

地域公共交通システムのあり方に係る調査 －中間報告－

2015年1月

株式会社日本政策投資銀行
地域企画部

（お問い合わせ先）

株式会社日本政策投資銀行 地域企画部
入江貴裕、伊藤陽、鈴木崇之
TEL : 03-3244-1100

目 次

要旨	2
1. 調査の背景と目的	4
2. 地域公共交通事業に係る政策の推移	7
(1)従来の公民の役割分担	7
(2)モータリゼーションと役割の変化	7
3. 地域公共交通事業の赤字の要因	10
4. 公共交通事業の論点整理	12
(1)売上基盤の拡大	13
(2)利便性向上	14
(3)運転手不足と安全性の確保	15
(4)事業者間の連携による経営効率の改善	17
(5)コンパクトシティと公共交通システムの再編	19
(6)将来の公的負担のあり方	20
5. 最終報告に向けて	21

要旨

1. 株式会社日本政策投資銀行（DBJ）は、地域創生を考える上で骨格ともいえるべき我が国地域交通の現状と経営課題について把握し、乗合バスと地方鉄道を中心とした地域交通事業の持続的経営に向けて、欧州の先進事例も踏まえて、改善策等の提言を行うことを目的に調査を行っている。当レポートは最終報告に先立ち、主に国内における状況把握、課題の抽出の観点から取りまとめた中間報告である。
2. 地域公共交通事業は、営利事業として、採算ベースで投資と回収が行われることを原則とし、日本では主に民間事業者が担ってきた。しかし、事業の特性として固定費負担が重い一方で、モータリゼーションの影響で特に地方圏においては売上高が低迷し、さらに人口減少時代に直面して市場の縮小が進む中、従前どおりの運営では採算性の確保による事業継続が困難になっている事業者も散見される。
3. 全体として、地方のバス事業は、企業努力により一定の収入増を図ったとしても、今後の人件費増が避けられないことを鑑みれば、営利事業としての継続は厳しい事業者も見受けられる。鉄道事業は、地方圏においても、都市周辺部など、人口密度の高い地域を中心に運営されていることから、赤字の絶対幅はバス事業と比較すれば小さいが、それでも、地方の鉄道事業者の中には、バス事業と同様、営利事業としての継続が厳しい事業者も散見される。
4. 地域公共交通の売上高減少、採算の悪化が一層進むと、国の厳しい財政制約から従来のような補助を維持することが難しい状況となり、加えて、従来の規制が、事業者の自助努力による効率的な事業運営を阻害しているという懸念があったことから、平成 12 年以降、段階的に国の規制緩和が実施された。その結果、例えば採算の悪化した路線からの退出等は基本的に事業者の任意となった。
5. その後も国から地方への権限、財源の移譲が進み、規制緩和による国の管理体制の緩和と相俟って、地域毎の実態をより深く理解する自治体と交通事業者が主体となって地域交通に係る施策を考える方向にシフトしている。最近では、持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための地域を主体とする取り組みを推進する目的で、新たな法制度を整備する動きが出てきている。
6. 一方で事業者の中には、新しい手法を用いたマーケティングや企業連携等を行い、成果を上げている例もある。本レポートでは、我が国地域公共交通事業者の現状の概観及び事業者の経営状況を中心とした検討を行った結果、今後の経営改善、持続的な経営維持の観点から、主要論点として、①売上基盤の拡大、②IT 活用による利便性向上、③運転手不足と安全性の確保、④事業者間の連携による経営効率の改善、⑤コンパクトシティと公

公共交通システムの再編、⑥いわゆる上下分離方式等将来の公的負担のあり方の検討、といった点を提示した。この中には、一事業者の単独の努力だけでは対応として不十分なものもあろう。

7. 今後、さらに国内の人口減少が進む中で、地域公共交通の存続が可能かどうか問われている。したがって、国内、欧州の先進事例を踏まえ、最終報告においては、ハード面のコスト負担や日本版運輸連合等、新たな公民連携の可能性を念頭に、地域公共交通の活性化及び再生のあり方やそのための手法について、提言としてまとめて参りたい。

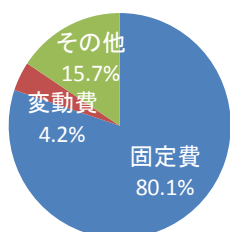
以 上

1. 調査の背景と目的

地域公共交通事業は、産業であると同時に、地域には欠かせない社会インフラであるが、一部の交通事業者においては、マイカーの普及や人口減少による市場縮小による利用者減等の要因により、収支が悪化し、その再生（再建）の手法が模索されている。

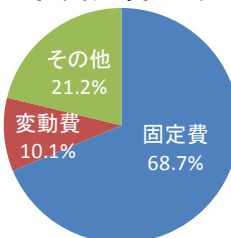
従来の公共交通事業は、営利事業として専ら民間乃至公営の事業者によって独立採算を前提に運営されてきた。しかし事業の特性として固定費負担が重い（図表 1.）一方で、モータリゼーションの影響で特に地方圏においては売上高が低迷し（図表 2.）、さらに人口減少時代に直面して市場の縮小が進む中、従前どおりの運営では採算性の確保による事業継続が困難になっている事業者も散見される。

