

論文

フランスの都市交通政策における 契約に関する論点整理

板谷 和也

キーワード

フランス (France), 都市交通 (Urban transport), 契約 (Contract), PPP, コンセSSION (Concession)

1. 研究の背景と目的

1. 1 研究の背景

フランスの都市交通政策では、基本法と財源、組織制度、計画制度が効果的に連動することでLRTなどの魅力的な交通手段の運行が実現し、またまちづくりにも大きな影響を与え、都心部への来訪者が増加している。加えて道路空間を再配分することで、安全かつ安心な自転車走行空間ないし歩行空間が実現している。

こうしたことが実現している要因としての、各種の制度の法的根拠や実態について調査し報告した和文の研究成果は既にいくつも存在するが、その中で、地方政府と交通事業者の契約内容について論じたものはごく限ら

れる。

フランスは官民協力について100年以上にわたる長い歴史を有し、PPP (Public-Private Partnership) についても様々な形態がある。各地方政府はそれぞれの直面する現状と問題、対象に応じた手法を用いて民間の事業者に事業を委託しており、その考え方を整理することでわが国の今後の官民協力に活用できる示唆が得られるのではないかと考えられる。

フランス発の契約手法としてわが国ではコンセッション（運営権付与）方式が話題になったが、フランスにはコンセッション以外にもアフェルマージュなど、行政側と民間側の役割とリスクの配分方法の異なる契約方式が複数存在し、それぞれ適用すべき場面が異なるとされる。こうしたフランスの特徴的な契約形態について、都市交通を題材として整理しその特徴を明らかにした邦文の研究成果は多くないのが実情である。

1. 2 研究の目的

前項の背景に鑑み、本稿ではフランスの都市交通運営における官民協力の形態とその契約の特徴について整理し、わが国と比べたときの違いを明らかにする。そのうえで、欧州の他の事例と比較しつつ理論的な考察を試み、フランスの契約制度がわが国の特に地方部における公共交通の維持に対して何らかの示唆を与えることができないか、検討することとしたい。

1. 3 既存研究にみる契約の現状

官民協力について取り上げた研究成果や実務書は少なくないが、交通分野におけるものとなるとその数は絞られる。

寺田（2007）は自治体コミュニティバスの官民役割分担を題材に、PFIの議論における官民の役割分担についての考え方を整理している。海外事例に関わる研究としては、田邊（2001）が英国のバスを対処に入札制度に

について考察しており、またフランスの都市交通における制度枠組みについては青木・湧口（2008）が詳細に論じている。ここではフランスにおける契約の考え方と実情について、事業者の実態や労働協約も含めて明らかにされている。本稿ではフランスにおける契約の具体的な内容に言及し、その事業における役割や効果についていくつかの視点から論じることとした。

2. フランスにおける都市交通政策の枠組み

2. 1 都市交通の責任者AOTU

まずフランスの都市交通に関わる政策枠組みについて概説したい。

フランスでは、公共交通の運営は原則として公共機関が責任を持つ。都市内の交通を管轄する組織をAOTU（Autorité Organisatrice de Transport Urbain：都市圏交通局）という。これは基礎自治体（コミューン）の一部門として各都市に存在する。

フランスでは広域合併が進んでおらず、そのためコミューンは全部で36,000以上存在し、人口1,000人に満たない小規模なものも少なくない。そのため単独のコミューンでは住民の交通行動は完結しないことが多く、その地方の中心となるような人口規模の大きいコミューンが周辺のコミューンとともに都市圏を形成するのが通例である。

AOTUの役割は、都市交通に関連した社会資本の整備・運営、交通活動の規制措置とその適用、交通システムに関する情報提供、年度毎の都市交通政策（公共交通運営企業の選択・契約関係、公共交通各路線の運行間隔、車両の種類、運営技術、国による枠組みと整合的に決定された運賃システム制度等）の策定、PDU（都市圏交通計画）の策定、都市交通ネッ

