

諸外国における地域公共交通補助制度
—ドイツ・フランス・英国の事例から—

高 峯 康 世

- ① 2013（平成25）年12月に「交通政策基本法」（平成25年法律第92号）が施行され、続いて2014（平成26）年5月には「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（平成19年法律第59号）が改正されるなど、地方部において課題とされている公共交通の維持を目指した動きが進んでいる。これらについては、概ね評価を得ているものの、実現を目指すうえで必要となる財源が示されていないとの指摘もある。
- ② ヨーロッパ諸国では、日本に先行して20世紀中盤にモータリゼーションが進行し、早くから公共交通の活性化が課題となった。そのため、日本のように独立採算を前提とするのではなく、公的補助を前提とした公共交通の運営が広く行われている。
- ③ ドイツの公共交通政策においては、連邦から州に対して大幅な権限と財源の移譲が行われている。主な補助制度は二つあり、一つは、1967年から行われている地域の交通事情改善を目的とした道路及び公共交通のインフラ整備のための補助制度である。
- ④ もう一つは、1997年に旧国営鉄道の近郊鉄道路線が州に移管されたことに伴って設けられた、鉱油税（後にエネルギー税）を財源とした地域公共交通に対する補助制度である。これらの制度により合計で1兆円を超える規模の財政補助が提供され、その使途も概ね州の裁量に任されている。
- ⑤ フランスでは、地域の公共交通を司る都市圏交通局が直接、公共交通の整備・運営の財源を調達することを可能にする交通税という制度がある。交通税を導入する地域は年々増えており、2012年の税収は合計で35億ユーロ（約4000億円）に達した。
- ⑥ このような財源の裏付けによって、LRTなど公共交通機関の整備や、低運賃政策が行われており、公共交通の利用状況も活性化傾向にある。
- ⑦ 英国は上記の2国に比べると日本に近く、中央集権的かつ民間中心の公共交通運営体制となっている。路線バスに対しては比較的手厚い補助が行われており、イングランドにおける2012年度のバス事業者に対する様々な公的補助の合計額は約23億ポンド（約3140億円）である。
- ⑧ 英国では、2010年の保守党と自由民主党の連立政権発足以降、様々な補助制度の見直しが進行中であり、新たな制度も作られている。そこでは補助額の縮減とともに、地方への分権化が目指されており、今後も動向を注視していく必要がある。
- ⑨ 各国の公共交通の運営体制は、各々の歴史的経緯や地理条件などによって形成されてきたものであるため、直ちにこれらの補助制度を取り入れることは困難である。しかし、日本の地方部における公共交通維持についての示唆となる部分も大いにあると思われる。

諸外国における地域公共交通補助制度 —ドイツ・フランス・英国の事例から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 高峯 康世

目 次

はじめに

I ドイツにおける地域公共交通に対する連邦補助制度

- 1 解消法に基づく連邦補助
- 2 地域化法に基づく連邦補助
- 3 小括

II フランスの地域公共交通における財源調達制度

- 1 都市圏交通局（AOTU）
- 2 交通税制度
- 3 小括

III 英国の各種交通関連補助制度

- 1 地域バス交通等に対する補助制度
- 2 政府による資本費補助
- 3 連立政権による新たな補助制度

おわりに

はじめに

国の交通政策に関する方針を示すことを目的とし、その中で日常生活や社会生活に必要な交通手段の確保に努める⁽¹⁾とした「交通政策基本法」(平成25年法律第92号)が2013(平成25)年12月に施行された。それに続き2014(平成26)年5月には、同法の理念にのっとり、地方自治体が主導して地域公共交通の計画を策定することを目的として、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(平成19年法律第59号)の改正法(平成26年法律第41号)が成立するなど、人口減少やモータリゼーションの進行によって大きな課題となっている、地方における公共交通のサービス維持を目指した動きが進められている。

その一方で、交通政策基本法については、利用者側の視点を含んだ公共交通に関する理念や手続を初めて示したという意味では画期的ではあっても、それらを実現するための具体的な財源の手当てが示されていない、との指摘もある⁽²⁾。

日本では、比較的少ない平野部に形成された都市への人口集中が、公共交通に対する集中的な需要を生み、そのことが民間事業者による独立採算方式の公共交通運営を可能にしてきた。一方で、ヨーロッパ諸国では、もとより可住地あたりの人口密度が小さく、日本に先駆けて20世紀中盤にモータリゼーションが進行したため、早くから独立採算による公共交通運営が前提とされていない地域も多く、公的補助を前

提とした公共交通の運営が広く行われている。そこで、今後の日本における公共交通財源をめぐる議論の示唆となると思われる、ドイツ・フランス・英国における公共交通の財源政策及びその経緯を紹介する。

I ドイツにおける地域公共交通に対する連邦補助制度

ドイツの地域公共交通政策は、連邦から州への大幅な権限と財源の移譲を大きな特徴としている。州をまたぐ長距離鉄道に対しては連邦が権限を持っているが、「公共近距離旅客輸送(Öffentlicher Personennahverkehr: ÖPNV)」と呼ばれる地域公共交通機関、例えば都市近郊の近距離鉄道路線や路線バス・LRT⁽³⁾などについては、州が権限を持っている。この公共近距離旅客輸送のインフラ整備や運営の財源においては、運賃収入や州政府からの補助に加え、日本円換算で合計1兆円を超える規模の連邦から州への財政補助が大きな役割を果たしている。

連邦による州の地域公共交通施策への補助は主に二つの制度に基づいて行われている。一つは1971年に施行された「地域交通助成法(Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: GVFG)」⁽⁴⁾に基づく補助に端を発し、同補助の廃止後の代替措置として現在は通称「解消法(Entflechtungsgesetz: EntflechtG)」⁽⁵⁾によって行われている公共交通のインフラ整備への補助である。もう一つは、1990年代に行われた鉄道改革の一環として、近距離の旅客鉄道の権限が州へ移譲されたことに

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014年12月5日である。

(1) 交通政策基本法第16条

(2) 板谷和也「交通政策基本法に求められる財源確保と人材育成—フランス LOTI との比較から—」『運輸と経済』74巻6号, 2014.6, p.72.

(3) Light Rail Transit(軽量軌道交通)の略称。「次世代型路面電車システム」などとも呼ばれ、都市計画と一体となった専用軌道や停留所の整備、低床型車両の導入などを特徴とする。

(4) 正式名称: Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (BGBl. 1971 I S. 239)(市町村の交通事情を改善するための連邦政府の財政補助に関する法律)

(5) 正式名称: Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (BGBl. 2006 I S. 2098, 2102)(共同任務及び財政補助の解消に関する法律)

に伴い、「地域化法 (Regionalisierungsgesetz: RegG)」⁽⁶⁾に基づいて行われることになった近距離鉄道やその他公共交通機関の運営・整備費の補助である。

1 解消法に基づく連邦補助

(1) 地域交通助成法

旧西ドイツでは、1950年代に自家用自動車の普及が急速に進み、都市中心部において、慢性的な渋滞や、それに起因するバスなどの公共交通の速度低下、排気ガスの問題などが顕在化した。そのため、地域の交通事情改善のための調査を連邦政府が行うことを定める法律⁽⁷⁾が1961年に制定され、1964年に有識者委員会による報告書⁽⁸⁾がまとめられた。

そこでは自動車交通の過剰状態を解消するためには道路整備だけでは不十分であり、その移動需要を公共交通に振り向けるための投資を行った方が効率的であるとの認識が示され、都市中心部における駐車場の制限や、路面電車やバスの専用レーンの設置、乗換駅と道路交通の分離などが提言された。さらに、それらを実行可能なものにするために、近距離旅客輸送への安定的な財政補助が必要である旨が提言として示された。⁽⁹⁾

提言を受けた連邦政府は財政措置の確保に着

手し、1967年の鉱油税⁽¹⁰⁾改革で1リットルあたり3ペニヒ⁽¹¹⁾の引上げを行い、「市町村の交通事情の改善のための連邦補助に関する指針」⁽¹²⁾によって、鉱油税の増収分の60%が道路整備に、残りの40%が地域公共交通のインフラ整備に配分されることとなった。1971年には、同指針による補助が地域交通助成法によって法制化され、地域公共交通のインフラ整備のための恒久財源が確保されることになった⁽¹³⁾。補助の対象となる事業は同法に規定されており、そのうち公共交通に関するものは、「バス専用レーンの建設・改良」「路面電車・高架鉄道・地下鉄・非連邦所有鉄道の交通路の建設・改良」「バスターミナルや交通上重要な乗換施設の建設・改良」などであった⁽¹⁴⁾。

その後、補助に占める道路整備と公共交通整備の配分や財源規模についてはたびたび見直しが行われたが、地域交通助成法に基づく州への補助が行われた最後の年である2006年の時点では、その財源規模は約16億6900万ユーロで、道路には約8億1000万ユーロ(48.5%)が、公共交通へは約8億5500万ユーロ(51.2%)が配分された⁽¹⁵⁾。

(2) 解消法に基づく補助への移行

複雑に入り組んでいた連邦と州の権限につい

(6) 正式名称：Gesetz zur Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (BGBl. 1993 I S. 2378, 2395) (公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律)

(7) Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (BGBl. 1961 I S. 1109) (市町村の交通事情改善のための方策の調査に関する法律)

(8) Bericht der Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Deutscher Bundestag Drucksache IV/2661)

(9) 渡邊徹「ドイツの地域交通政策に関する研究—連邦補助制度を中心に—」『日交研シリーズ A』517号, 2011.5, pp.3-8.

