

3. 実効性を考慮した都市圏総合交通計画に関する研究

- フランス PDU を題材として -

Urban Comprehensive Transportation Planning with Effectiveness

- “Plans de Deplacements Urbains” in France -

東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻 27620 板谷 和也

In this paper, urban transportation planning in France are discussed. The transportation basic law in France(LOTI) plays very important part of transportation policies. It decides the direction of policies of every urban authority. Every urban transportation authority makes its own transportation plan. This plan(PDU) has big realizing power. It has strong connection with the institution about source of revenue and public involvement. Particularly, central government inspires every urban transportation authority to construct public transportation system with right-of-way, so the institutions are designed as such. These strong relationships are the most important factor for controlling urban transportation.

1. 研究の背景と目的

現在でもわが国はいくつもの交通問題を抱えている。都市部での交通混雑や、地方部での公共交通利用の減少に伴う路線廃止・縮小といった問題が深刻になっており、抜本的な対策が必要になりつつある。特に都市部では、混雑に対応するための新たな軌道系交通整備を行うことが困難であり、結果として自動車依存型の都市が増加してきている。その根本的な原因として考えられるのは、交通企業が採算性を重視した経営を行っていることと、行政側による交通政策・交通規制等が必ずしも有効に機能していないということである。

これらの解決のためには、交通整備・運営に関する負担ルールを確立させることが必要であり、そのための手段として行政による総合的な交通計画や交通基本法といった法的な根拠を充実させる必要があると考えられる。現在わが国ではこれらに関して大きな動きはないが、諸外国には既にこれらの制度整備が実現している事例が複数ある。従って他国の先進事例について研究することがわが国の交通問題の解決のために必要であると考えられる。

わが国が学ぶべき先進事例としては、フランスが最も適当であると考えられる。フランスではかつて中央集権型の行政制度の下で自動車を優遇する政策を採っていたが、最近では軌道系交通の整備を中心に公共交通の再整備が急速に進んでいる。フランスのかつての状況はわが国の現状に類似したものであり、そこから政策を転換した経験こそがわが国にとって必要であると考えられる。

地球環境問題やエネルギー問題が世界的に主要な政策テーマとなっている現代において、各都市の政策・計画は、環境を重視しないものにはなりえない。特に、これまでの先進国の経済成長は自動車の利便性を向上させることによって支えられてきたという側面があるが、自動車交通にはエネルギーの有限性という問題はもちろん、その排気ガスによる大気汚染や走行に伴う騒音問題、さらには駐車車両が限られた都市空間を占拠してしまうなど、都市の生活環境を悪化させるという大問題があるため、自動車交通だけに頼った都市計画や交通計画は望ましいとはいえない。

以上より本研究は、環境を考慮した都市政策

に必要な、行政側による総合的な都市圏交通計画の導入を可能にし、その計画が実効性を持つための要因をフランスの事例から検討し、わが国への適用に関する知見を得ることを目的としている。ここでは、複数の制度に関する特徴とそのシステムとしての側面を中心とした検討を行い、計画枠組みに関する一般的な事項に関して検討した上で、実際の都市圏における事例研究を行っている。

2. 既存研究レビューと研究構成

本章では、フランスにおける都市圏交通計画関連制度の概略と経緯を明らかにし、わが国でのこれまでの報告の状況を概観することで、本研究の意義と位置づけを行った。

フランスにおける都市圏交通計画 PDU は、一度失敗した後で制度改革を行って現在の形になっているが、その前後で制度的に大きな変化が起こった。具体的には計画目標の設定、策定の義務づけ、策定方法の提示、策定手続きの規定という4点の制度変更がなされたが、この改革が当時のフランスの状況に適合していたために都市圏交通計画制度が全土的に普及し、総合的な交通政策を行うことが可能になったと考えられる。

一方こうした状況に対して、わが国におけるフランス都市圏交通計画関連の研究では、特に制度変更後の PDU 策定の状況についてほとんど知られていない上、国内交通基本法や財源制度、住民参加等に関して断片的な研究成果があるものの一体的にまとめられた研究成果はなく、また重要と考えられるにも関わらず詳しく紹介されていない部分も少なくない。

そこで本研究は、わが国に対する示唆を得ることを目的とするため、フランスの都市圏交通計画とその周辺の制度について、歴史的な視点を重視しつつその概要を把握することとした。その際には、計画制度の実効性を高めるうえで重要と考えられる事項を重点的に検討した。

