

# 地域公共交通のあるべき補助方式への一考察 —赤字補填からの脱却の主張に着目して—

何 功<sup>1</sup>・永田 右京<sup>2</sup>・楽 奕平<sup>3</sup>

<sup>1</sup>正会員 芝浦工業大学大学院理工学研究科地域環境システム専攻博士(後期)課程(〒135-8548 東京都江東区豊洲 3-7-5),一般財団法人計量計画研究所(〒162-0845 東京都新宿区市谷本村町 2-9)

E-mail: na21502@shibaura-it.ac.jp, lehe@ibs.or.jp (Corresponding Author)

<sup>2</sup>非会員 慶應義塾大学政策メディア研究科 修士課程(〒252-0816 神奈川県藤沢市遠藤 5322),株式会社 MaaS Creative (〒2200023 神奈川県横浜市西区平沼 1-40-1 嶋森ビル 8 階)

E-mail: un@sfc.keio.ac.jp, ukyonagata@maas-creative.com, s18568un@gmail.com

<sup>3</sup>正会員 芝浦工業大学工学部土木工学科(〒135-8548 東京都江東区豊洲 3-7-5)

E-mail: leyp@shibaura-it.ac.jp

地方部では、公共交通の不採算化が進行しており、多くの公共交通サービスが国・地方自治体の公的補助によって確保されている。こうした補助金付きサービスに対しては、「補助が赤字補填となっており、事業改善インセンティブを削いでいる」という指摘が多数の機関・論者からなされている。本研究は、学説と日本の行政実務から公的補助の方法には「総費用契約、事後欠損補助、純費用契約」とが見出せることを指摘し、それに照らして近年の「赤字補填批判」が総費用契約と事後欠損補助を区別していない問題があることを明らかにした。規制緩和後は事後欠損補助の存在意義が失われており、国庫補助制度の改善が遅れたことを指摘した。

**Key Words:** *public transportation planning, public transportation subsidy, local transportation regulation, public transportation policy*

## 1. はじめに

地方部では、公共交通の不採算化が進行しており、多くの公共交通サービスが国・地方自治体の公的補助によって確保されている。

一方、公共交通に対する外部補助の導入は、公共交通サービスの供給における効率性管理を難しくするデメリットがあり、補助金付きサービスの効率性向上に向けた制度的改善の探究が要請される(例えば、竹内<sup>1)</sup>)

なお、補助金付きサービスの効率性は、「事業目的に対するサービス設計の巧拙からくる効率の高低」(サービス設計の効率性)「同じ外形のサービスの生産効率の高低」(サービス生産の効率性)の2つの要素からなる概念だと考える(図-1)。本研究では、両者を必要に応じて区別しながら議論する。

近年、より効率的・効果的な地域公共交通サービスを実現する観点から、国やその政策検討会議が、補助制度の改善に向けた提案や補助制度の変更を行っている。一方、それらの提案や補助制度の変更においては、総費用

契約と純費用契約の得失の整理や、政策目的に照らした地方補助と国庫補助のあるべき役割分担、政府間補助金の種類別の効果などの整理が十分に行われておらず、既存の国庫補助制度に対する問題指摘と対策という枠組みで議論や政策変更が行われている実態がある。

特に、2011年以降の地方部の公共交通をめぐる補助制度が「生活交通確保」と「公共交通活性化のための調査費補助、運営費補助」とを一元化した制度となった(地域公共交通確保維持改善事業)ことも反映して、企業努力や事業活性化により赤字体質を脱却することが期待される領域の公共交通(地方都市部中心)と、私的供給の可能性がほとんどなく住民福祉のために地方自治体による公的負担が前提となる領域の公共交通(過疎地中心)とが切り分けられないまま、補助制度全体について「赤字補填的で経営改善インセンティブを欠いている」という批判が行われるようになっていく。自治体調達型サービスの効率性確保のためには、補助金入札制等の対応策がすでに提唱・導入されており、赤字補填批判を適用することは望ましくない。

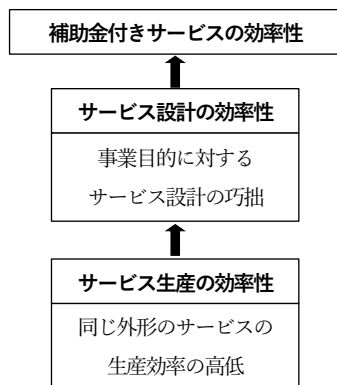


図-1 補助金付きサービスの効率性

本研究は、昨今提唱される「赤字補填的で経営改善インセンティブを欠いている」という批判に着目し、公共交通政策の領域区分や講学上の補助制度論に照らしてこの間の議論を整理する。先行研究と日本の歴史的補助金行政実務から、補助方式の定義と評価を改めて整理する。また、国庫補助制度の補助方式について、上記の整理に基づいて検討を行う。以上により、近年の問題意識を踏まえつつ、効率的な補助金付きサービスを実現する補助方式に関する政策措置に示唆を提供しようとするものである。

## 2. 「赤字補填」に対する近年の批判的議論とその問題点

### (1) 「赤字補填」批判の内容

近年、地域公共交通活性化・再生の文脈で、「赤字補填」に対する批判的議論が活発化している。表-1には、その主なものを掲げた。それらの主張を概括すると、次のようになる。

