

市町村のバス政策の方向性と地域公共交通会議の役割に関する一考察*

The Direction of Local Government Policies Regarding Bus System and the Roles of "Local Public Transport Council"*

加藤博和**・福本雅之***

By Hirokazu KATO**・Masayuki FUKUMOTO***

1 はじめに

日本では近年、乗合バスを中心とする地域公共交通の変化が激しくなっている。多くの路線バス事業者が、従来の路線網の見直しを進め、何十年も走り続けてきたバス路線からの退出や見直しが活発化している。その一方で、自治体の企画や補助によって運行されるバスの増加も著しい。いわゆる「コミュニティバス」は、退出路線の代替手段としてだけでなく、従前からの公共交通不便地域も含めて地域内をくまなくカバーする路線網となることも多い。需要の少ない地域では、バスより小型のタクシー車両を導入したり、デマンド運行とする例も一般的に見られる。地域公共交通確保策は通常、市町村が主体となって行われることから、その財政負担は年々増加しており、財政的な制約から十分な予算を手当てできなくなる場合も多い。その流れを受けて、地域住民が自ら主体となって運行を確保する事例も出てきている。以上の結果、過去数年間で、地域公共交通の路線図が完全に描き換わってしまったところが少なくない。

本稿では、このような状況が生じたメカニズムについて整理するとともに、2006年5月12日に国会で可決・成立し、10月1日に施行された「改正道路運送法」が今後及ぼすであろう影響を考察するとともに、地域公共交通を充実させるためにどのような活用が可能かについて解釈を試みることを目的とする。

2 地域公共交通が激動している理由と制度の不備

(1) 需給調整規制緩和への市町村の対応の遅れ

地域公共交通を巡る動きが激しくなっている理由として一般によく挙げられるのは、国によるバス・タクシー事業の需給調整規制が2002年2月の改正道路運送法施行に伴って緩和されたことであるが、それは1つのきっかけに過ぎず、事はそれほど単純ではない。

既に1970年代から、モータリゼーションの進展に伴い、移動手段としての乗合バスや鉄道の競争力が低下し、

運賃収入を基本とした採算事業としての成立が困難となる状況は着実に進展してきた。一方で、路線バスがいち早く衰退した過疎地域における生活水準確保の必要性に始まり、モータリゼーションの恩恵を享受できない移動制約者のモビリティ確保や、モータリゼーションに対応できず衰退を深める旧来の中心市街地の活性化といった観点から、地域公共交通を政府部門によって確保する必要性が認識されてきた。その方策は、既存公共交通事業者による採算確保を原則とした地域独占を大前提に、事業者自身の内部補助、さらには公的補助を充当して地域全体の路線網を維持するというものであった。しかしながら、この方法は公的補助の効率を高めるインセンティブを持たない。このことが2002年の規制緩和の一因となったと言える。同時に、公的補助も、事業者への補助によって路線網を総括的に維持する考え方から、路線ごとにその存在必要性や運行事業者の妥当性を検討した上で補助する考え方に大きく転換した。

需給調整規制緩和と補助制度見直しは、地域公共交通に新たな問題をもたらした。バス路線の退出が許可制から届出制に緩和され、事業者は廃止届を出して6カ月経てば廃止ができることになったのである。セーフティネットとして、都道府県が「地域協議会」を設置し、路線の退出・補助に関する議論を多くの場合は1年程度かけて行う制度が整備されたものの、それまでは市町村内路線も対象となっていた国庫補助（生活交通路線維持費補助金）が原則として複数市町村をまたぐ広域・幹線的路線に限定され、さらに多くの都道府県では、市町村内路線を地域協議会での協議対象としないこととしているために、市町村自身による公共交通確保策の実施必要性が飛躍的に高まった。ところが、大半の市町村は十分な財源や組織、人材、権限を持ち合わせていない。一方で、一般の路線バスは、大都市部を除き、大半の路線が赤字という状況にあり、道路運送法第4条に基づく「一般乗合自動車運送事業（いわゆる4条バス）」の新規参入はほとんど見られず、地域独占の状況は続いている。そのため、市町村は公共交通事業者に対して非常に弱い立場に置かれているのが現状である。

