

フランスにおける交通政策関連主体の役割分担

流通経済大学 経済学部 教授 板谷 和也

1. 都市交通を管轄する行政組織 AOM

公共交通の運営が赤字基調の他の国と同様、フランスでは公共交通の運営は公共機関の仕事である。都市内の交通についてはAOM¹が管轄しており、基礎自治体であるコミューン(市町村)レベルの地方政府に置かれる。

フランスのAOMは、必ずしも単独のコミューン内の交通だけを担当するのではなく、いくつかのコミューンをまとめて管轄するかたちになっている場合が多い。そのために広域連合制度であるEPCI(コミューン間協力機関)²が活用されている。フランスには2014年の段階で合計304のAOMが存在するが、これらをEPCIの6形態およびコミューン別に分類したものが図4-1-3である。単独コミューンは全体の19.4%であり、全体の5分の1に満たない。

フランスの基礎自治体コミューンには小規模なものが多く³。コミューン単独では住民の交通行動が完結しない場合が多い。また、その地方の中心となるような人口規模の大きいコミューンがあれば、周辺のコミューンを合わせて都市圏を形成している場合がほとんどであり、交通政策に限らずこうした都市圏全体に目配りした対応が必要な政策分野は少なくない。EPCIが制度化されているのはそのためである。

AOMが管轄する地域のことを、PTU(Périmètre des Transports Urbains・都市交通区域)という。PTUに指定されるためには、PTUの指定を得ようとするコミューンまたはEPCIの議会での承認

1 Autorité Organisatrice de la Mobilité。以前はAOTU : Autorité Organisatrice de Transport Urbain・都市圏交通局と呼称されていた。

2 EPCIの詳細については次項で紹介する。

3 コミューンの概要と規模については次項で述べる。

が必要である。つまり、国が PTU を指定するのではなく、各地方が自主的に PTU を形成するかたちとなっている。またこの地域全体をカバーする交通計画の作成が各 AOM に義務づけられており、この計画を PDU (Plan de Déplacements Urbains・都市圏交通計画) という。PDU はどのような内容のものでもよいわけではなく、自動車交通の削減が最大の目的⁴となっている。

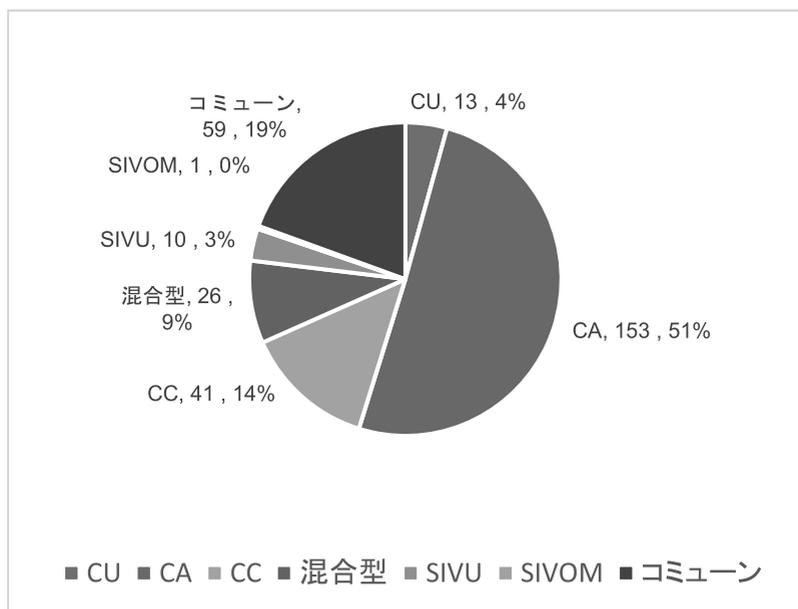


図 4-1-3 AOM の分類

(出典：GART (2015)⁵をもとに筆者作成)

AOM の具体的な役割は以下の通りである。

⁴ 交通法典 (Code des Transports) L1214-2 条に明記されている。

⁵ GART (2015) , L' année 2013 des transports urbains , GART

- ・ 都市交通に関連した社会資本の整備・運営
- ・ 交通活動の規制措置とその適用
- ・ 交通システムに関する情報提供
- ・ 年度毎の都市交通政策の策定—具体的には、公共交通運営企業の選択・契約関係、公共交通各路線の運行間隔、車両の種類、運営技術、国による枠組みと整合的に決定された運賃システム制度、等
- ・ PDU の策定
- ・ 都市交通ネットワークの整備・運営に関する資金調達・投資に関する手続きの決定

