

第2章

公共交通政策に係る財源・制度

ドイツの都市交通を支える連邦財源

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

ドイツの都市交通に着目した際に必ず浮き彫りとなるのは、わが国と比較して相当程度手厚いと評すべき連邦財源の存在である。すなわち、同国の都市交通の存続や発展には、連邦によって恒常的に供給される少なからぬ金額の資金が大きく寄与してきたことを認識させられる。

本節では、そうしたドイツにおける都市交通の整備と運営を対象とする連邦の財源制度について取り上げ、その実態と強みを明らかにする。

1. 整備を対象とする財源

まずは、都市交通の整備のために充当されている連邦財源に関して見ていく。

ドイツでは、1971年に策定された地域交通助成法¹に基づき、地域の交通インフラへの投資に対して連邦が資金を供給してきた。同法は、西ドイツ連邦政府が1967年から実施していた各州への財政支援を法制化したものである。この資金措置が講じられるようになった背景には、モータリゼーションの進展が招いた道路渋滞により麻痺していた都市機能の回復を図るために、中央(連邦)と地域(州や市町村)とが協働して公共交通の利用を促進していくべきである、との政治的コンセンサスがあった。財源についても、ガソリ

¹ 正式名称は、「市町村の交通事情改善のための連邦による財政援助に関する法律 (Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden : Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GVFG)」である

ン等の消費を主要な課税客体とする鉱油税、つまりは主に自動車から収受された税収から確保された。

地域交通助成法を根拠とする連邦財源は、市町村道路の新設・拡張に並び、都市交通のインフラ新設・拡張や車両調達のために実施される投資を対象として、各州へと給付されてきた。2004年以降における毎年の支給総額は、全16州合計で最大16億6,700万ユーロとする旨が同法に規定されている(10条1項)。

このように、相当額の財源を1970年代という早い段階から継続的に投じてきた結果、旧来型の路面電車の現代的なLRTへの転換などにも窺えるように、ドイツ各地で都市交通インフラの高度化が達成されてきている。

ところが、地域交通助成法に基づく資金供給額は、2007年以降、連邦が主体となって実施する投資²に対して支給される3億3,300万ユーロのみへと縮小された。これは、2006年9月に実施された連邦制改革、すなわち、連邦と各州との間で錯綜していた立法・財政権限の切り離しと責任の明確化を主眼として行われた再編に起因している。それまで、地域交通助成法による連邦財源の80%は各州が主導して行う投資を対象として支給されていたが、連邦制改革の主旨に則り、この制度が廃止されたということの意味する。

もっとも、2007～2019年における時限措置として、連邦制改革に際して策定された解消法³に基づき、地域交通助成法を根拠とする資金の削減を補填するための連邦財源(全16州合計で13億3,550万ユーロ)が各州へと毎年支払われてきた。その後、解消法が失効する2020年以降についても、連邦から各州への資金の供給は継続

2 具体的には、鉄軌道の新設と拡張のうち、人口稠密地域とその周辺において行われ、連邦補助額が5,000万ユーロを超え、州の提案と州との協議に基づいて連邦交通・デジタルインフラ省が補完的に策定する計画(地域交通助成法6条1項)のことをいう。

3 正式名称は、「共同任務および財政補助の解消に関する法律(Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen: Entflechtungsgesetz, EntflechtG)」である。

されることが決定している。ただし、2014年には解消法を根拠とする財源の使途拘束が消滅し、都市交通の整備以外の分野への投資に用いることも可能となった。2020年以降についても同様である。2019年7月現在、全16州中4州は当該資金を交通インフラへの投資に充当する旨を州法に規定済みであるが、意向が不明な州も少なからず見受けられる。

ところで、連邦制改革の実施により、都市交通の整備に向けた連邦財源の確保の可否が不透明となるという状況に直面したことなどを受けて、州によっては、受益者負担に基づく財源の確保の可能性を模索する動きを示した。ここでいう受益者負担に基づく財源の確保とは、都市交通の存在によって便益を享受する主体に財政負担を要請し、これを都市交通の整備財源として充当することである。様々な方向性を想定し、そのそれぞれの実現性や長所・短所が議論されたものの、これまでのところは注目を要するような制度は具現化されていない。

