

第2章

自治体を取り巻く政策課題と 制度環境

第2章

自治体を取り巻く政策課題と制度環境

本章のまとめ

- 自治体は交通政策を検討するにあたって、公共交通の外側で起こっている社会課題に目を向ける必要がある。具体的には、住民のアクセシビリティや買物弱者、交通渋滞、環境問題、交通事故等が挙げられる。
- 公共交通の市場は自由化されており、不採算な公共交通を維持する責任は自治体に課せられている。
- 国は、自治体が不採算な公共交通を維持する役割を果たせるように、特別交付税と国庫補助金の仕組みを用意しているが、多摩・島しょ地域の大半の路線が制度の基準を満たさない、あるいは適用できる自治体が限定されているため、ほとんどの自治体がこれらの制度を活用できないという問題がある。

自治体の職員であるあなたが、もし「あなたの自治体はなぜ公共交通政策に取り組んでいるのか」と尋ねられたら、多くの場合「現状の公共交通が課題を抱えているから」と答えるだろう。しかし本来、公共交通は住民や来訪者の移動を支えるための「手段」にすぎない。公共交通政策によって解決されるべき課題は、公共交通そのものではなく、公共交通という「手段」を使うことで達成される目的側にあるはずである。本章前半では、公共交通政策によって解決される、公共交通の外側にある社会課題とはどのようなものなのかに着目し、整理している。

また、最近では、不採算だが住民の生活に欠かせない公共交通が、既存事業者の手を離れ、コミュニティバスのような公的サービスとして確保維持されるケースも多い。自治体が運営する公共交通は、特に民間事業者が運営するサービスとは考え方が異なる部分も多い。加えて、公的サービスへの移行に伴う手続きや国・東京都の財政措置、あるいは政策の後ろ盾となる計画制度も非常に複雑である。本章後半では、こうした公共交通を取り巻く制度環境について体系的に整理している。実務経験の浅い方もそうでない方も、頭の整理としてご一読いただきたい。

2-1. 「持続可能な地域公共交通」を考える

2015（平成27）年9月に開催された国連持続可能な開発サミットで「SDGs（持続可能な開発目標）」が採択されて以降、わが国においてもあらゆる政策分野で「持続可能」という目標を目指した取組が進められている。このことは、本調査研究で取り上げる公共交通の分野においても例外ではない。では、「持続可能な地域公共交通」とはどのようなものだろうか。

ある公共交通サービスを例に考えてみよう。このサービスは、運行経費が運賃収入を上回る不採算な路線だが、地域住民にとっては欠かすことのできない移動の足となっている。ここで、運

行経費を下げることを目的に運行本数を減らしたとする。仮に利用者数が減らなければ、運行経費に対する運賃収入を示す収支率は改善するため、運行を続けられる可能性が上昇し、一見「持続可能な地域公共交通」を実現しているように見える。

ところが、運行本数が減ることで、利用者は以前よりも不便な生活を強いられることとなり、また、住民のアクセシビリティ（場所や活動機会などへの到達のしやすさ）や生活の質も低下する。それだけでなく、公共交通の利用をあきらめ、マイカー利用に転換する住民が生じる可能性すらあり得る。そうなると、これは果たして社会・経済・環境といった本来の「持続可能性」が保たれているといえるのだろうか。

こうした現象が生じる要因は2つ存在する。

1つは、「持続可能」にする対象を公共交通に限定してしまい、本来フォーカスすべき社会・経済・環境の持続可能性を考慮できていないことである。欧州の交通政策を見ると、持続可能性を保つためには地域住民のアクセシビリティや暮らしの質を向上させることが必要であり、交通サービスやインフラの整備・改善はそのための手段にすぎない、という考え方が主流になっている。2013（平成25）年にEUで策定された「SUMP（持続可能な都市モビリティ計画）ガイドライン」はその代表例であり、「移動手段に占める自動車の分担率を下げ、公共交通や徒歩・自転車の分担率を上げる」といった、住民の生活全般に対するアウトカム目標を政策目的に設定している¹。

このように、政策目的を考えるにあたっては、公共交通だけでなく社会全体を持続可能にすることを重視すべきであり、公共交通を含む交通サービスはあくまでそのための手段にすぎない、という考えに基づくことが重要である。

もう1つの要因は、「持続可能性」が収支によって判断されていることである。本来、「公共交通の持続可能性」は、その公共交通の運行主体によって判断基準が異なる。例えば、民間事業者をはじめとした独立採算でサービスを供給する事業者においては、事業収支が良いことが持続可能であることを意味する。一方、地方自治体にとっての公共交通とは、あくまで持続可能な社会を形成するための手段の1つである。そこでは事業収支ではなく、そのサービスが「支えるに値するか」、すなわち、上位の政策目的を効率的に達成できているかどうか注目すべきである。このことから考えると、収支が悪いサービスの中にも、ほかの方法に比べて効率的に政策目的を達成している、支えるに値するサービスもあれば、多くのコストを要しながら政策目的を達成できていない、支えるに値しないサービスもあることとなる。

¹ 柴山多佳児 2024（令和6）年「持続可能性の向上に向けた欧州の統合的交通政策と施策」（交通工学第59巻第2号）

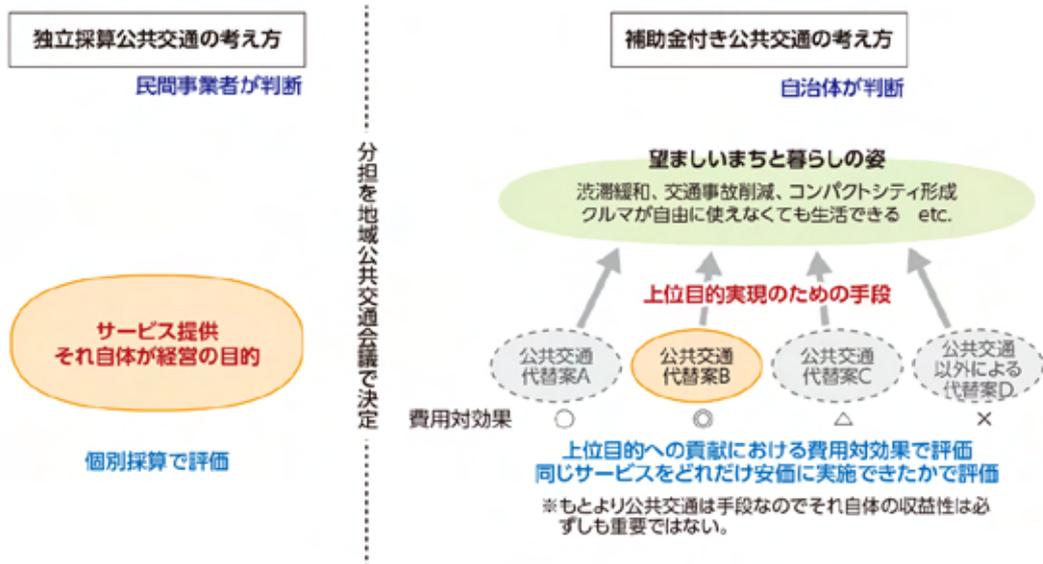


図 2-1 独立採算サービスと公的サービスの評価すべき視点の違い

出典：一般財団法人計量計画研究所作成

2-2. 自治体に課せられた公共交通政策の課題

前節では、ほかの政策分野と同様に公共交通政策においても、公共交通だけにフォーカスするのではなく、より上位の社会課題や政策目標に目を向け、公共交通を課題解決の手段の1つとして捉えることの重要性を述べた。

大都市郊外にある多摩地域では、主に民間事業者によって鉄道や乗合バス等の公共交通が密に供給されてきた。このことから、これまでの自治体の公共交通政策は、民間バス路線から離れた地域やバス停へのアクセスが難しい人を対象とした政策が中心であった。

しかし、コロナ禍を経た人々の外出行動の変化や、運転士をはじめとした人員不足等の影響で、近年では多摩地域においても、公共交通サービス、特に乗合バスの減便や廃止が相次いでいる。こうした状況に対し、各自治体には区域全体、さらには隣接自治体も含めた生活圏全体としての公共交通政策が求められている。

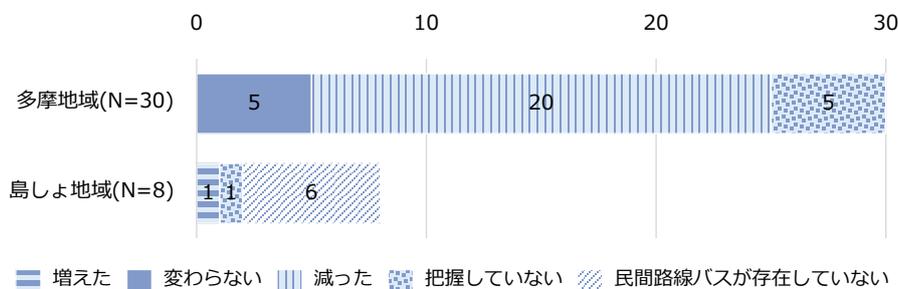


図 2-2 多摩・島しょ地域における民間路線バスの減便状況

出典：本調査研究内自治体アンケート

では、公共交通政策によって解決することができる社会課題とはどのようなものだろうか。

(1) 都市及び地域における交通をめぐる課題

1) 住民の将来に対する不安

公共交通サービスが減便、あるいは廃止されると、マイカーを利用できない人のアクセシビリティは大きく低下し、自分の意志で移動することへのハードルが高くなる。こうした現状は、将来にわたって今の地域に住み続けたいと考える住民に対して、マイカーがないと生活できないのではないかという不安を生じさせている。

