

# ロンドンへのロードプライシング導入に関する 関係主体間の議論

本論文は、ロンドンのロードプライシング導入検討事例を対象に、制度導入に向けて、どのような論点についていかなる議論が行われたかをTransport Committeeにて行われた審議をもとに整理するものである。また、その議論の結果をうけて、1998年12月に環境交通地域省から出された、ロードプライシングに関する緑書の内容を紹介する。それらの結果をもとに、我が国におけるロードプライシング導入に関する議論に向けての示唆を得る。

キーワード | ロードプライシング, 英国, ロンドン, 政治的議論

加藤浩徳  
KATO, Hironori

(財)運輸政策研究機構調査室調査役

山内弘隆  
YAMAUCHI, Hirotaka

一橋大学商学部教授

## 1 はじめに

### 1.1 本論文の背景と目的

従来より大都市では、自動車交通量の増大に伴い、道路混雑による所要時間の増加や騒音・大気汚染の発生など、様々な問題が発生している。これらに対して、新たな道路の建設や公共交通の整備などの対策がなされてきたものの、必ずしも十分な効果を上げることができずにいる。そこで近年、交通需要マネジメント(TDM)の重要性が指摘されるようになり<sup>1)</sup>、中でも経済的な手法の一つであるロードプライシング(ここでは、「道路利用に対して直接的に料金を賦課するシステム」と定義する<sup>2)</sup>。以下、RPと表示する<sup>注1)</sup>)。が、我が国のみならず多くの国々で脚光を浴びるようになってきた。既に、シンガポール(1975年導入)やオスロ(1990年導入)等の都市では、RPの制度が導入され、効果を上げていることが紹介されてきている<sup>3)</sup>。

しかし、RPは自動車利用の抑制を伴うため、自動車ユーザーや関連する業界から反発を受けることが多く、導入がかなり困難であることがしばしば指摘される<sup>4)</sup>。例えば、ストックホルムでは、Dennis合意<sup>注2)</sup>に基づいて、有料システムによるRPを導入することが試みられたが、地元自治体からの強い反発に遭い、1997年2月に首相が全ての計画を破棄することを宣言し、棚上げされることとなった<sup>注3)</sup>。

一方で、RPを、関連する研究の側面から見た場合、その理論的な議論はほぼ終了しており、現在はいかにRP

に関する合意を獲得するかという政治的な議論の段階に達していると言われる<sup>5)</sup>。当然ながら、RPを制度として導入するためには、一般市民からの合意を獲得するだけでなく、法的妥当性に関する検討や、各種業界や省庁間との意見調整を行うことが必要である。したがって、今後我が国においてRPの導入可能性を検討していく上で、どのような議論がどのような主体によってなされるのかについて、既存の事例における議論の経過を参考にすることは、政策立案・決定者にとって有意義であると思われる。

そこで、本論文は、ロンドンを対象に、RP導入をめぐる利害関係者間の議論を整理することによって、我が国でのRP導入に向けての示唆を得ることを目的とする。

なお、本論文で、ロンドンの事例を対象としたのは以下のような理由に基づく：

- (1)英国では、いわゆる“Smeed Reports”(Ministry of Transport [1964]<sup>6)</sup>)が出された1960年代以来、長期間にわたり周到にRPをめぐる議論が行われており、論点がほぼ網羅されている
- (2)May[1992]<sup>7)</sup>も指摘するように、ロンドンでは一般市民に対してオープンな議論がなされており、透明性が高い
- (3)ロンドンが、シンガポールや香港のような閉鎖された少人口都市ではないことから、我が国の都市と共通する点が多く、我が国への示唆に富む
- (4)英国では、Blair率いる新政権のもとで、新たな交通白書<sup>8)</sup>に基づいて、環境交通地域省から1998年12月

に政府の提案に関する緑書<sup>9)</sup>が発行されたなど、RP導入に向けてかなり現実性が高い。

本論文の構成は以下に述べる通りである。まず、1では本論文の背景と目的を述べた後、関連する既往の研究と我が国におけるRPの議論の主な経緯について整理する。2では、ロンドンでのRPに関する過去の主な経緯を整理した後、1998年12月に発表された緑書をもとにロンドンのRPに関する概要を紹介する。3では、Transport CommitteeにおけるロンドンのRP導入をめぐる議論を主な論点ごとに整理することとする。4では、3で整理した議論の内容をもとに、我が国におけるRP導入への示唆を考察し、本論文の結論を述べる。

## 1.2 RP導入をめぐる政治的議論に関する既往の研究

RP導入をめぐる政治的な議論を実証的に整理したものには、Borins[1988]<sup>10)</sup>による香港でのRP導入見送りに関する事例研究がある。Borinsは、1985年に公表された香港でのエレクトロニックRP(以下、ERP)に関して、関係主体の主張を調査し、ERP導入が見送られるまでの議論の経緯を整理している。この研究では、香港でのERP導入がうまくいかなかった原因として、以下の2つが最終的に挙げられている:(1)1998年の中国への返還をめぐる政治事情が影響を及ぼしたこと(2)香港政府がRPのアピール戦略に失敗したこと。香港のERP導入失敗は、様々な教訓をもたらしたことは事実である<sup>11)</sup>が、Borinsのいうように、香港の中国返還という特殊事情を考慮すると、必ずしも我が国にとって直接的に参考にならない可能性が高いと言えるであろう。

また、RP導入に対する一般市民や事業者の反応を調査したものには、Jones[1994]<sup>12)</sup>、新田ら[1996]<sup>13)</sup>、小谷[1995]<sup>14)</sup>などがある。そして、自動車抑制施策のみでは市民からの同意を得ることが困難だが、パッケージアプローチ<sup>注4)</sup>を採用することによって、市民のRPに対する意識がかなり賛成側に変化することが明らかにされている。しかし、多くの国や都市がRP導入に挫折しているのは、市民による判断(例えば国民投票など)以前の政治的合意形成段階であることが多い。また、我が国のように国民による直接投票が憲法上で認められていない場合もある。