○公的補助制度が赤字補填になっており、事業者に収支を改善するインセンティブを与えていない。（各種文献。この中には、赤字補填的でない公的補助制度があるという前提に立つ主張の他に、公的補助制度がすべからず赤字補填的であるという主張も存在する（財務省財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出改革部会(2022)）

○現状維持的な赤字補填ではなく戦略投資が重要である。（国土交通省総合政策局公共交通政策部、自動車局旅客課(2019)）

### (2) 既存の「赤字補填」批判の問題点

表-1に見るような「赤字補填」批判には次のような問題点がある。

- 次章に見るような「総費用契約」（運行委託）と「事後欠損補助」を明示的に区別していない（ほとんどの文献）。「事後欠損補助」からは脱却す

る必要があるが、「総費用契約」は効率性を損なわずに適用できる手法があり、否定されるべきではない。「赤字補填は事業者に収支改善インセンティブが無い」ことは外形的には「総費用契約」にも当てはまるため、両者を区別しない批判は「総費用契約」をも否定する効果をもたらさうる。

- 国庫補助にのみ着目した議論になっている傾向がある。（特に、国土交通省総合政策局公共交通政策部、自動車局旅客課(2019:18)、国土交通省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(2022)）狭義の赤字補填補助である「事後欠損補助」が多く行われているのは国土交通省の国庫補助（地域公共交通確保維持事業）であるが、地方単独補助においては、補助金入札制による総費用契約のウエイトが高い可能性があり、事後欠損補助という意味での「赤字補填」という批判があまり当てはまらない可能性がある。なお、2021年度時点で、国庫補助125億円に対し、地方補助は527億円である（日本バス協会<sup>2)</sup>）（ただし、地方補助の中には国庫補助の地方負担分を含む）。
- 公的補助制度が現状維持的で、戦略投資が重要であるという主張は、公的部門の戦略レベルの判断の問題であり、補助方式の議論とは切り離すべきである。

### (3) 総費用契約と事後欠損補助の未分類

他にも、近年の国土交通省の「補助金サービスの効率性確保」の議論において、総費用契約と事後欠損補助の区別が不十分である実態が見受けられる。

例えば国土交通省が補助制度のあり方についてまとめた検討を行ったものに、総合政策局が2013年度に実施した「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」がある（国土交通省<sup>3)</sup>、国土交通省<sup>4)</sup>）。この報告書の特徴は、事業者を利用促進に対するインセンティブが無いことを問題視している、すなわち、事業者が収入リスクを負わないことを以て非効率だという認識に立っていることである。実際には、総費用契約は事業者が収入リスクを負わないが、補助金入札を適切に実施することで事業者に効率化圧力を課すことが可能である。この報告書は、結論として「事業者による利用促進策や新規投資等に対するインセンティブを付与するため、役割分担や成果に応じて補助金等を支給・配分する手法への転換が望ましい」と主張しており、事業者が収入リスクを負ってサービス設計や集客において努力をすることを評価して純費用契約を推奨しているものと解釈できるが、総費用契約のもとで効率を高めるアプローチに立ち入らない理由は十分に説明されていない。

