

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	ローカル鉄道を始めとする地域公共交通の再構築 －地域公共交通活性化再生法等改正案－
著者 / 所属	大嶋 満 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	455 号
刊行日	2023-4-14
頁	21-35
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

ローカル鉄道を始めとする地域公共交通の再構築

— 地域公共交通活性化再生法等改正案 —

大嶋 満

(国土交通委員会調査室)

1. 法律案提出の背景
2. 現行地活法及び法律案の概要等
3. 主な論点

1. 法律案提出の背景

(1) 地域公共交通の現状

ア ローカル鉄道

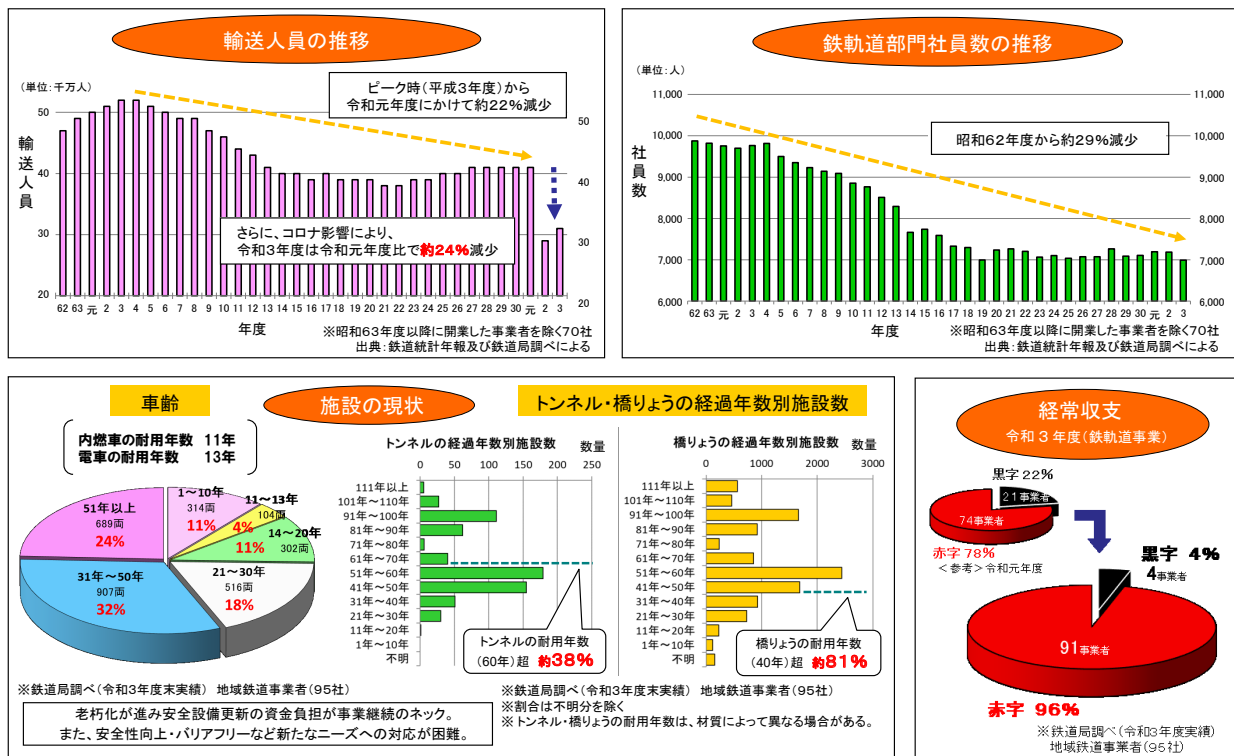
鉄道は、大量輸送機関として我が国の経済産業活動を支える大きな役割を果たしており、近年はカーボンニュートラルの観点からも改めてその意義が注目されている。また、とりわけ地方部においては、通勤・通学等の日常生活の足、観光等の地域経済の礎として大変重要な役割を担っている。

各地のローカル鉄道は、JR旅客6社のほか、大手民鉄事業者、中小民鉄事業者、第三セクター（三セク）事業者等により、営利事業として維持・運営されてきた¹。しかし、沿線人口の減少や少子化の進展はもとより、高速道路を始めとした道路網の充実と高速バス路線の増加、モータリゼーションを前提としたライフスタイルや都市構造への変化を伴うマイカーへの転移等により、人口減少速度を上回るペースで利用者が減少し、厳しい経営状況に直面している。新型コロナの影響による人々の行動変容がその状況に追い打ちをかけ、昨今のエネルギー価格高騰も経営に影響を及ぼしている。

実際、令和3年度においては、地域鉄道事業者全95社のうち91社が鉄軌道事業の経常収支ベースで赤字を計上している（令和元年度は全95社のうち74社）（図表1）。

¹ 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軌道路線を地域鉄道という。その運営主体が中小民鉄及び三セクであるものが地域鉄道事業者と呼ばれ、令和4年4月時点で95社ある。

図表 1 地域鉄道事業者の現状



(出所) 国土交通省資料

地域鉄道事業者について、国はこれまで、レールやまくら木、老朽化した車両の更新など安全性向上に資するための設備更新や利便性向上・利用環境の改善に資する設備などの導入に対し、補助制度や税制特例措置等による支援を講じてきた。また、沿線地方公共団体においては、**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「地活法」という。）の枠組み（後述）も活用しながら、国との協調補助にとどまらず、利用状況や経営状況等に応じ、様々な形で支援を行っている。

J Rのローカル線区も厳しい経営状況に直面している。J R旅客6社の輸送密度2,000人未満の鉄道路線の割合は、昭和62年度の16%から令和2年度は38%と2倍以上に増加している²。コロナ禍前から厳しい経営状況にあるJ R二島会社（北海道・四国）の線区に加え、近時、J R東日本やJ R西日本の不採算線区の窮状も注目されている。例えば、令和4年11月、J R東日本は、令和元年度の平均通過人員（輸送密度）2,000人／日未満の線区（35路線、66区間）ごとの令和3年度分の収支を公表した³。公表線区は全て赤字で、当該線区合計の収支は約679億円の赤字（運輸収入約37億円、営業費用約716億円）となっている。J R西日本も同月、令和元年度の平均通過人員2,000人／日未満の線区

