

なぜ公共交通の確保維持に多額の補助金を支出することが社会に受け入れられているのか

——ドイツ語圏主要3カ国の主要都市を事例として——

わた なべ とおる
渡 邊 徹*

ドイツ、オーストリアおよびスイスでは連邦や州などが公共交通に毎年多額の補助金を支出し、自立採算は困難ながらも比較的高水準の輸送サービスが供給されている。その背景には、①長年にわたり公共交通に補助金を支出してきた中で国民の合意が形成されたこと、②公共交通が都市内の輸送需要の受け皿となる必要があること、③公共交通網の充実は生活環境の向上に資するととらえられていること、がある。

わが国地方部でも公共交通の確保維持は大きな課題となっているが、補助金の支出をつうじた支援は手厚いとはいいがたい。確かに効率性や財政制約の観点から、補助金による公共交通サービスの確保維持は無批判に容認されるべきではない。しかし、もはや公共交通の自立採算は困難な状況にあってサービスの確保維持が求められているのであれば、補助金の支出は有用かつ不可欠である。また公共交通が社会にもたらしている各種便益への対価として、さらなる補助金の支出が正当化される可能性もある。

はじめに

欧米諸国では総じて自家用車の輸送分担率が高いことから、首都など当該国最大の都市であっても公共交通の自立採算は困難な状況である。このため、たとえばドイツにおいては連邦（国）と州（地方）から毎年合計1兆円（1ユーロ＝130円換算。以下同様）を超える多額の補助金が支出され、比較的高水準の公共交通サービスが供給されている。

しかし公共交通の自立採算を困難ならしめている要因が自家用車の選好にあるのであれば、公共

交通の確保維持ではなく道路整備や自動車における環境負荷の低減、自動運転技術の開発・普及等に財源を配分した方がより大きな社会的便益を享受することができると考えられる。道路整備にも多額の財源が配分されているという事情はあるにせよ¹⁾、一体なぜドイツ国民はこのような効率的とはいいがたい補助金の支出を容認しているのか。ドイツにおける公共交通に対する補助金を取り上げた既往研究は多数存在するが（たとえば参考文献[1][2][4]）、この点については必ずしも明らかにされていない。

そこで筆者は、既往研究であまり取り上げられ

*交通経済研究所調査研究センター研究員

ることのなかったオーストリアおよびスイスを含むドイツ語圏主要3カ国の主要都市を事例として、なぜ公共交通の確保維持に多額の補助金を支出することが社会に受け入れられているのか明らかにするため、各国の公共交通を所管する行政や各都市の交通事業者に聞き取り調査を実施した。

なお本稿では、都市自治体単独で州を形成しているベルリンおよびウィーンを「市」と表記する。また入手できた資料等の都合により、比較する年次などが異なることを断っておきたい。

1. 各都市の公共交通を取り巻く環境

(1) ベルリン

ドイツの首都ベルリンは2013年末時点で約352万人の人口を擁する同国最大の都市である。面積は約891km²で、東京区部と比較すると面積はおよそ1.4倍、人口はおよそ4割の規模である。

市内のおもな公共交通機関にはドイツ鉄道の子会社が運行する都市鉄道ならびにベルリン市交通局(BVG)が運行する地下鉄、路面電車およびバスがあるが、これらの輸送分担率は2013年の実績で27%と報告されている(図1)。今回聞き取り調査を行ったベルリン市交通局における同年の

コストカバー率は99%と、運賃収入で費用を償っているかのような外形を呈しているが、これは運営費補助を算入したうえでの運営費のみのコストカバー率である点に留意が必要である。すなわち補助金なしには運営費を賄うことすら困難な状況である。

