

過疎地域における公共交通（路線バス）（1）

——いわゆる交通弱者と民間事業者の限界——

八木 秀彰・日隈 健一

（受付 2011年5月31日）

- I. はじめに
- II. 人口減少社会の日本の姿
 - 1. 日本の人口動態
 - 2. 過疎地域等における集落の実体
- III. 生活交通の現状と課題
 - 1. 補助制度の現状
 - 2. 補助制度の課題
- IV. 補助制度の変更がバス政策に与える影響
 - 1. バス全体の政策に与える影響
 - 2. 補助制度の変更が過疎バスに与える影響
- V. おわりに（運行の効率性と住民ニーズ）

I. はじめに

日本の人口は、戦前、戦後と通じて一貫して増加を続けてきた。しかし、20世紀後半に至って大きな転換期を迎えている。

社会変動論としてとらえると、1970年代に入ると、すでにそれまでの高度経済成長は成熟期に入り、それに合わせて都市化も新しい展開を迎え、都市部と周縁部との広域合併を通して肥大化し背後地の農山村からの人口流出流入という移動も底とつき、いわゆる過疎地域の人口の自然減をみるようになった。そして日本の人口も、2005（平成17）年に減少過程に転じた。その主な原因は、急速に進む少子化や超高齢社会であった。

しかし、その人口減少や少子超高齢社会は、マクロ的な経済活動だけでなく、地域の経済活動から生活基盤に至るまで、様々な活動に影響を及ぼしている。とりわけ過疎地域においては、人口減少と少子超高齢化は深刻な問題を顕在化させることになった。例えば、人口減少による需要の減少は、商業施設の減少、医療施設の減少、公民館といった公共施設の減少から鉄道や路線バスといった公共交通の減少等、様々な分野に影響を及ぼしている。

特に地域生活交通の確保、その中でも生活交通（路線バス）の存続が危機に瀕している過疎地域等においては、大きな社会問題化し、地域のニーズを踏まえた交通手段の確保やその

維持のための取り組みが国、地方自治体ではいわゆる交通弱者の救済という緊急な課題解決策においては、本格的に動き出そうとしている。

わが国の生活交通（路線バス）は、高度経済成長期であった昭和40年代の自家用車の普及の上昇などモータリゼーションの進展により、利用者は減少の一途をたどってきた。

その背後には2002（平成14）年2月のバス市場の規制緩和により、路線の縮小や廃止の手続きが容易に行われるようになったことなど、原因とされるものは少なくない。現在の過疎地域における移動手段はもっぱら自家用車が主流となっているが、今後は自動車などを運転できない高齢者が増加すると見込まれ、過疎地域における住民の足の確保は、近い将来非常に深刻な問題となると考える。

広島県内の生活交通（路線バス）においても、過疎地域を中心とした人口減少により、地域公共交通の利用者数が著しく減少し採算性が悪化したこともあって、バス路線の廃止や縮小が相次いでいる。このような過疎地域は高齢者の割合が非常に高く、今後も交通弱者が急激に増加することが見込まれ、生活交通の確保が緊急の課題となってきた。

2011（平成23）年度より国は、現在のバス運行対策費補助（第1種生活交通路線維持費補助金、第1種路線維持合理化促進補助金、第1種車両減価償却等補助金が対象）を、船舶や鉄道、バリアフリーに関する補助と合わせて、「生活交通サバイバル戦略」とし、そのうちの「地域公共交通確保維持改善事業」として過疎地域等のバス補助などが政策対応とされている。

本稿では、主に過疎地域における生活交通（路線バス）に対する新たな補助制度の観点から生活交通（路線バス）のあり方についての政策対応の現状を考察する。

II. 人口減少社会の日本

1. 日本の人口動態

総務省統計局の「平成22年国勢調査人口速報集計結果」によれば2010（平成22）年10月1日現在の日本の人口は1億2,805万6千人であった。5年ごとの人口増加率の推移をみると、1945（昭和20）年～1950（昭和25）年のいわゆる第一次ベビーブームでは15.3%と高い増加率となっている。その後、出生率の低下に伴って1955（昭和30）年～1960（昭和35）年には4.7%となっている。1970（昭和45）年～1975（昭和50）年の第二次ベビーブームには7.0%と増加幅は拡大しているが、1975（昭和50）年～1980（昭和55）年には4.6%と再び増加幅が縮小に転じ、2005（平成17）年に人口が減少過程に転じている。2005（平成17）年～2010（平成22）年の5年間で見ればかろうじて横ばい（年平均0.05%、2005年からは0.2%増）となったが、国政調査が開始されて以来最低の人口増加率となっている。日本はかつて経験し

八木・日隈：過疎地域における公共交通（路線バス）(1)

