

## 第4章 EUの動向と加盟国の交通政策への影響

EUは単なる国の集まりから、次第に政治統合にむかい国家としての体制をとりつつある。また、独自の政治理念に基づき政策を決定することが多くなり、加盟国に対する制約を強化し、高速道路を中心とする交通政策についても介入が多くなっていることから、EUの動向に関する理解なしには、欧州の有料道路制度を理解することが不可能になっている。

高速道路を中心とする交通政策への影響は、大きくは次の三つである。

### (1) 公共調達の規制によるコンセッション制度への影響—フランス、イタリアのプール制への影響

フランス、イタリアにおいては、伝統的に新規路線のコンセッションを隣接する既存路線の営業者に付与することにより、高速道路網を拡大してきたが、EUの公共調達における加盟国の平等原則により、新規路線のコンセッションに当たっては、国際競争入札が必要となり、個別の契約とされたことから、プールへの取り込みが不可能になった。

### (2) 統合を推進するための欧州横断交通網（TEN s）の整備、基金の設置—スペイン、ポルトガルへの補助金支出による高速道路整備の進展

EUの統合を促進するために統合基金等が設置され、相対的に経済力が低く、高速道路整備が進んでいなかったスペイン、ポルトガル等に対して、多額の補助金が支出されたため、これらの国における経済発展および高速道路の整備が急速に進展した。

### (3) 持続可能な発展のための交通モードの選択

将来にわたってEUが持続可能な発展をしていくためには、各交通モードの分担について、環境への影響を考慮した検討が必要になり、このうち自動車については、道路インフラの整備費用だけでなく、大気汚染、渋滞等の社会的費用を含めたコストを支払うべきであるという議論が強くなっている。このような方針の一環として、各国における自動車への課金による有料化が導入されつつある。事例としては、ドイツにおける大型車へのGPS方式での課金、スウェーデン、デンマーク、ベネルクス3国においては、ユーロビニェット<sup>1</sup>による大型車課金がある。

これらの影響を理解するために、本章ではEUの組織と仕組み、マーストリヒト条約の内容、構造政策、公共調達に関する指令、交通課金に関する政策、欧州横断交通網について整理する。

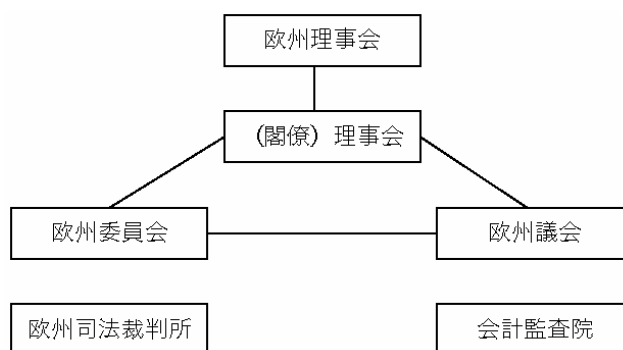
---

<sup>1</sup> ユーロビニェットは、利用者がステッカーを事前に購入し、フロントガラスに貼り付けることで高速道路の走行が可能になるシステムであり、1995年から導入された。対象は12t以上の大型車であり、利用者は、時間（日、週、月、年）単位で証紙を購入しなければならない。

#### 4-1 EUの組織、仕組み

##### (1) EUの主要な組織と役割

EUは国際機関ではなく、連邦国家でも国家連合でもない。EUは1993年11月1日に成立したマーストリヒト条約によってEC（その母体は1957年のローマ条約によって成立したEECである）を包含することとなった。EUの組織を何らかの国家の組織と比較するには、最大限の注意を要するが、基本的には国家の三権分立（行政、立法、司法）に基づいて構成されている。主要な組織は図表4.1のとおりであるが、以下それぞれについて簡単に説明する。



図表 4.1 EUの主要機関

欧州委員会には行政権が付与されている。この委員会には古典的な定義では以下の3つの機能がある。(1) 立法化のための法案の発議（特に、委員会はヨーロッパ規則と指令の法案を準備する。）(2) 条約の実施状況の監視 (3) EUの政策と通商政策の調整と執行

欧州理事会は、閣僚レベルの各国代表によって構成されているため、閣僚理事会として知られているが、非常に特異な役割を担っている。ここでは、加盟国がEUのために法令を作成し、政策目標を設定し、各国の政策を調整し、国と他の組織との意見の相違を解消する。この理事会は欧州議会と共同してではあるが、優越的な立法権を行使する。しいて言えば、連邦制国家の立法機関の上院（そこでは上院は加盟国の利害を代表する）の機能に類似している。

