

博士論文（要約）

ドイツ都市交通行政の構造分析  
—運輸連合を通じた連携と調整の組織機制—

平成27年3月

中央大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程後期課程

小 林 大 祐

## I. 本論文の目的と課題

本論文は、ドイツにおける都市交通行政を対象として、広域的な交通政策を管理する地域交通組織が創設される要因、ならびに変化する要因を、コントロール構造に目を向けながら分析するものである。

これらの要因を明らかにするために、本論文では次のような基本的な課題が設定される。本稿が対象とするドイツの各都市には、都市圏の公共交通を一元的に管理する運輸連合（Verkehrsverbund）が存在する。運輸連合は 1965 年から 1970 年代にかけてドイツの大都市地域で普及したが、なぜこの組織が創設されるに至ったのか、この点を明らかにすることが本論文第 1 の課題である。また、ドイツでは 1990 年代半ばに国鉄の民営化や鉄道政策の分権化をはじめとした改革が行われたが、この改革が都市交通行政や運輸連合にどのような影響を与えたのか、この点を分析することが本論文第 2 の課題である。以下では、本論文における対象選択の理由と方法（II）、ならびに各章の要約（III）を記述する。

## II. 対象選択と分析の方法

### (1)対象の設定

#### ①対象としてのドイツ都市交通行政

都市交通に関する問題はわが国においても多々存在するが、都市公共交通の維持ないし廃止をめぐる議論は古くから存在し、今日もなお大きな焦点の 1 つに数えられる。2002 年に実施された乗合バス事業の規制緩和などをはじめとして、公共交通の衰退が危惧される状況は依然として続いている。わが国における都市公共交通サービスは民間事業者の供給比率が高いこと、独立採算の原則が根付いていることから、地方自治体の介入はきわめて限定的であった。その一方で、交通需要マネジメントの導入、コミュニティバスの普及、地方自治体における公共交通担当部局の増加など、ことに 2000 年代以降、都市や地域の交通政策に対して地方自治体が積極化している傾向にある。この趨勢は地方レベルにとどまらず、地域公共交通活性化・再生法の制定、さらには 2013 年 12 月に成立した交通政策基本法など、国家レベルにおいても都市や地域の交通政策に高い関心が払われている。

このように、近年は都市交通行政が重要視され、積極的な政策の展開が予想される。しかしながら、地方自治体の財政が逼迫していることを勘案すると、1 つの自治体が単独かつ直接的に公共交通サービスを管理し、供給することは現実的ではない。それゆえ、周辺の地方自治体や市場におけるアクターと連携し、地域内での調整を図りながら都市交通政策を行うことが求められる。ただし、わが国には交通政策をめぐる都市行政の知識が十分に蓄積されていない。そのため、都市交通行政の連携や調整が行われている他国の知見を参照することが必要となる。

さまざまなアクターが連携かつ調整を行う地域交通組織として、ドイツの運輸連合のほかに、アメリカの都市圏計画機構（Metropolitan Planning Organization）、フランスの都市圏交通機構（Autorité Organisatrice de Transports Urbain）などをはじめとして、いくつかあげることができる。その中でもドイツの運輸連合を対象として選択したのは、次の 2 つの理由による。第 1 は、自由意思に基づいた組織設立である。他国では地域交通組織の設置が法的に義務づけられていることが一般的であるのに対し、運輸連合は都市圏のアクターが自ら創設することが多い。それゆえ、運輸連合には多様な組織形態が見られ、

他国の画一的な地域交通組織よりも示唆に富んでいる。第 2 は、アクターの差異である。一般的な地域交通組織は行政組織の 1 つに位置づけられる一方で、運輸連合は地方自治体に加え、交通事業者が連携のパートナーになっていることが多い。交通事業者の影響力が強いわが国の状況を勘案すると、地方政府間ないし政府市場間の連携を包含した運輸連合の検討がより有益となる。以上の理由から、本論文ではドイツの都市交通行政、ならびにその中心に位置する運輸連合を対象として選択した。