2. 運営を対象とする財源

続いて、都市交通の運営のために支給されている連邦財源について見てみる。

既述の通り、ドイツの鉄道改革においては、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が各州へと移管されている。この「公共近距離旅客輸送の地域化」には、ドイツ鉄道(1994年に西ドイツ連邦鉄道と東ドイツ国鉄を統合して設立)の近距離旅客輸送の運営によって生じる莫大な財政負担を逃れようとした連邦と、連邦からの財政調整を条件として管轄責任を受け入れた

4 マイカー利用者、雇用主、商業者、不動産所有者などが、税、公共料金、分担金などの方式で負担することが検討された。

各州との間における妥協の産物としての側面もある。

しかし、「公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律」に基づいて、1996年以降、近距離鉄道の運営において発生した欠損の補填を主眼として各州へと支払われるようになった莫大な金額の補償は、国家再統一後のドイツの都市交通を支える最重要の財源となった。過去には、連邦の財政方針を反映して支給総額が削減された時期もあるものの、今後については、全16州合計で82億ユーロが支給された2016年以降、2031年まで毎年1.8%ずつ増額していく旨が同法に定められている(5条)。なお、地域交通助成法を根拠とする資金供給と同じく、財源は鉱油税収から確保されてきた。

2019年現在、公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律を根拠とする財源の大部分は、2012年時点の人口と2015年における近距離鉄道の運行実績(列車キロ)とを基準として全16州に配分されている。2031年までの配分金額が具体的に記載された同法の付表より、上述した2016年における各州への配分額を確認すると、最大で12億8,664万ユーロ(ノルトライン＝ヴェストファーレン州)、最小で4,496万ユーロ(ブレーメン州)となっている。ただし、人口が希薄な州の不利益を緩和するために、この全16州への配分とは別枠の扱いにおいて、財源の一部は特定の州にのみ配分されている⁵。

こうして供給された財源の用途について、公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律は、特に近距離鉄道輸送に充当すべきことを規定しているが(6条1項)、鉄道以外の道路公共交通(地下鉄、路面電車・LRT、バス等)への支出も許容されていることが、同法の各条文から読み取れる。2016年以降、各州はこの財源の用途につき、

⁵ 2016年を例にとると、各州に支給された総額82億ユーロのうち、2億ユーロについては、旧東独6州(ベルリン、ブランデンブルク、メクレンブルク＝フォアポンメルン、ザクセン、ザクセン＝アンハルト、チューリンゲン)とザールラント州にのみ配分されている。2017年以降についても、同様の仕組みが組み込まれている。

連邦が指定するフォーマットに沿って報告を行う義務を課されている。2019年7月現在、2016年における実績値に関する報告が連邦によって公表されていることから、その内容の一部を図4-2-1にまとめた。⁶

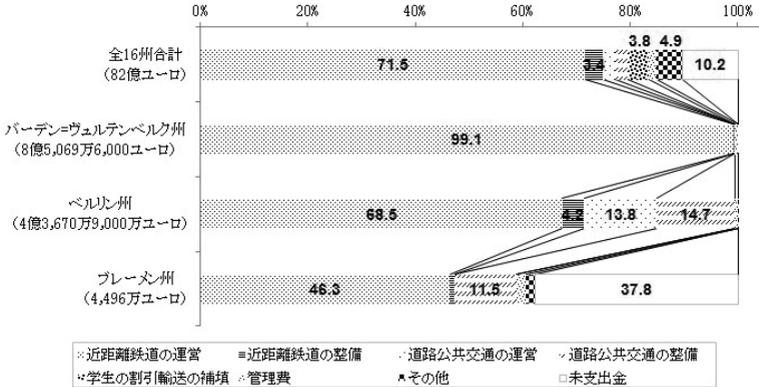


図 4-2-1 公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律に基づいて支給されている連邦財源の使途 (2016年)