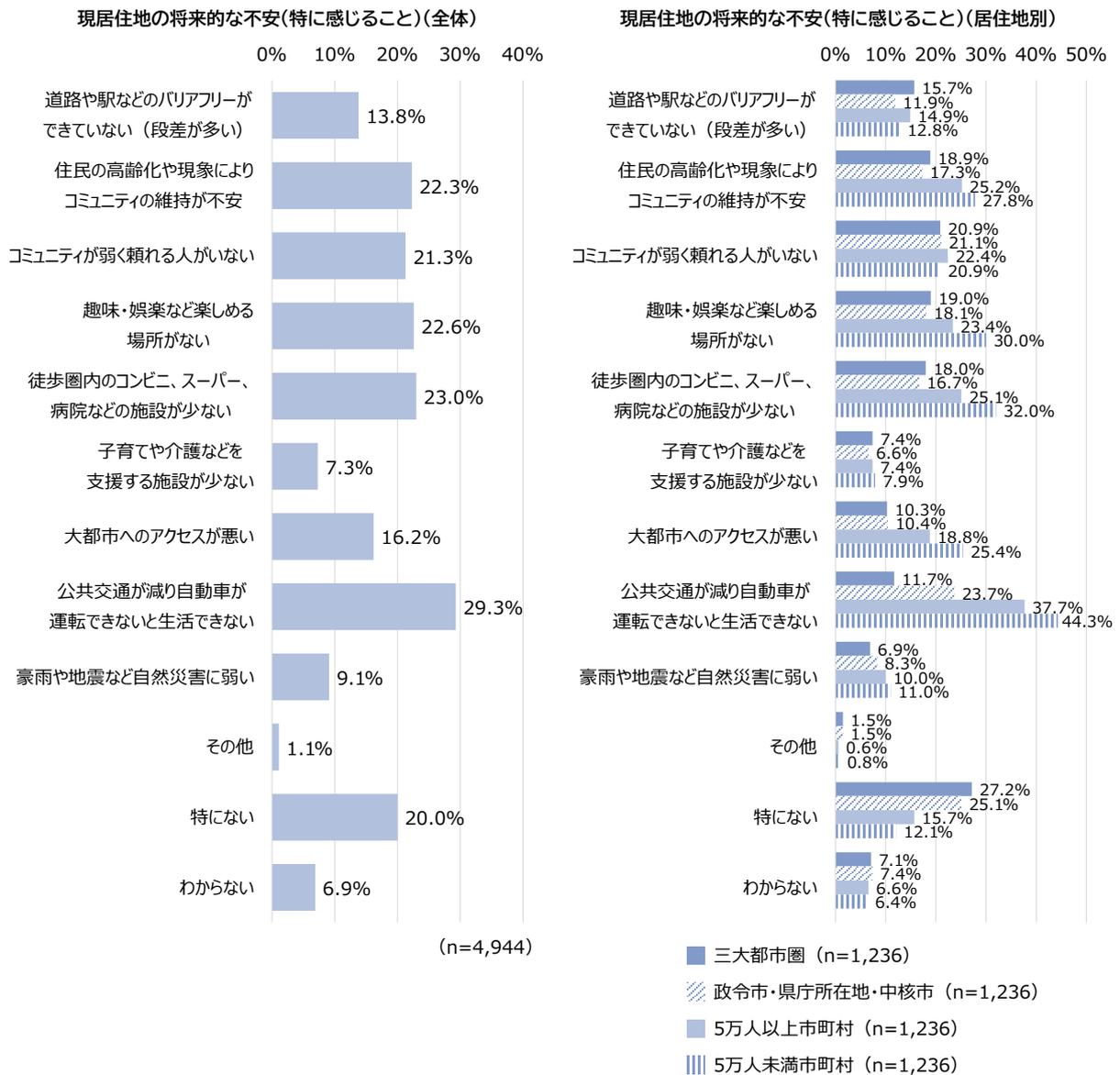


図 2-3 将来の移動手段確保に対する不安の高まり(全体・居住地別)

出典：国土交通省 2018 (平成 30) 年「第 1 回地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 配付資料 5」をもとに一般財団法人計量計画研究所作成

反対に、公共交通サービスが将来にわたって維持されれば、将来マイカーを運転できなくなっても公共交通で移動することができる。これにより、住民のアクセシビリティや生活の質はある程度保たれるため、住民の将来不安を取り除くことが可能であるといえる。

2) 買物弱者

公共交通サービスが利用される主要な移動目的の1つに買物がある。公共交通サービスが衰退すると、スーパーマーケットなどの買物施設へのアクセシビリティが低下し、自由に買物へ行くことのできない買物弱者が発生する。大都市においては、対策に追われる自治体の割合はまだ少ないものの、急傾斜地にある住宅地や、急速に高齢化が進むニュータウンでは、今後この問題への対策が必要となる可能性が考えられる。

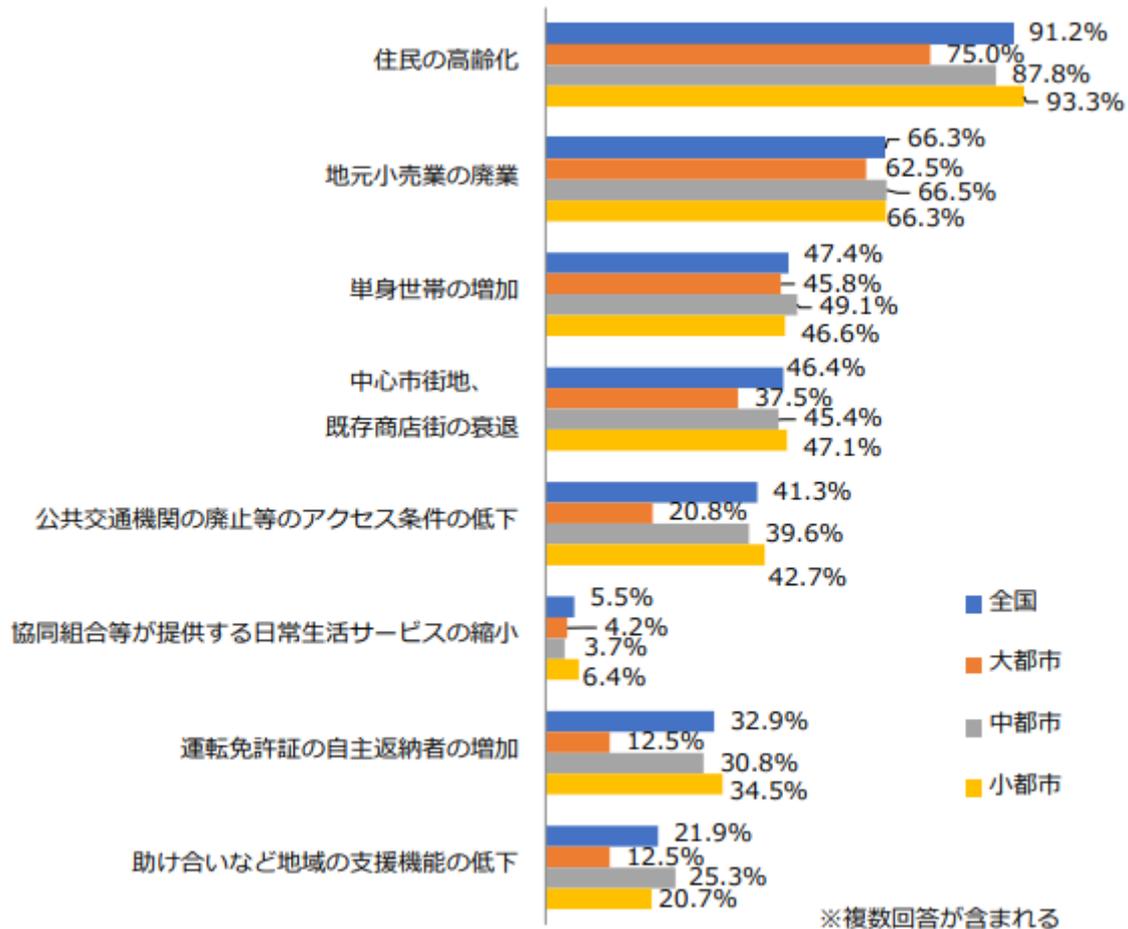


図 2-4 買物弱者対策を必要とする背景として挙げられた割合

出典：農林水産省 2023（令和5）年度「食品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査結果²

なお、買物弱者発生への対策としては、公共交通サービスのような移動の足を確保する政策だけでなく、移動販売車を運行するといった施策も考え得る。このように、公共交通以外の政策を用いることで同じ社会課題を解決できる可能性もある。そのため、さまざまな分野の施策を横並びで比較した上で、最も効率的に課題を解決できる施策を実施することが求められる。

² 農林水産省 2023（令和5）年度「食品アクセス問題」に関する全国市町村アンケート調査結果² (<https://www.maff.go.jp/j/press/shokuhin/ryutu/240327.html>) (2025年1月15日確認)

3) 交通渋滞

人口の多い都市部では、多くの住民がマイカーを利用することによって渋滞が発生する。都市における代表交通手段³の分担率を見ると、ほかの都市部より公共交通が発達した多摩部でのマイカーの割合は、全国と比較して低い傾向にある。