トワークの整備・運営に関する資金調達・投資に関する手続きの決定等とされる。つまり都市圏内の全ての交通に関して、計画・整備・運営・財政等あらゆる面での施策を実施し、またそれに関する責任を負っている。

このため公共交通サービスの維持に関する責任も公共側が負う。しかし実際の公共交通サービスを担当する事業者は後述のように民間事業者が大半で、PPPの考え方にに基づいた契約関係で両者は結ばれている。AOTUが直接に公共交通サービスを提供する場合もあるが、事例は多くない。

2. 2 都市交通の運行を担う事業者

AOTUと契約を結んで公共交通の運営を担当する企業は、その多くがいわゆる公共交通グループに所属している。主なグループにはKEOLIS, TRANSDEV, AGIRがある。前2者に所属する企業は、私企業と半官半民の両方が存在する。またAGIRに所属するのは大半が公営である。そして、どのグループにも所属しない小規模な運営企業もある。

各企業は契約を通じて都市圏での運営権を得、各グループはスタッフ派遣、ツール提供等を通じて各構成企業の運営を助けている。都市圏規模が小規模な場合にはAOTUが直接運営することが多いが、大規模な都市圏でもマルセイユのように企業ではなく公社の形態で運営するところも存在する。

これらの公共交通運営企業は、全て各都市圏において独占的に契約を結んでいる。企業間競争は、都市圏を担当できるか否かの段階でのものであり、実際の運営で複数の企業どうしが競争することは原則としてない（バリのように例外も存在する）。また各企業は原則として安全・正確な運行が自らの最も重要な役割としているが、路線設定や顧客調査などのコンサルティングを行うところも存在する。

2. 3 官民間の関係

AOTUと実際の運行を担当する主体との関係については、まず直営に近いカタチなのか民間に委託するのかという区別が必要である。各AOTU（2012年）を対象とした調査（GART^(注)）によると、公役務の委任（DSP：Délégation de service public）が82％、公共調達（Marché public）8％で合わせて全体の9割に達する。その他はレジ（Régie：公社ないし公営の意）であり、公社方式のRégie directe avec EPICが4％、財政的には独立しているものの公的機関の一部であるRégie directe avec autonomie financière（わが国の交通局に近い形式である）が6％となっている。

本研究では全体の90％を占める民間委託方式に焦点を当てる。DSPと公共調達の主な違いは資金の支払い方法であり、DSPはAOTUが事業者に補助金を出す方式であるのに対し、公共調達は供給されたサービスに対して直接に支払うカタチとなる。

3. フランスの都市交通政策における契約の種類とその特徴

3. 1 フランスの都市交通政策における契約の種類

フランスにおける官民間の契約については、官民のリスク分担の方法に応じて大きく6種類に分けられる。具体的には管理人契約（Gérance）、業務委託（Régie intéressée）、固定料金契約（Gestion à prix forfaitaire）、固定拠出契約（Contribution financière forfaitaire）、経営委託（Affermage）、事業特許（Concession）という名称である。その大まかな内容は以下の通りである。

- 1) 管理人契約：AOTU側が全てのリスクを負い，事業者は契約に従って日常的な運営・管理業務のみを行う
- 2) 業務委託：管理人契約とほぼ同じだが，事業成績に応じてボーナスが得られる仕組みが加わる
- 3) 固定料金契約：運賃収入はAOTUのものとなり，補助額は契約時に定められた想定総費用額となる。費用削減をすると利益が出るが，運賃収入の増減は事業者の利益と関係がない
- 4) 固定拠出契約：後述の経営委託と同じ枠組みだが，施設整備にかかるリスクは全てAOTUの責任となる
- 5) 経営委託：AOTUは施設の建設を行い，事業者はそれをリースして事業を行う。補助額は契約時に定められた一定額であり，事業状況がよければ利益を出せる
- 6) 事業特許：施設の建設，管理，運営等について全ての責任を事業者側が持つ契約方式である。補助額は経営委託の場合と同様，契約時に定められた一定額となる

