

## 主要記事の要旨

### 乗合バス路線維持のための方策 — 国の補助制度を中心とした課題 —

山 崎 治

- ① 高度経済成長に伴う社会経済構造の変化、特にモータリゼーションの進展に伴う自家用自動車の普及、過疎化の進行による人口の減少等により、乗合バスの多くは、現在、厳しい状況に陥っている。国や地方自治体は、補助金の交付等により乗合バス路線の維持を図ってきたが、それも限界に近く、新たな発想による対応が求められている。
- ② 保有車両30両以上の乗合バス254事業者を対象に行われた調査によると、平成18年度の経常収支は、227の民営バス事業者のうち、約67%の事業者が赤字、公営バスは、27の事業者全部が赤字であった。
- ③ 平成14年2月に行われた乗合バスの規制緩和では、事業開始の免許制から認可制への変更等が行われた。規制緩和後も乗合バス事業者数の増加傾向は変わっていないが、乗合バスの廃止路線数は増加している。
- ④ 乗合バス等の公共交通機関の衰退がもたらす弊害としては、社会的弱者等、公共交通に依存せざるを得ない人々の移動の自由を奪うこと、環境問題を発生させ、資源の浪費を引き起こすこと等が考えられる。
- ⑤ 国や地方公共団体は、公共交通機関の社会的意義を認め、バス交通網の維持に対し、財政補助等の支援を行ってきた。規制緩和後は、国の地方バス路線維持費補助制度の対象が、広域的・幹線的な路線に限定され、補助対象から外れる路線もあったが、その一部は、都道府県が設けた独自の補助制度により維持された。
- ⑥ 現在の国の補助制度には、補助金で経営が成り立つのであれば、コスト削減やサービス向上に目が向きにくくなるというモラル・ハザード、地域住民のニーズが正確に反映されないケースの発生等の問題がある。地域交通網の再編を進めるため、全国の広域・幹線的路線の現状を調査し、実態に合わせた制度の見直しを求める意見もある。
- ⑦ 公共交通の運営費に対する公的補助率が高い欧米諸国は、日本と比べ、公共交通に高い社会的意義を見出しているという指摘が行われることが多い。しかし、欧米諸国並みの公的補助を行うには、財源確保のための大幅な制度変更が必要となる。
- ⑧ 当面は、現行制度の枠内において、公共交通に対する需要の喚起、事業の効率化や住民・企業の連携等を図ることで対応することになると思われるが、地域の公共交通は地域住民の手で守るという意識が浸透するかどうか、成否の重要なポイントとなる。

# 乗合バス路線維持のための方策 —国の補助制度を中心とした課題—

国土交通課 山崎 治

## 目 次

はじめに

I 乗合バスを取り巻く状況

- 1 乗合バス事業の経営状況
- 2 乗合バス路線の廃止と規制緩和の影響
- 3 乗合バスの衰退に伴う問題

II 乗合バス路線維持のための対応

- 1 規制緩和以前の国の補助制度
- 2 規制緩和以降の国の補助制度
- 3 自治体独自の補助制度
- 4 平成18年の道路運送法改正

III 今後の対応への視点

- 1 現行補助制度が抱える問題点
- 2 事業運営上の工夫
- 3 新たな財源の確保

おわりに

## はじめに

乗合バスは、地域内での様々な交通需要に対し、きめ細かく対応できる輸送機関として、重要な役割を果たしてきた。しかし、高度経済成長に伴う社会経済構造の変化、特にモータリゼーションの進展に伴う自家用自動車の普及、過疎化の進行による人口の減少等により、乗合バスの利用者は、年々減り続けている。バス利用者の減少が、採算性が悪い路線の合理化を招き、路線の廃止や便数の減少等により利便性が悪化すると、利用者離れに一層拍車がかかるといふ悪循環が、状況を更に悪化させているようである。

乗合バスから自家用自動車への過度のシフトは、後述するように様々な問題を引き起こすことから、国や地方自治体は、乗合バス路線の維持を図るため、補助金の交付等の支援を行ってきた。しかし、そのような対応では状況が改善されないケースが多く、これまでとは異なる発想に基づく対策も求められている。本稿では、

乗合バスを取り巻く現在の状況と、今後の対応を考える上で参考になるとと思われる事項を、実例を交えて整理することとしたい。なお、本稿における関係者の肩書きは、参照文献が発表・刊行された時点のものである。

## I 乗合バスを取り巻く状況

### 1 乗合バス事業の経営状況

平成17年度の乗合バスの輸送人員は、前年度比2%減の42億4385万人であった(表1を参照)。バスの輸送人員は、平成元年以降でみると、年平均2.7%の割合で減少している。特に地方部での減少が著しく、3大都市圏以外では3.7%の割合で減少している<sup>(1)</sup>。

自動車旅客輸送人員における乗合バスの割合は、昭和30年に81.2%であったものが、昭和60年には20.2%にまで減少し、平成17年は9.3%と逓減傾向が続いている。一方、自家用自動車の割合は、昭和30年の3.4%が、昭和60年には65.3%へと増加し、平成17年には82.2%と、その割合を高め続けている。

表1 自動車旅客輸送人員の推移

[単位：千人]

	乗合バス	貸切バス	自家用バス	営業用乗用車	自家用乗用車
昭和30年	3,461,000 (81.2%)	73,000 (1.7%)	22,000 (0.5%)	562,000 (13.2%)	144,000 (3.4%)
40年	9,862,056 (66.4%)	166,927 (1.1%)	528,445 (3.6%)	2,626,631 (17.7%)	1,679,411 (11.3%)
50年	9,118,868 (32.1%)	174,609 (0.6%)	1,437,293 (5.1%)	3,220,221 (11.3%)	14,460,459 (50.9%)
60年	6,997,602 (20.2%)	232,192 (0.7%)	1,550,545 (4.5%)	3,256,748 (9.4%)	22,641,817 (65.3%)
平成2年	6,500,489 (15.2%)	255,762 (0.6%)	1,801,756 (4.2%)	3,233,166 (7.6%)	30,847,009 (72.3%)
7年	5,756,231 (12.7%)	248,941 (0.5%)	1,613,844 (3.6%)	2,758,386 (6.1%)	35,018,454 (77.1%)
12年	4,803,040 (10.5%)	254,714 (0.6%)	1,577,501 (3.5%)	2,433,069 (5.3%)	36,505,013 (80.1%)
17年	4,243,854 (9.3%)	301,563 (0.7%)	1,343,337 (3.0%)	2,217,361 (4.9%)	37,358,034 (82.2%)

(注) 貨物自動車と軽自動車は除いている。括弧内の数字は、全体に占める割合。端数の四捨五入により、全体に占める割合の合計が100%にならないこともある。貸切バスは、観光バス等、団体での貸切運行を行うバスのことを指している。自家用バスは、乗合バスや貸切バスのように商業的な旅客運送を目的とせず、会社、学校、ホテル、レジャー施設、官公庁等が所有するバスのことを指している。営業用乗用車は、タクシー、ハイヤーのことを指している。

(出典) 国土交通省総合政策局情報管理部『陸運統計要覧 平成18年版』2007を参照して作成。

(1) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会『今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書～連携が生み出す元気なバス～』2007.6, p.2.

(<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/rikujou/jidosha/bus/houkokusyo.pdf>) (last access 2008.7.18.以下同じ)

このような輸送人員の減少により、乗合バス事業の経営は、年々厳しさを増していると言われるが、苦しい経営を強いられているバス事業者はどのくらいあるのでしょうか。保有車両30両以上の一般乗合バス事業者を対象にした国土交通省の調査<sup>(2)</sup>によると、平成18年度に調査対象となった254事業者の収支状況は、次のようになっている<sup>(3)</sup>。

民営バス227事業者のうち、経常収支<sup>(4)</sup>が赤字だったのは153事業者で、赤字事業者の割合は約67%であった。公営バスは、27事業者全部が赤字であった。近年、赤字事業者の数自体は減少傾向にあるが、依然として全体で約7割の事業者が赤字経営を続けている（表2を参照）。

また、公営バス22社、民営バス152社、計174社を抽出した別の国土交通省の調査により、経

常収支率<sup>(5)</sup>を見ると、平成17年度が95.10%と、平成12年度の91.59%と比較すると、改善されている<sup>(6)</sup>。これは、不採算路線の廃止等の合理化が進められ、分社化、管理委託等の方法により、人件費率<sup>(7)</sup>が77.40%から62.77%に減少したことによるものと思われる。

経常収支率が改善されたといっても、現在の賃金水準ではバスの運転手の確保が難しくなる等、人件費の抑制による経営効率化は限界に達しつつある。更に、環境対策、バリアフリー対策、燃料費の高止まり等、費用の増加要因もあり、今後も経常収支の改善傾向が続くと見込むのは難しくなっている<sup>(8)</sup>。

