

公共交通利用促進に向けた フランスの都市交通戦略に関する考察

本研究は、都市内の道路空間において公共交通にプライオリティーを与え、自動車利用抑制を実現する仕組みを、先行事例としてフランスのPDU(都市交通計画)から考察したものである。総論賛成でも各論反対になりがちな自動車利用抑制に向けた都市レベルでの取り組みは、実施方法を策定することが難しいとされてきた。そこで本研究では、PDUが過去の紆余曲折を乗り越えて熟考された仕組みを備えるに至っていることを分析した。またPDUは、我が国の都市交通計画体系に应用可能な公共交通の利用促進を図る都市交通戦略であることを明らかにした。

キーワード 都市交通マネジメント, 計画時コンフリクト, 漸進的アプローチ, パブリックディベート

野口健幸

NOGUCHI, Takeyuki

(財) 運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

1—はじめに

都市交通においては、如何にして自動車と共存を図るかが長年の課題となっている。社会資本整備審議会(2003)による「都市再生ビジョン」では¹⁾、ようやく「クルマに過度に依存した都市構造の是正」の理念が明記され、国をあげてこの理念の早期実現を目指すこととなった。我が国の交通政策のうち、道路建設や駐車場対策は自動車の利便性の追求と言えるのに対し、クルマに過度に依存した都市構造の是正という都市再生ビジョンの理念は、自動車社会の弊害に対する本格的取り組みの開始を印す大きな転換期を象徴している。

クルマ依存社会の是正にあたり、我が国の都市交通政策^{注1)}では、総合的に実施すべき施策を長期的なビジョンとして提示しているが^{注2)}、実効面での不十分さを補うため、そのビジョンをさらに明確化すべきだとの意見がある。しかし、長期的なビジョンの明確化は果たして可能なのだろうか。むしろ、交通は常に変化するという前提の基で適宜修正を図りながら、都市交通戦略を実施した方が不確実な状況にも強い交通体系が可能になると考える。重要な点は、クルマ依存社会の是正という目標の方向性をそらさないことであって、長期的に都市交通の詳細についてまで明確に合意することではない。そのため、一歩先の未来を見据えつつ、公共交通の利用促進を時点修正し、目標の継続を図っていく発想がありうると考える。

こうした背景を踏まえ、本研究では、都市交通空間の効率的な利用を図るため、道路空間の中で公共交通に

プライオリティーを与えつつ、漸進的に自動車利用抑制を図る「道路空間の再構成」を志向する都市政策を提案したい。この政策提案は、公共交通が持つマストランジット機能に着目して道路空間の効率的な利用を図るものであり、公共交通の利便性を高めることにより市民や街の環境にメリットをもたらすだけでなく、公共交通事業者の経営改善及び地方自治体の投資費用削減に繋がる可能性があるものと考えられる。我が国では自動車利用のための道路空間の改良については検討されてきたが^{注3)}、道路拡幅を伴わずに公共交通にプライオリティーを与える方法については、今後の検討課題となっている。本研究の主眼は、交通機関をできるだけ都市のアメニティに適合させるような交通マネジメントにある。これは自動車対応型と思われても仕方がない都市を造り上げてきた我が国の近代交通の土台とは、考え方が大きく異なっている。

他方、道路空間の再構成を図るには、道路交通渋滞の悪化の可能性を回避するため、政策の実現に向けた具体的な合意獲得の方法が必要となるなど、実現過程では驚くほど多くの難題がある。例えば、都市交通政策は複数の事業計画と運営・管理等の集合であることから^{注4)}、我が国の都市交通分野における制度的な制約が多数あることに気付く。特に、道路空間は国や地方自治体の道路管理者や道路交通管理者によって二重に管理され、また電気や水道などに複合利用されているため、これらの多様かつ複雑な利用や管理を一元的に扱うには、関係者の協力が不可欠である。そもそも個々の事業は他の事業を含めて都市全体を視野に入れ適切に役割分担され

たものでなく、個々の社会的文脈あるいは歴史的経緯から誕生している。仕組みが不合理であることに気づいても、その解決は容易でない。

こうした事情に鑑み、本研究では、自動車利用抑制に取り組むフランスの都市交通政策に着目した。フランスでは1982年の国内交通基本法(Loi d'orientation des transports intérieurs, 以下「LOTI」と略す)の第28条をもって初めてPDU(都市交通計画: Plans de déplacements urbains)が誕生した^{注5)}。PDUは、公共交通・二輪車・徒歩の利用を含んだ包括的な都市交通計画である²⁾。フランスでは、トラムが自動車利用に押され3都市にまで減少した時期があるが、現在、事業中のものを含め25都市で公共交通の導入(地下鉄, トラム, 新交通, バス専用道等)が図られ、自動車利用分担率も低下しつつある³⁾。それゆえ、フランスPDUの仕組みを分析することは、我が国の道路空間再構成にあたって、有益なインプリケーションになると考える。

以上を踏まえ、本研究では、公共交通にプライオリティーを置くことを通じて自動車利用抑制を実現しているフランスPDUの仕組みを明らかにし、我が国の事情に即して、この仕組みを適用する可能性を示唆することを目的とする。

本論文の構成は、2章で本研究の独自性、3章でPDUの概要と初期PDUの失敗、4章でPDUの再挑戦と成功、5章でPDUの合意形成を述べる。これらの分析を受けて、6章で我が国の交通政策とフランスPDUとの比較を行い、我が国の今後の都市交通政策について考察する。

他方、フランスPDUの仕組みを我が国に適用するにあたっては、法律、組織制度など多くの問題があるが、ここでは計画面の議論に限定する。また、公共交通はバス・軌道・都市鉄道に限定し、交通に関する管理部門については、道路管理・道路交通管理に限定して考察する。

2——本研究の独自性

本章では、本研究の基本的考え、フランス都市交通政策の特徴及び、我が国の実状を述べたうえで、PDUに関する既存研究との相違を示す。

2.1 パーソントリップ思考に基づく都市交通政策

都市交通政策には総合的なプランが必要であるにもかかわらず、これが実現に至らずにいる現状を踏まえ、パーソントリップ(以下「PT」と略す)という人の移動の基本単位から、まずは一般的な解説を行う。

初めに、人々は移動に際し利便性が高い交通手段を選択するものである。公共交通機関の運賃値下げによる経営者への負担や、税金等による自動車所有者の負担増を伴わず、かつ人々のトリップ回数を減らすこと無しに、

過度の自動車利用の是正という目標を実現するためには、自動車利用を減少させた分だけ公共交通の利用を増やすことが必要となる。

ここで、仮に、過度の自動車利用の是正のためにLRTを導入する政策を提案したとする。この場合、LRTの利用者がバスからの転換である場合は、政策目標の達成にはならない。何故なら、LRT導入は自動車からLRTに転換する人々を増やすことを目的としており、その一方で、公共交通同士は競争的な関係ではなく相互に補完的な関係となることが望ましいからである。

次に、人々の移動の利便性の評価にはアクセスやイグレスを含めてトータルなPTが対象になる。道路空間を自動車とバスが同じように走行すれば、自動車の方がバスに比べて利便性が高い場合が一般的と言え、PTのうち自動車を選択する割合が多くなることは避けられない。その一方、都市での道路建設は限られており、公共交通の必要性は共通の認識である^{注6)}。つまり、都市の道路空間では、自動車と公共交通との調和が重要になると言える。

さらに、交通は派生的需要であるため、政策決定者が主人のように振る舞ってはならないのが基本原則である。仮に、社会情勢が変わり、公共交通が利用者のニーズに合致しなくなったとすると、人々は自動車を選択するようになる。公共交通が継続して利用されるには、需要の変動に柔軟に対応することが求められる。

以上のように、都市交通政策をPTを基にして考察すると、①公共交通の相互に補完的な関係、②都市道路空間の中での自動車と公共交通の調和、③アクセス・イグレスを含めて利用者ニーズに柔軟に対応する公共交通サービスの提携が必要となる。ところが、我が国では①～③を実現するための仕組みが欠けている。何故なら、既存の関係者の間に生じうるコンフリクトの解決があまりにも困難に見えるため、①～③を満たすような政策は理念上の概念とされてきたからである。