表-1 地域公共交通の補助制度について、赤字補填を批判する文献

文献	発行年	赤字補填に対する記述
札幌市総合交通対策調査審議会 <sup>5)</sup>	2005	補助制度については、単純に路線の赤字を補填するものではなく、運行するバス事業者の経営努力と意欲を誘発する仕組みづくりが重要である。
交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部 <sup>6)</sup>	2007	公営事業は、民営事業と比較すると全国的に人件費等のコストが高く、収支率は民間の95.9%に対し、公営は84.8%と財務面で厳しい状況にある(平成17年度)。赤字分をカバーするため、一般会計等から補助金が繰り入れられており、地方財政の健全化の面からも、厳しい対応が迫られている。
新潟県バス補助制度改善研究会 <sup>7)</sup>	2009	研究会意見等 ・市町村の地域の実情に応じた取組に柔軟に対応することが必要 ・地域の実情にあった支援をすべきであり、赤字補填だけでなくデマンドなどの地域の様々な取り組みを幅広く支援することが重要。 ・現行の赤字補填制度は、収支改善の意欲が出にくい ・収支率を細分化して改善状況に応じた補助率を設定すればインセンティブとなる。
国土交通省総合政策局交通計画課 <sup>8)</sup>	2011	支援にあたっては、運行(航)欠損額の事後的な補填方式から効率化された標準的な事業費等を前提とした事前算定方式に変更する等により、より効果的・効率的な支援を実施
交通政策審議会地域公共交通部会 <sup>9)</sup>	2014	なお、現行の支援措置の中で、いわゆる赤字補助制度については、交通事業者の経営インセンティブを阻害する要因となっているケースがないか、地域が真に必要なとしている輸送サービスが維持されているか、などを検証し、必要な見直しを行うべきである。
日本政策投資銀行 <sup>10)</sup>	2015	自動車等を運転できない年少者や高齢者、障害者等いわゆる「交通弱者」の移動(モビリティ)、過疎地など市場原理だけでは交通機関が供給されず移動に空白が生じる場合の地域住民のアクセス等、現実の公共交通が果たす役割には「人権」の面から一定の公益性があり、この公益性を担保するため、いわゆる「政府部門」が経常的に介入してきた。特に地域住民の「最後の足」と呼ばれる路線バスには、主に採算確保が難しい事業者を対象に、赤字補填(事業維持)のため多くの国費が投入されてきたことも事実である。
鈴木文彦 <sup>11)</sup>	2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政が一方的に考え、つくったコミュニティ交通を与えても現実のニーズに合わないケースが多い</li> <li>・漫然と赤字の部分を100%行政が補助する仕組みでは誰も何も考えず工夫もしない</li> <li>・地域のことは地域の人たちが主体的に考え、自ら作り上げれば本当のニーズも満たし、自分たちの交通として利用促進にもつながる</li> <li>・行政がやるべきことと地域がやるべきことの役割分担と責任範囲を明確に～基幹交通は行政・事業者が整備</li> <li>・一生懸命取り組んだ地域に対し行政が一定の支援をする仕組み</li> <li>・継続と支援には基準を設定～収支率と乗車率に一定のラインを設け一定の期間の中で達成に向け努力</li> </ul>
前橋市 <sup>12)</sup>	2018	【課題】⇒収支率低迷、赤字補填による財政負担の増加⇒ドライバー不足⇒それぞれの公共交通が有機的に作用していない
国土交通省総合政策局公共交通政策部、自動車局旅客課 <sup>13)</sup>	2019	<p>I. 地域交通への支援制度についての経緯と現状 従来の地域公共交通に係る国の支援策 事後的な補助が中心(p. 6) 旧制度 地方バス路線維持対策 赤字の広域的・幹線的バス路線の欠損に対する事後的補助等(p. 6)</p> <p>II. 計画を実現する支援制度のあり方についての論点整理 委員からのご指摘(第1回～第5回) 地域公共交通への公的支援 需要が見込めず交通事業者が撤退した路線を、自治体が欠損補助することにより路線が維持されているということが問題。(p. 16) 戦略的な先行投資 赤字補填に対する国の補助も大事だが、公共交通の利用を促進する利用者視点での取組に対する国の支援も充実してほしい。特にICカードシステムの導入への補助を増やしてもらいたい。(p. 18) 路線単位・単年度の補助ではなく、エリア・ネットワーク単位の長期の委託契約により、事業者へのインセンティブ付与の仕組みや優れた事業計画を実行できる事業者の選定を実施すべき。(p. 18)</p>
日本銀行金融機構局金融高度化センター企画役北村佳之 <sup>14)</sup>	2021	国や地方自治体の補助金によって赤字が補填されるため、経営改善に向けたモチベーションが働きにくい。

文献	発行年	赤字補填に対する記述
財務省財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出改革部会 <sup>15)</sup>	2022	<p>○ 新型コロナの影響については、足元では回復傾向が見られる中、コロナ対応として拡大した支援は縮小していくべき。その上で、コロナ以前から行っていた赤字補填についても、本来は民間事業者において採算性を持って運営されるべきものであることからしても、その脱却に向け、地域公共交通の構造的な課題を解決する方向に政策をシフトしていくべき。</p> <p>○ 国としては、地域のニーズの充足と国民負担の削減を図るための地域の計画的な取組みを後押ししていく方向で、規制や制度を見直していくとともに、赤字補填について、地方自治体からの補助を要件とすることや、国からの支援に期限を設けるなど、地方自治体の主体的な取組みを促していくべきではないか。</p>
総務省行政評価局 <sup>16)</sup>	2022	<p>地方部の市町村は、地域住民の移動を支えるため、苦心しながら地域公共交通の確保・維持に取り組んでいる。従前、各地の地域公共交通は、それぞれの地域の鉄道や路線バスの民間事業者委ねられていたところ、利用者の減少等に伴い、市町村が運行経費の赤字を補填し、さらには、民間事業者が撤退し、路線等が廃止されると自らが主体となって廃止された路線等の代替手段を導入するようになるなど、地域公共交通の確保・維持において、市町村はより大きな役割を果たすことが求められている状況にある。</p> <p>民間事業者が撤退する状況下では、市町村が費用などを負担することなく交通手段を確保・維持することには困難が生じることは明らかであり、財政状況等が厳しい中では、単純に従来の交通手段を確保・維持することにとどまらない試行錯誤の必要が高まっていると考えられる。</p>
国土交通省 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 <sup>17)</sup>	2022	<p>既存の運行経費に対する支援は、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ことから、そのままでは事業改善を行っても赤字欠損の額が減るのみで、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。</p> <p>現行の欠損補助を前提とした運行支援制度は、交通事業者の運賃収入が増えたり経費節減して支出が減ったりすると補助金が相当分減少する仕組みとなっており、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が働きづらい。</p> <p>民間企業が公的支援によって地域の公共サービスを維持する状況からの脱却。</p>
国土交通省 <sup>18)</sup>	2022	<p>○ これまで、路線バス事業等については、主として民間の交通事業者が主体となり、行政が運行サービスに対して赤字補填を行う手法を基本として、その維持を図ってきたところ。</p> <p>○ 地域における路線の維持に効果がある一方、多くの交通事業者が厳しい経営状況にあり、事業改善インセンティブの課題や利用者減少局面における赤字拡大等、持続可能性の点で懸念があった。</p>

