

Moving People, Not Just Cars

1000 Friends of Oregon リン・ピーターソン

Moving People, Not Just Cars

1000 Friends of Oregon Lynn Peterson

This article summarizes the activities of LUTRAQ (making The Land Use, Transportation, and Air Quality connection). LUTRAQ is an integrated program which connects transportation planning and land use plans, and it also supports “transit-oriented development”. Now LUTRAQ is included into the regional vision and its law. Another feature is that LUTRAQ was developed by a NPO, 1000 Friends of Oregon. Here, the historical review and some key topics about NPO activities for transportation plans are introduced.

1. はじめに

"Careful, you may run out of planet."

—スポーツ車の広告より

都市の交通問題を扱うことを公約する政治家を哀れと思え。交通渋滞は選挙民の第1のフラストレーション要素であろう。しかし地方自治体にとって利用可能な資源と政策立案能力があれば、それを解決する方法は少なからずある。けれども、それで十分ではない。

—Gordon Price, City Councillor, Vancouver, British Columbia

住宅支援に関するアメリカ最大の財団であるFannie Mae財団は、1956年のHighway Actと自動車中心の生活実現が、過去50年間で都市に与えた最大の影響要因であるという研究成果を1999年11月に発表した。

1997年に比してオレゴン州では1998年に49,368台の自動車が新たに登録された。これは一日あたり135台に相当するし、一時間あたりでは5.6台である。平均車長を15フィートとするならば、それら一年で増加する自動車が新たに駐車するスペースを作り出すためには140マイルの駐車区間整備を必要とするし、時速50マイルで安全に走行できる道路を作るならば、新たに840マイル・車線の道路が整備されねばならない。

オレゴン州の高名な前知事であり、1000 Friends of Oregonの共同設立者であるTom McCallはかつてこう述べた。「英雄というものは決して戦火に立

ち向かい、ブロンズ像となった勇者だけを指す訳ではない。『ここが私の生活空間で、それをよりよくするのが私の責任だ』と述べられる人々こそ英雄と呼ぶに相応しい」

1970年代にアメリカで起こった環境保護運動は、全国的に、市民が連邦、州および地方の法律不備が、家族や友人たちの健康に悪影響を与えていることを認識したことにある。子供たちが大気や水汚染の増加により、病気がちになっていた。地下水や土壌も発ガン性の高い化学薬品に侵されつつあった。ついには、都市化の進展は、農場、森林そしてオープンスペースを壊滅させ始めていた。そしてとうとう住民が主張を始めた。彼らは組織を作り、それは何百人、何千人という単位に膨れ上がった。その組織は化学薬品の投棄や、自動車量増大に反対し、都市の非効率な土地利用にも異を唱えた。

NPOは市民の関心そのものを代表するために設立される。その組織は一人、ないし二人から数百人のスタッフを要するまで様々である。スタッフの給金は通常、会員会費、寄付、ないしは公共機

関からの交付金などによる。NPOが実行する仕事は、会員メンバーの便益を守るための立法について、政府関係者に圧力をかけることから、それら課題について市民教育をすることにまで及ぶ。アメリカにおいては、例え同じ目的を有していたとしても、NPOのあり様は大きく異なる。グリーンピースのようなグループは不服従的戦術捕鯨船を捕鯨場所に進入させない、古い森林を伐採者の手に渡さないを使うし、Sierra Clubのようなグループは、特定地の自然環境を守るためには、ひたすらそのために連邦法が作られ施行されることを第1に考えるだろう。

2 . 1000 Friends of Oregon

1000 Friends of Oregonは、1975年にMcCall知事とHenry Richmondにより設立されたNPOで、オレゴン州民の生活を土地乱開発から守るための土地利用計画への住民意思反映を目的としていた。1000 Friends of Oregonの活動目的は、以下の4つである。

- ・オレゴン州の生産農地、森林、放牧地を守ること
- ・コンパクトで生活しやすい都市、そして廉価な住宅や緑の環境、種々の交通手段の確保を推進すること
- ・海岸沿いの自然環境や景観を守ること
- ・オレゴン州や市民コミュニティに影響を与える計画決定に市民が参加する機会を確保すること

これらの目的はオレゴン州で1973年に採用された先駆的な州プログラムにより成し遂げられる。同プログラムは他の州、地方、そして地域の土地利用計画と関連して、オレゴン州全体の成長を予測して計画を立てることになっている。我々の仕事の多くは、州の周りの土地利用関係のNPOとの協力により行われる。これらのグループは、南はカリフォルニア州境、北はコロンビア川、西は砂漠地帯そして太平洋岸に至る各地の郡やcityでなされる意思決定を対象とする。そして我々は地方や州政府、public agencyとも協力する。

