



第4回 「都市自治体のモビリティに 関する研究会」

ドイツにおける地域公共交通の 維持に向けた枠組みと 課題への対処

(一財)運輸調査局 調査研究センター
土方 まりこ

都市センターホテル603号室 2017年2月27日

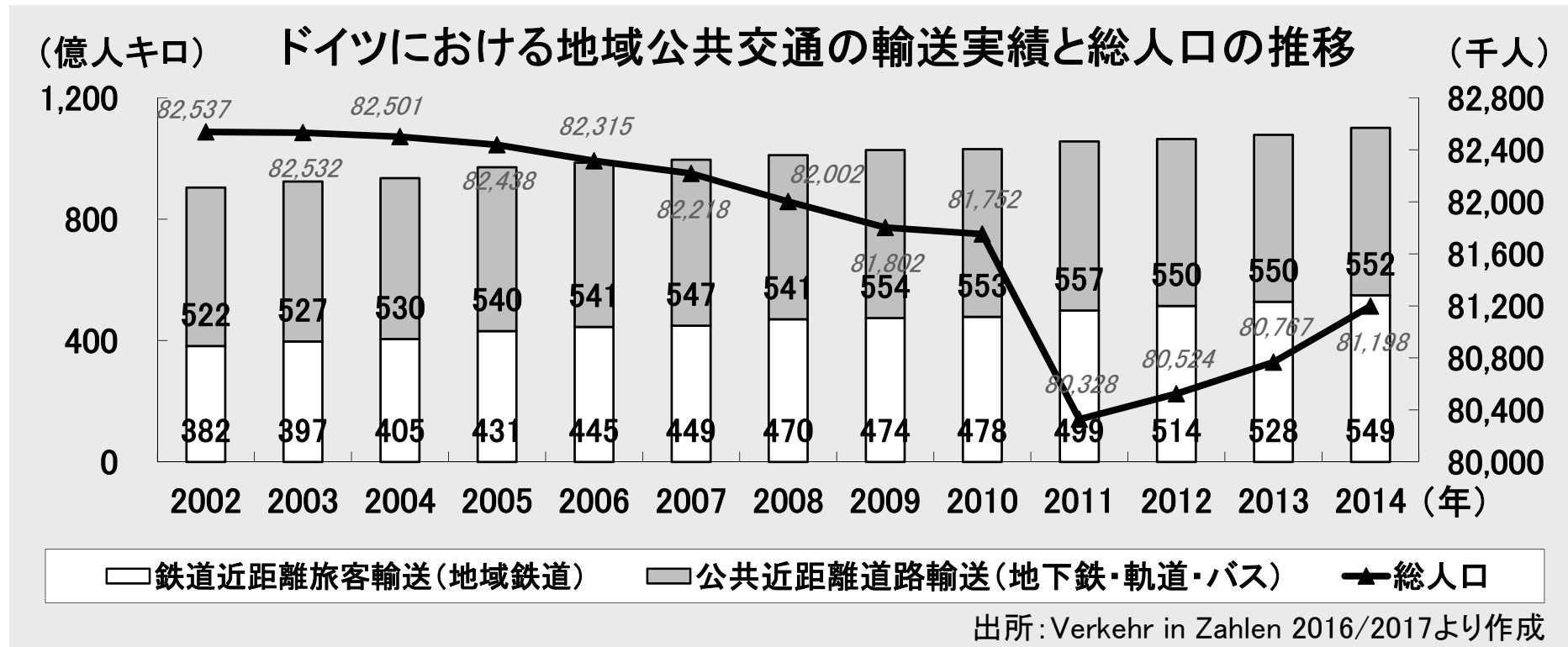
報告内容

- I. 報告の背景と目的
- II. 地域公共交通の維持を可能としている枠組み
 - 1. 責任・権限
 - 2. 財源
 - 3. 組織
- III. 地域公共交通が直面している課題と対処
 - 1. 需要縮小
 - 2. 財政制約
 - 3. 自主性制限
- IV. まとめ

