

ドイツにおける地域内公共交通の現在(RMVの例から)

本研究は、ドイツにおける地域内公共交通の現状を分析したものである。従来ドイツでは、地域内公共交通を公共近距離旅客輸送(ÖPNV)と近距離鉄道旅客輸送(SPNV)という管轄する行政が異なる2つの概念で提供していた。しかし、EUレベルで決定された鉄道政策とそれに基づいたドイツ鉄道改革の実施、さらには地域化法の施行により、地方自治体はその両者を管轄することになり、管理面・財源面での枠組みの変更が必要となった。その変化の特徴を、各地域の運輸連合に見ることができる。本研究では、Rhein-Main運輸連合(RMV)を例に、現在の運輸連合の役割、組織形態、運賃制度を紹介し、最後に財源システムについて分析する。

キーワード 公共近距離旅客輸送(ÖPNV)、近距離鉄道旅客輸送(SPNV)、Rhein-Main運輸連合(RMV)、地域化法、財源

アンドレア・オバーマウア
Andrea OBERMAUER

文博 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

1 研究内容と目的

近年、ドイツにおける地域内公共交通の枠組みに大きな変化があった。

従来それは、道路旅客交通に位置づけられていた公共近距離旅客輸送(Öffentlicher Personennahverkehr, 略称: ÖPNV)と鉄道近距離旅客輸送(Schienenpersonennahverkehr, 略称: SPNV)という管轄する行政の異なる2つの概念での提供されていた。しかし、EUレベルで決定された鉄道政策とそれに基づいたドイツ鉄道改革の実施、さらには地域化法の施行によりその枠組みの変更を必要とした。そして、その変化の特徴を各地域の運輸連合に見ることができる。

そこで本研究では、ヘッセン州において地域内公共交通の主体を担うRhein-Main運輸連合(Rhein-Main Verkehrsverbund, 略称: RMV)を例に、現在の地域内公共交通の財源システムのあり方について分析、評価することを目的とした。

本文では、第2章で、EUレベルで決定された鉄道政策とそれに基づいたドイツ鉄道改革の実施、さらには地域化法の施行がÖPNVとSPNVに与えた影響について概観する。第3章では、RMVの基本概況として、その役割、組織形態、運賃体系、収入の清算・分配方式を説明する。そして第4章において、RMVの財源構造について分析、評価し、現在の運輸連合・地域内公共交通が抱える課題について明らかにする。

2 地域内公共交通の変革の背景

ドイツにおける地域内公共交通の枠組みは、EUレベルでの共通鉄道政策の浸透、ドイツの鉄道改革の実施、そして地域化法の施行によって大きく変化した。最も大きな変更は、1996年1月1日から、それまで連邦が管轄していたSPNVを、郡・市といった各自治体が管轄することになったことである。

2.1 EUの鉄道政策

そこに至るまでの経緯について述べるにあたっては、まずEU共通の鉄道政策についてふれておかなければならない。なぜなら、その政策に添って各加盟国の鉄道機構の改革が行われてきたからである。代表的なものは1993年1月1日から施行されたEU指令91/440である。それによれば、線路(インフラ)を所有する会社に対して、他の会社の運行権を求めたもので、具体的にはEU加盟2カ国以上の会社からなるグループが国際的な輸送事業を行う場合には、EU域内の線路を自由に通行あるいは通過する権利が与えることとなっている(各国の地域内交通のみを提供している事業者は対象外)。そのため、線路保有し、かつ運行業務も行っている事業者においては、インフラ部門と運営部門の会計上の分離が義務づけられたのである。

