新設・改良し、道路混雑を緩和することにより、安全と経済的便益を獲得するような、交通インフラの改善」と丁寧に説明している。

パッケージの政策目標は地域の実情に応じて多様であるが、①経済成長—都心部の活性化や開発拠点の育成など、②環境保護—大気質の改善や地球温暖化ガスの削減、③交通安全—人身事故の削減や傷つきやすい道路利用者 (歩行者、自転車利用者等) の安全確保、④選択の自由—アクセシビリティの改善や交通弱者のモビリティ確保、の四項目が基本である。

多様な目標を達成する手法としては、交通基盤整備、既存施設の有効利用、交通需要マネジメント、(交通負荷を削減する方向の) 開発コントロールが考えられる。個々の手法の欠点を相互に補うとともに、多様な政策目標をバランスよく達成できるパッケージが望まれている。例えば、自動車利用削減策

は、代替手段の施設整備やサービス改善など、受け皿が無ければ現実的ではない。また、駐車料金や燃料税など、自動車利用者の負担増を強いる手法は、その収益をどのように使用するかによって、受入可能性が異なる。また、プライシング手法は、需要管理手法であると同時に、財源獲得手法であり、その他の施設整備を容易にする。例えば、バスレーンやパークアンドライド施設の整備が、道路の混雑緩和に寄与する場合には、自動車利用者からの料金収入をこれらの施設整備に充当するパッケージが検討に値する。

(3) パッケージ評価の考え方

地方政府の立案するパッケージの評価方法として開発された「共通評価フレーム」には、この補完関係を示す工夫がある。費用便益分析に基づく現在価値換算便益に加えて、財政の現在価値 (PVF; Present Value of Finance) を算出する。これは、計画有効期間の各年の「収入」を割引率で現在価値に換算して合計した「現在価値換算収入」から、現在価値換算の支出を差し引いた指標である。パッケージにプライシング手法を追加すると、その収入を上回

る支出を追加しない限り、PVF指標は増加する。なお、この評価フレームでは、環境へのインパクトも算定するが、イギリスの伝統に従って貨幣換算は行わない。分析者は、複数のパッケージ案について、便益指標と財政指標のトレードオフ、ならびに、次元の異なる環境へのインパクト指標を意思決定者に提示する。

環境負荷の小さな交通体系へのシフトを、経済発展を支える交通システム整備と平行して進めるためには、LRTやガイドウェイバスなど、財政的な負担の大きな施設整備が必要である。プライシング手法は、この困難な施設整備を可能にする手法としても期待されている。

4. オックスフォードの交通戦略

パッケージアプローチを実践し、成果を挙げている都市の例として、オックスフォードを紹介する。大学の町オックスフォードは、歴史を秘めたカレッジ、魅力的な建築群、有名店の立ち並ぶハイストリートを、約1キロ四方の都心に満載した、歴史的観光文化都市である。

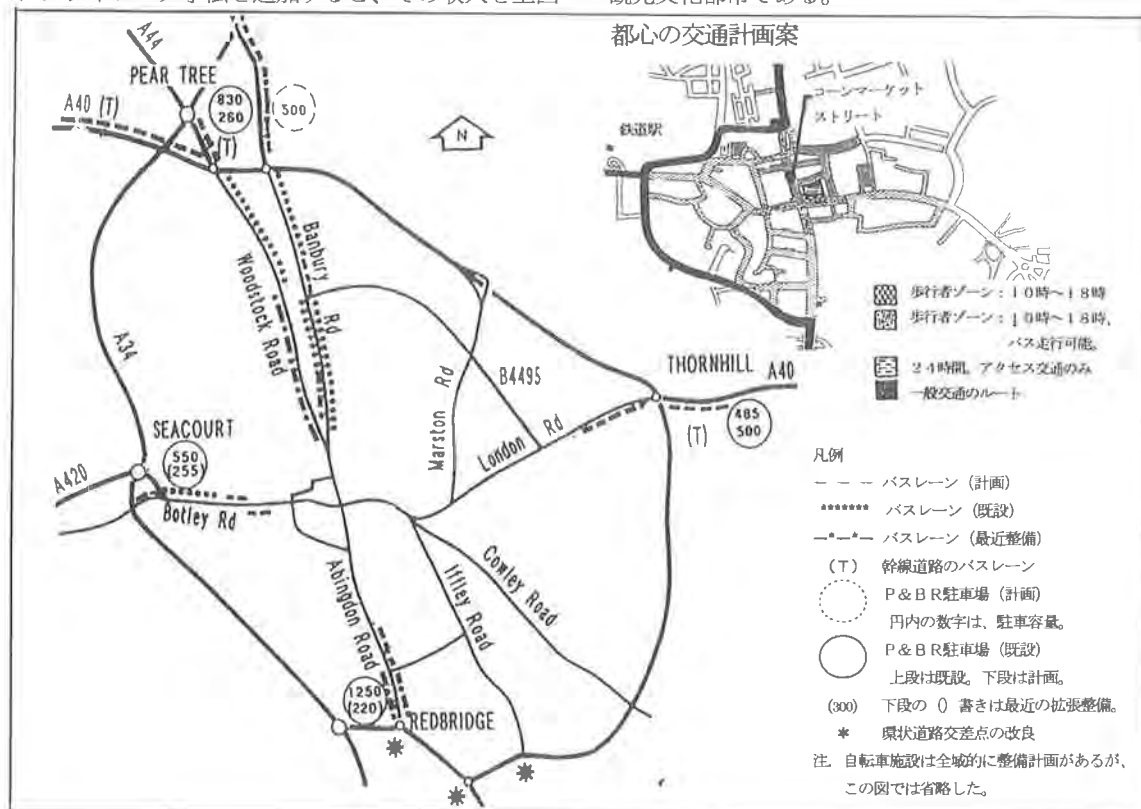


図-1 オックスフォードの交通計画

観光客と買物客を中心とする来街者の増加に対し、都心部の環境改善を目的に、交通施策のパッケージを構築した。この数年間に、都心への進入四方向にあるパークアンドバスライド(P & BR)駐車場を拡大整備(図-1参照)し、都心を循環する電気バスを導入し、サイクルレーンや交差点の自転車優先停止帯などを充実した。バスの魅力改善、都心部駐車スペースの削減、通過交通対策のための交通管理にも努めている。

パークアンドバスライドは、往復1ポンド以下の料金、シャトルバス(平日の日中で6分から10分間隔)、大人同伴の子供は無料、そして、盗難に配慮した駐車場デザインに特徴がある。その利用者は着実に増加し、現在、3,850台の駐車場に対し、平日平均一日4千台、土曜日は一日5千台弱の利用がある。南と西の利用が多く、この二地点では前面道路を通過する交通に対して実に4割が駐車場を利用している。都心部の自動車交通量は一定に保たれており、来街者の増加をパークアンドバスライド等の代替手段で吸収している。

次のターゲットは、都心を南北に横断するコーンマーケットストリートから自動車に続いてバスを追い出し、歩行者空間の連続性を高めることである(図-1参照)。昨年、都心周辺の放射道路の断面構成を変更しバスの転回を可能にする案とともに、住民に計画を公開し、85%以上の賛同を得た。

1993年度から1997年度までの5年間で、1,754万ポンドを投資する計画となっており、その財源は、借入金1,090万ポンド、開発者の寄与284万ポンド、路上駐車からの収入276万ポンド、その他104万ポンドである。借入金には国の許可が必要であり、大規

模な道路改良を伴う計画が実現するかどうかは、今後のパッケージの採択の程度に依存している。

5. おわりに

イギリスの交通政策は、活発な交通政策論争と都市交通計画におけるパッケージアプローチの採択など、より総合的な交通政策の実現を目指して動き出している。従来からの経済成長を支える交通施設整備に加えて、環境の保護や個人の自由な選択の確保といった異なる目標を重視しており、交通政策は、新しい次元に入ったと理解できる。

経済成長、環境保護、個人の自由な選択のバランスをどのように考えるべきか。全国レベルの幹線交通計画の議論は、判断材料となるべき調査研究を行う段階にあり、収束していない。一方、都市レベルの交通政策に関しては、地方政府が戦略を立案し、必要な財源確保も含めて、主体的に計画を実行する方向が伺える。多くの地方都市では、従来よりも環境保護を重視した戦略を構築し、その中で、自動車への依存を減らす方策が実行に移されている。

今後は、提案したパッケージをどの程度まで実行できるのか、特に、財源確保が可能かどうかが課題である。現在、地方政府によるプライシング手法の適用を可能とし、その収入の使途についても、地方政府に任せるという仕組みが議論されている。

最後に、環境重視と地方分権の潮流の中で、政策目標を明示した交通政策を立案して実行することは、わが国の都市政策にとっても重要な課題であることは間違いない。わが国においても、より開かれた交通政策論争に基づく政策提案が必要である。

〔参考文献〕

1. TRANSPORT-The Way Forward, The Government's Response to the Transport Debate, HMSO, 1996年4月
2. MVA, et. al., Common Appraisal Framework for Urban Transport Projects, 1994年2月
3. Oxfordshire County Council, Oxford Integrated Transport Package, 1995年10月
4. 原田昇、都市交通政策の復権—1990年代イギリスにおける新展開、交通工学、30巻4号、p41-47、1995年7月
5. 原田昇、イギリス幹線道路計画の論点—幹線道路整備のニーズとインパクト、交通工学、31巻1号、p45~50、1996年1月

4. イギリスにおける都市計画と交通

◆東京工業大学大学院社会理工学研究科
助教授 中 井 検 裕

1. イギリスの都市計画制度

(1) 都市計画制度の全体像

イギリスの現行都市計画制度の基本法は、1990年都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act) であるが、その基礎を確立したのは第2次大戦後まもなく制定された1947年の都市・農村計画法だった。戦後のイギリス都市計画制度をしばしば1947年法体系と呼ぶのはこのためであり、その内容を一言で表すならば、「マスタープランに表現された将来の望ましい都市を、計画許可制度による開発規制によって達成すること」となる。ここで、マスタープランは都市計画の目標であるのに対し、計画許可制度による開発規制はそれを実現するための手段として位置づけられる。

(2) 都市計画マスタープラン

マスタープランは、全ての地方自治体に対して策定が義務づけられているが、地方自治体の種類（現在3種類）によって呼称や性格が異なっている。

イギリスではロンドン、バーミンガムなどの大都市圏を除いた区域は、我が国と同様、カウンティと呼ばれる県とディストリクトと呼ばれる市町村からなる2層制の地方政府構造をとっている。このうち上位のカウンティが策定するマスタープランは「ストラクチャープラン」(Structure Plan) と呼ばれ、その内容は県全体の開発戦略・基本計画を記したもので、計画書と開発の促進・抑制が望まれる地域を概念的に示した図からなる。プランに含まれる項目は狭義の都市計画（土地利用）に留まらず、雇用・産業などの経済政策、住宅政策、交通政策など広範囲に渡っている。

一方、非大都市圏の下位の地方自治体であるディストリクトは、「ローカルプラン」(Local Plan) と

呼ばれるマスタープランを策定する。内容は、市町村内の具体的な開発・保全の計画であり、開発方針とそれに到った理由が記述された計画書と、提案されている開発の位置や、各方針が適用される地区の範囲などが書き込まれている開発提案図面から構成されている。ローカルプランで定める内容は、原則として上位計画であるストラクチャープランと適合していなければならない。

2層制の地方政府構造をとる非大都市圏に対して、大都市圏では1985年以来、1層制の地方政府構造を採用している。都市計画のマスタープランもそれに対応して、大都市圏の自治体、すなわちロンドン特別区および大都市圏市町村では、「ユニタリー・デベロップメントプラン」(Unitary Development Plan) を策定することになった。ユニタリー・デベロップメントプランは2部構成で、第1部がストラクチャープランに相当し、第2部がローカルプランに相当する内容となっている。

ストラクチャープラン、ローカルプラン、ユニタリー・デベロップメントプランの3つを総称して、「デベロップメントプラン」(Development Plan) と呼ぶ。デベロップメントプランは、都市計画の目標と基本方針であり、狭義の住民だけでなく企業、NGOなども含めた十分な市民参加を経て策定されている。従って、およそ都市計画に関わりのある行為は原則として全て、デベロップメントプランに記述された内容との整合性が要求されることになり、次に述べる開発規制においては、審査基準として大きな役割を果たすことになる。

(3) 開発規制

マスタープランで示された都市計画の目標を実際に達成するための手段が開発規制である。イギリスでは、1947年の都市・農村計画法によって開発権を

公有化しており、その結果、原則として全ての開発行為は地方計画庁（通常は下位の地方公共団体である市町村）からの許可（計画許可planning permissionと呼ばれる）をとらなければ実施できない。これが計画許可制度である。

我が国の開発許可制度との比較で言うならば、イギリスの開発規制では「開発」の定義が非常に幅広いこと、審査の基準が明示・マニュアル化されていないこと、の2つが大きな特徴である。

まず「開発」の定義は、(1)地表・地上・空中・地下における各種の工事、および(2)重大な用途変更、の両方とされており、従って、例えば住宅周りの軽微な工事や開発後の利用変更といったものも「開発」であり、そのカバーする範囲は非常に広い。もっとも軽微な開発行為は、「一般開発命令」(General Development Order)によって、開発にはあたるが許可不要のものとされている。

一方の審査基準については、法は計画許可の審査にあたって、デベロップメントプランとの適合性を最大の基準と定めているが、唯一絶対の基準とは定めておらず、「その他任意の重要な考慮事項」がデベロップメントプランとの適合性に優先される場合には、独自に判断されることを認めている。ここでいう「その他任意の重要な考慮事項」は、これらがそれに該当するといったリストが存在するわけではなく、実際には審査を行うプランナーと呼ばれる地方計画庁の官僚の自由裁量に任されている。

この自由裁量の限度を決めているのは、長年の判例の積み重ねであり慣習であるということになるが、大きくは、提案された開発の質的水準に関するものと、国・地方公共団体の公式・非公式の開発政策や一般的社会状況などのその開発をとりまく政治・経済・社会的コンテキストの2つということができる。

開発の質的水準とは、密度、容積、日照、道路、駐車場、オープンスペース、美観などである。これらのうち道路、駐車場についてはその水準を公表している地方計画庁も少なくないが、その他のものについては公表されていないものも多い。従ってこれらは全ての開発がそれを満たすべき、純粋に科学的に定められた客観的・技術的水準というよりは、個々の開発の立地・規模・性格などに照らされて柔軟に運用される指針の一つに過ぎず、裁量の幅はこ

の部分でも決して小さくない。

もう一方の政策、社会的状況に関する部分はさらに基準があいまいであり、ほとんどが個別ケースに依存していると言わざるを得ない。非常におおまかには、開発の位置、内容、時期、さらにその開発が行なわれることによって発生するであろう影響の全てが考慮されると考えてよい。インフラとの関わりはもちろんのこと、最近では開発のもつ経済的貢献（例えば雇用効果）の評価なども審査基準の中に積極的に含まれている。

このように計画許可の審査では、地方自治体の行政官であるプランナーに与えられた裁量の幅が非常に大きく、それぞれの開発が個別のメリットに照らされて判断されている。そして個別のメリットとは一言では「公共性」ということであり、他とのバランスというイギリスの考え方である。幅広い裁量権を与えられているプランナーは非常に専門性の強い職として行政内で確立されており、通常、「公認都市計画プランナー」(Chartered Planner)と呼ばれる資格を有した者が審査にあたっている。