I. 報告の背景と目的



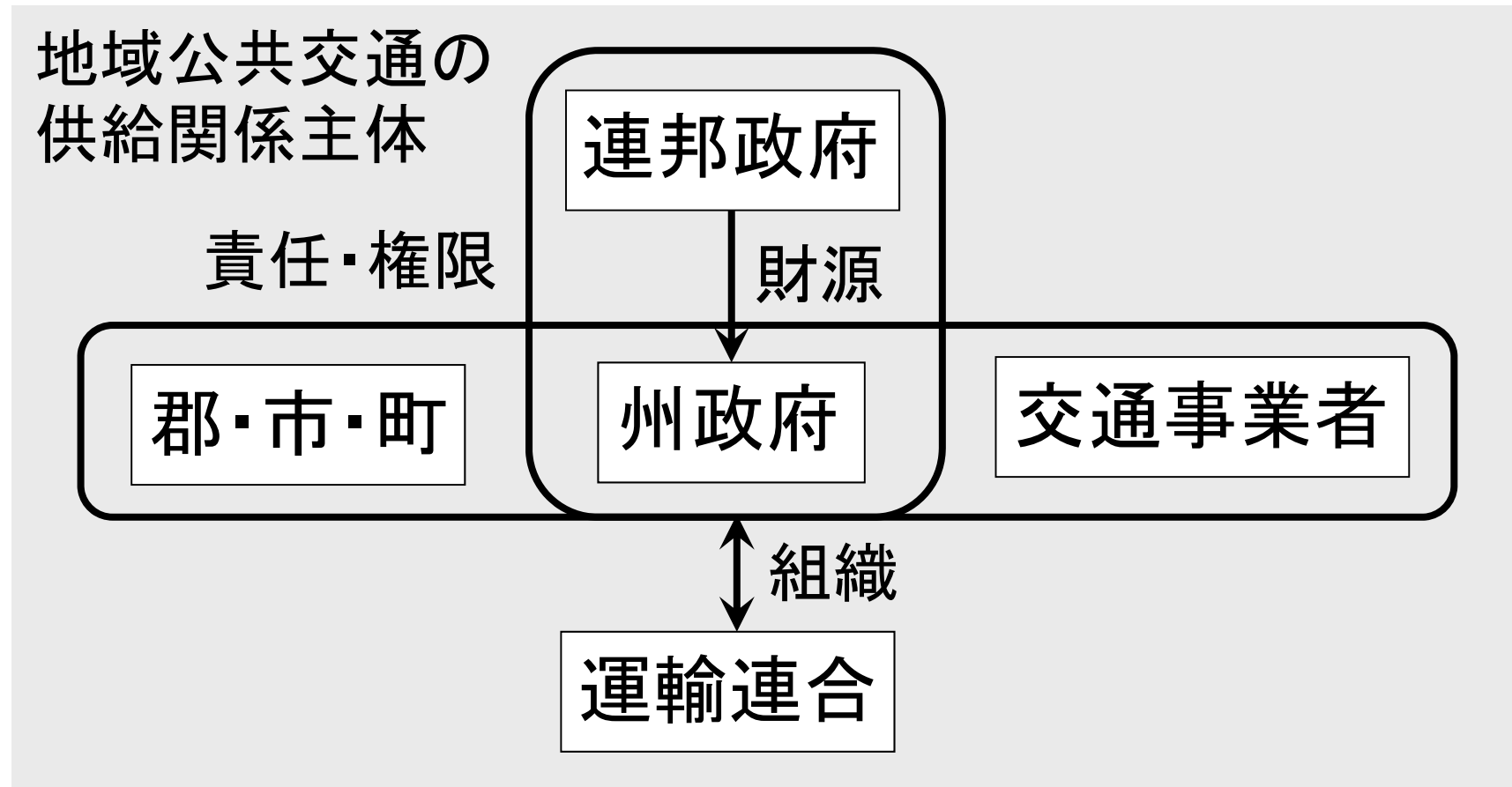
報告の背景



- ✓ 総人口は、2003年以降、継続して減少(少子高齢化も進展)
- ✓ 地域鉄道、地下鉄・軌道・バスともに、ほぼ継続的に輸送実績を拡大

なぜ、地域公共交通の衰退を食い止められているのか？

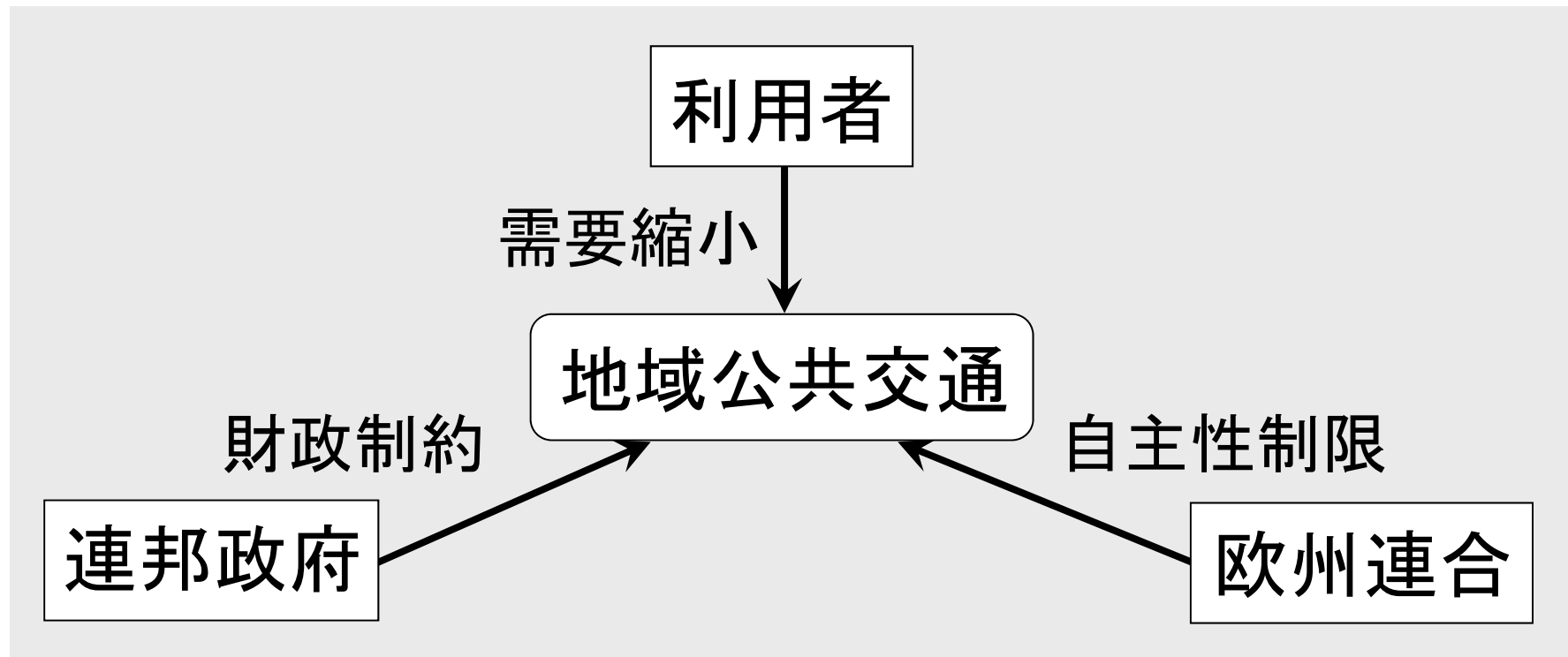
報告の目的①



3つの枠組みの強みから、ドイツが地域公共交通の維持を実現している理由を明らかにしたい

報告の目的②

ただし、ドイツの地域公共交通も、環境の変化に起因する複数の課題に直面している



課題に対処するために実施されている
取り組みも含めて検討したい

報告内容

I. 報告の背景と目的

II. 地域公共交通の維持を可能としている枠組み

1. 責任・権限
2. 財源
3. 組織

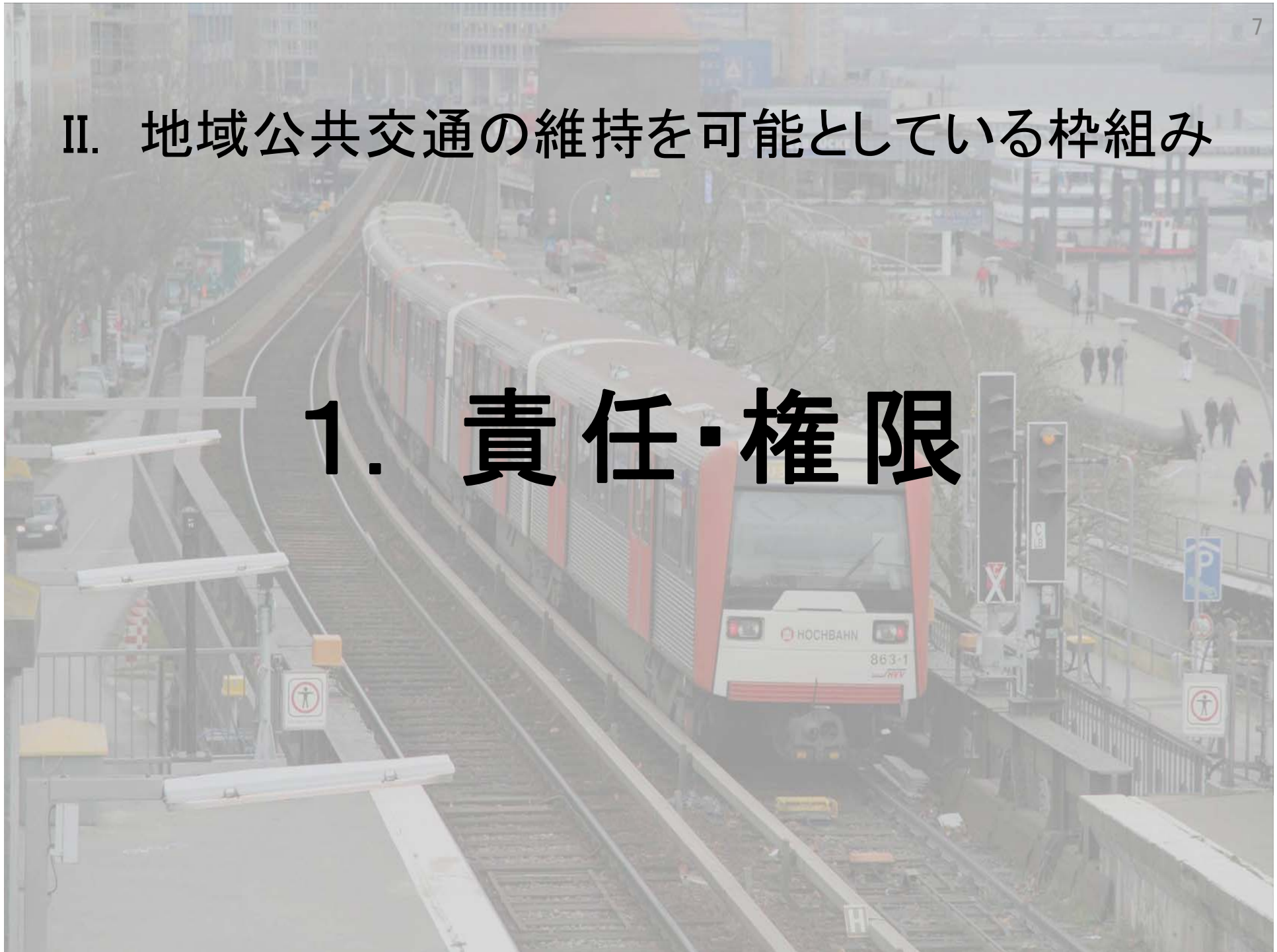
III. 地域公共交通が直面している課題と対処

1. 需要縮小
2. 財政制約
3. 自主性制限

IV. まとめ

II. 地域公共交通の維持を可能としている枠組み

1. 責任・権限



地域公共交通の位置づけ

住民に対し、公共近距離旅客輸送における十分なサービスの提供を保証することは、生存配慮に属する任務である。（地域化法第1条第1項）

■「公共近距離旅客輸送」