2.2 地域交通助成法

ドイツ国内では、ÖPNVの設備投資に関して重要なウ

エートを占めるのが、1971年から適用されている「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、地域交通助成法（ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, 略称：GVFG ）からの補助金である。GVFGの施行によって、連邦政府の収入となる鉱油税収の一部を、地方道路（自治体管轄）の整備と同様、ÖPNVの整備についても支払いの対象とされることとなった。連邦政府から自治体に対して直接補助金を支給する仕組みがないため、地方自治体が実際にこの補助金を手にするためには次のステップが必要になる。まず、連邦政府からの補助金は各州の予算に振り込まれる。そして、各州が地方道路、ÖPNVの整備を行う自治体の予算に補助金を振り込むという方式である。この補助金の対象事業および配分率はGVFGの第10条で規定されており、地方道路とÖPNVで50%ずつであった。現在では、GVFGの一部改正が行われ、各事業への補助金の配分率は州の裁量に任されることとなった。本研究で取り上げるRMVを持つヘッセン州では、配分率50%を基本とするが、総額の10%以内であれば各事業への配分率の変更も可能となっている。ÖPNVの設備投資の財源は、この連邦から補助金の他に、州からの補助金、自治体からの補助金そして交通事業者からの資金で賄われている¹⁾。ÖPNVに対する投資計画は自治体が策定し、GVFGからの補助金等の財源を含めた計画書を各州に提出する。その計画が、州政府からの認可を受ければ、連邦からの補助金が得られる仕組みになっている。

2.3 地域化法

一方、SPNVについては、1994年1月1日から民営化されたドイツ鉄道株式会社（ Deutsche Bahn AG, 略称：DBAG ）がその役割を担っていた。これは、鉄道改革以前は、SPNVは連邦の所有物であり、連邦による管理を受けていたため、民営化後もDBAGがそれを引き継いでいたのである²⁾。しかし、1996年1月1日「近距離公共交通機関の地域化に関する法律、地域化法」（ Regionalisierungsgesetz ）が施行されると同時に、SPNVもÖPNVと同様、自治体が管轄することとなった³⁾。その結果、実際にDBAGがSPNVを担うことには変わりがないのであるが、各自治体とDBAG間で輸送に関する契約を結ぶことが必要になった。それは、DBAGが提供する輸送量と、それに対する自治体からの運行委託料に関する契約である⁴⁾。つまり、SPNVの運営コストを連邦政府に代わって自治体が負担することとなり、各自治体はSPNVに要求する輸送サービスの提供を受けるための財務責任を自治体自身が負うことになったのである⁵⁾。なお、SPNVについては、地域化法施行以前に結ばれた契

約が切れた時点で、自治体が求める輸送サービスを提供する権利を競争入札にかけることになっている。一方、ÖPNVについては、現在の認可の期限がきても、同じ事業者に対して契約を結ぶことになっている⁴⁾。

2.4 運輸連合の変化

このように、鉄道改革および地域化法によって、従来は異なった枠組みで運営されていたÖPNVとSPNVが、自治体によって一元的な管理を受けることになった。その結果、1996年の地域化法施行以前には地方の運輸事業者の連合体であった運輸連合も、自治体を中心とした連合体への変革が行われたのである。

2.5 連邦からの補助金

以上のような経緯から、地域内公共交通にかかわる全ての分野が自治体の管轄となったのであるが、これは連邦財源から州、自治体への適切な補助があってこそ成立するものである。地域化法による連邦財源からの補助金の合計は87億マルクであり、GVFGからの補助金と合わせると、地域内公共交通に対する補助金の総額は1996年度で151.8億マルクである。これを州レベルで見ると、ヘッセン州においては、地域化法からの助成が、1996年で5.92億マルク、1997年以降は5.98億マルクである³⁾。

3 Rhein-Main運輸連合（ RMV ）

3.1 RMVの組織

3.1.1 概要

RMVは、1994年7月1日ヘッセン州で設立された運輸連合で、翌1995年5月28日からその活動を開始した。

この地域には、RMVが設立される以前にもフランクフルト運輸連合（ Frankfurter Verkehrsverbund FVV ）があり、主にStadtwerke Frankfurtとドイツ連邦鉄道（ DB ）がフランクフルト市とその周辺のÖPNVを行っていた。FVVでは、既に共通運賃制度が導入されていたのであるが、その恩恵を受けることができたのは人口260万人の地域に限られていた。しかし、自治体を中心となったRMVの設立によって、人口490万人、面積14,000km²のエリアまで、同様のサービスが受けられることとなった。

RMVが提供する輸送サービスの特徴として、エリア内の移動の利便性の向上があげられる。RMV内で、必要な乗車券は1枚だけ（ 共通乗車券 ）であり、適用される運賃は乗り継ぎに関係なく一様（ 共通運賃制度 ）である。また、各事業者は、等間隔での運行と接続時間を極力短くするようなダイヤを設定することで、目的地までのよりスムーズな移動を可能としている。