図表 1. 地方鉄道事業者の費用に占める固定費の割合



固定費：人件費、修繕費、原価償却費
変動費：動力費
その他：その他経費

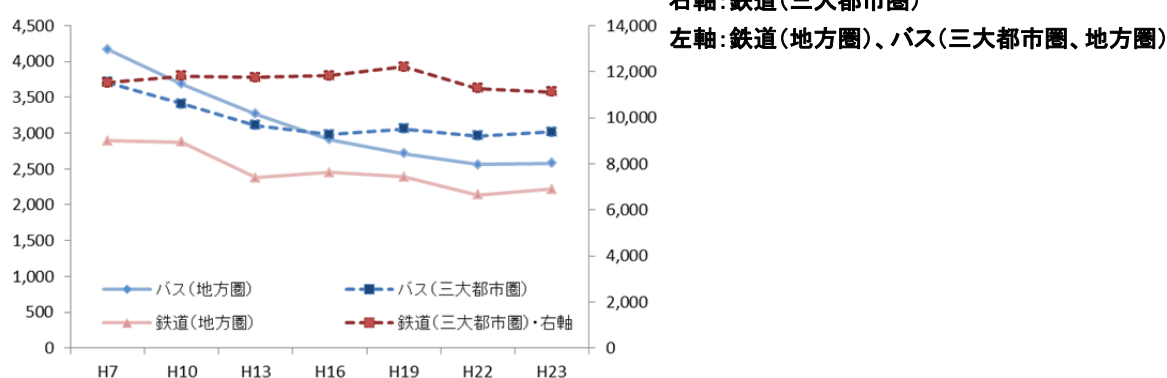
乗合バス事業者の費用に占める固定費の割合



固定費：人件費、車両修繕費、車両償却費、利子
変動費：燃料油脂費
その他：諸経費

（出典）日本バス協会「日本のバス事業」（平成 25 年度）、（株）電気車研究会「鉄道統計年報」（平成 23 年度）より DBJ 作成

図表 2. 鉄道（JR 等大手を除く）・バス売上高推移（単位：億円）



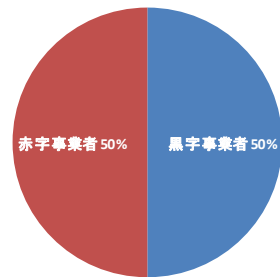
（出典）日本バス協会「日本のバス事業」、（株）電気車研究会「鉄道統計年報」より DBJ 作成

実際に 7 割以上の乗合バス事業者が経常赤字となっており（図表 3.）、とりわけ、東京圏を除いた地方のバス事業の合計でみた損益はすべての地域で赤字となっているように、大都市圏を除いた多くの地方鉄道・バス事業者の経営基盤は脆弱である（図表 4. 5.）。その結果として、全国で地方鉄道・バス路線の廃止が相次いでいる（図表 6. 7.）。

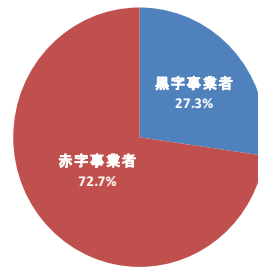
本調査は、平成 25 年に施行された交通政策基本法により漸くあるべき交通の姿が理念として示されてきている中で、国内の地域公共交通の現状を整理し

た上で、欧州の事例等を参考にして、公共交通に対する関係者の負担や運営のあり方などを考察し、再生のヒントとすることを目的としている。今回は本調査の中間報告として、行政関係者や事業者、有識者へのヒアリング等をもとに、文献調査も交えて重要と思われる論点を提示し、課題整理を行った。

図表 3. 鉄道事業者の経常損益状況

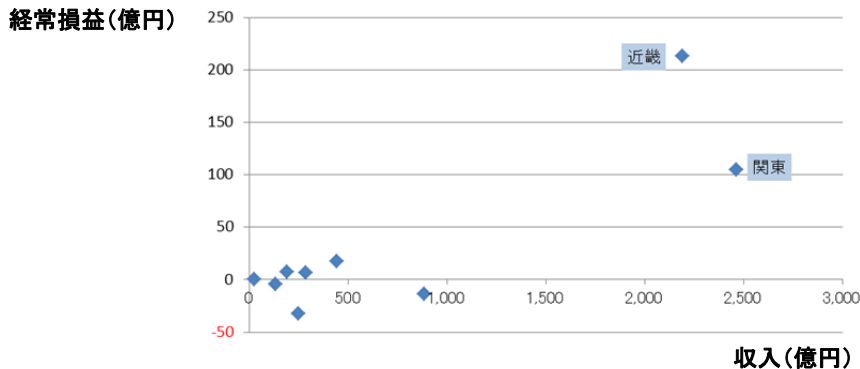


乗合バス事業者の経常損益状況



(出典)国土交通省「平成24年度乗合バス事業の収支状況について」
(http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000152.html)、鉄道統計年報
(注)乗合バスは平成24年度、鉄道は平成23年度

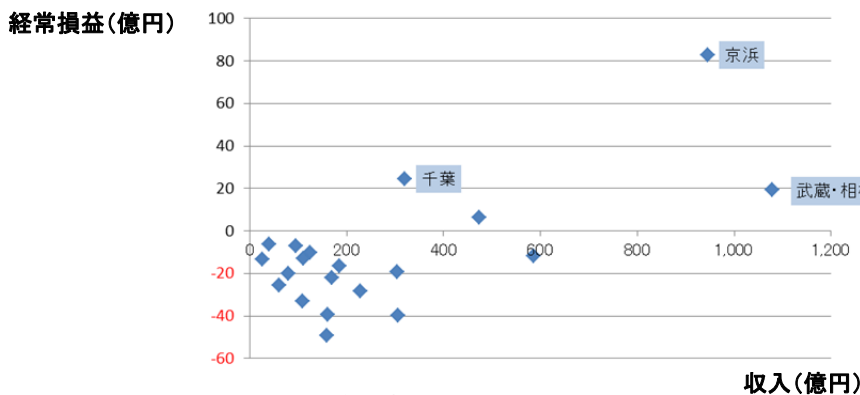
図表 4. 地方鉄道地域別収支マトリクス(平成23年度)



単位:億円

地域	収入	経常損益
北海道	23	1
東北	248	-32
北陸信越	443	17
関東	2,465	105
中部	883	-14
近畿	2,191	213
中国	287	7
四国	192	7
九州	130	-4

図表 5. 地方バス地域別収支マトリクス(平成25年度)



