

1990年代のロンドンとイングランド地方圏の地域交通行政システム

—3つの軸でとらえた特徴と考察—

本論文では、1990年代における保守党政権時代を中心に、同年代後半の労働党政権と対比させながら、ロンドン及びイングランド地方圏の地域交通行政の仕組みや取組みについて、①行政の機能・地域的分化の度合 (Fragmentation)、②行政の中央集権化の度合 (Centralisation)、③市場原理の導入等を通じた行政の関与限定・縮小の度合 (Privatisation) という3つの軸を切り口として、その特徴や議論を整理した。これにより、ロンドン、イングランド地方圏ともに、地域的あるいは機能的な細分化は、民営化の進展とあいまって、政府によるコントロールを強めることになる一方、関与主体が多数化する中、パートナーシップなどの民間との連携の枠組みが活用されたことが明らかとなった。90年代を通じた地方自治体構造改革等を経た英国での経験・議論は、我が国の今後の地域交通政策の展開に示唆を与えるものである。

キーワード | ロンドン、イングランド、地域交通計画

中野宏幸

NAKANO, Hiroyuki

工修 MPhil 前国土交通省政策総括官付政策評価企画官

1—はじめに

英国では、近年における地域交通関係の対応は、総じてアドホックであると言われてきた。即ち、交通は、土地利用、都市再生、環境などのあらゆる社会問題を集約・包含しているにもかかわらず、他の政策との関係のみならず、モード間でも整合が図られておらず、政府・自治体ともに地域的・機能的にも細分化され、民営化やPFI等が進められる中で、総合的な視点に立った体制づくり・取組みが欠如していると批判されてきた。特にロンドンでは、公的・民間セクターの多数の関係者が政策形成に関与し、意思決定プロセスが複雑化して、住民への答責性が失われる中で、交通や開発計画等の面での問題が顕在化することになった。保守党政権時代は、政府は様々な手法で、都市再生、地域振興など地域開発戦略を主導したが、97年に労働党政権になってからは、地方の主体性回復を図り、コミュニティに根差した地域づくりを目指した取組みが進められている。

英国では、サッチャー政権以降、中央集権的な体制の下、地方自治体構造改革が進められたが、ニュー・パブリック・マネジメント (NPM: New Public Management) の思想を背景に、市場メカニズムの働く競争社会の構築を目指し、交通部門でも、公的部門の規模や範囲の縮減、市場原理に基礎を置いた公共サービスの提供等が行われており、メジャー政権では、市民の視点に立った行政サービスの提供を公共部門に求める市民憲章 (Citizen's Charter) が導入された。また、ブレア政権では、「行政サービス契

約」(PSAs: Public Service Agreements) を中心とする政策評価システムがとりいれられ、自治体サービスに係るベストバリュー施策など、行政サービスの品質向上のための取組みが行われている。

こうした行政改革や民営化の動きは、広域的な機能を有し、かつ、土地利用や住宅・生活環境など他施策とも密接な関連性を有する地域交通計画の規模や策定構造、交通政策の遂行の仕組みにも大きな影響を及ぼしている。

本論文は、英国を構成する4つの国 (nations) のうち、ロンドンを含むイングランドに焦点をあて、分析の視点として、①行政の機能・地域的分化の度合 (Fragmentation)、②行政の中央集権化の度合 (Centralisation)、③市場原理の導入等を通じた行政の関与限定・縮小の度合 (Privatisation) という3つの軸を設定して、地域交通への影響を考察しようとするものである。保守党政権下では行政改革や民営化が強力に推進されており、97年以降の労働党政権の政策と対比させながら、3つの流れが大きく変化した1990年代の動向を中心に、議論を整理した。

こうした官と民との関係や、行政改革などを通じた行政サービスの効率化・向上といった議論は、各国においても重ねられてきており、時代環境や価値観が変化し、サービスの「質」に対する要請が強まる中、我が国の地域交通政策のあり方を考えていく上でも示唆に富むものと考えられる。

本論文では、地方行政組織及び計画策定・遂行の仕組み (行政・計画制度) に着目し、まず次章で、3つの軸の概念整理及びこれらの軸で捉えた場合の英国の地方行

政制度・政策の特徴を総括する。次に第3章で、ロンドン及びイングランド地方圏の行政・計画制度の特徴的な点を整理する。それをもとに、第4章でそれぞれの制度をめぐる議論を整理し、第5章で考察することとする。

2——英国の地方行政制度・政策の特徴

2.1 3つの軸でとらえた特徴

英国では、地方自治が憲法により制度的に保障されている日本と異なり、法律により従来認められていた地方自治体の権限や構造を実質的に変更・廃止することが可能である。このため、地方行政制度・政策は、政権交代毎に大胆な変更が重ねられてきているが、3つの軸で、計画行政の特徴と動向を総括する。

(1) 行政の機能・地域的な分化 (Fragmentation)

行政の機能別・地域的な分化の度合をこの軸で捉えることとする。英国の地方行政は地域固有の歴史的・社会的事情を背景として、地域により構成や機構が異なっており、地方自治体構造改革は地域によって区々に行われている。過去30年の間には、60年代から70年代前半にかけての二層制への改革、サッチャー政権となった80年代前半以降の二層制から一層制への改革と、2度にわたり大きな改革が行われた。ロンドン及び大都市圏では、サッチャー政権の下、86年に大ロンドン県 (GLC) 及び大都市圏カウンティ・カウンシル (MCCs) が廃止され、特にロンドンでは、地域的・機能的に細分化された結果、規制緩和や民営化が進展する中で、複数の主体が政策形成に関与する複雑な仕組みとなった。それ以外のイングランド地方圏では、地方行政の簡素合理化や責任の明確化等を目指す90年代の地方自治体構造改革により、一部自治体が再編されて、従来より地域的に小さい単一自治体 (Unitary Authority) が誕生しており、この結果、二層制と一層制の地域が混在することとなった^{注1)}。

一方、政府組織についても組織改編が重ねられてきている。中央のレベルでは、70年に住宅・地方自治省と交通省が合併し、公共事業省等の所管業務を取り入れて一つの省となったが、76年には交通部門が交通省として分離・独立している。また、行政サービスの効率化を図るため、事業執行部門を政策立案・総合調整部門から分離するいわゆるエージェンシー化が行われ、94年には高速道路庁 (HA) が設置された。加えて、英国国鉄の民営化に伴い、この監督組織として、旅客鉄道フランチャイズ事務局 (OPRAF) と鉄道規制事務局 (ORR) が設置された。他方、地方レベルでは、94年4月に交通省を含む4つの省庁の出先機関として、ロンドンを含むイングラ

ンド地方圏の地域毎に10の地域政府事務所 (GOs) が設置され、「地域計画ガイダンス」(RPGs: Regional Planning Guidance Notes) の策定や「交通政策プログラム」(TPPs: Transport Policies and Programmes) の査定や政府への進達等を行うことになった。

また、英国では、その時々々の社会状況や特定の行政需要に応じ、既設の政府機関から分離・独立し、あるいは、地方法 (Local Act) に基づき、特定目的遂行のための組織がアドホックに設立されている。特にロンドンには、数多くのアドホック機関が設立されており、英国の行政の特質を示すものとなっている。

労働党政権になって、97年に交通省と環境省が統合されて環境交通地域省 (DETR) となり^{注2)}、ロンドンについては、98年の政府白書発出・住民投票を経て、2000年7月に、交通・土地利用等広域的・総合的な行政課題を担当し、公選の市長と議会から構成される大ロンドン市 (GLA) が設置された。大ロンドン県存置時にはロンドン区との間に業務の重複があったため、大ロンドン市の権限の明確化が図られるとともに、組織も簡素なものとした。また、ロンドン以外のイングランド地方圏には、99年4月に8つの地域ブロック毎に地域経済開発に関する企画・調整等を行う地域開発公社 (RDAs) が設置され、ロンドンにも GLA の設置にあわせてロンドン開発公社 (LDA) が設置された。地域開発公社が管轄する8つの地域には、住民の声を反映させる組織として、地域会議 (Regional Chamber) が指定されており、住民投票で地域住民が同意すれば公選の地域議会 (Regional Assembly) を設置しうるものとされ、地域主権の実現に向けた体制整備が行われた。



■図—1 90年代のイングランドの地方自治体構造改革前後の体制
注: 上段が改革前の体制、下段が改革後の体制 (2000年4月時点) のものである。

(2) 行政の中央集権化 (Centralisation)

次に、行政の中央集権化の度合、即ち、中央政府による地方行政へのコントロールの強化の度合をこの軸でとらえる。サッチャー政権以降、法令や補助金、政府指針等により、行政機構改革や階層的計画システム等を通じ、コントロールが強められたほか、エンタープライズゾーン

