

規制緩和後のバス交通と生活交通維持¹

～地域密着型のバス交通を目指して～

明治大学 戸崎肇研究会
2004年12月

伊藤貴臣² 池田恒³ 牛島陽一⁴ 小野崎裕典⁵ 鹿毛亜矢子⁶ 柏木俊樹⁷ 業天奈津子⁸ 斎藤恵⁹ 坂内陽乃¹⁰
佐原有子¹¹ 清水由香里¹² 正田創士¹³ 正田玲加¹⁴ 杉本英紗子¹⁵ 高田巳恵子¹⁶ 津田小太郎¹⁷ 鳥山亮¹⁸
根本大資¹⁹ 藤田学²⁰ 村井佐千郎²¹ 村川恵美²² 森西孝匡²³
山本祥一²⁴ 山本知幸²⁵ 山本真衣子²⁶ 吉野佐和子²⁷ 若林幹久²⁸

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、戸崎肇教授（明治大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

² 戸崎研究室 omiomil218@yahoo.co.jp
³ 戸崎研究室 hisashiiked4@hotmail.com
⁴ 戸崎研究室 eb10440@kisc.meiji.ac.jp
⁵ 戸崎研究室 hardrockfeller@hotmail.com
⁶ 戸崎研究室 tricotine045@hotmail.com
⁷ 戸崎研究室 kashiwagi1982@mail.goo.ne.jp
⁸ 戸崎研究室 natsu_gyo@ybb.ne.jp
⁹ 戸崎研究室 nrgdj633@ybb.ne.jp
¹⁰ 戸崎研究室 akino@vmail.plala.or.jp
¹¹ 戸崎研究室 hana_naos@yahoo.co.jp
¹² 戸崎研究室 springwater1122@hotmail.com
¹³ 戸崎研究室 soshi731@hotmail.com
¹⁴ 戸崎研究室 reisparkle@hotmail.com
¹⁵ 戸崎研究室 j-j@h5.dion.ne.jp
¹⁶ 戸崎研究室 miecchi@cmail.plala.or.jp
¹⁷ 戸崎研究室 kotaro_senkei@hotmail.com
¹⁸ 戸崎研究室 tori_ryo928@yahoo.co.jp
¹⁹ 戸崎研究室 dainemo@hotmail.com
²⁰ 戸崎研究室 super_lucky2@hotmail.com
²¹ 戸崎研究室 sachio_0425@hotmail.com
²² 戸崎研究室 emiemi_m@hotmail.com
²³ 戸崎研究室 mnisi@mail1.dnet.gr.jp
²⁴ 戸崎研究室 shouichi0902@yahoo.co.jp
²⁵ 戸崎研究室 yamatomo05@hotmail.com
²⁶ 戸崎研究室 oh_maimai@hotmail.com
²⁷ 戸崎研究室 chibisawa1009@msn.com
²⁸ 戸崎研究室 wakabayashi_0531@hotmail.com

要旨

近年、少子高齢化が急速に進む日本において、公共交通機関は高齢者や障害者等の交通弱者を保護するのに必要不可欠である。また、モータリゼーションの発展や国の規制緩和などにより、鉄道やバス事業は不採算路線からの撤退を余儀なくされている。特にバス事業においては、全国事業者の7割が赤字という状況にあり、地域住民の交通確保という点で極めて危機的な状況にあると考えられる。

本来、急速に進む高齢化社会の中、地域住民の身近な足となる路線バスの重要性は増すものと考えられるが、政府が2002年に需給調整規制を撤廃したことにより、バスにおける生活維持路線の責任は国から地域（地方自治体）に委ねられるようになった。しかし、「小さな政府」政策から起きる市場経済による競争原理は、地方においてはなかなか通用しない。

需給調整規制の廃止と共に、地域住民の生活交通の確保を目的とし、地域の実情に応じた交通のあり方を審議する「地域協議会」が都道府県ごとに設立された。だが実際には、路線廃止に対する対応策の協議にとどまり、既存路線の活性化策を協議される場としての機能にはなかなか至っていない。そこで我々は現状に加え、路線廃止を未然に防ぐ役割を地域協議会に求めていきたい。そのためには地域協議会の構成員に学識経験者を招き、コンサルティング機能を設けるべきだと考える。また、構成員の中に顧客となるバス利用者が含まれるというケースは稀である。本来、地域住民の利用あつての路線バスであり、沿線住民の参加も必要であると考えられる。ここで我々は住民の意識改革、市場調査の手段として、住民投票制度を提案したい。すなわち、地域協議会は地域住民と一体となって運営されるのが望ましい。また、国としても国民の公共交通に対する意識付けを率先して行っていく必要があると我々は考える。

目次

はじめに

第 1 章 本稿における問題意識

第 2 章 公共交通機関の現状

第 3 章 バス産業をめぐる現状分析

- 第 1 節 (1. 1) 路線バスの定義
- 第 2 節 (1. 2) 路線バスの現状 (内的要因)
- 第 3 節 (1. 3) 路線バスの現状 (外的要因)
- 第 4 節 (1. 4) バスの重要性

第 4 章 バス産業をめぐる政策の現状

- 第 1 節 (1. 1) バス政策をめぐる歴史的展開
- 第 2 節 (1. 2) 現状の制度
- 第 3 節 (1. 3) 現状における政策をめぐる評価
- 第 4 節 (1. 4) 需給調整規制廃止後の動向

第 5 章 バス再生に向けた地域の取り組み

- 第 1 節 (1. 1) 地域協議会とは
- 第 2 節 (1. 2) 地域協議会の活動
- 第 3 節 (1. 3) 地域協議会の開催状況
- 第 4 節 (1. 4) 地域協議会の問題点

第 6 章 政策提言

- 第 1 節 (1. 1) 政策内容
- 第 2 節 (1. 2) 政策によって期待される効果

第 7 章 今後の展望

参考文献・データ出典

はじめに

近年、我が国では公共交通機関の利用が減少傾向にある。その理由として、モータリゼーションの進展、少子化に伴う通学者の減少、構造的不況等が挙げられている。中でも、公共交通事業は、国の助成や各自治体の一般会計からの補助、企業債の発行等によって膨大な赤字を補填し、経営を続けてきた。しかし、多くの地方自治体は財政難に苦しみ、市民サービスである公営交通事業のサービス維持ができなくなる恐れが出てきている。

また、2002年2月に改正道路運送法が施行され、旧来の乗合バスに関する免許制を許可制に移行し、数々の規制事項を大幅に緩和した。これまでは需給調整の考え方に基づいて、各バス事業者のエリアが守られてきたが、今後は安全面や継続性などの一定の条件を満たす事業者は基本的に参入できるようになった。その一方で不採算路線からの撤退も、これまでの許可制から原則半年前までの届出制に変更された。

この道路運送法の改正による規制緩和に対して、過去に工藤清氏は「路線バスにも競争が持ち込まれる事で問題になる事は、参入が多く予想される都市部では運賃や運行本数等のサービス水準の向上が期待されるが、不採算の赤字路線が多い過疎地域では退出が相次ぎ、地域によっては路線バスが走らない所も出てくるかもしれない。」と述べていた。今現在、この問題は実際に起きており、避けられない状況となってきた。

そこで我々は、数ある公共交通機関の中でも、今後少子高齢化が深刻化し続ける日本にとって最も人々の生活に近い存在でありながら、全国の7割¹のバス事業者が赤字経営で路線維持が困難な状態となっているバス交通に着目した。それは工藤清氏の発言にもある通り、赤字路線からバス事業者が撤退してしまった地域や、そのバスの利用者である住民に影響があるのではないかと考えたからである。公共交通機関であるバスが、不採算路線から撤退することで公共性が失われているのではないかと我々は問題意識を持ち、論文を作成するに至った。

本稿では、国の地方の生活交通確保を根底に置いた上で、第一章では、この論文の核となる「交通権」の重要性について触れていく。第二章では公共交通のあり方を考察するために、公共交通とは何かという現状、そして問題点などを挙げていく。第三章では、バスの定義を述べた上で、バス産業が衰退しているという現状を、グラフを用いて説明していく。第四章では、規制緩和前から後にかけての国のバス政策の流れを挙げ、どういった変化や影響があったのかを考察していく。第五章では、地域の取組み、主に地域協議会について挙げていく。

地域の現状について、鈴木文彦氏は「これまでは交通について自治体が主体的に取り組むという習慣がなく、ノウハウも持ち合わせていないのがほとんどである。」と述べている。我々は氏の意見や既出の先行研究を踏まえた上で、現存の地域協議会の問題点を挙げ、改善・強化していく必要があると考えた。この地域協議会は地方バスの参入・退出や補助制度などに深く関わっている為、これを調べていくことで問題が出てくるのではないかと考えたからである。

第六章では、我が国における生活交通の確保という我々の目標を根底に置いた上で、そのためにはどのような提言が最適であるのかを各章を踏まえながら考察し、その手段として挙げる地域

¹ 全国258社（民間・公営）のバス事業者に対し赤字事業者数が74社である。（調査対象事業者は、保有車両数30両以上である。）

出典：国土交通省自動車交通局旅客課『平成15年度乗合バス事業の収支状況について』（2004年）

協議会の強化及び住民投票制度の導入という二本柱を我々の政策提言として詳しく述べていく。
ではまず第一章の本稿における問題意識について述べていきたい。

第1章 本稿における問題意識

要約：この章では、本稿における問題意識について述べる。現在モータリゼーションの発展から、公共交通機関の存続がきびしいものとなっている。特にバス交通は、全国の7割以上の事業者が赤字という状況にあり、極めて苦しい状況にあると言える。今後、少子高齢化が急速に進展し、一層重要性が高まってくるバス交通だが、人々の生活交通の確保のためにも決して失ってはならないものである。この章では、この考えを基本とし、本稿における問題意識を明確にしていきたい。