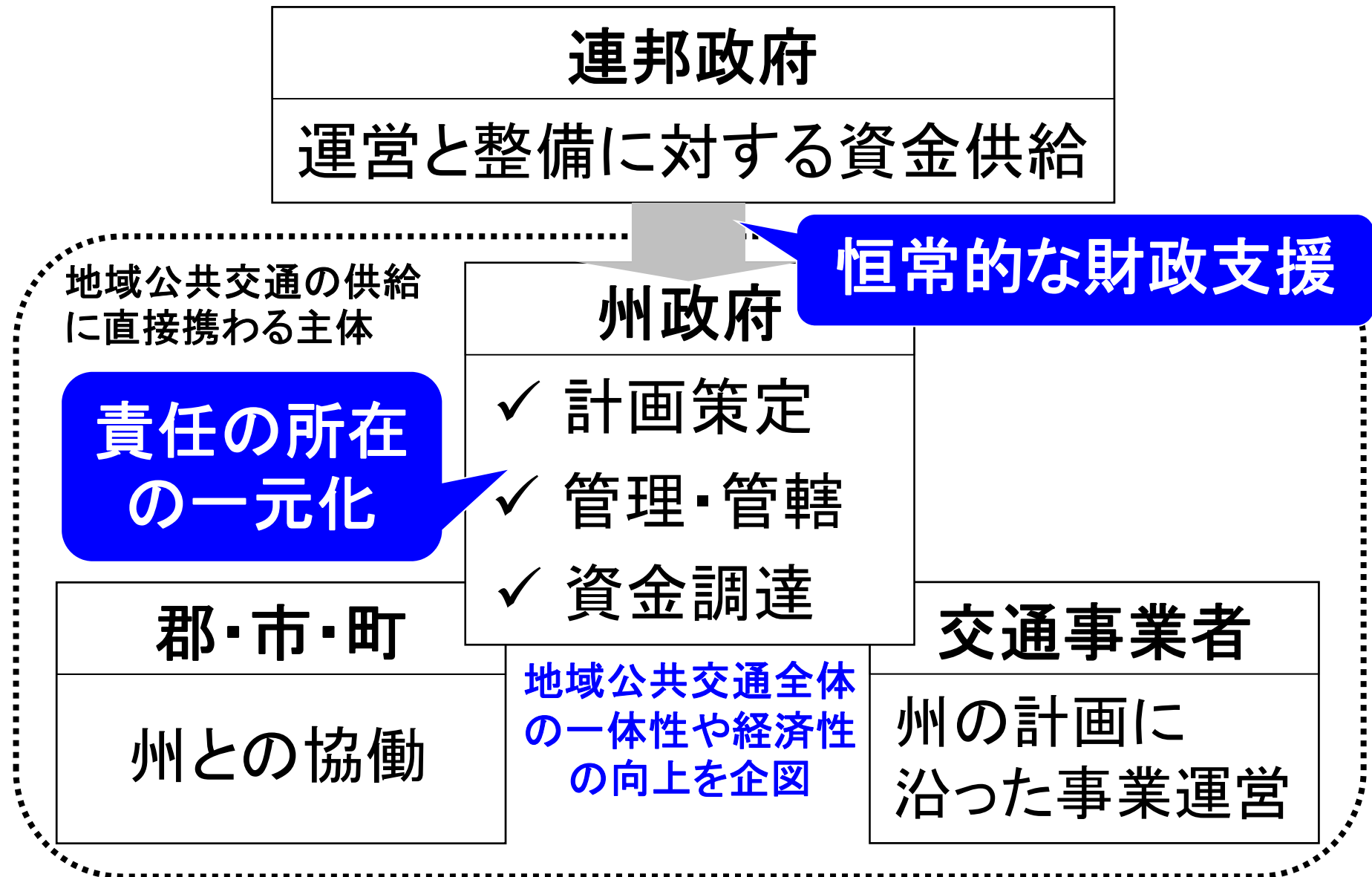
あらゆる公共交通機関による都市圏や地域内における輸送

■「生存配慮」

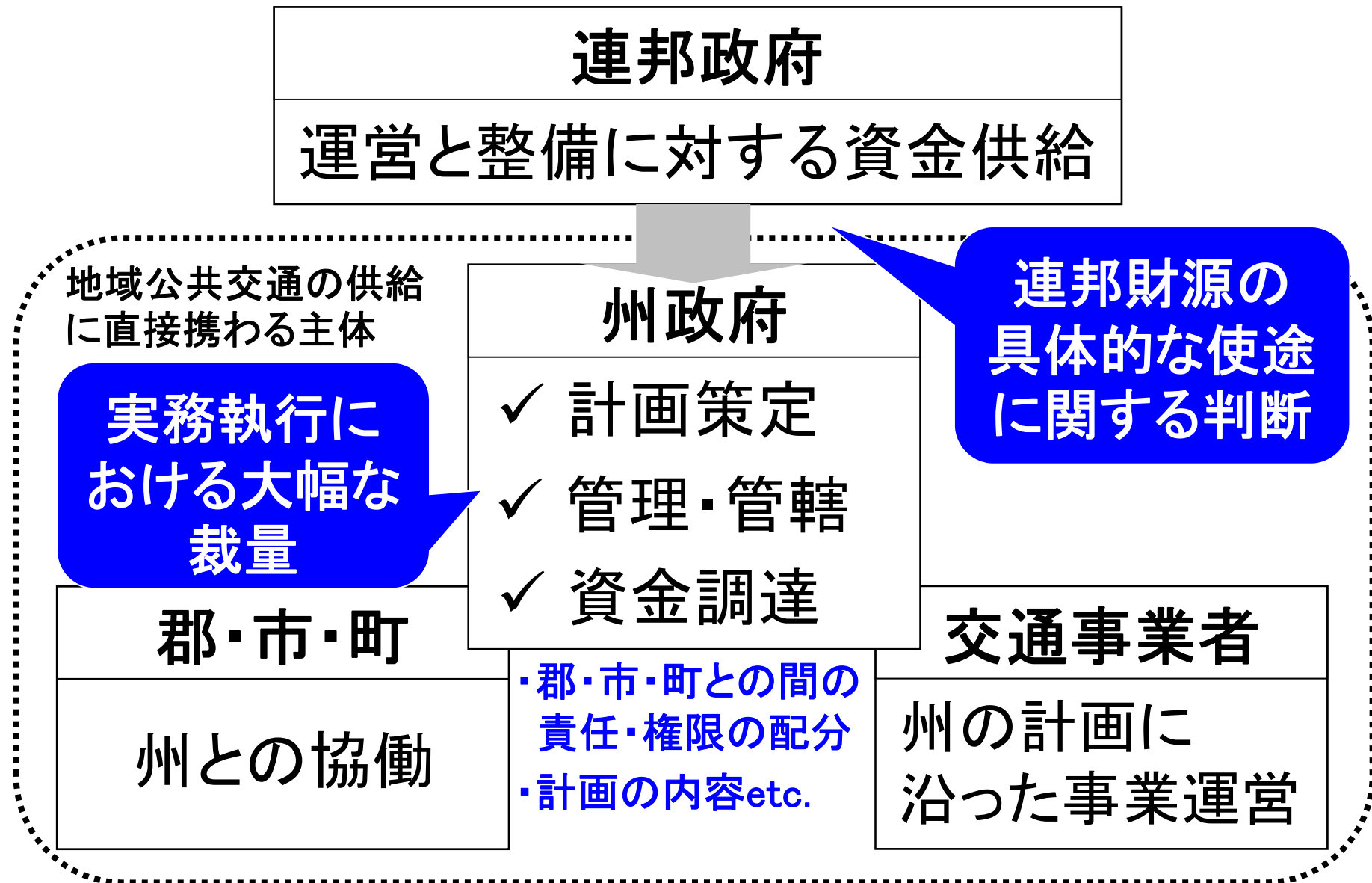
国民生活向上のために不可欠な物資やサービスを調達するという任務

地域公共交通の提供＝公共部門の任務と規定

各主体に賦課されている責任



州政府に付与されている権限



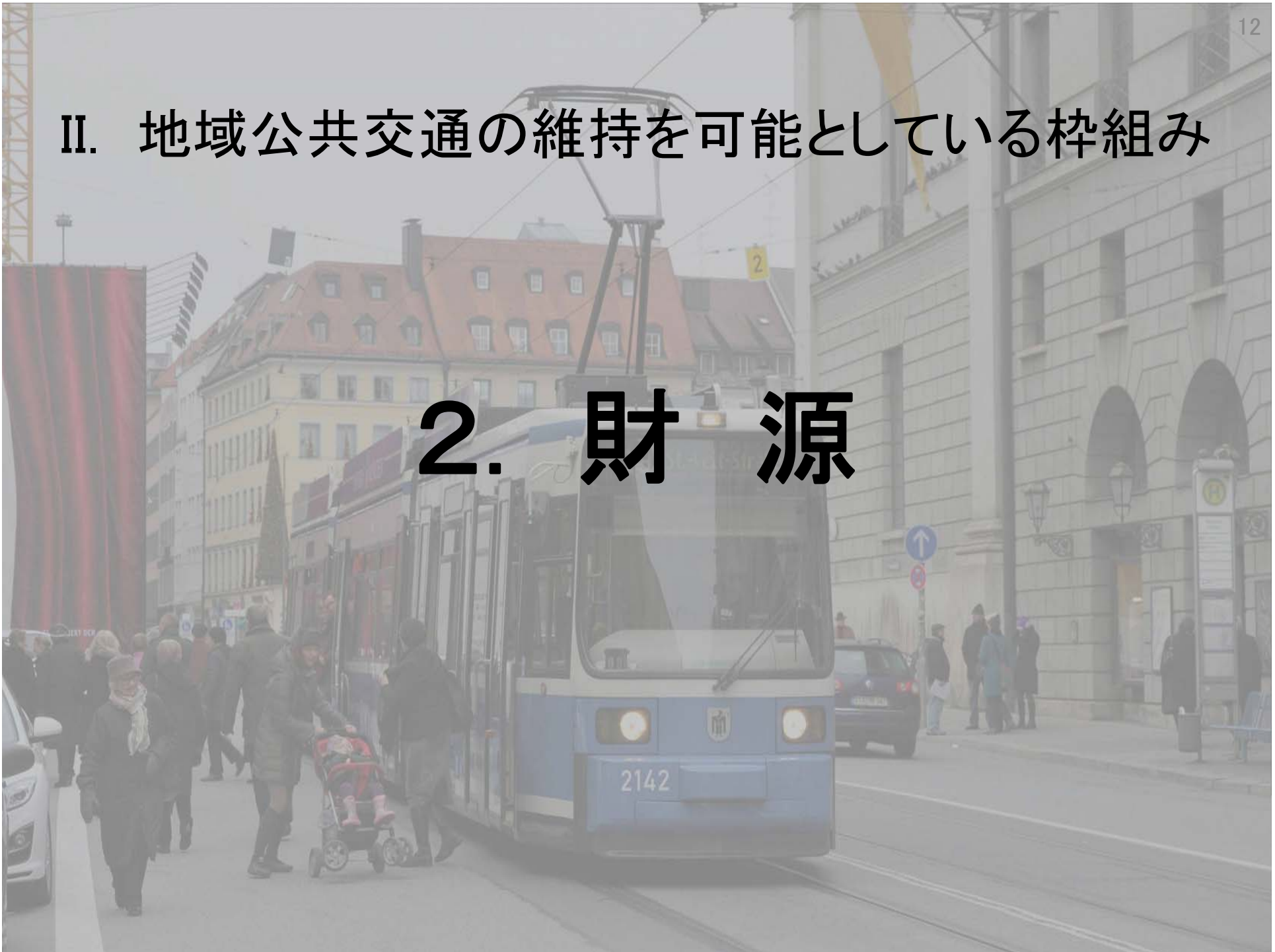
「責任・権限」の強み

- ✓ 法律で各主体の役割分担を明確に規定
→「他力本願」の回避
- ✓ 州に責任を集約すると同時に、権限も付与
→地方による主体性の発揮を可能に
- ✓ 連邦にも財源の提供という責任を賦課
→「地方任せ」の排除

鉄道改革を契機とする、連邦と各州との間の利害調整を経た成果（1996年～）

II. 地域公共交通の維持を可能としている仕組み

2. 財 源



地域公共交通向けの財源

運営のための資金

- 地域化法にもとづく助成(連邦)
- 社会政策的割引運賃の提供に対する補填(連邦)
- 自治体による欠損補填(州、郡・市・町)

整備のための資金

- 解消法にもとづく助成(連邦)
- 連邦交通路計画にもとづく投資(連邦)
- 自治体の自己資金(州、郡・市・町)

運営に対する連邦による助成

地域化法(RegG)にもとづく助成

■ 2015年の支給総額

