

地域公共交通の無料化の是非 ——ドイツを事例として——

ひじかた
土方 まりこ
交通経済研究所主任研究員



はじめに

ヨーロッパにおいては、公共交通を無料化した都市や地域が散見される。フランスでは、1970年代以降、およそ30の自治体がバスを無料化してきた。2020年には、ルクセンブルクで全国の鉄道、路面電車、バスが無料化された。

これらの2カ国と国境を接するドイツにおいても、近年、地域公共交通の無料化の実施が取り沙汰された。本稿では、その経緯を概観するとともに、地域公共交通の無料化という措置の是非をめぐる同国における議論についてまとめる¹⁾。

1. 地域公共交通の無料化に関する議論の生起

ドイツにおける地域公共交通の無料化に関する議論は、環境政策の文脈で発生した。

ヨーロッパでは、欧州共同体（EC）が発足した1960年代より、加盟各国に共通して適用される環境政策が実施されてきた。その一環として、今日、大気汚染については、欧州連合（EU）による大気質指令（2008/50/EU）において、加盟

各国が順守すべき大気中の有害物質の濃度の上限値が定められている。

ところが、2017年2月、ドイツとその他の4カ国（フランス、スペイン、イタリア、イギリス）が依然として同指令に違反している、との警告がEUの行政執行機関に相当する欧州委員会によってなされた。うち、ドイツに関しては、28の都市圏で二酸化窒素（NO₂）の濃度が上限値（1立方メートルあたり40マイクログラム）を上回っていたとした。ドイツを含む各国に対しては、汚染削減に向けた措置として、窒素酸化物（NO_x）の主要な発生源であるディーゼル自動車からの排出削減などについても勧告が行われた（参考文献〔1〕など）。

欧州委員会より名指しで警告を受けた加盟国にとっては、義務不履行を理由とする欧州連合司法裁判所への提訴を回避するためにも、対策の実施が急務となる。そうした中、2018年2月、当時の環境大臣をはじめとする3名のドイツの連邦政府閣僚が差出人となったEU環境大臣宛の非公開の書簡において、自家用車台数の削減に向けて公共交通機関の利用を促すべく、地域公共交通の無

料化の試行について複数の特定の州や自治体と協議している、との旨が伝えられたことが報道によって明らかとなった。また、自動車交通が惹起する環境汚染を軽減するために、車両の走行禁止の措置を導入する都市には必要に応じて支援を行うこと、さらには、地域公共交通の無料化と車両の走行禁止の双方の効果について、ボン市をはじめとする特定の5都市において検証することなども述べられていたという（参考文献[2]など）。

この書簡の存在を契機として、地域公共交通の無料化というテーマが全国的な議論の俎上に載せられるようになる。

2. 関係主体による反発

地域公共交通の無料化に言及した連邦政府に対し、都市や地域においてその運営に携わってきた地方政府や交通事業者は、驚きとともに総じて否定的な反応を示した。複数の論点はその根拠として述べられたが、共通して聞こえてきたのは、費用負担の行方に関する懸念であった。

(1) 地方政府

2018年以前のドイツにおいても、地域公共交通の無料化が政策的な議論の対象となった局面があった。すでに継続は断念されているものの、1990年代に無料化へと踏み切った自治体の実例もある²⁾。また、2006年に結党された新興の海賊党（Piratenpartei）は、2011年以降、複数の

州議会において議席を確保していたが、その間、ベルリン市内の鉄道やバスの運賃の無料化などを主張した。同党は無料化の実現には失敗したが、国内外からの注目を集めることには成功した。もっとも、これらはいずれも少数の当事者による局地的な試みに留まるものであった。

ところが、2018年に発生した議論においては、連邦政府が火元となったことから、地域公共交通に対する財政責任を担うすべての州や郡・市町村が、多少なりとも無料化というテーマに向き合わせるを得なくなった。

