

## 第 1 章

# モビリティの保障に係る法的理論

## ドイツにおける「生存配慮」概念

一般財団法人交通経済研究所 主任研究員 土方 まりこ

### はじめに

ドイツは、都市交通が総じて高度に整備された国である<sup>1</sup>。その同国には、都市交通政策の方向性に影響を及ぼしてきたと解される「生存配慮 (Daseinsvorsorge)」という概念が存在する。

本節では、まず、この「生存配慮」概念の定義とその生成の背景を示す。続いて、ドイツの都市交通政策における同概念の位置付けの変遷を明らかにする。その上で、「生存配慮」概念が持つ今日的な意義について考察を加えることとする。

### 1. 「生存配慮」概念の定義と生成背景

「生存配慮」とは、「現代の大衆的な生活様式を余儀なくされた人々にとって生活必需的とされる諸給付の提供」と定義される概念である。ドイツの国法学者であるエルンスト・フォルストホフ (Ernst Forsthoff) により、1938 年に提唱された。

19 世紀以降の人口増加とこれに伴う都市的な生活様式の拡大により、人々は生活財から切り離されるようになったが、この傾向は

---

<sup>1</sup> 本節における「都市交通」とは、ドイツで「公共近距離旅客輸送 (öffentlicher Personennahverkehr : ÖPNV)」と呼称されている都市内・地域内公共交通と同義とする。この公共近距離旅客輸送については、連邦法で「不特定多数の者の利用が可能な、定期路線輸送を行っている交通機関による旅客輸送で、主に都市、郊外、あるいは地方の交通需要を満たすためのもの。区別が困難な場合は、1つの交通機関の1回あたりの乗車距離が50km、もしくは乗車時間が1時間を概ね超えないもの」と定義されている(「公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律 (Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs : Regionalisierungsgesetz, RegG)」2条)。なお、本報告書の趣旨に鑑み、本節以降においても「都市」交通と記載するが、ドイツの地域公共交通行政は、「都市部」と「地方部」の双方に同一内容の政策を適用している。

さらに強まるものと見込まれた。そのため、人々が必要とする生活財は自給自足によってではなく、配当されることで入手が可能とされなければならない。フォルストホフは、こうした必要性を充たすための行為を「生存配慮」と呼んだ上で、その責任を広義の国家 (Staat) に課した。また、この「生存配慮」のために行われる行政を給付行政 (Leistungsverwaltung) と名付けた。

フォルストホフは、「生存配慮」の範囲を量的・質的な観点から限定することは不可能であるとしつつも、その具体的な内容として、水道・ガス・電気のほか、郵便・電信・電話・保健衛生上の保護の供給、老齢・廃疾・疾病・失業への備えに並び、あらゆる種類の交通機関の供給を挙げた。

ただし、フォルストホフが「生存配慮」という概念を創成した動機には、当時の国内情勢も色濃く反映されている。すなわち、20世紀前半までのドイツにおける行政法体系は、自由主義的法治国家というイデオロギーの下、個人の自由と国家による強制という対句を核として成立していた。そのため、都市を中心とする行政がすでに担っていた、都市的生活基盤の整備という現実の任務について説明する術を欠いていた。「生存配慮」の概念は、行政法学に現代国家における行政機能の拡大という現象についての認識を導入し、その理論的な把握を可能とすることを企図して生成された。

交通に関しても、国家権力の拡大の合法性を説くために「生存配慮」の任務に含まれたという側面がある。ナチス政権 (1933年～) 下にあった当時のドイツでは、景気浮揚や軍備拡大において果たす役割が重視され、ヴァイマル共和政下で公社化されていた鉄道が1937年に再び国家による直営とされた。私営、ないしは公営形態で運営されていた地下鉄、路面電車、バス等による各都市における旅客輸送事業は、国営化の対象からは除外されたものの、建設や運営に対する国家による許認可の制度が1934年に導入されたことに

より、国からの介入を受けるようになっていた。

このように、「生存配慮」概念はナチス体制との明確な関連性を有するが、第二次世界大戦後においても同概念は存続し、かつ交通をこれに包摂するという考え方も引き継がれている。