73億5,000万ユーロ

■ 助成開始の経緯

連邦鉄道(当時)の近距離輸送に対する管轄・財政責任の連邦から州への移管(1996年～)

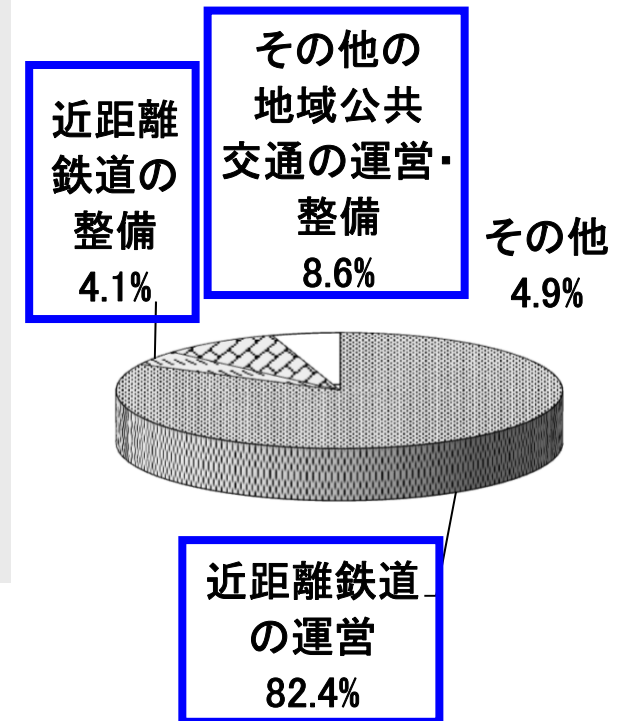
■ 助成の主旨

近距離鉄道運営に対する欠損補填※
(ただし、使途決定は各州に裁量)

※ 2014年における地域公共交通事業者の運賃収入等によるコストカバー率は、平均76.6%

- ✓ 連邦の鉱油(エネルギー)税収から財源確保
- ✓ 支給総額と各州への配分額をあらかじめ法律で規定
(税収額による変動を回避)

2015年における使途内訳



整備に対する連邦による助成

解消法(EntflechtG)にもとづく助成

■ 2015年の支給総額

15億9,550万ユーロ※

■ 助成開始の経緯

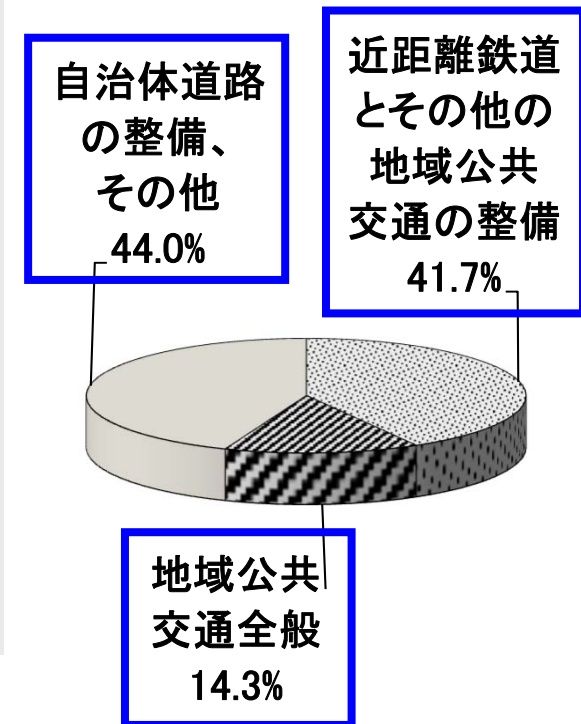
道路混雑に起因する都市機能の麻痺改善に向けた公共交通の利用促進(1971年～)

■ 助成の主旨

地域の交通インフラ(公共交通、道路)の改善投資に対する支援
(使途決定は各州に裁量)

※ 一部、連邦自身による整備計画向けの財源を含む

2015年における使途内訳



- ✓ 前身の「地域交通助成法(GVFG)」では、連邦の鉱油(エネルギー)税収から財源確保(2007年以降は、一般財源から確保)
- ✓ 支給総額と各州への配分額をあらかじめ法律で規定

