

2015年10月30日 全21頁

地域経済の持続可能性について考える⑤

～地域の基礎的なインフラである公共交通機関をどう維持するのか～

経済環境調査部
主任研究員 市川拓也

[要約]

- 電気等の住民が生活する上で必要な基礎的なインフラについては事業者に供給義務等が課され、全国隅々まであまねく利用できるような制度が整備されている。“交通”についても必要な基礎的なインフラとして捉えることができるが、現状は公共交通空白地域が居住地の約30%（バス500メートル、鉄道1キロ圏で定義した場合）にも上る。
- 居住者の移動については、自家用車の普及により格段に容易となったものの、運転免許の非保有者は日本の総人口の約3分の1に達する。こうした人々には公共交通機関は必要不可欠であり、環境負荷の低減や歩行機会の増加を通じて健康面からも期待される。
- しかし、長期的な公共交通機関の利用者数の減少に伴い事業者の経営は厳しく、規制緩和以降、路線の廃止が相次ぐ状況にある。公的支援を切り離して考えれば、運賃の大幅引き上げが困難な中では利用者数の増加以外の経営改善策は考えにくい。
- 自治体の支援を通じた公共交通機関の機能維持も選択肢に入ってくるが、財政負担を伴うことから、地域住民自身が考え協議する場が必要となる。その中で、長期的な視点から、地域が守るべきもの、変えるべきものについて慎重に検討することが肝要である。

はじめに

地域の経済を支えるのは住民であり、その住民が居住し続けていくためには電気や水道等の基礎的なインフラは必要不可欠である。何らかの理由により、これらを欠くようなことがあれば、住民は基礎的なインフラの整っている他の地域への転居を考えるであろう。こうした地域では将来的に社会的にも経済的にも持続可能性があるとは言い難い。

近年、交通弱者の問題が取り上げられることがあるが、“交通”も地域住民にとって重要な基礎的なインフラである。本稿では、住民の暮らしを支える“交通”について、公共交通機関を中心に地域の持続可能性の観点から考えてみたい。

1. 基礎的インフラの供給

(1) 日本国内あまねく提供

住民が生活する上で最低限必要なライフラインについては、日本国内どこへいっても提供を受けることができる仕組みとなっている。日本国憲法第 25 条第 1 項の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」との文言の範囲がどこまで及ぶのかという問題はあがあるが、ライフラインを支える基礎的インフラには日本国内あまねくアクセスできることが許容されるべきということであろう。

図表 1 主な基礎的インフラの供給義務等

| | | |
|-----|-------------------|---|
| 電気 | 電気事業法 | (供給義務等) 一般電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要(事業開始地点における需要及び特定規模需要を除く。)に応ずる電気の供給を拒んではならない。(第18条第1項) |
| ガス | ガス事業法 | (供給義務) 一般ガス事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域又は供給地点における一般の需要に応ずるガスの供給を拒んではならない。(第16条第1項) |
| 水道 | 水道法 | (給水義務) 水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当な理由がなければ、これを拒んではならない。(第15条第1項) |
| 通信 | 電気通信事業法 | (基礎的電気通信役務の提供) 基礎的電気通信役務(国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における提供が確保されるべきものとして総務省令で定める電気通信役務をいう。以下同じ。)を提供する電気通信事業者は、その適切、公平かつ安定的な提供に努めなければならない。(第7条) (提供義務) 基礎的電気通信役務を提供する電気通信事業者は、正当な理由がなければ、その業務区域における基礎的電気通信役務の提供を拒んではならない。(第25条第1項) |
| | 日本電信電話株式会社等に関する法律 | (責務) 会社及び地域会社は、それぞれその事業を営むに当たっては、常に経営が適正かつ効率的に行われるように配慮し、国民生活に不可欠な電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保に寄与するとともに、今後の社会経済の進展に果たすべき電気通信の役割の重要性にかんがみ、電気通信技術に関する研究の推進及びその成果の普及を通じて我が国の電気通信の創意ある向上発展に寄与し、もつて公共の福祉の増進に資するよう努めなければならない。(第3条) |
| 郵便等 | 郵政民営化法 | (郵政事業に係る基本的な役務の確保) 日本郵政株式会社及び日本郵便株式会社は、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務が利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的に利用できるようにするとともに将来にわたりあまねく全国において公平に利用できることが確保されるよう、郵便局ネットワークを維持するものとする。(第7条の2第1項) |
| | 日本郵政株式会社法 | (責務) 会社は、その業務の運営に当たっては、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるようにする責務を有する。(第5条第1項) |
| | 日本郵便株式会社法 | (責務) 会社は、その業務の運営に当たっては、郵便の役務、簡易な貯蓄、送金及び債権債務の決済の役務並びに簡易に利用できる生命保険の役務を利用者本位の簡便な方法により郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるようにする責務を有する。(第5条) |

(出所) 各法より大和総研作成

現代人にとって最も基礎的なインフラのひとつである“電気”は、法により、「一般電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要（事業開始地点における需要及び特定規模需要を除く。）に応ずる電気の供給を拒んではならない。」（電気事業法第 18 条第 1 項）とあり、“ガス”についても、「一般ガス事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域又は供給地点における一般の需要に応ずるガスの供給を拒んではならない。」（ガス事業法第 16 条第 1 項）として、供給の義務付けに関する規定がある。“水道”も、「水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならない。」（水道法第 15 条第 1 項）として給水の義務が規定されている。

この他、ユニバーサルサービス制度が定着している“通信”については、「基礎的電気通信役務を提供する電気通信事業者は、正当な理由がなければ、その業務区域における基礎的電気通信役務の提供を拒んではならない。」（電気通信事業法第 25 条第 1 項）として提供の義務が規定されている。日本郵政についても、郵政民営化法第 7 条の 2 第 1 項で郵政事業についての基本的な役務の確保を規定しつつ、日本郵政株式会社及び日本郵便株式会社に「郵便局で一体的にかつあまねく全国において公平に利用できるようにする責務を有する。」（日本郵政株式会社法第 5 条第 1 項及び日本郵便株式会社法第 5 条）として、両社の“責務”が定められている。

このように基礎的インフラに関しては、法律に事業者への役務の提供義務や責務を規定することで、国民が全国隅々まであまねく利用できるよう制度が整備されている。したがって、過疎地であっても、住民がこれらを要望するのであれば、当然に供給されるというのが多くの国民の理解であろう。

（２）“交通”も不可欠な基礎的インフラ

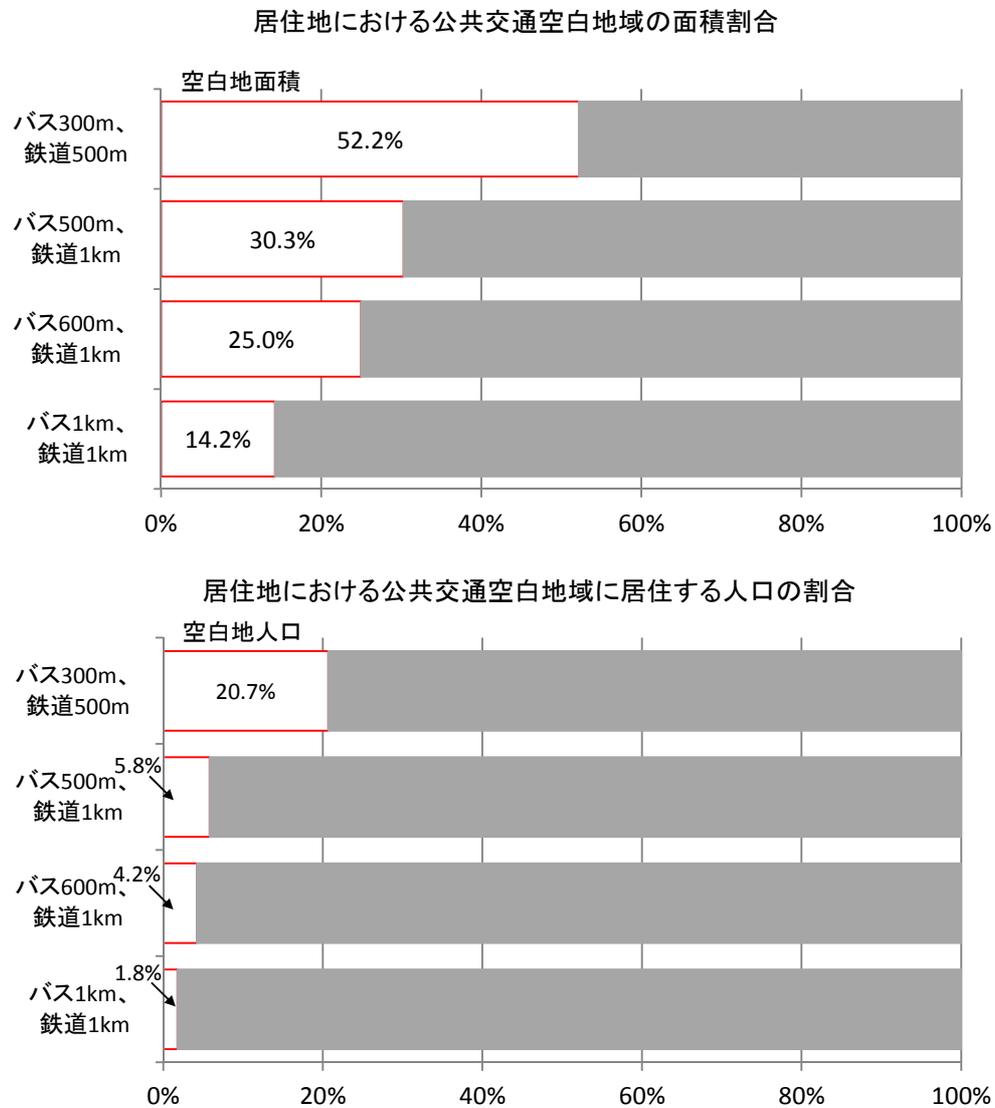
国が保障すべき基礎的インフラという意味では“交通”も非常に重要ではないかと考えられる。交通インフラを物的側面から捉えれば、道路や線路、空港、港湾などがあるが、これらを利用した旅客輸送や貨物輸送は、住民の日常生活や各種産業に不可欠であり、経済活動の基礎となるインフラといえる。