本論文は、政策立案者である関係省庁および地方自治体、利害関係を有する諸団体・組織の間における、RPに関する政治的議論を対象としているものであり、直接的な市民意識を分析するものではない。また、分析手法的には、複数の機能や組織にまたがった連携グループ間の相互作用として政策プロセスを分析しようとするもの

であって、各組織の個人的な意見に着目するものではない<sup>15)</sup>。

## 1.3 我が国におけるRP導入に関する主な経緯

我が国においては、かなり以前よりRPに関する議論がなされてきている。例えば、1968年7月に、運輸大臣の私的諮問機関である運輸経済懇談会は中間報告書を出し、いわゆる「都心通行賦課金構想」を打ち出した<sup>16)</sup>。この構想の中では、東京の環状7号道路の内側、大阪については神崎川、大和川及び中央環状道路で囲まれた地域を対象に、平日の午前8時から午後8時までに、日額で500円程度、月額4,000円程度、年額30,000円程度の料金を賦課するものとされた。また、賦課方法はガソリンスタンドや郵便局で売り渡す「都心通行賦課金証紙」を該当車両に張り付ける方法となっている。ただし、武田[1968]<sup>17)</sup>が構想の目的と効果に関して疑問を発しているように、当時はかなり反発が強かったようである。また1969年2月には、東京都知事の諮問に応じて、東京問題専門委員第三次助言「都市交通問題について」が発表され、自家用車の都心乗入れ制限は、「高所得者のみを許すという批判は免れないが、現状ではこうした手段以外に存在しないであろう」と、RP導入に賛同する意見が述べられている<sup>18)</sup>。

1970年代に入っても、建設省の関東地方建設局[1978]や近畿地方建設局[1980]において総合交通体系調査の一環としてRPが検討されたり、運輸省自動車局・東京陸運局[1975]において賦課金構想に関する検討がなされたりしている<sup>19)</sup>。

しかし、1988年7月に政府の交通対策本部によって出された「大都市における道路交通円滑化対策について」<sup>20)</sup>では、道路交通需要軽減対策として「一定の地域内の走行について負担を求める制度」は、調査研究を行っていくべきとの考えに留まり、RP導入は時期尚早との判断が下された。また、建設省の出している「交通マネジメント実施の手引き」の中でもRPは、「我が国での適用が比較的容易」でなく、「今後、十分な検討を重ねていく必要が」との認識が示されている<sup>21)</sup>。

近年、米国でのTDMや北欧諸国でのRP導入事例が我が国でも報告されるようになり、再びRPに向けた調査研究の機運が盛り上がりつつある<sup>22)</sup>。また、法制度の側面からも、RP導入の可能性と問題について分析が行われており、特に「道路無料開放の原則」に対していかなる法的な解釈が可能かという点について、綿密な議論がなされてきている<sup>23)</sup>。道路審議会基本政策部会「21世紀の生活とみちを考える委員会」の中でもパブリックインボルブメント方式により、「ロードプライシングのような経済的手

法や流入規制で抑制するか？」という問いに対する国民からの意見を集めるなどRP導入の可能性の検討はなされつつある<sup>24)</sup>。

なお、上に挙げたような動き以外にも、様々な論者によってRPの是非について議論がなされてきている<sup>25)</sup>。

以上で概観してきたように、我が国においてもこれまでRP導入に向けて様々な動きがあった。1960年代から70年代にかけては英国やシンガポールの影響を受けて、一部の公的機関が構想を発表し、世間の注目を浴びたが、その後はRPは一時的に下火になっていった。近年、RPの本格的導入に向けた実質的な議論が、ようやく開始されるようになってきており、ITSへの期待の高まりとも合わさって、社会の関心が高まりつつある。

## 2 ロンドンのRPの概要

### 2.1 英国におけるRP導入をめぐる議論の主な経緯

英国における具体的なRP導入の議論は、1960年代半ばに交通省によって報告されたいわゆる“Smeed Reports”(Ministry of Transport[1964]<sup>6)</sup>)が始まりと言われる。“Smeed Reports”と、いわゆる“Buchanan and Crowther Reports”(Ministry of Transport[1963]<sup>26)</sup>)を受けて、1967年には交通省より“Better Use of Town Roads”(Ministry of Transport[1967]<sup>27)</sup>)が出され、RPの有効性が支持された。この報告書の中では、技術的にみて5～6年程度でRPの導入が可能になるのではないかと予想されていた。しかし実際には、その後しばらくは、RPが具体化する動きは見られなかった。

1980年代後半から、多くの都市における急激な交通需要の増大と1989年に実施された“National Road Traffic Forecasts”による需要予測結果とに対応するために、RPへの社会的関心が再び高まっていった。こうした動きを受けて、交通省は1991年に、3カ年にわたるロンドンにおけるRPに関する調査を開始し、1995年にその報告書<sup>28)</sup>を発表した。同時に、英国下院のTransport Committeeは、都市RPに関してその実行可能性と、交通省や地方自治体によって行われている調査結果について審問し、その結果を1995年に報告した<sup>29)30)31)</sup>。

一方で、CambridgeやBristol等の小都市においては、RPに関する実験が実施され、その結果が順次報告されつつある<sup>32)</sup>。

1997年5月にはほぼ20年ぶりに労働党政権が発足したが、RPについては基本的に前政権の考え方が踏襲されている。まず、1997年8月に緑書“Developing an integrated transport policy-an invitation to contribute”(DETR[1997])が出され、新たなTDM施策に関する意見

の収集が行われた。ここでは、様々な意見が出されたが、大多数は新たな賦課金の導入が有益であるとの意見を持っていたとされる<sup>33)</sup>。ここで収集した意見を受けて、1998年7月には白書“A New Deal for Transport: Better for Everyone”(DETR[1998]<sup>8)</sup>)が発表され、都市部へRPを導入し、得られた収入を地域の公共交通改善にあてることや、地方自治体に対してRPを実施する権限を与えることなどが提案された。

