

交通政策における自治体間の連携のあり方

日本都市センター研究員 高野 裕作

本稿では「交通政策における連携」のあり方について、交通政策の主体としての自治体の位置づけを整理するとともに、主に計画策定の観点から自治体間の連携の取組みとして、複数自治体での地域公共交通網形成計画の策定と、「鉄道沿線まちづくり協議会」による広域的な立地適正化の取組みについて、現状を紹介する。また今後の展望として、連携の深化のために必要な要素について欧州の事例を紹介し、本特集のイントロダクションとした。

1. 交通政策の主体としての地方自治体

本特集の主題は「交通政策における連携」であるが、そもそも連携は複数の主体の存在を前提とするため、まずは「交通政策における主体」は何であるかを整理し、そのなかでの地方自治体の位置づけについて、これまでの経緯とともに振り返りたい。

公共交通は、単純に個々人の移動の需要を満たすという即地的・即時的なサービスと捉えれば、利用者（個人）と供給者（事業者）の二つの主体間の関係のみによって成立するものである。しかしながら、この関係を市場メカニズムによってありのままに委ねると、過当な競争が生じたり、あるいは逆に寡占状態となったりして、本来必要なサービスが適切な対価で供給されなくなるなど、いわゆる「市場の失敗」が起こりうる。また地域の人口が減少するのに加えてモータリゼーションによって公共交通の需要が小さくなると、市場自体が成立するのが難しくなり、持続可能

性が損なわれる。

そのため政府（中央・地方）という主体による一定の介入、「交通政策」が必要となるが、従来は「市場の失敗」に対応することに政策の主眼が置かれてきたといえる。すなわち、我が国では原則的に公共交通事業は独立採算が成立することを前提として、その安全性・安定性を担保するための事業者に対する監督・規制・需給調整が、主に国（国土交通省・旧運輸省）によって行われてきた。

これが2000年前後の一連の法制度改正（鉄道・バスなど各種交通機関における需給調整の廃止・規制緩和）までの基本的な政策スタンスであり、公共交通サービスの具体的な内容（路線・ダイヤ・運賃など）の計画立案・運用は、専ら事業者¹によって担われていたため、政府、特に地方自治体の主体的な役割は小さく、交通政策を専門とする組織・人材、財源は乏しいのが現状である。

実態として、規制緩和以前から地方部では

人口が減少し始め、自家用車の分担率も高くなる中で、公共交通事業の採算性は悪化していた。路線バスを例に挙げれば、赤字路線を維持するための欠損額の補填という形の補助が行われていたが、その持続は難しくなってきた。このような状況の中で、交通政策のスタンスは「市場の失敗」への対応だけでなく、自治体が、地域の住民、事業者と連携して、より主体的に自らの地域の持続可能性を担保するための政策として取り組むことが求められるようになった。その代表的な例として、自治体が自ら企画・計画するいわゆるコミュニティバスが、ムーバス（東京都武蔵野市：1995年）を嚆矢として各地で運行されるようになるなど、自治体独自の交通政策は徐々に実績が積み重ねられてきた。その流れの帰結として、2013年の「交通政策基本法」の制定、2014年の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、活性化再生法）」の改正によって、法制度上も自治体が交通政策の主体と位置付けられるようになった。

2. 交通政策とまちづくりの連携

以上は公共交通機関の維持・運営に焦点を絞って、自治体が交通政策に主体的に取り組むこととなった経緯を概説したが、自治体による交通政策の意義はそれだけにとどまらない。谷口(2018)は、交通政策とまちづくり（都市計画・土地利用政策・拠点整備など）を一体的に捉え、人がどのように動けるようになるかを総合的に考える「モビリティ政策」に取り組むことで期待される多様な波及効果について、以下の8つを挙げている。

表1 モビリティ政策で期待される波及効果

① まちの賑わい、拠点の創出
② 高齢化への対応
③ 環境負荷の削減
④ 公共交通の健全経営
⑤ まちなかにおける既存インフラの有効活用
⑥ 健康まちづくり
⑦ 地域のシンボル性
⑧ 自治体財政の健全化

そもそも人が移動するのは、通勤・通学・通院や業務、余暇など生活に必要な目的を達成するため（派生需要）であり、移動自体が目的なのではない。居住・勤務・就学などそれぞれの場所の機能の分布によっておおよその交通行動の特性は決定されるとともに、都市に備えられている交通機関（道路交通および公共交通）によって都市の形態は決定されるという、相互関係があるため、交通政策とまちづくりを一体的に取り組むことは必然ともいえる。