² J R各社は、少なくとも輸送密度が2,000人（旧国鉄のバス転換の基準は4,000人）を下回ると、鉄道事業者の経営努力のみで利便性と持続可能性の高い鉄道サービスを保っていくことが困難になるとの考えを示している（鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会（以下「検討会」という。）「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言～地域戦略の中でどう活かし、どう刷新するか～」(令4.7)（以下「検討会提言」という。）30頁）。

³ J R東日本ニュースリリース（令4.11.24）

(17路線、30区間) ごとの令和元～3年度平均の値の収支を公表している⁴。J R東日本と同様、公表線区は全て赤字で、当該線区合計の収支は約247億円の赤字(運輸収入約30億円、営業費用約277億円)となっている。加えて、地方部の輸送も担う大手民鉄の利用状況もJ Rと同様に厳しい状況にあるとされる。こうした中、J Rを含む一部の鉄道事業者において、運賃改定が進められている⁵。

J Rについては、国鉄改革により、多額の国鉄長期債務を切り離して国民負担とするほか、国や地方公共団体が多くの国鉄職員を受け入れ、その負担を軽減した一方、駅周辺部も含めた固定資産を数多く承継させるとともに、不動産・流通等の関連事業の展開によって経営基盤を強化することが可能とされた。これらにより、国鉄改革時の経営環境を前提とすれば、不採算路線を含む鉄道網の維持が可能と考えられた。また、J R上場4社(東日本、東海、西日本及び九州)については、「**新会社がその事業を営むに際し当分の間配慮すべき事項に関する指針**⁶」(以下「大臣指針」という。)に基づき、「国鉄改革の実施後の輸送需要の動向その他の新たな事情の変化を踏まえて現に営業する路線の適切な維持に努めるものとする」とされた。そのため、J R発足後の廃止路線(三セク鉄道へ転換された並行在来線及び貨物線を除く。)は、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法(昭和55年法律第111号)に基づき昭和58年10月から平成2年4月の間の約7年間に廃止された路線数と比較しても抑えられてきた⁷。

こうした中、J Rのローカル線区の厳しい経営状況は、新幹線や都市部の路線、関連事業の収益でローカル線区を支える内部補助構造の下で顕在化せず、沿線地方公共団体等の関係者が危機感を抱くことが少なかったとされる。しかし、コロナ禍で経営状況が悪化し、特に、都市部の利用者減少により、内部補助の仕組みに限界がきているとの指摘もある。アフターコロナにおいてもコロナ禍前の利用者数までの回復が見通せないことから、事業構造の変化が必要とされている⁸。

イ 乗合バス

地方部では人口減少等を背景に、コロナ禍前から乗合バス利用者は減少傾向にある。こうした中、国土交通省は、地域公共交通確保維持改善事業(地域公共交通確保維持事業)により、①地域をまたぐ幹線バス交通網の赤字系統、②幹線バス等の地域間交通網と密接な地域内のバス交通等の運行支援等を講じてきた。

コロナ禍の影響により、一般乗合バス事業(保有車両30両以上)を営む事業者のうち、赤字の事業者の割合(令和3年度)は約94.0%(令和元年度約74.4%)に上る。乗合バスのうち一般路線バスの令和5年2月の運送収入が令和元年同月比で30%以上減少した

⁴ J R西日本ニュースリリース(令和4.11.30)

⁵ J Rの運賃改定について、J R東日本では、通常の通勤定期券より割安な「オフピーク定期券」(約10%値下げ)を令和5年3月18日に導入するとともに、定期収入全体として増収としない想定で、通常の通勤定期券(東京の電車特定区間内)の改定(改定率約1.4%)を行っている。また、J R四国でも、令和5年5月20日に運賃改定(改定率12.8%)を行う予定とされている。

⁶ 旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律(昭和61年法律第88号)を2度改正した際の改正法(平成13年法律第61号及び平成27年法律第36号)附則第2条に基づき国土交通大臣が定める指針

⁷ 検討会提言4～5頁

⁸ 検討会提言5頁

と回答した事業者は20%となっている。令和5年2月の一般路線バスの輸送人員は令和元年同月比15.9%減であり、依然として厳しい状況が継続している⁹。

特に地方部では、路線廃止が進み、経営破綻した事例もある。三大都市圏以外の乗合バスの輸送人員は、平成12年の19億1,600万人から令和2年の10億500万人へとほぼ半減している。高速バスや貸切バス等と路線バスとの間の内部補助によるバス事業の存続は、これまでに増して困難な状況にある。コロナ禍に加え、昨今のエネルギー価格の高騰も事業経営に影響を及ぼしており、一部の乗合バス事業者では運賃改定が実施されている。

ウ タクシー

ハイヤー・タクシーの車両数は、平成14年2月の規制緩和以降、増加傾向にあったが、平成20年度以降は減少傾向にある。輸送人員・運送収入についても減少傾向にあり、近年のコロナ禍の影響がこれらに拍車をかける状況となっている。令和5年2月の運送収入が令和元年同月比で30%以上減少したと回答したタクシー事業者は17%となっている。令和5年2月のタクシーの輸送人員は令和元年同月比23.7%減であり、依然として厳しい状況が継続している¹⁰。三大都市圏以外の法人タクシーでは、輸送人員は平成13年度の13億3,250万人から令和3年度の4億9,846万人へと、運送収入は平成13年度の1兆2,432億円から令和3年度の5,201億7,000万円へといずれも大きく落ち込んでいる。

こうした中、一部の事業者で運賃改定が実施されている。また、原油価格高騰を受け、国土交通省は令和4年度において、国民生活等への不測の影響を緩和するため、LPガスを使用するタクシー事業者に対し、燃料高騰相当分を支援している。

(2) 地域公共交通政策に関する国土交通省の検討状況

「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月閣議決定）では、「デジタル田園都市国家構想の実現に資する持続可能で多彩な地域生活圏の形成のため、交通事業者と地域との官民共創等による持続可能性と利便性の高い地域公共交通ネットワークへの再構築に当たっては、法整備等を通じ、国が中心となって交通事業者と自治体が参画する新たな協議の場を設けるほか、規制見直しや従来とは異なる実効性ある支援等を実施する」とされた。こうした中、地域公共交通が置かれる厳しい現状を踏まえ、国土交通省では以下のとおり、地域公共交通政策に関する検討がなされ、提言等が取りまとめられている。

