

ドイツ鉄道をめぐる気候変動対策の動向

ひじ かつ
土方 まりこ 調査研究センター主任研究員

はじめに

パリ協定に基づく地球温暖化対策の2020年からの開始を控え、2019年9月に開催された国連気候行動サミットは、若年世代の気候変動に対する危機感の大きさに並び、温室効果ガスの排出量削減に積極的に取り組むとする欧州各国の姿勢を浮き彫りにした。

温室効果ガス排出量の国際的な取引に関するルールの策定などが議題となった、同年12月の国連気候変動枠組条約第25回締約国会議(COP25)においても、欧州連合(EU)が対策の強化を表明した。

そうしたなか、ドイツ連邦政府は上述のサミットに先立って策定した気候変動対策の一環として、2020年1月1日より、長距離列車の運賃にかかる付加価値税の税率を19%から7%へと引き下げている。この政策は、ドイツ国外においても一定のインパクトをもって受け止められたものと推測され、わが国でも複数のメディアによって報じられた。しかし、連邦によるこうした「鉄道優遇策」が奏功するためには、ドイツ全土に鉄道網を有するドイツ鉄道(Deutsche Bahn: 以下、DB)が複数の条件を満たすことが前提となる。

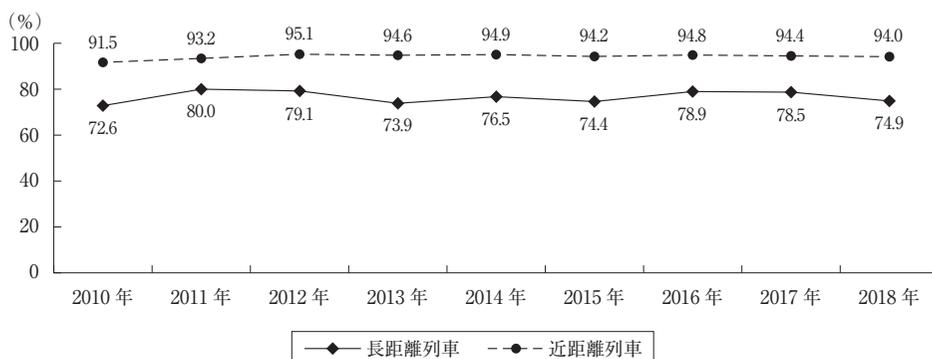
そこで本稿では、今回の税率引き下げの実施に至るまでの経緯をたどることにより、連邦による気候変動対策のDBにとっての意義などを明らかにしていくこととする。

拡大する旅客輸送の混迷と貨物輸送の赤字

2018年に発足した第4次メルケル政権は、2020年にパリ協定が実施段階に移行すること、および運輸部門の二酸化炭素排出量の微増を余儀なくされてきたことを重視して、同部門に起因する温室効果ガスを2030年までに1990年比で40~42%削減するという目標を掲げている。そのような背景もあり、近年のドイツでは環境負荷の小さい交通機関としての鉄道の重要性を再評価する動きが活発化していた。連邦政府も、2030年までに鉄道による旅客輸送人員を倍増させるとともに、鉄道貨物輸送量も増加させることを目指すと表明している。

しかし、こうした追い風を受ける鉄道市場に水を差しているのが、ほかならぬDB自身である。すなわち、ICEやIC/ECといった同社が運行する長距離列車の遅延が拡大しており、利用者の不満を惹起している。具体的には、2018年におけるDBの長距離列車の定時運行率(遅達が6分未満に止まった列車の比率)は74.9%となっており、若干の改善が見られていた前年や前々年と比較しても悪化している(図1)。その主因は、旅客輸送量の拡大に対応できていない老朽化したインフラ、およびこれを改善するために実施されている線路工事の増加にあるとされている。また、車両や乗務員が不足していることも、遅延発生の一因として挙げられている。

図1 DBが運行する旅客列車の定時運行率



注1) DBは、定刻から6分以上の遅達を「遅延」と見なしている。なお、同社が定時運行率を通年で公表し始めたのは2010年である。

注2) DBが運行する長距離列車とはICE (InterCityExpress), IC (InterCity)/EC (EuroCity), 同じく近距離列車とはInterregio-Express, Regional-Express, Regionalbahn, S-Bahnなどのことをいう。