制度の導入による計画規制の緩和・簡素化や自治体の開発統制権限を都市開発公社に委ねる自治体機能のバイパス化等、自治体の関与を制限あるいは削減する施策が講じられた。政府指針としては、「交通及び土地利用等に関する政策ガイダンス」(PPGs: Planning Policy Guidance Notes)やTPPsに関する詳細な通達のほか、地域レベルでは、地域政府事務所から、地域レベルでPPGsを具体化した地域計画ガイダンスが発出された。PPGs及び地域計画ガイダンスは、自治体にとって、「開発計画」(Development Plan)の策定及び運用に当たっての重要な指針となっている。

また、財政面でも自治体への強力なコントロールが行われた。サッチャー政権の地方財政改革により、公共部門の負債を削減するために資本支出統制の強化が行われるとともに、経常支出についても総額を直接統制する仕組みが導入され、この結果、地方の自主財源比率は、89年度の約6割から96年度には約2割へと大きく低下した。資本支出については、1980年代の後半には、そのほぼ全てが政府のコントロール下に置かれることとなり¹⁾、1990年からは従来の資本支出額そのものだけでなく、起債許可による借入金などを含む債務総額を統制する仕組みが導入された。また、経常支出については、90年に「標準支出査定額」(SSA: Standard Spending Assessment)制度が導入され、予算額が過大である等の場合には、キャッピング(支出制限)により統制されることとなった。交通関係支出も例外ではなく、自治体の資本支出は、毎年発出されるTPPsに関する政府ガイダンスに基づき、政府が自治体の提出する補助金等の入札的提案を査定して、配分額を決定した。

労働党政権になって、98年7月の交通白書を踏まえ、TPPsは5年を期間とする「地方交通計画」(LTP: Local Transport Plan)に改変され、交通戦略としての機能もあわせもつことになり、資源配分に関する地方自治体の裁量が高まり、政府のコントロールが緩和されるとともに、地域交通の資本投資予算の総額は、「包括的歳出レビュー」(CSR: Comprehensive Spending Review)の一部として、3年間の期間について決定される仕組みとなった^{注3)}。

(3) 行政関与の限定・縮小等 (Privatisation)

政府現業や公共法人の公企業への組織形態の変更、公企業株式の民間への売却による所有形態の変更や規制緩和、外部委託 (Contracting Out) や強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering)、公的インフラ整備への民間資金の活用など、既存の規制や障壁の廃止等を通じた経済活動の活性化や民間活力の活用の度合を

この軸でとらえる^{注4)}。これらは公的部門への市場原理の導入や小さな政府実現に向けた取組みであり、交通関係行政の分野でも、1985年交通法によるバス事業の規制緩和、1993年鉄道法による英国国鉄の民営化、道路や鉄道等へのPFI (Private Finance Initiative) の導入、道路維持・建設等を含む強制競争入札等が行われ、公的関与が限定されるとともに民間部門の役割の増大が図られた。これらは地方自治体にもマーケットタイプへと、その役割の変質を迫るものであった。この点について、地方自治体構造に関する協議書 ([1991]²⁾) は、「自治体の役割はサービスの直接の提供者 (Provider) から、その提供を確実にする者 (Enabler) へと変わりつつあり、行政サービスの市場調査 (Market Testing) の結果を踏まえ、経費効果の高い分野では、サービスの最も適切な実施者を選び、最小のコストでの最良のサービスの提供を確保する役割を担うべき」としている。

労働党政権は、競争原理の導入という保守党政権の考え方を基本的には踏襲しているが、民営化や規制緩和の結果、サービスの低下等市場の失敗が発生しているとの認識の下、一定の場合に補助金の交付あるいはペナルティを課す等の政府の介入を行う施策をとっている。また、一定の自治体直営業務に民間との競争入札実施を義務づける強制競争入札制度については、自治体のコスト意識を強めることになった一方で、サービスの内容や質への配慮を欠き、サービスが低下したとの指摘も出てきたことから、これを廃止し、ベストバリュー (Best Value) に方針転換した。ベストバリュー制度は、最も経済的で効率的・効果的な手段を用い、コストと質の両面に配慮して、継続的に行政サービスの改善を図ることを要請する制度であり、民間との競争関係というより協働関係を重視している。

政府は、98年の白書 (Modern Local Government - In Touch with the People -) で具体的方針を示し、1999年地方自治法により、2000年4月から全自治体で本格導入しており、地域交通を含む地方行政全般にわたる目標の下に、政府や監査委員会 (Audit Commission) が提示する指標に加え、各地域の実情を踏まえた業績指標の設定を推奨し、自治体が主体的に改革に関与し、マネジメント・サイクルによって行政運営を行っていく仕組みとしている^{注5)}。

こうした考え方に沿って、地方交通計画では、サービス目標や業績指標による達成度のモニタリングが行われ、年次報告書 (Annual Progress Report) として公表されることになっており、市民参画や関与主体の協力が重視されている。

3—ロンドン及びイングランド地方圏の 地域交通行政・計画制度の特徴

本章では、3.1及び3.2で、自治体の規模や計画策定・遂行構造の特徴、3.3でロンドン及びイングランド地方圏の固有の特徴等を整理する。

3.1 自治体の規模や移動の実態

ロンドン及びイングランドの自治体の規模や地域毎の移動の実態は、表一及び表二のとおりである。ロンドン区は、平均ベースでは東京23区の2倍強程度の規模であるが、職住ともにイングランド南東部地域への分散が進行している(例えば文献³⁾)。また、大都市圏ディストリクト・カウンシルや単一自治体は、平均ベースでは我が国

■表一 ロンドン及びイングランド地方圏の地方団体の人口と面積

地域	大都市圏		非大都市圏		
	ロンドン	大都市圏 ディストリクト	カウンティ・ カウンシル	ディストリクト・ カウンシル	単一自治体
数	33	36	34	238	46
人口(千人)	218(62)	300(769)	673(25)	96(246)	180(461)
Max及びMin	340~8	1,000~28	1,340~282	196~25	401~35
面積(km ²)	48(178)	194(166)	3,208(40)	468(400)	281(240)
Max及びMin	150~3	582~64	8,037~1,192	2,221~21	2,416~33

注：Municipal Year Book(2002年版)より作成。日本の都道府県、市町村及び東京23区の平均人口及び面積はそれぞれ2,700千人、8,040km²；39千人、117km²；354千人、27km²(平成12年10月時点)であり、これらに対する比率(ロンドンは東京23区、カウンティ・カウンシルは都道府県、大都市圏ディストリクト、ディストリクト・カウンシル及び単一自治体は市町村の人口等の平均に対する比率(%))を()内に示している。

■表二 地域・モード別の1人1日当たり平均移動距離(km)(%)

モード	グレーター・ ロンドン	主要都市及 び大都市圏	人口10万 以上の地域	人口2.5万 ~10万	人口3千 ~2.5万	合計
歩行	1.2(3)	1.2(3)	1.3(3)	1.3(3)	1.1(2)	1.2(3)
自動車	24.3(68)	28.8(76)	35.5(81)	36.9(82)	45.6(84)	34.9(80)
公共交通	9.2(26)	7.0(18)	5.5(13)	4.8(11)	5.1(10)	6.2(14)
その他	1.0(3)	1.1(3)	1.5(3)	1.6(4)	1.9(4)	1.4(3)
合計	35.8(100)	38.1(100)	43.7(100)	44.6(100)	53.8(100)	43.7(100)

注：文献⁵⁾より作成。93~95年ベースのものである。



■図二 ロンドンのシティ及びロンドン区

の市町村の約2倍程度の規模で、これらの自治体の規模は、地域的な交通流動に比し、必ずしも十分なものとはいえなくなっている。

3.2 地域交通計画制度の特徴及びその動向

地方行政レベルにおける地域交通に関する計画は、①道路・公共交通に関する次年度の予算要求書として毎年度策定され、政府からの補助金と借入金許可を獲得するための入札として機能するTPPs, ②レールトラック、鉄道運行会社、バス運行会社、ロンドン交通局などの各主体が策定する計画、③交通を含めた土地利用のあるべき姿を示すマスタープランである開発計画に大別される(表三)。

