

都市と景観

—英国（イングランド）の過疎地における景観の維持と創造—

寺田英子

1. 問題提起：過疎地における景観の維持と創造

本研究では、都市の「景観」という概念を拡張し、自然や町なみの有り様という本来の意味だけでなく、景観に加わる新たな人工物・サービスも景観の一部として考察の対象とする。前者の意味での景観については、第3節において過疎地にみられる遺跡や古い町なみを取り上げる。後者については、第4節において景観に加わる新たな人工物・サービスの事例として、英国（イングランド）の過疎地を走るバス、タクシー、およびバスシェルの野外広告を紹介する。後者は特に美的な要素を含むものではない。しかし、様々な理由によってその場所に設置され、あるいはサービスが供給されることにより地域の様子や人々の生活水準を向上させたという意味では少なからず社会的な重要性をもったものである。これらを維持し、あるいは新しい景観を創造するためには、どのような経済的条件が必要であろうか。また、それらの条件を満たすことができるのは、公共部門または民間部門のどちらであろうか。本研究では、公共政策の視点から都市と景観の問題を共有資源の管理問題として考察する。

2. 研究方法

研究対象となる地域は南西イングランドのウィルトシャー県、デボン県、コーンウォール県である。以下では簡略化のため、イングランドを英国と呼ぶ。

研究の手法としては、2003年3月、5月、8月、12月、2004年3月、および10月に行なった現地での取材、特に新しいタイプの景観に関しては、自治体の政策担当者および事業者へのインタビュー調査と収集したデータ、および文献調査をもとに、それぞれのサービスの概要と補助水準、マネジメントに関する課題等を制度的に考察した。

3. 伝統的な「景観」の維持にともなう課題

3.1 事例1：ウィルトシャー県デバイゼスの運河

南西イングランドのウィルトシャー県のデバイゼスという人口2万人あまりの町には、1810年に開通したケネット・アンド・エイボン運河がある。これはデバイゼスを基点として、西方向のバースという町でエイボン川に合流しブリストルへ至る。東方向へはニューベリーを經由し、ロンドン郊外のレディングという町でテムズ川と合流する。

ケネット・アンド・エイボン運河は、なだらかな勾配の丘に29段のロック（閘門）を設け、人工の水の階段を作り、これを順番に昇降することにより船を丘の上まで押し上げる

仕組みである。まるで陸上競技で使うハードルのように、丘の頂上まで白と黒に塗り分けられた巨大な柵のようなものがいくつも運河をまたいでいる。これらはロックを開閉する場所であり、人力でロックを開けナロウボートと呼ばれる細身の船を一段ずつ移動させる。18世紀から19世紀にかけて運河の全盛期には、馬が船を牽引して運河でレンガや石炭、羊毛を運んでいた。現在では、もっぱらバカンスを楽しむ人々が利用している。（写真1参照）

しかし、なぜこのような急勾配の土地に運河を建設したのであろうか。デバイゼスからバースの方向に向かって運河はエイボン・バレーという場所に流れ込むが、約4キロの距離で70メートルあまりの高低差がある。当時のエンジニアの血を熱くたぎらせた大規模プロジェクトにはちがいないが、より地理的な条件の良い代替ルートは検討されなかったのであろうか。

実際には、より建設費用が安いという意味で現実的な原案があった。それは、現在の運河よりも北側に、遠回りになるがより安く建設でき、航行に必要な水量が十分に確保できる運河の建設計画であった。18世紀末、このプロジェクトの費用対効果を調査した人物が、ジョン・レニーというエンジニアであった。産業革命当初は、重量貨物を運ぶ手段としておもに運河が使われ、英国は運河投資フィーバーと呼ばれる時期にあった。ケネット運河の計画についても、流域の都市と投資家がルート設定に関して盛んに誘致運動を展開した。その渦中、レニーは当初、原案を支持していたが、なぜか3年間の調査期間中に立場を逆転し、現在の運河が建設された。

ところが、ケネット・アンド・エイボン運河の最盛期は40年あまりで終わった。すなわち、蒸気機関が開発され、1852年にグレート・ウェスタン鉄道が開通するや、運河の利用は激減し、やがて放置された。その後は汚れた沼のまま、その存在すら忘れられていたが、1970年から80年代に流域の自治体が運河の再生を企図してトラストを結成した。

また、ナショナル・ロータリーをはじめとして様々な基金が投入され、大規模な改修工事が行なわれて90年代に再び開通した。人々の努力により、運河は永い眠りから目覚め、周囲の自治体と地域住民の一体感を増し、訪れる人々に美しい景観をみせている。

デバイゼスの運河の場合は、安全に航行できるよう維持管理を行なう費用が必要となるが、これを調達することは困難を極める。なぜなら、観光目的の運河の通行だけでは利用料金で費用を賄うことができない。一方、費用を回収するように高い料金を設定しようと

