

フランスにおけるLRT導入の制度的背景

南 聡一郎¹

¹京都大学非常勤講師 経済学部 公益財団法人公害地域再生センター特別研究員

(〒 555-0013 大阪市西淀川区千舟1-1-1) E-mail : nan-sou@sannet.ne.jp

本論文では、フランスのLRTの導入の制度的な背景について明らかにする。フランスは近年急速にLRTが増加していることで知られる。それを可能にするのは、フランスの交通法制で公共交通中心の交通体系を目指すことが定められ、なおかつそれを裏付ける財源制度が存在していることにある。交通法典(交通基本法の後身)で、交通権の保障と持続可能な交通の実現が最重要ミッションと定められており、それゆえに自動車利用を削減し、徒歩・自転車・公共交通中心の都市交通体系を目指すことが定められている。独立採算制を放棄し、財源制度として都市自治体が任意に課税できる交通負担金制度(交通税)が存在している。また、都市公共交通政策の地方分権や都市計画制度の存在も、LRT導入に大きく関わっている。そこで、本論文では、フランスの交通政策の制度的背景について、交通法制度、財源制度、地方分権、交通計画の4点についてLRT導入との関連の中で述べる。

Key Words : LRT, French Transportation Law(Code), Urban Transport Tax, Urban Transportation Plan(PDU)

1. フランスにおけるLRT導入

フランスは、近年LRT(フランス語ではトラム)導入に非常に積極的であることで知られる。2013年末現在で、合計26の都市圏でLRTが運行されている¹⁾。1980年代前半には、わずか3都市に路面電車が残るのみという状況であったのが、1985年にナントでLRTが導入されて以来、LRTのブームが起き、1994年には8都市、2001年には12都市、2007年には19都市と急激に増加していった。また、5都市で建設が進んでおり、スイス国境の3都市では、バーゼル市電やジュネーブ市電を延伸する事業が進んでいる¹⁾。このほかに、郊外部のLRTサービスも存在し、リヨン都市圏には空港と都心を結ぶ高速トラムがある。フランス国鉄の普通列車をLRTに置き換え、高頻度運転を行うサービスであるトラム=トレインもミュルーズ、ナント、パリ、リヨンで導入されている。このうち、ミュルーズ市のトラム=トレインは市内線のLRTに直通運転を行う(図1)。

フランスは、1982年の交通基本法制定を皮切りに、都市公共交通の抜本的強化・拡充を図っており、LRT以外にも地下鉄やBRT(専用レーンバス)も積極的に導入されている。公共交通強化策が功を奏し、都市公共交通の乗客総数は、フランス全土で2001年から2008年までに

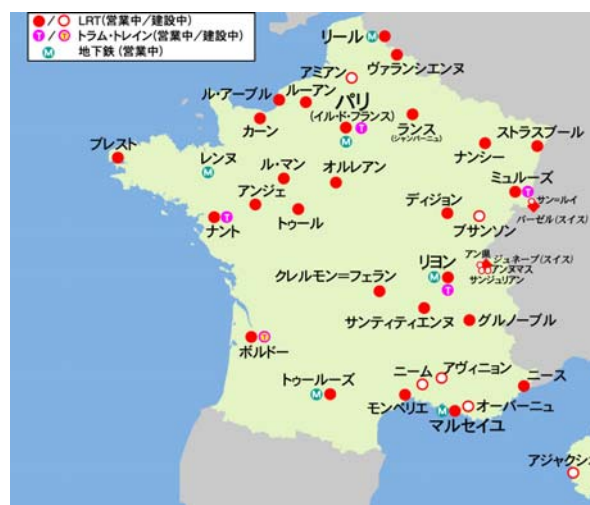


図1 フランスにおけるLRTの導入状況(2013年)¹⁾

22.8%増加し、地下鉄またはトラム(LRT)を保有する20都市では、乗客総数は37.5%増加した²⁾³⁾。地方都市(パリ首都圏以外の地域の総称)における2001年と2011年の比較では、乗客総数は38.7%増加し、走行総距離は37.7%増加した¹⁾²⁾。

フランスのLRTは、単に導入都市数や路線延長、乗客数において増加に成功しているだけではなく、様々な新機軸を導入し、都市交通政策自体のイノベーションにも貢献している特徴がある。1987年に開業したグルノーブ

