

# イギリスの交通政策とロンドン都市交通の問題点

池田 恒男 館山 豊

## 1. はじめに

われわれはさきに、激化する自動車公害の問題が、広く交通問題ないし都市問題の一環として扱えられることを論じた\*。改めて考えてみると、今日、世界の先進資本主義国で交通問題に悩まされない国はなく、各国において様々な対処の仕方が試みられている。

本稿はイギリスにおける交通政策の展開の中で、ロンドンの都市交通政策の到達点と現在の問題点を検討しようとするものである。

イギリスにおいては、1964年に再登場した労働党政府によって交通政策が全面的に再検討され、いくつかの白書を経て、全国的には68年運輸法として、ロンドンについては69年運輸法として結実している。そこには、自動車公害を含め、深刻な交通＝都市問題に悩む都民にとって示唆に富む問題点が少なくないと思われる\*\*。

本稿の前半では、68年法に凝結された交通政策の論理とその背景を解明し、後半ではロンドン地域の都市交通と政策の展開を素描し、あわせて現在の問題点を探求したい。

本稿では都市政策一般との関連を捨象せざるを得なかった。その上、東京において利用しえた資料に限られていたので、荒削りの素描となったことをお断りする。

\* 池田「自動車公害の社会的解決のための覚え書」(1)～(7) インフォメーション 36号～44号、東京都公害研究所

\*\* 事実、「市民」の立場から新政策を注目したものとして、大都市問題研究会「市民の交通白書'70」東京都交通局、130頁、の紹介がある。

## 2. イギリス交通政策の展開と68年法の背景

19世紀前半の鉄道開設以降、近代交通機関を前提とするイギリスの交通政策の展開は大きく4期に分けることができる。すなわち、19世紀の自由主義時代\*、20世紀初頭の独占化促進政策期、第1次大戦以降の国家的介入

期、第2次大戦後の国有化以降である。

われわれの直接の関心対象は第3期以降であるが、ここでは次の指摘にとどめざるを得ない。第3期の国家的介入は、一面で戦争遂行を動因とする総資本的観点からの政策形成であるが、それは平時に移行すると第二次的となり、むしろ独占化の進行を固定・促進する役割が大きかったと見られる。交通政策が基本的に総資本の立場から展開されるのは、戦後の労働党による全交通産業の国有化後である。

\* もっとも、独占自体は19世紀中葉からすでに形成される。また政策の内容もいわゆるレッセフェールとは趣きを異にするが、ここの主題とは直接の関係がない。

戦後交通政策の起点をなす47年運輸法は2つの柱から成りたっていた。まず、運輸事業の国有化とその後の交通政策全般に責任を負う公的機関としてイギリス運輸委員会を設立した。次に、この委員会及びその傘下の各経営体は独立採算制であり、収支の均衡と資本の自己調達を要求された。したがって同法に実現された政策は、交通事業の公共的性格を認めたものの、財政的には従来の「商業主義」の延長でしかなかった。

その後、再び政権を奪回した保守党は、53年運輸法において、トラック事業などを民有還元し国有化政策を修正しながら、赤字額の大きな鉄道部門を中心に独立採算原則の貫徹を強く求め（運賃・料金決定の「自由化」など）、徹底した合理化を行う。とりわけ62年運輸法と63年以降実施されたピーチング計画はこの保守党の政策の徹底と仕上げを意味するものであった。それは第一に鉄道経営の思いきった合理化、すなわち①非採算支線区の廃止、②支線区の旅客駅・貨物駅の整理、統合、③職員的大幅削減、第二に鉄道部門の営業規制の緩和（運賃決定の「自由化」、収益向上のための事業範囲の拡大、共通法上の「公共の運送人」義務の解除等）、第三に鉄道施設の近代化（電化など）、第四に累積赤字の棚上げ、

表1 戦後道路投資額の推移\*

(単位:百万ポンド)

年**	大改良・新線建設***		保守・小改良	洗淨除雪管理	総計	年**	大改良・新線建設***		保守・小改良	洗淨除雪管理	総計
'46	0.9	0.1	29.1	10.1	40.1	'58	60.5	32.7	84.6	29.8	175.0
'48	4.7	1.0	48.7	14.5	67.9	'60	81.7	38.9	97.8	33.8	213.3
'50	6.0	1.9	50.0	15.8	71.8	'62	121.5	67.5	105.2	44.0	270.7
'52	6.1	1.8	58.1	17.4	81.5	'64	182.3	101.2	136.7	51.0	370.0
'54	7.7	1.7	62.4	20.3	90.3	'66	202.6	114.6	154.3	62.1	419.0
'56	23.5	8.2	81.4	25.5	130.5	'68	331.7	147.6	130.7	73.4	535.8

出所 C.S.O.: A. A. S., No. 91, p.195; No.100, p.181; No.104, p.195; No.110, p.219

\* 1954年以前と1956年以後とは拠り所としたC.S.O.の統計数字の基礎が異なる。

\*\* '46とは1945年4月から1946年3月までの1年間を指す

\*\*\* 点線より右側の数字は幹線関係の大改良・新線建設費である。

国による肩変り、62年以降5年間の国鉄の欠損の補てんが主な内容であった。

以上の戦後の政策展開の中で交通問題はどのように発展したかが次の問題である。

第一にモータリゼーションの前提ともいべき道路投資額の推移を見る必要がある。表1から54年あたりを境に道路投資の内容が変化していることが読みとれる。54年までは全体的に着実に伸びており、大改良・新線建設費や幹線関係の伸びが特に大きい訳ではない。しかし、55年から68年までの期間には確かに総額の伸び自体がそれ以前より著しいが、大改良・新線建設費が特に大きく、保守・小改良投資、あるいは種々の管理費との比重がすっかり逆転している。55年には道路投資全体に占める比率が0.12%にすぎなかった大改良・新線建設費が、68年には実に62%、投資絶対額で23.7倍に達していることがこの間の事情を示している。イギリス政府は50年代半ばから本格的なモータリゼーション政策を実施したこ

とが明らかである。これは53年法の施行と時期的に符合していることに注意する必要がある。この53年法＝モータリゼーション政策は次の諸結果を帰結したと考えられる。

第一に自動車数の増加である(表2)。幹線・高速道路の整備建設と関連の強い自家用車が激増し、貨物自動車が増加しているが、これと関連のうすい公共旅客輸送車は50年頃をピークに減少している。

第二に道路輸送の質的变化である。物資輸送が増大する一方で、幹線偏重政策は人の輸送において自家用車の比重を高め、公共旅客輸送の停滞・衰退傾向を促進させた(表3)。また、自動車による貨物輸送量が急増した(表4)が、ここでもその内訳が目される。免許車数の推移を見ると(表5)、自動車輸送においては公共輸送があまり発達せず、むしろC免許に表現される自家営業車が増加していることがわかる。

第三に、貨物輸送における鉄道と自動車の地位が逆転

表2 イギリスにおける戦後の自動車の増加\*

(単位:万台)

年	総数	自家用車	公共旅客輸送車	貨物運搬用車	年	総数	自家用車	公共旅客輸送車	貨物運搬用車
'48	373	196	13	77	'60	938	553	9	140
'50	441	226	14	90	'62	1,051	656	9	148
'52	490	251	14	97	'64	1,237	825	10	163
'54	576	310	11	104	'66	1,329	951	9	164
'56	692	389	10	118	'68	1,445	1,082	10	164
'58	790	455	10	127					

出所 C.S.O.: A. A. S., No. 91, p.196; No.100, p.182; No.110, p.220

\* 62年以前は運輸省、以後は環境省の統計による。両者は統計の基礎において若干の相違がある。

表3 公共道路旅客輸送の推移\* (単位: 億人, 千万マイル)

年	輸送人員	走行総マイル	年	輸送人員	走行総マイル	年	輸送人員	走行総マイル	年	輸送人員	走行総マイル
'50	167	245	'56	154	251	'62	130	238	'66	110	230
'52	163	253	'58	138	235	'64	123	236	'68	102	225
'54	159	250	'60	137	236						