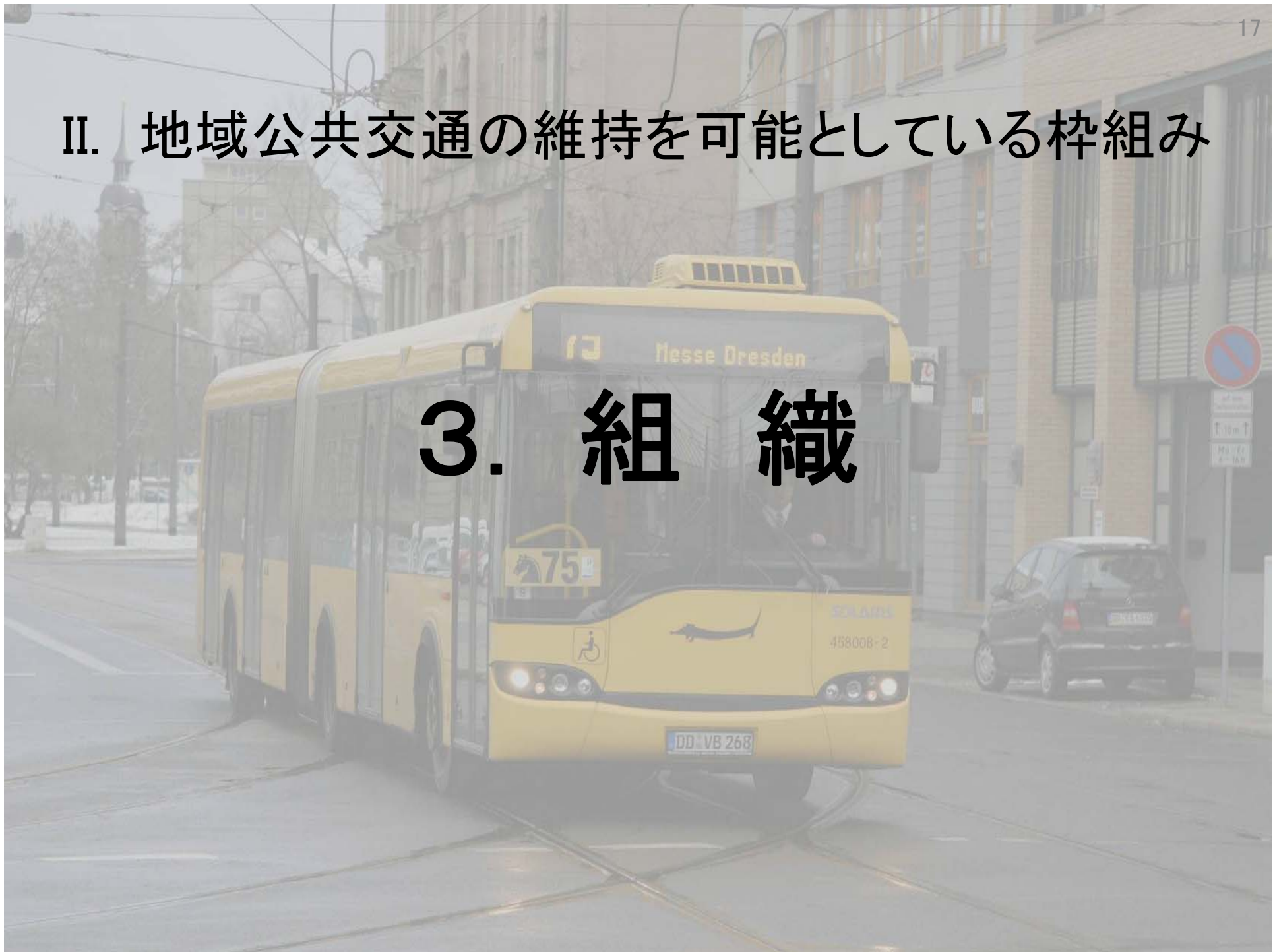
「財源」の強み

- ✓ 相当額の連邦財源を充当 (RegGとEntflechtGで歳出比2.8%)
→「属人性」の回避
- ✓ 総合交通政策的な発想にもとづく財源の確保
→比較的安定性のある税收の活用
- ✓ 支給額を事前に保証
→州にとっての予測可能性の実現

地域化法にもとづく助成金額については、
連邦と各州との間における論争に

II. 地域公共交通の維持を可能としている仕組み

3. 組織



地域公共交通における「運輸連合」の存在

各地の地域公共交通の利便性の高さ

- 共通運賃制度の運用
(運賃体系そのものの一元化)
- 物理的・時間的な抵抗を廃した
乗り継ぎの実践

※ 運賃、乗り継ぎとも、長距離列車とのリンクも考慮



交通機関や事業者の垣根を越えた提携が実現

運輸連合 (Verkehrsverbund) による利害調整の成果

“One fare, one ticket, one integrated transport system”

→ドイツの地域公共交通の特色に

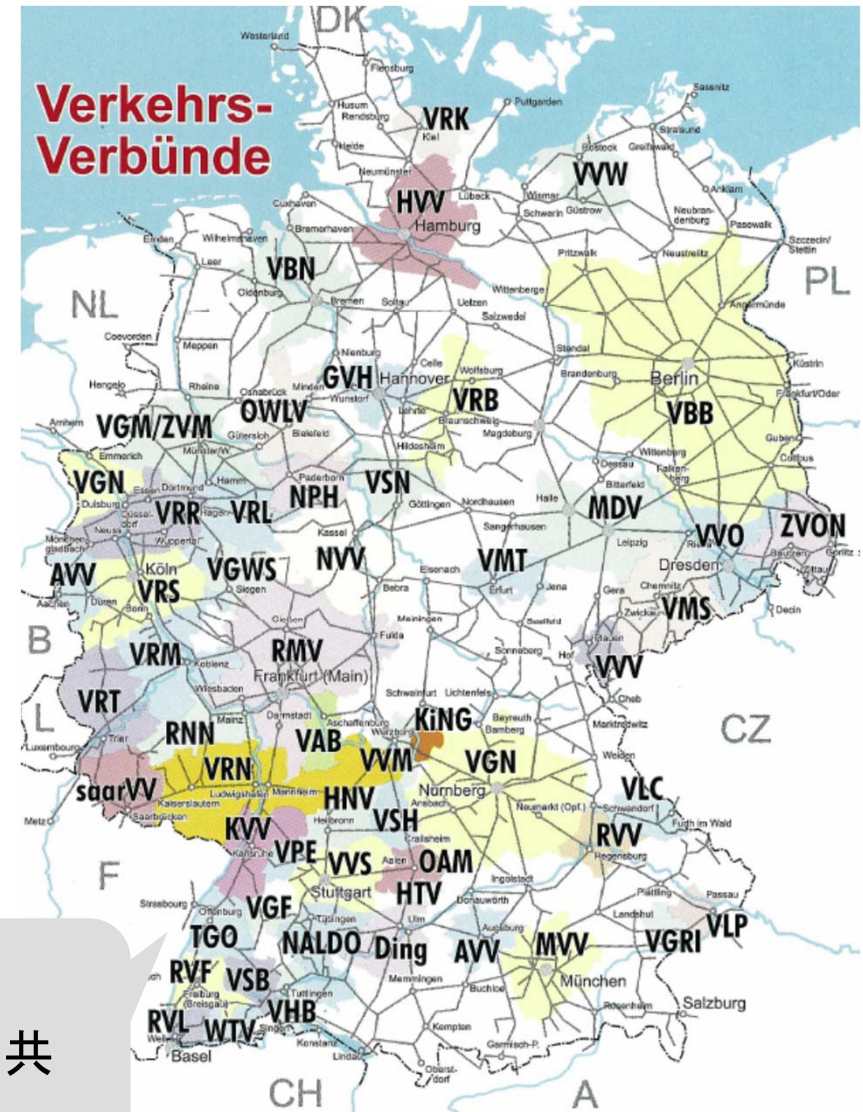
運輸連合とは

1965年、地域公共交通事業者間のカルテルとして登場
(マイカー対抗策としての低廉な共通運賃、競争を廃した運行計画)

1990年代以降は、州や郡・市・町が設立した運輸連合が増大
(行政の関与の強化)

地域公共交通の一体的な運営における有効性の承認

全国で60超が活動
(国土面積の3分の2、総人口の85%、地域公共交通の輸送実績と運賃収入の90%をカバー)



