

ドイツ地域化法の近年の動向

わた なべ とおる
渡 邊 徹*

はじめに

ドイツでは、稠密な都市部において観光客やビジネス客などの来訪者も含めた輸送需要に応ずるため、一方地方部においては社会的ミニマムの観点から、連邦（国）と州（地方）が毎年多額の補助金を支出して我が国でいうところの地域公共交通（ÖPNV¹⁾）を確保維持している。連邦からの補助金は、主に解消法（Entflechtungsgesetz²⁾）と地域化法（Regionalisierungsgesetz）の二つの法律の定めるところにより支出されてきたが、後者については2016年に補助金の額が大幅に変更されるとともに、各州への配分比率も変更された。しかしこの点、ドイツでも必ずしも大きく取り上げられていないこともあり、我が国ではほとんど知られていないといつてよい。

そこで本稿では、2016年に地域化法に定める補助金の額や各州への配分比率が変更されることとなった背景や展開を紹介したい。なお、本文及び脚注で言及する法律の条文は2019年12月31日時点のものである。

1. 地域化法の制定経緯と概要

(1) 地域化法制定の経緯

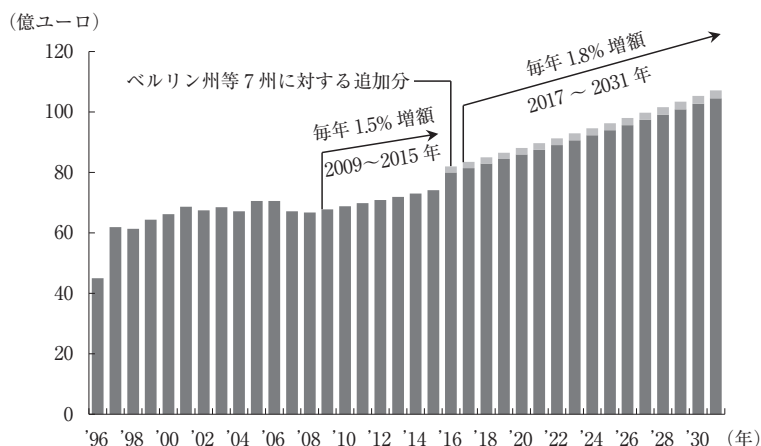
まずは地域化法が制定された経緯について述べたい。

地域化法制定の契機は、1994年に行われた鉄道改革（Bahnreform）である。鉄道改革とは、旧東西ドイツの国有鉄道の機構改革である。これにより両者は統合・再編され、今日のドイツ鉄道が誕生した。

鉄道改革ではドイツ鉄道の経営基盤への配慮として、国鉄の事業のうち特に採算性の低かった鉄道近距離旅客輸送（Schienenpersonennahverkehr, SPNV³⁾）を含む地域公共交通事業全般を各州に委ねることとした（地域化（Regionalisierung））。しかし州からすると、地域化により自らの財政負担が増大するため、連邦に財源の移譲を求めた。こうして、地域化を規定する地域化法に連邦から州に対する財源の移譲を盛り込んだ上で、1996年に地域化が実施された。

*一般財団法人交通経済研究所調査研究センター研究員

図1 補助金の支出実績と今後の支出見込み



注) 1996～2001年の額はマルクをユーロに換算したものである。

出所：ドイツ交通工業会（VDV）提供資料等より筆者作成

(2) 地域化法の概要

上記の経緯から、補助金は地域公共交通の中でも特にSPNVに支出されなければならないと規定されているが（地域化法第5条第1項及び第6条第1項）、実際にはSPNVに限らず、広く地域公共交通に支出されている。補助金の財源は連邦の税収⁴⁾で（地域化法第5条第1項）、地域化法が施行された1996年は88億マルク（同年の平均レート1マルク＝72円換算で約6,300億円）が支出された⁵⁾。補助金の額はその後増減を繰り返しながら全体として増加し、2007年の改正で2008年の補助金の額を66億7,500万ユーロ（2008年の平均レート

1ユーロ＝153円換算で約1兆200億円）とするとともに、2009年以降毎年1.5%ずつ増額するとされ、2015年には約74億800万ユーロ（2015年の平均レート1ユーロ＝134円換算で約9,900億円）が支出された（図1）。

補助金の額の見直しは2016年にもなされた。まず2015年の改正で、2016年の補助金の額は80億ユーロ（2016年の平均レート1ユーロ＝120円換算で約9,600億円）に増額され、2017年以降の毎年の増額率も1.8%に引き上げられた。また2016年の改正でベルリン州、旧東ドイツの5州及びザールラント州の7州に対し、同年に2億ユーロ（同200億円余り）が追加配分されることとなった。

