

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	地域公共交通の維持に向けて—現状及び近年の施策—
他言語論題 Title in other language	Recent Issues and Policies for Maintaining Municipal Public Transportation Systems
著者 / 所属 Author(s)	古川 浩太郎 (FURUKAWA Kotaro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主任調査員 国土交通調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	836
刊行日 Issue Date	2020-09-20
ページ Pages	99-118
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	移動することは個人の基本的権利であるとされる。地域住民の移動の手段をいかに確保するかという観点から、乗合バスを中心とする地域公共交通機関の現状及び近年の主要な施策について概観する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 地域公共交通の維持に向けて

## —現状及び近年の施策—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主任調査員 国土交通調査室 古川 浩太郎

### 目 次

はじめに

#### I 移動の権利と公共交通機関

- 1 個人の生活と公共交通機関
- 2 移動の権利（交通権）

#### II 地域公共交通機関の現状

- 1 地域公共交通機関の衰退
- 2 乗合バス事業の現状
- 3 乗合バス撤退後の代替交通手段

#### III 地域公共交通機関を維持するための施策

- 1 地域が主体となった公共交通機関の維持
- 2 競争政策の見直しによる路線の維持

おわりに

キーワード：交通権、地域公共交通機関、乗合バス、地域公共交通活性化再生法、競争政策

## 要 旨

- ① 現代の高度に発達した経済社会において個人が生活を営む上では、移動を行うことが不可欠である。特に、高齢化の進行により自動車を運転することができない人が増加することが予想されることから、移手段としての公共交通機関の重要性が高まっている。
- ② 移動は、人間の基本的な権利としても捉えられてきた。1980年代以降、「交通権」の概念が提唱されている。地域住民の移動の権利を守るために、公共交通機関を維持することが課題となる。
- ③ 地域公共交通機関は、人口の都市への集中、少子高齢化等の影響を受けて経営状況が悪化している。乗合バスの利用者数は、過去50年間で約57%減少した。また、乗合バス事業を支える運転者の不足及び高齢化が深刻な状況となっている。
- ④ 公共交通機関を維持するため、行政や地域が主体となった対策が採られるようになった。平成19(2007)年、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が制定され、生活路線の維持・確保が図られてきた。同法は、直近では、令和2(2020)年の第201回国会において改正が行われた。この間、平成25(2013)年には、交通に関する基本理念や基本事項を定めるとともに、総合的・計画的な施策の推進を目的として、交通政策基本法が制定されている。
- ⑤ 競争政策の見直しも行われた。第201回国会において「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」が制定され、これまでは独占禁止法の規定が障害となって行うことができなかった乗合バス事業者間の協議を行うことが可能となった。これによって、運行ダイヤの調整、運賃収入の再配分等を行い、過疎路線等の存続が図られることとなった。
- ⑥ 我が国では、地域公共交通サービスは長期にわたり、民間企業の収益事業として提供されてきた。近年の施策は、このような事業形態を見直すものであるといえる。地域公共交通機関を維持していくことは容易ではないが、乗合タクシーや自家用有償運送等、幅広い選択肢を検討するとともに、地域住民の交通権をいかに守るかという視点を見失わないようにしたい。

## はじめに

近年、高齢者による交通事故が多発している。警察庁の統計によると、令和元（2019）年における75歳以上の高齢運転者による死亡事故は、401件に上った<sup>(1)</sup>。また、免許人口10万人当たりの死亡事故件数は、75歳未満の運転者が3.1であるのに対し、75歳以上の運転者は6.9、80歳以上の運転者は9.8であり、年齢が高くなるほど事故発生の確率が上昇していることが分かる<sup>(2)</sup>。

このような中、運転免許を自主的に返納する高齢者が増加している。令和元（2019）年における運転免許の申請取消（自主返納）件数は601,022件であり、前年（421,190件）を大幅に上回った<sup>(3)</sup>。このうち、75歳以上の高齢者によるものは350,428件（返納件数全体に占める比率は58.3%）であったが、やはり前年（292,089件）に比べて増加している<sup>(4)</sup>。

一方では、運転免許返納後の移動手段の確保が新たな課題となる。運転免許の自主返納者に対しては、多数の地方公共団体において、乗合バス、タクシー等の利用に際して支援措置が講じられている<sup>(5)</sup>。しかし、公共交通機関が発達している大都市圏を除く地域では、日常の移動手段として自家用車に依存する比率が高い。平成30（2018）年度における自家用車による国内旅客輸送量（人ベース）は約642億人であり、公共交通機関の中で最も多い鉄道（約253億人）の約2.5倍となっている<sup>(6)</sup>。

自家用車への依存度の高さは、自ら自動車を運転することができない人々にとっては、移動に際しての障壁の高さに直結する。これを低減し、心身両面での負担を感じることなく移動することができるためには、公共交通機関の存在を欠くことはできない。自家用車が移動手段の中心となる状況にあっても、誰もが移動したいときに自由に移動することができるように、必要な路線を維持していくことが求められる。

本稿においては、移動の機会及び手段をいかに確保するかという観点に立ち、我が国における地域公共交通機関が置かれた現状について、乗合バス事業を中心に取り上げる。また、地域公共交通機関の維持・活性化を図るため、近年取り組まれている主要な国政上の施策について紹介することとしたい。

## I 移動の権利と公共交通機関

### 1 個人の生活と公共交通機関

社会の構成員としての個人が、職業や私的な活動を通じて生活の営為を持続していくために

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和2（2020）年8月14日である。

(1) 前年（平成30（2018）年）の件数（460件）よりは減少している。警察庁交通局「令和元年における交通死亡事故の発生状況等について」2020.2.13, p.6. <[https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/jiko/R1shibou\\_tokucyo.pdf](https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/jiko/R1shibou_tokucyo.pdf)>

(2) 同上

(3) 自主返納件数が大きく増加した背景には、平成31（2019）年4月に東京都豊島区で87歳の高齢者が運転する自動車が暴走し、母子が死亡した事故、同年6月に福岡市早良区で81歳の高齢者が運転する自動車が暴走して運転者と同乗していた妻が死亡した事故等、重大事故が相次いだこと等があると考えられている。「免許返納最多60万人 高齢者事故 影響か」『日本経済新聞』2020.3.10.

(4) 「運転免許の申請取消（自主返納）件数と運転経歴証明書交付件数の推移」警察庁ウェブサイト <[https://www.npa.go.jp/policies/application/license\\_renewal/pdf/rdhtransition.pdf](https://www.npa.go.jp/policies/application/license_renewal/pdf/rdhtransition.pdf)>

(5) 「高齢運転者支援サイト」一般社団法人全日本指定自動車教習所協会連合会ウェブサイト <<http://www.zensiren.or.jp/kourei/return/relist.html>>

(6) 国土交通省編『令和元年度交通の動向 令和2年度交通政策（交通政策白書）』2020, pp.31-32.

は、徒歩により、又は各種の交通機関を利用して移動することが必要となる。特に、現代の高度に発展した経済社会においては、移動手段としての交通機関が生活に不可欠な社会資本としての役割を果たしていることは論を待たない。

安部誠治関西大学教授は、「生活空間が拡張し、職住分離が進んだ現代社会では、都市でも農山漁村でも、人々は自家用自動車やバス、鉄道などの交通機関に依存しなければ、もはや生活・労働を営むことはできなくなった。換言すれば、交通は人間の基本的な生活条件の一つとなるに至ったのである。」<sup>(7)</sup>と述べ、交通機関が果たす役割の大きさに言及している。特に、高齢化の急速な進行により、「交通弱者」、「移動制約者」等と呼ばれる、自動車を運転することができない人々が増加していくことが予測される中、地域における移動手段を確保すること、とりわけ鉄道や乗合バスを始めとする公共交通機関を維持することの重要性が高まっている。

公共交通機関の特徴は、第1に、サービスを不特定多数の人が利用すること、第2には、サービスの持つ必需性であり、この両者が不可分の関係で存在していることであるとされている<sup>(8)</sup>。青木亮東京経済大学教授は、公共交通機関が提供するサービスが社会生活や経済活動を営む上で不可欠であることを指摘し、「たとえ利用者が少なくとも、人々の生活に不可欠なサービスであることが、供給維持を正当化する根拠となる。さらに、費用構造（自然独占性<sup>(9)</sup>など）や社会的な制約からサービスの供給者が限定される（独占や寡占）結果、市場メカニズムが有効に機能せずに市場の失敗が発生するため、政府による介入や補助金支給が必要になる」として、公共交通機関を公的な財源によって維持することの意義を説明している<sup>(10)</sup>。

## 2 移動の権利（交通権）

### (1) 「交通権」の概念

移動することは、また、人間の基本的な権利としても位置付けられてきた。その1つの類型として、1980年代から提唱されるようになった「交通権」の概念を挙げるができる。これは、住民の移動が制約を受けると日常生活や文化生活、社会参加が極めて貧困になり、極端な場合は生存権を脅かされることにつながることから、国家や地方公共団体は、国民・住民の生存を保障する責務を負い、全ての人に移動を平等に保障する責務を持つという考え方に基づく権利である<sup>(11)</sup>。例えば、1982年にフランスにおいて制定された「国内交通基本法」(Loi d'orientation des transports intérieurs: LOTI)においては、「交通に関する権利」(droit au transport)が明記された<sup>(12)</sup>。ここでは、交通権は、①全ての利用者の移動の権利、②交通手段の選択の自由、③財貨の輸送を自ら実施するか又はこの輸送を交通機関若しくは企業に委託するに当

(7) 安部誠治「交通権の意義とその必要性」『IATSS review』37(1), 2012.6, p.15.

