

ドイツの地域交通における運輸連合の展開とその意義

ひじ かつ
土方 まりこ*

ドイツ各地で提供されている地域交通サービスがもつ優れた利用者利便性は、周知のとおり、「運輸連合」の存在に拠るところが大である。しかし、運輸連合の結成や運営に関するすべての判断は、全16州の自律性に委ねられていることから、その全体像を外部から把握する作業は容易ではない。そこで本稿では、誕生から今日にいたるまでに運輸連合がたどってきた変遷を示したうえで、その定義づけ、および存続を可能とした背景要因の解明とを試みることをつうじて、ドイツにおける運輸連合の実態とわが国における運輸連合に対する理解の間隙を埋めることを目指した。

はじめに

ドイツでは、事業主体の相違や輸送モード間の垣根を意識させない共通運賃制度の運用、物理的および時間的な抵抗を感じさせない乗り継ぎの実践などをつうじて、利用者利便性の優れた近距離公共交通サービスが提供されていることは、すでにひろく認知されている。

そして、このような地域交通の実現にあたっては、いわゆる「運輸連合(Verkehrsverbund)」の存在が不可欠であった点も、無数の論者によって指摘されている。

ところが、これまでのわが国においては、運輸連合というものの自体に関する説明が、かならずしも充分にはなされてこなかったと考えられる。とりわけ近年は、運輸連合そのものを対象に据えた研究が不活発であったため、現状にいたるまでの経緯の把握が、ほぼ欠落したままとなっているのではないだろうか。

そこで本稿では、ドイツにおける運輸連合の実態と役割について、その変遷も含めて明らかにすることにより、「運輸連合とはなにか」、さらには

「なにが運輸連合の存続を可能たらしめているのか」という論点に、今日の視点から回答を提示することを目指す¹⁾。

1. 既往研究の流れと特徴

わが国における運輸連合に関する調査・研究は、第一号の運輸連合が誕生した1960年代に発表された今村(参考文献[1])、尾沢(参考文献[2])によるものなどを嚆矢として、1970年代の秋山(参考文献[3]、[4])、1980年代の青木(参考文献[5])へとつづいた。

その後は、ケスタ・青木(参考文献[6])、近藤・森田(参考文献[7])、阪井(参考文献[8])などが、特定の運輸連合を事例として取り上げることをつうじて、1990年代以降における状況についても部分的には伝えてきた。

ところが、鉄道改革の実施の帰結として、ドイツ全土で運輸連合の結成が相次いだ(詳細は後述)同時期における動向を包括的に捉えた研究は、ほとんど実施されていない。なお、行政学を専門とする小林(参考文献[9]、[10])による研究は、鉄道改革後の運輸連合について分析的に考察するこ

*財団法人運輸調査局調査研究センター主任研究員

とに努め、有意な成果を挙げているが、運輸連合の展開という事象総体を詳述するものではない。

こうしたことから、地域の公共交通の利便性や経済性の向上策として、ドイツに範を取った共通運賃制度、そして同制度の運用を支える運輸連合の導入に言及する論者は少なくないが、運輸連合そのものに関する理解は曖昧な部分を残したまま議論が進められてきた、というのがわが国の実態となっているのではないだろうか。

このような事態を招いた原因は、ひとえに運輸連合というものを体系的に捉えることの困難さによっているものと考えられる。後述するとおり、運輸連合は連邦の法規によって全国的に一律で規定される対象とはなっておらず、各州が定める法律にもとづいて、相違する属性や役割を付与されている。そのため、ドイツ全国の運輸連合の全体像を把握することは容易ではない。

なお、ドイツ国内においても、個別事例の研究が主流である時代が長くつづいたが、近年はKniepsによるもの(参考文献 [11], [12])をはじめとして、1990年代以降における運輸連合の動向を広範にまとめた研究成果も徐々に得られつつある。

2. 鉄道改革「以前」における運輸連合の展開

それでは、まず、ドイツ全土における運輸連合結成の経緯を時系列で概観することをつうじて、その属性の変遷を示す。

なお、1990年代なかばに実施された鉄道改革を契機として、運輸連合のあり方が大きく変化したことから、同改革「以前」と「以後」とに分けて論述する。

(1) ハンブルク運輸連合の誕生

20世紀なかばまで、ドイツの各都市では、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の重複が生じ、利用者の争奪が発生していた。また、異なる交通機関を乗り継ぐ際の運賃がかさむことなどから、市民にとっても公共交通の魅力は高く保たれているとはいえなかった。

しかし、1960年代には、モータリゼーションの進展が招いた道路渋滞により麻痺していた都市機能の回復を図るうえで、公共交通の利便性を向上させ、その利用者を増大させることの重要性が行政側によって認識されるにいたった²⁾。

そうしたなか、1965年、北部の港湾都市ハンブルクにおいて、交通事業者間の協働組織としての運輸連合がはじめて結成された。このハンブルク運輸連合(Hamburger Verkehrsverbund: 以下、HVV)誕生の経緯の詳細については他に譲るが³⁾、その設立の目的は、自家用車に奪われていた都市圏旅客輸送市場における公共交通機関のシェアの回復にあった。そしてこの目的の達成に向けて、「一元化された運賃体系のもと、一枚の乗車券で、互いに有機的に結節された交通機関の利用が可能である」という状況を創出すべく、都市圏鉄道を運行する連邦鉄道(当時)を含め、ハンブルク市⁴⁾や周辺の市町村内で活動する交通事業者が、HVVをつうじて恒常的な提携関係を築いていくこととなった。なお、HVV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いる⁵⁾。