表-2 国土交通省(2014)が挙げる「事業者インセンティブが働く取組の事例」の分類

分類	説明
事前算定	事前に補助額・委託額の算出を行い、計画通り運行した場合には事前の算出額を支払うこととしている
黒字	利益が発生した場合には、黒字分のいくらかを事業者の取り分としている
上乗せ	利用者一人当たりの上乗せや、予定利用者数を上回った場合の上乗せなど、利用状況に応じて委託料の増額をしている
周辺整備	運行に係る走行空間の整備は、自治体の負担により実施している(バス停の整備、時刻表・マップの作成等含む)
利用促進策	乗継割引の補てん分を行政が支援している
その他	分類が難しいもの

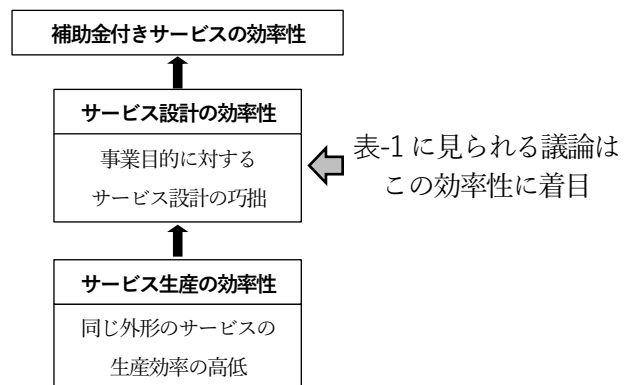


図-2 補助金付きサービスの効率性に対する近年の議論の着眼点

同業務では全国の自治体に「事業者インセンティブが働く取組の事例」を尋ねているが、事例の選択肢について、総費用契約・事後欠損補助・純費用契約の区別がないままに個別のインセンティブ措置が提示されており、同じ類型の中でも性格の異なる回答が多く混在したと思われる(表-2)。

表-1 でみた文献や本節で言及した文献のような、昨今の国等の議論の特徴を整理する。これらの議論は、補助金サービスの効率性といったときに、「サービス生産の効率性」というよりは「サービス設計の効率性」に着目する(図-2)。その結果、事業者がサービス設計を改善するインセンティブを課さない総費用契約に対する評価が低くなる。また、補助金入札が顧みられることは少なく、純費用契約タイプの補助方式により事業者がサービス設計を改善するインセンティブを課す方向を志向する。しかし、これらの中でも総費用契約は直接批判されているわけではなく、「赤字補填」という概念に仮託する形で結果的に低い評価となっていることに注意が必要である。

#### (4) 先行研究におけるサービスの購入と産業支援を区別する立場からの「赤字補填」批判

先行研究の中には、サービスの購入としての公的資金支出と、産業支援としての公的資金支出のあり方を区別し、後者を赤字補填として批判する見方がある。本来あるべき「赤字補填」批判の一つのあり方だと考えるのでここに紹介する。

中条<sup>19)</sup>は、事業者の赤字に対して事後的に補填が行われ(赤字補填)、予算の範囲内で行われるために赤字額の全額が結果的にカバーできないことが常態的に発生する補助制度は産業支援となってしまっているとして批判する。本来、運送サービスへの補助金は地域社会がサービスを購入するための「価格」であり、財務当局もその認識に立って補助金の事後的なショートが生じないようにし、明確な事前契約にすることが望ましいと指摘している。

この見解に基づけば、申請額に対して大幅に下回る額の交付が常態化している地域公共交通確保維持事業地域内フィーダー系統補助<sup>20)</sup>は、サービスを購入するという実態に乏しい、産業支援の赤字補填的補助にあたることになる。

### 3. 公的補助方式のあり方

既存文献および日本のバス補助行政の実務から、公的補助方式の類型別定義および得失を改めて整理する。

公的補助方式については、田邊<sup>21)</sup>、酒井<sup>22)</sup>、寺田<sup>23)</sup>、寺田<sup>24)</sup>による整理が典型的である。これらを概括する

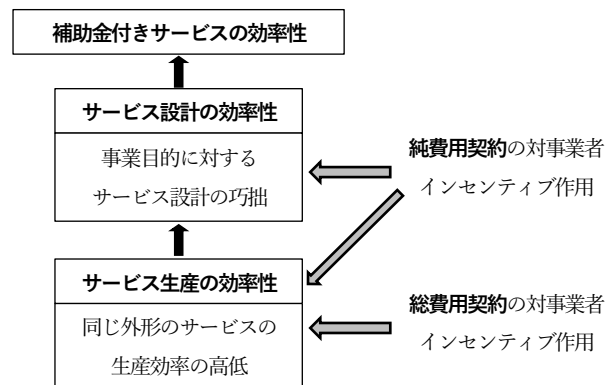


図-3 補助金付きサービスの効率性と、総費用契約と純費用契約のインセンティブ作用の関係

と、公的補助方式には大別して「総費用契約」と「純費用契約」とが存在する。

総費用契約は、約定された一定のサービス量の生産に対し、固定の協定価格が支払われるものである。運行委託、借上げと同義である。契約後の費用リスクは事業者、収入リスクは自治体にある。補助金受給権を入札にかけることにより、効率性向上圧力を事業者に発生させる。

