

第 1 章

公共交通政策を担う主体と 主体間の連携

運輸連合を介して実現されるドイツの都市交通における主体間の連携

一般財団法人交通経済研究所 主任研究員 土方 まりこ

はじめに

ドイツの都市交通については、その優れた利用者利便性が国際的にも高く評価されるようになってからすでに久しい。運行主体の相違や交通機関間の垣根を超えて、幅広い側面で構築されている緊密な連携関係こそが、利便性を向上させる上での基盤となっている。そして、こうした連携の実現は、「運輸連合」という組織の存在に負うところが大きい。

本節では、ドイツにおける都市交通の強みの源泉とも言える政策的な枠組みを示すとともに、同国を発祥の地とするこの運輸連合が担っている意義についても明らかにする。

1. 都市交通を支える行政主体間の役割分担

既述の通り、ドイツにおける鉄道改革に際しては、従来は連邦が担っていた近距離鉄道（都市鉄道や地方鉄道）に対する管轄・財政責任が、1996年より各州へと移管されている。「公共近距離旅客輸送の地域化」と呼ばれるこの措置は、鉄道とその他の公共交通機関の地域による一体的な運営の実現を通じて、各地の都市交通を活性化させることを企図したものである。

その実施に先立って策定された「公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律」は、都市交通が「生存配慮」の任務に属する旨を明言した。あわせて、全16州に共通する制度として、以下のような枠組みも構築されている。

(1) 連邦への責任の賦課

近距離鉄道に対する管轄・財政責任を移管したことを受けて、1996年以降、連邦は各州に補償財源を支払っている。連邦における歳出削減の影響により、金額が縮小された時期もあるが、近距離鉄道の運営において生じた欠損の補填を主眼とする資金が、各州へと継続的に支給されてきた(2018年における支給総額は、全16州でおよそ85億ユーロ)。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、ドイツの都市交通政策においては、いわば「地方任せ」な性格が大幅に排除されている。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。さらには、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

「公共近距離旅客輸送の地域化」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、あわせて都市交通全般の計画策定、運営、および資金調達に関する責任も担うこととなった。

もっとも、各州はこの責任の履行に向けた方法を自らで決定することができる。すでに述べたように、各州は行政実務を担当する任務担当者を指定すること、および都市交通運営の骨子を定める近距離交通計画を策定することには連邦法が言及しているが、その具体的な方法については、各州の判断に委ねられている。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、各州は都市交通に対する責任を包括的に担っている一方で、複数の領域において大幅な裁量権を付与されている。これらにより、各州が都市交通政策に主体的に取り組む上での相応の前提条件が整備されていると評することができる。

2. 高度な連携に基づく優れた利便性を実現する 運輸連合

ところでドイツの都市交通は、異なる交通機関に乗り換えたり、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、図4-1-1に例示したようなゾーン運賃制度の採用などにより、同一の都市圏内に属する交通機関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。

また、公共交通機関相互で発生する時間的、および物理的な乗換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ほか、上下・左右への移動の必要性を最小化すべく、異なる交通機関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。

以上のような特長は、都市交通に従事する主体、とりわけ交通事業者が互いに多面的、かつ継続的に連携していることを要請する。しかし、前項で述べたような政策的な枠組みが存在しているのみでは、その達成は困難である。実際には、各地の「運輸連合(Verkehrsverbund)」が交通事業者、また事柄によっては行政主体とも調整作業を積み重ねてきた成果として、高い利便性が実現されている。

