

都市部へのロードプライシング導入の合意形成に向けての議論に関する海外事例分析*
Political Discussion on Introduction of Road Pricing into Urban Area of European Countries

加藤浩徳**・堀 健一***

By KATO Hironori** and HORI Kenichi***

1. はじめに

近年、従来までの局地的環境汚染や慢性的な交通渋滞の問題に加え、地球温暖化問題への対応が重要視されつつあり、その対策の一つとしてモーダルシフトの推進が必要との認識がなされるようになって

いる。
モーダルシフトを促進する方策には、公共交通利用を促進させる施策と、自動車利用を抑制する施策とがあるが、最近特に後者について検討をしていく必要があると言われる。ところが、自動車利用の抑制を伴う方策は、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。我が国においても、未だにその社会的合意を十分に得られていないのが実状と言えよう。

そこで、本研究は、自動車利用の抑制を伴う方策の中でも、特に、経済的な手法の一つであるロードプライシング（以下、RP）に着目して、その導入が既になされた、あるいは導入が検討された海外の事例を複数選定し、その導入をめぐる関係主体間の議論の内容を調査することによって、我が国への示唆を得ることを目的とする。

2. 事例調査の実施

(1)調査対象の選定

本研究では、RP導入を検討中の事例、RP導入

* キーワード：TDM、交通管理

** 正員、博（工）、（財）運輸政策研究機構調査室
〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3-18-19,
TEL:03-5470-8405, e-mail:kato@jterc.or.jp)

***正員、工修、（株）三菱総合研究所交通システム計画部
〒100-8141 東京都千代田区大手町 2-3-6,
TEL:3277-0741, e-mail: k-hori@mri.co.jp)

に失敗した事例、RP導入に既に成功した事例としてそれぞれ表-1に示すような3事例を選定した。

表-1 本研究での調査対象事例

対象地域	対象事例	主な施策内容
英国・ロンドン	英国におけるロードユーザーチャージング導入のための検討・議論	・都心部への流入車両に対する料金賦課
スウェーデン・ストックホルム	デニス・プランに関する合意形成及び変更、一部中止	・都心部への流入車両に対する料金賦課 ・ストックホルム周辺の自動車専用環状道路の整備 ・外郭道路の整備 ・公共交通の拡充等
ノルウェー・オスロ	・トール・リングの導入 ・オスロプロジェクトの決定	・都心部への流入車両に対する料金賦課 ・環境負荷軽減を目的とする都市内交通施設整備等

(2)調査の方法

以上の各事例について、関係機関へのヒヤリングを行った。ヒヤリングを行った対象は表-2の通りである。

表-2 本調査のヒヤリング先

対象事例	ヒヤリング先
ロンドン	MVA Consultancy
ストックホルム	Swedish National Road Administration
オスロ	Public Roads Administration Oslo

3. 事例調査の結果

(1)英国・ロンドンの事例

(a)RPの概要と検討の主な経緯

英国における具体的なRP導入の議論は、1964年に交通省によって報告された「Smeed Reports」が始まりと言われる。しかし、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、都市における急激な交通需要の増大により、RPへの社会的関心が再び高まったのを受けて、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について審問し、その結果を1995年に報告した。

1997年5月にはほぼ20年ぶりに労働党政権が発足し、1998年7月には交通白書「A New Deal for Transport: Better for Everyone」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」が発表され、RPについて政府の考えが提示された。この中では、料金賦課の方法、事業会計、収入の使途、運用方法等が述べられている。

(b)RP導入をめぐる主な論点

①導入の必要性について

まず、ロンドンの交通混雑の現状認識について、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、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が出された。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、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といった意見が多い一方で、将来の動向は経済動向に依存するという慎重な意見も出された。

②RP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としている一方で、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も一つの導入目的と考えた。

③RP導入の論拠(正の効果)について

まず、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社会的外部費用と私的外部費用との乖離の問題が指摘された。

RP導入による公共交通の環境改善効果については、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し、道路利用の効率性が向上することが主張された。

④RPによる負の効果について

商業活動面からは各都市の経済への悪影響、産業立地の抑制効果について懸念がなされた。また、貨物輸送に与える影響については、RPは、単に生産費用を増大させるだけである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といった考えが出された。

⑤RP収入の使途について

地方自治体や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、交通大臣からは「大蔵省の管轄の問題であって私の責任ではない」といった否定的なコメントが出された。ただし、1998年12月の緑書では、地元の交通整備に還元すべきであるとの提案が行われている。