純費用契約は、契約時に自治体と事業者の間で約定された、予想費用と予想収入の差が支払われるものである。費用と収入の双方について、予想と実現の差は事業者負担となる。事業者には、補助金受給権の獲得競争による効率性向上圧力が生じるほか、入札後の補助金は固定されているため、サービス設計や集客を通じた増収インセンティブが生じる。

本研究の図-1の整理に照らせば、総費用契約は、事業者が「サービス生産の効率性」を向上させるインセンティブを課す。純費用契約は、事業者が「サービス設計の効率性」「サービス生産の効率性」の双方を向上させるインセンティブを課す。(図-3)

田邊は、これらを「補助金入札制」の類型として整理しているが、それらと区別する形で日本の制度を「欠損補助」だとして言及している。田邊は、補助金入札制と欠損補助がどのように異なるのか具体的な説明をしていないので、以下、本研究での説明を行う。

日本の行政実務上存在してきた補助制度は、旧運輸省の地方バス路線維持費補助制度に由来する「欠損補助」である。これは、既存事業者既存路線を前提に、当該路線の「経費」を走行キロ×当該事業者運送原価で機械的に算出し、収入との差額を公的部門が補助するものである。

「事業者の赤字を補填する」という点では、総費用契約と欠損補助はともに当てはまるが、両者にはかなりの相違点がある。それは次のようなものである。

- 総費用契約では、公的部門は委託費の競値を得

表 3 公的補助制度の分類

	内容	リスク分担と改善インセンティブの所在	評価
総費用契約 (運行委託)	<p>事業者は運行業務の対価として事前に一定の総額を約束されている。 運賃収入は公的部門が預かる。</p> <p>【重要】「運行委託費と運賃収入の差額」を事業者に支払う場合も、お金の動きを簡略化するためにそうしているだけで、リスクの帰着に着目すれば運行委託であることには変わらない。事後欠損補助や見込差額補助と混同すべきではない。</p>	<p>収入リスク：公的部門 費用リスク：事業者</p> <p>利用者を増やすための改善責任主体は公的部門 より安値でサービスを生産するよう改善する主体は事業者 運行委託先の選定を定期的・競争的に行うことで、事業者に競争を意識させ、費用削減圧力をかける。</p>	<p>事業者側にリスクが少ないので、理論上はしかるべき委託費を確保すればどのような市場条件の悪い領域でもサービスを調達できる。セーフティネットとしての交通確保に適用できる。 一方、改善効率化責任がどこにあるかが明確だというメリットがあり、適用領域は広い。</p> <p>送迎バスの運行受託とノウハウが変わらないため、中小貸切バス事業者でも参加できる。</p> <p>事後欠損補助より行政の支出額は安くなる可能性が高い。理由①低コストの中小事業者に門戸が開かれている②受託競争で競争圧力をかけられる③完全配賦費用より安い回避可能費用ベースで委託費が決まる</p>
事後欠損補助	<p>ある路線の「経費」を走行キロ×当該事業者運送原価で機械的に算出し、収入との差額を公的部門が補助するものである。</p>	<p>収入リスク：公的部門 費用リスク：公的部門</p> <p>利用者を増やしたりコストを削減したりする改善責任主体は公的部門にあるが、この仕組みでは官民の契約の実態が乏しく公的部門の権限が不明確で、サービス設計権は事業者側にあり、公的部門が改善を実行できないことが問題である。</p>	<p>リスクは公的部門にすべてであるが、公的部門に改善権限がなく、公的部門にとってメリットが乏しい仕組みである。</p> <p>需給調整規制が敷かれていて事業者を地域が選べなかった時代に、地域独占の事業者を前提として、機械的に補助金を算出していた仕組みである。単純な算出方法は、競争的手法で補助金削減圧力をかけられない中で、公的部門の負担額を「完全配賦費用ベース欠損額」以上にしない（事業者の言い値にしない）という意味があった。 <b>運行委託よりも事後欠損補助が安いというのは、補助対象事業者を競争的に選ばないという前提での評価である。</b></p> <p>改善インセンティブが存在しない仕組みなので、どこまでも続けるものではなく、打ち切って運行委託に移行する限度が設けられるのが通例である。（2000年以前の国の地方バス路線補助では平均乗車密度5人で打ち切って運行委託に切り替えていた）</p> <p>不採算サービスについて、事業者にリスクを負わせることなく現状維持をする仕組みとしては優れている。</p>
見込差額補助 (純費用契約を含む)	<p>不採算路線について、事前に見込んだ収支の差額にあたる補助額をあらかじめ事業者と公的部門の間で協定し、それを前提に事業者が当該路線を運営するものである。</p> <p>この際、「見込収支差額」が最も安い事業者を入札で決定するようにすると、<b>純費用契約</b>の補助スキームとなる。</p> <p>一方、競争的な補助対象事業者選定プロセスを経ない場合は、<b>事後欠損補助を事前算定方式に変えただけの</b>仕組みとなり、事後欠損補助と性質があまり変わらなくなる（2011年以降の国庫補助）。</p>	<p>収入リスク：事業者 費用リスク：事業者</p> <p>利用者を増やしたりコストを削減したりする改善責任主体は事業者にある。</p>	<p><b>補助金入札を実施して純費用契約とした場合</b> 運行委託と比べて「公的部門のサービス設計の手間が省ける」「公的部門は収入リスクから解放される」というメリットがある。 市街地等、事業者のマーケット志向のサービス改善努力により増客が十分見込める領域においては、事業者の意欲を引き出すことに適した補助制度となるほか、増客手腕に自信のある事業者の補助金入札への参加が見込めることで、競争が活性化し、補助額の低下が期待できる。</p> <p><b>事後欠損補助を事前算定方式に変えただけの場合</b> 事後欠損補助のデメリットの多くを引き継ぐこととなる。事前算定方式では公的部門は当面の収入リスク・支出リスクから逃れられるように見えるが、実際には補助額をめぐって競争入札を行わずに既存事業者の前年度実績に基づいて事前算定を行うこととなるので、公的部門が1年遅れで収入リスク・支出リスクに晒されることとなる。</p>

