規制緩和後の生活交通確保に対する学説と自治体の姿勢の展開 ―ミニマム保障と利便性向上の概念的曖昧さと政策目的の希薄化―

何　玏[1]

[1]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)

規制緩和後，生活交通を確保する役割は自治体が負うこととなった．公共交通を，自治体の生存権保障の一手段と位置付けるならば，自治体には生活に必要な最低限度の公共交通を特定して維持することが求められる．しかし，実際には，収支率や利用者数を指標に一定の利用度のある公共交通を維持するという考え方や，地域住民の努力を公的補助の条件とする考え方を採る自治体が少なくない．本研究は，自治体の政策文書やそれに影響を与えた専門家の文献を分析することを通して，それらの議論がコミュニティバスブームの時代的制約も受けてミニマム保障のための公共交通と追加的な利便性向上のための公共交通とを概念的に区別してこなかった問題があることを指摘するとともに，このことが自治体によるミニマムな公共交通の特定と保障という政策目的を希薄化させている可能性があることを明らかにした．

Key Words: *rural public transportation, transportation policy in Japan, public transportation, universal service*

1. はじめに

需要密度が低いために採算ベースでは公共交通が供給されず，交通混雑問題が重要でないために混雑緩和の見地からの公共交通への公的補助が正当化できないような郊外・中山間地域においては，マイカーを自由に活用できない交通弱者の生活の足の確保が地域の課題となっている．

日本においては，20 世紀末まで旅客運輸業は自然独占型規制のもとにおかれ，参入退出規制＋内部補助によって不採算バスネットワークの維持を図ってきた．しかし，不採算サービス維持手法としての効果と効率の低さ，参入退出規制によるサービス革新の阻害などの問題があることから，2002 年に需給調整規制が廃止され，参入促進＋外部補助の仕組みに改められた．ここにおいて，確保すべき不採算サービスについては，公的部門がその範囲やサービス内容を決定し，資金を負担する必要が生じた．

日本の公共交通は独立採算原則に基づいており先進国としては例外的だとの指摘がなされることが多い（寺田[1)]が指摘するように）が，実態とは必ずしも符合しない．低密地域において公的補助が無くては供給されない地域の足については「生活路線」「生活交通」と定義され，需給調整規制時代の 1966 年にはすでに国庫補助制度が創設されているほか，2002 年の需給調整規制廃止にあたっては，地方財政措置が大幅に拡充される形でセーフティネットが構築されている（必要最低限度の生活の足を，以後，より一般的に「生活支援交通」と呼ぶ）．また，生活支援交通領域は，都市部の公共交通に比べて政策目的が明確であり，構築すべきネットワークが単純であるため，公共交通への公的関与に関する先行領域となりやすい．都市部の自治体においては公共交通運営費補助を支出するべきかどうかがまだ議論される場合があるが，過疎自治体は 20 世紀から民営バス廃止問題に直面して廃止代替バスを走らせる経験を積んできた．「生活交通」向けの財政措置を用いてコミュニティバスの運行に取り組んだ自治体も多い．仮に都市公共交通について公的関与に対する示唆を得ようとする場合でも，生活支

援交通領域において先行してきた公的関与の経験と到達点を参照することが欠かせないと考える．

一方，規制緩和直後は地方自治体の総合行政の一環として取り組まれてきた生活支援交通の運営が，2007 年～2011 年以降，主に地域公共交通活性化再生法に基づいて取り組まれるように変容してきた．地域公共交通活性化再生行政は，運用と制度改正の展開を経る中で，法律制定の 2007 年当時に比べて多くの政策目的を抱え込む複雑な趣旨の領域に変化しており，政策形成に直接関与することのない専門家や市民にとっては枠組みや個々の制度趣旨が見通しにくい状態にある．土木計画学の分野でも，補助金付き公共交通について個別の政策手段に関する研究や実践が積み上げられているが，地域公共交通活性化再生法のもとで政策目的が見通しづらいために，異なる政策目的と手段の対応付けという全体像を踏まえた各学説間の議論は低調で，学説の発展は必ずしも十分ではない．政策や学説の枠組みのわかりにくさから，隣接分野の研究者からの議論に晒される機会も十分ではない．

本論文は，規制緩和後の自治体の生活交通維持という政策課題に依拠して自治体の任務を改めて整理するとともに，2002 年頃～現在にかけて相互に関係しながら発展してきた「学説」と「自治体の公共交通維持に対する姿勢」の展開を，不採算な公共交通の中の領域の違いに着目して跡付けることで，生活支援交通ひいては不採算な公共交通に関する学説と実践の全体像を提示し，今後の学説と実践の発展の一助とすることを目的とする．土木計画学研究委員会内外の学術的議論を促進するきっかけとなることもめざしている．

手法は次の通りである．

まず，既存研究から，生活支援交通領域において公的部門が求められる役割と，他行政分野と比べたときの公共交通分野の特殊性を改めて整理する．また，不採算な公共交通の領域区分を提示する（2 章）．

その次に，2 章に照らしながら，国・自治体の公共交通維持に対する姿勢を整理し，考察する（3 章）．具体的には，国・自治体が持つ公共交通維持基準から，当該機関の公共交通維持に対する姿勢を見出す．

ついで，国・自治体の公共交通維持に対する姿勢に影響を与えた，公共交通の維持や運営・活性化に対する主な学説を整理し，生活支援交通領域に照らして考察する（4 章）．

最後に，不採算な公共交通の中の領域の違いに着目して，学説の展開を考察する(5 章).

2. 生活支援交通の確保に関して自治体が求められる任務

既存研究から，生活支援交通領域において公的部門が求められる役割と，他行政分野と比べたときの公共交通分野の特殊性を整理する．また，不採算な公共交通の領域区分を提示する．

(1) ミニマムサービス一般における政府部門の役割

a) 社会的合意に基づく社会的相互扶助

多くの先進国では，政府の役割は自然権の保障にとどまらず社会権の保障にもわたると合意されており，日本では憲法第 25 条生存権規定などとして明文規定されている．市場ベースでは供給されないが社会的に必要なサービスについては，社会的相互扶助として，社会的な合意により費用負担水準と保障対象サービス・給付水準が決定されるとともに，専門家や実務家によりそれを費用効率的に実現する手法も定められる．

社会保障や教育と異なり，ネットワーク産業においては，事業者に対する独占権の付与と引き換えの供給義務という形でミニマムサービス確保が行われる場合も多いが，法律に基づいてミニマムが特定されて事業者を介して所得移転が行われているという点で本質は変わらない．ネットワーク産業のミニマムサービスは特に「ユニバーサルサービス」と称されることが多い．

自然権との違いは，社会権はその保障のために費用が必要であり，負担と給付の水準は社会連帯と相互扶助を背景とした社会的合意形成に基づくものでなければならないという点である．日本には「交通権」の法制化を求める運動体もあるが，「交通権」との問題設定の下では不採算な交通に関する負担と給付の水準に関する検討はあまり見られず，権利のとらえ方が異なる．

b) 補完性原理

国と地方，住民との関係を規律する原則として，補完性原理が支持されているが，それに基づけば，国は国全体のミニマム水準を定めることが求められ，地方や住民は，自らの負担でより高い水準のミニマムサービスを供給するかどうかを判断することが求められる（小学生以上の医療費 3 割負担に対して，財政に余裕のある自治体が医療費無料とする場合があることを想起されたい）．

c) 依拠する公正概念

政府の公的支出は通常，効率性と公正のどちらかを満たす目的を持っている．公正を満たす目的の支出においては，さらにその公正を最も効率的に満たす政策手段が採択される．

土木計画学にとってなじみ深い大型公共事業の費用便益分析は，主に効率性を扱っている．都市公共交通についても，「道路建設をするよりも公共交通を増便したほうが安価に道路混雑問題を解ける」というように，効率

性の面から公的支援が正当化される場合が多い．

一方，低密地域のミニマムサービスは，採算が取れないのはもちろんのこと，便益／費用を集計しても１以上にならないことが想定される．この領域では，効率性ではなく，公正に依拠して政策決定する必要がある．「正便益不採算」や「クロスセクター効果」から地方の公共交通の存続を肯定しようとする議論には限界がある．

ミニマムサービスの供給範囲と負担を考える際の経済的公正概念について，寺田[2] に基づいて整理する．類似の整理に谷本・喜多[3] がある．

まず，帰結的公正概念と，手続き的公正概念に大別できる．帰結的公正概念のうち，判定を効用の大きさにより行うものが効用アプローチ，それ以外が非効用アプローチである．経済学で伝統的な厚生主義は，効用アプローチである．厚生主義には，可測性・個人間の比較可能性（集計問題）・貧窮者のニーズの切り下げ追認の問題がある．非効用アプローチ（基本財アプローチ）の代表格として「最悪のケースがいちばんマシなものを選ぶ」というマキシミン原理があるが，基本財の正確な特定に難しさがあるほか，基本財の活用能力が乏しい場合への考慮を欠く．Sen の潜在能力アプローチは，潜在能力により公平性を考えることにより，厚生主義や基本財アプローチに対して魅力的な代替案を提示している．

手続的公正は，多くの選択肢から自ら選び取ることの効用を重視するものであり，理想形は満場一致の同意となる．

⑵ 生活支援交通確保に関する自治体の役割

前節ではミニマムサービス一般における政府部門の役割を述べたが，本節ではさらに生活支援交通の確保という固有の行政領域における自治体の役割を整理する．

日本の旅客運輸業の分野では，岡野[4] らの主張により，イギリスに範をとった「参入促進（路上競争）＋空白サービス公共調達」型の規制緩和が行われた．ここにおいて，公共交通サービスは，まず商業ベースでの参入が想定され，その後に商業ベースの参入では満たされないが社会的に必要なサービスを自治体が「ギャップ」として把握して公的資金で確保することが求められる（規制緩和政策の今一つの形式は，行政がネットワークをすべて決定し，受託競争を促進するというものである）．

社会的に必要だが商業ベースでの参入では満たされないサービスを見出すためには，自治体が「社会的に必要なサービス」の定義を明確にしておく必要がある．「社会的に必要なサービス」は，都市交通政策の要請を含むこともあるが，生活支援交通領域としては住民にあまねく保障される最低限度のサービスを含むものである必要がある．さらには，供給される公共交通サービスではなく，公共交通サービスによって可能になる活動機会（生活機能）（谷本・喜多[5] ）でミニマムが定義されることはより好ましい．