(10) 鉱油税法(1939年)によってガソリン、軽油、重油などの石油製品に課された税。2006年から石炭も課税対象となり、エネルギー税に名称が変更された。

(11) 100ペニヒ=1ドイツマルク。2000年のユーロ導入の際には1ユーロ=1.95583ドイツマルクとされた。

(12) Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (*Bundesanzeiger*, Nr. 93 vom 20. Mai 1967)

(13) 同時に道路と公共交通の配分比率も55:45に変更された。なお、この比率は1973年には50:50となるなど徐々に公共交通への配分が増え、1992年には配分比率に関する規定が撤廃された。(青木真美「ドイツにおける公共近距離旅客輸送の助成とその成果」『同志社商学』57巻5号, 2006.3, p.102.)

(14) 渡邊 前掲注(9), p.7.

ての見直しが行われた2006年の第一次連邦制改革に伴って、地域交通助成法に基づく州への補助措置はなくなることとなった⁽¹⁶⁾。しかしながら、約16億ユーロにおよぶ補助金の必要性は依然として残っているため、様々な財政補助⁽¹⁷⁾の代替措置を定めた解消法に基づく補助が継続されることとなった。

解消法に基づく補助へと制度が移行するに当たって、幾つかの変更がなされた。まず、規模の大きな近距離旅客輸送インフラの整備などに対して連邦が直轄して行う補助は、引き続き地域交通助成法を根拠として継続されたため、該当分となる約3億3000万ユーロ⁽¹⁸⁾が除外され、総額が年13億3550万ユーロとなった。この額は解消法に規定され、2007年から2013年まで毎年この額の補助が行われることとなった。また、各州への配分比率も解消法に規定された⁽¹⁹⁾。他の変更点としては、エネルギー税（旧「鉱油税」）から一般財源へと財源の変更が行われている。また、地域交通助成法では第2条第1項において支出対象となる事業が細かく規定されているが、解消法のもとでは、「地域の交通事情の改善」のためのインフラ整備であれば、任意の項目に支出が可能になるなど州の

裁量が大幅に広がった⁽²⁰⁾。

(3) 解消法の2013年改正

2006年制定時の条文では2013年までの補助額しか規定されておらず、2014年以降は未定となっていたことなどから、2013年に解消法の改正⁽²¹⁾が行われた。この改正によって、2014年から2019年も金額は年13億3550万ユーロのまま変わらないこととなった。その一方で、補助の目的を定めた第5条においては、解消法に規定された全ての補助措置について、各々の目的に関する規定がなくなり、単に「投資」に使用するというのみが一括して規定される、という大きな変更が行われた。このことにより2014年からは、これまでの「地域の交通事情の改善のため」という目的規定が外れることとなった⁽²²⁾。

この改正が各州の交通投資政策へ与える影響についてはまだ定かではなく、今後を注視していく必要がある。しかしながら現時点では、ノルトライン・ヴェストファーレン州⁽²³⁾などが補助金の使途を2019年まで継続して交通目的とすることを州法で定めている⁽²⁴⁾ことや、解消法改正案の法案説明の際に、連邦政府が「既

(15) このほか、調査費として378万ユーロが支出されている。(Bundesministerium für Verkehr, *Bericht für das Jahr 2006 über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bericht)*, 2007.9.28, pp.3, 21. <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/gvfg-bericht-2006.pdf?__blob=publicationFile>)

(16) 連邦制改革では、連邦が財政補助を通じて州の投資政策に介入し、州の財政をコントロールしているという問題の解消が目指された。(渡邊 前掲注(9), p.19.)

(17) 交通投資のほかには、大学病院を含む大学の建設・拡張、教育計画、住宅政策への補助に関する規定がある。

(18) Bundesministerium für Verkehr, *op.cit.*(15), p.4.

(19) この配分比率が決定された基準は不明であるが、前身となる地域交通助成法では、各州の自動車登録台数に一定の係数を乗じて計算されていた。(土方まりこ「ドイツにおける地域交通助成制度とその変容」『運輸と経済』65巻11号, 2005.11, p.83.)

(20) 渡邊 前掲注(9), p.21.

(21) Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz - AufbhG), Artikel 4 Änderung des Entflechtungsgesetzes (BGBl. 2013 I S. 2401, 2402)

(22) 2014年から解消法の各補助に関する目的規定を外すことについては、ドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) の2006年改正で加えられた第143c条において規定されており、当時から予定されていた。なお、市町村の交通事情の改善のための連邦補助の中止に伴って行う、という補助の経緯についての記述はそのまま解消法に残っている。

(23) ドイツ西部に位置する最も人口の多い州で、州都であるデュッセルドルフのほか、ケルン、ドルトムントなどの都市がある。

に幾つかの州が表明しているように、全ての州においてこれまでの目的に使用されることが望ましい」としている⁽²⁵⁾ことなどから、実際の運用において大きな変化はまだないものと思われる。

2 地域化法に基づく連邦補助

(1) 制定の経緯

1990年の時点でドイツ連邦鉄道 (Deutsche Bundesbahn: DB)⁽²⁶⁾が抱える長期債務は50億マルクに達していた。また、1991年の東西ドイツ統一によって、設備投資が滞っている東ドイツのドイツライヒ鉄道 (Deutsche Reichsbahn: DR)⁽²⁷⁾と合併する方針が示されており、合併に伴って財政状況がより悪化することが予期された。このような状況から、「民営化」「ドイツ連邦鉄道とドイツライヒ鉄道の合併」「線路インフラと鉄道運行との上下分離」⁽²⁸⁾「運行における長距離旅客鉄道・近距離旅客鉄道・貨物鉄道の分離」「長期債務の新会社からの切り離し」などを柱とした鉄道改革が行われることとなった。⁽²⁹⁾

このうち、ドイツ連邦鉄道が各都市に持つSバーンと呼ばれる近距離旅客鉄道は、採算性が低かったことなどから、新たに設立されるドイツ鉄道株式会社 (Deutsche Bahn Aktiengesellschaft: DB AG) には引き継がず、州へと移譲 (= 地域化) する方針が示された。この方針の目的には、新会社を近距離旅客鉄道の赤字から解放すること

や、州に対してより強いコスト意識を持たせること、州が権限を持つ他の諸公共交通機関と近距離旅客鉄道との一元的な運営によって地方の交通体系を効率化することなどがあった。

しかしながら、Sバーンの権限を移譲するに当たって、連邦が財源を示さなかったことが各州の反発を招き、地域化をめぐる連邦と州の間で激しい議論が交わされた。最終的には権限移譲に伴って州の財政負担が増さないよう、連邦が運営・整備費に対する財政補助を行うことで決着し、1993年に地域化法が制定され、1997年からSバーンの地域化が行われることとなった。補助の財源は、鉱油税 (現「エネルギー税」) となった。⁽³⁰⁾

(2) 地域化法の概要

使途については、「近距離旅客鉄道の資金調達のため」(第6条第1項)とだけ規定されていることから、インフラ整備に使途が限定されていた解消法とは異なり、運営費にも使用することができる。先述した制定経緯から、地域化法は近距離旅客鉄道への補助を主な目的としているが、使途については州に任されており、実際にはバスやLRTなどの運営費補助にも使用されている⁽³¹⁾。全国における内訳では、10%程度⁽³²⁾が近距離鉄道以外の諸公共交通機関の整備・運営に配分されている。補助額については、解消法同様に条文で規定されており、2008年

(24) Karl-Heinz Daehre (Vorsitzender der Kommission), *Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“*, 2012.12, p.35. <<https://www.vdv.de/bericht-daehre-kommission-dezember-2012.pdf?forced=true>>

(25) Deutscher Bundestag *Drucksache* 17/14078, pp.10-11.

(26) 西ドイツの国営鉄道。

(27) 東ドイツの国営鉄道。

(28) 線路などインフラの保有とその上を走る鉄道の運行をそれぞれ別の運営主体が行う仕組み。1991年のEC理事会指令 (91/440/EEC) において、鉄道輸送事業の競争性を高めるために、EU内ではインフラと運行の会計分離を行うこととされていた。

(29) カトリン・ケスタ, 青木真美「ドイツにおける鉄道の地域化—近距離旅客輸送の運営 (第2回)—」『運輸と経済』58巻11号, 1998.11, pp.78-79.