ア 検討会

検討会では、国、沿線地方公共団体、鉄道事業者等の関係者が一丸となり、改めて地域のローカル鉄道の現状を直視し、危機意識を共有した上で、単なる現状維持ではなく、コンパクトでしなやかな地域公共交通に再構築していくといった観点から検討が進められ、同年7月、検討会提言が取りまとめられた。検討会提言では次の①～④等が示されている¹¹。

① 利用者が大幅に減少し危機的状況にある線区は、鉄道事業者と沿線地方公共団体が相互に協

⁹ 国土交通省「新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響について」（令5.3）

¹⁰ 国土交通省「新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響について」（令5.3）

¹¹ 検討会提言概要

働し、地域住民の移動手段の確保や観光振興等の観点から、鉄道の地域における役割や公共政策的意義を再確認した上で必要な対策に取り組むことが急務であること

- ② より厳しい状況にあり広域的調整が必要な線区につき、鉄道事業者・沿線地方公共団体間の協議が円滑に進むよう、国は新たな協議の場（特定線区再構築協議会（仮称））を設置すること
- ③ 鉄道を維持する場合は、運賃・経費の適正化を行いつつ、必要な投資を行い、鉄道の徹底的な活用と競争力の回復に努め、BRT（Bus Rapid Transit（バス高速輸送システム））やバスへ転換する場合は、鉄道と同等又はそれ以上の利便性と持続可能性を確保するなど、コンパクトでしなやかな地域公共交通に再構築すること
- ④ 関係者間の合意に基づき、JR各社はその実現に最大限協力し、地方公共団体も必要な関与を強め、国も頑張る地域を支援すること

このほか、鉄道における協議運賃制度（後述）の導入や鉄道事業再構築事業（以下「再構築事業」という。）の要件見直し等の制度面や財政面の支援の必要性が述べられた。なお、交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会の「今後の鉄道運賃・料金制度のあり方等について 中間とりまとめ」（令4.7）では、地域の関係者が合意すれば認可運賃とは異なる運賃設定を可能とする制度の構築に関する検討について述べられている。

イ アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会

国土交通省の「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会」は、近年急速に進展するデジタル技術等の実装を進めつつ、①官と民で、②交通事業者間で、③他分野とも、「共創」を推進し、地域交通を持続可能な形で「リ・デザイン」（再構築）するための具体的方策について検討を行い、同年8月、「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」に関する提言－官と民、交通事業者間、他分野との共創によるくらしのための交通の実現へー」（以下「リ・デザイン提言」という。）を取りまとめた。

リ・デザイン提言では、「共創」により地域交通の確保に取り組む場合は、現行の補助制度と比べより持続可能で実効性のある支援措置を講ずべきであり、自動運転やMaaS¹²などデジタル技術を実装する「交通DX」、車両の電動化や再エネ地産地消などの「交通GX」、官民の間・交通事業者の相互間・他分野との間の「3つの共創」により、利便性・持続可能性・生産性が向上する形に地域交通を「リ・デザイン」し、地域のモビリティを確保するというコンセプトの下で議論を更に深化させていく必要があるとされた。

「具体的な検討の方向性」として、①意欲的な地域に対するエリア一括で複数年化された支援制度の創設、②「共創」を進めるための環境整備等の推進（交通データ取得ツール等のシステム整備やデータ連携の高度化に向けた支援を含む。）、③暮らしのための交通のプロジェクトや人材育成に対する支援の強化等の具体策が提示されている。

ウ 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会

ア及びイの提言を踏まえた新たな制度の具体化について、令和4年10月以降、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会（以下「部会」という。）において議論がなさ

¹² MaaS（Mobility as a Service）とは、地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応し、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索・予約・決済等を一括で行うサービスをいう。

れ、令和5年1月17日に中間とりまとめ（素案）が示された。

（３）法律案の提出

以上を背景として、地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する関係者の連携と協働による取組を一層推進するための所要の措置を講ずることを内容とする**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（閣法第17号）**（以下「法律案」という。）が、令和5年2月10日、内閣から国会に提出された。

なお、令和5年2月28日に公表された部会の中間とりまとめでは、地域公共交通を「共創」で「リ・デザイン」し、対症療法だけでなく体質改善を進め、高齢化等に伴う地域課題を解決するとしている。また、社会における交通の価値等を夏までに整理するとともに、年内を目途としてアウトカム指標の検討を行うなどとしている。

２．現行地活化法及び法律案の概要等

（１）現行地活化法の概要

地域交通の維持・確保等、地域の生活交通の在り方は、地域が主体となり、鉄道、乗合バス等の地域公共交通、まちづくりのハード・ソフトの取組を総合的に捉え、自らの地域に最適な在り方を自らの重要課題として検討し、幅広い関係主体が連携しつつ取り組むことが必要不可欠である。こうした考えの下、平成19年、地活化法が制定された（図表２）。

図表２ 現行地活化法の概要

地域の主体的な取組等による「地域旅客運送サービスの持続可能な確保に資する地域公共交通の活性化及び再生」の推進のため、地域公共交通計画の作成やこれに基づき実施する事業等について定める（平成19年制定）。

地域公共交通計画

「地域にとって望ましい地域旅客運送サービスの姿」を明らかにする地域公共交通のマスタープラン
・全ての地方公共団体に対し作成の努力義務（令和4年11月末時点の計画作成数は764件）
・地方公共団体が、地域の関係者を構成員として組織する「法定協議会」において協議を行い、地域公共交通計画を作成

地域公共交通特定事業

地域の実情に応じた取組の実施を円滑化するため、地域公共交通計画に盛り込むことができる法定事業
◇軌道運送高度化事業：ＬＲＴ（Light Rail Transit（低床式車両の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性等の面で優れた特徴を有する軌道系交通システム））の整備
◇道路運送高度化事業：ＢＲＴの整備
◇海上運送高度化事業：より優れた加速性能やより快適な船内設備等を有する船舶の導入等
◇再構築事業：鉄道の上下分離等
◇鉄道再生事業：鉄道事業者と市町村が連携し、廃止届出がなされた鉄道事業の維持を図る事業
◇地域旅客運送サービス継続事業：公募を通じた廃止予定路線の交通の維持
◇貨客運送効率化事業：貨客混載の導入
◇地域公共交通利便増進事業：路線、ダイヤ、運賃等の見直しによるサービス改善