出所: Deutsche Bahn『Daten & Fakten』各年版より作成

このような状況を払拭するためには、インフラの近代化や車両の増備、さらには人材育成に向けた投資が不可欠であり、むしろDB自身もその実施に努めてきた。ところが、業績不振により赤字を計上し続けている鉄道貨物事業などが足かせとなって、負債が拡大しているため、自己資金による投資を大幅に増額することは困難となっている。一方で、主にインフラへの投資のために支給される連邦からの助成金は増加してきていることから、連邦会計検査院も懸念を示すに至っている(図2、および3)。

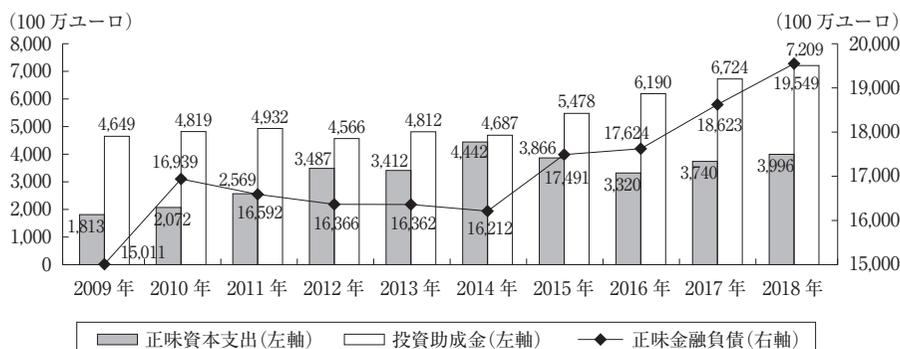
2019年はドイツにおける鉄道改革の開始から25年目のメモリアルイヤーであったが、旅客輸送の混迷と貨物輸送の赤字に見舞われているDBの現状を憂慮する声のほうが多く聞かれた。野党政党などは、「鉄道改革の第2段階」のプロセスとして財務状況の芳しくないDBからは線路インフラ事業を切り離すべき(1994年以降、列車運行とインフラ管理は別個の子会社が担当しているもの、双方ともにDBという同一の企業グループに所属)、といった議論すら持ち掛けるような有様であった。

立て直し戦略の策定と環境優位性のアピール

上述のような窮状に陥っているDBに対しては、同社の唯一の株主である連邦政府も厳しい態度を示し、事態の改善に向けて将来戦略を策定することを同社に要請した。そのため、DBは社長みずからが複数回にわたって連邦交通大臣に直接説明を行うといったプロセスも踏んだ上で、2019年6月に立て直し戦略を公表した。

この戦略においては、まず、中核事業への回帰が宣言されている。すなわち、ドイツ国内における鉄道による旅客と貨物の輸送事業に注力していく意向を示すとともに、連邦政府によるものと呼応した自社の目標(「長距離列車による輸送人員を倍増、近距離列車の年間輸送人員を10億人増、ドイツ国内における貨物列車による輸送量を70%増」、ただし、達成目標年は明言せず)を設定している。また、これらの目標に到達するために新線建設、客貨分離、デジタル信号化などの推進によって線路のキャパシティを拡張させるほか、ICEやICの