これをベースに、1998年12月に緑書“Breaking the Logjam”(DETR[1998]<sup>9)</sup>)が発表され、この中ではRPについて政府の考えが提示されるとともに、RP導入に向けての具体的な課題に関して広く一般の意見が収集されている。なお、意見提出期限は、1999年3月末となっており、本論文が掲載される頃にはある程度意見の集計がなされているはずである。

### 2.2 ロンドンのRPに関する政府の提案

ロンドンのRPの技術的検討内容については、既にいくつかの文献で紹介されている<sup>34)</sup>ことから、ここでは先に述べた最近の緑書をもとに、特に制度の面から1999年3月時点でのロンドンにおけるRPに関する状況を紹介することとする。

この緑書は、RP導入に関する具体的な制度面に関する政府としての提案を行っているものである。なお、ここでは、英国全体の都市RPに関する制度的な提案が行われており、ロンドンに限定した制度提案とはなっていないが、当然、ロンドンにも該当する内容となっている。

主な提案内容を整理すると以下ようになる。

#### (1) RPの導入主体について

RP導入の決定権限は地方自治体にあるべきであり、いかなる自治体もRP導入を政府によって強制されない。

#### (2) 料金賦課の方法について

都市部のRPは以下の2つのいずれかであるべきである: 1) 特定エリアに流入するか、ゾーン境界を横切るか、あるいは特定の道路の特定の地点を通過するときに料金を賦課する方式、2) 特定エリア内の車両に対して料金を賦課する方式。現時点では、許可証やカードを購入してそれを提示する方式か、車両に搭載された機器と路側に設置された機器との間で通信を行うことによって自由走行をしながら料金徴収を行う方式のいずれかにならざるを得ないと考えられる。ただし、後者は技術的な信頼性を向上させるのにしばらく時間がかかることが予想される。

#### (3) 事業会計について

RP事業に関する収入・支出の額は各事業主体ごとに最善の数値を定めるべきである。また、設計、建設、運

営等に関して、私的セクターと合併会社を設立することやPublic Private Partnership形式を採用することを認める。さらに、地方自治体はRPに関連する支出入のための独立会計を設置することが強く推奨される。これにより、獲得した収入は、当該事業の実施主体の地方交通計画(local transport plan)にまわされることとなる。

#### (4) 収入の用途について

政府の提案としては、RPのパイロット事業を実施しようとする自治体は、少なくとも事業実施から10年間については、交通関連プロジェクトの必要性が十分に存在する限り、発生した収入の全てをそのまま自治体に保留できるようにしたい。また、料金収入の最優先の用途先は、地方交通計画で定められた目的に合致する地方交通整備であるべきである。その対象地域は、料金賦課地域だけでなく、その周辺をも含む。ただし、料金収入の用途先は交通整備事業のみに限定されない。

#### (5) 車載機器と路側装置との規格について

交通大臣(Secretary of States)は、各種規格を定める規定を策定し、RPに関する機器を承認する権限が与えられる。政府の見解では、通信方式について、異なるシステムを異なる地域に対して採用することは、それらの地域間を走行する利用者に大きな負担を課すことから、現実的でない上に、また利用者の合意も得られないと予想する。情報通信関連企業に自由開発の余地を残しつつも、精度や信頼性、あるいはシステムの移転性に関して最低限の基準を定めるべきと考える。

#### (6) 料金の免除について

政府としては、緊急車両(具体的には、消防、警察、および救急サービス)に対しては、いかなる時刻、目的地であっても、全国的に料金免除を認める。

#### (7) システムの運用について

##### 1) 料金未納者に対する措置について

料金未納者に対する措置は、刑事犯罪(criminal offence)として取り扱うのではなく、民事制裁(civil sanction)によって対応することとする。これにより、違反金の支払を迅速化したり、常習的な違反者に対してより高額の違反金を課したりすることが可能となる。

##### 2) 違反金請求の対象者の特定について

違反金支払の請求書は、車両登録上の「保有者」に対して送付されることとする。「運転者」と「保有者」とが異なる可能性があるのは事実だが、「運転者」は当然「保有者」の同意を得て運転しているものと見なす。違反金支払に関して法的な問題が発生する場合には、両者の間で民事上の解決を図ることとなる。

#### (8) ロンドンにおけるRPについて

##### 1) RP導入の対象地域について

ロンドン都心部、それより少し広いエリア、郊外都市の都心部を含むエリアの3ケースが考えられる。

##### 2) ロンドン市長(Mayor of London)の権限について<sup>注5)</sup>

ロンドン都心部あるいはその周辺で実施されるRP事業は、ロンドン全域に関わる問題であり、バラ(borough)をまたがる必要があることから、ロンドン市長がその責任を負うべきである。したがって、GLA(The Greater London Authority = 大ロンドン市)が実施するRP事業については、市長は各バラにその運営を行わせる権限を有する。また、市長は、隣接するバラ同士が事業に関して協力することを要請したり、獲得した収入をバラ間で調整したりする権限も持つ。

### 3 ロンドンのRPをめぐる議論

#### 3.1 Transport Committeeにおける議論

英国下院のTransport Committee(国会議員11名の委員によって構成される)は、都市RPについて議論を行い、その結果を1995年3月に発表した。この委員会では、約1年にわたり関連団体あるいは学識経験者から証言を受け、それらについて議論を行っている。そこで、本節では、公表されている議事録<sup>29)30)31)</sup>をもとに関係主体の主張ならびに委員会での議論を論点ごとに整理することとする。

##### (1) RP導入の必要性について

まず、そもそもロンドンの交通混雑の現状認識から関係者間で意見の対立が見られる。多くの関係者から道路混雑による負の効果が強調されている一方で、「都市部における深刻な混雑は1日のうち2時間足らずにすぎず、オフピークの時間帯では道路はむしろスムーズに動いている。道路混雑は許容範囲内にある」<sup>1)</sup>(Automobile Association)<sup>注7)</sup>、「ロンドンにおいて交通混雑が激化しつつある」という世間の認識は、環境ロビイストによって誇張されたものである<sup>2)</sup>(Road Haulage Association Ltd.)、「ロンドンの平均速度は近年上昇傾向にある」<sup>3)</sup>(交通大臣)、といった道路混雑はさほど深刻な問題とはなっていないとの意見も出されている。ちなみに、1977-1979年と1994年とでは、ロンドン都市部の平均自動車走行速度は、19.7km/hから17.4km/hへ低下している<sup>35)</sup>。

