

都市と交通の統合化に向けた制度的方策

家田 仁* 久保田 尚**
中村文彦*** 林 良嗣****

本稿は、混雑防止や環境対策のため、あるいは、あるべき都市の姿への誘導という視点からなる代表的な政策コンセプトとして、TIA (Traffic Impact Assessment) と TOD (Transit Oriented Development) の二つをとりあげ、国内外の制度と事例を比較調査し、今後の政策的方向性を検討するプロジェクト研究の中間報告である。ここでは、都市と交通の統合化の基本的考え方について述べた後、TIA (アメリカ、ドイツ、フランス) と TOD (クリチバ、ポートランド) の事例から得られた結果を紹介・考察し、我が国の現状と課題について触れる。さらにイギリスの国レベルでの政策事例についても述べる。

Systematic Policy for the Integration of Urban and Transportation Development

Hitoshi IEDA* Hisashi KUBOTA**
Fumihiko NAKAMURA*** Yoshitsugu HAYASHI****

This paper is an interim report on a research project which takes up TIA (traffic impact assessment) and TOD (transit oriented development) as sample policy concepts for preventing congestion and for formulating environment policies and also for piloting the way towards ideals in urban development. The project undertakes a comparative study of systems and case studies in Japan and overseas to find direction for future policies. The paper then describes fundamental ideas for integrating urban and transport development and presents for observation the effects obtained from TIA (US, Germany and France) and TOD (Curitiba and Portland) while also touching on the situation and tasks at hand in Japan. The paper also mentions case studies of national level policies in the UK.

1. はじめに

平成10年度(財)国際交通安全学会プロジェクト研究「都市と交通の統合化に向けた制度的方策に関する総合研究」は、交通混雑防止や環境対策のため、ある

いはあるべき都市の姿への誘導という視点からなされる代表的な政策コンセプトとして、TIA (Traffic Impact Assessment) と TOD (Transit Oriented Development) の二つをとりあげ、国内外の制度と事例を比較調査し、今後の政策的方向性を検討する

* 東京大学大学院工学系研究科教授
Professor, Graduate School of Civil Engineering,
University of Tokyo

** 埼玉大学大学院理工学研究科助教授
Associate Professor, Dept. of Civil and
Environmental Engineering, Saitama University

*** 横浜国立大学工学部建設学科助教授
Associate Professor, Dept. of Civil Engineering,
Yokohama National University

**** 名古屋大学大学院工学研究科教授
Professor, Dept. of Geotechnical and
Environmental Engineering, Nagoya University
原稿受理 1999年6月9日

●この報告は(財)国際交通安全学会研究調査プロジェクトH050「都市と交通の統合化に向けた制度的方策に関する総合研究」(PL:家田仁)をもとにまとめられた。

なお、執筆分担は、1・2章:家田、3章:久保田、4章:中村、5章:林である。

ものである。制度の研究に当たっては、特に、(1)制度自体の比較研究、(2)制度が都市社会や都市経済にもたらす「結果」の比較考察、(3)制度を生み出す背景思想など社会的「土壌」の比較考察、の三点に着目している。具体的には、研究者の他、建設省および警視庁の実務者を交え、計10名のメンバーにより研究をスタートし、ヨーロッパおよび南北アメリカの10都市、宮城県、浜松市および東京都荒川区を対象にして、資料調査、ヒアリング調査、現地調査などを行った。本プロジェクトは現在も進行中であるが、ここでは平成10年度の成果について中間報告としてとりまとめた。

以下、第2章で都市と交通の整合化の基本的考え方について述べた後、第3章でTIAに関して、第4章でTODに関して、それぞれの事例から得られた結果を紹介し考察する。第5章では、都市と交通の整合化に対する国レベルでの政策事例について述べる。

2. 都市と交通の整合化のニーズと方策

2-1 都市の諸活動とバランス方策の必要性

生産、流通、輸送、消費、居住、通勤、学習、レジャーなど、都市における各種のアクティビティは、ストックの面からいってもフローの面から見ても相互にきわめて密接な関係にある。従って、もしこうした諸活動が完璧な形で市場的に機能しうるのであれば、そこにはある種の経済的な均衡状態、すなわちバランスの取れた最適状態が実現されることになる。

