

フランスにおけるLRT経営の特徴 — 上下分離を中心に —

南 聡一郎¹

¹京都大学 特定助教 大学院経済学研究科

(〒 606-8501 京都市左京区吉田本町 京都大学) E-mail : nan-sou@sannet.ne.jp

日本におけるLRT導入にあたっての課題の一つが、運営会社の形態の問題である。莫大な投資が伴うLRT導入においては、インフラ整備・管理・保有を行う主体と、運営を行う主体が異なる上下分離方式の採用が有力な選択肢となりうる。また、地方都市のLRTでは運営費補助を必要とされるケースも少なくないため、補助金交付による衡平性の保証と効率的に経営する規律の両立が求められる。フランスではLRTの大部分が上下分離方式で導入され、補助金と経営規律を両立させる仕組みを導入している。地方自治体がインフラと運行権を保有し、入札によって補助金を交付される運営事業者を選定し、かつ定額補助金によって経営規律を確保している。上下分離と競争的補助金制度と定額補助金制度の採用は、日本のLRT経営にとっても有効な選択肢である。

Key Words : LRT, Urban Transportation Policy, Public-Private Participation

1. はじめに

LRTは、地域における社会・環境・経済のサステイナビリティ（持続可能性）に貢献する事業である。しかし、LRT導入は莫大な費用が必要であり、事業主体となる地方自治体の財政負担は大きい。インフラへの投資の費用だけでなく、運営費補助も考慮しなければならない。なぜならば、LRTが環境改善に貢献し、人々の交通権の保証に貢献するためには、社会政策の一環として低運賃政策が求められる場面が多いからである。一方で、経済・財政事情が悪化しているため、地方自治体において公的支出を抑制することも同時に求められている。そのため、LRTのための財源制度を確立すると同時に、最小の費用で成果を達成できる交通経営が求められる。つまり、「経営規律と両立する補助金交付」のあり方が問われているのである。

近年多くの都市でLRT導入に成功したフランスは、補助金交付が前提となる都市公共交通の市場を形成している。最小の費用で成果を達成するために、補助金と経営規律を両立させる仕組みを模索し、独自の発展を遂げきた。そこで本論文では、地方自治体の監督権限および上下分離方式という観点に着目した上で、フランスにおける補助金交付を前提としたLRTの経営システムに注目し、その特徴を明らかにするとともに、日本におけるLRT導入に適した交通経営のあり方および交通事業者と地方自治体の関係を考える上での含意とは何かを明らかにする。

2. 地方自治体が陸上交通を監督するフランス交通市場の特徴

(1) 都市交通の政策目標と費用負担システム

フランスの都市交通政策には、三つの特徴がある。第一は、交通法典により交通権の保障と環境保護が重要なミッションとされていることである。第二は、公共交通機関は社会的共通資本と見なされ、独立採算制を放棄し補助金交付を前提とした費用負担システムを確立していることである。第三は、権限が地方公共団体に委譲されていることである。すなわち、公共交通システムは交通権と環境保護を満たすための手段であり、社会的な事業であり営利事業とは定義されない。そのため、フランスの公共交通の費用負担は、補助金交付を前提としており、運賃カバー率は約25%程度であり、都市公共交通の財源に充てられるための法定任意税制度である交通負担金制度(*Versement Transport*)が存在している。

そして、その「社会的な目的」を最も合理的に達成するための手法として、民間企業の活力を活かす形でフランスの交通市場が形成されている。

(2) 交通政策の地方分権と基礎自治体の権限・責任

フランスの交通政策は、地方分権を採用しているのが特徴である。交通機関の領域や種別によって、管轄する政府機関を中央政府(*Etat*)と、地域圏政府（レジオン）、県、コミューン（基礎自治体）の三段階の地方公共団体

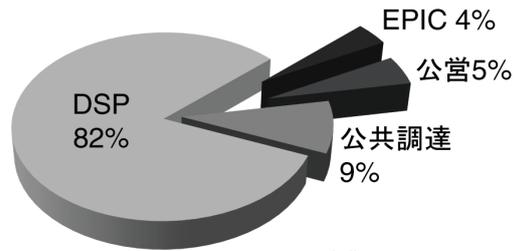
(Collectivités Territoriales)で分担している。中央政府は、技術や安全の許認可の権限を持ち、費用の一部を担う助成プログラムを持つが、路線の許認可や基本的な予算のコントロールは地方公共団体に委ねられている。