住民の移動手段という観点からすれば、自家用車の運転や船舶の操縦など自力で移動するか、他の旅客輸送サービス等を利用する方法がある。特に地方に行けば前者が一般的ではあるが、自動車運転免許を取得しない者や年齢に達しない若年層、運転免許を返納した高齢者などにとっては買い物や通勤・通学、通院などでは、公共交通機関が果たす役割は小さくない。

図表 2 は日本全体の居住地面積に占める公共交通空白地域の面積の割合と、日本の人口に占める当該地域に居住する人口の割合を示したものである。公共交通のない空白地域の定義を例えば、バス 500m、鉄道 1km 圏とすると、居住地に占める割合は 30.3%に及び、そこに居住する人口の割合は 5.8%であることを示している。当該地域を住民が選択して移り住んだ場合と、時代とともに交通空白になった場合では問題の本質は異なるが、いずれにせよ、この例で定義する公共交通空白地域に日本国内で 700 万人以上が住んでいる（調査時点）ことは事実として認

識しておく必要がある。

図表2 居住地における公共交通空白地域の割合（上）及び当該居住人口の割合（下）



(注1) 空白地面積は居住地メッシュのみ、0.25平方キロメートル/メッシュとして算出

(注2) 日本全体の居住地面積120,544平方キロメートル、日本の人口127,768千人を前提としたもの

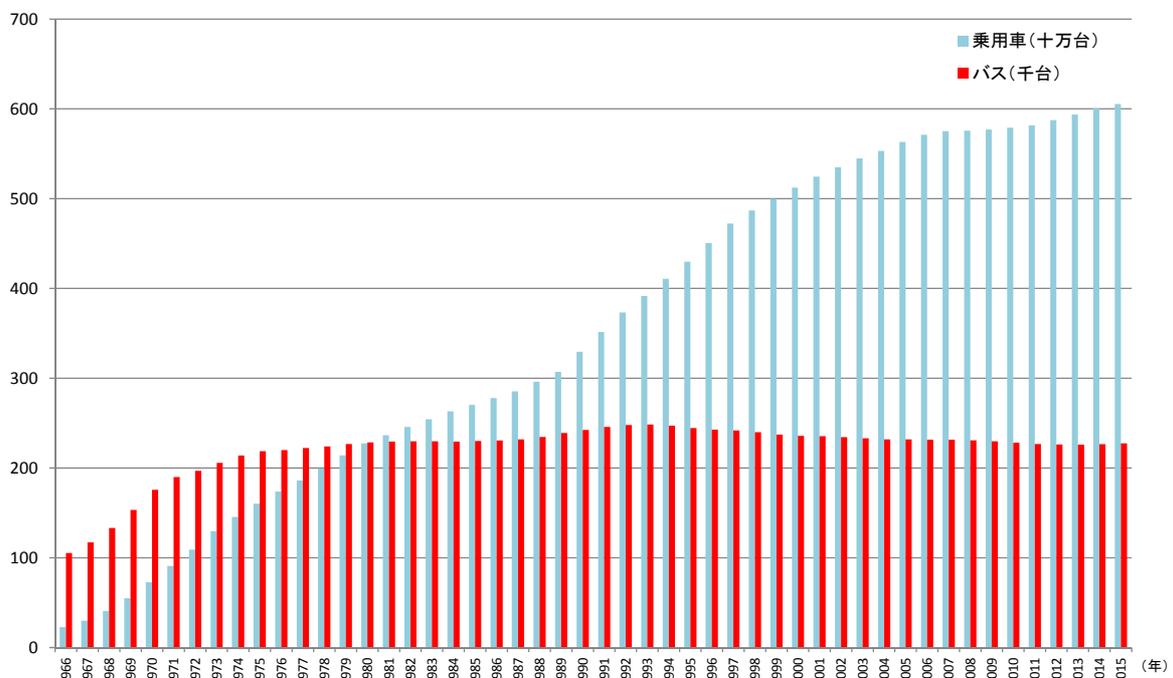
(出所) 国土交通省総合政策局公共交通政策部「地域公共交通の現状等について」(出典元は「平成23年度国土交通省調査による」: 国土交通省交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会平成25年度第1回(第9回)資料2)及び当議事録より大和総研作成

2. 増える交通弱者と公共交通機関

(1) 移動手段の広がり と 公共交通機関の利用

地域に暮らす居住者の移動は自家用車の普及により格段に容易となったが、この過程で公共交通機関の利用者は減少した。図表3は乗用車とバスの保有台数の推移をみたものであるが、乗用車が右肩上がりであるのに対して、バスは1975年ごろから伸びがかなり緩やかとなり1990年代から減少傾向を辿っている。保有台数であることから、用途が純粹に住民の日常生活における移動であるかという点は割り引いて考える必要があるが、自家用車の利用拡大が公共交通機関である乗合バスの利用を抑えてきたことが推測できる。

