

総合都市経営を考える

—自治体主導による新たな戦略的連携—



公益財団法人 日本都市センター

総合都市経営を考える

—自治体主導による新たな戦略的連携—



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

欧州の諸都市は、エネルギー、交通、インフラ、地域再生などの分野において、公企業や私企業、広域行政組織などとの連携を通じて都市経営に取り組んでいる。同時に、市民自治体の理念を構築するなど地域社会の共感を得る努力を重ねており、こうした取組みが地域課題の解決に大きな役割を果たすようになっている。わが国でも、こうした取組みを参考にする都市がでてきており、日本都市センターでは、2019年8月に「総合的な都市経営（エネルギー・交通等）のあり方研究会」（座長：諸富徹 京都大学大学院経済学研究科・経済学部 教授）を設置し、総合的な都市経営のあり方について、3ヵ年にわたり国内外の比較研究を行った。本書はその成果である。

わが国でも、戦前から先駆的な都市経営の実践がなされ、その後も都市経営論が議論されてきた。さらに、地方分権改革が推し進められ、住民に最も身近な総合行政主体である都市自治体には、都市経営に総合性の確保の視点が求められてきた。また、NPMのムーブメントで民間の経営手法の導入や民間委託、指定管理者制度の導入、民営化の推進などが進められ、第三セクター等の整理や経営の健全化が進められてきた。しかし、公営企業や第三セクターといった公企業は、一定のリスクを抱えながらも今なお活用され、エネルギー部門での活用や条件不利地域の経済発展など可能性を秘めている。

ここで国内外の動向に目を向けると、人口の少子高齢化の急激な進展、気候変動対応（脱炭素化）やデジタル化などの急速な変化に伴って社会のあり方が一変しつつある。特に、エネルギーや交通などの総合的な取組みが必要とされる政策分野において、自治体やその広域行政組織と公企業はどのように連携をしているのだろうか。

こうした社会の変化に対応するに際して、自治体は公企業（公）

ばかりでなく私企業（私）などとも多様な形態（＝出資・補助・委託・契約等）で連携をしている。都市や地域の維持・発展のために今後必要となるのは、多様な政策課題に対応するに際して、それぞれの地域の実情に応じて自治体と公企業や私企業などとの連携を有効に機能させることではないだろうか。

こうした問題を考えるために研究会が着目したのは、ドイツ、フランス、デンマークや米国をはじめとする諸外国の自治体の経験である。例えば、ドイツでは都市自治体が公企業や地域の私企業等を統括する「コンツェルン都市」のコンセプトを掲げ、それらの適切な制御を図りつつ、エネルギーや公共交通など幅広い分野で総合的なサービスを提供している。また、デンマークにおいても公共交通、エネルギー、デジタル化などの分野で自治体と公企業や私企業との多様な形態の連携、フランスでは自治体（または広域行政組織）による私企業への公共交通などの公役務の委託、米国ニューヨーク州では自治体（州や市）による公共企業体への事務委託などが公共交通など多様な政策分野で行われている。本書ではこれらを概観するとともに、わが国における先進的な取組みにも注目しながら、総合都市経営のあり方を考えるための示唆を探ることとしている。本書が、今後の厳しい時代を乗り切る都市自治体の行財政運営、ひいては都市経営のあり方を考えていく際に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、現地調査、報告書の執筆に当たって、諸富座長をはじめ研究会委員の皆様には多大なご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体の皆様にも多大なご協力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げる。

2023年 3 月

公益財団法人日本都市センター研究室

目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	vii

第 I 部 総合都市経営のコンセプトと理念

第 1 章 総合都市経営のコンセプトとその多様性

京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授 諸富 徹
公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

1 はじめに	4
2 総合都市経営（自治体による多様な事業の連携）の多様性 （ドイツ、デンマーク、日本、フランス、米国NY州）	14
3 わが国への示唆と総合都市経営への回帰 －わが国と諸外国の自治体による多様な事業の戦略的連携－	33

第 2 章 都市経営の理念の系譜（日独比較）

前 公益財団法人日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲	
1 わが国における都市経営の理念の系譜	38
2 NPMの流れのなかでの都市経営の課題の日独比較	40
3 総合行政主体の理念を踏まえた都市経営の課題の日独比較	44
4 超高齢・人口減少社会における都市経営	48

第Ⅱ部 総合都市経営の多様性

第3章 ドイツの総合都市経営

ー都市自治体と出資団体（都市公社等）による

エネルギーと交通を基軸にした戦略的連携ー …… 61

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授 諸富 徹

1 はじめに …… 62

2 ドイツにおけるエネルギーを基軸にした総合都市経営
（ミュンヘン市、フライブルク市を中心に） …… 71

3 ミュンヘン市の取組（市とミュンヘン都市公社（SWM）、
ミュンヘン交通公社（MVG）との連携） …… 79

4 フライブルク市の取組（市と都市公社グループ企業
（バーデノヴァ社、フライブルク交通公社）との連携） …… 87

5 ドイツにおける交通を基軸にした総合都市経営（フライ
ブルク市の総合交通政策、交通と都市開発との連携） …… 102

6 「地域で稼ぐ」わが国の自治体の多様な事業（エネルギー・
交通等）の組み合わせと多様性を考える～地域の多様性に
応じて収益事業と公益事業の組み合わせを広域的に考える～
…… 112

第4章 デンマークの持続可能な都市経営

ー公共交通、エネルギー政策、電子政府化ー …… 117

明治大学政治経済学部専任講師 倉地 真太郎

はじめに …… 118

1 デンマーク・コペンハーゲン市の概要 …… 119

2 デンマークの公営企業 …… 126

3 おわりに …… 138

第5章 都市自治体における公企業の活用と管理 141

北海道大学公共政策大学院教授 宇野 二郎

はじめに 142

1 ドイツの公企業制度の改革動向 144

2 ドイツ都市自治体における公企業の管理 149

3 公企業をどのように活用し、管理するべきか 154

第Ⅲ部 総合都市経営における公共交通

第6章 総合都市経営における公共交通の位置づけ 163

公益財団法人日本都市センター研究員 高野 裕作

1 公共交通の政策的意義 164

2 公共交通維持・活性化のための方策 169

3 公共交通事業の経営に対する関与 174

4 神戸市における公共交通を通じた都市経営 177

5 欧州における公共交通政策と都市経営 184

第7章 フランスにおける「都市を黒字にする」

連携的なモビリティ政策と交通財政 191

国土交通省 国土交通政策研究所 主任研究官 南 聡一郎

1 はじめに 192

2 都市の基礎体力を支える自治体主導のモビリティ政策に
ついて 194

3 都市間競争を勝ち抜くための運動能力を高める交通投資に
ついて 206

4 おわりに 217

第8章	アメリカの公共交通と政府間財政関係	
	～ニューヨーク都市圏交通公社（MTA）の交通目的税	
	と事業・エリア連携の模索	219
	立教大学経済学部・大学院経済学研究科教授 関口 智	
	はじめに	220
1	MTAグループの財政構造について	222
2	MTAグループ向け交通目的税（専用税）とレベニュー債	
	について	240
3	MTAグループの重層的なガバナンスの枠組みについて	
		264
4	諮問作業部会報告書による指摘：ガバナンスと財源に	
	ついて	267
	むすびにかえて	277
資料編	総合的な都市経営（エネルギー・交通等）のあり方	
	研究会 資料	289
	構成員名簿	290
	研究会・ヒアリング調査 日程概要	291
執筆者プロフィール		296

エグゼクティブ・サマリー

第Ⅰ部 総合都市経営のコンセプトと理念

第1章 総合都市経営のコンセプトとその多様性

京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授 諸富 徹
公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

本章では、わが国の都市経営の歴史と現況を概観した上で、自治体と公企業や私企業などとの多様な連携（総合都市経営）のあり方を、ドイツ、デンマーク、フランス、米国ニューヨーク州などの事例を通じて国際比較の観点から考察している。エネルギー政策については、気候変動対策として脱炭素化に向けた取組を多くの国や自治体が急速に進めており、欧州諸国を中心に電力システム改革を経て総合的なエネルギー政策であるセクターカップリング（＝電力・熱・交通といった部門間のエネルギーの変換・融通・需給調整・貯蔵などの進展）がデジタル化とともに今後進展していくことに触れた。その上で、その担い手として、例えばドイツでは都市自治体と都市公社との戦略的連携が注目されていることなどを指摘した。交通政策（主に近距離旅客交通）については、今後は高齢者のモビリティ確保が喫緊の課題となること、大量の有害物質を排出するガソリン車を代替する意味で交通政策は環境政策でもあること、住民の移動による地域活性化で競争力を高めるという意味では競争政策でもあることから、自治体にはその総合性から実施の意義が大きいことを述べた。例えば、ドイツやフランス、米国ニューヨーク州、神戸市などでは都市自治体による交通を基軸にした都市開発との戦略的連携の高い政策的有効性が確認されて実践に移されている。

第2章 都市経営の理念の系譜（日独比較）

前 公益財団法人日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

都市経営論は、後藤新平による東京市政、関一等の都市経営論とその大阪市政への実践、神戸市の都市経営実践などが知られているが、日本都市センターでは、都市経営のコンセプトを都市行政のマネジメントの視点から捉え直してきた。また、地方分権改革が推し進められ、住民に最も身近な総合行政主体である都市自治体には、都市経営に総合性の確保の視点が求められてきた。

一方、NPMのムーブメントで、効率性の観点から、指定管理者制度や地方独立行政法人制度が導入されるかたわら、経営責任の不明確性、財政圧迫などを理由に第三セクターの整理が進んだ。これに対して、ドイツでは、新制御モデル（NSM）の理念、コンツェルン都市の理念を構築し、都市経営制御の仕組みについて検討・実績を重ね、さらには、市民自治体の理念を構築するなど地域社会の共感を得る努力を重ねてきた。さらに、超高齢・人口減少社会にあって、ドイツでは、新制御モデルを自治体制御モデル（KSM）へと発展させ、また、統合型都市総合計画の策定を進めて、エネルギー、地域公共交通を含めた総合的な都市経営を進めており、わが国にも示唆を与えている。

第Ⅱ部 総合都市経営の多様性

第3章 ドイツの総合都市経営

一都市自治体と出資団体（都市公社等）によるエネルギーと交通を基軸にした戦略的連携一

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和
京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授 諸富 徹

本章では、今後迎える多様な政策課題－人口減少、気候変動、デ

デジタル化などの社会変化に対応していく上で、そのヒントとなるドイツの都市自治体と出資団体（Beteiligungen：都市公社等の企業グループを含む）との戦略的連携のあり方をエネルギー政策と交通政策を中心に具体的に論じた。ドイツでは都市自治体は実に多様な形態の公法上及び私法上の組織である出資団体（都市公社グループなど多様な公企業グループを含む）と連携し、そのグループ企業に出資（所有）をすることでその政策や事業の多くを実施させている。

そこで、まずエネルギー政策については、ドイツでは気候保護政策の一環として総合的なエネルギー政策が国と地方で展開されている点を踏まえた上で、「エネルギーを基軸とした総合都市経営」の事例として、ミュンヘン市の取組（先端的な脱炭素化（CO₂排出削減）への取組：電気・熱・交通の再エネ化）とフライブルク市の取組（脱炭素化に向けた総合的なエネルギー政策：省エネ・再エネ・エネルギー利用の高効率化等）への取組を取り上げた。次に、交通政策についても、ドイツでは気候保護政策の一環として総合的な交通政策への取組が自治体によって行われている点を踏まえた上で、「交通を基軸とした総合都市経営」の事例としてフライブルク市の取組を取り上げた。本章ではこうしたエネルギーと交通を基軸とした総合都市経営の取組をいくつかの都市の事例を通じて明らかにすることを目指した。

第4章 デンマークの持続可能な都市経営

ー公共交通、エネルギー政策、電子政府化ー

明治大学政治経済学部専任講師 倉地 真太郎

デンマークやその首都であるコペンハーゲン市は環境分野や電子政府分野をリードする国・都市である。カーボンニュートラルの達成と持続可能な経済モデルの構築のために、特にコペンハーゲン市では公共交通等のインフラやエネルギー政策を自治体・公営企業が

連携しながら都市経営を行ってきた。一方で都市部の自治体は人口集中や移民問題を背景とする様々な都市問題に直面してきたが、これらの課題には公営企業と連携しながら再開発を進めることで対応している。この連携の仕組みを支えるのが自治体によるデジタル化の取組みである。このような戦略のもと、コペンハーゲン市は都市問題の解消と持続可能な都市経営の確立を目指しているのである。

第5章 都市自治体における公企業の活用と管理

北海道大学公共政策大学院教授 宇野 二郎

日本では、第三セクター等の経営健全化が課題となり、その数は大きく減少してきたが、今もなお、7,300を超える第三セクター等が存在する。公企業（公営企業や第三セクター等）は、都市や地域のリスクであると同時に、その維持や発展のための可能性も秘めている。本稿では、公企業の活用と管理に関して、ドイツと日本の都市自治体の取組みを検討した。

その上で、総合都市経営を進めるためにドイツの経験から学ぶべき点として、第1に、エネルギー部門や条件不利地域の地域経済強化における公企業の活用を促す制度整備の必要性、第2に、公企業に関する情報の充実、第3に、公企業に派遣される「人」を支える仕組みの整備を挙げた。

第Ⅲ部 総合都市経営における公共交通

第6章 総合都市経営における公共交通の位置づけ

公益財団法人日本都市センター研究員 高野 裕作

本章では、総合都市経営における公共交通の位置づけに関する論点として、①都市・地域の持続可能な発展のために公共交通を維持・充実を図ることがいかに重要であるかという政策的論点、②公

公共交通の維持・充実のための具体的な方策に関する技術的論点、③公共交通の運営にかかる財政、法制度、事業者と行政の連携・関係性などに関するガバナンス的論点の3つについて、概略的に整理している。またその具体的な事例として、神戸市における北神線の市営化の事例を取り上げ、その経緯、目的などについて分析する。最後に、日本都市センターの過去の調査研究の成果も参照しつつ、ドイツ・フランスにおける公共交通政策から得られるわが国への示唆について考察する。

第7章 フランスにおける「都市を黒字にする」連携的なモビリティ政策と交通財政

国土交通省国土交通政策研究所主任研究官 南 聡一郎

フランスの都市公共交通は、独立採算制を放棄し地方自治体が交通税を徴収して支えている。根底にあるのは、都市を黒字にするモビリティ政策という考え方である。公共交通の抜本的改良・拡充を通じて、環境問題、交通弱者の問題、渋滞など自動車による負のインパクトを除去し、「都市の基礎体力を支える」ことを目指している。さらに、LRT導入では、交通インフラを都市のアメニティを高める手段と位置づける政策もおこなっており、生活の場としての魅力を高めることでR&D産業などの高付加価値産業の誘致を図り、雇用を確保する「都市の運動能力を高める」こともおこなわれている。本章では、公害防止を目的にバリアフリー対応のLRTを導入したグルノーブルの事例と、アーバンデザインと一体となったLRT導入をおこない都市のアメニティを高めてR&D産業誘致を図っているストラスブールの事例の分析を通じて、基礎体力と運動能力の2つの観点からの都市を黒字にするモビリティのあり方を考察する。

第8章 アメリカの公共交通と政府間財政関係

～ニューヨーク都市圏交通公社（MTA）の交通目的税と 事業・エリア連携の模索

立教大学経済学部・大学院経済学研究科教授 関口 智

MTAグループは、法律上、ニューヨーク州から独立し、営業収支の均衡が求められている。近年は公共交通指向型都市開発（TOD）を意識し、新たな「財源調達（ファイナンス）」と「制御（ガバナンス）」による連携強化を、模索している。

「ファイナンス」に関し、MTAグループは料金設定権と起債権を有するが、課税権を有していない。その特徴は、各種の「交通目的税（交通専用税）による補助金」によって、営業収支の均衡を図っている点にある。各種の交通目的税は、ニューヨーク市→「MTA通勤交通地区」→ニューヨーク州を範囲にしており、従来は石油・自動車関連税、不動産移転諸税であった。近年、交通目的税の安定性を強化すべく、通勤者税（給与移動税）等の新設や小売上税（インターネット市場税）の税収の一部を充当している。さらにMTA周辺地区の再開発に伴う不動産価格の上昇から生じる財産税収をMTAの収入にする増加税収財源措置（TIF）も提案されている。また、一般財源債に加えて、これら各種の交通目的税を担保にしたレベニュー債を発行している点も特徴である。

「ガバナンス」に関し、MTAグループは、その理事会等で「MTA通勤交通地区」に関連する政府、住民、利用者、労働者等の意見が反映されるよう、配慮している。その特徴は、「MTA通勤交通地区」→ニューヨーク大都市圏交通協議会→ニューヨーク州→連邦というレベルでも、都市・交通計画等との整合性を意識し、エリア間の連携を図ろうとしている点にある。ニューヨーク大都市圏交通協議会等を通じて、「政治システム（連邦政府・ニューヨーク州政府・地方政府等）」や「社会システム（交通NPOやホームレスNPO等）」から

の作用を、MTAグループに埋め込もうとしている。その一方で、債券市場等によるマーケット（「経済システム」）からのガバナンスをも期待する、アメリカ的な姿も見取れる。

このように、組織の法的形態と組織の独立性との関係は、一義的でない。

第 I 部

総合都市経営のコンセプトと理念

第1章

総合都市経営のコンセプトと その多様性

京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授 諸富 徹
公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

1 はじめに

(1) わが国における都市経営の源流と現況—本書のねらい—

わが国では、歴史的に見て、自治体が公営企業や第三セクター等を積極的に活用して地域の実情に合わせて地方自治や地域経済を活性化していくとする政策の方向性ととともに、自治体が公営企業や第三セクター等を含めて財政規律を重視する政策の方向性という2つの政策の方向性が併存してきた（宇野（2023）、2頁）。例えば、都市が地域経営に乗り出す都市経営論の源流は古くはドイツにおける都市経営の展開や英国の田園都市にあると言われているが、わが国でも戦前は後藤新平による東京市政、関一の都市経営論とその大阪市政への実践がよく知られている¹。

戦後においても、宮崎神戸市政がいわば戦前の関一大阪市政を受け継ぐ形で「神戸都市経営」と呼ばれる都市経営を実践していた^{2,3,4}。その後、歴史的に見ると、バブル経済崩壊の過程で生じた

- 1 わが国においても戦前の多くの都市では、都市自治体が公益事業（今日も都市自治体によって営まれている上下水道、鉄道、市場、港湾といった事業等々）を公営化していた。なかでも、電気事業は最も収益性の高い事業であり、そこからあがる豊かな収益は、自治体の（一般財源にも繰り入れられて）社会資本や市民福祉を支える財源ともなっていた。すなわち、わが国の都市経営の歴史の中においても、すでに自治体によるエネルギー事業の伝統があったのである（諸富（2018）、177頁）。
- 2 宮崎辰雄（1971）「Ⅲ 3 都市の実際の運営—神戸市の例（3）都市経営の戦略」柴田徳衛・石原舜介編『都市の経営』（NHK市民大学叢書16）。
- 3 かつて宮本憲一は、神戸市の都市経営の特徴として市とその外郭団体を一種のコングロマリットとして官僚的な市政を生みだす危険性などを指摘すると同時に、その「公共デベロッパー」（ハードな神戸方式）としての役割や「人間環境都市づくり」（ソフトな神戸方式：独自の条例行政や住民参画による街づくりなど）など、宮崎辰雄の神戸市政を事実即して評価して一定の業績もまた残したとしていた（宮本憲一（1990）「都市経営の総括」財団法人神戸都市問題研究所『都市政策』第59号、pp.9-10,13）。
- 4 神戸市は税収が決して豊かではなかった中で、市自らが開発事業を推進し、多額の税外収入をあげることに成功していた。その収益は、もちろん開発事業にも再投資されたが、他方で市民福祉の為に用いられていた。こうした財源調

第三セクター等の破綻等に直面して以降は、それらの経営健全化を図り、その経営リスクに対してはむしろ保守的に対応がなされるようになったといえる⁵。しかし、こうした改革を経て地方公営企業と第三セクター等の財政の健全化はその後も着実に進んでおり、今日では地方公営企業の約9割が黒字事業、第三セクター等の約6割が黒字法人となっている⁶。また、わが国では現在でも7,300を超える地方公社や第三セクター等が存在し、分野によっては毎年度新設もされ、その事業範囲も農林水産、地域・都市開発、観光・レジャーをはじめ、教育・文化、運輸・道路など多岐に渡っているほか⁷、自治体新電力などの新分野での創設も見られるようになっている。こうした公企業（地方公営企業や第三セクター等）は、都市や地域に一定のリスクをもたらす可能性も確かにあるものの、地域や都市の維持や発展のための可能性もまた秘めていると言えるだろう。

さらに言えば、自治体はこうした公企業（公）ばかりでなく私企業（私）などとの連携もまた多様な形態（＝出資・補助・委託・契約等）でしている。その際、そうした自治体の連携にとって重要となるのは、いかにそれらを管理しつつ戦略的に活用することで多様な政策課題への対応を進めていくか、いかにそうした連携の公共性

違法は当然ながら、地価上昇が継続していたバブル期までは適用可能であった点に留意が必要ではあるが、自治体が公益事業で収益をあげ、それを市民福祉にも還元するという都市経営の思想が、すでに宮崎神戸市政を通じて実践されていたことは高く評価することができる（諸富（2018）、178頁）。

5 宇野（2023）、2頁。

6 この点についての詳細は、例えば、総務省「令和3年度地方公営企業等決算の概要（令和4年9月30日公表、令和3年度決算）」の6頁、総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果の概要（令和3年3月31日時点）」の2頁などを参照されたい。

7 これらに加えて、温泉施設、都市再開発ビルの取得・管理運営、商店街支援事業、牧場管理・畜産物販売、道の駅運営などの地域での生活支援や地域活性化のための事業も多数含まれている。

を地域の議会や住民の協力(共)を得ることで担保していくかといった点であろう。したがって、都市や地域の維持・発展のために今後必要となるのは、多様な政策課題に対応するに際して、それぞれの地域の実情に応じて自治体と公企業や私企業などとの連携を有効に機能させることではないだろうか。

こうした問いを考えるために本書が特に着目するのは、ドイツ、フランス、デンマークや米国をはじめとする諸外国の自治体の経験である。というのも、これまでNPMの流行によって民営化に向けた一過程として国とともに自治体の行政組織の法人化・企業化が世界的に進展し、1990年代から2000年代にかけて、欧州諸国と米国では地方公有企業の数が大幅に増加してきたためである。その結果、いまや国や自治体の法人化・企業化は民営化に向けた単なる一過程ではなく、それ自体が行政の効率的な運営の手段とみなされるようになってきている。自治体によるこうした公企業への出資や補助は多様な形態をとるようになってきている。他方、自治体と私企業との連携（＝事業の委託や契約の形態など）もまた国ごとに多様な形で展開されるようになってきている。

本書で見るように、諸外国の自治体やその広域行政組織と公企業や私企業は実に多様な形態で連携をしている。例えば、第2章の石川論文や第3章の清水・諸富論文で見ていくように、ドイツでは歴史的に都市自治体により公企業が活用されてきたが、とりわけ1990年代以降は、NPMに影響を受けた改革が行われる中でさらなる都市自治体の行政機構の外部化と同時に制御の理論構築が進められてきた。そして、そうしてできた公企業や私企業等を都市自治体が統括する「コンツェルン都市」の構想が掲げられ、これらが全体としてまちづくりをはじめとする幅広い分野で公共サービスを提供するようになってきている。また、デンマークにおいても自治体と公企業や私企業との多様な形態の連携、フランスでは自治体（または広域行

政組織）による民間企業への公役務の委託、米国ニューヨーク州では自治体（州や市）による公共企業体への事務委託などが多様な政策分野で行われている。これらの国々でもドイツと同様に広範な政策分野での自治体と公企業や私企業などとの連携による総合的な都市経営が実践されていると言えよう。

（2）新たな政策課題への対応

－脱炭素化に向けたエネルギーを基軸にした交通・デジタル化との連携、交通を基軸にした環境・福祉・都市開発との連携－

本書では、こうしたわが国における都市経営の歴史的な経緯と現況を意識しつつも、わが国と同様に諸外国の自治体もまた新たな政策課題への対応を迫られている点に焦点を当てる。すなわち、多くの国において人口の少子高齢化が急激に進展しており、また気候変動（脱炭素化）やデジタル化などの急速な変化に伴って社会のあり方が一変しつつある。そうした急速な社会変化に伴って地域や都市においては多様な住民ニーズが生じることから、それらに対応していくことが自治体には求められるようになっていく。加えて、地域間競争や都市間競争も国際的に激しさを増していることから、地域や都市の競争力を高めていくこともまた、自治体の重要な任務となりつつある。もっとも、諸外国の自治体はこれらの多様な政策にかかる事業を相互に連携させながら総合的に実施しているという点に本書は着目したい。以下、そうした観点から自治体がなぜエネルギー政策や交通政策を総合的に実施するのかという点を論じたい。

まず、エネルギー政策に関しては、気候変動対策として脱炭素化に向けた諸外国の取組が急速に進んでおり、2021年4月時点で125カ国・1地域が2050年までにカーボンニュートラル（脱炭素などにより温室効果ガスの排出を全体としてゼロにすること）を実現することを表明している。こうした国際的な潮流があるなかで、自治体

が地域でエネルギー事業を担うことで、従来までは石油や石炭の購入といった形で地域外へ流出していた付加価値を、地域内で生産された再生可能エネルギーなどで代替することで、それらの流出していた付加価値を地域内に取り戻す経済効果があることが世界的に知られるようになってきている。実際、ドイツ、スイス、オーストリアといったドイツ語圏の国々、デンマークをはじめとする北欧諸国、イタリア北部等において、そうした政策効果を意識したエネルギー自立の取組が数多く行われている（村上（2012）、53頁ほか）⁸。

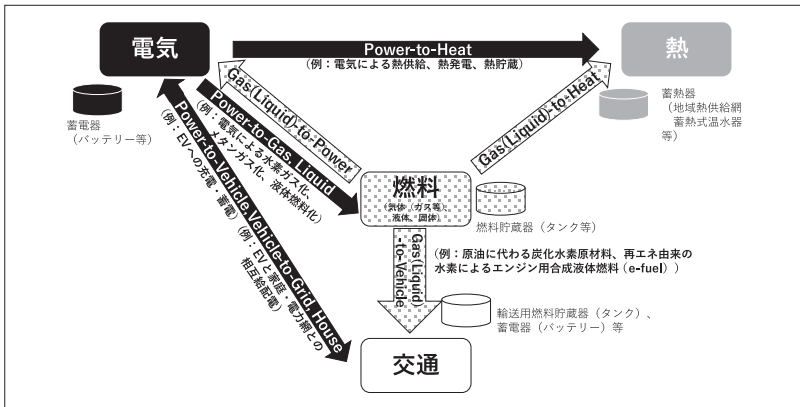
しかしながら、ドイツやデンマークといった国々では、脱炭素に向けた再生可能エネルギー（以下、再エネと略す）の導入を今後さらに推し進めていくにはデジタル化（DX化：電子政府化）の推進もまた必須と考えられており、実際にこれらに関連する投資が活発に行われるようになってきている⁹。すでに欧州諸国は電力システム改革

8 わが国でも、福島第一原発事故を経て、地域のエネルギー事業は再び自治体にとっての政策課題となりつつある。自治体がエネルギー事業に着手することは、戦前の日本の自治体の伝統を引き継ぐ側面を持つことを想起する必要がある、日本版シュタットベルケの試みはその意味では現代版の都市経営思想の実践であり、戦前の都市経営思想の正統な継承と位置付けることができる（諸富（2018）、178頁）。

9 例えば、ドイツではエネルギーの再生可能エネルギーへの転換には3つのDが必須とされている。すなわち、目標としての「脱炭素化」(Decarbonization)、主力となる再エネの特徴である「分散化」(Decentralization)、そして最重要な方法論としての「デジタル化」(Digitization)である。脱炭素化の鍵を握るのは、「電力」だけでなく最終エネルギーの4分の3を占める「熱」や「交通」の再エネ化であるという。例えば、交通においてはEV（電動自動車）の拡大が大きな解決策であり、また熱についても化石燃料から電力への切り替えが進んでいる。つまり、これらの電化が重要とみなされているのである。例えば、熱や交通を電化しても、そこで使われる電力が再生エネ由来でなければあまり意味がないため、大量の再エネ電力を生み出したうえで、それらを無駄なく地域間で効率的に融通し、交通や熱エネルギーにも変換していくことが重要と考えられている。逆に、こうした再エネ電力の効率的な融通や変換ができなければ、脱炭素化に十分な再エネ電力を生産することができない。したがって、再エネによる電力の効率的な融通や変換を実現するために必須なのがDX（デジタル化）と捉えられているのである。以上の記述は、北村（2021）などを参考にした。

(=石炭火力などから再生可能エネルギーへのエネルギー転換を目的とした電力市場と系統運用の制度改革)を終えてからは¹⁰、再生可能エネルギーに対する制度上の制約はほぼなくなっており、その結果としてドイツやスペイン、デンマークなどのように再生可能エネルギー電力の導入率が30%を超える国も出てきている¹¹。

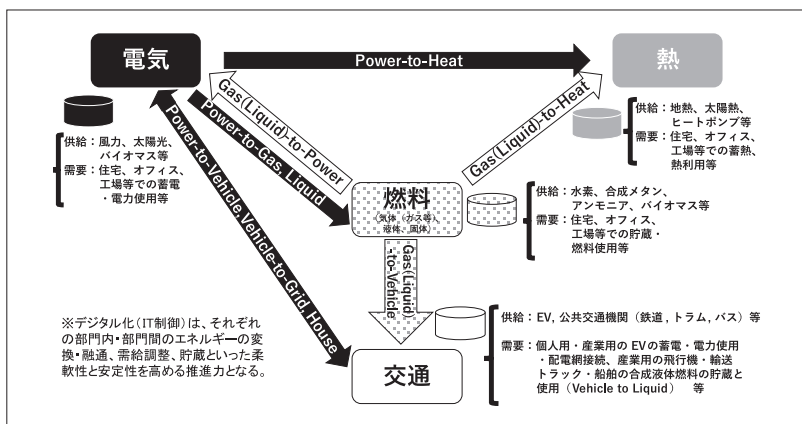
図1-2-1 デジタル化とセクターカップリングの進展（概要図）（=エネルギー部門（電気、熱、燃料）と交通（部門）の連携の進展）



出典：AGORA ENERGIEWENDE (2019) “European Energy Transition 2030: The Big Picture”, p.16、Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE：スイス電力会社協会) HP “Sektorkopplung” (<https://www.strom.ch/de/energiewissen/sektorkopplung#:~:text=Energiewissen%20%20Sektorkopplung,Sektorkopplung,-196%20Staaten%20der>) (<https://www.strom.ch/de/energiewissen/sektorkopplung,2022年10月18日最終閲覧>)などを基に作成

- 10 欧州諸国はすでに電力システム改革(石炭火力などから再生可能エネルギーへのエネルギー転換を目的とした電力市場と系統運用の制度改革)を終えているのに対して、日本は長年に渡り送配電事業の法的分離をしていなかったことから(日本でも2020年度から制度化)、それが再生可能エネルギーの低い導入率の一因となってきたという。以上の記述は高橋(2019)などを参考にした。
- 11 高橋(2019)、1頁。なお、電源構成に占める自然エネルギー(水力、バイオエネルギー、地熱、風力、太陽光を含む)の割合(2021年)はデンマークが78%、スウェーデンが67%、スペインが48%、ドイツが42%となっている。以上の数値は、自然エネルギー財団HP「統計 | 国際エネルギー」(<https://www.renewable-ei.org/statistics/international/>、2022年12月26日最終閲覧)を参考にした。

図1-2-2 デジタル化とセクターカップリングの進展（概要図）（＝エネルギー部門（電気、熱、燃料）と交通（部門）の需給調整）



出典：図1-2-1と同じ

さらに、こうした電力システム改革を終えた国々が将来に向けて現在取り組んでいるのがセクターカップリング（Sektorkopplung）である。セクターカップリングとは、再生可能エネルギーの割合が高まる電気部門を交通部門や熱部門などと連携させることで、社会全体の脱炭素化を進めるとともに、再エネの余剰電力を有効活用していく社会インフラ改革の将来構想である¹²。この点はより具体的に、図1-2-1、図1-2-2のセクターカップリングに関する図で説明しよう。

まず、図1-2-1が意味するところは、エネルギー部門（電気、熱、燃料）と交通部門（公共交通機関、電気自動車等）において、デジタル化（IT制御）がそれぞれの部門内・部門間（さらに将来的には地域間）のエネルギーの変換・融通・貯蔵といった柔軟性と安定性

12 セクターカップリングの定義については、高橋洋（2019）「電力システム改革の発展形態としてのセクターカップリング」『環境経済・政策学会2019年大会』、1頁を参考に作成した。

を高める推進力となるのではないかということである。また、図1-2-2が意味するところは、それぞれの部門の需要と供給のコントロールにあたるデジタル化（IT制御）の重要性であり、ドイツやデンマークなどの欧州諸国ではエネルギーシフト（Energiewende）のさらなる実現にはデジタル化は必須の政策と認知されているということである。

現在、電気、熱、交通を自給するために2021年時点で年間約360億トンのCO₂相当が世界で排出されているが、CO₂排出量の増加傾向はますます強まっている。従来の省エネ、エネルギー利用の高効率化、再生可能エネルギーによるCO₂排出量の削減は重要な役割を担ってはいるが、将来的にはそれでは十分ではなく、もう一歩踏み込んで電気、熱、交通をデジタル技術でインテリジェントにリンク（連携）させていく必要がある¹³。こうしたセクターカップリングを通じて初めて、再生可能エネルギーを最適に利用しつつ、それをより総合的なエネルギーシステムの中に組み込むことができ、CO₂排出量をより一層削減することができる。ガス、石炭、ガソリンなどの化石燃料をすべて置き換えていくためには、再生可能エネルギーによる余剰電力を交通や熱や燃料にも利用する必要がある。セク

13 セクターカップリングの説明については、先のVerband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen（VSE：スイス電力会社協会）HP“Sektorkopplung”を主に参考にした。セクターカップリングの原理は単純だが、高度で多様な技術を要する。とりわけ、エネルギーグリッドをインテリジェントに接続し、グリッドベースのエネルギー源間の相乗効果を利用できるようにすることが肝要である。グリッドを連携させて成長させる技術はすでに存在し、現在でもさまざまなものが利用可能である。例えば、熱電併給（CHP）、Power-to-Gas、Power-to-Heat、Power-to-Liquidなどである。また、ガスと交通の電化もセクターカップリングを可能にする技術の1つである。セクターカップリングは今後の新しいエネルギーによる社会と産業（雇用）と技術のありかたに関するコンセプトでいまだ発展途上であり、これに対応する適切なフレームワーク条件も必要とされているが、エネルギーシステム間の連携の可能性を示す優れた事例がすでに存在する。

ターカップリングは、このようにエネルギー分野の産業と雇用の革新をもたらし、エネルギーの生産と消費を脱炭素化する（すなわち炭素生産性を向上させる）ための有望な解決策と考えられているのである。しかも、本書の後段で見ていくようにドイツの自治体と都市公社の取組においてそれは顕著に見られるが、こうした認識に基づく総合的な取組や政策はドイツばかりでなくデンマークなど北欧諸国においても自治体によって急速に進められている¹⁴。

次に、自治体が交通政策（主に近距離旅客交通）を総合的に実施する意義や政策効果について簡潔に述べたい。わが国をはじめ先進諸国では今後数十年で急速な人口の少子高齢化が急速に進み、自家用車を運転できなくなる多くの高齢者の移動性（モビリティ）の確保が各自治体にとって喫緊の政策課題となるとされている。加えて、地域や都市における交通政策は大量の有害物質を排出する従来のガソリン車を代替するという意味においては環境政策でもある。

14 すでに2020年にデンマークでは消費された電力の50%が太陽光や風力等の変動性再生可能エネルギー（Variable Renewable Energy：VRE）由来となっているが、こうしたVRE比率が高く柔軟な電力システムを運用するためにはデンマークにおいても様々な施策が必要であった。なかでもデンマークで大きな存在感を発揮しているのが、電気と熱のセクターカップリングであるという。デンマークでは、電気部門・熱部門ともに熱電併給プラントやシステム運用改善による柔軟性の確保、化石燃料からバイオマスへの転換、様々なエネルギー市場への参画を通じた便益の最適化など、様々な方策に投資を続けている。現在は熱部門の電化、風力や太陽光由来電力・余剰熱のさらなる活用によるエネルギー効率化を目指してヒートポンプへの大規模な投資が進んでいるという。これらはすべて、2030年に1990年比で70%のCO₂削減とともに、2050年の完全な脱炭素化という国家目標を達成するうえで必要な方策として位置付けられているとのことである（出典：State of Green HP「セクターカップリングによる電力システムの柔軟性の向上－熱部門の重要性 Enhance flexibility in the electricity grid through sector coupling – potential of heat」(<https://stateofgreen.com/jp/news/%E3%82%BB%E3%82%AF%E3%82%BF%E3%83%BC%E3%82%AB%E3%83%83%E3%83%97%E3%83%AA%E3%83%B3%E3%82%B0%E3%81%AB%E3%82%88%E3%82%8B%E9%9B%BB%E5%8A%9B%E3%82%B7%E3%82%B9%E3%83%86%E3%83%A0%E3%81%AE%E6%9F%94%E8%BB%9F/>) (2022年6月15日最終閲覧))。

また、交通政策は老若男女を問わずあらゆる属性の住民の移動による地域や都市の活性化を通じてそれらの競争力を高めるという意味では産業政策でもある。本書では、自治体による交通政策を基軸にした都市開発との戦略的連携もまたその高い政策的有効性が確認されて実践に移されている点を強調しておきたい。こうした総合的な交通政策は、本書の後段で見ていくように、フランスやドイツの諸都市、わが国では神戸市、米国ではニューヨーク州などで実践に移されている。

そこで、以下ではそうした国や地域ごと（ドイツ、デンマーク、フランス、米国ニューヨーク州）の自治体やその広域行政組織と（公法上および私法上の多様な法形態を持つ）公企業、私企業等との連携の多様性をエネルギー政策と交通政策に絞って概観する。言い換えると、自治体が公企業（公）や私企業（私）などどのように連携（出資・補助・委託・契約等）をしているのかを具体的に見ていく。その際、そうした自治体の連携にとって重要となるのは、いかにそれらを管理・活用しながら多様な政策課題への対応を進めていくか、いかにそうした連携の公共性を地域の議会や住民の協力（共）を得ることで担保していくかといった点であろう。

（3）総合都市経営とはなにかーその定義を考えるー

次節以降では諸外国の自治体による地域主体との連携の多様性を具体的に見ていく。それに先立って、本節では「総合都市経営」を次のように定義する。すなわち、総合都市経営とは「都市自治体が様々な資源や組織などを戦略的に組み合わせることで、人口減少、気候変動、デジタル化など多様な政策ニーズに対応しつつその競争力を高めていくことを目的に、生活基盤に関わる諸事業を含めて持続可能な形で運営をすること」とする。これをより具体的に説明すると、今後は人口減少、気候変動、デジタル化などの社会変化に伴

う多様な政策ニーズに対応していくには、自治体は生活基盤（社会インフラ）をただ単に維持管理するのみならず、エネルギーや交通や都市開発（特に沿線都市開発や不動産）などの多様な事業を複合的に（総合的に）組み合わせるなかでそれらを戦略的に活用し、都市の価値創造につなげることが今後の都市経営のカギになるのではないかということになるだろう。本節ではまずこれを仮説として提示し、こうした総合都市経営という観点から本書の各章のレビューを次節で簡潔に行うことにしたい（第2章のレビューは本章の最後で行う）。

2 総合都市経営（自治体による多様な事業の連携） の多様性 （ドイツ、デンマーク、日本、フランス、米国NY州）

（1）ドイツの総合都市経営

（都市自治体と都市公社によるエネルギーと交通を基軸にした戦略的連携）

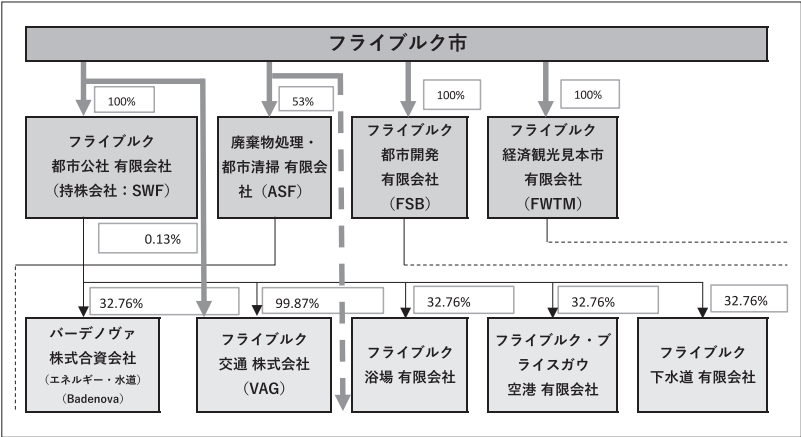
第3章の清水・諸富論文で見ていくように、ドイツでは2050年までのカーボンニュートラル（脱炭素などにより温室効果ガスの排出を全体としてゼロにすること）に向けて、いわゆる「エネルギー転換」（Energiewende：再生可能エネルギーの導入をはじめとするエネルギーの脱炭素化）の担い手として、都市自治体と都市公社（いわゆるシュタットベルケ）との戦略的連携が大きな注目を集めている。とりわけ、都市自治体が出資する都市公社グループの各企業を通じて、電気、ガス、熱供給、交通、通信といった複数の生活インフラ事業を総合的に管理しつつ、また活用することによって、いまや再生可能エネルギーの導入推進とエネルギー自治の大きな担い手と目されるようになっている（図2-1-1のフライブルク市における都

市公社とそのグループ企業の出資関係を参照されたい)。

すでに述べたように、今後は欧州諸国をはじめ国際的な潮流として、電気や熱などのエネルギー事業と交通（例：公共交通機関の再エネ電源化による電動化）やDX（例：デジタル技術による電気部門や熱部門における需給調整）などの他の政策分野の事業との戦略的な連携が多様な形で求められてくることが予測される。それはドイツの自治体においても例外ではない。

まず、一口にエネルギー事業といっても、ドイツの都市公社はそのグループ企業を通じて多様なエネルギー事業（＝電気（発電・小売）、ガス（小売）、熱供給（熱導管の管理を含む）、送配電）を管理しながら戦略的に活用している（図2-1-2、なお、図中のホールディングスは持株会社を意味する）。これによってエネルギー事業間の相乗効果がもたらされている。例えば、現在の熱電併給から将来のセクターカップリングのより一層の推進（＝電気と熱と交通のセクター間のエネルギー相互融通システム、地域公共交通機関の電動化（再エネ化））が目指されているほか、熱供給と電力とガスの複数契約による料金のセット割、これら事業の料金請求や販売窓口の一本化等々がその一例である。加えて、ドイツでは公道は自治体所有が多いことから、公道の地下部分での共同溝への配電網やガス管、通信網等の共同設置も広範に行われるようになってきている。また、地域公共交通（近距離旅客交通）や浴場（ドイツでは市民向け温水プールを意味する）などの非営利ではあるが公益的な事業を運営することでも、こうした地域住民の福祉に貢献する公共サービスの提供により、都市公社や自治体公社はその存在意義を示すのにも大きな成功を収めているように思われる。

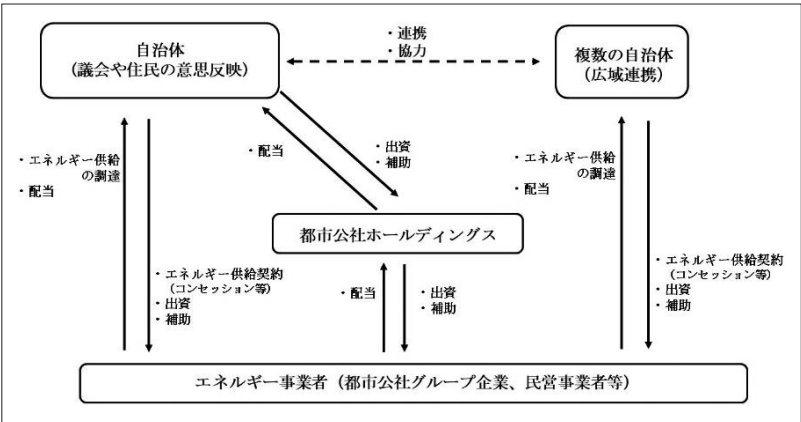
図2-1-1 フライブルク市における都市公社（シュタットベルケ）とそのグループ企業の出資関係



出典：フライブルク市HPおよび諸富（2016）を基に加筆修正

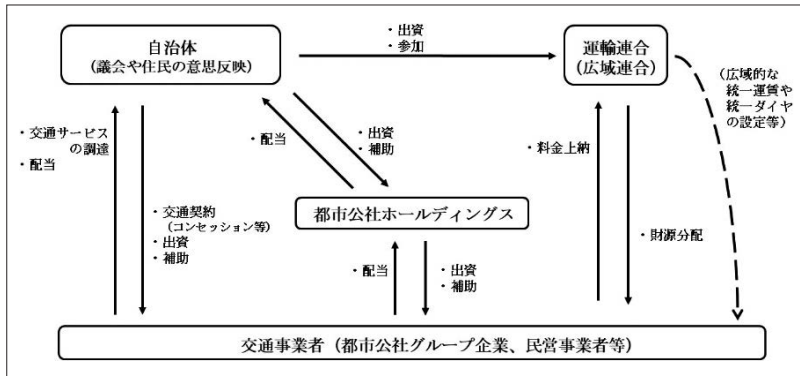
筆者注：図中の矢印は出資、%は出資比率を示している。

図2-1-2 ドイツのエネルギーを基軸にした総合都市経営（自治体と都市公社グループとの戦略的連携）



出典：筆者作成

図2-1-3 ドイツにおける交通を基軸にした総合都市経営（自治体と都市公社グループとの戦略的連携）



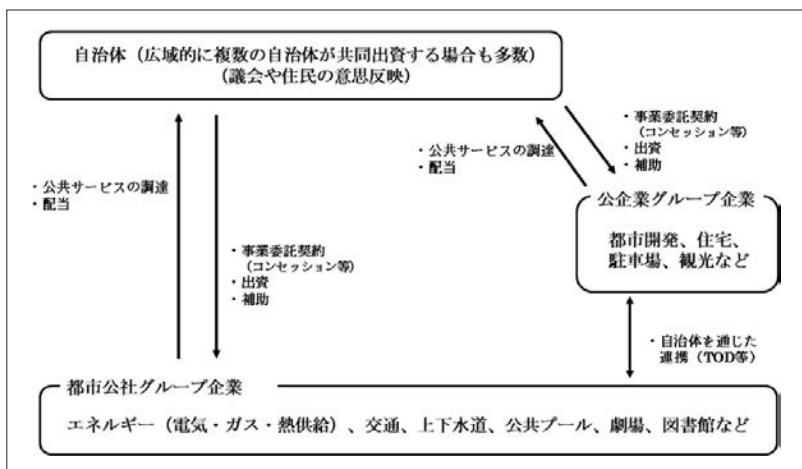
出典：筆者作成

その際、ドイツでは自治体が都市公社のグループ企業と連携することで、住民の生活基盤に関わる収益事業（採算事業：電気、ガス、熱供給、上下水道、送配電等）を基盤として、それらで得た収益の一部を多様な公益事業（非採算事業：地域公共交通、温水プール等）にも還元する形での資金調達もしている（図2-1-1参照）。

自治体はこうした多様な形態をとる出資（所有）によって、一定の配当を得て出資団体の運営費等への補助を最小化するとともに、都市公社グループの持株会社（ホールディングス）への増資を通じて交通事業のような公益的な赤字事業の財源手当てを必要に応じて行っている。加えて、市の政策目的のために出資団体とそのグループ企業へ多様な形態での補助（横断連結による補助、一部の赤字企業への補助等）もまた行っている。

すでに述べたように、ドイツの公企業である都市公社においても、自治体から公企業や私企業などへの出資、補助、委託契約などはその地域の議会や住民の協力（意思反映等）によって公共性が担保される。

図2-1-4 ドイツにおけるエネルギーと交通を基軸とした総合都市経営（都市自治体と各グループ企業との連携）



出典：筆者作成

また、自治体による都市公社への出資比率も多様であり、100%から過半数まで自治体出資によるもの、自治体と地域の住民・企業の共同出資によるものもある¹⁵。大手電力会社が不特定多数の出資者（株主）を持つのに対し、都市公社は自治体・住民・企業など地域の人々が出資者であり利用者でもあることから、その再エネ事業はその地域の利益にもつながる電力事業と位置づけられる。こうしたドイツの自治体と都市公社は本書における「総合都市経営」と言うべき多様な取組を実践していると言えるだろう。こうしたドイツにおける都市自治体が出資する都市公社をはじめとする企業グループ（コンツェルン）との連携は、「コンツェルン都市（Konzern Stadt）」もしくは、「都市コンツェルン（Stadtkonzern）」などとも呼ばれている。

15 こうした点については、平沼（2017）を参考にした。

他方、こうしたエネルギーを基軸にした総合都市経営とともに、ドイツにおいても近年重要視されてきているのは、交通を基軸にした総合都市経営への取組である（図2-1-3）。具体的には、ドイツにおいても、自治体（または複数の自治体）や民間交通事業者などが出資して構成する広域行政組織（運輸連合）が数多く設立されており、それが同国における地域公共交通の発達を大きく促している（詳細は第6章の高野論文（188-189頁）を参照）。

加えて、フランスの諸都市と同様に、すでにドイツの一部の都市（例えばフライブルク市など）においても交通事業（とりわけLRTの導入）と都市開発事業（とりわけ沿線都市開発）とを連携させ、これらの事業を複合的に行うTOD（公共交通指向型開発）による相乗効果（経済効果や雇用創出効果）が観察されるようになっている（図2-1-4）。例えば、第3章でも触れるフライブルク市では新たな住宅地開発や団地開発はそうした地域へのLRTの延伸が条件とされていることから、それによる新駅や新路線の整備が1980年代半ばから今日まで一貫して続いている。こうした取組は、本書の第Ⅲ部で議論されているように、わが国の都市（神戸市）やフランスの都市（グルノーブル市、ストラスブール市）における交通を基軸にした総合都市経営の取組と比較すると興味深い。

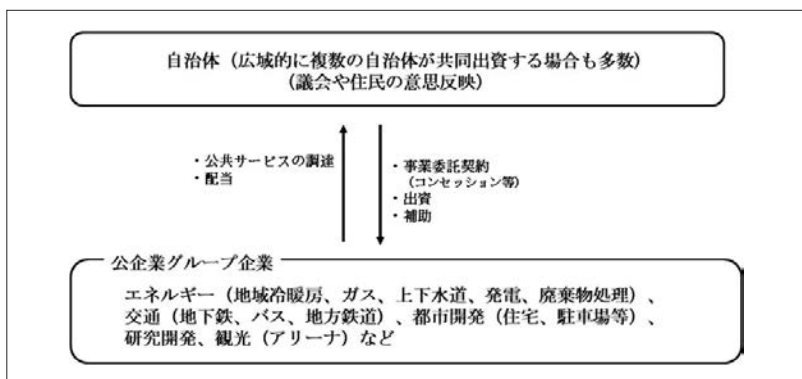
（2）デンマーク（コペンハーゲン市）の総合都市経営

（エネルギー、交通、デジタル化（電子政府化）の連携）

デンマークにおいても、第4章の倉地論文が明らかにしているように、エネルギーや交通やデジタル化（電子政府化）といった政策分野における自治体と公企業（公営企業等）の多様な連携が観察される。例えば、図2-2-1にあるように、デンマークにおいても自治体から公企業や私企業などへの出資や補助、委託契約などはその地域の議会や住民の協力（意思反映等）によって公共性が担保される。

さて、そうしたデンマークの自治体において特徴的なのは、2050年のカーボンニュートラル（脱炭素などにより温室効果ガスの排出を全体としてゼロにすること）の達成に向けた、エネルギーと交通と（それらの諸政策を束ねる）デジタル化との戦略的な連携が自治体と公企業の総合的な取組として見られる点である¹⁶。

図2-2-1 デンマーク（コペンハーゲン市）における総合都市経営（自治体によるエネルギー、交通、都市開発の戦略的連携）



出典：筆者作成

例えば、エネルギー政策については、デンマーク政府が2011年に掲げた「エネルギー戦略2050」によると、2020年までにエネルギー産業の化石燃料利用を2009年比で33%削減し、2050年には化石燃料からの完全な脱却を目指しているという¹⁷。これは、エネルギー供

16 デンマークでは、電気・ガス・スチーム供給、上下水道、公共交通、金融仲介・ビジネス活動、建設、廃棄物処理、情報知識サービス、公的行政、防衛、情報・コミュニケーション、製造関係などの分野で公営企業があり、交通・情報・エネルギー資源・インフラに関する雇用者が殆どを占めている（詳細は第4章の倉地論文を参照）。

17 EMIRAホームページ「カーボンニュートラル先進国・デンマークに学ぶ『私たちにできること』世界初のカーボンニュートラルな首都を目指すコペンハーゲンはどう炭素と向き合っているのか（2019年10月22日付）」(<https://emira-t.jp/>)

給の100%を再生可能エネルギー（以下、再エネ）でまかなうという世界に類を見ない高い目標でもある¹⁸。

とりわけ、その首都であるコペンハーゲン市は2025年までに「世界初のカーボンニュートラルな首都」を目指すとの目標を掲げ、具体的な目標も立てて総合的に脱炭素化に取り組んでいる。具体的には、地域熱暖房の整備、公共交通機関の充実とグリーン化、自転車車利用率向上、省エネ建築の推進などとともに、再生可能エネルギーによって化石燃料利用を減らし、カーボンニュートラルの達成と緑豊かな都市づくりを進めている¹⁹。

例えば、エネルギー政策については、コペンハーゲン市は市が出資するARC社（地域熱暖房施設の会社）と連携することで、同施設でのバイオマスによる熱電併給、廃棄物処理とともに、CO₂プラント（2025年稼働予定）によってCO₂排出量の削減・回収を行い、カーボンニュートラルの達成に大きく貢献することが期待されている²⁰。加えて、こうした地域熱暖房施設は従来まで石油輸入として域外へ流出していたエネルギーの生産や消費を域内に取り戻し、そ

special/12498/、2021年12月19日最終閲覧）。

18 この点については、倉地（2022）もあわせて参照されたい。さらに同書によると、2019年12月には2030年までにCO₂排出量を実質ゼロにする（カーボンニュートラルの達成）が法的拘束力のある目標としてデンマーク議会では合意されたとのことである（同、30頁）。

19 例えば、こうしたコペンハーゲン市（都市圏）の公共交通に関連した行動計画である「Action Plan for Green Mobility」を見ると、グリーンモビリティパッケージは相互に依拠する以下の5つのテーマに基づくとされている。

- 1 都市開発（都市はグリーンな交通手段を最初の選択とするように開発され、デザインされる）
- 2 グリーンな交通手段（グリーンな交通システムが拡張される）
- 3 交通システム（道路ネットワークはスムーズな交通の流れに適応させる）
- 4 イニシアティブ（交通のグリーンな諸手段はそれらを選択するためのより良い情報とインセンティブによってより魅力的にされる）
- 5 イノベーション（交通技術と新しいコンセプトの発展がグリーンな成長を可能にする）

20 倉地（2022）、30頁。

れに関連する産業と雇用が創出される効果も期待することができる。

また、交通政策についても、コペンハーゲン市は（コペンハーゲン駅周辺とその都市圏について）Movia社（市も出資するバス会社）と連携することでバス路線を再編していくとともに、Metro社（市も出資する地下鉄会社）と連携することで新たな鉄道路線と新駅の開発を継続的に進めている²¹。ここで重要な点は、こうした交通政策もまたカーボンニュートラルに資するものとして位置づけられるとともに、コペンハーゲン都市圏での人口集中や移民が多く居住する地域（社会住宅地区）への対応（＝フィンガープランに基づく都市再開発）として総合的な都市経営（＝総合都市経営）という観点からも進められているという点であろう。

しかも、デンマークにおいても、デジタル化（DX化、電子政府化）やデジタル技術は、人々の生活基盤インフラとしても、こうしたカーボンニュートラルに向けたセクター間（エネルギーや交通など）の連携にとっても不可欠なものとして認識されているという。そして、そうした観点から自治体とKOMBIT（地方政府のITシステム導入促進のために設立された連携基盤組織）との連携が具体的に描かれている。

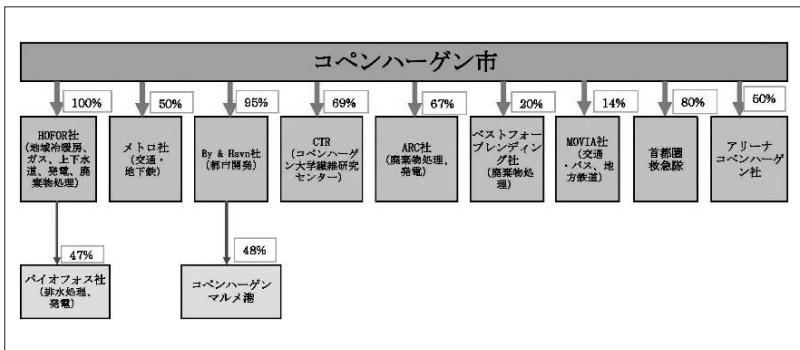
最後に、ドイツと同様に、デンマークにおいても自治体が公企業

21 なお、コペンハーゲン市の交通政策、エネルギー政策などの総合的な連携については、2025年にカーボンニュートラルを達成する都市政策の目標とそのための方針を示した「コペンハーゲン2025年気候計画(CPH2025 Climate Plan)」(2012年)が重要であろう。同計画は、「エネルギー消費」、「エネルギー生産」、「モビリティ」及び「市行政の取り組み」という4つの柱を軸に2025年までにカーボンニュートラルな都市となることを目指すという総合的な都市政策を示したものである。

コペンハーゲン市は、この計画で示されたグリーン（環境に優しい）都市のあり方を踏まえて、公共交通に関連した行動計画「Action Plan for Green Mobility」も2013年に策定し、同計画は過去に提供してきたグリーンで持続可能なモビリティをさらに拡大するために都市計画と交通計画を融合させたものであると位置づけられている。

(公営企業など) とそのグループ企業などと連携することで、電気、ガス、熱供給、送配電、上下水道、廃棄物処理等の生活基盤となる事業とともに、公共交通や都市開発などを担っている点を指摘しておきたい。さらに、自治体が出資する企業がさらにその子会社に出資することで企業グループを形成している。例えば、図2-2-2はコペンハーゲン市におけるそうした公企業への出資関係を示した図であるが、自治体と公企業が出資を通じて連携することで交通、エネルギー、都市開発等の多様なサービスが提供されていることが看取される。

図2-2-2 デンマーク・コペンハーゲン市における公企業への出資関係（自治体と交通、エネルギー、都市開発などの公社との連携：Koncernoversigt Københavns Kommune（コペンハーゲンコミュン グループ概要）



出典：Københavns Kommunes (2021) “Regnskab 2021 Årsrapport”（コペンハーゲン市2021年度決算年次報告）、p.3を基に筆者作成

筆者注：図中の矢印は出資、%は出資比率を示している。

今後の研究課題ではあるが、こうしたデンマークにおける自治体とそれらが出資する公企業グループとの多様な連携は、先述したドイツの「コンツェルン都市（自治体）」と共通点が多いように思われる。というのも、デンマークをはじめとする北欧諸国においても、

こうした自治体の出資する企業グループを「コンサーン」(concern)とし、両者の連携のあり方を「コミュニンコンサーン」(Kommunconcern)などとしているためである²²。このように、デンマークそしてコペンハーゲン市においても、自治体が公企業等の企業グループと連携をすることで総合都市経営の取組が実践されていると言えるだろう^{23, 24}。

(3) 日本とドイツにおける公企業の連携（管理と活用）の手法 （自治体と公企業の管理と活用を通じた連携の日独比較）

すでに述べたように、自治体は公企業（公）や私企業（私）などと多様な形態で連携（＝出資・補助・委託・契約等）をしている。その際、そうした自治体の連携にとって重要となるのは、いかにそれらを管理・活用し多様な政策課題への対応を進めていくか、いかにそうした連携の公共性を地域の議会や住民の協力（共）を得ることとで担保するかといった点であろう。

わが国において自治体による地方公営企業や第三セクターの管理

22 この点については、スウェーデンにおける「コミュニンコンサーン」(Kommunconcern)を紹介したわが国における先駆的な研究として、伊集・木村（2007）を挙げておきたい（特に38頁以降を参照）。筆者が調べた限りでは、デンマークやフィンランドにおいても「コミュニンコンサーン」(Kommunconcern)とそれに類する概念と組織が存在する。なお、ドイツのコンツェルン都市（自治体）との比較は今後の研究課題である。

23 コペンハーゲン市（都市圏）の近距離旅客交通については、地下鉄に関しては、国、コペンハーゲン市などの複数の自治体が出資するコペンハーゲンメトロ公社 (Metroselskabet I/S; Copenhagen Metro) が管理責任者となり、運行はメトロサービス (Metro Service) 株式会社に運行委託をしている。他方、バス及びハーバーバスに関しては、複数の自治体が出資するモビア (Movia) 社が管理責任者であるが、運行はMoviaが選定し契約を締結した民間企業に委託をしている。これらは複数の自治体が出資する企業によって担われている。

24 コペンハーゲン市（都市圏）のデジタル政策については、基礎自治体の全国代表組織であるKL（わが国の全国市長会に相当）が出資したKOMBITという公営企業がその推進役として重要である。こうした点についての詳細は第4章の倉地論文を参照されたい。

と活用が重要な政策課題となっているように、諸外国においても、自治体による行政組織のアウトソーシングの進展とともに、公企業、私企業、そして民間組織等の「管理」（＝コントロール、制御）と「活用」（＝地域の発展に向けた戦略的活用）が重要な政策課題として認識されるようになってきている。その際に今後重要となるのは、国ごとに自治体と公企業や私企業などとの連携を具体的に規定する法制度を国際比較の観点から検討していくことであろう。

第5章の宇野論文では、自治体と公企業（わが国では公営企業や第三セクターに相当）との関係を規定するドイツ各州の自治体関係法を比較検討し、横浜市における市と外郭団体との関係を概観した上で、総合都市経営を進めるためにわが国がドイツの経験から学ぶべき点として、以下の三点を導き出している。すなわち、ドイツでは、①エネルギー部門や条件不利地域の地域経済強化における公企業の活用を促す制度整備が進んでいること、②公企業に関する情報が充実していること、③公企業に派遣される「人」を支える仕組みの整備が進んでいることなどである。わが国においても、こうした自治体による公企業の管理と活用に向けたより適切な制度整備が今後一層進んでいくことが期待される。

