

第2章

持続可能なモビリティを実現する 交通計画と都市計画との連携

ドイツにおける都市交通をめぐる計画の意義

一般財団法人交通経済研究所 主任研究員 土方 まりこ

はじめに

ドイツは、交通計画と都市計画の連携という議論において、しばしば規範的な存在として見なされてきた。

本節では、都市交通に関連した同国の諸計画間の関係にフォーカスし、持続可能なモビリティの実現に向けたその意義を示す。

1. 空間計画に見る交通施設整備の考え方

まずは、国土空間整備に関する計画（以下、空間計画）における交通施設整備の考え方につき、土地利用規制や市街地開発事業との関係にも着目しながら明らかにする。

なお、ドイツでは連邦、州、および市町村のそれぞれが、空間計画の策定における固有の権限を有している。そのため、ここでもこれらの行政主体の段階別に見ていく。

(1) 連邦レベル

連邦は、空間計画法 (Raumordnungsgesetz : ROG) において、持続可能な空間開発という目標を掲げた上で (1 条 2 項)、空間整備の原則を列挙している (2 条)。

この原則で注目されるのは、「市街地の整備は空間的に集約し、かつ、十分なインフラを備えた既成市街地と中心地における整備を優先すべき (2 条 2 項 2 号)」であり、また「社会的なインフラは、中心地に優先的に集約すべき (2 条 2 項 3 号)」であると明記している点である。ここからは、市街地開発と都市施設整備の両面から拡散的なまちづくりを回避しようとする意向が読み取れる。

さらには、「持続可能なモビリティと統合的な交通システムにとって必要な空間的条件を創出すべき(2条2項3号)」と述べた後、「交通負荷が大きな空間や回廊においては、鉄道や水路のような環境親和的な交通機関への転移に向けた前提条件が改善されるべきである。空間構造は、交通負荷を縮小し、追加的な交通を回避するように形成されるべきである(2条2項3号)」としており、鉄道や水路への輸送需要の転換や輸送需要そのものの削減を重視する姿勢も明示されている。

ドイツにおいても、郊外にニュータウンを造成し、自家用車の利用を前提とするような空間開発が志向されていた時期がかつては存在した。しかし、目標とする空間像は、時代の変化を反映しながら絶えず見直されてきている。かつ、これが連邦法において言明されることから、空間計画を規律する理念が共有されやすくなっている。

なお、連邦はドイツ全域を対象とする空間計画は策定していないが、幹線交通インフラの整備に責任を負っており、主要な道路・鉄道・水路について、中長期に渡る国家レベルの投資プログラムである「連邦交通路計画(Bundesverkehrswegeplan : BVWP)」を策定している。このBVWPにおいては、ROGが定める上述のような空間計画の原則が顧慮され、相互の整合性の確保が図られている。また、州や市町村が策定する空間計画では、交通インフラの配置について、BVWPで示された連邦の意図が優先される。

(2) 州レベル

ROGは、各州に州全域の空間計画(landesweiter Raumordnungsplan)と州内の一部地域を対象とする地域計画(Regionalplan)の策定を義務付けている(13条1項)。後者は、前者の内容を狭域についてより具体化したものである。

両計画の詳細は州法によって定められていることから、計画策定

プロセスなどの実務面には各州間で差異が存在するものの、基本的な枠組みは ROG に規定されている。同法によれば、州全域の空間計画、地域計画のいずれも「目標とすべき市街地構造」、「目指すべきオープンスペース構造」とあわせて、「インフラ向けに確保すべき拠点や建設予定路線」に関する決定を含んでいなければならない(13条5項)。かつ、ここでいう「インフラ」としては、交通インフラが筆頭に挙げられている。つまり、州レベルで策定される空間計画は、交通施設整備、市街地開発事業、土地利用規制のいずれをも包含した内容であるべきとされている。

なお、目標とすべき市街地構造は、「中心地」や「開発軸」の設定を通じて描写される。中心地とは、居住者の需要を上回る財やサービスの供給を行っているエリアであり、開発されるべき地域と言い換えることができる。供給規模に応じて上位・中位・下位に階層分けされており、公共投資などに関する意思決定の基礎となるが、交通についても上位と中位の中心地を対象として基準値が設けられている¹。一方の開発軸とは、この中心地相互を結節する軸であり、かつ市街地開発の主軸でもある。交通インフラやライフラインによって定義されるが、鉄道路線が開発軸として優先的に選択される傾向にある。