図表3 乗用車とバスの保有台数の推移



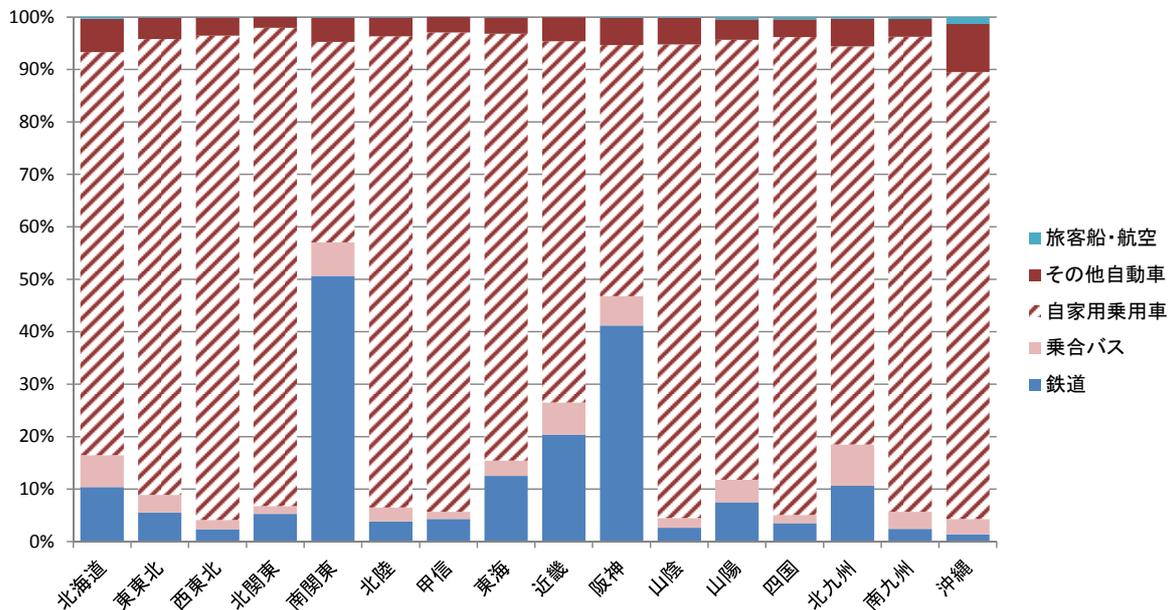
(注) 各年3月末

(出所) 一般財団法人自動車検査登録情報協会ウェブサイト資料より大和総研作成

旅客を輸送する機関としては、自家用車や乗合バス以外に鉄道や船舶などもあるが、地域ごとに利用する輸送機関は大きく異なっている。図表4は2007年度における全国16地域の旅客輸送量を機関別にみたものである。ややデータが古い点に注意を要するが、鉄道の割合が南関東で50%以上、阪神で40%以上、北海道、東海、近畿、北九州でも二桁に達しており、これらの地域（以下、この章でこれら以外の地域を地方圏という）で鉄道・バスといった公共交通機関の割合が高くなっている。乗合バスについても、同様の傾向がみられ、東海を除くこれらの地域ではいずれも5%以上の割合を占めている。これに対して地方圏では自家用乗用車の割合が高く、西東北、北関東、甲信、山陰、四国、南九州では90%以上を占め、移動のほとんどが自

家用乗用車であることがわかる。

図表4 16地域でみた輸送機関別旅客輸送量（発量）におけるシェア



(注1) 16地域の区分は以下のとおり

北海道：北海道

東東北：青森、岩手、宮城、福島

西東北：秋田、山形

北関東：茨城、栃木、群馬

南関東：埼玉、千葉、東京、神奈川

北陸：新潟、富山、石川、福井

甲信：山梨、長野

東海：岐阜、静岡、愛知、三重

近畿：滋賀、京都、奈良、和歌山

阪神：大阪、兵庫

山陰：鳥取、島根

山陽：岡山、広島、山口

四国：徳島、香川、愛媛、高知

北九州：福岡、佐賀、長崎

南九州：熊本、大分、宮崎、鹿児島

沖縄：沖縄

(注2) 発量でみた輸送人員

(注3) その他自動車は貸切バス、自家用バス、営業用乗用車からなる

(出所) 国土交通省「貨物・旅客地域流動調査」(2007年度)より大和総研作成

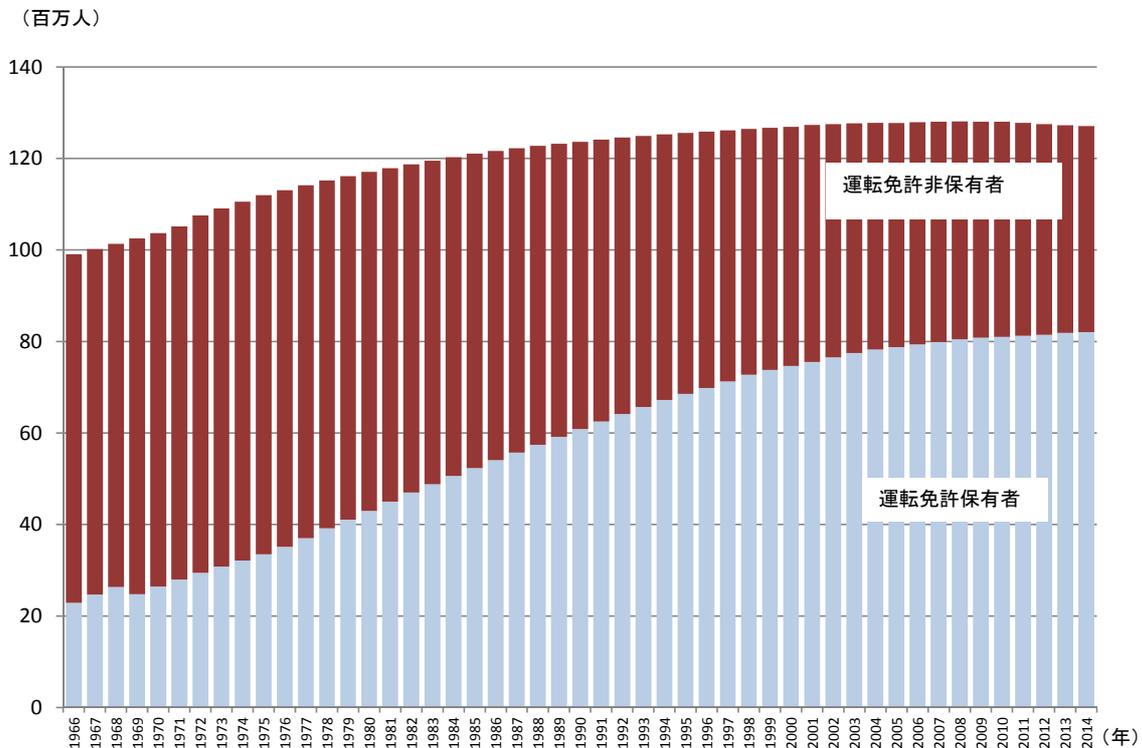
(2) 自家用車を利用できない人々

地方圏で自家用車の利用割合が大きいということは、自ら移動手段をもっている人の割合が高いことを意味する。したがって、公共交通機関がなければ移動できない住民の割合が少ないとみることができる。しかし、自家用車を自ら運転できる人ばかりとは限らない点に交通弱者をめぐる本質的な問題がある。

図表5は運転免許の保有者数と非保有者数の推移をみたものである。長年にわたり自家用車保有台数が増加してきたとはいえ、2014年時点で運転免許保有者の割合は約65%であり、裏を

返せば総人口のおよそ3分の1が保有していないことになる。

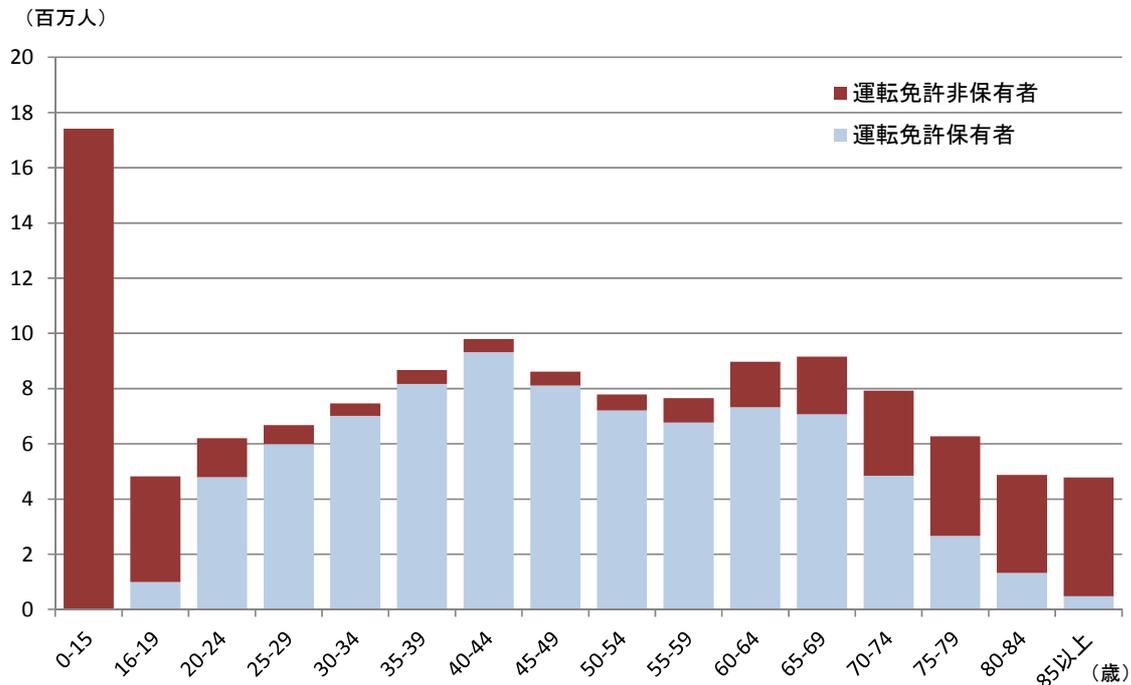
図表5 運転免許保有者数と非保有者数の推移



(注) 年末現在の運転免許保有者数、各年10月1日現在の総人口数を用いて算出
 (出所) 警察庁交通局運転免許課「運転免許統計(平成26年版)」、総務省統計局「人口推計」(1970年以降5年毎の値は国勢調査)より大和総研作成

