

過大都市を考える

—ストックホルムの混雑税実験とヨーテボリの公共交通—

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

1 国連統計にみる大都市東京

東京の人口は約1,250万人。その内、23区部分が3分の2の約840万人、23区外が3分の1、約410万人である。行政区域内人口としてはこういうことになるが、国連統計による世界の都市人口見積り2003年版では、2000年に3,445万人となっている。これは、人口集中地域の人口、圏域としての都市を表しているため、行政区域を超えたものとして表されているためである。

この大都市地域の人口でみると、東京は1950年（昭和25年）に、1,128万人であったものが、55年にニューヨークを超え初めて世界最大の人口を抱える都市となり、1975年まで各5年間で300万人前後増加し、1975年に2,662万人へ。そして1985年以降3,000万人を超えている。

1950年には、10大都市の圏内に、ニューヨーク、ロンドン、パリ、ラインルール北（ドイツ）、シカゴが入り、その後ロサンゼルスや大阪・神戸が入っていたが、2000年には、アメリカの2都市のみで（2005年にロサンゼルスは12位となる見込み）、ヨーロッパの3都市は20位以下となっている。半世紀の間に東京は圏域を広げ、人口は3.06倍もの大きさになったのである（表1参照）。

現在、在外研究で滞在するスウェーデンの場合、車や列車に乗るとよく分かるが、都市部でも、町らし

い雰囲気的人口集中地域を一步出ると、突然、「田舎」となり、草原であり、森であり、湖である。この状況は、他のヨーロッパ諸国にも見られる傾向である。日本の場合、東京はもちろん、他の大都市でも家々が行政区域を越えて延々と続いていることがよくある。結果として、東京・横浜を合わせたり、東京圏としたりして、生活圈としての東京を考えると、2,000万人、3,000万人となり、世界第1位の人口規模の都市となるのである。

2015年予測では、東京の人口の伸びは鈍化するものの今なお増加して、3,621万人。10位以内にいるのはニューヨークのみとなる。回りは、人口爆発が問題とされている国々ばかりとなる。そのニューヨークも2000年の3位から6位へと落ちる。この後15年間で150万人以上増加する都市はそのニューヨークと東京のみとなる。1970年には4位になったこともある大阪・神戸も2000年に11位、1,117万人であるが、この後2015年まで人口はほとんど変化なく18位に下がる見込みとされている。

日本では、少子・高齢化という今日的な先進国型「人口問題」が最大の問題とされ、年金、医療のコスト問題がクローズアップされている。しかし、一方では、人口爆発という古典的な「人口問題」をもつ国々と同様の都市問題も抱えていることにあまり多くの注目が払われていない。景気と地価の上昇を反映して23区人口が頭打ち、空洞化、ドーナツ化が起き、バブル崩壊後は都心回帰現象が発生してきたが、国全体

表1 世界の10大都市（圏）

順位	1950年	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2015年予測
1	ニューヨーク	東京	東京	東京	東京	東京	東京
2	東京	ニューヨーク	ニューヨーク	ニューヨーク	ニューヨーク	メキシコシティ	ムンバイ(ボンベイ)
3	ロンドン	上海	上海	メキシコシティ	メキシコシティ	ニューヨーク	デリー
4	パリ	ロンドン	大阪・神戸	サンパウロ	サンパウロ	サンパウロ	メキシコシティ
5	モスクワ	パリ	メキシコシティ	上海	上海	ムンバイ(ボンベイ)	サンパウロ
6	上海	ブエノスアイレス	ブエノスアイレス	大阪・神戸	ムンバイ(ボンベイ)	カルカッタ	ニューヨーク
7	ラインルール北	ロサンゼルス	パリ	ブエノスアイレス	ブエノスアイレス	上海	ダッカ
8	ブエノスアイレス	ラインルール北	ロサンゼルス	ロサンゼルス	大阪・神戸	ブエノスアイレス	ジャカルタ
9	シカゴ	北京	北京	カルカッタ	カルカッタ	デリー	ラゴス
10	カルカッタ	大阪・神戸	サンパウロ	北京	ロサンゼルス	ロサンゼルス	カルカッタ

出所：World Urbanization Prospects, The 2003 Revision, UN より作成

の総人口はマイナスになろうとしている現在、この増加傾向には変化がないように見える。その要因は、簡単に減らせそうもない。

日本の都市人口の水準からみると、政令指定都市の小さい方くらいに相当するストックホルム（Stockholm）、中核市レベルのヨーテボリ（Göteborg）を例に、スウェーデンにおける都市問題への取り組みについてとりあげてみたい。すでにこのレベルの都市でもやっているのかとみるか、この都市レベルだからできると解釈するのか。後者とみれば、日本はもう手遅れと投げ出してしまうことになるが、やはり前者の観点に立ってできうる限り可能なことはやっておくことが必要であろう。

