

ロンドンの都市競争力戦略

- 混雑税 Congestion Charging 導入を通して -

2 0 0 5 年 9 月
日 本 政 策 投 資 銀 行
ロ ン ド ン 駐 在 員 事 務 所

ロンドンの都市競争力戦略 - 混雑税 Congestion Charging 導入を通して -

要 旨

1. 都市競争力戦略が、グローバル化の進展、特に欧州では EU 統合の進捗に伴い、益々注目されるようになってきている。ロンドンは、世界的な金融・ビジネスセンターに象徴されるように、世界有数の都市競争力を誇っているが、これを維持強化するために様々な政策を実施している。そのひとつが、2003 年 2 月の導入以降、ますますの評価が定着しつつある世界最大規模の道路混雑税 Congestion Charging である。
2. ロンドンの都市競争力戦略は、大ロンドン市の基本戦略文書たる「ロンドン計画」で明らかにされている。キーワードは「コンパクトシティ」であり、「現在の市域内で、緑地を減らすことなく、持続可能な形で、人口増加と経済成長を維持しつつ都市を運営する」というものである。具体的には市東部低開発地区を中心に開発・高密度化を推進する一方、都市生活の品質維持のため、公共交通機関の輸送力増強・利用誘導を軸に、職住近接型で移動の少ない都市設計、環境・景観との調和等をも指向するとしている。2012 年夏季オリンピック開催都市に決定したことも、追い風となっている。
3. ロンドンの都市競争力戦略の軸を担う、公共交通機関の輸送力増強・利用誘導の一角を占める Congestion Charging とは、市内中心部で平日日中に自動車を運転する者に 1 日 1 車両につき 8 ポンド（約 1600 円）を賦課するものである。「市内平均速度は夜間時速 30km のところ、昼間時速は導入前 13 km から導入後 17 km へ 3 割上昇」「地区内への移入車両数は 3 割減少」等の効果が出ているほか、2004 年度ベースで 6050 万ポンド（約 121 億円）の利益が見込まれておりバス増発等の財源となるなど、公共交通機関の輸送力増強・利用誘導に機能的及び財政的に貢献している。
4. 都市競争力戦略は、都市繁栄の主役である企業及び市民等、政策に影響を受ける利害関係者の意見を十分反映させつつ企画実施してゆくことが期待される。Congestion Charging では、2005 年 7 月の課金金額引き上げ（5 ポンド：約 1000 円 8 ポンド：約 1600 円）及び 2007 年予定の課金地区拡大に付き、英国立法過程に則り利害関係者への情報公開と意見受付が大規模になされたが、意見集約と政策修正の過程には改善余地があるとされる。企業・市民等の理解を得る努力が不断に求められていると言えよう。

日本政策投資銀行
ロンドン駐在員事務所
駐在員 立脇正義

ロンドンの都市競争力戦略 - 混雑税 Congestion Charging 導入を通して -

目 次

| | ページ |
|--------------------------------|-----|
| 1. はじめに | 4 |
| 2. ロンドンの都市競争力戦略 | |
| 2-1. ロンドン都市自治小史 | 4 |
| 2-2. ロンドン交通戦略とロンドン計画 | 6 |
| 3. 混雑税 Congestion Charging の概要 | |
| 3-1. 英国道路交通政策 | 11 |
| 3-2. 混雑税 Congestion Charging | 12 |
| 4. おわりに | 16 |

1. はじめに

グローバル大競争時代の深まりと共に、国レベルにとどまらず都市レベルも含めた競争力比較や競争力強化が、益々関心を集めるようになってきている。特に、欧州ではEU統合の進展に伴って競争の垣根が急速に低くなってきており、各都市や各国が欧州市場でのヒト・モノ・カネ・情報の吸引力を高めるための努力を続けている。

ロンドンは、世界的な金融・ビジネスセンターの一角として確固たる地位を築いていることに象徴されるように、世界でも有数の都市競争力を誇っているが、これを維持強化するために様々な政策を実施している。そのひとつが、巨大な社会実験としてスタートし、導入後 2 年半を経てますますの評価が定着しつつある、世界最大規模の道路混雑税 Congestion Charging である。Congestion Charging は、1999 年に当時再発足したばかりの大ロンドン市¹が市内中心部の道路混雑緩和をめざし、地区内に入るドライバーに 1 日 1 車両当たり 5 ポンド²の支払を義務づけた看板政策で、混乱もなく市内平均時速の 3 割上昇及び Congestion Charging 利益充当により増発されたバスへの利用者移動を実現している。

本稿では、ロンドンの都市競争力戦略につき Congestion Charging を軸に概観し、先進的な取り組み事例として研究することとしたい。

¹ GLA : Greater London Authority

² 約 1000 円、2005 年 7 月以降 1 日 8 ポンド (約 1600 円) に引き上げ：本稿では 1 ポンド = 200 円換算

図表 1 市内ハイドパーク付近の案内標識及び路面舗装



図表 2 テムズ川に面する大ロンドン市庁舎



<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/jidousya/roadpricing/> http://www.london.gov.uk/gla/city_hall/index.jsp

2. ロンドンの都市競争力戦略

2-1. ロンドン都市自治小史

はじめに、大ロンドン市にまで連なるロンドン都市自治の流れを簡単に見てみることにしよう。元々ロンドンを担ってきたのは、2000 年の歴史を持つ商業金融地区シティと、王

