

英国の地方交通計画 (LTPs : Local Transport Plans) の動向

Current LTPs (Local Transport Plans) in England

平見 憲司* 福本 大輔* 高橋 勝美*

By Kenji HIRAMI, Daisuke FUKUMOTO and Katsuumi TAKAHASHI

1. はじめに

我が国においては、平成 16 年度より「まちづくり交付金制度」が創設された。この制度は、国から地方への補助制度を地方の自主性がより発揮できる制度へ転換するものであり、制度が適正に運用されることなどをねらいとして業績評価を行うこととなっている。また、平成 15 年 12 月に策定された都市再生ビジョンにおいて、今後の都市交通のあり方として「都市交通戦略」が位置付けられ、成果重視の施策立案と、それに基づく戦略的な施策展開のあり方について、具体的な検討が必要となっている。

英国では、地方の裁量を認める一方で、中央政府が重要と考える目標や望ましい計画の内容等についてガイダンスで示すとともに、実績が伴わない場合には補助金の金額を見直すなどの成果重視を特色とした地方交通計画 (LTPs: Local Transport Plans、以降 LTP と記す) の制度が運用されている。現在、LTP は 2001 年度から 2005 年度までの第 1 ラウン

ド最終年が進行中である。そして、引き続いて実施される第 2 ラウンド (2006 年度-2010 年度) に向けた準備も進められており、2004 年の 12 月には交通省 (DfT: Department for Transport、以降 DfT と記す) から第 2 ラウンドのガイダンス¹⁾が発行されたところである。

この英国の取り組みは、我が国における成果重視の取り組みの検討のために極めて有益な先進事例であると考えられることから、本稿では、第 1 ラウンドの運用実態と問題、課題並びに第 2 ラウンドの概要について、平成 15 年度と平成 16 年度の 2 カ年にわたって実施した現地ヒアリング調査の結果をもとに報告する^{2),3)}。

2. LTP・第 1 ラウンドの概要と評価

(1) 第 1 ラウンドの制度・仕組みの概要

LTP 第 1 ラウンドの概要は、表-1 のとおりである。LTP の運用は、まず、中央政府が国としての

表-1 LTP・第 1 ラウンドの概要

計画主体	ロンドン以外の地方政府(カウンティレベルの権限を有する85団体)にLTP策定の義務(2000年交通法)。大都市圏では複数の地方政府が共同で策定することが求められている。
計画年次	地方政府の交通5カ年計画(2001~05年)。但し、予算が確定するのは次年度のみ。
審査	中央政府は、地方政府が提出したLTPを27の評価項目・評価基準で審査。補助金は資本支出(主に資本形成に関する支出)が対象であり、歳入支出(主に交通事業の運営に関する支出)は対象外であるが、中央政府はパッケージとして計画されたソフト施策や関連領域の施策も加味して審査。
一括補助	500万ポンド(約10億円)未満のプロジェクトについて一括審査、一括補助。この一括補助金の使途は、資本支出の範囲内で、地方当局の自由裁量に任される。
大規模事業	500万ポンド以上の大規模プロジェクト(Major Schemes)は、個別審査。また、それに対する補助金の使途を変更するには中央政府の承認が必要。
目標設定	目標設定に対応してアウトカム、アウトプット指標を設定。
モニタリング	地方当局は計画の進捗について毎年モニタリングし、年次進捗報告書(APR)を中央政府に提出。中央政府は、APRを査定し、次の年次の予算配分に反映(ボーナス、減額も)。

*都市・交通研究室

目標を白書やガイダンスを通じて明示する⁴⁾。地方政府は、それらを参考に LTP を作成して中央政府に入札する。中央政府はそれを審査して5年分の予算配分を仮決定して、事業実施段階に入り、以後、モニタリング、査定、予算配分のプロセスを5年間繰り返す。地方政府が毎年実施するモニタリングの結果は、年次進捗報告書（Annual Progress Report、以下 APR と記す）としてまとめられ、中央政府に毎年提出され、査定を受けて、査定結果に応じて次年度の予算が確定する⁵⁾。APR の提出は、2004 年度で4回目となる。

(2) 第1ラウンド運用の問題 ～現地調査結果から

a) タイムなスケジュール

中央政府は、地方政府が LTP を策定する際に活用する LTP ガイダンス⁴⁾に査定基準を示している。この LTP ガイダンスは、LTP 策定の手続きや手法から施策の内容に至るまで、事細かく記述されており、それに従って LTP を策定し、運用するのに多

