

欧州では、交通事業者に一定のサービス提供を義務づけ、各都市や地域の政策を反映した公共交通サービスを実現しています。オーストリアでも同様の義務が課せられ、公共交通の魅力がより一層伝わるよう工夫することなどを通じて、持続可能なまちづくりが進められています。世界的にも脱炭素化に向けた動きが加速し、日本でも脱炭素への取組が進められていますが、新型コロナウイルス感染拡大により、交通面では自家用車での移動が増えているのも実情です。

今回は、オーストリアにおける公共交通運営のしくみを事例に、日本の公共交通とまちづくりの方向性を、関西大学経済学部 宇都宮 浄人教授にご寄稿いただきました。

脱炭素社会に向けた交通政策とまちづくり

——オーストリアの事例から考える——



関西大学経済学部 教授
宇都宮 浄人

1 はじめに

新型コロナウイルスの感染拡大によって各方面に影響が出ており、公共交通の利用者減少も報じられている。地域公共交通総合研究所によると、公共交通の事業者の14%は債務超過となり、今回生じた借入金の返済が困難と危惧される事業者は22%に達している^{*1}。公共交通は、我々の通勤・通学を支えるインフラであるにもかかわらず、事業者は目先の資金繰りに迫られているのである。

公共交通は空気のように当たり前には存在しない。万が一にも「交通崩壊」ということになれば、日常生活の根底が崩れることになる。しかも、企業の中には、今回のコロナ禍を受けて、通勤に公共交通ではなく自家用車の利用を推奨する動きがみられる。中核市レベルで、「地方では車の利用が定着している」と「コンパクトシティーの再考^{*2}」を唱える首長もいる。

これに対し、海外では、コロナ禍で公共交通の利用者は減ったとはいえ、日本のように交通崩壊が懸念される事態にはなっていない。それどころか、脱炭素社会に向けて、自家用車の抑制と公共交通利用のための積極的な整備を進め、コロナ禍以降のまちづくりを進めている。そこで、本稿では、オーストリアを中心に欧州の動向を紹介し、今後の交通政策とまちづくりの方向性を考えたい。

2 オーストリアの公共交通の概要

オーストリアは、欧州のほぼ真ん中に位置する小国で、大阪府よりやや多い889万人の人

口が北海道の面積に暮らす。人口密度は、日本の島根県程度であるが、一人当たりの名目GDPは日本よりも2割以上高い。

オーストリアの公共交通のうち、鉄道は旧国鉄のオーストリア連邦鉄道（ÖBB）が中心である。1993年に株式会社化されたが、日本のJRとは異なり、連邦政府が100%出資する。2005年に持株会社とその傘下の旅客会社、インフラ会社、貨物会社という組織になり、運行サービスとインフラの会社が異なる上下分離という形となった。旅客会社（ÖBB旅客）は、都市間輸送と地域輸送を担うほか、バスの運行サービス会社も傘下に置く。このほか、沿線自治体が出資した会社も含めた「民営鉄道」と称される鉄道もあるが、日本の私鉄のような純粋な民間事業ではない。また、ウィーンやグラーツなどの一定規模の都市の場合、都市内における地下鉄、路面電車、バスは、それぞれの都市で電力等を兼営する公益事業会社（シュタットベルケ）が運営する。それ以外に民営のバス会社が多数存在するが、これらも、運輸連合（Verkehrsverbund）が策定した路線の運行サービスを契約によって担う形となっている。

ここで、運輸連合を簡単に紹介しておこう。運輸連合とは、地域公共交通の運行にあたり、事業者や交通手段の枠を超えて地域全体の運賃の統一やダイヤの整備などを行う交通専門の公的組織である。オーストリアの場合、運輸連合の範囲内であれば、異なる交通モード、事業者の間も、共通運賃の1枚のチケットで乗り降りができる。歴史的にみると、1960年



写真1 全線約220kmのネットワークを有するウィーン市の路面電車



写真2 人口29万人のグラーツ市のトランジットモール（公共交通機関のみが通行する歩行者道路）



写真3 バスと鉄道が一つのホームで接続するフォアアールベルク州のモンタフォン鉄道

代にドイツで発足した運輸連合は、事業者を超えて共通運賃を設定するための緩やかな事業者の連合であったが、オーストリアでは、1980～90年代にかけて、州が100%出資する形で、州単位で運輸連合が形成された経緯がある^{*3}。

3 PSO制度

今日、旅客用の公共交通を独立採算の民間事業として運営している国は、基本的に日本以外にない。経済学的にも「市場の失敗」が必然である交通市場は、一定の公的資金を用いて公共交通を運営するというのがグローバル・スタンダードである。欧州の公共交通に

も、都市間輸送など、「上下分離」を前提に「商業サービス (commercial service)」として、民間が主体的に行うケースはあるが^{*4}、都市内や地域の公共交通の場合、商業ベースでは供給が難しい。しかし、そうした公共交通も社会に必要な「公共サービス (public service)」と位置付けられる。