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（市町村）が持つ。都市交通政策は、PTU(都市交通圏域、*Périmètre de Transport Urbain*)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を統括するコミューン連合(都市交通政策局、AOTU)が、都市交通政策を実施する地方公共団体となる。AOTUが管轄するのは、都市内の路線バス、地下鉄、LRT、BRT、都市輸送を担うケーブルカーや水上バスといった公共交通機関である。自転車の強化や都市駐車場、パークアンドライドも対象となる。PTUに含まれない地域の公共交通路線は、県の管轄となる。PTUを構成するにあたって人口要件は設定されていないため、日本で言えば町や村に当たる人口規模の公共交通路線網も、コミューンが管轄すれば法的には「都市交通」に分類される。

(3) AOTUと交通事業者の関係および事業委託の現状

AOTUは圏域内の公共交通事業の独占的な営業権と供給義務を負っている。AOTUは自身の判断で、公共交通事業を民間の事業者へ委託することができる。すなわちフランスにおける都市公共交通事業の民営化とは、AOTUが入札によって民間事業者へ事業委託することを意味する。民間事業者が当該地域で交通事業に参入しようとする場合、AOTUが行う入札に応札し、勝ち残らなければならない。入札は新規事業を行う場合（例：LRTを新規に導入するプロジェクト）にも当然行われるが、多くの入札は定期的に行われる契約期間満了に伴うものである。競争原理を利用して経営規律の確保に努めている。なお、入札方法は独特であり、最終決定に至るプロセスでAOTUと応札した事業者が自由に交渉することが認められている²⁹⁾。

民間委託と公営の割合は、おおむね9：1である⁴⁾。公営は、直営レジ方式(財政的な自律性のみを有し、独立した法人格を持たない公営方式)と、法人格を持つレジ(EPIC, *Établissement Public à caractère Industriel et Commercial*。商工業業務を行う公共的な法人)の二種類に区分される。民間委託は、公共調達方式(*Marché Public*)と公共サービス委託(DSP, *Délégation de Service Public*)に分けられる。両者の違いは公共部門からの支払いにあり、公共調達では要した費用をAOTUが直接支払う(委託された事業者からすれば費用は即金払い)のに対して、公共サービス委託では委託された事業者は財務的に公共とは独立しており、AOTUが契約に定義された方法で補助金を交付するという方式である。4つの方式の分布を図-1に示す。DSPが82%を占め、フランスでは主流である。



出典：GART2011, p.6

図-1 運営方式の割合 (2010年)

DSPで受託する企業は民間企業だけではなく、第三セクター企業 (SEM, *Société d'Economie Mixte*, 政府・地方公共団体が株の過半数を持つ企業のこと) も含まれる。

3. 六種類の都市公共交通の委託契約

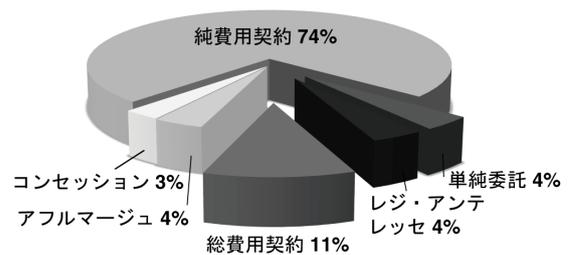
(1) 六種類の契約方式

DSPの委託方式は、リスクを公共と民間でどのように分担するのかによって6つに分けられる³⁰⁾。リスクの分担とは、言い換えれば補助金額をいかに定義するのかということである。産業リスクとは、運行に係る費用の増減に関するリスクのことである。商業リスクとは、乗客の多寡すなわち運賃収入の増減に関するリスクの事である。資本リスクとは、インフラストラクチャ投資におけるリスクのことである。6つの委託契約のリスクの相違を表-1に、採用割合を図-2に示す。産業リスクを行政が負うタイプの契約(単純委託とレジ・アンテレッセ)は、コストプラス契約と呼ばれる。

表-1 6つの委託経営システムのリスク分担

	産業 リスク	商業 リスク	資本 リスク
単純委託	公共	公共	公共
レジ・アンテレッセ	公共	公共	公共
総費用契約	民間	公共	公共
純費用契約	民間	民間	公共
アフルマージュ	民間	民間	官民
コンセッション	民間	民間	民間

出典：Cetu(2010), p.7



出典：GART2011, p.7

図-2 DSP契約の割合(2010年)