単位:億円

地域	収入	損益
北北海道	80	-20
南北海道	304	-19
東北	161	-39
羽越	109	-33
長野	40	-6
北関東	125	-10
千葉	320	25
武蔵・相模	1,078	20
京浜	945	83
山梨	185	-16
東海	229	-28
北陸	95	-7
北近畿	169	-22
南近畿	111	-13
京阪神	474	6
山陰	26	-14
山陽	306	-40
四国	60	-25
北九州	585	-12
南九州	159	-49

(注)北関東:茨城県、栃木県、群馬県
武蔵・相模:東京三多摩地区、埼玉県、神奈川県(京浜を除く)
京浜:東京特別区、三鷹市、武蔵野市、調布市、狛江市、横浜市、川崎市
東京三多摩地区:東京特別区、三鷹市、武蔵野市、調布市、狛江市を除く
東京都市町村

(出典)鉄道統計年報、国土交通省「平成25年度乗合バス事業の収支状況について」
(http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000188.html) より DBJ 作成

図表 6. 地方鉄道の路線廃止状況

年度(平成)	運営会社	路線名	廃止営業キロ
18	北海道ちほく高原鉄道	ふるさと銀河線	140.0
	桃花台新交通	桃花台	7.4
	神岡鉄道	神岡線	19.9
19	くりはら田園鉄道	くりはら田園鉄道線	25.7
	鹿島鉄道	鹿島鉄道線	27.2
	西日本鉄道	宮地岳線	9.9
	高千穂鉄道	高千穂線	29.1
20	島原鉄道	島原鉄道線	35.3
	三木鉄道	三木線	6.6
	名古屋鉄道	モンキーパークモノレール線	1.2
	高千穂鉄道	高千穂線	20.9
21	北陸鉄道	石川線	2.1
24	十和田観光電鉄	十和田観光電鉄線	14.7
	長野電鉄	屋代線	24.4
(合計)			364.4
(参考:平成26年4月時点の総営業キロ)			3413.4

(出典)国土交通省「地域鉄道対策」

(http://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000002.html) より DBJ 作成

図表 7. 乗合バスの路線廃止状況

(高速バスを除く、代替・変更がない完全廃止のもの)

年度(平成)	廃止路線キロ
18	2,999
19	1,832
20	1,911
21	1,856
22	1,720
23	842
24	902
合計	12,062
(参考:平成22年時点の総許可キロ)	420,757

(出典)国土交通省「地域公共交通の確保・維持に向けた取り組みについて」

(http://www.tb.mlit.go.jp/hokkaido/bunyabetsu/tiikikoukyoukoutsuu/61shinpojiumu/s_hiryou_koutsuushien.pdf) より DBJ 作成

2. 地域公共交通事業に係る政策の推移

(1)従来の公民の役割分担

地域公共交通事業は、大型投資を伴う公的インフラである一方、継続的な人口増加を前提とするこれまでの我が国の社会状況から、長期的な事業継続、及び投資回収が可能であるという認識の下、営利事業として行われることを原則とし、主に民間事業者が担ってきた。

需要の右肩上がりの増加が見込まれていた時期には、公的部門の役割分担は、主に国において、事業者の過当競争を防ぐための需給調整（免許制）、新規参入と退出、運行計画、運賃の規制を行うことにあった。これは主に、過当競争による安全性の低下やサービスの質の低下の防止、採算路線と不採算路線との間の内部補助を通じた適正な輸送力とネットワークの維持といった観点のものであった。その結果として、各公共交通事業者は安定した事業基盤を確保しながら、良質なサービスの供給を行うことが可能となる構造にあった。

(2)モータリゼーションと役割の変化

①需給調整に係る規制緩和（新規参入、撤退の自由化）

図表 8. 国内交通の旅客輸送人員推移

年度		人員(百万人)					
		鉄道		バス		自家乗用車	
			構成比		構成比		構成比
昭和	35	12,290	64.7%	6,291	33.1%	405	2.1%
	40	15,798	56.4%	10,557	37.7%	1,679	6.0%
	45	16,384	45.3%	11,812	32.7%	7,932	22.0%
	50	17,588	41.1%	10,731	25.1%	14,460	33.8%
	55	18,005	37.4%	9,903	20.6%	20,186	42.0%
	60	19,085	37.8%	8,780	17.4%	22,642	44.8%
平成	2	21,939	35.8%	8,558	14.0%	30,847	50.3%
	7	22,630	34.7%	7,619	11.7%	35,018	53.7%
	12	21,647	33.4%	6,635	10.2%	36,505	56.3%
	17	21,963	33.7%	5,888	9.0%	37,358	57.3%
	21	22,724	35.4%	5,733	8.9%	35,725	55.7%

(出典)(財)運輸政策研究機構「交通経済統計要覧」

経済の高度成長を通じて、国民一般に亘るマイカーの利用が定着したことにより、公共交通に依存しない人の割合が増加する中で（図表 8.）、平成 10 年頃までは、国も赤字補助金により事業者を全面的に支える施策を採っていた。

しかし、地域交通の売上高減少→採算の悪化が一層進む状況と、国の厳しい財政制約から従来のような補助を維持することが難しい状況となり、加えて、従来の規制が、事業者の自助努力による効率的な事業運営を阻害しているという懸念があったことから、平成 12 年以降は段階的に国の規制緩和を実施し、赤字補填による路線維持から、事業者の自助努力を促す方向へと方針転換を行った。この結果、前述の需給調整や路線の参入・退出等は基本的に事業者の任意となり（図表 9.）、不採算路線の撤退も従前より行いやすくなった。

図表 9. 規制緩和後の内容

	鉄道	貸切バス	乗合バス
根拠法令	平成12年 鉄道事業法改正	平成12年 道路運送法改正	平成14年 道路運送法改正
参入	路線毎の許可制	事業毎の許可制	事業毎の許可制
退出	路線毎の届出制	事後届出制	事前届出制
運行計画	届出制	事前届出制	届出制
運賃	上限認可制の下で事前届出制	事前届出制	上限認可制の下で事前届出制

