

ドイツの交通インフラ及び地域公共交通の財源問題 —利用者負担をめぐって—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 国土交通調査室主任 齋藤 純子

目 次

はじめに

- I 交通インフラの投資不足と老朽化
 - 1 投資不足へのペルマン委員会の警告
 - 2 「交通インフラ財源の将来」委員会報告書
 - 3 「持続可能な交通インフラ財源」委員会の構想文書
 - 4 道路と橋梁の劣化の現況
- II 交通インフラ整備の財源
 - 1 公費中心の交通インフラ整備
 - 2 現在の交通インフラの財源構成
 - 3 連邦政府の交通インフラ政策
- III 道路整備財源における利用者負担の拡大
 - 1 ペルマン委員会の提言以前
 - 2 ペルマン委員会の提言
 - 3 利用者負担の拡大の経緯
- IV 地域公共交通の財源
 - 1 地域公共交通の諸概念
 - 2 市町村管理の道路と地域公共交通の整備財源
 - 3 連邦による補助
 - 4 州による補助
 - 5 市町村による補助
 - 6 地域公共交通の財源改革の提案
- V 地域公共交通における利用者負担
 - 1 負担主体の拡大
 - 2 受益者の負担金の例
 - 3 「地域交通負担金」の設計—事業主か住民か—
 - 4 「市民乗車券」の提案

おわりに

要 旨

- ① ドイツでは、政府の緊縮財政による長年にわたる投資不足の結果、交通インフラストラクチャーの老朽化が深刻な問題となっており、国民経済にもマイナスの影響を与えている。
- ② ドイツの交通インフラストラクチャーは基本的には公費によって整備されてきたが、公費財源はその時々々の税金、ひいては経済状況に左右され、またその他の支出目的と競合するため、必ずしも安定的な財源とはいえない。
- ③ 道路整備に関しては、2000年の「交通インフラストラクチャー財源委員会」（通称「ベルマン委員会」）の提言に沿って公費財源から利用者負担財源への転換が段階的に進められてきた。重量貨物車の連邦アウトバーン通行への課金から始まった道路利用料の徴収は、乗用車の連邦長距離道通行への課金まで拡大している。
- ④ 地域公共交通は、初めから独立採算方式による経営が成立しない事業に位置付けられ、財政責任の主体を地方自治体とし、多額の公的補助が注ぎ込まれてきた。しかし、その補助制度にも揺らぎが見られ、新たな安定財源の確保が喫緊の課題となっている。
- ⑤ 地域公共交通の新たな財源として論じられる利用者負担の特徴は、(a)インフラ整備のみでなく運営費の補助をも目的とすること、(b)直接利用者に加え間接的な受益者にも利用享受者として課金することである。このような課金が、運賃収入、公費と並ぶ第3の財源として受け入れられるか否かは、地域公共交通の今後の財政に少なからず影響する。
- ⑥ 地域公共交通の財源確保のために地域公共交通の利用者の概念を拡張して負担を求める場合には、住民に限定せず、企業、行政、商店、様々な社会サービスの提供者までを課金対象とすることを検討する必要がある。

はじめに

ドイツでは、政府の緊縮財政による長年にわたる投資不足の結果、交通インフラストラクチャー（以下「交通インフラ」という。）の老朽化が深刻な問題となっている。ドイツ国内で交通インフラの劣化のために高速道路の速度制限や橋梁の通行禁止が行われたりしていることは、日本でも報じられている⁽¹⁾。例えば、南北を結ぶ基幹路線の連邦アウトバーン A1 号線では、レーバークーゼン（Leverkusen）近郊のライン川にかかる道路橋が 2012 年 11 月末から 3 か月間、車両総重量 3.5 トンを超える車両の通行禁止とされた⁽²⁾。通行禁止による損失額は、燃料費の増加と時間のロスだけでも最大 2.5 億ユーロ（約 277 億円）⁽³⁾に達するという⁽⁴⁾。2013 年秋の景況調査に付随して行われたアンケートでは、「道路のインフラ問題で業務に支障があった」と回答した企業が全体の約 3 分の 2 に達し、しかもその程度について「著しい支障」と回答した企業が全体の 23% を占めた⁽⁵⁾。

ドイツにおいて、交通インフラは基本的には公費によって整備されてきたが、公費財源はその時々での税収、ひいては経済状況に左右され、またその他の支出目的と競合するため、必ずしも安定的な財源とは言えない。そのため、特に道路整備に関しては、その財源を公費以外に求める試みが早くからなされてきた。特に、連邦政府の調査委嘱を受けた「交通インフラ財源委員会」（以下「ペルマン委員会」という。）⁽⁶⁾が 2000 年に打ち出した、財源を利用者負担に求める考え方は、その後の財源改革の基本方向となった。しかし、全連邦長距離道かつ全車種について利用料を徴収することを最終目標とするペルマン委員会の提言に基づく利用者負担の拡大は、遅々として進まなかった。その結果、15 年が経過した現在も、投資不足によるインフラの老朽化は、依然として大きな問題であり続けている。

一方、ドイツの地域公共交通は、初めから独立採算方式による経営が成立しない事業に位置付けられ、財政責任の主体を地方自治体とし、多額の公的補助が注ぎ込まれてきた⁽⁷⁾。連邦政府の 2 つの補助制度（IV3 参照）による補助額の合計は年間約 88 億ユーロに上る⁽⁸⁾。しかし、これらの補助制度にしても、2020 年以降も現在と同様の形態で存続するか否か、先行きは不透明である。地域公共交通においても、安定した財源の確保が喫緊の課題として浮上するなかで、利用者負担の拡大

* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は特にことわりのない限り、2015 年 11 月 26 日である。

(1) 「独、頑固に儉約 道路・橋にガタでも修繕二の足」『朝日新聞』2013.8.7.

(2) この道路橋は 1960 年代に建設されたが、2012 年 11 月、支柱に亀裂が発見された。Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", „Konzeptdokument“, 30.9.2013, S. 6. <http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf>

(3) 1 ユーロ = 約 110.9 円 (The World Bank, *World Development Indicators 2012* による 2011 年平均の為替レート (『データブック 国際労働比較 2013』労働政策研究・研修機構, 2013, p.38)) として換算。

(4) Wolfgang H. Schulz und Miriam Mainka, *Gesamtwirtschaftliche Bewertung der Sperrung der A1-Rheinbrücke für den Lkw-Verkehr*, Köln, 2013, S. 28. <http://www.promobilitaet.de/media/file/968.Studie_vwl_Kosten_Sperrung_Rheinbruecke_Lev_IERC_Pro_Mobilitaet.pdf>

(5) *Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2014, S. 11-12, 18. <https://www.iwkoeln.de/_storage/asset/145746/storage/master/file/4408238/download/IW-Studie%20Infrastruktur.pdf> 調査は定例の景況調査に追加して実施された。2,870 社が回答。

(6) ドイツ連邦鉄道やドイツ連邦郵便テレコムの前役員を歴任したウィルヘルム・ペルマン (Wilhelm Pällmann) 博士が委員長を務めたことから「ペルマン委員会」と通称される。詳しくは後述。

(7) 土方まりこ「ドイツにおける地域公共交通の確保に向けた枠組み」『運輸と経済』74(4), 2014.4, p.182.

(8) 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(12), 2013.12, pp.90-91.

を求める議論が展開されるようになってきている。地域公共交通における議論の特徴は、①インフラ整備に限らず運営費の補助も目的とすること、②利用者概念を大幅に拡大し、直接利用者に加え間接的な受益者も「利用享受者」として課金することである。公的補助でも利用者からの運賃収入でもないこのような課金が、地域公共交通の第3の資金源として受け入れられるか否かは、地域公共交通の今後の財政を左右する。

本稿は、ドイツの交通インフラの老朽化の状況を概観したあと、道路整備における利用者負担財源の拡大の経緯を辿る。次に、地域公共交通について、その財源を確認した後、新たな財源として注目される利用者負担財源の方式を紹介し、その今日的意義を考える。

I 交通インフラの投資不足と老朽化

1 投資不足へのペルマン委員会の警告

ドイツでは1990年代以降、東西ドイツの統一等を契機に国の財政赤字及び累積債務残高が増大したが、マーストリヒト条約で示された財政赤字の基準を目標として厳しい財政再建策が進められた⁽⁹⁾。その結果、交通インフラにも十分な投資が行われなくなった。連邦予算において交通インフラ整備の財源として割り当てられる額と、良質な交通インフラを維持し、欧州交通ネットワークの中で連邦交通路（連邦長距離道・連邦鉄道路・連邦水路）を改築（Ausbau）⁽¹⁰⁾するために必要な額との間の乖離が広がっていった。2000年時点での見通しでは、従来どおりの予算措置を続けている限り、1992年連邦交通路計画⁽¹¹⁾で予定されている投資額（4900億マルク⁽¹²⁾）に対し、1991年から2012年までの間に合計約1200億マルクの投資不足が生じることが予想された。また、各州の交通大臣が1998年に行った分析によれば、年間の投資不足額は、連邦長距離道で40億マルク（新設・改築30億マルク、維持補修（Instandhaltung）10億マルク）、連邦鉄道路で30億マルク、連邦水路で5億マルク、合計75億マルク以上と見積もられた。いずれの部門でも「維持補修の危機」といえるほどインフラの状況は悪化していた⁽¹³⁾。

こうした交通インフラへの投資不足の問題は、専門家の間や政治の世界では早くから議論されていたが、一般社会では一時的に意識されるに過ぎなかった⁽¹⁴⁾。1999年に連邦政府は、連邦政府予

(9) 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）『世界経済の潮流 2010年 II 財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望』2010, pp.211-216. <http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa10-02/pdf/s2-10-2-4-01.pdf>; 渡辺富久子「ドイツにおける財政規律強化のための基本法の規定」『外国の立法』No.263, 2015.3, pp.77-94. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111090_po_02630007.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

(10) 中田勉「ドイツにおける将来の高速道路財源をめぐって—『80代』を迎えたアウトバーン、維持管理の財源確保に向けて—」『高速道路と自動車』57(6), 2014.6, p.62 に依り「改築」と訳した。同氏によれば Ausbau は本来相当規模の改築を意味する言葉で、車線拡幅を意味することも多い。

(11) 道路・鉄道・水路の3部門の連邦交通路の整備に関する連邦政府の基本計画。約10年ごとに連邦交通省が策定し、閣議決定が行われる。詳しくは、山崎治「ドイツにおける道路行政と道路建設プロセス」『レファレンス』695号, 2008.12, pp.99-101. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999631_po_069505.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>を参照。

(12) 1999年のユーロ導入前のドイツの通貨単位。換算率は1ユーロ=1.95583ドイツマルクと定められた。

(13) Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, *Schlußbericht*, 2000, S. 5. <http://www.binnenhaefen.de/fileadmin/user_upload/download_alteSeite/all/paellmann_kommission_abschlussbericht.pdf>

(14) Karl-Heinz Daehre, *Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“*, 2012, S. 1. <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-uebergabe-bericht-kommission-zukunft-vif/Bericht-Kommm-Zukunft-VIF.pdf?__blob=publicationFile&v=2>; Kommission “Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung”, *op. cit.*(2), S. 4.

算以外の交通インフラ財源の導入を提案させるためにペルマン委員会を設置し、この問題を社会の意識に上らせようとした。ペルマン委員会は、従来の税収による公費財源から利用者負担財源へと段階的に転換することを提言し、特に連邦長距離道に関して具体的な導入スケジュールを示した(Ⅲ 2 参照)。しかし、ペルマン委員会の提言はなかなか実行に移されず、導入は大幅に遅れた。このことが現在の事態 (14 参照) を招いたと言えなくもない。その 10 年以上後に、同様に交通インフラの財源問題に取り組んだ「交通インフラ財源の将来」委員会 (以下「デーレ委員会」という。)⁽¹⁵⁾ の報告書は、序章で「専門家の認識は、交通インフラの維持と発展の重要性についての根本的な社会の意識転換にも、必要であった政治的決断にもつながらなかった」と嘆いている。⁽¹⁶⁾

2 「交通インフラ財源の将来」委員会報告書

2011 年 12 月、全州交通大臣会議 (Verkehrsministerkonferenz)⁽¹⁷⁾ は、交通部門への予算配分を増やすための活動が失敗に終わった後、公共の議論を呼び起こすことが必要であるという結論に達し、各州交通大臣と連邦交通大臣で構成されるデーレ委員会を設置した⁽¹⁸⁾。

連邦・州・地方自治体の 3 つのレベルの交通インフラの将来の財源について提案を行うことを任務として与えられた同委員会は、現行制度と改革の選択肢について幅広くかつ詳細に検討した。2012 年 12 月に発表された報告書「交通インフラ財源の将来」⁽¹⁹⁾ は、目的税の配分割合の引上げから利用者負担の拡大まで、交通インフラの財源となりうる様々な資金調達手段のメニューを提示し、その後の議論の基礎となった。

同報告書の推計によれば、交通インフラへの投資不足額は、全体で最低でも年間 72 億ユーロ (2012 年現在) に達していた (表 1 参照)。報告書は、国民経済にこれ以上悪影響を与えず、産業立地拠点としてのドイツを危うくしないために対策を取る必要があると警告した。その際、新規の建設よりも現行交通網の維持・管理 (Erhaltung und Betrieb) を優先させることが前提とされた。財源確保の仕組みとしては、政府予算の改善、利用者負担財源の拡大、インフラ基金 (Infrastrukturfonds)⁽²⁰⁾ 及び鉄道分野のインフラ維持のための業務・資金協定⁽²¹⁾ 等を挙げている。

なお、鉄道及び水路の両分野については、利用者負担財源を拡大しても欠損解消の決定打とはならないとして、専ら政府予算によるべきとの判断が示された。

(15) 元ザクセン・アンハルト州交通大臣のカール＝ハインツ・デーレ (Karl-Heinz Daehre) 博士が委員長を務めたことから、このように略称する。

(16) Daehre, *op.cit.*(14), S. 2.

