

地域公共交通の制度改革の方向性 —官民の役割分担再考—

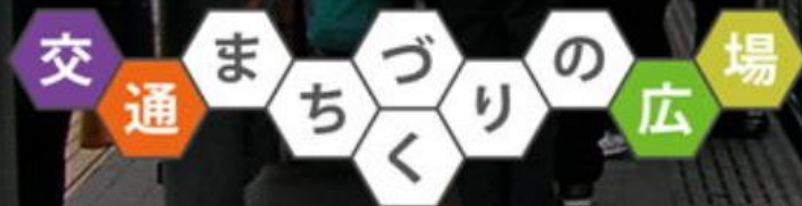
(制度財源検討会中間報告)

2021. 7. 17

人と環境にやさしい交通をめざす協議会

宇都宮 浄人





～人と環境にやさしい交通をめざす協議会～

※「保護されていない通信」などセキュリティ上の注意が表示される場合は暗号化通信(SSL)対応ページをご覧ください—[こちら](#)

令和3年(2021年)5月17日更新

●交通まちづくりの広場

誰もが利用しやすい交通によるまちづくりに関心のある市民、行政、学界、事業者、メーカーなど様々な立場の方が集まり、相互理解と問題意識の共有を目的としたフォーラム等を主催しています。

—[「人と環境にやさしい交通をめざす協議会」とは](#)

●制度財源検討会(第13回)を開催しました

令和3年(2021年)5月15日(土)16時から オンライン(Zoom)にて開催いたしました。
多くの方にご参加をいただき、誠にありがとうございました。

テーマ：「コロナ禍で存続が危ぶまれる地方交通の抜本的救済策について—官民の役割分担から—」

講師：一般財団法人 地域公共交通総合研究所 代表理事 小嶋 光信 氏

—[開催案内\(参考\)](#)

2021.05.16掲載

制度財源検討会

NPO/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す協議会

地域公共交通活性化及び再生法(2007年)の成立後10年超経過し、また、交通政策基本法(2013)からも相当経過しています。しかしながら、地域の公共交通は充実するどころか衰退が問題となっています。交通分野だけの充実に向けての問題、課題の指摘のみならず、人口減少や新技術の台頭を見据えた新たな方策を考えなくてはならないようになりました。

そこで、これまで20回開催したフォーラム「交通政策基本法の展開」による課題点検の活動をここで終了し、地域公共交通に焦点を絞り、それを支える制度について、それぞれの立場にとらわれず広く議論し、政策提言できる新しい検討会を立ち上げます。

具体的には、大都市圏縁辺部及び地方都市の地域公共交通サービスに焦点を当て、民間の自由競争と独立採算を基本とする日本の常識(世界の非常識)を制度的に見直すことを目標とします。それには、単に独立採算制を議論するだけではなく、運輸連合(独語圏)、総合交通局(英国)等の合意形成方策を含めた方策を手本にした日本型の解決法を検討

「地域公共交通の制度財源検討会」開催実績

	実施日	タイトル	講師	参加者数	延人数
第1回	2019.3.22	地域公共交通の制度改革の方向 ～欧州から学べること 学べないこと	関西大学経済学部教授 (交通まちづくりの広場) 宇都宮浄人氏	51名	51名
第2回	2019.4.26	地域公共交通におけるイノベーション ～その課題と解決に向けて	国土交通省 総合政策局 公共交通政策部交通計画課長 蔵持京治氏	64名	115名
第3回	2019.6.24	路線バス事業の持続可能性 の確保に向けて	みちのりホールディングス 代表取締役グループCEO 松本順氏	68名	183名
第4回	2019.8.2	普通の地方都市から考える 交通政策の役割分担	水戸市市長公室 交通政策課長 須藤文彦氏	40名	223名
第5回	2019.10.25	広島市における公共交通再編 の取組みと今後の課題	広島電鉄株式会社 取締役交通政策本部長 仮井康裕氏	45名	268名
第6回	2019.11.22	四国の公共交通ネットワークの 持続に向けて ～鉄道の生き 残り方策	四国旅客鉄道株式会社 取締役総合企画本部副本部長 長戸正二氏	40名	308名