概ね，上から下に行くにしたがってリスクの所在が行政側から民間側に移っていくと考えてよい。

ちなみにわが国のコミュニティバスなどで用いられることの多い委託契約は，「管理人契約」あるいは「業務委託」に相当する。定められた金額で運営・管理業務を請け負うというこの方式では，成果によって若干の報酬が出るにせよ，民間事業者のノウハウを活用できる部分が著しく制限される。

3. 2 フランスの契約形態の特徴と採用状況

各AOTUはこれらの契約のうちどのようなものを採用しているのだろう

か。先のGARTによる調査によると、民間企業と契約している177AOTUのうち固定拠出契約を採用しているのが全体の75%、固定料金契約が9%、業務委託が6%、管理人契約が3%、そして経営委託が4%、事業特許が3%となっている。

全体の7割以上を占める固定拠出契約は、上下分離を行った上で公共交通サービスの運営を事業者に委託する方法である。補助の金額は予め想定された年間の赤字額相当程度に定めておき、事業状況がどうであっても年間の補助額は変化させない。事業者にとっての収益はLRTやバスの運行による運賃収入と補助金の合計であり、運賃収入が多ければ黒字も増える。つまり、補助金なしでは赤字運営になってしまう地域において、経営が成り立つ程度まで補助をすることで、コスト削減だけでなくサービスの向上も含めた効率的な運営を行うインセンティブを事業者に与える方法であるといえる。

経営委託や事業特許は、固定拠出契約よりも事業者側のリスクが大きい。事業者がLRTなどに関連する施設を借り受けるのが経営委託、事業特許は施設整備まで全て事業者が引き受けるものである。この両方式が合わせて7%程度に留まっているのは、これらは大きな施設を伴う事業形態の場合に有効な方式であるため、LRTなどの大きな固定施設を持たない都市圏はこうした契約を採用する必要がないためと思われる。

なお全体の1割弱が採用している固定料金契約は、運賃収入がAOTUのものとなるため、事業者側の経営効率化のための手段は費用削減しかない。したがって固定拠出契約や経営委託、事業特許とは大きく考え方が異なり、むしろ業務委託や管理人契約に近い。

このように、フランスの都市交通における契約は全体として民間事業者にサービス向上のインセンティブを与えるものが全体の8割以上に上り、旧来型の契約方法を採用する都市圏は少数に留まっている。ちなみに

青木・湧口（2008）によれば、1970年代には全て旧来の管理人契約であったとされ、これが80年代に60％、90年代には25％と急激に減少したという。これは1982年のLOTI（国内交通基本法）制定とその後のPDU（都市圏交通計画）策定の普及、そして1993年のサパン（Sapin）法の制定によって交通政策の進め方が大きく変化したことの証左といえよう。

なお交通施設や車両の所有者は都市圏によって異なり、同じ固定拠出契約を採用していてもこの面ではばらつきがある。施設については60％がAOTU所有、車両については実に77％がAOTU所有となっている。人口規模の大きいAOTUほど、こうした施設・車両の保有はAOTU側が行う傾向が高くなっているが、近年では事業者が所有する都市圏がわずかながら増加する傾向にある。

4. 契約の効果と欧州他国との比較

こうした状況をもとにフランスの都市交通における契約の特徴を筆者なりにまとめると、AOTUが「定額の補助を出す」ことで公共交通が事業として成り立つようにしていると考えられ、いわば「市場を創出」しているといえよう。ここで行政側によって創出された市場は表面的には一社独占であり、そのため都市圏内では原則として複数の事業者による顧客を奪い合うような競争は見られない。フランスでは表面的に競争状態を生み出すのではなく、入札の段階で競争しているのであり、また実際の運営に際しては、他の「交通事業者」ではなく他の「交通モード」と競争しているといえ、ある都市圏の運行権を得た事業者は、自家用交通だけで移動する層を増やすことのないよう、顧客獲得に向けた努力を怠ることはできない。これらを総合的に勘案すると、こうした契約方式は公共交通事業が赤字であることを前提となるフランスの、国情に適したスキームといえそうであ