わが国で計画制度が機能していない原因を考

えるとき、フランスにおける制度概要との対比で考えられるのは交通基本法が存在しないこと、都市交通計画制度が確立していないこと、政策実施における財源的裏づけが不足していること、合意形成の手法が確立していないことの4点である。従って本研究ではこれらに関してフランスにおける概要、実態、歴史的経緯等に関する調査・文献研究を行って明らかにする。具体的には、3章で国内交通基本法及び都市圏交通計画制度について、4章で都市圏交通計画に関わる財源制度について、5章で住民参加手法を軸に意思決定過程について、そして6章でそれら各制度が実際の都市圏でどのように適用されているかを明らかにするとともにわが国への知見を得るための考察を行うこととする。

3. フランスの交通関連制度

3.1 国内交通基本法LOTI¹⁾

フランスの交通政策は、すべて1982年制定のLOTI(国内交通基本法)を基本としている。LOTIは国内の交通に関する原則とその将来にわたる方向を示したものであり、それまでのフランスで自動車交通を重視した政策が実施され続けてきた結果として、人々の移動手段が自動車に偏り、様々な弊害が生じたことから制定されたという経緯がある。

LOTIでよく知られているのは「交通権」の概念である。「全ての人の移動する権利・交通手段選択の自由・貨物輸送に際して認められる権利・情報を得る権利」と定義され、この実現によって「誰もが容易に、低コストで、快適に、同時に社会的コストを増加させないで移動する」ことが可能になるとされている。フランスでは国民の権利としてこの交通権が認められているため、自動車を使えるか否かに関わらず快適に移動できるような政策を実施せねばならない。そのため必然的に公共交通の整備・運営が重視されることになる。もちろん、社会的便益評価を考慮するので、公共交通に対して無制限に公費が支出されるわけではない。

3.2 都市圏交通計画PDU²⁾

LOTI では、都市圏内の全ての交通手段を包括した計画としての「PDU(都市圏交通計画)」の概念も明らかにされている。

PDU とは、その都市圏の将来像とそれに至るためのプロジェクト案・交通政策の原則が記述されたものである。都市圏の現状分析等に留まらず、実施されることを前提とした将来計画を含んだものである点で、わが国の計画とは意味合いが異なっている。PDU は中長期的な都市圏計画の一環という位置づけであり、毎年策定される都市圏内の交通に関する整備・運営計画に対する指針として利用されるものである。

PDU は各都市圏固有の問題を解決することを念頭に置いて策定されているのだが、その目的には制限がつけられている。というのは、LOTI の中で、PDU の目的が以下のように規定されているのである。

- ・ 自動車交通の削減
- ・ 経済性・環境保全に効果的な、公共交通・自転車交通・歩行者交通の整備・支援・強化
- ・ 国道・県道を含めた、都市圏内の全道路ネットワークの効率的な整備・運営
- ・ 駐車政策の体系化・課金システムの適用
- ・ 旅客交通・物流の合理化
- ・ 公共交通・自家用車の相乗りによる通勤の促進と、そのための地方自治体・民間企業による通勤交通計画策定支援
- ・ 公共交通利用促進のため、駐車料金などその他の交通手段も考慮した運賃・料金体系の適用

従って、例えば自動車のモビリティをさらに高め、公共交通を削減するような内容の PDU は存在し得ないといえる。つまり、いかにして都市圏内の住民が公共交通や自転車などを快適に利用できるようにするか、ということが、どの都市圏の PDU にも共通の目標なのである。

なお PDU は人口 10 万人以上の都市圏におい

て策定が義務づけられている。また策定から一定期間が経過した後に事後評価や再策定を行うことも規定されている。

PDU がこのような形式になったのは、1996 年の LAURE 法(大気とエネルギーの効率的利用に関する法律)の制定に伴って LOTI が大きく改訂されたときからである。それまでは計画目標や策定義務等に関する規定がなく、特定の都市圏では PDU 策定が行われたものの全国的な普及には至らず、また計画が有効に活用されたわけでもなかった。その最大の原因としては、都市圏内の交通に関わる行政組織が分割されており調整が困難だったことが挙げられる。

3.3 都市圏交通機構 AOTU

PDU を策定する主体は AOTU(都市圏交通機構)と呼ばれる。一般に行政内の都市交通担当部門が AOTU である。AOTU の主な役割は以下の 5 点にまとめられる。