## ②運輸連合とは何か

運輸連合はドイツのほかにオーストリアやスイスで見られるが、わが国には類似した連携組織が存在しない。そこで以下では、あらかじめ運輸連合について簡単に概説する。

運輸連合は必ずしも精確な定義を有さないが、先にも述べたように、都市圏内における交通サービスを一元的に管理する組織である。組織の設立に関与するアクターは運輸連合ごとに異なるが、地方自治体やサービス供給を行う公営ないし民間の事業者が出資者となり、有限会社として創設されることが一般的である。都市圏における交通事業者は運輸連合と連携に関する各種の協定を締結することで組織に加入するが、双方の業務分担は次のとおりである。運輸連合は全体を統括する組織であり、交通調査、路線網の計画、時刻表の作成、収入配分、広報を担当する。その一方で個々の事業者は、各種施設や車輛、輸送サービスの実施、運賃収受を担当する。

図 1 企業間の連携システム

	個々の企業	販売提携	運賃提携	運輸連合	企業合併
通し切符の販売					
域内運賃共通化					
路線網・運行の連携					
企業の一元化					
連携システム	独立型システム	弱 ← 協調型システム → 強			統合型システム

出典：青木真美「西ドイツの運輸連合(1)」『運輸と経済』46(12)：57（1986 年）を参考として、筆者作成。

運輸連合は、都市公共交通の維持や発展を基本的な目的としている。1965 年にハンブルクで運輸連合がはじめて設立されたが、モータリゼーションの影響で公共交通機関が急激に衰退したことがその背景に存在する。それゆえ、組織内の各アクターが調整を行うことで、運輸連合内における運賃の一元化、乗り継ぎのシームレス化など、公共交通の利用を促進させるサービスを実行している。なお、後述されるが、鉄道政策の改革以降は、都市交通行政に対する地方自治体の責任が増したことで、アクター間の調整の側面も重要な目的の 1 つに加えられた。

図 1 が示すように、地域交通組織の連携には段階がある。運輸連合は企業合併に次ぐ連携の強さであり、独立した組織を設置していることが他の段階の連携と異なる点である。

## (2)分析アプローチと方法

上述のように、本論文ではドイツの都市交通行政を対象とするが、行政学のアプローチに立脚して分析を行う。このアプローチを採用する理由や意義について、以下では、交通研究の観点、ならびに行政学の観点からそれぞれ開示する。その後、本論文で採用される方法を示す。

### ①交通研究における行政学アプローチ

交通を対象とした研究にはさまざまなアプローチの可能性がある一方で、現象としての交通やそのサービスの特性から、その大半は経済学、商学、経営学、都市工学のアプローチが採用されている。行政学アプローチの採用理由を示すには、その意義を確認し、これらのアプローチの特徴や射程、関心に目を向ける必要がある。

交通政策に直接的に活用されている施策の多くは、都市工学や交通工学の研究に基づいている。これらのアプローチは優れた技術を産出する一方で、交通政策の制度体系、あるいは社会や市場における交通の位置づけなどには、必ずしも関心が置かれたい。それゆえ、経済学や商学、経営学などをはじめとした社会科学の視点が不可欠となる。

交通は経済活動の基盤であると同時に自らが産業として成立するため、経済学や商学の基本的な研究課題となった。双方のアプローチは古くから交通研究を牽引してきた一方で、必ずしも万能なアプローチではない。経済学は、理論体系を追求することで現実との乖離が生じるため、精密な政策や制度の分析に適さないこと、市場メカニズムの帰結を説明しないことなど、商学や経営学は、現実の把握に力点が置かれるため、必ずしも核となる原理論が存在しないことなど、いくつかの弱点が指摘される。さらに双方で共通するのは、都市交通政策やその行政の分析に対して十分な関心が置かれていないことである。

どのように政策が形成されたのか、なぜ特定の制度が構築されたのかなど、都市交通政策やその行政のパズルを解き明かすことは、政治学や行政学が得意とする。これらのアプローチも多岐にわたるが、その中でも本論文が行政学のアプローチを採用するのは、地域交通組織を通じた行政のコントロールも検討の対象に含まれるからである。

### ②行政学における都市交通研究

行政学に立脚した都市交通研究は主流ではないものの、テーマとしては重要であることから、一定の研究蓄積が見られる。この対象が行政学研究に寄与しうるのは、次の3つの視座を包含しているからである。第1は、市場化である。政府と市場の関係は古典的な視座であるが、行政改革が先進国の共通課題となっている昨今では、なおも重要な視座であり続けている。都市交通行政はその政策的な特質から市場と密接な関係にあるがゆえ、市場化によるコスト削減とコントロールの希薄化をめぐるジレンマについては、一定の示唆を与えうる対象である。