本研究の提案は、既に秋山(1979)⁴⁾が、公共輸送体系の確立としての公共輸送のトータルシステム化(運賃政策を主に記載)や、都市交通装置論における都市交通政策の課題として整理している。また角本(1979)⁵⁾は、都市道路空間に交通施設を導入することについて、市民の自動車利用に対する態度が統一されておらず、価値判断は常に対立することを論じている。さらに、今日の総合交通政策を10に分類する醍醐(2005)⁶⁾の研究もある^{注7)}。しかしながら、既存研究と本研究の相違は、本研究がPT思考を基に上記の①～③を組み合わせた都市交通政策の計画体系を構築することを提案し、合意形成システムの先行事例がフランスにあることを明らかにしている点にある。道路空間の効率的な利用に関する都市交通政

策の諸提案は、理屈では理解するが実際には機能しないという評価がある現状において、フランスの事例を手がかりに理屈と実践の両方をつなぎあわせている点に、本研究の学問的な進展があると考えている。

フランスPDUは、交通の手段や形態を選ばない総合的なアプローチとして、PT思考の基に考案されている。PDUは総合的な都市交通計画として1982年に登場したが、1997年にグランリヨンで初めてPDUが実現するまでに実に15年の歳月を要した。現在では多くの都市でPDUが策定されているが、本研究は1982年LOTI以降、フランスが経験した紆余曲折を直視することこそ貴重であると考えている。

2.2 フランス都市交通の特徴

フランス都市交通は、まちづくりを重点とするため、学問上は交通マネジメント手法⁸⁾に該当する。交通マネジメント手法に関する研究として、我が国ではイギリスのバーミンガム市の交通戦略の作成方法⁹⁾などの紹介がある^{注8)}。交通マネジメント手法には、各種の自動車利用抑制策があるが、PDUはロードプライシング以外の方法及びLRTなどの施設整備を同時に実施する選択枝を含む広範囲の混在型タイプと考える。ちなみに我が国の交通政策は、交通施設整備とTDM(交通需要マネジメント)が分離し、また交通マネジメント手法に交通施設整備を含むか否かが曖昧になっている^{注9)}。

PDUは、都市交通政策に係る諸問題の解決方法、TOD(公共交通指向型開発)、計画作成方法の3点において、我が国の既存研究で扱われる内容と相違している。まず、都市交通政策に係る諸問題の解決方法において、我が国では計画同士の統合が論点の出発点にあるのに対し¹⁰⁾、PDUは都市交通調整機関であるAOTU(詳細は3.1を参照)が交通に係る各種機関と協議しながら作成している。第二に、TODについては、我が国の鉄道沿線開発の事例¹¹⁾やバス型TODの適用可能性などの研究は¹²⁾、都市計画と交通計画との整合性を議題としており、事例として新規の都市整備が扱われている。他方、フランスのまちづくりは道路空間の再構成に着目したコンパクト都市を目指している。第三に、計画作成方法について、韓国の事例研究のように¹³⁾、我が国では交通マネジメント手法の実現を市長の先導性に求めがちである。ところがフランスでは市民関与を経た民主的手続きによる計画の実現方法を採用している。フランス式方法の利点として、自動車の利用抑制は強制されて実施するよりも、自動車を利用する人々が納得した上で実施した方が、継続性や波及効果に優れるという点を挙げることができる。

2.3 我が国の道路空間に関わる主体間のコンフリクト

我が国の都市交通政策は、構想は存在するが実際に機能しないという実態が指摘されている。この背景には、都市交通政策を実施する際に多数の関係者が存在するにもかかわらず、利害関係を行う仕組みが欠けているという実情がある。そこで、公共交通にプライオリティーを与える際の道路空間上の調整において、主体間のコンフリクトが発生するメカニズムを本節では考察する。

道路空間の調整を、管理者だけでなく公共交通機関も共同で実施することは、交通管理の一元化という観点からは望ましいことである。留意すべきは、この提案の導入を阻害する要因である。ここで、バス事業者と道路交通管理者との道路利用に関する考え方の違いを例として述べる。

道路交通管理者は、歩行者を含めた交通安全の確保と自動車の円滑な流動を図ることを目的としている。ところがバス事業者が片側2車線の道路のうち1車線をバス専用レーンとして望むと、車道は1車線に減じられることから、自動車の渋滞増加に繋がる可能性がある。そこで、道路交通管理者は、バス事業者の意見に一定の理解を示し可能な範囲で協力するが、1車線をバス専用レーンとすることは渋滞の緩和という本来の目的に反する行為となりうるため、両者の協力には限界がある。

仮にバス事業計画と道路交通管理とを完全に計画統合したとする。両者の目的が異なる中で同一の道路空間利用の調整を行う場合、互いの目的の齟齬から、両者が自己の目的に固執すればするほど反発しあう。実際の協議では、道路交通管理者の権限が強いために、バス事業者の要望が阻害される形で社会的な秩序が保たれる。

上述のバス事業者の要望は、道路管理者との間でもコンフリクトを発生させる。というのも、道路はあらゆる通行者の利用を目的としているのに対し、公共交通に独占的利用を認めると、道路管理者は他の交通手段を使う人から反発を招く可能性がある。そのため道路管理者のバス事業者に対する協力にも限界がある。

以上から、関係諸主体は限定的に協力できても、強引に計画同士の統合すると、関係主体の異なる目的から生まれる齟齬によりコンフリクトが発生すると言える。即ち、道路空間利用に整合性を図ろうとしても、関係者の協力を得て統合に導く仕組みが現状では十分でないことが判明する。

2.4 PDUに関する既存研究

フランスPDUの既存研究には、計画策定プロセスに関する野口(2001)¹⁴⁾や板谷・原田(2004a)¹⁵⁾の研究がある。都市交通政策全体を記述した研究には望月(2001)¹⁶⁾がある。PDUの計画・財源・合意形成を整理した報告としては板谷・原田(2004b)¹⁷⁾の研究が現在のところ最新である。

この研究は、PDUに関連する交通権や交通税などの事柄について、文献調査だけでなくオルレアンにてフィールド調査を行った結果を整理している。

ところで、PDUは1982年に登場したが、PDUが制度化され作成マニュアルが出版されたのは、ともに1996年である⁷⁾¹⁸⁾。この間の経緯について、板谷・原田(2004b)は、1982年PDUはさわめて概念的な内容で、その後「政情の変化」(板谷・原田(2004b, p.518))¹⁷⁾があったことだけを述べている。他方、廣岡(1998)¹⁹⁾は、PDUの実現に向けた経緯について、PDU作成上の困難があったことを詳細に記述している。ところが、板谷・原田(2004b)は廣岡(1998)に触れることなく、この間の経緯を政情の変化という政治の問題とみなし、独断的とさえ思える単純化を行っている。さらに、板谷・原田(2004b)¹⁷⁾は、PDUを国レベルでの計画コントロールシステムと位置づけているが、フランスでは地方分権が進行し地域の自主性に即した計画が立案されていること及び各コミューンにPDU決定の選択権が与えられていることなどを勘案すると、この考察は現状にそぐわないと考えている。また、同研究は、国民の権利として交通権が認められているため行政が快適に移動できるような政策を実施せねばならないとしているが、交通権は思想であり、移動が個人の権利からあることを定めるものではない¹⁴⁾。

以上から、我が国におけるフランスPDU研究は統一見解を示すには至っていないと言える。

3——PDUの概要と初期PDUの失敗

本章ではPDUの概要を紹介し、初期PDUの歴史を整理する。

3.1 PDUの概要

PDUは交通に関わる全ての計画を包括し、10年後の都市交通のシナリオを想定しながら5年間に実施するプロジェクトを決定している。現在のPDUの目標は、自動車の適切な利用と同時にエネルギー消費と大気汚染をより少なくする方法で、人々の移動の促進を図ることである。具体的な目的としては、①自動車交通量の削減、②経済や環境にとって効果的な公共交通の発展と自転車及び徒歩の推奨、③都市道路網の再整備、④駐車政策と駐車場の料金システムの適用、⑤環境を考慮した物流システム、⑥企業の協力による公共交通利用や相乗りの推進、⑦公共交通を使った全ての移動を統合する料金システムの設置の7項目がある^{注10)}。