政次いで議会政治の中心となってきたウエストミンスター地区であり、その他に英国国教会の教区を原型とする基礎自治体が存在していた。19世紀の工業都市化に伴い警察・消防等の広域行政需要が拡大すると、個別に専門行政庁が設けられ、その後広域行政一元化を目的に1888年にロンドン県が、1965年にこれを改組し旧大ロンドン市³が設置された。

しかしながら、サッチャー保守党政権下の1986年に財政支出削減及び政治的思惑⁴もあり同市は解体され、都市レベルでの総合調整機能は低下することとなった。なお、この間にサッチャー政権の業績として名高い金融ビッグバン等と並んで、民活型都市開発の成功例とされるドックランド再開発⁵も進められたが、これを担ったのは基礎自治体から開発関連の権限を一時移管された政府特殊法人と民間投資であり、都市政策の政府直轄という点では同じ文脈であった。

再び流れが変わったのは、1997年総選挙での労働党勝利を契機としてであった。同党ブレア政権は、保守党政権の行財政改革を継承しつつ、同時にEU統合進展に伴う広域地域の重要性向上を背景に、産業及び社会の競争力強化のため新たに地方分権を掲げた。象徴的なのは、スコットランド・ウェールズでの広域議会設置及びイングランドでの地域開発公社設置と並んで提案された、大ロンドン市復活及び市長公選導入⁶であった。政府が同年発表した政策協議書「ロンドンのための新しいリーダーシップ」及び1998年発表した白書「ロンドンの市長と議会」は、大ロンドン市の担当分野として警察・消防・交通・経済開発・都市計画・環境等を挙げ、都市全体を鳥瞰しての計画立案とフォローアップ・直接執行に当たる基礎自治体との調整・専門行政庁⁷の監督を規定した。但し、計画・監督等に特化するため2005年7月現在で職員数600名程度にとどまり、旧大ロンドン市20,000名以上と比して格段にスリム化されている。

³ GLC : Greater London Council

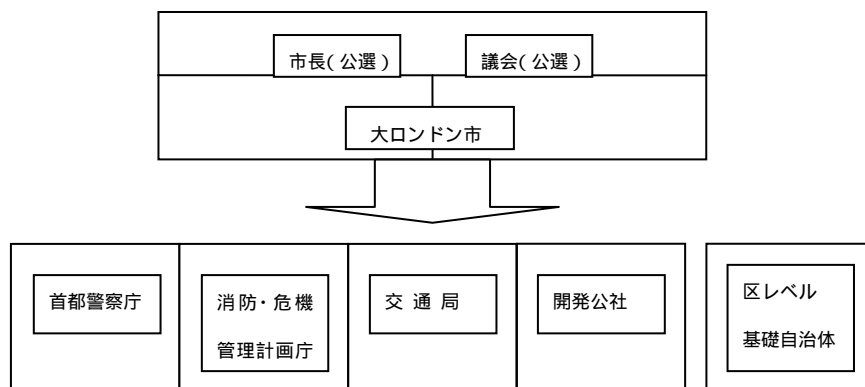
⁴ 当時旧大ロンドン市議会は労働党が支配

⁵ ロンドン市内東部の衰退した港湾地区を金融・商業・住宅エリアとして再生したプロジェクト

⁶ 英国地方自治体では首長公選はなく議会公選のみで議会与党リーダーが実質首長として機能、旧大ロンドン市も然り

⁷ 警察(首都警察庁)、消防(消防・危機管理計画庁)、交通(交通局)、経済開発(開発公社)を個別に担当

図表3 大ロンドン市と関係機関



「英国の地方分権改革」自治・分権ジャーナリストの会、2000年9月より作成

大ロンドン市復活と市長公選を問うロンドン住民投票は1998年に実施され、両件は正式に承認された。これを受けて大ロンドン市法が1999年制定され、第1回市長選は2000年5月に実施された。交通政策とりわけ市中心部の道路混雑対策が大きな争点となる中、Congestion Charging 推進派であったリビングストン氏が当選した。同氏は2004年第2回市長選でも再選されている。

2-2. ロンドン交通戦略とロンドン計画

新市長は直ちに分野ごとの戦略策定に着手したが、交通分野の進捗は最も早く選挙2ヶ月後の2000年7月に市長提案文書のPublic Consultation⁸を開始し、2001年7月に「ロンドン交通戦略」⁹が完成した。選挙戦での公約通りCongestion Charging 導入を打ち出したことが最大の特徴であり、これをサポートするバスサービス改善等も謳われた。また、各分野を総括した都市競争力強化プランのグランドデザインと言える「ロンドン計画」¹⁰の策定プロセスは2001年5月の市長提案文書発表により開始され、最新の改訂版は2004年2月に発表されている。それでは、ロンドン計画の中で交通政策、そしてCongestion Charging はどう位置づけられているのだろうか。