(出典)国土交通省資料ほか

②地方自治体への権限移譲（地域協議会の設置）

平成 14 年に道路運送法が改正され、地方分権への流れの中で、都道府県が主宰し地域のバス事業について協議する地域協議会が設けられ、地域交通に関する企画立案の受け皿として制度化された。

また、平成 14 年度には補助金制度の変更により、国の補助（生活交通路線維持費補助）は幹線的・広域的な路線に限り（※）、残りは自治体の判断で単独補助に切り替え（しかし特別地方交付税で措置したため国が 8 割を実質補填）、都道府県が主催する地域協議会で、路線ごとに妥当性を検証した上で損失補填する仕組へ転換が行われた。

※複数市町村を跨ぎ、広域行政圏の中心部にアクセスする路線長 10 km 以上、運行回数 3 回以上、1 日当たり輸送量が 15～150 人

このように制度上は国から地方への権限、財源の移譲が進み、規制緩和による国の管理体制の緩和と相俟って、地元の実情を知る自治体と交通事業者が主体となって地域交通に係る施策を考える方向性へ動き始めた（図表 10.）。

図表 10. 地方分権の受け皿

	地域協議会	地方公共交通会議	法定協議会
根拠法令	道路運送法	道路運送法	活性化・再生法
媒体	バス	バス、タクシー	多様なモード
主宰	都道府県	市町村	市町村、都道府県
他の参加メンバー	市町村、運輸局、バス事業者	都道府県、運輸局、事業者、住民代表他	都道府県、運輸局、事業者、住民代表他

(出典)国土交通省資料ほか

平成 18 年には、バス以外にタクシーも対象とし、市町村が主宰する地方公共交通会議に改組され、住民代表も参加メンバーに追加された。さらには、平成 19 年、地域公共交通活性化再生法が制定され、鉄道や L R T を含む自治体主導の法定協議会が制度化された。

法定協議会では、市町村、都道府県が主宰し多様な交通モードが対象となったことに加え、市町村、都道府県、運輸局、交通事業者、住民利用者代表、道路管理者、交通管理者に参加応諾義務が課せられ、協議結果も尊重義務が生じた。また、地域内のあらゆる交通手段を対象とする「地域公共交通総合連携計画」の策定が促されており、事業者とともに補助金の申請主体ともなった。

③地域公共交通の活性化及び再生（交通政策基本法の制定等）

最近では、持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための取り組みを推進する目的で、新たな法制度を整備する動きが出てきている。

平成 25 年には、交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るために基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするため「交通政策基本法」が制定された。

平成 26 年には人口減少、少子高齢化が加速度的に進展することにより、公共交通事業をとりまく環境が年々厳しさを増している中、特に地方部においては、公共交通機関の輸送人員の減少により、公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の一層の低下が懸念されているため、コンパクトなまちづくりと連携して、地域公共交通ネットワークを確保することを目的に、「地域公共交通活性化再生法」の改正があり、人材、ノウハウの体制整備がより求められている。

3. 地域公共交通事業の赤字の要因

乗合バス事業のブロック別収入・原価の内訳（図表 11.）を見るに、以下のようなことがいえる。

図表 11. ブロック別実車走行キロ当たりの収入・原価内訳(民営バス)

(単位:円)

		収入	運送原価	(運送原価内訳)					損益合計	利益率
				人件費	燃料油脂費	車両修繕費	車両償却費	利子・諸経費		
大都市部										
千葉	478	442	270	48	19	25	80	37	8%	
武蔵・相模	517	507	294	45	21	29	118	9	2%	
京浜	682	622	366	49	19	30	157	60	9%	
東海	317	357	158	40	25	25	109	-39	-12%	
京阪神	488	482	255	47	32	34	114	7	1%	
地方部										
北北海道	219	274	161	41	16	10	45	-55	-25%	
南北海道	337	358	191	46	26	20	75	-21	-6%	
東北	247	308	175	45	31	10	47	-61	-25%	
羽越	244	318	172	42	27	14	63	-74	-30%	
長野	365	421	248	50	35	20	67	-56	-15%	
北関東	263	285	176	36	20	11	42	-21	-8%	
山梨・静岡	324	353	207	40	23	14	69	-29	-9%	
北陸	337	362	199	43	30	27	63	-26	-8%	
北近畿	338	381	206	44	29	23	79	-44	-13%	
南近畿	373	418	271	42	25	20	60	-44	-12%	
山陰	167	255	150	35	21	9	41	-87	-52%	
山陽	300	340	201	42	24	20	52	-39	-13%	
四国	205	291	177	37	20	9	48	-86	-42%	
北九州	347	355	191	39	22	18	85	-7	-2%	
南九州	194	254	138	37	22	4	52	-60	-31%	
沖縄	195	205	115	44	15	7	25	-10	-5%	
全国計	382	397	224	43	23	21	86	-15	-4%	

(出典)国土交通省「平成24年度乗合バス事業の収支状況について」

(http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000152.html)

(注)北関東:茨城県、栃木県、群馬県

武蔵・相模:東京三多摩地区、埼玉県、神奈川県(京浜を除く)

京浜:東京特別区、三鷹市、武蔵野市、調布市、狛江市、横浜市、川崎市

東京三多摩地区:東京特別区、三鷹市、武蔵野市、調布市、狛江市を除く東京都内市町村

- ・走行キロ当たりの収入が 450 円以上（全て大都市部）では黒字を確保しているが、それ以下では黒字確保が難しい状況であることが窺える。
- ・地方においては、路線距離が長く、構造的に走行キロ当たりの人件費が低くなる傾向があるとはいえ、黒字を確保している地域（すべて大都市部）では、走行キロ当たりの人件費が 250 円以上である一方、赤字の地域（大半が地方部）では 200 円以下のケースが多く、明らかに差が見られる。
- ・地方においては、路線距離が長く、構造的に走行キロ当たりの車両償却費が低くなる傾向があるとはいえ、黒字を確保している地域（すべて大都市部）では、走行キロ当たりの車両償却費が 25 円以上であるのに対し、赤字の地域（大半が地方部）では、20 円以下のケースが大半で、10 円以下の地域もある等、明らかに差が見られる。
- ・全体として、固定費が多く、収入の多寡が損益に直結する構造にある中、地方の事業者においては、人件費の抑制、老朽化車両の継続使用等によって、相当程度無理をして固定費支出を削減し、赤字幅の圧縮に努めていることが見て取ることができる。
- ・営業用バス運転手の時間当たり所得は、以前は全職種平均と比較しても高かった(平成 13 年時点)が、近年は、上記のような人件費抑制努力を反映して水準低下が著しく、直近時点では全業種平均を 10%強下回る水準になった

