

広域・幹線的生活交通バス路線が抱える問題点に関する一考察*

A Discussion on the Problems of Trunk Bus Lines in Japanese Rural Area *

加藤 博和** ・ 福本 雅之***

By Hirokazu KATO** and Masayuki FUKUMOTO***

1. はじめに

日本の地域公共交通は、2000年および2002年に相次いで実施された鉄道・乗合バス事業の需給調整規制緩和や、それ以前から続く利用者減少に伴って、その路線網が大きく変わりつつある。従来は、鉄道・バス事業者による独立採算による運営・運行を原則とし、それが不可能な場合には公的補助を行う形態であったのが、近年では、いわゆるコミュニティバスを典型として、自治体や地域住民組織などが主体となって運営を行い、実際の運行を事業者が受託する形態が急速に広まっている。また、既存の公共交通機関の区分に当てはまらないLRTやDRTといった新しいシステムの導入も進みつつある。それに伴って、日本における地域公共交通に関する近年の調査研究の大半は、コミュニティバスやDRT、およびローカル鉄軌道の維持方策を対象とするようになってきている。

しかしながら、多くの地域において基幹的な公共交通を担う「広域・幹線的生活交通バス路線」は、利用者が多い一方で様々な問題を抱えているにもかかわらず、調査研究が非常に少ないのが現状である。これらの大半は、現在でも民営事業者による一般乗合（道路運送法4条による）バス路線として運営・運行されている。地方部ではそれらの多くが赤字であり、主に国や都道府県の補助によって運行が行われている。しかしながら、これら広域・幹線的生活交通バス路線の現状や、補助制度がいかなる影響を与えているかについては、実証的な検討が全くと言っていいほど行われていない。

そこで本稿では、広域・幹線的生活交通バス路線の維持方策が抱える問題点を明らかにし、その改善必要性を示すことを目的とする。

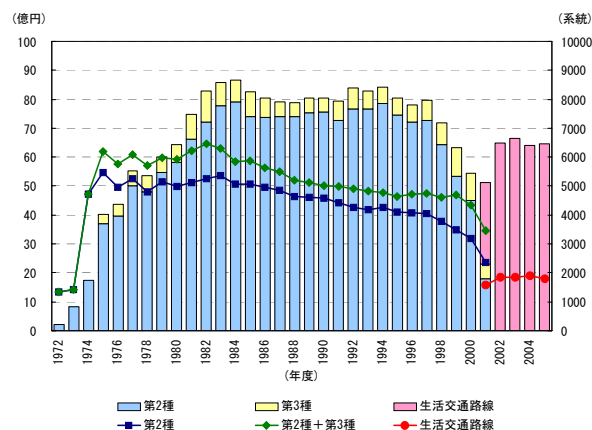
2. 路線バスに対する補助制度の変遷と広域・幹線的生活交通バス路線

*キーワード：公共交通計画，総合交通計画

**正会員，博(工)，名古屋大学大学院助教授 環境学研究科 都市環境学専攻 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町，TEL:052-789-5104，

E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

***学生会員，修(工)，名古屋大学大学院博士後期課程 学生 環境学研究科 都市環境学専攻



図一 生活路線バス運行費に対する国庫補助の総額および対象系統数の推移¹⁾

日本全国を対象とした国庫補助による路線バスの維持方策としては、1972年度から「地方バス路線運行維持対策補助」(地バス補助)が創設され、その後様々な見直しが行われながら、現在に至っている。対象となる系統数および補助総額の推移を図一に示す。補助総額は1990年代前半までは増加したものの、その後は補助制度の見直しや路線廃止の進展、バス事業者の経費抑制などによって落ち着いた状態となっている。しかし、これはあくまで国庫補助分のみであり、自治体の単独補助も含めれば、路線バスへの公的補助は年々増加している。

1985年以降、補助対象路線として「第2種生活路線」(平均乗車密度5~15人、運行回数1日10回以下)や「第3種生活路線」(平均乗車密度5人未満)が都道府県知事によって指定される仕組みとなったが、当初対象となる路線は過疎地域が主であった。その後、バス利用者が年々減少した結果、補助対象路線が増え、広域・幹線的生活交通バス路線も補助対象に含まれるようになっていった。