⁸ 企業・市民等の利害関係者への説明、意見聴取の機会

⁹ 最新の改訂版は2004年8月発表、但し図表4に掲げる優先事項については変更なし

¹⁰ 正式名称は空間開発戦略(Spatial Development Strategy)で交通・経済開発・廃棄物等の分野別戦略の統合版

図表4 ロンドン交通戦略における10の優先事項・抄

| 優先事項 | 具体的内容・目的 | |
|--------------|---|--|
| 道路混雑の緩和 | <ul style="list-style-type: none"> 公共交通の改善 都心部における混雑税の導入 交通駐車規制の実施 | <ul style="list-style-type: none"> 道路網管理の改善 徒歩及び自転車の促進 |
| 地下鉄への投資不足の解消 | <ul style="list-style-type: none"> 信頼性の向上 | <ul style="list-style-type: none"> 運行本数の増加 |
| バスサービスの改善 | <ul style="list-style-type: none"> 信頼性の向上 走行時間の短縮 | <ul style="list-style-type: none"> 運行本数の増加 低所得地区等での確保 |
| 国鉄と市内交通機関の統合 | <ul style="list-style-type: none"> 戦略鉄道庁(全国幹線鉄道の監督機関)とのパートナーシップ | |
| 都市全体の交通容量の拡張 | <ul style="list-style-type: none"> ロンドン横断鉄道新線の建設 | |
| 自動車走行の定時性の改善 | <ul style="list-style-type: none"> 郊外での便益拡大 | |
| 地区内交通計画の支援 | <ul style="list-style-type: none"> 区レベル基礎自治体による計画への支援 | |
| 物資流動の改善 | <ul style="list-style-type: none"> 鉄道、水運へのモーダルシフト推進 | |
| アクセシビリティの改善 | <ul style="list-style-type: none"> 障害者や観光客を含めた全ての人々の便益確保 | |
| ネットワーク統合の推進 | <ul style="list-style-type: none"> 主要な乗換地点の改善 | |

「高速道路と自動車」2003年9月号「ロンドンにおけるロードプライシング導入の背景と展望」金兌圭、高橋愛典より作成

ロンドン計画の基本認識は、2001年5月の市長提案文書で明らかにされている。まず、ロンドンの都市個性のうち強みとなっている事項9点が確認されている。それは、世界・欧州・英国のいずれのレベルでも通用する代表的な大都市、特に金融・ビジネスセンターとしての顔をはじめ、豊かな歴史・文化等の蓄積地としての顔である。大ロンドン市の傘下にある基礎自治体も、各自これらの魅力を一層高めるような施策の展開に努めている。例えば、金融センターと歴史的建築物の醸し出す景観が名高いシティ区では、オフィスビルの新規建設認可の際、テナントに金融関連企業が含まれているかを考慮するほか、ランドマークとなっているセントポール大聖堂の周辺からの眺望を妨げないか、周囲の街並みとマッチするかを歴史的建築物保護団体等と連携しつつ審査している。その背景にあるのは、都市個性に対する行政・企業・住民の共通認識があること、行政や保護団体等に専門性の高い人材が豊富なこと、時間をかけつつオープンに議論しながら結論を探る伝統があることとされている。

都市個性の最後に掲げた「人口増加の続く都市」は、正負双方に働く大変重要な要素である。ロンドンの人口は、第二次大戦後30年間、人口及び産業を都市外延部のニュータウン等へ分散する政策が続けられた結果、1945年の800万人から1983年の680万人まで徐々に減少し産業基盤及び労働基盤の双方が失われたとしている。また政策転換後、1980年代後半のグローバリゼーション・EU統合の流れの中で、人口増加及び経済成長を見てきたとも述べている。今後も有色人種を中心に人口増加は続き、2005年現在750万人程度の人口は、2016年には810万人に達すると予想されている。人口増加はサービス部門を中心に経済活動の下支え役となる一方、住宅・経済・社会・交通等、様々な分野での都市問題に結びついてゆくと考えられる。

図表5 ロンドン計画の市長提案文書に示されている都市個性と都市問題・抄

| 都市個性 | | 都市問題 | |
|------|--------------------|------|---------------------|
| 世界 | ・世界的な金融・ビジネスセンター | 住宅 | ・低所得者向け住宅不足、住宅費高騰 |
| 欧州 | ・欧州の最大都市 | 経済 | ・オフィススペース不足、事業コスト高騰 |
| 英国 | ・英国の首都及び中心都市 | 社会 | ・犯罪増加 |
| 歴史 | ・歴史的建造物及び景観の蓄積 | 交通 | ・交通混雑及び交通インフラ老朽化 |
| 文化 | ・芸術文化の集積 | 環境 | ・大気汚染、廃棄物処理、景観問題 |
| 国際 | ・多民族が構成するコスモポリタン都市 | 貧富 | ・貧富の二極化 |
| 知識 | ・知識集約型産業の集積 | / | |
| 学問 | ・学問研究の集積 | | |
| 航空 | ・世界最大の国際航空輸送拠点 | | |
| 人口 | ・人口増加の続く都市 | | |

「Towards the London Plan」2001年5月及び「ロンドン行政の再編成と戦略計画」東郷尚武、2004年3月より作成

そこで今後の都市競争力強化のための基本的考え方であるが、市長提案文書では二つの選択肢が提示された。第一は分散政策の再導入で計画的な人口増加を図りながら経済開発を指向するもの、第二は「コンパクトシティ」の考え方であり、ロンドン計画では後者が採用され、全体を貫く「開発政策」として明示された。

コンパクトシティの骨子は、「現在の市域内で、緑地を減らすことなく、持続可能な形で、人口増加と経済成長を維持しつつ都市を運営する」というものである。開発に際しては、まず「用地の持つ潜在的可能性を最大限に引き出すこと」が求められる。具体的には、市東部の低開発地区を中心に割増容積率の上限 300% ~ 500%を目一杯活用した建築物供給を推進する。

