

# 英国における地方レベルの新たな交通計画システム

- Local Transport Planの導入と実態 -

本論文は、英国で2000年より導入される予定となっている地方交通計画( Local Transport Plan )に関して、まずその導入背景を整理し、次に1999年7月までに策定されている暫定的な地方交通計画の概要について報告する。また、地方交通計画の本格導入にいたるまでに暫定的な形で検討されている事例として、ケンブリッジシャーカウンティで策定された地方交通計画を紹介する。最後に、地方交通計画の導入にあたって生じている問題点を整理する。

キーワード | 英国, 地方交通計画( LTP ), 交通政策プログラム( TPPs ), ケンブリッジ

加藤浩徳

KATO, Hironori

博(工)(財)運輸政策研究機構調査室調査役

堀 健一

HORI, Kenichi

工修 (株)三菱総合研究所交通計画システム部

中野宏幸

NAKANO, Hiroyuki

工修, Mphil 運輸省航空局飛行場部管理課空港地域活性化調整室長

## 1 はじめに

1998年7月、英国ではBlair政権の下、交通白書( DETR [ 1998a ]<sup>1)</sup>)が発表され、様々な新しい交通政策が提示された。この交通白書の中では「総合的な交通( Integrated Transport )」という言葉キーワードとして、「異なるタイプの交通間の連携」<sup>注1)</sup>、「環境との連携」、「土地利用計画との連携」、「教育、健康及び富の創造のための施策との連携」の4つの連携が政策目標として掲げられた。そして、これらの政策目標を達成するための具体的な施策の中核として、地方交通計画( Local Transport Plan : 以下、LTPと記す)の導入が提案された。

LTPとは、従来まで英国の地方レベルの交通計画であった交通政策プログラム( Transport Policies and Programmes : 以下、TPPsと記す)に代わって、2000年より導入が予定されている地方交通のための総合計画である。LTPの特徴は、以下のようにまとめられる：

- (1) 中央政府の政策目標である「総合的な交通」の確立に合わせて、自動車から公共交通や徒歩、自転車への転換を強く意図していること
- (2) 地方の交通ニーズに適切に対応するため、地方交通当局( Local Transport Authority )に対し、交通計画策定や予算の配分に関するより大きな権限や自由度を与えていること
- (3) 交通計画と土地利用計画との連携を重要視していること
- (4) LTP策定にあたり、多くの関連主体の参加を義務づ

けていること。

LTPの持つこうした特徴は、我が国の交通計画、交通政策を議論する上でも参考となる部分が大いと思われる。例えば、シームレスな交通ネットワークの整備、交通計画と土地利用計画との連携、交通計画策定への市民関与等、我が国で議論されている話題と英国の政策内容とは類似している点が多い。

以上のような認識の下、本論文では、英国の新たな地方交通の総合計画であるLTPの導入実態を、現地の行政担当者へのヒヤリング及び公表されている関連資料をもとに、報告することを目的とする。

本論文の構成は次の通りである。2章でLTP導入の背景と経緯を述べる。3章でLTPの概要について報告する。4章では、暫定的な形で検討されているLTPの事例として、ケンブリッジシャーカウンティで出されているLTPを紹介する。最後に5章では、LTPの導入にあたって生じている問題点を整理する。

## 2 LTP導入の背景と経緯

### 2.1 従来までの地方レベルの交通計画とその問題点

#### (1) TPPsの概要

英国の地方レベルの交通計画としては1973年に導入されたTPPsが挙げられる。TPPsは、自治体の道路ならびに公共交通に関する次年度の交通支出計画案であり、中央政府から補助金( Grant )あるいは借入金許可( Credit Approval : CA )を得るための入札として機能している。

地方自治体によって提出された計画案が、中央政府によって認められると、一定規模以上のプロジェクト等、政府ガイダンスで示される政府の意図に合うプロジェクトはTSG(Transport Supplementary Grant)や公共交通施設整備補助(Public Transport Facility Grant)で補助を受けたり、各種整備事業に対する借入金許可(CA)やパッケージ事業の補足借入金許可(Supplementary Credit Approval(SCA) for Package)によって一定の手当がなされる。中央政府から地方自治体の交通整備事業に対する最近5年間の主な配分額の推移を示したものが、表1である。TPPsは、二層制<sup>注2)</sup>の地域では、カウンティ・カウンシルでのみ策定される。

表1 中央政府の地方自治体への主な予算項目に関する配分額の推移(単位:百万ポンド)

年度	1995	1996	1997	1998	1999
TSG	278	236	195	155	158
Public Transport Facilities Grant	13	17	15	2	0.5
CA for Major Schemes etc.	422	293	300	228	245
SCA for Packages	64	78	79	85	135

注1) TSG: Transport Supplementary Grant  
CA: Credit Approval  
SCA: Supplementary Credit Approval

注2) 1997年度は推計値、98、99年度は計画値  
注3) 文献2)をもとに作成

## (2) TPPsの問題点

TPPsには多くの問題点があることが、これまでに様々な形で論じられてきた。ここでは、それらの問題を、交通計画に固有の問題と、交通計画と土地利用計画との整合性に関する問題との2つの側面から整理する。

### 1) 交通計画に固有の問題

パッケージアプローチに見られるようなモード横断的な施策の実現に関して、TPPsには限界があることが指摘されている。例えば、The UK Round Table on Sustainable Development[1997<sup>3)</sup>]は、第一に、TPPsは資本収支のみを対象としており、バスサービスの質の向上を目指すような営業収支に係わる政策を考慮できないこと、第二に、TPPsは単年度毎に判断される計画で、この結果、地方当局は短期的な視点から、より問題の少ない施策(=伝統的な道路投資)を選択するようになる、といった問題点があることを指摘している。

また、TPPsは毎年策定される必要があるため、地方交通当局が一般市民や関係事業者等と十分に議論を行う時間的余裕がなく、行政担当者のみで決定されることが多いため、十分な情報公開と市民関与がなされていないとの批判もあった。