この状況に伴って生じた混乱の典型例を以下に示す。西日本のある中核市では、2005年3月末にバス事業者が市内の十数路線の廃止届を提出した（つまり、半年後

*キーワード：公共交通計画，地域公共交通会議

**正会員，博(工)，名古屋大学大学院助教授

環境学研究科 都市環境学専攻

(〒464-8603 名古屋市中種区不老町，

TEL:052-789-5104, E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

*** 学生員，修(工)，名古屋大学大学院 環境学研究科

都市環境学専攻

の 9 月末には廃止が可能となる)。この県では市町村内路線の退出は地域協議会への申出対象とはなっていない。バス事業者は提出についてその直前に市に通知していたが、廃止が公に明らかになったのは 6 月に入ってからであり、市が対策検討を本格的に開始したのはさらにその後となった。バス事業者は廃止届提出の半年以上前に補助金交付要件緩和の要望を市に出していたが、市はそれに応じられない旨回答を行っていた。結果的に、市は 10 月から半年間、欠損全額補助によって路線を存続させることとなり、2006 年 4 月からは検討結果を踏まえ、新しい路線網に移行することとなった。

市議会やマスコミ等では「バス事業者の廃止計画は性急」という議論も見られたが、本来であれば、市は補助見直しに応じられないという回答を行った時点で、路線退出は避けられないという認識を持ち、対策検討を始めるべきであり、必ずしも性急であるとは言えない。ところが、実際はそうしなかった結果、半年間の欠損全額補助を余儀なくされたことになる。更に、市内のバス路線網の状況について以前から十分に把握していれば、このような退出が起こることがさらに前から予測でき、それに変わる新しいシステムを早くから準備できたかもしれない。そのためには、事業者と市とがバス路線に関する情報交換を行う場が常に準備されていることも必要であるが、この場合には両者の間に信頼関係が形成されているとは言えない状況にあった。

この都市の事例は、乗合バス需給調整規制緩和後 2 年以上過ぎてからであることを考えると、対応がやや稚拙であるという感は免れないが、規制緩和直後までは全国どここの市町村でも同様の対応となったであろう。地域住民が最も便益を受けるはずの地域公共交通が、バス事業者の地域独占によって支えられ、それを国が許認可する形態が長く続き、住民や利用者が関与する方法は、要望書の提出や少額の公的補助しかなかったためである。

(2) 旧 21 条・80 条バスとその問題点

従来、市町村がイニシアティブを発揮して公共交通確保策を実施するために有効であった方法として、旧 21 条バスや 80 条バスが挙げられる。21 条バスとは、道路運送法第 21 条（貸切バス事業者による乗合事業の禁止規定）の例外規定を適用して、自治体等が借り上げた貸切バスを有償の乗合バスとして運行するものであり、「貸切乗合」と呼ばれることがある。また、80 条バスとは、同 80 条（自家用自動車による有償運送の禁止規定）のただし書きを適用して、自治体所有の自家用自動車を有償の乗合バスとして運行するものである。

これらの運行形態は、1970 年代以降少しずつ普及し、現在ではコミュニティバス運行の多くが 21 条バスや 80

条バスによって行われている。これは、4 条バスに比べて許可の基準が緩くなっているためであり、狭い道路を走ることが多く路線やダイヤの見直しも頻繁に行われるコミュニティバスにとって好都合である。特に近年、21 条によるコミュニティバス運行が全国的に増加してきているが、これは、貸切バス事業の参入・退出が乗合バスに先駆けて 2000 年 2 月に規制緩和され、タクシー・トラック業界等からの参入が相次いだ結果、競争が激化し、受託コストが低下したことが原因である。すなわち、コミュニティバス普及には、乗合バスの規制緩和よりむしろ貸切バスの規制緩和が大きな影響を与えたという皮肉な状況をもたらしているのである。また、乗合タクシーや DRT に関しては、4 条による運行が不可能となっていた（このような方法による乗合運行を道路運送法が想定していない）ことから、21 条によるほかなかった。