こうして世界初の運輸連合として登場したHVV

- 1) 運輸連合は、オーストリア全土やスイスのドイツ語圏においても結成されているが、本稿で取り上げる対象としては、ドイツ国内の運輸連合のみに限定する。
- 2) こうした認識が、各地の交通インフラやサービスの改善を助成することを目的とした、連邦から各州への資金支援措置を登壇させ(1967年)、また、各都市における地下鉄や都市鉄道の整備を後押しした。なお、連邦によるこの資金支援は、1971年に「地域の交通事情改善のための連邦による助成に関する法律(Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden: 以下、GVFG)」として法制化された。
- 3) 邦文では、参考文献 [1], [2], [3], ならびに [5] などにおいて詳述されている。
- 4) ハンブルク市は、ベルリンおよびブレーメンとならび、単独で州(Land)を形成する都市州(Stadtstaat)である。なお、州によって若干の相違はあるが、ドイツの政府体系はおおむね以下のとおりである。連邦(Bund)は、13の州と3つの都市州で構成されており、各州のもとには郡(Kreis)、および郡と同格の独立市(kreisfreie Stadt)が存在する。そして郡のもとには、最小の行政区である市町村(Gemeinde)が所属している。

には、エリア内の公共交通の運行計画とダイヤの策定、加盟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等の各事業者への配分、ならびに広報・宣伝活動の共同展開などの業務が委託された。

ところで、秋山が明確に指摘しているとおり⁶⁾、HVVは自動車交通との破滅的な競争から自己防衛するための方策として、公共交通事業者の自由意志にもとづいて結成された企業連合、すなわちカルテルとして出発している。カルテルとして定義づけられるゆえんは、公共交通機関間における競争を排除するという方針のもとでの運行計画の策定、自動車交通に対する競争力の確保を重視した低廉な共通運賃の運用、ならびに、旅客の争奪競争を誘発しないような方法での加盟交通事業者への運賃収入の配分といった、HVVの任務のもつ特質に帰せられる。

なお、地域交通政策を担当する行政主体として、また、地下鉄およびバス路線を運行するハンブルク高架鉄道株式会社(Hamburger Hochbahn AG)の保有主体として、ハンブルク市は運輸連合の結成を実務面と財政面の双方で強力に支援したが、HVV結成後における同市や関係自治体によるHVVの運営への関与の度合いは緩やかであり、決定権を有さない評議会(Rat)に代表者を置くのみであった。

(2) ハンブルク運輸連合の運営主体の交代

1967年以降、共通運賃の導入を含むサービス全般の改善を進めた結果、HVVは輸送実績、運賃収入ともに拡大させることに成功している⁷⁾。

ところが、これとほぼ同時に、加盟交通事業者の財政状態の悪化という事態にも直面させられた。その原因は、人件費とサービス向上のための支出が急激に増大し、運賃収入ではこれをまかないきれなくなったことにある。くわえて、運賃決定権をもつハンブルク市が、低廉な運賃水準が保持されることを期待する世論に配慮して、HVVの活動の初期段階において値上げの実施を容認しなかつ

た。その反動として、HVVは1971年には21%、1973年には9.3%、1974年には18.8%という大幅な運賃値上げの断行を余儀なくされている。

さらには、オイルショックによる経済危機や都市のスプロール化を背景として、1975年からは輸送実績がふたたび低下しはじめ、最終的にはすべての加盟事業者が赤字に陥った。こうして生じた赤字を市当局が補填するという状態が長い間継続していたが、1993年には、赤字総額が6億マルクという史上最悪の数値にまで達した。

この事態を重くみたハンブルク市と連邦は、HVVの事業運営に対するコントロールを徐々に強化したのちに、運輸連合の活動方針を策定する理事会(Präsidium)に人員を配置することとした。

しかし、このような措置はHVVにおける行政当局の実質的な権限の拡大と、加盟交通事業者の影響力の縮小という事態を必然的に招いた。その結果、HVVは1996年末にいったん解散し、新しく結成されたHVVにすべての任務を引き渡すという顛末をたどっている。

新たなHVVは、ハンブルク市をはじめとする関係自治体による出資のもと、有限会社として結成された。また、HVVの任務の執行におけるすべての権限が自治体側に帰属することになったいっぽうで、従来はHVVを主導していた交通事業者は、運輸連合の運営に直接的に携わる資格を失い、行政サイドに対して助言を付与するというかたちでのみ関与する立場となった。

(3) 他の大都市圏における運輸連合の結成

前項まで、第一号の運輸連合であるHVVの誕生と運営主体の変更の経緯について述べてきたが、つづいては、ドイツ国内の他地域における運輸連合の結成状況を概観する。

既述のとおり、HVVは1965年に誕生したが、これにつづき1970年代には当時の西ドイツの代表的な5つの大都市圏(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、ならびにドルトム

5) 参考文献 [5]。

6) 参考文献 [3]、および [4]。

7) 以下に示すHVVの運営主体の変更の経緯については、参考文献 [13] および [14] に詳述されている。

表1 ドイツにおける公共交通事業者間の提携のあり方

強 ↑ 事業者間の提携の度合い ↓ 弱	運輸連合 (Verkehrsverbund) 一元化された賃率のもと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。ただし、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、みずからの責任のもとでこの任務の遂行にあたる。
	運輸同盟 (Verkehrsgemeinschaft) 一元化された賃率のもと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。ただし、運輸連合の場合とは異なり、独立した組織はとくに設立されず、任務遂行に関する責任は個々の交通事業者が担う。
	運賃同盟 (Tarifgemeinschaft) 一元化された賃率のもとでの共通運賃制度の運用を実現する。その前提として、輸送条件の共通化やプールした運賃収入の分配について、交通事業者間における事前の合意の形成をとまなう。
	部分的な提携 (partielle Kooperation) 必要に応じて、設備面における乗り継ぎの利便性の改善、ダイヤ面での提携、乗車券の相互利用などを実現する。