(出典: Deutscher Bundestag „Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2016“, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) „VDV-Statistik 2017“より作成)

注 1) 比率が 3.0%未満の数値ラベルは削除している。

2) 州名等に続く () 内には、2016年における支給総額を記載している。

3) ベルリン州は、2016年における支給総額を上回る金額を支出した。

同図より明らかな通り、全16州合計で見た場合、総額の7割が近距離鉄道の運営のために支出されており、この財源が支給されるようになった当初の経緯に準じた活用がなされていることが分かる。その一方で、比率としてはわずかではあるものの、道路公共交通の運営や整備にも財源が割り当てられていることが把握できる。

6 連邦への報告に際しては、共通のフォーマットを用いることが義務付けられているものの、支出項目の振り分け方が州によって異なっていたり、支出金額を記していない項目を含む州が散見されたりした。そもそも、各州の都市交通向けの財源システム自体に相違があることに鑑みても、この報告内容を元に各州間での厳密な比較を試みることは困難を伴う。こうした留保を前提としつつ、ここではこの連邦財源の支出状況のおおよその傾向を明らかにした

なお、未支出金も一定の割合を占めているが、2016年当時は当該財源そのもののあり方が連邦と各州との間における議論の対象となっており、同年における支給総額すらも不透明な状態が長く続いたことが影響していると考えられる。

州別の実績も見てみると、いずれの州も近距離鉄道の運営への充当を主体としているものの、図中に例示したベルリン州やブレーメン州のように、道路公共交通のためにも少なからぬ支出を行っている州が見られるなど、各州間で用途には差異があることが再確認できた。

3. 財源制度の特長

前項までに言及してきた通り、ドイツにおける都市交通向けの連邦財源も時代の潮流がもたらす変化の可能性に常にさらされており、盤石不動というわけではない。それにも関わらず、この連邦財源が維持され、かつ相応の成果を挙げてこられたのは、その制度設計に起因する複数の強みが機能してきたことによっていると解される。

すなわち、根拠法による裏付けの下、法律補助として連邦に支出を義務付け、かつ、既述の通り、都市交通が「生存配慮」の任務に属すると規定する連邦法の存在により、公的支出の必要性が明示されていることから、財源制度としての正統性が確保されている。

また、総合交通政策的な発想を背景として、安定性が高い鉱油税収を財源として確保できており、かつ、相当額の財源を実質的に特定財源化することで、運用主体の能力に成否が大幅に左右されるような「属人性」が入り込む余地を排除し、さらには、支給額の事前の保障により各州にとっての予測可能性を実現することで、安定性も担保されている。

加えて、各州に多額の財源を支給するのみならず、その運用権限も委譲しており、かつ、使途決定において各州に大幅な裁量を認めることで、地域の実情に適合した資金の活用を可能とし、あわせて、財源の支給対象としての交通機関の種別（近距離鉄道、道路公共交通の別）や交通事業者の属性（公営、私営の別）も度外視することで、融通性が獲得されている。

ドイツの都市交通を支える連邦財源に関しては、その金額の大きさが強く注目されがちではあるが、こうした多面的な特長も、同国の都市交通の維持や活性化が果たされる上での鍵を握ってきたと見るべきであろう。

【参考文献】

1. 土方まりこ(2005年)「ドイツにおける地域交通助成制度とその変容」『運輸と経済』第65巻第11号、82～91頁。
2. 渡邊徹(2011年)「連邦制改革後のドイツの地域交通に対する連邦補助制度—地域交通助成法から解消法への移行を中心に—」『交通学研究』通巻54号、115～124頁。
3. 石川義憲(2019年)「ドイツ都市自治体の税財政の課題—歳出面の変化と対応する税財源—」『ネクストステージの都市税財政に向けて～超高齢・人口減少時代の地域社会を担う都市自治体の提言と国際的視点～』、207～231頁。