



ネクスト・ジャパン 最前線

Next Japan

第45回

地方バス業界 未来予想図Ⅱ
— 利用者起点のサービス・協働による
サステナブルな地域公共交通へ

地 域公共交通に欠かせない乗合バス事業が重大な岐路に立たされている。モータリゼーションの進展や少子化・人口減少に伴う公共交通需要の伸び悩みなどを背景に、以前から地方バス事業者の多くが厳しい経営を余儀なくされてきた。コロナ禍を契機に、人々の移動需要が劇的に変容したことがさらなる打撃を与えた。これまでの民間主導を前提としたバス事業運営が困難になっている地域は少なくないが、しかしその一方で、バス事業の未来を切り拓くような意欲的な取り組みも徐々に生まれつつある。重要なのは、利用者・事業者・行政が三位一体となって協働を図り、各地域にとっての最適な課題解決策を模索していく姿勢だ。

今号では、地方バス業界の現状や将来像について、バス事業者や行政、有識者へのインタビューを通じて展望し、課題解決に向けたヒントを探った。

Basic explanation

基本解説



岐路に立つ
地方バス業界の現状と未来



1 はじめに

人々の生活・経済活動において、移動手段は不可欠である。他方で、地域公共交通の中核たる地方の民営乗合バス事業は、大半が営業赤字に陥り、補助金頼みの運営を余儀なくされている。

2 我が国の乗合バス事業の変遷

我が国の乗合バス事業は1900年以降、輸送力確保等を背景に民営バスが浸透し、1970年頃の利用者は約100億人と「バス黄金期」を迎えた。その後、モータリゼーション進展に加え、1990年代の人口伸び悩み、郊外施設の増大等により、利用者数は低迷した。2000年代前半には、従前の新規参入規制・撤退規制等の需給調整や運賃にかかる規制緩和が行われ、新サービスの他、高収益路線への新規参入が見られる一方、不採算路線からの撤退等が相次いだ。かかる中、2007年施行の地域公共交通活性化再生法や同法の改正等により、公的関与の動きが強まり、民間主体から、自治体・住民が加わる制度的枠組みも整いつつある。なお、フランス・ドイツ・イギリス等の欧州では、乗合バス事業が有する

(図表1-1) 国内乗合バスにかかる沿革・政策、需要動向

国内乗合バスの沿革

| | 1900年～1970年 人口増・経済成長 | 1970年～ (同左) | 2000年～ 地方人口減少・高齢化 | 2006年～現在 (同左) |
|-------|--|--|---|--|
| 地方交通 | 乗合バス伸長 | モータリゼーション進展 | 自動車主流 | |
| 交通政策 | 需給調整・運賃規制 インフラとしての地域独占 | | 需給調整・運賃規制緩和 競争原理導入 | 地域公共交通活性化再生法 公的関与強化 |
| 主な出来事 | <ul style="list-style-type: none"> 1903年に日本初の民営乗合バス運行開始 小資本・高輸送力で全国普及 戦後の需要拡大で、バス黄金期(1968年利用者100億人) | <ul style="list-style-type: none"> 自動車の普及、都市圏中心に鉄道輸送が拡大 自動車で行きやすい郊外施設発展、「街の形」変容 バス利用者減退 | <ul style="list-style-type: none"> 新サービス、収益路線への新規参入増加(事業者増) 不採算路線からの撤退・廃業(但し需給ギャップ拡大) | <ul style="list-style-type: none"> 13年[交通政策基本法](交通機能確保、環境負荷低減、交通手段役割分担) 民間任せから、自治体・住民が加わる制度的枠組みを整備 |

地域交通における公的責任が資金面を含め明確化され、近年は環境面を含め、持続可能性を実現する政策が推進されている。

参考：欧州の公共交通政策

欧州3ヶ国(フランス・ドイツ・イギリス)では、地域公共交通は「公共サービス」と位置付けられ、民間商業ベースでは供給できない、社会に必要なサービスとして、資金面を含めて公的責任が明確化。近年は環境などにも対応し、持続可能なモビリティ政策が推進

(図表1-2)国内乗合バスにかかる沿革・政策、需要動向

需要動向 **売上**

| | ~1970年 | ~2000年 | ~2020年 | 未来 2020年~ | (過去推移と) 未来の変化 |
|----------|--------|--------|--------|-----------|--|
| 地方バス輸送人員 | ➡ | ➡ | ➡ | ➡ | (直近はピーク比4割・2005年比9割まで減) 今後も人口減を主因に減少 |
| 地方人口 | ➡ | ➡ | ➡ | ➡ | (生産年齢人口・総人口はそれぞれ1990年代・2000年代がピーク) 人口減少が継続 |
| (高齢者) | ➡ | ➡ | ➡ | ➡ | バス利用大・外出頻度低「高齢者」拡大 |
| バス交通分担率 | ➡ | ➡ | ➡ | ➡ | (近年はバス5%(車が大半)で横違い) 高齢者増でやや上昇 |
| その他 | | | | | <ul style="list-style-type: none"> インバウンド・観光ポテンシャル、環境意識の高まり(↑輸送人員増要素) 生活様式変化(コロナ禍外出抑制の定着、ネット通販の浸透等)(↓同減要素) |

出典：鈴木文彦著書「日本のバス」、宇都宮浄人著書「地域公共交通の統合的政策」、国土交通省の資料を基に(株)日本政策投資銀行作成

3 近年の需要動向と今後の需要見通し

近年の地方バス輸送人員は、ピーク比4割、2005年比で9割弱の水準まで落ち込んでいる。バスの交通分担率(全交通手段のうち、バスが占める割合)は約5%と近年変動がない一方、人口減少、ネット通販普及やコロナ禍が、輸送需要そのものを縮減させている。今後は、環境意識の高まりや訪日外国人の増加等が、バス輸送需要にポジティブに働く他、バスの利用割合が高い高齢者の増加や免許返納数の増加等により、バスの交通分担率が高まり、バス事業の継続の重要度は高まることが予想される。一方で、人口減少を主因に輸送人員は減少していくことが想定され、事業者損益における売上減少圧力となる。

4 近年の事業者の動向

コロナ禍以前より、地方バス事業者の約9割が赤字経営を余儀なくされており、長期的にも赤字拡大傾向が継続している反面、年々増加する赤字を補填する形で、行政の補助金負担は拡大している。需要減少と国が定めた上限認可制のもとでの硬直的な運賃設定の構造に対して、人

手不足等を背景とした人件費高騰や燃料費高騰等による「費用」上昇が相俟つて、事業者損益を悪化させていることが背景にある。また、運転士不足や車両老朽化・デジタル化の遅れ、路線削減等による利便性低下といった課題が顕在化している。