我々のミッションは「提唱(advocacy)」、「教育

(education)」と「研究(research)」の組合せを通じて実行される。それらの概略は下記の通り。

提唱(advocacy)：我々はオレゴン州民の成長管理に資する政策立案やその実施をサポートする。さらに、政府に法に適う政策を実施させ、現法を遵守させるためにはその手段として訴訟も行う。

教育活動(educational activities)：毎年1000 Friends of Oregonは会員と関連市民のために土地利用会議を開催する。その場で土地利用に関する様々な話題について、技術的かつ法的な情報提供を行う。

研究(research)：我々の研究活動は、オレゴン州や各地方政府が、住民への適切な宅地供給と、農地や森林の保護政策とを両立し得るかといったテーマを含んでいる。そのためには、提案されているバイパス建設に替わる土地利用案の作成や、地方部の開発状況をデジタルマップ化するなどの研究を行っている。

3 . Making the Land Use, Transportation, Air Quality Connection

渋滞したハイウェイを描く自動車広告は存在しない。「快適に走行できる道路空間」という神話は、人々により多くの自動車を購入させ、それが故に我々はより多くの道路建設を強いられる。交通技術者は、自動車交通量の増加に対応するための車線増対策に追われ続けるのだ。1980年代後半に、ポートランド都市圏で新しいハイウェイ建設構想が持ち上がっていた。その道路はポートランドの都市成長境界線(Urban Growth Boundary)の外の農地を通過する路線で、「西部バイパス」と呼ばれていた。その頃の代表的な世論は以下の通りであった。

「通過交通のためにはバイパスが必要だ」

「地域の経済発展のためにバイパスが不可欠」

「地域周辺部の都市成長は避けられないのだ」

「地方部の土地利用はコントロール不可能だ。

それは市場により決定されるのだ」

「郊外の成長と公共交通を両立させる方法は

ない。たとえ試みても無駄に終わる」

これらの意見のどれが正解であったか？ 今となっては、何一つ正しくなかったことは明らかだ。例えば、オレゴン州交通局のデータからは、バイパスを利用するであろう交通量の90%は通過交通でなく、地域内交通であることが分かっていた。バイパス建設が経済成長を促すという意見も正しくなかった。分析結果は、バイパスは単にインフラが整った既存中心市街地から単に雇用を転換させ、中心地の失業率を高めるだけであることを示していた。他の道路の混雑解消という面からは、バイパス建設効果は極めて限られていた。ワシントン郡の住民は、バイパスより地域中心部近くを通過する環状線である217号線の混雑に不満を持っていたが、ポートランドのMPOであるMetroの分析結果では、バイパス開通による同路線の混雑解消は1%足らずであり、他の郡部ではかえって混雑を激化させることが想定された。

最終的には、外縁部の成長は避けられず、市場原理に任せ、土地開発管理の政策介入の余地がない、或いは公共交通と連動した郊外化は不可能であるといった主張が不可避の意見として残った。この点については、我々は州交通局のデータを用いたバイパス建設に関わる分析結果を再検討することが可能であった。その分析内容は、“Making the Land Use, Transportation, Air Quality Connection”、“LUTRAQ”の呼び名で知られる。

4 . LUTRAQ

LUTRAQは、交通政策について、人間の交通行動に4つの影響要因があるという仮説から始まった。それは、如何なるインフラが整備されるか、その利用価格はどの程度か、その市場価値はどう決まるか、そして我々は住んだり働いたりする場所をどのように決定するかというものである。

4.1 インフラ整備水準

どんなタイプのインフラが整備されるべきかという意思決定は人々の価値観に基づく。車だけの生活を望むならば、歩道も自転車道もない、単に広い道路があればいいし、あらゆるタイプの交通機関の共存を望むならば、各々の交通手段の容量合計が道路幅員で決められてしまうのだ。

4.2 交通手段のプライシング

アメリカでは交通システムに関して目に見えない費用がかかっている。よく知られたことだが、公共交通の殆どは補助で成立しており、現行のガソリン税額からは、道路利用者はそのわずかしかが払っていないといえる。他の財源として固定資産税や消費税もあるが、それらは道路利用者に直接関知されない。もし混雑時間帯の自動車通勤者に適切な課税がなされるならば、彼らの一部は自動車利用を取りやめるだろうし、或いは時間帯をずらすだろう。