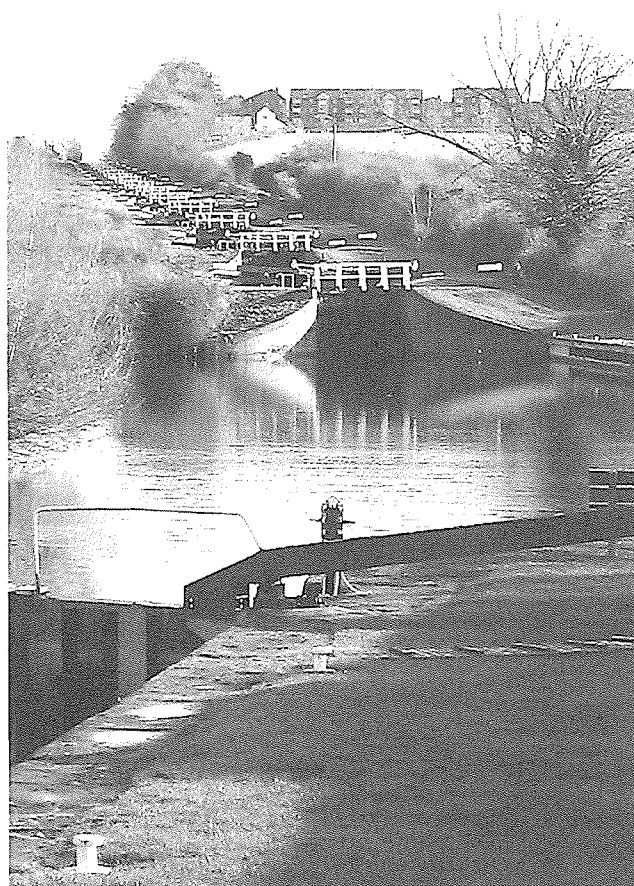


写真1 デバイゼスの運河
（2003年12月 筆者撮影）

も、所詮、残余の需要でしかない。

一案として、例えば運河の周囲に壁を設け、そこで利用料金を徴収し、料金を払った人々だけに運河の景観を見せるといった方法も考えられる。しかし、料金を払わずに運河の景観というサービスを消費するフリーライダーを排除する費用は莫大なものとなるであろう。加えて、運河の景観を楽しむことにより生じる限界的な費用は無視できるほど小さいと考えられる。そのような場合には、その施設の利用に料金を課し、料金を払わない人々を排除することは経済的に望ましいことではない。以上から、運河のようなプラスの外部経済効果の大きな施設については、その供給にかかる費用を税金その他の自治体の財源により賄うしかないと、サービス供給は公共部門に委ねるしかない。

3.2 事例2：ウィルトシャー県ソールズベリーのストーンヘンジ

ウィルトシャー県のソールズベリーは、聖マリー・カテドラルという大聖堂があることで有名な町で、中世の面影を色濃く残している。町の中心部は古い建築物と中世のイギリスの雰囲気を残したまま、建物内部はモダンなショッピングモールに改装し、若者があふれる観光地となっている。ソールズベリーの町を出ると、なだらかな平原が続く、軍の演習場になっている場所もある。もともとこの地域には自然環境保護に関心を持った



写真2 ソールズベリーのストーンヘンジ
(2003年12月 筆者撮影)

た人々が多く、過去には過激な主張をする環境保護団体が道路建設に反対してバリケードを建設するという事件も起こった。

ソールズベリー市内から車で北方に約40分走ると、ストーンヘンジの入り口に到着する。入り口で入場料を払って道路下のトンネルを通り抜けると、対岸の遺跡を展示した場所に入ることができる。巨石群は、馬の蹄鉄のような形に円形を描いていて、この場所が太古の人々にとって特別な場所であったことが一見してわかる。巨石群の一部をなすブルーストーンは、南西ウェールズのプレセリ・マウンテンで採掘され、いかだで海岸沿いを運び、陸上は人力で380キロもの距離を運んだと推測されている。(写真2参照)

このようなストーンヘンジとそれを囲む平原の一角は、イングリッシュ・ヘリテージという財団が購入し、その所有権を持っている。イングリッシュ・ヘリテージは文化・メディア・スポーツ省がスポンサーとなって、1984年に設立された史跡保護組織であり、国内の史跡400ヶ所あまりを管理している。観光客が支払う入場料も運営資金の一部となるが、その他の関連商品の売上や寄付等により遺跡の維持管理が行なわれている。この事例では、歴史的に価値のある遺跡とその周囲の土地の所有権を公共部門の組織が取得し、独占者として遺跡を維持しながら人々に景観サービスを対価をとって消費させている。もし、この

ような手続きで所有権が確定しなかったとしたら、つまり多くの所有者が土地を所有し自由に利用していたならば、おそらく人類史上、価値のある遺跡を今日まで保存することは難しかったのではないかと思われる。

3.3 事例3：デボン県クロベリーの町なみ保存

古い町なみの景観を維持し、その場所にある遺跡や文化財が保存されることは、おそらく誰もが望むところであろう。その一方で、その近隣で生活をしている人々、あるいは歴史的に価値のある古い家屋を保存しながら、今でもそこに住む人々の生活の便宜や安全も同時に確保する必要がある。従って、町なみと周囲の雰囲気を作り出す様々の構造物を保存するためには①費用負担、②建築物などの安全性確保、③地権者の合意という3つの問題をすべて解決しなければならない。これらの問題の解決にあたっては、必ずしも公共部門が政策介入する必要は無い。現実には、民間部門がこれらを解決した事例が英国にある。

南西イングランド、デボン県のヘリテージ・コースト側にクロベリーというひなびた漁村がある。連日、バースステイブルという人口2万人あまりの近くの町から観光バスがおしかけ、150年前の漁村の町なみを見ようと、

