

都市内公共交通における関係主体間の連携を実現するドイツの「運輸連合」

一般財団法人交通経済研究所 土方 まりこ

ドイツの都市内公共交通は、輸送モードや交通事業者の相違を超えた連携に基づく優れた利用者利便性を提供しているが、その達成に向けては、各地で運営されている「運輸連合」という組織が大きな役割を果たしている。本稿では、運輸連合が持つ一般的な意義に並び、運輸連合による関係主体間の連携の実現方についても、具体的な事例をもとに示した。

はじめに

ドイツは、わが国と同じく世界有数の自動車大国であるが、都市内公共交通が高度に整備された国でもある。首都であるベルリンや国際金融センターとして機能するフランクフルトなどの大都市において都市鉄道、地下鉄、路面電車・LRT、バスなどが高頻度で運行されているほか、その他の都市圏もそれぞれの規模に応じた公共交通体系を構築している。

ところで、ドイツ各地の都市内公共交通は、異なる輸送モードに乗り換えたり、複数の交通事業者をまたがったりする場合においても、1枚の乗車券で利用することがひろく可能となっている。のみならず、ゾーン運賃制度（図1参照）の採用などにより、同一の都市圏内に所在する輸送モードや交通事業者の間で運賃体系そのものが一元化されていることから、一定のエリア内でそれらを乗り継ぐ際には、運賃も加算されない。このいわゆる共通運賃制度がもたらす利便性は、旅行者

としても実感できるものであり、1日乗車券などを購入すれば、運賃支払いに伴う煩わしさを感じずに、かつ安価に複数の公共交通機関を乗り継ぎながら、都市圏内の観光目的地を広範に巡ることが可能である。

また、公共交通機関を乗り継ぐ際に発生する時間的、および物理的な抵抗の排除が強く企図されており、待たずに乗り換えることができるように接続ダイヤが設定されているだ

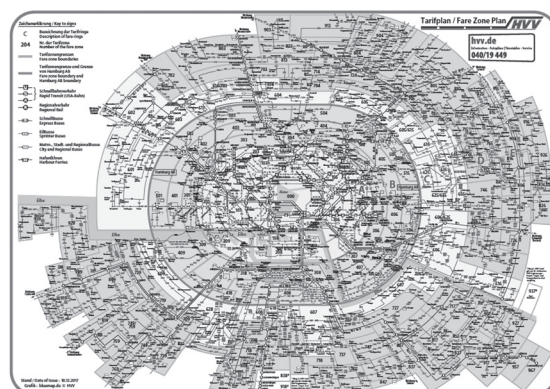


図1 ゾーン運賃制度の例（ハンブルク運輸連合）

出典：ハンブルク運輸連合ウェブサイト

写真 路面電車とバスの同一平面での乗り換えの例
(カッセル市)



出典：筆者撮影

けではなく、上下左右への移動の必要性を最小化すべく、異なる輸送モード間における同一平面での乗り換えなども数多く実践されている（写真参照）。このような側面からは、公共交通機関を日常的に利用する居住者にとっての利便性向上にも配慮がなされていることがうかがえる。

以上のようなドイツの都市内公共交通の特長は、輸送モードや交通事業者の相違を超越した継続的な連携が達成されていることを大前提とするが、その実現は各地で結成されている「運輸連合（Verkehrsverbund）」と呼ばれる組織に負うところが大きい。

そこで本稿では、今日のドイツにおいて都市内公共交通を支えている枠組みに関して述べた上で、同国を発祥の地とするこの運輸連合という組織が担っている意義を明らかにする。さらには、運輸連合によって実現されている都市内公共交通における行政主体や交通事業者の連携のあり方について、具体的な事例をもとに示すこととする。

1 都市内公共交通を支える枠組み

ドイツにおいては、西ドイツ連邦鉄道と東ドイツ国鉄の統合・株式会社化を主眼とする

鉄道改革が1994年に開始されたが、その一環として、地域による都市内公共交通の一体的な運営を実現すべく、従来は連邦によって担われていた近距離鉄道（都市鉄道や地方鉄道）に対する管轄・財政責任が全16州へと移管された。

この「公共近距離旅客輸送の地域化」と呼ばれる措置には、近距離鉄道の運営に要する莫大な財政負担を免れようとした連邦と、連邦からの財政調整を条件として同鉄道に対する責任を受け入れた各州との間における妥協の産物としての側面もある。