公共サービスとなると、事業の収支は合わなくとも、必要なサービスとして提供されなければならない。そのため、これを担う事業者は、一定水準のサービスを供給する義務、PSO (Public Service Obligation: 公共サービス義務) を課される。したがって、例えば、コロナ感染のような事態が発生しても、自らの判断でサービスを削減したりすることはできない。一方、行政は、事業者が安定的にサービスを供給できるよう、資金面の手当てを行い、独占的な運行権も付与する。オーストリアの場合、先述の運輸連合は自治体のPSOに基づく契約事務を担う (図1)。

PSO制度のメリットは、各都市や地域が自らの政策を反映した公共交通のサービスを定めることができる点である。路線ネットワークや運行頻度、運賃水準など、事業者との協議はあっても、行政の意向が反映される。欧州の場合、持続可能なまちづくりのために、自家用車から公共交通、自転車、徒歩への交通手段の転換を強力に押し進めようとしているが、そのインセンティブとして、公共交通の利便性の向上や運賃の引き下げを積極的に行っている。これは事業者の採算性よりも、まちづくりの目標が優先するためである。

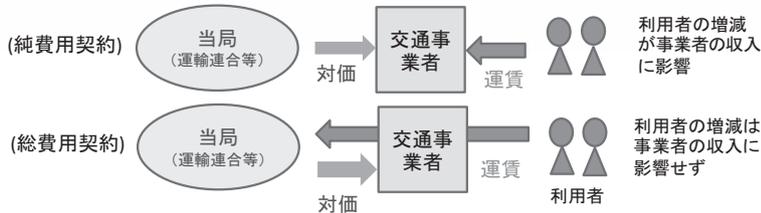
また、公共交通空白地をなるべく少なくするため、路線網の整備にも公的な意向が反映される。逆に複数の事業者の路線が重複するようなケースでは、オーストリアの場合、運輸連合が路線調整を行う権限を持つ。

さらに、欧州のPSO制度では、運営が非効率にならないよう、公的当局が契約を結ぶ交通事業者は入札によって決めることが定められている。日本の公共サービスで指定管理者制度を導入する形に近い。契約にあたっては、事業者が一定の需要リスクを負う純費用契約というしくみがあり、事業者がサービスの品質を高めようというインセンティブにもなる^{*5}。

図1 オーストリアにおけるPSOのしくみ



図2 PSOにおける純費用契約と総費用契約



(図2)。このほか、事業者が当局の定めた品質のサービスを提供しているかどうかについて、顧客満足度調査の評価などを用いたボーナスペナルティ制度もある。今のところ、全てのケースで入札が行われるわけではないが、PSOに基づく契約は交通事業者の効率的な運営に寄与している。例えば、かつては頻繁な遅れが指摘された欧州の鉄道も改善され、車両も清潔なものになっている。

欧州では大都市のみならず、周辺の都市、あるいは人口10万人以上もあれば、地方都市でも路面電車が整備されるなど、公共交通が発達しており、中心市街地の活気は、日本の同じクラスの都市とは全く異なる。実際に訪れると、公共交通を重視したまちづくりが一定の成果を上げているということを実感する。



写真4 インスブルック市（人口13万人）の賑わう中心市街地

4 脱炭素社会に向けて

現在、欧州では脱炭素社会に向けて、公共交通の整備を加速させている。2020年に新型コロナウイルスの感染が広がったとき、「グリーンリカバリー」の手段として、世界各国は公共交通関連に優先的に資金配分を行っ

た。オーストリアも、その時点で、2023年までという中期計画に、別途3億ユーロ（約390億円）を公共交通に支出し、鉄道インフラの整備を決定している。さらに、2021年3月には、ワン・モビリティ法を成立させ、連邦政府100%出資のワン・モビリティ会社を設立して、オーストリア全土の乗り放題券を発行することを決めた。

この新たな乗り放題券は、正式には「環境チケット」(Klima-Ticket)

という名称で発売されることになったが、一般には「1-2-3チケット」と呼ばれ、1,095ユーロ（約14万円）でバスや路面電車を含む、国内のほぼ全ての公共交通が1年間利用できるというものである。オーストリアには特急料金という制度もないため、この1枚で基本的に国内各地の移動が可能になる。1,095ユーロというのは、1日3ユーロということで、これはウィーン市（州と同格）が365ユーロの年間乗り放題チケットを発売して、利用者を大幅に増加させたことにヒントを得ている^{*7}。



