

地域公共交通の活性化・再生への取組に関する一考察

— 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 —

国土交通委員会調査室 山越 伸浩

1. はじめに

日常生活等の移動において乗用車に依存するモータリゼーションの進展と地方の人口減少によって、地域公共交通が長期にわたって衰退し続けている。その一方で、高齢化によって自動車が運転できなくなり、再び地域公共交通の利用に回帰する動きに合わせて、利用者の多様なニーズに応えるために、予約型のデマンド交通、地方公共団体によるコミュニティバス、自家用有償旅客運送など新たな交通手段の導入が各地で進められている。

地域公共交通を支援する仕組みとして、鉄道、路線バス、離島航路など交通事業ごとに個別補助が行われていたが、上記のような様々な地域公共交通を連携させて、地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するために、平成 19 年、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（以下「**地域公共交通活性化・再生法**」という。）が制定された。同法では、市町村が「地域公共交通総合連携計画」（以下「**連携計画**」という。）を策定できることとし、連携計画に基づく実証運行等に対しては、「地域公共交通活性化・再生総合事業」¹（以下「**総合事業**」という。）による補助も平成 20 年度予算から実施された。しかし、「事業仕分け」²及び「行政事業レビュー」³を受けて、総合事業は廃止することが決定され、個別補助の見直しと相まって、平成 23 年度予算から、地域公共交通関係の補助金を一括交付する「地域公共交通確保維持改善事業」（いわゆる生活交通サバイバル戦略。以下「**確保維持改善事業**」という。）が創設された。

そうした中、平成 25 年、交通に関する施策について基本理念や基本事項を定め、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進すること等を内容とする「交通政策基本法」が制定された。

平成 26 年、「交通政策基本法」の理念にのっとり、①民間事業者の事業運営に任せきりであった従来の枠組みから脱却して地方公共団体が中心となり、②まちづくりと連携し、③面的な公共交通ネットワークを再構築するため、連携計画に代わって、都道府県及び市

¹ 「地域公共交通活性化・再生総合事業」には、①総合連携計画の策定調査に要する経費に対するものとして上限 2,000 万円の定額補助と、②総合連携計画に基づいて策定される最大 3 年間の「地域公共交通活性化・再生総合事業計画」に基づき実施される実証運行（運航）に対するものとして、鉄道、コミュニティバス・乗合タクシー、旅客船等の多様な事業に創意工夫をもって取り組む地域公共交通協議会に対し、実証運行（運航）経費の半額を一括支援するものがあった。

² 内閣府の行政刷新会議で、平成 21 年から 22 年にかけて実施された。総合事業については、「総合的な観点から見て、こうした事業が現段階において国として行っていく必要性が乏しいことから、長期的には財源を移して各自治体の判断に任せるべき。」とされた。

³ 「事業仕分け」を受けて、各省庁で予算の支出先や用途の実態を把握し、改善の余地がないか点検を行い、その結果を予算概算要求や執行等に反映する仕組みである。国土交通省では平成 22 年度から実施されている。総合事業については、22 年度の行政事業レビューで一旦廃止するとされた。

町村が「地域公共交通網形成計画」（以下「形成計画」という。）を策定できるよう地域公共交通活性化・再生法が大幅改正された。これを受けて、平成 27 年には、地域公共交通への支援メニューとして、地域公共交通ネットワークの再構築を図る事業に対して、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構を通じた出資等による支援を受けられるようにするための改正が行われている。

本稿では、地域公共交通に関する法律や支援策について最近の動向を概観するとともに、平成 26 年、平成 27 年と 2 年連続で改正された地域公共交通活性化・再生法の衆参両院の国土交通委員会における法案審査等において行われた論議、附帯決議等を引用しつつ、地域公共交通への取組に関する今後の課題等についてまとめたい。

2. 地域公共交通の現状

地域公共交通は、地域公共交通活性化・再生法第 2 条において、「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関」と定義付けられており、具体的には、鉄道、軌道、バス、タクシー、フェリー等を指す。

昭和 40 年度の営業用バスの旅客輸送人員は 100 億人を超えていたが、平成 12 年度までに約 50 億人へとほぼ半減し、その後、平成 21 年度以降は 45 億人を切る状態にある⁴。

旅客船による旅客輸送人員も、昭和 50 年度には 1.7 億人ほど輸送していたが、平成 24 年度には 0.9 億人を割っており、バスと同様にほぼ半減している⁵。

一方、鉄道の輸送人員は、昭和 40 年度で約 158 億人（旧国鉄約 67 億人、民鉄約 91 億人）であったが、平成 7 年度に約 226 億人（JR 約 90 億人、民鉄約 136 億人）まで増加し、その後、一旦減少することもあったが、平成 24 年度には約 230 億人（JR 約 90 億人、民鉄約 140 億人）に回復・増加している⁶。ただし、地域鉄道⁷の輸送人員に限って見ると、昭和 63 年度以降に開業した事業者を除く 70 社においては、昭和 62 年度から平成 25 年度までに約 15%減少している⁸。

ところで、自動車保有台数については、昭和 40 年度末の 812 万台から平成 25 年度末には約 10 倍の 8,027 万台にまで増加し、自動車保有台数のうち乗用車の占める割合も、昭和 40 年度末には 30%に満たなかったが、平成 25 年度末には 75%近くに達しており⁹、モータリゼーションの進行を示している。

⁴ 国土交通省自動車局監修『数字でみる自動車 2014』（平 26.6）24 頁

⁵ 国土交通省自動車局監修『数字でみる自動車 2014』（平 26.6）24 頁

⁶ 国土交通省自動車局監修『数字でみる自動車 2014』（平 26.6）24 頁

⁷ 地域鉄道とは、一般に、新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する路線以外の鉄道路線のことをいい、その運営主体は、JR、一部の大手民鉄、中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線・整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクターである。これらのうち、中小民鉄及び第三セクターは、地域鉄道事業者と呼ばれており、平成 26 年 4 月 1 日現在で 91 社となっている。（国土交通省鉄道局HP <http://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000002.html>（平 27.7.10 最終アクセス）

