

ストックホルムにおける道路混雑課金恒久実施までの 計画・施策調整プロセス

福田 大 輔*

はじめに

ストックホルム市の道路混雑課金は、2006年のトライアル社会実験と住民投票を経て、スウェーデン国会で承認され、2007年8月より恒久実施へと移行した。このストックホルムでの恒久的な導入の成功は、2005年のエジンバラでの失敗事例との対比で議論されることが多い。とりわけ、ストックホルムにおける“Trial + Referendum”とも言うべき実施方式が、政治側並びに市民側の受容を促した最大の理由であると言われている。本稿では、ストックホルムの道路混雑課金における Trial + Referendum アプローチによる計画・施策調整プロセスについて紹介する。なお、社会実験の内容そのもの（対象区域、料金設定、費用分担、課金システム等）とその社会経済的効果（交通量変化、環境改善等）については、英・矢島（2008）がその概要をまとめているので、主にそちらを参照されたい。むしろ本稿では、混雑課金導入までの政治プロセスを追うと共に、社会実験の評価結果や、恒久実施決定に際しての住民投票の位置づけを中心にレビューしたい。

混雑課金のトライアル社会実験実施までの経緯

他の多くの先進国と同様、スウェーデンにおいても、道路混雑課金の導入に関しては古くから議論がなされており、1970年代には既に政策課題に挙げられていた。大きな政治的転機は1992年である。この年、三政党（保守党、自由党、社会党）によって「ストックホルム地域におけるインフラ整備と環境に関する協定（通称：Dennis Agreement/Package）」が結ばれた。この協定には、シティセンター周辺部の環状道路、並びに幾つかの渋滞緩和のための新規道路建設の促進が盛り込まれており、それらの建設費の大部分は混雑課金によって賄われることとされていた。スウェーデン憲法では、道路利用者への課金（Toll）を国税の一種と

みなしており、ゆえに、国会による法案承認が必要であった（Gudmundsson et al., 2009）。

しかし、この協定が法案として実現することはなかった。議会による承認がなされなかった最大の理由は、道路のトンネル工事区間の一部が新たに設立された国立公園の一部と重複し、それに対して起こった市民側の反対運動の影響を議会が重視したためであった。これにより、Dennis Package は1997年に途絶することとなった（図-1）。すなわち、隣国のノルウェーで多用されているような、都心流入車両に対する課金収入を当該地域の道路整備費用に充てようとする“Toll ring”方式は、スウェーデンにおいては棄却されていたのである。2000年代に入ってからトライアル社会実験ばかりが兎角話題に上がることが多いが、このようにストックホルムにおいても、混雑課金の導入が一筋縄に進んだ訳では決していないのである。

1999年に行われた新たな審問では、「（新規道路整備の財源調達の主目的ではなく）環境改善のための手段として、自治体が混雑課金導入の是非を決定することができるようになるべき」という提案がなされた。これがその後の施策実現への足がかりとなった。2002年、政府は“Stockholm Committee”という審問委員会を設け、混雑課金実現に向けての様々な調査を本格的に開始した。また、この年の秋にはストックホルム市議会選挙が実施されたが、ここでも混雑課金が主要な争点の一つとなった。興味深いことに、スウェーデンの主要政党である社会民主党の政治リーダー Annika Billström は、選挙キャンペーンの初期には（混雑課金導入を押し進めるべく）更なる調査を行う旨を公約として掲げていたものの、中道党や自由党の反対キャンペーンを受けて、選挙活動終盤にはその宣言を撤回し、「在任期間中には混雑税を実施しない」と、テレビディベートの中で発言している（Isaksson and Richardson, 2009）。しかし、総選挙は社会民主党にとって芳しい結果とならず、緑の党や左派政党との連立を組んでかろうじて過半数を占めるにとどまった。混雑税を通じた環境改善をかねてより推進していた緑