ルのLRTは、世界初となる本格的なノンステップの電車を登場させ、LRTを身体障害者に使いやすい乗り物に変えただけではなく、以後バスも含めて都市公共交通のバリアフリー化が進むきっかけをつくった。2003年に開業したボルドーのLRTは、景観保護を目的として架線をなくすために路面から給電するシステム(APS)を採用し、架線のないLRTを実現した。APSはその後、アンジェ、ランス、オルレアン、トゥールで採用され、またニースでは一部区間をバッテリーで走る方式で架線レスを実現した。起伏の多い地形への導入や経済性を重視した新技術であるゴムタイヤ式LRTも開発されており、トラム方式がクレルモン＝フェランやパリ5号線で採用され、非接触ガイド式のBRTに近いシステムがニームやドゥエーで採用されている。もっとも特筆すべき事例が1994年に開業したストラズブールのLRTで、ドイツなどで先行していた自動車規制やパークアンドライドとLRT導入を組み合わせる総合的な交通政策を行うばかりではなく、景観政策と結合したデザインコンセプトを採用し、LRTを環境にやさしい都市を目指す総合的な都市政策のシンボルと位置づける新しい戦略を提示した。デザイン重視は以後のフランスのLRTの基本戦略となった。

2. フランスのLRT導入の制度的背景

フランスの都市交通政策の根幹をなすのが、交通法典(*Code des Transports*)である。交通法典は、2010年に国内の交通法を統合して制定されたもので、交通政策の目標とミッション、政府および地方公共団体が果たすべき責任、交通の規制や許認可、費用負担や料金施策、安全基準などあらゆる規定を含むものである。

(1) 交通法制と交通権

交通法典の原点になったのが、交通基本法(LOTI, 国内交通の方向づけに関する1982年12月30日第82-1513号法, *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs*)である。LOTIは1982年にミッテラン社会党政権下で制定され、交通権が盛り込まれたという点で極めて劃期的であった。時代に合わせて改訂が繰り返されており、1996年の大気法施行にあわせて環境保護規定が導入されたため、以後は環境に持続可能な交通を規定した法律となった。2010年、交通関係の法律を統合して交通法典が成立し、LOTIは交通法典への事実上の発展的解消を遂げた。

フランス交通政策の中で最重要概念が交通権である。交通権は交通法典において以下の条文で定義されている。

第L1111-1条：交通システムは、利用者のニーズを満足させなければならず、移動能力が小さい者・障害を持つ人を含むすべての個人が移動する権利、手段選択の自

由、そして自身の財を自ら輸送するのがあるいは自身が選んだ組織や企業にゆだねるかどうかの自由もまた保障しなければならない。これらの目的の遂行は、共同体にとっての経済的・社会的・環境的状况を前進させ、リスク、事故、公害、騒音、汚染物質と温室効果ガスの排出の制限ないし削減するという目標の尊重のもとで、実施される⁴⁾。

(2) 都市交通政策と環境法制

交通法典に規定された交通政策上のもう一つの重点課題が、環境的に持続可能な交通の達成である。他に重要な法律として、環境グルネル法があげられる。これは、サルコジ政権が環境NGOや財界・労働組合と協働して作成した環境新法であり、新たな環境投資プログラムを規定した環境グルネル第一法(2009)と⁵⁾、環境法制の抜本的な改革を規定した第二法(2010)からなる⁶⁾。とくに、環境グルネル第一法では、温室効果ガス排出削減のために、道路建設の縮小とLRTを中心とする専用レーンを持つ都市公共交通の大幅な拡充とそのための助成プログラムを規定した条文があり、「LRTを交通部門の環境政策の切り札と位置づける」規定をもつ法律となっている。

交通政策に関わる住民参加の仕組みとして、コンサルタシオンと、公的審査の二つがあり、後者の公的審査は環境法典(第1巻第2編第3章)⁷⁾で手続きが定められている。公的審査は、事業案が議会に提出された際に採決に先立って実施されるもので、第三者委員会が市民の意見を聴取し、事業の可否に関する市民意見をとりまとめて議会に勧告する仕組みである。

3. 都市交通財源制度

フランスの都市公共交通は、独立採算制を放棄しているのが特徴である。フランスの都市公共交通財政の規模は、全国合計で約150億ユーロ(2011年)である¹⁾。料金収入は全費用の約3割に過ぎない(図2)。

地方公共団体の財源負担は6割以上を占める。わけても、都市公共交通のための地方目的税である交通負担金(*Versment Transport*)が交通財源の約四割をしめる。交通負担金制度とは、都市自治体が域内の事業所(企業など)に対して従業員給与に対して課税することができる法定任意税である⁸⁾。地方都市ではコミューン(または広域行政体)が、パリ首都圏では広域行政体STIFが課税できる。都市公共交通の建設費・資本費・運営費および自転車・パークアンドライドの整備費に当てることができる。基本的に都市圏人口1万人以上の都市圏で徴税可能であり、人口5万人以上の都市圏が地下鉄、LRT、BRTを導

