

日本の地方部における 公共交通プライシング転換の方向性 ～総括原価方式から協議運賃へ～

加藤 博和¹

¹ 正会員 名古屋大学大学院教授 環境学研究科 (〒464-8603 愛知県名古屋市千種区不老町 C1-2(651))
E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp

日本の公共交通事業における許認可運賃設定の考え方として、総括原価方式が長年採用されてきた。この方式は運賃で原価を償えるほど需要が多いことが前提となる。これに内部補助を組み合わることで地域全体の路線を維持することが行われてきた。しかし現在、地方部の乗合バス・鉄軌道事業では公的補助を前提とした運営が一般的で、運賃も公的補助額との関係で決まり、総括原価方式は有名無実になっている。一方で2002年の需給調整規制廃止によって地域同一運賃が否定され、運賃競争が起きている地域があり、事業者の疲弊を招いている。乗合バス事業では2006年の道路運送法改正で、自治体が主宰する地域公共交通会議で協議が調えば運賃が自由に設定できる「協議運賃」の制度ができ、広く適用されるようになってきている。この制度の利点・欠点と、2020年秋に予想される改正法施行以降の公共交通プライシングにおける適用の可能性について論じる。

Key Words: *public utility charge, public subsidization, local public transport council, the antimonopoly law*

1. はじめに ー総括原価方式の問題点ー

公共交通機関の運賃は公共料金的一种と位置づけられ、通常の市場原理に基づく価格決定によらないものとされてきた。日本では、以前は国の認可制となっていたが、現在は上限認可制、すなわち上限運賃を超えない範囲で事業者が運賃を届け出る(実施運賃)こととしている。ただし上限運賃を大きく下回る運賃が届け出られた際にはチェックが入るしくみになっているし、例えば「今日は利用が少ないから値下げしてたくさんの人に乗ってもらおう」というような、スーパーに行けば当たり前に行われているような柔軟な運賃変更も不可能である。

運賃が認可制であった時代、公共交通事業の参入・退出も厳しく規制されていた。これは、多くの利益が見込める路線への参入が集中し、値下げなどの競争が過熱して混乱が生じることと、逆に赤字が大きい路線から撤退して公共交通空白地域が生じることを防ぐために行われた。その上で、運賃については一事業者で一律として、事業者全体で必要となる運送原価に適正利潤を加えた値(これを輸送人キロで除した値が賃率となる)を償える水準を認可運賃とした。これが総括原価方式である。そして、事業者単位の賃率を用いることで、地域独占を認

めながら地域内で運賃に差がないようにし、不採算路線も含めた地域全体の路線網を維持することが意図されていた。また、複数事業者が存在する地域では事業者共通の認可運賃が適用され、運賃競争が阻止されていた。

このしくみは「公共交通が収益事業である(黒字になる)」という条件があつて初めて可能となる。日本はモータリゼーション進展が遅れたため、この条件が多くの地域で長きにわたり成立してきた。しかし、それは乗客減少によって過疎地から徐々に崩れていった。

最初は運賃値上げによって対処していた。人キロが減れば賃率が上がるからである。しかし、運賃値上げは乗客の逸走を生み、さらなる人キロの低下を招いた。この負のスパイラルを止めるため、運賃値上げが長期にわたって事実上凍結されてしまい、総括原価方式が有名無実となったと言える。そうなれば不採算路線を整理せざるを得なくなり、また人件費を初めとする運行経費の圧縮も不可避となる。不採算路線を維持するために公的補助が一般化した。運賃や路線がそのままでは改善するはずもなく、補助額が増大して支えられなくなる路線が多数出ることになった。経費圧縮は当初功を奏したが、手をつけてはならないところまで削減した結果、現在では深刻な担い手不足をもたらしている。

にもかかわらず、総括原価方式に基づき公共交通の運賃を決定することを「原則とする」制度は現在も続いている。この『硬直的な運賃制度が公共交通衰退の一因となっている可能性』を検証することが重要である。

一方で、1990年代後半に始まり全国に広まったいわゆるコミュニティバスは、自治体等による補助を前提として、総括原価から求められる賃率にこだわらない運賃の設定が行われることが特徴的である。これが可能となった制度的根拠は後に述べるとして、現在では多くの路線でこのような設定が行われるようになっており、それが（すべてが成功であるとは言えないが、多くの地域でニーズと供給のマッチングを可能とした）多様な乗合バスサービスを生み出すことにもつながっている。