ミニマム水準の決定は，必要経費とセットであることは言うまでもない．以上の内容は，寺田[6] 喜多[7] も類似の整理を行っている．

規制緩和前後で，自治体と事業者の関係性が大きく変容していることを述べる．規制緩和前は，既存事業者には独占エリアの永久フランチャイズが与えられていたために，自治体は事業者を選ぶ余地がほとんどなかった．事業者の路線廃止やサービス削減に対して自治体ができることは陳情や要請に限られた．同時に，事業者が路線廃止をする場合には運用上自治体の同意が必要とされたため，自治体は「なるべく事業者が退出しないようにする」という形で問題を先延ばしすることができた．規制緩和前は，不採算サービス維持の責任を自治体が背負わされることもなかったし，仮に背負っても自治体の取れる政策選択肢は少なかった（ただし，地方バスの第三種生活路線については，規制緩和後に近い性質があった）．規制緩和後は，退出規制が緩和されたため，事業者は事前申し出さえすれば退出できるようになった．このような退出規制のもとでは，路線退出後の代替交通確保の責任はおのずと自治体に帰着する．同時に，参入規制が緩和されたために，自治体は従来のエリア独占既存事業者に頼らずとも，新たな事業者を施策実施者として選べるようになった．規制緩和は，地方分権の意味も有していた．ただし，JR については国鉄改革の関係から退出規制緩和の例外扱いとされた．

規制緩和によって自治体が事業者を選べるようになったことで，不採算サービス維持と既存事業者支援とを切り分けられるようになり，より効率的な行政支援が可能となった．これら，需給調整規制廃止による自治体・事業者関係の変容や自治体に課せられた任務については，竹内[8] ，加藤・福本[9] が詳しい．

⑶ 交通分野のミニマム保障の対象を交通機関配置に置くべきではないことを強調する立場

一般に，交通分野のミニマム保障の議論においては，公共交通機関の存廃そのものに注目が集まる傾向が高い．抱えるインフラの大きいローカル鉄道の存廃には，局地的な話題にもかかわらず多くの人の注目が集まることが典型である．

しかし，生活支援交通は本来，移動手段によって一定の生活行動ができることに政策的意義があるのであり，移動によらずに達成できる場合や，他の交通手段で達成できる場合も想定する必要がある．

この点を強調するものに喜多[10] の一連の成果がある．

一方で，行政は自らの組織の所掌範囲を意識して行動するものであり，交通手段のサービスの外形から離れた，住民の活動機会に着目したミニマム基準は抽象化することが避けられず，かえって個別の行政部門への拘束力が

弱まる可能性がある．現実との折り合いも必要だと考えられる．

⑷ 供給範囲を限定することの正当化可能性

⑶において，自治体は住民にあまねく保障される最低限度のサービスを特定することが求められると述べた．しかし，移動の保障に莫大な費用がかかるような遠隔で孤立した地域に住む個別住民をもカバーすることは納税者から受容されない可能性がある．また，憲法で居住・移転の自由が保障されていることから，遠隔で孤立した地域に住むかどうかは個人の判断とみることもできる．これらにより，生活支援交通の供給範囲を限定することは正当化される可能性がある．このことを議論したものに喜多[11] がある．

具体的には，集落人口で供給範囲を限定することが考えられる．公共交通は需要密度によって効率性が決まるため，一定以上の集落人口を供給対象とすることはサービスの特性に合致する．住民に対しては，生活支援交通を享受したい場合は一定以上の人口を持つ集落への集住を勧めるメッセージとなり，これは立地政策の役割も持つようになる．

利用者数や収支率によって供給範囲を限定することとの違いを述べる．利用者数や収支率は，自治体や事業者が設計するサービスの使いやすさに依存するため，住民側がコントロールできない性質を持つ．このことは，住民に居住の自由があることとの関係で供給範囲を限定しようとすることと符合しない．また，利用度と必要最低限度が異なるという問題もある．

⑸ 公共交通分野における協議の場の意義

公共交通サービスは，一般的なネットワーク産業のユニバーサルサービスとは異なるいくつかの特殊性があり，このために，協議の場の存在意義がある．

a) ミニマムサービスを個別具体的に特定する場として

公共交通が一般的なユニバーサルサービスと異なるのは，サービスの多様性が大きく，画一的な対応がなじみにくい点である．例えば，高校の始業時間に 5 分間に合わないバスは供給する意味が無い．したがって，自治体が定めたミニマム水準のもとで，さらにどのサービスを存続対象とするかを個別具体的に特定する必要がある．この時，地域の事情を十分に踏まえた決定を行うために，協議の場の意味がある．この点を指摘したものに寺田[12] がある．

b) 廃止代替対応を円滑に行う場として

日本においては規制緩和後の公共交通市場は「参入促進（路上競争）＋空白サービス公共調達」という形をとっているため，事業者のサービス廃止申請が自治体による対応の契機となる場合が多い．事業者によるサービス廃止申請の表明，経営と輸送の状況の説明，維持対象サービスの特定，サービス設計，引き受け事業者の選定，新旧ネットワークのすり合わせなどをまとめて行う場として，協議の場の存在意義がある．

規制緩和時に，a)，b)の趣旨を具現化して制度化されたのが，道路運送法に基づいて都道府県に設置された「地域協議会」だといえる．

c) より良い政策代替案を見出す場として

公共交通のサービスの多様性が大きいことは，自治体が効率的・効果的なサービス設計までしなければならないということを意味する．

日本においては需給調整規制時代にもっぱら公共交通のサービス設計を事業者が担ってきた経緯から，自治体の公共交通サービス設計能力の発達状況には地域差があり，仮に自治体の能力がまだ不十分な場合には，経験を有する事業者と協力することが有効な場面がありうる．

また，既存事業に補助を与えたり，隣接地域で営業する事業者にわずかな補助を与えたりすることで安価に必要なサービスを確保できる場合もある．

これらのことから，自治体がより良い政策代替案を見出すために，事業者と協議することの有用性がある．

d) ネットワークのすり合わせの場として

日本においては需給調整規制時代のエリア独占事業者が形成したネットワークがいまなお地域の公共交通ネットワークの基礎をなしていることが多く，自治体が確保する公共交通と商業的に供給される公共交通とのネットワークのすり合わせが重要であることも特徴的である．

ネットワークのすり合わせを行う場として，自治体と事業者が協議することの有用性がある．

c)，d)の趣旨を具現化した協議制度が，2006 年創設の道路運送法「地域公共交通会議」だといえる．c)，d)の趣旨は，国土交通省が設置した地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会[13] で述べられている．

e) 政策水準は関係者協議では決定できない

生活支援交通領域における協議の有用性は上記のように定式化できるが，協議の有用性を拡大解釈することには問題がある．

個別具体的に確保対象サービスを特定することが必要とはいえ，一切のミニマム基準を持たずに協議することは，場当たり的な意思決定とならざるを得ない．ミニマム基準と個別具体的協議のすり合わせが重要である．

また，どの種類のサービスをどの水準で確保するのかというミニマムの政策水準は，徴税権と投票機構を持つ各級政府を通した社会的意思決定によって決定することが本道であり，私企業を交えた関係者協議では決められない性質の問題である．

⑹ 不採算な公共交通の中の異なる領域

「地域公共交通」とは，その用いられ方を観察すると，不採算であり公的関与が必要な公共交通を指す地域公共

交通活性化再生法上の行政用語であるといえる．都市部の公共交通と低密地域の公共交通を区別していない．

不採算な公共交通の中には本来，政策課題と政策手段・依拠すべき経済的概念が異なる領域が含まれている．従来は研究分野として分化していたが，「地域公共交通」として行政対象がくくられるようになったのにつれて，学術的にもその区分があまり意識されなくなってきている．ここで，不採算な公共交通の中の異なる領域を整理する．

公共交通を地域の総合行政の手段の一つと捉えた場合に，まず，都市部と低密地域では公共交通の位置づけが異なると考えられる．

手段としての公共交通の固有の意義は，まとめて運ぶことによる交通の効率化と，運転手が乗客の代わりに運転することによるマイカーを自由に使えない住民への移動手段提供とが挙げられる．これらは同時に発揮されることもあれば，どちらかしか発揮されないこともある．

道路の交通混雑問題とスプロール化による非効率増大が問題になる都市部では，個別交通から乗合輸送への転換のための政策介入が求められる．この際に，採算ベースの公共交通サービス水準では都市交通の全体最適の観点から供給過小となり，補助金により公共交通サービス水準を底上げすることが要請される場合がある．本稿ではこれを「①都市交通」とする．

一方，道路の交通混雑問題等が存在しない低密地域ではマイカー利用がもたらす不都合はほとんどなく，運転動作の外部化による交通弱者の最低限度の足の確保が問題となると整理できる．本稿ではこれを「③生活支援交通」とする（②は次に述べる）．

一方で，都市交通でもなく，必要最低限度の生活支援交通でもない不採算公共交通の分野があると考えられる．それは，中間的な地域における，住民の外出利便性向上のための公共交通である．本稿ではこれを「②利便性向上のための公共交通」とする．

以上をまとめたのが**表 1** である．

これらを区別しない場合は，公共交通の活性化（旅客運送産業の持続性向上）のように，政策目的が最大公約数的なものとなってしまうおそれがあることに注意が必要である．

①〜③の違いを詳述する．

②は，③により確保される必要最低限度の交通を大きく上回るボリュームのまとまった非充足移動ニーズがあり，そこそこの財政支出により「さらに時間的に柔軟な必需的な生活移動」「娯楽，社交，現役世代の通勤，旅行などの追加的な目的の移動」を公共交通でカバーすることが可能な領域である．主に，一定の人口集積はあるが混雑問題が問題となるほどではない郊外部が該当する．この領域の公共交通は，効率性や公正では供給水準は決まらず，住民の求める利便性と公的補助に対する納税者の受容性限界を折り合わせた行政裁量で供給水準が決まると考えられる．この時，一定の利用度や一定の財務的効率性（収支，利用者負担割合）を持つ公共交通サービスに対して公的負担を行うという政策手法は，政策目的に対して整合的となる．また，既存サービスを見直して効率化することで，同じ費用制約の中でより高水準のサービスを確保することも，ただちに政策目的の充足につながり，有意義である．