交通とは“ある輸送機関を用いた人・モノの場所・空間的移転”のことを指す。そして公共交通機関とは、“鉄道・バス・路面電車・モノレールなどのように、安全性が高く、不特定多数の利用者に開放された、つまり高齢者や障害者といった交通弱者も含め、社会に存在する誰もが平等に移動することを可能にした交通手段”のことである。公共交通は、市民への平等な交通サービスの保障する上で大変重要な機関であり、これが存在することにより「誰もが自由かつ平等に移動できる」ことになり、「交通権」²という一つの人権が保障されるのである。

この「交通権」というものは未だ、明確に統一された定義はない。現在、交通権学会の定義では、交通権というものは“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”とされている。そこで我々は本稿において「交通権」を、「世の中の誰もが平等かつ自由に移動することができる、新しい人権の一つ」と定義する。

この交通権の観点から見て、自家用車だけでは各地域の交通を確保したことにはならず、必然的に公共交通機関の存在が必要となるはずである。しかし現在、規制緩和に伴った鉄道・バス事業の不採算路線からの撤退により、自家用車に頼らざるを得ないような地域が増えてきており、交通権の維持が難しいものとなっている。公共交通機関の中でも特にバス交通は全国のバス事業者の7割以上が赤字であり、極めて苦しい状況となっている。

しかし、人々の生活に最も身近な交通はバスであり、今後、少子高齢社会が急速に進展する中で、ますますその必要性は高まっていくことが考えられる。我々はここに問題意識を持った。補助金なしではもはや成り立たない状態にあるバス交通だが、バス産業そのものにも特有の問題が存在する。その問題の一つとして、需給調整規制が廃止され、地域におけるバス政策は地方自治体に丸投げ状態となっていることが挙げられる。我々は、バスが地域に根付いたものであり、また、地域の人のための生活交通として今後も維持され、人々の交通権が確保されることを目的とした提言を本稿で行いたい。

また交通権は、未だ憲法そのものにて直接的に保障されているものではない。しかし交通という社会的インフラの構築は、人々の生活に欠かすことのできないものであり、それを整備するこ

² フランスでは1982年「新交通基本法」が制定され、その第一条には「すべての利用者の移動する権利、交通手段を選択する自由」として「交通権」が明記されている。

『交通権憲章』より引用

とは国の役目であると我々は考える。つまり、憲法による保障以前にこれは国の義務であるということを前提として本稿を進めることにしたい。

第2章 公共交通機関の現状

要約：現在、公共交通機関の利用客は減少の一途を辿り、その要因としてはモータリゼーションの発展や、少子高齢化の進展が挙げられる。また規制緩和によって、事業の参入、退出が自由化されることから、新たな参入やサービスの多様化も行なわれるようになったが、利用者の少ない路線は、バスや鉄道ともに事業者の採算面からその縮小が懸念されている。特にバスは、全国の路線の多くが赤字とされる中、不採算路線の休廃止が相次いでいるのが現状である。

次に、公共交通機関にまつわる現状について詳しく述べたい。

現在の公共交通機関を取り巻く環境は、モータリゼーションの発展に伴い、自家用車への依存が増加し、バスや鉄道など公共交通機関の利用客は年々減少しており、歯止めがかからない大変厳しい状況にある。ここには、少子高齢社会の進展といった社会的問題も多分に関わっていると言える。加えて、運輸事業の需給調整規制の撤廃を柱とした規制緩和が、平成12年2月の貸切バス分野等での施行を皮切りに、平成14年2月の乗合バス、タクシー分野での施行まで、各モードで順次行なわれた。これにより、事業の参入、退出が自由化されることから、新たな参入やサービスの多様化も行なわれるようになったが、利用者の少ない路線は、鉄道・バスともに、事業者の採算面から、規模が縮小される可能性が生じることになった。特にバスは、路線廃止や運行回数の減少など、利便性が低下してきており、上記においても論じたが、全国のバス事業の7割以上が赤字とされる中、ますます不採算路線の廃止が進むことが懸念されていたが、実際に全国的に廃止等が相次いでいるのが現状である。

では次により深く、本稿の核であるバス事業について詳しく述べていきたいと思う。

第3章 バス産業をめぐる現状分析

要約：この章では、公共交通機関の中でも移動範囲が広く、かつ低料金といった一番身近な存在である路線バスについて述べていきたい。かつて栄光時代を築いていた路線バスの、バス事業者の収支率や経費といった内的要因と、高度経済成長による国民所得の増加に伴うマイカー時代の到来や、急速に進む高齢化社会と相対してバス車両数の減少といった外的要因に分け、近年のバス事業者の現状と問題点について、具体的なグラフを用いて述べていきたい。

第1節 路線バスの定義

それでは公共交通の中からいわゆる「路線バス」の定義に焦点を向けたい。現在路線バスには3種類の運行形態がある。いわゆる「4条バス」「21条バス」「80条バス」がそれである³。

まず「4条バス」であるが、これは第3条によって定められているように、路線を定めて定期的に運行する一般旅客自動車運送事業のうち、第4条の許可を得た乗合バス事業者（路線バス事業者）のことを言う。端的に述べるとすれば、民間バス会社のバスのことである。次に「21条バス」は、「4条バス」が収支状況の悪化から継続困難と判断し廃止にした路線を、一般貸切旅客自動車運送事業者（貸切バス事業者）が国土交通大臣の許可を受けて、廃止代替バスとして有償輸

³ 第3条 旅客自動車運送事業の種類は、次に掲げるものとする。

1. 一般旅客自動車運送事業（特定旅客自動車運送事業以外の旅客自動車運送事業）
 - イ 一般乗合旅客自動車運送事業（路線を定めて定期的に運行する自動車により乗合旅客を運送する一般旅客自動車運送事業）

（以下省略）

第4条 一般旅客自動車運送事業を営もうとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない。

第21条 一般貸切旅客自動車運送事業者は、次の場合を除き、乗合旅客の運送をしてはならない。（中略）

2. 一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において、国土交通大臣の許可を受けたとき。

第80条 自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならない。ただし、災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であって国土交通大臣の許可を受けたときは、この限りでない。

2. 自家用自動車は、国土交通大臣の許可を受けなければ、業として有償で貸し渡してはならない。
3. 前条第2項の規定は、前項の許可について準用する。

送る形態のことである。そして「80条バス」は、道路運送法第80条で定められている通り、過疎地域での住民の交通手段を確保するなどの公共の福祉を確保するために、国土交通大臣の許可を受けた自家用車のうち、バスを使っているもののことである。この形態は地方自治体が受け持つのが一般的のようである。

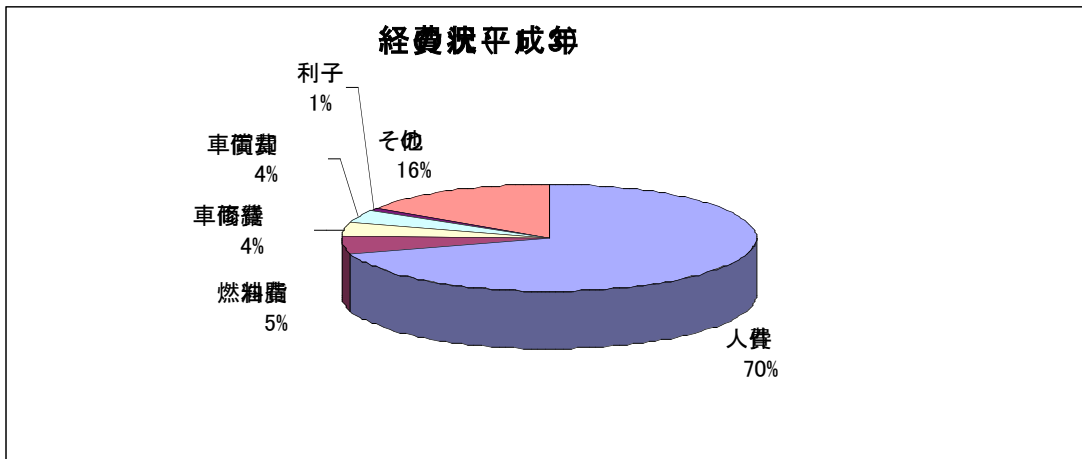
(出典：道路運送法第3条・4条・21条・80条より引用)

第2節 路線バスの現状（内的要因）

現在のバス事業者の経営状況を見ると、企業環境の悪化などの外的要因に加え、バス事業者における人件費が原価構成の4分の3を占める典型的な労働集約型産業としての内的要因もあり、事業者の約7割が赤字という極めて厳しい現状にある。また、かつての「バスの黄金時代」の栄光を引きずっているということも言える。バスを走らせる発想の根本が、車両運用や乗務員の仕事の都合上であつたりと、会社と組合との協定が大前提となる傾向が今でも強い。また、現状に基づいて原価をはじき出し、それによって経営が出来るかどうかを判断するので、赤字になれば原価にあうように運賃を上げるか、サービスを低下させてしまう。それが結果として、利用者のニーズからかけ離れて、一層赤字が嵩み、事業者はまた同じ方策をとるという悪循環に陥ってきたのである。

そこで、バスの現状を内的要因と外的要因に大きく分け、見ていきたいと思う。まず内的要因である乗合バス事業者の経費の状況を見てみよう。

(図2-2-1)



(資料：国土交通省『平成15年度乗合バス事業の収支状況について』より)

図2-2-1からは、路線バス産業では人件費がおおよそ70%を占める労働集約型産業だということが見て取れる。

次に、バス事業者の収支率を示した表2-2-1を見ていくことにする。

(表 2-2-1)