- ・ PDU の策定
- ・ 交通施設整備
- ・ 交通に関する整備・運営費の調達
- ・ 交通規制・コントロール
- ・ 公共交通サービスの改良

つまり、公共交通・道路交通を問わず、都市圏内の全ての交通に関して、計画・整備・運営・財政等あらゆる面での施策を実施し、またそれに関する責任を負っているのである。このような組織が存在することによって、地方独自の交通政策の策定・実施が可能になっているといえる。ただし、PDU や年度毎の交通整備・運営計画に施行に際しては、地方議会の承認を必要とする。

なお、LOTI で規定される理念と現実の姿はやや異なっており、現在はまだ AOTU は道路整備に関しては管轄していない。これは、道路整備に関して地方分権化が終わっていないということの他に、そもそも AOTU の母体となった組織が行政の公共交通局であるということにも由

来している。この点については次章で述べる。

3.4 フランス交通関連制度のまとめ

以上をまとめると、国内交通基本法が存在することによって、都市圏内における交通政策・交通計画に関して地方政府は、PDU を作る際の交通と都市に関する目標設定に関する義務を守ること、自分たちの都市圏に独自の状況に適合した計画・政策を自由に策定・実施する権利を得ているのである。

4. 政策理念と財源制度の関係

4.1 交通負担金VT³⁾

AOTUの収入源としては、一般財源、地方債、国からの補助金、VT(交通負担金)が存在する⁴⁾。このうち前2者は交通だけでなく行政の業務全体(上下水道・廃棄物処理等々)に対して支出されるものであるが、後2者は都市圏交通に限定して使用される、いわば目的税的な性質を持った収入である。

このうち、都市圏交通政策に対して最も重要な役割を果たしているのがVTである。VTはAOTUによって都市交通に対してのみ支出することが許される財源であり、かつAOTUの財源の大きな部分を占めている。

PDUの計画対象地域をPTU(都市交通区域)といい、VTはこのPTUの中に立地する従業員9人以上の企業を対象に、その給与総額に対して課税している。フランスでは現在も、コミューン(基礎自治体)が多数存在しているが、特に都市化が進んだ地域では、コミューン内で住民の交通行動が完結することはあまりなく、複数のコミューンが一つの都市圏を形成していることが多いためPTUも、各都市圏の実情に合わせて設定されている。

VTの税率は場合によって異なっている。表.1ではパリ圏を除く地方部でのVTの制限税率を示している。ここで制限税率とは、課税可能な最高の税率を指しており、これ以下の範囲で各AOTUは自由に税率を設定できる。

表.1 VTの制限税率

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

これより、TCSP(専用走行空間を持つ公共交通)を整備・運営する場合に税率を高く設定することが可能になることが分かる。つまりこの制度によって暗にTCSPの整備が促されているといえ、フランスにおいて交通の再整備が進んだ直接の要因であるともいえる。

4.2 VTに関わる変遷

LOTIは、都市圏交通に関わる財源制度に関して具体的な規定をしていない。これは国内交通基本法の制定以前からVT制度が存在していたためである。

1970年代初頭のフランスで、自動車を優先する政策のために公共交通が衰退していることが社会問題となり、VTが導入されたのだが、当初は企業に課税するVTの形態に即して、その目的も通勤対策のみに限定されていた。さらにPTUも、もともとはVTの対象地域を示す概念であり、そこで徴収されたVT税収の用途を決定する組織として当該PTU全体を管轄する行政体が必要になったのである。

1982年のLOTI制定と同時期にVTを導入できる都市圏の要件とその使用目的制限が緩和され、VTはさらに広く普及した。これによって公共交通に対する補助がますますやすくなったが、一方でPDU制度の適用がうまくいかなかったことで長期的な都市圏交通のビジョンが示されなかったため、1990年代に入る頃には公共交通への支出がかさみ財源不足の状態に陥った。

1996年のLAURE法制定に伴うLOTIの改訂でPDU制度が充実したのは前述の通りだが、この際にAOTUがPDUという明確な将来像のもとで自由に政策策定することが可能になり、そ

のための財源として VT は有効な財源となったのである。

4.3 財源制度に関するまとめ

VT 制度は、都市圏交通機構にとっての直接的かつ確実かつ自由に使途を決定できる財源として有効に使われている。

国が定めた計画枠組み・財源スキームのもとで、各地方都市圏はそれぞれの計画に見合った税率あるいは各財源制度を活用することが可能であるため、計画の実施に際して財源上の根拠が明確であり、このことが計画の実効性を高くしている。加えて、VT 収入は都市圏交通機構 AOTU 以外が用いることが許されないが、AOTU は目的限定的な PDU に則った政策しか行うことができない。このことにより PDU の目的と財源制度が連動している。