しかし、地域化の実施に際して制定された連邦法が、地域公共交通サービスの十分な提供の保障は行政の責務であるとの旨を初めて明記するとともに、都市内公共交通を支える枠組みを各州に共通する制度として構築したことに鑑みれば、地域化がドイツにおける地域公共交通政策の転換の契機となったことは間違いない。なお、本稿においては「都市内」公共交通と記すが、ドイツの地域公共交通行政はいわゆる「都市部」と「地方部」という分類を設けておらず、双方に同じ内容の政策を適用している。

（1）連邦への責任の賦課

地域化の実施に向けた議論の過程においては、近距離鉄道に対する管轄・財政責任の移管に伴う連邦から各州への補償の有無を巡り、両者の間に対立が発生したが、激論の末、連邦は1996年より各州へと補償財源を支払うこととなった。以来、連邦による歳出削減の影響を受け、金額が縮小された時期も含まれるが、各州は近距離鉄道の運営における欠損補填を主目的とする資金を継続的に受給してきた（2017年における支給総額は、全16州で80億ユーロあまり）。このほかにも、地域の交通インフラの改善投資を支援するため

の連邦財源が各州に供給されている。

こうした財政面での責任が連邦に賦課されていることにより、ドイツの地域公共交通政策においては、いわば「地方任せ」なあり方が排除されている。かつ、連邦による財政措置には、相当額の資金が充当されているほか、総合交通政策的な発想に基づき、比較的安定性の高い税収（ガソリン等の消費を主要な課税客体とするエネルギー税）が活用できていることに加えて、支給額が事前に連邦法に明記され、各州にとっての予測可能性が実現されているといった特徴を備えていることから、実効性の高さも認められる。

（2）各州への権限の付与

地域化の実施に伴い、各州は近距離鉄道を管轄するようになったが、あわせて地域公共交通全般の計画策定、運営ならびに資金調達に関する責任も担うことになった。ただし、この責任の履行に向けた方法を自らで規定することが認められている。連邦法は、各州が行政実務を担当する「任務担当者」を指定すること、および地域公共交通整備の骨子を定める「近距離交通計画」を策定することには言及しているが、そのための具体的な方法については、やはり各州の判断に委ねている。

また、上述の通り、少なからぬ金額の資金が連邦から各州に支給されているが、財政措置の趣旨に反しない限り、各州はこの連邦財源の使途を自らで決定する権限も有している。

以上のように、各州は地域公共交通に対する責任を包括的に担っている一方で、複数の側面において大幅な裁量権を付与されている。これにより、各州が地域公共交通政策に主体的に取り組む上での相応の枠組みが構築されていると評することができる。

2 運輸連合が担っている意義

前項で述べたような地域化の実施以降、各州は「公共近距離旅客輸送法」等と呼称される州法を策定し、それぞれの地域公共交通政策の理念やその実践に向けた手続きの大枠を定めている。

（1）任務担当者の指定

既述の通り、各州は任務担当者を指定する権限を有している。任務担当者とは、各州において地域公共交通政策の実務全般を執行する行政主体であり、所轄する領域内で運営される公共交通機関のサービスの仕様を決定した上で、交通事業者と契約を締結し、その提供を委託するといった任務を負う。

各州の州法における任務担当者の指定状況について確認すると、まず、おおむね「近距離鉄道」と「道路公共交通（地下鉄、路面電車・LRT、バス）」の別に任務担当者が指定されていることが明らかとなる。うち、近距離鉄道については、州自身が任務担当者となっている州、州内の自治体（郡、郡独立市、市町村）への任務の移管を容認しつつ自らが任務担当者を担っている州、ならびに自治体やその連合体を任務担当者としている州という3種の対応が見られるが、州が直轄するケースが多い。一方、道路公共交通に関しては、いずれの州も自治体である郡、郡独立市、中規模以上の市町村、あるいは自治体の連合体を任務担当者として指定している。

つまり、近距離鉄道と道路公共交通とは、異なる階層の行政主体が任務担当者として指定されているという実態があるが、これは各輸送モードの運行エリアの広狭（鉄道は複数の自治体に跨って広域で運行されるのに対し、道路公共交通は単体の自治体内で運行が完結することが多い）や交通事業運営に係る経緯（鉄道は連邦鉄道や国鉄によって運営