くの時間と労力が要求されるようになっている。そのため、国が定めたスケジュール通りに制度を運用することが難しい場合も見られた。

b) 国と地方政府の重点項目の乖離

目標設定に用いる指標は、表-2に示す9つのコア指標を用いることが推奨されているが、理由を明記すれば用いなくとも良い。また、他の指標を追加して用いることも可能である。このようなコア指標を用いた国の評価にも問題が存在する。例えば、中央政府の重視する交通施策よりも他の施策が相対的に重要な都市ではコア指標で良い結果を達成できず、結果、国による評価が低くなり、予算配分に影響することが懸念されている。

c) 国による査定の基準とモニタリング実態の乖離

APR の基準は、図-1に示すように変化している。

第3次 APR では5つの査定基準があり、目標達成度の基準（図中の②）よりも、目標に向かっての進捗に関する基準（図中の①と③）の比重が重くなっている。“目標達成”よりも“進捗・実施”を重視

表-2 9つのコア指標^{2),3)}

領域	指標
道路維持	一定の道路維持管理水準を満たす道路の割合 (Principal Road, B Road, C Road, その他道路)
公共交通 (バス)	バスの年間利用者数
	バス利用者のバスサービスに対する満足度
自転車	年間の自転車トリップ関連指標
道路の 安全性	交通事故における全年齢の死亡者数と重傷者数（台キロ当たり）
	交通事故による子供の死亡者数と重傷者数（台キロ当たり）
LRT	LRT の乗客数
アクセシビリティ	1時間に1本以上のバスサービスに徒歩13分以内でアクセスできる世帯の割合（人口3,000人以下の農村地域）
道路交通	平均的な平日の朝ピーク時の自動車遅延時間の平均値

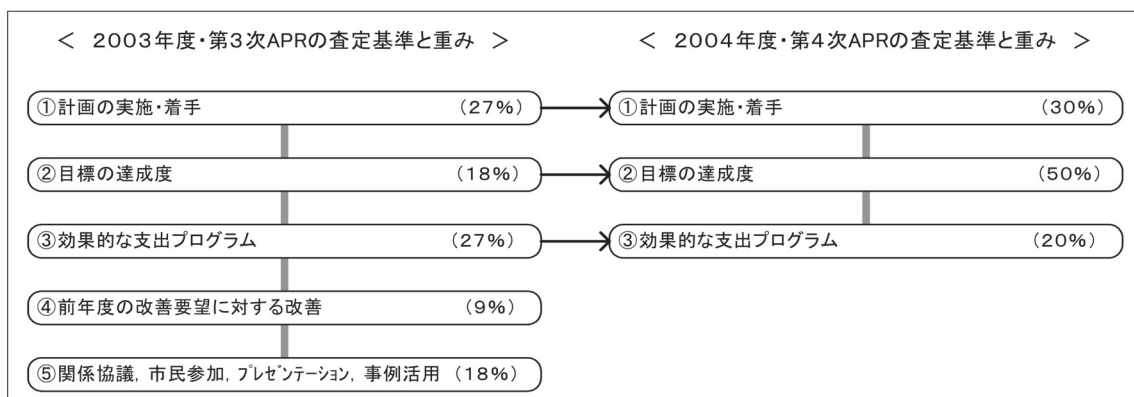


図-1 APR の査定基準とその変化（文献^{2),3),6)}をもとに作成）

しているのは、1、2年では結果が見えにくいこと、毎年モニタリングしても目標の達成度合いが数値に現れにくい場合があること、既存データの計測サイクルがAPR作成のタイミングに合わないためモニタリングに適したデータが無い場合があるといった理由から、計画のアウトカムを示すのは困難と認識されているためである。

一方、第4次APRでは、制度の本来の目的に立ち戻り、「目標の達成度(図中の②)」の比重が50%と最も大きくなっている。

これは、国としては地方政府による目標達成度の計測に対して期待していたためと考えられるが、各自治体の目標設定のレベルがまちまちであること等により、実態としては、取り組みと評価が必ずしも連動しないという声が地方政府からあった。