また、計画許可の審査を実際に行うのはプランナーであるが、最終的な決定権は地方議会議員によって構成され、議会の専門委員会の一つである計画委員会が有している（ただし運用上、重要でない審査案件については、決定権が行政部局に委譲されている）。最終決定は「許可」「条件付き許可」「不許可」のいずれかであり、後二者の場合には申請者は中央政府の環境大臣に直接不服申立てを行なうことができる。

以上がイギリスの開発規制の概略であるが、いくつかの例外が存在する。例外には開発規制の対象外（王領地など）、開発規制が緩和される場合（エンタープライズゾーンなど）、開発規制が強化される場合（歴史的建造物に指定されている建物の開発など）があるが、ここでは紙面の都合もあり詳しく述べることはできないので、関連する文献を参照されたい。

2. 交通に対する中央政府の都市計画方針

(1) 中央政府と地方政府

上述の都市計画制度の概略説明からもわかるように、イギリスの都市計画はほぼ完全に地方自治体の

手に委ねられている。都市計画の目標であるデベロップメントプランを策定するのも自治体であれば、それを実現するための開発規制を実施するのも自治体である。では中央政府の意志が介入する余地が全くないかという点、決してそうではない。例えば中央政府は強制介入権（call in）と呼ばれる権限を有しており、デベロップメントプランの策定や計画許可の審査において、必要がある場合には強制的に手続きに介入できる権利を留保している。また、開発規制において、申請者が計画許可審査結果に不満な場合には中央政府に不服申し立てを行うことができるが、再審査の計画も見方によっては地方自治体の判断に対する中央政府の介入と捉えることができる。

しかし、中央政府の地方自治体の都市計画に対する介入のうち最も広範囲にわたり継続的なものは、プランニング・ポリシー・ガイダンス（Planning Policy Guidance、以下PPG）およびリージョナル・プランニング・ガイダンス（Regional Planning Guidance、以下RPG）と呼ばれる中央政府発行の都市計画の方針・指導文書である。

PPGは従来の通達の一部に代わるものと考えてよく、都市計画の運用に関する中央政府の考え方と方針を述べたもので、開発規制総論、デベロップメントプラン、住宅、交通、小売商業、歴史的環境保全、産業開発などテーマ別に1994年時点で23種類発行されている。一方のRPGは全国を10の地方に分け、その地方ごとに発行される広域都市計画方針で、いわば地方レベルの広域計画方針を示したものであり、各自治体の策定するデベロップメントプランの上位フレームを設定するものである。PPG、RPGとも法定の文書ではなく、従って自治体への拘束力が厳密にはない。しかし、判例でもイギリスの都市計画の全体基準を示すものとされており、事実上の指導力は大きなものがある。1980年代のサッチャー政権下で、自治体の都市計画に対する中央政府の圧力が強められたが、法の改正を通じた制度面での介入の一方で、法によらない指導面での介入を受け持ったのがPPGとRPGだったのである。

このようにPPGとRPG、特に前者は自治体の都市計画の運用水準を一定程度に保ち、イギリス都市計画の現在の全体的方向を示すものである。そこで次に、PPGのうちから本誌のテーマである交通を取

り扱ったPPG13をとりあげ、その内容を紹介してみよう。

(2) 土地利用計画を通じた交通政策目標の達成

PPG13はTransportと題されており、1994年に改訂版が発行された。本文は、

第1章 はじめに

第2章 交通と都市計画

第3章 開発の立地

第4章 補助交通手段

第5章 交通基盤施設の供給

第6章 交通の優先順位と開発へのアクセス

第7章 以前の方針・通達の破棄

の7章、および付録が、

付録A 高速道路とサービスエリア

付録B 計画許可申請の手続き

付録C 道路工事を伴う開発の許可条件

付録D 道路の視認水準

の4節から構成されている。本文7章中の1章と2章はいわば総論にあたり、3から6章までが各論にあたる（7章は改訂版発行にあたり前PPGを破棄する旨の通知）。

総論部分では、交通と都市計画のトータルな目標、およびそれを達成するために都市計画（土地利用計画）ですべきことが述べられている。各論は総論を受け、都市計画、特にデベロップメントプランで設定されるべき方針を、より具体的なレベルで記述している。

さて現在、中央政府が都市計画と交通政策のトータルな目標としていることは、何か。それは、環境に配慮した都市の持続的発展である。すなわち交通と都市計画（土地利用計画）の方針を統合することによって、自動車によるトリップを減少させると同時に公共交通機関の利用を促進し、全体として環境への負荷を小さくできるような都市構造を作り出そうというのである。このような方針は、1988年に最初に出された交通に関するPPGでは見られなかったものであり、今回の改訂版で初めて明示された方針である。従来、イギリスは西ヨーロッパ諸国にあっては、必ずしも環境面を積極的に前面にうちだしてこなかった。しかし、国際的な環境問題への関心の高まり、さらにヨーロッパ統合の中でEU政策への追従が環境政策をイギリス国内政策の上位へ押

し上げる結果となり、都市計画においてもSustainable Developmentが最も重要なキーワードとなったということができよう。

自動車によるトリップの減少のために土地利用計画（デベロップメントプラン）でなすべきこととしては、交通基盤との相対的な関係において開発の立地に影響を与え、徒歩や自転車、公共交通機関の使用を促進するような形態の開発を推進することをあげている。そのためにデベロップメントプランでは、

- ①既成市街地内において、自家用車以外の交通によるアクセスが可能な立地での開発をすすめること。
- ②大規模な交通需要発生施設は、自家用車以外の交通手段によるアクセスを保証する既存の都市中心地区に立地させること。
- ③コミュニティ施設、ショッピングのための施設、雇用の場などは、できるだけ既にこのような施設が集積している地区に集中させること。
- ④徒歩や自転車、あるいは公共交通機関に対する需要者の選択肢を確保すること。
- ⑤代替交通手段が可能な場所では、自家用車のための駐車施設を一定以下に制限すること。

と指導されている。

各論のうちの「第3章 開発の立地」「第4章 補助交通手段」は、上記の方針をより具体的に表現したものである。例えば、開発の立地中、住居系開発については、既成市街地内の空地、遊休地などの利用を促進することで、できるだけ都市中心部での開発を促進すること、公共交通機関へのアクセスが容易な区域でより高密の開発を許容すること、可能な場合には非住居系との混合開発により、職住の近接をはかること、など多数の項目にわたって指導されている。

補助交通手段では、駐車場、歩行者用施設、自転車用施設、交通管理、公共交通機関、パーク・アンド・ライド計画について述べられているが、例えば、駐車場についてはデベロッパーへの要求水準を公共交通機関へのアクセスを考慮し、高すぎない水準に見直すこと、などとされている。また、従来、デベロッパーが駐車場を直接供給できない場合には自治体が負担金を徴収するケースが多かったが、これに対しても負担金に代え、公共交通へのアクセス整備を負担させることを検討することとしており、注目

に値しよう。

その他、交通基盤施設の供給では、道路計画の策定にあたり、必要な場合環境アセスメントの実施を求めるなど、全編にわたって環境への配慮を求める方針が記述されている。

3. 自治体レベルの都市計画における交通

このような中央政府の方針を受け、各自治体はデベロップメントプランを策定することになる。既に述べたように、デベロップメントプランは自治体の都市計画の最上位の方針を示すものであり、具体的な開発規制の際の最上位の基準となるものであるが、次に、ロンドン都心部に位置するカムデン特別区のユニタリー・デベロップメントプランを例に、自治体レベルでの具体的な開発規制方針を特に交通との関わりでみてみる。

一般に都市部のデベロップメントプランは大部であるが、カムデンのプランもその例に漏れず本編280頁、付録編150頁からなる膨大な政策文書である。開発規制方針と交通との関係は、本編第3章の「交通」のうち第2節「交通と土地利用」の箇所に書かれているが、以下のような方針をうちだしている。

方針1：本区は、大規模な交通トリップを発生させる開発を、区内でも公共交通機関へのアクセスが良好な区域に限定する。加えて、敷地周辺の公共交通機関が開発によるトリップの増分を十分に許容できるような場合にのみ開発を許可する。

方針2：本区は開発の審査にあたり、交通および環境に対する影響を考慮する。特に、以下のような開発はしない。

(a)公共交通の供給もしくは運行を阻害するような開発（何らかの対策がとられる場合は除く）

(b)自家用車の利用を増進させるような開発

方針3：本区では、個別の開発案を審査するにあたって、他の開発案も含めた交通に与える累積的な影響を考慮する。

方針4：本区では、適宜、開発案の申請者に対し、交通影響評価書の提出を要求することがある。

さらにこれに加えて、カムデンにおいて公共交通

機関へのアクセスが良好と判断される立地などが記述されており、前述の中央政府の方針が、自治体レベルではかなり具体的にプランに表現されていることがみてとれよう。

また、開発に要求される駐車場の水準などは、「開発水準」として具体的な数値で表されるようになる。例えば、店舗の場合、業務用に床面積1,200㎡あたり最大1車両、顧客用には原則として許可しない、としている。住居系の開発では、区内でもより都心に近い場所の場合、1戸あたり最低0.5台分、最大1台分、車椅子によるアクセス可能な住宅の場合1戸あたり最低1台分、高齢者住宅の場合4戸あたり最低1台分としており、かなり厳密に基準が定められている。

全ての自治体のデベロップメントプランが、このように具体的に記述を行っているわけではない。むしろここで紹介したカムデンの例は、相当程度に具体性を明示したものといえる。デベロップメントプランが計画許可審査の最上位の基準である以上、一般に、デベロップメントプランに示される基準が具体的であればあるほど、自治体の裁量の範囲は狭まることになる。重要なことは、具体性の程度は自治体の判断に任されており、各自治体は中央政府の方針を考慮した上で、自治体の開発・都市計画の歴史、現在おかれている政治的・経済的・社会的状況、今後の開発・土地利用変化の動向予測、そして自治体裁量権とデベロッパーにとっての開発条件の現実性のバランスを総合的に勘案して、自らデベロップメントプランの具体性を決めているということである。

4. おわりに

以上、イギリスの都市計画制度の概略と、交通に関する現在の具体的な方針を中央政府と地方自治体の両者にわたって、ごく簡単にではあるが紹介してきた。その説明の中で、交通であるにもかかわらず道路に代表される交通基盤施設の計画やその建設のことがほとんど触れられていないことを奇異に感ずる読者がおられるかもしれない。その理由は、既にイギリスでは交通基盤施設は概ね整備されており、新たな供給の必要性が少ないということもあげられるが、むしろそれよりも大きいのは、イギリスの都市計画は伝統的に土地利用の計画であり、インフラ整備は「公共事業」として、都市計画とは関連するが別の領域として確立されてきたことによる。すなわち、我が国の都市計画が公共施設配置の計画を中心としているのに対し、イギリスでは公共施設配置が終わった後の民地の計画が都市計画の中心だったのである。

しかし、ここにきて環境政策の導入が、イギリスにおいても公共施設配置と土地利用の関係を再検討する必要を迫ってきた。しかしそこでは、市街地の利用状況を与件として交通施設供給の問題を考えるのではなく、既存の交通施設を与件として、それに対する需要コントロールという意味合いでの関係の見直しが基本となっている。市街地と基盤施設のバランスの段階が未だイギリスほど十分とはいえない我が国と同列に比較することには難があるが、土地利用と交通の関係を再検討する際のイギリスにおけるこのような視点は、いわゆる成長管理の考え方ともあい通ずる点があり、今後の一つの方向を指し示すものということができるのではないか。

5. ドイツの都市計画制度

◆筑波大学社会工学系
教授 大 村 謙二郎

1. はじめに

ドイツの都市計画は基礎自治体としての市町村(Gemeinde)がよりよい環境の実現のために固有の都市計画権限を持って都市計画を実施する点に大きな特色がある。しかし、上位の計画や関連する計画と独立に都市計画が行われているわけではない。89年のベルリンの壁崩壊、90年の東西ドイツの統一と、ドイツの都市計画制度を取り巻く環境は近年めまぐるしく変化してきており、新たな都市問題、住宅問題も出現してきている。新たに編入された旧東独の新州も含めた統一した都市計画制度の確立、あるいは新州向けに考案された計画制度が旧西独の旧州を含めて連邦全域に共通して適用されるなど新たな計画制度に向けた動きが進みつつある。本稿では、ドイツの都市計画制度の基本的な枠組みについて近年の変化の動きも交えて紹介する。

2. 空間計画の体系

ドイツは連邦制の政治行政体制をとっている。大きく区分して、連邦、州(旧西独11州、旧東独5州)、市町村Gemeinde(旧西独8,850、旧東独7,595)の三層構造になっている。16州のうち、ブレーメン、ハンブルク、ベルリンの3州は歴史的な経緯もあり、都市自治体の機能もあわせもつ都市州の位置づけがなされている。市町村の数は16,175で、この中には小規模自治体が数多く存在している。これらの小規模自治体は郡(Kreis)に属する自治体となっており、これに対し人口規模の大きい自治体は郡に属さない都市(Kreisfreie Stadt)の位置づけがなされている。

このような行政構造に対応して、人々の生活空間の形成に大きく関与する空間計画の体系は次のよう

である。

まず連邦全域に対して、連邦国土整備プログラムがある。これは、連邦全域の均衡ある発展を企図したもので、きわめて大綱的な方針が示されることになる。

これを受けて、各州で策定されるのが州発展計画や州発展プログラムの名称で呼ばれる、州全域を対象とした空間整備の計画である。各州の州計画法に基づいて策定される計画である。ここでは都市機能の順位付けやその配置、あるいは州全体の空間構造に重要な幹線道路網、空港、港湾、情報幹線などのインフラの整備やエネルギー施設、医療施設等の広域的な施設の立地計画等についてダイアグラムの表現と説明書で計画が示される。このレベルの計画では個別の市町村の土地利用に直接的に関わる局面は少ない。

州発展計画の次の段階の計画が、州内をいくつかの社会経済的なまとまりある広域的な空間に区分して、その広域圏を対象として策定される広域圏計画Regionalplanである。この計画策定においては、州政府の主導の下で、構成市町村が参加するタイプと関係市町村が同等の立場で計画組合を作って作成するタイプがある。この広域圏計画の段階になると市町村の将来の人口フレームや都市機能の分担、開発の方向性、広域的に重要な緑地の保全をはじめとする土地利用のあり方等についての計画内容を含むことになり、市町村の権限で作成する次の段階の市町村のマスタープランである土地利用計画(後述のFプラン)についての重要な枠組み、条件を設定することになる。

市町村は都市計画について独立の強い計画権限をもつが、一方で上位計画の内容に適合することが義務づけられている。近年、社会経済活動の広域化に

に伴い、市町村の行政域を超える計画課題が多く出現するようになり、広域調整をより必要とされるようになっていく。このことは、一方で市町村の計画裁量権限の幅を実質的に狭めることを意味している。こういった状況への対応として、ドイツでは基礎自治体としての市町村がより広域上位の計画の策定過程に様々な形で参加する権利を制度的に保障している。広域上位の計画に対する市町村の都市計画の適合義務と市町村の広域上位計画への参加の計画原則を対流原理とも読んでいく。

3. 都市計画の基本法としての建設法典

ドイツの都市計画の基本法にあたるのは、1986年に策定された連邦法である建設法典である。連邦政府が全国統一の都市計画制度の枠組みをつくるが、その実際の運用、計画権限の行使は市町村の自治に任されている。市町村の策定する都市計画の計画内容に、連邦政府が介入することはあり得ない。

