

オックスフォード市におけるゼロ排出区域の導入プロセス～コミュニケーション手段としてのコンサルテーションに着目して

学習院大学法学部 教授
藤田 由紀子

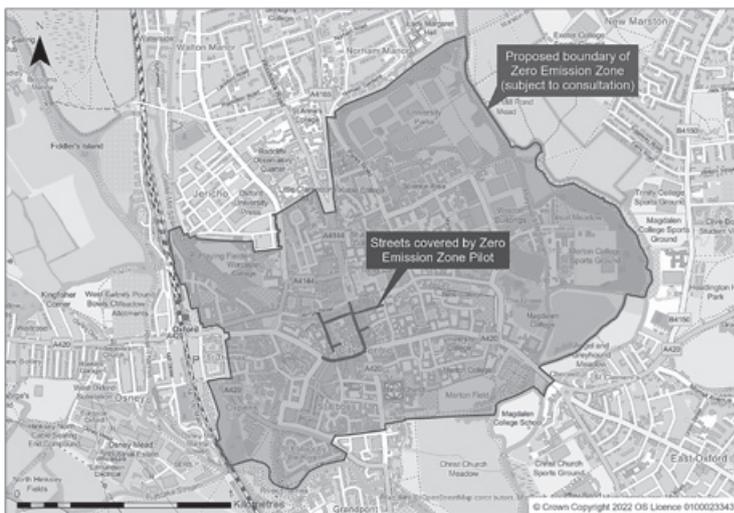
1 はじめに

脱炭素社会の実現は、今や世界における最も重要な課題の1つであり、それぞれの国や地域の実情に応じた取組がなされている。本稿では、その一例として、英国、オックスフォードの取組を紹介したい。オックスフォードシャーはイングランド中南部、テムズ川の上流部を占める丘陵と低地が広がる面積2,606km²、人口約72万5,300人のカウンティ（州）であり、その中心にあるのが大学都市として長い歴史を持つ、人口約16万2,100人のオックスフォード市である（数字はいずれも2021年。以下、それぞれ州、市とする）。州内の鉄道路線が限られているため、移動はバスやタクシーを含む自動車を中心であり、それらの排気ガスが州内の大気汚染の主要な原因と認識されており、特に交通量の多い市中心部（シティセンター）の一部では二酸化窒素が規制基準（年平均40μg/m³以下）を超える状況が続いていた。この問題に対応するために2022年2月28

日、市中心部の一部に英国内で初の事例となるゼロ排出区域（Zero Emission Zone：ZEV）^{*1}が導入された。ZEVとは、電気自動車などのゼロ排出車以外の車両の進入に対して課徴金を課す区域のことであり、ハイブリッド車を含む全てのガソリン車とディーゼル車は、7時～19時の時間帯に区域内に乗り入れると、日ごとに課徴金が課されることになった。これはパイロットケースとして、まずは狭い範囲で導入されたが、今後は実際の運用状況を確認しながら更なるアセスメント、コンサルテーションを行い、予算を確保した上で、最終的には市中心部全域での適用を目指している。【図】

この事例のように、人々の生活に直接影響する規制を導入する場合、住民の合意を得るのは簡単なことではない。本稿では、ZEVパイロットを事例に、最先端の脱炭素化政策の現状を紹介しつつ、行政と住民とのコミュニケーションツールという視点からコンサルテーションが果たした役割を考察する。

【図】 ZEVパイロット区域と今後の拡大予定区域



出典：オックスフォード市ウェブサイト

2 コンサルテーションとは何か

現代の政策決定においては、手続の適正性や参加の観点から、その過程で広く国民や住民の意見を募ることが重視されている。特にヨーロッパ諸国においては、政府が新たな政策や規制等の措置を講じようとする際に、利害関係者や地域住民等の意見を聴き、双方向のコミュニケーションをはかる「コンサルテーション（Public Consultation）」と呼ばれる手続が組み込まれている。具体的には、①非公式協議、②パブリック・コメント（意見公募手続）のための