国の政策枠組みの中で地方が政策決定を行うという役割分担だけでなく、都市圏交通機構が計画と財源を一括して掌握していることも、国の大きな方針に合致した交通政策の実現に際して大きな影響を与えているといえる。

5. 合意形成手法と意思決定過程

5.1 意思決定の流れ

PDU 策定や大規模な交通プロジェクトなど、都市圏交通政策の実施にあたって必要なのが、住民参加を含めた意思決定のための手続きである。かねてからフランスでは個人の利益よりも公益を優先する傾向が強く、そのためプロジェクトがある程度進んでから住民に情報が開示される上に意見を表明してもそれが生かされないことも少なくなかった。しかし一方では、住民に情報を開示し意見を聴取することは行政の義務であることも認識されていた。

現在は住民(生活者・利用者)と行政(事業主体)との間で、プロジェクトの計画策定前から情報を提示し意見を聴取する手続きは法定化されており、また最終的な意思決定を行う議会での決議の前に、住民意見も踏まえて専門家によるプ

ロジェクト案の評価を行う手続きも法定化されている。ここでは以下で、都市圏交通政策に関する住民参加の手法について述べる。

5.2 事前協議(Concertation Préarable)

一定以上の規模のプロジェクトの計画段階から完成に至るまで、継続して行わねばならないプロセスである。具体的には、逐次事業側の計画等の情報を住民に開示すると同時に、その意見を聴取するものである。都市計画法典で規定された手続きだが、方法については明記されておらず、各事業者の裁量に委ねられている。このため、一般的には説明会という形式を取ることになるが、例えば新たな軌道系交通を整備する場合には、実際に導入する予定の車両を広場で展示する展示会を行ったり、あるいはそれらを写真や文章で説明する広報誌を作成して配布し、意見を手紙・E-Mail、電話等で聴取する形を取ることもある。

PDU の場合には、PDU 案が完成した後、後述の公開事前調査を行う前に関係機関に開示して意見聴取を行うことが義務付けられているが、これは形態が規定された事前協議の一種であると考えられる。

5.3 公開事前調査(Enquête Publique)

プロジェクト計画の議会での議決(及びその後に出される公益宣言)に先立って、当該プロジェクトの妥当性を検討するプロセスである。フランスでは、議決された計画は内容を変更することがほぼ不可能であり、かつ速やかに実行されるので、その前の段階で計画の是非を検討するこのプロセスは極めて重要である。

具体的には、プロジェクトと直接利害関係のない調査委員会が、公共の場でプロジェクトの説明を住民に対して行い意見聴取を行い、報告書を作成するものである。住民は自由に意見表明ができ、その意見は専門家の意見とともにそのまま報告書に記載される。意見表明は2ヶ月以内の期間で行われ、その後に調査委員が報告

書を作成する。この報告書は議会に提出され、議決の際の判断基準として利用される。

以前このプロセスでは、調査委員会の立場が中立でないなどの問題があって、住民意見があまり反映されない、事業者寄りの調査結果が提

出されることが多かった。しかし 1990 年代に調査委員会の選定方法が変更され、行政裁判所が当該プロジェクトと関わりのない専門家を選定するように規定され、さらに報酬についても一定額が支払われることとなった。

表.2 フランスの合意形成手法

手法名称	目的	対象事業	実施主体	実施期間	費用負担
公開討論	計画策定当初からの住民参加	事業費 3 億ユーロ以上の事業	CNDP、CPDP	原則 4 ヶ月	事業主体
	計画概要の住民への提示(情報公開)	事業費 1.5 億ユーロ以上かつ関係主体から実施要請のあった事業			
	意見聴取	実施するか否かは CNDP (国家公開討論委員会)が判断			
事前協議	情報開示 意見聴取	事業費 190 万ユーロ以上の事業案 PLU,PDU 等の都市圏レベル計画	計画立案者	適宜	事業主体 (計画立案者)
公開事前調査	住民からの意見聴取 議会での議論の際の資料としての住民意見の取りまとめ	都市計画/大規模な都市施設の整備・建設計画	第三者の専門家委員会	意見表明： 原則 1-2 ヶ月 取りまとめ： 原則 1-2 ヶ月	事業主体 (一部は国)
決定的住民投票	意思決定	任意 ただし住民に請願権なし	地方議会	任意	行政
諮問的住民投票	民意把握	任意 ただし住民に請願権あり	地方議会	任意	行政