■表三 交通政策プログラムと開発計画の対比

策定主体	交通政策プログラム(TPPs)		開発計画
	・ロンドンでは、ロンドン区 ・イングランド地方圏では、大都市圏ディストリクト・カウンシル、カウンティ・カウンシル、単一自治体	・ロンドンでは、ロンドン区 ・イングランド地方圏では、大都市圏ディストリクト・カウンシル、単一自治体。二層制の地域では、カウンティ・カウンシルが基本計画、ディストリクト・カウンシルが地区計画を策定	・基本計画 ・地区計画
所掌(DETR 設備以降)	交通省(DOT)	環境省(DOE)	法省
根拠	通達	法令	
計画期間	単年度		
性格等	・自治体の交通政策・交通支出計画案 ・政府からの補助金・借入金獲得のための入札として機能		・土地利用のマスタープラン ・直接拘束力をもたないが、個別開発事案許可の判断基準として機能

①は、74年に総合的な交通計画の策定、資本・経常のバランスある支出、地域ニーズの反映、中央政府のコントロールの抑制を目指して導入されたものであり、93年に道路以外の交通関係資本支出にも対象を拡大するモード横断的なパッケージ・アプローチが導入され、自治体に一定の裁量が付与された。

②は、各モードの運行会社等により策定される計画である。バスについては、民営化後は民間事業者によって収益ベースで運営され、社会的ニーズの高い不採算路線は、補助金入札制度で支えられることとなった。自治体は、エリアを超える輸送については近傍自治体と連携しつつ、地域に必要なサービス水準を確保する役割を担うこととなった。

鉄道については、民営化後は、レールトラックが10年程度を見通した投資計画としてネットワーク経営計画(Network Management Statement)を策定することとなった。鉄道運行会社へのフランチャイズの付与や助成は、政府の組織である旅客鉄道フランチャイズ事務局により行われることになり、自治体側からサービス改善を求める場合は、レールトラックや鉄道運行会社との連絡調整を要することとなった⁴⁾。

ロンドンのバス・地下鉄については、イングランド地方圏におけるバス事業の完全な規制緩和や英国国鉄の民営化スキームとは異なり、公共企業体であるロンドン交通局の管理下に置かれることとなり、同局の3カ年の戦

略施策の下に運営されることとなった。

③は、広域的な開発政策を示す「基本計画」(Structure Plan)と地区の詳細な計画を示す「地区計画」(Local Plan)から構成される。1985年の地方自治法により、ロンドン、大都市圏及び単一自治体においては、この2つの計画が統合され、「統合開発計画」(Unitary Development Plan)となった。

TPPs と開発計画の策定主体は、表—3のとおりである。TPPsは、ロンドンでは、ロンドン区ごとに策定されている。イングランド地方圏では、カウンティ・カウンシルで策定されるが、地方自治体構造改革により一層制となった大都市圏及び単一自治体では、TPPsや開発計画を同一レベルで扱いうることとなり、機能的には一体化が図られることとなった。

■表—4 政府及び地方自治体等の地域交通計画への関与

	政府	地方自治体、運行会社等
中央レベル	・ TPPs ガイダンス ・ 幹線道路投資計画 ・ PPGs、造連	・ レールトラックのネットワーク経営計画
地域レベル	・ RPGs ・ 地域政府事務所による TPPs の査定・政府への進達	・ 地域の自治体から構成される任意機関による戦略政策（東アングリア地域のスキアラの戦略政策等） ・ ロンドン交通局の戦略政策
カウンティ・カウンシル		・ 基本計画 ・ TPPs ・ 統合開発計画
ディストリクト・カウンシル	・ 地区計画	（ロンドン、大都市圏、単一自治体） ・ TPPs

3.3 地域交通行政制度の特徴及びその動向

(1) ロンドン

① 行政の機能・地域別分化

ロンドンについては、65年4月に大ロンドン県が設置されるとともに、その下にロンドン区及びシティが区画編入されたが、サッチャー政権の下、1985年地方自治法により、86年に同県は廃止された。これにより、ロンドンの地方行政の基本単位は、32のロンドン区とシティとなり、地理的に細分化されたほか、同県の機能が中央省庁、ロンドン区、アドホック機関に移管されたことにより、複数の主体が関与することとなり、複雑な様相を呈することとなった。

アドホック機関は、ロンドン交通局などの政府系機関と、ロンドン計画諮問委員会 (LPAC) やロンドン駐車委員会 (PCfL) などのロンドン区とシティの代表から構成される自治体系の合同機関 (Joint Board) に大別される。

交通計画は、大ロンドン県廃止以前は同県が担っていたが、廃止以降は、戦略的部分の大半を中央政府が引き継ぎ、ロンドン区は管轄区域のTPPsと統合開発計画を担当することになり、アドホック機関や合同委員会、官民のパートナーシップなどが政策運営に関与することになった。

大ロンドン県の担っていたロンドン全体に係る戦略計画策定機能の扱いは最も議論のある事柄の1つであったが、保守党政権は同機能に係る大ロンドン県の継承機

関の出現を拒んだため、法定合同機関として設立されたロンドン計画諮問委員会は、ロンドン戦略計画に関する「諮問」機能のみを担うことになった。

1994年には、他の地域とともに、ロンドンにも地域政府事務所 (GOL) が設置されたが、ロンドンでは、政府の諸活動の調整のため、ロンドン担当大臣やロンドン関係大臣の合議体であるロンドン内閣小委員会が補完する形態がとられ、このほか、政府 (系) 機関として、ロンドン交通大臣、ロンドン交通管理者、交通調整グループ、交通作業グループなどが設置された。

② 行政の中央集権化

行政機能が細分化・断片化される中で、政府は多くの権限を留保し、政府系機関の設置や詳細な指針といった直接的な手法に加え、同機関への補助金交付や幹部への民間からの登用、目標達成度に関するモニタリング等を通じ、中央によるコントロールの強化を図った。

政府任命機関の例としては、ロンドン交通局のほか、環境大臣監督下の法定の時的限的機関として、政府が民間部門をパートナーとして都市再生問題に対処したドックランズ都市開発公社 (LDDC) があげられる。この再開発では、土地の取得と交通インフラ整備への重点的投資が行われたが、民間投資を誘導するため、同公社が有する計画許可等の開発統制や土地の強制収用に関する権限、簡略化された計画手続きが活用され、開発計画に柔軟性をもたせることに重点が置かれた。環境大臣任命による理事は主として民間から起用され、理事以外の職員も、多くは民間企業から採用された。

また、政府の政策ガイダンスによる関与も強化され、「(1990年代になって開発計画の重要性が見直されたものの) ロンドン地域政府事務所の地域計画ガイダンス RPG3 (1996) など、この時期に発出されたものは、従来より詳細」となったのである¹⁾。

一方、地域ブロックレベルでは、ロンドンを含むイングランド南東部地域の地域政府事務所が地域計画ガイダンスを策定したが、同地域の自治体から構成されるロンドン及び南東部地域計画会議 (SERPLAN) が同地域の意見を政府指針に反映させる役割を担った。

③ 行政の関与の限定・縮小等

民営化等に伴い、交通関連組織が新たに創設され、関連組織が細分化される中で、広域的な行政課題等に対応していくため、ロンドン全体あるいは一部地域をカバーする様々なパートナーシップが形成された (表—5、表—6、図—3)。