同様に、今後のロンドンの道路混雑に対する見通しに関しても、関係主体間で意見の相違が見られる。「現在のまま何の対策も行わなければ、交通需要の増大は、将来、環境面、経済面の両面から受け入れがたい結果をもたらすことであろう」<sup>4)</sup>(Friends of the Earth)とい

表 1 Transport Committeeの主な参加主体

主な関連主体の分類	Transport Committeeにおける主な発言者
委員	国会議員11名(一部、途中でメンバーが交代している)
中央政府関係機関	Institution of Highways and Transportation, Traffic Director for London, Department of Transport, Secretary of States
地方自治体	London Boroughs Association, Cambridgeshire County Council, Lothian Regional Council
自動車関連業界	Automobile Association, Royal Automobile Club
運輸サービス関連	London Transport, Freight Transport Association
地元企業関連	Corporation of the City of London
警察	Metropolitan Police
情報通信関連企業	Unipass Transport Control System, RAM Mobile Data Limited, ANT BOSCH TELECOM
学識経験者	Dr. Goodwin, Prof. May, Dr. Adams
調査研究機関	Chartered Institute of Transport, Pell Frischmann Consultants Ltd.

った意見が多い一方で、Government Office for Londonは「最近数年間の交通需要の成長は実質的には景気悪化のために止まっており、今後については「景気がいかに早く回復するか」に依存している」と慎重な態度を示している<sup>5)</sup>。

### (2) RP導入の目的について

交通省は、RP導入の目的をあくまでも「激化する道路混雑に対処すること」<sup>6)</sup>としているが、委員会の中では「一連の調査が実施されている間に、経済状況が悪化し、都市部での交通渋滞の問題に対する社会的関心が低くなった。だが、それらの問題は、代わりに環境問題の悪化の問題として捉えられるようになっていった<sup>7)</sup>」との認識がなされている。

一方で、地方自治体は、「都市部における私的交通の真のコストを反映させると共に、公共交通整備へ投資するための地方財源を確保すること」<sup>8)</sup>(Cambridgeshire County Council)も一つのRP導入目的と考えている。

### (3) RP導入の論拠(正の効果)について

RPの導入根拠としてはいくつかが議論されている。

まず、「道路の利用者は、他の財の消費者と同様に、利用の結果として発生するコストを、全て自分たちが負担すべき<sup>9)</sup>(Chartered Institute of Transport)」という、いわゆる発生者負担の原則が主張される一方で、「道路利用者は利用の時点で料金を支払っているわけではない<sup>10)</sup>(Dr. Adams)ためRPは必ずしも適切なコスト負担方法でない可能性があることや、「外部費用は現時点では道路利用者に正しく認知されない<sup>11)</sup>という社会的な外部費用と私的費用との乖離の問題が指摘された。

政府が基本政策として1994年に発表したPPG13(Planning Policy Guidance 13)<sup>36)</sup>の中で述べられる「道路利用者は、その移動によって外部に課している全ての環境コストを負担しなければならない<sup>12)</sup>(London Transport)」という点と整合的であることを、RPを支持す

る理由に挙げる者もいた。

RPが他の自動車利用抑制策と比較して効率的であることや、パッケージアプローチによってその効果が補強されること等が論じられる一方で、「自動車を公共交通と競合的な手段として捉えるのではなく、自動車を総合交通体系の一部として取り扱うべき」、「自動車の代替手段に対する施策は、自動車依存社会へのトレンドを十分に考慮したものであるべき<sup>13)</sup>(Royal Automobile Club)」という意見も出された。

RP導入による公共交通の環境改善効果については、「RP導入の結果、単位道路面積当たりの輸送効率の高いバス利用者数が増加<sup>14)</sup>(London Transport)し、道路利用の効率性が向上することが主張された。

また、RPに関するシステムアーキテクチャー、支払手段、路側施設、車載機器がいずれも技術的に柔軟であり、目的に応じて幅広い設計が可能<sup>15)</sup>(ANT Bosch Telecom)ならびに「RPでは、人々の反応に合致するようにシステムを微調整することが可能である。インフラ整備では、こうした対応はできない<sup>16)</sup>(Chartered Institute of Transport)こともRPの利点として主張された。

### (4) RPによる負の効果について

Automobile Associationは、「もし都心部の商店へのアクセスが困難になれば、多くの消費者は郊外の商店へ移動してしまう<sup>17)</sup>ことや、「英国の国内観光交通の8割は自動車によるが、それらは必需的な交通ではないから、料金が課されれば多くは断念される<sup>18)</sup>ことによる各都市の経済への悪影響を強調した。同様に、産業立地の抑制効果についても、Corporation of the City of LondonやLothian Regional Councilによって懸念がなされた<sup>19)</sup>。また、貨物輸送に与える影響については、「ロンドンに対するRPは、単純に生産費用を増大させるだけである<sup>20)</sup>(Freight Transport Association)」という主張がなされた。

次に、RPが公平性に与える影響に関しては、「多くの低中所得階層の車両保有者は、交通費用が住居費、食費に次ぐ負担となっており、RPの料金を支払うことが出来ない」<sup>21)</sup>(Automobile Association)、「料金を支払うことの出来ない人々に対する影響を考慮すれば、RPは公正でない」<sup>22)</sup>(Cambridgeshire County Council)といった考えが出された。

#### (5) RPシステムの運用について

警察(Metropolitan Police)はRPの運用に関して、「交通に関して既に請負っている責務以上に、さらなる運用責任を負うことを拒否する」<sup>23)</sup>、「他の機関に委任することが望ましいと考える」<sup>24)</sup>といった見解を示している。