### 2) 交通計画と土地利用計画との整合性に関する問題

英国では、土地利用計画はDevelopment Plan<sup>注3)</sup>

によって策定されるが、従来まで、TPPsは交通省(Department of Transport)が、Development Planは環境省(Department of the Environment)がそれぞれ所轄していたために、計画策定の手続や計画間の整合性をめぐって様々な問題点があることが指摘されてきた。現在ではこれらの省は環境交通地域省(Department of the Environment, Transport and the Regions)として合併され、PPG13<sup>注4)</sup>の改訂やLTPの導入等を通じ交通計画と土地利用計画との間の整合性を図るための取り組みが行われている。

同様に、地方レベルでも、交通計画と土地利用計画との間で計画策定機関が異なるということが問題として挙げられた。Development Planについては、カウンティとディストリクトの両レベルでそれぞれStructure PlanとLocal Planが策定される一方で、TPPsはカウンティ・カウンシルのみで策定されるので、ディストリクトレベルのきめ細やかなニーズを反映させることが困難になっていた。

また、担当者レベルによる交通計画と土地利用計画との整合確保に対する認識に問題があることも指摘される。例えば、Royal Commission on Environment Pollution[1997<sup>4)</sup>]は、「地方自治体の担当セクション等により、PPG13に関する認識に違いがあったり、また、開発パターンによっては交通の果たす役割についての理解が十分でなく、施策実施面でより踏み込んだ指針が必要となるケースがある」との点を紹介している。

## 2.2 LTP導入の経緯

LTPは、従来のような短期的な取り組みが利用者の選択を限定してきているとの認識に立つとともに、交通混雑や環境等の諸問題への対応が社会的に要請されつつあることを踏まえ、白書の目標とする総合的な交通を達成するための重要な要素として交通白書の中で新たに提案されたものである。

LTP導入に当たっては、環境交通地域省(DETR)とLocal Government Associationとの協議の結果、二段階で手続きを進めることとされた<sup>5)</sup>。すなわち、まず第一段階として、各地方交通当局は2000年度～2004年度の計画をLTPの暫定版(Provisional LTP)という形で1999年7月末までに中央政府に提出する。2000年度の予算配分については、暫定版LTPに基づいて配分がなされる。次いで第二段階として、2001年度から2005年度までの5カ年の計画を、LTPの完全版(Full LTP)として2000年7月末までに提出する。2001年度以降は、完全版LTPに基づいて予算配分がなされる。

こうした暫定期間が設けられた主な理由としては、

旧システムからの変更に対する担当者の混乱を回避することと、2000年まではLTPが法制度化されていないためにTPPsのシステムで対処せねばならないことが挙げられる。

LTPを法制度化するために、1999年12月1日、Transport Bill( House of Commons[1999]<sup>6)</sup>)の中で、LTPに関する事項が国会に提出された。

### 3 LTPの概要について

ここでは、1999年12月に法案として出されたTransport Bill( House of Commons[1999a]<sup>6)</sup>)とLTP作成上のガイダンス( DETR[1999b]<sup>7)</sup>、DETR[1999c]<sup>8)</sup>)をもとに、LTPの概要を紹介することとする。

#### 3.1 LTPの概要

全ての地方交通当局が、LTPを作成しなければならないものとされる。そして、この計画には、当該当局の地域内々あるいは地域内外の交通に関して、安全で総合的、効率的かつ経済的な施設やサービスの提供を促進する施策が盛り込まれていなければならない。なお、ここでいう交通には人流のみならず物流をも含む。また、地方交通当局とは、(a)England地方のカウンティ・カウンシル、(b)カウンティ・カウンシルのないEngland地方の非大都市圏に属するディストリクト・カウンシル、(c)England地方のPassenger Transport Authority、(d)Wales地方のカウンティ・カウンシルまたは、カウンティ・バラ・カウンシルを指すものとされる。

LTPはその作成日から5年以内に改訂されなければならない。ただし、改訂されたLTPは、いつ改訂されたかによらず4月1日からのみ有効とされる。

各地方交通当局は策定したLTPを速やかに印刷するとともに、そのコピーを担当大臣(Secretary of States)(ただし、Wales地方については、National Assembly for Wales)へ送付する義務がある。

また、各当局は、いつ監察(Inspection)があっても対応できるように準備しておくとともに一般市民にわかるよう告知を行い、また文書を要求する人がいる場合には、無料あるいは必要なコピー代の範囲内で文書の提供を行わねばならない。

#### 3.2 LTPの対象とする施策

LTPが対象とする主な施策は以下の通りである<sup>注5)</sup>。

##### (1) 選択肢の拡大に資する施策

非自動車利用者が自動車利用者と同レベルの交通のサービスを楽しむようにすることを目的とする施策で、

主なものとしては以下のようなものが挙げられる。

##### 1) バス交通の改善

バス利用のサービス改善を目的とするQuality Partnership(当局と事業者とが協力してバス利用の改善施策を追求する仕組み)やQuality Contract(一定レベルのサービス提供を前提として特定の事業者に補助金支給に関する排他的な権限を与える仕組み)の導入<sup>9)</sup>に関して、関係主体への協力や各種要請の内容を明確にすることが、LTPに求められる。

##### 2) 鉄道サービスの改善

まず、鉄軌道系サービス(Heavy Rail)については、それが総合的な交通を構築する上で不可欠な要素であることがLTPの中で考慮されなければならない。一方で、軽車両系サービス(Light Rail)については、事業採算性から見て実現性が低い限り、中央政府としてサポートをしないことが明示されている。

##### 3) 地方におけるタクシー・ハイヤーの活用

タクシー・ハイヤーは、特に地方の交通不便地域における重要な交通手段であることから、必要に応じてLTPの中にこれらの手段を優先させるような方策を記述しなければならないものとされる。

##### 4) 自転車・徒歩の促進

自転車利用・徒歩の促進は、新政策の中心の一つであり、LTPの中でも重要視されるべきと位置づけられる。徒歩促進の方策として、車両進入禁止エリアや「Home Zones」と呼ばれる車両走行速度制限地域の導入が挙げられる。

##### (2) 交通需要管理並びに道路交通の抑制施策

交通需要管理の方策として、ITS(Intelligent Transport Systems)の活用や、道路容量の再配分、道路混雑や環境負荷を軽減する施策の他、以下のような施策が挙げられる。