⁸ 「平成 26 年度交通の動向 平成 27 年度交通施策」（国土交通省）23 頁

⁹ 一般財団法人自動車検査登録情報協会「自動車保有台数の推移」

<https://www.airia.or.jp/publish/statistics/ub83e10000000wo-att/03_1.pdf>（平 27.7.13 最終アクセス）

過疎化による人口減少やモータリゼーションによる旅客の減少は、公共交通事業者の経営状況を厳しいものとしており、乗合バス事業者の71%、地域鉄軌道事業者の74%、離島航路（補助対象航路のみ）の98%がそれぞれ赤字となっている¹⁰。

特に赤字化した地域公共交通は、経営状況の厳しさから、営業路線の減便や廃止、設備投資更新の遅れなどのサービスの低下を招き、更なる旅客離れを招くという悪循環に陥り、衰退に拍車がかかるとされている。現在、全国に交通空白地帯（バス停 600m・鉄道駅 1 km 圏外）が広がっており、その面積は 36,433 ㎥とされている¹¹。

平成 26 年 7 月に取りまとめられた「国土のグランドデザイン 2050」では、2050 年には、現在の居住地域の 6 割の地域で人口が半分以下になり、全体の約 2 割では人が住まなくなるとされている。このまま人口が減少していけば、地域公共交通の維持が困難となり交通空白地帯は更に広がるおそれがある。こうした将来の状況も含め、地域公共交通の活性化及び再生を図ることは喫緊の課題となっている。

3. 交通政策基本法の制定及び交通政策基本計画の閣議決定

（1）交通政策基本法の制定と地域公共交通の関係

交通に関する施策について、国が総合的な取組を推進するに当たり、その根幹となる法律として、平成 25 年、「交通政策基本法」が制定されている。

「交通政策基本法」は、交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、交通安全対策基本法と相まって、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的としている。

国民等の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという認識の下に、「豊かな国民生活の実現」、「国際競争力の強化」、「地域の活力の向上」、「大規模災害への対応」など、政府が推進する交通に関する施策についての基本理念や国、地方公共団体、事業者等の責務が定められている。

交通に関する基本法の立法化については、平成 14 年及び 18 年に、国の総合的な交通体系を構築するとともに、地域公共交通が少なく不便で移動制約を受ける人々や身体が不自由であるなど地域公共交通を利用する際に制約を受ける人々などのいわゆる交通弱者に対し「移動権」を保障することを目的とする「交通基本法案」が民主党及び社会民主党により議員立法として共同提案されたことが嚆矢（こうし）とされる。その後、民主党連立政権において法案提出に向け国土交通省内で検討をした際に、「移動権」を法律に規定することは、時期尚早と判断され、法案には盛り込まれないまま、23 年 3 月、内閣提出法案として「交通基本法案」が国会に提出された。同法案は、審議未了のまま廃案となったが、第 2 条に「国民その他の者の交通に対する基本的な需要を適切に充足しなければならないこと」が書き込まれ、「国の施策」として第 16 条に「日常生活等に必要不可欠な交通手段の

¹⁰ 乗合バス事業者、地域鉄軌道事業者の数値については、「平成 26 年度交通の動向 平成 27 年度交通施策」（国土交通省）23、29 頁による。離島航路については、国土交通省資料による。

¹¹ 『地域公共交通の確保・維持・改善に向けた取組マニュアル』（国土交通省）（平 24.3）25 頁

確保等」、第 17 条に「高齢者、障害者等の円滑な移動のための施策」を規定していた。

自公連立政権において改めて内容が見直され、「交通」の基本法から、「交通の施策」に関する基本法である「交通政策基本法案」として平成 25 年 11 月提出され、同月成立した。

「交通基本法案」の第 2 条、第 16 条及び第 17 条の規定は、「交通政策基本法」にも引き継がれており、政府から、これらの規定には「移動権」の精神が盛り込まれている旨の答弁がなされている¹²。

特に、交通政策基本法第 16 条（「日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等」）は、「国は、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、離島に係る交通事情その他地域における自然的経済的社会的諸条件に配慮しつつ、交通手段の確保その他必要な施策を講ずるものとする。」としており、国の施策として、地域公共交通の確保等を求める内容となっている。

（２）「交通政策基本計画」の閣議決定

交通政策基本法第 15 条においては、国が交通の基本的な施策に関する事項を取りまとめるものとして「交通政策基本計画」を定めることとされており、同計画は、平成 27 年 2 月 13 日に閣議決定された（計画期間は、26 年度から 32 年度までの 7 年間）。

「交通政策基本計画」の三つの基本的方針のうちの一つである「豊かな国民生活に資する使いやすい交通の実現」の中で、地域公共交通に関して、地方公共団体を中心に、コンパクトシティ化等まちづくり施策と連携し、地域交通ネットワークを再構築する目標が設定されている。コンパクトシティ化により、居住や医療・福祉、商業等の各種機能の立地を集約することとした各地域のコンパクトシティをネットワークで結んだ「コンパクト＋ネットワーク」の形成が、「国土のグランドデザイン 2050」においても重要課題とされており、「交通政策基本計画」においても、これを反映した形となっている。

「コンパクト＋ネットワーク」の形成に資するため、平成 26 年、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」及び「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」が制定された。これらの法律に基づき立地適正化計画¹³及び後述する形成計画が地方公共団体によって策定されることとなった。そして、「交通政策基本計画」では、これらの計画策定に係る取組を総合的に支援する体制を構築し、それらの計画の着実な策定を促し、成功例の積み上げにつなげるとしている。

なお、「交通政策基本計画」には、形成計画の策定総数について、平成 32（2020）年度までに 100 件とする目標が掲げられている。

¹² 第 185 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号 25 頁（平 25.11.12）

¹³ 立地適正化計画は、市町村が都市全体の観点から作成する、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランであるとされている。また、都市全体を見渡したマスタープランとしての性質を持つものであることから、都市計画法に基づく市町村マスタープランの一部であるともみなされている。立地適正化計画においては、人口減少の中にあっても、一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるように居住を誘導すべき区域（居住誘導区域）と、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域（都市機能誘導区域）とが設定される。