「地域公共交通の制度財源検討会」開催実績

	実施日	タイトル	講師	参加者数	累積人数
第7回	2019.12.19	都市政策に適う公共交通の官民分担型上下分離の考え方と可能性	富山大学都市デザイン学部 教授 金山洋一 氏	37名	346名
第8回	2020. 2.10	課税自主権活用の可能性と持続可能な都市交通経営	京都府立大学公共政策学部 教授 川勝健志 氏	45名	391名
第9回 (Zoom開催)	2020.8.29	新型コロナ対応を通して見る欧州の公共交通運営制度	ウーン工科大学交通研究所 交通工学・交通計画研究部門 柴山 多佳児 氏	97名	488名
第10回 (Zoom開催)	2020.10.31	これからの公共交通政策～鉄道政策を中心に	神戸大学名誉教授 (NPO法人 再生塾 理事長) 正司 健一 氏	90名	578名
第11回 (Zoom開催)	2021.2.27	フランスにおけるコロナ禍下の公共交通と今後の展望～上下分離の現状と運賃無料化の行方	ビジネスコンサルタント (日仏異文化研修講師) ヴァンソン藤井 由実 氏	130名	708名
第12回 (Zoom開催)	2021.3.27	民間事業者と行政との連携による共同経営～持続可能な公共交通を目指して	九州産交バス株式会社 共同経営推進室 今釜 卓哉 氏	99名	807名
第13回 (Zoom開催)	2021.5.15	コロナ禍で存続が危ぶまれる地方交通の抜本的救済策について～官民の役割分担から～	地域公共交通総合研究所 代表理事 小嶋 光信 氏	133名	940名
第14回 (Zoom開催)	2021. 7. 3	IT・データが導く新しい地域公共交通の姿を考える	東京大学大学院情報理工学系 研究科附属ソーシャルICT研究 センター准教授 伊藤 昌毅 氏	98名	1,038名



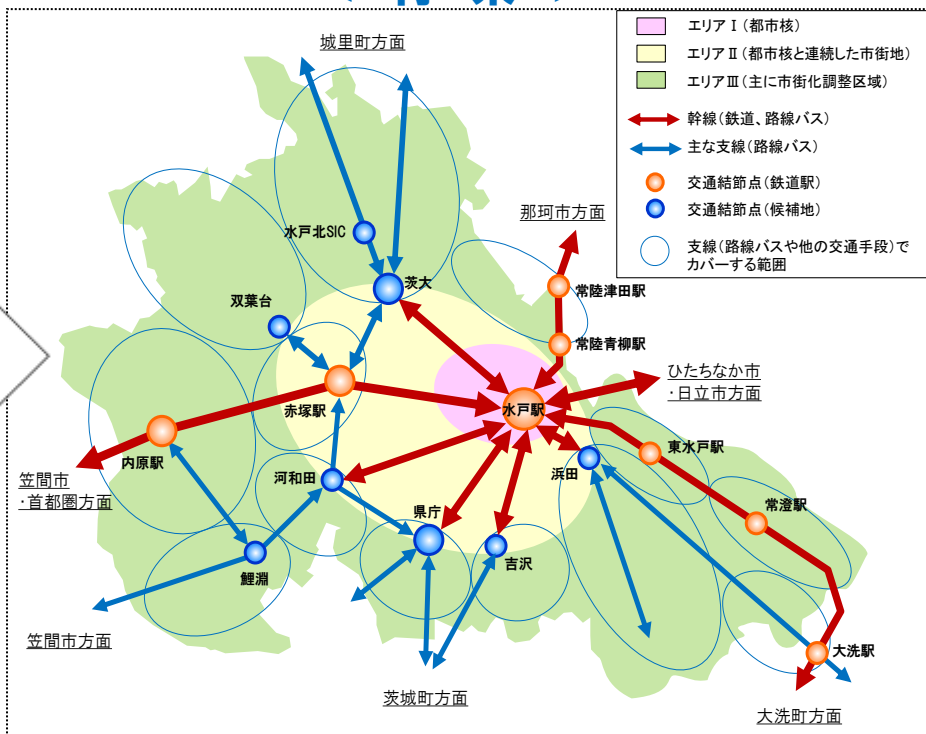
4 水戸市の公共交通ネットワークのあり方

(「水戸市公共交通基本計画」平成28年3月策定)