観光客が群がる。町が現在のような形をなしたのは14世紀頃とされる。断崖から海岸へ向かって造られた町なので急な傾斜（26%という場所もある）に階段をつくり、滑り止めとして海岸の石を利用している。長年、人々から踏みしめられ、石は丸みをおびて、まるで基石のようにつややかである。何世紀もの間、人々は日用品を大きなソリに載せ、この道をロープで引っ張って運んだ。白壁の家屋が斜面に肩を並べ、観光客はおとぎの国を訪れたような気分散歩を楽しみ、しばし中世の港町に思いを馳せる。（写真3参照）

ここで、先に述べた町なみ保存の3条件について考えると、①費用負担については、クロベリーの入り口（山側）に料金所が設けられ、ここで入場料を払わせている。すなわち、町全体をテーマパーク化して、その維持管理費を観光客から集めるという方法がとられている。また、町の景観や雰囲気を損なうおそれのある物を料金所内に集め、町中にはそのようなものを設置しないよう工夫している。②建築物の安全性については、実際に人々が古い家屋で暮らしている様子を見ると、特に問題はなさそうである。③地権者の合意につ

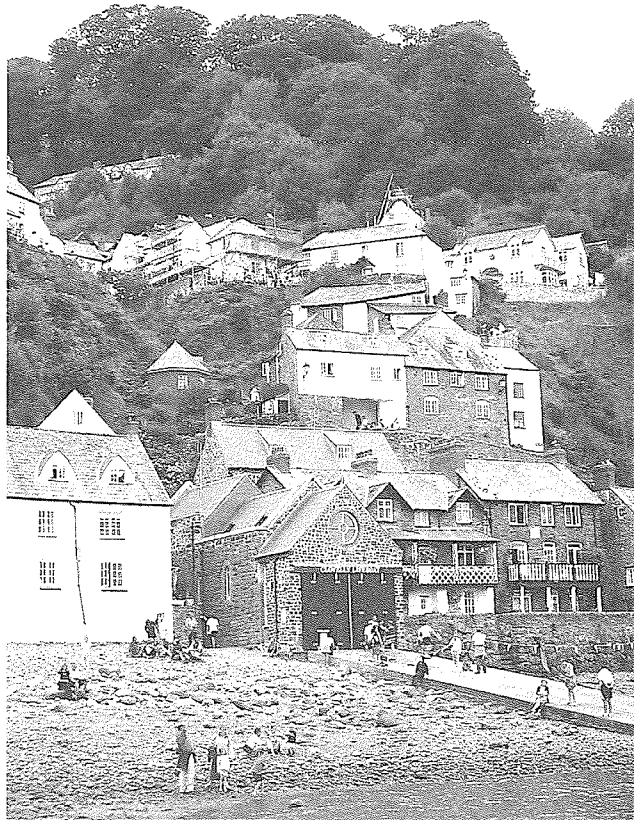


写真3 クロベリーの町なみ
(2003年9月 筆者撮影)

いては、じつはクロベリーの土地と家屋はあるファミリーが所有している。そのため、土地の利用の仕方について関係者の合意を得ることは、地権者が複数いる場合に比べると、比較的容易と言えよう。偶然ではあるが以上のような条件がそろい、自治体の政策や都市計画道路とは無縁のクロベリーに、中世の美しい景観が保存された。

クロベリーの事例も、先のストーンヘンジの事例と同様に、誰かが独占的に土地と家屋の所有権を取得することにより、結果として、町なみを保存することができた。その一方で、ストーンヘンジの事例と比べクロベリーがより恵まれていたのは自然条件である。というのも、町は急峻な崖に囲まれた狭い場所にあり、部外者がアクセスできる場所が限られている。実際のところ、入場料を払わずにその景観を楽しむことは難しい。

また、デバイゼスの運河の場合と比べて明らかなことは、この事例では町なみという景観サービスへの需要を持つ人々を選別し、サービス消費を供給者（つまり土地の所有者）が管理することができるという点であろう。過大な消費を防ぐ手立てを比較的にかさい費用でとることができ、民間部門のイニシアチブによる景観の維持と観光サービスの供給が効率的に行なわれている点は重要である。

4. 景観に加わる新たな人工物・サービスの事例

4.1 背景：過疎地における社会的排除問題

ヨーロッパにおいて1990年代に進んだ地方分権化とは逆に、英国では地方財政改革の過程で、歳出と税収の両面において急速に中央集権化が進んだ。地方財政が一般政府支出に占める割合は1975年の29%から2000年の22%へ、租税収入全体に占める地方税収は11%から4%へと急減し、地方の課税自主権も中央政府による上限設定で形骸化した。地方歳入のうち、約6割が中央からの財政移転という点で、英国は日本と同様に中央集権的である。

自主財源が少ない地方をコントロールして中央政府のアジェンダを推進するために、補助制度は効果的な手段である。その一方で、補助金の獲得競争に奔走する地方のサービス供給の実態と、政策の本来の目的との間に不整合が生じるおそれもある。その一例が、現在、英国で展開されている社会的排除の解消（言い換えれば社会参加の促進⁽¹⁾）という政策である。これは様々な理由で社会活動に参加することができない人々に対して、生活に必要なサービス、特に雇用、医療、教育等へのアクセス確保を目的とする。ターゲットを若年失業者、高齢者、学生に定め、これらの人々が地域で普通のこととされる社会的、経済的、政治的な活動に参加することができない状態を改善する取り組みが、労働党政権のもとで推進されている。なお、社会的排除の解消という課題を、本研究では過疎地の地域交通に関することに限定する。