(2)スウェーデン・ストックホルムの事例

(a)RPの概要と検討の主な経緯

1990年4月、スウェーデン中央政府は、深刻化しつつある交通問題、及びそれに伴う環境問題の解決を目的に、ストックホルム都市圏に交通計画策定のための調停者として、スウェーデン中央銀行総裁のDennis氏を指名した。氏の調整のもと、社会民主党、保守党および自由党の3党は、1991年1月に部分的合意に達した。

1992年9月、ストックホルムカウンティ、およびストックホルムコミューンの社会民主党、保守党、自由党の代表者はその後の協議の結果、「Dennis合意」と呼ばれる最終合意に達した。この合意には、都市圏への流入車両に対するRPや、環状道路等の道路整備、公共交通整備等の実施が含まれていた。

合意後、各コミューンが総合計画及び詳細計画を策定し、議会の承認を得ようとしたが、そのプロ

セスにおいて、計画の実施によって不利益を被る可能性があるいくつかのコミュニティが反対の立場を示した。また、設計等に予定以上の時間を要したことから、進捗は当初計画よりもかなり遅延した。

こうした遅延を踏まえ、1996年のCheck Point '96においては、RP導入の延期、環状道路の建設スケジュールの変更等が決定された。さらに1997年2月、首相は1998年の総選挙を前に全ての計画を破棄し、改善案を後日提案するとした。その後、1997年夏に、環状道路南部区間の建設、旧中心市街地を貫く郊外鉄道の線路増、地下鉄への再投資、トラム建設については再開することが政府によって決定された。

しかしながら、環状道路南部区間の建設開始の際に、野党の保守穏健党が、政府の決定に対して異議を唱えた。これは、道路整備財源とする予定であったRPの導入中止に伴い、財源が確保できなくなったためである。約4ヶ月間の協議の結果、環状道路南部区間についての整備費用は、カウンティが20%、国が80%をそれぞれ負担することで決着し、ようやく1997年12月、環状道路南部区間5.5kmについて着工された。

(b)RP導入をめぐる主な論点

①料金徴収方法について

環状道路の外側に料金徴収ゲートを設けて、環状道路内に流入する自動車から料金を徴収する方法（コードンプライシング）だけでは、RPの効果は十分ではなく、環境改善という目的を達成できないという意見が出た。このため、代替案として、環状道路の外側のみならず内側にも料金所を設ける案、ストックホルム都市圏の一定の部分に有料ゾーンを設ける案（エリアライセンシング）等が環境団体を中心に提案された。

②RP導入によって発生する不公平性について

Dennis合意時には、RP料金は一律15スウェーデンクローネ（約250円）と想定されていた（ただし、環状道路西リンクのみ通過は5スウェーデンクローネ）。しかし、環状道路外の郊外地域間通勤を行う場合、環状道路を2回横断することになるため、朝夕の2回料金を徴収されることになる。これに対して、環状道路内の居住者が外部に通勤する場合（またはその逆）は、帰宅時（もしくは出勤時）

の1回のみ徴収されることになり、居住地によって不公平が生じることが指摘された。そこで、1回の通行に際して20スウェーデンクローネ（約290円）課金し、24時間以内にその逆方向へ通行する車に対しては課金しないことに、1995年に変更された。

③郊外化、分散化の進展への懸念について

Dennis合意の実現によって、中心市街地の衰退が進むのではないかとの意見があがった。また、市街地全体としては郊外化、分散化は確実に進むと考えられた。

(3)ノルウェー・オスロの事例

(a)RPの概要と検討の主な経緯

ノルウェーにおける道路予算配分は、道路整備4カ年計画として国会において審議されるが、ノルウェーの地形的特徴のため、従来より、特に地方部の道路プロジェクトが優先される傾向が強かった。しかし、大都市の幹線道路の多くは国道のままであったため、大都市部において、増加する自動車交通への対応が遅れ、道路混雑、交通事故、局地的大気汚染等の交通問題が顕在化した。

こうした状況の下、オスロでは、1986年に、オスロプロジェクト原案が議会に提出され、RP収入による道路整備のための財源確保方策が議論された。1987年、オスロ市議会、アーケシェフス県議会において、RP導入について政治的合意がなされ、1988年には、国会にて導入の最終決定がなされた。