< 現状 >



< 将来 >



再編

水戸駅に集中する形で形成されているネットワーク

○幹線：鉄道と幹線バスを軸に、都市核と交通結節点を結ぶ。
 ○支線：各交通結節点に路線バスや他の移動手段で接続する。

四国(=地方)でのMaaS実現に向けて必要な要件

交通機関同士の有機的な連携

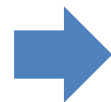
- 地方では運行本数が少ない、路線がない
- 駅前にバスが入れない昔ながらの駅



- ・鉄道とバスの協力によるダイヤ調整
- ・まちづくりと連携した駅前広場等の結節点整備

新たなモビリティの導入

- 中山間地域や観光地ではバス・タクシーが無い地域も



- ・グリーンスローモビリティ、シェアリングモビリティ等

運行情報等のオープンデータ化

- 四国のバス事業者ではオープンデータが進んでいない



- ・コミュニティバスも含めたオープンデータ化の推進

MaaSオペレータ

- 公共交通が事業として成立しづらく大手事業者がいない地方においてMaaSオペレータの担い手は？



- ・自治体や各事業者が連携した運輸連合のような組織の検討も

デジタルインフラの整備

- 全国共通ICカードは香川県内の一部愛媛県、高知県では地域カードのみ
- 多額の整備コストが課題



- ・新たな決済機能、技術の開発



共同経営推進室

九州産交バス・産交バス・熊本バス・熊本電鉄・熊本都市バス



熊本地域乗合バス事業 共同経営計画（第1版）の認可につきまして ～ 共同経営準備室 ～

九州産交バス株式会社（本社：熊本市西区上代、社長：森敬輔）、産交バス株式会社（本社：熊本市西区上代、社長：岩崎司晃）、熊本電気鉄道株式会社（本社：熊本市中央区黒髪、社長：中島敬高）、熊本バス株式会社（本社：熊本市東区画図町、社長：岩田昭彦）、熊本都市バス株式会社（本社：熊本市中央区本山、社長：高田晋）は、「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」に基づき、2021年4月1日から実施を予定している共同経営の内容について、3月2日に申請しておりましたが、本日（3月19日）付けて国土交通大臣に認可されました。

出典) <https://jmpo.kumamoto-toshibus.co.jp/infomation/announce2/>



各地域で新たなチャレンジはあるが…

- 民間の自助努力では誰かが損をするリスク
 - ー 全体最適よりも部分最適
 - ー データ共有よりも囲い込み

「囚人のジレンマ」*

*相手の出方によって自己の利益に違いが出るという設定下で、二つの選択肢が与えられた二人の人間が遭遇するジレンマ。自白を求められた二人の囚人の状況になぞらえてこう呼ばれる。ゲーム理論の用語。(大辞林第3版)

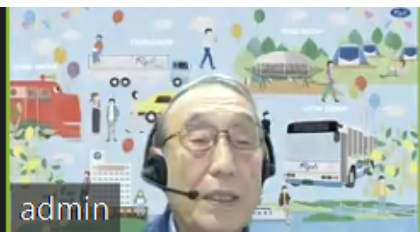
- 行政側に計画策定と実行するパワーが不足
⇒ 事業者間の協調が困難

「競争より協調」、地域公共交通に対する公的関与をより**制度的に明確にする必要**があるのでは



第13回制度財源検討会の模様

Kiyohito Utsun...



佑一 竹内

Akihito Kotabe



喫緊の課題 1 ▶▶▶ 短期的には速やかな緊急措置が必要！

現状の運収が10～20%減少すれば、

① 公助・共助・自助の緊急支援が必要

「地方路線維持 特別支援金」として、交通事業全体では、昨年半年で1兆円、合計で3兆円の支援が必要

※ 2020年9月までの約2,100億円（地方鉄道は210億円、年間では350億円）の損失額への支援として、国と県市町村、事業者がそれぞれ3分の1ずつの700億円（各_年間では116億円）を負担