運輸連合の多様性

■ 共通点

✓ 定義

公共交通の競争力向上のために、事業者間のカルテルを政策的に支援する自治体の行政機関に近似する組織

✓ 役割

- ダイヤの策定
- 共通運賃制度の運用
- 運賃収入の事業者への配分

■ 相違点

✓ 運営主体

行政(36%)、事業者(28%)、行政・事業者(31%)、その他(5%)

✓ 管轄するエリアの属性

- 面積(800～30,367km²)
- 人口密度(105～1,433人／km²)

✓ 役割の詳細

- 管轄する交通機関の範囲
- 競争入札実施の有無
- 運賃収入の配分方法

→ひとしく「運輸連合」と名乗っていても、その実態は多様
州の地域公共交通政策や各地の事情の相違を反映

「組織」の強み

- ✓ 事業者間の提携をつうじた高い利便性の実現
→利用者からの支持の獲得
- ✓ 交通事業者と行政とが密接に連携
→州の政策と合致した地域公共交通の実現
- ✓ 運輸連合ごとの多様性
→各地の事情に適合した運営

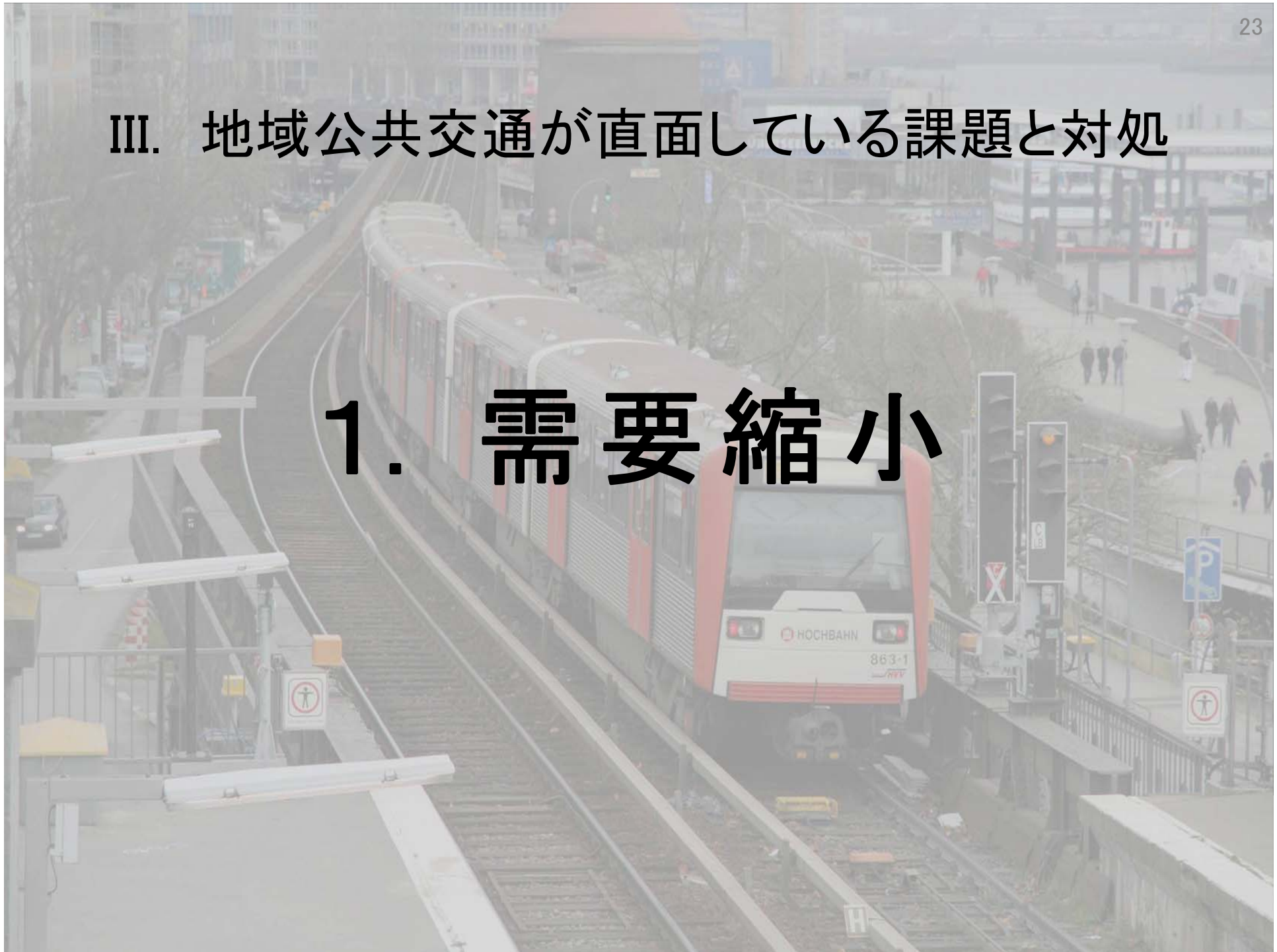
1965年以降、時間をかけて今日のような
普及・拡大へ

報告内容

- I. 報告の背景と目的
- II. 地域公共交通の維持を可能としている枠組み
 - 1. 責任・権限
 - 2. 財源
 - 3. 組織
- III. 地域公共交通が直面している課題と対処
 - 1. 需要縮小
 - 2. 財政制約
 - 3. 自主性制限
- IV. まとめ

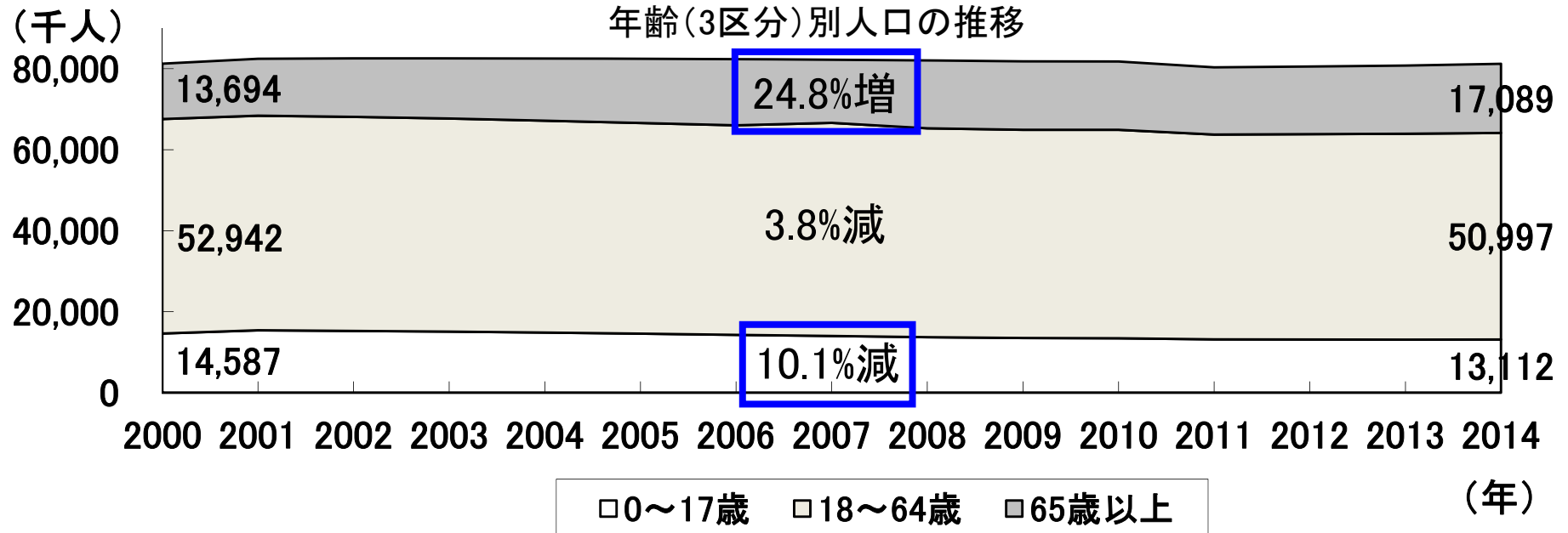
III. 地域公共交通が直面している課題と対処

1. 需要縮小



人口減少・少子高齢化の進行

ドイツの総人口は、2003年より継続して減少



地域公共交通への影響

- ✓ 一部の大都市を除き、輸送需要縮小の懸念
- ✓ 通学輸送が主体の地方部で輸送量に打撃
- ✓ 高齢者のニーズへの対応の必要性が拡大

需要縮小に対応した乗合公共交通システム

	運行経路	乗降車地	ダイヤ	車両	運賃
路線タクシー (Linientaxi)	固定	固定(降車地のみ任意も)	固定	ミニバス・バン orセダン	運輸連合と共通
ボランティアバス (Bürgerbus)	固定	固定(降車地のみ任意も)	固定	ミニバス・バン	運輸連合と共通or 運輸連合の運賃に追加or 運輸連合とは別個
タクシーバス (Taxibus)	固定or 起終点のみ固定	固定 【予約式】	固定 【予約式】	ミニバス・バン orセダン	運輸連合と共通
呼び出し乗合タクシー (Anruf-Sammeltaxi)	起終点のみ固定	乗車地は固定、降車地は任意【いずれも予約式】	固定 【予約式】	ミニバス・バン orセダン	運輸連合の運賃に追加
呼び出しバス (Rufbus)	任意	任意 【予約式】	任意 【予約式】	ミニバス・バン	運輸連合の運賃に追加