Sub-regional Partnershipの事例としては、ロンドン南

■表一 1990年代のロンドンの主な交通関連組織やパートナーシップ等

名称	概要
ロンドン地域政府事務所 (GOL) [1994]	戦略的土地利用計画の策定、単一地域振興予算 (SRB) の配分、TPPsの査定及び政府への進達等を行う地域政府事務所 (通商産業・交通・環境・労働4省の先機関)。関係省庁間、ロンドン区や民間等との連絡調整の役割を果たす。主な提言は、RPG3 (1989,1996) や A Transport Strategy for London (1996) など。
ロンドン内閣小委員会 [1992]	環境大臣を座長とするロンドンに関係する全ての大臣から構成される会議体。年に数回開催され、議事公表等はない。
ロンドン計画諮問委員会 (LPAC) [1986]	ロンドンの戦略計画に関するバラや政府への助言、主要な開発計画に関するロンドン全体の立場からのSERPLAN等への見解提示、駐車政策に関する政府への助言等を行うロンドン区の代表から構成される法定合同委員会。主な提言は、Strategic Planning に関する1988年及び1994年のAdvice, Strategic Guidance for London Planning Authorities (1996) など。(根拠法: Local Government Act 1985等)
ロンドン・ファースト [1992]	ロンドンを世界都市をすることを目的とした交通・大気汚染問題対応を含む施策形成を目指す約300の民間企業から構成される団体。英国航空 (BA)、英国空港局 (BAA)、Nat West銀行等が加盟。1994年には、ロンドンへの域内投資振興のため、ロンドン・ファースト・センターが設立された。
ロンドン政府協議会 (ALG) [1995]	1994年の地方選挙を契機として、保守党系のロンドン・バラ協議会と労働党系のロンドン自治体協議会が統合してできたロンドン区の意思形成のためのロンドン区の代表から構成される任意的機関。主な提言は、An Integrated Transport Programme for London (LPACとの共同提言) (1996) など。
ロンドン・プライド・パートナーシップ [1994]	特定都市開発のために政府によって奨励された "City Pride" Partnershipの1つで、ロンドン・ファースト、ロンドン政府協議会、英国産業連盟 (CBI)、ロンドン商工会議所 (LCCI) 等から構成される民間主体の提言機関。主な提言は、London's Action Programme for Transport 1996-2010 (1996) など。
ロンドン共同諮問会議 [1995]	ロンドン内閣小委員会の各大臣とロンドン・プライド・パートナーシップから構成される戦略的事項に関する大臣への提言機関。年数回会合をもち、議事概要を後日公表。
ロンドン交通局 (LT) [1984]	グレーターロンドンの公共交通需要を考慮し、効率的・経済的で安全な運行を提供・確保することを目的とする公共企業体 (理事は政府任命)。大ロンドン県からバスと地下鉄の運営を引き継ぎ、ロンドン地下鉄 (LUL) とピクトリア・コーチ・ステーションを子会社として保有。Planning London's Transport: To Win as a World City (1996) 等の政策や3力年戦略施策の策定、バス・地下鉄の補助金交付、サービス目標設定やモニタリング、年次報告等々を実施。(根拠法: London Regional Transport Act 1984)
イングランド南東部地域政府事務所 [1994]	地域計画ガイダンスであるRPG9 (1994) などを策定するイングランド南東部地域 ^{注2)} の地域政府事務所。
ロンドン及び南東部地域計画会議 (SERPLAN) [1961]	ロンドン区、ロンドン計画諮問委員会、イングランド南東部地域 ^{注2)} のカウンティ・カウンスル、ディストリクト・カウンスルなどから構成される同地域の計画事項の調整等を行う任意的機関

注1: 文献¹⁾(67)(8)(9)をもとに作成。名称の欄の[]内は、設立年。
 注2: Buckinghamshire, Oxfordshire, Berkshire, Hampshire, the Isle of Wight, Surrey, West Sussex, East Sussex, Kent

西部交通会議 (SWELTRAC) があげられる。同会議は12のロンドン区、ロンドン交通局、レールトラック、バス・鉄道運行会社から構成され、ヒースロー空港へのロンドン南西部からのレールアクセス計画を含む 'ORBIBUS'、'ORBIRAIL' 構想の提言や調査を実施したほか、TPPsを活用して、これに資するキングストン駅改良等の事業を行っている。

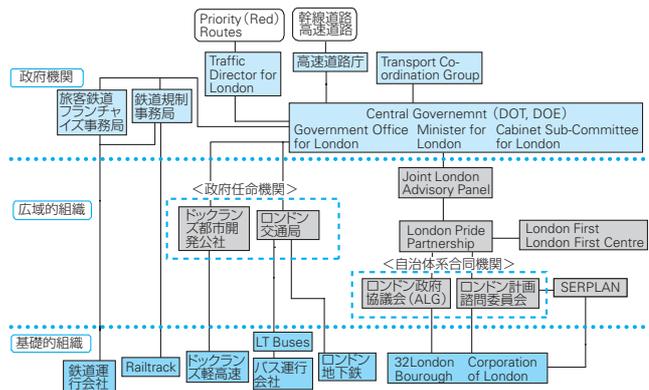
こうした形態に加え、ロンドンでは、首都としての都市の特殊性から、パートナーシップが重要な役割を果たした。

1980年代後半以降、ロンドンでは、世界都市 (World

■表二 1990年代のロンドンの交通関係の合同委員会や関係団体等

バラと協調・協力関係に立つ合同委員会、パートナーシップ	The London Boroughs Transport Committee (LBTC), The London Committee on Accessible Transport (LCAT), Traffic Controls and Signals Unit (TCSU), The Parking Committee for London (PCfl) 等
ロンドンを中心とする地域的なパートナーシップ等	SWELTRAC, The Wood Green Interchange Project, The Cross River Partnership等
公共交通や自転車利用振興等に関する提言・ピー団体等	Sustrans, Transport 2000, London Walking Forum, The Pedestrian Association, The Pedestrian Policy Group, The London Cycling Campaign, The Cyclist Touring Clubs等

注: 文献⁶⁾をもとに作成。



■図一 ロンドンの交通関連組織やパートナーシップ等の関係
 注: 文献¹⁾より作成。

City) としての機能発揮及び国際競争力強化への要請が高まる中、モビリティを支える交通インフラの整備は最重要課題の一つに位置づけられた。この時期には、交通関係では、ヒースロー急行やクロイドン・トラムリンクの整備、ジュビリー線やドックランズ軽高速 (DLR) の延伸が進められ、東ロンドン線の延伸、テムズリンク 2000 やクロスレイル、ヒースロー空港 - セントパンクラス間の新線計画、チャンネル・トンネル線の延伸・高速化等が構想されたが、政府は、主要プロジェクトへの民間投資の積極的な取込みを企図し、民間企業との密接な連携の下、民間主導型の政策形成を目指した。この結果、民間部門は、ロンドン全体に係る問題提起や広域的な政策事項の優先順位付けに大きな役割を果たすことになった。政府は、こうした動きを奨励するため、民間あるいは官民でのネットワークの形成に努めた。様々なパートナーシップの増加及びその役割の高まりは、1990年代の全国的傾向であるが、その代表例が、世界都市としてのロンドン振興を目的とした民間の団体ロンドン・ファーストの設立であった。政府は同団体に、多岐にわたるメンバから構成されるロンドン・プライド・パートナーシップを牽引する役割を期待した。95年には、政府と自治体、民間セクターの定期的合議体として、ロンドン共同諮問会議が設置され、政府の意向を反映し得る枠組みづくりが行われた。

(2) イングランド地方圏

① 行政の機能・地域的分化

イングランド地方圏においては、1972年地方自治法の施行に伴い、74年4月より全てのカウンティ・バラが廃止されて、従来58あったカウンティ・カウンシルが47に整理統合され、カウンティ・カウンシル(県レベル)とディストリクト・カウンシル(市町村レベル)からなる二層制となった。同法により、大都市圏では6つの大都市圏カウンティ・カウンシル(県レベル)及び36の大都市圏ディストリクト・カウンシル(市町村レベル)が設置されたが、大都市圏カウンティ・カウンシルは86年4月に廃止され、現在に至っている。

大都市圏以外の地域では、90年代の地方自治体構造改革により、46の単一自治体が誕生しており、これらの地域では、従来のカウンティ・カウンシルが策定していたTPPsを一層制となった単一自治体が策定することになった。しかしながら、多くの単一自治体は狭域であり、例えば、98年にケンブリッジ県から独立したピーターバラ市は、独自にTPPsを策定したが、開発計画の基本計画については、95年策定の同県の計画を共有した。

大都市圏では、大都市圏カウンティ・カウンシルが担っていた旅客輸送関係業務は、大都市圏ディストリクト・カウンシル選出メンバから構成される小規模な組織である旅客交通局(PTAs)が引き継ぎ、旅客輸送政策の概要を定め、傘下の旅客交通実行委員会(PTEs)を実施主体として、不採算バス路線や鉄道運行会社への補助金交付、軽高速交通(Light Rapid Transit)の調査や運営、公共交通の料金割引制度、旅客交通情報の提供等により、地域の旅客輸送サービスの確保を行うこととなった。

② 行政の中央集権化

大都市圏においては、86年に大都市圏カウンティ・カウンシルが廃止され、ディストリクト間の仲裁事項は、交通省の地域管理者(Regional Controller)が担うことになり、大都市圏の交通政策への政府の影響力は増すことになった¹⁰⁾。

第2章に述べたように、法令・補助金・政府指針等によるコントロールが強化され、TPPsは、政府から発出される詳細な通達に基づき、その主要事項は実質的に決定され、地域政府事務所で補助金などの査定が行われた。

地域ブロックレベルでの調整は、地域政府事務所によって行われたが、例えば東アングリヤ地域では、地域ブロックの自治体等から構成される任意的機関スキアラによって、地域計画ガイダンスへの自治体サイドの意見の反映や地域主導の戦略の策定が行われた^{注6)}。

③ 行政の関与の限定・縮小等

イングランド地方圏でも、90年代には、民営化等による政策関与者の多数化に伴い、地方自治体を含めて、より幅広い分野において、民間・ボランティア・コミュニティなどからなる多様なパートナーシップが形成された。