る。

こうした契約方式の採用は、フランスではごく当たり前に行われていることではあるが、一方で、そもそも各都市圏における運行権に関わる入札において、応札者がごく少数に留まり競争が成立していないか、成立しているにしても効率的でない事業者が落札している可能性があることが指摘されている。また欧州全体に目を向けると、契約方式の評価についてフランスと異なる状況がある。本節ではこうした点を中心に、フランスにおける契約の位置づけとその効果について考察したい。

4. 1 契約理論におけるリスク配分

南（2012）ないし酒井（2012）に示されるように、既存の多くの研究成果ではこうした官民間の契約について、費用リスクと収入リスク、およびそれ以外のリスクに分けてその配分方法をもとに分類するのが一般的である。費用リスクは生産に関わるリスクで、燃料費や人件費のような運行費用、修繕費用の変化に関連するものであり、収入リスクは販売に関わるリスクで、運賃収入の予測からの乖離によるものである。公共交通事業における主要なリスクはこの費用リスクと収入リスクであり、これらのリスクの配分方法によって総費用契約（gross cost contract）と純費用契約（net cost contract）、管理契約（management contract）の3つに分類される。

総費用契約では、生産リスクを事業者が、収入リスクを行政側が負う。また純費用契約では生産リスク、収入リスクをともに事業者が、管理契約では生産リスクと収入リスクをともに行政側が負う。

この3分類をフランスの6分類に対応させるならば、管理人契約と業務委託が管理契約、固定料金契約が総費用契約、固定拠出契約、経営委託、事業特許が純費用契約に相当する。先述のように、契約方式としてリスク配分上注目すべきは原則として全てのリスクを行政側が負う管理契約を除

く、総費用契約と純費用契約である。これらの分類方法についてまとめたものが表である。

表 契約形態の分類

リスク配分3分類	フランス6分類	投資	運賃収入	運行費
管理契約 (management contract)	管理人契約 (Gérance)	AOTU	AOTU	AOTU
	業務委託 (Régie intéressée)	AOTU	AOTU	AOTU
総費用契約 (gross cost contract)	固定料金契約 (Gestion à prix forfaitaire)	AOTU	AOTU	事業者
純費用契約 (net cost contract)	固定拠出契約 (Contribution financière forfaitaire)	AOTU	事業者	事業者
	経営委託 (Affermage)	AOTU	事業者	事業者
	事業特許 (Concession)	事業者	事業者	事業者

4. 2 欧州他国とフランスの違い

この中で、フランスでは固定拠出契約、すなわち純費用契約を採用する都市圏が多くなっている。この方式では補助額が一定のため、公的な補助金が入ることを前提に通常の事業者が通常の事業を営む方式といえ、運営赤字を出しても補助金は増えない一方で、逆に黒字だからといって補助金を減らされることもない。固定料金契約、すなわち総費用契約では、決められたサービスの生産に対してその費用分が行政側から支払われ、運賃収入は行政側が集めるかたちとなるため、一般的な事業というよりは受託事業に近いかたちとなる。

リスク配分の形態からすると、最も進化した形態が純費用契約であるように思われる。しかし、Amaral et al (2009) は公共交通の効率性についてフランスとロンドンとを比較して、ロンドンの方が効率的であるとしており、その要因の一つとしてフランスでは応札事業者が少なく十分な競争状態が実現しないことを指摘している。このことはYvrande-Billon (2006) も、数値をもとに明らかにしている。そのロンドンは、この分類

でいう純費用契約ではなく総費用契約を採用している。酒井（2012）が示しているように欧州全体としては総費用契約を採用している都市圏も決して少なくなく、そのパフォーマンスについてはむしろ総費用契約の方が上回るという実証研究も存在する。

