

紹介

日本における地域公共交通関連制度とその活用求められる態度
 Institutions of Local Public Transport Services in Japan
 and the Attitude to Their Application

加藤 博 和*

日本の地方部における地域公共交通が危機的な状況にある中、その確保維持のための制度体系を概括するとともに、どのような態度で活用すべきかを論じる。まず現行制度に至った経緯に触れ、国に代わって自治体が主導して公共交通政策を立案・実施する体制の整備が意図されていることを示す。さらに、地域の実情に合わせた公共交通網を構築するため、ステークホルダーが集まって協議し実施する場づくりが重要であり、そのための協議体が法定化されていることを述べる。最後に、国の制度は試行錯誤の過程にあることから、地域公共交通確保維持の現場が現段階の制度をうのみにするのではなく、活用できるものは活用する中で意見を表明し制度改善につなげるという態度が必要であることを論じる。

キーワード 公益事業 意識共有 役割分担 現場起点 地域公共交通会議 連携計画

1. はじめに

日本の地方部では地域公共交通の維持がきわめて困難になって久しい。公共交通需要を直接減らすモータリゼーション・人口減少・少子高齢化といった社会変化は地方部が先行している。

今や地方部では大半の住民が自家用車に依存した生活を送り、直近で公共交通に乗ったのがはるか以前という方も多い。自家用車が使えない高齢者や学生なども多くが家族や知り合いなどに頼れば送迎してもらえる状況にある。しかし、公共交通が充実した大都市部に比べ生活が制約されることは否めない。さらに人口減少の一方で高齢者世帯は増加の一途である。自家用車が自由に使えなくてもある程度の移動ができる状況は、人口流出を防ぎ、外来客にも来ていただける持続可能な地域づくりに必要不可欠である。

本稿では、2013年現在の日本における地域公共交通に関する制度を概括する。その上でその活用の際しいかなるマインドで臨むべきかを論じる。

2. 現行制度に至る経緯

2.1 収益事業としての行き詰まり

2000年の改正鉄道事業法施行、2002年の改正道路運送法施行により、国による需給調整規制が廃止された。いわゆる規制緩和である。それまでは国が認可制によって鉄道・乗合バス事業者を管理し、事業者は採算路線の黒字で不採算路線の赤字を自ら補填する「内部補助」で路線網を維持する形をとってきた。運賃設定については、運送原価（民営事業者では適正利潤を含める）をまかなえる水準に設定する「総括原価方式」が適用されてきた。これは、公共交通運営を運賃収入によって収益が出せる事業と見立て、独占による過剰な利潤が生じないようにする仕組みである。

しかし特に地方部では利用者減少によって公共交通が収益事業の体をなさなくなり、前述の維持スキームが成立しなくなったばかりか、事業者が自らサービス改善して利用者を増やそうとするインセンティブも働かないことが明白になった。

* [正会員] 名古屋大学大学院環境学研究科准教授 (TEL: 052-789-5104, FAX: 052-789-1454, e-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

需給調整規制廃止によって内部補助が否定され、不採算路線はそれを必要とする地域住民や自治体が確保維持に参画することが求められ、採算路線は新規参入が可能になることによるサービス水準の向上が意図された。ただし地域路線については退出が目立って加速したわけではなく、新規参入も収益性が低いことからきわめてまれである。

むしろ需給調整規制廃止は、地域公共交通の確保維持における主導的な役割を国から自治体に移譲したものと考えるべきである。しかしながら、自治体がそれを認識し円滑に進めることができるような仕組みを国は準備できていなかった。財源は特別交付税（8割）を新たに措置したが、補助金と異なり実際に収入となっているかが不明確であるため、議会や財政部局などを説得する材料としては弱い。具体的な権限付与や人材確保策もとられなかった。自治体は「担当部局なし」「金なし」「ノウハウなし」という中で公共交通確保に苦しむことになった。

2.2 公益事業としてのコミュニティバス

一方、1990年代後半からボトムアップ的に広まったコミュニティバスは、公益事業としての公共交通運営スキームを提案するものであった。

従来、鉄道や路線バスの企画・運営・運行は交通事業者が一元的に行っていた。しかしコミュニティバスでは、企画・運営を自治体（事業主体）が担当し、安全性や費用効率性に優れた交通事業者（運行主体）に委託する形をとることが多い。そこで自治体は赤字補填という消極的な関与でなく、政策実現のために必要な公共交通を運行する経費として交通事業者に委託料を支払う、そして事業者は安全運行に専念する、という役割分担が実現できる。その結果、運賃収入による採算確保を前提とした総括原価方式から解き放たれ、地域に必要なサービス水準を、利用者や地域住民が妥当と考える運賃（利用者負担）と公共支出（非利用者も含めた負担）によって提供できる仕組みが成立した。狭隘区間でも運行できる小型車両の使用、短い停留所間隔、100円均一など低廉な運賃は、収益性を第一としないコミュニティバスならではのサービスである。さらに、自治体でなく地