##### 1) ロード・プライシング(Road User Charging : RUC)と職場駐車場への賦課金(Workplace Parking Levy : WPL)

RUCとWPL<sup>注6)</sup>はいずれも、暫定版LTPが発表された1999年7月の時点では法制度化がなされていないため、あくまでも暫定版LTPの中では補足的な扱いとされた。だが、導入を検討している地方交通当局は、その計画内容とスケジュール、推定される収入及びその用途を暫定版LTPの中に明記することが要請された。また特にWPLについては、商店経営者等との調整が不可欠なことからどのような協力を行っているかについてもLTPの中に記述することが求められる。

##### 2) 駐車場に対する施策

WPLに限らず、駐車場に関する施策は、交通需要管理を行う上で、鍵となる要素であるから、全ての地方交

通当局は駐車場に対する施策をLTPに盛り込まなければならないと強調される。

### 3) 道路交通の安全性向上に関する施策

LTPには道路事故削減の目標を明記した地方道路安全戦略(Local Road Safety Strategy)が盛り込まなければならない。この戦略には、安全に関する教育・訓練や速度管理についても地方交通当局の政策が示されていないなければならない。

### (3) 総合的な交通に資する施策

公共交通が真のネットワークとして機能するためには、通しチケットの導入や乗継の利便性改善、主要施設へのアクセス性の向上、交通情報の提供、待合施設の改良等が必要であり、これらの施策の可能性がLTPの中で検討されなければならない。また、以下のような点もLTPで考慮されなければならない。

#### 1) パーク・アンド・ライド(P&R)施策

P&Rは自動車利用抑制には効果的であることからLTPの中でも積極的に取り上げられていくべき施策であるが、一方で周辺の土地利用や地域アメニティに影響を及ぼすと考えられることから、LTPだけでなく、Development PlanやRPG(Regional Planning Guidance)<sup>注7)</sup>、あるいは国土計画の視点からも検討を行う必要がある。

#### 2) 土地利用計画との整合性確保

改訂版PPG13ドラフト(DETR[1999e]<sup>10)</sup>)の中では、改訂前のPPG13(DETR[1994]<sup>11)</sup>)と同様、土地利用計画と交通計画との整合確保が強く要請されている。また、PPG13とほぼ同時にPPG11も改訂され、RPGの中に地域交通戦略(Regional Transport Strategy)<sup>注8)</sup>を策定し、地域レベルでも土地利用計画と交通計画との連携を図ることが要請された。これに加えてDevelopment Planとの整合性確保を図るため、LTPでは以下のような点について留意がなされなければならないものとされる。

- ・交通需要の発生を市街地の中心部が主要な公共交通のターミナル施設の周辺に誘導すること
- ・自家用車以外の交通手段でアクセスできる都市部の地域に住宅等の施設を集中的に整備すること
- ・開発のための駐車場や路上駐車を極力減らすこと
- ・既存の市街中心地を強化すること
- ・市街中心地では徒歩、自転車、公共交通を優先させること
- ・交通機関の選択の幅の拡大に資する施設や経路を保護すること

### 3) 空港アクセスの改善

England地方における全ての空港では、空港へのアクセス交通手段を公共交通、自転車、徒歩にシフトさせることを目的に、関係主体間の調整機関として空港交通フ

ォーラム(Airport Transport Forum)が設置され、空港アクセス交通戦略(Airport Surface Transport Strategy)が策定されることとなった<sup>12)</sup>。空港の所在する地方交通当局はLTP策定時にこの戦略を考慮に入れなければならないものとされる。

### 4) 通勤・通学交通の改善

通勤交通に関して、LTPでは、地方交通当局がいかに対象地域内の企業と協力してGreen Transport Plan(通勤における公共交通、自転車、徒歩の利用促進計画)を策定するのか、ならびにそのGreen Transport Planの目標が明記されなければならない。

通学交通に関しては、自動車交通を削減して児童の安全性や健康を改善させる戦略がLTPに組み込まなければならない。また、通勤交通と同様に通学に関するGreen Transport Planが検討されなければならない。

### 3.3 LTPの策定手続きに関して

#### (1) Best ValueとLTP

2000年4月1日より施行された地方政府法(Local Government Act 1999)<sup>13)</sup>は、地方当局に対して、実施する施策が、最も経済的で効率的、効果的であることを要請する。具体的には、市民に対して計画内容を公開し、市民にとって満足度が高いサービスを効率的に提供するものであるかという、いわゆるベストバリュー(Best Value)の考え方に沿っているかの判断を仰がねばならない。LTPの内容についても同様に、一般に公開されるBest Value Local Performance Planの一部に盛り込まれることにより、そのパフォーマンスに関する判断を一般市民から受けなければならないものとされる。

#### (2) 市民の関与手続

LTP策定にあたって、一般市民の参加(Public participation)の重要性が強く暫定版LTPガイダンスの中で謳われている。地方交通当局は、LTPを策定する途上でどのように一般市民を関与させたかをLTPの中に明記することが要請される。これに対し中央政府は、効果的な関与がなされたかどうかを、「早期段階からの参加」、「関与の双方向性」、「関与主体の包括性・多様性」、「継続性」、「公開性」、「参加者に対する効果的なフィードバック」の視点から判断するものとしている。

#### (3) 関係主体間の協力

LTP策定にあたっては、地方交通当局は、当該地方政府内の関連各局と密接な話し合いをしながら作業を進めなければならない。同様に、地方交通戦略(RTS)の下、行政境界を超えて近隣の関係各局とも連携を図る必要がある。また二層制の地域においては、ディストリクトの協力は不可欠であることから、LTPにディストリク

トの意見を反映させるため、全てのディストリクトは1,500ワードを超えない範囲内の短い文書を提出しなければならない。さらに、LTP策定担当者とDevelopment Plan策定担当者との密接な連携も重要と指摘されている。

#### (4) LTP文書の構成

LTPは次の5つの要素から構成されなければならないものとされる。

- 1) 目的：中央政府の政策である「総合的な交通」ならびにNATA( New Approach to Appraisal )<sup>14)</sup>で定められる次の5つの目的と合致していること： 環境の保護，安全性の向上，より効率的な経済への貢献，日常生活施設へのアクセシビリティの向上，交通機関ならびに土地利用計画との総合化の促進。
- 2) 現状の問題点に関する分析
- 3) 現状の問題点を解決しLTPの目的を達成するための長期的な戦略
- 4) 施策を実行するための5年間の資本投資計画
- 5) 当初の計画が適切に実行されているか否かを判断するためのパフォーマンス指標や目標

