

乗合バスにおける生活路線の維持と 協議会の果たす役割

青木 亮*

本稿では、わが国の乗合バス事業について、生活路線の維持と補助制度や地域公共交通会議などの協議会が果たす役割を中心に論じる。乗合バス路線は厳しい状況が続いており、生活路線の維持では国や自治体による補助制度が大きな役割を果たしている。また各地でジャンボタクシーの利用やデマンドサービス導入など、利用実態に応じた新たなサービスが登場している。サービス内容や水準を協議するため市町村に設置された地域公共交通会議などの果たす役割は重要であり、住民ニーズを反映し、効率的なサービスを提供するためさまざまな工夫も凝らされている。一方、自治体ごとの取り組みの差異や、国と自治体間での役割分担、制度が複雑化しているなどの問題も存在する。

Retaining Local Bus Service and the Role of Public Transport Councils

Makoto AOKI*

This paper discusses bus transportation businesses in Japan with a focus on retaining local bus service and the roles of subsidy systems and councils such as Local Public Transport Councils. The situation for bus service continues to be tough, and although subsidy systems of the national and local governments play a major role in retention of local bus service, new types of service based on actual use including jumbo taxis and on-demand service are arising in many regions. Local Public Transport Councils, which were established in local communities in order to discuss the details and standards of these services, play the important role of devising ideas to reflect the needs of residents and provide efficient service. However, there are remaining issues to address such as discrepancies among programs in different communities, allocation of responsibility between national and local government, and the complexity of the systems.

1. はじめに

参入規制や料金規制などを緩和する規制緩和政策が、平成14年2月にわが国の乗合バス事業に導入されてから、既に10年が経過した。地域の実情に合わ

せた効率的な新サービスが登場する一方、社会的に必要なサービスが切り捨てられたり、依然として非効率なサービスが提供され続けているのではないかとの懸念など、さまざまな議論が存在する。本稿では、規制緩和後の乗合バス事業を概観するとともに、社会的に必要なサービスを維持する仕組みである補助制度や地域協議会、地域公共交通会議の役割等について論じる。

本稿の構成は以下のとおりである。2節では規制緩和後の乗合バスの状況を述べ、3節で補助制度の変遷を概観する。次いで4節では過疎地域などを中

* 東京経済大学経営学部教授

Professor, Faculty of Business Administration,

Tokyo Keizai University

原稿受理 2012年3月12日

本稿は、科学研究費補助金・基盤研究C(研究課題名「欧州と日本の都市交通政策の分析」課題番号22530459)の成果の一部である。

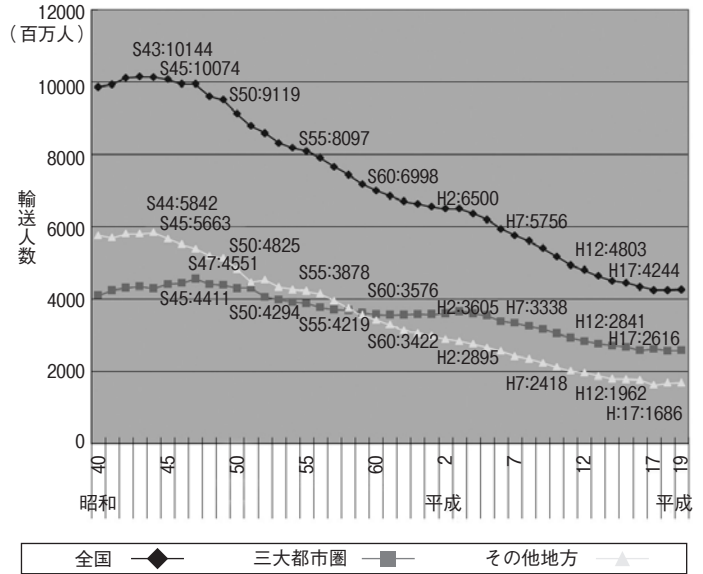
心とする公共交通維持策について、近年の動きを中心に検討する。5節では、公共交通維持策と協議会の関係を論じて、6節で簡単な総括を行うこととする。