域住民団体やNPO法人などが事業主体となるバスの運行も行われるようになった。

ただし、交通事業者が自主運営する路線バスや鉄道が引き続き残っている地域では、システムが収益事業（路線バス・鉄道）と公益事業（コミュニティバス）の2本立てになってしまった。コミュニティバスでは公的負担を大きくすることで運賃を事業者路線より割安にしている場合が多く、事業者路線との不整合や競合、運賃格差などが問題になっている。また、目的が不明確あるいは不適切なコミュニティバスが十分な検討なく運行され、利用者が少なく公費支出が見合わないために大幅な見直しや廃止を余儀なくされる事例も多く見られ、各自治体にとって悩みの種になっている。

3. 現行制度の概括

以上の経緯から、近年実施されてきた地域公共交通に関する国の制度改正は、1)自治体を中心とした地域のステークホルダーが公共交通確保維持改善に取り組める体制の整備、2)地域の実情に合わせることで公共交通サービス提供方法の多様化、の2点を主眼に進められてきた。

3.1 乗合事業の拡大と地域公共交通会議

従来の道路運送法では旅客自動車運送事業として、「乗合」が定時定路線でバス車両を運行するもの、「乗用」がドアツードア・予約即応でタクシー車両を運行するもの、「貸切」が団体との契約によってバスを運行するものとなっていた。しかし、自治体がバスサービスを確保する方法として、貸切バスを用いて乗合運行を行ったり、自治体が保有する白ナンバーのバスを用いて有償運送を行ったりする例外措置が簡便であるため広く用いられ、さらには乗合タクシー（定員10名以下を指す）やデマンド交通といったどのカテゴリーにも当てはまらない運行も見られるようになった。

これは乗合許可の硬直性の裏返しでもある。その間口を広げる方法として、市町村が公共交通関係者による協議組織（地域公共交通会議）を主宰しそこで協議が調えば、タクシー車両使用やデマンド方式でも一般乗合許可が得られ、市町村所有の白ナンバー車両による有償運行（市町村有償運

送)も可能となり、さらにコミュニティバスはもとより一般路線バスについても運賃や運行サービスの設定、事業者選定がより自由になるという仕組みを取り入れた改正道路運送法を2006年10月に施行した。これによってさまざまな車両・運行形態が可能となり、その合意を得るための地域公共交通会議が全国多くの市町村で設置された。

地域公共交通会議は、公共交通確保策の検討を、自治体・事業者・関係行政機関(運輸局・道路管理者・警察等)のみならず地域の現場を知る利用者・住民(非利用者)・運転者代表を含むステークホルダーが一堂に会して公開の場で行う。路線バス・コミュニティバスがいずれも問題を抱える中、地域のステークホルダーがみんなで公共交通の存在意義を理解し、支える方法を現場起点で検討していく組織としての活用が期待される。

3.2 自家用有償運送制度

2006年改正道路運送法でもう一つ重要なのが、自家用有償運送制度の新設である。有償旅客運送は道路運送事業許可を得た事業者が緑ナンバー車で行うのが原則であるが、それでは確保困難な運送について白ナンバー車による有償運送を特例として認める制度が従来から存在していた。これを法律上に位置づけたのである。

前述の市町村有償運送のほか、過疎地有償運送、福祉有償運送がある。両者ともNPO法人等が運行主体となり、前者は障がい者や要介護者など、後者は地域住民を運送対象とし、会員のみが利用できる。両者とも、市町村が主宰する有償運送運営協議会で協議が調い、運輸局に登録されることによって、安全性が担保された運送を有償(実費相当が限度)で行うことができる。

福祉有償運送は性格上、単独利用が原則である。一方、過疎地有償運送では乗合も認められ、バス車両利用やデマンド運行も可能であり、事業者運行や市町村有償運送に近いサービスが提供できる。

3.3 地域公共交通活性化・再生法

改正道路運送法に盛り込まれた新しい考え方をバスのみならず鉄道・航路にも広げることを目指した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(以下、活性化・再生法)」が2007年10月に

施行された。

この法律に基づいて市町村が設置できる協議会(一般に法定協議会と呼ばれる)は地域公共交通会議に比べ、1) 鉄道・航路も協議対象にでき、モード間連携も議論できる、2) DMVや水陸両用車といった新モード導入(新地域旅客運送事業)の円滑化や、LRT・BRT整備、鉄道再生等(地域公共交通特定事業)に対する支援・円滑化の措置が得られる、3) 地域公共交通総合連携計画(以下、連携計画)を作成するとともに実施のための連絡調整を行う組織と位置づけられ、実施のための独自の会計を持つことができる、4) 法定協議会が機能するために必要なステークホルダーの参加応諾義務や決定事項遵守義務がある、といった点で、かなり強力な権限を持った組織となっている。なお、法定協議会と地域公共交通会議を兼ねた組織とすることも可能である。