費用構造は約6割を人件費が占めるが、タクシーとの走行キロあたり営業費用の実額比較では、バスは車体が大きい分、車両関連費用も大きくなり、設備負担等の違いでタクシーの約2倍にある。大量輸送(高密度)を前提とすれば、輸送力の大きい乗合バスは運賃単価を抑えても採算がとれるものの、需要が極端に低く低密度の場合、自由度も高いタクシー等の小型車の方が便利・収支構造上、優位と言える。

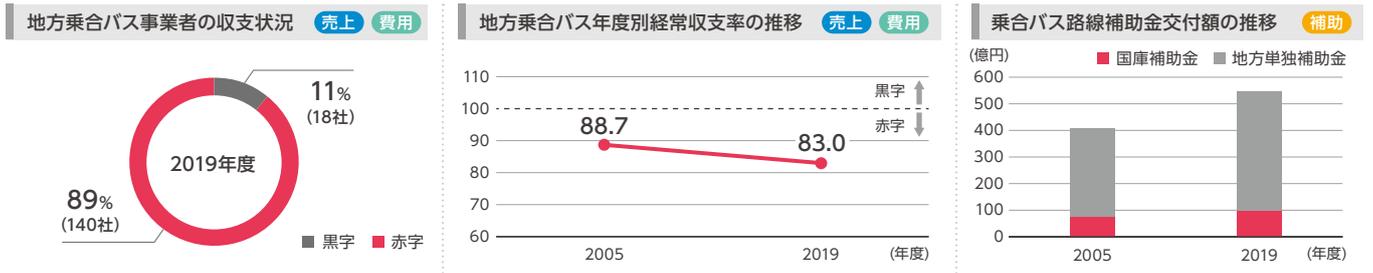
5 課題解決に向けた取り組み

課題が山積みの中、課題解決に向け、収支両面に効く、先進的な取り組み事例が見られる。

全国を見渡すと、大都市・中核都市・都市郊外では課題やニーズが異なり、地域実情を踏まえた交通体系構築が求められる中、2007年の地域公共交通活性化再生法の施行を契機に、各地域で協議会が設置

(図表2-1)事業者動向

乗合バスの事業者損益(地方乗合バスについては保有車両数30両以上の事業者)

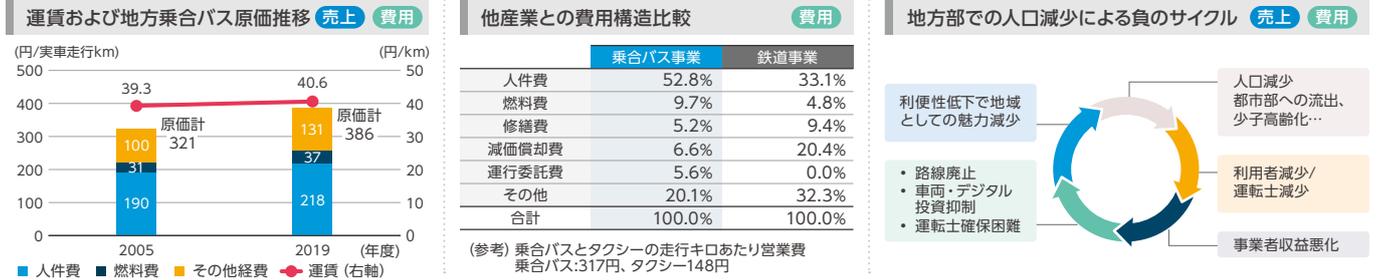


出典：(公社)日本バス協会「日本のバス事業」、国土交通省の資料を基に(株)日本政策投資銀行作成



(図表2-2) 事業者動向

乗合バスの事業者損益(地方乗合バスについては保有車両数 30 両以上の事業者)



出典：青木亮編著書「地方公共交通の維持と活性化」、国土交通省・(公社)日本バス協会の資料を基に(株)日本政策投資銀行作成

され、自治体・住民・事業者が一体となつて協議し、地域交通における利便性の確保と効率運営の両立の実現が目指されている。

人口密度が比較的高い地域において、2020年11月に施行された独占禁止法特例法を背景とした取り組み事例としては、熊本市におけるバス5社の共同経営・路線効率化の動きが挙げられる。同事例においては、データ活用も行われており、データの「見える化」を通じて、路線再編や、ダイヤ見直しによる利便性向上等、最適化に向けた取り組み等も推進されつつある。

一方、人口密度が低い地域においては、需要減少に合わせた車両小型化が行われている他、一般路線バスによる地域の生活交通の維持が困難になる中、コミュニティバス(交通空白地域・不便地域の解消を図るため、市町村等が主体的に計画し運行するバス)、デマンドバス・タクシー(利用者の要望に応じて、機動的にルートを変更したり、利用希望のある地点まで送迎したりするバスや乗合タクシー等)、家用有償旅客運送(家用車活用サービス)が導入されている。

国土交通省は2017年に、人口減少による輸送需要の減少への対応および自動車運送業の担い手確保保

流動率化等を目的に、乗合バス、貸切バス等について、旅客運送と貨物運送事業の掛け持ちによる生産性向上を実現できるように「貨客混載」制度を設計している。既存路線に乘客のみならず貨物を乗せることができる本取り組みは、追加のコスト負担なく収入の上積みが可能であり(車両効率の上昇)、コロナ禍で打撃を受けている各地のバス事業者が、物流事業者等と手を組む動きが拡大しつつある。

また、人手不足・人件費抑制のための抜本的な対策として、各バス事業者が大学、ベンチャー企業等と連携して、自動運転にかかる実証実験に取り組み動きがある他、観光需要掘り起こしを企図したMaas*の実証実験や、資金調達・補助金補完のためのふるさと納税やネーミングライツ導入による資金確保の取り組み等も見られる。

6 地方バス業界の未来予想図

地域公共交通の「未来」を展望すれば、利用者(需要・売上)を起点に、サービス(供給・費用)をフィットさせていくことが肝要である。この実現には全地域での同一解はなく、地域ごとに利用者・事業者・行政が「三位一体」で推進しつつ、様々な協働を図ることが

不可欠と考えられる。具体的には、事業者における車両生産性向上と適切な運賃設定等という観点から、

- ① 需要に応じた車両小型化含むサービスや路線・ダイヤの設定、運賃最適化の他、共同運行・運賃プール制、幹線・支線や大型バス以外の接続連携の推進(MaaS含む)
- ② 観光・インバウンド需要取り込みや貨客混載など、地域住民以外の運送対象拡大
- ③ 投資(車両・システム)における、共通化・他社協働、自治体・金融機関連携(リーススキーム等)
- ④ かかる合理化による、運転士等の待遇・配置の改善

