

地域交通の維持確保に向けて必要なこと ——ドイツの事例にみる日本への示唆——

えんどう しゅんたろう
遠藤 俊太郎
交通経済研究所主任研究員



はじめに

1987年に国鉄が民営化されたことで、我が国の公共交通を民間の交通事業者が支えているという現実がはっきり浮かび上がることとなった。要するに、この問題に主体的に取り組む地域や自治体はほとんどなく、国も事業法に基づく規制や監督を行うのみにとどまっていたといえよう。その一方で、とりわけ地方部の交通事業者の経営は厳しさを増すばかりで、提供する交通サービスは質・量ともに低下し、存続が困難となる路線が相次いできた。

そのような背景のもと、2007年に地域公共交通活性化再生法（以下、活性化再生法）が制定され、地域公共交通について市町村の主体的な関与が求められることとなったが、状況は厳しさを増した。同法はこれまで数度の改正を経て、今回（2020年5月）の改正で地域公共交通網形成計画（以下、網形成計画）が地域公共交通計画に改称されるとともに市区町村においてその作成が努力義務化され、都道府県の役割の強化等が盛り込まれたところである。

フランスやドイツ等、国外に目を転じれば、地

域（州や市・郡等）が地域公共交通にかかる包括的な計画を策定し、交通事業者と輸送契約を締結することによって輸送サービスを提供しており、我が国における地域公共交通計画についてもこれと同様の役割を担うものと期待される。

しかし、ドイツでは地域公共交通を社会基盤と位置付け、連邦法および州法に基づき関係者間の役割分担と財源措置が明確に規定されたうえで公共交通サービスが確保されている。一方、我が国では、地域と事業者の間で地域交通は誰が担うのかという責任の所在が未だ不明確で、自治体や住民の意識、その計画を輸送サービスに繋げるための体制、人材、財源等が不十分であることが指摘できる。今後、我が国においては、自治体・住民・利用者の理解、契約輸送の導入と安定的な制度・財政措置、専門人材の確保等が必要であると考えられる。

1. ドイツにおける地域公共交通運営のしくみ

(1) 法律で意義・役割分担を明文化

ドイツでは、地域化法¹⁾において、鉄道をは

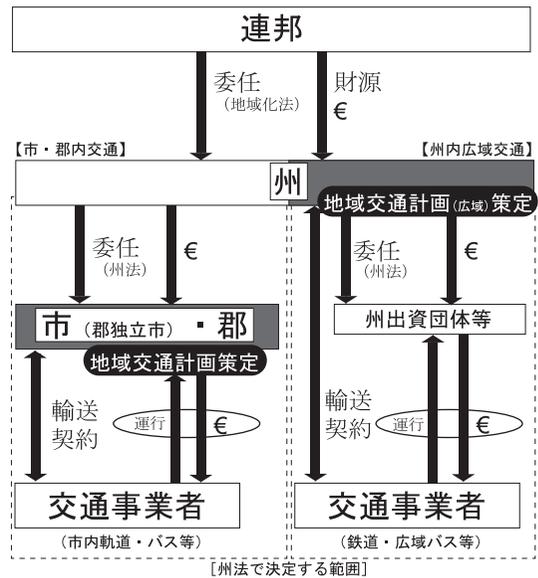
はじめとする地域公共交通は基礎的な社会基盤²⁾であり、これを確保することは公的な責務であると位置付け、地域公共交通の運営・取扱方法については州法（公共交通法。名称は州によって異なる）で規定することとしている。州では、①自動車交通も含めた総合交通体系における公共交通の意義、②地域公共交通に関して責務を負う主体（州・市・郡等の役割分担）³⁾、③地域交通計画⁴⁾の策定義務やその内容等を定め、地域化法による財源とその他の財源（州の自主財源を含む）をあわせて支出している。この仕組みは1990年代中盤の鉄道改革の際にできたもので、およそ四半世紀にわたり基本的な構造は変わっていない。

なお、旅客運送法⁵⁾では、路線バス等の事業認可の基準として地域が策定した地域交通計画に即したものであることとする規定があり、地域交通計画がある場合、これに沿わない事業が認可される可能性は低い。