そのため、2002年の乗合バス需給調整規制緩和と同時に実施された補助制度の改正(2001年度)では、3章で説明するように、地バス補助のうち生活交通路線維持費補助金(今後これを国庫補助と呼ぶ)の対象を広域・幹線的生活交通バス路線に限定することとなった。これは、地方分権推進の一環として、需給調整規制撤廃とともに乗合バスに対する国の関与を最小限とする方針に沿った措置でもある。それによる自治体の負担増をカバーするため、都道府県や市町村の生活交通確保策にかかる支出の8割相

当分に関して特別地方交付税措置が行われる仕組みも同時に設けられており、この制度改正は負担を国から地方に大幅に付け替えるものではない。ただし、地方交付税交付金はその額が明示的でないことから、バス路線確保へのインセンティブは働きにくい。なお、平成 15 年度の実績値では、国の地バス補助の総額は 72.64 億円、特別地方交付税の交付額は約 740 億円（地方財政計画上の事業ベース）となっている¹⁾。これらを合計すると、日本の乗合バス事業者の総収入の 15%程度に相当する。一方、乗合バス事業者の収支率はここ 10 年ほど 80%前後で推移しており、収入不足分をほぼ公的補助でまかなう構造となっていることが分かる。

広域・幹線的バス路線の多くは、もとは収益路線であった。運行距離が長いことから、収益路線である間はその黒字額は大きいですが、赤字に転落するとその額もやはり大きくなり、公的補助がない場合にはバス事業者の収益を大きく圧迫する要因となる。

広域・幹線的バス路線の乗客離れが進んだ要因としては、モータリゼーション進展はもとより、平均乗車距離が長いことから、1980・90 年代に繰り返行われた運賃値上げの影響が大きかったと言える。10km を越える区間では往復普通運賃が 1,000 円以上、6 カ月通勤定期では 10 万円を超える。

道路整備に伴って路線バスの速度も向上したものの、それ以上に自家用車の所要時間が短縮された。さらに、主な起点である中心市街地や駅周辺の空洞化の影響も受け、自動車に対する競争力は著しく低くなってしまっている。駅における P&R 駐車場の整備や勤務先の郊外立地進展などによって、通勤需要がまず逸走し、買物も大規模小売店舗の郊外立地によって自家用車でアクセスする方が圧倒的に便利となっている。高校通学や総合病院通院といった手堅かった需要も、近年の施設郊外移転や道路・歩道整備、複数自動車保有世帯増加などによって、送迎や自転車への転移が生じている。以上の結果、鉄道駅や中心市街地の求心力が低く距離の長い広域・幹線的バス路線は、公的補助なしには存続できなくなっている。

3. 広域・幹線的バス路線への補助制度の現状

2001 年度に行われた制度改正では、国の生活交通路線維持費補助金の対象を、下記 1)~5)の基準をすべて満たす広域・幹線的生活路線に限定することとなった。

- 1)複数市町村にまたがる
- 2)系統キロが 10km 以上
- 3)広域行政圏の中心市町村（国が定義）にアクセスしている
- 4)1 日あたり運行回数が 3 回以上
- 5)1 日あたり輸送量が 15~150 人

このうち 1)~3)が、広域・幹線的生活路線の定義である。これによって補助対象から外れた路線については、ほとんどの都道府県でそれを補完する単独補助制度を独自に設けているが、その場合も単一市町村内路線を対象としないことが少なくない。その結果、福島県いわき市のような面積の大きい市で多数路線が補助対象外となるなど、市町村の補助額が急増する例も生じた。また、都道府県単独補助制度では市町村の負担も求めることが普通である。なお、市町村合併を阻害しないために、1)では 2001 年 3 月末の市町村構成が当面適用されることになっているが、もしこの特例がなくなると、また多くの路線が補助対象外になることが懸念される。