2014年における運転免許の保有者・非保有者数を年齢層別にみると(図表6)、約1,700万人の15歳までの人口を含めて非保有者は約4,500万人であり、ペーパードライバーも考慮すれば、かなりの人口が自ら自家用車を利用できない或いはしていないということになる。年齢層別にみると、45-49歳の年齢層から非保有者の割合が高くなり、運転免許返納もあることから80歳以上では非保有者の割合が約81%に達している。図表7で示したとおり、65歳以上の運転免許証返納数は過去数年急増しており、この傾向が続くならば、今後、さらに全体の非保有者割合が増えるものとみられる。

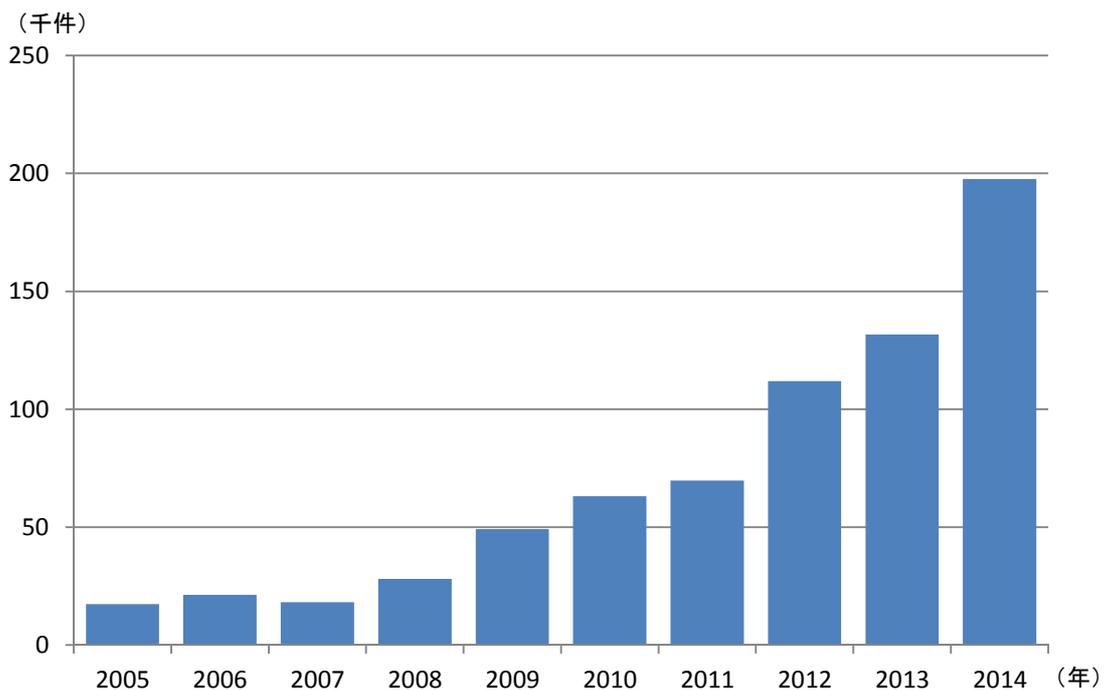
図表6 2014年の年齢層別運転免許保有者・非保有者数



(注) 2014年末現在の運転免許保有者数、同年10月1日現在の総人口数を用いて算出

(出所) 警察庁交通局運転免許課「運転免許統計(平成26年版)」、総務省統計局「人口推計」より大和総研作成

図表7 高齢者(65歳以上)の運転免許証返納件数の推移



(出所) 国土交通省「平成27(2015)年版 交通政策白書」(出典元資料:「運転免許統計」から国土交通省総

合政策局作成)より大和総研作成

過去、数十年にわたるモータリゼーションの進展によって街の交通体系は大きく変化してきた。他方で、運転免許を有しない若年層の中には学校の統廃合に伴い通学距離が延びる学生等もいるであろう。また、通院のために移動手段を必要とする高齢者も少なくないとみられる。自家用車の利用割合が高く、高齢化が急速に進む一部地方圏にあっては移動手段の確保は切実な問題であるに違いない。

(3) 公共交通機関への期待

自家用車を運転できない人々にとって自らの意思で移動するには公共交通機関は必要不可欠であるが、公共交通機関の存在が貴重なのは、交通弱者が必要としているという理由だけからではない。自家用車の抑制は交通渋滞の解消や排気ガスの量を抑え、環境負荷の低減をもたらすことに加え、運動不足を抱える人々が自家用車中心から少しでも公共交通機関を利用するようになれば、歩行機会の増加を通じて健康増進にも役立つと考えられる。訪日観光客にとって、公共交通機関は効率的に観光することを可能にしてくれる便利な移動手段であろう。

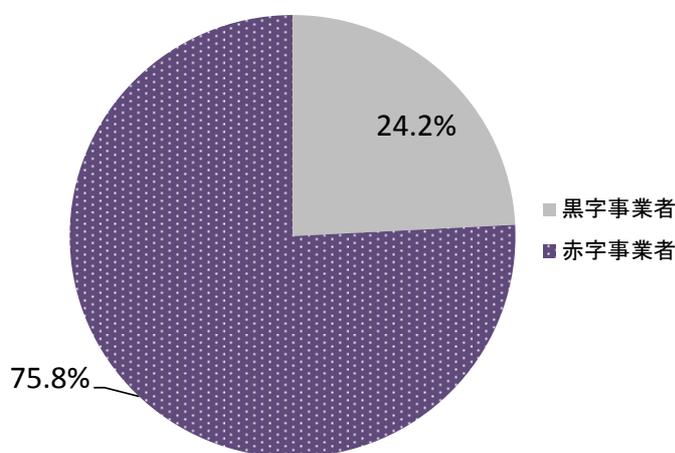
こうした需要サイドからの公共交通機関への期待をよそに、路線廃止が相次いでいる。この状況を理解するためには、公共交通機関を運営する事業者側の経営環境をみていく必要がある。

3. 公共交通機関離れと事業者の経営難

(1) 地域鉄道、一般乗合バス事業者の経営難

図表8及び図表9は地域鉄道及び一般乗合バスにおける黒字事業者、赤字事業者の割合をみたものである。前者は約75.8%（2012年度）が赤字、後者は約71.0%（2013年度）が赤字となっており、事業環境が良好でないことがわかる。“公共”交通機関といえども“公営”を意味するものではなく、両図表の注にあるように民間が多いことから、赤字事業者の多くは赤字脱却に向けた抜本的な経営改革が求められているものと推測される。

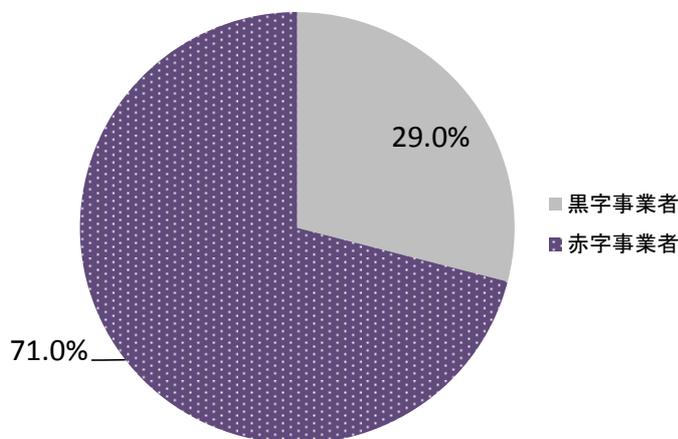
図表8 地域鉄道における黒字、赤字事業者の割合（2012年度 経常収支ベース）



(注) 地域鉄道は、一般に新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する以外の鉄道路線のことを指し、2015年4月1日現在95社（中小民鉄49、第三セクター46）

(出所) 国土交通省ウェブサイト (http://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000002.html) 資料より大和総研

図表9 一般乗合バスの黒字、赤字事業者の割合（2013年度 経常収支ベース）



(注1) 事業者の構成は、民営233、公営22

(注2) 赤字事業者の割合は2以上のブロックに跨る事業者の重複を除いていない数値に基づく

(注3) 高速バス及び定期観光バスを除く

(出所) 国土交通省報道発表資料「平成25年度乗合バス事業の収支状況について」より大和総研作成

こうした状況から、鉄道、乗合バスともに路線廃止や事業者の法的整理となる例は後を絶たない。図表10は地域鉄道のうち2000年度以降に廃止された路線であるが、数にして35にのぼり、距離にして約674営業キロにも及ぶ。廃止された鉄道路線には代替としてバスが手当てされるケースがあるが、図表11のとおりバス事業についても法的整理等が相次いでなされてきたのがこれまでの経過である。