(2) 明確な責任の所在と事業者との輸送契約

各州の状況を見ると、地域の実情に応じ、地域交通の運営に責任を負う主体や地域交通計画の策定にかかる義務化の程度等が異なっており、連邦内でいくつかのパターンが存在するが、大枠のイメージは図1に示すとおりで、州、市・郡等と交通事業者の役割・責任が明確になっている。具

図1 地域交通運営にかかるイメージ



■ 責務を負う主体

※地域交通計画の策定まで含めて委任する場合がある。

※計画の名称、委任の形態は州によって異なる。また、計画策定を任意としている州では、地域交通計画が策定されていないことがある。

図表はすべて筆者作成

体的には、地域鉄道輸送や市・郡をまたぐ広域の路線バス等⁶⁾については州が、市・郡内の公共交通（市内軌道・路線バス等）については市・郡がその責任を負うこととしている例が多い。それぞれの地域の事情に応じて、州または市・郡が出資する企業・団体に一部の役割を委任している例もある。

- 1) 1993年12月、ドイツ連邦鉄道（旧DB。旧西独）とドイツ国鉄（DR。旧東独）の統合をはじめとする鉄道改革にあわせて制定された連邦法。地域公共交通の運営を州の責務とし、連邦から各州に対して財政措置を行うことを定めている。
- 2) 「生存配慮」などと訳されることがあるが、住民生活に不可欠な社会基盤施設およびサービスを意味し、エネルギー、上下水道、通信、学校・幼稚園、医療機関、公共交通、道路等がこれに含まれる。
- 3) 「任務担当者」などと訳されることがあるが、個人を指すものではなく、州法により地域公共交通の計画・運営にかかる責務を委任される市・郡等の団体・組織をいう。
- 4) 公共交通に関する現状、ネットワークを含む施策・計画を記載。我が国における地域公共交通計画に相当する。策定義務がなく計画がない地域もある。
- 5) 軌道・バス・タクシー等の旅客運送事業について規定する、我が国における軌道法や道路運送法に相当する連邦法である。
- 6) 市・郡をまたぐ路線バス等が該当。我が国における地域間幹線系統に相当する。

図2 本稿で扱う地域



州や市・郡においては、自ら（または自らが委任した機関）が策定した地域交通計画に基づき、バス等の交通事業者と輸送契約を締結して住民に輸送サービスを提供している。輸送を担う交通事業者の選定は、基本的に入札により行われる⁷⁾ことが求められるが、市・郡内の公共交通等、一部については入札によらずに事業者を選定することが可能である。

表1 ドイツにおける行政区分（ヘッセン州の例）

州	市（郡独立市）	
	郡	市 州法指定都市
		（その他の都市）
	町（町村）	
市町域外（未指定地）		

(3) 計画策定・輸送契約の実務と財政措置

例えば、我が国においてLRT（トラム）の整備やTOD（公共交通指向型開発）の事例として取り上げられる機会の多いフライブルク市（バーデン＝ヴュルテンベルク州）では、フライブルク市および同市に隣接する2つの郡が1市2郡の広域連合⁸⁾を設立し、この広域連合が1市2郡に代わって地域交通計画を策定している。市や郡は、この計画に基づき交通事業者と輸送契約を締結して住民に交通サービスを提供しており、運賃収入等で賄えない費用については、市・郡および州の負担として、広域連合と運輸連合⁹⁾をそれぞれ経由して交通事業者に分配される。なお、地域交通計画作成の実務は市外の専門機関（交通コンサルタント）が受託している。

一方、市内交通を対象として市が単独で地域交通計画を策定しているカッセル市（ヘッセン州）は、その作成を市内で軌道（トラム）・路線バス事業を行っている事業者（市の実質100%子会社¹⁰⁾）に

7) ドイツが加盟するEUの規則により、公共交通の事業者選定にあたっては、競争政策の観点から基本的に入札を行うこととされているが、市・郡内交通等一部の輸送サービスについては入札を経ずに事業者を選定することができる。
 8) 複数の市・郡で構成する、特定の行政事務等を担う広域行政組織。我が国における広域連合や一部事務組合に類似する。
 9) 運輸連合には、①交通事業者により構成されるもの、②州・市・郡等の公共団体が設立主体となり公共団体の責務を担うもの、③その混合型、が存在する。フライブルク地域の運輸連合は①（18事業者で構成）、カッセルを含む北ヘッセン地域の運輸連合は②（市・郡等で構成）の形態である。
 10) 市公社（市100%出資）が93.5%、市が6.5%出資する株式会社である。