ボランティアバスとは

- 1985年、ノルトライン・ヴェストファーレン州に登場
- 運転士は無給の名誉職(地元のバス会社の運転士が兼務)
- バス会社の「社会主義的協力」にもとづく運行
- ボランティアバス運行を目的として設立された団体によって計画・運営
- 運営費用は、運賃収入、団体会員の会費、寄付のほか、市町村の財源

■ ブレーメン市とニーダーザクセン州で運行されているボランティアバス

- ・ 20地区で52系統を運行(2017年2月現在)
- ・ 年間28万人が利用(2015年)

- ✓ 運輸連合との密接な連携
運賃の共通化のほか、情報発信
(リアル、ウェブ)の一体化
- ✓ 既存のバスサービスとの差別化
高齢者や身障者による利用を促進



需要縮小への対処の特徴

デマンド交通等も運輸連合のサービスに組み込み



州や郡・市・町が策定する「近距離交通計画」
において、輸送需要縮小への対処方も決定



地域にとって最適な輸送機関の選択
継続的な運行を担保する安定的な財源の裏づけ

需要縮小に対応した乗合公共交通システムは、人口
減少・少子高齢化時代における輸送需要の受け皿に

III. 地域公共交通が直面している課題と対応

2. 財政制約



連邦助成金をめぐる動向

EUによる財政規律の遵守に向けた連邦政府の取り組み

- ・ 2010～2013年 財政赤字を800億ユーロ削減へ
- ・ 2016年以降 財政赤字をGDP比0.35%以下に

地域公共交通向けの財源にも歳出削減の影響

解消法(EntflechtG)にもとづく助成

- ✓ 前身の地域交通助成法(GVFG)にもとづく助成(～2006年)と比較して、支給総額は8割にまで縮小
- ✓ 2014年以降、使途拘束が消滅
- ✓ 2019年をもって、実質的に支給停止(連邦による整備計画向けの財源3億3,300万ユーロのみ)

財政制約への対処

交通事業者による対処

- コスト削減、収益拡大努力
- 事業者連合を通じたロビー活動

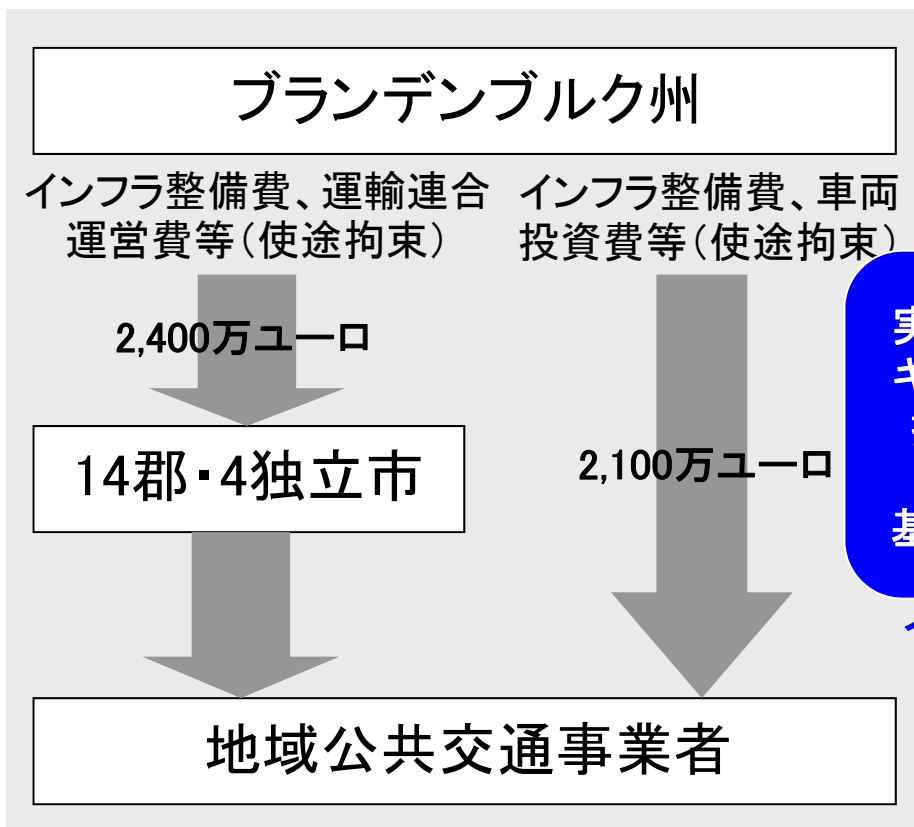
州、郡・市・町による対処

- 運賃値上げ、運行本数削減、軌道系輸送のバス転換
- 自己資金からの拠出額拡大
- 経済性の重視、競争原理の強化
- 州から下位自治体への財政権限の委譲

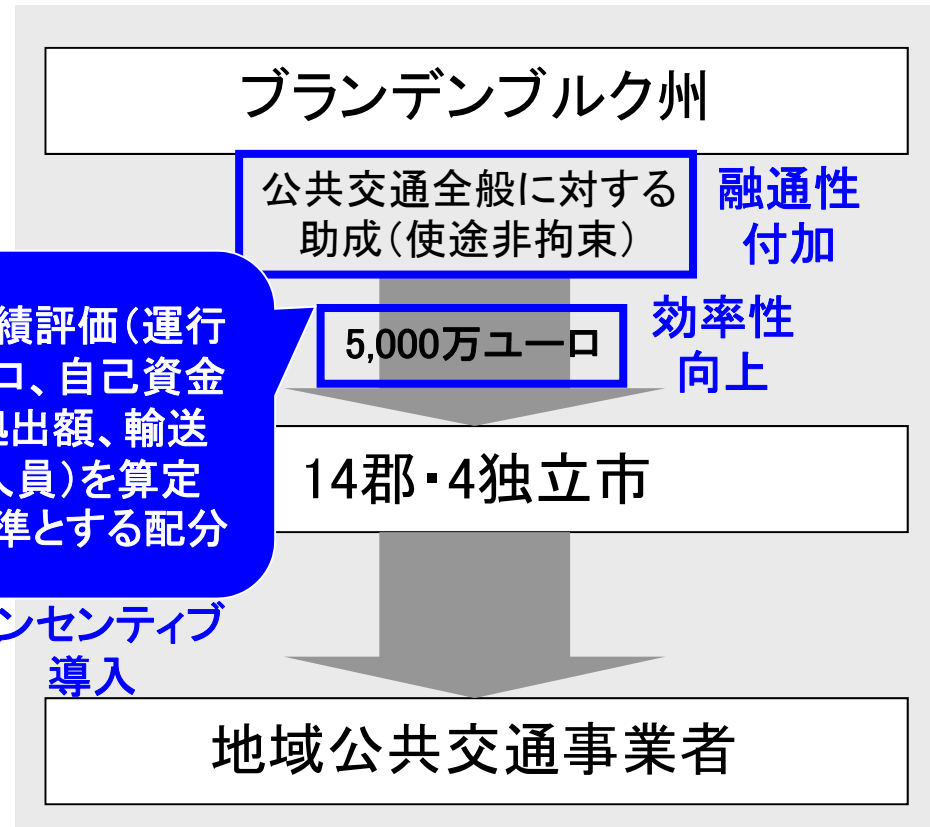
州から郡・独立市への財政権限の委譲

連邦から支給される財政支援につき、軌道やバスの管轄・財政責任を担う郡・独立市それぞれの実情に即した運用へ
→資金投下の効果を高めることを企図

■ 2005年「以前」



■ 2005年「以降」



財政制約への対処の特徴

「輸送サービス縮小」以外の対処も多く実行



州がみずからの財政責任や裁量権を
行使して、柔軟に対応



連邦助成金の削減を根拠とする、
輸送サービスの品質の急激な劣化を回避

州や下位自治体にとり、政策能力のさらなる
向上は必須

III. 地域公共交通が直面している課題と対処

3. 自主性制限



欧州における運輸部門の自由化

EUの共通運輸政策

市場統合に向けて、人と物の自由な移動の実現を目指す

鉄道、道路、航空、海運の輸送事業の自由化を推進
(加盟各国は従う義務あり)