(8) 青木亮「過疎地域の公共交通代替策に関する考察」『農業および園芸』95(3), 2020.3, p.196.

(9) 資源の稀少性や規模の経済性が存在すると、市場が1社で独占される可能性が高い。電力、ガス、水道、鉄道等の費用削減型の産業では、企業規模が拡大するにつれて平均費用が削減し、自然独占が成立する。金森久雄ほか編『有斐閣経済辞典 第5版』有斐閣, 2013, p.523.

(10) 青木 前掲注(8)

(11) 土居靖範ほか編著『地域交通政策づくり入門—人口減少・高齢社会に立ち向かう総合政策を— 増補改訂』自治体研究社, 2017, p.16.

(12) フランス国内交通基本法の内容及び制定に至る経緯については、例えば安部誠治「第九章 交通権にもとづく公共交通再生の試み—国内交通基本法の制定とフランスの国鉄改革—」交通権学会編『交通権—現代社会の移動の権利—』日本経済評論社, 1986, pp.233-258; 上田貴雪「フランスの国内交通基本法」『外国の立法』No.216, 2003.5, pp.146-152. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000501\\_po\\_21606.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000501_po_21606.pdf?contentNo=1)>; 一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける地域の交通政策」『CLAIR REPORT』No.487, 2019.10.11, pp.2-3等を参照。

たって全ての利用者に認められる権利、及び④交通手段とその利用方法に関して利用者が情報を受ける権利という4つの内容から構成されている<sup>(13)</sup>。その後、2010年には新たに「交通法典」(Code des transports)が制定され、LOTIの多くの条文が交通法典に統合された<sup>(14)</sup>。

## (2) 我が国における「交通権」の議論

我が国においては、交通(移動)を人間の基本的権利として明記した法律は存在しないが<sup>(15)</sup>、交通権の思想は、1970年代に各地で発生した「障害者の生活圏拡大運動」や「福祉のまちづくり運動」にその出発点を求めることができる<sup>(16)</sup>。昭和61(1986)年には、交通を権利として探求することを目的とする団体として、交通権学会が設立された。同学会によって策定された「交通権憲章(1998年版)」の前文では、「交通権とは「国民の交通する権利」であり、日本国憲法の第22条(居住・移転および職業選択の自由)、第25条(生存権)、第13条(幸福追求権)など関連する人権を集合した新しい人権である。すなわち、現代社会における交通は、通勤・財貨輸送などの生活交通はもちろん、物流・情報など生産関連交通、旅行などの文化的交通、さらに災害救助の交通など広範にわたるため、国民が安心して豊かな生活と人生を享受するためには交通権の保障と行使が欠かせない<sup>(17)</sup>と定義付けられている。また、経済学者の宇沢弘文(1928-2014)は、交通権学会の設立とほぼ同じ時期に、「交通サービスは、医療サービスと並んで、市民の基本的権利を構成するもっとも重要なものであるといえよう。ところが、日本ではこの点にかんして必ずしも十分な議論がなされてこなかった。」<sup>(18)</sup>と述べていた。地域社会における公共交通機関の存在は、移動の手段であることにとどまらず、個人の基本的な権利や尊厳を擁護することにも結び付く。

しかし、我が国では、人口減少地域を中心に、利用者数の減少によって経営環境が悪化した乗合バスや地域鉄道の路線廃止や縮小が繰り返されてきた。公共交通機関を失うことは生活の質的低下をもたらし、更なる人口減少を招くおそれがある。このような中で、いかにして地域住民の移動の権利を守り、日常的な社会・経済生活を持続させるための根幹的な手段として、公共交通機関を維持していくかが課題であるといえよう。

## II 地域公共交通機関の現状

地域の生活や経済を支えるとともに、住民の移動の権利を確保する役割を担う公共交通機関は、我が国においてはどのような状況に置かれているのであろうか。本章では、地域の生活に最も密着した公共交通機関である乗合バスの現状を中心に取り上げながら概観することとしたい。

(13) 安部 同上, pp.244-245.

(14) 安部 前掲注(7), p.19; 西田敬「フランスにおける交通法典の制定—国内交通基本法の全面再編について—」『交通権』29号, 2012.4, p.38.

(15) 我が国においては、民主党及び社会民主党によって、平成14(2002)年6月及び平成18(2006)年12月の2回にわたり、「移動権」の保障、交通体系の総合的整備等を主な内容とする「交通基本法案」が共同提案された。香川正俊『地域公共交通の活性化・再生と公共交通条例』日本評論社, 2017, p.91.

(16) これらの運動は、それまで家や施設に閉じ込められていた重度障害者が、「私も外へ出たい」という素朴な要求を掲げて街へ外出するようになったことから始まったとされる。日比野正巳「第一章 交通権の思想」交通権学会編 前掲注(12), pp.14-15.

(17) 交通権学会編『交通権憲章—21世紀の豊かな交通への提言—』日本経済評論社, 1999, p.2.

(18) 宇沢弘文『公共経済学を求めて』岩波書店, 1987, p.251.

## 1 地域公共交通機関の衰退

加藤博和名古屋大学大学院教授は、「1970年代以降は地域公共交通にとって「失われた40年」であった」と回顧している<sup>(19)</sup>。第2次世界大戦後、人口が急激に増加した大都市圏では、通勤・通学の混雑緩和を目的として都市鉄道を中心とする公共交通機関の整備が急がれ、輸送力の増強が図られた。しかし、大都市圏への人口の集中は、他方では、それ以外の地域における人口流出を招いた。公共交通機関は、利用者の減少に加え、道路整備の進捗<sup>(20)</sup>と自家用車の普及、地域産業の衰退等多様な要因の影響を受けることとなった。さらに、1990年代以降は、地方都市において郊外型の店舗及び自家用車による生活が定着したことに加えて、少子化によって通学利用者が減少したことにより、地域鉄道の利用者の減少に歯止めが掛からなくなったことも指摘されている<sup>(21)</sup>。

これらの要因が、地域公共交通機関の事業経営を強く圧迫することとなった。その結果、地域からの路線の撤退が相次いで行われるようになり、公共の移動手段が消失していった。こうした状況に関して、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（後述）が制定された平成19（2007）年には、「多くの公共交通事業者は、自らの経営努力のみによってはサービス水準を維持することが困難な局面に瀕しており、運行本数の減少に伴うサービス水準の低下や路線の廃止による交通空白地帯<sup>(22)</sup>が各地で見られるようになっている」<sup>(23)</sup>と説明されている。

## 2 乗合バス事業の現状

### (1) 経営の状況

日常生活と密接な関わりを持つ公共交通機関である乗合バス事業は、もとよりこのような状況の例外ではなく、利用者数は長期的に減少傾向にある。乗合バスの輸送人員が最も多かった時期は1960年代後半である。バス事業者の業界団体である公益社団法人日本バス協会の統計によると、例えば昭和42（1967）年度における輸送人員は、約101億1700万人に上っていた。しかし、1970年代以降は、利用者の減少が続いた。近年は若干回復傾向が見られるものの、平成29（2017）年度の輸送人員は約43億4200万人であり、この50年間に約57%の減少となっている<sup>(24)</sup>（図1）。

(19) 加藤博和「地域公共交通網形成が魅力的な地域形成につながるために」『運輸と経済』76(7), 2016.7, p.24.

(20) 第2次世界大戦後の道路整備に際しては、累次にわたる道路整備五箇年計画が策定された。道路整備五箇年計画は、昭和29（1954）年度を初年度として開始され、第12次計画（平成10～14年度）まで実施された。その後は、社会資本整備重点計画に継承された。公益社団法人日本道路協会編『道路政策の変遷』2018, pp.180-356.

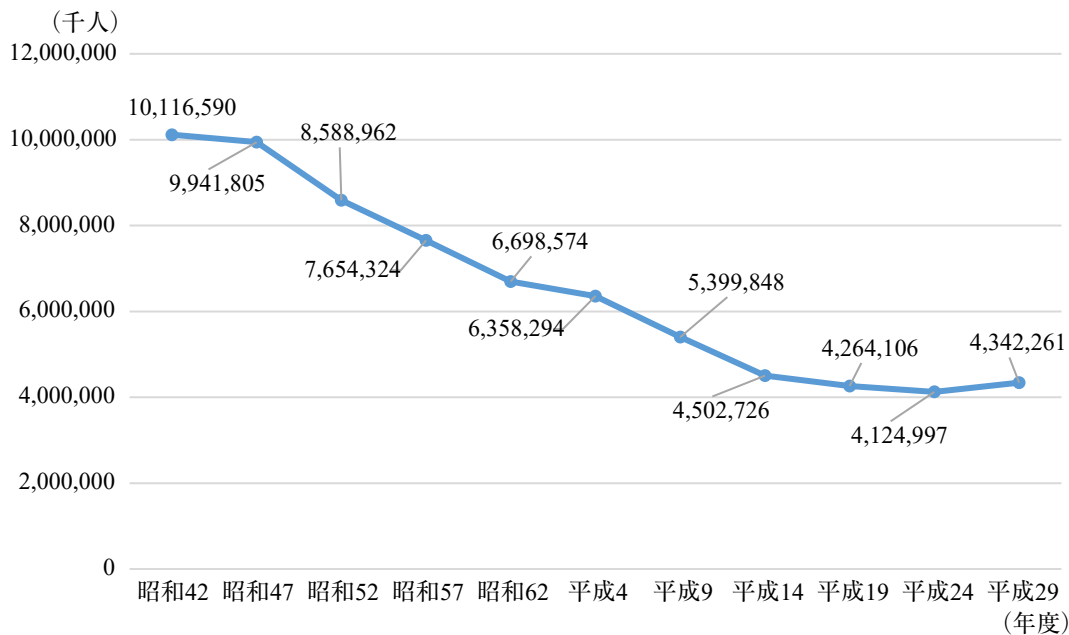
(21) 宇都宮浄人『鉄道復権—自動車社会からの「大逆流」—』新潮社, 2012, p.176.