* [正会員] 東京工業大学大学院准教授

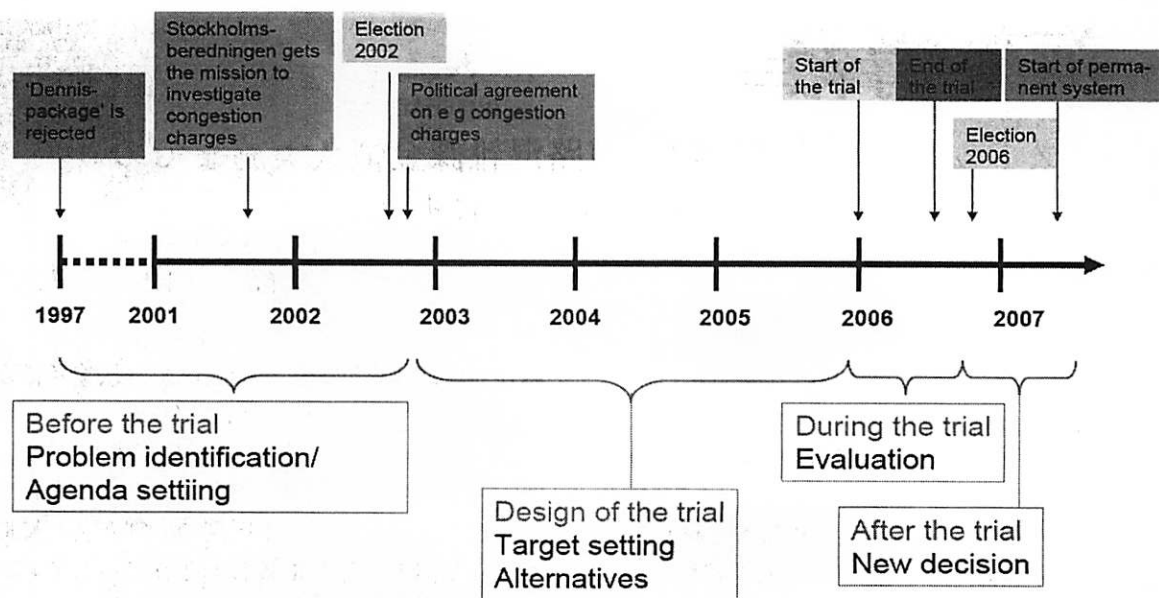


図-1 道路混雑課金恒久実施までの経緯 (Henrik Gudmundsson 氏提供資料)

の党に配慮し、社会民主党は、再度フルスケールでの道路混雑課金実施容認へと施策を転換することとなった。このような経過により、2003年、ストックホルム市長より国の交通省大臣に対し、ストックホルムにおける混雑課金の社会実験実施に対する出資を要請する公式の依頼書が提出された。

野党である中道党や自由党、あるいは、自動車関連組織団体からは、「社会実験を実施するよりも以前に、まず、住民投票で是非を問うべき」という意見も数多く挙げられていた。しかしながら、新市長となったBillströmは、「実際に経験したこともない施策に対して市民が事前にその是非を問う投票を行うことなどあり得ず、まずは実際に彼らがそれを経験してから、その良し悪しを判断できるような環境を作るべきである」と主張した (Isaksson and Richardson, 2009)。同時期に行われた世論調査では、混雑課金導入への反対意見が圧倒的多数を占めていたという実状を鑑みると、この主張の背後に、「『社会実験であれ、一旦フルスケールで実施してしまったら、(恒久的実現に向けて)もう後には戻れない』市民が認識するだろう」という政治的読みが有ったのではと勘ぐりたくもなる。いずれにしても、Billström市長によるこの主張こそが、Trial + Referendum アプローチの出発点となったことだけは間違いのないようである。

以上のような経緯を経て、2003年6月にストックホルム市議会が混雑課金社会実験の実施を承認し、さらに2004年6月にスウェーデン国会において混雑課金に関する法律が可決された。その際、「社会実験は厳密に

期限を設けて実施されること」、並びに、「実施後には住民投票を実施すること」という条目が盛り込まれた。

トライアル実験のデザインを巡る政治プロセス

トライアル実験を巡っては、混雑課金に関する様々な緒条件をどう設定するかに関しても、当時の政治バランスの影響を強く受けているようである。ここでは、Isaksson and Richardson (2009) の分析知見を基に、特に、課金エリアと実験期間の設定を巡る検討過程について簡単に紹介する。

まず、課金されるエリアの設定 (コードンライン) に関しては、ストックホルム都市圏が多くの群島からなる地理的構造をしており、さらに、市の中心部も数個の島から構成されていることから、図-2のように対象区域を設定することで比較的容易に合意が得られた。争点となったのは、課金エリアを南北に貫くバイパス (Essige) の取り扱いである。このバイパスも課金対象に含めることが混雑緩和の観点からは望ましいと指摘されていたが、課金エリアの周辺部在住の社会民主党員より強い反対意見が出された。これを受けて、この Essige バイパスを通過する車両に関しては、通過時間が30分以内であれば課金対象外とするという決定がなされた。

次に、トライアル社会実験の実施期間について述べる。社会実験は、実際には約7ヶ月 (2006年1月3日～7月31日) の期間に渡って実施されたが、当初案は「数年間かけて行う」という大規模な計画であった。この当初案が縮小された要因には二つある。まず、実験