ていることに加え、拘束時間も長い（年間実労働時間数：平成 25 年度全業種平均 1,970 時間に対しバス運転手 2,066 時間）ことから、労働条件は非常に厳しいものであるといえる。

- ・今後、生産年齢人口の減少に伴って人手確保が難しくなる中、運転手の確保のためには、少なくとも全業種平均並への賃金アップ（10%程度）は不可欠とみられ、地方のバス事業の維持コストは上昇することが不可避とみられる。

全体として、地方のバス事業は、企業努力により一定の収入増を図ったとしても、今後の人件費増が避けられないことを鑑みれば、営利事業としての継続が難しい事業者も多く、補助金を受け入れて漸く収支が追いつく状況にある。

図表 12. 国内バス運転者の時間当たり所得

（単位：円）

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
営業用バス運転者(A)	2,601	2,517	2,447	2,178	2,159	2,190	1,989	2,120	2,019	2,055	2,120	2,057	2,129
全職種(B)	2,494	2,482	2,434	2,420	2,445	2,425	2,434	2,438	2,363	2,342	2,349	2,372	2,380
(A)－(B)	107	35	13	▲ 242	▲ 286	▲ 235	▲ 445	▲ 318	▲ 345	▲ 287	▲ 229	▲ 315	▲ 251

（出典）厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chingin_zenkoku.html）

一方、鉄道事業のブロック別収入・原価内訳（図表 13.）を見るに、

- ・地方圏では、北陸信越を除き赤字であり、大都市圏の関東、近畿以外の地域で黒字を維持するのは厳しい状況であることはバス事業と同様である。
- ・赤字の地域では人件費率、修繕費率が高く、固定費負担が重いこともバス事業と同様である。
- ・地方圏事業者では、対売上高減価償却費率が大都市圏事業者と比較して著しく低く、バス事業同様、老朽化車両の継続使用で固定費負担を抑制していることがわかる。

鉄道事業は、地方圏においても、都市周辺部など、人口密度の高い地域を中心に運営されていることから、赤字の絶対幅はバス事業と比較すれば小さいが、それでも、地方の鉄道事業は、バス事業と同様、営利事業としての継続が難しい事業者も散見される。

図表 13. ブロック別損益状況（公営、大手除く）

		営業収益	営業費	営業費内訳								損益合計		利益率	
				人件費	収入比	修繕費	収入比	動力費	収入比	減価償却費	収入比				その他営業費
三大都市圏															
	関東	183,761	164,608	39,626	22%	17,713	10%	6,307	3%	66,315	36%	34,646	19%	19,153	10%
	中部	29,556	32,968	12,905	44%	2,911	10%	1,895	6%	6,941	23%	8,316	28%	-3,412	-12%
	近畿	91,310	77,380	21,273	23%	7,312	8%	3,602	4%	30,679	34%	14,514	16%	13,930	15%
地方圏															
	北海道	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	東北	13,819	16,247	5,556	40%	4,669	34%	431	3%	1,324	10%	4,267	31%	-2,428	-18%
	北陸信越	17,788	17,667	7,145	40%	3,084	17%	1,170	7%	2,033	11%	4,235	24%	121	1%
	中国	15,013	15,536	7,002	47%	2,312	15%	1,044	7%	2,637	18%	2,541	17%	-523	-3%
	四国	7,742	7,763	3,991	52%	899	12%	583	8%	870	11%	1,420	18%	-21	0%
	九州	8,500	9,320	4,139	49%	1,764	21%	572	7%	1,039	12%	1,805	21%	-820	-10%
	沖縄	2,545	3,148	746	29%	536	21%	128	5%	1,397	55%	341	13%	-603	-24%