本稿では、日本において乗合バス（一般乗合旅客自動車運送事業）によって総括原価方式による上限運賃認可にとらわれない運賃設定を可能とする制度である「地域公共交通会議による協議運賃」について述べ、現在の問題点と今後の展開可能性について論じる。

2. 地域公共交通会議制度の概説

地域公共交通会議の制度は、2006年の道路運送法改正によって生まれた。制度の全般については著者が制度開始直後に解説している¹⁾。本稿では協議運賃に着目する。

道路運送法の第九条は、乗合バス事業の運賃・料金を定めたものである。第一項で「一般乗合旅客自動車運送事業者は、旅客の運賃及び料金の上限を定め、国土交通大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも同様とする。」として上限認可制を定め、第二項で「国土交通大臣は、前項の認可をしようとするときは、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであるかどうかを審査して、これをしなければならぬ。」として総括原価方式を定めている。これは鉄道・軌道・タクシー（一般乗合旅客自動車運送事業）・定期船も同様である。

しかし、2006年に加わった第四項では「一般乗合旅客自動車運送事業者が、地域における需要に応じ当該地域の住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために乗合旅客の運送を行う場合において、国土交通省令で定めるところにより、地方公共団体、一般乗合旅客自動車運送事業者、住民その他の国土交通省令で定める関係者が当該運送に係る運賃等について合意しているときは、当該一般乗合旅客自動車運送事業者は、第一項及び前項の規定にかかわらず、あらかじめ、その旨を国土交通大臣に届け出ることをもって足りる。これを変更しようとするときも同様とする。」と定めている。（なお、今年<2020年>11月27日に施行する改正法では「関係者が当該運送に係る運賃等について合意し

ているとき」が「当該運送に係る運賃等について・・・関係者間の協議が調ったとき」に変更となる。）

ここで国土交通省令にあたる道路運送法施行規則の第九条の二では「(道路運送)法第九条第四項の合意しているときは、同項の届出に係る運賃等について地域公共交通会議（この括弧内は後述）又は協議会において協議が調っているときとする。」と定めている。「協議運賃」という言葉はこれが由来である。なお協議会とは、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」）第六条で規定する協議会（一般に「法定協議会」と呼ばれる）のことである。これは、活性化再生法が施行した2007年からあるもので、地域公共交通会議より1年強遅れてできた。活性化再生法は乗合バスだけでなく鉄道・軌道・タクシー・定期船も含む（第二条第二項）が、協議運賃の制度があるのは乗合バスのみである（これは2020年法改正でも変化しない）。

そして、地域公共交通会議については、前掲した条文の括弧内にて以下の通り説明されている。「地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般乗合旅客自動車運送事業及び第四十九条第一号に規定する市町村運営有償運送に関する協議を行うために一又は複数の市町村長（特別区の区長を含む）又は都道府県知事が主宰する会議」。地域公共交通会議の具体的な役割や構成、運営方法等は、国土交通省自動車局長からの通知「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」に記載されている。

要するに、市町村や都道府県が地域公共交通会議や法定協議会を設け、そこで協議が調った乗合バス運賃については、上限認可制も総括原価方式も関係なく認められるというのである。自治体が自分たちで決めれば国のルールが緩和される、これは「特区」制度にほかならない。

しかし著者は、自治体の公共交通担当者の中でこれらの条文を読み、「型破り」であることを理解できている人は僅少だと認識している。ましてや首長レベルでは全くといっていいほど認識されていないことだろう。（なお、地域公共交通会議に参画している有識者がこれを認識していないとすると非常に困ったことである。）

その結果、「地域公共交通会議の制度は面倒だ」「時間がかかる」「思った通りに進まない」といった認識が、多くの自治体や公共交通担当者にある。著者は内閣府地方分権改革有識者会議地域交通部会構成員を務めており、自治体から国への地方分権に関する要望を多く見てきた。その中で地域公共交通に関する要望は多く、地域公共交通会議に関する要望も散見される。しかしその大半は、現状でも実施可能であり、法改正どころか省令・通知さえ改正する必要がないという内容であった。つまり、現場での運用が制度と乖離しているのである。

3. 地域公共交通会議制度ができた経緯と思想

コミュニティバスという言葉の起源である東京都武蔵野市ムーバスが運行開始したのは今から 25 年前の 1995 年 11 月である。市が事業主体、民営バス事業者が運行主体（道路運送法に基づく）となり、サービスレベルと運賃は市が定め、運行経費が運賃収入で足りない場合には差額を市が負担するという形をとった。