例えばケンブリッジ県では、同県がパートナーシップ形成に積極的に関与しており、パーク&ライドに係る県・市とバス会社とのバスサービスや料金に関するパーク&ライド クオリティ・バス・パートナーシップ、交通混雑緩和や車以外での通勤奨励を企図した県と企業等との通勤輸送に関するパートナーシップ(Travel for Work Partnership)、サイクル・ルートの整備や観光振興を企図したケンブリッジ・ノーフォーク両県及び関係市・団体から構成され、地元の学校やコミュニティにも支えられるフェン・サイクル観光事業パートナーシップ、ミルトン・カウリー道路改良などプロジェクト推進のためのパートナーシップなどが形成され、この一部については、TPPsから補助金が交付された。

4——地域交通行政・計画制度の課題と議論

本章では、(1)(2)で、ロンドンとイングランド地方圏にそれぞれ固有の議論を整理し、(3)で共通する議論を整理する。

(1) ロンドンの地域交通行政・計画に関する議論

1986年の大ロンドン県廃止により、地域的に行政主体が細分化され、また、中央政府、ロンドン区、政府(系)機関、民間事業者等が同県の機能を部分的に受け持つことになった結果、ロンドンは、「統括」と「調整」の両機能を失うこととなった。

即ち、政治的なリーダーシップや民主的プロセス、総合調整力を欠くことになり、特に関心の高かった交通と土地利用の分野については、戦略的・総合的ビジョンや住民への答責性の欠如、多様なニーズへの対応が不十分である等の指摘がなされた。

Bashell S.及びSmith G. ([1992]¹¹⁾)は、その意思決定プロセスについて、「交通投資の意思決定システムはミステリアスで、住民への答責性を欠いている。ロンドンの公共交通への投資は、資本・運営両面において不足しているにもかかわらず、投資の大半は引き続き道路の建設に向けられている。」と指摘している。また、交通に係る総合的・広域的な調整の必要性について、政府協議書([1997]¹²⁾)は、「交通ネットワーク整備や大気汚染問題に取り組んでいくためには、戦略的な交通政策の策定が不可欠である。交通の責任が細分化され、多数当事者

が関与するシステムがロンドンの発展を妨げている。」と述べている。

こうした課題に対応するために総合調整を担う機関が設立されたが、これらの機関及び基礎自治体であるロンドン区ともに、その機能を十分に発揮しえていないと指摘された。即ち、ロンドン計画諮問委員会は、その機能は「諮問」に過ぎず、意思決定も「各ロンドン区の意向に左右され、最も動きの鈍いメンバのペースでしか動かない存在」⁹⁾になっているとされ、また、イングランド南東部地域の調整を担うSERPLANについても、「143もの細分化された構成メンバの多くにとっては、ロンドン問題は主たる関心事ではなく、この機関が効果的な力を発揮することは困難」であったと論じられている¹³⁾。また、政府任命機関については、自治体の権限を実質的に有する一方、民主的基盤をもっておらず、住民に対する説明責任を持っていないことに対する批判がなされた。

ロンドン区については、「戦略的事項の調整は政府またはロンドン地域政府事務所が行い、その優先順位付けにおいて、ロンドン区は二義的な役割しか果たしていない」¹⁾とされ、「ロンドン区は各々の区域の利益しか考えず、近視眼的な対応しかできなく」¹⁴⁾なってしまったと評された。1994年の地方選挙での労働党の勝利を契機として、保守党及び労働党系に分離していた2つのバラ協議会の統合により、ロンドン政府協議会(ALG)が設立され、同協議会とロンドン・プライド・パートナーシップ等との関係が密接となることにより、相対的にロンドン区の発言力が強まることになった。

パートナーシップは、広域的な行政需要への対応の必要性等から、数多く形成されたが、組織の連携による行政サービスの効率的遂行や地方交付金(RSG: Revenue Support Grant)による補助金を梃にした民間投資の誘発効果に加え、①自治体や旅客交通局などの公的主体が各単体では財政上あるいは権能の面では対応困難であるサービス提供を可能とした、②アドホック機関の設置などにより機能的に重複していた主体間の調整が図られ、それぞれが単独で実施する以上の成果を期待しうる、などのメリットとともに、①法的執行権限の欠如、資金やその獲得のための労力等から、事業執行が困難となるケースも少なくない、②事業執行に関するコミュニティや住民への説明責任を欠き、責任の所在が不明確である、といったデメリットが指摘された(例えば文献¹⁵⁾)。

(2) イングランド地方圏の地域交通行政・計画制度に関する議論

1990年代には、一層制への移行を企図した地方自治体構造改革により、結果的に多くの小さな単一自治体が生まれることとなったが、民営化された主体とあわせて、

パートナーシップを含め、地域レベルでの合意形成を補完する仕組みの工夫が行われた。

こうした構造改革に当たっての交通に関する問題意識は、91年の環境省ガイドラインで次のように述べられている。「交通輸送については、その利用者は当該地方自治体の住民に限られない。地方自治体は交通政策の遂行に当たっては、土地利用計画と同様、当該自治体のみならず広い公衆の利益を考慮する必要がある。戦略的交通計画は開発計画と密接な関係にあるが、この策定に当たっては、交通流動の及ぶエリア及び交通需要に影響を及ぼす要因を考慮する必要がある。ほとんどの地域サービスを提供するのに十分な区域を有する地方自治体であっても、交通輸送の責任については狭域であるかもしれない。交通輸送機能の一部又は全部に係る共同処理体制についての十分な考察が必要であろう。」¹⁶⁾。

このような考え方から、地方自治体の地域的な細分化については、交通機能の広域性等の観点から懸念が示された。例えば、王立委員会第20次報告([1997]¹⁷⁾)は、「現在の地方自治体のエリアは必ずしも交通計画に適したものはなっていない。…規模の小さい単一自治体が導入されたことにより、交通計画に関し地方自治体の規模が意味をなさないリスクが大きくなった。」と述べている。

White P. ([1995]¹⁸⁾)は、地方自治体のエリアを超えるバス輸送のサービスレベルの確保のための関与が困難となったとの点に加え、特に民営化された鉄道については、地域の実情に精通し得ない旅客鉄道フランチャイズ事務局が関与を強める結果となったとしており、交通政策の枠組みづくりのみならず、財源面でも政府の関与が強化されたと評している。また、道路については、地方自治体所管の一部の道路が高速道路庁へと移行する可能性を孕むことになったと論じている¹⁹⁾。

一方、行政構造の簡明化、機能的な総合化との観点からは、地方自治体担当者など実務レベルでは、単一自治体の下では、交通を広域的な計画・経済開発と同じ次元でとらえることができ、伝統的な‘予測して供給する’(Predict and Provide)道路建設にとられていた手法から脱却し、需要マネジメント及びサステナビリティを追求する方法としてふさわしいとする肯定的な見解が示されている²⁰⁾。

(3) ロンドンとイングランド地方圏に共通する議論

① 交通と開発計画や各モード間の計画に関する議論

交通と開発の両計画の関係については、表-3のとおり、環境交通地域省設立以前は所管が異なっており、ま

た、二層制の地域では、開発計画はカウンティとディストリクトの両レベルで策定されるのに対し、TPPsはカウンティで策定され、ディストリクトは策定主体となっていないため、ローカルプランの策定や個々の開発規制を行うディストリクトのきめ細かなニーズのTPPsへの反映が困難との点が問題点としてあげられた。

また、各モード間の計画についても、道路計画は階層的で、TPPs及び開発計画との間でも整合が図られていないと指摘されており、国の主要な道路ネットワーク計画は自治体にとって所与のものとして、自治体はこの計画に実質的に関与できる仕組みとはなっていないと評されている²¹⁾。

なお、TPPsについては、政府からの細部にわたる指針を受けた対象範囲も限定された短期かつ小規模な計画にすぎず、地域の主体性や独自性を踏まえた総合的なアプローチとしては不十分であると論じられている。王立委員会第20次報告([1997]¹⁷⁾)は、TPPsは、資本支出に限定される単年度計画で、この結果、自治体は短期的視点から、より問題の少ない施策(道路関係)を指向しようとするようになる、との点を紹介している。さらに、補助金獲得如何が不確実で獲得不可となった場合の手当を含めて安定的な事業遂行の見通しがもてない、成果に関する情報公開や策定に当たっての住民参加が不十分である、といった指摘がなされている。