欧州議会はEU市民の政治的意志を民主的に反映するために直接選挙によって選出されたものである。欧州議会と連邦制国家の立法機関の下院との間に一定の類似がある。欧州議会の権限は徐々に増大しているが、まだ相対的に弱いものである。欧州議会は指令のような法令の制定にいたる過程で参考意見の提出、通常「協力」と呼ばれる法案に対する修正権、および通常「共同決定」と呼ばれる修正、拒否権を行使することによって立法に参画している。欧州議会の同意が必要な場合は国際条約や欧州中央銀行などで非常に限定されている。

司法裁判所は、条約の解釈と適用、およびEUのすべての活動において法律が遵守されていることを担保する保護者の役割を果たしている。EU法は加盟国の法体系のうちに完全に組み込まれ、国家の法律よりも優先する。すべてのEUの機関と加盟国は、司法裁判所に対して、EUの他の機関や他の加盟国の行為について提訴することができる。たとえば、欧州議会は、交通政策に関して、閣僚理事会を提訴したことがあり、閣僚理事会は1985年に有罪を宣告された。司法裁判所は、加盟国が判決に従わない場合には、罰則金の支払いを命じることができる。

## (2) 法令の仕組み

EUの主な法令は以下の4つで、勧告を除く3つには拘束力がある。

### 指令 (Directive)

EUとして採択したのち、一定の期間をかけて、加盟国がその内容に基づいて国内法の制定・改正を行い、実施する。そのため、加盟国に一定の裁量が認められている。

### 規則 (Regulation)

EUとして採択したものが直接加盟国に適応される。加盟国が国内法を改正・制定するプロセスは不要で、原則加盟国の裁量は認められない。

### 決定 (Decision)

決定の対象者（個人、企業、国）に対して拘束力を持つ。制定理由が必要とされる。また、欧州連合官報における公表義務はないが、通常は公表されている。

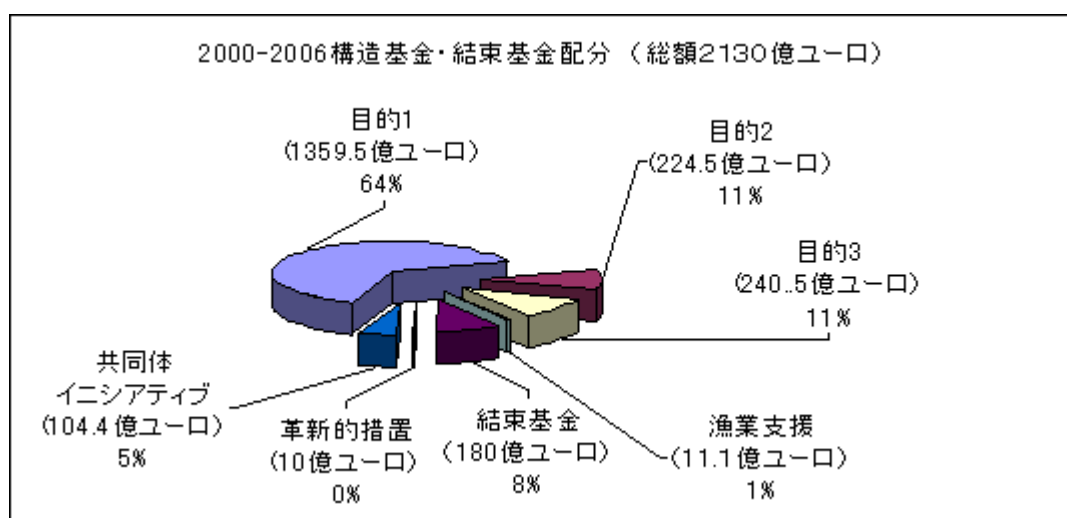
### 勧告 (Recommendation)

拘束力を有しない。また、制定理由の説明の必要性もなく、欧州連合官報における公表義務もない。

## 4-2 EUの構造政策とマーストリヒト条約

### (1) EUの構造政策

EUは深化と拡大を通じた統合を協力を推進する上で、加盟国間の経済力・社会面における格差の是正を一つの重点分野として位置づけ、構造政策（財政的支援）を実施してきている。EUの構造政策は、構造基金、結束基金、欧州投資銀行による融資、加盟前援助のプログラムがある。構造政策の予算総額は、2000～2006年において2130億ユーロであり、EU予算総額の約3分の1を占めている。このうち構造基金には1,950億ユーロ（1999年価格）と結束基金（後述）には180億ユーロ（1999年価格）が割り当てられている。



