

地域公共交通計画の策定・実施方法に関する一考察

～地域公共交通の活性化及び再生に関する法律をいかに活用するか？～

A discussion with the ways for making and executing local public transport plan

- How is the Act on Activation and Reformation of Local Public Transport applied? -*

加藤 博和**・福本 雅之***

By Hirokazu KATO**・Masayuki FUKUMOTO***

1. はじめに 一活性化・再生法が成立した背景一

日本の地域公共交通に関する法体系は、「公共交通事業は採算性確保が前提である」という認識を前提として組み立てられ、公共交通事業者の管理が公共交通政策であるという考え方が続いてきた。しかしながら現実には、大都市圏を除く大半の地域で、公共交通事業者の内部補助による路線網維持が困難となっている。その上、貸切バス・不動産・流通・レジャーといった関連事業も、公共交通事業者の地域におけるプレゼンスの低下に歩調を合わせて収益が見込めなくなり、連結ベースでの収支も悪化の一途をたどっている。近年発生している公共交通事業者の経営破綻の多くは関連事業の失敗が直接の原因となっているが、その根底には公共交通事業の地盤沈下による企業の活力や信頼性の低下がある。以上の状況から、地域公共交通運営は、採算性確保を前提とし事業者の自助努力に頼る発想から脱却し、地域が支える形へと一刻も早く脱皮することが必要である。

国や自治体による従来の公共交通維持スキームは「欠損補助」を基調とするものであった。一方で、公共交通の認可運賃の設定は、現在でも総括原価方式（運行経費に適正利潤を加えた額をまかなえる収入を確保できるような運賃設定）に基づいている。利用者減少局面で総括原価方式に基づいて運賃値上げを行うと利用者逸走とのスパイラルが生じることは、1970～80年代の経験から明らかである。そのため90年代以降は、運賃を固定したまま、利用者減少に伴って公的補助を増額し、堪えきれなくなったら廃止するという流れが定着してきた。本来、運賃水準と補助水準は、公共交通サービスのために利用者と公的セクターとがどの程度の割合で負担し、どの程度のレベルで確保すべきかを検討して決めるべきものであるが、公共交通を収益事業として見なす考え方からはそのような発想は生まれ得ず、コミュニティバスの

ような特殊な事例で取り入れられるに過ぎなかった。

2006年10月の改正「道路運送法」施行、および、2007年10月の「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」と呼ぶ）の施行は、公共交通に対する考え方を、収益事業から公益事業へと180度転換するものであった。さらに、これら一連の制度改革は、地域公共交通計画の策定・立案のプロセスを大きく変えるものであり、特に市町村が果たすべき役割の拡大が意図されている。しかしながら、改革がかなりのスピードで進められたこともあり、地域公共交通施策検討の現場となる市町村や交通事業者はもとより、運輸局・支局や都道府県においても混乱や誤解が生じている。

著者らは既に、改正道路運送法の地域公共交通施策への活用の考え方について検討を試みている¹⁾。本稿では、活性化・再生法施行の背景にある考え方やそのねらいを解説し、それによっていかなる地域公共交通計画の策定・実施プロセスが可能となったかについて検討することを目的とする。特に、法定協議会と地域公共交通総合連携計画（以下、「連携計画」と呼ぶ）の役割を中心に検討するとともに、改正道路運送法に基づく地域公共交通会議との関係についても整理し、有効な制度活用策を示すものである。

2. 地域自身が公共交通を検討する体制の整備

活性化・再生法は、まさに名前通り地域公共交通全般を対象とする。あまりに対象範囲が広いこと、その目的や適用範囲について必ずしも十分に理解されていない懸念がある。例えば、成立当初は「LRT新法」と呼ばれたり、ちょうど話題になっていたDMV(Dual Mode Vehicle)導入を促進するものとして報じられることがあったが、そのような形容は断片的なものでしかない。