現行の建設法典の原型となるのは1960年制定の連邦建設法であり、このときに現在のドイツの都市計画の原則であるFプランとBプランの2層制の都市計画の原則が確立された。その後、この連邦建設法は1976年に大改正され、計画策定過程への住民参加規定が強化され、79年には策定手続における迅速化、簡易化規定が盛り込まれた。

一方、連邦建設法は、基本的に民間の建築・開発活動を都市計画的に規制・誘導する面からの法であるのに対し、71年には、都市再開発・ニュータウン開発のための事業法である都市建設法が制定されている。

86年の建設法典では、都市計画の関連する法、規定が複雑化してきたのに対し、法を体系化し見通しよくすること、80年代に強まってきた環境保全や規制の簡素化の動きに的確に対応することを企図して、従来の連邦建設法と都市建設促進法が合体整理されることになった。この時点での建設法典の大きな特色は次のようなものであった。市民の環境保全意識の高揚の下、これからの都市計画の重点は既成市街地の再開発・再整備にあって、都市を取り巻く自然的土地利用を潰瘍してニュータウン開発を進めることは極力抑制すべきであるというものであった。そこで、建設法典に都市建設促進法を取り込むのにあ

たって、ニュータウン開発に関する規定は廃止されることになった。当時の連邦政府の立法意図はニュータウン開発の時代は終わったというものであった。

89年のベルリンの壁の崩壊、90年の東西ドイツの統一という急激な環境変化の下で建設法典が依拠した法の枠組みが大きく変化した。これに対応するために次々と緊急的な措置法が出されるようになった。とりわけ重要なのが、1990年に制定され、その後93年に改訂された建設法典措置法である。統一ドイツ後の住宅事情の悪化、住宅難に対処するためにいったん廃止された、郊外の新規開発措置に対する規定が復活されることになった。この措置法は、連邦全域に適用される時限立法で、97年12月末までの適用期限となっており、それまでの間に、建設法典はこの間の社会経済環境の変化を取り入れて改正されることになっている。

4. 主要な都市計画制度

1960年の連邦建設法以来、ドイツの各市町村で適用されている都市計画の基本は、Fプラン、Bプランの2層の計画よりなる都市建設管理計画Bauleitplanであり、市町村の自己の責任と原則に基づいて策定される。

Fプランは第一段階の都市建設管理計画にあたり、平成5年の都市計画法の改正によりわが国でも導入されることになった、いわゆる市町村マスタープランに類比できる都市マスタープランの性格を持つ計画である。その主たる特色は次のようである。

Fプランは、市町村の行政区域全域を対象として、およそ15年から20年先のその自治体の将来の発展動向を見越して土地利用、都市施設等のあり方について総合的な計画として示す点に大きな特色がある。Fプランは計画図と計画の背景、根拠、意図などについて記した説明書より成り立っている。Fプランの計画内容は、行政区域内における公共側の土地利用・都市施設整備等の計画目標を示す点に力点があり、その計画内容それ自身で直接に一般の市民に計画の拘束力が及ぶものではない。ただし、関係する公的機関はFプランの計画内容を遵守する義務を負う。

Fプランにおける計画表示内容として重要なもの

は次の通りである。a) 現行及び将来の都市的開発が想定される都市的土地利用（住居、混合、工業等の比較的大まかな土地利用区分が多い）、b) 各種の都市的施設、学校・病院等の公共公益施設、スポーツ施設、遊び場等、c) 広域的あるいは地域内の主要な道路をはじめとする交通路、e) 廃棄物、供給処理施設用地、f) 農林業用地、g) 緑地、自然保全地、環境保全のために必要な土地、などである。この他に他の部門計画で定められた用地、たとえば長距離道路、空港などの用地も計画図にあわせて記載されることになる。計画図の縮尺は通例、1万乃至2万分の1で、個別の敷地単位の土地利用が判るほどの精度は求められていない。

わが国との対比で注目されるのは、Fプランの策定区域が市町村の全域に及び、計画図において市町村の全域に何らかの土地利用が示されることである。いわゆる、計画の白地地域が存在しない。また、ある土地が将来の住宅開発予定地としてFプラン上表示されていてもそれだけでは、その地権者の住宅開発権が認められるわけではない。次の段階のBプランが策定され、その計画内容に適合し、しかもちゃんと道路、下水等の基盤整備がなされていて、はじめてその地権者が住宅地開発を申請できるわけである。

BプランはFプランを受けて、近い将来において新たな都市的開発、土地利用あるいは再開発等が起ると想定される、市町村域内の限られた空間＝地区を対象に詳細な土地・建物利用について規定したもので、公共民間を問わずその地区で開発・建築行為を行おうとする者に対して直接的拘束力を持つ計画である。Bプランは、市町村の議会で条例として議決されるが、通常500乃至1000分の1の縮尺の詳細な計画図と計画を根拠づける理由書からなる。

Bプランの計画図において規定される内容は建設法典第9条において26項目にわたって示されており、その中から市町村が選択的に規定することになるが、主たるものは次の通りである。なお、Bプランの計画内容で表現される建築的利用の種別や建蔽率、容積率などで示される建築的利用の程度は建設法典を基にする政令、建築利用令（1990）に規定されている。

a) 建築的利用の種別（菜園住宅地区、専用住宅地

区をはじめ10種類の建築用途地区）と利用の程度（建蔽率、容積率、建築階数、建築物の高さ等）、b) 敷地内での建築可能な範囲、建築形式（建築線、建築限界線等の形で指定）、c) 公共、公益施設、e) 緑地、オープンスペース、f) 特別の利用目的の土地（例えば、騒音防止のための環境保全用地等）、g) 道路、駐車施設等の地区の基盤施設となる交通用地、等が主たる計画内容である。この他、自治体によっては、景観的観点から屋根の傾斜、壁面の色などについて追加的規定を設けることもある。

Bプランにおいて注目されるのは、この計画の策定時期、策定場所については自治体の側にのみ権限があり、地権者の側にBプラン策定に対する請求権は存在しないという点である。基本的にBプランが策定されていないところでの建築・開発行為は認められないから、都市計画的な秩序ある市街地の形成に自治体の側が非常に大きな権限と責任を負っていることになる。この点で、「計画なきところに開発なし」の原則が成立している。Bプランに関連する地区基盤整備は市町村がその責任を負う。

一般市民に対して相当詳細な計画規制を課すBプランの策定にあたっては、長期の時間を要するし、関係権利者の合意を得て一定の水準の計画案をつくるためにも計画行政当局の高い計画能力が必要となる。しかし、旧東独の市町村では財政的に問題が多く、計画策定業務に不慣れで人材の育成も不十分な面が多い。しかも、旧西独に比べて遅れているインフラの整備、市街地の整備が急務である。こういった事情を背景に建設法典措置法に導入されることになったのがVEプラン（開発・基盤整備プラン Vorhaben- und Erschließungsplan）である。当初は旧東独地域にその適用が限られていたのであるが、93年以降はドイツ全域で適用が可能となった。

その要点は、民活型Bプランとでもいうべき次のような点にある。ある地区で都市開発を進めたい開発者＝投資家は市町村の計画部局と接触し、その開発のプランについて提案を行う。市町村の側は都市計画的な観点からこのプランの検討を行い、投資家と調整しながらこのプランをVEプランとして市町村の条例として法定計画化する。この際、市町村は投資家と契約を結び、VEプランの計画内容の実現、すなわち基盤整備、建築行為の実現を保証させる。

財政、計画策定面で人材が不足する自治体にとって、民間の力を利用して計画策定から計画の実現を担保でき、一方、投資家にとっては策定に長期間を要するBプランを回避して開発プロジェクトの迅速な実施が可能となるなど、双方にメリットの大きい計画制度という趣旨である。

単一あるいは比較的合意の得やすい地権者がまとまって開発を早く進めていきたい場合、VEプランを多用することが考えられるが、そうすると、従来型のBプランは今後どのようなようになるのか、この点については今後詳しく調査する必要がある。

5. 都市計画の実現システム

都市計画の最終的な実現の部分は、一般の私人による個別の開発・建築行為がいかに関画的に誘導されていくにかかっている。この点については後述するとして、都市計画の根幹に位置するBプランの実現システムについてまず述べる。

先述のごとく、Bプランは都市の部分空間である地区の近い将来の新規開発、再開発に対処するために行政側が主導権をとって住民や関係権利者の参加を得ながら、詳細な事前確定的なプランを策定するものである。計画の策定、Bプランが目標とする市街地の実現には相当の長期の期間を要することになる。計画策定期間を通じて、Bプランの目標とする内容と反する事態が生じないようにする必要がある。

Fプランにおいても同様であるが、Bプランをある地区において策定するにあたって、まず市議会では当該地区でBプランの策定手続きにはいることを決議する。すると、将来のBプランの計画内容の実現に不都合が生じないように、この計画地区内での土地取引、区画形質の変更、建築行為について許可制を導入し投機的な土地取引、将来計画内容と反する開発が起らないよう厳しい規制を行うことが可能となる。この点、わが国では計画策定後は様々な計画制限がかかるが、計画策定期間中に将来の計画の実現を阻害する行為が生じても的確にコントロールできないのが現状であり、大きな相違点である。

Bプランの計画内容のうち、地区レベルの道路や公園あるいは公共施設などの地区基盤施設の整備は市町村が責任を負うことになる。市町村の責任において整備が進められるが、その整備のために負担に

ついていえば、地区基盤施設がもつばら地区の居住者にサービスすることを目的とする施設であることから、90%を地権者の負担、10%を市町村の負担とすることを原則としている（VEプランの場合は、開発者の全面的負担で基盤整備がなされる）。

地区道路網を整備し、整形な建築敷地が備わった市街地として整備するのに際して、従前の土地所有界と不整合を起こすのが通例である。建設法典ではBプランを実現するための計画手法として土地整理に関する規定を設けている。すなわち、代表的な手法としてあげられているのが、土地区画整理であり、軽微な形で敷地境界間の整理の手法として規定されているのが境界整理である。実務レベルでは、Bプラン策定と並行して区画整理のための合意形成の手続きがとられ、区画整理のプランが策定される。Bプランの目標達成の手段として区画整理がはっきり位置づけられている点は、わが国の地区計画制度と区画整理との関係とは異なる点である。

地区基盤施設が整備され、建築敷地が建築にふさわしい形で整備された後の段階は、個々の地権者の建築活動に委ねられることになる。この意味では、Bプランの最終的な実現は、民間の建築活動の進捗により、公共側は受け身の立場になる。しかしそれでは、せっかくの地区施設が有効に活用されなかったり、基盤整備のための投資がなかなか回収できなくなる。こういった観点から、建設法典ではBプランの計画内容を迅速に実現するための各種命令規定をおいている。空閑地での建築を早めるための建築命令、植樹命令、問題のある住宅の改善のための改善命令などの規定が設けられている。計画実務レベルでこの種の命令規定が適用されることはまれなようだが、この命令の威嚇効果をベースに計画行政の意図の実現に役立っているとのことだ。

最後に個別の開発・建築行為に対する計画規制について簡単に紹介しておく。ドイツでは、建築許可制をとっており、建築許可に際して計画規制面からのチェックを受けることになっている。その際の原則は、まず、これらの建築行為が地区基盤整備と整合していることが第一である。

次に、Bプラン乃至VEプランの策定されているところではその計画内容に適合していることが必須である。

Bプランの策定されていない既成市街地では、周辺の市街地環境と整合していること、市街地の外側の外部地域（わが国の調整区域と白地地域に対応）では原則として建築は禁止となっている。

<参考文献>

G. Schmidt-Eichstaedt, Städtebaurecht, 2. Aufl. 1993,
Bundesbauministerium, Planen, Bauen, Erneuern, 1993



6. フランスの公共交通と都市計画

◆長銀総合研究所

主任研究員 竹内 佐和子

1. はじめに

パリに7年間ほど暮らしていたことがあるが、もしひとつだけパリらしい風景をあげるとしたら、週末の駅 (gare) の風景をあげたい。モンパルナス駅や北駅などパリの主要な駅は、週末になると、ビジネススーツからさっとラフな格好に着替えた旅行気分の人達でごったがえす。

たいていは都会の喧騒を離れて、田舎に向かう人が多い。グラン・リーニュ (長距離列車) の出発ホームでは、いち早く自然にひたりたいという乗客たちが一目散に電車に乗り込んでいく。

日曜日の夕方になると、今度は人の流れが逆で、日焼けした顔で都会にもどる人達の群れが夜遅くまで続く。

都会と田舎の移動に、なぜそれほどどの労力を使うのだろうか。その熱心さは、米国の新聞に「パリジャンはパリから脱出する楽しみを味わうためにパリに住んでいるのではないか」とまで皮肉られるほどである。

しかし長年その風景に慣れてみると、都市の生活の良さと自然の良さを両方楽しむということは、人間の基本的な欲求だと思えるようになった。

それでは、こういう都市に住む人の動きと交通との接点はどうなっているのかを考えてみよう。

コルビジェや機能主義的な都市論を展開するグループは、人間の基本的な4つの欲求によって都市空間を考えた。「住む」、「仕事をする」、「移動する」、「自己充実」というのがその4つの欲求である。このうち、「住む」というのは基本的ニーズ、「自己を高める」というのは目的に近い概念だが、「仕事をする」と「移動する」ことは、他の2つを実現するための手段にすぎない。

したがって、「移動する」時間はなるべく短縮することが必要で、それによって他の2つの活動時間を長くとれるようにすることが課題となる。

こういった移動手段について、1963年にコリン・ブキャナン (Colin Buchanan) は次のように述べた。

「歴史的な都市や、拡大した都市では自動車だけが都市内部の移動のための唯一の解決手段ではない」

(Traffic in town, 1963. L'Automobile et la Ville, 1964-, p. 224)。つまり、歴史的な街やスプロール化した大都市では、自動車以外の他の交通手段や公共交通の重要性を考慮しなければならないということである。これを受けて、都市問題の研究者たちは都市内部ではどのような交通手段が望ましいのか改めて検討する作業を始めた。交通の需要と供給だけでなく、都市空間がどのように利用されているか、つまり、自然環境、建物の密度、レクリエーション・スペースなどの土地利用の状態、人々の時間やお金の使い方などが考慮の対象とされた。

そこでようやく見えてきた結論は、交通政策は道路や他の交通機関の整備だけでなく、都市計画と並行して検討しなければならないという点だった。

その結果、整備コストの上昇は当然予測される。都市インフラを都市計画に合わせて整備するというのでは莫大な投資と、数世代にわたる長期の計画が必要となる。こういうことが判明するにつれ、交通政策の計画論というのは失敗の許されない「綿密さ」を要求するものだということが再認識された。こういった問題意識にたつて、本稿では、フランスの公共交通の歴史と都市計画の接点について検討してみたい。

2. 私的な交通手段と都市との関係

そこでまず交通の歴史は都市の歴史とどう結びつ

いてきたかを探ってみよう。

ローマの街は歩行で一時間、つまり4キロの大きさである。19世紀のロンドンやパリの大きさは乗り合い馬車で一時間、8キロの距離である。この都市の広がりとは20世紀に入ると25キロ（近距離電車、地下鉄、バス）、今日では50キロ（自動車利用）と拡大している。

つまり、都市は交通技術の発達とともに拡大しているわけである。そこでまず、個々人が所有する交通手段の発達の歴史から話を始めよう。最初の交通手段は馬だった。その後16、17世紀には馬車が使われたが、馬車を持つのはどうしても金持ちに限られた。馬車の手入れのための職人を雇っておくには財力が必要だったからである。政治面からもフランス革命以前に6輪馬車を所有することは宮廷貴族の特権だと考えられていたために、一般的には普及しなかった。