（4）総合都市経営における公共交通

（総合都市経営における交通政策の意義、神戸市における交通と都市開発の連携など）

つづく第6章（高野論文）、第7章（南論文）、第8章（関口論文）では、交通政策の意義がその総合性（＝総合都市経営）という観点から具体的に論じられている。とりわけ、都市・地域にとって交通政策は自動車依存による環境汚染、渋滞、スプロール化や人々の移動制約といった負の影響を除去するとともに、都市開発と連携させることで産業や雇用の創出に結びつけ、都市・地域をより魅力的で

競争力のあるものとしていく上で極めて重要な政策的意義を有する。

第6章の高野論文では、総合都市経営における公共交通の位置づけを論じた上で、都市・地域の持続可能な発展のために公共交通を維持・充実を図り、交通政策を都市開発と連携させるTOD（公共交通指向型開発）がいかに重要であるかという点を明らかにしている。その上で、公共交通の維持・充実のための具体的な方策やガバナンスの論点を整理し、その維持・活性化を図るためには多額の費用が必要であるが、それを都市・地域の持続可能な発展に必要なものとして位置づけることが総合都市経営の要点としている。

さらに、交通政策を都市開発と連携させるTOD（公共交通指向型開発）を含めた公共交通を通じた総合都市経営の事例として、神戸市における北神線の市営化の事例を取り上げ、公共交通の運営に対する自治体の関わり方について考察している。加えて、ドイツ・フランスにおける公共交通政策から得られるわが国への示唆（＝安定財源（例えば、ドイツの公共交通への一般交付金、フランスの交通負担金など）の必要性、広域連携（例えば、ドイツの運輸連合やフランスの広域行政組織など）の有効性）についても、日本都市センターの既往研究成果を参照しながら考察をしている。

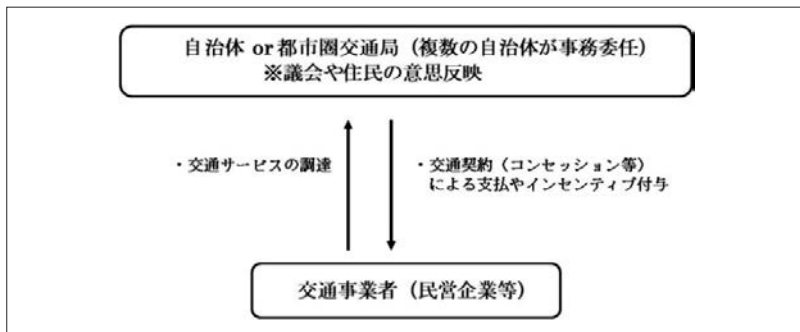
(5) フランスの総合都市経営

（主に交通と都市開発や環境政策等との連携）

フランスにおいても、自治体や広域行政組織（都市圏共同体など）による直営管理や公営企業への事務委託とともに、これらによる民間事業者への公役務の委託管理が古くから行われてきた。こうした公役務の委託管理が適用されている主な分野としては、上下水道、公共交通（トラム・バス）、廃棄物（収集、処理など）、エネルギー関係（地域冷暖房、コジェネレーション）、給食、駐車場（建設、運営）、高速道路などがある（自治体国際化協会（2005）、37頁）。

公共交通についても、図2-5-1にあるように、フランスでは自治体または複数の自治体による広域行政組織が交通事業者（多くは民間事業者）と委託契約（コンセッション契約をはじめ多様な法的な契約形態がある）を締結することで、公共交通サービスを調達している。フランスの自治体においても、こうした公役務の委託契約はその自治体の議会や住民の協力（意思反映等）により公共性が担保される。加えて、フランスでは自治体の交通計画の策定や土地収用を伴う交通インフラ投資プロジェクトの実施にあたっては住民参画制度が国レベルで法定化されている。

図2-5-1 フランスにおける交通を基軸にした総合都市経営（自治体による交通契約の締結を通じた交通事業者との連携）



出典：筆者作成

しかしながら、そうしたフランスにおいて近年特に注目を集めているのは、自治体もしくは複数の自治体による広域行政組織による総合的な交通政策である。フランスでは多くの都市でLRTの導入に伴う交通まちづくりが急速に進んでおり、交通を基軸に多様な事業を総合的に行うことによる相乗効果が観察されているということは、本書が扱う総合都市経営という観点から見て特筆すべき動きである。

第7章の南論文では、都市（地域）を黒字にするという観点から、フランスの都市における総合的な交通政策のあり方が論じられている。具体的には、自動車依存による環境汚染、渋滞、スプロール化や人々の移動制約といった都市にとって負の影響を除去する交通政策の事例としてグルノーブル市の取組が紹介され、交通政策と都市開発を連携させてアメニティ向上を実現し、知識産業を中心とした雇用の創出に結びつけて都市をより魅力的で競争力のあるものとする事例としてストラスブール市の取組が紹介されている。こうした総合的な交通政策は環境政策や福祉政策として一定の政策効果が期待できるのみならず、都市開発（とりわけ沿線都市開発事業）との連携（とりわけ、先に触れた公共交通指向型開発（TOD））を通じて産業政策や雇用政策としても大きな政策効果を今後期待することができるであろう。

また、こうしたフランスの自治体の取組で注目すべきは、ドイツの自治体や米国ニューヨーク州と同様に、交通事業（単体）の収支に関しては独立採算制を放棄しているという点である。確かに狭義の交通事業の財政収支均衡や収益性も重要ではあるものの、「都市（地域）を黒字にする」というより総合的な都市経営の戦略的視点こそがより重要なのである。なお、フランスではたとえ人口の少ない都市（圏）であっても、LRTやBRTの導入によってこうした総合的な交通政策の効果を追求する都市自治体の増加が広範に観察されているという点は実に興味深い。

（6）米国ニューヨーク州の総合都市経営

（NY州と交通公社（MTA）、エネルギー公社などとの連携）

米国でも、時に公益法人とも称される公共企業体（Public Authority）は、連邦、州、地方自治体のすべてのレベルの政府が利用しており、広域行政組織として公共サービスの提供において重要な役割を

果たしている。

第8章の関口論文が取り扱っているニューヨーク州においても多様な公共企業体があるが、2019年時点で324の公共企業体が設立されており、表2-6-1にあるように、公共交通、電力供給、橋梁や道路の建設と管理、住宅建設と管理、経済開発、高等教育の財源確保、医療サービス等、多様かつ重要な公共サービスを提供している。

なかでも、公共交通を担当するニューヨーク都市圏交通公社 (Metropolitan Transportation Authority: 以下、MTA) が、表2-6-1のグレーの部分で示されているように、州の公共企業体の支出 (事業規模) としては最も大きく、次いで電力、住宅 (ドミトリー)、エネルギー研究開発、有料道路などが大きなウェイトを占めている。加えて、従業員数を見ても、MTAの従業員数がやはり最も多く、次いで有料道路、電力、住宅 (ドミトリー)、エネルギー研究開発などの事業の順で従業員数が多いことがわかる²⁵。このように表2-6-1に見られるように、交通、エネルギー (電力公社、エネルギー研究開発等)、都市開発、環境等の多様なサービスが州と公共企業体が連携することで提供している点をここでは指摘しておきたい。

25 なお、州内の市町村の地方企業体の事業 (支出) 規模としては、上水道、地域開発、廃棄物処理、下水道、都市再生、産業開発、駐車場などが大きなウェイトを占めている一方、事業数としては、地域開発、産業開発、都市再生、上水道、廃棄物処理、駐車場、下水道などの順に事業数が多い。

表2-6-1 ニューヨーク州の公共企業体 (Public Authorities) の支出、負債、従業員数 (2019年会計年度)*²⁶

	支出** (金額、 単位: 百万ドル)	負債総額** (金額、 単位: 百万ドル)	従業員数 (人数、 単位: 名)
ニューヨーク州憲管理局	2,611	54,955	607
ニューヨーク州都市交通局 (MTA)	19,481	45,305	80,663
ニューヨーク州住宅金融公社	812	18,044	275
ニューヨーク州都市開発公社	1,924	13,453	374
ニューヨーク州雇用開発局	4	11,321	4
ニューヨーク州スルーウェイ公社 (有料道路管理)	1,009	7,935	3,558
環境施設株式会社	560	6,101	107
ロングアイランド電力公社	3,602	4,338	63
公共料金債務証券化機構***	327	4,009	4
ニューヨーク州住宅ローン公社	147	2,806	279
ニューヨーク州エネルギー研究開発局	1,105	1,646	351
ニューヨーク州電力公社	2,393	1,230	2,445
ニューヨーク州政府支援公社	40	1,195	27
バッテリーパークシティ局	297	929	242
ニューヨーク州地方旅行代理店	18	291	274
ナイアガラ・フロンティア交通局	291	186	1,774
その他すべての公共企業体	12,515	1,927	20,718
州合計	47,135	175,671	111,765
市町村合計	28,000	121,139	51,117
合計	75,135	296,810	162,882

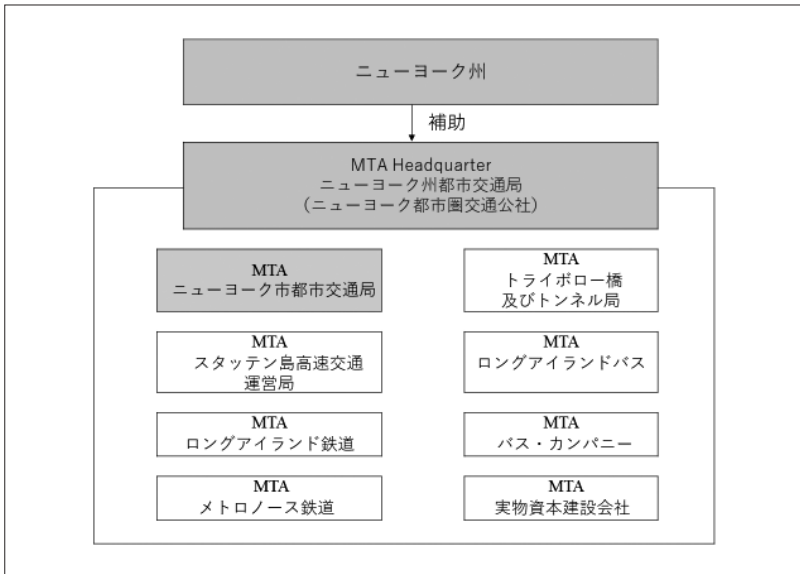
出典：HP of office of the NEW YORK STATE COMPTROLLER, NYS Comptroller Thomas P. DiNapoli (2020) “Public Authorities” from 2020 Financial Condition Report For Fiscal Year Ended March 31, 2020 (ニューヨーク州監査官トーマス・P・ディナポリ事務所ホームページ「公共企業体」(『2020年財務状況レポート(2020年3月期)』より)) (<https://www.osc.state.ny.us/reports/finance/2020-fcr/public-authorities>, 2022年10月26日最終閲覧)

26 * ここで報告されたデータは、Public Authorities Reporting Information System (PARIS) を通じて公的機関から提出されたもの。PARISに含まれ、レポートのこのセクションで使用されているデータは当局によって自己報告されたものであり、州会計検査院によって検証されていない。公共企業体法で義務付けられているように、提出された特定のデータは、取締役会によって承認されるか、その正確性と完全性が当局の最高経営責任者および最高財務責任者によって書面で証明される必要がある。COVID-19パンデミックの結果、延長された大統領令202.11および202.48に従って、当局は、当局予算局による報告要件を遵守するための追加の時間を与えられた。すべての当局が2019年の報告要件を遵守しているわけではない。

** 端数処理のため、数値が足りない場合がある。

*** 特定のロングアイランド電力公社 (LIPA) の職員は、公益事業債務証券化公社 (UDSA) の従業員としても報告されている。

図2-6-1 ニューヨーク州都市交通局（MTA）の組織構造（MTAグループは4つの局、5つの会社で構成、2005年時点）



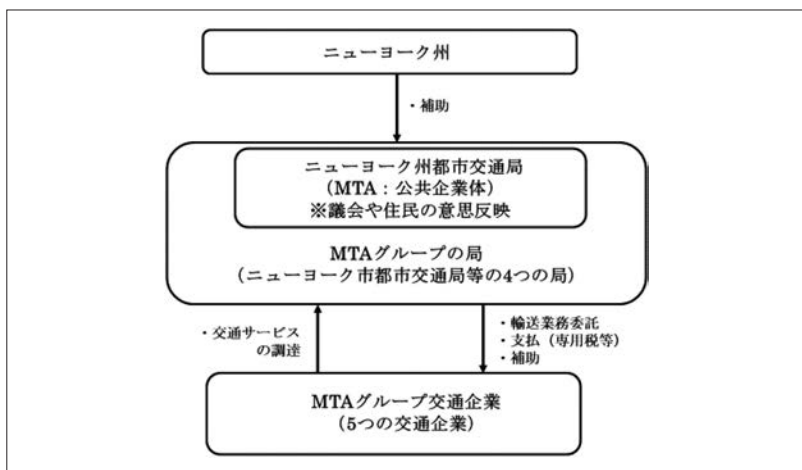
出典：関口・木村・伊集（2010）、79頁を基に加筆修正

筆者注：MTAの連結財務諸表ではその関連グループ（局と会社）を連結している。
また、MTAグループは州の構成単位と位置づけられることから、その連結財務諸表はニューヨーク州政府の連結財務諸表の構成単位の項目に掲載される。

米国は一般に市場が重視される連邦制国家とされながらも、ニューヨーク州では州レベルと市町村レベルで多様な形態で公共企業体（および地方企業体）が発達していることが窺える。

第8章の関口論文によると、ニューヨーク州は全米で最も公共交通機関が発達しているエリアであり、その交通機関は全米の交通機関利用者の約3分の1を輸送し、全米の交通機関サービスの約4分の1を提供しているという。

図2-6-2 米国ニューヨーク州の交通を基軸にした総合都市経営
(自治体とMTAグループの交通分野における戦略的連携)



出典：関口・木村・伊集（2010）、79頁を基に筆者作成

とりわけ、MTA（ニューヨーク都市圏交通公社）が運営する地下鉄、バス及び通勤鉄道は、これらの数値の大部分を占めている。MTAは、ニューヨーク公共企業体法に基づいて設立された広域的な公益法人であり、州の一部局でもある。MTAグループは、4つの局（authority）と5つの会社（company）から構成されており、本書の諸外国の自治体と同様に、州が公企業のグループを形成している（図2-6-1、図2-6-2）。

だが、こうした米国ニューヨーク州の交通政策の取組で特に注目すべきは、ドイツやフランスの自治体と同様に、交通事業の営業収支に関しては独立採算制が想定されていないという点であろう。すなわち、米国ニューヨーク州でさえも交通事業（MTA）の収支は赤字であること、また、その営業費用は営業収入だけで賄うのではなく補助金収入（交通専用税など）とあわせて収支の均衡がはかられているという点は実に興味深い。

しかも、MTAは、各種の交通専用税や補助金を得ることを通じて州や市といった自治体（政治）のガバナンスに服するのみならず、それらの税収を担保とした金融市場での企業債（レバニユー債）の発行を通じて市場（経済）によるガバナンス（規律）にも服しており、さらに地域のNPOや労働者や住民などの（MTA理事会などへの）経営参加を通じて地域社会（社会）のガバナンスにも服しているのである。ドイツやフランスの自治体と同様、米国ニューヨーク州においても、MTAが自治体から補助金や専用税といった補助を受けるに際しては、その地域の議会や住民の協力（意思反映等）によってその公共性が担保されることになる。

これまで見てきたように、ドイツやデンマークにおいても自治体が公企業や私企業などと連携することで多様な事業を担い、さらに自治体の出資企業のそれぞれがさらにその子会社に出資することで企業グループを形成していた。フランスや米国ニューヨーク州においても、自治体は公企業や私企業と多様な形態で連携をしていた。しかも、自治体はこうした連携を通じて、交通、エネルギー、環境、都市開発等の多様なサービスを総合的に提供している様子も看取された。

3 わが国への示唆と総合都市経営への回帰 －わが国と諸外国の自治体による 多様な事業の戦略的連携－

こうした諸外国の自治体の取組は多くの示唆をわが国の自治体にも与えてくれるだろう。本書の第3章以降は、国ごとの自治体やその広域行政組織と（公法上および私法上の多様な法形態を持つ）公企業、私企業等との連携（出資・補助・委託・契約等）の多様性（つまり本書で言う「総合都市経営」の具体的な事例）を概観する。そ

の際、自治体やその広域行政組織とこれらによる公企業や私企業の管理と活用という視点とともに、そうした連携の公共性を地域の議会や住民の協力（共）を得ることで担保するという視点もまた重要となる。

こうした国々の中でも、ドイツは都市自治体による公企業とそのコンツェルン（企業グループ）との連携が最も発達してきた国と位置づけることができる。これまでドイツでは絶え間なく新しい都市経営のあり方が模索され、またそれらが実践されていくことで、都市経営に関する様々な新しいコンセプトやビジョンが生みだされてきた。例えば、NPMは国ごとに異なる影響を与え続けてきたが、例えば英国型NPMと北欧型NPMがよく知られている一方で、ドイツではNPMはNSMへと変貌を遂げ、そしてKSMとして進化を続け、現在も自治体と公企業や私企業等との連携を支えるビジョンとしてその運営に寄与しているのである。

そこで、第2章の石川論文ではまず、こうしたドイツと日本における様々な都市経営に関するコンセプトを整理して考察することで、わが国の総合都市経営の今後のあり方を考える上での示唆を得ることとしたい。

【参考文献】

- 石川 義憲 (2007) 「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」自治体国際化協会『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』、pp.129-159
- 伊集 守直・木村 佳弘 (2007) 「スウェーデンの地方政府所有企業（上）」地方財務協会『公営企業』（4月号）第39巻1号、31-43頁。
- 宇野 二郎 (2023) 「都市自治体における公企業の活用と管理」日本

都市センター『総合都市経営を考える－自治体主導による
新たな戦略的連携－』、第5章所収

北村 和也 (2021)「日本の脱炭素化に欠けているもの——DXの重要
性を問う」サステナブル・ブランド ジャパンHP (https://www.sustainablebrands.jp/article/story/detail/1204650_1534.html、)
(2022年12月2日最終閲覧)

倉地 真太郎 (2022)「北欧諸国におけるグリーンニューディールの
現在地－デンマーク・コペンハーゲンのエネルギー政策－」
後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』2022年1月号、
第112巻、第1号、pp.27-32

自治体国際化協会 (2005)『自治体業務のアウトソーシング：平成16
年度海外比較調査』（第3章 フランス）、36-46頁

関口 智・木村 佳弘・伊集 守直 (2010)「地方公会計制度と予算・決
算－アメリカとスウェーデンの比較－」『立教経済学研究』
第64巻第2号、73-108頁

高橋 洋 (2019)「電力システム改革の発展形態としてのセクターカッ
プリング」環境経済・政策学会2019年大会要旨 (chrome-
extension://efaidnbmnnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.
seeps.org/meeting/2019/submit/abst/1015_ksC5LN6B.pdf)
(2022年12月2日最終閲覧)

平沼 光 (2017)「地域エネルギーの持続的活用に向けて (中)－地域
が主役のドイツの再生可能エネルギー事業：経済循環を促
す市民エネルギー協同組合とシュタットバルケ」東京財団
政策研究所ホームページ (March 15, 2017) (<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=2035>、2022年12月22日
最終閲覧)

村上 敦 (2012)「欧州のエネルギー自立地域」三菱UFJリサーチ&
コンサルティング『季刊 政策・経営研究』（2012年3月

号、通巻第23号)、51-71頁

諸富 徹 (2016)「エネルギー自治・シュタットベルケ・地域経済循環」地方財務協会『地方財政』2016年11月号、4-16頁

諸富 徹 (2018)『人口減少時代の都市経営－成熟型のまちづくりへー』中公新書

第2章

都市経営の理念の系譜（日独比較）

前 公益財団法人日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

1 わが国における都市経営の理念の系譜

(1) 後藤新平、関一等の都市経営論

都市が地域経営に乗り出す都市経営論は古くはドイツにおける都市経営の展開¹や英国の田園都市にあると言われる。

わが国でも後藤新平による東京市政²、関一等の都市経営論とその大阪市政への実践³がよく知られているように、戦前から見られるものである。都市自治体は、今日でも営んでいる上下水道、鉄道、市場、港湾といった事業のほか、戦前は電気事業も主要都市で展開していた。しかし、電気事業については、総力戦体制下で現在の九電力体制に強制的に統合された。

そして、戦後においても、都市経営への取組みは続き、なかでも第1章で紹介されているように、神戸市の都市経営実践が注目された。

-
- 1 19世紀末以降から20世紀初頭にかけて、ドイツでは広範な公共部門によって先進的な公共政策が実現されており、欧米各国の都市関係者から注目されていた。(関野満夫(1997)『ドイツ都市経営の財政史』p.2、中央大学出版部)なお、関野満夫は、このような都市公共部門の拡大過程は、1880年代以降、英国で活動し始めたフェビアン派からは、都市における企業の公営化を重視する都市社会主義の展開とも見られ、その後、ドイツでも都市社会主義(Municipalsozialismus)といった概念が受け入れられたが、社会変革や本来の社会主義をめざす運動の一環というのではなく、実質は自由主義的な都市専門官僚による急速な都市公共部門の拡大、都市自治体による積極的介入政策という都市経営の展開を象徴的に表現したものととらえるべきとしている。(前掲pp.18-19, 26-27)
 - 2 青山侑によれば、後藤新平は「都市計画の上に自由営業を許し」、「鉄道、上下水、電気・ガス、市場、港湾」などの「都市経営公営」を説いた。(https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/keikaku_chousa_singikai/pdf/tokyotoshizukuri/2/09.pdf) (2022年2月22日最終閲覧)
 - 3 わが国における戦前の都市経営論の系譜については、ジェフリー・E・ヘインズ、宮本憲一監訳(2007)『主体としての都市 関一と近代大阪の再構築』勁草書房 において詳細に紹介されている。

（2）新しい都市経営の方向

日本都市センターでは、早い時期から都市経営のコンセプトに注目してきた。日本都市センターの「新しい都市経営の方向に関する調査研究」(1977-78)では、都市経営というコンセプトについて、これまでの都市行政を経営～マネジメントの視点から見直し、むしろもっと積極的に都市の新たな問題に取り組んでいこうといった新しい捉え方、視点を踏まえたものという意味で用いている⁴。そして、三つの視点（都市の理念・哲学の明確化、分権と参加が基本、市民の信託を受けた経営）を提唱している。

また、効率的運営を行うための財務制度の改善が課題となっているとし、連結財務決算方式の検討の必要性を指摘している。具体的には、①自治体財政は、一般会計、特別会計のほか、企業会計、公社会計が相当数にのぼるところもあり、全体の把握が著しく困難であること、②特に企業会計では膨大な借金が累増しているところもあるが市民から見えない場合が多いこと、③このため今後は連結財務決算方式を導入すべきとの意見が出されているが公社の会計処理方式は一般会計とかなり異なっているため、技術的な面について検討を要する事項が多い⁵としている。

なお、この報告に関して、特に経営～マネジメントの視点からより能率的、実践的な都市自治の展開を図ろうという側面について、これを是とする立場と、公的活動には馴染まないと批判する立場から賛否両論が寄せられたりしたが、いずれにしても、当時としては、「都市経営」という考え方は極めて新鮮で、各界から都市自治はどうあるべきかという議論を巻き起こした⁶。

4 日本都市センター（1979）『新しい都市経営の方向』ぎょうせい、pp.23-24

5 日本都市センター（1978）『都市経営の現状と課題－新しい都市経営の方向を求めて』ぎょうせい、pp.107-108

6 日本都市センター（2009）『日本都市センター五十年史』、p.133

2 NPMの流れのなかでの 都市経営の課題の日独比較

(1) NPMと都市経営 第三セクターをめぐる動き

1980年代半ば以降、各国でNPMのムーブメントが起こり、行政改革の主流になったが、その内容の重要部分には、都市経営に関するものが含まれている。

わが国においても、NPMの流れのなかで、国レベル、地方自治体レベルで様々な改革が行われ、都市経営論にも影響を与えた。民営化のムーブメントが起こり、2003年には指定管理者制度と地方独立行政法人制度が導入された。日本都市センターでは「効率性の観点からみた都市経営」(1998年)、『人口減少時代の都市経営に関する調査研究報告書』(2009年)を明らかにしている。そこでは、社会基盤施設の維持・縮小、行政サービスの選択と集中、住民が担う公共サービスといった方向性を打ち出している。

こうしたなか、第三セクターをめぐる都市自治体の動きに注目したい。日本都市センターが10年ごとに行っている市役所事務機構調査⁷では、第4次調査時には、約6割の都市自治体が第三セクターの活用拡大を志向していた。これに対して、第5次調査では、第三セクターの現状維持と第三セクターの統合縮小が共に4割で拮抗し、第6次調査では、統合縮小よりも現状維持の方向が明確になっている。このように、第三セクターについては、様々な課題が指摘されながらも、都市自治体は、引き続きその活用を図っているのがわかる。

わが国における第三セクターの課題として指摘されてきたのは、第三セクターの経営責任が不明確でややもすれば赤字に陥り、それ

7 橋田誠(2020)「公共サービス提供主体の多様化」、『人口減少時代の都市行政機構(第6次市役所事務機構研究会報告書)』、日本都市センター、p.205

が都市財政を圧迫する事例があったこと、公務員と民間の人事が峻別されているため公民連携で活かすべきメリットが必ずしも活用できなかったこと、第三セクターが退職公務員の人事管理の受け皿となっているという批判があったこと、こうした要因により効率的な経営が図られず地域社会の共感を失ってしまうケースがあったことなどがあると考えられる。

これに対して、ドイツでは、次に示すように、都市自治体の都市グループ企業制御の仕組みについて検討・実績を重ねてきたこと、都市グループ企業の経営を民間企業のそれに近いものとして公務員と民間の間の柔軟な人事交流も図ってきたこと、後述するように市民自治体の理念（4（3）イ参照）を構築し地域社会の共感を得る努力を重ねてきたことは参考に値する。

（2）ドイツにおける改革

ア 新制御モデル（NSM, Das Neue Steuerungsmodell）

ドイツでも1990年代にNPM改革が進められたが、その中心となったのは、都市自治体であり、その都市自治体に理念と理論を提供したのが、KGSt⁸（Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement（自治体行政経営センター））⁹で、その新制御モデル理論であった。それは、全くの民間企業にアウトソーシングするのではなく、地方自治体の出資等を通じて都市がアウトソーシング先に対するコント

8 KGStは、1949年6月1日にドイツ都市会議の経営企画・調査研究部門として発足し、その後、ドイツ都市会議からは独立したが密接に連携している。当初の名称は「Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung（行政簡素化のための自治体共同センター）」であったが2005年に現在の名称に改めている。

9 KGStは、都市自治体の組織の基本プランを作成したほか、続いて基本プランを踏まえての個々の組織のコスト分析、人事計画と人事評価についての研究、地方自治体連携についての調査報告、財政緊縮の方法論を調査、情報技術の導入の支援などを行っている。

ロールを行うという方式を採用した。すなわち、ドイツでは、文化的・政治的理由から英国のサッチャー政権のNPMの枠組みは急進的・過激な取組みとして採用されなかった。一方、KGStは、新制御モデルを構想し、その導入を提言した。この新制御モデルは、1993年にオランダのティルブルク（Tilburg）市で提唱された考え方をモデルにしたもので、公共の仕事を民間に移すのではなく民間と競争させることとした。

イ コンツェルン都市

また、コンツェルン都市（Konzern Stadt）¹⁰の概念が唱えられて、出資を通じてアウトソーシングを強化し、外部の業者のサービスをいかにコントロールするかという考えをまとめている。すなわち、行政サービスを第三セクターなど出資団体や特定目的組合¹¹（Zweckverband）にアウトソーシングし、あるいは地方自治体間協力を行い、従来からの行政組織と出資団体等を含む都市全体を持株会社といった都市経営組織のコントロールの下で民間企業のコンツェルンのように運営するものである。コンツェルン都市のコンセプトの下でアウトソーシングされる分野は、上下水道、交通、電気、廃棄物処理、社会福祉・保健といった市民生活分野のほか、情報処理、施設管理、計画・開発といった内部業務分野に拡大されている。コンツェルン都市では、非権力的な事業については、出資団体（Beteiligung）である都市公社（Stadtwerke）やその子会社

10 まとまった文献として、Ramon Linhos（2006）, *Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen*, KWI-Arbeitshefte 11, Kommunalwissenschaftliches Institut, Universität Potsdam

11 わが国の一部事務組合に相当するもの。「目的組合」という訳語例が多いが、日本語として違和感があるし、英訳は special purpose associationであること、米国の special-purpose districtは特定目的地区とされていることを考慮し、本稿では、特定目的組合という訳語を用いることとしている。

(Tochter Unternehmen) が行うというものである。自治体からこれらへの出資比の率は過半数以上であることが多い。職員も企業・子会社に移管¹²され、都市自治体職員は伝統的な行政事務部門(Kernverwaltung)と出資団体で半数程度ずつ勤務しているとされる。

なお、わが国における出資団体のイメージとは異なり、こうした団体は、それぞれ経営責任を持ち、民間企業に近い存在であると理解されていることに注意する必要がある。一方、こうしたコンツェルン方式の都市経営は、柔軟性の確保、財政負担軽減が図られ、制御がしやすくなると理解されているようである¹³。

さらに、わが国における都市経営と比較する際には、日独の公務員制度の違いについて、理解しておく必要がある。ドイツの公務員法制では、公務員は、官吏(Beamte)と公務被用者(Arbeitnehmer)に分類¹⁴される。都市自治体職員で官吏に分類されるのは、消防職員や建築技術職員、法務担当職員などであり、権力行政を担当する職員が主である。一方、社会福祉や産業振興、交通事業部門の職員は、公務被用者として、労働協約締結権、争議権を持ち、民間企業

12 ノルトライン・ヴェストファーレン州が過去に行った調査によると、都市の職員の約半分は第三セクターなどの外部機関で勤務していると見込まれているようである。(Ramon Linhos前掲 p.18) また、KGStのパトリック・レーマン博士(Dr. Patrick Lehmann)からの聞き取りによると、都市の職員の52%が本来事務(Kernverwaltung)で、48%が出資団体(Beteiligung)で勤務しているとされる。(石川義憲(2007)「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」p.141『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会)

13 Ramon Linhos前掲によれば、アンケート調査によると、地方自治体の事務から切り離すメリットとしては柔軟性の向上、財政負担軽減が挙げられ(pp.29-30)、コンツェルン方式の制御への期待としては、制御しやすさが挙げられる(pp.35-36)。

14 かつては、官吏、公務職員(Angestellte)、公務労働者(Arbeiter)の3分類であったが、2006年から公務職員と公務労働者の区分は、公務被用者(Arbeitnehmer)に統合された。

職員に近い存在¹⁵となっている。なお、官吏が都市公社や見本市会社に出向することもあるが、法的にはなんら問題ないと理解されている。

3 総合行政主体の理念を踏まえた 都市経営の課題の日独比較

(1) 総合行政主体論の観点からの都市経営

ア 地方分権改革としての意義

さて、都市経営を総合行政主体論の観点から見てみよう。地方自治体は、かねてから地域における総合行政主体であると論じられてきたが、地方分権改革に伴う2000年の地方自治法の改正により、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」(同法1条の2①)とされ、「地域における事務…を処理する」(同法2条②)と明記された。そして、地方分権が推し進められ、多くの権限や事務を担うこととなった都市自治体は、住民に最も身近な総合行政主体¹⁶として、住民福祉の維持・向上のために住民生活全般にわたる総合的な行政を行ってきている。かくして、都市自治体は、都市経営に総合性の確保の視点が求められているといえるだろう。

15 ポツダム大学のゲーツ (Dr. Klaus H. Goetz) 教授によれば、コンツェルン都市形成については、政治的なコントロールの可能性など、様々な動機がいろいろ絡んでいるが、民間企業に職員を移管し給与を民間企業の水準に近づけることも1つの狙いであるとしている。例えばITに関してはITのスペシャリストが必要だが、市職員として抱えることは給与面からいって難しい。一方で、分野によっては、公務員の方が高い場合もある。出資企業に職員を移管することは補助金支出より透明感があり、段階的に公共の手から業務を移していくという戦略である。(石川義憲、前掲p.144)

16 都道府県との役割分担の下での市町村の総合行政主体としての考え方については、日本都市センター(2020)『人口減少時代の都市自治体－都道府県関係』(横道清孝「序章 市町村と都道府県の新しい関係」pp.7-8及び金井利之「第2章 総合行政主体論の考え方」pp.36-55)で論じられている。

イ 総合性の確保の視点

（ア）伝統的な行政部門を越えた総合性の確保

さて、市民の生活を支える財・サービスは、行政部門によってのみ担われるものではなく、市場部門・社会部門の様々な組織を通じて提供される¹⁷。都市自治体は、前述のとおり、積極的に都市の新たな問題に取り組んでいこうとして、様々な事業を展開してきたが、そのために、伝統的な行政部門の役割を越えて市場部門・社会部門の役割も一定程度担い、総合性を確保¹⁸してきたのである。

そして、こうした市場部門・社会部門の事業は、行政部門が既存の事業と合わせて実施したり、公営企業のほか、公社、第三セクターといった外郭団体の形で行われたりすることが多く、さらには社会セクターとの連携も課題となってきた。しかしながら、前述のとおり、不効率性や不透明性の克服が課題となり、そして、そのなかで総合性を確保するための手法の検討を迫ることとなった。

都市グループ企業を含めた総合都市経営については、近年ではNPM理論の影響もあり、わが国では、あまり議論されてこなかったが、現在、エネルギーや地域公共交通が重要な課題として認識されるようになってきており、都市グループ企業や場合により地域の民間企業を含めて都市経営を考えることの必要性が高まっている。

（イ）職員・首長の部局横断的な能力、そしてその取組みを通じた総合性の確保

総合性の確保については、都市自治体の職員のその方策についても考える必要がある。総合性を確保するためには、住民サービスに

17 金井，前掲pp.38-39

18 金井利之は、「諸個人の総合生活を支える財・サービスは、行政部門によってのみ担われるのではなく…総合行政主体が市場部門・社会部門に対しても、適切な影響力を行使することが期待される。」としている（前掲pp.52-53）。

ついて、部局横断的にその必要性を判断することが必要である。

このため、職員には、特定の行政分野において専門知識・能力を有する一方で、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案し、都市自治体全体として効果的・効率的に実施することを可能にする知識・能力が求められる。すなわち、都市自治体のどの部署と連携して目の前の課題を解決するかといった総合力である^{19,20}。さらには、首長の政策判断によって総合性を確保することも求められる。そして、職員、首長にはその能力を発揮した取組みが必要となる。

(ウ) 総合計画の策定・推進を通じた総合性の確保

1970年代に都市経営が模索されるなかで、総合計画の策定が行われるようになった。この総合計画は、予測不可能性を克服し、いわば様々な課題に見える化するものであるといえよう。そして、総合計画の策定を通じて、住民、首長・職員、議会の合意形成を図りつつ、総合性が確保されるのである。今日でも、各都市自治体では総合計画の策定²¹が行われてきているが、都市経営においても、総合計画は総合性の確保のための重要なツールといえよう。

19 稲継裕昭 (2011)「序章 都市自治体行政における「専門性」」『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの－』、日本都市センター p.6

20 都市自治体の場合は、専門技術職であっても、国や都道府県の職員のような特定技術分野のスペシャリストではなく、地域の様々な問題を経験しそうした課題に対応できるジェネラリストとしての素養を持った人材といえよう。(石川義憲 (2020)「第3部第2章 専門人材の確保・育成に向けた今後のあり方」『都市自治体における専門人材の確保・育成～土木・建築、都市計画、情報～』日本都市センター、p.240)

21 三浦正士 (2020)「第5章 都市自治体の総合行政と計画行政」『人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)』日本都市センター、pp.96-116

(2) ドイツの都市経営の理念の基盤となる三要素

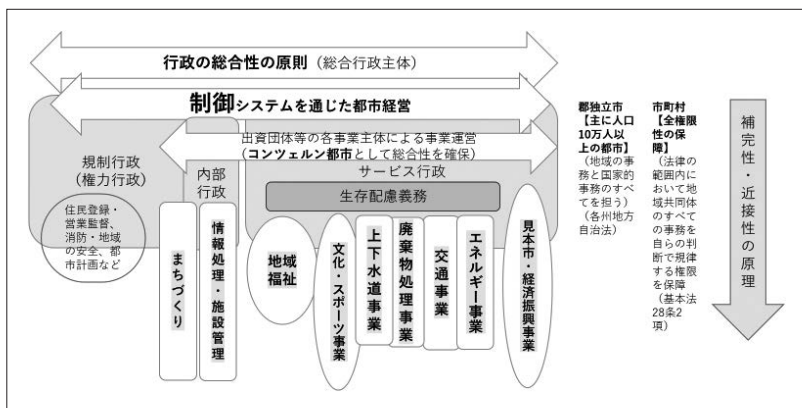
（生存配慮義務、行政の総合性の原則、補完性・近接性の原理）

ドイツでは、市町村の総合行政主体としての役割はより明確である。市町村には生存配慮（Daseinsvorsorge）義務²²があり、さらに市町村は地域共同体のすべての事務を自らの判断で規律できる固有の権限を持つ²³とされ、補完性・近接性の原理、行政の総合性の原則^{24,25}のもとで権力行政（規制行政）及び生活インフラ供給（サービス行政）を総合的に担うのが都市自治体²⁶の役割であるとされる。都市自治体が担う生存配慮サービスと行政の総合性の原則、補完

-
- 22 「生存配慮」概念を提唱し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・失業への備えに並んで、あらゆる種類の交通機関の供給を挙げている。（土方まりこ（2020）「第2部第1章第1節 ドイツにおける「生存配慮」概念」日本都市センター『次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策－欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン－』pp.34-35）
- 23 基本法28条2項は、市町村に対しては、法律の範囲内において地域共同体のすべての事務を自らの判断で規律する権限を保障（いわゆる全権限性の保障）しており、市町村連合（郡及び郡以外の市町村の連合組織）に対しても法律の範囲上の事務領域の範囲内で法律の基準に従って自らの判断で規律できるとしている。
- 24 行政の総合性の原則（Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung（vgl. programmatisch Art. 77 Abs. 2 BV）（参考 バイエルン州憲法77条2項）は、各レベルで、業務は、特別な官庁ではなく、総合行政主体によって可能な限り遂行されなければならないとしている。この憲法上の要請は、州の行政機関だけでなく、全行政に適用される。
- 25 行政の総合性の原則は、19世紀初頭にフランスとプロイセンが“行政の各レベルにおいて、総合的な目的を持つ単位主体が各々、その区域におけるすべての公共機能について責任を持つ”という行政システムであり、行政の空間モデル（The Spatial Model of Administration）、空間的行政原理（spatial administrative principles）とも称され、現在のドイツの行政に引き継がれている。（Arthur B. Gunlicks, Local Government in the German Federal System, Duke University Press, 1986, pp.32-34、邦訳『ドイツ連邦制における地方政府』（1989）自治総合センター、pp.33-35）。
- 26 特に、郡独立市（おおよそ人口10万人以上の都市自治体）においては、その領域内のすべての事務（地域のすべての事務（自治事務）と国家的な事務（指示事務／委任事務））を総合的に担っている。小規模な市町村においては国家的な事務は郡がこれを担うことが多いし、郡は市町村広域連合として広域事務等も担う。

性・近接性の原理、これらを束ねる制御システムを通じた都市経営をイメージとして示したのが、図2-2-1である。

図2-2-1 ドイツの都市経営の理念の基盤となる三要素（イメージ）



出典：筆者作成

4 超高齢・人口減少社会における都市経営

(1) 公共サービス提供主体の多様化への対応に課題

わが国では、地方分権の流れのなかで、90年代には包括的な改革が行われてきた。公共サービスの提供主体が急速に多様化し、民間委託、第三セクター、さらには、指定管理者制度の導入など、既存の枠組みを超えた取組みが進展した。自治体行政から民間企業や市民セクターへの事務・事業の委託・分与、協働化の動きは第2段階の分権、いわゆる市民自治と公民連携の段階への移行を示唆していると評される²⁷ようにもなった。こうしたなか、行政運営には新たな

27 澤井安勇（2005）「1 都市経営と都市再生－分権・市民社会の都市経営システム－」『都市のシステムと経営』（岩波講座 都市の再生を考える6）岩波書店、pp.14-17

な負荷や軋みをもたらしていることが指摘²⁸されてきた。

（2）超高齢・人口減少社会における都市自治体の新たな課題

わが国においても、地域公共交通、エネルギーが都市自治体の重要な任務として登場してきた。地域公共交通に関しては、交通政策基本法（2013年）のもとで、市区町村がその地域の交通に関する施策の策定義務を負うことになり、さらに地域公共交通活性化再生法の改正（2020年）により、地域公共交通計画（マスタープラン）の作成が努力義務化された。

ドイツにおいては、かねてから、地域公共交通やエネルギーは、生存配慮義務として重要視されてきており、地域公共交通については、1993年に法律で明記された²⁹。

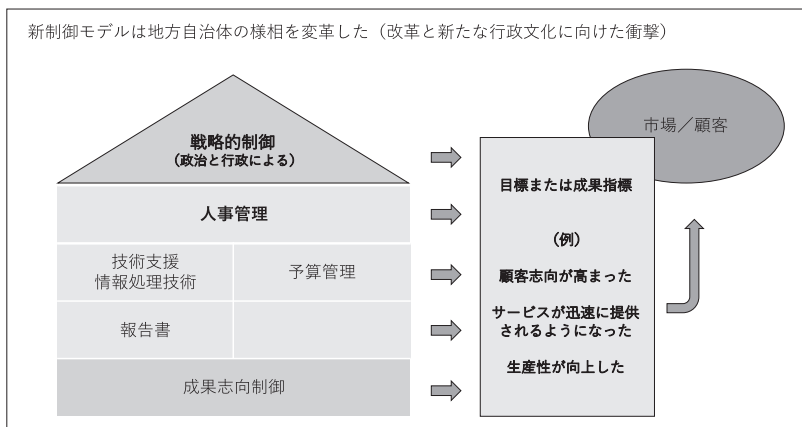
-
- 28 総務省（2014）『地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会報告書』では、これまでの制度改革を7つ（①地方分権、②規模拡大と広域連携、③行政改革、④NPM／PPP、⑤行政の透明化、⑥ICT、⑦多様化（ダイバーシティ））に分類し、「カテゴリーA×カテゴリーB」の手法で検討している。そして、地方自治体に関する諸改革が並立して相互に競合する側面があり、行政運営に新たな負荷や軋みをもたらしているとして、例えば、アウトソーシングによる行政効率化 × 行政の透明性確保の事例を取り上げて、アウトソーシング後の規制や責任分配のあり方が問われる事例が発生していると指摘している。そのうえで、地方自治体と民間企業の地位・立場の明確化や、リスク要素を適切に管理できる制度の導入を検討することが必要ではないかとしている。
- 29 ドイツ鉄道の改組に伴い1993年に地域公共交通の権限を連邦から州に移管した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）は、地域公共交通が「生存配慮」に分類されることを明記（1条1項）した。

(3) ドイツにおける経営手法と地方自治体理念、統合型都市総合計画をめぐる動き

ア 新制御モデル(NSM)から自治体制御モデル(KSM, Kommunales Steuerungsmodell)へ

1993年以降、新制御モデルは、多くの調査研究を経て実施に移された。KGStは、新制御モデルの枠組みの要素を、個々の地方自治体の個別のケースに合わせて展開するように勧告した。そして、理論と実践には様々な成果があった。地方自治体の顧客志向は高まり、自治体サービスは迅速に提供されるようになった。地方自治体のいわば生産性も向上した。

図2-2-2 新制御モデルがもたらした変革



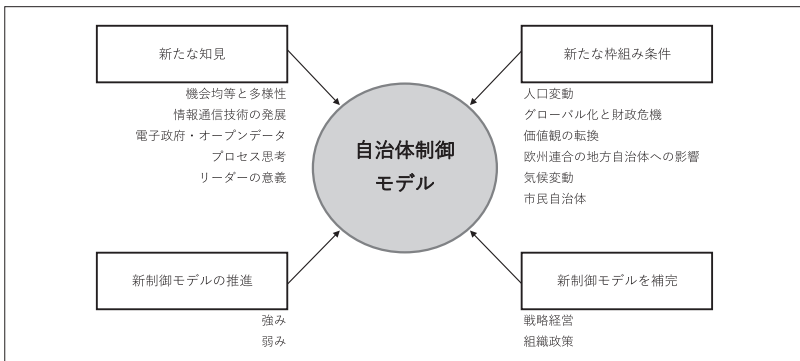
出典：Alfred Reichwein, “Kommunen agieren in unterschiedlichen Leitbildern”, *Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs*, KGSt, 2014（『19. Europäischer Verwaltungskongress（第19回欧州行政会議）（2014年2月27日・28日）における講演資料』（以下、「第19回欧州行政会議資料」という）を筆者が翻訳

しかしながら、21世紀を迎え、地方自治体は、急速な時代の変化

の波に見舞われている。KGStによれば³⁰、時代の変化の波は、以下のようなものである。

- ・人口変動（超高齢・人口減少社会の到来）と価値の転換
- ・機会均等と多様性の要請
- ・グローバル化の進行に伴う経済社会の変化
- ・欧州共同体の地方自治体への影響
- ・地球気候変動
- ・インターネットとソーシャルメディアの影響力拡大
- ・地方自治体における市民の自己理解と役割の拡大
- ・政治的制御のルールと質の向上の重要性
- ・地方自治体の事務の見直しと厳しい財政事情
- ・職員の質的量的確保の重要性
- ・リーダーシップや組織文化の変容

図2-2-3 新制御モデルから自治体制御モデルへ

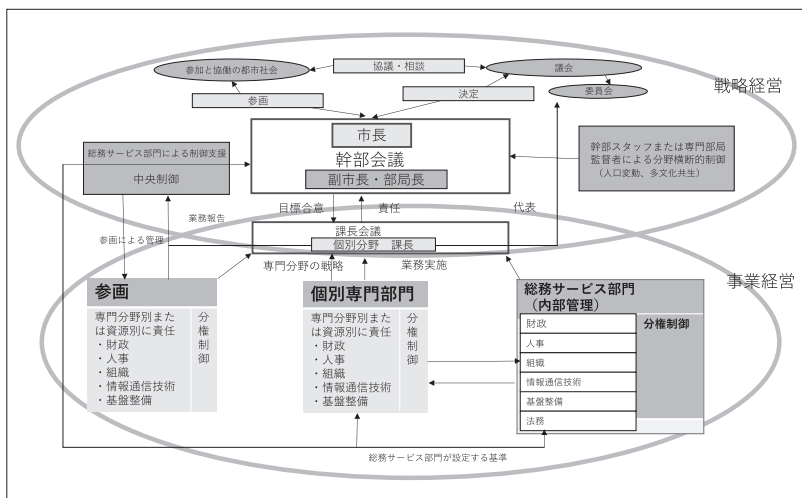


出典：第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

30 アルフレッド・ライヒヴァイン博士（当時、KGSt業務執行理事代理）が第19回欧州行政会議（19.Europäischer Verwaltungskongress）（2014年2月27日・28日）において行った講演資料「KGStの課題解決の取組み（*Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs*）」による。

こうして、新たな枠組み条件のもとで、新たな知見を得て、経営の観点から新制御モデルは自治体制御モデルへと進化した。

図2-2-4 自治体制御モデルによる制御のイメージ

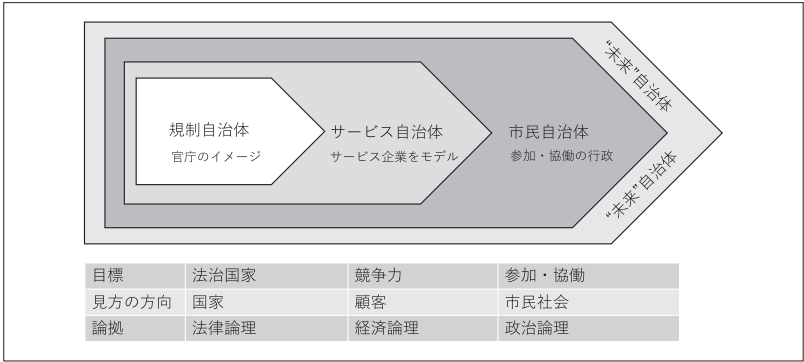


出典：プレーメン会議資料を筆者が翻訳

イ 規制自治体→サービス自治体→市民自治体

また、地方自治体の理念も、大きく変容してきた。まず、法治国家の理念の下での規制官庁としての地方自治体から、自治体間競争の中で顧客志向のサービス提供者としての地方自治体の理念が追求された。その後、市民の参加と協働の重要性が唱えられるようになり、KGStは、市民自治体の理念を掲げるようになった。こうして、自治体制御モデルは市民自治体の理念と結びつけられ、正統性を付与されることとなった。

図2-2-5 地方自治体の理念の変容（市民自治体へ）



出典：第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

ウ 統合型都市総合計画と都市経営

一方、Difu（ドイツ都市研究機構：Deutsches Institut für Urbanistik）は、今後の都市を取り巻く大きな潮流として、次のポイントを指摘³¹している。

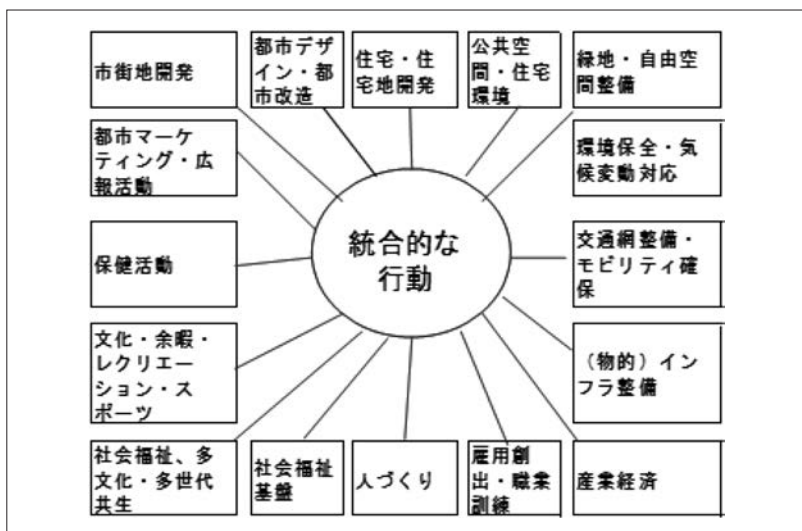
- ・人口変動（量的・構造的）
 - ・生活様式・態様、消費の変化（家族から個人へ）
 - ・より一層困難さを増す社会の分断
 - ・気候変動とその対応
 - ・エネルギーの効率使用、再生可能エネルギー・省エネルギー
 - ・原料・資源の欠乏と効率化戦略の必要性
 - ・技術革新、特に情報通信、移動、エネルギー、上下水道・廃棄物処理の分野
 - ・参画・責任・社会統合の局面において政治・行政・経済界・市民団体の役割が大きく変化
- そして、取組みの方向性として、次の事項を掲げている。

31 Difu, *Difu-Insitutstrategie 2020+ -thematische Schwerpunkte*, 2013, pp.1-2

- ・分権的かつ情報で制御される業務システムと業務推進の強化
- ・公共社会における分権的な協議決定過程の増大
- ・統合的な取組みの強化と多分野の連携
- ・適合戦略、転換プロセスの推進

こうした背景のもとで、主に土地利用計画・都市計画を通じてまちづくりを制御し、個別プロジェクトを推進してきたドイツでは、統合型都市総合計画（Integrierte Stadtentwicklungsplanung）を策定し、交通網整備や環境保全・気候変動対応といった戦略を盛り込んで、まちづくりを制御することをめざすようになった³²。

図2-2-6 統合型都市総合計画



出典：BBSR, *Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen Projektabschlussbericht*, p.50、BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009（オリジナルはドイツ都市研究機構作成）の図を筆者翻訳作成

32 石川義憲（2018）「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構（Difu）」『都市とガバナンス第29号』、日本都市センター、pp.140-142

こうした動きはまちづくりの面からも総合都市経営の必要性を示唆するものであろう。

（4）ドイツにおける総合都市経営の今日的課題

ア 都市のインフラシステムの運営

Difu³³によれば、都市のインフラシステムは、人口・経済・エネルギー・気候といった多くの課題を考慮に入れなければならない、抜本的な更新、改造の過程にある。技術的なインフラのみならず社会的インフラも同様の課題に直面している。

伝統的なサービス指向の供給の考え方は、より大きな成果を求める需要指向の考え方に置き換えられつつある。空間的な見方からは、地区単位のサービス供給の必要性が増しており、ただし、その組織は都市全体の立場から最適化しなければならない。公的な主体による運営と民営化という対極にある組織の方向性に対して、新たなモデルとして、再自治体公営化のモデル、公共組合モデル、なかんずく市民団体が参加するという形が出現してきている。同様に、供給企業のビジネスモデルも変化しつつある。

イ “移動交流（モビリティ）”の場としての都市

Difu³⁴によれば、人口構造の変化により、需要のモデルと利用者のニーズがもたらす結果として、地方自治体の公共交通、道路空間設計、自動車以外の交通、交通組織は新たな課題に直面している。モビリティは、人口変動の中にあっても、社会生活の重要な一部であり経済活動に欠かせない基本条件である。地方自治体の任務は、交通がもたらす負担の解消であり、健康面での配慮（事故回避、騒

33 石川義憲、前掲、pp.138-139、Difu, 2013、前掲、“*Daseinsvorsorge und Infrastruktur – Umgestaltung von Infrastruktursystemen*”, p.5

34 石川義憲、前掲、p.139、Difu, 2013、前掲、“*Städte als Orte der Mobilität*”, pp.5-6

音減少、大気汚染解消、移動の困難性解消)、エネルギーの転換、気候変動への配慮・適合、高齢者に配慮した交通基盤・サービスの推進、例えば、高齢社会に適合した速度規制や高齢者に快適なサービスである。

さらに、複数の交通機関の連携、交通機関内部の連携が重要となってきた。個々人の自家用車の役割の重要度が低くなる一方で、平日でも休日でも、個人でも業務でも、自動車交通と自動車以外の交通を利用しなければならない。様々な交通機関を最も適切に結びつけることは、交通機関選択を効果的に行うために最も重要な前提である。地方自治体の交通計画においては、鉄道・長距離バス・広域交通・都市内交通の結節点としての鉄道駅の設計と組織化が課題である。また、現在の交通インフラを抜本的に更新する必要がある、一般会計予算を投入するか、利用者負担を求めるか、公民連携で負担を図るかの検討が迫られている。その場合、特に利用者、事業所、土地所有者を組み入れなければならない。

ウ “出会いと交流の場”としての都市

～総合都市経営におけるデータ戦略

総合都市経営は、デジタル社会においても重要な意味を持っている。ドイツ都市会議はデータ戦略に関する報告書（データで未来の都市をつくる）³⁵を作成し、コロナの大流行を契機に自らを見つめ直す大きな変化を感じ取っている都市が公共空間を利用し結束を強化するためには、未来の都市がデータに基づいて構築される必要があるとしている。特に、モビリティやエネルギーはデータ戦略上の重要課題であり、その場合、都市グループ企業とのデータ連携が不可欠であるとしている。

35 Deutscher Städtetag, 2021, *Die Stadt der Zukunft mit Daten gestalten*, p.4

（5）わが国における改革の模索

～エネルギー、地域交通、データ戦略と公民連携、広域連携

わが国においても、都市自治体のエネルギー事業や地域交通への取組みは重要なものとなっており、総合戦略のなかに組み込んできている。また、都市自治体のデータ戦略も課題であり、スマートシティの取組みも、総合都市経営を意識したものとなる必要があろう³⁶。

都市経営については、都市自治体単位での経営といったことにとどまらず、広域圏としての地域経営³⁷や地域コミュニティレベルでの地域運営も課題となってきた。地域の課題に地域経営として総合的に取り組むためには、必ずしも既存の都市自治体のエリアにとどまることなく、広域圏で総合性を確保することや、逆に地域コミュニティの領域で総合性を確保することも必要となる。

【参考文献】

- Ramon Linhos(2006), *Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen*, KWI-Arbeitshefte 11, Kommunalwissenschaftliches Institut, Universität Potsdam
- 石川義憲（2007）「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、pp.129-159

-
- 36 わが国における新たな公民連携の取組みにも注目したい。一つには、企業、大学等との包括的な連携協定の締結によるものであり、観光、経済などの政策分野が多い。また、民間事業者の提案やアイデアを募集し事業を進める共創型の取組みなどがある。（橘田誠、前掲pp.206-213）
- 37 ドイツでは、圏域の地域経営といった取組みも進められている。その場合、地域に共通にみられるのが広域的な土地利用計画の策定と地域公共交通の運営である。すなわち、まちづくりと地域公共交通を中心とした生存配慮サービスを通じた地域経営である。（日本都市センター（2015）『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』（ほか）

- 同 (2017)「KGSt (自治体行政経営センター) ～都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク～」『都市とガバナンス第27号』、日本都市センター
- 同 (2018)「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構 (Difu)」『都市とガバナンス第29号』、日本都市センター
- 同 (2022)「都市行政研究の視点 DX、データ戦略と地方自治の視点～デジタル主体性自律性(主権)に注目して」『都市とガバナンス第37号』、日本都市センター
- 井手英策 ほか (2017)『超高齢・人口減少時代に立ち向かう－新たな公共私連携と原動力としての自治体－(地域経済財政システム研究会WG報告書)』、日本都市センター
- 橘田誠 (2020)「公共サービス提供主体の多様化」、『人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)』、日本都市センター
- 総務省 (2014)『地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会報告書』
- 三浦正士 (2020)「都市自治体の総合行政と計画行政」、『人口減少時代の都市行政機構(第6次市役所事務機構研究会報告書)』、日本都市センター

第Ⅱ部

総合都市経営の多様性

第3章

ドイツの総合都市経営

－都市自治体と出資団体（都市公社等）による
エネルギーと交通を基軸にした戦略的連携－

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和
京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授 諸富 徹

1 はじめに

本章では、今後迎える多様な政策課題－人口減少、気候変動、デジタル化－などの社会変化に対応していく上で、そのヒントとなるドイツの都市自治体と出資団体（Beteiligungen：都市公社等の企業グループを含む）との戦略的連携のあり方をエネルギー政策と交通政策を中心に具体的に論じる。ドイツでは、都市自治体は公企業（公）や私企業（私）などどのように連携（出資、補助、委託、契約等）をしているのだろうか。本章ではこうした問題をいくつかの都市の事例を通じて考察することにする。なお、本章は（公財）日本都市センターに設置された「総合都市経営研究会」（2019年～2021年度）における研究報告（中山（2020）、坂本（2021））に負うところが大きい。

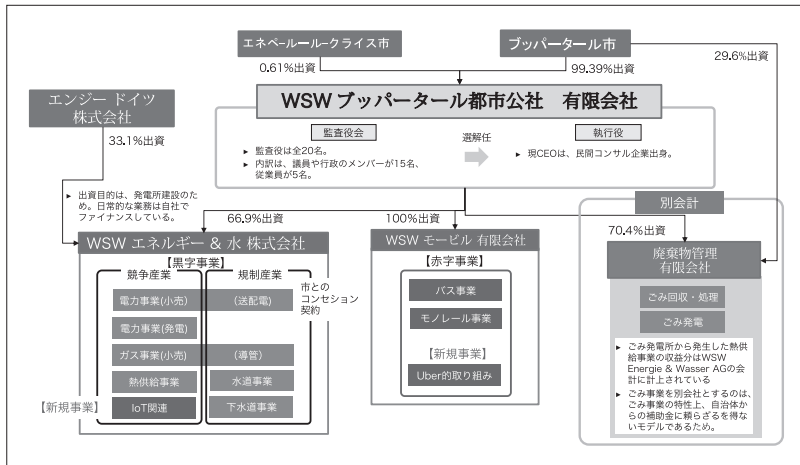
まず、ドイツでは自治体は実に多様な形態の公法上及び私法上の組織である出資団体（都市公社を含む）と連携しているが、そのグループ企業に出資（所有）をすることでその政策や事業の多くを実施させている。しかも、こうした出資（所有）は実に多様な形態をとっている。

例えば、ブッパータール市¹とその都市公社グループ（WSW：ブッパータール都市公社）との連携を図3-1-1で見てみよう。具体的には、都市自治体（ブッパータール市など）がその子会社である都市公社（持株会社：ホールディングス）とさらにその傘下の子会社のグループ企業に出資をしている様子がこの図からうかがえる。こうした連携は都市自治体から都市公社グループへの出資という点では最も典型的な形態をとっていると言えるが、WSWに限らずドイツ

1 ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州に属するルール地方の工業都市（郡独立市）で人口は約36万人。なお、WSWについては、坂本（2021）を参考にした。

の都市公社グループに特徴的なのはエネルギーや水道などの事業を黒字事業として、交通などの赤字事業として会計を別にしているという点である。具体的には、黒字事業であるエネルギー事業は「WSW エネルギー & 水 株式会社」が主に担い、赤字事業である交通事業は「WSW モービル 有限会社」が主に担っている。

図3-1-1 ブッパータール市 (Wuppertal) とその都市公社 (シュタットベルケ) と主なグループ企業の出資関係



出典：坂本（2021）、12頁、都市公社ブッパータールHPを基に修正し和訳を付した。

さらに、利益の出ない赤字事業にはWSW（ブッパータール都市公社）が100%を出資している一方、利益の出る黒字事業であるエネルギー事業などについては、市からの出資とともに民間事業者からの出資もまた受け入れている（＝「エンジードイツ株式会社」から「WSW エネルギー & 水株式会社」への33.1%の出資）。また、WSW（ブッパータール都市公社）への出資もまたブッパータール市とエルベ・ルールークライス市という複数の自治体によるものである。このように自治体から都市公社グループへの出資は単線的ものではなく、

近隣の地方自治体や民間事業者からの出資もまた受け入れていることから広域連携や公民連携という側面も併せ持つことが分かる。

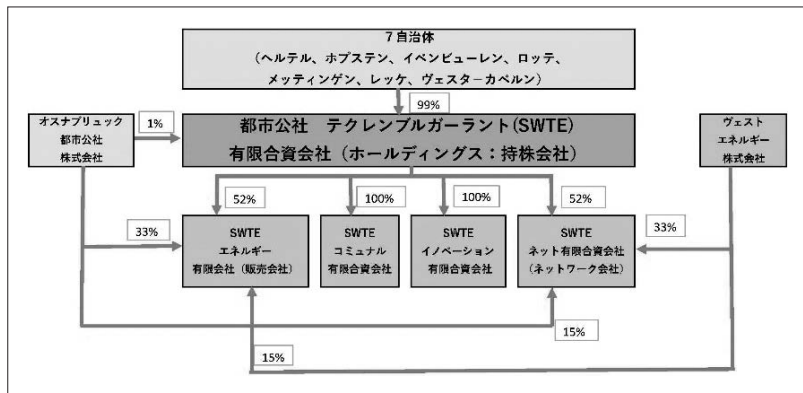
しかも、こうした出資（所有）は実に多様な形態をとっている。例えば、その他にも、小規模自治体による広域的な都市公社への出資による経営参加（図3-1-2：都市公社テクレンブルガーラントへの7つの自治体（主にドイツ北部のノルトライン・ヴェストファーレン州北部地方の市町村）の出資）²や、複数の自治体が出資する広域的な都市公社連合（図3-1-3：6つの自治体による都市公社連合（北ヘッセン地方）³を通じた広域連携）の結成による広域的な事業展開といった形態までである⁴。

