

生活交通政策におけるローカルオプティマムと ナショナルミニマムに関する一考察 ：財源制度の検討を中心として

山本 卓登¹

¹非会員 東京大学大学院生 総合文化研究科広域科学専攻 (〒153-8902 東京都目黒区駒場三丁目 8-1)
E-mail:t-yamamoto@humgeo.c.u-tokyo.ac.jp

乗合バス事業の不採算に際し、国は 1960 年代後半にナショナルミニマムの観点から地域限定的な補助金を創設したが、70 年代に補助対象地域を拡大した後はそうした観点が強調される機会は減った。また、2000 年代の需給調整規制廃止や活性化再生法の成立により基礎自治体が生活交通政策の中心となり、国はローカルオプティマム追求の支援に回ってきた。

1999 年の運政審答申においては、「国はナショナルミニマムの観点から」「責任を有する」とされているが、地域間幹線系統補助は「広義のナショナルミニマム」に位置づけられるものであり地域住民の最低限度の生活の保障には直接は結びつかない。ローカルオプティマム追求政策下のナショナルミニマムの確保の役割が期待できるのは特別交付税措置であり、特別交付税措置を対象とした更なる研究が求められる。

Key Words: local optimum, national minimum, local public transport, subsidy

1. はじめに

自家用車普及に伴う需要減や経費高騰により大都市圏以外での公共交通が不採算化し、地域社会での生活に必要な公共交通の存廃が問題化してから半世紀が経過している。問題化した当初は、初めて発行された過疎白書¹⁾において「過疎地域等の市町村が直面している最も困難な問題の一つとして、いわゆる過疎バス問題がある」と記されたように過疎地域を中心とする問題として認識されていたが、その後不採算構造は次第に悪化し、過疎地域だけではなく、平地農村や地方都市、大都市圏外縁部にまで問題が拡大した。

こうした生活交通の危機に対して、国・都道府県・市町村といった公的部門はそれぞれが、あるいは互いに連携する形で補助金の投入を行ってきた。また、市町村が自前であるいは事業者に委託する形で、乗合交通を提供することも珍しくない。

本稿においては自治体の施策の前提となる国の生活交通政策の変遷に着目する。なお、生活交通政策に関する国の財政支出の主たる対象は乗合バスであるため、本稿の中心も乗合バスに関するものとなる。

乗合バスに関する国庫補助制度を整理する先行研究は土木計画学²⁾、地理学³⁾など各分野から既に多数行われ

ているが、①運輸省・国土交通省が管轄する補助金だけでなく特別交付税措置を中心とする市町村への財政措置をも検討の対象としていること、②国と地方との責任分担に着目していること、の 2 点を同時に満たす研究が不足している。こうした研究は、国の生活交通政策の全体像を捉え、あるべき姿を検討する上で不可欠なものである。

本稿では、特別交付税措置をも含めた生活交通に関する国の財源制度とその公的解釈の変遷を整理することによって、国の役割がこれまでどのように捉えられてきたかを解き明かすとともに、ローカルオプティマム追求政策下におけるナショナルミニマム確保のあり方について考察する。

2. これまでの不採算乗合バスへの国庫支出

本章では、不採算乗合バスへの支出を行うこれまでの国家政策を整理する。参照した文献は、基本的には運輸白書⁴⁾・国土交通白書⁵⁾であるが、予算規模が極めて小さな初期は記載がないこともあり、運輸省系労働組合の資料⁶⁾を一部用いている。

不採算乗合バス維持に対する国庫補助は 1966 年に離

島バスに対する車両購入費補助を創設したことに始まる。その後、1967 年には辺地、1969 年には過疎地域が対象に追加され、当初は車両購入費のみであった補助対象費目が 1969 年には路線維持費にも拡大されるなど、地域限定的な補助制度として開始された。ただし、額としては初年度が 481 万円、1969 年でも 6717 万円と極めて少額であった。

なお、1966 年の補助金導入以前に赤字路線がなかったわけではない。しかし、2002 年の道路運送法改正までは、需給調整規制に基づいてエリア独占的な営業権（圏）を持つ乗合バス事業者が一部路線の赤字を他の路線・事業の収益で補填する内部補助が求められており、路線からの自由な撤退は認められていなかった。そのため、赤字が広がり、内部補助による事業者内での解消が困難な状況になってはじめて補助金が必要となる。