乗合バス事業者は、利用者増に向けた運賃面の工夫も行っている。土日祝日のバス利用を促進する目的で、定期券の所持者が家族を同伴し

表2 一般乗合バス事業（保有車両30両以上）の収支状況の推移

年 度	民 営		公 営		計	
	黒字事業者数	赤字事業者数	黒字事業者数	赤字事業者数	黒字事業者数	赤字事業者数
9	21	170	0	32	21 ( 9.4%)	202 (90.6%)
10	33	158	1	31	34 (15.2%)	189 (84.8%)
11	38	157	1	31	39 (17.2%)	188 (82.8%)
12	46	150	1	31	47 (20.6%)	181 (79.4%)
13	60	152	0	32	60 (24.6%)	184 (75.4%)
14	67	161	1	30	68 (26.3%)	191 (73.7%)
15	73	154	1	30	74 (28.7%)	184 (71.3%)
16	71	154	0	28	71 (28.1%)	182 (71.9%)
17	75	151	0	28	75 (29.5%)	179 (70.5%)
18	74	153	0	27	74 (29.1%)	180 (70.9%)

(注) 括弧内の数字は、全体に占める黒字事業者、赤字事業者の割合。

(出典) 国土交通省ホームページの「平成13年度の一般乗合バス事業（保有車両数30両以上）の収支状況について」〈[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/09/090830\\_2/090830\\_2\\_01.pdf](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/09/090830_2/090830_2_01.pdf)〉；「平成18年度の一般乗合バス事業（保有車両数30両以上）の収支状況について」〈<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/091025/01.pdf>〉を参照して作成。

- (2) 国土交通省総合政策局情報管理部『陸運統計要覧 平成18年版』2007, p.79によれば、平成18年3月31日現在、保有車両が30両に満たない乗合バス事業者は240で、全513事業者の5割近くを占めている。
- (3) 以下、平成18年度の調査結果については、「平成18年度乗合バス事業の収支状況について（調査対象事業者は、保有車両数30両以上の254者）」2007.10.25. 〈[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/091025\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/091025_.html)〉を参照。
- (4) 経常収入と経常支出の差。経常収入には、運賃収入等が、経常支出には、人件費、燃料費、車両修繕費等が含まれる。
- (5) 経常収支率＝経常収入／経常支出。
- (6) 国土交通省自動車交通局旅客課・貨物課『自動車運送事業経営指標』2003年版と2007年版を参照。
- (7) 当該事業営業収益に対する人件費の割合。
- (8) 交通政策審議会 前掲注(1), p.5.

て乗車する場合に、運賃を割引く営業政策乗車券のような利用促進策は、多くの事業者によって採用されている<sup>(9)</sup>。

しかし、それらの経営努力も限界に達しているようで、平成18年6月に佐賀県の昭和自動車<sup>(10)</sup>が、12月には新潟県の新潟交通<sup>(11)</sup>が上限運賃の引き上げを行った。上限運賃改定の申請が行われたのは、平成10年の北海道中央バス等以来のことであった。

## 2 乗合バス路線の廃止と規制緩和の影響

近年、乗合バス路線の廃止が目立っている。平成19年2～3月に国土交通省が行った「路線バスの廃止後の実態及び市区町村バスの運行状況に関するアンケート」<sup>(12)</sup>によると、乗合バスの廃止路線数は、平成13年度から平成17年度まで、順に254、488、453、473、555と推移しており、増加傾向にある。

平成17年度以前に1路線以上の廃止があった

市区町村(1,058市区町村)に対して、路線廃止後の対応を尋ねた質問では、「貸切事業者へ委託運行した」<sup>(13)</sup>という回答が364で最も多く、「自家用自動車の有償運送による許可を取得し運行した」<sup>(14)</sup>の265がそれに次いでいる。「何もしていない」という回答も216あった。

同時期に国土交通省が乗合バス事業者に対して行った「バス路線廃止及び運行形態等に関するアンケート」<sup>(15)</sup>によれば、道路運送法第4条に基づく一般バス(国土交通大臣の許可を受けて行う一般旅客自動車運送事業)の路線廃止キロは、平成14年度の6,079kmをピークに、以後は減少傾向にある(平成17年度は3,848km)。一方で、系統<sup>(16)</sup>を廃止した事業者数を平成13年度と平成17年度で比較すると、104から131に増加しており、短い路線の廃止が進んでいることがわかる。

平成13～17年度に路線の廃止があった事業者(241事業者)に、路線廃止の主な理由(複数回答)

(9) 他に、春シーズン(4月～6月)と秋シーズン(9月～11月)の期間中、家族4名(うち大人2名まで)が、あらかじめ指定した土日、祝日に、700円で全路線を1日自由に乗降できる乗車券を発行している北九州市営バスの例もある。〈[http://www.city.kitakyushu.jp/pcp\\_portal/contents?CONTENTS\\_ID=16049](http://www.city.kitakyushu.jp/pcp_portal/contents?CONTENTS_ID=16049)〉

(10) 国土交通省ホームページ「乗合バスの上限運賃改定について」2006.5.18。  
〈[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/09/090518\\_3\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/09/090518_3_.html)〉

(11) 国土交通省ホームページ「乗合バスの上限運賃改定について」2006.11.16。  
〈[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/09/091116\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/09/091116_.html)〉

(12) 全国すべての市区町村(1,833市区町村)のバス交通政策の担当者に調査票を郵送し、1,503市区町村から有効回答が得られたアンケート。国土交通省自動車交通局旅客課「バスの運行形態等に関する調査報告書」2007.3。〈<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyoo/bus/houkoku/chousa.pdf>〉を参照。

(13) 平成18年の道路運送法改正以前は、事業者が撤退したバス路線の維持を図る必要が生じた場合でも、地方自治体が乗合バス事業を直接手掛けることは原則としてできなかったため、第21条2号の規定に基づき、貸切バス事業者に運行を委託する形で乗合バス事業を継続させていた。その規定は、平成18年の道路運送法改正により改められ、第21条による乗合許可は、鉄道工事運休代替バス等に限定されることとなった。

(14) 現在の道路運送法第78条に基づくバスは、福祉の一環として、地方自治体自身が自家用バスを用いて旅客運送を行うことを認めたもので、平成18年の道路運送法改正前は、第80条第1項に基づいていたため、「80条バス」と通称されている。平成18年の改正により、第80条の規定は第78条に移されたが、自主運行バスは現在でも認められている。

(15) 全国すべての乗合バス事業者(536社)に調査票を郵送し、362社から有効回答を得たアンケート。国土交通省自動車交通局旅客課「バスの運行形態等に関する調査報告書」2007.3。  
〈<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyoo/bus/houkoku/chousa.pdf>〉を参照。

(16) 「系統」と「路線」は、区別されずに使われることも多いようであるが、同義語ではない。「系統」は、「路線」上に定める停留所を含めた具体的な運行ルートのことである。例えば、A、B、C、D、Eという停留所を結ぶ「路線」の場合、運行系統は、A～B～C～D～E、B～D、A～B～Cなど、様々なパターンが考えられる。本稿でも、「系統」の代わりに一般用語の「路線」を用いることがあるが、厳密に区別する必要がある時は「系統」を用いている。

を尋ねた質問では、「運行路線が不採算になったため」という回答が173で最も多く、「路線再編により地域の交通ネットワークを見直したため」の105がそれに次いでいる。

路線廃止の具体例としては、鹿児島県の例が挙げられる。平成18年5月に、県内のほぼ全域において乗合バス事業を行っている「いわさきグループ」5社（鹿児島交通、大隅交通ネットワーク、種子島・屋久島交通、三州自動車、林田バス）<sup>(17)</sup>から、運行している763系統の4割強に当たる323系統の廃止の申出があり、同年11月に160系統の廃止が決定された（20系統は運行継続、143系統は県・市町村等が補助を行うことにより系統維持）<sup>(18)</sup>。

「いわさきグループ」の岩崎芳太郎社長は、後述する平成14年の規制緩和により、それまで一定規模以上の乗合バス会社に限られていた自治体のバス委託事業に、小規模な貸切バス会社が参入したため、全県的なバス・ネットワークを維持するという社会的責任を負っていた同グループが厳しい状況に追い込まれたという考えを明らかにしている<sup>(19)</sup>。

平成14年2月に行われた乗合バスの規制緩和<sup>(20)</sup>は、需給調整規制の緩和を目的としたもので、事業の開始が免許制から認可制に変更された。公示された安全要件を満たせば参入が可能になり、事業開始とセットで規制されていた路線計画などの事業計画も許可制となった。ダ

イヤは届出制となり、事業計画変更命令（クリームスキミング防止条項<sup>(21)</sup>）の制度が設けられた。休廃止などの市場撤退についても、許可制が届出制に緩和された<sup>(22)</sup>。

この規制緩和の影響について、平成19年の交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部の報告書（以下「交通政策審議会報告書」とする。）は、「規制緩和後、一般路線バスへの民間事業による新規参入は、主として空港連絡バスや利用者数の多い大学へ向かうバス路線等一部に限られ、広く直接的な競争が生じる状況には至っていない。」<sup>(23)</sup>としている。

寺田一薫東京海洋大学教授が行った規制緩和後の新規参入動向の分析<sup>(24)</sup>によると、規制緩和から2年2か月後に当たる平成15年度末までに、乗合バスの新規参入は75件あったが、許可切替や分社化に伴う営業移管等の形式的なものを除くと25件に留まった。実質的な25件から高速・急行・観光路線を除いた一般路線16件のほとんどは、都市部や都市近郊をサービス地域としており、過疎地に参入したのは5件だけであった<sup>(25)</sup>。

都市部における路線・便数の増加については、期待通りの効果と評価することができるが、事業者間の競争が問題を複雑にしているケースも見られる。例えば、岡山駅東口バスターミナルに乗り入れるバスの一日当たりの台数（平日）は、平成14年度の2,270便から、平成

(17) 「鹿児島交通」が鹿児島市周辺・薩摩半島、「大隅交通ネットワーク」が大隅半島、「種子島・屋久島交通」が種子島・屋久島、「三州自動車」が鹿児島空港～都城、「林田バス」が県中西部・霧島を営業エリアとしており、グループ全体で北薩地区を除く県内全域をカバーしている（北薩地区では、いわさきグループと並ぶ県内大手の南国交通が営業）。

(18) 国土交通省総合政策局交通計画課「地域公共交通の現状と必要性」『国土交通』78号, 2007.6, p.16.