以上みてきたように，②の領域では，行政裁量により，

表 1　公共交通政策における領域区分

政策領域	主に発揮させる公共交通の役割	政策課題	政策手段	依拠する経済概念	主な地域
①都市交通	まとめて運ぶこと	マイカー過多からくる道路混雑，交通事故，公害，環境負荷，都市スプロール化などの諸問題の克服.	採算ベースで供給される公共交通ネットワーク・サービスを公的資金で底上げすることにより，マイカー利用を削減する.	効率性	混雑問題の生じている都市部
②利便性向上のための公共交通	安価に輸送サービスを提供すること	必要最低限度の交通を大きく上回る，まとまった非充足移動ニーズの存在.	一定の利用度・財務的効率性を持つ公共交通サービスの公的負担による確保.	行政裁量，費用対効果に対する納税者の受容性限界	混雑問題の生じていない地域のうち，郊外部
③生活支援交通	代わりに運転する人がいること	マイカーを自由に使えない住民の最低限度の活動機会の確保.	必要最低限度の活動機会へのアクセスの提供（個別輸送の場合もある）.	公正	混雑問題の生じていない地域のうち，中山間地

顕在需要追随型で，既存サービスの改善効率化を積み上げる形の公共交通政策が正当化できる．それに対して，①と③の領域は，公共交通の外側で起こっている地域課題をどの水準で解決するかという政策目的の決定が先にあり，その次に政策目的を最も効率的に満たす政策手段として公共交通(あるいはそれ以外の)代替案を採択するバックキャスト型の公共交通政策が要請される．この点で，①・③と②の間には考え方に大きな違いがある．

②と③を区別する必要性について述べる．②は一定の効率性のある公共交通を確保するという考え方をとるため，効率は悪いが必要不可欠な公共交通は存続を肯定できず，条件不利地域の必要最低限度の公共交通は確保されないこととなる．一方，②で③を代行するために維持対象となる効率性水準を下げる対応をすると，効率の悪い追加的サービスに無差別的に補助をすることとなり，②の領域で浪費が発生する．これらのことは②と③とでは根本的に依拠する経済概念が異なることに起因しており，両者は切り分けて対応するべきである．

(7) 小括

他分野の生存権保障の到達点をふまえて，生活支援交通の領域においても，公的部門には同様に，行政の責任で確保する最低限度のサービス（あるいは活動機会）を定めることが求められることを明らかにした．一方で，公共交通サービスはそのサービスの多様性から，画一的な対応ができず，確保対象サービスの特定の場・より良い政策代替案を見出す場・異なるネットワークをすり合わせる場として協議の場の存在意義があることを示した．

3. 国・自治体の公共交通維持に対する姿勢

本章では，国・自治体の公共交通維持に対する姿勢を整理し，考察する．具体的には，国・自治体が持つ公共交通維持基準から，当該機関の公共交通維持に対する姿勢を見出す．

(1) 公共交通維持基準の分類およびミニマム保障との関係

公共交通維持基準あるいは公共交通に関する計画目標は，いくつかの類型が存在する．それぞれと生活支援交通領域での適用を**表 2** の通り整理する．

表 2 公共交通維持基準と生活支援交通領域での適用

分類	維持基準	生活支援交通領域での適用
A.利用度や財務的効率性に基づく維持基準 ＝利用度が中位のサービスを確保しようとするもの	利用者数（1 便当たり，平均乗車密度等基準化したものを含む）	● 利用度が中位のサービスを確保する趣旨であるが，利用度と必要最低限度であるかどうかは一致しないため，ミニマム保障の基準としては適切ではない． ● 生活支援交通領域では，地域が不便になることによってトリップ数が増える場合もあるため（例：スーパーの廃業・高校統廃合），利用者数の増加・達成が必ずしも社会の望ましい状態を意味しない．
	収支率	
B.利用度や財務的効率性に連動しない維持基準 ＝生活に不可欠なサービスを確保しようとするもの	住民満足度	● 効用アプローチと同じ問題を抱えており，生活支援交通領域の依拠すべき公正概念にそぐわない．
	民間事業者撤退時の現状維持	● ミニマム保障水準に関する合意形成や，効率的・効果的なサービス設計の手続きが取られていない．
	公共交通カバー率	● 本数の少ない生活支援交通領域では，路線の存否だけではなく，ダイヤが具体的な活動機会を確保できていることが求められる．
	最低運行回数	● 本数の少ない生活支援交通領域では，最低運行回数だけではなく，ダイヤが具体的な活動機会を確保できていることが求められる．
	必要最低限度の標準ダイヤ	● 具体的な活動機会を確保するような標準的なダイヤを定めるものである．
	最低限度の活動機会	● 自治体として確保すべき住民の最低限度の活動機会を示したものである．
	必要最低限度の路線・ダイヤを個別具体的に特定するもの	● 自治体として確保すべき住民の最低限度の活動機会に対する潜在的な認識のもと，明確なサービス維持基準を持たずに，行政機関が個別具体的に住民に取り必要最低限度のサービスを特定しているもの．

公共交通維持基準は，利用度が中位のサービスを確保しようとするもの（表中 A）と，生活に不可欠なサービスを確保しようとするもの（表中 B）に大別できる．さらに，表中Bにおいては，画一的な基準を設けるものと，明確な基準は設けずに具体的なサービスを行政が特定するものとに分けられる．

生活支援交通を供給する目的は，最低限度の活動機会の確保にある．そのため，確保すべき最低限度の活動機会を定めることが，行政として確保すべきミニマム基準のあり方として理想的である．同時に，実際の生活支援交通の確保の行政活動においては，確保すべき最低限度の活動機会を，より具体的な「標準的な運行ダイヤ」などに読み替えることも有用だと考えられる．必要最低限度の路線・ダイヤを個別具体的に特定することも，自治体として確保すべき住民の最低限度の活動機会を侵さないように運用できている限りは，肯定されると考える．

⑵ 国の生活交通維持に対する姿勢の展開

国の補助制度は，歴史的に見ても，ナショナルミニマムを守るようには設計されてきていない．

a) 需給調整規制時代の地方バス路線維持費補助制度

平均乗車密度 5－15 人のバスサービスを公共補助の主な対象としていた．遠隔地の最低限度のサービスを確保しようとするものではなく，利用度が中位のサービスを補助対象としてきた．このことを指摘したものに寺田[14]がある．

同時に，平均乗車密度 5 人という下限は，運輸省の行政の枠内で不採算な運輸事業を守る行政活動の輪郭としての意味もあり，それを下回るサービスについては市町村の役割とされ，地方財政措置が次第に拡充された．

b) 需給調整規制廃止後の越境バス路線国庫補助制度

需給調整規制廃止にあたって，地方バス路線維持の責任分担は大きく変更され，市町村内完結路線については市町村が責任を持つものとし，国庫補助の対象は市町村境越境の平均乗車密度 5－15 人の路線に限定された．

議論の過程では，広域的，幹線的な輸送サービス類型の維持がナショナルミニマムだとされたが，これは本来のナショナルミニマムの意味（国民があまねく享受できる最低限度のサービス）とは異なり，ネットワーク産業の広域対応において利用度が中位の越境サービスの確保を国の役割としたことを「ナショナルミニマム」と称したものと解釈できる．

c) 需給調整規制廃止後の地方バス向け特別交付税措置

需給調整規制廃止後のセーフティネットとして大きな位置づけを与えられたのが地方バス向け特別交付税措置である．市町村が維持する生活交通に対して，市町村の負担額の 8 割が特別交付税で措置された．ただし，このような定率の特定補助に相当する仕組みは，「裏負担」の負担能力が高い，財政力に恵まれた自治体に有利であり，「裏負担」が負担しきれない自治体には十分な支援となっていないことが指摘されている（山本[15]）．自治体の支出意向に依存して財政支援対象を決定する趣旨であり，ナショナルミニマムを守る制度趣旨とは必ずしもなっていない．

d) 地域内フィーダー交通国庫補助

国土交通省は，地域間幹線系統国庫補助と地域内フィーダー交通国庫補助の組み合わせにより生活交通を守ろうとしていると説明することがあるが，地域内フィーダー交通の補助対象に「新規性要件」があることが示すように，本補助制度の本来の趣旨は地域間幹線系統に対する外形規制の緩和（路線を組み替えた場合でも国庫補助を継続する）である．ナショナルミニマムを守るようにはできていない．

また，多くの場合，補助要綱の算定額とは関係なく，予算見合いで事後的に決まる自治体ごとの配分上限額によって補助額が決まっている実態があり，補助要綱に定めた制度趣旨が発揮できていない．

e) 交通政策基本計画

これまで 2 回の交通政策基本計画が策定されているが，そのいずれにも，国として確保したいと考える最低限度のサービスの定義は明らかにされていない．

f) 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

運転のできない学生・生徒，高齢者，障害者，妊産婦等の移動手段の確保が重要であるとの見解が示されている．

一方で，「公共交通のみでは移動ニーズに対応しきれない場合には，スクールバスや福祉輸送，商業施設の送迎サービスなど地域の輸送資源を総動員」することを求めているように，行政が担っているミニマム保障の範囲を現状から動かさないことを前提にしていると解釈できる．今あるサービスや資源制約を組み替えてでも，本来あるべきミニマムを満たすという方針にはなっていない．

⑶ 自治体の生活交通維持に対する姿勢

自治体の生活交通維持基準について，いくつかの既存資料から考察する．

国土交通政策研究所[16]が 2018 年に全国 509 自治体から集めた調査結果によれば，4 割の自治体が自治体運営バスの運行・導入時の目標設定を行っており，運行開始後の具体的な評価指標としては多いものから「利用者数の目標値に対する達成度」を採用する自治体が 74.3%，「乗合率の目標値に対する達成度」が同 23.6%，「収支率の目標値に対する達成度」が同 16.0%等であった．ただし，運行後の評価といったときに，内部的な事業効率の改善を目指した評価と，存廃基準とが混在していると考えられる点には留意する必要がある（住民との関係では最低限度のサービスを維持するポリシーはあるが，行

表 3　自治体が採用している公共交通評価基準

自治体区分	n	収支率（存廃基準）	収支率（努力目標）	財政負担額	利用者数	乗車密度	稼働率	最低限度保障型	市民満足度	その他	維持基準なし自治体数
特別区	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
政令市	27	26%	0%	0%	44%	0%	4%	0%	0%	0%	30%
中核市	74	24%	0%	7%	38%	0%	1%	3%	1%	3%	36%
Ⅲ（10万～40万）	47	23%	6%	0%	43%	2%	4%	0%	2%	2%	38%
Ⅱ（5万～10万）	22	14%	0%	14%	45%	9%	0%	5%	5%	0%	41%
Ⅰ（5万未満）	39	8%	3%	5%	28%	0%	3%	5%	13%	0%	56%
総計	210	20%	2%	5%	39%	1%	2%	2%	4%	1%	40%