実施計画

・個々の地域公共交通特定事業について、地方公共団体・事業者が実施計画を作成
・実施計画について国土交通大臣の認定を受けた場合、予算上の措置（地域公共交通確保維持改善事業等）や法律上のワンストップ特例（許認可手続の一元化）などの特例措置

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

地活法では、地方公共団体が主体となり、交通事業者、関係行政機関、まちづくり関係者、住民、学識経験者等、幅広い関係者の参加による協議会（法定協議会）を設け、地域に最適な生活交通等の在り方について議論・検討し、関係者の合意形成を図りつつ同法の法定計画（**地域公共交通計画**）を策定することとしている。あわせて、法定計画には地域交通の維持や利便性向上に資する取組を**地域公共交通特定事業**（以下「特定事業」という。）として、許認可手続の一元化等の特例措置で支援する仕組みが設けられている。

以上により、地域が主体となって、地域の連携により地域公共交通等の維持・確保や利便性向上に取り組むことを促進することとしている。

（２）法律案の概要

ア 地域の関係者の連携と協働の促進

地活法第１条では、地方公共団体による地域公共交通計画の作成及び特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業及び新モビリティサービス事業の円滑化を図るための措置について定めることにより、地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とする旨規定している。

検討会提言では、危機的状況にあるローカル鉄道については、単なる現状維持ではなく、真に地域の発展に貢献し、利用者から感謝され、利用してもらえる、人口減少時代に相応しい、コンパクトでしなやかな地域公共交通への再構築が必要であるとしている。その際、国・地方公共団体・交通事業者が役割分担を踏まえ、協力・協働しながら取り組んでいくことが不可欠だとしている¹³。

リ・デザイン提言も踏まえ、法律案では、地活法第１条の目的規定に、再構築協議会による再構築方針の作成に関する措置（後述）を位置付けるとともに、地域の関係者の連携と協働を追加することとしている。また、同第４条第１項に規定する国の努力義務として、「関係者相互間の連携と協働の促進」を追加することとしている。さらに、同第５条第３項に規定する地域公共交通計画への記載に努める事項として、「地域における潜在的な輸送需要に的確に対応するために必要な当該地方公共団体、公共交通事業者等¹⁴その他の地域の関係者相互間の連携に関する事項」を追加することとしている。

イ ローカル鉄道の再構築に関する仕組みの創設及び再構築事業の拡充

近時、鉄道の特性が発揮できていない路線の在り方について、ＪＲ東日本・西日本は、地域との協議を進める姿勢を鮮明にしている。これに対し、沿線地方公共団体からは、協議の申出に対し、廃止前提での議論であるとして警戒感が示されるなど、ローカル鉄道の再構築に向けた協議が進展しづらい状況となっている。

¹³ 検討会提言28頁

¹⁴ 旅客鉄道事業者、軌道経営者、一般乗合旅客自動車運送事業者、一般乗用旅客自動車運送事業者、自家用有償旅客運送者、バスターミナル事業を営む者、国内一般旅客定期航路事業等を営む者等をいう（地活法第２条第２号）。

地活法に基づく地方公共団体主導の協議会制度が整備されているにもかかわらず、ローカル鉄道の在り方の見直しについて活用された事例は限られ、ＪＲの線区では皆無となっている。特に、複数の経済圏・生活圏にまたがる鉄道については、国の主体的な関与が必要な場合もあるが、地活法での国の関与は必要な助言にとどまっている。検討会提言では、ＪＲの線区も含めたローカル鉄道の在り方を沿線地方公共団体と鉄道事業者が共に検討しやすい枠組みを工夫する必要があるとしている¹⁵。危機的状況に置かれるローカル鉄道については、まずは沿線地方公共団体、特に各市町村の区域を越えた見地を持つ都道府県が中心となり、交通政策基本法（平成25年法律第92号）及び地活法に基づき、自ら法定協議会や任意の協議会を設け、利用者や地域戦略の視点に立ち、将来に向けた自らの地域のモビリティの在り方について関係者と検討を進めていくことが基本原則であり、国も協議会の円滑な立ち上げ・進行に積極的に協力するなど、国の主体的な関与を求める意見も強い¹⁶。そのため、ローカル鉄道については、地活法の既存スキームに加え、新たに、国の主体的な関与により、都道府県を含む沿線地方公共団体、鉄道事業者等の関係者からなる特定線区再構築協議会（仮称）を設置し、「廃止ありき」、「存続ありき」といった前提を置かずに協議する枠組みを創設することが適当であるとした¹⁷。

法律案では、地方公共団体又は鉄道事業者からの要請に基づき、国土交通大臣が組織する**再構築協議会**を創設することとしている。あわせて、地域公共交通に係る議論や地域公共交通計画の策定を促すため、公共交通事業者等その他から当該地方公共団体に対し、法定協議会の組織を要請する仕組みを設けることとしている（後掲**図表３**）。

他方で、検討会提言では、ＪＲに関し、地域におけるローカル鉄道の公共交通としての特性の評価とそれに応じた在り方の見直しは、民鉄・三セク鉄道と同様に進めるべきとしている¹⁸。しかし、現行の再構築事業は、最近における経営状況に鑑み、その継続が困難となり、又は困難となるおそれがあると認められる旅客鉄道事業について、経営の改善を図るとともに、地方公共団体等の支援を受けつつ、①事業の譲渡及び譲受、②法人の合併又は分割、③事業の実施主体の変更、④重要な資産の譲渡及び譲受等の事業構造の変更を行うことで、当該旅客鉄道事業に係る路線における輸送の維持を図るための事業（鉄道再生事業に該当するものを除く。）と規定され（地活法第２条第９号）、ＪＲの線区も含め、鉄道の利便性・持続可能性の向上を目的として行う上下分離¹⁹等に活用