しかしながら、実際の都市の諸活動が、市場メカニズムを通じて望ましい均衡状態に自動的に到達すると考えるのはあまりにも楽観的に過ぎる。何故か。以下のような理由が考えられる。まず第一に、都市のこうした諸活動には、当事者がその行動にあたって十分に考慮に入れない正負の外部効果が、あまりにも多く付随している。例えば、環境問題や混雑、安全問題の外部性である。第二に、都市では、公園の供給や図書館サービスなど、各種の公的セクターによるサービスなどに代表される、市場的に供給されることの難しい財やサービスも重要な役割を果たしている。第三に、都市の諸活動は、きわめて長期的にわたる影響、さらに場合によっては復元することの困難な不可逆な作用をもたらす。第四に、都市には社会的な弱者などいろいろなタイプの市民が居住している。これらの諸点に対して、市場的メカニズムが社会にとって望ましい結果を確実にもたらして

くれるという保障はない。

こうした理由から、古くから、わが国を含めてどの国でも、都市の整備や都市における諸活動に対しては、公的セクターなどによる何らかの政策的介入、すなわち都市計画制度などによる立地の誘導や規制、公的セクターがイニシアティブをもった交通インフラなどの社会基盤整備、各種の管制や取り締まりなどマネジメント施策、住民を交えた地域の諸施策の立案と推進、などが行われるのが普通である。住宅や商業・業務施設からもたらされる交通負荷と、交通施設の処理能力をバランスの取れたものとすることも、その一つの側面といえる(Fig.1)。そこでは、インフラやマネジメントに関するコントロールを通じて、立地と交通フローのバランス化を図り、結果的に都市における社会厚生を最大化しようとするわけである。英国におけるサッチャリズム以降、各方面で公的セクターによる経済活動への介入行為をチェックし、民間活力を最大限に活用しようとする「規制緩和」が進められてきた。これは、都市や交通の分野においても例外ではない。規制緩和を通じて諸活動の効率化を進めることは、もとより重要なことではあるが、一方で、都市の諸活動には、前述のように市場的なメカニズムに任せるのみではうまく行かない次元の問題がきわめて多く、公的セクターによる何らかの介入方策が必要であることを忘れてはならない。

2-2 バランス化のための方策スペクトル

以上のような、交通負荷発生と交通処理能力のバランス化方策には、計画フェーズー実施フェーズ、立地サイドー交通サイドの違いによって種々のものがある(Fig.2)。図中のTIAは、わが国ではまだ明瞭に確立されていないが、大規模店舗などの立地の際にそれがもたらす交通負荷をチェックし、出店の可否や必要な計画修正、対応方策を勧告するものである。

わが国では、用途規制に代表される都市計画制度や交通インフラの整備制度などの計画フェーズの方

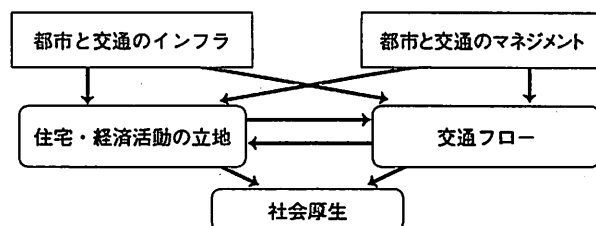


Fig.1 都市と交通のバランス方策の必要性

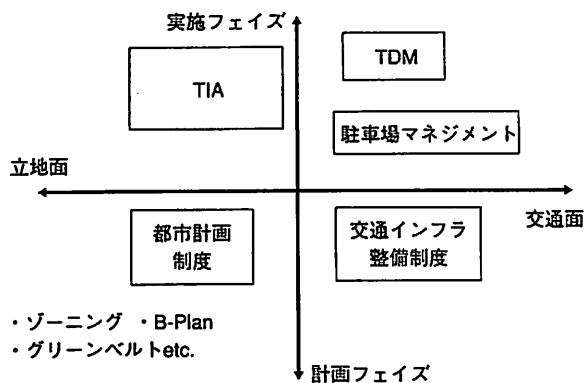


Fig.2 Balanced Cityのための方策スペクトル

策に比べると、このTIAやTDM(交通需要管理)など、実施フェーズの施策が手薄なのが実情である。また、計画フェーズで見ても、市街化区域と調整区域の「線引き制度」、用途容積規制(ゾーニング)の「色塗り」制度とも、実態としては都市の外延化、過密化、メリハリ付けなどに必ずしも十分な機能を果たしてきたとは言い難い。