2. 規制緩和後の乗合バス事業

わが国における乗合バス利用者数のピークは、昭和40年代半ばである(Fig.1)。全国の利用者数は昭和43年度の101.44億人が最高であり、首都圏、中京圏、京阪神圏の「三大都市圏」における利用者数は昭和47年度に45.51億人、三大都市圏以外の「その他地方」では昭和44年度に58.42億人で最高値を記録した。その後利用者数はほぼ一貫して減少を続け、この傾向は規制緩和以降も変化していない。平成19年度の利用者数は全国で42.64億人であり、このうち「三大都市圏」が25.78億人、「その他地方」は16.86億人であった。「三大都市圏」、「その他地方」共に利用者数はピーク時の半分以下に減少している。最近、数年間の利用者数はほぼ横ばいであり、交通弱者と言われる高校生以下の学生や高齢者などが利用者の中心を占めている。

利用者数の減少を反映して、乗合バスは厳しい経営状況下にある¹⁾。バス会社の収支状況を見ると、平成21年度には民営事業者220社全体で5,558億円の収入に対し支出は5,842億円であり、差引284億円の損失を計上した(Table 1)。220社のうち黒字事業者は30.0%に当たる66社のみであり、大部分は赤字事業者であった*1。民事再生法や会社更生法、産業活力再生特別措置法等により、法的整理に至ったバス会社も全国に20社以上存在する(Table 2)。ただし規制緩和直前の平成12年度には、民営事業者186社で398億円の損失を計上しており、黒字事業者は21.5%の40社であったため、若干ながら状況は改善しつつある。

3. 乗合バスの補助制度



資料) 『日本のバス事業』より作成。
Fig. 1 乗合バス輸送人員の推移

Table 1 民営事業者の収支状況

	収入(億円)	支出(億円)	損益(億円)	経常収支率:%	黒字事業者	%	赤字事業者	%	事業者数計
平成10年度	7,096	7,620	-524	93.1	28	15.6	152	84.4	180
平成11年度	6,753	7,249	-496	93.2	35	19.0	149	81.0	184
平成12年度	6,496	6,894	-398	94.2	40	21.5	146	78.5	186
平成13年度	6,377	6,759	-382	94.4	54	27.4	143	72.6	197
平成14年度	6,173	6,464	-291	95.5	54	25.1	156	72.6	215
平成15年度	6,038	6,317	-279	95.6	71	32.9	145	67.1	216
平成16年度	5,894	6,130	-236	96.2	66	30.6	150	69.4	216
平成17年度	5,834	6,081	-247	95.9	69	31.8	148	68.2	217
平成18年度	5,759	6,044	-285	95.3	70	32.1	148	67.9	218
平成19年度	5,777	6,081	-304	95.0	63	28.8	156	71.2	219
平成20年度	5,733	6,055	-322	94.7	60	27.4	159	72.6	219
平成21年度	5,558	5,842	-284	95.1	66	30.0	154	70.0	220

資料) 『日本のバス事業』より作成。

最初に補助制度の変遷を概観する。規制緩和以前の路線維持制度は、基本的に参入規制により競争を制限して地域独占を認める代わりに、不採算路線の維持を黒字路線の利益で賄うバス会社による内部補助が期待されていた。しかしバス利用者の減少や事業者の経営悪化により、内部補助による路線維持が事実上、困難になったことで、都道府県が指定した生活路線を対象に国と地方自治体で経常欠損額を補助する「地方バス路線維持費補助制度」が昭和47年度から開始された。同制度では、平均乗車密度等を基準に第2種生活路線、第3種生活路線を選定して

* 1 上記は民営事業者のみの数値だが、公営事業者を含めても、全国246社のうち黒字事業者は68社(27.6%)であり、傾向に大きな変化はない。

Table 2 平成11年度以降に法的整理に至った主な事例

【民事再生法】 那覇交通、北都交通、茨城交通、富士交通、琉球バス、岩手県北自動車
【会社更生法】 京都交通、水間鉄道、福島交通
【産業活力再生特別措置法関係】 北海道旅客鉄道(JR北海道バス)、箱根登山鉄道、いわさきコーポレーション、立山黒部貫光、国際興業、日立電鉄バス他4社、アルピコグループ松本電鉄他3社
(産業再生機構支援) 九州産業交通、関東自動車、宮崎交通
【その他】 大分バス(私的整理)、常磐交通自動車(特別精算)、中国バス(私的整理)

資料) 国土交通省資料より作成。

Table 3 地方バス路線維持費補助制度(平成22年度)