表 1 RMVの基本概況⁶⁾

自治体	州, および 独立都市	ヘッセン州 Darmstadt市, Frankfurt市, Mainz市(RMV と提携されている都市), Offenbach市, Wiesbaden市
	その他の都市	Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar
	地方郡	Darmstadt-Dieburg, Fulda地方郡, Gießen地方 郡, Groß-Gerau, Hochtaunus, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Main- Taunus, Odenwald, Marburg-Biedenkopf, Offenbach地方郡, Rheingau-Taunus, Vogelsberg, Wetterau
地域	人口	490万人
	世帯数	180万世帯
	面積	14,000km ²
事業者数		135
鉄軌道	路線数	43
	駅数	402
	車両数	6,000
バス	路線数	780
	停留所数	8,000



Abb. 3-1: Aufteilung des Verbund-
raumes in Tarifzonen

図 1 RMVの運賃ゾーン²⁾

RMVは、その設立の時点から、翌1996年1月1日から施行されることになっていた地域化法の基本方針を、先取りした組織作りを行っている。つまり、RMVが事業者の連合ではなく、はじめから自治体を中心とした地域団体の連合としてスタートすることで、ヘッセン州からの財源協力が得ることができる組織となっていたのである。

RMVへの参加に関しては、各自治体の自由裁量に任されている。しかし、ヘッセン州の近距離公共旅客輸送法によって、補助の対象が運輸連合へのメンバーである自治体に限られることから、全ての自治体がRMVに参加している²⁾。RMVがカバーする区域内においては、バス、地下鉄、路面電車はもちろんのこと、DBAGが担当するSバーンなどのSPNVを利用しても、同じ運賃体系が適用される。

RMVの役割は、RMVが提供する輸送サービスのコンセプト決定と、それに基づく鉄道輸送計画・バス輸送計画の策定、運賃体系の策定、乗車券の販売網の整備、RMVに関する広告とコミュニケーションである⁶⁾。すなわち、RMVは運輸政策と実際そのサービスを提供する事業者とをつなぐインターフェイスの役割を担っているといえる。

RMVが提供する輸送サービスは、各事業者との運行契約に基づいたものである。例えばDBAGとの契約では、1993/94年レベルの輸送力の提供とそれに対する運行委託料を維持することになっている²⁾。仮に、既に結ばれている契約以上の輸送力の提供を、RMVあるいは各自治体が事業者に要請した場合には、事業者がそれを実現するための追加コストは、要請した自治体が負担することになっている。

3.1.2 旅客運賃制度

RMVの運賃水準は、RMVが提供する輸送サービスの範囲とその輸送力、旅客のニーズ、自動車との競争、ソ

ーシャルミニマム等の社会経済的な政策などの要素を勘案し決定されている⁷⁾。このようにして定められた運賃はRMV全域で通用し、RMVと契約している135の全事業者が適用することになっている⁶⁾。また、RMVで発行した乗車券は、DBAGが運営しているInterRegio列車と特急列車でも利用することができる。

RMVがカバーする地域は、66のエリアに分けられている(図 1)。基本的にはこのエリア内の運賃は均一であるが、K3TGという制度により2km以内の移動に適用される短距離運賃も設定されている。また、エリアをまたぐ移動の場合には、発着のエリアを基準とした運賃が適用される。それは、エリアの運賃を単純に加算した場合の割高感を和らげるため、遠距離逡減となるような運賃体系となっている。現在は、発着と通過するエリア数によって7段階の体系に分けられている。

RMVでは、旅客の利用形態に応じた2種類の乗車券を発売している。ひとつが普通乗車券。もう一方が定期乗車券である。いずれも、発着エリアによって適用される運賃が決まる。運賃の値上げに関して、定期券については約2年毎の値上げであるのに対し、普通乗車券の場合は、それよりも短い周期で行われている。つまり、インフレ率、購買力などを勘案した運賃設定が行われているのである。

また、RMVの運賃制度には、旅客の支払い能力に応じた社会政策的な割引もある。例えば、生活保護者・失業者には割引運賃が適用され、身体障害者の場合には無料でRMVの輸送サービスを受けることができる制度がある。障害者に対する無料制度の場合、旅客輸送法第45条と障害者法第62条で、この制度によってRMVの収入とならなかった運賃の50%を連邦政府が事業者に補填する。また、生活保護者・失業者への割引についてはフランクフルト市からも補填されることになっている⁸⁾。また、教育機関に通うための割引制度もあり、この場合