されてきた一方で、道路公共交通は自治体が運営する公営事業としての歴史が長い）などが考慮されたことによっている。

(2) 運輸連合とは

ところで、本稿で検討対象としている運輸連合とは、利便性向上を通じた地域公共交通の利用者の増加に向けて、輸送モード間、あるいは交通事業者間における高度な連携の実現に資するための組織として定義できるが、そもそもは1965年にドイツ北部のハンブルク市で構築された協働体制を端緒とする。このハンブルク運輸連合は、自社の輸送人員の減少に危機感を抱いた交通事業者が、市内の他の事業者に運行の一元化と共通運賃制度の導入を提唱したことをきっかけに結成された交通事業者による組合組織であった。

同運輸連合の任務は、①公共交通機関全体の運行計画とダイヤの策定、②事業者間で共通の賃率の設定と運用、③プールした運賃収入の事業者への配分、④広報・宣伝活動の共同展開などであったが、これらにより、利用者にとっては「一元化された運賃体系の下、1枚の乗車券で、互いに有機的に結節された公共交通機関の利用が可能」という状況が具現化される。その有意性が認められ、1970～1980年代の西ドイツでは、各地の交通事業者がハンブルク運輸連合による試みに追随した。なお、上記の①～④は、今日においても運輸連合の一般的な任務となっている。

もっとも、運輸連合の結成の有無をはじめ、その属性や役割等に関しても、連邦法はこれまでに一切規定してきていない。それにも関わらず、地域化の実施以後、大半の州が運輸連合に言及する条項を州法に設けており、その意義について定めている。既述の通り、多くの州において近距離鉄道と道路公共交通と

で相違する行政主体が任務担当者として指定されているが、複数の州が運輸連合をそうした任務担当者間で構築すべき協力関係として位置付けているほか、交通事業者間、もしくは任務担当者と交通事業者の間における連携のあり方としている州もある。さらには、本来的には行政主体である任務担当者が遂行すべき、交通事業者との輸送契約の締結や近距離交通計画の策定等の任務を運輸連合に負わせている州も見られる。

なお、州法では運輸連合に言及していない州を含め、実際には全ての州において運輸連合が結成されている。とりわけ、地域化後のドイツでは、全国的に運輸連合の新設が相次いだことに加え、州や郡・市町村なども運輸連合を設立するようになった。このことは、地域公共交通の一体的な運営を目指す上で、運輸連合が有用であると各地の行政が認識したことの証左と言える。

3 運輸連合による連携の実現

運輸連合一般の意義は前項の通りであるが、関係主体間における連携の実現方法を含め、ドイツ全土で60あまりを数える運輸連合のあり方は相互に異なっている。その多様性の一端を示すべく、ここでは2つの運輸連合を事例として概観することとする。

具体的には、40年間の歴史を有するシュトゥットガルト運輸・運賃連合（Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GbmH：以下、「VVS」）と地域化の実施以降に設立されたシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン近距離運輸連合（Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GbmH：以下、「NAH.SH」）を取り上げる。

(1) 組織の諸元

ア VVS

VVSが所在するシュトゥットガルト市は、南部のバーデン＝ヴュルテンベルク州の州都であり、ダイムラーやボルシェといった世界的な自動車メーカーが本社を置くドイツを代表する工業都市でもある。

VVSはハンブルク、ハノーファー、ミュンヘン、フランクフルトに続く5番目の運輸連合として、1977年に州による主導で設立された。都市鉄道であるSバーンの開業を契機として総合的な地域交通政策を実現するための手段と位置付けられ、当初からエリア内の公共交通機関を網羅する形で運営を開始した。なお、VVSの設立を主導したのは州であるが、その運営にあたったのは交通事業者であった。

今日、VVSが所轄しているエリアはシュトゥットガルト市とその周辺4郡であり、総面積は3,012km²、総人口はおよそ250万人である。エリア内のすべての公共交通機関を対象として、ゾーン運賃制度の運用などにあたっている（図2参照）。近年においては、夜間や公共交通空白地帯における輸送需要に対応すべく、既存の定期定路線型の公共交通機関を補完する輸送モードの活用に取り組ん