PDUの作成を担う機関はAOTU(都市交通調整機関: Autorité organisatrice des transports urbains)である。

AOTUは、県・市町村協力組織^{注11)}コミューンからの代表議員が政治的決定を行うパイロット委員会と、AOTUの事務局・地方自治体の行政担当者及び専門家・市民団体・事業者からなる技術委員会から構成され、交通サービスに関する横断的な調整と行政との縦断的な調整を図る結節点としての役割を担っている。PDUには、AOTUが実施する公共交通の計画や運営等に関する計画の他に、地方自治体が実施する道路や駐車場整備などの交通事業も含まれている。地方自治体は交通事業関連の補助金を得るためにPDUの決定が条件付けられており、これが翻ってPDUを支える仕組みの一部となっている。また、PDUの決定にあたっては、関係する全ての地方自治体の議会で承認されることが必須条件となっている。

PDUの作成プロセスは、診断、シナリオ、プロジェクト、協議と承認という4つのステップがあり、これらはAOTUの主導で実施される。また、技術委員会は合計10の委員会に分かれ1委員会は20人で構成するのが標準であり、各委員会において意見の表明や調整が図られる。技術委員会には、診断、シナリオ、プロジェクトの案をまとめて、パイロット委員会に提案する役割がある。

AOTUは公共交通機関の経営にも責任を有する。実際の公共交通の運営はAOTU単独でも可能であるが、民間事業者に一括して委託するのが一般的である。

3.2 PDU登場時の議論

フランス交通政策の転換期となる1982年、LOTIの第28条にPDUの基本的理念が記載された。PDUはPTU(Périmètre de transports urbains: 都市交通管轄区域)の区域内で都市交通を管轄し、それぞれの交通手段が相互に競争的であるよりも、相互に補完的であることを目指した計画である。交通手段の相互補完性とは、より合理的な自動車の利用と徒歩・二輪車・公共交通の利用促進とを組み合わせた計画である。PDUという名称は、交通の手段や形態にとらわれることなく、PTを基に総合的なアプローチを目指す考えに由来している¹⁹⁾。1982年時LOTIにおいては、PDUの作成はAOTUが行うが、道路管理は道路局、道路交通管理は道路安全機能局が担当するなど、役割が分担されている¹⁹⁾。

都市交通に関する計画が1982年以前のフランスに全くなかったわけではなく、1970年代には地方都市でも地下鉄事業が実施されている。PDU以前にはPC(Plan de circulation: 道路交通管理計画)があり、具体的な施策として、道路の一方通行化、バス専用レーン化など、増大する自動車交通量を円滑に流動させることに貢献した。ただし当時は、城壁を取り壊し道路に転用したパリ市の事例に象徴されるように、道路建設も推進されており、都市を

自動車に適合させるような都市改造の時代であった²⁾²⁰⁾。

1982年のLOTIは、それ以前に交通に関する法律が存在しなかった状況下で法制化されたものである。LOTIは1981年に準備委員会が設置されて検討が始まり、1982年の法制化における都市交通に関する記述は、27条と28条の2規定のみである²¹⁾。ところが28条で、PDUの内容及び作成方法等は後の政令で定めることと明記され、PDUの制度化は法律施行後に先送りとなった。

要するに、道路空間に複数の管理者が存在している中で1982年LOTIでは、これらとは別の組織となるAOTUがPDUを作成することが定められたが、PDUの実施方法や制度化は後の政令に委ねられた。

3.3 既存研究に散見するPDUにまつわる誤解

フランスの都市交通政策については、鉄道運輸支援機構(各年)²²⁾、フランス全土でトラムが復活した事例を紹介した望月(2001)などの先行研究があるが¹⁶⁾、フランスの交通政策をPDUの歴史という観点から考察したものではない。我が国では1982年LOTIに盛り込まれた交通権の概念に対し早い時期から関心が寄せられ、国鉄路線の廃止に際し交通権が引き合いに出されたこともある(交通権学会、1999)²³⁾。ところがフランスでは交通権が目指すモビリティの確保は、制度の変更により一気に可能になるのではなく、徐々に実現していくものとする共通の認識があった²⁾。

1997年、国や関係機関の主導により我が国でLRTインターナショナルワークショップが開催され²⁴⁾、ストラスブールの都市交通計画の担当者やCERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques : 都市交通研究所)^{注12)} 所長が招かれ、フランスPDUも紹介された。この時に、ストラスブールの交通問題が市長選挙の争点であり、トラム導入には市長の強い牽引力があったこと、ハーモニゼーションがPDUのコンセプトであることなどが紹介された。しかし2章3節に記した道路空間に関わる主体間のコンフリクトが発生するメカニズムから推察できるように^{注13)}、PDUはハーモニゼーションという概念の枠組みに収まりきらない合理的な仕組みを今日備えるに至っている。

そもそも、PDUが制度化されたのは1996年のLAURE (Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie : 大気質とエネルギーの効率的利用に関する法律)である。前述のワークショップで紹介されたストラスブールのトラム導入事例は、PDUが制度化されていない1994年の出来事である。フランスではPDU作成にあたり関係する行政機関及び市民との協議を義務化しているが、ストラスブールでは正式な手続きを実施していないことから、PDUとみなさ

れていない。また原田(1998)²⁵⁾は、トラム建設にあたり交通税の税率アップが交通施設整備に与えた影響が大きいとし、PDUよりむしろ交通税の効果を高く評価しているが、野口(2001)¹⁴⁾は、トラム建設だけでは自動車利用抑制には限定的な効果しかないことを、グランリヨンの事例を基に述べている。つまり、交通税によって財源だけ確保しても、実施主体が選択する交通施設整備に投資されるのみであり、PDUの目標である自動車利用抑制に沿う総合的な交通政策としては部分的なものにとどまる。

さらに板谷・原田(2004b)¹⁷⁾では、PDUの制度化への失敗を政情の変化²⁶⁾に結びつけている。しかし次節以降に述べるように、PDUの制度化が遅れた背景には、単に政情変化に留まらない理由がある。PDUには1982年から1996年の間に制度化を模索する試行錯誤の期間が存在しているのである。

3.4 初期PDUの失敗要因

フランスでは1987年までにナントやグルノーブルなどでトラムが復活したが²⁷⁾、トラム再導入はフランス全土への波及効果に欠けていた²⁸⁾。ナント及びグルノーブルは、CERTUが1983年から実験を行った6都市のうち、トラムを選択した2都市である²⁹⁾³⁰⁾³¹⁾³²⁾。CERTUはこの時期、PDU作成に必要な要件の把握に努めていた。

1986年までにフランスの45都市でPDUが立案されたが、時の運輸大臣はPDUの実施を定める法案を出さないこととした¹⁹⁾。LOTIが制定された1982年当時は、地方分権が始まった時代でもあり、行政組織の縦割りによる補助金制度を改めようとしていた。PDUはその計画内容から一括補助が望ましいものであるが、地方分権に伴う補助金制度の改革は政治に混乱をきたし、さらにPDU作成についてはコミューンに選択権を与えつつも、METL (Ministère de l'équipement, des transports et du logement : 運輸・設備・住宅省(日本の国土交通省に該当))は目的に沿う政策の実行を求めたため、結果的にPDUの制度化に向けた取り組みは棚上げにされてしまった¹⁹⁾。

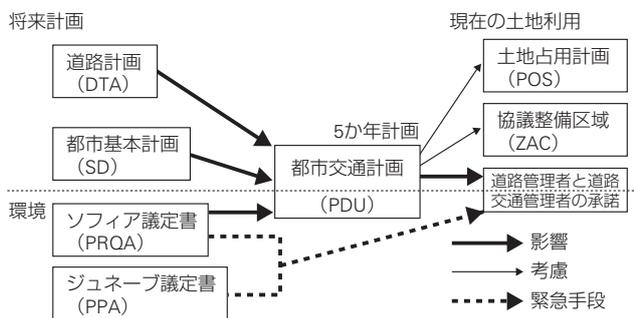
ここでPDU制度化の失敗に関する記述を調べると、木谷等(1999)²⁸⁾は都市交通政策における明確な目標がなかったことやAOTUの試みは主に地方自治体の役人による反対で実現されなかったとしている。その一方、廣岡(1998)¹⁹⁾は「主に法律的に確立されたPDUの立案を義務化したことに起因した」(p.115)と記している。後者の記述を著者が解釈すると、PDUは中期的な施策の詰め合わせではなく、都市交通の標準的な方向(PDUのシナリオ)を定めることにより、柔軟性を発揮することが望ましかったが、当時のフランスはPDUを法的に固定的な計画として法制化を目指してしまったため、PDUの実施に