も割引による減収額の50%が事業者に補填されることになっている。

定期券には、大人と通学の2種類があり、大人については1週間・1カ月間・1年間の3種類、生徒・学生については1週間と1カ月間の2種類から選ぶことができる。大人の定期は無記名式となっており、その券さえあれば誰でも利用することができる⁹⁾。さらに、大人の1カ月・1年の定期には次のような特典がある。平日の19時以降のオフピーク時間帯と土曜、日曜、休日については一日中、大人2人と子供3人の最大5人までが、その1枚の定期券で利用することができるという特典である。

一方、普通乗車券についても、いくつかの種類がある。1回限り有効の一般的な乗車券の他に、団体割引乗車券、1日乗車券などがある。また、フランクフルト市内では、オフピーク運賃(19時以降)も設定されており、それに対応した乗車券もある。

RMVがカバーする地域が広いため、現在は発着エリアに応じた7段階の運賃体系を用いている。しかし、将来的にはより旅客のニーズに近いものとするため、運賃算定の基礎となるエリアの数を増やすことが考えられている。つまり、域内には310の自治体があり、さらにその中には1,840の地区があるため、それらを考慮した検討が行われており、最終的には10段階の運賃体系を採用することになっている。

つぎに、運賃水準と需要との関係について考察する。ここでは、所得水準の変化、自家用交通コストの動向、公共交通サービスの質、地域住民の生活習慣の変化について考慮する必要がある。

運賃が上昇した場合、その幅が所得水準の上昇幅より小さく、しかも質の良い公共交通サービスが提供され

るならば、運賃値上げによる需要の減少はないと考えることができる。また、運賃の値下げの場合には、同時に輸送サービスの質が向上した場合に限って、需要は増加すると考えられている⁷⁾。したがって、需要増という目的を運賃値下げという方法だけ実現することは困難であるといえる。逆に、1ないしは2年に一度の定期的な適度な運賃値上げを行ったとしても、それによる旅客の逸走は起こらないとされている¹⁰⁾。では、経営改善のための十分な運賃値上げが可能かという点、そうはいかない。なぜならば、経営改善を目的とした場合、所得水準の上昇分以上の大幅な値上げが必要であり、そうなると、公共交通利用者の減少と自動車利用者の増加を招く可能性が高いからである。

3.2 収入の配分方式

RMVと契約している事業者は、それぞれ独立採算である。

各事業者は、得られた収入が運営コストを上回った場合、それを収益として得ることができる。また、各自治体の求めた追加サービス(輸送力、政策的割引制度)に起因する事業者のコスト増加分については、そのサービスの提供を求めた自治体および州がそれを全額補填することになっている⁶⁾。

運賃収入については、利用者が複数の事業者を利用するケースがあるため、事業者間での精算が必要になる。各事業者に対して精算の対象となるRMVの収入は、乗車券の販売収入、共通運賃制度(通過運賃: Durchtarifierung)・域内共通運賃体系(ハーモニゼーション: Harmonisierung)導入による従来の運賃との差額補填、他の運輸連合との共通乗車券の販売収入、政策

表 2 RMVの運賃表(1998年5月, 単位: マルク)

フランクフルトから		Gießen (65km)	Limburg (60km)	Wiesbaden (36km)	Offenbach (7km)	Frankfurt (ゾーン以内)	
普通乗車券 片道	大人	19.00	14.50	10.00	5.80	3.40	
	大人, off-peak	-	-	-	-	2.90	
	小人	11.40	8.70	6.00	3.50	2.00	
	小人, off-peak	-	-	-	-	1.70	
短距離乗車券 (2km以内) 片道	大人	-	-	-	-	2.70	
	大人, off-peak	-	-	-	-	2.00	
	小人	-	-	-	-	1.60	
	小人, off-peak	-	-	-	-	1.20	
グループ乗車券(5人まで)		46.00	35.00	24.60	14.40	9.00	
1日乗車券	大人	48.00	36.00	25.00	14.50	9.00	
	小人	28.50	21.50	15.00	8.70	5.50	
定期券	1週間	大人	88.00	73.20	59.00	44.00	29.20
		生徒・学生など	66.00	55.00	44.00	33.00	22.00
	1カ月	大人	310.00	257.00	201.00	153.00	102.00
		生徒・学生など	232.50	193.00	153.00	115.00	76.50
	1年	大人	3,038.00	2,518.50	1,999.00	1,499.00	999.50