4.2 過疎地の地域交通に対するバス補助

英国では1998年より実施されている地域交通のイノベーション促進を目的とした補助制度であるルーラル・バス・チャレンジ（Rural Bus Challenge: RBC）およびアーバン・バス・チャレンジ（Urban Bus Challenge）が実施されている。向こう5年間の地域交通に関する交通計画を記述した地方交通計画（Local Transport Plan: LTP）の一部に需要

応答型交通サービスを盛り込み、この補助制度を使って新しく公共交通サービスを導入した自治体では、オンデマンドの輸送サービス整備に必要な車両とオペレーション・システムの購入にあてる傾向がみられる。英国政府が推進する社会的排除の解消に需要応答型交通サービスが貢献する、という官庁のスローガンも政策推進の追い風となった。

実際のところ、1993年から2000年にかけて環境対策と都市部の交通渋滞対策を目的とした燃料税の段階的な引き上げが行なわれ、地方部でも人々の移動のコストが増加した。バス・チャレンジは、このような背景のもとで導入された交通省の路線バスを対象とした補助制度である。

しかし、従来型の乗合バスサービスよりも需要応答型の交通サービスがはるかに高価なものであることが2004年に交通省により発表され、過疎地におけるこれらのサービスの存続に警鐘が鳴らされた。一方で自主財源の乏しい地方自治体にとっては、LTPに需要応答型交通サービスを盛り込むことにより、あるいは資本費補助が交付される可能性があるという状況はインセンティブとなる。

ところが、公共交通が不十分であることが原因となって社会的排除が生じているかどうかの判断は実際には難しい。ここで注意すべき点は、社会的排除と貧困の区別である。ある人が社会活動に参加できない状態におかれたからといって、貧困であるとは限らない。後者は、英国では国民の平均可処分所得の60%割以下と定義されるのに対して、前者はある人がその地域社会では通常のこととされる社会的、経済的、政治的な活動に参加することができず、その便益を得ることができない状態を包括的に呼ぶ。そのため、このような社会問題が現実⁽²⁾に生じているのかどうかの判断は、考察の対象となる地域において、何が通常の活動とされているのかという価値基準にも依存することになる。

このような理由から、過疎地に一般乗合の需要応答型のバスサービスを導入することによりどれだけの人々が社会参加できるようになったかを具体的に把握することもできず、政策の効果を数量的に示すことが本来的に難しいという問題が潜んでいる。政策の運用面において必ず市場ベースの判断（具体的には旅客1人あたりの補助水準）が加わるところが、日本の地方財政の運営にはみられない、英国の特色である。

以下では、南西イングランドのウィルトシャー県で運行されている「ウィグリーバス」、デボン県で運行されている「フェアカー」、およびコーンウォール県で運行されている「コーリンク」の3つの需要応答型交通サービスの事例を紹介する。いずれも自治体が上記のRBCを獲得したプロジェクトであるが、特にウィルトシャー県とコーンウォール県は全国的にみて突出した補助金額（サービス開始後から現在まで、各県における補助金の累計額は約2億5千万円から3億円）を得たため、両県におけるサービスの運営方式が他の自治体の関心を集めている。これに対して、デボン県においては行政の公共交通の役割に対する考え方が先の2つの事例に比べるとより現実的であり（サービス開始後から現在まで、補助金の累計額は9千万円程度）、常に費用対効果を重視しているという点で明確な方針を持つ。

4.3 事例4：ウィルトシャー県のウィグリーバス

ウィグリーバス（Wigglybus）は、西側のデバイゼス、東側のピューズイーという2ヶ

所のマーケット・タウンを起点とした、約1時間に1本の循環バスサービスである。月曜から土曜まで同じ時刻表、定路線で運行される。(写真4参照)

一般に、デマンドバスのシステムでは、利用者がバスサービスを必要とする時に、中継地点に連絡し、サービスの利用期日、時刻、乗車場所、人数、目的地等の情報を伝えて予約をする。最近、GPS(全地球測位システム)によるバス・ロケーション・システム、PHSパケット通



写真4 デバイゼスの町中のウィグリーバス
(2003年12月 筆者撮影)

信などの公衆無線通信の利用が可能となり、アンカーポイントの発車時刻の15分から20分前に予約すれば、希望した場所でバスに乗車できるシステムが開発されている。ウィグリーバスも、このようなシステムで運行される乗合バスである。

地域交通のイノベーションという視点から注目すべきことは、1985交通法の手続きの下でウィグリーバスがフレキシブルな運行システムを実現したことである。これは、アンカーポイントでの発車時刻を公表し、登録したルートを走って停留所で乗客を乗せるが、予約が入ればルートを外れ乗客をピックアップに行くという部分的なオンデマンドの形態である。バスサービスが揺れ動く(wiggle)というのは、予約が入ればルートを外れて住宅地の中まで乗客を送迎に行く様子をさす。英国内では珍しく東西を結ぶバスサービスが無かったこの地域では、自家用車が運転できない人々にとって社会活動への参加を助ける手段となった。