上に挙げた8つの意義はいずれも、単一の自治体だけで取り組むというよりは、連担する複数の自治体にまたがる生活圈・経済圏で一体的に取り組むことでより大きな効果が期待できる、さらには一体的に取り組まなければ課題を解決することができないものである。その意味でもまちづくりと交通政策の連携、さらには広域的な連携の取組みの重要性は高いと言える。

3. 自治体間連携の現状と課題

人の日常的な行動範囲は一つの基礎自治体の範囲に留まるものだけではなく、実際に鉄道・バスを始めとする公共交通機関は複数の自治体に跨って運行されている。純粋に公共

1 事業者には民間だけでなく自治体による公営企業（公営交通事業）もあるが、独立採算による運営を前提としている点では理論的には民間事業者と相異はなく、後述する意味での交通政策の主体としての自治体とは区別して考える。なお、公営交通事業は、明治後期の路面電車を契機としてバス事業、地下鉄事業など、地域公共交通に重要な役割を果たしてきた（木村（2016a））。

交通政策だけを取り出しても、ネットワークの維持・形成のためには複数の自治体で連携して取り組む必要性が高いが、自治体による公共交通政策は狭い意味では上述のコミュニティバスのように住民の足を確保するローカルな施策に重点が置かれがちで、自治体間の連携は十分とは言い難い。

現状、複数の自治体にまたがって運行される公共交通機関に対する政策は、基本的には都道府県が担っているケースが多い。それに関する課題の一例として、福本ら（2018）は、複数の自治体に跨る「地域間幹線系統」の路線バスに対する補助金の制度について、国と都道府県のみによって補助がなされており、市町村の関与が小さいために利用促進など改善が進まない、外形的な要件のみによって補助対象が決定されるため不効率な補助がなされている、「地域間幹線系統」の補助がなくなるとそれに接続する「地域内フィーダー系統」の補助要件も満たされなくなってしまう、などについて指摘している。

活性化再生法に位置付けられている通り²、都道府県の役割は市町村に対する助言と援助、そして「必要があると認められるとき」に主体的な取組みを行うことである。特に小規模な自治体においては交通政策を専門とする人材・組織体制が整えることが難しいことから、将来的にも都道府県も一定の役割を担い続けることになると思われるが、本来的には各市町村が交通政策を立案・実行する能力を向上させることで、複数の自治体にまたがる交通機関についても自治体間の連携・調整によって施策が行われることが望ましい。

次項以降では、自治体間の交通政策の連携の枠組みとして、地域公共交通網形成計画の複数自治体での策定や、鉄道沿線まちづくり協議会など、具体的な取組みについて紹介する。

4. 地域公共交通網形成計画

（1）策定自治体構成の特徴

2018年6月末現在での地域公共交通網形成計画の策定件数は422件である³。単独の市町村で策定されている計画が多くを占めているが、県が策定主体となったものが3件（青森県、奈良県、佐賀県）、複数の自治体で一つの計画を策定している地域も42件ある（表2）。これらの計画の策定主体である自治体の構成をみると、概ね現状の交通網（主に鉄道路線）、生活圏といった機能面におけるつながり、行政的な枠組みによるまとまり、地理・地形的なまとまりなどが、構成自治体の組合せを決定する要素であるように思われる。一つの計画の圏域は複数の特徴を持つこともあるので完全に分類することは困難であるが、具体的には以下のような組合せの特徴が見出される。

- ① 特定の鉄道路線沿線の自治体によって策定された計画（「〇〇線沿線地域」と明示されたもののほか、「長井市・南陽市・川西町・白鷹町」（山形鉄道路線）、「恵那市・中津川市」（明知鉄道路線）など）
- ② 特定の政策の実施を見据えて策定された計画（例：宇都宮ライトレール建設を見据えた「宇都宮市・芳賀町」、2020年東

2 活性化再生法第4条2「都道府県は、市町村、公共交通事業者等その他の関係者が行う持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、必要な助言その他の援助を行うとともに、必要があると認めるときは、市町村と密接な連携を図りつつ主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。」