出典：参考文献 [12], [15] をもとに作成

ントやデュッセルドルフ等の複数の都市圏を包括するライン・ルール地方)において、それぞれ運輸連合が結成されている。青木が指摘したように、運輸連合設立に込めた狙いは都市ごとに若干相違していた⁸⁾ものの、いずれのケースについても、先駆者である HVV による取り組みに対する高評価が、追従を後押ししたことは間違いない。

ただし当時は、大都市圏を除くエリア、すなわち輸送密度や乗り換え頻度の低い地域において運輸連合を結成する必要性は、むしろ懐疑的に捉えられていた。Knieps や Freitag によれば⁹⁾、運輸連合とは、表1中に示したような特徴をもった組織として定義づけられる¹⁰⁾が、大都市圏に該当しない地域における交通事業者間の連携手段としては、すでに多くの実施事例のあった「運賃同盟」や「運輸同盟」のような緩やか、かつ低コストで達成可能な提携関係の構築で充分であるとの見方が大勢を占めていた。1980年代にも同じく5つの運輸連

合が誕生したが、レーゲンスブルクを除いては、いずれも大都市圏(アウクスブルク、ケルンやボンを中心とするライン・ジーク地方、ニュルンベルク、マンハイムやハイデルベルクを含むライン・ネッカー地方)における動きであり、上記のような考え方が裏打ちされるかたちとなっている。

なお、1980年代までに結成された運輸連合は、そのほぼすべてが、初期

の HVV と同じく加盟交通事業者間の協働を実現・維持していくことを本旨とする、事業者みずからが主導する組織であった。

3. 鉄道改革「以後」における運輸連合の展開

鉄道改革が実施される「以前」における運輸連合の展開は、以上のとおりとなるが、つづいて鉄道改革「以後」における動向をみていく。

まずは、運輸連合の属性を大幅に変質させた鉄道改革について、地域交通との関連から述べる。

(1) 鉄道改革による地域交通の運営方法の変更

1994年にスタートしたドイツにおける鉄道改革では、連邦鉄道の財政と経営の健全化を主目的としつつ、他の欧州諸国と同様に、いわゆる上下分離やオープンアクセスも実施されている。

そして、公共近距離旅客輸送(Öffentlicher

8) 参考文献 [5]。当時の西ドイツにおける公共交通の大半を担っていた、連邦鉄道と各市の交通局との間の調整を使命とする運輸連合を設立し、周辺の交通事業者による加盟は漸進的に実現していくというパターン(ミュンヘン、フランクフルト)と、州政府による総合的な地域交通政策を履行するための手段と位置づけられ、当初からエリア内の交通機関を網羅するように運輸連合を設立するというパターン(シュトゥットガルト、ルール)とが並存した。

9) 参考文献 [11], および [15]。

10) ただし、Knieps によれば、表1中のような本義を離れて、公共交通分野におけるあらゆる提携関係の構築を「連合」と呼ぶ論者がドイツ国内にも多いという。参考文献 [12] においては、現実に結成されている提携関係とその名称が、表1に示したような区別に厳格に沿っているわけではないことなどが、そうした用例の原因であると指摘されている。

Personennahverkehr：以下、ÖPNV¹¹⁾の「地域化 (Regionalisierung)」もあわせて行われた。地域化をめぐる経緯については、ケスタ・青木¹²⁾に詳しいが、その目的は地域交通の再生と効率化にある。すなわち、鉄道改革以前のドイツでは、連邦鉄道による鉄道近距離旅客輸送 (Schienenpersonennahverkehr：以下、SPNV¹³⁾)は、連邦固有行政として連邦の運営責任と財政負担のもとで提供されていた。しかし、SPNV以外のÖPNVは各州が管轄していたことから、地域交通総体としての効率性が損なわれていた。そこで、1996年以降、SPNVに対する運営・財政責任を各州に帰属させることをつうじて¹⁴⁾、SPNVを含む地域交通の一元的な運営を可能にすると同時に、SPNV向けの財源についても、連邦から各州へと移譲することとした¹⁵⁾。

そして、この決定に沿って連邦は旅客輸送法 (Personenbeförderungsgesetz：以下、PBefG)を改定し、各州においてSPNVとÖPNVに関する行政実務を担当する「任務担当者 (Aufgabenträger)」という概念を導入するとともに、この任務担当者が策定する「近距離交通計画 (Nahverkehrsplan)」にのっとって地域交通が運営されるべきであると定めた。もっとも、具体的にいずれの主体を任務

担当者として指定すべきか、また、実際に近距離交通計画を策定すべきか、といった点については、各州が定める「ÖPNV法 (ÖPNV-Gesetz)」において規定される¹⁶⁾として、各州に大幅な裁量権を付与している側面もある。

(2) 全国的な運輸連合の結成と運営主体の変化

上述のとおり、ドイツでは鉄道改革の一環として、地域交通全般に対する責務が各州に集約されたが、このことが運輸連合の結成数の増加を促したという認識は、すでに多くの論者によって共有されている。

すなわち、1990年の国家再統一後、旧東ドイツ地域において運輸連合の設立を目指す動きが生じ、これが具現化したという流れに並行して、1994年¹⁷⁾から2002年までの期間を中心として、それまでは運輸連合の空白地帯であった旧西ドイツ地域の中小規模の都市においても、新たな運輸連合の結成が相次いだ¹⁸⁾。その結果として、今日のドイツでは、運輸同盟をはじめとするより緩やかな提携関係も含めると、全土で60あまりの運輸連合やこれに準じる組織が活動している (表2参照)。これらがカバーする具体的な範囲としては、ドイツの