ドイツではこうした多様な出資（所有）形態を通じた都市自治体と出資団体（都市公社を含む）との連携がこれまでも歴史的に進められてきた。都市自治体はこうした多様な形態をとる出資（所有）によって、一定の配当を得て出資団体の運営費等への補助を最小化し、都市公社グループの持株会社（ホールディングス）への増資を

-
- 2 本事例の特徴としては、都市公社テクレンブルガーラントを通じて7都市での共同運営をして13万5,000人をカバーしていること、同社が都市公社オスナブリュックなどとの戦略的パートナーシップを結ぶとともに、配電網（4,220km）・ガス導管網（1,220km）・分散型発電所（5,660ヶ所）を有し、従来の褐炭地域からの脱却を目指していることなどが挙げられる。
 - 3 本事例の特徴としては、北ヘッセン都市公社連合が2011年設立で参加自治体はパートナーとして活動していること、同社が北ヘッセン地方の約29万人に安定した電気・ガス・水の提供、電気は1,300GWhを販売していること、関連会社で1,100人の雇用が生まれていることなどが挙げられる。
 - 4 わが国でもドイツの都市公社（Stadtwerke：シュタットベルケ）に関する詳細な研究が見られるようになっていく。本稿の問題意識（自治体の出資団体との連携という観点）から注目される先行研究としては、諸富（2016）、ラウパッハ（2019）、ヴッパータール研究所（2018）、国土交通政策研究所（2021）などがある。また、後述するドイツのKonzern Stadtに関する先行研究としては、Linhos（2006）、石川（2007）などがある。なお、ドイツとともにわが国でも地域新電力をはじめとする日本型シュタットベルケの動向も注目されるが、本章では紙幅の制約もあることから、都市自治体とその出資団体との連携に焦点を絞ることとした。

通じて交通事業のような公益的な赤字事業の財源手当てを必要に応じて行っている。また、市の政策目的のために出資団体とそのグループ企業へ多様な形態での補助（横断連結による補助、一部の赤字企業への補助等）も行っている。そして、当然ながらこうした自治体による出資や補助はその議会での承認を得ることで公共性が担保される。こうした取組は、都市自治体が多様な政策分野の事業を組み合わせる総合的に実施するという意味で、本書で述べるところの「総合都市経営」の最も代表的な事例だと言えるだろう。

図3-1-2 7つの自治体の出資による都市公社（テクレンブルガーラント都市公社）を通じた広域連携



出典：都市公社テクレンブルガーラントHP、中山（2020）30頁を基に加筆修正
筆者注：図中の矢印は出資、%は出資比率を示している。

わが国でも近年注目されているドイツの都市公社（シュタットベルケ）はその子会社と企業グループ（コンツェルン）を形成することで、複数の生活基盤インフラ事業を併せ持つことが多いため、例えば熱供給と電力とガスの複数契約による料金のセット割、これら事業の料金請求や販売窓口の一本化などなど、地域に密着した独特の事業展開をしていることが広く観察される。また、ドイツでは公

道は自治体所有が多いことから、公道の地下部分での共同溝への配電網やガス管、通信網等の共同設置も広範に行われるようになっていくに加えて、地域公共交通（近距離旅客交通）や浴場（温水プール等）などの非営利的ではあるが公益的な事業を運営している。こうしたことでも、地域住民の福祉に貢献する公益的なサービスの提供によって、都市公社はその存在意義を示すのにも大きな成功を収めているように思われる。

そこで、本章ではドイツの都市自治体と都市公社による戦略的連携のあり方をエネルギー政策と交通政策を中心に具体的に論じる。まず、エネルギー政策を基軸にした総合都市経営の取組（ミュンヘン市、フライブルク市）について触れ、次に交通を基軸にした総合都市経営の取組（フライブルク市）に触れる。その際、ドイツの都市自治体では「生存配慮」や「コンツェルン都市」などといった都市経営のコンセプトの下で、エネルギー事業、交通事業、水道事業、浴場事業、廃棄物事業、都市開発事業（駐車場、住宅地開発等）などの生活基盤（社会インフラ）を支える多様な事業が総合的に実施されていることについて触れたい。ドイツではこうした都市経営のコンセプトが伝統的な政策分野において発展してきたが、今後の人口減少や気候変動やデジタル化（電子政府化）などの多様で新たな政策ニーズに対応していく上でも、自治体による新たな戦略的連携（出資や補助など）のありかたを考えるうえでこれらは多くの示唆を提供すると考えられるため、あらためて整理しておくこととする。

図3-1-3 6つの自治体による北ヘッセン都市公社連合（SUN：Stadtwerke Union Nordhessen GmbH & Co. KG：北ヘッセン都市公社連合 有限合資会社）を通じた広域連携



出典：北ヘッセン都市公社連合HP、中山（2020）を基に修正の上、和訳を付した。

すでに本書の第2章の石川論文においても触れてきたとおり、ドイツでは伝統的に都市経営のコンセプトが多様な形で議論され、そうしたコンセプトのもとで総合的な都市政策が実践されてきた。とりわけ、「生存配慮」（Daseinsvorsorge）はときに「自治体による生存配慮」（Kommunale Daseinsvorsorge＝自治体による現存在配慮や生活配慮とも訳される）とも表現され、ドイツではこうしたコンセプトの下で市民生活に不可欠な生活基盤サービス（社会インフラ）を提供することが自治体の使命と位置づけられており⁵、それを自治

5 ドイツ基本法第28条2項では「市町村は地域的共同体のすべての事項について法律の範囲内で自らの責任において規律する権利を保障されなければならない」と規定され、市町村の自治権（全権限性）が保障されており、エネルギー供給や地域公共交通の確保などの住民生活を送る上で必要な事業がいわゆる生存配慮の一環として自治体の任務と解されている。個別法としても、総合的なエネルギー政策（既存エネルギー源から再エネへの転換）については、1991年の「電力

体と出資団体（Beteiligungen）が連携することで担ってきた。具体的には、エネルギー、交通、上下水道、ごみ処理、プール、買物店の維持、医療・福祉・教育分野の施設や墓地の運営などを生存配慮は広く包含する概念であり、地域ごとに、また自治体ごとに定義されて活用されている政策コンセプトでもある。さらに近年は、人口減少、気候変動、デジタル化といった社会変化に対応する自治体の生活基盤（社会インフラ）の維持管理と戦略的活用もまた「生存配慮」（Daseinsvorsorge）というコンセプトの下で議論されており、こうした分野ではそうして生まれた施策が現実には実施に移されている。

また、前章で触れたように、ドイツではNPM概念がNSMやKSMといった独自の政策コンセプトへと進化を遂げていく中で、都市自治体による行政組織のアウトソーシングの進展とともに、公企業、私企業、そして民間組織等の制御とコントロールが大きな政策課題として認識されるようになった⁶。そうしたなかで、「コンツェルン都市（Konzern Stadt）」というコンセプトが登場し、都市自治体が公企業や私企業、地域組織等のコントロールをあたかも企業のコンツェルンのように行うという都市経営の概念として発展してきた⁷。

供給法」（Stromeinspeisungsgesetz）と2000年以降の数次の「再生可能エネルギー法（EEG：Erneuerbare-Energien-Gesetz）」の改正が重要である。また、地域公共交通の充実については1990年代のいわゆる「解消法（Entflechtungsgesetz）」と「地域化法（Regionalisierungsgesetz）」という二つの法律によりソーシャルミニマムの観点から連邦と州が多額の補助金を毎年交付することで地域公共交通を充実させるようになっていく。

- 6 なお、こうした自治体からの出資団体への出資比率は重要な組織であるほど過半数を占めていることが多い。また、自治体と出資団体との間では人事面の交流も観察される。加えて、複数の市町村で広域的な業務を行う出資団体（例えば後述するフライブルク市が出資するバーデノヴァ社）に対しては、複数の自治体が出資するため1つの自治体あたりの出資比率が結果として下がることもある。
- 7 なお、「コンツェルン都市（Konzern Stadt）」は「都市コンツェルン（Stadtkonzern）」とも呼ばれている。また、これらは人口規模の小さな自治体においても「コンツェルン自治体（Konzern Kommune）」や「自治体コンツェルン」（Kommune Konzern）などと表現されることもある。その意味ではこのコンセプトの有効性は人口規模の大きい地域に限られるものではない。

そして、本章で扱う「都市公社（シュタットベルケ：Stadtwerke：以下、SWないしは都市公社と表記）」こそ、これらのコンセプトで実施される生活基盤（生存配慮）事業の多くを担っている。ドイツでは都市自治体が都市公社のグループ企業と連携することで、生活基盤（社会インフラ）に関わる収益事業（営利事業：電気、ガス、熱供給、上下水道、送配電網の維持等）を実施するとともに、市からの補助金とともにそれらで得た収益の一部を多様な公益事業（非営利事業：地域公共交通、温水プール、図書館、劇場等）にも還元する形での資金調達もしている。

しかしながら、本章ではこうした都市自治体と都市公社との関係は「コンツェルン都市」というより包括的な出資関係の中で位置づけて把握されるべきであると考えている。例えば、図3-1-4はフライブルク市⁸と都市公社グループとの出資関係（図中の左側のフライブルク都市公社有限公司（SWF）の企業集団）を含む形で、市による都市公社グループ以外の多様な公企業グループへの出資関係もまた示している。具体的には、フライブルク市はその直接的かつ間接的な出資を通じて、「フライブルク廃棄物管理・都市清掃有限会社（ASF）」とも、「フライブルク都市開発有限会社（FSB）」とも、「フライブルク経済・観光・見本市有限合資会社（FWTM）」とも連携（出資・補助）をしており、これら4つの出資企業のそれぞれがその子会社への出資により企業グループ（コンツェルン）を形成していることがわかる。これにより、都市自治体が実に多様な形態で出資や補助を通じて全体として「コンツェルン都市」を形成していることが看取されるのである。実際、フライブルク市はこうした「コン

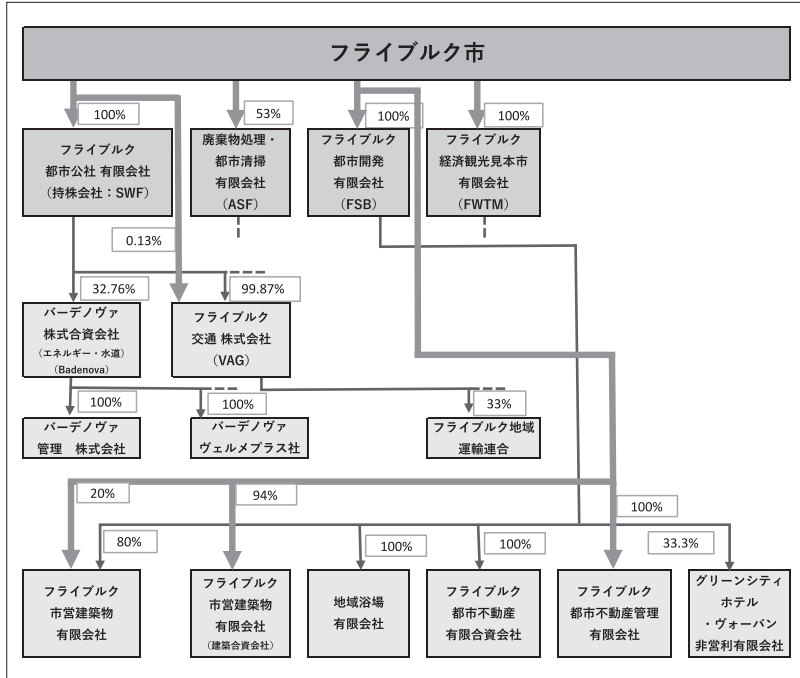
8 フライブルク市はドイツ南西部のバーデン・ビュルテンベルク州の人口約24万人の郡独立市である。なお、通常は「フライブルク（ブライスガウ地方）："Freiburg im Breisgau"）」と表記されるが、本章ではフライブルク市と簡潔に表記することとする。

ツェルン都市」というコンセプトを総合的な都市経営の理念として前面に打ち出している⁹。そして、本章の後段で述べるように、こうした視点はエネルギー政策や交通政策における都市自治体とその出資団体との連携を具体的に見る上でもより一層重要となる。というのも、フライブルク市では、市財政局（Stadtkämmerei）が統括する「都市公社グループ」（SWF）（エネルギー、交通などの事業を実施）と市園芸土木局（Garten- und Tiefbauamt）が統括する「都市開発公社グループ」（FSB）（都市開発事業を実施）との連携がとりわけ重要と考えられるためである。

以上、本節ではドイツにおける都市経営のコンセプト（「生存配慮」、「コンツェルン都市」、「シュタットベルケ（都市公社）」）を整理したうえで、フライブルク市を例に「コンツェルン都市」の具体的なあり方を見てきた。以下では、これらを意識しつつ、主にエネルギー政策や交通政策を実践するドイツの都市自治体と都市公社の連携を具体的に考察していくこととしたい。

9 例えば、フライブルク市HP「Töchter und Beteiligungen der Stadt Freiburg（フライブルク市の子会社と出資団体）」（<https://www.freiburg.de/pb/206480.html>）では「Konzern Stadt Freiburg（コンツェルン都市フライブルク）」の詳細は毎年の「出資団体報告書」を参照されたいとの指摘がある。また、別の同市のHP「Erklärvideos zum Haushalt（財政に関する説明動画）」（<https://www.freiburg.de/pb/1913960.html>）では、「Konzern Stadt Freiburg（コンツェルン都市フライブルク）」の概要が分かる動画を視聴することもできる（ともに2022年10月5日最終閲覧）。

図3-1-4 フライブルク市による出資団体（主に都市公社グループ、都市開発公社グループ等）への出資の概要（2020年12月31日時点）



出典：フライブルク市財政局（2021）「出資団体報告書」、9頁を基に筆者作成

筆者注：図中の％は市またはその子会社（それぞれの企業グループの親会社）からの出資比率を示している。

太線は市による直接出資、細線は市の子会社による（グループ企業への）間接出資を表している。

2 ドイツにおけるエネルギーを基軸にした 総合都市経営 (ミュンヘン市、フライブルク市を中心に)

ドイツでは再生可能エネルギーの導入や省エネ、エネルギー利用の効率化（コジェネレーション等）をはじめとする脱炭素化（温

室効果ガスの排出量削減)に向けた取組が急速に進んでいる。ドイツでは1990年代よりこうした取組を進めてきたが、とりわけ連邦政府による2010年の「エネルギー政策大綱(エネルギーコンセプト: Energiekonzept der Bundesregierung)」では2050年までに温室効果ガスの排出量の目標値を1990年比でマイナス80%~95%とし、エネルギー消費における再エネの割合も1990年比で最低80%とすることとされたが、2019年の「連邦気候保護法(Bundes-Klimaschutzgesetz)」では、さらに2050年までにドイツを気候中立化することを目指し、温室効果ガスの排出量を2030年までに1990年比で55%削減することを定めた。これによりドイツは気候保護目標を拘束力のある法律で定めた最初の国となったが、より重要なことはこの法律においては政策部門ごとにCO₂排出量の上限を定め、「電力(生産)」、「産業」、「建物」、「交通」、「農林業」、「廃棄物処理業等」という6つの分野における年間の目標排出量の維持に連邦各省が努めるよう義務づけられた点である¹⁰。

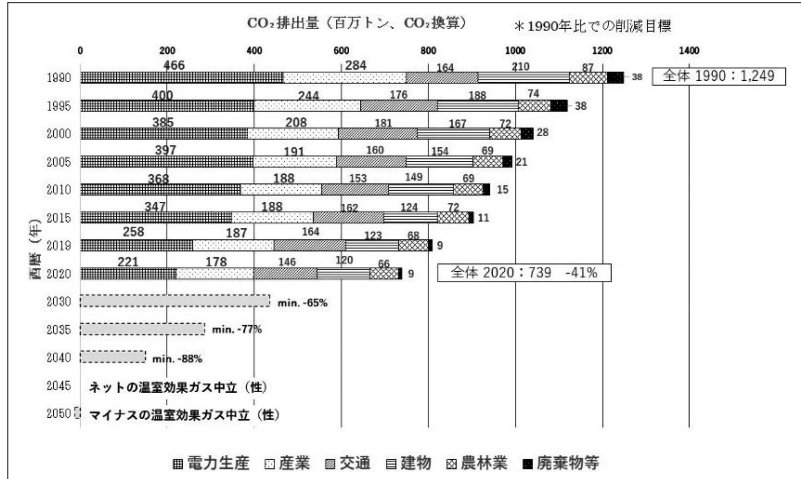
この点が重要なのは、こうした政策が気候保護政策(環境政策)であると同時に、経済成長を促進する産業構造のグリーン化(脱炭素化)への転換を伴う経済政策でもあり、その意味では総合的なエネルギー政策であるという点である。こうした施策を通じて、ドイツのみならずデンマークやスウェーデンをはじめとする欧州諸国は経済成長と温室効果ガス排出削減の同時達成(デカップリング)をさらに推し進めつつある¹¹。後述するように、ドイツではこうした

10 しかも、この法律では独立した審議会を設けて達成状況を監視し、必要に応じて迅速に対応する仕組みも定められた。

11 欧州諸国の経済成長と温室効果ガス排出削減の同時達成(デカップリング)の動向の詳細については、諸富徹(2021)「「グリーン成長戦略」に何が足りないのか」(京都大学再生可能エネルギー経済学講座HPコラムNo.230)(https://www.econ.kyoto-u.ac.jp/renewable_energy/stage2/contents/column0230.html)(2022年9月22日最終閲覧)などが参考になる。

総合的なエネルギー政策が、国レベルのみならず自治体レベルでも施策として意識され展開されていることに注意を喚起したい。

図3-2-1 温室効果ガス排出量の実績値と目標値
(2020年までの推移と2050年までの目標値)



出典：BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit) (2021) *Klimaschutzbericht 2021*, p.11を基に修正し和訳を付した。

さて、ドイツではその後もパリ協定の発効など世界的な気候保護の機運の高まりを背景に、CO₂削減目標をさらに引き上げてきた。例えば、2021年5月の気候保護法の改正では、2019年の1990年比のCO₂削減目標を2030年で（55%から）65%とし、2040年には88%、CO₂ニュートラルの達成時期を（2050年から）2045年へと前倒しした。その後の2021年8月の気候保護法第1次改正法でも、これらの目標が維持されるとともに2050年以降はCO₂の吸収が排出を上回る「CO₂マイナス」を目指すとされた。なお、この法改正では2031年から2040年までの各年について具体的な削減目標値が定められたほか、森林活性化など土地利用の改善を通じたCO₂吸収効果の向上に

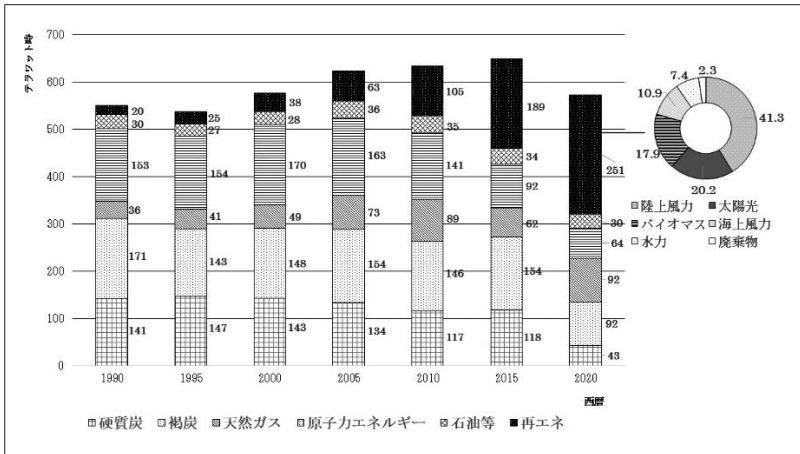
についても新たに目標値が設定された。これらの取組の結果、ドイツでは2045年までに気候中立化することを目指し、温室効果ガスの排出量を2030年までには1990年比で65%削減することが法律で定められている。こうした目標値が設定されたことで、ドイツでは再生可能エネルギーなどの利用拡大によるエネルギー転換がより急速に取り組まれてきた¹²。

こうした取組の結果について、ドイツ連邦環境・自然保護・原子力安全省（BMU）の2021年の「気候保護報告」（Klimaschutzbericht 2021）で確認すると（図3-2-1を参照）、1990年から2020年にかけてドイツの温室効果ガス排出量は1990年比で40.8%減少しており、2010年の「エネルギー政策大綱」で設定されていた「2020年までに温室効果ガス排出量を40%削減」という目標はすでに達成されていることがわかる。加えて、従来までゼロエミッションの目標年としていた2050年を前倒しし、2045年にはこれを達成し、2050年には全体で温室効果ガス排出量のマイナス化が目指されていることがこの図からも確認することができる¹³。

12 これらの経緯についての詳細は以下のサイトが参考になる。c.f. ドレスデン情報ファイルホームページ「ドイツの環境・エネルギー政策」（<https://www.de-info.net/kiso/atomdata11.html>）（2022年9月13日最終閲覧）。

13 なお、この報告書によれば、2020年度の温室効果ガス排出量の抑制分がドイツで過去最大となったが、その約3分の1が新型コロナの蔓延による影響によるものではないかとのことである（同書、10頁）。

図3-2-2 エネルギー源（再エネ、石油、原子力、天然ガス等）別総発電量の推移（1990年～2020年：左図）、再生可能エネルギーに占める各部門（陸上風力、太陽光、バイオマス、海上風力）の割合（2020年：右図、単位：%）



出典：BMU (2021), *Klimaschutzbericht 2021*, 12頁を基に修正し和訳を付した。

また、この図3-2-1からは、国レベルで「電力（生産）」、「産業」、「建物」、「交通」、「農林業」、「廃棄物処理業等」の6つの分野における年間の温室効果ガス排出量の削減が総合的に取り組まれていることもうかがえる。その結果、後述するミュンヘン市やフライブルク市などのように、こうした政府の動きに合わせて2050年の温室効果ガス排出量ゼロという目標を前倒ししたり、気候保護政策としてエネルギー政策や交通政策に総合的に取り組む自治体もまた見られるようになっている。

ドイツではこうした脱炭素に向けた取組が進む中で、そのための再生可能エネルギーの導入もまた急速に進んでいる。図3-2-2でエネルギー源別総発電量の推移（1990年～2020年）を見ると、近年になるほど再生可能エネルギーによる発電量、特に風力と太陽光の発電量が大きく伸びていることがわかる。ドイツでは2020年までの自

然エネルギー電力の拡大目標を総電力消費量の少なくとも40%と定めていたが、2022年7月に改正された「再生可能エネルギー法（EEG 2023）」では、2030年の自然エネルギー電力の拡大目標を総電力消費量の少なくとも80%と定めており、2050年のカーボンニュートラルに向けた取組を加速させている¹⁴。さらにここで注目すべきことは、こうした動きが経済安全保障上の対応（例えば、ロシア産天然ガス供給の急減や天然ガスや原油などの1次エネルギー価格の急上昇への対応）という中長期的な観点からも進められているという点である¹⁵。

14 この点、再エネを重視するドイツの取組と原子力を重視するフランスの取組は対照的に見えるが、すでにEUでは原子力や天然ガスも脱炭素化に向けた移行期のエネルギー源として位置づけられている。

15 この点については、例えば連邦政府のハーベック連邦経済・気候保護大臣は、昨今の世界情勢の緊迫を視野に入れて「エネルギー政策は安全保障政策である」という姿勢を明確にし、「エネルギー自立を強化することは安全保障を強化すること」であるとして、「欧州レベルでエネルギー転換を推進する必要がある、再生可能エネルギーの拡大は国内とヨーロッパの安全保障の問題である」という発言をしている。c.f. Habeck bei Sonder-Energieministerrat in Brüssel 28.02.2022 -PRESSEMITTEILUNG -Europäische und internationale Energiepolitik (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/02/20220228-habeck-bei-sonder-energieministerrat-in-bruessel.html%E3%80%80>)（2022年9月13日最終閲覧）。

図3-2-3 ドイツの部門別（電気、熱、交通）の再生可能エネルギーの割合（1990-2021）※2022年2月時点



出典：連邦経済環境保護省HP “Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland (ドイツにおける再生可能エネルギーの推移)” (https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Navigation/DE/Service/Erneuerbare_Energien_in_Zahlen/Zeitreihen/zeitreihen.html) (2022年10月6日最終閲覧) を基に修正し和訳を付した。

他方、図3-2-3は、ドイツの電気・熱・交通の各部門別の再生エネルギーの割合を時系列でみたグラフである。このグラフからは、電力（電気）の再エネ化の割合は急速に伸びて4割を超えている一方で、熱（Warme und Kälte）部門では16%程度、交通（Verkehr）部門では7%程度であり、こうした熱部門および交通部門における再エネ化がドイツのエネルギー政策の今後の課題であることがわかる。なお、デンマークをはじめとする北欧諸国では、地熱供給プラントの大量建設などによって熱部門の再エネ化とともに、電気自動車の大量導入などにより交通部門の再エネ化もまた急速に推し進められている。もっとも、ドイツにおいてもこれらの分野でのセクターカップリング（電気、熱、交通の部門の間のエネルギーの相互変換と相互融通）とデジタル化の進行で余剰電力をうまく使うことでコストダウンさせる良い展開が期待されている。電気も熱も交通もその100%を再エネで賄うという理念の実現はどの国にとってもけっ

して容易ではないが、ドイツではこれまでも当初の目標を前倒しして急速にその取組を進めてきたという点が重要であろう。

そして、こうしたエネルギー政策の担い手として、ドイツでは都市自治体と都市公社との戦略的連携が大きな役割を果たしている。とりわけ、ドイツでは都市自治体が出資する都市公社グループの各企業を通じて、電気、ガス、熱供給、交通、通信といった複数の生活インフラ事業を総合的に管理し、また活用することによって、再生可能エネルギーの導入推進をはじめとしたカーボンニュートラルに向けた取組の担い手と目されるようになってきている¹⁶。すでに第1章で述べたように、今後は欧州諸国をはじめとして、どの国においても電気や熱などのエネルギー事業と交通事業（例：自動車や公共交通機関の再エネ電源化による電動化）や通信事業（例：デジタル技術による電気部門や熱部門における相互の需給調整）などの他の政策分野の事業との戦略的な連携が自治体には多様な形で求められてくるだろう。それはドイツの都市自治体においても例外ではない。

もっとも、一口にエネルギー事業といっても、狭義の部門（セクター）としては「電気」「熱」「交通」に一応は分類されるものの、より広義の環境政策を意識したエネルギー政策として自治体は「再エネ」と同時に「省エネ」や「（エネルギー使用の）高効率化」に取り組むとともに、「モビリティ（広義の交通）」や「商工業」の脱炭素化などにも総合的に取り組むようになっていく。本章で扱うドイツの都市自治体と都市公社はそのグループ企業を通じて多様なエネルギー事業（＝電気（発電・小売）、ガス（小売）、熱供給（熱導管

16 なお、わが国でも古くは「環境モデル都市」、近年でも「SDGs未来都市」や「カーボンゼロシティ宣言」を地方自治体が理念として掲げるようになっており、国はこれらの認定や指定を通じてそうした動きを支援してきた（例えば「カーボンゼロシティ宣言」の詳細については、以下のURLを参照されたい。環境省HP「地方公共団体における2050年二酸化炭素排出実質ゼロ表明の状況」(<https://www.env.go.jp/policy/zerocarbon.html>)（2022年8月30日最終閲覧））。

の管理を含む)、送配電(送配電網の維持管理を含む)、ガス管の維持管理など)、交通事業などを管理・活用しているが、これによって事業間の相乗効果ももたらされている。例えば、狭義のエネルギー事業については、熱電併給(コジェネレーション)の推進はもちろんのこと、将来的にはデジタル化を通じたセクターカップリング(電気、熱、交通の部門の間のエネルギーの相互変換と相互融通)が目指されている。他方、こうした「再エネ」の取組と同時に、「省エネ」と「(エネルギー使用の)高効率化」の取組、さらには「モビリティ(広義の交通)」や「商工業」の脱炭素化などの取組を総合的に推進することが脱炭素社会を実現していくうえでは必須とみなされるようになっていく。

そこで、以下では「電気」「熱」「交通」の再エネ化で先端的な取組を行うミュンヘン市、「省エネ」「再エネ」「(エネルギー使用の)高効率化」「交通(モビリティ)」などの総合的な取組を先駆的に実施してきたフライブルク市を扱うことで、ドイツにおける都市自治体と都市公社の戦略的連携を総合都市経営の事例として考察することにした。

3 ミュンヘン市の取組 (市とミュンヘン都市公社(SWM)、 ミュンヘン交通公社(MVG)との連携)

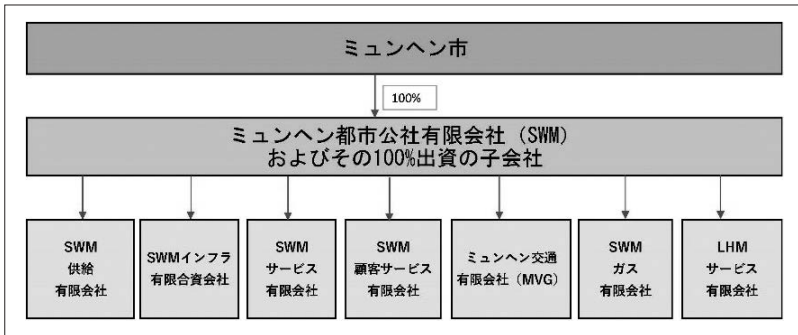
これまでドイツのエネルギー政策を概観してきたが、こうした動きを踏まえてもなお、ミュンヘン市(バイエルン州の州都)とミュンヘン都市公社(以下ではSWMと略す)の取組は先駆的と言えるだろう。まず、ミュンヘン市とその子会社の都市公社グループ企業との出資構造を図3-3-1で整理しておく、エネルギー事業の一部はSWM供給有限会社とSWMインフラ有限合資会社などの複数のグ

ループ企業が担っており、交通事業はミュンヘン交通公社（MVG）が主に担っている。これらは市と委託契約やコンセッション契約などを締結することにより、SWM供給有限会社やSWMインフラ有限合資会社などのグループ企業は市よりエネルギー事業の一部（送配電網やガス管の維持管理等）を委託され、ミュンヘン交通公社（MVG）は市より交通事業を委託され、市からの出資と補助をうけながらそれぞれ市と連携して事業を実施している。また、図3-3-1の市の子会社（都市公社（SWM）のグループの企業）のそれぞれが、市の直接的かつ間接的な出資を通じてそれらの企業集団を形成しており、さきのフライブルク市と同様に「コンツェルン都市」を形成している。

さて、次にミュンヘン市のエネルギー政策について見ていくと、市は2030年までにCO₂排出量を1990年比で50%削減することを温暖化防止（気候保護）政策の目標に掲げてきたが、こうした市の政策を反映してその子会社のSWMとそのグループ企業は大幅な再生可能エネルギーの増産に取り組んできた。その目標の一つが、2025年までに一年の電力供給量である75億キロワット時（kWh）を、自社の再エネ設備で生産するというものである。そこには産業の電力消費量も含まれるため、この目標が達成されれば、人口100万人を擁する都市としては世界初の例になるという¹⁷。

17 滝川薫（2015）「ドイツ、ミュンヘン：都市公社が全世帯の電力消費量を再エネで生産」新農林社『新エネルギー新聞』（2015年6月29日付 第29号）。人口が約150万人の都市ミュンヘンでは、市が100%出資（所有）するミュンヘン都市公社（SWM）がそのグループ企業を通じて、電力・地域暖房・ガスといったエネルギーの供給や、水道・地域公共交通の供給を行っている。SWMは都市公社といっても、8,000人の従業員を抱える大企業でもあり、ドイツでは電力会社としても5番目の規模を持つ。このSWMは2014年5月にはミュンヘン市の全世帯（80万世帯）と、トラム・地下鉄の電力消費量を合わせた20億キロワット時を、自社で所有する再エネ発電設備で生産できるようになったことを発表した。

図3-3-1 ミュンヘン市とその都市公社（SWM）とそのグループの子会社のコンツェルン構造（出資構造）



出典：ミュンヘン都市公社（Stadtwerke München）HP（<https://www.swm.de/stadtwerke-muenchen>）（2022年8月30日最終閲覧）をもとに筆者作成。

これを部門別にみれば、SWMは「電気」に関しては2015年に全家庭および公共交通部門（地下鉄、トラム）の電源の再エネ100%化をすでに達成しており、2025年までには市内の全需要のできるだけ多くを再生可能エネルギーでまかなうことを目標としている¹⁸。また、「熱」に関しては遅くとも2040年までに市の地域熱供給の需要をCO₂ニュートラルにするという目標（「地域熱供給ビジョン（2012）」で設定）を維持し続けており、「交通」に関してはE-BUSの導入や自家用車の電化を進め、2030年までにはその75%を、2035年までには全てのバスや事業所の電源を再生可能エネルギーで賄うことを目標としている（図3-3-2を参照）。

18 Stadtwerke München (2021), *Nachhaltigkeitsbericht 2021*, p.2.

図3-3-2 ミュンヘン都市公社（SWM）の気候中立に向けた取組



出典：Stadtwerke München (2021) “Nachhaltigkeitsbericht 2021”, p.2及びその和訳。

ミュンヘン市では、こうした目標を達成するために、ミュンヘン都市公社（SWM）とそのグループ企業と連携をすることで、広くドイツ国内外で風力発電施設（洋上風力、陸上風力ともに）への出資と建設を進めるとともに（図3-3-3、図3-3-4を参照）、ミュンヘン市の内外で地熱発電所（地熱CHP等）の建設を急速に進めている（図3-3-5、図3-3-6を参照）。SWMはこうした再エネ電力の増産にあたり、太陽光・太陽熱・水力・地熱・バイオマス・風力による発電設備をヨーロッパ全土に所有する戦略を採っているが、国内外の陸上風力設備の購入に特に力を入れている¹⁹。これは陸上風力が再エネの中で最も安いコストで発電できる技術であるためであるが、ドイ

19 滝川薫（2015）「ドイツ、ミュンヘン：都市公社が全世界の電力消費量を再エネで生産」新農林社『新エネルギー新聞』（2015年6月29日付 第29号）。

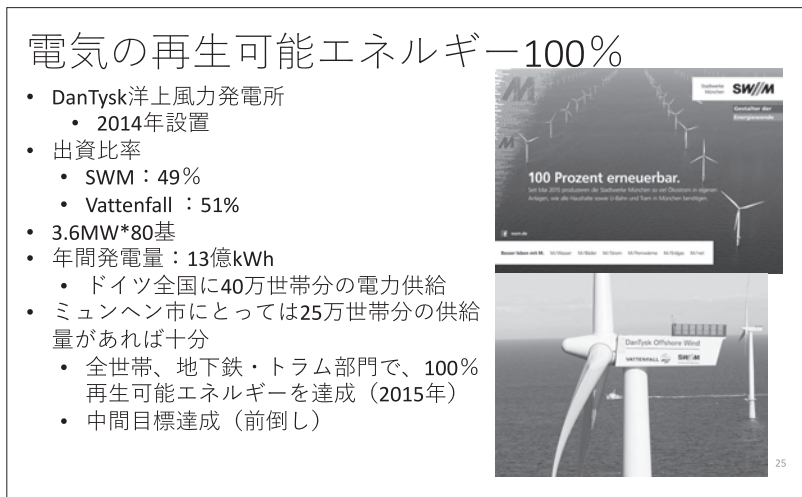
ツ全土で100基の風車を所有するほか、フランス、ポーランド、スウェーデンといった近隣諸国にも風車を所有している。また、洋上風力にも進出しており、北ドイツとイギリスで4か所の洋上ウィンドパークに出資しているという²⁰。

加えて、ミュンヘン都市公社（SWM）はその子会社であるミュンヘン交通公社（MVG：Münchner Verkehrsgesellschaft）を通じて交通機関（バス、トラム、鉄道等）の再エネ化を進めており、2030年までにはその75%の電源を再生可能エネルギーで賄うことを目標としている（図3-3-7、図3-3-8を参照）。

ここで重要な点は、エネルギー政策の一部はミュンヘン市が出資するその子会社の都市公社（SWM）と主に連携して推進する一方、交通政策はSWMの子会社であるミュンヘン交通公社（MVG）と主に連携をすることで進めているという点である。より具体的には、図3-3-1にもあるように、エネルギー事業の一部は都市公社（SWM）の子会社であるSWM供給会社やSWMインフラ会社（有限合資会社）などの複数のグループ企業が主に担っており、交通事業は同じく都市公社（SWM）の子会社であるミュンヘン交通公社（MVG）が主に担っている。

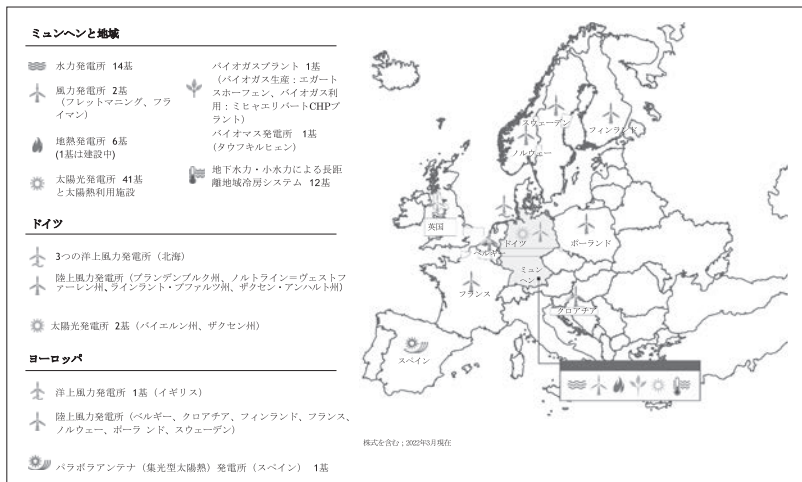
20 同上。

図3-3-3 ミュンヘン都市公社（SWM）による電気の再エネ化



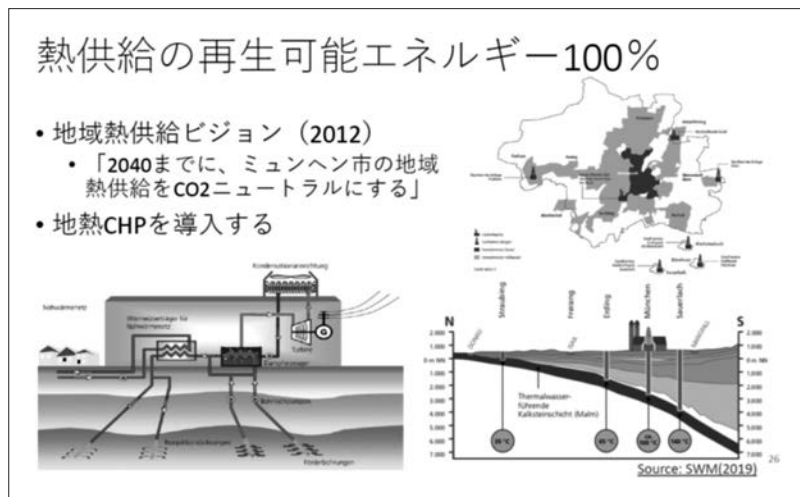
出典：中山（2020）26頁、press@swm.de

図3-3-4 ミュンヘン都市公社（SWM）が出資する国内外の発電所の分布



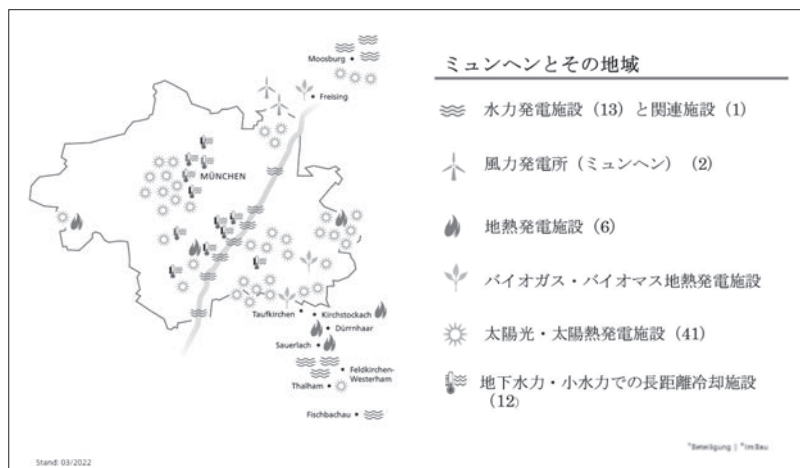
出典：Stadtwerke München（2021）, *Nachhaltigkeitsbericht 2021*, p.32及びその和訳。

図3-3-5 ミュンヘン都市公社（SWM）による熱供給の再エネ化



出典：中山（2020）27頁、press@swm.de

図3-3-6 ミュンヘン都市公社（SWM）による各種発電所の分布状況



出典：Stadtwerke München (2021), *Nachhaltigkeitsbericht 2021*, p.33及びその和訳。

図3-3-7 ミュンヘン都市公社（SWM）の子会社・ミュンヘン交通公社（MVG）による公共交通機関の再エネ電動化



出典：Stadtwerke München HP (<https://www.swm.de/elektromobilitaet>) (2022年8月30日最終閲覧) 及びその和訳。

図3-3-8 ミュンヘン都市公社の子会社・ミュンヘン交通公社（MVG）が運行する公共交通機関（トラム、バス、地下鉄）

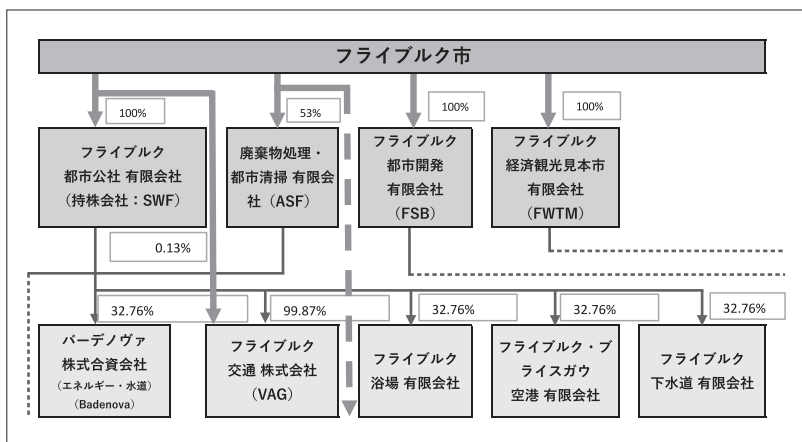


出典：Stadtwerke München (2021), *Nachhaltigkeitsbericht 2021*, p.21.

4 フライブルク市の取組 (市と都市公社グループ企業（バーデノヴァ社、 フライブルク交通公社）との連携)

前節では「電気」「熱」「交通」の再エネ化を急速に進めるミュンヘン市の取組を見てきたが、本節では「再エネ」のみならず「省エネ」や「(エネルギー使用の) 高効率化」から「交通(モビリティ)」まで総合的な取組が見られるフライブルク市の事例を扱うことで、ドイツにおける都市自治体と都市公社の連携のあり方を考察することにした。フライブルク市の取組で重要な点は、エネルギー政策の一部についてはフライブルク市と市が出資するその子会社の都市公社のグループ企業であるバーデノヴァ社 (badenova AG & Co. KG) と連携して進める一方、交通政策については市は同じく出資する都市公社のグループ企業であるフライブルク交通公社 (VAG) と連携をすることで進めているという点である。より具体的には、図 3-4-1 にもあるように市は都市公社ホールディングス (持株会社) という子会社を通じてこれらに出資しており、エネルギー事業の一部はバーデノヴァ社が主に担い、交通事業はフライブルク交通公社 (VAG : Freiburger Verkehrs AG) が主に担っている。市と委託契約やコンセッション契約などを締結することにより、バーデノヴァ社は市よりエネルギー事業の一部 (送配電網、ガス管の維持管理など) と水道事業を委託されて、フライブルク交通公社 (VAG) は市より交通事業 (主に近距離旅客交通) を委託されて、市からの出資と補助をうけながらそれぞれ市と連携して事業を実施している。

図3-4-1 フライブルク市と都市公社（シュタットベルケ）とそのグループ企業の出資関係



出典：フライブルク市HPおよび諸富（2016）を基に加筆修正

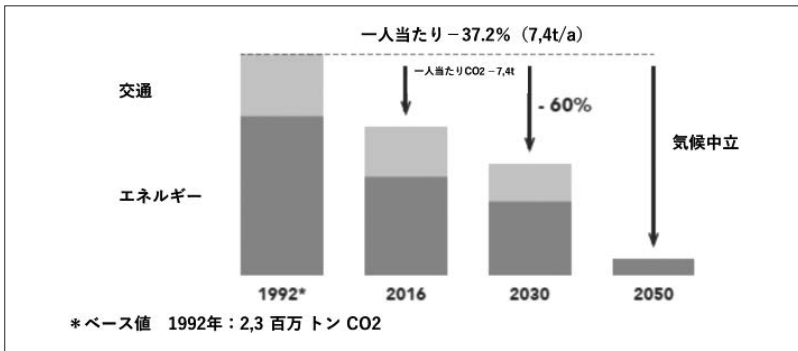
筆者注：図中の％は市またはその子会社（それぞれの企業グループの親会社）からの出資比率を示している。

太線は市による直接出資、細線は市の子会社による（グループ企業への）間接出資を表している。

まず、エネルギー政策について見ていく。さきに触れた連邦政府のエネルギー政策と同様、フライブルク市のエネルギー政策もまたその環境政策と分かちがたく結びついている。前節で扱ったミュンヘン市とその都市公社の取組とはまた別の意味において、フライブルク市とフライブルク都市公社の取組もまた先端的である。というのも、フライブルク市は、2019年に住民参加を経て作成された「気候保護コンセプト」（Klimaschutzkonzept 2019）を決定することにより2030年までにCO₂排出量を1992年比で一人当たり60%削減することで、2050年までにはカーボンニュートラル（気候中立）を達成するという目標を設定していたが（図3-4-2を参照）、その後の2021年に連邦政府とバーデン・ヴュルテンベルク州が設定した温室効果ガス排出量削減目標の修正を踏まえて、それらが実際に実施されて

それらの目標が達成された場合には、フライブルク市は早ければ2035年までにカーボンニュートラルを実現するという野心的な目標を掲げているためである²¹。

図3-4-2 フライブルク市の気候中立（一人当たりCO₂排出量の削減）に向けた取組（2019年時点）



出典：City of Freiburg im Breisgau, Department for the Environment, Youth, Schools and Education Environmental Protection Office (2019) “*Environmental and climate protection in Freiburg*”, p.10を元に加筆修正の上、和訳を付した。

筆者注：この図では交通部門とエネルギー部門のCO₂排出量削減の実績値と目標値とが描かれている。

そもそもフライブルク市が全市を挙げてエネルギー政策に取り組むようになったきっかけは、1970年代の原子力発電所建設反対運動であったが²²、その後の1986年10月に市によって住民参画を経てまとめられた「地域エネルギー供給コンセプト」（Das lokale

21 この点についての詳細は、例えば以下の市HPをご参照されたい。フライブルク市HP “Freiburg 2050 Auf dem Weg zur klimaneutralen Kommune”、(<https://www.freiburg.de/pb/1163661.html>)（2022年9月13日最終閲覧）。

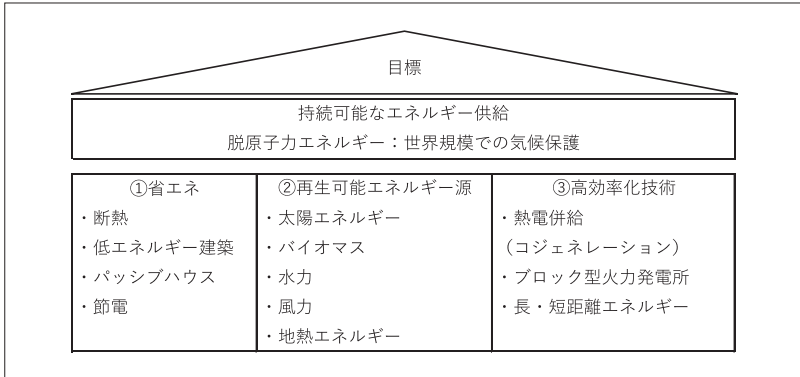
22 当時のドイツは、戦後の経済成長とともに急増する電力需要を賄うために原子力発電の積極的推進を掲げ、その一環として1973年にフライブルク市の北西にあるライン川沿いの村ヴィール(Wyhl)に原子力発電所の建設計画が持ち上がったとき時に住民が原発反対の声を上げたことがその大きな端緒と言われている。この間の事情の詳細は以下の文献を参照されたい。飛田（2009）、140～141頁。

Energieversorgungskonzept) は、こうした原発推進政策に対するカウンタープランであったとともに、その後のフライブルク市のエネルギー政策と気候保護政策の基本ともなり、今日でもフライブルク市の総合的な「エネルギー政策の三本柱」(3つの重点分野)としても知られており(図3-4-3を参照)、現在でも市のホームページや議会資料や報告書などで見ることができる²³。

こうしたフライブルク市の総合的な「地域エネルギー供給コンセプト」は、①～③の3つの柱から構成されている。このコンセプトの意味するところは、持続可能なエネルギーの供給と脱炭素化による気候保護とを実現していくには、まずは①「省エネルギー(の推進):断熱、低エネルギー建築、パッシブハウス、節電」の取組によってエネルギー使用そのものの総量を減少させた上で、②「再生可能エネルギー源(の促進):太陽エネルギー、バイオマス、水力、風力、地熱エネルギー」とともに③「高効率なエネルギー技術(の導入):高効率化技術熱電併給(コジェネレーション)、ブロック型火力発電所、長・短距離エネルギー(供給)」の取組を進めることで、既存のエネルギーを高効率で使用するための取組もまた同時に実施する必要があるということである。

23 例えば、以下の市のHPにおいても、エネルギー政策と気候保護の3つの重点分野としてこうした考え方が看取される。c.f. フライブルク市HP“Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt Umweltpolitik in der Green City Freiburg”(https://www.freiburg.de/pb/232753.html)(2022年9月13日最終閲覧)

図3-4-3 フライブルク市のエネルギー政策の三本柱（エネルギー供給コンセプトによる3つの政策分野）



出典：ディーター・ヴェルナー（2011）「持続可能な都市を目指して：フライブルク市のカーボンニュートラルな都市開発」低炭素都市推進協議会（内閣官房 地域活性化統合事務局）『低炭素都市推進国際会議in京都』（8頁）を元に加筆修正して番号を付した。

図3-4-4 フライブルク市の「気候保護コンセプト」の6つの行動分野（エネルギー分野（①～③）を含む）



出典：市HP “Klimaschutzkonzept 2019” (<https://www.freiburg.de/pb/1193584.html>, 2022年10月6日最終閲覧)、Öko-Institut(2019), *Fortschreibung Klimaschutzkonzept Freiburg – 2018*, p.24などを元に加筆修正して番号と和訳を付した。

①気候変動に配慮した建築物、都市計画、行政

(=図3-4-3の省エネ (①) に該当：公私に渡る建築物の断熱改築、低エネルギー建築への改築、パッシブハウス化、節電の推進)

②持続可能な熱供給

(=図3-4-3の高効率化技術 (③) に該当：高効率化技術熱電併給(コジェネレーション)、ブロック型火力発電所、長・短距離エネルギー(供給)の推進等)

③再生可能エネルギー

(=図3-4-3の再エネ (②) に該当：太陽エネルギー、バイオマス、水力、風力、地熱エネルギー)

④CO₂-フリーモビリティ

(=CO₂を排出しない徒歩・自転車・公共交通機関の利用推進：自転車専用道やパークアンドライド拠点の整備等)

⑤気候変動に配慮したライフスタイル

(=食生活・交通・住宅などのエネルギー消費の削減に向けた生活上の行動変容)

⑥商工業

(=商工業部門の脱炭素化 (=図3-4-3の①②③に該当))

さらに、ここで重要なことは、こうしたフライブルク市の総合的な「エネルギー供給コンセプト」の考え方は、その後の市のエネルギーと気候保護(環境)の統合的な政策の基本となって今日まで発展的に継承されているという点である。例えば、市の「気候保護コンセプト2019」(Klimaschutzkonzept 2019)において、新たな項目の追加とともに市のこうしたエネルギーコンセプトの基本的な考え方が継承されている。この点について、図3-4-4でフライブルク市の「気候保護コンセプト2019」における温暖化防止のための6つの行動分野(エネルギー分野を包む)を意味するアイコンを示すとは

もに、ここでは①から⑥という記号を付して簡単な説明を付した（※これらのアイコン説明は市HPをもとに筆者が付している）。

端的に言えば、この「気候保護コンセプト」では従来までの政策分野である省エネ・再エネ・エネルギーの高効率化（①～③）とともに、⑥「商工業」（＝商工業部門の脱炭素化）や⑤「気候変動に配慮したライフスタイル」（＝食生活・交通・住宅などのエネルギー消費の削減に向けた生活上の行動変容）とともに、④「CO₂-フリーモビリティ（交通）」という分野もまた追加されていることがわかる²⁴。今日では、エネルギー事業の一部は主にバーデノヴァ社への委託を行っていることなどの事情から、エネルギー政策のみのコンセプトは策定されていないが、このようにフライブルク市のエネルギー政策はその環境政策（気候保護コンセプト）の中で位置づけられており、しかも交通政策もまたこの中で位置づけられている。これらは相互に深く結びついており、現在でも同市ではこうした分野別に具体的な行動目標が設定され、気候保護という環境政策の一環としてエネルギー政策や交通政策もまた総合的に進められていることがこうしたことからうかがえる。

すでに述べたように、エネルギー事業についてフライブルク市は都市公社ホールディングス（持株会社）という会社を通じてその子会社のバーデノヴァ社に出資をしており、また必要に応じて補助も行うことで連携をしながら進めてきた。例えば、フライブルク市はその太陽光発電・貯蔵施設の設置推進（公共施設や個人住宅への太陽光施設の設置・補助等）をはじめとする再生可能エネルギーに関する先端的な取組で従来からソーラーシティや環境首都などとして国際的にも知られてきたが、近年もさらに興味深い取組を進めている。

例えば、図3-4-5にあるように、バーデノヴァ社は市とフラウン

24 Öko-Institut (2019), *Fortschreibung Klimaschutzkonzept Freiburg – 2018*, p.24.

ホーファー研究所（Fraunhofer Institute for Solar Energy Systems ISE）と連携し、フライブルク市の新市庁舎を完成させ、2017年11月より稼働させている。この建物が画期的だったのは、1年間に消費するエネルギーよりも多くのエネルギーを生成する世界初のプラスエネルギーハウスの公共建築物であったという点である。このフライブルクのプラスエネルギーハウスは、暖房、冷房、換気、照明などに必要なエネルギーよりも多くのエネルギーを太陽光発電（建物の外観と屋根にある約800枚のソーラーパネル）と水力発電で生成しており、新市庁舎のエネルギー需要を賄うとともに余剰エネルギーは送電網へと供給される仕組みとなっている。（なお、今後も市はこうしたプラスエネルギーハウスの公共施設を複数建設していく予定である。）

図3-4-5 市とバーデノヴァ社が出資して新設したフライブルク市の新市庁舎（ステュリンガー地区）



出典：フライブルク市、市観光経済見本市公社「グリーンシティフライブルクー持続可能性への道ー」（*Green City Freiburg - Wege zur Nachhaltigkeit*）（<https://greencity.freiburg.de/pb/1475868.html>）（2022年10月5日最終閲覧）を基に加筆修正した。

また、図3-4-6にあるように、バーデノヴァ社はフライブルク市内の多くの建物（特に公共施設）の屋根の太陽光発電施設を設置してきた。具体的には、図3-4-6の左上から、ヨーロッパパークスタジアムの屋根に設置された太陽光発電施設、グートロイトマッテン住宅地の太陽熱エネルギー施設、軍の旧弾薬庫の屋根への太陽光発電施設の設置、アイヒェルブック屋外太陽光発電所（＝廃棄物処理場の屋根やゴミの埋立地の外壁に太陽光発電施設を設置）、ソーラーパネル付き屋根の刑務所、ソーラースタジアムSCフライブルク（＝FCフライブルクのサッカー場（バーデノヴァスタジアム）の屋根に太陽光発電施設を設置）、ソーラーユニ（＝フライブルク大学の施設の屋根に太陽光発電施設を設置）などである。そして、こうした取組はさきの市の「気候保護コンセプト」における「③再生可能エネルギー」にかかる取組であると同時に、「①気候変動に配慮した建築物、都市計画、行政（＝公私に渡る建築物の断熱改築、低エネルギー建築への改築、パッシブハウス化、節電の推進）」にかかる取組でもあろう。

また、市はバーデノヴァ社とともに地域熱供給事業（＝さきの気候保護コンセプトの②に該当、高効率化技術熱電併給（コジェネレーション）の推進等）の拡大にも力を入れており、図3-4-7にあるように市域で熱電併給プラントが急速に整備された結果として13箇所にまで増えており、フライブルク市の熱供給における地域暖房のシェアは2014年には約17%となっている²⁵。

こうした取組の結果、フライブルク市の再生可能エネルギーによる年間発電量は、2005年から2018年の間に21.7GWh/年から77.8GWh/年にまで大幅に増加してきている（図3-4-8）。ただし、その総使用電力における再生可能エネルギーの割合は約8%（2018年）

25 Öko-Institut (2019), *Fortschreibung Klimaschutzkonzept Freiburg – 2018*, p.35.