生活交通路線維持	
補助要件	複数市町村にまたがる10km以上の路線、1日キロ当たり輸送量が15人以上150人以下の路線で、運行回数が3回以上等の要件を満たす広域的、幹線的な路線
補助対象事業者	乗合バス事業者
補助率	・路線維持費補助 補助対象経常費用と経常収益の差額を国と都道府県で協調補助(国1/2、都道府県1/2) ・車両購入費補助 車両にかかわる減価償却費の全額(限度額あり)と金融費用の全額を国と都道府県で協調補助(国1/2、都道府県1/2)
路線維持合理化促進	
補助要件	生活交通路線を運行する乗合バス事業者で、乗合バス事業者キロ当たり経常費用が標準経常費用を下回り、事業者の経営が前年度より改善している事業者の路線
補助対象事業者	乗合バス事業者
補助率	算定式により計算されたインセンティブ措置の補助金額

資料) 『日本のバス事業』より作成。

補助を行ってきた。平均乗車密度5人未満の第3種生活路線に指定されると、補助対象期間は3年間(同一市町村内を運行する路線は2年間)に限定され、補助期間終了後は必要に応じて市町村が廃止路線代替バスを運行した。また第2種生活路線を運行するバス車両を代替えし、サービス水準の向上を目指すため、車両購入費についても補助が行われた。

規制緩和は、補助制度にも大きな変化をもたらした。制度の細部で変更はあるが、平成22年度までの

* 2 自治体に対する財政措置としては、特別地方交付税として8割を交付する仕組みがある。

Table 4 地域公共交通確保維持改善事業による路線維持策(国庫補助、平成23年度)

地域間幹線系統	
補助要件	・生活交通ネットワーク計画に記載されている路線 ・複数市町村にまたがる1日キロ当たり輸送量が15人以上150人以下の路線で、運行回数が3回以上等の要件を満たす広域的、幹線的な路線(複数市町村の要件は平成13年3月31日の時点で緩和。距離要件の廃止:10km以上) ・補助金額の事前内定方式
補助対象事業者	乗合バス事業者
補助率	1/2以内
地域内フィーダー系統	
補助要件	・「補助対象地域間幹線バス系統のフィーダー系統」または「交通不便地域における地域間交通ネットワークのフィーダー系統」として生活交通ネットワーク計画に記載されている路線 ・地域間幹線バス系統へアクセス機能を有し、新たに運行または公的支援を受ける路線で、支援がなければ路線維持が困難なもの
補助対象事業者	乗合バス事業者と自家用有償旅客運送者
補助率	1/2以内

資料) 国土交通省資料および『日本のバス事業』より作成。

制度では、国の補助対象路線は一定条件を満たす広域的、幹線的な路線に限定されていた(表3)。この結果、従来の第3種生活路線を中心に、多くの路線が国の補助対象から外れた。『日本のバス事業』より規制緩和の前後、平成12年度と平成15年度の数値を比較すると、平成12年度の欠損補助対象の生活路線が、第2種生活路線3,190系統と第3種生活路線1,152系統の合計4,342系統に達していたのに対し、平成15年度には生活路線維持費補助制度(国庫補助)の対象路線は1,860系統と半分以下に減少した。ちなみに、平成22年度の国庫補助対象系統数は1,526系統である。また平成20年度からは、バス路線維持に向けて費用削減や増収で一層の合理化努力を促進するため、路線維持合理化促進補助金が創設された。

平成23年度からは、地方バス路線維持費補助制度を廃止して、地域公共交通確保維持改善事業に一本化する制度改革が行われた。乗合バスに関する国庫補助は、旧来の国庫補助をほぼ受け継ぐ「地域間幹線系統」への補助と、新設された「地域内フィーダー系統」に対する補助になった(表4)。

規制緩和後の生活交通路線に関する国庫補助の対象が広域的、幹線的な路線に限定されたことは、この条件に当てはまらない路線の維持が都道府県(県単補助)や市町村(市町村補助)に委ねられたことを