(30) カトリン・ケスタ, 青木真美「ドイツにおける鉄道の地域化—近距離旅客輸送の運営 (第3回)—」『運輸と経済』58巻12号, 1998.12, pp.61-62.

(31) 土方 前掲注(19), p.85.

(32) Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, *VDV Statistik 2012*, 2013.8, p.17. <<http://www.vdv.de/statistik-2012.pdf?forced=true>>

が66億7500万ユーロで、以降1年ごとに前年比で1.5%が増額されることになっている。2014年の法定補助額は約71億9090万ユーロで、解消法を遥かにしのぐ規模である(表1及び図1)。

3 小括

以上のように、ドイツでは州が権限を持つ地

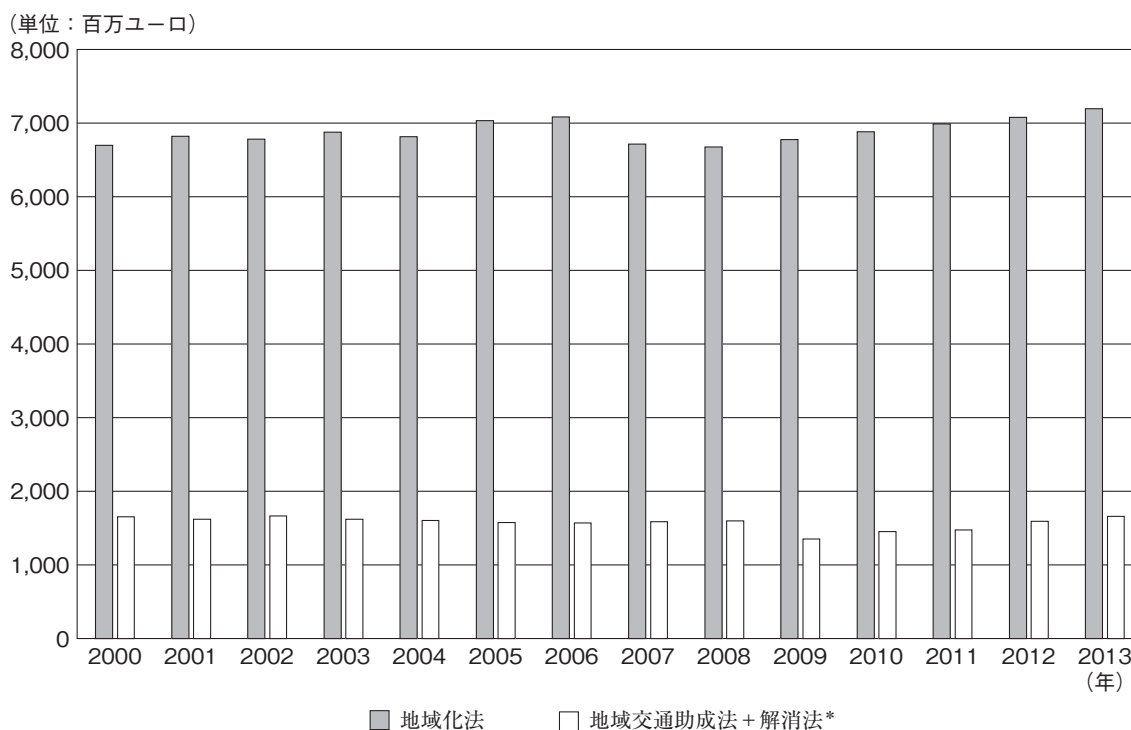
域公共交通に対し、連邦からかなり手厚い補助制度が設けられている。また、補助金の用途についても大枠は示されているものの、具体的な用途に関しては州の裁量が大幅に認められている。ここで紹介した両制度ともに、補助金の額や州への配分比率が法律に書き込まれており⁽³³⁾、とらえようによっては、財源の硬直化を招く危険性も孕んでいる。その反面、安定財源がある

表1 ドイツの地域公共交通に対する連邦補助制度の比較

	解消法	地域化法
金額(2014年)*	13億3550万ユーロ(約1843億円)	約71億9090万ユーロ(約9925億円)
財源	一般財源	エネルギー税
目的	地域の交通事情の改善のための投資(2013年まで) ／投資一般(2014年から)	公共近距離旅客交通の資金調達
用途	資本費のみ	資本費・運営費どちらにも使用可能
対象となる交通モード	道路、公共交通設備など交通全般	鉄道・バス・LRTなどの公共近距離旅客交通

*1ユーロ=138.03円として計算(平成26(2014)年11月分報告省令レート)。
(出典) 各種資料を基に筆者作成。

図1 連邦政府による交通関連補助の実績額(2000~2013年)



*2000年から2006年は地域交通助成法のみ、2007年以降は地域交通助成法連邦プログラムと解消法の合計額である。

(注) 実績額であるため、法律に規定された額とは一致しない。

(出典) Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, *VDV Statistik*. <<https://www.vdv.de/jahresbericht---statistik.aspx>> 各年版を基に筆者作成。

(33) 規定については一定の期間ごとに見直しが行われている。地域化法では2004~2007年、2008~2014年というスパンで補助額などの見直しが行われた。

ため、地方自治体が地域交通について中長期的な計画のもとに、主体的に交通の利便性向上などの取組を着実に実行することを可能にしていると言える。その成果として、日本と同じく人口減少と少子高齢化が進むドイツにおいて、鉄道・バスなどの地域公共交通の輸送実績が継続的に拡大するという結果も生まれている⁽³⁴⁾。

II フランスの地域公共交通における財源調達制度

フランスでもドイツと同じく、地域公共交通政策は地方の役割とされているが、ドイツと異なる最も大きな特徴として、交通税⁽³⁵⁾という枠組みを通して、中央政府を介さず、地方が独自に公共交通の整備・運営の財源を調達することを可能としていることが挙げられる。この制度を導入する地域は年々増えており、2012年における地方の交通税収入の合計は約35億ユーロ⁽³⁶⁾(約4000億円⁽³⁷⁾)となっている。このような財源の裏付けにより、LRTや地下鉄、BRT⁽³⁸⁾など専用軌道を持つ交通システム⁽³⁹⁾の

軌道延長が2000年から2012年までに2.6倍に増えるなど、公共交通の整備が着々と進んでいる。また、利用状況についても、輸送量を表すトリップ数⁽⁴⁰⁾が2012年までの直近5年間で13%、輸送人キロ⁽⁴¹⁾が17%増加する⁽⁴²⁾など活性化傾向にある⁽⁴³⁾。

なお、フランスでは首都圏であるパリを中心としたイル・ド・フランス地域圏と、それ以外の地域とでは公共交通に関する制度が別建てとなっている。地域公共交通の財源に着目する本稿では、イル・ド・フランス地域圏以外の地域における制度や取組を主に取り上げることとする。

1 都市圏交通局 (AOTU)

(1) 概要

まず、交通税を徴収する権限を持つ都市圏交通局 (Les Autorités Organisatrices de Transport Urbain: AOTU) について説明する。1982年に制定された交通基本法⁽⁴⁴⁾は、「全ての人の移動する権利」や「交通手段選択の自由」を認めた交通権を掲げていることで知られている⁽⁴⁵⁾。それと同時

(34) 土方まりこ「ドイツにおける地域公共交通に対する財政支援」『鉄道ジャーナル』47巻12号, 2013.12, p.90.

(35) 交通税 (Versement transport) : 交通負担金とも呼ばれる。「租税法で定義されておらず、徴収が税務署の管轄外となり、徴収業務を社会保険機構が行う」ため、厳密には税ではなく「法的には公租公課のうち公課に区分される受益者負担金の一種であるという位置づけである」一方で、対外的には「フランスの官公庁や研究者は英訳語に Transport Tax の語彙を用いている。」(南聡一郎「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, 2012.10, pp.123-124.)