図表 4.2 2000-2006 構造基金・結束基金配分

### (2) 構造基金の実施スキーム

#### 1) 優先目的分野（加盟国イニシアティブ）

構造基金による援助の大部分（約94%）は、下記の3つの目的に基づいて、各加盟国のそれぞれの「地域」を単位とする各種プロジェクトに対して行われる。

#### 目的1：後進地域の開発と構造調整を促進する（構造基金全体の69.7%）

- 1359 億ユーロ（2000～2006年予算 1999年価格ベース）
- 1人当たりGDPが域内平均の75%未満の地域が対象
- 上記基準以外に、その他最遠隔地域等若干の対象地域がある。
- スペインが最大の受給国。

#### 目的2：構造的困難に直面する地域の経済的・社会的転換を支援（同11.5%）

- 225 億ユーロ（2000～2006年予算 1999年価格ベース）
- 対象人口は、EU総人口比18%まで。うち、工業・サービス業地域10%、農村5%、都市2%、漁業依存地域1%。
- フランスが最大の受給国。

#### 教育、訓練及び雇用の改善・近代化を支援（同12.3%）

目的 3：○240.5 億ユーロ（2000～2006 年予算 1999 年価格ベース）

- 目的 1 対象地域以外。
- ドイツ、イギリスが最大の受給国。

7 年間の予算総額に対する割合で見た場合では、スペイン、イタリア、ドイツの順で受給額が大きい。また、目的別にみた場合、

- ・目的 1（後進地域対策）ではスペインが最大
- ・目的 2（構造転換地域対策）ではフランスが最大
- ・目的 3（教育・訓練・雇用）ではドイツ、英が最大の受給国となっている。

## 2) 共同体イニシアティブ他

地域間協力、都市再生、農村開発、労働市場の差別撤廃、漁業の構造改善、地域開発の革新的措置など主として欧州委員会が EU 全域にわたる共通問題に対処するため実施する。予算的には構造基金予算の 6% を占めるに過ぎない。

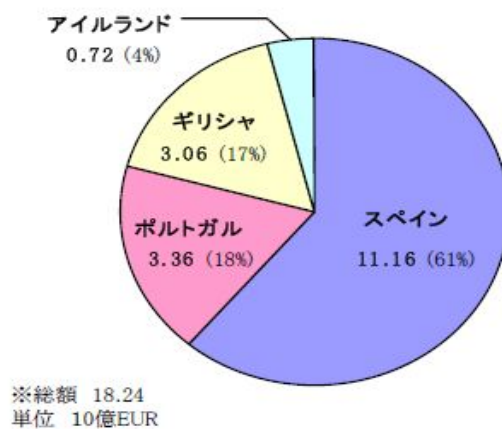
## 3) 結束基金

結束基金は、マーストリヒト条約により創設され、1993 年から実施されている。

EU 域内全体に関わる交通ネットワーク（TEN：Trans-European-Networks）及び環境保全（研究、技術支援も含む）に限定される補助金である。補助率は、80-85% を上限としている。

この基金を受ける要件は、一人当たりの GDP が、EU 平均の 90% に満たない国で、通貨統合に向け経済的な結束基準達成のためのプログラムを有することとされている。

同基金の 2000-2006 年度における予算額は、180 億ユーロで構造政策予算の 8% を占めている。支給対象国は、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、アイルランドであり、国別の配分額は以下のようになっている。スペインには 111.6 億ユーロ（61%）、ポルトガルには 33.6 億ユーロ（18%）が振り向けられていることがわかる。



図表 4.3 結束基金 各国配分額（2000-2006）

出典：欧州委員会地域政策総局ホームページをもとに作成

### (3) 構造政策に関する評価

2007年5月に公表された「経済的、社会的統合に関する第4次報告書」によれば、EUは、構造政策の下で、2000年から2006年に実施された施策は、GDPの増加、雇用の創出、競争力の向上によりEUの結束に貢献したと評価している。また、後進地域のキャッチアップによって経済発展および雇用情勢の格差が縮小したとしている。