② 新たな自助・共助・公助システムの導入

過疎地や人口減少地帯の減便、路線廃止に対応すべく、有償特別輸送、デマンドタクシー、地域住民での乗合カバーや運転援助、タクシーの生活貨物輸送や宅配業者の便乗タクシー化という路線維持を目指した、新たな自助、共助、公助システムが必要

③ 競合路線における重複運行の改善や運賃調整を早急に図る

今回の法制化による独占禁止の除外を活用

④ 福祉政策として行政で負担

業績の良いときに創られた優遇策（高齢者や障害者割引、通学定期など）は本来、行政がすべき福祉政策で、バリアフリーや環境対策への費用も公的負担化することが望ましい

コロナ禍後の地域公共交通に向けた具体策と制度の提案

全国路面電車ネットワーク

コロナ禍の影響で、かねてから危惧されていた地域公共交通の存続の危機が鮮明になった今日、大都市への極度な集中を是正し、地方分散の推進、出生率の増加、地域強靱化*1のためには、地域における良好な公共交通サービスを基礎とした安心して暮らせるライフスタイルの提供が必要。

1. 早期に実施すべき具体的方策

- ①小中高校生の通学時公共交通利用の公費負担による子育て支援（事業者の割引負担軽減）。
- ②バリアフリーに関する費用の全面的な公費負担化（医療・介護費の軽減）。
- ③公共交通のデジタル投資（オープンデータ、キャッシュレス化の運営コストを含む費用）の全面的な公費負担化（接触軽減と運転手の保護）*5
- ④公費助成による乗継（鉄道・バス・タクシー等）も含めた運賃軽減（需要喚起、MaaSの有効活用*6）
 - ー 訪日外国人旅行者受入環境緊急対策予算等をグリーンリカバリー施策*7として活用

2. 短期間で創設すべき制度の提案

- ①地域に必要なが採算性が厳しい公共交通について、地方自治体が路線・運行計画を主体的に決定できる枠組とそのための人材育成の制度（国）

...

3. 検討を開始し、5年以内に改正すべき制度設計←

①地域公共交通の運営の領域分化と官民の責任分担の明確化←

- 採算が確保できる商業サービスと、公共的に供給するサービスの切り分け。←
- 公共サービスと見なす区域・路線については、**公共サービス義務 (PSO)** と位置付け、自治体がサービスに責任を持ち、事業者がこれを受託等、契約で運行する形。←
- 鉄道の上下分離は官民の機能分離とし、公共サービス義務 (PSO) の下で積極活用。←

②上記を実現する関連事業法の改正と十分な予算措置←

- 交通政策基本法、地域公共交通活性化・再生法の趣旨を各事業法に反映。←



交通の官民役割分担の新常態が必要

- 経済理論的には、交通市場では「**市場の失敗**」(市場原理が機能しない事象)が発生
 - ✓ 固定費の負担 (施設が大きい)
 - ✓ 外部効果 (環境改善、交通事故など負の外部効果も)
 - ✓ 利用可能性 (今は使わなくとも将来は…)
 - ✓ 長期の視点 (50年、100年のインフラ)

⇒ 民間の事業単体の収支ベースでは**社会的な最適化が達成されない**(≡QOLが最大化されない)

— 日本の民間公共交通事業は、地理的条件と**右肩上がり**の**経済成長に支えられた特殊ケース**

⇒ 最適化には、**官民役割分担に基づく運営が必要**

— 公的介入に伴う非効率(「政府の失敗」)を避ける必要



日本の公共交通における官民分担

○民間事業者の**収益事業(独立採算制)**を原則としつつ、規制や補助金で「市場の失敗」を適宜補正

- ・社会的規制（安全規制等）はあるものの、経済的規制としての参入退出は原則自由、運賃規制も緩和。

鉄道事業法

第五条 国土交通大臣は、鉄道事業の許可をしようとするときは、次の基準に適合するかどうかを審査して、これをしなければならない。

- 一 その事業の計画が**経営上適切なもの**であること。
- 二 その事業の計画が輸送の安全上適切なものであること。

- 一 事業としては黒字が原則(例えば、赤字前提の運賃は認可されない)
- 一 ただし、民間事業が全く成立しないが、最低限の交通サービスが必要な場合は、公的セクターが直接・間接にサービスを提供(コミュニティバス、自家用有償運送等)