活性化・再生法は、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会が2006年12月に出した中間とりまとめを受けたものと位置付けられる。とりまとめに挙げられた4つのポイントのうち、1)地域公共交通のあり方に関する地域総合的な検討・合意形成の制度づくり、2)新たな輸送サービスの導入促進のための環境整備、について制度化したものと解釈できる。しかし、それ以上に画期

*キーワード：公共交通計画，総合交通計画

**正会員，博(工)，名古屋大学大学院准教授
環境学研究科 都市環境学専攻
(〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651)、
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

的な転換は、従来は法体系がバラバラであった地域公共交通の各モードを包括する法律としたことである。鉄道・軌道は「鉄道事業法」「軌道法」(所管は国土交通省鉄道局)、バス・タクシーは「道路運送法」(自動車交通局)、旅客船は「海上運送法」(海事局)と分かれていた。それに対し、活性化・再生法は総合政策局が所管し、従来の法体系はそのままに、必要に応じてその枠組を乗り越えることを可能とするものである。この流れの中で、DMV、IMTS(Intelligent Multi-mode Transit System)、水陸両用車といった従来のモードに属さない中間モード(新地域旅客運送事業)に対して事業許可の合理化を図っており、それらの導入にも活用できる。しかし、これらは前掲のポイントの2)に係ることであり、1)について論じるものではない。

活性化・再生法が示す重要なメッセージは、その第1条において「地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること」を目的として挙げているように、地域自身が公共交通施策を自主的・総合的に推進していくための枠組づくりである。2)はその際の創意工夫の自由度を高め、地域公共交通サービス提供に関する技術革新が進むことを担保するものであると位置付けることができる。活性化・再生法を「LRT・DMV 新法」という見方でとらえると、後述する地域公共交通活性化・再生総合事業(以下、「活性化・再生総合事業」と呼ぶ)の認定事業の多くがバスに係るものであったことに違和感を覚える可能性があるが、日本の地域公共交通の大半はバスによってまかなわれている現実を踏まえれば、これは当然の結果である。しかし、既存の路線バス・コミュニティバスの見直しだけに用いるのには過大な制度であるのも事実である。

国が地方分権の流れの中で、地域公共交通の監督から手を引く動きは、2000年3月の改正鉄道事業法施行、および2002年2月の改正道路運送法施行による鉄道・乗合バスの需給調整規制撤廃に端を発する。当時は、自治体の意識や、施策実施のためのツール・財源が不十分であったために、自治体や地域に大きな混乱をもたらすこととなった。その一方で、特に自動車による輸送の分野では、移動ニーズ多様化と経費節減に対応して、コミュニティバスに代表される、自治体等が事業主体となる路線バスやデマンド乗合交通、乗合タクシー(プティバス)や、NPO等による福祉有償運送の広がりといった、収益事業にはなりえない地域公共交通の新しい形が、道路運送法の不備を突くように続々と生まれた。そのため、2006年10月に道路運送法が再び改正・施行され、これら新モードを法的に位置付けた。しかしながらそれだけでは規制強化となってしまうため、合わせて、地域公共交通や福祉交通を地域自身が検討し、必要であれば新モードを導入していくための枠組を用意し、その協議結果

をもって国の許認可が円滑化・弾力化されるという、一種の「特区」制度が導入された。「地域公共交通会議」「有償運送運営協議会」がそれである。

改正道路運送法の主な目的は既存法体系の不備の是正にあり、それに付随して市町村に地域公共交通へのガバナンスを与えたものの、活性化・再生法のように新たな財源措置は前提としていなかった。しかし、法改正時の衆・参両院の付帯決議でも財源措置の必要性や地域公共交通会議等の活用促進がうたわれたことから、施行後、従来あったバス関係の公的補助の要件として地域公共交通会議の設置を求める動きが生じた。

活性化・再生法制定に関する検討が国土交通省内で本格化したのは、改正道路運送法が成立した2006年5月の前後からである。改正道路運送法によって示された、1)地域の関係者が集まる協議会を市町村が設置、2)協議会での検討結果について実施を円滑化、3)実施を支援する特例や財政措置、という枠組を受け継いでおり、影響を受けていることは明らかである。