1972 年の抜本的改正で、離島・辺地・過疎という地域指定によって補助対象を限定する方針を転換し、企業統合や系列化といった経営効率化策を取ることを前提として、輸送密度によって対象を定める補助金に変更した（ただし、市街地走行分の減額算定はあり）。

1975 年の変更で、補助金の主たる対象を 1 便当たりの平均輸送密度が 5 人以上 15 人以下の路線であり、かつ 1 日の運行本数が 10 便以下のものとされた。また、輸送密度が 5 人未満の第 3 種生活路線については、補助金は時限的かつ金額としても限定的な物であり、期限内に廃止や自治体バスへの転換といった結論を出すことが求められていた。このほか、市街地を走行した距離に応じた減額算定など、細かい規定による減額算定があり、それらは頻りに改訂された。

その後は廃止代替バスに関する補助制度に変化は見られるものの（1977 年度に運行費補助開始、1995 年度に車両購入費補助を含め特別交付税に移管）、2001 年の補助制度の全面的な変更に至るまで、大きな変化はなかった。

2002 年の道路運送法改正による需給調整規制廃止に先立って、2001 年度に補助制度の全面的な変更が行われた。補助対象事業者を黒字事業者にも拡大する一方で、対象路線を広域的幹線的な輸送体系に限定した。また、地方バス路線に関する施策を自治体が行う際の経費について特別交付税措置を拡充することとなった（2001 年度の変更では、自治体が政策に要した額の 8 割を特別交付税に算定する形へ拡充された）。

2011 年には、2007 年に成立した地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、「活性化再生法」）の下での地域公共交通確保維持改善事業に不採算乗合バスに対する補助制度が位置づけられることとなった。また、フィーダー系統補助が創設され、地域間幹線系統やその他の幹線的交通に接続する交通を中心に、広域的・幹線

表-1 補助金制度の変遷

年度	補助金制度
1966	離島バスに対する車両購入費補助開始
1967	辺地バスに対する車両購入費補助開始
1969	離島辺地バスに対する路線維持費補助開始 過疎地域を補助対象に含める
1970	廃止代替バスに対する車両購入費補助開始
	地方バス補助制度の抜本的改正
1972	対象は離島辺地に限らないが市街地は減算 企業統合や系列化等の経営効率化を誘導
	平均乗車密度5人以上15人以下・運行回数10回 以下を中心とする補助対象ルールの成立
1975	それを下回る乗車密度の路線には時限的な補助 を与えて廃止代替バスへの転換を誘導
1977	廃止代替バスへの運行費の補助開始
この間	補助要件の細かな改定を繰り返す
1995	廃止代替バスに対する補助を特別交付税に移管 補助対象を複数市町村かつ10km以上の幹線系統 に絞る
2001	特別交付税措置の充実化（8割算定）
2011	幹線系統等に接続するフィーダー系統に対する 補助制度の創設
	活性化再生法の改正で計画策定努力義務化 補助金要件に計画策定（移行措置有り）
2020	国交省政策と連携しない政策に対する特別交 付税措置減額

的な輸送サービス類型以外のサービス類型に対する補助が復活することとなった。

その後、2020 年に活性化再生法が改正されたことに伴って、これら不採算乗合バスへの補助金の受給には活性化再生法に位置づけられた地域公共交通計画の策定が求められることとなった（移行措置有り）。

3. 財源制度に関する公的説明

本章では前章で整理した不採算乗合バスへの財源制度の創設・変更にあたって、運輸省および国土交通省が行ってきた必要性の説明を整理する。

(1) 創設に際しての説明

1960・70年代においては運輸省・国土交通省が発行してきた『運輸』誌および後継の『トランスポート』誌に制度変更に関する官僚執筆記事が多く掲載されているため、これらを中心に整理する。

離島バスへの補助金の創設理由は、運輸官僚によって次のように説明された。バスは国民生活に不可欠な交通

機関であり、離島バスも例外ではない。しかし、離島は人口の少なさに起因する潜在的需要の小ささや所得水準の低さなど条件が悪いことから、経営が悪化しており、何もしなければ路線の廃止や事業撤退がなされるおそれがある。そのため、離島バス、その中でもとりわけ経営基盤が脆弱な中小事業者の路線について早急に対応する必要がある⁸⁾。

ここでの説明は、バスの必要性を前提としたうえで、地理的な要因による経営上の前提条件の不利性を理由として、離島という非常に限られた地域を対象とする路線バスへの補助金を創設する必要性を述べたものである。対象を辺地へと拡大する際には、『運輸』誌には解説記事は執筆されていないが、上記文献で辺地に関する調査中と記されていること⁸⁾、1967年度予算の説明記事⁹⁾において離島バス等として辺地に関する記述がなされていることから、辺地バスにおいても同様に地理的要因による経営上の前提条件の不利性を理由として必要性の認識がなされていたものと考えられる。

