

## 第7章 イギリス ロンドンの交通政策



課金エリア入口の表示

### ロンドンの交通事情

イギリスは、エリザベス2世女王を元首とする立憲君主国家であり日本と比べ約3分の2の国土面積である。人口約6,000万人。その首都であるロンドン市は人口約750万人である<sup>32</sup>。ロンドン市の人口は750万人ではあるが、それは1,800万人以上の大都市圏の一部であり、巨大な都市の圏域を形成しており、その中には全ての都市居住地域間に多数の連携やネットワークがある。この広い地域でロンドンを中心都市としての独自の機能を果たしている<sup>33</sup>。

ヨーロッパ最大の都市であるロンドン、もちろん公共交通も発達している。まず最初にロンドンの交通機関を検証してみる。ロンドンの地下鉄(The London Underground)は世界初の地下鉄であり、1863年に運行が開始されている。初期の地下鉄は、蒸気機関車での牽引の列車であったというが、日本で言うと大政奉還の4年も前のことであるから正直驚かされる。現在は275駅、総延長は408Kmとなり、総利用者人数は10億人程度となっている<sup>34</sup>。

<sup>32</sup> 外務省ホームページ、各国・地域情勢、イギリスの部分より  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/uk/data.html>>

<sup>33</sup> ケン・リビングストン 2005「ロンドンプラン」都市出版(株) p.22

<sup>34</sup> 太田静男 2007「海外情報 第11回(2006)JRMA 海外調査団報告 ロンドンの都市交通—the Tube・DLR」『R&M』15巻7号 p.59

ロンドンは、物価が高いという印象を持っている人は多いと思う。その最たるものが公共交通料金の高さでもある。ロンドンの地下鉄に目を向けてみると、初乗り料金は4ポンドもする。1ポンド135円くらいで計算しても540円もすることになる。ただしプリペイドカードであるオイスターカードを買えば、何と初乗りは、1.5ポンドになる(62.5%引き)さらに、1日の引き落とし上限額が設定されている。例えば市内中心部のみなら、最高額は4.6ポンドである。要するに、1日4回以上乗れば、全て無料の1日券のようなものと同様になる<sup>35</sup>。

ロンドンの公共交通といえば赤い2階建てのバスを思いつく方も多いだろう。ロンドン市内の建物は中世に建設されたものが多い。故に、道路を拡幅することがほとんど出来ないというのが現状である。東京の都心よりもはるかに道路事情は悪い。しかしながら、そんな中赤い2階建てバスがひっきりなしに走っている。最近では、2階建てではなく通常の1階の2連結バスも走っている。ロンドンの道路の特徴として、終日バスとタクシーしか走ることができないバスレーンや、朝夕の混雑時間のみのバスレーンがかなり整備されている。防犯カメラで監視されているために一般車両が通行することはほとんど無い。一般車線が渋滞していても、バスは平気に走っていく。一般車両の渋滞をよそ目に、バスレーンを走るシーンはなんとも爽快であろう。バスの乗客はその優先状況を満喫し、一方それを渋滞中の中から見ている一般車両の運転手は、車使用をやめてバスに乗ろうという気持ちが生まれる。この種の目に見える対策は、ピーク時の一般車両の利用抑制、公共交通であるバスの利用促進に大きく寄与していると考えられる<sup>36</sup>。バスの運行定時確保には、相当な努力コストが払われている。最近では、コンジェスションチャージから発生する収入の75%をバスの運行に費やしている。それだけバス運行を頻繁に行い、利便性を高めているのだ。さらに、バス停には電光掲示板が設置されているところが多い。利用者がバスの接近を容易に知ることができるこのシステム。最近日本の都心には導入されてきているが、ロンドンにおいては郊外にいたる広範囲で設置されている。また、ロンドンの赤いバスは24時間運行されている。全体の約3分の1の路線は、24時間運行を行い、夜間のみ運行される路線も存在する。深夜でも1時間に2~4本運行されているため、利便性が欠けるということはない。ちなみに先ほどのオイスターカードは、深夜零時で日付が変わるのではなく、午前4時半に変わるようになっている。

ロンドンのタクシーも特筆に値する。最近では、広告などがペイントされカラフルになってきたが、黒い独特の形のタクシーである。後部座席が対面式になっており、最大定員は5名である。助手席には乗せてはくれない。このロンドンのタクシーに乗って、運転手の対応で気分を悪くした人は少ないのではないだろうか。それは、ロンドンにおけ