11) ÖPNVとは、地域化法 (Regionalisierungsgesetz、正式には「公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律 (Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs：以下、RegG)」)第2条において「不特定多数の者の利用が可能で、定期路線輸送を行っている交通機関による旅客輸送で、おもに都市、郊外、あるいは地方の交通需要を満たすもの。ただし、区別が困難な場合は、1つの交通機関の1回あたりの乗車距離が50km、もしくは乗車時間が1時間をおおむね超えないもの」と定義されている。具体的には、近郊鉄道、地下鉄、路面電車・LRT、ならびにバスなどによる輸送が該当する。

12) 参考文献 [6]。

13) SPNVの定義は、一般鉄道法 (Allgemeines Eisenbahngesetz)第2条第5項にみられ、ÖPNVのそれに準じている。

14) RegG第1条第1項は、住民に対して十分なÖPNV (SPNVを含む)サービスの提供を保証することを「Daseinsvorsorge」に属する任務であると定めている。Daseinsvorsorgeとは、「生活配慮」などと翻訳され、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と解される。そして、同条第2項は、この任務を負う主体は、各州の法によって規定されるとしている。

15) SPNVの運営によって生じる欠損の補填を主眼とする資金が、1996年より、RegGにもとづいて連邦から各州に支給されている。ただし、その用途については各州の判断に任ざされており、SPNV以外のÖPNVの整備や運営に充当することも可能である。

16) 以上、PBefG第8条第3項。その他の条項の改定内容については、参考文献 [16]に詳しい。

17) 地域化が実施されたのは1996年であるが、その実施について決定が下されたのは1993年のことである。

18) 参考文献 [12]によれば、1994～2002年の期間中の各年における運輸連合の結成数は、つぎのとおりである。1994年1、1995年3、1996年3、1997年4、1998年6、1999年4、2000年10、2001年5、2002年4。ただし、フランクフルト運輸・運賃連合 (Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund、1973年結成)を広域化・改組のうえ、1995年に設立されたライン・マイン運輸連合 (Rhein-Main Verkehrsverbund)などの事例も含む。2003年以降も、新たな運輸連合の設立や運輸連合同士の合併などが実施されており、ドイツ国内で活動中の運輸連合の件数はつねに変動している。

国土面積の3分の2(図1参照)、総人口の85%、ÖPNV全体で達成・獲得されている輸送実績と運賃収入の90%以上に上るとい¹⁹⁾。

そして、地域化の実施は運輸連合の運営主体の変質ももたらしたと指摘されている。

既述のとおり、1980年代までに設立された運輸連合は、おおむね交通事業者が主体となって運営していた。これに対し、1990年代以降に誕生した運輸連合については、各州が指定した任務担当者が設立し、運営を主導するというケースが多数を

表2 各州別にみた運輸連合の設立状況(2009年現在)