4. 地域公共交通活性化・再生法の制定及び改正

(1) 平成 19 年制定時の概要

平成 26 年に改正された地域公共交通活性化・再生法は、交通政策基本法を具現化する法律として位置付けられた。平成 19 年に制定された当初の地域公共交通活性化・再生法は、先述したように、①地域が主体となった公共交通の活性化・再生に向けた取組が行われるように市町村が連携計画を策定すること、②地方公共団体、交通事業者等の関係者による法定協議会を設立できること、③特に重点的に取り組むことが期待される事業（地域公共交通特定事業）¹⁴ について、国による認定制度等を設けること、④認定等に係る事業に対し、関係法律の特例による支援措置を可能とすること等を内容としていた。

当時、地域公共交通の支援については、バス事業者に対する地方バス路線維持費補助金及び公共交通移動円滑化設備整備費補助金、地方鉄道事業者に対する鉄道軌道輸送対策事業費補助金、LRT システム整備費補助金及び交通施設バリアフリー化設備等整備費補助金、離島航路事業者に対する離島航路補助金など、個別の交通モードごとの補助メニューによる支援が行われてきた。しかし、地域公共交通の衰退に歯止めを掛けるには、地域が主体となった取組を国が総合的に支援していく枠組み作りが必要とされ、地域公共交通活性化・再生法に基づき、市町村は、公共交通事業者、道路管理者、利用者等で構成する協議会での協議を経て、地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に進めるため、連携計画を策定することができることとなった。また、同計画に位置付けられた実証的な取組に対して、国が総合事業による補助を実施したこともあり、連携計画は 500 以上も計画された。そのため、総合事業は、地方公共団体に「地域公共交通計画を普及させる役割を十分に果たした」と評価する意見もある¹⁵。

(2) 連携計画の課題と平成 26 年の改正に向けた検討

一方、先述のとおり、「事業仕分け」や「行政事業レビュー」を受け、総合事業を廃止することが決定され、これに合わせ、平成 23 年度予算において、交通関係の補助事業の在り方の抜本の見直しが行われ、確保維持改善事業（いわゆる「生活交通サバイバル戦略」）が予算措置された（事業の詳細については後述する）。連携計画に基づいて補助する総合事業が廃止されたため、平成 23 年度以降、連携計画を策定する地方公共団体が急減し、計画期

¹⁴ 「地域公共交通特定事業」は、当初、以下の 5 つの事業の総称であったが、平成 26 年の改正により、「乗継円滑化事業」が廃止され、代わりに後述する「地域公共交通再編実施事業」が新設された。

- ・ 軌道運送高度化事業：定時性、速達性及び快適性に優れた軌道運送を実施する事業（LRT（Light Rail Transit）の上下分離等）。
- ・ 道路運送高度化事業：定時性、速達性及び快適性に優れた道路運送を実施する事業（より大量の輸送を可能とする連節バス等の導入等）
- ・ 海上運送高度化事業：定時性、速達性及び快適性に優れた海上運送を実施する事業（より優れた加速性能を有する船舶の導入等）
- ・ 鉄道事業再構築事業：継続が困難又は廃止となるおそれのある旅客鉄道事業を対象とし、当該旅客鉄道に係る路線における輸送の維持を図る事業（上下分離等）
- ・ 乗継円滑化事業（廃止）：接続ダイヤの改善、共通乗車船券の発行、乗降場の改善等

¹⁵ 加藤博和・福本雅之「日本に地域公共交通計画は根付いたか？—地域公共交通活性化・再生総合事業の成果と課題を踏まえて—」『土木計画学研究・講演集』vol.47（平 25.6）3 頁

間が終了した計画についても更新を行わないという状況がほとんどとなり、連携計画の存在感が喪失してしまったとの指摘がなされている¹⁶。

また、平成 26 年 1 月、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会（以下「地域公共交通部会」という。）が公表した「中間とりまとめ 地域公共交通の充実に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方」でも、連携計画については、①まちづくりや観光振興など地域戦略との一体的な取組が不十分、②総合的な交通ネットワークの計画づくりに欠け、個別・局所的な対応にとどまっているものが多いこと、③地域特性や生活環境の変化を踏まえ、利用者のニーズに即し、かつ持続可能な新しい地域公共交通ネットワークを構築するための方策が十分に伴っていないことなどの問題点が指摘された。そして、それを解決する方向性として、民間事業者の事業運営に任せきりであった従来の枠組みから脱却し、地域の総合行政を担う地方公共団体が先頭に立って、公共交通事業者、住民・利用者、学識経験者を始めとする地域の関係者が知恵を出し合い、合意の下で、「持続可能な公共交通ネットワーク」を構想し、その実現を図ることが重要であるとされた。これに加え、交通政策基本法の考え方を踏まえた実効性ある枠組みを整備するため、地域公共交通活性化・再生法の見直しが提言された。

これを受け、平成 26 年 2 月、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案」が国会に提出され、同年 5 月に成立した（以下「平成 26 年改正法」という。）。