ところで、ROG は「一部地域における開発、整備、および保全は、全域の実情と要請に整合しているべきであり、全域における開発、整備、および保全は、一部地域の実情と要請に配慮すべきである(1条3項)」という「対流原則(Gegenstromprinzip)」を掲げ、空間計画相互における調和を重視している。これを受けて、州全域の空間計画については、連邦の方針や他州の計画との調和を確保する

1 上位中心地には、州内人口の3分の2が自家用車で30分以内、公共交通機関で90分以内に到達できなければならない、また、上位中心地間の移動に要する時間は、自家用車で2時間、公共交通機関で2時間30分を上回ってはならない、などとされている。

ために、「空間計画に関する各州担当相連絡会議 (Ministerkonferenz für Raumordnung)」において定期的に調整が加えられている。また、地域計画に関しては、対象地域内の市町村との調整を経て策定され、かつ、所轄の州官庁の許可を得た後に発効するようになっている。

(3) 市町村レベル

市町村には、連邦法である建設法典 (Baugesetzbuch : BauGB) により、土地利用計画 (Flächennutzungsplan : F プラン) と地区詳細計画 (Bebauungsplan : B プラン) の策定が義務付けられている (1 条 3 項)。

F プランは、市町村全域を対象とする空間計画であり、やはり交通施設整備、土地利用規制、市街地開発事業を包括した内容となっている (5 条 2 項)。発効には州による認可が必要とされていることにより、州全域の空間計画や地域計画との一貫性が保たれている (6 条 1 項)。

B プランは、F プランから展開される市町村の一部地区についての空間計画であり (8 条 2 項)、開発・建設行為を行おうとする私人に対しても直接的な拘束力を持つ (8 条 1 項)。ドイツで策定される最も具体的な空間計画であり、交通施設に関しては、歩行者専用道路や駐車場スペース等も記される (9 条 1 項 11 号)。

F プランと B プランを規律する BauGB も、時代の変化に応じ、両計画の策定に際して考慮されるべき原則を改定してきた。新たに追加された原則には、中心市街地や既成市街地の整備・開発の優先 (1 条 6 項 4 号) も含まれる。両計画を策定する市町村の多くも、中心地の再高密度化というコンセプトに基づき、公共交通網が存在する地区に宅地開発を集中させるようになっている。

なお、個別の市町村が管轄するエリアは限定されているものの、その政策判断の影響は他の市町村にも及び得るため、F プランと B

プランは近隣自治体間での調整を経て策定されている。

2. 都市交通の運営計画のあり方

続いては、都市交通の運営面を規定している計画のあり方を見ていく。

具体的には、州や自治体が担っている近距離交通計画(Nahverkehrsplan)を対象として、その策定体制や内容について概観する。

(1) 近距離交通計画とは

既述の通り、ドイツにおいては「公共近距離旅客輸送の地域化」が実施された1996年以降、各州が都市交通全般を管轄しており、その計画策定・運営・資金調達に対する責任を負っている。

ただし、各州は都市交通の行政実務を執行する「任務担当者(Aufgabenträger)」を指定する権限を有しており、州内における分権を行っている(旅客輸送法、Personenbeförderungsgesetz : PBefG、8条3項1文)。任務担当者とは、各州において都市交通政策の実務全般を担う行政主体であり、所轄する領域内で提供されるべき公共交通サービスの仕様を決定した上で、交通事業者と契約を締結し、その提供を委託するといった任務を負う。各州における任務担当者の指定状況を確認すると、都市交通を担う公共交通機関のうち、鉄道については、通常は複数の自治体にまたがって運行されることに鑑みて、概ね各州自身が任務担当者となっている。一方、地下鉄、路面電車・LRT、バス等の道路公共交通は、単一の自治体内で輸送が完結することが多いため、郡、独立市、市町村、ないしはこれらの連合体が任務担当者として指定されている。