Inno-Vら（2008）によれば、こうした理論的な分類方法ではもはや欧州の契約状況を説明するには不十分で、収入や利用者数といった基準をもとにインセンティブを設定するような方法で総費用契約と純費用契約の中間的な契約形態を採用する都市圏が多く出現しているという。ロンドンもその一例であり、総費用契約にインセンティブが追加されているとされる。こうした研究成果を見る限り、フランスの方法は欧州全般と比較すると競争性が十分でなく、そのために非効率な部分が存在すると考えられる。

総費用契約方式の採用事例が減っている背景には、フランス特有の労働慣行がある可能性がある。すなわち、青木・湧口（2008）が指摘するようにフランスでは労働協約が存在し人件費が予め固定されているために、費用削減に関する経営努力の余地がほとんどない。そのために総費用契約を採用することによる事業者側にとってのメリットはほとんどないと考えられ、純費用契約の採用が増加しているのではないだろうか。

競争性が十分でないのは、フランスの契約状況がこうした方向に向かうきっかけとなったサバン法が定める共通ルールが、その面で不十分であるという可能性もある。サバン法は政治的な腐敗を防止することを最大の目的として制定され、公共サービスを民間事業者に委任する共通の方式を定めたものであるが、そこにおいて確保することが期待されている公開性・競争性については、他国との詳細な比較が必要であろう。実際に、フランスの各都市圏では近年でも応札事業者数は決して増えているとはいえないことがGARTによる調査でも明らかになっている。一方で、効率性が高いことが必ずしもよいとは限らず、労働者の給与や待遇などを含めた総合的

な評価であればまた違った結果になるかもしれない。少なくとも、フランスの政策では事業の効率性よりは都心活性化のような都市計画の側面を含めた総合的な貢献が重視されていることは間違いない。

4. 3 フランスの状況の位置づけ

以上より、フランスにおける契約の状況は、欧州の一般的な傾向と必ずしも一致しておらず、それはフランス国内の状況に起因するものである可能性がある。重要なのは、公共サービスを民間事業者が供給するための契約方法として、補助額を固定して事業性を高める方式がフランスの都市公共交通ではそれなりに機能しているということである。

5. わが国の現状とあるべき契約の方向性

5. 1 わが国とフランスとの違い

ここまで、フランスの都市交通政策における契約について概観しその特徴を整理してきた。最後にこうした契約制度がわが国に与える示唆について考察したい。初めに日仏間の違いについて整理する。

わが国の状況とフランスのそれを比較したとき、最も大きな違いは以下の3点であろう。

- ・上下分離方式であること
- ・定額で補助を出すこと
- ・都市圏一括で運行権を付与すること

わが国で、こうした方式を適用することはできないのだろうか。実は、1999年に公布されたPFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）は、2011年の改正以降、基本的に何にでもPPPを

適用可能な状況となっている。この改正PFI法では、公共施設等運営権制度（いわゆるコンセッション）が導入されており、これは公共施設等の運営等（運営、維持管理、企画）を行うもので、フランスのコンセッション（事業特許）とは異なる。日本でコンセッションと呼ばれるのは、フランスの経営委託あるいは固定拠出契約に相当すると思われ、フランスで8割近くを占め本稿で取り上げる方式に他ならない。

5. 2 わが国における「コンセッション」の導入可能性と今後の課題

上下分離を導入して運行を別会社に委託する方式は、鉄道分野で京都府と兵庫県の第三セクター「北近畿タンゴ鉄道」に導入する動きが進んでおり、こうした方法が今後各地に広まる可能性は大きい。一方で、バス分野ではこうした動きはあまり見られない。しかし、フランスの契約方式が有効なのは実はバス事業ではないだろうか。日本のバス事業では近年不採算の路線が増加し続けているが、不採算でも維持しなければならない路線が多いにも関わらず、路線維持の方法は地方によって必ずしも統一されていない。

都市圏一括で契約するというフランスの方式は必ずしも普遍的なものではなく、たとえば先述したロンドンの場合は路線ごとに契約するということは広く知られている。わが国でも補助等に当たっては路線ごとに対応するのが一般的である。どちらが効率的かについては検証の必要があるが、都市圏内の公共交通ネットワークを行政側でしっかり設定することが可能な場合は、煩雑な入札プロセスの回数を減らすことのできる都市圏一括型の契約は決して悪くないのではないか。20世紀に長らく維持されてきた地域別に事業者を定める方式とも親和性がありそうである。