馬車の次に登場したのは自転車と自動車である。自転車は現在のタイヤ式のものが1888年にダンロップによって発明されてから急速に広まった。ただ、日本と違って、自転車は基本的に都市近辺を走るレジャー用の乗り物であり、ツール・ド・フランスなどの行事がこういった目的を象徴している。

他方、自転車は産業革命と共に広く使われるようになった。駅から遠くに住む労働者が職場との通勤に使うようになったからである。この延長線で、オートバイもかなり普及したが、自転車のニーズはフランスでは主にレジャー用ととらえられている。

自動車の発展はもっと急速だった。1883年に最初の自動車を作られて以来、急速に数が増大した。1900年にはフランス全体で3,000台、うちパリが2,000台だったが、1939年には全体で190万台に増えた。

この間に、駐車場の建設もだいぶ進んだが利用者にとっては駐車料金がかさむという頭の痛い問題が生じた。そこで公共交通手段の必要性が改めて認識されるようになった。

他方、こういった移動手段の発達とともに、道路の需要が高まり都市計画の分野でもずいぶん改善が進んだ。代表的なものは、19世紀半ばのオースマンによるパリの大改造計画がある。この時代は、日常の馬車による移動だけでなく、緊急時の軍隊の移動

も念頭に置いていたために、道幅の広い道路が作られた。道路だけでなく、広場の建設やブローニュ、モンソーリなど大規模な公園の建設はオースマンの時代の都市計画の成果である。

その後、オースマン計画がもたらした内部の改革を目指したものだったのに対して、1934年には郊外型の都市交通を意識して新たにプロスト計画（Plan Prost）が練られた。

さらに長距離の都市と都市を結ぶ高速道路の建設は1941年に始まり、1960年代からフランスのエンジニア集団、ポンゼジョセの技術者たちの手によって本格的に始まった。

3. 公共交通の歴史と都市計画

次に公共交通を見てみよう。最初の公共交通の発達は、中世の時代の河川舟運から始まった。17世紀には、パリにセーヌ側の渡し船が登場し、ロワイヤル橋（pont Royal）から川下の町シャイヨ、オートイユ、セーブルといった町を結んだ。

この船の客は次第に増大し、1867年から1917年までは乗合船会社（Compagnie des bateaux omnibus）による定期サービスに代わり、続いて1929年から1934年までパリ地域で最初の公共交通専門会社が設立され、サービスが続けられた。しかし、その後舟運は鉄道や地下鉄の発達と共に衰え、1950年からは観光客向けのサービスに代わった。

陸運のほうは19世紀に有料乗合馬車が登場した。これはブレーズ・パスカル（Blaise Pascal）の発案によるもので、停留所を設けて時刻表にしたがって決まった経路を走るという方式である。

この馬車には、自分で馬車を維持する経済的余裕のなくなった貴族やそれ以外の一般の人が乗るようになった。しかし、貴族たちは馬車の中で雑多な集団と一緒になることを嫌って、階級の違う人達をのせないように当時の施政者に嘆願したため、結局は一般乗客の大半を失ってこの移動手段は衰退した。ただし、この方式自体はその後公共交通のモデルとして使われるようになった。

さらに1855年には乗合馬車会社（Compagnie Générale des Omnibus）が創立され、19世紀後半にはレールの上を走る乗合馬車も登場した。

1905年からガソリンで走るバスが登場し、それに

伴いレール付きの乗合馬車は人気を失って19世紀前半にほとんど廃止された。

パリ市内の典型的な乗り物である地下鉄は1900年の開始である。ロンドンやニューヨークと比べると、パリは30年ほど遅れたスタートだった。その原因は、40年以上にわたった国とパリ市の間のあつれきにある。当時、国の方は、軍事的理由もあってパリ市内を横切って地方の都市へ行く形の地下鉄を優先しようとしていた（現在のRER）。

他方、パリ市のほうは純粋にパリ市内を移動するための地下鉄を考えていた。そのため対立が長く続いたが、結局、1889年のパリ万博のときに国が譲歩してパリ地下鉄の建設が決まった。

郊外型鉄道の方は20世紀になって郊外から通う通勤目的の利用者が増えるにしたがってようやく本格的に整備されるようになった。

以上のように、今日存在する公共交通はほぼ1世紀の歴史を持っている。長い目で見れば、都市は馬車による交通と共に発達し、鉄道や地下鉄、そして今日の自動車を中心とする道路交通へと移り変わっている。

しかし、これらの移動手段のどれかが独占状態になったことはなく、つねに住民にとって新たな選択肢を用意し、また移動手段間の競争が保たれてきた。その意味で、今日でもまた交通手段相互の競争を維持することはますます重要であり、それに適した投資額の配分が必要とされる。

4. 輸送手段の選択とメリットの測定

ここで歴史的検討から現代の問題に視野を広げて考えて見よう。公共交通のメリットを測定する方法としては、従来からさまざまな開発方法が検討されてきた。

その詳細な検討は別の機会にするとして、一般的には費用対便益、費用対効果という視点がよく引用される。しかし問題はその「効果」とは何か、それをどのように測定するかという問題である。

通常交通網の整備のためには、将来の人の移動経路や数を予測し、どのような新規の交通網を建設することが望ましいかを考える。

その場合、どのような利用収益があがるかという視点も一つの目安とされるが、最近では、収益性と

いう観点は今日きわめて不十分な概念だと指摘されている。つまり、利用者にとって便利さを表す指標としての費用対効果と、道路が通過する地域住民にとってメリットは同じではなく、自然環境や生活環境に与える影響を考慮した費用対効果は全く別ものになってしまうからである。

したがって、従来型の費用対効果という考え方を超えて、社会全体への効果といった広い利益バランスを含めた考え方が主流になりつつある。

そうなると、どのように効果を測ればいいのか。おおざっぱに言えば、費用側の項目としては（プラス・マイナス含める）、①公共投資額（国、地方、公営企業）と私企業の投資額、②借入金に対する利子額、③社会的機会費用（すでに発生している不便さ、時間のロスなど）、④運営管理費用、その他外部組織による負担、警察や清掃などメンテナンス費、⑤利用者により負担が可能な費用、そして住民が受ける外部効果（騒音、事故、公害など）などがよりこまれる。

収入の項目としては、①利用料金収入や補助金などの形で企業が受け取る収入、②収益以外のメリット（時間の短縮、快適さ、騒音の低下）などがある。

こういったさまざまな要因を入れて検討してみよう。収益はまず単純化すると次のようになる。

$$\text{収益} = \frac{\text{総収入} - \text{運転費用} - \text{利子払い費用}}{\text{総投資額}}$$

以上の他に分子に加わるマイナス項目として警察や道路の管理費用がある。これを加えると収益は通常マイナスとなる。

そののち、次の2つの社会的効果項目を加えて計算する。①利用者にとってのメリット（プラス項目）②環境コスト（主にマイナス項目）である。

こういった方法で収益ないし社会的効果を考える方法は1984年に導入されたが、パリの地下鉄や道路などを比較検討の際によく用いられている。またドイツでも、環境負荷のコストを反映させながらさまざまな移動手段のメリットを比較する際に用いられている。

5. 都市計画との接点

以上の評価方式はますます重要になるだろうが、忘れてはならないのは都市計画との接点である。

将来の人の移動経路を予測する際に、必要な情報は長期的な土地利用計画と生活様式の変化である。例えば、自動車のように個人個人が自由に決めるスタイルの方が個人主義的でリベラルなイメージになるかもしれないし、あるいは公共交通の方が連帯性の高い社会の建設には有利だという考え方もある。

こういった議論を背景にしながら、土地利用計画との接点を明確にした計画としてフランスではシェマディレクター (SD: 地域整備基本計画) が用いられている。これは道路単体についても作られるが、主に多種類の交通インフラをある地域にどう配置するかを検討することをねらいとしてつくられる長期的インフラ整備 (20年程度) 計画である。これは国の個別のインフラ計画と地域レベルの土地利用計画 (Plan de l'Occupation du Sol) を相互につなげる役割をしている。

例えば大パリ圏 (イール・ド・フランス) は、国民所得の1/3を占める重要な地域だが、欧州域内での競争を意識したインフラ整備が目標となっている。

最近作成された大パリ圏のSDの主要テーマは、①

自然環境保護、②多極的な都市開発、③高性能な交通網、④雇用の創出などがある。

都市の多極化については、大学、研究機関、見本市会場、文化施設、病院などの配置や勧告事項が決められている。交通網については、まず自然保護地区やニュータウンなどの建築優先地区を決め、その上で多極的に分散した都市機能を結びつける交通網のモデルケースを検討している。

シャルルドゴール空港周辺には、ロンドンから直行できるTGV (新幹線)、高速道路、地下鉄などさまざまなインフラの選択肢が用意され、ロンドンやブラッセルなど欧州域内にある他の拠点とのインフラの競争力を意識した整備が進められている。

こういった新しいインフラのニーズの調整プロセスを見ると、今日のインフラの選択は経済的技術的な規準ではなく、もっと広範囲な社会的規準に根ざした選択方法を必要としていることがわかる。言い換えれば、都市に住む人達の生活スタイルの変化をインフラ決定の再優先課題として考えなければならぬということである。



La planification des transports dans le Schéma Directeur de la Région d'Ile de France approuvé en avril 1994

◆ Marc Bourdier

Un événement important a eu lieu le 28 avril 1994 en matière de planification urbaine et de transports en France: la publication du nouveau Schéma Directeur de la Région d'Ile-de-France (SDRIF).

Bien que ce document ne concerne que la Région d'Ile-de-France¹ (soit l'une des 22 régions françaises), on peut s'y arrêter utilement pour observer comment les problèmes de transports sont pris en considération aujourd'hui en France et, par extension, comment on tente de les résoudre.

Un "Schéma Directeur" est un document qui a un poids juridique très important. Il est opposable aux collectivités (communes et syndicats de communes) qui, depuis les Lois de décentralisation du début des années 1980, sont pleinement responsables de l'élaboration des différents documents d'urbanisme: "Schémas Locaux", "Plans d'Occupation des Sols" et "Zones d'Aménagement Concerté". Les différents documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles avec un "Schéma Directeur". C'est ce qui assure la cohérence du développement régional et protège notamment les emprises des grandes infrastructures de voirie et de transport.

Parallèlement à son poids juridique, le "Schéma Directeur" constitue un exercice de prospective. Dans le cas de la Région d'Ile-de-France, la réflexion a été menée à l'horizon 2015 et elle concerne trois grandes familles d'espaces: le cadre bâti, le cadre environnemental et le réseau de transport. Parce que le devenir de la Région d'Ile-de-France conditionne en partie celui de la France et que la concentration des hommes et des fonctions dans cette région crée des déséquilibres territoriaux importants, le gouvernement, réuni en Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire le 13 juillet 1993, a fixé des objectifs de population et d'emploi pour l'Ile-de-France à l'horizon 2015. Ces objectifs, repris par le Schéma Directeur de la Région d'Ile-de-France, impliquent donc une croissance démographiquement maîtrisée (perspective d'environ 11,8 millions d'habitants en 2015) et globalement économe en espace (rythme prévu de 1,750 hectares nouvellement urbanisables par an contre 2,500 hectares par an constatés ces dernières années).

Pour atteindre et respecter ces objectifs, les trois clefs du parti d'aménagement sont:

- une organisation multipolaire du cadre urbain (reprenant ainsi les mêmes orientations que les Schémas Directeurs précédents);
- l'équilibre entre le milieu naturel et le milieu urbain (élément qui exprime les nouvelles sensibilités de la société française aux problèmes de la protection de l'environnement);

¹ La Région d'Ile-de-France, au coeur de laquelle se trouve Paris, s'étend sur 2,2% (12.000 km²) de la superficie du territoire français mais elle concentre 19% (10,6 millions d'habitants) de la population du pays et est responsable de 28,7% du produit intérieur brut.

—des transports performants (pour remédier à une situation de saturation sur de nombreuses portions du réseau actuel de transports).

Par rapport à ce dernier point qui implique la définition d'une politique des transports à l'échelle de la Région d'Ile-de-France, le "Schéma Directeur" contient les orientations suivantes:

- préconiser l'adoption d'infrastructures les plus performantes économiquement mais aussi environnementalement;
- recommander des transports collectifs dans les zones les plus denses et des transports

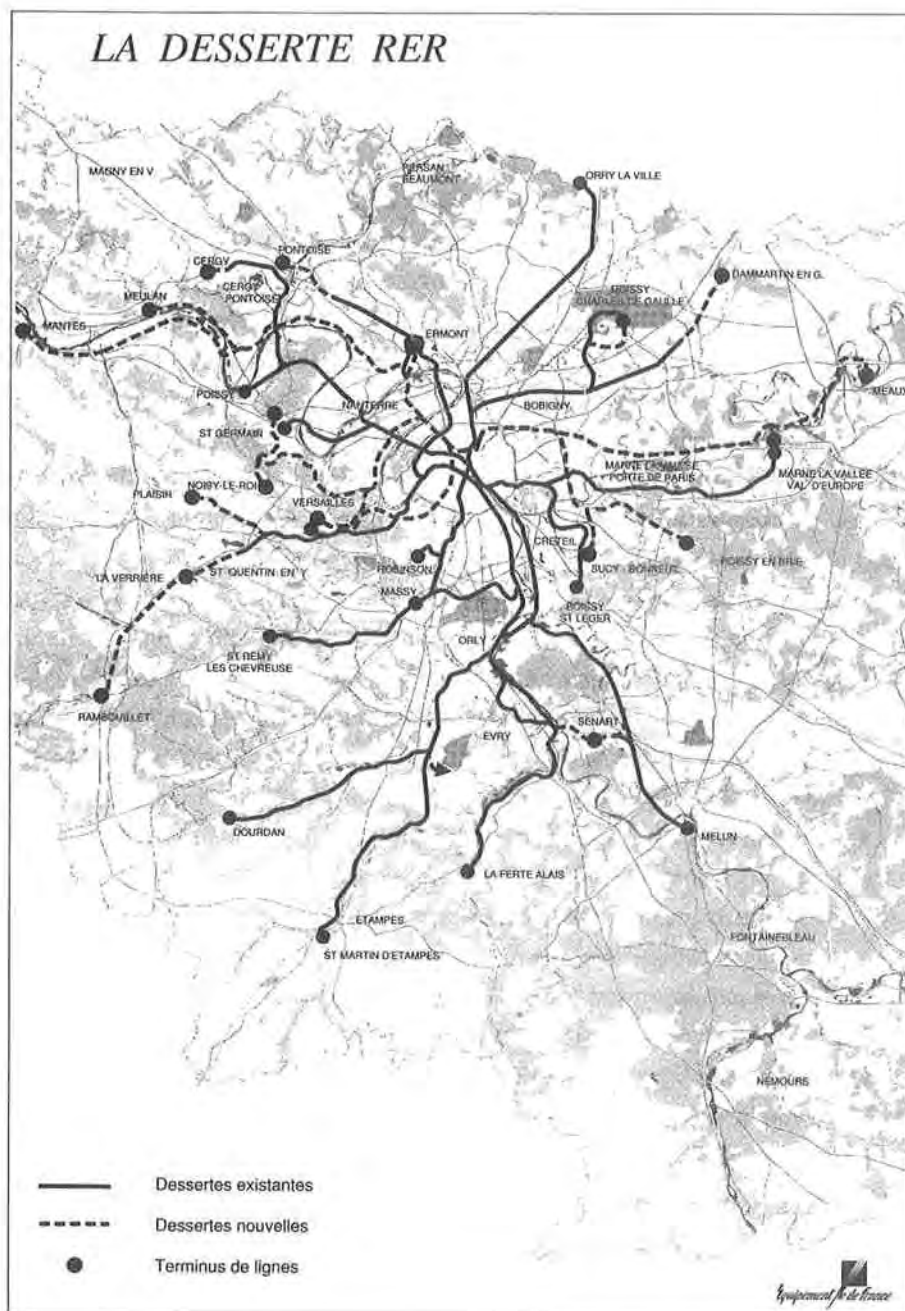


Illustration n° 1

individuels dans les zones de densité moyenne ou modérée;

—réserver les emprises de tous les ouvrages dont la rentabilité à terme apparaît plausible même si elle n'est pas totalement assurée.