3 国土交通省 HP（<http://www.mlit.go.jp/commo n/001244557.pdf>）（最終閲覧 2018 年 7 月 13 日）

表2 複数自治体によって策定された地域公共交通網形成計画の一覧

No.	所在都道府県	策定主体自治体(下線太字は個別の計画も策定している自治体、(実)は再編実施計画採択済)	地理的まとまり※1	定住自立圏※2
1	青森県	むつ市・大間町・東通村・風間浦村・佐井村	下北半島先端部	○
2	秋田県	五城目町・八郎潟町・大潟村	八郎潟周辺地域	
3	山形県	長井市・南陽市・川西町・白鷹町	山形鉄道フラワー長井線沿線	
4	福島県	福島県・田村市・ <u>南相馬市</u> ・川俣町・広野町・ <u>楡葉町</u> ・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村・飯館村・ <u>福島市</u> ・ <u>郡山市</u> ・いわき市・相馬市	福島第一原発事故被災地域	
5	栃木県	宇都宮市・芳賀町	宇都宮ライトレール整備予定地	
6	栃木県	<u>那須塩原市</u> ・ <u>大田原市</u> ・ <u>那須町</u> ・那珂川町	那須地域定住自立圏	○
7	東京都	東京都・中央区・港区・江東区	東京湾岸地域	
8	富山県	<u>高岡市</u> ・氷見市・砺波市・南砺市	【城端・氷見線沿線地域】	
9	長野県	松本市・山形村	松本都市圏	
10	長野県	飯田市・松川町・高森町・阿南町・阿智村・平谷村・根羽村・下條村・売木村・天龍村・泰阜村・喬木村・豊丘村・	南信州広域連合	○
11	福井県	福井市・大野市・勝山市・あわら市・坂井市・永平寺町	【えちぜん鉄道沿線地域】	
12	福井県	福井市・ <u>鯖江市(実)</u> ・越前市・越前町	【福井鉄道沿線地域】第一期※3	
13	福井県	福井市・ <u>鯖江市(実)</u> ・越前市・越前町・池田町・南越前町	福井鉄道交通圏 第二期※3	
14	岐阜県	恵那市・中津川市	明知鉄道沿線地域	
15	岐阜県／三重県	大垣市・桑名市・ <u>海津市</u> ・養老町・神戸町・揖斐川町・池田町	【養老線沿線地域】	
16	静岡県	静岡県・沼津市・熱海市・三島市・伊東市・伊豆の国市・函南町・東伊豆町・河津町	静岡県東・中伊豆地域	
17	静岡県	静岡県・沼津市(戸田地区)・ <u>下田市</u> ・ <u>伊豆市</u> ・南伊豆町・松崎町・西伊豆町	静岡県西・南伊豆地域	
18	愛知県	設楽町・東栄町・豊根村	愛知県北設楽郡	
19	滋賀県	彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町	滋賀県湖東地域	○
20	京都府	京都府・綾部市・南丹市・京丹波町	【JR山陰本線沿線】	
21	京都府	京都府・笠置町・和束町・南山城村	【JR関西本線沿線】	
22	京都府／兵庫県	京都府・兵庫県・ <u>福知山市</u> ・舞鶴市・宮津市・京丹後市・伊根町・与謝野町・ <u>豊岡市</u>	【北タンゴ鉄道沿線地域】	
23	兵庫県	三木市・ <u>小野市</u> ・ <u>神戸市</u>	神戸電鉄粟生線沿線	
24	兵庫県	洲本市・淡路市・南あわじ市	淡路島	
25	鳥取県	鳥取県・米子市・境港市・日吉津村・大山町・南部町・伯耆町・日南町・日野町・江府町	鳥取県西部	
26	鳥取県	鳥取県・鳥取市・岩美町・若桜町・智頭町・八頭町	鳥取県東部・若桜鉄道沿線	△
27	鳥取県	鳥取県・倉吉市・琴浦町・北栄町・湯梨浜町・三朝町	鳥取県中部	○
28	島根県	島根県・ <u>松江市</u> ・出雲市	【一畑電車沿線地域】	
29	島根県／広島県	島根県・広島県・ <u>江津市</u> ・川本町・美郷町・邑町	【三江線沿線地域】	
30	広島県／岡山県	笠岡市・福山市	備後地域	
31	香川県	小豆島町・土庄町	小豆島	
32	佐賀県	佐賀県・唐津市・玄海町	唐津地域	
33	長崎県	長崎県・諫早市・雲仙市・島原市・南島原市	島原半島	
34	熊本県	熊本市・嘉島町	熊本都市圏	
35	熊本県	熊本県・南阿蘇村・高森町	阿蘇山南麓地域	
36	熊本県	<u>人吉市</u> ・錦町・多良木町・湯前町・ <u>水上村</u> ・相良村・五木村・山江村・球磨村・あさぎり町	人吉・球磨地域	○
37	大分県	大分県・ <u>中津市</u> ・ <u>宇佐市</u> ・豊後高田市	大分県北部	△
38	大分県	大分県・ <u>竹田市</u> ・ <u>豊後大野市</u> ・ <u>臼杵市</u>	大分県南西部	
39	大分県	大分県・佐伯市・津久見市	大分県南東部	
40	大分県	大分県・ <u>大分市</u> ・ <u>別府市</u> ・ <u>由布市</u>	大分県中部	
41	宮崎県	宮崎県・日向市・ <u>門川町</u> ・美郷町・諸塚村・椎葉村	宮崎県日向・東臼杵地域	○
42	鹿児島県	和泊町・知名町	沖永良部島	