至らなかったと言える。木谷等(1999)²⁸⁾と比べると廣岡(1998)¹⁹⁾の記述は、PDUに関する深い理解に基づく考察と考えられる。

そこで、1982年から1986年までのPDUを初期PDUと定義し、初期PDUの失敗要因を廣岡(1998)¹⁹⁾を補足しつつ述べる。EPIT(交通施設の予備計画：Etude Préliminaire d'infrastructures de transport)^{注14)}やSD(Schéma directeur：都市MP(マスタープラン))は「願い事カタログ」と擲揄されたまとまりのないもので、PDUの中期的施策の段階で個別事業の選択に混乱が生じた。すなわち、関係部局及び自治体間(含コミューン)とAOTUの間で実施したい事業が異なっていたことから、計画時コンフリクトが生じただけでなく、PDUを義務化しようとしたために、コンフリクトが解消されないケースが発生していた^{注15)}。関係部局や自治体も予算の制約からPDUの実施に足踏みする事態となり、その一方でMETLは政策目的に調和したプロジェクトを実行することに固執した。またPDUは、ある期間にわたって運用した実績に基づいて適切か否かの判断が下されるべきものであったが、当時は各種の施策が地方の長などの実力者の決定による試用にとどまるという現象が多く発生していた。さらに、1983年に市民との協議の実施を義務化する法律も制定され、合意の困難さが浮き彫りになっていた。

以上から、道路空間の効率的な利用を図るPDUの実効性を確保するには、計画時コンフリクトを解決し、関係主体や市民との合意形成を可能にするような方法が必要不可欠になったのである。

4— PDUの再挑戦と成功



■図—1 PDUの計画体系³³⁾

4.1 PDUの計画体系

PDU推進者たちは、1996年LAUREで補助金の交付にPDUの作成を条件付けることにより、人口10万人以上のPTUを管轄するAOTUにPDUの作成を義務化することに成功した。PDUの計画体系を示したものが図—1である³³⁾。

この図を解説すると、AOTUがSD及びDTA(Directive

territoriale d'aménagement：道路計画)を基にしてPDUを定める。PDUを定めた後に、道路管理者と道路交通管理者が公共交通にプライオリティーを与えることを許諾する。この図の中の「影響」の矢印は直接的な関係が有ることを示し、「考慮」の矢印は間接的な影響にとどまることを意味する。

ここで注目すべきは、PDUの位置付けである。関係主体の諸計画との整合性を図るのはSDでなくPDUである。また、PDUで道路空間の利用を定めても、最終的に許諾するのはあくまで道路空間を管理する道路管理者と道路交通管理者である。ここでの工夫は、PDUの決定が公共交通に道路上のプライオリティーを与えることを保証する一方、PDUの作成に管理者も関与させることで、管理者のリスク軽減と市民への配慮が図られているとみなせる点である。また、LAUREによって、自動車利用抑制がPDUの目的であると明確に定められたことで、法的な後盾も整っている³⁴⁾³⁵⁾。PDUはSDに記載されたものを単に事業化するだけでなく、社会資本整備を長期的に見据えた合意形成を図るものである。総論賛成でも各論反対になりがちな自動車利用抑制を、各論でも賛成に導く仕組みをPDUは備えているのであり、詳細は2節に記載する。

PRQA(Plan régional pour la qualité de l'air)はソフィア議定書に基づき地域圏(Région：レジオン)が作成する窒素酸化物の放出量削減を定めた計画であり³³⁾、PPA(Plan de protection de l'atmosphère)はジュネーブ議定書に基づき県(département)が作成する揮発性有機化合物の放出量削減を定めた計画である³³⁾。これらの計画は仮に環境が悪化した場合に、緊急手段として行政が道路管理者に命じて自動車利用を制限させることができるよう定めている。自動車による大気汚染削減量に係るPRQAの規制は、PDUの目的と合致するもので、直接的な影響を持つ³³⁾。また、PDUはPOS(Plan d'occupation des sols：土地占用計画)やZAC(Zone d'aménagement concerté：協議整備区域)に対しては考慮(間接的影響)に留まる。ちなみに、2000年に制定されたSRU(連帯と都市再生法：Loi relative a la solidarité et au renouvellement urbains)により、SDはSCoT(Schéma de cohérence territoriale)に、POSはPLU(Plan local d'urbanisme)に変更されている³⁶⁾。

要するに、関係主体間の諸計画に整合性を保ちつつ、道路空間の管理者たちから承諾を得る計画体系をPDUは備えたことに加え、法的な環境条件を後盾として、PDUの制度化が実現したのである。

4.2 PDUの改善と事業選択のためのシナリオ

フランスでは、初期PDUの失敗の原因となった計画時コンフリクトを改善し、関係者との合意を図るため、①P

プロジェクト選択のための合理的な指標に基づくシナリオ(標準的な計画)の作成, ②新しい計画の作成方法の開発(3節に記載), ③都市環境問題との組み合わせ(4節に記載)の3点の工夫を行った。

①は今後5年間に実施するプロジェクトを選択する際に, 計画内容の一貫性を指標とした。このことをPDU策定のための複数シナリオについて野口(2001)¹⁴⁾が論じたグランリヨンの事例をもとに解説する。グランリヨンでは自動車利用分担率の増加を目的とするシナリオ, 公共交通分担率の増加を目的とするシナリオといった形で, 複数事業の組み合わせからシナリオの選定が行われた。より具体的には, 需要の変化, 街の発展性, 将来の政策目標, 関係機関との調整, 投資可能な金額, 社会の価値観など, 将来予測には多くの不確定要素があるなかで, 計画は一定の予測や仮定からしか示せないことを前提に, シナリオの相対比較に基づいて目的に沿った事業を組み合わせ, シナリオを選定している。また, 社会資本整備の長期的展望として, 将来のトラムネットワーク網もシナリオ比較時に参考として提示されている¹⁴⁾。

PDUにおいては早期に対策を講じることを可能にする柔軟性が重視される。公共交通の経営面については, 利用者の視点にたちつつ, 変動する需要に従い早期の対策が求められる¹⁵⁾。その点, 車道を変更不能な固定化した空間と見なすよりは, 交通管制や交通規制など道路交通管理を行うことで柔軟に調整が図れる空間とみなすことが重要である。またPDU案に事業者からの提案を盛り込むことを可能としたことは¹⁵⁾, PDUの内容充実にとどまらず, AOTUと地方自治体のコンフリクト解消への貢献と交通事業の経営改善にメリットをもたらしていると考えられる。

以上のように, PDUは, 各交通手段の分担率といった指標を設けたシナリオ(10年計画)の内容を提示し, 複数のシナリオの中から一つのシナリオを選択する仕組みを設けることで, プロジェクト選択の際に生じる計画時コンフリクトの解決を図る方法を生み出したのである。

4.3 PDU作成方法の開発

交通手段分担率といった指標に基づくシナリオを複数の選択肢として提示する計画作成方法は, 1982年以前のフランスにはなかった¹⁸⁾。それまでの方法は, 地下鉄や道路など単一事業を段階的に深化させて事業化を図るものであった。そのため, 都市レベルでの自動車利用抑制という目的に合致しているかという評価については感覚的な議論に留まっていた。

都市交通サービスの利便性向上を図るPDUの作成においては, 市民との合意を図ることで, 道路空間に利害関係を持つ主体間のコンフリクトが解消に向かうようになった。

市民との合意形成については, もし自動車を現状のまま使い続けたらどのような未来となるのかといったデータに基づく説得力のある根拠を示すことが必要だと考えられた。またこの根拠について, 条件の変化を伴う長期的な予測では市民への説得力が不足し, 中期的な予測を提示することの方が説得力を得られることが関係者に認識されていった。AOTUはPDU作成過程において, 技術委員会のメンバーに道路管理者や道路交通管理者を始め, 関係するコミュニティの代表を含めることで, 事前の利害調整を可能にしている¹⁸⁾。なお, 地方分権により, 道路管理はレジオン(地域圏)及びコミュニティに移管されたが, AOTUが管轄するPTUの範囲内には, 複数の管理主体が存在する場合が一般的であるため, 全ての関係主体を技術委員会のメンバーに含めている^{注16)}。