この結果、実際のところ、バイパス道路などにおけるパチンコ店やガソリンスタンド、量販店、飲食店などの無秩序で醜悪な乱立、大規模店舗周辺の交通混雑、店舗などが路側に出す乱雑な広告や照明などによるドライバーの安全運転環境の阻害、大規模店舗の郊外出店と中心市街地の沈滞、それに伴う都市のマイカー依存性の拡大と公共交通の縮減、なし崩し的な市街化区域拡大や農地などにおける立地規制の実効性の低さによる都市の無秩序な外延化など、今も多くの諸問題が生じている。

以上のような認識のもとに、現在、大規模店舗立地法の具体化が進められていることも勘案して、ここでは特にTIAの制度に着目することにする。

2-3 サステナブルな都市の創生

今仮に、以上のような交通と立地のバランス化という問題を、狭義の交通負荷と交通処理容量の問題ととらえると、バランス化方策によってもたらされる都市と交通の姿は、決して画一的なものとはならないことになる。例えばロサンゼルスのように、都市圏が広域に広がり、マイカーにほとんどを依存する都市もそれはそれなりにバランスした状態といえるし、逆に例えば中心部に機能を集約したコンパクトな都市や公共交通軸に沿って開発容積を重点的に張り付けた都市のように、土地利用をメリハリの効いたものにした都市も一つのバランスのとれた姿である(Fig.3)。

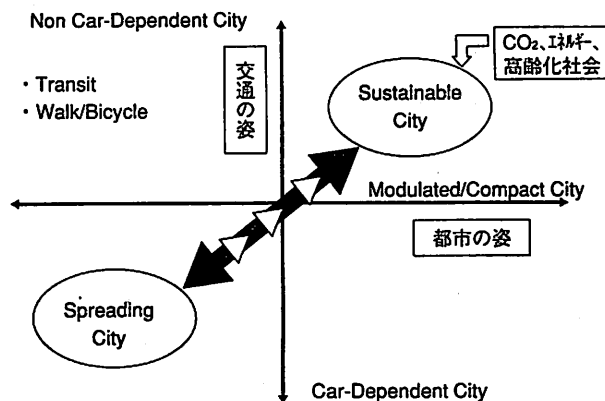


Fig.3 Balanced CityとSustainable City

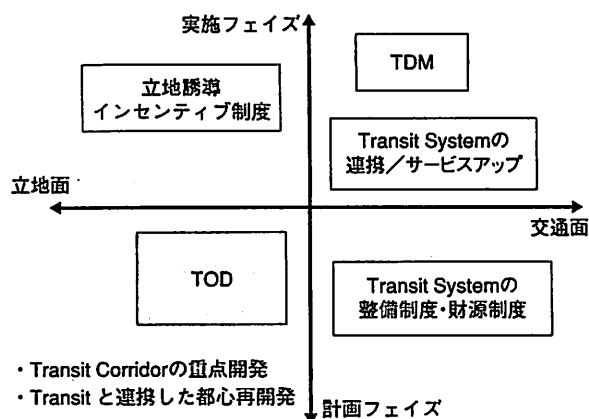


Fig.4 Sustainable Cityのための方策スペクトル

都市と交通の姿に応じて、それぞれ一長一短あり、人々が享受できる便益の内容構成も自ずから異なったものとなる。しかしながら、地球温暖化防止に向けた二酸化炭素排出量の削減ニーズ、超高齢化社会の到来に備えたライフスタイルの転換ニーズなどをふまえると、環境にとっても人にとっても負荷が小さく、住みやすい都市を作っていくことは、もはや歴史的要請と言えよう。そうした視点から考えると、Fig.3の右上の方向、すなわちメリハリの効いた、低負荷な、そして元気な中心地をもった都市の方向性を指向することが必要である。こうした交通、環境、人に優しい街の姿を、最近ではサステナブルな都市と呼ぶことも多い。現状と比較するとあまりにも空想的で、またいささかステレオタイプとなるが、あえてこうした都市のイメージを挙げる。

都心部に残る伝統的歴史的地区と中心市街地、集積のメリットを生かすために高度利用される業務地区、中心部における高い公共交通サービスとTDM手法、住宅機能も備えたコンパクトな中心都市部、公共交通軸上に広がる郊外住宅地、軸上から外れた地域で保全された自然環境、都市の成長バウンダリー