また、今後はグローバルイゼーションに対応するため、再構築、近代化及び知識を基礎とする継続的なイノベーションを行う必要があり、2007年から2013年の期間においては調査研究、イノベーション、インフラ、産業の競争力、職業訓練、再生可能エネルギー、エネルギーの効率化に重点を置くとしている。

### (4) スペインへの影響

スペインがEUの構造基金および結束基金から受け取った補助金は、図表2.1.4のとおりであり、1989-93年において187億ユーロ、1994-99年において506億ユーロ、2000-06年において619億ユーロ、2007-2013年において314.57億ユーロとなっている。

この額が同期間の同国のGDPに占める割合は、それぞれ0.7%、1.5%、1.5%であり、大きな役割を持っていることがわかる。

図表4.4 スペインがEUから受け取った補助金（EU加盟の1986年以降）

（単位：億ユーロ）（2004年価格）

	1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
構造基金	48.22	187.07	410.80	495.69	282.07
結束基金	—	—	95.74	123.22	32.50
合計	48.22	187.07	505.64	618.91	314.57

注：構造基金＝欧州開発基金（ERDF）＋欧州社会基金（ESF）

出典：スペイン経済事業省資料

このような多額の補助金により、スペインでは高速道路整備が急速に進み、1980年には約2000kmに過ぎなかった高規格幹線道路は、2006年には約14000kmに達している。スペインの面積あたり高速道路延長は、2003年において約20km/1000k㎡であり、フランスやイタリアを肩を並べるまでになっている（図表4.5参照）。

EUへの加盟は道路整備だけでなく、スペイン経済全体の活性化に大きな影響を与えている。スペインは政治的な独裁体制のため、長い間EUへの加盟を認められず、民主化後の1979年に加盟交渉を開始してからも、EU内部の事情やスペイン自身の後進的産業構造から交渉が難航し、1986年ようやく加盟が認められた。

このような経緯から、スペイン国民にとっては、EUへの加盟は民主主義体制を確立させ、経済発展に拍車をかける好機とみなされ、実際に1980年代後半の同国の設備投資は年率10

～20%の伸びを示し、投資ブームとなった。

EU への加盟により、域内関税や為替管理の撤廃、資本移動の自由化、さらには付加価値税の導入、会社法、独占禁止法の改正、金融システムの再編などが必須となり、同国にとって、急速な自由化と国際化の契機となった。

このような、自由化、国際化により、同国の企業は生産性の向上、技術革新による新製品開発、財務構造の改善などを旨として設備投資を進め急速に国際競争力を高めていった。また、外国資本との提携も積極的に進められたことから、同国に対する外国からの直接投資も急増することとなった。

1990年代に陥った経済危機も、EU 経済通貨統合に参加することを大目標として、インフレ抑制、失業率抑制、財政赤字の削減に大胆に取り組むことにより克服した。これにより、同国は EU 内の先進国に急速にキャッチアップし、「移民を送り出す国から移民が押し寄せる国へ」、「資本輸入国から資本輸出国へ」と変貌している。また、民主主義の進展により貧富の差が縮まり、機会の平等も高まったと評価されている。

以上のように、スペインは EU から補助金を得るだけでなく、EU 加盟による規制を経済・社会の構造改革の契機として利用することにより、大きな発展を遂げたと言える。

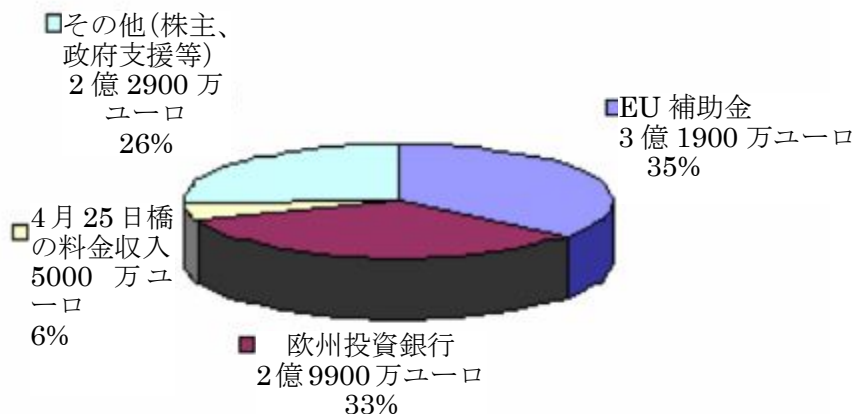


図表 4.5 EU 加盟国の高速道路密度 (2003 年)