第2は、地方政府の自治である。自治に関する研究はさまざまな分野で活発に行われたが、わが国の行政学では、中央地方関係の制度的な特徴を説明することに主眼が置かれた。そのため、法制度や財政、あるいは社会保障など、中央政府が主導し、かつ中央地方の相互関係が濃密な領域に研究が集中した。それに対し、地方政府が主導する政策領域を政府間関係の視点からとらえた研究は発展途上にある。都市交通行政は後者に該当するため、

地方政府に主眼を置いた自治の側面を検討することができる。

第 3 は、空間性や広域性である。この視座については、広域行政や市町村合併の研究、あるいは領域政治の議論を踏まえた地域行政の研究が散見される。ただし、これらの研究は行政区域に還元させることを前提している。これに対し、市民や市場のアクターを包括した「ガバナンス」の研究もこの視座に基づいている。ことに市場アクターが重要な役割を果たすことから、都市交通行政の研究は後者に該当する。多種多様なアクターが織り成す空間の中で、政府はどのように政策をコントロールしうるのか、都市交通行政を対象とすることで、この点を考えることが可能となる。

### ③方法

本論文では次の 3 つの方法を採用する。第 1 は比較であるが、以下の 3 つの観点に基づく。1 つ目は、空間的比較である。ドイツの一定以上の規模の都市には運輸連合が存在するが、定量的に分析するほどの母数には満たないため、8 つの都市を事例として取り上げ、定性的に比較分析を行う。2 つ目は時系列比較であり、同一の都市を時間軸で比較する。3 つ目は、都市規模別比較である。都市の規模を 3 つに分類した上で、同一規模間ないし規模別間の比較を行う。

第 2 は、ドイツ都市交通行政の全体性と個別性の双方を把握することである。これは、運輸連合をはじめとした地域交通組織の形態に一定の幅があることによる。具体的には、ドイツ全体の都市交通行政を考察する作業と、個別の都市事例を取り上げて詳細に考察する作業の双方を行う。

第 3 は、各アクターをある程度画一化してとらえることである。ドイツの都市交通行政では、たとえば地方自治体とその公営企業などがアクターとして登場するが、本論文ではこれらのアクターをそれぞれ平準的に扱う。すなわち、個々の都市が抱える特有の背景や精緻な政治過程などがある程度まで捨象し、各々のアクターは基本的にそれぞれ同一の選好を持つと想定する。このような方法を採用するのは、分析の普遍性を確保し、比較を可能にするためである。

## III. 本論文の要約

本論文は、以下のように構成される。

### 序章 課題の設定

- (1) 都市交通行政の課題
- (2) 都市交通政策へのアプローチ
- (3) 都市交通行政の視座
- (4) 地域交通の連携組織
- (5) 方法と構成

### 第 1 章 分析枠組みの検討

- 第 1 節 空間ガバナンスの構成要素
- 第 2 節 分析モデルの整理・検討
- 第 3 節 都市交通行政の分析枠組み

第 2 章	ドイツ都市交通行政の歴史過程
第 1 節	都市公共交通創出の基盤
第 2 節	都市政策化と都市交通
第 3 節	戦間期の都市交通政策
第 4 節	小括：戦前期における都市交通行政の空間ガバナンス
第 3 章	戦後ドイツの都市交通行政
第 1 節	戦後ドイツの都市交通基盤
第 2 節	連邦政府の交通政策
第 3 節	都市交通の拡充と地域交通組織の誕生
第 4 節	小括：運輸連合創出の背景
第 4 章	都市交通行政の分権改革
第 1 節	地域化・国鉄民営化の背景
第 2 節	鉄道改革と地域化をめぐる過程
第 3 節	分権化による都市交通行政の変容
第 4 節	小括：地域化による構造変化
第 5 章	地域交通組織の質的転換
第 1 節	都市交通行政のジレンマ
第 2 節	地域交通組織の多様性
第 3 節	小括：運輸連合簇生の要因
第 6 章	事例研究：各都市の地域交通組織
第 1 節	バイエルン州の都市交通行政
第 2 節	ノルトライン＝ヴェストファーレン州の都市交通行政
第 3 節	都市州の都市交通行政
第 4 節	地域交通組織の比較要因分析
結語	結論と含意
(1)	本稿の総括
(2)	本稿の意義と限界