(19) 「連載 [地方の足どこへー岩崎赤字バス廃止] 3 / 規制緩和=郡部維持にあえぐ業者」『南日本新聞』2006.7.7.

(20) 「道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律」の公布が行われたのは、平成12年5月26日（法律第86号）。

(21) 牛乳から美味しいクリームだけをすくい取るように、朝夕の通勤・通学時など高い需要が見込まれる時間帯のみに参入することを禁止する規定。

(22) 寺田一薫「バス事業への新規参入と規制緩和後に残された制度上の課題」『運輸と経済』65巻4号, 2005.4, pp.14-15.

(23) 交通政策審議会 前掲注(1), p.3.

(24) この分析については、寺田 前掲注(22), pp.18-19を参照。

(25) 新規参入した25社の参入前の業態は、貸切バス18社、タクシー4社、その他3社であった。

17年には2,916便に増加した<sup>(26)</sup>。その結果、バスターミナル内の混雑により、運用の効率性が低下したため、乗り場を方面別にする案が示され、バス事業者間で協議が続けられているが、乗り場の変更は、各便の利用者の増減につながり、収益に大きく影響することから、合意を得るのに時間を要している<sup>(27)</sup>。

規制緩和と路線廃止の因果関係については、前述の「いわさきグループ」社長のような見方もあるが、交通政策審議会報告書は、「規制緩和後は、こうした制度的な内部補助によるバス路線の維持に期待することができなくなったが、コスト削減努力などもあり、路線廃止が特に増加したとは認められない。」<sup>(28)</sup>としている。

この見方は、廃止路線数が増加しているとする前述のアンケート結果と矛盾するようと思われるが、交通政策審議会報告書の記述は、「しかしながら、地方部においては、自家用車の普及や少子高齢化の影響により、輸送人員の減少が著しく、経営に与える影響が深刻化しており、そのため、近時、バス事業の経営改革の実施のため大規模な路線廃止が行われている地域もあり、地域の生活交通の確保に大きな影響を与える事例も生じている」<sup>(29)</sup>と続いており、規制緩和の負の側面を完全に否定しているわけではない。

### 3 乗合バスの衰退に伴う問題

平成19年の交通政策審議会報告書は、バスの社会的役割について、「移動」というニーズに対し安全、確実、迅速、快適な輸送サービスを

提供するという本来的な役割に加え、①街づくりの上での役割、②渋滞緩和による道路の効率的利用、③交通安全上の役割、④高齢化の進む我が国地域社会の維持等の上での役割、⑤環境問題解決の上での役割、⑥観光立国への貢献、を挙げている<sup>(30)</sup>。

一方、乗合バスに限定して論じているわけではないが、飯野公央島根大学助教授は、公共交通機関の衰退がもたらす弊害として、①社会的弱者に冷たい社会の到来、②環境問題の発生と資源の浪費、③高齢者が加害者になる交通事故の増加、④中心商業地の衰退と創造空間の喪失、⑤空間利用の不効率と社会資本の無駄、の5つの問題を挙げている<sup>(31)</sup>。

両者が挙げている項目を参考にしながら、乗合バスを取り巻く環境の悪化がもたらす弊害を簡単にまとめると、次のようになる。

最初に考えられるのは、高齢者、運転のできない児童・生徒や障害者、自動車を購入できない低所得者など、公共交通に依存せざるを得ない人々の移動の自由が奪われるという問題である。飯野助教授は、学校、病院など、生活に不可欠な公共施設の統廃合や機能の縮小により、生きるために移動しなければならない距離が増加していることが、不便さに拍車をかけているとしている。

平成19年10月1日現在の我が国の総人口に占める65歳以上の高齢者の割合は21.5%である。この割合は今後も増加し続け、平成47年には33.7%に達すると予測されており<sup>(32)</sup>、公共交通に頼らなければ生活できない人の増加が見込ま

(26) 松中亮治「規制緩和ならびに市町村合併後の岡山における路線バスの現状と課題」『運輸と経済』68巻2号, 2008.2, p.37.

(27) 同上, pp.37-40.

(28) 交通政策審議会 前掲注(1), p.4.

(29) 同上

(30) 同上, pp.6-8.

(31) 以下、5つの問題に関する記述（他の注が付けられた部分を除く）については、飯野公央「公共交通再生のための財政支援策」『経済科学論集』32号, 2006.3, pp.124-127を参照。

(32) 内閣府ホームページ『平成19年度 高齢化の状況及び高齢社会対策の実施状況』平成20年5月, pp.2-4.

([http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2008/zenbun/pdf/1s1s\\_01.pdf](http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2008/zenbun/pdf/1s1s_01.pdf))

れている。

その一方で、身体能力が低下した高齢者が加害者となる交通事故の増加が問題視されている。65歳以上の高齢運転者による交通事故は、近年増え続け、平成元年から平成19年の間に約2.8倍増加している<sup>(33)</sup>。16～24歳の若者の運転による交通事故が4分の1に減少しているのとは対照的である。高齢運転者による事故の中には認知症が原因となっていると思われるものも含まれ、認知症ドライバーの自動車運転免許証の取り消し・停止が深刻な課題として注目されているが、弱者の交通手段を奪うことに対する躊躇等により、対応は遅れている<sup>(34)</sup>。

過度の自動車利用がもたらす弊害(交通渋滞、交通公害、交通事故)の一つである環境問題も無視できない。先進国に二酸化炭素などの温室効果ガスの排出削減を義務付けた京都議定書を実現させるためには、自動車利用の抑制が欠かせず、公共交通の利用は、エネルギー効率の面でも優れていると考えられている。

また、乗合バスの利用によって自家用自動車の数が減り、道路の渋滞が緩和されれば、経済面のメリットも享受することができる。我が国で発生する渋滞による経済的損失は、年間12兆円と見積もられている<sup>(35)</sup>。

このように、自家用自動車への過度の依存が引き起こす公共交通の衰退には問題が多く、社会的には公共交通の利用を促すことが望ましいと考えられている。

そのような認識から、これまでも、バス交通ネットワークを維持するために、様々な公的支援が行われてきた。公的支援の中で最も重要な役割を果たしているのは財政補助である。次章では、乗合バス事業を支えている財政補助制度

について、過去の経緯と現状を整理する。

## II 乗合バス路線維持のための対応

### 1 規制緩和以前の国の補助制度

我が国の乗合バス制度においては、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バス会社の内部補助に任せる方式が長らく採用されていた。しかし、バス利用者の減少により内部補助に頼ることが厳しくなると、路線維持に国も関与を深め、昭和47年に地方バス路線維持費補助制度が設けられた<sup>(36)</sup>。これは、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<sup>(37)</sup>を補助する制度である。

規制緩和以前の補助制度においては、第2種生活路線(乗車密度5人以上15人以下で、1日の運行回数が10回以下の路線)と第3種生活路線(乗車密度5人未満の路線)の2つの路線が補助の対象とされていた<sup>(38)</sup>。第2種生活路線に対しては、国1/2、都道府県1/2の割合で、第3種生活路線に対しては、国1/4、都道府県1/4、市町村1/2の割合で、経常欠損額の補助が行われた(第2種生活路線の場合は、経常費用の3/10が上限)。第3種生活路線に対する補助は、3年間(同一市町村を運行する路線は2年間に限定されていた。また、第2種生活路線を運行するバスの車両を代替するため、車両購入費についても、国1/2、都道府県1/2の割合で補助が行われた(補助額には上限あり)。

### 2 規制緩和以降の国の補助制度

平成14年の規制緩和に併せ、地方バス路線維持費補助制度についても、国の関与を最小限に

33 内閣府『交通安全白書 平成20年版』2008, p.20.

34 「クルマ高齢社会 第2部 認知症と運転(1)(5)」『毎日新聞』2007.5.15, 16, 17, 22, 23.

35 交通政策審議会 前掲注(1), p.7.

36 青木亮・田邊勝巳「規制緩和直後の乗合バス県単補助制度に関する分析」『運輸と経済』67巻5号, 2007.5, p.59.