#### (5) 達成度のモニタリングについて

当初設定された目標がどの程度達成されたかを地方交通当局は自らモニタリングし、その結果を年次進捗報告書( Annual Progress Report )として整理しなければならない。また、Best Value Local Performance Planを通してその評価を一般市民から受けなければならない。当初の目標が十分に達成されていない場合には、中央政府は、予算配分額を削減するか、特定目的にのみ使用できる限定的な予算に切り替える権限を持つ。

#### (6) LTPの修正・改訂について

原則的にLTPは高い頻度で修正されるべきものではないとの認識が中央政府によってなされている。LTPのシステムの下では、各種環境の変化に対して地方当局は柔軟に対応することが可能であり、したがって修正の必要性も低いとされる。例えば、支出変更に関して地方交通当局が中央政府の同意を獲得する必要性は、予算を一括して配分すること、中央政府の同意を必要とする主要事業( Major Scheme )の最低限度額を従来までよりも高く( 500万ポンド )設定すること、によりかなり軽減されているとされる。

なお、今回のLTPについては、2002年度にLTP策定のガイダンスが発行される予定となっており、したがって2003年度には各地方交通当局は次のLTPを準備しなければならない。

### 3.4 LTPに関する予算配分

#### (1) 予算配分の決定方法について

中央政府によるLTPの予算配分は、LTP自体の質と各地方交通当局からLTPと同時に提出される内部査定( Appraisal )とに基づいて行われる。

まずLTP自体の質については、LTPガイダンスに定められるLTPのカバーすべき施策の範囲と手続きとの両面から判断される。ここで、具体的な判断基準については実際に中央政府が使用する判断基準が公開されている。判断基準は28項目にものぼり、各判断項目毎に、「必要最小限の要請内容」と「優れたLTPの条件」とが明記されている。

一方で、LTPの内部査定は、NATA( New Approach to Appraisal )に基づいてその5つの目的と照らし合わせて行われなければならない。なお、主要事業( Major Scheme )については、道路事業ならばGNATA( Guidance on NATA )に基づいて、公共事業ならば交通省通達3/89の第56条規定に基づいて、それぞれ他のLTPの査定とは別に独自の査定を行わなければならない。

#### (2) 予算配分について

暫定版LTPガイダンスの中で、「主要事業( Major Scheme )を除けば、LTPの予算は一括枠の借入金許可( Credit Approval : CA )を通して配分される。」<sup>9)</sup>2000年度については、2年間の補足借入金許可( Supplementary CA:SCA )の形式により配分される。<sup>9)</sup>近い将来、これらの資本投資予算は、年間借入金ガイドライン( Annual Credit Guideline : ACG )に基づいて一括の予算枠として配分されることとなる」といった方針が示されている<sup>9)</sup>。

今回、従来まで1年分であったSCAを2年分として配分することになった理由としては、地方交通当局の予算使用の裁量を拡大することが挙げられている。今回の2年間のSCAは原則的にLTPの投資に充てられるものであるが、それとは別に特に主要事業( Major Scheme )に対しても1年分のSCAが準備される予定となっている。一定のケースを除けば、2年間のSCAは、その用途は資本支出には限定されるものの、道路や橋梁の保守等従来型の支出類型には限定されずに使用可能となる<sup>10)</sup>。

主要事業( Major Scheme )のうち既採択の道路事業は、Transport Supplementary Grant( TSG )によって配分される。ただし、主要道路や橋梁等の新規事業については、従来とは異なり、TSGは配分されない。これらの事業についてはLTP予算の一部として予算配分される<sup>11)</sup>。

公共交通の主要事業( Major Scheme )については、1968年交通法( Transport Act 1968 )第56条に定められる500万ポンド以上の公共交通事業を対象に、交通省通

達3/89及び附則によって基準が示される。

(3) 予算配分の確実性等について

予算の配分額が確実に保証されるのは、次年度の予算のみである。残りの期間の予算については、各地方交通当局がそれ以降の支出計画を立てられるように、中央政府により「仮の配分額 (Indicative Allocation)」が提示される。ただし、実際には「仮の配分額」通りに配分される保証は全くないことに留意すべきとの忠告が中央政府からなされている。実際の配分額は、予算総額、主要事業 (Major Scheme) への配分総額、各局の緊急投資額、各局の事業の進捗評価によって決定される。

ここで、地方交通への資本投資予算の総額は、Comprehensive Spending Review (CSR)<sup>注12)</sup>の一部として3年間について決定されるものとされる。また、「仮の配分額」は、Illustrative Totalとして例えば、前年度の投資額と同一あるいは過去の複数年度の平均値等として算定される。

なお、中央政府は、各局が計画策定時点では予測不可能な事態によって追加的な投資が必要な場合、緊急投資額を要求することを認めている。

3.5 LTPとTPPsとの違いの整理

以上で紹介したLTPと従来までのTPPsとの差異を表形式に整理したものが表 2である。

表 2 TPPsとLTPとの比較

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

注) 文献15)をもとに加筆修正

4 暫定版LTPの事例

ケンブリッジシャーカウンティの事例

本章では、具体的な暫定版LTPとしてケンブリッジシャーカウンティの事例を紹介することとする。

4.1 ケンブリッジシャーカウンティの概要

(1) 地理的特徴ならびに人口動態

ケンブリッジシャーカウンティは、ロンドンの北東に位置し、地域区分ではイースト・アングリアに属する二層制の非大都市圏の県である。同県は4つのディストリクトとケンブリッジ市、ピーターバラ市とから構成される。県の中心は、ケンブリッジ大学と同大学のトリニティ・カレッジにより設立されたサイエンスパークを擁する歴史的都市、ケンブリッジ市である。