図表10 2000年度以降に廃止された鉄軌道路線（2014年3月末現在）

| 年度 | 路線名 | 事業者名 | 区間 | 営業キロ |
|----|---------------|------------|--------------|-------|
| 12 | 北九州線 | 西日本鉄道 | 黒崎駅前～折尾 | 5.0 |
| 13 | 七尾線 | のと鉄道 | 穴水～輪島 | 20.4 |
| | 大畑線 | 下北交通 | 下北～大畑 | 18.0 |
| | 揖斐線 | 名古屋鉄道 | 黒野～本揖斐 | 5.6 |
| | 谷汲線 | 〃 | 黒野～谷汲 | 11.2 |
| | 八百津線 | 〃 | 明智～八百津 | 7.3 |
| | 竹鼻線 | 〃 | 江吉良～大須 | 6.7 |
| 14 | 河東線 | 長野電鉄 | 信州中野～木島 | 12.9 |
| | 和歌山港線 | 南海電気鉄道 | 和歌山港～水軒 | 2.6 |
| | 永平寺線 | 京福電気鉄道 | 東古市～永平寺 | 6.2 |
| | 南部縦貫鉄道線 | 南部縦貫鉄道 | 野辺地～七戸 | 20.9 |
| | 有田鉄道線 | 有田鉄道 | 藤並～金屋口 | 5.6 |
| 15 | 可部線 | JR西日本 | 可部～三段峡 | 46.2 |
| 16 | 三河線 | 名古屋鉄道 | 碧南～吉良吉田 | 16.4 |
| | 〃 | 〃 | 猿投～西中金 | 8.6 |
| 17 | 揖斐線 | 〃 | 忠節～黒野 | 12.7 |
| | 岐阜市内線 | 〃 | 岐阜駅前～忠節 | 3.7 |
| | 美濃町線 | 〃 | 徹明町～関 | 18.8 |
| | 田神線 | 〃 | 田神～競輪場前 | 1.4 |
| | 日立電鉄線 | 日立電鉄 | 常北太田～鮎川 | 18.1 |
| | 能登線 | のと鉄道 | 穴水～蛸島 | 61.0 |
| 18 | ふるさと銀河線 | 北海道ちほく高原鉄道 | 池田～北見 | 140.0 |
| | 桃花台線 | 桃花台新交通 | 小牧～桃花台東 | 7.4 |
| | 神岡線 | 神岡鉄道 | 猪谷～奥飛騨温泉口 | 19.9 |
| 19 | くりはら田園鉄道線 | くりはら田園鉄道 | 石越～細倉マインパーク前 | 25.7 |
| | 鹿島鉄道線 | 鹿島鉄道 | 石岡～鉾田 | 27.2 |
| | 宮地岳線 | 西日本鉄道 | 西鉄新宮～津屋崎 | 9.9 |
| | 高千穂線 | 高千穂鉄道 | 延岡～槇峰 | 29.1 |
| 20 | 島原鉄道線 | 島原鉄道 | 島原外港～加津佐 | 35.3 |
| | 三木線 | 三木鉄道 | 三木～厄神 | 6.6 |
| | モンキーパークモノレール線 | 名古屋鉄道 | 犬山遊園～動物園 | 1.2 |
| | 高千穂線 | 高千穂鉄道 | 槇峰～高千穂 | 20.9 |
| 21 | 石川線 | 北陸鉄道 | 鶴来～加賀一の宮 | 2.1 |
| 24 | 十和田観光電鉄線 | 十和田観光電鉄 | 十和田市～三沢 | 14.7 |
| | 屋代線 | 長野電鉄 | 屋代～須坂 | 24.4 |

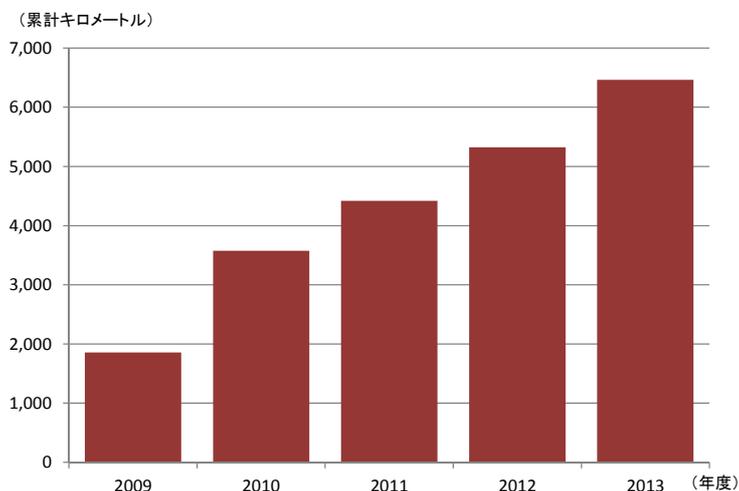
(出所) 国土交通省ウェブサイト (http://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000002.html) 資料より大和総研抜粋

図表 1 1 1999 年以降における一般路線バス事業者の法的整理等の事例

| |
|---|
| 民事再生法 東陽バス(株)、那覇交通(株)、北都交通(株)、富士交通(株)、琉球バス(株)、茨城交通(株)、岩手県北自動車(株) |
| 会社更生法 京都交通(株)、水間鉄道(株)、福島交通(株) |
| 産業活力再生特別措置法関係 北海道旅客鉄道(株)(JR北海道バス(株))、箱根登山鉄道(株)、いわさきコーポレーション、立山黒部貫光(株)、国際興業(株)、(株)日立電鉄バス他4社、アルピコグループ松本電鉄他3社 産業再生機構支援 九州産業交通(株)、関東自動車(株)、宮崎交通(株) |
| 産業競争力強化法関係 土佐電気鉄道(株)・高知県交通(株) |
| その他 大分バス(株)(私的整理)、常磐交通自動車(株)(特別清算)、中国バス(株)(私的整理)、会津乗合自動車(株)(企業再生支援機構)、井笠鉄道(株)(破産)、熊本バス(株)(地域経済活性化支援機構) |

(出所) 国土交通省「平成 27 (2015) 年版 交通政策白書」(出典元資料：国土交通省総合政策局作成)

図表 1 2 一般路線バスの路線廃止距離 (2009 年度以降)



(注) 2009 年度以降、代替・変更がない完全廃止のもの

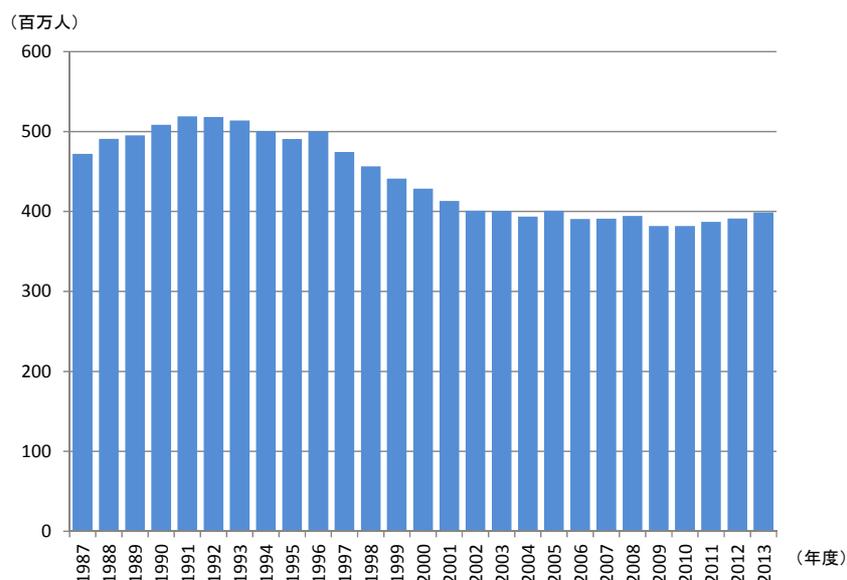
(出所) 国土交通省「平成 27 (2015) 年版 交通政策白書」(出典元資料：国土交通省自動車局作成)