Afin de pouvoir mettre en place cette politique, les solutions suivantes sont retenues:

Pour les transports collectifs, il est prévu de renforcer les services des réseaux régionaux de transports de voyageurs sur les radiales à grand gabarit et de réaliser des parkings de rabattement aux gares de ces réseaux (Illustration n° 1). Il est prévu, de plus, de réserver à long terme les emprises tangentielles ferrées entre pôles d'urbanisation périphériques. Il est prévu, aussi, de créer une rocade de métro en proche couronne, ORBITALE, et d'y raccorder les prolongements de lignes de métro déjà en service (Illustration n° 2). Il est prévu, enfin, de poursuivre l'implantation de tramways ou de bus en site propre en proche et moyenne couronnes là où les trafics sont plus faibles.

Pour les transports individuels, il est prévu d'achever les deuxième et troisième rocade autoroutières (A 86 et "Francilienne") au-delà du boulevard périphérique de Paris qui sont absolument prioritaires (Illustration n° 3). Il est prévu aussi d'achever, en les intégrant parfaitement, les autoroutes radiales non encore réalisées dont les emprises sont actuellement réservées.

Les investissements sur 25 ans pour financer les infrastructures de voirie et de transport sont

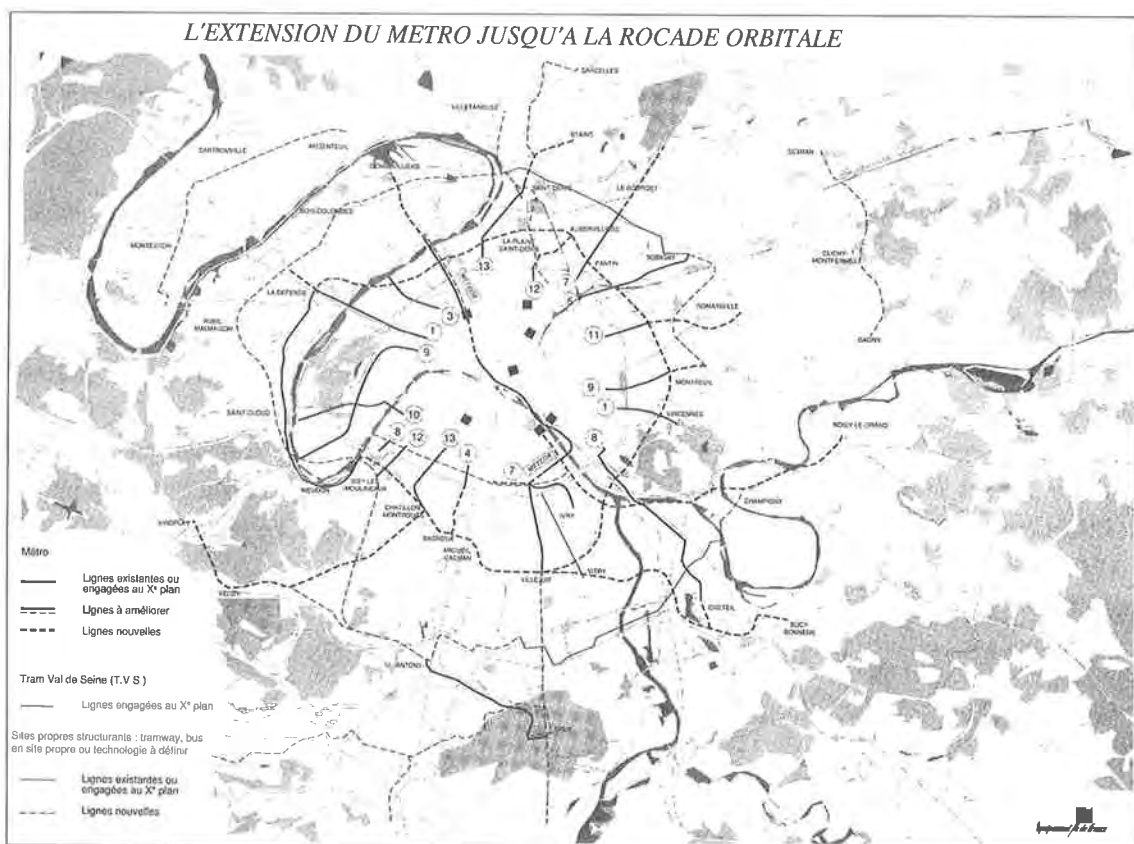


Illustration n° 2

ROCADES A 86 ET FRANCILIENNE

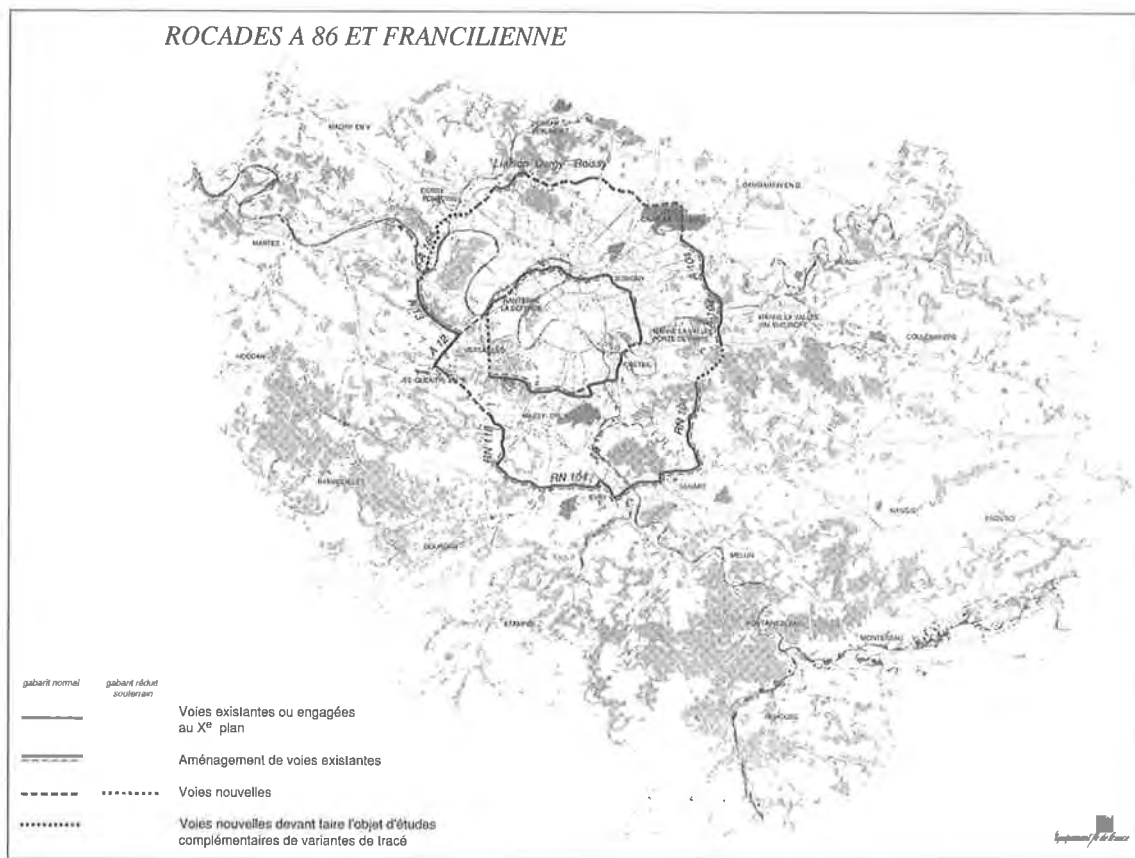


Illustration n° 3

estimés à 200 à 250 milliards de Francs, soit une moyenne de 8 à 10 milliards de Francs par an. Rapporté au Produit Intérieur Brut de l'Ile-de-France (1,800 milliards de Francs en 1990), cet effort représente environ 0.5%. Le financement doit en partie être assuré par les ressources budgétaires de l'Etat, de la Région et des Départements, et en partie par les péages acquittés par les usagers sur les réseaux concédés. Mais un programme d'une telle ambition n'est pas toujours aisé à réaliser. L'Etat et la Région d'Ile-de-France ont signé pour la période 1994-1998 un Contrat de Plan dans lequel ils s'engagent à financer des travaux d'infrastructure de transports en commun et d'équipement routier à hauteur de 20.5 milliards de Francs. Déjà, une partie des travaux qui devaient être réalisés pendant cette période risque d'être reportés au-delà de 1998 pour des raisons budgétaires.

Paris le 21 mai 1996.

(日本語訳)

1994年4月に承認されたイール・ド・フランス地域圏
基本計画における交通計画

◆パリ・ラ・ヴィレット建築学校
教授 マルク・ブルディエ

フランスの都市・交通計画に関して、1994年4月28日に重要な出来事が起こった。イール・ド・フランス地域圏の新基本計画（SDRIF）が発表されたのである。

この計画はイール・ド・フランス地域圏¹（フランス国内の22の地域圏の一つ）のみを対象としたものであるが、交通の問題が現在フランス国内でどのように考えられているか、さらに進んで、どのような形でこの問題を解決しようとしているかということを観察する上で、この計画に目を向けることは有益である。

『基本計画』は、極めて大きな法的重みを有する文書である。各自治体（市町村、地方自治体連絡協議会）は、1980年代初頭にもろもろの地方分散化法が制定されて以来、『地域計画』、『土地占用計画』および『国土整備対象区域設定書』といった、各種都市計画書類の作成をすべて担当するようになったが、『基本計画』はこうした自治体に対抗し得るものとされている。したがって自治体の各都市計画書類は、『基本計画』と相いれるものでなければならない。これによって地域開発の一貫性が確保され、かつ、特に道路および交通機関の大規模基盤施設のための用地取得が保護される。

『基本計画』は、法的重みを有する文書であるほかに、未来研究の実践の場をなしている。たとえばイール・ド・フランス地域圏の場合には、考察は2015年をメドにして、3つの主要空間群（既に確立されている地区、その周囲の地区、および交通網）について行われた。政府は、イール・ド・フランス地域圏の将来がフランスの将来を一部左右していること、およびこの地域圏への人と機能の集中により重大な地域間格差がもたらされていることを勘案して、1993年7月13日に各省間国土整備委員会を開催し、2015年をメドにしたイール・ド・フランス地域圏の人口と雇用の目標を定めた。これらの目標は、イール・ド・フランス地域圏基本計画に取り入れられた。これにより人口統計学的成長が抑制され（2015年の人口見通しは約1,180万人）、かつ、総合的に空間の節約がもたらされるものと思われる（直近の過去に確認された年間2,500ヘクタールの新規市街化のペースに対して、同1,750ヘクタールのペースが予想されている）。

こうした目標を達成し、かつ尊重するためには、次の3点が整備計画のキーポイントとなる。

- 都市環境を多極的に組織化すること（このようにして先行基本計画と同一の方針が引き継がれる）
- 自然環境と都市環境の均衡をとる（これは、フランス社会の環境保護に対する新たな関心を表わす要素である）
- 高性能の交通手段を確保する（現在の交通網の多数の部分における飽和状態を緩和することを目的としている）

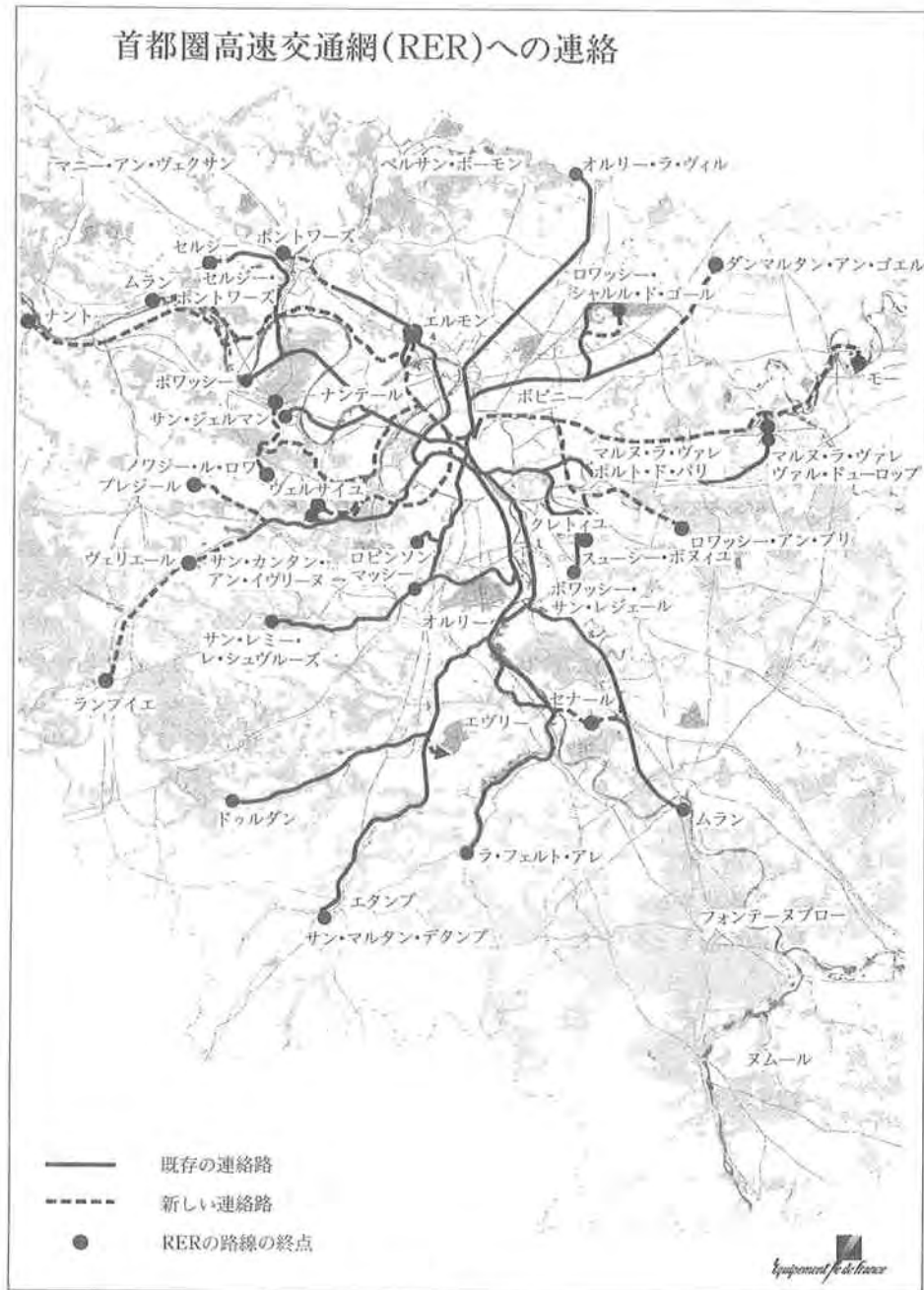
この最後の点については、イール・ド・フランス地域圏レベルの交通政策を策定する必要があり、『基本計画』に次の方針が盛り込まれた。