出典：ポルトガル道路庁資料

(4) ポルトガルへの影響

ポルトガルにおいても EU の補助金は大きな役割を担っており、プロジェクトファイナンスで実施されたヴァスコ・ダ・ガマ橋は（1998 年完成）では、当初計画で EU からの補助金が 35%、欧州投資銀行からの借入金が 33%を占めていた。



図表 4.6 資金内訳

出典：Lusoponte 社 HP

ポルトガルでは、最近 10 年間で EU の支援を受けて、急激な伸びを示し、1996 年の 710km から 2006 年の 2,498km へと約 3.5 倍に増加した。



図表 4.7 ポルトガルの高速道路延長の推移

出典：道路庁資料



この結果、上掲の図表4-5のとおり、2003年の高速道路密度は、フランス、イタリア、スペインを超えており、EUで7番目（有料道路としては5番目）となっている。

特筆すべきことに、ポルトガルでは高速道路の整備に伴い、1985年～2005年において、交通量は4倍になっているが、交通事故死亡率は半分に減少している。これも、EUが進める交通安全対策の成果の現われと見ることもできる。



図表 4.8 交通量と交通事故死亡率の変化

出典：ポルトガル道路庁資料

### 4-3 欧州横断交通網 (TEN)

#### (1) 概要

欧州横断交通網(TEN : Trans-European Networks)は、欧州統合の動きが盛んになった1990年に行動計画が策定された。交通インフラの整備は、国土計画と密接に関連するため、自国の合理性を追求してきた。その結果国境地帯への投資が不十分となり、ミッシングリンクが発生した。1993年のマーストリヒト条約により権限を与えられたEUは、効率的で持続可能な移動を実現すべく、欧州横断交通網 (TEN) プログラムを作成した。

欧州横断交通網 (TEN) プログラムは、2020年までに、道路 89,500km、鉄道 94,000km (うち時速 200 キロ以上の高速鉄道路線 20,000km)、210 の港湾を含む内水路 11,250km を整備する予定である。整備は、基本的に既設網をアップグレード、延長することにより、交通網の不足している区間を整備する手法をとる。

2004年の調査では、欧州横断交通網 (TEN) が完成すれば、旅客・貨物交通の走行時間が大幅に短縮され、道路渋滞が14%少なくなると予想されている。また、温室効果ガス(CO<sub>2</sub>)の排出量に関しても、欧州横断交通網 (TEN) が完成すれば、排出量を約4%、すなわち630万トン抑制することができ、好影響が生じると予想されている。

図表 4.9 欧州横断交通網 (TEN) に関する年表

1990年	欧州委員会が、欧州横断ネットワーク (交通、エネルギー、通信網) に関する初の行動計画を策定
1993年	マーストリヒト条約により欧州横断交通網 (TEN) に法的基礎が与えられる。
1994年	エッセンでの理事会により、欧州横断交通網 (TEN) における14の優先プロジェクトが承認される。
1995年	欧州横断ネットワーク (交通、エネルギー、通信網) に財政的支援(欧州投資銀行の融資、構造基金、EUの予算付け)を行うことを決定した規則の採択
1996年	欧州横断交通網 (TEN) の基本方針の採択
2001年	欧州横断交通網 (TEN) の港湾への拡大
2004年	30の優先プロジェクトの採択。助成条件の見直し (各プロジェクトの最大助成率20%)
2007年	2007年~2013年の補助事業を見直し。30の優先プロジェクトについて、各国からの公募により内容を見直した。

出典：欧州委員会資料



優先プロジェクト

- 道路
- 鉄道
- 内水路
- 海上高速路線
- ✈ 空港プロジェクト
- ⚓ 海上港湾プロジェクト

欧州横断交通網 (TEN)