※1・・・【】括弧で記しているのは計画名に明示されているもの

※2・・・定住自立圏の構成自治体と完全に一致する場合のみ「○」、県境を跨いだ一部の自治体のみが含まれない

※3・・・No.12は2018年3月にNo.13の第二期の計画に継承された

京オリンピック・パラリンピックにおける輸送を見据えた「東京都・中央区・江東区・港区」など)

- ③ 定住自立圏など、自治体間の広域連携の枠組みにおいて策定された計画（「那須地域定住自立圏」、「南信州広域連合」など）、実質的な生活圏に基づいて中核的都市と周辺の小規模自治体によって策定された計画（「松本市・山形村」、「熊本市・嘉島町」など）
- ④ 県も策定主体に加わり、県内の各ブロックを構成する自治体によって策定された計画（鳥取県、大分県の各地域など）
- ⑤ 半島・流域・島など地理・地形的なまとまりで策定された計画（「静岡県中・東伊豆地域」および「西・南伊豆地域」、「和泊町・知名町（沖永良部島）」など）

各計画で定められている計画目標およびそれを達成するための具体的な事業・取組みの内容を概観すると、検討の段階・進捗はまちまちであり、①のように具体的な鉄道路線を対象として、鉄道事業再構築事業によって公有民営型の上下分離方式に経営形態を転換したり、JR 三江線（2018 年 4 月廃線）のように廃線後の代替交通機関をネットワーク再編のなかで検討したり、再編実施計画が採択され具体的な路線・ダイヤ等の見直しに着手している計画（表中の網掛けで示したもの）など、具体的な事業・手法が明確な計画がある一方、具体的な事業はこれから取り組む、検討するという計画もある。

(2) 広域・狭域それぞれの計画のあり方

また、広域的な課題に対応した公共交通網の計画（主に鉄道や地域間幹線系統の路線バスなど）と、狭域・地区ごとのニーズに対応した公共交通網の計画（コミュニティバスやデマンド交通、タクシー、自家用有償運送な

ど）は、理念的には一体的に検討されることが望ましいが、現実的には広域の方が関与する自治体、事業者など主体も多く、検討・合意形成に係る制約も大きいため、自治体内の狭域の計画検討の進捗と足並みをそろえることは困難であることが考えられる。そのような状況を反映しているためか、広域・複数自治体による計画と並行して、個々の自治体でも網計画を策定しているケースも実態としては相当数存在している（表中の下線太字の自治体）。

例として、福井県鯖江市は福井鉄道沿線・交通圏の計画の構成自治体の一つであるが、鯖江市単体でも網計画を策定し、再編実施計画も採択されている。鯖江市の場合、市内で完結する路線は全てコミュニティバス「つつじバス」で運行されていることから、市内の路線の設定・再編については鯖江市自身で検討が進めやすく、再編実施計画はコミュニティバス路線網の再編に主眼が置かれている。それに対して広域の計画は、福井鉄道福武線の利用促進・活性化・経営支援などに主眼が置かれている。このように、交通網形成・再編の検討の進展度合いに応じて、広域の計画と各自治体個別の計画で整合性を担保しながら役割分担をすることは、広域的な課題と地域の個別の課題にきめ細かく対応するためにも有効であると考えられる。