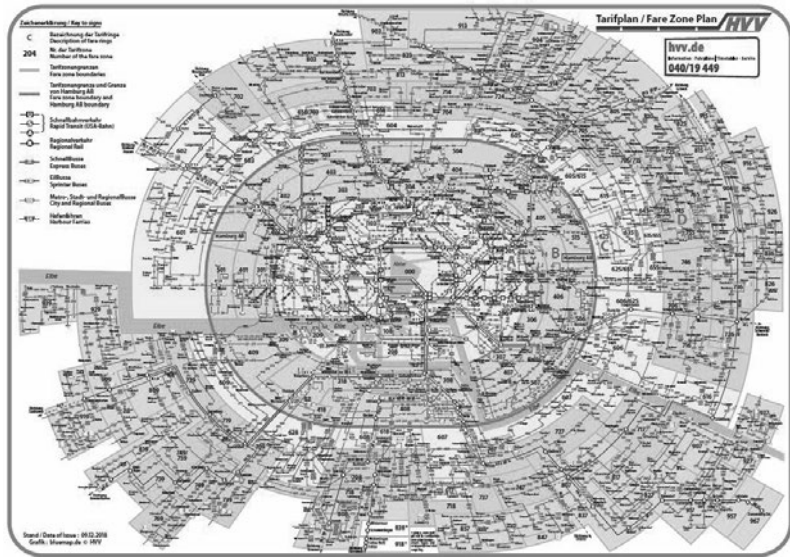


図 4-1-1 ゾーン運賃制度の例 (ハンブルク運輸連合)
(出典：ハンブルク運輸連合ウェブサイト)

注) 上図は、ハンブルク運輸連合が管轄するエリア内で運行されている近距離鉄道 (都市鉄道、地方鉄道)、地下鉄、バス、フェリーの路線図とゾーン区分を表している。各交通機関の運行主体は相違するが、運賃は利用する交通事業者の多寡ではなく、移動するゾーン数に応じて変動するようになっている。

(1) 運輸連合とは

そもそも運輸連合とは、1960年代に構築された交通事業者による協働組織に端を発している。

20世紀半ばまでの西ドイツでは、各地の交通事業者がそれぞれ随意に輸送を展開してきた結果として、サービスやインフラに重複が発生し、利用者の奪い合いが引き起こされていた。その一方で、異なる交通機関を乗り継ぐ際に運賃がかさむことなどから、多くの市民にとって公共交通は魅力的な移動手段とは言えなくなっていた。くわえて、市街地への人口集中の解消を目的とする郊外での一戸建て住宅の取得推進と一体となった道路整備を背景に、モータリ

ゼーションが急激に進行したことからも、旅客輸送市場における公共交通のシェアは低下の一途をたどった。

北部の港湾都市ハンブルクにおいても、同様の事態が発生していた。そうしたなか、自社のバス路線を拡大してきたにも関わらず、その輸送人員の減少を余儀なくされていたことに危機感を覚えた交通事業者が、都市交通総体としての利便性を向上させるべく、市内で旅客輸送に携わる他の事業者に対し、交通機関や事業主体の相違を超えた運行の一体化と共通運賃制度の導入を提唱するに至った。この呼びかけには連邦も関心を示し、協力関係の構築に向けた協議が持たれ、交通事業者による連合形式を採用することが決定された。

ただし、運行の一体化や共通運賃制度の導入に向けて必須となる路線の再編、賃率の設定、収入配分方法の決定といった作業は、交通事業者間の利害対立を不可避的に内包することから、その完了までには多くの時間を費やした。最終的には5年余りに及ぶ交渉を経て、都市圏内の公共交通事業者による協働組織としての「ハンブルク運輸連合」が1965年に設立されている。

この世界初の運輸連合は、加盟交通事業者の拠出金によって運営される民法上の組合として結成されており、企業合併による経営統合の伴わない、各交通事業者の独立性を確保したかたちでの緊密な連携を現実のものとした。

(2) 運輸連合の基本的な任務とその趣旨

上述のような経緯によって誕生したハンブルク運輸連合には、主に以下の①～④の業務が委託された。

- ①エリア内の公共交通機関全体の運行計画とダイヤの策定
- ②加盟交通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等の各交通事業者への配分
- ④広報・宣伝活動の共同展開

これらは、今日においても各地の運輸連合が担う任務の基礎をなしている。

なお、①～③については、下記の方針に基づいて遂行された。

- ①不要な並行路線を廃止し、かつ、バスは主に郊外で鉄軌道系交通機関へのフィーダー輸送を担う路線として位置付けることにより、公共交通機関間における競争を排除
- ②複数の交通機関や交通事業者を乗り継いだ場合においても、単純に運賃を加算しない仕組み（ゾーン運賃制度）を導入することにより、自家用車に対する競争力を確保
- ③輸送実績（人キロ等）ではなく、運行実績（座席キロ等）や標準コストを配分基準とすることにより、利用者の争奪競争の誘発を回避