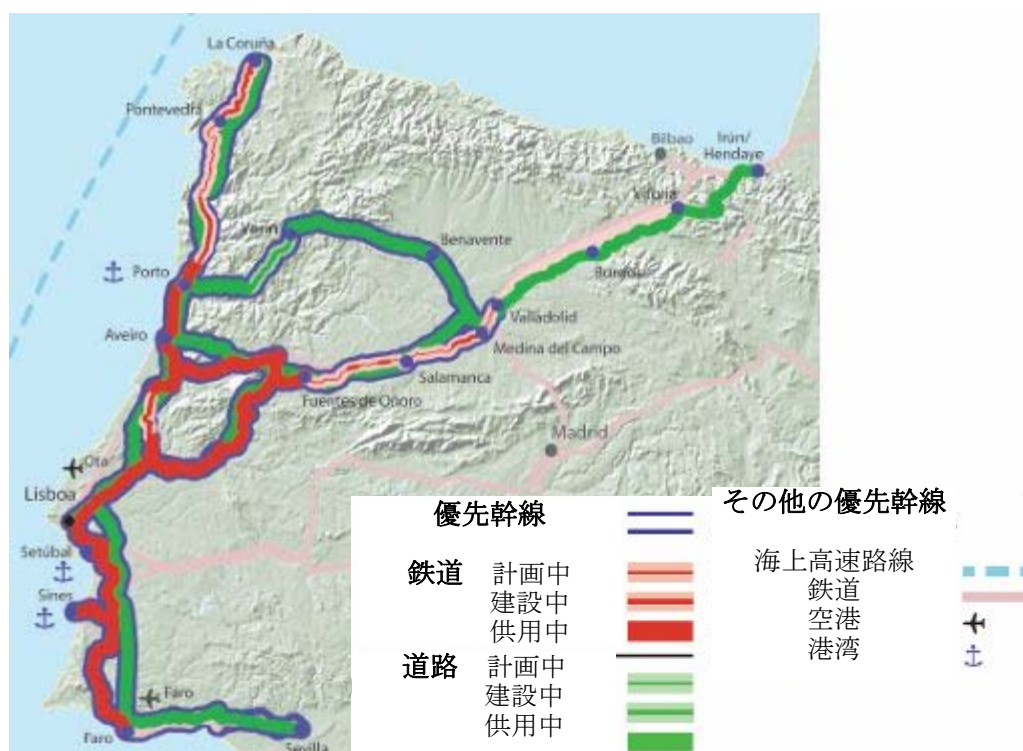
- 鉄道
- 道路
- 内水路

優先プロジェクトの番号

- 13 道路プロジェクト
- 6 鉄道プロジェクト
- 8 マルチモーダルプロジェクト
- 30 内水路プロジェクト
- 21 海上高速路線
- 10 空港
- 15 衛生ガリレオ

図表 4.10 欧州横断交通網 (TEN) の 30 の優先プロジェクト

出典：欧州横断交通網 (TEN) パンフレット



図表 4.11 スペイン・ポルトガルのマルチモーダル幹線

出典：欧州横断交通網（TEN）パンフレット（2004年の図）

30 の優先プロジェクトに含まれるスペイン、ポルトガルのマルチモーダルのプロジェクトの総コストは、128 億ユーロと推定されている。新規高速道路として 2,265km が建設される予定である。

区間	建設タイプ	延長 (km)	工事予定	費用総額 (百万ユーロ) (2004 年末)	2004 年末までの投資額 (百万ユーロ)
リスボン～バヤドリッド	新規	1214	1996-2010	1518	1336
ラ・コルーニャ～リスボン	新規	598	2000-2005	2365	2097
セビリア～リスボン	新規	453	1998-2001	754	754
合計		2265		4637	4187

