

都市公共ワークショップⅡ 議事録

日時：2013年12月13日(金)18:30～20:30

場所：大阪市立大学大学院創造都市研究科(梅田107)

講師：京都府立大学公共政策学部 川勝健志 准教授

担当教員：水上准教授

持続可能な都市交通の財政システムと経営規律

～フランスを事例に～

◆講演のポイント

- ・公共交通を「社会的共通資本」として供給するために、フランスではいかなる制度的枠組みが備えられているのか
- ・都市交通事業者は、どのような税財政システムによって構築されているのか
- ・手厚い税財政システムに支えられている現状下で、どのように事業者規律を維持しているのか

1. はじめに

○持続可能な都市論と交通

- ・今日、世界中の都市で自動車に過度に依存した都市構造の見直しを迫られている→「持続可能な都市 (sustainable city)」論
- ・持続可能な都市づくりは、車社会を前提とした都市構造からのパラダイム転換を促す「持続可能な交通」に向けた取り組み→公共交通を「社会的共通資本」として明確に位置づける必要がある
- ・公共交通それ自体がもつ環境・福祉面などの外部効果は、地域全体に便益をもたらす
- ・公共交通の持続可能性を高める財政システムが必要だが、日本には各都市にそのようなシステムは無い→「交通税（自治体の独自財源でありフランスが先進的）」に着目
- ・アメリカ（オレゴン）にも交通税を有する自治体はあるが、公共交通事業者の経営規律を維持する仕組みは無い

2. フランスの都市交通政策の基本的枠組み

○交通政策に関する基本的考え方

1982年「国内交通基本法」：①「交通権」の保障、②「都市圏交通計画」の

策定が位置づけられた。①は移動の公平性確保、②は自動車交通の抑制・公共交通の充実。つまり「持続可能な交通」のうち、社会の側面を強調。

1996年「大気法」：①国内交通基本法に住民参加により環境保全を義務付ける規定を導入、②人口10万人以上の都市に都市圏交通計画の策定を義務付け、③自動車交通量の削減を義務付け。

○都市公共交通に関する管理・運営組織

- ・都市圏交通区域（PTU）が都市交通行政の単位となっている
- ・複数のコミューンが広域行政連合（EPCI）を組み、その範囲全体がPTUの単位となる場合が多い
- ・地方都市では、都市圏交通局（AO）が、各コミューンやEPCIとの契約でPTU内の都市交通に関する権限、交通税の課税権を有する
 - AOは都市交通政策の部局と、都市交通を運営する部局の2つの機能を併せ持つ
 - ほとんどの都市圏が民間委託しているため、実質的に都市交通政策の策定や事業者への規制

○都市交通に関する財政システムと交通税

- ・AOの財源全体の44.2%が交通税で構成され、8割以上が公的負担
- ・運賃収入は財源全体のわずか18.4%であり、運賃収入は平均で運営費の3割しかカバーされていない（日本では独立採算のため9割以上を占める）
 - 交通権の保障や環境保全という観点から、公共交通を公的負担で支えるという考え方が定着している

3. フランスにおける交通税の現状と効果、地方環境税としての意義と可能性

○交通税の概要

- ・課税目的：公共交通の財源確保（法廷任意目的税）
- ・課税対象：人口1万人以上のPTU内に立地する従業員9名以上を雇用している個人及び法人（公共部門も含む）
- ・課税標準：従業員の給与総額
- ・徴税方法：AOがURSSAFに委託
- ・税収の用途：インフラ整備（資本費補助）、低運賃化及び路線バス維持（運営費補助）
- ・課税根拠：公共交通の整備に伴う労働市場の拡大等による「集積の利益」の社会還元

○地方都市圏における交通税率（2012年）

- ・税率は法で定められた範囲内であれば、A0 が自主的に変更できるが、その制限税率は場合によって異なる
- ・制限税率の引き上げ条件は、公共交通の専用空間の導入や自治体の広域連合化、観光振興を促す政策手段として用いられる（インフラ整備や広域化や観光振興のインセンティブ）

○交通税の効果①： 税金の確保

- ・交通税が導入されたのは 1974 年から
- ・導入都市数は、74 年は 7 であったが 84 年には 109 に増え、10 年には 226 に
- ・導入にあたり必要となる人口の制約が緩和され税金は増加

○地方都市圏における交通税の導入と税金の状況

- ・税金の地域間格差は、各都市圏で適用される税率水準の違いにかなり依存しており、担税力自体の偏在度はそれほど大きいものではない
- ・各都市圏の個別では、各都市圏の経済構造の違いを反映して、一人当たり担税力の格差は大きい

○交通税の効果②： 支出効果

- ・人口 10 万人以上及び 10 万人未満の都市圏：公共サービスの供給量ほどその利用は増えていない
- ・TCSP の整備を行っている都市圏：公共交通サービスの供給以上にその利用が増加している（LRT の整備による活性化が代表的）

○都市環境税としての交通税の意義

- ・公共交通の整備に伴う便益の対価をその間接的受益者（事業者）に求める地方環境税として正当化される
- ・間接的受益者は、事業者以外にも自動車利用者や不動産所有者、一般住民などが考えられる
- ・すなわち、公共交通の整備に伴う費用負担は、その便益の範囲をどのように定義するかによって依存する
→日本は事業者負担の割合が小さいため、事業者負担を強める交通税を地方環境税として検討することの意義は小さくない