#### (6) 技術的な可能性について

ERPが技術的に可能であるか否かについては、大きく意見が2つに分かれている。

技術的に見てERPを導入してもほとんど問題がないと考えているのは、Automobile Association、ANT Bosch Telecomらであり、逆に技術的に導入が困難であると考えているのは、British Road Federation、交通省、交通大臣らである。それ以外の主体については、技術の信頼性が懐疑的であるものの、導入方法を工夫するか、時間をかければ実現可能であると考えている。

オスロで採用されているツールシステムやシンガポールで採用されていたALS(Area License System)ならば、確実に実現可能との意見が大多数を占めた。

#### (7) RP収入の用途について

既に述べたとおり、地方自治体やLondon Transportといった公共交通の事業者からは、RPから収入を獲得し、公共交通整備に回すべきであるとの主張がなされた。しかし、RPの収入を地方自治体が保留することについては、交通大臣は「大蔵省の管轄の問題であって私の責任ではない」<sup>25)</sup>、「我が国では目的拘束的な税システムを保有していない」<sup>26)</sup>といった否定的なコメントを行っている。

また、RP収入の配分方法について、学識経験者の一人であるGoodwin博士は、Rule of Threeの原則によってRP収入の再配分を行うべきであるとの考えを示した。すなわち、収入はまず「道路の維持管理と道路以外の交通の改善に分割され、そして、その残りを既存の税金の値下げ」<sup>27)</sup>等に使用するという考え方である<sup>注6)</sup>。

### 3.2 RPをめぐる関係主体の立場の整理

3.1の議論において、発言した主体をその行動目的から整理すれば以下ようになる。

#### (1) 交通省の立場

交通省は、RPの制度導入を検討する責任者であり、政府の政策方針の元でRP導入を推進することを行動目的とする。ただし、ERPの導入は時期尚早であると考えている傾向にある。

#### (2) 交通大臣・大蔵省の立場

交通大臣は、理論上は交通省の提案に同意する一方で、実務的には大蔵省の立場を擁護せざるを得ない状況にある。また、大蔵省は、RPによる収入を一般税として取り扱うことによって税収を増加させることを目指す。

ただし、最新の緑書にも見られるように、最終的にBlair政権の下では、RP収入の交通特定財源化が承認されており、このことは注目に値する。

#### (3) 地方自治体の立場

Transport Committeeでは既に、RPサービスを提供するのは地方自治体であることを前提とした議論がなされている。地方自治体は、RP導入によって得た収入を当該自治体が回収することによって、地域交通の改善を行っていくことを目標とする。ただし、RP導入によって都市の魅力が低下することを懸念しており、適切な設定(料金や対象地域、対象時間帯等)のRPシステムが導入されるよう交通省が指導していくことを希望している。

#### (4) 運輸サービス供給者の立場

バス事業者あるいはそれを管轄する公的機関は、RPによって得られた収入を公共交通サービス改善のために使用することによって、利用者の増大を行動目的とする。また、貨物輸送業界は、導入に対して特に賛成も反対もしないが、RP導入によるコスト増は消費者に上乗せせざるを得ないことについて、社会的な同意を得ようとしている。なお、タクシー業界は、特に強い反対活動を行っていないようである<sup>37)</sup>。

#### (5) 自動車関連主体の立場

自動車関連主体は、RPの導入によって自動車利用者あるいは保有者が減少することに反対する。ただし、そうした考えをあからさまに表すことは、一般市民からの支持を得られないことから、マイカー利用者の利益を代弁する形を取ることににより、間接的にRP導入に対して抵抗を行っている。

#### (6) 情報通信関連企業の立場

RP導入によって新たな市場開拓を目指す。ただし、機器の規格がローカルなものになり、国際競争から落伍することを恐れており、規格の全国的、EU市場内、あるいは世界的な共通化に向けての政府の指導を要求する。

#### (7) 警察の立場

警察は、RP導入によってかなり多くの違反者が発生すると予想しており、その取締を担当すれば、本来業務に

差し障りが出ると考えている。現状を維持することを行動目的としていると考えられる。

#### (8) 導入地域内の企業の立場

RP導入により、道路交通が円滑化され、交流が活発化することへの期待感がある一方で、導入地域への流入交通が抑制され、地域経済が低迷することを危惧する。地方自治体と同様に、適切な設定のRPシステムが導入されることを望んでいる。

## 4 おわりに

### 4.1 ロンドンの事例から得られる示唆

我が国と英国とでは、政治的背景も交通事情もかなり異なることは事実であるが、今後、我が国でもRP導入が本格的に議論されるようになるならば、ロンドンにおける議論は有用な点も少なからずあると思われる。

ここでは、RPに関する根元的な議論(例えば、道路無料開放の原則の是非など)には触れず、RP導入の実質的な議論について整理することとする。

- (1) 英国では、RP導入にはいわゆるパッケージ・アプローチを採用することが不可欠であるとの結論に達した。このことは、英国では道路整備と公共交通整備が同一省庁内部で行われていることによる影響が大きいと考えられる。我が国においても同様のアプローチをとらない限り、RP導入に対して市民からの同意を獲得することは困難であろう。今後、我が国においても、自動車利用の抑制施策と公共交通手段の整備とをうまく組み合わせた交通政策を積極的に議論していく必要があると考えられる。
- (2) 英国の議論からもわかるように、RP導入によって都心部に位置する企業や自動車産業が、負の便益を受けうる。こうした主体との合意を図ることが、RP導入には不可欠だと思われる。
- (3) ロンドンは、香港やシンガポールのように独立した都市ではないために、技術的に複雑なシステムを導入することは困難との判断がなされた。我が国でも東京圏や大阪圏の導入が議論されたことがあるが、その運用・管理にかかるコストを考慮すれば同様の議論が成立すると思われる。単純さ、効率性、技術的可能性の3つを勘案した最も望ましいシステムとは何か、議論的になるであろう。
- (4) 英国では、RPシステムの運用を誰が行うのが重要な論点となった。英国では民間企業に委託することも一つの選択肢として想定されているが、我が国においても、運用の信頼性やプライバシー保護の観点から、ERPを導入する際には深刻な論点になるであろう。警

察が運用・管理を行っていくべきか否かは、現行法制度上の問題もあるため慎重に議論を行う必要がある。

- (5) 英国とは違って、RP導入によって発生する不公平の問題は、我が国ではあまり大きな論点とはなっていないようである。これは、我が国の大都市圏の交通がすでに鉄道にかなり大きく依存しているために、RP導入によって市民の交通サービスが著しく低下することがあまりないからと思われる。ただし、公共交通整備が十分でなくマイカー利用が多い地方都市などでは、英国と同様の不公平の問題が発生することと考えられ、利害の調整が難航することが予想される。
- (6) 英国を始めとするEU諸国と同様に、我が国においても、ITS関連における研究開発が官民共同で開始されつつあり、そうした枠組みの中で情報通信関連企業の競争はかなり激しくなっている<sup>38)</sup>。現時点で我が国はETC( Electronic Toll Collection )の試行段階にあり、運用開始も間近であると考えられるが、今後も世界標準規格に向けた努力をひき続き行っていくべきであろう。
- (7) ロンドンでは、RP導入の可能性とその効果を綿密に分析し、またその結果を公開している。英国の大多数の企業や地方自治体は、最も効果的な条件設定(徴収料金、徴収時間帯、対象地域など)のもとで、RPが導入・運用されることを期待しており、その設定次第で賛否を決めるつもりでいるように思われる。我が国もRP導入の費用と効果について十分に調査研究し、その結果を一般に公開していくことが強く要望されるであろう。

### 4.2 まとめ

本論文では、ロンドンにおけるRPに関連する最近の動向を紹介し、導入をめぐる議論を整理して、我が国への示唆を考察した。

我が国では、まだRPの議論は導入の段階には達していないが、昨今のITSに関する調査研究の活発さや実現に向けての関係省庁の取り組みを考えると、ERP導入の本格的な検討が始まる日も、さほど遠くないように思われる。

今後は、従来までのRPの構想のように、途上の議論で終わってしまわぬよう、慎重かつ周到な検討が、関係主体によって行われることが期待される。

なお、本論文は、あくまでもRPに関する政治的な議論の内容を関係主体間の関係に着目して分析したにとどまるものである。当然ながら、一般市民からの合意を獲得せずして、RP導入はあり得ない。アカウンタビリティの重要性を鑑みれば、本論文が対象とした政治的議論

を含む政策決定プロセスを国民に対してオープンにしていくことが不可欠であろう。

なお、本文において記述した翻訳ならびに内容に関する責任はすべて筆者らに帰属する。

謝辞：本論文は、(財)日本財団の補助金を受けて実施した「交通モード間の交通需要誘導策に関する調査研究」(財)運輸政策研究機構、平成11年3月)の調査成果の一部をもとに筆者らが加筆したものである。標記調査委員会において、屋井鉄雄先生(東京工業大学工学部)、久保田尚先生(埼玉大学工学部)、中村文彦先生(横浜国立大学工学部)から、委員として貴重なご意見をいただいた。また、調査の遂行に際して、室谷正裕氏(運輸省運輸政策局)、本多均氏、堀健一氏(以上、(株)三菱総合研究所)、M.Richards氏(MVA Consultancy)にご助言をいただいた。さらに、資料提供に関して、原田昇先生(東京大学工学部)、佐野可寸志先生(長岡技術科学大学建設学科)、毛利雄一氏((財)計量計画研究所)にご協力いただいた。ここに感謝の意を記す次第である。

注

注1)英国では、Road PricingのことがRoad User ChargingやCongestion Pricing等と表現されることが多いが、本論文では一般性を考慮してRoad Pricingと呼ぶこととする。

注2)ストックホルム圏を対象とした、環境問題の改善や交通アクセスの向上ならびに地域経済発展のための基盤整備を目的に、RP導入、公共交通の整備、道路整備、道路関連事業実施を行う総合交通計画に関する政治的合意のこと。1992年に三大政党間で合意に至ったもので、その名称は、交渉の中心人物となったスウェーデン中央銀行総裁のBengt Dennis氏にちなんでいる<sup>39)</sup>。

注3)筆者らが1998年12月に行ったPer Olof Sahlstrom氏(Swedish National Road Administration, Stockholm Region)へのヒヤリング結果による。

注4)ここでは、自動車利用抑制施策と公共交通利用促進施策とを組み合わせた交通施策のことを指すものとする。なお、狭義には、英国で1993年以降導入された地方政府への交通投資補助金の配分システムのことを指す。狭義のシステムでは、交通需要管理や公共交通整備、交通安全などの多様な施策を組み合わせた統合的的交通計画を策定し、その年度別投資計画「パッケージ・ピッド」を交通省に提案することで、地方自治体が補助金を獲得する仕組みとなっている<sup>40)</sup>。

注5)1986年以降、Thatcher元首相時代の法律改正でGLC(The Greater London Council = 大ロンドン市議会)が廃止されたため、ロンドン市および市長は存在していなかった。その後、1997年7月に、Tony Blair首相率いるNew Labourにより、GLAの設置に関する提案<sup>41)</sup>が出され、それを受けて1998年5月にレファレンダムが実施され、市民より71%の支持を受けてGLA設置が決定された<sup>42)</sup>。

注6)同様にSmall[1992]<sup>43)</sup>は、次のような配分方法を提案している。(1)2/3は通勤手当の支給、道路利用関連諸税や一般税の軽減を通じてドライバーの負担軽減にあて、(2)1/3は新しい道路整備、公共交通整備、ビジネスに対する公共サービスにあて。

注7)右肩の両括弧の数は、Transport Committeeでの各主体による発言の引用を示す番号であり、各引用箇所は、以下に示す通りである。なお、ここで、Proceedingsは文献29)、Evidenceは文献30)、Appendicesは文献31)をそれぞれ指す。