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルク市 HVV:ハンブルク運輸連合(Hamburger Verkehrsverbund) VRK:キール地域運輸連合(Verkehrsverbund Region Kiel)	ザールラント州 saarVV:ザール運輸連合(Verkehrsverbundgesellschaft Saar)
ブレーメン市とニーダーザクセン州 GVH:大ハノーファー圏交通(Großraum-Verkehr Hannover) VBN:ブレーメン・ニーダーザクセン運輸連盟 (Verkehrsgemeinschaft Bremen / Niedersachsen) VRB:ブラウنشヴァイク地域合同運賃 (Verbundtarif Region Braunschweig) VSN:南ニーダーザクセン運輸連合 (Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen)	バーデン・ヴュルテンベルク州 Bodo:ボーデン湖・上シュヴァーベン運輸連合 (Verkehrsverbund Bodensee-Oberschwaben) Ding:ドナウ・イラー近距離運輸連合 (Donau-Iller-Nahverkehrsverbund) HNV:ハイルブロン・ホーエンローエ・ハル近距離運輸連合 (Heilbronn-Hohenlohe-Haller Nahverkehrsverbund) HTV:ハイデンハイム運賃連合(Heidenheimer Tarifverbund) KVV:カールスルーエ運輸連合(Karlsruher Verkehrsverbund) NALDO:ネッカー・ドナウ運輸連合 (Verkehrsverbund Necker Donau)
メクレンブルク・フォアポンメルン州 VVW:ヴァルノヴ運輸連合(Verkehrsverbund Warnow)	OAM:東アルプ運輸連合(Verkehrsverbund Ostalb) RVF:フライブルク地域運輸連合 (Regio Verkehrsverbund Freiburg) RVL:レルラハ地域運輸連合(Regio Verkehrsverbund Lörrach) TGO:オルテナウ運賃連合(Tarifverbund Ortenau) TuTicket:トゥットリンゲン運賃連合(Tarifverbund Tuttlingen) VGF:フロイデンシュタット運輸連盟 (Verkehrs-Gemeinschaft Freudenstadt)
ベルリン市とブランデンブルク州 VBB:ベルリン・ブランデンブルク運輸連合 (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg)	VHB:ヘガウ・ボーデン湖運輸連合 (Verkehrsverbund Hegau Bodensee) VPE:プフォルツハイム・エンツ郡運輸連合 (Verkehrsverbund Pforzheim-Enzkreis) VRN:ライン・ネッカー運輸連合(Verkehrsverbund Rhein-Neckar) VSB:シュヴァルトヴァルト・バル運輸連合 (Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar) VSH:シュヴェービッシュ・ハル郡交通 (Kreisverkehr Schwäbisch Hall) VVR:ロットヴァイル運輸連合(Verkehrsverbund Rottweil) VVS:シュトゥットガルト運輸・運賃連合 (Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart) WTV:ヴァルトフート運賃連合(Waldshuter Tarifverbund)
ノルトライン・ヴェストファーレン州 AVV:アーヘン運輸連合(Aachener Verkehrsverbund) NPH:ナーダーボルン・ヘクスター近距離運輸連合 (Nahverkehrsverbund Paderborn-Höxter) OWL:東ヴェストファーレン・リップ運輸連合 (Verkehrsverbund Ostwestfalen-Lippe) VGM:ミュンスターラント運輸連盟 (Verkehrsgemeinschaft Münsterland) VGN:ニーダーライン運輸連盟 (Verkehrsgemeinschaft Niederrhein) VRL:ルール・リップ運輸連合(Verkehrsverbund Ruhr-Lippe) VRR:ライン・ルール運輸連合(Verkehrsverbund Rhein-Ruhr) VRS:ライン・ジーク運輸連合(Verkehrsverbund Rhein-Sieg) VGWS:ヴェストファーレン・南運輸連盟 (Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd)	バイエルン州 AVV:アウクスブルク運輸連合(Augsburger Verkehrsverbund) KiNG:キッツインゲン運輸・運賃連盟 (Verkehrs- und Tarifgemeinschaft Kitzingen) MVV:ミュンヘン運輸・運賃連合 (Münchner Verkehrs- und Tarifverbund) RVV:レーゲンスブルク運輸連合(Regensburger Verkehrsverbund) VAB:アシャッフエンブルク運輸連合 (Verkehrsverbund Aschaffenburg) VGN:大ニュルンベルク圏運輸連合 (Verkehrsverbund Großraum Nürnberg) VGRI:ロタル・イン運輸連盟(Verkehrsgemeinschaft Rottal-Inn) VLC:ラム・チャム運輸連合(Verkehrsverbund Lam-Cham) VLP:パッサウ郡運輸連盟 (Verkehrsgemeinschaft Landkreis Passau) VVM:メインフランケン交通事業者連合 (Verkehrsunternehmens-Verbund Mainfranken)
ラインラント・プファルツ州 RNN:ライン・ナーエ運輸連合(Rhein-Nahe-Verkehrsverbund) VRM:ライン・モゼル運輸連合(Verkehrsverbund Rhein-Mosel) VRT:トリアー地域運輸連合(Verkehrsverbund Region Trier)	
ヘッセン州 NVV:北ヘッセン運輸連合(Nordhessischer Verkehrsverbund) RMV:ライン・マイン運輸連合(Rhein-Main Verkehrsverbund)	
チューリンゲン州 VMT:中部チューリンゲン運輸連盟 (Verkehrsgemeinschaft Mittelthüringen)	
ザクセン・アンハルト州 MDV:中部ドイツ運輸連合(Mitteldeutscher Verkehrsverbund)	
ザクセン州 VMS:中部ザクセン運輸連合(Verkehrsverbund Mittelsachsen) VVO:上エルベ運輸連合(Verkehrsverbund Oberelbe) VVV:フォークトラント運輸・運賃連合 (Verkehrs- und Tarifverbund Vogtland) ZVON:上ラウジッツ・下シレジア運輸連合 (Verkehrsverbund Oberlausitz Niederschlesien)	

出典: Eisenbahnatlas Deutschland Ausgabe 2009/2010より作成

占めた。さらに、経緯はそれぞれ異なるが、さきに言及したHVVと同じく、鉄道改革以前に交通事業者が設立していた運輸連合についても、その運営主体が任務担当者へと交代する事例が多発した。このほか、交通事業者と任務担当者とは共同で運輸連合を結成するというパターンも生じている。こうしたことから、今日のドイツで活動している運輸連合は、図2で示したとおり、運営主体の相違にもとづいて3種類に分類される。

(3) 運輸連合の役割の変化

さて、上述のような運輸連合の結成数の増加、なかでも任務担当者主導型、あるいは交通事業者・任務担当者協働型の運輸連合の増大は、行政による運輸連合への関与の度合いの高まりと同視することができる²⁰⁾。この現象は、地域交通の一体的な運営を行ううえで、運輸連合というシステムを活用するというにつき、各州が有意性を認めたことの証左にはかならない。

またその帰結として、運輸連合の役割にも変化が生じている。すなわち、交通事業者主導型の運輸連合が担ってきた任務(運行計画とダイヤ策定、共通運賃制度の運用、収入配分等)を遂行すること

図1 ドイツ全土における運輸連合の設立状況(2009年現在)



注) 図中の運輸連合の略称は、表2に対応している。ただし、管轄する面積が狭小な運輸連合の略称は、上図では省略している。

出典：Eisenbahnatlas Deutschland Ausgabe 2009/2010より作成

を基本としつつも、その手法に行政側の意向が強く反映されるようになった。

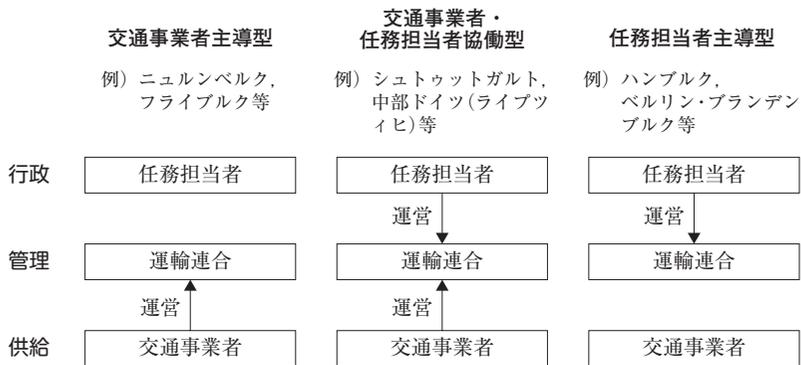
そうした傾向が顕著にみられるのが、運賃収入の交通事業者への配分方法の変化である。青木が詳細に紹介しているとおり²¹⁾、たとえば初期のHVVにおいては、共通運賃制度の運用により得られた