<sup>35</sup> エリアと時間帯により様々な設定が存在する

<sup>36</sup> 本間正勝 2006.10「研究最前線 ロンドンのバスの交通管理について」『月間交通』37巻10号 p.95

るタクシー運転免許制度の厳しさにある。「ノレッジ」試験と呼ばれるタクシー免許取得のためには、平均3年もの受験期間が必要とされている。全ての道と主要な建物、地点をほとんど丸覚えする必要がある、さらに、1度の試験で終了するのではなく、何年にも渡って数度の試験をクリアして、一つずつ階段を登るようにして最終的に免許取得となるわけである。勿論、街の知識とともに、接客マナーも教育される。これほどの高い障壁を課す免許制度。受験者の7割が途中であきらめるとも言われる<sup>37</sup>。その結果、ロンドンのタクシードライバーの質は、極めて高い水準に維持されている。また同時に、運行台数の数量規制などをせずとも、総量と同水準で推移するという長所もある。このような状況が公共交通として市民に認知され、安心して利用されているのである。さらに、このロンドンのタクシーは全てノンステップになっており、車椅子が利用できる。障害を登録している利用者は、1回の利用には1.5ポンドの定額支払いをすれば、10～13ポンドの補助を受けることができる。長距離の利用者には、1度の利用で2度利用したと同じような補助を受けることができる制度も整備されている。2005年には、総額780万ポンドの補助を支出している。これは、1利用者に対する平均補助額が13.4ポンドとなり、タクシー利用者が実際払った額は2.74ポンドとなる<sup>38</sup>。

## ロードプライシングの歴史

ロンドンにおいて実施されているコンジェシュヨンチャージ。その検討が始められたのは約半世紀も前のことである。道路渋滞の緩和のみならず、自動車の排気ガスによる大気汚染、騒音、振動、交通事故を減減するために、世界各地で検討され始めたのは1960年代初めでである。イギリスにおいてロードプライシングが検討され始めたのは1962年であり、旧交通省(MoT)が委員会を設置した<sup>39</sup>。

その後、通称ブキャナンレポート、スミードレポートといった実現に向けた提案が行われた。しかしながら、当時は実用可能な技術が確立されておらず実現には至らなかった。その後1970年代初めに、交通需要抑制に関する委員会を立ち上げ、指定地域内を走行するためには事前に許可証を購入するという制度を検討したが、低所得者への課題、迂回路などへの影響により再び実現には至らなかった<sup>40</sup>。

その後、1990年代初頭に再びコンジェシュヨンチャージの検討がはじめられたのだが、ロンドン行政の再編成問題の一環として注目されたのは労働党政権発足から2ヵ月後の1997年7月である。1997年に大ロンドン行政庁(GLA: Greater London Authority)

<sup>37</sup> 菊地和彦 2006「ロンドンタクシー調査報告」自交総連ホームページより、2006.4.22 タクシー運転免許法制化プロジェクト報告 付録<<http://www.jikosoren.jp/seisaku/pro/pro05.html>>

<sup>38</sup> 秋山哲男 2009.4「生活支援の地域公共交通」学芸出版社 p.131

<sup>39</sup> 奥真美 2007「環境法の新潮流(38)ロードプライシングと環境負荷の低減、ロンドンにおける渋滞課金制度」『環境管理』43巻4号 p.384

<sup>40</sup> 前掲書、奥真美 2007「環境法の新潮流(38)ロードプライシングと環境負荷の低減、ロンドンにおける渋滞課金制度」『環境管理』43巻4号 p.385

が創設されたのだが、このGLA設置の提案者である「ロンドンのための新しいリーダーシップ」(New Leadership for London)においてである。この中で、GLAの行政機能の大きな柱として交通政策があげられている。「駐車場、とりわけ居住者以外のための民間駐車場の駐車課金の値上げ、ならびに混雑賦課金の導入を真剣に考える必要がある」と明示した<sup>41</sup>。