乗合バス事業 収益性指標

| 形態 | 民 | | | 営 | | | 企 | | | 業 | | | | | |
|--------------|------|------|-----|------|------|-----|--------|----|-----|---------|-----|-----|-------|-----|-----|
| | 車両数 | | | 1~30 | | | 31~100 | | | 101~300 | | | 301以上 | | |
| 年度 | 12 | 13 | 14 | 12 | 13 | 14 | 12 | 13 | 14 | 12 | 13 | 14 | 12 | 13 | 14 |
| 経常収支率 (%) | 87.1 | 84.1 | 86 | 91 | 89.9 | 91 | 92 | 93 | 92 | 97 | 98 | 98 | 96 | 97 | 96 |
| 営業収益常利益率 (%) | -15 | -19 | -17 | -10 | -11 | -10 | -8 | -7 | -8 | -3 | -2 | -2 | -4 | -4 | -4 |
| 営業収益人件費率 (%) | 79.2 | 78.9 | 76 | 76 | 76.9 | 72 | 71 | 69 | 68 | 71 | 69 | 66 | 71 | 69 | 67 |
| 営業収益燃料比率 (%) | 9.53 | 10.1 | 11 | 8 | 8.24 | 8.2 | 7.8 | 8 | 8.4 | 6.1 | 6.1 | 6.4 | 6.5 | 6.6 | 6.9 |

| 形態 | 公営企業 | | | 合計 | | |
|--------------|------|------|-----|----|------|-----|
| | 12 | 13 | 14 | 12 | 13 | 14 |
| 経常収支率 (%) | 79.6 | 81.8 | 82 | 92 | 92.5 | 93 |
| 営業収益常利益率 (%) | -26 | -24 | -23 | -9 | -8.3 | -8 |
| 営業収益人件費率 (%) | 97 | 98.4 | 96 | 77 | 75.9 | 74 |
| 営業収益燃料比率 (%) | 4.68 | 4.59 | 4.7 | 6 | 6.09 | 6.4 |

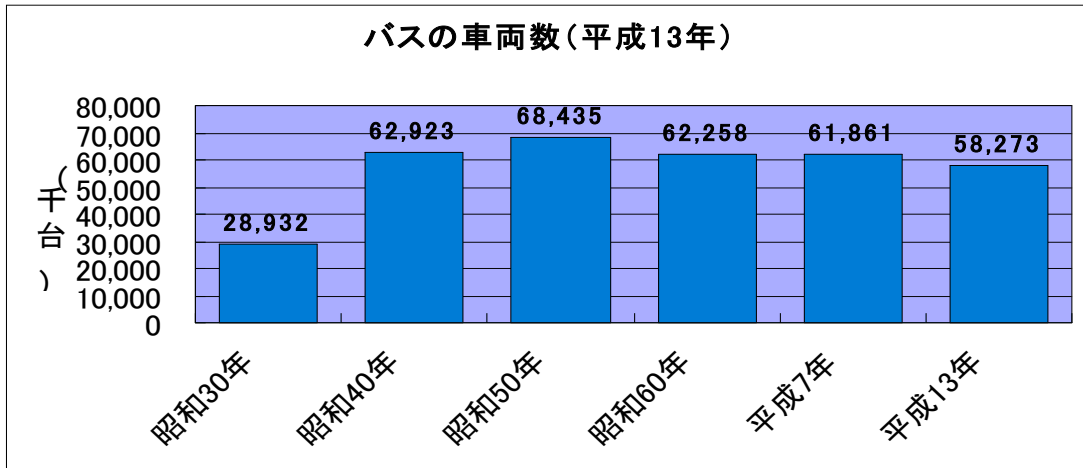
(出典：国土交通省自動車交通局旅客課・貨物課『自動車運送事業経営指標』2004年)

表 2-2-2 からは、民営バス事業者、公営バス会社ともに収支割れをしていることが分かる。特に公営バス会社においては、その率の深刻さが伺える。平均の経常収支率は平成 13 年度で 81.8% と言う赤字産業なのである。またこの表からは、バス事業は費用の多くを人件費が占める典型的な労働集約型産業であることが分かる。そしてバス事業の費用構造は、公営・民営問わず事業全体で見れば、輸送人員の減少による減収に伴い、その収益を費用が大きく上回り、収支割れしていることが示されている。

第3節 路線バスの現状（外的要因）

次はバスの車両数、輸送人員と自動車保有台数について見ていきたい。

(図2-3-2)

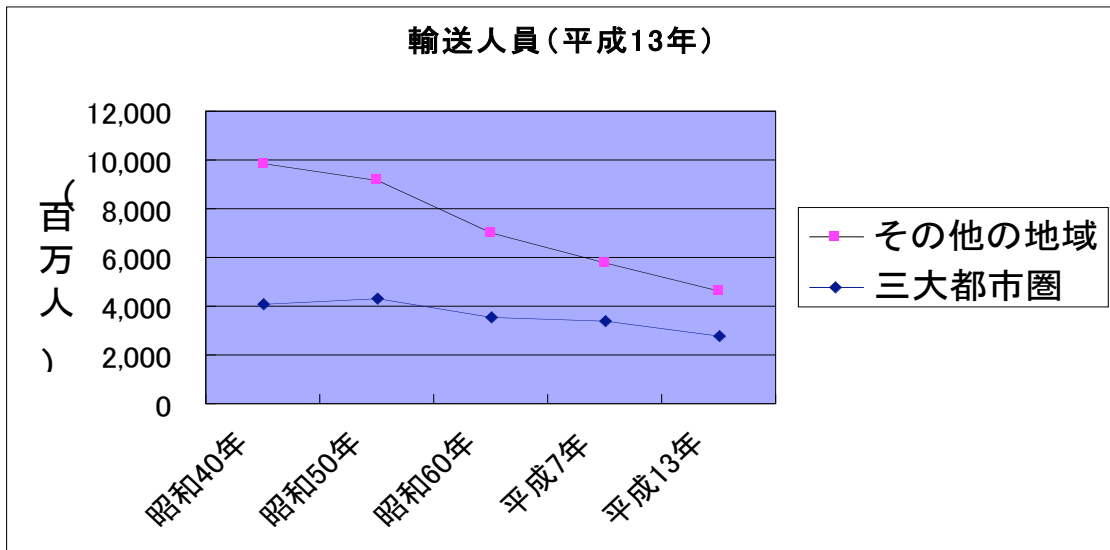


(資料：国土交通省ホームページ『自動車交通関係統計データ』より)

図2-3-2の路線バスの車両数は、昭和50年を境に、減少していることが分かる。

次に、昭和40年から平成13年にかけての輸送人員の推移を見ていこう。

(図2-3-3)

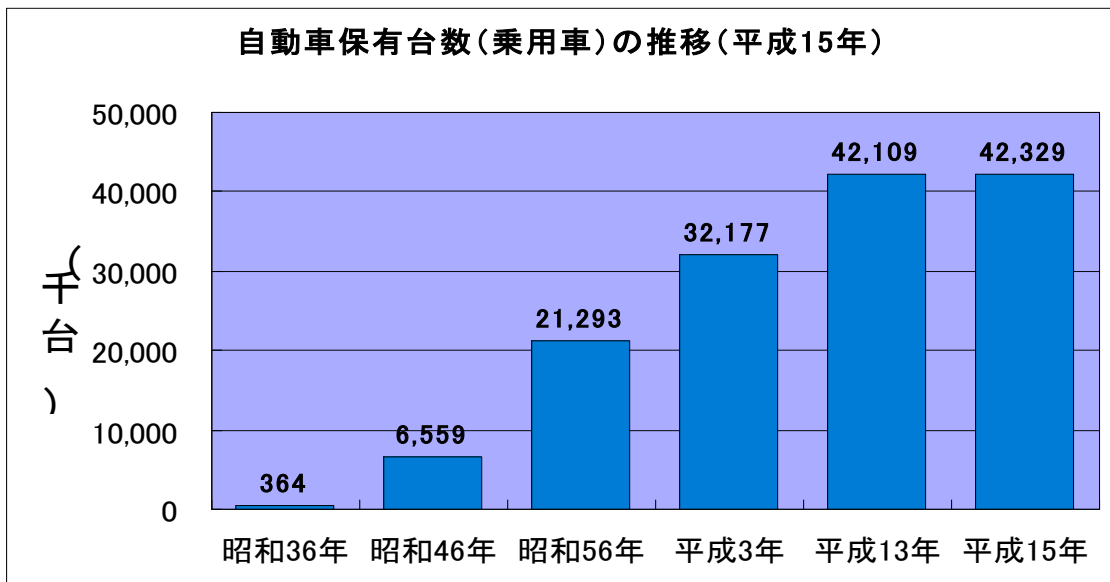


(資

料：国土交通省ホームページ『自動車交通関係統計データ』より)

図2-3-2を参照すると分かる通り、路線バスの輸送人員は昭和43年を境に減少傾向にあり、およそ25年間路線バスの輸送人員は減少の一途を辿っている。その中でも、その他の地域においては2分の1程度になっており、減少が著しい。その要因として、高度経済成長によって国民所得が上がり、マイカー普及率が上がったということが挙げられる。そこで、次の図を見て頂きたい。

(図2-3-4)



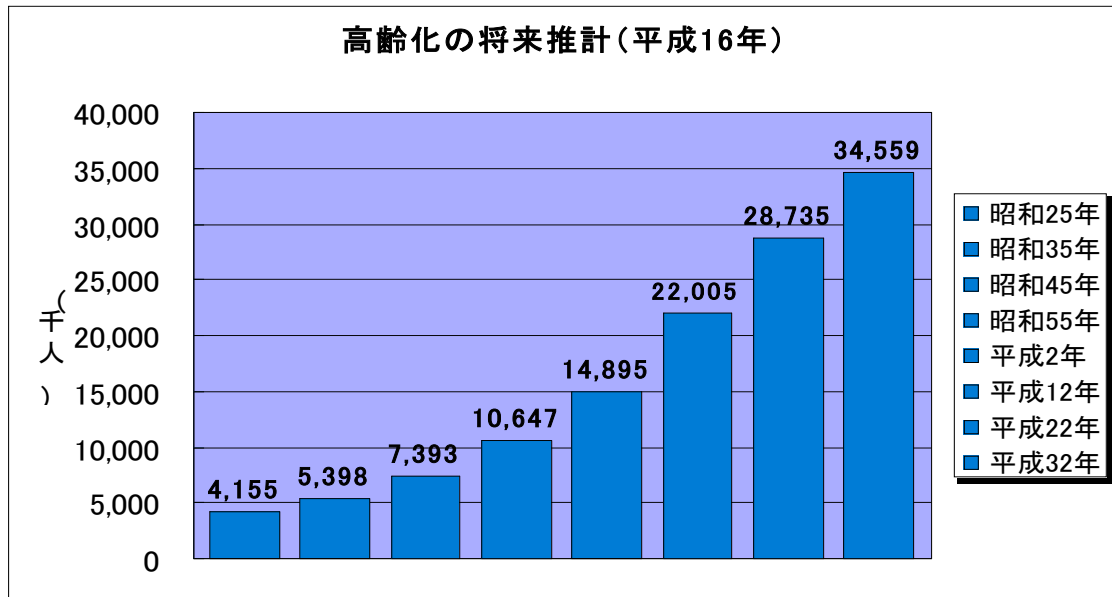
(資料：国土交通省ホームページ『自動車交通関係統計データ』より)