一方、4)・5)が補助対象路線となる輸送状況である。2002 年の制度改正によって、運行回数の上限がなくなるとともに、平均乗車密度から輸送量（＝平均乗車密度×運行回数）に基準が変更されている。平均乗車密度を基準とする場合には乗客減少に合わせて運行回数を減回しないと補助対象から外れてしまうのに対し、輸送量を基準とする場合には補助額の減額で済むことから、事業者や自治体の裁量によって運行回数の維持を図ることが可能となっている。ただし、これは国庫補助の基準であり、都道府県独自の補助制度では平均乗車密度を基準としているところが現在でも多い。

2002 年以前は黒字事業者や配当率が高い事業者には補助が認められなかったが、現在は認められるように改められた。これは、需給調整規制の撤廃により、内部補助による路線維持がなされなくなったことによるものである。ただし、既存運行事業者に無条件に補助するのではなく、事業者が各都道府県の地域協議会に公的補助の希望を申し出て、その妥当性を審議する仕組みをとっている。また、補助金額についても、実際の欠損額ではなく、当該地域の乗合バス事業者の平均経費単価を元に算定することで、単価の高い事業者に対して経費節減を促すようになっている。ただし、この国庫補助は 4 条路線を対象とするため、補助対象となる運行事業者は 4 条事業者に限られ、新規事業者の参入はほとんど見られない。

国庫補助対象路線には、国と都道府県が事業者に対して欠損を半額ずつ協調補助し、上限（補助対象となる経費の 9/20）を超えた分については都道府県もしくは市町村が補助する仕組みになっている。したがって、市町村の負担はあまり発生しない。この大きな利点として、複数市町村にまたがる路線における各市町村の負担割合を決定するプロセスを回避できることが挙げられる。負担ルールについては谷本ら²⁾が理論的な検討を行っているが、実際には国庫補助や都道府県補助の制度があるため、市町村負担分が少なく、負担ルールが問題となるケースは多くない。すなわち、負担に関する交渉が不調になった結果、路線廃止となったり市町村界で路線が分断され

てしまったりする事態を抑止する効果を有している。

なお、この国庫補助制度は、ローカル鉄道が廃止される場合の代替バス路線の運行に用いられることがある。愛知・岐阜県では、2000年代に廃止された10線区のうち5線区で、代替バスが国庫補助路線として運行されている。鉄軌道の運行に対する国の補助制度が存在しないため、現状では皮肉なことに、広域・幹線的バス路線への国庫補助制度はローカル鉄道廃止を促進するはたらきも有していると言える。

4. 広域・幹線的バス路線が抱える問題点

以上のように、2001年度の補助制度改正で様々な変更が行われたものの、現在も広域・幹線的バス路線は以下に示すような問題を抱えている。

(1) 市町村負担が少ないためのモラルハザード

国庫補助路線では、市町村負担額がゼロか小さいため、バス事業者はもとより当該市町村にとっても、その路線の利用者を増加させ欠損額を減らそうというインセンティブが(対象外となる危険がない限り)はたらきにくい。実はこのことが、広域・幹線的バス路線に関する調査研究が少ない理由である。

市町村が運営するコミュニティバス等については、地域にとって役に立ち、運行経費も節減できる路線・ダイヤ設定に対する市町村のニーズが大きい。バス事業者が運営・運行する広域・幹線的バス路線ではそのような調査研究ニーズが発生しにくい。そもそも、これらの路線は一般路線バスと外見上違いがないため、公的補助路線であるという認識が一般には広まらない。バス事業者にとっては、市町村運営バスについては近年の貸切事業者等による運行委託への参入の増加から、運行経費削減やサービス向上への努力が重要となるが、広域・幹線的路線は既存事業者以外による運行が困難であり、また市町村からの補助額も少ないため、改善意欲が生じにくい。その結果、コミュニティバスと比べて路線・ダイヤの見直しが行われにくかったり、運転手の接客レベルが低くなったりする。実際に、国庫補助路線における停留所新設・位置変更や経路変更は非常に少ないのが現状である。国庫補助路線に対しては車両購入について手厚い補助制度が別途あることから、新車導入は比較的進んでいるが、その結果として、国庫補助路線では車両は新しくとも路線・ダイヤ・接客は旧態依然であり、一方で利用者の多い採算路線では様々な改善が行われているにもかかわらず車両は旧式であるというケースが多く見られる。