なお、わが国でも広範に認識されている通り、ヨーロッパ各国は、地域公共交通の運営そのものを不可避的に不採算となる事業として定義した上で、公的財源を充当することによってその継続を図っている。ドイツにおいても、鉄道改革の一環として、近距離鉄道の運営に対する責任を各州へと移管したことに伴い、連邦が継続的に補償を支払っており、州や郡・市町村はこの財源を地域公共交通の運営のために用いることも可能である。

しかし、この補償が無料化に伴う収入の低下を補うほど増額されるという確約はなく、連邦政府としても具体的な言及を避けたために、州や郡・市町村の不信感を惹起した。全国の市の連合組織であるドイツ都市連絡協議会（Deutscher Städtetag）がいち早く疑問を呈したほか、個別の州や自治体も異口同音に財政の裏付けのない政策は受け入れがたいとの考えを示した。

1) 本稿における「ドイツの地域公共交通」とは、同国の連邦法によって定義されている「公共近距離旅客輸送（Öffentlicher Personennahverkehr: ÖPNV）」と同義とする。すなわち、「公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律（Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs: RegG）」は、第2条において、「不特定多数の者の利用が可能で、定期路線輸送を行っている交通機関による旅客輸送で、主に都市、郊外、あるいは地方の交通需要を満たすためのもの。区別が困難な場合は、1つの交通機関の1回あたりの乗車距離が50km、もしくは乗車時間が1時間をおおむね超えないもの」をÖPNVとして定めている。具体的には、鉄道、地下鉄、路面電車・LRT、ならびにバスなどによる都市内・地域内における輸送が該当する。

2) ブランデンブルク州テンプリン市は、1998年に市内の路線バスの運賃を無料化した。これによってバスの利用者数は13倍にまで増加したものの、車両の増備も必要となるなど、運営費用が拡大したことから、2003年には再び有料化せざるを得なくなった。

(2) 交通事業者

600社を上回る交通事業者が加盟する業界団体であるドイツ交通事業者連盟 (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: VDV) も、連邦政府による無料化構想が明るみになった当初から否定的な見解を示した。州や郡・市町村が財政責任を担っているとはいえども、無料化によって失われる収入が莫大な金額に上るならば、やはりこれが必ず補填されるとは限らないためである。

なお、前出の EU 環境大臣宛の書簡で言及されていた、ボン市など5都市における無料化の検証は、費用負担の問題を理由として実施が見送られた。ところが、2018年3月、左翼党 (DIE LINKE) の議員により、地域公共交通の段階的な無料化に関する動議が連邦議会において提出された。この動議は、2019年10月に否決される結果とはなったが、同じく連邦議会に議席を有する緑の党 (DIE GRÜNEN) などにとっても、親和性が高い政策であるといえる。そうしたことから、VDV は無料化の実現を回避するためのロビー活動に邁進し、あらゆる節目を捉えて反対の意向を表明することとなった。

さらに、無料化そのものの検証は行われなかったものの、当該の5都市が運賃の値下げを試みる場合には、連邦が財政支援するとしたところ、2019年1月からの1年間、ボン市が「365ユーロ乗車券 (365-Euro-Ticket)」を販売するに至った。365ユーロ乗車券とは、無料でこそないものの、文字通り、1日あたり1ユーロ相当という極めて少額の負担で地域公共交通の利用を可能とする1年間有効な乗車券である。隣国オーストリアの首

都であるウィーン市が、2012年に導入した同種の年間定期券の例は良く知られているが、VDV はこの365ユーロ乗車券の導入にも反対している。

ちなみに、上述の左翼党による動議が否決された日と同日に、VDV は無料化の実施と365ユーロ乗車券の導入に関する意見書を公開し、反対理由を述べている (参考文献 [3])。これによれば、仮にドイツ全土の地域公共交通を無料化すれば、年間の総額でおよそ130億ユーロ (2018年の実績値) の運賃収入をすべて放棄することになる見込みである³⁾。あるいは、全国の運輸連合が定期券を365ユーロ乗車券に切り替えた場合にも、およそ40億ユーロもの減収となると見積られることから、連邦政府によって十分に補填がなされなければ、州や郡・市町村は少なからぬ負担増を強いられる。