d) 実際の目標達成よりLTPの仕組み実施を重視した予算配分

APRの査定結果をもとに、毎年12月末に中央政府から地方政府への予算配分が決定される。その際、APRの査定結果に基づくReward Fundingと呼ばれるボーナス付与は、当初予算の20%を上限に一括投資金(Single Capital Pot)として配分され、交通に効果があると認められる範囲で用途を限定せずに使える。このボーナスや予算減額は、2004年度予算配分に初めて実施されたが、第1ラウンド最終年の2005年度予算配分では実施されていない。これは、制度が導入されて初めてのラウンドであり、成果主義と言いつつも結果が発現しにくいことを考慮してLTPの仕組みを実施することを重視したためと考えられる。

e) 人材の不足

地方政府において、スタッフや計画策定をサポートする経験豊かなコンサルタントが不足しているため、LTPやAPRの質にバラつきが生じている。

この問題に対して中央政府は、ガイダンスや事例集を発行するとともに、地方支分局などを通じて地方政府とコミュニケーションを活発に行い、現場の状況に直面しながら助言や情報提供を行うようにしている。

(3) 第1ラウンドに関する考察～現地調査に基づく評価

LTPは、品質重視や国民に近い地方自治の充実の推進する政策の一環として導入され、まもなく第

1ラウンドの最終年度を迎えようとしている。第1ラウンドは、制度導入後の最初のラウンドであることから施策の効果が発現しにくい状況を踏まえて、実施した交通政策が目標達成に向かって進んでいるかどうか定量的に評価すること、予定した施策が実施されることを比較的重視し、成果主義に基づく予算配分は限定的に行われたに過ぎない。しかし、国が基本的な目標と地方の取り組みの評価方法、評価結果を明示し、地方がそれを踏まえて独自の目標を定めて総合的な交通施策を戦略的に展開するよう促すことができたという点では、一定の成果が上がっていると考えられる。また、国も地方もこのような取り組みを5年間に渡って経験し、貴重なノウハウや問題、課題を把握できたことは、次のラウンドに向けて大きな意義があったと考えられる。

3. LTP・第2ラウンドの概要

(1) 中央政府の3つの方針と4つの共有優先課題

LTP第2ラウンドのガイダンスでは、はじめに中央政府の交通への取り組みについて次の3つの方針を列挙している。

a) Sustained Investment (持続的な投資)

まず、経済発展と公平な社会を実現するために国民の移動性を高めることが不可欠であるという考えから、交通部門への公共投資を持続的に実施していく方針が挙げられている。

b) Improvement in Transport Management (交通マネジメントの改善)

また、効率的、効果的に交通施策を実施するために、既存施設と新規施設から得られる便益を最大限発現するように交通マネジメントを改善する方針がある。中央政府は、この方針を踏まえ、バス品質契約の実施、多様な道路混雑対策、鉄道との連携施策の実施を地方政府に対して推奨することとしている。

c) Planning Ahead (計画に基づいた施策実施)

さらに、交通施策を実施するに当たっては、将来の社会動向を見据えて、地方のステイクホルダーと連携しながら、まず計画を策定していくという方針が挙げられている。

また、4つの共有優先課題(Shared Priorities)として、ガイダンスの中では、「交通混雑」、「交通安全」、「大気質」、「社会的弱者のアクセシビリティ向上」が示されている。

(2) 第2ラウンドの特徴

以下に第1ラウンドにおける問題・課題の解消とLTPの発展に向けた第2ラウンドの特徴をガイドランス⁹⁾に基づいて整理する。

a) LTPアウトカム指標の変更、追加

LTPのアウトカムを示す指標として、17の必須指標が指定されており、第1ラウンドと比較すると、第2ラウンドにおいては、「LRTの乗客数」という指標が削除され、「歩道の状況や」「大気質」など新たに7つの指標が追加されるという変更が見られる(表-4参照)。

さらに、そのうち12指標については、最低限度や望ましい達成値についての考え方が示されている。

中央政府によると、指標を追加した理由としては、「Value for Moneyに関する説明責任を果たしていく上で、9つの指標では少ないと考えたこと」、「第1ラウンドではデータを収集できる指標とできない指標が地方政府によって異なったことから、指標の数を増やすことによって地方政府がデータ収集可能な指標を使えるようにしたこと」などが挙げられた。

b) 予算配分方法の変更と新規補助金の創設

地方交通関連の予算費目は、第1ラウンドと同様に維持修繕費(Capital Maintenance Allocations)、統合交通ブロック(Integrated Transport Block)、大規模プロジェクト(Major Schemes)の3つに分類される。