る機会(入札の場合)または委託費を価格交渉する機会(見積り合わせ、随意契約)がある。欠損補助では、委託費は当該事業者の運送原価から自動的に決まり、公的部門が交渉する余地はない。(価格上限を設ける場合はある)

- 総費用契約では価格競争または価格交渉を行う都合上、通常は当該サービスの回避可能経費ベースの委託費となる。欠損補助では、少なくとも運輸省→国土交通省の地方バス向け補助金ではかなり単純な共通費配賦ルールに基づいた完全配賦費用ベースの補助費用となる。事業者のサービスの生産・中止の判断は回避可能経費ベースで行われるから、完全配賦費用ベースの補助金は与えすぎとなり好ましくない。サービス別の生産性の違いも反映できない。
- 総費用契約は、運行事業者の選定手続きがあることが前提である。欠損補助は、運行事業者は所与のものであることが前提である。
- 総費用契約においては、費用リスクが事業者に発生している。契約獲得競争もある。このため、事業者には事業効率を改善するインセンティブが働いている。欠損補助は、費用リスクを事業者が負わず、公的部門が負担している。
- 総費用契約は通常、サービス設計を自治体が行うため、公的部門は政策目的に対して費用効率的なサービス設計を行う裁量がある。欠損補助は、事業者の既存サービスを前提として補助をするため、仮に既存サービスが公的部門の政策目的に効率的に貢献しないものであっても、見直しを行う裁量が無い。事業者側にも収入リスクが無いため、欠損補助を受けているサービスは改善インセンティブがどの主体にもないことになる。

一見、欠損補助はあらゆる面で総費用契約に劣るように見える。欠損補助は歴史的に存在意義があったものとみるべきである。需給調整規制が敷かれていて、地域側が事業者を選べなかった時代には、補助金サービスをめぐって事業者側と価格交渉をする余地が無かった。価格交渉に委ねれば、かえって事業者側の言い値に陥る可能性すらあった。欠損補助は、地域独占の事業者を前提として機械的に補助金を算出していた仕組みであるが、その単純な算出方法は、競争的手法で補助金削減圧力をかけられない中で、自治体の負担額を「完全配賦費用ベース欠損額」以上にしない(事業者の言い値にしない)という意味があったと考えるべきである。

欠損補助は本来の意味での赤字補填であり、今後脱却することが望ましい。一方、欠損補助は今日においても、不採算サービスについて事業者にリスクを負わせることなく一時的に現状維持をする仕組みとしては使い道

があるとも考えられる。ただし、その場合でも打ち切った総費用契約に移行する限度を設けることが望ましい。

総費用契約と純費用契約のどちらが良いかは一概に言えず、地域の選択に委ねるべきである。イギリスでは総費用契約の方が好ましいとの見解が出されているという(寺田<sup>25)</sup>)。

#### 4. 地方バス向け国庫補助制度における事後欠損補助の改善の遅れ

2002年に乗合バス事業の需給調整規制が廃止された。これにより、地方は補助金付きサービスを運行する事業者を選択する権利を得られたのであるから、事後欠損補助は歴史的役割を終え、総費用契約または純費用契約からなる補助金入札制に移行するべきであった。実際、乗合バス事業の需給調整規制廃止に関する運輸審議会答申<sup>26)</sup>においても、「これまでの内部補助を前提とした事業者ごとの欠損補助ではなく、例えば、生活交通として確保すべきものに必要な費用を補填する運行委託的な補助を行うよう制度を見直すことが適当である。」「補助金額の決定に当たっては、入札制に準じた仕組みを含む適切な方法について検討を行うことが適当である。」というように、欠損補助から補助金入札制に移行する方向が打ち出されていた。

しかし、実際に2001年度以降に措置された「バス運行対策費補助金交付要綱」においては、欠損補助的な補助金額算定方法はそのまま維持された。需給調整規制廃止の趣旨を反映して、「都道府県知事は、乗合バス事業者であって、地域協議会の結果に基づいて都道府県の定める一定の要件の下で、最も少ない補助金で生活交通路線を運行するものを補助対象事業者として選定するものとする。」(要綱第7条3項)との規定が盛り込まれたものの、実態としては国庫補助金をめぐる事業者の競争的選定はあまり行われず、エリア独占事業者に対する欠損補助の実態はそのまま残された。

ブロック別標準経費を指標としたヤードスティック型の経費削減インセンティブ制度は、2001年度以降も旧制度から継承された。ヤードスティック型のインセンティブ制度は、事業者のエリア独占を前提とするものであり、制度の趣旨がエリア独占事業者に対する欠損補助のまま変化していないことを反映していたといえる。