コストプラス契約とは、単純委託(Gérance)とレジ=アンテレッセ(Régie Intéressée)が該当し、都市自治体が事業者に対して交通サービス供給に使った経費と同額の補助金を交付する方式である。事業の全リスクは自治体がおう。費用変動のリスクが高い交通サービスに向くとされる。レジ=アンテレッセは、単純委託にボーナスシステムを組み込んだものである。

他の4つの契約形態では、補助金は契約であらかじめ決められた金額を交付する定額補助金が採用されている。運賃収入が誰に帰着するかで区分であり、総費用契約(Gestion Prix Forfaitaire)は行政が運賃を徴収し、民間は産業リスクのみを負う。上下分離型で、運賃も民間が徴収する純費用契約(Contribution Financière Forfaitaire)が費用削減とサービス改善の両方のインセンティブを持つためメリットが大きく、7割以上を占める。

(2) ボーナスとペナルティ

DSPにおいて、契約に対して補完的なシステムとして導入されているのが、ボーナスとペナルティである。ボーナスとは、費用の出費が一定の金額以下に抑えた場合や運輸成績が良かった場合に定額補助金に加えて、ボーナスとして追加的な補助金を事業者者に支給するというものである。ペナルティとは、費用の出費が一定の金額以上に高んだ場合や運輸成績が悪かった場合に、罰金として補助金交付額を減額する仕組みの事である。ボーナスシステムは、費用削減を行った場合、(定額補助金の場合)補助金と削減した費用の差額を利益とし、さらにボーナスも得るという二重の配当がある。逆に、ペナルティは、放漫経営を行った事業者に罰則の効果があるため、欠損補助の弱点をカバーする。

このボーナスとペナルティは、欠損補助と真逆の仕組みである。ボーナスとペナルティの基準は、入札時の交渉を通じて決定され、補助金マネジメントのための優れた社会技術であるといえ、補助金交付による公的介入と市場メカニズムの活用を共存させるDSPシステムには無くてはならない存在である。

(3) DSP契約の特徴

DSPの6つの契約は、補助金の金額はどのように決まるか、運賃収入は誰のものか、上下分離か否か、で区分することができる。表-2のように区分ができる。

第一に、補助金が定額であるか否かである。補助金が定額ならばそれ以下に補助金を抑えようとするインセンティブが働く。また、契約更改時に他の事業者が「適正価格の定額補助金額」を提示してくる可能性が高いため、DSPシステムにおいては、定額補助金制度のもたらす経済的なインセンティブは高い。

表-2 DSP契約システムの特徴

上下分離	運賃は行政歳入	単純委託	欠損補助金
		レジ・アンテレッセ 総費用契約	
上下一体	運賃は事業者収入	純費用契約	定額補助金
		アフルマージュ コンセッション	

第二の点は、運賃を都市自治体側の歳入とするか、事業者の収入とするかの区分である。運賃は事業者の歳入となり、行政は費用と運賃の差額を補助して交付するのほか、運賃を自治体の収入とするという第二の選択肢が存在する。フランスではLRTや地下鉄を保有する規模の大きい都市でも、ボルドーやパリ首都圏のように総費用契約を採用している都市がある。それぞれの収入・歳出のフローは図-3・図-4・図-5のように示される。