ほどとまだ低く、加えてフライブルク市のみで再生可能エネルギーの施設を大幅に増設することは市内の自然環境保護や景観保護との兼ね合いで困難であることから、市とエネルギー事業の一部を担うバーデノヴァ社は市域のみならずバーデン地域全体での広域連携を通じて再生可能エネルギー100%を達成するとしている²⁶。

図3-4-6 バーデノヴァ社が出資するフライブルク市域の太陽光発電施設



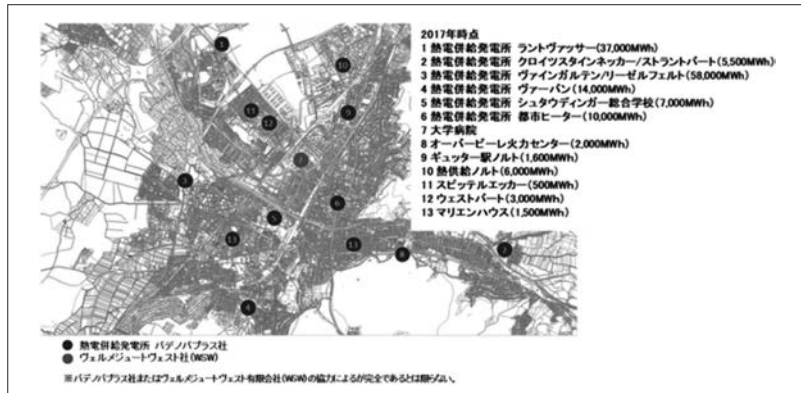
出典：バーデノヴァ社HP “Sonnenenergieanlagen und -projekte” (<https://www.badenovawarmerplus.de/erneuerbare-energien/sonne/anlagen/>)（2022年9月20日最終閲覧）及びその和訳。

最後に、こうしたフライブルク市のエネルギー事業の一部を主に

26 この点についての詳細は、例えば以下の市HPをご参照されたい。c.f. フライブルク市HP “Freiburg 2050 Auf dem Weg zur klimaneutralen Kommune” (<https://www.freiburg.de/pb/1163661.html>)（2022年9月13日最終閲覧）。

担うバーデノヴァ社についても触れておく。バーデノヴァ社はその前身はフライブルク市単独の出資企業（FEW：フライブルクエネルギー水供給公社）であったが、実はその他の自治体の市営エネルギー供給企業等と広域的に合併を繰り返して広域的なエネルギー企業として2001年に設立された。その結果として、図3-4-9にあるように、フライブルク市とともに複数の自治体や都市公社などが過半数の出資をしていることから、図3-4-10にあるようにバーデノヴァ社はフライブルク市をはじめとする100を超える市町村において、電力、天然ガス、地域暖房、再生可能エネルギー、エネルギー管理（配電網の管理等）、水道（水力発電も含む）、ITネットワークなどを実施する総合的なインフラ企業となっている。バーデノヴァ社はこれらの地域で広域的に子会社を持つことでコンツェルンを形成し、これらの多様な分野で事業展開を行っている。

図3-4-7 フライブルク市域にある最大規模の熱電供給プラントと暖房ネットワークの一覧（主にバーデノヴァ社の子会社（バーデノヴァ・ヴェルメプラス社（バーデノヴァ社の熱部門の子会社））が設置、2017年時点）



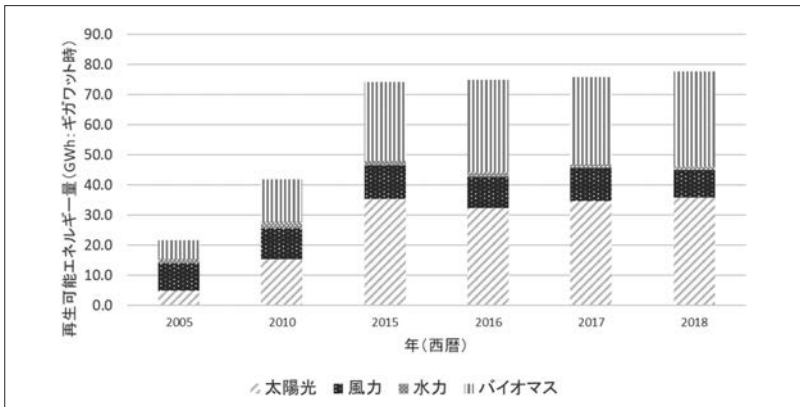
出典：フライブルク市 HP “Freiburg klimaneutral bis 2050- Standortbestimmung”
https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E6468261/1176715/G17157a3Erfolgsmonitoring.pdf (2022年9月20日最終閲覧)

なお、バーデノヴァ社が提供する「グリーン電力」(＝クリーンな電力使用につながることを付加価値とするサービス)に再生可能エネルギーが占める割合は約100%とドイツ平均の約50%の約2倍と非常に高い割合であり、これにはバーデノヴァ社が所有・運営する発電所による発電と再生可能エネルギー法で買電した電力が含まれている²⁷。バーデノヴァ社の所有・運営する発電所はバーデン地域を中心に17カ所(2022年9月20日時点)あり、広域的にエネルギー事業に取り組んでいることがわかる(図3-4-10、図3-4-11を参照)。

こうしてフライブルク市は再生可能エネルギー事業を主軸とするバーデノヴァ社と連携(出資と補助)をすることで、風力・太陽光・地熱供給・水力をはじめとする「再生可能エネルギー」の拡大に取り組むとともに、「気候変動に配慮した建築物」や「持続可能な熱供給」などにも取り組むことで、気候変動対応を視野に入れた総合的なエネルギー政策を推進してきたと言えるだろう。

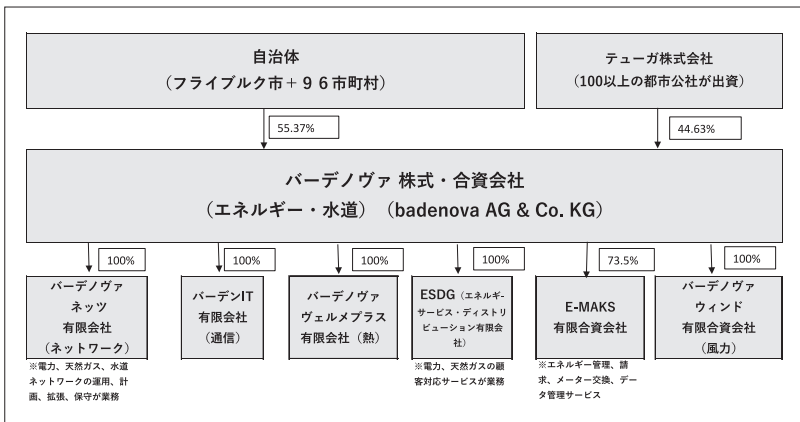
27 出典：バーデノヴァ社HP “Der Ökostromanbieter badenova” (<https://www.badenova.de/privatkunden/oekostrom/>) (2022年9月20日最終閲覧)

図3-4-8 フライブルク市における再生可能エネルギーによる発電量



出典：ifeu (Institut für Energie- und Umweltforschung) (2021), *CO2 Bilanz Energie und Verkehr für die Stadt Freiburg bis 2018 Bericht, Heidelberg, 15. Januar 2021*, (フライブルク市のエネルギーと交通のCO₂会計に関する報告書(～2018年))、p.13などを基に筆者作成

図3-4-9 バーデノヴァ社への出資構成（フライブルク市、バーデン地方の自治体、チューガ社等）



出典：バーデノヴァ社HP、業務報告などより筆者作成

図3-4-10 バーデノヴァ社の再エネ発電施設の分布（風力、太陽光、バイオマス）（主にバーデン地域）



出典：バーデノヴァ社HP“Sonnenenergieanlagen und -projekte”(<https://www.badenovawarmermeplus.de/erneuerbare-energien/sonne/anlagen/>)（2022年9月20日最終閲覧）及びその和訳。

筆者注：太陽光発電施設（主に市内）は10ヶ所、風力発電施設は4ヶ所、バイオマス発電施設は3ヶ所。図中の⑩は太陽光発電施設の9ヶ所と風力発電施設の1ヶ所の合計をさす。また、図中の②は太陽光発電施設の1ヶ所とバイオマス発電施設の1ヶ所の合計をさす。



5 ドイツにおける交通を基軸にした総合都市経営 (フライブルク市の総合交通政策、 交通と都市開発との連携)

これまで見てきたとおり、ドイツではエネルギー政策とともに交通政策もまた気候保護政策の一環として取り組まれてきたことを踏まえ、ミュンヘン市では「電気」「熱」「交通」の再エネ化の取組が急速に進められ、フライブルク市では「省エネ」「再エネ」「(エネルギー使用の)高効率化」「交通(CO₂フリーモビリティ)」などの施策が気候保護政策として総合的に進められていた。それぞれエネルギー政策に関する都市自治体と都市公社の連携のあり方を中心に見てきたが、ドイツという国レベルでも、ミュンヘン市やフライブルク市のような自治体レベルでも、気候保護政策の一環として交通政策もまた総合的に取り組まれてきたという点もまた注目される。そこで、以下では、フライブルク市のその都市公社(主にフライブルク交通公社(VAG: Freiburger Verkehrs AG))との連携による総合的な交通政策の取組に焦点を当てる。

(1) フライブルク市とフライブルク交通公社(VAG)の連携 ーその総合的な交通政策を中心にー

すでに触れたとおり、図3-4-1にもあるようにフライブルク市は都市公社ホールディングス(持株会社)という子会社を通じてその子会社であるフライブルク交通公社(VAG: Freiburger Verkehrs AG)に出資しており、VAGは市とコンセッション契約を締結することで地域の近距離旅客交通事業(主にトラム、バス、地域鉄道等の運行業務)を市から委託され、市の出資と補助をうけながら交通事業を実施している(図3-5-1を参照)。なお、交通インフラへの投資もまた市とこのVAGが共同で担っている。

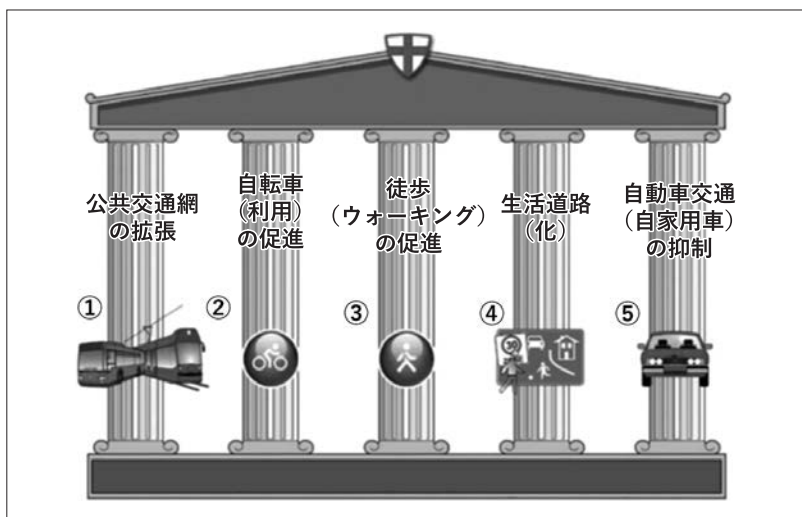
図3-5-1 フライブルク交通公社（VAG：Freiburger Verkehrs AG）
が運行するトラム、バス



出典：筆者撮影

他方、フライブルク市の交通政策は気候保護政策の一環として位置づけられ進められてきたため、交通政策のコンセプトもまた総合的な政策の体系として今日まで受け継がれている。加えて、フランスの諸都市と同様、フライブルク市をはじめとするドイツの都市においても交通政策（とりわけLRTの導入）と都市開発（例えば団地や住宅地の開発、研究開発施設などへの）とを連携させ、これらの事業を複合的に行うという意味では、TOD（公共交通指向型開発）による経済効果や雇用創出効果が観察されるようになってきていると言えるだろう。以下、順に見ていこう。

図3-5-2 フライブルク市の総合的な交通計画戦略（いわゆる交通政策の5本柱）



出典：Peter Schick (2015) “Urban development & transportation planning in Freiburg im Breisgau (1st part)” (<https://docplayer.net/28767359-Urban-development-transportation-planning-in-freiburg-im-breisgau-1st-part.html>)（2020年3月31日最終閲覧）を基に加筆修正し番号と和訳を付した。

まず、フライブルク市では1989年に「総合交通計画 (Generalverkehrsplan)」が策定され、そこで示された総合的な交通コンセプトの主な目標は都市開発と交通政策の調整（ショートウェイシティ (Stadt der kurzen Wege：短距離都市)）を通じて可能な限り自動車交通（特に自家用車）を回避し、環境に優しい輸送モード（徒歩、自転車、公共交通機関等）を形成することとされた。これにより公共交通機関だけでなく、徒歩や自転車などの交通手段によるより魅力的な車の代替手段を提供し、残りの車の通行に関しては騒音・排気ガス・危険等を最小限に抑えること（道路の静音化や生活道路化、30キロ以内への速度制限）により可能な限り環境と都

市に優しい方向で考慮する必要があるとされた²⁸。こうした総合的な交通政策のコンセプトは今日（正確には2008年の「交通開発計画」（VEP 2020））まで若干の修正を経ながら継承されて具体化が進んできた。具体的には、「交通政策の5本柱」（図3-5-2を参照）に基づく（温室効果ガスを排出する）「自動車交通」から（温室効果ガスを排出しない）「環境親和的な交通」（徒歩・自転車・公共交通）へのシフトが、先の総合交通計画から今日まで市の総合的な交通政策のコンセプトとして受け継がれてきた。図3-5-2について左から簡単に整理すると、概ね以下の①～⑤のようにまとめられるが、1つには自動車から降ろさせ（＝いわゆるプッシュ施策（⑤））、2つには環境親和的な交通手段（徒歩・自転車・公共交通）の利用へ誘導し（＝いわゆるプル施策（①～③））、3つには車の通行による騒音・排気ガス・危険を最小限に抑える必要がある（④）という総合的な交通政策のコンセプトがフライブルク市の長期的な交通政策の基本原則として継承されてきた。例えば、公共交通網の拡充はこの市の総合的な交通政策のコンセプトでは5本柱の一つ（①）としての位置づけということになる。

市の「総合的な交通計画戦略（いわゆる交通政策の5本柱）」（1989年～現在）

- ① 公共交通網の拡張（＝LRT路線およびバス路線の拡張、市内中心部のトランジットモール化、パークアンドライド拠点の整備、住居の400m以内の公共交通機関の停留所の設置等）
- ② 自転車利用の促進（＝自転車道（網）の拡充、駅周辺の駐輪場運営、レンタサイクルステーションの整備等）
- ③ 徒歩（ウォーキング）の促進（＝歩行者道の整備と拡充、生活

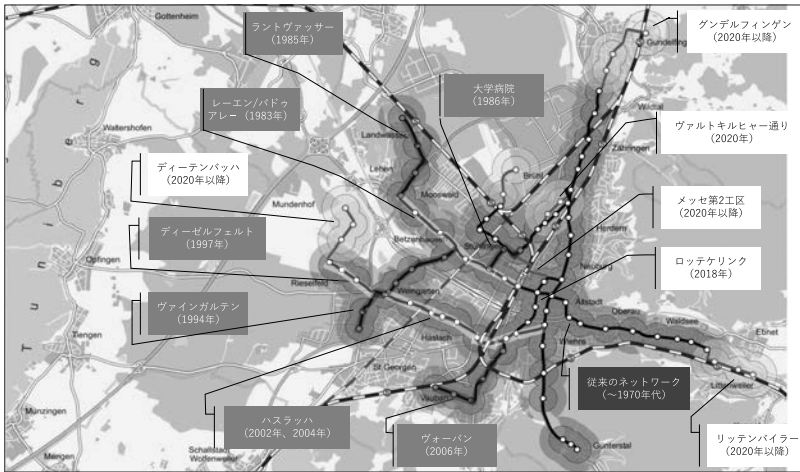
28 この点については、今日でも市HP（<https://www.freiburg.de/pb/231648.html>）（2022年9月25日最終閲覧）においても触れられている。

道路への自動車の制限等)

- ④ 生活道路（＝自動車に対する歩行者や住民の優先した道路の生活空間化：道路静音化、車の速度制限（時速30キロ以内）など）
- ⑤ 自動車交通の抑制（＝市内駐車場の集約化、市中心部の駐車料金のコントロールによる郊外駐車場への誘導、郊外駐車場の一部の無料化、市郊外の環状道路の整備、市内道路の片道車線化、等）

そして、こうした市の総合的な交通政策のコンセプト（交通政策の5本柱）が本稿の問題意識から見て重要なことは、市とフライブルク交通株式会社（VAG）の交通事業にこれが大きな影響を与えてきたということである。例えば、上記の市の総合交通政策の①の「公共交通網の拡張」については、図3-5-3にあるように、フライブルク市では1980年代から今日まで一貫して新たなLRT路線の新設と拡張が重視されてきた。これは1つにはLRT路線はフライブルク大学（大学病院など市内の6ヶ所にキャンパスが点在）や研究開発施設（フラウンホーファー研究所等）などの人口密度の高い地域を通るようにも整備されてきたことによる。加えて、新たな住宅地開発や団地開発などはそうした地域（図3-5-3の中の市西部地区のラントヴァッサー、ディーゼルフェルト、ヴァインガルテン、ヴォーバン、ディーテンバッハなど）へのLRT路線などの公共交通機関の延伸が都市計画上の条件とされてきたことも大きい。こうしたことは、フライブルク市内のトラム路線数とその運行距離と乗客数の歴史的な増加からも見て取れる。

図3-5-3 フライブルク市内のトラム路線の推移（1980年代～2000年代）



出典：Beim, Haag (2011) pp.11、Frank Uekermann (2019) p.14等を基に加筆修正
 筆者注：黒色のボックスに白文字の路線は1970年代まで（旧市街地・南西部地区）、灰色のボックスに白文字の路線は1980年代から2020年（主に西部地区）、白いボックスに黒文字の路線（主に東部地区）は2020年前後の延伸状況である。

例えば、この点についてあらためて図3-5-3を見ると、1970年代までは市の東部地域（旧市街地）のトラム路線（図中の右下の黒いボックスの白文字の「従来のネットワーク（～1970年代）」という部分）のみがあったのに対して、その後の1980年代から2010年代にかけては、市の東部地区（旧市街地）から西部地区（新市街地）の方へ拡張させる形でトラムの新路線が開通してきた様子がこの図からもうかがえる（図中の灰色のボックスの白文字の路線）。

さらに、同じ図3-5-3で白いボックスに黒文字で示した市内のLRT路線の2020年までの開通状況と2020年以降に整備予定の路線を見ると、再び東部地区を中心に近年も活発な投資によるトラム路線の延伸が続いていることもうかがえる。こうしたLRTの従来路線の延伸・拡張や新路線の整備は新たな住宅地などの都市開発と

もに進んできたと言うことができる。

また、図3-5-4で乗客数（市内のトラム、バス等）の全体の推移を見ると、1974年から2017年にかけての約40年間でフライブルク市内の全体としての乗客数が約3,400万人から8,000万人を超えるようになっていく点が注目される²⁹。なお、この間のフライブルク市における乗合バスとトラムの運行距離の推移を歴史的に見ると、1980年代から1990年代前半にかけてはバスとトラムはともに乗車客数が増加していたが、それ以降はトラム路線の延伸によりバス路線を代替してきた。具体的には、バスの運行距離は90年代にピークを迎えてからはほぼ横ばいか減少する傾向にあるのに対して、トラムの運行距離は1,196千キロメートルから3,849千キロメートルへと4倍近くにまで伸びてきている³⁰。こうした乗客数の歴史的な増加は、これ

29 フライブルク市では、端的に言ってレギオカルテ（＝環境保護定期券、地域環境定期券、地域定期券などと名称は時期によって変化）の導入と交通機関の運行距離数の延伸をはじめとする政策的なイノベーションにより、乗客数の大幅な増加が見られた。具体的には、1984年にドイツで初めてフライブルク市で市内の路面電車とバスに共通して使用できる「環境保護券」（Umweltschutzkarte）が導入され、さらにこの成功を踏まえて、1991年には市と近隣2郡にも利用範囲を拡大したレギオカルテ（「地域環境定期券」）が導入された。一般的には、これらの導入がフライブルク市での公共交通機関の乗客数を急速に増加させたという理解がなされることが多い。とりわけ、レギオカルテはその導入により、フライブルク市を中心に路線延長3,000kmが乗り放題となり、17ほどあった交通事業者の90路線、鉄道8路線、路面電車4路線、バス78路線の公共交通機関をすべて利用でき、どこでも乗り降り自由という意味で安価な定期券となった。

なお、図3-5-4ではこの間の交通モードごとの乗客数の増加の内訳もわかる。これを見ると、1970年代までは「1回券、回数券、一日券による乗客数」が多かったものの、1980年から1990年代にかけては「半年券（学生定期券等）、1年間の定期券による乗客数」がそれを抜き、相対的に飛躍的に増加していった。すなわち、レギオカルテによる乗客数が1,287万人から6,930万人へ伸び、「1回券・回数券・1日券の乗客数」は1980年代から1990年代前半にかけて相対的に減少し、その後は上下はあるもののほぼ横ばいで今日まで推移してきている。

30 この点についての詳細は、清水（2020）「ドイツ・フライブルク市の地域公共交通の資金調達とその経営戦略～我が国の地方公営企業の経営戦略との比較に向けて～」地方公営企業連絡協議会『公営企業の経営戦略、法適用化、広域連携の取組、経営分析手法等に関する調査報告書』（令和2年3月）の43頁以降を参照

までのフライブルク市域のLRTの新路線の開通とともに都市開発（特に住宅地開発）とが連動して進んできたこととともに、レギオカルテ（地域定期券：フライブルク市域から1市2郡の地域まで追加料金なしで一定期間は乗り降り自由で使えるようになった）の導入や広域的な運輸連合の設立によって市の交通政策の広域化（フライブルク市内から1市2郡の範囲にまで）が進んできたことなどが大きく寄与したものと考えられる。

以上のように、フライブルク市では交通政策（とりわけLRTの導入）と都市開発（例えば団地や住宅地の開発、研究開発施設などの立地）とを連携させ、これらの事業を複合的に行うことによる相乗効果（＝公共交通の利用者増による温室効果ガス削減効果や沿線地域開発による経済効果、中心市街地の活性化など）が観察されており、まさに交通を基軸にした総合都市経営が実践されていると言ってよいであろう。しかも、こうした市の総合的な交通政策の公共交通網の拡張（①）は人々を自動車から降ろさせて、環境親和的な交通手段（徒歩・自転車・公共交通）の利用へ誘導（②③⑤）し、車の通行による弊害を最小限に抑える（④）という総合的な交通政策の一環として実施されていることにここではあらためて注意を喚起したい。

最後に、紙幅の制約もあるため、ここでは上記の「⑤自動車交通の抑制」についてのみ触れることとする。具体的には、市中心部の駐車料金のコントロールによる郊外駐車場への誘導（図3-5-5）、郊外駐車場の一部の無料化（図3-5-6）、市内駐車場の集約化・地下化、市郊外の環状道路の整備、市内道路の片道車線化等の施策である。

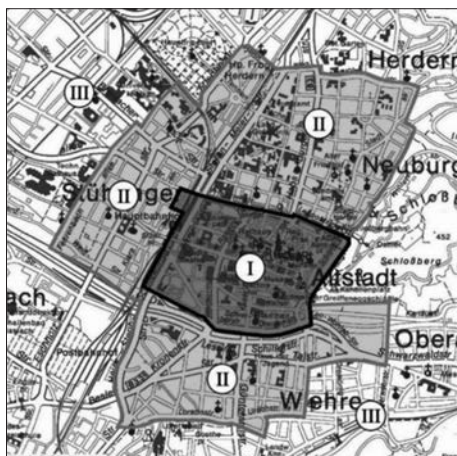
されたい。なお、フライブルク市（地域）に限らず、ドイツでは都市自治体（または複数の自治体）や民間交通事業者などが出資して構成する運輸連合（一種の広域行政組織）が数多く設立されており、それが同国における地域公共交通の発達を大きく促してきたとされる。

図3-5-4 フライブルク市における乗客数（トラム、バス等）の全体の推移、購入券種別の乗客数の推移（縦軸の単位は千人、横軸の単位は西暦年（1974年～2017年））



出典：フライブルク市統計局のデータを元に筆者作成

図3-5-5 フライブルク市内の駐車場のゾーン別料金（公共ストリートエリアの駐車料金）（＝中心部へ行くほど高くなり、郊外へいくほど安くなる駐車ゾーン別料金制、1時間あたり：Ⅰが2ユーロ、Ⅱが1.5ユーロ、Ⅲが0.5ユーロ）



出典：フライブルク市園芸土木局HPを基に加筆修正

図3-5-6 フライブルク市郊外の無料立体駐車場（＝駐車料金を無料にし、市中心部への車の流入を抑制する施設）



出典：筆者撮影（＝郊外からの車の駐車料金を無料にして市中心部への車の流入を抑制する施設。上記の⑤の自動車交通の抑制政策の一環。なお、市内駐車場は有料）

本章の問題意識から重要な点は、こうした総合的な交通政策を図3-1-4（フライブルク市の都市公社グループを含む多様な公企業グループへの出資関係を示した図）のなかのフライブルク交通株式会社（VAG）とともに、「フライブルク都市開発有限会社（FSB）」とその傘下の企業集団がフライブルク市とともに連携して実施してきたということであろう。すでに述べたように、市では新たな住宅地開発や団地開発はそうした地域へのLRT路線などの公共交通機関の延伸が都市計画上の条件とされてきたが、その際、市財政局（Stadtkämmerei）が統括する「都市公社グループ」（SWF）（エネルギー、交通などの事業を実施）と市園芸土木局（Garten- und

Tiefbauamt) が統括する「都市開発公社グループ」(FSB) (都市開発事業を実施) との連携や調整がとりわけ重要と考えられる。(なお、そうした市を中心とした都市公社グループや公企業グループとの連携や調整の詳細については今後の検討課題としたい)。

最後に、こうした交通を基軸にした総合都市経営の取組については、本書の第6章以降でさらに具体的に取り上げられる。

**6 「地域で稼ぐ」わが国の自治体の
多様な事業（エネルギー・交通等）の組み合わせ
と多様性を考える
～地域の多様性に応じて収益事業と
公益事業の組み合わせを広域的に考える～**

本章では、今後迎える人口減少、気候変動、デジタル化などの社会変化に対応していく上で、そのヒントとなるドイツの自治体と都市公社など出資団体との連携のあり方を具体的に論じてきた。まず、ドイツにおける都市経営のコンセプト(「生存配慮」、「コンツェルン都市」、「シュタットベルケ(都市公社)」)を整理した上で、エネルギーを基軸にした総合都市経営の取組とともに、交通を基軸にした総合都市経営への取組を見てきた。具体的には、ドイツの気候保護政策とエネルギー政策の最新動向を踏まえた上で、主にエネルギー政策や交通政策におけるミュンヘン市とフライブルク市の都市自治体と都市公社との連携を見てきた。

その結果、こうしたドイツの諸都市でも、気候保護政策の一環としてエネルギー政策は総合的な施策として実施されていることが明らかとなった。また、交通政策も気候保護政策の一環として総合的な施策として実施されるとともに、交通事業は都市開発事業と組み合わせた総合的な施策としても実施されていることも明らかとなっ

た。これらは、まさに本書がテーマとする総合都市経営の取組と言えるのではないだろうか。

わが国でもエネルギーと交通を基軸とした総合都市経営の取組として、例えば宇都宮市の取組が注目される。宇都宮市では「環境未来都市うつのみや」の実現に向け、脱炭素社会の構築を図るため再生可能エネルギーの地産地消を推進する「宇都宮ライトパワー株式会社」を2021年7月に設立した³¹。同社は市が保有するバイオマス発電施設や（電力の固定価格買取期間が終了した）市内の家庭用太陽光発電による再生可能エネルギーを市有施設の一部やLRT等に供給することで、市の「二酸化炭素排出量の削減」や「地域経済の活性化」を図るとともに、電力売買で得られた収益を活用して地域の脱炭素化など市の地域課題の解決を図るという取組を進めている。とりわけ、2023年度から開通予定の市内を循環するLRT（路面電車）に使用する電力を全て再エネで自給しつつ、そうした再エネ事業の収益の一部を公益的な事業に再投資するという形で事業スキームを組み立てている点が注目される。

今後もこうしたドイツの都市自治体と都市公社や出資団体のあり方をコンセプトとした、エネルギーや交通などの多様な事業の組合せを意識した総合都市経営のあり方がわが国でも多様な形で模索されていくのではないだろうか。

謝辞：本稿の作成に当たり、地方公営企業連絡協議会の研究助成事業（2019年度）の成果を一部で用いた。ここに記して御礼を申し上げたい。また、本書の第1章および第3章の作成にあたり、府川りくか・日本都市センター研究員補（上智大学大

31 この点については、以下の市HPを参照した。c.f. 宇都宮市HP「地域新電力会社（宇都宮ライトパワー株式会社）について」(<https://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/kankyo/ondanka/1025557.html>、2022年10月7日最終閲覧)。

学院法学研究科修士課程)の多大なご協力をいただいた。ここに厚く御礼を申し上げたい。

【参考文献】

- 石川 義憲 (2007)「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、pp.129-159
- ヴッパータール研究所 (2018)「ドイツと日本におけるシュタットベルケ設立の現状。インプットペーパー：日本国内のエネルギー供給における分散型アクターのためのキャパシティビルディングプロジェクト.ヴッパータール
- 国土交通政策研究所 (2021)『インフラ・公共サービスの効率的な地域管理に関する研究』(2021年3月)国土交通省国土交通政策研究所HP (<https://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/index.html#r03>) (2022年10月3日最終閲覧)
- 坂本 祐太 (2021)「ドイツの公営企業等の財務分析」(日本都市センター総合都市経営研究会 第7回報告資料)
- 佐無田 光 (2015)「エネルギー転換と地域経済：国際比較の視点から－」(第1章) 諸富 徹 編著 (2015)『再生可能エネルギーと地域再生』(日本評論社)、25～51頁
- 中山 琢夫 (2020)「都市のエネルギー政策：シュタットベルケの近年のトレンドと金沢市企業局のガス・発電事業の民間譲渡問題」(日本都市センター総合都市経営研究会 第4回報告資料)
- 飛田 満 (2008)「ドイツ・フライブルク市の廃棄物政策」『目白大学総合科学研究 第4号』目白大学編、83～93頁
- 飛田 満 (2008)「ドイツ・フライブルク市の都市交通政策」『目白大

- 学人文学研究 第4号』目白大学編、97～107頁
- 飛田 満 (2009)「ドイツ・フライブルク市のエネルギー政策」『目白大学人文学研究 第5号』目白大学編、139～156頁
- 飛田 満 (2010)「ドイツ・フライブルク市の地球温暖化政策」『目白大学人文学研究 第6号』目白大学編、83～98頁
- 諸富 徹編 (2015)『再生可能エネルギーと地域再生』日本評論社
- 諸富 徹 (2016)「エネルギー自治・シュタットベルケ・地域経済循環」地方財務協会『地方財政』2016年11月号、4～16頁
- ラウパッハ・スミヤ ヨーク (2019)「Public Valueを織り込むPublic Corporate Governanceの在り方ードイツ・シュタットベルケの事例研究からの考察ー」京都大学再生可能エネルギー経済学講座HPディスカッションペーパーNo.5 (http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/renewable_energy/stage2/pbfile/m000179/REEKU_DP005.pdf, (最終閲覧日：2022年10月3日最終閲覧))
- Frank Uekermann (2019), *Sustainable transport planning for the City of Freiburg*, in: Conference SMART & HEALTHY TRANSPORT IN THE CITIES Pilsen, 9-10 April 2019.
- Ramon Linhos (2006), *Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen*, KWI (Kommunalwissenschaftliches Institut)-Arbeitshefte 11, Universitätsverlag Potsdam.

第4章

デンマークの持続可能な都市経営

－公共交通、エネルギー政策、電子政府化－

明治大学政治経済学部専任講師 倉地 真太郎

はじめに

デンマークは他の北欧諸国と同様に、高福祉高負担を実現する国の一つである。また、北欧諸国は分権的な地方行財政度の下、普遍主義的な対人社会サービスを実現していることも特徴的である。一方で公共交通やエネルギー関連事業などの自治体経営はどのようになっているのか。

本稿の目的は、デンマーク、特にコペンハーゲン市における公営企業の位置づけを整理した上で公共交通とエネルギー事業の概要、自治体の電子政府化とこれらとの連携を明らかにすることである。

本稿で述べるように、デンマーク、特にコペンハーゲン市は財政的な持続可能性だけでなく、カーボンニュートラルなどの環境面、都市計画・都市環境といった生活面での持続可能性を重視する総合的な都市経営を進めるモデル国・都市として位置づけられる。また、都市経営のパフォーマンスやプロセスを支えるのが、電子政府化（デジタル化）の取り組みである。

本稿の構成は以下の通りである。1節では、デンマークやコペンハーゲン市の基本的情報を整理した上で、デンマークの地方行財政制度・改革について概観する。これらの制度改革を踏まえながら、近年の都市周辺の2つの再開発の状況について検討する。

2節では、デンマークの公営企業の概要を、特に公共交通、エネルギー関係、電子政府関係に注目して分析し、それとコペンハーゲン市周辺の都市問題や再開発をめぐる問題との関係を明らかにする。最後に本稿のまとめと今後の課題を述べて締めくくりにする。

1 デンマーク・コペンハーゲン市の概要

(1) デンマーク・コペンハーゲン市について

デンマークは北欧諸国の一つで、人口は約583万人の小国であり、これは兵庫県の人口とおおよそ同じである。面積は約4.3万平方キロメートル（フェロー諸島やグリーンランドを除く）であり、九州地方と同じぐらいの大きさである。政治制度については、一院制、比例代表制が採用されている。2019年6月の国政選挙で左派政党グループが勝利し、社会民主党政権が樹立することになった。国際的にはデンマークは1973年にECに加盟し、2022年時点でもEUには加盟しているが、ユーロは2001年の国民投票の否決により導入していない。独自通貨であるデンマーク・クローネを中央銀行が管理しているものの、ユーロとのペッグ制を採用しているため、金融政策が完全に自立しているとはいえない。また、デンマークは外交的には米国とも距離が近く、NATOに加盟している¹。

デンマークはOECD諸国のなかでブラジル、ノルウェーについて3番目に租税収入の対GDP比が53.3%と高く（2021年）、公的社会支出（2019年）の対GDP比もフランス、フィンランド、ベルギーに並んで28.3%と4番目に高い国であり、いわゆる「大きな政府」である（OECD Revenue Statisticsより）。また、政府に対する信頼・評価も比較的高い国である。OECD指標（2020）による中央政府に対する信頼度は71.6%とOECD諸国（平均51%）のなかで8番目に高い（OECD, 2021）。

続いてデンマークの自治体についてみていく。デンマークの首都であるコペンハーゲン市は、2022年第一四半期時点で約64万人を有する都市であり、2012年には「欧州環境首都」に選出されるなど環

1 元首相のアナス・フォー・ラスムセンは2009年から5年間、NATO事務総長を勤めているなど、NATOとも緊密な関係にある。

境先進都市としても知られる。

本稿との関連でいえば、コペンハーゲン市は「世界の自転車都市」として知られ、通勤時間になると、コペンハーゲン駅周辺では多くの自転車が専用車道を交通している風景をみることができる。実際にコペンハーゲン都市圏の交通分担率（2019年）は、自転車が41%、自家用車が26%、公共交通が27%、徒歩が6%と自転車が最も大きな割合を占めている（国土交通省国土交通政策研究所2021：121）。デンマークでは電車やバスへの自転車持ち込みが認められているため、自家用車の代替として自転車を利用しやすい環境が整っている。自転車は自家用車と比べて温室効果ガス排出を多く削減することが可能であるし、（交通インフラの整備が整えば）交通事故などの社会的費用の軽減にも繋がるというメリットがある。一方でコペンハーゲン市は緑地が比較的少ない地域であり、いかに都市空間のなかに緑地を計画的に確保し、住環境の改善を図っていくかが課題となってきた。

（2）デンマークの地方行財政

デンマークは2007年の地方行財政改革以降、基礎自治体と広域自治体からなる二層制が敷かれている。基礎自治体は介護、障害者福祉、義務教育、移民統合政策、生活保護、職業訓練などの対人社会サービス、現金給付業務を主に担い、広域自治体は医療サービス、社会・特別支援教育、地域開発を担う。国は警察、防衛、司法、外交、失業保険、高等教育などを担当する。広域自治体は13の県（ Amt）が合併する形で再編された行政組織であるが、県の自主財源である所得税が廃止・税源移譲されたため、自主財源を持たない地方公共団体となっている。

デンマークは他の北欧諸国と同様に、地方分権が進んだ国だといわれているが、それを支えるのが税収の7～8割を占める豊富な自

主財源である。地方税は、地方所得税が税収の9割近くとほとんどを占め、その他には土地税、サービス料金、全国一律で税率が定められている法人税、調査税、不動産税がある（Økonoim og indenrigsministeriet, 2014:28）。また、地方政府の課税自主権が保障されていることも特徴である。課税力（taxing power）でみるとノルウェー以外の北欧諸国は国際的にみて課税力が高い水準にあり、地方政府の課税自主権が保証されている（片山2013）。もっとも課税自主権は税率操作権のみであり、新しい税目を創設することは認められていない。加えて、デンマークは地方債発行に関して厳しい制限が課されており、日本の地方公共団体金融機構に相当するKommuneKreditによる共同債発行しか認められていない。課税自主権が認められているとはいえ、財政自主権でみると一定程度制限もあるということである。

近年は、分権的なデンマークの地方財政において集権化の動きがみられる。

第一に地方自治体の再編である。2007年の地方行財政改革によって、県の所得税が廃止され、国には拠出金という形で、基礎自治体には地方所得税として税源移譲されることになった。したがって、2007年改革以降、財政自主権を持たない広域自治体が設置されることで集権化が進んだ。一方で基礎自治体は一部税源移譲されたため、税収面のウェイトが高まってきている。

広域自治体は主に医療サービスや地域開発を担当する。予算ベース（2022年度）をみると、病院サービスが96%と殆どを占め、残りは地域開発が2%、共同目的支出・行政が2%、社会・特別支援教育が0%、利子支出が0%である（Denmark Statisticsより）。自治体再編の背景には医療圏の再編がある。1970年の地方自治体の再編以降、県が医療サービスを担当していたが、当時は医療サービスへのアクセスは居住県内に限定されていた。だが、税方式の医療サー

ビスの下ではイギリスと同様に待機時間の増加が課題となっていた。そこで県をまたいで医療サービスを受けられるように県間の財政調整を行うようになっていった。これが医療圏の再編と広域自治体の設置の背景となったのである。

第二に、基礎自治体の課税自主権に対する国の制限強化である。デンマークでは毎年度の地方財政計画に相当する財源保障フレームワークを国と地方政府代表機関の間で合意し、合意に基づいて地方政府代表組織と各地方政府が税率や歳出の調整をそれぞれ行う。そのため、実際には地方政府の課税自主権は一定程度制限されている（倉地2019）。この合意は法律ではなく紳士協定であるため、合意を守る法的義務はない。だが、仮に一つの基礎自治体が合意を破って増税をした場合、国はその基礎自治体と全体に対して連帯責任的に包括補助金を削減する制裁を課す。いわゆる租税制裁（Skattesanktion）と呼ばれるもので、これが2010年代以降、頻繁に行われるようになっており、国による統制が強まってきているのである。

（3）都市問題と2つの再開発²

このような地方行財政改革の一方で、近年デンマークでは都市問題の解消に向けて都市周辺の再開発が進められてきた。デンマークは日本のように急激な都市の人口集中が進んでいるわけではないが、リーマンショック以降、コペンハーゲン市周辺の緩やかな人口増加と土地価格の高騰が問題視されている。その背景には、デンマークの不動産関連税制やマイナス金利政策による不動産投資の活発化、都市人口集中・増加を背景とした地域再開発と地域間格差の拡大があげられる。

首都であるコペンハーゲン市は1994年以降、緩やかな人口増加傾

2 コペンハーゲンの再開発に関しては、国土交通省国土交通政策研究所（2021）、倉地（2022a；2021）を参照。

向にある。統計局の推計によれば、2022年以降も人口は増加し続け、2021年の約63万8千人から2045年には約74万5千人へ増加することが見込まれている（Denmark Statisticsより）。もともとデンマークは再分配前の地域間格差は他国と比べてそれほど大きくはないが、近年の都市への緩やかな人口増加により地域間格差が拡大してきている。これによって地域間財政調整による都市部から地方部への財源移転額が拡大した。その結果、都市部の自治体首長が地方財政調整制度の枠組みに対して反対姿勢を表明している。

また、1980年代に多くの難民がデンマーク国内に移住し、移民が都市部に集住するようになった。2000年代初頭には9.11テロやユーロ導入国民投票否決などの背景もあり、極右政党のデンマーク国民党が台頭し、2010年代まで国政のキャスティング・ボートを握ってきた。このようにデンマークでは2000年代以降、移民問題が政治的な 이슈 になり続けた。特に都市部では移民が特定地域に集住し、移民とそれ以外の人々の地理的・社会的分断が広がり、移民問題は都市問題の最たるものであった。

このような背景から近年デンマーク、特にコペンハーゲン市周辺では2つの再開発が行われてきた。

第一は、コペンハーゲン駅周辺の再開発である。2019年9月には、コペンハーゲン市中心部に17駅が新設（Cityringen, M3）、2020年3月にはさらに8駅が新設された³。2024年には鉄道の延長が予定されている⁴。地下鉄会社は一部で新型電車の試行走行を開始し、地下鉄の輸送能力を20%向上させることが期待されている（2022年前半から順次運行開始）。また、地下鉄の再開発にあわせて2019年10

3 地下鉄再開発は当初2018年が完成予定であったが、複数回に渡って計画は延期された。

4 Metroen HP “Alt om Metroen” <https://m.dk/om-metroen/>（2022年8月3日最終閲覧）

月にはバス運行会社のMovia社がコペンハーゲンのバス路線の約半数（33路線）を変更し、新たに開通したM3と接続改善を目指している（Nyt Bynet プロジェクト）（国土交通省国土交通政策研究所2021：124-125）。

次に、コペンハーゲンメトロへの投資額の推移を確認すると、建設投資は1994年頃から行われ、その後増加し続け、2000年には20億DKKを超えた。2003年の地下鉄開設後、建設投資は急減したが、2011年頃から再開発投資が行われるようになった。その後は投資額は急増し、2016年には45億DKKに達した。開設時のメトロの運行距離は11kmしかなかったが、2021年には38kmまで延線することになった（Denmark Statisticsより）。

第二に、移民が集中する地区の再開発である。デンマークは2021年時点で約86%がデンマーク出身の国民、約6%が非ヨーロッパ出身の移民、約4%がヨーロッパ出身の移民、約4%が移民の第二世代で構成されており、他の欧州諸国と同様に移民大国の一つでもある（Denmark Statisticsより）。だが、一方でデンマークは移民統合に関する指標（MIPEx等）を見ると他の欧州諸国と比較して移民統合が進んでいる国とはいえない。

そのため、移民が集中する地区であるコペンハーゲン市街地の南・オアスタッド（Ørestad）地区では近年再開発が進められている。オアスタッド地区の再開発は、Udviklingsselskabet By & Havn⁵社がコペンハーゲン市と連携しながら進めているが、この会社の前身はArealudviklingsselskabet社でコペンハーゲンメトロの分割によって設立されたものである。オアスタッド地区はいわゆる社会住宅地区と呼ばれる移民割合や低所得・高失業率等の一定基準を満たす特定地域の一つである。この特定地域は2011年以降政府か

5 By&Havn “Bæredygtige rammer for byliv, boliger og fællesskaber” <https://byoghavn.dk/>（2022年8月3日最終閲覧）

ら「ゲットー地域」と呼ばれてきた。オアスタッド地区はデンマークのなかでも特に移民が集中している地区であり、地区内の建物の構造上、奥まった暗い場所があった。それが治安悪化の一因になることが指摘されていた。これを受けて政府は特定地域に対して再開発を行うことで住環境の改善と周辺地域との分断を解消することを目指した。だが、その方法として採用されたのが、社会住宅地区に占める移民の割合を制限するというものであった。その結果、社会住宅地区から一部の移民追い出しが起こるようになり、オアスタッド地区では追い出しをめぐる訴訟問題にまで発展している。

デンマークの社会住宅は、幅広い所得階層を対象とした政府補助付きの非営利住宅であり、特定の社会的属性を持つものが社会住宅に集中しないようにすることが社会住宅制度の狙いであった。だが、コペンハーゲン市内の土地価格高騰によって、適正な（高すぎない）家賃水準を維持しながら建設コストを抑えることが困難となり、一部の地域に社会住宅が集中することになった。これが社会住宅地区に移民が集中する要因になったわけである（倉地2021）。

これらの再開発は「フィンガープラン」と呼ばれる都市計画に基づいたものである。「フィンガープラン」とは、戦後のデンマークにおける都市計画の呼称であり、手の指が広がる形で鉄道網を敷設し、その周辺に住宅地を建設していく計画のことである。都市の人口増加に対応しつつ、スプロール化現象を防止することが狙いとされている。近年では環境省が「フィンガープラン」を策定し、都市における生活環境の改善を進めるなど、環境の視点を重視した都市開発が行われている（倉地2022a）。

近年コペンハーゲン市周辺で進められる再開発事業は本稿の主題である地方公営企業と密接に関わるものであり、再開発が都市問題の解消を進める一方で、それを引き起こす要因にもなっているのである。

2 デンマークの公営企業

デンマークにおける公的雇用（一般政府に雇用されている者）の割合は総雇用の27.6%（2019年）とOECD諸国の中でノルウェー、スウェーデンについて3番目に高く、いわゆる公的セクターの規模が大きい国であるといえる。また、この中で雇用先は、国は23.7%、地方政府は76.0%、社会保険基金が0.3%となっており、OECD諸国の中では地方政府の雇用者割合が高い国である（OECD Government at a Glance 2021）。

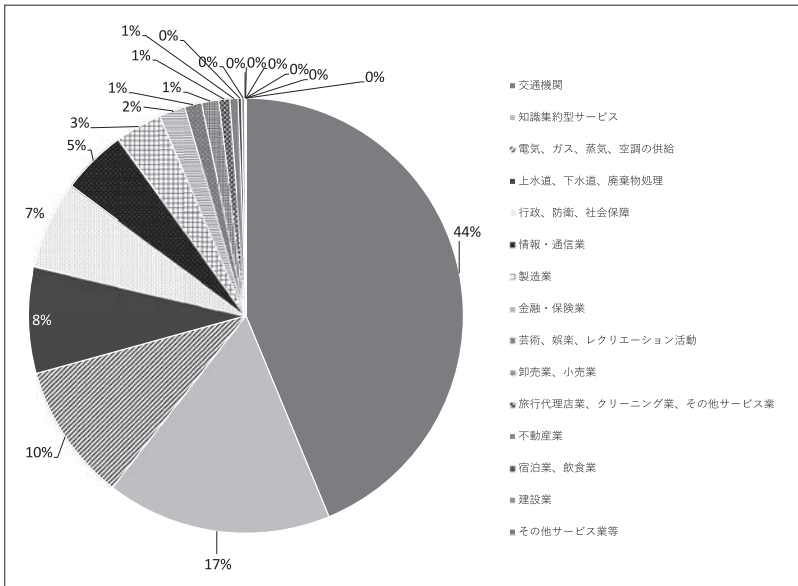
次に公営企業についてであるが、雇用者数は53,733人、雇用者数全体の約2.2%となっている（2019年）。このうち公共交通が22,165人（44%）、情報知識サービスが8,485人（17%）、電気、ガス、スチーム関係が5,170人（10%）、水道、下水、水資源管理が4,016人（8%）、公的行政、防衛などが3,318人（7%）、情報・コミュニケーションが2,455人（5%）、製造関係が1,756人（3%）といった順になっている。したがってデンマークの公営企業は交通・情報・エネルギー資源インフラに関する雇用者が殆どを占めていることがわかる。

近年の変化についてみると、まず全セクターに占める一般政府雇用（フルタイム）の割合は、2010年第一四半期は35.1%であったが、その後低下し続け、2019年第四半期には31.0%までになった。ただし、2020年以降はコロナ対策のために雇用増加策が実施されるなど、割合は上昇してきている。構成についてみるとコムーネの雇用数が占める割合は2007年地方行財政改革直後の2008年第一四半期が60.8%であったが、その後緩やかに低下し続け、2021年第一四半期には57.3%まで低下した。一方で広域自治体のそれは改革直後の2008年第一四半期は15.7%であったが、その後緩やかに増加し続け、2021年第一四半期には17.7%まで増加した。次に公営企業についてみると、全セクターに占める雇用割合は、2008年第一四半期は3.0%

であったが、その後緩やかに低下し続け2021年第一四半期は2.2%にまで低下してきている。

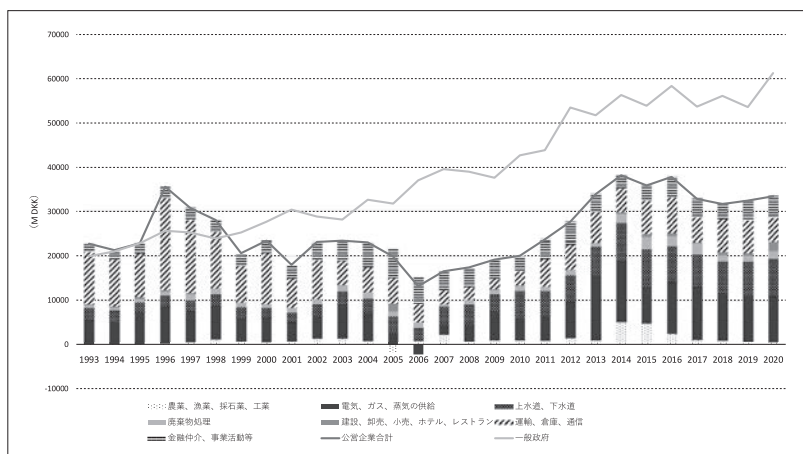
このようにみていくと、確かに近年デンマークでは一般政府や公営企業によって新たに雇用創出が行われているわけではない。それどころか政府セクターや公営企業のフルタイム労働者の数は減少傾向にある。

図1 産業別公営企業フルタイム労働者（2019年第4四半期）



出典：Denmark Statisticsより作成。

図2 セクター別の総固定資本形成



出典：Denmark Statisticsより作成。

次にセクター別の総固定資本形成をみる(図表2参照)。2020年の公営企業の総固定資本形成は、電気、ガス、スチーム供給(約32%)、水道・下水道(25%)、公共交通(16%)、金融仲介・ビジネス活動(15%)、建設(6%)、廃棄物処理(1%)の順番になっている。1990年代以降の動きをみると、1990年代後半に最も多くを占める公共交通の公共投資(図表2では「運輸、倉庫、通信」の部分)が減少してきたが、2000年代後半以降、一般政府のそれと同じく公営企業の総固定資本形成も増加してきた。特にエネルギー、ガス、スチーム供給の分野においては総固定資本形成の増加が総額増加に寄与していることが分かるだろう。エネルギー関係投資を増やすことで、カーボンニュートラルの目標達成を進めようとしていることが伺える。

(1) デンマークの公共交通

デンマーク、特にコペンハーゲン周辺の公共交通機関としては、

デンマーク国鉄（Danske Statsbaner）が運行するS-tog、地方鉄道、コペンハーゲン地下鉄（Copenhagen Metro）、バス事業会社のMoviaがあげられる。

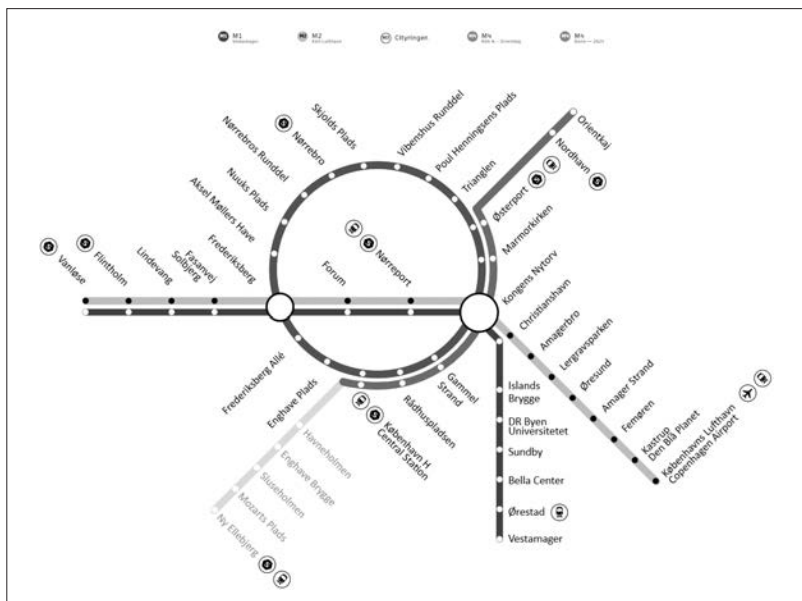
デンマーク国鉄が運行するS-togは、1885年に設立された国有鉄道である。1999年に独立採算方式が取られるようになったが、コロナ禍で利用客数が大幅に減少したことに對して、政府は補助金を供給するなどの対策を取っている。また、地方鉄道に関しては先述のMoviaが75%の株を所有する鉄道会社Lokaltog A/Sによって運行されている（国土交通省国土交通政策研究所2021：121）。

次にコペンハーゲン地下鉄（Copenhagen Metro）は、1日に約36万人が利用する都市部の主要な交通機関であり、2002年に開通した。近年、再開発によりコペンハーゲン駅周辺の駅新設や延線が進んでいる（図3参照）。地下鉄路線の建設と運営を担当する地下鉄公社（Metroselskabet）は、2007年10月にコペンハーゲン市が50%、国が41.7%、フレデリクスベア市が8.3%出資して運営されている⁶。これの前身はØrestad社（地域開発を目的とした機関）であったが、地域開発と地下鉄公社が分割される形で地下鉄公社が設立された。地下鉄公社はコペンハーゲン市営地下鉄の責任を持ち、地下鉄路線の拡張を進めている。

図4は、デンマークの鉄道網の利用者数の推移を示している。鉄道網全体の利用者数は2020年のコロナ禍を除き2003年以降増加傾向にあることが確認できる。内訳を見ると、デンマーク国鉄のS-togはわずかに増加している一方で、コペンハーゲン地下鉄が開設以来増加傾向にあり、これが利用者数全体の増加に大きく貢献していることが分かるだろう。

6 国土交通省「デンマーク運輸事情調査」<https://www.mlit.go.jp/common/000112731.pdf>（2022年8月3日最終閲覧）

図3 コペンハーゲン地下鉄の路線図



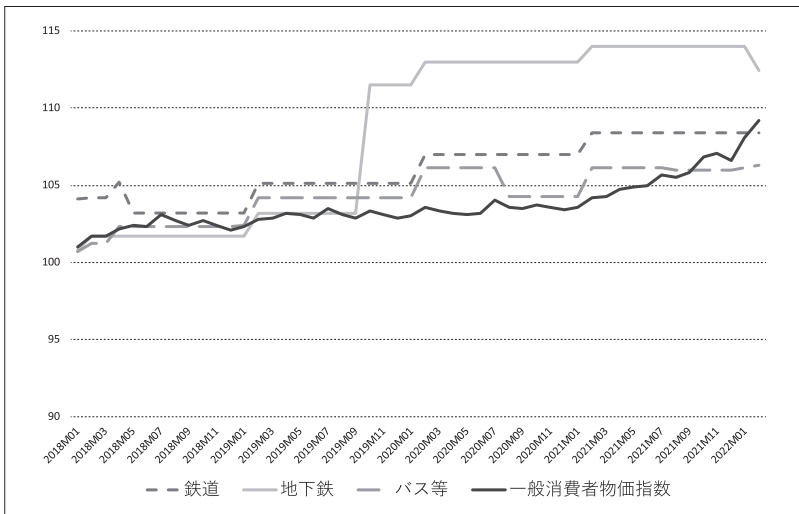
出典：Copenhagen Metro “Welcome to the Copenhagen Metro” <https://intl.m.dk/>
(2022年8月3日最終閲覧)

デンマークのバス事業会社であるMoviaは、コペンハーゲン市とデンマーク東部をカバーするバス事業、Flextrafik⁷、地域鉄道の運行を行っている。2007年に地方行政度改革の際に設立された。前身は複数の県によって所有されていたが、Moviaは2つの広域自治体と45の基礎自治体によって所有されている。Moviaのバス路線は年間2億1,500万人が利用し、約450のバス路線、9のローカル路線が運行されている。Moviaには約120万人が雇用されている。総資産は40億DKKであり、収入の半分が料金収入、残り半分をMoviaのオーナーの基礎自治体と広域自治体による支出（補助金）で賄っ

7 Flextrafikとはバスや鉄道に代わる交通手段であり、通常のタクシー以外に身体障害者、通院する者、介護者の利用を想定している。

ている。Moviaはすべてのバス路線について個別予算を作成し、各地方政府に補助金負担額が割り当てられる。そのため、バス路線の予算配分は地方政府の予算運営に直接的に影響を与えることになる⁸。また、複数のコムーネで運行するバス事業については時間単位で補助金の80%を当該自治体が負担し、残り20%は人口に応じて負担をする⁹。

図4 一般消費者物価指数と交通料金のインデックス（2015=100）の推移



出典：Denmark Statisticsより作成

地域交通の再開発による交通料金への影響はどのようなもので

- 8 “Movias økonomi baserer sig på billetindtægter samt tilskud fra kommuner og regioner” <https://www.moviatrafik.dk/kommune-region/okonomi/> (2022年8月3日最終閲覧)
- 9 “Movias finansieringsmodel fastsætter tilskuddet fra kommuner og regioner efter en række fordelingsnøgler” <https://www.moviatrafik.dk/kommune-region/okonomi/finansieringsmodel/> (2022年8月3日最終閲覧)

あったか。図4は、一般消費者物価指数や交通利用料金の物価指数の推移を示している。図4によれば一般消費者物価指数（2015年を100）は上昇傾向にあり、2022年2月時点では109.2まで達している。一方でコペンハーゲン地下鉄の方は2019年10月新駅開通に伴う料金値上げによって103.2ポイント（2019年8月）から111.5ポイント（2019年10月）まで急増した。地下鉄の料金は一般消費者物価指数、一般鉄道、バスの料金価格と比べて大きく上昇していることがわかる。

このようにコペンハーゲン地下鉄の再開発投資費用の一部は利用料金値上げによって回収されようとしているが同時に利用者の納得を得ながら、地域公共交通の再開発を行うことが求められている¹⁰。

地域公共交通の再開発に関してコペンハーゲン市は「Action Plan for Green Mobility」という行動計画を2013年に策定し、グリーンで持続可能なモビリティを拡大することを目的にグリーンな交通手段の利用増加のための合計25の取り組みを掲げている。これらの取り組みによって都市の人口増加に対応しながら、都市生活の質を改善し、気候変動への影響を削減することが期待されている（国土交通省国土交通政策研究所2021:122-123）。

(2) デンマークのエネルギー政策¹¹

デンマークは環境先進国としてEU諸国をリードしてきた。政府は2030年までにCO₂排出量7割削減、2050年までのカーボンニュートラルの達成に向けて、グリーン税制優遇措置や投資を実施してきた。首都であるコペンハーゲン市も同様に環境先進都市としてデン

10 もっともデンマークでは通勤距離が24kmを超える場合、自宅と職場の交通費控除を受けることができ、税制のスキームで通勤料金価格の上昇に対応している（Skat.dk HP “Deduction for transport between home and work” <https://skat.dk/data.aspx?oid=2244504>）

11 デンマークのエネルギー政策に関しては、倉地（2022b）を参照。

マークのみならずEU諸国都市をリードしてきた。2009年には「コペンハーゲン気候計画」が市議会で採択され、2015年までにCO₂排出量の20%を削減、2025年までのカーボンニュートラルの達成が打ち出された。続く2012年8月には2025年までに世界初のカーボンニュートラルな首都を目指す計画として「コペンハーゲン気候計画2025 (CHP2025)」が採択された。CHP2025ではエネルギー消費、エネルギー生産、モビリティ、市行政イニシアチブを4つの柱にして、カーボンニュートラルの目標をハシゴにして行動を変え、イノベーション、雇用創出、投資を促進することで、コペンハーゲン市民の生活の質を高めることが狙いとされた (KØBENHAVNS KOMMUNE, 2020)。この目標を達成するためにコペンハーゲン市、大学、企業との戦略的パートナーシップを結ぶことの重要性が指摘された。また、市民が当事者としてCHP2025に参加・貢献する機会、具体的には自転車・徒歩での移動、廃棄物の分別、職場・自宅でのエネルギー節約、太陽光発電の投資などが提供される。したがって地域公共交通を行う地方公営企業との連携、さらには市民による自転車利用の促進がカーボンニュートラルの達成には不可欠な要素となってくるのである。

この他に、コペンハーゲン市は毎年8月にCO₂会計を発表している。これはコペンハーゲン市の年間CO₂排出量を算出し、評価するものであり、コムーネ連合とデンマーク環境研究所による算出方法に基づいている。2020年のコペンハーゲン市の再生可能エネルギー算出分を加味したCO₂排出量は、最も多いのが交通の62%、電力消費量分が23%、地域暖房が11%、個人利用が2%、その他が2%となっており、カーボンニュートラルの達成のためには公共交通等の取り組みが一層重要になってくることが見て取れるだろう。

計画の一環としてコペンハーゲン市を含む5つの基礎自治体が共同で所有（コペンハーゲン市が約67%）する Amager Resource

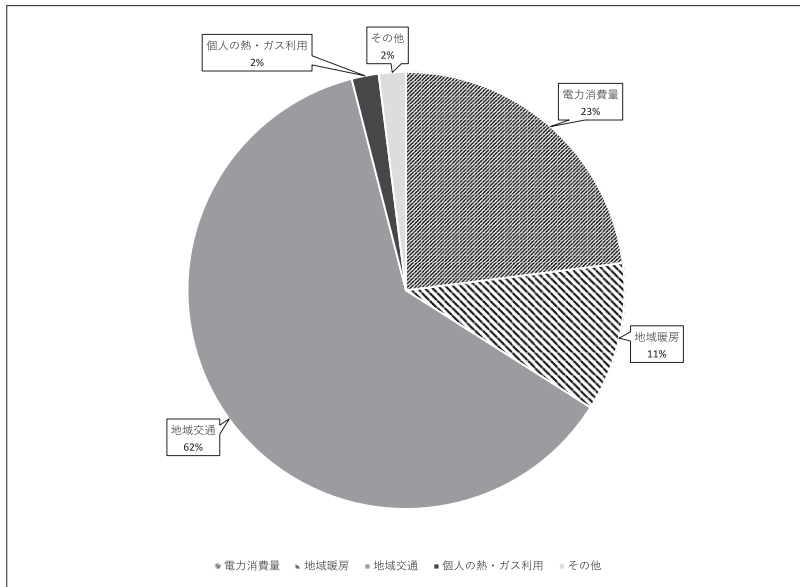
Center（ARC）はコペンヒル（Amager Bakke）と呼ばれる炭素回収施設・廃棄物処理施設を設置した。炭素回収施設では500トンの二酸化炭素を回収することが可能であり、カーボンニュートラルのための切り札として位置づけられている。また、この施設は屋上がレジャー施設となっており、観光客や地域住民がスキー、ロッククライミング、森林ハイキングを楽しむことができる（図5参照）。一般的な廃棄物処理施設とは異なり、地域住民が訪れやすい公園・レジャー施設・環境教育施設として位置づけ、周囲への住環境（臭気など）の配慮をしている。

図5 コペンヒルの上空写真



出典：a/cHP “CO2-fangst: Sådan kommer vi i mål” <https://a-r-c.dk/klima-og-miljo/co2-fangst/co2-fangst-saadan-kommer-vi-i-maal/>より抜粋（2022年8月3日最終閲覧）

図6 コペンハーゲン市内の2020年CO₂総排出量（部門別）



出典：KØBENHAVNS KOMMUNE (2021) p.8より抜粋

以上のように、コペンハーゲン市は政府のカーボンニュートラルの目標と並行して野心的な環境改善目標を掲げ、それを達成するために計画を立てて、それを着実に実行してきた。そして、カーボンニュートラルを達成するだけでなく、これを足がかりに雇用創出、所得増加、イノベーション、生活環境の改善など、総合的な都市経営の視点から持続可能性を追求しているのである。

(3) デンマークのデジタル政策

デンマーク、特にコペンハーゲン市の都市経営やエネルギー戦略を支えるのがデジタルインフラの存在である。デンマークは電子政府化が世界で最も進んだ国だといわれており、国際連合の指標や早稲田大学電子政府・自治体研究所による「電子政府ランキング」で

世界1位に位置している¹²。

デンマークは早くから電子政府化を進めてきた国である。1968年には社会保障番号が導入された。1972年に設立されたKMD (Kommunedata:自治体データ機構;当時は公営企業)が自治体の電子政府化を進めてきた。その結果、2004年には市民ID (NemKonto)、2007年には市民ポータル (Borger.dk) が導入され、2011年10月にはデジタル化庁が設置された。自治体や国からの通知連絡はほとんどがメールによって完結し、市民ポータルを使うことで申請手続きを自宅から簡単に行うことができる。

設立当時は公営企業だったKMDは2009年に民営化され、2018年12月にはNECに買収されたが、民営化後のデンマークの電子政府を支える企業である。KMDが財務省によるタスクフォースとして設立されたのに対して、その民営化とほぼ同時期に地方政府のITシステム導入促進のために設立された連携基盤組織のKOMBITは、デンマークの基礎自治体と自治体連合 (Kommunernes Landsforening (KL):98ある基礎自治体の全国代表組織)と連携しながら、自治体DXを支援するKL100%出資の株式会社である。KOMBITは、地方自治体にITベンダーを仲介するコンサルタント機能を提供し、個別に自治体にITサービスやシステムを調達するのではなく、一体的に交渉・調達を行う役割を担っている (野村2020:9)。KOMBIT設立以前は、自治体の大規模なデジタル化プロジェクトはKMDが担当していたが、民営化時の売却益の半分をKOMBITに投入し、それ以降はKOMIBITがそれを引き継いでいる¹³。KOMBITは地方自治体だけでなく、中央政府や公共機関など

12 早稲田大学電子政府自治体研究所「世界デジタル政府ランキング発表 (2022年度)」https://idg-waseda.jp/ranking_jp.htm (2022年8月19日最終閲覧)。

13 Kombit HP “Om Kombit” <https://kombit.dk/indhold/om-kombit> (2022年8月3日最終閲覧)

のシステム間の連携を確保する役割を担っており、電子政府化を強力に推し進める組織と地方政府が連携することで、近年ではカーボンニュートラル目標に向けた取り組みが行われている。これらは特にデジタルインフラに関してはカーボンニュートラルの目標を地方政府や地方公営企業と共有し達成していくためのプラットフォームになっている。つまり、カーボンニュートラルのプロセスを電子政府のインフラが支えているのである。

コロナ禍においてもデンマークは電子政府のノウハウを存分に発揮した。デンマークはコロナ禍において欧州諸国の中でもいち早くロックダウンを実施し、その後の規制緩和も同様に早く実施した国である。2021年春には欧州諸国でいち早くコロナパスを導入した。コロナパスはいわゆるワクチン接種証明書あるいは陰性証明をスマホ上で管理するサイト・アプリである。ワクチンを摂取していない者はコペンハーゲン市街地で開設されているPCR検査スポットで陰性証明を行う。コロナパス所持者は公共交通機関やレストラン利用時にこれをかざすことで利用できる仕組みである。陰性証明アプリなどは日本でも既に導入されてはいるが、非常に早いタイミングで導入できたのも、普段からローカルレベルで電子政府化や新しいテクノロジーの取り入れを進めてきた結果であろう。

このようにデンマークは早くから電子政府化を進めることで、近年ではこうしたテクノロジーは住民にとって恩恵の大きい、もはや不可欠なインフラとなってきた。デジタルインフラは住民を一方的に管理するのではなく、福祉を提供するために存在し、それが透明性の高い行政サービスと政府に対する高い信頼をもたらしていると考えられる¹⁴。