19) 参考文献 [12]。

20) 交通事業者主導型の運輸連合においても、任務担当者が策定した近距離交通計画をもとに、SPNVやÖPNVのサービス水準を協議するなど、行政との密接な連携が図られている。

21) 参考文献 [5]。

図2 運営主体の相違からみた運輸連合の分類



注) 運輸連合の運営主体は、設立後に変更されることもある。図中の具体例は、2010年6月時点のものである。
 出典：参考文献 [12] 掲載の図に加筆して作成

収入の配分額の算定基準として、各事業者の輸送実績(人キロ等)ではなく、運行実績(座席キロ等)を採用することにより、公共交通機関間での旅客競争競争の発生を回避することが企図されていた²²⁾。しかし、1996年にHVVの運営主体が交通事業者から自治体へと交代したことをきっかけに、1999年以降、一種の受益者負担の原則が導入されている。具体的には、算定基準を運行実績から輸送実績へと変更することで、交通事業者それぞれが実際に収受している運賃の合計金額の比に限りなく近いと考えられるかたちで、プールしておいた収入を配分することを可能とした。そして、そのうえで発生した欠損については、当該輸送サービスが提

供されているエリアに所在する自治体が負担するようになっている²³⁾。

また、適切な条件整備が行われるならば、輸送実績に応じた収入配分の実施をつうじて、輸送量拡大に向けた交通事業者自身による努力が引き出されることも期待できるためか、WeißkopfとMäderによれば²⁴⁾、2005年時点でドイツ全土において採用されていた運賃

収入配分方法の6割が、輸送サービスへの需要の大きさを基準としたものであったという。

このほか、交通事業者に輸送を委託するにあたり、より良いサービスをより経済的に提供することを目指すという方針にもとづき、事業者間において競争が展開されることを任務担当者が重視する場合、運輸連合が競争入札の実施を引き受けているようなケースもある²⁵⁾。

4. 今日における運輸連合の定義とその存続を可能とした要素

既述のとおり、ドイツの運輸連合は、交通事業

- 22) 配分額を算定する基準としては、各輸送サービスの提供に要する標準的なコストも用いられていた。この標準コストを採用したのは、仮に交通事業者が実際に費やしたコストを基準とした場合、事業者自身の合理化努力によってコスト削減に成功したとしても、収入配分がこれに比例するかたちで減少してしまうこと、また、コスト計算に恣意的な操作が含まれるようになる可能性が否定できないことなどに配慮したためである。具体的な算定式等については、参考文献 [5] を参照。
- 23) 参考文献 [13]。ちなみに、参考文献 [17] によれば、ドイツ交通事業者連盟(Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, ドイツ各地でSPNV, ÖPNV, ならびに鉄道貨物輸送に従事する交通事業者およそ600社が加盟している業界団体)に所属するSPNVおよびÖPNV事業者(ただし、連邦鉄道を母体とするドイツ鉄道グループは除く)全体での2008年における収益(運賃収入のほか、輸送サービスの提供に対する自治体からの支払い、学生や身障者に対する社会政策的割引運賃の提供に対する補償等も含む)によるコストカバー率は、76.6%であった。収益によってまかなえないコストについては、連邦や各州以下の自治体が拠出するさまざまな名目をもった資金によって補填される。ただし、助成構造の複雑さや、行政および交通事業者の会計情報の不透明さ等により、こうした補填内容の細目を把握することは容易ではない。参考文献 [18] 参照。
- 24) 参考文献 [19]。
- 25) ライン・マイン運輸連合など。ただし、参考文献 [7] や [20] にも言及されているとおり、かならずしも最適な輸送サービスの実現につながるわけではないとして、競争入札制度の導入に慎重な任務担当者も多数存在する。

者間のカルテルとして登場したが、任務の骨格はそのまま継承していることから、なおもそうした性質をもった組織として位置づけられる²⁶⁾。そのいっぽうで、前項で述べたような行政による関与の強化やそれにとまなう役割の変化といった現象にかんがみると、今日における運輸連合とは、「公共交通機関の競争力の維持・向上のために、交通事業者間におけるカルテルを創出することを政策的に支援する自治体の行政機関」という存在に限りなく近似するものとして定義できるだろう。

ただし、ひとしく運輸連合という名称を掲げているとはいえ、それぞれが管轄する面積や人口の規模はさまざまである²⁷⁾。その背景には、各州の任務担当者の考え方の相違を反映して、そもそも運輸連合ごとに課された役割すら異なっているといた事情がある²⁸⁾。また、実態面においても、運営主体という切り口からは任務担当者主導型の運輸連合に分類されるものの、実際には交通事業者側の発言権が強いというケースが存在するいっぽうで、交通事業者主導型の運輸連合のなかには、任務担当者的な実質的な影響力が大きいというパターンも観察される²⁹⁾など、運輸連合のあり方はき

わめて多様である。

つまり、Kniepsが指摘するとおりの、運輸連合にはプロトタイプというものがない。そうした意味では、運輸連合という組織のあり方について、一義的な定義を導き出すのは困難である。

