地域公共交通政策における
既存バス事業者の発言権とその問題

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

2002 年の道路運送法改正により、路線バス事業者には内部補助による赤字路線の維持義務は課されなくなった。実態としては様々な理由から事業者の赤字路線は多く残存することとなったものの、改正後には基礎自治体を中心とする公的部門が不採算だが地域に必要な公共交通を提供することになった。

本報告では法令の精読により、現行の法制度において自治体が地域公共交通政策を実施する際に、各種会議において既存バス事業者に発言権が与えられており、「協議が調わない場合」には自治体が取り得る政策的選択肢が減少すること、及びそうした法制度の問題点を、不採算だが地域に必要な公共交通を確保するという観点から整理する。加えてこうした問題が机上の物ではなく地域によって現実化していることを、公開資料を基に示す。こうした点を踏まえ、不採算だが地域に必要な公共交通を確保する際の、自治体と既存バス事業者のあるべき制度的関係性について提案する。

Key Words: *地域公共交通，バス，自治体，協議会，道路運送法*

1. はじめに

地域に必要ではあるが不採算な公共交通をどのように確保していくかという課題は、現代日本における重要な課題の 1 つである。

全国の様々な市町村が、交通事業者への補助金の交付、委託運行を含む自治体運営バス（小型車両を含む）の運行、デマンド交通の運行など様々な手法を用いて地域公共交通政策を実施し、こうした課題に対応しようとしている。

一方で、自治体が運営主体となる公共交通サービスと、事業者が主体となる公共交通サービスの供給地域は切り分けられるとは限らず、両者が混在する地域が存在する。

こうした地域において、自治体が主体となる公共交通サービスを導入する際の制度的制約を明らかにするとともに、地域に必要ではあるが不採算な公共交通を確保する観点から自治体と交通事業者のあるべき関係性について検討する。なお、本研究の対象は自動車を用いた公共交通に限定する。

2. 2002 年道路運送法改正と不採算交通確保義務

本章では、地域に必要ではあるが不採算な公共交通を確保する義務がどの主体にあるのかを整理する。

2002 年の道路運送法改正以前においては、需給調整規制の一環として路線退出が規制されていた。一度開設した路線に関しては、路線バス事業者が他路線・他事業の収益で赤字路線を維持する内部補助を行うことが求められていた。また、1970 年代以降、内部補助を行う経営体力の無い事業者が続出し、赤字補填補助金による維持も図られた。ただし、地域に必要だが不採算な路線を事業者が開設する義務はなく、撤退に関しても補助対象外になった場合には認められる場合が多いなど、事業者に課された責任は限定的であった。事業者が退出した路線に関しては市町村が主体となり代替バスが運行されることが多く、事業者と公的部門で責任を分け合う形であった。

2002 年に道路運送法が改正され、需給調整規制が撤廃されると、それ以降は路線バス事業者に内部補助による赤字路線の維持義務は課されていない。法改正の基となる答申においては、2002 年以降の生活交通においては「地方公共団体は地域の生活の足の確保や地域のまちづくりの観点から、国はナショナルミニマムの観点からそれぞれ責任を有する」とされ公的部門内で分担・協調して施策を行うこととされた。また、地方分権の潮流に沿い自治体が主体的に関与すべきともされた。地域に必要ではあるが採算事業としては成立し得ない公共交通の確保は主として自治体の責務へと変化した。

もっとも、こうした制度上の変化は有ったものの、寺田 [1]が指摘するように、2002 年の道路運送法改正直後に赤字路線の廃止が急増することはなく、従来型の赤字補填的補助金を受給しつつ事業者路線として存続する路線も多く残ることとなった。

3. 2006 年道路運送法改正と自治体運営バス規制

公営事業体ではない自治体運営バスをどのように位置づけるかというのは 1 つの法制度上の問題である。2006 年の道路運送法の改正以前においては、道路運送法第 21 条の規定を拡大解釈し、通常の路線バス（一般乗合）によることが困難な場合として、大臣許可を得たうえで貸切バスによる代替バス運行を行うことが一般的であった。しかし、21 条を制定当初の想定とは異なる用い方をしているという指摘があり、2006 年の道路運送法改正以降は、第 4 条（通常のバス）か第 78 条（自家用有償運送）のいずれかの下に置くこととした上で、第 4 条に基づくバスに運賃規制の緩和制度を設け対応することとなった。本章では、2006 年以降現在に至るまでの道路運送法の規定を基に、自治体が運営するバスにどのような規制がかけられているかを分析する。ただしここでの分析対象は、参入規制および運賃規制であり、安全規制に関しては検討の対象外とする。