ところが、既報²⁾でも整理しているように、これら「例外規定」「ただし書き」による自治体運営バスの運行形態には多数の制度的な問題が指摘される。特に 80 条については、「有償運送＝緑ナンバー車＝第 2 種免許所持者が運転」という大原則に外れるものであり、安全輸送確保の観点からも問題が大きい。国土交通省が 2004 年 3 月に定めたガイドラインによって、福祉輸送や過疎地輸送をタクシー車両によって実施する NPO 法人等に対して 80 条許可が出るようになり、後述する改正道路運送法ではこれが正式に位置づけられることとなったが、タクシー業界からは通常の有償許可を大幅に緩和するものとして根強い批判がある。また、4 条路線と 21 条・80 条路線との競合についても、多くの自治体で問題となっている。

(3) 市町村の地域公共交通施策実施ツールの不備

以上のように、規制緩和に伴って市町村が地域公共交通確保に大きな責任を負うようになったにもかかわらず、市町村にはいまだその体制はととのっていない上に、活用可能な施策ツールも未成熟な状態にある。4 条バスからの退出に歯止めがかからず、それがバス事業者のペースで行われてしまう一方で、自治体運営バスについては、法律上は例外扱いであるはずの旧 21 条バス・80 条バスによる運行が一般化している。ところがそれらは 4 条バスを阻害しない範囲でしか運行できないため、路線網分断や自治体運行バスの利便性低下の一因となっている。また、市町村や住民などによる新たな取り組みを阻害する要因となっている面もある。もちろんこの状態でも、様々な先進的取り組みは行われているが、いずれも道路運送法の枠組みから見れば「裏ワザ」的な方法で実現されていることに注意が必要である²⁾。

結局のところ、道路運送法が、もともと道路運送事業

者の管理を第一目的とするものであって、既に事業として存立し得なくなっている地域公共交通の活性化策を推進すること自体がその想定からかけ離れたものになってしまったことが根本的問題であると言える。この法体系をそのままにして実情に対応するために、各種省令や通達を出してきたものの、それが限界に達しているのである。その典型がまさに、後述する 2006 年の道路運送法改正の大きなきっかけとなった NPO ボランティア有償運送の問題であった。

3 ほとんど活用されなかった「地域交通会議」制度

内閣の直属機関として 2003 年 10 月 24 日に設置された「地域再生本部」は、2004 年 2 月 27 日に決定した「地域再生推進のためのプログラム」の中に、「地域交通の再生」という項目を設け、「地域住民の足の確保、観光振興等の観点から、地域における多様なニーズに対応した『地域・利用者でつくりあげる地域交通』を支援」することを目的として、地域の関係者が議論する「地域交通会議」の設置や、コミュニティバス・乗合タクシーの許可に関する基準の弾力化等の実施を進める必要性を示した。

これに基づき、国土交通省は 2005 年 3 月 30 日に出した通達で、「地域交通会議」の枠組を規定した。主宰者は単一市町村または複数市町村共同（都道府県との共同主宰も可）とし、地域協議会の分科会とすることも可能とした。メンバーとして、地域協議会と同様の市町村・都道府県・運輸局(支局)・バス事業者に加え、住民代表・道路管理者・警察、そして必要に応じて、学識経験者・商工会議所・運転者の代表等も参加できる。また、主な協議項目として、a)地域交通の確保・観光振興等の観点から地域の住民のニーズに対応した交通のあり方、および b)地域の実情に即した輸送サービスの範囲及び形態（輸送目的及びその必要性、輸送サービスの具体的な範囲及び形態、水準、提供主体、使用車両、運行管理体制・整備管理体制等）を挙げている。

地域交通会議設置の特典として、ここで協議が調った案件については、許可等手続きの短縮化や、4 条許可における最低車両数基準（通常は 5 両+予備車 1 両）の不適用といった弾力化が用意された。以上については、2005 年 5 月 1 日以降の申請から適用となった。