図表1 総人口、年齢3区分（0～14歳、15～64歳、65歳以上）別人口および年齢構造係数

年次	人口(千人)				割合(%)			人口増減		
	総数	年少人口 0～14歳	生産年齢人口 14～64歳	高齢人口 65歳以上	年少人口 0～14歳	生産年齢人口 14～64歳	高齢人口 65歳以上	増減数 (千人)	増減率 (%)	年平均人口 増減率 (%)
1920年(大正9年)	1) 55,962	20,416	32,605	2,941	36.5%	58.3%	5.3%			
1925年(大正14年)	59,737	21,924	34,792	3,021	36.7%	58.2%	5.1%	3,775	6.75%	1.35%
1930年(昭和5年)	1) 64,450	23,579	37,807	3,064	36.6%	58.7%	4.8%	4,713	7.89%	1.58%
1935年(昭和10年)	1) 69,254	25,545	40,484	3,225	36.9%	58.5%	4.7%	4,804	7.45%	1.49%
1940年(昭和15年)	2) 71,933	26,383	42,096	3,454	36.7%	58.5%	4.8%	2,679	3.87%	0.77%
1947年(昭和20年)	3) 71,998	26,477	41,821	3,700	36.8%	58.1%	5.1%	65	0.09%	0.02%
1950年(昭和25年)	4) 83,200	29,430	49,661	4,109	35.4%	59.7%	4.9%	11,202	15.56%	3.11%
1955年(昭和30年)	4) 89,275	29,798	54,730	4,747	33.4%	61.3%	5.3%	6,075	7.30%	1.46%
1960年(昭和35年)	1) 93,419	28,067	60,002	5,350	30.0%	64.2%	5.7%	4,144	4.64%	0.93%
1965年(昭和40年)	1) 98,275	25,166	66,928	6,181	25.6%	68.1%	6.3%	4,856	5.20%	1.04%
1970年(昭和45年)	1) 103,720	24,823	71,566	7,331	23.9%	69.0%	7.1%	5,445	5.54%	1.11%
1975年(昭和50年)	4) 111,940	27,232	75,839	8,869	24.3%	67.7%	7.9%	8,220	7.93%	1.59%
1980年(昭和55年)	4) 117,061	27,524	78,884	10,653	23.5%	67.4%	9.1%	5,121	4.57%	0.91%
1985年(昭和60年)	4) 121,049	26,042	82,535	12,472	21.5%	68.2%	10.3%	3,988	3.41%	0.68%
1990年(平成2年)	4) 123,612	22,544	86,140	14,928	18.2%	69.7%	12.1%	2,563	2.12%	0.42%
1995年(平成7年)	4) 125,570	20,033	87,260	18,277	16.0%	69.5%	14.6%	1,958	1.58%	0.32%
2000年(平成12年)	4) 126,926	18,505	86,380	22,041	14.6%	68.1%	17.4%	1,356	1.08%	0.22%
2005年(平成17年)	4) 127,768	17,585	84,422	25,761	13.8%	66.1%	20.2%	842	0.66%	0.13%
2006年(平成18年)	5) 127,770	17,435	83,731	26,604	13.6%	65.5%	20.8%	2	0.00%	0.00%
2007年(平成19年)	5) 127,772	17,293	83,015	27,464	13.5%	65.0%	21.5%	2	0.00%	0.00%
2008年(平成20年)	5) 127,692	17,176	82,300	28,216	13.5%	64.5%	22.1%	▲80	-0.06%	-0.06%
2009年(平成21年)	5) 127,509	17,011	81,493	29,005	13.3%	63.9%	22.7%	▲183	-0.14%	-0.14%
2010年(平成22年)	5) 128,063	16,957	81,504	29,602	13.2%	63.6%	23.1%	554	0.43%	0.43%
2015年(平成27年)	6) 125,429	14,841	76,807	33,781	11.8%	61.2%	26.9%	▲2,634	-2.06%	-0.41%
2020年(平成32年)	6) 122,735	13,201	73,635	35,899	10.8%	60.0%	29.2%	▲2,694	-2.15%	-0.43%
2025年(平成37年)	6) 119,270	11,956	70,960	36,354	10.0%	59.5%	30.5%	▲3,465	-2.82%	-0.56%
2030年(平成42年)	6) 115,224	11,150	67,404	36,670	9.7%	58.5%	31.8%	▲4,046	-3.39%	-0.68%
2035年(平成47年)	6) 110,680	10,512	62,919	37,249	9.5%	56.8%	33.7%	▲4,544	-3.94%	-0.79%
2040年(平成52年)	6) 105,695	9,833	57,335	38,527	9.3%	54.2%	36.5%	▲4,985	-4.50%	-0.90%
2045年(平成57年)	6) 100,443	9,036	53,000	38,407	9.0%	52.8%	38.2%	▲5,252	-4.97%	-0.99%
2050年(平成62年)	6) 95,152	8,214	49,297	37,641	8.6%	51.8%	39.6%	▲5,291	-5.27%	-1.05%
2055年(平成67年)	6) 89,930	7,516	45,951	36,463	8.4%	51.1%	40.5%	▲5,222	-5.49%	-1.10%

- 1) 国勢調査による人口。
- 2) 昭和15年国勢調査結果を補正した人口。
- 3) 昭和20年人口調査(11月1日現在)による人口。数え年。
- 4) 国勢調査による人口(年齢不詳の人口を各歳別に按分して含めた。)
- 5) 総務省統計局「各年10月1日現在」人口
- 6) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)

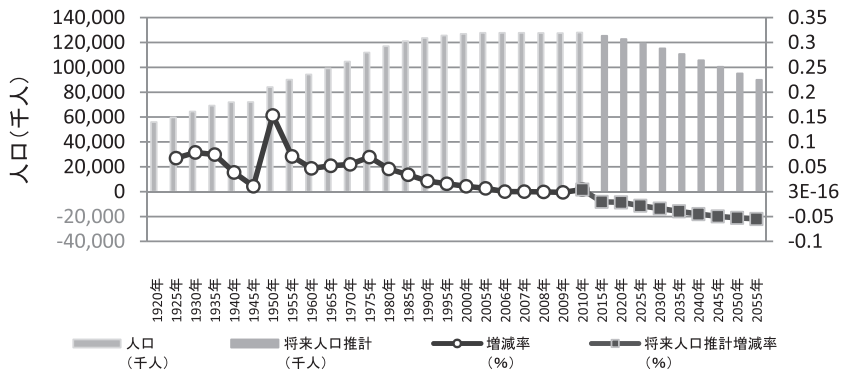
たことのない「人口減少社会」に突入し、以後長期の人口減少過程に入ると推測される。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」によれば、今後日本の人口は、2030（平成42）年には1億1,522万人まで減少し、その後2046（平成58）年には1億人を割って9,938万人となり、2055（平成67）年には8,993万人になるものと推計されている。（図表1，2参照）

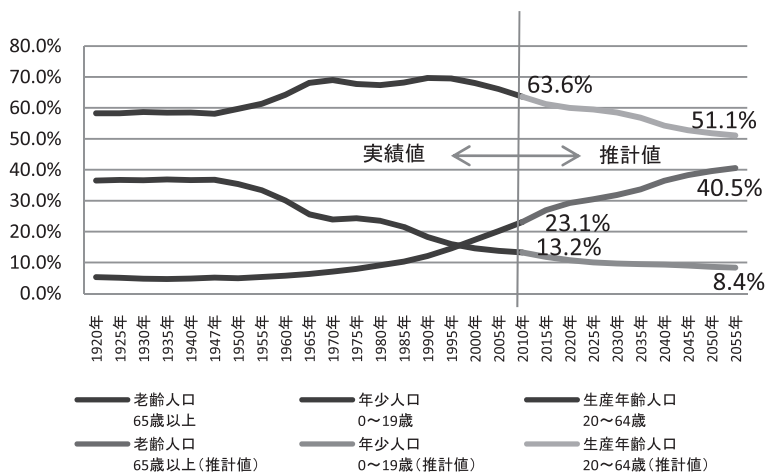
2010（平成22）年の人口から比較すると、2055（平成67）年の日本の人口規模は約3割減少すると推測され、人口減少は地域の経済活動や地域の生活基盤などに大きな影響をあたえている。