このデマンドバス・サービスは、1998年のイギリス運輸省のルーラル・バス・チャレンジ(RBC)にウィルトシャー県が応募して補助金を獲得した。翌年5月からサービスを開始し、2001年、03年のRBCでも補助金を得ている。現在、4台のミニバスを5ルートで運行しているが、もっとも乗客の多いルートで毎月5,500人を運ぶ。過疎地の交通問題にチャレンジした成功例として運輸省からも高く評価されている。県が実施した車内アンケート調査によれば、利用者のおよそ30%はウィグリーバスが運行されるまで移動が著しく制約された人々とされている。4台の車両には住民に募った愛称がつけられ、閑散としたデバイゼスとピュージーの町の景観に新たなランドマークが加わった。

このように、コミュニティーに歓迎されたかにみえる新しいバスサービスであるが、県は運営上の問題を抱えることになった。RBCの期限が3年という問題に加え、サービス運行当初からの課題は、マネジメントの体制が脆弱であるということにつきる。しかも、自治体によくありがちな人材不足ではなく、デマンドバス導入に際して、政治的に強力な環境保護団体がリーダーシップをとり、マネジメントを混乱させたという問題である。

1985年交通法の手続きの下でフレキシブルな運行を実現したウィグリーバスだが、その発端は90年代前半、NGO(非政府組織)による問題提起であった。ちなみに、ウィルト

シャー県には大聖堂で有名なソールズベリーという町があり、周囲の環境を保つために自動車交通を減らすべきとの提案がフレンズ・オブ・アース（FOE）という NGO により出された。その考え方は、地域交通に対する補助金をまとめて公共交通を充実させ、自動車からの転換を促すことにより環境に与える負荷を削減するというものであった。ソールズベリー帯は、英国では珍しくバス路線がまばらな交通空白地域である。今ではウィグリーバスが走るピューズィーとデバイゼスの2つの町も、以前はバスによる東西の移動は困難であった。人口密度が希薄で、移動は自家用車に頼らざるを得ず、自家用車の保有率は約80%である。

おりしも、FOE が過疎地を対象とした戦略的な社会的セーフティーネットを論じたレポートを1997年に発表した。これに共鳴したピューズィーの住民が新たに PVTAG という名の NGO を作り、地域に合った乗合バスのあり方を98年に発表した。これがウィグリーバスの原案である。そのような経緯で関わった組織は、FOE の現地支部、PVTAG、23のパリッシュ、コンサルタント、ウィルトシャー県、および隣接のディストリクトという大規模なものとなった。そこに1998年の RBC という地域交通のイノベーションを目的とした補助制度が開始され、ウィルトシャー県が応募し補助金を獲得した。

しかし、翌年からウィグリーバスの運行が開始されると、現実的な問題が浮上した。それは、NGO が先鞭をつけたプロジェクトだけに、関係団体のゆるやかな連携を機軸として運営され、マネジメントの仕組みが整わなかったという点であった。地域主導の交通管理といえは聞こえはよいが、現実にはプロジェクトに関係したどの組織も全体的な責任を負わないということがサービス供給を混乱させた。そのため、4年後にバス運行を担当するマネージャーが自治体によって配置され、現在では運行上の問題は解消されつつある。

行政に対する住民ニーズについては自治体が情報を持っているから、行政サービスの内容と水準の決定を自治体に委ねるのが望ましいというのが地方分権の考え方である。しかし、場合によっては民間部門による公共部門のサポートが効果的となることもある。ウィグリーバスの事例をみると、地域の人々の交通行動に関する情報収集をもとにデマンドバスの原案を作るところまでは NGO が大きく貢献したことがわかる。その一方で、バスの運行が実現した後は、予算の運営に責任を負う自治体にサービス供給を全面的に委ねることが望ましい。仮に、NGO が創り出したウィグリーバスの知的所有権が市場において売買され、自治体がそれを購入することができたならば、バスサービス実施後のマネジメントの課題は少なからず解決できたのではないかと推測される。

4.4 事例5：デボン県のフェアカー

南西イングランドのデボン県では、2000年12月から政府の省庁の一つであるカントリーサイド・エージェンシーの補助金（Rural Transport Development Fund）を得て、フェアカー（Fare Car）という予約制のタクシーの相乗りサービスが県により実施されている。これは、県の東側に位置するホニトンというマーケット・タウンを中心とした地域を含め全8地域（のちに10地域に増加）の過疎地において、1日10便、週日・土日とも運行される輸送サービスであり、前日の予約に基づいて利用者の需要があった場合だけ運行されている。利用者数は、当初の週19人から1年余りで週72人に増加し、過疎地域の生活交通として定着してきた。2004年現在、RBC を獲得して2006年3月末まで県内の12地域におい

て、マーケット・タウンを中心に同じサービス形態で運行されている。(写真5参照)

このスキームは、1985年交通法の第11条に基づくもので、顧客が個別に事前予約をして、それぞれ個別の料金を払うというシステムである。フェアカーには公表された時刻表があり、目的地を固定し、マーケット・タウンにおける到着および出発時間も固定されている。料金はバスと同じ水準ということで、1.5ポンドから2ポンドに設定され



写真5 デボン県ポイルで停車中のフェアカー
(2004年10月 筆者撮影)

ている。予約は必ず前日の午後4時までに入れないといけない。また、利用できるのは予め登録した地元の住民だけである。これは、旅行者がタクシー代わりにフェアカーを利用するのを防ぐためである。