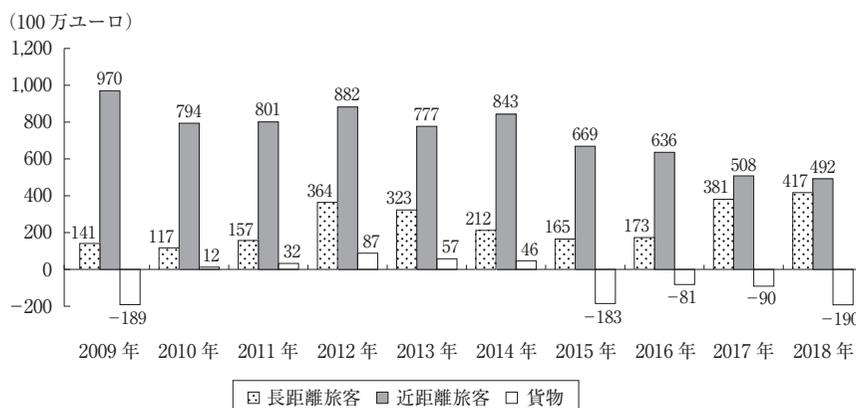
図2 過去10年間におけるDBの正味資本支出・投資助成金・正味金融負債



注) 正味資本支出と投資助成金の合計金額が当該年における投資総額となる。

出所: Deutsche Bahn 『Integrierter Bericht 2018』より作成

図3 過去10年間におけるDBの各鉄道輸送事業部門の利益 (調整後 EBIT)



出所: Deutsche Bahn 『Daten & Fakten』各年版より作成

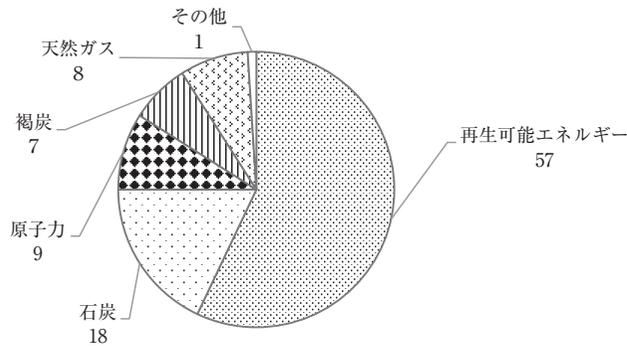
新車調達や現存車両の改造を通じて車両を増備していくと表明した。あわせて、人材の雇用と育成を強化する旨も述べている。

さらには、こうした施策の実施に必要な資金を確保するために、ドイツ国外で旅客輸送事業に従事する子会社の売却も視野に入れている。DBは2000年前後から10年間ほど、客貨の別を問わず、近隣諸国の輸送事業者の買収を主体とする国際的な拡大路線を歩んだ。この子会社もそうした事業展開において獲得されたものであり、現下の情勢で売却に成功するならば、最大で40億ユーロ程度の資金が得られると見込まれている。

しかし、既述のような取組の実行は、莫大な金額の財源を継続的に投入していくことを前提としており、有力な子会社の売却で得られた利益によってもまかなえるものではない。この点についてはDB自身も認識しており、連邦からの適切な財政支援がなされなければ一連の施策の遂行は不可能であるとしている。

そして、自社への公的財源の支給の正当性を根拠づけるかのように、連邦政府による温室効果ガス排出量の削減目標を達成する上での鉄道の重要性を改めて強くアピールしている。また、これまでは2050年としていた鉄道電力の再生可能エネ

図4 2018年時点のDBにおける鉄道電力の電源構成（単位：％）



出所：DB ウェブサイトより作成

ルギーへの完全転換の目標年を2038年へと前倒しすることで、みずからも気候変動対策へのさらなる貢献を果たしていくという姿勢も打ち出した(図4)。

「鉄道優遇」を顕示した連邦の気候変動対策

DBがことさらに主張するまでもなく、鉄道の環境優位性はすでに幅広い層によって認められているが、同社の立て直し戦略に対しては、その実効性を疑問視する向きが多く見られた。

ところがそうした反応をよそに、さらなる鉄道利用を促進すべく、連邦政府周辺では長距離列車の運賃を対象とする付加価値税の税率引き下げの実施が検討されていることが伝えられるようになった(近距離列車の運賃については、都市内・地域内公共交通機関としての社会福祉サービスのな位置づけを根拠として、従来から7%の軽減税率を適用)。そして、実際にこの税率引き下げの措置を含む「気候保護プログラム2030(Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050)」が2019年9月に策定され、ニューヨークで開催された国連気候行動サミットにおいても、「2050年には二酸化炭素排出量を実