- 経済的におよび環境の観点から見て最も高性能の基盤施設を採用することを推奨する
- 最も稠密な地域では集合的交通機関を推奨し、低・中密度の地域では個別の交通手段を推奨する

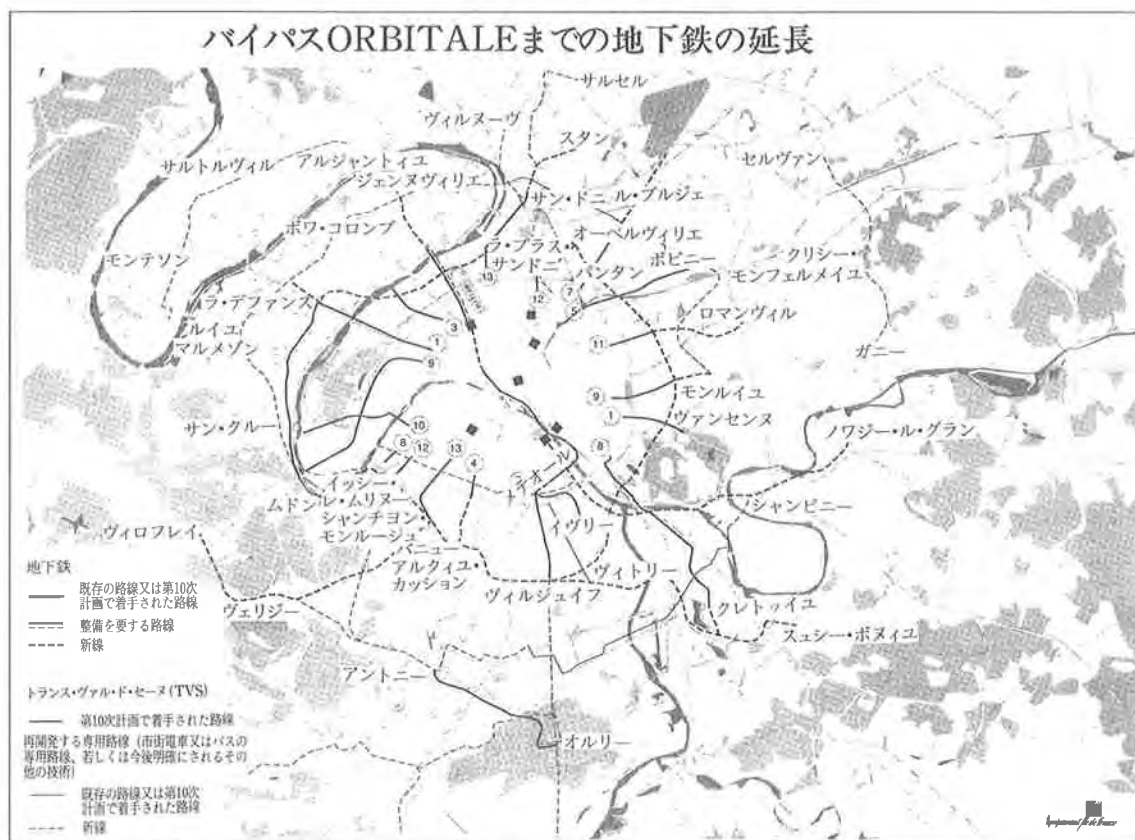
¹ イール・ド・フランス地域圏は、その中心にパリ市が位置しており、面積はフランスの国土面積の2.2%（12,000km²）を占めるにとどまっているが、フランスの人口の19%（1,060万人）を集め、国内総生産の28.7%を担っている。

一たとえ当初完全に採算が合わなくても、将来的に収益性を見込める全種の工作物の用地を確保する
 こうした方針を実行に移せるようにするために、次の具体策が採用された。

集約的交通手段に関しては、イール・ド・フランス地域の旅客輸送網の放射状の幹線におけるサービスを
 強化し、およびこの網を構成する各駅に、網の利用を容易にするための駐車場を建設することが定められた
 (第1図)。さらに、周辺の都市化拠点間を結ぶ接線方向の鉄道の用地を将来的に確保し、かつ、近郊市街地
 に地下鉄のバイパス、ORBITALEを建設し、すでに運行している地下鉄の延長路線と接続することが定めら
 れた(第2図)。最後に、輸送量がより少ない近郊および中距離市街地では、市街電車又はバスの専用路線の



第1図



第2図

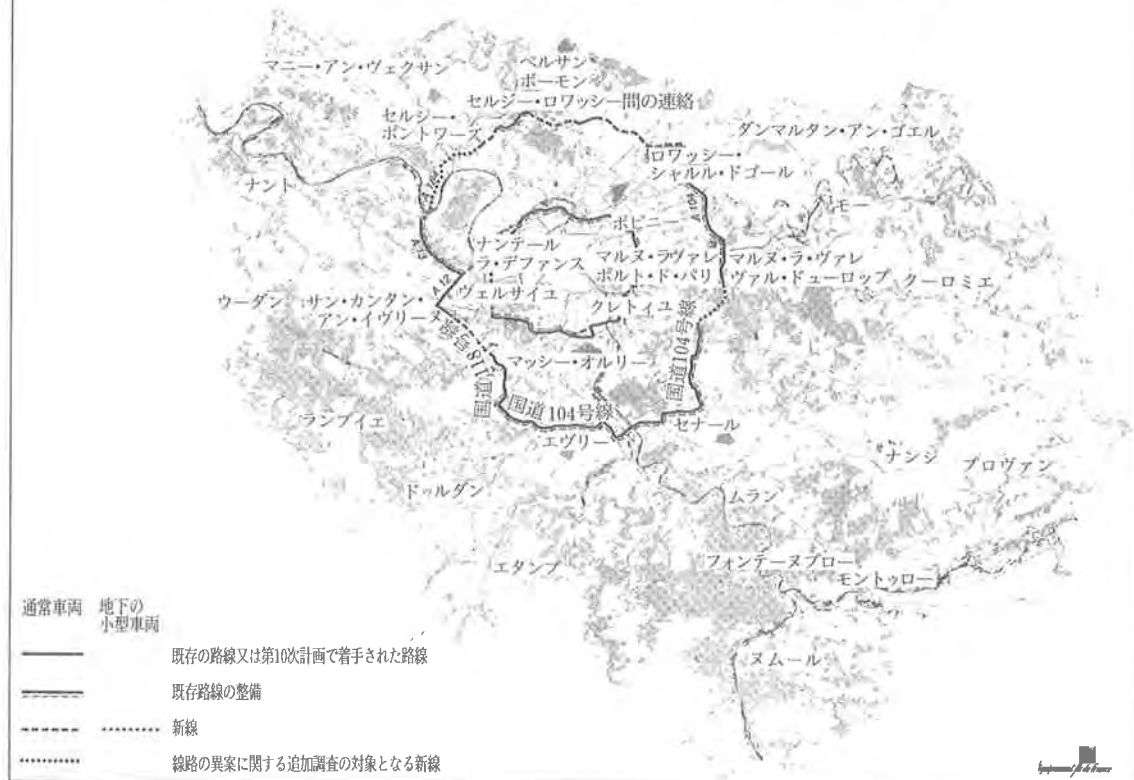
設置を引き続き推進して行くことが定められた。

個人の交通手段に関しては、パリ市の外環状高速道路のほかに、第2および第3バイパス高速道路(86号線と『Francilienne』)の建設工事を完成させることが定められた。これは絶対的の優先事項をなしている(第3図)。また、現在用地は確保されているがまだ建設が完了していない放射状の高速道路を、先のバイパス高速道路を完全に組み込んだ形で完成させることが定められた。

道路および輸送の基盤施設の工事費用を賄うための、25年間にわたる投資総額は、2,000~2,500億フランに達すると見込まれている。年間平均にすると80~100億フランである。イール・ド・フランス地域圏の国内総生産分(1990年度に1兆8,000億フラン)に照らしてみると、この投資努力はその約0.5%に当たる。資金調達は、国、イール・ド・フランス地域圏および各県の予算財源によって一部確保され、一部は施業権が授与された交通網の利用者により支払われる通行料金によって確保される予定である。しかしながら、このような野心的な計画は、常に容易に実現できるとは限らない。国とイール・ド・フランス地域圏は、1994~1998年度に関する計画契約に署名した。この契約の中で、国とイール・ド・フランス地域圏は、この期間の公共交通および道路設備の基盤施設の工事分として、205億フラン相当の出資を行うことを約束している。しかしながらすでに、この期間中に実現されるはずの工事の一部が、予算の関係で1998年以降に持ち越される恐れが生じている。

於：パリ、1996年5月21日

バイパス高速道路A86号線とフランシリエンヌ(FRANCILIENNE)線



第3図

8. ストックホルムにおけるパッケージ型 ロードプライシング政策について

◆大阪大学工学部土木工学科
助教授 新 田 保 次

1. はじめに

近年、交通需要マネジメントが現代の都市交通問題への対処の方法として世界的に注目されるようになってきた。わが国でも、建設省が全国10都市を対象に、都市の特性に応じた交通需要マネジメント手法を組み込んだモデル事業を進めているところである。

その交通需要マネジメント手法の中で、ロードプライシングは自動車への賦課金収入を、各種交通施策、つまり環状道路や地下トンネル、自転車・歩行者道といった道路の整備、鉄道やバス、またLRTなどの公共交通整備、道路沿道の環境対策、P & R施設整備などといった様々な交通対策に配分できる点で注目されている方法である。つまりロードプライシングの導入は、これによる新たな財源により、対象とする都市の態様に応じた様々な交通政策を総合的、統合的に展開できる可能性を含んだものとして、注目されるのである。

筆者はこのような観点からロードプライシングに注目し、ロードプライシングの導入可能性について、主に社会的合意の視点から研究を進めてきた。この研究より、ロードプライシングによる料金収入を、自動車系の主要幹線道路整備以外にも、たとえば公共交通機関整備、自転車道整備、駐車場整備、環境対策などにも使用するならば、多くの市民から合意が得られることを明らかにした¹⁾。このことはロードプライシングの導入は、単に自動車交通コントロールを目的としたロードプライシング施策だけを導入するのではなく、環境改善とマッチした都市全体のモビリティ向上の視点から、これを軸に各種交通関連施策をパッケージ化して、総合的な交通政策として導入する必要性を示している。

そこで本論では、この政策パッケージの内容、財源、導入効果などに焦点を当てて、現在ロードプライシングの導入計画が進んでいるストックホルムの様子を紹介したい。なお筆者は1995年7月、ストックホルムを訪問し、ヒヤリング調査を行い、いくつかの資料を収集した。

2. ロードプライシング収入の使途 をめぐる議論

各種交通施策をパッケージ化する場合に、ロードプライシングによる賦課金収入をどのようにこれらの施策に配分したらよいかは課題になる。これについては明確な理論的な回答はないが、Goodwinは「三分割ルール」をあげている²⁾。これは次の内容である。

- 1) 1/3は新しい道路の建設と維持管理にあてる。
- 2) 1/3は公共交通のサービス改善にあてる。
- 3) 1/3は既存の税の引き下げか、自治体の社会的支出の増加にあてる。

また、Smallは次の配分案を示している³⁾。

- 1) 2/3は通勤手当の支給、道路利用関連諸税や一般税の軽減を通じてのドライバーの負担軽減にあてる。
- 2) 1/3は新しい道路整備、公共交通整備、ビジネスに対する公共サービスにあてる。

このようにロードプライシングによる料金収入の使途としては、ロードプライシングによって経済的な負担を強いることになる車利用者への対応としての、税負担軽減措置や道路整備による走行環境整備、さらに車利用から転換していく利用者に対する公共交通など代替的な交通サービスの改善に対する投資、またロードプライシングは都市活動や市民活動に一定の社会的影響を及ぼすと考えられるが、これらの

表一 1 環状道路・自動車賦課金に対する各政党の賛否状況

	East Route	West Route	Vehicle Fees
Social Democratic Party (社会民主党)	×	○	○
Liberal Party (自由党)	○	×	○
Moderate Party (穏健党)	○	○	×

○賛成 ×非賛成

影響を受ける市民や事業所への何らかの補償措置が料金収入の使途として考えられる。もちろん道路交通による大気汚染や騒音、振動などの問題に対する環境対策費は道路整備費の中に含まれよう。具体的な各種施策への配分については、実施する都市地域の実情に応じて社会的合意形成のプロセスを経て決める必要がある。

3. スtockホルムのロードプライシング実施計画

ストックホルムのロードプライシング実施計画については、最近、中川の論文⁴⁾に紹介されている。ここではできるだけ重複を避けて記述することにする。

3-1 政策パッケージに対する政党間合意

スウェーデンでは、ストックホルム都市圏を対象にした交通基盤整備計画が、ロードプライシング政策を柱にして策定されている。この政策パッケージはデニス・パッケージと呼ばれ、ストックホルム地域の環境改善、アクセシビリティの増進、地域開発のための良好な交通基盤整備を目的に、1991年1月23日、市議会と市との間で合意されたものである。1992年9月29日には、この合意文書の改訂(Agreement on Enhancing the Traffic Infrastructure in the Stockholm Region, 29 September 1992)がなされ、地域の主要政党である穏健党、社会民主党、自由党がそれに合意した。

デニス・パッケージでは、ストックホルムの中心部を取り囲む環状道路(Ring)の建設とその整備財源を得るためのロードプライシングの実施、つまり中心部に向かう車から賦課金(Vehicle Fees)を徴収することが一つの目玉となっているが、1991年1月、このパッケージに対する合意がなされる以前は、

環状道路と自動車賦課金に対する主要政党の賛否状況は、表一1に示すように、環状道路の東ルート、西ルートのそれぞれについて全部の政党とも建設に同意したものはなく、自動車賦課金についても同様であった。このような状況から先の合意がなされた経緯は定かではないが興味あるところである。

本論では、1992年9月の合意文書を元に以下、政策パッケージの内容とコストおよび財源、システムの概要について述べることにする。

3-2 ロードプライシングを中心にした政策パッケージ

この政策パッケージは1992年から2006年の間をカバーしている。この間に投資される予算はほぼ360億SEKである。表一2に示すように、内訳は鉄道、地下鉄、LRT、バスといった公共交通部門が158億SEK(このパッケージには含まれないが、さらに鉄道3線の整備投資として120億SEKが予定されている)、環状道路や外郭環状道路整備の道路交通部門が182億SEK、そして道路沿道の環境対策費や中心市街地のアクセシビリティ向上対策、P&R施設整備などのその他の道路関連投資が19億SEKである。これらの投資コストの財源を、表一2に示すように、道路交通関連部門やその他の道路関連部門では自動車賦課金による収入で100%賄っており、公共交通部門でも10%程度、その財源に頼っている。全体では60%を自動車賦課金収入に依存している。このようにこのストックホルム都市圏における交通基盤整備のための総合的政策は、かなりの部分を自動車賦課金収入に依存しており、ロードプライシング収入による財源を元に、各種施策がパッケージ化されているといえよう。

また一方で、表一2に示したように、自動車賦課

表一 2 投資費用と自動車賦課金収入による財源

		投資費用	自動車賦課金収入による財源
公 共 交 通		15,750	1,600 (10.2%)
道 路 交 通	環 状 道 路	10,510	10,510 (100.0)
	外 郭 道 路	7,650	7,650 (100.0)
その他道路交通関連		1,860	1,860 (100.0)
合 計		35,770	21,620 (60.4)