意味しており、多くの自治体で独自の補助制度が設けられた*²。例えば、規制緩和直後の県単補助制度について筆者らの行った調査では、民間バス（4条路線）または市町村バス（21条または80条路線：当時）を対象とする補助制度がない都府県は、千葉、東京、神奈川、大阪、高知、福岡の6都府県のみであり、41道府県で県単補助制度が設けられていた（Table 5）²。民間バス、市町村バス共に補助制度が存在しない6都府県を見ると、高知県を除き、地域内に100万人都市が所在する自治体である。補助対象路線の多くは、過疎地域を運行する路線であると考えられるため、相対的に補助制度の必要性が低い地域である。対象路線の補助期間を短期間に限定するなど激変緩和措置としての性格が強い県や、その後県単補助制度を廃止した青森県や岩手県などの事例も存在するが³、現在でも多くの道府県で路線維持を目的とする独自補助制度が設けられている。さらに、これら補助制度に加えて、市町村が独自に設けた補助制度も存在する。

平成22年度に全国で国庫補助を受ける事業者は202社1,536系統であり、国による補助金額は63億500万円に達する（Table 6）。この金額とほぼ同額を当該路線の都道府県が協調補助として負担するため、総額は126億円強になる。さらに県単補助が135社1,868系統で50.94億円支出されているほか、市町村単独補助として424社10,509系統に442.19億円が支出されている。これら国庫補助、県単補助、市町村単独補助の関係を見ると、系統数と金額共に、市町村単独補助が大きな役割を担っていることが分かる。

国土交通省の調査によると、平成20年度の全国約38,000系統のうち、全体の7割以上に相当する約28,000系統が赤字である。平成20年度の補助対象系統数は国、県、市町村合わせて13,641系統であり、赤字系統の半数弱が公的補助により維持されている

と推測される。このうち国庫補助と県単補助の対象系統は、それぞれ5.8%と8.1%であり、全体の35.0%は市町村単独補助の対象である。平成15年度以降で見ると、市町村単独補助の系統数や金額は増加傾向を示しており、国庫補助や県単補助の対象系統数や金額が微減傾向にあるのと対照的である。利用者数が減少または伸び悩む中で、過疎地域を中心に社会的に必要な路線の維持は、市町村単独補助をはじめとする外部補助制度に大きく依存していると言えよう。一方、財政事情が厳しさを増す中で、路線維持に多額の補助金を支出する必要性に直面することは、これまで以上に費用対効果の高いサービスを求める動きを促進しよう。

補助制度の役割は、廃止キロや休止キロの推移からも類推できる。平成6年度以降の乗合バス路線の廃止キロや休止キロを概観すると、利用者数の減少や規制緩和という大きな制度変更が生じたにもかかわらず、休止キロ、廃止キロ共にほぼ10,000キロ前後の水準にある（Table 7）。事業者による経営努力も無視できない要因だが、自治体による独自の補助制度が果たす役割も大きいと考えられる。

4. 地方における路線維持策

規制緩和以前の路線維持策は、既存路線維持や路線を引き継いだ廃止路線代替バスに限定されるさら

Table 5 規制緩和直後における乗合バス県単補助制度の状況

該当都府県	
民間バスに対する運行費補助制度がない地域	福島、新潟、茨城、千葉、東京、神奈川、滋賀、大阪、奈良、和歌山、高知、福岡、鹿児島 (13都府県)
市町村バスに対する運行費補助制度がない地域	岩手、千葉、東京、神奈川、大阪、兵庫、高知、福岡 (8都府県)

注) □は、民間バス、市町村バス共に補助制度が存在しない都府県。出典) 『規制緩和直後の乗合バス県単補助制度に関する分析』より。

Table 6 地方バス路線維持費（国庫補助、地方単独補助）の推移

(単位:千円)

	国庫補助				都道府県単独補助				市町村単独補助			
	事業者数	系統数	金額	系統当たり平均	事業者数	系統数	金額	系統当たり平均	事業者数	系統数	金額	系統当たり平均
平成15年度	206	1,860	6,659,166	3,580.197	151	2,744	7,448,540	2,714.483	264	6,398	18,628,283	2,911.579
平成16年度	219	1,895	6,399,684	3,377.142	169	2,928	8,028,163	2,741.859	338	7,540	24,056,021	3,190.454
平成17年度	217	1,799	6,459,550	3,590.634	143	2,136	5,603,946	2,623.570	340	9,183	27,320,034	2,975.066
平成18年度	217	1,725	6,672,235	3,867.962	135	2,603	7,348,940	2,823.258	357	9,326	30,010,754	3,217.966
平成19年度	213	1,645	6,575,841	3,997.472	132	2,244	7,293,235	3,250.105	368	9,328	33,243,957	3,563.889
平成20年度	208	1,611	6,796,189	4,218.615	135	2,258	6,086,766	2,695.645	399	9,772	38,967,571	3,987.676
平成21年度	202	1,576	6,326,243	4,014.114	142	2,421	6,182,325	2,553.625	407	9,881	39,865,277	4,034.539
平成22年度	202	1,536	6,304,551	4,104.525	135	1,868	5,093,872	2,726.912	424	10,509	4,4218,592	4,207.688