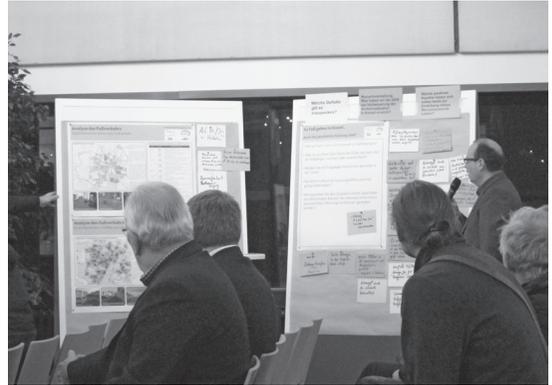
委託している。路線バスに関しては一部に地元の民間事業者等が参入しているが、軌道事業についてはこの事業者以外に輸送を担える者は存在せず、市はこの事業者と2042年までの輸送契約を締結している。また、運賃収入等に対して超過する支出（年間約15.5百万ユーロ）については収支均衡分として市会計から繰り入れている。これは日本的な感覚でいえば欠損補助であるが、欠損に対して補助するのではなく輸送契約に基づき支出の超過分を公的負担で収支均衡させるという考え方に基いて行われる措置であり、これを「赤字」とは表現しない点が日本と大きく異なる。

(4) 現場を担う専門人材と住民の参加

制度、財源に加え、自治体等において公共交通をはじめとする地域交通にかかる実務が専門の職として位置付けられ、公共交通の専門家が各自治体に存在する点も日本と異なる。小規模な郡や市であっても、通常、担当職員のポストは公募され、これらの職に就くには交通計画や都市計画の専門教育を受けて学位を取得していること等が条件となる。人材の流動もあり、事業者、自治体、運輸連合、大学、専門機関等の間での移籍（転職）は珍しくない。加えて、ドイツでは事業者や地域が行う計画策定や各種実証実験事業等を民間のコンサルタントだけでなく大学の研究室に委託して行い、その予算で学術職員（研究員）を数年間雇用することも一般的に行われている。そういった仕事をした経験のある若手実務者・研究者は、自治体等の関係機関に職を得てキャリアを重ね、地域の公共交通を支える人材となっていく。

交通にかかわる計画の策定には、当事者の一員である地域住民も参加する。これは計画案の公告

写真1 計画策定にあたっての住民フォーラム



筆者撮影

縦覧や説明会が行われるといった一方的なものではなく、地区ごとにワークショップ等が実施され、住民からの意見が集められて計画に反映される。地域住民は単にバスや鉄道の増便や車両の更新、運賃値下げ等を自治体に要望する存在ではなく、自治体とともに計画策定の担い手となる存在でもある。

2. 日本にこれから必要なこと

(1) 自治体・住民・利用者の理解

視点を我が国に戻すと、2014年の活性化再生法改正後に全国で100件の作成を目標としていた網形成計画は2020年4月末までに全国592件を数えるまでになり、今般の法改正では地域公共交通計画の作成が努力義務化されるに至った。国から地方公共団体に対する計画等の策定義務付けについては、地方分権改革推進委員会の第3次勧告において、「計画等の策定及びその手続の義務付けの見直しは、「できる」規定化¹¹⁾、例示化等により単なる奨励にとどめるとすることが検討されるべきである。」とされていることに鑑みれば、

11) 例えば法令により「策定しなければならない」としている規定を「策定することができる」に改めること。

地域公共交通計画の作成を努力義務化したことは、国から地方への最大限の要請であると受け止めることができる。

全国には1,718市町村があり、広域で網形成計画を作成している自治体があるとしてもまだ半数以上の自治体が計画の作成を行っていない状況であり、計画の作成が努力義務化されたこのタイミングで、より法改正の趣旨を浸透させることが必要である。

現実には、上越市のように各地区で住民からの意見を聴いて計画の作成と事業者との調整が行われている地域がある一方で、地域が主体性を欠くばかりか、地域が公共交通を自らのものとして考えず、鉄軌道事業者やバス事業者に路線の存続やサービス向上を「要望」するような地域も未だみられ、法改正の趣旨が広く浸透し、地域が主体的に公共交通を考え関与するまでは相当の時間を要するものとみられる。