(36) GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport), *L'année 2012 des transports urbains*, 2013.11, p.12. <http://www.gart.org/content/download/24731/242187/file/Ann%C3%A9e_des_Transports_2012_17012014.pdf>

(37) 1ユーロ=114.2円として計算(2012年の平均為替レート。IMFウェブサイト <<http://elibrary-data.imf.org/public/FrameReport.aspx?v=3&c=20840374>>による)。

(38) 「Bus Rapid Transit」の略で、バスを利用した高度な大量輸送システムを指す。連結車両が用いられることが多く、定時性やスピードの確保のために、自動車などの交通から隔離された専用レーンや専用道を走行する。

(39) フランスではこれらを総称して TCSP (Transport Collectif en Site Propre : 専用空間を持つ大量交通機関) と呼ぶ。専用道を持たない路線バスなどは含まれない。

(40) 交通機関を利用した人の移動回数を表し、交通機関の利用度をはかる指標として用いられる。一人がある目的のために、複数もしくは単数の交通手段によって、ある地点からある地点へと移動することを1トリップと数える。

(41) 旅客数に各々の移動距離を乗じた数値で、交通機関による人の輸送規模を表す指標として用いられる。

(42) GART, *op.cit.*(36), p.22; GART, *L'année 2008 des transports urbains*, c2009, p.20. <<http://www.gart.org/content/download/12152/118052/file/Annee2008TU%20VD.pdf>>を基に筆者計算。

(43) なお、フランスは人口が増加傾向にあり、同期間に2.2%増加しているため、それも輸送量の増加要因の一つと考えられるが、輸送量の伸長率は人口のそれを大きく上回っている。

(44) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. 現在は大部分の条項が2010年に施行された交通法典 (Code des Transports) に吸収されている。

に、同法では交通政策の地方分権化推進も目的の一つとなっており、そのための仕組みとして都市圏交通局が初めて明確に制度化され、管轄する地域における道路交通や公共交通に関する計画・整備・運営を担うことが定められた。また、都市圏交通局には圏内の公共交通の財源として交通税を域内に設定し、徴収する権限も与えられている。その他の公共交通については、中央政府が国際間交通や国内都市幹線交通を、州政府が地域幹線鉄道を担っている。

(2) 都市交通圏 (PTU)

フランスの地方自治制度における最小単位として「コミューン」と呼ばれる基礎自治体が存在するが、その数は3万以上にのぼり、さらにそのうちの9割が2,000人以下の規模であるなど、交通など広域に影響が及ぶ行政事務を担うに当たっては、規模や非効率性の問題が存在する。そのため、コミューンやその上位の自治体が協同して行政事務を行うことを目的として、コミューン共同体や都市圏共同体、大都市共同体、混成事務組合など種々の広域行政組織制度⁽⁴⁶⁾が設けられている⁽⁴⁷⁾。多くの場合、そのような広域行政組織が「都市交通圏 (Périmètre de Transport Urbain: PTU)」の母体となり、その都市交通圏を司る組織として都市圏交通局が設けられる (単独のコミューンが都市交通圏となる場合もある)。

都市交通圏の数はフランス本土内では全部で264となっているが、圏内人口が15万人を超える都市交通圏が48あるのに対し、5万人未

満の都市交通圏も100以上に及び⁽⁴⁸⁾、「都市」の名がついているものの、その規模は一様ではなく幅広い。そのため、フランスにおいて都市圏交通局が司る公共交通機関は一般に「都市交通 (Transport Urbain)」と呼ばれているものの、実態としては大都市の地下鉄も、小規模なコミューンの過疎地域を運行するバスも含まれており⁽⁴⁹⁾、日本の「地域公共交通」にイメージの近い用語である。

(3) 都市圏交通局の役割

都市圏交通局は都市交通圏内の交通政策に関して、その計画・財源調達から運営・維持までにわたり、経営の全般を担っている存在である。

まず、重要な役割の一つとして、都市交通圏内の交通政策を企画・立案し、それに基づいて都市圏交通計画 (Plans de Déplacements Urbains: PDU) を策定することがある。さらには先述のとおり、交通税を設定し徴収する権限を持っており、各交通機関の運賃設定も含め、どのように公共交通の運営財源を調達するかについても決定権を有している。

また、フランスの都市交通では上下分離の原則がとられているが、都市圏交通局は分離された「下」の部分であるインフラ設備や車両の調達・維持管理に対しても責任を有している。「上」の部分であるバスや鉄道などの運営は、都市圏交通局が直接行うこともあるが、多くの場合、民間企業に委託されており、委託する事業者の選定も都市圏交通局の役割である。

なお、2010年の時点でのフランスにおける都

(45) フランスの交通権については、移動する権利を保障しているとする見方と、そのことについての努力義務を記しているとする見方がある。(板谷 前掲注(2), p.70.)

(46) コミューン間協力公施設法人 (Établissement public de coopération intercommunale) と呼ばれている。

(47) 阪井清志「海外主要国の都市交通制度 (第3回) フランスの都市交通制度—国の政策を中心に—」『新都市』66巻2号, 2012.2, p.52.

(48) CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), *Guide juridique pour l'élaboration des PDU*, 2013.10, pp.103-105. <http://www.certu.fr/IMG/pdf/1301_PDUobligatoires_Cartes_Tableau_cle28686d.pdf>

(49) 南聡一郎「フランスの都市公共交通における費用負担と交通権に関する考察」『日本の科学者』48巻9号, 2013.9, p.29.

市交通の運営事業者は民間企業が75.9%、公共部門が資本の半分以上を保有する第3セクター企業が12.8%、公営が11.2%である⁽⁵⁰⁾。主な民間企業としては、Keolis社とTransdev社があり、この2社が運行路線数の7割近くを占めている。いずれの会社も、欧州諸国や北米・南米・アフリカ・韓国・中国などに海外進出しており、国際的に公共交通運営事業を行っている⁽⁵¹⁾。

(4) 都市圏交通計画 (PDU)

1996年の「大気及びエネルギーの効率的利用に関する法律」⁽⁵²⁾で定められた交通基本法の改正により、10万人以上の規模の都市圏の交通局に対しては、その都市圏内の全ての交通の現状分析や将来像、整備に当たっての原則を定めた都市圏交通計画 (PDU) を策定することが義務付けられている。PDUでは、10年後の都市圏内の交通に関するシナリオを提示することや、直近の5年間で行うプロジェクトの決定などを行うことになっており、策定に当たっては、比較的短いタイムスパンにおける具体性・実行可能性を明確にすることが求められている。

また、PDUを定める目的もあらかじめ規定されている。その中には「自動車交通の削減」「経済性・環境保全のための公共交通・自転車交通・歩行者交通の整備強化」「公共交通利用促進のための運賃・料金体系の適用」などが含まれており、これらはどの都市圏交通計画でも

目的とされる⁽⁵³⁾。このように、PDUの策定段階においても環境への配慮や徒歩・自転車・公共交通の促進を交通政策の中心とすることが、法律によって明確に位置付けられている。

(5) 都市圏交通局の運営財源

図2は2005年以降の都市圏交通局の財源内訳の変遷である。国の補助金が常に1~2%程度にとどまっていることや、運賃収入が常に15%前後となっており、一見して運賃収入による独立採算からはかなり遠い状況であることがわかる⁽⁵⁴⁾。残る8割以上が交通税と地方の一般財源及び地方債によって賄われているが、中でも交通税の額は年々増え続けており、財源に占める割合も30%台半ばから40%台へと伸びているなど、都市圏交通局の運営財源において重要な位置を占めてきている。

2 交通税制度

(1) 概要

交通税は、都市交通圏内の公共交通整備を目的として都市圏交通局が任意に課すことのできる自主財源であり、先述のとおり、財源の約40%を占めるなど、都市公共交通政策において中心的な役割を果たしている。都市交通圏内に立地する従業員9人以上の事業所（公共団体を含む）が徴収対象となり⁽⁵⁵⁾、給与総額に対して課税される⁽⁵⁶⁾。交通に関する目的税が事業

50) 川勝健志「公連協調査研究報告 フランスの都市交通事業の運営形態と経営実態に関する調査研究—鉄軌道事業を中心に—」『公営企業』44巻11号, 2013.2, p.43.

51) ただし、民間企業ではあるが、Keolis社はフランス国鉄が株式を70%保有し、Transdev社はフランスの政策投資銀行である預金供託公庫 (Caisse des Dépôts) が50%の株を保有しているなど、公共の関与も大きい。(Keolis Group, *AT A GLANCE*, p.5. <http://www.keolis.com/fileadmin/documents/site_anglais/media_centre/2014/keolis_ataglance_2014.pdf>; Caisse des Dépôts Group, *Financial Report 2013*, 2014.3.13, p.113. <http://caissedesdepots.fr/fileadmin/PDF/rapports_annuels/2013/financial_report_2013.pdf>)

52) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

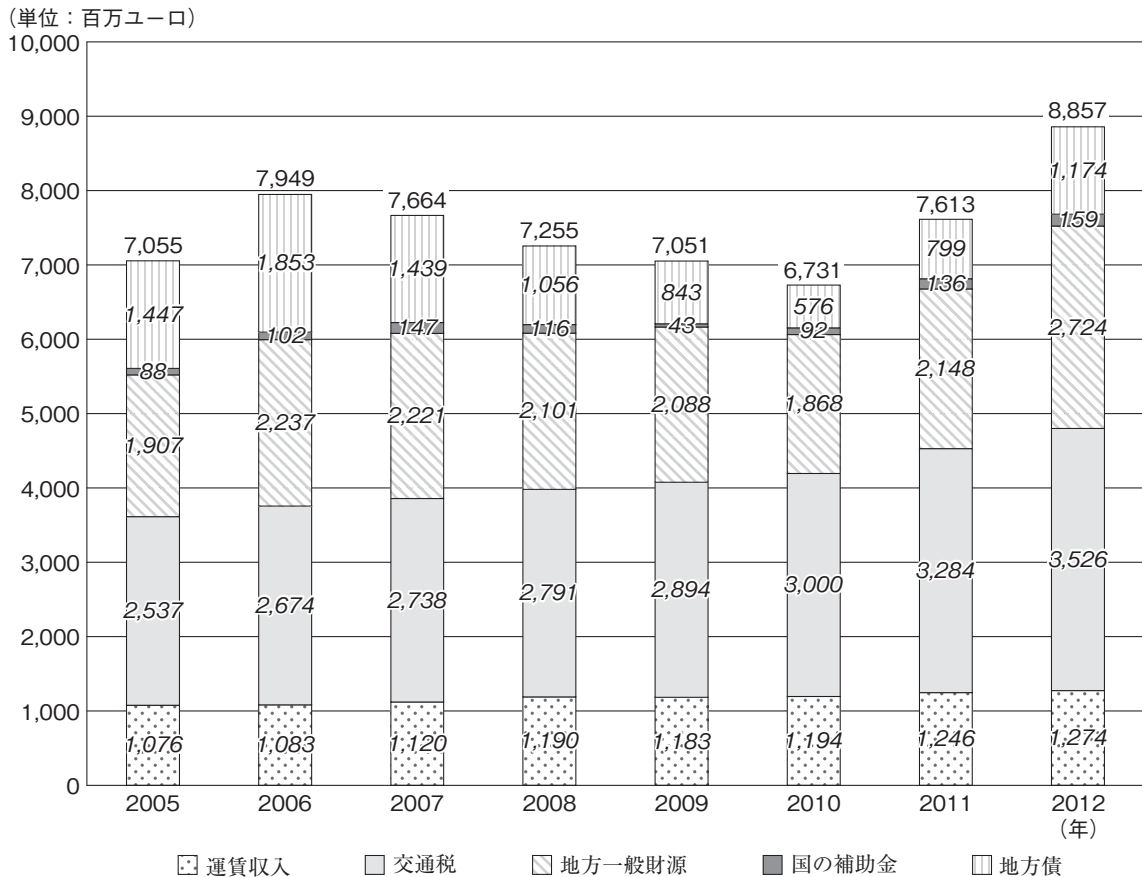
53) 板谷和也「フランスにおける都市交通政策の枠組みと近年の状況」『運輸と経済』69巻5号, 2009.5, p.73; 野口健幸「公共交通利用促進に向けたフランスの都市交通戦略に関する考察」『運輸政策研究』9巻1号, 2006.Spring, p.5.

54) 運営費について財源構成をみた場合でも、2012年における運賃収入の割合の平均は29%にとどまる。(GART, *op.cit.*(36), p.18.)

55) 実際に徴収事務を行うのは社会保険料の徴収機関である。

56) 公益財団やNPO等は免除されるほか、職場に隣接した社宅を提供している場合、無料の通勤交通機関を提供している場合、ニュータウンに立地して10年以内の場合などには還付の対象となる。

図2 フランス都市公共交通の財源構成（2005～2012年）



(出典) GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport), *L'année 2012 des transports urbains*, 2013.11, p.12. <http://www.gart.org/content/download/24731/242187/file/Ann%C3%A9e_des_Transports_2012_17012014.pdf> を基に筆者作成。

所に対して課税される根拠としては、まず一つに、従業員の輸送コストとして、公共交通の運営財源の一部を雇用者に対して負担を求めることがある。さらには、公共交通の整備が労働市場の拡大につながり、「集積の利益」を生むことから、その受益者である雇用者に対して整備財源の一部の負担を求めるため、とされている⁽⁵⁷⁾。

用途については、その都市圏内の公共交通に関するものであれば、地下鉄、LRT、バスなど交通モード（交通手段）の別にかかわらず、その資本費にも運営費にも使用することができる。大都市では軌道交通の資本費や、交通モードや運行会社の枠を超えた共通運賃制度の財源としての役割が大きいのにに対し、小さな都市圏では、バスの運営費の補助として使われることが多くなっているなど、その都市圏の規模や実

状に応じて使われている。⁽⁵⁸⁾

(2) 経緯

交通税制度はまず1973年に、首都パリを中心としたイル・ド・フランス地域圏において試験的に導入された。これは当時、首都パリ圏における公共交通運営の赤字に対する中央政府の補填額が拡大し続けていたことが、地方からの不満を招いたために導入されたものであった。

1975年にその他の地域にも交通税制度が導入され、人口10万人以上の都市圏で課税することが可能になった。その後、対象が徐々に拡大され、1982年には人口3万人以上、1992年には人口2万人以上、2000年には人口1万人以上の地域で課税可能となった。さらには、2010年の環境グルネル⁽⁵⁹⁾第二法⁽⁶⁰⁾により、観

(57) 氏岡庸士ほか「雇用者による都市公共交通財源負担に関する日仏比較研究」『都市計画論文集』30号, 1995.11, p.604.

(58) 南 前掲注(35), p.126.

光特区コミューン⁽⁶¹⁾に指定されれば、1万人以下でも課税が可能となる特例も設けられた。これらにより、1982年の交通基本法制定時の交通税導入都市圏が56であったのに対し、2000年には179に、2012年時点では236の都市圏が交通税を導入している⁽⁶²⁾。

(3) 税率と税収

交通税制度の全国への普及が進むと同時に、当然のことながら交通税収入も拡大しており、2002年から2012年までの11年間で1.5倍以上に増加している。

表2に示すように、税率の上限は人口に応じて定められていて、例えば、10万人以上の都市交通圏では事業所の給与総額の1.00%、10万人以下の場合は0.55%である。これに、LRTや地下鉄など専用軌道を持つ公共交通機関を整

備する場合には税率の上限が上がり、10万人以上では1.75%、10万人以下では0.85%となる⁽⁶³⁾。これに、観光特区コミューンに指定された場合などには付加税率を加えることができるため、現在の最高税率は10万人以上の都市交通圏で2.00%、5万人以下の都市交通圏では0.80%となっている⁽⁶⁴⁾。

これらの上限税率の引上げを行う制度は、2003年に中央政府による軌道交通機関整備に対する補助プログラムが財政再建の必要性から廃止となったことにより、2004年から設けられたという経緯がある。その後、サルコジ前大統領政権時の2009年に、イル・ド・フランス地域圏以外の地方都市圏において、軌道交通機関の総延長を当時の329kmから、15年間で1,800kmへ伸長するという目標が掲げられ、中央政府の補助プログラムも復活している⁽⁶⁵⁾。

表2 イル・ド・フランス圏以外における交通税の上限税率

都市交通圏の人口	1万人以下*	1~5万人	5~10万人	10万人以上
基本税率	0.55%	0.55%	0.55%	1.00%
軌道交通機関を整備する場合の税率			0.85%	1.75%
自治体間連合組織である場合の付加		+0.05%	+0.05%	+0.05%
圏内に観光特区コミューンがある場合の付加		+0.20%	+0.20%	+0.20%

* 圏内に観光特区コミューンがある場合に限る。

(出典) GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport), *L'année 2012 des transports urbains*, 2013.11, p.14. <http://www.gart.org/content/download/24731/242187/file/Ann%C3%A9e_des_Transports_2012_17012014.pdf> を基に筆者作成。

59) 「グルネル」は、1968年の五月革命の際にパリのグルネル通りに面した労働省で結ばれたグルネル協定を語源に持つ言葉で、大規模な協議会などを指す。サルコジ前大統領の掲げた環境政策の一環で、地方政府、経営者、環境NGOなど幅広い層が参加し、環境に関する施策について討議する「環境グルネル」が2007年に設置された。そこで示された方向性に基づき、理念や目標を掲げた環境グルネル第一法が2009年に、具体的な方策を定めた環境グルネル第二法が2010年に制定された。(板谷和也「環境グルネルからの示唆—交通政策を中心に—」『運輸と経済』69巻7号, 2009.7, pp.78-79.)

60) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

61) 「条件を満たす観光案内所を有すること」「観光シーズンにおける観光振興を組織化すること」「十分な収容能力を持った宿泊施設を有すること」などの要件を備えていることによって政府が指定する。(Code du tourisme, Article R133-32.)

62) GART, *op.cit.*(36), p.14.

63) ただし、軌道交通機関整備を理由に税率を引き上げた後、5年以内に建設に着工できない場合にはペナルティが課され、上限税率の引上げが6年間禁止となる。

64) 制度が別建てとなっているイル・ド・フランス地域圏のパリ市の税率は、2.70%である。

65) 補助プログラムの規模は2020年までに25億ユーロとされた。(南 前掲注35), pp.128-129.)