資料) 『日本のバス事業』より作成。

Table 7 乗合バス路線の休止・廃止状況

	許可キロ(km)	休止キロ(km)	廃止キロ(km)
平成6年度	297,576	10,668	9,180
平成7年度	298,886	11,753	5,544
平成8年度	296,140	10,183	7,867
平成9年度	297,910	13,224	8,152
平成10年度	297,998	13,985	9,141
平成11年度	300,368	15,439	9,559
平成12年度	304,023	14,539	9,027
平成13年度	314,376	12,248	10,293
平成14年度	330,348	11,860	8,320
平成15年度	340,898	11,258	8,217
平成16年度	352,687	10,899	7,180
平成17年度	357,103	12,094	8,087
平成18年度	372,654	11,658	11,989

注) 許可キロおよび休止キロは各年度末の数値。廃止キロは各年度の1年間に届出のあった廃止キロの合計。

資料) 国土交通省資料より作成。

いがあり、路線設定や使用車両等で、必ずしも地域ニーズを反映した最適策にならないこともあった。規制緩和に伴い、自治体の裁量の余地が拡大するとともに、各地で多様な路線維持策が登場した。これらは乗合バスを中心に全国102事例の地域公共交通活性化策を取り上げて紹介している、国土交通省のベストプラクティス集などで紹介されている⁴⁾。

近年の維持策を概観すると以下のようなだろう。第一に、既存路線に制約されない自由な路線設定が容易になったことである。例えば、市町村合併に伴い地域間や医療機関、公共施設間の連携を強化するため、コミュニティバスの路線新設や再編を行った東京都西東京市の「はなバス」や富山県南砺市の市営バス再編などが該当する。第二に、ジャンボタクシーの利用など輸送需要に応じて小型車両が多く利用されるようになった。生活交通の維持が課題となる地域は、もともと輸送需要が小さいことが多く、バスでは輸送力過剰となることも多い。乗車定員が10人以下のジャンボタクシーや通常のタクシー車両を乗合タクシーとして利用することで、費用削減が図れることも多い。小型バスの車両購入費が1台1,400万～2,000万円、年間運行経費は1台1,200万～1,300万円と予想されるのに対し、ジャンボタクシーでは、車両購入費が1台200万～400万円、年間運

行経費が1台500万～900万円と試算されており、費用削減が期待できる⁵⁾。第三に、デマンドサービス^{*3}など新たなサービス形態の登場である。ITシステムを利用したデマンドサービスの初期の例である福島県南相馬市の「おだかe-まちタクシー」や高知県四万十市の「中村まちバス」をはじめ、技術進歩やシステム開発者による積極的な営業もあり、各地で導入例が見られる。ジャンボタクシーとデマンドサービスを組み合わせた前述の「おだかe-まちタクシー」やタクシーを用いたデマンドサービスである滋賀県米原市の「まいちゃん号」など多くの事例がある。また第四のパターンとして、住民組織やNPOなどが新たにサービスの担い手となり、地域住民がボランティアとして主体的にサービスを提供する例も登場した。徳島県上勝町の「有償ボランティア輸送」や岐阜県飛騨市の「ポニーカーシステム」、京都府舞鶴市の「自主運行バス」など各地に事例がある。さらに第五として、まちづくりと路線バス運行を関連させた動きがある。茨城県土浦市でNPO法人まちづくり活性化バス土浦が運行する「キララバス」や、三重県四日市市のNPO法人生活バス四日市が運行する「生活バスよっかいち」などが該当する。東京都檜原村のデマンドサービス「やまびこ号」の運行など、幹線系統から離れた集落へのフィーダー輸送も試みられており、第六のパターンと言える。