行政における持続可能な枠組みづくり等という観点から、

- ① まちづくりや環境対応と連携した実効性ある「地域公共交通計画」策定
- ② 路線エリア「帯視点」を交えた「新規参入規制」見直し
- ③ 収支改善・前向き投資を促す「補助金制度」再考
- ④ 自治体信用力等を活用した「投資・調達等」の事業者支援

基本解説

これら取り組みを効果的に行うための要件としては、

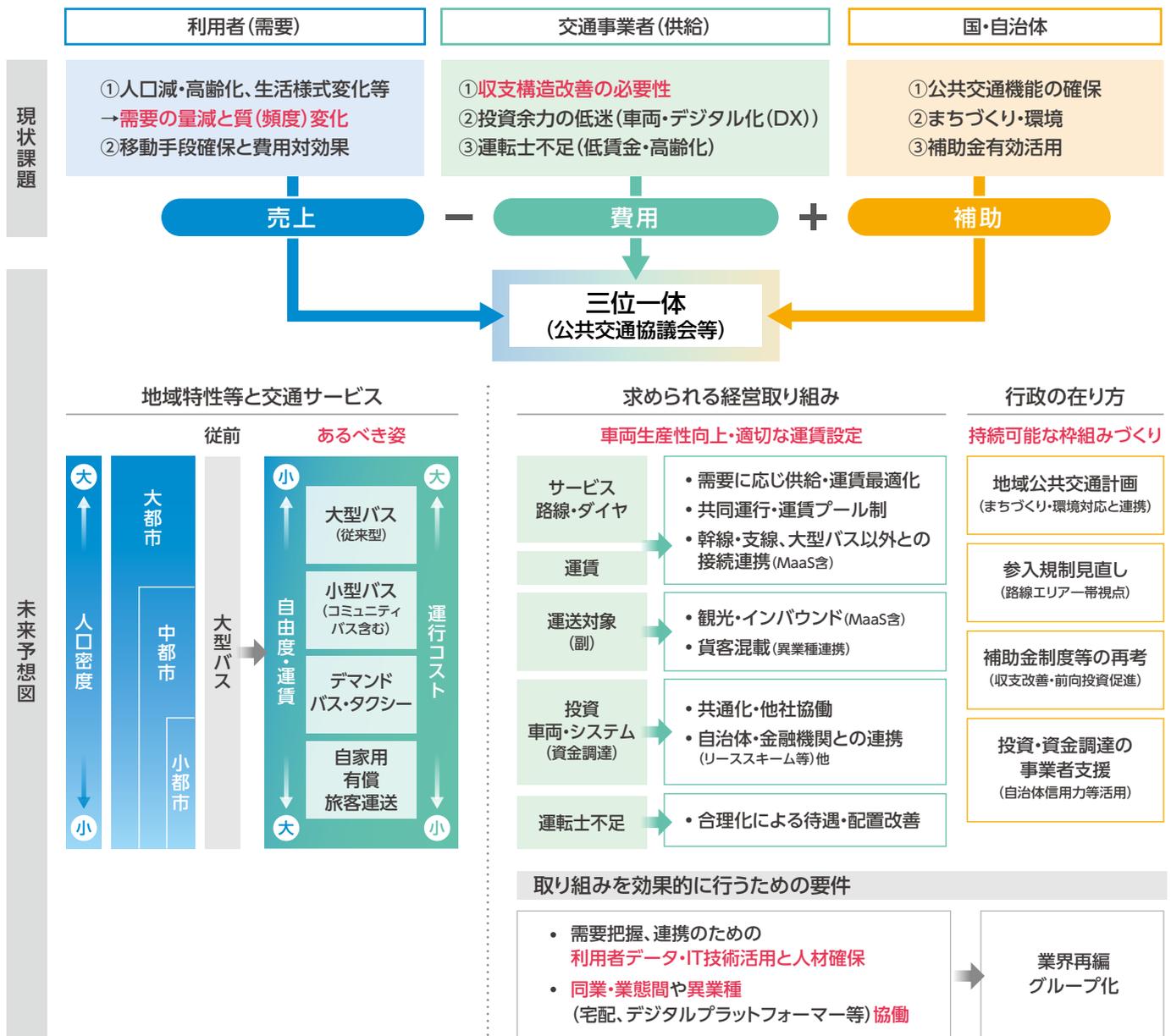
- ① 需要把握、連携のための利用者データ・IT技術活用と人材確保
- ② 同業・業態間や異業種（宅配、デジタルプラットフォーム等）協働

が挙げられ、これをトリガーに「業界再編・グループ化」が進行していく可能性がある。

次のページ以降では、構造的な人口動態変化、コロナ禍を契機とする移動変容等、外部環境が変化する中で、バス事業者、国土交通省・有識者へのインタビューを通じ、地方バス業界の課題や問題意識、課題解決に向けた取り組み、地方バス業界の将来像・見通し等について紹介する。

* MaaS(Mobility as a Service)とは、地域住民や旅行者一人人のトリップ単位での移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索・予約・決済を一括で行うサービスであり、観光や医療等の目的地における交通以外のサービス等との連携により、移動の利便性向上や地域の課題解決にも資する重要な手段となるもの。

(図表3) 未来予想図



(株)日本政策投資銀行作成

1

地方バス業界の
課題と取り組み

CASE

北陸鉄道株式会社
(石川県金沢市)



写真提供：北陸鉄道(株)

大きな転換期を迎える 地方都市のバス事業の実情

北

陸鉄道(株)は、石川県を代表するバス事業者であり、金沢市周辺や能登・加賀エリアを中心に県全域を運行する乗合バス事業(高速バスを含む)のほか、鉄道2路線を手がける。長年、堅実な経営を続け、車両のバリアフリー化をはじめとする利便性向上にも注力。生活路線において、車椅子などに対応できる低床車両の採用率はすでに100%に達している。しかし、近年は人口減少に伴う旅客需要の低下や運転士不足、規制緩和による競争激化、コロナ禍に伴う人流の変化、燃料費高騰など、事業環境は厳しさを増している。このような中、経営改善に尽力するとともに、自治体や地域住民との新たな協力関係を模索している。

金沢という

都市の魅力にも支えられ、

コロナ禍前は

バス事業の黒字経営を堅持

国土交通省が公表している「令和元年度的一般乗合バス事業(保有車両30両以上)の収支状況について」によれば、大都市部(三大都市圏)以外の地域の事業者158社のうち、黒字企業はわずか18社である。北陸鉄道はそのうちの1社であり、収益性の高い路線が不採算の生活路線を支える「内部補助」によつて経営を維持してきた、数少ない地方都市の事業者だ。

「北陸最大の商業都市である金沢市周辺もマイカー中心の社会であり、バス

の交通分担率(全交通手段のうち、バスが占める割合)は約5%にすぎません。

しかしながら、幸い、「観光文化都市」と呼ばれる金沢は文字通り観光・

文化資産が豊富で、国内外から多くの観光客が訪れてくださいます。小松空港と金沢を結ぶ空港リムジンバスや、県外からの移動を支える高速バス、観光客向けの貸切バス事業などについては高収益が続いています。

また、市街地の乗合バスも、朝夕の通勤通学時の需要に加えて、昼間帯には観光目的でバスを利用してくださる人々が非常に多い。これらの収益で不採算の生活路線を支える『内部補助』によつて、かろうじて地域のバス交通を維持してきたのが、当社の「黒字

経営」の実態ということになります。」
こう説明するのは、同社代表取締役社長の宮岸武司氏だ。

しかし近年、同社の事業環境は一層厳しさを増しているという。まず基本的な課題として、少子高齢化・人口減少の影響が挙げられる。能登や南加賀などの県内の過疎地域を中心に、乗合バスの一部路線では利用者減少が顕著だ。両地域の乗合バス路線は慢性的な赤字状態にある。そこで同社では、車両の小型化を進めたり、地元自治体と連携してコミュニティバス(地方自治体等が運行するバス)の導入を進めているが、それすら成り立たないケースもある。乗客減少に加え、旅客運送の担い手である運転士の高齢化と不足も深



北陸鉄道株式会社 代表取締役社長
宮岸 武司 氏

刻化してしまつたためだ。

「過疎化が特に深刻な東北東部の珠洲市(すずし)では、我々が担つてきた旅客運送事業に代わつて、市が主体となり自家用車で二種免許が無い運転者による無償運送をはじめています。今後は利用が極めて少ない過疎地域においては、必ずしもバス輸送ではなく、このような自家用車など他の輸送モードへの転換を進めることで、移動手段の確保を図っていくことになる可能性が高いと思います。」(宮岸氏)



規制緩和の影響で揺らいだ内部補助

コロナ禍がさらなる大打撃に

もう一つ、影響が大きかったのは、2000年以降に実施されたバス事業に対する需給調整規制の緩和だ。新規参入が容易になったことから、当社の営業エリア内においても、需要が見込める貸切バスや高速バスへの参入が急増

した。安売り合戦が過熱し、収益性が悪化したため、同社は高速バス事業の一部路線からの撤退を余儀なくされた。一方、規制緩和によって法制上は路線の廃止など見直しが容易になったはずだが、地域住民の移動手段を維持してほしいという声は切実だ。結果的に規制緩和は同社にとって、内部補助のバランスを揺るがす要因となつてしまった。

さらに追い打ちをかけたのが、今般のコロナ禍である。緊急事態宣言やまん延防止等重点措置により人の移動が大幅に制限され、観光を含めた旅客需要が激減した。同社はそうした環境下においても、地域の移動の足として、乗合バスの運行を続ける努力をしてきた。2022年度に入り、生活路線についてはようやく需要回復の動きがみられるものの、乗客はコロナ禍前の8割程度。貸切バスや高速バスは生活路線と比べて客足の戻りが鈍く、足許の燃料費高騰も相まって、未だに多額の赤字が続いているという。

持続可能な

地域バス交通のため、

自治体や住民を巻き込んだ

議論が必要に

厳しい経営環境の中、同社はコスト削減と収益力向上に懸命に取り組ん

できた。地域の移動の足として、安全運行を最優先としつつも、車両の更新投資を最小限に抑える等に対応した。また、廃止した営業所跡地などを活用するなど、不動産事業にも注力。さらに2021年には、金沢市や地元交通事業者らと「金沢Maasコンソーシアム」を設立した。紙券で販売されている金沢市内1日フリー乗車券をスマホアプリ化するなど、サービスのデジタル化を通じて利便性向上を図り、新たなバス需要の開拓を目指している。



北陸鉄道や金沢市等が運営するデジタル交通サービス「のりまっし金沢」
写真提供：北陸鉄道(株)

今後に向けて、同社にとって喫緊の課題は3つある。安全運行のために必須である車両更新、運転士不足に対応するための労働環境改善、そしてキャッシュレス化など時代のニーズに即した設備投資の強化だ。これらの原資を確保する現行制度下で可能な方法は、運賃の値上げである。「しかし、果たしてそれは長期的な視点で見ても、持続可能な方法なのでしょうか。」と宮岸氏は心情を吐露する。

地域において公共交通網がしっかり

と機能していることは、マイカー偏重の交通事情を是正し、渋滞を緩和し、街の賑わい創出や脱炭素化にも貢献する。その意味で、バスの交通分担率は5%でも、その恩恵を得ているのはバス利用者だけとは言えない。

「当然ながら、これからも最大限の経営努力を続けていきますが、安全安心なバス運行を維持する最後の手段として、運賃値上げが必要になると考えています。しかし、それはわずか5%のバス利用者だけに、公共交通維持のご負担をお願いすることでもありません。当地に限らず、地方都市で引き続き我々のように民間主体でやろうとすれば、同じような課題に直面されているはずで、持続可能性の観点で、現在の枠組みでいいのか。『民』の良い面を活かしつつ、自治体など『公』の力で地域のバス交通を維持していく方法はないか。自治体や地域住民のみならずと緒に真剣に考えていくことが必要ではないかと思っています。」(宮岸氏)

金沢のような国内有数の地方都市を有する地域ですら、民間主体でバス交通を支えることが厳しくなっているという事実は、極めて示唆的である。事業者・自治体・住民が一体となつて、地域の実情に合ったバス交通の在り方を議論していくことが望まれる。

地方バス業界の
課題と取り組み

CASE

神奈川中央交通
株式会社
(神奈川県平塚市)



写真提供：神奈川中央交通(株)

首都圏のバス事業者が目指す 地域連携の新しい形

神

神奈川県平塚市に本社を置く神奈川中央交通(株)は、国内バス業界の大手事業者である。神奈川県ほぼ全域と、隣接する東京都町田市・多摩市・八王子市などを営業区域としており、戦後の首都圏の旺盛な人口移動需要を取り込み、成長を遂げてきた。さらにバス事業にとどまらず、タクシーや不動産、飲食・娯楽、ホテル事業に参入するなど、経営の多角化によって成長モデルを確立してきた。今後は少子高齢化やデジタル化、アフターコロナの時代環境を見据えて、地域を巻き込んだ新たなバス事業の在り方を模索していく考えだ。

時代の変化に対応した 施策に次々と挑戦

国内トップクラスの事業規模を誇る神奈川中央交通の強みは、首都圏に盤石な収益基盤を持つことだけではない。早くから経営環境の変化に対応し、新需要の開拓に積極的に取り組んできたことも特徴として挙げられる。古くは1970年、全国に先駆けて深夜バスの運行を開始。1988年に業界初のバスカードシステムを実用化している。また1997年には「ちびっ子50円キャンペーン」と「環境定期券制度」というユニークなサービスを開始している。前者は、土日・祝日や夏休み期間などに小学生以下の子どもが現金50円で一般路線バスを利用できるサービスだ。1990年代から輸送人員が減り始め

ていたことを踏まえ、小さな子を持つ家族の需要を喚起するとともに、交通渋滞を減少させる狙いで導入したものだ。

また後者は、通勤・通学定期券を持つ利用者がその定期券を見せるだけで、同伴する同居家族が土日・祝日などに現金100円(小人現金50円)で乗れるという制度である。マイカーから公共交通へのシフトを促し、渋滞緩和とCO₂削減につなげようと、ドイツの最先端事例を参考に考案したものだ。

今後、大都市圏を営業区域とする同社も、少子高齢化人口減少に伴って輸送人員が中長期的に減少していくことは避けられない。主要路線が走っているのは、大規模住宅団地を多数抱えた古くからのベッドタウンであり、居住人口の減少や住民の高齢化等により輸送人員の落ち込みが顕著になっている。コロナ

禍を契機にテレワークが定着するなど、人々の移動が変容したことも、首都圏のバス需要に大きな影響を与えた。

「バス業界は今、大きな転換期にあります。よく言われるように、経営環境の変化がコロナ禍で一気に加速しました。新しい生活様式が浸透し、現在の輸送人員はコロナ禍前の8割程度。今後大幅な改善は見込めないことを前提に、当社に根づいている「挑戦」のDNAを活かしながら、新しいバス事業の在り方を切り拓いていきたいと考えています。」
今後の方向性について、取締役専務執行役員の今井雅之氏はこのように説明する。

将来の公共交通に向けて
自治体や大学、地域企業と
積極的に連携



神奈川中央交通株式会社 取締役専務執行役員
今井 雅之 氏

将来に向かってバスの公共交通網を維持していく上では、事業者単独の人材や資産だけでは限界があるため、地域を中心に、外部の関係者を巻き込んだ取り組みが欠かせない。そこで同社は新たな挑戦として、地元自治体や大学、異業種企業などとの連携に積極的に取り組んでいる。

まず挙げられるのが、自治体との関係強化だ。同社の営業区域だけで計25もの市町村との関わりがあり、そのうち21の自治体で「地域公共交通会議」が設置されている。地域公共交通会議とは、2006年の道路運送法改正に伴い、地域の多様なニーズに対応した運送サービスを提供し、活力ある地域社会を実現するため、自治体・住民交通事業者などの地域関係者が協議する場として導入された制度だ。会議体を設置する主体は自治体だが、その意義を重視した同社が早くから関係自治体を訪れて積極的に周知した結果、これほど多くの自治体で迅速に設置された経緯があるという。

同社が神奈川県足柄上郡中井町において、デマンドバス（既定の経路や時刻表がない予約型のバス）の運行を開始したのも、地域公共交通会議での対話がきっかけだった。同町は、近くの幹線道路にはバスが走っているものの、そこにアクセスするまでの道が狭く人口も少ないため、町内エリアにはバスが定期運行されていなかった。高齢者の移動手段がなく困っている

という声を聞いた同社が自治体と協議し、2013年に町内の移動を支援するデマンドバスの実証実験を開始。その後、正式に事業化された。ワゴン車を用いて、地域の小売店や病院、ATM店舗など地域の生活関連施設まで予約に応じて住民を運ぶサービスで、傘下のタクシー会社も運行を担っている。

そのほかにも、需要規模に応じた車両サイズの適正化により、大型二種免許の運転士不足に対する対策を図るなどの取り組みを進めている。同社が2005年に藤沢市で導入した全国初のノンストップ連節バスもその一例だ。移動需要の多い地域に連節バスを導入することで、相対的に少ない運転士で多くの旅客輸送が可能になる。

近年は、自動運転やMaaSの実証実験に参画するなど、デジタル化への対応にも積極的だ。ここでも同社は、外部関係者との連携を重視している。自動運転については2017年、同社と資本関係のある小田急電鉄と共に慶應義塾と連携協力協定を締結。翌2018年には自動運転バスの関連技術を開発するソフトバンク系列のSBドライブ（現BOLDLY）とも協定を結んだ。さらに国や自治体からの支援を得て、多摩市や横浜市などにおいて自動運転バスの実証実験を次々と実施。現在は慶應義塾大学湘南藤沢キャンパスで、自動運転シャトルバスを定常運

行中だ。外部との連携は技術蓄積のためだけでなく、関係性を深める中で新たな需要を模索する狙いもある。

またMaaSについては2022年、小田急電鉄が開発したスマホアプリ（EMot）を活用して、デジタルチケット（バスもやりMaaS）の実証実験を行った。平日朝の通勤時間帯以外に路線バス全区間が1カ月乗り放題となるチケットを1万円で販売。地域の約40の商業施設や飲食店などと連携し、月内にそのうち4店舗を利用すると乗り放題サービスが翌1カ月分も延長されるというもの。オフピーク時の人々の外出を促して、地域活性化につなげる試みである。

「将来的には、MaaSアプリをシームレスな乗り継ぎ支援にも活用したい考えです。例えば、乗客の少ない地域では、デマンドバスをアプリで予約していただき、幹線道路のバスに最適なタイミングで乗り継げるようにマッチングできれば、お客様の乗り換えストレスを抑えながら、路線を効率化できるかもしれません。」（今井氏）

バス事業者として まちづくりにも貢献

「民」と「公」の 新しい関係を切り拓く

同社は、バス事業者として独自の「まちづくり」にも挑戦し始めている。

2022年、独立行政法人 都市再生機構（UR都市機構）との間で、バス路線沿線団地等の活性化を目的とした包括連携協定を締結した。URは現在、老朽化が進んだ公団のリニューアル計画を進めている。その公団の多くは最寄り駅から距離があり、バス路線が地域の足を支えてきた。そこで同社は、バス路線を維持強化するだけでなく、公団前のバス終点にある折り返し場を整備して、安全性・快適性を二層確保。さらにその周囲に、人々の憩いの場となるような店舗やコミュニティ施設を置くことを構想している。バス事業のほか、生活密着型のさまざまな事業を展開してきた同社の強みが活かされると期待できる。

「長年、地域のみなさんの移動や生活を支え、地元の文化も熟知している我々バス事業者だからこそ、提案できるまちづくりがあると思うのです。外部のコンサルティング企業の手も得ながら、さまざまな構想をご提案しているところで。」（今井氏）

地域公共交通の未来のために、現状の民間主体のバス事業の在り方を見直すべきとの声が強まっている。自治体や地域企業を含む外部関係者との連携を図り、バス事業者ならではのまちづくりなどを提案していく神奈川中央交通の取り組みは、これからの民と公の関係性を切り拓く一つの突破口となるかもしれない。

地方バス業界の展望

PERSPECTIVE



国土交通省
自動車局 旅客課長
もり てつや
森 哲也 氏

新潟県出身。東京大学大学院法学政治学研究科修了、ミシガン大学ロースクール修了。1999年4月に運輸省入省。その後、観光庁総務課企画官、外務省在アメリカ合衆国日本国大使館参事官、愛知県都市・交通局長などを歴任。22年7月より現職。

地方バスを中心とした 地域公共交通政策の方向性と未来像

地

地方のバス事業者の多くが苦境に立たされる中、行政も課題解決に向けてさまざまな施策を打ち出している。赤字補填を企図した従来の補助制度にとどまらず、脱炭素やデジタル化のための設備投資を後押ししたり、社会资本整備やまちづくりなどの観点から地方バス事業を支援するような新たな施策も生まれている。バス事業を支える地域公共交通政策の最新の取り組みや今後の方向性について、国土交通省自動車局旅客課長森哲也氏に聞いた。

地方バスの「リ・デザイン」に向けて、新たな支援の枠組みを次々と創設

—— 地方バス事業の経営環境が厳しさを増しています。

これまでの地方バス事業のビジネスモデルは、貸切バス・高速バス事業で得た収益で路線バス事業の赤字を補うことで辛うじて維持されてきましたが、それがコロナ禍の影響でさらに大きな打撃を受けました。地域の移動手段として、地方バス事業は絶対になくすわけにはいきませんから、我々としても懸命に取り組んでいるところです。行政の枠組みを短期的に変えるのは難しいのですが、数年単位で振

り返ったときに「大きく変わったな」と感じてもらえるよう、さまざまな制度改革を進めているところです。

——すでに国土交通省では各種の検討会・委員会を立ち上げ、新たな補助・支援の在り方などについて積極的に検討されています。

バス事業者の赤字補填を基本とする既存の補助金の枠組みは、我々も工夫の余地があると以前から考えていました。バス路線の欠損額を単年度で補填する仕組みではバス事業者が業務改善を図って赤字を削減すると補助金も減ってしまうため、サービ向上などに取り組みインセンティブが働きにくい面がありました。しかも、バス路線の系統単位での補填なの

で、ネットワーク全体で利便性の向上や運行の効率化を図ろうとする意識も生まれにくいと言えます。

そこで、2022年3月に発足したアフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会では、同年8月に意欲的な提言をまとめた。補助制度の具体策として「意欲的な地域に対するエリア」一括で複数年化された支援制度の創設」を提言しています。その内容は、2023年度・一般会計予算の国土交通省・公共事業関係予算案にも盛り込まれました。自治体が事業者に対し、一定エリアの公共交通を一括して長期で運行委託する場合に、それを補助する制度を創設する方針が決まったのです。

これによって、単年度で赤字補填す



る枠組みよりも事業者の財務状況が安定化し、エリア全体を俯瞰した運行の効率化などを図りやすくなると考えられます。同検討会が重ねてきた議論が結実した、一つの大きな成果だと思っています。

——ほかに、どのような支援制度を推進されていますか。

電気自動車（EV）バスの導入支援はその一例です。EVバス導入は、CO₂（二酸化炭素）排出削減につながるだけでなく、騒音も少なく、加速・減速も滑らかなため乗客の転倒防止などにも効果的です。そこで2022年度の補正予算および23年度の当初予算を通して、EVバスのような先進的な車両の導入に対する補助の枠組みを整えました。

なお、2023年度の税制改正大綱では、EVバス導入のために充電設備などを取得した場合の固定資産税を5年度にわたって軽減する措置も盛り込まれました。補助

制度と併せて活用し、ぜひ事業者のみなさんに前向きな投資に取り組みでいただきたいと考えています。

部門横断の連携により、「社会資本整備」の枠組みでのバス支援事業が誕生

——国の予算全体の制約がある中で、地方バス関連の予算を今後どのように確保していくお考えですか。

新たな税財源をつくらない限り毎年度の国家予算規模は大きくは増えず、バス関連予算だけを単独で増強しようとしても限界があります。地方自治体では「交通税」などを検討している例も出ていますが、国レベルで税財源を創設するには国民全体の合意形成が必要であり、ハードルは極めて高いのが現実です。

そこで考えられるのは、既存の予算の枠組みを見直すことで財源を捻出していく方法です。

今回、我々が23年度の予算編成で取り組んだのは「社会資本整備総合交付金」の見直しでした。社会資本整備を進める自治体に対する補助の枠組みですが、基幹事業として新たに「地域公共交通再構築事業」と

いうカテゴリを創設し、まちづくり計画と一体となった地域公共交通を再構築する事業に関して、地方バスなど公共交通のために使うことが可能となります。この結果、停留所やEVバス充電設備などインフラ整備は基幹事業として活用できるとともに、インフラ整備と一体となったEVバスの車両購入についても、効果促進事業としてこの交付金を活用することができそうです。

最近では省内の各部門がタテ割りの壁を乗り越え、専門領域を広げて課題に取り組みようになり、複数部門で連携する余地が生まれています。今回の「社会資本整備総合交付金」の見直しも、部門横断的な取



社会資本整備総合交付金は停留所整備等への活用も期待される

り組みの一例と言えます。こうした例が増えれば、限られた財源の中でも、より効果の高い予算配分の枠組みにシフトしていけるはずだと考えています。

運転者不足克服は最重要課題
魅力ある職場環境づくりが不可欠

——地方バス事業者にとって、もう一つの大きな課題が運転者不足です。

以前から慢性的な運転者不足はバス事業者の悩みの種でしたが、コロナ禍に伴ってバス交通の需要が一時激減したことを受けて、運転者の離職が一気に増えてしまいました。バス需要が徐々に回復する中で、供給側がそれに対応できなくなる可能性が出ています。極めて深刻な状況で、我々としてもバス業界の運転者確保を最重要課題と捉え、対策に取り組んでいます。

根本的な解決策は、バス運転者の労働条件を改善して、職業としての魅力を高めることです。そのためには運転者の賃金の引き上げが必要で、その手段の一つとして、運賃の引



運転者不足克服は最重要課題

き上げが考えられます。運賃改定だけですべての課題が解決できるわけではありませんが、世の中の物価動向に合わせた形で賃金もある程度上がっていく仕組みにしないとサステナブルとは言えません。しかし実際には、過去15〜20年も運賃の値上げを行っていないバス事業者が大半なのです。運賃を抑えれば過度なコスト削減につながり、運行の安全性にも影響する可能性があります。きちんと安全対策を行い、そのコストを適切に上乗せして運賃改定を申請するよう、我々も事業者に要請しています。