2011年に「バス運行対策費補助」は「地域公共交通確保維持改善事業費補助金」の一部に移行した。これは、2009年の事業仕分けによる地域公共交通活性化・再生総合事業の廃止判定を受けて、地域公共交通活性化・再生法に基づく政策展開に地方バス路線維持対策を組み込むことにより「生活交通の確保維持、バリアフリー化等を総合的に支援する」制度に再編したものである。この

時の補助制度の改変においては、「効率化された標準的な事業費等を前提とした事前算定方式」に移行する措置が取られた。その目的は、運行欠損額の事後的な補填方式に比べてより効果的・効率的な支援を実施するためと説明されている（国土交通省総合政策局交通計画課<sup>27)</sup>）。しかし、これは従前制度と比べて「1年単位で補助年度中の収入リスクを事業者に負わせたこと」とが相違点であり、欠損補助の多くのデメリットや制度趣旨は変化していない。リスクの帰着先に着目すると、純費用契約に近い補助の支出方法に変化した、「実態として運行事業者が競争的に選ばれていない」「価格競争や価格交渉ではなく、事業者の完全配賦費用またはブロック標準単価で自動的に補助対象経費が決まる」などの点で、従前の欠損補助から本質的な変化に乏しい。事前内定方式はまた、自治体が1年遅れで収入リスク・支出リスクに晒されることに等しい。むしろ、欠損補助の枠組みを大枠で残したまま事業者に多少のリスクを追加的に負わせたことは、補助制度をめぐる自治体と事業者の間の取引関係を複雑化させ、事業者側の発言力を高める結果となっている可能性がある。

国土交通省<sup>28)</sup>は2023年から地域公共交通分野で新たな運行費補助制度を創設する方針を打ち出した。赤字補填により事業改善インセンティブが乏しく、利用減少局面における赤字拡大等により持続可能性に懸念があるとの問題認識を示し、それに対し、自治体と交通事業者が協定を締結し、一定のエリアについて一括して運行する事業に対する補助制度を創設するものだという。しかし、これは問題と対応策が必ずしも適切に対応しておらず、いくつかの問題があると考えられる。

- 真に赤字補填的である「事後欠損補助」は既存の国庫補助で多く行われているが、それらについて事後欠損補助から脱却し補助金入札制に移行する措置をとるものではない。
- 地方単独補助においては、欠損補助ではない、効率性を担保した総費用契約がある程度普及しているが、それらを区別せずに「赤字補填」として否定的評価を下している。地方に対して、総費用契約が効率性に劣るものであるとの印象を与えるものとなっている可能性がある。
- 国の新制度に含まれる契約上の工夫は、地方単独補助により行われる総費用契約においてはすでに自治体の創意により取組の蓄積がある。「自治体と交通事業者との間でサービス水準（運賃、路線、運行回数）、自治体の費用負担、官民の役割分担等を内容とした協定を締結」することは、コミュニティバスの典型的な運営実務であり、地方に経験がないわけではない。国の新制度は、それら既存の実務との関係性の解明が無い。地方の既存の取組を、全国一律の要

綱により上書きしてしまう可能性がある。

- 総じて、既存の国庫補助制度の問題点（欠損補助）に対して、既存の国庫補助制度は変更せず、すでに欠損補助から脱却している地方単独補助・独立採算の領域に対して、国の考える赤字補填的ではない補助制度「エリア一括協定運行」を導入しようとするものとなっており、問題の所在と対応策が符合していない。

エリア一括協定運行については、すでに補助金入札制を導入している地方の取組にどのような影響を与えるか、慎重な観察が必要だと考えられる。

## 5. おわりに

近年の日本の地域公共交通分野の補助制度に関する政策論議においては、「赤字補填」という曖昧な概念を基軸に、欠損補助と総費用契約が区別されないまま、ともに事業者を増収インセンティブが無いことを以て否定的評価を下される傾向にある。本研究では、先行研究と日本の行政実務から、補助方式には「総費用契約、事後欠損補助、純費用契約」があることを示し、このうち総費用契約と事後欠損補助は外形上は同じ「赤字補填」に見えるが、仕組みやメリット・デメリットが大きく違い、それを区別した評価が求められることを明らかにした。総費用契約は効率性改善インセンティブを組み込めるが、事後欠損補助は規制緩和後は存在意義を失っており、本来脱却が提唱されるべき「赤字補填」は事後欠損補助であることを指摘した。

しかし、赤字補填からの脱却が提唱される中で取られてきた実際の国の政策対応は、欠損補助型の補助方式を温存するものであり、赤字補填批判は総費用契約を抑制する方向に効いてきた可能性がある。

こうした議論が生じてきた背景には、この間の議論が補助金付きサービスの効率性について「サービス生産の効率性」ではなく「サービス設計の効率性」に限定して捉える傾向があったこと、さらには、「補助金入札制」、すなわち、補助金受給権を持つ事業者を地域側が競争的手法で選定する手続きを回避しようとする志向性があったことがあると考えられる。補助金入札制を前提とすれば、総費用契約であっても生産効率の改善インセンティブを組み込めることは理解される。しかし、補助金入札制を避けて検討すれば、「事前算定型の欠損補助により、年度内の増客インセンティブを課す（2011年度以降の地域公共交通確保維持改善事業費補助金）」「事業者とあらかじめ補助額を協定し、増客インセンティブを課す（エリア一括協定運行）」といった政策的代替案に到達する。