¹⁵ 検討会提言25頁

¹⁶ 検討会提言30頁

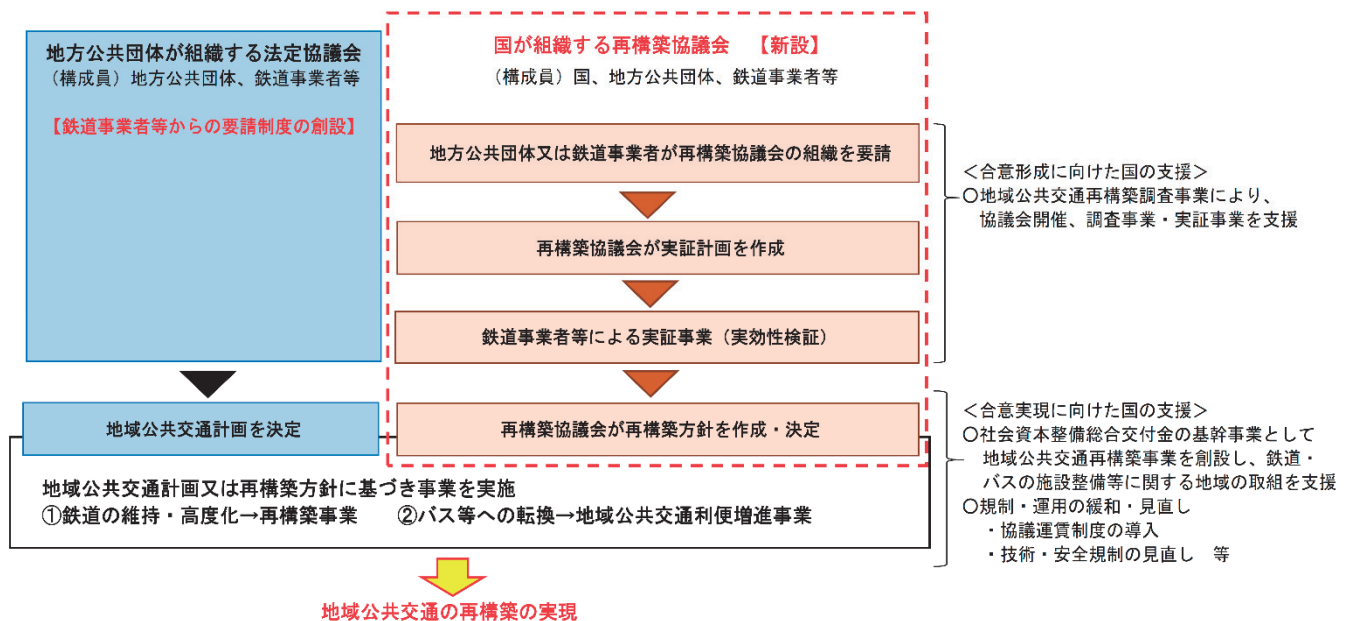
¹⁷ 検討会提言30～31頁

¹⁸ 検討会提言35頁

¹⁹ 鉄道事業法（昭和61年法律第92号）では、鉄道事業の種別として、第一種鉄道事業、第二種鉄道事業及び第三種鉄道事業を規定しており（第２条）、鉄道事業を經營しようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならないとしている（第３条）。第一種鉄道事業とは、他人の需要に応じ、鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業で第二種鉄道事業以外のものをいう（第２条第２項）。第二種鉄道事業とは、他人の需要に応じ、自らが敷設する鉄道線路（他人が敷設した鉄道線路で譲渡を受けたものを含む。）以外の鉄道線路を使用し鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業をいう（同第３項）。第三種鉄道事業とは、鉄道線路を第一種鉄道事業者に譲渡する目的で敷設する事業及び鉄道線路を敷設して当該鉄道線路を第二種鉄道事業者に専ら使用させる事業をいう（同第４項）。このように、鉄道事業法では、列車の運行主体と線路の保有主体の分離が制度

されにくい状況となっている²⁰。そこで、法律案では、再構築事業の定義を、大量輸送機関としての鉄道の特性を生かした地域旅客運送サービスの持続可能な提供が困難な状況にある路線の全部又は一部の区間における旅客鉄道事業による輸送の維持を図るための事業を対象とした上で、利用者の利便を確保するものと改めることとしている。

図表3 ローカル鉄道の再構築の流れ



(出所) 国土交通省資料を基に筆者作成

ウ 道路運送高度化事業の拡充

道路運送高度化事業（以下「高度化事業」という。）とは、道路運送法（昭和26年法律第183号）による一般乗合旅客自動車運送事業で、道路管理者、都道府県公安委員会等が講ずる道路交通の円滑化に資する措置と併せてより大型の自動車を用いること等を講ずることで、定時性の確保、速達性の向上、快適性の確保等を図り、もって地域公共交通の活性化に資するものをいう（地活法第2条第7号）。現行の高度化事業は、BRTの整備が中心となっている。

法律案では、近年の技術の進展を踏まえ、新たにAIオンデマンド、キャッシュレス決済、EVバスの導入等を高度化事業に位置付け推進することとし、同事業の定義を改めることとしている。政府は、これらの取組について、予算・税制等の各面で支援することとしている（後掲図表4）。

エ 地域公共交通利便増進事業の拡充

地域公共交通利便増進事業（以下「利便増進事業」という。）とは、地域公共交通の利用者の利便を増進するための事業であって、地方公共団体の支援を受けつつ、次の①～

上認められている。上下分離方式とは基本的に、第三種鉄道事業者の鉄道施設を使用し第二種鉄道事業者が列車を運行するように、運行部分（上）と施設部分（下）を異なる主体が担うことをいう。

²⁰ 検討会提言26頁

⑥等のいずれかを行う事業をいう（地活化法第2条第13号）。

- ① 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に係る路線等の編成の変更で利用者の利便を増進するもの
- ② 一の種類の旅客運送事業から他の種類の旅客運送事業への転換又は自家用有償旅客運送²¹（特定の者の需要に応じ、一定の範囲の旅客を運送する者が行うものを除く。）から旅客運送事業への転換で利用者の利便を増進するもの
- ③ 自家用有償旅客運送の導入又は路線・運送の区域の変更で利用者の利便を増進するもの
- ④ 利用者が期間、区間等の範囲内で地域公共交通を利用可能な運賃又は料金の設定等
- ⑤ 一定の運行間隔等により利用者の利便を増進する運行回数又は運行時刻の設定
- ⑥ 共通乗車船券の発行