② 地域交通計画の策定の仕組みに関する提言等

計画制度に根差す問題点を踏まえ、王立委員会第18次報告([1995]¹⁹⁾)及び同第20次報告は、以下のような提言をしている。

- 1) 総合的な交通政策を策定するには、これに係る意思決定と住民への説明責任を果たすため、地区レベルで、土地利用や大気汚染・騒音などを含め、十分な状況の把握と責任ある対応が求められる。
- 2) 交通と土地利用計画との調和を図るためには、基本計画と同程度の15～20年を計画期間とする長期的な総合交通計画を策定し、サステイナブル・ディベロプメントという共通の目標に向けて、開発計画との間で整合のとれた対応を行うことが不可欠である。
- 3) 地域的なレベルで、交通と土地利用の両方の要素を考慮し得る仕組みが必要である。

大都市圏ディストリクト・カウンシル、任意的な調整機関であるSERPLAN等では、十分な施策間調整が困難となっており、サービス目標の設定や関係者との連携の促進などにより総合的な公共交通ネットワークの枠組みを提供する、権能の明確な法定合同機関が必要である。機能が限定されている旅客交通局や同実行委員会を改組し、駐車施策やロード・プライシングな

どの交通マネジメント機能の付加、ディストリクトとの連携強化を図るべきであり、また、ロンドンを含め、大都市圏以外の地域にも設置することを考慮すべきである。

また、96年4月に、王立委員会第18次報告に応える形で政府としての見解をまとめた「Transport: the Way Forward」²²⁾では、①交通施設の計画改善、②既存交通施設の効率利用、③特に都市部における乗用車への依存減、④道路から公共交通への支出の力点のシフト等を実現するためには、以下の点が必要であるとしている。

- 1) 市場効率の改善及びその役割の拡充を図るとともに、市場における民間部門の役割をより大きくする。
- 2) 納税者がその負担に見合うだけの価値を公共部門のサービスから享受できるようにする。
- 3) 交通に関する意思決定が適切なレベルでなされるようにする。交通戦略を策定する上で、自治体の役割が過小評価されているが、自治体がこれについて主要な役割を担うためには、地域的な許可制度等による交通管理、電子的賦課システム、路外及び非居住用駐車場設置の抑制に係る権能などを持たせることを検討すべきである。

5——行政・計画制度の課題と本論文のまとめ

前章までに述べたロンドン及びイングランド地方圏における保守党政権下での動向を総括したものを、図—5及び以下に示す。また、図—4及び表—7においては、労働党政権との対比を含めて整理したものを示す。

- ① 行政機構が地域的・機能的に細分化され、規制緩和・民営化の進展によって政策関与者が多数化する中で、広域的・総合的調整力が失われることになった。これとあいまって、階層的計画システム、詳細な指針などの活用により、政府によるコントロールが強化されることになり、また、総合的・モード横断的調整力強化を目指す取組みが行われた。
- ② 規制緩和・民営化は、担当行政機構及び事業運営主体という両面で政策関与者の多数化をもたらすと

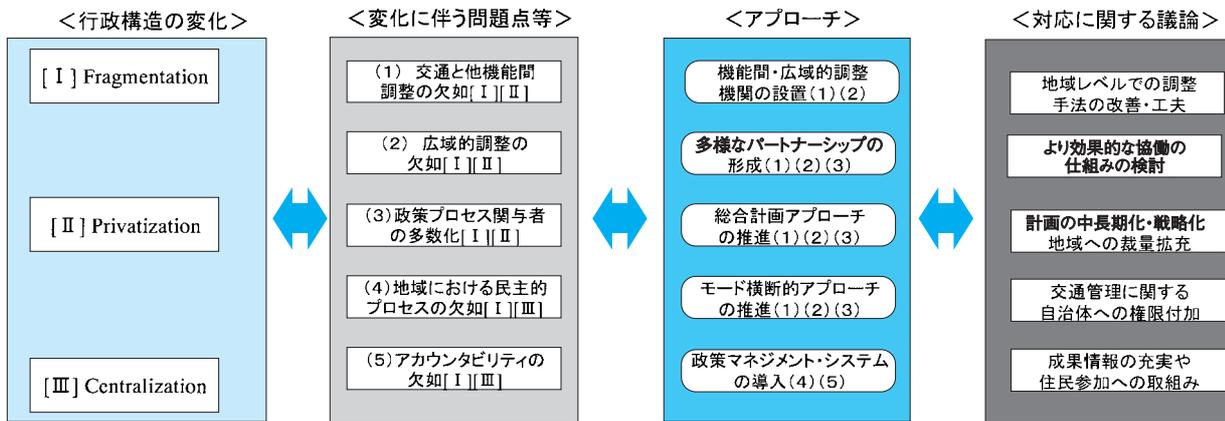
	1980年代後半	1990年代前半	1990年代後半
1) Fragmentation	→	→	←
2) Centralisation	→	→	←
3) Privatisation	→	→	→



■図—4 3つの軸でとらえたロンドンとイングランド地方圏の交通関係の動向

注1：各事項に関し、右方向矢印はプラスの方向に、左方向の矢印はマイナス方向に進行していることを示す。

注2：1990年代後半以降の部分は、97年の労働党政権獲得以降の動きを示す。



■図—5 地域交通行政・計画制度に係る動向
注：各項目中の数値は、それぞれ左の欄の項目との対応関係を示す。「対応に関する議論」の欄には、保守党政権時におけるものを記述している。

■表—7 3つの軸でとらえた保守党及び労働党政権における地域交通計画関係の動向の主な相違点

	保守党政権	労働党政権
Fragmentation	<ul style="list-style-type: none"> 一層制への移行による地方自治体改編による交通計画策定単位の細分化（大ロンドン県等の廃止（1986年）、単一自治体の創設（1994年～1998年）） ロンドンにおける政府関係機関などのアドホック機関の設置 	<ul style="list-style-type: none"> 大ロンドン市の交通戦略の策定及び同戦略管理組織（TfL）の設置（2001年～） イングランド地方圏における地域開発公社設置による地域戦略の策定（1999年～）
Centralisation	<ul style="list-style-type: none"> 政府権限の留保、自治体機能のバイパス化などの自治体関与を制限・削減する施策の実施 法令・政府指針・補助金などによる政府コントロール強化（TPPs ガイドンスや資本支出統制、予算へのキャッピング（支出制限）制度など） 	<ul style="list-style-type: none"> 大ロンドン市や地域開発公社への戦略策定権限の設定、公選の地域議会創設への志向 LTP への改変による地方自治体の裁量の拡大、キャッピング制度の廃止
Privatisation	<ul style="list-style-type: none"> 公企業の民営化（バス事業（1985年）、英国国鉄（1993年））、PFI、規制緩和や外部委託の推進 ボランティア、コミュニティを含めたパートナーの多様化、ソフト施策へのパートナーシップの広がり 鉄道のフランチャイズ、バスの不採算路線、TPPs などの補助金入札制度や強制競争入札制度導入など 	<ul style="list-style-type: none"> 市場の失敗や限界の修正への政府の役割の再評価、補助金などの一定の政府介入施策の実施 地域住民のニーズや地域の課題によりよくかつ主体的に対応しうる協働関係の構築 ベスト・バリュウによる経済性・効率性・実効性（3E）に配慮したサービスの提供

もに、民間部門をサービスの提供主体として拡大・成長させることになった。

このような中、90年代には、地方自治体の役割が再認識され、広域的な行政需要や相互に関連する諸課題、各主体だけでは解決できない問題に対応するため、都市再開発などに限らず、魅力あるまちづくりや居住環境の改善、教育、防犯などのソフトの行政課題についても、公共・民間・ボランタリーセクターが様々な形態で連携して特定の目的を達成するパートナーシップの形成が図られた。

- ③ 民主的基盤を持たない政府系機関の設置、パートナーシップの形成は、地域における民主的意思決定プロセスの確保や地域への説明責任の遂行を困難とする結果となり、地域におけるアカウントビリティ向上への認識が高まった。

また、ロンドン及びイングランド地方圏それぞれに固有の特徴、地域交通関係の課題を整理すると、以下のとおりとなる。

- 1) ロンドンでは、大ロンドン県の廃止により、統治体制が細分化・断片化し、広域的・総合的な課題に対するリーダーシップが欠如するとともに、地域住民にとっても、組織や機能がわかりにくい構造となった。一方、こ

うした状況は、民営化の進展による政策関与者の多様化や民間部門の発展とあいまって、多様な主体間の協働・協力関係の構築を促すことにもなった。このような動きの中で、政府（系）機関、詳細な指針等を活用した政策決定が行われ、政府によるコントロールが強化されることになった。

また、ロンドンでは、首都及び世界都市としての機能発揮・競争力強化のため、官民での新たなネットワークづくりが政府により奨励され、この手法として、パートナーシップが活用された。

- 2) イングランド地方圏でも、地方自治体構造改革により、一部の自治体が細分化された。地域の交通流動がそのエリアを超えるような狭域な自治体は、民営化の進展でサービス提供者が多数化する中で、サービスの管理者としての役割を果たすには、必ずしも十分とはいえない状況をもたらした。