これらの政策により、2000年以降、地方都市においてLRTや地下鉄など軌道交通の普及が急速に進んだ。2000年から2012年にかけて17の都市において軌道交通が新たに導入され、総延長距離は265.5kmから685.6kmと、2.6倍近くになるなど、明確な政策効果となって表れている⁽⁶⁶⁾。

3 小括

フランスの交通法典には、財源を運賃収入に限らずに運営補助の投入を前提とすること⁽⁶⁷⁾や、運賃政策において乗客数の最大化を優先すること⁽⁶⁸⁾が条文に明記されているなど、公共交通政策は社会政策やまちづくり・地域活性化の手段の一つとしてとらえられている。そのような背景から、フランスの地域公共交通政策では、地域が自ら公共交通の財源を得ることを可能とした交通税制度による豊富な収入などによって、軌道交通の新設や運賃政策などへの積極的な投資が行われ、それが公共交通利用の活性化にもつながるといふ好循環が生まれている。

また、環境に関する法律である「大気及びエネルギーの効率的利用に関する法律」や環境グルネル第二法において公共交通に関する重要な規定が定められるなど、公共交通政策が環境政策と一体的にとらえられている点もフランスの公共交通政策における大きな特徴といえる。

III 英国の各種交通関連補助制度

英国では、イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドが各々の交通政策に対する責任を持っている。また、イングランド内においても、ロンドンとそれ以外の地域に

おいて交通行政の枠組みが異なっている。地域公共交通政策に着目する本稿では、英国の約8割の人口を占めるイングランドのうち、ロンドン以外の地域を主に取り上げることとする。

イングランドでは、地方自治体の交通関連支出の半分を道路関係が占めるなど⁽⁶⁹⁾、交通に関連した公的補助においては、道路の整備や維持管理のための資本費の補助が主となっている。その中でも、地域のバス交通サービスに対する補助や、高齢者や障害者に対する運賃補助、地方都市におけるLRTや地下鉄の整備事業に対する個別の補助など、様々な枠組みにより公共交通への補助が行われている。

英国は、ドイツやフランスに比べると、日本に近い公共交通政策がとられており、基本的に民間事業者が独立採算で公共交通を担い、行政がそれに対する補助を行うという構図になっている。また、地方自治体への政府助成に当たっては計画が中央政府によって審査され、それに基づいてプロジェクトごとに助成の是非が判断されるなど、中央集権的な体制がとられている。

それでも近年は、2010年に発足した保守党と自由民主党の連立政権（以下「連立政権」）による地方分権化を推進する方針のもと、交通事業においても「分権化」と「移譲」をキーワードとした地方分権化が目指されている。本稿では、従来から続く主な地域公共交通に関連した各種の補助制度と、地方への分権化を目指し、政権交代後に作られた新たな制度について紹介する。

1 地域バス交通等に対する補助制度

イングランドには、地域公共交通への助成を行う手段として、国や地方自治体による地域の

(66) 川勝 前掲注(50), p.41; GART, *op.cit.*(36), pp.14, 25 を基に筆者計算。

(67) L.第1221-12条「旅客定期公共交通サービスの財源は、利用者、場合によっては公共団体、…又はサービスの利用者ではないが、そこから直接又は間接の利益を得るその他の公的及び私的受益者によって負担される。」

(68) L.第1221-5条「[交通] 当局は、対応する交通システムの経済的かつ社会的に最高度の利用を実現するための運賃政策を定める。…」([]内は筆者補記)

(69) National Audit Office, *Funding for local transport: an overview*, 2012.10.25, p.13. <<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/n1213629.pdf>>

バスサービスに対する種々の補助プログラムが存在する。図3にあるように、2012年度のイングランドのバス運行事業者に対する様々な公的補助の合計額は約23億ポンド（約3140億円⁽⁷⁰⁾）に達し、事業者収入の約43%を公的補助が占めている。

(1) 地方自治体による運行補助

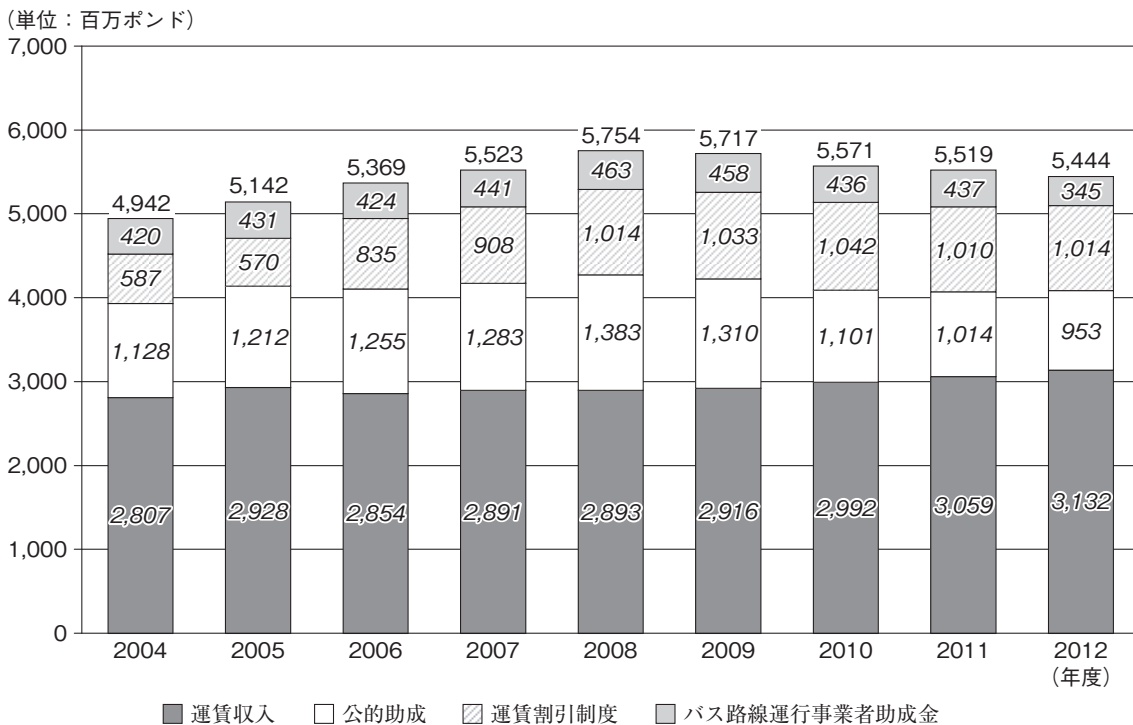
1985年に定められた交通法（Transport Act 1985）の第63条は、地方自治体が「社会的に必要な公共交通路線」が不採算であると認める場合、交通事業者に対する補助を行って当該路線のサービスを確保する義務があることを定めており、この制度が多くの乗合バスやコミュニティバス路線に適用されている。この方式により運行されているバス路線の割合は、比較的低めで

ある都市部や100%近い農村部など、地域ごとに大きくばらつきがあるものの、イングランド全体では22%となっている⁽⁷¹⁾。

1985年交通法では、国有バス会社の分割・売却・民営化及び地方自治体所有会社への移譲などを初めとして、バス事業の大幅な自由化が進められた。同法により、ロンドン以外の地域において、バス路線の運行が免許制から登録制へと変更されたが、これは、バス事業者の路線への参入・撤退の自由化を意味した。それに対する激変緩和措置として同法に運行補助に関する規定が設けられたという経緯がある⁽⁷²⁾。

どのバス路線が「社会的に必要な公共交通路線」に当たるかの判断や、運行事業者と路線運行の契約を行うのは地方自治体の役割であるが、バス事業は自由化されているため、地方自

図3 イングランドにおけるバス運行事業者の収入の内訳（2004～2012年度）



(出典) Department for Transport, *Bus Statistics: Table BUS0501*, 2014.3. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/357138/annual-bus-statistics-year-to-march-2014.zip> を基に筆者作成。

(70) 1 イギリスポンド = 136.58 円として換算（IMF の 2012 年平均為替レート）。

(71) Campaign for Better Transport, *Buses in crisis: A report on bus funding across England and Wales*, 2013, p.3. <http://www.bettertransport.org.uk/sites/default/files/research-files/Buses_In_Crisis_Report_AW_PDF_09.12.13.pdf>

(72) 阪井清志「海外主要国の都市交通制度（第2回）イギリスの都市交通制度—国の政策を中心に—」『新都市』65 巻 12 号, 2011.12, p.88.