図-1から分かるように、国庫補助対象系統の数は2001年度以降横ばいで推移しているが、その中身は毎年1割程度入れ替わっている。すなわち、新たに補助対象となる路線と打ち切りになる路線とが拮抗している。しかし、

補助対象系統の収支率は、2001年度の70.7%から2004年度は68.5%と年々低下傾向にあり¹⁾、補助路線が全体として乗客離れによる運行効率悪化を食い止めていない状況が見てとれる。

(2) 退出申し出なく廃止となる場合があること

2002年改正道路運送法では、事業者の路線退出が廃止届提出後6カ月で可能となっているが、セーフティネットとして、地域協議会に事前に退出を申し出て、関係自治体で代替交通確保策を1年程度協議する仕組みとなっている。しかし、事業者が公的補助による運行希望を地域協議会に申し出ても地域協議会でそれが認められない場合には、自治体は当該路線を必要ないと判断したとみなされ、その場合、事業者の退出申し出後30日間で廃止が可能となってしまう。このプロセスで廃止される路線は、通常の退出申し出路線に比べて、事業者から見て補助金を出してもらえると判断するような重要な路線であることが多いにもかかわらず、ほとんど周知・報道が行われないうまま廃止に至ってしまうことになる。これは、市町村に補助の負担が発生する場合に多く見られる。

(3) 利用状況と整合しない路線となりうること

国庫補助路線とするために、その要件(3章の1)~5)を満たすような路線を設定した結果、それが利用状況と整合しない例も多い。典型的な例を以下に挙げる。

a) A市とB町にまたがる延長10.1kmの路線。B町からA市に行くにはより短く本数も多い別路線が運行されているため、B町内での利用もほとんど見られない。利用の多くはA市内の住宅団地の住民である。

b) C市とD町にまたがる路線。C市内に総合病院があり、時間によってそこを経由する系統としない系統があったが、しない系統は利用者が少なく、補助要件に該当しないため、全便を総合病院経由として補助路線とした。しかし、需要のない夜間でも総合病院を経由するというムダが生じている。

c) E市・F町・G市を結ぶ路線。F町での利用は少なく、大半はE市への需要である。G市へは鉄道が並行しており、そちらを利用できる。一方、G市内で完結する利用は多い。実質的には2路線に分割されるべきであるが、そうすると国庫補助対象外となってしまう。

以上は極端な例であるが、実際に単一市町村内で需要がほぼ完結しているにもかかわらず複数市町村をまたぐ路線設定としている例は多い。この場合、国庫補助を得ることで経営的には安定するものの、大半を占める市町村内需要に応えたダイヤ設定とすることが難しい。両端部で需要が多い場合は特に困難であり、片側で需要が多い場合も、その部分のみ本数を増やすことができない。

以上のように、国庫補助要件を満たす設定を行ったために利便性や運行効率が低くなってしまっている路線が少なからず見られる一方で、国庫補助を活用して利便性

の高い路線を新設した試みも若干ではあるが見受けられる。従来の広域・幹線の路線と、市内路線であった総合病院～市街地間路線とを統合して1系統とし、総合病院へのアクセス性を高めたケースや、不採算の市内路線を延長し、従来は路線がなかった隣の自治体に入り入れて国庫補助路線となったケースなどが実在する。これらの路線も国庫補助目当ての設定と言えるが、補助制度が公共交通不便地区に新たに利便性の高いバス路線を実現させる働きをしたと解釈できる。公的補助制度とは本来、既存の路線を延命させるために存在するのではなく、より利便性の高い路線を生み出すインセンティブを持つべきである。しかし、このような新規路線は極めて少ないのが現状である。