- 1) 主として都市、郊外又は地域における交通需要を満たす公共用旅客輸送を指すが、当否不明の場合は50km以下又は1時間以下の輸送が過半数を占めるものをいう（地域化法第2条）。
- 2) 1971年以降、市町村交通資金調達法（Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GVFG）を根拠に補助金が支出されてきたが、同法は2006年の連邦制改革（Föderalismusreform）に伴い廃止された。この補償措置として制定されたのが解消法である。なお、両法の概要や連邦制改革については渡邊（2011）を参照されたい。
- 3) 都市、郊外又は地域における交通需要に応ずることを主な目的とする鉄道輸送を指すが、当否不明の場合は50km以下又は1時間以下の輸送が過半数を占めるものをいう（一般鉄道法（Allgemeines Eisenbahngesetz）第2条第12項）。快速列車（RE）、普通列車（RB）、都市鉄道（Sバーン）が該当する。なお、地下鉄（Uバーン）や路面電車などは国鉄以外の事業者が運行していたため、SPNVに含まれない。
- 4) 2015年の改正まで鉱油税収（2006年にエネルギー税に改称）と規定されていたが、改正後も旧鉱油税を財源としている。
- 5) 地域化法で規定されていた額は87億マルク（約6,300億円）であった。

上記7州に対する追加分も2017年以降、毎年1.8%ずつ増額されることから、2031年に支出される補助金は総額約107億1,600万ユーロに達する見込みである。

2. 2014年キール交通大臣会議

1997年に対前年比約16億8,800万ユーロ（33億マルク）増額されたケースを除き、2015年までの対前年比増減額は平均約1億4,400万ユーロで推移してきた。しかし2015年と2016年の改正で、2016年に一挙に約7億9,200万ユーロ（2016年の平均レート1ユーロ=120円換算で900億円余り）増額されるとともに、各州への配分比率が変更された。これは2014年にドイツ北部の都市キールで開催された交通大臣会議（Verkehrsministerkonferenz）における決定に端を発するものである。

ついては以下、補助金の額や各州への配分比率が変更されることとなった背景や展開を述べたい。

(1) 交通大臣会議における決定の概要

地域化法に定める補助金の額は過去数次にわたり見直されているが、2007年に地域化法が改正された際、2015年以降の補助金の額は、ドイツの憲法に相当する基本法（Grundgesetz）第106a条中段の定めるところにより決定するとされた。基本法第106a条中段は、詳細は連邦参議院の同意を要する連邦法により定めると規定している。ここでいう連邦法は地域化法のことであり、要するに2015年以降の補助金の額は地域化法を改正して定めるという趣旨である。

ドイツには国民に選挙された議員により構成される連邦議会と、州政府議員からなる連邦参議院の二つの議会が存在する。連邦議会は基本法所定の事項において立法権を有しているが、連邦議会が可決した法律が州の財政に影響を及ぼす可能性があるなどの場合、連邦参議院の同意が成立の要件とされる。このような法律を同意法律（Zustim-

mungsgesetz）といい、上述の通り地域化法は同意法律にあたることから、2014年10月にキールで開催された交通大臣会議で、地域化法の改正について検討がなされた。ここに交通大臣会議とは、各州の交通大臣が出席する会議で、オブザーバーとして連邦交通大臣も出席する。州相互の情報や経験の共有のほか、州内又は連邦と州との間の交通に係る問題などを検討することを目的に、通例春と秋の年2回開催されている。

交通大臣会議における検討の結果、州は連邦に対し、線路使用料や人件費といったSPNVの運行委託に係るコストの増加にかんがみ、2015年の補助金の額を85億ユーロに、翌年からの増額率を2%にそれぞれ引き上げるよう求めることを決定した。また、1993年及び1994年のSPNVの輸送実績をベースとする従前の各州への補助金の配分比率は、面積が大きく人口の多い州に不利であるとして、各州の2012年当時の人口50%、2015年に運行を委託するSPNVの列車キロ50%で評価した「キール基準」（Kieler Schlüssel）に改めるよう求めることとした（表1）。

表1 従前の配分比率とキール基準

州	従前	キール基準
バーデン・ヴュルテンベルク	10.4%	10.6%
バイエルン	15.0%	15.1%
ベルリン	5.5%	5.4%
ブランデンブルク	5.7%	5.6%
ブレーメン	0.6%	0.6%
ハンブルク	1.9%	2.0%
ヘッセン	7.4%	7.4%
メクレンブルク・フォアポメルン	3.3%	3.2%
ニーダーザクセン	8.6%	8.6%
ノルトライン・ヴェストファーレン	15.8%	16.1%
ラインラント・プファルツ	5.2%	5.2%
ザールラント	1.3%	1.3%
ザクセン	7.2%	7.0%
ザクセン・アンハルト	5.0%	4.9%
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	3.1%	3.1%
チューリンゲン	4.0%	3.9%