質的にゼロにする」という国家目標とあわせてメルケル首相がその内容に言及するに至っている。

ただし、その後の議会審議の過程において、連邦議会(下院)はこの気候変動対策をスムーズに通過させたものの、各州の代表からなる連邦参議院(上院)が反対の意向を示したことから、両院協議会が招集されるという経緯が発生した。連邦参議院は複数の根拠を反対理由として挙げたが、連邦と各州の双方に税金が配分される「共同税」である付加価値税について、長距離列車の運賃に対する税率を大幅に引き下げることに伴う減収への懸念もそこに含まれていた。

2019年12月半ばというクリスマス休暇直前のタイミングで実施された両院協議会による審議においては、合意に達することが危ぶまれるような局面も観察されたが、長距離列車の運賃への軽減税率の適用による各州側の減収は連邦が補填するという整理がなされたことも受け、最終的には両院によって改定案が可決された。その結果、2020年の年明けより長距離列車の運賃にかかる付加価値税の税率は、従来の19%から7%へと引き下げられている。

なお、ドイツ国内においてもこの減税措置ばかりが注目されがちであったが、鉄道に対しては、

表1 「気候保護プログラム2030」における鉄道を対象とした連邦の政策

鉄道旅客輸送の強化	・鉄道線路の更新のために2030年までに860億ユーロを投資（うち、240億ユーロはDBが負担） ・2020年から2030年まで、DBの自己資本を毎年10億ユーロ増資等
鉄道貨物輸送の強化	・複合輸送や混載輸送への支援等
公共近距離旅客輸送の魅力向上	・2021年以降、地域交通助成法に基づき、近距離鉄道を含む都市内・地域内公共交通の整備のために毎年10億ユーロを支給等

出所：『Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050』より作成

既存の政策的枠組みを活用したものとあわせて複数の名目での財源の充当も予定されている（表1）。これらが実現されるならば、DBには史上空前の規模の連邦からの資金供給がなされることになるが、気候変動対策に取り組んでいくにあたっては、これまで以上に鉄道を優遇していくという連邦の方針がここに顕示されたと言えるだろう。

ちなみに、運輸部門は今般の気候変動対策における重点分野のひとつとして位置づけられており、鉄道以外の輸送モードに関しても二酸化炭素の排出への課金（課金分の転嫁によるガソリン価格の上昇などが想定される）、電気自動車の購入支援、航空税の税額引き上げなど、市民の生活にも目に見えるかたちで影響を及ぼすような複数の政策が策定されている。その背景には、金銭的なインセンティブを設けることにより、温室効果ガスの排出量削減に向かうべく国民の選択や行動を変化させようとする考え方がある。

おわりに

以上で見てきたように、今日のDBには地球温暖化に対する懸念の高まりを背景として大きな期待が寄せられているのみならず、気候変動対策を重視する連邦からの現実的なバックアップも幅広く付与されている。ただし、そうした支援を有効に機能させる上では、輸送モードとしての鉄道の

競争力を総体として引き上げていくための施策をDB自身が着実に遂行していくことが不可欠となっている。例えば、同社は長距離列車の運賃にかかる付加価値税の税率引き下げによって、鉄道利用者が年間500万人程度増加するとの見通しを示しているが、線路や車両の現存のキャパシティを前提とした場合は、この旅客輸送人員の拡大に対処することすら不可能であるとの指摘がすでになされている。

また、DBと競合関係にある航空会社や長距離バス会社からの強い反発を押し切って決定したという経緯もある一連の「鉄道優遇策」に対しては、その成果を厳しく見極めようとする傾向がおのずから強くなることから、連邦としても一定のスパンで明確な改善を達成することをDBに対して要請するようになると考えられる。同社にとっては、このようなプレッシャーを受けながらも、ある程度のスピード感をもって多方面にわたる施策を進捗させていくことが肝要である。

【参考文献】

- [1] ドイツ鉄道ウェブサイト
- [2] ドイツ連邦政府ウェブサイト
- [3] DVZ Deutsche Verkehrs-Zeitung 各号
- [4] Handelsblatt 各号
- [5] Wirtschaftswoche 各号