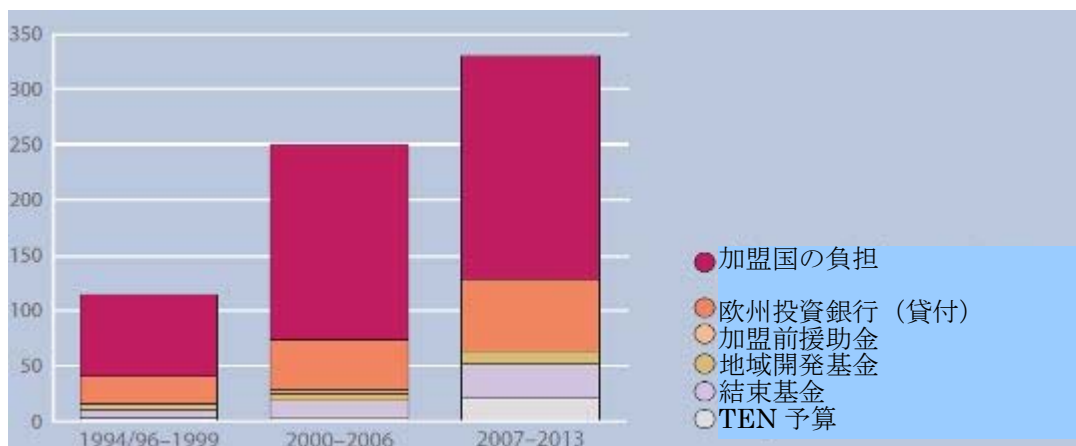
図表 4.12 新規高速道路区間基礎データ

出典：欧州横断交通網（TEN）パンフレット

## (2) 財源

欧州投資銀行からの貸付金を除くと、EU から欧州横断交通網 (TEN) に拠出される金額は、全体の 5~6%を占めるに過ぎない。欧州委員会も、加盟国自身で大部分の資金を調達しなければならないため PPP-PFI の役割が重要であると考えている。

(単位 : 10 億ユーロ)



図表 4.13 財源の内訳

出典 : 欧州横断交通網 (TEN) パンフレット

#### 4-4 公共事業の公開入札に関する指令のプール制への影響

1993年に公共事業の公開入札に関する指令（93/37/EEC）が出され、契約額が50万ユーロ以上の事業をコンセッションする場合、国際競争入札の手続きを踏まなければならないようになった。スペインやポルトガルでは、当初から個別路線ごとに競争入札が実施されてコンセッション会社が決定されたため大きな影響がなかった。しかしながら、フランス、イタリアなど伝統的に新規路線の建設にプール制を適用してきた国では、大きな政策変更が必要になった。

EU 指令（93/37/EEC of 14 June 1993）第 1、2、3、7、11 条

##### 第 1 条

本指令において、それぞれの語は以下の意味を有する。

[中略]

(e) 「公開手続 (open procedure)」とは、関心を有する全ての業者が入札を行う各国の手続を意味する、

(f) 「制限手続 (restricted procedure)」とは、契約当局により指名 (invite) された業者のみが入札を行う各国の手続を意味する、

(g) 「交渉手続 (negotiated procedure)」とは、契約当局が自ら選択する業者と協議し、そのうち一つもしくは複数の者と契約条件を交渉する各国の手続を意味する、

[省略]

##### 第 3 条

契約当局が公共事業に関するコンセッション契約を締結する際、その契約額が 500 万エキュ\*以上の場合には、第 11 条 (3)、(6)、(7) および (9) から (13) 項が適用されねばならない。

[以下省略]

##### 第 11 条

3. 公共事業に関するコンセッション契約を締結しようとする契約当局は、その意図を公示により周知せねばならない、

[以下省略]

\*エキュ (Ecu) は、現行の統一通貨がユーロ (euro) に決定する前に使用されていた単位

具体的には、フランスでは伝統的にプール制が採用され、1980年代以降政府がの SEM6 社と唯一民間のコフィルート中から、新規路線に隣接する会社を任意で選択することにより実施されてきたが、上記の指令の以降は、個別の区間ごとに新規の道路として競争入札によりコンセッションが付与されることとなった。これによって、新規路線を既存の路線からの内部補助によって整備することが不可能になり、料金水準の上昇、国からの補助金の支出、コンセッション期間の長期化が必要になった。

また、過渡期の影響として、パリの外郭環状道路である A86 において、上記指令が規定する手続きが実施されなかったとして、一旦コフィルトに付与されたコンセッションが無効とされ、工事を中断して、競争入札をやり直すといった事態も発生した。

