

ドイツにおける地域公共交通の確保に向けた枠組み

ひじ かた
土方 まりこ 調査研究センター主任研究員

はじめに

2013年12月、今後のわが国における交通政策の基本理念や施策を定めた交通政策基本法が施行された。

同法が網羅する政策分野は多岐にわたっているが、ここでは「日常生活等に必要不可欠な交通手段(第16条)」,すなわち地域公共交通に着目し、その確保の実績について、わが国でも一定の評価を獲得していると解されるドイツの政策に関してまとめる。具体的には、交通政策基本法においても言及がなされている財政措置、交通機関間の連携の強化、ならびにまちづくりの観点の保持のそれぞれにつき、同国の枠組みを概観する。

1. 財政措置

わが国の地域公共交通に対しては、これまで国や地方公共団体によって財政支援が行われてきたが、少なからずの事業者が依然として厳しい経営状況に直面している。こうした現状にかんがみれば、政府による財政上の措置(第13条)については、そのあり方を再検討する余地があるだろう。

ドイツにおいては、地域公共交通は独立採算方式での経営が成立しない事業として位置付けられ、その財政責任を担うべき主体は事業者ではなく、各州や郡・独立市などの地方行政となっている。

かつ、連邦(国)も、ガソリンの消費を主要な課税客体とするエネルギー税から得られる連邦税収の一部を特定財源化し、地域公共交通の運営を支援すべく拠出している(表参照)。地域公共交通のために自動車利用者から収受した税収を歳出するという措置は、1970年代から実施されているが、その背景には、自動車交通に対する需要の拡大に適切に対処するうえで、道路インフラを拡充するのみでは不十分であり、公共交通サービスを充実させることにより、その利用者を増大させる必要があるといった主旨の

総合交通政策的な考え方が存在する。

また、この連邦財源は各州を対象として支給されるが、地域公共交通のために用いるという前提を除いては、交通機関の種類や事業者の属性にもとづく補助対象の指定などは行われていない。そのため、各州側の判断により、地域の実情に適合したかたちで資金を用いることが可能となっている。

2. 交通機関間の連携の強化

地域公共交通の利便性を向上させるうえでは、交通機関間の連携の強化(第24条)を図るという観点も不可欠であろう。

ドイツ各地の地域公共交通の最大の特徴は、ゾーン制運賃の運用やシームレスな乗り継ぎの実践など、交通機関や事業主体の間の垣根を越えた連携に裏付けられた、優れた利用者利便性にある。その実現に大きく寄与しているのが、いわゆる「運輸連合」の存在であることは、わが国においてもすでにひろく認知されている。

運輸連合は、1965年にハンブルクの事業者によって結成された協働組織を端緒とする。今日ではドイツ各地に設立されており、地域公共交通の運行計画とダイヤの策定、加盟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各事業者への配分などを行っている。なお、運輸連合による取り組みの意義を認めた連邦政府は、すでに1975年には、地域公共交通分野における事業者間の連携を競争制限禁止法(GWB)の適用除外として指定し、違法なカルテル行為に相当するのではないかと疑念から解放することにより、全国における運輸連合の結成を促進した。

もっとも、運輸連合の結成の有無、属性、役割等に関して、連邦法は直接には一切規定しておらず、その運営は各地の行政や事業者の自律性に任されている。近年においては、運輸連合の機能の有効性に

表 地域公共交通に対する連邦の財政支援制度

根拠法	地域化法 (RegG)	解消法 (EntflechtG)
支給総額 (2013年)	71億9,630万ユーロ	16億5,750万ユーロ
支援開始の経緯	連邦鉄道 (当時) による近距離輸送に対する管轄・財政責任の連邦から各州への移管 (1996年～)	道路混雑に起因する都市機能の麻痺の改善に向けた公共交通の利用促進 (1971年～)
支援の目的	地域鉄道の運営に対する欠損補填。ただし、具体的な使途決定は各州に裁量	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。ただし、具体的な使途決定は各州に裁量
財源	連邦のエネルギー税収から確保 (エネルギー税は、2006年に鉱油税を改組した税目)	連邦の一般財源から確保 (ただし、前身の地域交通助成法 (GVFG) に基づく支援制度 (～2006年) では、鉱油税収から確保)
その他	支給総額と各州への配分額をあらかじめ法律で規定	

出所：各種資料より作成

着目した地方行政が、地域公共交通に対する利用者からの支持の拡大を図るうえで不可欠な一種の行政機関として位置付け、みずからその運営に携わるというケースが多くなっている。

3. まちづくりの観点の保持

人口が継続的に減少するなか、都市の機能を維持していくためには、コンパクトシティーの構築が急務となっていることから、地域公共交通政策においてもまちづくりの観点 (第25条) が保持されることが肝要であろう。

ドイツでは、連邦法である国土整備法 (ROG) が、持続可能な国土整備という目標を掲げたうえで、その達成に向けた空間開発の基本原則を示している。このなかには、拡散的なまちづくりに起因する各種の行政経費の拡大を回避するという考え方にもとづいた、「社会的なインフラは中心部に優先的に集約する」というものが含まれている。

具体的な開発計画を策定する主体は各州であるが、ROGの基本原則に従って「社会的なインフラが優先的に集約された中心部」を設定するにあたり、各州は鉄道路線を開発軸として選択し、その沿線に中心部を据えている。なお、各州内の市町も土地利用計画を策定するが、州の開発計画との整合性を確保することが前提となっているため、やはり鉄道、ないしは軌道の沿線を中心部とする考え方にとっている。

鉄道や軌道を軸として中心部を構築するという発想は、道路交通よりも環境親和的な交通機関を優先するという ROG に並び、自動車を運転できない者についても、公共交通を利用すれば主要な公共施設

などに出向くことを可能にするといった意味において、全国を対象として平等な条件を最大限まで創出すべきとする基本法 (GG、ドイツの憲法に相当) の思想にも裏付けられている。むしろ、ドイツにも公共交通サービスが提供されていない人口希薄地域が少なからず存在するものの、そうした地域を除いては、無秩序に拡大するようなまちづくりがなされることのないように、公共交通が開発軸として定義されているということである。

つまり、ドイツにおいては、地域公共交通政策とまちづくりとが一体となって進められているが、そうした取り組みが行われてきた成果として、モータリゼーションの進展によって郊外に分散していた人口の中心市街地への回帰が確認されている。

おわりに

以上、わが国の交通政策基本法が言及しているポイントをもとに、ドイツにおける地域公共交通の確保に向けた枠組みについてまとめた。

その最大の特徴は、あらゆる局面において、まずは連邦が一定の「考え方」を打ち出しており、各州市町、ならびに事業者に対しては、連邦の考え方に準拠しながらも主体的に関与することが要請されている、という点であろう。

なお、そうした特徴を示しているがゆえに、ドイツの地域公共交通政策は、すでに堅固に確立・完成されたものとみなされがちである。しかし、同国の地域公共交通も、人口減少、少子高齢化、ならびに財政制約といったわが国と同様の課題に直面しており、今日においても、その確保に向けた模索は継続していることから、今後とも注視が求められる。