一例として, 4車線道路にトラムを導入しようとする場合のやり取りについて述べる。この場合, 4車線道路のうち自動車が使える車線は2車線以下になり, もっぱら道路交通管理者に自動車利用者からの苦情が寄せられがちである。そのため, PDU作成の際に複数のシナリオを提示し, 市民から意見を募ることで, 管理者は道路渋滞の可能性について市民が理解したと判断可能になるのである。このように, 関係者をPDUの作成に関与させることにより, 不毛なコンフリクトが回避される。

以上のような作成方針に基づくPDUは, 10年のシナリオを想定し, 5年間に実施するプロジェクトを定める中期計画であり, さらに5年毎の見直しによって, 漸進的に将来の都市交通像の構築を図っていくものである¹⁸⁾^{注17)}。PDUの作成過程は, 診断, シナリオ作成, プロジェクト作成, 協議と承認という段階からなる。PDU作成の各段階毎に, 関係主体及び市民との協議結果を反映させることで, 計画時コンフリクトが緩和され, また, 変化に対し柔軟な対応を図ることを可能にしたのである。

このように, 自動車利用抑制という目的を達成するために, シナリオ選択とプロジェクト決定という工夫を備えた「協議型戦略的選択手法」とも言える新しい都市交通マネジメントの手法が開発されたのである。

4.4 PDUと都市環境問題との組み合わせ

PDUの目的に環境問題を組み合わせたことは, 一見付加的に見えるが, 1982年以降, PDUの根幹となってきた。PDU推進者たちは, LOTIに組み込んだ交通権という思想だけでなく, 交通に付随する交通事故数の増加, エネルギー効率, 市民の健康, 街の景観, 騒音や排気ガスなどを総合的にどう扱うかを都市交通の課題とした¹⁸⁾¹⁹⁾。また1996年当時には, 自動車の利用は環境悪化を招き, 以後10年の間に劇的な改善の見通しがなく, 事態は深刻に

なるだろうという予測があった。

自動車利用抑制を図るには、自転車や徒歩などの交通手段を奨励することになるが、そのためには「汚い空気ではイヤだ」、「快適な街を歩きたい」などの住民の要望を計画に反映させねばならないことになる¹⁴⁾。LAUREは、住民の健康と街の環境を考慮に入れてPDUを定めたものであり、各都市のスローガンは、表—1³⁷⁾に示すように交通と直接関係のないものが多い。

また、我が国でも、例えば、インフラ整備を含む我が国の地球温暖化防止大綱で京都議定書に定められた温室効果ガスの目標を達成しようとする、そのほとんどが交通分野での費用負担になる³⁸⁾との指摘があるように、フランスでは環境問題を解決するためには都市交通の解決が必要であるとの認識の下、政府や学問レベルにおいてPDU開発への取り組みがなされてきた¹⁸⁾。

フランスPDUは現在も発展の過程にある。連帯と都市再生を定めるSRUによりPTUの範囲が拡大し、都市の郊外地域にもPDUが反映されるような連携を目指している⁷⁾。また、道路沿いに荷さばき施設を設定し、端末物流計画との連携も目指している⁷⁾。

■表—1 地方都市でのPDU作成時のスローガン³⁷⁾

都市名	スローガン
ブザンソン	酸素増幅
ディジョン	村での良い暮らしを選ぼう
ラ・ロッシェル	良識の芽
ロリエント	より良い空気を吸うための移動
ナント	交通の村と持続的な村との両立
オルレアン	都市整備としてのPDU
ポワチエ	ブループラン
ルーアン	我々がよりよく移動するために公的空間を共有しよう
ツーロン	私の村に意味を与えよう

5——PDUの合意形成（パブリックディベートへの展開）

1996年のPDU制度化により、2002年9月時点でPDU作成が義務化されている72都市のうち43都市でPDUが承認された³⁹⁾。しかし、すべての都市でPDUが円滑に受容されているわけではなく、作成できた都市でも市民及び関係諸主体との協議の重要性が浮き彫りになってきた。

この対策として、CERTUでは専門家や経験者（グランリヨンのPDU作成者など）からなるワーキンググループを形成し、PDUに取り組む専門家や関係者向けにマニュアルを作成した（参考文献³⁷⁾）。この本は、アネシー、リール、ラ・ロッシェル、ミュルーズの事例を中心とし、さらに補足的にニーム、イール・ド・フランス、グルノーブル、カーンの事例も紹介している。これらの都市を含むフランスの諸都市での実践から得られた経験は、表—2、表—3、表—4に整理されている。PDU作成段階別の情報普及ツールと

の関係を示したものが表—2、関係主体と情報普及ツールとの関係を示したものが表—3、それらの過程でのコミュニケーション方法と情報普及ツールとの関係を示したものが表—4である。これらの表は、マトリックスの関係について○または◎、と重要度の違いを示しつつ行為パターンを示している。

表—2は、PDU作成の各段階において、多様な手段で関係主体に情報を普及させていることを表している。例えば、診断の実施時には縦軸1番目の小冊子やパンフレットの配布は行いが、2番目の展示会での開催はしない、という関係である。縦軸13番の公開討論会は誰でも参加可能な会議で、通称「パブリック・ディベート（公開討論会）」と呼ばれ（以下「PD」と略す）、14番はメンバー限定の会議である。PDはPDUの承認前に市民との協議を経る規定に基づき行われる手続きであり、PDUの承認前だけでなく、シナリオやプロジェクト作成の際にも必要とされるようになった。そして現在では、診断及び工事中もPDが実施されるようになっていく。

表—3は、情報普及ツールと情報提供の対象との関連を表しているが、大衆（より広域な市民）への情報普及が重視されていることがわかる。地域住民と大衆との違いは、地域住民の方が公共交通導入に対する関心度が高いことによる分類である。この理由は、公共交通導入によって受益者となる地域住民よりも、この地区を通過点とする自動車利用者を含む一般の大衆のほうが、自動者

■表—2 PDU作成段階別の情報普及ツールとの関係³⁷⁾

情報普及ツール	情報の種類															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
PDU作成段階	◎															
診断の実施時	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
シナリオとプロジェクトの作成時	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
公益審査の実施時	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
事業の着手時	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎

■表—3 関係主体と情報普及ツールとの関係³⁷⁾

情報普及ツール	情報の種類															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
関係主体	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
関係諸機関・組織	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
各種団体（含NPO）	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
地域住民	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
大衆（より広域な市民）	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎

■表—4 コミュニケーション方法と情報普及ツールとの関係³⁷⁾

情報普及ツール	情報の種類															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
コミュニケーション方法	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
推進者による情報提供	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
推進者による意見聴取	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
推進者と意見表明者との対話	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎

- 1：小冊子とパンフレット
 - 2：展示会
 - 3：関連する参考資料・文書
 - 4：教育的パッケージ（CD-ROMなど）
 - 5：インフォメーションセンター
 - 6：ビデオ
 - 7：インターネットサイト
 - 8：メディア（新聞、テレビなど）
 - 9：広報
 - 10：質問表によるアンケート
 - 11：相談
 - 12：公的審査の登録
 - 13：公開討論会（誰でも参加可能）
 - 14：限定会議（選ばれたメンバー限定）
 - 15：実験
 - 16：他の市町村の事例
- ◎：○よりも重要な関係として実施

利用の抑制に反対する傾向が強いことが背景にある。そのため、自動車の利用が不便になることを大衆に事前に知らせることを目的に、積極的に情報提供を促す対策を行っているのである^{注18)}。

表—4においては、推進者にとっては情報を提供することが、聴取するよりも重要であることが見てとれる。この理由は地域住民や大衆は推進者からの情報を得る機会が限定されていることを推進者が理解し、積極的な情報の提供が計画の推進に役立つという経験を踏まえてのことである。これらの行為は、大衆に問題を認識させるだけでなく、意見を表明する機会も与えている。また、交通に直接的な関係があると思われにくい自動車からの大気汚染やゾーン30等による静穏化及び自動車事故数の削減などの情報の提供は、大衆に一定のインパクトを与えている。