欠損補助による路線維持はそれ以前から過疎地で一般的であったが、あくまで事業主体はバス事業者であり、運賃も事業者の体系（当時は旧運輸省に認可された運賃、上限認可制となったのは 2002 年）に基づいていた。これをやめ、市が運賃を「ワンコイン＝1 乗車 100 円」と決めたのがムーバスである。周辺を走る民営バス事業者の運賃 200 円の半額であり、もし同じ区間を運行するならば、公的補助によるダンピングと見なされる可能性が高く、決して認可には至らない。そもそも当時は「地域内同一運賃」の時代であり、むしろ協議運賃の制度もない。ムーバスは、既存バス路線がカバーできていないニーズに対応する設定（既存路線と競合せず補完）とすることで懸念を払拭し、粘り強い説明を経て旧運輸省による運賃認可にこぎ着けた。運行開始後好評を博し、黒字化する年もあってその配分方法をあらかじめ決めていなかったため困ったというエピソードも生まれた。

これこそまさに、総括原価方式に基づく運賃体系にとられず、住民・自治体・事業者がとことん話し合っ、必要かつ持続可能な公共交通サービスを実現するというプロセスを踏み、その中で「利用者負担＝運賃」と「地域負担＝公的補助」の水準を決めていったことの妥当性を証明した例である。逆に、その後全国で生まれた「自称」コミュニティバスの多くが、ムーバスのワンコイン運賃や運行形態をただまねるだけで、それが決定されたプロセスを踏まえなかったことで、利用者が少なく補助額が大きい結果となったことも当然である。

ここで、ムーバスでは認可にこぎ着けるのに手間取ったワンコイン運賃が、その後のコミュニティバスで可能だったのは、多くが道路運送法 21 条に基づく「貸切乗合許可」や、旧 80 条に基づく「自家用有償運送許可」による運行だったからである。貸切バスや自家用車を用いて乗合有償運送を行うことは原則禁止であるところ、自治体が事業主体となるものは認められるという特例である。これを活用すると、乗合バス事業者に運行を依頼するよりも経費が安く、運賃制度を初めとした様々な制約から解放されることから、コミュニティバスに合った制度であった。しかしながらこれは、ムーバスで行われた「住民・自治体・事業者の協議に基づく、必要かつ持続可能な公共交通サービス実現」というプロセスを要しないスキームなのである。

このことが、コミュニティバスの安全確保への懸念や、一般路線バスとの二重運賃などの問題をもたらした。そこで国土交通省は、自治体が協議組織をつくって必要性和サービス内容そして運賃（と公的補助の）水準を協議し、協議が調えば通常の一般乗合バス（道路運送法 4 条に基づく）と同様の許可が出る仕組みをつくることとした。同時に自家用自動車による自治体運行の有償バスについても、NPO 等が運行する福祉有償運送と合わせて、自治体の協議組織で協議して認めたものを登録（許可ではない）する仕組みをつくることとした。これらが 2006 年の道路運送法改正の内容であり、協議組織は前者が地域公共交通会議、後者が運営協議会と呼ばれるようになった。

以上の経緯をすなおに解釈すると、地域公共交通会議とは、単に自治体の要請に基づくというのでは不十分で、ムーバスがコミュニティバスと呼ばれるにふさわしいものとなった根源である「住民・自治体・事業者がとことん話し合っ、必要かつ持続可能な公共交通サービスを実現するプロセス」を経た運行計画であれば、上限認可制にとらわれない運賃設定を認めることとするためにできた仕組みだと理解できる。ムーバスは構想から運行開始まで 4 年かかり、その後も絶えず見直しを続けてきている。地域にとって必要かつ持続可能な公共交通サービスをつくるには時間がかかり、協議の場には利害関係者が集まって合意形成を目指すことが重要であって、それをおろそかにしてはいいいものがないというのは、その後の全国各地でのコミュニティバスの行く末を見ても明らかである。そして、有効な協議を行うために大事なものは公開原則であることも理解できるだろう。理不尽な意見は非公開協議では横行しても、公開では恥ずかしいだけである。

以上に述べた、地域公共交通会議そしてコミュニティバスの思想が理解できたかどうかは、熟議を経て洗練されたものができるか、シャンシャンを経て税金の無駄遣いと言われるものができるかの差へとつながる。地域公共交通会議の制度ができた後、多くの自治体担当者が「コミュニティバスやオンデマンド交通を運行するためには地域公共交通会議が必要だからつくるようにと運輸局から言われた」と著者に語ったように、制度はたしかに国が地方に押しつけたものである。しかし、それを「押しつけ」「手続き論」と考える人と、「役に立つツール」「またとないチャンス」と考える人との差が、地域公共交通の自治体間格差を生むこととなった。