このまま推移した場合、地方側は、現状の総費用契約

型のサービスについて、事業者が増客インセンティブを持たないことをもって問題とみなし、「赤字」分の全額を負担しないことにより事業者に入収入リスクを分担させるような対応策をとると考えられる。しかし、これは中条の整理によれば、まさにサービス購入の対価ではない「産業支援の赤字補填的補助」として批判対象となるのである。

## REFERENCES

- 1) 竹内伝史：地方都市の公共輸送における制度的課題、運輸と経済、Vol. 54, No. 1, pp.31-39, 1994.
- 2) 札幌市総合交通対策調査審議会：バス路線維持の考え方と維持方策の枠組みについて, 2005.
- 3) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部：今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書, 2007.
- 4) 新潟県バス補助制度改善研究会：新潟県のバス補助制度の改善に関する報告書, 2009.
- 5) 国土交通省関東運輸局：地域公共交通確保維持改善事業について（概要）, 2012.
- 6) 交通政策審議会地域公共交通部会：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に関する基本的な考え方, 2014.
- 7) 日本政策投資銀行：公共交通システムのあり方に係る調査～地域交通連携スキーム（Local Transportation Partnership）の構築～, 2015.
- 8) 鈴木文彦：実践的な公共交通ネットワークづくりと利用促進, 国土交通省中部運輸局：平成 28 年度 交通実践セミナー in 広島, 2016.
- 9) 前橋市：前橋市における交通再編の現状と今後の取り組み～AI・自動運転を活用した施策展開～, 2018.
- 10) 地域交通フォローアップ・イノベーション検討会：地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 提言について ～令和元年、地域交通におけるさらなる連携・協働とイノベーションに向けて～, 2019.
- 11) 北村佳之：地域公共交通を巡る環境変化, 日本銀行：地域活性化ワークショップ 第 2 回「地域公共交通の持続可能性向上に向けた取り組み」, 2021.
- 12) 財務省財政制度等審議会：財政制度分科会 歳出改革部会 令和 4 年度第 2 回資料, 2022.
- 13) 総務省行政評価局：地域公共交通の確保等に関する実態調査, 2022.
- 14) 国土交通省 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：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, 2022.
- 15) 国土交通省大臣官房会計課：令和 5 年度予算大臣折衝について, 2022.
- 16) 日本バス協会：2021 年度版（令和 3 年度）日本のバス事業, 2021.
- 17) 国土交通省総合政策局：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, 2014.
- 18) 国土交通省：【検-6】地域公共交通における官民連携手法検討業務, (PPP/PFI の具体的な案件形成推進 調査・検討の概要 | PPP/PFI (官民連携)), 2013.
- 19) 中条潮：離島旅客航路, 杉山 武彦, 竹内 健蔵, 根本 敏則, 山内 弘隆：交通市場と社会資本の経済学, pp.207-217, 2010.
- 20) 国土交通省：地域の公共交通の確保に向けた支援, 内閣官房行政改革推進本部事務局：行政事業レビュー 令和元年秋のレビュー（東京開催）2 日目, 2019.
- 21) 田邊勝巳：英国バス市場における入札制度と契約, 交通学研究, Vol.44, pp.155-164, 2000.
- 22) 酒井裕規：公共交通事業における委託契約方式に関する一考察, 青木亮：過疎地域における公共交通と自家用交通の共存に向けた取り組み, 日本交通政策研究会 日交研シリーズ A-537, pp.86-97, 2012.
- 23) 寺田一薫：バス産業の規制緩和, p.88, 日本評論社, 2002.
- 24) 寺田一薫：都市部の自治体コミュニティバスにおける官民役割分担一足立区, 葛飾区, 三郷市における運営補助のない運行を中心に一, 交通学研究, Vol.50, pp.39-48, 2007.
- 25) 寺田一薫：バス産業の規制緩和, p.89, 日本評論社, 2002.
- 26) 運輸政策審議会自動車交通部：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.
- 27) 国土交通省関東運輸局：地域公共交通確保維持改善事業について（概要）, 2012.
- 28) 国土交通省大臣官房会計課：令和 5 年度予算大臣折衝について, 2022.

(Received ????)

(Accepted ????)

## A Consideration of the Ideal Subsidy System for Local Public Transport:

### A Study Focusing on the Criticism of Deficit Compensation

HE Le, NAGATA Ukyo, LE Yiping

In rural areas, public transportation is becoming increasingly unprofitable, and many public transportation services are secured by public subsidies from the national and local governments. Many organizations and commentators have pointed out that these subsidized services are a "deficit-covering subsidy system," which reduces incentives to improve efficiency. This study points

out that academic theory and Japanese administrative practice show that public subsidies can be divided into "total cost contracts, ex post deficit subsidies, and net cost contracts," and clarifies the problem that the "deficit compensation criticism" does not distinguish between total cost contracts and ex post deficit subsidies. The study pointed out that after the deregulation of passenger transportation services, the significance of ex post deficit subsidies was lost and that the government subsidy system was not sufficiently improved.