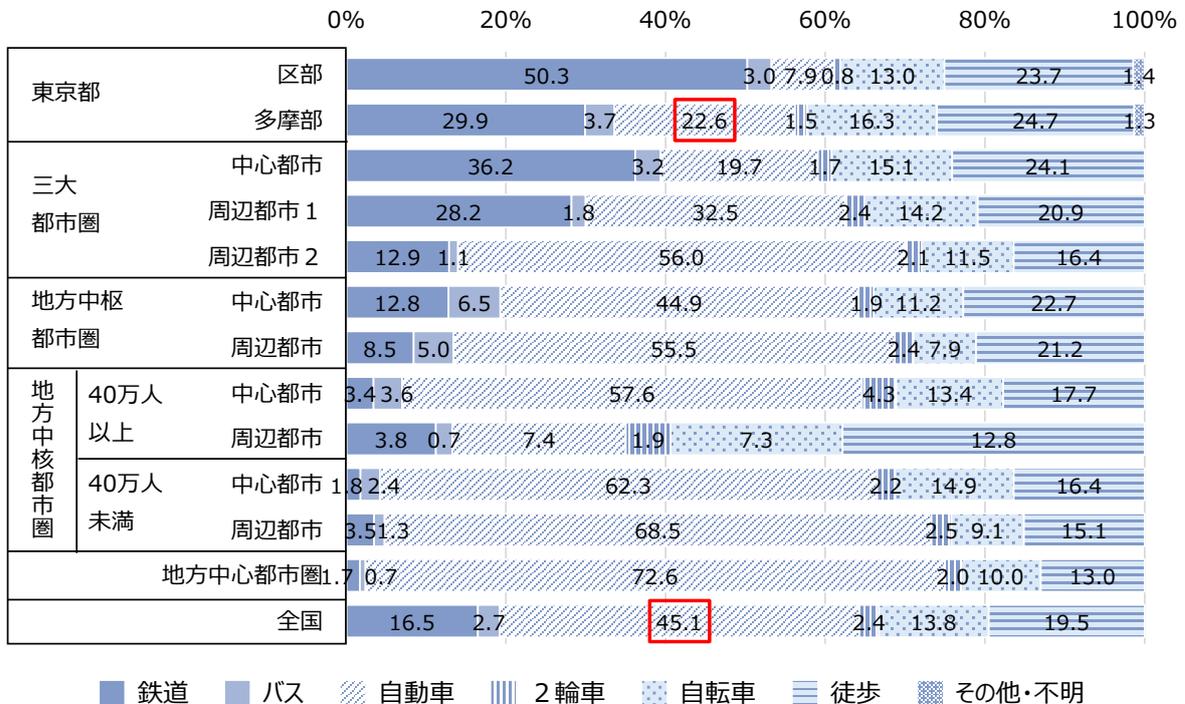


図 2-5 都市における代表交通手段の分担率

出典：東京都都市整備局「地域公共交通の現状と課題」をもとに一般財団法人計量計画研究所作成

一方で、直轄国道における平均旅行速度⁴の推移を見てみると、東京都内の道路の旅行速度は全国と比べて低くなっており、マイカーの分担率が比較的低い東京都においても、交通渋滞が深刻な課題であることが分かる。

³ パーソントリップ調査における、出発地から到着地までの移動に使われた交通手段のうち最も主要なものを指す。パーソントリップ調査については「第3章第1節 交通弱者のモビリティ制約の現状と課題」でも詳しく解説している。

⁴ 道路の一定区間における、信号待ちや渋滞による停止も含めた平均の移動速度を指す。

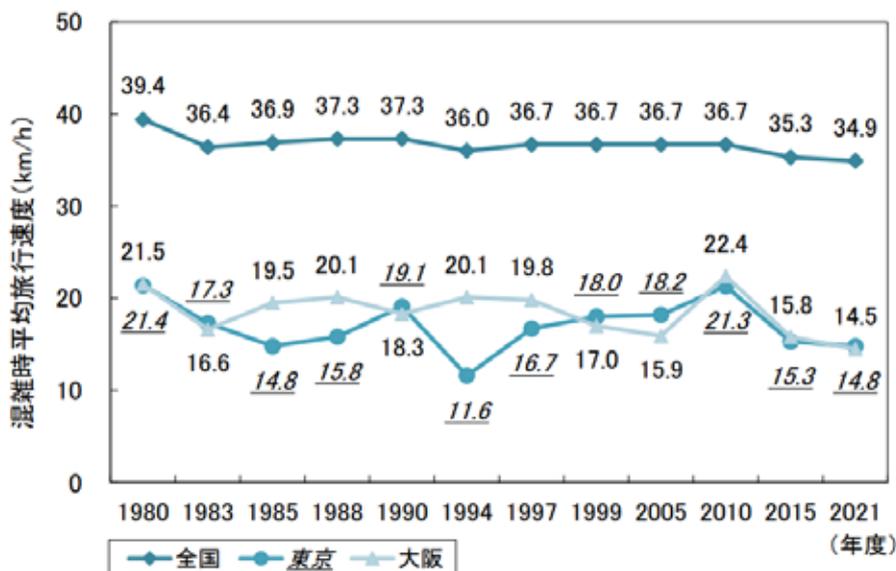


図 2-6 東京と全国の直轄国道における平均旅行速度の推移

出典：矢部努 2023 年「道路ネットワークの現状」（交通政策研究 2023）

その点、鉄道やバスは1台の車両で多くの乗客を輸送できるため、マイカーからの転換を促すことにより交通渋滞を緩和できると考えられる。都内の直轄国道における時間帯別の交通量と旅行速度を比較すると、ピーク時（日中7～18時台）から交通量が1割減少した時間帯（6時台・19時台）では、平均旅行速度がピーク時から約5 km/h 上昇していることが分かる。すなわち、自動車交通量の1割を公共交通に転換させることで、渋滞を一定程度緩和できるといえる。

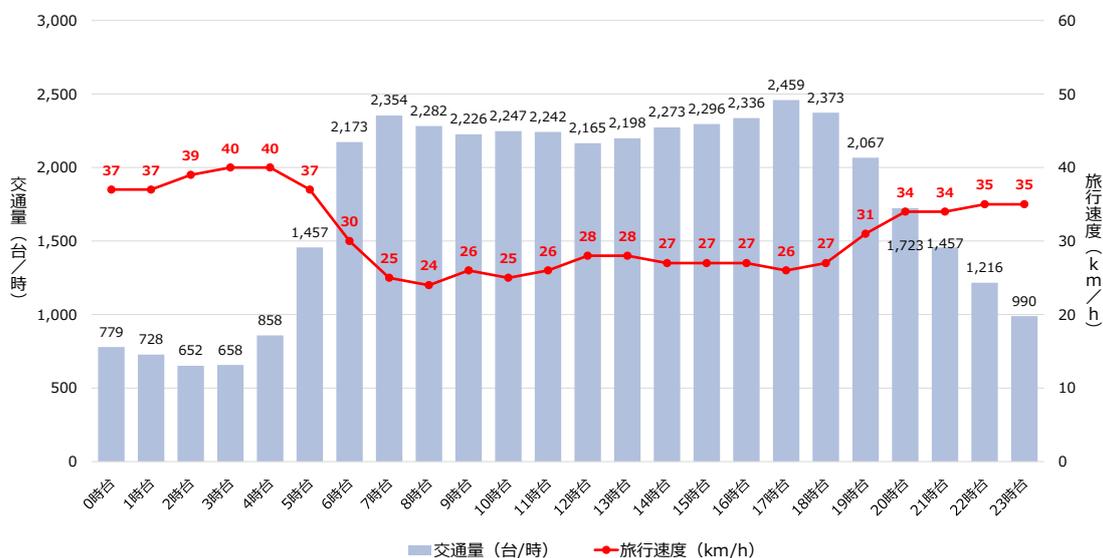


図 2-7 都内の直轄国道における時間帯別の交通量と平均旅行速度(2019(令和元)年平日)

出典：国土交通省東京国道事務所 2020 (令和2) 年「令和2年度東京都移動性向上委員会資料」をもとに一般財団法人計量計画研究所作成

4) 環境問題

マイカーが排出するCO₂（二酸化炭素）や大気汚染物質に起因する環境問題も、マイカーが多い都市交通における課題の1つである。運輸部門におけるCO₂排出量を見ると、マイカー（自動車）の割合が8割近くを占めており、国の統計からも、その大半はマイカーによるものといえる⁵。

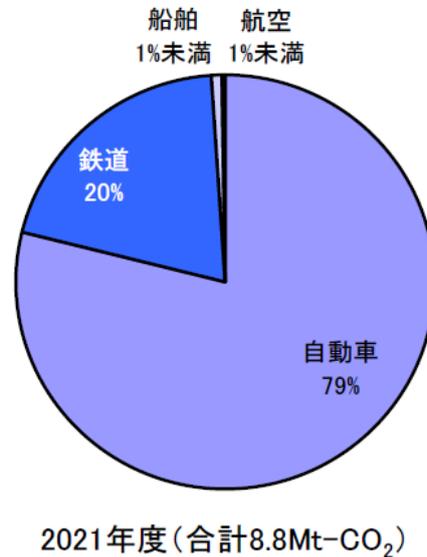


図 2-8 運輸部門における CO₂ 排出量

出典：東京都「交通機関の種類とCO₂排出量」⁶

東京都も、温室効果ガスの排出量を2030（令和12）年までに半減させ、2050（令和32）年には実質ゼロ化するという目標を掲げている。2022（令和4）年に策定された「2030年カーボンハーフに向けた取組の加速」では、運輸部門のCO₂排出量を、2019年と比較して65%削減することを目標としている。マイカーから公共交通への転換を促進することで、温室効果ガス排出量の更なる削減につなげることができるといえる。

⁵ 国土交通省ウェブサイト「運輸部門におけるCO₂排出量」
(https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/environment/sosei_environment_tk_000007.html) (2025年1月15日確認)

⁶ 東京都環境局ウェブサイト「交通機関の種類とCO₂排出量」
(<https://www.kankyo.metro.tokyo.lg.jp/vehicle/management/tokyo/transportation>) (2025年1月15日確認)