5. 生活交通の維持と協議会

規制緩和に伴い需給調整規制が撤廃されたことは、内部補助による路線維持を理論上不可能にするため、民間バスの不採算路線からの撤退につながる。不採算であるが社会的に必要な生活路線の維持は外部補助、すなわち公的補助へ依存することになる。同時に、地域の判断で多様なサービス提供が認められたことは、地域の実情や住民ニーズを反映するようにサービス内容や水準について協議、選択する場を必要とする。この役割を期待されたのが、規制緩和に伴い都道府県に設置された「地域協議会」であった。都道府県、市町村、地方運輸局、バス事業者をメンバーとする同協議会は、道路運送法に規定されており、路線バス退出後の対応策や広域幹線を対象とした生活交通確保の計画を策定するなど、生活交通の在り方を審議する場である。路線を休廃止するときは、同協議会でその後の対応策を具体的に協議するとされた^{*4}。ただし同協議会については、路線の活性化策を協議する場として活用しにくい、交通機関

*3 乗合バスの運行では、一般的な運行形態である路線とダイヤを事前に定めた路線定期運行のほか、路線と運行時間帯のみが決められており、利用者が乗車次第運行する路線不定期と、旅客の需要に応じて区域内を自由に運行する区域運行の2タイプのデマンドサービスが存在する。

間の連携が念頭に置かれていない、消費者がメンバーに入っていないなどの課題のほか⁶⁾、『地域公共交通づくりハンドブック』で「乗合バス運行維持のための手続きが目的化し、生活交通のあり方に関する具体的な検討が進まない状況も見られている」と記述される⁷⁾など、実効性への懸念も指摘された。

規制緩和後は、市町村が主体となり各地でコミュニティバスやデマンドサービス、乗合タクシーの利用など、新たな交通サービスが提供された。これに伴い、道路運送法に規定された組織ではないが、関係者や住民が地域交通やサービス内容について懇談する委員会を、市町村が任意に立ち上げた例は多い。住民にとって身近な存在である市町村で、公共交通問題を取り扱う委員会が設置されていたことや、「地域協議会」の形骸化などの課題に対応するため、平成18年10月の道路運送法改正により市町村を主催者に、市町村、都道府県、地方運輸局、交通事業者、交通事業者の運転者組織、住民利用者代表、道路管理者、交通管理者から構成される「地域公共交通会議」が設けられた⁵⁾。バスとタクシーを対象に、市町村内の生活交通のあり方を審議して、地域の交通計画の策定を行うことが目的である。設置要綱、構成員等の要件を満たしている場合は、既存のコミュニティバス等検討委員会から地域公共交通会議に移行することも多かった。「地域公共交通会議」で関係者の合意が得られると、運賃を上限認可から届出に緩和することや、路線認可手続き期間の短縮（標準処理期間3カ月から1カ月へ短縮）、乗合タクシーの導入、定時定路線でないデマンド運行などが可能になるなど、同会議には一定の権限が与えられた。都道府県の「地域協議会」の案件である乗合バス廃止後の代替策についても、実質的に「地域公共交通会議」で検討されることも多い。ただし、「地域協議会」と「地域公共交通会議」には、参加に関係者の応諾義務がないことや、協議結果の拘束力について法律上の規定がない、財源措置を伴わない、対象がバスや乗合タクシーに限定されており、地域内公共交通機関である鉄道や離島航路などの旅客船が含まれないなどの課題も指摘される⁸⁾。

平成19年10月より施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(活性化・再生法)」は、道路、鉄道、海上輸送という縦割り型の制度を包括して、地域公共交通を活性化、再生する新たな枠組みとして登場した⁹⁾。市町村は、地域の公共交通活性化のため、モードや路線、地域間の連携を視野に入