すでに述べたように、「公共近距離旅客輸送の地域化」を機とし

て、住民に都市交通サービスの十分な提供を保障することは「生存配慮」の任務に属するとの旨が連邦法に明記されたが、PBefGは任務担当者がこれを担うと定めている(8条3項1文)。

そして、「公共近距離旅客輸送の地域化」以降、この責務を果たす上で任務担当者が策定し、概ね5年を目途として定期的に更新している計画が、都市交通の運営方針を取り扱う近距離交通計画である²。任務担当者は、近距離交通計画と調和しない交通事業者からの参入許認可申請を却下することができるなど、同計画には重要な位置付けが与えられている(13条2a項)。

(2) 近距離交通計画の策定体制

上述の通り、近距離交通計画の策定・更新にあたるのは、鉄道や道路公共交通(地下鉄、路面電車・LRT、バス等)の任務担当者となっている行政主体であるが、その作業には複数の第三者も関与している。

PBefGは、既存の交通事業者に対して、近距離交通計画の策定への早期の参加を要請している(8条3項6文)。これにより、計画策定に必要とされる交通事業者が持つ専門的な能力がまかなわれている。あわせて、各種の身障者団体が存在する場合は意見を聴取し、その利益を適切かつ非差別的に考慮することも求めている(8条3項6、7文)。

一方で、一般市民などによる計画策定への関与について定めた条項は設けていない。もっとも、インターネットを活用した意見聴取などは広く実施されており、取り扱われる論点などに応じて、住民参加のプロセスが独自に設定されることもある。

2 PBefGの文言に厳格に依拠した場合、近距離交通計画は道路公共交通のみを対象として策定することになるが、実際には多くの州で鉄道の計画も策定されている。また、連邦は近距離交通計画の策定そのものを義務化しているわけではないため、同計画を代替する計画などを活用している州も存在する。

なお、連邦法では言及がなされていないが、各州が制定する公共近距離旅客輸送法(正式名称は州により相違)からは、多くの州が空間を共有する、ないしは隣接する任務担当者間における連携を求めていることが明らかになる。これは、ほとんどの州が鉄道と道路公共交通とで別個の任務担当者を指定しており、また、道路公共交通の任務担当者のそれぞれが管轄する空間の面積も限定されているため、互いに調整に努めない限りは、併存し得ない内容の計画が乱立しかねないことによっている。そこで、近距離交通計画相互の矛盾を排除し、総体としての実効性を高めることが企図されている。

(3) 近距離交通計画の内容

近距離交通計画を策定する任務担当者と各空間計画の策定主体とが一致しているならば、双方における整合性の確保は容易となる。しかし、相違する行政主体がこれらの計画の策定を担っているのが通例であることから、各州の公共近距離旅客輸送法は、各空間計画の内容との合致を前提として近距離交通計画が策定されるべき旨を明記している。なかには、空間計画の策定主体に近距離交通計画の策定作業への参加を要請している州や、近距離交通計画を策定する自治体向けの手引きとして、空間計画を踏まえた都市交通サービスの仕様に関する基準値を設定している州³なども見られ、両者の調和は明示的に重視されている。

ところで、PBefGは2013年初に大幅に改正されるまで、近距離交通計画の内容には具体的に言及してこなかった。もっとも、近距離交通計画とは、現存の交通構造と交通量の把握と分析、輸送需要

3 例えば、バイエルン州は「バイエルン州における近距離交通計画策定の指針(Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern)」において、十分な交通サービスを実現する上で「住民の80%が都市交通の駅や停留所を近隣に有していること」を推奨し、地域計画において規定される上位・中位・下位の中心地の別に、駅や停留所の設置間隔や運行間隔の目安を提示している。

に関する予測、都市交通サービスの供給における将来的な目標、および都市交通の最適な形成に向けた措置に関する計画を包含すべきものと理解され、かつ、各州の公共近距離旅客輸送法も、概ねこれらの項目を網羅すべきであると定めてきた。

その一方で、提供されるべき都市交通サービスの仕様、換言すれば、交通事業者に対する要求水準については、どの程度まで詳細に近距離交通計画において規定すべきであるか、「公共近距離旅客輸送の地域化」以降、常に議論の対象となってきた。