出所 C.S.O.: A.A.S, No.91, p.198; No.101, p.194~5; No.110, p.222

\* 市街電車, トロリーバスが含まれる。

表4 自動車による貨物輸送量の推移\*

(単位: 千万トン, 千トンマイル)

年	輸送量	輸送マイル	年	輸送量	輸送マイル	年	輸送量	輸送マイル
'52	87*	187*	'62	125	336	'66	162	448
'58	106	250	'64	154	402	'68	168	483

出所 C.S.O.: AAS, No.91, p.199; No.100, p.186; No.110, p.223

\* 原資料には英国鉄道分も B.T.C.として一括されて含まれているので, それを除いている。

表5 免許別貨物自動車数

(単位: 万台)

年	貨物自動車総数	A免許	契約A免許	B免許	C免許	年	貨物自動車総数	A免許	契約A免許	B免許	C免許
'48	759	74	16	66	591	'60	1,348	88	26	68	1,166
'50	906	43	13	63	733	'62	1,419	90	29	74	1,226
'52	1,004	40	13	63	834	'64	1,635	93	33	82	1,312
'54	992	89	10	59	834	'66	1,638	98	36	93	1,250
'56	1,133	89	17	62	964	'68	1,639	104	38	96	1,236
'58	1,223	89	20	65	1,049						

出所 C.S.O.: A.A.S.: No.91, p.149; No.100, p.186; No.106, p.214

\* A免許は公共運送事業に, C免許は自家用輸送に, B免許はその中間形態として認可される。

\*\* 52年以前と54年以降とは統計の基礎が異なる。

表6 国内貨物輸送における鉄道と自動車のシェアの推移\* (単位: 億トンマイル)

年	総計		鉄 道		自 動 車		年	総 計		鉄 道		自 動 車	
'54	525	100	221	42.1	211	40.2	'60	587	100	187	31.8	301	51.2
'56	549	100	215	39.0	232	42.2	'62	611	100	161	26.3	336	55.0
'58	536	100	184	34.3	252	47.0	'64	660	100	160	24.2	385	58.3

出所 国鉄外務部「イギリスの鉄道と交通政策」1974年 74頁。

\* 各数字の右側の数値は各年度毎の市場占拠率 (単位: %)

表7 運輸委員会各事業採算表\* (4部門のみ掲げる)

(単位: 万ポンド)

年	鉄 道	ロンドン 運 輸	道路貨物	道路旅客	年	鉄 道	ロンドン 運 輸	道路貨物	道路旅客
'48	2,525	586	113	418	'56	- 1,472	455	179	535
'50	2,704	175	- 111	339	'58	- 4,574	181	197	598
'52	3,890	95	164	383	'60	- 6,374	785	175	650
'54	1,586	233	868	500	'62	- 9,967	800	370	649

出所 国鉄外務部: 前掲書44頁, 56頁より

\* 運輸債権の利子及び原資償還分を含まず。したがって実質上各事業のかなりの部分が赤字になると思われる。

表8 鉄道の旅客輸送量の推移 (単位: 千万人, 億人マイル)

年	輸送人員	輸送距離	年	輸送人員	輸送距離	年	輸送人員	輸送距離	年	輸送人員	輸送距離
'46	127	292	'52	99	207	'58	109	222	'64	93	199
'48	100	213	'54	99	207	'60	104	215	'66	84	185
'50	98	202	'56	103	211	'62	100	198	'68	83	178

出所 C.S.O.; A.A.S.; No. 91, p. 204; No. 100, p. 191; No. 110, p. 228 より

表9 ビーチング計画下の電化状況

年	電 化 キ ロ	非 電 化 キ ロ
1963	2,541	24,630
1965	2,869	21,003
1968	3,163	16,752

出所 国鉄外務部: 前掲書, 86頁より

し、自動車の優位が確立したことである(表6)。

第四に、鉄道部門の赤字を促進した(表7)。

第五に、以上の結果、人の輸送における公共輸送機関の占める地位を後退させた(表8, 表3)。

62年法下でのビーチング計画の実態を見よう。

第一に、ビーチング計画は鉄道近代化を前面に掲げた

が、少なくともその一環たる電化についてはほとんど進められなかった(表9)。

第二に、合理化の進展状況はすさまじいものがある(表10)。営業キロ数、営業駅数、職員数の三つの指標とも、戦後下がりつづけているが問題はその減り方である。例えば職員数については52年法成立前までは年平均1万2千人減であったが、57年以降68年にかけては年平均2万3千人減、なかでもビーチング計画発表後は年平均3万2千人減である。職員数との比率(削減率)をとると一層ドラスティックな数字が見られよう。

第三に、国鉄の財務はそれにもかかわらず一向に改善されない(表11)。驚くべきことに、総支出の1割近くが利子によって占められ、その額は毎年の減価償却費より

表10 鉄道部門の「合理化」の進展 (職員数は単位千人)

年	営業キロ	総 駅 数	客貨両用	旅 客 用	貨 物 用	職 員 数
1948	31,408	8,270	4,811	1,875	1,584	649
56	30,440	7,805	3,783	1,691	2,331	571
62	27,954	6,729	2,784	1,563	2,382	475
65	23,872	4,295	825	2,361	1,109	388
68	19,915	3,235	314	2,323	528	319
70	18,878	2,968	224	2,222	422	273
72	18,459	2,766	182	2,198	386	256

出所 国鉄外務部: 前掲書60, 86, 87, 116, 117頁より

表11 鉄道部門の経営収支\*

(単位：百万ポンド)

年	総収入	旅客収入	貨物収入	その他	総支出	利子	損益	国庫補助	減価償却**
1948	337	123	211	4	(343)		(- 8)		
52	403	112	287	5	(399)		( 4)		
56	480	128	332	21	540		- 57		
60	479	151	303	25	591		- 113		
63	523	162	293	68	657	58	- 134	132	55
65	531	174	284	73	663	61	- 132	131	58
67	507	180	250	77	660	67	- 153	151	62

出所 国鉄外務部，前掲書 58，89頁より

\* カッコ内は国有化産業特別委員会の試算による。

\*\* 減価償却費の項は63年以降の利子負担の大きさと比較する意味で特に項目化した。

大きい。この利子は大半が62年法によって政府から低利(3%)で借りたものである。にもかかわらず、なお利子が国鉄の負担によっていることは明らかである。

### 3 1968年運輸法下の交通政策の論理

(1) 64年の総選挙の結果再登場した労働党内閣は、従来の保守党内閣による交通政策の洗い直しを行い、66年の運輸政策白書(以下単に白書と呼ぶ)でその基本方針を、翌年の鉄道政策白書、公共旅客輸送白書、貨物輸送政策白書で各分野の方針を掲げた。68年運輸法及び69年運輸(ロンドン)法はその結晶である。

白書は無秩序なモータリゼーションの現状を批判し、交通を計画化し、政策的優先順位を定め、その交通計画を全国的・地域的諸計画と関連づけることを提言し、従来の保守党内閣の政策を「もっぱら商業主義に沿って公共輸送問題の解決にあたるのは、現代の要求を解決するためビクトリア王朝時代の古い考え方を導入するようなものであり、時代錯誤もはなはだしい」と非難する。

(2) 貨物輸送に関し、白書は、鉄道輸送が衰退し、道路輸送が肥大化している現状を歴代保守党政府の政策によるものと非難し、鉄道輸送と道路輸送との協力を実現し、両者の競争による無駄を排除するため「貨物サービスを単一の全国的貨物機構に集中し、一般貨物と小口貨物を商業主義に基づいて輸送させる統合計画」を明らかにした。

