『交通まちづくり』の展開と課題、方向性

太田勝敏*

都市計画との連携、市民と行政との協働を重視する交通計画・政策のアプローチである交通まちづくりの考え方は、当初の地区交通問題から、コミュニティバス、交通安全、交通需要マネジメント、幹線道路計画へと対象を拡大している。また、社会実験、PI（パブリックインボルブメント）、ワークショップとさまざまな手法が試みられている。持続可能性の視点から、車利用の抑制に向けて抜本的な対応が求められている現在、交通まちづくりからの発想は重要である。

The Evolution, Challenges to and Direction of "Transport-based Machizukuri (Community Development)"

Katsutoshi OHTA*

"Transport-based Machizukuri (Community Development)", a transportation planning and policy approach emphasizing coordination with urban planning efforts and collaboration between citizens and government, has expanded in scope from its original focus on local traffic issues to encompass community buses, traffic safety, transportation demand management and arterial highway planning. A number of techniques have been tried including social experiments at the field, public involvement and workshops. Today, as sustainability concerns demand fundamental efforts to restrain automobile usage, the concept of "Transport-based Community Development" offers an important perspective.

1．はじめに

今回の特集にあたって私にあたえられたテーマは当初、「交通まちづくりの10年をふりかえる」というものであった。10年というのは久保田尚埼玉大学助教授（当時）をはじめ、市民参加や地区交通計画の研究と実践に造詣の深い若手の都市計画、交通計画の専門家、プランナーが参加して、㈶豊田都市交通研究所で進めた私たちの自主研究の成果を『新しい交通まちづくりの思想―コミュニティからのアプローチ』[1)]というかたちで出版してから現在までということであろう。

当時は「交通とまちづくり」「交通（から）のまちづくり」といった表現があったものの、私たちが提案するような従来のアプローチとは異なる新しい交通計画のあり方を表現することはできないとして、新たに『交通まちづくり』という言葉を思いついたのであった。以下では、この『交通まちづくり』の考え方とその内容、そして現在までの展開について振り返りその成果と課題、今後の方向性について、コメントすることにしたい。しかし、各地で進む関連した活動や事業を網羅的にレビューすることは筆者の手に余ることから、断片的な情報に基づく個人的なコメントであることをお断りしておきたい。

2．『交通まちづくり』の発想とその背景

＊東洋大学国際地域学部教授
Professor, School of Regional Development Studies, Toyo University
原稿受理　2008年４月14日

上述したように『交通まちづくり』という発想は、道路や新交通システム、鉄道といった大規模なインフラ施設整備による都市交通問題への対応の限界が次第に明らかになってきた状況を背景にして上述の1998年の著作で市民参加型の新しい計画アプローチの概念として私共が提案したものである[1)]。

この提案の基本は交通計画における住民、市民の参加と都市計画、都市づくりとの連携の二点である。

当時、都市計画分野では従来の行政ベースでの法定都市計画による土地利用規制と都市整備を補完するものとして、「まちづくり」がコミュニティに根ざした市民参加型のソフトな施策を中心とした生活環境の保全や改善の活動として進んでいた。都市交通分野についても住民、市民が参加して進めるボトムアップ型のアプローチが、地区交通の改善など身近な交通問題への対応として必要と考えたことがその一つの背景である。この点は、「コミュニティからのアプローチ」という副題に表現している。もう一つは、交通計画と都市計画との連携や統合的アプローチの重要性が明らかになってきたことがある。これは、交通サービスの状況が住宅、企業、商業施設などの立地、そして来客数や賑わいといった都市活動に直接的に影響することに加えて、交通分野では、公共の関与が不可欠であり公共政策ツールとしての役割が大きいことがある。

また、『交通まちづくり』とひらがなの「まちづくり」としたのは、市民の参加と協働により発展的に進める活動プロセス(運動)を連想させると考えたためであり、漢字を使った「街づくり」や「町づくり」はフォーマルな(硬い)都市計画サイドからの都市・市街地の形成や自治体による町の形成といったニュアンスがあることから、これを避けようとしたためである。

3.『交通まちづくり』の定義とその展開

『交通まちづくり』は、ひとことで言えば、「交通に関連する地域の課題への対応をベースにして、市民と行政が協働して進めるまちづくり」である。現在、『交通まちづくり』を謳って交通政策をすすめている都市は愛知県豊田市、札幌市、京都市、宇都宮市、世田谷区(東京都)などがあり、用語としては都市交通政策の実務に取り入れられるようになっている。さらに、近年になって『交通まちづくり』をタイトルに入れた著作も出版されており、新たな交通計画のプロセスとして捉えてその方法についての解説や内外の各地で進む事例の紹介もされるようになっている[2, 3)]。また、「観光まちづくり」「防災まちづくり」など都市計画にかかわる他分野でも、同様の用語が使われるようになっている。ある意味で、市民向けに受け入れられやすい言葉であったからであろう。しかし、その定義と内容は当然のことながら対象分野と目的に合わせて、また、時代とともに修正や改変されてきており、当初私たちが意図した参加・協働型のまちづくりにつながっているかは個別に注意深く見守る必要がある。