第1ラウンドでは、財源が単年度ごとに不確定な状況であるため、地方政府が継続的な施策実施や長期的視点に立った施策実施が難しいという意見が挙がっていた。これに対応するため、第2ラウンドでは、地方交通関連の予算費目の1つである「統合交通ブロック」について、5年間の予算見込額の75%は最低限配分することが確定している。残りの25%は全体でプールして第1ラウンドの達成度や第2ラウンドLTPの評価結果、第2ラウンドの達成度に応じて、ボーナスとして配分される予定である。

第2ラウンドでは、第1ラウンドが終了してデータ収集や目標達成が可能となるという想定のもとで、目標達成度や計画の質の向上に対するインセンティブを高めた仕組みとなっている。

維持修繕費と大規模プロジェクトは、LTPの評価とは別にそれぞれの算定方式で配分される。

なお、地方交通関連予算に関する新たな動きとして、交通イノベーションファンド(Transport Inno-

vation Fund:TIF)という補助金の新設されることが挙げられる。

これは、中央政府が推進するロードプライシングなど新しい試みを実施する地方政府に対して前述の3つの費目とは別に補助する予算である。運用方法など詳細は2006年にコンサルテーションを実施し⁷⁾、2008年度から導入される予定である。

c) LTPの評価方法は計画の質をより重視

予算配分に影響するLTPの評価は、第1ラウンドに比べて簡略化されている。第2ラウンドでは、計画の質(要素1:quality of planning)、目標の効果(要素2:impact of LTP targets)、達成度(要素3:deliverability)の3つの要素が設定されている(表-3)。各要素には重みが設定されており、重みが最も大きいのは、計画の質(50%)となっている。計画の質を評価する要素には、関係者との協議・調整が含まれており、他分野の考慮、他分野との連携をより重視する方針が反映されていると考えられる。

(3) 第2ラウンドに関する考察

LTP・第2ラウンドでは、まず第1ラウンドにおける運用を踏まえ、国と地方政府との重点項目の乖離という問題を解消すべくコア指標を追加するとともに、各指標の最低限度や望ましい値を設定することで、より国の目標を明確にした。次に、第1ラウンドで実現に踏み切れなかった、成果を重視した予算配分を実施する見込みである。

また、新たな補助金の導入に見られるように、中央政府が重要と考える目標を実現するために、手法については地方の裁量を認めながら、地方政府に成果の実現を求めるとことを推進しようとしていると考えられる。

4. おわりに

英国において実施されている成果重視の地方交通計画に関する取り組みについて現地調査をもとに報告した。調査の結果から明らかとなった英国のLTPの運用実態と問題、課題、それらを踏まえた次の取り組みは、我が国の都市交通分野において同様の取り組みを実施する際の制度運用の考え方や仕組み、実施プロセス、数値目標、国の役割などについて示唆に富むものであった。

特に、成果の評価に対する国の考え方を事前に明

示しながら、各地方に対する評価結果を公表する一方、先進的な自治体では、自身の取り組みの成果を積極的に一般市民に訴えている点が印象的であった。

参考文献

- 1) DfT: Full Guidance on Local Transport Plans Second Edition, 2004
- 2) 国土交通省都市・地域整備局都市交通調査室：英国における統合補助金の業績評価制度及び都市交通戦略に関する調査報告書, 2004
- 3) 高橋勝美, 福本大輔, 笠原勤：英国の LTP の運用実態と課題, 交通工学 Vol. 40, No. 1, pp 50～57, 2004
- 4) DfT: Full Guidance on Local Transport Plans (First Edition), 2000
- 5) AGMA and GMPTA : Greater Manchester Local Transport Plan Fourth Annual Progress Report Programme Year 2003/04, 2004
- 6) DfT: Local Transport Plans Settlement, 2004