2 大都市の交通対策

かつて、ジュネーブ大学のPoul Bairoch教授が、人口増に伴う都市問題を研究し、環境面を重視すれば人口10万くらいからせいぜい50万くらいまでの水準、娯楽や経済面を重視しても100万人くらいまでが住みよい都市の規模であるとの報告をしていた。路面電車の需要は50万人規模から、地下鉄は100万人規模からという調査結果もあり、ヨーテボリは前者、ストックホルムが後者に相当するようである。

(1) スtockホルムの混雑税導入実験

ストックホルムでは、今年1月から7月まで、中心

市街地への流入車両への混雑税（trängselskatt）導入実験を行い、課金が実施された。これは、イギリスのロンドンですでに導入されているようないわば、自動車入市税型の環境税である。ロンドンは中心部12kmの範囲、当初5£で導入され、現在8£に引き上げられている。日本では、東京都税制調査会が2000年11月に大型ディーゼル車高速道路利用税導入が提案されている。（継続検討課題として昼間流入人口等への課税も提示されている。）

平日の朝6時半から夕方6時29分まで、市街地に入る道路18ポイントにカメラが取り付けられ、そこを通過した車の所有者は2週間以内に支払いを行わなくてはならない。中心部42km²へ向う主要道路にはチェックのための機械、カメラが取り付けられ、料金は設置されていない。

料金は、以下の表2のように、時間帯ごとに10、15、20krに決められ、1日の負担額は最高でも60krに抑えられる。一番簡便な支払い方法は、ETCのような車載の機械を付けての口座引き落としとしてあり、この機械は無料貸与であった。その他、銀行、インターネットバンク、セブンイレブン、プレスビーロンというキヨスクで支払うことができる。遅滞の場合、督促状が来て、70kr、さらに遅い場合500krの延滞料金が発生する。免税となるのは、バス、タクシーなどの他、個人の車としては、電気、ガスなどを燃料とする環境対策車、障害者駐車許可ステッカーをもつ人々の車である。

表 2 時間帯と税額

時間帯	金額 (SEK)
6.30-6.59	10 kr
7.00-7.29	15 kr
7.30-8.29	20 kr
8.30-8.59	15 kr
9.00-15.29	10 kr
15.30-15.59	15 kr
16.00-17.29	20 kr
17.30-17.59	15 kr
18.00-18.29	10 kr
18.30-06.29	0 kr

(注 1日の最高額は60クローナ。1クローナ=16円程度)
出典 Stockholm försöket (Sweden) ホームページより。

その他、例外としては、高速道路（無料）のE4、E20によってストックホルムを通過する車両、あるいは市内のチェックポイントを通過しないとストックホルムを抜けることのできない島からの車は、30分以内に他のチェックポイントから出て行けば、課税されない。ストックホルムは、水路で囲まれた数々の島からなる都市であるため、島を繋ぐ橋の近くにチェックポイントを作りやすい一方、抜けられないところがでてくるのである。

自動車の私的利用を減らし公共交通機関の利用やパーク・アンド・ライドを推進することにより、環境浄化、混雑緩和、それに伴う経済的利益が期待された。ラッシュアワーに出入りする30万台のうち、15%の減少があれば、45,000台の減少が期待された。

すでに、7月に実験は終了しているが、この間10%から15%の交通量減少を目標数値としていたが、それを上回る20%から25%の減少効果、朝のラッシュでは33%、夕方のラッシュで50%改善されたことが報告されている。二酸化炭素や粒子放出など大気汚染物質の数値や渋滞についても大幅な減少が報告されている。また、バス、トラック、タクシーなどドライバーの労働環境が改善され、その身体的負担は

10%程度改善したとされている。公共交通機関の利用も4.5%程度増加したとみられる。混雑税導入実験のための費用は38億krかかり、テスト期間に4億krの税収入、これは予想よりかなり少ないものであったようであるが、それだけの改善がみられたということであろう。なお、ストックホルム市内の車が42%であった。

ストックホルム住民からは、実験開始前には批判的意見も多く聞かれたが（69%反対、23%賛成、1995年12月のSIFOの世論調査）、環境改善との評価が報道された後、SIFOによる5月の世論調査（インタビュー方式で1,000人）によると、混雑税の継続について、62%が賛成、30%が反対に投票、8%が未定としている。18から29歳のストックホルム住民の70%、支持者別では、社民・左翼党・緑の党の支持者の79%、保守系の支持者50%が支持している。

また、直近、8月のSynovate Temoの調査では、賛成51%、反対40%、賛成と反対の数値が近づいてはいるが、まだ大きな差がある（『The Local』より）。