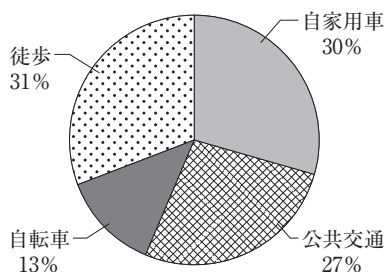
公共交通を取り巻く環境は厳しいながらも高水準のサービスを供給するため、市の2017年予算に連邦からの補助金として約4億9,000万ユーロ(約640億円)、また市からの補助金として約4億3,400万ユーロ(約560億円)が計上されるなど、市内の公共交通には連邦および市から毎年多額の補助金が支出されている。

(2) ウィーン

オーストリアの首都ウィーンは2014年初時点で約177万人の人口を擁する同国最大の都市である。面積は約415km²で、東京区部と比較すると面積は7割弱、人口はほぼ2割の規模である。

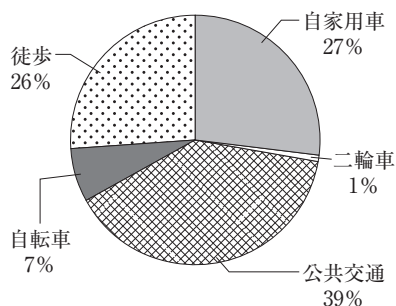
市内のおもな公共交通機関にはオーストリア連邦鉄道が運行する都市鉄道ならびにウィーン市交通局(Wiener Linien)が運行する地下鉄、路面電車およびバスがあるが、図2に示すとおり、これらの輸送分担率は2014年の実績で39%と、ベルリ

図1 ベルリン市内の輸送機関別輸送分担率(2013年)



出典：Mobilitätssteckbrief für Berlin (Wohnbevölkerung)より筆者作成

図2 ウィーン市内の輸送機関別輸送分担率(2014年)



出典：ウィーン市交通局資料より筆者作成

1) 連邦の2017年予算には、アウトバーンから市町村道に至る道路整備費用として約91億5,400万ユーロ(約1兆1,900億円)が計上されている。

ンおよび後述するチューリッヒと比べ10ポイント前後高い。それでも今回聞き取り調査を実施したウィーン市交通局における同年のコストカバー率は約60%と、自立採算は困難な状況である。

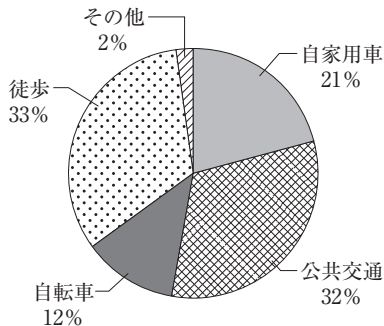
ベルリン同様、公共交通を取り巻く環境は厳しいながらも高水準のサービスを供給するため、2014年に連邦から地下鉄の新線整備事業費補助として6,750万ユーロ（約90億円）、市から地下鉄、路面電車およびバスの資本費および運営費補助として約5億9,800万ユーロ（約780億円）の補助金が支出されるなど、ウィーン市交通局には連邦および市から毎年多額の補助金が支出されている。

(3) チューリッヒ

チューリッヒ州の州都チューリッヒは2015年末時点で約41万人の人口を擁するスイス最大の都市である。面積は約88km²で、東京区部と比較すると面積はおおよそ15%、人口はおおよそ4%の規模である。

市内のおもな公共交通機関にはチューリッヒ運輸連合（ZVV）の下、スイス連邦鉄道などが運行する都市鉄道ならびにチューリッヒ市交通局（VBZ）が運行する路面電車およびバスがあるが、これらの輸送分担率は2015年の実績で32%と報告されている（図3）。今回聞き取り調査を行ったチューリッヒ運輸連合はチューリッヒ市を含む州内全域の旅客輸送を担っており、したがってチューリッ