県の人口は約53.4万人(1996年)で、面積は3,054km<sup>2</sup>である。県全体の夜間人口は、年間約0.8%の割合で増加する傾向にあるが、近年は郊外化と都心部の空洞化の兆候が見られる。事実、ケンブリッジ市では1991年以降で初めて2006年に夜間人口が減少すると予測されている<sup>16)</sup>。従業人口は、ハイテク産業が多数立地するケンブリッジ市の西部並びに南部では増加する傾向にあるが、北部や東部では減少する傾向にある。

(2) 交通ネットワーク及び交通需要動向

まず道路ネットワークとしては、M11(ロンドン・ケンブリッジ間の高速道路)、A1(南北に走る幹線道路)、A14(東西に走る幹線道路)、A47(北部を東西に走る幹線道路)等の主要な道路が走っており、国全体から見てもちょうど主要道路の交差点に位置する。鉄道については、ロンドンのKings Cross駅とLiverpool Street駅から鉄道が走っており、1時間弱でロンドン都心部に到達できる。

ケンブリッジシャーカウンティにおける通勤目的の交通機関分担を示したものが図 1である。

自家用車の分担率が約6割となっており、自動車依存型の地域であることがわかる。

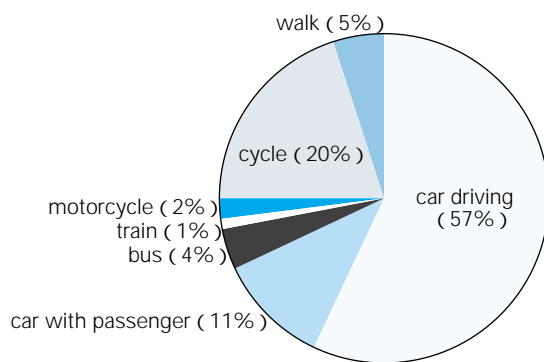


図 1 ケンブリッジシャーカウンティにおける通勤目的の交通分担率(1998/99年)  
注) 文献16)をもとに作成

(3) 近年の交通整備の状況

過去、数年間にわたりケンブリッジでは、ケンブリッジ市の郊外部等にP&R施設が整備され、1998年度には70万人もの利用があった。また、ケンブリッジ市の中心部では、1998年3月より実施(1997年1月より試行実施)さ

れたBridge Streetを手始めに、自家用車の流入規制地域が設定され、都市部の買物環境改善に寄与している。

以上のように、ケンブリッジシャーカウンティでは、既に中央政府の新たな交通政策に沿った施策を進めてきた経験があるとともに、これまでのTPPs, Development Plan, RPGといったスキームの中で、中長期的な視点に立った計画を立てており、英国の中でも過去にTPPsを通じた中央政府からの予算獲得やその成果の中央政府へのアピールに関し、相当の実績をあげてきた経緯がある。

#### 4.2 ケンブリッジシャーカウンティの暫定版LTPの概要

ここでは、ケンブリッジシャーカウンティが1999年7月に提出した暫定版LTP(Cambridgeshire County Council [1999a]<sup>16)</sup>)の概要を紹介する。なお、LTPの文書自体は300ページを超える大著であり、インターネット上でも全文が公開されている<sup>注13)</sup>。

##### (1) LTP策定の目的

中央政府のガイダンスで示される5つの目的と照らし合わせ、次の3つの目的を掲げている。

###### 1)安全性の向上

道路交通事故を削減し、全ての人々の交通の安全性を改善する。

###### 2)総合的で持続可能な交通の発展

- ・交通需要を抑制し、都市部での交通の影響を減らす
- ・様々なニーズを捉えた上で地方経済を活性化させる
- ・職場、各種サービスへのアクセス性を向上させる
- ・住民の健康と生活レベルを向上させる

###### 3)効率的な交通ネットワークの管理

関係主体との協力の下、道路、公共交通、自転車、徒歩のより良いネットワークを構築、管理する。

##### (2) 現状の問題点

ケンブリッジシャーカウンティの交通に関する最大の問題は主要道路における交通渋滞の深刻化にあると分析されている。ケンブリッジシャーカウンティの1998年度の道路交通量は全国平均を上回っており、交通量の増加が著しい。特に、A14は年平均約12%もの割合で増加し続けている。これは、地域経済が活性化したこととA14が通過交通だけでなく地域交通にも利用されていることが直接的な原因と分析している。

同時に、ケンブリッジ市の従業者8万人のうち約半数は郊外から通勤しており、住宅地域の郊外への外延化が自動車利用の増大を招いているとも指摘している。したがって、住宅の配置を含めた開発計画の見直し、根本的な渋滞問題の解決には不可欠であることが述べられている。

##### (3) LTPの基本戦略

ケンブリッジシャーカウンティ・カウンシルは、ディストリクト・カウンシルとともに交通戦略フォーラム(Transport Strategy Forum)を結成し、交通問題を広く議論している。その中では、以下に示す4つの戦略が掲げられており、それらがそのままLTPの基本戦略として採用されている。戦略は以下の通りである。

###### 1)戦略的ルートに対する戦略

- ・主要ルート(特にA14)に関する中央政府等による調査結果の地方道路に与える影響の考慮
- ・ヨーロッパとの連携の拡大
- ・貨物輸送の道路から鉄道への乗換の促進
- ・主要都市間の公共交通ネットワークの質改善
- ・適切な安全性や環境へのインパクトが担保される範囲内でのバイパスの建設
- ・中央政府やHighway Agencyに対する関与

###### 2)ケンブリッジ市及びその周辺エリアに対する戦略

- ・自動車依存の軽減と中心部への自動車アクセス制限
- ・バス・鉄道の改善を含めたケンブリッジ市内の主要経路における公共交通の改善
- ・市内ならびに市内と郊外部とを結ぶリンクにおける自転車道の整備
- ・市街中心地における徒歩環境の改善
- ・職場駐車場への課金制度の導入の検討

###### 3)地方の市街部に対する戦略

- ・公共交通リンクの改善
- ・市街部へのアクセスの改善
- ・市街中心部における徒歩の優先権の付与
- ・自転車道の改善
- ・自動車走行速度の抑制
- ・小売店の一時駐車

###### 4)地方の農村部に対する戦略

ケンブリッジ市やピーターバラ市の影響を受けない農村部について、以下の項目を考慮する。

- ・市街部への公共交通や自転車リンクの改善
- ・多くの人々が自動車を利用せざるを得ない状況を理解した上での相乗りスキームの推進
- ・地域内における自動車走行速度の抑制
- ・各種サービスへのアクセスに関する情報技術の活用