14 デンマークのデジタル化戦略に関しては野村（2020）、安岡・Nielsen（2015）が詳しい。

3 おわりに

本稿では、デンマークの公営企業、特に公共交通、エネルギー政策、電子政府に関連するものを取り上げて、その特徴やそれらの連携について分析してきた。

第一に、コペンハーゲンの都市経営において、カーボンニュートラルが具体的で戦略的な目標として定められているという点である。カーボンニュートラルの目標は国や地方政府が定めたものであるが、それを公営企業（特に地域公共交通）も地方政府と戦略的に連携しながら目標を共有している点が特徴的であろう。また、コペンハーゲン市にみるようにカーボンニュートラルの目標達成の状況を各分野で毎年度評価し、フィードバックを行っている点も特徴的である。

第二にデンマークはたしかに「大きな政府」であり、公に関わる雇用の割合は国際的にみて高い。だが、近年公的雇用数や全産業に占める割合を積極的に拡大しているかといえば、コロナ禍の緊急事態を除けば必ずしもそうではなかった。その中でコペンハーゲン市は、カーボンニュートラルの目標達成を企業や市民と戦略的に連携をとりながら達成することで、経済効率性を高め、可処分所得を増やし、新たな雇用創出を都市レベルで行うことを目指してきた。

第三に、都市問題の解消へのアプローチとしての都市再開発についてである。緩やかな都市への人口集中や地価の高騰は、家賃の高騰や人口過密による生活環境の悪化など都市生活の持続可能性を危ぶむ。「フィンガープラン」のもと、都市交通網を拡張し、都市のスプロール現象を防止し、同時に社会住宅地区の再開発を行うことで地域間の社会的分断を解消することが目指されている。

第四に、デンマークは電子政府化が世界で最も進んだ国として評価されているが、デンマークでは電子政府化が政府の目標を達成す

るプロセス全体に関わるものとして認識されているということである。それゆえ、様々なセクターがカーボンニュートラルという目標を共有し、連携しながら実現する点において、電子政府化は欠かせない戦略の要素となりうる。また、デンマークの電子政府化は住民を管理することよりも、住民への福祉という観点を重視し、住民にとって便益が還元される仕組みになっている点も重要であろう。

デンマークの地方財政に関する研究蓄積は少なく、特に公営企業などの特別会計となると、先行研究はほとんどない。そのため、本稿では公営企業を概観するにとどまり、セクター間の財政関係を明らかにすることはできなかった。今後、自治体ヒアリング調査などを行うことで、財政関係を示し、ドイツのようなシュタックベルケの構造が類似しているかを明らかにしたい。

【参考文献】

- KØBENHAVNS KOMMUNE (2021) *CO2-REGNSKAB FOR 2020 KORTLÆGNING FOR KOMMUNEN SOM SAMFUND*.
- KØBENHAVNS KOMMUNE (2020) *CPH 2025 Climate Plan - Roadmap 2021-2025*.
- OECD (2021) *Government at a Glance 2021*.
- Økonoi og indenrigsministeriet (2014) *Kommuner og Regioner - Opgaver og finansiering June 2014*.
- 片山信子 (2013) 「課税自主権と地方への税の配分の国際比較」『レファレンス』2013年9月号、p.2-64。
- 倉地真太郎 (2022a) 「EUの都市問題とエネルギー戦略／倉地真太郎——デンマーク・コペンハーゲンを事例に」 穆堯芊・新井洋史 編著『大国のなかの地域経済アメリカ・中国・日本・EU・ロシア』日本評論社、pp.109-125。
- 倉地真太郎 (2022b) 「北欧諸国におけるグリーンニューディールの

現在地－デンマーク・コペンハーゲンのエネルギー政策－」
後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』2022年1月号、
第112巻、第1号、pp.27-32。

倉地真太郎（2021）「デンマークの『みんなの家』とは何か？——社
会住宅の意義と課題に着目して——」生協総合研究所『生
活協同組合研究』2021年6月号 Vol.545、pp.33-41

倉地真太郎（2019）「デンマークにおける地方税、政府間協議制度、
課税自主権に関する研究－分権のシステムの再検討のため
に」、後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』2019年12
月号、第110巻、pp.84-102。

国土交通省国土交通政策研究所（2021）『地域公共交通のサービス改
善に関する調査研究～モビリティの高度化及び結節点整
備～』

中島健祐（2019）『デンマークのスマートシティ データを活用した
人間中心の都市づくり』学芸出版社。

野村敦子（2020）「デンマークのデジタル・ガバメント－「一貫性」
と「透明性」、「利用者中心」の視点が特長－」日本総研
『Research Focus』2020年11月2日。

安岡美佳・Nielsen, M.M.（2015）「デンマーク行政サービスのデジ
タル化」『行政&情報システム』2015年6月号、pp.10-15。

第5章

都市自治体における公企業の活用と管理

北海道大学公共政策大学院教授 宇野 二郎

はじめに

日本では、もともと、公営企業や第三セクター等も積極的に活用し、地域の実情に合わせて地方自治を活性化していこうとする方向性と、公営企業や第三セクター等を含めて財政規律を重視する方向性が併存してきたが、バブル経済崩壊の過程で生じた第三セクター等の破綻等に直面し、その後は、第三セクター等の経営健全化を図り、その経営リスクに対して保守的に対応するようになった。

特に、2006年に夕張市が「財政破綻」を宣言すると、それをきっかけとして地方公共団体の財政の健全化に関する法が整備され、健全化判断指標のひとつである「将来負担比率」には第三セクター等の負債や損失補償額のうち地方自治体負担分が算入されることになったことで、第三セクター等の抜本的な経営改革が求められるようになった。その結果、破たん処理や統廃合が続き、10,111法人（2013年）あった第三セクター等は7,325（2019年）まで大きく減少した¹。

しかし、現在でも7,300を超える第三セクター等が存在し、また、毎年度新設されてもいる。その事業範囲は広く、温泉施設、再開発ビルの取得・管理運営、商店街支援事業、牧場管理・畜産物販売、道の駅運営などの地域生活支援や地域活性化のための事業も含ま

1 総務省（2019）「平成29年度第三セクター等の出資・経営等の状況に関する調査結果」。ここで「第三セクター等」とは、①地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人・一般財団法人（公益社団法人・公益財団法人を含む。）及び特例民法法人（以下「社団法人・財団法人」という。）並びに会社法法人、②地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社のことを指す。同様のものを指す概念として、以下、特にドイツの事例では「公企業」や「出資企業」を用いている。また、横浜市の事例においては、横浜市がその範囲を定義する第三セクター等を指すものとして「外郭団体」を用いている。

れ、また、それらは必ずしも赤字事業なわけではない²。自治体新電力や公共施設管理のための第三セクターなど新分野での創設も見られている。公企業（公営企業や第三セクター等）は、都市や地域のリスクであると同時に、その維持や発展のための可能性も秘めていると言えるだろう。

そうであるならば、都市の維持・発展のために今後必要となるのは、過去の第三セクター等の失敗を踏まえ、公企業の事業のリスクの大きさを見極めながらも、その適切な管理手法を取り入れることで、公企業をその地域の実情に応じて有効に活用する方策であろう。

こうした問いを考えるために本章が着目するのはドイツの都市自治体の経験である。

ドイツでは、古くから都市自治体において公企業が活用されてきた³。また、1990年代以降、NPM（New Public Management）に影響を受けた改革が行われる中でさらなる外部化が進められ、それらを統括する「コンツェルン都市」の構想が掲げられた⁴。そして、現在でも都市自治体の公企業は幅の広い分野で公共サービスを提供し、都市自治体の戦略の一翼を担っている。

そこで、本章では、ドイツの都市自治体において公企業がどのように活用されているのか、また、それらがどのように管理されているのかを概観し、そこから日本における総合都市経営へのヒントを探してみたい。

2 宇野二郎、長野基、山崎幹根（2022）『テキストブック地方自治の論点』ミネルヴァ書房、253-260頁。

3 関野満夫（1997）『ドイツ都市経営の財政史』中央大学学術図書。

4 石川義憲（2006）「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、129-159頁。

1 ドイツの公企業制度の改革動向

(1) 自治体の経済活動の規律

ドイツでは、古くから自治体は経済活動を行い、地域社会を形成してきた。自治体の経済活動の範囲は広く、例えば、「電気、ガス、地域集中暖房用の温水、上水の供給から、廃棄物の処理、道路の清掃、近距離交通から空港、港湾の管理、登山鉄道、スキー場のリフト」にまで及び、さらに「銀行、保険業、公益質屋、メッセ（見本市）、マルクト（市場）、劇場、オペラ、博物館、図書館、フィルム及びビデオ収蔵館、葬儀用施設、倉庫、広告業、旅行案内所、運送業、住宅仲介業、家畜解体処理場、標識販売所」等を含んでいるという⁵。

ドイツの市町村（Gemeinde）が、こうした各種事業を営むことは、基本法によって認められた「全権限性」（Allzuständigkeit）に根拠を持つ自治行政権の一部をなすものと理解されている。そのため、上記のような幅の広いサービスが自治体の企業によって提供されている。しかし、そうした活動の範囲にまったく制約がないわけではなく、各州法（各州市町村法等）が、企業設立や経営形態などについて規律している。

ドイツでは、第一次世界大戦後の経済状況の悪化をきっかけに自治体の経済活動が増大したとされるが、その経済危機の時期が過ぎた1930年前後から、民間の経済界からの反発と、市町村による収益的企業経営のリスクに対する懸念から法律による規制が行われるようになった。特に1933年のプロイセン市町村財政法第87条は、市町

5 ハンス・U・エーリヒゼン [中西又三編訳] (1991)『西ドイツの自治団体』中央大学出版部、65-66頁。

村が経済的企業を設立する際の三つの要件を示し、画期となった⁶。この「三要件」は、その後の各州の法制度に引き継がれていった。

この三要件とは、①公共目的、②給付能力の適切性（需要条項）、③民間企業との関係（補完性条項）である。①は、単なる営利企業の設立を制限したもの、②は、需要との関係から自らの財政能力を考慮に入れて設立するべきとしたもの、そして、③は、自治体の経済活動が民間企業を不適切に圧迫しないようにするべきとしたものである。なお、このうち③の補完性条項には、その強さの程度によりバリエーションがあり、また、水道事業などの生活に必要不可欠なサービス等を対象除外としている州も多いことに注意する必要がある（後述）。

この三要件は、原則として、自治体の経済活動に適用されるものである。ただし、各州の市町村法等に経済活動や経済的企業の定義は明記されていない。その代わりに、それに属さず、この三要件が適用されないものが、「非経済活動」として列記される。

例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村法（第107条第2項）では、経済活動に該当しないものとして次の5項目が挙げられている。なお、これらの非経済活動には上記の三要件は適用されないが、これらもまた経済的観点から管理されなければならないと規定されている点には注意する必要があるだろう⁷。

- ① 市町村に義務づけされている施設に関する事業
- ② 社会・文化施設、特に教育・文化（学校、社会教育センター、青少年福祉施設、図書館、美術館、展示会、オペラ、劇場、映画館、舞台、オーケストラ、市庁舎、高齢者用クラブ）、

6 成田頼明（1962）「地方公共団体の経済活動とその法的限界（二）」『自治研究』第38巻第7号、64頁。

7 宇野二郎（2020）「ドイツの地方公営企業法の枠組と適用範囲」『公営企業』第52巻第8号、9頁。

スポーツまたはレクリエーション(スポーツ施設、動植物園、森林・公園・庭園、宿泊所、旧経書、浴場、祭りのための施設)、医療・社会サービス(病院、葬儀場、両養生、スパ、高齢者・障がい者ホーム、女性の避難所、社会・医療に関する相談所)の分野の施設に関する事業

- ③ 街路清掃、経済開発、観光振興、住宅提供の施設に関する事業
- ④ 環境保全施設、特に、廃棄物処理、下水処理、メッセ・展示場の施設に関する事業
- ⑤ 補助的事業(市町村自らの必要に応じる事業)

このようなリストを眺めるならば、自治体の経済活動とは、利益獲得が可能であるようなものを指し、例えば、エネルギー等の供給事業、交通事業、商工業、等がそこに含まれるだろう。

(2) 補完性条項の改革動向

都市自治体が、その経済活動によって都市を維持し、発展させようとするときに重要となるのは、上記三要件のうち、③の補完性条項である。

上記の通り、この補完性条項とは、その沿革を見るならば、民間企業の経営を不用意に圧迫しないように経済的企業の設立を制限しようとするものであった。

そのため、補完性条項とはもともと、公共目的が、他の公法上又は私法上の事業主体によって「より良くかつ経済的に」達成されないものである場合に、自治体の経済活動が認められるとする規定であった。その後、これをさらに強め、公共目的が、民間の提供者によって「同様に適切かつ経済的に」目的が充足されない場合にのみ認めるとする規定も見られるようになった。

前者を「不真正補完性条項」、後者を「真正補完性条項」と呼ぶ。

前者よりも後者の方が、民間企業に対する補完物であることが強調され、「真正」なものと理解されているからである。

このうち「真正補完性条項」は、1990年代に、体制転換に伴い民営化への圧力が高まっていた旧東ドイツ諸州を中心に広まり、また、旧西ドイツ地域においても、例えば、民営化の余地を拡大しようとするラインラント＝プファルツ州で1998年に新たに導入された。しかし、近年では、むしろ、民間企業優先の考え方を緩める傾向が見られるようになっている⁸。

その一例が、ノルトライン＝ヴェストファーレン州である。ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、2010年に、自治体のエネルギー供給事業と民間事業者との競争条件をそろえることなどを目的に「市町村経済の再活性化に関する法律」(Gesetz zur Revitalisierung des Gemeindewirtschaftsrechts) が施行された。

具体的には、「真正補完性条項」から「不真正補完性条項」へと、民間企業との補完関係に関する規制が緩められた。また、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、他の多くの州よりも厳しく、経済活動は「差し迫った公共目的」が企業を必要するときとしていたが、これが「公共目的」が企業を必要するときであれば経済活動が許容されるというように緩和された。

さらに、エネルギー事業に関しては、補完性条項が適用外であり、また、域外活動も一定の条件を満たせば可能であること、さらに一定の条件を満たし認可があれば海外での活動も許容されることが特に規定された（ノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村法第107a条）。

こうした改革動向からは、自由化という新しい経営環境の下に

8 人見剛（2019）「ドイツにおける地方自治保障の現状－分権化と民営化の挟撃の中の市町村行政」大津浩『分権改革下の地方自治法制の国際比較－地方自治法制の新たなパラダイムを求めて』有信堂、148-150頁。

あっても、必ずしも民間企業を優先させるわけではなく、場合によっては都市自治体が自らの関与する企業によって公共サービスを提供し、都市の維持や発展に積極的に関わっていくことが認められていることがわかる。

実際に、2010年前後には、以前に締結されていたコンセッション契約終了の時期と重なったこと、2022年までに原子力発電を廃棄しようとする2011年の連邦政府の決定、さらに、EU（ヨーロッパ連合）による競争強化の圧力などの影響から、自治体が都市公益事業体（シュタットベルケ）を新設し、あるいは民営化されていたエネルギー事業を買い戻し（「再公営化」）、また、都市公益事業体を強化し、活性化する動きが見られた⁹。

こうした改革動向は、他州にも広がっている。

例えば、ブランデンブルク州では、2012年に、「自治体の生存配慮の強化に関する法律」（Gesetz zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge）が制定された。この法律では、補完性条項の緩和、エネルギー供給での域外活動の緩和、認可のある場合の海外活動の許容、附帯事業の範囲拡大が行われた。注目に値するのは、その一方で、透明性と民主的コントロールの強化が行われた点であろう。監査役会の機能が強化され、また、間接的出資団体の透明性・民主的コントロールの強化が行われた。

さらに、風力発電事業が盛んなシュレーズビヒ＝ホルシュタイン州でも、2016年、「自治体経済強化法」（Gesetzes zur Stärkung der Kommunalwirtschaft）が制定され、エネルギー・通信分野での三要件の緩和が行われた。具体的には、①エネルギー事業での「公共目的」の証明の必要性を廃止し、②エネルギー・通信分野での需要条項を削除し、また、③エネルギー分野を補完性条項の適用除外

9 ザビーネ・クールマン、ヘルムート・ヴォルマン〔縣公一郎他訳〕（2021）『比較行政学入門－ヨーロッパ行政改革の動向』成文堂、232-235頁。

とした。その一方で、株主としての権利留保のために必要となる条項を定款等に記載することの義務付けるというように、民主的コントロールが強化された。

最後に、ニーダーザクセン州の事例も挙げよう。ニーダーザクセン州では、2016年に、「地方自治体基本法」(Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz)が改正された。この改正では、補完性条項は「真正」から「不真正」へと緩和され、エネルギー供給、水道、近隣公共交通、通信に対する補完性条項の除外も継続された。また、域外活動が、補完的であり、また、域外自治体の利益が保護されていることなどの条件付きで許容された。さらに、再生可能エネルギー事業が需要条項を充たせば経済的活動となり得ることも規定された。

2 ドイツ都市自治体における公企業の管理

(1) 公企業の経営形態

ドイツでは、自治体が経済活動や非経済活動を実施する場合、公企業を設立するが、その経営形態は様々である。下水道事業のように州法によって採用すべき経営形態に制約が設けられている場合もあるが、州法の定める経営形態の中で、各自治体が自由に選択することができる。

経営形態は、公法上のものと私法上のものとに大別できる。公法上のものには、経済的には独立しているが法人格は持たない「地方公営企業」(Eigenbetrieb)、独自の法人格を持つ「営造物法人」(Anstalt des öffentlichen Rechts)、また複数の自治体によって設立する「目的組合」(Zweckverband)などがある。他方、私法上のものとは、株式法などの私法に基づく会社であり、有限会社(GmbH)や株式会社(AG)の形態をとることが多い。

主要30都市の上下水道事業の経営形態を見ると、下水道事業では公法上の経営形態を採用する団体が多いが、水道事業やエネルギー事業を複合的に営む都市公益事業体では、有限会社の形態が採用されることが多い。有限会社が多くなる傾向は1970年代頃から続いている。ただし、有限会社のように私法形態になっている場合にも、自治体が持分の過半数以上を持ち、影響力を確保していることが多い¹⁰。

(2) 私法上の経営形態の公企業設立時に求められる事項

私法上の経営形態を採用する場合には、制約が設けられていることがある。以下は、バーデン＝ヴュルテンベルク州の例である（バーデン＝ヴュルテンベルク州市町村法第137条）¹¹。バーデン＝ヴュルテンベルク州では、自治体が私法上の会社を設立するためには、有限責任であり、自治体の過度な財政負担とならないようにすべきことが前提となる。さらに、ここでより注目すべきことに、定款等や監査役会を通じて自治体の影響力確保が求められていることである。すなわち、定款等によって企業の公共目的が実現されることが確実となっていること、また、市町村がとりわけ監査役会において適切な影響力を保ち、それが定款等によって保障されていることが求められている。

加えて、人的なつながりを通じたコントロールが意図されている。すなわち、私法形態の公企業に派遣される代表者に関する規定も設けられ、それによれば、自治体が公企業に派遣する代表者は、原則として市長がなるが代役として職員を充てることもできる。代

10 宇野二郎（2016）「再公営化の動向からみる地方公営企業の展望－ドイツの事例から」『都市とガバナンス』第25号、17-19頁。

11 宇野二郎（1996）「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」『公営企業』第48巻第7号、4-16頁。

表者は自治体議会によって選任され、代表者は議会の決定に拘束される（同法第138条）。

さらに公企業が株式会社（AG）の形態を採用する場合には、自治体が監査役会に構成員を派遣する権利を公企業の定款に明記するように努めるべきとされる。実際に派遣する場合には派遣者を議会が決定し、派遣される者は公企業の重要事項について議会に報告することが義務づけられる。

（3）出資企業管理に関する州法の規定

以上に見たように、ドイツの自治体は、有限会社（GmbH）や株式会社（AG）などの私法上の経営形態の公企業に出資し、また、他の自治体との目的組合に参画している。その他、公法上の経営形態である地方公営企業や営造物法人の形でも、様々な公共サービスを提供している。そこで、各州法では、自治体に対して、こうした出資関係・外郭団体に関して、それらを管理し（出資企業管理）、また、それに関して報告することを義務付けている。以下では、ニーダーザクセン州（ニーダーザクセン州地方自治体基本法第150条）とその州都であるハノーファー市について見てみよう¹²。

ニーダーザクセン州自治体基本法では、自治体による出資企業の管理、監視、調整について規定されている（同法第150条）。その対象は、原則として、経済的企業や非経済活動であるが経済性に留意した自律的経営が求められる企業などである。

自治体は、これらの企業等、またその子会社から情報を得ることができるのだが、会社法の強行規定に矛盾する場合には適用されない（同法第150条）。自治体は、これらの企業等に関して出資企業報告書（Beteiligungsbericht）を、毎年、作成しなければならない（同

12 宇野二郎（1996）「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」『公営企業』第48巻第7号、4-16頁。

法第151条)、公開される。

ニーダーザクセン州地方自治体基本法が定める出資企業報告書の対象は、私法形態の企業等、出資、及び営造物法人である。また、報告書は次の事項を含むものとされている。

- ① 企業等の対象、出資関係、機関の構成、公共目的の履行状況
- ② 事業発展の基本的な特質、企業等が置かれた状況、自治体による資本注入・取り崩し、予算・資金に対する影響
- ③ 経済活動の三要件（公共目的、需要条項、補完性条項）が満たされていること

(4) ハノーファー市における出資企業管理

上記の出資企業管理の制度がどのように運用されているのか、州都ハノーファー市（人口約53万人）の事例で見てみよう¹³。

出資企業管理には、財務部門等の市役所に一部門に集中して管理する場合と、専門部署ごとに管理する場合があるが、ハノーファー市では、財務局に集中して管理する方式を採用している。

出資企業管理を所管する財務局の財政課出資企業管理係には、12名（常勤換算で10.8名）が配置されている¹⁴。

2021年7月現在、ハノーファー市には、出資報告書の対象となる企業等として、直接出資の企業等が20社、間接出資の企業等が8社、合計28社が存在している。

この28社には、官庁企業が1（老人・介護施設センター）、地方公営企業が3（下水道局、港湾局、コンGRESセンター）、営造物法人が1（Webサイト運営・マーケティング）、目的組合が1（廃棄物

13 以下の記述は、主に、2016年1月に実施した現地調査の結果に基づく。その内容は、次の文献を参照。宇野二郎（1996）「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」『公営企業』第48巻第7号、4-16頁。ただし、その後の変化について、調査時点後に公表された、毎年度の出資企業報告書を参照した。

14 Landeshauptstadt Hannover (2021), *Beteiligungsbericht 2021*, p.17。

処理)、貯蓄銀行1が含まれ、それら以外は私法上の経営形態(その大半は有限会社)を採用している。

また、これらは、「住宅」(3社)、「供給・廃棄・交通」(10社)、「経済・雇用」(11社)、「環境」(4社)の4つのカテゴリーに分けられている¹⁵。事業分野別に見ると、電力事業などの供給事業の分野、また、産業政策や都市基盤の分野において公企業が活用されていることがわかる。

出資企業管理の目的は、調整と監視という手段によって、企業等に固有の目的追求と、公共目的の追求を保障することである。そのために、公企業に自治体の代表者を派遣し、自治体全体の利益と企業目的を調整する。また、その公企業の発展と目的達成とを監視する。

さらに、公企業の所有者としての利益を代表するために、例えば、社員総会等での意思決定のための投票者への指示書を作成する。また、公共目的を明記し、また自治体側の代表者派遣の権利を確保するなどを目的とした定款の作成・改訂などにも取り組む。

監査役会構成員の世話や助言の役目も担う。例えば、監査役会や社員総会の議案を検討し、出資者の観点から重要となる点について助言し、あるいは、願いに応じて、監査役会構成員に対して提案を行う。

こうした役割を果たすために、担当職員は、例えば、公企業の中期計画や予算の策定、あるいは四半期報告書や決算の作成などにも参加する。中期計画や予算は、公企業の取締役会で作成されるが、出資企業管理部門と事前調整が行われる。

その際、出資企業管理部門は、それを分析した上で、意見書や提案書を作成する。その後、監査役会あるいは社員総会において決

15 Landeshauptstadt Hannover (2021), *Beteiligungsbericht 2021*, p.6.

定・報告される。加えて、監査役会の各種委員会の際に、意見書や提言書を作成することを通じて、各構成員に対して助言を行い、また、その標準化を図る。そのための基礎として、決算書の分析、指標の時系列分析、あるいは、ベンチマークを用いた分析が実施されている¹⁶。

出資企業管理報告書には、1社あたり20頁程度を使って各公企業について記載される。公企業名、対象、資本額及び出資比率、監査役会構成員、取締役会構成員、子会社の一覧図（名称、資本額、出資比率）、そして公共目的が掲載される。

次に、営業報告として、ビジネストレンドの記述、資産や収益の状況が主に5年間の時系列比較によって記述される。さらに、重要な子会社の対象、資本額、出資割合、取締役、そして経営状況に関して簡単に記述される。

最後に、業務データ（管路網の長さや業務量など）、貸借対照表、損益計算書、各種経営指標の表（各5年分）が掲載される。

3 公企業をどのように活用し、管理すべきか

ここまでドイツの都市自治体における第三セクター等の活用とコントロールの制度について概観してきた。本節では、日本の事例として横浜市の事例を見た上で、こうしたドイツの都市自治体での経験から得られる日本への示唆をまとめる。

16 以上は、2016年1月に実施した現地調査結果。宇野二郎（1996）「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」『公営企業』第48巻第7号を参照。

(1) 横浜市の外郭団体管理

ア 外郭団体の数と種類

横浜市には36の外郭団体があり¹⁷、これが上記の「公企業」や「出資企業」に相当するものである。横浜市では、次の三つのいずれかの要件を満たすものを外郭団体として管理している。

- ・横浜市の出資比率が25%以上の団体（国又は他自治体の出資比率が横浜市よりも高い団体、事実上解散している団体及び地方独立行政法人を除く）（31団体）
- ・横浜市の出資比率が25%未満の団体のうち、横浜市が主たる出資者で、主要な役職員に本市職員等が就任している団体、若しくは、市が補助金、貸付金、損失補償などの財政的関与を行っている団体（3団体）
- ・非出資団体のうち、その総収入額の2分の1以上が横浜市からの財政的関与によるもの、若しくは、団体の代表者等に横浜市職員等が就任しているなど、横浜市の事務事業と密接な関係を有し、かつ、横浜市が主導するもので市長が特に指定する団体（2団体）

外郭団体数の業務分野別内訳を見ると、「産業・流通・コンベンション」（9団体）と「都市づくり・交通」（8団体）といった産業政策や都市基盤分野の外郭団体が多い。次に、「教育・学術・文化」（7団体）や「福祉・保健・医療」（5団体）の分野が続き、その他にも「市民生活・市民活動」（3団体）、「スポーツ・レクリエーション」（2団体）、「環境保全」（2団体）の分野でも外郭団体が活用されている。

イ 情報公開

各外郭団体の経営状況に関して、毎年度、「法人の経営状況を説

17 以下の記述については、横浜市総務局（2020）『令和2年度横浜世外郭団体白書』を参照。

明する書類」が作成され、議会に提出されている。これにより、各団体の財務状況、職員数、事業内容などが確認できる。

それに加えて、毎年度、①各団体の出資状況、②資産・負債・純資産、③経営状況（経常損益・当期損益・累積損益）、④横浜市からの補助金・委託金の推移、⑤借入金の推移、⑥損失補償残額の推移、⑦役員数・職員数の推移などの重要な指標の推移が市のホームページにおいて情報公開されている。

これに加えて、後述する「横浜世外郭団体等経営向上委員会」の評価に関する答申には、①各団体が取り組む主要な目標に関する取り組み内容、成果・実績、今後の課題やそれに対する取組、また、②財務や人事に関する取組み、③団体を取り巻く環境等に関する情報が掲載されている。

ウ コントロールの体制

こうした外郭団体が置かれることのメリットとして、横浜市では、民間企業からの出資を受けられることに加えて、その分野の専門職員による高度な公共サービスが実施できることが挙げられている¹⁸。そのため、外郭団体の自主的・自立的な経営が重視され、プロパー職員の比率（全体の89%）やプロパーの管理職の比率（全体の77%）も高い¹⁹。

その一方で、横浜市では、市役所から派遣される者（市派遣）や市役所を退職した者（市退職者）を役員や管理職に配置することによって、市の政策の方向性との調整を行っている。市派遣の職員は1団体あたり数名程度であるが、主に総務部長や事務局長といった総務部門に配置されている。市派遣の職員は、市の政策動向等の情

18 横浜市総務局に対するヒヤリング調査に基づく。

19 横浜市総務局（2020）『令和2年度横浜世外郭団体白書』、12-13頁。数値は2020年7月現在。

報を得て、それを外郭団体に伝えるという役割も担っている。一方、市退職者も市職員であった経験を活かしながら市の政策の方向性を意識した経営にあたっている²⁰。

こうした人的なコントロールの他にも、「協約」によるコントロールも行われている。これは、一定期間（2～5年程度）の主要な経営目標について、外郭団体と横浜市が協議の上で締結するものであり、これを基に、取組実施とその評価、そして評価結果を反映した改善が取り組まれている。その際、第三者委員会である「横浜市外郭団体等経営向上委員会」（以下、経営向上委員会と呼ぶ）において総合的な評価が行われている。経営向上委員会は、協約の目標達成状況に加えて、「経営全般の健全性」、「環境変化への対応」を含めた評価を行い、助言を与えている²¹。

外郭団体評価の焦点は、2013年度頃までは外郭団体の整理・統合に置かれていたが、67あった外郭団体が36に削減されるなど、一定の成果を挙げ、一区切りがつけられている。2014年度以降は、経営の向上に焦点は移行し、上記の経営向上委員会が2014年10月に設置された。これは、5名の専門家の委員（大学教員、公認会計士、経営者）から構成されるものであり、毎年度、各団体の経営状況が審議されている。こうした毎年度の評価に加えて、この経営向上委員会は、外郭団体が「協約」を結ぶ年度には、その内容に対して意見を答申している。

こうしたコントロールの体制が整備されていることで、市の政策との関連に関して外郭団体との間でコミュニケーションが図られ、また、上記の評価の結果が市会に報告されることで住民に対する情

20 横浜市総務局に対するヒヤリング調査に基づく。

21 横浜市webページ「外郭団体の指導・調整について」(<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/gyosei-kansa/shigoto/gyosei-unei/gaikaku/gaikaku.html>、最終アクセス2022年4月18日)を参照。

報公開の要請を果たせるというメリットが指摘される。

その一方で、こうしたコントロールの体制に対しては、①複数の政策目的を持つ外郭団体の場合、複数の局からコントロールされることになり複雑化する、②評価のしくみが36団体で共通となっていることで個別団体の事業特性に適合しない場合も見うけられている、という課題が指摘されている²²。

(2) ドイツの事例からの学べき点

ドイツの都市自治体では、公企業（特に、電力事業などの供給事業、産業政策関連など）の活用が盛んである。本章ではその活用とコントロールの制度を概観してきた。最後に、ドイツにおける公企業の活用とコントロールのあり方から得られる示唆をまとめると、少なくとも次の3点が挙げられるだろう。

第1に、公企業活用に関する制度整備である。ドイツでは、再生可能エネルギーへの転換や条件不利地域の地域経済強化を考慮に入れ、自治体が公企業を活用するために、官民での優先関係に関する規定を緩和し、また、域外活動を緩和するなど、条件整備を行っている。日本でも、再生可能エネルギーの活用などの領域で、地域経済と公企業の活動との関係を再検討し、その条件整備を行う必要あるだろう。

第2に、公企業に関する情報の充実である。ドイツの出資企業管理報告書では、1社あたり20ページ程度が割かれ、包括的なものとなっていた。情報の内容も、企業の対象、監査役会・取締役の構成員、資本額や出資比率などの基本情報が詳細に記載され、また、果たすべき公共目的が明記されている。加えて、経営を取り巻く環境や営業の報告が業務データや財務データとともに簡潔にまとめられ

22 横浜市総務局に対するヒヤリング調査に基づく。

ている。さらに、重要な子会社に関する情報も加えられている。詳細であればあるほど読み解くのが難しくなり、また、作成にも手間がかかるかもしれないが、市役所の政策目標達成のために設置される企業であることから、その内容は外部から見てもわかりやすくしておく必要性は高いだろう。こうした報告書の作成は、また、市役所における外郭団体に関する情報を分析する能力を要するため、その能力向上に資する。もちろん、横浜市の事例に見る通り、日本でも多くの情報が集められ、特に、評価の体制が整えられていることでドイツの場合よりも深い情報も見られる。こうした場合には、いくつかの媒体に分散している情報をまとめ、包括的・統合的な報告体制を整えることが重要だろう。

第3は、公企業に派遣される「人」を支える仕組みを整えることだろう。ドイツでの「出資企業管理」の重要な業務の一つは、公企業・出資企業に派遣される職員の意思決定をサポートすることである。そのために、それぞれの公企業の監査役会での意思決定に備えて、経営状況の分析や議案の分析、さらには議案への対応に関する助言を行っている。日本の外郭団体は、ドイツのものよりも業務的なものが多く、政策的な意思決定は市役所内部で行われていることも多く、そのため、こうした派遣者に対するサポートの必要性は低いかもしれない。しかし、今後、自主的・自立的な経営を尊重しつつ、民間企業の出資も受ける比較的大規模な公企業を活用した政策展開を行うのであれば、公企業において、より戦略的な意思決定が行われることも考えられる。その方が現場の情報を有効に活用できるメリットもあるかもしれない。こうした場合には、人によるコントロールがこれまで以上に重要となることから、派遣者の意思決定を支える体制づくりも求められるだろう。

第Ⅲ部

総合都市経営における公共交通

第6章

総合都市経営における 公共交通の位置づけ

公益財団法人日本都市センター研究員 高野 裕作

1 公共交通の政策的意義

(1) はじめに

本章以降では、総合都市経営における公共交通について論じられることとなるが、その主要な論点は、以下の3つの次元に分けて考える必要がある。

- ① 都市・地域の持続可能な発展に資する各種政策、戦略、事業の実現のために、公共交通の維持・充実が重要な役割を果たし、特に空間的には公共交通を基軸とした計画や開発（後述する公共交通指向型開発：TOD）が重要であるという政策的論点
- ② 公共交通が上記の役割・機能を果たすために、既存の公共交通機関の機能強化や新規整備、沿線都市開発などによって、維持・活性化を図るための具体的な方策に関する技術的論点
- ③ 上記の方策を実施し、公共交通の運営方法を革新するための、財政や法制度、事業者と行政の連携・関係性などに関する、ガバナンス的論点

本章では、以上3つの論点について概略的に整理したうえで、第4節では本研究会にてヒアリング調査を実施した神戸市の事例について分析する。最後に、次章以降で紹介される諸外国の議論との位置づけを整理するため、日本都市センターの過去の調査研究の成果も参照しつつ、ドイツ・フランスにおける公共交通政策から得られる示唆について考察する。

(2) 都市・地域の空間と生活様式を規定する交通インフラ

公共交通の具体的な意義について論じる前に、公共交通、自動車・道路交通を併せた交通機関は、都市・地域の物理的な空間だけでなく産業・経済や住民の生活様式までも規定する基礎的なインフラであることを確認しておきたい。

古くから、また洋の東西を問わず、多くの都市は交通の要衝と呼ばれる場所を中心に発展してきた。近代、現代において人口がより都市部に集中し、都市空間が拡大する過程においては、計画的な開発であっても、あるいは自然発生的なスプロールであっても、既存の交通インフラをベースとしつつ、新たな道路や公共交通機関が整備されながら、住宅、商業、工業など都市的な土地利用、観光や研究教育など多様な機能を持った施設が立地し、それぞれ固有の空間構造を持った都市が形成されてきた。

都市・地域の人口規模や密度、地形などの地域固有の条件は、交通手段の分担の特性（公共交通が主か、自動車・道路交通が主か）を決定する基礎的な条件である。

また広域的な交通インフラ整備などの外的要因を含め、交通機関・インフラの変化が地域の発展・衰退へ与える影響も大きい。典型的な例として、バイパス道路が開通したことで旧道の通過交通が減少し、旧道沿いの市街地、特に商業が衰退してしまうことや、高速道路が開通したことで競合する都市間の鉄道利用者が転移し、鉄道路線の採算性が悪化して利便性が低下し、ひいては沿線の都市が衰退してしまうことなどが挙げられる。

(3) 総合都市経営の文脈における公共交通の政策的意義

以上を踏まえ、総合都市経営の文脈において自治体が主体的に公共交通機関の充実を図ることの政策的意義は何であろうか。

第一の意義は、自動車依存による負の影響（外部不経済）を緩和・解消することである。公共交通機関が無い、あるいは極めて脆弱な都市においては、過度な自動車依存となることが想定される。過度な自動車依存は、交通渋滞による社会的な時間損失、交通事故の増加といった直接的な影響だけでなく、排出ガスによる大気環境の悪化、その影響による人体への健康被害、活動量の低下による肥満や

成人病発症リスクの増大、中心市街地の衰退、地域コミュニティの衰退など、負の影響は多岐にわたる。これらが深刻化することは都市の衰退につながるため、公共交通の維持、充実が都市の持続性を担保するために必要なものである。

第二の意義は、より魅力的で競争力のある都市を目指すための戦略的な役割を果たすことである。例えば観光・コンベンションなどを推進するにあたって、外部からの来訪者がストレスなく目的地へ移動できることは重要である。あるいは、都市にとって多くの税収をもたらす事業所や大学などを誘致するにあたって、従業員や学生の居住地や交通手段が整えられていることは企業や大学等にとっては立地選択の大きな要素となりうる。

公共交通指向型開発（Transit Oriented Development：以下、TOD）はアメリカの都市計画家ピーター・カルソープによって1980年代に提唱された概念であるが、公共交通機関を基軸とした都市開発は、日本（主に三大都市圏）において主に鉄道事業者が主体となって戦前より一般的に行われてきたものである。都市部の人口が急増した高度経済成長期においては、新たな宅地を開発するうえでアクセス手段として鉄道・公共交通機関が必要であるという考え方があったが、人口減少、高齢化が進む現在、コンパクト・プラス・ネットワークの都市構造への転換を目指す中では、都市機能の集約・誘導を図る拠点として、既存の公共交通網を活用し、さらに公共交通の充実・活性化の施策との連携を図ることも、TODのあり方の一つとして今後も有効な政策コンセプトとなるであろう。

（4）公共交通経営を取り巻く現状・危機への対応

公共交通の経営を取り巻く状況は厳しさを増しており、既存の公共交通機関は上記の政策的意義を果たすだけの機能が十分発揮できない、あるいは既に維持が難しくなっているところが多い。その背

景は、需要面では人口減少・少子高齢化やモータリゼーションの進行による利用者数の減少、供給面では生産年齢人口の減少による運転手を中心とした働き手不足であり、これは中長期的な趨勢として解消は簡単ではない。さらにコロナ禍によって、これまで公共交通事業者の経営を支えてきた大都市の通勤需要や中長距離のビジネス・観光等の需要が縮小し、公共交通機関の存続の危機は急速に高まっている。

事業者は、規模の大小を問わず、経営が悪化した時は不採算部門の縮小や合理化を検討することは当然であるが、その公共交通機関が走る地域（自治体）にとっては上述のように基礎的なインフラであり、撤退したり利便性が低下したりすることは地域の持続性に関わる問題である。今般のコロナ禍のような事態を契機として公共交通機関の存続の危機が具体化した時、その存続自体が目的化してしまいがちであるが、本稿冒頭に挙げた第一の論点のとおり、地域の持続可能な発展が政策の目的であり、公共交通はその手段に過ぎないことが重要である。

公共交通政策においてモデルとなるような先進的な取組みを行っている都市の多くは、かつて公共交通機関の危機に直面し、路線網の再編、機能強化のための設備投資、事業者の経営形態の転換など行政による関与を強める形で、危機を乗り越えてきた¹。危機に直面した時はもちろん、本来は具体的な危機が顕在化する前から、中長期的な視点で地域の将来像と、それに沿った公共交通機関の将来像を行政、事業者、住民など関係主体との間で議論、共有し、自治体はより主体的に公共交通政策に取り組むことが求められる。

1 高野裕作（2018）「地方都市における公共交通機関を取り巻く危機とその対応」、『都市自治体による持続可能なモビリティ政策－まちづくり・公共交通・ICT－』pp.24-33, 日本都市センター

(5) 公共交通政策を推進するための法制度

公共交通に関する政策を推進するための法制度として、2007年に制定された地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、活性化再生法という）は、交通政策基本法（2013年）の基本理念に即して2014年に改正され、さらに現在まで数度にわたって改正を重ね、関連する制度が整えられてきた。活性化再生法の第4条3項では、「市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。」と市町村の責務を定めている。

地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針（令和2年度改正）では、「地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生の目標」として以下の4項目が挙げられている。

- (1) 住民、来訪者の移動手段の確保
- (2) 地域社会全体の価値向上
- (3) 安全・安心で質の高い運送サービスの提供等
- (4) 新たな技術やサービスの活用による利便性向上の促進

上記のとおり、「(1) 住民、来訪者の移動手段の確保」は公共交通政策の基礎的な目標であるが、本章冒頭に述べた総合都市経営における公共交通の意義は「(2) 地域社会全体の価値向上」と結びつくものである。具体的にどのような課題に対応し、どのような価値を向上させるのかは、地域ごとに様々であり、それに対応した公共交通の維持活性化を図るための方策も一律ではなく、地域ごとの特性に応じて検討されるべきものと考えられる。

2 公共交通維持・活性化のための方策

(1) 公共交通事業における収支構造を決定する要素

前節では、自治体の政策的観点から公共交通の意義を整理したが、本節では公共交通事業の運営の観点から、路線や区間の単位における基礎的な収支構造の前提条件となる収入（需要）と費用（供給）の要素に分解し、維持・活性化のための方策を検討する。

収入の基盤となる需要には、沿線において発生／集中する総移動需要と、そのうち当該公共交通機関が選択される割合という二つのファクターがある。総移動需要は、沿線に居住する住民による通勤・通学や通院、用務、買い物などの移動と、沿線外から沿線に立地する企業や学校などへの通勤・通学、用務、集客施設などへの観光目的の移動など、多様な需要がある。このうち当該公共交通機関が選択される割合は、他の競合する公共交通機関や自家用車等との間で速達性、利便性などの比較によって決まるものである。

費用は、供給量（運行本数・車両）や利用者数に応じて変化する費用と、そうでない固定費があるが、特に鉄道・軌道においては線路や駅、保安、電気等の施設の保守にかかる固定費が大きく、またバス等も共通して、計画された運行のために必要な車両や雇用を確保すると、利用の多寡にかかわらず保守費や人件費は発生するため、全体としては固定費の割合が大きいという特性を持つ。

利用者の長期的・安定的な増加が見込まれるのであれば、事業者自身による設備投資でサービスレベルを向上させ、収支を改善することも可能であるが、既述の通り多くの事業者にとってそれは難しい状況になっており、事業者が単独で可能な施策は運賃・料金の変更や、利用促進のためのイベント、キャンペーンなどに限られる。以下では、自治体が主体となって、あるいは自治体と事業者が連携して実施する、収入、費用それぞれに対する施策を整理する。

(2) 収入・需要を維持・増大させるための方策

ア 土地利用の誘導・公共施設の立地による需要喚起

「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造への転換を目指して、全国634団体（2022年7月末時点）で立地適正化計画が策定されている。多くの都市では公共交通機関を居住および都市機能の誘導区域設定の根拠とし、公共交通の維持・活性化の事業と連携している。これは中長期的に沿線地域の総移動需要を維持・増大させるのに有効な方策であるが、実際に宅地や都市機能施設が立地するには時間がかかり、短期的な効果が見込みにくいこと、誘導区域の実効性が弱いため郊外の開発を抑制することが難しいことが課題となる。

より直接的、短期的に、需要を増大させるためには、自治体が実施する施策・事業において公共施設を公共交通の沿線（駅・バス停の至近）に立地させることは有効な手段である。

高松市では、市立病院の移転にあたり、立地適正化計画で定める都市機能誘導区域の中央連携軸南端に位置する、高松琴平電鉄琴平線の仏生山駅至近に、高松市立みんなの病院として立地させた。茨城県ひたちなか市では、小中学校の統合によって新設する義務教育学校（ひたちなか市立美乃浜学園）を、ひたちなか海浜鉄道沿線に立地させ、併せて新駅を設置することで、学校統合によって通学距離が一定距離以上となる児童生徒は鉄道利用とし、通学定期券は原則として市が負担し児童生徒に支給し、統合の影響を緩和している。

イ 設備投資（新設・改修）による機能の強化

事業者単体では困難な設備投資を、自治体（あるいは自治体が出資する事業者）が直接事業として実施する、あるいは事業費を補助することで、交通機関としての機能を向上させ、利用の活性化を図るものである。鉄道では、老朽化した土木施設に対する安全性向上

のための整備や、信号保安施設など安全な運行に必要な設備の整備、速達性や運行頻度を高めるための設備の改良、駅舎や駅前広場、パークアンドライド用の駐車場の整備などが挙げられる²。バスでは、公共交通優先信号や専用・優先走行レーンの整備、バスロケーションシステムやICカード乗車券の導入などが代表的である。これらの施策によって公共交通機関の自家用車に対する競争力が高まり、交通手段選択において公共交通がより選ばれるようになることが期待される。

(3) 運営費用をマネジメントするための方策

ア 交通モード転換による固定費の削減・ニーズへの適合

先述の通り、運営にかかる固定費は鉄道の方が大きく、一定以上の需要が無ければ鉄道としての運行を維持することは難しいため、これまで多くの鉄道路線が廃止され、バス等の代替交通手段に転換されてきた。バスに転換することで運行コストが縮減されるが、同時に速達性・定時性など鉄道の持っていたメリットも失われ、利便性が低下して更なる需要の縮小を招き、代替バスも廃止され地域から公共交通機関が無くなってしまうケースもある。

東日本大震災の津波被害を受けたJR大船渡線、気仙沼線のように、災害によって鉄道による復旧が困難となった路線において、鉄道の路盤の一部をバス専用道として走行するBRT（Bus Rapid Transit）に転換する例もある。災害復興事業などによって都市構造が変化し、鉄道沿線・駅周辺に必ずしも宅地や都市機能施設が立地していない場合は、一般道と専用道を使い分けて柔軟に路線を設定したり、高頻度運転をしたりすることで、現状のニーズに適合したサービスを供給することが可能となる。

2 後述のように施設の建設・保有・管理を担う事業者（第三種鉄道事業者）を設立して上下分離を図り、出資という形で自治体が経営に関与することもある。

イ 上下分離による事業者のリスク軽減

鉄道事業は、運行に必要な線路などの設備と車両を全て自ら保有して運行を行う第一種鉄道事業が一般的であるが、運行だけを担う事業者（第二種鉄道事業）と設備の保有・管理を担う事業者（第三種鉄道事業）に分離することで、運行を担う事業者の固定費の負担を軽減する方策が、都市部、地方部それぞれにおいて採られている³。

都市部においては、建設費が膨大となる新線建設において、その新線の建設・保有のみを目的とした第三種鉄道事業者を設立し、そこに既存の鉄道事業者だけでなく行政も出資して国（鉄道建設・運輸施設整備支援機構を介することが多い）、都道府県、基礎自治体それぞれが建設費の補助をすることで、建設費に係るリスクを軽減している。

地方部では、単独での鉄道の維持が難しくなった路線において、設備の保守、改修費用を行政が補助するために上下分離が導入されている事例が多い。また、事業者を上下分離しない形態で、施設の整備・保守費用の補助や土地の取得・無償貸与、固定資産税の減免などによって実質的に事業者の負担を軽減する「みなし上下分離」の方式が、群馬県（上毛電鉄、上信電鉄）や福井県（えちぜん鉄道、福井鉄道）などで運用されている。

ウ 路線網再編・競合の解消（共同経営）による効率化

特定の区間において、複数の交通機関、事業者が並行して運行されているとき、これらは競合関係となり、一定の需要が存在している場合は市場原理に基づいてサービスの改善、料金の引き下げなど

3 鉄道における上下分離とはやや性質が異なるが、バスにおいても、環境やバリアフリー対応などのために行政が車両を購入・保有し、事業者に貸与して運行するケースもある。

利用者にとって望ましい競争が生じるが、逆に需要が縮小している状況においては事業者にとっては過当競争となり利益を圧迫する要因となるだけでなく、利用者にとってもダイヤや運賃の調整が不十分でわかりにくく、必ずしも利便性が高くない状況となる可能性が高い。

特に路線バスにおいては、一般的に中心部から郊外に向けて放射状にネットワークが形成されている都市が多い中で、中心部では複数の路線が輻輳し過剰かつ不均等な運行本数となる一方で、末端部の運行本数が少なくなり、特に昨今の運転手不足の状況においては不効率性が問題となる。そのため路線バスネットワーク再編のモデルとして、中心部の幹線系統と、郊外部のフィーダー系統を分離し、中心部の本数の適正化、運行間隔の平準化を図りつつ、郊外の運行本数も確保し、全体の効率化が目指されている。

地域内で一つの事業者で運行されている場合は自社内の調整に留まるが、複数の事業者で運行されている場合、ダイヤや運賃を調整する事は、従来はカルテルにあたるとして独占禁止法によって禁止されていた。これが2020年の独占禁止法特例法⁴によって、「共同経営」として複数事業者の間で路線網、ダイヤ、運賃を調整することが可能となり、熊本市、岡山市、前橋市、長崎市および徳島県南部⁵において、一部区間におけるダイヤ調整や運賃共通化などの施策が実施されている。

路線網の再編・共同経営は、その対象区間において運行本数等を最適化することで直接的な経費が節減できるだけでなく、余裕の生

4 地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律（令和2年法律第2号）

5 鉄道（JR四国）とバス（徳島バス）の共同経営の事例。JR牟岐線の阿南駅以南においてバス（都市間高速バスの一般道走行区間）を鉄道の乗車券類で乗車可能とするもの。

じた資源（運転手・車両）を他の路線、特に需要があるにもかかわらず運転手不足によって十分な本数が運行できなかった路線に配分することが可能となり、全体的な経営効率の改善が期待される。

（4）小結

本節では、公共交通機関の維持、活性化のための方策を、収入・需要と費用・供給の両面のマネジメントの観点から整理した。特に需要の維持・増大のための方策として公共交通の沿線地域に居住や都市機能を誘導するコンパクトシティ政策、公共施設の立地を中心としたTOD的な施策は、単に公共交通の運営を支えるだけではなく、冒頭に述べた通り、地域全体の持続可能な発展に直接的に寄与する施策でもある。

また、ここに挙げた各施策はそれぞれ単独ではなく、各地の特性に応じて複合的に連携させながら実施していくことが重要である。

3 公共交通事業の経営に対する関与

（1）自治体（公共セクター）と事業者（民間セクター）の関係性

自治体と事業者の間では、公共交通機関（特定の路線や区間）の存在意義に対する考え方は異なり、維持・活性化を図る動機や方策も異なってくる。

自治体は、その沿線地域が自治体の一部分であれ全体であれ、当該の公共交通機関が廃止・縮小されることは、地域の人口減少、企業や施設等の撤退、ひいては地域の衰退につながるため、公共交通機関の維持が必要と考える。そのために前節で挙げたような施策が行われることとなるが、コミュニティバスのように自治体が企画して事業者に委託するという形態を除けば、運営自体は事業者が行うこととなり、事業者との間で費用の負担、役割の分担を調整しなけ

ればならない。

一方で事業者は、特に一つの自治体の地域に留まらない広域にネットワークを持っている場合は、一つ一つの路線、区間の収支（単体で赤字か黒字か）は重要であるが、仮に赤字であったとしても、沿線で自社が運営する施設への誘客や、中長距離のビジネス・観光移動において自社のネットワークが利用されるのであれば、その路線・区間を維持し、あるいは機能を強化するための投資も可能となる。逆に、その路線・区間が自社の関連事業やネットワーク全体の利用に寄与していないのであれば、単に当該地域のためだけに運営を持続することは難しい。

一義的には、活性化再生法に基づく法定の協議会を設置し、行政（都道府県、市区町村）と事業者だけでなく、地域の商工、医療、福祉、教育など、幅広い関係主体を交えた議論・調整の中で、計画や事業を推進していくこととなる。そのうえで、より主体的に自治体の政策実現の手段として公共交通を運営していくために、自治体が公共交通事業の経営に直接、間接的に関与することが、三大都市圏を中心とした都市部と中山間地域を抱える地方部それぞれにおいて行われている。

（2）地方公営企業による公共交通事業運営

もっとも直接的な経営への関与方法は、地方公営企業による地下鉄（都市高速鉄道）、路面電車、路線バスの運営であり、政令指定都市や中核市を中心として大都市部で古くから行われてきた方法である。地方の中規模以下の自治体では、市営バスの運営コストの負担から、民間への移譲が進み、その数は減りつつある。

公営企業も基本的に独立採算を求められる点は民間企業と変わらないが、交通不便地域への路線の設定、福祉政策的な運賃補助制度の導入など不採算分野に対して、一部の黒字路線・事業から内部補

助によって補填できるというメリットがある。一方で民間企業のような効率化のインセンティブが働きにくい、一つの自治体の中でサービスを完結させようとする傾向が強く広域的なネットワークの最適化が難しいなどのデメリットもある。

(3) 第三セクター事業者への出資

第二の方法は、第三セクター事業者への出資である。地方部では、国鉄再建法に基づく特定地方交通線や整備新幹線開業に伴う並行在来線の経営主体として、道府県や沿線の市町村が出資した第三セクター鉄道会社が全国各地で設立された。大都市部でも、鉄道新線や新交通システム、モノレールの経営主体として第三セクター会社が設立されるケースが多い⁶。その中には現在まで比較的順調に経営を続けているところもあれば、利用者の減少により廃止、あるいはさらなる経営形態を転換（鉄道事業再構築事業による公有民営化など）したところもある。公有民営による上下分離の場合、自治体自身⁷、あるいは複数の自治体によって設立された一般社団法人⁸が第三種鉄道事業者となる。

(4) 小結

公共交通事業の経営に自治体が主体的に関与することは、自治体の政策の方向性に沿って公共交通の運営をすることが可能になる一方で、特に経常的に赤字運営されている交通機関の場合、その維持

6 バス事業者で県や市が出資した第三セクター企業の形態をとっている事例は、函館市営バスの路線を譲受した函館バス株式会社、尾道市営バスから移管したおのみちバス株式会社など、少数ながら存在する。

7 青い森鉄道（第二種）－青森県（第三種）、四日市あすなろう鉄道（第二種）－四日市市（第三種）、伊賀鉄道（第二種）－伊賀市（第三種）など

8 養老鉄道（第二種）－養老線管理機構（第三種）のほか、西九州新幹線開業によって並行在来線となる長崎本線肥前山口（江北）－諫早間（運行はJR九州が第二種として継続）の鉄道施設を保有する佐賀・長崎鉄道管理センターなどがある。

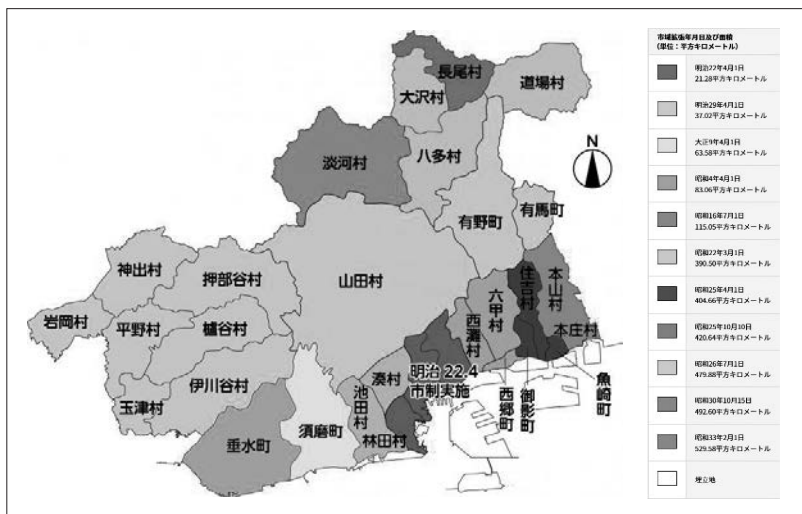
に対するリスクを自治体が負うこととなる。前節で挙げたような各種の方策を実施するための投資や、経常的な運営に必要な補助など、公共交通の維持・活性化を図るためには多額の費用が必要であるが、その費用を地域の持続可能な発展に必要なものとして位置づけることが、総合都市経営の要点と言えるだろう。

4 神戸市における公共交通を通じた都市経営

(1) 神戸市における市域の変遷と市街地特性

神戸市は人口1,508,996人（2022年4月15日現在）、市域面積約557km²であり、9つの行政区で構成されている。神戸港とそれに関連した産業の発展によって、1889年の市制施行時には約21km²であった市域は、第二次世界大戦終戦時には海岸線と六甲山地に挟まれた東西に細長い115km²の領域に広がり、そこには高密度な既成市街地が形成されている。戦後の人口増加に対応するため、数次にわたって六甲山地以北の町村を合併して市域を拡張、現在の西区、北区にあたる地域では丘陵地、山地を造成して住宅地や公共施設、産業用地が開発されてきた。内陸部だけでなく、神戸港に人工島（ポートアイランド・六甲アイランド）を造成し、産業、医療、住宅、学校など多様な機能が立地している。

図1 神戸市の市域拡大の経緯



出典：神戸市ホームページ：神戸市域の変遷 (<https://www.city.kobe.lg.jp/a89138/shise/about/energy/rekishi.html>) (2022年4月26日閲覧) をもとに凡例を加工)

(2) 神戸市の都市経営と公共交通網

神戸市周辺の鉄道網は、日本の大動脈である東海道・山陽本線、関西圏における都市間輸送を担う阪神電鉄、阪急電鉄、山陽電鉄が既成市街地を東西方向に走り、六甲山地を超える南北方向には、著名な温泉観光地である有馬温泉や三田市、三木市方面へのアクセスを目的とした神戸電鉄（神鉄）が、第二次世界大戦終戦時点で開通していた。神戸市内に乗り入れる民鉄各線は、阪神は元町、阪急は三宮、神鉄は湊川、山陽は兵庫と、それぞれ分散した位置にターミナルを設けており、これらは市電・市バスによって連絡されていた。

戦後の鉄道を中心とした交通網の整備は、モータリゼーションの進展に伴う市電の代替という他都市と共通する目的に加え、上述の市域拡大に伴う郊外の新興住宅地や公共施設・産業用地へのアクセスという、神戸市の都市経営上の目的を達成するための重要な手段

ともなっている。

図2 神戸市における鉄軌道系交通機関



出典：地理院地図を基に路線・文字を筆者加筆

内陸部の開発地である須磨ニュータウン、西神ニュータウンへは市営地下鉄の最初の開業区間（新長田－名谷）が1977年に、神戸港の埋め立て地へは新交通システム（ポートアイランド線）が1981年に、それぞれ整備された。また神戸電鉄谷上駅から三宮へバイパス路線として北神線が1988年に開業している。中心部の都市高速鉄道は、市営地下鉄の開業に先んじて、既存の民鉄各社のターミナルを連絡する神戸高速鉄道が1968年に開業しており、これは神戸市と民鉄各社が共同して出資する第三セクター鉄道であるとともに、車両や乗務員を自社で保有しない、「上下分離」による鉄道運営の先駆的な存在であった。

本節では、2020年6月の北神線市営化に至る経緯を中心に、神戸市の都市経営における公共交通の位置づけを分析する。

(3) 北神線の開業から上下分離の経緯

北神線は、1988年4月2日に北神急行電鉄北神線として新神戸－谷上間7.5kmが開業し、当初より市営地下鉄西神・山手線と相互直通運転が行われてきた。北神急行電鉄は市が出資する第三セクター企業ではなく、阪急電鉄と神戸電鉄を中心とした民間資本によって出資された純民間企業であり、開業当初は施設保有と運行を一体的に行う第一種鉄道事業者であった。

市営地下鉄と一体的に運行されている北神線が、北神急行電鉄という民間企業によって建設・運営されていたのは、六甲山地を貫く北神トンネルの建設費が莫大であり、日本鉄道建設公団⁹が建設主体となったためである。運行主体である北神急行電鉄は開業時に公団から鉄道施設を譲受し、25年間の分割払いにて建設費を償還することとなっていた。

谷上で接続する神戸電鉄沿線から新神戸、三宮への所要時間は大きく短縮されたものの、上述の建設費償還のために運賃が高く設定されたこと、神戸電鉄－北神急行－市営地下鉄と3事業者に跨りそれぞれに初乗り運賃がかかることが相まって、距離に対して非常に高額な運賃となった。神戸市・兵庫県の補助によって運賃の軽減策が行われていたものの¹⁰、それでも相対的に高額であり、利用が敬遠される要因となっていた。

一方、開業から10年ほどが経過し、北神トンネルの維持・修繕の負担が大きく経営が悪化してきたことから、2002年に鉄道施設を神戸高速鉄道に譲渡し(第三種鉄道事業者)、北神急行電鉄は運行だけに専念する(第二種鉄道事業者)上下分離を実施した。これは、ト

9 現・鉄道建設・運輸施設整備支援機構

10 1999年度より、兵庫県と神戸市それぞれ毎年1.35億円ずつ(合計2.7億円)の補助金を支出し、北神線単体の運賃を430円⇒350円に値下げ(その後消費税引き上げに伴い、2020年時点で370円、谷上－三宮は市営地下鉄の運賃と合算して550円)

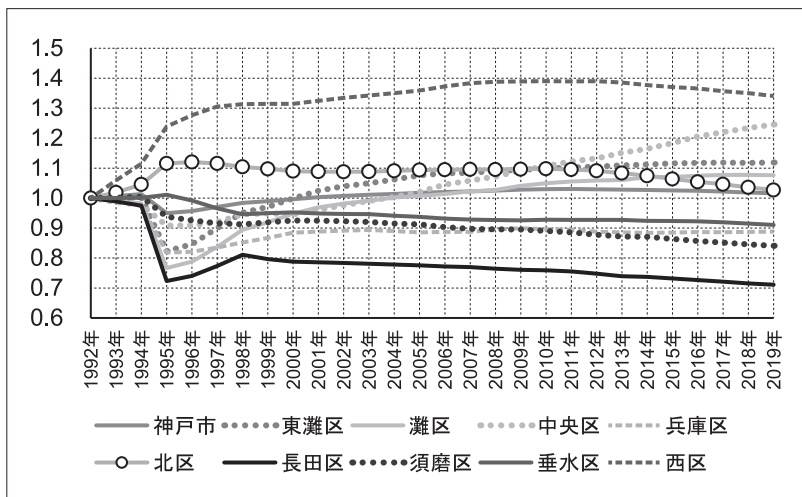
ンネル施設の改修にあたって補助金の交付を受ける際、神戸市も出資する第三セクターである神戸高速鉄道が施設を保有していることが有効であったためである。このとき、北神急行電鉄、神戸高速鉄道双方の主要株主である阪急電鉄は、上下分離から20年後の2022年をもって神戸高速鉄道が保有する北神線の資産・負債を引き取ることを条件としていた。