しかしながら、このような高密度化推進が市民の生活品質維持と両立するよう、交通政策での公共交通機関の輸送力増強が必須条件とされた。また住宅政策及び経済政策で「土地の混合利用の促進」、すなわち同一地区内に住宅・商業等の土地利用目的をバランスよく配分し、職住近接型で移動の少ない都市設計を指向することも提示された。加えて、環境・景観政策で公共空間の創出・拡大、景観・環境との調和も求められた。このように交通政策を枢軸として青写真が構成されており、その中で Congestion Charging は、自動車利用を制限し公共交通機関へと誘導する重要施策として位置づけられたのである。

図表 6 ロンドン計画の提起する主要政策

| 政策分野 | 主なキーワード |
|------------------|---|
| 開発政策 (基本的考え方) | <ul style="list-style-type: none"> コンパクトシティ：高密度化推進と生活品質維持を両立、交通政策を枢軸に、住宅政策・経済政策を支軸に展開 東部低開発地区開発：イーストエンド地区等を最重点開発対象指定 オポチュニティエリア開発：上記地区のさらに東方のテムズゲートウェイ地区等を指定 |
| 住宅政策 | <ul style="list-style-type: none"> 土地の混合利用の促進 公共空間の創出、公共空間における安全・清潔の促進、低所得者向け住宅供給 |
| 経済政策 | <ul style="list-style-type: none"> 土地の混合利用の促進 金融・ビジネスセクターのインフラ維持改善、産業・観光誘致、オフィススペース供給 |
| 社会政策 | <ul style="list-style-type: none"> 職業訓練、ホームレス支援、障害者支援 |
| 交通政策 | <ul style="list-style-type: none"> 公共交通機関の輸送力増強 混雑税導入による自動車利用制限、公共交通機関への誘導 貨物輸送のモーダルシフト |
| 環境・景観政策 | <ul style="list-style-type: none"> 省エネ・代エネ、廃棄物対策、騒音対策、大気汚染対策 景観保護、歴史的建築物保護 建築物再利用・工場跡地活用、緑地保護 |

「The London Plan」2004年2月より作成

ロンドン計画及びロンドン交通戦略で示された方向性に則り、大ロンドンの専門行政庁たるロンドン交通局は、2004年10月に5ヵ年投資計画を発表した。これは、2005年～2009年の5年間に計100億ポンド¹を投資して公共交通機関、特に地下鉄の設備投資に振り向けるものである。老朽化してトラブルの頻発する車両・線路・信号等のインフラ改善に振り向けるほか、2012年オリンピック開催を見据えて²、競技施設等が集中する予定の東部低開発地区の近隣路線強化を打ち出している。なお、当該地区はロンドン計画の開発政策でも最重点対象として明記されていた地区である。資金調達については、40億ポンド³を既に銀行借入等で調達したほか、30億ポンド⁴を借入、30億ポンドを政府補助金より調達の予定である。ロンドン地下鉄はこれら資金を活用して設備投資を進める一方、借入金は運賃収入等で返済してゆくことになる。

¹ 約2兆円

² その後2005年7月に、国際オリンピック委員会が正式決定

³ 約8000億円

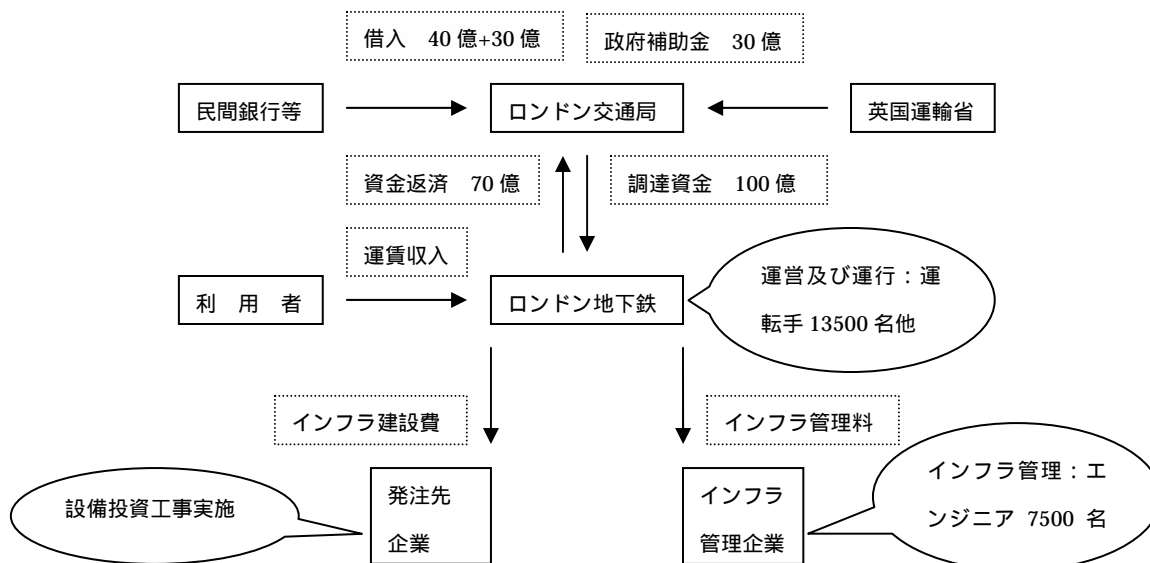
⁴ 約6000億円

図表7 ロンドン交通局5ヵ年投資計画：2005年～2009年の主要案件

| | |
|-----|---|
| 地下鉄 | 車両・線路・信号の改善、駅舎の近代化・バリアフリー化 |
| 地下鉄 | ウエンブリーパーク・サッカースタジアム全面改築に合わせてのウエンブリーパーク駅改修 |
| 地下鉄 | イーストロンドン線延伸（東部低開発地区） |
| 新交通 | ロンドンシティ空港他まで延伸（東部低開発地区） |