これとあいまって、階層的計画システムや詳細な指針等を通じ、政府からのコントロールが強まり、また、多様な行政課題に応じて、様々なパートナーシップが形成された。

- 3) 地域交通施策は、環境対策や土地利用・開発政策との調和など広域的・政策横断的対応を要するため、

民営化の進展の中、一定規模の自治体をベースとした地域的かつ総合的な対応をとるための何らかの仕組みが求められている。これに当たっては、民主的プロセスや地域への応答性や答責性が確保されることを考慮すべきである。

- 4) TPPsのように入札方式とし、パッケージ・アプローチとして自治体の裁量を拡充する形で地方行政に競争原理を導入しても、一方で、政府の詳細な指針によって対象範囲や期間を限定するような手法では、地域の主体性を踏まえた総合的アプローチとしては不十分である。自治体に競争意識を植え付けつつ、効率化を図りながら、その主体性発揮を図るための方法の工夫が必要である。

6——おわりに

英国では、労働党政権以降も、制度的修正を加えつつ、試行錯誤的な取組みが積み重ねられてきているが、2001年10月には、第2次ブレア内閣の運輸大臣ステファン・バイヤーがレールトラックを国の財産管理下に置くことを公表し、英国国鉄民営化の問題点が露呈することになった。また、同政権下の交通政策についても、「まだ5年しかたっていないのに運輸大臣は辞任し、巨大省庁は解体されてしまった。2000年7月に施行された交通10ヵ年計画は批判にさらされ、国民の不満が広がっている」「交通計画の有識者は政府が道路交通の需要抑制から手を引いたことを責め、環境団体は道路建設への回帰を批判し、鉄道利用者はサービスの質を嘆いている」²³⁾と評されている。

一方、地域交通計画の運用については、2002年度からの単一資本基金(SCP: Single Capital Pot)の導入を踏まえ、自治体を数段階で評価し、最上位にランクされる自治体には、優先的に資本投資配分するとともに、特段の改善努力が払われない限り、特に評価が低い自治体への配分を減じることとされた。2001年末の第1回目の評価では、対象となった約90の自治体のうち、8が最上位、7が最低位にランクされた。後者は、総じて90年代の地方自治体構造改革により設立された小さな単一自治体であり、計画担当の人材不足がその一因とのことであった。2003年末の評価では、運輸省(DfT)は、①設定目標の6~7割は、達成に向けて順調に推移している、②これまでの2年間苦闘してきた多くの単一自治体の実績に顕著な改善がみられる、とする一方、プリマスなどの最下位の4自治体には、一部の財政措置発動を留保するなど厳しく対応しており、さらに、対象全自治体に対し、「次年度には実績低調の自治体に対する措置を、より広

範かつ厳しくする」との警告を発している。あわせて、「自治体が成果を誇張し、また、問題点を過小報告」する傾向があることを指摘し、「複雑かつ不確実な環境の下で、現実に直面した課題や講じた対策、得られた教訓についての報告を歓迎する」とコメントしている。この評価の仕組みの中では、過去の高い実績は考慮されず、自治体には、継続的な改善努力が常に求められることになるのである²⁴⁾²⁵⁾。以上のように、各種の取組みはなされているが、いずれにしても、英国の地域交通政策のトータルの評価は、地域交通計画の計画期間である5年間(2001年度~2005年度)の成果を踏まえて行うべきものであろう。

さて、90年代を通じた英国の地域交通を巡る動きを我が国の状況に照らしてみるにどうであろうか。我が国では、2000年4月に地方分権一括法及び新地方自治法が施行され、国と地方の関係の再構築が図られるとともに、2005年の市町村合併特例法の期限を前に、市町村合併への判断・対応が迫られている。

国と地方の役割分担、官と民の関係、資源配分の見直しなどの議論は今後も行われていくものと考えられるが、議論の帰趨はどうあれ、両国に共通する少子高齢化という必然的な社会構造変化の下、地域自らがコミュニティーの姿やそのアイデンティティを創造し、戦略設計するという環境の醸成がこれまで以上に求められることになる。既にいくつかの自治体では、人口減少に歯止めをかけ地域の活力維持のため、知恵をしぼって定住者確保のための対策を講じているが、地域の交通についても、環境問題などの新たな課題がクローズアップされる中で、広域的に整合を図りつつ、地域ぐるみで地域の公共交通を魅力あるものとする取組みが不可欠となると思われる。ニーズが多様化し、サービスの質への要請が高まっていく中で、地域における「公共的な課題」として、地域で問題意識を共有し、その理解と関心を深めつつ、関係主体と協働・連携を図り、真に地域のニーズに適った解決の方法を模索しながら、対策を講じていくべきものと考えられる。強い問題意識に裏付けられた主体の主導的な活動により、各主体だけでは対応できない政策課題の解決に向けた展望が開けていくものと考えられる。

英国では、現行制度に安住する自治体は、財政面でも厳しい扱いをうけるほか、自治体構造自体が柔軟なイギリスでは、保守党政権下で精力的に行われたように、問題の所在によっては、その層構造や区割りすらも変えられてしまうのである。取巻く状況に違いはあるものの、我が国においても、競争意識の向上を図りながら、その主体性を育む観点から、以下のような施策を講じていくことが求められることになろう。これに当たっては、地域の実情に応じ、創意工夫を凝らした効果的かつ機動的な活

動を推進していく観点から、地域において、情報共有や実践的な施策推進のための関係主体間でのネットワークの充実が図られることが望ましいと考えられる。

1) 地域交通について、地域が目指す明確な将来像の下に、行政を含む関係主体が問題意識を共有し、シェアード・アウトカムの発想により連携・協働して、地域の「公益の増進」を図っていくための広域的な枠組みづくりを目指すこと。このビジョンの策定に当たっては、実現を目指す「公共的な価値」及び地域の満足しうる水準について、共通の認識をもてるよう留意すること。

2) 自治体のマネジメント・サイクルを活用し、地域の競争意識を醸成しつつ、その主体性をより一層発揮するための方法を工夫すること。

具体的には、①政策目標の設定、②業績測定の実施・年度実績の報告、これらを踏まえた業務の改善や見直し、③一定期間を通じた評価、といったマネジメント・サイクルの活用により、ベンチマーク的業績指標による異なる自治体間でのサービス水準の比較、時系列的なサービス改善状況の把握などを通じ、サービス水準やアカウントビリティの向上を目指すこと。

3) 2)とあわせて、地域のリソースを最大限活用して、総合的な取組みを推進する観点から、国から自治体への支援等の措置についても、自治体の業績測定の結果を活用しつつ、その実績と不断の改善努力に応じ、メリハリのある効果的な方法が講じられるよう工夫すること。

謝辞：本論文は、英ケンブリッジ大留学中に行った有識者へのヒアリングや関係文献・収集データ等をもとにまとめたものである。本論文中に引用した文献の和訳に関する責任は筆者に帰属し、本論文中の見解は全て個人的なものである。本稿のとりまとめに当たっては、運輸政策研究所の方々、東京大学工学部の加藤浩徳講師、松元彦四郎前運輸政策研究機構部長より貴重なアドバイスをいただいた。また、自治体国際化協会ロンドン事務所には、貴重な情報や資料を提供していただいた。ここに感謝の意を表したい。

(本論文中の英和組織名の対応関係は、以下のとおりである。)

- 1) 大ロンドン県 (GLC : Greater London Council)
- 2) 大ロンドン市 (GLA : Greater London Authority)
- 3) ロンドン区 (London Borough Council)
- 4) シティ (The City of London Corporation)
- 5) 大都市圏カウンティ・カウンシル (MCCs : Metropolitan County Council)
- 6) 大都市圏ディストリクト・カウンシル (MDCs : Metropolitan District Council)
- 7) 高速道路庁 (HA : Highway Agency)
- 8) 旅客鉄道フランチャイズ事務局 (OPRAF : Office of Passenger Rail Franchising)
- 9) 鉄道規制事務局 (ORR : Office of the Rail Regulator)