図3 チューリッヒ市内の輸送機関別輸送分担率（2015年）



出典：Städtevergleich Mobilität 2015 より筆者作成

ヒ市より輸送密度の低い周辺自治体での収支も含まれているが、コストカバー率は約65%と、州全体で見ると自立採算は困難な状況である。

州内の公共交通を取り巻く環境は厳しいながらも高水準のサービスを供給するため、2015年に連邦から約2,300万スイスフラン（1スイスフラン＝110円換算で約25億円。円とスイスフランの為替レートは以下同様）、州および市町村からそれぞれ約1億7,300万スイスフラン（約190億円）の補助金が支出されるなど、チューリッヒ運輸連合には連邦、州および市町村から毎年多額の補助金が支出されている。

2. 各都市における聞き取り調査

(1) 聞き取り調査の概要

このようにドイツ語圏の主要3カ国では各国最大の都市であっても公共交通の自立採算は困難であることから、その確保維持のため毎年多額の補助金が支出されている。財政制約もある中、多額の補助金を支出することが社会に受け入れられている背景を明らかにするため、各国最大の都市を事例として、補助金を支出している行政と補助金の受け手たる事業者に聞き取り調査を行った（表1）。なおチューリッヒに関しても行政に聞き取り調査を申し込んだが、先方の判断によりチューリッヒ運輸連合が一括して対応することとなったものである。

表1 聞き取り調査の概要

都市	年月日	訪問先
ベルリン	2017年12月11日	・ドイツ連邦交通省（BMVI） ・ベルリン市交通局
ウィーン	2017年12月6日	・オーストリア連邦交通省（BMVIT） ・ウィーン市交通局
チューリッヒ	2017年12月8日	・チューリッヒ運輸連合

以下、各都市で実施した聞き取り調査の結果を報告したい。

(2) 聞き取り調査の結果

1) ベルリン

①ドイツ連邦交通省

なぜドイツ国内の公共交通に毎年多額の補助金を支出することが国民に受け入れられているのかとの問いに対し、「国民の関心事は『バスの確保維持にどれだけ補助金が支出されているか』ではなく『自分の乗るバスはいつ来るか』であり、そもそも公共交通に多額の補助金が支出されていることを認識していない」との回答が示された。確かに税収の支出項目は多岐にわたり、公共交通の確保維持はそのうちの一つに過ぎない。まして公共交通の輸送分担率が低い、換言すれば公共交通があまり利用されておらず、公共交通に対する関心が必ずしも高いとはいえない状況にあっては、その確保維持にどれだけ補助金が支出されているか国民の関心が高くないとしても無理からぬことといえよう。

ただし「現実問題として、都市部では人口の増加に伴い公共交通ははじめ各種社会インフラの整備が不足しており、これに対応しなければならないこと、また地方部では人口が減少し、公共交通の確保維持はしだいに困難の度合いを増しているが、公平性の見地から最低限のモビリティを確保する必要のあることを国民は認識しており、これらの課題を解決するために補助金を支出することに対し暗黙の合意があると考えられる」とのことでもあった。

②ベルリン市交通局

ベルリン市では「市が公共交通に補助金を支出することにつき、市民からとくに異論はない」というが、その根底には「市民生活の保障の一環として、長らく市が公共交通の赤字を補填してきた歴史がある」とのことであった。市が長年にわたり公共交通に補助金を支出してきた事実の積み重ねにより市民に定着したと解される。

しかし「都心では道路混雑や駐車場不足等のため、公共交通を確保維持して市民の輸送需要に応

ずる必要がある」と、実際上の必要性も聞かれた。また「公共交通が需要の受け皿となることは自家用車の利用者にとっても好ましい」と、公共交通の利用者のみならず自家用車の利用者も道路混雑の低減などの形で公共交通のもたらす便益を享受しており、連邦からの補助金の原資を負担している自家用車の利用者にも受け入れられているという認識も聞かれた。

2) ウィーン

①オーストリア連邦交通省

オーストリアでも「歴史的経緯の中で国民の合意が形成され、今日公共交通に補助金を支出して高水準のサービスを供給することは国民に広く受け入れられている。さらなるサービス水準の向上を求める声はあるが、補助金を支出することに反対する声はない」とのことであった。自らが負担した税が高水準の公共交通サービスとして還元されていることへの納得感があると考えられる。