そして、市長の総合的な交通戦略の執行に責任を負う「ロンドン交通局」(TfL)を設置し、「混雑賦課金や駐車課金問題を検討し、処理する機関として位置づけられる」とその組織の目的を明示している。大ロンドン市長選挙を5ヵ月前の1999年12月、交通法案(Transport Bill)が国会に提出された。この法案は、慢性的な交通渋滞の緩和と地域住民の環境向上を目的として、自治体に道路利用賦課金を徴収する権利を認めるものであり、コンジェシュションチャージ実施のための法律的な裏付けとなるものであった。

この頃、市内中心部においては慢性的とも言える交通渋滞に悩んでいた。1997年の市内中心部におけるピーク時の平均時速は15.9km/時であり、これは、東京都区内の17.5km/時よりも下回っていた。世論調査によると、ロンドン市民の7割が「公共交通問題の改善」を挙げ、在ロンドン企業経営者の5割がロンドンでビジネスを行う際に道路渋滞が問題であると回答していたという<sup>42</sup>。

## ケン・リビングストン市長誕生

このような状況の中で、2000年5月大ロンドン市長選挙が行われた。ケン・リビングストン氏は、渋滞税課金、コンジェシュションチャージ実施を選挙公約とした。そして、2010年までに交通混雑を15%削減させると具体的な目標を掲げた。そして見事当選。同氏当選に伴い公約通り2000年7月には、市長案を提示実現にむけ尽力し、「リビングストンのギャンブル」と言われながらも<sup>43</sup>、関係各所をすべて巻き込んだ議論となり、検討がなされ、2002年2月にコンジェシュションチャージ導入が決定された。

翌年2003年2月に制度が開始された。対象区域はセントラルロンドンと呼ばれる市内中心部分であり、官庁街や金融街、バッキンガム宮殿やデパートなどのショッピング、歓楽街が存在する21平方キロメートルのエリアである。制度開始当初の課金額は、一部の車を除き全車一律1日5ポンド(現在は9ポンド)。時間は、7時～18時半まで(今は18時まで)。そして、2004年8月には、ケン・リビングストン氏が再選され、2007年2月には課金の対象区域が西側にほぼ2倍になるように設定された。

この実施された渋滞税課金について、大ロンドン市運輸課のRichard McGreevy氏に、

<sup>41</sup>前掲書、東郷尚武 2004「ロンドン行政の再編成と戦略計画」日本評論社 p.244

<sup>42</sup> 東京都、環境局、自動車公害対策部、交通量対策課ホームページより  
<<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/jidousya/kotsuryo-taisaku/london1.html>>

<sup>43</sup> 東郷尚武 2004「ロンドン行政の再編成と戦略計画」日本評論社 p.243

経緯から課題、将来像に至るまで詳細に伺った。以下は、その Richard McGreevy 氏からの話をまとめたものである。

イギリスの交通政策の決定方法、それは、中央政府が決定することとなる。中央政府が全国的な交通政策を国民の税金を使って実施している。一方、大ロンドン市などの地方自治体には入ってくる税金がないのが現状である。

大ロンドン市には、32 の区が存在する。各区には、概ね 25 万人から 30 万人の人口がある。ロンドン市全体では人口 750 万人となる。毎日 2,700 万の移動が行われる。近い将来ロンドンの人口は 100 万人増えるとされている。これは、1 日に 300 万~400 万移動回数が増えることになる。そのため、交通システムに対する投資が必要である。コンジェシュチョンチャージのエリアは決して広くない。しかしながら、主要ビジネス地域であり 100 万人が働いている。ロンドン市内は、15 世紀ごろの中世に造られた街並みそのまま使い続けている。建替や道路拡幅もできない。ゆえに道も狭く、物資や人員の輸送道路としては適さない。

前述のようにコンジェシュチョンチャージは最近検討されたものではなく、約 40 年前から検討されてきた。しかしながら、諸般の事情でなかなか実現できなかった。2000 年、市長選挙に立候補したケン・リビングストン氏は、コンジェシュチョンチャージ実現を公約にし、当選した。中央政府も実現には疑いの目を持っていたそうであるが、任期 4 年間のなかで、1 年半の期間を使って広く市民の声を聞くなど十分な準備を施し、2003 年 2 月に実施に踏み切った。その後 2007 年には、当時の対象地域を 2 倍になるくらい西側に対象区域を拡げた。