(4) 北神線市営化の背景

高額な運賃が障壁となり、神戸市中心部で働く人々にとって、北神線・神戸電鉄沿線への居住地選択が敬遠される傾向が見受けられ、図3に示す通り北区の人口減少は神戸市の中で顕著である。1992年からの人口変化として、1995年の阪神・淡路大震災を受けて都心部を構成する区が軒並み人口減少したのに対して、内陸部のニュータウンが立地する北区、西区は増加した。その後、神戸市全体の人口は2000年頃に震災前と同程度に回復し、2010年頃をピークに再び減少に転じている。2010年以降、三宮を含む都心部（中央区）に人口が集中する一方で、北区の人口は減少傾向にある¹¹。神戸市の都市経営上の観点からも、全体的にバランスの取れたまちづくりのため、北区の人口減少を抑制するための方策として、交通利便性を改善することは重要な要素であった。

11 特に震災の被害が大きかった長田区、須磨区、兵庫区、垂水区は、震災後の人口の回復も鈍く、高齢化なども相まって人口減少率は大きい。中央区は、都心回帰の傾向から、三宮を中心とした利便性の高い都心地区に高層タワーマンションが多く建設され、人口増加が著しい。神戸市では「タワーマンションのあり方に関する研究会」を設置して特定の地域に人口が集中することの課題への対応を検討するとともに、都心地区において「特別用途地区（都心機能誘導地区）」を設定し、新たな住宅用途の建設の抑制を図っている。この取組みについては、以下の論文に詳しい。神戸市（2019）「「タワーマンションのあり方に関する研究会」の経緯と今後のまちづくりの方向性」、『都市とガバナンス』第32号、pp129-135、日本都市センター

図3 神戸市の行政区別の人口増減（1992年を1とした時の変化）



出典：神戸市統計書（主要項目の長期推移データ）を基に筆者作成

(5) 北神線市営化のスキーム

2018年度をもって神戸市・兵庫県による運賃軽減のための補助金制度の期限を迎えるにあたり、北神線の経営形態を根本的に見直す機運が高まってきた。北神線の運賃問題を解決する一つの手段として市営地下鉄による運営の一体化が持ち上がり、阪急電鉄との間で資産譲渡にかかる協議が行われた。その結果、2019年3月には資産譲渡にかかる基本条件で合意、2019年12月には譲渡契約に至り、その後は鉄道事業の変更に係る国土交通省への申請、認可という手続きを経て、2020年6月をもって北神線は神戸市交通局の路線となった。

譲渡時点において、北神線の資産は約400億円、負債は約650億円の評価があったが、神戸市はそのうち資産を約200億円にて買い取り、その差額と負債は阪急電鉄が受け継ぐこととなった。神戸市としては、負債を引き継がずに交通局と一体の運賃体系とすることで

運賃の値下げが可能となり、資産の購入費用を賄う企業債は交通局の今後の収入によって十分に償還できると合理的な試算がなされていた。一方で阪急電鉄にとっては、もともと2022年に資産・負債ともに引き継ぐ予定であって、その処分に関する経営判断としてこの時点で損失を計上しても三宮を中心としたエリアの活性化につながることで、神戸市の交通ネットワークが改善され、神戸電鉄（阪急阪神ホールディングスの子会社）の沿線である北区の人口の維持につながることは、グループ全体として望ましいことと判断されたようである。

北神線の市営化は、北区の人口減少に対する神戸市の強い問題意識と、上記のように市、事業者双方にとって合理的な条件が整ったことから、協議から正式な契約、移管まで早い判断によって実現に至ったものである。

(6) 市営化の効果

北神線の市営化によって、2社に跨って550円であった谷上－三宮の運賃は、交通局のみの280円まで値下がりした。コロナ禍の影響で他の交通機関の利用者数が軒並み減少している中、2020年度の北神線の利用者数は約1割増加している。北神線と神戸電鉄の沿線地域である北区・北神地区の人口動態が増加に転じるまでの効果はまだ表れていないが、今後の中長期的な政策において、北神地区における持続可能な居住地の環境整備と、三宮地区における都心機能の充実を推進する中で、これらを結ぶ北神線の市営化は利用者・市民にとっても重要な役割を果たすものと思われる。

(7) 小結

神戸市における公共交通を通じた都市経営は、これまでの長い歴史的経緯の中で都市開発と連携して行われており、交通局による地

下鉄・バスの直営、第三セクターである神戸高速鉄道による民鉄各社との連携、神戸新交通による埋め立て地へのアクセスと、路線の特性に応じた多様な事業経営への関与を行ってきた経緯がある。本節で主に取り上げた北神線の市営化にあたって、このように多様な観点から公共交通事業を行ってきた経験があり、北区の持続可能な発展という都市経営上重要な課題を解決するための手段として、市営化という方法をとることができたと考えられる。

神戸市は近年は人口減少傾向にあるとはいえ、三大都市圏における中心都市であり、民間事業者による公共交通事業運営が成立する市場環境にある地域である。その中で、このように市の関与を強める形での公共交通政策が行われたことは、本書の主題である総合都市経営に大きな示唆があるように思われる。

(本節は、2020年11月9日に神戸市企画調整局交通政策課・都市局公共交通課にヒアリング調査をした内容を基に構成したものである。)

5 欧州における公共交通政策と都市経営

(1) 本節の位置づけ

ここまで取り上げてきたように、日本においても公共交通を維持・活性化させるための各種方策や公共交通事業の運営の方法は、各地での実践が積み重ねられ、各種の制度が整えられつつあるが、今後公共交通の運営を取り巻く環境はより厳しさを増すなか、現行制度の活用にとどまらず、総合都市経営の観点から交通政策に取り組む必要がある。そのモデルとして、欧州を中心とした諸外国における政策のあり方を参考にすることも重要であり、日本都市センターの既往研究成果を参照し、その示唆を得ることとしたい。

(2) 既往研究成果におけるドイツ・フランスの政策の整理

公共交通の維持、充実を図るために、各国、各地域の特性に応じた組織や制度が運用され、ファイナンス面では運賃収入以外の多様な財源、ガバナンス面では事業者と行政の連携、あるいは行政による事業者の管理の方法論が、それぞれ独自に発展してきた。日本都市センターでは2020年に刊行した報告書「次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策－欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン－」（以下、「次世代モビリティ報告書」）において、フランスとドイツの都市公共交通政策に枠組みについて、表1に示す構成で包括的に整理している（特に第Ⅱ部と第Ⅳ部を中心にフランス・ドイツを並列的に分析）。

公共交通機関がその機能・意義を果たし、持続可能な総合都市経営に資するためには、制度等が個別・単体で機能するのではなく、一通りの政策システムとして統合されることが重要である。ドイツ・フランス両国の政策の共通項を抽象的に表せば「モビリティを保障する法的理論を背景として、公的資金を財源として公共交通運営を支え、地域の公共交通政策を立案・調整する主体（組織）が計画を策定し、事業者に対して公共交通サービスの供給に関する契約を締結し、地域ごとの統合された公共交通システムを構築している」ということができるだろう。

表1 「次世代モビリティ報告書」目次抜粋

第Ⅰ部	これからのモビリティと欧州各国の都市・交通の特性
第1章	これからの都市モビリティ
第2章	欧州各国の都市自治体の基本的特性と都市・交通政策との関係
第Ⅱ部	欧州における都市交通を取り巻く社会的背景
第1章	モビリティの保障に係る法的理論
第2章	持続可能なモビリティを実現する交通計画と都市計画との連携
第3章	福祉政策としての公共交通政策のあり方
第4章	環境政策としての自動車削減と公共交通利用促進
第Ⅲ部	欧州の道路再編を中心とした都市デザイン
第1章	道路空間再編の潮流とその背景
第2章	道路空間再編による歩行者空間整備の事例
第Ⅳ部	充実した公共交通政策を支える制度
第1章	公共交通政策を担う主体と主体間の連携
第2章	公共交通政策に係る財源・制度
第3章	公共交通政策を策定するためのプロセスと住民参加の仕組み
第Ⅴ部	新しいモビリティと公共交通政策との連携
第1章	モビリティ・イノベーションの普及によって引き起こされる影響に関する分析
第2章	ドイツ鉄道の取組に見る「MaaS」の要諦
資料編	2018年 ドイツ運輸連合調査報告

日本においても、交通政策基本法によって交通政策の基本理念は位置づけられ、各関係主体の責務も定められているが、公共交通政策が自治体行政全体の政策に占める割合は、特に財政的な面において大きくない¹²。公共交通政策が持続可能な都市の発展に寄与する

12 高野裕作・谷口守「都市自治体による公共交通政策に関連した財政支出に関する研究－全市区を対象としたアンケート調査の分析－」、『都市計画論文集』, Vol.53. No.3, pp1385-1392, 2018

ようになるためには、フランス・ドイツ両国の政策のあり方から次項で述べるような点に示唆があるのではないだろうか。

(3) 総合都市経営における示唆

ア 包括的・安定的な財源制度

総合都市経営の観点から、自治体が主体的に公共交通政策に取り組み、特に事業運営への関与、活性化のための投資を行っていくためには、安定的かつ裁量の大きい財源が必要である。各自治体の自主財源にてそれを賄うことが理想ではあるが、現実的にはそれは難しく、国、都道府県からの補助金・交付金にて補う必要がある。現在の日本の公共交通に関連した補助金の制度は、要件を満たした路線に対する赤字補填の補助や、活性化のための事業ごとの補助、主に過疎地における住民の足を確保する施策に対する交付税措置など、個別に設けられているが、公共交通政策のための包括的な財源制度とはなっていない¹³。

次世代モビリティ報告書の第Ⅳ部第2章で論じられているように、フランス、ドイツ両国の公共交通政策に係る財政制度は、地域固有の財源、連邦からの補助金などさまざまな財源が充実している。フランスの交通負担金（VT）は都市圏のモビリティ政策局（AOM）が自主財源として、地域内の事業所の給与総額に対して課税するものであり、公共交通の運営、インフラ（LRT等の専用通行空間）の整備などに充てられている。ドイツの地域化法では、連邦

13 2022年に国土交通省に設置された2つの有識者検討会（「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」、「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会」）の提言を受けて、地域公共交通を包括的に支援・再構築することを目的とした「地域公共交通再構築事業」が社会資本整備総合交付金の基幹事業として創設されることが政府の方針として示されている。（国土交通省「令和5年度予算大臣折衝について」（令和4年12月21日）<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001579722.pdf>（2023.01.05最終閲覧））

の鉱油税を財源として、近距離鉄道の輸送実績等を根拠として連邦から各州に予算が配分される。各州の近距離鉄道輸送の運営補助を主な目的として設けられた財源であるが、近距離鉄道輸送以外の公共交通政策にも充てられ、州の特性に応じて裁量が大きいものになっている。

イ 広域連携

本章のここまでの議論では、自治体と事業者との関係性を中心に事例や制度を考察してきたが、住民の日常的な行動範囲、公共交通網は基本的には一つの自治体内で完結することは無く、実態としての都市圏における自治体間の広域連携も重要な要素である。ドイツ、フランスは両国ともに自治体の合併が進まなかった歴史的経緯から、一般的な基礎自治体の規模が小さく、交通に限らず多くの行政分野において自治体間で連携をすることが一般的である。

フランスではコミューン間協力機構EPCIと称する広域連合が制度化され、人口規模、自主財源の有無や担当する行政分野の種類・数などによって7種類に大別されている。公共交通政策を担当するAOMはこのEPCIのいずれかの形態をとっているものが多く、EPCIが形成されている都市圏の単位で公共交通政策とその他の都市政策分野との連携も図られている。

ドイツにおいてもさまざまな形態の広域連携が実践されている¹⁴。そのなかでもハノーファーやシュトゥットガルトでは都市圏連合（Region）と呼ばれる独自の財源や議会を持った行政主体が結成され、公共交通を含む幅広い行政分野を担当している。運輸連合は、鉄道から路面電車、バスまで圏域内の公共交通の運行に係す

14 ドイツにおける都市圏連携については以下の報告書に詳しい。日本都市センター（2015）『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』

る主体が所有する有限会社の形態をとっていることが多い¹⁵が、シュトゥットガルトにおいてはRegionが都市近郊電車S-Bahnの任務担当者¹⁶として運輸連合の構成員となっている。

日本において公共交通の連携の枠組みが組織化されているのは一般的ではなく、地域公共交通計画（旧：地域公共交通網形成計画）を複数自治体が共同で策定している例があるが、2022年4月末までに策定された計画727件のうち58件に留まる（この他に県の単位で策定された計画もある）¹⁷。一方で公共交通に留まらない広域連携の枠組みとしては連携中枢都市圏や定住自立圏、広域連合などがあり、公共交通を主要な政策分野の一つとしている広域連合が、数が少ないながらも存在している¹⁸。

公共交通計画の策定自体も専門性を要する業務であるが、計画を実行していく段階において、前項で述べた財源の調達、運賃を含めた事業に係る財政的な調整、事業者の管理・監督など専門性の高い業務を担わなければならない状況において、特に小規模自治体の場合、公共交通政策を担う職員の専門性確保などの実務的観点からも、自治体間および都道府県や事業者も含めた連携の枠組みを常設

15 運輸連合を構成する主体は、事業者だけ、事業者と行政、行政だけの3類型に大別することができ、州によって運輸連合の制度上の位置づけも若干ずつ異なる。

16 ドイツでは公共交通機関の種別ごとにその責任を負う行政主体（任務担当者）が定められており、州ごとに制度は若干異なるが、近距離鉄道輸送は州レベル、バスや路面電車などの道路系公共交通は自治体レベルが任務担当者となることが多い。

17 2018年時点における地域公共交通網形成計画の策定状況については以下の論文で分析しており、複数自治体で策定された計画の特徴として①特定の鉄道路線沿線、②特定の政策実施、③自治体間の連携の枠組み、④県内のブロック、⑤流域、半島、島など地理的まとまりを挙げている。高野裕作（2018）「交通政策における自治体間の連携のあり方」、『都市とガバナンス』第30号、pp20-29、日本都市センター

18 長野県飯田市を中心とした南信州広域連合の取組みは以下の論文に詳しい。一柳和宏（2018）「生活圏の広域連携で取り組む南信州の公共交通」、『都市とガバナンス』第30号、pp51-55、日本都市センター

的な組織化することの有効性は高いだろう。

(4) まとめ

自治体が総合都市経営の手段として公共交通を活用しようとしても、現在の日本の公共交通を取り巻く環境は、多くの地域で現状の維持も困難な状況になっている。地域の持続可能な発展に寄与する公共交通のあり方について、本章にて整理した3つの論点（政策的意義、公共交通を維持・充実させるための方策、公共交通の運営に対する自治体の関与のあり方）から、各自治体はより主体的に取り組む必要があるだろう。

第7章

フランスにおける「都市を黒字にする」 連携的なモビリティ政策と交通財政

国土交通省 国土交通政策研究所 主任研究官 南 聡一郎

1 はじめに

本章¹は、フランスの地方都市交通政策について、「都市を黒字にする」連携的なモビリティ政策と交通財政という観点から分析し、日本の総合都市経営に資する交通政策のあり方についての含意を明らかにするものである。フランスの交通政策の特徴として以下の三点が挙げられる。第一に、日本とは異なり公共交通の独立採算制を放棄している点である。なぜならば交通権の保障と環境保護が交通政策上の最優先課題と交通法典にて明文化されているからである。第二に、都市交通政策は都市自治体のイニシアチブの下で実施されている点である。特に、公共交通の営業許可や運営に関する財政負担については、都市自治体が権限と責務を持つ。第三に、都市公共交通の抜本的改良・拡充が進んでいる点であり、LRT（新型路面電車）はこの30年間に約30都市で導入が進み、BRT（フランスではBHNSと呼ぶ。高レベルサービスの幹線バスのことで、BRT専用レーンを建設するものも含む）の導入も中小都市を中心に進んでいる。LRTやBRTの整備は、TOD（公共交通指向型開発。前章も参照のこと）と一体になっているという特徴がある。フランスでは公共交通単体の事業収支ではなく、高レベルの公共交通サービスの供給を通じた、都市の持続可能な発展の実現を重視している、すなわち「都市を黒字にするモビリティ政策」を重視しているのである。

そこで本章では、フランスの公共交通政策と都市政策の連携について、「都市の基礎体力を支える」面と、「都市の運動能力を高める」面の2つに分けて、制度や政策のあり方や先進事例のケーススタディを通じて明らかにする。前章でも考察されたように、交通インフラは都市の骨格となり、都市の性格やあり方、地理的な構造を決

1 本稿は筆者個人の意見・見解であり、所属する組織の意見を代表するものではない。

定する要素である。同時に、人流・物流ともに交通システムは都市における人間活動の循環系となる存在であり、交通がスムーズに流れないと都市そのものが「不健康」となる。自動車による渋滞や環境破壊、交通事故、スプロール化などの負のインパクトを除去し、低所得者や移動制約者、障害者を含むすべての人のモビリティを保障して初めて、都市の循環系はスムーズに機能する。こういった施策は、人間の身体で例えれば、病気を治療・予防し、基礎体力を高める事に相当する。しかしながら、単に都市の循環系が正常に機能するだけでは、都市の持続可能な発展には不十分であり、雇用の確保が重要である。なぜならば、雇用の場を確保出来なければ、人口が他都市へ流失したり、失業が原因で治安が悪化したりするからである²。それゆえ、あらゆる人々が誇りを持って仕事をできる雇用を創出する事が都市の持続可能な発展には不可欠である。また、経済的に付加価値の高い産業活動を通じての雇用の確保も、財政健全化という点で重要である。持続可能な地域経済を成長させる施策は、人間の身体に例えれば、スポーツ選手がトレーニングを通じて運動能力を高める事に相当する。

そこで本章では、まず都市の基礎体力を高める都市交通政策という観点から、交通権と環境を第一の優先課題として、自動車による負のインパクトを除去するフランスの都市交通政策の枠組みと都市自治体のイニシアチブについて述べる。ケーススタディでは、1987年にLRTを開業させ、フランスの持続可能な都市交通政策のモデルケースとなったグルノーブルの事例を取り上げる。続いて、都市の運動能力を高める施策との戦略的連携策としての地域交通政策という観点から、フランスの都市自治体が行っている企業などの立地促進策と交通インフラ投資の連携事例について取り上げる。LRT

2 失業率の高いフランスの都市では治安の悪化が深刻であり、大きな社会問題となっている。

導入事例の中から、ストラスブールをケーススタディとして取り上げる。

2 都市の基礎体力を支える 自治体主導のモビリティ政策について

フランスの都市交通政策は、自動車の負のインパクト除去と交通権の保障を優先課題としている点に特徴がある。これらの施策は、都市の基礎体力を支えるものであるといえる。公共交通に関する施策もこれらの課題解決に資することを求められており、都市自治体のイニシアチブのもとで独立採算制を放棄して地方財政からの負担で公共交通を支えているという特徴がある。

(1) 総合都市経営に対する自動車の負のインパクトの除去

ア 交通混雑問題の解消

現代の都市の経済活動において、自動車は重要な役割を果たしているため、自動車の増加が自動車自身の交通の機能を麻痺させてしまう現象である交通混雑は、都市経営の観点から見ても深刻な問題である。また、渋滞の発生は、大気汚染物質や二酸化炭素の排出量増加の原因ともなるため、次項で述べる環境問題に対しても負のインパクトを与える。欧州の多くの都市では、古くからの狭い街路の道路のままであることから、都心の道路は渋滞しやすい。特に、通過交通による渋滞が増加すると、都心に関係のない自動車によって都心の機能が麻痺し、経済活動が停滞したり、住民の生活の質が下がったりするという問題が起きる。

現代都市の物流において貨物自動車は重要な役割を果たしている。商店への配送に不可欠な存在であるほか、原材料・部品の入荷や製品の出荷といった工業の生産活動に欠かせない存在である。し

かし、モータリゼーションが進展しマイカー依存が進むと、渋滞が多発し、交通混雑が大きな社会的費用となる。とりわけ、渋滞によって円滑な道路交通流が阻害されると、工場の操業に必要な物流が滞り、工業の生産性が悪化する。フランスにおいては、都市圏全域における交通混雑の発生により、円滑な物流がなされないことが問題視されている。

総合都市経営の観点からは、自動車の渋滞による混雑の発生は、人流・物流双方の経済活動を滞らせる原因となるので、望ましくない。それゆえ、自動車を他のモードに転換するモーダルシフトが必要となるが、この場合、貨物自動車よりマイカーの方がモーダルシフトを行うことが容易である。なぜならば、実際にモーダルシフトを行う場合には出発地から目的地までの一部の区間のみを他のモードに転換させる事が多く、乗り換え地点において人は自分で歩いて乗り換えが出来るが、荷物は人の手で載せ替える必要があるからである。それゆえ、渋滞解消はマイカーから公共交通・自転車・徒歩への転換ないしパークアンドライドのようにマイカーと公共交通を乗り継ぐ仕組みを中心とし、物流のための道路容量を確保するとともに、都心の配送時間規制などの施策が行われてきた。

イ 自動車公害の防止と脱炭素化への取り組み

環境問題は、現代の都市において重要な課題である。脱炭素社会への移行は喫緊の課題であり、本研究会でも再生可能エネルギーへの移行など、脱炭素が都市政策の重点課題であることを示してきた。自動車は主要な二酸化炭素の排出源であるため、自動車からの二酸化炭素排出削減は都市交通政策の重要課題となっている。

また、自動車や道路の公害防止も重要な施策である。大気汚染・騒音・振動といった公害が発生すると、地域住民の生活の質が低下し、最悪のケースでは生命や健康に被害が生じる。公害によって生

活環境が悪化すると、その地域に住みたいと思う人が減り、また住民の域外への転出も生じる。次節で述べるように、企業立地の促進のためには、住みやすい住環境の保障が不可欠であるため、自動車公害の防止は総合都市経営の観点からも重要な施策である。

ウ スプロール化による弊害への対応

自動車が普及すると、人々が地価の安い郊外に家を求めるようになり、都市は郊外に低密度で拡散する。それに呼応してロードサイド型の商業施設が多数建設されるようになり、従来のように都心で買い物をするのではなく、自動車で郊外部のみ移動して買い物をするという形態に消費行動が変化する。スプロール化が発生すると、旧来の都心の商業施設が郊外のロードサイド型の店舗との競争にさらされることになる。スプロール化の弊害として、郊外に低密度拡散することによるライフライン等の公共インフラが大規模化して管理費が増大するという点もあげられる³。行政経費が増大するため、総合都市経営の観点からは問題があるといえよう。

フランスは、雇用の維持や文化的な意味で、都心の商業の保護に力を入れている。そのため、近年スプロール化が問題視されている。ドイツやオランダとは異なり、郊外の大規模開発への規制が緩かったため、フランスはスプロール化が進んだ国の1つである。そのため、フランスでは近年コンパクトシティ化政策を推進している。

3 例えば、富山市がコンパクトシティ化を進めた背景として、積雪地帯である富山では低密度に拡散した都市構造では除雪費用の負担が重いため、人口減少のネクストステージにおいて財政負担を軽くするねらいがあった（森雅志（2011）『森のよた話－森雅志講演録』北日本新聞社、pp.162-165）。

(2) 総合都市経営の観点から見た交通権保障の意義

フランスの交通政策の重要な特徴が、交通権の保障を法的に明文化している点である。交通権とは、あくまで最低限のナショナルミニマムの保障という概念ではあるものの、1982年のLOTI（交通基本法）での明文化以降、拡張・強化してきた歴史がある。交通権は、大きく分けて経済格差の解消と、障害者や高齢者など権利保障の2つの目的がある。また、情報アクセス権も交通権の重要な要素として交通法典で定義している。

交通権の保障の重要な点の1つが、マイカーを所有できない低所得者の足を守ることである。フランスは、第二次世界大戦後の経済復興に際して多くの移民を受け入れ、低賃金労働者として活用してきた。彼らの住居を確保するために、大都市・地方都市を問わず、郊外に社会住宅と呼ばれる団地を整備してきた。ところが、社会住宅から職場へ通える公共交通サービスが無ければ社会住宅に住む人々は働くことが出来ない。それゆえ、働く権利の1つとして交通権が提唱されたのである。

一方で、障害者や高齢者といった移動制約者のモビリティの保障も重要である。身体的な理由でマイカーを利用できない人の権利の保障である。特に、障害者に関しては、公共交通をバリアフリー化することで介助無しで通勤交通サービスを利用することができるようにして、就労を可能とすることが重要である。

それでは、交通権の保障とは総合都市経営の観点からいかなる意義があるのだろうか。交通権とは、通勤交通サービスの提供を通じて低所得者や障害者に対して労働市場へのアクセスを保障するという意味がある。就労を促すことで、多くの住民が生活保護から脱却し、労働者となって所得を獲得し、彼ら／彼女らの労働によって都市の経済活動も活性化する。つまり、交通権を保障し、高品位の公共交通サービスを提供することは、住民の所得を向上させ、行政

コストの削減にも繋がるという意味があるのである。

(3) フランスの都市交通政策の特徴

フランスの都市交通政策については、過去に様々な研究業績があり、都市センターからも2019年や2020年に報告書が刊行されていることから⁴、詳細はそれらの文献に譲るとして、ここでは本研究のテーマである総合都市経営の分析に関連する3つのポイントに絞って述べる。第一に独立採算制の放棄、第二に都市自治体のイニシアチブ、第三に統合的な広域都市交通政策である。この都市交通政策の3つの特徴は、1982年に制定され交通権を明文化した交通基本法 (LOTI, *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs*, 国内交通の方向づけに関する1982年12月30日第82-1513号法)、2010年の交通法典の制定、近年のモビリティ新法 (LOM, *Loi d'orientation des mobilités*, モビリティの方向づけに関する2019年12月24日第2019-1428号法) にいたるまで一貫して強化・拡充されてきた経緯がある。

フランスの都市交通・地域交通政策の最大の特徴は、独立採算制を放棄していることである。交通権の保障と環境保護が重要な政策課題となり、都市自治体は自動車依存から脱却するために人々に低廉な価格で質の高い公共交通サービスを共有することが求められているからである。フランスの交通法制の根本をなす交通法典 (*Code des Transports*) において⁵、人々のモビリティの権利の保障 (第L1111-1条) と環境保護 (第1211-3条) を優先課題と定義し、交通権

4 公益財団法人 日本都市センター (2019)『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～』のうち南聡一郎「地方交通財政の国際比較」pp.247-258、公益財団法人 日本都市センター (2020)『次世代モビリティ社会を見据えた 都市・交通政策－欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン－』。

5 これらの交通法典の条文の訳は以下の資料も参照されたい。https://www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/research_p220607/03.pdf (2022年7月21日閲覧)。

には価格面の合理的配慮が含まれ（第L1111-2条）、料金水準は利用を最大化する水準にすることを求め（第L1221-5条）、費用は利用者、公共団体、利用者以外の利害関係者の間で分担して負担すべきと規定されている（第L1221-12条）。運賃カバー率は、地方都市では平均17%（運営費に占める割合。利用客の多いリヨンやストラスブールなどの主要都市でも4割程度）⁶、パリ首都圏で37.7%（2019年、費用に減価償却費を含む）となっている⁷。

補完性原理に基づく地方分権を採用していることもあり、フランスの都市交通政策は基礎自治体であるコミューンがイニシアチブをとり、実際の施策は交通政策を担う広域連携機関であるAOM（モビリティ・オーソリティー、*les Autorités Organisatrices de la Mobilité*）を設置して実施する⁸。都市自治体は、交通政策を実施する上での権限が与えられており、都市公共交通の営業上の許認可権を持っている。また、財政についても基礎自治体のイニシアチブに委ねられる。先述したように、運営費については運賃カバー率が平均2割を切っているため、8割以上が公的資金であり、国や上位の自治体からの補助は基本的に無いため、公的負担の全てが基礎自治体の負担であると言って良い。都市交通の財源として、フランス版都市交通税であるモビリティ負担金（*Versement Mobilité*）の仕組みがあり、費

6 GART (2014), “*L’année 2014 des Transport Urbains*”.

7 Omnil（イル・ド・フランスモビリティ観察局）Webサイト：<https://www.omnil.fr/spip.php?article73>（2022年6月11日閲覧）

8 パリ首都圏のみ、イル・ド・フランス地域圏政府と構成8県（オード＝セーヌ、セーヌ＝サン＝ドニ、ヴァル＝ド＝マルヌ、セーヌ＝エ＝マルヌ、イブリーヌ、エソンヌ、ヴァル＝ド＝ワーズ、および県の資格も持つパリ市）が交通政策の権限を持ち、AOMとしてこれら9団体が広域組合のイル＝ド＝フランス＝モビリティを設置している。

用の4割以上をカバーする⁹。これは、AOMが域内の事業所に従業員の給与を課税ベースとして課税する法定任意税であり、税率は人口や導入する交通機関の機種によって決まっている。モビリティ負担金は、公共交通の運営費補助・インフラ補助（地下鉄やLRTの線路や駅・停留所、バス専用レーン、モビリティハブや停留所に付帯する駐輪場の建設費）の双方の財源に充てることができ、それらの割合もAOMが自由に決めることが出来る。モビリティ負担金によって、財政面で都市自治体のイニシアチブを確保し、総合都市経営に資する交通政策実施の裏付けがなされている。

統合的な広域都市交通政策も重要な点である。都市交通の需要は複数の自治体にまたがるものであるために、先述したように都市圏全域をカバーする広域組合であるAOMを設置する。AOMの形態は、交通政策だけを扱う一部事務組合でも、複数の施策を管轄する総合型の連合体（メトロポールや都市圏共同体、コミュン共同体など）の一部局であってもどちらでも構わない。従前のAOMは任意設置であったが、2019年のLOMにより全国土でのAOM設置が義務づけられた¹⁰。また、運営に関しても民間事業者等に都市圏のネットワーク全体を複数年契約で一括委託する事が多い（民間委託しない場合は、公営企業を設置して運営させる）。

9 旧称は交通負担金（*Versement Transport*）。2019年12月のモビリティ新法（LOM）制定で改称された。交通負担金については、南（2019）や南聡一郎（2012）「フランス交通負担金の制度史と政策的含意」『財政と公共政策』34巻2号、pp.122-137も参考のこと。なお、モビリティ負担金への改称にともない、用途の対象に定時定路線型やデマンドの公共交通だけではなく、各種のシェアモビリティにも拡張された（GART（2020）, *Loi d'orientation des mobilités: décryptage des principales dispositions -Guide à l'attention des autorités organisatrices de la mobilité Version 2.*）。

10 コミュンがAOMを設置しない場合は、レジオン（地域圏政府）がAOMとなる。

(4) グルノーブル市のケース：交通権の保障と脱クルマ都市の原点

グルノーブル市はローヌ・アルプ地方イゼール県の県庁所在地で、2022年時点で都市圏人口（広域行政体であるメトロポール）45万人強を誇る¹¹。1987年にフランスで2番目となるLRTを導入した。グルノーブルのLRTは、都市の基礎体力を支えるモビリティ政策という意味でその後のフランスにおけるLRT導入を軸としたまちづくりのモデルを示したものである。世界で初めてとなる車軸なしのLRV車両を開発し、車いすの利用者が介助なしで電車を利用できるシステムを完成させたことは、世界に大きな影響を与えたエポックメイキングといっても過言ではない。

LRT導入の背景として、地形上の問題からくる渋滞の深刻化と大気汚染公害があった。グルノーブルはアルプスの山に囲まれた盆地地形である。イゼール川とドラッグ川が合流する地点にあり、3本の谷が交差する地点に街はある。古代よりアルプスを横断する交通の要所として栄えてきた。戦後、1968年の冬季オリンピックを契機として都市開発を進め、人口が急激に増加した。人口増に伴い自動車利用も増加していたが、狭隘な地形のため急激な自動車増加は道路容量を圧迫し、渋滞が深刻化した。くわえて、狭隘な盆地地形により、自動車から排出される汚染物質により、大気汚染公害が発生した。つまり、LRT導入前のグルノーブルはフランスの都市の中でも交通混雑と公害という自動車による都市の健康悪化が最も深刻な都市であった。

グルノーブルはLRT導入とともに、自動車交通を削減する方向で都市交通ネットワークの再編を図った。都市内の通過交通となる自動車の排除に力点が置かれ、LRT導入とともに都市内の道路網

11 グルノーブル圏域のAOMは2021年に発足したSMMAGであり、これは管轄エリアをグルノーブル・メトロポールに加えて隣接する2つのコミューン共同体を含む範囲に拡張したもので、人口60万人強となっている。

において一方通行や歩行者空間の導入を合わせておこない、都心部では公共交通と徒歩を優先させるという形を明確にした(図1)。郊外部において、パークアンドライド駐車場を整備し、人々が自動車からLRTに乗り継いで都心部への自動車乗り入れを削減させる方策を導入した。大学のキャンパス内に線路を引き入れたり、郊外部にバスとの乗り継ぎハブを整備(図2)したりするなど、単なる軌道系交通システムの導入にとどまらずTODや公共交通ネットワーク再編も同時におこなった¹²。以下、写真は全て筆者撮影による。

- 左：図1 グルノーブル都心のトランジットモール
右：図2 郊外のLRT・バス乗り継ぎターミナルとして整備された
 グラン・プラス停留所



グルノーブルのLRTで画期的であったのが、世界初となる車軸無しの台車を用いたノンステップ車両の導入である。33m三連接の車体のうち、中央部の70%が低床となった。当時の技術では、車軸なしのモーター付き台車を開発できなかったため、車両の両端部こそは高床構造となったが、中央部のモーターのない台車を車軸なしとしたことで、車内の大半の面積を低床構造とすることができた(図3)。地域の障害者団体が、1982年のLOTIによる交通権の明文

12 西村幸格、服部重則(2000)『都市と路面公共交通』学芸出版社、pp.20-28およびpp.72-73。

化をうけて、市に対して車いすを使う障害者が利用しやすいLRTにするように要請したことをうけて、車両メーカーのアルストムによって開発された。当時の技術上の制約から、車両と停留所ホームに段差や隙間があったことから押しボタンでスロープを自動的に出す構造となったが¹³、車いすの利用者が介助無しで電車に乗れるシステムを実現したことは衝撃をもって迎えられた¹⁴。LRT開業後は、多くの障害者が電車を利用して外出できるようになり、交通機関のバリアフリー化が障害者の就労支援を促すことを立証したという意味で、グルノーブルのLRTは都市経営上の意義という観点からも計り知れない画期的な事例である。都心部の歩行者専用空間にLRTが乗り入れるトランジットモールを採用した点も画期的である。単に電車の床が低いだけでは無く、トランジットモールとセットにすることで、障害者の移動のアクセスを確保した点に注目すべきであろう。歩行空間の確保とアクセス向上を両立できる手法として、トランジットモールもまたその後の多くのLRT導入都市で採用される手法となった。

図3 世界で初の車軸なし超低床トラム



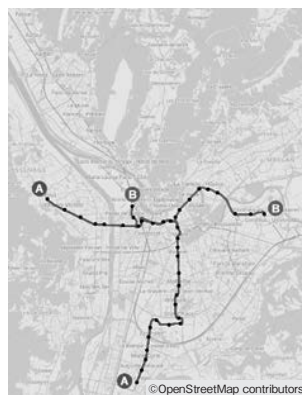
-
- 13 2000年以降に開発された車両では、停留所での段差や隙間をなくすことに成功し、グルノーブルでも2006年の第三期開業に伴い導入された新型車両にはスロープはついていない。
- 14 バリアフリーデザイン研究会（2001）『バリアフリーが街を変える－市民がつくる快適まちづくり』学芸出版社。

グルノーブルはその後もLRTの延伸など公共交通の抜本的改良・拡充をおこない、公共交通のシェア率を高めてきた。大きく分けて4つのフェーズで拡張したLRT（図4～7）は、2016年時点で5系統46.5km、年間で5,677万人の利用者数を数えるに至る¹⁵。グルノーブルの広域交通政策を担うSMMAG（グルノーブル広域モビリティ混合組合）の予算は1億9,600万ユーロ（2022年）で、運賃収入が18%、交通税（モビリティ負担金）が64%、地方一般財源が17%である。この予算で、公共交通の運営経費、インフラ投資、SMMAG自身の管理費をまかなっており、公共交通の運営費に対する運賃カバー率は23.8%である¹⁶。

図4 1987年の路線図



図5 2001年の路線図



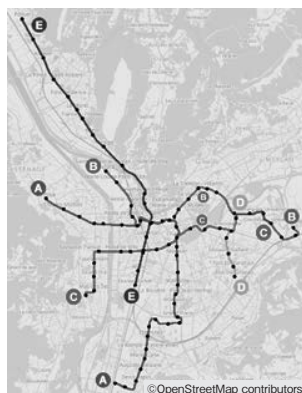
15 Cerema (2019), *Transports collectifs urbains de province Évolution 2011-2016 -Annuaire statistique*, p.575.

16 SMMAG (2022), *Rapport budgétaire 2022*.

図6 2006年の路線図



図7 2019年の路線図



グルノーブルの事例は、公共交通の強化を通じて、自動車による都市の健康機能への負のインパクトを除去し、障害者のアクセスを確保して就労支援を図るという、都市の基礎体力を高めるモビリティ政策の基本パターンを確立したという点で画期的であった。その後、グルノーブルではLRTの路線延伸を積極的にすすめ、絶えず公共交通の抜本的拡充・強化に取り組んできた。2019年に策定されたPDUの改訂版では、全ての人のモビリティを保障することを目標とし、EUのSUMP賞（持続可能な都市モビリティ計画賞）においてフランスで初めてアワードを獲得した。最新版のPDUでは、7大原則として①気候変動対策とエネルギー転換の支援、②大気質と公衆衛生の改善、③移動にかかる費用の削減、④社会的弱者の支援と燃料不足への対応、⑤大都市圏の多極構造化の支援、⑥グルノーブル地方の様々な地域間の相互依存関係を考慮する、⑦人と物の移動の信頼性を向上させる、と定めており¹⁷、都市の基礎体力を

17 SMTC (2019), *Le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération grenobloise horizon 2030*. SMTCはSMMAGの前身である。PDUはSMMAG管轄エリアのうち、グルノーブル・メトロポールのみを対象範囲としている。

向上させるモビリティ政策は現在に至るまで一貫して実施されてきており、グルノーブルから学ぶことは実に多い¹⁸。

(5) 総合都市経営からみた都市の基礎体力としてのモビリティ

総合都市経営をおこなうには、都市を不健康にするような負のインパクトを取り除き、都市の基礎体力をつける必要がある。負のインパクトとは、第一に交通混雑、環境問題、スプロール化といったモータリゼーションの負の影響、第二に低所得者や障害者の移動する権利が保障されないことによる社会疎外の問題である。フランスの交通政策の重点目標は、この二つの負のインパクトを除去して都市の基礎体力を支えるために、独立採算制を放棄して自治体の財政によって公共交通を支える仕組みを採用している。とりわけ1987年のグルノーブルにおけるLRT導入により基本的な政策パターンが確立された。グルノーブルが生み出した、都市の基礎体力を支えるモビリティ政策は、日本における総合都市経営の観点からも参考になる事例であるといえる。

3 都市間競争を勝ち抜くための 運動能力を高める交通投資について

(1) 欧州における都市間競争を勝ち抜くための「都市の運動能力」

都市政策の重要な課題の一つが、都市圏内に雇用の場を確保し、定住人口を維持したり域外からの移住を促進したりして、人口水準を保つことである。雇用と定住人口の確保に失敗すると、地域から

18 今回はグルノーブルを「都市の基礎体力を支える交通政策」の典型として紹介したが、もちろんグルノーブルの近年のモビリティに関する取り組みでは、他のフランス同様に都市の運動能力を高める施策も合わせて行っている点を追記しておく。

の人口流出が発生し、商業の衰退が起きたり少子高齢化が生じたりする。質の高い雇用の方が失われ、住民の多くが低所得者や生活保護者になってしまう状態は、都市財政を悪化させて、公共サービスの質さえ低下させる懸念がある。単に自動車による弊害がなく、公共交通サービスによって交通権を維持しているだけでは、都市は最低限度の生活機能を保障しているだけである。質の高い雇用を確保するには、都市間の経済競争を勝ち抜くための運動能力を高める必要がある。ここでいう質の高い雇用とは、働く人々が己のアスピレーションを実現させる職についたり、あるいは誇りをもって働ける職を提供できたりするような雇用が地域に確保されていることである¹⁹。とりわけ、高付加価値を生み出す雇用の確保は都市にとって重要であり、高賃金の労働者が増えることで、域内のGDPが増加し税収増も期待できるほか、中高所得者むけの商業やサービス業が発展し、これらの産業に従事する人々の賃金上昇にも寄与する。

フランスの都市が直面する課題として、EU統合により欧州全域における労働力の移動が可能となり、都市間競争が激化していることが挙げられる。企業など事業所は、欧州内に条件のより良い都市があれば、簡単に移転しまう可能性すらあるからである。それでは、フランスの都市は都市間競争を勝ち抜くために、どのような運動能力向上策をとっているのだろうか。欧州における都市間競争を考慮する上で、経済のあり方が工業社会から知識社会に移行している点に着目する必要がある。グローバル経済の進展とEUの拡大

19 総合都市経営においては、宇沢弘文が指摘した「ゆたかな社会」、すなわち「各人が、その多様な夢とアスピレーションに相応しい職業につき、それぞれの私的、社会的貢献に相応しい所得を得て、幸福で、安定的な家庭を営み、安らかで、文化的水準の高い一生をおくることができるような社会を意味する。それはまた、すべての人々の人間的尊厳と魂の自立が守られ、市民の基本的権利が最大限に確保できるという、本来的な意味でのリベラリズムの理想が実現される社会である。」(宇沢弘文(2000)『社会的共通資本』岩波書店、p.3)を到達目標にする必要があると言える。

により、工業は途上国やEU内の新興国に移転させた方がコスト効率は良いため、先進国においては技術や高度人材が必要とされる高付加価値財の生産や、R&D部門など知識の集積が利益を生むような職種で雇用を確保する必要に迫られる。神野は、知識社会においては、生活の場の充実が人を都市に集めると指摘した²⁰。R&D部門に従事するインテリ層は、生活の質が高い都市や地域に居住することを好むと言われてきた。さらに承認欲求の強いインテリ層は、環境意識や倫理意識が高い人が多く、生活においてエコロジー製品やエシカル消費を選好する傾向が強い。R&D産業などインテリ層の雇用を確保できる職種を誘致しようと思えば、アメニティが高く、しかもエコ生活ができる都市を実現させる必要がある、という課題が生じる。すなわち、都市の運動能力を高める交通政策とは、都市のアメニティを高め、エコな移動手段を供給する必要があるといえる。

(2) ストラスブールの取り組み

－大学を核とした産業振興と連携した交通戦略－

ストラスブール (Strasbourg) は、フランス東部アルザス地方にある都市圏人口45万人の都市であり、グランテスト地域圏およびバ＝ラン県の県庁所在地である。1994年に開業したLRTが有名であり、LRTを中心とした自動車に依存しない都市交通政策は日本でも頻繁に紹介されてきた。都市交通政策の完成度だけで見れば、前節で取り上げたグルノーブルが1987年にLRTを導入した時点で、日本を含む多くの都市にとって手本とすべき先進事例であった。しかし、日本ではストラスブールの事例は頻繁に紹介される一方で、グルノーブルの事例紹介は少ない。これには二つの理由があると考え

20 神野直彦 (2004)「都市における革新から都市のための革新へ」、植田和弘、神野直彦、西村幸夫、間宮陽介編『岩波講座 都市の再生を考える〈第4巻〉都市経済と産業再生』岩波書店、pp.5-39。

えられる。第一に、ストラスブールのLRTはグルノーブルのLRTを継承・発展させてより理想型に近づけたものであったからである。グルノーブルのLRT建設に携わったエンジニアがストラスブールに移籍してLRT導入の陣頭指揮をとったという経緯があり²¹、その完成形であるストラスブールではデザイン戦略と結びつけた点が斬新であり、諸外国へのPR効果が高かった(図8、その後のフランスのLRTではストラスブールを手本に車両や停留所のデザインに凝るようになったので、フランスでさえグルノーブルではなくストラスブールの事例をひな形にしている)。第二の理由として、何よりも「都市の運動能力を高める」交通政策としてLRTを導入した点が斬新であった点である。そこで、本節では、総合的な都市経営の観点からストラスブールの交通政策を捉えるため、同市の交通政策を雇用の確保や企業の立地促進策との連携、すなわち都市にとって運動能力を高めて持続可能な経済発展に貢献する手段という観点から分析する。

図8 鉄の男広場停留所



リング屋根の停留所に流線型のトラムが停車する光景は、世界中のアーバンデザインに影響を与えた。

21 アラン・メネトー「講演：生活の足を支える交通政策」、2005年7月20日、沖縄こどもの国（沖縄県沖縄市）。

1994年にLRTを導入した背景として、都心部の交通渋滞が激しかった事と、大気汚染が深刻化したことが挙げられる。アルザス地方は、ライン川を挟んでボーージュ山脈（フランス側）と黒い森（ドイツ側、ライン川の対岸の山地）に挟まれた盆地地形のために、大気汚染が発生しやすい地形である。LRT導入の経緯は先述したグルノーブルと同様の理由であるが、後述のように地下鉄かLRTかで選択に迷っていた。LRT導入と同時に都心の道路の一方通行化・歩行者専用空間化を進めて通過交通を排除したり、郊外部のP&Rの整備を行ったり、バリアフリーに対応したノンステップ電車を導入したりするなど、グルノーブルで先鞭をつけた施策は全てストラスブルにも引き継がれた(図9～11)。一方で、電車や停留所のデザインをアーバンデザインの一部分として設計する手法を取り入れて、LRTを都市のシンボルにするという画期的な施策を行った点で特徴的である。具体的には、斬新なデザインの車両を導入し、停留所や軌道施設をアーバンデザインの一部分と捉えて沿道や広場の修景事業と一体化させる手法である²²。もともと、ストラスブルは地下鉄導入が都市のステータスシンボルとされていたこともあり、LRTではなく自動運転式のミニ地下鉄であるVALの導入を予定していた。しかし、1989年の地方選挙で社会党が勝利し、新市長のトロットマン女史はVAL導入に代わりLRT導入を決めた。LRT導入は猛烈な反対運動を受けたが、トロットマン市長は住民討議を徹底させる方針をとり、最終的に市民からLRT導入は受け入れられ、

22 望月真一（2001）『路面電車が街をつくる－21世紀フランスの都市づくり－』鹿島出版会、pp.60-75。

1994年11月に開業した²³。ストラスブールのLRTのデザイン戦略は、地下鉄に変わる都市のステータスシンボルとする意図もあったといえる。

左：図9 パークアンドライド駐車場とLRT・バス乗り継ぎハブを一体化したオーネン駅前停留所

中：図10 クレベール広場

右：図11 歩行者専用空間化を進めた都心の街路



左：この停留所はザハ・ハディッド氏が設計した。

中：LRT開業前は駐車場だったのを、植林して歩行者のための空間に変えた。

右：この十字路は左折と直進は歩行者専用で、クルマは手前から右折の一方通行のみ。

ストラスブールは、大学や国際機関（欧州議会、欧州評議会と欧州人権裁判所）を抱える商業都市というイメージが強いが、産業面では工業都市として栄えてきた経緯がある。もともと、ライン川の河川港として発展してきた都市であり、鉄道網や道路網でも仏独を結ぶハブとして機能しているため、物流の拠点であり、工業立地に適した都市である。20世紀の後半になると、経済構造の変化により工業に依存した産業構造では欧州の厳しい都市間競争を勝ち抜くことがだんだん難しくなってきた。そこで、ストラスブールは都市経

23 近畿弁護士連合会公害対策・環境保全委員会（2004）『第23 回近畿弁護士連合会人権擁護大会シンポジウム第2分科会人と環境に優しい都市づくりを考える～病める都市から持続可能な都市へ～基調報告書』、pp.16-45、および南聡一郎（2016）『自治体公共交通政策における市民参加の日仏比較－鉄軌道の再生・導入を例に』大久保規子編著『緑の交通政策と市民参加』大阪大学出版会、pp.205-230。

営の戦略としてR&D産業の立地促進の強化を採用した。幸い、ストラスブールには学生数五万人を超える、特に医学部が強いストラスブール大学があり、大学と連携したR&D産業誘致は有利であった。とはいえ、LRT開業前のストラスブールは良いイメージの都市とは言えない状況にあったという。スプロール化の進行と通過交通による渋滞の発生により、都心は荒廃していた。シャッター通りに代表されるスプロール化により衰退している日本の地方都市と全く類似した状況であった²⁴。うらぶれた地方都市のイメージを刷新することは、R&D産業誘致には不可欠であり、LRTはその目玉となった。現在では、“Eurooptimist”のブランドで、大学との連携を核としたR&D産業などの企業の立地促進を進めている²⁵。2017年のフランス・スマートシティーアワードを受賞したEco2030計画では、大学隣接地や工場跡地などでのリサーチパークの整備推進が定められた²⁶。

LRTが1994年に南北方向の路線が開業した後、2000年には第二フェーズとして東西方向の路線が開業し、市街地東部のストラスブール大学のメインキャンパスに路線が延びた。2013年には市北部のクローネンブル地区のリサーチパークへBRT（専用レーンバス）であるG系統が開業、2017年にはライン川を挟んで隣接するドイツのケール市へLRTのD系統が延伸された。2022年現在、LRTとBRTあわせて7系統76.9kmの系統延長を誇るネットワークとなっている²⁷（図12～15）。2016年のLRTの乗客数は6,862万人であ

24 望月前掲書。

25 Strasbourg The Eurooptimist 公式サイト：<http://www.eurooptimist.eu/>（2022年7月21日閲覧）。

26 Strasbourg Eurométropole: Strasbourg Eco 2030, 2015.

27 CTS（ストラスブール交通公社）サイト：<https://www.cts-strasbourg.eu/fr/la-cts/essentiel/>（2022年7月21日閲覧）。なお、LRTの系統距離は複数の路線が共用している区間を重複計上しているため、実延長は約50km前後である。

る²⁸。LRTやBRTは、大学やR&D産業との連携を意識しており、前述したほかに、都心の医学部と大学附属病院の門前LRTの停留所があるほか、A線の南部ではストラスブール大学の南部キャンパス（主に理系の研究所がある）に、Eco2030計画でのリサーチパーク郊外3拠点のうち2拠点がLRTの沿線に開発される。

図12 1994年の路線図

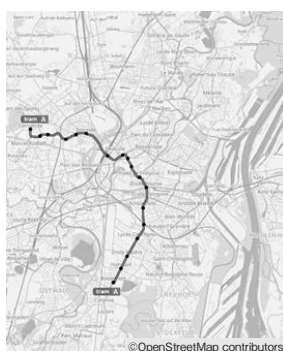


図13 2000年の路線図



図14 2008年の路線図



図15 2021年の路線図



28 Cerema、前掲書、p.609。フランスの地方都市のLRTではリヨン、ボルドー、ナントに次ぐ第4位の利用者数となるが、この3都市はストラスブールより都市圏人口が多い。

本項の締めくくりとして、生活者、特に大学生の目線からストラスブールのモビリティ政策を観察する²⁹。LRTは大学のキャンパスへのアクセスに便利であり、キャンパスと都心を直結している。ストラスブールの都心部は、歩行者とLRTの専用空間であるトランジットモールとなっており、ゆっくり走る低床電車の中からウィンドウショッピングが楽しめる。南北と東西の路線が交差する都心の鉄の男広場の停留所は、リングの屋根がかけられており、ストラスブール都心のシンボルとなっている(前掲図8)。鉄の男広場の少し南は、都心の顔であるクレペール広場があり、LRTは広場の西の端を通過するが、広場との間は植樹されており、トラムが広場の景観の妨げにならない工夫と、歩行者に緑の癒やしを与える(前掲図10、図16)。都心のトランジットモール周辺には、デパート、高級ブティック、オープンカフェ、映画館、書店など、主に文化的な店舗が多く、学生やインテリ層の来訪客で賑わっている(図17、18)。また、LRTの整備と並行して自転車道の整備も行われており、学生にとっては自転車による移動が便利なほか、サイクリングを楽しむことが出来る。工業都市の名残で、都心近くに使われていない河川港の施設があったが、再開発されて水辺景観の修景事業が行われた。

29 本段落は、主に筆者が2003年4月～2004年7月までルノー財団の奨学生としてストラスブール大学に留学した経験に基づいている。LRTに関しては筆者のWebサイトも参照のこと：<https://strasbourg.eurotram.com/>。

- 左：図16 トランジットモール区間を走るLRT
中：図17 東西系統の路線が通るトランジットモールの入り口
右：図18 南北系統の路線のトランジットモール



- 左：花が植えられている。
中：配送車など許可されたクルマ以外は立ち入り禁止。この区間は、高級ブティックが多い。
右：この区間は映画館や書店が多い。

- 左：図19 自転車レーンの整備も進む
中：図20 ドイツ国境・ライン川畔の再開発地区をゆくLRT
右：図21 古い港湾整備を再開発した地域



- 左19：大学近くでは、LRTの線路の間に自転車・歩行者レーンが整備されている。
右21：荷役クレーンはモニュメントとして保存。

つまり、ストラスブールでは従前はアメニティを求めるインテリ層は郊外に住んでマイカー通勤を選好していたのに対して、LRTと都心のアメニティ改善をセットで実施したことにより、特にエコロジーに敏感なインテリ層に「歩行空間が確保された都市部に住み、エコなLRTで通勤する」という新しいライフスタイルを提供できた。最近の学生や知識労働者は、アメニティだけではなくエコ消費やエシカル消費を好む傾向があり、マイカー通勤よりも公共交通や自転車・徒歩による「エコな通勤」を望む傾向がある。ストラスブールでは、学生時代から、LRTと自転車による便利な移動を体験す

ることで、マイカーに依存しないライフスタイルの魅力を若い世代に提示している。LRTは地下鉄と比べれば単位あたりの輸送量は小さく平均速度は遅いとはいえ、運行頻度だけで見ればパリやロンの地下鉄と何ら遜色ない。利用者の多いストラスブールのLRTは都心部では日中でも4分間隔の高頻度運転であり、また道路上から直接乗降できるため、駅での上下移動を伴う地下鉄や高架式のモノレールに比べて実際の所要時間はあまり変わらない。さらにストラスブールでは、LRTの電車や停留所自体が街のデザインの一部であり、アメニティを高める装置となっている。ストラスブールのLRT事業の画期的な点は、都市の運動能力を高めるモビリティのあり方として、公共交通機関を都市のデザイン戦略と融合することで、移住を促すシンボルとした点にあったのである。

(3) 知識社会における総合都市経営とモビリティのあり方

本節では、都市の運動能力を高めるモビリティ政策という観点から、フランスとくにストラスブールにおける交通整備とR&D産業の立地促進策の連携について分析してきた。総合都市経営の観点から小括すると、モビリティ政策におけるパラダイムシフトを見いだすことが出来る。インテリ層は、生活環境の良い場所を居住地として選択する傾向がある。従前の工業社会では、所得が豊かになると郊外の自然豊かな場所に家を買ってマイカー通勤するライフスタイルを選択する傾向があった。都市公共交通は、平たく言えば低所得者や未成年の乗り物、というイメージが強かった。知識社会に移行すると、インテリ層は、単に居住地のアメニティを追求するだけでなく、エコ消費やエシカル消費を好む傾向を持つようになり、マイカー通勤よりも公共交通や自転車・徒歩による「エコな通勤」を望む潜在的な需要が高まってきた。ストラスブールのLRTはインテリ層に対して、おしゃれな公共交通で通勤するというライフス

イルを提示している。しかも、LRTは都心のアメニティを高める装置としても機能する。フランスが都市間競争に勝ち抜くために出した答えは、「LRTなどエコで質の高い公共交通整備を通じて、都心を脱マイカーしつつアメニティを高め、インテリ層に都心居住のライフスタイルを勧める」というものであった。

実のところ、フランスが提示した公共交通機関を都市のイメージリーダーにするという考え方は、日本でも実際に行われてきた施策でもある。大手私鉄の中には、自社の鉄道事業自体のイメージを高めることで沿線のブランドを向上させる手法を採用してきた会社も少なくなく、高級な塗装と内装を伝統とする阪急電鉄が代表である。総合都市経営に資する都市を黒字にするモビリティを実現するならば、日本の地方自治体は既存の考えにとらわれない大胆な施策を実行する必要に迫られる。しかし、鉄道を中心としたTODの考え方はすでに日本でも根付いているので、日本にすでにあるノウハウを活用しつつ海外の施策の経験を学ぶことで、それは実現するはずである。

4 おわりに

総合都市経営とは「都市自治体が様々な資源や組織などを戦略的に組み合わせることで、人口減少、気候変動、デジタル化など多様な政策ニーズに対応しつつその競争力を高めていくことを目的に、生活基盤に関わる諸事業を含めて持続可能な形で運営をすること」であった。本章では、「都市を黒字にする」連携的なモビリティ政策という観点から、モビリティ政策を「都市の基礎体力を支える」面と、「都市の運動能力を高める」面の2つに分けて、フランスの事例を元に分析した。前者の施策は、都市経営の観点からみて都市の赤字を増大させる負のインパクトを除去する政策、後者の施策は都市公共

交通を知識社会の生活基盤を強化するインフラと位置づけ、知識産業を中心とした経済発展のために公共交通によるアメニティ向上を目指す政策であった点を明らかにした。総合都市経営と交通政策という関係から、フランスの事例からの含意として、以下の三原則を見いだすことが出来る。この都市を黒字にするモビリティの三原則の提示をもって、本章の結論としたい。

- 一、 都市の持続的な発展－つまり環境や人権を維持・改善しつつ経済を内発的に発展させて雇用を創出し、人々が生きていく場をつくる－に役に立つのが良い交通政策であり、それに役に立たなかったり、妨害する要因になったりするものが悪い交通政策である。
- 二、 交通需要はあくまで派生需要である。公共交通の合理的なあり方は、①その交通需要を派生させる本源的需要との関係（雇用を生み出すための企業や教育・研究機関等の誘致、商業施設や医療機関など生活に必要な施設の立地、住宅開発など）、②社会的費用と社会的便益のバランス（ほぼモーダルバランスと同義で、自動車による混雑・環境保護・スプロール化を抑制し、全ての人の交通権を保障する）の2つのプライマリーな要因に支配される。交通機関の効率性や交通事業者の生産性は無視すべきではない重要な要素とはいえ、あくまでプライマリーな要因に従属するセカンダリーな優先事項として扱うべきである。
- 三、 総合都市経営の観点からは、地域の（経済）発展のあり方は、地方自治体のイニシアチブの下で地域住民が選択するものである。ゆえに、「最適な都市交通体系」は、地域が選択した発展戦略の達成手段として合理的な社会技術群の選択として決定されるべきであり、アプリオリには決められない。

第8章

アメリカの公共交通と政府間財政関係 ～ニューヨーク都市圏交通公社（MTA）の交通目的税と 事業・エリア連携の模索

立教大学経済学部・大学院経済学研究科教授 関口 智

はじめに

アメリカの公共交通における政府間財政関係は、連邦補助金の交付条件を参照し、連邦→州→地方→公共交通機関としてトップダウン的に説明されることがある¹。

確かに、連邦政府からの公共交通補助金を受ける条件として、連邦法の義務付けがある。連邦法においてはまず、州の交通計画や地方の交通計画等との整合性を確保することが求められ²、都市圏（urbanized areas）では、交通計画の調整や広域交通計画の策定等を担う大都市圏計画組織（Metropolitan Planning Organization；MPO）を指定することが、義務付けられている³。

また、大都市圏計画組織（MPO）に対して、広域交通計画の策定の際に、公衆の参加（Public Involvement）、すなわち、地域の広範な利害関係者に参加や一般社会に対する意見表明の機会を設けることも、義務付けられている⁴。

-
- 1 連邦政府による公共交通補助制度は1964年に制定された「都市公共交通法（Urban Mass Transportation Act of 1964）」にまで遡る。同法では、その使途が資本費に限定されていたが、1974年の「全国公共交通補助法（National Mass Transportation Assistance Act of 1974）」が制定されて以後は営業費も賄えるようになり、公共交通事業への連邦補助金の額は拡大していった（川勝（2016）2頁）。一般的にはマッチング補助金である（CBO（2022））。なお、連邦交通補助金の変遷には、連邦政府の住宅、環境政策とも関連がある。連邦政府による公共交通事業への支援に関する法整備の歴史について邦語では、西村（1998）3章、4章、自治体国際化協会（2007）7-18頁、瀬領・ウェチュラ（2020）70頁を参照。
 - 2 加藤（2021）38頁。自治体国際化協会（1997）22頁。
 - 3 New York State, Division of Local Government Services（2018）, p.206.
 - 4 加藤（2021）38頁。

【表1】アメリカ公共交通機関の収入構成比（資金源泉別）：2019年度

		総資金		
			営業資金	資本資金
	公共交通機関の収入	37%	42%	25%
	営業収入（a）	28%	35%	11%
	租税及び通行料金（b）	9%	7%	14%
	政府による支援	63%	58%	75%
	連邦政府	15%	8%	31%
	州政府	23%	23%	23%
	地方政府	25%	27%	21%
総合計（%）		100%	100%	100%

営業資金は、人件費、燃料費、メンテナンス費に使用される。資本資金は、輸送用構造物、設備、知的財産（ソフトウェアを含む）への投資に使用される。

- a. 連邦運輸局は、営業収入を「運賃およびその他の直接発生する資金」としている。営業収入は、旅客運賃、売店・広告収入、駐車場収入などが含まれる。
- b. 独立した公社として組織されている交通機関のみが、租税と通行料金を課せる。通行料金収入は、上記表の営業収入等、他の区分で報告されることもある。その結果、上記表で「租税及び通行料」が占める割合は、過小評価となる。なお、本稿で取り上げるMTAは、「通行料金」を営業収入の区分に計上し、「各種の交通目的税による補助金」を非営業収入の区分に計上している。

出典：U.S. Congressional Budget Office（2022）

しかし、【表1】にあるように、連邦補助金の公共交通機関の総資金に占めるシェアは15%に過ぎず、州・地方補助金が公共交通機関の総資金に占めるシェアは合計48%の規模にあたる。また、連邦政府による営業補助金に至っては、公共交通機関の営業資金の8%を占めるに過ぎない。

さらに、例えばニューヨーク州では「都市交通計画（urban transportation planning）の初期のものは、第2次世界大戦直後に遡り、連邦政府による都市交通計画に係る義務付けは、1962年連邦補助高速道路法（the Federal Aid Highway Act of 1962）により始まっ

た⁵。」と説明がなれている。

つまり、歴史的には連邦補助金の制度創設を契機に、直線的、トップダウン的に公共交通の政府間関係が形成されたというよりも、州や地方政府による分権的な公共交通政策が行われており、そこに連邦政府が大枠を定めてきたのである⁶。

【表1】において興味深いのは、各州法において法的に独立した組織とされることが多い公共交通機関であるが、現実には公共交通機関の総資金に占める収入の割合でみると、①公共交通機関の独自収入は37%（営業資金に占める割合は42%）に過ぎず、独立採算には程遠い状況にある点にある。

その一方で、②公共交通機関の「政府による支援」収入の割合は63%（営業資金に占める割合は58%）と大きい。しかも③63%を占める「政府による支援」収入の中で、連邦政府による支援の割合は15%に過ぎず、州・地方政府による支援が合計で48%（営業資金に占める割合は50%）と大きい状況にある。

本稿では、一般的には法律上の独立した組織とされる公共交通機関が、その「独立性（自律性）」と「連邦・州・地方による枠組み設定（他律性）」とのバランスを、いかに確保しようとしているのか、明らかにしてみたい。その際、特に「財源調達（ファイナンス）」と「制御（ガバナンス）」に着目する。

なお本稿では、新型コロナウイルス蔓延以前の状況を中心に切り上げていることを、あらかじめ断ってきたい。

1 MTAグループの財政構造について

全米で最も公共交通機関が発達しているエリアは、ニューヨーク

5 New York State, Division of Local Government Services (2018), p.206.

6 同様の指摘は加藤（2021）、自治体国際化協会（2005）など。

州であるとされている⁷。ニューヨーク州の交通機関は、全米の交通機関利用者の約3分の1を輸送し、全米の交通機関サービスの約4分の1を提供している⁸。本稿で取り上げるニューヨーク都市圏交通公社（Metropolitan Transportation Authority：以下、MTA）が運営する地下鉄、バス及び通勤鉄道は、これらの数値の大部分を占めている⁹。

(1) 概要

ニューヨーク都市圏交通公社（MTA）は、ニューヨーク州議会により1968年に設立された公社（public authority）である。【図1】で示したニューヨーク州南部（ダウンステート）のニューヨーク市5区（マンハッタン区（ニューヨーク郡）、ブロンクス区（ブロンクス郡）、クイーンズ区（クイーンズ郡）、ブルックリン区（キングス郡）、スタテンアイランド区（リッチモンド郡））とその周辺7郡（ナッソー郡、サフォーク郡、ウェストチェスター郡、ロックランド郡、パットナム郡、オレンジ郡、ダッチェス郡）をエリアとする「MTA通勤交通地区（Metropolitan Commuter Transportation District：以下MCTD¹⁰）」において事業を展開し、このエリアを含む大都市圏計画組織（MPO）である「ニューヨーク大都市圏交通協議会（New York Metropolitan Transportation Council）」に属している¹¹。

7 U.S.CBO (2022).

8 NYSウェブ (<https://www.dot.ny.gov/divisions/policy-and-strategy/public-transportation/funding-sources/STOA>)、2021年11月6日アクセス。

9 執筆者は過去に関口・木村・伊集（2010a, 2010b）、関口・木村（2012）、関口編（2016）でニューヨークのMTAについて論じている。そこではPublic Authorityを「公共企業体」と訳した。本稿の題名では自治体国際化協会（2017）に従い公社としたが、本文ではMTAとして表記する。なお、MTAはMTA本部を指す場合と、MTAグループを指す場合等があるため、MTAグループ全体を示す場合には、可能な限りMTAグループと記載することにする。

10 MTA commuter districtとの表現もある。

11 ニューヨーク大都市圏交通協議会は、MTA通勤交通地区から2郡（オレンジ

MTAグループは、MTA本部 (MTA Head Quarter)¹²を中心とする持ち株会社構造になっており、4つの局 (Authority) と、5つの会社 (company) によって、「MTA通勤交通地区」内で事業を展開している。

【図1】 ニューヨーク州南部(ダウンステート)のMTA通勤交通地区



出典：Wikimedia Commons

MTAグループの主要な各会社として、MTAニューヨーク市交通局 (Authority)¹³及び子会社のマンハッタン・ブロンクス陸上交通運営局 (Transit Operating Authority)¹⁴、MTAトライボロー橋及びトンネル局 (Authority)¹⁵、MTAロングアイランド鉄道会社

郡、ダッチェス郡) が除かれている。

12 全社的な事業（予算、資金管理、財務、法務、不動産、財務、リスク・保険管理、およびその他のサービス）を関連団体 (related groups) に提供している (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。

13 MTAニューヨーク市交通局は、ニューヨーク州のMTA関連機関 (affiliated agency) であり、州の構成単位とされている。そのため、ニューヨーク市の財務報告主体からは除外されている (NYC (2019), *Comprehensive annual report 2019*, p.70)。

14 ニューヨーク市5区において、地下鉄とバスサービスを、提供している (Metropolitan Transit Authority (2020a) MTA (2020) p.38)。

15 ニューヨーク市5区内で7つの有料橋、2つのトンネル、バッテリーパーキングを運営している。同公社は、ニューヨーク都市圏の交通サービス、ニュー

(company)¹⁶、MTAメトロノース鉄道会社(company)¹⁷、MTAスタテン島高速鉄道運営局(Authority)¹⁸、第一相互輸送保険会社(Company)¹⁹、MTA建設・開発会社(Company)²⁰、MTAバス会社(Company)²¹がある。

MTAグループの中で、MTAニューヨーク市交通局とMTAトライボロー橋及びトンネル局の2つの局は、他と同じく課税権を有していないが、起債権と料金徴収権を有している²²。

MTA理事会は、MTA本部に設置されている。MTA理事会の構成員である議決権のある各理事は、各事業会社の理事も兼ねており、各事業会社における運賃やサービス水準に係る意思決定は、全てMTA理事会において行われている(第3節で確認する)²³。

ニューヨーク市内にある7つの橋と2つのトンネルの運営、および主要な保険業務を、提供している(Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。

- 16 ニューヨーク市とロングアイランド間の旅客輸送を担っている(Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 17 ニューヨーク市とニューヨーク州ウェストチェスター郡、ダッチェス郡、パトナム郡、オレンジ郡、ロックランド郡、コネチカット州ニューヘブーン郡、フェアフィールド郡の郊外を結ぶ、旅客運送事業を行っている(Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。MTAメトロノース通勤鉄道の路線は、コネチカット州及びニュージャージー州の一部にも及ぶ。このうち、コネチカット州ニューヘイブン市に至る路線(ニューヘイブン線)については、コネチカット州交通局との契約により、MTAメトロノース通勤鉄道により運行される(自治体国際化協会(2017) 11頁)。
- 18 スタテン島で旅客輸送を提供している(Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 19 特定の損害(一部は再保険)に対して元受保険を提供し、その他の損害に対しては再保険の引受を引き受けている(Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 20 現在および将来のMTAシステム全体の主要拡張プロジェクトの計画、設計、建設の監督を行っている(Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 21 ニューヨーク市から付与されたフランチャイズに基づき、以前は民間バス事業者が運行していた地域において、特定のバス路線を運行している(Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 22 MTA (2008) Annual report 2007, p.33. 自治体国際化協会(2017) 9頁。
- 23 自治体国際化協会(2017) 12頁。

MTAグループの提供する公共交通サービスは、ニューヨーク市やその近郊地区にとって通勤手段であり、自動車を保有しない低所得層の移動手段でもある。

近年は、自動車からの公共交通（電車・バス等）へのシフトを促し、それにより、「環境（渋滞・大気汚染等）の改善」、「経済効果（生産性向上、コスト削減）」、「貧困層の利便性向上」を図ろうとしている傾向にある。

まずは、MTAグループの財務書類により、ストックとフローについて確認してみよう。

（2）MTAグループの財務書類①：貸借対照表

MTAグループのストックは、公共交通サービスを提供するインフラ系産業の特徴を有している（【表2】、【図2】、【図3】）。

【表2】MTAグループの連結純資産計算書(貸借対照表:百万ドル):
12月31日時点

	MTA グループ 連結 2019	MTA 本部	ニュー ヨーク市 交通局	ロング アイランド 鉄道	メトロ ノース 鉄道	トライ ボロー橋 及び トンネル局	相殺	MTA グループ 連結 2018
流動資産	7,804	6,051	651	228	225	702	(53)	6,765
資本資産	77,502	12,160	45,323	7,881	5,477	6,661	-	72,511
その他資産	1,053	12,948	1	-	4	4	(11,904)	1,062
会社間債権	0	724	1,372	167	90	739	(3,092)	0
繰延資源アウトフロー	5,300	1,643	2,323	559	426	527	(178)	4,360
資産および繰延資源 アウトフローの合計	91,659	33,526	49,670	8,835	6,222	8,633	(15,227)	84,698
流動負債	7,494	4,210	1,974	258	306	823	(77)	7,609
非流動負債	77,085	39,106	21,867	3,771	2,171	10,318	(148)	72,022
会社間債務	0	2,306	-	125	140	499	(3,070)	0
繰延資源インフロー	2,629	256	1,855	264	145	109	-	1,114
負債および繰延資源 インフローの合計	87,208	45,878	25,696	4,418	2,762	11,749	(3,295)	80,745
資本資産の純投資額	31,147	(29,362)	45,064	7,853	5,449	2,097	46	30,000
拘束	1,980	1,668	-	-	-	1,169	(857)	1,890
非拘束	(28,676)	15,342	(21,090)	(3,436)	(1,989)	(6,382)	(11,121)	(27,937)
純資産合計	4,451	(12,352)	23,974	4,417	3,460	(3,116)	(11,932)	3,953

出典: Metropolitan Transportation Authority (2020a), pp108-109.