図 2-3-4 を見てわかるように、約半世紀で急速に自動車保有台数（乗用車のみ）が増加しており、四千万台を悠に越えている。それによって、都心部では交通渋滞が起こることによって、ダイヤの乱れなどに繋がり、バスはさらに不便さを増し、輸送人員の減少に繋がっている。今後も自動車（乗用車のみ）の保有台数は、ますます増加することが見込まれ、この状態がさらに続くと思われる。

第 4 節 バスの重要性

現在の日本が世界でも稀なスピードで高齢者人口が増加していることが挙げられる。高齢化の原因として、食生活の改善や医療の発達など急速な経済発展、社会保障制度の整備による平均寿命の伸びが理由として考えられる。

(図 2-3-5)



(資料 : 内閣府ホームページ『平成14年度高齢化の状況及び高齢社会対策の実施の状況に関する年次報告』より)

図2-3-5からわかるように、今後も、高齢者人口は平成32年まで急速に増加し、その後は安定すると見込まれているが、国民の約3人に1人が65歳以上の高齢者という本格的な高齢化社会の到来が見込まれている。今一度、住民にとって一番身近な路線バスの重要性を、再確認しなければならないはずである。

以上のようなデータから路線バスの現状をあらためてまとめてみよう。路線バス産業は、顧客となる輸送人員が継続的に減少し続け、経常収支率も低迷し続けている赤字産業である。しかもその経費の中心は人件費という労働集約型なのである。このため、民営バス事業者は分社化、給与・退職金の大幅カットなど経営効率化に努めている一方、公営バス事業者においても、路線再編、管理委託、給与カットなど経営効率化に向けた努力がなされているが、公営としての性格上、不採算路線からの退出が困難であることや、給与水準が民営に比べ高いこともあり、その経営は極めて厳しい状況にある。

またマイカー時代の到来で、今後も自動車が増加することが見込まれるが、誰もが自動車を保有し、使用できるわけではない。バスの車両数や輸送人員が減少傾向にあることは、交通弱者に対しての交通手段が奪われることになる。また高齢化社会の到来した際の、深刻な問題点となり得るであろう。

これでは第一章で述べたように、路線バスを含む公共交通機関は、万人に対して供給されなければならないが、この状況ではその達成が困難に思われる。こうした路線バスの現状に対する我が国の取り組みを、第四章で述べたいと思う。

第4章 バス産業をめぐる政策の現状

要約：平成14年2月1日、需給調整規制が廃止されたことにより、バス事業は大きく体制が変化した。路線の休廃止が経営ベースで進められ、生活路線維持の責任は国から地域（地方自治体）にあるというのが原則となり、単一市町村内の路線は市町村などの責任に委ねられることになったのである。政府は、需給調整規制が国民のニーズに沿ったサービス供給とバス事業者の効率的な経営という二つの点で、利用者へ便益よりも上回る弊害をもたらすのではないかという問題を提起し、規制緩和へと踏み切った。しかしその反面で、赤字路線を廃止せざるを得ないことによる、交通空白地帯の露呈を始めとするデメリットをも抱え込む体制となってしまったのである。バス事業における規制緩和とその現状について述べる。

第1節 バス政策をめぐる歴史的展開

(1) 規制緩和に至るまで

平成14年2月1日に、道路運送法が改正された。それまで日本政府は、鉄道、バス、タクシー、旅客船、航空の旅客交通分野において、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ってきた。それが需給調整規制である。この需給調整規制の目的について政府の見解は、一点目は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をすること、二点目は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いわゆる内部補助を容易にすることによるサービスの確保、三点目は「規模の経済性」によって社会的により低い賃金でのサービスの供給を可能とすること、四点目は安全かつ良質な運輸サービスを安定的に供給し、国民の利便の確保をはかること、などを挙げている。しかし、高度経済成長を背景として、国民所得が増加したことによって、マイカー普及率が次第に増大し、バス事業は昭和43年をピークに年々衰退していった。この状況に対し政府は、需給調整規制を行うことは、国民のニーズに沿ったサービス供給とバス事業者の効率的な経営という二つの点で、利用者へ便益よりも上回る弊害をもたらすのではないかという問題を提起した。その結果、運輸省（国土交通省）は、バス輸送産業を改革するための第一歩として道路運送法を改正し、平成8年に、全ての交通機関に需給調整規制の撤廃を発表した。当時、イギリスを始めとする欧米諸国では交通部門の規制緩和策が進んでおり、日本は先進国に比べ規制緩和の取り組みが遅れていたことが、需給調整規制の撤廃の要因の一つとして挙げられる。平成10年には「規制緩和促進3ヵ年計画」が閣議決定され、平成11年には乗合バスの規制緩和策として、運輸政策審議会答申が提出された。平成12年5月には、答申の大枠を踏まえての道路運送法一部改正案が国会を通過し、乗合バスの規制緩和が実行されている。

(2) 規制緩和後の乗合バス体制

道路運送法の改正によって、旧来の乗合バスに関する市場への参入は、新規参入が既存路線の有無に関わらず自由になった。以前は、路線ごとの免許制を採用していたが、事業の参入（路線参入）方法が事業者ごとの許可制になった。それに伴い、事業計画が、運行系統・回数 of 認可制が、運行計画の届出の認可という方法を採用するようになった。退出（路線休廃止）も、これまでのように沿線の同意は必要とせず、利用者に十分に周知されるように 6 ヶ月（他事業者が同事業を引き継ぐ、または地域で代替などの協議が整って利用者の利便を損なわない場合は 30 日）の猶予期間をおけば、届出のみで退出できる事前届出制へ移行した。またバス運賃は、現行の認可制から運賃の上限を設定する上限認可制へと移行するなど、数々の規制事項を大幅に緩和して、競争原理の導入によるサービスの向上や業界の活性化を促すのが狙いである。また、この需給調整規制の考え方に基づいて各バス事業者のエリアが守られてきたが、今後は安全面や継続性など一定の条件を満たす事業者は基本的に参入できることになった。

（3）規制緩和後の補助制度

平成 13 年 4 月から、地方バスの補助制度も変更された。変更以前は、事業者ごとに補助金を援助していたが、変更後の補助制度は事業者の黒字・赤字を問わず、路線を対象とした補助金を援助する方法が採用された。また、一定規模の輸送量がある路線を対象とした補助体制を、広域的・幹線的路線を重点化した補助体制に変更した。補助対象についても、以前は、当該地域の知事が認可したものが対象路線であったが、地域協議会が計画を策定し補助を認可するという、地域の実情に沿った認可体制が敷かれるようになった。また、国庫補助金の対象外路線は、自治体の判断により維持を図ることとし、協議された路線に対しては、一定の地方交付金として援助を行なっている。

第2節 現状の制度

（1）規制緩和後の国庫補助金制度について

国庫補助金制度は、需給調整規制の廃止後、その概念も大きく転換した。規制緩和前までは、地域の事業者に対し補助を行っていた。しかし規制緩和に伴い、どのような事業者が運行しているかではなく、路線そのものに対して補助を行うという考え方へ移行したのである。

（2）国庫補助金制度の概念

国庫補助金制度の概念は、地方バスにおける生活交通路線の維持・確保を目的として交付されるものである。補助対象路線としては、生活交通路線と特別指定生活路線に分けられ、前者は路線維持費・車両購入費に対して交付され、後者は路線運行費・車両購入費に対して交付される。補助体制としては、国は各都道府県と協調してバス事業者に対し補助する仕組みとなっている。負担率としては、生活交通路線が国と都道府県とが各 2 分の 1 ずつを負担し、特別指定生活路線は、国が総額の 2 分の 1 を交付し、残りの補助金額は都道府県と市町村が 2 分の 1 ずつ分け合うという形になる（図 A）。そして、国庫補助金が負担される国庫補助対象となるのは、複数市町村にまたがる 10km 以上の路線で、1 日 3 便、1km あたりの乗車人数が 15 人をいずれも上回り、広域的・幹線的な路線が条件となっている。また国庫補助対象は、事業者が赤字であることは条件ではなく、当該路線が赤字であれば黒字事業者に対しても補助対象となっている。

(図A)

| 補助対象路線 | 補助内容 | 補助率 |
|----------|----------------------|--------------------|
| 生活交通路線 | ・路線維持費補助 ・車両購入費補助 | 国 1/2、都道府県 1/2 |
| 特別指定生活路線 | ・路線運行費補助 ・車両購入費補助 | 国 1/2、都道府県+市町村 1/2 |

(資料：自動車交通局旅客課生活交通対策室『平成 15 年地方バス路線維持費等国庫補助金の交付実績について』より)

(3) 生活交通確保のための地方財政措置

地方公共団体が生活交通確保対策を講じるために要する経費に対して、地方交付税措置を行なうこととされている（平成 13 年度より措置内容が拡充され、特別交付税措置としては、地方負担額の 7 割措置）。平成 15 年度の事業費ベース（地方財政計画上）で 730 億円程度となっている。

第 3 節 現状における政策をめぐる評価

(1) 需給調整規制廃止のメリット

需給調整規制を廃止し、バス市場に規制緩和をもたらすメリットとして、以下の三点が挙げられる。一点目としては、安全確保・利用者保護等を目的とする必要最小限の規制を除いて旅客運輸サービスの供給を自由化できること。そのことによって、バス事業者が自由な発想で、新たな路線やサービスを構築することが可能になった。二点目は、市場への参入規制、すなわち需給調整規制を撤廃して市場への参入の自由と市場からの退出の自由を認めることによって、市場での自由な競争を促進させること。三点目としては、地下鉄開通などにより廃線になった路線にバス事業者が参入できることである。これは、起伏の激しい土地の地域に住む高齢者などに対する需要が見込むことができ、且つ住民の交通権の確保にも繋がるバス路線といえる。