(2) 経営難の背景

公共交通機関の経営が厳しい状況に陥る背景には、公共交通機関の利用者数の減少傾向がある。図表 1 3 は地域鉄道の輸送人員の推移、図表 1 4 は乗合バスの輸送人員の推移を示したものである。2013 年度の地域鉄道は 1990 年度比で約 22% 減少しており、同乗合バスでは 1990 年

度比約 36%減少している。特に乗合バスは 1970 年度との比較では約 59%もの減少となっている。輸送人員が公共交通機関の売上に直結しているとみれば、車両等固定的な設備費用の負担が大きくなり経営が圧迫される構図は想像に難くない。公共交通機関の利用者数減少の主な背景として自家用車の普及をあげることができるが、加えて地方では過疎化に伴う人口の縮小も利用者の大幅減につながっているものとみられる。

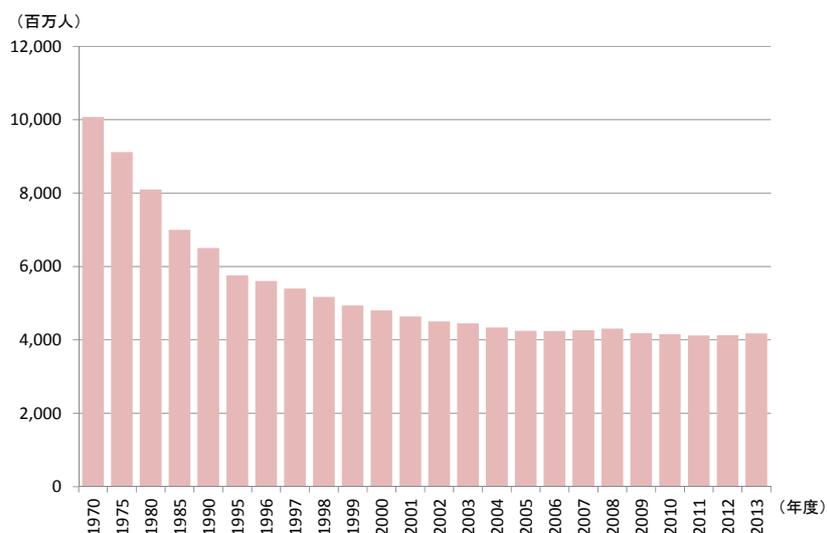
図表 1 3 地域鉄道の輸送人員の推移



(注) 1988 年度以降に開業した事業者を除く 70 社

(出所) 国土交通省「平成 27 (2015) 年版 交通政策白書」(出典元資料:「鉄道統計年報」等から国土交通省鉄道局作成) より大和総研作成

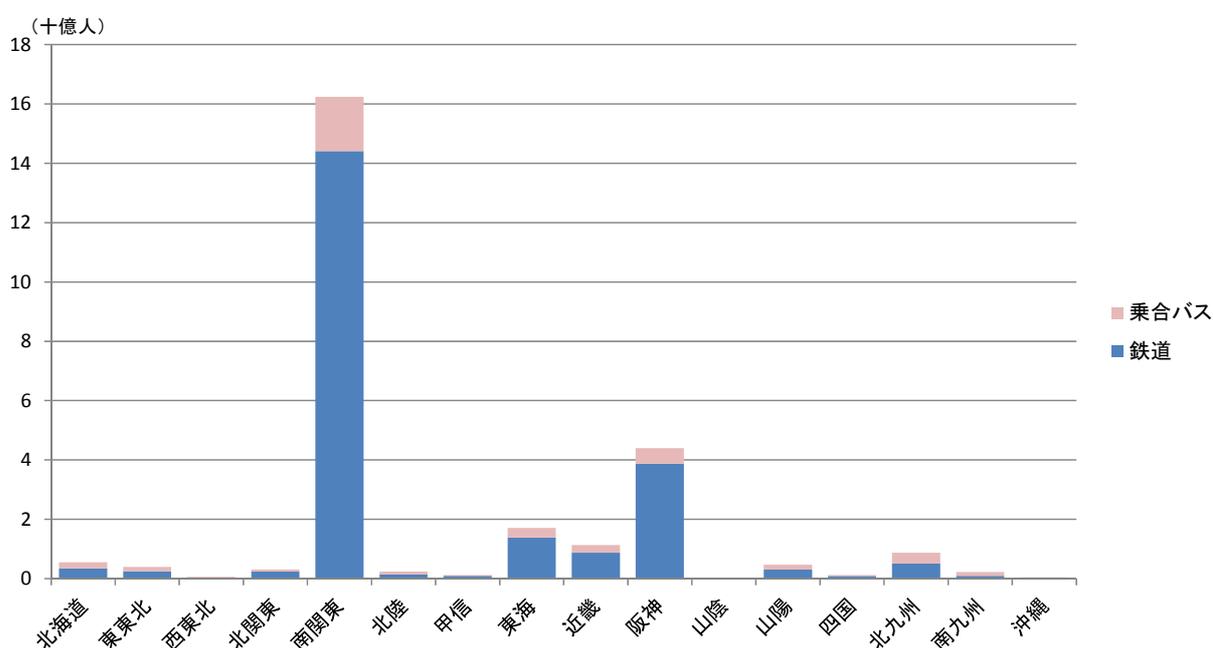
図表 1 4 乗合バスの輸送人員の推移



(出所) 国土交通省「平成 27 (2015) 年版 交通政策白書」(出典元資料:「交通経済統計要覧」、「自動車検査登録情報協会公表資料」から国土交通省総合政策局作成) より大和総研作成

図表 1 5 は全国 16 地域別の公共交通機関（乗合バス、電車）の利用者数をみたものである。北海道、南関東、東海、近畿、阪神、北九州の地域では公共交通機関利用者の割合が高いだけでなく、人口の多さから利用者の絶対数も多いのに対し、これら以外の地域（以下、この章で地方圏という）では利用者の絶対数がかなり少ないことがわかる（図表 4 と同様にデータが 2007 年度と古い点に注意を要する）。公共性の高さゆえに運賃引き上げが困難な中では、経営上は絶対数の確保が重要となるため、地方圏における現状はこの点で不利な状況にある。損益分岐点を上回るまでの利用者数の確保ができないのであれば、事業として赤字になるのは当然である。

図表 1 5 16 地域でみた鉄道及び乗合バスの旅客輸送量



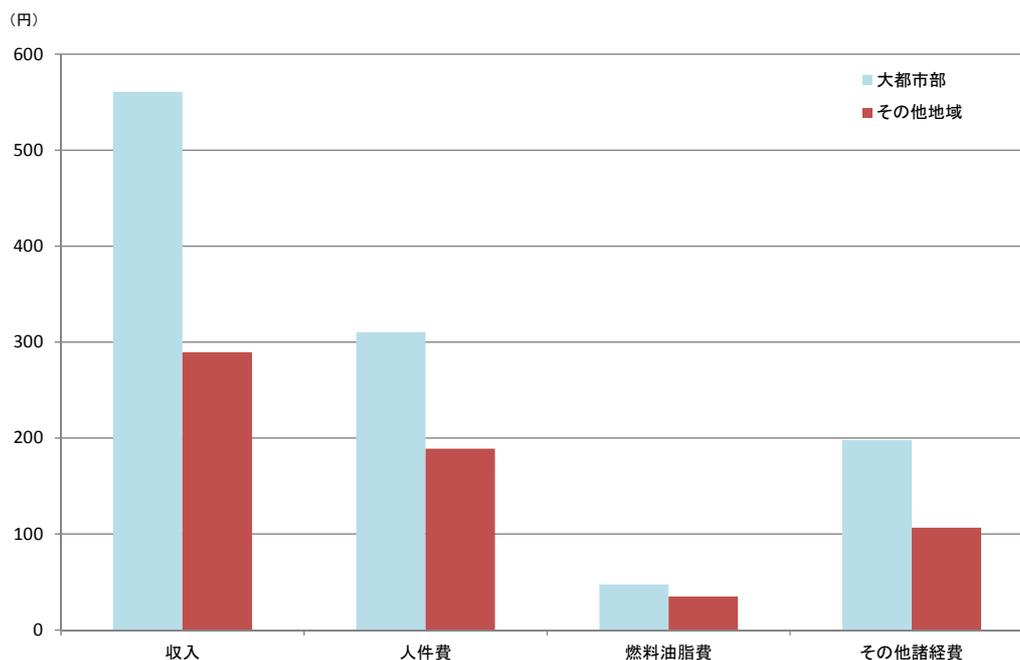
(注 1) 16 地域の区分は図表 4 と同様

(注 2) 発量でみた輸送人員

(出所) 国土交通省「貨物・旅客地域流動調査」(2007 年度) より大和総研作成

収益構造をみても地方での経営が不利な状況にあることがわかる。図表 1 6 は 2013 年度における乗合バスの走行キロ当たりの収支構造を大都市部とその他地域で比較したものである。その他地域の収入は大都市部の約 0.52 倍と半分程度であり、走行距離に対して相対的に収益があがっていないことがわかる。その一方で、その他地域の人件費は大都市部の約 0.61 倍、同様に燃料油脂費は約 0.74 倍の水準にとどまっている。