- 10) 地域政府事務所 (GOs : Government Offices)
- 11) ロンドン地域政府事務所 (GOL : Government Office for London)
- 12) 地域開発公社 (RDAs : Regional Development Agencies)
- 13) ロンドン開発公社 (LDA : London Development Agency)
- 14) ロンドン交通局 (LT : London Transport)
- 15) ロンドン計画諮問委員会 (LPAC : London Planning Advisory Committee)
- 16) ロンドン駐車委員会 (PCFL : Parking Committee for London)
- 17) ロンドン担当大臣 (Minister for London)
- 18) ロンドン交通大臣 (Minister for Transport in London)
- 19) ロンドン内閣小委員会 (Cabinet Sub-Committee for London)
- 20) ロンドン交通管理者 (TDFL : Traffic Director for London)
- 21) 交通調整グループ (TCG : Transport Co-ordination Group)
- 22) 交通作業グループ (Transport Working Group)
- 23) ドックランズ軽高速 (DLR : Docklands Light Railway)
- 24) ドックランズ都市開発公社 (LDDC : London Docklands Development Corporation)
- 25) ロンドン共同諮問会議 (Joint London Advisory Panel)
- 26) ロンドン南西部交通会議 (SWELTRAC : South West London Transport Conference)
- 27) ロンドン政府協議会 (ALG : Association of London Government)
- 28) ロンドン及び南東部地域計画会議 (SERPLAN : the London and South East regional Planning Conference)
- 29) 旅客交通局 (PTAs : Passenger Transport Authorities)
- 30) 旅客交通実行委員会 (PTEs : Passenger Transport Executives)
- 31) スキアラ (SCEALA : Standing Conference of East Anglian Local Authorities)

注

注1) 一層制の地域では、単一自治体が地方業務全般を担い、二層制の地域では、カウンティ・カウンシルが公共交通・交通計画、教育、社会福祉、消費者保護、図書館等の関係を、ディストリクト・カウンシルが住宅、徴税、選挙人登録等の業務を行い、計画及び開発、道路、環境衛生、レクリエーション・美術館・博物館等については、事項に応じてそれぞれが担務している。

注2) DETRは、2001年6月の第2次労働党内閣成立時に、DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions)に再編されたが、2002年5月に、DTLRからDfT (Department for Transport)が分離し、残る業務の大半は、副首相局 (the Office of the Deputy Prime Minister)に移行した。

注3) 政府の目標と各省庁の3か年の歳出計画の大枠を定めるもので、1998年7月に1999会計年度から2001会計年度までを対象期間とした包括的歳出レビュー (Modern Public Services from Britain : Investing in Reform Comprehensive Spending Review : New Public Spending Plans 1999-2002)が策定され、これを踏まえ、公共サービス協定 (PSAs : Public Service Agreements)において各省庁ごとに達成すべき目標が設定されており、この各省庁ごとの目標の達成度を定期的にフォローアップする手法がとられている。

注4) 民営化の定義は、「広義においては、公共部門の役割を限定し、民間部門の役割を拡大することをねらった。また、同時に残った公共部門の業務を改善することをねらった一連の施策」(君村昌、北村裕明編著「現代イギリス地方自治の展開」(1993)によっているが、White, Pは、交通におけるPrivatisationの概念を、①民間所有形態の企業による活動、②公企業の株式等の民間売却による所有形態の変更、③事業の効率性改善の観点からの外部委託、④公的ネットワークへの民間企業の運営許可、⑤公的インフラ整備への民間資金の活用、としてとらえている(文献¹⁸⁾)。

注5) ベストバリュース施策では、5年以内に自治体の全ての業務を見直し、全国上位25%以内の同等の自治体のサービス、コスト・効率の水準までの改善につなげるように目標設定を行う必要がある。そのために、業務見直しの5ヵ年計画を策定し、これを踏まえ、4Cs (Challenge, Compare, Consult, Compete)の観点から、各年度に見直しを実施し、年度末に業績計画をまとめ、これに基づき、業務の改善を実施する仕組みとなっている。

注6) スキアラ (SCEALA)では、自治体サイドで、主体的に県を超えたレベルでの政策をとりまとめており、東アングリア地域戦略 (Regional Strategy for East Anglia)といった戦略の策定や戦略的地域開発政策に関する国と関係自治体との間における地域レベルでの接点機能を担っている。

参考文献

- 1) Newman P. and Thornley A. (1997) "Fragmentation and Centralisation in the Governance of London : Influencing the Urban Policy and Planning

- Agenda", Urban Studies, 1997, Vol.34, pp.967-988
- 2) The Department of Environment (1991) Local Government Review : The Structure of Local Government in England : A Consultation Paper
 - 3) The Department of Transport (1996) Transport Policies and Programme Submissions for 1997-98 (Local Authority Circular 2/96)
 - 4) Banister D. (1994) 'Transport' chap 4 in Simme J. (1994) Planning London, pp. 55-70, UCL Press Limited
 - 5) The Institution of Highways & Transportation (1997) Transport in the Urban Environment
 - 6) London Research Centre (1997) "Transport in London : Whose decision ? "
 - 7) Government Office for London (1996) , RPG3 : Strategic Guidance for London Planning Authority
 - 8) London Reserch Centre (1992) Paris-London : A Comparison of Transport Systems
 - 9) Hebbert M. and Travers T. (1988) The London Government Handbook, Cassell
 - 10) Truelove P. (1992) Decision making in Transport Planning, Harlow, Essex : Longman
 - 11) Bashell R. and Smith G. (1992) "Jam Today" London's Transport in Crisis' chap 4 in Thronley A. The Crisis in London pp. 37-55, E&EN SPON
 - 12) The Department of Environment, Transport and the Regions (1997) New Leadership for London : The government's proposal for a Greater London Authority
 - 13) Gyford J. (1994) "Politics and planning in London" chap 5 in Simme J. (1994) Planning London, pp. 71-88, UCL Press Limited
 - 14) (財)自治体国際化協会 Clair Report No.71 「ロンドンの地方団体について」1993年
 - 15) (財)自治体国際化協会 Clair Report No.195 「ロンドンの新しい広域自治体—グレートロンドン・オーソリティーの創設—」2000年
 - 16) The Department of Environment (1992) Policy Guidance to the Local Government Commission for England
 - 17) Royal Commission on Environmental Pollution (1997) Transport and the Environment, Twentieth Report, HMSO
 - 18) White P. (1995) Public Transport 3rd edn, UCL Press
 - 19) Royal Commission on Environmental Pollution (1995) Transport and the Environment, Eighteenth Report, HMSO
 - 20) Local Transport Today (1997) "Transport policy attention grows and priorities shift in wake of local authority reorganisation" (14th/Aug/1997)
 - 21) Cullingworth B. (1997) "British Land-use planning : A failure to cope with change ? " Urban Studies Vol.34 pp.945-960
 - 22) The Department of Transport (1996) Transport The Way Forward : The Government's response to the Transport Debate, HMSO
 - 23) Local Transport Today (2002) "Five years on - is Labour back to square one on transport ? " 6th /June/2002)
 - 24) Local Transport Today (2002) "DfTL reveals council transport grades and rewards top performers with extra funds " (3rd /Jan/2002)
 - 25) Local Transport Today (2004) "DfT cheered as councils cope with extra funds to deliver improvements" (5th/Jan/2004)
 - 26) Wilson D. and Game C. (1997) Local Government in the United Kingdom, 2nd edn, GBC
 - 27) Davis H. (1997) England Under Review : Local Government Structure in the English Shires
 - 28) The Department of Environment (1992) Local Government Review : The Functions of Local Authorities in England
 - 29) The Department of Environment, Transport and the Regions (1998) Modern Local Government : In Touch with the People
 - 30) Glaister S., Lichfield N., Bayliss D., Travers T., Ridley T. (1991) Transport Options for London, Greater London Group, London school of Economics
 - 31) The Department of Environment, Transport and the Regions (1998) A New Deal for Transport : Better for Everyone
 - 32) UK Round Table on Sustainable Development (1997) Getting Around Town
 - 33) Cambridge County Council (1998) Transport Policy and Programme 1999-2000
 - 34) University of Westminster (1995) TPP Package Bids : Achievement, Prospects and the planning dimension
 - 35) 加藤浩徳, 堀健一, 中野宏幸 「英国における地方レベルの新たな交通計画システム」運輸政策研究, Vol.3 No.2 pp.21-30
 - 36) 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 Report9902, 運輸政策研究所

(原稿受付 2003年7月3日)

The Local Transport Administrative System in London and Other Regions in England in 1990's

— Analyses from three viewpoints —

By Hiroyuki NAKANO

This paper analyzes the UK's local transport administration system and its transport policies in the Conservative era of 1990's from the three perspectives: fragmentation, centralisation, and privatisation. Regional and functional fragmentation in London and other regions in England strengthened control of the central government over regional policy-making process and its function of inter-regional policy coordination along with development of privatization. On the other hand, amidst of increase of entities involved, partnership with the private sector was reinforced in order for the government to achieve public goals of transport policies. Experiences in UK, which went through structural reform of local governments, are suggestive to Japan's formulating regional transport policies.

Key Words ; London, England, Local transport administration system