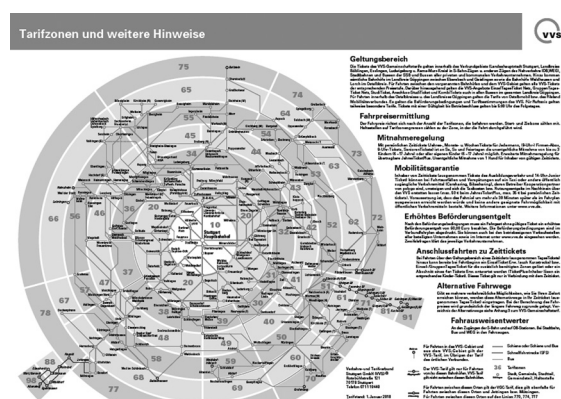


図2 VVSにおけるゾーン運賃図

出所：VVS ウェブサイト

でおり、共通運賃でこれらを利用することも可能としている（以上、表1参照）。将来的には、新たなモビリティサービス（ライドシェアリング、カーシェアリング、バイクシェアリングなど）の提供事業者と協働することも目指している。

イ NAH.SH

NAH.SHの本拠地は、北部のシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の州都であり、軍港などでも著名なキール市にある。

NAH.SHは、2014年に設立された最も新しい運輸連合の一つであり、近距離鉄道の任務担当者であった州営の交通サービス会社（地域化の実施を踏まえて1995年に設立）を改組した組織である。運輸連合への転換により、バスを管轄している郡や郡独立市による関与を促すことを通じて、鉄道とバスの連携の深度化に寄与することが企図された。

NAH.SHはシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州全域を所轄しており、その総面積は1

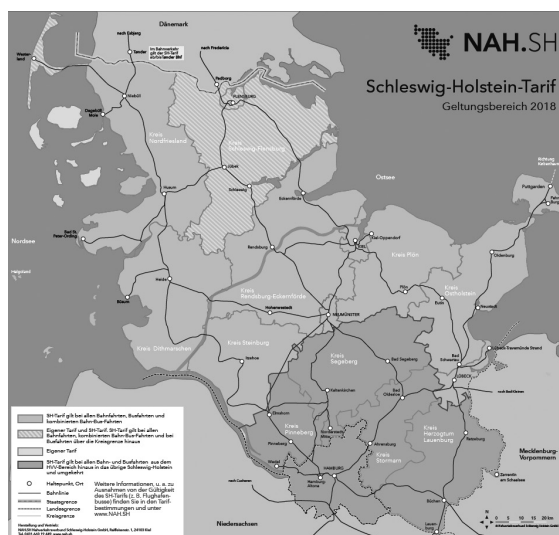


図3 NAH.SHにおける共通運賃の導入エリア

注）塗り分けされたエリアによって、共通運賃の導入状況には差異がある。また、ゾーン制ではなく、距離比例制の運賃制度が運用されている。

出所：NAH.SH ウェブサイト

表1 VVS と NAH.SH が管轄している輸送モード (2018 年 7 月現在)

	VVS	NAH.SH
定時定路線型の公共交通機関	所轄エリア内のすべての公共交通機関を網羅。 ・近距離鉄道 －都市鉄道（S バーン）：7 系統、289km（各系統の距離の合計、以下同じ） －地方鉄道（IRE、RE、RB）：15 系統、500km ・LRT・路面電車、アプト式鉄道、ケーブルカー：19 系統、239km ・バス（トロリーバス、高速バスを含む）：427 系統、6,702km	シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州からの委任により、近距離鉄道の任務担当者として、同鉄道を直接的に管轄。バスを始めとする他の輸送モードは、その任務担当者である郡や郡独立市が管轄。 ・地方鉄道（RE、RB、A）：28 系統、1,179km（線路延長） ・快速バス：1 系統、州の財政負担により運行
補完的に活用している輸送モード	夜間における輸送需要に対応 ・S バーン ・バス ・路線タクシー：郡や市町村の財政負担により運行 金・土曜（バスは木～土曜）、および祝日の前日に限り終夜運転を実施。いずれも VVS 運賃で乗車可能。 公共交通空白地帯における輸送需要に対応 ・ボランティアバス ・呼び出し乗合バス ・地域バス 市町村などの財政負担により運行。一部は VVS 運賃で乗車可能。	公共交通空白地帯における輸送需要に対応 ・ボランティアバス 市町村などの財政負担により運行。

出所：各種資料より作成

万 5,803km²、総人口は 286 万人ほどである。前身の交通サービス会社と同様、州からの委任に基づき、任務担当者として近距離鉄道を管轄している。郡や郡独立市が任務担当者となっているバスを始めとする道路公共交通は、NAH.SH による直接的な管轄対象には含まれていないが、鉄道と共通の運賃制度の導入には至っている（図3参照）。NAH.SH は、鉄道輸送を補完するための快速バスを投入したほか（以上、表1参照）、過去に運行を停止した近距離鉄道の再開通などにも取り組んでいる。