写真5 オーストリア連邦鉄道の特急列車「レールジェット」も「1-2-3チケット」があれば乗り放題

オーストリアといえども、多くの方はドアツードアで時間に縛られない自家用車を好む。だからこそ、公共交通を価格面からも魅力的にする必要がある。今風にいえば、交通のサブスク商品を投入することで、公共交通の割安感を前面に出そうとしているのである。ちなみに、新しい商品には州単位のものもあり、1州乗り放題であれば1日1ユーロ、2州を選べば1日2ユーロ、そして、1日3ユーロになると9つの州全てというしくみである。1-2-3という名前の意味はそういうことらしい。

オーストリアでは、公共交通の整備を開発許可の条件とするケースもある。例えば、シュタイアマルク州(州都はグラーツ)では、ショッピングセンターの開発にあたり、30分に1本の頻度で来る公共交通の停留場が300m以内にあることを求めており、住宅地の開発でも同様の条件が優先される。

脱炭素社会に向けた取り組みとしては、欧州各国とも、自転車の利用促進も進めており、そのための自転車レーンの設置や自動車の速度規制が行われている。自転車レーンは、コロナ禍で当初、「ポップアップ・レーン」と呼ばれて一時的に導入されたが、ウィーン市は2021年、恒久的な自転車レーンを新たに8km設ける予定である。

このほか、特定の区域の最高速度を30km/hに規制する「ゾーン30」の導入も進んでいる。こちらもグラーツ市が1992年に導入して以来、世界に広がったものだが、日本の場合、ゾーン30は生活道路を対象とするのに対し、最近の欧州の動きは市域全体をゾーン30で覆ってしまうというもので、そのスケールが異なる。2021年になると、1月にブリュッセル、8月からはパリという大都市が、一部幹線道路を除き、全域をゾーン30として自動車の通行に規制をかけるようになった。

5 おわりにー日本の課題

日本でも脱炭素に向けたまちづくりが叫ばれているが、公共交通は「崩壊」の危機に直面し、コロナ禍ということで、コンパクトシティとは逆行する動きもみられる。こうした状況を打破するためには、右肩上がり時代の公共交通運営制度を改革する必要があるのではないだろうか。

公共交通を単体の事業の採算性でみるのではなく、まちづくりのツールとして、これを整備し、サービス面でも価格面でも魅力的なものにしていくのである。そのことが、老若男女、誰もが外出でき、環境にやさしいウォークアブルなまちづくりにつながる。

そのための施策は、欧州でスタンダードとなっているPSOのしくみを導入し、都市政策と一体となった公共交通の運営を行うことである。PSO契約に基づく手法は、行政が民間

の事業を奪うものではない。むしろ、官民の役割分担を明確にし、一定の公的資金を下支えとして、民間事業者の力を発揮させるしくみである。建前の独立採算制で事後的に行政が赤字補填をしている現状よりも、むしろ、公共交通の利用者が増えるかもしれない。中心市街地の魅力が高まり、賑わいが戻れば、まち全体の収支でみてプラスということも考えられる。

コロナ禍という大きなインパクトは、右肩上がり時代の交通政策や都市計画を変革するチャンスともいえる。ガラパゴス化した日本の制度をグローバルな視点から見直し、日本でも、脱炭素社会の構築に向けて、新たな交通とまちづくりが始まることに期待したい。

- *1 地域公共交通総合研究所(2021)「速報 第2回公共交通経営実態調査報告書」(<https://ryobi.gr.jp/wp-content/uploads/2021/06/d2b2057feb911823acf0419071d43bb3.pdf>)
- *2 日本経済新聞2020年6月4日地方経済・東北「コンパクトシティ再考を」。
- *3 オーストリアの州は、日本の県あるいはそれよりもやや小さな行政単位である。
- *4 欧州の「商業サービス」ベースの公共交通は、公的に管理されたインフラ部分(下)を用いて、運行サービス(上)の提供を商業ベースで行うもので、日本のようにインフラ部分も含めて民間が全て担う公共交通とは異なる。
- *5 当局が事業者の運賃収入をプールすることにより、事業者が必要リスクが発生しない契約形態も存在し、こちらは総費用契約と呼ばれる。
- *6 小規模な地域鉄道事業や契約額が低いケースなど、随意契約が認められるケースも存在している。
- *7 ウィーン市域内の乗り放題チケットが既に存在するため、ウィーン及び周辺の地下鉄、路面電車、バス等には、当面「1-2-3チケット」は使えない。

著者略歴

宇都宮 浄人(うつのみや・きよひと)

兵庫県出身。水戸第一高校、京都大学経済学部卒業。京都大学博士(経済学)。日本銀行勤務を経て2011年より関西大学経済学部教授(2017年度はウィーン工科大学客員教授を兼任)。専門は、交通経済学、経済統計学。著書に『地域公共交通の統合的政策』(東洋経済新報社、第42回国際交通安全学会賞受賞)、『地域再生の戦略』(筑摩書房、第41回交通図書賞受賞)、『鉄道復権』(新潮社、第38回交通図書賞受賞)他多数。