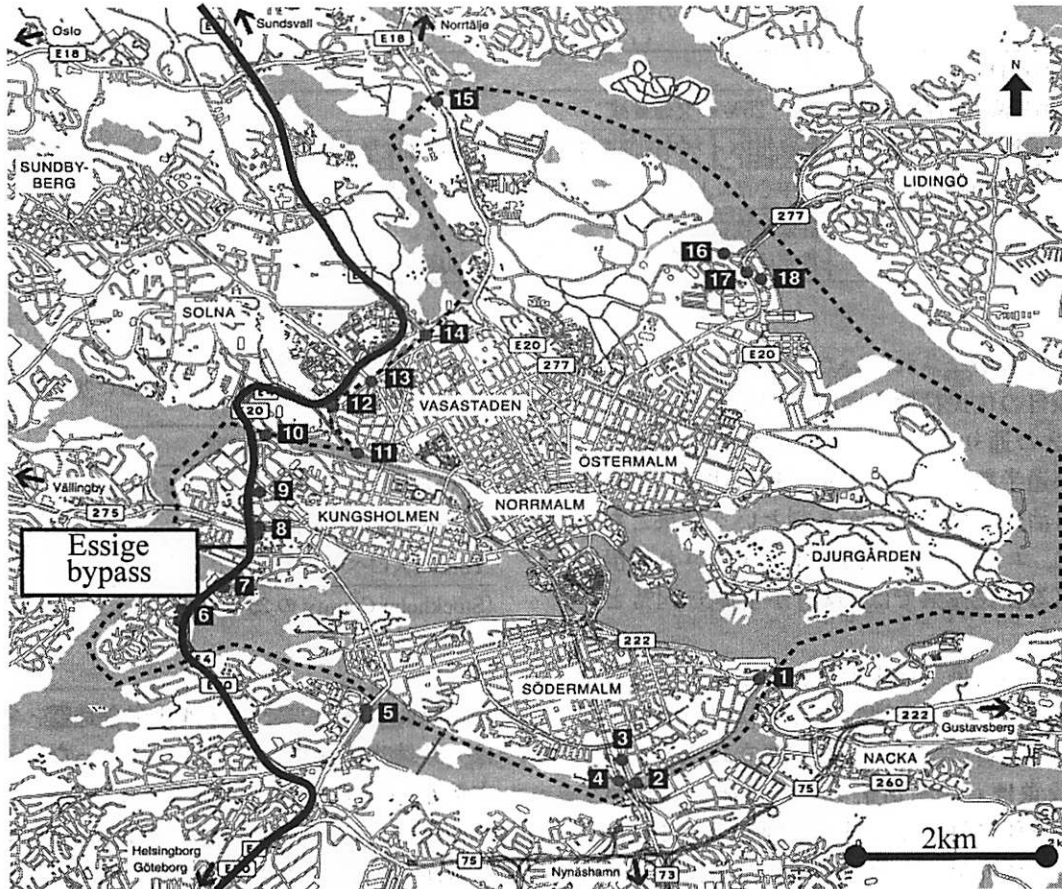


図-2 混雑課金エリア [http://www.stockholmsforsoket.se を加筆修正]
(数字は課金地点、南北に連なる太線は非課金となる Essigge バイパス)

のスタートがそもそも遅れたことが挙げられるが、これは、混雑課金の法律制定に予想以上の時間を要したためである。先述の通り、この混雑課金は国税と見なされていたため、国会での審議を経て法律制定されることになる。混雑税法は2004年6月に可決されたものの、施行までにはさらに時間を要することとなった。次に、二番目の要因として、社会実験の最長期間は2006年秋までとすることが、2003年の市議会による承認時点で決められていたことが挙げられる。最長期間が2006年秋に設定されていたのは、この時期に総選挙が予定されており、住民投票はこの総選挙と同時に実施することが予め決められていたからである。連立与党の主要政党である社会民主党は、この期限を変えることに断固として反対する一方、連立を組む緑の党や左派政党からは、社会実験により長い期間を設けるべきと言う主張がなされ、政党間の意見調整にも時間を要した。このような種々の政治的要因が重なった結果、トライアル実験の期間は7ヶ月で最終決定された。

トライアル社会実験の評価と住民投票

トライアル社会実験に対して、ストックホルム市当局(City of Stockholm Executive Board)によって2003年4月の当初に掲げられた諸目標と、実際のアウトカムを表-1にまとめる。定性的な検討がなされていないものも含まれているが、各項目とも当初の施策目標を達成したと判断された。この結果も、施策の恒久実施実現を後押しする要因となったと言える。