各地の状況を見ると、宮崎県の日向・東臼杵地域のように、県を含めて地域が生活圈をベースとした広域連合の枠組みを活用して路線の再編を行った例もある。行政単位にとらわれず、事業者と一体となって地域公共交通の利便増進等に取り組むことは非常に有用であると考えられる。

(2) 契約輸送の導入と安定的な制度・財政措置

我が国の地域公共交通は、基本的に民営事業で運行しているバス路線に対してその欠損を補助する仕組みで、多くの路線バスは補助を受けても赤字が出る構造となっている。さらに、地域が公共交通のネットワークとサービス水準を計画してもそれを実行するのは事業者であり、関係者間で責任の所在が不明確であるといえる。加えて、地域間幹線系統やそのフィーダー系統に位置付けられていない一般の路線については地域・事業者とも

に財源の裏付けが薄く、双方の負担が増大する事態が生じている。

公共交通の経営はますます厳しくなることが予測され、鉄道やバスといった既存の輸送モードや路線にとらわれず、必要なサービスを必要なサイズで提供するための計画づくりとその担い手である交通事業者の経営基盤を安定化するしくみを構築することが重要である。今後、地域が作成する地域公共交通計画をいかに実現していくかという観点から、地域と事業者の責任の所在を明確にし、路線ネットワーク単位での長期的な輸送契約に基づく運行の仕組みや、地域が費用負担を行う枠組みを用意することで、事業者が過度のリスクを負わずに運行を継続できるような施策を講じることが必要である。各地ではこれまでにコミュニティバスやスクールバスをはじめ、自治体から事業者への委託路線が多く存在しており、運行委託のノウハウが全くないわけではない。既存の知見を活用して、クリームスキミングが行えないような対策を講じたうえでネットワークごとまとめて事業者へ委託する方向性も考えられる。

(3) 安定的な制度運用と柔軟性の確保

今般の改正では、地域公共交通計画に8つの地域公共交通特定事業が位置付けられ、それぞれ大臣認定を受ければ上乗せの支援が受けられることが見込まれるが、改正前の活性化再生法において再編実施計画の大臣認定を受けていた地域の担当者からは、①数年に一度大きな制度改正があり、その都度新しい法制度に対応する必要が生じる、②現行制度がいつまで継続されるのか見通せず長期的な計画が立てられない、③計画が硬直的で適時適切な変更ができない、④事務作業が煩雑、といった声が異口同音に聞かれる。予算制約や周辺環境の変化等、その背景にある事情は十分に理解

できるが、国においては、地域および事業者が長期的な視点から腰を据えて地域公共交通の確保に取り組めるような対応を期待したい。

なお、大都市圏と地方圏で地域公共交通を取り巻く環境は大きく異なっており、公共交通が民間事業者のビジネスとして成立する地域と、すでに事業として成立し得ない地域を同列に扱い、全国一律の仕組みを適用することは難しいと考えられる。この点、連邦制のドイツは各州にその役割を委任することにより地域特性に合わせた制度設計が可能となっているが、道州制をとらない我が国で、市町村への分権も求められる都道府県がドイツの各州と同じような役割を担うことは困難であり、国レベルで地域特性を考慮した対応が求められる。

(4) 専門人材の確保

地域公共交通にかかる計画・運営の実務を担う専門人材の確保・育成が不可欠であるものの、我が国では地方公共団体における地域公共交通分野の人材や組織体制が不足しており、市町村の約8割で公共交通の専任担当者が不在（第201回国会国土交通委員会での政府参考人答弁）という事実がある。人数ばかりでなく、公共交通がどの部局に位置付けられているか、担当者の職位と権限も含めて現状を把握し必要な対応をとらなければならない。

そもそも、採用時点の職種が一般行政のほか土木、建築等の区分しかなく、一方で、土木・建築職の職員が必ずしも交通計画や公共交通事業に明るいわけではない。さらに、数年で別の部署に異動してしまうことでノウハウが蓄積されにくく、人材が育ちにくいという状況の中で、担当者が大変な苦勞をして計画の作成や事業者との調整を行っている。庁内には公共交通と関連する部局が