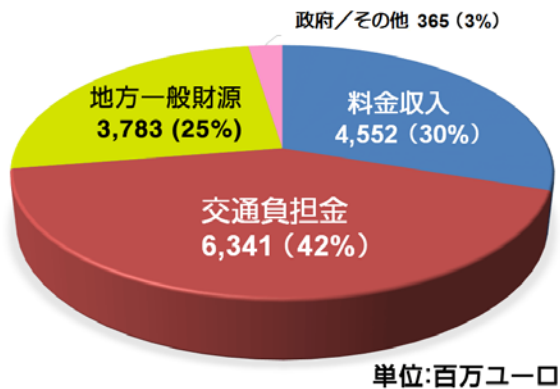


図2 フランスの都市交通財源(2011年)¹⁾

入る場合は、税率を高くすることができる¹⁾。

交通負担金制度は、第一にLRTや地下鉄などインフラストラクチャ整備財源(資本費補助)の機能、第二に主に大都市や中核市における低運賃政策実施のための財源(運営費補助)としての機能、第三に小都市や郡部における路線バスの維持のための財源(運営費補助)としての機能の3つの異なる役割をもっている⁸⁾。

国のLRTに関する補助は、建設費に限定されている。1970年代に、地下鉄やLRTの建設費を助成するプログラムが始まったが、財政再建のために2003年末を持って打ち切られた。その後、環境グルネル法による新たなLRT建設費補助プログラムが創設され、国によるLRT助成が復活した⁸⁾。

4. 地方分権

(1) 都市交通政策に責任を持つ地方公共団体

フランスの交通政策は地方分権を採用しており、都市公共交通の許認可権は基礎自治体であるコミューンが持つ。フランスの地方公共団体は、地域圏政府(レジオン、州に相当)、県、コミューン(基礎自治体)の三段階制になっている。都市交通政策は、PTU(都市交通圏域)と呼ばれる複数のコミューンを一つのブロックとする圏域を単位として行う。PTUを統括する広域行政体コミューン連合(AO)が、都市交通政策を実施する組織となる⁹⁾。県・レジオンは地域鉄道を管轄しており、郊外部のLRT路線は県が管轄し(地域の私鉄は県の管轄)、トラム＝トレイン(国鉄線を走るLRTサービス)は、レジオンの管轄である(国鉄のローカル列車はレジオンの管轄)。市内線と直通運転するトラム＝トレインは、コミューンとレジオンの共同事業となっている。

パリ首都圏であるイル・ド・フランス地域圏だけ制度が異なり、首都圏の交通政策を統括する広域行政体であるSTIF(イル・ド・フランス交通政策組合、*Syndicat des*

Transports d'Île-de-France)が管轄する。STIFは、イル・ド・フランス地域圏政府、パリ市(県の資格も持つ)と7県で設置した一部事務組合である。STIFは交通財政の管理を行うほか、運賃徴収も行っている。それゆえ、STIFは運輸連合の役割も果たしている。

(2) 交通の許認可と交通経営

LRTなど都市交通の運営権は、AO(都市自治体)が所有する。公営事業は少なく、民間委託が盛んであり、約8割の都市で民営企業(第三セクターを含む)への運行委託(PPP、官民パートナーシップ)を選択している¹⁾。民間委託は、基本的に一社独占であり、代わりに有期契約として、契約更改時に入札で競争を行うことで、市場競争を確保する仕組みである。LRT事業では、自治体がインフラの建設と保有を行い運行だけ民間に委託する上下分離型の契約と、事業者が建設・運営を一括して行うBOT型の契約(コンセッション契約)の両方が存在する¹⁰⁾。地方分権によって、LRTの建設・運行の許認可権限は事実上、都市自治体が持っており、国の認可を得た民間事業者が自律的意思で営業できる他の国の制度とは大きく異なっている。

5. 都市圏交通計画制度

PDU(都市圏交通計画、*Plans de Déplacements Urbains*)は、都市交通の基準を定めた計画である。人口10万人以上のPTUで策定が義務化されている⁹⁾。PDUは、都市計画や土地利用計画と連動した長期の交通計画(おおむね10年前後)で、五年ごとの評価が義務づけられている。また、PDUの策定・改訂に際しては、合意形成プロセスとして、公的審査が義務づけられている。

PDUが達成すべき11項目の目標は、交通法典第L1214-2条にて定められている⁴⁾。すなわち、第一は、交通ニーズと環境の持続可能性の均衡である。第二は、社会的連帯の強化である。第三は、交通安全である。第四は、自動車交通の削減である。第五は、公共交通・徒歩・自転車の強化である。第六は、道路利用・異モード間の再配分である。第七は、駐車場再編および料金施策、カーシェアリングの実施である。第八は、物流交通・配送の再配分である。第九は、通勤交通の改善である。第十は、パークアンドライドを含む、公共交通料金の再編である。第十一は、電気自動車の利用環境整備である。