法律案では、利便増進事業の趣旨を明確にするために同事業の定義を改めるとともに、令和5年度予算において創設される**エリア一括協定運行事業**（以下「協定運行事業」という。）に関して、利便増進事業の拡充を行うこととしている。協定運行事業とは、交通事業者が一定のエリアを一括して運行する場合の長期安定的な支援策として、地方公共団体と交通事業者が一定のエリア・期間について、①交通サービス水準（運賃、路線、運行回数等）、②費用負担（上下分離も可能）等に関する協定を締結し、これに対し、国において複数年の支援額を初年度に明示することで事業改善インセンティブを確保するものである（後掲図表4）。

法律案では、利便増進事業の実施計画について、地方公共団体が実施主体として実施計画に定めようとする者との間で運行系統、運行回数等に関する協定を締結しているときは、当該協定に定められた実施方法に関する事項を記載することができることとしている。また、地方公共団体は、実施計画を作成する際は、あらかじめ、実施計画に係る利便増進事業を実施しようとする者等の同意を得なければならないが、実施計画に当該協定に定められた実施方法に関する事項を記載する場合、当該協定締結実施主体の同意を不要としている。

オ 鉄道・タクシーにおける協議運賃制度の創設

道路運送法では、乗合バスの運賃・料金の上限認可制が規定されているが（第9条第1項）、乗合バス事業者が、地域における需要に応じ当該地域の住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために乗合旅客の運送を行う場合、当該運送に係る運賃等について地方公共団体、乗合バス事業者、住民等の間の協議が調ったときは、認可を要せず、事前の届出で運賃等を設定・変更することを可能とする協議運賃制度が平成18年に導入された（同第4項）。同制度は、路線バスにおいて、コミュニティバス等、地域に根ざした輸送サービスの提供に活用されている。

法律案では、地域の実情に応じた柔軟な運賃の実現のため、鉄道事業法及び道路運送法を改正し、鉄道・タクシーにおける協議運賃制度を創設することとしている。

カ 施行期日

一部の規定を除き、公布の日から起算して6月を超えない範囲内の政令で定める日か

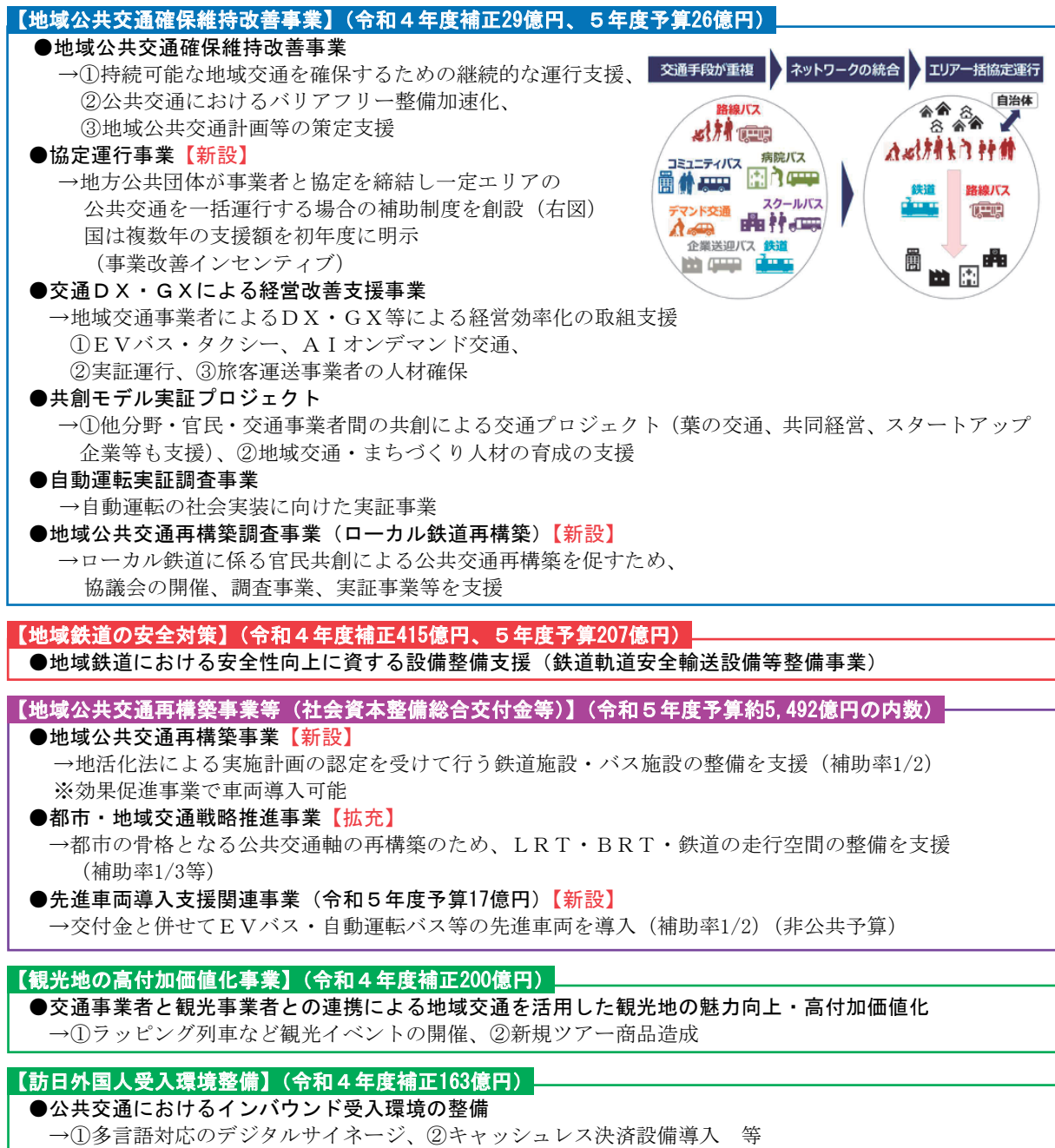
²¹ 過疎地での輸送や福祉輸送といった地域住民の生活に必要な輸送について、それらがバス・タクシー事業により提供されない場合に、市町村、NPO法人等が自家用車を用いて有償で運送するものをいう。