なお、運輸連合のもつこうした多様性は、連邦制のもと、各州に強い自律性が確保されていることと表裏をなしている。すでに述べたとおり、連邦は地域交通の管轄主体である任務担当者の指定について、各州の判断に任せているほか、運輸連合の結成の有無を含め、その属性や役割に関してもいっさい規定していない。いっぽうの各州側も、それぞれに相違するÖPNV法のもと、地域の地理的な条件や交通体系の特徴にくわえ、歴史的あるいは政治的な枠組みなども考慮に入れたうえで、独自に任務担当者を指定し³⁰⁾、運輸連合の構築と運営にあたってきた。

そして、こうした多様性にこそ、運輸連合の存続を可能としてきた要素が見出されると考えられる。SPNVやÖPNVの提供に対する責任を担っているという前提は共通するものの、各州がこの責務を果たすうえで、本来、運輸連合という交通事

26) 参考文献 [21] には、「運輸連合はカルテルである」との記述が含まれている。

27) 参考文献 [12] によれば、たとえば、ベルリン市と同市を取り囲むように広がるブランデンブルク州とを包括するベルリン・ブランデンブルク運輸連合 (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg) の管轄する面積が 30,367km²であるのに対し、バーデン・ヴュルテンベルク州内に所在するフロイデンスシュタット運輸同盟 (Verkehrs-Gemeinschaft Landkreis Freudenstadt) のそれはおよそ800km²である。また、ノルトライン・ヴェストファーレン州のライン・ルール運輸連合 (Verkehrsverbund Rhein-Ruhr) のエリア内の人口が720万人に上っているいっぽうで、やはりバーデン・ヴュルテンベルク州内のシュヴェービッシュ・ハル郡交通 (Kreisverkehr Schwäbisch Hall) では19万人足らずである。

28) たとえば、ベルリン市とブランデンブルク州では、複数の州 (ベルリン市は州と同格の都市州) にまたがるような長大な路線をもつ SPNV の調整機関としては、運輸連合こそ適格であるとの考えから、ベルリン・ブランデンブルク運輸連合に SPNV を管轄させている。これに対し、バーデン・ヴュルテンベルク州では、広域を網羅する SPNV のダイヤ調整等を基礎自治体が関与する運輸連合に任せただけの場合、多大な時間を要することになるとして、州が直轄する事業者 (Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH) に一括して SPNV に関する調整作業を担当させている (運輸連合は、基礎自治体内で路線が完結する ÖPNV のみを管轄している。それゆえに、同州には多数の運輸連合が設立されている。ただし、SPNV と ÖPNV の運賃が共通化されているなど、両者の連携は保たれているため、一般の利用者がこうした業務分担を意識することはほとんどないと考えられる)。参考文献 [6] 参照。

29) 参考文献 [12]。

30) 参考文献 [22] によれば、任務担当者の指定における各州の対応は、下記のようなパターンに分類される。
① SPNV の任務担当者は州、SPNV 以外の ÖPNV の任務担当者は郡と独立市、② SPNV、SPNV 以外の ÖPNV の任務担当者ともに郡と独立市、③ SPNV の任務担当者は目的連合 (Zweckverband、共同の目的の達成のために自治体間で結成する組織)、SPNV 以外の ÖPNV の任務担当者は郡と独立市、④ SPNV、SPNV 以外の ÖPNV の任務担当者ともに目的連合、⑤ SPNV、SPNV 以外の ÖPNV の任務担当者ともに州。ただし、①～⑤を複数併用している州もある。ドイツの政府体系については、脚注 4) を参照。

業者間、ないしは交通事業者と任務担当者との間の利害対立の構造を不可避的に内在することから、その維持のために少なからぬ労力を要する³¹⁾ような組織の活用を選択する必然性はない。それにもかかわらず、多くの州が運輸連合を結成したのは、それによって実現される「一元化された運賃体系のもと、一枚の乗車券で、互いに有機的に結節された交通機関の利用が可能である」という優れた利用者利便性の具現化を目指したためである。この目標のもと、各州はみずからに付与された自律性を利用して、いわば「運輸連合」という既存のシステムのカスタマイズを行い、それぞれにとって持続可能な形態で運輸連合を運営してきた。つまり、今日みられるような多様な運輸連合のあり方は、これを創出した各州自身の行政能力の高さの反映であると換言でき、また、それこそが運輸連合という特殊な組織の存続を可能にしたと解されよう。なお、「一元化された運賃体系のもと、一枚の乗車券で、互いに有機的に結節された交通機関の利用が可能である (Ein Tarif, ein Fahrschein, und ein integriertes Verkehrssystem)」という合言葉は、いまやドイツの地域交通全般が備えている特色であるとの評価を得るまでにいたっている。

おわりに

本稿では、運輸連合の展開の経緯を明らかにすることをうけて、今日におけるドイツの運輸連合の定義とその存続を可能としてきた要素を示すことを試みた。

1965年にHVVが結成されて以来、ドイツの運輸連合はすでに50年近くの歴史を有しているため、一見すると強固な基盤のうえに構築された固定的な性質をもった制度として捉えられがちである。

しかし、地域交通をめぐる諸条件の変化にともなう、運輸連合もその様相を変革させることを迫られてきたというのが実態である。

こうした状況は、今後においても同様にあてはまる。とりわけ、SPNVやÖPNVの整備や運営を支えてきた連邦からの資金供給が縮減されつづけている³²⁾昨今のような環境においては、各州の地域交通政策の相違が際立ってくる可能性が高く、運輸連合の位置づけや役割についても、すでに拙稿³³⁾において示唆したような「地域差」が顕著となると考えられる。そして、そうした「地域差」がもたらす影響を把握するためにも、ドイツの運輸連合に関しては、個別事例のケーススタディーを含め、より深度化された観点からの継続的な観察が不可欠であろう。