このような課題を担う機関として68年法により新設されたのが国有貨物輸送公社である。同公社は貨物輸送全般の管理に責任をもち、特に鉄道輸送と道路輸送との結

合形態(コンテナ輸送)を扱うフレートライナー会社と小口貨物輸送を扱う国民運搬会社とを子会社とする。

旅客輸送政策は、ロンドン、ロンドン以外の大都市地域、地方及び過疎地域によってその内容が異なる。まずロンドンを除く大都市地域から検討する。

白書は都市交通に関して2つの観点を指摘している。

第一に「効果的な交通流動対策」の問題であり、これは旅客輸送に限られた問題ではない。そのため白書は、輸送計画と都市計画とを結合させることと中央の混雑地域に流入する交通量を制限することを要求し、「交通問題に関する地方当局の権限を強化すること」「運輸省がより積極的な役割を果たす」ことを提言している。

第二に白書は公共輸送衰退の直接の原因として「経費の上昇、混雑の悪影響、自家用車への旅客の流出」を挙げ、集合都市について、「現状での基本的欠陥としては、公共運輸、道路の建設と保守および交通統制といった交通体系を構成する主要な要素が別々に計画され、融資されていること、輸送全体が集合都市の一般計画と一体化していないこと、輸送需要の観点からは一単位をなしている都市地域の多くの行政当局の管轄に分割されていることである。これらの地域ではバス事業の規模が小さいので能率が悪い。その上自治体営業のバスと民営バスとが重複し複雑な営業協定が必要である。郊外鉄道も……別個の管理下にある」と現状批判している。

68年法は「当該地域の必要を満たすため適当に統合された能率的な公共輸送体系の整備」を必要とする主要都市が対象の旅客運輸地域を設定し、同地域内の交通総合計画作成機関として旅客運輸管理委員会(9条)、及び公

共旅客輸送機関として旅客運輸運営委員会（10条）を新設した。管理委員会の委員は大部分当該地方議会が任命し、残り（六分の一以内）を運輸大臣が任命する。運営公社は管理委員会の任命により構成される。このように旅客運輸地域においては、制度上その地域の地方議会がイニシアティブをとることができる機構になっている。現在、四地域が旅客運輸地域に指定されている。

このように大都市圏の交通政策では地方自治が相当に生かされているが、地方公共交通一般については全国的ネットワークの相互関連が重視され、したがって運輸省の「積極的な役割」がより重視される。公共旅客輸送のうち、全国的にその中心となるバス事業に関して、68年法は国営バス会社（スコットランドでは別会社）を設立し（24条）、それぞれの地域の公共輸送を担当する従属会社を通して間接的にバス事業の全国的統合を実現させようとしている。運輸大臣は国営バス会社の役員を任命し、運営計画の承認などを通じて会社を監督する。

後述のようにロンドン都市圏に関しては、69年法は大ロンドン評議会が直接責任をもつ体制に改めている。

以上のように、中央の監督・統制と地方自治原則との結合のあり方は対象となる地域によって異なる。おおまかに言えば、最大の都市である首都ロンドンでは地方自治体が直接全面的に責任を持ち、いくつかの大商工業都市では地方自治体の間接的責任体制であり、その他の地域では公共旅客交通は国鉄ないし国営バス会社を通して中央政府が間接的に責任を持つ、と図式化できよう。

(3) 68年法の大きな特徴は各種の補助金支出を定めた財政条項である。その基本的考え方を白書は次のように述べる。「鉄道やバスの開発には補助金が出ていないのに公道にはそれが交付されていることから問題はますます悪化している。」元来、公共輸送は「財政援助を受けない限り効果的な役割を果たせなくなるであろう。」しかし、財政援助の原則について白書は、「財政援助の必要性がはっきりしている場合には、公共輸送によって直接間接に利益を得ている人たちがその費用を負担すべきである」という原則を立てる。そして「政府は道路だけではなく、総合的な地方交通の一環をなす鉄道、将来開発される専用軌道輸送機関および公共運輸のターミナルや相互連絡施設など公共運輸施設の建設や大修理工事に対しても財政援助を行うべきである」としている。

68年法は、第一に、「公共旅客輸送のための施設の供

給、改良または開発のため支出されたものが『資金的性格』をもつとき、それが一般的輸送計画にしたがって支出される限り」運輸大臣または地方当局の補助金交付もしくは支払い権限を認める（56条、58条）。

第二に、バス及び連絡船の新造車輛に対する補助金である。ただし、この場合も「大臣の承認した形式の新車輛であって、大ブリテン内において公共輸送車輛を運行している者が全面的にまたは主として長距離バスとして使用するため」新造されるバスという限定がある。

第三に、白書で「路線を縮小するよりも、むしろ経営者層をしてサービスの改善に集中せしめることが絶対に必要」と説かれた国鉄に対する特別措置である。68年法は、上記及び下記の補助金制度とともに、過剰設備に対する補助、資本負債の帳消しなどを国鉄に認めた。

以上は全国的性格の財政援助であるが、68年法は、いくつかの地域的性格をもつ援助を規定している。

第一に、旅客運輸地域における補助である。都市交通について白書は自家用自動車の氾濫による交通渋滞を最大の問題とし、交通体系の整備と公共交通の充実を求めている。そこで、法は、公共交通の中心たる鉄道について、運輸大臣が「鉄道旅客輸送が、当該地域のため適当に統合された能率的公共輸送体系の整備にとって、とくに重要な貢献をなすものと認めるとき」「かかる輸送を鉄道公社が行うことを確保するため管理委員会が承認する協定を、鉄道公社との間で締結すること」を命令できる。その代り「運輸大臣は大蔵省の承認を受けて……同公社が締結した協定のため負担した支出に対し、補助金を交付することができる」と規定した（20条）。

第二に、農村とくに過疎地域の交通対策のための補助金交付である。白書は次のように指摘する。「需要の激減と人件費の上昇という二重の圧力」にまかせて農村のバス輸送を大幅に閉鎖するわけにはいかない。なぜなら、このようなサービスの減退によって老人、未成年者、貧困者および身体障害者を中心とする経済的に弱い立場にある人たちの大半が不便をこうむることになるからである」そのため「農村における輸送サービスの提供やその継続を保障するために公共資金から援助すべきであるとするなら、地域社会はどのようなサービスが不可欠のものかその決定に参加してその経費を負担すべきである」が、同時に「運輸大臣もこのような財政援助によって生ずる地方当局の財政負担に対し援助する」と述べ

る。

68年法は、地方議会が地方バス・連絡船輸送に対し補助金を交付すること、運輸大臣がその地方議会の支出に対し補助金を交付することを認めた(34条)。

さらに68年法は、不採算路線の営業継続に対する援助を規定し(39条)、他方鉄道旅客輸送の廃止(路線の閉鎖)に対してより慎重な手続を定める(54条)。

以上のように68年法は種々の公的補助制度を設けている。しかし、それらは政府の補助義務を定めたものではなく、いずれも運輸大臣に財政支出の裁量権を付与する形をとっており、条文上も運輸大臣の指揮・監督・命令が明定されていることが多い。したがって公的補助制度は、財政をテコとして中央政府の政策を全国的に貫徹させる方向づけの一面を持つといえる。

(4) 公的補助の諸原則の拡大は、また、各事業に収支の均衡を要求する「商業主義」を廃棄したものではない。

第一に貨物輸送政策において商業主義に基づく独立採算原則がそのまま存続している。このことは白書自体が明言している(前掲)。そればかりか、商業主義は貨物輸送に関する限りむしろ強化されている。それはコンテナ輸送を独立採算の別会社に行わせ、従来の鉄道公社の雑貨部を独立させて、やはり独立採算の会社として営業させていることなどに現われている。

第二に旅客輸送運営公社や国営バス会社は欠損計上を禁じられ、収支相償うことが要求される(11条等)。

第三に鉄道公社に対しては62年法で認められた以上の営業活動の自由が認められる(例えば、新たにホテル経営、不動産営業<開発を含む>のための周辺の土地購入、業務と関連のある物品の製造販売及び修繕、倉庫業)とともに、借入金額の枠を厳格化している。