（3）平成 26 年改正法の概要

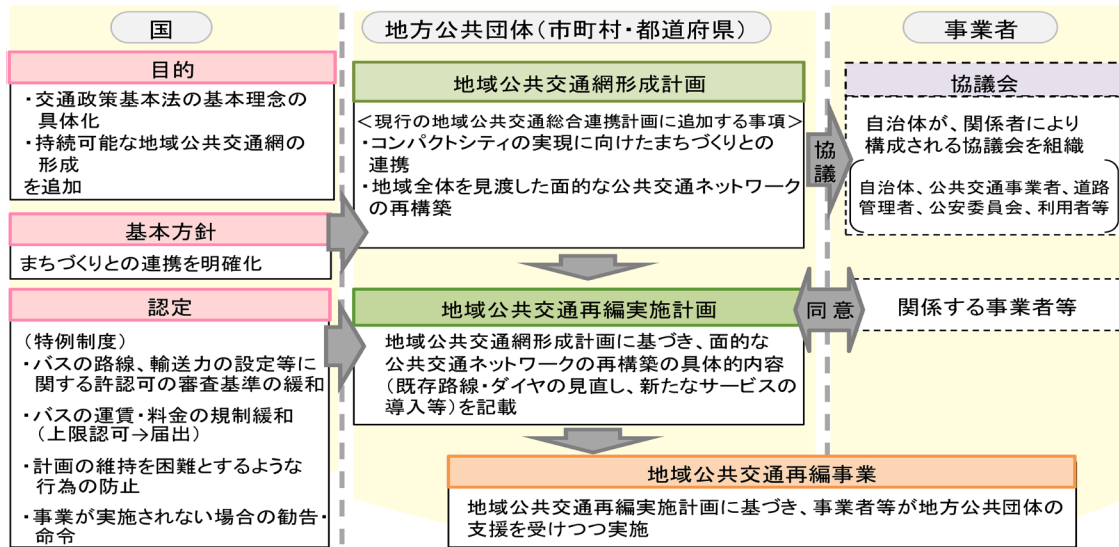
平成 26 年改正法は、法の目的に、交通政策基本法の基本理念にのっとり、持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための取組を推進することを加えるとともに、①都道府県及び市町村といった地方公共団体が中心となり、②コンパクトシティの実現に向けたまちづくりと連携し、③地域全体を見渡した面的な公共交通ネットワークを再構築するため、従来の連携計画を廃止し、持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を図るための形成計画を策定できるとされている。形成計画の策定主体は、連携計画と異なり、市町村のみならず、都道府県も追加されている。また、市町村単独でなく、複数の市町村や、県と市町村など複数の地方公共団体が共同で形成計画を策定できる仕組みとなっている（図表 1 参照）。

なお、形成計画については、連携計画の達成状況の評価が十分に行われていなかった等の反省に立ち、その達成状況の評価に関する事項も定められている。

また、特に重点的に取り組むことが期待される事業である地域公共交通特定事業については、「乗継円滑化事業」が廃止され、「地域公共交通再編事業」（以下「再編事業」という。）が新設されている。再編事業の具体的な内容としては、地方公共団体の支援を受けつつ、特定旅客運送事業（旅客鉄道事業、旅客軌道事業、一般乗合旅客自動車運送事業及び国内一般旅客定期航路事業をいう。）に係る路線等の編成の変更、他の種類の旅客運送事業への転換、自家用有償旅客運送による代替、異なる公共交通事業者等の際の旅客の乗継ぎを円

¹⁶ 加藤博和・福本雅之「日本に地域公共交通計画は根付いたか？—地域公共交通活性化・再生総合事業の成果と課題を踏まえて—」『土木計画学研究・講演集』vol.47（平 25.6）5 頁

図表1 平成26年改正法の概要



(出所) 国土交通省資料より抜粋

滑に行うための運行計画の改善、共通乗車船券の発行等となっている。

さらに、形成計画において、再編事業に関する事項が定められたときは、地方公共団体は、当該事業が行われる区域内の関係する公共交通事業者等の同意を得て、当該再編事業を実施するための計画(「地域公共交通再編実施計画」(以下「再編実施計画」という。))を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができることとされている。そして、再編実施計画に定められた再編事業については、国土交通大臣の認定を受けると鉄道事業法、道路運送法等の特例が適用されることとなっている。

(4) 平成27年の改正経緯

衆参両院の国土交通委員会における平成26年改正法に対する附帯決議では、「地域公共交通網形成計画に基づく地域公共交通再編事業が効率的・効果的に実施されるよう、基本方針を見直すとともに、円滑な合意形成が可能となる諸施策、公共交通事業者に対する予算措置、融資制度等の支援措置の拡充について幅広く検討を行うこと」としている。

また、平成26年6月17日、財政制度等審議会財政投融资分科会の報告書「財政投融资を巡る課題と今後の在り方について」においては、財政投融资の対象として今後期待される分野として「地域公共交通の活性化の観点から、採算性を確保した形で地方における公共交通事業への支援が可能か検討する」としている。

さらに、平成26年8月6日、地域公共交通部会の「最終とりまとめ 地域公共交通の充実に向けた新たな制度的枠組みとその活用に関する基本的な考え方」においては、平成26年改正法による新たな制度的枠組みを活用して、「当該地域にとって最適な公共交通のあり方を検討し、合意形成を図り、その実現を図っていく地域の取組に対して、国が強力かつ積極的に支援を行い、制度がより円滑かつ効果的に機能するよう努める必要がある」とし、また、「予算措置のみならず、地域公共交通に係る設備投資等の促進に資する税制特例、交

通再編に必要となる設備投資等の促進に資する財政投融资制度等も含めた多様な支援措置についても、幅広く検討すべきである」としている。

これらを受け、地域公共交通については、確保維持改善事業による補助金の交付だけでなく、新たな支援策として、中長期的な収益性が見込まれるにも関わらず、民間だけでは投資判断ができずに資金調達が困難な事業に対して、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という。）が出資等を行うことにより民間からの資金を調達しやすくするいわゆる「呼び水効果」による支援についての検討が国土交通省においてなされた。機構の業務内容には、地域公共交通の支援のための出資等に関する業務は含まれていないため、この融資制度を実施するに当たって「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法」の改正が必要とされた。

なお、機構を通じた出資等を実施するため、「平成 27 年度財政投融资計画」（産業投資）に 10 億円が計上された。

こうした経緯を経て、平成 27 年 2 月、「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」が国会に提出され、同年 5 月、成立した（以下、同法により改正された地域公共交通活性化・再生法を「平成 27 年改正法」という。）。

（５）平成 27 年改正法の概要

平成 27 年改正法は、形成計画の中に定められ、かつ、国土交通大臣に認定された認定軌道運送高度化事業等¹⁷について、必要な出資等を機構に行わせることを主な内容としている（図表 2 参照）。

機構が地域公共交通活性化・再生法に基づく認定軌道運送高度化事業等の実施に必要な資金の出資及び融資を行うに当たっては、まず、国土交通大臣の認可を受けて定める基準に従って行われることとなっている。

出資等の対象となるのは、形成計画において定められ国土交通大臣に認定された地域公共交通の再構築（再編事業等）を実施する民間主体の新会社（機構及び地方公共団体からの出資比率は 2 分の 1 未満¹⁸）とされている。