5.4 合意形成・意思決定に関するまとめ

PDU に関わる意思決定過程では、上記の 2 種類の住民参加手法が用いられるが、これ以外にフランスでは大規模計画で用いられる公開討論、住民意思の直接的な把握のために用いられる住民投票といった手法が存在する。これらについて簡潔にまとめたのが表.2 である。

これらの手法は、住民自身が意思決定を行うために用いられるのではなく、あくまで計画策定側による情報公開、住民等の意見収集が主目的である。これは、意思決定の中心はあくまで地方議会だからである。

フランスの合意形成過程は議会を中心とした意思決定システムの中で住民等に対する情報公開及び意見収集の役割を持っており、法的に義務づけられたプロセスであることがその効果を

高めている。そこでは計画策定側と住民側の役割がはっきりと分かれており、計画策定側は望ましい計画を策定することとそのために必要な情報を公開すること、住民側は提示された情報を理解して生活者の立場から計画策定に有用な意見を述べることを求められている。特に計画策定において情報公開と意見収集のために必要なプロセスとして事前協議が制度化されている。

計画案の承認に当たっては唯一の意思決定機関としての議会の持つ権限がかなり大きいため、議会による判断が正確であることが求められ、そのために必要なプロセスとして公開事前調査が制度化されている。議会制度には問題点もあり、それはこの意思決定システムにも当てはまるが、現状では計画策定・実施に関して効果の大きいシステムであるということがいえよう。

6. オルレアン都市圏における事例

オルレアンはフランス中部、サントル州及びロワール県の中心都市であり、オルレアンコミュニティを中心とした 22 のコミュニティが広域連合(通称：AgglO)を形成している。

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

これらに対応するための施策として、軌道系交通であるトラムの導入を公約に掲げた人物が、1995 年にオルレアンコミュニティの市長に当選した。このことで、市民の合意としてトラムを導入するべきという機運が高まり、専門家による計画案の策定が行われた。調査・検討は順調に進み、1996 年 1 月から 3 ヶ月かけて事前協議が行われた。この結果を利用して事業案がまとめられ、1996 年 12 月から 2 ヶ月にわたって公開事前調査が行われた。業者選定や契約の関係で問題があり、計画案の変更が行われた後、1998 年 7 月には事業案が議会で承認され、2000 年 11 月に開業した。

この事業案の財源計画ではTCSP優遇措置を活用している。財源計画案の中で、国による補助を利用することが明記されており、またVTによる償還を前提にした地方債の起債も行われた。公開事前調査の後、1997 年 4 月にはVTの税率がTCSP計画都市圏における制限税率いっぱいまで引き上げることが承認され実施されている⁶⁾。

オルレアンにおける交通計画の専門家にとっては、どんな手段で財源を調達するかというのは大きな問題ではなく、与えられた財源スキームを利用して、住民負担が大きくなりすぎないように配慮しながら財源計画を立てればよかったのである。

トラムの事業案を含めたオルレアン都市圏の PDU は、2000 年 4 月に承認された。ここでは「公共交通を誰もが利用できるようにすること」「大気汚染を減少させること」「エネルギーを効率的に利用すること」「騒音を減らすこと」「交通におけるあらゆる安全性を高めること」「都市経営を効率化すること」といった目標を掲げ、そのための 4 政策「中心部への自動車流入の制限」「公共交通の優先」「自転車ネットワークの充実」「中心部の再整備」を掲げている。

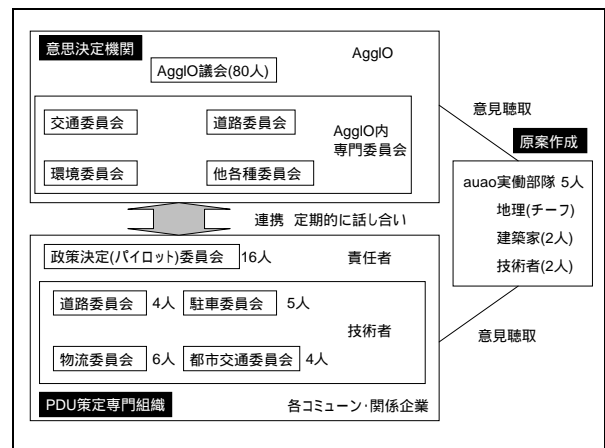


図.1 PDU策定組織

この PDU は、aoau(オルレアン地域都市計画局)が実際の執筆を担当する形で作成された。aoau はオルレアン地域の都市政策に特化した技術者集団であり行政とも市民とも立場を異にする第 3 者機関である。aoau の専門家 5 人によるチームが、行政側(AgglO)の議会とその専門委員会、また各関係主体所属の技術者・専門家によって構成された技術委員会、責任者による政策決定委員会との連携を密に取りながら計画案策定が行われた(図.1)。それぞれの立場の専門家どうしがチームを組むことで意見交換と政策の調整が行われている。