図表 16 乗合バス事業の収支構造（円/実車走行キロ、2013 年度）



（出所）国土交通省報道発表資料「平成25年度乗合バス事業の収支状況について」より大和総研作成

地域の社会インフラである公共交通機関の価格弾力性は極めて低いと考えられ、運賃の大幅引き上げは困難と見ざるを得ない。公的支援を切り離して考えれば、旅客運送事業のみで経営改善を図るには利用者数の増加以外には考えにくい。そうであれば、経営危機にある公共交通機関が地域として本当に必要かどうかについて地域の関係者自身が協議し、必要との判断であれば住民に積極利用を推進するといった対応が求められる。公共交通機関の是非は、地域の“まちづくり”に関わる判断であり、両者を一体化して考えていくことが重要となる。

4. 法制面での整備

(1) 地域の関係者で“交通”を検討

地方を中心として鉄道・バスなどの公共交通機関の経営が悪化し、路線廃止に向かわせた背景には、2000年代初頭の需給調整規制廃止による影響があると考えられる。規制緩和に向けた法改正¹により交通事業への参入と撤退が容易になったことで、需給の悪化に伴い経営が悪化した事業者は路線廃止に相次いで踏み切ったというのが一般的な見方であろう。

路線廃止という事業者の経済合理的な判断が地域住民全員のニーズと一致するとは限らない。このため自治体としては、交通機関の維持のために補助金を投入・増額することや、他の事業者への運営委託、自家用車の有償運送を自ら行うなどの手段を講ずることも選択肢に入ってくる。その際に、問題となるのが財源である。一時的にしのいでも根本的な解決とはならない可能性もある中で、どれだけ財政上の負担を許容すべきかについては、住民自身が考えていくことが求められ、地域の多様な関係者が“交通”のあり方について協議する場が必要となる。

道路運送法施行規則には、“地域公共交通会議”が規定されている。構成員は「地域公共交通会議を主宰する市町村長又は都道府県知事その他の地方公共団体の長」、「一般乗合旅客自動車運送事業者その他の一般旅客自動車運送事業者及びその組織する団体」、「住民又は旅客」、「地方運輸局長」、「一般旅客自動車運送事業者の事業用自動車の運転者が組織する団体」とし、「学識経験を有する者その他の地域公共交通会議の運営上必要と認められる者」や条件をつけて「道路管理者」、「都道府県警察」も構成員に加えることができるとして規定されている²。

類似の会議体として、「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）³で規定する“協議会”もある。法の規定では「地域公共交通網形成計画を作成しようとする地方公共団体」、「関係する公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者その他地域公共交通網形成計画に定めようとする事業を実施すると見込まれる者」、「関係する公安委員会及び地域公共交通の利用者、学識経験者その他の当該地方公共団体が必要と認める者」⁴で構成されることになっている。同法は、「地方公共団体による地域公共交通網形成計画の作成及び地域公共交通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の円滑化を図るための措置について定めること」による「地域公共交通の活性化」や「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」することを目的の中に掲げており⁵、地域公共交通網形成計画の作成等にあたって協議会を「組織することができる」⁶としている。

¹ 鉄道については鉄道事業法改正（1999年公布）、乗合バスについては道路運送法改正（2000年公布）。

² 道路運送法施行規則第9条の3第1項各号及び同第2項第1号イ及びロ、同第2項第2号。

³ 2007年5月25日法律第59号。

⁴ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第6条第2項第1号から3号。

⁵ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第1条より。

⁶ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第6条第1項より。

図表 1 7 地域公共交通会議と法定協議会の比較 (2013 年 2 月)

| | 地域公共交通会議 | 法定協議会 |
|----------|--|--|
| 目的 | 生活交通のあり方を審議 地域の交通計画を策定(任意) | 地域公共交通総合連携計画(連携計画)の策定 計画実施の主体となる |
| 協議が調った場合 | コミュニティバス、乗合タクシーの許認可等 に関する特例の適用を受けることができる | 連携計画の策定、同計画実施への許認可手続 きの簡素化、地方債起債等の特例措置 |
| 対象モード | バス・タクシー | 鉄軌道、バス、タクシー、旅客船等 |
| 参加メンバー | 市町村、県、運輸局、交通事業者、交通事 業者の運転者組織、住民利用者代表、道 路管理者、交通管理者、主催者が必要と判 断する者 | 市町村、県、運輸局、交通事業者、住民利用者 代表、道路管理者、交通管理者、主催者が必要 と判断する者 |
| 参加是非 | 応諾義務なし | 応諾義務あり |
| 協議結果 | 法律上規定なし | 協議会参加者の尊重義務あり |
| 事業実施 | 行えない | 行える |

(注 1) 法定協議会については、複数市町村に跨がる事業について議論する場合は、沿線市町村で連携して取り
組む必要があるとの注あり

(注 2) 地域公共交通活性化再生法改正前の 2013 年 2 月時点のものである点に注意が必要 (法定協議会につい
ては、改正後は地域公共交通網形成計画を策定)

(出所) 国土交通省中部運輸局愛知運輸支局「地域公共交通会議等運営マニュアル」(2013 年 2 月)

地域公共交通会議と法定協議会の対象の違いをみると (図表 1 7)、道路運送法施行規則による
地域公共交通会議はバスとタクシーであるが、地域公共交通活性化再生法による法定協議会
では鉄軌道やバス、タクシー、旅客船等となっている。法定協議会の方が対象が広範な上に、「計
画実施の主体」となるなど、法定協議会の方が権限がより強化されているようにみえる。地域
関係者自らが協議を通じて地域交通の将来を決定していく仕組みが、形式上は徐々に整いつつ
あるとみることができよう。

(2) 交通政策基本法が整備

前述のとおり、住民等関係者が交通機関のあり方も含めたまちづくりを考えていくという方
向に進んでいると同時に、住民の移動手段の法的確保についても、交通政策基本法 (2013 年 12
月 4 日法律第 92 号) の制定によって進展が見られる。同法では、「交通に関する施策を総合的
に策定し、及び実施する責務を有する」(第 8 条第 1 項より) として国の責務を規定している。
また、国が「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」(第 16 条より) の交通手段
の確保や、「高齢者、障害者、妊産婦その他の者で日常生活又は社会生活に身体の機能上の制限
を受けるもの及び乳幼児を同伴する者が日常生活及び社会生活を営むに当たり円滑に移動する

ことができるようにするため」(第 17 条より)の各種交通施策を講ずるものとし、さらに「国民等の日常生活又は社会生活における交通に対する基本的な需要が適切に充足されるようにするため」(第 18 条より)の定時性の確保等の施策を講ずるよう規定している。国が通勤・通学や社会的な弱者の移動、交通の利便性を高めるための必要な施策を講じていくということであれば、かつて国会に出された“交通基本法案”にあった「移動を保障される権利」⁷に概念的に多少は近いものになったとみられよう。

図表 1 8 交通政策基本法における国の責務等

| |
|--|
| <p>(国の責務)</p> <p>第八条 国は、第二条から第六条までに定める交通に関する施策についての基本理念(以下単に「基本理念」という。)にのっとり、交通に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。</p> <p>2 国は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する国民等の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。</p> |
| <p>(日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等)</p> <p>第十六条 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。</p> |
| <p>(高齢者、障害者、妊産婦等の円滑な移動のための施策)</p> <p>第十七条 国は、高齢者、障害者、妊産婦その他の者で日常生活又は社会生活に身体の機能上の制限を受けるもの及び乳幼児を同伴する者が日常生活及び社会生活を営むに当たり円滑に移動することができるようにするため、自動車、鉄道車両、船舶及び航空機、旅客施設、道路並びに駐車場に係る構造及び設備の改善の推進その他必要な施策を講ずるものとする。</p> |
| <p>(交通の利便性向上、円滑化及び効率化)</p> <p>第十八条 国は、前二条に定めるもののほか、国民等の日常生活又は社会生活における交通に対する基本的な需要が適切に充足されるようにするため、定時性の確保(設定された発着時刻に従って運行することをいう。)、速達性の向上(目的地に到達するまでに要する時間を短縮することをいう。)、快適性の確保、乗継ぎの円滑化その他交通結節機能の高度化(交通施設及びその周辺の施設における相当数の人の移動について、複数の交通手段の間を結節する機能を高度化することをいう。)、輸送の合理化その他の交通の利便性の向上、円滑化及び効率化のために必要な施策を講ずるものとする。</p> <p>(注) 交通政策基本法より大和総研抜粋</p> |