つまり、公共交通・道路交通を問わず、都市圏内の全ての交通に関して、計画・整備・運営・財政等あらゆる面での施策を実施し、またそれに関する責任を負っているといえる。なお行政の一部門であるため、計画の策定や予算の施行に際しては、議会の承認を必要とする。

こうした行政部門が存在することにより、特に公共交通サービスの維持に関する責任は公共側が持つこととなっている。そして、実際の公共交通サービスを担当する事業者とは、官民パートナーシップの考え方にに基づき、契約関係で結ばれている。AOM が直接に公共交通サービスを提供する場合もあるが、事例は少ない⁶。

2. フランスの地方制度

フランスにおいて都市交通を管轄する AOM は、その多くが EPCI である。フランスの地方制度では、「州」(Région)、「県」(Département)、「コミューン」(Commune) の 3 層制が採用されている。

⁶ 契約の分類と各 AOM の選択した方式等については後述する。

1982年以降の地方分権化政策のもとで地方自治に関する事務配分の再編成が行われた関係で、それぞれの性質に相応しい分野の権限、財源が委譲され、交通分野でも明快な役割分担がなされている。

ここでは各地方政府のうち、都市交通を担うコミューンとEPCI⁷について、項を分けて概説する。

(1) コミューン (Commune)

最も小さい、住民の生活に根ざした行政単位がコミューンであり、日本の市町村に相当する。人口2000人以上のコミューンを「市」(Ville)と通称するというめやすはあるが、日本のように「市・町・村」を明確に区別してはいない。

フランス本土だけで35,000⁸ものコミューンがある。日本の市町村数は1,724⁹でありフランスはその20倍以上である。このように多くのコミューンが存在するのはコミューンどうしの合併が進展していないためである。

コミューンは中世の農村の司祭の管轄区域であった教区にまで遡ることができるが、そのように長い歴史を持っているがために各コミューンが高い自意識を持っており、合併に対する抵抗が非常に強かったとされる。過去には国主導でコミューン合併を推進した時期もあるが、現在は19世紀末からの制度であるコミューン間の広域連合制度を用いて、必要な部門だけの統合を図っていく方法が採られている。

コミューンの中には10万人以上の人口を抱えるものも40存在す

7 本項のEPCIに関わる記述は、山下(2002)および岩淵泰(2018)を主に参考にしている。

8 Direction Générale des Collectivités Locales(DGCL)(2019), Les Collectivités Locales en Chiffres 2019, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieur et des Libertés Locales による、2019年の数値である。

9 2019年10月1日現在。

るが、ほとんどは人口1000人未満と極めて規模が小さく、財政的基盤が弱小であり行政担当能力の面でも十分でない。

市町村長にあたる職はメール (maire) という。日本では市町村長は議員選挙と別の選挙で選出するが、フランスではコミューン議会議員による互選で決定される。

コミューンの主な所管業務には、地域・都市計画関連の他、道路・都市内交通・初等教育施設整備・文化振興・上下水道・廃棄物処理等がある。

(2) コミューン間協力機関 EPCI

フランスでは基礎自治体であるコミューンは小規模なものが多く、都市圏としての実態に即していない部分があることもあり、早い時期から各コミューンどうしで連合を組む事例が見られた。

現在各コミューンは、EPCI（コミューン間協力機関・Etablissement Public de Coopération Intercommunale）と総称される広域連合を組むことが可能である。このEPCIは、都市交通だけでなく都市政策、上下水道、土地利用計画等多くの公共政策に関わる。

都市交通政策を担うEPCIには7つの形態がある。これらの大きな違いは、独自財源があるかどうかにあり、ここでは独自財源のあるCC、CA、CU、Metropoleを連合型、独自財源のないSIVU、SIVOM、混合型組合を組合型と呼ぶこととする。組合型のEPCIは、構成コミューンからの分担金などで必要な財源をまかなう。

10 AOMに関する資料が更新されておらず、Metropolesについては前項の図4-1-1に入っていないが、これもAOMとなることが可能なEPCIの一形態である。

表 4-1-1 EPCI の各形態の総数 (2019)