「Transport for London 5 Year Investment Program」2004年10月より作成

図表8 ロンドン地下鉄関連図（単位：ポンド）



「London Underground PPP: Were they good deals?」National Audit Office、2004年6月より作成

なお、オリンピック誘致に際しては、ロンドンオリンピック組織委員会も「80%の選手は競技場から20分以内に滞在拠点を確保できる」としてコンパクトシティの概念をベースにアピールし、メインスタジアム・選手村をはじめとする主要施設新設による東部低開発地区の再生、公共交通機関の輸送力増強と合わせ、国際オリンピック委員会の評価報告で高い評価を獲得し、開催都市の栄誉を手中に収めることとなった。

図表9 ロンドン2012年オリンピック総収支予算(単位:10億ポンド=約2000億円)

| <支出> | | <収入> | |
|------------------------|-------|---------------|-------|
| 運営費用 | 1.500 | オリンピックくじ収入 | 1.500 |
| 施設新設費用 | 2.375 | テレビ放映権等収入 | 0.560 |
| / | | スポンサーシップ等収入 | 0.450 |
| | | 入場券収入 | 0.300 |
| | | ライセンス収入 | 0.060 |
| | | ロンドン開発公社より | 0.250 |
| | | 住民税値上(年£20/家) | 0.625 |
| 合計 | 3.875 | 合計 | 3.745 |
| <ほか> | | / | |
| 周辺地区開発費用(東部低開発地区) | 0.800 | | |
| 公共交通機関整備費用(含ロンドン交通局計画) | 7.000 | | |

Financial Times 2005年7月7日付より作成(合計に齟齬有り)

図表10 ロンドン2012年オリンピック・メインスタジアムイメージ図



<http://www.london2012.org/en/>

3. 混雑税 Congestion Charging の概要

3-1. 英国道路交通政策

次に、Congestion Charging の背景にある道路交通政策の全体像を簡単に見てみよう。基本的な考え方として、英国では第二次大戦後長く道路容量の拡大、即ち供給管理により混雑を解決または予防するアプローチを取ってきた。しかしながら、1990年代に入ると、供給拡大はそれ以上に需要増加を誘発するとの主張が強くなってゆく。そして、1997年のブレア労働党政権発足に伴い、政府は需要管理 TDM¹⁵へと舵を切る。同年政府は、道路交通削減法を成立させ交通量の削減について目標値を設定し、2000年には交通法を成立させ地方自治体に混雑税及び事業所駐車場保有税を課す権限を付与した。なお、実施には運輸大臣承認が必要だが、大ロンドン市のみは不要である。

このような流れの中、慢性的な交通混雑に悩んでいたロンドンでは、2000年の第1回市長選で交通政策が大きな争点となり、Congestion Charging 推進派であったリビングストン現市長が当選した。大ロンドン市では TDM を、「時間帯の変更」(Congestion Charging 導入)と「手段の変更」(乗合バス増発・専用レーン設置、地下鉄改善)を軸にしつつ、中長期的にはロンドン計画で見た通りコンパクトシティの概念に沿った土地利用により「交通の分散」を図ることをミックスして推進している。

¹⁵ 交通需要管理政策 : Traffic Demand Management

図表 11 交通需要管理政策 TDM の概要

| 交通計画プロセス | 管理目的 | 主要な実行手段 | | |
|----------|-----------------------|---|--|---|
| | | 交通政策 | 土地利用 | その他 |
| 交通発生源の抑制 | 移動を抑制 | | | <ul style="list-style-type: none"> ・在宅勤務 ・労働日数の短縮 |
| 交通の分散 | 場所や目的地の変更により交通を分散 | | <ul style="list-style-type: none"> ・地区政策 ・都市再開発 ・複合開発 ・輸送計画 ・都市成長管理 | |
| 手段の変更 | 効率的利用 | <ul style="list-style-type: none"> ・自転車、徒歩などの乗り継ぎ設備 ・相乗り、共同利用 ・ガソリン税 ・免許の政策 | <ul style="list-style-type: none"> ・駐車上の整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・乗合バス |
| 経路の変更 | 渋滞するルートからすいているルートへの変更 | <ul style="list-style-type: none"> ・ナビゲーションシステムの導入 ・有料道路化 | | |
| 時間帯の変更 | 混雑する時間帯からすいている時間帯への変更 | <ul style="list-style-type: none"> ・混雑税 | | <ul style="list-style-type: none"> ・フレックス |