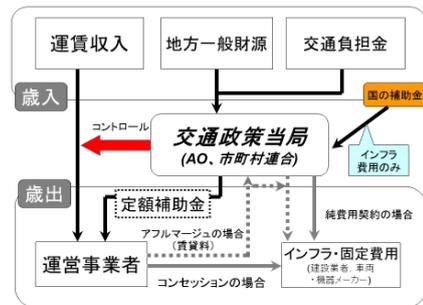


図-3 純費用契約の収入・歳出フロー

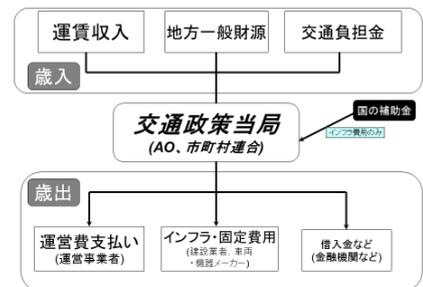


図-4 総費用契約の収入・歳出フロー

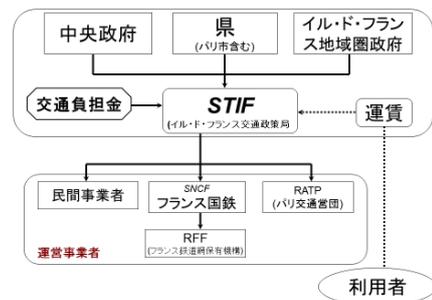


図-5 パリ首都圏の交通の収入・歳出フロー

第三の点は上下分離を採用しているか否かの問題である。ただし、フランスでは上下分離が圧倒的に多い。上下一体型は約7%に過ぎない。上下一体が採用されるのは、地下鉄やLRT導入（ルーアンやランスなど）などで採用例は少ない。コンセッション(Concession)はBOT契約であり、事業者がインフラを保有する。アフルマージュ(Affermage)は事業者がインフラをリース契約で借り受けるものである。

4. フランスにおけるLRT経営の特徴

フランスの都市交通は大多数は上下分離であり、行政と事業者の関係において以下の二点の重要な影響を生じさせることである。第一に、都市自治体が、運行委託する事業者を変えやすくなることである。第二は、契約期間が短くなることである。コンセッション方式の場合は30年間の長期契約が標準なのに対して、純費用契約、総費用契約、コストプラス契約では4年～7年程度の短期契約が中心である。契約更改時の事業者の交代は頻繁に生じており、契約更改時の入札競争が、フランスにおける都市交通事業者間の競争原理確保の重要な要素である。

LRTなどフランスの都市交通における恒常的な補助金制度の構築は、交通事業者にとってシビアな競争的補助金制度を導入したことを意味している。上下分離ゆえに、交通事業者は地域独占が許されず、都市自治体は事業者を自由に選択することができるようになったのである。契約更改時に、30%の割合で事業者が交代するきわめて過酷な競争条件である⁴⁾。

運賃カバー率は25%に過ぎないにも関わらず、フランスの都市交通は経営弛緩を起こさない仕組みを採用している。第一に、補助金は入札を通じた競争的補助金獲得制度である点であり、経営に失敗した敗者を救済する補助金ではなく、入札の勝者が効率的な経営により成果を上げるための補助金である。第二は、補助金交付条件自体に経営規律確保のインセンティブを盛り込んでいる。定額補助金契約とボーナス・ペナルティ制度である。

DSP契約を導入したことにより、補助金と競争原理を

両立させる仕組みになった。フランスでは補助金が75%という数値は、交通事業者が補助金で安住できるという意味ではなく、この補助金を獲得するために激しい競争に晒されるということを意味する。地域独占ができないため、行政から独立して運賃収入だけで儲けることも出来ないのである。

5. 日本への示唆—まとめにかえて

日本や他国への含意は、以下の通りである。競争的補助金獲得制度やDSPの定額補助金制度それ自体は、補助金と経営規律を両立できる制度であることは立証されており、この方向性自体はどの国にとっても有益なものとなるであろう。また、地方分権化による都市自治体の自由選択権も、競争活性化の点で成果があることも立証されよう。上下分離の採用により自治体が入札で事業者を変えることができる仕組みは、補助金交付と経営規律を両立させる妙策として日本の路面電車・LRTの経営方式にも参考になる。すなわち、交通における競争的補助金制度の導入は、人と環境にやさしいLRTを公的資金で建設しつつ、なおかつ効率的な経営を実現する仕組みとして、有効なものであると結論づけられる。

参考文献

- 1) 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巻2号, pp.122-137, 2012.
- 2) William Roy & Anne Yvrande-Billon, Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France, Journal of Transport Economics and Policy, vol.41 Part2, pp.257-282, 2007.
- 3) 川勝健志, 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巻11号, pp.34-62, 2013.
- 4) GART, L'année 2010 des Transport Urbains, 2011.
- 5) Certu, Annuaire statistique - transports collectifs urbains (TCU) 2010 -Evolution 2004-2009, 2010.
- 6) Certu, Les Transports publics urbains en France Organisation institutionnelle, 2002.

LRT Operator in France -Relation between urban authority and private transportation company-

Soichiro MINAMI

French LRT operators have ever been granted much subsidy by Urban Transportation Authorities. But French Transportation Authorities have some systems of management discipline of transport operators. One is bidding system. Transportation Authorities can change operator at the bid after expiration of contract. The other is social technology for subsidy management. They are fixed subsidy and bonus-penalty system. So we can regard French urban transportation market as competitive subsidy market.