を示すグリーンベルト地帯、etc.といったところか。

2-4 サステナブル都市形成のための 方策スペクトル

Fig.4は、同様に計画フェーズ-実施フェーズ、立地面-交通面に分けて、このような低負荷でメリハリの効いた都市を形成するための諸方策のスペクトルを示したものである。当然のことながらバスやLRT、鉄道などの公共交通に関する方策や、それと十分にリンクしたTDM方策、立地の誘導と規制が重要な機能を担う。図中のTODは、第4章で詳しく述べるが、公共交通の整備と利用に重点を置き、これと十分にリンクして、低負荷でメリハリのある土地利用パターンを実現し、そして管理していこうとする考え方である。中心市街地の再開発のケース（例えばストラスブール）、郊外住宅地開発のケース（例えば香港屯門）、都市構造全体をデザインするケース（クリチバ）などさまざまなパターンがある。

東京圏、阪神圏、名古屋圏などのわが国の大都市圏は、世界でも有数の都市鉄道利用度を誇るエリアで、ある意味では最も「Transit Oriented」な交通の姿になっている。実際、例えば阪急電鉄や東急電鉄に代表される民間鉄道による住宅開発は、鉄道などの公共交通ときわめて強くリンクして進められた地域開発の世界的な代表例である。また、多摩ニュータウンなど公的セクターのイニシアティブによる大規模開発は多くが鉄道整備と結合したものとなっている。常磐新線においては区画整理などの面的事業と鉄道整備が制度的にもより強くリンクしている。

東京オリンピック時にあわせて整備された東京モノレールによる羽田空港と都心の軌道系を用いた結合は、その後の世界の空港アクセス交通の規範となった。このようにある意味では、わが国はTODの先進国と言えなくもない。

しかしながら、わが国のケースは、少なくとも次の二点で、他国におけるTODとは発想を著しく異にしていると言わざるを得ない。まず第一は、メリハリの効いた都市形成のためには不可欠といえる開発抑制の考え方とその制度的裏づけが不十分であることである。ある程度まとまった規模の開発の際には、公共交通とリンクした立地誘導の考え方が確かに強く表れている。しかし、整備された公共交通に適度なサービス水準を維持し、また開発地に適度な生活環境を確保し、さらに都市全体の機能をコントロールするためには、開発促進とあわせて空間的にメリハリを効かした開発抑制を行うことが必要である。

しかし、わが国では通常このような開発抑制は、制度的にも、また社会的アクセプタンスからも十分とは言えず、いったん開発が軌道に乗るともはや周辺部の開発モチベーションを抑制するのは困難となり、その結果、無秩序で過度な開発が進められてきた。

第二は、公共交通の整備が、多くの場合には交通利用者の経済的負担に多くを依存した、民間交通事業者による企業採算ベースのものであったことである（わが国では、都営交通などの公営交通も、基本的には自治体の一般会計から独立し、運輸収入による採算経営が前提とされる「交通事業者」である）。わが国の高度成長・人口増加期には、利用者数が増える局面にあったので、このような整備方式でもかなりの開発整備を進めることができた。しかし、安定成長と少子高齢化時代に入り、今や従来のような方式の下では、交通事業者は、整備モチベーションをほとんど持ち得ない状況となっている。この点、公共交通を必要な「都市の装置」と位置づけ、その整備と管理に対して、（実際の運営者が民間であれどあれ）基本的には公的セクターがイニシアティブと責任をもつことを前提としている欧米諸国とは著しく様相が異なっている。一方で、わが国の都市環境には前述のように依然として問題が多く、今後、より良い都市環境形成のための整備を進めていくためには、公共交通整備の考え方も大きく転換させることが必要であろう。

以上のように、TOD的発想はわが国で皆無ではなく、むしろ世界の手本となった面があることも事実ではあるが、同時にわが国のアプローチに大きな限界があることも明らかである。こうした点をふまえ、本プロジェクトでは、TOD方策も研究の柱に挙げた。

3. 交通インパクトアセスメント (TIA: Traffic Impact Assessment)