提案の周知、③公示とパブリック・コメント、④公聴会の開催、⑤諮問組織の設置などである。英国では1997年からの労働党政権により、政策や規制の策定過程へのコンサルテーションの導入が本格化し、2012年には保守党・自民党連立政権によって「コンサルテーション原則」が定められ、国民の政策過程への実効的な参加が一層促された。この原則は政府機関を対象にしたものだが、地方自治体にも参照されており、2018年改訂版には、コンサルテーションは政策や計画の形成段階で行われるべきで、公式の文書や回答だけではない継続的なプロセスであること、得られた回答を公表し提案への反映について説明すべきことなどをはじめ、多岐にわたる事項が含まれている^{※2}。

3 ZEZパイロット実施までの経緯

市と州は既に2014年に、地元の全てのバスを低排出車とすることを求める「低排出区域 (Low Emission Zone : LEZ)」を市中心部に導入していた。この規制を強化して車両からの排出ゼロを目指すZEZの導入は、2015年に州の地域交通計画において初めて明らかにされた。その後、2017年10月に当初案、2019年1月に改訂案、2020年1月に最終案が公表され、更に最終案にも2度にわたる修正が施された。これらの過程でパブリック・コメント手続（市と州の公示ではこれをコンサルテーションと呼んでいるため、本稿でも狭義の使用法としてそれに従う）も4回実施（うち1回は中断）された。そして、2021年3月に市と州のそれぞれのキャビネットにより最終案（パイロット版）が承認され、2022年2月28日から実施された。【表】

【表】 ZEZパイロット導入の経緯

2015年	オックスフォード州地域交通計画にZEZが盛り込まれる
2017年3月	ZEZの実現可能性と運用に関する調査開始
2017年10月	当初案の公表
2017年10月	当初案に対するコンサルテーション（6週間）
2019年1月	改訂案の公表
2020年1月	最終案の公表
2020年1月	最終案に対する非公式コンサルテーション（約4週間）
2020年3月	最終案（更新版）に対する公式コンサルテーション（中断）
2020年11月	最終案（パイロット版）に対する公式コンサルテーション（8週間）
2021年3月	市と州がZEZパイロットを承認
2022年2月28日	ZEZパイロット運用開始

出典：オックスフォード市ウェブサイトより得た情報に基づき筆者作成

4 当初案の内容とコンサルテーション

ZEZ導入に関する初めてのプロポーザルが公表されたのは2017年10月であった。ZEZ導入の目的は、人々の健康を害する大気汚染を改善させるために市内の大気汚染の主要因である車両交通と渋滞を減少させることとされた。2020年よりゼロ排出車以外のタクシー、乗用車、軽商業車、バスを規制対象とし、5年ごとに規制範囲を拡大し、2030年には市中心部のほぼ全域を規制範囲とする。35年には上記の車両に加えて全ての非ゼロ排出車のZEZへの乗り入れを禁止するという内容だった。

この当初案に対しては、翌年度に公表予定の最終案作成のための意見聴取を目的として、公表後6週間のコンサルテーションが実施された。その結果、個人や組織から合計755（オンライン691、文書64）件の意見が寄せられた。オンライン回答者の90%が大気汚染への取組を「とても重要」か「重要」と考えており、将来の規制区域の拡大についても61%が「強く賛成」か「賛成」であるなど、意見の大半は提案に好意的だった。しかし、具体的な規制範囲については、28%が「概ね適切」としたものの、20%は「もっと狭めるべき」、45%は「もっと広げるべき」という意見であり、いわゆる「総論賛成・各論反対」の傾向がみられた。また、ZEZ導入により直接影響を受ける事業者や個人などの利害関係者から多くの懸念が表明された。例えば、ZEZ内やZEZをまたぐ事業の実施、障害者のZEZ内へのアクセス、電気バスの導入時期、自転車や徒歩などの代替手段を奨励するためのインフラなどである。このコンサルテーションの意義は住民意見の全体的な傾向の把握と検討すべき