3. 連携計画と地域公共交通特定事業

活性化・再生法はその2本柱として、a)連携計画の作成・実施、b)新地域旅客運送事業の円滑化、を掲げている。b)については既に2章で説明した。

連携計画とは、市町村(単一でも複数でも可)が、公共交通関係の各主体(公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、利用者等)で構成する協議会での協議を経て作成するもので、地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に推進するための計画と定義されている。国土交通省は連携計画に必要な内容として、1)基本方針、2)計画の区域、3)計画の目標、4)目標達成のための事業と実施主体、5)計画期間、の5つを挙げている。

ここで「連携」とは、関係主体間の連携を念頭に置いたものであるが、モード・路線間、そして生活圏内の各地域間での連携も視野に入っている。連携計画は、対象市町村の全域・全モードを対象とすることができる。これは日本版LTP(Local Transportation Plan)とも呼べるものであろう。一方で、一部地域・モードに限定した計画、例えば市内の特定のコミュニティバス路線見直し計画も連携計画に位置付けることができる。また、連携計画策定にあたっては利用者の意見の反映が必要とされており、パブリックコメントの実施や、協議会への市民・利用者代表の参画などの配慮が求められる。さらに、連携計画の作成について公共交通事業者や利用者から提案できることとなっている。

連携計画で定められた事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業は「地域公共交通特定事業」と指定され、国による支援措置が講じられる。地域公共交通特定事業には「軌道運送高度化事業(LRTを想定)」「道路運送高度化事業(BRTを想定)」「海上運送高度化

事業」「乗継円滑化事業」「鉄道再生事業（廃止届出された鉄道の維持を対象）」の5種類がある。主な特例として、軌道事業への上下分離制度の導入や、軌道運送高度化事業・道路運送高度化事業の自治体助成部分の起債対象化が盛り込まれている。なお、バス・タクシー関係については、改正道路運送法で既に特例が先取りされたとされている。

4. 法定協議会の役割と運用方法

活性化・再生法の恩恵を受けるためには、対象地域において、市町村が主宰する法定協議会を設ける必要がある。この法定協議会は、改正道路運送法における地域公共交通会議と類似しているが、機能面などに大きな違いがある。この点について以下に整理する。

地域公共交通会議は、自動車による有償乗合運送サービスを対象とするものである。協議によって、地域に必要な路線・運行であるとして議決された場合には、通常は許可が得られないタクシー車両（定員10人以下）による乗合運行や、定時定路線（道路運送法では路線定期運行と呼ぶ）でないデマンド運行（路線不定期運行・区域運行）が可能となること、あるいは運賃設定が上限認可制の埒外となる（協議運賃と呼ぶ）こと、また、運行事業者についても参入要件が緩和されることが大きなメリットである。また、協議結果についてはその許可期間を短縮したり、手続きを簡略化することになっている。

一方、改正道路運送法では、乗合バス事業は原則として法第4条に基づく運行（いわゆる4条バス）に一本化され、また自治体の白ナンバー車両を用いた有償運行（旧80条バス）も新たに法第79条による登録制に移行し、いずれも地域公共交通会議による協議の枠内に納められた。この結果、従来は市町村によるコントロールが困難であった事業者による一般乗合路線（旧来からの4条路線）についても、その改善を地域公共交通会議で議論し実施することが可能となったため、自治体運営路線と合わせて地域バス網全体をマネジメントする場として活用できるようになった。実際、一般乗合路線の経路・運賃変更や停留所追加などを議決する例も増えてきている。また、都道府県の地域協議会の案件となっている一般乗合路線廃止に係る代替方策検討も、地域公共交通の場で実質的に行われることが増えてきている。

しかしながら、地域公共交通会議制度は、1)バス・タクシー以外の交通モードには法的には権限が及ばない、2)地域公共交通に関する計画・戦略の策定が義務付けられていない、3)利害関係者は会議参加を強制されない、という問題点がある。1)については、三重県伊賀市のように鉄道関係者もメンバーとなり、地域公共交通体系全体を議論する体制をとるところもあった。2)については、地域公共交通会議自体、もしくは別の組織で検討を行い、その実施ツールとして地域公共交通会議を活用する例が