地域交通会議は、市町村が自らの公共交通政策を関係者とともに議論し実施していく場として活用が期待されるものであった。また、4 条許可についての基準が緩和されることから、バス事業者と市町村が協働して既存路線バス網を見直すためのツールとしても活用できる内容であった。しかしながら、実際にはほとんど設置には至らなかった。その理由として次のことが挙げられる。

a) 旧 21 条・80 条バスについては今までほとんど変

わらない扱いであり、会議設置のメリットがなかった。

b) 4 条バスの見直しに活用するという発想にまで至る市町村やバス事業者がまれであった。

c) 運輸局(支局)もこの会議の活用方法についてほとんど情報発信をしていなかった。

d) 多くの市町村で「福祉有償運送運営協議会」に代表されるように多くの協議組織を抱えており、これ以上増やしたくないという思いが強かった。

4 2006 年 10 月の改正道路運送法施行の内容と「地域公共交通会議」

国土交通省では、従来の道路運送法の限界を認識し、特に課題となっていた a)NPO 等による自家用自動車を用いた有償運送の法的位置づけの明確化、b)コミュニティバス等の新たな乗合旅客運送形態に係る規制の適正化、を行うべく、「地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会」を 2005 年 9 月に設置（著者も参加）して検討を行い、その結果を踏まえて 2006 年 2 月に道路運送法改正案を国会に提出、無修正・全会一致で成立に至った。

この改正法では、第 1 条の目的に「道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進する」という表現を加え、まさに各地域の実情に応じた「適材適所」の公共交通を提供するという視点が盛り込まれた。

具体的な改正内容の要点とその狙いを以下にまとめる。

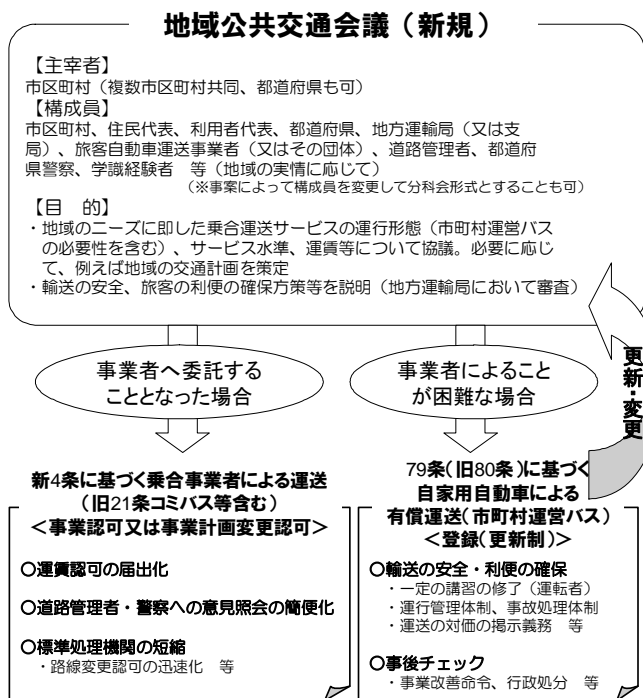
①乗合事業は 80 条（改正法では 79 条に変更）を除き 4 条に一本化。乗合 DRT や乗合タクシー（プティバスと称する）も 4 条許可とする。21 条は臨時的運行の場合にのみ適用。バスとタクシーの境界となる定員については法律規定から省令規定に改める。

②地域（自治体・住民・NPO 等）が必要と考える公共交通については、地域交通会議を発展させた新たな協議組織（地域公共交通会議）設置により、路線新設・変更等の手続きに加え、運賃設定についても上限認可制から届出制に弾力化。

③自家用自動車による有償運送を位置づけ（79 条）。登録制とし、自治体だけでなく NPO 法人等にも認める。従来はガイドラインで規定されていた「福祉有償」「過疎地有償」の法的位置づけも明確化。

これらのうち、②の地域公共交通会議が果たす機能は図 1 の通りである。大まかには 3 章の地域交通会議と同じである。変更点としては、a)79 条バスの協議を行えること（従来は地域協議会）、b)4 条バスの運賃変更手続きが緩和され届出化となること（従来は上限認可制）、が挙げられる。このように、地域公共交通会議での協議を経て運行される路線は、旧 21 条バスに近いレベルで運賃・

図 1 地域公共交通会議の機能 (文献³⁾より引用)