(単位：千t-CO₂eq)

| | 2000年 (基準) | | 2019年 (現況) | | 2030年 (目安) | | | 東京都 環境基本計画 (現行) (2000年比) |
|---------------------------|---------------|-------|---------------|-------------|-------------------|--------|---------|-----------------------------------|
| | 排出量 | 排出量 | 2000年比 | 排出量 (目安) | 部門別目標 (2000年比) | 2019年比 | | |
| 産業・業務部門 | 2,727 | 2,763 | 1.3% | 1,381 | 50%削減 | ▲50.0% | 20%削減 | |
| 産業部門 | 679 | 381 | ▲43.9% | 222 | | ▲41.8% | | |
| 業務部門 | 2,048 | 2,382 | 16.3% | 1,159 | 45%削減 | ▲51.3% | (20%削減) | |
| 家庭部門 | 1,283 | 1,612 | 25.6% | 728 | 45%削減 | ▲54.8% | 20%削減 | |
| 運輸部門 | 1,765 | 940 | ▲46.7% | 612 | 65%削減 | ▲34.9% | 60%削減 | |
| 工業系エネルギーCO ₂ 計 | 5,775 | 5,315 | ▲8.0% | 2,721 | | ▲48.8% | | |

(参考)

| | | | | | | | |
|------------------|-------|-------|--------|-------|--------------------|--------|--|
| 廃棄物部門計 | 120 | 190 | 58.3% | 137 | 2017年度 40%削減 ※1 | ▲27.9% | |
| その他ガス (LPG等)計 | 325 | 706 | 117.2% | 252 | 2014年度 65%削減 ※2 | ▲64.3% | |
| 温室効果ガス排出量 合計 | 6,220 | 6,211 | ▲0.1% | 3,110 | | ▲49.9% | |

※1 家庭と大規模オフィスビルからの廃プラスチック焼却量の削減目標
 ※2 代替フロン (HFCs) の削減目標

図 2-9 東京都における部門別の CO₂ 削減目標

出典：東京都 2022 年「2030 年カーボンハーフに向けた取組の加速 -Fast forward to “Carbon Half” -」⁷

5) 交通事故

東京都では交通事故も多く発生している。2023 年に東京都内で発生した交通事故は 31,385 件であり、全国で最も多い。また、近年は高齢運転者による事故も問題となっており、高齢運転者が第 1 当事者の事故件数は 2020 年以降増加に転じている。

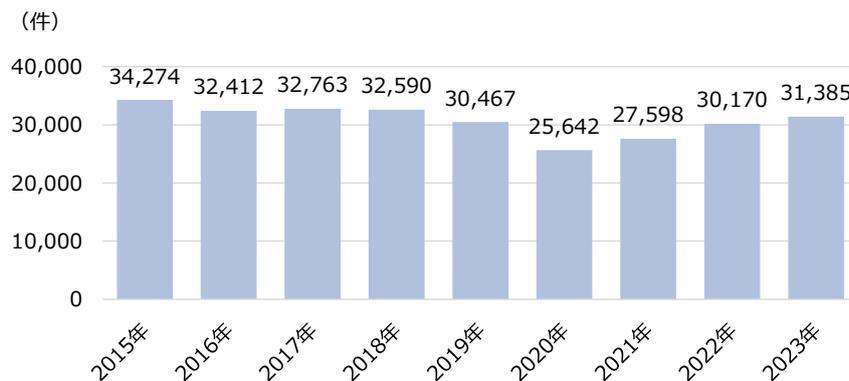


図 2-10 東京都における交通事故件数

出典：警視庁ウェブサイト⁸をもとに一般財団法人計量計画研究所作成

⁷ 東京都環境局ウェブサイト「2030 年カーボンハーフに向けた取組の加速 -Fast forward to “Carbon Half” -」
 (https://www.kankyo.metro.tokyo.lg.jp/policy_others/zeroemission_tokyo/zeroemission2021) (2025 年 1 月 15 日確認)

⁸ 警視庁ウェブサイト「各種交通事故発生状況 (令和 6 年中)」(https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/abou_tpd/jokyo_tokei/tokei_jokyo/vta.html) (2025 年 1 月 15 日確認)

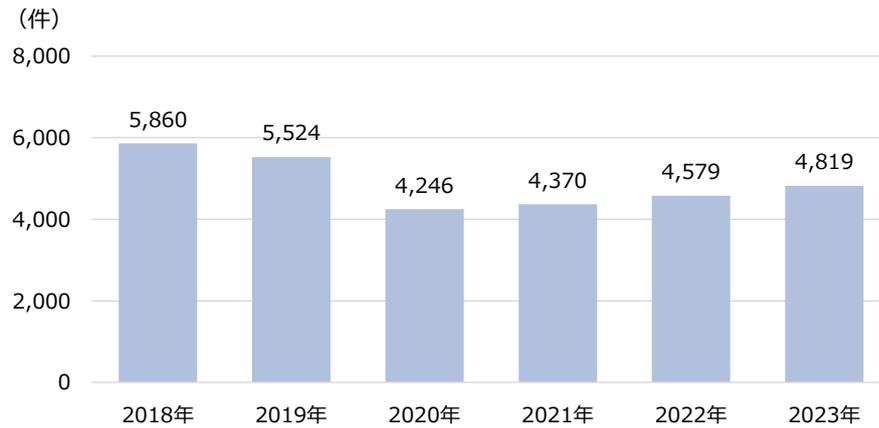


図 2-11 東京都における高齢運転者の事故発生件数の推移

出典：警視庁ウェブサイトをもとに一般財団法人計量計画研究所作成

これらの事故の大半は自動車が第一当事者であり、その大半を占めるマイカーを公共交通に転換させることは、交通事故件数自体の減少にもつながると考えられる。

以上のように、手段としての公共交通は社会が抱えるさまざまな課題の解決に貢献することが分かる。ただし、これらの中には、渋滞や環境問題のように「マイカーの集中に伴う交通渋滞が発生している」地域でのみ生じているものもある。したがって、公共交通政策を推進する上では、まず各地域の社会課題は何なのかを正しく捉えることが重要である。

(2) 自治体の公共交通政策に課せられた目標

公共交通分野に限らず、自治体が政策を推進する上では、まずその政策によって達成したい目標の正確な設定が重要である。では、前項で挙げた社会課題を解決する1つの手段として、公共交通政策ではどのような目標を設定すべきだろうか。

まず、国が定めた法律や政策では、交通に関する政策の目標を以下のように定義している。

- 進展する少子・超高齢社会への対応、交通渋滞の緩和、交通に起因する環境負荷の低減
- 望ましい都市・地域像の実現

——都市・地域総合交通戦略要綱

- 地域の活力を維持するとともに、個性あふれる地方の創生を推進していく
- 急速な少子高齢化・人口減少社会において、都市の再生や地域の活力の向上及び持続的発展を実現する
- 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
- 地球温暖化対策の観点

——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

- 国民等の交通に対する基本的な需要が適切に充足されること（第二条、要旨）
- 国民が日常生活及び社会生活を営むに当たって必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人又は物の移動を円滑に行うことができるようにする（第十六条）

——交通政策基本法

- すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。

——持続可能な開発目標（SDGs）ターゲット 11.2

上記で挙げた定義は、以下の目標と手段の関係に整理される。

表 2-1 交通政策に関する目標と手段の整理

| 大目標 | 中目標 (大目標実現の手段) | 中目標実現の 手段 |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 望ましい都市・地域像の実現 ・ 地球温暖化防止 ・ 都市再生、地域の活力向上、地方創生、持続的発展 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 交通渋滞の緩和 ・ 環境負荷の低減 ・ 都市、地域拠点への機能集約 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 大量輸送可能な交通機関の整備 ・ マイカーから公共交通への転換 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・ 国民が日常生活及び社会生活を営める | <ul style="list-style-type: none"> ・ すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 運転できない人の移動手段確保 |

前頁の整理を踏まえると、国の法律に基づいた政策は「都市の再生や地域の活力向上」や「環境負荷の低減」といった、交通分野にとどまらない社会課題の解決を目標としており、そのための手段として交通政策を推進する、という関係にあることが分かる。

2-3. 公共交通を取り巻く仕組み・制度環境

近年では多摩地域においても、公共交通、特に乗合バスの減便や廃止が相次いでいる。こうした状況に直面した際、自治体にはどのような対応が求められるだろうか。本節では、公共交通のうち乗合バスについて、現在の政策を規律している「道路運送法による廃止代替手続き」「不採算な公共交通に対する財政措置」「交通計画制度」の3つの制度に関する解説を通じて、不採算路線を確保維持するために自治体が取るべき対応を整理する。

(1) 乗合バスの市場制度と自治体の関係

1) 乗合バスの市場制度の変遷

住民の日常生活において必要不可欠なインフラのうち、道路は税金を原資として整備・供給されるインフラである。一方で、同じ交通分野のインフラサービスの中でも、公共交通は移動需要という市場（マーケット）に応える商業サービスとして供給されることが多い点が、道路と比べたときの特色である。

公共交通は、車両自体や、車両を保管する車庫・営業所、駅や停留所など、サービス供給のために生じる固定費用が発生しやすい産業である。運送産業では、複数の事業者による競争が発生すると、極端な運賃の値下げといった過当競争が始まり、最終的に残った事業者が市場を独占する「自然独占」が生まれることがある。しかし、自然独占の状態では、利用者は仮に運賃が法外な金額であっても、他社によるサービス供給が無いため、独占する事業者のサービスを利用せざるを得ない状況に陥る。また、競争に敗れた事業者の資産は廃業により無駄になってしまうことから、社会的損失も大きくなり、望ましい状態であるとはいえない。