連携計画は、基本方針・区域・目標・事業および実施主体・計画期間を必ず書くこととなっており、自治体の基本構想や関連計画との整合性確保が求められている。それ以外は自由であり、地域の実情に応じた計画策定が可能である。通常は計画に基づく公共交通の運行や、駅・停留所等の整備、利用促進活動やモビリティ・マネジメントの実施などが書き込まれる。また、連携計画という名のとおり、モード間、ステークホルダー間、地域間の連携について書かれることが求められるが、必ずしもそうならない計画が多い。連携によって域内の公共交通全体をどう変えていくかを示す包括的な計画とすべきである。

なお、計画作成・変更に関して、法定協議会参加者はもとより、利用者・住民が直接提案を行うことができ、作成に際してもその意見を反映させるために必要な措置をとることが規定されている。

国は連携計画策定を促進させるため、2008~10年度の3ヶ年にわたり「地域公共交通活性化・再生総合事業(以下、総合事業)」を実施した。連携計画作成のための調査費や実施に伴う事業費に補助する。補助対象は法定協議会となっていた。使途の自由度が高かったため人気があり、連携計画策定件数は2011年度末で493件に上った。コ

コミュニティバスやデマンド交通の新規導入や見直しへの活用が多いが、ローカル鉄道や航路を対象とする計画もあり、これらの維持改善に関する地域の幅広い理解や協力を得ることに貢献した。

3.4 地域公共交通確保維持改善事業

好評であった総合事業が2009年の事業仕分けでネガティブな評価となったことを受けて、2011年度予算で設定された「元気な日本復活特別枠」に、国土交通省が総合事業を含む地域公共交通関連7補助制度を統合し「生活交通サバイバル戦略」と銘打って提案されたのが地域公共交通確保維持改善事業である。無事採択され、総額も4割以上増加となって2011年度より実施されている。

事業は、1) バス・デマンド交通・離島航路や航空路を確保維持するための運行経費を補助する「地域公共交通確保維持事業」、2) バリアフリー化・鉄道安全性向上・利用環境改善(LRT, BRT, ICカード導入等)を支援する「地域公共交通バリア解消促進事業」、3) 前二つの実施計画である「生活交通ネットワーク計画」を策定するための調査を支援する「地域公共交通調査事業」からなる。

地域公共交通確保維持改善事業は総合事業と異なり、補助要件が細かく決められており、現場から見ると不合理に感じるものも見受けられる。また、生活交通ネットワーク計画を策定するための協議会の必須構成員は「自治体、交通事業者、運輸局等または地方航空局」となっており、ステークホルダー会議にはほど遠い。その意味で、この事業のスキームにただ従うだけでは、地域にとって必要な公共交通網が構築できるとは考えられない。望ましい活用方法は、活性化・再生法の法定協議会をつくり、連携計画を策定した上で、その下位計画として生活交通ネットワーク計画を補助要件に合う形で策定することである。

なお、事業仕分けの結果を踏まえて当初は対象外とされた利用促進等に関する事業は、2013年度に新設された「地域協働推進事業」によって対象となっている。この事業による補助を得るためには、法定協議会が設置され連携計画が策定されている前提で、その下位計画となる「地域協働推

進事業計画」が策定されることが必要である。

4. 制度活用に向けて

近年、地域公共交通に関する制度は毎年のように変更され、試行錯誤が続いている。公共交通を必要とする地域にとって大事なものは、制度変更にいちいち振り回されるのではなく、公共交通の必要性についてステークホルダーが意識共有し、それを「つくり(確保)」「守り(維持)」「育てる(改善)」活動に参画する体制を地道に構築することである。その場として法定協議会・地域公共交通会議を活用し、連携計画を活動規範として策定するとよい。会議は複数市町村単位で組織できるので、生活圏の広がりに合わせて望ましい。

なお、政府が2013年6月に閣議決定した「日本再興戦略」では「地域の関係者間の役割分担と合意の下で公共交通の充実を図る仕組みの構築(今年度中に結論)」が盛り込まれている。これが上記の協議組織を念頭に検討されることが予想される。

また、法定協議会・公共交通会議をセレモニー的に開催することはあってはならない。闊達な議論を妨げる事務手続き的なことは事務レベルの幹事会で処理しておき、本会議では公共交通をよりよいものにするために参加者それぞれが何をすべきかを徹底的に議論するための時間を確保しなければならない。あるいは、利用者・住民・運転者委員を含め現場に直接かかわっている方々が忌憚なく意見を述べ、やる気がわいて帰れるような部会や懇談会を催すのもよいだろう。

その上で、国の制度はかしこく能動的に活用し、制度に関する意見を国に伝えることも重要である。国の制度は必ずしも現場の状況を十分に踏まえたものでない。にもかかわらず、実際に活用しその結果を国に伝えなければ改善されないからである。最悪なのは補助要綱に合うように路線を変更することである。なお、地域公共交通確保に活用できる制度は国土交通省以外のもも含めいくつか存在しているので検討してみるとよい。

制度はしばられるためにあるのではない。目的のために使いこなすべきものである。