コミューン共同体 (CC)	1,001
都市圏共同体 (CA)	223
大都市共同体 (CU)	13
メトロポール (Metropole)	21
SIVU	5,882
SIVOM	1,182
混合型組合	2,748

(出典：DGCL (2019) をもとに筆者作成)

※リヨンメトロポールはEPCIでないため、メトロポールの数値に含めていない。

(2-1) 連合型

都市交通を担当する EPCI のうち、連合型は 4 種存在する。

コミューン共同体 (CC・Communautés de Communes) は 1992 年に制度創設された。最低 3 つの政策を担当する義務があり、そのうち 2 つは限定されていて、領域整備と経済発展である。CC は都市化していない地域に適しており、そのため都市交通に関する政策は行っても行わなくてもよい。

コミューン共同体の義務的な責任は、領域整備と共同体全体の経済発展と、「環境保護、住宅政策、道路整備・開発・管理、文化・スポーツ・教育施設の整備・開発・管理」のうちのいずれか 1 分野である。もちろんこれら以外にも、都市交通のような他の政策を行うことも可能である。

一方、都市圏共同体 (CA・Communautés d' Agglomération) は、1999 年の法律改正以後、飛び地がなく一つの地域を形成し 5 万人以上の人口を持ち、中心部に 1 万 5000 以上の人口がある都市圏において形成することができるようになった形態である。CA は、都市地域におけるコミューンどうしの協力を強化することを目的として制定された。

都市圏共同体の義務的な責任は、経済発展、都市交通を含む領域整備、住宅政策、都市政策と、「道路・駐車、下水処理、環境保護、文化・スポーツ施設の整備・維持・管理」のうち少なくとも3政策である。CCと比べて義務的な政策分野が多い一方で、その権限は強くなっている。

大都市共同体(CU・Communités Urbains)は、対象地域のコミュニケーション全体の人口が50万人以上でかつ地理的に連続している場合に採用することができる形態である。

大都市共同体の義務的事業は、都市計画に関するプランニングと管理、ZAC(整備協議地区)の指定、経済発展、都市近代化、学校、消防、中学校・高校、上下水道・ゴミ処理、屠殺場・国立の市場、墓地・死体焼却炉、道路・信号整備、駐車場、都市内旅客交通、社会的住宅政策、都市政策(都市社会開発)、環境保護(廃棄物のリサイクル、大気汚染・騒音公害への対策)であり、多岐にわたるが、逆に、義務的事業以外のことはできない。

メトロポール(Metropole)は2015年に指定が始まった。人口65万人以上の都市圏内の人口40万人を超える飛び地のないEPCIが対象となっており、当初はリール、ストラスブール、リヨン、グルノーブル、モンペリエ、トゥールーズ、ボルドー、ナント、レンヌ、ブレスト、ルーアンの11都市圏がこの形態に移行した。

メトロポールは地域の持続的な発展を目的として作られた制度であり、経済・社会・文化に関する開発・整備、メトロポール圏域整備、地域の住宅政策、都市政策、共同サービスのマネジメント、環境保護・生活政策の6つの権限が与えられている。

(2-2) 組合型

組合型のEPCIは、その大半がコミューン組合(SIVU、SIVOM)である。これは連合型よりも歴史の長い形態であり、コミューンに課される制約が最も少ないのが特徴である。大きな特徴としては、連合を組むコミューンどうしが必ずしも隣接している必要がない。単一の政策のみを担当する場合はSIVU(Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique)、複数の政策を担当する場合はSIVOM(Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple)という。

当初の役割は、水道・電気等の公益事業、生活環境の維持、そしてコミューン単独では整備できないような、公共交通やスポーツ等に関する施設を整備することにあつた。その後、土地使用計画や文化的な活動、環境保護等にその役割が広がっていった。

また組合型には、混合型組合(Syndicats Mixtes)というものがある。レベルの異なる地方政府どうし(州・県間、県・コミューン間)の協力形態である。この混合型組合は、最低5万人の人口を持ち、主に都市部で1万5000人以上の人口を持つ1つ以上の中心部がなければならない。

EPCIは、合併が進まず十分な行政能力を持たないコミューンが多いフランスの現状に対応した制度であり、国は極力すべてのコミューンが何らかのEPCIの対象となるよう指導しているともいう。日本でも広域連合制度自体は存在する。市町村による公共交通政策を進める際、隣接市町村等と連携する方法としてこうした連合制度をもっと活用してもよいのではないだろうか。もちろん連合型EPCIのような自主財源があればそれに越したことはないが、それがなくてもSIVUやSIVOMのようなことは十分に可能であろう。