広域と狭域の交通網を一体的に計画することは、伝統的に生活圏としての一体性が高いことや、広域連携によって様々な行政課題に取り組んできた経緯がある、従前の公共交通網が圏域全体で一つあるいは少数の事業者によって担われており構成自治体・地区ごとの条件に差異が小さい、などの条件が整わなければ、実質的には難しいと思われる。本特集で寄稿されている南信州広域連合のように、定住自立圏や連携中枢都市圏、広域連合と

いった広域連携の枠組み・組織の存在が、一体的な計画策定・交通サービスの提供に一定程度寄与することが期待される⁴。

5. 鉄道沿線まちづくり協議会・広域的な立地適正化の方針

現在多くの自治体が都市計画の方針として取り組んでいる、「コンパクトプラスネットワーク」の都市空間像を実現するための政策は、「ネットワーク」の部分については地域公共交通網形成計画、「コンパクト」の部分については立地適正化計画が対応し、二つの計画の両輪で推進することとされている。網計画の策定状況は既述の通りであり、複数の自治体で策定することも法的枠組みとして可能であるが、立地適正化計画は基本的に個別の自治体単位で策定することとされており、またその策定数（161自治体：2018年4月末時点）⁵は網計画と比較すると少なく、両計画ともに策定している自治体はさらに限定される。

立地適正化計画では「居住誘導区域」と「都市機能誘導区域」を定めることができるが、特に都市機能誘導区域に誘導すべき公共施設・集客施設などの「高次都市機能」は、網計画を策定するうえで交通流動分析・需要予測の前提条件であり、本来的には立地適正化計画で定める将来像を見据えて、施設の再編などと合わせて網計画を段階的に見直していくプロセスが求められる。これは単一の自治体内においても通用する原則であるが、網計画と同様に立地適正化の方針についても複数

の自治体で連携して検討する必要がある。

このような課題に対応して、鉄道路線を基幹的な交通機関に位置づけて沿線の自治体と交通事業者が構成員となる協議会を設立してまちづくりの方針を定め、協働して各種施策に取り組むことを推進するため、国土交通省は「鉄道沿線まちづくりガイドライン」⁶を2015年12月に策定・公表している。2015～16年にかけて全国10の地域で勉強会が行われ、その中でも兵庫県中播磨地域（姫路市・たつの市・太子町・福崎町）、大阪府泉北地域（堺市・泉大津市・和泉市・高石市・忠岡町）では、自治体と事業者が参画する協議会を設置して「広域的な立地適正化の方針」を策定し、具体的な取組が行われている。

広域的な立地適正化の方針の考え方として、高次都市機能を備えた拠点を広域的な視点で選択、機能分担し、設定することとなる。中播磨圏域では図1のように姫路市の姫路駅

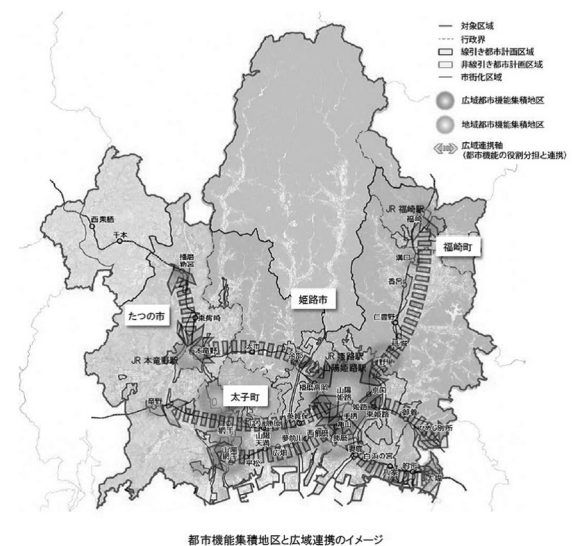


図1 中播磨圏域の広域連携のイメージ⁷

4 2008年に始まった定住自立圏の取組みでは、圏域として取り組む政策分野として、医療に次いで、地域公共交通の分野が多く位置付けられている（木村 2016b）。また圏域ごとの具体的な取組の内容、公共交通に関連した事業に関する費用の分析については寺田（2011）に詳しい。