代表的な例として、㈶交通工学研究会の交通まちづくり研究会では、「まちづくりの目標に貢献する交通計画を、計画立案し、施策展開し、点検・評価し、見直し・改善して、繰り返し実施していくプロセス」と定義し、まちづくりとの連携を重視したPDCA(Plan-Do-Check-Action)サイクル型の計画プロセスを強調したものとなっている[4)]。市民参加については、別途、『交通まちづくり』の特徴の中で「市民・企業・行政の協働による新しい計画概念とプロセス」と説明しており、当初の意図は引き継がれている[5)]。

4.『交通まちづくり』の主要課題と計画手法

当初『交通まちづくり』で想定した主要な交通課題は住宅地の駐車問題や交通安全、バリアーフリーなどの身近な交通問題であった。特に、コミュニティ道路やロードピアといった当時の新しい施策の導入などにかかわる地区交通計画の課題であった。そこに新しい参加型の計画手法として交通社会実験を本格的に適用すること、そして世田谷区や大阪府豊中市などのまちづくりでの先行事例の経験を交通計画にも取り入れることを主張した。

交通計画における社会実験は旭川市の買い物公園(1969)や茨城県日立市の交通実験(1980)など散発的に試みられていた程度で、体系的な手法としては確立されてはいなかった。地区交通計画においては久保田らによる入船西ボンエルフ実験(浦安市、1987)を契機に各地で試み始められた時期であった。社会実験は地区交通計画分野における住民参加型の計画手法としての有効性が高いとして、内外の事例を整理してその体系的適用を提案した。

社会実験についての当時の定義は「条件操作の困難な実社会に一定期間働きかけを行って仮説を検証するという目的をもち、同時に、事業の実現化プロセスに何らかの形で寄与することが期待される手続

き」である[6]。さらに住民参加との関連で社会実験には、住民が間接的に関与するシミュレーション型と意識的に関与する住民参加型の二つがあるとして後者の重要性を指摘している。その後、社会実験は地区交通計画だけでなくさまざまな交通計画、交通政策の分野に適用されている。例えば、コミュニティバスの導入や公共交通・自転車の利用促進、渋滞緩和と環境改善を目的としたP&R(パークアンドライド）や有料道路の割引、都心活性化に向けたトランジットモールとオープンカフェの導入、そして自動車交通の抑制・転換を目的としたTDM(交通需要マネジメント)、モビリティマネジメント(MM)にも適用されている。特に大規模で市街地全体の交通計画に取り入れられた事例としては鎌倉市がある[7]。鎌倉市ではP&R、公共交通、ハンプなどについて数回にわたり交通実験を行い、ロードプライシングといった新しい政策の検討を進め、自動車利用の自粛を市民自ら宣言しようといった提案など多様な活動を行って、市民の自覚と対応を求めていることが注目される。

政策の決定にあたっての社会実験の有効性は所得保障や医療保険といった経済社会政策の分野でも確認されており、日本では交通分野が先行していると評価されている[8]。一方で、TDM等実証実験の一部には無駄や問題点があり、本格実施に結びついていないとの財務省の指摘[9]もあり、短期間での安易な社会実験の見直しがもとめられている。

社会実験以外の市民参加型の計画手法も多様なものが海外のまちづくりの先行事例などから紹介されたり新たに開発されたりしている。道路計画では国土交通省が進める「市民参画型道づくり」の根幹的手法とされているPI(パブリック・インボルブメント)がある。PIはアメリカで発展した概念で、国土交通省は「市民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聴き、政策や計画の立案に反映するプロセス」として、幹線道路の構想段階に取り入れている[10]。PIは市民の巻き込みを意味する言葉であり、市民の主体的参加を目指すボトムアップ型の『交通まちづくり』にはなじみにくい面があるが、幹線道路の必要性や目的を含めての計画の早期からの市民参加の手法として一定の役割を果たすと期待される。しかし、初期のPI適用事例である東京外郭環状道路について市民側からは、客観的で公正なデータに基づく検討と情報の共有などの前提条件の整備に問題があるなど、その仕組みと進め方に改善の余地が多いことが指摘されている[11]。

他の新たな『交通まちづくり』の手法として注目されるのはワークショップである。これはアメリカで1960年代後半より始まった市民参加の手法であり、「相互学習とグループ創造性に力点をおいた共同作業」である[12]。日本でもまちづくりの参加手法として取り入れられていたが、交通計画分野でも適用されるようになっている。特に、大規模で広域のマスタープランレベルでの有効性が示された例として、札幌市の都心交通計画での「さっぽろ夢ストリート　市民1000人ワークショップ」がある[13]。まちづくりにおけるワークショプの理論と方法について各地の経験に基づく解説本も出版されており、交通分野での適用にも有効であろう[14]。

また、自主的な市民参加だけでなく、わが国で来年より導入が決まっている裁判員制度と同様に、広く一般市民からの意見集約を求める手法としてドイツのプラーヌンクスツェレ(計画細胞)も注目される。これは「無作為抽出で選ばれ、限られた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループ」である[15]。ドイツでは都市計画、交通計画、住宅計画、社会政策など幅広い分野で適用されているが、わが国では三鷹市の基本計画づくりで試みられているものである。