(22) 交通空白地帯については明確な定義は定められておらず、地域ごとの実情に応じて定義されている。定量的に判断するために、「鉄道駅やバス停から半径〇メートル以上」というように範囲を定めている例が多い。例えば、「バス停から600m、鉄道駅から1km圏外」を交通空白地帯とした場合、その可住地面積は36,433km<sup>2</sup>であり、ほぼ九州全域の面積に相当する。国土交通省「地域公共交通の確保・維持・改善に向けた取組マニュアル」2012.3, p.25. <<https://www.wtb.mlit.go.jp/kinki/content/000010193.pdf>>

(23) 田宮庸裕「(法令解説) 地域が一体となった地域公共交通の活性化・再生の推進—地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(平19・5・25公布 平19・10・1公布 法律第59号)」『時の法令』1795号, 2007.10.15, p.33.

(24) 公益社団法人日本バス協会編『日本のバス事業 2019年度版』2020, pp.1-2.

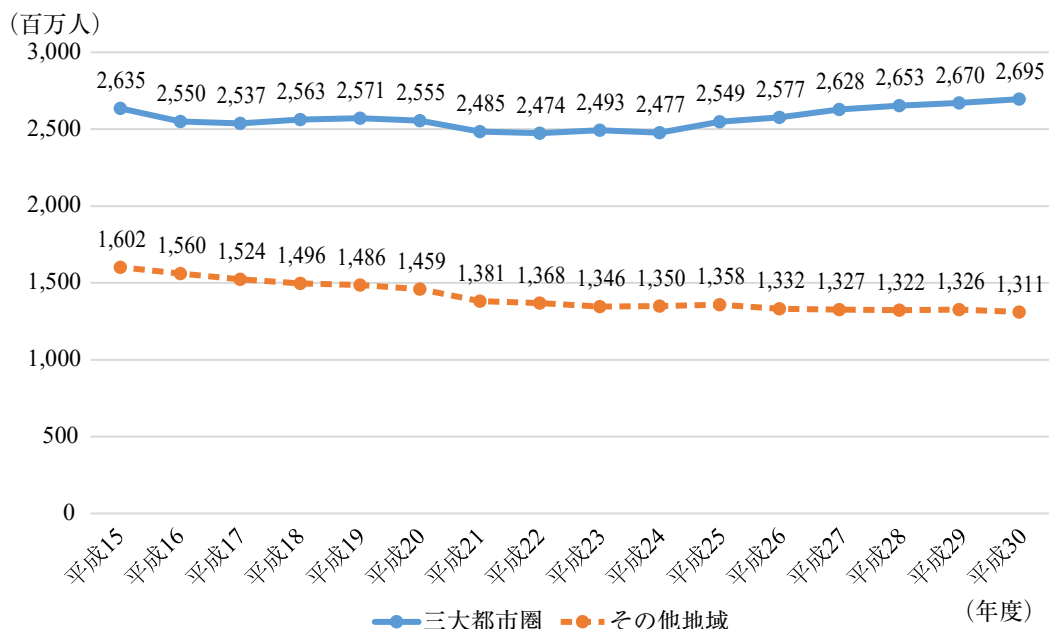
図1 乗合バス輸送人員の推移（昭和42年度～平成29年度。5年ごと）



(出典) 「(表1) 2. 乗合バス輸送状況推移表」公益社団法人日本バス協会編『日本のバス事業 2019年度版』2020, p.2を基に筆者作成。

また、図2は、国土交通省の資料に基づき、過去16年間に於ける三大都市圏及びその他の地域の乗合バスの輸送人員の推移を示したものである。三大都市圏では、近年緩やかな増加傾向が見られるが、その他の地域では、漸減傾向が続いていることが看取できる<sup>(25)</sup>。

図2 地域別に見た乗合バス輸送人員の推移（平成15年度～平成30年度）



(注) 「三大都市圏」：埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、三重、岐阜、大阪、京都、兵庫の集計値。

(出典) 「図表1-3-1-12 都市部・地方部別の一般路線バスの輸送人員、営業収入の推移」国土交通省編『令和元年度交通の動向 令和2年度交通施策 (交通政策白書)』2020, p.70を基に筆者作成。

<sup>(25)</sup> 都市部（三大都市圏）における利用の増加の背景には、都市部における人口や就業者数の増加、訪日外国人旅行者による利用の増加があるとされる。また、地方部（三大都市圏以外の地域）における利用の漸減傾向の背景には、人口減少等が挙げられている。国土交通省編 前掲注(6), p.69.



また、保有車両数 30 両以上の事業者（240 者）を対象に行った調査によると、平成 30（2018）年度における黒字事業者は、このうち 69 者（28.8%）にとどまり、71.3% に当たる 171 者が赤字を計上していた。なお、全体では 380 億円の赤字であった<sup>(26)</sup>。

表 1 は、これを大都市部（三大都市圏）及びその他地域に区分したものである。大都市部では 79 者中 51 者（64.6%）が黒字を計上しているが、その他の地域では黒字事業者は 161 者中 18 者（11.2%）にすぎず、90% 近い事業者が赤字経営となっている。また、経常収支率<sup>(27)</sup>を見ると大都市部では 102.6% であり、収入が支出よりも多くなっているが、地方部では 84.7% にとどまり、大都市部とは逆に、支出が収入を上回っている。

表 1 一般乗合バス事業の収支状況（保有車両 30 両以上：平成 30 年度）（単位：億円 △：マイナス）

地域	収入	支出	損益	経常収支率 (%)	事業者数		
					黒字	赤字	計
大都市部	4,615	4,499	116	102.6	51 (44)	28 (27)	79 (71)
その他地域	2,742	3,238	△ 496	84.7	18 (18)	143 (143)	161 (161)
計	7,357	7,737	△ 380	95.1	69 (62)	171 (170)	240 (232)

(注 1) 高速バス及び定期観光バスを除く。

(注 2) 括弧内の数値は、2 以上のブロックにまたがる事業者について、その重複を除いた結果の事業者数を示す。

(注 3) 大都市部（三大都市圏）とは、千葉、武相（東京三多摩地区、埼玉県及び神奈川県）、京浜（東京特別区、三鷹市、武蔵野市、調布市、狛江市、横浜市及び川崎市）、東海（愛知県、三重県及び岐阜県）、京阪神（大阪府、京都府（京都市を含む大阪府に隣接する地域）及び兵庫県（神戸市及び明石市を含む大阪府に隣接する地域））ブロックの集計値。

(出典) 「平成 30 年度の一般乗合バス事業（保有車両 30 両以上）の収支状況について」2019.12.3. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001318933.pdf>> を基に筆者作成。

これらの点から、人口が集中する大都市部を除き、大半の事業者が赤字経営に陥っている現状がうかがえる。このような中で、路線の廃止が繰り返されており、平成 22（2010）年度から平成 30（2018）年度までの期間に廃止された乗合バス路線は、合計 10,788km（各年度平均 1198.7km）に上る<sup>(28)</sup>。

## (2) 運転者不足と高齢化

さらに、近年の乗合バス事業における切迫した課題として、バスの運行を担う運転者の不足及び年齢層の高さを見過ごすことはできない。バスを運転するために必要な大型第二種免許の保有者数は、徐々に減少している。平成 22（2010）年における同免許の保有者数は約 107 万人であったが、令和元（2019）年には約 87 万人となり、この間に約 20 万人減少した（図 3）。また、図 4 は、令和元（2019）年における大型第二種免許取得者の年齢構成を示すグラフである。これによると、50 歳代が占める比率が最も高く（29.7%）、40 歳代（29.2%）を合わせると全体の 60% 近くに達する。一方、20 歳代は 16.3%、30 歳代は 19.5% と相対的に少なくなっており、バス輸送を支える人材が比較的高い年齢層に偏っている実態がうかがえる。このような状況下において運転者の需給はひっ迫しており、厚生労働省が公表している「一般職業紹介状況」によれば、令和 2（2020）年 5 月時点における「自動車運転の職業」の有効求人倍率は 2.05

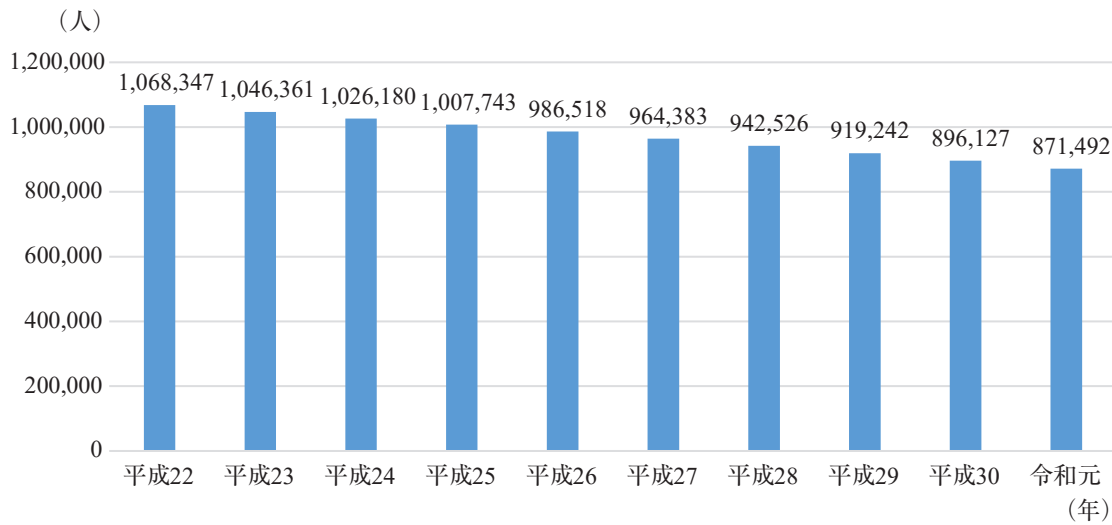
<sup>(26)</sup> 「平成 30 年度の一般乗合バス事業（保有車両 30 両以上）の収支状況について」2019.12.3. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001318933.pdf>>

<sup>(27)</sup> 経常支出に対する経常収入の比率（%）。

<sup>(28)</sup> 国土交通省編 前掲注(6), p.70.