これらの方針は、交通事業者が連携して合理的、かつ経済的に輸送サービスの提供に努め、将来的には「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である」という状況を創出するようになることを企図して採用されたものである。ハンブルク運輸連合によるこの取組は市民に好感をもって受け入れられ、その後、同市の公共交通は輸送実績、運賃収入の双方を拡大させることに成功した。

ところで、上述の①～③の方針のいずれも、一般的には「カルテル」と見なされる行為に相当するであろう。しかし、ハンブルク市のみに留まらず、西ドイツ全土で運輸連合の結成を促進していくという連邦の意向の下、都市交通の分野における交通事業者間の連携は、1973年に競争制限禁止法の適用除外として指定されている。つまり、上述のような行為はカルテルにはあらず、適法であると位置付けられた。

こうした措置の実施に呼応するように、1970年代から1980年代にかけて、大都市圏を中心とする西ドイツ各地の10箇所でも運輸

連合が設立されている¹。この時期に結成された運輸連合は、ハンブルク運輸連合に範を取りつつも、自らの事情に適合するように組織形態や業務内容にそれぞれ変更や工夫を加えていたが、運輸連合の運営を主導していた主体は、いずれもハンブルク市におけるそれと同様に交通事業者であった。

(3) 鉄道改革以降における運輸連合の増加と任務の変化

そうしたなか、ベルリンの壁が1989年に崩壊し、翌(1990)年にはドイツが再統一された。これに伴い、同国における鉄道改革が1994年にスタートし、その一環として「公共近距離旅客輸送の地域化」が1996年に実施されたが、都市交通に対する責務が各州へと集約された後のドイツでは運輸連合の新設が相次いだ。すなわち、運輸連合が存在していなかった旧東独地域に並び、旧西独地域の中小規模の都市においても運輸連合が結成されるようになった。その結果、今日ではドイツ全土で60ほどの運輸連合やこれに準じる組織が活動している²。

また、都市交通行政を担う任務担当者(州や郡・市町村)が運輸連合を設立し、その運営も主導するというケースが多く見られるようになった。上述の通り、1980年代までに設立された運輸連合は交通事業者が中心となって結成していたが、そうした既存の運輸連

1 1970年代はハノーファー、ミュンヘン、フランクフルト、シュトゥットガルト、およびライン・ルール地方、1980年代にはレーゲンスブルク、アウクスブルク、ライン・ジーク地方、ニュルンベルク、およびライン・ネッカー地方において、運輸連合が誕生した。

2 運輸連合については、「一元化された賃率の下での共通運賃制度の運用、および相互に連携した路線やダイヤの構築を実現する。法的に独立し、かつ専属の人員と自主財源を有する事業者が、自らの責任の下でこれらの任務の遂行にあたる」という定義が与えられており、ドイツにおける公共交通事業者による連携のあり方としては、もっともその度合いが強いものとされている。なお、運輸連合のほかにも、運輸同盟や運賃同盟と呼ばれる組織が存在し、連携の度合いに応じた区別が設けられている。ただし、実際に構築されている連携関係が、こうした区別に必ずしも厳密に従っているわけではないこともある。

合についても、運営主体が行政へと変更される例が少なからず発生した。このほかにも、交通事業者と任務担当者が共同で運輸連合を設立するというパターンも生じた。

このような全国的な運輸連合の結成数の増加、および行政による運輸連合の設立という現象は、運輸連合というシステムの有意性がひろく認識され、かつ、都市交通の一体的な運営を担うべき任務担当者にとっても有益であるとの評価がなされたことを意味する。

さらには、行政による関与の高まりの帰結として、運輸連合の役割にも変化が起きている。すなわち、従来から担ってきた任務（運行計画とダイヤの策定、共通運賃制度の運用、収入配分等）を基本としつつも、その遂行方に行政の意向が反映されるようになった。例えば、運賃収入の交通事業者への配分に際しては、運行実績（座席キロ等）や標準コストではなく、輸送実績（人キロ等）を基準とするという運輸連合が増加した。これは、輸送量の拡大に向けた交通事業者自身の努力が引き出されることを期待しての変更である。

なお、州によっては運輸連合を任務担当者として指定しており、そうした州においては近距離交通計画の策定のほか、輸送の実施を委託する交通事業者の選定等も運輸連合が担当している。その他にも、既存の公共交通を代替・補完する各種のデマンド型交通や乗合交通の運行も管轄する等、エリア内の交通全般のコーディネーターの役割を付与されていることもある。