(2) 需給調整規制廃止のデメリット

需給調整規制廃止のデメリットとしては、以下の四点が挙げられる。一点目は、需給調整規制廃止に伴い、退出が増加することによって、交通空白地帯が生まれることが懸念される。二点目としては、不採算路線を多く抱えた地域においては、採算の都合上、参入が見込めず、退出が増加することも考えられ、規制緩和による競争原理の効果が期待できないこと。三点目は、採算時間帯、区間、路線と不採算時間帯、区間、路線とでバスサービスの水準に著しい格差（二極分化）を生じる可能性があること。四点目は、過度の競争により利用者負担（運賃上昇や不定期運行）が見込まれることである。これは、イギリスのバスの規制緩和において見られたケースであるとも言えよう⁴。

⁴ イギリスでは 1980 年から、バス事業における規制緩和を開始している。1985 年に交通法が制定され、それに基づいてバス政策が推進されてきた。この規制緩和では、ロンドンとそれ以外の地域を異なる規制緩和を採用した。ロンドンを除くほとんどの地域では、日本で実施されているような規制緩和と同様に、原則として参入・退出の自由が認められた。その結果、補助金の大幅な削減には成功したものの、自由登録制による無用な競争とコスト軽減により、サービスの低下や運賃の上昇が起り、規制緩和後の輸送人員は 1998 年まで減少の一途をたどっている。

第4節 需給調整規制廃止後の動向

(1) 需給調整規制廃止後の新規参入事業者

今後乗合バスへの新規参入が進むとすれば、すでに車庫スペースや要員、運行経験などある程度の資源を持つ業者が主体になることが予想される。すなわち、貸切バス・特定バスなどすでにバス事業を行っている事業者や、タクシー事業者、運送(トラック)事業者である。このほか運転受託業者が乗合バス参入を表明している例もある。

乗合バスの分野別に見ると、一般路線は全般的には事業としての魅力が小さく、一般路線で新規参入が進むとすれば、大都市の高収益路線と都市圏のベッドタウン路線に限られると考えられる。他には、都市間高速バスと空港連絡バスの分野が主体となることが予想される。

下記の表は、平成16年1月末での需給調整規制廃止に伴う、新規参入申請の状況である。この表からも、以上のことが読み取れるであろう。

乗合バス規制緩和後の新規参入申請の状況

| | 運輸支局 | 申請者 | 申請年月日 | 主な運行区間 | 許可年月日 | 備考 |
|----|------|--------------------------|---------|---|----------|---------|
| 1 | 香川 | 高松エクスプレス(株) (海運系・入会) | 14.2.1 | 高松～大阪(高速バス) | 14.6.5 | 高速バス |
| 2 | 京都 | エムケイ(株) (タクシー) | 14.2.1 | 祇園～千本北大路～京都駅～東山 7条～祇園 祇園MK～京 都駅～金閣・大徳寺～祇園 | 15.12.19 | 都市内バス |
| 3 | 福井 | 大和交通(株) (貸切・会員) | 14.2.1 | 小浜駅～名田庄村 (JR廃止代替) | 14.3.14 | 過疎地バス |
| 4 | 栃木 | 藤田合同タクシー(株) (タクシー) | 14.2.13 | 矢板駅～新高徳駅ほか1路線 | 14.11.12 | 過疎地バス |
| 5 | 栃木 | しおや交通(株) (貸切・非会員) | 14.3.15 | 矢板駅～塩谷高校ほか2路線 | 14.9.4 | 過疎地バス |
| 6 | 沖縄 | (株)北部観光 (貸切・会員) | 14.3.15 | 那覇空港～市内ホテル | 14.5.16 | 空港リムジン |
| 7 | 埼玉 | 飯島興業(株) (貸切・会員) | 14.5.7 | 三郷駅～新三郷駅ほか1路線 *三郷市が行なうTDMの一環 | 14.9.17 | 都市近郊バス |
| 8 | 埼玉 | マイスカイ交通(株) (タクシー系・入会) | 14.5.10 | 三郷駅～金町駅ほか1路線 *三郷市が行なうTDMの一環 | 14.9.4 | 都市近郊バス |
| 9 | 埼玉 | メートー観光(株) (貸切・入会) | 14.5.10 | 三郷駅～吉川駅ほか1路線 *三郷市が行なうTDMの一環 | 14.9.4 | 都市近郊バス |
| 10 | 宮城 | 富士交通(株) (貸切・会員) | 14.6.11 | 仙台～福島・郡山・福島競馬場 (高速バス) | 14.9.25 | 高速バス |
| 11 | 広島 | (有)エンゼルキャブ (貸切・会員) | 14.6.21 | 広島交通(株)廃止代替 | 14.9.12 | 過疎地バス |
| 12 | 群馬 | (株)矢島タクシー (タクシー・入会) | 14.6.25 | 太田市～熊谷駅 *太田市が行なうパーク&ライド計 | 14.10.30 | 新幹線アクセス |

| | | | | 画 | | |
|----|-----|------------------------|----------|------------------------------------|----------|---------------|
| 13 | 埼玉 | (株)ジャパンタローズ (特定・入会) | 14.8.2 | 南越谷駅～吉川駅ほか2路線 | 14.12.26 | 都市近郊バス |
| 14 | 京都 | (株)ヤサカバス (貸切系・入会) | 14.8.8 | 向日町駅～桂坂 | 14.11.29 | 都市近郊バス |
| 15 | 兵庫 | (株)はくろタクシー (貸切・会員) | 14.10.17 | 三宮～姫路、姫路～加西北条 (深夜急行バス) | 15.2.28 | 深夜急行バス |
| 16 | 福島 | 磐梯東都バス(株) (貸切系・入会) | 14.12.10 | 喜多方駅～大塩温泉～ 裏磐梯ロイヤルホテル ほか1路線 | 15.3.4 | 過疎地バス (観光) |
| 17 | 埼玉 | イーグルバス(株) (貸切・会員) | 14.12.27 | 川越駅～循環 及びその他路線 | 15.5.1 | 都市近郊バス |
| 18 | 埼玉 | ライフバス(株) (貸切・入会) | 15.2.28 | 富士見市周辺 | 15.11.25 | 都市近郊バス |
| 19 | 東京 | (株)新日本観光自動車 (貸切・会員) | 15.3.12 | 北千住～千住橋戸町ほか | 15.7.8 | 都市内バス |
| 20 | 山形 | 山形高速バス(株) (新設・入会) | 15.4.10 | 山形～福島・米沢 (山交バス子会社) | 15.6.3 | 高速バス |
| 21 | 岩手 | 岩手急行バス(株) (貸切・会員) | 15.7.4 | 一関～仙台(高速バス) | 15.10.6 | 高速バス |
| 22 | 福島 | (株)桜交通 (貸切・会員) | 15.9.26 | 仙台～福島・郡山・福島競馬場 (高速バス) 富士交通と共同運航 | 15.12.17 | 高速バス |
| 23 | 神奈川 | 大新東(株) (貸切・東京会員) | 15.10.2 | 金沢文庫～レイディアントシティカルティエ 4,5 (団地線) | | 都市近郊バス |
| 24 | 富山 | 海王交通(株) (貸切・会員) | 15.12.25 | 新湊～雨晴(磯はなび) | | 観光 |
| 25 | 宮城 | 愛子観光バス(株) (貸切・会員) | 16.1.16 | 錦ヶ丘 8 丁目～愛子駅前～仙台駅前 | | 都市近郊バス |

(資料：平成 16 年 1 月末現在 バス協会調べ)

全日本交通運輸産業労働組合協議会(交運労協)資料から作成

さらに、既存の事業者がもともとのエリア周辺において、より魅力的な地区に進出することや、不採算路線や貸切バスの縮小・撤退の結果、余剰となった人員や車両を収益性ある地域へ新たに投入する可能性で、これによる新たな競争が発生することも考えられる。

(2) 需給調整規制に伴う路線の退出

退出については、バス事業者が路線廃止を届け出る際に、第五章で詳しく述べる地域協議会に対して、あらかじめ申し出をしなければならない。これまで、地域協議会の協議を経て対応が決まったケースで見ると、半数以上が補助金を出して継続するか、21 条または 80 条の代替もしくは別の 4 条事業者による転換で、(再編縮小は行なわれても)バスサービスは継続されている。「代替策無しに廃止が決定したのは 20%前後と見られるが、その多くは実質的に利用者がなく、便数も 1～2 便の路線である。⁵⁾

⁵⁾ 鈴木文彦(2002年)「規制緩和後のバス事業の動向と展望」『運輸と経済』第10号56P より

そして第五章でも詳しく述べるが、需給調整規制廃止と共に都道府県を一つの単位として、生活交通路線の維持を目的とする「地域協議会」を設置し、その中に地域ごとの分科会がおかれる形を取る形態となった。近年のバス事業は、国から地方自治体への権限委譲が進んでいるのである。

第5章 バス再生に向けた地域の取り組み

要約：規制緩和の結果、地域住民の生活交通の確保を目的とし、地域の実情に応じた交通のあり方を審議する「地域協議会」が設立された。事業者が路線退出や今後路線の維持が困難と申し出た場合に、地域協議会において、地域の足をどう確保していくか、公的補助のあり方や確保するサービス内容などについて地域の関係者が協議し、必要な措置が具体的に講じられる。地域協議会は各都道府県に一つ設置されており、その活動状況も地域によって様々である。地域協議会の問題点として、路線廃止以外に、既存路線の活性化を協議する場として活用されにくい点、実際のバス利用者である地域住民の声を地域協議会に反映させることができている点がない点が挙げられる。