社会実験結果は広く地域住民に周知され、混雑課金の恒久実施に関する住民投票が実施された。先述の通り、この住民投票は2006年9月の総選挙と同時に行われたが、そもそもの取り決めでは、この混雑課金恒久実施という政策案件は、ストックホルム市(Municipality of Stockholm)のみに関連するものとされていた。すなわち、周辺部の自治体(Stockholm Counties)について、その住民の意向は最終的な意思決定には考慮されないこととなっていた。周辺自治体からストックホルム中心部への通勤者が多いにもかかわらず、上記

表-1 施策目標の達成度 (Eliasson et al., 2009 に基づき作成)

事前目標	結果
10～15%の交通量減 (最混雑区間)	20～25%の交通量減
平均旅行速度の増加	Essige バイパス区間を除き 30～50%の速度増
大気汚染物質やCO ₂ の削減	市中心部：14%の削減 周辺部：2.5%の削減
市民の環境改善認知度の向上	評価尺度に関する統一基準は設けられなかったが、多くの意識調査は、実験を経て多くの市民が肯定的な態度に移行し、環境改善認知度も高まっていることを示唆。

のような政治判断がなされていたことから、多くの周辺自治体は独自の住民投票を同時に実施した。それらの結果は表-2の通りである。ストックホルム市においては賛成が過半数を上回ったが、独自住民投票を実施した周辺自治体では、反対が6割という結果となった。ちなみに、エジンバラで2005年に実施された混雑課金導入を巡る住民投票では、反対が全体で74%という結果であった。

一方、総選挙の結果、従来の社会民主党主導の政権は議席を大幅に減らし、中道党ならびに自由党を主力とする連立政権が新たに誕生した。連立政権の主力たるこれらの政党は、ストックホルム市議会においても、社会実験自体に対して反対の態度を示していた。しかし、連立政権の第三・第四の政党 (中央党、キリスト教民主党) は賛成の態度を表明していた。国会のレベルでは、さらに議席数が与野党間で拮抗していた。このような政治バランスの状況を鑑み、新連立与党メンバー政党によって構成されるスウェーデン政府は、ストックホルム市のレファレンダム結果を考慮して、総選挙直後の2006年10月1日早々に混雑課金の恒久実施を決定した。

おわりに

ストックホルムにおける混雑課金は2007年8月1日より恒久実施されているが、それ以降も、交通量等の状況は、社会実験時と同程度のレベルを維持しているようである (参照: <http://www.vv.se>)。すなわち現時点までの結果だけから判断すると、恒久実施という政策判断は間違いではなかったと受け止められるべきであろう。

概説したように、ストックホルムの混雑課金政策は、微妙な政治バランスの中で成り立ったものである。その中で、恒久実施の決定に際しては、フルスケールでの混雑課金実施が最も大きな役割を果たしたと言えよう。混雑課金の効果を市民が肌で実感でき、当事者意識を持たせたことが、この社会実験の最大の効用であると思われる。しかし、トライアルとは言

表-2 恒久実施に関するレファレンダムの結果 (Gudmundsson et al., 2009 に基づき作成)

自治体種別	賛成	反対
Stockholm City (Municipality of Stockholm)	53%	47%
County (14 Municipalities)	40%	60%
Total (人口ベース)	48%	52%

(Stockholm County の25の自治体のうち、14で独自の住民投票が行われた)

え、フルスケールでの混雑課金を是認・実施することは、政策当局側にとってはリスクな行為でもある。本稿を通じて、(1)市当局や政党が、どのような戦略を用いて施政の正当化 (Legitimacy) を行おうとしたのか? (2)そのプロセスやキーとなるアспектは何だったのか? (3)トライアルを踏まえて住民投票の役割はどのように調整されたのか? (4)その過程において計画技術がどのような役割を果たしたのか? などを大まかに紹介したつもりである。今後の展開を見守りたい。

謝 辞

本稿をまとめるにあたり、デンマーク工科大学 Henrik Gudmundsson 博士からは、貴重な情報やご助言を多数頂戴した。この場をお借りして謝意を表したい。

参 考 文 献

- 1) Eliasson, J., Hultkrantz, L., Nerhagen, L., Rosqvist, L. S.; (2009) The Stockholm congestion-charging trial 2006: Overview of effects. Transportation Research Part A, forthcoming
- 2) Gudmundsson, H., Ericsson, E., Hugosson, M. B. and Rosqvist, L. S.; (2009) Framing the role of Decision Support in the case of Stockholm Congestion Charging Trial. Transportation Research Part A, forthcoming
- 3) Isaksson, K. and Richardson, T.; (2009) Building legitimacy for risky policies: The cost of avoiding conflict in Stockholm. Transportation Research Part A, forthcoming
- 4) 英直彦・矢島隆 (2008) ; “ストックホルムとオスロのロードプライシング”, 交通工学, Vol. 43, No. 2, pp. 72~78