(2) 各主体との関与方

ア VVS

上述の通り、VVS は交通事業者が運営し

ていたが、地域化の実施に伴い、1996 年には任務担当者と交通事業者が共同で運営する運輸連合へと改組された。今日、VVS は双方が 50% ずつを出資する有限会社となっている。

異なる輸送モードを管轄する複数の階層の行政主体が VVS の運営に参画している点から、任務担当者間の調整において運輸連合が果たしている役割の大きさがうかがわれる。そうした任務担当者のうち、最も持分が大きいシュトゥットガルト地域連合とは、シュトゥットガルト市と周辺 5 郡を所轄し、有権者が直接選出した議員によって構成される議会に加えて、エリア内の市町村から賦課金を徴収する権限なども有する固有の政治・行政主体である。業務領域が限定されていること

もあり、都市内公共交通政策に重点的に取り組んできたという経緯を有するため、VVSもシュトゥットガルト地域連合との協働を重要視している。その他の行政主体との関係においては、シュトゥットガルト市や各郡の委託を受けて、VVSがそれぞれの近距離交通計画の策定にあたっている。

ただし、VVSは任務担当者ではなく、かつ、交通事業者が運営主体に含まれていることから、輸送サービスの提供を委託する交通事業者の選定に向けた入札のプロセスなどに直接的に関わることはない。任務担当者と交通事業者の双方に対して中立的な立ち位置を確保しながら、前述したような運輸連合の一般的な任務に従事している。なお、運営主体に交通事業者が含まれている点は、運賃やマーケティングに関する戦略を策定する上での合意形成に向けた調整プロセスの簡素化に繋がっているという（以上、表2参照）。

イ NAH.SH

既述の通り、NAH.SHは2014年に設立された新しい運輸連合であり、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州内の任務担当者が出資する有限会社として運営されている。

NAH.SHは、最大の出資者である州による委託に基づき、近距離鉄道の任務担当者として、輸送サービスの調達に向けた入札の実施や契約の締結に従事している。あわせて、州全域を対象とする近距離交通計画の策定も担っている。さらには、連邦や州から支給される地域公共交通の運営や整備のための公的財源の管理にもあたっており、交通事業者や郡・郡独立市などへの財源の配分を行っている。こうした側面に鑑みた場合、NAH.SHは州の行政機関そのものとして機能していると見なすことが可能である。

隣接するハンブルク市との関係において

も、州の意向を代弁することがNAH.SHに要請されている。すなわち、ドイツ全土でも2番目の人口規模を誇るハンブルク市は、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の通勤・通学圏に相当するため、地域公共交通政策の分野においても密接に連携している。しかし、対照的な都市構造を有する両者は、利害を異にする局面もある。かつ、そうした利害調整を図る上では、最も長い歴史を持つ運輸連合であるハンブルク運輸連合と対等な交渉力を確保することが、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州にとって不可欠であり、この点において貢献を果たすことがNAH.SHに求められている。

NAH.SHは、州内の地域公共交通総体の利便性向上に努めるべき運輸連合として、道路公共交通の任務担当者である郡や郡独立市との協議を通じて、鉄道とバスのダイヤの調整にもあたっている。また、鉄道とバスで運賃が共通化されている点などに関する認知度を高めるべく、広報・宣伝活動の共同展開も行っている。もっとも、州に代わって近距離鉄道を管轄するという位置付けを与えられたことから、当初、郡や郡独立市はNAH.SHとの協働に懐疑的であった。今日では、郡や郡独立市からの委託を受けて、バス輸送の入札や契約に関する業務を遂行するようになっているが、そうした信頼関係を築くまでには相応の時間を要したという。

なお、他の多くの運輸連合は、共通運賃制度の運用とこれによって得た収入の配分を行っているが、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州においては、NAH.SHではなく、交通事業者が運営する別の組織がこの任務を担っている。これは、NAH.SHの設立に先行して、交通事業者が州内で統一された運賃制度を構築していたという経緯による。しかし、運輸連合としての権限拡大につながるた

表2 VVS と NAH.SH の組織形態と担当している任務(2018 年 7 月現在)