論点の認識だったと言える。市と州はその後1年以上にわたって、企業、住民、交通事業者、医療専門家の意見を聴くとともに、類似政策の検討や実施をしている他の自治体へのヒアリングを重ねた。

5 改訂案の内容と利害関係者との合意形成

2019年1月に公表された改訂案では、ZEZが当初導入される区域はレッド・ゾーン、その後導入される区域はグリーン・ゾーンとされた。前者は2020年より特定の時間帯にゼロ排出車以外の車両の公道での駐車や荷物の積み下ろしが制限される。後者は2020年より低排出規制が適用され、2035年にはゼロ排出車以外の全ての車両の進入が制限される。また、地元のバス事業者と認可タクシー運転手には免許制度を通じて低排出車、ゼロ排出車への切り替えを順次義務づけることも盛り込まれた。そして、市と州は調査や関係者との協議を更に進め、2019年中に実現可能性の高い計画案を作成し、住民や企業に対して正式なコンサルテーションを行う予定であることを明示した。

以上のように改訂案は、市と州が様々な利害関係者と公式・非公式の調整を進める中での中間報告的な位置づけとなり、公表の前後を跨いで、バス、タクシー事業者とのゼロ排出車の導入のタイムラインに関する調整や、ZEE規制を市中心部の経済的繁栄と両立させるための地元事業者との話し合いが進められた。

6 最終案の内容と非公式・公式コンサルテーション

2020年1月7日に公表された最終案では、この間の気候問題の緊急性の高まりを反映して、ZEE導入の目的に、当初案には見られなかった「気候問題への取組」が加えられた。そして、レッド・ゾーンへのZEE導入時期を2020年12月とし、導入後は7時から19時までの間に非ゼロ排出車がZEEに進入した場合、1日10ポンドの課徴金が課せられるとされた。但し、ブルーバッジ所持者（障害者）と登録された区域内事業者には2024年12月までは課徴金は課されず、区域内居住者は2030年12月までは90%の減額とされるなどの減免措置も明示された。また、バスとタクシーについては、ゼロ排出車導入のタイムライン（タクシーは2025年、バスは遅くとも2035年まで）に合意しているため、課徴金は免除とされた。

この最終案に対しては、課徴金の額や減免

措置、適用時間帯、運用開始時期等に関する意見を得ることを目的に、公表直後から1月末まで非公式コンサルテーションが実施され、市内・州内の個人、事業者、団体から約900（オンライン868、メール約40）の回答を得た。また、市中心部の事業者のためのフォーラムや、地元の配達業者を含む事業者から意見を聴取するための会合なども開催された。

これらの結果を受けて、最終案に対しては次のような修正が加えられた。まず、2020年12月のZEE導入により市中心部のクリスマス期間の売り上げへの影響を懸念する事業者に配慮し、同月のZEE導入後も2021年2月1日までは課徴金を課さないことにし、2024年12月より実施予定の障害者等への課徴金も2025年8月まで延期された。また規制遵守の支援策を検討するために行政とZEE内の住民、事業者が協働することが約束され、障害者に対する課徴金の減免措置が拡大されるなどした。

上記のような修正が加えられた最終案（更新版）に対して、公式のコンサルテーションが2020年3月4日に開始されたが、新型コロナウイルス感染拡大のために同月20日に中止され、同年12月に予定されていたレッド・ゾーンへのZEE導入も延期されることになった。

その後の提案において、レッド・ゾーンへの導入はZEEパイロットとして位置づけられ、改めて2020年11月から公式のコンサルテーションが8週間実施された。期間内に提出された919（オンライン885、手紙・メール34）件の回答からは、ZEEの規模、時間帯など具体的な点に関して意見のばらつきがなお大きいことが明らかになった。例えば、区域の規模については、「概ね適切」37%、「もっと広くすべき」32%、「もっと狭

【写真】 ZEEの開始を示す道路標識



筆者撮影

くすべき」25%、時間帯については、「概ね適切」38%、「短すぎる」20%、「長すぎる」37%などであった。また、事業者の回答に絞れば、規模については、「概ね適切」の47%に次いで「もっと狭くすべき」が40%に上った。