3-1 定義と範囲

ここでもう一度、交通インパクトアセスメント(TIA)について、明らかにしておこう。

TIAとは、個別の開発とインフラとの協調方策のひとつであり、元来はアメリカを中心に定着してきた概念である。

都市開発と交通インフラとの連携を図るための諸施策の中でのTIAの位置付けをFig.5に示す。都市開発の構想段階を“上流”、個別開発の事業段階を“下流”と仮に呼ぶとすると、都市のあるべき形態を

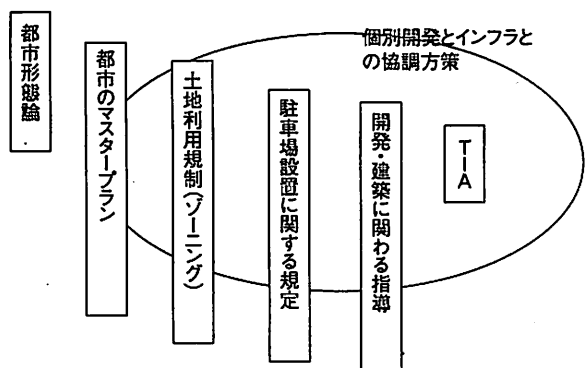


Fig.5 TIAの位置付け

議論する「都市形態論」や、自治法や都市計画法に基づく「都市のマスタープラン」といった上流の施策に続いて、そのやや下流に、具体的な土地利用規制（ゾーニング、密度規制等）が位置付けられる。さらに、駐車場設置に関わる諸規定、開発や建築に関わる指導などが、個別の開発とインフラとの調整を個別具体的に図るために実施される。TIAは、それらの、個別の開発とインフラの協調方策のひとつとして位置付けられる。

ただし、TIAのカバーする内容や範囲は、国によってかなり異なるようである。国によっては、土地利用規制をきわめて詳細かつ厳格な運用により協調を図ることによって、アメリカ型のTIAが顕在化していない例もある。わが国の場合には、公安委員会による先行対策や、道路管理者対策等がTIAに相当すると解釈できるが、近年のさまざまな動きは、やや上流側の対策までも包含する方向を示しつつある。

いずれにせよ、本研究においては、アメリカ型のTIAを主な対象としながらも、個別の開発とインフラとの協調を図る対策全般に目配りしつつ、比較研究を実施している。

3-2 海外のTIA

海外のTIA事例として、主としてアメリカ、ドイツ、フランスの状況を調査した。

まず、アメリカに関しては、すでにわが国でも広く知られているように、州による多様性はあるものの、基本的には、詳細なゾーニング規制およびそれに連動する駐車場設置基準がかなり厳密に運用されており、それらの“上流”対策が十分であればTIAは不要という考え方に立っている。ただ、事業段階で現実的に対策が必要になる場合に備えて、交通インパクトアセスメントの実施、およびその結果に基づく対策を制度化している自治体が多い。また、そ

の対策の中に、インパクトフィーと呼ばれる一種の開発負担金（開発者の負担による交通対策）が盛り込まれる場合がある点も大きな特徴である。上流における詳細な規定を持ちつつ、現実的な対応も可能にしている点がアメリカの特徴といえるであろう。

一方、ドイツの場合は、詳細な土地利用規制（Bプランと呼ばれる地区詳細計画）によって開発とインフラの協調を図る考え方であり、われわれの調査した範囲では、アメリカや日本で実施されている“下流”のTIAの存在は確認できなかった。確かに理論的には、開発ボリュームと交通発生量、および道路ネットワーク容量の三者の関係が明確になっているのであれば、詳細な土地利用規制さえ適切に設定すれば必要十分であるともいえる。ドイツの場合には、そのような理念をそのまま現実に適用しているものといえるかもしれない。

フランスは、他の国とはかなり異なる方向を向いているようである。フランスでは、1973年にわが国の大店法に近い内容の法律を制定し、ショッピングセンターの立地をコントロールしてきた。そして、1996年に、それまでの1000㎡以上から300㎡以上に対象を拡大するとともに、ショッピングセンターの郊外立地を抑制する方向に動いている。法律によると、個別の出店要請に基づいて、市長を含む政治家や商工会議所、および消費者代表からなるコミッティーが法律の規定によって組織され、このコミッティーが出店可否の決定権限を有する。コミッティーは、交通、環境、雇用、地域経済などの観点から出店の可否を判断する事になる。ヒアリングを行った政府機関担当者によると、今回の法改正は事実上郊外へのショッピングセンター出店を抑制する目的を持っており、都市計画（POSと呼ばれる）で定められた出店可能なゾーンへの出店要請であっても、コミッティーの決定により立地を拒否できる、という事である。もちろん、出店者側にも、上位機関への異議申立てといった道は用意されているものの、基本的には立地は難しくなっているようである。