5 国土交通省 HP（<http://www.mlit.go.jp/common/001238420.pdf>）（最終閲覧 2018 年 7 月 13 日）

6 国土交通省 HP（<http://www.mlit.go.jp/common/001112598.pdf>）

7 姫路市 HP（<http://www.city.himeji.lg.jp/var/rev0/0125/7472/201852316945.pdf>）

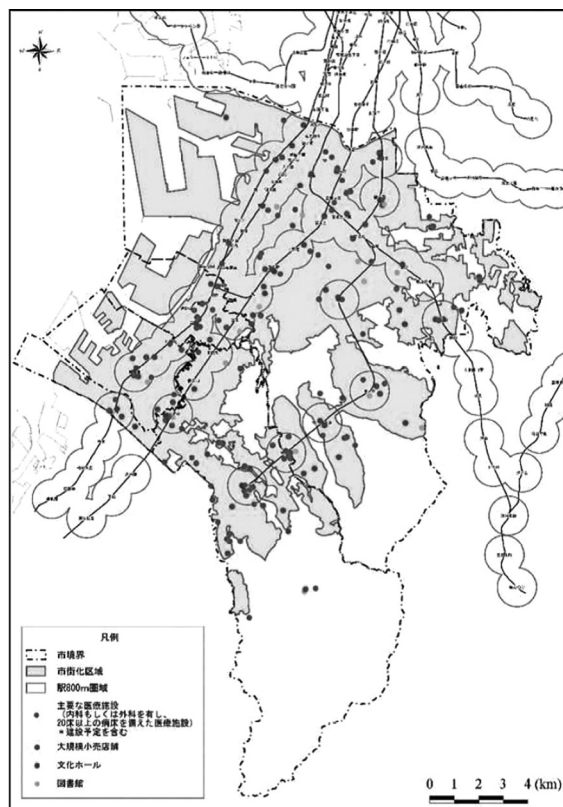


図2 泉北地域の高次都市機構の分布⁸

周辺を広域都市機能集積地区と定め、周辺各自治体の中心部はそれを補完する地域都市機能集積地区としており、各鉄道路線がそれらを結ぶ公共交通軸として位置付けている。

また各自治体に存在する個別の高次都市機能施設（医療施設や文化施設、大規模商業施設など）については、各施設が有している機能、利用状況、さらには公共交通機関アクセスの観点から評価し、相互利用・共同管理・再編（統廃合含む）と段階を追って一体的なマネジメントを行うこととされており、泉北地域では図2のように一枚の図面にこれらの施設をプロットし、検討に活用している。

また、「鉄道沿線まちづくり」の特徴は純粋に立地適正化計画の策定に留まらず、交通事業者と協働して公共交通に関する施策にも取り組むことが位置付けられている点にある

と考えられる。ガイドラインでは、共通バスなどの発行による利便性の向上、各自治体で運行されているコミュニティバス・デマンド交通等の行政界を超えた一体的な運行の検討などが挙げられており、特に医療施設などを相互利用する際のアクセスが向上する事で、立地適正化と公共交通の活性化の相乗効果が表れることが期待される。

6. 今後の展望

日本の都市自治体における主体的な公共交通政策、さらには自治体間の連携の取組みは端緒についたところであり、本稿では主に計画策定の観点から現状の把握を試みた。複数の自治体、事業者など多様な主体が協働して一つの計画・方針を策定することは、関係する主体間の目標・意識を共有する上で重要であることは確かであるが、策定された計画を実効的に推進し、公共交通の再生・コンパクトなまちづくりを実現していくためにはより一層の連携の深化が必要である。

欧州各国（特に本特集で取り上げるフランス・ドイツ）では公共交通政策に関する広域連携が進んでいるが、その要因としては、第一に自治体同士の連携の枠組み・組織がより広範（政策的にも領域的にも）に浸透していること、第二にその組織に安定した財源が確保されることの2点が挙げられる。

（1）広域連携組織とまちづくり

日本においては本稿で取り上げたように、公共交通に関する計画・政策を推進するための組織は「会議」「協議会」が一般的であり、南信州広域連合のような常設の組織を設けている例は少ない。

一方、欧州各国においては、地域公共交通

8 高石市 HP（<http://www.city.takaishi.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/kouiki%20housin.pdf>）

に限らず、様々な行政・政策分野にわたって広域連携が進んでいる。特に本特集の寄稿論文で取り上げているフランスとドイツにおいては、大都市圏の中心都市（ドイツにおけるベルリン・ハンブルク・ミュンヘンなど、フランスにおけるパリ・マルセイユ・リヨンなど）は例外的に人口規模が大きい、それらを除けば基礎自治体の規模が一般的に小さいため、一つの自治体では十分に行政サービスを提供することができず、広域的な課題に対応することが難しいことから、様々な形態の自治体間連携の枠組みが適用され、その中で地域公共交通も重要な課題に位置付けられている⁹。