かつては、乗合バス産業も自然独占型産業と考えられていたことから、国は上記のような事態を避けるため、既存事業者に独占的な権限を付与することで、新規事業者の参入を制限する「需給調整規制」を設けていた。当時の事業者は、不採算路線の損失を黒字路線の収益で補填する内部補助を行ったとしても、エリア内で独占的な地位を獲得する方が効果的だと考えていた。そのため、多くの黒字事業者が内部補助で不採算路線を維持し、サービスの供給責任を負っていた。

ところが、1960年代後半以降、モータリゼーションが進行し、マイカーがバスの競争相手となった。このことで、乗合バス事業は道路の移動需要を一手に担う独占的な産業ではなくなったため、需給調整規制の根拠は薄まった。加えて、需給調整規制下では、事業者が過剰な利潤を得ることを防ぐ目的で運賃設定に厳しい規制をかけていたため、事業者は利用者を増やすためのサービス改善や、コスト削減に伴う運賃の引き下げといった経営努力を怠るようになり、参入規制の

デメリットが表面化した⁹。

こうした背景から、乗合バス事業が自然独占型産業ではないことが分かってきたため、不採算路線を地方公共団体の外部補助で維持する代わりに、参入規制を撤廃し事業者間の競争を促進する方が効果的だと考えられるようになり、国は2002（平成14）年に需給調整規制を廃止する規制緩和を行った。この際、不採算路線の多くを占める地方の生活交通については、「生活の足の確保や地域のまちづくり、またナショナルミニマムの観点から、地方公共団体や国が責任をもって補助する」こととされた。また、補助の対象とする路線や輸送サービスは、「地域の実情や住民のニーズに通じている地方公共団体が判断する」ものとされた¹⁰。

この規制緩和を境として、不採算路線を確保維持する責任は事業者から国や自治体へと移行し、事業者は市場のニーズに応じた商業サービスを供給する立場に、国や自治体は、不採算ではあるが地域にとっては不可欠な生活交通を公的サービスとして供給する立場へと変化した。

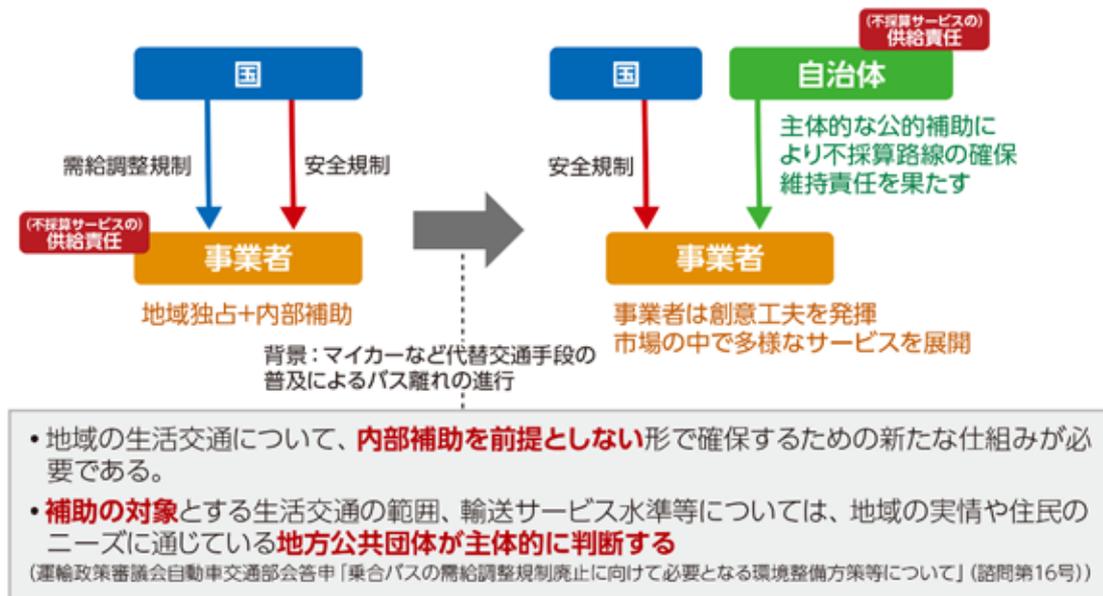


図 2-12 生活交通の確保維持に関する責任の変化

出典：一般財団法人計量計画研究所作成

こうした変化を経て、現在の乗合バス市場は、商業サービスと公的サービスが混在した状況になっている。両者においては、サービスを運営する主体にとどまらず、サービスの継続を判断する基準も異なっているため、それぞれ切り分けて考えることが重要である（判断基準の違いについては本章第1節を参照）。

なお、特に多摩地域では、規制緩和以降に新規事業者が参入したケースはごくわずかであったため、大規模事業者が地域のバス路線を一手に引き受ける、規制緩和以前のエリア独占的な産業構造が今なお残存している。これらの事業者は黒字路線も多く抱えていることから、これまでは各事業者内での内部補助により赤字路線が維持され、路線が廃止されることは稀だった。しかし

⁹ 岡野行秀 1999（平成11）年「地域公共交通の維持—需給調整規制廃止を控えて—」（地域政策研究第9号）

¹⁰ 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～（運輸政策審議会自動車交通部会答申、1999）

ながら、昨今の利用者数減少や運転士の不足により、今後は多摩地域においても事業者の赤字路線からの撤退が進むことが想定される。

2) 既存事業者の退出と自治体の参入手続きについて

乗合バスの市場において、既存事業者が市場から退出することは、ほとんどの場合、バス路線が廃止されることを意味する。本項では、不採算路線に関して既存事業者が退出し、それを受けて自治体が新たな運行主体として参入する際のプロセスについて概説する。

① 既存事業者の退出手続きについて

道路運送法及び同法施行規則の第15条では、事業者が退出する、すなわち現在運行している路線を廃止する際の手続きが定められている。前述した2002年の規制緩和の際、乗合バス事業への参入だけでなく退出に関する規制も緩和されたため、現在は事前の届出のみで路線を廃止することが可能である。ただし、廃止に伴う自治体側の代替手続きを円滑に進めることを目的に、事業者は6カ月前までに地方運輸局に廃止を届け出ることが定められている¹¹。

事業者が路線廃止を申し出ると、不採算な公共交通サービスの確保維持の責任を負う自治体は、路線を廃止するか、あるいは公共サービスとして引き続き維持するかの判断を迫られる。そのため、国は事業者に対し、沿線地域の地域協議会や地域公共交通会議へ、届出前に路線廃止に関する意向を申し出ることを求める通達¹²を出しており、このことは自治体側が判断に要する期間を設けることにつながっている。

本調査研究で実施した自治体アンケートで、各市町村の区域内における民間バス路線廃止の有無について尋ねたところ、7自治体が「ある」と答えた。また、この7自治体はすべて、廃止までに事業者から「任意の」申出があったと答えている。しかし、本来は通達のとおり、地域協議会、または地域公共交通会議、地域公共交通活性化再生法法定協議会に対して申出を行うべきであり、都内ではそれらの手続きが省略されている実態がうかがえる。

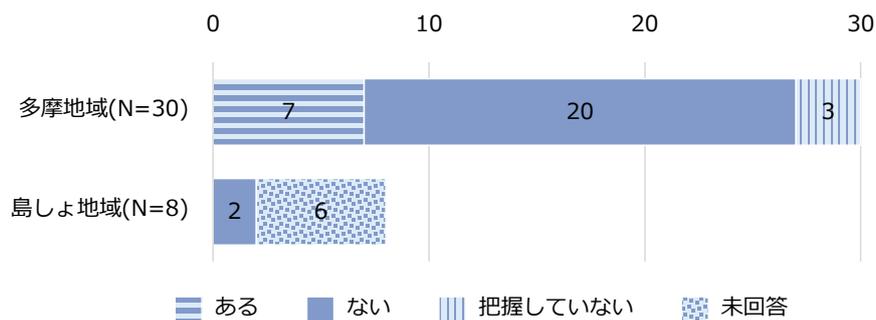


図 2-13 2020 年以降、民間バス路線の廃止(当該道路を走るすべての系統の路線バスがなくなり、バス停が廃止になること)はあったか

出典：本調査研究内自治体アンケート

¹¹ 道路運送法第15条の2第1項

¹² 国土交通省 2001(平成13)年「道路運送法による一般乗合旅客自動車運送事業の路線等の休止又は廃止に関する手続きの取扱いについて」(国自旅第92号)

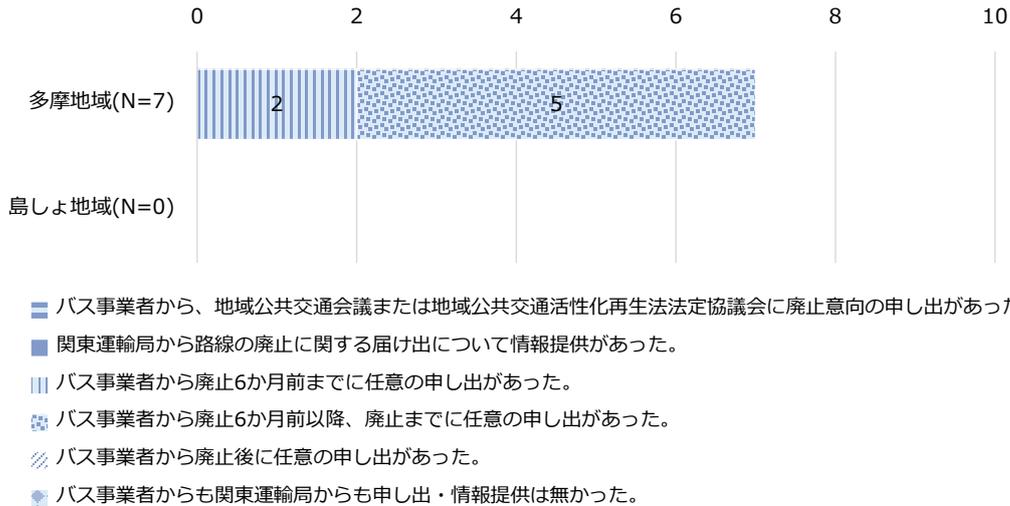


図 2-14 路線の廃止は、市町村にはどのように知らされたか

出典：本調査研究内自治体アンケート

一例として、2025（令和7）年3月をもって廃止予定である、泉38系統（大泉学園駅北口～大泉桜高校～長久保線）を取り上げる。この路線は、西武バス株式会社が練馬区で運行する路線である。狭隘^{きょうあい}な住宅地を運行するため、専用の小型バス車両で運行されているが、いわゆる「2024年問題」だけでなく、この専用車両が老朽化していることも、廃止理由の1つに挙げられている。