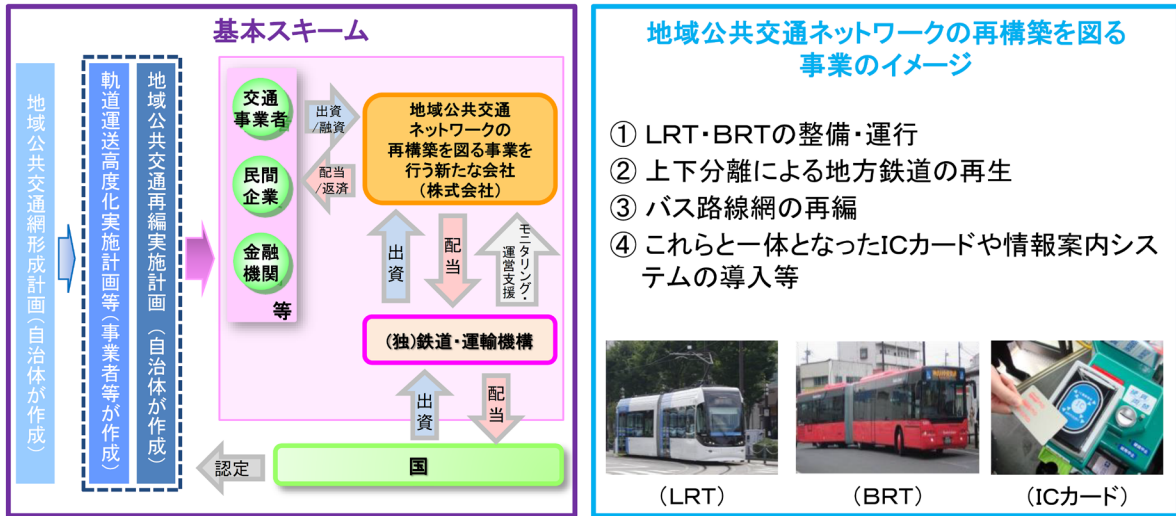
この出資の対象となる新会社については、中長期的な収益性があることが大前提とされ、実施する地域公共交通の再編事業についても、金融機関など民間企業だけで収益性の判断が困難で、一定のリスクが見込まれるものについて、機構が十分な情報収集と分析を行い、収益性の有無を判断するとしている。そして、最終的には、先述したように機構が出資を行うことで民間からの出資の「呼び水効果」が期待できるとされている¹⁹。

¹⁷ 認定軌道運送高度化事業等とは、形成計画の目標を達成するために行う事業として、同計画に定められた後、その実施計画が国土交通大臣の認定を受けた地域公共交通特定事業のことである。

¹⁸ 第 189 回国会参議院国土交通委員会会議録第 11 号（平 27. 5. 19） 4 頁

¹⁹ 第 189 回国会参議院国土交通委員会会議録第 11 号（平 27. 5. 19） 8 頁

図表2 平成27年改正法の概要



(出所) 国土交通省資料より抜粋

5. 平成26年改正法及び平成27年改正法等を踏まえた施策の展開と留意点

(1) 確保維持改善事業の支援内容の充実と形成計画の策定の関係

確保維持改善事業は、平成26年改正法及び平成27年改正法に合わせて事業内容の変更点が見られる。

ア 確保維持改善事業の概要

地域公共交通の補助事業である確保維持改善事業について見ていくこととする。同事業は、地域の協議会の議論を経て策定される補助対象ネットワーク交通等に関する計画である「生活交通確保維持改善計画」に基づき、補助が実施される仕組みとなっている。確保維持改善事業は、大きく分けて3事業からなっている。①地域の特性に応じた生活交通の維持確保を行う「地域公共交通確保維持事業」は、バス交通や離島航路・航空路といった生活交通の運営を支援している。②快適で安全な交通の構築を行う「地域公共交通バリア解消促進等事業」は、鉄道駅等のバリアフリー化、公共交通の利用環境改善、地域鉄道の安全性向上などを支援している。③「地域公共交通調査等事業」は、地域公共交通ネットワークの形成に向けた計画の策定調査の実施に必要な経費等を支援している(図表3参照)。

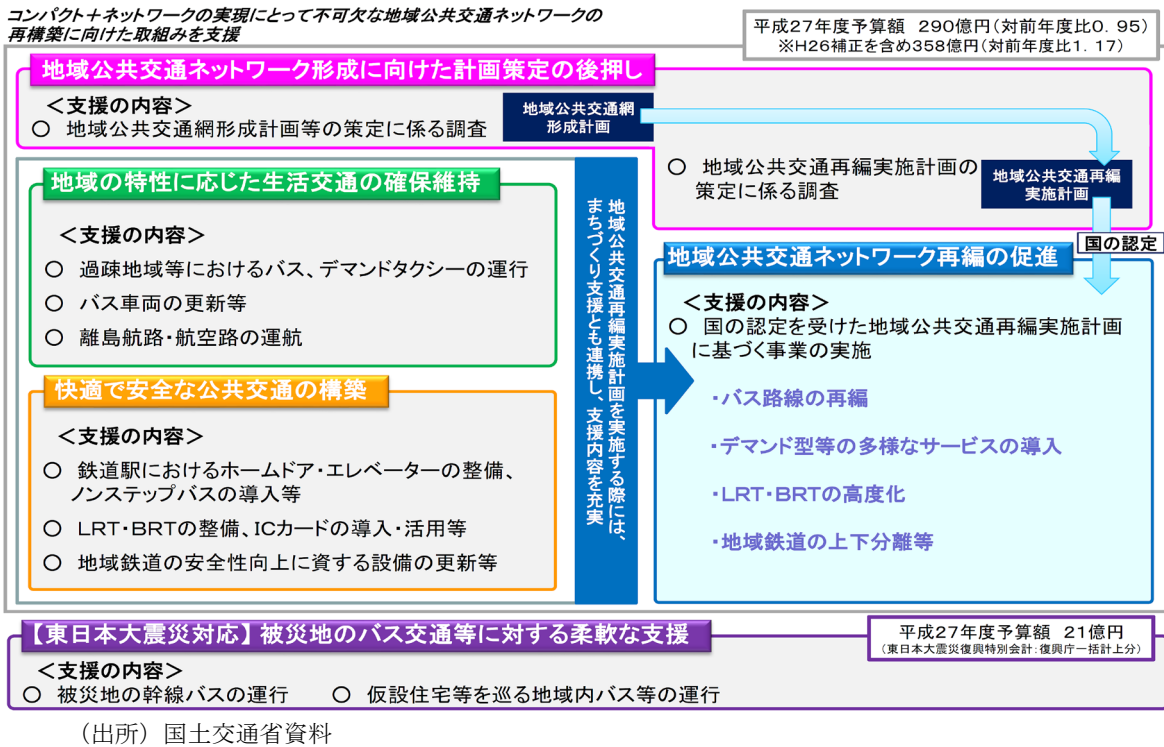
予算規模は、平成23年度313億円、平成24年度319億円、平成25年度320億円、平成26年度374億円、平成27年度290億円となっている²⁰。