(17) 交通政策について連邦に対する共通の主張を決議にまとめるために全州の交通政策担当大臣が集まる会議。年 2 回開催。全州交通大臣会議ウェブサイト <<http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/homepage/homepage-node.html>>

(18) Daehre, *op.cit.*(14), S. 2.

(19) Daehre, *op.cit.*(14) 同報告書の日本語抄訳 (中田勉訳) は、日本高速道路保有・債務返済機構『交通インフラ財源の安定的確保を目指すドイツ＝ドイツ・州交通大臣会議報告書一』(高速道路機構海外調査シリーズ 26) 2015, pp.15-121. <<http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r099.pdf>> に含まれている。

(20) ドイツには国の基金 (Fonds) の法令上の定義はない。さしあたり資本の集積所と理解すべきである。特別財産 (Sondervermögen) と同義で用いられる。 *ibid.*, S. 46.

(21) Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). 2009 年から連邦と鉄道インフラ企業 3 社及びドイツ鉄道の間で鉄道インフラ維持の業務と資金に関する協定が締結されている。2015 年 1 月 12 日締結の新協定 (LuFV II) により、2019 年までの 5 年間に 280 億ユーロが連邦から供与されることが決定された。 „LuFV - Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“. 連邦鉄道局ウェブサイト <http://www.eba.bund.de/DE/HauptNavi/Finanzierung/LuFV/lufv_node.html>

表1 交通網の維持及び投資不足の累積解消に必要な年間投資額（2012年現在）

単位：億€

分野	維持	累積解消 ⁽³⁾	合計
道路	15.5	10.0	25.5
連邦	8.0	5.0	13.0
州	4.5	3.0	7.5
郡	3.0	2.0	5.0
鉄道	12.0	2.0	14.0
連邦（鉄道旅客近距離交通（SPNV） ⁽¹⁾ 含む）	10.0	2.0	12.0
非連邦所有鉄道	2.0	（不明）	2.0
水路	5.0		5.0
連邦水路	5.0	（不明）	5.0
州水路	（不明）	（不明）	
市町村道及び公共道路旅客交通（ÖSPV） ⁽²⁾	13.0	14.5	27.5
市町村道	9.5	12.0	21.5
公共道路旅客交通（ÖSPV）	3.5	2.5	6.0
総額	45.5	26.5	72.0

（注1） 地域公共交通のうち鉄道によるもの（Sバーン、地域鉄道）の総称。SPNVは Schienenpersonennahverkehr の略称。

（注2） 地域公共交通のうち道路によるもの（バス、路面電車、LRT（次世代路面電車）、地下鉄）の総称。ÖSPVは Öffentliche Straßenpersonennahverkehr の略称。

（注3） これまでに累積した投資不足を15年かけて解消するとした場合に必要となる年間の投資額。

（出典） Karl-Heinz Daehre, *Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"*, 2012, S. 37. <http://www.verkehrsminderkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-uebergabe-bericht-kommission-zukunft-vif/Bericht-Komm-Zukunft-VIF.pdf?__blob=publicationFile&v=2> の Tabelle 6 を基に筆者作成。

3 「持続可能な交通インフラ財源」委員会の構想文書

交通インフラの財源についてさらに具体的な改革案を作成させるために、2013年4月、全州交通大臣会議は、連邦及び州の交通大臣で構成される「持続可能な交通インフラ財源」委員会（以下「ボーデヴィヒ委員会」という。）⁽²²⁾を設置した。同年9月30日に委員会は、改革案を示す「構想文書」⁽²³⁾を提出した。

この文書は、①現行の交通網について、まず、資金の追加を政治的に決定するための基礎となる、交通網の現状及び利用状況に関する報告書は、透明性が高く検証可能で情報量が多くなるように作成されなければならないと指摘する。次に、交通インフラの効率的な維持・管理の方法として、(a)建築物のライフサイクルによるコスト管理⁽²⁴⁾、(b)建設ロット⁽²⁵⁾の最適化、(c)目標達成のインセンティブの付与といった手法を紹介している。そして、効率的な維持・管理のための基本的な財源の条件として、a. 複数年にわたって使用可能なこと、b. 用途が限定されていること、c. 資金へのアクセスが確実で安定的なことを挙げる。そのための仕組みについては、「基金」という形式は必須ではないとして退け、基礎額は確保しつつ節約による一定額の繰越しや前払いを認める「インフラ勘

⁽²²⁾ Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung". クルト・ボーデヴィヒ（Kurt Bodewig）元連邦交通建設住宅大臣が委員長を務めたことから、このように略称する。

⁽²³⁾ Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", *op.cit.*(2) 同報告書の日本語抄訳（中田勉訳）は、日本高速道路保有・債務返済機構 前掲注(19), pp.123-169 に含まれている。

⁽²⁴⁾ 交通インフラの経済性を評価する際に、その生涯を通じて発生する費用の総計（＝ライフサイクルコスト）を最少にすることを求める考え方。

⁽²⁵⁾ 建設工事を発注する際の工事区分。工事種別ごとの「工事分割」と大規模工事についての「工区分割」がある。古阪秀三総編集『建築生産ハンドブック』朝倉書店、2007, pp.59-60 参照。

定 (Infrastrukturkonto)」の設置を例として提案する⁽²⁶⁾。②必要なのに整備されないままとなっている交通網については、特に橋梁の架替え、トンネル設備、鉄道の信号機、水路の閘門 (こうもん) の取替え等の大規模更新・修繕を課題として挙げ、長期的な予算確保の必要性を指摘する。資金確保の仕組みとして、州議会の統制を受ける州基金を例示する。③今後必要とされる交通網については、「新設よりも維持」優先という大方針のもとでもインフラの新設が全く認められないわけではなく、交通上の隘路の解消等のための改築、ミッシングリンク⁽²⁷⁾の解消及び現行交通網の補完等のための新設は整備の対象となるとした。

全州交通大臣会議は、2013年10月2日、特別会議を開催し、ボーデヴィヒ委員長の報告に基づき、持続可能な交通インフラ財源に関する決議⁽²⁸⁾を行った。決議の主な内容は次のとおりである。

- ・移動の権利を保障するためには、全ての交通機関及び全てのレベル (連邦、州、郡、市町村) の政府のために、永続的かつ信頼性があり、十分足りかつ将来性のある財源を確保しなければならない。
- ・全州交通大臣会議は、全ての交通機関及び全ての建設負担者⁽²⁹⁾ (連邦、州、地方自治体) の交通インフラが明らかに資金供給不足であることを確認する。特に橋梁に関しては、必要なのに満たされていない膨大な需要が存在するが、まだその全貌は把握されていない。
- ・全州交通大臣会議は、改築・新設より維持・改修 (Sanierung) を優先する原則に従う。
- ・必要なのに満たされていない需要の累積を段階的に解消していくために、全州交通大臣会議は、連邦に対し予算の積増し (年間 27 億ユーロ。今後 15 年間に約 400 億ユーロ) を要求する。
- ・全州交通大臣会議は、維持及び必要なのに満たされていない需要の解消のために財政資金を投入する前提として、交通網の現状及び利用状況に関する報告が行われることを支持する。
- ・全州交通大臣会議は、必要に応じた交通インフラが用意されることを支持する。そのためには複数年にわたって用途限定の資金が提供されることが不可欠の条件である。

4 道路と橋梁の劣化の現況

交通インフラの中でも特に劣化状況が深刻なのは、道路⁽³⁰⁾、特にその橋梁 (道路橋) である。連邦政府の 2013 年交通投資報告書⁽³¹⁾によれば、路面性状把握評価⁽³²⁾の 1 から 5 までの点数評価 (2009/2010 年) において、連邦アウトバーンの 16.5%、連邦道の 34.7% が警告値の 3.5 以上となっ

(26) Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", *op.cit.*(2), 特に S. 21, 31, 33.

(27) missing link. 生物の進化・系統において、その存在が予測されるのに未発見のためにできている間隙。『JapanKnowledge』(2015 年 11 月 18 日参照) この意味から転じて、道路行政では高規格幹線道等の未整備区間をいう。

(28) Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 2. Oktober 2013 in Berlin. <https://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/PDF/Beschluss_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf> この決議の日本語訳は、日本高速道路保有・債務返済機構 前掲注(19), pp.173-180 に含まれている。

(29) 「建設負担 (Baulast)」とは道路の建設・維持・運営に関連する全ての任務と義務を指す。「道路建設負担者」とは、日本でいう「道路管理者」に相当すると考えられる (日本高速道路保有・債務返済機構『ドイツにおける道路事業の PPP (その 1) —PPP 事業の概要とアウトバーン有料化関連『ベルマン委員会』最終報告書— (高速道路機構海外調査シリーズ 17) 2012, p.15. <<http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r090.pdf>>)。

(30) 市町村道より上級の道路には、連邦アウトバーン (総延長 12,917km)、連邦道 (同 39,389km)、州道 (同 86,210km)、郡道 (同 91,861km) の 4 種類があり総延長合計は 230,377km である。„Längenstatistik der Straßen des überörtlichen Verkehrs, Stand: 1. Januar 2014“. 連邦交通デジタルインフラ省ウェブサイト <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/laengenstatistik-tabelle-1-7.pdf?__blob=publicationFile>

(31) 2006 年までは連邦鉄道網の改築と連邦長距離道の建設についてそれぞれ毎年の報告が行われていたが、2007 年から現在のように鉄道・道路・水路の 3 部門を併せた交通投資の報告書となっている。„Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2008“, Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 16/11850, S. 14.

図1 連邦アウトバーンの道路本体の状態 (2009/2010年)

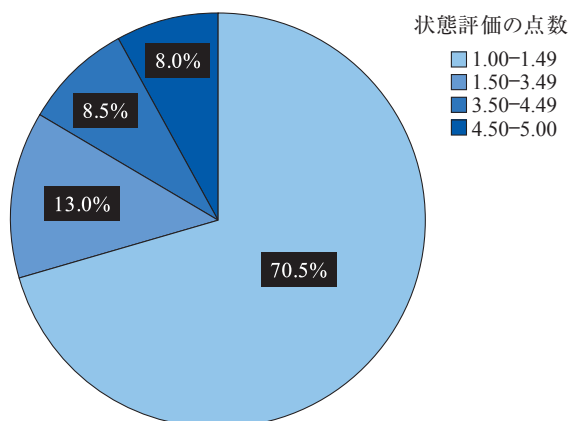
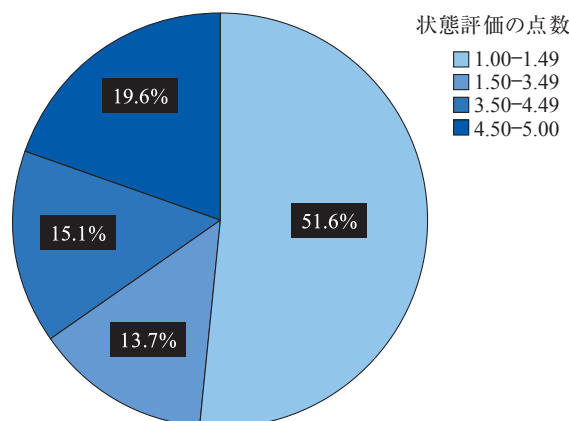


図2 連邦道の道路本体の状態 (2009/2010年)



(出典) „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2013“, Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/5520, S. 195 の図を参照して筆者作成。

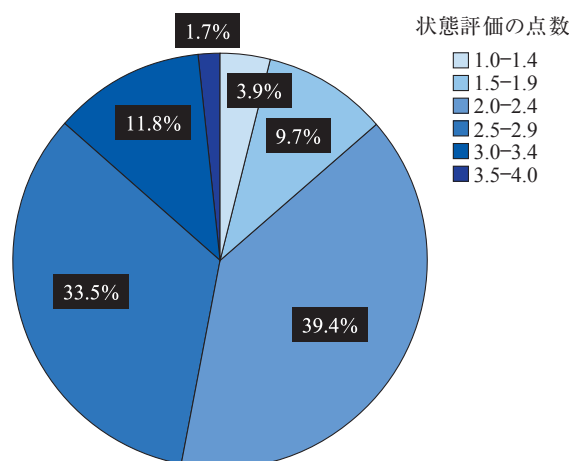
(出典) 図1と同じ。

ている (図1・2 参照)⁽³³⁾。

また、連邦アウトバーン及び連邦道を合わせた連邦長距離道には約3万9000の橋梁があるが、2013年3月1日現在、ドイツ工業規格 (DIN) 1076「道路構造物：監視と検査」に基づく指針⁽³⁴⁾による評価において、全体の47.0% (面積ベース) が橋梁における警告値の2.5以上となっている (図3参照)⁽³⁵⁾。連邦長距離道の橋梁のほとんど、特に旧西ドイツ地域の長大橋は、建設後約30~50年を経過している⁽³⁶⁾。

5年前の2008年交通投資報告書では、同じ点数評価で道路の警告値である3.5以上のものが連邦アウトバーンで19.6% (2005-2006年)、連邦道で41.4% (2003-2004年) を占めていたこ

図3 連邦長距離道の橋梁の状態 (2013年3月1日現在)



(出典) „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2013“, Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/5520, S. 196 の図を参照して筆者作成。

⁽³²⁾ Zustandserfassung und -bewertung: ZEB. 高速で走行する測定車によって路面性状のデータを収集し、所定の手続で「1:非常に良い」から「5:緊急に措置が必要」までの評価を行う。この検査は4年周期で行われる。連邦道路局ウェブサイト <<http://www.bast.de/DE/FB-S/Fachthemen/g4-zeb/zeb.html>>; Portal - IT-ZEB Server Website <<http://itzeb.heller-ig.de/zeb.html>>

⁽³³⁾ „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2013“, Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/5520, S. 193-195.