第1節 地域協議会とは

道路運送法の改正によって、需給調整規制が廃止され、バス路線の廃止が以前の許可制から届出制へと規制緩和された。これは不採算路線の廃止が容易になることを意味し、市場競争そのものが成立し難い過疎地域などでは、既存事業者が運行から撤退し、その地域の公共交通が無くなってしまいう可能性がある。そのため、地域住民の生活交通の確保を目的とし、地方自治体などが中心となって、地域の実情に応じた交通のあり方を審議する「地域協議会」という新たな枠組みが構築されることとなった。規制緩和が行なわれたことによって、国土交通省は地域の交通機関に対する許認可権限を地方自治体に移したことになり、地域協議会で議決されたものを国は原則了承することになった。国土交通省は、地域の交通問題を関係者で話し合い、それぞれの地域の特性を活かした最も便利な交通網のあり方を地元で決められる地域協議会を設置することによって、「地域利用で作りあげる地域交通の実現」を目的に掲げている。規制緩和前は、バスなどの許認可権限はすべて国が握り、全国画一的な基準で運用されていたものが、規制緩和後、地域協議会も独自に許認可基準を作れるようになった。地域のバス路線を存続させるかどうかは、この地域協議会にかかっているといえる。地域協議会の設置にあたって、地域の関係者の自主的な判断に基づき設置されるという観点から、以下に述べる地域協議会の概要はあくまで国が示すモデル的な枠組みである。実際の設置にあたっては各都道府県において具体的な設置要綱が作成されている。

地域協議会は原則として都道府県知事、市町村長、地方運輸局長、事業者、またはその指名する職員（都道府県担当部長、市町村助役、陸運支局長など）で構成され、必要があると認めるときは、その他の者を構成員として加えることができる。原則として議長は都道府県知事又はその指名する職員とする。地域協議会は都道府県ごと地域ごとなど、地域の実情に応じて設置されており、各地域の実情に応じて開催することができる。基本的に都道府県を一つの単位として設置され、必要に応じてその中に地域ごとの分科会が置かれている場合が多い。また、分科会の決定を協議会の決定とすることができる。協議事項は、生活交通の確保に関する地域における枠組み作り、その他の生活交通のあり方一般に関する審議である。さらに具体的な路線に係る生活交通

の確保に関する計画（一定の期間ごとの見直しを前提）の策定について調整し、決定を行なう。具体的な路線に係る生活交通の確保に関する計画の協議では、主に「輸送サービスの範囲及び形態（路線バス、乗合タクシー、これらが困難な場合の市町村バス・スクールバス・福祉バスの活用など）」、「輸送サービスの水準（運行ルート・運行回数・運行時刻）」、「輸送サービスの提供主体（運行の委託を行なう場合は受託主体を含む）」、「輸送サービスの提供に公的支援が必要な場合の、その額及び分担方法」が話し合われることになる。

脚注）以上の地域協議会の概要は、運輸省自動車交通局企画課の資料に基づいたものである。

第2節 地域協議会の活動

事業者から路線退出の意向の申し出、事業者単独での事業の継続が困難の申し出、または事業者から協議会の決定に基づき実施している輸送サービスの内容を変更する申し出があった場合、この地域協議会にかけられ、対策が協議されることになる。路線退出をしようとする事業者は、廃止予定日の6ヶ月前までの届出に先立って、廃止予定日の1年程度前を目途に地域協議会において退出の意向を申し出ることとなっている。これは、地域協議会で生活交通の確保のために十分な検討ができるよう配慮されたものである。しかし制度上では、事業者は6ヶ月前までの届出で路線廃止ができるようになったので、廃止の届出から6ヶ月以上たっても地域協議会が結論を出せなかった場合には、路線退出が事実上可能となる。また、路線退出をしようとする事業者は、地域協議会に対して自らの経営状況や輸送実績、廃止予定路線の輸送量、運行・収支状況など情報を開示し、報告する義務が生じる。廃止予定路線については、運行継続、代替事業者などが検討される。輸送サービスの提供主体の決定については、公示などにより周知し、申し出を行なった事業者以外の者から運行希望の表明などがあった場合には、その意見を聞くとともに決定の理由を明らかにするなど、その決定にあたっての競争のインセンティブと透明性が担保されるような方法で行なう。廃止後の対応のケースは、第四章で述べたように、その多くが21条バスまたは80条バスの代替であり、別の4条バス事業者による転換もある。再編縮小などはあっても、規制緩和後、廃止申し出の約80%のバスサービスは継続されている。代替策なしに実質的に廃止が決まったのは、廃止申し出の約20%であった。（平成14年10月現在）

また、地域協議会の場で、協議されている路線が「生活交通路線」、「特別指定生活路線」として認められると、その維持対策費が国庫補助金として国から都道府県を通じて交付される。なお、国庫補助対象外の路線については、地域協議会の議論などを踏まえ地方自治体の判断により維持を図ることとし、そのために所要の財政措置が講じられている。生活交通確保対策を講じる地方自治体に対しての地方財政措置として、地方交付税が講じられている。（第4章参照）

地域協議会は協議内容を公開とし、協議に基づいて決められた対応を「生活交通確保計画」として策定することになっている。補助金申請の際は、都道府県が地域協議会によって策定された「生活交通確保計画」を提出することが要件となっている。

第3節 地域協議会の開催状況

各都道府県における地域協議会の開催状況は以下の表のとおりである。地域協議会は基本的に路線退出の意向の申し出があった際に開催されるため、地域によって開催回数に差が出ているのが現状である。平成14年度においては、年間を通じて一回のみしか開かれていない地域も見受けられる。これは各都道府県の地域協議会の定例会議であると考えられる。

地域協議会の開催状況

平成15年1月1日現在

| 運輸局 | 都道府県 | 設立年月日 | 13年度 | 14年度 |
|----------|------|------------------|------|------|
| 北海道 | 北海道 | 平成13年3月19日 | 48 | 23 |
| 東北 | 青森 | 平成13年2月22日 | 25 | 9 |
| | 岩手 | 平成13年1月22日 | 13 | 33 |
| | 宮城 | 平成13年2月14日 | 16 | 1 |
| | 秋田 | 平成13年3月30日 | 19 | 9 |
| | 山形 | 平成13年3月23日 | 11 | 4 |
| | 福島 | 平成13年2月20日 | 10 | 3 |
| 北陸 信越 | 新潟 | 平成13年4月1日 | 12 | 5 |
| | 富山 | 平成13年5月31日 | 3 | 1 |
| | 石川 | 平成13年3月28日 | 9 | 1 |
| | 長野 | 平成13年6月6日 | 2 | 1 |
| 関東 | 茨城 | 平成13年3月28日 | 5 | 1 |
| | 栃木 | 平成13年2月19日 | 2 | 1 |
| | 群馬 | 平成13年3月15日 | 3 | 1 |
| | 埼玉 | 平成13年2月20日 | 5 | 1 |
| | 千葉 | 平成13年3月22日 | 13 | 7 |
| | 東京 | 平成13年2月8日 | 3 | 1 |
| | 神奈川 | 平成13年6月13日 | 9 | 8 |
| | 山梨 | 平成13年3月19日 | 3 | 1 |
| 中部 | 福井 | 平成13年5月24日 | 5 | 2 |
| | 岐阜 | 平成13年2月13日 | 8 | 2 |
| | 静岡 | 平成13年3月21日 | 14 | 3 |
| | 愛知 | 平成13年2月9日 | 9 | 3 |
| | 三重 | 平成13年5月29日 | 10 | 12 |
| 近畿 | 滋賀 | 平成13年5月18日 | 14 | 9 |
| | 京都 | 平成13年4月25日 | 8 | 3 |
| | 大阪 | 平成13年5月15日 | 6 | 5 |
| | 奈良 | 平成13年4月20日 | 3 | 2 |
| | 和歌山 | 平成13年3月30日 | 18 | 9 |
| 神戸 | 兵庫 | 平成13年4月24日 | 22 | 10 |
| 中国 | 鳥取 | 平成12年8月24,29,31日 | 15 | 5 |
| | 島根 | 平成13年3月27日 | 22 | 11 |
| | 岡山 | 平成12年8月29日 | 16 | 9 |
| | 広島 | 平成12年12月22日 | 3 | 3 |
| | 山口 | 平成13年3月22日 | 7 | 4 |

| | | | | |
|----|-----|-------------------|----|----|
| 四国 | 徳島 | 平成 13 年 3 月 30 日 | 3 | 22 |
| | 香川 | 平成 13 年 3 月 13 日 | 12 | 6 |
| | 愛媛 | 平成 13 年 3 月 13 日 | 15 | 4 |
| | 高知 | 平成 13 年 2 月 13 日 | 15 | 7 |
| 九州 | 福岡 | 平成 12 年 6 月 29 日 | 24 | 10 |
| | 佐賀 | 平成 13 年 1 月 24 日 | 10 | 8 |
| | 長崎 | 平成 12 年 11 月 26 日 | 33 | 18 |
| | 熊本 | 平成 12 年 12 月 15 日 | 18 | 10 |
| | 大分 | 平成 12 年 11 月 28 日 | 14 | 3 |
| | 宮崎 | 平成 13 年 2 月 1 日 | 40 | 10 |
| | 鹿児島 | 平成 13 年 2 月 2 日 | 2 | 1 |
| 沖縄 | 沖縄 | 平成 13 年 3 月 22 日 | 20 | 12 |

注 1) 上記数字は、各年度の協議会及び分科会の開催回数。

注 2) 「13 年度」は平成 12 年度における開催回数も含む。

(資料：「バス月報」 バス協会調べ)

第4節 地域協議会の問題点

地域協議会について述べてきたが、我々は現在の地域協議会において問題点があると考えている。地域協議会をめぐる問題点は主に以下の点にあると考える。

第一に、事業者から路線退出の申し出があつてからその対策を協議するという性質上、地域協議会を路線廃止以外に、既存路線の活性化に向けて具体策を協議する場として活用しにくいという点である。事業者や行政からの視点で地域協議会を見ると、路線廃止問題を一定期間棚晒しにし、留めておくだけの場所になっている。その意味では、関係者が路線廃止という消極的な発想から、将来へ向けての輸送の再編成という積極的な発想へと頭を切り替える制度が必要であると我々は考える。また、地域協議会の開催が年一回の定例会議では、地域の生活交通が十分に話し合えない可能性が高いのではないかと推測できる。地域協議会が生活交通の確保を目的としている以上、路線廃止を事業者側から申し出る前に、そのような状況を未然に防ぐような活発な協議会である必要性が十分にあると考える。