http://www.cbr.mlit.go.jp/tokai/dr_foot/youshi.html

3-2. 混雑税 Congestion Charging

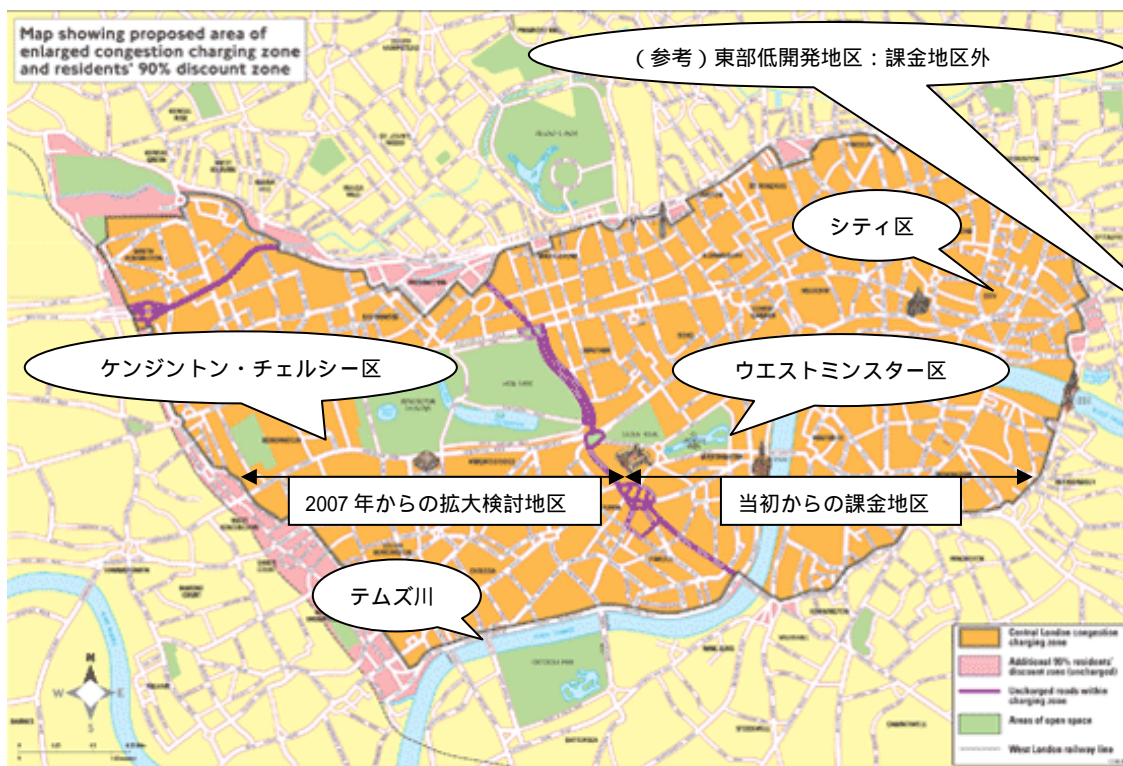
Congestion Charging は、2003 年 2 月に導入され、以降 2 年半が経過した。大凡肯定的に評価されており、大ロンドン市はさらなる強化を進めているところである。

図表 12 Congestion Charging の概要

| | |
|------|---|
| 課金地区 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 市内中心部。政官・王室施設の集中するウエストミンスター区、金融街のシティ区を包含。 ・ 2007 年より市西部の高級住宅地ケンジントン・チェルシー区等に拡大検討。 |
| 課金時間 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 平日 07:00 ~ 18:30。 ・ 2007 年より 07:30 ~ 18:00 に短縮検討。 |
| 課金金額 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 2005 年 7 月より 1 日 1 車両につき 8 ポンド (1600 円)。従前の 5 ポンド (1000 円) から引上済。 ・ 二輪車・公共交通機関・公用車両は免除。身障者用・低公害車両免除可。地区内住民は 90%割引。 ・ 2005 年 7 月より大口・一括支払割引導入。 |
| 課金支払 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 電話・インターネットによる銀行口座引落、小切手郵送、小売店等での現金支払。 |
| 課金管理 | <ul style="list-style-type: none"> ・ ゲートはなく、市内各所に監視カメラ・監視車両を配備し、車両ナンバープレート撮影。 ・ データベースで支払済車両と照合し、未払車両には罰金を賦課、遅延期間により罰金漸増。 |

http://www.tfl.gov.uk/tfl/cc/london/cc_intro.shtml より作成

図表 13 Congestion Charging の課金地区



<http://www.tfl.gov.uk/tfl/cc-ex/maps.shtml> より作成

基本的な仕組みは、市内中心部で平日の日中に自動車を運転する場合は、車両 1 台につき 1 日 8 ポンド支払わねばならないというものである。支払方法にはバラエティがあり、当日 22:00 までに支払えば罰金は賦課されない。支払記録はデータベース管理され、市内各所に設置された監視カメラ及び監視車両によって収集されたナンバープレート情報と照合され、未払車両を捕捉する。罰金は、14 日以内に支払えば 50 ポンド、以降 14 日刻みで 100 ポンド、150 ポンドと漸増し、放置されると車両輪留め・撤去・裁判訴追に至る。なお、現行のデジタルカメラ方式のほか、電波技術を活用し機能面で勝る電子式等も検討されたが、「技術的に最先端でなくても、ある程度の信頼性があり導入が容易である」として現行方式が選択された模様である。将来電子式を導入することになっても、デジタルカメラは車種識別に転用できるとも考えられたようである。

効果については、交通局が 2005 年 1 月に最新のモニタリング報告を行っているが、市内平均速度は夜間時速 30km のところ、昼間は導入前 13 km から導入後 17 km へ 3 割上昇、地区内への移入車両数は 3 割減少、地区内への移入バス利用者数は 5 割増加（バス本数も 4 割増加）となっている。但し各項目とも導入 1 年目は大幅改善だったものの、2 年目は略横這いとなっている。

