

IV-10 英国における地方交通補助(TSG)について

北海道大学工学部 正員 山形耕一

1. はじめに

日本国有鉄道経営再建特別措置法の成立に伴う地方交通線の廃止問題、オーストラリア路線バスの廃止問題、さらには地方公共交通企業体の赤字体質、高運賃やサービス低下など、地方公共交通には今日多くの問題が山積している。地方公共交通は地域の生活を支えるものとして運営されなければならないが、その運営に関わる費用を何処に求めてつくることが大きな問題となる。地方公共交通企業体は交通需要密度が低い地域で営業している場合が多く、また営業区域も限られていたため内部補助によって独立に採算性を維持してつくことは難い。しかし、運賃の高騰は公共交通としての意味を減ずることとなる。これを補うものとして、政府、地方自治体から諸々の補助金が支出されているが、地域の生活基盤としての交通機能に対する補助の論理は確立してはいない。また、道路関係と公共交通関係の補助金が分離されているし、個々の事業別補助金であって交通システムとして総合化されていらない。政府からの事業別補助金制度は、地方交通が政府の政策により左右される面が多く、地方の側からも補助を得易い政策・事業を採用し勝ちであって、地域の交通問題や社会経済的開発計画の見地から真に優先されるべき交通政策が生かされなう恐れがある。

地方の総合的な交通システムの確立のためには、地方の交通、社会経済事情に熟知した地方自治体が自らの判断において優先順位をつけ支出し得る財源の拡大が必要であるし、政府補助金はこのような自治体の交通のための財源を総合的に補助するものであることが望ましく考えられる。また、このような方向をとるとき、地方自治体は自己の責任において政策の選択と優先順位付けを行ってつくこととなり、補助金の効率的な運用により大きな満足が達成されると考えられる。本論文では、このような考え方に立ち、英国における地方交通補助政策、とくにTSG (Transport Supplementary Grant; 交通補填交付金) について研究し、地方交通システムを整備、運営してつくための補助の考え方の確立のために資することを目的としている。

2. 英国における公共交通政策の変遷

英国における公共交通政策を法制面からみると、先ず、オーストラリア第二次世界大戦直後の1947年労働党政権化で、公共交通機関の国有化が行われていた。すなわち、1947年交通法(Transport Act 1947)により独立の公共交通企業体BTC (British Transport Commission; 英交通委員会)のもとで、イングランド、ウェールズ、スコットランドの全ての鉄道、鉄道会社の保有する船舶、ホテル等、運河、ロンドン旅客運輸局が総合的に運営されることになった。長距離トラック会社の取得およびバス会社の取得を含むバスサービスの調整権限がBTCに与えられていた。公共交通の公有化の方針は1953年交通法による一部非国有化政策があったにせよ、今日に至るまで基本的な政策となっている。1953年交通法では英国鉄の運営が地方分権化されると共に、料金設定の規制を緩和し営業の自由度を高めていた。1962年交通法では、BTCは英国鉄、ロンドン運輸公社、英運輸ドック公社、英水路公社の4公社と1つの持株会社(この下に、バス会社グループや道路貨物輸送グループがある)に分割され、ほぼ現在の体制が形作られると共に、企業負債の軽減、自主採算性の導入、営業の自由化、経営権限の地方委譲などが行われた。英国鉄では、内部補助により全路線のサービスを維持するといった姿勢を捨て、競争に適応できる分野に専化する方針がとられ、8,000 kmにのぼる旅客輸送の廃止や駅の閉鎖等非採算部門の縮小を行う一方、フレイトライナーの導入等貨物輸送の近代化や幹線の電化を全行している。すなわち、交通分野において、商業的経営と競争原理の導入が行われたといえよう。

1968年交通法では、公共交通の重視と共に、その採算性とサービスとが両立し難いことを認めている。そして交通政策権限の大幅な地方自治体移譲が行われ、地方交通計画の基本計画の作成、サービス水準の設定、交通企