4.2 ヘッセン州からの補助

ヘッセン州からRMVに支給される補助金は、2001年まで上限1.57億マルク/年と決まっている。1995年では、最終的に受給した補助金の合計が1.544億マルクであったので、予算と比べ0.026億マルク抑えることができている。州からの補助の内訳は以下のとおりである。

RMVへの補助の内訳(1995) (図 3)

(単位: 億マルク)

・インフラストラクチャー費用助成	0.523(34%)
・パートナーシップによる融資	0.117(7%)
・協力推進の補助金	0.070(5%)
・RMVの調査費 / 管理費	0.401(26%)
・「通過運賃」「ハーモニゼーション」の導入に伴う損失補填	0.433(26%)

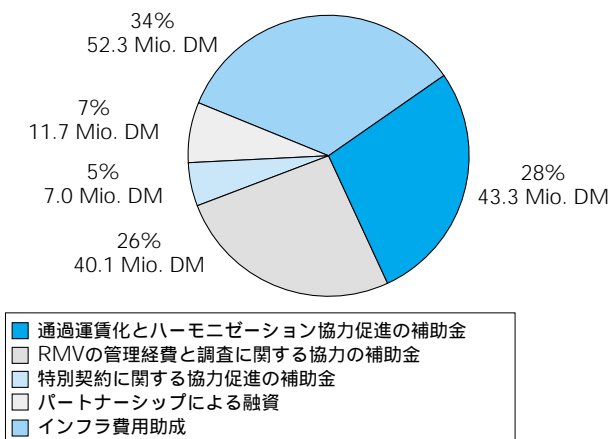


図 3 ヘッセン州からの補助金⁶⁾

インフラ部門に関する補助は、主に自治体が行っている。RMVの場合では、州の負担が15%であるのに対し、自治体の負担は85%である⁸⁾。インフラに関するコストとしては、路線規格の高度化、車両更新および既存設備の維持管理コストがあり、各事業者の投資がそれらに該当した場合、補助金が支払われる。事業者のコストのうち、人件費などの営業コストについては、インフラ費用助成の対象外である⁹⁾。インフラへの補助は、輸送計画、整備計画に応じて行われる。その補助金算定は、州内を人口・行政機能によって4つ地域に分類し、その地域内の事業者の平均コストを基準に算定している。したがって、コスト削減に取り組んでいる事業者にとっては有利な補助が得られることになる⁸⁾。RMVは運輸連合内のインフラコストに関する予算決算管理を行い、各自治体の担当者と調整金に関する折衝を行う。

パートナーシップによる融資とは、自治体側から要求した輸送力のアップによって生じる運営コストの増加分に対する補填である。そのうち、50%が州負担、50%が当該地方自治体の負担である⁸⁾。これら、負担金は一旦

RMVが受け取り、RMVから実際にサービスを提供する事業者へ振り込まれる⁸⁾。

協力推進の補助金とは、RMVの運賃制度によってもたらされる赤字(通過運賃、ハーモニゼーションの導入による赤字)を補填することを目的としている。通過運賃による損失補填と、SPNVへの運行費用をあわせると、1995年では、ヘッセン州はRMVに対し0.433億マルク支給している⁸⁾。

RMVの役割のひとつに、州および地方自治体からの補助金の受け皿、各事業者への収入の分配などの、会計に関する業務がある。このようなRMVの業務遂行に係わる経費は管理コスト(Regiekosten)とよばれ、その85%が州、残りの15%が自治体の補助で賄われている^{6),8)}。そのうち自治体負担分の15%については、各自治体の人口比で按分されている。

4.3 財源の課題

以上のことから、RMVの必要とする財源を、長期的に見ても運賃による収入のみで賄うことは不可能なことがわかり、それどころか、実際には支出の50%を賄うためですら、大幅な運賃の引き上げが必要になってくる。それは、一度は公共交通の利用促進に向かっていった住民の意識を、再び自動車に引き戻すことになりかねない。環境問題という観点から、地方公共交通に携わる自治体・事業者にとって、運賃の値上げは避けて通りたい課題である⁷⁾。