以下では、各章の要約と本論文の結論、含意、課題を示す。なお、序章（課題の設定）の要約は上述（Ⅰ・Ⅱ）のとおりであり、結語の要約は（2）に示される。

#### (1)各章の要約

##### ①第 1 章 分析枠組みの検討

第 1 章では、運輸連合が創設された要因、ならびに、鉄道政策の分権化が都市交通行政や運輸連合に与えた影響を明らかにするために、空間ガバナンスの観点から分析枠組みが検討される。まず、その準備作業として、空間ガバナンスに基づいた公共政策の視点を説明する。「ガバナンス」と「空間」の概念に対する吟味を踏まえた上で、本論文における空間ガバナンスの観点とは、関与するアクター間の交渉とこの帰結として出現する空間に目を向けることと定義づけられる。ここで議論される空間は公共政策を対象とすることから、少なくとも 1 つの政府アクターが保有する空間を基礎とする。しかしながら、利害関係者

となるアクターも空間に参加する対象となることから、地方自治体や市場などの空間が融合したフレキシブルな空間が、本論文で想定する空間に位置づけられる。

続いて、この空間に見られるアクター間の関係、ならびにこの空間が包括する政策、制度、組織などを分析するモデルを模索する。政策形成や政策変化を説明する「利益」、「制度」、「アイディア」の視座を踏まえた上で、政府間関係や政府市場間関係のモデルをサーベイし、それぞれ検討が加えられる。

この作業の結果、本論文ではアクターの「利益」、「制度」に加え、アクターの「配置」を分析視角として採用する。「アイディア」など一般的な視角を枠組みに組み込まなかったのは、同質的な対象を比較することによる。「利益」とは、合理的なアクターの行動原理に沿うものである。「制度」とは、アクターの「利益」に働きかけ、行動を抑制ないし変化させる機能を持つ。本論文における「制度」とは、法律などの公式な制度に加え、政策遺産や経路依存性など時間軸に基因する制度も対象とする。3 つ目の「配置」とは、ある特定の決定に関わりうるアクターがどれだけ存在し、どのような特性を有しているかを示すものであり、アクターの数、影響力、関与の程度によって規定される。アクターの「配置」は各アクターが「利益」に基づいた行動の帰結として形成される一方で、「制度」と同じく個々のアクターの行動を制約する作用を持つ。したがって、「配置」は「利益」と「制度」双方の中間に位置する視角であると同時に、双方を輔弼するものである。

本論文は、以上のような 3 つの分析視角に基づいて考察が進められる。

## ②第 2 章 ドイツ都市交通行政の歴史過程

第 2 章では、ドイツの都市交通行政がどのように生じ、いかなる変遷を経て戦後に至ったのかを考察する。戦後や現代の都市交通行政は戦前に構築された制度や政策に影響された側面も少なくないため、都市公共交通が成立した時期から第二次世界大戦までを対象として、その変遷を検討する。本章の課題は次の 2 つである。1 つは、都市公共交通が登場し、普及した背景や状況、ならびに都市政策としての位置づけを確認することである。いま 1 つは、戦前の都市交通行政がどのような文脈の中で形成され、戦後に何が継受されたのかを明らかにすることである。

第 1 の作業として、ドイツにおける地方自治制度の展開と都市交通が成立した背景を検討する。前者では地方政府体系の変遷が考察され、中央地方関係が確立していく過程が描かれるが、都市交通行政が成立した制度基盤として次の 2 点が重要である。1 つは、地方自治体の自治が強化されたことである。いま 1 つは、全権限性（Allzuständigkeit）の原則が確立したこと、すなわち都市政策に対する地方自治体の自由裁量が認められたことである。また、後者については、都市化によって鉄道馬車が普及したが、市場の中で供給されており、必ずしも都市政策の 1 つとして認識されていなかった。

続いて、第二帝政期の展開が議論される。この時代は、都市社会主義の受容、都市官僚の台頭、都市経営の営利主義、生存配慮（Daseinsvorsorge：社会生活を営む上で必要不可欠な個人での調達に困難なサービスを政府が保障すること）概念の生成によって、ガスや水道などの都市インフラが都市政策の対象となり、公営化が進められた。それに対し、都市交通政策は路面電車の普及によって都市政策の 1 つに含まれた一方で、収益性が高い事業であったことなどから民間事業者の抵抗が強く、十分な公営化が達成されなかった。