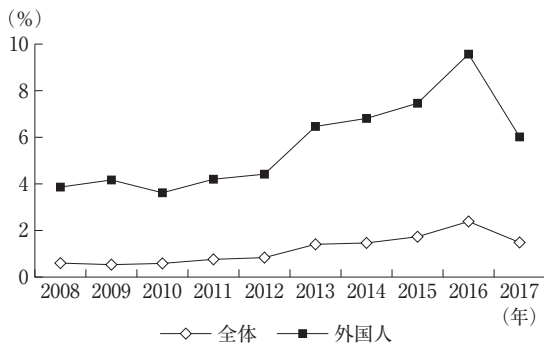
また「駅に改札がなく何人も自由に入出りできる点で、オーストリアでは公共交通は病院や学校などとならぶ公共空間と認識されている」ことも、国民が公共交通に多額の補助金を支出することを受け入れている背景をなしていると推察される。すなわちオーストリアにおいては、公共交通は公立の医療機関や学校と同列に位置づけられ、税によるサービスの供給が当然とみなされているようである。

一方ベルリンでも同様のことが聞かれたが、「都市部では自家用車の利用に制約が多いことから公共交通サービスに対する一定の需要が存在し、これに応じなければならない」事情もあるという。このため公共交通を確保維持する目的も変化しており、「かつては最低限のモビリティの確保にあったが、今日では道路混雑の緩和や環境負荷の低減等交通体系の最適化への期待の方が大きい」とのことであった。

②ウィーン市交通局

「ウィーンでは1902年に公共交通機関が市営化されてから100年以上公共交通に補助金が支出さ

図4 ウィーン市の人口増加率の推移



出典：オーストリア統計局 (Statistik Austria) 統計より筆者作成

れており、市民にはもはや当然のこととして受け止められている」と、ベルリン市交通局やオーストリア連邦交通省と同様の回答であった。

またこの点もベルリン市交通局およびオーストリア連邦交通省の回答同様、「稠密な都心で観光客やビジネス客などウィーンを訪れる人々も含めた輸送需要を自家用車で充足することは現実的に不可能であり、公共交通を確保維持して輸送需要に応ずるほかに選択肢はない」実情もあるとのことであった。まして「近年は移民の流入に伴い人口が増加傾向にある」ことから(図4)、自立採算は困難ながらも公共交通を確保維持する必要性は高まっているようである。

ただし必ずしも上記のような消極的な理由のみから公共交通を確保維持しているわけではない。米国のコンサルティング企業マーサーが毎年実施している「世界生活環境調査」で、ウィーン的生活環境は2009年から9年連続で総合首位を獲得しているが(2013年は未発表)、その理由の一つに充実した公共交通網が挙げられている。市や交

通局も「公共交通サービスの充実が良好な生活環境に寄与することを理解している」とのことであった。なおベルリンおよびチューリッヒも同調査で例年上位にランクインしている(表2)。

3) チューリッヒ

他の都市と同じくチューリッヒでも「長らく公共交通に補助金が支出されており、市民には当然の感覚となっている」とのことであった。また「『自分の支払う運賃はいくらか』ということには関心があるが、『公共交通の確保維持にどれだけ補助金が支出されているか』ということには関心がない」という前述したドイツ国民の公共交通に対する感情にきわめて類似したチューリッヒ市民の感情も聞かれた。

しかしながら運賃が低く抑えられているのは連邦、州および市町村の一般財源ならびに連邦の自動車燃料税収を原資とする補助金が支出されているためである。結局のところ運賃として支払うか税として支払うかの相違に過ぎない。この点については「普段自家用車を利用する市民も公共交通を利用することがあるなど、公共交通を利用しない市民はほとんどいない。ゆえに税収が公共交通に支出されることに対する異論が少ないのではないか」と、自家用車の利用者は公共交通のもたらす利用可能性の便益に対価を支払っていると認識している由の回答であった。