その際に重要なのは、運行にかかる費用や需要の予測をある程度正確に行い、落札額を適正にコントロールすることであろう。近年では市町村が

地域の公共交通のディレクター的な役割を要請されることが多いが、市町村の側にこうした契約に関わる知識も含めたノウハウを蓄積することが不可欠であると考えられる。

フランスにおける契約では、たとえばリヨン都市圏を例にとると、一般規則、移譲、AOTUの役割、受託者の権利と義務、交通手段について、パフォーマンスの指標、補助金について、契約開始まで、その他の条項に分かれた詳細な契約書が双方で交わされる。これは海外における契約ではごく一般的な姿ではあるが、わが国でこうした方式を取る際に必要な事項について、こうした事例から検討する必要もあるだろう。

以上、本稿ではAOTUが市場を創出するフランスの都市交通政策における契約について、その特徴を整理し欧州の動向と比較しつつわが国への適用可能性について考察した。今後は、事業者側の論理について考察を深めるとともに、本稿で触れられなかった運行権授与方式や制度設計の詳細などにつき、詳細にわたる実態調査を進めることでわが国への示唆をより実践的なものとしていきたいと考えている。

注

(注) GART : Groupement des Autorité Responsables de Transport。都市公共交通協会等と称される、AOTUの連合組織である。調査・研究部門を有しており、毎年
のAOTUの状況について報告している。

謝辞

本稿は日本交通学会第73回研究報告会（2014年開催）における報告の予稿に大幅な加筆・修正を施したものである。報告の際、討論者の酒井裕規先生（神戸大学）から貴重なコメントを頂いた。またパリのGARTにおけるヒアリングでは、法務関係担当者であるChloé DIAMEDO氏に現在の状況について解説していただいた。ここに記して感謝の意を表する次第である。

参考文献

- 1) Anne Yvrande-Billon (2006), The attribution process of delegation contracts in the French urban transport sector: Why competitive tendering is a myth, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.77 No.4, pp453-478, Ciriec
- 2) 青木亮・湧口清隆 (2008)「フランスにおける都市内公共交通の運営システムに関する考察」『交通学研究』, 2007年研究年報, pp109-118
- 3) Certu (2002), urban public transport in France industrial organization, CertuDirection des Transports Terrestres (DTT) (2003), Urban Public Transport in France-institutional organization, Certu
- 4) GART (2014), L'année 2012 des transports urbains, GART
- 5) inno-V, KCW, RebelGroup, NEA, TØI, SDG, TIS (2008), Contracting in urban public transport, DG TREN
- 6) 板谷和也 (2012)「フランスの都市交通運営組織の特徴と近年の動向」, 『運輸と経済』, 第72巻第11号, pp82-90, 運輸調査局
- 7) Miguel Amaral, Stephane Saussier, Anne Yvrande-Billon (2009), Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London, *Utilities Policy*, Vol.17 No.2, pp166-175, Elsevier
- 8) 南聡一郎 (2012)「フランスにおけるサステイナブルな都市交通政策—交通財政・交通経営を中心に—」, 京都大学学位論文
- 9) 酒井裕規 (2012)「公共交通事業における委託契約方式に関する一考察」, 『過疎地域における公共交通と自家用交通の共存に向けた取り組み』(日交研シリーズ A-537: 青木亮主査), pp86-97, 日本交通政策研究会
- 10) 田邊勝巳 (2001)「英国バス市場における入札制度と契約」『交通学研究』, 2000年研究年報, pp155-164, 日本交通学会
- 11) 寺田一薫 (2007)「都市部の自治体コミュニティバスにおける官民役割分担—一足立区, 葛飾区, 三郷市における運営補助のない運行を中心に—」『交通学研究』, 2006年研究年報, pp39-48, 日本交通学会