37 経常欠損額とは、補助対象路線の運行に要した「経常費用」から当該路線に係る「経常収益」を引いた額。

38 乗車密度が16人以上の第1種生活交通路線については、特に助成しなくても路線維持が可能と考えられていた。

するという方針に従った変更が行われた。補助対象が旧制度の赤字事業者から赤字路線<sup>(39)</sup>に変わり、補助される路線が広域的・幹線的な路線に限定された。その結果、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ることとなった。

表3は、バス事業に対する国の補助金の交付実績の推移をまとめたものである。規制緩和直前の平成13年度には、第2種生活路線で2,352系統、第3種生活路線で1,114系統のバスが運行補助を受けていた。しかし、新制度移行後の平成14年度に路線維持費補助を受けたバスは1,843系統に留まった。新制度で国の補助対象

から外れた路線の一部は、都道府県が設けた独自の補助制度（県単補助制度）等によって維持されたと考えられる<sup>(40)</sup>。また、平成14年度以降、補助金の交付総額が微増しているのに対し、補助を受ける系統数は減少傾向を示しており、補助を受ける系統の経常欠損額が膨らんでいることがうかがえる。

規制緩和後、補助対象が狭められたとはいえ、地方バス路線維持費補助制度は、乗合バス路線の維持において引き続き重要な役割を果たしている。国のバス事業に対する補助の中でも最も多くの予算が、地方バス路線維持費補助に対して割り当てられている<sup>(41)</sup>。現在の国の地

表3 バス事業に対する国庫補助金交付実績の推移

		平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	
生活交通路線 維持費補助金	路線維持費 補助	事業者数	175	204	206	219	217	217	
		系統数	1,595	1,843	1,860	1,895	1,799	1,725	1,647
		金額(千円)	2,811,065	6,500,200	6,659,166	6,399,684	6,459,550	6,672,235	6,578,083
生活交通再生路線 運行費補助金	車両購入費 補助	事業者数	73	95	97	80	71	71	86
		車両数	235	203	193	131	139	128	163
		金額(千円)	1,668,580	818,237	629,517	779,720	689,787	746,781	1,103,417
生活路線 維持費補助金	第2種生活路線 維持費補助	事業者数	128						
		系統数	2,352						
		金額(千円)	1,807,151						
	第3種生活路線 運行費補助	事業者数	86						
		系統数	1,114						
		金額(千円)	507,630						
特別指定生活路線 運行費補助金	路線運行費 補助	事業者数	13		5	10	10	7	
		系統数	95		5	24	24	20	
		金額(千円)	117,775		12,133	46,174	52,972	11,873	
	車両購入費 補助	事業者数	6			5			
		車両数	10			14			
		金額(千円)	49,801			38,694			
合計	事業者数	201	204	212	227	225	223	215	
	金額(千円)	6,962,002	7,318,437	7,300,816	7,264,272	7,202,309	7,430,889	7,681,500	

(注) 平成13年度が二つに分かれているのは、平成14年2月に制度が変更されたためである。

平成14年度は、特別指定生活路線の補助系統は無かった。

(出典) 日本バス協会『日本のバス事業 2006年版』2006, p.79；国土交通省が毎年発表しているバス事業に対する国庫補助金交付実績の資料から作成。

39) 厳密に言えば、「路線」ではなく、「系統」に対して補助が行われている。

40) 補助制度変更直後の都道府県の対応については、市川嘉一「規制緩和時代の地域バス交通(下)活性化の動きと都道府県の支援」『日経地域情報』390号, 2002.5.6, pp.22-32.

方バス路線維持費補助<sup>(42)</sup>は、地域協議会<sup>(43)</sup>が必要と認められ、都道府県が指定するバス路線の運行経費等について、都道府県と協調して支援を行うものである（詳しくは表4を参照）。

### 3 自治体独自の補助制度

乗合バス維持のために地方自治体が独自に設けた補助制度（県単補助制度）については、青木亮東京経済大学経営学部准教授と田邊勝巳慶応義塾大学商学部専任講師が、共同論文「規制

表4 国の地方バス路線維持費補助制度

		補助要件	補助対象	補助内容	負担率	備考
生活交通路線維持費補助	路線維持費補助	複数市町村にまたがり、キロ程が10km以上、1日の輸送量が15人～150人、1日の運行回数が3回以上、広域行政圏の中心都市等にアクセスする広域的・幹線的な路線。	乗合バス事業者	補助対象系統ごとに経常欠損額を補助。一定の限度額を設定。	国が1/2、都道府県が1/2。	
	車両購入費補助	生活交通路線を短縮し、その短縮により生活交通路線ではなくなる区間を効率的な他の運送により運行を継続して行う路線又は一般路線を短縮し生活交通路線に効率的に接続する路線。		消費税抜きの実費購入費から備忘価額として1円を控除した額を補助。一定の限度額を設定。	国が1/2、都道府県が1/2。	
生活交通再生路線運行費補助	路線運行費補助	生活交通路線または鉄道駅等に接続する路線において先駆的な取り組み（スクールバス等との一元化、路線の再編による効率化等）を行う路線。	乗合バス事業者及び市町村	補助対象系統ごとに経常欠損額を補助。一定の限度額を設定。	国が1/2、都道府県が1/2。	
	設備整備費補助			デマンド運行管理に必要なシステム整備及びソフトの開発、旅客の乗継のために設置する設備整備にかかる実費（消費税抜き）から備忘価額として1円を控除した額を補助。	国が1/4、都道府県等が1/4。	
	車両購入費補助			消費税抜きの実費購入費から備忘価額として1円を控除した額を補助。一定の限度額を設定。	国が1/2、都道府県が1/2。	
特別指定生活路線運行費補助	路線運行費補助		乗合バス事業者及び市町村	補助対象系統ごとに経常欠損額を補助。一定の限度額を設定。	国が1/2、都道府県が1/2。	平成18年度以降、新規路線の採択は行われていない。

(注) 備忘価額とは、会計上、備忘記録を残すべきものについて付される小額の名目的な価額のこと。

(出典) 自動車交通局旅客課生活交通対策室「国の地方バス路線維持費補助制度の概要」平成19年5月31日〈<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/bus/hojo/gaiyou.pdf>〉を参照して作成。

(41) 他の補助制度としては、公共交通移動円滑化設備整備費補助（ノンステップバスの普及促進、バス・鉄道相互の共通ICカードシステムの整備等）と、バス利用促進等総合対策補助（オムニバスタウン整備総合対策事業、パークアンドバスライドの導入等）が挙げられる。平成19年度は、公共交通移動円滑化設備整備費補助に15億4700万円、バス利用促進等総合対策補助に17億6800万円、地方バス路線維持費補助に71億3300万円の予算が計上されている。

(42) 以下、国の地方バス路線維持費補助制度については、自動車交通局旅客課生活交通対策室「国の地方バス路線維持費補助制度の概要」2007.5.31.〈<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/bus/hojo/gaiyou.pdf>〉を参照。

(43) 原則として都道府県が主宰し、都道府県、市区町村、運輸局、乗合バス事業者、その他で構成される協議会。

緩和直後の乗合バス県単補助制度に関する分析」において、47都道府県の状況の整理・分析を行っている。同論文は、41の道府県で乗合バスの県単補助制度が設けられ、それらの補助制度により国庫補助制度から外れた生活路線の存続が可能になったと考えられるが、各自治体の補助率や対象路線等の規定にはかなりの差異が見られると結論付けている<sup>(44)</sup>。

従って、県単補助制度について典型的な事例を提示することは難しいが、ここでは、参考例として、最も多くの国庫補助金が交付されている北海道<sup>(45)</sup>について、規制緩和後のバス事業の再編状況と、独自の補助（以下「道単補助」とする。）制度の内容を紹介することとしたい。

北海道における乗合バス事業者数については、規制緩和の前後で大きな変化は見られない（表5を参照）。輸送人員は、平成15年以降は横ばいに近くなっているが、減少傾向にあり、平成9年（2億8941万人）と平成18年（2億415万人）を比べると、3割減少している<sup>(46)</sup>。その結果、各事業者内では大規模な経営見直しが行わ

れ、特に公営バスについては、函館、札幌等、各地で民営化や民間委託が行われた<sup>(47)</sup>。

札幌市における民営化は段階的に進められ、JR北海道バス、じょうてつバスへの28路線（59系統）の移行（平成15年3月31日）、北海道中央バスへの18路線（46系統）の移行（平成16年3月31日）により、すべての移行が完了した<sup>(48)</sup>。しかし、民営化により路線が存続された場合でも、その後が安泰とは限らない。北海道中央バスは、平成20年6月17日に、利用者の減少により毎年1億5千万円程度の赤字が続いているとして、平成13年4月に市営バスから引き継いだ白石区と厚別区の15路線のうち、9路線26系統を12月に廃止する届出を北海道運輸局に提出している<sup>(49)</sup>。

民営バスの運行路線においても、撤退・統廃合等、大規模な合理化が進められた。例えば、平成14年2月、JR北海道バスは、赤字が続く石狩線等、石狩、空知、日高、十勝管内の4路線40系統について、平成15年2月末で廃止することを決めた。空知、日高、十勝の各支庁生活

表5 北海道の乗合バスの輸送人員、事業者数の推移

		平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度
輸送人員（千人）		241,552	227,971	219,044	208,537	203,809	205,171	204,149
事業者数	民営	35	36	36	36	37	36	—
	公営	3	3	3	2	1	1	—
	計	38	39	39	38	38	37	—

（注）事業者数は、各年度末の時点のデータ。

（出典）国土交通省北海道運輸局『北海道の運輸の動き（年度）平成18年度』p.7；国土交通省総合政策局情報管理部『陸運統計年報』平成12～18年版を参照して作成。

(44) 青木・田邊 前掲注(36), pp.58-71.