見られた。しかし、これらはあくまで任意の取り組みであり、法的な位置づけはない。従来そのような検討の必要性を感じていなかった市町村は、地域公共交通会議をコミュニティバス運行見直しのために設置すべき組織であるという見方をとり、検討も場当たりのものになるくらいがあった。

活性化・再生法で規定された法定協議会は、地域公共交通会議方式のメリットはそのままに、1)~3)の問題点を埋め合わせるものとなっている。すなわち、1)鉄道や旅客船あるいは新しいモードにも対象を広げることができる（広げなければならぬわけではない）、2)連携計画を策定し実施する組織とする（つまり計画策定が義務）、3)関係機関に参加応諾義務がある。さらに、5章で述べるように、連携計画の策定や実施における国の補助制度が新設され、法定協議会での検討を支援する形も整備されている（逆に言えば、これらのメリットを必要としない市町村は地域公共交通会議だけで事足りる）。

地域公共交通会議と法定協議会との根本的な違いは、前者は協議組織であるのに対し、後者は実施組織と位置付けられていることである。地域公共交通会議は、市町村やバス事業者が運営・運行する路線の新設・見直しを協議する場であり、それ自体が資金を管理したり運営主体となったりするわけではない。しかし、法定協議会は国からの補助を受けて連携計画に基づく事業を実施する主体と位置付けられており、例えばコミュニティバスも市町村運営でなく協議会運営となる。法定協議会は独自の予算を持ち、市町村は負担金を協議会に支出する形をとる。したがって、会計業務等の諸事務が発生することになり、多くの市町村からは取扱いが煩雑になるとして不興を買った。さらに、地域公共交通会議でもその協議結果と市町村議会審議との関係が問題になることがあった。予算支出を伴う事業は議会での承認が必要であるため、地域公共交通会議で議決しても予算が認められなければ事業は実施できない。したがって、地域公共交通会議の議論は議会審議とうまく連携をとることが必要とされた。ところが、独自予算を持つ協議会では、議会との関係がさらに複雑となる。この点にも多くの市町村が不安を持った。その結果、活性化・再生事業への応募をとりやめた市町村も多い。

このような仕組みになったのは、補助制度新設にあたり、地方分権の精神にのっとり国から市町村への新たな補助制度はつukらないという大原則に従ったためであり、代わりに官民合同組織である法定協議会が補助の受け皿と位置付けられたのである。また、この仕組みのメリットとして、国の補助の前提として市町村の協調補助（裏負担）を義務付けず、参加する交通事業者やNPO等による負担と合わせた形での事業実施を可能としたことが挙げられる。この仕組みは、ドイツなどで広く行われている運輸連合にも発展させることができるなど、

様々な事業スキームに応用できる。しかし、特にコミュニティバス運行事業の場合は大半が市町村の補助によって運営されており、わざわざ協議会予算を立てるメリットは全くない。そこで後に、協議会が国から受けた補助金を市町村にそのまま支出することや、協議会が市町村と協調してバス事業者に補助することも可能とし、協議会設立の「敷居の高さ」を緩和した。

また、地域公共交通会議と法定協議会は別建てにもできるが、兼ねることも可能である。既に地域公共交通会議が存在する場合、それに法定協議会の機能を付加するためには、設置要綱について、1)設置理由に「活性化・再生法に基づく法定協議会として」という位置づけを加える、2)目的に「連携計画の策定・実施を行う」を追加する、3)会計関係の規程を追加し、役員に会計担当や監事を追加する、4)必要となる委員を追加する、といった見直しを行えばよい。3)は市町村の通常の会計業務との整合性に留意して作成する。4)はもし鉄道・旅客船等他モードの検討を合わせて行う場合にはそれらの関係委員を追加することになる。つまり、たとえその地域に鉄道が存在していても、連携計画で鉄道について扱わないのであれば関係委員の追加は不要である。また、協議会開催にあたって委員数が多くなるため、実質的な検討を行う幹事会を設けたり、例えばバス関係の案件のみを検討する部会を設ける、もしくは従来の地域公共交通会議そのものを法定協議会の部会に位置付けてしまうといった、各地域の状況や問題設定に応じた組織編成が考えられる。