## 2. 第二次世界大戦後における 「生存配慮」概念の受容方

1949年に制定された西ドイツの基本法(憲法に相当)は、民主制、法治国家、連邦国家に並び、社会国家(Sozialstaat)を憲法原理として掲げた。この社会国家条項の存在により、西ドイツには社会的正義と社会的保障の達成という国家目標が課されることとなった。

「生存配慮」概念を提唱したフォルストホフも、西ドイツにおいて社会国家が成立したこと、および、社会国家とは「生存配慮」の国家であり、給付と配分の国家を意味することを戦後の早い段階で述べた。つまり、給付行政に取り組むという点において「生存配慮」国家と社会国家は共通しており、相互の親和性は高い。ナチス政権下で生成されたにも関わらず、「生存配慮」概念が第二次世界大戦後も存続した主因は、ここに認められる。

ただし、フォルストホフが「生存配慮」概念を創成した当時とは異なり、大規模なモータリゼーションの進展の結果として、戦後の西ドイツ国民は公共交通機関と並ぶ移動手段としての自家用車を手中にした。これによってフォルストホフ自身が「生存配慮」概念に変更を加えることはなかったが、現実の交通行政においては、フォルストホフによる定義とは相反するような動きが発生した。すなわち、自家用車の普及が進むほど、公共交通は貧困層を救済するための生存扶助と見なされるようになる一方で、自家用車輸送が「生存配慮」として位置付けられ、道路建設等のために莫大な公費が投入

された。

その後におけるオイルショックの発生、環境運動の展開、持続可能性の重視等の経済・社会動向を受けて、公共交通の地位も再び見直されるようになったものの、「生存配慮」としての公共交通の政治による捉え方には不安定さがつきまとっていたことが窺える。

### 3. 「生存配慮」概念と財源充当に関する考え方

もっとも、都市交通と「生存配慮」概念の関係についての理解の実態をより直接的に把握すべく、ドイツ連邦鉄道 (Deutsche Bundesbahn : DB) による近距離旅客輸送に焦点を絞り<sup>2</sup>、まずは西ドイツの建国初年 (1949 年) から鉄道改革の開始前年 (1993 年) までに開催された連邦議会本会議における議員の発言を検証したところ、同輸送が「生存配慮」に属するという点においては、共通認識が持たれ続けていたことが明らかとなった。

西ドイツ政府は、DB を国営に留めるとともに、同鉄道に関する政策を連邦の専属的立法権と連邦固有の行政の対象とした<sup>3</sup>。かつ、近距離旅客輸送事業の経済的な自立性が低く、DB の経営に及ぼす影響が問題視されてきたことから、その対応策が連邦議会において継続的に審議された。DB による近距離旅客輸送に対しては、もとより連邦固有行政として連邦による補償が行われていたが、1970

2 ここで DB による近距離旅客輸送に着目したのは、鉄道は相対的に運行経費がかさむ交通機関であることから、輸送需要の低下に直面した場合には、ドイツでもその存続の可否が厳格に見積もられがちであると推測される一方で、そうした局面における「生存配慮」概念の持つ重みは、これまでに必ずしも十分に明らかにされてこなかったように見受けられたためである。なお、鉄道改革の開始に伴い、1994 年に鉄道輸送市場への参入が自由化されるまで、西ドイツ国内の鉄道は DB がほぼ独占的に運行していた。

3 一方、地下鉄、路面電車、バス等は市町村等が所轄していたことから、等しく都市交通輸送に従事する公共交通機関ではあるものの、鉄道による近距離旅客輸送とは管轄主体が相違していた。

年代以降にその金額が拡大してきたことを背景として、「生存配慮」概念との関係についての言及を含む発言がなされるようになった。以来、複数回に渡って行われた議論におけるいずれの発言者も、概ね同輸送を「生存配慮」の任務に分類している。