この法律は、対象に、ショッピングセンターのほかに郊外の映画館コンプレックスを取り上げている点から見ても、一種の文化規制という側面が強く感じられる。中心市街地における古きよきフランス文化の復活が念頭に置かれているようである。

3-3 わが国のTIAとその課題

わが国にも、TIAに相当する仕組みはいくつか存在する。すなわち、公安委員会による先行対策、道

路法に基づく道路管理者対策、大規模開発を対象とする都市計画サイドからの対策などが従来から行われており、さらに、平成12年6月に施行される大規模店舗立地法もTIAとしての性格を有している。これらの関係を整理し、全体として整合性のある仕組みを確立していく事が今後の課題として指摘されよう。

また、わが国では、開発とインフラの協調を図るための“上流”の施策が不十分で、下記の“下流”の施策にしわ寄せがきている、という指摘もある。都市計画法改正が議論されている今、交通インフラとの整合性という観点からの土地利用規制のあり方も、議論される事を強く望みたい。

なお、自治体によっては独自のTIA制度を有しているところも少なくない。例えば、宮城県では「大規模小売店舗の出店に伴う交通対策指導要領」を制定して郊外型ショッピングセンター等のTIAを実施している。道路管理者、公安委員会、市町村などの関係各機関が共同で行う行政指導であり、駐車場導入路、右左折レーン設置、信号改良などを実施する。現地担当者へのヒアリングによると、強制力のない指導ではあるが実質的に機能している、とのことであり、TIAの体制作りのあり方を示唆する一事例と位置づけられよう。

4. 公共交通指向型開発

(TOD: Transit Oriented Development)

4-1 TOD事例の整理

第2章で述べたように、TODには、都心再開発、住宅地開発、都市構造誘導など空間的にさまざまなバリエーションがある。TODの軸となるTすなわち公共交通機関をとっても在来鉄道、いわゆるLRT、新交通システム、高度化されたバスシステムなど、これも多様である。

4-2 典型的TOD事例

本節では、本プロジェクトに関連して調査した事例のうち、クリチバとポートランドに関して簡単に紹介する。

クリチバ(Curitiba)は、ブラジル南部パラナ州州都で標高約900mに位置する人口150万人の大都市である。本市の特色は、市長直結の都市計画研究所がマスタープランの立案運営をしている点、そのマスタープランがバスを軸とした都市構造をベースとして、さまざまな工夫により、モノレール以上の輸送力の確保、自家用車に遜色のない運行速度の確保、

スムーズな乗り継ぎシステムなどを実現している。また幹線バス路線沿道は2ブロックの幅で延々10km近くにわたって、高さ制限無し、容積率400%、2階以下は商業業務用途という規制区域が続いている。そこを一步はずれると3階建て以下の低層宅地となる。このような誘導により在来からの中心地への過度な集中を分散させることに成功している。

ポートランド(Portland)は、人口約50万人のアメリカ西海岸の大都市である。本市では中心地の再活性化のために、1970年から時間をかけてさまざまな工夫を積み重ねている。その一環で、LRTを都市の骨格的な交通機関として位置づけ、中心地では、LRTの走行する通りとバスの走行する通りを軸とする都心地区を形成している。LRTの走行する通りの沿道では、1階部分をガラス張りにすることが建築基準法で定められており、人通りを誘発するための工夫として注目される。郊外への伸びるLRTの各駅では、駅徒歩圏に、比較的高密に、また複合的な用途を集め、住宅についても多様な形態を用意するかたちでの典型的なTOD開発を行っている。ただし、ここでの高密は、アメリカの郊外の一般的状況に比べて高密という意味であり、東京大都市圏の感覚からすれば低密に相当する。いずれにせよ、結果的に、他のアメリカの同規模以上の大都市に比べて、自動車利用分担率が低くなっており、本市でのTODは成功しているというのが一般的な評価である。