政としての改善ポリシーとして利用者数目標も有するといったパターンが考えられる）．また，この調査は無作為抽出調査ではない．

地方行財政調査会[17] が 2022 年に全国 210 の市から回答を得た調査は，個票データが開示されており，より詳細な考察が可能である．抽出方法は明示されていない点に注意が必要である．本調査でわかることは，評価基準を設けている自治体は 60%で，具体的内容としては，多いものから「利用者数」39%，収支率（存廃基準）20%である（**表 3**）．本調査の個票を集計するにあたっては，収支率が目標に達しない場合にサービスを見直すとしているものを「存廃基準」，サービスの見直しに言及しないものを行政内部の改善努力目標とみなして「努力目標」と区別を試みている．評価基準を持つ自治体の割合は，自治体区分が上位になるほど多くなること，収支率(存廃基準)を評価基準として採用する自治体の割合も，自治体区分が上位になるほど多くなることが見て取れる．

今一つ，自治体の公共交通維持に関する姿勢として指摘できるのは，住民に責任を分担させようとすることである．これについては既存の定量的な調査はないが，少なくない公共交通計画は「地域が主役となって育てる，持続可能な公共交通」(例：浜松市[18])，「市民の役割：地域住民の主体的な参画のもと，創意と工夫をこらし，地域の特性に合った交通システムを創り，支えていく仕組みを整え（る）」(例：山口市[19])などとして，住民主体を謳うことで，住民に責任を分担させる方向性を持っている．

また，交通空白地域の移動手段の確保において，地域住民の発議に委ねる政策をとっている自治体が大都市近郊に多い（こうした政策に基づいている市町村発行のガイドラインを収集したものに地域公共交通勉強会[20] がある）．

以上みてきたように，評価基準として利用者数や収支率を採用する自治体が多いこと，少なくない自治体が住民に責任を分担させる考え方をとっていることが，自治体の公共交通維持に関する姿勢として指摘できる．

(4) 自治体の生活交通維持に対する姿勢の解釈

評価基準を持っている自治体の多くが利用者数や収支率の「利用度」「効率性」を基準に採用していることは，②利便性向上のための公共交通の領域に対応した政策を採用していることを意味する．③生活支援交通に適応した，最低限度のサービス基準を有している自治体はほとんどない．

③生活支援交通においては，最低限度のサービス基準に準拠するか，住民生活にとって不可欠な公共交通を個別具体的に特定することが求められる．

表 3 において，自治体区分が下位の自治体は評価基準を持っていない割合が増えるが，そうした自治体の中には，画一基準に依らず，住民生活にとって不可欠な公共交通を個別具体的に特定するポリシーの自治体が含まれる可能性もある．

③生活支援交通において本来求められる，最低限度のサービス基準の策定や，住民生活にとって不可欠な公共交通の特定は，学術研究の実務への還元がまだ十分に行われておらず，自治体にとっては難しい任務である．特に，住民のトリップパターンが単純な地方部の少人口自治体においては行政裁量により生活にとって不可欠な公共交通を個別具体的に特定することがまだ容易だが，人口が多くトリップパターンが複雑な自治体においては，それが難しい．このために，人口が多い自治体において，ミニマムを直接特定する代わりに，「利用度」や「効率性」を代理指標として維持対象を決定する行動をとっている可能性がある．

住民に責任を分担させようとすることも，自治体がミニマムを特定することに難しさがある中で，まとまった数の住民が対応に乗り出さざるを得なくなることを代理指標・目印として自治体が確保すべき公共交通を特定しようとしていると説明できる．

住民主体を謳う事例の中には，自治体がサービス設計を行うよりも，住民にサービス設計を委ねたほうがきめ細かく効果的なものができるという観点から，行政サービスの企画部分を住民に分担させていると説明できるものもあると考えられる．

このように，③生活支援交通の観点に基づけば，利用

度や効率性を評価基準とすることや住民に責任を分担させることは，ミニマムを特定することが難しい中でのやむを得ない代理指標としての意味に過ぎない．しかし，このことが意識されなければ，利用度や効率性が低いが生活に不可欠な公共交通が維持されなかったり，住民に責任が転嫁されて自治体のミニマム確保の役割が不明確になったりする恐れがある．

⑸ 小括

国の公共交通維持政策は，ナショナルミニマムを守るような制度設計にはなっておらず，自治体にミニマムを守らせる制度設計にもなっていない．

自治体の公共交通維持への姿勢は，一定の利用度や効率性がある公共交通を維持するというものや，住民が責任を負担するものを支援するといったものが多く，ミニマム確保の役割に対応した政策体系を構築できていない．利便性向上を目的とした公共交通政策体系が支配的となっている．

4. 公共交通維持に関する学説の展開

規制緩和後 20 年以上を経て，自治体の公共交通維持に関する姿勢は，利便性向上を目的としたものが支配的な一方，ミニマム確保に対応した姿勢を取れている自治体は少ない．国も同様である．この背景には，規制緩和後の学説の展開があると考えられる．本章では，規制緩和後の自治体の公共交通政策や，地域公共交通活性化再生法に基づく行政に影響を与えた主な学説について，2(6)で言及した「不採算な公共交通の中の異なる領域」に着目しつつ，③生活支援交通領域に照らしてその展開を整理・考察する．

⑴ コミュニティバスの流行と非効率なコミュニティバスへの問題意識の高まり

規制緩和後の，自治体の取るべき交通政策に関する研究は，学説に先行して起こったコミュニティバスの流行と，非効率なコミュニティバスへの問題意識の高まりによって始まった．

2000 年代前半までに多くの自治体が「コミュニティバス」を導入した（国土交通省近畿運輸局[21]，国土交通省中部運輸局[22]，国土交通省[23]）．武蔵野市のムーバスをきっかけに，コミュニティバスブームと指摘（土木学会[24]）される流れが起こった．

コミュニティバスの導入が進んだ背景として，2000 年以前の国の補助制度が市街地部分を補助対象から外していたために，（都市郊外のバスが手薄となるように）バスネットワークに歪みが生じたが，この歪みに耐えきれなくなった自治体が次々に自主運行路線を運行開始したことがある（寺田[25]）．また，特別交付税の算定において，新線を不利に扱わない措置が取られたことがコミュニティバスの増加に拍車をかけた（寺田[26]）．すなわち，規制緩和と財政的分権化による自治体の選択肢増の結果として，「コミュニティバス」ブームが起こった．

一方，早い段階で，専門家や運輸行政当局からはコミュニティバスへの「反省」や批判が語られる局面が現れた．主なものには，鈴木[27]，前田[28]，国土交通省中国運輸局[29]，国土交通省関東運輸局自動車交通部旅客第一課[30]，国土交通省中部運輸局[31]，国土交通省中部運輸局[32] が挙げられる．2000 年代に語られたコミュニティバスへの主な反省，批判は次のように定式化できる．

- 選挙公約，横並び意識による自己目的化した導入
- 非効率なサービス設計（政府の失敗）
  - 見かけ上の地域間公平性を確保するための冗長な路線網
  - 公共施設スタンプラリー的な冗長な路線網
  - 過大なサービス水準と輸送成績の低さ
- 自治体が非効率だが安価なサービスを漫然と供給することによる民間独立採算事業の圧迫

当時の学界や国の姿勢として，コミュニティバス＝自治体運営バスの費用効率の低さに対する問題意識が目立っていることが指摘できる．すなわち，このころコミュニティバスをめぐって行われていた議論は，「そこそこの効率性を持った公共交通」の実現が出発点となっており，「あるべき地域像」を出発点にして「それに対して最も効率的な政策手段」を構想するという考え方では必ずしもなかった．

2008 年当時の国の典型的認識を示す国土交通省中部運輸局[33] においても，問題意識は「公共交通サービスの外形」に偏重しており，公共交通の外側の地域課題は明示的には述べられていない．

一方，自治体として確保すべき住民のミニマムな活動機会が保障されているかどうかという観点の研究の潮流もあったが（4(5)で述べる），主流にはならなかった．

こうした中で，費用効率的でない安易な自治体運営バスの存在に政策課題を見出し，それを費用効率的に改善効率化する取り組みを政策手法として追求するという政策の仕組みが提案されてきた．

⑵ コミュニティ主導の取組に対する期待の高まり

2000 年代の議論では，コミュニティバスが政治的意思決定の影響を受けることに対する批判的見解も提唱された．例えば鈴木[34] はコミュニティバスの欠点として「政治の道具になりがち」という点を挙げる．加藤[35] は政治的意思決定の影響を受けるコミュニティバスを「政治路線」であり「アリバイ路線」だとし，「『あること』が大事」という存在が自己目的化した非効率なサ

ービスが温存される仕組みを批判する．

不採算なミニマムサービスのサービス内容は通常，財政負担を行う自治体が決定することとなるが，2000 年代以降の公共交通分野の学説においてはそれが否定的な評価をされた．政治的意思決定の代わりに提示された方策の一つが，自治体未満のコミュニティ主導の取組である．

公共交通分野においてコミュニティ主導の取組を最も早い段階で規範的立場から評価したものとして，寺田[36]がある．一般論として，政府部門は効率性に劣る．したがって，類似の環境で事業を実施した場合，民間（市場メカニズム）・コミュニティ主導のサービスと自治体主導サービスとでは，効率性に大きな差がつくことが予想される．2000 年代以降，一部地域で起こったコミュニティ主導の取組が，その高い輸送成績・政策効果により注目を集めた．2000 年代に注目されたコミュニティ主導の取組は次のようなものが挙げられる．

- 青森県鰺ヶ沢町の地域住民参加型路線バス（鈴木[37]，寺田[38]，湧口[39]）
- 鈴鹿市 C-bus（白塚山[40]）
- 生活バスよっかいち（加藤[41]）
- 醍醐コミュニティバス（中川[42]，交通まちづくり研究会[43]）
- 住吉台くるくるバス（森栗[44]）

国もコミュニティ主導の取組を高く評価した（国土交通省[45]）．

有償（あるいは無償）の非営利ボランティア運送である「移動サービス」（法令上の自家用有償旅客運送（市町村運営を除く））を推進する運動・政策や研究もこの分野の一潮流と位置付けられる（例えば，竹内・吉田・猪井[46]）．

コミュニティ主導の取組は効果的であり，それ単体では非の打ち所がないことから，好事例として取り上げられやすい．しかし，コミュニティ主導の取組の効果と限界を確認する必要がある．同じ条件の下では，コミュニティ主導の取組の方がかなり優れた成果が実現できるのは，理論上も実践上も明らかだと考えられる．しかし，湧口[47]が，不採算な公共交通の自発的供給は，人々が互恵性や利他主義を持つ場合，あるいは供給の不確実性を回避する選好を持つ場合に成功すると定式化したように，コミュニティ主導の取組が全地域全場面でできるわけではない．