注）小数第2位を四捨五入している。

出所：図1に同じ

(2) 地域化法の改正

一方、連邦は補助金の額、対前年比増額率のいずれも据え置く方針であり、地域化法の改正に向けた議論は暗礁に乗り上げた。しかし、地域化法の改正には連邦参議院の同意が必要であることから、連邦は州の要求を受け入れることとした。かくして2015年9月、メルケル首相と州は、2016年の補助金の額を80億ユーロに、また翌年からの増額率を1.8%に引き上げるとともに、キール基準により補助金を配分することで合意した。

これに基づき、2015年12月に地域化法が改正され、2016年の補助金の額を80億ユーロとし、翌年から2031年まで毎年1.8%増額することが明文化された。なお、2015年は従前通り、前年支出された額を1.5%増額した額が支出された。

3. キール基準の修正

(1) キール基準がもたらした東西格差

2015年の地域化法の改正によりキール基準が採用された結果、各州への配分額は表2に掲げる通りとなった。これをみると旧西ドイツの10州では、比較的増加率の低いザールラント州を含め、2015年と比べ平均9.0%増加している一方、旧東ドイツの5州では5.0%の増加にとどまっている。しかしこれでは、ミニマムの輸送サービスを供給することにすら支障を来すとして、旧東独の州から批判の声があがった。

このため2016年6月、メルケル首相と州は、対2015年比増加率の低い旧東独の5州にベルリン州及びザールラント州を加えた7州に対し、2016年に追加的に2億ユーロを配分すること、また追加分についても、翌年以降毎年1.8%増額することで合意した。

表2 2015年改正前後の補助金の配分額の比較

(単位：百万ユーロ)

	州	2015年	2016年 (2015年比)
旧 西 ド イ ツ	バーデン・ヴュルテンベルク	773.4	850.7 (+10.0%)
	バイエルン	1,109.8	1,208.7 (+8.9%)
	ブレーメン	40.7	45.0 (+10.6%)
	ハンブルク	143.0	157.4 (+10.1%)
	ヘッセン	548.9	593.0 (+8.0%)
	ニーダーザクセン	636.4	689.1 (+8.3%)
	ノルトライン・ヴェストファーレン	1,167.5	1,286.6 (+10.2%)
	ラインラント・プファルツ	388.2	419.1 (+8.0%)
	ザールラント	97.8	104.6 (+7.0%)
	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	230.4	251.8 (+9.3%)
旧 東 ド イ ツ	ブランデンブルク	423.0	445.5 (+5.3%)
	メクレンブルク・フォアポンメルン	246.0	257.1 (+4.5%)
	ザクセン	530.4	557.9 (+5.2%)
	ザクセン・アンハルト	372.6	389.8 (+4.6%)
	テューリンゲン	295.6	310.9 (+5.2%)
	ベルリン	404.5	432.6 (+6.9%)

注) 小数第2位を四捨五入している。

出所：Bundestagsdrucksache 19/3395 及びVDV提供資料より筆者作成

(2) 地域化法の再改正

上記合意に基づき、2016年12月に再び地域化法が改正され、先述の7州に対し、2016年に表3の通り追加配分されることとなった。これにより、7州に配分される補助金の対2015年比増加率は平均5.5%から13.5%に上昇した。

このように今日の地域化法は、キール基準による補助金の配分を原則としつつ、一部の州を対象に追加的に配分する構図となっている。キール基準自体が修正されたわけではないが、一部の州に

表3 ベルリン州等7州に対する追加配分額と
対2015年比増加率

(単位：百万ユーロ)

州	追加配分額	2015年比 (総額ベース)
ベルリン	4.1	+8.0%
ブランデンブルク	35.5	+13.7%
メクレンブルク・フォアポンメルン	33.4	+18.1%
ザールラント	1.0	+8.0%
ザクセン	49.3	+14.5%
ザクセン・アンハルト	49.0	+17.8%
テューリンゲン	27.6	+14.5%

注) 小数第2位を四捨五入している。

出所：表2に同じ

追加的に配分されることとなったという意味で、キール基準は事実上修正されたといつてよい。

4. 地域化法の功罪

(1) キール基準の評価

しかしこのことは、キール基準が合理的でないことを示唆するものではない。既述のように地域化法に定める補助金は、特にSPNVに支出されなければならないと規定されているが、自立採算が前提とされていないSPNVにあって、人口及びSPNVの列車キロと補助金の必要額は正の相関があると考えられる。したがって、各州の人口と委託するSPNVの列車キロに基づき補助金を配分するキール基準には一定の合理性が認められる。

それにも関わらず、一部の州では追加的に配分され、本来であれば存続し得ないSPNVを存続させているが、地域の足であるSPNVの存廃を採算性のみで判断することは必ずしも妥当でない。また通常、州ごとに、あるいは州内でも市場環境は異なるため、画一的な基準を適用することが妥当とも限らない。そこで、追加的に補助金を配分することにより州間の格差を是正し、すべての州で等しくSPNVの存続が図られるようにしているのである。