2001年11月に県が実施した調査によると、フェアカーの利用者のうち63%が50歳以上であった。また、25歳から35歳の年齢層の利用者はわずか3%にすぎない。43%は退職者であった。10%がフルタイムで、10%がパートタイムで働いていた。トリップの目的は買い物(38%)、通勤(25%)、社会活動への参加・レジャー(21%)、通院(8%)、汽車への乗り換え(4%)および通学(4%)であった。

フェアカーのサービスは、それぞれの地域のタクシー業者との契約に基づいている。タクシー業者は、それぞれのトリップについて支払われた料金と実際のトリップにかかる料金の差額を県に申請して補助金を交付される。2004年10月にデボン県庁で行なったインタビュー調査によれば、適格なタクシー業者を見つけることはかなり困難であるという。その理由として、過疎地では通常のタクシーサービスはかなりの需要が見込める場所もあること、およびフェアカーとして運行している間には通常のタクシーサービスは供給できないこと、すなわちプライベート・ハイヤー・カーになることが挙げられる。

事業者の選定が難しい理由は、過疎地の学童の通学、高齢者の通院や買い物にこのサービスが利用されるということもある。サービスの趣旨を理解し、状況に応じて柔軟な対応ができる小規模な事業者が好ましいため、事業者の選定にあたり補助金付きの一般競争入札は行なわない方針である。このような県庁の方針について、特にタクシー事業者からの苦情は無いという。

フェアカーの利用者が増加傾向にあり、地域の人々の反応も良い一方で、旅客1人当たりの補助金は高額である。フェアカーの試行サービスが行なわれた、比較的に需要が見込まれる地域(ホニトン周辺)では、1日の利用者数が11名、1人当たりの補助額は6ポンドである。通常の路線バスへの補助水準は、1人あたり2ポンドと公言する自治体が多いなかでは高額である。また、最近、サービスを始めた地域では1人あたり20ポンドの補助水準となる地域もみられる。このような状態について、デボン県の政策担当者は、半年毎

に各サービスを点検し、対象地域を変更するなどの対応をしている。前節で述べたウィルトシャー県のウィグリーバス、次節で述べるコーンウォール県のコーリンクは GPS によるリアルタイムの運行状況の把握ができる IT 機器への初期投資が必要となる需要応答型交通サービスである。これらに比べると、前日予約制をとるプライベート・ハイヤーはより費用効果的で、「需要がなければいつでも中止する」ことができるという点で自由度のあるサービス形態といえよう。

4.5 事例 6：コーンウォール県のコーリンク

南西イングランドのコーンウォール県内の過疎地を走る需要応答型交通サービスは、通称、コーリンク（Corlink）と呼ばれている。コーリンクは4つのゾーンに分られ、ゾーン1と4をコーンウォール県庁が単独で運営し、2003年6月に開始した。ゾーン2と3は隣のデボン県のプリマス市役所とコーンウォール県庁が共同で運営するプロジェクトであり、2002年7月にサービスを開始した。RBC への補助金申請はプリマス市役所が行ない、3年間のサービス運行に対して約21万4千ポンドが支給された。2004年4月上旬から地元の民間バス会社が同路線を引き継いだ。（写真6参照）



写真6 コーンウォール県ボドミンで停車するコーリンク
（2004年4月 筆者撮影）

コーリンクは、コーンウォール県の南東部分をカバーする幹線交通サービス接続型のサービスであり、プリマス市の西側と北側から同市へ通勤する人々を対象とする。週日の7:00~23:00に出発の1時間前まで予約を受け付ける。乗客が多いゾーン2と3はミニバスだが、より人口密度の低い地域をカバーするゾーン1と4は7人乗りの車両を使用している。サービス全体についての旅客あたりの補助金は28ポンドと非常に高額である。原因はゾーン1と4において時刻表無しでリアルタイムの需要応答型交通サービスを many-to-one という運行形態で行なったことにある。他の旅客と車両を共有する時間が短く、タクシーのような利用ができる反面、旅客一人あたりの補助水準は高額となる。

コーリンクの導入期にあたっては、県庁の担当者による説明会やパンフレットの配布による PR などのマーケティング手法がとられた。ウィグリーバスのように、地元の住民組織の協力は無い。いわゆる、従来型の行政主導のサービス供給といえよう。県の調査によれば、高齢者には需要応答型という交通サービスに抵抗感があることが判明した。その理由として、コーリンクの場合は実際のところ、タクシーと何ら変わらないサービスとなってしまうことが指摘できる。すなわち、自分が予約したときに、偶然に同乗者がいた場合には相乗りをせざるを得ず、予定していたよりも移動時間が増えることが不満の原因と考えられる。また、ゾーン1と2では地元のタクシー業者との軋轢が問題化したという。

1994年4月に現地の事業者に行なったインタビュー調査で確認できた問題点としては、システムを管理するソフトウェアに関係するものとして、コーリンクのバス相互では連絡がとれないこと、およびエリア内に約2千人あまりの住民が分散して住むゾーン1では、コールセンターの担当者が目的地付近の地理に不案内な場合、時間内に配車ができないような予約を運転手に指示するという問題がかなり頻繁に起こっている。また、ゾーン内を複数の地域に分割しているため利用者の便宜を損なう問題も生じている。以上から、交通省 [UK DfT 2004b] は「全体的にサービスの目的を達していないので、⁽³⁾ 今後は RBC 補助を獲得することは困難であろう」という評価を下している。