こうしたなか、2013年1月1日に発効した改正 PBefG には、「任務担当者は、(住民に都市交通サービスの十分な提供を保障するために)輸送サービスの規模と品質に対する要求、輸送サービスの環境品質、および輸送サービスの交通機関横断的な統合に関する基準につき、原則的に近距離交通計画において定義する」という文言が追加された(8条3項2文)。その結果、近距離交通計画は、任務担当者が求める都市交通サービスの仕様を明確に規定する計画としての性格を備えるようになった。図2-2-1にその一例を示したが、任務担当者にとっては、自らが求める都市交通の要件をあらかじめ具体的に打ち出すプロセスが必須となった、ということも意味する⁴。

4 このほかにも、2022年1月1日までに都市交通の利用における完全バリアフリー化を達成する、という目標に配慮して近距離交通計画を策定することも要請されている(8条3項3文)。この目標は、2008年に発効した国連の「障害者の権利に関する条約(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)」を受けて、連邦が設定したものである

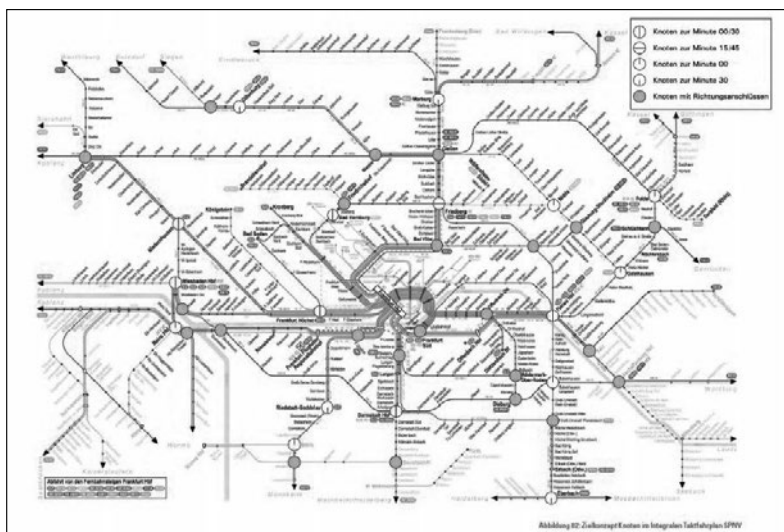


図 2-2-1 近距離交通計画に示された鉄道ダイヤの目標像

(出典：Verbundweiter Nahverkehrsplan für die Region Frankfurt Rhein-Main)

(2013年のPBefG改正を踏まえ、ライン・マイン運輸連合が2014年に策定した近距離交通計画。対象期間は2019年までを目途)

注1) 上図は、フランクフルト市を中心とするヘッセン州南部(人口500万人、面積1万4,000km²)、の鉄道網を対象として導入が目指されている統合パターンダイヤを模式的に示している。統合パターンダイヤとは、列車を等時隔で運行することにより、利用者にも把握しやすいダイヤとするとともに、ハブ駅として位置付けられた主要駅には、各方面からの列車を同時刻帯に発着させることで相互乗換が可能となるようにしたダイヤである。

注2) ヘッセン州において都市鉄道を管轄する任務担当者には、郡、独立市、人口5万人以上の市町村が指定されているが、鉄道と複数の自治体をまたがって運行するバスの近距離交通計画の策定は、州の領域を概ね南北に二分するかたちで活動している2つの運輸連合に委ねられている。

3. 計画体系が示す都市交通政策の趨勢

前項までに取り上げた諸計画につき、都市交通に関連する規定内容と相互の関係を図 2-2-2 にまとめた。

その顕著な特徴は、計画間での整合性を保つことが一貫して重要

視されている点である。まず、空間計画の策定にあたっては、上下・左右の行政主体間で調整が図られ、全体としての矛盾が排除される。そうした空間計画において、交通施設は主要な公的インフラとして位置付けられ、その整備が土地利用規制や市街地開発事業と一体的に取り扱われている。また、交通施設の整備そのものについても、幹線インフラに関する計画を筆頭とする序列が設けられていることにより、市町村内の一地区を対象とする交通インフラの整備計画に至るまで、相互の連関が確保されている。そうした前提の下、都市交通の運営について定める近距離交通計画は、任務担当者間で調整がなされるのみならず、空間計画の内容と合致するように策定されることから、交通施設整備とも連動している。このような計画間の体系性があるからこそ、交通計画と都市計画の連携が実現されていると言えよう。