これに引き続いて、戦間期の展開に目が向けられる。ヴァイマル期に漸く公営化が進展したが、これは路線網の飽和や経済情勢の悪化によって路面電車事業の収益が低下し、民間事業者の撤退が相次いだことによる。それに対し、都市を中心とした地方自治体には、都市計画上の利益や生存配慮の役割など、都市交通政策をコントロールする「利益」が存在した。それゆえ、都市の公営企業が都市内の路面電車を独占的に供給し、民間事業者やドイツ帝国郵便が周辺地域の乗合バスを供給するという「配置」が徐々に確立した。

このような構図は、第三帝国期に制定された旅客運送法によって固定される。この法律は公共交通の安定的な供給を目的とした経済法であり、交通サービスに対する生存配慮の保障を国家レベルで制度化したものである。ただし、実質的には公共交通サービスの供給を地方自治体に義務づける機能を有していたため、都市交通政策に対する自律性は失われた。1930年代以降、都市公共交通の赤字化は深刻化していたが、この「制度」の存在によって、事業からの撤退という選択肢が地方自治体には許容されなかった。

以上のような状況の中で戦後を迎えた。旅客運送法がほぼそのまま運用されたこと、都市公共交通の中心的な供給者が地方自治体であること、すなわち「制度」と「配置」が継受されたことに鑑みれば、都市交通政策をめぐる基本的な環境や構造は戦後に引き継がれた。

### ③第3章 戦後ドイツの都市交通行政

第3章では、戦後ドイツの都市交通行政がどのように展開し、その中でなぜ運輸連合が創設されたのかについて検討する。本章の課題は、都市交通行政をめぐる構造の変遷から、地域交通組織の存在を可能にした理由と背景を抽出することである。

その作業の手始めとして、都市交通政策の基本的な制度基盤を検討する。具体的には、国鉄をめぐる鉄道政策が連邦政府の専属的立法権および連邦固有行政に該当し、州政府以下が関与しえないこと、鉄道以外の都市公共交通に関する許認可権限が州政府にあること、都市公共交通の供給責任が地方自治体にあることが確認される。また、これに並行して、モータリゼーションが激化し、都市公共交通のシェアが減少していることが確認される。この考察から、都市交通行政をめぐるアクターの「配置」は、地方自治体とその公営企業を中心とする構造がより鮮明になった。また、旅客運送法に規定された地方自治体は、都市交通行政の合理化や効率化を「利益」として認識するようになった。

以上の作業に続いて、連邦政府の交通政策が考察される。連邦レベルに視点を向けるのは、法制度などを通じて地方自治体の都市交通行政を強く規定していることによる。西ドイツの交通政策は建国から東西統一に至るまで、社会的市場経済の原理に基づいていた。この理念は市場競争の実現化へ向けた政府介入を要請しているため、交通政策への一定の介入が行われた。ただし、交通政策に対する連邦政府の主たる関心は鉄道政策に置かれていた。都市交通問題が深刻化する1960年以降、徐々に都市交通行政に関心を示し、補助金政策を創設、拡大するなどの政策が行われるに至った。

連邦レベルの政策に対し、地方レベルの視点から都市交通行政をとらえ、連携組織が実現した要因を探ることが3つ目の作業となる。都市をはじめとした地方自治体は自動車抑制政策やバス輸送への転換、さらには路面電車の地下化などを通じて、公共交通を維持しながら効率的な供給を行うことが至上命題とされていた。そのような背景の中、1990年ま

でに 11 の都市や地域で運輸連合が設置された。その中の 4 つの運輸連合を簡単に検討した結果、アクター間において連携の必要性が共有されていること（利益）、都市交通政策に対する一定以上の責任が地方自治体に課されていること（制度）、上位政府の支援が得られる関係にあること（配置）、拮抗するアクターが少数であること（配置）、以上を満たしているほど連携組織が実現されやすくなる、という仮説が導出された。

#### ④第 4 章 都市交通行政の分権改革

第 4 章では、1990 年代半ばに実施された地域化を中心として、連邦鉄道をめぐる一連の改革に光を当てる。地域化は本章の中心的な検討課題であるが、この改革の要点は近距離旅客鉄道に関する政策を連邦政府から州政府に移譲したことである。本章では、この地域化をはじめとした一連の改革の背景、内容、帰結が明らかにされる。