1969年に過疎地域が補助対象に加えられた際には、より詳細な説明記事¹⁰⁾が『運輸』誌に掲載された。ここでは、過疎地域の赤字路線が廃止できない理由は次の通り説明された。

このように経営が悪化し、走れば走るほど赤字が増大する状態におかれながら、バスへの転換という道が残されている鉄道と異なり、いわば最後の公共輸送機関である乗合バスは、単に採算面だけの理由をもって運行を打ち切ることが許されない。地域住民にも最低限の生活環境は保障すべきであるとする、いわゆるナショナル・ミニマム確保の見地から、必要最小限の輸送サービスの提供が要求されるのである。

この説明においては、ナショナルミニマムを理由に挙げていること、（現在ではデマンド交通やタクシーなどを指すこともある）「最後の公共輸送機関」という言葉を乗合バスに対して用いていることに特徴がある。

また、同文献においては国と地方との責任分担にも言及がある。国に関しては国民の健康で文化的な最低限度の生活を保障するという立場（日本国憲法の条文を踏まえている）から責任を有し、地方に関しては住民の安全、健康及び福祉を保持するという立場（地方自治法の条文を踏まえている）から責任を有するため、不採算乗合バスの問題は国・地方の双方がともに責任を有する分野であるものの、全国の住民に共通の水準を確保する必要と、全国的な問題であることの2点から国が主導すべき課題とされた。

また、1970年の廃止代替バスへの補助制度創出に関しては、次のような説明がなされている¹¹⁾。廃止代替バ

スへの補助制度は収支悪化に伴って、私企業が運行することが不可能となる場合を想定したものである。交通手段を確保する責任を有するのは地域住民個人や「地域団体」であるが、国としては「協力」するために補助制度を創設するとのことである。

(2) 1970年代の補助金本格化に際しての説明

1972年の制度変更は、補助対象地域の制限を大幅に緩和する大規模な物であったが、これに関連する解説記事は『トランスポート』誌には掲載されていない。これは、1971年10月号に乗合バス関連の座談会レポート¹²⁾が掲載されたためと考えられるが、これは大都市バス問題に関連して出された答申に関するものであり、過疎バスは中心ではなく、かつ座談会レポートという性質上行政官からその政策目的に関する自発的な解説も行われていない。ただし、運輸白書⁴⁾において例年以上に分量を割いた説明がなされており、ここでは、乗合バスを「最後の公共輸送機関」と位置付けたうえで、不採算乗合バスの路線維持問題が、過疎地域等の人口希薄地以外にも及んでいることから抜本的対策を講じる旨の説明がなされた。

1975年の改正にあたって執筆された床井¹³⁾においては、バスの役割について、鉄道を補完するとともに、地域によっては「地域住民にとって必要不可欠な交通機関」としてバス路線の必要性を述べたうえで、バス事業は経営面で苦境に立たされており補助が必要であると論じている。

1975年の制度改定以降長らく、一便あたりの輸送密度が5人以上15人以下の路線が主たる補助対象とされてきたが、これについて永井¹⁴⁾においては、15人を超える路線は独立採算が可能であると見込まれること、5人未満の路線は極めて非効率であり路線バス以外の形への転換や場合によっては廃止が妥当であると考えられることから、補助対象として不適切と説明している。また、1日当たり運行本数が10本を超える路線についても減便による効率化の余地があるとして補助対象外という説明を行っている。

(3) 需給調整規制廃止に伴う2001年の変更の際しての説明

2001年の変更は、2002年の道路運送法改正による乗合バスの需給調整規制撤廃と連動したものであり、この改正は運輸政策審議会答申を受けたものであるから、この答申¹⁵⁾を基に議論していく。

答申においては、乗合バスにおける需給調整規制廃止後の生活交通の確保方策について1章を割いており(III章)、そこで国と地方との責任のあり方、公的補助制度

のあり方、地域における取組みのあり方が整理されている。

まず、国と地方の責任のあり方については、地方は「生活の足の確保や地域のまちづくりの観点」から責任を有し、国は「ナショナルミニマムの観点」から責任を有するとされている。