公共交通における官民分担の考え方

○日本では、

通常の地域公共交通＝「**商業サービス (commercial service)**」

コミュニティバス等の一部＝「**公共サービス (public service)**」

○欧州では、

通常の地域公共交通＝「**公共サービス (public service)**」

民間事業者が選ぶ路線＝「**商業サービス (commercial service)**」

ー 商業サービスの路線も上下分離（インフラは公）が前提

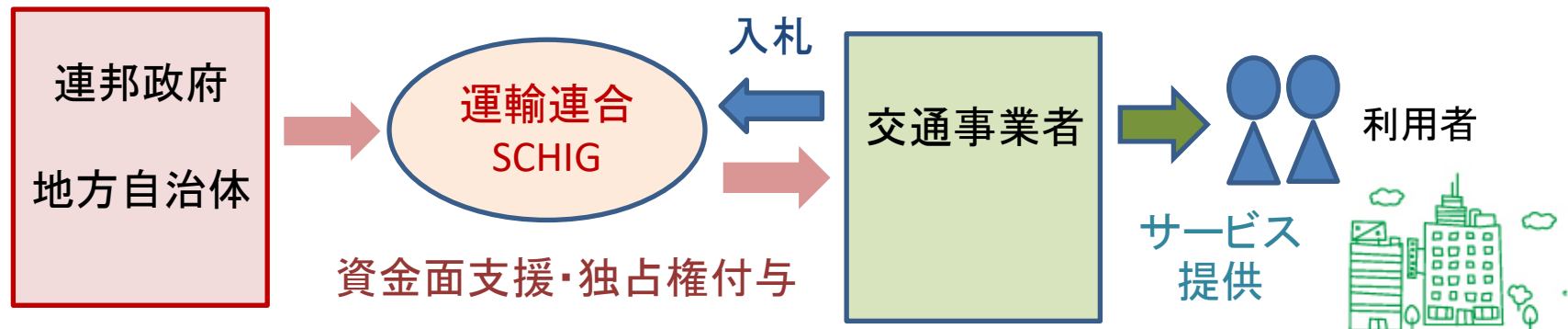
ー オーストリアの場合、
ウィーン～ザルツブルク間の
幹線と一部観光路線等が
「商業サービス」、それ以
外は「公共サービス」とい
う位置づけ



欧州の官民役割分担制度(PSO)

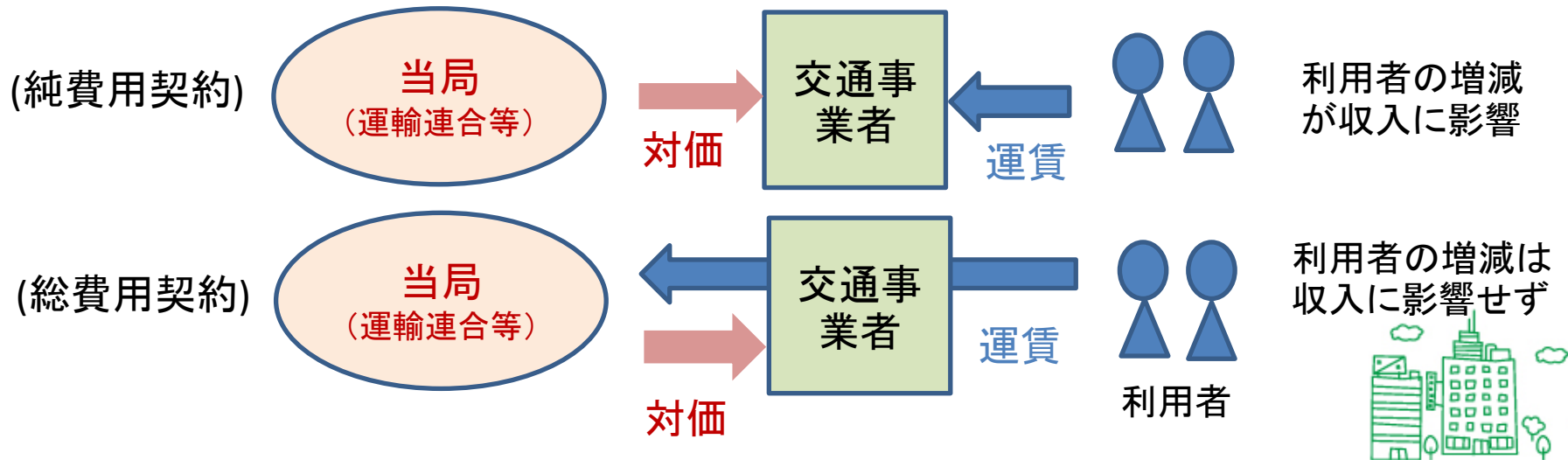
- 「公共サービス」の公共交通は、官民の公共サービス契約 (**PSO契約**) に基づき運行(EU規則1370/2007)
 - 行政が公共サービスを発注し、受注者に公的資金による支援、独占的な運営権を付与
 - 受注者である民間事業者は、**公共サービス義務(PSO: Public Service Obligation)**の下、サービス提供を求められる
- ー オーストリアでは、広域交通の公的専門組織 (**運輸連合**<100%州出資>等) が、交通計画の策定に関わり、契約の実務を行政に代わって担当