このコンジェシュチョンチャージの目的は、当時、交通渋滞で困りきっていたロンドン市内の交通渋滞をいかに減らすかであった。計画にあたっては課金方法と同時に公共交通の改善が検討された。まず、より良いバスサービスの提供である。市民の移動に対する利便性確保のために、ロンドン市内を網の目のように張り巡らされた赤いバスのネットワークをより利便性を高める改善策が考えられた。また、市内を迂回するルートの考察も行われた。

コンジェシュチョンチャージの概要は、決められた区域の決められた時間に車を乗り入れる場合に課金されるものである。制度開始当初は、1 日 5 ポンドの一律課税。現在は 9 ポンドに値上げされている。年末には 10 ポンドにするよう検討されている。1 日料金であり、ゾーンの出入りは自由である。日払い、週払い、月払い、年払いが有る他、翌日払いもある。多種の支払い方がある。電話にて、郵便にて、インターネットで、携帯電話で、コンビニやガススタンドで、などである。規制時間は、7 時~18 時までとなっている。対象区域内の住民は、90%割引、バス、タクシー、たくさんの人が乗ることが出来るミニキャブ、電気自動車、緊急車両は対象外となる<sup>44</sup>。また、障害者や介護

---

<sup>44</sup> MAYOR OF LONDON「What do I need to know about the central London Congestion Charging?」Transport for London pp.1-30

サービス従事者も対象外となる。対象は1自動車であり、1個人ではない。複数の自動車を運行する場合、複数の納税が必要となってくる。ちなみにこの方式は、エリア方式といい課金日の課金時間帯に対象ゾーン内の道路を使用するか、そこに保管されている車には除外車を除いて一律に課金される。これに対して、対象ゾーンの境界線を出入りする度ごとに課金される方式をコードン方式という。シンガポールがこれである<sup>45</sup>。

納税しているか否かは、対象区域内各所に設置されたカメラと車に搭載されたカメラによるナンバープレート撮影により自動的にコンピューターに番号が送られる。その番号が、納税済か否かを判別し、未納の場合罰金の請求書が送られる。すぐに支払えば罰金も安くなるが、遅れると高くなる。払わなければ財産の差し押さえも行われる。

コンジェシュヨンチャージの効果は、導入翌年、渋滞が30%減少、車自体も18%減っている。二酸化炭素は16%減、二酸化窒素13%減、微粒子物質15%減となっている。その後も渋滞は減少し、安定した結果となっている。1日あたり70,000台域内に入ってくる車が減っているとのことだが、この70,000台は、どうなったのか。調査の結果、20%~30%は、対象区域を避けて運転。50%~60%が自家用車から公共交通に代えた。15%~25%が徒歩、自転車、タクシーで移動したとされている。

コンジェシュヨンチャージによる収入は、2億1,500万ポンド、運営に9,000万ポンド掛かる。ゆえに、1億2,500万ポンドが利益になる。この利益の使い方の75%は、バスの運行改善に費やしている<sup>46</sup>。その結果、バスは頻繁にあらゆる地域を走り回ることとなり、利便性は格段に増した。今後も、さらに運行地域や運行回数を増やして行き、更なる利便性の向上を目指していく。その他の使い道は、道路の安全性の向上などであり、全て交通関係に使っているとの事である。

住民や企業、商店の評価は上々で、特に、物流輸送による時間の信頼性が高まったとのことである。ただし、拡大された西側の区域の評判は悪く、今年末をもって廃止される可能性があるとのことであった。

## デンマーク、イギリスの交通政策調査を終えて

デンマーク、イギリス双方の交通政策調査を通して感じたこと。デンマークの首都、コペンハーゲン。イギリスの首都、ロンドン。双方の共通している点の一つに、街並みがある。双方とも、中世に建てられた古い家並みが続く。要するに、道路の拡幅が非常に困難である。コペンハーゲンはまだ土地に余裕があるように見られたが、ロンドンに至っては道路状況は東京よりも酷いと感じた。東京ほどの人口は抱えていないにしても750万人の大都市であり1,800万人の大都市圏である。そして2つ目の共通点に市内中

<sup>45</sup> 奥真美 2007 「環境法の新潮流(38)ロードプライシングと環境負荷の低減、ロンドンにおける渋滞課金制度」『環境管理』43巻4号 p.388

<sup>46</sup> 前掲書、MAYOR OF LONDON「What do I need to know about the central London Congestion Charging?」Transport for London p.31