したがって，コミュニティ主導の取組の価値は認めつつも，行政が最低限果たすべきミニマム確保の役割を住民に肩代わりさせることを正当化する方向で利用することは避けなければならない．自治体の「コミュニティ主導の取組依存」への批判としては大野・加藤ら[48]がある．

また，コミュニティ主導の取組として称揚される事例の中には，「行政の補助金が前提となっているもの」「ほぼ独立採算が成立しており，事実上事業者のマーケティングを住民が代行したもの」「少なくない経費を行政が負担して外部からの支援者（アドバイザーやコンサルタント）を招聘しているもの」が存在しており，そのすべての成果が「コミュニティ主導」の成果であるかは慎重な吟味が必要である．

⑶ 地域の努力・輸送成績を公共交通維持の要件とする考え方の出現

政治的意思決定を経て公共交通のサービス内容を決定することに否定的評価が下されたことを受けて学界から提起された方策の第 2 に，地域の努力・輸送成績を公共交通維持の要件とする考え方がある．

コミバスブームの開始からしばらくして，少なくない自治体が，導入目的が不明確で輸送成績の悪いコミュニティバスを持て余すようになった．前述のように，国土交通省や交通専門家も「効率の劣るコミュニティバスのサービス設計」に対する問題意識が強かった．コミュニティ主導の取組への強い期待感があった．

これらを受けて，コミュニティバスの存廃判断において，「地域の努力と輸送成績を目安にする」という考え方が提示され始め，少なくない自治体がこの考え方を採用した．「行政が一方的に作り与える仕組みから，地域のみんなでつくり，支え，育てる仕組みへ」といったキャッチフレーズが典型的である（松戸市[49]，国土交通省中部運輸局[50]など）．

公共交通維持の責任を自治体より下位の地域社会に委ねる考え方の起こりは，山口市[51]の報告書に求められる．その起草にかかわった鈴木[52]が，背景となる考え方を次のように記している．

- 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
- 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
- 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
- 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
- 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
- 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

このような，「地域の努力を前提とした路線維持」という考え方は，コミュニティ主導の取組への期待感と相まって，末端部の公共交通維持の責任を住民に切り離す

論拠として，少なくない自治体に受容された．「自治体が責任を負わなくてよい末端部の公共交通」を指す言葉として，コミュニティ交通，地域内交通，地域交通などのラベルが用いられる．ただし，この考え方を受容した自治体は，目的の不明確なコミバスを抱えていた都市郊外部の自治体が多い．「生活の足」であることが明確で，廃止路線の代替運営を行ってきた過疎地の自治体は，自治体運営バスを運営し続けることを自らの役割として自覚していることが多い（3(4)参照）．

地域の努力・輸送成績を公共交通維持の要件とする考え方は，あくまで「公共交通を維持する責任」という捉え方にとどまっており，条件不利地域の住民の最低限度の福祉をどのように守るべきかという問題に対応していない．利便性向上のための公共交通について，「地域が責任を負うべき」「一定の輸送成績が無ければ廃止すべき」という考え方は肯定されうるが，ミニマム確保のために必須な公共交通に適用するべきではないと考えられる．地域の努力・輸送成績を公共交通維持の要件とする考え方に対するミニマム確保の観点からのまとまった批判としては，喜多[53] がある．

鈴木[54] はまた，必要最低限度のサービスについて，「本当に必要なものなら地域のみんなでつくり支えることが必要」「行政や他人を当てにする意識からの脱却」「地域バス交通を自分の問題としてみんなが責任を分担して守るからこそ『社会インフラ』」と述べる．しかし，交通弱者は通常少数派であり，地域社会において公共交通の確保に高いプライオリティが与えられる保障はない．また，一般的なミニマムサービスは，社会的合意形成によって確保することが常道であり，受け手が獲得のために努力し続けることが求められる性質のものではない．ミニマムサービスにおいても最も効率的な方策を採択する必要はあるが，住民に責任を負担させることで非効率なサービスの出現を回避するという考え方は，ことミニマムサービスに関しては主客が転倒していると考えられる．

(4)「協議の場」での「関係者の話し合い」を重視する立場の出現

政治的意思決定を経て公共交通のサービス内容を決定することに否定的評価が下されたことを受けて学界から提起された方策の第 3 に，「協議の場」での「関係者の話し合い」を重視する立場がある．

2006 年に創設された，道路運送法の「地域公共交通会議」の制度は，この考え方の具現化である．その趣旨について加藤[55] は「単に自治体の要請に基づくというのでは不十分で……「住民・自治体・事業者がとことん話し合って，必要かつ持続可能な公共交通サービスを実現するプロセス」を経た運行計画で」あることを自治体に求めるものと明らかにしている．

国の地域公共交通活性化再生行政も，地域の関係者による協議を，自治体がとるべき政策の基本としている．「協議の場」での「関係者の話し合い」を重視する仕組みの趣旨に関する早い段階での説明としては国土交通省中部運輸局[56] があり，自治体だけでは非効率なサービス設計となるので，既存事業者や地域住民を入れて一所懸命に議論することで適材適所の効果的な公共交通サービスを創出することをめざすべきという考え方だといえる．

この考え方には，さらにいくつかの重要な特徴がある．ひとつに，関係者の地位は対等であることが強調される．国土交通省中部運輸局[57] は，「地域公共交通の運営の中核を担う市町村担当者，交通事業者，地域住民などの関係者はいわば「共同経営者」」だとする．次に，全員一致が理想とされる．国土交通省中部運輸局[58] は，「一部の委員が反対している案については，その内容や実施方法について何らかの問題を抱えている可能性が高い」とする．

こうした，「協議の場」での「関係者の話し合い」を重視する立場は，2(5)で示した公共交通分野における協議の場の意義を具現化したものだといえる．

一方で，協議の意義が拡大解釈されている傾向も強い．寺田[59] は，「一般に地域交通の活性化策などを論じるとき，利害対立関係にある主体同士が，あたかも簡単に協力関係を築けるかのように述べることが多い．しかしQBP（引用注：イギリスのバス品質協定）の教訓では，コミットメントに基づいた繰り返しゲームのみが可能なのである」と指摘する．また，協議により交通計画を決定する仕組みについて，寺田[60] は，自治体と交通事業者の利害が一致した場合に限って計画が策定・実施されるものだと指摘する．すなわち，利害関係の異なる私企業や，地域からの政治的プレッシャーを浴びにくい国や広域行政当局などの幅広い関係者が入った協議の場は，より良い政策選択肢を見出して採択する場としては有効だが，政策目的と達成水準・必要経費については，徴税権と投票機構を持つ自治体にしか決定できない性質のものである．

また，需給調整規制廃止後も参入促進が不十分でエリア独占的な産業構造が残っているもとでは，協議のみによる政策決定は既存事業者の許可権益への配慮を含むものとならざるを得ない可能性が高い．

(5)「活動機会の保障」との問題設定でミニマム保障の方法論を研究した流れ

土木計画学の分野では，「活動機会の保障」との問題設定で，公共交通を用いたミニマム保障の方法論を研究した流れがある．谷本・喜多[61] らの一連の研究成果が該当する．その計画方法論は国際交通安全学会[62] にまとめられている．また，その政策面での主張は喜多[63]

にまとまっている．この潮流では，「社会資本としての地域公共交通」という言葉が掲げられ，地域公共交通は社会資本であり，社会的意思決定によりサービス水準を決めることの重要性が説かれる．また，実際にそのための活動機会指標が開発・提案されている．

一方，「社会資本としての地域公共交通」という考え方は，まとまった需要がある都市郊外部において，自治体が利用度や財務的効率性を目安に行政裁量で供給するタイプの公共交通を度外視している．社会資本ではなく，行政裁量で供給する追加的な住民サービスとして公共交通確保に取り組んでいる自治体にとっては，現実的な処方箋として認識されなかった可能性がある．

5. 政策領域の違いに着目した学説の考察

2(6)において，不採算な公共交通の中には，①都市交通②利便性向上のための公共交通③生活支援交通という異なる領域があることを示し，それぞれ政策課題・政策手法・依拠する経済概念が異なることを示した．

4 章で整理した公共交通維持に関する学説の展開を，不採算な公共交通の中の領域の違いに着目して考察する．

⑴ 政策領域の交錯の進行

地域公共交通の行政概念が成立する以前は，①に対応する都市交通研究と③に対応する生活交通研究は別分野であった．2000 年代に，非効率なコミュニティバスへの対応を起点として，②に対応する効率的なコミュニティバスの作りこみに関する学説が発達した．2004 年に，今日につながる，公的関与が必要な近距離公共交通を意味する「地域公共交通」という行政用語が出現した（国土交通省[64]）．ここにおいて，多くの論者が国の「地域公共交通」という領域設定を支持・採用した．竹内[65]は，①の領域の都市公共交通政策の意味合いで「地域公共交通」概念を採用した．LRT 敷設推進の運動団体も同様である（エコエネルギーによる地域交通システム推進協会[66]）．加藤[67]や鈴木[68]は，②の領域の自治体運営バスを含む公共交通ネットワークの改善効率化の意味合いで「地域公共交通」概念を採用した．喜多[69]は，③の領域のミニマム保障のための最低限度の公共交通の意味合いで「地域公共交通」概念を採用した．

このようにして，2010 年頃までに，複数の異なる領域を対象とする学説が一つの行政領域を共有する状況が生まれた．

一方，同時期に事業仕分けにより地域公共交通活性化・再生総合事業が見直し判定を受けると，国は 2011 年に，地域公共交通活性化再生法に基づく行政を，従来の「領域に関わらず頑張る地域への初期費用と調査費の支援」から，「ミニマム確保のために，創意工夫を促進する」趣旨の仕組みに変更した．この中で，自治体に対して推奨する政策手法としては②の領域の方法論が採用され，①と③の考え方は事実上国のガイドラインから姿を消すこととなった．

国の「地域公共交通」概念が内包する政策方法論は大きく変容（局限化）したが，従来①～③のすべての領域が「地域公共交通」概念を共有していた経緯から，この変化は学界内であまり意識されてこなかったと考えられる．この結果，地域公共交通という行政概念が学術界に直接導入されているために，不採算な公共交通の中の領域の違いがあまり認識されないまま学術研究が進んできたことが指摘できる．こうした中で，個々の領域では適切な立論が他の領域と交錯することにより問題が起こっていることを述べる．

⑵ 政策が現状維持的となっている問題

4(1)～(4)で整理した，「費用効率的でない安易な自治体運営バスの存在に政策課題を見出し，それを費用効率的に改善効率化する取り組みを政策手法として追求する」「コミュニティ主導の取組への期待」「地域の努力・輸送成績を公共交通維持の要件とする考え方」「「協議の場」での「関係者の話し合い」の重視」の学説は，いずれも，②の領域に対する政策対応としては適切なものである．