4-3 TODの特徴点

本プロジェクトで扱ったTOD事例を調査し、討議を深めた。その結果、学ぶべき点の多いTOD事例に共通する特徴点は以下のとおりである。

第一に開発区域の明確な設定である。公共交通の利用を促進するわけであるから、軌道系交通機関あるいは幹線バス等、軸となる路線の沿線に帯状に、あるいは駅(停留所)を中心に円形に開発区域が設定されている。しかし、より特徴的なことは、第2章でも触れているが、区域内と区域外の差が明確に形成されている点である。

第二にはメリハリの効いた開発である。米国のTODのマニュアルの定義では、TODの条件として、①高密度な開発、②複合的な用途の建築物群、③特に住宅に関しては対象居住者像、賃料、間取りについての多様性を含むこと、の三点をあげている。

第三は近年の活発な導入動向である。欧米においては、新規の開発整備あるいは、中心部や工場群跡地などの再開発立案時に、公共交通指向型の開発と

判断できるような形態を導入する事例が、近年では少なくない。

4-4 TODに関連する制度、手法

TODが具体的に実現されるにあたっては、いくつかの制度、手法の存在が前提となる。各国の事例は、都市あるいは交通に関する法体系が異なっていることは多々あるが、TODに関連するものに限っては、かなり共通の考え方がみられる。

第一に、都市計画制度に関しては、用途地域に関する制度と建築基準に関する制度があげられる。

建築基準に関する制度は、一般には建築基準法となる。ここでは特に、具体的な建築内容の誘導と抑制を意味する。この他に都市マスタープラン、地区詳細計画、容積率緩和制度等が、TODの実現に貢献している。これらの制度は、いずれもわが国に制度としては存在するが、ひとつには区域の設定が政策意図よりも現状追認を重視する傾向があること、交通との関連で運用しやすい制度では必ずしもないこと等が問題といえる。

第二に、交通側の制度、手法であるが、公共交通に直接関連するもの、対抗馬である自動車交通需要に関連するものに分けてまとめる。

まず、公共交通整備に関するものでは、公的財源の投入による車両やインフラなどの初期投資、公共交通機関運営に関する組織体系の整備をあげることができる。欧米の多くの公共交通網でスムーズな乗り継ぎシステムが確立されている反面、わが国ではネットワークの密度は比較的高いものの乗り継ぎが便利でない場合が多い。

次に、自動車交通需要の調整策である。本プロジェクトの対象事例において特徴的だったのが、いわゆる交通需要マネジメント策とともに駐車場供給量の抑制策であった。都心地区への自家用車流入の抑制、都心地区での路外駐車場新規建設の凍結、バス専用道路の確保など、事例は少なくない。完全に自動車を抑制しているわけではないが、いずれの都市でも、相対的に、公共交通の利便性を自家用車の利便性に近づける、あるいはより高めるために、自家用車利用に対して何らかの施策を打っている。わが国では、自家用車利用の抑制に対しては、一般に合意が得にくく、政策のどのあたりにバランスをとり、それをどのように合意形成していくのか、今後の重大な課題となるといえる。

4-5 TODに関連する論点・課題（わが国での導入に向けて）

最後に、わが国にTODあるいはそれに近い開発形態を今後実現するにあたって考えるべき点をいくつか整理した。

まず、なぜ必要かの議論の熟成が必要である。わが国の都市問題の現状、あるいは将来起こりうる問題を考えた場合、どのような都市にどのようなかたちの開発が必要なのか、その開発をTOD的にするのかどうか、このような議論を、都市の大きさ、開発進度、対象空間の形態にあわせて行う必要がある。

次に、政策目的の明示に基づいた手法の導入と強化である。TOD的な開発を奨めるということは、自家用車指向からnon自家用車指向への方向転換という姿勢を明確に示す必要がある。そして、対象地域の積極的な開発誘導と、対象地域の必要以上の拡張を阻止する抑制施策が対になって導入されるべきである。現在のわが国の都市計画区域における市街化区域と市街化調整区域の仕分けは、実際には十分に機能していない面が強い。

第三に、都市計画制度との連携と強化である。これは、前項とやや重複するが、現状では、都市計画制度あるいは都市開発政策が公共交通整備と十分にリンクしていないことへの問題提起である。都市マスタープランで、どのように公共交通、それも都市内の公共交通を取り入れていくのか、あるいは地区スケールの計画や市街地再開発等面的事業において、どのように公共交通を考え、計画図に組み入れていくのが課題となる。