(45) 日本バス協会『日本のバス事業 2006年版』2006, p.81によると、平成17年度の地方バス路線維持費国庫補助金の北海道に対する交付実績は約10億6145万円で、47都道府県に対する交付合計額（約72億231万円）に占める割合は14.7%となっている。

(46) 北海道運輸局『北海道の運輸の動き（年報）平成18年度』「自動車輸送（乗合バス、貸切バス）」p.7。  
[http://www.hkt.mlit.go.jp/kakusyu/toukei/nenpou/deta/ryokiyaku18/rt18\\_2.pdf](http://www.hkt.mlit.go.jp/kakusyu/toukei/nenpou/deta/ryokiyaku18/rt18_2.pdf)

(47) 北海道の乗合バスをめぐる状況全般については、高見大介「北海道における乗合バス事業の現状と展望」『運輸と経済』68巻5号, 2008.5, pp.63-70を参照。

(48) 民間移行の詳しい経緯については、二木一重「札幌市営バス事業の廃止について」『運輸と経済』68巻4号, 2008.4, pp.33-37を参照。

(49) 「中央バス札幌9路線廃止へ 白石・厚別、12月めど」『朝日新聞』（北海道本社版）2008.6.12；「札幌の9路線廃止届提出 中央バス 市との対立消えず」『朝日新聞』（北海道本社版）2008.6.18.

交通確保対策協議会は、廃止後の代替交通確保策等について協議を進め、路線再編や他の民営バスへの引き継ぎ等<sup>(50)</sup>により、辛うじて地域の生活交通の確保が図られた<sup>(51)</sup>。

平成14年の規制緩和前の北海道では、廃止されたバス路線を代替運行する市町村等に対する補助が行われていた。運行費の1/2を補助していたのが「地域生活バス路線維持事業」で、ある。また、運行開始に要する経費（車庫等）を補助する「地域生活バス初度開設事業」や、車両購入費を補助する「地域生活バス車両購入事業」という制度も設けられていた<sup>(52)</sup>。いずれも、道と市町村が1/2ずつを負担する形になっていた。

この制度は、規制緩和後、「市町村生活バス路線運行事業」と「市町村生活バス車両購入事業」に引き継がれた。前者は、乗合バス事業者が撤退した後、市町村自らが行う代替バス路線の経常欠損額の1/10を補助するものである。この他にも、国庫補助路線の要件は満たしていないが、地域にとって必要不可欠な路線のうち、一定の基準に該当する路線（準生活交通路線）の経常欠損額を補助する「準生活交通路線維持対策事業」が設けられており、「市町村生活バス路線運行事業」とほぼ同額の予算が割り当てられている。負担区分は、道が1/2～1/3、市町村が1/2～2/3である。平成12～16年度の道単補助の実績は、表6の通りである。

#### 4 平成18年の道路運送法改正

平成14年の規制緩和から4年が経過し、乗合

バス事業者が撤退した後の生活交通手段の確保と、公共交通機関を利用することが困難な移動制約者（要介護者や身体障害者等）に対するSTS（スペシャル・トランスポート・サービス）<sup>(53)</sup>の提供が新たな課題として浮上してきたことから、平成18年にも道路運送法の改正が行われた<sup>(54)</sup>。

平成18年の道路運送法改正は、コミュニティバス、乗合タクシーの普及促進と、市町村バスやNPO等によるボランティア有償運送の制度化の2点を柱としていたが、本稿がテーマとする乗合バス問題と関係が深いのは前者である。

従来の道路運送法では、旅客運送事業について、定期定路線型の乗合事業と、それ以外の貸切事業とを区分し、貸切事業者による乗合旅客運送を原則として禁止していた。平成18年の改正では、その事業区分を見直し、定期定路線型かどうかにとらわれず、乗合旅客の運送を行う事業はすべて乗合事業に区分することとした。この改正により、地域のニーズに応じ、定期定路線型でないコミュニティバス（デマンドバス<sup>(55)</sup>等）や乗合タクシーを運行する場合でも、乗合事業の許可を受けただけで輸送サービスの提供ができるようになった<sup>(56)</sup>。

また、定期定路線型でないコミュニティバス等を導入するに当たり、地方公共団体、地域住民等の関係者が予めその運賃・料金に合意している場合は、その規制を上限認可から事前届出に緩和し、地域のニーズに応じた柔軟な運賃・料金設定ができるようにした。更に、地方公共団体、地元バス事業者、地域住民等の関係者からなる地域公共交通会議を新たに設置し、地域のニーズに即した運行形態、サービス水準、運

(50) 引き受け手が無かった日勝線については、引き続き、JR北海道バス(株)が3年間に限定して運行。

(51) 北海道バス協会ホームページ「バスの歴史 第19章 デフレ経済と構造改革の時代へ」

〈<http://www.hokkaido-bus-kyokai.jp/reki19.html>〉

(52) これ以降で紹介する北海道のほとんどの補助制度では、補助額に上限が設けられている（表5を参照）。

(53) 必要な介助等と連続して、又は一体として行われるドア・ツー・ドアの個別的輸送サービス。

(54) 「道路運送法等の一部を改正する法律」（平成18年法律第40号）。

(55) 基本路線の他に迂回ルートを設定し、利用者がある場合には迂回ルートを走行するなど、乗客の需要に合わせて弾力的な運行を行うバス。「オンデマンドバス」と呼ばれることもある。

(56) 従来は、貸切事業の許可を受け、更に乗合旅客の運送許可を受ける必要があった。

表6 北海道における地方バス路線維持対策事業費の推移 [道単補助]

		平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	摘要	
地域生活バス 路線維持事業 (廃止路線 代替バス)	市町村数	38	38	—	—	—	補助率は、対象運行費の 1/2	
	事業者数	11	11					
	系統数	142	145					
	金額(千円)	233,753	115,895					
地域生活バス 初度開設事業	事業者数	1	—	—	—	—	補助率は対象経費の1/2 限度額250万円	
	金額(千円)	564						
地域生活バス 車両購入事業	市町村数	4	—	—	—	—	補助率は、対象運行費の 1/2 限度額504万円	
	車両数	4						
	金額(千円)	10,080						
市町村生活バス 路線運行事業	市町村数	—	—	38	38	39	36	補助率は、対象経費の 1/10
	事業者数			11	11	14	13	
	系統数			135	162	153	145	
	金額(千円)			39,022	86,984	82,857	77,735	
市町村生活バス 車両購入事業	市町村数	—	—	3	4	1	1	補助率は、対象経費の 1/10 ①、②のいずれか低い方の 額を限度 ①500万円 ②実購入費から残存価格と して10%を控除した額
	車両数			3	4	2	1	
	金額(千円)			1,500	2,000	1,000	500	
準生活交通路線 維持対策事業	事業者数	—	—	17	16	17	17	経常費用の9/20を限度
	系統数			99	73	71	67	
	金額(千円)			75,243	94,318	83,638	70,908	
準生活交通路線 車両購入事業	事業者数	—	—	1	—	1	1	①、②のいずれか低い方の 額を限度 ①大型：800万円 中型：950万円 低床型：1500万円 ②実購入費から残存価格と して10%を控除した額
	車両数			1		1	1	
	金額(千円)			5,000		5,000	5,000	

(注) 平成13年度中(平成14年2月)に制度変更が行われた。

(出典) 北海道庁のホームページの「地方バス路線維持対策事業の概要及び助成状況」(http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/ktk/sitetop1/koutuu/rodo/2-6roseniji.htm)を参照して作成。

賃等について協議を行う仕組みを構築した。

### Ⅲ 今後の対応への視点

乗合バス路線の維持を図るために、具体的にはどのような対応が求められているのであろうか。この問題を考える際に必要とされる視点を、現行補助制度が抱える問題点、事業運営上の工夫、新たな財源の確保、に分けて整理する。

#### 1 現行補助制度が抱える問題点

加藤博和名古屋大学大学院助教授らは、現行制度は、バス・サービスに対する地域住民のニーズが正確に反映されない仕組みになっている点に問題があり、そのことが利用者の増加を妨げていると考えている。加藤氏らが、規制緩和後の広域・幹線的バス路線が抱える問題として指摘したのは、以下の4点である<sup>(57)</sup>。

1点目は、国庫補助が行われている広域・幹

線的路線では、市町村負担がゼロか、あっても小さいため（図1を参照）、バス事業者や当該市町村にとっては、その路線の利用者を増やして欠損額を減らそうというインセンティブが働きにくくなるというモラル・ハザードの問題である。経営努力を怠っても補助金で経営が成り立つのであれば、コスト削減やサービス向上に目は向きにくくなる。その結果、路線・ダイヤの適切な見直しが行われにくくなったり、運転者の接客レベルが低下するというようなことが起こる。