4.3 マーケティング

アメリカで15分以上テレビを見れば、必ずと言っていいほど幾つかの車に関するCMを目にするだろう。その広告には混雑した道路は映っていない。バスや徒歩に関する広告を目にすることは不可能だ。個人所有の車というのはアメリカ文化の一つであり、今や自由の象徴ともいえる。もしバスや徒歩利用のマーケットを促進することができていれば、我々はその文化をもっと前に変え得たかも知れない。

4.4 土地利用

土地利用は過去50年間に渡り交通問題を解決する一手段として見なされてきた。交通と土地利用の関係は、密度、多様性そしてデザインから捉えられる。人間の交通行動には幾つかの経験則がある。第1に、人口密度が高くなると公共交通のシェアは高まり、自動車シェアは低減する。人口密度が低い場合はその反対だ。第2に、自宅、オフィスそして商業地の混在が進むにつれ、自動車以外の手段の利用者が増加する。最後に、歩行者や自転車が利用しやすいデザイン(歩道、自転車道、緑道などの設置)をすれば、より多くの人々が歩いたり自転車を利用することになる。

4.5 過去の経験から学ぶ

どこからこのような経験則を我々は学んだのであろうか？ それは過去の事例からだろう。道路建設に引き続いて地域開発がなされることは論を待たない。同じことは、路面電車など公共交通開発にも言えるのだ。良い交通計画は、適地の適切な開発促進をサポートすることができる。自動車を神格化することは、地域コミュニティを無法かつ悪質な開発に晒すことになる。それがもたらす風景とはこんなものだ。歩道のない住宅地。歩行範囲に何も生活施設がないクルドサックの群。車庫が顔となった宅地。だだっ広い駐車場の周りに点在する四角だけのショッピングセンター。旧市街地から都市活力を吸い上げてしまったネオン瞬く商業街。都市外縁部のベッドルーム化のために破壊された農地...

交通計画と土地利用計画を統合することは、スプロール化により破壊された郊外、そして悪化する交通問題から見ても分かるとおり極めて重要である。反対に、よい計画であれば、コミュニティの経済的活力はおろか、生活質も十分高められたはずだ。自動車個人利用の獲得が、我々の生活にとり何をもたらしたかを逆説的に考えてみよう。

人々は買い物に歩いて行けるし、子供は学校に自転車で通学できる。何故なら全ての市街地は格子状に設計され、互いに連結しているからだ。クルドサックなるものは知られていない。

道路は狭く、馬や馬車、自転車利用者たちは時速15マイル以上の移動の必要性を感じていない。

「歩行者フレンドリー道」は広い歩道を有し、道路から隔離されている。馬や馬車は住宅裏の道路を通過するため、これらの空間は道路通過交通で邪魔されることもない。

住民は職住混在の住まい方をしているため、買い物仕事も徒歩範囲である。

商業地のメインストリートも歩道を有し、業務地も道路に面しており、決して駐車場の大海に没するようなことはない。

ポートランドはかつてこのアイデアを実施したことがある。1970年代半ばに、ポートランドは、市内からMt. Hoodレクリエーション地域を至る、「Mt. Hoodハイウェイ」の名で呼ばれる道路建設計画に直面していた。当時、業務地も宅地も自動車利用を前提に郊外化していた。このハイウェイ建設の理論的背景は、先に述べた西部バイパスと同じで、交通混雑解消、地域経済開発を根拠としていた。しかし、ポートランド市は、計画最終段階で変心し、他の混合アプローチ(multi-faceted approach)を採用することにした。ポートランドはハイウェイ建設に反対し、乱開発から多くの住民を守ることができたのだ。道路建設に用意された資金は、地域で最初の路面電車やバスモールの建設に充てられた。同時に市は中心部における駐車場総量の規制を行った。これら施策は間接的に自動車利用へのプライシングとなった。

同時に、市は中心部において、公共交通機関が敷設された地域の周りにおける、宅地・オフィス・企業立地の高密化を意図した新たな土地利用計画を決定した。それらは歩行中心のデザイン開発も盛り込まれていた。これら諸政策がもたらしたのは、経済発展と混雑緩和であった。過去20年間で中心部の雇用数は倍増したし、路面電車網近辺の開発投資額は10億ドルにも達した。中心部への通勤・業務交通の公共交通分担率は20%から40%に増加し、大気汚染日数も年間100日だったのが、0日になった。

この方法はポートランド中心部だけで有効で

あったように思われていた。1980年代後半には郊外部の低密度開発は進行していたし、それらは全て自動車利用を前提としていた。例え郊外部の条件が中心部と異なっていたとしても、我々は中心部開発で確認された基本的原則は郊外部でも適用可能であると信じていた。

5. 過去の開発を見習った成長のあり方とは...