(5) 最後に、大幅に広げられた各種の補助金制度と商業主義とはいかなる関係にあるのか、が問題となる。

白書は、鉄道政策に触れた一節で次のように述べている。「(一連の補助金交付制度の新設という)これらの変革によって『社会的』サービスによって生ずる欠損以外の欠損を解消させる実際の対策を講じることができる。政府は公社全体の経営(『社会的』サービスの経営を含めて)が企業性を発揮して能率的に行われるべきであるとの見地に立っている。……したがって公社に課せられる主要な任務は、新しい基準に基づいて経済的・能率的な経営を行い、できるだけ早く財務の均衡を回復するこ

ととなろう。この場合、部分的にもせよ、公社に対して永久的な欠損要因として作用している公社権限外の諸要因の重圧を除去すれば、公社の負担は大幅に軽減されるであろう。」すなわち、白書の定式化によれば、公共交通機関への補助金は、まさに商業主義を厳格に貫くことが可能となるように、基本的には当該交通機関以外の要因に基づくものと考えられるものに対して交付される。

68年法の種々の補助金制度は、同法が何を外的要因と考えているかを示していると思われる。

保守党政府のもとで、62年法は、鉄道の収支を早期に適合させ、商業主義を貫徹させるために、鉄道への経営補助金を新設し、政府貸付金を大幅にふやし、その一方でドラスチックな合理化が強行された。しかし、それにもかかわらず鉄道収支は一向に改善されなかった。

白書の保守党政策=商業主義への強い非難にもかかわらず、68年法は、財政において、その政策論理を最も基本的な部分で継承していると考えられることができる。

保守党政策との連続面は財政面のみでなく、組織面でも見出せる。戦後の交通組織政策の展開は、労働党政府によって国有化され一元化された交通事業を、歴代の保守党政府が各セクターの独立性を強化し分権主義的改革を行った歴史といえる。それは商業主義に基づく独立採算制の強化・貫徹と表裏一体である。68年法は確かにある面では47年法の体制に再び接近させた。いくつかの部門、地域での交通の一元的管理がそれである。しかし、それぞれの交通体系において、公共交通を政策立案ないし管理する組織と現実に運営する組織に分け、後者をさらに運行管理部分と現業部分に分け、しばしばそれらを別組織にして、全体を二重三重の下請的關係によって編成している点が68年法の大きな特徴である(例えば、旅客運輸地域では、地方議会(運輸大臣)——管理委員会——運輸会社、バス事業では運輸大臣——国営バス会社——子会社)。47年法においても、事実上の機能分担はあったが、組織的に独立した部門どおしの関係ではなく、管理部門と現業部門との組織的分化は行われていなかった。68年法の組織編成が、交通計画の総合性の要求に基づくとともに、商業主義に基づく組織の機能的再編成であると見てよいであろう。

以上のような保守党の政策論理との共通性ゆえに、労働党の交通政策が目指すもの(それは各交通機関の財務にとっては明らかに「外的」である)——衰退する人的

輸送における公共交通機関の復興、とりわけ都市公共交通の再建・充実を主な狙いとすることも確かである——が現実にはどの程度貫徹できるかは、政策の論理分析だけでは明らかにならない。それは道路投資の額及び仕方、各種の公共交通料金、鉄道投資をはじめとする公共輸送投資、さらには都市計画や開発計画によって規定されるであろう。自家用車や自家用貨物車の動向が問題の鍵といえるからである。それらを明らかにすることは現在のわれわれの能力に余るが、ただ、鉄道公社の合理化が、ピーチング計画の実施期ほど急激ではないが、相変わらず進行していることを指摘したい(表10)。

#### 4 戦後ロンドンの都市交通及び交通政策の展開

(1) ロンドンはイギリス交通政策史上特別の地位にある。公共旅客輸送事業の独占化が最も早くから進行したのも、その公的管理の先駆けもロンドンにおいてであった。

1933年以来、ロンドンの公共旅客輸送は公的機関の一元的管理下におかれている。戦後の教次に及ぶ運輸法制定毎にその管理組織は変更されたが、62年法では運輸大臣の直接的監督の下に、ロンドン運輸委員会としておかれることになった。

69年運輸法は68年法ロンドン版といえる。

66年白書は特にロンドンの交通問題をとりあげた。白書は62年法が課した2つの任務、「経営の採算をとる」と「十分かつ適当に調整された旅客輸送を提供し、またはその提供を確保しなければならない」とことを両立させることは困難だと述べ、第一に「いくつかの規制対策を含めた包括的な交通流動対策」、第二に公共輸送

機関の財政補助についての抜本的な体制、第三に地下鉄の拡張や大環状道路の建設などの新たな大規模輸送施設の建設をあげる。このように、ロンドンについては独立採算原則はほぼ放棄されているに等しい。

69年法はこの政策を進展させ、交通政策を一元的に立案・遂行する任務を大ロンドン評議会に与えた。そして、新たに、評議会の任命する委員から成るロンドン運輸局を設け政策実施機関にした。これに伴いバス路線の運営を再編成し、郊外バスを国営バス会社に委ねた。

財政面でも69年法は注目すべき規定を置いている。運輸局を負債額無しにして出発させるために、2億7千万ポンドの負債を帳消しにし、また、評議会は政府とともに局の経営欠損に対し補助金を交付することとし、その反面、局の借入金厳格に規制することとしている。

(2) 以上の内容をもつ69年法の背景は何か。

ロンドンは戦後一貫してドーナツ型発展を遂げてきた。

ロンドン都心に流入する車輛と人の割合を比較すると表12となる。ロンドンでも、自家用自動車の通行量の増大は著しく、バスは63年から69年の間(62年法体制)に激減している。またバスの利用客も減り続けた。

63年から69年にかけての動きは特徴がある。第一に、自動車通行の総量が減少しているにもかかわらず、自家用車通行量は相変わらずふえている。第二に、バスの通行車数の減り方は、この間の利用客の減少よりはるかに著しく、政策的にもバスの本数が減らされたことを物語っている。この期間は典型的な戦後型モータリゼーションの進行期であり、その中でバス輸送が衰退した。

ロンドンにおける交通政策の重点と特徴を表現したも

表12 ロンドン中心部に午前7時から10時までに流入する道路旅客輸数の推移\*

		1952	'52→'60 の年増減率	1960	'60→'63 の年増減率	1963	'63→'69 の年増減率	1969	
車 輛	バス	7.1	100 - 0.9%	5.2	93 0	5.2	93 - 6.5%	4.0	56
	自家用車	30.0	100 + 11.9%	58.4	195 + 8.7%	66.2	221 + 2.8%	71.3	238
	車輛取引**	60.1		93.2		94.7		84.6	
旅 客	バス	286	100 - 3.1%	216	75 0	215	75 - 3.3%	157	55
	自家用車	.45	100 + 11.1%	85	189 + 7.3%	95	211 + 1.7%	100	211
	計**	355		333		335		266	

出所 L.T.B.: A.R.A., 1963, p.50 及び L.T.E.: A.R.A., 1970, p.14.