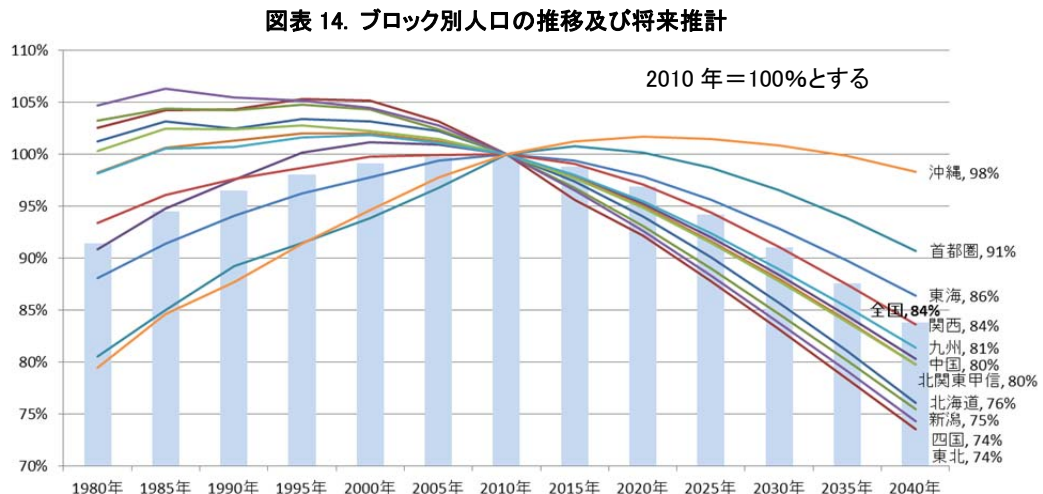
（出典）（株）電気車研究会「鉄道統計年報」（平成 23 年度）

4. 公共交通事業の論点整理

本章では、地域公共交通事業の論点整理を行う。

本業界は固定費負担が重く、売上高（≡利用客数）の水準が収支に影響を及ぼしやすい構造にある。そして、日本の総人口は平成 20 年をピークに減少に転じ、とりわけ地方圏は大都市圏に先行し平成 12 年頃から人口減少が始まっていることから（図表 14.）、地方圏においては規制緩和の影響も加わり路線撤退が増加している（図表 6.7.）。しかし自動車運転免許を持たない高齢者や若者、障害者、妊婦など公共交通への潜在ニーズは一定程度存在し続けており、公共交通の必要性がなくなったわけではなく、自治体の代行バスに切り替わった例も多い。その一方で、事業者側では、利用者ニーズへの対応が不十分で収入機会を逸している面もある。実際に事業者が地道なマーケティング活動を行い利用者数のU字回復や収支改善に成功しているケースもあり、事業者の状況に応じた戦略的取り組みにより、一定の収益改善の余地はあるものとみられる。

今後、人口減少は継続するものとみられ、公共交通の利用者の全体数は減少するとみられるが、交通システムを効率化していく重要性は、むしろ高まっていくものと考えられる。地域の交通システムのあり方に関し、特に重要と考えられる論点について整理する。



（出典） 国立社会保障人口問題研究所推計（死亡中位・出生中位）をもとに作成

(1)売上基盤の拡大 ＜マーケティングと観光客集客による収益力アップ＞

今後の地域公共交通事業は、とりわけ地方圏において、人口減少に伴い一層の利用者減少が懸念されている。先述の通り、本業界は固定費の負担が重く、利用者の増減が収支に直接的に影響しやすい構造であるため、利用者の減少を食い止めることは重要な課題である。そのためには、利用者本位の視点から、運行ダイヤ、顧客ニーズ、接遇サービスなどを不断に見直し、潜在ニーズを掘り起こすためのマーケティング活動を行うことや、地域外からの観光客の集客を増やすことが重要であり、実際にこうした取り組みにより効果が上がっているケースもある。以下に具体例を示す。

○生活路線としてのマーケティング活動

地域の生活路線としてのマーケティング活動は、民間事業者、自治体双方に見られ、対象者も地域住民一般のケースから、学生や高齢者等に特定しているケース等地域毎に異なる。地域特有のニーズを適切に把握することが重要である。

＜具体例＞

- バス事業者が、運行ルートや遅延状況、ダイヤの的確性をデータ化し、利用者評価（アンケート）と併せて解析後、その結果を踏まえて実際に運行内容を改善しているケース
- 鉄道事業者が沿線に立地する学校の入学式に定期券申込書を配布、併せて春の転勤シーズン毎に沿線企業を回ってパーク・アンド・ライド方式の通勤スタイルを売り込む等の努力が奏功し、沿線人口が減少する中で利用者が増加しているケース
- 自治体がバス事業者と組んで高齢者へのワンコインサービス（65歳以上であれば運賃が100円均一）を実施、高齢者等の新規利用客獲得に成功しているケース

○観光需要の取り込み

沿線住民のために毎日運行する地域公共交通機関は、コストの可塑性に乏しく、利用客数がオフピークになる休日や日中に需要のピークが見込める観光客の増加は補完的効果が期待でき、収益改善効果も高いと思われる。

観光客の集客増加を図る具体案として、例えば、二次交通の不便さの解消がある。1つの方法として、当該地区への流入人口を増やすために、移動手段を多重化することが有効である。そのため、タクシーとの顧客の奪い合いを止め、交通事業者全体として利用者を増やしていくために共同で協議会を立ち上げ、協働を図っている地域もある。この地域では、通常のタクシーよりも安い料金設定でバスから途中でタクシーに乗り換えるような設定を試み、バス&タクシープランを共同でつくっている。

(2)利便性向上 <IT 活用の取り組み>

バス利用者減少の一因としてあげられるのが、マイカーなどと比較した利便性の悪さである。その例としては、

- ・ マイカーと異なり、ドアツードアの移動でない
- ・ 都心部を中心に定時制が確保されない
- ・ 乗り継ぎの不便さ
- ・ 運行系統毎の経由地や所要時間がわかりにくく、検索ソフトも正確な停留所名などを覚えないと使い勝手が悪い
- ・ 下車地までの運賃や支払い方法（前払いか後払いか）が分かりにくい

等が挙げられ、このような状況では、例えば観光需要の取り込みを図る上でも、観光客等が正確にバス路線を選択するのは極めて難しい状況であり、改善が不可欠である。

○IT の活用による改善

これに対して IT 活用による取り組み改善策を講じ、成果を上げている事例も見られる。

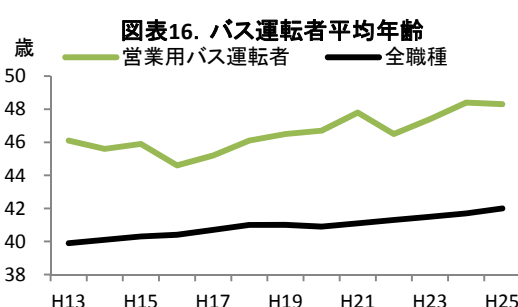
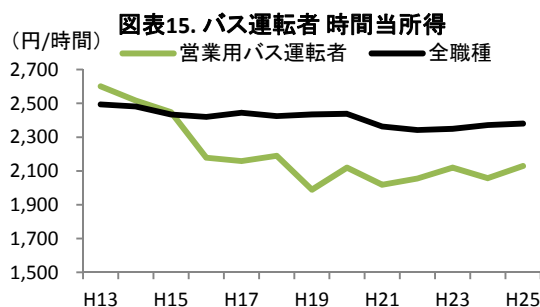
<具体例>