【参考文献】

- [1] 今村晋一郎(1966)「ハンブルク運輸連合の概要」、『運輸と経済』第26号第12号, pp. 63-67, (財)運輸調査局.
- [2] 尾沢功(1969)「ハンブルク運輸連合について」、『運輸と経済』第29号第9号, pp. 57-64, (財)運輸調査局.
- [3] 秋山一郎(1974)「運輸連合論」、『国民経済雑誌』第129巻第4号, pp. 1-17, 神戸大学.
- [4] 秋山一郎(1975)「わが国における運輸連合の可能性」、『運輸と経済』第35巻第4号, pp.13-19, (財)運輸調査局.
- [5] 青木真美「西ドイツの運輸連合(1)~(6)」、『運輸と経済』第46巻第12号(1986), pp.57-65, 第47巻第2号(1987), pp.73-84, 第47巻第3号(1987), pp.77-89, 第47巻第7号(1987), pp.78-85, 第47巻第10号(1987), pp.79-89, 第47巻第12号(1987), pp.84-90, (財)運輸調査局.

31) 運輸連合の運営において、関係主体間の調整が必要となる具体的な側面については、参考文献 [23] 参照。

32) 2006年に実施された連邦制改革 (Föderalismusreform, 連邦と各州の間における権限と責任の配分の再編を主眼とする)の結果, GVFG(脚注2)参照)にもとづく助成が廃止された。移行措置として, 2013年までは連邦から全州総額で13億3,600万ユーロ(それまでの16億6,700万ユーロから減額)が支給されるが, 2019年をもってこの助成も廃止されることになっている。また, 近年における連邦債務の拡大にともない, 地域交通関連のその他の助成および補償財源も削減されている。

33) 参考文献 [24]。

- [6] 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.
- [7] 近藤宏一, 森田優己(2006)「ドイツにおける近距離公共交通の地方分権化と競争政策の導入」, 『交通学研究』通巻49号, pp.41-50, 日本交通学会.
- [8] 阪井清志(2006)「ドイツにおける運輸連合とゾーン運賃制度の仕組みについて」, 『交通工学』第41巻第2号, pp. 56-64, 交通工学研究会.
- [9] 小林大祐「都市交通行政の空間ガバナンス分析—ドイツの運輸連合(Verkehrsverbund)を事例として—(1)~(2・完)」, 『法學新報』第115巻第5/6号(2008), pp.263-284, 第115巻第7/8号(2009), pp. 257-291, 中央大学.
- [10] 小林大祐(2009)「ドイツ都市交通の分権化—地域化法(Regionalisierungsgesetz)を端緒とした法制度と政府間関係の変容」, 『法學新報』第115巻第11・12号, pp. 209-234, 中央大学.
- [11] Manfred Knieps, Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen als Gesellschafter von Verkehrsverbänden?—eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten, Justus-Liebig-Universität (Gießen) Dissertation, 2004.
- [12] Manfred Knieps, „Entwicklung und Bedeutung der Verkehrsverbände in Deutschland“, *Verkehrsverbände*, pp. 12-27, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV-Förderkreis e. V., 2009.
- [13] Reinhard Krause, „40 Jahre im Verbund—Entstehung und Entwicklung des weltweit ersten Verkehrsverbundes in Hamburg“, *Verkehrsverbände*, pp.28-49, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV-Förderkreis e. V., 2009.
- [14] Reinhard Krause, Der Hamburger Verkehrsverbund von seiner Gründung 1965 bis heute, Books on Demand GmbH, 2009.
- [15] Alexander Freitag, „Die Rolle und Bedeutung der Verkehrsverbände in einem sich sukzessive liberalisierenden Markt“, *Verkehrsverbände*, pp.220-239, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV-Förderkreis e. V., 2009.
- [16] Thomas Muthesius, „Die rechtlichen Grundlagen der Regionalisierung des Nahverkehrs“, *Taschenbuch der ÖPNV-Gesetze der Länder*, pp.7-23, Hestra-Verlag, 1996.
- [17] Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Jahresbericht 2009, 2010.
- [18] Matthias Borrmann und Matthias Peistrup, „Leere öffentliche Kassen—Wie geht es weiter mit dem ÖPNV?“, *DER NAHVERKEHR*, Nr. 11, pp.19-26, 2006.
- [19] Willi Weißkopf und Andreas Mäder, „Regelungen und Probleme bei der Aufteilung von Tarifeinnahmen im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen“, *Verkehrsverbände*, pp.104-121, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV-Förderkreis e. V., 2009.
- [20] Michael Winnes, „Legenden und Irrtümer—Plädoyer für eine grundlegende Reform des PBefG“, *DER NAHVERKEHR*, Nr. 7-8, pp.25-28, 2008.
- [21] Antje Theißen, „Aufteilung von Tarifeinnahmen leistungsgerecht gestalten—Anforderungen an zukunftsorientierte Regelungen in Verbänden“, *DER NAHVERKEHR*, Nr. 7-8, pp.7-10, 2008.
- [22] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Überblick über aktuelle Entwicklungen und Organisationsformen im Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland, 2003.
- [23] Günter Elste, „Interessenidentitäten und -konflikte zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgerverbänden“, *Verkehrsverbände*, pp. 60-71, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., VDV-Förderkreis e. V., 2009.
- [24] 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.