今年 2 月には交通政策基本計画が策定されており、新たな交通を軸にした政策の土台がようやく整ってきた(図表 1 9)。9 月には岐阜市に改正地域公共交通活性化再生法の地域公共交通網形成計画に基づく地域公共交通再編実施計画の第 1 号の認定がなされたところであり、今後、両法の下、各地で地域交通を軸としたまちづくりが具体的に進展していくものとみられる。

⁷ 第 154 回国会及び第 165 回国会に出された法案には、以下の文言が盛り込まれている。

(移動に関する権利)

第二条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障される権利を有する。

2 何人も、公共の福祉に反しない限り、移動の自由を有する。

図表 19 交通政策基本計画における基本的な方針等

| | |
|----------------|--|
| 基本的方針 施策の目標 | A. 豊かな国民生活に資する使いやすい交通の実現 ①自治体中心に、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 ②地域の実情を踏まえた多様な交通サービスの展開を後押しする ③バリアフリーをより一層身近なものにする ④旅客交通・物流のサービスレベルをさらなる高みへ引き上げる |
| 基本的方針 施策の目標 | B. 成長と繁栄の基盤となる国際・地域間の旅客交通・物流ネットワークの構築 ①我が国の国際交通ネットワークの競争力を強化する ②地域間のヒト・モノの流動を拡大する ③訪日外客2000万人に向け、観光施策と連携した取組を強める ④我が国の技術とノウハウを活かした交通インフラ・サービスをグローバルに展開する |
| 基本的方針 施策の目標 | C. 持続可能で安心・安全な交通に向けた基盤づくり ①大規模災害や老朽化への備えを万全なものとする ②交通関連事業の基盤を強化し、安定的な運行と安全確保に万全を期する ③交通を担う人材を確保し、育てる ④さらなる低炭素化、省エネ化等の環境対策を進める |

(出所) 国土交通省報道発表資料「交通政策基本計画について」(2015年2月)より大和総研抜粋

(3) 自治体の財政支出における優先度

交通政策基本法の第9条では「地方公共団体の責務」も規定している。「地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」(第9条第1項)とある。自治体が責任をもって交通網を整備していくために、問題となるのは財源である。対症療法的な施策の場合でも、長期的に支出し続ける場合でも、必要な財源がなければ事業はできない。国の財政的な支援があるとしても、通常は自治体側にも相応の負担が求められる。

図表20は自治体の交通事業への負担の一例として、地方公営企業の交通事業における繰入金についてみたものである。交通事業合計で繰入金の額は約1,200億円、繰入金比率は12.1%となっている。後者は事業別では、バスが9.7%であり、路面電車に至っては22.8%に達している。地方公営企業として把握される交通事業は限られており⁸、実際の自治体による交通関連支出は福祉的な性質の支出も含めると多岐にわたると考えられる。

これら交通に要する歳出は住民サービスとしての一環の費用であり、必ずしも料金収入ですべてを賄う必要はないとの考えも成り立つが、納税者である住民による納得が得られることが前提となる。税による負担の許容水準は、人口構造の変化や社会保障費用との関係も踏まえつつ、何を優先すべきかを相対比較し、住民が判断していく必要がある。その意味では、前述の会議体には、将来を担う若年層を含む多様な関係者が入った上での議論が必要となると同時に、議論の経過や結果についての住民への周知が益々重要となろう。

⁸ 図表20の地方公営企業法適用企業及び法非適用企業で交通事業を行う経営団体の数は、前者が39団体、後者38団体であり、後者はすべて船舶運航(総務省「地方公営企業年鑑」(2013年度)より)。

図表 20 地方公営企業による交通事業にかかる繰入金 (2013 年度)

(単位: 百万円、%)

| | 交通事業合計 | 法適用企業 | 事業別 | | | | | 法非適用企業 (船舶) | |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|-------|--------|-------|----------------|--|
| | | | バス | 都市高速鉄道 | 路面電車 | モノレール等 | 船舶 | | |
| 他会計からの繰入金 | | | | | | | | | |
| 経常収益 (a) | 48,607 | 47,186 | 16,708 | 28,559 | 1,728 | 24 | 168 | 1,421 | |
| 負担金 | 823 | 823 | 710 | - | 74 | - | 38 | - | |
| 補助金 | 47,785 | 46,364 | 15,998 | 28,559 | 1,653 | 24 | 130 | 1,421 | |
| 特別利益 (b) | 744 | 744 | 651 | - | 93 | - | - | - | |
| 補助金 | 744 | 744 | 651 | - | 93 | - | - | - | |
| 資本的収入 (c) | 71,871 | 71,471 | 1,315 | 68,053 | 1,105 | 931 | 68 | 400 | |
| 出資金 | 29,995 | 29,995 | 363 | 28,703 | - | 929 | - | - | |
| 負担金 | 8 | 8 | 1 | - | - | - | 6 | - | |
| 借入金 | 10,382 | 10,382 | 183 | 10,199 | - | - | - | - | |
| 補助金 | 31,487 | 31,087 | 768 | 29,151 | 1,105 | 2 | 62 | 400 | |
| 計 (a)+(b)+(c) (d) | 121,222 | 119,401 | 18,674 | 96,611 | 2,926 | 954 | 236 | 1,821 | |
| 経常収益 (e) | 769,536 | 760,922 | 175,219 | 563,035 | 9,742 | 7,900 | 5,027 | 8,614 | |
| 総収益 (f) | 780,300 | 771,685 | 180,899 | 567,820 | 9,876 | 7,916 | 5,174 | 8,614 | |
| 資本的収入 (g) | 219,534 | 217,678 | 11,359 | 196,901 | 2,979 | 4,627 | 1,812 | 1,856 | |
| 繰入金比率 | | | | | | | | | |
| 経常収益 (a)/(e) | 6.3 | 6.2 | 9.5 | 5.1 | 17.7 | 0.3 | 3.3 | 16.5 | |
| 総収益 ((a)+(b))/(f) | 6.3 | 6.2 | 9.6 | 5.0 | 18.4 | 0.3 | 3.2 | 16.5 | |
| 資本的収入 (c)/(g) | 32.7 | 32.8 | 11.6 | 34.6 | 37.1 | 20.1 | 3.7 | 21.5 | |
| 計 (d)/((f)+(g)) | 12.1 | 12.1 | 9.7 | 12.6 | 22.8 | 7.6 | 3.4 | 17.4 | |

(注 1) 法適用企業とは地方公営企業法の規定の全部又は一部を適用している事業、法非適用企業とは地方公営企業法の規定を適用していない事業

(注 2) 料金収入となる繰入金は含まない

(注 3) 経常収益とは、法非適用企業においては総収益である

(出所) 総務省「地方公営企業年鑑」(2013 年度) より大和総研作成

5. 終わりに

移動手段の確保という側面から、自家用車の普及等により利用量が低下した公共交通機関の維持についてみてきたが、決して自家用車の利用を否定するものではない。自家用車は人々の場所と時間を問わず自由な移動をしたいという欲求を叶えるものであり、文化的な生活という側面でも大きく貢献してきた。大切なのは、時代とともに地域住民の移動のあり方が変化の中で、自家用車や公共交通機関等の交通利用のバランスの取り方である。

もつとも、将来は皆が現在よりもっと移動しないで済む生活を送っているかも知れない。すでに、ITの普及等により、宅配便を通じた物品購入や音楽等の配信サービスは自宅で受けられ、在宅勤務も可能となるなど、現代人のライフスタイルも変化している。将来的には、自家用車であれ、公共交通機関を利用する場合であれ、日常生活を営む上では移動の必要性そのものが大きく低下している可能性もある。

地域の交通網整備やまちづくりについて、長期的な視点から考える際には、こうしたことを踏まえつつ、地域が守るべきもの、変えるべきものは何かについて慎重に検討することが肝要である。その中に、日常生活のためではなく住民が移動そのものを楽しめるような交通機関のあり方や“まち”のデザインについての議論なども入ってくるのではなかろうか。