- Web 上での運賃・経路検索システム（例えば、主なランドマークを入力することにより、最寄りの停留所や出発地からの経路検索ができるようなサービスを開発）
- バスロケーションシステムで運行状況を利用者にアナウンス
- ICカードで支払方法を簡便にするとともに、顧客データを蓄積してダイヤ編成時に活用
- デジタルサイネージ（ディスプレイに映像や情報を表示する広告媒体）、広告バス等、広告媒体としての活用

等の試みが始まっており、こうした利便性改善の動きに対しては国の補助制度も活用できる。例えば、ICカードやバスロケーションシステムなどITシステムの導入費には、利用環境改善促進等事業として費用の1／3の補助制度がある。

(3)運転手不足と安全性の確保 ＜運転手の処遇改善による人材の確保＞

公共交通事業は、先述の通り固定費、特に労務費の割合が高く、バス、鉄道ともワンマン化や分社化等を含め経費削減努力を限界まで進めてきた。その結果、特にバスにおいて、全職種に比べ賃金水準が低く労働時間が長い等、労働環境が厳しくなっている（図表 15.）。一方、運転手に必要な大型二種免許の保有者が全国的に減っている（平成 5 年度：約 126 万人→平成 24 年度：約 103 万人）ことから、バス運転手の確保が大きな懸案事項となっている。特に厳しい労働条件故、若年層の確保が困難な状況であり、定年延長など高年齢層に頼らざるを得なくなっている（図表 16.）。このような人材の質・量の不足により、安全性の確保にも懸念が生じかねない状況である。



出典：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

(http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chingin_zenkoku.html)

企業規模 10 人以上、男女計

図表 17. 実車走行キロ当たり乗合バス人件費

	平成 15 年度	平成 25 年度
民営	277 円	222 円
公営	610 円	367 円

(出典：日本バス協会「日本のバス事業」)

○運転手不足への対応

上記のような運転手不足の課題に対して、採用における事業者の努力として、

- ・新卒者、転職者等の未経験者の採用
- ・採用時の免許取得費用の会社負担
- ・女性の活用

等が始められているが、未だ抜本策とは言い難い。

また、大型二種免許は普通免許を取得して 2 年経過しないと受験資格がないため、高卒などの新人を採用しても実際に運転手として活用できる段階まで時間がかかり、即効薬はないのが実態である。

将来的には海外移民の活用も選択肢として考える必要があるが、現状では難しい。現状は、

- ・(1)(2)(4)に関連した収益力アップ策等により、売上を増やし労働生産性の向上を図ることによる賃金の引上げ
 - ・運行の遅延により運転手の休息時間が短縮されることの改善
 - ・既存ドライバーの健康管理の徹底
- 等の試行錯誤が行われている。

一方、従前は、人件費（実車走行キロ当たり）に関して、公営事業者と民営事業者の賃金の格差が大きかったが、近年は公営事業者における嘱託の雇用増加等の理由から、公営事業者の平均賃金水準が下がっており、従来と比較して格差は縮小傾向にある（図表 17.）。いずれにしても、事業の継続を測る上では業界全体として**運転手の処遇改善が必要**であり、一定の一人当たり人件費上昇は所与のものとして考える必要があるだろう。

(4)事業者間の連携による経営効率の改善 ＜地域内外でのシナジー効果＞

3.(1)で述べた通り、従来、公共交通事業は免許制により事業者毎のエリア棲み分けがなされ、公的関与も保護政策の色合いが強かったが、平成 12 年以降の規制緩和により事業者の参入・退出が従前よりも実施しやすくなった。その結果として、事業者間の競争によるサービス向上の実現が期待されたが、実際にはほとんどの地域では、初期投資等参入障壁の高さから新規参入による地域内競争が起きず、従前の事業者が各々のエリアの中で事業を続けているのが現状である。

各事業者は独自の経営改善策を打ち出しているものの、個々の地域で人口が減少する状況において、単独での抜本的な経営改善は困難であり、事業者間の連携によるスケールメリット等を活かした経営改善策の実施が不可欠と考えられる。

○地域を越えた事業者間の連携

異なる地域の事業者が持株会社の下で連携することにより、

- ・成功した取り組みの共有
- ・経営革新（イノベーション）の促進
- ・スケールメリットによる購買力の向上

などの効果があり、1 事業者だけでは成し得ない改善効果を生ずることが可能になると考えられる。また、そのようなノウハウを持った事業者が増えることで、各地域において、交通の法定協議会や行政との意見交換を通じて地域にもフィードバックすることで、行政の公共交通政策に関する対応能力向上にも資することが考えられる。

一例として、みちのりホールディングス（本社：東京都）は、福島交通、茨城交通、岩手県北自動車、関東自動車、会津乗合自動車を傘下とし、(株)経営共創基盤の 100%出資により設立され、グループ各社の横の連携によりベストプラクティスを共有している。例えば旅行関連商品では、「路線バスの旅」を岩手県北自動車が独自に考えたが、福島交通でも予約制という違いはあるが同様に路線バスの旅を企画、関東自動車でも横展開をして販売をスタートし、収益力アップにつながっている。このようなシナジー効果により効率的な経営を行い、一時は経営危機に陥った各社の経営改善に寄与し、成果を上げている。

○同一地域内の連携（日本版運輸連合の可能性）

地域公共交通のインフラとしての性格を勘案するに、特に今後の人口減少下で一定のサービス水準を維持・確保していくために、鉄軌道とバスなど異なるモード間や事業者間の連携による利便性向上が重要であり、特に交通政策基本法の精神に則り、自治体を中心に地域全体としてネットワークを形成する必要があると考えられる。

例えば、欧州の一部では、自治体や事業者等が連合体を組織して公共交通の運営主体の役割を担い、公有民営の下、各事業者は連合体から「運行を受託する」という形態が普及している。この連合体は「運輸連合」と呼ばれ、その機能としては、広域自治体間のエリア内の公共交通の運行計画とダイヤの策定、加盟交通事業者間で共通の運賃の設定と運用、プールした運賃収入等の各事業者への配分、広報・宣伝活動の共同展開等が挙げられる。