まず、地域化や国鉄民営化が実施された背景に目が向けられる。連邦レベルではキリスト教民主同盟（CDU）が勝利し、市場化を志向したコール政権が発足したことが、一連の改革の端点である。その一方で、EU レベルの交通政策が国内の政策を強く規定していることも確かである。欧州市場統合の基底をなす交通は、早期の段階から共通政策が策定されていた。都市交通行政に大きな影響を与えたのは、義務的な公共サービスによって生じる欠損を国家が補償する規定、ならびに鉄道事業の独立的経営など、オープンアクセスを目的とした規定の 2 つであり、一連の改革はこれらに沿って行われた。他方、地方レベルでは、補助金制度、あるいは運輸連合や地方路線の協働などによって地方自治体や州政府のプレゼンスが増加し、地域化の遠因となった。

続いて鉄道改革の過程が考察される。この改革の核は国鉄民営化であるが、1980 年代に実施された国鉄改革の挫折によって、国鉄を残存させたかたちで経営改善を図ることはほぼ不可能となった。このような背景の中で鉄道改革が進められたが、その中に地域化が含まれていたのは地方路線の赤字が深刻であったことによる。すなわち、この改革は連邦政府の赤字を縮減することが企図されていた。しかしながら、連邦参議院を通じた州政府の抵抗に遭遇し、結果として州政府の意向に沿った改革がなされた。

地域化によって州政府は大きな影響力を有する存在となったが、それは補助金を確保した一方で、法的資源を新たに獲得したことによる。ことに重要な変化は、地域化によって各州が地域交通法を制定し、個々の州でさまざまな制度が構築されたことである。とくに近距離旅客鉄道の供給責任の帰属先に大きな差異が見られる。また、この州法によって、都市公共交通の確保が生存配慮の任務であると明記され、地方自治体の供給責任が高められたことも重要である。

このような制度的な変化が多々見られた一方で、地域化以降は運輸連合が数多く創設された。近距離旅客鉄道の供給責任を規準とした類型に基づく、その権限を分権化した州で数多く創設されたことが判明した。これは、これらの州政府が運輸連合の創設を示唆した「制度」を構築したことによる。他方、その権限を州政府にとどめておいた集権型の州においても、運輸連合の創設が散見された。以上から、地域化によって運輸連合が簇生したが、必ずしも直接的な「制度」だけでなく、その他の要因も作用しうることが確認された。

## ⑤第5章 地域交通組織の質的転換

第5章では、前章を受けて、地域交通組織の構造や機能の変容を考察することで、運輸連合が簇生した要因を総合的に検討する。本章で鍵となるのは、各都市が協調型のシステムである運輸連合を選択したことである。一連の改革が都市交通行政に間接的に要請したのは、市場化や競争性を確保することである。すなわち、運輸連合の創設には価値の矛盾が内在しており、協調と競争がどのように位置づけられたのか、さらにはどのような組織構造が構築されたのかという点も、併せて検討される。

まず、都市交通行政における地方自治体の「利益」と地方レベルのアクターの「配置」に目が向けられる。地域化によって、都市公共交通供給の責任が強められたこと、ならびに契約に基づいた市場化が要請されたことで、都市交通行政においても地方自治体は自らのコントロールを維持しながら市場化を果たすことを志向した。ただし、都市を中心とした地方自治体が単独でこれらを実現することは困難であることから、運輸連合が採用された。運輸連合が容易に創設できたのは、依然として地方自治体を中心としたアクターの「配置」が存在していたことに加え、周辺自治体も競争の要請にある程度応答しなければならなかったことによる。このように、運輸連合の簇生は都市交通行政の変化に起因するものであり、協調による競争の実現などが目指されるなど、アクター間の調整が運輸連合の目的の1つとして確立するに至った。

続いて、運輸連合を通じた調整がどのように行われているのかについて考察される。地方自治体の介入が強まったことで、目的連合などを通じた政治レベル（政策供給の責任者＝地方自治体）の組織も整備されることになり、管理レベル（運輸連合）、供給レベル（交通事業者）を併せた3階層による地域交通組織が確立した。その中間に位置する運輸連合は、政治レベルの影響が強いか、あるいは供給レベルの影響が強いか、すなわち運輸連合の意思決定機関にどのアクターが存在しているかによって、調整の特徴や役割が異なる。これは、地方自治体の影響力とコントロールに対する「利益」、あるいは都市交通行政をめぐるアクターの「配置」によって規定されるものである。