表—2と表—3の太線で示した部分は、双方向のコミュニケーションの実施とPD(公開討論会)を示したものである。表—4の太線のうち◎は13番と16番であるが、16番は他の市町村の事例の照会と応答であるため、実質的に◎は13番のPDしかない。PDは、どの頻度で行うかにかかわらず、人々と意見交換する本質的な時間を構成し、情報を与え、意見を聞き、会話する機会を提供する。多くの参加者が互いに利害関係を持つ中で、自動車の利用抑制について納得してもらうために、全ての人にとって受容可能な「シンテーゼ」(総合)となるように討論を進めていく。PDでは議論のまとめ方が厳格で、次のPDUの作成段階へと進むための決定に対しても参加者の関心を喚起する。会議形式には、ラウンドテーブル方式や、推進者との討論形式などがあり、経済的に損害を被る人々の参加も確保する。PDU推進者であるAOTUは、異なる関係者の意見の相違を統合へと導く役割を担っている。関係諸機関はPDに参加することで、次第に理解を示すようになる。

すなわち、合意とはPDでお互いの意見を述べたうえで、自動車の利用抑制に協力を求め、納得してもらうものなのである。その一方、時には推進者側は計画修正を余儀なくされる事態も発生するが、ひとつひとつ話し合いで調整していくことから合意は形成される。交通は単に交通政策だけに留まらず、市民の健康状態や街の環境など、色々な派生的要素を伴うため、PDUはこれらを同時に俎上にのせることになる。PDU推進者は、計画作成段階で関係主体と調整し修正を図りながら目的に沿った計画をまとめ上げることで、市民や関係主体に納得してもらうことが可能となるのである。

一例として、既に第2版PDU作成を終了したグランリヨンでは、第1版PDUの策定に延べ184人が携わり^{40) 41)}、週に1回のペースで市民とのPDが行われた^{注19)}。そして第2版PDUでは tram 等のルート変更や、バス専用道路

への転換等の追加事業があったにもかかわらず、第1版PDUに際するPDによって状況の周知がなされていたため、第2版PDUに反対する意見は少なかった。つまり、いったん道路上に tram が導入された後は、市民の理解も進み、道路空間の再構成を図るといっても、PDにおける議論がさほど激しいものにはならないと思われる。しかし、PDUの最終決定権限がAOTUのパイロット委員会にあることも忘れてはならず¹⁴⁾、PDUは市民関与やより民主的な手続きを目指しているものの、限界も見られる。

以上をまとめると、PDUはAOTUが調整を図るための柔軟性を担保しているだけでなく、市民を含めた関係諸機関と合意を形成する仕組みを備えている。公共交通にプライオリティーを与えるための道路空間の再構成を図る施策は、市民に何故、その施策が必要なのかについて情報提供することが大切なのである。反対者に対しても、何度も議論を繰り返すことで理解を求める努力が行われ、全体としての合意形成が図られる。

6——我が国の都市交通政策とフランスPDUとの比較

本章では、我が国の交通政策とフランスPDUとの比較を通じて、両国が求める将来の都市交通像の性質の違いを明らかにし、我が国の都市交通政策の課題について考察する。

6.1 計画内容・計画の対象期間・調整方法と合意形成プロセスに関する比較

フランスPDUの作成主体はAOTU(都市交通調整機関)である。PDUに含まれる計画内容は対象区域の交通に係る全ての交通サービスであり、施設整備と運営・管理も含まれる。PDUの作成には全ての関係機関が関わり、AOTUはこれらの機関と協議しながらPDUを作成する。PDUは、10年後の都市交通のシナリオを選択し、選択されたシナリオを基に直近5年間の実施事業を決定する。そして、計画の見直しを5年毎に行うことでその時々状況に応じたシナリオの内容の修正を繰り返しながら、漸進的に自動車交通量の削減を目指していく。PDUの合意形成プロセスは、診断、シナリオ作成、プロジェクト作成、協議と承認から成り、この過程で市民への情報を提供しつつ、PDを経て合意を形成していく。

一方、我が国でAOTUに相当する主体は、地方自治体であると考えられる。我が国の地方自治体の都市交通計画といえ、交通施設の供給を主眼とした^{注20)} MP(マスタープラン)の中で道路や鉄軌道の計画を含んだ計画といえる。地方自治体は全ての関係機関と調整してMPを作成する。地方自治体のMPは、計画目標年次を約20年

後に定め、MPに基づく5年間の中期計画を設定している。事業実施時に事業内容の変更はあるものの、MPと異なる計画内容の変更は次回のMPの作成時に行われる。合意形成プロセスとしては、MPに即した長期的な観点からPI等を通じて施設建設等の決定に係る合意が図られている。しかし我が国では、MPで都市交通のビジョンを明確に定めることは課題である。

以上から、フランスと我が国の都市交通政策を比較する。計画内容については、フランスが施設整備と運営・管理を含む変更可能な標準計画を設定しているのに対し、我が国では施設整備を根幹とするMPを明確に定めようとしている点に違いがある。また、計画の対象期間はフランスでは10年後のシナリオを選択し、直近5年間に実施するプロジェクトを決定しているのに対し、我が国では交通施設建設を重要課題とし、約20年後の将来像を定めようとしている。次に、計画作成機関の調整方法については、関係機関が協議するという点では同じである。しかし、フランスでは、関係機関をPDU作成に参加させている点が異なっている。合意形成プロセスについては、フランスと我が国の両国で情報提供が重視されていることは共通するが、フランスでは我が国で普及し始めたPIにとどまらず、双方向の意見交換を含むPDが行われている。

我が国とフランスのこのような違いは、求めている将来の都市交通のイメージの異質性にあると考える。何故なら、将来の都市交通のイメージとは、我が国では新しい交通施設の建設に象徴される20年後の姿であるのに対し、フランスでは交通施設計画と運営・管理を含めた都市交通の10年後の姿として関係者の合意を得た標準モデルを指すからである。

フランスでもかつて我が国と同様の長期目標の設定に基づく計画作成が行われていたが、PDUの実現のため、自動車利用抑制という目標に合致する都市交通の10年後のイメージと、そのイメージに沿うような一貫性をもつ計画作成方法を開発したのである。

なお、アメリカでも、MPO (Metropolitan planning organization: 都市圏計画機構) が20年を目標年次とする地域交通計画を定め、5年ごとに実践の結果をフィードバックしており⁴²⁾⁴³⁾、また我が国の近年の研究でも、総合交通計画の作成後に実践の結果をplan-do-seeによりフィードバックする方法等が提案されているが⁴⁴⁾、これらは計画の目標年次を約20年後としているため、合意形成に課題を残していると考えられる。

6.2 我が国の都市交通政策への提案

都市空間の効率的な利用を目指す道路空間の再構成は、価値観の異なる人々同士の合意をいかに図るか

という難題を引き起こす。とはいえ、公共交通の利便性向上に欠かせない異なる交通手段の補完性、自動車との公共交通の調和、変化への柔軟な対応という条件を念頭に道路空間の再構成を図る場合、長期よりも短期、大きな変化よりも小さな変化の方が合意を得やすい要素がある。フランスが「願い事カタログ」¹⁹⁾と揶揄された長期的計画を改め、10年後のシナリオで合意する方法に転換したことは、合意形成の難しさを考慮し、計画の実効性を重視した結果であると考えられる。というのも、都市空間の効率的な利用を長期的な観点に基づいて計画したとすると、提案された交通計画の内容が専門的で理解しづらいこと、将来予測は正確に行えないこと、関係者の意見が反映されにくいことなど、合意に至りづらい要素が目立つからである。ましてや、多様な価値観を持つ一般市民の承諾は得にくいだろう。

フランスの知見は、自動車交通量の削減という基本目標を設定し、都市交通の具体的な将来像をシナリオとして示した上で、5年計画としてのプロジェクトを実施し、プロジェクト実施期間に生じる社会状況の変化に応じてシナリオを修正する余地を残していることにある。都市交通の具体像を描きつつも、合意形成という観点を考慮して計画策定プロセスを設計しているのである。

しかも、フランスでは10年のタイムスパンで交通施設を供給している。グランリヨンでは地下鉄や空港アクセス鉄道をPDUの枠組みでプロジェクト決定している⁴⁵⁾。イール・ド・フランス地域圏(パリ都市圏)でも10年計画で環状鉄道の整備が進められている⁴⁶⁾。他方、イール・ド・フランスの地下鉄事業は20年以内の累積赤字解消を目標に実施されており⁴⁷⁾、鉄道ネットワークの将来計画も存在する⁴⁶⁾⁴⁷⁾。このようにフランスでは、シナリオが機能することで長期的視野も考慮されていると言え、シナリオとプロジェクトが効果的に連動している。