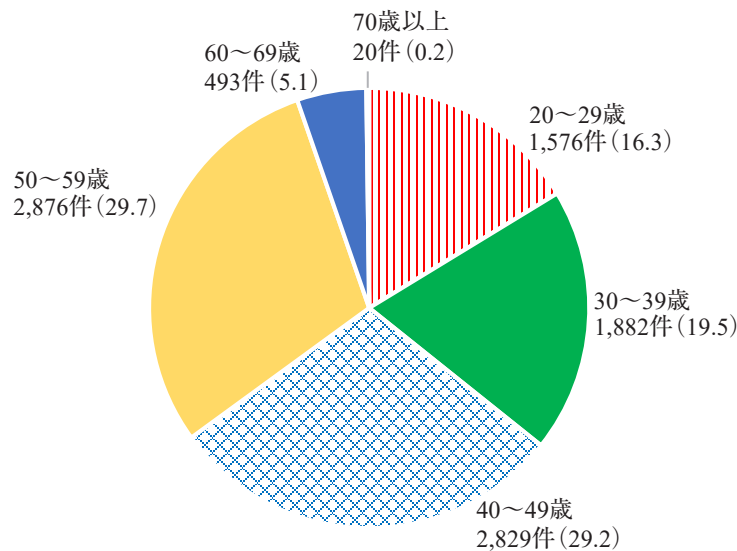
であった。これは、全職業平均（1.02）の2倍を超える高さとなっている<sup>(29)</sup>。

図3 大型第二種免許保有者数の推移（平成22年～令和元年）



(出典) 「男女別、種別別運転免許保有者数の年別推移」警察庁交通局運転免許課『運転免許統計 平成26年版』p.2. <<https://www.npa.go.jp/toukei/menkyo/index.htm>>; 同『運転免許統計 令和元年版』p.2. <[https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/menkyo/r01/r01\\_main.pdf](https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/menkyo/r01/r01_main.pdf)> を基に筆者作成。

図4 大型第二種免許取得者の年齢構成（令和元年）



(注) 括弧内の数値は%。  
 (出典) 「年齢別・種別別併記運転免許証交付件数(計)」警察庁交通局運転免許課『運転免許統計(令和元年版) 補足資料1』p.24. <[https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/menkyo/r01/r01\\_sub1.pdf](https://www.npa.go.jp/publications/statistics/koutsuu/menkyo/r01/r01_sub1.pdf)> を基に筆者作成。

こうした状況をもたらした原因の1つとして、運転者を取り巻く労働環境の厳しさを挙げることができる。国土交通省が「平成28年賃金構造基本統計調査」等に基づいて算出したバス輸送に係る年間労働時間は2,520時間であり、全職業平均(2,124時間)と比較して約19%長

<sup>(29)</sup> 「職業別一般職業紹介状況(常用(含パート))」2020.6.30. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11602000/G35-202005.pdf>>

くなっている<sup>(30)</sup>。一方、賃金の受給状況を見ると、平成 29（2017）年における営業用バス運転者の年間賃金は約 457 万円であり、全職業平均（約 496 万円）と比較して約 8% 低い<sup>(31)</sup>。このような労働環境は、貨物自動車（トラック）運送業とも共通する部分があるが、とりわけ若い世代に対して、職業としての魅力を伝えることができない要因となっていると考えられる。このような中、近年においては、人口が集中する都市部の路線等、一定の利用者数がある乗合バス路線においても、運転者の不足が原因で減便を余儀なくされる事例が見られるようになっている<sup>(32)</sup>。

公益社団法人日本バス協会によれば、多くの事業者があらゆる合理化努力を行っているにもかかわらず、バリアフリーや環境対策等への対応によるコストアップによって極めて厳しい経営状況に陥っており、公的支援なくしては路線を維持することが困難な状況となっている<sup>(33)</sup>。このことは、地域住民、特に公共交通機関に依存せざるを得ない人々の移動の自由が失われかねない状況を意味するものであり、早急に事態の改善を図る必要があるといえよう。

### 3 乗合バス撤退後の代替交通手段

一方、乗合バス事業者の撤退等によって生じた交通空白地域においては、住民の生活を守るために、新たな公共の移動手段を確保しなければならない。我が国では、平成 14（2002）年 2 月に乗合バス事業の規制緩和が実施された。これは、経済成長が減速する中で、地域公共交通の活性化を目指すためには、新規参入の容易化による競争を通じて交通事業者の創意工夫を促し、事業の効率化・活性化及びサービスの多様化等、利用者の利便性を向上させることが必要であるという認識に基づくものであった<sup>(34)</sup>。

これによって需給調整規制（参入規制）<sup>(35)</sup>が撤廃された<sup>(36)</sup>。地域バスサービスを維持するための方策として、従来は、参入規制によって競争を制限して地域独占を認める代わりに、不採

(30) 国土交通省自動車局「自動車運送事業の働き方をめぐる状況について」（建設業・自動車運送事業の働き方改革に関する関係省庁連絡会議 第 1 回連絡会議（自動車運送事業）参考資料）2017.6, p.4. <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hatarakikata/kensetsu\\_jidousya/dai1/haifusiryuu\\_jidousya.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hatarakikata/kensetsu_jidousya/dai1/haifusiryuu_jidousya.pdf)>

(31) 「きまって支給する現金給与額」（月額。「営業用バス運転者」は 319,600 円）及び「年間賞与その他特別給与額」（「営業用バス運転者」は 732,300 円）を年収に換算した数値。全職業平均も同様に算出。厚生労働省政策統括官付参事官付賃金福祉統計室編『賃金構造基本統計調査報告 平成 29 年 第 1 巻』2018, p.2；同編『賃金構造基本統計調査報告 平成 29 年 第 3 巻』2018, p.76。

(32) 例えば、西日本鉄道（西鉄グループ）は、バス運転者の不足を理由として、令和 2（2020）年 3 月のダイヤ改正において、一般路線バス（福岡、北九州及び久留米地区）44 路線及び高速バス 1 路線を対象に減便を実施した。これにより、一般路線バスの走行キロは約 2% 削減された。「News Release 乗務員不足に伴うバスの減便について」2020.2.26. 西日本鉄道株式会社ウェブサイト <[http://www.nishitetsu.co.jp/release/2019/19\\_157.pdf](http://www.nishitetsu.co.jp/release/2019/19_157.pdf)>

(33) 公益社団法人日本バス協会編 前掲注(24), p.25。

(34) 「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会提言について一令和元年。地域交通におけるさらなる連携・協働とイノベーションに向けて一」2019.6, p.19. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001294924.pdf>> 我が国における運輸部門の規制緩和は、1990 年代に集中的に行われ、運輸省は、平成 8（1996）年 12 月に、全ての交通機関に関する需給調整規制の撤廃を発表した。同省は、「社会全般における規制を緩和・撤廃し、又は、事前的な行政規制から事後的な措置へ移行することを通じ、世界標準を念頭に置いた市場原理及び自己責任原則の導入を図ることにより、経済社会を活性化していくことが現下の喫緊の政策課題となっている」という認識を示した。運輸省編『運輸経済年次報告（運輸白書）平成 10 年度』1998, p.189. <<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/heisei10/index2013/1020131.html>>

(35) 需要と供給のバランスを判断し、新規参入について一定の制限を行うこと。一般的には、①過当競争によるサービスの質の低下や安全性の低下の防止、②市場における独占性の付与により採算路線と不採算路線との間の内部補助を容易にすることによるサービスの確保、③「規模の経済性」によって社会的により低い費用でのサービスの供給を可能とすることを通じて、安全かつ良質なサービスを安定的に供給し、国民の利便の確保を図ることを目的として行なわれた。運輸省編 同上, p.30. <<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/heisei10/index111/1010113.html>>

算路線の維持をバス事業者の内部補助<sup>(37)</sup>に任せる方式が採用されてきた<sup>(38)</sup>。しかし、規制緩和に伴い黒字路線への新規参入等が可能となった結果、内部補助によって路線を維持することは困難になり、従来の「政府による参入規制+事業者による内部補助」という枠組みは、「主として自治体による外部補助・支援」という枠組みに変化した<sup>(39)</sup>。また、国による補助対象が広域的・幹線的な路線に限定されたことから<sup>(40)</sup>、地方公共団体の役割や裁量が拡大され、路線維持のための多様な方策が見られるようになったとされる<sup>(41)</sup>。乗合バス撤退後の地域の移動手段の維持策としては、コミュニティバス、乗合タクシー、自家用車による有償旅客運送等が導入されている。