⁽³⁴⁾ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), „Richtlinien für die Erhaltung von Ingenieurbauten (RI-ERH-ING): Richtlinien zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-PRÜF)“, Stand: 2013.3.25. <http://www.bast.de/DE/FB-B/Publikationen/Regelwerke/Erhaltung/RI-EBW-PRUEF-Erhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=1>

⁽³⁵⁾ 主要検査が6年に1度、簡易検査がその中間年に行われる。これに加えて毎年の点検、半年ごとの監視がある。検査結果は橋梁別の検査報告に記録され、1から4までの点数が与えられる。評価点の意味は、1-1.4:非常に良い、1.5-1.9:良い、2.0-2.4:満足できる、2.5-2.9:十分、3.0-3.4:十分でない、3.5-4:不十分。„Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2013“, *op.cit.*⁽³³⁾, S. 196.

⁽³⁶⁾ *ibid.*, S. 199.

とから、ここ5～6年の間に一定の改善があったことになる。これに対し、橋梁については、警告値の2.5以上のものは2008年に46.1%であったので、老朽化が進行したことになる。⁽³⁷⁾

道路橋の劣化は、橋梁自体の経年劣化に加えて、重量化した車両の通行量の増加の影響が大きいと言われる。連邦交通建設都市開発省（現・連邦交通デジタルインフラ省）の「連邦長距離道路橋補強戦略」⁽³⁸⁾に沿って古い橋梁の耐荷力を向上させる取組がなされているものの、良好な状態の橋梁が減少し劣悪な状態の橋梁が増加する傾向は続いている⁽³⁹⁾。2015年夏、緑の党の質問書に対する連邦政府の答弁書⁽⁴⁰⁾と有力新聞ヴェルトの取材により、連邦交通デジタルインフラ省が公表していなかった道路橋（ただし連邦が建設負担者である橋梁及び各州が連邦から管理を委任されている橋梁のみ）の劣化状況の分布や劣悪な状態にある個々の橋梁に関する州ごとのデータが初めて明るみに出て衝撃を与えた。全国合計では、4万8000の橋梁のうち1万2000が劣悪な状態にあるという⁽⁴¹⁾。

一方、ドイツ都市学研究所（Deutsches Institut für Urbanistik: DIFU）が2013年に行った地方自治体管理の道路橋についての調査⁽⁴²⁾によれば、地方自治体が建設負担者となっている道路橋⁽⁴³⁾約6万7000は、上記と同じ基準による1から4までの点数評価⁽⁴⁴⁾において、半分近くが2.5以上（劣悪な状態）にあり、しかも7%は3.5から4であった。さらに、抽出調査では、15%が全面架替えの必要な状態であったが、架替えを予定している自治体は約半数にとどまった。特に旧東ドイツ地域において地方自治体の道路橋の劣化が深刻である。今後、全国の地方自治体において、架替えに年間6.3億ユーロ、2030年までに総額107億ユーロを要すると見込まれている。

II 交通インフラ整備の財源

1 公費中心の交通インフラ整備

ペルマン委員会の報告書によれば、従来、ドイツのみならず全ヨーロッパにおいて、交通インフラの供給に関連するあらゆる任務すなわち、建設、維持、保持（Unterhalt）、運営及び資金調達は、事実上、純然たる国家の任務とみなされ、交通路の改築は公的ルールに従い公の収入全体から資金

(37) „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2008“, *op.cit.*(31), S. 26.

(38) 末岡真純「ドイツにおける道路橋補強のための戦略」『高速道路と自動車』57(8), 2014.8, pp.42-46 参照。

(39) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(Hrsg.), *Bericht „Strategie zur Ertüchtigung der Straßenbrücken im Bestand der Bundesfernstraßen“*, 2013. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/strategie-zur-ertuechtigung-der-strassenbruecken-bericht.pdf?__blob=publicationFile>

(40) 16州のそれぞれについて緑の党から質問書が提出され、連邦政府が答弁書を作成した。以下に、連邦政府の答弁書の文書番号のみ掲げる。Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 18/3421, 5821-5829, 5840-5845.

(41) „12.000 deutsche Brücken von akutem Verfall bedroht“, *DIE WELT*, 1.9.2015. <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article145879647/12-000-deutsche-Bruecken-von-akutem-Verfall-bedroht.html>>

(42) ドイツ産業連盟等の委託による地方自治体約2,000を対象とするアンケート調査。地方自治体管理の道路橋については全国データがない。この段落の記述は以下による。Deutsches Institut für Urbanistik, „Infrastruktur: Viele kommunale Straßenbrücken müssen bis 2030 neu gebaut werden“, 30. September 2013. <<http://www.difu.de/presse/2013-09-30/infrastruktur-viele-kommunale-strassenbruecken-muessen-bis.html>>; *idem*, *Ersatzneubau kommunale Straßenbrücken: Endbericht: Management Summary*, Berlin, 2013. <http://www.difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/ersatzneubau-komm-bruecken_summary.pdf>

(43) 地方自治体が道路建設負担者（日本でいう道路管理者に相当する。）となっている道路には、連邦道、州道、郡道、市町村道の4種類がある。Deutsches Institut für Urbanistik, *Ersatzneubau kommunale Straßenbrücken: Endbericht: Management Summary, ibid.*, S. 3, 4. 前掲注(29)も参照。

(44) この調査の報告書では評点4について「不十分、利用制限又は封鎖」と説明している。*ibid.*, S. 5. しかし、「封鎖（Sperrung）」の語は現行指針の評点4の説明にはない。この相違の理由は不明。

が供給されてきた。しかし、それゆえ、毎年、国の予算においてその他の用途のための支出と比較して考量されなければならなかったことを同報告書は指摘する⁽⁴⁵⁾。つまり、交通インフラの整備は、国の財政状況と財政政策に大きく左右されてきたというわけである。

ドイツの連邦長距離道に関する法規を見ると、連邦長距離道は、連邦が所有し（ドイツ連邦共和国基本法⁽⁴⁶⁾第90条第1項）、その建設負担者である（連邦長距離道法第5条第1項）。建設負担には、連邦長距離道の建設及び維持に関連する全ての任務が含まれる（同第3条第1項）。例外的に、人口8万人超の市町村を通過する連邦道については、この市町村が当該部分の建設負担者となる。さらに、市町村を監督する最高官庁の同意があれば、人口5万人超の市町村でも建設負担者となることができる。建設負担者は、その執行能力に応じて、連邦長距離道を通常の交通需要を満たす状態に建設し、維持し、拡張し又は改良しなければならない（同第3条第1項）。連邦長距離道の実際の管理は、連邦から委託を受けて、州及び州法に規定する管轄地方自治体が行う（ドイツ連邦共和国基本法第90条第2項）。建設、維持、運営等の目的支出は連邦が負担するが、委託を受けた任務の遂行に関連する行政経費は、原則として州が負担する（同第104a条第5項）。⁽⁴⁷⁾

このような規定に対応して、連邦長距離道の財源のほとんどは、普通税収入による連邦予算であった⁽⁴⁸⁾が、交通インフラの整備においては自動車関連の税が大きな役割を果たしてきた。このうち、自動車税は州税であったが、2009年7月から連邦税に変更された。ただし、自動車税は目的税ではない⁽⁴⁹⁾。これに対し、鉱油税は、道路建設財源法及び1971年交通財源法により、税収の50%及び前年度からの増収分の25%は道路建設に用途が限定されており、少なくともその税収⁽⁵⁰⁾の半分は目的税であった。ところが、1973年以降は毎年度、予算法により用途に関するこの規定は骨抜きにされ⁽⁵¹⁾、目的税の性格を薄められてきた。ただし、交通政策分野に使用するという枠ははめられているため、用途の限定が完全になくなったというより用途が拡大されたと見ることもできる。

2 現在の交通インフラの財源構成

交通インフラの現在の財源は、伝統的な公費に加えて利用者負担により調達されている。財源の種類を交通機関別に整理したのが表2である。

(45) Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, *op.cit.*(13), S. 29.

(46) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 憲法に相当する。

(47) Thorsten Beckers et al., *Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Sicht*, München: Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V.(ADAC), 2011, S. 17. <https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_institutionelle%20loesungen_studie_0411_219892.pdf>

(48) ドイツでは、1969年の予算及び会計制度の改革において、特定の支出と収入の対応関係を認めない「総体補償の原則 (Grundsatz der Gesamtdeckung) (=Non-Affektationsprinzip) が導入されており、原則として目的税や特定財源は認められていない。亀井孝文「ドイツ公会計制度の現状と問題」『会計検査研究』29号, 2004.3, p.130. <<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j29d09.pdf>>; Daehre, *op.cit.*(14), S. 43. したがって、鉱油税は例外である。

(49) Daehre, *ibid.* S. 157. 自動車税の税収は約86億ユーロである。„Kraftfahrzeugsteuer“. ドイツ税関ウェブサイト <http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/kraftfahrzeugsteuer_node.html;jsessionid=949CA25A81C3893A47CEC4E47EDED7DD.live0501>

(50) 鉱油税（現・エネルギー税）の税収は約400億ユーロである。„Energiesteuer“. ドイツ税関ウェブサイト <http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verbrauchsteuern/Energie/energie_node.html>

(51) 例えば、最新の2015年度予算法（Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015) vom 23. Dezember 2014 (BGBl.I S. 2442)）では、第6条第8項に、鉱油税による収入は、連邦交通デジタルインフラ省の所管分野のその他の交通政策上の目的にも使用しなければならないと定められている。この文言は1973年以来同じである（Daehre, *op.cit.*(14), S. 40)。

表2では、交通インフラの財源を、各レベル（連邦・州・市町村）の政府予算（主として普通税収）とそれ以外の利用者負担に大別しているが、これは徴収方式に関する区分（税／利用料・負担金等）と管理方式に関する区分を混在させた分類方法である。税には用途を限定されたものとそうでないものがあり、利用者負担と言っても、政府予算に繰り入れられるもの（連邦水路の通航手数料など）とそうでないもの（線路の賃料など）があるなど、徴収後の資金の管理方法は様々である。徴収方法と管理方法によって財源の性格と効果は異なってくるので、注意が必要である。

表2 交通機関別インフラ整備の財源（2012年8月～2015年9月）

交通機関	建設負担者 (管理者)	財源	
		政府予算	利用者負担
道路	連邦	連邦予算（税）	重量貨物車(車両総重量12トン以上)の利用料(連邦アウトバーン+連邦道の一部)(交通予算の歳入に計上)
	州	州予算（税）	
	市町村	市町村予算（税）	地区施設整備負担金等(市町村予算に組入れ)
鉄道	連邦	連邦予算（税）	線路・駅その他のインフラ賃料、運賃
	市町村、 任務担当者 ⁽²⁾	自治体予算（税）	運賃
	公的、民間 (非連邦所有鉄道)	州予算（税）、 市町村予算（税）	インフラ使用料
水路 ⁽¹⁾	連邦	連邦予算（税）	通航手数料・係留手数料(水運行政予算の歳入に計上)

(注1) 連邦所有以外の水路も存在するが、この表には含まれていない。

(注2) Aufgabenträger 住民に対する十分な地域公共交通サービス供給の確保を管轄する官庁で、州が指定する。鉄道については、運輸連合や地方自治体を指定する州もあれば州自らが管轄する州もある。

(出典) Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", „Konzeptdokument“, 30.9.2013, S. 38. <http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf> の Tabelle 9 を基に筆者作成。

3 連邦政府の交通インフラ政策

2013年12月17日に発足した連立政権(キリスト教民主同盟・社会同盟(CDU/CSU)・社会民主党(SPD)の大連立)の政策の根幹を成すのは、同年11月27日の連立協定書⁽⁵²⁾である。同協定書では交通政策について、「性能の良い交通インフラ」を「ドイツ経済の競争力の基盤」と位置付けた上で、そのための信頼できる財政的基盤を形成するために、①今後4年間に交通インフラのための連邦政府の支出を大幅に増加させること、②これを補完するために、重量貨物車通行料制度の適用範囲を拡大すること及び乗用車利用料制度を導入することを掲げた。政府予算と利用者負担の双方を拡充する方針である。また、交通インフラの整備に際しては、「改築・新設」より「維持・改修」を優先すべきであるとした。①については、「優先措置」として、緊急に必要とされる交通インフラ投資のために総額50億ユーロを追加することも明らかにされた。⁽⁵³⁾

2014年度予算を可決した2014年6月27日の連邦議会本会議で、アレクサンダー・ドブリント(Alexander Dobrindt)連邦交通大臣が、現在の議会期(2014-2017年)中に交通投資を50億ユーロ(進

⁵²⁾ *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode.* <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=041410468846296791303C2C84B399A5.s4t2?__blob=publicationFile&v=2> 2013年11月27日公表。概要は、渡辺富久子「【ドイツ】新連立政権の政策課題」『外国の立法』No.258-1, 2014.1, pp.10-13. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8407334_po_02580105.pdf?contentNo=1> を参照。

⁵³⁾ *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, ibid., S. 9, 39-43, 88-89.*

行中の道路プロジェクト 15 億ユーロ、連邦長距離道 21 億ユーロ、鉄道 10.5 億ユーロ、水路 3.5 億ユーロ) 増額し、最終 2017 年度には年間投資額を 120 億ユーロまで引き上げる方針を表明した。同大臣は「前例のない大規模投資」と自画自賛したが、これでは十分でないというのが経済学者や交通問題専門家的一致した見解である⁽⁵⁴⁾。2015 年の交通インフラへの投資額は約 108 億ユーロ(道路 50.6 億ユーロ、鉄道 46 億ユーロ、水路 10 億ユーロ、複合輸送及び非連邦所有鉄道 1.3 億ユーロ)となっている⁽⁵⁵⁾。

また、投資資金について複数年制度が導入され、使い切れなかった予算は、翌年度、削減されることなく直ちに使用できることになった。交通インフラ整備に際しては、「改築・新設」よりも「維持・近代化 (Modernisierung)」を優先する方針が明確に示された⁽⁵⁶⁾。さらに、対策が急がれる橋梁については、近代化の特別プログラムが用意され、2015 年から 2017 年までの間に 10 億ユーロ以上の投資が行われることになった⁽⁵⁷⁾。