2000年のSRU法の制定で、SCOT(*Schéma de cohérence territoriale*)と呼ばれる一貫性を持つ広域の都市計画マスタープランが義務化され、PDUはSCOTの次位に置かれる重要な計画となっている⁹⁾。つまり、SCOTを中心とする都市計画システムの中の重要な構成要素としてPDUを

位置づけることによって、土地利用計画など他の政策との統合を図りながら、交通インフラ・サービスの供給を推進するという仕組みになっている。

PDUの究極的な目標は、都市構造を根本的に変えることである。徒歩・自転車・公共交通が使いやすい都市に作りかえ、環境保護と交通権を満たすことである。つまり、PDUは都市の環境と福祉の向上を目的とした社会的共通資本としての交通インフラストラクチャ・サービスの供給ならびに利用に関する配分に対する、住民によって倫理的合意を得られた拘束力のある基準ないし目標である、ということが出来る¹¹⁾。

つまり、フランスにおけるLRT導入は、単独の交通事業として行うのではなく、都市計画によって規定されたその都市固有の戦略—経済政策、企業誘致戦略、大学や研究機関・文化施設の誘致戦略、都市の環境やアメニティの向上戦略などを達成するためのツールと見なされる。PDUを軸とした総合的な計画制度の中にLRT導入事業を位置づけているのが、フランスのLRTの特徴の一つと言える。

6. 結論

以上に述べたように、フランスのLRTは、交通権の保障と環境保護という二つの重要な目的を達成させるために、都市計画と連動する形で導入が進められている。それを担保するために、交通負担金制度や環境グルネル法の助成プログラムなど、種々の財源制度が存在している。単に交通事業として成功したからではなく、環境政策や都市開発のツールとしての貢献が大きいからこそ、多くの都市がLRTに魅力を感じ、導入に尽力を尽くしてきたのである。フランスの都市交通制度は、個別にみてもそれぞれが先進的なものであるといえる。LRTもちろん、非常に先進的なものである。しかし、フランスの都市交

通政策の真の含意は、個別の優れた施策を包括するパッケージとしたことにある。総合的な都市交通政策を都市自治体に促す包括的な制度の存在、これが、フランスのLRTの制度的な背景として大きいと言える。

参考文献

- 1) GART : L'année 2011 des Transport Urbains, GART, 2013.
- 2) GART : Les Chiffres de reference des transports publics 2002, GART, 2004.
- 3) GART : L'année 2008 des Transport Urbains, GART, 2010.
- 4) 南 聡一郎 : フランスにおける持続可能な都市交通政策 -交通財政・交通経営を中心に、京都大学大学院経済学研究科博士論文, pp.118-132, 2013.
- 5) エコロジー・エネルギー・持続可能な発展・海洋省(フランス) : 環境グルネル会議グルネル第一法, 省報 2009年9月号(号外) 日本語版(在日フランス大使館), 2009.
- 6) Ministère d'Écologie, d'Éveloppement Durable, Transports et Logement : Loi Grenelle 2, 2010.
- 7) グリーンアクセスプロジェクト(大阪大学大学院法学研究科), 訳: 南聡一郎: フランス環境法典日本語訳, 2014 年 前 期 公 開 予 定, <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/>.
- 8) 南聡一郎: フランス交通負担金の制度史と政策的含意, 財政と公共政策, 34 卷 2 号, pp.122-137, 2012.
- 9) Certu : Les transports publics urbains en France- Organisation institutionnelle, Certu, 2003.
- 10) 川勝健志: 公連協調査研究報告 フランスの都市交通事業の運営形態と経営実態に関する調査研究—鉄軌道事業を中心に—, 公営企業, 44 卷 11 号, pp34-62, 2013.
- 11) 南聡一郎: サステイナブルな都市交通における計画と財政の統合—フランスとイギリスを例に—, KSI Communications, No.2009-002, 2009.

Institutional background of French LRT Revolution

Soichiro MINAMI

Recently, many cities have introduced new LRT systems in France. Transportation Right and Environmental issue are the most important mission Transportation policy in French Transpiration Codes. Four institutional elements contribute to strengthen and improve French urban public transports: legal system, financial resources, decentralization and urban transportation plan. In France, LRT systems have been introduced to evaluate not only capacity of transport but also means of integrated urban policy. French LRTs have been led to success by those institutional elements.