あわせて、市内在住者を対象として、2013年より公共交通機関を完全に無料化したエストニアの首都タリン市における動向に基づき、無料化に踏み切ったとしても、自転車や徒歩からの鉄軌道やバスへの転移がさかんとなる一方で、自家用車利用者の公共交通機関へのシフトは低調となる可能性も指摘した。365ユーロ乗車券の導入についても、ウィーン市の事例を参照して、もとより地域公共交通を利用していただけ者が、普通乗車券よりも割安な365ユーロ乗車券に切り替えるのみで、利用者数そのものについては必ずしも増加が見込めるものではない、との見解を明らかにしている⁴⁾。

そして、そもそも運賃は利用者にとっての交通機関選択理由の1つに過ぎず、自家用車が提供す

3) 参考文献 [4] によれば、およそ30の自治体で公共交通が無料化されているフランスにおいても、無料化の実施は、乗車券の販売に要する経費が運賃収入を上回るような場合には適している一方で、運賃収入が多額に上る大都市などでは不適であるとの認識がある。

る利便性を捨てさせてまでも、地域公共交通の利用を促す上では、まずはそのサービス、キャパシティ、品質の拡充が図られるべきであると述べた。

3. 無料化の議論が運賃に及ぼした影響

地方政府や交通事業者によって異議は唱えられたものの、連邦政府が無料化について言及したという事実は、相応の余波を残した。

そもそも、運営財源の確保や需要拡大の効果などの論点はあえて度外視し、環境保全や福祉拡充といった観点を重視するという立場を採るならば、地域公共交通の無料化という措置は、その政策的な意義をむしろ積極的に評価すべきであると主張するような者も、一定数は存在するであろう。このことを裏打ちするように、2018年以降、単独の自治体が域内の路線バスの運賃を無料化するという事例が散見された⁵⁾。

なお、すでに広く知られている通り、ドイツの地域公共交通を担う交通機関の多くには、ゾーン制に基づく共通運賃に代表される「運輸連合(Verkehrsverbund)」の運賃制度が適用されている。この複数の自治体を包含する空間を活動エリアとすることが通例となっている運輸連合に関しては、無料化に舵を切ったケースは見受けられない。ただし、各州の州都に所在する、主要な運輸

連合によって新規に実施された2018年以降における運賃施策を確認すると、高校生以下の生徒、職業訓練性、あるいは高齢者といった特定の属性を有する利用者を対象として、365ユーロ乗車券の販売を開始したという事例が急増していることが分かる。VDVによってその意義が強く否定されたにも関わらず、ベルリン、ハンブルク、フランクフルト、ミュンヘン、シュトゥットガルトといった主要な都市を活動エリアに含む運輸連合が、軒並み365ユーロ乗車券の取扱に着手している⁶⁾。

このような展開に至った主因は、大気汚染を事由とする欧州委員会による提訴を回避するために、自動車の走行禁止措置をさらに拡大、あるいは強化するという選択は受け入れがたいとの思惑を持った政治家などが、ウィーン市による実践例があり、かつ、世論からの同意も得られやすい、365ユーロ乗車券の導入を各地において強く要請したことであると指摘されている(参考文献[6])。

すなわち、前出のEU環境大臣宛の書簡の内容が明らかになってから2週間ほどが経過した2018年2月末日、連邦行政裁判所は、NOxの濃度が大気質指令の上限値を上回っている状況を是正すべく、ディーゼル車の走行禁止を要請して

4) VDVは、365ユーロ乗車券の導入によるモーダルシフト効果の獲得については懐疑的ではあるものの、ウィーン市による地域公共交通政策は高く評価している。すなわち、同市は365ユーロ年間定期券の導入に先立ち、20年以上の歳月をかけて地域公共交通の改善と拡張に取り組むとともに、自家用車の利用を抑制すべく、市内における駐車料金を段階的に引き上げるといった措置も実施してきた(1993年のウィーン市における旅客輸送分担率は、公共交通機関が29%、自家用車が40%であったのに対し、2011年にはそれぞれ37%、29%へとほぼ逆転)。かつ、駐車料金の引き上げで得られた収入は、365ユーロ年間定期券の販売によって失われた運賃収入を補填するための財源として用いている。なお、参考文献[5]は、ウィーン市による365ユーロ年間定期券の導入を含め、オーストリアにおける地域公共交通政策について体系的に解説している。