自治体は交通事業者に対する強制権限を持たない。そのため自由化後、運行事業者が採算性の高い路線に経営資源を集中することを目的として、不採算でないが採算性の低い路線から撤退する、いわゆる「クリーム・スキミング (Cream Skimming)」が問題となった。そのような経緯によって撤退となった路線も、社会的に必要であると認められる場合には自治体はその穴埋めを行わなければならない、運行事業者の経営判断が自治体負担の増加を招いてしまうという問題がある。そのため地方自治体は、バスレーンの設置やバス車両の提供などインフラ面での補助を行うことと引き換えに、運行ルートやダイヤに関する目標設定を行う「品質協定 (Quality Partnership)」⁽⁷³⁾を事業者と締結することなどで問題の解消を図ろうとしている⁽⁷⁴⁾。

運行補助の財源は自治体の一般財源から支出されており、2010年度の不採算路線への補助額の合計は3億7000万ポンドである⁽⁷⁵⁾。地方自治体の歳入は中央政府からの交付金に多くを頼っているため⁽⁷⁶⁾、連立政権による財政緊縮方針により、2010年度に交付金が27%カットされたことが、地方自治体によるバス路線への助成にも影響したとの指摘もある。民間団体の

報告⁽⁷⁷⁾では、2011年以降の3年間でバス事業に対する補助金がイングランド全体で合計1900万ポンド削減され、155路線が廃止されている。

(2) 運賃割引制度

運賃割引制度 (Concessionary Travel) は、2000年交通法に規定が設けられ、2001年に開始された高齢者及び障害者に対してバスの割引パスを発行する制度である。制度の発足当初は、居住自治体内のバス移動について、運賃の半額を名称のとおり割引く制度であったが、2006年にオフピーク時⁽⁷⁸⁾の全額割引、即ち無料へと制度の変更が行われた。さらに2008年には居住自治体内という制限がなくなり、イングランド全域でバスの利用が可能になった。⁽⁷⁹⁾

財源は中央政府から出ているが、サービスに関わる事務などは地方自治体が所管しており、割引パス利用者の居住地にかかわらず、地域内での利用に応じた割引運賃相当額の払戻しを運行事業者に対して行う⁽⁸⁰⁾。2008年度以降、毎年約10億ポンドがこのサービスのために支出されている。

2010年までは60歳以上が割引パスの対象であったが、2011年から女性の年金支給開始年

(73) 寺田一薫「地域交通市場における公の運行計画と企業戦略の両立—英国における幹線バスの施設整備と運行—」『交通学研究 研究年報』48号, 2004, pp.21-30.

(74) 2000年交通法では、自治体と事業者間での合意を「契約」という形で行う「品質契約 (Quality Contract)」という制度が作られたが、強制力のある契約という形式に対して事業者側に忌避感があることや、自治体側からも手続きの煩雑さが指摘されていることなどから、これまでに締結された事例はない。(Louise Butcher, *Buses: franchising*, SN624, House of Commons Library, 2012.4.19, pp.11-18. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN00624.pdf>>)

(75) Department for Transport, *Green Light for Better Buses*, 2012.3, p.18. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3617/green-light-for-buses.pdf>

(76) 2012年度の地方税 (Council Tax) による収入は、地方自治体の歳入の15%である。(Department for Communities and Local Government, *Local Government Financial Statistics England No.24 2014*, 2014.6, p.10. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316772/LGFS24_web_edition.pdf> を基に筆者計算。)

(77) Campaign for Better Transport, *op.cit.*(71), p.4.

(78) 月曜日から金曜日は9:30~23:00、土日祝日は全日。

(79) Department for Transport, *Concessionary Travel Statistics: Notes and Definitions*, c2013, pp.1-3. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249579/CT-notes-definitions.pdf>; Louise Butcher, *Buses: concessionary fares*, SN1499, House of Commons Library, 2013.2.21, pp.2-3. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn01499.pdf>>

(80) 自治体によっては、この制度へ上乗せを行い、地下鉄などバス以外の交通機関にも割引を適用するなどしている。例えばロンドンでは、地下鉄や路面電車を含む全てのロンドン地域交通ネットワークにおいて、ロンドンに居住する高齢者・障害者はオフピーク時の割引パスが利用可能である。

齢⁽⁸¹⁾に年齢条件が変更され、発行対象が縮小された。2012年度時点での割引パスの発行数は970万件で、割引パスを使ったバス旅客輸送は年間約10億トリップとなっている⁽⁸²⁾。

(3) バス路線運行事業者助成金

バス路線運行事業者助成金 (Bus Service Operators Grant: BSOG) は、地域のバス路線の運賃の低廉化や採算性の低い路線の維持などを目的として、交通省から全てのバス事業者に対して直接支払われるもので、バス路線運行にかかる燃料税の払戻しという形式をとっている。払戻額はバス事業者が提出する運行距離と平均燃料消費に基づいて算定される。

この制度はもともと、1964年の燃料税の増税に際して、「燃料税払戻金」(Fuel Duty Rebate)として導入された。これは、バス事業者による「増税は収益の低下をもたらし、サービスへの悪影響やマーケットの縮小に繋がる」との主張に配慮し、燃料コストに対する増税分相当額の払戻しを行うものであった。1974年からは燃料税分のコスト全てを払い戻すことになったが、これは1993年に見直された。その後何度か払戻しレートの見直しが行われた後、2002年に名称が現在の「バス路線運行事業者助成金」へと変更された。2012年には連立政権の緊縮財政方針によりレートが2割引き下げられたため、支給額の合計は2011年度の4億3700万ポンドから、2012年度には3億4500万ポンドに削減されている。

この補助制度については、政府がイングランド全土の運行事業者に対し、各地域の事情を勘

案せずに一律に補助を行う非効率性や、燃料消費量を算定のベースとしているため、二酸化炭素排出量を削減する流れに逆行することなどの問題点が指摘されている。そのため、ロンドンにおいては2013年から、支払方法がバス事業者に対する直接支払からロンドン交通局 (Transport for London) に対する財源移譲へと変更となり⁽⁸³⁾、後述する「改善バス地域資金」における改善バス地域に対しては、段階的にこの助成金を廃止して財源を移譲する仕組みが設けられるなど、制度見直しへと繋がる動きが見られる。これらにより、バス路線運行事業者助成金の廃止が目指されているようにも見えるが、政府は、改善バス地域のスキーム導入は一部に限られるため、改善バス地域以外の自治体においては当面の間、バス路線運行事業者助成金も並行して存続させるとしている。⁽⁸⁴⁾

(4) グリーン・バス資金

グリーン・バス資金 (Green Bus Fund) は、労働党政権時代の2009年に始まった制度で、バス事業者や地方自治体に対し、環境性能の高いハイブリッドバスやクリーンディーゼルバスなどの購入費を補助することを目的としている。初年度の規模は3000万ポンドであった。連立政権にもこの施策は受け継がれ、次年度には1000万ポンドと規模は縮小されたものの、補助への需要の大きさから規模は徐々に拡大され、2012年度までの4年間で合計8800万ポンドの補助がバス事業者や地方自治体に対して行われた。⁽⁸⁵⁾

(81) 英国では現在、男女の年金支給開始年齢が異なっているが、男性にも同年齢の女性の年金支給開始年齢を基準として支給される。2014年現在の女性の年金支給開始年齢は62歳である。年金支給開始年齢は徐々に引き上げられ、2020年には66歳になることが決まっており、割引パスの支給開始年齢もそれと連動して上がっていくことになる。

(82) Department for Transport, *Bus Statistics: Concessionary Travel in England, 2012/13*, 2013.9.24. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/259404/concessionary-travel-statistics-2012-13.pdf>

(83) Louise Butcher, *Buses: grants and subsidies*, SN1522, House of Commons Library, 2013.12.4, p.11. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01522.pdf>>

(84) Department for Transport, *op.cit.*(75), pp.34-35, 38.

2 政府による資本費補助

以下に紹介するのは、公共交通に関する資本費への政府補助制度であるが、これらの制度は公共交通に限ったものではなく、道路を含む交通システム全体への補助スキームであり、金額の規模としては道路関係が主となっている。

(1) 地域主要交通計画

地域主要交通計画 (Local Major Transport Scheme) は、地方自治体単独での資金調達が困難であると考えられる 500 万ポンド以上の比較的規模の大きい交通資本開発に対して政府が補助を行う制度である。そのうち、公共交通に関する補助事業の事例としては、「バス交通改善のためのバスレーン・バスターミナル・パーク&ライド促進のための駐車場の一体的な整備」「新たな BRT システムの整備」「鉄道の延伸とそれに伴う駅の新設」などがある。地方自治体が策定し政府に提出する地域交通計画 (Local Transport Plan) を通して事業計画が審査され、補助対象が決定される。2011 年度には 4 億 2600 万ポンドが支出された⁽⁸⁶⁾。

なお、2015 年からは、連立政権により作られた交通に関する新たな地方組織である地域交通機構 (Local Transport Bodies: LTB)⁽⁸⁷⁾ に対して

財源を移譲する方針が示されている。財源は各 LTB 域内の人口に応じて分配され、対象事業の決定も LTB が行うとしている⁽⁸⁸⁾。

(2) 統合交通ブロック

統合交通ブロック (Integrated Transport Block) は、500 万ポンド未満の小規模の交通資本整備に対する補助で、道路安全、バスレーンの整備、混雑・渋滞の改善、徒歩や自転車のためのインフラ整備、バリアフリー化、大気環境の改善、交通に関する情報提供などが目的とされている。

交通事故による死傷者数や、公共交通のトリップ数、中心市街地人口などの基準から各自治体の補助の必要性が算定され、分配額が決定される。使途に関しては、先述した目的の中から自治体がそれぞれの裁量によって配分することができる。2011 年度には、3 億 5000 万ポンドが支出された⁽⁸⁹⁾。⁽⁹⁰⁾

(3) その他の補助

公共交通への政府補助に関しては、前述の二つの制度によるもののほかに、マージーレイル (Merseyrail)⁽⁹¹⁾ への運営補助 (7500 万ポンド/2011 年度)、タイン&ウィア (Tyne&Wear)⁽⁹²⁾ 地下鉄の改修・設備改善のための資本・運営への補助

⁽⁸⁵⁾ Butcher, *op.cit.*(83), pp.11-12.