##### (4) 基本戦略に基づく交通整備戦略

以上の基本戦略に基づき、具体的な交通整備の方向性を次の大きく2つに分けて示している。

- ・過去数年間と同様に、中央政府からの補助や地方税等の収入をもとに継続的な交通への投資を行い、現状の交通サービスレベルを維持する(オプションA)
- ・オプションAに加えて、より自動車から公共交通へ

のシフトを促進できるような冒険的な( adventurous ) 戦略を採用する( オプションB & C )

前者を採用する場合には、A142のFordhamパイパスの建設が主要事業( Major Scheme )として優先度が高いとしている。

後者を採用する場合には、新たな予算の獲得のために職場駐車場への課金( Workplace Parking Levy )が不可欠とされる。ただし、どの程度の課金を行うべきかについては、年間500万ポンドの収入が得られるケース( オプションB )と年間1,000 ~ 1,500万ポンドの収入が得られるケース( オプションC )の大きく2つのオプションを考えており、いずれを選択するのかについては市民や事業者等と十分な話し合いが必要であるとしている。オプションCが採用される場合には、既存の鉄道路線を活用したCambridge ~ St.Ives間の鉄道やさらなるP&R施設の整備をはじめとする5 ~ 6の施策が実行可能であるとしている。

(5) 予算計画

1) 予定される収入

Cambridgeshire County Council[ 1999b ]<sup>17)</sup>によると、オプションAが採用される場合、交通関連の2001年度の予定収入は約5,000万ポンドでその内訳は、中央政府からの補助金が約1530万ポンド( 全額認められた場合 )、パートナーシップ収入が約76.4万ポンド、地方税収他の歳入が3,470万ポンドとなっている。

2) 支出計画

Cambridgeshire County Council[1999c]<sup>18)</sup>によると、5年間の支出計画は、交通施設の改善に計6,500万ポンド、交通ネットワークの維持・管理に18,000万ポンドとなっており、それぞれの内訳は図 2の通りである。

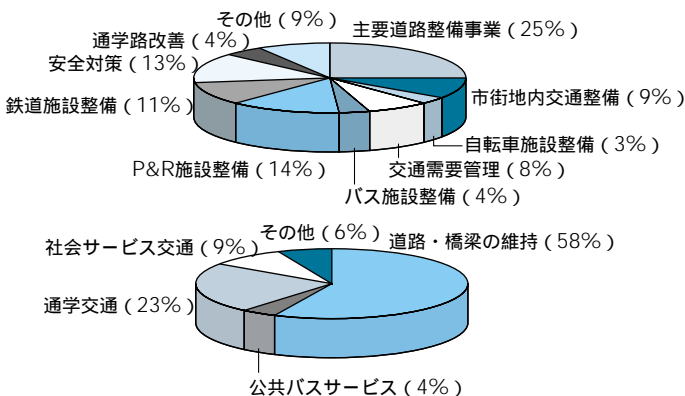


図 2 Cambridgeshire Countyの交通支出計画 (上: 交通施設改善, 下: 交通ネットワークの維持・管理) (注) 文献18)をもとに作成

(6) パフォーマンス指標並びに目標

LTPの中では、34にわたる各施策項目ごとに多くのパフォーマンス指標と目標が設定されている。パフォーマ

ンス指標並びに目標の例を示したものが、それぞれ表 3と表 4である。

表 3 パフォーマンス指標の例

施策項目	パフォーマンス指標例
交通に関する啓蒙活動 (Travel Awareness)	全国安全キャンペーンのうち、カウンティ・カウンシルによって支援を受けたものの割合 交通に関する啓蒙キャンペーンの地方紙に取り上げられた記事数 マーケティングリサーチに基づくキャンペーンの効率性
人にやさしい交通 (Transport for Everyone)	バス・鉄道定期券の割引運賃レベル バス・鉄道の割引定期券の販売枚数 身障者向けの歩行者横断施設の割合 身障者向けの施設が完備された鉄道駅の割合
公共交通の乗換 (Public Transport Interchange)	自転車駐輪場のある鉄道駅の割合 乗換施設が全て完備されている(自転車駐輪場, 身障者アクセス施設, バス乗換施設, タクシー施設, 自動車駐輪場)鉄道駅の割合

注1) はCambridge County Councilが提案する指標はコメントとして付記されているもの  
注2) 文献16)をもとに作成

表 4 ケンブリッジカウンティの政策目標の例

施策項目	ケンブリッジカウンティの目標例
バス交通	人口5万人以上: 平日についてはピーク・オフピークに係わらず最低30分間隔の運行 人口1.5万人以上: 平日についてはピーク・オフピークに係わらず最低1時間間隔の運行 人口2,500人以上: 平日は一日最低2本運行 人口1,000人以上: 平日に最低1本運行 人口300人以上: 週に2日以上 の買物サービス
P&R	2003年までに年間100万人の利用者 2004年までにケンブリッジ市に5,000カ所のP&R施設の設置
交通事故	2010年までに事故負傷者数を年間3,000人 2010年までに事故重傷・死者数を年間400人

注1) 文献16)をもとに作成  
注2) 将来自動車交通量や自動車分担率等の自動車に関する目標は未設定。2000年の完全版LTPで公表される予定

5 LTPの問題点と本論文のまとめ

5.1 LTPの問題点等

LTPはまだ完全に運用される段階ではないが、暫定版LTPに関しては、総合交通委員会( Commission for Integrated Transport : CfIT )が、地方交通当局から中央政府へ実際に提出された15の暫定版LTPをもとに問題点とその解決に向けた提案を行っている( CfIT[ 1999 ]<sup>15)</sup> )。主な問題点と提案は以下の通りである。

(1) 関係主体間の協力に関して

暫定版LTPガイドンスの中では関係主体間の協力が重要であることが強調されているが、提出された多くの暫定版LTPではどの程度、あるいはどうやって関係主体と協力したのかが明記されていなかった。特に、交通計画を策定する上では、行政境界よりも実際の通勤圏の範囲で議論がなされるべきであることから、長期的には中央政府としてもジョイントでLTPを策定する方法をさらに明確に示して行くべきである。また、作業協力を拒否する近隣の部局があった場合にそのペナルティについても検討がなされるべきである。