日本の人口減少も地域経済や地域の生活基盤に大きな影響をあたえ問題視されているが、さらに深刻な問題として年齢構成比率の変化が挙げられる。人口構成比をみると老年（65歳人口）人口の割合が増加し、その一方で生産年齢（15歳～64歳）人口と年少（0～14歳）人

図表2 人口・5年間の人口増減率の推移



図表3 わが国の人口構造構成比



口の割合が減少していく。（図表1，3参照）65歳以上の老年人口の割合は，2010（平成22）年の23.1%（5人一人を上回った）から2023（平成35）年には30.0%となり，2055（平成67）年には40.5%と2.5人に一人が高齢者となる。老年人口自体も2010（平成22）年の2,960万人から，第二次ベビーブーム世代が老年人口に入った後の2042（平成54）年に3,863万人でピークを迎える。

一方で年少人口は急激な減少が見られ，2010（平成22）年の1,696万人から2027（平成39）年には1,000万人を割り，2055（平成67）年には551万人となり約1/3となる。

生産年齢人口は，戦後一貫して増加を続け，1995（平成7）年の国勢調査で8,716万人に達したが，その後減少局面に入り2010（平成22）年には8,150万人となり，2055（平成67）年には4,595万人とほぼ半減することになる。

このようなことから，日本は中長期的には人口が減少するとともに，少子超高齢社会が急速に進展することが予想される。

2. 過疎地域等における集落の実態

過疎地域等の集落においては，長年の人口流出により住民の多くが高齢者となっており，今後も断続的に人口減少や超高齢化の進行が予想される。最近では，65歳以上人口が集落の半数を超えている集落も多くなってきた。

国土交通省国土計画局の「国土形成計画策定のための集落状況に関する調査報告書（平成19年3月）」¹によると，過疎地域等における多くの集落で今後も人口減少や超高齢化が進み，山間地や中心部から離れた地形的に末端にある集落からのなど条件の厳しい集落を中心に，今後10年以内に消滅するおそれがあると予測される集落は集落全体（62,273集落）の約0.7%（423集落）あり，いずれ消滅するおそれがあると見られる集落（2,220集落）を合わせると，全体の約4.2%（2,643集落）にのぼると予測されている。（図表4，5参照）

また，国土交通省が「1999（平成11）年過疎地域における中心集落の振興と集落整備に係る調査」で把握した集落数と，「2007（平成19）年国土形成計画策定のための集落状況に関する調査」で把握した集落数を比較すると，この8年間に消滅した集落は全国で191集落で

1 調査対象集落の前提は，自立促進法による過疎地域及び活性化法による過疎地域である区域（775市町村，1,445区域に現存する全集落数62,273集落）。市町村別では市が38,486集落（61.8%），町が21,028集落（33.8%），村が2,759集落（4.4%）である。地域ブロック別に集落の多い順にみると九州圏（15,277集落・24.5%），東北圏（12,727集落・20.4%），中四国圏（12,551集落・20.2%）で，過疎地域が多いほど集落数も多い傾向にある。

地域区分については，38,122集落（61.2%）が中山間地にある。（山間地20,181集落，中間地17,941集落）

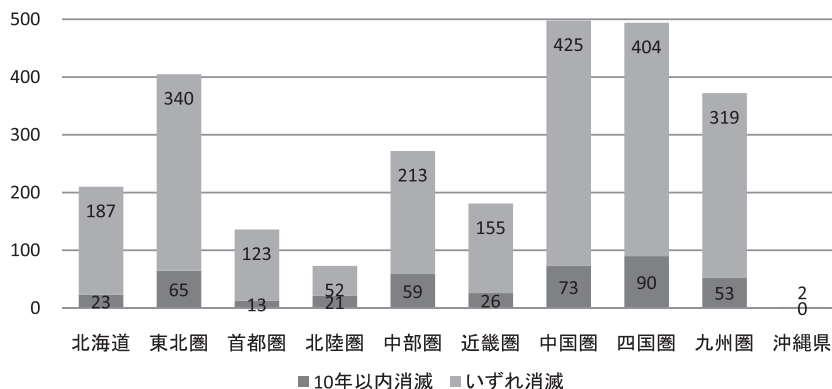
過疎地域などにある62,273集落のうち約10%は世帯数が10世帯未満の小規模集落で，集落人口に占める高齢者割合（65歳以上人口が占める割合）が50%以上の集落は7,878集落（12.7%）で，そのうち集落住民全員が65歳以上の集落は431集落（0.7%）である。

図表 4 地方ブロック別・消滅の可能性がある過疎地域等における集落数

ブロック	今後の消滅の可能性別過疎地域等における集落数									
	10年以内消滅		いずれ消滅		存続		無回答		計	
	集落数	割合	集落数	割合	集落数	割合	集落数	割合	集落数	割合
北海道	23	0.6%	187	4.7%	3,365	84.2%	423	10.6%	3,998	6.4%
東北圏	65	0.5%	340	2.7%	11,218	88.1%	1,104	8.7%	12,727	20.4%
首都圏	13	0.5%	123	4.9%	1,938	77.2%	437	17.4%	2,511	4.0%
北陸圏	21	1.3%	52	3.1%	997	59.6%	603	36.0%	1,673	2.7%
中部圏	59	1.5%	213	5.5%	2,715	69.6%	916	23.5%	3,903	6.3%
近畿圏	26	0.9%	155	5.6%	2,355	85.7%	213	7.7%	2,749	4.4%
中国圏	73	0.6%	425	3.4%	10,548	84.0%	1,505	12.0%	12,551	20.2%
四国圏	90	1.4%	404	6.1%	5,447	82.6%	654	9.9%	6,595	10.6%
九州圏	53	0.3%	319	2.1%	13,634	89.2%	1,271	8.3%	15,277	24.5%
沖縄県	0	0.0%	2	0.7%	167	57.8%	120	41.5%	289	0.5%
合計	423	0.7%	2,220	3.6%	52,384	84.1%	7,246	11.6%	62,273	100.0%

出典：国土交通省国土計画局「国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査報告書」平成19年3月

図表 5 地方ブロック別・消滅の可能性がある集落数



出典：国土交通省国土計画局「国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査報告書」平成19年3月

あった。また、その消滅した多くの集落は、九州地方および中国地方の山間地に分布している。

こうした過疎地域の生活維持のため、最低限の社会的サービスとしては、住民の生活交通の確保や生活環境基盤の整備などが挙げられる。

過疎地域における生活交通は、人口減少に加え自家用車の普及により利用者の減少や、運行を維持するための方策として経費削減による運行本数の減便がサービスの低下につながる