4(1)～(4)の学説・政策においては，資源制約を所与の前提としたままで，最大公約数的な「公共交通の活性化」に政策目的が置かれるが，これも②の領域では，公共交通の改善効率化により同じ財源制約の下では政策アウトプットが直ちに向上するため，有意義である．

4(1)～(4)の学説は，4(2)で明らかにした通り，自治体による政治的意思決定への信頼が低い．このために関係者協議により政策決定を行うことを好むが，そのために自治体にしか決定できない性質の「政策目的と達成水準・必要経費」の検討が不十分となる傾向がある．サービス水準が行政裁量で決まる②の領域では，むしろ必要経費を変えないことが依拠すべき規準として重要性を持つので，これは問題にならない．

しかし，①，③の領域では，自治体は，公共交通の外部に政策課題を見出して，自治体の責任で「政策目的と達成水準・必要経費」を採択する必要がある．そのうえで，資源制約を変えてでも必要なボリュームの公共交通を確保するという政策が求められる．それに対して，国のガイドラインは②の領域の公共交通の改善効率化型の計画論を推奨しているため，都市交通と生活支援交通の双方で，現状維持的でないバックキャスティング型の交通計画が作られづらくなっている．

⑶ 最適なサービス設計を自律的にもたらす財源措置に

関する検討の必要性

国のガイドラインや，その根拠となる学説においては，一所懸命の協議を通して適材適所の公共交通を創出する取り組みが要請される．

学術界としては本来，個別的な実践を積み重ねることだけではなく，第三者的立場から，地域の関係主体がおのずと適材適所の公共交通サービス設計を選択することが誘導できる仕組みを構想することも求められる．学術研究とコンサルタント（プロデューサー）の立場の違いである．しかし，現状ではこの点の検討が不足している．

②と③が区別されず，②が③を代行する趣旨を含む仕組みの下では，維持基準が無差別的にならざるを得ないため浪費的なサービス設計が発生しやすく，個別的な改善策の立案が絶えず必要とされる帰結となる．それに対して，②と③を区別したうえで，それぞれに適した財源措置を整えることで状況が改善できる可能性がある．

③については，適切なミニマム基準という政策目標を定めることで，それに必要な最も費用効率的な公共交通サービス設計代替案の採択が容易になる．さらに，標準的な必要経費の算定式が開発され，国から自治体，自治体から地域に対してミニマム確保のための費用が定額で給付されるようになれば，定額補助の特性から，自治体や地域は適材適所の効率的サービスを採択する強いインセンティブが効くようになる．また，現在は国庫補助制度が中程度の利用度のサービスを対象としているために，ミニマムサービスを守るために便数を減らしてでも車中人数を増やす対応を余儀なくされるなど，ミニマム維持と利用度確保という矛盾する要請の間でぎりぎりの対応を自治体が迫られている．国庫補助制度のために，③の領域でも②の領域の手法による対応が余儀なくされているということである．中程度の利用度ではなく，必要不可欠な交通を対象とした国の財政支援制度とすることで，自治体の政策対応が円滑化することが期待される．

②については，③の領域から切り離すことにより，利用度や効率性の維持基準をそこそこ高いものに設定することが可能になる．無差別的な公的支援による浪費が抑制され，真に利用度や効率性が高いサービスにのみ公的支援が行われる状態となるが，このことにより，住民・地域は適材適所の効率的サービスを採択する強いインセンティブが効くようになる．

⑷ 負担に関する社会的合意形成への貢献の必要性

4(1)~(4)の学説においては，公共交通に対する公的負担の納税者の受容性限界を消極的に見積もる見解が示される．例えば鈴木[70] は，行政の財政負担には限界があること，行政の資金に依存することは行政負担のパンクにつながり持続的でないことを強調する．加藤[71] は，公共交通が効率的でなければ，納税者の理解を得ることが難しいことを強調する．したがって，ミニマムな公共交通を守るためにも，公共交通の効率性を不断に向上させる必要があるという方針が導き出される．

②と③が区別されず，維持基準や財源措置において②が③を代行する趣旨を含む仕組みの下では，維持基準が無差別的にならざるを得ないため浪費的なサービス設計が発生しやすく，納税者は補助金付き公共交通の事業効率に対して疑問を抱きやすい．この状況の下では，公共交通に対する公的負担の納税者の受容性限界を消極的に見積もる見解は説得力がある．

しかし，必要最低限度の生活の足への公的負担に対する納税者の受容性限界は，想像されているよりは大きいと考えるべきである．②と③を切り離し，③の部分に関して正面から社会的相互扶助としてのミニマム水準と費用負担の代替案を社会に提示し，合意形成を促進するような研究が求められる．採択されたミニマム水準を達成するために最も効率的な手段が選択されなければならないのは当然のことである．

⑸ 隣接分野との連携回路を回復する必要性

2(6)において，既存サービスの改善効率化を積み上げる形の公共交通政策が正当化できる②の領域に対して，①と③の領域は政策目的を先に決めたバックキャスト型の公共交通政策が要請されるため，①・③と②の間には考え方に大きな違いがあることを指摘した．

土木計画学は基本的に，目的―手段型の計画体系を想定した学術体系である．（都市の・道路の・都市鉄道の）交通計画学も同様である．昨今の「地域公共交通」に関する研究は，（都市の・道路の・都市鉄道の）交通計画学の目的―手段型の計画体系を想定した学術体系を必ずしも共有できておらず，都市交通の領域において公共交通以外の交通研究と地域公共交通研究が分立する傾向にあるといえる．

③の領域についていえば，政府機構による生活保障を扱う，ナショナルミニマム研究の潮流・社会保障法学・地方財政学といった学問分野との連携が求められる．現状の「地域公共交通」に関する研究の少なくない部分は，③の領域についてミニマム保障という目的設定をできておらず，これらの学問領域との連携の回路が十分に確立できていない．

6. まとめ

本論文では，生活支援交通の確保のために果たすべき自治体の任務に依拠して，不採算な公共交通の中の異なる領域に着目して，2002 年頃～現在にかけて相互に関係しながら発展してきた「学説」と「自治体の公共交通維持に対する姿勢」の展開を跡付けた．

2 章では，生活支援交通の領域において，公的部門には行政の責任で確保する最低限度のサービスを定めるこ

とが求められることを確認した．一方で，公共交通サービスはそのサービスの多様性から，画一的な対応ができず，確保対象サービスの特定の場・より良い政策代替案を見出す場・異なるネットワークをすり合わせる場として協議の場の存在意義があることを示した．

2 章では併せて，不採算な公共交通の中には，政策課題と政策手段・依拠すべき経済的概念が異なる領域があることを述べ，それは①都市交通②利便性向上のための公共交通③生活支援交通の 3 つからなることを示した．

3 章では，本論文が手掛かりとする「生活支援交通の確保のための自治体の任務」に照らした時に，自治体の公共交通維持への姿勢は，一定の利用度や効率性がある公共交通を維持するというものや，住民が責任を負担するものを支援するといったものが多く，ミニマム確保の役割に対応した政策体系を構築できていないことを複数の既存調査から示した．自治体が採用している公共交通維持への姿勢としては，利便性向上を目的としたものが支配的となっていることを示した．同時に，国の公共交通維持政策もナショナルミニマムを守るような制度設計にはなっておらず，自治体にミニマムを守らせる制度設計にもなっていないことを明らかにした．

4 章では，規制緩和以降，自治体の取るべき対応として，②利便性向上のための公共交通の領域を想定した，行政裁量により，顕在需要追随型で，既存サービスの改善効率化を積み上げる形の公共交通政策・学説が発達してきたことを跡付けた．

5 章では，①都市交通と③生活支援交通の領域は，公共交通の外側で起こっている地域課題をどの水準で解決するかという政策目的の決定が先にあり，その次に政策目的を最も効率的に満たす政策手段として代替案を採択するバックキャスト型の公共交通政策が要請されるが，学説と政策の両面でこれらの領域の考え方の違いが十分に認識されておらず，②の領域の学説・政策が全面的に適用されているという問題があることを示した．不採算な公共交通の分野においては，本来は異なる領域が十分に区別されずに学説と政策が発達してきたという特殊な経過があることを明らかにした．

国の不採算公共交通分野の政策指針である地域公共交通活性化再生の促進に関する基本方針を見ても，運転のできない学生・生徒，高齢者，障害者，妊産婦等の移動手段の確保が重要であるとの見解は示されているものの，資源制約を組み替えてまでミニマム保障に必要な公共交通の提供を自治体に求めているわけではない．不採算公共交通の中の異なる領域が区別されない中で，政策目的が最大公約数的な「公共交通の活性化」に帰着し，自治体によるミニマムな公共交通の特定と保障という政策目的が希薄になっているといえる．