業体の経営補助などを地方政府 (County Council) の役割とした。そして、大都市地域では PTA (Passenger Transport Area 公共交通圏域) が指定され、PTE (Passenger Transport Executive 地域公共交通公社) による公共交通の一元化運営の途が開かれた。また、公共交通に対する財政補助を拡大し、固定施設補助金、バス車両購入補助金、燃料税削減金などを導入してつるし、英国鉄に対しては欠損補填金の拡大、通路合理化補助金等を受け、基本鉄道網の維持と近代化を策している。一方、貨物輸送面では国有貨物輸送公社 (National Freight Corporation) が設立されている。1974年鉄道法 (Railway Act 1974) では、なお悪化する英国鉄の経営再建のため、負債の削減や借入上限額の拡大を行う一方、貨物輸送補償制度の改正を行う公共役務概念から生じる固有義務に対する一括補助や年金・退金金援助、貨物積卸施設助成金など補助制度が拡充された。1974年地方行政法 (Local Government Act 1974) では、RS G (Rate Support Grant 地方交付金) および TSG (Transport Supplementary Grant 交通補填交付金) が導入され、1968年交通法において唱われた交通政策指針の地方政府への委譲が財政制度面で裏付けられた。1974年交通法では、大都市県 (Metropolitan County Council) においてのみ問題とされ格ちな公共交通を非都市県 (Nonmetropolitan County Council) においても充実せしめるため、非都市県に PTP (Passenger Transport Plan 公共交通計画書) を毎年策定することを義務付けた。さらに、地域交通の充実のため、ボランティア組織による地域乗合バス (マイクロバス) の路線免許や運転免許の取得を容易にしているし、有償のカープーリングを公認している。

3. 交通補填交付金 (TSG)

英国の県レベルの地方政府 (County Council) の主な収入は、自主財源であるRate (固定資産税に相当) および中央政府から交付される RS G (地方交付税に相当) である。RS G は、Domestic Element, Resource Element および Needs Element の3つの項目に基づき積算され、各県の実情と必要に応じて配分される。TSG は、交通に関連する支出に対して RS G ではカバーしきれない費用を補填するものである。TSG は次のようなプロセスを通じて配分される。

各県は毎年7月 TPP (Transport Policies and Programme; 交通政策および計画書) を交通省に提出する。TPP には、①各県のかかえる交通上の問題点並びにその解決のための総合的な交通計画、②前年度の交通政策・事業の実施状況とその評価、③当該年の交通政策・事業の計画、④今後5ヶ年間の交通政策・事業の計画が盛り込まれていなければならない。交通省は提出された TPP を審査し、各県担当者と調整しながら承認支出額を定める。一方、人口1人当りの1種の係数が定められ、これに各県の人口を乗じて Threshold と呼ばれる下限額が各県別に出される。そして、各県の承認支出額のうち Threshold を越える部分が TSG の補助対象となる。なお

表-1 TPP承認支出額とTSG交付金

1979/1980 会計年

大都市県名	中心都市	TPP 承認支出額				TSG 交付額②	②/①
		施設投資	収入補助	道路維持	計①		
Greater London Council	London	104.324	44.030	66.646	215.000	92.408	43.0%
Greater Manchester	Manchester	17.902	14.789	18.758	51.449	13.721	26.7
Merseyside	Liverpool	6.711	19.900	13.707	40.318	15.206	37.7
Tyne and Wear	Newcastle	17.905	14.000	10.980	42.885	20.236	47.2
West Midlands	Birmingham	13.081	13.000	22.698	48.779	11.393	23.3
South Yorkshire	Sheffield	4.000	9.100	13.953	27.053	8.069	29.8
West Yorkshire	Leeds	8.392	12.907	20.807	42.156	12.236	29.0
Metropolitan County	Sub-total	172.315	127.726	167.549	467.690	173.268	37.0
Non-metropolitan County	Sub-total	165.645	47.465	300.300	552.310	111.732	21.4
England and Wales	Total	337.960	175.191	476.849	990.000	285.000	28.8

資料 1.