(単位：百万SEK)

金収入の49%は環状道路、35%は外郭環状道路の整備に使われる。両者合わせて84%となる。このように賦課金収入の大半は新しい都市圏レベルの幹線道路の整備に使用され、ロードプライシングによる財源が新しい道路整備を生み出す構造となっている。

3-3 環状道路と交通処理

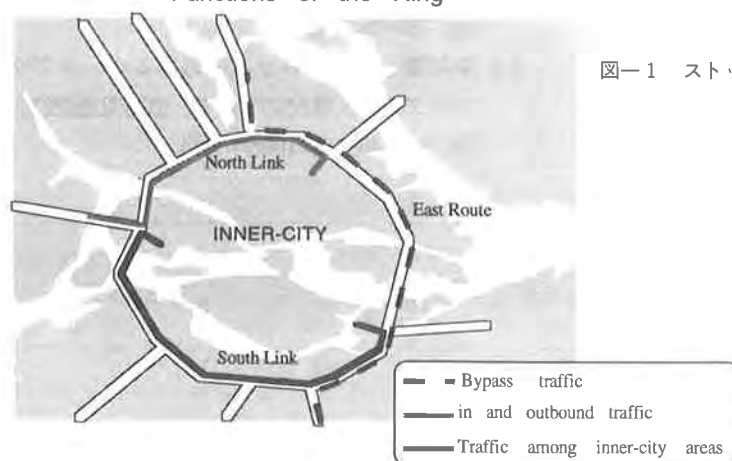
先に述べた環状道路は、図一 1 に示す形態を取る。南リンク、東ルート、北リンクでこの環状道路は構成され、1998年の全線開通を目指している。しかし、当初の予定より大気質に関する環境対策費がかさみ、また98年完成の時期のおくれも考えられている。環状道路の交通機能は、図一 1 に示すように、3パターンに分かれる。一つは通過交通処理であり、二つ目は内外・外内交通処理、三つ目は内々交通処理である。外郭環状道路は、この環状道路の外側に建

設されるもので、このデニス・パッケージの中では、西半分のルートが組み込まれている。

3-4 料金徴収システム

自動車賦課金は環状道路内（インナーシティ）に流入する車（二輪車は除く）から徴収し、一回の金額は20SEKが予定されている。また料金徴収ゲートは当初の24ゲートから30ゲートに増やすことが考えられている（ゲートの位置については文献4を参照されたい）。このシステムは環状道路の最初の区間が完成する96年導入予定である。料金徴収方法はノルウェーで導入されているのと同じ方式を考えており、3種類の徴収方法がある。ノンストップの自動料金徴収、コイン投げ入れ、現金支払いの3方式である。この場合、1レーンごとにブースが必要となり、シンガポールで97年から導入予定のブースを必

Functions of the Ring



図一 1 ストックホルムの環状道路

要としないノンストップのエレクトロニック・ロードプライシング方式とは異なる。また、外郭環状道路でも環状道路と同様の料金徴収システムの導入が考えられている。この場合は外郭環状道路といっても、環状道路は形成されておらず線状であるので、利用する車は方向にかかわりなく、通行するたびに料金を支払うことになる。往復する場合は二度料金を支払う。

3-5 自動車交通削減効果

このロードプライシング政策により、インナーシティの自動車交通によるトリップの25%程度の削減が2005年において、1990年時点に比べて見込まれている。しかし、インナーシティの外側では増加が予想され、都市圏全体としては15~30%の増加となる。一方、窒素酸化物、炭化水素の排出量は、それぞれ65%、80%の削減をインナーシティにおいて予想している。

4. まとめ

本論では紙面の都合もあり、ストックホルム事例にしか触れなかったが、すでにロードプライシング政策を実施しているノルウェー3都市ベルゲン、オスロ、トロンハイム、またシンガポールを対象に、ロードプライシングによる料金収入をどのような施策に支出しているのか調べてみたいと考えている。

またロンドンでの実施は棚上げになったが、どのような議論が行われたか興味あるところである。ロードプライシングを導入する際に克服すべきハードルは技術的可能性が開けた現在では社会的合意にあると思われる。この合意を得る際にキーとなるのは、冒頭触れたように料金収入の使途である。どのような使い途が望ましいのか、料金収入の配分原則を確立し、ロードプライシングの実施対象地域の態様に応じた各種施策への柔軟な対応が必要となろう。ある都市では道路整備に80%を支出してもよいだろうし、ある都市では公共交通に60%を支出してもよいだろう。それを決めるのは、その地域の市民である。いずれにせよ料金収入の配分対象として、試みに次の4つの柱を掲げ、本論の結びとしたい。

- 1) 車利用者への対応：走行環境向上のためのバイパスや地下トンネルなどの道路整備や税負担軽減のための道路利用関連諸税の軽減
- 2) 車からの転換者への対応：公共交通機関のサービス向上や自転車道整備、P & R施設整備などの代替交通サービスの向上
- 3) 地域環境改善への対応：自動車から発生する排気ガス、騒音、振動などの公害問題に対する環境対策
- 4) 都市活動への対応：市民の生活や事業所の活動へのマイナスの影響についての補償措置

【参考文献】

- 1) 新田保次：ロードプライシングに対する市民意識と受容可能性、運輸と経済、第53巻第1号、pp. 50-60、1993年1月
- 2) Goodwin P.: The "Rule of Three": A Possible Solution to the Political Problem of Competing Objectives for Road Pricing, Transport Engineering and Control, 30, pp. 495-497, 1989.
- 3) Small, K.: Using the Revenues from Congestion Pricing, Transportation, 19, pp. 359-381, 1992.
- 4) 中川雅之：ヨーロッパにおけるロードプライシングの導入状況について、道路交通経済、No. 75, pp. 45-50、1996年4月



1. OECD国際会議「持続可能な交通を目指して」に参加して

◆建設省都市局街路課
街路事業調整官 斎藤 親

1. はじめに

OECD主催の国際会議「持続可能な交通を目指して (Toward Sustainable Transportation)」が、本年3月25日(月)から27日(水)の3日間、カナダ政府の協力を得てバンクーバーで開催され出席の機会を得た。ここにその概要を紹介する。

なお、OECDの事情通によれば、OECD内には、交通の立場から環境にアプローチするグループと、その逆のグループがあり今回の会議は後者のリードによるものであるとのことである。

2. 環境の観点からみて持続可能な基本原理についての議論

本国際会議のために、カナダ政府「環境と経済に関する国家会議」より、環境の観点からみた持続可能な交通の基本原理の(案)が提出され、同会議議長のStewart Smith氏から説明があった。それに対し、5人のパネリストからコメントがなされたあと、フロアも含めた活発な議論がいろいろな角度からなされた。

本稿では、まず、比較的興味深い整理が成され、現在都市計画中央審議会都市交通・市街地整備部会での論議にも参考となる上記の基本原理(案)の全文を紹介することとする。

持続可能な交通の基本原理(案)

注(カナダ国政府提出資料に付されていたもの)

以下の基本原理(案)は、何人かのカナダの交通専門家の助言を得つつ、政府の環境と経済に関する国家会議により作成されたものである。また、カナダ環境相の求めにより、OECD主催の国際会議における議論のタタキ台として作成されたものである。従って、国家会議による議論を経たものではあるが、まだ正式なものではない。交通分野に関わるいくつかの重要な方策に関する考察や議論に資することを期待するもので

ある。

問題提起

今日我々の交通システムは、持続可能な道を歩んでいない。モビリティに関する確かな成果として、社会的・経済的コストと同様、環境に対し相当なコストを払って達成されている。今日、環境に対し健全であり、社会的に公平かつ経済的に有効な交通需要への対応方策を模索すべきである。

要 旨

人は、生まれながらに動くことができ、ほとんどの社会においてモビリティは、個人的だけでなく社会的・経済的にも重要な関心事となっている。これまで、人口の増加、都市の発展、国際化と自由貿易の進展とともに、地域間及び国際間の人や物の移動は増加の一途を辿り、交通インフラやシステムは劇的な拡大を遂げてきた。今日人や物を移動するために利用している自動車、トラック、地下鉄、鉄道、飛行機、船舶及びフェリーは、その存在や周辺への影響、土地利用において、環境と重要な関連性を有するに至っている。

多くの国において、交通は、ますます自動車交通に委ねる傾向にある。自動車交通量の増大は、大気汚染問題や地球規模の気候異変に関し、主たる原因の一つとなっている。過去20年間、自動車走行1マイル当たりの環境への影響程度は実質縮小してきたが、著しい交通量の増大がこの効果を相殺している。

加えて、自動車交通に対応した重点的な道路整備は、多くの人々に移動性と自立性をもたらした一方で、他の人々の生活の質に否定的な影響を与えている。貧しい人や障害者、女性や老人などの自動車を利用のしにくい人々にとっては、交通手段の選択を低減させている。また、歩行や自転車のような持続可能な交通手段の利用を困難なものにするともに、

しばしば、市街地や郊外の景観を悪化させ、例えば農地のような他の利用が重要な土地を使用することもある。他方、多くの都市の中心市街地では、通勤鉄道が自動車よりも適切な交通手段となる場合であっても、必要な投資がなされていない。人々の健康や安全は、増加する車やトラックによりもたらされる大気汚染や交通事故に脅かされている。広く中心市街地を超えて、交通混雑は、生産性や生活の質、ストレスの増加を含む健康を低下させている。

交通分野は、直接的にも間接的にも就業や輸出に貢献する重要な経済分野であるが、施設やサービスの維持や更新の費用は上昇しており、多くの政府で、これまでの施設整備を支え続ける余裕を失いつつある。

基本原理の方向

我々の目的は、人間生活と生態系を、一方のために他方を犠牲にすることなく、維持増進するための交通システムの確立である。地域間や地域内における多様な環境、経済、社会条件の中で、持続可能な交通システムを達成する一つの最適解というものはない。しかしながら、交通に関する戦略を樹立するために必要となる基本原理の方向を描くことは可能である。

他の人や場所、物、サービスへアクセスすることは、人間社会にとって社会的、経済的な行動として重要である。アクセスを達成するにあたり、交通は、唯一の手段というわけではないが、一つの重要な手段である。

●基本原理 1 . アクセスの権利

人は、他の人や場所、物、サービスへ合理的にアクセスする権利を有する。

交通システムは、確たる経済を支える重要な要素となるとともに、コミュニティを築き生活の質を高めることにも直接的に貢献する。

●基本原理 2 . 公平性の確保

国及び地域は、女性・貧困者・郊外生活者・障害者を含むすべての人の基本的な交通に関する要求に際し、社会的に地域間、世代間における公平性を確保するよう努めなければならない。

●基本原理 3 . 健康と安全性

交通システムは、個人の肉体的、精神的健康と社会行動的な健全性、そして全ての人の安全性が保たれ、地域社会における生活の質の向上が図られるよう、計画、管理されなければならない。

●基本原理 4 . 個人の責務

個人は各々全て、個人の移動や消費に関する持続可能な選択が保持されるよう、自然環境の一員として行動する責務を有する。

●基本原理 5 . 計画の追求

交通計画の策定者は、より完全な計画策定を追求する責務を有する。

人間は、汚染したり形質を変え居住環境を破壊することにより、また、その再生する速度をはるかに超えて資源を使用することにより、環境容量の限界を超える負荷を掛けることができる。このため、交通システムを展開するに当たっては、物理的、生物学的な改変を最小限に抑え、生態系の受容と再生が可能な範囲にとどめるとともに、他民族の居住環境要請にも配慮するよう努力する必要がある。

●基本原理 6 . 汚染の防止

交通需要に対しては、人々の健康や世界の気候、生物の多様性や主要な生態系の活動の保持を脅かす汚染の増大がなされないよう対応すべきである。

●基本原理 7 . 土地と資源の利用

交通システムは、土地及びその他の自然資源を有効活用に資するものとして構築されなければならない。その際、生活環境の保全や多様な生態系の維持を保証するものでなければならない。

持続可能な交通システムは、コストとして実効性のあるものでなければならない。もし、より持続可能な交通システムへの転換に向けて負うべき修正コストがあるならば、たとえ現在のコストが公平に負担されているとしても、新たにより公平に負担されるよう措置すべきである。

●基本原理 8.

交通に関する意思決定権者は、利用者が払うべき公平なコスト負担を明らかにするため、可能な限り迅速に、真の社会的、経済的そして環境に関するコストからなる全体コストを把握するよう努めなければならない。

戦略の方向

交通の持続に向けて、いくつかの戦略の方向を提案する。これらの戦略行動の多くは、上述した基本原理のいくつかに対応したものである。

●需要の管理

- ・都市構造の改変、新たな情報技術の革新、他のより効果的な総合施設等により、社会的、経済的なアクセス需要を損なうことなく、移動の必要を減ずること

●選択の多様化

- ・交通機関選択を多様化し、人々が求めるアクセスを可能とする手段が多くなることにより、アクセスを改善すること

●都市計画と交通計画の連携

- ・都市構造及び土地利用に係る政策を通じての都市の成長、許容できるスプロール、あるいは複合的な土地利用に対し傾注すること

このことは、必ずや発着地間の近距離化による交通需要（特に自動車トリップ）の減少につながるし、また、居住環境の破壊や農耕地・保養地等の喪失を減ずることにも役立つこと

- ・市街地における交通システムを計画するにあたっては、より少ない環境汚染、より影響の少ない交通手段にプライオリティを与えること

例えば、歩行・自転車走行空間について、自動車利用に代替するほどに魅力と安全性を確保してあげること

- ・都市公共交通システムに対し、その健全性と能力

を維持しさらに高めること

- ・旅客・貨物に係わらず、公共交通のように影響の少ない交通の利用可能性を高め、あるいはより効果的な物の移動が可能となるよう、各交通手段を高度化すること
- ・交通システムの計画、設計、建設の各段階において、歴史的地区・考古学的資源を保護し、騒音公害を減じ、美しさに配慮すること

●意思決定の過程

- ・交通に係る公共・民間セクター間においては、意思決定にあたり、計画・開発・分担について調整を必須のものとする

また、各意思決定は、環境・健康・エネルギー・都市的土地利用に係る意思決定とともに高度化していくものであること

- ・交通に係る意思決定は、開かれた包括的な過程を経てなされるべきであること

また、公衆に対しては、交通の選択と影響を知らせるとともに、異なる集団（例えば地方と都市、自転車利用者とドライバー）の理解と協力が可能となるよう意思決定への参加を促すこと

- ・後に起こる環境、社会への影響に対応しようと努めるよりも、それらを事前にきちんと予測すべきこと

このことは、交通に係る意思決定に基づくインフラ投資がしばしば相当な金額と時間を要することに鑑みれば、結果的にはかなりの費用節減をもたらすこと

- ・地球的視野と地域的視点の両面から、意思決定がもたらす社会、経済、環境への影響を十分考えること

●環境保全と汚染防止

- ・交通に係る大気汚染と淡水・海水及び地下水への汚染物質排出を最小化すること
- ・車両や船舶あるいはインフラのライフサイクルの各段階を通じて、廃棄物の発生を最小化すること
- ・再生可能な資源の利用率は確実に再生率を上回らないこととし、また、再生不可能な資源の利用は最小化すること
- ・交通に係る流出その他の事故に対応するため、危機管理システムを設置すること

●土地利用

- ・居住環境の破壊と市街地周辺の耕作地・保養地の喪失を減ずるため、コンパクトな市街地形成に重点をおくこと
- ・高速道路やパイプライン、鉄道のような都市間交通システムとそのインフラを設計、建設、運営するにあたっては、自然環境や野生生物への影響を最小化すること