このように、運輸連合の簇生は地域化による直接的な「制度」のみならず、アクターの「配置」や「利益」の変化にも起因していることが明らかにされた。

## ⑥第6章 事例研究：各都市の地域交通組織

第6章では、個別の都市を対象として具体的な事例を考察した上で、地域交通組織の形成要因および変化要因に関する比較分析を行う。本論文で対象とするのは、バイエルン州の①ミュンヘン、②ニュルンベルク、③レーゲンスブルク、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の④ライン＝ルール地域、⑤ビーレフェルト、⑥アーヘン、1つの都市が州を構成する⑦ハンブルク、⑧ブレーメン、以上8つの都市地域である。

このような都市地域を選択したのは、次の5つの理由による。第1は、州政府の制度や特徴である。バイエルン州は近距離旅客鉄道の権限を州政府にとどめた一方で、ノルトライン＝ヴェストファーレン州は下位の政府に移譲した。このような州政府の差異に、都市州を加えることで、州政府の影響力を分析することができる。第2は、人口規模である。大規模都市、中規模都市、小規模都市に分類し、類型内比較と類型間比較が可能な都市を選択した。第3は、都市圏の構成である。中心都市が単一である都市圏とコナベーション

を形成している都市圏の双方を採用した。第4は、運輸連合の設立年度であり、地域化の影響力を測定することを目的とする。第5は、運輸連合の組織形態である。地方自治体と交通事業者の双方が強い運輸連合をそれぞれ選定した。

事例で中心的に観察されるのは、都市交通行政の概要、地域交通組織の形成過程、地域化のインパクト、地域交通組織や運輸連合の組織構造、以上の4点である。また、分析に際しては、州政府間比較、都市内比較、都市間比較がそれぞれ行われる。

本章の比較分析から導出されるのは、次の5つである。第1は、運輸連合の創設理由であり、アクターが組織化の「利益」を認識していることが条件となる。第2は、運輸連合が創設される状況についてである。これは、アクター間の関係が密接であるとき、上位政府による組織化の促進が行われるときなどが該当する。第3は、地域交通組織を変化させる要因についてである。これは、空間におけるアクターの「配置」が流動的であること、ならびに地域化に見るような「制度」の存在が作用する。第4は、運輸連合の組織形態についてであり、組織生成におけるアクターの「配置」に規定される。第5は、地域化の影響についてである。これは、直接的な影響のみならず、地方自治体の「利益」を変化させ、都市交通行政の目的が変化したことで、運輸連合を通じた連携と調整が志向された。

## (2) 結論・含意・課題

本論文における最終的な結論は次のとおりである。地域交通組織が構築される前提として、都市公共交通の給付責任が地方自治体にあること、ならびに連携をはじめとしたコスト削減が地方自治体の「利益」となること、以上の2点があげられる。その上で、上位政府の協力可能性、空間内におけるアクターの「利益」が近似していること、拮抗しているアクターが少数であること、以上の「配置」にあるとき、連携組織が惹起される。また、地域化がもたらした影響は上述のとおりであるが、地方自治体が自律的な競争を志向するようになり、その連携と調整が運輸連合に求められたことによる。

以上の分析は、わが国などの制度設計にも一定の示唆を与える。本論文の分析に基づけば、ことにわが国においては、地方自治体が自律的に連携を組織する要素がほとんど存在しないことから、都市交通行政を広域的かつ一元的に管理するには、上位政府による積極的な介入を制度的に組み込むことが必要となる。

また、本論文における含意の1つとして、アクターの「配置」を、「利益」と「制度」に並ぶ分析視角として用いたことがあげられる。本論文が対象としたのは、同質的なアクター、制度、アイデアの下で、なぜ異なる政策（＝運輸連合）が選択されたのか、という点である。このような対象は既存のモデルでは説明が困難であり、「利益」、「制度」、「アイデア」のオルタナティブ、あるいは修正したモデルとして位置づけることが可能である。

ただし、この分析枠組みには以下の問題がある。1つ目は、「配置」概念の曖昧さである。「配置」は必ずしも「利益」や「制度」から独立していない。相互の概念の範囲が不明瞭であることから、分析の鋭さには一定の弱点が内在する。2つ目は、対象が限定されることである。同質的な対象を比較するときのみ、分析力が発揮される。3つ目は、分析の射程である。本論文ではドイツの都市交通行政を対象として分析を行ってきた。しかしながら、他国の都市交通行政もこの分析枠組みで説明可能であるのか、あるいは他の都市政

策にも適用しうるのか、以上の点が明らかにされていない。その射程を明確にし、分析枠組みを精査することが、本論文に残された大きな課題の 1 つである。