単位 100万ポンド

1977年価格

よそ、この額の70%がTSGとして各県に交付されるとわかってゐる。ThresholdはRSQによって既に交付されてゐる交通関係支出分を意味すると理解される。したがって、TSQは交通関係支出の多い県に多くの額が交付されることとなり、資金需要の多い県に集中的に配分される効果をもつ。表-1は1999/00会計年度における承認支出額およびTSQ交付額を示したものである。TSQ交付額が承認支出額に占める割合は、大都市圏全体では37%であるのに対し、非都市圏では21.4%と低くなつてゐる。また、大都市圏でも、Londonと地下鉄建設中のTyne and Wear県が著しく高い割合となつており、資金の集中効果が表われてゐる。TSQでは特定の階層に対する運賃割引やサービスの提供を除いてほぼ全ての交通政策・事業が補助の対象となるし、補助は特定の事業に対して行われるのではなく、総額に対して行われる。したがって、公共交通の利用を促進するための運賃補助を含めて公共交通企業体への収入補助が対象となつてゐる。特に大都市圏では、収入補助は承認支出額の27.4%と大きな割合を占めてゐる。

TPP、TSQ制度の交通計画上の効果は以下の如く要約できる。

- (a) 地方交通計画を交通、社会、経済、環境等地方の向題点に精通してゐる地方政府に委ねるという目的に対して、その財政的裏付けとなり、地方政府が実質的に計画策定の主体となることを可能ならしめてゐる。そして公共交通企業体への収入補助による運賃の低減など地域の必要とする政策の実施を可能にしてゐる。中央政府はTPPの審査を通じて地方交通計画に介入するが、総合交通計画の見地からの指導助言および大規模な計画における効率向題等が主体であるとされており、TSQの各政策への使用の優先順位を定めるのは地方政府の権限である。反面、交通政策が地方政治に強く影響され、如何なる政党が地方政权を握つてゐるかににより、交通政策が揺動に要する。そして、バスの運賃などで県間で大きな格差が生じてゐる。
- (b) TPPの策定にあたり総合的交通システムの見地から交通問題を解決していくことが要請されており、地方政府担当者に対するトレーニング効果も大きい。また、前年度の政策・事業の効果を毎年評価し、その上に文つて計画の策定を行つてゐる。さらに、5ヶ年の中期的見通しのもとに計画の立案がなされてゐる。
- (c) 財源に限りがある中で、これを如何に効率的に運用するかが必然的に検討されてゐる。そして、地域として真に必要な政策を自己の責任において選択していく制度となつてゐる。
- (d) 補助金が総花的なバラマキでなく、必要度に応じて重点的に資金配分される制度となつてゐる。

TSQの交付総額は1998/99会計年度で3億ポンドと決して大きな額ではなつたが、筆者の訪じた幾つかの県Countyの担当者は、従来の個々の事業に対する補助金の交付方式よりも、TPP・TSQ制度の方が理論的にも実際のにも優れてゐるとの意見をもつものが多かった。

4. 英国における公共交通政策の特徴

英国における公共交通政策は、保守、労働の2大政党間に差があるし、また地方間に差があるが、主な特徴は次の諸点である。

- ア. 公共交通が一部の都市間バスとタクシーを除いて公有化されてゐる。
- イ. 公共交通機関が大都市圏ではPTE、非都市圏では県により統合的に運営されてゐる。国鉄の場合も地方線は必要に応じてPTEの運営に組み入れられ、サービス水準、運賃等をPTEが定め、運行費用を国鉄に支払う形をとつてゐる例も多い。
- ウ. 地方交通計画の権限が地方政府に大幅に委譲されてゐる。また、TSQ制度を通じて地方政府の交通政策権限が財政的に裏付けられてゐる。このことにより地方が真に必要な政策の選択が可能となつてゐる。
- エ. 公共交通においては採算性と十分なサービス水準とは両立し難いとの認識に立っており、強弱の差こそあれまず必要なサービス水準を考え、生じるであろう欠損を補助金によって補填していくという考え方が支配的である。
- オ. 上記の考え方をとるにせよ財政上の制約があるため、補助金を総額として交付し、地方政府の責任において