「公共交通が不採算であることは軍隊が不採算であることと大差ない」と、市民は公共交通に自立採算を期待していないようであるが、それでも「公共交通のコストカバー率の改善を求める声は折に触れて上がる」という。しかし「道路も利用者負担で整備費用を賄いきれておらず、したがって公共交通だけでなくすべての輸送機関で利用者

表2 「世界生活環境調査」におけるベルリンおよびチューリッヒの順位の推移

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
ベルリン	16位	17位	17位	16位	N/A	16位	14位	13位	13位	13位
チューリッヒ	2位	2位	2位	2位	N/A	2位	2位	2位	2位	2位

出典：「世界生活環境調査」各年版より筆者作成

負担の割合を高めるべきではないかとの議論に至ると、公共交通のコストカバー率を改善すべきという声は沈静化する」とのことであった。

3. 聞き取り調査の総括とわが国への示唆

(1) 聞き取り調査の総括

なぜ公共交通の確保維持に多額の補助金を支出することが社会に受け入れられているのかとの問いに対する回答として共通しているのは、長年にわたり公共交通に補助金を支出してきた中で国民、あるいは市民の合意が形成されたという点である。この結果、今日では公共交通に多額の補助金が支出されていることは半ば常識となり、たとえばドイツではそもそもその事実を国民がほとんど認識していないとの指摘が聞かれた。また今回は行政や事業者の中でももっとも補助金について詳しい担当者に聞き取りを行ったが、担当者でさえどれだけ補助金が支出されているか詳細に把握していなかった。

一方で都市内の輸送需要を自家用車のみで充足することは實際上不可能であり、公共交通が需要の受け皿となる必要があることから補助金を支出してサービスを確保維持している側面もある。近年は移民の流入により都市部の人口が増加傾向にあることに鑑みると、自立採算には至らずとも公共交通の役割は今後さらに増大する、言い換えれば補助金を支出する必要性は将来的にさらに増大すると考えられる。

ただし慣例的に、あるいは必要に迫られて補助金が支出されているばかりではない。たとえばウィーンでは、公共交通網の充実が生活環境の向上に資するとして、高水準の公共交通サービスを供給するために補助金が活用されている。補助金の支出額を所与としてサービス水準を設定するのではなく、「目標とするサービス水準を設定したうえで必要な補助金を得ている」(ウィーン市交通局)

からこそ、自立採算は困難ながらも高水準のサービスを供給することができるのである。

(2) わが国への示唆

公共交通を取り巻く環境が厳しいことはわが国地方部も同様であり、モータリゼーションの進展や人口の減少に伴い公共交通の確保維持は大きな課題となっている。ところがわが国では、伝統的に事業者の自立採算を原則として公共交通サービスが供給されてきた背景もあり、補助金の支出をつうじた公共交通に対する支援は手厚いとはいいがたい。

たとえばドイツでは、連邦からの補助金のうち用途が公共交通に特定されているものだけでも83億ユーロ(約1兆1,000億円)を超える(2017年予算)²⁾。これとは対照的にわが国では、地域公共交通確保維持改善事業に対する補助金と都市・幹線鉄道整備事業に対する補助金を合計しても1,200億円足らずである(平成29年度予算)。もっともわが国では、ドイツと異なり事業ごとに補助金が支出されており、両事業に対する補助金の合計をもって比較することは必ずしも適切とはかぎらないが、それにしてもわが国で公共交通に支出されている補助金はドイツと比べ小規模であることに相違ない。

確かに効率性や財政制約の観点から、補助金による公共交通サービスの確保維持は無批判に容認されるべきではない。しかし、もはや公共交通の自立採算は困難な状況にあってサービスの確保維持が求められているのであれば、補助金の支出は有用かつ不可欠である。また道路混雑の緩和や利用可能性の便益など公共交通が社会にもたらしている各種便益への対価として、さらなる補助金の支出が正当化される可能性もある。