ら施行することとしている。なお、ウの高度化事業関係の改正規定は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内の政令で定める日から施行することとしている。

(3) 地域公共交通関係予算・税制特例措置の概要

法律案と併せて、地域公共交通に対する国の支援の拡充が図られている（図表4）。

図表4 地域公共交通関係予算の概要



【交通・物流事業者のDX・GX投資に対する機構を通じた金融支援】（令和5年度財政投融资83億円）

【新設】

●交通については、交通DX・GXによる利便性向上と経営力強化を図る事業を出資・融資により支援

（例）効率的なルート決定が可能となるAIオンデマンド交通の導入や、路線バスや鉄道への非接触型クレジットカード決済手法・QRコード決済手法の大規模導入と定期券購入のオンライン化、EVの大規模導入と、その運用を可能にするための運行管理システムに充電管理を一体的に実施する機能を加えたエネルギーマネジメントシステム

（出所）部会（令5.1.17）資料、国土交通省資料等を基に筆者作成

加えて、令和5年度税制改正では、地域公共交通関係の税制特例措置の拡充・創設等がなされている。その主な内容は次の①②のとおりである。

- ① 固定資産税・都市計画税につき、再構築事業を実施する鉄道事業者が、鉄道軌道安全輸送設備等整備事業等に係る補助金を受け整備した安全性の向上に資する償却資産等について、令和5年度末まで課税標準を5年間1/4に軽減する特例措置を講じている。同特例措置について、再構築協議会を通じ合意が得られた再構築事業を対象に加え、鉄道輸送の持続可能性・利便性・生産性の向上を図るための新たな補助等を受け取得した償却資産等の課税標準を5年間1/4に軽減し、適用期限を1年間延長する。
- ② 一般乗合旅客自動車運送事業者に係る特例措置として、EVバス導入のために充電設備等の償却資産を取得した場合、当該充電設備等及びその用に供する土地（当該充電設備等による充電時に要する土地を含む。）に係る両税を1/3に軽減する措置（最初の5年度分）を創設する（適用期限は令和5～9年度）。ただし、地域公共交通計画で市町村が位置付けた路線のうち、EVバスが導入される営業所において運行する路線を維持することが、一般乗合旅客自動車運送事業者が定める道路運送高度化実施計画で担保された場合に限る。

3. 主な論点

（1）再構築協議会の具体的な方向性

ア 再構築協議会の協議対象となる線区の基準等

法律案では、再構築協議会の組織要請の対象となる線区について、旅客鉄道事業に係る路線のうち、二以上の都道府県の区域にわたるもの、又は、一の都道府県の区域内にのみ存する路線で他の路線と接続して二以上の都道府県の区域にわたる鉄道網を形成するものとして国土交通大臣が定めるものの全部又は一部の区間であって、当該地方公共団体の区域内に存するもの又は当該鉄道事業者が営業するもののうち、輸送需要の減少等により大量輸送機関としての鉄道の特性を生かした地域旅客運送サービスの持続可能な提供が困難な状況にある区間と規定している（下線筆者）。

また、再構築協議会の組織要請を受けた国土交通大臣は、当該要請に係る区間が、次の①②のいずれにも該当するものと認めるときは、再構築協議会を組織するものとしている。

- ① 大量輸送機関としての鉄道の特性を生かした地域旅客運送サービスの持続可能な提供が困難な状況にあること
- ② 当該区間に係る交通手段再構築を実施するためには関係者相互間の連携と協働の促進が特に必要であること

検討会提言では、例えば、JRのローカル線区については当面、一部の場合を除き、

対象線区における平常時の輸送密度が1,000人を下回っていることを協議会の設置の一つの目安としている²²。また、J Rのローカル線区については、大臣指針の考え方を基本としつつ、現状を踏まえ、国が主体的に関与しながら、沿線地方公共団体とともに、その在り方を検討すべきとしている²³。

再構築協議会の創設に当たり、国土交通省は、大臣指針との関係を踏まえ、J Rのローカル線区に対する対応方針について、沿線地方公共団体を始めとする地域の関係者に対し、改めて明確に示す必要があるのではないかと考えている。

イ 再構築協議会の組織

国土交通大臣に対し再構築協議会の組織要請がなされたものの、一部の関係者からこれに反対する声がある場合、国土交通大臣においてどのような対応がなされるのか、また、再構築協議会は事実上、関係者の総意を得た場合のみ組織できるのかなど不明確な点が多い。再構築協議会を機能させるためには、当該ローカル線区の廃止を警戒する地方公共団体の参加が鍵を握ると言える。再構築協議会は「廃止ありき」、「存続ありき」の前提を置かずに議論するとされるが、それを具体的にどのように担保するのか明確にすることが求められる。

ウ 再構築協議会の協議期間

検討会提言では、地域公共交通としての利便性と持続可能性を早急に改善する観点から、新たな協議会での検討に合理的な期限を設け、実証事業を行う場合も含め、協議開始後、最長3年以内に、沿線地方公共団体と鉄道事業者が合意の上、対策を決定すべきとしている²⁴。

法律案では、協議期間の上限に係る規定は措置されていないが、協議期間がいたずらに長期に及ぶことは避けるべきである。できるだけ短期間で協議が調うよう、関係者間の合意形成に向け、国土交通省が積極的に取り組むべきである。

エ 再構築協議会への物流事業者の参画

トラックドライバーについては、労働時間、業務負荷等の労働環境面から人材の確保が容易ではなく、労働力不足が指摘されるとともに、運送業界における2024年問題²⁵への対応が求められている。

再構築協議会においては、旅客輸送の観点のみならず、貨客混載を含む貨物輸送としての活用可能性といった物流の観点からも協議を行い、最適解を考えることも求められる。そのため、再構築協議会や地活化法の法定協議会に物流事業者を参画させ、議論を深めていくことも重要となろう。

オ 専門人材の育成・確保

地域公共交通の再構築を進めていくためには、地方公共団体における当該分野の専門

²² 検討会提言31、35～36頁

²³ 検討会提言29頁

²⁴ 検討会提言33頁

²⁵ 働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律（平成30年法律第71号）により、2024年度からトラックドライバーに時間外労働の上限（休日を除く年960時間）規制が適用されることで運送業界に生じる諸問題をいう。