\* 実数は単位千、バスと自家用車については52年の数字を100とする指数を各年度の右側及びその増減率を表現する中間項に示した。

\*\* 合計数字の中には二輪車(原付二輪車, スクーター, 自転車)も含まれる。



図1 戦後のロンドン運輸の資本支出

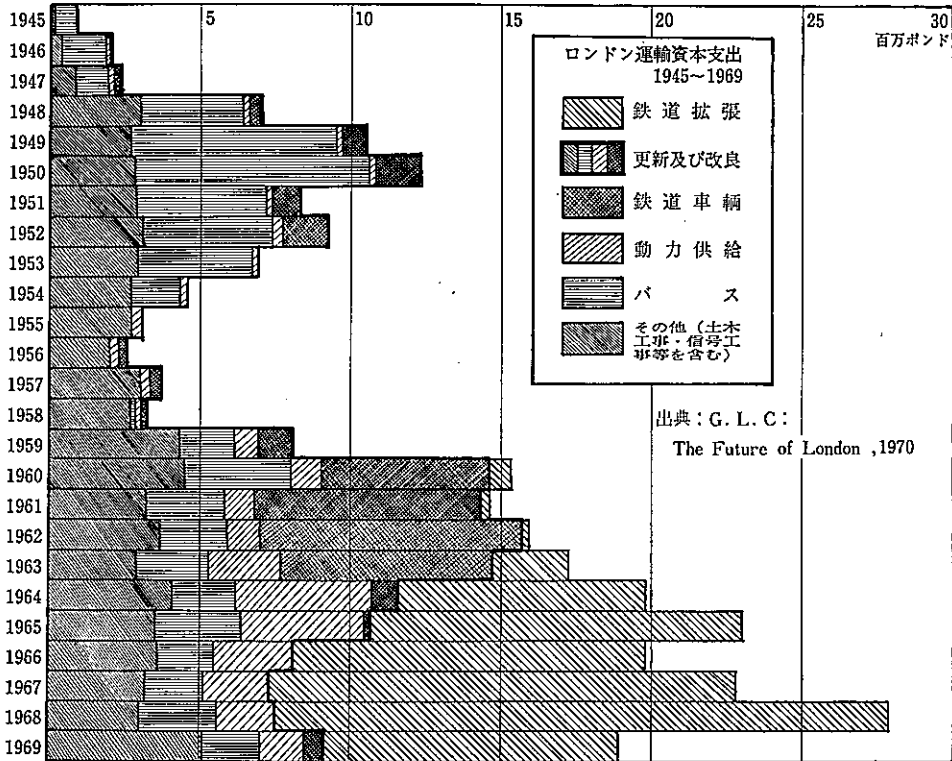


表13 大ロンドン公共輸送の充実政策の実情

年	バス路線* 延長(マイル)	地下鉄路線延 長(マイル)	地下鉄駅数	年	バス路線* 延長(マイル)	地下鉄路線延 長(マイル)	地下鉄駅数
1963	1,662	216	228	1969	1,699	236	243
65	1,681	215	228	71	1,705	241	248
67	1,684	214	227	63年に対する 71年の比率	103%	121%	109%

出所 L. T. E. : A. R. A., 1971, p. 42.

\* 69年までの数字には69年法で G. L. C. に移管されなかった郊外バス(緑色バス)を除いている。

のが図1である。戦後のロンドン運輸地域の旅客輸送政策は、50年代前半まではバス輸送が重視され、50年代半ば以降、公共交通充実への努力がほとんどなされず、60年前後のバスと地下鉄(少額投資で効率の上がる車輛増加中心)との同時充実(?)政策を経て、63年頃から地下鉄投資(費用のかかる路線拡張が中心)に重点が移った。63年から71年までに大ロンドン圏全体の公共輸送の拡張状況は、バス路線総延長が3%増、地下鉄総延長が21%増である(表13)。

63年以降のロンドン運輸の総合収支を示したものが表

14である。表7で示されたように、50年を除き、50年代前半までは黒字を計上し続けたロンドン運輸は、65年から収支の基調が逆転し赤字となる。以後、営業の赤字を副収入で補い(それゆえ経営不振の根は深い)、さらに利子負担がかぶさって結局総合収支で赤字となるパターンができていく。数字的に見ると、やはり利子負担がしだいにロンドン運輸に重くのしかかってきたことが明らかである。財務面を総合的にとらえた表14では、経常収支において常に黒字の地下鉄(鉄道)が、それを上廻る利子支払のため63年以降総合で赤字に転落しており、しか

表 14 ロンドン運輸の財務成績1963～69年\*

(単位：百万ポンド)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
総 資 産	170.1	185.1	202.7	220.6	237.5	266.3	288.5
鉄 道	144.6	158.9	176.1	142.2	208.1	235.8	256.5
道 路	25.5	26.2	26.6	28.4	29.4	30.5	32.0
純 経 常 収 入	4.9	4.9	3.1	- 0.8	- 5.2	- 4.4	- 1.7
鉄 道	2.4	3.6	3.4	3.2	1.0	0.8	1.5
道 路	2.5	1.3	- 0.3	- 4.0	- 6.2	- 5.2	- 3.2
他 の 収 入	2.3	2.4	2.5	2.7	2.8	3.0	3.0
鉄 道	1.4	1.5	1.6	1.7	1.9	2.1	2.1
道 路	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9
利 子	5.6	6.0	6.4	6.8	7.1	7.4	11.2
鉄 道	4.9	5.4	5.8	6.1	6.3	6.4	10.2
道 路	0.7	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.2
剰 余 又 は 欠 損	1.6	1.3	- 0.8	- 4.9	- 9.5	- 8.8	- 9.9
鉄 道	- 1.1	- 0.3	- 0.8	- 1.2	- 3.4	- 3.5	- 6.6
道 路	2.7	1.6	-	- 3.7	- 6.1	- 5.3	- 3.3
資 本 支 出	17.5	20.5	24.3	22.0	25.4	31.6	18.9
鉄 道		17.6	21.3	19.9	22.9	28.3	16.0
道 路		2.9	3.0	2.1	2.5	3.3	2.9
資 金 調 達	17.5	20.5	24.3	22.0	25.4	31.6	18.9
減価償却更新準備金	5.1	5.0	4.7	5.2	5.3	5.2	5.8
鉄 道	2.6	2.9	3.0	3.5	3.7	3.1	4.1
道 路	2.5	2.1	1.7	1.7	1.6	1.5	1.7
剰 余 又 は 欠 損	1.6	1.3	- 0.8	- 4.9	- 9.5	- 8.8	- 9.9
資 本 補 助 金						5.6	6.6
政 府							
G. L. C.							
収入補助金(政府)				4.9	9.5	8.8	9.9
鉄 道				1.2	3.4	3.5	6.6
道 路				3.7	6.1	5.3	3.3
借 入	6.2	13.0	18.0	19.2	15.5	23.3	14.3
鉄 道		13.0	18.0	19.2	15.2	22.2	14.1
道 路		-	-	-	0.3	1.1	0.2
そ の 他	4.7	1.2	2.4	- 2.4	4.6	- 2.5	- 7.8

出所 L. T. E., A. R. A., annual

\* 表中、鉄道とあるのはすべて地下鉄であり、道路とはバス、トロリーバス等を指す。

もその元本となる借入金額が年々ふえていることが示される。このように、主として路線拡張に頼らざるを得ない段階となった地下鉄輸送力充実のための設備投資が経

営を圧迫しているといえる。

他方、ロンドン運輸の経営悪化のしわよせを一番受けているのが現業部門の労働者である。表15はその人員構

表 15 ロンドン運輸における人員「合理化」の進展 1963~71年

	運行職員数		機械関係職員		土木工事関係職員			電気関係職員	管技事務職	職職職職	職員総数*
	バス	地下鉄	バス	地下鉄	道路・鉄道構造	軌道	信号				
1963	30,102	9,336	8,300	4,375	1,265	1,745	2,123	1,780	5,307	67,243	
64	30,443	9,181	8,165	4,310	1,358	1,735	2,081	1,714	5,381	67,208	
65	30,338	9,247	7,932	4,299	1,409	1,738	2,114	1,560	5,408	66,823	
66	30,741	9,572	7,329	4,280	1,255	1,739	2,128	1,439	5,619	66,878	
67	30,546	9,890	6,966	4,212	1,255	1,662	2,223	1,330	5,650	66,372	
68	28,239	9,815	6,457	4,198	1,219	1,630	2,184	1,089	5,535	62,856	
69	26,410	9,873	6,167	4,088	1,165	1,579	2,050	1,053	5,511	60,355	
70	25,972	9,944	6,137	4,150	1,215	1,542	2,103	1,000	5,673	60,192	
71	25,015	10,093	6,189	4,120	1,195	1,532	2,036	896	5,890	59,308	

出所 L. T. E. : A. R. A., 1971, p. 42.