近距離鉄道も自由化の対象に

2020年 国内旅客鉄道輸送市場の自由化

2023年 公共サービス義務(PSO※＝近距離鉄道輸送)
契約の競争入札の原則義務化※※

※ Public Service Obligation

※※ 当局が列車運行に直接携わる場合、契約規模が小さい場合などは例外扱い

各国の地域公共交通政策関係主体の自主性を制限

近距離鉄道の運営形態

各州が輸送サービスの仕様を決定し、競争入札によって
選定した鉄道輸送事業者と契約を締結

収益リスクの配分方による輸送契約の分類

収支差額契約 (ネットコスト契約)

- ・ 補助金額を入札
- ・ 鉄道事業者が収益リスクを負う

インセンティブ付き 総費用契約

- ・ 各州が収益リスクを負う
- ・ インセンティブ要素の達成により、
鉄道事業者は追加収入を獲得

総費用契約 (グロスコスト契約)

- ・ コスト総額を入札
- ・ 各州が収益リスクを負う

需要が過小なドイツ
では、収支差額契約
のもとでは中小事業者
の経営が困難に



近年は、多くの州が
自らリスクを負う
契約形態へとシフト

2011年より、競争入札の実施を各州に義務付け

輸送契約の獲得をめぐる競争入札の現状

競争入札のプロセス

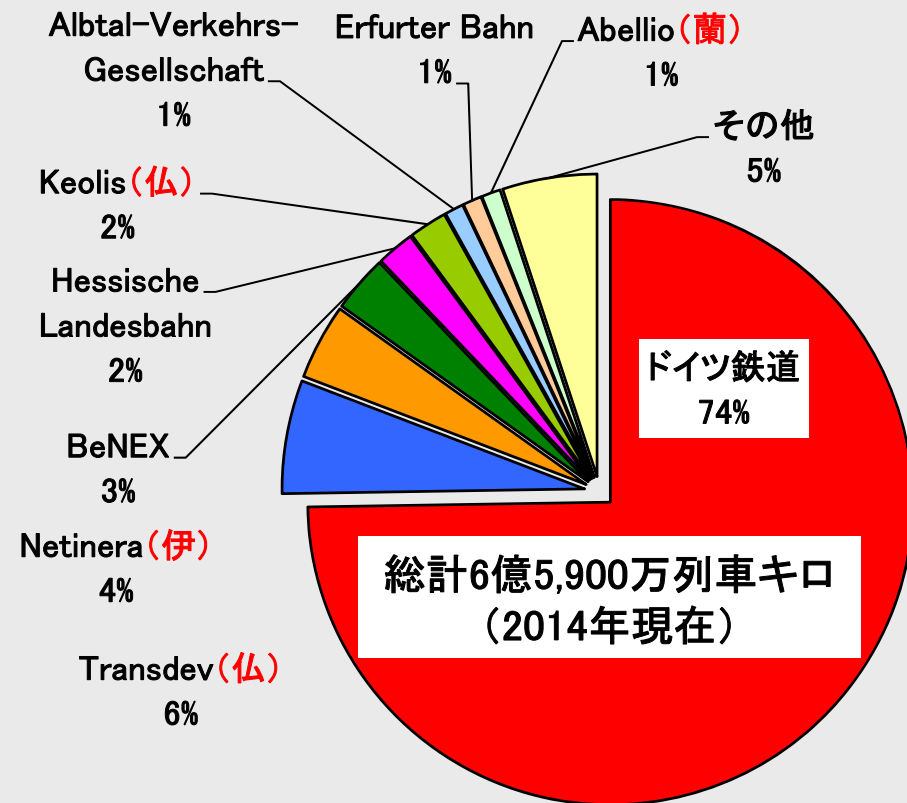
州自身で、入札対象路線における鉄道輸送事業の運営コストを算定



応募事業者が提示してきたコスト総額の妥当性を審査※

※ 当初は契約額の低さを偏重する傾向が観察されたが、対象路線単独での事業継続の安定性なども重視する方向性へと変化

輸送契約ベースの鉄道事業者別シェア



出所: BAG SPNV「Marktreport SPNV 2015/16」

経験の蓄積を背景に、各州自身が市場の変化を喚起

自主性制限への対処の特徴

EUによる要請に先んじて、
近距離鉄道に競争入札を導入



管轄・財政責任を負っている州が、試行錯誤
しながら、鉄道運営に関する知見を獲得



市場総体の活性化を達成

容易ではない、「鉄道」による地域公共交通
サービスの維持・存続

IV. まとめ



地域公共交通の維持に向けた枠組みと課題への対処

連邦の目標：地域公共交通の十分な提供

- 制度面の枠組み：工夫された「責任・権限」の配分
- 資金面の枠組み：堅固な「財源」の担保
- 実践面の枠組み：実地的な「組織」の運営

政策議論や試行錯誤を経て、漸進的に制度構築

- ✓ 重層的な仕組みとなって、地域公共交通の維持を実現
- ✓ 複数の課題に直面しつつも、上記の枠組みを活用して効果的に対処

地域公共交通に対する日独の考え方の相違

■ ドイツ

地域公共交通の運営は、もとより
不採算なもの



地域公共交通の提供は、公共部門
が関与して確保すべき任務



地域公共交通は、行政が体系的に
取り組むべき領域

■ 日本

地域公共交通は、独立採算での
運営が可能



地域公共交通は、交通事業者に
提供を任せるべき産業



地域公共交通は、政策的対処が必要
な事柄にのみ行政が関与すべき領域

外部環境の変化により、従来のような考え方では立ち行かなくなったのが、近年における日本の地域公共交通の現状

不利な条件にも関わらず、強固な地域公共交通
を構築してきたドイツは、多彩なヒントを提供

主要参考文献

- 秋山一郎(1974)「運輸連合論」、『國民經濟雜誌』第129巻第4号、pp.1-17、神戸大学
- 岡田理樹(2007)「EUの旅客鉄道部門における公共サービス義務関連法令の改定」、『運輸と経済』第67号、pp.74-81、(財)運輸調査局
- カトリン・ケスタ、青木真美(2003)『ドイツにおける鉄道の地域化(運輸と経済ブックレット No.2)』、(財)運輸調査局
- (独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構(2005)『主要鉄道先進国の鉄道整備とその助成制度(平成16年度版)』
- 土方まりこ(2005)「ドイツにおける地域交通助成制度とその変容」、『運輸と経済』第65巻第11号、pp.82-91、(財)運輸調査局
- 土方まりこ(2008)「ドイツ: インセンティブ要素に基づいた地域交通助成金運用の発展」、『運輸と経済』第68号第7号、pp.76-77、(財)運輸調査局
- 土方まりこ(2010)「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』第70巻第8号、pp.85-95、(財)運輸調査局
- 土方まりこ(2013)「ドイツにおける地域公共交通政策の理念と実践」、『交通学研究』第56号、pp.155-162、日本交通学会
- Marianne Motherby(2009) *Kompendium Eisenbahn-Gesetze*, Eurailpress
- Thomas Muthesius(1996) „Die rechtlichen Grundlagen der Regionalisierung des Nahverkehrs“, *Taschenbuch der ÖPNV-Gesetze der Länder*, pp7-23, Hestra-Verlag
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV-Förderkreis e. V. (2009) *Differenzierte Bedienung im ÖPNV*, VDV
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV-Förderkreis e. V. (2009) *Verkehrsverbünde*, VDV