(2) 地域化法によるSPNVの存続に係る課題

しかし、地域化法によるSPNVの存続にはいくつかの課題がある。

第一に、補助金の原資は連邦の税収であるため、生産性の高い事業者に運行を委託するインセンティブが州に働かないことである。ただし2011年から、運行を委託する事業者を競争入札により選定することが州に義務付けられ、生産性の高い事業者への運行委託が担保されている。

第二に、補助金の額を規定する地域化法は同意法律であり、改正に州の同意を要することから、連邦に過大な財源の移譲を要求するインセンティブが州に働き、連邦も州の同意を得るため、要求をある程度受け入れざるを得ないことである。実際、2016年以降の補助金の額を規定した2015年改正では、大幅な増額を要求した州とこれを拒否した連邦が対立し、ほぼ1年に及ぶ検討を経て、州の要求に近い形で決着した。また、7州への追加配分を規定した翌年の改正も州の要求を受け入れたものである。こうした一連の経緯を踏まえると、2032年以降の額を規定する際も同様の展開をたどるであろうことは想像に難くないが、過大な財源の移譲は必要性に乏しいSPNVを存続させる温床となる。根本的な解決策は補助金の原資を州の自主財源に改めることであるが、地域化法で連邦から州への財源移譲が規定された経緯に照らすと現実的でない。

最後に、現行法では2031年までの補助金の額及び各州への配分比率がすでに規定されていることである。各州における補助金の必要額は市場環境とともに絶えず変化するのが通常であり、適宜見直されるべきである。ところが見直し、すなわち地域化法の改正は容易でないことを念頭に置いたものか、向こう15年間にわたる補助金の額等があらかじめ規定されている。今後、市場環境の変化により補助金の額が過剰となった場合、必要性に乏しいSPNVが存続されないと限らない。

おわりに

我が国でも地方部を中心に、鉄道を含む地域公共交通を取り巻く環境は厳しい。そこで、2007年に地域公共交通活性化再生法が制定され、国の支援の下、市町村を中心に地方の役割を拡充するとともに、事業者はじめ地域の多様な主体の参画を促している。また、2013年には交通政策基本法が制定され、国民等の交通に対する基本的な需要が将来にわたり適切に充足されることが重要であるという基本認識に立ち、国、地方、事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者が相互に連携を図りながら協力するよう求めている。

この点ドイツ地域化法は、州に地域公共交通の確保維持を、そして連邦には所要の財源の移譲を課している。これには先に述べたような課題もあるが、公共と民間の役割、また公共の中でも中央政府（連邦）と地方政府（州）の役割を明確化し、地域の足を守っていることは、我が国として学ぶべきところが多いと考える。

[参考文献]

- カトリン・ケスタ、青木真美（2000）『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。
- 加藤一彦（2019）『議会議の憲法規範統制——議会政治の正軌道を求めて』三省堂。
- 斎藤峻彦（2019）『鉄道政策の改革——鉄道大国・日本の「先進」と「後進」』成山堂書店。
- 桜井徹（1997）『ドイツ統一と公企業の民営化——国鉄改革の日独比較』同文館出版。
- 渡邊徹（2011）「連邦制改革後のドイツの地域交通に対する連邦補助制度——地域交通助成法から解消法への移行を中心に——」『交通学研究／2010年研究年報』pp. 115-124, 日本交通学会。

[参考資料]

- Beschluss-Sammlung der Sonder-Verkehrsministerkonferenz am 11. Juli 2014 in Berlin
- Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 1./2. Oktober 2014 in Kiel
- Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 16. Juni 2016
- Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015
- Bundesratsdrucksache 549/16
- Bundestagsdrucksache 18/3785
- 土方まりこ「ドイツにおける地域公共交通の維持に向けた枠組みと課題への対処」
http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2017/04/mobility04_3.pdf（2019年12月31日最終アクセス）

[参考ウェブサイト]（2019年12月31日最終アクセス）

- Allianz pro Schiene
www.allianz-pro-schiene.de/glossar/regionalisierungsmittel
- Damit Deutschland vorne bleibt
www.damit-deutschland-vorne-bleibt.de/Blickpunkt/Personenverkehr/Bus-Bahn/04406/Artikel/Regionalisierungsmittel-stehen-endlich-im-Gesetz/04256
- ドイツ連邦交通省
www.bmvi.de/DE/Ministerium/Ministerkonferenzen/Verkehrsministerkonferenz/verkehrsministerkonferenz.html
- 交通大臣会議
www.verkehrsministerkonferenz.de
- ニーダーザクセン州地域鉄道局
www.lnvg.de/spnv/finanzierung/uebersicht-entwicklung-des-regionalisierungsgesetzes-regg