我が国の今後の都市交通政策においては、高度成長を経て財政の規模に見合った展開が望まれる。その際留意すべきは、20年後を想定して作成されたMPに付随する諸問題の改善策として、アメリカMPOのような5年毎の見直しを実施しても、基となっているMPに問題が多ければ、効率的な改善は図れないという点である。本研究の提案は、都市空間の効率的な利用方法を図るため、フランスPDUの知見から学ぶべきものを汲み取り、公共交通の利用促進に向けて、10年後の都市交通のイメージを見据えつつ5年毎に時点修正していく計画方法に転換する方向性がありうるということである。また、この提案は我が国のこれまでの方法を踏まえ、中期計画を中心に据えつつ現在のシステムを発展させていく方法の創出にもなりうる。

6.3 LRT問題への示唆

都市再生ビジョンに明記されたクルマ依存社会の是正は、どの程度まで是正を図るかについて定めていない。いくつかの都市では、公共交通分担率の向上がビジョンに明記されるようになったが、その一方、LRT導入については、将来のあるべき姿としてビジョンに記載されるものの⁴⁸⁾、具体的な実施方法は事業時の問題として、先送りにされがちである。

我が国では、道路空間の効率的な利用が以前から難問とされ、計画時コンフリクトの克服方法が確立していない。この状態が、LRT導入時に協議が難航する現状を引き起こしており、解決策が見出しにくいと思える。LRT事業を提案すると、「誰かが反対するとできないのが我が国の仕組みだ」というあきらめの意見が出ると聞く。これは近年、我が国で行われているPIや交通実験のみでは解決が図れない問題である。要するに、我が国では、市民との都市交通に係る未来像の共有を図る「仕組み」作りを軽視してきたきらいがあり、LRT問題はこの問題先送りの弊害が表面化した一現象と考える。

フランスでも1982年にPDUの概念が誕生し、グランリヨンでPDUが初めて決定されるまでに15年の歳月を要した。その過程にはPDUという仕組みを1982年から根気強く改良し続けてきた経験の蓄積がある。今後、我が国でも、トップダウン方式あるいは例外的な方法等によってLRTの導入が図れるかもしれない。その次に今後は、民意が集約されたより民主的な方法へと改善を重ねながら開発していくことができれば、経験が蓄積され将来の都市交通のイメージが共有されていこう。

我が国でも関係者による様々な努力が行われてきたが、多様な主体が関与する都市交通政策に不可欠な合意形成システムを構築するには至っていない。一方、フランスで構築されたPDU作成プロセスは、その長く複雑な経緯から、我々に改めて合意形成システムの構築の難しさを印象づけると同時に、それが決して不可能ではないことを示していると言えよう。

7—さいごに

本研究では、フランスPDU(都市交通計画)が長年の紆余曲折を経て、熟考された仕組みを備えていることを明らかにし、また我が国の道路空間の再構成を図るために、合意形成システムを備えた都市交通政策を考案するにあたり、フランスの知見を生かせるであろうことを提案した。

PDUは、都市交通に関わる主体間のコンフリクトを解消して統合に導くために、シナリオとして10年後の都市交通の姿を標準計画として提示し、5年毎のプロジェクトを

時点修正しながら軌道にのせていく計画体系を特徴としている。そのため、中期計画を中心に据えつつ、現在の計画体系を発展させていく方法として、我が国に应用可能性があると考ええる。

この方法は、将来の不確定要素に対応しやすく、公共交通の利用状況やニーズに合わせて計画を調整できる点で優れており、さらに公共交通にプライオリティーを与えることについて市民との合意を得やすい利点を持っている。このシステムの継続は、それまで不可能とさえ思われていた市民の自動車利用抑制に対する理解の醸成につながり、それがさらに関係者の経験と推進力として反映され、移動の利便性・街の発展・環境との調和を深めていく循環が生まれるのではないかと考える。もちろん、こうした都市交通戦略を我が国に適用するにあたっては、フランスPDUの詳細な事例調査だけでなく、我が国の制度論など山積みの課題が待ち構えている。

最後に、我が国の都市交通政策に求められるのは、一貫性のある目標に基づき、合意形成を図りながら自動車利用抑制と移動の利便性向上を両立する都市交通政策の仕組みの構築であり、合理的で都市のアメニティに利する日本式の都市交通政策の仕組みの創出は不可能ではないはずである。

注

注1) 本研究では、総合交通政策のうち、地方分権の観点から、都市部で総合的に図る政策を都市交通政策と定義する。

注2) 我が国の交通に関する長期的視野を示した計画には、地方自治法で定められる都市基本計画、都市計画法で定められる都市マスタープラン、都市鉄道分野での運輸政策審議会の答申がある。また、都市圏総合交通計画協議会による都市圏総合交通計画や、JICAが開発途上国支援用に作成する都市交通マスタープランなど、多くのマスタープランがある。このうち、本研究は、地方自治体で作成する都市交通計画を我が国の例とする。

注3) 道路構造令の改正により、地域に適した道路構造が認められるようになった。この改定では、道路中央のみの敷設だったLRTについても柔軟な対応が図られている。

注4) 都市交通計画は、公共交通計画、道路計画、施設計画等に大別され、公共交通計画は都市鉄道、軌道、バスなど事業者の計画がある。これらのうち、道路管理や道路交通管理者及び公共交通事業の管理や運営に関する事項までは、都市計画として決定しないのが一般的である。

注5) PDUは、都市トリップ計画、都市モビリティ計画、都市移動計画、都市交通マスタープラン、都市圏交通計画など多様な表現で訳されており定訳がない。本研究では、フランス METL(日本の国土交通省に該当)が、Urban Transport Planと英訳していることから、PDUを都市交通計画と訳す。また、フランスでは、PDUの対象区域(PTU)を都市圏全体に拡大することが課題となっている。

注6) デンマークのベンツェン(1961)は、完全に自動車化した都市では都市中心部に乗用車で往来できるためには人口25万人に抑えるべきであるとしている。またブキャナンレポート(1963)では、自動車が飽和点まで普及した状態を前提として、大都市で一斉に乗用車を使用できるような道路計画については物理的にも財政的にも不可能であると示している。このような考えを背景として、今日、総合的な都市交通調査に基づいてPTを把握し計画することが唱えられるに至っている。

注7) 総合交通政策の10の分類は以下である。素朴な総合論・役割論、経済成長とリンクさせて望ましい交通投資を考える役割論、交通部門間に偏った補助や規制をしないというイコール・フットイング論や通路費負担の公平論ほか、イコールフットイング論の延長としての外部不経済の内部化論、産業組織論的接近法、公共交通重視論、計画論的色彩が強い費用便益を重視する議

論, 現実問題として次善策として価格弾力性を基礎として差別運賃を設定すべきであるとする立場, 技術的合理性に基づく総合交通体系, 青い鳥論として名を馳せた総合交通体系否定論である。