Information from SEIBU BUS

2025年3月31日 泉38大泉学園駅～桜高校～長久保線ほか廃止について

日頃より、西武バスをご利用くださりましてありがとうございます。
 2005年より、小型車両（ツーステップ・リフト付き）にて、大泉学園町の狭隘路で運行をしております
泉38大泉学園駅北口～大泉桜高校～長久保線について、**使用車両の経年化**および**乗務員の人員不足**、**いわゆる2024年問題（自動車運転者の労働時間等の基準改正）**などバス事業を取り巻く環境の変化により、運行を継続することが困難な状況となりました。
 そのため、**2025年3月31日を以って、泉38大泉学園駅北口～大泉桜高校～長久保線**ならびに**泉38-1 泉38-2 泉38-3**系統を**廃止**いたします。
 ご利用のお客さまにおかれましては、学園通り（大泉学園駅北口・成増駅南口・吉祥寺駅・阿佐ヶ谷駅^{行き}など）、外環側道（大泉学園駅北口～和光市駅南口線）の各バス停をご利用いただきますよう、お願い申し上げます。

| 系統番号 | 運行系統 | 内容 | 休廃止バス停 |
|-------|-------------------------|------|---|
| 泉38 | 大泉学園駅北口～大泉桜高校～長久保 | 系統廃止 | びくに公園入口 大泉町六丁目 大泉桜高校 大泉学園小学校入口 大泉学園小学校前 大泉学園町四丁目 大泉学園町八丁目 放射七号 大泉学園幼稚園前 |
| 泉38-1 | 西武車庫前→放射七号→長久保 | | |
| 泉38-2 | 西武車庫前←大泉学園幼稚園前←長久保 | | |
| 泉38-3 | 大泉学園駅北口←大泉桜高校←大泉学園小学校入口 | | |

ご利用のお客さまにはご不便をおかけいたしますが、実情をご賢察の上ご理解賜りますようお願い申し上げます。長年にわたり、ご愛顧いただきましてありがとうございました。

お問い合わせ先 西武バス株式会社 上石神井営業所 TEL 03-3867-2525

西武バス

図 2-15 泉38系統の廃止に関する告知

出典：西武バス¹³

¹³ 西武バスウェブサイト「2025年3月31日 [泉38]大泉学園駅～桜高校～長久保線ほか廃止について」
 (<https://www.seibubus.co.jp/sp/news/20250331-izumi38.html>) (2025年1月15日確認)

この路線廃止が初めて一般に公表されたことが確認できるのは、2024年10月17日付の関東運輸局報である¹⁴。この直前の10月15日に、沿線自治体である練馬区では地域公共交通活性化協議会が開催されているが、公表されている議事録からも、泉38系統に関する議論は行われていないことが分かる¹⁵。その後、11月18日に西武バス株式会社のウェブサイト上で路線廃止のプレスリリースが公表された¹³。

この路線のように、地方運輸局への申出よりも前の時点で、事業者と沿線地域の協議体との間で路線廃止に関する情報共有が十分に図られていないために、自治体側で必要な代替交通手段の検討が行えていない事例は少なくないと考えられる。事業者が路線廃止の意向を示した段階で協議体での協議を行うことで、その後の対応をより円滑に進められるだけでなく、真に住民生活の質の向上やアクセシビリティの確保を効率的に実現可能な施策を検討できる余裕が生まれる。

なお、道路運送法第15条では、路線の休止や廃止について、都道府県が主宰する「地域協議会」において協議することを定めており、例えば神奈川県では「神奈川県生活交通確保対策協議会」において議論が行われている¹⁶。その一方で、東京都では近年、国庫補助対象地域の1つである西多摩地域（あきる野市・檜原村・奥多摩町）において地域公共交通活性化協議会を開催しているのを除けば、都全体の地域協議会を開催していない¹⁷。東京都においても、事業者の路線退出問題の受け皿としての活動が求められる。

② 自治体運営バスの参入手続きについて

地域協議会や地域公共交通会議において、既存事業者が退出する路線を何らかの形で維持することとなった場合、新たなサービスの運営は自治体が担うこととなる。新たなサービスを導入する際には、地域公共交通会議において実情に応じた適切な乗合旅客運送サービスについて議論することを求めている。それにあたっては「路線定期運行を中心に整合性の取れた地域公共交通ネットワークが構築されるよう留意する必要がある」としている¹⁸。

すなわち、地域公共交通会議における合意形成は、あくまで既存の交通システム、特に定時定路線の乗合サービスと整合のとれたネットワークを形成し、利用者の利便を確保することが目的であり¹⁹、既存事業者の権益を守ることが目的ではない点に留意する必要がある。

(2) 不採算な公共交通に対する国・都の財政措置

現在の国の公共交通政策では、不採算ではあるが住民の生活の足となっている公共交通サービスについて、市町村にその確保維持に対する責任を委ねている。その代わり、国や都道府県は市

¹⁴ 国土交通省関東運輸局 2024年「関東運輸局報 第2009号」

¹⁵ 練馬区ウェブサイト「第2回練馬区地域公共交通活性化協議会（令和6年10月15日）」
(<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/kaigi/kaigiroku/kouen/publictransportation/dai2kaikyougikai.html>) (2025年1月15日確認)

¹⁶ 神奈川県ウェブサイト「神奈川県生活交通確保対策地域協議会」
(<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/gd6/cnt/f7143/index.html>) (2025年1月15日確認)

¹⁷ 東京都都市整備局ウェブサイト「あきる野・檜原地域、奥多摩地域公共交通活性化協議会」
(https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/kotsu/butsuryu/chiiki_kotsu.html) (2025年1月15日確認)

¹⁸ 国土交通省 2006（平成18）年「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」（国自旅第161号）（最終改正 国自旅第71号）

¹⁹ 国土交通省自動車交通局旅客課 2006年「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」

町村に対する財政措置を実施しているが、特に多摩地域では適用条件に合致せず、こうした支援から漏れている実情がある。本項では、乗合バスを対象とした国や東京都の補助制度について、多摩・島しょ地域における適用条件を踏まえて概説する。

1) 国の財政措置

国による財政措置は、総務省（旧自治省）による「地方バスに関する特別交付税措置」と、国土交通省（旧運輸省）による「地域公共交通確保維持改善事業」に基づく国庫補助に大別される。現在の国の政策では、市町村内で完結する路線については市町村による補助を基本としており、国は「地方バスに関する特別交付税措置」でこれを支援している。一方、各市町村単独で確保維持を図ることが難しい広域的・幹線的な路線（及びそのフィーダー路線）については、「地域公共交通確保維持改善事業」に基づく国庫補助金が適用されている。

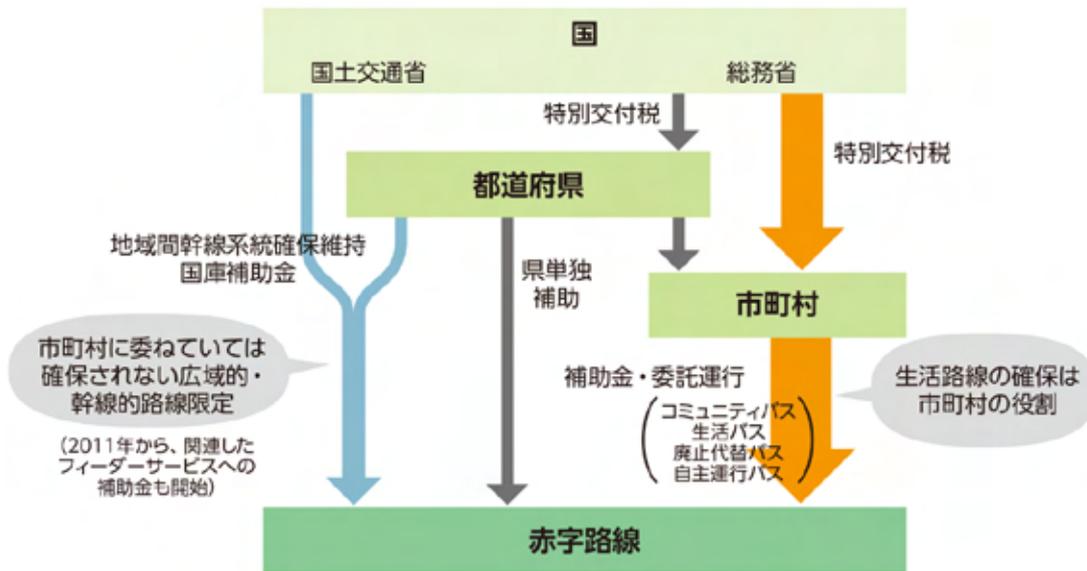


図 2-16 不採算路線に対する国の財政措置

出典：一般財団法人計量計画研究所作成

両制度には、「輸送量が 150 人/日を超えるバス路線は対象外とする」という共通した適用条件が存在する。これは、旧運輸省系補助制度の前身である「地方バス路線維持費補助制度」において、事業を黒字化することが可能なラインとして設けられた基準である。なお輸送量とは、ある路線が輸送する旅客の量を表す指標であり、平均乗車密度に運行回数をかけることで算出される。