イ 平成26年度予算における確保維持改善事業の支援内容の充実

平成26年度予算における主な変更点は、調査事業関係では、平成26年改正法を踏まえ、「生活交通確保維持改善計画」の策定支援を行っていた「地域公共交通調査事業」において、形成計画の策定も支援対象としたのに加え、再編実施計画を策定するために必要な調査の実施を支援する「地域公共交通再編調査事業」が創設され、「地域公共交通調

²⁰ 平成23年度から26年度までは、補正予算を加えた金額であり、平成27年度は当初予算額である。このほかに復興庁による東日本大震災の被災地特例制度がある。

図表3 確保維持改善事業の概要



査事業」が「地域公共交通調査等事業」となっている。

また、陸上交通における「地域公共交通確保維持事業」では、車両購入に係る補助として、「公有民営方式車両購入費国庫補助金」が創設されている。同補助金は、「生活交通確保維持改善計画」において、老朽車両の代替による費用の削減等による収支の改善に係る計画（収支改善計画）を策定し、バス事業者とリース契約を結び運行してもらうために、地方公共団体がバス車両を購入するのを支援する補助金である。補助対象経費の2分の1に相当する額以内が2年間で均等に分割され交付される²¹。

ウ 平成27年度予算における確保維持改善事業の支援内容の充実

平成27年改正法では、国の認定を受けた再編事業について、中長期の収益性が見込めるものに対し、機構による出資という支援制度が整備される一方、平成27年度予算においては、中長期の収益性が見込めないものに対し補助を実施する確保維持改善事業の支援内容の充実が図られている（図表4参照）。

「形成計画・再編実施計画の策定等」については、形成計画又は国の認定を受けた再編実施計画に基づく事業として実施する利用促進及び事業評価（協議会運営・フォローアップ等）に要する経費の2分の1が新たに支援されることとなっている。

「路線バス、デマンド型タクシーの運行」の「地域間基幹系統」については、中心部から放射線状に伸びるバス路線について途中に乗継拠点を設け、幹線と支線に分割することで地域間幹線系統における路線再編を実施するような再編事業に関しては、複数市

²¹ 補助対象経費の限度額は、ノンステップバスが1,500万円、ワンステップ型車両が1,300万円、小型車両1,200万円となっている。

図表4 確保維持改善事業における平成27年度の改正事項

	従来の支援内容	国の認定を受けた再編実施計画に位置付けられている場合の支援内容 (下線部が充実箇所)
形成計画・再編実施計画の策定等	計画策定 (定額：上限2,000万円)	計画策定 (定額：上限2,000万円) <u>利用促進・事業評価</u> (補助率：1/2) <u>※形成計画については最大2年間</u>
路線バス・デマンド型タクシーの運行	対象系統 【地域間幹線系統】 ①複数市町村にまたがるもの ②1日当たりの計画運行回数が3回以上のもの ③輸送量が15人～150人/日と見込まれるもの 【地域内フィーダー系統】 ①政令市、中核市、特別区以外において補助対象地域間幹線バス系統を補完するもの又は交通不便地域における移動手段の確保を目的としたもの ②新たに運行を開始するなどの新規性があるもの (補助率：1/2)	対象系統 【地域間幹線系統】 イ. <u>路線再編により、従来の補助対象系統を基幹バスと支線バスに分ける場合の再編後の系統</u> ⇒ <u>①及び③の要件の適用除外</u> ロ. <u>イ. の対象となる系統以外の系統</u> ⇒ <u>③の要件の緩和(最低輸送量：3人/日)</u> 【地域内フィーダー系統】 ①の要件： <u>政令市、中核市、特別区以外とする地域限定の解除</u> ②の要件： <u>従前から運行している系統のみなし適合</u> (補助率：1/2)
路線バスからデマンド型タクシーへの転換	—	<u>デマンド運行に用いる小型車両・予約システムの導入</u> (補助率：1/2)
離島航路の運営	対象航路：唯一かつ赤字の一般旅客定期航路事業 (補助率：1/2)	対象航路：唯一かつ赤字の一般旅客定期航路事業、左記の補助対象航路から転換する人の運送をする <u>不定期航路事業及び人の運送をする貨物定期航路事業</u> (補助率：1/2)
LRT・BRTの整備	低床式路面電車、連節バス、ICカードシステムの導入等 (補助率：1/3)	低床式路面電車、連節バス、ICカードシステムの導入等 (補助率：2/5(軌道運送高度化事業、道路運送高度化事業を実施する場合や、立地適正化計画及び都市・地域総合交通戦略(注)も策定されている場合は、1/2)) (注)国の認定を受けたものに限る。
地域鉄道の安全対策	安全設備の整備等 (補助率：1/3(鉄道事業再構築事業を実施する場合、財政力指数が厳しい地方公共団体が負担する費用相当分については1/2))	安全設備の整備等 (補助率：1/3(鉄道事業再構築事業を実施する場合、 <u>地方公共団体が負担する費用負担相当分については1/2</u>))

(出所) 国土交通省資料より作成

町村にまたがるものであるという要件と輸送量が15人～150人/日と見込まれるといった要件が適用除外とされている。また、そうした系統以外の系統であっても、最低輸送量が3人/日まで緩和されている。