第二に、地域協議会の構成員の中に、実際の地域のバス利用者が公式な構成員になっていないケースが多い点である。現在のところ、スクールバスと乗合バスの統合などの問題があるとき PTA 代表や校長会の代表を参加させるといった対応はなされているが、地方の乗合バスの利用者は主に路線の沿線住民の人々であるので、その沿線住民の人々の意見を広く聞くとともに交通対策づくりに参加してもらう必要があると我々は考える。地域交通の改善を図ろうとする意欲のある地域とならないところでは、大きな差が出てしまっているのが現状である。生活交通の維持が問題となる地域の多くは過疎地域であり、これまで交通について地方自治体が主体的に取り組んでいくという習慣がないところが多い。また、市町村は補助金制度に左右される傾向にあり、小さな財政規模の中でいかに補助金を出さないですむかということが前提となる。それがために地域交通を守るという視点を忘れ、住民のニーズが組み込まれないものになってしまうケースも少なくない。また、市町村は周囲の動向に引きずられやすく、地域性をしっかりと調査せずに先行事例にならってしまうケースが多い。

それぞれの地域交通のニーズを十分に調査するためにも、地域住民の声を地域協議会に反

映させることが必要不可欠であるとする。⁶

⁶ こうした武蔵野市の成功に触発され、多くの自治体のトップや議員たちがわが自治体でも習えとコミュニティバスを運行することになった。その結果、東京都や埼玉県だけでも数十のコミュニティバスと称される同じような形をしたバスが運行されているが、健闘しているのは武蔵野市の2つの路線や和光市、日野市など限られた地域だけである。

第6章 政策提言

要約: 第四章では、需給調整規制の廃止の流れをうけ退出の自由が認められた現在において、地域で必要とされる路線の確保を担う地域協議会について述べてきた。我々はその地域協議会の果たす役割に着目し、その重要性を認識したうえで、第五章では我々の考える政策提言を行っていききたい。我々の提言する政策の目的は、国民のバスに対する意識改革を行うことでバスの利用を促し、また、事業者と地方自治体においても沿線住民のニーズに応え地域に根ざした足の確保策を国と協調しながら行っていくことである。

第1節 政策内容

これまで我々は、先行研究を考察してきたが、現在のバスの現状を打開するような具体的政策は挙がっていない。また国土交通省の見解としても、国のバス事業における一元的な政策を考案するに至っていない。そこで我々は、バス事業における一元的な政策を提言したい。我々が考える政策提言は、原則として4条バスにおける赤字路線及び現在運行中の80条バスにおける政策提言である。そして上記にも述べたが、この政策を通じて「過疎地における交通権の確保」を目指したものである。また我々は、この政策を考案する際に、一つ目は4条バスが運行している段階、二つ目は採算が取れず路線退出の申請を地域協議会に申請する段階、三つ目は路線廃止を余儀なくされ、代替交通が運行している段階、の3段階に分けて考えた。その理由としては、現在におけるバス路線が撤退するまでの経緯を段階分けすることにより、より問題点を浮き彫りにするためである。そして、各段階において国民の交通権の確保という点で最も重要視されるのが地域協議会の活動内容である。そのためには、第四章で浮上してきた地域協議会の問題点を改善し、現存よりも強化していく必要があると我々は考えた。

○ 地域協議会の強化

第四章で、以下の様な問題点が浮かび上がった。路線撤退の申請が提出されてから地域協議会が動き出すという点である。我々は、地域協議会が廃止路線の申請がある前から活動すべきであると考えている。つまりそれは、我々が問題点をより明確化するために段階分けした中の一つ目の段階で、4条バスが運行している段階である。これは、他の段階と比べて地方自治体による負担が比較的小さい状態で交通が確保されているという点を考慮すると、望ましい運行形態であるといえる。そのため、この運行形態での維持に注力することが求められる。そこで我々は、地域協議会にコンサルティング機能を設けるべきであると考えた。そ

これは、バスが生活交通維持路線として存続していくために、退出申請以前から事業者と地域がより密接になり活動していくというものである。上記においても述べたが、バスは地域密着産業であり、各地域の特色に合ったプランを練りあげていかなければならないという特性を持っているが、ただ他の地域で上手く機能しているプランをそのまま利用したとしても、必ずしも機能するとは限らない。そのため地域協議会が、地域の現状・特色を分析し、地域のあらゆる面から事業者と地域住民を含む地域関係者が一体となってモデルケースを練り上げなければならないと我々は考える。そこで必要となるのは、次の二点だと考える。まず一つ目だが、各地域協議会に、その地域の特色をよく考察できる専門家、つまりは学識経験者の参加を義務付けるというものである。そして二つ目は、その学識経験者を含めた地域協議会に、事業者の現状及び運営目標を提示させるため、半年ごとに事業計画書の提出を義務付けるというものである。これは、まずバス事業者の経営努力を促すことに主眼を置いている。補助金をただ受け取り、何の努力もなしに形式的運営を続け、結果廃線になるという事業者が多い現状で、やはり事業者の自発的努力なくしてその維持・発展は見込めないと我々は考えている。そのため、各事業者に半年ごとに経営上の達成目標を計画書として地域協議会に提出させ、その診断を協議会で行ってもらおうのである。そこで半年に設定した目的は、最低でも年に一度の開催で終わっていた各交通を考える地域協議会の定例会議を、まずは年に2回に増やすことで、一つ目として地域協議会が事業者の現状をより深く把握することができると考える。二つ目には、地域と事業者の間でより深いネットワークを構築できると考える。三つ目は、地域協議会が定期的に計画書を受け取ることで、運行している路線に対し、普段から運営指導及びコンサルティング業務を行うことができると考えている。以上三つのメリットがあげられる。年に2回ならば半期ごとで企業としての決算報告に重ねやすく、事業者としても作成しやすい。また協議会としても他の報告と一同に正確な把握を可能とする。以上のような理由から、我々は地域協議会の強化を提言の一つ目として挙げる。

○ 住民投票制度の導入

これは、我々の各段階分けした中の二つ目の段階である。路線退出の申請が地域協議会へ提出された際に、地域協議会が主体となって行う政策である。現在の体制では、路線退出の申請が地域協議会に提出され、地域協議会の構成員のみで代替案が考案されている（一部地域においては、PTAの代表や校長会の代表が含まれている）。しかし我々は本来、公共交通というものは地域住民や官民一体でネットワークを構築していくものであり、地域協議会は住民の声を反映させていかなければならないと考える。また、バス事業者も、一企業であるため、収益を上げることは当然の目的である。そのため、利用者のニーズを把握することは必要不可欠である。そこで我々は、地域住民また路線の沿線住民の声を吸い上げるシステムとして住民投票制度を提言する。ここで我々が提言する住民投票制度とは、路線の撤退の賛成・反対の決を採るという二元的なものではなく、地域住民のバスに対する意識改革・市場調査を目的としたヒアリング調査としての色が濃い。そして、そのことは路線退出の申請について地域を巻き込んで考えることに繋がると考える⁷。

⁷ そして、このことは住民が自分達自身で地域の足の確保策を考案し、実現させていく動機付けへと繋がるものにもなる。例えば京都における醍醐バスのように、地域住民自らが積極的にバスの運行に取り組み、自分達自身の力だけで生活交通の確保に努めているという事例も近年見受けられるようになってきた。

我々が考える住民投票制度について具体的に述べていきたい。この住民投票制度の対象者は、大別して普段からの利用者と地域住民とする。利用者から得る情報としては、路線利用目的、運行回数など利用者が考える路線のあり方、地域住民から得る情報としては、その地域住民の足としての路線の位置づけと必要性について求めるものとする。住民投票制度において多くのニーズを吸い上げることによって、代替交通を走らせる時に、そのニーズを参考にし、地域住民が利用したいような代替交通を構築することで、地域協議会もその地域に似合った代替交通を実現していくべきである。また、マイカー依存の交通体系や輸送人員の減少という利用者のバス離れが進んでいるという点から、バスに対する地域住民の意識・関心が低いことも問題点と考えられる。この住民投票制度を実施することにより、住民にバス運行計画の策定に参加させることで、バス事業に対する様々な意識改革に繋がり、地域住民や官民を取り込んだ大きな成果が上げることができるとは思わないだろうか考える。

○ 代替交通手段について

規制緩和を受け、不採算路線を多く抱えるバス事業者の撤退が認められたことにより、住民の交通手段を確保する必要性が生じてきた。その責任を果たすべく地方自治体が主体となりバスの運行にあたっている。これは、我々の段階分けにおける三つ目の、路線廃止を余儀なくされ、代替交通が運行している段階である。この段階においては、自治体による負担が比較的大きい状態で交通が供給されているため、路線維持が不安定であると我々は考える。そのため、自治体負担を軽減するために国の積極的なフォローが必要になると考えられる。

廃止路線で住民が必要であると考えられる路線について、財政の苦しい現在の地方自治体は必要最小限のコストで、利用者本意の交通の供給を行うことが必要となるが、実態としては非効率な路線運行が行われている。そして、非効率な路線運行が行われている具体的な数値を示すものは次の表 6-1 である。