利用者のメリットとしては、一元化された運賃体系のもと、1枚の乗車券で、互いに有機的に結節された交通機関の利用が可能であるという優れた利便性がある。事業者も利便性の向上による利用客増加が期待される。また、自治体にとっても、公共交通関連の実績に応じて、助成金の配分額を増減させることにより、当該施策の成果が明確化され、これにより各自治体が資金投下、交通政策の効果最大化を主体的に目指すことが期待できる。

日本においては、現状、「運輸連合」のように運行計画や運賃の共同化まで実施している事例はないが、利用者を増やすために行政と各モード間の連携が有効と考えられることを踏まえると、今後は、日本版「運輸連合」の可能性を検討することも必要と考えられる。現状では、独占禁止法に抵触するという指摘もあり、今後さらなる検討が必要である。運輸連合を実現するには、運賃をプールする仕組みの構築がまずは必要だという意見もあり、例えば、成田のリムジンバス（東京シャトル）において既に取り組まれているので、そのようなことを試行的な位置づけとし、可能性を模索していくことも考えられる。

(5)コンパクトシティと公共交通システムの再編

＜持続的な土地利用と交通の実現に向けて＞

地方圏の都市の大部分では、マイカーの普及と共に自動車に依存した郊外拡散型の都市形成が進んでおり、中心市街地の衰退によるシャッター通り化、郊外の主要道路沿いへのロードサイド型店舗の集積等の減少が共通して見られるところである。

一方、今後の人口減少による人口密度の低下、高齢化による住民の移動可能距離の縮小等を勘案し、中心部に都市機能を集積させる「コンパクトシティ」の形成を進めていく必要性が高まっている。

その際、中心部への居住促進を図ると共に、既に一定の人口が集積する周辺部の拠点から都市機能の集積を図る中心部への公共交通の利便性を高めることも、コンパクトシティの有効な形成を進める上で不可欠な点である。

昨年(平成 26 年)に国土交通省が策定した「国土のグランドデザイン 2050」においても、「居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携による「コンパクト」＋「ネットワーク」が謳われている。

欧州においては、持続的な土地利用と交通の実現のために、1990 年代から、各都市において、パーク&ライド等の様々な取り組みや施策が打ち出されており、その際、自治体を中心となって取り組む総合的なまちづくりの一環として、交通問題が取り扱われており、今後の我が国のコンパクトシティ形成と公共交通の再構築を進める上で参考にすべき点も多いものと思われる。国内においても少数ではあるが、富山市等において、コンパクトシティの形成と公共交通の再構築を一体的に進める事例が出てきている。

(6)将来の公的負担のあり方　＜事業者の自助努力と公的補助の両立＞

我が国の地域公共交通事業は、マイカーの普及率が低く、継続的な人口増加が続く時代に、事業が発展した経緯等から、営利事業として民間企業中心の運営が行われてきた経緯にあるが、事業の性格は、公共性の高いインフラであり、人口密度が低い地域においても、交通弱者を中心とする利用ニーズはあることから、マイカーが普及し、人口も減少に転じる状況を踏まえれば、一定程度以上の乗車密度が維持可能である場合には、いわゆる上下分離方式等ある程度の公的負担の下で、維持、継続することが妥当と考えられる。また運賃等ではある程度の負担増が住民にも発生しよう。現状、地方の公共交通事業の多くが、既に補助金等の支給により維持されているのは、このような認識が必要であることを踏まえたものである。例えば欧州等においては、地域公共交通事業は、一定程度の公的負担の下で運営されているケースが多く、民間事業者がイニシャルコストの大部分を負担するような形態は少ないようである。国内の地方鉄道事業においても、平成 19 年の地域公共交通活性化再生法により認められた、所謂上下分離方式により、運営主体のみを民間事業者が担当する事例が見られる。

今後、地方圏を中心に、地域の人口が一層減少していくことが確実であり、運転手不足等による人件費の上昇も不可避と見られる一方、ある程度の地域公共交通事業を維持していくことが求められる中、補助金制度等では事業者の自助努力による経営改善を促す仕組みの導入と同時に、インフラ部分の負担等についても一定水準の公的負担は不可欠であり、例えば欧州の運輸連合等、諸外国の状況等を踏まえつつ、事業者のインセンティブ維持、一定程度の事業クオリティ維持を行う観点から、行政と事業者のみならず、地域住民の参加を含め我が国に適した新たな公民連携の姿の追求が必要であろう。

5. 最終報告に向けて

・我が国地域公共交通事業者の現状の概観及び事業者の経営状況を中心とした検討を行った結果、今後の経営改善、持続的な経営維持の観点から、以下のような課題について重点的に取り組むことが必要であるとの認識に至った。

- ① 売上基盤の拡大
- ② IT 活用による利便性向上
- ③ 運転手不足と安全性の確保
- ④ 事業者間の連携による経営効率の改善
- ⑤ コンパクトシティと公共交通システムの再編
- ⑥ いわゆる上下分離方式等将来の公的負担のあり方の検討

今後、さらに国内の人口減少が進む中で、地域公共交通の存続が可能かどうか問われている。したがって、国内、欧州の先進事例を踏まえ、最終報告においては、ハード面のコスト負担や日本版運輸連合等、新たな公民連携の可能性を念頭に、地域公共交通の活性化及び再生のあり方やそのための手法について、提言としてまとめて参りたい。

当レポートの分析内容・意見に関わる箇所は、筆者個人に帰するものであり、株式会社日本政策投資銀行の公式見解ではございません。

本資料は著作物であり、著作権法に基づき保護されています。本資料の全文または一部を転載・複製する際は、著作権者の許諾が必要ですので、当行までご連絡下さい。著作権法の定めに従い、転載・複製する際は、必ず、『出所：日本政策投資銀行』と明記して下さい。