欧州において公共交通政策の広域連携が求められた第一の要因は、都市計画・まちづくりとの連携の必要性であり、その意義は本稿2章および5章で取り上げた通り、日本と大きく変わるものではない。欧州の大都市圏では1950～60年代以降、急速なモータリゼーションと都市部における居住域の拡大が起こり、環境意識の高まり、市民活動の隆盛を受けて総合的なまちづくりが進められるようになり、広域的な都市計画の課題に対応するための都市圏連携が進展するとともに、地域公共交通の抜本的見直しが図られた。ドイツでは1965年に最初の運輸連合であるハンブルク運輸連合が結成され、交通事業を都市に一元化し、都市州であるハンブルク市と近隣州

と広域的な連携の体制が構築され、地域公共交通優先の都市政策が推進されてきた。1970年代に運輸連合が結成されたシュツットガルトやハノーファーなどでは、中心となる市だけでなく周辺の郡部（町村）を含めた都市圏連携が推進され、地域公共交通はその広域組織（Region）の重要な任務に位置づけられている。フランスでは、1982年から地方分権に向けた取り組みが始まり、交通基本法で交通権を位置付けるとともに、複数コミューンの広域連合の形成を促進し、交通政策と交通事業をこの広域組織に委ねることとした。

（2）公共交通の整備・運営のための財源

欧州各国では地域公共交通が不採算事業であり、運営および整備に対して公的補助金を投入しなければならないという認識が一般的である¹⁰。その主要な財源は一般財源のほか、ドイツではエネルギー税、フランスでは交通税とそれぞれ独自の財政制度¹¹に基づいているが、共通の政策的背景として温室効果ガスの排出削減が国際的に義務付けられていること、それに加えて自動車排出ガスによる大気汚染が都市問題として認識されており、自動車利用を抑制するために公共交通を活性化することが政府の方針として重要な手段に位置づけられることなどが挙げられる。

このような背景の下で公共交通の運営・整備に公的な補助金を支出する以上、その効率

9 ドイツにおける都市圏連携の枠組みの段階の整理及び事例の分析については三浦（2015）、またドイツ、フランスを含めた欧米諸国における大都市制度については、日本都市センター（2013）に詳しい。

10 やや古いデータだが、公益社団法人日本交通政策研究会による調査では、欧州の主要都市で都市内公共交通を黒字（運賃によるコストカバー率が100%超）のケースは2000年時点で存在しない。

11 ドイツにおける公共交通政策に関連した連邦から州への助成制度は地域化法と解消法の二本立てである。前者は連邦鉄道の地域交通部門の州移管に伴う法律であり、インフラ整備・運営のいずれにも支出可能で、その財源はエネルギー税（かつて鉱油税）である。後者は1971年制定された自動車交通の過剰状態を解消するため地域公共交通基盤整備・道路建設促進を目的とした法律が前身で、インフラ整備のみに支出可能であり、その財源は当初は鉱油税であったが、2006年の連邦制度改革を契機に一般財源が充てられることとなった。

フランスでは環境グルネルⅡ法に示された温室効果ガスの削減目標を達成するためのプロジェクトに対して補助金の拠出額が規定され、国の一般会計から支出されるほか、交通税は地方（AOTU）独自の財源であり、事業所ごとの従業員の給与総額に対して課税される。（国土交通政策研究所（2014））

性を高めるとともに、より効果的で質の高いサービスを提供することが必然的に求められ、鉄道・軌道・バスをはじめとした交通機関同士の結節・連携、実質的な生活圏・経済圏における一体的なネットワーク形成が実現されるように、各国、各地域に最適化された運営・経営とそのための組織の枠組みが、試行錯誤の中で構築されてきたと考えられる。表3に示す通り、ドイツ・フランス両国の交通政策の連携の形態は概略だけ比較しても差異が大きく、また両国内の地域間でも多様性がある。

公共交通の広域的な連携は、当初は大都市圏においてその有効性が認められ、ドイツにおいて初期に運輸連合が結成されたのはハンブルクをはじめとした大都市が中心であったが、徐々に人口密度が希薄な地方圏においても連携の重要性・有効性が認められ、運輸連合の結成数が増えているとともに、その組織形態、運営実態は多様化している¹²。フランスにおいても近年は人口規模が20万人程度の都市圏にもトラムが新規に建設され、公共交通の再編とともに都市再生の成果を挙げつつあるが、整備・運営に係る事業者との契約形態などは都市圏によって様々である¹³。