第四に、質の高い公共交通整備のための財源確保である。これは、前節でも触れたが、自動車利用からの転換を前提とする開発では、質の高い公共交通整備が望まれる。それを達成するために、現在の世の中の状況で、独立採算制下の事業者を動機づけるためには、何らかの財源確保が必要となろう。

最後に、組織間（都市、交通）の連係と実施推進力（リーダーシップ）の確保をあげておく。

以上述べたように、克服すべき課題は多いが、いまわが国の大都市や地方都市が抱えている都市問題を解決していく上での、ひとつの選択肢として、TODの発想は、海外事例のそのままの輸入ではなく、考え方の要所を学ぶ絶好の題材と考えられる。

5. 都市と交通の整合化

——イギリスの国レベルでの政策転換

5-1 イギリスの新交通政策

世界の各都市では都市と交通の整合化のために、

種々の新しい試みが展開されてきている。

とりわけイギリスでは、1997年にサッチャー、メイジャーの保守党政権にとって代わったブレア労働党政権のプレスコット副首相の政治的リーダーシップの下で、都市と交通に関する政策を国全体として大きく転換する方針を1998年White Paperで打ち出した。この方針から、交通機関間の連携、土地利用と交通の整合などを目指したIntegrated Transportが基本概念となるNew Dealが打ち出された。

5-2 背景

イギリスでは、サッチャー保守党政権時代に、日米欧の先進国と伍していくために、小さな政府の実現をめざし、公営事業の非効率を大幅に改善するために規制緩和と民営化の試みがなされた。通信、上水道などと並んで、交通もその大きな対象であった。交通分野では、1980年代前半に、空港経営の民営化と長距離バスの規制緩和が先行し、その目標である効率化に関して一定の成果を上げた。続いて、国鉄(BR: British Rail)の民営化と都市・地域バスの規制緩和を断行した。これは、路線毎に民間企業に経営を任せようとするものであった。そのため、都市・地域バスでは、利潤の上がる路線は便利になったが、採算の合わない路線は廃止されていった。

こうして、都市・地域バスや旧BRではネットワークが寸断され、公共交通の最大の弱点であるシームレス性が極端に低下して、利便性の低いものとなってしまった。その結果、自動車交通利用が一層進行して、都市交通における混雑と環境負荷が看過できない状況にまで至ったため、規制緩和と民営化を支持していた国民の意識も変化し、道路プロジェクトを推進していく従来の政策は受け入れられなくなってきた。こうして、道路優先を根本的に改めるブキャナンレポートへの回帰ともとられる政策を打ち出したのである。

5-3 ホワイトペーパーのキーコンセプトと実施方策

ホワイトペーパーのキーコンセプトは、次の三つである。

(1)私的交通: paid back by user (利用者による負担)

(2)道路: 適切な課金

(3)最適化: 都市全体システムとして

この基本コンセプトから、以下の方向での検討がなされる。

a)旧BRの再国有化: 現在でも旧BRに60%の補助が出されており、シームレス性の回復のために国有に戻す議論がなされている。

b)公共交通のシームレス性を確保するために、Bus quality partnershipと呼ばれる車両、最小運転間隔、最高運賃を一括契約条件として提示して、これ条件下での入札契約を導入することになった。

c)国の法律(Parliament legislation)を変更して、自治体(local authority)にロードプライシングと駐車場税(Work place taxing)を独自に導入決定する権限を与えようとしている。両手段が同時に検討されたのは、ロードプライシングだけを課すると、郊外の大規模店への交通が増えて、環境負荷としてはかえって増加してしまうからである。ケンブリッジ、エジンバラ、レスターなどは早く新制度を導入したい意向である。

d)リーズでも、車一台の駐車場に年間200ポンドを課すことを検討している。例えば、郊外に1,000台の駐車スペースを有するショッピングセンターでは、年間20万ポンド(約4,000万円)の税金を払う事になり、郊外への大型施設の立地を抑制する効果が期待されている。

5-4 国民の意識

最近の新聞の調査に依れば、ロードプライシングと駐車場課税は、40%の国民が支持している。公共交通整備については90%、車利用者のコストを上げることには40%の支持を得ているとの事である。