地域公共交通会議や法定協議会においては利用者代表・住民代表や運転者組織代表（前者のみ）の参加が求められている。これは、地域公共交通の現状やニーズを反映するためであるが、法定協議会のように組織が大きくなり、予算等の事務が多くなることによって、そのような意見がますます出づらくなり、議論が実情と無関係に進んでしまうことが懸念される。闊達な議論ができるような会議運営はもとより、現場の意見を反映するための様々な仕組みの導入を工夫する必要がある。

5. 活性化・再生総合事業の役割

活性化・再生総合事業は、連携計画の策定・実施を支援する制度として2008年度から新設され、2008年度は30億円の枠が用意されている。国の08年度予算案の財務省原案ではゼロ査定であったものの、活性化・再生法成立における付帯決議で財政支援策の必要性がうたわれていたことや、内閣が地域再生を重要方針として掲げていたこともあり、復活折衝の上満額認められた。これを受けて08年3月に事業への第1期募集が行われた際、その応募要件となっている法定協議会の設立が全国で殺到し、連携計画策定を促す大きな誘因となった。

活性化・再生総合事業は、「地域公共交通総合連携計画策定調査実施計画（調査実施計画）」と「地域公共交通活

性化・再生総合事業計画（総合事業計画）」の2つからなる。第1期募集では調査実施計画が112協議会、総合事業計画が59協議会について認定された。総合事業計画については、既に別の枠組で公共交通計画を検討・策定してきた結果をタイミング良く連携計画として位置付け、その立ち上げに係る支援を得ることを目的としたものが多く見られ、これらは内容的にも比較的充実している。しかし、活性化・再生総合事業と類似していたため統合された「地域バス交通活性化事業」からの継続案件（主にコミュニティバス実証実験運行が該当）も含まれている。そのため、3章で論じた活性化・再生法のメリットを生かした計画は非常に少ない。典型としては、ローカル鉄道とバスとの連携、一般路線バスと自治体運営バスとの一体的な再編が挙げられるが、コミュニティバス導入・再編計画も多く、大半がバス関連となっている。

一方、調査実施計画は、これから連携計画を策定する協議会を支援するものであるため、総合事業計画に比べて多様な案が出てきているが、どの程度が実効性の高い計画となるかは未知数である。そしてその背後に、急な制度改正に対応できなかった市町村、さらには、活性化・再生法を活用して公共交通政策に取り組む体制が整っておらず、課題はあっても調査実施計画に応募できない、あるいは応募しようという問題意識さえない市町村が多数あることを忘れてはならない。

6. 今後の展開

以上で述べてきたように、活性化・再生法をはじめとする新しい制度体系では、公共交通網全体の改善を利用者・住民を含む関係主体によって検討・実施していく方策について様々な配慮がなされている。

しかしながら、一連の制度変更が急であったために、現場では大きな混乱が生じている。また、新制度導入効果を裏付けるもととなる連携計画の質や多様性、およびその調査検討体制に懸念が残る。今後、連携計画の策定・実施状況を注視しつつ、地域公共交通特定事業の活用など新制度のメリットを生かした計画策定や協議会運営について集中的な検討が必要である。また、公共交通に問題を抱える市町村がこのスキームを活用しやすくする方策についても合わせて考えていく必要がある。

謝辞

本稿は、国土交通省自動車交通局および中部運輸局の皆様、および著者が公共交通政策に協力する市町村の皆様との議論をもとに執筆したものである。この場を借りて御礼申し上げますとともに、本稿が、ご協力いただいた皆様および著者が切に願う地域公共交通再生に寄与することを祈念する次第である。

参考文献

1) 加藤博和、福本雅之：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、土木計画学研究・講演集No.34、2006。