4. 協議運賃制度の今後の展開への期待

地域公共交通会議の法的な効力が及ぶのは乗合バスと自家用有償運送のみであるものの、従来の公共交通に関

するプライシングの常識を打ち破るものとなった。すなわち、自治体が設け利害関係者が参画する協議組織で協議が調った乗合バスサービスについて、その運賃等は総括原価方式に基づいて国が認可する上限運賃と無関係に設定できるようになる。

この制度は、コミュニティバスやオンデマンド交通に限定されるものでなく、一般乗合バス全般に活用できる。すなわち、民間事業者が事業主体となる路線バスであっても地域公共交通会議の協議を経た運賃設定ができるのである。例えば、上限運賃を上回る運賃設定さえも可能である。認可された上限運賃を改定するためには大変な手間がかかるが、地域公共交通会議であればずっと楽にでき、しかも関係者間の合意形成が図られていれば、実施もスムーズで利用者の不満を軽減できる可能性がある。

改めて考えてみれば、総括原価方式に基づく国による運賃認可は供給者目線そのものであって、利用者や地域の視点は全く入らない。そのような一方的なやり方が利用者の逸走を招き、原価を上回る運賃設定ができなくなって営業赤字に陥り、欠損補助や経費節減で維持を図るも、人手不足を招いてしまった。また、国際標準としての減損会計（赤字事業の資産をゼロ査定として処理する会計基準）の導入によって、通常的一般路線バスでは営業赤字確定後に欠損補助が確定しそれを特別利益として計上するがゆえにバランスシートが悪化し、前向きな投資が全くできなくなってしまった。

コミュニティバスは公的補助を当初から確定した収入として当て込み、営業利益として計上できる扱いとすることが多く、この場合バランスシートを毀損しない。そして公開の協議の場で、公共交通事業のサービス水準としてそれがもたらす便益と、運賃・公的補助の水準とのバランスを検討し決定していくこと（実は多くの地域公共交通会議でこれができていないことを指摘しておく）で、需要者目線も考慮した市場原理に近いメカニズムも働かせることができ、利用者の理解も得やすくなる。

地域公共交通会議の制度ができた当初は、自治体担当者、バス事業者の双方から面倒だという言葉が聞かれた。しかし後に、バス事業者は自身の立場を説明したり、住民・利用者や関係行政機関の意見を聞くことができる場として活用できるという意識が広まっていった。ところが主宰者たる自治体の担当者の中には、開催に手間が

かかるという意識が根強いのが残念である。今般のコロナ禍で地域公共交通会議の中止や書面開催が相次いだ、オンライン会議に対応できない現状も明らかになった。資料のデジタル化や、ITを用いた会議運営、そして部会・幹事会の活用を進めれば、負担軽減や効率向上が可能と考えている。そしてそのためには、自治体・事業者はもとより、さらに遅れている運輸局の手続きやデータ管理の電子化・オープン化が喫緊である。

乗合バスに関する協議運賃の制度が始まって14年、いまだに関係者の制度への理解は十分とは言えないが、制度の効果は既に明白となっている。それを踏まえて著者は、2018年から行われた活性化再生法や道路運送法の改正検討に関する国土交通省の委員会・審議会に参画する間、この制度を赤字が前提となる地域の鉄軌道やタクシーの運賃決定にも拡大することを主張し続けたが、残念ながら関係各位の理解を得ることはできなかった。しかしこのままではモードを越えた一体的な運賃設定はままならず、運賃と公的補助のバランスを議論する場もつくられない。さらに一部地域では、需給調整規制廃止後に運賃競争が起き、事業者の疲弊を招いている。これでは公共交通網は衰退の一途となろう。

ただし、2020年11月27日に施行される改正活性化再生法で、MaaS導入を推進することを意図した「新モビリティサービス事業」や、同日施行される地域乗合バスに関する独占禁止法適用除外を図る特例法と連動し複数事業者が共同して地域公共交通サービス提供を行うことを意図した「地域公共交通利便増進事業」が新設され、それぞれ、公開の協議会の場を活用しながら運賃水準を決定していく可能性が見込める。協議運賃というツールを活用したプライシングによっていかなる地域公共交通サービスをつくり出していけるか、現場での知恵と工夫が今後いっそう期待される。

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、2006.12.

(2020.10.2受付)

DIRECTION TOWARD TRANSITION OF PUBLIC TRANSPORT PRICING IN RURAL AREAS OF JAPAN - FROM RATE-OF-RETURN REGULATION TO NEGOTIATED FARE SYSTEM -

Hirokazu KATO