以上のように、『交通まちづくり』で主張した住民参加とまちづくりとの連携といった点は概ね受け入れられ、多様な参加、計画の手法もフォーマルな交通計画に取り入れられてきていると言える。しかし、コミュニティからのアプローチといった面では、その普及は限られている。

次に、これからの『交通まちづくり』の役割と方向性について交通課題との関係で見てみよう。

5．交通政策・交通計画の新たな課題と『交通まちづくり』

21世紀を迎えた現在、都市交通に関する主要な政策課題は、自動車交通への対応である。自動車の大量普及がもたらした、人と物の移動性の飛躍的増加は社会経済の発展と生活水準の向上に大きく貢献してきたことはよく知られている。しかし、それは一方で道路交通事故、渋滞、騒音、局地大気汚染といったさまざまな問題を引き起こしている。これらに加えて市街地のスプロールと中心商店街の衰退、地球温暖化などの環境問題、エネルギー・資源の浪費、

広域の環境問題や健康問題などより広範囲にわたり長期的な問題が指摘されている。これは“車依存社会”と言われるほど、車の利用を前提としたライフスタイルやビジネススタイルが定着してきたからである。このように自動車交通に関する諸問題は交通問題にとどまらず社会問題化してきており、その解決は交通分野だけでは限界があることを示している。

持続可能性(サステナビリティ)は現在、社会経済の発展にかかわるあらゆる分野における共通の基本的理念として受け入れられている。当初は、環境・資源問題を対象に世代間の公平性の視点が強調されたが、現在はより広く、環境面に加えて経済面、社会面を含めた三つの側面からとらえられている。

都市交通分野では、環境面は、自動車交通に伴う環境負荷の増大による大気汚染と健康問題、CO_2排出による地球温暖化問題などがある。さらに人間の生命と健康への直接的危険として交通事故は大きな問題である。また、日常的な車利用者が公共交通や徒歩・自転車利用者と比べて肥満度が高く病気になりやすいとの知見が欧米で関心を呼んでおり、新たな健康問題と認識されている。経済面では交通渋滞による効率性の低下、鉄道やバスなどの公共交通の利用者の減少と経営悪化といった問題がある。また近年注目されているのは車中心の交通システムから取り残された人々の移動性(モビリティ)の確保という社会面の課題である。通院にしても就職にしても安価で便利な交通サービスの存在が前提であり、移動性の欠如が社会経済活動への参加の障害となり社会的排除と経済的格差の原因となっている。特に車の普及による公共交通サービスの衰退は高齢者、障害者、低所得者などの交通弱者を生み、社会的格差の拡大要因となっている。

『交通まちづくり』の視点からは、車依存に伴う環境負荷や交通渋滞などは都市部においてより多く発生し、また被害・損失も大きいことが重要である。一方、公共交通サービスの確保をはじめ都市部の方がより効率的な対応が可能といったように都市では問題も大きいが、政策選択肢も多く工夫次第で解決の可能性も高いことに注意すべきである。また地球温暖化問題のようにより長期的視点で温暖化ガスの大幅な削減が求められる状況にあっては、現在のような自動車に過度に依存したライフスタイルやビジネススタイルの抜本的な見直しが求められている。

このような中では、社会全体での対応が不可欠であり、個人ベースでの交通をはじめ生活の仕方、意識の改善、行動の変容を促進する環境づくりと支援が重要であり、MMなどの自動車の社会的に賢い利用と交通抑制にむけた手法とまちづくりとの連携の役割は大きい。地球温暖化問題については、自動車関連の技術開発が最重要な課題ではあるが、それだけに依存することには限界があるとされていることから、『交通まちづくり』における上記のような対応も“Think globally, act locally”という原則の中できわめて大事なポイントと考える。

参考文献

1）太田勝敏編著『新しい交通まちづくりの思想－コミュニティからのアプローチ』鹿島出版会、1998年
2）市川嘉一『交通まちづくりの時代－魅力的な公共交通創造と都市再生戦略』ぎょうせい、2002年
3）交通まちづくり研究会編著『交通まちづくり－世界の都市と日本の都市に学ぶ』㈳交通工学研究会、2006年
4）同上書、P.2
5）同上書「はじめに」
6）前掲書1）P.41
7）高橋洋二、久保田尚『鎌倉の交通社会実験ー市民参加の交通計画づくりー』勁草書房、2004年
8）岩本康志「経済教室　政策立案へ社会実験活用」日本経済新聞、2007年10月1日
9）財務省、2004年度予算執行調査の結果、2004年6月22日
10）国土交通省のホームページ　www.mlit.go.jp/road/pi/
11）江崎美枝子、喜多見ポンポコ会議『公共事業と市民参加』学芸出版社、2007年
12）前掲書1）P.39
13）前掲書3）第5章
14）木下勇『ワークショップー住民主体のまちづくりへの方法論』学芸出版社、2007年
15）篠藤明徳『まちづくりと新しい市民参加ードイツのプラーヌンクスツェレの手法ー』イマジン出版、P.13、2006年