など、更なる利用者減という悪循環に陥っている。

住民の日常生活を支える生活交通などの基盤維持のため、特に過疎地域においては廃止路線代替バスの運行、予約制のデマンド交通と既存の生活交通の2つの交通手段の組み合わせによる路線維持などの交通対策もすでに実施されてきている。

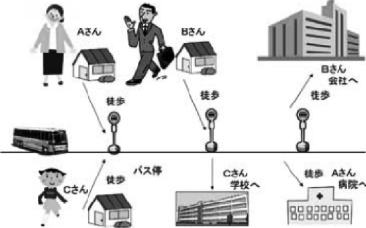
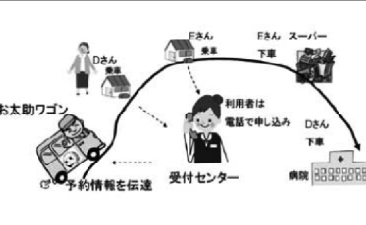
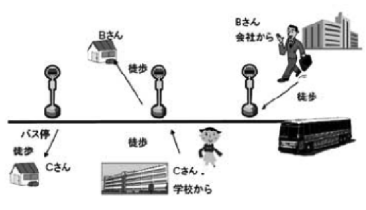
広島県における過疎地域においては、朝夕の通学通勤の輸送に関しては路線バスで対応しているが、昼間のベース時間帯は予約に応じて運行をするデマンド型の交通²で対応するなど効率的な運行も行われている。また、自治体だけではなく地域振興組合³による生活交通の運営など多種多様な形態で生活交通の運営主体に関与する事例も増えてきている。

広島県の安芸高田市においては、2009（平成21）年10月と2010（平成22）年10月の2段階に分けて、朝夕は通勤通学者を主な対象とした定時定路線の生活交通を運行、昼間は電話で予約し目的地まで結ぶ乗り合いワゴン車の運行を行うなど2つの交通手段を組み合わせた新しい公共交通の運営を行っている。（図表6参照）また、辺地などにおいては、これまでは個人にスクールバスの運行は委託されていたが、スクールバス運行とへき地患者輸送⁴車の運行業務を地域振興会などに委託している。このように過疎地域においては、地域の実情にあった運行体系の構築に取り組まれている。

このような背景から2011（平成23）年度より国は、現在のバス運行対策費補助（第1種生活交通路線維持費補助金、第1種路線維持合理化促進補助金、第1種車両減価償却など補助

- 2 「デマンド」demand は「要求、要請」と訳され、デマンド型交通とは明確な定義はなされていないが、大まかな概念としては、決められた路線を決められた時間に運行する路線バスに対し、利用者が交通業者に対して予め電話などで乗車を予約し利用する交通手段で、利用者のニーズに応じて柔軟な運行（運行経路、運行時間、運行頻度）を行う公共交通サービスである。主に、過疎地域に広がっており多種多様な利用者ニーズに対応できるものと考えられている。既に多くの自治体においてデマンド型の交通サービスが行われており、特に東北地方や中国地方で導入事例が多くなっている。広島県における最近のデマンド交通の導入事例は、2009（平成21）年10月、安芸高田市が運行主体となって美土里区域、高宮甲田区域で運行を開始した「お太助ワゴン」である。このデマンド交通は、美土里区域及び高宮甲田区域と市の中心部である吉田地区を結ぶもので、予め決められた運行経路や停留場を設けないフルデマンド方式である。このお太助ワゴンが運行されるのは、月曜日～金曜日の午前8時頃から午後4時頃までで、朝・夕のラッシュ時間帯は、通勤・通学に対応するため、路線バスが運行されている。使用されている車両は、ワゴンタイプの車両である。（10人乗りワゴン車：3台、13人乗りワゴン車：1台）運賃は、1回につき各区域内は300円（小中学生は100円）、区域を越えて乗車する場合は500円（小中学生は200円）となっている。
- 3 地域の様々な問題の中には、行政が一方向的に事業を行うだけでは解決できないものもあり、これらについては、住民と力を合わせて解決させる問題や、住民が自らの力で解決しなければならない問題もある。地域振興組合がこうした様々な問題を集約・整理して、必要に応じて行政につなぐ役割を担っている。地域振興組合は、大小さまざまな規模（概ね50戸から2000戸まで）の組合があり大字単位や小学校区単位が主となっている。また、その組織状況や活動などは多種多様である。
- 4 へき地の患者を最寄りの医療機関まで輸送するなど、へき地における住民の医療を確保することを目的とした交通手段。広島県の整備基準は、整備対象地域の中心から概ね半径4kmの区域内に医療機関がなく、区域人口が原則50人以上であり、最寄りの医療機関まで交通機関を利用して15分以上、交通機関利用できない地域では徒歩15分以上を要する地域となっている。また運営基準は、年間150日以上（週当たり1回以上）運行を行うものとなっている。

図表 6 広島県安芸高田市における新しい公共交通利用イメージ

朝・昼・夕方 新しい公共交通のイメージ		
<p>朝 路線バス</p> <p>朝はこれまでどおり、路線バスが走ります。 利用する際には、バス停でバスの到着を待ちます。 目的地の近くのバス停で降ります。</p>		<p>特長</p> <ul style="list-style-type: none"> ○決まった時間に走る。 ○大勢の人数が一度に乗ることができる。
<p>昼 お太助ワゴン</p> <p>路線バスのかわりにお太助ワゴンが運行します。 利用するときは、電話で受付センターに申し込みます。</p>		<p>特長</p> <ul style="list-style-type: none"> ○予約に応じて走るので、日ごと、便ごとに走るコースが違う。 ○みなさんの自宅近くから、目的地の近くまで移動できる。
<p>夕方 路線バス</p> <p>再び、路線バスが運行します。</p>		<p>特長</p> <ul style="list-style-type: none"> ○決まった時間に走る。 ○大勢の人数が一度に乗ることができる。

出典：広報あきたかた2010年 5 月 P 2

金が対象)を、船舶や鉄道、バリアフリーに関する補助と合わせて、「生活交通サバイバル戦略」とし、そのうちの「地域公共交通確保維持改善事業」として過疎地域などの生活交通に関する補助についての位置付けが検討されている。

以下、生活交通に関する補助制度の変更転を踏まえ、これらがバス政策に与える影響について考えるとともに、過疎地域における生活交通のあり方についての考察が急がれている。