そのうえで具体的な補助制度のあり方について、①補助対象とする交通の範囲やサービス水準の決定、および補助は地方が主体的に行うことが適切であること、②①に必要な地方財源の手当てを検討すること、③国はナショナルミニマムの観点から「広域的、幹線的な輸送サービス類型」について支援することが適切とされた。

(4) 2010 年代以降

2011 年のフィーダー系統補助の創設や地域公共交通確保維持改善事業への位置づけに関しては大きな議論は見当たらないものの、活性化再生法の成立に関する審議会部会取りまとめ¹⁶⁾は「地域による地域のための公共交通の活性化・再生を目指して」と題されたものであり、地域主導の路線が協調されている。

2020 年の活性化再生法改正にあたっては、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会が開催されており中間とりまとめ¹⁷⁾が作成された。ここでは、自家用車に頼らない社会の実現のためには公共交通を地域の移動手段の中心に位置づけ、確保維持を図る必要があるとされた。また、地域が「地域の暮らしと産業を支える基盤となる移動手段の持続的な確保に向けて、活用できる資源やノウハウを総動員して取り組む」とともに、国が予算面やノウハウ面からの支援を行う必要があるとされた。

4. 考察：ローカルオプティマムとナショナルミニマムの関係を中心に

本章では、ローカルオプティマムとナショナルミニマムをキーワードに、不採算乗合バスを中心とする生活交通政策に関する国の役割について考察する。

まず、不採算バスへの補助制度が創設された際には次のような、「ナショナルミニマム」が地域住民の最低限度の生活を保障するという意味合いで用いられていた。そして、そうした観点から公共交通機関を維持する必要がある、バスは需要が低密な地域においてより適切な公共交通機関がない（現在行われているような乗合タクシーやデマンド交通は想定されていない）「最後の」公共交通機関であることから、バスに補助を行うことが適切であるとの説明がなされていた。

補助制度の創設当初は、離島・辺地・過疎といった他地域に比べ生活水準が低く、交通分野に限らず政策的対

応を必要とする地域を対象とした制度であったことから、ナショナルミニマム概念を用いた説明が採用されやすい状況であった。

ただし、地域住民の最低限度の生活を保障する観点から政策の必要性を唱えるのであれば、地域住民のどのような生活行動を可能にするような交通を確保する必要があるのかを議論する必要があると思われるが、そうした議論はなされず、ナショナルミニマムからバスの維持へ直接結びつけられていた点は注意が必要である。

1972 年に不採算バスに対する補助制度が離島・辺地・過疎地に限定されたものではなくると、ナショナルミニマムを前面に出すことは少なくなり、乗合バスは地域に必要不可欠なものではあるが不採算で維持が困難な路線（一便あたり輸送密度 15 人以下）があり、その中である程度需要のある路線（一便あたり輸送密度 5 人以上）を対象に補助を行うという説明に転換する。

需給調整規制廃止に伴う補助制度の変更の際には、国と地方の責任のあり方について、地方は「生活の足の確保や地域のまちづくりの観点」から責任を有し、国は「ナショナルミニマムの観点」から責任を有するという責任分担が答申で明確化されたようにも見える。一方で、同答申では具体的な方策として、「広域的、幹線的な輸送サービス類型」について支援することが「ナショナルミニマムの観点」から適切であるとされたが、これは、1960 年代後半の補助制度創設当初の記述に頻繁に登場した「地域住民の最低限度の生活を保障する」という意味でのナショナルミニマムとは異なる「ナショナルミニマム」という用語の用いられ方である。内閣府資料¹⁸⁾では、本来の意味である生存権保障（＝地域住民の最低限度の生活を保障する）を狭義のナショナルミニマムとする一方で、「国土の均衡ある発展」概念と関連して全国で同等の公的サービスが受けられる状況を表す「広義のナショナルミニマム」の用法が政府の文書や答弁等でも用いられてきたと整理されている。「広域的、幹線的な輸送サービス類型」について支援することを正当化するのは狭義のナショナルミニマムではなく、「広義のナショナルミニマム」と考えられる。広域的・幹線的な輸送サービス類型に対象に国庫補助を行った場合でも、そうした類型の輸送サービスが提供されない地域の住民の生活を保障することはできないため、狭義のナショナルミニマムとは結びつかない。（このように、「広義のナショナルミニマム」を追求する政策が地域住民の最低限度の生活を保障するとは必ずしも限らないため、狭義・広義という表現の適切性は別途議論する必要があるように思われる。）