## (2) 市民の関与に関して

いくつかのLTPでは、計画策定時の市民関与の重要性が強調されていたが、依然として計画策定が単なる技術的プロセスであるとの認識を行っているものが多かった。また、市民からの意見を計画に反映させていない事例もいくつか見られた。中央政府は、ガイダンスの中で市民関与に関してもっと明確な基準を設けるとともに、各局にその達成度を提出させなければならない。

## (3) 目標とモニタリングに関して

提出されたいずれの暫定版LTPについても、地方交通当局が設定する目標が多すぎる。当局の主たるターゲットであり、中央政府の方針にも沿った目標に絞って指標を設定するようにガイダンスは改良されるべきである。また、時間と経験が不十分な中で目標設定をしなければならぬことを十分に勘案してLTPガイダンスはさらなる情報を地方交通当局に対して提供して行くべきである。

## 6 おわりに

労働党政権下における地方交通をめぐる英国の新たな試みは緒についたばかりである。1999年7月に暫定版LTPが中央政府に提出されたが、さらに5年を計画期間とする完全版LTP及び内容的にその一部となる1997年道路交通削減法(Road Traffic Reduction Act 1997)に基づくレポートは、2000年7月に地方交通当局より政府に提出されることとなっている。ケンブリッジなど、これまでパッケージアプローチで実績をあげてきた地域においては、LTPによって、その実質において大きな変化が行われたわけではないが、RUCやWPLの動向を含め、LTPの実効性についての評価には一定の時間の経過を要するものと考えられる。交通分野において、市場機能に根ざした、一定の政策目標の実現に向けての政府関与の基本理念やその政策手法、そしてこれらの効果が問われており、今後の展開に引き続き注目したい。

なお、本論文で紹介した内容は、すべて2000年1月末現在のものである。また、本論文中で参考あるいは引用されている各種文書の和訳に関する責任は全て著者らに帰属するものである。

謝辞：本論文を作成するにあたり、運輸省運輸政策局の稲葉一雄氏、吉田耕一郎氏には貴重なアドバイスをいただいた。また、英国環境交通地域省のMr. Chris Widgery, Dr. Elizabeth McDonnell, ケンブリッジ市のMr. David Roberts, Mr. David Parkinにはヒヤリングにおいて貴重な情報を提供していただいた。ここに感謝の意を記す次第である。

注

注1)異なるモード間の連携とは、各交通モードの可能性を完全に引き出し、人々のモード間移動を容易化することと、交通白書では説明される。具体的には交通結節点での乗継利便の向上や公共交通、自転車、徒歩に関する施策実施による交通の選択範囲の拡大等が挙げられる。

注2)英国の自治体には、カウンティ、ディストリクトという地域区分からなる二層制の地域と、それらの区分がない一層制の地域とがある。

注3)Development Planとは、都市の土地利用に関する将来の望ましい方向性を描いた都市計画のマスタープランとなるもので、Structure Plan, Local Plan, Unitary Development Planといった種類の計画がある。

注4)PPG13とは、Planning Policy Guidance note : 13(計画に関する政策ガイダンス13)の略で、中央政府が発出する都市農村計画に関する基本方針のうち、交通をテーマとするもの。

注5)本論文で取り上げた施策以外にも、「物流に関する施策」や「農村部の交通」、「道路ネットワークの計画及び維持管理」等が暫定版LTPガイダンスには項目として挙がっている。

注6)RUCとWPLについては、中央政府が導入方法に関する提案( DETR[ 1998 ]<sup>9)</sup>)をしており、またTransport Bill ( House of Commons[1999]6 )の中でも法案が提示される。RUCの詳細は、加藤・山内[ 1999 ]<sup>20)</sup>を参照されたい。

注7)Regional Planning Guidance( RPG )とは、地方自治体の策定するDevelopment Planを準備するための地域レベルのフレームワークを示すもの。15年～25年を対象期間とし、各地域毎に策定される。

注8)Regional Transport Strategy( RTS )とは、中央政府の新政策であるIntegrated Transportを地方レベルまで浸透させることを目的に、地域レベルのガイダンスであるRPGの一部として策定される交通整備戦略のこと。

注9)文献7)のPart IIのThe Allocation of Resourcesに該当する記述がある。

注10)文献8)の2.6に該当する記述がある。

注11)文献8)の2.8～2.27に該当する記述がある。

注12)Comprehensive Spending Review( CSR )とは、政府の経済・予算に関する中期的な計画書である。社会、経済、環境の目的を総合的に勘案した上での、政府による税金並びに公共投資を含めた歳出の計画が示される。最新のCSRは、1998年7月に発表されたもの( Chancellor of the Exchequer [ 1998 ]<sup>21)</sup>)で、対象年は1999年～2002年である。

注13)Cambridgeshire County Councilの暫定版LTPに関するインターネット上のホームページアドレス<http://www.camcnty.gov.uk/sub/eandt/trplan99/index.htm>にある。(2000年1月現在)

### 参考文献

ここに挙げられる英国の各省が発表するほとんどの文書は、インターネット上で公開されている。英国の環境交通地域省のホームページアドレスは、<http://www.detr.gov.uk/>である。(2000年1月現在)

1)Department of the Environment, Transport and the Regions[1998a] *A New Deal for Transport : Better for Everyone*(日本語訳が、(財)運輸政策研究機構 [ 1999 ]『A New Deal for Transport : Better for Everyone - 英国における新交通政策 - 』にある)

2)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999a] *Annual Report 1999 - The Government's Expenditure Plans 1999-2000 to 2001-2002* .

3)The UK Round Table on Sustainable Development[1997] *Getting around Town* .

4)Royal Commission on Environmental Pollution[1997] *Transport and the Environment, Twentieth Report* .

5)Department of the Environment, Transport and the Regions[1998b] *Guidance on Local Transport Plans*( November 1998 ) .

6)House of Commons [1999a] *Transport Bill* .

7)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999b] *Guidance on Provisional Local Transport Plans* .

8)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999c] *Local Transport Plans 2000-2001 Technical Guidance - Completion of the Local Transport Plan Finance( LRP-F ) Forms* .