## (1) コミュニティバス

人口の希薄な地域、都市部にあっても鉄道駅からのアクセスが不便な地域等における公共交通機関として、多数の市町村等でコミュニティバスが運行されている。コミュニティバスに関する法律上の定義は見当たらないが、国土交通省の『交通政策白書』では、「交通空白地域・不便地域の解消を図るため、市町村等が主体的に計画し運行するバス」と説明されている<sup>(42)</sup>。コミュニティバスが最初に運行された路線は、昭和 55（1980）年、東京都武蔵村山市の市内循環バスである<sup>(43)</sup>。コミュニティバスの路線は毎年増加しており、平成 31（2019）年 3 月末時点では、1,348 の自治体（市区町村）において 3,366 路線が運行されている<sup>(44)</sup>。しかし、加藤教授は、「需給調整規制廃止を経て急速に普及した「コミュニティバス」であったが、利用が少なく補助額が多いことに苦しむ自治体が多くなってきた」と分析している<sup>(45)</sup>。

## (2) 乗合タクシー

乗合タクシーは、乗車定員 11 人未満の車両で行う乗合の旅客運送サービス<sup>(46)</sup>であり、ワゴン車やセダン型のタクシー車両が使用される。乗合バス事業者が撤退した地域のほか、通常の

<sup>(36)</sup> 「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」（平成 12 年法律第 86 号）に基づき、事業への参入はそれまでの路線ごとの免許制から事業ごとの許可制に、休廃止などの市場撤退についても許可制から事前届出制（6 か月前）に緩和された。国土交通省編『国土交通白書 平成 14 年度』p.104; 山崎治「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—」『レファレンス』692 号, 2008.9, p.45. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999647\\_po\\_069203.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999647_po_069203.pdf?contentNo=1)>

<sup>(37)</sup> 事業者の内部で黒字が出ている部門（路線）の利益で赤字の部門（路線）を補てんする仕組み。衛藤卓也ほか編著、板谷和也ほか『交通政策入門 第 2 版』同文館出版, 2018, p.114.

<sup>(38)</sup> 山崎 前掲注<sup>(36)</sup>, p.47; 加藤博和「地域公共交通関連制度の再変革を目指して—移動を魅力化する「道具」として活用できるために—」『都市問題』110(3), 2019.3, p.33.

<sup>(39)</sup> 高橋愛典「規制緩和下の地域バス市場—公・共・民によるパートナーシップの考え方—」『運輸と経済』65(4), 2005.4, p.26.

<sup>(40)</sup> 規制緩和に伴い、乗合バスに対する従来の国の補助制度（地方バス路線維持費補助制度）は、国の関与を最小限にする方針に従った変更が行われ、補助対象が従来の赤字事業者から赤字路線（系統）に変わるとともに、補助対象の路線が広域的・幹線的な路線に限定された。山崎 前掲注<sup>(36)</sup>, pp.47-48.

<sup>(41)</sup> 青木 前掲注<sup>(8)</sup>, p.193; 青木真美「地域公共交通をめぐる法制度の現状と課題」『同志社商学』70(6), 2019.3, p.443. 青木真美同志社大学教授は、乗合バスの廃止・休止キロ数の合計は、規制緩和以前の平成 10（1998）年から平成 14（2002）年までの 5 年間で 1 年平均 22,884km、規制緩和後の平成 15（2003）年から平成 18（2006）年までの 4 年間で 1 年平均 20,346kmであることを示し、規制緩和がバス路線の廃止の契機となったのではないこと、及び規制緩和後の政策によってバス路線の廃止が抑制されたということではないことを指摘している。（青木真美 同）

<sup>(42)</sup> 国土交通省編 前掲注<sup>(6)</sup>, p.72.

<sup>(43)</sup> 青木 前掲注<sup>(8)</sup>, p.193.

<sup>(44)</sup> 国土交通省編 前掲注<sup>(6)</sup>, p.72.

<sup>(45)</sup> 加藤 前掲注<sup>(38)</sup>, p.36.

<sup>(46)</sup> 青木 前掲注<sup>(8)</sup>, p.194.

バス車両が乗り入れることができない狭隘な道路区間、空港と周辺地区を結ぶサービス等でも導入されている<sup>(47)</sup>。平成 30（2018）年 3 月末時点では全国で 4,315 コースが運行されており、そのうち 3,381 コース（78.4%）が過疎地の廃止バス路線の代替等に対応する過疎地型に類別されている<sup>(48)</sup>。過疎地型の運行コース数は年々増加している。

### (3) 自家用車による有償旅客運送

我が国では、「道路運送法」（昭和 26 年法律第 183 号）第 78 条に基づき、自家用車による有償運送は原則として禁止されているが、例外の 1 つとして「自家用有償旅客運送」がある（同条第 2 号）。具体的には、「道路運送法施行規則」（昭和 26 年運輸省令第 75 号）第 49 条及び第 51 条において、①市町村運営有償運送、②公共交通空白地有償運送、及び③福祉有償運送が定められている（表 2）。

表 2 自家用有償旅客運送の種類

地域の移動ニーズ	種類
バス・タクシー事業者のサービス提供が困難な地域において、住民等が外出するための手段の確保（交通空白運送）	【市町村が主体】市町村運営有償運送（交通空白）
	【NPO 法人等が主体】公共交通空白地有償運送
単独ではタクシー等の公共交通機関を利用できない身体障害者等が外出するための移動手段（福祉運送）	【市町村が主体】市町村運営有償運送（福祉）
	【NPO 法人等が主体】福祉有償運送

（出典）国土交通省自動車局旅客課「自家用有償旅客運送ハンドブック」2018.4（2019.12 改定）、p.3 の図 <<https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001321704.pdf>> を基に筆者作成。

自家用車による有償旅客運送は、平成 18（2006）年の道路運送法改正によって法律上位置付けられた運送サービスであり、乗合バスやタクシー等の公共交通機関によっては輸送事業が維持できない場合において、地域における輸送手段の確保が求められる際に、必要な安全上の措置を採った上で実施される<sup>(49)</sup>。運行主体は、市町村（市町村運営有償運送）又は「特定非営利活動促進法」（平成 10 年法律第 7 号）に定める特定非営利活動法人（NPO 法人等。公共交通空白地有償運送及び福祉有償運送）である。運行に当たり、市町村が運行主体の場合は地域公共交通会議<sup>(50)</sup>、NPO 法人等が運行主体の場合は運営協議会<sup>(51)</sup>を設置し、運賃や事故時の対応、苦情処理等の運行体制を構築することが必要である。また、運送の対価（運賃）は、実

(47) 同上

(48) その他の類型としては、団地輸送型、都市型、空港連絡型、観光型、福祉型等がある。ハイタク問題研究会編、全国ハイヤー・タクシー連合会監修『ハイヤー・タクシー年鑑 2019』東京交通新聞社、2019、pp.260-261。

(49) 国土交通省自動車局「自家用有償旅客運送の制度見直しについて」（交通政策審議会交通体系分科会第 17 回（令和元年度第 3 回）地域公共交通部会 資料 5）2019.10.25、p.1。<<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001314096.pdf>>

(50) 道路運送法施行規則第 9 条の 2 に定められた会議。地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保等の旅客の利便の増進を図るために必要な乗合バス事業等に関する協議を行うために、市町村長又は都道府県知事が主催する。あわせて、高峯康世「日英の地域バス政策における自治体の関与—英国 2017 年バスサービス法を中心に—」『レファレンス』817 号、2019.2、pp.60-61。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11242225\\_po\\_081703.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11242225_po_081703.pdf?contentNo=1)> を参照。

(51) 地域公共交通会議を設置している市町村は、新たに運営協議会を設置する必要はなく、地域公共交通会議において協議することができる。国土交通省自動車局旅客課「自家用有償旅客運送ハンドブック」2018.4（2019.12 改定）、p.5。<<https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001321704.pdf>>

費の範囲内であり、営利と認められない範囲としなければならない。さらに、自家用有償旅客運送者は、当該地域の公共交通会議、運営協議会等における協議で定められた市町村を少なくとも発地又は着地として運送を行わなければならない（道路運送法施行規則第51条の4）<sup>(52)</sup>。平成30（2018）年3月末時点における実施団体数は、交通空白運送に関しては、市町村運営有償運送（交通空白）が440団体、公共交通空白地有償運送が116団体である<sup>(53)</sup>。また、福祉有償運送に関しては、市町村運営有償運送（福祉）が112団体、福祉有償運送が2,466団体である<sup>(54)</sup>。

### Ⅲ 地域公共交通機関を維持するための施策

地域公共交通機関を取り巻く上述のような状況を踏まえて、路線を維持し、住民の移動の手段を確保するため、どのような対策が採られているのであろうか。近年における方向性としては、行政や地域が主導して各関係者や利用者との協議の場を設け、公共交通機関の維持・確保を目指す施策が行われるようになったことが挙げられる。加えて、従来の鉄道、乗合バス、離島航路等、個別の交通事業ごとに行われてきた施策を見直すとともに、様々な公共交通機関を連携させ、地域公共交通の活性化・再生を総合的・一体的に推進する施策への転換が行われている<sup>(55)</sup>。

一方、最近の動向の中では、事業者間の競争政策を見直すことによって地域の公共交通機関を確保するための試みが注目される。本章では、地域公共交通の維持・確保を目指して取り組まれている近年の国政上の施策について概観することとしたい。

#### 1 地域が主体となった公共交通機関の維持

##### (1) 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の制定

乗合バスを始めとする公共交通サービスが縮小された結果、地域における移動の手段、特に高齢者や通学利用の学生・生徒等、自動車を運転することができない人々の移動手段を確保することが急務となった。このような中、前述の規制緩和に伴って需給調整規制が廃止され、路線の廃止等についても、従来の許可制が事前届出制に変更され、交通事業者の経営判断に委ねられる形となった<sup>(56)</sup>。

しかし、交通事業者のみの判断では、事業採算性は低くても地域にとって必要な公共交通サービスを確保していくという観点からは課題が生じることとなり、何らかの対応を講じる必要に迫られた。そのための方策として、公共交通の問題を当該地域の課題として捉え、地方公共団体が主導的な立場となって、事業者、住民、学識経験者等多様な関係者を含む地域全体が主体的に取り組んでいくというスキームが示されることとなった<sup>(57)</sup>。

<sup>52</sup> 自動車局長「公共交通空白地有償運送の登録に関する処理方針について」（平成18年9月15日付け国自旅第142号）<<https://www.mlit.go.jp/common/001307795.pdf>>; 同上; 青木 前掲注(8), p.195.