しかし、そうした理解は共有しつつも、「生存配慮」の概念がDBによる近距離旅客輸送の運営に対する連邦補償を正当化する論拠として機能し得るかどうかという点については、政党間で主張の内容に隔たりが存在していたことも分かった。すなわち、中道左派の社会民主党 (SPD) が「生存配慮」の任務に属することに依拠してDBによる近距離旅客輸送への連邦補償の継続を主張したのに対し、中道右派のキリスト教民主・社会同盟 (CDU/CSU) はその拡大に慎重であり、いわゆる二大政党の間にも差異が見られた。

基本法の社会国家条項について、その任務達成の方法は経済的・政治的状況によって制約されるがゆえに立法者の裁量に委ねられると指摘されるように、「生存配慮」の概念自体も財政負担のあり方を具体的に定めるものではない。DBによる近距離旅客輸送に対する連邦補償に関する主張の政党間の相違は、この点に起因している。

#### 4. 「『生存配慮』としての都市交通」の連邦法への明記

1990年の国家再統一を受け、1994年には東西の鉄道の統合とドイツ鉄道株式会社 (Deutsche Bahn Aktiengesellschaft : DB AG) への改組を端緒とする鉄道改革がスタートした。その中核を成す政策のひとつが、都市交通の再生を企図して1996年に実施された「公共近距離旅客輸送の地域化」と呼ばれる、鉄道による近距離旅客輸送に対する管轄権限・責任の中央 (連邦) から地域 (全16州) への移管である。なお、この地域化以降、相当額の補償財源が連邦から各州

へと恒常的に支給されてきているが、その有無の決定を巡る議論の過程においては、連邦と各州との間に激しい対立が発生した。政治が「生存配慮」の任務として認識していることのみをもって、財源の措置までもが必然的に担保されるというわけではないことが、この際にも顕在化したと言えよう。

ところで、こうした曲折が並行して発生しつつも、1993年3月の鉄道改革関連法案の提出以降、連邦議会と連邦参議院における審議・修正を経て策定された「公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律」は、都市交通が「生存配慮」に分類されるべきことを明記するに至っている<sup>4</sup>。すなわち、同法は1条1項において、「住民に公共近距離旅客輸送サービスの十分な提供を保障することは、生存配慮の任務である」と定めた。「公共近距離旅客輸送」とは、鉄道のみならず、地下鉄、路面電車・LRT、バス等によるものも含めた都市交通輸送全般のことである。

その上で、従来は連邦が担っていた鉄道による近距離旅客輸送に対する管轄責任を、地下鉄、路面電車・LRT、バス等（元来、市町村等の自治体が管轄）と併せて各州へと集約した（3条）。加えて、激論の末に連邦から各州へと支給されることとなった補償財源は、鉄道のみならず、一定の範囲でその他の都市交通のために用いることも許容されてきた（6条1項）。これらは、いずれも総合交通政策的な観点に基づいた計画策定・運営・資金調達を可能とするための基礎となる仕組みであり、かつ、都市交通総体を対象とした公的関与を謳った制度であるとも評せられよう。

---

4 一方で、長距離旅客輸送や貨物輸送は対象外とされた。フォルストホフが、貨物輸送も考慮に入れた全ての交通機関が「生存配慮」に該当すると述べていたことに鑑みれば、ここでその範囲が限定されたということになる。

## 5. 地域化以降における 「生存配慮」概念の捉え方の変容

地域化の実施直後の1998年、シュレーダーを連邦首相とするSPDと同盟90・緑の党(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)による連立政権が発足した。国内経済の停滞を打破するための社会制度改革の達成を目指すシュレーダーは、保障国家(Gewährleistungsstaat)という構想を示し、これを志向すると表明した。

この国家においては、社会によって公益の任務が実施されることを国家が保障するという。具体的には、国家は自らで直接的に公益の任務を履行することは放棄するが、社会に公益の任務の遂行を委託するとともに、その実現が担保されるように条件を整備することで最終的な責任を負う。つまり、公益の任務から国家が完全に撤退するというものではないため新自由主義とは異なるが、その実施については国家自身ではなく社会が担うべきであるという考え方であり、戦後ドイツにおける行政のあり方を規定してきた社会国家からは一定の距離を保とうとする側面を含んでいる。また、それゆえに給付行政に取り組むという国家の性格は必然的に希薄化されることになる。