\* 職員総数は上記の関係職員のほか、いずれの部門に含まれない者も含まれる。

成の変化によってこれを表現している。まず、バス事業の合理化が、次いで地下鉄事業においては、運転手以外の現業労働者に対し、運行部門では当初から、土木工事部門では60年代後半から、人員削減が進行する。反面、管理部門の人員は逆にふえている。このように、都市問題の矛盾に起因する交通事業の赤字解消策の一環が現業部門の人減らしを前提とする、交通事業の管理の強化、「効率化」であったと考えられる。

### 5 70年以降のロンドンにおける交通政策の展開とその問題点

すでにみてきたように鉄道網が古くから発達していたロンドンも、その歴史性を前提としつつも、50年代半ば以降急速に自動車交通中心の都市構造を作りあげていき、アメリカ型の都市へと変貌を遂げていったが、60年代半ば以降には、急速に増大した自動車は都市機能を麻痺させるものとして極格になってきたのである。それとともに交通政策もそれなりの全体性と体系性をもったものとして展開されるようになってきた。しかしそれは都市機能の回復という側面からみるならば、資本主義社会の特徴である生産および都市形成の無政府性という限界にたえず衝突せざるをえず、また交通政策の費用負担という側面からみるならば、誰が、どのような形でそれを負担するのかといった問題に直面せざるをえないのであり、全体としてみるならばロンドンがとりうる交通政策の選択肢はますます狭くなってきているといえる。そしてその交通政策の歴史的展開それ自体が示すところ

は、交通問題は、そのものとしては独立に解決しえないということである。その具体的な姿を70年以降のロンドンの交通政策にみてみよう。

#### (1) ロンドンの交通政策の概要

大ロンドン市の長期的交通政策は都市機能の回復という側面からみた場合、都市交通に対する次のような予測を前提としている。すなわち大ロンドン市における人口は従来の傾向に沿って今後一層減少し、企業の雇用力も若干減少するが、それに対してロンドンの繁栄、市民の生活水準の上昇は移動の必要性を一層増大させる、それに伴って自動車交通量はこれまでとほぼ同じ年率5%の割合で増加し続けていくであろう、というものである。つまり自動車交通量の増大を所与の前提としているわけである。そのような前提に基づいて交通政策を実施していく場合の原則として各種輸送手段のバランスのとれた体系化、すなわち各種輸送手段は競争的であってはならず相互に補完的な役割を果たすように位置づけられねばならぬということが掲げられている。

以上のような予測、原則に基づいて計画されている大ロンドン市の長期的交通政策の骨子は次のとおりである。すなわち人間の輸送に関しては可能な限り自家用車による私的輸送の拡大を抑制し、それを地下鉄およびバス網の整備、拡大によって公共輸送に転換させていくこと、そしてそれを前提にして物の輸送に関しては大容量の道路網の建設によって貨物輸送の95%を占める自動車輸送に従来以上に依存していこうとする方向である。

地域的差異を考慮して、もう少し詳しくみるならば旧

ロンドン市内と、その外側の地域とでは政策の重点が多少異なっている。現在最も複雑な交通問題の発生している所は、旧ロンドン市内、とりわけ中心部の周辺地域である。通勤時に旧ロンドン市内に流入する自動車台数の80%は自家用車であり、また中心部に流入する通勤用自動車のうち96%が自家用車である。しかし自家用車利用の通勤者は中心部におい12%程度にすぎず(表16)、旧ロンドン市内においては私的輸送の抑制、公共輸送の拡

表16 ロンドン中心部に流入する通勤者および自動車数(午前7時~10時)

(単位:1,000)	73	72	71	70
通勤者数	1,086	1,111	1,126	1,133
公共輸送	947	962	989	999
地下鉄	375	387	389	390
国鉄	428	431	454	458
バス	144	144	146	151
私的輸送	139	149	137	134
自家用車	128	140	128	124
オートバイ等	11	9	9	10
通勤用自動車数	93.0	100.3	92.5	92.0
バス	3.2	3.5	3.8	3.9
自家用車	89.8	96.8	88.7	88.1

出所 L. T. E., A. R. A. annual

大に政策の重点が置かれる。他方その外側の地域では交通の大部分が自家用車、バスによって担われており、鉄道は補助的な役割を果たしているにすぎない。ここでは鉄道敷設によって自家用車の利用を抑制することは不可能である。むしろ鉄道建設は自家用車の利用を増大させる効果をもつであろう。従ってここでは鉄道と自動車とをどう結びつけるかに政策の重点が置かれる。

以下、そのような方向が具体的な政策としてどのように現われているのか、そしてその問題点は何かをみてみよう。

## (2) 公共旅客輸送充実政策とその問題点

大ロンドン評議会は次の二つの経営目標をロンドン運輸局に課した。すなわち、需要に応えうる十分な公共輸送サービスの提供および商業ベースに基づいた事業の経営\*である。そこには利子支払いこそみられないが経営目標についてはロンドン運輸委員会との間に本質的な差

異はない。両者の相違点はロンドン運輸局が理想的には前に述べたようなそれなりの体系的な交通政策の中に位置づけられたことと、資金調達関係の変化であった。そこで資金調達関係の変化を中心にロンドンの公共旅客輸送についてみてみよう。

\* 具体的には、最初の5年間は年200万ポンド以上の利潤を確保することであった。

### (ア) 地下鉄

ロンドンでは64年の労働党政権成立以降地下鉄網の拡張に多額の資金が投下されてきた。70年以降もその傾向は持続され、なかでも新線の建設に地下鉄総投資の半分近くが向けられ、公共輸送機関の充実という政策が顕著に現われている\*(表17)

\* しかし単に新線の建設のみでは自家用車の利用増大を抑制することは容易ではない。住宅地と駅までの時間、都心部での乗換時間、目的駅から職場までの時間などの問題が残るからである。そこで、車の改良、乗換駅の改善が進められる一方、郊外の駅に自動車駐車場を建設し、自家用車の利用者が地下鉄に流れるような対策をとっている。

表17 ロンドン運輸局の投資額とその内訳

(百万ポンド)	73	72	71	70
総額	42.4	40.0	24.0	19.4
バス部門	10.1	6.8	7.8	4.8
地下鉄部門	32.3	33.2	16.2	14.6
(うち新線建設)	(15.6)	(17.0)	(5.4)	(4.7)

出所 表16 同じ

しかし公共輸送機関の充実ということを考える場合、それを都市機能の回復という側面からのみ評価することは危険である。というのはその費用を誰が負担するのかといった公共輸送の概念にかかわる問題があるからである。結論から言えば、公共輸送の費用負担関係は70年を境にして大きく変化しており、むしろ65~69年の時期の方が費用の国家負担という公共輸送の原則をよりよく満たしていたといえよう。

鉄道部門の資金調達関係は表18に示されている。その特徴は第一に経常収支の黒字(表では利潤)が70年以降大幅に増大している点である(表14も参照)。とりわけ営業収支は67~69年平均の5.5倍にも増大している。この増大の度合は次に述べる減価償却費の大幅な増額を考

表18 ロンドン運輸局鉄道部門の資金調達

(百万ポンド)	73	72	71	70
減価償却費 更新準備金	11.9	11.6	6.4	5.6
利潤	20.9	10.6	7.2	6.5
補助金 (政府)	21.9 (16.2)	27.1 (19.1)	9.0 (4.1)	4.8 (a)
(大ロンドン市)	(5.7)	(8.0)	(4.9)	(a)
その他	-22.2	-16.1	-6.4	-3.1
総額	32.3	33.2	16.2	14.6

(a) 不明

註1 70年は借入が80万ポンドある。

註2 73年の減価償却・更新準備金には、大ロンドン市から18.1(百万)ポンドの補助金が含まれている。

出所 表16に同じ。

意に入れた場合、さらに大きなものとなるであろう。この黒字幅の大幅な拡大は利用客の増大にではなく、69年以降の運賃の急激な上昇に起因している。その上昇率は家用車の維持費のそれよりも高いといわれている。このことは公共輸送の費用負担という視点からみても、また私的輸送を公共輸送に転換させるという原則からみてもひとつの逆行現象である。

第二の特徴は減価償却費、更新準備金の割合が著しく増大した点である(表19)。その額の営業費用に占める割合

表19 ロンドン交通局鉄道部門の営業費用

(百万ポンド)	73	72	71	70
総額	73.2	68.2	58.1	50.0
賃金	20.9	19.4	17.0	15.0
減価償却費 更新準備金	11.9	11.6	6.4	5.6