- 注8) 今日のイギリスの交通政策については, 「予測し予防する」, 「パッケージアプローチ」, 「TDM」, 「LTP (Local transport plan)」などをキーワードに複数の研究蓄積がある。
- 注9) フランスPDUにおいてはLRTだけでなく地下鉄を含む都市や, 施設整備を含まずに実施した例など様々である。このような違いは, 国による違いというよりも都市により相違していると考えるのが適切と思われる。
- 注10) 2000年に策定された連帯と都市再生法 (SRU) に伴い, PDUの目的が現在のように変更されている。
- 注11) フランスでは, コミュンという最小の行政単位を都市化に伴う行政サービスへ対応させるため, EPCI (市町村間協力組織) が編成されるようになった。EPCIには混成組合, 大都市共同体, 都市圏共同体, コミュン共同体, 単一組合, 多目的組合の主要6形態の区別がある。このうち, 公共交通の整備を決定あるいは事業化を図っているAOTUの対象は, 混成組合, 大都市共同体, 都市圏共同体の主要3形態に分類される。これらを, 我が国の地方自治に照らし合わせると, 地方自治体あるいは広域連合に類似する。
- 注12) CERTU (都市交通研究所) は, CETURと呼ばれた時期があったが, 組織改編して現在の名称になっている。
- 注13) 1998年の運輸政策研究所主催の第26回運輸政策コロキウムにおける総合交通政策に関する議論の質疑応答の中で, ハーモニゼーションと唱えただけでは, 何を意味するのかわからないとの指摘があった。
- 注14) 交通施設の予備計画とは, 成長予測に基づきながら, 需要の増加と同時にそれに対応する道路施設等の供給水準を評価することを目的としている。
- 注15) AOTUと地方自治体との関係については, 初期PDUではAOTUは地方自治体で作成する計画を却下することができたが, 同時にAOTUが定める計画を地方自治体に強制することはできなかった。即ち, 両組織とも他の機関に強制力を行使できなかった。
- 注16) 地方分権化の過程で, 道路交通管理者の決定権限は地方自治体の議長に移管されている。しかし, 地方自治体が管轄する範囲は市中心部などであり, PTUの中では部分的な範囲である。これらは, 制度変更が行われている途中にある。
- 注17) PDU作成方法については, グランリヨンの事例の前にアミアン市のPDU作成事例の一部紹介があるが (望月, 2001), これは実験段階中のPDU作成方法に関するものである。
- 注18) 日本ではLRT導入に際し近隣住民が反対するケースがあるが, フランスでも同様の例がある。この場合, AOTUは情報提供とPDを経て理解を求めようと努める。しなしながら, 近隣住民の理解を得られずトラムのルートを一街路ずらすことで, 解決を図った事例もある。
- 注19) 第1期のPDU作成プロセスについて, グランリヨンのAOTUが市中心部で開催したオープンハウスでは, 約4万人の人が集まり, 市民のPDUへの関心がよせられた。
- 注20) 地方自治体によっては, 総合交通政策の中でソフト施策やハード施策のうちバスの整備などを進める等の記載もあるが, これらを地方自治体で実施するとは明記していない。近年, 地方自治体によってはバスネットワークマスタープランを作成しようとしている。いずれにしても, AOTUに比べて我が国の地方自治体が管轄する交通サービスは限定的である。

参考文献

- 1) 社会資本整備審議会 [2003] 「都市再生ビジョン」社会資本整備審議会
- 2) METL [1995] *Urban Public Transport in France*, 1995
- 3) METL [2003] *Urban Public Transport in France*, 2003
- 4) 秋山一郎 [1979] 「都市交通政策の課題」『交通学研究』1979年度, pp.1~27
- 5) 角本良平 [1979] 「都市交通の戦略」『交通学研究』1979年度, pp.93~108
- 6) 醍醐昌英 [2005] 「総合交通政策の概念」『総合交通政策に関する近年の動向と課題: 理論編』道路経済研究所, pp.1~12
- 7) CERTU [2002] *Plans de Déplacements Urbains*, CERTU
- 8) 三船康道 [1997] 「まちづくりキーワード事典」学芸出版社
- 9) 山中英生 [2000] 「まちづくりのための交通戦略」学芸出版社
- 10) 醍醐昌英 [1998] 「総合交通体系の論点」第26回運輸政策コロキウム 運輸政策研究機構

- 11) Bernick Michael・Cervero Robert [1997] *Transit villages in the 21st century*, McGraw-Hill
- 12) 中村文彦 [1995] 「バス型の公共交通指向型開発の動向と適用可能性」『都市計画学会学術研究論文集』No.30, pp.607~612
- 13) 川久保素子他 [2000] 「都市と交通におけるコントロール政策とその社会的背景」『都市計画学会学術論文集』No.35, pp.463~468
- 14) 野口健幸 [2001] 「交通権の思想を基とする公共交通充実政策の適用可能性」『都市計画学会学術論文集』No.36, 2001, pp.535~540
- 15) 板谷和也・原田昇 [2004a] 「フランスにおける都市圏交通計画 (PDU) の策定の実態—オルレアン都市圏を例に—」『土木計画学論文集』21, pp.41~50
- 16) 望月真一 [2001] 「路面電車が街をかえた」鹿島出版会
- 17) 板谷和也・原田昇 [2004b] 「フランスの都市圏交通に関する計画コントロールシステム—交通基本法としてのLOTTの役割—」『都市計画学会学術論文集』No.39-3, pp.517~522
- 18) CERTU [1996] *Plans de Déplacements Urbains*, CERTU
- 19) 廣岡治哉 [1998] 「フランス1982年交通法と都市交通の新方向」『都市と交通』成山堂書店
- 20) 野口健幸 [2002] 「バリ都市圏の環状鉄道計画の変遷」『運輸と経済』4月号 pp.57~64
- 21) 1982年のNo.82-1153法 (LOTT)
- 22) 鉄道運輸支援機構 [各年] 「主要鉄道先進国の鉄道整備とその助成制度」鉄道運輸支援機構
- 23) 交通権学会 [1999] 「交通権憲章—21世紀の豊かな交通への提言—」日本経済評論社
- 24) 運輸省交通安全公害研究所・科学技術庁 [1997] 国際ワークショップLRT Workshop97
- 25) 原田昇 [1998] 「財源確保と連動した公共交通施設整備計画」『都市の公共交通施設の整備政策に関する研究—LRTを中心に—』日本交通政策研究会, pp.1~16
- 26) 奥島孝康他 [1993] 「フランスの政治」早稲田大学出版部
- 27) 西村幸格他 [2000] 「都市と路面公共交通」学芸出版社
- 28) 木谷直俊他 [1999] 「フランス (交通政策における車と公共交通の調整の難しさ)」『都市交通の危機—ヨーロッパと北アメリカ』白桃書房
- 29) CERTU [1985] *Les Plans de Déplacements Urbains*, CERTU
- 30) Conseil national des transports [1987] *Evaluation de la LOTT*, Conseil national des transports
- 31) 道路経済研究所 [1996] 「総合的な交通計画に関する研究」道路経済研究所
- 32) 氏岡庸士 [1995] 「公共交通支援型都市交通政策としてのフランス型交通税に関する研究」東京大学大学院修士論文
- 33) CERTU [1999] *Plans de Déplacements Urbains*, CERTU
- 34) 1996年のNo.-96-1236法 (LAURE)
- 35) 改定されたNo82.-1153法 (LOTT改定)
- 36) 2000年のNo.2000-1208法 (SRU)
- 37) CERTU [2003] *La concertation dans les PDU*, CERTU
- 38) 岡田啓 [2005] 「排出権取引の現状と課題」『港湾』2005年4月号 pp.72~75 (社)日本港湾協会
- 39) GART & CERTU [2002] *enquete 2002*, GART&CERTU
- 40) SYTRAL [1996] *Trois Scénarios pour un Débat*, SYTRAL
- 41) SYTRAL [1997] *Plan de Déplacements Urbains*, SYTRAL
- 42) 屋井鉄雄 [1998] 「米国の都市圏交通計画の仕組みと実際」『交通工学』, vol.33.no3
- 43) 原田昇 [2003] 「アジア高密度都市圏における交通戦略の基本方向」『総合都市交通計画に関する研究—アジア型高密度都市における都市交通体系—』日本交通政策研究会, pp.1~16
- 44) 財) 計量計画研究所 [2004] 「総合都市交通計画」計量計画研究所
- 45) SYTRAL [2004] *Plan de Déplacements Urbains*, SYTRAL
- 46) 野口健幸 [2000] 「フランスにおける都市鉄道計画の策定プロセス」都市計画学会学術論文集No.35, pp.601~606
- 47) STP [1995] *Etude de phasage D'ORBITALE*, STP
- 48) 運輸政策研究機構 [2003] 「まちづくりと連携したLRTの導入」『鉄道政策の新たな展開に向けて』運輸政策研究機構

Study on the Urban Transport Strategy in France Oriented for the Promotion of Trips Using Public Transport Network

By Takeyuki NOGUCHI

This paper focuses on the PDU (Plans de Déplacements Urbains) in France as precedent experiments of the urban transport planning system, which prioritizes public transports in urban areas with view to reducing car trips. It is often considered in Japan that the challenges to reduce car trips tend to be faced with conundrum in finding viable solutions, as each measure to be implemented is difficult to win consent even if the general idea is agreed upon. In this connection, this paper analyses how PDU has come to elaborate its well-deliberated system, overcoming many complications in the past. Also, the paper clarifies that PDU is an urban transport strategy oriented for the promotion of trips using public transport network, which is applicable for future urban transport planning system in Japan.

Key Words : urban transport management, conflict in planning, gradual progress approach, public debate