ところでコミューンの上位に当たる州・県にもそれぞれ交通分野での役割がある。表4-1-2のように、コミューン(及びコミューン

による広域連合)は都市内交通を担当し、後述の都市圏交通計画を策定・実施する。また道路整備においてはコミューン道の整備・維持を行う。県は県内の都市間交通、特にバス交通を担当し、県交通計画を策定する。他に都市圏範囲外の通学交通についても担当している。道路に関しては県道の整備・維持を行う。州は州交通計画を策定し、州内各県間の交通、特にフランス国鉄 SNCF から委譲された地域鉄道交通 TER について担当するが、道路に関する権限はない。

表 4-1-2 国・各地方団体の交通関連事務配分

コミューン	県	州
公共交通		
コミューン(都市圏)内の交通計画策定・政策実施	県内都市間交通(都市圏外)の交通計画策定・政策実施	州内都市間交通(県外)の交通計画策定・政策実施 州内フランス国鉄の運営
通学交通		
・都市圏内通学交通の財政負担・政策実施	・都市圏外通学交通の財政負担・政策実施	なし
道路整備・維持		
・コミューン道(都市圏内道路)	・県道(都市圏外道路)	なし

(出典：山下茂(2002)等を参考に筆者作成)

このように都市内外で明確に役割が分かれているところがフランスの交通政策の特徴だが、県や州が担う部分について AOM が十分に関与できないことが問題になっているところも少なくない。そうした場合には、異なるレベル間で協力できる形態である混合型組合が組織されており、リヨンなど著名な事例もある¹¹。

11 リヨンメトロポールは異なるレベル間で組合を組織しているため、EPCI の制度上 Metropole にあてはまらない

3. 都市交通の運営事業者と AOM の関係

AOM は、自ら公共交通の運行に携わることもできるが、多くの場合は民間企業と契約することで公共交通サービスを確保している。契約の種類は、官民のリスク分担の方法に応じて複数存在する。また公共交通を運営する民間企業は、半官半民の企業（混合経済会社・SEM）の場合と完全私企業の場合があり、また車両や施設の所有者は都市圏によって異なる。

まず、図 4-1-4 に各 AOM の運営方法を示す。これは 50,000 人以上の人口を抱える 186 の AOM を対象に、その運営方法を GART が調査した結果である。これによると、公役務の委任（Délégation de service public）と公共調達契約（Marché public）とを合わせると、民間企業が請け負っている事例が全体の 9 割近い。