<sup>53</sup> 国土交通省自動車局 前掲注(49), p.3.

<sup>54</sup> 同上, p.4.

<sup>55</sup> 香川 前掲注(15), p.44.

<sup>56</sup> しかし、乗合バス事業の場合、規制緩和後の新規参入は、車両数の大幅な増加が見られたタクシー事業や高速ツアーバス業態の誕生による新規参入が発生した貸切バス事業のような大きな影響は生じなかった。そのため、多くの事業者が規制緩和前と変わらないビジネスモデルで事業を継続したとされる。高峯 前掲注(50), p.59.

<sup>57</sup> 国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課「地域公共交通活性化再生法制定から10年 地域公共交通の活性化及び再生の将来像」『運輸と経済』77(12), 2017.12, pp.32-33.

こうして、「地域と事業者の協力をキーワードとして地域公共交通の復活を目指していく」<sup>(58)</sup>という視点に基づく施策の促進を目的として、平成 19（2007）年に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（平成 19 年法律第 59 号。以下「地域公共交通活性化再生法」）が制定された。地域公共交通活性化再生法においては、地方公共団体（市町村）自らが地域の交通体系について検討する法定協議会（地域公共交通会議）を開催し、活性化・再生に取り組むため、「地域公共交通総合連携計画」を策定することとされた<sup>(59)</sup>。

なお、地域公共交通に対する国庫補助制度は、従来は交通の種類ごとに存在していたが、平成 23（2011）年度から「地域公共交通確保維持改善事業」<sup>(60)</sup>として統合されている。その中に、地域の特性に応じた生活交通の確保維持を図ることを目的とする「地域公共交通確保維持事業」が設けられている。乗合バスについては、地域公共交通確保維持事業（地域間幹線系統補助及び地域内フィーダー系統補助<sup>(61)</sup>）の対象路線は、平成 30（2018）年度において 227 事業者、1,581 系統であり、国庫補助金額は 81 億 1454 万円である<sup>(62)</sup>。

## (2) 平成 26（2014）年改正

「地域公共交通総合連携計画」は、平成 26（2014）年度までに 601 件が策定され、一定の成果を上げた。しかし、広い視野で交通体系を捉え直す施策や地域戦略と一体となった施策等が含まれる計画は少なかったとされる。例えば、民間バスの廃止路線をコミュニティバスで代替する等の個別的・局地的取組にとどまる計画が多くを占める等、改善を要する点が明らかになった<sup>(63)</sup>。

この間、平成 25（2013）年には、交通に関する基本理念や基本事項を定め、総合的かつ計画的な施策の推進を目的とした「交通政策基本法」（平成 25 年法律第 92 号）が制定された。交通政策基本法第 16 条は、「国民が日常生活及び社会生活を営むに当たって必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人又は物の移動を円滑に行うことができるようにするため」、日常生活に必要不可欠な交通手段の確保等の施策を講ずべきことを国に課している<sup>(64)</sup>。なお、交通政策

<sup>(58)</sup> 澤井俊「地方公共交通活性化・再生法の制定について」『SUBWAY』167号, 2007.9, p.13.

<sup>(59)</sup> 青木 前掲注(8), p.193. なお、地域公共交通活性化再生法以前にも、平成 14（2002）年及び平成 18（2006）年の道路運送法改正によって、地域公共交通の在り方に関して地方公共団体が参画する協議会（地域公共交通会議）は設置されていたが、対象が乗合バス（及びタクシー）に限定されていたこと等から所期の機能を発揮し得なかった。高峯 前掲注(50), pp.60-61.

<sup>(60)</sup> 地域公共交通確保維持改善事業は、①地域公共交通確保維持事業（幹線バス交通の運行、地域内交通の運行、離島航路・航空路等への支援）、②地域公共交通バリア解消促進等事業（ノンステップバス、福祉タクシーの導入、地域鉄道の安全性向上に資する設備の更新等への支援）及び③地域公共交通調査等事業（地域公共交通網形成計画策定等への支援）に区分される。「地域公共交通確保維持改善事業」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001287942.pdf>>

<sup>(61)</sup> 地域間幹線系統補助は、①複数市町村にまたがる系統であること、②1日当たりの計画運行回数が3回以上であること、③輸送量が1日当たり15～150人と見込まれること、④経常赤字が見込まれることを要件に、欠損額（予測費用と予測収益の差額）の1/2を補助する。地域内フィーダー系統補助は、①補助対象地域間バス系統を補完するものであること又は過疎地域等の交通不便地域の移動確保を目的とするものであること、②補助対象地域間幹線バス系統等へのアクセス機能を有するものであること、③新たに運行又は公的支援を受けるものであること、④乗車人員が1回当たり2人以上であること、⑤経常収益が経常費用に達していないことを要件として、欠損額の1/2を補助する。「地域公共交通確保維持事業」同上 <<https://www.mlit.go.jp/common/001287938.pdf>>

<sup>(62)</sup> 公益社団法人日本バス協会編 前掲注(24), p.31; 青木 前掲注(8), p.193. なお、国庫補助のほか、都道府県補助及び市町村補助が実施されている。令和元（2019）年度の補助額は、都道府県補助が84億960万円（250事業者、2,069系統）、市町村補助が316億2172万円（355事業者、5,837系統）である。公益社団法人日本バス協会編 同, p.32.

<sup>(63)</sup> 国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課 前掲注(57), p.33.

<sup>(64)</sup> 香川 前掲注(15), pp.38-39.

基本法には、「交通権（移動権）」という語は使用されていないが、法律制定時の国会における政府答弁では、第16条のほか、第2条（交通に関する施策の推進に当たっての基本的認識）及び第17条（高齢者、障害者、妊産婦等の円滑な移動のための施策）には交通権の精神が盛り込まれているとの説明が行われた<sup>(65)</sup>。

こうした動向を受けて、平成26（2014）年に地域公共交通活性化再生法の改正が実施された。この改正においては、①法律の目的に「交通政策基本法の基本理念の具体化」及び「持続可能な地域公共交通網の形成」を追加し、「コンパクト・プラス・ネットワーク」<sup>(66)</sup>の考え方の下に基本方針に都市計画（まちづくり）との連携を明確化している。また、②地域公共交通をネットワークとして総合的に捉え、面的に再構築することを求めているほか、③計画の作成主体に、従来の市町村に加えて都道府県を追加し、市域をまたぐ広域での検討を可能とすることを目指している。そして、新たに地域の公共交通ビジョン（マスタープラン）として、「地域公共交通網形成計画」を策定することとした<sup>(67)</sup>。あわせて、それを実現する上で必要な場合は、具体的な事業の細目を盛り込んだ「地域公共交通再編実施計画」が国の認定を受けて作成されることとなった<sup>(68)</sup>。

### (3) 令和2（2020）年改正

平成30（2018）年11月、地域公共交通活性化再生法の施行から約10年が経過したことを受けて、国土交通省に「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会」（座長：山内弘隆一橋大学大学院特任教授。以下「検討会」）が設置され、それまでの政策による地域交通の状況をフォローアップするとともに、今後のイノベーションに向けての必要な見直しや対応策についての検討が行われた。令和元（2019）年6月に発表された検討会の提言<sup>(69)</sup>においては、地域公共交通の維持に向けた考え方（モビリティの維持・確保・改善、新たな技術の社会実装、計画的なまちづくりとの連携）及びそれを実現させるための具体的な施策（①補助金の支給体制の見直し<sup>(70)</sup>及び広域計画の策定促進、②交通事業者の連携・協働（競争施策の適用の見直し等）、③事業制度の柔軟化（乗合タクシー、定額運賃の導入等）、④次世代移動サービスであ

(65) 第185回国会衆議院国土交通委員会議録第5号 平成25年11月12日 p.25; 青木 前掲注(4), p.445.