Ⅲ. 生活交通の現状と課題

生活交通を取り巻く環境は、高度経済成長による社会経済構造の変化、特にモータリゼーションの進展による自動車の普及や都市部への人口流出による過疎化の進行、最近においては少子化などによる人口減少、超高齢社会の進行などにより利用者が減少し続けており、日常生活を支える生活交通の路線維持が非常に厳しい状況に陥っている。

生活交通に対する補助制度については、1972（昭和47）年度から全国を対象に国の補助に

よる路線バスの維持方策として「地方バス路線運行維持対策補助」が創設されて以来、様々な見直しが行われてきたが、平成14年の道路運送法改正以来、路線廃止が許可制から届出制に変わり、生活交通に対する公的補助は年々増加傾向にあると言える。

従来、事業者には独立採算性による運営や運行が原則求められており、それが不可能な場合に限って公的補助は行われてきた。しかし、最近では独立採算が非常に困難な主に過疎地域において路線バスがコミュニティバスやデマンドバス（デマンドタクシー）などに形を変え、自治体などが主体となって運営を行い、運行に関してバスやタクシー事業者などが受託する形態が急速に広まりつつある。

広島県においても、過疎地域を中心に事業者の運行路線の廃止・縮小が進み、生活交通を確保するために市町独自によるバスが運行され財政的負担が増加してきている。

1. 補助制度の現状

過疎地域など需要の少ない路線は不採算であるため、民間での自主運行は困難であり、国や県、地方自治体からの補助により運行が維持されている。

以下生活交通支援制度⁵について整理する。

（尚、広島県における生活支援制度の概要は図表7、図表8を参照）

(1) 第1種生活交通路線維持費補助金

国・都道府県が中心となって行う第1種生活交通路線維持費補助については、以下の要件を満たした路線について、補助が行われている。

- ① 各都道府県が主体となる地域協議会において、生活交通路線維持確保3ヵ年計画策定を行い、国土交通大臣の承認を受けること。
- ② 広域行政圏の中心都市にアクセスすること。
- ③ 複数市町村に跨ること。（但し平成13年3月31日以前に認定を受けており、以降に合併した単一市町村内を運行する路線は対象）
- ④ キロ程（起点から終点までの運行距離）が10 km以上あること。
- ⑤ 年平均での1日当たり運行回数が3.0回以上（1片道0.5回換算）であること。（年平均とは、1年間の運行回数を年間日数で除したもの。）
- ⑥ 対象路線の1日当たりの輸送量（平均乗車密度×年平均運行回数）が15人以上150人未満であること。（各停留所間の輸送量が150人を超える競合区間が路線の50%を超える場

5 広島県内においては、第1種生活交通路線として64の広域的・幹線の路線について国と県が事業者の運行に係る欠損額を補てんしている。また、第2種生活交通路線として60の広域的路線について県と市町が事業者の運行に係る欠損額を補てんしている。（平成22年9月現在）

図表 7 広島県の生活交通支援制度の概要

補助制度名	概 要	補 助 用 件	補助対象者
第 1 種生活交通路線維持費補助金	生活交通路線として必要なバス路線のうち、広域的・幹線的なバスの運行の維持を図る為の補助	第 1 種生活交通路線の要件 (広域的幹線的路線) ① 複数市町にまたがるもの ② 10 km 以上のもの ③ 1 日あたり輸送量15~150人 ④ 年平均運行回数 3 回以上 など	民間 バス事業者
第 1 種路線維持合理化促進費補助金	地域住民の生活に必要なバス路線の維持に向けて、一定の経営改善を行った民間バス事業者に対して行う補助		民間 バス事業者
第 1 種車両減価償却等補助金	広域的・幹線的なバス路線を主に運行する車両購入費に係る減価償却費及び金融費用に対して行う補助		民間 バス事業者
第 2 種生活交通路線維持費補助金	生活交通路線として必要なバス路線のうち、広域的バス路線の運行の維持を図る為の補助	第 2 種生活交通路線の要件 (広域的路線) ① 複数市町にまたがるもの ② 10 km 以上のもの ③ 1 日あたり輸送量 5 ~150人 ④ 平日平均運行回数 1 回以上 など	民間 バス事業者
生活交通体系再編支援補助金	効率的で利便性の高い生活交通体系の構築を図り、地域の実情に即した生活交通の再編を進める市町に対して行う補助	再編計画を策定し、認定を受けた市町が運行する路線を対象とする。	市町
過疎地域交通システム構築支援費補助金	過疎地域において、新たな交通体系導入のための地域主体の取り組みを支援する市町に対して行う補助	過疎地域において、地域が主体となった新たな交通体系の導入への取り組み及び実証運行を対象とする。	市町

出典：広島県ホームページ (<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/page/1237771584322/index.html>)

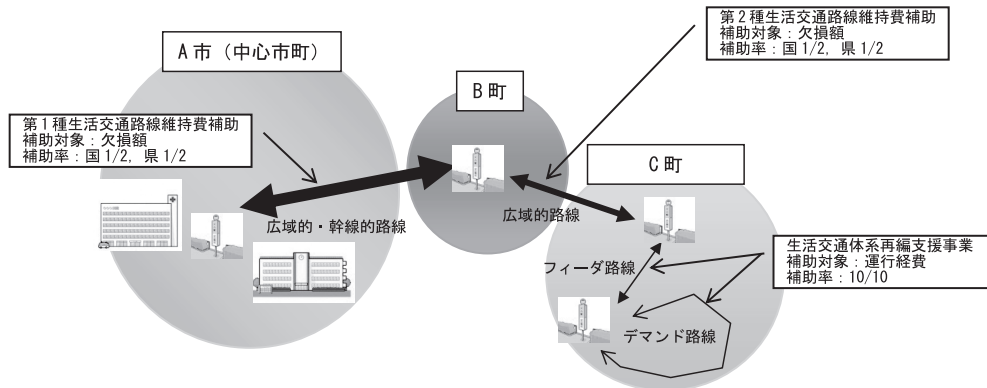
合、競合区間の運行キロを補助金算定から減額.)