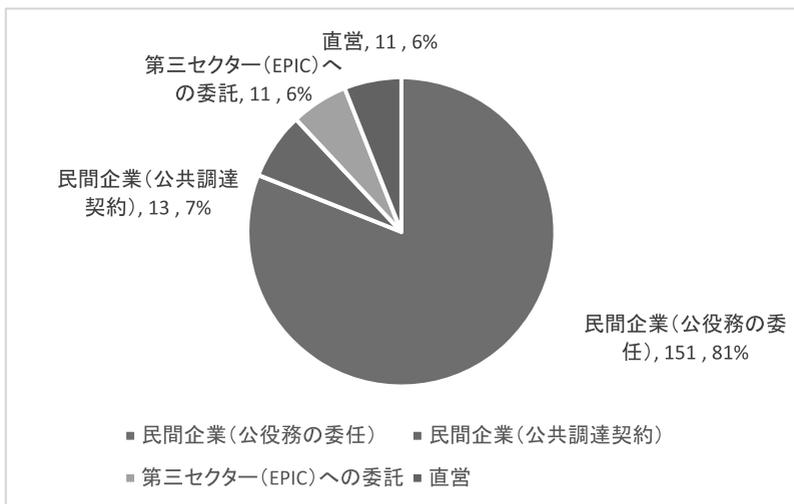


図 4-1-4 都市公共交通の運営方法（2013 年）

（出典：GART（2015）をもとに筆者作成）

表 4-1-3 各契約方法の概要

	投資	運賃 収入	運行 費	概要
管理人契約 (Gérance)	AOM	AOM	AOM	AOM 側が全てのリスクを負い、事業者は契約に従って日常的な運営・管理業務のみを行う。
業務委託 (Régie intéressée)	AOM	AOM	AOM	管理人契約とほぼ同じだが、事業成績に応じてボーナスが得られる仕組みが加わる。
経営委託 (Affermage)	AOM	事業者	事業者	AOM は施設の建設を行い、事業者はそれをリースして事業を行う。補助額は契約時に定められた一定額であり、事業状況がよければ利益を出せる。
事業特許 (Concession)	事業者	事業者	事業者	施設の建設、管理、運営等について全ての責任を事業者側が持つ契約方式である。補助額は経営委託の場合と同様、契約時に定められた一定額となる。
固定料金契約 (Gestion à prix forfaitaire)	AOM	AOM	事業者	運賃収入は AOM のものとなり、補助額は契約時に定められた想定総費用額となる。費用削減をすると利益が出るが、運賃収入の増減は事業者の利益と関係がない。
固定拠出契約 (Contribution financière forfaitaire)	AOM	事業者	事業者	経営委託と同じ枠組みだが、施設整備にかかるリスクは全て AOM の責任となる。

(出典：DTT(2003)、自治体国際化協会(2005)をもとに筆者作成¹²⁾)

12 表中の訳語は自治体国際化協会(2005)に準拠している。

AOMと民間企業との間で結ばれる主な契約の種類については、表4-1-3に示す通りである。日本における委託契約は、「管理人契約」あるいは「業務委託」に相当する。フランスには、こうしたやや硬直的な契約方式に留まらない多様な契約方式が存在する。上下分離のもと、運営だけを委託しながら、民間事業者のノウハウを存分に活用できる経営委託や事業特許（コンセッション）といった方式は、今後の日本でも採用されるべき契約方法ではないかと考えられる。

各AOMが、これらの契約のうちどのようなものを採用しているかをまとめたのが図4-1-5である。図4-1-4で民間企業と契約していた164AOMのうち、内容の判明した161AOMについてまとめたものであるが、これを見ると、固定拠出契約が全体の7割以上を占めている。この方式は、上下分離を行った上で公共交通サービスの運営について委託する方法であるが、予め想定された年間の赤字額を補助することとし、事業状況がどうであっても年間の補助額は変化させない。これはつまり、補助金なしでは赤字運営になってしま

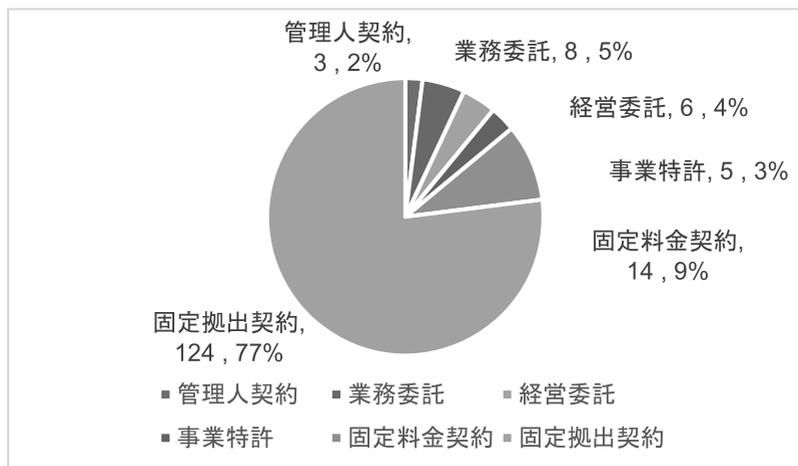


図4-1-5 都市公共交通の契約方法（2010年）

（出典：GART（2015）をもとに筆者作成）

う地域において、経営が成り立つ程度まで補助をすることで、効率的な運営を行うインセンティブを事業者に与える方法である。

こうした契約状況を反映しているのが、施設や車両の所有者である。施設については62%がAOM所有、車両については78%がAOM所有となっている。人口規模の大きいAOMほど、こうした施設・車両の保有はAOM側が行う傾向が高くなっている¹³。

こうした契約の対象となる公共交通運営企業は、その多くがいわゆる公共交通グループに所属している。主なグループには、

- ・ KEOLIS
- ・ TRANSDEV
- ・ RATP DEV
- ・ AGIR

がある。基本的にこれらのグループに所属する企業は完全私企業だが、TRANSDEVに所属する企業の中には半官半民のものが存在し、またAGIRに所属するのは大半が公営である。そして、どこにも所属しない小規模な運営企業もある。各グループのシェアは図4-1-6の通りである。