(表 6-1) 実車走行キロ当たり収入・原価の推移

(単位：円・銭)

| 項目 | 年度 | 11 年度 | | | 12 年度 | | | 13 年度 | | | 14 年度 | | | 15 年度 | | |
|--------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 民営 | 公営 | 計(平均) | 民営 | 公営 | 計(平均) | 民営 | 公営 | 計(平均) | 民営 | 公営 | 計(平均) | 民営 | 公営 | 計(平均) |
| 収入 | | 403.93 | 643.59 | 447.17 | 577.5 | 639.03 | 440.50 | 384.43 | 639.03 | 440.50 | 384.43 | 631.11 | 427.02 | 371.36 | 625.40 | 414.19 |
| | 原価 | 433.59 | 820.14 | 503.34 | 421.07 | 815.78 | 492.32 | 407.45 | 804.24 | 475.95 | 388.81 | 790.16 | 456.48 | 380.24 | 750.65 | 440.83 |
| 内 訳 | 人件費 | 312.16 | 625.12 | 368.62 | 293.95 | 614.15 | 351.75 | 276.63 | 609.63 | 334.11 | 253.89 | 593.00 | 311.06 | 239.74 | 553.99 | 291.15 |
| | 燃料油 脂費 | 22.71 | 26.36 | 23.37 | 24.78 | 29.16 | 25.57 | 24.51 | 28.44 | 25.19 | 24.90 | 28.75 | 25.55 | 25.03 | 29.05 | 25.69 |
| | その他 諸経費 | 98.72 | 168.66 | 111.35 | 102.34 | 172.47 | 115.00 | 106.31 | 166.17 | 116.65 | 110.02 | 168.41 | 119.87 | 115.47 | 167.61 | 123.99 |

出典：国土交通省自動車交通局旅客課『平成 15 年度乗合バス事業の収支について』（2004 年）

上記の表 6-1 を見て分かるとおり、民営・公営問わずバスが走行するにあたり、事業者は赤字を積み重ねていくという非常に非効率な路線運行を行なっているのがバス事業であると証明された。

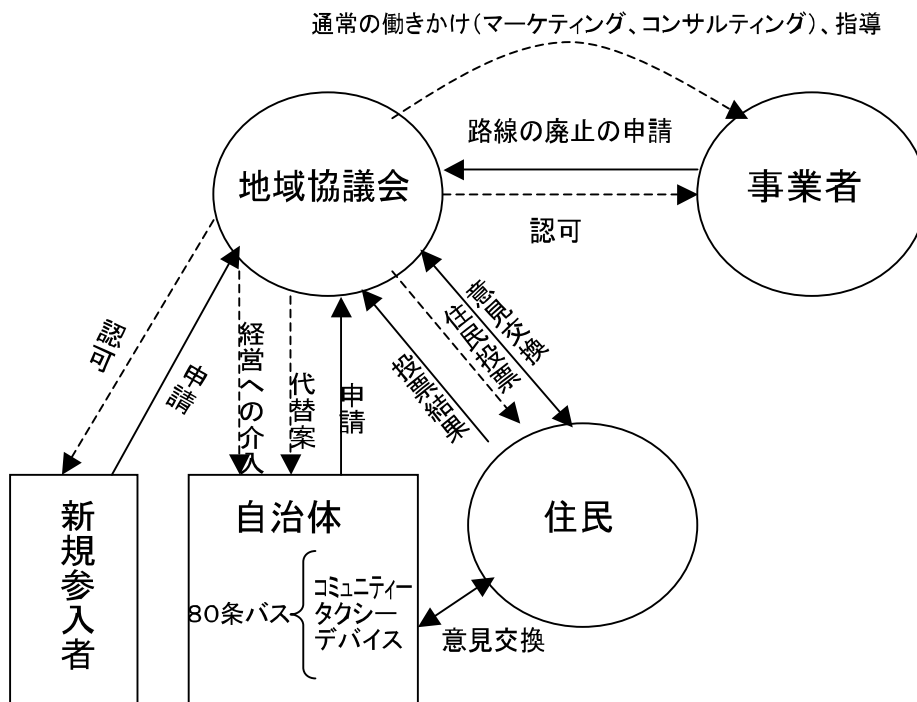
そこで我々は、地域協議会が代替交通を策定した後も、自治体におけるバス事業の経営を継続して監督し、路線維持の指導に努めること、またその地域に根ざした代替交通の供給の検討をしているかどうかを調査するなどして、その地域の安定した路線の供給を目指すことが目的であると考えられる。前提として、廃止路線代替案を提案した事業者（地方自治体）のみ

を対象にした政策提言である。路線運行の経営の非効率性が原因となり、再び路線撤退を招くことを防ぐために地域協議会が経営を継続的に監督し、路線維持の指導に努めることが必要であると考ええる。

第2節 政策によって期待される効果

国の政策であるバス事業における規制緩和や補助金制度の改定をうけ、公共交通を担うバス事業者も参入・撤退の自由が認められることとなった。競争原理の導入による市場の活性化、サービスの質の向上を期待し行われたこの政策は、高速バスなど新たな市場のニーズに沿ったバス事業においては、新規参入事業者によって事業者間競争がもたらされ、市場の活性化に成果を上げていると言える。しかし、人口も少なく輸送人員も減少の一途を辿っている地方の乗合バスにおいて、不採算路線を多く抱えるバス事業者の撤退を招くという結果になった。この現状を受け、我々の提言する政策の目的は、国民のバスに対する意識改革を行うことでバスの利用を促し、また、事業者と地方自治体においても、沿線住民のニーズに応え地域に根ざした足の確保策を国と協調しながら行っていくことである。

以下が政策提言のイメージ図となる。



第7章 今後の展望

以上のような提言を導入することで、我々は人々の生活交通権の維持を目指している。我々の提言は地域協議会に対するものが大きな比重を占めているが、あくまで今後、生活交通を維持するためには、国による一定の介入が必要である、ということを改めて強調しておきたい。規制緩和後、未だ制度などがきちんと整っておらず、政府の期待するような効果が得られるような状況にはない。しかし、全国の7割以上の事業者が赤字とはいえ、全路線の7割が維持されていること、そして規制緩和がされてからまだ2年ほどしか経っていない、という2点から考えて、この時点で規制緩和の是非を考えるのは早計かもしれない。ところが、交通権は一つの人権であり、急速に発展する高齢化社会においてバス交通はますます重要性が高まり、失ってはならないものである。我々は、この分野に対しては事前に対処し守るべきだ、と考えている。

先にも述べたが、これまで同様今後も社会構造は様々な変化を遂げることが予想される。しかしどのような社会になろうとも、誰もが幸せな暮らしを目指すことに変わりはないはずである。交通権は、その一端を担う重要な役割を果たしている。今回、交通というジャンルにおいて人々の人権を守る政策を提言したが、これらの提言はあくまで今後生活交通維持路線を永久的に確保していくためにやるべき基盤たるものである。そして今後これにより我々の目指す「地域に根差した地域の足となる公共交通の確保」が可能となり、人々にとって交通というインフラが整備され、よりよい交通が機能することを望む。

参考文献

《先行論文》

- 鈴木文彦 (2002 年) 「規制緩和後のバス事業の動向と展望」『運輸と経済』第 10 号 56P
姫野侑 (2002 年) 「規制緩和はバス輸送を改革できるか—街づくりの視点からの批判的検討 (前編)」『運輸と経済』第 5 号 33P
日本バス協会 (2003 年) 「地域社会とバス活性化について」
戸崎肇 (2004 年) 「規制緩和政策導入後の状況分析」『明大商学論叢』第 86 巻第 3 号
工藤清 (2001 年) 「津軽地域における路線バス維持のための 10 年間のあゆみ」
『運輸と経済』第 12 号、34P

《参考文献》

- 深貝哲郎 (2004 年) 『公共交通と都市の再生』まつお出版
前田善弘 (2003 年) 『規制緩和後の乗合バス・サービスの変容—福岡県、西鉄中心に—』
交通学研究
寺田一薫 (2002 年) 『バス産業の規制緩和』日本評論社
都市交通研究会 (2002 年) 『これからの都市交通 環境を考えた魅力ある都市づくり』
山海堂
清水浩志郎 木村一裕 永井尚 (2001 年) 「高齢者・障害者交通の潜在需要について」
『運輸と経済』18P~25P
清水誠 (2001 年) 「規制緩和後の英国バスサービスの動向」『運輸と経済 11 号』
50P~58P
中条潮・太田和博・藤井彌太郎 (2001 年) 『自由化時代の交通政策 現代交通政策 II』
東京大学出版
宮嶋勝 (2001 年) 「21 世紀の公共交通を考える」『運輸と経済 6 号』12P~17P
山中英生・小谷通泰・新田保次 (2000 年) 『まちづくりのための交通戦略パッケージア
プローチのすすめ』学芸出版社
清水浩志郎 木村一裕 永井尚 (1999 年) 「廃止路線代替バス運行地域における交通の現
状とその評価に関する研究」『運輸と経済』38P~45P
鈴木文彦 (2001 年) 『路線バスの現在・未来』グランプリ出版
鈴木文彦 (2001 年) 『路線バスの現在・未来 PART2』グランプリ出版

中村文彦 (2001 年) 『I・T・S Part2 とこれからのバス・タクシー : ITによる公共交通の活性化方策 : 地域交通をシステム化する情報技術の導入 : そのソフトとハード』 地域科学研究会

藤井彌太郎 (2001 年) 『自由化時代の交通政策 現代交通政策 II』 東京大学出版

秋山哲夫 中村文彦編 (2000 年) 『バスはよみがえる』 日本評論社

交通権学会 (1999 年) 『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 19P

《データ出典》

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』 2004 年

<<http://www.bus.or.jp/>>

日本バス協会 『乗合バス規制緩和後の新規参入申請の状況』 2004/10/20 アクセス

<<http://www.mlit.go.jp/jidosha/roadtransport.htm>>

国土交通省自動車交通局 『平成 15 年度乗合バス事業の収支状況について』
2004/8/30 アクセス

国土交通省自動車交通局 『平成 15 年度地方バス路線維持費等国庫補助金の交付実績について』

<<http://www.mlit.go.jp/>>

国土交通省 『自動車交通関係統計データ』 2004/09/28 アクセス

<<http://www.cao.go.jp/>>

内閣府 『平成 14 年度高齢化の状況及び高齢社会対策の実施状況に関する年次報告』
2004/07/31 アクセス

自動車交通局旅客課生活交通対策室 『平成 15 年地方バス路線維持費等国庫補助金の交付
状況実績について』

日本バス協会 『地域協議会開催状況』