1990年2月、RPシステムが導入され、1991年12月には電子タグによる料金徴収システムが導入された。現在、RPの運用期限である2007年以降の対応について、行政内部で検討がなされており、公共交通整備をさらに前面に出したオスロプロジェクト2が構想されている。

(b)RP導入をめぐる主な論点

①RP導入の目的について

RP導入の目的は、あくまでも道路、公共交通整備を含むオスロプロジェクトの財源確保にあった。しかしながら、1996年、交通通信省が今後のノルウェーの交通政策についてまとめた白書「The Basis For Transport Policy」では、都市圏内の道路混雑や環境汚染の改善を目的としたRPの導入、運用の可能性について述べられている。現在は、法

改正により、RP 料金の時間帯による変動が認可され、RP システムを渋滞緩和や環境改善を目的として導入、運用することが認められている。

②RP 収入の使途について

オスロにおいては、RP の料金収入のうち 20% が公共交通整備に充当されている。これは、道路整備だけでは諸問題の解決には不十分なこと、および公共交通整備を同時に推進していくことの重要性が、オスロ議会等の意志決定主体において強く認識されたためである。

なお、ノルウェーにおいて、RP 料金収入を公共交通整備に充当することは、法的に認められておらず、国会、アーケフェフス県議会、オスロ市議会の承認により、オスロ都市圏だけに認められた特例措置である。他の RP 導入都市圏であるベルゲン、トロンハイムにおいては同様の措置がなされていない。但し、白書では、「道路財源の公共交通整備への充当について、今後の他の地域における適用の可能性は消されていない」とされている。また、オスロにおいては最終的な合意に至るまでの間に、自動車利用者からの料金収入を公共交通整備に充当することへの反対意見を考慮して、「料金収入は道路整備のみに充当するが、一方で、公共交通整備のために国が特別に補助を行うことにより、形式的には自動車利用者からの料金収入は充当されていないが、結果として、トールリングの導入によって、公共交通施設の整備財源が増える」というような仕組みも用意されていた。

③RP 導入による負の効果

オスロにおいては、料金徴収エリア内における小売業の売上に対して悪影響があるという議論が多くなされた。また、ピーク時間帯にのみ料金徴収を行う RP は、定時に職場に通勤しなければならない低所得層や子供を幼稚園まで送迎しなければならない若い夫婦に支払いを求めることになるとも言われた。

さらに、オスロ都市圏に追加的な料金徴収を要求することは地域間公平性の視点から見て不適当であるとの意見も出された。これは、ノルウェーでは燃料税等の自動車関連税収は一般会計に繰り組まれた後、議会を経て道路予算に配分されるが、オスロ都市圏からの燃料税等の自動車関連税収に比べて、一般会計からのオスロ都市圏への道路予算配分額は

極端に少ないことが背景にある。

④財源確保方策の代替案について

RP と代替しうる整備財源の確保方策については、1986 年とその翌年の議会において、地域の道路整備目的の特定ガソリン税、地域の道路整備目的の特定自動車保有税の導入可能性が議論された。しかし、政府は、ノルウェー国会において、目的税が政治的に受け入れられないことを理由に最終的に断念した。

4. 考察

調査事例をもとに我が国への示唆をまとめると以下の通りである。

- (1) RP 導入の目的を明確にすべきである。導入目的が道路整備の財源確保にあるならば、収入の使途は道路整備に限定されるが、目的が広く都市環境の改善にあるならば、収入を公共交通整備等に充当することも視野に含まれるべきである。
- (2) RP 導入の必要性について、目的に照らし合わせた上で、代替案の導入可能性を含め、十分に検討すべきである。都心部の駐車規制や燃料税、保有税等の改正等、他の規制方策と比較考量することにより、導入の判断を決定するべきである。
- (3) RP 導入によって発生することが予想される様々な負の効果を適切に想定すべきである。そのためには、事前に導入効果に関する十分な調査研究が行われるとともに、その結果が一般に公開され、関係主体間で十分な議論がなされるべきである。
- (4) RP 導入に向けての法制度上の可能性を早期に検討すべきである。法改正には合意を獲得するのに多大な時間が必要であり、我が国の関連法令についてもさまざまな障壁が予想される。

参考文献

- 1) 加藤浩徳・山内弘隆(1999)「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」、『運輸政策研究』,Vol.2,No.2,1998 (掲載予定)
- 2) (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』