図表 14 Congestion Charging の支払可能な小売店



市内にて本行撮影

図表 15 Congestion Charging の監視車両



市内にて本行撮影

図表 16 Congestion Charging のシンボル（事前案内標識、交差点標識、区域内標識、同路面舗装、区域終了標識）



<http://www.cclondon.com/signsandsymbol.shtm>

利益については、1999年の大ロンドン市法により Congestion Charging は目的税とされていることから、使用目的は交通インフラ関連支出に限定されている。2003年度には5090万ポンド¹⁶、2004年度には6050万ポンド¹⁷の利益が見込まれており、その凡そ65%はバス増発、30%が道路改修に振り向けられている模様である¹⁸。具体的には、2003年度には300台のバスが新規導入されたほか、路線新設や専用レーン設置がなされている。なお、市内バス路線は交通局下部機関ロンドンバスが民間バス会社に委託運営しているが、2003年度は損失5億720万ポンド¹⁹を計上するなど赤字基調である。他方、Congestion Charging 利益は2005年の値上げ実施や2007年の課金地区拡大により、それぞれさらに3000～5000万ポンド²⁰増加することが見込まれる。

英国の一般的な地方自治体と同様、財政自立度が2割にとどまる²¹大ロンドン市が、Congestion Charging 利益を、コンパクトシティの理念の中軸となる公共交通機関の強化の一環としてのバス事業支援、ひいてはオリンピック準備ともリンクしてくる地下鉄設備投資の貴重な財源のひとつと捉えていることは想像に難くない。

¹⁶ 約101億8000万円

¹⁷ 約121億円

¹⁸ なお2004/2005は交通管理費用を低く見積っている

¹⁹ 約1014億4000万円

²⁰ 約60～100億円

²¹ 「英国の地方分権改革」自治・分権ジャーナリストの会、2000年9月

図表 17 Congestion Charging 課金地区を出入りするバスの1日当たり利用状況

| | 課金地区内への移入 | | | | 課金地区外への移出 | | | |
|-------|-------------|--------|-------|-------------|-----------|--------|-------|-----|
| | 利用者数(対02年比) | バス本数 | 1本当利用 | 利用者数(対02年比) | バス本数 | 1本当利用 | | |
| 2002秋 | 102,300人 | - | 4,450 | 23人 | 64,650人 | - | 3,050 | 21人 |
| 2003秋 | 146,600人 | +43.3% | 5,900 | 25人 | 77,800人 | +20.3% | 3,900 | 20人 |
| 2004秋 | 149,200人 | +45.8% | 6,100 | 24人 | 77,150人 | +19.3% | 4,100 | 19人 |

「Central London Congestion Charging Scheme Impacts Monitoring」2005年1月より作成

図表 18 Congestion Charging の2003/2004収支実績及び2004/2005収支計画(単位:100万ポンド=約2億円)

| 支出 | 2003/2004 | 2004/2005 | 収入 | 2003/2004 | 2004/2005 |
|-------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|
| 交通管理費用 | 22.8 | 1.8 | 課金収入 | 168.8 | 178.9 |
| 2007年拡大準備費用 | 3.8 | 20.5 | / | | |
| システム運営費用 | 87.4 | 90.9 | | | |
| スタッフ費用 | 3.9 | 5.2 | | | |
| 総計 | 117.9 | 118.4 | | | |
| 利益または損失 | - | - | 利益または損失 | +50.9 | +60.5 |

<http://www.tfl.gov.uk/tfl/about/report-library/budget/congestion-charging.shtml>より作成

それでは、課金を受け入れる立場の企業及び市民等は、どのように意志決定のプロセスに参画できるのだろうか。ロンドン交通戦略やロンドン計画の策定過程でも触れた通り、英国の立法プロセスでは、行政側が作成した提案文書について利害関係者となる企業や市民等に意見陳述の機会 Public Consultation が与えられる。行政側は、表明された意見につき検討し提案文書を修正するか、または理由を示してそのまま施行するかを決定する。内容は文書化され、ウェブサイト等で開陳されている。

例として、2005年7月から課金金額が1日5ポンドから8ポンドに引き上げられた際の経過を見てみることにしよう。Public Consultation は、交通局が作成した提案文書を叩き台とし、2004年12月から2005年2月まで実施された。一般市民向けに交通局ウェブサイト、新聞数紙、公共交通機関施設等で関連書類が配布掲示されたほか、中央政府・議会関係者、外国大使館、企業団体・NGO 団体・運輸関連企業等、計750団体及び大口登録制度を利用している個別企業1700社に関連書類が送付された。市側は、導入2年目に入りインパクトが薄れてきたこと、コンパクトシティ実現及びオリンピック準備を睨み財源強化が必要なことを訴えた。これに対して結果は、一般市民回答者1007名の76%が反対、個別企業84社の89%が反対などとなっており、引き上げ額の大きさを鑑みて修正を求める声が多かった^{2 2}。これを受けて、大ロンドン市のリビングストン市長は、最終的に8ポンドに引き上げるものの、大口登録を行っている企業向けに7ポンドの軽減課金、また一括支払者向けに約15%引きの軽減課金を導入する旨発表した。

しかしながら、企業関連、特に小売業界や英国の経団連に相当するCBI^{2 3}からは、Congestion Charging のために売上が悪影響を受けているとの主張が繰り返しなされ、新聞を賑わせている。2004年のクリスマスから新年にかけて Congestion Charging が停止されたが、これはそのような声に押された施策とも言われている。