4.6 事例7：プリマス市のバスシェルター

南西イングランドのユニタリー・オーソリティーであるプリマス市にあるバスシェルターには、バス利用者の待ち時間の苦痛を少しでも和らげるために工夫が凝らされている。透明なプラスチック製の壁で覆われた箱のような形をしているので、近づくバスの行き先を中から確認できる。海岸沿いの地形のために強い雨風が吹き荒れる当地で、利用者を保護するという役割を果たしている。



写真7 プリマス市のバスシェルター
(2004年8月 筆者撮影)

シェルター内には利用者が寄りかかるためのスチール製の棒が2本渡してある。おそらく、プラスチックのイスを置くと破損が激しいために維持費がかかるという発想であろう。シェルターの内側には時刻表が貼ってあるが、側面には、J.C. Decaux という野外広告を専門とする会社のモダンな PR 用ポスターが張っており、殺風景な街路に色彩を添えている。バスシェルターという実用的な物にはちがいないが、道路脇という公共空間に設けられた新しい施設が都市の景観の一部となっている。(写真7参照)

プリマス市は、1999年に市当局、ファーストグループ子会社のウェスタンナショナル社、およびプリマスシティバス（公有バス会社）との間で品質協定を締結し、それに従ってバスサービスの改善を目的とした計14項目を実施した。上記のバスシェルターも、14項目のうちの一つである。市内中心部の利用者の多いバスシェルターについては、広告掲示の効果が期待できる。つまり、シェルター内外の広告スペースを高く販売することができるため、J.C. Decaux も積極的に市内のシェルター整備を行なっている。これにより、プリマス市は無料でバスシェルターの設置を行なうことができた。

このような、民間部門の事業者の利潤動機を念頭に置いた自治体の自発的な交渉は、全国的にも珍しい事例である。1985年交通法の規定に従い、正式な手続きを経て補助金入札

を行なうよりも、事業者と個別に協定を結んだ方が問題を迅速に解決できるという現実的な判断が市当局により下された産物である。

これとは別に、プリマス市はピーク時に市内に流入する自動車をコントロールするためのパーク・アンド・バスライド用駐車場の整備、バス停留所近くの歩道橋設置、バス停で利用者の昇降を容易にするための歩道の嵩上げを幹線バス路線で実施した。例えば、プリマス市内の東側、バスで中心地から10分ほどのコイプールというパーク・アンド・ライド用駐車場がある。駐車場の中にバスシェルターがあり、車からすぐにフィーダーバスに乗り換えることができる。自動車による通勤に慣れた人々が、市の入り口近くに設けた駐車場を利用するよう、アクセスに伴う費用をできるだけ軽減するための様々な措置が講じられている。また、市内のバス停では、一様に歩道嵩上げが行われ、バスが停留所に接着する際には前輪が歩道の淵に触れるぐらい近づけるので、歩道と低床バスの段差はほとんど無い。乳母車を押す女性や歩行が困難な高齢者も楽にバスを昇降できるよう、工夫が凝らされ利用者の減少に努力している様子がわかる。

5. 結論：景観の維持あるいは創造に必要なもの

本研究では、都市の景観という概念を拡張し、自然や町なみの有り様という本来の意味だけでなく、景観に加わる新たな人工物・サービスも景観の一部として考察の対象とした。第3節では、過疎地にみられる伝統的な景観にあたるものを取り上げた。第4節で景観に加わる新たな人工物・サービスの事例として、過疎地を走るバスおよびタクシー、および野外広告つきのバスシェルターを紹介した。

これら2つのタイプの景観について、それを維持し、そのサービスを人々に供給し続けるための経済的な条件について比較した。その結果、事例1、2、3のような伝統的な景観の維持については所有権の確定が重要となることを指摘した。これは、経済学の分野で「共有地（コモンズ）の悲劇」と呼ばれる問題に他ならない。例えば、共有地（共有資源）は一般に複数の人々が無料で利用できるという意味で排除ができない。しかし、ある人がそれを利用すれば、他の人々が利用できる資源はその分減少する。そのため、共有地を維持してゆくためには、誰かがその利用を管理する必要がある。資源の管理に失敗する理由は、社会的な利益と個人的な利益が一致しないことであり、人々による過剰な利用が続くとやがてそれは枯渇し、誰も利用できなくなるという社会問題を生じる。そのような場合、管理者となり得るのは、時には政府や省庁の外郭団体、および自治体などの公共部門であり、時には個人やボランティア団体などの民間部門である。本稿では、前者が管理する場合（事例1、事例2）、および後者が管理する場合（事例3）を取り上げた。

伝統的な景観とは対照的に、新たな人工物・サービスという景観については、上記のような共有資源の管理問題は生じない。それぞれの交通サービスは価格をつけることのできる純粋な私的財のため、市場メカニズムが機能する。もちろん、過疎地の公共交通については、そもそも採算ベースにのるサービスは供給できないため、実際には公共部門が供給せざるを得ないから市場メカニズムを超越した権力が必要となる。しかも、英国の場合は社会的排除の解消（あるいは社会参加の促進）という大きな政治的アジェンダがあり、過疎地の公共交通サービス、とくに需要応答型交通サービスはこの目的の達成に大きく貢献

するという政策の追い風が90年代末にあったことも重要な要因である。しかし、これら交通サービスの投入により社会的排除がどの程度、解消されたかは定量的に把握できていない。