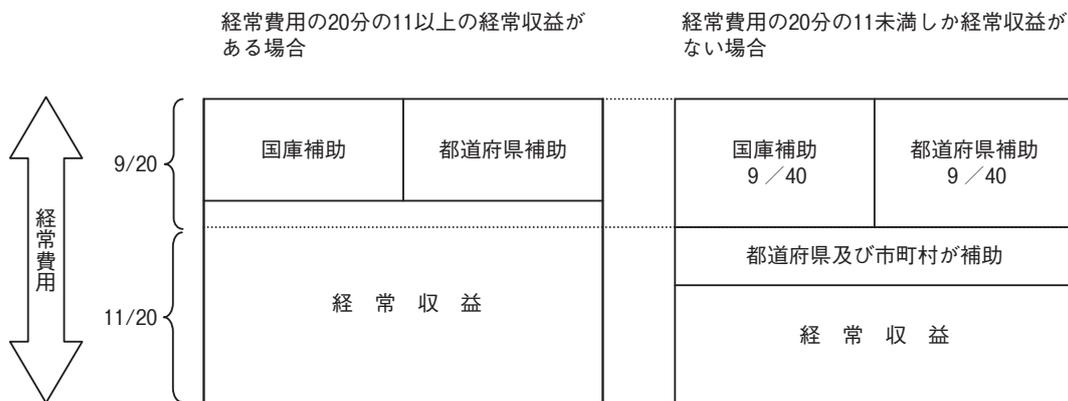
モラル・ハザードの問題を指摘する論者は多い<sup>(58)</sup>。この問題に対しては、これまでも、地域の標準コストを超える部分については費用として算定しない等の対応が採られてきた。しかし、地域の標準コストを下回る事業者にとっては、コストを削減しても補助金が減額されるだけの結果となる。交通政策審議会報告書でも、「今後は一層のコスト削減を促すインセンティ

ブ措置の導入を検討する必要がある。」と今後の課題とされている<sup>(59)</sup>。

2点目は、十分な周知が行われずに路線が廃止されるケースがあるという問題である。平成14年の規制緩和により、バス事業者は、路線廃止予定日の6ヶ月前（地域協議会で協議済みの場合には30日前）に届出を行うことで退出が可能になったが、実際は、セーフティネットとして、地域協議会に事前に退出を申し出た後、関係自治体で代替交通確保策を1年程度協議する仕組みが採られている。しかし、バス事業者が公的補助による運行希望を地域協議会に申し出てもそれが認められない場合には、自治体が当該路線を必要としないと判断したと見なされ、30日前の届出で退出が可能となる。そのため、バス事業者が補助金を出してもらえると考えるような重要な路線が、住民から見ると突然廃止されるというようなことが起こり得る。

3点目は、複数市町村にまたがり、キロ程が

図1 生活交通路線補助の負担配分



(出典) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会・今後のバスサービス活性化方策検討小委員会(第3回)(平成18年5月25日)の「資料2: 現行の支援制度とその課題」〈<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/rikujou/jidosha/bus/03/images/04.pdf>〉

57) これ以降の4点の問題と対応の仕方に関する記述については、加藤博和・福本雅之「第33回土木計画学研究会発表会(平成14年6月): 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」

〈<http://www.urban.env.nagoya-u.ac.jp/sustain/paper/keikaku/33kato.pdf>〉を参照。

58) 例えば、(財)地域活性化センターHP, 加藤博和「自治体の魅力向上につながる地域公共交通戦略を一市町村合併時代における地域公共交通のあり方」『月刊地域づくり』193号, 2005.6.

〈<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/0506/html/t00.html>〉

(社)公営交通事業協会「80条バスと地方公営企業制度に関する研究会報告書」2007.3, p.34.

〈<http://www.mtwa.or.jp/main2.pdf>〉

59) 交通政策審議会 前掲注(1), pp.24-25.

10km以上、1日の輸送量が15人～150人、1日の運行回数が3回以上、広域行政圏の中心都市等にアクセスする広域的・幹線的な路線とされている生活交通路線の国庫補助の要件が、実際の利用状況と合っていないという問題である。実際は単一市町村内で需要がほぼ完結しているのに、それでは国庫補助が受けられないため、複数市町村をまたぐ路線設定にしているケースが多いと考えられている。

その場合、国庫補助により経営的には安定するが、実際に大半を占める市町村内需要に応えたダイヤ設定とすることが難しくなるため、利便性や運行効率が低下する可能性がある。加藤助教授らは、国庫補助目当ての路線設定で利便性が高まる例も挙げているが<sup>(60)</sup>、そのようなケースは極めて少ないとしている。

4点目は、自治体が運営するコミュニティバスの路線との重複の問題である。この問題は、コミュニティバスの多くが、道路運送法の第4条（一般旅客自動車運送事業）ではなく、第78条（自家用自動車による有償運送）に基づき運行されていることから生じるものである。第78条に基づくバスは、第4条による乗合事業者での運行が困難な路線について例外的に認められるものであることから、4条路線との重複は原則として認められていない。

その結果、民営の路線バス網の中の幹線部から外れた路線が廃止された場合、コミュニティバスは廃止された区間しか運行できず、市の中心部まで行きたい利用者は、存続している4条路線への乗換えを余儀なくされるということが起こる。そのような不便を解消するため、特に同一事業者が運行を受託する場合には、重複運行を認める等の方法により、利用者の利便性が確保されるようになってきた。

しかし、4条路線が国庫補助を受けている場合には、コミュニティバスが重複・直通運行を行って利用者が分散すると、4条路線に対する補助額が増加してしまうため、そのような措置は取りにくい。当該市町村に財政的な余裕があれば、4条路線を全廃し、コミュニティバスに統一することも可能であるが、市町村は、通常、国庫補助を手放すという選択はしない。重複・直通運行ができないという制約により、コミュニティバスの路線やダイヤがうまく設定できないケースが生じている可能性がある。

以上で挙げたような問題に対し、前述の加藤助教授らは、市町村を越えた地域公共交通網の再編を進めるため、まずは、全国の広域・幹線的路線がどのような状況にあるか調査することを求めている。その上で、市町村間移動にどの程度利用されているかを補助要件に追加するとともに、住民のニーズを捕捉・創出できる路線・ダイヤ見直しや、コミュニティバスとの連携を促進する補助制度へと変更すること等を提案している。

また、加藤助教授らは、地方部におけるバス路線網衰退のプロセスを、以下のように模式化している<sup>(61)</sup>。

- ① 幹線が黒字である場合には、支線も含めた路線網を既存バス事業者が一元的に運営する。
- ② 乗客減により幹線が赤字になると、生活交通路線補助を受けるようになるが、補助要件を満たさない支線部については、市町村単独補助路線や自治体運営バスに移行して存続するか、廃止となる。
- ③ 幹線部の乗客減が著しくなると、補助要件を満たすため、乗客の少ない末端部を切り離す。

(60) 従来の広域・幹線的路線と、市内路線であった総合病院～市街地間路線とを統合して1系統とし、総合病院へのアクセス性を高めたケース等が挙げられている。

(61) この段落と次の段落の記述については、加藤博和・福本雅之「第36回土木計画学研究・発表会（平成19年11月）：地方部における幹線路線バス再生方策検討に関する基礎的研究」  
〈<http://www.urban.env.nagoya-u.ac.jp/sustain/paper/keikaku/36kato.pdf>〉を参照。

- ④ 短縮した幹線でも乗客減が進むと、自治体運営バスへの移行が余儀なくされ、支線部の運行も見直さざるを得なくなる。

バスは、鉄道に比べると乗継に対する抵抗が大きいと、幹線部と支線部、民間事業者路線と自治体運営路線が分断され、ダイヤ・運賃面での連続性も担保されなくなると、路線網全体での利便性が低下し、支線部だけでなく幹線部においても利用者が減少する。

国土交通省は、平成18年度から、生活交通路線を短縮し、その区間についてより効率的な運送方法により運行を継続する場合を対象とする「生活交通再生路線運行費補助金」を新設したが、それほど使われていない<sup>(62)</sup>。加藤助教授らは、その原因として、切り離された生活交通再生路線への補助は1年限りで、その後は市町村単独補助路線として運行しなければならないこと、生活交通再生路線の部分は、幹線である生活交通路線と分断されてしまうため、その間の結節をどう担保するか考えなければならないことを挙げている。

## 2 事業運営上の工夫

事業運営上の工夫としては、①自治体主導の事業効率化、②NPO等の活用、③資金調達上の工夫等が考えられる。

### (1) 自治体主導の事業効率化

乗合バス事業の経営難に対応するには、地域の実情に合わせた事業の効率化の努力も必要であり、当該事業者のみならず、地域の自治体においても積極的な取組みが求められる。

そうした取組みの一例として、京都府綾部市

の「あやべ市民バス（通称：あやバス）」が挙げられる<sup>(63)</sup>。綾部市は、民間のバス会社が破綻した後、市が直轄でバス事業を手掛け、以前より低いコストで質の高いサービスを実現させている。