9月17日総選挙の際に、本格導入するか否かについて住民投票が実施される。現在までのところ、賛成票が上回る可能性が高いが、スウェーデンでは地方税導入は国会の権限であり、地方所得税による単税制度の地方税となっているため、国税としての導入となる。当初、ストックホルム住民の住民投票が予定されたが、周辺自治体住民から批判的意見が多く、ストックホルム市内への通勤者を多く抱える自治体でも住民投票が実施されることとなった。

郊外自治体の投票結果（反対多数となる見込み）を考慮しつつ国会の決定、ということになると、ストックホルムの住民投票のみが決定するものではなく、総選挙の結果も影響し、いまなお不確定な部分もある。ただ、他の都市部自治体、他国の大都市、あるいはこの種のプランをもつ国への影響は大きく、結果はどうか、この流れはやみそうもない。

イギリスでは、公共交通機関の改善と交通混雑の解消に1,800万£の補助金制度を設けているが、マ

ンチェスターなど7自治体に700万£が補助され、混雑税の全国的に広げるためのパイロット事業が実施される。新しい衛星技術を使い、1マイル当たりいくらかというようにラッシュアワーにおける車両の通行に課税することを目指しているようである。

(2) ヨーテボリの地上公共交通システム

ストックホルムの公共交通は地下鉄中心であり、トラムの利用は一部に止まるが、ヨーテポリでは、人口規模が少ないこともあり、トラムを中心とする地上交通システムができています。

ここでは、できる限り自動車と分離させていることが特徴である。あるところでは車は軌道内に入れるが、ここからは入れないというような標識が多く設置されている。ただ、いわゆる専用軌道というのではなく、バスは別となっており、多くの場所でトラムの軌道内へ入れることができ、トラムの軌道上をバスが走る。想像されるほど道が広いわけではなく、片側2車線の幅の通りでも、車とトラム専用が1線ずつということが一般的である。高速道路も同様、都市部周辺には専用レーンが設けられているところが多く、すいすい走るバス専用レーンの横では、平日の夕方や土曜、日曜日には一般車の渋滞も起きる。

基本的に、中心部道路には、一般車は入りにくくなっており、この状況はお隣、ノルウェーのオスロも同様で、一部、片側1レーンのみの道路にトラムの線路が敷かれていて、車が入れないところもある。

トラムの本数を増やして便利さで利用を増やし、軌道はバスと共用、トラムの敷けないところにバス便を、という交通体系になっている。このところ、バリアフリー対応の新車のトラムが運行され、公共交通は、より一層住民の足となりつつある。

● 結びにかえて

現在、在外研究で滞在するヨーテボリの景色から、どこかでみたようなという懐かしさを感じたのは、昭和30年代から40年代初めの東京のイメージであっ

た。都電が山手線内を縦横無尽に走っていたが、自動車の普及とともに、廃止の道をたどってしまった。

建物の高さ31メートル制限の撤廃による高層化、車優先による都電の廃止、首都高速道路や地下鉄の建設・拡張、歴史的建造物の取り壊しなど、戦後日本の都市政策は、東京を大きくしよう、収容力を拡大しようとの試みであった。大きくなってしまった都市の規模を今さらなかなか小さくはできないにしても、過大な都市として何が問題か評価しなおすことは必要だろう。

時刻表変更時に宣伝される「都市部の電車が10両から11両へ、混雑緩和」というのは便利になったのではなく、ぎゅう詰めでなくなった代わりホームでの移動距離が増えたということ。路面電車は、もともと高齢者や子供に優しい乗り物であり、地下鉄中心への道は、コスト増ばかりでなくバリアフリーから遠ざかる過程であった。

都市問題は一方に過疎問題、農村問題を生み出す。オフィス専用の街を作らない、ライトレールの検討、パーク・アンド・ライド等の議論の優先順位を上げていくべきであろう。少なくとも規模は大きくしないとの観点からの見直しや、住民サービスにあった基礎自治体の適正規模を考えていくことも必要である。

おもに税負担が低いことにより、今なお世界でも極めて低いガソリン価格（高いのミスプリントではない）やたばこの価格、世界でもまれな低い所得税・消費税負担の日本。少子・高齢社会に向け、人間にやさしいまちづくりとシステムの再構築に向け新たな議論が起ることを期待したい。■

《参考 以下のホームページ》

- 1 Vägverket (sweden)
- 2 Stockholmsförsoket (Sweden)
- 3 Sweden.se
- 4 「全国レベルに拡大する混雑税制度の導入に向けたパイロット事業(英)」『マンスリー・トピック、2005.12、CLAIR ロンドン事務所』