その一方で、サービスの供給側のマネジメントに関しては、「アンチ・コモンズ」（上記の「共有地の悲劇」と逆の現象であり、言うなれば共有資源の過少な利用）の問題が生じる可能性がある。事例4 ウィルトシャー県のウィグリーバスについては、住民の交通行動に関する情報収集・バスサービスの設計は、もともと地元の NGO が行った。人々のニーズに対応したものを開発できたという点で、国内では高く評価されている。だが、マネジメントにその NGO を加え、意思決定に関して彼らに拒否権を与ると「アンチ・コモンズ」的な状況が発生するおそれがある。すなわち、時刻表の改正など住民ニーズをよりよく満たそうと協議をすると、NGO が反対することにより合意形成を困難にし、政治的にビッドプライスを吊り上げるという行動をとる可能性がある。事実、ウィグリーバスではそれが起こった。その結果、不便な時刻表のもとでバスサービスが過少に利用されているとすれば、「アンチ・コモンズ」という問題が生じていることになる。このような問題は、ウィグリーバスという1985年交通法のもとで可能な限りフレキシブルな交通サービスを企画したことに対する知的所有権が確立され、それを売買する市場が存在し、サービス実現前に自治体が NGO からそれを買い取ることができれば、あるいは回避できたかもしれない。

観光を目的とした景観サービスに一定の需要が見込まれる場合には、フリーライダーを排除する費用が比較的に小さい場合には民間部門のイニシアチブによるサービスの供給が可能であり、それが効率的な供給のあり方と言える。これに対して、もともと需要が見込めないが社会的に必要とされるサービスについては自治体の政策介入が不可欠となる。過疎地の需要応答型交通サービスの3つの事例では、政府の補助によりサービスが低料金に抑えられ、その結果、過大に消費されている実態を述べた。ただし、事例4と事例5については、地域交通サービスの供給について、行政に明確な運営方針があるという点で違いがみられた。

例外的に、民間企業の利潤動機を利用したプリマス市のバスシェルターの事例では、自治体と民間企業の自発的な交渉の結果、両方にとってより望ましい状態が実現したという点で評価できる。日常的な用に供され、特に美的なものを提供するわけではないが、新たな都市の景観を創造したケースとしては興味深い。

参考文献

- Brand, C. [2003], "Transport and Access to Health Care: The Potential of New Information Technology," University of Oxford Transport Studies Unit.
- Commission for Integrated Transport [2002], *Rural Initiatives Supplementary Information*, Commission for Integrated Transport.
- Countryside Agency/South West T.A.R. [2002], *Joining in Public Transport: Key Issues for Rural Access*, Final Report.
- Cornwall County Council [2000], *Cornwall Local Transport Plan 2001-2006*, Cornwall County

- Council.
- Cornwall County Council [2003], *Cornwall Local Transport Plan: Annual Progress Report*, Cornwall County Council.
- Lucas, K. [2003], *Transport and Social Exclusion: A G7 Comparison, An overview of the UK Position*, FIA Foundation.
- UK Department of Environment, Transport and Region [2000], *Social Exclusion and the Provision and Availability of Public Transport*.
- UK Department for Transport [2002], *The Flexible Future*.
- UK Department for Transport [2003], *Evaluation of Rural Bus Subsidy and Rural Bus Challenge*.
- UK Department for Transport [2004a], *Social Exclusion and the Provision of Public Transport—Main Report*.
- UK Department for Transport and Greater Manchester Passenger Transport Executive [2004b], *Intermode: Innovation in Demand Responsive Transport*, Final report.
- UK Department for Transport [2004c], *Evaluating the Processes and Impacts of the Integrated Transport and the Cross-Sector Benefits of Improved Accessibility: Phase 1*, Final Report.
- Social Exclusion Unit, UK Office of the Deputy Prime Minister [1998], *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighborhood Renewal*.
- Social Exclusion Unit, UK Office of the Deputy Prime Minister [2003], *Making the Connections: Final report on Transport and Social Exclusion*, Summery.
- Kenet District [2000], *Wigglybus; Mid Term Review*, <http://www.kenet.gov.uk>.
- Wiltshire County Council [2002], *The Wigglybus, End of Term Review*, Wiltshire County Council.
- 高橋愛典 [2004] 「イギリス地域交通市場における非営利組織の役割—社会的排除対策に関連して—」『近畿大学商経学会』第50巻第3号
- 林 健久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹 [2004] 『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会
- 濱口桂一郎 [2001] 「社会的排除との戦い—EU レベルの政策展開—」『総合社会保障』8月号

註

- (1) 社会的排除と呼ぶとき、誰が、何のために、誰を排除しているのかという疑問が生じる。地域交通のコンテキストでの社会的排除は、少なくとも、明確な目的があって誰かが誰かを排除したという見方ではない。副首相府および交通省の説明によれば、必要なサービスが人々の手に入るように都市づくりの全体的なプランニングの責任をもつ組織や人々が過去になかったため、結果としてこのような問題が生じたという。
- (2) 例えば交通との関連では、交通省 [UK DfT 2004a] によれば、ある地域で自家用車の保有率が相対的に高い場合、車を保有していない人々は社会的排除の状態におかれていると考えられる。しかし、自家用車の保有率が30%を下回るような地域の場合、車を保有していない人々や運転ができない人々は社会的排除の状態とは言えないとしている。一方、過疎地においては社会的排除と交通の関係はより直接的で明らかである。(Chapter 5)
- (3) UK DfT [2004b] p.129より引用。