路線・ダイヤ設定の自由度が保証される。なお、DRTやプティバスの運行にあたっては、地域公共交通会議で協議が調うことが必須となっている。

改正法では 21 条によるコミュニティバス等の運行が不可能となることから、各種手続きの弾力化が図られる地域公共交通会議設置のメリットは地域交通会議の時と比べ飛躍的に高まる。4 条路線を含めた地域公共交通網全体を積極的に見直したいと考える市町村にとっては非常に好都合な組織である。従来から、公共交通網計画やコミュニティバス運行検討等に関する委員会を設置している市町村は多数あったが、それらは単に協議するだけの組織であり、結果が円滑に実施される保証はなかった。地域公共交通会議の枠組に移行することでそれが実現しやすくなる。これは、竹内⁴⁾が主張する、「市町村による公共交通のガバナンス」のための組織とも解釈できる。さらに、地域住民組織や商工会といった自治体以外の公共交通運営主体、および利用者 (住民代表が必ずしも利用者でないことを想定し、図 1 であえて分けて示されている) も参加し、当該地域に必要な公共交通を関係者の協働により「考え」「創り」「守り」「育て」「生かす」組織として機能することが望まれる。

地域公共交通会議には旅客自動車運送事業者が参加するが、ここではコミュニティバス等の運行事業者選定作業は行わない。さもなくば、既に会議に参加している既存バス事業者が有利になってしまうためである。代わりに、自治体の事業者選定 (入札等) におけるガイドラインが定められ、安全性など価格以外の要素についても考慮することが規定されている。新たに選定された事業者

は地域公共交通会議メンバーに加わることが想定される。また、協議結果は関係住民・利用者に周知されることも必要であり、停留所や車内に掲示するなど、情報開示のシステムもよく検討すべきである。

既存 4 条事業者としては、各路線の運行をその利用状況に合わせて変更し、場合によっては DRT やタクシー車両運行に置き換えるといった活用が考えられる。極端な場合、全路線を協議路線とすることさえ考えられるが、これは地域公共交通会議が従来の 4 条バスとコミュニティバスとの境界をなくす役割、言い換えると「総コミバス化」する機能を持っていると言うことができる。

2 章で例を挙げた単一市町村内 4 条路線の撤退について、現在は地域協議会で議論されない都道府県が多くなってきているが、これは地域公共交通会議で議論することが適当な事項である。

なお、地域公共交通会議は、福祉有償運送運営協議会と同様、必要と考える市町村が設置すればよい。複数市町村、もしくは都道府県単位での設定も可能である。ただし、旧 21 条バス・80 条バスを運行し、見直しを考えている市町村については、手続きの弾力化を得るために、早急に設置するのが望ましいと考えられる。

以上のように、今般の道路運送法改正は、地域公共交通活性化策の進め方を大きく変える意味を持ち、2002 年の規制緩和をはるかに越えるインパクトを有しているとも言える。規制緩和の段階では、自治体・住民・事業者のいずれにもそれを活用するスキルが備わっておらず、それをサポートする制度も未整備であった。地域公共交通会議はそのための中心的な検討の場であり、規制緩和を補完するシステムである。その意味で、このツールをどう活用するかで、市町村の質と意欲が試されるとともに、地域公共交通改善意欲の高い市町村や地域を支援する立場にある都道府県・運輸局(支局)の質と意欲、そして事業者のノウハウと信頼も試されると言えよう。当然ながら、その活用による地域交通ソリューション提供の方策についても検討する必要がある。

本研究は、文部科学省の平成17-18年度科学研究費補助金・若手研究(B)「地域住民主体のボトムアップ型公共交通システム普及のための方法論に関する研究」(課題番号17760426)の一環として実施している。また、ご多忙な中情報提供をいただいた国土交通省自動車交通局旅客課の皆様に対し謝意を表す。

参考文献

- 1) 加藤・福本：広域・幹線的生活交通バス路線が抱える問題点に関する一考察、土木計画学研究・講演集 No.33、2006。
- 2) 加藤・福本：地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題点、土木計画学研究・講演集 No.32、2005。
- 3) 国土交通省自動車交通局旅客課：地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会報告書、2006。
<http://www.mlit.go.jp/jidosha/iinkai/tiikikoutu.pdf>
- 4) 竹内：市民の足を守るバスサービスの計画と行政 ーバスの需給調整規制の廃止を受けて、運輸と経済 Vol.61, No.8, pp.50-59, 2001。