9)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999d] *From Workhorse to Thoroughbred : A Better Role for Bus Travel* .

10)Department of the Environment, Transport and the Regions[1999e] *Revision of Planning Policy Guidance Note 13 : Transport Public consultation draft* .

11)Department of the Environment and Department of Transport[1994]

- Planning Policy Guidance - Transport* .
- 12 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999f] *Guidance on Airport Transport Forums and Airport Surface Access Strategies* .
- 13 )House of Commons[1999b] *Local Government Act 1999* .
- 14 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1998c] *Guidance on the New Approach to Appraisal* .
- 15 )Commission for Integrated Transport[1999] *Guidance on Provisional Local Transport Plans - advice by the Commission for Integrated Transport* .
- 16 )Cambridgeshire County Council[1999a] *Cambridgeshire Provisional Transport Plan 2000-2005* .
- 17 )Cambridgeshire County Council[1999b] *Cambridgeshire Transport Plan 2000-2005 - A Summary of the Provisional Local Transport Plan for Cambridgeshire* .
- 18 )Cambridgeshire County Council[1999c] *Cambridgeshire Transport Plan* .
- 19 )Department of the Environment Transport and the Regions[1998d] *Breaking the Logjam -The Government's consultation paper on fighting traffic congestion and pollution through road user and workplace parking charges* .
- 20 )加藤浩徳・山内弘隆[1999]「ロンドンへのロードプライシング導入に関する関係主体間の議論」,「運輸政策研究」, Vol.2, No.2, pp.33-41 .
- 21 )The Chancellor of the Exchequer[1998] *Modern Public Services for Britain : Investing in Reform -Comprehensive Spending Review : New Public Spending Plans 1999-2002* .
- 22 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999g] *Transport Policies and Programme Submissions for 1999-00* .
- 23 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999h] *Planning Policy Guidance Note 11 : Regional, Planning Public consultation draft* .
- 24 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999i] *Planning Policy Guidance Note 12 : Development Plans, Planning Public consultation draft* .
- 25 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999j] *The Effectiveness of PPG 13: A Pilot Study, Executive Summary* .
- 26 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999k] *The Benefits of Green Transport Plans : The Guide* .
- 27 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1996a] *Developing a Strategy for Walking* .
- 28 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1996b] *National Cycling Strategy* .
- 29 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999l] *School Travel* .
- 30 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999m] *Sustainable Distribution: A Strategy* .
- 31 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999n] *Scoping Study RPG Targets and Indicators* .
- 32 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999o] *A New Deal for the Railways* .
- 33 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1998e] *A New Deal for Trunk Roads in England* .
- 34 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1998f] *Modern Local Government In Touch with the People* .
- 35 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999p] *Local Government Act 1999 : Part I Best Value ( DETR Circular 10/99 )* .
- 36 )Department of the Environment, Transport and the Regions[1999q] *Transport Safety Consultation Paper* .
- 37 )Department of the Environment, Transport and the Regions[2000] *Breaking the Logjam -The Government's Response to the Consultation* .
- 38 )House of Commons[1999] *Transport Bill Explanatory Notes* .
- 39 )Cambridgeshire County Council[1998] *Transport Policies & Programme 1999/2000 Volume 2 The Cambridge Package* .
- 40 )Cambridgeshire County Council[1995] *Cambridgeshire Structure Plan 1995* .
- 41 )County, City and District Councils of Cambridgeshire[1999] *The Next 20 Years* .
- 42 )Friend of the Earth[1999] *Taming the Traffic -How the campaign for Local Traffic Reduction* .
- 43 )原田 昇[1998]「イギリスにおける都市圏交通計画 - 仕組みと事例 - 」, 「交通工学」, Vol.33, No.3, pp.34-42 .
- 44 )原田 昇[1995]「都市交通政策の復権」, 「交通工学」, Vol.31, No.4, pp.41-47 .
- 45 )中野宏幸[1999]「英国の地域交通行政と今後における地域交通アプローチのあり方」, ITPS Report 9902, 運輸政策研究所 .
- 46 )中井検裕・村木美貴[1998]「英国都市計画とマスタープラン - 合意に基づく政策の実現プログラム - 」, 学芸出版会 .
- 47 )高見沢実[1998]「イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり」, 学芸出版会 .
- 48 )山中英生[1997]「イギリスにおけるパッケージ・アプローチと公共交通 - ウェスト・ミッドランドLRT整備にみるその課題 - 」, 「運輸と経済」, 第57号, 第6号, pp.55-65 .
- 49 )高島 進[1999]「特集1 : イギリスの地方行政の新方向」, 「自治体国際化フォーラム」 .
- 50 )松島英雄[1999]「特集2 : 英国におけるベストバリューをめぐる動向」, 「自治体国際化フォーラム」 .
- 51 )寺田一薫[1999]「規制緩和後の英国バス市場における自治体・事業者間関係と労働党政権のバス政策」, 「運輸政策研究」, Vol.2, No.3, pp.42-43 .
- 52 )Peter BONSALL[2000]「英国における新交通政策 - モーダルシフトを進めて - 」, 「運輸政策研究」, Vol.2, No.4, pp.64-68 .
- 53 )財 運輸政策研究機構[1999]「交通モード間の交通需要誘導策に関する調査研究報告書」
- 54 )財 運輸政策研究機構[2000]「交通モード間の連携を中心とした総合的な交通体系に関する調査研究報告書」

(原稿受付 2000年1月28日)

## Introduction of Local Transport Plan into the United Kingdom

By Hironori KATO, Kenichi HORI and Hiroyuki NAKANO

This paper aims to report a Local Transport Plan (LTP) introduced into England and Wales of the United Kingdom. The LTP is put in place of the Transport Policies and Programmes according to the new transport white paper published by the Department of the Environment, Transport and the Regions in July, 1998. This intends an integrated transport in local areas mainly by shifting from a car use to public transport, walking and cycling. This paper shows an outline of a guideline on the LTP and a Cambridgeshire County's case as an example of provisional LTP, submitted to the central government.

**Key Words ; Local Transport Plan, The United Kingdom, Transport Policies and Programmes, Cambridge**

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no09.html>