2015 年 7 月 20 日にドブリント連邦交通大臣から新たな投資計画(総額 27 億ユーロ)が発表された。同年 7 月から施行された第 3 次連邦長距離道路利用料法改正によって見込まれる道路利用料の増収分と 2016 年度予算を財源として、2018 年には交通インフラへの投資額を 140 億ユーロまで引き上げる予定である。また、橋梁の近代化プログラムも増額し、2015 年から 2018 年までの間に約 15 億ユーロを投資する計画に改められた。⁽⁵⁸⁾

Ⅲ 道路整備財源における利用者負担の拡大

交通インフラ財源について従来の税収による公費負担から利用者負担へ段階的に転換することをドイツで最初に提言したのは、ペルマン委員会である。それ以降、「利用者負担財源」は、効率的な交通財源の基本理念となった⁽⁵⁹⁾。ペルマン委員会の提言の予定したスケジュールからは大幅に遅れたものの、基本的にはこの提言に沿って道路整備財源における利用者負担が段階的に拡大されてきた。その経緯を、同提言以前に遡って振り返り、最近の改革まで整理する。

1 ペルマン委員会の提言以前

(1) 重量貨物車のアウトバーン利用料の導入

ドイツでは 1980 年代末から走行距離に応じた道路利用料の検討が行われてきたが、1993 年 10 月 25 日の欧州共同体理事会指令 (93/89/EEC)⁽⁶⁰⁾を契機に、1995 年 1 月から定額制の利用料が導入されることとなった⁽⁶¹⁾。この指令に基づきドイツ、デンマーク、ベネルクス 3 か国の 5 か国間で共通の利用料徴収システムのための協定が締結された。この協定に同意し、その内容を国内で実施

⁽⁵⁴⁾ Stefan Sauer, „Sanierungs-Stau auf deutschen Straßen“, *Berliner Zeitung*, 22.4.2014. <<http://www.berliner-zeitung.de/politik/baustellen-sanierungs-stau-auf-deutschen-strassen,10808018,26911684.html>>

⁽⁵⁵⁾ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „Investitionen auf dem Weg zum Rekordniveau“, 28.11.2014. <<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/131-dobrindt-haushalt2015.html>>

⁽⁵⁶⁾ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „Der Deutsche Bundestag stimmt Haushalt 2014 zu“, 27.6.2014. <<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/050-dobrindt-haushalt.html>>

⁽⁵⁷⁾ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, *op.cit.*⁽⁵⁵⁾

⁽⁵⁸⁾ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „Deutschlands Infrastruktur wird modernisiert: Bundesverkehrsminister legt Investitionspaket vor“, 20.7.2015. <<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/067-dobrindt-deutschlands-infrastruktur-wird-modernisiert.html>>

⁽⁵⁹⁾ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs: Stellungnahme“, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 84 (2), 2013, S. 162.

するための法律が1994年8月の「重量貨物車のアウトバーン利用料に関する法律」⁽⁶²⁾である。この法律は、連邦アウトバーンを利用する重量貨物車（車両総重量12トン以上）に対して期間制（1年、1月、1週、1日）のアウトバーン利用料を課すもので、ユーロヴィニエット（Eurovignette）というステッカー方式が採用された。この利用料の収入は連邦に帰属するとされ、連邦予算に繰り入れられた。

(2) 民間事業者による利用料を財源とする道路建設方式の導入

同じ1994年8月に長距離道建設民間資金調達法⁽⁶³⁾が制定された。民間事業者が利用料を徴収して自らの収入とすることを前提として、連邦長距離道の建設・維持・運営・資金調達の業務をこの事業者へ委託するPPP方式（いわゆるFモデル）⁽⁶⁴⁾を可能にするものである。公費による道路整備を原則とするドイツでも、これにより民間資金による道路建設の道が開かれた。

2 ペルマン委員会の提言

1999年10月、連邦交通路の整備財源を連邦予算以外に求める提案を行わせるため、連邦交通建設住宅省は、連邦財務省の同意を得て、交通関係の有識者で構成されるペルマン委員会を設置した。同委員会には、2000年夏に予定される2001年度予算案の閣議決定までに具体的提言を行うことが求められた。

同委員会は、2000年2月に中間報告を提出し、次の3点を勧告した。

- ① 連邦長距離道の財源は、できるだけ早く税から利用料に切り替える。
- ② 2003年から連邦アウトバーンでの重量貨物車のユーロヴィニエット方式を距離に応じた利用料制（走行キロあたり平均25ペニヒ⁽⁶⁵⁾）に切り替える。
- ③ 利用料の納付先として、長距離道に資金供給する会社を2001年1月1日に設立する。

2000年7月の最終報告⁽⁶⁶⁾では、維持費不足の解消がこれ以上遅れ、交通インフラの質の劣化がこれ以上進むと、維持費用の急激な上昇を招くおそれがあると警告した。資金不足の解決策としては、予算財源を段階的に利用者負担財源へ切り替えることが提案された。

最終報告の提言した具体的な段階的切替案は、次のとおりである。

- ① 2003年より、連邦アウトバーンで、重量貨物車（車両総重量12トン以上）から距離制の利用料を

⁽⁶⁰⁾ Council Directive 93/89/EEC of 25 October 1993 on the application by Member States of taxes on certain vehicles used for the carriage of goods by road and tolls and charges for the use of certain infrastructures, *Official Journal*, L 279, 12.11.1993, pp.32-38. この指令は、1995年7月5日、欧州裁判所により、同指令の制定過程に欧州議会を十分に関与させなかったことが欧州経済共同体条約に定める立法手続に違反するとして無効の判決（EuGH, Urteil vom 5. 7. 1995 – C-21/94）を受けたが、これに代わる新指令（Directive 1999/62/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures）が1999年6月17日に採択されるまでその効力を認められた。

⁽⁶¹⁾ 塚田幸広「欧米の道路課金施策の現状と動向（その2）—道路財源確保のための走行距離課金—」『高速道路と自動車』57(6), 2014.6, p.40.

⁽⁶²⁾ Autobahnbenutzungsgebührengesetz (ABBG) vom 30. August 1994 (BGBl. II S. 1766)

⁽⁶³⁾ Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz vom 30. August 1994 (BGBl. I S. 2243)

⁽⁶⁴⁾ Fモデルについて詳しくは、日本高速道路保有・債務返済機構『ドイツにおける道路事業のPPP（その3）—A-モデル及びF-モデル事業に関する報告書—』（高速道路機構海外調査シリーズ 21）2013. <<http://www.jehdra.go.jp/pdf/research/r094.pdf>>を参照。

⁽⁶⁵⁾ 1999年のユーロ導入前のドイツの通貨ドイツマルクの補助単位。1ドイツマルク=100ペニヒ。

⁽⁶⁶⁾ Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, *op.cit.*(13) 同報告書の日本語訳（中田勉訳）は、日本高速道路保有・債務返済機構 前掲注(29), p.111 以下に含まれている。

徴収する。

②第2段階として、連邦アウトバーンで、軽量貨物車とバス、乗用車とオートバイにヴィニエットを導入する。

③第3段階として、全連邦長距離道で全車種から距離制の利用料を徴収する。利用料の額の決定にあたっては、利用者の交通関連税を軽減することにより税と利用料の負担全体を考慮する。

3 利用者負担の拡大の経緯

(1) 距離制の連邦アウトバーン利用料の導入

ペルマン委員会の提言に沿って利用者負担財源を拡大する方向で2002年から2003年にかけて一連の改革が行われた。2002年4月に「重量貨物車のためのアウトバーン利用料法」⁽⁶⁷⁾が制定・施行され、連邦アウトバーンの走行距離に応じた利用料（走行キロあたり平均15セント）の徴収が2005年1月から開始された。当初、2003年8月のユーロヴィニエットの廃止と同時に開始される予定だったが、技術的理由から遅れて開始されている。

この法律では、利用料収入は連邦に帰属すると定めていたが、同時に、利用料収入の大部分は交通インフラの改善のために用途を限定して使用されると明記していた（第11条）。しかし、配分される予算が利用料による収入増の分だけ削減されたため、結局、交通インフラのための支出総額は増加しなかった。

距離制の連邦アウトバーン利用料の導入に合わせて、2003年に交通インフラ資金調達会社法⁽⁶⁸⁾が制定され、連邦アウトバーンの利用料収入と連邦水路の船舶航行関連公課（Schiffahrtsabgabe）収入の管理と分配を任務とする連邦所有の「交通インフラ資金調達会社（Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft: VIFG）」が設立された。

(2) 重量貨物車利用料の高規格連邦道への拡大

2011年7月の連邦長距離道路利用料法⁽⁶⁹⁾に基づき、2012年8月から、重量貨物車（車両総重量12トン以上）から利用料を徴収する道路の範囲が、連邦アウトバーンに加えて高規格の連邦道（約1,200km）にも拡大された。

この法律でも、利用料収入は連邦に帰属すると定めているが、利用料収入から利用料システムの運営費と交通インフラ資金調達会社（VIFG）のための資金を負担し、さらに年間1.5億ユーロを控除した残りを交通予算（連邦交通省の予算）に繰り入れ、その全額を連邦長距離道の「交通インフラの改善」に用途を限定して使用することが明記された（第11条）。こうして、2011年以降、道路の利用料収入は、運営費等を除いた残りの全額が道路のために使用されることとなった⁽⁷⁰⁾。VIFGの業務報告では、これを「道路の財政循環」実現への第一歩と評価している⁽⁷¹⁾。

(67) Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge vom 5. April 2002 (BGBl. I S. 1234)

(68) Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz (VIFGG) vom 28. Juni 2003 (BGBl. I S. 1050)

(69) Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) vom 12. Juli 2011 (BGBl. I S. 1378)

(70) „Die Aufgaben“. VIFG Website <<http://www.vifg.de/de/ueberuns/aufgaben-der-vifg/index.php>> 2011年については予算上の取扱い、2012年からは連邦長距離道利用料法に基づく取扱いである（中田勉「PPPの契約マネジメント等の実際—ドイツの実例—」『高速道路と自動車』58(7), 2015.7, p.67）。

(71) VIFG (Hrsg.), *Geschäftsbericht 2014*, 2015, S. 12. <http://www.vifg.de/_downloads/corporate_governance/VIFG-Geschäftsbericht-2014_web.pdf>

(3) 貨物車利用料の改定

2014年12月23日、連邦長距離道路利用料法の第2次改正⁽⁷²⁾が行われ、2015年1月1日から貨物車利用料が引き下げられた。貨物車利用料は、ユーロ排出ガス等級及び軸数を基準とした料金区分により決定されるが、最も厳しい排出ガス規制である最新のユーロVIに対応した「ユーロVI-貨物車」の κατηγοリーを新設し、利用料を特に優遇することとした⁽⁷³⁾。

(4) 貨物車利用料の徴収範囲の拡大

2015年6月10日、連邦長距離道路利用料法の第3次改正⁽⁷⁴⁾が行われ、同年7月1日から施行された。これにより、貨物車利用料の徴収範囲が次の2段階で拡大されることとなり、年間約3.8億ユーロの増収が見込まれている。

① 2015年7月1日から、対象となる道路を連邦アウトバーンに準ずる4車線の連邦道(1,100km)に拡大する。

② 2015年10月1日から、対象となる貨物車の範囲を車両総重量12トン以上から7.5トン以上に引き下げる。

なお、2018年央には、貨物車利用料の徴収対象を全ての連邦道に拡大する予定であり、これにより約20億ユーロの増収が見込まれる。

(5) 乗用車の道路利用料の導入計画

2015年6月8日の「連邦長距離道路の利用のための期間制のインフラ利用料の徴収に関する法律(インフラ利用料法)」⁽⁷⁵⁾により、貨物車に加えて、乗用車にも新たに連邦長距離道の利用料が課せられることになった。ドイツ国内で許可を受けた自動車については、許可日から1年ごとにインフラ利用料(Infrastrukturabgabe)が徴収される。ドイツ国内で許可を受けていない外国の自動車については、ヴェニエット(期間10日、2か月、1年)の購入によりインフラ利用料が徴収される。車種ごとの利用料率は、乗用車の排気量と環境性能(ユーロ排ガス等級)を基準にして決定される。国境地域の近距離交通が影響を受けないよう、外国で許可を受けた乗用車にインフラ利用料が課されるのは、連邦アウトバーンを利用する場合に限られる。

これと同時に自動車税法が改正⁽⁷⁶⁾され、インフラ利用料を自動車税の減免と相殺する工夫がなされた。これにより、国内で許可を受けた乗用車には新たな負担は発生せず、外国で許可を受けた

(72) Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2473)

(73) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „Dobrindt: Neue Lkw-Mautsätze, neue Mautklasse“, 30.7.2014; 西川了一・昆信明「重量貨物車の道路利用課金に関するユーロヴェニエット指令の動向と我が国への示唆」『運輸政策研究』14(1), 2011.4, p.27.