補助対象である「地域間幹線系統」を補完し、または、過疎地域など交通不便地域の移動確保を目的とする「地域内フィーダー系統」については、政令市、中核市、特別区以外とする地域要件が解除されるとともに、新規に設置される系統のみ補助対象とする新規性要件も緩和され、過去から継続して運行している系統も補助対象となっている。

「路線バス・デマンド型タクシーの運行」では、再編実施計画に基づく路線バスからデマンド型運行への転換に関し、①デマンド運行に用いる小型車両の購入費用、②デマンド型運行において、利用者登録、利用者からの電話等による予約受付、最適運行ルート検索・設定・運行等の一連の流れについて予約システム導入に係る経費（関連システム開発、機器導入、オペレータ研修に要する経費）に対して新たに支援がなされることとなっている。

また、「離島航路の運営」については、再編実施計画に基づいて一般旅客定期航路から人の運送をする不定期航路（いわゆる海上タクシー）や人の運送をする貨物定期航路（定員12名以下の非旅客船で人を運送する場合）に転換する場合に、運航費に対して支援がなされている。

さらに、「LRT・BRT²²の整備」については、再編実施計画に基づく低床式路面電車、連節バス、ICカードシステムの導入等に関して補助率が引き上げられている。

このように確保維持改善事業において、形成計画に係る補助や、再編事業に対する補助が充実されていくことで、かつて総合事業による補助の裏付けを得て連携計画が多数策定されたように、形成計画の策定や再編事業の実施に向けて地方公共団体が本格的に取り組んでいくことが望まれる。

（2）形成計画と立地適正化計画の連携

形成計画の策定に関しては、平成27年3月1日時点で合計161団体が具体的検討の意向を表明しており、平成27年7月1日までに、43件の形成計画が策定されている²³。これを見ると、平成32（2020）年度までに形成計画の策定件数を100件としている交通政策基本計画の目標はそれを待たずに達成されるのではないかと思われる。

しかし、形成計画とともに立地適正化計画も策定するとしている地方公共団体は、上記161団体のうち31団体にとどまっている。

衆参両院の国土交通委員会における平成26年改正法に対する附帯決議には、「交通の機能と都市の機能とは、相互に密接に関連することを踏まえ、地域公共交通網形成計画の作

²² BRT（Bus Rapid Transit）は、連節バス、PTPS（公共車両優先システム）、バス専用道、バスレーン等を組み合わせることで、速達性・定時性の確保や輸送能力の増大が可能となる高次の機能を備えたバスシステムである。

²³ 「地域公共交通網形成計画作成について具体的検討の意向を表明している地方公共団体等」第3回 コンパクトシティ形成支援チーム会議参考資料2（平27.7.3）〈<http://www.mlit.go.jp/common/001095213.pdf>〉（最終アクセス平27.7.16）

成に当たっては、『都市再生特別措置法等の一部を改正する法律』に基づく立地適正化計画や、『中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律』に基づく基本計画との連携が十分に図られるよう、地方公共団体に対し助言を行うこと」としており、形成計画と立地適正化計画との連携の一層の推進に向けて努力していく必要がある。

（３）自家用有償運送が地域公共交通において果たす役割の拡大と課題

バス、タクシー事業者によることが困難な地域においてそれらを代替・補完する運送形態として、地域の関係者が必要と合意した場合に、市町村バスやNPOによるボランティア有償運送を可能とする自家用有償運送制度が平成 18 年の道路運送法の改正によって導入されている。取扱団体数は 3,063 団体、運行車両数は約 1 万 9,000 台となっている²⁴。

自家用有償運送は、地域公共交通としても認められ、確保維持改善事業における補助実績は、平成 23 年度は事業者数 25 件、補助額約 5,000 万円、24 年度は事業者数 80 件、補助額約 2 億 9,000 万円、25 年度は事業者数 93 件、補助額約 4 億 9,000 万円、26 年度は事業者数 107 件、補助額約 5 億 4,000 万円となっており²⁵、年々拡大している。

また、平成 26 年、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（いわゆる「第 4 次一括法」）が制定され、その中で、希望する市町村を基本として、自家用有償旅客運送の登録、監査等の国（地方運輸局）の事務・権限を移譲すること等が定められている。

国土交通省は、事務・権限の移譲後においても、バス、タクシー事業による輸送が提供されない場合の補完という自家用有償旅客運送の位置付けは維持し、これを担保するためのルールや基準の設定は引き続き国土交通省が担っていくとしている。また、自家用有償旅客運送の輸送の安全確保や利用者の利益の保護も引き続き重要であることから、この移譲を受けた地方公共団体においてこれらの事務が適切に遂行されるよう、地方自治法に基づく技術的助言等も活用しながら、国土交通省として適切に対応していくとしている²⁶。

今後、さらにバス、タクシー事業が衰退していくとなると、自家用有償旅客運送の役割は増大していくと思われるが、その旅客輸送人員は平成 23 年度の推計で 2,684 万人とされている²⁷。同年度の旅客輸送人員は、バスで約 44.1 億人、タクシーで約 16.6 億人となっており²⁸、バス、タクシー事業を代替・補完するにしても地域によっては競合等も含め限界があると考えられ、引き続きバス、タクシー事業の振興も重要であると思われる。

（４）自家用車を用いたシェアリングエコノミーの問題点

インターネットの発展によって持家、自家用車などの個人の遊休資産の活用が容易にな

²⁴ 「自家用有償旅客運送の事務・権限の移譲に係る経緯・現状について」第 1 回自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等のあり方に関する検討会配付資料 4（平 25.10.8）10 頁

²⁵ 第 189 回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第 6 号 3 頁（平 27.5.19）

²⁶ 第 186 回国会参議院国土交通委員会会議録第 13 号 28 頁（平 26.5.13）

²⁷ 「自家用有償旅客運送の事務・権限の移譲に係る経緯・現状について」第 1 回自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等のあり方に関する検討会配付資料 4（平 25.10.8）11 頁

²⁸ 国土交通省自動車局監修『数字でみる自動車 2014』（平 26.6）24 頁

っており、また、世界的にもそのようなサービスを前提にした経済圏が発生しつつあるため、我が国のシェアリングエコノミー関連の規制緩和を検討すべきだとする提案がある²⁹。