○交通税の可能性と今後の課題

①独立採算原則からの脱却に不可欠な財源の確保に寄与

- ・社会的共通資本から生み出されるサービスは、一般に必需性が高く代替性が低いゆえに、その供給に伴う「赤字」も大きくなる傾向にある

- ・そのような「赤字」は、希少資源のミスアロケーションを示すものではなく、市民の基本的権利を保障するために必要なもの（宇沢 1994）
- ・すなわち、社会的便益の内部化を十分に行えば、公共交通サービスを最も効率的に供給することが可能になり、市民の基本的権利が確保される（所得分配の公平性も）
- ・交通税が公共交通を持続可能なかたちで維持管理できるもっともふさわしい財源か？
 - 外形課税とはいえ、給与総額を課税ベースとする交通税は、景気変動に左右されやすく、財源確保に不確実性を伴う
 - 財源が不足するたびに税率の引き上げを繰り返せば、圈内事業者が従業員の賃金引下げや解雇を促す誘因となる

② 税金を活用した公共交通の充実や低運賃政策等に伴う副次的効果として、環境保全効果が期待

- ・公共交通の利便性を高め、自動車から公共交通への利用が促されれば、自動車を発生源とする大気汚染や CO2 排出の抑制、都心での駐車場削減とそれに伴う街並み・景観の保全といった環境改善に寄与する
 - 交通税の税収は、公共交通のための特定財源としての支出計画と連動した仕組みとなっているため、交通税は支出面でのグリーン化ともいえるべき側面を有する
- ・本来、課税方式に給与総額という外形課税を採用している交通税では期待できないはずの自動車利用の抑制を促すインセンティブが働く可能性がある→他の要因も含めより詳細な検証が必要

4. フランス型 PFI と都市交通経営の改善

○フランスにおける都市交通運営事業者の経営形態と事業者グループ

- ・AO が自ら運営する公営は少なく、民間委託が 9 割（欧州ではほとんどが公営）
- ・都市交通ネットワークの約 8 割が大手 2 社と AGIR
- ・一定期間（4 年～7 年）の独占契約を締結

○公共サービスの民間委託→競争入札が義務付けられる

- ・入札書の開封及び検討の後、「各事業者との自由な交渉の場」が確保され、いわば一定の競争性を確保しつつ「最善の申し出をした者」を落札者とする裁量的入札制度（価格の抑制＋事業者の質の確保）

○フランス型 PFI とは

- ・事業者は単独では採算がとれないため、行政からの補助金を前提に経営が維

持される

- ・補助金＝事業者のサービス水準に規制（交通権の保障）することへの対価（単なる赤字補填ではない）
- ・補助金交付の条件を事業者に経営改善を促す政策手段として活用（経営規律の維持）

○どのような委託契約形態があるのか

- ・コストプラス契約（補助金：変動）

（１）運行管理委託

補助金額：実際に要した総運営費

経営改善のインセンティブ：費用面・収入面ともになし

（２）レジ・アンテレッセ

補助金額：基本的には実際に要した総運営費（但し、実績の総運営費が契約時の総運営費見込額を下回った場合にはボーナスの上乗せあり）

経営改善のインセンティブ：費用面のみあり

- ・固定価格契約（補助金：定額）

（３）総費用委託

補助金額：実績の総運営費が契約時の総運営費見込額を上回った場合には事業者負担

経営改善のインセンティブ：費用面のみあり

（４）純費用委託

補助金額：契約時の純費用見込額のマイナス差額は事業者負担

経営改善のインセンティブ：費用面・収入面ともにあり

- ・固定価格契約（補助金：定額）

（５）アフェルマージュ

補助金額：運営面では（４）と同じだが、賃借料を支払って A0 保有のインフラを借受ける

経営改善のインセンティブ：費用面・収入面ともにあり

（６）コンセッション

補助金額：運営面では（４）と同じだが事業者がインフラ面も担う（費用負担大）

経営改善のインセンティブ：費用面・収入面ともにあり

→インフラ面では、（１）～（４）では投資リスクは A0 側が負う上下分離型、（５）は A0 の投資リスクを一部共有、（６）は投資リスクも全面的に負う上下一体型（フランスの都市交通事業は上下分離が基本）

○民間委託契約の携帯とその特徴

- ・前述の（１）～（６）以外にも、補助金の交付条件（ボーナス・ペナルティ）を用いて様々なバリエーションが豊富にある

○委託契約の傾向

- ・厳しい財政制約下で A0 は財政支援を抑制したい
- ・事業者側のリスク負担の範囲を広げ、経営効率の改善を促す強力なインセンティブを働かせる契約がより選好される仕組み

○フランス型 PFI の教訓

- ・委託契約の際に結ぶ補助金の交付条件を事業者に経営改善を促す政策手段として巧妙に活用
- ・「補助金の交付額を固定する」、「ボーナス・ペナルティを組み合わせる」という契約手法は「補助金＝経営の非効率」ではない
 - 事業者の収益性が増した場合には補助金を削減しない代わりに余剰となった補助金は公共交通の利用者や市民及び企業に還元される

◆ディスカッション要旨

- ・コンセッション方式について制度の補足説明
- ・我が国における LRT 導入の隘路は財政システムか
- ・PDU の策定における過剰なサービスのチェック如何
- ・LRT の導入による自動車の減少効果如何
- ・補助金額に関して運営費見込み額の算定精度如何
- ・交通税の導入による便益の範囲如何
- ・環境権と交通権について整理の補足説明

以上

（記録者：富岡）