(74) Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes vom 10. Juni 2015 (BGBl. I S. 922) 簡潔な紹介として、渡辺富久子「【ドイツ】連邦長距離道路課金法の改正」『外国の立法』No.264-2, 2015.8, p.29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9480566_po_02640212.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>がある。

(75) Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz-InfrAG) vom 8. Juni 2015 (BGBl. I S. 904) 概要紹介として、渡辺富久子「【ドイツ】乗用車のアウトバーン通行料金の導入」『外国の立法』No.264-1, 2015.7, pp.10-11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9446689_po_02640105.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>がある。

(76) Zweites Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungssteuergesetzes (Zweites Verkehrssteueränderungsgesetz – 2. VerkehrStÄndG) vom 8. Juni 2015. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2015-06-18-kfz-steuer-aend_download.pdf?__blob=publicationFile&v=3>

乗用車にのみ負担が発生することとなる。この扱いの違いについては、自動車税は目的税ではないものの間接的に道路整備の資金源となっているため、国内で許可を受けた乗用車の保有者は道路利用料をすでに負担していることになるためと説明されている。

インフラ利用料の収入総額は年間約 37 億ユーロになると見込まれているが、このうち約 30 億ユーロは国内で許可された乗用車の分で、約 7 億ユーロは国内で許可されていない乗用車の分である。収入総額からシステム経費を控除した残りの額が、交通予算に繰り入れられる。年間 5 億ユーロの純増分は、直接、交通インフラに再投資される。⁽⁷⁷⁾

2014 年夏にこの制度の構想が発表されたときから、実質的に外国人のみに課されることについて、EU 法の禁止する差別的取扱いにあたる懸念が欧州委員会から繰り返し表明されてきた。連邦議会でも 2015 年 3 月 16 日には財政委員会、3 月 18 日には交通・デジタルインフラ委員会の公聴会が開催されたが、EU 法違反となるかについて専門家の意見は分かれた⁽⁷⁸⁾。これに対し、ドイツ連邦政府は、自動車税の非課税枠と組み合わせて導入する場合でも EU 市民に対する国籍を理由とする直接・間接の差別にはあたらないとするボン大学のクリスチアン・ヒルグラーバー (Christian Hillgruber) 教授の鑑定書⁽⁷⁹⁾に基づき、新制度は EU 法に合致すると主張している。しかし、欧州委員会は納得せず、2015 年 6 月 18 日、ドイツに対する条約違反手続⁽⁸⁰⁾を開始した⁽⁸¹⁾ため、ドブリント連邦交通大臣は、同日、インフラ利用料徴収システムの運営者の決定手続を欧州裁判所の判決後に延期する方針を明らかにした⁽⁸²⁾。乗用車のインフラ利用料は、2016 年 1 月から徴収される予定であったが、見通しが立たない状況である。

このようにドイツでは道路について利用者負担を拡大してきた。同時に利用料として徴収した資金の用途に関しては道路への限定を強め、道路利用料は、徴収と支出の両面で道路のためのインフ

(77) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, "Infrastrukturabgabe ist fair, sinnvoll, gerecht. Dobrindt: Mit dem Gesetzentwurf haben wir die Vorgaben des Koalitionsvertrages erfüllt", 17.12.2014. <<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/146-dobrindt-infrastrukturabgabe.html>>

(78) 差別はないとするのは、ボン大学のヒルグラーバー教授のほかに、マンハイム大学のフリーデマン・カイナー (Friedemann Kainer) 教授、ホルガー・シュヴェマー (Holger Schwemer) 教授など。ただし、シュヴェマー教授は間接差別の有無は不確実としている。EU 法違反と見るのは、ビーレフェルト大学のフランツ・マイヤー (Franz Mayer) 教授。Deutscher Bundestag, „Experten halten Pkw-Maut für konform mit EU-Recht.“ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw12_pa_finanzen_kfzsteuer/364034>; *idem*, „EU-Rechtskonformität der Pkw-Maut umstritten.“ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw12_pa_verkehr_digitale_infrastruktur_pkw/365002>

(79) *Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union erstatet im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur von Prof. Dr. Christian Hillgruber*, Bonn, 17. 10. 2014. <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile> ヒルグラーバー教授は、EU 委員会が白書「統一欧州交通圏への予定表」の中でインフラ財源を租税から利用者・原因者原則を基準にするよう切り替えることに賛成していることを指摘している (S. 22-23)。

(80) EU の司法制度の 1 つ。EU 法の履行を確保するための手段として EU 運営条約 (旧 EC 条約) に規定されている。すなわち、同第 258 条により欧州委員会は EU 法を履行しない加盟国を訴えることができ、同第 259 条により加盟国は他の加盟国を訴えることができる。総務省「欧州連合 (EU) European Union」『世界情報通信事情』p.11. <<http://www.soumu.go.jp/g-ict/country/eu/pdf/eu.pdf>>

(81) European Commission, "Commission launches infringement case on the introduction by Germany of a new road charging scheme for private vehicles ("PKW-Maut")," 18 June 2015. <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5200_en.htm>

(82) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „Dobrindt verschiebt Start der Pkw-Maut“: Bundesminister Dobrindt im Interview mit der BILD am 18.06.2015“, 18.6.2015. <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/2015/VerkehrUndMobilitaet/dobrindt-interview-bild_pkw-maut_18-06-15.html?nn=153642>

ラ資金としての独立性を高めてきた。利用料収入の総額は、2014年には44.6億ユーロに達し、うち34.3億ユーロが連邦長距離道の建設と維持のために支出され、その大部分は連邦アウトバーンの維持のための投資となっている。なお、この利用料収入は、2005年の導入から2010年までは道路以外に鉄道及び水路への投資にも使われた。最終年の2010年の投資実績は、道路20.4億ユーロ、鉄道10.3億ユーロ、水路3.8億ユーロであった⁽⁸³⁾。ドブリント連邦交通大臣は、利用者負担を乗用車にも拡大することにより、交通インフラへの投資資金の連邦予算からの独立性と計画性を高めることができるとその意義を強調している⁽⁸⁴⁾。

IV 地域公共交通の財源

1 地域公共交通の諸概念

ここでは、ドイツの「公共旅客近距離交通（Öffentliche Personennahverkehr: ÖPNV）」の財源問題を扱う。ÖPNVは日本でいう地域公共交通に相当するので、ここでは「公共旅客近距離交通」の代わりに「地域公共交通」という語を用いる。

ドイツでは、地域公共交通における住民に対する十分な交通サービス供給を確保することは、生存配慮（Daseinsvorsorge）の任務とされている（地域化法⁽⁸⁵⁾第1条第1項）。生存配慮とは、ドイツ独特の概念であるが、“essential public services”と英訳され、人の生存に絶対に必要な公共サービスを供給することを意味する社会政策の用語である⁽⁸⁶⁾。

地域公共交通には、「道路による地域公共交通」（バス、路面電車、LRT（次世代型路面電車）⁽⁸⁷⁾、地下鉄）と「鉄道による地域公共交通」（Sバーン⁽⁸⁸⁾、地域鉄道）の2種類がある。前者を「公共道路旅客交通（Öffentlicher Straßenpersonenverkehr: ÖSPV）」、後者を「鉄道旅客近距離交通（Schienenpersonennahverkehr: SPNV）」ともいう。地域公共交通の範囲については、疑わしい場合の判断基準として、乗車距離50km又は乗車時間1時間以内の運送が過半数であるものという客観的基準がある（地域化法第2条）。

1993年の地域化法が1996年に施行されたことにより、ドイツ国鉄の民営化を主眼とする鉄道改革の一環として、鉄道を含む地域公共交通の全分野の任務及び財政責任を州が負うこととなった。従来、SPNVは連邦固有行政として連邦の運営責任と財政責任のもとで提供されてきたが、ÖSPVは各州が管轄していたことから、地域交通全体としての効率性が損なわれていた⁽⁸⁹⁾と言われる。

⁽⁸³⁾ VIFG (Hrsg.), *op.cit.*(71), S. 12-13.

⁽⁸⁴⁾ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, *op.cit.*(77)

⁽⁸⁵⁾ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395). 地域公共交通政策の転換点となった「地域化」に伴い制定された連邦法律。地域公共交通全般の地域公共交通の理念と共に、鉄道の移管に伴う連邦からの補助についても定める。土方まりこ「ドイツにおける地域公共交通政策の理念と実践」『交通学研究』56号, 2013.3, p.156.

⁽⁸⁶⁾ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) und VDV-Förderkreis e.V. (Hrsg.), *Barrierefreier ÖPNV in Deutschland*, 2. Auflage, Meerbusch: Alba-Fachverl., 2012, S. 66-67.

⁽⁸⁷⁾ LRTはLight Rail Transitの略。低床式車両の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システム。「LRT（次世代型路面電車システム）の導入支援」国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/lrt/lrt_index.html#2>

⁽⁸⁸⁾ ベルリン、ハンブルクなどの都市圏で運行されている都市交通鉄道サービス。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—』運輸調査局, 2000, p.43.

⁽⁸⁹⁾ 土方まりこ「ドイツの地域交通における運輸連合の展開とその意義」『運輸と経済』70(8), 2010.8, p.79.

地域化法第3条には「地域化 (Regionalisierung)」として「地域公共交通における交通サービスの経済性を高めるために、地域公共交通における計画・組織・財政の権限を統合すること」をめざすという同法の理念が謳われている。様々な交通機関を地域単位で統合して運営するということであろう。ただし、例外的に、市町村交通資金調達法⁽⁹⁰⁾に基づく連邦プログラム (IV3(1)参照) 及び重度障害者の無償運送に対する補償の一部 (IV4参照) 等、連邦の責任とされている分野がいくつか残っている⁽⁹¹⁾。

各州は、住民に対する十分な地域公共交通サービス供給の確保を管轄する官庁を「任務担当者 (Aufgabenträger)」⁽⁹²⁾として指定することができる (旅客運送法⁽⁹³⁾第8条第3項)。道路による地域公共交通については全州が地方自治体 (郡又は郡に属さない市) をこれに指定しているが、鉄道による地域公共交通については様々で、運輸連合 (Verkehrsverbund)⁽⁹⁴⁾や地方自治体を指定する州もあれば州自らが管轄する州もある。

2 市町村管理の道路と地域公共交通の整備財源

市町村の交通インフラとしては、地域公共交通と並んで市町村道がある。市町村道は、地域公共交通並びに自転車交通・歩行者交通と密接な関係にあると同時に、道路による地域公共交通を運営するための前提条件を成す⁽⁹⁵⁾。ドイツでは、デーレ委員会報告書のように、道路と道路による地域公共交通は、市町村の交通インフラとして併せて論じることが多い。この点は、道路行政と運輸行政に分かれる日本と異なる。

市町村道、市町村内を通過する道路等の建設負担は、市町村の義務的な自治任務の1つであり⁽⁹⁶⁾、これらの道路の維持補修と管理の費用は、自治体予算から支出される⁽⁹⁷⁾。道路の維持管理の典型的業務は、冬季の除雪、修繕措置、道路区域内の植栽管理、標識等道路附属物の設置・更新・撤去、道路及び道路附属物の維持・清掃である。市町村道の財源に関して特に課題となるのはインフラの更新であって、施設の寿命からすれば当然必要な更新が行われていないとされる。そのための投資不足額は、累積で220~230億ユーロと推計されている。⁽⁹⁸⁾

一方、地域公共交通は、地方自治体の公営交通企業と鉄道株式会社によって運営されており、ほとんど全ての交通企業は全部又は一部が公的に所有されている。多くの交通企業は、都市を中心とする地域ごとに運輸連合を結成し、1つの料金体系のもとで交通機関を運営している。地域公共交通の財源は、利用者、税、負担金の3種類である。1950年代末から進行するモータリゼーション

⁽⁹⁰⁾ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG)

⁽⁹¹⁾ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) und VDV-Förderkreis e.V. (Hrsg.), *op.cit.*(86), S. 66.

⁽⁹²⁾ この概念は、1993年の鉄道改革法による旅客運送法の改正により導入された。各州においてSPNVとÖSPVに関する行政実務を担当する者であって、「地域交通計画 (Nahverkehrsplan)」の策定も行う。土方 前掲注(89), p.89.

⁽⁹³⁾ Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

⁽⁹⁴⁾ 「一元化された運賃体系のもと、一枚の乗車券で、互いに有機的に結節された交通機関の利用が可能…」という利便性の優れたÖPNV体系を具現化すべく、各交通事業者に代わり、運行計画とダイヤの策定、共通運賃制度の運用、収入配分等を行う事業体」というのが多くの識者の定義であるという。土方 前掲注(85), p.160. 全国に60余り存在し、国土の3分の2、総人口の85%をカバーしているという。土方 前掲注(89), pp.89-91に詳しい。

⁽⁹⁵⁾ Daehre, *op.cit.*(14), S. 32.

⁽⁹⁶⁾ Klaus Vogelgesang et al., *Kommunale Selbstverwaltung*, 3., überarbeitete Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, S. 54.

⁽⁹⁷⁾ Daehre, *op.cit.*(14), S. 33.

⁽⁹⁸⁾ *ibid.*, S. 33-34.

の中で地域公共交通が利益を上げることは困難であって、公的資金に大きく依存している⁽⁹⁹⁾。地域公共交通の利用者数は近年増加しているが、運輸連合の経営状況（2013年）を見ると、総収入に占める運賃収入の割合は50.6%に過ぎず、純収入による費用充足率（総収入から学生の運賃割引と障害者の無償運送による損失補填額を除いた純収入の総収入に占める割合）は77.0%（運輸連合平均）にとどまる⁽¹⁰⁰⁾。

3 連邦による補助

(1) 市町村交通資金調達法又は解消法に基づく資金

このような地域公共交通の状況を考えると、連邦の補助金制度が創設された経緯は興味深い。モータリゼーションと関係の深い鉱油税及び自動車税を主な財源として、自動車交通の過剰状態を解消するために需要を公共交通に振り向ける必要があるという論理で、自治体の道路建設と地域公共交通のインフラ整備のための補助金が創設されたからである。

1967年に連邦政府の指針⁽¹⁰¹⁾に基づき補助制度が開始された時、道路建設と地域公共交通の配分は60:40であったが、1971年にこの指針が市町村交通資金調達法として法制化された際には55:45、1972年には50:50と地域公共交通への補助金が徐々に増やされた⁽¹⁰²⁾。1992年に地域公共交通のプログラム権限の大部分が連邦から州に移管され、連邦がそのうち鉄道交通の大型プロジェクトのみ所管し、その他はすべて州プログラムとして補助が行われることとなった。以後、補助金の配分は、道路建設と地域公共交通とでなく、州プログラム（80%）と連邦プログラム（20%）とに区分されるようになった。連邦プログラムは、連邦交通省が州の提案を受けその同意を得て策定する補足的プログラムと位置付けられる⁽¹⁰³⁾。

2006年の連邦制改革の際に、州の投資政策への連邦の介入を排するため州プログラムに対する補助が廃止され、その代替措置として2007年から2019年まで連邦予算から一定額（解消資金）が州に供与されることが定められた（解消法⁽¹⁰⁴⁾）。連邦はもともと2014年から解消資金を減額していく方針であったが、これを断念し、2013年の解消法改正⁽¹⁰⁵⁾により、2019年まで同額の補助金を継続することとし、また用途を交通インフラからインフラ一般に拡大した⁽¹⁰⁶⁾。しかし、実際には、ノルトライン・ヴェストファーレン州などは、2019年まで従来どおり交通分野に用途を限定することを州法で定めている⁽¹⁰⁷⁾。これに対し、旧東ドイツ地域のザクセン州は、連邦の補助金の全額を

(99) Vogelgesang et al., *op.cit.*(96), S. 251.