出所 表16に同じ

合は60年代の9.5%前後から72、73年の13~14%へと大幅な上昇をみせている。その主要な原因は車輛などの計算上の耐用年数を縮小し、償却期間を政策的に短縮していることにある。それに対して人件費の営業費用に占める割合は僅かながらも減少しており、しかも事業拡張しているのに従業員数は横バイである。これは合理化と労働条件の悪化が進行していることを示している\*。つまり事業拡張に必要な資金の一部を減価償却費、更新準備金の大幅増額に求める政策は、それによって生じる負担を交通労働者に転嫁することを通して行われているのである。

\* 例えば輸送の安全にかかわる保安要員の不足がしきりと嘆かれているといった状態である。

第三に補助金の問題である。70年以前は補助金は国家が全額支出していたが、70年以降その負担は国家と大ロンドン市とに二分された。71~73年の補助金支出額は国家が394万ポンド、大ロンドン市が304万ポンドである。69年ロンドン運輸法の積極的側面としての大ロンドン市への権限の委譲は、同時に財政負担の大ロンドン市への移譲をも伴ったのであった。従って少なくとも70年以降の事実から判断する限り、68年法の補助金の規定は国家の財政負担を相対的に軽減させる効果をもったのであった。それによって、ロンドン市民は運賃の急上昇とあわせて二重の負担を背負うことになった。

以上のように公共旅客輸送充実政策の主力を担う地下鉄網の整備・拡充は、70年以前のどの時期にもみられなかったような跋しい商業主義に貫かれており、鉄道利用者、交通労働者、大ロンドン市の負担のより一層の増加をもたらすという形をとって進められているのである。

#### (4) バス

バス輸送の地位は一貫して著しく低下してきているが、大ロンドン市におけるバスの輸送旅客・マイル数は地下鉄のそれとほぼ同じであり、また旧ロンドン市内では多くの人が鉄道よりもバスで中心部にかよっているといわれており、その役割は依然として重要である。70年以降のロンドン運輸局のバス部門への投資の著しい増大は、大ロンドン市がバス輸送に大きな力を注いでいることを示している(表17)。

バス部門の資金調達状況は、経常収支が赤字であることを除けば鉄道部門と同じ傾向—運賃の上昇、減価償却費・更新準備金の営業費用に占める比率の大幅な上昇、人件費の営業費用に占める比率の低下、大ロンドン市による補助金支出の増大—がみられるので、ここでは繰り返さない(表20、21)。

鉄道部門と異なっている点は、バス部門では交通混雑による輸送効率の低下、赤字の増大、運転手・車掌の不足が著しいことである。バスの営業収支が赤字を記録するのは65年からであるが(表14)、交通混雑の激化に伴ってその幅は一層拡大してきている。大ロンドン市はバスの運行を改善するため、バス専用レーンの設置、長距離路線の短縮化、主要鉄道駅におけるバス乗換施設の改良などの方策をとってきた。しかし事態は依然として改善

表20 ロンドン運輸局バス部門の資金調達

(百万ポンド)	73	72	71	70
総 額	10.1	6.8	7.8	4.8
減 価 償 却 費 更 新 準 備 金	6.2	4.4	3.7	3.1
利 潤	-10.7	- 8.0	- 6.5	- 2.8
補 助 金 (政 府)	3.6 (3.6)	4.7 (2.9)	3.3 (2.2)	1.7 (1.1)
(大ロンドン市)	(—)	(1.8)	(1.1)	(0.6)
そ の 他	11.0	5.7	7.3	2.8

出所 表16に同じ

表21 ロンドン運輸局バス部門の営業費用

(百万ポンド)	73	72	71	70
総 額	91.8	82.1	75.2	66.8
賃 金	52.6	47.5	44.9	40.8
減 価 償 却 費 更 新 準 備 金	6.2	4.4	3.7	3.1

出所 表16に同じ

表22 ロンドン運輸バス部門の人員不足

(%)	73年12月	73年1月	72年1月	72年12月	71年1月
運転手	15.4	12.3	5.0	5.1	9.8
車 掌	15.4	9.0	7.8	6.7	9.8

註 数字は運行計画をすべて満たすために必要な人員に対する不足人員の割合

出所 表16に同じ

されず、70年以降も赤字幅は拡大する一方である。

運転手・車掌の不足については表22に示されている。

それに対処するためワンマンバスの導入などの合理化が進められているが、依然として労働者不足は解消されないどころか、かえって深刻になっている。これは他の産業における賃金上昇にバス部門がついていけないことを示している。おそらくは、一般産業なみの賃金引上げは労賃の比重が高いバス部門の赤字幅を一層拡大するからであろう。

以上のように商業主義および合理化の強化を基礎とした公共旅客輸送充実政策が、都市機能の回復という側面からみた場合どの程度の効果をあげたかについては、まだ時間が十分に経過していないためははっきりしたことは

わからない。ただ数字として出てきた事実としていえることは、地下鉄に関しては輸送旅客数は減少してきていること、旅客・マイル数は増大していること、したがって利用者が次第に遠方から通うようになったことであり、バスに関しては輸送旅客数、旅客・マイル数とも73年に若干増大したことである(表23)。前者についてはロンドンが依然として外延的に拡大していることを示しており、後者については、中心部に流入する自家用車台数が73年に減少していることを考えあわせるならば自家用車の利用者の一部がバス利用に転換したことを示しているが、しかしそれは、大ロンドン市の交通政策の結果というより石油危機の結果とみたほうが正しいであろう。ところで戦後、自動車の使用を前提とし、またそれを促進する形で形成されてきたロンドンが、そのような都市交通の構造を修正していくために公共輸送機関への投資を増大していったとしても、それは都市の無政府的発展の規制、自動車生産の規制、交通規制を伴わない限り公共輸送機関の地位低下は避けられないし、何よりも都市機能の回復は達成されえないであろう。しかし大ロンドン市の交通政策は、前にもみたように自動車交通量の一層の増大を前提としているのである。したがって大ロンドン市は、一方では今後も増加する自動車を受け入れるため大容量の道路網建設を計画し、他方では、人の輸送を可能な限り公共輸送に転換させていくための保証として交通規制を実施するという政策をとらざるをえなくなる。そこで次に大ロンドン市の道路交通政策をみてみよう。

表23 ロンドン運輸局の輸送指数

	73	72	71	70
輸送旅客数(億)				
鉄 道	6.4	6.6	6.5	6.7
バ ス	14.4	14.1	14.8	15.0
旅客マイル数(億)				
鉄 道	33.3	34.1	32.9	32.5
バ ス	33.7	32.6	33.2	34.1
平均輸送距離(マイル)				
鉄 道	5.2	5.2	5.0	4.8
バ ス	2.3	2.3	2.2	2.3

出所 表16に同じ

### (3) 道路建設計画と交通規制

#### (7) 道路建設計画

大ロンドン市の道路建設計画の原則は、機能別の道路建設およびそれらの機能的結合である。まず現在の道路網とは別に、あるいはその一部を利用しつつ大規模な輸送能力をもった自動車専用道路（一次道路）を建設する。これは三本の環状道路と、最も内側の環状道路から外側に向けて伸びる放射状道路よりなる\*。この一次道路の役割は遠距離輸送と、通過交通の環状道路による吸収などであり、ロンドンの経済を支える大動脈となる。次に既存の主要道路は二次道路とし、その改良を行う。これは大ロンドン市内における輸送の主力を担い、一次道路と結合される。そして、その他の道路が二次道路と結合される。

\* 最も内側の環状道路はロンドン中心部の周囲に建設され二本目は中心部から11kmのあたりに、三本目は19kmあたりの大ロンドン市の外縁部に建設される。

この建設計画は90年代末までにはすべて完成される予定で、その一部は現在建設中であるといわれている\*。自動車交通量の増大を前提としたうえで都市機能の円滑化を図ろうとする以上、このような道路網を建設せざるをえなくなるのは当然のことであろうが、しかしそこには次のような問題がある。それは既に大ロンドン市内内部においても問題にされている点であり、道路建設計画がどの程度まで実行されるかは予測できない状況にある。