(66) 「コンパクト・プラス・ネットワーク」は、人口減少下において行政、医療、商業等の生活に必要なサービスを維持するために各種機能を一定のエリアに集約化（コンパクト化）すると同時に、より高次の都市機能によるサービスを成立させるために必要な人口規模を確保するため、各地域をネットワーク化し、各種の都市機能に応じた圏域人口を確保すること。国土交通省「国土のグランドデザイン2050—対流促進型国土の形成—」2014.7, pp.9-10. <<https://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>>

(67) 青木 前掲注(4), pp.445-446; 国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課 前掲注(57), pp.33-34; 「交通政策審議会交通体系分科会 地域公共交通部会中間とりまとめ 持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方—地域交通のオーバーホール—」2020.1.29, p.2. <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001326178.pdf>>

(68) 平成27（2015）年には、地域公共交通ネットワークの再構築を図る事業について、中長期的な収益性が見込まれる場合には独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が出資等を行うことによって必要な民間資金を調達しやすくすることを目的として、地域公共交通活性化再生法の改正が行われた。「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律及び独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法の一部を改正する法律案—地域公共交通活性化・再生法の改正における国会論議を踏まえて—」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001079969.pdf>>; 山越伸浩「地域公共交通の活性化・再生への取組に関する一考察」『立法と調査』367号, 2015.8, p.20.

(69) 「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会提言について—令和元年。地域交通におけるさらなる連携・協働とイノベーションに向けて—」前掲注(34)

(70) 法定協議会での検討、議論、合意形成を経て策定された法定計画に基づく取組を補助対象とするとともに、地域の連携・協働を促す観点から、法定協議会を補助対象事業者とすべきとした。同上, p.34.



る MaaS (Mobility as a Service)<sup>(71)</sup>等の新技術の導入) が提示された。

同年 9 月からは、その具体的な制度設計を行うことを目的として、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会(部会長:中村文彦横浜国立大学副学長)が開催され、令和 2 (2020) 年 1 月に「中間とりまとめ」<sup>(72)</sup>が発表された。これを受けて、令和 2 (2020) 年の第 201 回国会(常会)に「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」(第 201 回国会閣法第 20 号)が提出された。

本法案では、全国約 1,800 の市町村及び都道府県に対して「地域公共交通計画」(地域公共交通網形成計画を改称)の策定を努力義務として求めることとした<sup>(73)</sup>。また、従来の公共交通機関に加えて、自家用有償旅客運送や福祉運送等の輸送資源を広く活用して地域のニーズにきめ細かく対応するとともに、MaaS 等の新技術を活用することとしている。維持が困難となったバス路線等について、事業者と地方公共団体が多様な選択肢を検討・協議し、地域に最適な旅客運送サービスを継続すること(地域旅客運送サービス継続事業)とされたほか、運行間隔、運賃等について利用者の目線に立った設定を行うこと(地域公共交通利便増進事業)も盛り込まれた<sup>(74)</sup>(表 3)。本法案は、同国会において可決され、同年 6 月 3 日に公布された(令和 2 年法律第 36 号)。

表 3 地域公共交通活性化再生法改正(令和 2 年)の概要

方向性	施策
1. 地域が自らデザインする地域の交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体による「地域公共交通計画」(マスタープラン)の作成</li> <li>・地域における協議の推進(乗合バスの新規参入等の申請があった場合は、国土交通大臣が地方公共団体に通知)</li> </ul>
2. 地域の移動ニーズにきめ細かく対応できるメニューの充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>○輸送資源の総動員による移動手段の確保                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・維持が困難となったバス路線等について、多様な選択肢を検討・協議し、地域に最適な旅客運送サービスを継続(地域旅客運送サービス継続事業)</li> <li>・過疎地等で市町村等が行う自家用有償旅客運送の実施の円滑化</li> <li>・鉄道・乗合バス等における貨客混載に係る手続の円滑化(貨客運送効率化事業)</li> </ul> </li> <li>○既存の公共交通サービスの改善の徹底                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者目線による路線・ダイヤの改善、運賃の設定等を促進(地域公共交通利便増進事業)</li> <li>・MaaS に参加する複数の交通事業者の運賃設定に係る手続のワンストップ化、MaaS 協議会制度の創設</li> </ul> </li> </ul>
3. 交通インフラに対する支援の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>・独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構による資金の貸付制度の拡充</li> </ul>

(出典) 「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001327577.pdf>>; 「地域自ら公共交通維持に関与 活性化再生法 改正案を閣議決定」『交通新聞』2020.2.14 を基に筆者作成。

(71) 出発地から目的地までの移動に係る検索、予約、決済等をオンライン上で一括して提供するサービス。さらに、小売、観光、病院等の移動以外のサービスとの連携による移動の高価値化も含む。国土交通省編『国土交通白書令和元年版』2019, p.119.

(72) 「交通政策審議会交通体系分科会 地域公共交通部会中間とりまとめ 持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方—地域交通のオーバーホール—」前掲注(67)

(73) 平成 26 (2014) 年の法改正以降、令和 2 (2020) 年 5 月末までに 595 の地域公共交通網形成計画が策定された。一方、地域公共交通再編実施計画の策定は 38 件にとどまっている。原田修吾「持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組み」『運輸と経済』80(7), 2020.7, p.16. また、加藤教授は、地域公共交通再編実施計画の策定数が少ないことに関連して、独占禁止法との関係(後述)から自治体と個別の各事業者との個別同意が求められること等手続の煩雑さを挙げ、自治体の交通マネジメントを十分強めるには至っていないと評価している。加藤 前掲注(38), p.40.

(74) 国土交通省総合政策局地域交通課・物流政策課・自動車局旅客課「「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」を閣議決定—持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組の推進に向けて—」2020.2.7. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001327541.pdf>>

## 2 競争政策の見直しによる路線の維持

### (1) 過当競争が引き起こす問題

最近の目立った動きとしては、乗合バス事業者間の競争政策を転換し、共同経営に向けた道を開くための法律制定が行われたことが挙げられる。この背景には、一定の人口を有する地方都市等の乗合バスでは、収益性の高い路線に複数の事業者が参入して過当競争を招きやすいこと、その結果、事業者においては減収につながり、結果として過疎地等の路線を維持することができなくなること等の問題があった<sup>(75)</sup>。

こうした状況を見直す1つの契機となったのは、平成29(2017)年3月、岡山市内循環バス「めぐりん」を運行する事業者(八晃運輸)が、既に他の事業者(両備グループ)が運行している市東部(西大寺地区)と岡山駅を結ぶ路線に約40%低額の運賃で新規参入を申請したことであった<sup>(76)</sup>。これに対して、両備グループは、平成30(2018)年2月、同路線が自社の基幹路線であり、同路線を含む黒字路線の収益によって赤字路線を維持しているとした上で<sup>(77)</sup>、傘下のバス事業者が運営する31路線の廃止を国土交通省に届け出た。廃止届は、沿線自治体からの要請を受けて取り下げられたが、小嶋光信両備グループ代表は、「(廃止届は)規制緩和の弊害で公正な競争ができなくなっていることへの問題提起だ」<sup>(78)</sup>、「地方の公共交通を維持するには、過当競争を是正する法整備が必要だ」<sup>(79)</sup>と述べ、競争から路線網維持に向けた政策転換が必要であると訴えた。

このような両備グループの「問題提起」は、乗合バス市場における競争政策の在り方に一石を投じることとなった。これに関連して、宇都宮浄人関西大学教授は、既得権の保護は事業運営の非効率をもたらし、サービスの質の低下につながるという観点から競争政策の意義を認めている。しかし同時に、乗合バス等の公共交通機関は、環境面の負の影響や交通事故等、自家用車依存に起因する社会的費用を低減させることから、「事業者の利潤最大化行動は社会全体の最適解をもたらさない」と述べ、公共交通政策を事業者の競争のみに委ねることは適切ではないとしている<sup>(80)</sup>。

### (2) 独占禁止法との関係

こうした経緯を踏まえて、乗合バスの共同経営等を認め、都市中心部における複数の事業者による運行の重複を見直し、運行回数の適正化を図ることによってその収入を調整し、利用者が少ない路線の維持につなげようとする議論が行われるようになった。しかし、地域公共交通活性化再生法に基づく協議会の下にあっても、具体的な運賃・料金、運行回数、路線等を事業者間で協議することは、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(昭和22年法律

(75) 「政府「運賃プール制」解禁へ バス路線を共同経営」『日本経済新聞』2020.2.23.

(76) 八晃運輸が申請した新路線(「めぐりん益野線」)は、平成30(2018)年2月に国土交通省の認可を受けた。「(2018回顧おかやま)⑦バス路線の廃止届 公共交通 在り方問う」『山陽新聞』2018.12.27.

(77) 両備グループは、傘下の両備バスにおいては3割の黒字路線で7割の赤字路線を、岡電(岡山電気軌道)バスは4割の黒字路線で6割の赤字路線を支えているのが現状であることを明らかにした。「緊急発表(平成30年2月8日午前) 全国の地域公共交通を守るために、敢えて問題提起として赤字路線廃止届を出しました」2018.2.9. 両備グループウェブサイト <<https://ryobi.gr.jp/message/4726/>> しかし、このことは他方では、規制緩和後も内部補助に依存する乗合バス事業のビジネスモデルが変化していないことを物語っているともいえる。

(78) 「バス31路線 廃止届の抗議 岡山の会社「規制緩和で過当競争」」『朝日新聞』(大阪本社版)2018.2.9.

(79) 「バス路線 規制か競争か 新規参入が問う地域の足」『朝日新聞』2018.7.19.

(80) 宇都宮浄人「(交通評論)競争から品質へ」『交通新聞』2018.4.2.