多く、幅広い行政経験も必要ではあるが、都市計画や交通計画等、プランナーとしての基礎的な専門教育を受け、交通事業にかかる知見を備えた専門家を確保し育てるため、公募等により必要な人材を確保することも必要である。また、そのような人材が業界の中で籍を移しステップアップするキャリアパスをつくることは、長期的な人材の育成・確保の面から重要であると考えられる。

3. 新しい課題への対応

2020年に入り猛威を振るっている新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、国、地域、交通事業者に対し、これまでの地域公共交通の事業構造の再考を突きつけている。ドイツにおいても、運輸収入が大きく失われる一方、ドライバーをはじめとする担い手の健康維持、旅客のソーシャルディスタンスを確保するための増便・増結等の対応が求められ、費用負担はむしろ増加する傾向にある。

輸送契約に基づいて収支均衡のために事業者が支払を受けられる額にも限度があり、地域による追加の支援・負担が求められる中で、地域側がその財源をどのように措置するかという課題は未だ解決していない。交通事業者でつくる業界団体であるVDV（ドイツ交通事業者連盟）が2020年6月4日に発表した情報によれば、今回のコロナ危機により交通事業者に計約50億ユーロの損失が発生することが見込まれており、連邦が各州に対してその1/2にあたる25億ユーロを支援する方針を固めている。しかし、残る25億ユーロの部分については地域側の負担となっており、バーデン＝ヴュルテンベルク州で交通大臣が公共交通の維持に必要な資金を用意する旨を発表するなど公共交通の維持・確保に向けた措置が各地でとられはじめているものの、州により財政状況や政治情

勢が異なり、今後の各州の対応が注目される。

本稿執筆時点（2020年6月初旬）では、各州において随時学校が再開され、小売店の営業が再開されるなど経済・社会活動が戻りつつあるように見えるが、感染リスクを懸念して公共交通の利用を控えて移動を自動車や自転車に切り替えたり、テレワークを継続したりする等の動きもあり、公共交通についても従前の需要水準には戻らない可能性が示唆されている。

翻って、我が国においても、今後、地域交通に「健康」「感染防止」の観点が付加されることは不可避であろう。自動車も含めた総合交通体系の中で地域公共交通の位置付けを明確にし、地域にとって必要な措置は何かを地域が主体的に考える必然性はますます高まっている。人々の生活スタイルはコロナによる危機を経て変化する。「コロナ前の状態に戻す」ことを目的とせず、今般の法改正を機会と捉え、地域公共交通にかかる事業構造の再編と地域による費用負担のあり方を考えることが求められる。

[参考文献]

- [1] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2016): Regionalstrategie Daseinsvorsorge -Leitfaden für die Praxis
- [2] Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) gGmbH (2020): Rad-verkehr im Verkehrsentwicklungsplan, Forschung Radverkehr
- [3] Kasseler Verkehrs-Gesellschaft Aktiengesellschaft (KVG) (2019): Neue Bus- und Straßenbahnkonzessionen
- [4] Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH (KVV) (2018): Geschäftsbericht 2018
- [5] Stadt Freiburg (2016): Beschreibung des geforderten ÖPNV-Angebotes und der Aufgaben der VAG
- [6] Stadt Kassel (2015): Verkehrsentwicklungsplan Stadt Kassel 2030 Abschlussbericht
- [7] Stadt Kassel (2014): Fortschreibung des Nahverkehrsplans der Stadt Kassel Kurzfassung
- [8] Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) (2020): Bund stellt 2,5 Milliarden Euro für den Nahverkehr bereit, Pressemitteilung
- [9] Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg (ZRF) (2014): Nahverkehrsplan 2014-2017
- [10] Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg (ZRF) (2019): DRUCKSACHE ZRF-bA/VV 2019.006, BREISGAU-S-BAHN 2020 -Fortschreibung Nahverkehrsplan
- [11] 国立国会図書館 (2020) : 国会会議録検索システム 第 201 回国会 衆議院 国土交通委員会 第 8 号 令和 2 年 4 月 14 日
- [12] 総務省・国土交通省 (2018) : 地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針
- [13] 地方分権改革推進委員会 (2009) : 第 3 次勧告 ~自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ~