

地域公共交通システムのあり方に係る調査

～地域交通連携スキーム (Local Transportation Partnership) の構築～

(要約版)

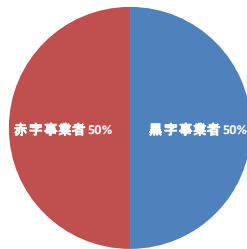
平成 27 年 6 月



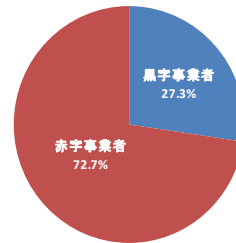
1. 地域公共交通の現状と経緯

地域公共交通は、地域社会を骨格として支えるインフラであり、従来は、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一方で、高度経済成長期以降はマイカーの普及などによる利用者減少などを要因として、経営への影響が深刻化しており、今後も人口減少時代に直面して回復が見込み難い（図表1、2）。しかし、高齢化の進行でますます交通弱者が増加することを踏まえれば、今後は、インフラとして必要な地域公共交通の機能を一定の公的関与の下で維持していく必要がある。

図表1 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

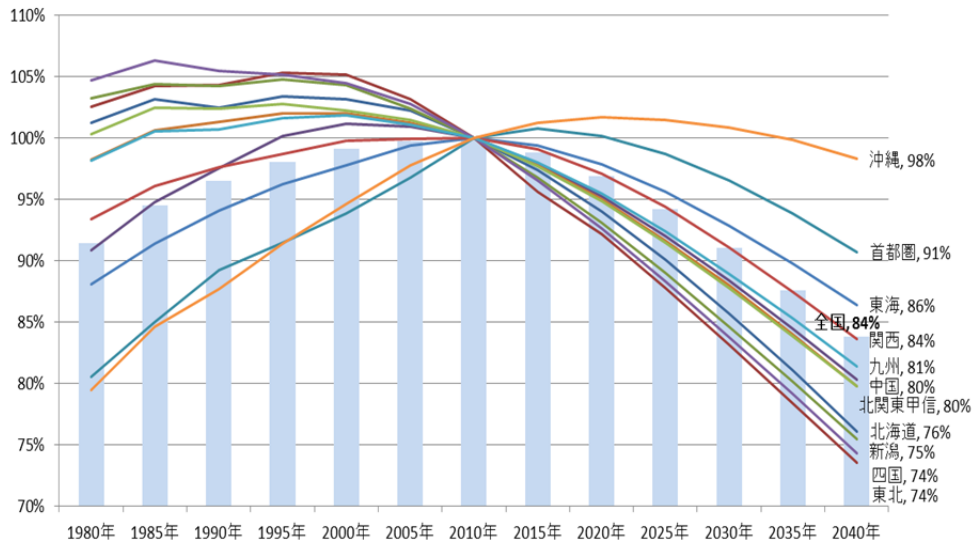


(出典)国土交通省「平成24年度乗合バス事業の収支状況について」

(http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000152.html)、鉄道統計年報

図表2 ブロック別人口の推移及び将来推計

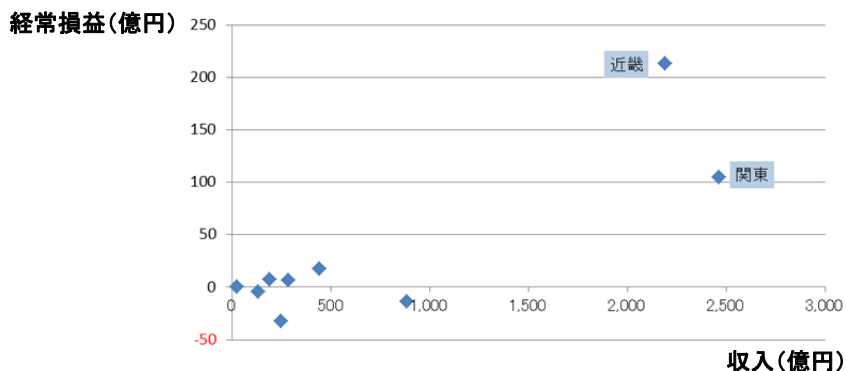
2010年=100%とする



(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)をもとに日本政策投資銀行作成

地域別には、地方鉄道では関東、近畿、乗合バスでは東京圏、京阪神を除き、全ての地域で損益が経常ベース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3，4）。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。

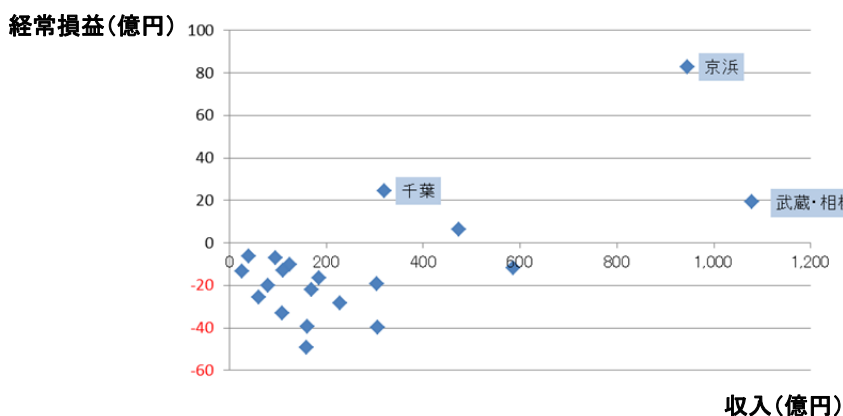
図表3. 地方鉄道地域別収支マトリクス(平成23年度)



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4. 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

(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) より日本政策投資銀行作成

2. 欧州（英仏独）の現状と示唆

日本政策投資銀行では、欧州における先進事例調査として、平成 26 年 11 月に、英国、フランス、ドイツの事例調査を行った。

欧州では、モータリゼーションが日本より先行して進行してきたが、現在では 3 ヶ国に共通する特徴として、地域公共交通は自治体が提供する「公共サービス」であるとの考え方が基本となっている。

国ごとに見ると、サッチャー政権以降の英国では、日本と同様に規制緩和の掛け声の下、民間事業者が交通サービスを運営してきたが、ドイツとフランスは自治体が独自の権限と財源を有し、英国と比べ地域公共交通にも深く関わっている。ただしいずれの国でも、インフラ整備や運営は、日本のように事業者が独立採算で行うのではなく、行政による助成措置が不可欠なものと捉えられており、特にインフラの保有は基本的に公有となっている。また、ドイツの鉱油税やフランスの交通税等、地域公共交通の整備・運営費用に充てられる独自の財源が確保されている。

また、ドイツに特有の取り組みとして運輸連合がある。運輸連合は、自治体（都市圏）と交通事業者が協調し、運賃収受やダイヤ編成など各種の施策や取り組みを共通して行うものである。収益優先の交通事業者だけで解決が難しいような課題について、政治的な観点も踏まえ、自治体も関与して取り組んでいくプラットフォームであり、利用者の利便性を高め、地域公共交通の利用を促進することを目的としている。

さらに、欧州の事例から得られる示唆として、以下のような点がある。

- (1)地域公共交通は、一定の財政負担を前提として担っていくべき公共サービスと見なされており、地域住民に対する良質の地域公共交通サービスの維持と利便性の向上が重要視されている。
- (2)重要なキーワードは、「持続可能なモビリティ」や「都市のモビリティ」である。これらは、地域の活力を維持し、地域の魅力を高める上で必要不可欠な要素と捉えられている。
- (3)自治体は、都市計画と整合している中長期の交通発展計画を策定し、コンパクト・シティの概念が重要視されている。
- (4)自治体は、地域公共交通の運営の面でも、交通事業者と積極的に対話を展開してきており、信頼関係が構築されている。
- (5)自治体の交通担当者は、交通や都市計画の専門家であり、長年に亘り交通関連業務に携わってきている場合が多く、その経験・知見は深い。

これらの点から、我が国においても自治体が「持続可能な都市モビリティ計画」を、地域の交通事業者や住民との対話を通じ策定していくことが大切で、そのためには、関係者において交通や都市計画分野での専門的スキルの他に、プロジェクト・マネジメント、財

務マネジメント、人材マネジメントといった分野での高度なスキルが必要となる。我が国の地域公共交通に関わる官民の人材は、欧州の取組事例を積極的に学び、自らの課題解決に向けた糸口を探っていくことが求められよう。

3. 地域公共交通システムのあり方に係る提言

<日本と欧州の公共交通（まとめ）>

○日本と欧州の比較

日本と欧州 3 カ国の地域公共交通に対する考え方は大きく異なっており、民営が中心の日本の地域公共交通維持への財政負担は、国、自治体支出分を含めても 1,000 億円に満たず、欧州主要国に比べるとかなり小さく、国内の道路財源（約 1 兆 7000 億円）等と比べても少ない。しかし、日本も欧州と同様に成熟社会の段階にある現在、東京をはじめとする大都市圏を除いては、事業者の自助努力にも限度があり、民設民営を前提とするシステムは現実的ではなく、欧州のように、公的インフラとして公共がより強く関与する仕組みが必要と考えられる。

一方、財政制約の観点から、公的関与を強めた上で、地域の実状に応じた様々なステークホルダーの資金の拠出と意思決定への参加による、公民連携手法（PPP）の推進によって地域公共交通を維持することも必要である。

<提言>

（1）インフラ整備主体

今後の日本における公民の役割分担を踏まえた地域公共交通の運営スキームは、地域の状況により、大きく分けて以下の 3 つの形態が中心になると考えられる。

○民有民営

大都市圏など、ある程度の乗車密度が将来に亘って継続すると予想され、採算確保に支障がない場合は、民間事業者が経営を行うことが合理的であり、実際に運行を担う事業者もあることから、財政負担を伴わない「民設民有民営方式」で運営することが望ましいであろう。さらに公営バスと民間バスが同一地域内で競合している場合は、民間事業者の方が経営効率で勝っていることも多く、こうしたケースでは民営化を検討すべきであろう。

一方、現時点では「民設民有民営方式」が望ましくても、将来は人口減少により乗車密度が低下し、事業者だけではインフラ保有コストを負担できなくなることもあり得る。適切なストラクチャーのあり方は事業環境に応じて可変であり、地域の実情を知り得る自治体を中心にステークホルダーが参加する法定協議会が、タイムリーな意見集約と以下の公有民営方式を含む運営方式の選択をする必要があろう。

○公有民営

欧州では、地域公共交通のインフラ部分を公有にすることは、当然のことと考えられている。日本でも、鉄道を中心に既に公有民営の動きは始まっており、平成 27 年度からは、公有民営を含む地域の独自の取り組みに対し国が産業投資資金を入れられるようになる等、その流れは加速している。公有にすべきインフラは、例えば欧州でみられたように、共通

のバス停、駐車場、ターミナルや結節点、IT 関連投資などが対象になるであろう。また、ハードの新設だけでなく、道路の使い方（バスレーン等）など既存インフラの資源配分の問題も議論する必要がある。より高次元で、全体最適的な「長期交通計画」を策定する中で、個々の媒体や負担について議論がなされるべきであろう。

○公有公営（民間委託）

過疎地域等、乗車密度が低いため、公有民営方式でも事業が成り立たず、参入事業者が見当たらない地域で交通サービスを維持する必要がある場合には、交通サービスは住民への社会福祉（行政サービス）と位置付け、税金を使って維持するしかない。ただし、運行客数や経営改善の成果を、時間軸を含めて他地域と比較できるような客観的なデータで示すことと、交通空白を避ける手段（デマンド交通など）を住民対話型で検討することが重要である。また、この場合でも民間委託が可能な場合は、インフラ部分は公有にしつつ、運行は事業者のインセンティブが保てるスキームを組み、民間活力を活用した住民サービスの向上に繋がる形が望ましい。

図表5 地域公共交通についての公民の役割分担のイメージ

建設	保有	管理	運行	
公	公	公	公	公有公営 行政
		民	民	公有民営 民間委託
	民	公	民	公有民営 包括的民間委託
		民	民	民有民営 民営化

建設	保有	管理	運行	
民	公	公	公	公有公営 行政
		民	民	公有民営 民間委託
	民	公	民	公有民営 上下分離
		民	民	民有民営 民間

（2）新たな資金調達方法

地域公共交通については、公共インフラとして、一定の公共負担により維持していくことが必要であることを見てきたが、一方、我が国の公共部門の財政状況から、今後、大幅な負担増を求めていくことは限界があり、コストの負担方法について、様々な工夫をしていくことが重要である。例えば、車両の「オーナーシップ制」や用途を地域交通に限定した個人からの寄付金（ふるさと納税）、購入型クラウドファンディング、地域企業の社会貢献的な観点からの出資や資産保有（交通事業者へのリース）、ネーミングライツの販売による資金集め等が考えられる。また、ふるさと納税を原資とした行政によるコミュニティバス購入や、鉄道でのファンを対象としたクラウドファンディングは既に始まっている。

（3）生産性改善に係るイノベーション

○路線の改廃

乗合バス事業については、全国各地で非効率な系統配置やダイヤ編成により、また、郊外地では減便などによる運行頻度の低下や乗り換えの不便などで利便性の問題が生じている一方、都市の中心部では、多くの系統が集中して乗り入れ、過密なバスによる渋滞が慢

性化している。この問題の背景には、利用客のニーズが、自らが居住する郊外の住宅地等と都市機能が集積する中心地を、乗り換えなしで直結することにより、その前提としてバスの乗り換えは不便だという事実がある。事業者の側でも中心部に乗り入れると、競合により乗車密度が低下して経営効率は下がるが、それでも一般に郊外部や山間部よりも乗車人員が多く、国からの幹線補助金等の獲得でも有利になることから、各社が中心部へ乗り入れ、結果として渋滞を生み出している。



こうした問題の解決のためには、路線の再配置により、輸送力のキャパシティを維持しつつ渋滞を緩和し、バスを適正な水準に減車して付加価値生産性（付加価値／従業員数）を向上させるべきである。ただし事業者だけでは調整がつかないため行政が間に入ることや、公営バスと民営バスが重複している場合の民営体制への移行、バスや LRT、自転車、徒歩など異モードの組み合わせ等全体の最適解の検討が必要であり、併せて公共車両優先の信号システムや、駐車場政策、街づくり計画等、各種政策とのリンケージを図るため、自治体を中心としつつ市民や民間 NPO を含めた、広範な関係者が参画する欧州型の意味決定システムが必要となろう。

○ ICカード

IC カードの導入は、日本のみならず、英国など欧州でも進みつつあるが、費用対効果の観点から、売上の少ない小規模な事業者では投資回収が困難であるという問題がある。そうした地域では地域公共交通についてのプラットフォームである地域の法定協議会（※）が受け皿となって整備すれば、各社の投資負担が少なくなり、導入が容易となろう。このようなケースでは、国の補助制度である確保維持改善事業の採択でも優先されてしかるべきであろう。

（※）法定協議会

市町村、都道府県が主宰し、地域の公共交通の問題を議論する際の、プラットフォームの役割を与えられているもので、市町村、都道府県、運輸局、交通事業者、住民等の利用者代表、道路管理者といったステークホルダーに参加応諾義務が課せられ、また協議を経て合意した内容に対しては尊重義務が生じ、事業者とともに補助金の申請主体ともなっている。

○観光振興策との関連強化

地域の沿線住民のために存在する地域公共交通は、年間を通じて運行され、固定費がほぼ決まっている。観光客利用で売上が増加すれば、事業者にとって収益の底上げ効果が大きい。折しも既存の観光ルートに囚われないインバウンドの個人旅行者が増えていることから、いまこそバス&タクシープランなどで周遊できる顧客満足度の高いコースを設定する等の工夫をすべきであろう。

○人材

地域公共交通事業、とりわけバス事業については、極限まで省力化し、人員削減の余地は乏しく、むしろ人手不足の顕在化により安定的な運行の継続が危ぶまれる状況である。

各種事業を総合的に実施することにより、売上増加や効率化によるコスト低減を実現することによって、従業員の待遇、報酬改善を実現し、モチベーションを高めることにより、良質な人材を安定的に確保することが可能になる。

自治体の交通企画部門についても、より高い専門的知識を持った人材が必要である。例えば、人事ローテーションで公共交通のプロフェッショナルとして、専門性を持ち異動なく働ける職制を作ったり、既に一部で行われているが、自治体職員と交通事業者の人事交流、また自治体の交通担当者同士の人事交流などが有用と思われる。

○補助金改革

日本の補助金は、これまで損失補填目的のものが中心であり、事業者インセンティブがわきにくいものであった。運行の成績や品質によって委託費として支払われる金額が変動することを予め自治体と交通事業者が契約したり、定額渡し切りの補助金制度によって、事業者の努力により目標を過達した分は、事業者の収支改善になる様な仕組みが求められる。また、補助金受給のタイミングを、事業者の資金需要に合わせて、月割りなど分割支給にしたり、国際市況品である軽油価格の急激な変動など、個別の事業者の努力範囲を超えた部分は公的にカバーする仕組みの導入など、運用面で改善できる点もあるだろう。

(4) 公共交通と連携した街づくり

日本でも公共交通のネットワークを維持する包括的な施策によって、特に一定規模以上の人口を擁する地方の都市圏を中心に、これまで進んできた都市のスプロール化に歯止めをかけ、環境負荷が少ないネットワーク型のコンパクト・シティを構築する必要がある。そのためには、中心街には自転車や徒歩中心で活動しやすいようにベンチなどを備えた快適で回遊できる空間があることを前提に、コンパクト・シティ形成に向けて策定された改正都市再生特別措置法上に位置づけられる立地適正化計画に沿って、居住機能や医療、福祉、商業などの都市機能を誘導するための都市機能誘導区域と、居住推進区域を定めた都市計画と、それらの機能をネットワークでつなぐ公共交通のための交通計画を一体的に策

定することが不可欠であろう。

より人口の少ない中山間地域では、鉄道の駅や主要なバス停など交通の結接点を中心に、日常生活に最低限必要な機能を集約し、デマンド交通などでネットワーク化することが必要であろう。

(5) PPPを含む地域交通連携スキーム (Local Transportation Partnership) の構築

以上、提言してきた取り組みを進めるに当たっては、各々の地域の公共交通事業者、自治体等の関係者が連携し、合意形成をすることが重要である。

特に日本の地方都市において、複数の事業者がいる場合に、各事業者が運賃やダイヤ編成等において有機的なネットワークで繋がっていない状況が多く見られるため、その改善が急務である。また、モードを越えたシームレスな移動のための結節点の改善、物理的な段差が解消されることやICカード決済などハード面に加え、乗り換え抵抗の少ない一元的なダイヤ編成と、運賃抵抗が少なく何度も初乗り運賃を支払わなくて済むゾーン運賃制などは、特に都市周辺部に居住する公共交通の利用者にとって大いに利便性が向上する取り組みであるが、この様な対策を行うに際しては、関係者の連携プラットフォームの構築が重要で、既に述べたドイツなどで行われている運輸連合の取り組みなどが大いに参考となる。

運輸連合については、日本では事業者の自由意思と競争に基づくプライシングや商品設計を妨げると解釈され、独占禁止法上の違法カルテルになる恐れがある（ドイツは独占禁止法を改正して運輸連合を合法化）。複数の既存事業者だけがカルテルを結んで競争を阻害しているのではないことを示すには、法定協議会等の場で活発な議論と合意形成を得ることはもとより、最終的には公益を代表する自治体と、各事業者が個別に話し合っ、結果として地域にふさわしい交通体系を作る必要がある（自治体主導の運輸連合であれば、独占禁止法の解釈上、問題は原則として生じないとされている）。

官民連携の取り組みを推進することにより、既に取り組みが緒につき始めた地域公共交通のPPPに加え、自治体主導でダイヤ編成や運賃制度を考える運輸連合的なプラットフォームが形成されることを前提に、人材の質的や量的な意味での具体的な確保策、観光需要掘り起こし策との一体的な取り組み、街づくりとの関係、最適な補助金制度のあり方まで幅広く討議することのできる、公民や利用者などのステークホルダーから成る地域交通連携スキーム、Local Transportation Partnership（以下「LTP」）の構築が期待される。

以上の通り、岐路に立っている地域公共交通には、ここで提言した各種取り組み等を取捨選択し、地域ごとに実情を反映した対策のオプションを考える必要があるだろう。とりわけ、持続可能な地域公共交通の実現のためには、自治体を中心に地域のステークホルダーが、まずは法定協議会等を活用して十分に連携しつつ、最終的に地域交通連携スキーム

(LTP)を通じて各々の課題を解決する取り組みを検討、実施するとともに、各地域の取り組みを、全国レベルで情報共有、活用できるような仕組みの構築をしていく必要があるだろう。

以上