5) バイエルン州プファッフェンホーフェン市(Pfaffenhofen an der Ilm,人口2万6,000人)、ノルトライン・ヴェストファーレン州モーンハイム市(Monheim am Rhein,人口4万4,000人)など。

6) 例えば、ミュンヘン運輸連合は、2020年8月1日より、エリア内のおよそ36万名にのぼる高校生以下の生徒と職業訓練性が利用可能な365ユーロ乗車券を販売している。その販売により、初年度は同運輸連合に3,000万ユーロの収入減少が生じると見積もられ、その3分の2はバイエルン州、残りの3分の1はミュンヘン市を含む9つの自治体(自治体間の負担配分は、それぞれの生徒数に比例)が補填するとされた。

いた環境保護団体による訴えを支持する内容の判決を下した。この判決は、ドイツの自動車業界をはじめとする関係各所に衝撃を与えた。

そうした中、国内で第2位の人口規模を誇るハンブルク市が、同年5月31日より、最新、かつ最も厳格な排出ガス規制に対応していないディーゼル乗用車について、中心部2カ所の道路の通行禁止に踏み切った。また、複数の世界的な自動車メーカーの本社が所在するシュトゥットガルト市も、2019年1月1日以降、一定の排出ガス基準を満たしていないディーゼル車（乗用車と重量車）の市街地全域への乗り入れを禁じた。その後も、ベルリン市を含む複数の自治体が追随しており、件の書簡でも言及されていた走行禁止は、全国一斉というかたちではないものの、漸進的に実現されてきたことになる。

なお、365ユーロ乗車券の導入を求める政治家からの要請の受け止め方は、地方政府の財政状況をはじめとする個別の事情に応じて、運輸連合ごとに相違しているものと推測される。もっとも、365ユーロ年間定期券を全市民に販売しているウィーン市とは異なり、上述したいずれの運輸連合においても、365ユーロ乗車券の購入資格を得たのは、一部の利用者（高校生以下の生徒、職業訓練性、高齢者など）のみに限定されている。こうした対応に鑑みれば、運賃収入の極端な減少により、各所の費用負担が大幅に拡大するという事態は避けるべきである、との意向が広く共有されていることが窺える。

おわりに

地域公共交通の継続的な運営を可能とし、かつ受益と負担を一致させるという観点からも、その運賃は適正な水準に設定すべきであると考えられる。しかし、政治的な思惑の前では、こうした側

面は必ずしも十分に顧慮されるわけではない。そして、いったん実行に移された施策は、その妥当性の有無に関わらず、前例となって運賃のあり方そのものに変化を及ぼすことも十分に想定されよう。

なお、財源論を伴わない政策としての運賃の低廉化、ないしは無料化を推進しようとする各所のベクトルは、依然として完全には消滅していないことから、ドイツにおける議論の行方は、引き続き注視していく必要性が認められる。

【参考文献】

- [1] 土方まりこ (2020) 「ドイツの交通行政による大気汚染規制への対応」『次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策——欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン——』pp.110-111, 公益財団法人日本都市センター。
- [2] Deutscher Bundestag (2020) Kostenloser öffentlicher Personennahverkehr in Deutschland (Dokumentation WD 5 - 3000 - 009/20).
- [3] Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (2019) Freifahrt oder 365-Euro-Tickets: Kosten und Wirkung für die Verkehrswende (VDV-Positionspapier).
- [4] 西村茂 (2020) 『長寿社会の地域公共交通 移動をうながす実例と法制度』自治体研究社。
- [5] 宇都宮浄人 (2020) 『地域公共交通の統合的政策 日欧比較からみえる新時代』東洋経済新報社。
- [6] Fockenbrock, D (2020) „365-Euro-Ticket: Kommunen wehren ab,“ Handelsblatt (Mittwoch, 29. Januar 2020).