(1)Evidence, p.96, (2)Appendices, p.14, (3)Evidence, p.166, (4)Proceedings, p.xiii, (5)Evidence, p.13, (6) Evidence, p.1, (7)Proceedings, p.xv, (8)Evidence, p.69, (9)Proceedings, p.xix, (10)Proceedings, p.xix, (11)Proceedings, p.xix,

(12)Evidence, p.103, (13)Evidence, p.102, (14)Evidence, p.106, (15)Evidence, p.29, (16)Evidence, p.157, (17)Evidence, p.165, (18)Evidence, p.164, (19)Evidence, p.96, (20)Evidence, p.96, (21)Evidence, p.126, (22)Evidence, p.100, (23) Evidence, p.95, (24)Evidence, p.69, (25)Evidence, p.132, (26)Evidence, p.132, (27)Evidence, p.49-59.

参考文献

- 1)例えば、太田勝敏[1992] 交通需要マネジメントの概念と展開 米国の事例を中心として、「道路交通経済」, pp.12-21.
- 2) (財)道路経済研究所[1996] 「TDM(Transportation Demand Management)の検討 ロードプライシング法制度研究」.
- 3)例えば、伊藤規子[1989] “シンガポールの道路政策 自動車交通に対する総合的需要管理の効果”, 「道路交通経済」, 89-7, pp.48-56やOdd Larsen[1995] “The toll cordons in Norway: an overview”, *Journal of Transport Geography*, Vol.3, No.3, pp.187-197など.
- 4)例えば、Peter Jones and Arild Hervik[1992], “Restraining Car Traffic in European Cities: An Emerging Role for Road Pricing”, *Transpn. Res.-A*, Vol.26A, No.2, pp.133-145など.
- 5) (財)国際交通安全学会[1990] 「ロードプライシングの理論とその適用性 報告書」, pp.1-36.
- 6) Ministry of Transport[1964] Road Pricing: *The Economic and Technical Possibilities (Smeed Committee’s Report)*, H.M.S.O.(全訳が、(財)国際交通安全学会[1990] 「ロードプライシング - 経済的および技術的可能性 - 報告書(スミード・レポート)」, 国際交通安全学会<269>プロジェクト「ロード・プライシングの理論とその適用性」別冊にある.)
- 7) May AD[1992] “Road pricing: An international perspective,” *Transportation*, Vol.19, No.4, pp.313-334.
- 8) Department of the Environment, Transport and the Regions[1998] *A New Deal for Transport: Better for Everyone*.
- 9) Department of the Environment Transport and the Regions[1998] *Breaking the Logjam-The Government’s consultation paper on fighting traffic congestion and pollution through road user and workplace parking charges*.
- 10) Stanford F. Borins[1988] “Electronic Road Pricing: An Idea Whose Time May Never Come”. *Transpn. Res.-A*, Vol.22A, No.1, pp.37-44.
- 11) 山内弘隆[1989] “香港の道路事情 見送られたERP”, 「道路交通経済」, 89-7, pp.39-47.
- 12) Peter Jones[1995] “Road Pricing: The Public Viewpoint”, in B. Johansson and L. Mattsson, (eds.), *ROAD PRICING: Theory, Empirical Assessment and Policy*, Kluwer Academic Publishers, pp.159-179.
- 13) 新田保次, 松村暢彦, 森 康男[1996] “パッケージアプローチによるロードプライシングの賛否意識の変化特性と効果分析”, 「土木学会論文集」, No.536/IV-31, pp.23-35.
- 14) 小谷通泰[1993] “事業所からみた都心部への自動車交通流入抑制対策の評価”, 「日本都市計画学会学術研究論文集」, pp.361-366.
- 15) 宮川公男[1995] 「政策科学入門」, 東洋経済新報社, pp.209-216.
- 16) 阿部三夫[1968] “都心通行賦課金構想の基本的な考え方”, 「ジュリスト」, No.410, pp.41-44.
- 17) 武田文夫[1968] “自家用乗用車の「都心通行賦課金」への疑問”, 「高速道路と自動車」, Vol.XI, No.11, pp.56-59.
- 18) (財)運輸経済研究センター[1969] 「東京問題専門委員第三次助言 都市交通問題について」, pp.21-22.
- 19) (財)国際交通安全学会[1990] 「ロードプライシングの理論とその適用性 報告書」, pp.48-94.
- 20) (財)運輸経済研究センター[1991] 「大都市地域における道路交通需要抑制策に関する調査報告書」, pp.83-87.
- 21) 建設省道路局企画課道路経済調査室交通マネージメントに関する研究会[1996] 「交通マネージメント実施の手引き 平成8年度版」, p.I-9, p.I-11.
- 22) 例えば、土木学会土木計画学研究委員会[1998] 「効果的なTDMの定着をめざして」, 土木計画学ワンデーセミナーテキストなど.
- 23) (財)道路経済研究所[1996] 「TDM(Transportation Demand Management)の検討 ロードプライシング法制度研究」, pp.18-23.
- 24) <http://www.road21.jice.or.jp/c01.html>.
- 25) 例えば、岡野行秀, 竹内健蔵, 竹内伝史, 新田保次, 山谷修作[1996] “「ロードプライシング」への課題 持続可能な交通社会へ向けて”, 「運輸と経済」, 第56巻, 第7号, pp.4-14や, 太田勝敏, 片倉正彦, 高田邦道, 武田文夫, 屋井鉄雄[1995] “車社会と交通需要マネジメント”, 「運輸と経済」, 第55巻, 第10