れた地域公共交通総合連携計画を策定する。LRTやBRT、DMVなど広範囲なモードが対象に含まれ、また普及啓発策への活用や市町村の財政負担を義務付けられないなど、連携計画には工夫が凝らされていた。合意形成の場として、市町村、都道府県、地方運輸局、住民利用者代表、道路管理者、交通管理者をメンバーに構成される「法定協議会」が設立された。同協議会で連携計画が策定されると国から事業へ支援を受けることができるなど財政面の裏付けや、計画実施の許認可手続きの簡略化などの特例が得られた。さらに「法定協議会」では、関係機関に参加応諾義務と協議結果への尊重義務が課された。「地域公共交通会議」と「法定協議会」は別個の異なる組織だが、市町村の判断で「地域公共交通会議」に「法定協議会」の機能を付け加えるなど、一体化することも可能である。3年間で全国に436の「法定協議会」が認定された。同制度は、多様な交通モードを含む包括的な計画の策定と財源の裏付け、「法定協議会」への大きな権限付与を特徴としており、地域公共交通に対する意識の高い市町村にとっては、強力かつ有意義な仕組みとなる可能性を秘めていた⁶⁾。しかし、平成21年11月の行政刷新会議での事業仕分けで国として行う必要性に乏しいとして「廃止」と判定された。現在は経過措置として2年目、3年目となる事業にのみ、予算措置がなされている。「地域協議会」「地域公共交通会議」「法定協議会」の目的や機能をまとめるとTable 8のようになる。

協議会の設置状況を平成19年に国土交通省が市町村を対象に行ったアンケートから概観しよう¹⁰⁾。同調査は、地域公共交通を取り巻く環境や市町村の取り組み状況を明らかにするため、全国1,823市町村のうち1,207市町村(回収率66.2%)の回答をもとにしている。協議会を過去3年間に設置していた、または設置予定の市町村は403市町村(33.5%)であり、設置

-
- * 4 協議会の協議が整うと、路線バスの休廃止の届出期間が原則6カ月前から30日前までに緩和できることや、地方バス路線維持費補助金の交付を受けられるメリットもある。
 - * 5 同改正では、定期・定路線以外の乗合旅客運送事業にも4条乗合が拡大されるようになる乗合バス事業区分の変更という大きな改正もなされた。
 - * 6 一部では「連携計画」や「法定協議会」が補助金獲得の手段とみなされていた可能性があり、法律目的が十分にすべての関係者に理解されていたかは疑問もある。これは予算措置がなくなったことで、今後は新たな「法定協議会」の設立が見込めないと予想されることにも表れている。

をしていない市町村は801市町村(66.5%)である。403市町村のうち、市町村独自の協議会が存在するのは236市町村であった。設置されている協議会の種類では「道路運送法に基づく地域公共交通会議」の設置が最も多く324市町村(27%)、次いで「活性化・再生法に基づく法定協議会」が125市町村と続く。人口規模が大きいほど、地域公共交通の予算が多いほど、協議会の設置が増える傾向を示した。

平成23年度から制度が大きく変更され、これまでの「地方バス路線維持対策」「地方公共交通活性化・再生総合事業」「公共交通移動円滑化事業」など8事業が廃止され、乗合バスに旅客船や鉄道などを統合した「地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略～」が新たに開始された。同事業は、「元気にっほん復活特別枠」を利用しており、平成23年度の予算額は305億円である。旧来の8事業の総額が215億円であるので、大幅な予算増額となった。乗合バス関連は、「地域公共交通確保維持事業」の中で「陸上交通の確保維持」として総額100億円が計上された。「地域公共交通確保維持事業」には「陸上交通の確保維持」のほかに「離島航路の確保維持(60億円)」と「離島航空路の確保維持(2.5億円)」が含まれる。乗合バスについては、地域間幹線系統の補助要件が若干緩和されたほか、地域間幹線系統と

密接な関係を持つ地域内フィーダー系統で、過疎地域等の移動の確保を目的とする路線等が新たに補助対象に含まれるなど、補助対象が拡大された(Table 4)。

地域公共交通確保維持改善事業は、厳しい財政事情にもかかわらず予算増額がなされるなど、評価すべき点もあるが、補助対象が事実上モード別に定められていることや、地域内フィーダー系統への補助など、国と自治体の役割分担や既存路線との関係で議論すべき点も存在する。また、既存の各制度や組織はそれぞれの必要性に応じて新設や改編が行われてきたが、その結果として既に「地域協議会」「地域公共交通会議」「法定協議会」など類似の組織が併存する複雑な様相を呈していた上に、旧来の制度を廃止して新たに同事業が開始されたため混乱する部分もあり、仕組みを簡略にして、意義や役割分担などを再整理する必要がある。

6. おわりに

利用者減少を背景に、乗合バス路線は厳しい状況が続いており、規制緩和後もこの状況に変化はない。退出規制の緩和は、民間事業者が不採算路線から撤退することを容易にするため、生活交通路線を維持するには、国や自治体による補助制度や「地域公共