公式コンサルテーションの結果を受け、専門の保健介護従事者の業務時間中や経済的困難を抱える学生の学期初めと学期末の荷物の搬入搬出に対して課徴金が免除されたほか、いくつかの詳細な減免措置が加えられた。この修正最終案（パイロット版）が2021年3月に市および州で承認された。運用開始は2021年8月とされたが、準備の遅れなどのため最終的には2022年2月28日となった。【写真】

7 コンサルテーションの意義とZEZの今後

以上、オックスフォード市中心部へのZEZ導入のプロセスを辿ってみた。気候温暖化問題の緊急性を踏まえ、脱炭素社会への取組の一端を担うZEZは、多くの住民がその意義を認めるものの、各自の日常生活に影響する具体的な規制についての合意形成は簡単ではないことがわかる。この事例においては、数次にわたり政策案の内容を公示し、パブリック・コメント手続や主要な利害関係者との非公式協議を行い、一部の意見を政策案に反映するというプロセスが繰り返された。

一連のコンサルテーションの実施は、住民や利害関係者への政策内容の周知、政策の立案や決定に資する有用な情報の把握等の意義があったほか、障害者等に対する課徴金の減免措置が充実したことなどから規制内容の質的向上にも寄与したと考えられる。しかし、多様な意見が存在する中での政策決定の難しさは依然として残っており、コンサルテーションがどれだけ実質的な行政と住民とのコミュニケーションを可能とするかが、政策決定過程の手続的正統性の確保に留まらず、住民のコンプライアンスの向上や、それによる政策の確実な実施を左右すると考えられる。

なお、市と州はZEZ導入と並行して、市中心部の商店街におけるe-cargoバイクの試用、市長専用車の電気自動車（日産リーフ）への更新、コミュニティグループ用の電気バンの

導入、タクシー運転手用の電気自動車急速充電器の新設、e-scooterの試用拡大、政府のゼロ排出バス地域計画への応募、タクシーやプライベートハイヤーの運転手に対する電気自動車への移行支援のためのワークショップ開催など、ゼロ排出車への転換のための支援策も講じてきた。

市と州は現在、ZEZの拡大のための準備を進めているが、狭いパイロット区域と異なり、市中心部全域にZEZが拡大されると住民への影響が遙かに増大するため、合意形成はより困難になると予想される。これまで以上の丁寧なコミュニケーションが必要になるだろう。また、政策決定が信頼できるエビデンスに基づくことも重要であり、ZEZパイロットの実施により、合意形成に資する有益なエビデンスが得られ、活用されることを期待したい。

- *1 本稿のZEZ導入に関する情報は主にオックスフォード市ウェブサイトから得た。紙幅の都合で詳細は割愛するが、下記URLがZEZに関する情報のハブとして各種情報にリンクしている。
<https://www.oxford.gov.uk/zez>（最終閲覧日：2022年11月12日、以下同様）
- *2 Consultation Principles 2018 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691383/Consultation_Principles__1_.pdf なお、公聴会を主としたコンサルテーションの事例研究としては、藤田由紀子（2013）「英国地方自治体のコンサルテーションー公立小学校定員拡張プロポーザルを事例として」『都市とガバナンス』Vol.19, pp.39-51.
https://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2013/09/reportg19_3_2.pdf

著者略歴

藤田 由紀子（ふじた・ゆきこ）

東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了、博士（法学）。専門は行政学。専修大学法学部教授等を経て2015年より現職。2022年9月より1年間、英国オックスフォード大学に客員研究員として所属。主な著書に、『公務員制度と専門性ー技術系行政官の日英比較』（専修大学出版局、2008年）、『専門性の政治学ーデモクラシーとの相克と和解』（共著、ミネルヴァ書房、2012年）、『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』（共著、日本都市センター、2014年）、『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』（共著、日本都市センター、2022年）など。