運転者確保のもう一つのハードルになっっているのが、有償で乗客を運ぶた

めの「第二種運転免許（二種免許）」です。バス事業者としては、免許さえあれば誰でも良いわけではなく、当然ながら自社にふさわしい能力やパーソナリティを備えた人を社員として採用したいと考えます。採用してから免許を取得させようとすれば、運転者として収益貢献できない状況がしばらく続くわけで、事業者のコスト負担は小さくありません。そこで国交省では22年12月に成立した補正予算で、二種免許の取得を支援する補助制度を創設しました。

なお、免許制度自体も見直されており、これまで「21歳以上で普通免許の保有歴3年以上」でないと二種免許は取得できませんでしたが、22年5月の改正道路交通法施行により、「19歳以上で普通免許保有歴1年以上」で取得できる特例が設けられています。

さらに人材確保を後押しするため、2020年度に「働きやすい職場認証制度（運転者職場環境良好度認証制度）」を創設しました。バス事業者をはじめ、自動車運送事業者の職場環境改善に向けた活動に対して認証を与えるもので、審査を受け、要件を満たせば認証を取得できます。当初は「二つ星認証」のみでしたが、事業者がより働きやすい職場

環境づくりを目指せるよう、22年度から上位認証となる「三つ星認証」を導入しました。職場環境の整備を促すようなインセンティブのある制度にしていきたいと考えています。

こうした制度も後押しにして、バス運転者が魅力ある職業として広く認識してもらえよう、業界と行政が一緒になって取り組まなければならないと考えています。

——欧州では地域公共交通は「公共交通サービス」と位置づけられ、日本でも地域公共交通活性化再生法施行以降、公的関与が強化される流れにあります。今後の公共交通支援の在り方について、どうお考えでしょうか。

日本の地方バス事業は民間主導と言われていますが、一方で、地域の足を守るために、赤字が出た場合は公的に補填する仕組みが明確に整備されており、公共交通を国や自治体が支えるという考え方も、受け入れられてきたのでしょうか。しかし、それでは十分対応できなくなってきました。

現行の補助の枠組み（地域間幹線系統補助）では、「1日の運行回数3回（朝、昼、夕）以上で、輸送量15

人以上」が要件ですが、全国を見渡すと、新型コロナウイルスの影響から輸送人員が下げ止まり、この要件が満たせない系統が増加しておりあります。民間の経営努力だけでは限界があり、自治体も積極的に関与し、地方バス路線の維持存続について適切な対応を考えるべきでしょう。一方で、地方都市には民間の力を發揮して経営改革やサービス刷新に取り組んでいる意欲的なバス事業者もあります。その場合は、民間に任せてより創意工夫を發揮してもらえらる仕組みづくりが求められるでしょう。今後は、公と民の役割をある程度意識して整理していく必要もあると思います。

いずれにせよ、地方バスの将来に希望を持てるような環境づくりをしようとして、我々行政も必死に取り組んでいるところです。事業者や自治体のみなさんの協力も欠かせません。ぜひ明るい未来像の実現に向けて、ともに頑張ってください。

地方バス業界の展望

PERSPECTIVE

欧州事例から考える 日本の地方バスの課題と針路

本と同様の課題に直面しながらも、住民に対する「公共サービス」として、地方自治体が責任を持つ仕組みにしたことで大きな成果をあげているのが欧州の地方バス事業である。日本も近年、公的関与が強化されつつある。海外との比較において、日本の地方バス事業の課題はどこにあるのか。欧州の事例に学ぶべき点はどこか。現行の補助金・支援システムはどう見直していくべきか。国内や欧州の公共交通に精通している関西大学教授の宇都宮浄人氏に聞いた。

公共交通によって、地域社会のQOLや持続可能性を高める視点が不可欠

——地方バス事業を取り巻く経営環境の現状と課題をどう捉えているか、お聞かせください。

端的に言えば、高度経済成長時代に成果をあげてきた民間主導による地方バスの事業モデルが、低成長・人口減少時代に行き詰まり、さまざまな構造的課題が浮上しているということです。コロナ禍で人々の移動が制限され、公共交通の需要が減ったことも大打撃でしたが、それ以前から大半のバス事業者は赤字状態でした。補助金によって何とか経営を維持してきたのが実情です。一部の黒字事業者も、設備投資など

を控えることで辛うじて赤字を回避しているに過ぎず、企業経営としてはかなり無理を強いられています。投資やコストを削減し続けてきた結果、人件費の水準が上がらず、働く人材も集まりにくく、そのためサービス水準も上がらないという悪循環に陥っています。経営の持続性の観点からも、非常に危うい状況だと捉えています。

もう一つ気になる点は、バスに限らず、日本における公共交通に関する議論が、「最低限必要な移動の足をどう維持するか」に主眼が置かれがちなことです。もちろんシビルミニマムとして移動手段の確保は不可欠ですが、それを前提とした上で、公共交通によって「生活の質(QOL)」や「持続可能性」を高める視点がそこが大切です。

バスや鉄道などの公共交通を充実させることで、あらゆる世代の移動を

促し、人同士のつながりやコミュニケーションが生まれる。街の賑わいが創出され、地域が活性化される。また、自動車に過度に依存した状態を是正し、交通事故や渋滞、CO₂排出などを抑えることができる。これらが結果的に多くの人々のQOL向上につながり、地域社会の持続可能性も高まるわけです。「人のため」「地域のため」という視点が抜け落ちて、バス事業の収支をどうするかといった議論に終始している現状を強く懸念しています。

人口6万人弱の
欧州大都市に見る
バスを起点とするまちづくり

——構造的な課題克服のため、何が必要でしょうか。



関西大学 経済学部教授
うつのみや きよひと
宇都宮 浄人氏

1960年、兵庫県生まれ。京都大学経済学部卒業後、1984年に日本銀行に入行。日本銀行調査統計局物価統計課長、同金融研究所歴史研究課長などを歴任。2011年より現職。著書に『地域公共交通の統合的政策』（日本交通学会賞、国際交通安全学会賞受賞）、『地域再生の戦略』（第41回交通図書賞受賞）などがある。

(図表) SUMP策定の12のステップ



このマークは、SUMPプロセスにおいて政治が関与するポイントを示している。
 出典：一般財団法人地域公共交通総合研究所「持続可能な都市モビリティ計画の策定と実施のためのガイドライン(第2版)」(SUMP)