PDU計画案が1998年7月に完成した後は、合意形成の過程を経ている(図.2)。事前協議において関係主体から意見聴取を行った後に住民説明にあたる公開意見調査を行い、議会で議論すると

いう順で進められた。

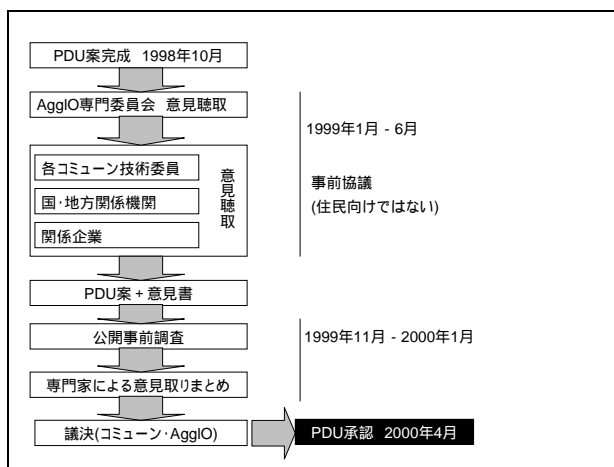


図.2 PDU案に関する合意形成過程

PDUで定められた都市像を実現するための交通政策の実態として公共交通の運営状況を示すと、2001年度の支出4000万ユーロに対して、運賃収入はその22.5%にあたる900万ユーロしかない⁷⁾。残りは全てAgglOからの補助金である。赤字の原因としては、利用客が少なく、路線数が多く運転間隔が短いといったことの他に、行政主導で料金が低く抑えられていることが大きく影響している。

この運営状況に関して、オルレアン都市圏の交通政策立案者・実施者は収入を増やして収支を改善すべきとは考えていない。というのは、公共交通の運営に際して利益が出る状態というのは、公共交通のサービスレベルを考えた場合、望ましい状態ではないため、理想のサービスを追求しようとすれば、赤字経営になるのは当然のことであるという。

以上、計画枠組みの中で地方政府が政策を自主的に決定し実行する状況を、オルレアンの事例によって明らかにした。

7. 結論

フランスの都市圏交通計画制度は高い実効性を持っているが、それには都市圏の政策・計画

事例も踏まえると以下の要因が影響しているといえる。

- 1) 計画策定組織が行政内で確立していること
- 2) 計画策定・政策実施に関して行政の自由度が大きいこと
- 3) 計画の目標に関して一定の制限があること
- 4) 計画の策定方法に関して情報公開・意見聴取義務があること
- 5) 独自に用途を決められる財源があること
- 6) 以上の点に関して法的に規定されていること

これらの要因がフランスで実現してきた経緯からわが国における現状を改善するための方策として、都市圏交通関係政策を担当する組織を確立させることの重要性を挙げ、行政内の交通関連部門が主体的に交通政策に関わるよう、組織的及び財源的制度措置を施すこと、及び交通計画制度を他の行政政策と関連づけた形で位置づけることの重要性を指摘した。

主要参考文献

- 1) 望月真一，路面電車が街をつくる，pp174-183，鹿島出版会，2001
- 2) CERTU, Urban Public Transport in France -institutional organization-, CERTU, 2003
- 3) 氏岡庸士，雇用者による都市公共交通財源負担に関する日仏比較研究，都市計画論文集，No.30，pp601-606，日本都市計画学会，1995
- 4) GART, Les chiffres de référence des transports publics, pp6-13,16-19, GART, 2003
- 5) 頼あゆみ他，都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究，pp20-28，国土交通省国土交通政策研究所，2003
- 6) auao, Tramway de l'Agglomération Orleanaise, Première Ligne Nord Sud, Fiche Technique et Impacts, auao, 1996
- 7) DTT, CERTU, GART, annuaire statistique 2003 Transports collectives urbains, pp316-317, CERTU, 2004