市町村運営バスは道路運送法の適用状況に応じて①第 4 条を適用した上で第 9 条第 2 項に基づき営利事業並みの運賃を収受する通常の路線バス同様の形態、②第 4 条を適用した上で第 9 条第 4 項に基づいて協議した運賃を収受するバス、③道路運送法第 78 条に基づき自家用有償運送として運行するバス、④料金を収受しないために道路運送法の適用を受けないバスの 4 種類に区分できる。以下、それぞれの参入規制・運賃規制を整理する。

①の形態の参入規制としては、第 4 条の規定に基づき大臣許可を受ける必要がある。ここでの許可基準は、第 6 条に明記されている通り、安全規制を含め事業を遂行する能力があるかである。2002 年の改正以降、需給バランスは許可基準に含まれない。①の形態のバスは第 9 条第 1 項ないし第 3 項の規定に基づき、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えた範囲内で上限運賃を定め大臣認可を受けたうえで、その範囲内で実際の運賃を届けることとなっている。さらに第 9 条第 6 項の規定に基づき、この運賃が、旅客の利益を阻害するおそれがある場合、特定旅客に対し不当な差別的取扱いをするものである場合、他の事業者との不当競争を引き起こすおそれがある場合には、大臣が変更を命ずることができる。これは営利企業が運行する路線バスと同じ規定を適用したものである。

②のバスの参入規制は①と同様である。運賃規制については第 9 条第 4 項の規定に基づき、関係者間で「協議が調」うことを前提として、大臣への届け出で済むとされている。

③の形態のバスの参入にあたっては、第 78 条の規定に基づき大臣登録を行うこととなっているが、第 79 条の 4 において各号のいずれかに該当する際には大臣は登録を拒否しなければならないとされている。各号においては安全規制を含め事業を遂行する能力に関わる項目が並ぶが、第 5 号において「一般旅客自動車運送事業者によることが困難であり、かつ、地域における必要な旅客輸送を確保するため必要であることについて」関係者間での協議が調っていない場合が規定されている。運賃に関しては、第 79 条の 8 の規定により実費の範囲内かつ省令で定める基準に従って定めたものであることと規定されている。省令で定める基準とは施行規則第 51 条の 15 のことであり、実費であることの他、旅客への明確性、及び、協議が調っていること、が求められている。

④の形態のバスは道路運送法の適用外であり、参入規制はない。

市町村が運営するバスでは、営利企業が営むバスよりは低廉ではあるが運賃を収受する形態が一般的であり、上記 4 分類においては②および③の運賃規制に従ったものとなる。

ここで問題となるのは、②③の形態において「協議」が調うとはいかなる意味であるか、である。

②に関しては、施行規則第 9 条の 2 において地域交通会議、活性化再生法に基づく協議会のいずれかで協議が調っているときとされている。

③に関しては、施行規則第 51 条の 7 において地域交通会議、活性化再生法に基づく協議会、運営協議会のいずれかで協議が調っているか、地域公共交通計画に定めれれているときとされている。

地域公共交通会議は施行規則第 9 条の 3、運営協議会は第 51 条の 8 で構成員が定められており、いずれも一般旅客自動車運送事業者が含まれている。活性化再生法に基づく法定協議会についても施行規則第 4 条第 2 項により地域公共交通会議と同様の構成員を含む場合に限ることが規定されているほか、活性化再生法第 6 条第 2 項により、関係する公共交通事業者等を含むことは規定されている。地域公共交通計画は活性化再生法に基づく協議会あるいは公共交通事業者を含む関係者での協議を経る必要があることから（活性化再生法第 5 条第 10 項）、いずれの選択肢を取った場合でも、事業者が参加する協議の場を経る必要があり、地域公共交通政策には既存事業者の発言権が付与されている。