(100) Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), *Jahresbericht 2014/2015*, S. 35. <<https://www.vdv.de/jahresbericht-2014-2015.pdf?forced=true>> これらの数値は、ドイツ鉄道グループのSPNVを含んでいない。

(101) Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 12. Mai 1967 (Bundesanzeiger Nr. 93 vom 20. Mai 1967) (市町村の交通事情の改善のための連邦補助金の指針)

(102) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Bericht für das Jahr 2006 über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bericht)*, 2007, S. 5-6. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/gvfg-bericht-2006.pdf?__blob=publicationFile>

(103) *ibid.*, S. 12. 市町村交通資金調達法第6条第1項に規定されている。

(104) Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102)

(105) Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Aufbauhilfe" und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 15. Juli 2013のArtikel 4として改正された。

(106) Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, *Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern*, 2015, S. 22, 47-49. <<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2015-bwv-bericht-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern>>

地域公共交通のために使用せず、また州独自の資金もわずかしか投入していないと批判されている⁽¹⁰⁸⁾。

なお、市町村交通資金調達法に基づく補助金のうち、約 20% を占めていた連邦プログラム及び研究費補助は、解消法の施行後も同じ規模で継続されている。大型プロジェクト（地下鉄、路面電車、場合によっては操車場や駅といった特別施設）の資金は、この連邦プログラムに州の独自資金を加えて調達される⁽¹⁰⁹⁾。連邦プログラムは、2019 年には終了することになっていたので、これにより大型インフラ整備の財源（年間 3.33 億ユーロ）が失われることが憂慮されていた。

2015 年 9 月 25 日、連邦プログラムに対する補助金を 2019 年より後も継続することで、連邦と州の間で合意が成立した⁽¹¹⁰⁾。他方、解消法に基づくインフラ補助金（13 億 3550 万ユーロ）は、このまま何の措置もとられないと、2019 年までで廃止されることになる。

(2) 地域化法に基づく地域化資金

連邦の補助金としては、(1)の市町村交通資金調達法又は解消法に基づく資金に加えて、ドイツ国鉄改革の際に鉄道旅客近距離交通の州への移管とセットで創設された、1993 年の地域化法に基づく地域化資金がある。これは、金額が大きく、また、交通インフラに用途を限定されず運営費にも充てることのできる、受ける側の州にとっては自由度の高い補助金である⁽¹¹¹⁾。

地域化資金に関しては、2015 年以降の州ごとの補助額は、連邦参議院の同意を要する連邦法律によって定めることになっていたが、補助額をめぐる連邦政府と州政府の意見の隔たりが大きく、連邦法律の制定は大幅に遅れた。

2015 年 1 月になってようやく連邦政府は、地域化法の改正法案⁽¹¹²⁾を連邦議会に提出したが、その内容は、改革を 1 年先送りして 2016 年からとし、さしあたり 2015 年は現行規定（補助総額 74.08 億ユーロ、年増額率 1.5%）を 1 年間継続適用するものだった。この法案は、2015 年 3 月 5 日、連邦議会で可決されたが、州政府の代表で構成される連邦参議院はこれを受け入れず、以後両院協議会の協議が続いていた。なお、連邦参議院が独自に提出した法案⁽¹¹³⁾は、① 2015 年の補助総額を 85 億ユーロに引き上げる、② 2016 年以降の年増額率を 2% に引き上げる、③ 州間の配分方式を段階的に変更する（固定的配分方式から、住民数及び列車走行キロを 1:1 の割合で評価する、現在の需要に応じた配分方式へ）、④ 2031 年以降の補助金額を 2026 年末までに決定するなど、より積極的な内容を含んでいた。

2015 年 9 月 25 日、連邦政府と各州の間で、補助総額を年間 80 億ユーロ、年増額率を 1.8% に引き上げることでようやく合意が成立した⁽¹¹⁴⁾。この合意に基づき両院協議会が 10 月 14 日にまとめ

⁽¹⁰⁷⁾ Daehre, *op.cit.*(14), S. 35. ノルトライン・ヴェストファーレン州の当該法律は Gesetz zur Zweckbindung der dem Land Nordrhein-Westfalen nach dem Entflechtungsgesetz aus dem Bundeshaushalt zustehenden Finanzmittel (Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz – EMZG NRW) vom 9. April 2013 (GV. NRW. 2013 S. 196) である。

⁽¹⁰⁸⁾ „Ein attraktiver Nahverkehr zu sozialverträglichen Preisen: Die Weichen müssen neu gestellt werden“, 5.6.2014. Ökolöwe, Umweltbund Leipzig e.V. Website <http://www.oekoloewe.de/oepnv_Finanzierung.html>

⁽¹⁰⁹⁾ Daehre, *op.cit.*(14), S. 35.

⁽¹¹⁰⁾ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., „Mehr Geld für den Nahverkehr: VDV begrüßt Einigung von Bund und Ländern,“ *Presseinformation*, 25. September 2015. <<https://www.vdv.de/150925-pm-bund-laender-einigung.pdf?forced=true>>

⁽¹¹¹⁾ Michael Holzhey et al., *Revision der Regionalisierungsmittel: Mittelbedarf der Bundesländer für den Revisionszeitraum 2015-2030*, KCW GmbH, 2014, S. 38. <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/14-10-01-02-vmk/14-10-01-02-gutachten-5-1.pdf?__blob=publicationFile&>

⁽¹¹²⁾ Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 18/3785 (地域化法第 3 次改正法案)

⁽¹¹³⁾ Bundesrat, *Drucksache*, 557/14 (Beschluss)

た改正案⁽¹¹⁵⁾に、10月15日には連邦議会、10月16日には連邦参議院が同意した。年内に改正法が制定され、2016年1月1日（形式的な部分について2015年1月1日）から適用される見込みである。なお、この改正案には、2031年までの増額率の適用が定められているため、補助金の2031年までの継続が間接的に約束されたことになる。

(3) 連邦補助金の将来

これら2つの補助金が地域公共交通を支えてきた。制度の概要については、表3を参照されたい。この表は、連邦と州の間の最新の合意内容も反映したものである。なお、この制度の詳細については、本誌にすでに紹介⁽¹¹⁶⁾があるので、これに譲る。

これらの補助制度は、配分等その時々状況に合わせて連邦と州との交渉を経て決定される側面があり、長期にわたって確実な安定的な資金とは言えない。前述のとおり、2015年9月25日の合意において2020年以降の方針が一部示されたが、方針の決定はかなり遅れた上、解消資金の取扱いについては未定である。2019年から2020年にかけて連邦と州の財政関係の抜本的改革が行われ2020年1月1日から新制度に移行する予定となっているため、新しい枠組みに合わせて再検討がなされる余地もあり、2020年以降の連邦補助金のあり方が全て明確になったわけではない⁽¹¹⁷⁾。

表3 地域公共交通に対する連邦補助金の概要（2015年現在）

地域化資金：地域化法 (-2031年)	市町村交通資金調達法資金：市町村交通資金調達法		
【年額】80億€（2015年） 年1.8%ずつ増額 【対象】鉄道旅客近距離交通の鉄道サービスの調達75%、車両の調達9%、鉄道代替交通としてのバス交通の調達10%、駅の改築、支線の再活用・維持等インフラプロジェクト7%（2004年の使途）	解消資金：解消法 (2014-2019年) 【年額】13.355億€ 【対象】地域のインフラ投資	連邦プログラム (-2019年、2020年-) 【年額】3.326億€ 【対象】人口密集地域の軌道交通整備。5000万€超の大型プロジェクト	都市交通研究プログラム 【年額】約420万€ 【対象】都市交通の研究（委託調査）

（出典） „Berichte über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bericht)“. 連邦交通デジタルインフラ省ウェブサイト <<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/berichte-ueber-die-verwendung-der-finanzhilfen-des-bundes-zur-verbesserung-der-verkehrsverhaeltnis.html?nn=36078>> ; Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs: Stellungnahme“, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 84(2), 2013, S. 156 その他の資料を基に筆者作成。

4 州による補助

連邦法の規定に基づく補助制度で、州が負担するものとしては、生徒・学生・教育訓練生及び重度障害者を無償又は割引運賃で乗車させた場合に、運賃収入の減少分について交通機関に対して補填する制度がある（表4）。このうち、重度障害者にかかる補填については、連邦も一部負担している。

生徒・学生・教育訓練生にかかる補填の総額は、2009年に6.88億ユーロ、2013年には6.91億ユー

⁽¹¹⁴⁾ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., *op.cit.* (110)

⁽¹¹⁵⁾ Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 18/6370.

⁽¹¹⁶⁾ 高峯康世「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—」『レファレンス』768号, 2015.1, pp.61-78. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8941425_po_076804.pdf?contentNo=1&alternativeNo=> 法律の名称 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz の訳語は定まっていないため、本稿では「市町村交通資金調達法」と訳したが、この論文では「地域交通助成法」と訳している。

⁽¹¹⁷⁾ ボーデヴィヒ委員会は、財源について検討する際の枠組み条件の1つとしてこれを指摘した。また、ドイツ都市学研究所の調査報告書（後掲注⁽¹²⁵⁾）も、連邦・州・地方自治体の補助金がそれぞれ確実でないことを冒頭で指摘している。

口であった。また、重度障害者にかかる補填の総額は、2009年に3.18億ユーロ、2013年には3.08億ユーロであった。ただし、いずれの総額も、ドイツ鉄道グループ⁽¹¹⁸⁾による鉄道輸送の分は含まない⁽¹¹⁹⁾。

この補填制度は、交通機関にとっては学生のみならず一般市民に対する基本サービスの提供を保証するための重要な資金源の性格を有する。実際、燃料費の上昇に伴い補償率が切り下げられたため、運賃を値上げせざるを得なかったことが報告され⁽¹²⁰⁾、また今後、少子高齢化による学生数の減少が補填収入の減少をもたらし、それによって一般市民に対する低廉な基本サービスの提供が困難になることが憂慮されている⁽¹²¹⁾。

表4 地域公共交通の公共的運送に対する公的補填制度

交通機関	根拠法規	対象者	内容
地域公共交通 (路面電車・バス・自動車)	旅客運送法 ⁽¹⁾ 第45a条	義務教育の児童・生徒 職業訓練中の者・中等教育の生徒・ 高等教育の学生	通学定期券による運送の利益と平均的経費 ⁽⁵⁾ との差額の50%を州が補填
地域公共交通 (鉄道)	一般鉄道法 ⁽²⁾ 第6a条 鉄道交通の公共経済的給付の補償に関する命令 ⁽³⁾		
地域公共交通	社会法典第9編 ⁽⁴⁾ 第145~148条、 第150~154条	重度障害者	無償運送による運賃損失額 ⁽⁶⁾ を州(連邦所有企業等に対しては連邦)が補填

(注1) Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

(注2) Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)

(注3) Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen Eisenverkehr (AEAusglV)

(注4) Sozialgesetzbuch neuntes Buch (SGBIX)

(注5) 平均的経費=輸送人キロ数×輸送人キロあたりの経費。輸送人キロあたりの経費は、州政府が法規命令により概算で定める。

(注6) 運賃損失額=運賃収入×(資格票の発行枚数+0.5×常時要同伴と記載された重度障害者証の数)×100/住民数として州ごとに算定される。

(出典) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Die Zukunft des ÖPNV- Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom Januar 2008“, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 79(2), 2008, S. 86; VDV, *Jahresbericht 2014/2015*, S. 35-36 の記述を基に筆者作成。

5 市町村による補助

地域公共交通の整備・提供は、市町村の任務である。ほとんどの州は、市町村営企業法⁽¹²²⁾により、1の市町村の有する電気、ガス、水道などの供給企業と交通企業を全て統合して「横断的企業連合(Querverbund)」を設立することを認めている。コスト削減のためにどこの自治体でもこのような企業連合を設立していると言われる。⁽¹²³⁾

横断的企業連合内部で収益力のあるエネルギー・供給部門と赤字の地域公共交通部門との間で損

(118) 1994年に旧西ドイツ国鉄と旧東ドイツ国鉄の統合・民営化により誕生したドイツ鉄道を中核とするドイツ最大の鉄道グループ。連邦が所有し、連邦の管轄下にある。

(119) 2009年の数値は Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.(VDV) und VDV-Förderkreis e.V. (Hrsg.), *op.cit.*(86), S. 166、2013年の数値は Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.(VDV), *op.cit.*(100), S. 35-36 による。

(120) Daehre, *op.cit.*(14), S. 35. 複合旅客輸送(地域の運輸連合による輸送が主に該当する。)の運賃は、2012年までの20年間に140%近く上昇しているが、実質物価上昇率は50%超であった。特に2005年以降、燃料費の上昇により旅客輸送のコストが上昇しているのに、学生・障害者の輸送に対する公的補填措置が切り下げられ、運賃は30%以上引き上げられている。

(121) BPV Consult, *Der ÖV-Beitrag: Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen-Studie-*, Koblenz, 2014, S. 9.

(122) 例えば、ヘッセン州の Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) 第28条

(123) Vogelgesang et al., *op.cit.*(96), S. 254.