各企業は契約を通じて都市圏での運営権を委ねられ、グループ企業はスタッフ派遣、ツール提供等を通じて各構成企業の運営を助けている。都市圏規模が小規模な場合にはAOMが直接運営することが多いが、大規模な都市圏でもマルセイユのように企業ではなく公社の形態で運営するところも存在する。

これらの公共交通運営企業は、全て各都市圏において独占的に契約を結んでいる。企業間競争は、都市圏を担当できるか否かの段階でのものであり、実際の運営で複数の企業どうしが競争することは原則としてない。

そして、各企業は原則として安全・正確な運行をその役割として

¹³ いずれもGART(2015)による。

いるが、TRANDEV 社のようにコンサルティングを行うところも存在する。単に与えられた業務だけをこなす「管理人契約」「業務委託」の採用事例が少ないことからわかるように、日本のコミュニティバス受託事業者のような受け身の姿勢では簡単に事業を受託することはできないであろうことが読み取れる。

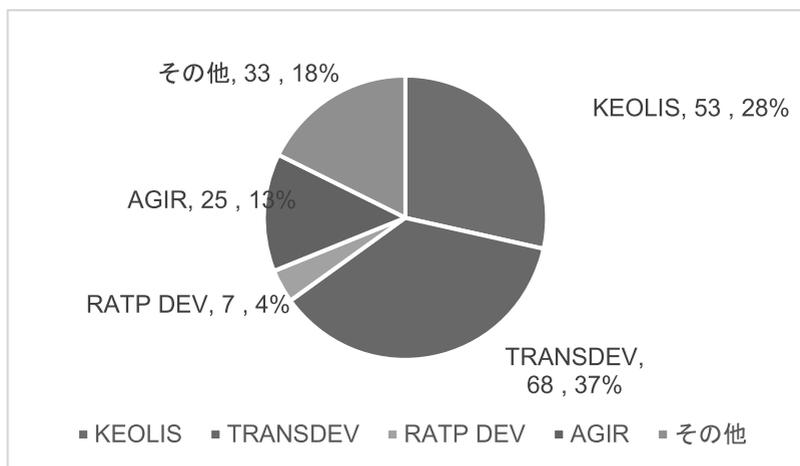


図 4-1-6 都市交通を運営する企業グループのシェア (2013 年・AOM 数)

(出典：GART (2015) をもとに筆者作成)

4. フランスの都市交通政策にみられる 主体間連携からの示唆

以上、フランスの都市交通運営に関係する組織とその役割、関係について概説した。AOM の設定については、複数の基礎自治体による連合・組合形式を積極的に活用しているところに注目すべきであろう。また各 AOM の契約方法については、何よりも事業者に運営効率化とサービス向上に関してインセンティブを与えるようなか

たちでの上下分離が採用されているケースが大半であるということが示唆的である。そして、それぞれのAOMが、それぞれの状況に応じて異なる契約方法を選んでいるということも重要である。

日常的に基礎自治体が積極的に公共交通サービスに関わることで解決できる問題は多い。自治体が従来の、事業者にとって経営改善のインセンティブにならないような補助金行政を改めれば、事業者は魅力的なサービス供給に集中することができるようになる。赤字必至の公共交通を持続的に運営するには、この方法以外に手段はないのではないだろうか。

注：本節の内容は板谷(2012)の内容をもとに再構成したものである。

【参考文献】

- ・ GART (2015) ,L' année 2013 des transports urbains , GART
- ・ 岩淵泰 (2018) 「フランスにおけるメトロポールの誕生と開発評議会—ストラスブール・ユーロメトロポールを一例に—」, 岡山大学経済学会雑誌, 第49巻第3号, pp65-77, 岡山大学
- ・ 山下茂監修 (2002) 「フランスの地方自治」, 自治体国際化協会
- ・ Direction des Transports Terrestres(DTT)(2003) : Urban Public Transport in France - institutional organization, Certu
- ・ 自治体国際化協会編 (2005) 「平成16年度海外比較調査 自治体業務のアウトソーシング」, 自治体国際化協会
- ・ 板谷和也 (2012) 「フランスの都市交通運営組織の特徴と近年の動向」 運輸と経済, 第72巻第11号, p82-90, 運輸調査局