なお、各会議の議決方法については、道路運送法、活性化再生法のいずれにも規定がなく、各会議体か定めることとなっている。

しかし一般に、強く反対する主体がある場合に「協議が調っている」とは言いづらく、既存事業者の同意が得られない場合に、②③の形態の自治体運営バスを走らせることはできないことが懸念される。

4. 事業者の発言により協議が調わなかった事例

本章では前章で挙げた懸念が実際に現実化したケースについて紹介する。各種会議の議事録を公開する自治体はあるものの、一般的には事前に根回しが済んだ段階で会議が開かれるため、協議が調わなかった事例を探すことは難しい。その中で公開資料から会議を開催したにも拘わらず協議が調わなかったことが確認できる S 県 K 市の令和 2 年度第 2 回地域公共交通会議を事例とする。

ここでは、議題の 1 つとして、市が運行する乗合タクシーの停留所追加設置について議論された。この路線は、一部区間が民間事業者の赤字路線と重複しており、この区間への停留所設置が提案された。この提案に対し路線バス事業者は片側方向への乗車のみであれば認めるが、両方向の乗車に関しては、当該自社路線の維持・事業者の収支の観点から慎重に協議を進めて欲しいとの意見が出された。また、この意見を受けて、S 運輸支局の委員は、議論が尽くされておらず、採決を取る場合には反対する旨を明言し、S 県の委員は事業者との調整が取れていないため同様の立場を取る旨明言した。こうした結果、継続協議となった。

この事例は、停留所配置を議題とするものではあるが、既存事業者の同意が得られない場合に、②③の形態の自治体運営バスを走らせることはできないのではないかという懸念の現実化を示唆するものである。

5. あるべき関係性に関する一考察

本章では、自治体運営バスを運行する際の既存事業者とのあるべき関係性について考察する。

既存事業者の同意なしでは自治体運営バスが運行することが困難な場合には、地域住民の健康で文化的な最低限度の生活に必要な移動手段・移動機会が確保できないことが懸念される。一方で、既存事業者も地域の移動を支えており、自治体の施策により既存事業者が撤退し地域の移動環境が悪化することは望ましい帰結ではない。自治体・既存事業者間のあるべき関係性について再考する必要がある。

本稿の議論で参照するのが道路運送法第 79 条の 4 第 1 項第 5 号の規定である。ここでは自家用有償旅客運送の登録を拒否する場合の 1 つとして、「申請に係る自家用有償旅客運送に関し、国土交通省令で定めるところにより、地方公共団体、一般旅客自動車運送事業者又はその組織する団体、住民その他の国土交通省令で定める関係者間において、一般旅客自動車運送事業者によることが困難であり、かつ、地域における必要な旅客輸送を確保するため必要であることについて協議が調つていないとき」が挙げられている。この規定においては、単に協議が調っているかどうかを問うのではなく、「自家用有償以外の通常の手法では実現が困難であるか」「地域に必要な旅客輸送であるか」という 2 点に、登録の拒否の根拠となる協議対象を絞っている点である。

そもそも市町村が自治体運営バスを運営する必要が生じて言うのは、不採算だが、地域社会にとって必要な交通サービスというものが存在するためであり、採算性と必要性の 2 点をテストすればよいと考えられる。以下、必要性のテストの在り方については本発表の射程外とし、採算性テストの在り方について論じる。

採算事業として成り立つかどうかのテストに関しては、必要と判断された交通サービスを明示し、そのサービスに参入する事業者が存在するかを観察することで独立採算事業としての可能性が判断できる。

採算事業では厳しい場合は、自治体運営バスとして委託費あるいは補助金の入札等の事業者間競争が発生する手法により、運営することとなる。

こうした競争原理が機能する調達手法を原則とするべきである。一方で、新規交通サービスの導入等により、既存事業者の事業の継続に支障が生じ、移動環境を悪化させる懸念がある場合には、議会での承認等の手続的正当性を確保した上で、協議により受託事業者を調整する等、移動環境を悪化させない手法が例外的に取れるようすることも考えられる。ただし、ここで配慮すべき事項は、自主運営事業の縮小や受託可能事業者の選択肢の致命的な減少であり、単に補助金路線や委託路線を運行しているだけでは配慮すべき正当性は無いと考えられる。

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) 寺田一薫：規制緩和後のバス市場の変化，『地方分権とバス交通―規制緩和後のバス市場』，pp7～50，2005.