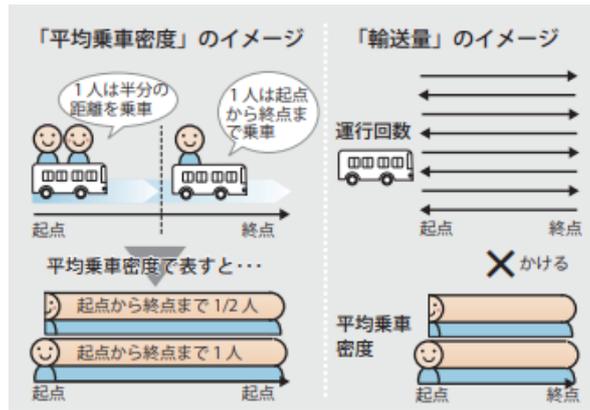


図 2-17 平均乗車密度と運行回数のイメージ

出典：国土交通省中部運輸局 2019 年「地域間幹線バスが地域で役立つようにするために」

① 市町村への「地方バスに関する特別交付税措置」

市町村から不採算路線の運行事業者に対する補助、あるいは都道府県から市町村に対する補助に対して、その8割を国が支援する措置が「地方バスに関する特別交付税措置」である。これは、国が国民に対して保障する最低限の生活水準（ナショナルミニマム）を守るための基本的な財政措置の1つであるが、財政力指数の高い自治体に対しては2021（令和3）年以降減算措置が適用されている。

2019年の交付実績を見ると、特別交付税措置が656億円に上る一方、後述する地域公共交通確保維持改善事業を始めとする運輸省系の各種補助金合計額は95億円にとどまり、特別交付税措置が不採算路線の確保維持を担う自治体にとって最も重要な財源となっていることが分かる。

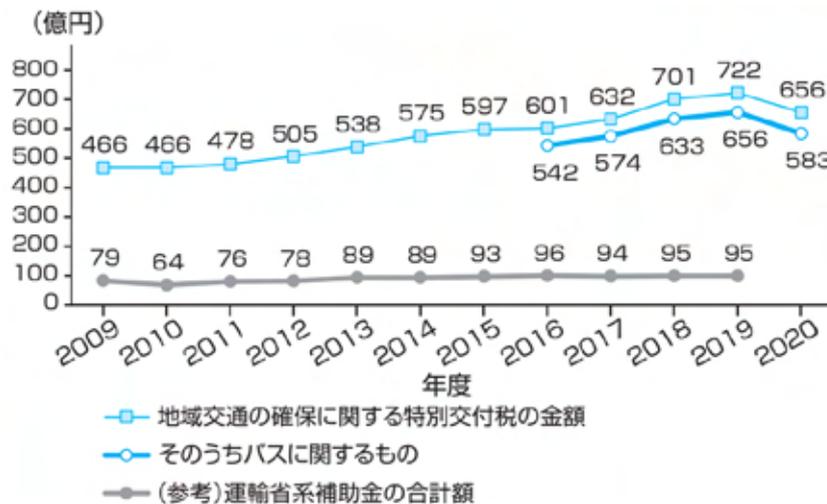


図 2-18 乗合バスに対する国の財政措置額の推移

出典：山本卓登 2023 年「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 Vol. 25）

一方で、前述のように適用対象は輸送量が150人/日以下の路線に限定されており、輸送量が多い都市部の不採算路線への適用はできないこと、また、財政力指数の高い自治体では減額又は不交付となることから、多摩地域でこの措置を受けられる自治体や路線は極めて限定的であるとい

える。

② 広域的・幹線的路線への国・都協調補助

複数の市町村をまたいで運行される広域的な路線は、市町村単独による確保維持が難しいため、国と都道府県から運行事業者又は協議会に対して補助金が拠出されている。現在では「地域公共交通確保維持改善事業」のうち「地域間幹線系統補助」と呼ばれており、運行経費から運賃収入を差し引いた欠損額に対し、国と都道府県が1/2ずつを補助している。

ただし、適用対象は、輸送量が15～150人/日の路線に限定されている上、協調補助の東京都分に相当する「東京都バス運行対策費補助金」では、対象地域は「西多摩及び八王子西部地域」に限定されている。したがって、それ以外の多摩・島しょ地域の路線では、条件に合致する路線であっても補助を受けることはできない。

③ フィーダーサービスへの国庫補助

2011（平成23）年以降は地域間幹線系統に加え、幹線と密接な関係にある地域内のバスやデマンド交通の運行支援を目的とした「地域内フィーダー系統補助」が設けられている。ただし、主な対象が地域間幹線系統に接続する路線であるため、地域間幹線系統が少ない多摩地域では、必然的に対象となるフィーダーサービスも限定されている。

加えて、地域内フィーダー系統補助の補助額は国が確保する予算の制約を強く受けており、申請に対する執行額は半分程度にとどまっている。例えば栃木県小山市では、市内のコミュニティバス路線に対する本来の補助対象経費が約2,600万円であるのに対し、実際の補助額は約30%の780万円にとどまっている²⁰。このように、市町村の負担に対して十分な補助が受けられない制度となっている。

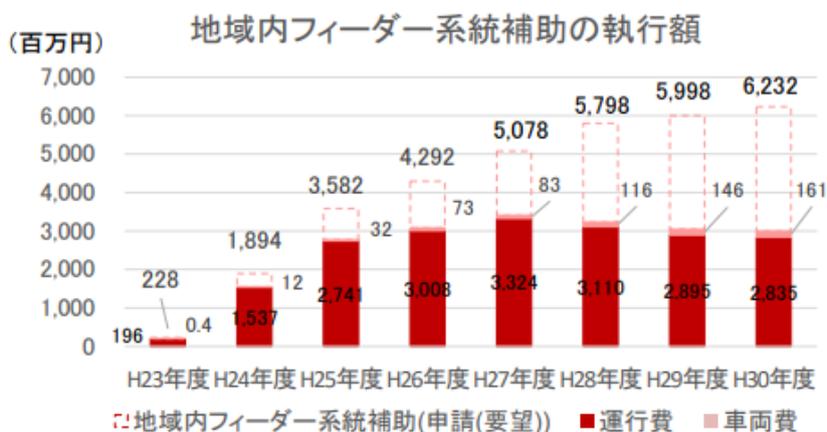


図 2-19 地域内フィーダー系統補助の執行額

出典：国土交通省総合政策局地域交通課・自動車局旅客課 2019年「地域の公共交通の確保に向けた支援」

なお、過疎地や交通空白地において、自治体の支援の下で運行される路線も対象となっている

²⁰ 栃木県小山市 2023年「小山市地域公共交通計画」53～60頁

が、これらの多くは「地方バスに関する特別交付税措置」の適用条件も満たす場合が多く、ほかの制度でカバーできない領域を補う制度とはなっていない。

2) 東京都の補助制度

公共交通に関する東京都独自の補助制度としては、都市整備局が所管する「持続可能な地域公共交通実現に向けた事業費補助」がある。同制度は、2009（平成21）年に創設された「地域福祉推進区市町村包括補助事業」を前身としている。

地域福祉推進区市町村包括補助事業は、福祉・保健・医療といった福祉分野のさまざまなサービスの向上を目指し、市区町村が主体の独自・先導的な取組を支援する、福祉保健局（現福祉局）所管の補助制度である。コミュニティバスに関しては、導入に際しての調査・検討経費や運行経費、車両購入費について、上限額の範囲で1/2を補助するものであった。同事業の特徴は、基本的要件として「交通空白地域を走行する」「高齢者や障害者等への配慮がなされた小型バス車両（ノンステップバスまたはリフト付低床バス）である」と明記されている²¹点が挙げられる。現在、多摩地域の多くの市町村でコミュニティバスが運行されているが、その多くは民間路線バスではカバーされない交通空白地域を縫うように走る、距離の長い路線であることから、この要件が路線設定に影響を与えた可能性が考えられる。

その後、2021年に、コミュニティバスに関する補助制度が福祉保健局から都市整備局に移管され、現在の制度となった。その際に、デマンド交通や自家用有償旅客運送（自治体が運営する交通空白地有償運送）を新たな補助の対象に加えている。制度の理念自体は従前のものを踏襲しているが、現在は「交通空白地域を運行する」という要件は明記されていない。また、新たに地域公共交通計画の策定に関する費用や、バスの時刻表・運行経路といった静的情報の標準的なフォーマットであるGTFS-JPを整備する費用も補助の対象となっている。

(3) 交通計画制度

公共交通政策を進める上では、現在生じている課題の解決といった政策目的や、政策目的を効率的に達成可能な施策、施策の目標値（KPI）等を交通計画として定めることが重要である。特に自治体が運営する公的サービスについては、政策目的をどれだけ費用効率的に達成できたかが重要な指標であることから、計画に沿った継続的なモニタリングが不可欠である。

現在国は「地域公共交通計画」の策定を各市区町村や都道府県に促しており、2020年以降は策定が努力義務とされているが、その対象や制度の成り立ちから、都市交通政策を推進するための計画としては十分であるとはいえない。このほかに都市交通計画を扱う制度としては、「都市交通マスタープラン」や「都市・地域総合交通戦略」があり、自治体は自らの課題解決に適した計画制度を選ぶことが重要である。