益を通算することにより、企業連合全体の税負担を軽くすることができる。このような方法で間接的に税の優遇措置が取られてきたと言えよう。また、エネルギー企業や供給企業部門の超過利得の付け替えにより、地域公共交通部門に対し直接支援を行うこともできた。企業連合内部で地域公共交通部門に移転された総額は、約 15 億ユーロに上ると見積もられている。⁽¹²⁴⁾

ただし、エネルギー部門の利益も以前ほど大きくなくなっており⁽¹²⁵⁾、連邦ネットワーク庁（Bundesnetzagentur）や州の規制当局による効率性を重視した規制強化、市町村の業務の組織的分離の動き、横断的企業連合を使った税の優遇措置が EU 法の基準に照らすと差別的であるという疑いにより、横断的企業連合を通じた補助は大幅に減少するものと見込まれる⁽¹²⁶⁾。

6 地域公共交通の財源改革の提案

2013 年 7 月に連邦交通建設都市開発省諮問会議⁽¹²⁷⁾から意見書「交通財源改革—地域交通の統合」が提出された。同意見書は、連邦・州・市町村の全レベルと全交通機関を統合して扱った場合に初めて、交通全体に効率的に資金を供給することができるという認識を前提として、特に地域公共交通の財源問題を集中的に検討した。意見書には、交通インフラへの投資不足の解決策を連邦長距離道への利用者課金に求める方向が明確になるなかで、独自財源を持たず国の補助金に依存する地域公共交通の危機意識を認めることもできよう。

意見書は、デーレ委員会報告書の推計（表 1 参照）に基づき、地方自治体の投資不足の額は、維持のために必要な投資額が年間 16 億ユーロ、累積不足額の解消に必要な投資額が年間 16.5 億ユーロ、合計して年間 32.5 億ユーロに上ることを確認している。

また、意見書は、従来の財源と新たな財源について様々な可能性を検討している（表 5）。

表 5 意見書の提案する交通財源（現行及び想定しうるもの）

	財源	総額	市町村分
現行の財源 (改革案含む)	【税】 鉱油税及び自動車税の 50% の目的税化	約 200 億€	30～40 億€
	【利用者負担】 貨物車利用料（現行）、航空税、鉄道配当金	約 60 億€	—
	【利用享受者負担】 地区施設整備負担金・道路整備負担金	—	100%
将来の財源案	【税】 通勤概算控除の廃止による税収増	約 20～30 億€	
	【利用者負担】 貨物車利用料の対象範囲の拡大（全道路かつ車両総重量 3.5 トン以上）	約 40 億€	約 8 億€
	【利用者負担】 乗用車利用料の導入	約 40 億€	約 10～13 億€
	【利用享受者負担】 地域公共交通施設整備負担金又は環境税（住民 1 人及び従業員定員 1 人につき年間約 20 €）	約 15 億€	約 15 億€

（出典） Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs: Stellungnahme“, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 84(2), 2013, S.186 の Tabelle 2 を基に筆者作成。

⁽¹²⁴⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Die Zukunft des ÖPNV- Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom Januar 2008“, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 79(2), 2008, S. 86.

⁽¹²⁵⁾ Tilman Bracher et al., Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge: Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs? Deutsches Institut für Urbanistik, 2014, S. 7. ドイツ都市学研究所ウェブサイト（2015 年 8 月 24 日最終アクセス）

⁽¹²⁶⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, op.cit.⁽¹²⁴⁾

⁽¹²⁷⁾ 同会議は連邦交通建設都市開発省に附置されていた専門家で構成される諮問会議。2002 年からゲルト＝アクセル・アーレンス（Gerd-Axel Ahrens）博士が議長を務めていた。

現行の財源の扱いに関しては、①鉱油税は50%の用途限定を維持すること、②自動車税に50%の用途限定を導入すること、③その他の交通関係収入（貨物車利用料、航空税、鉄道配当金）は確保すること、④建設用地の施設整備としての道路整備は一義的には沿道土地所有者の地区施設整備負担金及び道路改築（整備）負担金によって賄うことを求めている。

他方、新たな財源となりうるものとして、①通勤概算控除の廃止、②貨物車利用料の賦課対象の拡大、③距離制の乗用車利用料の導入、④地域公共交通施設整備負担金又は環境税の導入の4つを挙げている。このうち②③はすでに実現している（前述）。①の通勤概算控除とは、被用者の通勤費用について認められる所得控除で、住居と最初の業務地の途上で生じる出費を補償するという名目で、1労働日・1キロにつき0.3ユーロ（年4,500ユーロを上限とする）として額が算定される⁽¹²⁸⁾。この制度は、全くの個人的決定である居住地の選択、しかも公共交通が整備されていない遠隔地への居住に税の優遇によって配慮するものであることからその適切性が問われ、また交通ラッシュを引き起こしたり分散居住を促進することにより環境政策や交通政策の目標に反するとして以前から批判されてきた⁽¹²⁹⁾。④は従来ある地区施設整備負担金の考え方に倣った、第三者にも負担を求め利益享受者負担金である。

意見書は、地域交通の主要領域として、①他地域との連絡のための道路（連絡道路）、②開発（施設整備）のための道路、③公共交通の施設と運営という3つを挙げて、それぞれに改革の処方箋を示した。①については、整備の主要財源は将来も税財源とするが、運営・維持の費用を賄うために、利用者負担財源の可能性も徹底的に追求すること、③については、第一に利用者負担財源の強化（利益享受者負担財源への拡大）を掲げた⁽¹³⁰⁾。

V 地域公共交通における利用者負担

1 負担主体の拡大

このように、地域公共交通の新しい財源として、特に連絡道路の運営・維持の財源あるいは公共交通の運営の財源として、利用者負担が注目されている。

利用者負担には、様々な方法がある。まず、交通機関を直接利用する本人から利用料（乗車料）を徴収する方法がある。しかし、交通機関の運賃の上昇率は物価上昇率を上回っており⁽¹³¹⁾、これ以上の値上げは、政治的にも相当困難と見られている。そこで、議論が盛んになったのは、利用する本人以外の間接利用者（第三利用者（Drittnutzer））に費用負担を求める方法（第三利用者財源（Drittnutzerfinanzierung））である。というのも、公共交通機関の恩恵にあずかるのは、これを直接利用する本人だけではないからである。

その考え方はこのようなものである。まず、潜在的利用者がいる。公共交通機関を定期的に利用しない者にとっても、必要があれば利用可能な信頼できる輸送サービスが提供されていることで、例えば、自分の自動車が故障したとき、悪天候や免許取消しの際の代替手段として公共交通機関は

⁽¹²⁸⁾ 所得税法第9条（必要経費）第1項第4号に基づく。

⁽¹²⁹⁾ Stefan Bach, „Pendlerpauschale kürzen statt erhöhen“, *DIW Wochenbericht*, Nr.18, 2. Mai 2012, S. 12. <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.398668.de/12-18-3.pdf>

⁽¹³⁰⁾ 連邦交通建設都市開発省諮問会議は2008年1月に意見書「地域旅客近距離交通の将来—資金供給及び業績評価」を発表しており、③の改革案はその内容を踏襲している。Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *op.cit.* ⁽¹²⁴⁾

⁽¹³¹⁾ 前掲注⁽¹²⁰⁾参照。

メリットがある。

次に、公共交通サービスの利益を享受する者がいる。例えば、事業者、商店、公衆の利用の多い施設、地方自治体は、それぞれ公共交通サービスが存在するおかげで、敷地内の駐車スペースを縮小して支出を削減したり、社用車の数を削減したり、旅費を削減したり、工場用バスの運行を廃止したりすることができる。医療機関や病院は、特に農村地域において、患者からのアクセスの改善、患者輸送の可能性という点で恩恵を受ける。大規模イベントの開催者は、自動車交通のためのインフラ費・運営費を節約することができる。特に観光地は、自動車交通の負担を軽減し訪問客に移動手段を提供することにより、その価値を高める。事業者、商品・サービスの提供者には顧客の足を提供し、交通施設の整備された土地の所有者は、整備のメリットを家賃収入として経済的に実体化することができるわけである。また、自動車や自転車に乗る人、また歩行者、沿道居住者にとっても、メリットがある。マイカーを公共交通に変える人が増えれば、道路は個人単位の自動車交通の負担から解放され、渋滞が回避され、横断しやすくなる。⁽¹³²⁾

以上のような考えに立ち、原因を作った者及び利益を享受する者に負担を求める「原因者・受益者負担の原則」及び受益者にはその利益に応じて負担を求める「受益者間の公平の原則」に従えば、公共交通の提供と利用から何らかの利益を得ている者は、その利益に応じて財政に貢献すべきということになる⁽¹³³⁾。その意味で、少なくとも50%は用途が交通分野に限定されている鉱油税について、利用負担金(Nutzenbeitrag)の一種ととらえる見解もある⁽¹³⁴⁾。また、第三利用者財源の考え方が埋め込まれているという評価もある。鉱油税収入の一部は、交通インフラのための連邦補助金の財源となっているが、自動車を運転する人にも必要な場合には輸送サービスが提供されること、またマイカーを公共交通に置き換えることで道路の混雑や渋滞が解消されるということがその背景にある⁽¹³⁵⁾。

2 受益者の負担金の例

地域交通の何らかの受益者にも負担を求める動きは、ドイツを含めいくつもの国に見られる。負担の求め方には、公法上の負担金により義務付けるものと契約に基づく任意のものがある。以下は、大学生、旅行客、使用者に負担を求める例である。⁽¹³⁶⁾

(1) 学期乗車券

学期乗車券(Semesterticket)は、ドイツの大学所在都市の多くで導入されている。大学生は、低額の負担金の納入により、学期を単位として当該都市の公共交通の無償利用が認められる。学期乗車券は、大学法⁽¹³⁷⁾又は学生団体法に基づく公法上の制度であって、これらの負担金の納入は大学入学の条件とされており、大学入学者に負担金を納入するかしないかの選択肢はない。公共交通を利用しないで自転車や徒歩で通学する者も、負担金の納入を義務付けられる。制度の詳細については、公共交通側と契約を締結した学生団体が負担金規則によって定めていることが多い。負担金の

⁽¹³²⁾ Bracher et al., *op.cit.* (125), S. 8.

⁽¹³³⁾ *ibid.*

⁽¹³⁴⁾ 例えば、Herbert Baum et al., „Pkw-Maut für Deutschland?: Eine kritische Analyse“, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 76(2), 2005, S. 91-133.

⁽¹³⁵⁾ Bracher et al., *op.cit.* (125), S. 8.

⁽¹³⁶⁾ 特に注記しない限り、この項の記述は、*ibid.*, S. 11-17による。

⁽¹³⁷⁾ 例えば、ベルリン大学法(Berliner Hochschulgesetz)には第18a条「学期乗車券(Semester-Ticket)」の規定がある。

額は、通常の定期券を購入した場合よりもかなり安く（表6の例では2~4割に）設定されている。

学期乗車券については、その強制購入にデュイスブルクの大学生が異議を申し立て、負担金の返還を求めて提訴した事件がある。その請求が各級の行政裁判所で退けられた後、最終的には連邦憲法裁判所に憲法異議の申立てが行われたが、同裁判所はその不受理を決定した。連邦憲法裁判所は、まず、学生団体への強制加入は一般的な行動の自由を侵害するものでないとの判断を示した上で、金銭的負担により一般的な行動の自由への介入があるとしても、この介入は学期乗車券の導入によって追求される公共の福祉により正当化されると述べた。同裁判所の見解によれば、大学生が教育期間中経済的に困窮していること及び学期乗車券によって交通費が安くなることを考えれば、交通費の低廉化は学生特有の社会的利益に配慮したものとみなせることに疑念はない。また、学期乗車券のための費用徴収は、憲法に反する原因者負担金（Sonderabgabe）でなく、公共交通機関を廉価に利用できるという対価のある負担金である。学期乗車券が学生の社会的状況の改善に適しているかどうかは、学生全体にとってのメリットによって評価しなければならない。2000年のこの決定⁽¹³⁸⁾により、学期乗車券の合憲性が確認されたとされる。⁽¹³⁹⁾

表6 学期乗車券の例

有効範囲・期間	学期乗車券の価格 (A)	通常の学生定期券の価格 (B)	A と B の差額
ミュンヘン運輸・運賃連合の全区域 6か月間	200 € (義務的連帯負担金 59 € + 学期乗車券 141 €) (2013年10月現在)	147.30 € (1か月カード・学生・全区域) × 6か月 = 883.80 € (2013年6月現在)	683.80 €
ベルリン・ブランデンブルク運輸連合の運賃表ABC区域 6か月間	176 € (再登録料込み) (2013年6月現在)	72.50 € (1か月カード・学生・ABC区域) × 6か月 = 435.00 € (2013年6月現在)	259.00 €

(出典) Tilman Bracher et al., *Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge: Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?* Deutsches Institut für Urbanistik, 2014, S. 12, Übersicht 1. ドイツ都市学研究所ウェブサイト <<http://www.difu.de/publikationen/2014/finanzierung-des-oepnv-durch-beitraege.html>> を基に筆者作成。

(2) 温泉税

温泉地、保養地及びその他の観光地は、一般に温泉税 (Kurtax) を徴収し、これを温泉・保養施設の建設・維持費用に充てることができるが、バーデン・ヴュルテンベルク州地方自治体公課法⁽¹⁴⁰⁾ は、このほかに、温泉・保養客による公共交通の無償利用を可能にするための費用に充てることも認めている。温泉税は、大抵は客の宿泊料に上乗せして徴収される。

事例としては、シュヴァルツヴァルト地域で2006年から行われている「KONUS-ゲストカード」がある。宿泊客は、1泊あたり0.36ユーロの義務的負担金を支払い、ホテルからゲストカードをもらう。このカードにより、シュヴァルツヴァルト地域の9の運輸連合のバスと電車を無料で利用することができる。

⁽¹³⁸⁾ BverfG, 1 BvR 1510/99 vom 4.8.2000, Rn. (1-27). <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2000/08/rk20000804_1bvr151099.html>

⁽¹³⁹⁾ Bundesverfassungsgericht, „Semesterticket verfassungsrechtlich unbedenklich“, 4. August 2000. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2000/bvg00-114.html;jsessionid=B4B92C5E398DAEC4AA0FF0737BE80784.2_cid383>

⁽¹⁴⁰⁾ Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 17. März 2005.