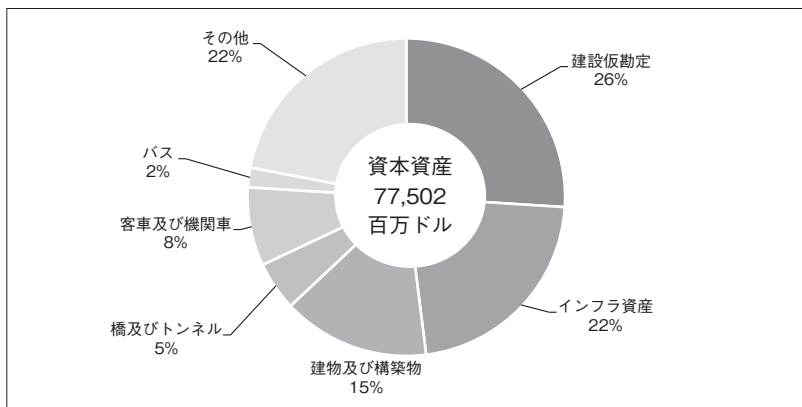
ア 連結総資産

第一の特徴は、【表2】にある資本資産77,502百万ドル(2019年度)が、連結総資産91,659百万ドル(2019年度)の84.5%と、そのほとんどを占めている点にある。

【図2】にあるように、その資本資産77,502百万ドル(2019年度)の内訳は、建設仮勘定26%、インフラ資産22%、建物及び構築物15%、鉄道車両8%などで構成されている。最も大きい割合を占めるのは、建設仮勘定であり、未完成の工事案件が進行中であることを示している。これはのちに確認する、MTAグループにおいて大規

模な資本計画が進行中であることと、符合している²⁴。次に大きな割合を占めるのが公共交通機関の中心的な資産となるインフラ資産であり、具体的には一連の交通管理システムなどで構成されている。

【図2】 資本資産の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority（2020a）より作成

イ 連結総負債

第二の特徴は、【表2】にある非流動負債77,085百万ドル（2019年度）が、連結総負債87,208百万ドル（2019年度）の88.3%と、そのほとんどを占めている点にある。

長期に利用するインフラ資産に対応する非流動負債という点で、規模のみで判断すれば、それほど問題がないように見える。また、資産の部と負債の部の差額である「純資産」も、2018年度が3,953百万ドル、2019年度が4,451百万ドルとそれほど変化がなく、むしろ微増（498百万ドル：2019年度）している。このため、一見すると、MTAグループのバランスシートには問題がないように見える。

24 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.16-17. 報告書では交通管理システムの老朽化を指摘し、その近代化を求めている。

ところが、「過剰な交通渋滞を含む地域の交通ニーズを調査し、地域の公共交通システムの安定化、近代化、拡張に必要な、持続可能な新しい資金源を提案すること²⁵⁾」を任務として創設された「大都市圏交通持続可能性諮問作業部会（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup）」は、2018年12月に提出された諮問作業部会報告書（以下、報告書）で、MTAグループの現状について、以下のように述べている。

「1981年法第314章は、資本計画の枠組みを定め、MTAが資本計画を策定し、債券の発行によって資金を調達することを、一般に許可している。MTAは現在、390億ドルの債券発行による債務残高（bonded debt）があり、債務返済は営業予算の16%を占めている。新たな収入源がない限り、追加借り入れの余力はほとんどない²⁶⁾。」

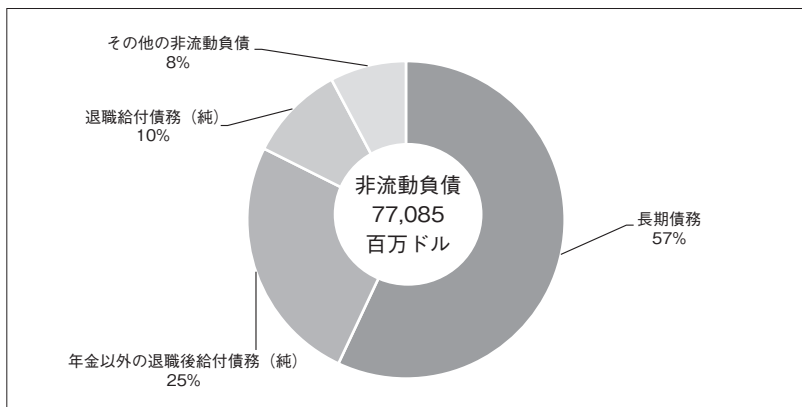
MTAに借入余力がないとは、どういうことか。後にフローを交えて検証するが、ここでは【図3】にある非流動負債77,085百万円の内訳に着目して、2点を指摘しておきたい。一つは、非流動負債の57%を占めるのが「長期債務」であり、その長期債務はMTAグループが起債権を行使してMTAグループの収入等を担保に金融市場で発行したレベニュー債券等で構成されていることである（第2節【図9】で説明する）。もう一つは、非流動負債の25%を占めるのが、退職後医療給付債務（正確には「年金を除く退職後給付債務」）

25 大都市圏交通持続可能性諮問作業部会は、ニューヨーク大都市圏が依存する交通システムが直面する複数の課題に対処するために、「州」および「地方政府」が取り得る課題を明らかにし、可能であれば行動を推奨する目的で、クオモ知事（民主党、当時）の下での2019年度ニューヨーク州制定予算において創設された（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.4.）。

26 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.11.

であることである（本節(3)で説明する）。前者は次に確認するフローの運賃収入や各種の交通目的税による補助金等と関連し、後者は人件費（総労働費用）と関連している。

【図3】非流動負債の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority（2020a）より作成

(3) MTAグループの財務書類②：損益計算書

続いてMTAグループのフロー（総費用構造と総収入構造）を確認してみよう（【表3】、【図4】、【図5】）。あらかじめMTAグループの課題を、コスト面と収入面に関して指摘しておけば、コスト面では「持続不能な営業費と資本費の増加」をいかに改善できるかにあり、収入面では「持続可能な資金調達」をいかに行うかにあるといえる。

【表3】MTAグループの連結収入・費用及び純資産変動計算書（百万ドル）：12月31日に終了する1年間

	MTA グループ 連結 2019	MTA 本部	ニュー ヨーク市 交通局	ロング アイランド 鉄道	メトロ ノース 鉄道	トライ ボロー橋 及び トンネル局	相殺	MTA グループ 連結 2018
運賃収入	6,351	231	4,594	769	757	-		6,155
車両通行収入	2,071	-				2,071		1,976
家賃・貨物及びその他収入	621	76	467	40	56	24	(42)	605
営業収入合計：①	9,043	307	5,061	809	813	2,095	(42)	8,736
総労働費用	11,047	1,215	7,309	1,222	1,014	287	-	10,496
非労働費用	3,626	494	2,130	397	398	247	(40)	3,666
減価償却費	2,870	88	1,994	379	242	167	-	2,679
営業費用合計：②	17,543	1,797	11,433	1,998	1,654	701	(40)	16,841
営業損失(利益)：③＝①－②	(8,500)	(1,490)	(6,372)	(1,189)	(841)	1,394	(2)	(8,105)
補助金及び助成金	1,657	1,281	655	-	135	8	(422)	1,535
各種の交通目的税(専用税)による補助金	5,800	5,090	3,270	-	-	159	(2,719)	5,432
機関間の補助金	0	779	329	2,061	406	-	(3,575)	
長期債務支払利子	(1,556)	(1,239)	(18)	-	-	(318)	19	(1,460)
その他	280	(2,310)	12	-	-	9	2,569	146
非営業収入(費用)合計：④	6,181	3,601	4,248	2,061	541	(142)	(4,128)	5,653
割当前損失：⑤＝③＋④	(2,319)	2,111	(2,124)	872	(300)	1,252	(4,130)	(2,452)
資本プロジェクトのために外部から拘束された予算割当・助成金及びその他収入：⑥	2,817	(3,196)	3,173	-	566	(767)	3,041	2,302
純資産の変動：⑤＋⑥	498	(1,085)	1,049	872	266	485	(1,089)	(150)
期首純資産	3,953	(11,267)	22,925	3,545	3,194	(3,601)	(10,843)	4,103
期末純資産	4,451	(12,352)	23,974	4,417	3,460	(3,116)	(11,932)	3,953

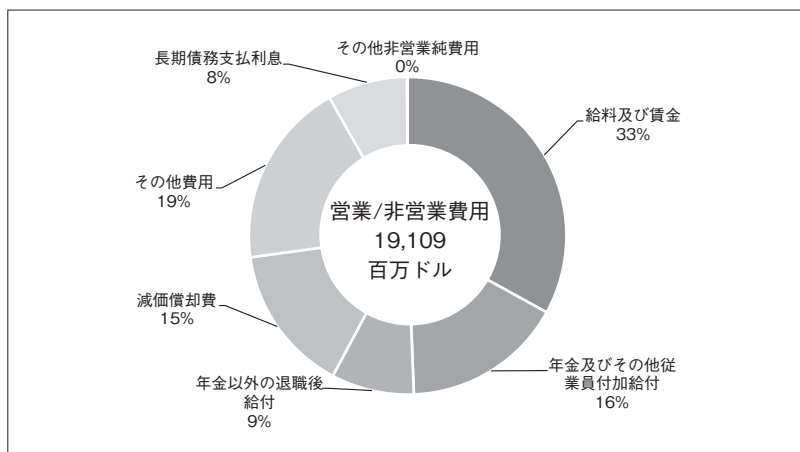
出典：Metropolitan Transportation Authority (2020a), pp108-109.

ア MTAグループの総費用構造：持続不能な営業費と資本費の増加

MTAグループの総費用（営業費用と非営業費用）の第一の特徴は、【表3】にある総労働費用11,047百万ドル（2019年度）が、総費用の60%程度を占めている点にある（【図4】）。総労働費用の内訳は、給料及び賃金33%、年金及びその他従業員付加給付費16%、年金以外の退職後給付費（主として退職後医療給付費）9%となっている。それら総労働費用の関連で特徴的なのは、一つは退職後医療給付費などの従業員向け医療費の存在であり、もう一つは従業員と

経営層との労使関係である。

【図4】総費用（営業費用・非営業費用）の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority（2020a）より作成

一般的にアメリカの医療サービスはコスト高（医療費が高額）であり、現役従業員の公的医療保険の範囲が狭く、雇用主が提供する民間医療保険への加入が主軸となっている²⁷。また、高齢者への公的医療保険としてメディケアがあるが、大規模な雇用主は従業員の退職後も比較的範囲の広い医療給付を提供している。

MTAグループでも、雇用主であるMTAグループが、従業員の現在の医療給付のみならず、退職後の医療給付も提供することを約束している。前述の諮問作業部会報告書では、それがMTAグループにとって重荷となっているとして、以下のように述べている。

27 従業員が医療給付を受けるための保険として、公的医療保険、雇用主提供医療保険、又は個人で加入する医療保険がある。アメリカの雇用主提供医療保険については、長谷川（2010）等を参照。

「MTAの2019年最終予算案では、医療と福祉（主に現役従業員の健康保険）に14億4,800万ドルを計上しており、2017年実績と比較して20%近く増加している。退職者医療やその他の退職後給付にはさらに6億8,200万ドルが見込まれており、2017年実績と比較して20%以上増加している。MTAのすべての退職後給付プランの未積立数理計算上の負債は、2017年末時点で195億ドルであり、2016年から7.3%増加している²⁸。」

前段は雇用主であるMTAグループにおいて、現役従業員の医療費が増加していることを指摘している。後段は、従業員の退職後の医療費（フロー）が増加し、それに備えた将来給付債務である退職後医療給付債務（ストック）も増大しているが、現時点で債務として計上されていない規模も大きい、との指摘である²⁹。これがMTAグループの債務として認識されれば、一見問題がないと見えた「純資産」も悪化する。

このような状況に対し、諮問作業部会報告書では「ニューヨーク市は、市の組合と協力し、給付を減らすことなく医療費を削減した³⁰」ことを例示し、MTAグループもニューヨーク市に倣い、組合と経営陣との協力関係を構築すべきことを暗示している。

というのは、MTAグループは合計では約75,000人を雇用しており、その大多数がMTAニューヨーク市交通局に所属し、ニューヨーク市の職員と同じプロセスの下で採用され、公務員としての地位を有しているからである³¹。

28 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.15.

29 アメリカの雇用主提供医療保険による退職後医療債務や年金債務の比較とこれに関連する税制・会計については、関口（2007）、関口（2015）を参照。

30 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.15.

31 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.10. MTAの地下鉄やバスの運転手は、エッセンシャルワーカーでもある。

MTAグループでは労働組合との協約で、基本的には外部委託を行わないとしており、外部委託しているのは、MTAニューヨーク市交通局が営業しているパラトランジット（身体障害者等送迎サービス）くらいであるという³²。

この点に関し報告書は「MTAは、多くの公共機関と同様、時代遅れの公務員区分と報酬、雇用、昇進に関する制限の中で、人的資源の課題に直面している³³」とする。そのうえで、「団体交渉のプロセスでは、これらの問題を検討し、また、就業規則の更新の議論も含める必要がある。多くの就業規則が時代遅れで、MTAの経費を不必要に増加させている³⁴」としている³⁵。

MTAグループの総費用の第二の特徴は、【表3】にある減価償却費2,870百万ドル（2019年度）である。公共交通サービスは、インフラ資産を保有して提供され、減価償却費はインフラ資産（ストック）のコスト面として把握される。そのため、【図4】にあるように、経常的なコストとしての減価償却費や減耗償却費も総費用の15%前後の大きさを占めている。

MTAグループでは交通管理システム等の設備の近代化の遅れから、新たな資本的支出が求められている³⁶。しかし、問題は建設コストが増加傾向にあることである。

この点に関し、諮問作業部会報告書は以下のように述べている。

32 MTAへのヒアリング（2009年9月）。

33 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.14.

34 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.14.

35 しかし、「労働組合がクオモ知事の支持母体でもあるため、経営陣による人件費の切込みは容易ではないとされている」との意見がある（<https://www.nytimes.com/2018/12/18/nyregion/mta-report-congestion-pricing.htm>。）2022.2.9 accessed。

36 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.16-17.

「MTAのプロジェクトは、拡張プロジェクトであれ、既存システムの改良であれ、概して遅延や予算超過が続いている。・・・この問題がMTAの調達、契約、プロジェクト管理体制に内在していることを示唆している。当然のことながら、請負業者は、こうしたリスクや機能不全を、入札に組み込んでいる³⁷⁾」

それらの資本的支出は、短期的にはキャッシュフローの不足（資金難）を、長期的には減価償却費の増加を通じたコスト増加（純資産の減少）を引き起こす要因となる。

報告書では建設コストを低減させるべく、効率的な資金投下の観点から、MTAグループの調達、契約、プロジェクト管理体制の改善を、勧告している³⁸⁾。

イ MTAグループの総収入構造

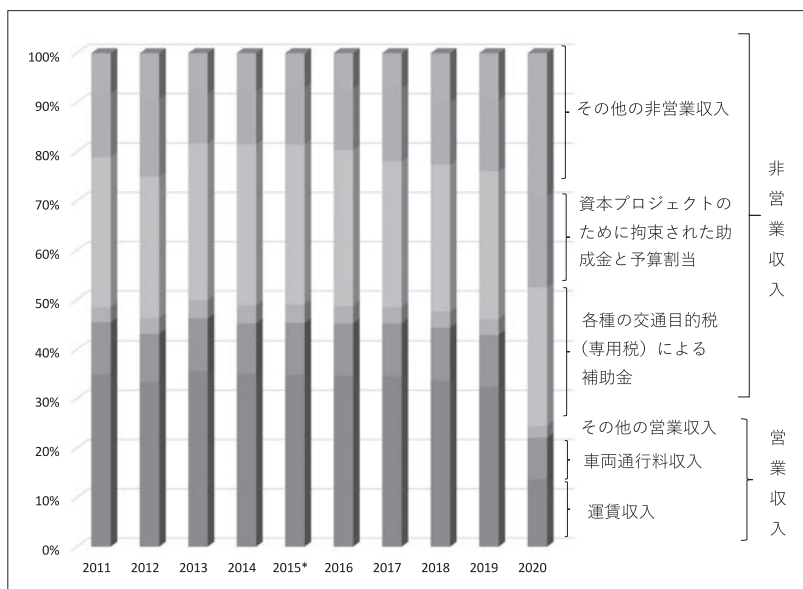
続いてMTAグループの総収入構造を確認してみよう（【表3】、【図5】）。実はMTAグループの最大の特徴は、総収入構造に現れているといっても過言ではない。MTAグループは、都市内公共交通（transit）や通勤交通（commuter）の運賃や橋の通行料金を徴収している。しかし、運賃値上げによる収入増の見込みを含め、これらの収入は営業費用を賄うには十分ではない。そのため、MTAグループのメンバーは、均衡予算を維持するために、内部相互補助的な関係を有しつつ、ニューヨーク州やニューヨーク市からの「交通目的税による補助金」や「営業補助金」等に依存している³⁹⁾。

37 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.13.

38 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.14-15.

39 Metropolitan Transportation Authority (2021) p.41.

【図5】総収入の推移（構成比）



出典：Metropolitan Transportation Authority (2020a) より作成

「営業収入」は、【表3】にあるように①地下鉄、バス、通勤鉄道
の「運賃収入（farebox revenue）」6,351百万ドル（2019年度）と、
②マンハッタン島に入る際の橋の通行料である「車両通行料収入」
2,071百万ドル（2019年度）を二本柱にしている。「その他の営業収
入」621百万ドル（2019年度）には広告収入等がある⁴⁰。総収入に占
める比率（2019年度）は、「運賃収入」32.4%、「車両交通料収入」
10.6%、「その他の営業収入」3.2%である（【図5】）。

第一の特徴は、MTAグループが独立採算となっていない点にあ
る。営業収入がMTAグループの営業費用17,543百万ドル（2019年

40 報告書では、企業家精神を強化し、小売や広告収入の強化、空中権売却を提案
している（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup
(2018) pp.5,15-16,29）。

度)に占める比率は、「運賃収入」が36.2%、「車両通行料収入」が11.8%、「その他の営業収入」が3.5%、合計して51.5%に過ぎない⁴¹。

これをセグメント別に見れば、MTAトライボロー橋及びトンネル局から移転される営業利益(1,394百万ドル:2019年度)による内部相互補助的な補填が行われている。しかしそれでも、公共交通サービスの提供に係る営業費用が回収できておらず、営業損失(△8,500百万ドル(2019年度))となっている。

第二の特徴、そしてMTAグループの収入の最大の特徴が、【表3】にある「各種の交通目的税(専用税)による補助金」5,800百万ドル(2019年度)が、「非営業収入」として存在している点にある。当該補助金が総収入に占める比率(2019年度)は、30.0%である(【図5】)。

「各種の交通目的税(専用税)による補助金」と表現した専用税(Dedicated tax)⁴²は、原則としてその収入がMTAグループに充当されるという点で、MTAによる公共交通サービスに用途が定められており、「一種の交通目的税」といえる。

「各種の交通目的税(専用税)による補助金」がMTAグループの営業費用に占める比率は33.0%と大きな割合を占めており、これは主たる営業収入である「運賃収入」36.2%とほぼ同水準にあるほどに、MTAグループにとって主要な収入となっている。

実際、営業収入に「各種の交通目的税(専用税)による補助金」を加えて、MTAグループの営業費用に占める比率を算定すると、

41 報告書は、地下鉄学生割引や橋通行料の住民割引は、ニューヨーク州・市が助成をしているものの、「運賃・通行料の割引は、年間314百万ドル(2017年)で、MTAにとって大きなコストである(割引後の料金と通行料は、合計で8,367百万ドル(2019年予算))」とし、「今後、MTAが発案したもの以外の割引プログラムの資金は、MTA以外の団体から調達する必要がある。」としている(Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.17-18.)。これは、社会政策的措置における責任所在の明確化への提言である。

42 New York City Independent Budget Office (2020) p.5.

営業収入単独の時には51.5%であったものが、84.5%にまで増加する。それだけ営業費用の回収に貢献しているのである（交通目的税については、後の第2節で正面から取り上げる）。

第三の特徴は、連邦・州・地方からの補助金が「非営業収入」として存在している点にある。これらは、【表3】に「その他の非営業収入⁴³」1,657百万ドル（2019年度）として計上されており⁴⁴、当該補助金が総収入に占める比率（2019年度）は、9.6%である（【図5】）。

その内容は、ニューヨーク州政府による営業補助金、ニューヨーク州やニューヨーク市からの地下鉄運賃割引や橋通行料の住民割引に対する補助金、1990年の連邦障害者法に基づくパラトランジット（身体障害者等送迎）プログラム⁴⁵の提供に伴う補助金、郡からの「駅修繕維持費」の払戻金、コネチカット州からの払戻金⁴⁶等がある。

第四の特徴は、【表3】にある「資本プロジェクトのために外部から拘束された助成金・予算割当等」の資本プロジェクト関係の補助金2,817百万ドル（2019年度）で、総収入に占める比率（2019年度）は、14.4%である（【図5】）。

当該資本補助金について、財務書類本体からは、連邦政府・ニューヨーク州・ニューヨーク市等からの金額的な規模を知ることにはできない。しかし、注記事項によれば、2015年-2019年の資本計画において、MTAグループが資本補助金として各政府から受け取る割合は、大きいほうからニューヨーク州46.4%、連邦政府39.2%、ニューヨーク市14.3%の順となっている⁴⁷。今後の大規模資本計画に

43 コネチカット州ニューヘイブン市に至る路線（ニューヘイブン線）が、MTAメトロノース通勤鉄道により運行されるため。

44 2020年の増加は、コロナ禍に対応したCares actによる連邦補助金の増加である。

45 MTAではMTA Access A Rideと称して運営している。

46 MTAでは「ニューヨーク市から補填される営業支援金」として開示している。連邦補助金をニューヨーク市が受け、それをMTAに交付しているからである（Metropolitan Transportation Authority (2020a) p.44）。

47 Metropolitan Transportation Authority (2020a) p.17の記述から算定。

より、「資本プロジェクトのために外部から拘束された助成金・予算割当等」は、よりいっそう増大することが見込まれている⁴⁸。

資本プロジェクトの拡大は、短期的にはMTAグループの純資産にプラスに働く。というのは、MTAグループでは、「資本補助金の受取時点でその収入を繰り延べて、その後に減価償却費に対応させて収益計上を行う処理」を採用せず、「受取時に収入（純資産）に全額計上し、純資産を増加させる処理」を採用しているからである⁴⁹。仮に繰り延べる処理を採用していれば、受け入れ分の全額を即時に純資産として増加させることはできない。

つまり、MTAグループは、受け入れた資本補助金2,817百万ドルについて、収入（純資産）への全額計上処理を採用することで、短期的に見ればMTAグループの営業費用に占める比率が100%を超え、「純資産の変動」がプラス（498百万ドル：2019年度）を達成している状態ともいえる。

以上のように、MTAグループでは、営業収入のみで営業費用の回収ができず、「各種の交通目的税による補助金」等の非営業収入を加えることで、その大半の回収を可能にしている。しかし、それでも総費用の回収（「純資産の変動」のプラス）は達成できておらず、資本補助金の充当によって、かろうじて可能になっている。

これら一連のMTAグループの営業費用の回収活動において、金額的にも内容的にも重要なのは、ニューヨーク州やニューヨーク市からの「各種の交通目的税による補助金」5,800百万ドル（2019年度）の獲得である。

48 例えば、MTAの資本計画（2020-2024年）の548億ドルの資本計画。

49 関口編（2016）48頁。

2 MTAグループ向け交通目的税（専用税）と レベニュー債について

本節では、これまでMTAグループ最大の特徴と指摘してきたMTA向け交通目的税（専用税）について、正面から取り上げる。

（1）各種の交通目的税（専用税）の概要

MTAグループにおけるMTA向けの各種交通目的税（専用税）は、MTAグループの非営業収入とされている。

各種の交通目的税（専用税）と表現しているのは、それが必ずしも単一の税目や課税ベースによるものではなく、複数の税目や課税ベースによっても構成されているからである。また、各種の交通目的税は、MTAグループが課税権を有し、それを行使するものではない。これらはニューヨーク州税やニューヨーク市税に分類されている。さらに、ニューヨーク州税としての交通目的税（専用税）の多くは、その税収が自動的にMTAグループに充当されるものではなく、毎期、州議会による収入の予算割当承認を受けることを必要としている⁵⁰。その際、交通内部の用途や配分割合も規定している。

MTAグループにおける各種の交通目的税は、「ニューヨーク州税」と「ニューヨーク市税」の2つの政府段階で課税されている。【表4】にあるように、その賦課・徴収は、①ニューヨーク州全体、②MTA通勤交通地区（ニューヨーク市と周辺7郡）内、③ニューヨーク市内の3層でおこなわれている⁵¹。

（2）従来の各種の交通目的税

【表4】で各種交通目的税の概要と歴史について確認してみよう。

50 New York City Independent Budget Office (2011).

51 New York City Independent Budget Office (2020) pp.2-4.

白抜き（下線）は従来からの各種の交通目的税、灰色は、近年、特に2000年代に入ってから導入された各種の交通目的税である。一見して近年、様々な税目が付け加わったことがわかる。ここでは、特徴的なものに関して取り上げてみたい。

【表4】MTAの各種の交通目的税（専用税）の内訳（百万ドル）：
2020年2月のMTA計画値との比較（ニューヨーク市財政年度基準：7月1日－6月30日）

	課税対象エリア	2020年（注1）			2021		
		MTA 2月 計画値 ①	実績値 （予備的） ②	差異 （②－①）	MTA 予測 ①	IBO 予測 ②	②－①
都市税（ <u>抵当権登記税と不動産譲渡税</u> ）	ニューヨーク市内	622	535	(87)	633	435	(198)
マンション税（ <u>不動産譲渡税の付加税</u> ）	ニューヨーク市内	324	245	(79)	379	188	(191)
ニューヨーク市内小計		946	780	(166)	1,012	623	(389)
大都市圏公共交通運営支援助定向けの諸税	ニューヨーク州	1,984	1,886	(98)	2,145	1,655	(490)
公共交通信託基金向けの諸税	ニューヨーク州	644	594	(50)	628	540	(88)
抵当権登記税	MTA通勤交通地区	478	475	(3)	467	371	(96)
大都市圏通勤交通移動税	MTA通勤交通地区	1,595	1,552	(43)	1,669	1,395	(274)
給与移動税代替基金	MTA通勤交通地区	244	244	0	244	244	0
MTA支援信託助定向けの諸税	MTA通勤交通地区	378	344	(34)	319	274	(45)
ハイヤー車負担金	マンハッタン島96番街以南（注3）	417	384	(33)	385	332	(53)
インターネットマーケットプレイス税	ニューヨーク州と地方政府（注4）	213	156	(57)	302	302	0
混雑料金通行料	マンハッタン島90番街以南（注5）	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
ニューヨーク州（ニューヨーク市除く）小計		5,953	5,635	-318	6,159	5,113	-1,046
各種の交通目的税（専用税） 総合計		6,899	6,415	(484)	7,171	5,736	(1,435)

（注1）財政年度：ニューヨークY市の2019年7月1日から2020年6月30日を基準にしている（ニューヨーク州の財政年度は2019年4月1日-2020年3月31日、MTAの決算年度は2020年1月1日-12月31日）

（注2）MTA通勤交通地区（MCTD）：ニューヨーク市とその周辺の7郡（ダッチェス、ナッソー、オレンジ、ブットナム、ロックランド、サフォーク及びウェストチェスター）。

（注3）マンハッタン島96番街を出発、到着、又は通過する場合。

（注4）2020年の税収の大半はNY市分が計上されている。

（注5）マンハッタン島60番街を出発、到着、又は通過する場合。

出典：New York City Independent Budget Office（2020）等を加工して作成

従来の各種交通目的税は、石油・自動車関連税と不動産移転諸税（real estate transfer taxes）の2つにわけて、説明できる。

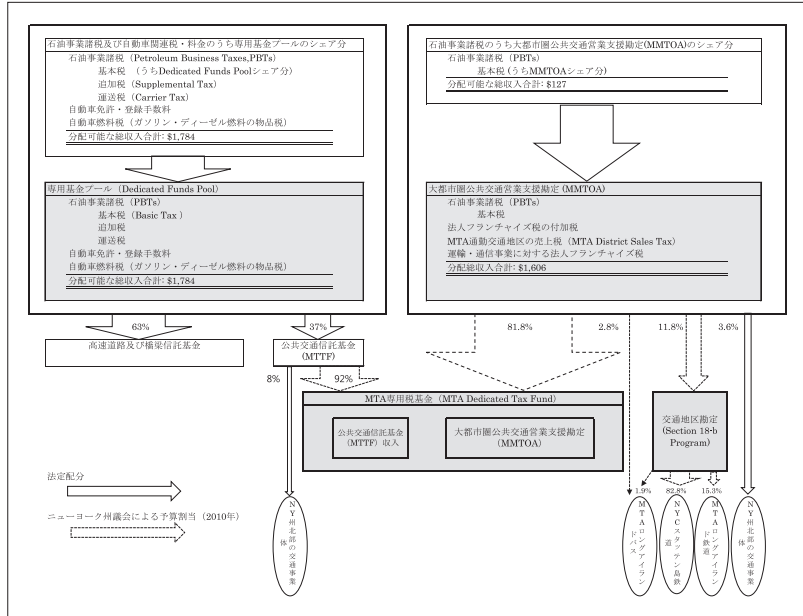
ア 石油・自動車関連税

従来の交通目的税の1つ目は、石油・自動車関連税である。石油・自動車関連税にはニューヨーク州の公共交通信託基金（Mass Transportation Trust Fund。以下、MTTF）にかかる諸税と大都市圏公共交通営業支援（Metropolitan Mass Transportation Operating Assistance Account。以下、MMTOA）にかかる諸税の2つがある。

これらの税収はMTAに直接充当されず、ニューヨーク州議会による毎期の予算割当がなされている。これらの資金流れを示しているのが【図6】である⁵²。

52 ここでの公共交通の特定財源として、主なものは、①MTFT専用税（石油事業諸税収入の34%（ $=37\% \times 92\%$ ）、②MMTOA専用税（MMTOA収入の82%）、③ニューヨーク州の営業補助金（STOA。MMTOA収入の12%。地方の100%マッチング。勘定の95%をMTAが受取）である。

【図6】 ニューヨーク州の各種交通目的税（2010年）：「公共交通信託基金（MTTF）向けの諸税」と「大都市圏公共交通運営支援勘定（MMTOA）向けの諸税」（単位：百万ドル）



出典：New York City Independent Budget Office (2011) p.5を加筆修正して作成。

(ア) NY州の公共交通信託基金（MTTF）にかかる諸税

石油・自動車関連税の1つ目が公共交通信託基金（MTTF）にかかる諸税である。公共交通信託基金（MTTF）にかかる諸税は、【図6】の左側にあるように、石油事業諸税（Petroleum Business Taxes⁵³）の一定割合、ガソリン・ディーゼル燃料の物品税（gasoline

53 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-46. 石油事業税(事業特権税)は、ニューヨーク州内で営業する石油事業者に課される。課税対象は、ニューヨーク州内で精製・販売された各種石油製品、または州内で販売・使用されるために州内に輸入された石油製品の数量で、税率は毎年、前年の8月31日までの12ヶ月間における石油精製品の生産者物価指数 (PPI) の変動を反映して調整される (MTA 2021 Final Proposal Budget.)。

and diesel fuel excise tax)、車両登録・運転免許証の手数料 (fees for vehicle registrations and driver licenses) で構成されている。MTAは最終的にこれらの収入の34% ($= 37\% \times 92\%$) を、公共交通信託基金 (Mass Transportation Trust Fund: MTTF) 収入として受け取っている⁵⁴。

各種の交通目的税から受け取った公共交通信託基金 (Mass Transportation Trust Fund: MTTF) 収入は、まずMTA交通目的税基金債 (DTF債) の債務返済に充当される⁵⁵。債務返済後、残りの石油事業諸税 (PBT) 収入の85%がMTAニューヨーク市交通局 (NYCT) に、残りの15%が通勤鉄道に法律で定められた計算式に従って、配分される。

(イ) NY州の大都市圏公共交通営業支援 (MMTOAにかかる諸税)

石油・自動車関連税の2つ目が大都市圏公共交通営業支援 (MMTOA) にかかる税である。大都市圏公共交通営業支援 (MMTOA) にかかる税は、【図6】の右側にあるように、石油事業諸税 (PBT) の一定割合、法人フランチャイズ税⁵⁶の付加税 (corporate surcharge)、売上税・利用税 (sales and use tax)、運輸・通信事業に課せられる法人フランチャイズ税 (corporate franchise tax) で構成されており⁵⁷、最終的にMTAは、大都市圏公共

54 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-46. 残りの63%は北部の高速道路やその他の輸送ニーズなどの州の用途に充てられ、残りの3% ($= 37\% \times 8\%$) は、他の公共交通機関に割り当てられている。

55 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-46. 債務返済は、まず石油事業諸税 (PBT) 収入から支払われ、不足分についてはMMTOA税の収入から支払われる。現在までに、石油事業諸税 (PBT) 収入は常に債務返済の約束を果たすのに十分であり、MMTOA税の収入が、この目的のために使用されたことはない。

56 ニューヨーク州では州法人所得税を法人フランチャイズ税と呼んでいる。

57 最大の構成要素は、MTA通勤交通地区 (MCTD) 内で課される法人フランチャイズ税の付加税の全部 (100%分) と、全州で徴収されている運輸・送電会社に

交通営業支援（MMTOA）勘定から得られる総収入の82%を、受け取っている⁵⁸。

各種の交通目的税から受け取った大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）収入は、まず、①MTA交通目的税基金債（DTF債）の元利償還金へ充当（PBT収入で償還してもなお不足する場合）され、残りが②営業費、資本費に充当される。

これら2つの石油・自動車関連税は、当初は道路整備による受益の対価として道路整備に使用されてきたが、次第に混雑現象（大気汚染等）を抑制するとの見地から、道路財源の一部を公共交通財源になっていった。自動車は環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理である。

イ 不動産移転諸税（real estate transfer taxes）

従来の交通目的税の2つ目は不動産移転諸税である。これにはニューヨーク州の抵当権登記税（Mortgage Recording Taxes）とニューヨーク市の都市税（Urban Taxes）の2つがある。これら交通目的税収のほとんどは、MTAの基金に直接充当されている。

（ア）ニューヨーク州の抵当権登記税

第一に、NY州税の抵当権登記税（Mortgage Recording Tax。以下MRT）は、「MTA通勤交通地区（MCTD）」内で課税されている⁵⁹。これは2つの税で構成されている。

課せられる法人フランチャイズ税の一部（80%分）である。次に大きいのは、MTA通勤交通地区（MCTD）内での売上に課せられる0.375%の追加的売上税・利用税である。最後の構成要素は、全州で徴収されている石油事業諸税（PBT）の一部（55%）であり、MMTOA収入の約5%程度を占めている（New York City Independent Budget Office（2011）pp.3-5. 及びMetropolitan Transportation Authority（2020b）II-42）。

58 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.37.

59 New York City Independent Budget Office（2020）p.4.

MRT-1は、抵当権を設定した「債務額」に対して0.3%の税率で、借主に課される。交通目的税収として受け取ったMRT-1の収入は、まずMTA本部の営業費に充当され、残った資金はMTAニューヨーク市交通局に55%、通勤鉄道に45%の割合で、MTAニューヨーク市交通局と通勤鉄道の口座に入金され、営業費と資本費に充てられる⁶⁰。

MRT-2は、住戸数1～6戸の建物の特定の「抵当権（貸付債権）」に対して0.25%の税率で、貸主に課される。交通目的税収として受け取ったMRT-2の収入は、まずダッチェス、オレンジ、ロックランド基金（DORF）に充当され、次にMTA本部、MTAニューヨーク市交通局およびそれらの子会社の営業費および資本費に充当される⁶¹。

（イ）ニューヨーク市の都市税

第二に、ニューヨーク市の都市税（Urban Taxes）は、「ニューヨーク市」内の特定の商業用不動産取引と抵当権設定に適用される、2つの異なる税金で構成されている⁶²。

不動産譲渡税（Real Property Transfer tax、以下RPTT）は、不動産価格が50万ドルを超えるニューヨーク市の商業用不動産取引について、不動産価格の1%の税率で、売り手に課される。

抵当権登記税（MRT）は、ニューヨーク市の商業施設で50万ドル以上の住宅ローンを組む場合、登記された住宅ローン額の8分の5（0.625%）の割合で、借り手に課せられる。

2つの交通目的税として受け取った都市税収は、MTAの基金に直接充当される。都市税の収入の90%はMTAニューヨーク市交通

60 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-49.

61 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-49.

62 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-52.

局の一般業務に、6%はMTAニューヨーク市交通局のパラトランジット（身体障害者等送迎）プログラム「Access-A-Ride」に、4%は「MTAバスカンパニー」に割り当てられている⁶³。

これら2つの不動産移転諸税（real estate transfer taxes）は、都市の開発等と絡む形で、公共交通整備による受益に対する負担として位置づけられてきた。

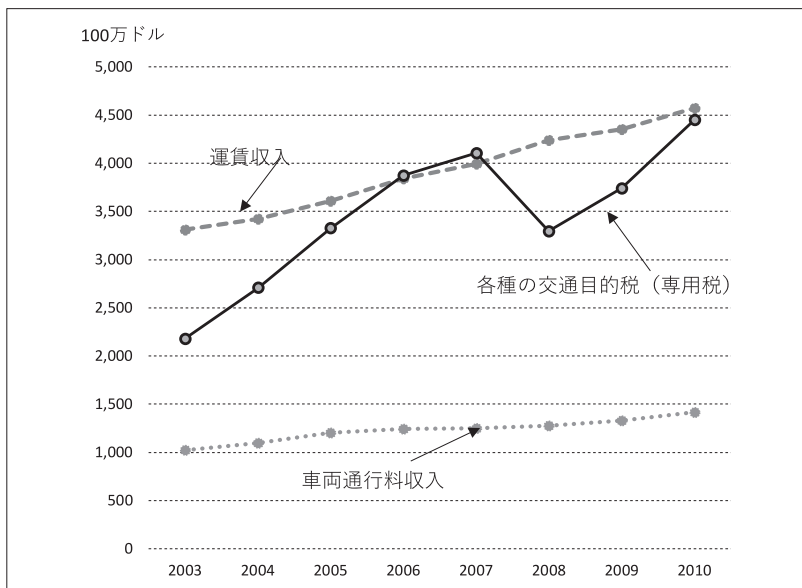
（3）各種交通目的税の不安定性①：不動産移転諸税金の変動⁶⁴

ところが、2008年にMTAグループの各種交通目的税にある問題が生じた。金融危機の影響を受けたのである。【図7】は、営業収入である「運賃収入」と「車両通行料収入」とともに、非営業収入である「交通目的税」の時系列推移が示されている。

63 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-52.

64 New York City Independent Budget Office (2011) p.5.

【図 7】 MTAグループの主な営業収入の推移

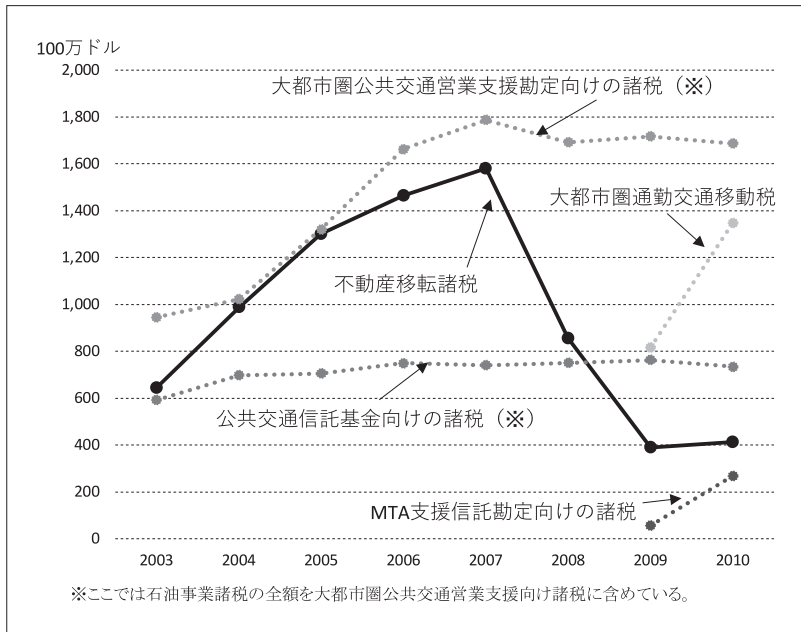


出典：New York City Independent Budget Office（2011）の元資料より作成。

比較的安定的な「運賃収入」と「車両通行料収入」といった営業収入に対して、非営業収入である「各種の交通目的税（専用税）」は、2008年に急減している。

この点に留意して、「各種の交通目的税（専用税）」に焦点を絞り、その内訳を時系列で示したのが【図 8】である。一見して各種の交通目的税収の中で、「不動産移転諸税」が急激に減少していることがわかる。

【図8】 各種の交通目的税（専用税）の内訳の推移



出典：New York City Independent Budget Office（2011）の元資料より作成。

MTAグループにとって各種の交通目的税は、非営業収入であるとはいえ、営業・資本活動の両方に欠かせない財源であることから、安定的に確保できることが望ましい。

しかし、交通目的税収入の細目を見てみると、景気が税収に連動するという意味で、とりわけ不動産移転諸税（real estate transfer taxes）による交通目的税収は減少していた。

このような事態に直面し、2009年に導入されたのが、「大都市圏通勤交通移動税（Metropolitan Commuter transportation Mobility Tax）又は給与移動税（Payroll Mobility tax）」と「MTA支援信託勘定（MTA aid trust account）向け諸税」という2つの新しい税であった。これらの税は、安定的な交通目的税としてその財源となる

ことが期待されていた。

確かに前出【図7】にあるように、2008年に減少した「各種の交通目的税（専用税）」は、2010年には回復している。新たに導入されたこれら2つの税はどのようなものか。次に確認しておこう。

（4）2009年に導入された2つの新税

これら2つの税は、いずれも「MTA通勤交通地区（MTCD）」内で課税されるニューヨーク州税である⁶⁵。これらの交通目的税収入は、議会による予算割当ではなく、MTAの基金に直接充当されるため、州財政の影響を受けにくい点で、従来の交通目的税とは異なるものである。

ア ニューヨーク州の大都市圏通勤交通移動税

1つ目の新税は、大都市圏通勤交通移動税（Metropolitan Commuter transportation Mobility Tax⁶⁶）であり、通勤者税ともいわれる。課税ベースはMTA通勤交通地区（MCTD）内で事業を行う雇用主の支払給与と自営業の純利益をもとに算定し⁶⁷、当該課税ベースに対して0.34%の税率で課税している。

65 New York City Independent Budget Office (2020) p.5.

66 別名、給与移動税（Payroll Mobility tax；PMT）。Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-58.

67 正確には、雇用主に対しては、雇用主の給与支払額が各四半期内で月額2,500ドルを超える場合に適用し、MTA通勤交通地区（MCTD）内の全雇用主のうち、各四半期の給与支払額が437,500ドルを超える雇用主に対して0.34%の給与税を課している。自営業に対しては、MTA通勤交通地区（MCTD）に起因する年間純利益が5万ドルを超える場合に、純利益に対して0.34%を課している。また、公立・私立の学校や学区は課税対象外である。さらに、大都市圏通勤交通移動税の税率の引き下げや非課税・免除による税収減少分は、ニューヨーク州予算に含まれる代替財源で相殺している。これらの大都市圏通勤交通移動税収の相殺分は「PMT代替財源（Replacement Fund）」と呼ばれている（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-58）。

大都市圏通勤交通移動税収は、MTAの基金に直接充当され⁶⁸、交通レベニュー債の担保や営業費や資本費に使用される。

大都市圏通勤交通移動税は、事業活動環境の整備（公共交通整備）に伴う受益の対価を負担し、都市の混雑費用発生源への抑制のための負担を課税根拠としている点は、従来とそれほど変わっているわけではない。

実は通勤者税は、1999年までニューヨーク州ではなく、ニューヨーク市が課していた。その税はニューヨーク市の所得税として、市内で発生する所得に対して、市居住者と市外居住者の両者から徴取するという方式であったが、市外居住者を支持者とするニューヨーク市外から選出されたニューヨーク州議会議員からの反対が強かったこと等から、ニューヨーク州議会によって廃止された⁶⁹。

ニューヨーク市による通勤者税は、①通勤者税の納税義務者が個人であることから、納税事務が多数の個人レベルで行われること、②個人レベル（居住者と通勤者）での租税負担の増減が精鋭化すること、また、③市税であることから、州の権限の枠内であることが求められること等、論点が多かった。

これに対してニューヨーク州による大都市圏通勤交通移動税は、ニューヨーク市で個人所得税として課税していたことへの批判には対処している。例えば、①ニューヨーク市への通勤者でなく、

68 New York City Independent Budget Office (2011) pp.4-6. ただし、以下の記述との整合性を確認する必要がある。「Payroll Mobility Taxを規定する税法は、州の2018-2019年制定予算でさらに改正され、州議会による充当が廃止され、PMT徴収資金がMTAに直接入るようになった。ただし、PMT代替資金は引き続き充当の対象となる（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-58)」。

69 この点に関し、谷 (2010) が詳しい。ニューヨーク市では、1966年の税制改正で通勤税（非居住者稼得所得税）を導入したが、1999年に州議会により廃止された。谷は廃止された要因を①ニューヨーク市の巨額な財政黒字になったこと、②ニューヨーク州議会でのニューヨーク市外の選出議員の影響力の増加の2つを指摘している。

MTA通勤交通地区への通勤者を意識して、対象範囲を拡大していること、②最終的な負担はともかく、法律上は事業主（雇用主）の負担と従業員の負担という形にせず、納税義務者を個人ではなく事業者としていること、③さらにその姿勢を、事業者による納付額を事業主の損金算入項目にしないことで示したこと、などである。

イ ニューヨーク州のMTA支援信託勘定向けの諸税

2つ目の新税は、MTA支援信託勘定向けの諸税である。MTA支援信託勘定向けの諸税は、MTA通勤交通地区（MCTD）内の①免許証料（License Fee）、②自動車登録料（Motor Vehicle Registration Fee）、③タクシー税（Taxicab Tax）、④自動車レンタル税（Auto Rental Tax）の4つで構成されている⁷⁰。

MTA支援信託勘定向けの諸税入は、MTAの基金に直接充当され、交通レベニュー債の担保や営業費や資本費に使用される。

MTA支援信託勘定向けの諸税の課税根拠は、事業活動環境の整備（公共交通整備）に伴う受益を受けていることに対する対価として、また、都市の混雑費用発生源への抑制のための負担として、その負担を求めるというものである。後者の課税根拠は自動車が環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理からも、説明がなされる。

このような発想の下で、自家用車の所有者のみならず、ニュー

70 その構成は、①免許証料は、MTA通勤交通地区（MCTD）に居住する個人に発行される学習許可証または運転免許証の有効期間6ヶ月ごとに1ドルの手数料、②自動車登録料は、MTA通勤交通地区（MCTD）内での自動車登録にかかる年間25ドルの料金で、2年に1度、自動車登録期間に応じて50ドルずつ支払う、③タクシー税は、ニューヨーク市を起点とし、MTA通勤交通地区（MCTD）内を終点とする「タクシー」の乗車ごとに、タクシー所有者に課される50セントの税金、④自動車レンタル税は、MTA通勤交通地区（MCTD）内で「レンタルされる乗用車」のレンタル料に、6%の付加税を課す、というものである（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-60）。

ニューヨーク市を起点としてMTA通勤交通地区内を終点とするタクシー税を課すことで、イエローキャブ (Yellow Taxicabs) のような商用車の所有者も対象に加えている点に特徴がある。

しかし、次第に交通モードの変化による新たな問題が生じるようになってきた。その問題とは、タクシー税の対象外であるUberやLyftなどの「アプリベースのプロバイダ」が登場し、タクシーに代表される「配車ベースのプロバイダ」から大きなシェアを奪うようになってきたため、タクシー税の税収減少が見込まれるようになってきたことである⁷¹。

(5) 2019年に創設された3つの新税

2019年に新たに創設された3税もこれまでの課税根拠を受け継いでいる。特徴的なのは、デジタル経済や交通モードの変化に、より一層柔軟に対応している点にある。しかしその一方で、税制を複雑化させている側面もある。これらの税収は、議会による予算割当はない⁷²。

71 UberやLyftなどの仲介により利用者の手配を受けた運転者は、必ずしも自家用車を所有しているわけではなく、レンタカーの場合もある。そのため、自動車レンタル税の税収増には寄与する。しかし、タクシー税の減少を賄うだけの規模にはない。MTA予算書で以下のように述べている。「ニューヨーク州2019-2020年制定予算の法案では、MTA通勤交通地区 (MCTD) 内での「乗用車レンタル」にかかる付加税が5%から6%に引き上げられており、これによりMTAには年間1,000万ドルの追加収入が見込まれている。MTA支援の構成要素であるタクシー税からの収入の減少は、MTA支援収入に大きな影響を与えているが、それは、タクシー税の対象外であるUberやLyftなどの「アプリベースのプロバイダ」が登場して広く受け入れられ、従来の「配車ベースのプロバイダ」から大きなシェアを奪って以来のことだ (Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-60) 』。

72 Citizens Budget Commission (2019) pp.2,5,6.

ア ニューヨーク州のハイヤー車負担金(For Hire Vehicle Surcharge)

ニューヨーク州のハイヤー車負担金は2019年2月1日より導入され、ニューヨーク州内で、①マンハッタン区の96番街以南を起点又は終点とする、又は②マンハッタン区の96番街以南を横断する、「ハイヤー車 (For Hire Vehicle)」に、サーチャージが課せられるようになった⁷³。

ハイヤー車負担金収入は、ニューヨーク市の地下鉄アクションプラン、アウターボロー（マンハッタン区以外の区）の交通改善、その他のMTAグループのニーズに安定した長期的な資金源を提供することを目的としている⁷⁴。

ハイヤー負担金を導入した背景には、ニューヨーク市内で運行されるハイヤー車 (FHV)、とりわけ「アプリベースのプロバイダ」であるUber等のライドシェア車が、著しく増加してきたことがある。タクシー課税を他の商用車にも拡張することで、商用車間の公平性を確保しつつ、タクシーからライドシェアへとといった、交通モードの変化への対応でもある。FHVの負担者は実質的には乗客であるから、所有から利用へとといった変化も加味していることになる。

それによりハイヤー車 (FHV) が、ニューヨーク市での過剰な交通渋滞や、ニューヨーク市内の地下鉄・バスの利用者数減少の、大きな要因でとなっている事態を改善しようとしたのである⁷⁵。

73 その構成は以下の通り、①メダリオンタクシー（イエローキャブ）を除く、「ハイヤー車」による輸送を利用して、ニューヨーク州内の指定混雑地域（ニューヨーク市マンハッタン区の96番街以南）内またはその地域を通過する場合、「1回」につき2ドル75セント、②「メダリオンタクシー（イエローキャブ）」を利用して、ニューヨーク州内で上記の混雑地域を移動する場合、「1回」につき2ドル50セント、③「プールされた車両」によって、ニューヨーク州内で上記の混雑地域を移動する場合、「乗客1人」あたり75セント（0.75ドル）、を徴収する（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-53）。

74 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-53.

75 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.29.

このような発想は、自動車は環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理の延長線上にあるものである。つまり、都市の混雑費用発生源への抑制を試みることと、事業活動環境の整備（公共交通整備）に充てる発想が込められている。

イ ニューヨーク州のインターネット・マーケットプレイス税

2019年6月1日より、インターネット・マーケットプレイス・プロバイダーは、自社サイト上で、有形財産の販売による総収入が30万ドルを超え、かつ、100件以上の販売を、ニューヨーク州内で過去4四半期に行った「州外の小売業者」から、ニューヨーク州の売上税を徴収し、送金することが、義務付けられた。インターネット・マーケットプレイス税（Internet Marketplace tax）である。これらの売上税は、通常の州売上税の4%に加え、地方の売上税が徴収されることになった⁷⁶。

そして、そのような形で徴収した、インターネットを通じた州を越えた消費者向け取引に対する小売売上税収を、MTAグループの資本プログラム（中央ビジネス地区（CBD）のプログラム）に充当し、残りは地方政府に配分するというものである⁷⁷。

このインターネット・マーケットプレイス税と名付けられた小売売上税は、まずは、デジタル経済の進展による売上方法の多様化に対応したものともいえる。というのは、この措置はニューヨーク州外の小売業者が、ニューヨーク州内の小売業者に対して、価格面で有利に立つことがないようにするものだからである。

一般的に消費者であるニューヨーク州の州民が、州内のA法人から商品を買う場合、州内のA法人が、消費者から小売売上税を徴収してニューヨーク州に納税する。しかし、A法人がニューヨーク州

76 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55.