⁽⁸⁶⁾ National Audit Office, *op.cit.*(69), app.4.

⁽⁸⁷⁾ LTB (Local Transport Bodies) : LTB 域内に含まれる地方自治体や統合交通局 (Integrated Transport Authority: ITA)、地方自治体と地域企業による地域経済開発促進団体である地域経済パートナーシップ (Local Enterprise Partnership: LEP) などで構成される交通に関する意思決定のための協議体。各地域の申請に基づいて設置される。地理範囲も各々の申請に基づくが、申請された LTB の地理範囲は LEP のそれとほぼ一致している。(Campaign for Better Transport and Campaign to Protect Rural England, *Where the money's going: Are the new Local Transport Bodies heading in the right direction?* 2013.9, p.4. <http://www.bettertransport.org.uk/sites/default/files/research-files/LTB_report_250913_web_FINAL_0.pdf>)

⁽⁸⁸⁾ Department for Transport, *Local frameworks for funding major transport schemes: guidance for local transport bodies*, 2012.11.23, pp.1-2. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/15176/guidance-local-transport-bodies.pdf>

⁽⁸⁹⁾ *ibid.*

⁽⁹⁰⁾ Department for Transport, *Consultation on Integrated Transport Block funding*, 2012.12, p.5. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/35588/consultation-integrated-transport-block-funding.pdf>

⁽⁹¹⁾ リバプール近郊地域を運行圏とする鉄道会社。

⁽⁹²⁾ イングランド北東部のタイン川とウィア川の河口部に位置する大都市圏。ニューカッスル・アポン・タイン市などがある。

(5900万ポンド/2011年度)など、個別の事業に対して交通省が直接行っているものもある⁽⁹³⁾。

3 連立政権による新たな補助制度

政権交代後の2010年の交通省歳出レビューにおいて、従来26あった交通に関する地方自治体への補助制度を4つへと整理・改編する方針が示されるなど⁽⁹⁴⁾、制度の簡素化や分権化を目指した交通政策の見直しが行われている。以下に連立政権発足後に新たに作られた補助制度を紹介する。

(1) 持続可能な地域交通資金

持続可能な地域交通資金 (Local Sustainable Transport Fund) は、「経済成長の促進」「地域社会の交通改善」「二酸化炭素排出量の削減」を目的とした、環境性の高い地域交通プロジェクトをサポートするための制度で、2011年度から2014年度にかけて6億ポンドが96のプロジェクトに投資される。対象となる交通モードの指定や、資本費か運営費などの区別はなく、自治体が前述の目的に合致したプロジェクト案を交通省に対して応募し、交通省による査定を経て補助対象のプロジェクトが決定される⁽⁹⁵⁾。

2012年の投資額における交通モードごとの割合は、徒歩が18.3%、自転車が25.6%、バスが23.1%、鉄道が8.6%となっている。公共交通関係で補助対象となった事例としては、「新規に開発されたビジネス地域への通勤用のミニシャトルバスサービスの整備」「自動車による通勤渋滞を引き起こしているビジネス地域にお

ける、バスの増発やバス専用レーンの設置等によるバスサービスの改善」「中心市街地再活性化のためのトランジットモール化⁽⁹⁶⁾、鉄道駅とのアクセス歩道の整備及びバスステーションやバスシェルター⁽⁹⁷⁾の整備」「パーク&ライドのための駐車場整備」などがある。ほかに、スクールバスへの補助、求職活動中の者への運賃割引、従業員へのエコドライブ教習、学生などに対する「バイクビリティ (Bikeability)」と呼ばれる自転車安全講習などの小規模なプロジェクトも多く含まれるなど、補助対象となるプロジェクトの規模は様々である。⁽⁹⁸⁾

(2) 改善バス地域資金

改善バス地域資金 (Better Bus Area Fund) は、バス事業者と地方自治体との協働を通してバス利用を活性化することを目的とした制度で、地方自治体からの申請に応じ、単独または複数の地方自治体内の地域 (全域でも可) を改善バス地域として指定し、その地域内でのバスサービス改善のための資金補助を行うスキームである。申請に当たっては、地域のバス事業者と協働し、効果的なバスサービスの改善につながる明確な計画を作成することが要件とされている。

2013年に初の改善バス地域に指定されたサウス・ヨークシャー旅客交通局の計画では、バス利用の活性化を目的として、「道路レイアウトの改善」「停留所でのリアルタイムのバス運行情報表示」「停留所施設の改善」「複数のバス事業者におけるスマートチケットシステム⁽⁹⁹⁾の導入」などを行うことが示され、491万ポンド

⁽⁹³⁾ National Audit Office, *op.cit.*(69), app.4.

⁽⁹⁴⁾ Louise Butcher, *Local transport governance and finance in England, 2010-*, SN5735, House of Commons Library, 2013.7.31, p.14. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05735.pdf>>

⁽⁹⁵⁾ Department for Transport, *Creating Growth, Cutting Carbon: Making Sustainable Local Transport Happen*, 2011.1, pp.30-31. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/3890/making-sustainable-local-transport-happen-whitepaper.pdf>

⁽⁹⁶⁾ 中心市街地や商店街などにおいて、バスや路面電車などの公共交通を除く自動車交通を制限し、歩行者中心の市街空間を整備すること。

⁽⁹⁷⁾ バス停に備え付けられる風雨除けのための上屋などを指す。

⁽⁹⁸⁾ Department for Transport, *Local Sustainable Transport Fund Annual Report 2012/13*, 2014. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/321974/lstf-annual-report-2012-13.pdf>

ドがこの資金から提供された。⁽¹⁰⁰⁾

なお改善バス地域では、先述したとおり、当該地域内の路線を運航する事業者に対して支払われているバス路線運行事業者助成金に相当する財源が、段階的に政府から地方自治体へと移譲され、さらに同助成金 20% 相当の上乗せ資金が毎年地方自治体に支給されることになっている（バス事業者に対する政府からの支払は中止される）。⁽¹⁰¹⁾

(3) 連立政権による補助制度の方向性

「持続可能な地域交通資金」では、目的に合致していれば、用途については交通モードや資本費・運営費の指定などの制限はないなど比較的自由度が高く、「改善バス地域資金」においては、バスサービスを改善する方法については自治体の提案に任せられているなど、連立政権による新たな補助制度は、地方の裁量や自主判断を拡大する方向性で制度設計がなされている。一方で、これらの制度においても、個々の計画の是非や補助額の決定、改善バス地域の指定は中央政府による査定に委ねられており、分権化を目指す中でも中央政府に一定の関与を残すことで、財政支出をコントロールしようとする連立政権の姿勢も窺うことができる。

また、交通・住宅・職業訓練に関する地方への交付基金を一本化してプールする仕組みである統一地域成長資金（Single Local Growth Fund）を作り、2016年度から2020年度にかけて地域主要交通計画を同資金に吸収する方針が示されているなど⁽¹⁰²⁾、更なる制度の簡素化が目指されている。このように、連立政権による交通に関する補助政策の改革は現在も進行していると

ころであり、今後も注視していく必要がある。

おわりに

これまでみたように、ドイツでは連邦から州への交通政策を目的とした一括交付金、フランスでは地方による公共交通に関する自主財源の調達を可能にする制度、英国では事業者に対する直接補助などの財源制度によって地域公共交通の確保が目指されている。ドイツとフランスについては、地方が公共交通に関する決定権と財源を持つことによって、活性化という結果につながっている。また、その2国に比してこれまで中央の関与が強かった英国においても、近年は中央の関与を減らして地方の裁量性を高める政策が志向されている。

各国の公共交通は、各々の歴史的経緯や地理条件、都市構造、人口密度などそれぞれの事情によって形成されてきたものであり、また、地方自治制度も異なっているため、仮に他国で成功している取組であっても、そのまま取り入れて直ちに機能するというものではない。しかし、日本の地方におけるモータリゼーションの進行を一因とする中心市街地の退潮傾向は、急速に進む高齢化や人口減少という別の課題も孕んでいるものの、過去にヨーロッパ諸国が直面した課題と共通する部分もあり、独立採算での維持が困難となっている地方の公共交通の活性化に対して、これら3か国の取組は、多くの示唆を含んでいるものと思われる。今後、地域公共交通の財源制度について、一層の議論が行われることを期待したい。

(たかみね やすよ)

99) 運賃収受時間の短縮化や乗客の利便性向上を目的として、複数の交通事業者間で共通化されたICカードなどを使用する運賃収受システム。

100) Department for Transport, *op.cit.*(75), p.23.

101) *ibid.*, pp.37-38; Butcher, *op.cit.*(83), pp.12-13.

102) Butcher, *op.cit.*(94), pp.12-13.