- ⑦ 経常収益が運行事業者の経常費用の11/20以上であること、または都道府県及び市町村の補助によって11/20に達すること。

以上を満たす路線について、国及び都道府県から補助対象となっている。

国・県の補助に当たっては、全国を21のブロックに分け、ブロック毎の民営事業者の実車走行キロを基準とした各ブロックにおける 1 km 当たり地域ブロック事業者の平均費用に基づいて算出した費用もしくは運行事業者の 1 km 当たり費用のうちいずれか、その安い方に補助路線の実車走行キロを乗じたものを経常費用として扱う。これと補助路線を運行することに伴う経常収益との差を補助することとなる。但し国は都道府県の補助額を限度として補助している。よって市町村の負担が発生しない。(但し前述⑦のように運行事業者の経常費用の11/20に満たない経常収入である場合は市町村の補助により11/20まで底上げする必要あ

図表8 広島県における生活交通に対する補助制度のイメージ図



※中心市町とは、国のバス運行対策費補助金要綱もしくは都道府県の地域協議会で指定された、高等教育施設、大規模病院、大規模商業施設などが存する市町。

資料：広島県資料「第2種生活交通路線維持補助制度の概要」

り.)

(2) 第1種路線維持合理化促進補助金

第1種路線維持合理化促進補助金は、前述①の第1種生活交通路線維持費補助金に関連して、2008（平成20）年度より開始された制度である。

従来の補助制度では、運行事業者が経営改善を行っても補助金が減少することとなり、事業者に対するコスト削減意識を発生させにくいものとなっていた。このため、以下の点を満たす事業者について、従来の補助に加えて路線維持合理化促進補助金として上乘せ補助を行い、インセンティブ措置を講じている。

- ① 事業者の費用が地域ブロック事業者の平均費用を下回っていること。
- ② 事業者の経営が前年度より改善していること。（費用の減少又は収入の増加）

上乘せ内容は以下の通りである。

- ① 地域ブロックの標準費用と事業者費用の差の5%
- ② 前年度からの経営改善分の20%

(3) 第1種車両減価償却など補助金

生活交通路線を運行するにあたって、運行するための車両購入についても国・県から補助が出ていたため、事業者に対する過疎地域の路線維持に一定のメリットが与えられていた。

事業仕分けにより2009（平成21）年度をもって車両購入費補助は廃止となったが、2010

(平成22)年度より車両減価償却など補助として第1種生活交通路線を運行する路線の車両についての補助が引き続き行われるため、事業者に対するメリットは引き続き確保されている。

従前の車両購入費補助は車両購入する前に申請を行い、最大1,500万円（ノンステップバスの場合）が購入時に交付されており、交付後5年間の50%以上の補助路線運行義務を課していた。

しかし前述の通り事業仕分けが行われた際に、維持費補助における費用の中に償却費が含まれており二重補助になるとの指摘がされ、廃止と判定された。

但し、補助路線の多くは高齢者利用の多い過疎地域であり、バリアフリー対応の新車が利用者のニーズに合っていたこと、事業者によっては5年間補助路線を運行することによって他の路線を含めた車両更新を行っていたことなど、当該補助の廃止は利用者と事業者の双方にとってデメリットが大きかった。

そこで2010（平成22年）度から50%以上補助路線を運行する車両の減価償却費を補助することとし、維持費補助から当該車両の減価償却費部分を除くことで事業仕分けの指摘を回避している。

しかしバスの車両償却は会計上5年であるため、減価償却費補助も5年に分かれる。その間に利用者の減少などで第1種生活交通路線の要件を満たさない年が発生すると、その年は減価償却費補助も受けられないこととなり、バスの代替にリスクが発生する。さらに車両購入費補助、償却費補助とも予算の範囲内での交付となっており、購入費補助の頃は1台当たりの補助が上限値に比べて大幅に少ないと見込まれる場合は購入しないという選択を行うことも可能であった。

しかし償却費補助になってからは車両購入後に補助をするため、購入しないという選択肢を取ることはできず、事業者の負担が増えてしまう可能性がある。

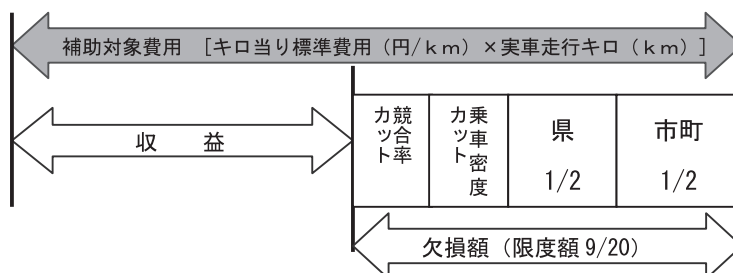
(4) 第2種生活交通路線維持費補助金（広島県の場合）

第1種生活交通路線に当てはまらない路線で複数の市町にまたがる路線に対して、広島県では県と市町の協調で、第2種生活交通路線維持費補助を60の広域的路線において行っており、事業者の運行に係る欠損額を補てんしている。

これは、1日の輸送量が5人以上150人未満、平日1日当り運行回数が1.0回以上（年換算における運行要件は無い）で認められており、また各都道府県が主体となる地域協議会において、生活交通路線維持確保3ヵ年計画策定を行い、国土交通大臣の承認を受けること、経常収益が運行事業者の経常費用の11/20以上であることの要件が無く、第1種に比べて条件が緩和されているが、市町による収益への補助や車両償却費補助はない。

運行回数の要件が緩いため、第1種生活交通路線の対象となる地域以上に過疎が進んでいる地域における路線が多く指定されている。

図表9 補助スキーム



競合率カット：他路線との競合区間の合計が総キロ程の50%以上の路線であり、該当競合路線の輸送量の和が1日当たり150人を超える路線について、競合区間の割合を算出し、補助対象額からカットを行う。

乗車密度カット：平均乗車密度が5人未満の路線について、該当運行路線の輸送量を5人で除した数値を平日平均運行回数とみなし、補助対象額からカットを行う。

資料：広島県資料「第2種生活交通路線維持補助制度の概要」

(5) 生活交通体系再編支援事業補助金（広島県の場合）

単独の市町内で完結する路線に対しては、広島県から市町に対して「生活交通再編計画」の策定を条件として、実車走行キロ×100円に地域ごとの補助率を乗じた補助金が支給されている。

「生活交通再編計画」は交通空白地域の解消や、運行の効率化、合併市町においては合併後の旧町中心部へのアクセスなどを総合的に勘案する計画を策定し、住民のニーズを効率的に満たすことが目的である。

補助率は過疎地路線で1/3、一部過疎地を含む路線で1/4、過疎地を通らない路線では1/6となっており、過疎路線へ一定の優遇措置を講じている。しかし、1kmを100円で運行できる事業者はほぼいないものと思われ（広島県・山口県における既存30両以上の事業者の平均費用は1km当たり330円程度）、補助が十分行われているかの評価は行われていない。