(4) コミュニティバス等との重複

自治体が運営するコミュニティバス等の多くは道路運送法21条もしくは80条によって運行されている。これらは、道路運送法4条による乗合事業者での運行が困難である路線について例外的に運行が認められるものであることから、4条路線との重複は原則として認められない。このため、以前は、民営の路線バス網のうち幹線部から外れた部分について路線廃止があった場合、自治体運営バスはその区間しか運行できず、中心部へは存続している4条路線への乗り換えを余儀なくされるということがしばしば見られた。これについては利用者にとっての利便性確保の観点から、特に同一事業者が運行を受託する場合には、重複運行を認めたり、路線は別であるが実際には直通運行することで対応したりといった方法がとられるようになってきている。

ところが、この4条路線が国庫補助路線である場合には、このような措置は困難となる。なぜならば、重複・直通運行によって、国庫補助対象となっている系統の利用者が分散し、補助額が増加してしまうためである。特に、運賃がワンコインなど通常路線に比べ低廉となっていたりする場合はほとんど不可能となる。経路が完全に重複しなくても、近くを運行していれば同様である。困ったことに、4条路線は通常、需要が最も多い区間、つまり、コミュニティバスを走らせたい区間を運行しているため、この問題はコミュニティバス運行を検討する地方の市町村の多くを悩ませている。

財政的に余裕のある市町村では、4条路線を全廃してコミュニティバスにすべて統一してしまう例もある。しかし、通常の市町村では、負担が少ない国庫補助を手放すことはしない。したがって、広域・幹線の路線とコミュニティバスとをうまく整合させた路線網を設定することが必要となるが、前者については国庫補助要件や他の市町村との関係もあって、大きな変更は難しいため、後者が前者に合わせざるを得ない。その結果、コミュニティバスの路線やダイヤがうまく設定できない場合も生じ

ている。

5. まとめ

本稿では、日本における広域・幹線的バス路線の現状と、それを維持する補助制度の問題点について整理した。その結果、補助制度は地方部の路線維持に一定の役割を果たしているものの、新しい路線・ダイヤ設定へのインセンティブを持たず、既存路線の見直しなき延命を肯定している状況が明らかとなった。これでは、市町村を越えた地域公共交通網の再編を進めることは不可能である。コミュニティバスの普及に伴って広域・幹線的路線の役割はますます小さくなり、地域公共交通網の分断が進むことが懸念される。そのため、まずは、全国の広域・幹線的路線がどのような状況にあるかを調査することが緊急に求められる。

実際問題として、2章でも述べたように、広域・幹線的バス路線が自家用車に対抗するのは非常に困難であることから、見直しにも限界はある。しかしながら、市町村間の移動にほとんど利用されていない路線であれば、系統を分割した方が各市町村内移動のニーズに合うダイヤを組むことができたり、系統の短縮化によって定時性や運行効率が向上したりといったメリットが得られ、増客の可能性は十分に考えられる。このような改善を促進するために、市町村間移動にどの程度利用されているかを補助要件に追加するとともに、ニーズを捕捉・創出できる路線・ダイヤ見直しや、コミュニティバスとの連携を促進する補助制度へと変更していく必要がある。なお、2006年度より、国庫補助対象の広域・幹線的路線を短縮し、より効率的な運送方法により運行を継続する路線を対象とした「生活交通再生路線運行費補助金」が新設されており、この活用が期待される場所である。

また、2006年10月に予定される道路運送法改正では、市町村内路線についての検討は「地域公共交通会議（仮称）」に移されることから、都道府県の地域協議会の主な検討課題は広域・幹線的路線のあり方に絞られることになる。補助路線を認定する地域協議会制度や、市町村が地域協議会に提出し、補助認定の根拠となる「生活交通路線維持確保3カ年計画」についても、そのあり方を再検討するべきであると言える。

本研究は、平成17～18年度科学研究費補助金・若手研究(B)「地域住民主体のボトムアップ型公共交通システム普及のための方法論に関する研究」の一環として実施しているものである。ここに記し、謝意を表する次第である。

参考文献

- 1) 国土交通省資料
- 2) 谷本圭志、鎌仲彩子、喜多秀行：広域バス路線の補助金負担に関する合意形成過程と公平性のゲーム論的分析、土木計画学研究・論文集、Vol.20、No.3、pp.721-726、2003。