Table 8 地域公共交通に関する協議会

	地域協議会	地域公共交通会議	法定協議会
根拠法令	道路運送法	道路運送法	地域公共交通の活性化および再生に関する法律
目的	・生活交通のあり方を審議 ・路線バス退出への対応 ・広域幹線を対象とした生活交通確保のための計画を策定	・生活交通のあり方を審議 ・地域の交通計画を策定 (任意)	・地域公共交通総合連携計画(連携計画)を策定 ・計画実施の主体となる
メリット(協議が整った場合)	路線バス休廃止の届出期限の「原則6カ月まで」を「30日まで」に緩和。地方バス路線維持補助金の交付を受けることができる(生活交通確保のための計画を策定し大臣承認を受けた場合)	コミュニティバス、乗合タクシーの許可等に関する特例の適用を受けることができる(運賃を上限認可から届出に緩和、処理期間の短縮等)	・連携計画の策定、同事業への支援を受けることができる ・計画実施への許認可手続き簡略化等の特例措置を受けることができる
対象交通モード	バス	バス、タクシー	多様なモード
主宰	都道府県	市町村(複数可)	市町村
参加メンバー	市町村、都道府県、運輸局、バス事業者	市町村、都道府県、運輸局、交通事業者、交通事業者の運転者組織、住民利用者代表、道路管理者、交通管理者	市町村、都道府県、運輸局、交通事業者、住民利用者代表、道路管理者、交通管理者
参加是非	応諾義務なし	応諾義務なし	応諾義務あり
協議結果	法律上は規定なし	法律上は規定なし	参加者は尊重義務あり
事業実施	行えない	行えない	行える(補助金受領が可能)

資料)『地域公共交通づくりハンドブック』より作成。

交通会議」などの果たす役割が重要である。サービス形態や水準の選択に当たり、自治体や地域住民、事業者など関係者が、それぞれの立場から十分な協議を行うことで、住民ニーズをくみ取り、効率的で充実した生活交通を確保する仕組みが構築できよう。規制緩和後の公共交通維持にかかわる制度変更は、この目的をいかに達成するかという過程とも考えられる。住民ニーズを反映し、かつ効率的なサービス提供がなされる仕組み、制度設計が求められる。一方、政策の趣旨とは別に、実態は必ずしも活発な議論や意思決定につながらず、形式的または予算確保の手段にとどまっているとの指摘もある。市町村ごとの取り組みや意識に差異が存在するほか、事業の評価や継続性に課題を抱える例もある。また国と都道府県、市町村の役割分担が十分でないとの指摘¹¹⁾や、改革の結果として制度が複雑化しているとの問題も存在する。よりよい地域交通を目指して議論を論理的に整理するとともに、分かりやすい路線維持体制の仕組みにすることも必要であろう。

参考文献

- 1) 日本バス協会編『日本のバス事業(各年版)』全国バス事業組合連合会
- 2) 青木亮、田邊勝巳「規制緩和直後の乗合バス単補助制度に関する分析」『運輸と経済』第67巻第5号、pp.58-71、2007年
- 3) 青木亮「乗合バス単補助制度の近年の変化について」『高齢者の短距離交通ニーズと自治体の対応(日交研シリーズA457)』日本交通政策研究会、pp.83-89、2008年
- 4) 国土交通省総合政策局『地域公共交通の活性化・再編への事例集』国土交通省、2008年
- 5) 国土交通省自動車交通局旅客課『地域公共交通づくりハンドブック』国土交通省、2009年
- 6) 寺田一薫『バス産業の規制緩和』日本評論社、2002年
- 7) 前掲書5)、p.19
- 8) 加藤博和、福本雅之「地域公共交通計画の策定・実施方法に関する一考察」『第37回土木計画学研究発表会』pp.1-4、2007年
- 9) 加藤博和「日本における地域公共交通確保維持改善制度の変遷と今後の活用策に関する考察」『第44回土木計画学研究発表会』pp.1-6、2011年
- 10) 国土交通省総合政策局『地域公共交通の活性化・再生への取り組みのあり方報告書』国土交通省、2008年
- 11) 寺田一薫「地方バス補助における国、都道府県、市町村の補完性」『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A537)』日本交通政策研究会、pp.80-85、2012年