必要的政策を遂行させていく制度をとっている。

カ. 交通政策が地方政治の影響を強く受けており、県による交通政策の差異が著しい。とくに、道路関係費と公共交通関係費の配分や運賃補助などに著しい。そして、交通政策自体が地方選挙の争点の一つとなっており、住民の意志が反映され易いものとなっている。

キ. 老人、子供、身体障害者等に対する多くの割引と運賃が導入されているが、これらを補填する補助金が中央政府から交付されている。

ク. 公共交通として提供し切れなかつた交通サービスを自助の努力により確保することを重視し、ボランティア組織によるミニバス、カープール等のコミュニティ交通運賃に金を付くため制度の緩和を行っている。

表-2はSouth Yorkshire 大都市圏におけるPTEの1978/1979

会計年の経常収支の概要である。South Yorkshire は労働党が県政府を握っており、また自家用車保有率が0.25と低いため、公共交通補助に最も力を注いでいる県の一つである。PTEの収入の約55%は県政府からの交付金によっている。とくに、運賃低減政策には約200万ポンド、邦貨約60億円を投入し、全収入の1/4強がこの政策のための補助金である。これらの交付金の財源は中央政府からのRSF、TSFに加えて、県税である固定資産税(Rate)の税率を他県より約50%高く定め、この税収をPTEへの交付金に投入している。このため、バス運賃等の賃率は極めて低く、例えば、隣接するWest Yorkshire大都市圏に比べて約1/4となっている。また、国鉄の3路線がPTEの運営下に組み込まれており運賃補助の対象となっている。

5. おわりに

地方交通とくに公共交通に補助金を導入するかどうかは、交通を人の便益を求めている行動とみるか、それとも地域生活を営む上で不可欠な行動と考え交通サービスを生活基盤となるサービスとみなすかの2つの考え方のすれ違いを置くかによると考えておいておこう。今日、ヨーロッパの多くの国やアメリカでは後者の考え方に立ち多額の補助金を公共交通に投入している。これらの諸国では概して税負担が大きくなり、加えて幾つかの都市圏では付加的な固定資産税や商品販売税を住民投票により定め公共交通の整備、運営の財源としている。その意味で高負担高サービスの考え方をとるかどうかは一つの岐路となる。地方交通の充実のためには財源問題四壁けて通れないが、英国の地方交通補助制度は地方への権限委譲と総合的補助等参考となる点が多々と思われる。

参考文献

1. Transport Statistics Great Britain 1968~1978 Her Majesty's Stationery Office
2. South Yorkshire Statistics 1979 South Yorkshire County Council
3. Transport Policies and Programme South Yorkshire, Greater London, Greater Manchester 他
4. Transport Act 1947, 1953, 1962, 1968, 1978 HMSO
5. Local Government Act 1972, 1974 HMSO
6. 欧米諸国の鉄道と交通政策 日本国有鉄道 昭和54年12月

表-2 South Yorkshire PTE
経常収支の概要 単位 100万ポンド

収入		
運賃	PTE直営バス	14.105
賃	国営バス	4.462
収	その他バス	.853
入	国鉄(3路線)	.975
	小計	20.395
交付金	割引運賃補填 老人・身障者	6.862
	子供	4.661
	運賃低減政策	12.768
	サービス改善	.067
	国鉄補助	.719
	小計	25.077
計		45.472

支出		
	PTE直営バス	32.757
	国営バス	9.828
	その他バス	1.198
	国鉄(3路線)	1.694
計		45.472

資料 2 1978/1979