第54号。以下「独占禁止法」第3条に規定されている「不当な取引制限」（カルテル）に抵触するおそれがあることから、円滑・柔軟に行うことが困難であった。そのため、このような協議・調整等については、独占禁止法の適用除外とする方針が打ち出された。

こうした議論は、令和元（2019）年6月に閣議決定された「成長戦略実行計画」において示されたほか<sup>(81)</sup>、検討会の提言（令和元（2019）年6月）にも盛り込まれた。同提言は、「利用者にとってわかりやすく、使い勝手の良い、等間隔ダイヤの実現や、幹線・支線の別による幹線の高頻度化の実現・収益性向上といった複数事業者が連携した取組については、独占禁止法の競争制限に対する規制により、これらを事業者間の直接調整により実施する場合、カルテルに該当する可能性がある」とされてきた<sup>(82)</sup>と述べ、独占禁止法の下で事業者間の調整が禁じられてきたこと、特に、これらの取組のために事業者同士で運賃を一旦プールした上で必要な路線等に分配する手法は、原則としてカルテルに該当し、行うことができなかったことを指摘している<sup>(83)</sup>。

また、令和元（2019）年10月に開催された第32回未来投資会議においても、地域の基盤的なサービスを提供する企業（乗合バス事業者及び地域銀行）のサービスを維持し、一般消費者の利益を確保することを目的として、その合併（乗合バス及び地域銀行）や共同経営（乗合バス）による経営力の強化を図るに際して、独占禁止法の適用除外とすることが議論された<sup>(84)</sup>。

### (3) 特例法の制定

このような経過を受けて、第201回国会において「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律案」（第201回国会閣法第31号）が提出された。本法案は、10年間の限定を設けた上で、①特定地域基盤企業（乗合バス事業者及び地域銀行）が主務大臣の認可を受けて行う合併等に関しては独占禁止法の適用除外とする特例を創設すること、②乗合バス事業者が他のバス事業者等と国土交通大臣の認可を受けて共同経営を行おうとする場合に独占禁止法の適用除外とする特例を創設すること等が主な内容であり、同国会において可決・成立し、同年5月27日に公布された（令和2年法律第32号）<sup>(85)</sup>。

共同経営が可能となれば、重複路線の再編を行いやすくなるほか、一部の事業者が運行からの撤退や減便を行う代わりに、収入減を補うために各社の運賃収入をまとめた上で取決めに基づいて収入の再配分を行うことが可能となる。これにより、重複路線の再編によって発生する事業者間の収入への影響を軽減できるため、円滑な連携を促す効果が見込まれるとされる<sup>(86)</sup>。

一方では、共同経営に参加する各事業者間には、経営体力の格差や企業文化の相違があり、こうしたハードルを乗り越えて、連携を実現させることが課題であるとされている<sup>(87)</sup>。宇都

(81) 「成長戦略実行計画」（令和元年6月21日閣議決定）pp.42-43。首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/ap2019.pdf>>

(82) 「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会提言について—令和元年。地域交通におけるさらなる連携・協働とイノベーションに向けて—」前掲注(34)、p.29。

(83) 同上

(84) 内閣官房日本経済再生総合事務局「一般乗合旅客自動車運送事業者等及び地域銀行に係る私的独占禁止法の適用除外について」（第32回未来投資会議資料2）2019.10。首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai32/siryou2.pdf>>

(85) 施行は、公布から6か月後とされている。

(86) 『日本経済新聞』前掲注(75)

(87) 「地方の活力維持へ試金石 バス共同経営」『読売新聞』（西部本社版）2019.12.29。

宮教授は、「自治体がリーダーシップを取り、実現まで調整役を果たしていくべきだ」と述べている<sup>(88)</sup>。

#### (4) 熊本県における共同運行を目指す動き

新法の制定に先立ち、熊本県の乗合バス事業者5社<sup>(89)</sup>は、令和2(2020)年1月、共同経営に移行することで合意した。5社が共同経営を実施する方向に踏み切ったのは、各社が単独で運行を継続した場合、運転者不足によって路線網が維持できなくなる地域が発生するおそれがあることから、各社の連携強化が必要と判断したためである。各路線の再編や運行ダイヤの調整等を通じて経営の効率化を進め、地域の乗合バス路線網の維持につなげることを目的としている<sup>(90)</sup>。

具体的な方策としては、各社の路線が集中する熊本市中心部の路線や運行本数を調整し、一部の事業者が撤退する一方、運行を継続する事業者は運賃収入をプールし、一定のルールの下に分配する仕組みが検討されている。運行本数の調整によって発生する車両や運転者は、過疎地域の運行の確保に充当する等、効率的に運用することも想定されている<sup>(91)</sup>。また、乗車距離にかかわらず運賃を固定する均一運賃の導入、共通定期券の発行、乗継割引の拡充等、利用者の利便性を向上させるサービスを検討することとしている<sup>(92)</sup>。

5社は、令和2(2020)年4月に共同経営準備室を設立し、新法施行後に国に認定申請を行う共同経営計画の策定を進めており、令和3(2021)年春のダイヤ改正に反映させたい意向であると報道されている<sup>(93)</sup>。

## おわりに

我が国における地域公共交通は、長期にわたり、国による許認可と免許の付与に基づく民間企業の収益事業という形態を基本として運営されてきた<sup>(94)</sup>。こうした事業形態を可能とした要因の1つは、人口が増加し、経済が急成長を果たした一方で、国土面積が限られ、効率的な大量輸送が可能であったことにあるとされている<sup>(95)</sup>。

これに対して、海外の多くの国・地域では、鉄道、乗合バスを始めとする公共交通は、収益事業としてではなく、地域の公共財として、公的な財源で支えられている。例えば、自動車ユーザーが負担する燃料税等の税収の一部を地域公共交通の政策財源に振り向けることも行われている<sup>(96)</sup>。こうした施策の底流にある思想について、板谷和也流通経済大学教授は「欧州では

(88) 「地方の足 結束で活路 路線維持へ期待」『読売新聞』(西部本社版)2020.1.28.

(89) 九州産交バス、産交バス、熊本電気鉄道、熊本バス及び熊本都市バスの5社。

(90) 小山善一郎「路線バス維持へ共同経営—全国初、熊本県内五社が合意—」『法令解説資料総覧』459号, 2020.4, p.45.

(91) 同上

(92) 「細る地方バス 共同化に活路 独禁法除外の仕組み 運転手・車両を融通」『朝日新聞』2020.1.28; 「県内バス5社「共同経営」熊本都市圏 路線網維持へ合意」『熊本日日新聞』2020.1.28.

(93) 「県内バス5社 共同経営へ準備室」『熊本日日新聞』2020.4.25.

(94) 青木 前掲注(41), p.441.

(95) 「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会提言について 令和元年。地域交通におけるさらなる連携・協働とイノベーションに向けて」前掲注(34), p.2.

(96) このような施策は、ドイツ等に事例を見ることができる。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; 斎藤峻彦『鉄道政策の改革 鉄道大国・日本の「先進」と「後進」』成山堂書店, 2019, p.197.

公共交通事業は一般的な競争に適さないということが前提になっていると考えられる。理由は非常に明快で、そもそも公共交通は赤字になりがちで、公的支援が不可欠であるため、競争政策はなじまないということである」と説明している<sup>(97)</sup>。

上述のように、近年における我が国の地域公共交通施策は、地域の生活に必要な路線の確保を目指して、かつての規制緩和政策で採られたような事業者間の競争を推進する姿勢から、地方公共団体が先頭に立ち、地域と一体となってその再生を図る方針に転換しつつある。また、複数の事業者の連携によって路線の存続を模索する動きも見られるようになっている。

一連の取組を通じて、乗合バスや地域鉄道の輸送人員の減少が下げ止まり始めた地域も増えてきているという指摘もある<sup>(98)</sup>。加藤教授も、「特に自治体の取組は積極化し、その成果を利用者が享受できるレベルになってきた」<sup>(99)</sup>と評価している。しかし、深刻な運転者不足の影響もあり、地域公共交通機関が置かれた状況が目立って改善されるまでには至っていない。交通政策に関する地方公共団体の主体的な取組の遅れや、それによる公共交通担当者の不足及び経験の乏しさを指摘する意見も根強い<sup>(100)</sup>。

このような中で、地域の移動手段としての公共交通機関を維持し、住民の移動の機会及び権利を確保することは容易なことではない。とりわけ、高齢化や人口減少が進む地域では、不足する運転者の確保に努めるとともに、乗合タクシーや自家有償運送を始め、将来における自動運転技術の活用等、幅広い選択肢を検討する必要がある。あわせて、交通問題にとどまらない地域の将来像を地方公共団体、住民、交通事業者等が広く参加して構想する中で、地域住民の日常生活をどのようにして守るかという視点を見失わないようにしながら、活路を見出ししていくことが求められよう。

(ふるかわ こうたろう)

<sup>(97)</sup> 板谷和也「2017年度 交通経済研究所研究報告会（第16回・後編）特別講演 日本の地域公共交通に求められるもの 海外の事例をもとに考える」『運輸と経済』78(8), 2018.8, p.90.

<sup>(98)</sup> 総合政策局公共交通政策部「地域公共交通に関する最近の動向等」（第1回地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会 資料2）2016.6.15. <<https://www.mlit.go.jp/common/001134509.pdf>>

<sup>(99)</sup> 加藤 前掲注(19), p.24.

<sup>(100)</sup> 「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会提言について 令和元年。―地域交通におけるさらなる連携・協働とイノベーションに向けて―」前掲注(34), p.30; 斎藤 前掲注(96), pp.196-197; 青木 前掲注(41), p.448. 「地域公共交通を専門に扱う職員あるいは部署が設置されている自治体は、県庁所在地や政令市・中核市を除けばほとんど見られない」という指摘もある。大井尚司「第4章 交通政策基本法の制定と地域交通の維持のあり方」衛藤卓也監修、根本敏則ほか編著『現代交通問題考』成山堂書店、2015, p.50.