生活支援交通の確保という政策課題に対して，他の分野のミニマムサービス確保に対する学術研究や政策体系を取り入れた研究と実践を深化させる必要がある。

REFERENCE

1) 寺田一薫，中村彰宏：通信と運輸のユニバーサルサービス，p.83，勁草書房，2013. [Terada, K. and Nakamura, A.: Universal Service in Telecommunications and Transportation, p. 83, Keisoshobo, 2013.]
2) 寺田一薫，中村彰宏：通信と運輸のユニバーサルサービス，勁草書房，2013. [Terada, K. and Nakamura, A.: Universal Service in Telecommunications and Transportation, Keisoshobo, 2013.]
3) 谷本圭志，喜多秀行：地方における公共交通計画に関する一考察－活動ニーズのみに着目することへの批判的検討，土木計画学研究・論文集, 23 巻 3 号, pp. 599-607，2006. [Tanimoto, K. and Kita, H.: A Critical Examination of Public Transportation Planning in Local Areas Focusing Only on Activity Needs, Jour-nal of Civil Engineering and Planning, Vol. 23, No. 3, pp. 599-607, 2006.]
4) 岡野行秀：地域公共交通の維持－需給調整廃止を控えて，地域政策研究, 9 号，1999. [Okano, Y.: Sustaining Local Public Transportation - Approaching the Abolition of Supply-Demand Adjustment, Journal of Regional Policy, Issue 9, 1999.]
5) 谷本 圭志，喜多 秀行：地方部における公共交通の計画情報に関する考察－活動の機会と活動ニーズの関係に着目して，土木学会論文集D，65 巻 4 号，2009. [Tanimoto, K. and Kita, H.: A Study on Planning Information for Public Transportation in Local Areas - Focusing on the Relationship between Activity Op-portunities and Activity Needs, Journal of the Japan Society of Civil Engineers, Series D, Vol. 65, No. 4, 2009.]
6) 寺田英子：自治体財政の危機と生活交通の確保，寺田一薫：地方分権とバス交通－規制緩和後のバス市場，勁草書房，2005. [Harada, E.: Fiscal Crisis of Local Governments and Assurance of Daily Life Transportation, Terada, K.: Decentralization and Bus Transportation - The Bus Market after Deregulation, Keisoshobo, 2005.]
7) 喜多秀行：過疎地域における生活交通の確保に関する課題と展望,運輸と経済, 67 巻 3 号，2007. [H. Kita: "Issues and prospects for ensuring transportation for daily life in depopulated areas", Transportation and Economy, Vol. 67, No. 3, 2007]
8) 竹内伝史：需給調整規制の廃止に伴なう地方自治体の新任務，公共輸送政策，運輸政策研究，13 巻 2 号, 2000. [Takenouchi, D.: New Tasks for Local Governments Following the Abolition of Supply-Demand Adjustment Regulations, Public Transport Policy, Journal of Transport Policy Studies, Vol. 13, No. 2, 2000.]
9) 加藤博和，福本雅之：地方部における幹線路線バス再生方策検討に関する基礎的研究，土木計画学研究講演集，36 号，2007. [Kato, H. and Fukumoto, M.: A Basic Study on Strategies for Reviving Mainline Bus Services in Local Areas, Proceedings of the Conference on Civil Engineering and Planning, Issue 36, 2007.]
10) 喜多秀行：過疎地域における生活交通の確保に関する課題と展望,運輸と経済, 67 巻 3 号，2007. [H. Kita: "Issues and prospects for ensuring transportation for

daily life in depopulated areas", Transportation and Economy, Vol. 67, No. 3, 2007]
11） 喜多秀行：地域公共交通計画と移動権，交通工学，46 巻 4 号，2011. [Kita, H.: Local Public Transportation Planning and the Right to Mobility, Journal of Transportation Engineering, Vol. 46, No. 4, 2011.]
12） 寺田一薫，中村彰宏：通信と運輸のユニバーサルサービス，勁草書房，2013. [Terada, K. and Nakamu-ra, A.: Universal Service in Telecommunications and Transportation, Keisoshobo, 2013.]
13） 地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会：報告書，2006. [Committee on the Direction of Community Transportation through Collaboration with Local Residents: Report, 2006.]
14） 寺田一薫：バス産業の規制緩和，p. 52，日本評論社，2002. [Terada, K.: Deregulation of the Bus Indus-try, p. 52, Nippon-Hyoron-sha, 2002.]
15） 山本卓登：不採算バス路線に関する特別交付税措置の性質とその問題，運輸政策研究，25 号，2023. [Yamamoto, T.: The Nature of Special Grants for Unprofitable Bus Routes and Their Problems, Journal of Transport Policy Studies, No. 26, 2007.]
16） 国土交通政策研究所：多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究，2019. [Institute for Transport Policy Studies: Survey and Research on the Introduction of Diverse Local Public Transport Services, 2019.]
17） 地方行財政調査会：交通空白地における交通政策の取組状況調べ，2022. [Local Government Finance Research Committee: Survey of Efforts in Transportation Policy in Transportation Blank Areas, 2022.]
18） 浜松市：浜松市総合交通計画，2020. [Hamamatsu City: Hamamatsu Comprehensive Transport Plan, 2020.]
19） 山口市：第二次山口市市民交通計画（山口市地域公共交通網形成計画），2018. [Yamaguchi City: Second Yamaguchi City Civic Transport Plan (Yamaguchi City Regional Public Transport Network Formation Plan), 2018.]
20） 地域公共交通勉強会：地域公共交通に関する地方自治体のガイドラインまとめ，https://regional-transport.dev/archives/467, 2023. [Community Public Transportation Study Group: Compilation of Guidelines for Local Governments on Local Public Transportation, https://regional-transport.dev/archives/467, 2023.]
21） 国土交通省近畿運輸局：「コミュニティバス導入ガイド」参考資料 p.7　2004,[Kinki District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Guide for Introducing Community Buses," Reference Material p. 7 2004,]
22） 国土交通省中部運輸局：「よりよい地域公共交通ネットワークを形成するための提言書」 p. 8 2010,[Chubu Dis-trict Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Proposal for Forming a Better Region-al Public Transport Network," p. 8 2010,]
23） 国土交通省：令和 4 年版交通政策白書 p. 49 [Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: Transport Poli-cy White Paper, 2022, p. 49.]
24） 土木学会：バスサービスハンドブック，p. 7，2006. [Japan Society of Civil Engineers, Bus Service Handbook, pp. 7-8, 2010.]
25） 寺田一薫，中村彰宏：通信と運輸のユニバーサルサービス p.87，勁草書房，2013. [Terada, K. and Nakamura, A.: Universal Service in Telecommunications and Transportation, Keisoshobo, 2013, p. 87.]
26） 寺田一薫：地方公共交通維持・活性化の制度的枠組み，p.7，青木亮:地方公共交通の維持と活性化，成山堂書店，2020. [Kaoru Terada: Institutional Framework for Maintenance and Activation of Local Public Transport, p.7, Ryo Aoki: Maintenance and Activation of Local Public Transport, Seizando Shoten, 2020.]
27） 鈴木文彦：実践的な公共交通づくりと利用促進 ～関係者間の役割分担と信頼関係構築，中国運輸局:平成 28 年度交通実践セミナーin 広島，2016. [Fumihiko Suzuki: Practical public transportation planning and utilization promotion - Role sharing and trust building among related parties, Chugoku District Transport Bureau: 2016 Practical Transporta-tion Seminar in Hiroshima, 2016.]
28） 前田善弘:「コミュニティバス」の意義と課題, 比較社会文化研究, 18 号, pp.67-74,2020 [Yoshihiro Maeda: "The Signif-icance and Challenges of 'Community Buses'", Comparative Studies in Social and Cultural Studies, No. 18, pp. 67-74, 2020.]
29） 国土交通省中国運輸局：地域のニーズに応じた効率的な乗合旅客輸送サービス導入・促進マニュアル，p. 52，2007.[Chugoku District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Manual for Introduction and Promotion of Efficient Passenger Transport Services According to Local Needs," p. 52 2007]
30） 国土交通省関東運輸局自動車交通部旅客第一課：道路運送法の基礎知識について，2019. [Kanto District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Passenger Division 1, Motor Vehicle Transport Department: "Basic Knowledge of the Road Transport Law," 2019]
31） 国土交通省中部運輸局：地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン，p. 29，2008. [Chubu District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Guidelines for Better Regional Public Transport," p. 29 2008]
32） 国土交通省中部運輸局：よりよい地域公共交通ネットワークを形成するための提言書，p. 23，2010. [Chubu District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Proposal for Forming a Better Regional Public Transport Network," p. 23 2010]
33） 国土交通省中部運輸局：地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン，p. 26，2008. [Chubu District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Guidelines for Better Regional Public Transport," p. 26, 2008]
34） 鈴木文彦：実践的な公共交通づくりと利用促進 ～関係者間の役割分担と信頼関係構築，中国運輸局:平成

28 年度交通実践セミナーin 広島，2016．[Fumihiko Suzuki: Practical public transportation planning and utilization promotion - Role sharing and trust building among related parties, Chugoku District Transport Bureau: 2016 Practical Transporta-tion Seminar in Hiroshima, 2016.]
35） 加藤博和：　オンラインシンポジウム「自治体のおでかけ政策の統合を目指して～交通と福祉の垣根を越える！」加藤博和氏講演資料 p. 17,[Lecture material by Hirokazu Kato: Online Symposium "Toward Integration of Municipal Out-ing Policies: Crossing the Boundaries between Transportation and Welfare! p. 17]
36） 寺田一薫：バス産業の規制緩和,日本評論社，2002．[Kaoru Terada: Deregulation of the bus industry, Nippon-Hyoron-sha, 2002]
37） 鈴木文彦：地方バスの現状と課題,MOBILITY，109 号，1997．[Fumihiko Suzuki: "Current situation and issues of regional buses", MOBILITY, 1997]
38） 寺田一薫：バス産業の規制緩和,日本評論社，2002．[Kaoru Terada: Deregulation of the bus industry, Nippon-Hyoron-sha, 2002]
39） 湧口清隆：過疎地域の交通ニーズと新路線開始　一青森県鰺ヶ沢町の事例を中心に一,寺田一薫:地方分権とバス交通,勁草書房，2005．[Kiyotaka Yuguchi: "Transportation needs in depopulated areas and the start of new routes: A case study of Ajigasawa Town, Aomori Prefecture, Japan", Kaoru Terada: "Decentralization and bus transportation", Japan Transport Policy Research Association, 20, Keiso Shobo, 2005.]
40） 白塚山隆彦：Ｃ－ＢＵＳ運行からみた事業者・地域との連携のあり方,鈴木文彦，寺田一薫，山本雄二郎:新バスシステム,地域科学研究会，2005．[T. Shiratsukayama: How to cooperate with operators and local communities from the view-point of C-BUS operation, F. Suzuki, I. Terada, and Y. Yamamoto: New bus system, Regional Science Study Group, 2005.]
41） 加藤博和, 高須賀大索, 福本雅之：地域参画型公共交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関する実証分析－「生活バスよっかいち」を対象として－,土木学会論文集D, 65 巻 4 号 pp.568-582，2009．[Hirokazu Kato, Daisuke Takasuka, Masayuki Fukumoto: "An Empirical Analysis of the Feasibility and Sustainability of Community Participatory Public Transport Service Supply: "Seikatsu Bus Yokkaichi" as a Target," Doboku Gakkai Ronbunshuu D, 65(4) pp.568-582, 2009]
42） 中川大：地域にとっての移動手段の価値　京都・醍醐コミュニティバス,都市計画,260 号，2006．[Nakagawa, O.: "The value of transportation for the community: Kyoto-Daigo community bus," Urban Planning, 260, 2006.]
43） 交通まちづくり研究会：交通まちづくり―世界の都市と日本の都市に学ぶ，交通工学研究会，2006．[Transportation and Urban Planning Study Group: Transportation and Urban Planning, 2006]
44） 森栗茂一：報告 くるくるバスがもたらした持続可能なオールドニュータウン--住吉台くるくるバス開通のその後，交通工学, 42 巻 1 号, pp.25-35，2007．[Shigekazu Morikuri: "Kuru-kuru bus brought sustainable old new town", Trans-portation Engineering, 42(1), pp.25-35, 2007]
45） 国土交通省：公共交通の利用円滑化に関する懇談会報告書，p. 14，2005. [Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Report of the Advisory Committee on the Smooth Use of Public Transportation," 2005, p. 14.]
46） 竹内 龍介，吉田 樹，猪井 博登：自家用車を活用した輸送サービスの供給上の特性と持続可能性に関する一考察，土木学会論文集 D3，78 巻 6 号，pp. II_262-II_272，2022. [Ryusuke Takeuchi, Itsuki Yoshida, Hirotoku Inai: "A Study on the Characteristics and Sustainability of Transportation Services Utilizing Pri-vate Vehicles," Journal of the Japan Society of Civil Engineers, Series D3, Vol. 78, No. 6, pp. II_262-II_272, 2022.]
47） 湧口清隆：交通サービスの自発的供給は可能か？－理論的フレームワーク，交通学研究，第 41 号，1998.
48） 大野悠貴，加藤博和，横山光祐，大石直毅：中山間地域における住民主体型移動サービスの運転者確保に関する調査分析,土木計画学研究発表会・講演集,60 号，2019．[Yuki Ohno, Hirokazu Kato, etc.: Survey and analysis on securing drivers for resident-oriented transportation services in mountainous areas, Proceedings of the Conference on Civil Engi-neering and Planning, 60, 2019]
49） 松戸市：コミュニティバス導入の手引き～地域で「つくる」コミュニティバス～，2020. [Matsudo City: "Guide to Introducing Community Buses - Community Buses 'Created' by the Community", 2020]
50） 国土交通省中部運輸局：地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン，p. 52，2020. [Chubu District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Guidelines for Better Regional Public Transport," p. 52,2020.]
51） 山口市：山口市交通まちづくり委員会・報告書，2007. [Yamaguchi City: Report of the Yamaguchi City Traffic Planning Committee, 2007.]
52） 鈴木文彦：実践的な公共交通づくりと利用促進 ～関係者間の役割分担と信頼関係構築 ，中国運輸局:平成 28 年度交通実践セミナーin 広島，2016．[Fumihiko Suzuki: Practical public transportation planning and utilization promotion - Role sharing and trust building among related parties, Chugoku District Transport Bureau: 2016 Practical Transportation Seminar in Hiroshima, 2016.]
53） 喜多秀行：過疎地域における生活交通の確保に関する課題と展望,運輸と経済, 67 巻 3 号，2007．[H. Kita: "Issues and prospects for ensuring transportation for daily life in depopulated areas", Transportation and Economy, Vol. 67, No. 3, 2007]
54） 鈴木文彦：マイカー依存型社会における地域公共交通の活性化と再生に向けた取り組み～主体（自治体,事業者，地域等）別・モード別の仕組みと運用～，山本雄二郎・鈴木文彦：新制度 地域公共交通活性化・再生法～そのねらいと運用、先行都市にみる活用の方策と計画の手法～，地域科学研究会，2008. [Suzuki, Fumihiko: Efforts Towards Revitalization and