特に、いわゆる自家用車を用いたシェアリングについては、タクシー事業の許可等を有しない一般のドライバーと利用者とをスマホアプリによって仲介し、ドライバーが利用者を運送する形態³⁰をめぐって、地域公共交通の関連では、営業車によるサービスが不十分な地域においてモビリティを向上させるために、個人の自家用車を活用することを積極的に検討してみる価値はあるのではないかという意見も存在している³¹。

しかし、道路運送法は、利用者の安全保護の観点から、災害による緊急時や、公共の福祉を確保するためやむを得ない場合に国土交通大臣の許可を受けた場合以外は、いわゆる白バス行為、白タク行為と呼ばれる自家用車による有償運送を原則禁止している。

道路運送法上、タクシーについては、事業許可を得て営業が行われ、許可対象者に対しては、運行管理、二種免許の取得など運転者の要件、保険加入などが義務付けられている。また、自家用有償旅客運送については、個人には認められておらず、市町村、NPO、一般社団法人、一般財団法人、農業協同組合、商工会議所等の団体に限定されており、運行管理、運転者の要件³²、保険の加入なども義務付けられ、安全の確保について一定の措置がとられている。

仮に、上記の運送形態が自由化された場合、タクシーや自家用有償旅客運送などと競合すると思われる。国土交通省は、安全上の許可等を得ることなく自家用車を用いて旅客運送を行うことを認めることは、輸送の安全等を確保する観点から適切でないとしており³³、この提案の今後の取扱いについては、地域公共交通の在り方の問題としても注目される。

6. おわりに

地方部では、かなり早い時期から自家用車が普及し、地域公共交通は衰退の一途をたどってきている。国土交通省の「人の動き－平成22年全国都市交通特性調査集計結果」（平成24年8月）によると、三大都市圏では現在でも約3割程度が公共交通を使用しているのに対し、地方都市圏では昭和60年代から鉄道・バスの公共交通を交通手段とするのは1割にも満たない状況となっている。今後の少子高齢化社会の進展は、自家用車による移動の確保を困難なものとすると考えられるが、長期にわたり地域公共交通が衰退してきた地域

²⁹ 第45回規制改革会議議事録13頁(平27.5.18)

³⁰ 平成27年2月、福岡市でウーバー社と産学連携機構九州が連携して実施した社会実験の事例がある。一般ドライバーにウーバー社が対価を支払っていたことから、国土交通省より道路運送法違反等の問題が指摘され、中止を指導された。

³¹ 中田徹「米国等における人の移動ニーズに対応したサービスの新潮流－自動車交通分野のマッチングビジネス」『運輸政策研究』vol.17 No.4(通巻第67号)(平27.1)10頁

³² 道路運送法施行規則第51条の16 自家用有償旅客運送者は、自家用有償旅客運送を行う場合にあっては道路運送法に規定する第二種運転免許を受けており、かつ、その効力が停止されていない者又は同法に規定する第一種運転免許を受けており、かつ、その効力が過去2年以内において停止されていない者であって、次に掲げる要件のいずれかを備える者でなければ、その自家用有償旅客運送自動車の運転をさせてはならない。
一 国土交通大臣が認定する講習を修了していること。
二 前号に掲げる要件に準ずるものとして国土交通大臣が認める要件を備えていること。

³³ 第189回国会参議院国土交通委員会会議録第18号5～6頁(平27.7.2)

に改めて地域公共交通を復活させるのは容易なことではない。

また、それを推進する地方公共団体の体制の強化も大きな課題となっている。

平成 26 年改正法において、地域公共交通の再編等については、地方公共団体が主体的に行うことになったが、人的体制については、国土交通省が取りまとめた「公共交通事業における官民連携のあり方検討に係る基礎調査・検討業務報告書」（平成 26 年 3 月）によると、都道府県における公共交通の専任担当者数は全国平均 7.9 人で、兼任担当者数も加えると 10 人となる一方、市区町村では、専任担当者が不在の市区町村は約 76.8%に及ぶとされ、人口が少ない地方公共団体ほど専任担当者数が少ない傾向にあるとされている。

衆参両院の国土交通委員会における平成 26 年改正法に対する附帯決議においては、「地域公共交通網形成計画の作成に当たって、市町村が主体的、積極的に取り組むことができるよう、地域公共交通に関する知見・ノウハウの提供、人材の確保及び育成、有識者の紹介、財政的支援等、必要な支援を十分に行うこと」としている。国土交通省も形成計画の策定等について、地方公共団体が先頭に立つ必要があるとしながらも、地方公共団体の職員などを対象とした研修・セミナー、まちづくりと一体となった法制度の説明会の開催、先進的に地域公共交通の活性化や再生に取り組んでいる市町村の担当者の紹介、地方運輸局における相談体制の拡充、地方運輸局の職員が市町村を巡る相談体制などにより、市町村の人材育成やノウハウの蓄積に努めていくとしている³⁴。

形成計画は、都道府県とも連携して策定することができることから、体制が整っていない市町村は、一定の担当者が存在する都道府県と十分に連携して、体制づくりを進めることも効果的と思われる。

また、地域公共交通の再編において地域の合意形成は極めて重要である。

衆参両院の国土交通委員会における平成 26 年改正法に対する附帯決議では、「地方公共団体が協議会を組織する場合には、住民、利用者、公共交通事業者その他の関係者の意見が適切に反映され、円満に合意形成が得られるよう、必要な助言・支援を行うこと」としている。また、参議院国土交通委員会における平成 27 年改正法に対する附帯決議においても、「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構による出資等の対象となる事業が定められる地域公共交通網形成計画の作成に際しては、住民、利用者、公共交通事業者その他の関係者の意見が適切に反映され、合意形成が図られるよう、地方公共団体に対し必要な助言・支援を行うこと」としている。

一般的に関係者の合意形成については、手間と時間がかかるものであると思われる。このような面からも人材やノウハウの不足している市町村は、都道府県などとの連携を一層深めていく必要があると考えられ、市町村の人材確保等による体制強化は、待ったなしの状況と言えるのではなかろうか。

(やまごし のぶひろ)

³⁴ 第 189 回国会参議院国土交通委員会会議録第 11 号 2 頁（平 27.5.19）