(6) 過疎地域交通システム構築支援補助金（広島県の場合）

過疎地域の住民が自主的に取り組む生活交通の試験的な運行に対して、市町と連携して補助を行うものである。試験運行に係る経費の1/2を県が市町に対して行っている。

この他市町で単独に補助を行っているところや、市町が事業者の廃止したバス路線を運行しているところがあり、バス路線維持は様々な方法を組み合わせて行われている。

現在の補助制度は、新規に認定を得ようとする場合に平成の大合併後における市町村状態

で判断されるため条件のクリアが難しい点、10 km の距離要件があるため路線設定しにくい点や必要以上の距離を運行し非効率になる点、第 2 種補助の場合車両更新にかかる補助が無いため、第 1 種補助に満たない路線では車両更新がままならないといった問題がある。

2. 補助制度の課題

2011（平成23）年度より国は、現在のバス運行対策費補助（前述のうち第 1 種生活交通路線維持費補助金、第 1 種路線維持合理化促進補助金、第 1 種車両減価償却など補助金が対象）を、船舶や鉄道、バリアフリーに関する補助と合わせて、「生活交通サバイバル戦略」とし、そのうちの「地域公共交通確保維持改善事業」として過疎地域などのバス補助を位置付けることなどが課題として残されている。

この中で、これまでの第 1 種生活交通路線に近いものを、地域間幹線路線とし複数市町村の要件を平成13年度末に緩和（新規も）、距離要件（10 km）の廃止を行い、対象を拡大させる予定である。また補助金額を事前に内定する方式への変更などが考慮されている。

一方これまで各都道府県が主体となる地域協議会において、生活交通路線維持確保 3 年計画策定を行っていたが、地域協議会については、住民ニーズの把握の観点から関係市町村の参加、住民や利用者の意見を協議会参加やアンケート、公聴会などで得た上で、地域間幹線路線確保維持計画（3 年計画）をまとめることが求められるようになった。また輸送量の要件については既存路線で 2 年続けて満たさなくなった場合は補助対象路線として承認されないこととなり、厳しいものとなった。

また地域内フィーダー系統の補助が新設される予定であり、前述の地域間幹線路線に接続する系統、もしくは過疎地域や半径 1 km 以内に公共交通が利用できる環境にないなどの交通不便地域の移動確保を目的とする系統について、以下の要件を満たすものが対象となることが待たれる。

- ① 2011（平成23）年 4 月 1 日以降に新規に運行、もしくは新規に地方公共団体が支援を開始する系統であること。
- ② 経常赤字が見込まれる系統であること。（但し既存系統で過去 2 年連続して黒字であった系統は対象外）
- ③ 市町村主催の協議会で定める生活交通ネットワーク計画に確保又は維持が必要な運行系統として記載されていること。
- ④ 地域における既存の交通ネットワークや地域間幹線路線との調整、整合が図られていること。
- ⑤ 生活交通ネットワーク計画策定に当たっては住民や利用者の意見を協議会参加やアン

ケート、公聴会などで得た上で策定すること。

- ⑥ 生活交通ネットワーク計画に記載される運送予定者が企画競争など競争性のある方法により内定されており、その選定結果に基づき、国庫補助要望額が算定されていること。

以上を満たす路線について、国から補助対象費用の9/20を上限として、その半分が補助対象である。但し市町村ごとの国庫補助上限算定額が決められており、定額部分と人口に比例した変動額部分で定められた算定額を超える場合は超える部分の補助はない。

IV. 補助制度の変更がバス政策に与える影響

1. バス全体の政策に与える影響

地域間幹線路線については距離要件の廃止などから対象路線の拡大が見込まれ、事業者の自主運行では維持困難であった路線の維持が行いやすくなると思われる。地域間幹線路線については過疎地域である要件は無いため、都市部と周辺市町村を結ぶ路線などであっても地域間幹線路線の要件を満たせば、補助対象となるからである。

また、これまで距離要件を満たすために、必要以上の運行を行っていた場合については、必要範囲での運行を行うことができ効率化される可能性もある。

しかし事業者にとっては対象路線が増えることで、必要な補助額が確保できるかといった課題も発生する。また維持費補助で予算がふくらむと、償却費補助にあてられる予算が削減される可能性があり、補助路線における車両代替の低下が懸念される。

地域協議会は関係市町村の参加、住民ニーズの把握が求められるようになり、構成する都道府県や市町村の負担が増えることとなった。現在、必要とする部分は1つの市町村で完結するが、道路形状の関係で路線のごく一部のみが他の市町村に入っているケースもあり、不必要な市町村にとっては地域協議会の業務が負担となる可能性もある。

住民ニーズの把握については多くの市町村で地域公共交通会議が設置されており、その中で住民代表の参加が求められているので、関係する市町村における地域公共交通会議での議決によって住民ニーズを把握したと扱えれば地域協議会で新たに作業を行う必要が無くなり、都道府県、市町村の負担は軽減できるのではないと思われる。

2. 補助制度の変更が過疎地域のバスに与える影響

前述の国の地域間幹線路線における補助制度変更により、距離要件の廃止、複数市町村運行要件の緩和（平成の大合併以前における市町村で判断）など過疎地域でも第1種補助を受けるための要件が緩和される部分はあるが、中心市町への結節要件は引き続き残り、通院・

通学の足として重要な幹線路線というスタンスは変わらない。

また輸送量の要件については既存路線で2カ年続けて満たさなくなった場合は補助対象路線として承認されないこととなり、厳しいものとなった。過疎地域の輸送量減少傾向は顕著であり、下限ぎりぎりをさまよっている路線も少なくない。こうした路線の地域間幹線路線としての維持が難しくなる。

第1種補助である地域間幹線路線は、各種路線バス補助の中で国・県が主体となって補助される路線であり、市町村の負担が他の制度に比べて少ないため、その路線の維持は可能だが、第2種以下になると市町村の負担が発生することとなり、財政を圧迫する要因になってしまう。

元来バス路線補助は過疎地域など需要の少ない路線を念頭に置いていたものであり、空港連絡バスや団地路線など過疎地域で無い路線と同等の補助は不適切と思われる。

以前は広島県において団地路線は補助路線として認定されていなかったようであるが、2002(平成14)年からの補助制度見直し以降は認められている。(それ以前も過去にあった路線の短縮などケースによっては認めていたようである。)

しかし、団地の高齢化など広島市内でも自家用車での移動が困難な人は発生しているのが現状であり、過疎地域以外のバス路線は全く補助する必要が無いとも言えない。

広島県における「生活交通体系再編支援事業補助金」のように、過疎地域運行比率で補助額を変更するなど予算を圧縮しつつ、過疎地域における交通の維持を図るようにすることが過疎地域のバス路線維持には必要であろう。