欧州も初めから優れた交通政策を導入していたわけではありません。欧州の地方バス事業も、以前は地域政策とは結びついていませんでした。

—— 欧州と日本の違いはどこから来るのでしょうか。

近年は気候、エネルギー、環境などの課題への対応を踏まえて「持続可能な都市モビリティ計画(SUMP)」と呼ばれる計画が欧州諸国全体で推進されています。ここでも、事業収支より前に重視されているのは「人」と「地域」です。まちづくり・地域づくりの大目標とブランドデザインがあつて、地域交通はそれを實現するツールの一つとして位置づけられています。

日本と同様の問題に直面したことを契機に、地方バスをまちづくり・地域活性化につなげて成功した例として、オーストリア東部のザンクトペルテン市が挙げられます。人口6万人弱の小さな地方都市ですが、マイカーの普及とともに街の交通に占める自動車の比重が高ま

り、さまざまな問題が出てきました。

だが、日本よりも早く需要が頭打ちとなり、同時に自動車依存が過度に進む中、都市機能の郊外化や中心市街地の衰退などの問題が顕在化していきまし

そこで2003年に交通を抜本的に立て直すことを決め、市が主体となって「LUP」という新しいバス事業プラン

ドを立ち上げ、日本の大都市圏並みに充実したバス路線を構築しました。平日は郊外でも最低30分に1本程度バスが運行しており、それらが中心部に向かうため、街中ではかなりの本数が行き交います。

本数が多くても、バスのクオリティが低ければ乗る気はしないでしょう。マイカー利用者に公共交通へシフトしてもらうため、車両自体のクオリティにもこだわっており、「LUP」は100%パリアフリー、オーストリア全土を走る連邦鉄道バスでもパリアフリー率は99%と日本より遙かに高い。10年程度で車両を更新するため、古いバスもほとんどありません。

さらにザンクトペルテン市はまちづくりも見直し、バス路線整備と併せ、歩行者向けの道路や歩行者天国を増やし、中心市街地の駐車場だった場所は中世の時と同じ大きな広場に戻しました。

このように、6万人程度の欧州の都市で可能なことを、日本の地方都市が

できないはずはないと思います。時代環境が大きく変わっていることを認識し、これまでの社会通念を取り払って、新たな公共交通の枠組みを真剣に考えるべきです。



公共交通が
もたらす恩恵は幅広い
予算配分も部門横断で
考えることが重要

——バス事業の改革には、必要資金を誰がどう負担するかという問題が出てきます。

まず考えられるのは補助金の在り方の見直しです。現在もバス事業者には補助金が投入されていますが、公共交通を民間が運営することを前提に、赤字が出たら補填するという考え方で、コスト削減を強く促す一方で、前向きな設備投資・人材投資を支える仕組みにはなっていない。結果的にサービスの質的低下や業界の縮小均衡に向かわせてしまう恐れがあります。これを見直し、必要なサービス水準を自治体が最初に定め、複数年契約を結んで一括で補助金を渡し、それをもとに民間事業者が創意工夫できる手法の方が良いと思います。

また、例えば富山市では、年間1億円の公的補助を投入

して「おでかけ定期券事業（65歳以上の同市内在住者が市内各地から中心市街地へ出かける際に公共共通機関を1乗車100円で利用できる定期券制度）」を実施した結果、街に出かける高齢者が増えて健康増進を促し、約7・9億円もの医療費抑制につながったという試算があります。政策効果の広がりや踏まえれば、バス事業に対する予算の捻出ももっと部門横断的に考えてよいはず。

そもそも公共交通が充実することは、前述のように地域活性化や渋滞緩和など、間接的に幅広い部門に恩恵をもたらすものです。このような効果を経済学では「外部効果」と呼びます。バス事業に税金を投入すると聞くと抵抗を感じる人もいるかもしれませんが、公共交通がもたらす外部効果は幅広く及んでいて、実はバスの直接的な利用者以外にも、その恩恵を受けているのです。2022年7月、滋賀県知事の三日月大造氏が公共交通を支える財源として「交通税」創設を公約に掲げ、現在議論が進められています。クルマを運転する人も含め地域に暮らす人々が受益者なわけですから、皆でその費用を薄く広く負担するという構想は理にかなっています。国がなかなか動かない中で、地方から提案が出たというのも画期的だと思います。

それに、地方バス支援に要するお金は、財政支出全体から見ればそれほど大きな規模ではありません。小山市は全体予算の0・2%の支出でバスサービスを大きく改善し、利用者を増やしました。

公共交通分担率は今、自動車が約70%。バスはわずか5%程度です。仮にマイカー利用者が10人に1人だけでもバス利用にシフトしてくれたら、それだけで需要は倍増します。潜在的な移動の需要を喚起できれば、地域にもたらずインパクトは極めて大きいのです。

——地方交通の充実にはお金だけでなく人材が必要ですが、自治体は人的リソースにも制約があります。

その点も欧州の取り組みが参考になると思います。欧州各国の自治体も決して豊富な人材を抱えているわけではありません。そこでコンサルティング企業や大学に公共交通やまちづくりのプロジェクトに積極的に参画してもらうことで、人的リソースの不足を補っています。前述の「SUMP」の策定も、外部のコンサルタントが専門的な知識を提供し、他都市とも情報を共有しながら進められています。

日本の自治体も、交通部門だけではなく、まちづくり部門なども巻き込んで、地域活性化のグランドデザインを部

門横断的に構想し、人的リソースが足りなければ、コンサルティング企業や大学に参画してもらい、他都市とも情報共有しながら、産官学の連携を強めていくのがよいのではないのでしょうか。

——欧州との比較において、日本の地方バスの強みや魅力とは何でしょうか。

現場の人材力の水準が非常に高いことが、地方バスをはじめとする日本の公共交通の最大の強みだと思います。そのおかげで、車両は常に清潔ですし、乗務員は親切で、安全性への信頼感も高い。しかし残念ながら、現在の地方バス事業の枠組みでは、その良さが十分発揮できていません。事業者任せにするのではなく、自治体や地域住民を巻き込んで、地方バスの魅力を前向きに発揮できる仕組みづくりを目指すことが重要です。

* 持続可能な都市モビリティ計画（サンプ、SUMP: Sustainable Urban Mobility Plans）

2013年に欧州委員会によって提示された、欧州における都市交通計画のコンセプト。「生活の質（QOL）を向上させるために、都市とその周辺に住む人々や経済社会活動におけるモビリティニーズを満たすように設計された戦略的な計画」と定義されている。従来の交通計画が交通流（道路上の車両の交通量や速度、渋滞など）に焦点を当てているのに対し、SUMPでは「人」に焦点を当て、アクセシビリティ（利用しやすさ）とQOLを重視している点が大きな特徴である。