平成16年1月、綾部市において、1日当たり116便のバスを運行していた京都交通が会社更生法の適用を申請した。その時点では、日本交通が経営を引き継ぎ、バスの運行が維持されることが考えられていたが、同年11月に日本交通が提示した再建案は、路線及び運行本数を縮小する一方で、補助金を引き上げるという内容であり、市としては受け入れられないものであった。同年12月に、市内バス路線対策検討委員会は、市独自のバスを走らせることを決め、翌年4月から「あやバス」の運行が開始された。「あやバス」の路線ネットワークは6路線15系統で、基本的には京都交通時代の路線を継続している。運営主体は綾部市であるが、実際の運行は京丹タクシーに一括委託されている。

「あやバス」の6路線のうち、東西線、志賀南北線、上林線（市立病院前～於身）は、通常の定時路線として運行が行われているが、上林線の一部（於身～大町バスターミナル等）、西坂線、篠田桜が丘線、黒谷西八田線のように利用者が相対的に少ない路線では、採算性を考え、予約型乗合タクシー<sup>(64)</sup>が採用されている。

平成18年度の6路線合計の乗車人員は21万5,213人（1日平均590人）で、運行収入は約4700万円であった。運行経費は1億500万円と見込まれているため、残りの約5800万円について補助が必要となるが<sup>(65)</sup>、補助は京都府と綾部市で折半することになっているので、綾部市の負

(62) 平成19年度の補助実績は、路線運行費補助が2事業者に対して約224万円、車両購入費補助が2事業者に対して約791万円。

(63) 以下の「あやバス」に関する記述については、特にことわりがない限り、四方八洲男「公が主体となったバス事業の運営—綾部市（あやバス）の取り組みから—」『運輸と経済』67巻8号、2007.8、pp.68-76；綾部市ホームページの「あやバスの利用状況」〈<http://www.city.ayabe.kyoto.jp/html/fureai/ayabus/joukyo.html>〉を参照。

(64) 電話等で事前に予約をして利用する乗合タクシーで、時刻表に基づき運行されている。あやバスの場合は、乗車時刻の1時間前までにバス予約センターに電話をかけ、利用者の名前、電話番号、乗車人数、乗車する便、乗車するバス停、降車するバス停を伝える。

担分は約2900万円となる。この数字を京都交通時代の最終年である平成16年度に市が補助した約4200万円と比べると、いかに大幅なコスト削減を実現させたかがわかる。

「あやバス」が利用者を増加させた要因としては、新規路線の開設や主要路線の増便による利便性向上、定時路線のダイヤパターンの統一、運賃の割引等が考えられている。最も大きなプラス効果としては、高齢者が外出する機会が増えたことが挙げられている。

路線網の拡大に対する要望が多く聞かれるが、直ちに拡大することは財政的に難しい。綾部市の四方八洲男市長は、切実なニーズがある場合には、住民による自主運行バス（市も一定の補助を行う）の検討を薦めている。四方市長は、自主運行バスの実現には、住民のコンセンサスを整えるという難題を解決しなければならないが、与えられるのが当然と思っていたバスへの見方を変え、自分たちの足は自分たちで守るという意識が植え付けられれば、成功している。

その一方で、経営努力が期待したような利用者増に結び付いていない宝塚市の循環路線バスのような例もある<sup>(66)</sup>。宝塚市は、昭和60年以來の要望を受け、平成14年3月27日に、それまで公共交通の空白・不便地域であった市内山手地域において循環路線バスの運行を開始した。平成17年度（平成16年10月1日～平成17年9月30日）における2路線（仁川循環線、売布循環線）合計の1日平均利用者数は544.8人で、頭打ちの状態にあり、事業主体である宝塚市が目標とする700人との開きは埋まっていない。

宝塚市は、市税による運行補助（月数十万円程度）の削減を目指している。運行時間短縮による人件費削減を図る目的で、平成14年5月か

ら休日ダイヤを導入しているが、利用者の減少を招いただけで、経営改善には結び付いていない。運行主体である阪急バスは、年齢の若い運転手を採用し、固定的にシフトを組む等、経費削減のために様々な工夫を行っている。同社は、社会的責任からバスの運行に協力しているのであり、宝塚市の補助が無ければ、運行を継続することはできないと考えている。

## (2) NPO等の活用

乗合バス路線を維持するための財源を広範囲に求めるべきだとする意見もある。前田善弘氏（九州大学大学院比較社会文化学府博士後期課程）は、利用者以外の負担の担い手（補助主体）が不可欠であるということ認識した上で、「採算があうかどうか」、「赤字をどう補填するか」といった発想から、「誰がどのように運行費をまかない、どの程度負担するか」といった発想への転換が重要であると考えている。また、NPO主導型バスの登場とともに、沿線住民から徴収する会費負担や協賛企業・団体などからの支援金が、バス運行の新たな財源として注目を集めており、費用負担の検討にあたっては、その点も考慮に入れる必要があるとしている<sup>(67)</sup>。

前田氏は、自治体コミュニティバスやNPO主導型バスについて、その意義を認めながらも、どこでも容易に導入可能ではないという点から、地方バスの諸問題を解決する打開策としては限界があると考えている。そして、両者の欠点をカバーしあえるような新しい枠組みとして、自治体はバス運行の計画主体・補助主体として積極的に関与するが、自治体コミュニティバスのようにすべての面倒をみるのではなく、全体のコーディネーター役を果たすという形を

(65) 京都交通時代の最終年である平成16年度の国、京都府、京都市の補助金額の合計は、約7161万円であった

(66) 以下の宝塚市の循環路線バスの記述については、伊藤秀和「公共交通空白地域におけるバス路線導入の現状と課題—宝塚市を例に一」『日交研シリーズ、A』402号、2006.7、pp.1-29を参照。

(67) 前田善弘「地域バス交通の形態比較と将来像—責任分担と費用負担を中心に—」『運輸と経済』66巻11号、2006.11、p.73。

考えている。

前田氏は、地域社会や地域住民には、行政にお願いするだけの受身的意識から脱却し、地域の足を地域自らの手で守り育てる「育成意識」を高める活動を求めている。全体の運行費用のうち「利用者負担」で賄えない分について、「行政負担」は、際限のない増大を防ぐため、限度設定や目標設定を明確にする。その上で、残りの分について、利用促進活動により「利用者負担」の割合を高める努力をする。それでも足りない分については、「地域負担」（沿線住民からの会費や協賛企業・団体からの支援金）を導入する一方で、運行主体となる民間事業者は、コスト削減に努め、トータルの運行費用の縮小を図るという仕組みである<sup>(68)</sup>。

NPOを活用し、地域住民主体のバス運行を行っている例としては、三重県四日市市の「生活バスよっかいち」が挙げられる<sup>(69)</sup>。四日市市北部の羽津・東垂坂地区で昭和20年代から運行されていた三重交通バス垂坂線は、利用者の減少により、平成14年5月で廃止された。羽津いかるが町自治会が廃止直前に行った住民アンケートで、買物、病院へのアクセス手段が無くなるのは困るという回答が多数を占めたことから、市に対してバス路線の存続または代替措置の要望が行われたが、適切な回答は得られなかった。

その後、隣接する東垂坂町の協力も得ながら、生活バスの運行に向けて計画が進められ、最終的には、NPO法人「生活バス四日市」が、三重交通四日市営業所に運行を委託し、29人乗りのバスを1台走らせるという形で地域の足が確保された（平成14年11月から試験運行を行い、

平成15年4月に本格運行を開始）。運賃は100円で、9.5kmの路線を2時間間隔で1日5.5往復している（停留所は31箇所）。バスの運営は、利用運賃、バス路線沿線の協賛事業者からの協賛金、市の補助金で賄われている<sup>(70)</sup>。1日平均の利用者数は100人程度と、路線バスの廃止直前に比べて3～4倍増加しており、潜在的な需要の掘り起こしに成功している。

### (3) 資金調達上の工夫

自治体が、乗合バスの確保策に取り組むに当たっては、多くの場合、何らかの財政支出が伴い、その財源が問題となるが、現行制度の枠内でも更に工夫が可能との見方もある。

香川正俊熊本学園教授は、財政力が脆弱な過疎地域等でも、乗合バスを補助するための資金調達は可能であると考え、地方における独創的なアイデアの考案を求めている。香川教授は、過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）等、地方の振興を図る法律に定められた指定地域で行われる交通関連補助事業は道路整備に重点が置かれているが、真に自立した地域の再生を図るのであれば、地方バス路線等に対する補助に切り替えまたは重点を移す方策を模索する必要があると主張している<sup>(71)</sup>。

その場合、地方自治体の施策や財政出動に対する市民の関心付けと、情報公開に基づく市民コントロール権の確保が重要で、地方バスの例ではないが、用途が明確で共感できる性格のものであれば、条件が悪くても資金が集まる例として、千葉県我孫子市の住民参加型ミニ公募債の例を挙げている<sup>(72)</sup>。ミニ公募債については、発行額が増加するにつれ、売れ残るケース

(68) 同上, pp.78-79.