	VVS	NAH.SH
組織形態	任務担当者と交通事業者が 50% ずつ出資する有限会社。 ・任務担当者（7 主体）：バーデン＝ヴュルテンベルク州（7.5%、地方鉄道を管轄）、シュトゥットガルト地域連合（20%、都市鉄道とドイツ鉄道の地方鉄道の一部を管轄）、シュトゥットガルト市（7.5%、LRT・路面電車とバスを管轄）、周辺 4 郡（15%、LRT・路面電車とバスと私鉄を管轄） ・交通事業者（44 社）：ドイツ鉄道（19%）、シュトゥットガルト路面電車株式会社（26%）、バス会社や私鉄（5%）	任務担当者が 100% 出資する有限会社。シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州が 50%、同州内の 11 郡と 4 郡独立市で 50%。
担当している任務	運輸連合の一般的な任務 ・公共交通機関全体の運行計画とダイヤの設定 ・交通事業者間で共通の賃率の設定と運用 ・プールした運賃収入の交通事業者への配分 ・広報・宣伝活動の共同展開	運輸連合の一般的な任務 ・公共交通機関全体の運行計画とダイヤの設定：バスの任務担当者である郡や郡独立市との協議の下で実施 ・広報・宣伝活動の共同展開 共通運賃制度の運用と運賃収入の配分は、交通事業者（NAH.SH の設立以前に、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州統一運賃制度を構築）が運営する別組織が実施。
	上記以外の任務 ・近距離交通計画の策定：任務担当者であるシュトゥットガルト市や各郡の委託を受けて遂行	上記以外の任務 ・近距離鉄道輸送に係る競争入札と契約締結：任務担当者として、近距離鉄道輸送サービスの調達に従事。郡や郡独立市の委託により、バス輸送の入札や契約に関する業務も遂行 ・近距離交通計画の策定：シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の委託を受けて、州全域を対象とする計画を策定 ・公的財源の管理：連邦財源（シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州に支給）や州財源を交通事業者や郡・郡独立市などに配分

め、将来的には、運賃に関してもイニシアチブを握ることを目指すという（以上、表 2 参照）。

おわりに

地域化の実施以降のドイツにおける地域公共交通政策は、連邦からの手厚い財源の充当や各州への大幅な権限移譲を実現しており、まずは全 16 州に共通して適用されるこれらの枠組みが、同国の都市内公共交通を支えてきたという側面は確かに認められる。しかし、このような枠組みの活用にとどまらない地域側による自発的な取組が、運輸連合の運営である。

ドイツ各地の運輸連合は、都市内公共交通の利便性向上に不可欠な関係主体間の連携を実現するという目的を共有している。もっと

も、本稿で取り上げた 2 つの具体例からも明らかな通り、それぞれの運輸連合は複数の側面において少なからず相違している。これはひとえに、都市内公共交通に携わる地域の行政主体が、先行する運輸連合に学びつつも、都市の属性に起因する交通需要の特性に加え、所轄するエリアにおける公共交通政策の成熟度や関係主体間のパワーバランスなどにも鑑みながら、あくまでも自らに適合した連携のあり方を模索し続けてきたことによる。そして、それゆえにこそ、運輸連合という独自の組織が 50 年以上の長きに渡り、かつ、ドイツ全土へと活動領域を拡大させながら今日まで存続してきたと解すべきものと考ええる。

本稿の一部は、公益財団法人日本都市セン

ターの2016～2017年度調査研究「都市自治体のモビリティに関する研究会」において、2018年3月3日から11日にかけて実施した海外事例調査で得た知見に基づいている。同調査においては、筑波大学の谷口守教授と日本都市センターの高野裕作研究員より、多数の貴重な示唆を頂戴した。ここに記して謝意を示したい。

参考文献

青木真美「西ドイツの運輸連合（1）～（6）」
運輸と経済46巻12号（1986年）、57～65頁、
47巻2号（1987年）、73～84頁、47巻3
号（1987年）、77～89頁、47巻7号（1987年）、

78～85頁、47巻10号（1987年）、79～
89頁、47巻12号（1987年）、84～90頁
小林大祐『ドイツ都市交通行政の構造—運輸
連合の形成・展開・組織機制』晃洋書房、
2017年

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70巻
8号（2010年）、85～95頁

土方まりこ「公共交通利用者の減少への対抗
策としての連携：ドイツにおける運輸連
合の展開」『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—』89～105頁、日本都市センター、
2018年