実際、2005年2月にはスコットランドのエジンバラでも Congestion Charging 導入を巡り住民投票がなされ、投票率は61.8%を記録したが、74.4%が No と意思表示し英国2番目の本格的 Congestion Charging は廃案に追い込まれた。エジンバラ交通局の提案内容は、課金地区を中心部と外周部に分け、中心部はロンドンと同じく07:00~18:30、外周部は07:00~10:00に、1日1車両当たり2ポンドの課金を行うもので、1年当たり3805万ポンド^{2 4}とロンドン実績と比しても強気の利益を見込んでいたが空振りに終わった。

ロンドンでは、エジンバラと比べて交通混雑も深刻であり市民意識も異なるかもしれないが、Congestion Charging そのものを問う住民投票が未だ実施されていないのも事実である。2007年目途の地区拡大については、合わせて課金時間を30分短縮する旨市側は提案しているが、これで妥結するかは予断を許さない。今後も、企業及び市民等、利害関係者の理解を得る努力が不断に求められていると言えよう。

^{2 2} http://www.tfl.gov.uk/tfl/downloads/pdf/congestion-charging/v05/V05_RTM.pdf

^{2 3} Confederation of British Industry

^{2 4} 約76億1000万円

4. おわりに

2005年5月の総選挙を前に、ブレア首相率いる与党労働党は、交通政策については Congestion Charging を全国規模に拡大し、交通需要管理政策 TDM の柱として推進することをマニフェストに打ち出した。ロンドンでの実施を評価したもので、その後労働党は史上初の3連勝を決め、2005年6月にダーリング運輸大臣は、10年以内に全英で道路課金システムを導入することを発表した。これはロンドンのデジタルカメラによる仕組みをグレードアップし、全車両に人工衛星追跡装置を搭載させて、都市に高く、田園地帯に低くマイル当たり税率を賦課するものである。

他方大ロンドン市はこれに先立つ2005年4月に、同じく10年後を目途にして、同様な人工衛星追跡型の次世代 Congestion Charging を導入することを発表していた。課金区域を市内全域に拡大したうえで、都心ほど高く、郊外ほど軽減された課金とするものである。交通局は試算も行っており、大半のドライバーには増税となり、例えば市内を横断すると現在8ポンドのところ15ポンドに増加するという。企業や市民等、利害関係者の反発を織り込みつつ、今後膨張する財源確保のための長い政策論争を仕掛けたと見る事が出来よう。また、常に新しいことに挑戦する先駆精神を見る思いがする。

本稿では、グローバリゼーションやEU統合の進展等を背景とした都市間競争の中で、ロンドンが既存の都市競争力に安住することなく、これを維持強化するために進めている施策について見てきた。そのビジョンは、人口増加と経済活力を持続的に維持するコンパクトシティを基本精神とし、その中軸として交通政策を位置づけるものである。特に、公共交通機関の強化が重要であり、Congestion Charging はその重要な機能的及び財政的支柱の一端を担っていると言える。都市の繁栄は、その主役たる企業及び市民を中心とした利害関係者が築いてゆくものであることを銘記しつつ、多様な意見を十分反映させながら合意醸成を図ってゆくことが期待される。

2005年7月に、2012年の夏季オリンピック開催都市となることが正式に決定したことも、このような都市作りを進める追い風となっている。他方、オリンピック決定の翌7月7日に発生した同時テロは、安全を都市競争力として再認識させるものとなった。今後は、テロの土壤を絶つための社会政策強化が新たな重点事項として取り上げられることになる。

引き続き、ロンドンの都市競争力戦略には要注意と言えよう。

主要参考資料

- ・ 自治・分権ジャーナリストの会（2000）英国の地方分権改革、日本評論社
- ・ 金兌圭、高橋愛典（2003）高速道路と自動車 2003/9月号
ロンドンにおけるロードプライシングの導入と展望、高速道路調査会
- ・ 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
- ・ 本行ロンドン駐在員事務所（2000）地下鉄 PPP とロードプライシングの導入
- ・ 大ロンドン市（2001）Towards the London Plan
- ・ 大ロンドン市（2004）The London Plan
- ・ ロンドン交通局（2004）Transport for London 5 year Investment Program
- ・ ロンドン交通局（2005）Central London Congestion Charging Scheme Impacts Monitoring
- ・ National Audit Office（2004）London Underground PPP: Were they good deals?
- ・ Royal Institution of Chartered Surveyors（2005）RICS BUSINESS 2005/2月号
- ・ Chartered Institute of Logistics and Transport（2004）Logistics & Transport focus 2004/11/9号
- ・ 国土交通省 http://www.cbr.mlit.go.jp/tokai/dr_foot/youshi.html
- ・ 東京都 <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/jidousya/roadpricing/>
- ・ 大ロンドン市 <http://www.london.gov.uk/>
- ・ ロンドン交通局 http://www.tfl.gov.uk/tfl/cc_london/cc_intro.shtml
- ・ ロンドン交通局（Congestion Charging）<http://www.cclondon.com>
- ・ ロンドンオリンピック組織委員会 <http://www.london2012.org/en/>
- ・ 英国放送協会（BBC）<http://www.bbc.co.uk/london/congestion/improvements.shtml>
- ・ Chartered Institute of Logistics and Transport <http://www.ciltuk.org.uk/pages/scotconf>
- ・ エジンバラ交通局 <http://www.edinburgh.gov.uk/transportedinburgh/>

面談先

- ・ ロンドン交通局 Congestion Charging Division
- ・ シティ区役所 Department of Planning and Transportation
- ・ Boots plc（流通業者）
- ・ Automobile Association Motoring Trust（ロードレスキュー団体：英国版 JAF）