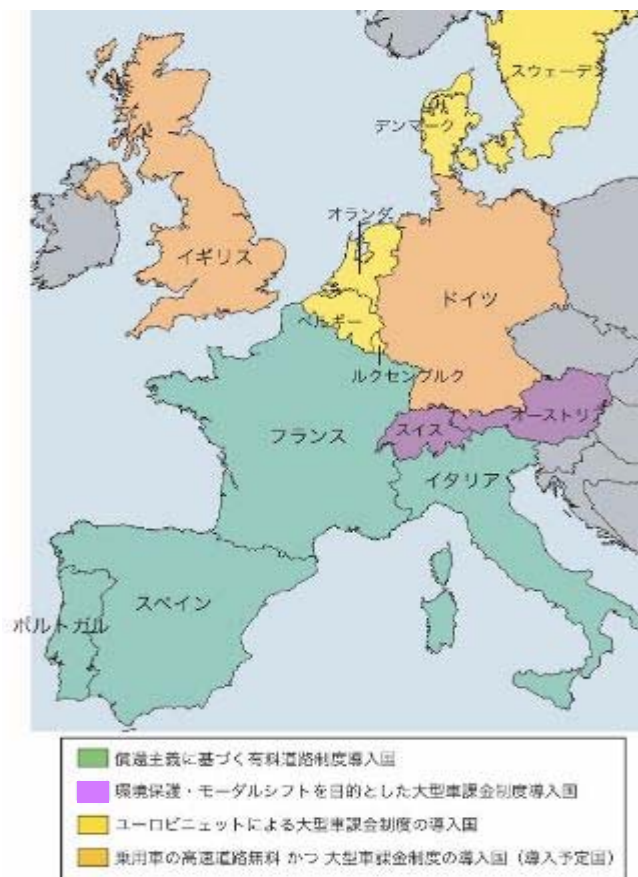
さらに、SEM に対して認められていた特殊な会計処理方法も廃止され、SEM の民営化に影響を与えた。

イタリアにおいては、上記指令を具体化するメルローニ法が制定され、引き続きプール制のもとで運営される既存の路線と個別路線ごとに独立採算で運営される新規路線のスキームが全く異なるものとなった。

#### 4-5 持続可能な発展のための交通課金政策

##### (1) 交通課金に関する施策の実施状況

現在ヨーロッパでは、フランス、イタリア、スペイン、ポルトガルのようにコンセッション方式による有料道路制度を導入している国々、スウェーデン、デンマーク、ベネルクス3国のように、ユーロビニェット<sup>2</sup>による大型車課金を実施されている国々、さらにドイツやイギリスのように、GPS 利用による大型車課金システムが導入したり、導入を計画している国々が並存している状況である（図表 4.14 参照）。



図表 4.14 欧州道路課金施策の現況

出典：Autostrade 社資料等を基に作成

##### (2) EU交通白書にみる課金施策

EU は、以下の二つの交通白書において、将来にわたって持続可能な発展をしてい

<sup>2</sup> ユーロビニェットは、利用者がステッカーを事前に購入し、フロントガラスに貼り付けることで高速道路の走行が可能になるシステムであり、1995年から導入された。対象は12t以上の大型車であり、利用者は、時間（日、週、月、年）単位で証紙を購入しなければならない。



くためには、自動車、鉄道等の各交通モードの課金額の決定において、インフラの整備費用だけでなく、大気汚染、渋滞等の社会的費用を含めるべきであるという議論が強くなっている。また、このようなコストの徴収方法として、自動車で高速道路を利用する際の環境課金および燃料税の徴収が指向されている。

(1) 1998年 EU 交通白書 「インフラの利用に対する公平な支払」 “White Paper - Fair Payment for Infrastructure Use” A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU”

この白書では、「道路や鉄道の利用料金や税制についての加盟国間での不整合が地域間や輸送手段間での配分の非効率や不公平な競争状態を招いている。その問題への処方箋として、交通インフラ利用に対する料金等（税金を含む）を、環境への影響等の費用も含めた社会的限界費用全体に見合ったものとすることを基本とすべきである。社会的限界費用に見合った交通料金等の体系を構築することにより、EU 全体で少なくとも年間 300~800 億ユーロの社会的便益が生じる。」と述べられている。

(2) 2001年 EU 交通白書「2010年に向けた欧州の交通政策」 “White Paper - European Transport Policy for 2010: Time to Decide”

この白書では、「交通利用者は、現在の税体系の下では適切な利用料金を支払っていない。そのために、自由競争の歪みや非効率が生じている。そこで、既存の交通関係税を、インフラコストと外部コストを統合した、より効率的な税金体系へと徐々に置き換えていく必要がある。

新しい税金体系の柱には、インフラ利用課金と燃料税の二つがある。インフラ利用課金は、課金額に外部コストを含めることにより、特に渋滞や環境負荷の軽減に有効である。また、燃料税の徴収により、二酸化炭素の排出を削減できる。これら二つの柱をうまく調整し、共存させることが必要である。

インフラ利用課金の原則は、インフラ利用時にインフラの建設・管理コストだけでなく社会的外部コストも含んだ課金額を負担させることにある。ここでいう社会的外部コストとは、交通事故、大気汚染、騒音、混雑等を指す。これは、乗用車、商用車、あるいは交通モードを問わず徴収されなければならない。」と述べられている。