(3) 日本における適用の可能性

今後、日本においてはより人口減少が進み、公共交通の運営環境が厳しさを増す中で、連携をさらに推進するための組織化は必然的な流れになると思われる。公共交通事業に関連する法制度が日本とフランス・ドイツとで大きく異なることから、これらの国の枠組みをそのまま取り入れることは難しいのは言うまでもないが、各地域の都市構造、公共交通の

運営環境に応じた運営方法、組織の枠組みなどを地域自らが考えることこそが重要であると思われる。本稿と併せ、本特集に寄稿されている各論文をお読みいただくことで、今後の持続可能な交通政策の検討に寄与出来れば幸いである。

参考文献

- ・木村俊介「まちづくりと公共交通(上)」『都市とガバナンス 25号』日本都市センター、p.75、2016
- ・谷口守「公共交通が支える都市空間づくりの意義」『都市自治体による持続可能なモビリティ政策－まちづくり・公共交通・ICT－』、日本都市センター、pp3-9、2018
- ・福本・山崎・加藤・伊藤「中部地方における地域間幹線系統路線バスの類型化」第57回土木計画学研究発表会講演集 CD-ROM、2018
- ・木村俊介「まちづくりと公共交通(下)」『都市とガバナンス 26号』日本都市センター、p.109、2016
- ・寺田一薫「国庫補助金の一般補助金化が広域的地域交通政策に与える影響に関する研究」交通学研究、2010年研究年報、pp75-84、2011
- ・三浦正士「ドイツの都市圏における広域連携の展開－ハノーファー都市圏とフランクフルト都市圏の挑戦－」『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』日本都市センター、pp79-104、2015
- ・日本都市センター『欧米諸国にみる大都市制度』、2013
- ・公益社団法人日本交通政策研究会「世界の

12 土方(2010) および本特集の寄稿論文を参照

13 川勝(2013)

表3 ドイツ・フランスにおける連携の組織形態の差異

	ドイツ	フランス
組 織	運輸連合 Verkehrsverbund	都市圏交通局 Autorite Organisatrice de Transport Urbain (AOTU)
組織形態	最初の運輸連合（ハンブルク）は、当初は事業者同士による民法上の組合（カルテル）として設立されたが、現在は発注者（行政）を中心とした主体が出資する有限会社が一般的な形態。	複数の自治体（コミューン）による広域連合・一部事務組合的な組織である EPCI（コミューン間協力公施設法人）の一形態。
行政機関との関係	州や自治体は主に出資者として関与する。計画策定などの任務を運輸連合に与えているケースもある。	AOTU 自体が行政機関としての位置づけを持つ。領域内の自治体からの負担金などによって運営される。
主な任務・権限	連邦レベルでの法的な位置づけ・一律的な定義はないが、一般的に共通の運賃・ダイヤ・システムの提供・調整、運賃収入・補助金の分配、（場合によって）交通サービスの発注などを行う。	交通法典に定められた政策目標の達成するため、施設整備、交通に関する計画 PDU の策定、資金調達など多くの権限が AOTU に与えられている。
車 両 インフラ	基本的に運輸連合はこれらを保有しない。車両などは事業者が保有（あるいはリースなど）。インフラ（主に鉄道）はインフラ保有会社が保有している。	基本的に AOTU がこれらを保有する。 →コンセッション方式など事業者側の資金によって車両・インフラに投資される場合も。
事業者	サービスごとに公募・入札が行われ、それぞれ異なる事業者が運行しているが、運賃・ダイヤの調整などを運輸連合が行い、統一したサービスが提供されている。	地域ごとに一社独占契約が一般的。 フランス国内あるいは EU で活動している事業者グループが落札することが多い。

主要都市についての交通基本データ」『自動車交通研究 2017』 pp116-117, 2017

- ・国土交通政策研究所「地方都市における地域公共交通の維持・活性化に関する調査研究」国土交通政策研究第 120 号, p16, 2014
- ・土方まりこ「ドイツの地域交通における

運輸連合の展開とその意義」運輸と経済, Vol.70, No.8, pp85-95, 2010

- ・川勝健志「フランスの都市交通事業の運営形態と経営実態に関する調査研究 - 鉄軌道事業を中心に -」公営企業, Vol.44, No.11, pp34-62, 2013