(3) 使用者負担金

オーストリアのウィーンでは、1970年にウィーン州法⁽¹⁴¹⁾に基づく使用者負担金（いわゆる地下鉄税）が導入された。ウィーン市内で働く就業者（適用除外あり）について全ての使用者から徴収される。負担金の額は、被用者1人あたり1労働週につき0.72ユーロだったが、2012年に2ユーロに引き上げられた。引上げ後の収入総額は6100万ユーロと見込まれている。この負担金の収入は地下鉄建設に使われる。

フランスでは、1973年から近距離交通負担金（いわゆる交通税（Versement Transport））が導入されている⁽¹⁴²⁾。交通税は従業員10人以上の会社から徴収することができる。その額は、地方自治体の規模により賃金総額の一定パーセントとして算出される。その税収総額は2010年に約60億ユーロに達している。税収の用途は公共交通に限定されているが、資本費だけでなく運営費にも充てることができる。人口2万人超の自治体の9割が交通税の徴収を行っている。特に、ストラスブール、トゥールーズ、ボルドー、ニースなどのLRT網は、交通税なしには実現できなかったろうと言われている。

(4) 会社乗車券（ジョブ乗車券）

会社乗車券（ジョブ乗車券）とは、企業と交通事業者との間で締結した協定に基づき、使用者が一定の基礎額を負担する代わりに、その従業員が低廉な価格で公共交通を利用することを認める仕組みである。

ライン・ネッカー運輸連合（Verkehrsverbund Rhein-Neckar: VRN）のジョブチケットの場合、従業員20人の企業であれば、一定の基礎額（1人あたり最低月額8ユーロ。従業員の利用状況に従い算定）を毎月、従業員の人数分支払うことにより、従業員は誰でもジョブ乗車券をもらって月額35.20ユーロ（2013年冬現在）で全区域の公共交通を利用できる。特定の時間帯（通常の通勤時間帯以外）であれば4人まで同行できるなどの恩典もある。

バーデン・ヴュルテンベルク州では、2016年1月から州職員25万人を請求権者とするジョブ乗車券が導入される見通しである。2015年10月27日に州政府、22の運輸連合、ドイツ鉄道の間で、州職員のためのバーデン・ヴュルテンベルク・ジョブチケットに関する協力協定が署名された。州政府から職員1人あたり月額20ユーロの補助（補助総額は年間1500万ユーロ）が行われることになっている。⁽¹⁴³⁾

3 「地域交通負担金」の設計—事業主か住民か—

デーレ委員会の報告書は、地域公共交通の財源改革の手段の1つとして、「地域交通負担金（Nahverkehrsabgabe）」も挙げている。そして、地域公共交通の存在から利益を得ている地元の事業所及び機関を対象とする公課（Abgabe）⁽¹⁴⁴⁾について導入可能性を評価している。評価の結論としては、地域公共交通の強化、マイカー利用の減少、インフラ財源調達への受益者の参加などメリットもあるものの、デメリットとして、負担金を課される地元の事業所及び機関の負担増、これらの立地移転のおそれ、農村地域での財源としての見込みのなさが挙げられている。⁽¹⁴⁵⁾

(141) Gesetz über die Einhebung einer Dienstgeberabgabe, Landesgesetzblatt für Wien, Jg.1970, Stück 11.

(142) 高峯 前掲注(116), pp.69-70 も参照のこと。

(143) Baden Württemberg Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, „Job-Ticket BW-Land setzt für seine Beschäftigten Anreize zum Umstieg auf Busse und Bahnen“, 27.10.2015. <http://www.vgc-online.de/media/pdf/media_1210.pdf>

ドイツ都市学研究所の調査報告書⁽¹⁴⁶⁾は、ドイツでは使用者の負担を増大させる政策は受け入れられないという判断から、自治体住民に負担金を課す制度を提示し、検討を行っている。結論としては、十分な額が算定された地域交通負担金は、地域の交通企業にしっかりした財政基盤を与えることができると評価している。安定的な財源とするための制度設計のポイントとして、①納入義務のある公課として位置付けること、②賦課対象者の範囲を広くすることによって1人あたりの負担金の額を引き下げること、③根拠規定（負担金条例を定める権限を地方自治体等に付与する規定）を州の地域交通法に設けること、④負担に見合う反対給付を定めること、⑤適用除外規定や過酷条項を設けること等が指摘されている。

その上で、同報告書は、地域交通計画にいう「十分な」公共交通が提供される全住民を賦課対象とすることを提案している。また、負担金の額の決定の際には、地域交通計画又は公共交通の需要予測に基づき必要な収入額を決定することとし、放送負担金と同様に、専門家委員会による審査も考えられるとしている。また、放送負担金と同様に世帯単位で課金することも考えられるとする。

住民以外の通勤者、訪問客、旅行者、通過者、乗換者も賦課対象とすることは難しいが、通勤者についてはジョブ乗車券、ビジネス客については乗車券付きの宿泊パッケージを使って何らかの負担を求めることも可能であるとしている。

4 「市民乗車券」の提案

「地域交通負担金」の1つの究極の方式が「市民乗車券（Bürger ticket）」である。市民乗車券とは、利用者の運賃収入で賄う公共交通の従来の財源方式に代わる、連帯の原理に基づく透明で共同体的で義務的な財源調達方式として主張されている。市民に市民乗車券として一定の負担を義務付ける代わりに、公共交通機関を利用するごとの運賃はなしとするものである。メリットは、運営費の安定的な財源が得られること、複雑な運賃制度に由来する利用しにくさが解消されること、事業者の運賃徴収コスト（販売・広告費、不正乗車の監督）が大幅に減少することである。

いくつかの自治体において導入が検討されているが、これまでの試算によれば、市民乗車券の価格は、住民1人あたり月額8ユーロ（マイン・キンツィツヒ郡（Main-Kinzig-Kreis）及びボツダム）、住民1人あたり年額100～150ユーロ（チュービンゲン）、住民1人あたり年額170ユーロ又は社会保険加入義務のある被用者1人あたり年額473ユーロ（ハンブルク）などとなっている。市民乗車券には、公共交通の財源確保のみでなく、マイカー利用から公共交通への乗換えの促進（環境政策）や自動車を持たない人の社会参加の促進（社会統合政策）など、各自治体の推進する政策を支援する意味合いもある。⁽¹⁴⁷⁾

[144] 広義の公課（Abgabe）には、租税（Steuern）、関税（Zölle）、手数料（Gebühren）、負担金（Beiträge）の4種類があるが、狭義の公課は手数料と負担金のみをいう（田沢五郎『独日英ビジネス経済法制辞典』郁文堂、1999、p.3）。手数料が具体的な公の給付に対して課されるのに対し、負担金は具体的な利用の有無に関わりなく一定範囲の者に利益を与えるという理由で課される。負担金は税と異なり反対給付があるが、その内容は潜在的な利用可能性である。したがって負担金とみなしうるには、支払義務に対する特別な受益（Vorteil）が存在しなければならない。反対給付があることから負担金は厳格に用途を限定され、他の予算とは切り離して管理されなければならない。よく知られる負担金の例は、2013年1月から徴収が開始された「放送負担金（Rundfunkbeitrag）」で、世帯に対して課金される。放送負担金については、齋藤純子「ドイツの新しい放送負担金制度—インターネット時代の受信料制度—」『外国の立法』No.262, 2014.12, pp.48-71. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8841950_po_02620004.pdf?contentNo=1&alternativeNo=> 参照。

[145] Daehre, *op.cit.*(14), S. 84.

[146] Bracher et al., *op.cit.*(125)

エストニアの首都タリンでは、2012年、ヨーロッパの大都市としては初めて税財源による公共交通機関の無料乗車の実験が開始された。市民乗車券の構想と異なり、そのための負担金を徴収することはなく、地方自治体予算を財源とする。観光客などタリン市民でない者は、運賃の支払いを義務付けられている。しかし、無料化したケースでは、しばしば公共交通の需要が増加し、自治体の財政負担が増えるという問題が起きているという。⁽¹⁴⁸⁾

おわりに

ドイツでは、連邦・州・地方自治体の全てのレベルで投資不足による交通インフラの劣化が生じている。そのため連邦政府は交通インフラの回復・保全のために、道路利用料という利用者負担財源を活用し、その適用範囲を拡大することにより財源を確保しようとしている。しかも、この利用料収入は、形式的には連邦政府の予算の歳入に計上されるが、用途についてはすでに2011年から連邦長距離道にのみ使用することが定められている。交通インフラ資金調達会社（VIFG）は、2011年からこの利用料収入の分配を行ってきたが、2016年1月からは、連邦予算に計上された補助金を含め、連邦長距離道の建設・維持・管理のための資金を一括して管理し執行することになる見込みである⁽¹⁴⁹⁾。これが、交通インフラ整備のための何らかの基金の設立につながっていくのか、注視したい。

交通インフラの整備財源について公費負担から利用者負担への転換を提唱したペルマン委員会のペルマン元委員長は、その後も一貫して「交通が交通の資金を調達する（Verkehr finanziert Verkehr）」という原則を唱えている⁽¹⁵⁰⁾。ここには、少なくともインフラ維持の費用については、当該交通機関が自ら調達するべきであるという主張が垣間見える。これは単に交通分野の支出は交通分野の収入によって賄うということではない。本来の趣旨は、徴収された対価は基本的にはその対価が徴収された利用の行われたまさにその分野にこそ投入されるべきであるという意味なのである⁽¹⁵¹⁾。利用と利用料との厳密な対応関係が求められていると言えよう。

このような厳しい考え方に立った場合、地域公共交通にはどのような資金調達方法があるのだろうか。ドイツでは地域公共交通は、従来、公の責任と考えられ、連邦補助金によって支えられてきたが、連邦補助金の削減、人口減少と交通需要の減少、交通インフラと車両の代替需要の増大、市町村の内部補助の衰退等により、安定的な財政基盤の確立が強く求められている⁽¹⁵²⁾。しかし、このような考え方が強くなると、独自の収益源をほとんど持たないことは弱点と感ぜられることになるだろう。地方自治体もこれからは公共交通のための独自財源を必要とすることが明白になっている⁽¹⁵³⁾。そのため、利用者概念の拡張により新財源とすることが試みられている。しかし、その場

⁽¹⁴⁷⁾ この項は主に *ibid.*, S. 26-28 による。

⁽¹⁴⁸⁾ この項は主に *ibid.*, S. 29 による。

⁽¹⁴⁹⁾ 交通インフラ資金調達会社（VIFG）に新たな任務を与えるために、その設置法である交通インフラ資金調達会社法を改正する法案（Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 18/6487）が、2015年11月12日の連邦議会本会議において、左翼党を除く全党の賛成で可決された。連邦参議院での審議を経て、年内に成立する見込みである。

⁽¹⁵⁰⁾ Wilhelm Pällmann, *Verkehr finanziert Verkehr: 11 Thesen zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. <<http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06127.pdf>>

⁽¹⁵¹⁾ Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, *op.cit.*(13), S. 59.

⁽¹⁵²⁾ Herbert Baum et al., „Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV-Konzept, Qualifizierung und Bewertung“, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 78(2), 2007, S. 87.

⁽¹⁵³⁾ BPV Consult, *op.cit.*(121), S. 39.

合に、受益者を住民だけに限るのであれば、それは、対象範囲を拡大するほど利用者負担財源としての性格が薄れ、公費負担の事業という振り出しに戻ってしまうのではないだろうか。ここで重要なのは隠れた受益者を発見して公共交通の維持に共通の利益を認めてもらうことである。ドイツの交通関係コンサルタント会社の調査報告書は、公共交通負担金を住民だけに強制するのは決定的なデメリットがあるとして、企業や商店、行政、社会サービス（医療、社会福祉、教育、教会等）の提供者にも負担金義務を課すことを主張している⁽¹⁵⁴⁾。

日本においては、公共交通事業は、直接の利用者である乗客の負担によって維持されるべきであるという考え方が非常に強い。しかし公共交通事業の恩恵は利用者のみが受けるものではない。「交通政策基本法」（平成25年法律第92号）の制定等を契機に地域交通に関心が高まるなかで、利用者負担原則を見直し、交通機関の意義をより大きな文脈においてとらえること、あるいはその社会経済的効果を重視することを主張する意見⁽¹⁵⁵⁾も見られるようになった。直接利用者だけで負担するのでない持続可能な事業のあり方はないのか。利用者本人の負担か公費かという二者択一でなく、新しい負担のかたちを考えてみることも必要だろう。採算性のみからでは論じられない交通政策を考えるとき、先行する諸外国での取組も参考になろう。

（さいとう じゅんこ）

⁽¹⁵⁴⁾ *ibid.*, S. 47.

⁽¹⁵⁵⁾ 例えば、水上啓吾「生活交通は交通弱者の福祉ではない」『エコノミスト』93(5), 2015.2.3, pp.58-59 は、事業者にも負担を求めるフランスの制度の背景に公共交通機関を地域全体の問題としてとらえる面があることを指摘している。また、松中亮治「交通政策基本法下における交通財源のあり方」『運輸と経済』75(6), 2015.6, pp.69-75 は、交通政策のもたらす社会経済的効果に留意しながら議論を進める必要性を訴えている。実際に、高齢者福祉や家族負担軽減の観点も取り入れて推進された地域公共交通の例として、新潟県三条市のタクシーを活用したデマンド交通「ひめさゆり」がある。藤井大輔「地域公共交通 市町村の役割と責任 新潟県三条市の事例にみる」『交通新聞』2013.5.28 参照。