最初に、我々は郊外部における開発計画は低密度であるという仮説に捨てることにした。代わりに、そこにもより機能を集中化し得る場所があることを想定した。ワシントン郡における空地調査から、郡中心部においても、既設・計画中の路面電車経路にほど近い場所に、都市成長に見合うだけの適地があることが確認された。次に、職住混在し、公共交通も便利であるにも関わらず、誰も中心市街地には住みたがっていないという誤解の解消につとめた。まずデベロッパーが、これら地域における開発に興味を持つよう働きかけをした。市場調査を、公共交通向けの住宅建設に強い力を持つHomebuilders協会の支援も得て行った。研究結果より、市場動向としては、歩行者優先デザインの職住混在土地利用形態は十分受け入れられる余地があることが分かった。空地調査結果とあわせ、ワシントン郡内においては、今後20年間に渡り、これらtransit-oriented開発で住民の66%、従業者の75%を収容できることが予想された。最後に、我々は新たな土地利用計画が交通混雑をもたらさないことを証明する必要がある。これには、Metroの交通需要予測モデル、公共交通サービス水準や、土地開発状況、駐車場管理計画などを取り込むことができる が役に立った。

LUTRAQの名で知られる、この統合的計画は西部バイパス計画の環境アセスメント(EIS: Environmental Impact Statement)に組み込まれ、最終的にはバイパス計画を葬ることになった。

6. 計画の実行

選択肢を思いつくことと、それを実行することには大きな隔たりがある。LUTRAQが始まって間

もなく、Metroは50年の長期交通、土地利用計画を策定し始めた。この計画策定プロセスには、ワシントン郡の西部バイパス建設支援者も多く関わっていたが、議論を進める中で、彼らもtransit-oriented開発を支持するに至った。最終的には、MetroはLUTRAQの90%を計画に盛り込むことになり、LUTRAQは今や地域将来像であり、法律にもなり得たのである。さらに、”LUTRAQ alternative”が、ワシントン郡で策定中である。提案されたLRT路線は1998年秋に開通した。LRT路線を持つ各市では、LRT駅周辺部について特定の土地利用計画を採用している。それら土地利用計画を通じて、LUTRAQが今や、各地の土地利用法に深く根付いていることが理解されよう。そして、LRT駅周辺部のtransit-oriented開発に関連した、7000にも及ぶ住宅区の建設という形で、住宅開発市場もそれに応えている。

我々がLUTRAQプロジェクトを始めたとき、人々はそれをクレージーと決めつけた。交通問題を解決するために土地利用計画を用いるというのは、モーツァルトをチューバで演奏するようなもの 関連すべき項目にも関わらず、両者間の機能的調和が全くない と思われていたのだ。ポートランド中心部においては、既に10年前に同様のアプローチで成功を収めていたにも関わらず、我々はスプロールは避けがたいという思いこみ(そして人々もそれを望んでいるのだが)を打破しなければならなかった。それはトマス・ジェファーソンが言うところの不可侵権利である、生活、自由(そしてその結果週末ショッピングセンターで空き駐車場を血眼で探す羽目になる)がもたらした結果である。まさに、アメリカン・ドリームそのものだが、それは必ずしもスプロールの代償であるとは限らないのだ。

結局、我々はそれらを両立し得た。ハイウェイや駐車場建設で景観を損なうこともなく、大気を汚染することもないというアメリカの夢をLUTRAQは実現させた。我々は環境を破壊する車に依存しない、活力に満ちた小さい市町からなる郊外部を作ることもできる。実際、自動車交通と、

歩行者系交通とは両立すべきものだ。歩行者優先のコミュニティなしでは、自動車のより良き利用も叶わない。市場原理でさえも、そのことを証明している。

公的政策も我々が望む未来を支援できるし、支援を始めるだろう。住民が描く未来が彼らの拠り所であるはずだ。旧態依然の政府やデベロッパーは、過去半世紀に渡ってアメリカでなされたスプロール策を相変わらず推進し続けるに違いない。関心ある市民・住民だけが、その流れを変え得るのだ。

An Electronic Resource Guide:

- 1) Gordon Price, "A Local Politician's Guide to Urban Transportation": email gordon_price@city.vancouver.bc.ca for a fascinating critique of typical responses to congestion.
- 2) LUTRAQ materials: see www.friends.org or call +1-(503) 497-1000
- 3) Numerous reports and other resources on transportation, congestion, and sprawl can be obtained through the Surface Transportation Policy Project, www.transact.org.
- 4) Information on Oregon's Transportation and Growth Management Program:
<http://www.lcd.state.or.us/issues/tgmweb/index-f.htm>.

翻訳：兵藤 哲朗（東京商船大学）