人材が欠かせない。しかし、小規模な市町村を始めとする地方公共団体には地域公共交通分野の人材が不足しており、組織体制が弱いとされる。そのため、地方運輸局はこれまでに、人材育成研修や人材選定制度等の取組を講じてきた。地方公共団体における専門人材の育成、再構築協議会等において専門的立場から助言を得ていくための学識経験者等の確保のため、検討会提言では、国の支援策の充実を大いに期待するとともに、鉄道事業者の協力も望まれるとした。また、国土交通省鉄道局や地方運輸局鉄道部においては、地方公共団体が自ら積極的に、地活法法の法定協議会等を通じローカル鉄道の在り方を検討するに当たり、ノウハウの共有や鉄道事業者等の関係事業者との調整を含め、様々な形でのサポートを総合的に行う体制を整備すべきとしている²⁶。

さらに、リ・デザイン提言では、地域交通全体をニーズ・シーズ両面からコーディネートできる人材の育成を目指した支援措置を講ずべきであるとし、熱意をもって地域づくりに関わる他分野の人材やその団体に交通分野でのノウハウを提供し育成することも、地域交通を継続する上で効果的であるとした²⁷。

国土交通省は、従来の取組とその成果を検証の上、両提言を踏まえ、効果的な施策を改めて検討する必要があるだろう。

（２）ＪＲのローカル線区に対する再構築事業の活用、ローカル鉄道に対する国の支援

法律案による再構築事業の拡充に関し、大臣指針との関係を踏まえ、本州３社を含むＪＲ各社のローカル線区における同事業の活用方針を明確にする必要がある。この点、地活法第３条に基づく「地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針」では、再構築事業に関する留意事項として、その実施に際し、単に旅客鉄道事業の収支状況が厳しいものであることのみならず、旅客鉄道事業者の鉄道事業全体としての経営状況、当該旅客鉄道事業者による利用促進に向けた取組、地域の関係者による輸送の維持を図るための取組状況といった路線をめぐる歴史的経緯等の個別の事情を総合的に勘案する必要があること、大臣指針に留意する必要があることを定めている。同基本方針を改め、再構築事業に関するＪＲのローカル線区への対処方針を明確に示すべきであろう。

また、再構築事業による上下分離ではこれまで、地方公共団体が鉄道施設等を保有することが原則と考えられてきたが、既存の鉄道事業者が鉄道施設等を保有し続け、他の鉄道事業者に運行を委ねる形態も想定される²⁸。国土交通省においては、各地域において最適な事業構造が実現されるよう、効率的かつ合理的な上下分離の在り方に関して不断の検討を行うとともに、必要があれば、法規制等の見直し等に柔軟に取り組むことが望まれる。

他方で、ローカル鉄道については、上下分離の場合を含め、日常的なメンテナンス経費等に対する支援制度はなく²⁹、バス等とは異なり、運行経費に関する支援（欠損補助）も講じられていない。前掲図表４のとおり、今般、社会資本整備総合交付金等により、主とし

²⁶ 検討会提言40頁

²⁷ リ・デザイン提言13～14頁

²⁸ 検討会提言20～21頁

²⁹ 検討会提言27頁

てハード整備に関する国による支援の拡充が図られている。地域での協議状況を踏まえ、鉄道を存続させる場合に、持続可能なものとなるよう、運行経費に対する支援についても検討していく必要があるのではないかと。また、協定運行事業についても、当該地域の特性を踏まえ、鉄道を効果的に組み込んだ形での活用を検討すべきであろう。

（３）協定運行事業の具体像及び既存の運行経費支援の在り方

協定運行事業については、ネットワークの統合の具体的なイメージや、協定を締結する交通事業者の選定プロセス、同事業により期待される効果を明確にする必要がある。また、国は複数年度の支援額を初年度に明示するとされるが、事業改善インセンティブを見込みつつも当該交通事業者に過度に負担が転嫁されないよう、支援額の算定に関する考え方、具体的な算定方法が問われよう。協定期間中に、エネルギー価格の急騰など、特段の事情変更が生じた場合は、事後的に支援額を増額させるといった対応も考えられる。以上の点を含め、交通事業者が不安を抱くことがないよう、制度の詳細を明らかにし、丁寧な運用を図ることが肝要となる。

一方で、協定運行事業創設の背景の一つとして、地域公共交通確保維持改善事業による乗合バス等の運行経費に対する支援³⁰は、単年度で系統単位の実績に応じて欠損額の補填を行うものであるため、事業改善を行っても欠損額が減るのみで、交通事業者がサービス水準の向上や運行の効率化等を積極的に行うインセンティブとなりづらい点が指摘されている³¹。地域公共交通確保維持改善事業による乗合バス等の運行経費に対する支援の在り方について、その方向性が問われよう。

（４）鉄道・タクシーにおける協議運賃制度の運用

鉄道・タクシーにおける協議運賃制度の運用に当たっては、利便増進事業や「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（令和２年法律第32号）³²」等の仕組みと有効に組み合わせ、他の交通モードとの連携の下、当該地域に最も適した柔軟な運賃設定を実現することが重要となる。

協議運賃制度の具体的な対象地域や活用のイメージを示すとともに、同制度に関するガイドライン等の作成・周知に加え、乗合バスにおける同制度のノウハウの共有、好事例の横展開等を図ることが求められる。

加えて、地域での協議に当たり、資料のデジタル化やＩＴを活用した会議運営などといった環境整備にも丁寧に目配りする必要がある。

（おおしま みちる）

³⁰ 国土交通省は地域公共交通確保維持改善事業（地域公共交通確保維持事業）により、①地域をまたぐ幹線バス交通網の赤字系統、②幹線バス等の地域間交通網と密接な地域内のバス交通等の運行支援等を講じている。

³¹ リ・デザイン提言10～11頁

³² 同法律において、乗合バス事業者と他の乗合バス事業者又は鉄道事業者等との間での共同経営について、カルテル規制を適用除外する特例が創設され、交通事業者間の連携を促進することが可能となっている。