- 号, pp.4-19など。
- 26 )Ministry of Transport[1963] *Traffic in Town*(*The Buchanan and Crowther Reports*). H.M.S.O.(全訳が, 八十島義之助, 井上 孝[1965]「都市の自動車交通」, 鹿島出版会にある。)
- 27 )Ministry of Transport[1967] *Better Use of Town Roads*, H.M.S.O.(全訳が, 運輸省[1969]「都市道路の有効利用のために 都市道路における交通制限の方法に関する英国運輸省報告」にある。)
- 28 )Government Office for London[1995] *The London Congestion Charging Research Programme -Principal Findings-*.
- 29 )Transport Committee[1995] *Third Report, Urban Road Pricing Volume I* ( *Report and Minutes of Proceedings* )(全訳が, 日本交通政策研究会[1997]「交通需要管理手法を活用したモビリティ戦略に関する研究「モビリティ戦略」プロジェクト」, 日交研シリーズA-223, pp.55-81にある。)
- 30 )Transport Committee[1995] *Third Report, Urban Road Pricing Volume II* ( *Minutes of Evidence* )(一部訳が, 日本交通政策研究会[1998]「交通需要管理手法を活用したモビリティ戦略に関する研究「モビリティ戦略」プロジェクト」, 日交研シリーズA-242, pp.27-34にある。)
- 31 )Transport Committee[1995] *Third Report, Urban Road Pricing Volume III* ( *Appendices* ) .
- 32 )例えば, Bristol City Council[1998] *Avon Traffic Restraint Study -Stage2 Final Report*.
- 33 ) Department of the Environment Transport and the Regions[1998] *Breaking the Logjam-The Government's consultation paper on fighting traffic congestion and pollution through road user and workplace parking charges-*. pp.8-12.
- 34 )例えば, The MVA Consultancy[1996] “ The London Congestion Charging Research Programme:1-6 ”, 37(2)(8), *Traffic Engineering and Control* (一部訳が, M.リチャーズ他[1996]“ ロンドンにおける渋滞税導入に関する検討 ”, 「高速道路と自動車」, 第39巻, 第11号, p64-70ならびにM.リチャーズ他[1996]“ ロンドンにおける渋滞税導入に関する検討 補足: 影響分析 ”, 「高速道路と自動車」, 第40巻, 第2号, p68-73にある。)
- 35 ) Department of the Environment, Transport and the Regions[1997] *Transport Statistics Report - Transport Statistics for London 1997-*.
- 36 )Department of the Environment and Department of Transport[1994] *Planning Policy Guidance Note 13: Transport*(全訳が, 太田勝敏監修 [1996]「英国(イングランド)の交通と土地利用に関する計画政策指針 PPG13, PPG6」, 日本交通政策研究会, C-37, pp.5-43にある。)
- 37 )Transport Committee[1995] *Third Report, Urban Road Pricing Volume II* ( *Minutes of Evidence* ) p.127.
- 38 )朝日新聞社[1998]「ITS 21世紀, 車と道路はこう変わる」, ASAHI ORIGINALS(編)。
- 39 )Terje Trervik[1997] “ The Norwegian Experience with Cordon Pricing: From Road Tolling to Road Pricing ”, a presentation paper at the 26<sup>th</sup> International Symposium on Automotive Technology and Automation (ISATA) .
- 40 )山中英生[1997] “ イギリスにおけるパッケージ・アプローチと公共交通ウエスト・ミッドランドLRT整備にみるその課題 ”, 「運輸と経済」, 第57巻, 第6号, pp.55-65.
- 41 )Department of the Environment and Department of Transport[1997] *New Leadership for a London; The Government's Proposals for a Greater London Authority*.
- 42 )舟場正富[1998]「ブレアのイギリス 福祉のニューディールと新産業主義」, PHP新書056.
- 43 )Small[1992]“ Using the Revenues from Congestion Pricing ”, *Transportation*, 19, pp.359-381.
- 44 )P.B.Goodwin[1995] “ Road Pricing or Transport Planning? ”, in B. Johansson and L. Mattsson, ( eds. ), *ROAD PRICING: Theory, Empirical Assessment and Policy*, Kluwer Academic Publishers, pp.143-158.
- 45 )House of Commons Official Report[1998] *Parliamentary Debates( Hansard )9 December 1998*.
- 46 )The Department of Transport[1996] *A Transport Strategy for London-The Second in a series about Government action in London*.
- 47 )Beryl Blair and Frank Worsford[1994] *Road Charging in the 90s*.
- 48 )長谷川俊明[1991]「ローダス法律英語辞典」, 東京布井出版(株)。
- 49 )山口二郎[1998]「イギリスの政治日本の政治」, ちくま新書, 164.
- 50 )橋本昌史[1999] “ 英国の新交通政策 ”, 「運輸政策研究」, Vol.1, No.3, Winter, pp.77-79
- 51 )山内弘隆, 太田和博[1989] “ ロードプライシングの経済理論 ”, 「国際交通安全学会誌」, Vol.15, No.4, pp.16-23
- 52 )ピーター・ジョーンズ[1989] “ ヨーロッパ諸都市における交通抑制とロードプライシング - その現状 ”, 「国際交通安全学会誌」, Vol.15, No.4, pp.30-38
- 53 )Peter Jones[1998] “ Urban road pricing : public acceptability and barriers to implementation ”, in Kenneth J. Button and Erik T. Verhoef, ( eds. ), *Road Pricing, Traffic Congestion and the Environment*, Edward Elgar Publishing Ltd., pp.263-284
- 54 )谷口 守[1997] “ PPG13によるイングランドの土地利用・交通計画一体化 ”, 「土木計画学研究 講演集」, No.20(2), pp.399-402.
- 55 )財 運輸政策研究機構[1999]「交通モード間の交通需要誘導策に関する調査研究 報告書」, pp.73-85

(原稿受付 1999年3月30日)

## Political Discussion on Introduction of Road Pricing System into London

By Hironori KATO and Hirotaka YAMAUCHI

This paper aims to analyze a political discussion in Transport Committee of UK about an introduction of Road User Charging(RUC) system into London, and to report a 1998's green report on RUC, published by Department of Environment, Transport and the Regions of UK. After analyzing stakeholders' behavior in the discussion, a lesson from the London's case is discussed in the light of introducing the same system into Japan's urban cities.

**Key Words :** road pricing, United Kingdom, London, political discussion

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no05.html>