なお、各計画制度の詳細については第5章第5節で述べる。

²¹ 東京都都市整備局2020年「第1回東京都における地域公共交通の在り方検討会資料」

Column 国の支援措置から消えた「都市バス予算」

本文中でも述べたとおり、「地域間幹線系統補助」や「フィーダー系統補助」といった国土交通省が所管する乗合バス事業への財政措置は、いずれも地方の不採算な乗合バスを対象とした制度であり、都市部は支援対象から漏れている。加えて、都市交通政策で重要となる自転車やマイカーを対象に含まず、また、都市部を対象とした計画制度とはいえない地域公共交通計画の作成を、全国すべての地方公共団体に求めている。このように、近年の国の公共交通政策では、「生活支援交通」を対象とした政策が「都市交通」の領域に拡大適用されており、結果として制度と実態の間でさまざまなゆがみを生じさせているといえる。

他方で、かつては都市部の乗合バスを対象とした財政措置や、都市部・地方部といった区分を設けない制度も存在していたほか、都市交通を対象とした計画制度についても現在と比べて積極的に活用されていた。本項では、2002年の需給調整規制廃止以降の国土交通省による財政措置の変遷を通じて、都市部の乗合バスが支援の対象から外れるに至った経緯を示す（交通計画制度については第5章第5節「交通計画制度」も参照）。

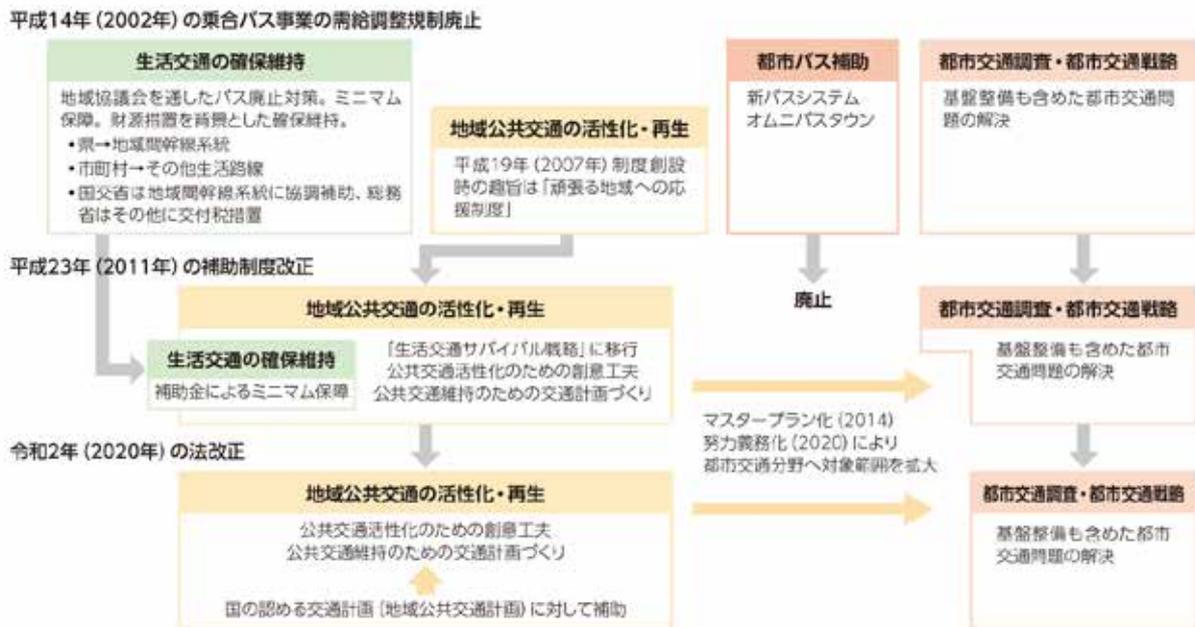


図 2-20 都市交通・生活支援交通に対する国の政策の変遷

出典：一般財団法人計量計画研究所作成

1) 需給調整規制廃止前夜～地域公共交通活性化再生法制定(～2007(平成19)年)

2002年の需給調整規制廃止前の時点で、旧運輸省による財政措置には、1970年代に地方の不採算路線を対象に本格導入された「地方バス路線運行維持対策補助」と、1997(平成9)年に都市部の乗合バスを対象に導入された「オムニバスタウン構想」に対する財政措置があった。

「地方バス路線運行維持対策補助」は、赤字事業者が運行する不採算路線のうち、平均乗車密度が5人以上15人未満かつ1日の運行回数が10回以下の路線を対象としていた。この基準は、「常時15人を超える利用者が存在する路線の大部分は黒字であり、たとえ現在赤字であっても経

営努力によって十分黒字化が可能である」「運行回数が10回を超える路線は、運行回数を調整することにより採算点に近づける可能性が残されている」として設定されたものである²²。

需給調整規制廃止を翌年に控えた2001年に制度改正が行われ、黒字事業者による不採算路線も補助の対象となる代わりに、複数市町村にまたがって運行される広域的な路線に対象が限定され、それ以外の路線は地方バスに関する特別交付税措置によってカバーする制度体系となった。輸送人員や運行回数に関する基準も従来の設定値を引き継ぎ、輸送量15～150人/日とされた。この基準が、現在の地域間幹線系統補助や地方バスに関する特別交付税措置における「輸送量150人/日以下」という線引きに引き継がれているが、始まりは2001年以前の「地方バス路線運行維持対策補助」に端を発しており、約50年にわたって基準が見直されていないことになる。

一方の「オムニバスタウン構想」は、交通渋滞や大気汚染といった都市交通の問題をバスで解決することを目的とした制度であり、バスの利便性・安全性の向上や走行環境の改善を、旧運輸省・旧建設省・警察庁が一体となって支援した。1997年の浜松市を皮切りに、盛岡市や新潟市など14都市がオムニバスタウンの指定を受けた。関連する財政措置として、1983（昭和58）年に創設された「都市新バス補助金」に端を発する「オムニバスタウン整備総合対策事業」があった。

このほか、都市交通計画制度としては1970年代に制度創設された「総合都市交通体系調査」が存在している。

2) 地域公共交通活性化再生法制定～事業仕分け(2007～2009年)

2007年には、現在の国の地域公共交通政策の根幹をなす地域公共交通活性化再生法が公布・施行され、同時に「地域公共交通活性化・再生総合事業」が創設された。この制度は、都市部・地方部を問わず、同法に沿って地域の自主的な取組を支援するという、いわば「頑張る地域を応援する」ことを目的としており²³、現在の地域公共交通計画の前身である「地域公共交通総合連携計画」の策定や、同事業に位置付けられた施策の実施に対する支援が盛り込まれていた。

また、2008（平成20）年には、都市交通政策の事業計画である「都市・地域総合交通戦略」が創設され、都市交通計画制度としては、従来の「総合都市交通体系調査」「オムニバスタウン構想」と併せた4つの制度から各自治体にマッチした制度を選択できる体系が整えられた。

しかし、2009年の事業仕分けにおいて、地域の取組の意義は認められたものの、それに対して国が財政支援することの意義が否定された²⁴ことで、「地域公共交通活性化・再生総合事業」は廃止されることとなった。

3) 地域公共交通活性化再生法改正による政策の方向転換(2011～2014年)

「地域公共交通活性化・再生総合事業」の廃止を受け、国土交通省は2011年、新たに「生活交通サバイバル戦略」を創設した。この制度は、従来の「地方バス路線運行維持対策補助」（事業仕分けでも必要性を認められた）を地域公共交通活性化再生法の政策予算に付け替えて発足したものであった。すなわち、2011年を境に、地域公共交通活性化再生法はそれまでの「都市部・地方

²² 永井隆男 1976（昭和51）年「乗合バス事業の現状と地方バス補助制度」（運輸と経済）

²³ 佐々木良 2007年「「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」について」（運輸政策研究）

²⁴ 行政刷新会議 2009年「事業仕分け第1WG 評価コメント 事業番号1-43 地域公共交通活性化・再生総合事業（公共交通活性化総合プログラムを含む）」

部を問わず、頑張る地域を応援する」制度から、「地方の生活支援交通を確保維持するための政策」へと政策目的を大きく転換し、もともと有していた都市部の公共交通に対する支援という色彩は失ったといえる。

なお、前述した2009年の事業仕分けにおいて「オムニバスタウン構想」も廃止されたが、こちらは今日に至るまで復活しておらず、都市部の乗合バスを対象とした財政措置はこの時点で事実上失われたといえる。

4) 生活支援交通に対する政策の都市交通への適用拡大(2014年～)

2011年を境に、地域公共交通活性化再生法に基づく補助制度は、地方の生活支援交通を確保維持するための政策へと転換した。一方、同法に基づく交通計画制度である「地域公共交通総合連携計画」は、従前の制度のまま都市部と地方部の両方を対象としており、両者の間でねじれが生じていた。これに対し、2014年の法改正では、生活支援交通の確保維持に関する計画方法論を適用した交通計画制度である「地域公共交通網形成計画」の策定を都市部の自治体にも求めたが、生活支援交通を確保維持するための政策の対象領域が都市部に拡大することで、実態としてはねじれを拡大する方向に作用したといえる。

その後、2020年には、後継となる「地域公共交通計画」の策定を全国すべての地方公共団体で努力義務化したほか、地域間幹線系統補助などの財政措置の受給要件として地域公共交通計画への記載を必須とするなど、生活支援交通を確保維持するための政策を、都市交通領域も含め全国広範に適用しようとする動きは加速する方向にある。