こうした行政機関との近似性は、交通事業者間の協働組織という当初の運輸連合の性格とは相容れないものであり、実際に当初は交通事業者側の反発を惹起したとも指摘されている。しかし、各地における公共交通網の拡充とこれに伴う関係主体の増加を背景に、中立的な調整者としての機能の発揮も見込まれることから、運輸連合に都市交通政策の執行を担当させている州や郡・市町村は一定数に達している。

(4) 運輸連合の意義

鉄道改革の開始前年にあたる1993年以降、ドイツ全土の都市や地域における公共交通の輸送実績とシェアは、図4-1-2のように推移してきた。少子化の進行に伴う通学輸送需要の縮小に直面している各地の路線バスの低迷等により、道路公共交通は足踏みを余儀なくされているものの、近距離鉄道は順調に拡大してきている。こうした都市交通の活性化に、運輸連合はそれぞれ確実に貢献を果たしているものと考えられる。

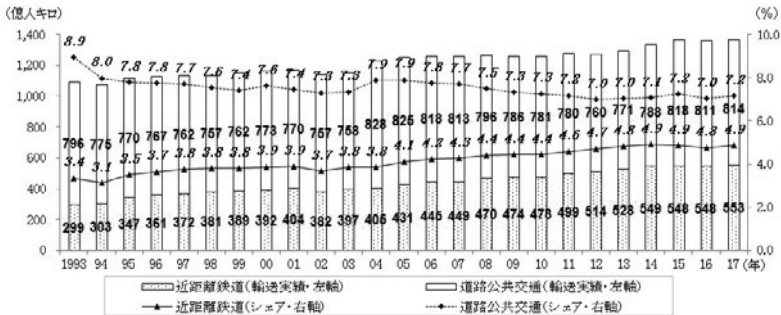


図4-1-2 近距離鉄道と道路公共交通の輸送実績とシェア

(出典：Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur „Verkehr in Zahlen“ 各年版より作成)

注) シェアは、近距離鉄道と道路公共交通に加え、長距離鉄道、航空、および自家用車による旅客輸送実績の合計値に占めるそれぞれの同値の比率を表す。

交通事業者間の連携を通じて公共交通の利便性を向上させることで、その利用者数の減少を食い止めるという使命を負った運輸連合がドイツに誕生してから、すでに50年以上の年月が経過した。「公共近距離旅客輸送の地域化」以降は、いわば都市交通行政と公共交通事業の整合性を確保するための組織としても機能しており、ドイツの都市交通における運輸連合の存在感はますます大きくなっている。

ただし、運輸連合の結成の有無を含め、その属性や役割に関して連邦法はこれまでに一切規定しておらず、各地の交通事業者、あるいは州や郡・市町村はエリア内の地理的な条件や交通体系の特徴等に鑑みながら、自らの判断に基づいて運輸連合の設立と運営にあたってきた。そのため、個々の運輸連合が管轄する面積や人口の規模、責務の細部等は互いに相違しており、千差万別である。

つまり、ドイツにおける運輸連合には、プロトタイプというものが存在していない。その歴史の長さや結成数の多さゆえに、強固な基盤の上に構築された固定的な性質をもったシステムとして捉えられがちであるが、同国の運輸連合は運営主体が各々にとって持続可能なあり方を模索してきた結果を反映したかたちで存在している。

なお、本節の冒頭で述べたような「公共近距離旅客輸送の地域化」に伴って構築された政策的な枠組みが、ドイツの都市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残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。本来、都市交通に対する責務を果たす上で、交通事業者間、あるいは交通事業者と任務担当者の間における利害対立の構造を内在することになる「運輸連合」という組織を活用すべき必然性はない。それにも関わらず、多くの州で運輸連合が結成されているのは、運輸連合を介して実現される主体間の連携に立脚した「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である」という優れた利便性を具現化することの有効性を、ドイツの都市交通に携わる各主体自身が確信しているために他ならない。

【補足】

本書の資料編では、2018年3月にヒアリング調査を実施した4箇所の運輸連合による取組等について、個別具体的に論じている。

【参考文献】

1. 土方まりこ (2010年)「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、85～95頁。
2. 土方まりこ (2018年)「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。
3. 土方まりこ (2018年)「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』」『都市とガバナンス』Vol.30、30～38頁。