Regeneration of Local Public Transportation in a Car-Dependent Society - Mechanisms and Operations by Stakeholders (Local Governments, Operators, Communities) and Modes - Yamamoto, Yujiro, and Suzuki, Fumihiko: New System, Regional Public Transport Revitalization and Regeneration Act - Objectives and Operations, Utilization Strategies and Planning Methods as Seen in Leading Cities, Regional Science Research Group, 2008.]

55) 加藤博和：日本の地方部における公共交通プライシング転換の方向性～総括原価方式から協議運賃へ～，土木計画学研究・講演集，62 号，2020. [Kato, Hirokazu: Directions for Public Transportation Pricing Conversion in Japan's Rural Areas - From Comprehensive Cost-Based to Negotiated Fare - Transaction of the Civil Engineering and Planning Institute, Issue 62, 2020.]

56) 国土交通省中部運輸局：地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン，p. 40，2008. [Chubu District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Guidelines for Better Regional Public Transport", p. 40, 2008]

57) 国土交通省中部運輸局：地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン，p. 3，2008. [Chubu District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Guidelines for Better Regional Public Transport," p. 3, 2008]

58) 国土交通省中部運輸局：地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン，p. 18，2008. [Chubu District Transport Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: "Guidelines for Better Regional Public Transport," p. 18, 2008]

59) 寺田一薫：地域公共交通計画における地方分権の展開－日英における関連制度の比較検討－，経済学論纂（中央大学），57 巻 3・4 号，2017. [Terada, Kaoru: Expansion of Decentralization in Regional Public Transport Planning - Comparative Examination of Related Systems in Japan and the UK - Economic Studies Journal (Chuo University), Vol. 57, Issues 3-4, 2017.]

60) 寺田一薫：地域公共交通計画における地方分権の展開－日英における関連制度の比較検討－，経済学論纂（中央大学），57 巻 3・4 号，2017. [Terada, Kaoru: Expansion of Decentralization in Regional Public Transport Planning - Comparative Examination of Related Systems in Japan and the UK - Economic Studies Journal (Chuo University), Vol. 57, Issues 3-4, 2017.]

61) 谷本圭志，喜多秀行：地方における公共交通計画に関する一考察－活動ニーズのみに着目することへの批判的検討，土木計画学研究論文集，23 巻 3 号，pp. 599-607 ， 2006. [Tanimoto, Keishi, and Kita, Hideyuki: A Study on Public Transport Planning in Local Areas - A Critical Examination Focusing Solely on Activity Needs - Journal of Civil Engineering and Planning, Vol. 23, Issue 3, pp. 599-607, 2006.]

62) 国際交通安全学会：地域でつくる公共交通計画－日本版 LTP 策定のてびき，2010. [International Association of Traffic and Safety Sciences: Public Transport Planning Created in the Community - Guide to Japanese LTP Formulation, 2010.]

63) 喜多秀行：社会資本としての地域公共交通，運輸政策研究所設立 15 周年記念号，運輸政策研究，2010. [Kita, Hideyuki: Regional Public Transport as Social Capital - 15th Anniversary Commemorative Issue of the Transport Policy Research Institute, Transport Policy Research, 2010.]

64) 国土交通省：検討に当たっての視点，論点等，第 1 回公共交通の利用円滑化に関する懇談会　資料 2，2004. [Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: Points of View, Issues, etc. in Considera-tion - Materials for the 1st Meeting on Smoother Use of Public Transportation, 2004.]

65) 竹内伝史：地域交通計画：政策と工学，鹿島出版会，2011. [Takenouchi, Denji: Regional Transport Planning: Policy and Engineering, Kasama Shuppankai, 2011.]

66) エコエネルギーによる地域交通システム推進協会：人と環境にやさしい交通をめざして～NPO/AREEV の活動～，2019. [Eco-Energy Driven Regional Transport System Promotion Association: Aiming for Peo-ple and Environment-Friendly Transportation - Activities of the NPO/AREEV, 2019.]

67) 加藤博和，福本雅之：地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題点，土木計画学研究・講演集，32 号，2005. [Kato, Hirokazu, and Fukumoto, Masayuki: Issues in Japan's Road Transport-Related Systems from the Perspective of Operating Regional Public Transport Services - Transaction of the Civil Engineering and Planning Institute, Issue 32, 2005.]

68) 鈴木文彦：マイカー依存型社会における地域公共交通の活性化と再生に向けた取り組み～主体（自治体，事業者，地域等）別・モード別の仕組みと運用～，山本雄二郎，鈴木文彦：新制度 地域公共交通活性化・再生法～そのねらいと運用，先行都市にみる活用の方策と計画の手法，地域科学研究会，2008. [Suzuki, Fumihiko: Efforts Towards Revitalization and Regeneration of Local Public Transportation in a Car-Dependent Society - Mechanisms and Operations by Stakeholders (Local Governments, Operators, Communities) and Modes - Yamamoto, Yujiro, and Suzuki, Fumihiko: New System, Regional Public Transport Revitalization and Regeneration Act - Objectives and Operations, Utilization Strategies and Planning Methods as Seen in Leading Cities, Regional Science Research Group, 2008.]

69) 喜多秀行：社会資本としての地域公共交通，運輸政策研究所設立 15 周年記念号，運輸政策研究，2010. [Kita, Hideyuki: Regional Public Transport as Social Capital - 15th Anniversary Commemorative Issue of the Transport Policy Research Institute, Transport Policy Research, 2010.]

70) 鈴木文彦：マイカー依存型社会における地域公共交通の活性化と再生に向けた取り組み～主体（自治体，事業者，地域等）別・モード別の仕組みと運用～，山本雄二郎，鈴木文彦：新制度 地域公共交通活性化・再生法～そのねらいと運用，先行都市にみる活

用の方策と計画の手法，地域科学研究会，2008. [Suzuki, Fumihiko: Efforts Towards Revitalization and Regeneration of Local Public Transportation in a Car-Dependent Society - Mechanisms and Operations by Stakeholders (Local Governments, Operators, Communities) and Modes - Yamamoto, Yujiro, and Suzuki, Fumihiko: New System, Regional Public Transport Revitalization and Regeneration Act - Objectives and Operations, Utilization Strategies and Planning Methods as Seen in Leading Cities, Regional Science Research Group, 2008.]

71) 加藤博和：地域公共交通再構築元年スタートアップセミナー趣旨説明，2023. [Kato, Hirokazu: Explanation of the Purpose of the Start-Up Seminar for the First Year of Regional Public Transport Reconstruction, 2023.]

(Received ???)
(Accepted ???)

THE EVOLUTION OF MUNICIPALITIES' ATTITUDES TOWARD MAINTAINING RURAL PUBLIC TRANSIT AFTER DEREGULATION ——THE CONCEPTUAL BLURRING OF MINIMUM GUARANTEE AND CONVENIENCE IMPROVEMENT AND THE DILUTION OF POLICY OBJECTIVES——

HE Le

After deregulation, the role of ensuring rural public transportation was assumed by local governments. If public transportation is positioned as a means of guaranteeing the right to survival by local governments, they should identify and maintain the minimum level of public transportation necessary for daily life. In reality, however, many municipalities have adopted the idea of maintaining public transportation that has a certain level of use, based on the income/expenditure ratio or the number of users, or the idea of making the efforts of local residents the condition for public subsidies. Through an analysis of the policy documents of local governments and the literature of experts who have influenced them, this study points out that there is a problem that these discussions have not conceptually distinguished between public transportation for minimum guarantee and public transportation for additional convenience improvement, partly due to the limitations of the COMMUNITY BUS boom period. This may have diluted the policy objective of municipalities to identify and guarantee minimum public transportation.