また、輸送量の要件も過疎地域とそれ以外の路線で分け、過疎地域においては15人以上を10人以上に緩和したり、逆に上限を150人から下げたりするなどして、過疎地域におけるバス路線を維持しやすくする対策も必要と考えられる。

過疎地域と中心市街を結ぶバス路線が存在することで、過疎地域では手薄な総合病院や大型店での買い物、高校などへの通学の足が確保され、車を運転できない人でも生活できるので、過疎地域において地域間幹線路線を維持する必要は大きいと考えられる。

過疎地域を中心とした地域内フィーダー系統への補助が始まることにより、国からデマンド交通などへの補助が行われることが期待され、過疎地域における新たな交通ネットワークの形成の足がかりになると思われる。

また、生活交通路線として過疎地域では供給過多であるような大型バスでの運行からデマンド型交通やマイクロバスなどへの移行によって経費や補助の削減も可能となるであろう。しかし中心市街への足を途中で分離することは、過疎地域の住民にとっては乗換の不便が発生することとなり、特に高齢者の負担は大きくなる。またフィーダー系統はタクシー業者などが行うことが多く、地域外からの利用者にとってわかりにくいものである。

過疎地域でも役場や支所、道の駅などの交流施設を活用し、そこまでを地域間幹線路線、その先をフィーダー系統（デマンド型交通やマイクロバス）として家までを結ぶようにすることで、例えば家から病院までを、これまでの家から徒歩でバス停とバス停からバスで病院といったスタイルから、家から支所までをデマンド型交通、支所から病院をバスといったスタイルで結ぶようになると思われる。

また今回の補助制度は地域内フィーダーへの補助や、輸送量の案件などから鑑みるにそのような方向性を持っていると言えよう。

しかし地域内フィーダー系統への補助は、新規に運行する系統に限定されており既存系統との扱いの差が発生するため、公平性の観点から問題があるように思われる。今後は既存系統への補助との差を埋めるべく、地域内フィーダー系統における要件を見直す必要があると考えられる。

V. おわりに（運行の効率性と住民ニーズ）

今般の国の補助制度の変更により、少額ながらも国から地域内フィーダー補助として、デマンド交通などの従来の路線バスではない新たな運行形態に対して国から直接補助が出る事が明記されることとなった。（尚、現在制度変更については未定となっている。）

このことは今後の都市周縁部団地や過疎地域において、デマンド型の交通など路線バス以外の交通手段が生活交通としてのその機能と役割を果たすことに期待が寄せられてきた。

過疎地域においては高齢者の占める割合が高いことから、デマンド型の交通のように家の近くまで輸送するなどのドア・ツー・ドアの交通手段が望ましく、国もデマンド型の交通の重要性を認めることとなった。

しかし、過疎地域と中心市町を結ぶ手段は、中心市町における輸送実態を考えると引き続き路線バスによる輸送が必要であり、都市周縁部や過疎地域でも通学・通院など中心地域並みの生活環境を受けられるように、従来の路線バスの役割も引き続きあると考えられる。

一方で都市周縁部団地や過疎地域内の輸送で活躍の幅を広げているデマンド型の交通は、使用するジャンボタクシーは日中のみの使用で、朝・晩は逆に使われないことが多く非効率になっている問題や、一般のタクシーとの競合など問題、課題は多い。

また、1件でも電話があればジャンボタクシーが迎えに行くため非効率になっている可能性も考えられる。またデマンド型の交通の運行便数は限られており、地域住民の生活に不便を強いている部分もあると思われる。

今後は都市周縁部団地や過疎地域における生活交通の実態を踏まえながら、運行の効率性と住民の利便性のバランスの着地点を満たしていく必要がある。

この調査研究には、明尾祐央氏も参加している。

参 考 文 献

- 広島県ホームページ 広島県の生活交通支援制度 (2011), (<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/page/1237771584322/index.html>)
- 総務省統計局 (2011), 平成22年国勢調査 人口速報集計結果
- 廿日市市 (2010), 広島県緊急雇用対策基金事業 過疎地域・辺地等実態把握業務
- 林 直樹・齋藤 晋編著 (2010), 撤退の農村計画, 学芸出版社
- 国土交通省国土計画局総合計画課 (2007), 国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査 報告書
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2006), 日本の将来推計人口 (平成18年12月推計)

Summary

A study of regional transportation in depopulated areas (1)

YAGI Hideaki and HIGUMA Takeyoshi

The population of Japan had increased consistently from the Meiji Restoration (around 1860), however, Japan has come to a historic turning point in the 21st century. Owing to rapid aging of the population resulting from the decline in the birthrate, the population of Japan begun to decrease in 2005. Japan has entered a new phase, the era of declining population.

The Declining population, the declining birthrate and the aging population are affecting on not only economic activities in the area but also infrastructures for the local people in various aspects. Especially in local communities with dwindling populations, they are facing serious problems; one of the most difficult tasks is maintaining and improving of regional transportation such as rail and bus.

For depopulated areas having difficulties keeping regional transportation alive, the government is about to mount serious efforts to ensure and maintain the most suitable transit to for the needs in the areas.

As to regional transportation in Japan such as bus, the ridership is decreasing consistently due to progress motorization, which brought the fast popularization of private car during the period of rapid economic growth in the 1960's.

Regulatory reform in bus market was enforced from February 2002, which allowed bus companies to reduce the frequency of bus services and abolish bus lines through simple proceedings, as a result, unprofitable bus routes in depopulated areas have been abolished. People living in depopulated areas depend exclusively on private cars for transport. However, it is expected that the number of the elderly who can't drive cars will increase every year, and securing of transportation for depopulated areas will be the one of major problems in the near future.

Looking at regional transportation in Hiroshima Prefecture, the bus lines have been frequently abolished or cut down because the ridership has markedly decreased as result of falling population mainly in remote areas, which has made the profitability worse. These remote areas have a high percentage of the elderly, and the number of vulnerable road users is expected to increase rapidly in the future, therefore ensuring regional transportation have become a pressing problem.

From fiscal 2011, the government launched “regional transportation survival strategy” by combining the present bus service subsidies and other subsidies to such as shipping, train and barrier-free measures in public transportation facilities. In this plan, bus service subsidies in depopulated areas are expected to be placed as “regional transportation project for ensuring, maintenance and improvement”.

In this study, I would like to examine how best to ensure regional transportation (bus) in the future from the aspect of the new regional transportation subsidy system mainly for depopulated areas.