ただし上記のとおり、安易な補助金の支出は事業者において非効率の温床となるため、効率的なサービスの供給を担保する仕組みが必要である。

2) 当該補助金は公共交通の整備および運営に対する補助金であるが、このほかに公共交通や道路など地域交通全般の整備に対する補助金として13億ユーロ余り(約1,700億円)が計上されている。

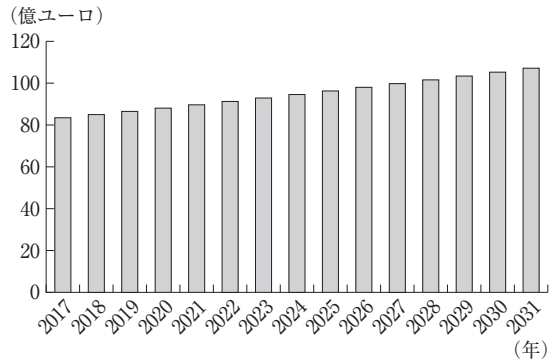
一例として、地方公共団体が入札により選定した事業者にサービスの供給を委託することが考えられる。もっともその前提として、入札が成立する条件の設定や地方公共団体と事業者、あるいは既存事業者と新規参入事業者との間の情報の非対称性といった課題に地方公共団体が対応可能でなければならない。また人口減少社会の一層の進展が予測されていることをふまえると、補助金の充実は無万能な処方箋となるわけではなく、地域のあり方のレベルから検討が必要と思われるが、これ以上立ち入ることは本稿の目的の範疇を逸脱するため、ここまでの言及にとどめておきたい。

おわりに

今回取り上げたドイツ語圏主要3カ国の公共交通は多額の補助金により確保維持されているが、ドイツ連邦交通省で聞かれたように、少なくとも同国の地方部では公共交通の確保維持はしだいに困難の度合いを増している。このため先述した連邦の特定補助は2009年から毎年前年比1.5%ずつ増額され、2016年には約8億ユーロ(約1,000億円)増額されるとともに、翌年以降の前年比増額率も1.8%に拡大された。これら一連の増額措置が講じられた結果、当該特定補助の根拠法が規定している最終年にあたる2031年の支出額は107億ユーロ(約1兆4,000億円)に達する見込みである(図5)。

そのころのドイツの公共交通を取り巻く環境を予測することは至難であるが、依然として補助金の必要額は増加傾向にあったと仮定して、いかに健全性が高いといわれる同国の財政も果たして際限のない補助金の増額要請に応え続けられるか疑問なしとはしない。従前どおりの水準のサービスを提供するため2032年以降も補助金を増額するのか、あるいは補助金の支出を抑制するためサービス水準を切り下げるのか、連邦や州の対応が注目される。

図5 ドイツの公共交通に対する連邦の特定補助の見込支出額



出典：ドイツ交通工業会 (VDV) 資料より筆者作成

【謝辞】

本稿は筆者が板谷和也・流通経済大学教授とともに、2017年度に公益財団法人国際交通安全学会において実施した「諸外国における交通関連施策の計画及び実施状況と関連情報調査」の成果の一部です。大変貴重な機会を頂戴いたしましたことに心より御礼申し上げます。また紙幅の制約からお一人ずつお名前を記すことはできませんが、今回の調査でお力添え賜りました各位に深く御礼申し上げます。なお本稿中にありうる誤謬はすべて筆者の責に帰するものです。

【参考文献】

- [1] 土方まりこ (2005) 「ドイツにおける地域交通助成制度とその変容」、『運輸と経済』第701号, pp.82-91, 運輸調査局.
- [2] 成清史人 (2005) 「ドイツにおける地域交通を支える仕組み」、『運輸と経済』第695号, pp.73-81, 運輸調査局.
- [3] Vickers, J. and G. Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge: The MIT Press.
- [4] 渡邊徹 (2011) 「ドイツ・ベルリン州の地域交通政策に関する研究——公的補助制度とその活用状況を中心に——」(学位論文), 早稲田大学大学院商学研究科.