【PSOのしくみ】



PSOの下での交通事業者のガバナンス

- PSO路線、運賃、サービス水準等は基本的に行政が決定
 - ー ただし、交通運営のノウハウを有する事業者とは事前に協議
- 契約に当たって、運営権獲得に際しての**入札**が原則
 - ー EUも過渡期を設け、各国の実情に合わせ随意契約から徐々に移行
- 契約上、**ボーナスペナルティ制度**や**需要リスク**を民間事業者が有する形（純費用契約）を採ることで効率性を維持
 - ー 行政は顧客満足度調査(覆面)等も活用してサービス品質を確保



今後の課題

- 財源はあるのか？

⇒ **地域公共交通を支えるための税制**に向けた議論の喚起

- 「滋賀にふさわしい税制の目指すべき方向性」にも適い、・・・を前提に、その導入可能性を検討していくべきである」（滋賀にふさわしい税制のあり方について（答申：令和3年4月21日）

⇒ **予算配分の見直し**に向けた議論の喚起

- 「道路に税金を使って鉄道には使わない。それはおかしいと思いますよ」（文春オンライン2018年9月17日：森昌文国土交通省次官〔当時〕の発言）



オーストリア各州は道路から公共交通に予算をシフト

単位：百万ユーロ、伸び率：%

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011 年比 伸び率
ニーダー エスタライヒ	公共交通関連	81	81	108	118	118	127	140	73.7
	交通事業者・市町村	63	63	85	36	36	35	42	-33.6
	運輸連合	18	18	23	81	81	91	97	5.5倍
	道路建設・維持	337	363	361	361	366	369	374	10.9
	その他（河川等）	34	37	36	36	39	40	41	20.9
	交通土木計	452	481	505	514	522	537	555	22.8
	（参考）州予算計	7,500	7,756	7,984	8,530	8,560	8,479	9,060	20.8
オーバー エスタライヒ	公共交通関連	118	124	128	132	133	134	138	16.9
	交通事業者・市町村	43	46	47	46	47	45	49	15.5
	運輸連合	63	66	70	74	75	80	80	25.8
	道路建設・維持	245	241	238	238	235	232	238	-4.8
	その他（河川等）	38	38	39	36	37	33	38	-11.9
	交通土木計	400	404	405	406	405	399	404	0.9
	（参考）州予算計	4,627	4,633	4,745	4,863	4,997	5,160	5,467	18.1
ザルツ ブルク	公共交通関連	28	30	31	34	38	38	40	43.4
	交通事業者・市町村	19	20	20	22	23	25	25	33.2
	運輸連合	7	8	9	9	13	13	13	100.7
	道路建設・維持	69	62	59	56	63	61	58	-16.1
	その他（河川等）	5	6	6	6	7	13	13	139.3
	交通土木計	102	99	96	95	108	112	111	8.1
	（参考）州予算計	2,227	2,258	2,343	2,537	2,780	2,899	2,786	25.1

（資料）各州の予算書より筆者作成



ご清聴ありがとうございました