需給調整規制廃止以降の国の生活交通政策の中心は、自治体が主体的に地域の公共交通に関する施策を行うよう支援することに移行した。地域に計画策定を求める動

きは当初は意欲的な自治体を応援するものとして導入してきたが、活性化再生法の改正を重ねる中で努力義務化され、従来型の補助金の要件となった（移行措置あり）。こうした動きはナショナルミニマムの確保からローカルオプティマムの追求の支援への移行と捉えられる。

ところで、ローカルオプティマムの追求は「我が国は既に多くの分野でいわゆるナショナル・ミニマムを達成しているという前提」（地方分権改革推進会議¹⁹⁾、7頁）に立って提起されたものであり、そうした前提を採用するとしても「達成されたナショナル・ミニマムを担保する仕組みが求められる」（佐藤²⁰⁾、229頁）と考えられる（引用文中の「ナショナル・ミニマム」はいずれも狭義と解釈している）。

国が、（広域的・幹線的な輸送サービス類型ではカバーできない地域をも含めた）地域住民の最低限度の生活を保障することは、むしろ地域公共交通政策を主体的に行う自治体に対する財政措置である特別交付税措置によって果たされてきた側面が強い。総務省提供資料によれば、地方バス路線に関する特別交付税措置は 2019 年に 656 億円に上っており、国交省の補助金を大きく上回る額となっている。

ローカルな交通事情は地域により異なっており、住民にとって最も身近な公的部門である市町村が主体的に動くことには合理性がある。一方で、日本の自治体は国からの財源移転を前提に業務を行っており、不採算バスに関しては特別交付税措置がこの役割を果たしている。市町村がローカルオプティマムを追求する地域公共交通政策を主体的に推進し、国がそれらが地域住民の最低限度の生活を侵害するほど低い水準にならないよう（ナショナルミニマムを確保）自治体への特別交付税措置を行うという役割分担は合理性のある 1 つの体制である。しかし、こうした役割分担を有効に機能させるためには特別交付税措置の算定が地域住民の最低限度の生活を意識した形でなされる必要があるが、特別交付税措置の算定には実務・学術のいずれからもあまり光を当てられていない。今後、こうした研究が進められる必要がある。

謝辞：本研究の一部は、JST 次世代研究者挑戦的研究プログラム JPMJSP2108 の支援を受けたものです。

参考文献

- 1) 自治省過疎対策管理官室編：過疎地域の現状と対策，1972.
- 2) 加藤博和，福本雅之：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，土木計画学研究・講演集(CD-ROM)，33 巻，2006.
- 3) 田中健作：日本におけるバス事業と不採算バス補助政策の動向，広島大学大学院文学研究科論集，72 巻，pp.181~195，2012.
- 4) 運輸省：運輸白書，各年版.
- 5) 国土交通省：国土交通白書，各年版.
- 6) 全運輸労働組合編：危機に直面する生活交通，1999.
- 7) 日本バス協会：日本のバス事業，各年版.
- 8) 橋本昌史：離島バスの現状とその振興対策，運輸，15 巻 10 号，pp.12-14，1965.
- 9) 栗林貞一：昭和四二年度運輸省予算の概要，運輸，17 巻 6 号，pp.1-6，1967.
- 10) 黒野匡彦：過疎地域における乗合バス運行確保対策の概要，運輸，18 巻 10 号，pp.15-17，1968.
- 11) 運輸政策審議会自動交通部門：
- 12) 乗合バスの活性化と発展を目指して—乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について，1999.
- 13) トランスポート編集部：座談会 大衆の足バス輸送を考える，トランスポート，21 巻 10 号，pp.2-14，1971.
- 14) 床井 健：地方バスの現状と対策，トランスポート，24 巻 11 号，pp.1-7，1974.
- 15) 黒野匡彦：乗合バス事業の現状と地方バス補助制度，運輸と経済，36 巻 4 号，pp.34-40，1976.
- 16) 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会：地域による地域のための公共交通の活性化・再生を目指して—交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会報告書，2007.
- 17) 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会：持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方—地域交通のオーバーホール，2020.
- 18) 第 7 回地方分権改革推進会議（2001 年 11 月 12 日実施）（内閣府）資料 3 「ナショナルミニマムについて」（2022 年 9 月 28 日最終閲覧）<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8418775/www8.cao.go.jp/bunken/h13/007/3.pdf>
- 19) 地方分権改革推進会議：事務・事業の在り方に関する中間報告—自主・自立の地域社会をめざして—，2002.
- 20) 佐藤主光：地方財政論入門，新世社，2009.