したがって、地域内公共交通に対して、運賃収入だけでは賄えない財源の不足分を、地域化法とGVFGに基づく連邦からの補助金などを、安定して支給することが必要になってくる。

5 結論

GVFGおよび地域化法によって支給される補助金によって、RMVの財源は安定しているといえることができる。しかし、2002年以降についてはヘッセン州からの補助に関する決定がなされておらず、将来的にも安定した補助を受け取ることができるかは不明である。それは、運輸連合にとってみれば、将来的にも確実な収入は運賃だけであり、経営の安定化をはかる方策として、運賃の値上げに踏み切らざるを得ない状況が起こりうることを意味している。

したがって、将来においても地域内公共交通が安定して供給されるためにも、連邦、州、自治体からの補助が、現在の水準で維持されることが望ましいと考える。

参考文献

- 1)VDV(Verband Deutscher Verkehrsunternehmen), Deutscher Städtetag [1992a], *ÖPNV-Gesamtfinanzierungs-Konzept vor dem Hintergrund von Bahnreform und Regionalisierung. Köln, VDV.*
- 2)RMV(Rhein -Main-Verkehrsverbund GmbH)ed. [1994], *Regionalisierung des Nahverkehrs. Modellprojekt Rhein-Main-Verkehrsverbund.* RMV, Heft 3. Hofheim, RMV.
- 3)VDV(Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) [1994], “ Aktuelle Tarifstrategien im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) Teil 2 : Empfehlungen zur Tarifbildung ”, in *VDV Mitteilungen*, Köln, VDV.
- 4)GIRNAU, Günter[1996], “ Der Stand der Regionalisierung - Lösungen und offene Fragen ”, in Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVWG)ed, *Internationales Verkehrswesen*, Fachzeitschrift für Wissenschaft und Praxis. 48. Jg., Heft 5, Hamburg: Deutscher Verkehrs-Verlag, pp. 4-9.
- 5)GERLACH, Jürgen/REINKOBER, Norbert[1996],“ Eine Chance für kommunale Gebietskörperschaften ”, in Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVWG)ed, *Internationales Verkehrswesen*, Fachzeitschrift für Wissenschaft und Praxis. 48. Jg., Heft 4, Hamburg, Deutscher Verkehrs-Verlag, pp.17-25.
- 6)RMV(Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH)ed. [1996a], *Verbundbericht 1995.* Hofheim, RMV.
- 7)VDV(Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) [1992b], “ Aktuelle Tarifstrategien im öffentlichen Personennahverkehr(ÖPNV), Teil 1, Analysen und Erfahrungen ”, in *VDV Mitteilungen*, Köln, VDV.
- 8)RMV(Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH)ed. [1995a], *Neue finanzielle Grundlagen für einen modernen Nahverkehr.* RMV, Heft 4. Hofheim, RMV.
- 9)RMV(Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH)ed. [1996b], *Neue finanzielle Grundlagen für den lokalen Nahverkehr.* RMV, Heft 7. Hofheim, RMV.
- 10)VÖV(Verband Öffentlicher Verkehrsbetriebe, Deutscher Städtetag)[1990], *Finanzierung des Nahverkehrs. Zukunftsorientierte Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Köln, VÖV.*
- 11)RMV(Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH)ed. [1995b], *Die Mobilität der Zukunft.* RMV, Heft 1. Hofheim, RMV.

(原稿受付1999年6月8日)

The Development of Public Transport with the Example of Rhein-Main Verkehrsverbund

By Andrea OBERMAUER

The introduction of new legislation in the railway sector at the European level and the privatization of the German Federal Railway Company in 1994, made it necessary to restructure the organization and financial framework of public transport systems. The role of local communities has been strengthened under the so-called “ Regionalization Law ” and the “ Law on Financing Municipal Transport ”. The objectives of this study are to analyze the contemporary role of transport associations (Verkehrsverbund), and to investigate the effects of the new legislation on a transport association’s organization and financing system as evidenced by the example of the Rhein-Main Verkehrsverbund (RMV).

Key Words : ÖPNV, SPNV, RMV, regionalization law , financing system