また、人々はそれを支持すること

●エネルギー利用

- ・効率化と需要管理を通じて、化石燃料の消費と排ガスを減ずること
- ・代替可能なまた再生可能なエネルギーの利用を開発すること

●完全なコスト算出

- ・全ての交通手段について公的補助を明確化し承認した上で、それに応じた交通に係る意思決定を行うこと
- ・各交通手段及びその稼働に係る全ての社会、経済、環境コスト（長期コストを含む）を、市場価格に基づき、できるだけ正確に算出すること
- ・関連する公平性の確保を図りながら、利用者から全コストに対する適切な費用負担支払いを確かなものとする

●研究技術開発

- ・アクセスの改善と環境保護の助けとなる革新的、代替可能な技術の研究開発を促進すること
- この場合、交通選択の範囲がより広範囲にわたるものに重点をおくこと
- ・我々の交通システムのリストラから得ることが可能な経済の活性化と雇用への効果を十分考慮すること



フロアからの各意見は、上記の基本原理に対し概ね肯定的であったが、以下に主要な意見を列記する。

○基本原理の目的からして、一番目にアクセシビリティが掲げられているのは不適当ではないか。

もっと需要を下げる観点を入れるべきである。

○六番目の汚染防止について

- ・気候変動防止の観点がないが、これを含めるか独立して記述すべきである。
- ・騒音問題の観点がないが、入れるべきである。

○八番目の完全なコスト算出について

- ・土地利用の大きさに伴うコストも含ませるべきである。
- ・コスト算出の期間が重要で、少なくとも30年以上の期間で算出すべきでないか。

○自動車社会について

- ・公共交通と私的交通の相剋の問題を十分に記述すべきである。

Live Comfortably without Carがキーワードではないか

- ・発展途上国が経済成長の手段として自動車産業に重点を置きがちである。この事に対する警鐘はならなくてよいのか。
- ・自動車の使い方及びどのような車がいまいかという問題であって、発展途上国におけるモータリゼーションそのものを否定し得るものではない。
- ・居住環境の整備の方が道路投資よりも効果が大いではないか。
- ・昼間家庭におり、また、自家用車の重要な使い手である女性の役割が強調されるべきである。

○政策実験の推進の観点を入れるべきである。

3. その他の論議

本会議においては、2. 以外についても活発な論議がなされたがその主要なものは以下のとおりである。

○人口密度と交通セクターのエネルギー消費について

都市の人口密度が高ければ一人当たりの交通エネルギー又は自家用車の利用量は減る旨のいくつかの研究が発表された。(Lee Shipper (IEA, France). Jean Pierre Orfeille (INRETS, France))

これに対して、過度の人口集中と土地利用の混在は、騒音等の公害を招くとの指摘がなされた。

○自動車技術について

自動車のもたらす公害については、自動車に関する技術開発での解決を重視する立場と、脱自動車社会化を重視する立場と二とおりがあった。

Amory Robins (Rocky Mountain Institute USA) は、前者の立場の例であり、Hyper Carsという概念を提示していた。

また、Achim Diekmann (ドイツの国際自動車製造業者協会) も前者の立場であり、1991年、ドイツ

では10億ドルかけて新世代の自動車を模索するプロジェクトを開始した旨紹介した。

Peter Newman (Murdoch University Australia) は後者の立場の例であり、技術的側面より社会的側面を重視し、資源消費と廃棄物の排出を最低にすることと、ユーザーの趣向はぶつかることもあることを強調した。プロジェクトの例として、「車のないまち」(ミュンヘンに作られた?)を紹介した。

○自動車の外部経済の内部化について

自動車交通のコストの内部化については、既に各種租税により内部化は済んでいるという立場と、済んでいないという立場があった。

前者の例としては、Achim Diekmann。

後者の例としては、Lars Hanson (University of Lund, Sweden) は、現在のスウェーデンの燃料価格には、健康、環境、事故の観点からみた自動車の外部費用が含まれておらず、それらを含めれば、たとえば2.89クローネのディーゼル燃料価格は、都市内で4.05クローネ、都市間で9.54クローネであるべきだと発表した。

また、Michael Repogle (Environmental Defence Fund USA) は、内部化の方法として、走行キロトンベースの課税や保険料、リモートセンシングによる大排出者の摘発等の方法を技術的可能性として提案したほか、アメリカにおいては、自動車を保有するコストに比べて走行するコストが不当に低

くなっており、逆の方向に移行するべきだと指摘した。

○OECDの最近の成果について

OECD環境局のPeter Wiederkehrは、OECDの最近の成果として、OECD諸国及びその他の諸国について、2030年までの交通起源のNO_x、CO₂、VOCの排出量の予測結果を発表した。("Motor Vehicle Pollution"として既に出版) OECD以外の国々の汚染物質の増加が大きいことから、それらの諸国に対する技術移転の必要性を強調していた。

4. おわりに

基本原理のトップにアクセス(移動)の重要性がうたわれているように、この会議の雰囲気は、ただ環境負荷軽減を掲げるだけの偏ったものではなかった。また、自動車の問題については、自動車=悪とする論調も見受けられたが、全体としては自動車の利用を含めて、どのようにして交通をサステナブルな方向にもってゆくかという冷静な議論が大勢であったと思う。(参加者も交通と環境両セクターからであった。)自動車については、使用過程だけではなく、製造、廃棄までを含めて考えるのが常識的であり、また、燃料ソースだけでなく小型化等の総合的な環境負荷低減の研究が進んでいる。この点では、特にドイツの動向に注目する必要がある。



2. パリ市の街路情報提供サービスについて

◆建設省土木研究所道路部新交通研究室
研究員 畠 中 秀 人

1. 概要

パリ市は、市民サービスの一環として「ミニテル」(後述) による情報提供サービスを行っている。その情報サービスの一部を構成するのが街路情報サービス“RUES DE PARIS HISTOIRE & INFOS” (パリの街路 歴史と情報) である。

パリ市の街路はすべて固有の名称を持っており、各建物の住所は街路名及び番地で表示される。本サービスは、その住所を入力することにより、建物が面する街路そのもの及び建物周辺の情報を入手することができる。

2. 利用可能者

ミニテルは家庭、職場等の端末から自由に利用することができる。また、郵便局・電話局の一部には公衆ミニテル端末が設置されており、クレジットカードにより利用が可能である。

本情報サービス自体には利用制限はない。

3. 利用方法

ミニテルの端末から各サービス固有のアクセスコード (本サービスでは3615PARIS) を入力すると各システムに接続される。

パリ市情報サービスは様々の個別情報サービス (パリ市主催の行事、市営テニスコートの予約、各行政部局の情報等) で構成されており、個別コード (本サービスではRUE) を入力するか、知りたい情報の分野 (スポーツ、交通、環境等) を入力すると個別メニューに入ることができる。

個別メニューに入ると、住所 (番地及び街路の種類 (RUE、AVENUE、BOULEVARD等)、街路の名称) の入力を求められる。入力が終了すると、提供される情報のメニューが提示される。

本システムの利用料金は1回の接続が0.12フラン (約3円)、利用時間1分あたり1.29フラン (約30円) となっている。

4. 得られる情報

- ①最寄りの地下鉄駅
- ②最寄りの公園
- ③最寄りのタクシー乗り場
- ④街路の位置 (区、地区区分、起点・終点、延長・幅員、街路コード、パリ市区分地図上の位置)
- ⑤街路の歴史及び行政上の情報 (名称の由来、歴史、モニュメント等 (街路により含まれる情報は異なる))

当該住所の建築物自体についての情報は得られない。

5. 利用者の意見

パリ市の情報サービス全体には



写真一1 パリ市のミニテルサービスの広報

市民の行政に対する意見を記入するメニューがあるが、街路情報サービス自体にはそのようなメニューはない（利用者の意見を反映できるような情報は含まれていない）。

（参考）「ミニテル」について

フランスで電電公社の運営するビデオテックス情報網（映像情報サービス）であり、インターネット等のコンピューターネットワークとダイヤルQ²等の電話による情報サービスの中間的なもの。

ミニテルは1983年に導入され、現在では電話設置者の1/5がミニテルを設置しているほど普及が進んでいる。多くの企業、官公庁等がミニテルにより情報提供を行っており、ミニテルの番号の電話帳も存在する。

また、コンサートチケット・航空券・鉄道の切符等の予約あるいは銀行の残高照会等にも広く利用されている。

端末はキーボードとモニターがついた一種のパソコンで、電話機を介するか、または直接電話回線に接続する。また、電話機と一体となったものもある（写真参照）。電話機のようにレンタルまたは購入して利用することができる。

電話番号案内を除き、利用は有料となっており、接続に0.数フラン、その後は利用時間1分あたり数フランの料金が付加される。



写真—2 ミニテル端末



写真—3 電話機一体型のミニテル



○人事消息

(平成8年9月1日付)

・建設経済局国際課付
(都市局街路課係長)

越智 健吾

・都市局街路課係長

(埼玉県住宅都市部都市整備課) 新井 哲也

○第14回「私のまち写真コンテスト」作品募集

テーマ

まちづくりに取り組む人々の活動、まちづくりによって生まれ変わったまちの表情、まちを舞台とした人々の生活・活動

例としては……

- 美しいデザインの「まち」「ひろば」「街路（まち）」
 - うるおいとにぎわいのある「ショッピングストリート」
 - 緑あふれるうるおいのある「まち」
 - ゆとりある、いきいきとした「駅前広場」
 - 私のまちの「ライトアップ」
 - 歩きやすい、緑のある「街路（みち）」
 - まちの中のくつろぎ、いこいの「広場」
- ……などが考えられます。

送り先

〒113 東京都文京区本郷2-15-13
社団法人 日本交通計画協会 内
「私のまち写真コンテスト」事務局
TEL 03-3816-1791

締切：平成9年1月31日（当日消印有効）

発表：平成9年6月

入賞者に直接通知するほか、カメラ雑誌等で発表します。

応募上の注意

- ①サイズは白黒、カラープリント（スライド、組写真を除く）で、キャビネ判以上から四つ切りまで。
- ②一人何点でも応募できます。
- ③未発表または他に応募していない作品に限ります。
- ④応募作品は返却しません。
- ⑤作品の裏には、題名、撮影場所（国内に限る）、撮影年月日、作品の意図（必要な場合）、氏名、年令、性別、住所、電話番号、職業、（学生の場合は、学校名、学年）を必ず明記してください。
- ⑥作品の送付にあたっては、作品が傷まないよう、包装にご注意ください。
- ⑦入賞作品の著作権は、まちづくり月間実行委員会に帰属し、まちづくりの広報、啓蒙等の目的に使用することがあります。
- ⑧特別賞以上の入賞者にはネガフィルムの提出を求めますので、ご用意ください。提出されない場合は入賞を取り消すことがあります。

【協会だより】

○協会より発行図書のお知らせ

☆ みちまちアメニティ ——地区交通計画の考え方と実践——

規 格 A 4 版 181ページ
価 格 4,944円（消費税込）

監 修 建設省都市局都市交通調査室
発 行 社団法人 日本交通計画協会

道路は単なる交通施設というだけではなく、生活全般にかかわるさまざまな機能を持っていることの重要性が認識されてきています。このようなことから特に近年、都市内道路の整備にあたって地区固有の特性を生かしつつ、豊かで良好な都市環境を保ち、諸都市活動を円滑に進めるために、種々の工夫がなされた道路整備が実践されてきています。

このような道路づくりは、都市社会の成熟化に伴い今後ますますその重要性を高めていくものと考えますが、事業を進めるための手引書といったものはなかなか見当たりません。

このようなことから本書は、全国各地の固有な特性を生かしたきめ細かな道路づくり全般を「地区交通計画」と位置づけ、今後全国各地で実施される地区レベルの道路整備のガイドブックとしてとりまとめたものです。

第1部では、地区交通計画の歴史的な系譜や基本的考え方を述べ、第2部で地区交通計画の立案のしかた、事業化の方法を地区の特性ごとにまとめています。また、第3部では、全国各地の具体的事例を事業のタイプごとに分類し、事業の動機、計画の内容、事業化手法等について紹介しています。

地区交通計画は基幹的交通計画と比べ、地区の特徴や計画の動機に大きく影響されるところがあります。このため本書では、第1部、第2部で述べる一般論のほか、具体的事例の知識に重点をおいて、第3部を充実させることを念頭に編集いたしました。

＜目 次 内 容＞

第1部 地区交通計画の考え方

- 第1章 地区交通計画の必要性と発展の系譜
 - 1-1 地区交通計画の必要性
 - 1-2 地区交通計画の発展の系譜
- 第2章 地区交通計画の基本的考え方
 - 2-1 計画対象とする空間的範囲
 - 2-2 計画対象内容
 - 2-3 地区交通計画における基本的配慮事項
- 第3章 住宅地における地区交通計画の考え方
 - 3-1 居住区道路の基本的考え方
 - 3-2 居住区道路の区分と目標水準
 - 3-3 道路ネットワーク
既存ストック改善例（1～3）
 - 3-4 道路幅員及び横断面構成
- 第4章 都心部の地区交通計画の考え方
 - 4-1 都心部地区交通計画の必要性
 - 4-2 都心部の地区交通計画に至る経緯と課題
 - 4-3 都心部の範囲・構造と地区交通計画の関係
 - 4-4 都心部の地区交通計画のテーマと方法

第2部 地区交通計画のたて方

- 第1章 計画策定から事業の流れ
 - 1-1 地区交通計画・事業の全体フロー
 - 1-2 計画・事業の発意と地区類型別課題
 - 1-3 計画策定
- 第2章 地区交通計画のたて方
 - 2-1 調査・計画制度と事業制度
 - 2-2 事業手法別・計画のたて方

第3部 地区交通計画・事業の事例

- 1. 都心地区
 - 徳島市都心地区、神戸市税関線、堺市大小路線、姫路市都心地区、呉市都心地区、小樽市臨港線、秋田市都心地区、浦和駅前さくら草通り、長野市都心地区、浜松市都心地区、福島市都心地区、松本市都心地区、盛岡駅前北地区、高崎市駅西地区、清水市中心市街区、鳥取駅前地区、福岡市塩原地区（以上17地区）
- 2. 住宅地区
 - 尼崎市南塚口地区、松任市中央地区、藤沢市鶴沼地区、今治市鳥生・立花地区、姫路市城西地区、豊中市庄内地区、東松山市高坂ニュータウン、七ヶ浜汐見台ニュータウン、多摩ニュータウン（第4住区）、知多市寺本地区、宇都宮市戸祭台ニュータウン、港北ニュータウン（以上12地区）
- 3. その他（特別な環境条件を備えている地区）
 - ①歴史的環境地区
足利市ばんな寺・足利学校周辺地区、金沢市兼六園周辺地区、長崎市出島・山手地区、尾道市山手地区、京都市嵯峨・嵐山地区、高岡市横田地区、萩市堀の内地区、那覇市首里金城地区（以上8地区）
 - ②積雪寒冷地区
札幌市、札幌ニュータウン（あいの里）、新庄市、井波市（以上4地区）
 - ③地方小都市
鶴来町・鶴来地区、矢掛町矢掛地区、内子町、篠山町丹波篠山地区（以上4地区）

〈都市と交通〉

通巻40号

平成8年10月31日発行

発行人兼
編集人

田 川 尚 人

発行所

社団法人 日本交通計画協会
東京都文京区本郷2-15-13

お茶の水ウィングビル10F

電話 03(3816)1791(〒113)

印刷所

勝美印刷株式会社