また、空間計画は時代の変化に応じて目指すべき空間像を刷新してきており、今日においては、持続可能性を重視して公共交通を軸としたコンパクトなまちづくりを目標として掲げている。そして、近距離交通計画によって規律される都市交通の運営も、自ずと同様の方針ののっとなって取り込まれることになる。このように政策上の目標を言明し、かつ共有するとともに、その実現に向けた方向性がたどられるように制度面からも担保しているという機能にこそ、都市交通をめぐるドイツの諸計画の意義が認められよう。

【参考文献】

土方まりこ (2015年)「ドイツにおける地域公共交通をめぐる計画の実際と意義」『運輸と経済』第75巻第5号、103-110頁。

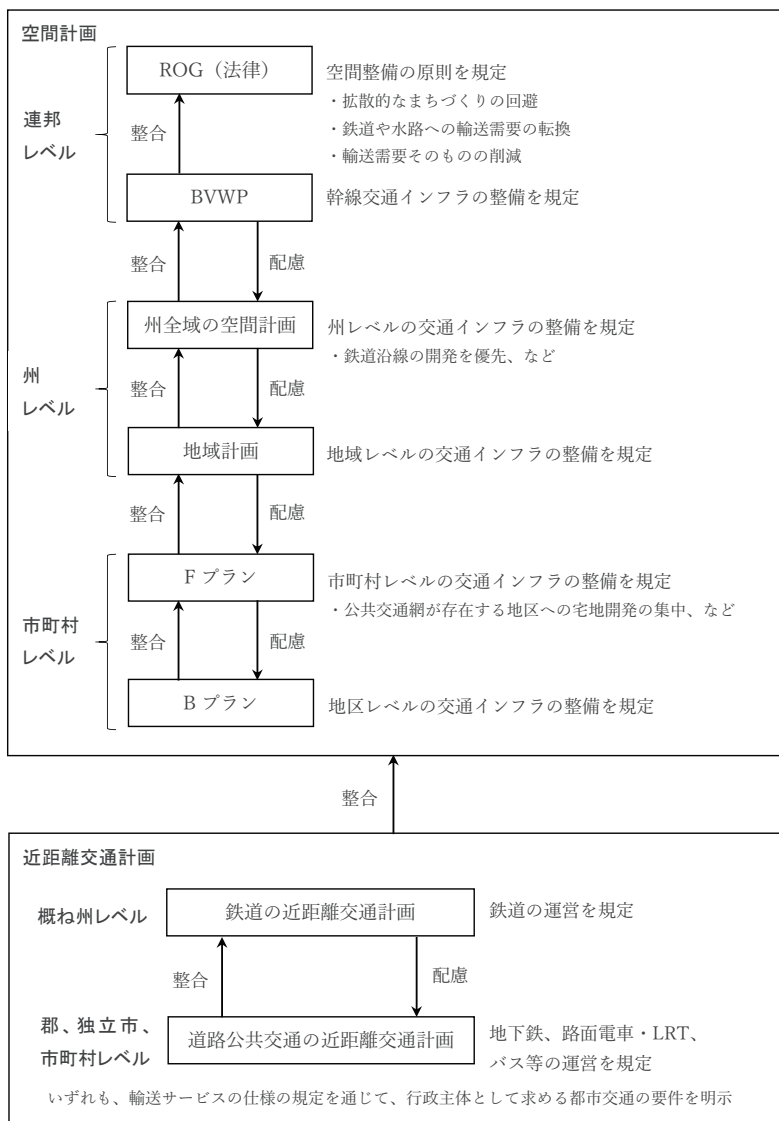


図 2-2-2 都市交通に関連した諸計画の内容と関係