77 New York City Independent Budget Office (2020) p.5.

外にいと、この税をA法人がニューヨーク州の税を徴収してニューヨーク州に納付する義務は一般的には生じない。そこで、税収を失う消費者のいる州は、消費者自身がA法人から買った商品にかかる売上税を、消費者に自己申告させる利用税の納税を求めてきた。そうすることで、州内で購入しても州外から購入しても、消費者の租税負担が同じになるようにしたのである。

しかし、問題なのは、消費者が小売売上税に相当する利用税を自己申告せず、いわゆる課税漏れが起きていたことである。特に、インターネットを通じた取引が広がると、プラットフォーマーであるAmazon等のサイトと通じて、州内の消費者に商品を売る、ニューヨーク州に拠点を有しないA法人のような州外の事業者による取引量も増加し、課税漏れが増加していた。

このような状況に際し、各州はAmazon等のプラットフォーマーに代理徴収をさせて、それを自州に納税させることを試みたが、認められてこなかった⁷⁸。プラットフォーマーと消費者のいる各州との間に関連性（ネクサス）がない、と考えられてきたからである。しかし、2018年6月21日、アメリカの州売上税に関して、これまでの判例を覆す連邦最高裁の判決（Wayfair判決）がなされた⁷⁹。従来に関連性（ネクサス）の概念が拡張され、条件によってはプラットフォーマーに代理徴収義務を課すことが、可能となったのである。

ニューヨーク州を例にすれば、ニューヨーク州外にいる事業者が、AmazonやeBayといったプラットフォーマーを通じてニューヨーク州内にいる消費者に販売している場合、プラットフォーマーに代理徴収させて、ニューヨーク州に納めさせることが可能になったのである⁸⁰。

78 ウェイフェア判決以前の状況については、篠田（2007）を参照。

79 関口（2021b）。

80 2019-2020年のニューヨーク州制訂予算では、これまで免除していた「第三者で

本稿で注目すべきは、ニューヨーク州では、このような形で徴税した小売売上税収の大半をMTAに充てることにした点にある。当該小売売上税の税収をMTAに充当する一つの根拠は、一方で、ニューヨーク州の居住者が、ニューヨーク州に実店舗ではなく、インターネット上の店舗で購入を行うことによって、ニューヨーク州での配送車が増加して交通渋滞が発生する事態を抑制しつつ、他方で、その財源を公共交通にシフトさせるための整備財源とする、というものである⁸¹。売上税を、事業活動の環境整備の受益に対する負担と位置付けて、公共交通の整備財源に投入ことは、ほかの州でも行われており、MTAグループにとって収入の安定性にも寄与する。

アメリカ州・地方政府の租税体系における小売売上税の問題として捉えると、従来の小売売上税の課税漏れ問題を抑止するという意味でも、極めて重要な改正でもある。

ウ ニューヨーク市のマンション税

デブラシオ・ニューヨーク市長は、MTAグループの資金を捻出する手段として、当初は混雑料金（混雑税）の導入には懐疑的で、超富裕層に対する課税強化する「ミリオンネア税」を主張していた⁸²。2019-2020年のニューヨーク州制定予算（2019年3月31日成立）では、「マンション税（豪邸税）」を、2019年7月1日から適用することが含まれている⁸³。

マンション税は、市の不動産譲渡税（RPTT）に対する付加税で

あるインターネット・マーケットプレイス・プロバイダーが、そのサイト上で行われた取引に対するニューヨーク州の売上税の徴収と送金」を義務化し、抜け道を解消した（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55）。

81 <https://nyc.streetsblog.org/2019/02/26/cuomo-your-online-purchases-will-help-fund-the-mta/>（accessed.2022.2.9）

82 <https://www.nyl.com/nyc/all-boroughs/news/2019/02/26/mta-10-point-plan-to-include-congestion-pricing>（accessed.2022.2.9）

83 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55.

ある。この税は、ニューヨーク市内で評価額2,500万ドル以上の「住宅物件」を売却する際に、200万ドル以上の対価に対して税率を4分の1ずつスライドさせて、譲渡税の負担を増額するもので、最高税率は4.15%としている。

当該収入は、MTAグループの資本プログラム（中央ビジネス地区（CBD）のプログラム）に、直接充当される⁸⁴。

（6）交通目的税の不安定性②：ニューヨーク州議会による各種交通目的税の予算割当

以上、新たな各種の交通目的税の創設によって、その租税の課税ベースの性質から見た安定性等を確保しようとしてきたことがわかる。しかし、依然として交通目的税自体の中に、不安定な要素が残っている。MTAグループが課税権を行使して確保できる独自の財源ではないからである。

2020年に入り新型コロナウイルスが全世界に拡大し、アメリカでも州を中心にコロナ対策が求められた。ニューヨーク州でもクオモ知事が、医療機材の調達や人員確保に対する財源の工面をする必要が生じ、各種の政策を縮小することで対応した。

ニューヨーク州の予算案に関する議会による分析では、交通関係の箇所以下のように述べている⁸⁵。

「知事（執行部）は、2021-22年度に都市内公共交通（transit）を支援する複数の基金からの交通目的税収1億6,000万ドルを、一般基金に移すことを提案している。それぞれの送金は、予想される基金の支出の4～5%を占める。」

84 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55.

85 New York State Assembly, Ways and Means Committee Staff (2021), p.101.

交通目的税の一定割合を、ニューヨーク州の一般基金のほうに振り替えるという案である。各種の交通目的税は、名目上は「捧げる(dedicated)」となっているが、税収は毎年議会での予算割当対象となり、その利用可能性は、立法府による法律の変更にも左右される⁸⁶。

このことは、州財政が悪化した時に、MTAグループに交通目的税とされる収入がMTAグループに充当されることが確約されているわけではないことを意味している。これまで確認してきた通り、交通目的税は1種類ではなく、複数の税目がある。となると、どの交通目的税をMTAグループに捧げず、州で利用するのも議論となる。

【表5】は、2019-2020年予算案として2月に提示された案のうち、交通関係の箇所を取り出して、一覧表にしたものである。ここでは、振替元の基金名、その原資となる各種の交通目的税（専用税）、当初の受け入れ予定先、その規模が確認できる。

86 Citizens Budget Commission (2006) p.15.

【表5】 ニューヨーク州知事による2021年2月予算案：専用交通収入の一般基金への振替（千ドル）

振替元の基金名	振替財源となる各種の交通目的税（専用税）	受給予定だった都市交通機関	一般基金への振替額
大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）基金	大都市圏大量輸送運営支援勘定向けの諸税	MTA / 非MTAの州南部	\$107,474
公共交通信託基金（MTTF）：通勤勘定	公共交通信託基金向けの諸税	MTA	\$22,557
公共交通信託基金（MTTF）：通勤鉄道勘定	公共交通信託基金向けの諸税	MTA	\$3,985
MTA財政支援基金（Financial Assistance Fund）	大都市圏通勤交通移動税（PMT）	MTA	\$12,552
ニューヨーク・中央ビジネス地区信託基金	インターネット・マーケットプレイス税	MTA	\$6,552
大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）基金	大都市圏大量輸送運営支援勘定向けの諸税	州北部の交通	\$4,721
公共交通信託基金（MTTF）：非MTA勘定	公共交通信託基金向けの諸税	州北部の交通	\$2,372
専用交通収入（Dedicated Transit Revenue）の ニューヨーク州一般基金への振替額合計			\$160,213

出典：New York State Assembly, Ways and Means Committee Staff (2021), Table 37をもとに各種の交通目的税（専用税）を加筆して作成。

一般基金への振替額で最も金額的に大きいのは、伝統的な交通目的税である「大都市圏大量輸送運営支援勘定向けの諸税」約1億7百万ドルであり、そのほかにも2009年に新設された「大都市圏通勤交通移動税（通勤者税）」や、2019年に新設された「インターネット・マーケットプレイス税」約655万ドルの税収が、ニューヨーク州の一般基金への振替対象になっている。

このことをMTAグループの側から見れば、営業費用の回収が営業収入のみでは困難である現状から、非営業収入としてニューヨーク州からMTAグループに交通目的税が充当されることを前提に作

成した営業計画・資本計画が、見直しを迫られることを意味する⁸⁷。

以上のように、MTAの各種交通目的税は、その名称からはMTAグループにとって安定的な収入に見えるが、MTAグループが課税権を行使して確保できる独自の収入ではないがゆえに、ニューヨーク州財政や州議会の影響を受ける、不安定さを有している⁸⁸。

(7) MTAグループが発行する公共企業債

MTAグループ傘下の組織の中で、MTAニューヨーク市交通局とMTAトライボロー橋及びトンネル局は、起債権と運賃・料金徴収権を有している。実は交通目的税は、MTAグループが起債権を行使して発行する債券の担保資金としても、使用されている。

インフラ資産系の整備をするに当たって、運賃・料金収入が潤沢であれば、その資金により資本的支出に充当することも可能だが、一般的にはそれが難しい。そこで、MTAグループは債券発行によって資金調達している。

その一つが、MTAトライボロー橋及びトンネル局の一般レベニュー債（TBTA General Revenue Bond）である。TBTA一般レベニュー債の担保となる収入は、主にトライボロー橋及びトンネル局（TBTA）が7つの橋と2つのトンネルで徴収する、通行料で構

87 2020年5月にも2億6,100万ドルがニューヨーク州の一般会計に振り替えられている。このような事態に対し、例えば、より説明責任があり、より良く統治された州公社を提唱している非営利団体Reinvent Albanyは、クオモ知事やニューヨーク州議会の上下院議長に対して、反対声明を送付している（<https://reinventalbany.org/2020/04/letter-to-governor-and-legislature-please-no-raids-on-mta-dedicated-taxes-in-may-budget-adjustment/>（Accessed.2021.12.21））。

88 MTAの権限と州議会の権限の関係については、2017年2月のMTA理事会でのファーラー議長代行の「率直に言って、MTA理事会は、州の知事部局や議会が決定する資金について左右し得ない。我々にできることは、資金を必要なサービスに振り分けることだ（自治体国際化協会（2017）31頁から引用）。」との発言も象徴している。

成されている⁸⁹。これは、アメリカでいわゆるレベニュー債と言われるもので、ある事業から生じる収入を担保にして資金調達をするというスキームである。

さらにMTAグループでは、MTAの交通目的税収を担保にした資金調達も行っている。これはレベニュー債のスキームに類似するもので、ニューヨーク州やニューヨーク市からの交通目的税収入を担保に、資金調達をするものである。ニューヨーク州から見れば、立法府は、税収の全部または一部をMTAグループに「捧げる」ことで、MTAグループの債券の裏付けとなる収入源を、提供することができるものである⁹⁰。

第一に、MTA交通目的税収ファンド債（Dedicated Tax Fund Bonds：DTF債）である。交通目的税収ファンド債の担保となる収入（pledged revenue：支払いを約束された収入）は、一般的に「公共交通信託基金（MTTF）向け諸税」や「大都市圏公共交通運営支援勘定（MMTOA）向け諸税」といった、ニューヨーク州からの交通目的税収入で構成されている⁹¹。

第二に、MTA交通レベニュー債（Transportation Revenue Bonds：TRB）である。交通レベニュー債の担保となる収入は、MTAの料金収入等の営業収入のみならず、ニューヨーク州やニューヨーク市からの営業補助金、各種交通目的税、資本補助金等

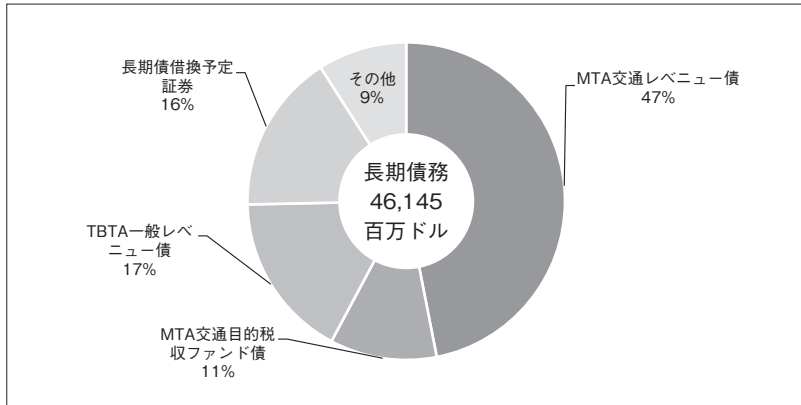
89 これらの担保収入は、一定の準備金を含むトライボロー橋及びトンネル局（TBTA）の営業・維持費を支払った後に、TBTA一般レベニュー債の債務返済に充当される（Metropolitan Transportation Authority (2021) p159.）。

90 Citizens Budget Commission (2006) p.15.

91 Metropolitan Transportation Authority (2021) p.159. 具体的には、①MTAのために公共交通信託基金（MTTF）に預託された、石油事業諸税、自動車燃料税、および自動車料金と、②MTAのために大都市圏大量輸送機関営業支援勘定（MMTOA）に預託された、石油事業諸税、売上税、フランチャイズ税、法人フランチャイズ税の付加税である。

で構成されている⁹²。

【図9】 長期債務の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority（2020a）より作成

【図9】で、MTAグループにおける長期債務（ここでは短期含む）に占める規模を確認すると、①MTA交通レベニュー債（Transportation Revenue Bonds：TRB）が46.9%、②MTA交通目的税収ファンド債（Dedicated Tax Fund Bonds：DTF債）が10.9%、③TBA一般レベニュー債が16.9%、となっており、各種交通目的税収に関連する①②だけを合計しても、長期債務の57.8%もの規模にあることが確認できる。なお、両者ともに担保とされた各種の交通

92 Metropolitan Transportation Authority（2021）p.159. 具体的には、都市公共交通および通勤交通システムからの運賃およびその他の雑収入（グランド・セントラル・ターミナルおよびペン・ステーションを除く）で、広告収入、賃貸収入、特定の営業権収入を含む。②TBTA剰余金の都市公共交通および通勤システムへの分配による収入、③州および地方の一般営業補助金で、新しい州税および手数料を含む、④特別税によって支援された営業補助金（MTA専用税収）で、MTA専用税収ファンド債の債務返済後のもの。⑤ニューヨーク市の都市公共交通用の都市税（専用税）、⑥駅の保守およびサービスの償還金、⑦資本プログラム資金の投資による収入である。

目的税収入は、まず債務償還に充当することが約束され、その後、営業費に充当される⁹³。

以上のように、MTAグループは自身が起債権を行使して、金融市場から資金調達をしており、その規模も、決して無視できない。発行債券の種類も、MTA交通目的税を担保に資金調達をしつつ、それを非課税債、課税債、劣後債等、様々なタイプの金融商品として投資家に提供している。そうすることで、MTAグループの資金調達にバリエーションを持たせている。このような資金調達手法そのものが、市場メカニズムを中心に置くアメリカ的な特徴でもある。

3 MTAグループの重層的なガバナンス の枠組みについて

前節までは主としてアメリカの公共交通の財源問題に焦点を当ててきた。もう一つの焦点であるガバナンスや交通サービスの連携に着目してみたい。

MTAグループは、ニューヨーク州の構成単位として位置づけられており⁹⁴、ニューヨーク州、ニューヨーク市、郡、住民、NPO等、

93 MTA専用税ファンド債（DTF債）の専用税収入は、MTA専用税ファンド債の債務返済を行った後に、MTA交通レベニュー債の債務返済に充てられ、その後残った金額は、MTAスタテン島鉄道を含む都市交通システムや通勤交通システムの営業費に充てられる。また、MTA交通レベニュー債（TRB）の担保収入は、交通レベニュー債の債務返済に充当した後に、営業費および維持費の支払いに充てる（Metropolitan Transportation Authority (2021) p.159）。

94 MTAグループはニューヨーク州の年次報告書に「構成単位（Component Unit）」として記載されている。州の報告主体に構成単位を含めるかどうかは、法的地位、財政的依存度、財務的説明責任などのいくつかの基準に基づいて決定している（State of New York (2021) p.50）。関口編（2016：63, 60-61頁）にあるように、ニューヨーク州で構成単位の支出額（単純合算値）は、ニューヨーク州の基礎的政府の支出額の26%（資産規模ではほぼ同額）であり、構成単位の支出額の44%（資産規模では36%）をMTAグループが占めている。

多くの関係者がかかわっている。

(1) MTA理事会

MTAグループの計画は、MTA本部（MTA Headquarter）に設置された「MTA理事会（Board）」で策定される⁹⁵。MTA理事会は、民間企業の本社取締役役に相当し、MTA傘下の各事業会社における運賃やサービス水準等の意思決定を行っている。

議決権のある理事は、ニューヨーク州知事から6名、ニューヨーク市長が4名、ニューヨーク市郊外の7つのカウンティ（郡）の長から7名が推薦され、ニューヨーク州上院議会の承認を受ける。これら、議決権を有する構成員17名は、「MTA通勤交通地区」から選出される⁹⁶。また、3つの通勤者協会、3つの労働組合の代表者も、MTA理事会の構成員とされている。さらに公聴会の開催により、公衆の参加も促している。

これらの試みにより、「MTA通勤交通地区」に関連する政府、住民、利用者、労働者等の意見が、MTAグループの目標、計画、運営等に反映されるよう、配慮されている。

(2) ニューヨーク大都市圏交通協議会

さらにMTAグループの計画は、MTAが構成員となっている大

95 MTAの予算のうち、MTA理事会で決定できるのは営業予算である。資本予算（5か年計画）は、MTA理事会の承認のみでは決定出来ず、ニューヨーク州機関の「MTA資本計画レビュー委員会（MTA Capital Program Review Board）」が、最終的な決定権限を有する（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.9.）。

96 保有議決権は、ニューヨーク州知事から推薦された6名、ニューヨーク市長から推薦された4名、3郡（ナッソー、サフォーク、ウェストチェスター）の郡長から指された3名の委員は、それぞれ1票有しているが、MTA地区の周辺部に相当する4郡（ダッチェス、オレンジ、ロックランド、パットナム）からの推薦された4名は、4名で1票とされている。

都市圏計画組織（MPO）である「ニューヨーク大都市圏交通協議会」による「広域交通計画」や、ニューヨーク州の北部（アップステート）と南部（ダウンステート）の両者を加味した「州交通計画」との調整もなされている。

「ニューヨーク大都市圏交通協議会」の構成員は、投票権のある委員 9 名と投票権のない諮問委員（advisory members）である⁹⁷。

投票権のある 9 人の委員は、「MTA通勤交通地区」を中心とした、ニューヨーク州南部（ダウンステート）における交通計画の、主要な管轄を代表している。具体的には、ニューヨーク州の交通局長、ニューヨーク市の交通局長、ニューヨーク市の都市計画委員会委員長、ニューヨーク市周辺の 5 つのカウンティ（ナッソー、サフォーク及びウェストチェスター、ロックランド、パットナム）の執行官（county executives）、そしてMTA理事会の議長（chairman）である。

これによりMTAグループの交通計画と、ニューヨーク市の交通計画、ニューヨーク市の都市計画、ニューヨーク州の交通計画等との整合性を確保しようとしている。ニューヨーク市から見れば、ニューヨーク市の総合的な都市計画の一環として位置づけた交通計画と、ニューヨーク州の交通計画との調整を行う場でもある。

また、投票権のない諮問委員（advisory members）には、交通・環境関係機関の各代表者が含まれている。具体的には、連邦の運輸省高速道路局、連邦の運輸省交通局、連邦の環境保護庁、ニューヨーク州の環境保全局、ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社である⁹⁸。

連邦政府からの補助金支給にあたり、MTAグループの計画と、

97 議長はニューヨーク州の交通局長（常任）と、毎年委員の互選により選ばれる他の委員 1 名の 2 名が、共同で務めている。

98 New York State, Division of Local Government Services (2018) p.68.

MPOの交通計画や州の交通計画との整合性を求めているのが連邦政府であるから、州政府のみならず、連邦政府の関係者も参加している。さらに公聴会の開催により、公衆の参加を促している。

以上のように、MTA理事会においても、ニューヨーク大都市圏交通協議会においても、MTAグループによる公共交通サービスの目標、計画、運営等に関して、ニューヨーク州、ニューヨーク市、MTA通勤交通地区内の郡、労働組合、住民、NPO等の利害関係者に対し、意見表明の場と意思決定への参加の機会を提供している。MTAグループが州の「構成単位」とされているとはいえ、単に州のみと関係しているわけではない。

そうすることで、制度的には、重層的なガバナンスの下で事業間あるいは組織間で連携し、MTAグループの公共交通サービスの改善と充実が図られるようにしている。

4 諮問作業部会報告書による指摘： ガバナンスと財源について

しかし、大都市圏交通持続可能性諮問作業部会の報告書によれば、制度的には重層的なガバナンスの下で連携することが想定されていても、MTAグループの事業間においても、さらには、MTAグループと他の組織間（公共交通サービスに関与するニューヨーク州、ニューヨーク市、7つの郊外の郡、NPO等）においても、現実には責任の所在があいまいになっている側面があるようである。

ここでは、再び2018年12月に公表された、大都市圏交通持続可能性諮問作業部会の報告書による現状の指摘と改善策について、紹介してみたい⁹⁹。

99 諮問作業部会は「ニューヨーク州知事、ニューヨーク州議会、ニューヨーク市長、MTA、ニューヨーク州交通局、ニューヨーク市交通局から任命された

本稿に関連させる形で、その概要を述べれば、説明責任明確化のためのガバナンス改革をしたうえで、公共交通指向型都市開発（Transit-Oriented Development：TOD）を実現するための連携を強化し、その過程で財源調達を模索しようとしている。

（1）説明責任明確化のためのガバナンス改革

まず、報告書は「MTAへの投資を最適化するには、より説明責任のある合理的な新しい統治構造が必要であると結論づけた。MTAの組織改革は、新たな大規模な資金投入の一環となる必要がある¹⁰⁰。」とする。

第一の改善策として、MTAグループ会社内の事業間での重複部署を一元化し、説明責任を明確化することが挙げられている。具体的には、グループ会社内の各事業会社内にある法務部門や専門的管理スタッフ部門の統合が、提案されている¹⁰¹。

第二の改善策として、MTAグループ会社の経営構造の再編成し、説明責任を明確化することが挙げられている。具体的には、交通砂漠といわれるクイーンズ区やブロンクス区を走る通勤鉄道（MTAメトロノース通勤鉄道やMTAロングアイランド通勤鉄道）を合併することや、地下鉄とバスについてニューヨーク市単独の管理にするか、ニューヨーク市とニューヨーク州との共同管理・資金調達にすること等が、提案されている¹⁰²。

人々」を構成員としている（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.4）。

100 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.10.

101 報告書は、「各運営機関は、日常的に機関経営に介入し意思決定を遅らせる、MTA官僚の層に対処しなければならない。各機関には、法務部門やその他の専門的な管理スタッフがあり、重複を排除するための合理的な運営は行われていない（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.10.）」とする。

102 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.10.

(2) 公共交通指向型都市開発による利益を実現するための連携強化

報告書は、「MTAの投資と「地方政府」の土地利用政策が連携し、健全で持続可能な成長パターンを支える公共交通指向型都市開発(TOD)の利益を最大化することが、地域の将来にとって不可欠だ¹⁰³」が、「資本計画や建設に関するMTAと「地方政府」との調整は、MTAの創設以来、継続的な課題となっている¹⁰⁴」とする。

そこで、TODによる利益を実現するために、MTAグループ内に官民パートナーシップの締結等、重要な機能の実行権限を与えられた全社的組織を創設することが、提案されている。具体的にはMTAグループ内における「政府間計画及び不動産調整室(Intergovernmental Planning & Real Estate Coordination Office)」の創設である。

この組織の創設は、政府間で公共交通サービスに関連する営業計画や不動産に関連する資本計画の調整と連携が重要である、との認識から提案されているといえる。

というのは第一に、報告書では社会政策的サービス等におけるMTAグループとNPO等との日常的連携の重要性を指摘しているからである。例えば、「MTAの全施設で、社会福祉機関、非営利団体、法執行機関など、複数の機関が連携して取り組んでいる¹⁰⁵。」地下鉄ではホームレスの存在感が増しており、MTAグループは、「ニューヨーク市警察局(NYPD)、ニューヨーク市(ホームレスサービス局)、非営利のアウトリーチ組織の努力の組み合わせで、ホー

2019年3月31日に成立した2019-2020年ニューヨーク州予算(7月1日開始)で成立したのは、6つの会社それぞれで重複してきた共通機能を中央に統合・合理化する案である(Governor Cuomo on the FY 2020 Budget: We Got it Done! (<https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-fy-2020-budget-we-got-it-done>) 2021.2.18access.)。

103 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

104 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

105 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.10.

ムレスを適切なシェルターに連れて行くことが必要である¹⁰⁶」としている¹⁰⁷。

第二の理由は、報告書では公共交通サービスの利用者である市民との意見交換連携も重視しているからである。例えば、報告書では資本計画に関して政府と調整をする際に「地元の意見を計画プロセスに反映させる」ことを意識し、先に見たハイヤー車（FHV）を例にして、以下のように指摘する。

「ハイヤー車（FHV）負担金を財源にして、マンハッタン以外の4つの区で「交通砂漠（特に地下鉄のサービスが行き届いていない地区）」の改善に利用できる、年間5千万ドルの配分について、MTAグループとニューヨーク市交通局(NYC Department of Transportation)は、協働を開始した。

MTAニューヨーク市交通局（authority）は、最近、バス路線の大規模な再編成を知らせるために、地域のタウンミーティングを開催している¹⁰⁸。」

これらMTAグループと政府あるいはNPO等の連携を新設の「政府間計画及び不動産調整室」が主導し、タウンミーティングを制度化することで、報告書は「MTAへの信頼を高め、地域のニーズへの対応を向上させることができる¹⁰⁹」としている。

(3) 連携強化による資金調達の可能性

さらに報告書は、不動産に関する連携と調整を視野に入れて、資

106 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.24.

107 ニューヨーク市の非営利組織（NPO）によるホームレスへの住宅支援等の実態については、関口（2021）を参照。

108 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

109 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

金調達を図ることを提案をしている。

第一の提案は、MTAグループが「[地方政府]と密接に協力して公共交通指向型都市開発（TOD）プロジェクトを計画・実行¹¹⁰⁾」する案である。具体的には、MTAグループとニューヨーク州、ニューヨーク市、周辺郡との調整と連携の強化により、増加税収財源措置（tax increment financing：TIF）利用することであった。

この措置は、ニューヨーク市やその周辺郡（地方政府）が、「MTA周辺地区の再開発に伴う、エリア内の不動産価格の上昇から生じる財産税収を、MTAの収入にする」ことを認めるものである¹¹¹⁾。MTAグループの立場から見れば、公共交通指向型都市開発（TOD）の枠組みの中で交通機関の資本整備を行い、近隣の不動産価値を著しく向上させ、それにより生じた財産税収が、MTAグループに投入されるというものである。

この点に関し報告書は「ニューヨーク州法はすでに、MTAの資本改善に対する増加税収財源措置（TIF）を、認めている¹¹²⁾」ので、残るは「税金を免除する「地方自治体」の承認が得られた場合だ¹¹³⁾」とする。

地方政府の立場から見れば、増加税収財源措置（TIF）を承認すると財産税収を失うことになる。そのため、MTAグループとの意思疎通を強化することなしに承認することは難しい。そこで報告書の提案するように、MTAグループ内の「政府間計画及び不動産室」と地方政府との間で調整が行われ、MTAグループ内で財産税収が使用できるようになれば、実はこれまで確認してきたMTAの交通

110 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

111 渋谷・前田編115-133頁。

112 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.21.
「ニューヨーク州」一般自治体法第119-r条（2016年制定）は、MTA通勤交通地区の「地方政府」に対し、MTAと契約を締結する権限を与えている。

113 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.21.

目的税の扱いに極めて近くなる。増加税収財源措置（TIF）によりもたらされた税収は交通目的税と同じようにMTAの収入にもなるし、その収入を債券発行の担保にすることもできるからである。異なるのは、増加税収財源措置（TIF）による収入は、公共交通指向型都市開発（TOD）による不動産価値の上昇分を原資にするため、通常であれば、開発期間が終了すれば収入が減少するため、持続可能な資金調達方法とは言い難い点にある。

第二の提案は、MTAグループと「連邦政府」との調整により、オポチュニティゾーン・プログラムを利用し、MTAグループの資金調達を図る案である。

オポチュニティゾーン・プログラムは、トランプ共和党政権下での2017年12月の連邦税制改革法で導入された措置である。この措置は、投資家が資産売却から得たキャピタルゲインを、経済的貧困地域から指定された「適格オポチュニティ区域」に再投資する場合、優遇措置が与えられる制度である¹¹⁴。

MTAグループが低所得地域での公共交通指向型都市開発（TOD）を行う際に、連邦税制の優遇措置を利用して、外部から資金を調達するというものである¹¹⁵。とはいえこれも、持続可能な資金調達方法とは言い難い。

（4）持続可能な資金調達方法：混雑料金（混雑税）の導入

唯一、持続可能な財源調達手段として大都市圏交通持続可能性諮

114 経済的な貧困地域に民間投資を促して雇用も創出するとされる（U.S. Executive Office of the President (2021) Chapter 5）。

115 報告書は以下のように述べる。「MTAはまた、連邦政府の新しいオポチュニティゾーン・プログラムを通じて民間投資を受けることも検討すべきである。このプログラムは、適切に適用されれば、低所得地域における交通および公共交通指向型都市開発（TOD）のための、長期的かつ低コストの資金源となるはずである（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.21.）」。

問作業部会で合意したのは、中央ビジネス地区（Central Business District、以下CBD）の有料化プログラム、つまり混雑料金（混雑税）の導入であった。

この点に関し報告書では、「MTAの資金需要に簡単な解決策はない。ワークグループの大多数は、知事と立法府が混雑料金制（congestion pricing）を採用することを推奨している。ワークグループは、新たな収入を得るため、また既存の収入を修正・拡大するための他の提案を数多く検討したが、合意には至らなかった¹¹⁶。」としている¹¹⁷。

合意された有料化プログラムが指す中央ビジネス地区（CBD）は、マンハッタン島の60番街（60th street）以南の地域を指す。そこを混雑料金（混雑税）の設定区域とするものである。報告書では、混雑料金（混雑税）について、以下のように述べている。

「新たな持続可能な資金を生み出す」という点では、ワークグループのメンバーの大半が、マンハッタン中央ビジネス地区（CBD）に混雑料金設定区域を設けることが最も有望な選択肢であると、その採用を推奨することに同意した。

世界中の他の管轄区域の経験は、「過剰交通の削減」と「交通機関のための資金調達」の両方において、混雑料金の有用性を実証している。

混雑料金の導入は、「自動車¹¹⁸から交通機関への移行を促す」こと

116 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.25.

117 ニューヨーク市民予算委員会のケラーマン会長は、「報告書に含まれるすべての提言について全会一致を見なかったことは、MTAの財政健全化の方法についてコンセンサスを得ることが困難であることを象徴している。」と述べている（Citizens Budget Commission (2018)）。

118 具体的にはマンハッタンを横断する「自家用車や商用車（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.25.）」。

で、「バスや地下鉄の運賃収入の増加」にも寄与し、「経済¹¹⁹や環境にも大きな効果」をもたらすと考えられる¹²⁰。」

これまで確認してきた大都市圏交通持続可能性諮問作業部会の報告書による2018年12月の提言を受け、ニューヨーク州クオモ知事とニューヨーク市デブラシオ市長との間で検討を進めた結果、2019年2月26日に、「MTAの改革と資金調達のための10の計画」が合意された¹²¹。合意内容の一つが、「資本ロックボックス基金（Capital Lockbox Fund）」を創設し、そこにMTAグループの資本計画に必要な財源として、混雑料金（混雑税）とその他2つの税を直入することであった。

この方向性は、2019年3月31日に成立した2019-2020年ニューヨーク州予算（7月1日開始）にも踏襲された。MTAグループの2020-2024年の資本計画（及びその後の資本計画）を支援する新しい財源の包括的なパッケージの一つとして、中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金が創設されたのである。

【図10】にあるように、2020-2024年のMTAグループの資本計画では、「2020-2024 MTA Bridges and Tunnels Capital Program」を合

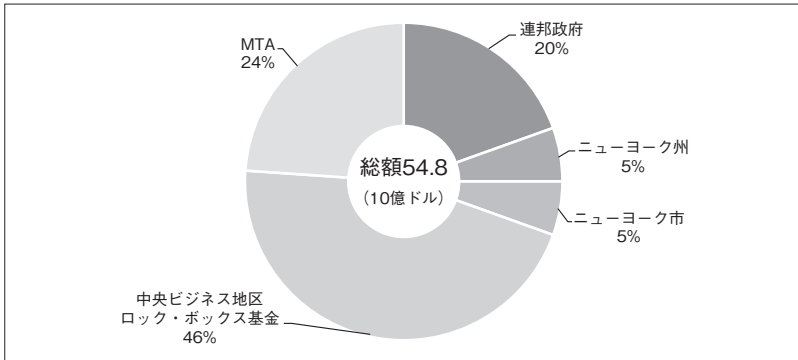
119 具体的には「生産性向上とコスト削減(Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.25.)」。

120 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.5.

121 2019年1月にクオモ知事は混雑料金（混雑税）でも不足する分をニューヨーク州とニューヨーク市とで折半を提案したが、デブラシオ・ニューヨーク市長が、拒否している（Cuomo details plans for MTA, congestion pricing, and more in State of the State - Curbed NY (<https://ny.curbed.com/2019/1/16/18184024/new-york-andrew-cuomo-state-of-the-state-mta-congestion-pricing-marijuana>) 2021.2.18access.）。その後、2019年2月26日のニューヨーク州クオモ知事とニューヨーク市デブラシオ市長による「MTAの改革と資金調達のための10の計画」の合意（Gov. Cuomo, Mayor de Blasio Proposed 10-Point MTA Reform Plan - Real Estate In-Depth (<http://www.realestateindepth.com/news/gov-cuomo-mayor-de-blasio-proposed-10-point-mta-reform-plan/>) 2021.2.18access.）をした。

わせた資金総額は547億9,900万ドルとなっていた。

【図10】 MTAグループの資本計画（2020-2024年）：資金供給元



出典：Office of the New York State Comptroller (2020)

その内訳は、MTA130億ドル（MTA債97億9,200万ドル、MTA Bridge and Tunnels債33億2,700万ドル）、連邦資金100億6,800万ドル、ニューヨーク州30億ドル、ニューヨーク市30億ドル、中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金250億ドル（混雑料金150億ドル、新規収入100億ドル）、となっている¹²²。

中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金250億ドルのうち、新規収入100億ドルの内訳は、先に確認した、2019年に導入された小売売上税の一部であるインターネット・マーケットプレイス税や不動産譲渡税の付加税であるマンション税である¹²³。

122 Metropolitan Transportation Authority (2020a) p.16. 収入の使途について、法律では、ロックボックス資金の80%をMTAニューヨーク市交通局とその子会社の資本プロジェクトに充てることが求められており、①地下鉄システム、②バスシステム、③公共交通機関の資本プロジェクトが限られている「郊外の地域」への投資が優先される。10%はMTAメトロノース通勤鉄道の資本プロジェクトを支援し、10%はMTAロングアイランド通勤鉄道の資本プロジェクトを支援するとしている（Citizens Budget Commission (2019) p.7.）。

123 2019-2020年の州制定予算では、これら的高級不動産譲渡による収入とインター

資本ロックボックス基金250億ドルの残りの150億ドルを賄うと想定されるのが、混雑料金（混雑税）である。混雑料金（混雑税）は、マンハッタン地区への乗り入れに対して料金を徴収し、密集地域での車両交通を抑制することと、MTAグループの市内地下鉄やバスのシステム近代化の遅れを解決¹²⁴することとで、自動車の代替手段として公共交通（電車やバス）を充実させることを意図している。

この資本計画により、MTAの債務残高は増加する。と同時に、従来からMTAグループの資本計画でおこなわれてきた連邦政府、ニューヨーク州、ニューヨーク市からの支援に加えて、中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金による新たな財源が加わった点は重要である。

というのは、短期的ではない新規財源を確保することが承認されているからである。これらの資金は、直接資本ロックボックス基金に入金されるため、議会による充当はなく、州予算等には計上されない¹²⁵。この点で、交通目的税としての財源面での安定性が確保される。法律上も、ロックボックス内の資金は、MTAグループの資本計画に対する市、州、または連邦政府の支援に取って代わるものではなく、補完するものとされている¹²⁶。

ネット・マーケットプレイス税による収入をMTAの中央ビジネス地区プログラムの資本ロックボックス基金に入金し、2020-2024年の資本プログラムの資金調達に使用することが定められている（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55）。

124 Gov. Cuomo, Mayor de Blasio Proposed 10-Point MTA Reform Plan – Real Estate In-Depth (<http://www.realestateindepth.com/news/gov-cuomo-mayor-de-blasio-proposed-10-point-mta-reform-plan/>) 2021.2.18access.

125 Citizens Budget Commission (2019) pp.2,5,6.

126 Citizens Budget Commission (2019) p.6. 「短期的には、2020-2021年のニューヨーク州制定予算で公共機関法553-jが改正され、COVIDによる州の緊急災害に「全部または一部」起因する収入の減少や営業費の増加を相殺するために、MTAは、2年間（2020年と2021年）Central Business District Tolling Lockbox Fundの資金を、使用できるようになった（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55）。」

なお、2021年以降に導入するとされている混雑料金（混雑税）は、新型コロナウイルス蔓延の影響等により、導入が延期されている。

むすびにかえて

本稿は、ニューヨーク州政府の外延にあるMTAグループを取り上げた。法律上は独立し、営業収支均衡が求められる機関の「財源調達（ファイナンス）」と「制御（ガバナンス）」に着目し、どのような課題に直面しているのかを明らかにしてきた。

自動車から電車・バスへのシフトを促し、環境改善、経済効果の獲得、貧困層の利便性向上等を意識する中で、MTAグループの当面の課題は、持続不可能なコスト増を抑制すること、そして持続可能な新たな資金源を模索することであった。

(1) ファイナンスの多層性：大都市でも独立採算でない

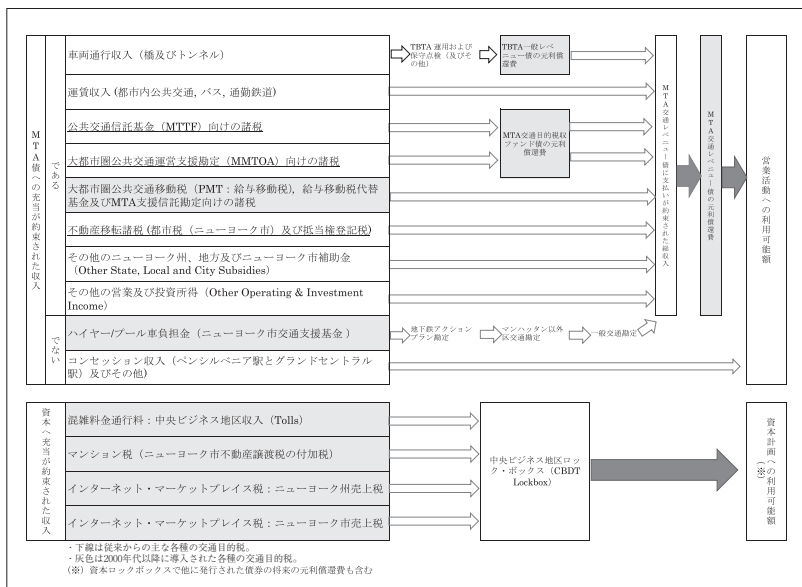
ア フロー：大規模で多様な各種の交通目的税

MTAグループは、料金設定権を有するが、課税権を有していない。この点を意識して、資金フローを確認したところ、MTAグループの営業費用に占める比率は「運賃収入」が36.2%、「車両通行料金収入」が11.8%、「各種の交通目的税による補助金」が33.0%であった。MTAグループの活動エリアは、MTA通勤交通地区であり、ニューヨーク市を中心にした大都市圏であるが、このような中で公共交通の運営も、【表1】で確認した全米と同じ状況であり、独立採算ではない。中でも特徴的なのは、営業資金と資本資金にまたがる大規模で多様な各種の交通目的税の存在である。

営業資金の流れを示している【図11】左上にある、支払いを約束された収入（pledged revenue）のほとんどが、各種の交通目的税であり、当初は公共交通信託基金（MTTF）向けの諸税や大都市圏公

公共交通運営支援勘定（MMTOA）向け諸税等の石油・自動車関連税と、都市税や抵当権登記税等の不動産移転諸税（real estate transfer taxes）によるものであった。

【図11】 MTAグループの資金の流れ：営業資金と資本資金



出典：Metropolitan Transportation Authority（2019）をもとに修正加筆して作成。

不動産移転諸税は、公共交通サービスの提供による不動産価格上昇等の受益に対する負担といった根拠づけがなされてきた。また、石油・自動車関連税は、当初は道路整備の受益を中心にしたものであったが、次第に自動車交通による「混雑現象（大気汚染等）を抑制」する見地から、公共交通への配分がなされていった。自動車は環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理である。

2008年の金融危機に直面し、従来の各種交通目的税の不安定化が

顕在化したことから、「大都市圏通勤交通移動税（給与移動税）」や「MTA支援信託勘定向けの諸税」を導入し、公共交通への交通目的税収の安定化を図ることが模索された。

近年は、プラットフォームを通じた売上税収や、配車サービスの多様化に対応したウーバー等への課税等の、デジタル経済やデジタル経済に伴う交通モードの変化に柔軟に対応する形で新たな交通目的税を導入し、それを「資本ロックボックス基金」に直接充当することで、資本資金の更新財源を安定的に確保しようとしている（【図11】左下）。

「資本ロックボックス基金」の主要収入に位置付けられている混雑料金（混雑税）は、自動車の代替手段として公共交通を充実させることで、「環境の改善」と「貧困層や通勤者の利便性向上」との両立を意識したものである。

イ ストック：金融市場からのガバナンス

MTAグループは起債権を有している。この点を意識して、ストック面を確認すると、MTAグループは金融市場の参加者でもあり、MTAのフローがMTAのストックにも影響を与えていることがわかる。

【図11】の上部中央にあるように、MTAトライボロー橋及びトンネル局の一般レベニュー債（TBTA General Revenue Bond）は、営業収入の一つであるトライボロー橋及びトンネルの「車両通行料収入」を担保にしている。また、MTA交通目的税収ファンド債（Dedicated Tax Fund Bonds：DTF債）は、「公共交通信託基金（MTTF）向けの諸税」と「大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）向けの諸税」といった各種交通目的税収入を担保にしている。さらにMTA交通レベニュー債（Transportation Revenue Bonds：TRB）は、営業収入（運賃・料金等）のみならず、交通目的税収等も担保

にしている。

各種交通目的税を担保にした債券の存在は、実質的には州による債務保証の一種ともいえるものであり、それらに非課税債、課税債、劣後債等を組み合わせることで、金融市場からの資金調達手法を多様化している。ここには、一方で交通目的税による財源提供を行いつつ、他方で投資家に対する多様な金融商品を提供して、マーケット（「経済システム」）からのガバナンスをも期待する、アメリカ的な姿が見て取れる。

(2) ガバナンスの多層性：「政治」「社会」の作用を「経済」に埋め込む

MTAグループには「経済システム」によるガバナンス以外のルートも確保されている。MTAグループの活動は、MTA→MTA通勤交通地区→ニューヨーク大都市圏交通協議会→ニューヨーク州→連邦というレベルで、都市・交通計画等との整合性が意識されている。最後に神野（1997, 2021）等による「政治システム」「社会システム」「経済システム」の視点から、整理してみたい。

ア MTAグループ：事業間連携と制御（ガバナンス）

第一の段階は、MTAグループの活動とMTA通勤交通地区のレベルでの議論である。中心となる課題は、事業間の連携（地下鉄とバスの連携、通勤鉄道とパラトランジットカーとの連携など）である。

特徴的なのは、これらの意思決定を行う理事会の構成員が、MTA通勤交通地区（ニューヨーク州、ニューヨーク市・周辺7つの郡）の代表者により指名され、ニューヨーク州議会の承認を得た者である点である。そこでは、MTAグループの自治（自律性）と政策目的の達成（従属性）のバランスをどうとるかが模索されている。

いわば、「経済システム」と「政治システム」との調整である。

その際、MTAグループは理事会の傍聴希望者は誰でも傍聴でき、正式な議事が始まる前には、一般登録者により意見陳述が行われ、1人2分程度という制限付きであるが、誰でもMTA理事を前にして自身の意見を述べる事が出来る¹²⁷。こうすることで、市民団体やNPO等の参加の機会も与えている。つまり、「社会システム（市民団体やNPO）」からの参加の機会を確保しようとしている。

イ MTAグループと広域連携：政府間・政策間連携と制御

第二の段階は、MTAグループの活動を巡る広域圏のレベルでの議論である。中心となる課題は、組織間の連携（州－自治体－広域（下部）行政組織－公社－民間事業者、住民組織）である（例えば州内のアップステートとダウンステートの整合性等）。

特徴的なのは、これらの調整を行うニューヨーク大都市圏交通協議会の構成員が、MTA理事会の議長や、郡・市・州の交通責任者であり、そこに環境、都市計画関係者や連邦政府も参加している点にある。そこには、交通計画や都市計画等の計画とのリンクを図る総合的都市経営の視点も見て取れる。

報告書が問題していたのは、MTAグループと政府間との調整の不徹底であった。報告書が提示した、MTAグループに政府間計画及び不動産調整室（Intergovernmental Planning & Real Estate Coordination Office）の設置をし、TODの枠組みの中で公共交通の資本整備をしつつ、TIF（tax increment financing：増収増税財源措置）による資金調達を行う手法も、一種の「経済システム」と「政治システム」との調整である。協議会等の開催による「社会システム（市民団体やNPO）」からの参加も意識してきたが、連邦法の義

127 自治体国際化協会（2017）31頁。

務付けにより、後押しされている（調整する「政治システム」）。

ウ 政治、社会、経済システム間の連携：組み合わせの多様性

MTAグループは、州政府の直営ではなく、法律的には州から独立した公共企業体として、公共交通サービスを提供している。政府直営でない組織（民営化含む）は、一見すると「経済システム（市場経済）」の中で利潤動機で動く、独立した組織のように見える。

しかし、現実にはMTAグループには「政治システム（連邦政府・ニューヨーク州政府・地方政府等）」や「社会システム（交通NPOやホームレスNPO等）」からの作用が、埋め込まれている。

アメリカは「経済システム」の領域が広いとされるが、そのような中であっても、「公共統制（public control）による監視」の下で、MTAグループによる「公共サービスをできるだけ効率的、有効的、民主的にすること¹²⁸」が志向されているように思われる。言い換えれば「経済システム」を重要視するとされるアメリカにおいてさえ、組織的には独立しているが、実は「政治システム」や「社会システム」による関与の度合いも小さくはない。組織形態と組織の独立性との関係は、一義的でなく、様々な組み合わせがありうる。

特に多様な人種で構成され、多様な文化的背景を持つアメリカで重視されているのは、地域とコミュニティの交通ニーズをくみ取るべく、多様な開示ルートや意見表明ルートを確保し、それをMTAグループと政府との間で連携し、合意に至ることである。この点は、報告書の以下の指摘にも表れている。

「公共交通機関の破綻は、ニューヨーク都市圏の住みやすさと繁栄の継続に対する唯一最大の脅威である。

128 Public Finance Focus staff (2022).

州政府と地方政府が協力して、交通システムに十分な資金を供給し、効果的に運営し、その優先的投資が地域とコミュニティの交通ニーズに合致するようにすることが不可欠である。・・・これは州と地方の「公選職 (elected officials)」とMTAと他の関連機関の「指導者」とが、合意に達することができるかどうかにかかっている¹²⁹。」

付記：本稿は、JSPS科研費・基盤研究C（研究代表者：関口智、課題番号：JP20K01715）の助成を受けている。

（2022年4月19日脱稿）

【参考文献】

Citizens Budget Commission (2006), *Public Authorities in New York State*.

Citizens Budget Commission (2015), *Recessions and Revenues-The case of MTA*.

Citizens Budget Commission (2019), *The MTA's New Revenues*.

Office of the New York State Comptroller (2020), *The Metropolitan Transportation Authority's Rising Debt Burden*, Report 13, March.

129 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.30. 連邦政府からの財源的側面での関与に対する報告書の評価は低い。報告書では「アメリカ全土で、特に古い都心部では、老朽化した公共インフラが壊れつつある。全米で4.6兆ドルもの未充足のインフラニーズがあるが、連邦政府は、公共の安全、雇用、経済に対するこの根本的な脅威にほとんど対処していない。他の国々とは対照的に、米国の連邦政府は重要なインフラの資金調達負担を事実上、州政府や地方自治体、民間部門に押し付けている（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.7.）」としている。2021年11月にバイデン政権下で超党派の合意により成立したインフラ投資計画は、このような批判にもこたえる面がある。

Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018), *Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup Report*.

Metropolitan Transportation Authority (2019), Metropolitan Transportation Authority Presentation to 2019 J.P. Morgan Public Finance Transportation & Utility Conference (<http://web.mta.info/mta/investor/pdf/2019/JPMConf072419FinalforWeb.pdf>) accessed 2021.2.19.

Metropolitan Transportation Authority (2020a), *2019 Comprehensive of Annual Financial Report-for the Year Ended December 31, 2019 and 2018*.

Metropolitan Transportation Authority (2020b), *MTA 2021 Final Proposal Budget-November Financial Plan 2021-2024*, Vol.2.

Metropolitan Transportation Authority (2021), *2020 Comprehensive of Annual Financial Report for the Year Ended December 31, 2020 and 2019*.

New York State, Division of Local Government Services (2018), *Local Government Handbook* (自治国際化協会ニューヨーク事務所訳(2021)「ニューヨーク州地方ハンドブック第7版」).

New York City Independent Budget Office (2011), “Budget Buster: For MTA, Tax & Fee Revenues Not Always on Track”, *Fiscal Brief*, August.

New York City Independent Budget Office (2020), “Trouble Ahead, Trouble Behind: The Impact of Declining Dedicated Tax Revenue on MTA Finances”, *Fiscal Brief*, July.

New York State Assembly, Ways and Means Committee Staff

(2021), *A Review and Analysis of the 2021-22 Executive Budget*.

Public Finance Focus staff (2022), “Municipal Corporatisation : An international comparison”, *Public Finance Focus*, 23 Feb.

State of New York (2021), *Comprehensive of Annual Financial Report for the Year Ended March 31, 2021*.

U.S. Congressional Budget Office (2022), *Federal Financial Support for Public Transportation*.

U.S. Executive Office of the President (2021), *Economic Report of the President 2021*, U.S. Government Printing Office (萩原伸次郎監訳『米国経済白書2021』蒼天社)。

加藤美穂子 (2021) 『アメリカの連邦補助金－道路・教育・医療』東京大学出版会。

川勝健志 (2016) 「アメリカの新連邦公共交通補助制度と持続可能な都市交通経営－オレゴン州ポートランド都市圏を事例に－」京都市立大学学術報告（公共政策）第8号。

篠田剛 (2007) 「米国インターネット課税問題と州間租税協調」日本財政学会編『格差社会と財政』、有斐閣。

渋谷博史・前田高志編 (2006) 『アメリカの州・地方財政』日本経済評論社。

自治体国際化協会 (1997) 「アメリカの交通体系と土地利用計画」『Clair Report』No.134.

自治体国際化協会 (2005) 「米国の市民参加－交通計画における合意形成手法－」『Clair Report』No.265.

自治体国際化協会 (2007) 「米国における公共交通の運営－LRTを中心として」『Clair Report』No.301.

自治体国際化協会 (2017) 「ニューヨーク都市圏交通公社 (MTA) におけるガバナンス」『Clair Report』No.453.

- 神野直彦（1997）『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 神野直彦（2021）『財政学（第3版）』有斐閣。
- 関口智（2007）「雇用主提供医療とアメリカ租税政策（上）（下）－雇用主提供年金との比較の視点から」『税務弘報』55巻10号、11号。
- 関口智・木村佳弘・伊集守直（2010a）「アメリカ州・地方政府の公会計制度と公共企業体」『公営企業』43巻1号。
- 関口智・木村佳弘・伊集守直（2010b）「地方公会計制度と予算・決算－アメリカとスウェーデンの比較」『立教経済学研究』64巻2号。
- 関口智・木村佳弘（2012）「アメリカ州・地方政府と公共企業体における業績評価指標」『公営企業』44巻61号。
- 関口智（2015）『現代アメリカ連邦税制－付加価値なき国家の租税構造』東京大学出版会。
- 関口智編（2016）『地方財政・公会計制度の国際比較』日本経済評論社。
- 関口智（2021a）「アメリカ福祉国家財政における住宅政策－「隠れた福祉国家」に埋め込まれた非営利組織の住宅資産・債務」『会計検査研究』第64巻、pp.13-38
- 関口智（2021b）「デジタル経済とアメリカ州税制－州法人税・州売上税の現状－」『地方分権に関する基本問題についての調査研究会（神野直彦座長）』自治総合センター、2022年3月所収。
- 瀬領大輔，リオポルド・ウェチュラ（2020）「日本と米国の高速鉄道投資の比較」『ファイナンス』4月号。
- 谷達彦（2010）「ニューヨーク市の通勤者税－導入と廃止－」日本地方財政学会編『地方財政の理論的進展と地方消費税』、勁草書房。

西村弘（1998）『クルマ社会 アメリカの模索』白桃書房。

長谷川千春（2010）『アメリカの医療保障－グローバル化と企業保障のゆくえ』昭和堂。

塙武郎（2010）「アメリカ大都市の交通財政－ニューヨーク・シカゴの事例研究」、渋谷博史・塙武郎編著『アメリカ・モデルとグローバル化Ⅱ－「小さな政府と民間活用－』第5章所収、昭和堂。

資料編

総合的な都市経営（エネルギー・交通等） のあり方研究会 資料

構成員名簿

【座長】

諸富 徹 京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授

【委員】

宇野 二郎 横浜市立大学学術院国際総合科学群教授

関口 智 立教大学経済学部教授

倉地 真太郎 明治大学政治経済学部専任講師

南 聡一郎 国土交通省国土交通政策研究所主任研究官

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

【事務局】

臼田 公子 日本都市センター研究室副室長（～2021年3月）

清水 浩和 日本都市センター主任研究員

黒石 啓太 日本都市センター研究員

高野 裕作 日本都市センター研究員

釵持 麻衣 日本都市センター研究員

（順不同）

※肩書等は2022年3月時点のもの。

研究会・ヒアリング調査 日程概要

【研究会】

- 第1回 日 時：2019年8月22日（木）15:00～17:00
場 所：日本都市センター研究室 8階会議室
議 題：調査研究に関する議論
(1) 企画書、論点メモ、資料の説明
(2) 論点整理、調査項目の確認、今後の方向性について
- 第2回 日 時：2019年10月11日（金）15:00～17:00
場 所：日本都市センター研究室 8階会議室
議 題：調査研究に関する議論
(1) 企画書、論点メモ、資料の説明
(2) 論点整理、調査項目の確認、今後の方向性について
- 第3回 日 時：2019年12月20日（金）15:00～17:00
場 所：日本都市センター研究室 7階708会議室
議 題：交通政策に関する事例報告
(1) 高野 裕作 日本都市センター研究員
「都市公共交通の運営と公的支出のあり方～Maasの実現を見据えて～」
(2) 南 聡一郎委員 中央大学研究開発機構 機構助教
「フランスにおける都市公共交通への投資と財源～LRTプロジェクトにみる都市経営のあり方～」
(3) フリーディスカッション
- 第4回 日 時：2020年7月2日（木）13:00～15:00
場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：エネルギー政策に関する報告

- (1) 諸富 徹 京都大学大学院経済学研究科教授
「エネルギー自治・シュタットベルケ・地域経済循環」
- (2) 中山 琢夫 京都大学大学院経済学研究科特定講師
「都市のエネルギー政策：シュタットベルケの近年の
トレンドと金沢市企業局のガス・発電事業の民間譲渡
問題」
- (3) フリーディスカッション

第5回 日 時：2020年10月7日（水）10:00～12:00

場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：ドイツにおける地方公企業のコントロール

- (1) 宇野 二郎 横浜市立大学学術院国際総合科学群教授
- (2) 質疑応答
- (3) 調査研究に関する議論
現地調査先について

第6回 日 時：2020年11月6日（金）15:00～17:00

場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：デンマークの地方公営企業に関する報告

- (1) 倉地 真太郎 明治大学政治経済学部専任講師
- (2) 質疑応答
- (3) 調査研究に関する議論（現地調査で聞くべき事等）

第7回 日 時：2021年3月12日（金）15:00～17:00

場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：ドイツの公営企業等のガバナンスと財務分析に関
する報告

- (1) ラウパッハ・スミヤ・ヨーク
立命館大学経営学部国際経営学科教授
「ドイツの公営企業等のガバナンス」
- (2) 坂本 祐太 京都大学大学院地球環境学舎修士課程
「ドイツの公営企業等の財務分析」
- (3) フリーディスカッション

第8回 日 時：2021年11月8日（金）10:00～12:00

場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：研究報告

- (1) 関口 智 立教大学経済学部教授
「ニューヨーク大都市公共交通の財源問題：ニューヨーク都市圏交通公社（MTA）を事例に」
- (2) 質疑応答
- (3) フリーディスカッション

第9回 日 時：2021年11月22日（月）10:00～12:00

場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：調査研究に関する議論

- (1) 報告書に関する議論
・構成案等の説明
・骨子案の説明（5分×8人分：40分程度）
- (2) フリーディスカッション
※主に報告書（それぞれの骨子案や構成案（仮案）など）について

第10回 日 時：2022年1月7日（金）10:00～12:00

場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：調査研究に関する議論

(1) 報告書に関する議論

・構成案等の説明

・骨子案の説明（5分×8名様：40分程度）

(2) フリーディスカッション

※主に報告書（骨子案（加筆修正版）や構成案（仮案）など）について

第11回 日 時：2022年2月21日（月）18:00～20:00

場 所：日本都市センター研究室（Zoom開催）

議 題：調査研究に関する議論

(1) 報告書に関する議論

・構成案等の説明

・骨子案の説明（5分×8名様：40分程度）

(2) フリーディスカッション

※主に報告書（骨子案（加筆修正版）や構成案（仮案）、タイトル案、整理図（案）など）について

※肩書等は当時のもの。

【ヒアリング調査】

神戸市

日 時：2020年11月9日 10:00～15:00

調査先：企画調整局企画課、交通政策課

調査者：南 聡一郎 委員（国土交通省国土技術政策研究所研究官）、清水主任研究員、高野研究員

宇都宮市

日 時：2020年11月27日 15:00～17:00

調査先：環境政策課

調査者：諸富 徹 座長（京都大学大学院経済学研究科教授）、清水主任研究員

横浜市

日 時：2020年12月17日 14:00～16:00

調査先：横浜市総務局しごと改革室行政・情報マネジメント課

調査者：宇野 二郎 委員（横浜市立大学学術院国際総合科学群教授）、倉地 真太郎 委員（明治大学政治経済学部専任講師）、清水主任研究員

加賀市

日 時：2021年10月1日 10:00～11:30

調査先：環境政策課、同政策推進課、加賀市総合サービス(株)等

調査者：宇野 二郎 委員（横浜市立大学学術院国際総合科学群教授）、清水主任研究員

※肩書等は当時のもの。

執筆者プロフィール

諸富 徹

京都大学大学院経済学研究科・経済学部教授

京都大学大学院経済学研究科経済政策専攻博士課程修了。経済学博士（京都大学）。横浜国立大学経済学部助教授、京都大学大学院経済学研究科助教授などを経て、2010年より現職。専門は財政学、環境経済学。主な著作に、『環境税の理論と実際』（単著、有斐閣、2000年）、『グローバル・タックスー国境を超える課税権力』（単著、岩波新書、2020年）、『人口減少時代の都市』（単著、中公新書、2018年）『「エネルギー自治」で地域再生！ー飯田モデルに学ぶー』（単著、岩波ブックレット、2015年）などがある。

倉地 真太郎

明治大学政治経済学部専任講師

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。後藤・安田記念東京都市研究所研究室研究員を経て、2019年より現職。専門は財政学、財政社会学。主な著作に、「デンマークにおける地方税、政府間協議制度、課税自主権に関する研究ー分権的システムの再検討のために」（単著、後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』（110）、2019年）、「コロナ下におけるレジリエンスの検討ーデンマーク財政を事例にー」（単著、北ヨーロッパ研究、2021年）、「『移民政策』なき教育財政ー外国につながる住民に向けた地方財政制度の視点からー」（共著、立教経済学研究、2022年）などがある。

宇野 二郎

北海道大学公共政策大学院教授

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程単位取得退学。博士（政治学）。札幌大学法学部教授、横浜市立大学国際教養学部教授などを経て、2022年より現職。専門は行政学。主な著作に、「ドイツの地方公営企業法の枠組と適用範囲」『公営企業』52（8）（単著、2020年11月）、「地方公営企業制度を再考するー経営戦略に着目して」『地方財政』63（4）（単著、2021年4月）、「日本の水道事業における官民連携の現況と展望」『生活経済政策』（283）（単著、2020年8月）などがある。

南 聡一郎

国土交通省・国土交通政策研究所主任研究官

京都大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。京都大学博士（経済学）。公益財団法人公害地域再生センター特別研究員、大阪大学大学院法学研究科特任研究員、京都大学大学院経済学研究科特定助教、社会科学高等研究院 日仏財団 パリ日仏高等研究センター（CEAFJP）ヴァレオフェロー、中央大学研究開発機構 機構助教などを経て、2021年より現職。専門は経済学、財政学、交通政策論、環境政策論。著書に、「フランス交通負担金の制度史と政策的含意」『財政と公共政策』第34（2）（単著、2012年）、「条文比較分析からみる公共交通条例の含意」『交通科学』第45（2）（単著、2015年）、『緑の交通政策と市民参加』（共著、大阪大学出版会、2016年）、『路面電車レ・シ・ビ〜住みやすいまちとLRT〜』（共著、技法堂出版、2019年）などがある。

関口 智

立教大学経済学部・大学院経済学研究科教授

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士（経済学、東京大学）。立教大学経済学部専任講師、准教授、米国カリフォルニア大学サンタバーバラ校客員研究員などを経て、2014年より現職。専門は財政学・租税論。主な著作に、『現代アメリカ連邦税制：付加価値税なき国家の租税構造』（単著、東京大学出版会、2015年）、『地方財政・公会計制度の国際比較』（編著、日本経済評論社、2016年）、「アメリカ福祉国家財政における住宅政策－「隠れた福祉国家」に埋め込まれた住宅資産・債務－」『会計検査研究』（64）（単著、2021年9月）などがある。

石川 義憲

前 公益財団法人日本都市センター理事・研究室長

東京大学法学部卒業。鳥取県総務部長、総務省市町村税課長・自治政策課長・自治大学校副校長、ジェットロ・デュッセルドルフセンター駐在員、公益財団法人日本都市センター理事・研究室長などを経て、2022年より（一財）資産評価システム研究センター参与。専門は地方行財政、人材育成、ドイツの行財政。主な論文に、「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」（単著、自治体国際化協会『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書』、2007年）、「DX、データ戦略と地方自治の視点～デジタル主体性自律性（主権）に注目して」（単著、日本都市センター『都市とガバナンス』（37）、2022年）、『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～』（共著、日本都市センター、2019年）などがある。

清水 浩和

公益財団法人日本都市センター主任研究員

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。公益財団法人日本都市センター研究員、地方公営企業連絡協議会調査研究事業アドバイザーなどを経て、2018年より現職。専門は財政学・社会保障論・公営企業論。主な著作に、『超高齢・人口減少時代に立ち向かう－新たな公共私連携と原動力としての自治体－（地域経済財政システム研究会WG報告書）』日本都市センター（共著、2017年）、「ドイツ・フライブルク市の地域公共交通の資金調達とその経営戦略～我が国の地方公営企業の経営戦略との比較に向けて～」地方公営企業連絡協議会『公営企業の経営戦略、法適用化、広域連携の取組、経営分析手法等に関する調査報告書』（単著、2020年）などがある。

高野 裕作

公益財団法人日本都市センター研究員

早稲田大学大学院創造理工学研究科博士後期課程単位取得退学。早稲田大学創造理工学部社会環境工学科助手などを経て、2016年より現職。専門は都市計画、景観計画、都市解析、公共交通。主な論文に、「都市自治体による公共交通政策に関連した財政支出に関する研究－全市区を対象としたアンケート調査の分析－」（共著、都市計画論文集、2018年）などがある。

総合都市経営を考える

—自治体主導による新たな戦略的連携—

2023年 3 月 発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E - Mail labo@toshi.or.jp

U R L <https://www.toshi.or.jp/>

印 刷 日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

T E L 03 (5911) 8660

ISBN 978-4-909807-31-1 C3033

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-31-1
C3033 ¥1500E

定価1,650円(本体価格1,500円+税10%)



9784909807311



1923033015003