保障国家は、公益の任務の遂行方法として複数の形態を想定しており、国家と民間部門による協働もこれに含めているため、公的サービスの供給行為そのものへの国家による関与を完全に排除するものではない。しかし、実務的な議論においては民間主体による供給の可能性が強調されがちであった。あわせて、共通市場を創出するために公的サービスについても競争原理の導入を重視するEUの欧州委員会の姿勢は、ドイツ国内における「生存配慮」に関する理解にも少なからず影響を及ぼした。

こうした経緯を経た後のドイツにおける都市交通と「生存配慮」

概念との関係についての理解の傾向も明らかにするために、やはり鉄道による近距離旅客輸送に着目して<sup>5</sup>、鉄道改革の開始初年(1994年)から2017年の夏季休暇までに開催された連邦議会本会議における議員の発言内容を確認した。既述の通り、連邦法(公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律)が鉄道による近距離旅客輸送とその他の公共交通機関による都市交通輸送を並列的に「生存配慮」の任務に含まれると定めたことの帰結として、都市交通総体と「生存配慮」概念との関係について述べる発言がなされるようになった。

また、保障国家のコンセプトを描いた政党として政権の一端を担うようになった時期を境として、SPD所属議員の発言内容が変質していることも分かった。すなわち、連邦による財政負担の拡大について、従前よりも慎重な発言が聞かれるようになっており、CDU/CSU所属議員との差異が縮小している。さらには、都市交通が「生存配慮」の任務を果たしていることは引き続き認めつつも、都市交通を管轄する各州が競争の要素を取り入れること等を通じて、より経済効率的な運営を実現するように要請する発言等も行われるようになった。

## 6. 都市交通にとっての 「生存配慮」概念の今日的意義

上述のような政治的な変化を経験した今日のドイツにおいては、都市交通が「生存配慮」に属すると規定する「公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律」1条1項は行政、あるいは公企業自身が輸

---

5 地域化の実施以降、各州は州内で運行される鉄道による近距離旅客輸送のサービスの仕様を決定した上で、自らで選定した鉄道事業者と契約を締結し、その提供を委託している。また、ドイツの鉄道輸送市場は1994年に開放されているため、DB AGが保有する全国の線路インフラを使用した近距離旅客輸送にDBグループ以外の鉄道事業者が従事することも可能となっている。

送サービスを直接的に提供することではなく、サービスの提供を保障することを行政に要請しているとの理解が広く浸透しているという。つまり、「生存配慮」概念は、都市交通政策との関係においても、給付行政を根拠付けるものではなくなっていると解される。また、二大政党の一角がDBによる近距離旅客輸送への連邦財源の充当を主張するための拠り所として積極的に用いていた地域化以前とは異なり、近年の連邦議会における「生存配慮」概念は、地域化の実施に伴う連邦による各州への財政補償を容認するための消極的な事由としてのみ機能している、と評さざるを得ないような場面も散見される。

もっとも、その度合いや方法に関する解釈は時代ごとの変化を免れていないものの、概念の創成当時から今日に至るまで、「生存配慮」が都市交通への行政による関与の根拠としては概ね機能してきたことは明らかになった。このことは、モータリゼーションが進展した第二次世界大戦後においては、自家用車によらない移動を間接的に保障する結果にも繋がったものと見なせよう。

しかし、そうした前提が満たされているドイツにおいても、現実の政治は都市交通への公的財源の充当を既定方針として捉えているわけではない。ゆえにこそ、とりわけ今日における同国の都市交通のあり様を正確に理解する上では、「生存配慮」概念に関する解釈、および同概念の下で達成すべき都市交通のサービス水準等を巡って、連邦と各州との間でなされてきた議論や各州が下してきた判断の結果であることを踏まえておくことが不可欠であると考えられる。

### 【参考文献】

1. 土方まりこ (2018年) 「ドイツの地域鉄道政策における『生存配慮』概念の意義」『交通学研究』通巻61号、37～44頁。
2. Forsthoﬀ, E.(1938) *Die Verwaltung als Leistungsträger*, W. Kohlhammer Verlag.