問題の第一は、一次道路の建設による流通の円滑化は外部経済の増大をもたらす、それは自動車交通量の一層の増大をもたらすであろう。そしてそれは結局より深刻な交通問題をひきおこすだけであるという点である。そのような視点から内側二本の環状道路の建設に対して大ロンドン評議会内部で既に反対の声があがっている。

\* 大ロンドン評議会の「政策資源委員会と交通委員会の合同報告書」73年7月（東京都企画調整局訳）には内側二本の環状道路の建設は、それまでのところ中止されていると述べられている。

第二に膨大な財政支出を必要とする点である。70年の時点では上のような道路網の建設には約17億ポンドの費用がかかるといわれている。その額は72/73年の大ロンドン市の財政規模の2.2倍、71/72年のイギリス総道路投資額の2倍もの規模である。しかも投資見積り額はインフレや公害対策の強化などで年々増大してきている。

もっとも、道路建設には国家から75%の補助金が出るため、すべてが大ロンドン市の負担となるわけではないが、前掲「合同報告書」によれば内側二本の環状道路を結びつける道路を建設するだけで大ロンドン市は9.6億ポンド、年6,500万ポンドの支出をせねばならず、大ロンドン市の財政はその負担に耐えられないと述べている。

第三に、道路網の建設によって立ち退きなどを含めて直接・間接の被害を受ける家庭がかなりの数にのぼり、すでに一部では道路建設に対して住民の反対運動が生じていることである。

以上の点から、大規模な道路網の建設は生活環境の破壊、財政負担の増大など、結局ロンドン市民に大きな犠牲を強いるものであり、また都市機能の回復という側面からみても、各種道路がいかに機能的に結合されたとしても敢しい交通規制が伴わなければ事態は悪化するばかりである。もっとも大ロンドン市にしても道路交通に無制限の自由を認めるわけではない。道路建設と交通規制とを組合わせて流通の円滑化を図ろうとしているのであり、最初は道路網建設までの短期的措置と考えられていた交通規制は、長期的交通政策にとって次第に重要な地位を占めるものになってきている。

#### (4) 交通規制とその問題点

今まで強調してきたように自動車の生産が規制されず、また都市が基本的には無政府に拡大していかざるをえない。以前は無政府性それ自体がひきおこす交通問題を、流通面の整備・拡充によって現実的に解決していこうとしてきた。しかし、その一時的解決策が次には一層拡大した規模での交通問題をひきおこし、その悪循環がますます都市機能を阻害していくにつれ、資本主義大都市は一面において無政府性を規制しようとするようになった。しかし、資本主義大都市はそれが生産の無政府性を特徴とする資本主義的生産関係に立脚する都市であるが故に、流通面よりする規制しかその政策の中にとり入れることができない。大ロンドン市の交通政策もそのような無政府性を前提としてうち立てられている政策であるが故に、絶えずその無政府性と衝突せざるをえないのである。

さて大ロンドン市が実施している交通規制は、路上駐車規制、路外駐車規制、バス専用レーンの設定による実質的交通規制および大型貨物車の中心部6マイル以内への乗入れ禁止などであり、その中でもとくに駐車規制に

重点がおかれている\*。しかし、今までの駐車規制ではあまりにも不十分であることが大ロンドン市自身によって指摘されている。それは第一に、中心部で交通量の25%を占めるといわれている通過交通を規制できないこと、第二に、中心部には約10万台分の駐車場があるが、そのうち7万台分の駐車場は大ロンドン市のコントロールがきかない民間駐車場であるうえ、新規事務所の建設によって僅かずつでも駐車スペースが増大していくこと、第三に、一区域のみの流通の円滑化を求めて実施される規制は、その周辺部での交通問題の激化をもたらすにすぎないことなどである。

したがって大ロンドン市は駐車規制を更に強化していく必要に迫られている。そのため大ロンドン市は民間駐車場に対する規制権限の獲得、規制区域の拡大、ある地域における駐車総量の規制の必要などを主張している。これらの主張は、ロンドンにおける自動車交通量の総量を規制することが交通問題解決のために必要不可欠となってきたことを間接的に表現している点で重要である。しかも交通規制が大規模な道路網建設までの一時的措置としてではなく、次第に長期的な措置として認識されるようになってきたのである。それらのことは交通問題の激化に対処するための交通政策それ自体の展開が、交通問題とは何であるのか、そしてそれが基本的に解決されるためには何が解決されねばならないかを示している。

\* 具体的には新規事務所に付随する民間駐車場の容量を最少限に抑制すること。指定された地域での駐車場運営を免許制にし、その際駐車量を抑制するような条件をつけること。公共団体関係の駐車場の規制などである。

#### (4) 都市問題としての交通問題

ロンドンの交通規制は、流通面から都市活動を規制するものとして積極的に位置づけられているわけではない。むしろそれは、都市活動の無政府性を阻害しないかぎりにおいて流通面を規制しようとする性格をもったものである。しかし大ロンドン市の規制の経験が示しているものは、一区域における交通規制は問題をその外部に転嫁するだけであること、したがって規制範囲は拡大される必要があること、および一区域の交通量を規制するには駐車総量の規制が必要となることであった。このことはロンドンの都市としての機能を回復するためには、自

動車交通量が少くとも大ロンドン市の全域にわたって規制されねばならないことを意味している。それはとりもなおさず流通面からする都市活動の規制にはかならない。交通政策あるいは交通規制がそのような性格をもたぬ限り、交通問題の基本的解決はないといえるであろう。

しかし都市機能回復のためには流通面から都市の活動を全面的に規制せざるをえなくなるということは、ほかならぬ都市活動それ自体が意識的に規制され、計画的に都市が建設されねばならないことを意味している。もちろん都市工学的な意味での都市計画などではない。問題はそのような都市の外形的構造ではなく都市活動の内容である。つまり交通問題はそれ自体としては独立に処理しえない、それは基本的には都市活動の内容をどのようにするのかといった問題、すなわち都市問題として処理されなければならないという、我々が「はじめに」で指摘した事柄を、ロンドンの交通政策の展開、あるいはその行き詰まりそのものが如実に示しているのである。もっとも、ロンドンの都市建設は東京などの場合に較べてはるかに強力な計画化が行われている。それでもなお交通問題の激しさは今までみてきたとおりである。このことは交通問題が基本的に解決されるためには、都市の外部に存在している自動車生産をはじめとする生産および分配が、意識的・計画的に規制されねばならないことを示している。そしてその場合、誰が、どのようにして計画をたて規制を行うのかといったことが、法的な問題としてではなく実体的な問題として重要になることはいうまでもないであろう。

#### 参 考 文 献

- 国鉄外務部編、「イギリスの鉄道と交通政策」1974年同訳、1968年「運輸法」
- 東京都企画調整局総合交通対策室「交通問題研究会速記録—ロンドンおよびパリの交通事情について」
- 世界大都市会議、「行政組織と都市問題の比較表」1972年
- Dyos and Aldcroft, *British Transport*, 1969, Ch. 12
- D. A. Bigham, *The Law and Administration Relating to Protection of the Environment*, 1973
- British Road Federation, *Basic Road Statistics*, 1972



Central Statistical Office (C. S. O.), Annual Abstract of Statistics (A. A. S.), No. 91 (1951), No. 100(1963), No. 110(1973)  
London Transport Board(L. T. B), Annual Report and Accounts, (A. R. A.), 1960, 63  
London Transport Executive (L. T. E), Annual Report and Accounts (A. R. A.) 1970~73  
Greater London Council

Transport in London, 1970  
The Future of London Transport, 1970  
Traffic and the Environment, 1972 (東京都総務局訳「ロンドンの交通対策」)  
Living with Traffic, 1973 (東京都企画調整局訳「市民生活と交通」)  
「政策資源委員会と交通委員会の合同報告書」  
1973 (東京都企画調整局訳)