心部の自動車による交通渋滞が問題で、これを改善し将来のために今のうちに手を打っておこうと大胆な改善策に取り組んでいることである。

上述の報告の通り、コペンハーゲンにおいては自動車交通からの脱却を図るべく自転車に乗り換える政策を進めている。自転車専用道路、専用レーンや駐輪場の整備を進め、同時にメトロなどの公共交通機関を整備している。一方で、自動車に対しては、通行規制地域を設けたり、中心部の駐車場代金を高額にするなど抑制政策を推し進めている。ロンドンでは、市内中心部の特定地域に入るには1日あたり1,500円以上のコンジェシュションチャージが課金される。その一方で、バス路線の大幅な整備が行われている。自動車抑制の政策を推し進めつつ、公共交通の充実を進めていることが3つ目の共通点である。コペンハーゲンのメトロ、ロンドンの赤いバス、双方とも、ひっきりなしに運行していた。また運行回数は少ないものの、双方とも24時間運行であった。4つ目の共通点として、その交通政策責任者が、これからもっと政策を推し進める必要性を感じていることである。ロンドンは課金料値上げを検討しており、コペンハーゲンは更なる自転車道整備と同時に渋滞課金制度の導入も視野に入れている。5つ目の共通点としては、双方とも環境的な副産物を得ていることである。渋滞緩和による大気汚染、騒音や交通事故の減少などである。コペンハーゲンにおいては健康増進というありがたい効果も生んでいる。

これらの事例を参考に東京都の交通事情を考察してみる。まず、東京都の交通政策、将来の理想像をどこまで考えているのかと疑問が残る。10年後の東京では、高速道路を中心とする道路交通ネットワークや部分的な箇所の改善などに終始しており、将来のこうあるべきであるとのビジョンが描かれていない。世界有数の大都市東京の将来、今のうちに真剣に考えておかねば手遅れになってしまうであろう。東京ほど電車や地下鉄といった公共交通が発達している都市は世界に類を見ない。しかしながらそれほどまでに発達した公共交通があるにもかかわらず中心部は自動車であふれかえっている。数年前には、東京においてもコンジェシュションチャージのような課金制度、ナンバープレートなどによる流入規制が真剣に論じられた時期があった。2000年前後に活発に議論された東京都のロードプライシング、2001年6月には、検討委員会からの報告書も提出されている。その報告書によれば、東京における自動車交通は渋滞が慢性化し、東京の都市活動に4兆9千億円とも試算される大きな経済損失を与えていると記されている。さらに大気環境の都民への影響から地球環境への影響へも言及している<sup>47</sup>。しかし、いつの間にかこの議論は立ち消えてしまっている。このまま、車を野放しにすればどのような結末がやってくるか簡単に想像がつく。今回の海外視察を通じて、東京は将来を見据えた交通政策大改革が必要ではないだろうかという強い考えに至った。

例えば東京の中心部分の自動車交通、この中で自家用自動車の半分がいなくなるとすればどれだけの効果があるだろうか。渋滞はなくなり、物流もスムーズになり、バスは

<sup>47</sup> 2001.7「東京都ロードプライシング検討委員会報告書」東京都環境局自動車公害対策部 p.1

定刻通り運行され、空気もきれいになり、交通事故も減るであろう。このような交通改革大きく断行されなければならないと考える。要は東京都の中心部、例えば山の手線内や環状8号線や環状7号線、23区内などの地域から、流入自家用車を一定量排除する施策の検討が必要であろう。域内を自由に行き来できるのは緑ナンバーに限るとか、または、緑ナンバーと商用ナンバーだけに限り、自家用白ナンバーは課金対象にするなど徹底的に排除する。自家用白ナンバーの駐車場を徹底的に減らし、料金を高くする。一方で、郊外の駅にパークアンドライドを整備したり、パークアンドライド利用者には駐車場代に加えて電車賃にもインセンティブを与え公共交通利用に切り替えていく。併せて、さらなるバス路線の整備やバス専用レーンなどを公共交通の利便性を高めてゆくことや、議論によっては、自転車道の整備などを行う。また、域内の周りの迂回交通などの整備など。将来のことを考えた様々な思い切った複合施策が必要であると強く考える次第である。



道路拡幅は難しい



説明をうけた Richard McGreevy 氏



未納者は、カメラでチェックされる

(文責：大西 さとる)