(69) 以下の「生活バスよっかいち」に関する記述については、公式サイト〈<http://www.rosenzu.com/sbus/>〉の情報を参照。

(70) 内閣府『平成16年版 国民生活白書』の「守らなくてはならない住民の足、守ろう自分たちのバス NPO法人 生活バス四日市」(pp.36-37)によると、「生活バスよっかいち」の運営は、バス運行で得られる事業収入10万円程度、運行ルートにある地元の大手スーパーや病院等の協賛金50万円、市の補助金30万円で賄われている（月当たり）。

(71) 香川正俊「不可欠な公共交通機関の維持をめぐる制度的・財政的枠組みの在り方について—地方鉄道と地方バス路線の維持を中心に—」『熊本学園大学経済論集』12巻3・4号, 2006.3, pp.64-66.

も出てきているようであるが、地域住民の意識を高める意味からも、選択肢の一つとして検討する価値はあるように思われる。

### 3 新たな財源の確保

乗合バスのような公共交通に対する財政補助について論じる際、欧米諸国は、日本より公共交通に高い社会的意義を見出しているため、手厚い補助が行われているという点が強調されることが多い。米国のボストン、サンフランシスコ、ポートランド、ドイツのベルリン、ボン、フランスのパリ、ルーアン等、欧米諸都市における公共交通の運営費に対する公的補助率は、概ね60%を超え、80%に達しているケースも見られる<sup>(73)</sup>。

このように手厚い補助が行われる背景には、「欧米では、公共交通が運賃収入だけで運営費を賄うことは不可能という基本的認識のもと、運営補助を前提に公営交通が運行されている」<sup>(74)</sup>状況がある。補助を行うための財源も確保されており、例えば、ドイツでは、道路特定財源とされていたこともある鉱油税の収入の一部を、乗合バスや路面電車のような近距離公共交通の整備・運営のために使っている<sup>(75)</sup>。

欧米と日本では補助制度が異なるため、同じ条件で比較可能なデータを得ることは難しいが、日本の場合、「乗合バス事業者の収支率はここ10年ほど80%前後で推移しており、収入不足分をほぼ公的補助でまかなう構造となっている」とする分析はある<sup>(76)</sup>。

こうした点をふまえて、公共交通に対し欧米諸国に近いレベルの財政支援を行うべきだとする論者は少なくない。次に、そのような意見を

含め、三位一体改革による交付税と補助金の削減により、路線バス等の公共交通の運行補助のための財源確保が厳しくなっている状況を問題視し、財源捻出を目的とした制度改革が必要だとする意見を2点紹介する。

前述の飯野教授は、本来、地域の交通政策としてトータルに考えなければいけない問題を、公共交通の枠内だけで解決しようとしても、公共交通の再生には結び付かないと考え、そのような事態を打開する手だてとして、道路特定財源の見直しと交通目的税の必要性について言及している<sup>(77)</sup>。

飯野教授は、米国やドイツで道路特定財源から公共交通整備への資金流用がなされ、高い補助率が達成されていることを指摘し、我が国でも、道路整備がもたらした社会的コストを十分考慮し、バランスのとれた交通体系を実現するため、道路特定財源の用途を公共交通の整備と運営財源に振り向けることが必要であるとしている。

また、公共交通の運営に関し、運賃収入で事業費を賄おうとする「独立採算原則」から脱却し、移動のしやすさや環境に優しいといった「生活の質」の追求に発想を転換することを求め、住民自身に公共交通を支える主体であることを意識させる方法の一つとして、経費の一部を「交通税」という形で負担する仕組みの導入を提案している<sup>(78)</sup>。

「独立採算原則」からの転換は、都市計画と交通計画の連携を求める観点からも支持されている。石田東生筑波大学大学院教授は、経済合理性、効率性、快適性、利便性の追求の結果、現出している現在の都市構造を良い形に誘導す

(72) 我孫子市は、平成16年11月、市民の自然保護運動によって守られてきた旧利根川の風情を残す自然空間（湖沼）を保全するための財源の一部（2億円）を市民債に求め、「オオバンあびこ市民債」（年利0.58%）の募集を行ったところ、国債（年利0.80%）より年利が低いのに、10億3150万円もの応募があった。

(73) 中谷幸太郎「公営交通事業の経営改善について考える」『地域経営ニュースレター』41号、2002.1、p.3.

(74) 同上

(75) 青山吉隆・小谷通泰編著『LRTと持続可能なまちづくり』学芸出版社、2008、p.99.

(76) 加藤・福本 前掲注57

(77) 飯野 前掲注31、pp.132-136.

るため、「例えば、公共交通へ税金を投入することにより公共交通のサービスレベルの向上を採算性と切り離して実現できる仕組み、大規模商業施設や事務所は公共交通の便利な地区に立地を限定するといった土地利用規則と交通行動と連動させる仕組みなど、従来の我が国の伝統的制度では困難であった新しい制度と仕組みを本格的に議論すべき時が来ているように思われる」と述べている<sup>(79)</sup>。

## おわりに

今後、高齢化が更に進み、交通弱者の数が増えれば、地域の足の確保を求める声が増加し、バス事業者や行政に対する要求が一層厳しいものになることが予想される。補助金への安易な依存が許されなくなったバス事業者は、潜在的な需要を掘り起こすため、既に紹介した営業努力の他にも、ICカード<sup>(80)</sup>や特殊定期<sup>(81)</sup>の導入等、様々な取り組みを行っている。

しかし、そのような自助努力には限界があり、いずれ根本的な制度の見直しが検討される場面が出て来るであろう。その際、財政的な支援水準の引き上げが選択肢の一つとして提示されることも考えられるが、欧米の水準に近づけるには大幅な制度変更が必要になることから、実現には時間をかけた論議・検討を要するものとみられる。当面は、現行制度の枠組みの中

で、公共交通に対する需要を喚起し、事業の効率化、住民と企業の連携等を図る方策を模索することになるのではないかとと思われる。

(社)公営交通事業協会<sup>(82)</sup>が平成18年8月に発表した「公営バス事業の役割(意義)とこれからのあり方研究会報告書」においても、公営バスの存在意義を見直し、経営健全化に努め、市民の合意を得た財政支援を受けながら、安定的な事業の継続を図っていく必要があると結論付けられている。また、同報告書では、交通問題を「モビリティ」だけでなく「まちづくり」の観点から捉えることが重要で、それには行政施策との連携の他、交通施策への市民の参画、市民に対する情報発信等が必要になるとしている<sup>(83)</sup>。

現行制度の枠組みの中で乗合バスの運行維持策を有効に機能させるには、地域にとって不可欠な公共交通は自分たちの手で守るという意識が浸透しているかどうかが重要なポイントになる。第166回国会において「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(平成19年5月25日法律第59号)が成立したことにより、市町村は、公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、地域住民等の地域の関係者と一体となって、地域公共交通の様々なニーズ、課題に取り組むための地域公共交通総合連携計画を作成すること、また、その計画の作成及びその実施に係る連絡調整を行うための協議会を組織することができ

(78) 例えば、フランスの交通税は、各都市圏が一定の地域に立地する従業員数が9人を超える事業所(民間企業+行政機関)に対し、従業員の給与総額に一定の税率をかけた額を課税するというものである。1971年に最初にパリ首都圏で導入された交通税は、1973年からは地方都市圏にも拡大された。当初、交通税の用途は、公共交通の新線建設に限られていたが、現在では、運営によって生じる赤字補填まで拡大されている(宇都宮浄人『路面電車ルネッサンス』新潮社、2003、pp.120, 121を参照)。

(79) 石田東生「公共交通の利用促進に向けて」『国土交通』78号、2007.6、p.23。

(80) ICチップが内蔵されており、定期入れに入れた状態でもカードリーダーにかざすことにより、運賃の取受が可能になる。また、交通事業者間や交通モードを超えた相互利用が可能となるため、鉄道利用等から波及する利用者の増加も期待されている。

(81) 例えば、1万円で札幌市内全路線が1か月乗り放題になるJR北海道バスの「のり乗りバス」。

〈<http://www.jrhokkaidobus.com/ticket/ticket02.html>〉

(82) 公営交通事業を経営または経営しようとする地方公共団体が会員。公営交通の経営に関する諸問題の解決に協力することを通じて、地方自治の健全な発展に資することを目的としている。

(83) 公営交通事業協会HP、「公営バス活性化への取組『公営バス事業の役割(意義)とこれからのあり方』研究会報告書の概要」pp.1-5。〈<http://www.mtwa.or.jp/h18ggai.pdf>〉

るようになった。公共交通について地域で考える環境の整備が進む中で、実際に制度がどう活用されるか注目される。

公共交通に関し、一般的な啓蒙活動に加え、このような制度を活用して社会的意義について議論する機会を増やし、その結果を積極的に広報していけば、住民の当事者意識が徐々に高まり、結果として採り得る対応の選択肢が拡大する。気が付いた時には手遅れという事態を避けるためにも、公共交通の社会的意義について今

から地道に問題提起をしていくことが必要だと思われる。乗合バスについては、それぞれの路線が現在どのような状況にあるか、実態を正確に把握した上で、必要な路線を守るための創意工夫をどのようにして引き出すか、地域全体で知恵を絞ることが求められている。

国としても、各地の状況展開をふまえつつ、現行制度の見直しや支援体制の充実を図っていく必要があると考えられる。

(やまざき おさむ)