表-3 LTP 第2ラウンドの評価の要素と重み

要素	概要	重み
1. 計画の質 (quality of planning)	<ul style="list-style-type: none"> ・6つの Key criteria を用いて計画の質を評価。各 Key criteria には sub-criteria が設定される。 1) 長期目標や関連計画、国やリージョンの政策との整合 (Context) 2) 現況と将来の交通問題の適切な分析 (Analysis) 3) 既存施設有効活用かつ効率的効果的現実的な施策実施プログラム、他分野予算活用 (Maximising value from resources) 4) 関係者との協議・調整、参画、巻き込み (Involvement) 5) 進捗管理の内容・仕組み (Performance management) 6) 重点テーマ・問題への対応 (Priorities) ・暫定 LTP に基づき 2005 年度に評価。 	50%
2. 目標 (impact of LTP targets)	<ul style="list-style-type: none"> ・設定した目標値が適切かどうかを評価。 その際、必須のパフォーマンス指標を特に重視し、この評価の点数の少なくとも半分がこれで決まる。後の半分の点数は、地方政府が独自に設定した指標を評価して決定。 ・LTP 最終版に基づき 2006 年度に評価。 	30%
3. 達成度 (deliverability)	<ul style="list-style-type: none"> ・LTP 第1ラウンドの目標達成度を評価。 ・2005 年度に 2006 年度予算配分を決定するために、2004 年度 APR の査定結果をもとに評価。 ・2006 年度に 2007 年度から 2010 年度の予算配分を決定するために、第1ラウンド全体の達成度を評価。 	20%

表-4 第2ラウンド LTP のパフォーマンス指標と標準達成値（太枠指標：新規追加指標）

No.	指標	概要	最低限度の達成値	望ましい達成値
1	幹線道路の状況 (BVPI 96)	一定の道路維持管理水準を満たす Principal Road の割合	ベースラインよりも悪化しない	ケースによる
2	非幹線道路の状況 (BVPI 97 a)	一定の道路維持管理水準を満たす B Road と C Road の割合	ベースラインよりも悪化しない	ケースによる
3	その他道路の状況 (BVPI 97 b)	一定の道路維持管理水準を満たす C Road 未満の道路の割合	ベースラインよりも悪化しない	ケースによる
4	交通事故死傷者数 (BVPI 99 x)	交通事故における全年齢の死亡者数と重傷者数(台キロ当り)	1994-98年から2010年までに40%減、又は2004年から2010年までに20%減	1994-98年から2010年までに40%減、かつ2004年から2010年までに30%減
5	子供の交通事故死傷者数 (BVPI 99 y)	交通事故における子供の死亡者数と重傷者数(台キロ当り)	1994-98年から2010年までに50%減、又は2004年から2010年までに25%減	1994-98年から2010年までに50%減、かつ2004年から2010年までに35%減
6	交通事故軽傷者数 (BVPI 99 z)	交通事故における全年齢の軽傷者数(台キロ当り)	近年の水準から増加しない	近年の水準から10%減
7	公共交通利用者数 (BVPI 102)	公共交通の年間利用者数。BVPI 102は正確には年間バス利用者数であるが、他の公共交通も含めることを推奨。	未設定	未設定
8	バス利用者満足度 (BVPI 104)	バス利用者のバスサービスに対する満足度	2003年度に50%より大きい場合は、2009年度までその水準を維持。50%以下の場合は2009年までに2004年水準から少なくとも6%改善。	2009年度に75%より大きく、2004年度水準より大きい。
9	歩道の状況 (BVPI 187)	一定の維持管理水準を満たす歩道の割合	ベースラインよりも悪化しない	ケースによる
10	アクセシビリティ指標 (LTP 1)	少なくとも1つのアクセシビリティ指標を用いる。	未設定	未設定
11	総走行台キロ (LTP 2)	一定の地域的範囲の総走行台キロの変化。大気質や温室効果ガスの改善の代理指標として採用。	未設定	未設定
12	自転車トリップ関連指標 (LTP 3)	年間の自転車トリップ関連指標を検討して採用。	ベースラインよりも悪化しない	ケースによる
13	通学トリップの機関分担率 (LTP 4)	通学トリップの自動車分担率。	ベースラインよりも増加しない	ケースによる
14	バス定時性 (LTP 5)	早着1分以内又は遅延5分以内のバスの割合	2014年度に90%を達成することを目標に、2009年度はその過程にあること。	2012年度に90%を達成することを目標に、2009年度はその過程にあること。
15	ピーク時都心流出入交通量 (LTP 6)	市街地人口10万人以上の都市において、ピーク時都心流出入交通量の変化。	ベースラインよりも増加しない	ケースによる
16	自動車の遅延時間 (LTP 7)	大都市圏地域の地方政府において、平均的な平日の朝ピーク時の自動車遅延時間の平均値	未設定	未設定
17	大気質 (LTP 8)	大気質マネジメントエリアを含む LTP において、計測可能な大気質指標を採用。	未設定	未設定

(文献¹⁾をもとに作成)

注1) BVPI: Best Value Performance Indicators

注2) LTP 6、LTP 7、LTP 8は、条件に該当する地方政府のみ必須