

〈研究ノート〉

過疎地域におけるいわゆる公共交通（2）

——過疎地域における「移動」とミニマム・サービス——

八木 秀彰・日隈 健一

（受付 2011年10月31日）

- I. はじめに
- II. わが国の交通基本法における「移動権（交通権）」議論
- III. 広島県の過疎地域における公共交通
 1. 過疎地域における公共交通の現状と課題
 2. 新たな過疎バスに関する補助制度と課題
- IV. フランスにおける交通政策の枠組み
 1. フランスの交通基本法における「交通権」
 2. フランスの総合交通政策
- V. おわりに

I. はじめに

戦後、日本の社会は、高度成長期を中心とする急速な産業の近代化によって、農山村部から都市部へ大規模な人口移動がみられ、農山村部の過疎化¹が進行していった。その結果、都市部と農山村部の間に社会的・経済的生活の格差が生じた。

この過疎化や1960年代から始まったモータリゼーションの進展²などが、農山村部におけるいわゆる公共交通（以下「公共交通」と表記）の衰退を招いた一つの大きな要因となっている。近年では高齢化の進展によって自ら自動車を運転でいない高齢者が増加しており、買い物など日常生活に不可欠な移動すら困難な人が全国で600万人に達するという推計も出ている³。これらを背景に過疎地域における持続可能な交通体系の構築が求められている。

-
- 1 地域の人口が減ったことで、その地域で暮らす人の基礎的な生活条件の確保や産業の担い手不足などにより生産機能の維持が困難になりなってしまう状態を言い、そのような状態になった地域を「過疎地域」という。
 - 2 自動車保有台数は、1966（昭和41）年は812万台であったが、ピーク時の2006（平成19）年には7,924万台であった。2010（平成22）年は7,869万台と若干ではあるが減少した。乗用車に限って見ると1966（昭和41）年には229万台であったが、2010（平成22）年には5,790万台となり、現在も増加傾向にある。
 - 3 国土交通省（2010）、『交通基本法の制定と関連施設の充実に向けた基本的な考え方（案）』

戦後、1950～1960年代、「金の卵」と呼ばれて多くの若者が農山村部から都市部へ流出していった。象徴的なものの一つに、高度経済成長期⁴の集団就職列車があった。1954（昭和29）年4月には、集団就職列車として青森発上野行き臨時夜行列車の運行が開始された。この集団就職列車は1975（昭和50）年の運行終了まで実に21年間に渡って就職者を送り続けた。（図表1参照）このとき初めて列車で都会に出たという若者は少なくなかった。

図表1 上野駅に「金の卵」が到着 集団就職列車



出典：ホームページ Press Net Japan Co.,Ltd.

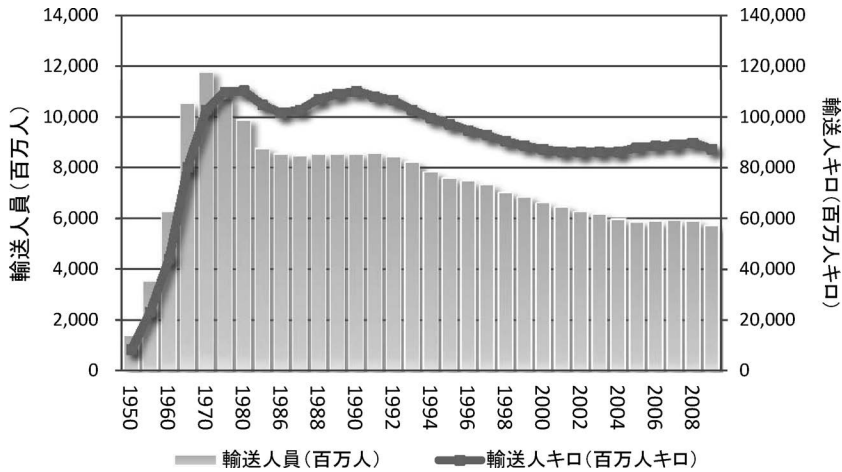
(http://www.47news.jp/news/photonews/2009/03/post_20090318093139.php)

確かに「交通」は日本経済を支えた。その一方で、その機能としての利益性は農山村部の過疎化を引き起こす一翼を担った。1970年代に入ると日本経済は成熟化し、それに合わせて都市化も、都市部とその周縁部との広域合併を通じて肥大化し、それと同時に後背地の農山村部からの人口流入・流出も底をついた。結果として、農山村部における人口減少の要因は、都市部への移住から少子・高齢化による自然減へと変わっていった。

現在の農山村部は、更に人口減少と高齢化が進んでいるが、日常の移動手段は自動車に依存した社会生活を基盤としている。このような背景の中で、公共交通の利用者は減少が続き、交通事業者は事業採算性を確保するために不採算路線の減便や廃止を行っている。図表2「バス輸送量の推移」をみても明らかなように、モータリゼーションの進展がバス輸送量の低下と比例するという負の循環に陥っている。

4 本論文では高度経済成長期を、1955（昭和30）年に始まった神武景気から、岩戸景気（1958～61）、オリンピック景気（1963～64）、いざなぎ景気（1966～70）、列島改造景気（1972～73）の好況期を指し、1973（昭和48）年におこったオイルショックまでの期間とする。

図表2 バス輸送量の推移（1950～2009）



資料：国土交通省「自動車輸送統計資料」

これまでのバス事業は、需給調整規制⁵のもとで「内部補助」⁶と「国庫補助制度」⁷の2つのスキームで不採算路線が維持されていた。この事業スキームは、公共交通に対する需要の増大を前提に、事業者に対して市場の独占性を付与し、黒字路線の利益で赤字路線を維持するいわゆる内部補助を促すことによって安定的な交通サービスを確保するものであった。

黒字路線が数多く存在しているうちは、その利益で赤字路線の運営が維持されてきた。しかし、1970年代以降のモータリゼーションの進展に伴い利用者が減少すると、黒字路線が減少し赤字路線が増加すると、運賃収入を基本とした路線の維持が困難となってきた。これに対し住民の足を確保することを目的に、欠損補助、バス車両購入費補助などの措置がとられてきた。

その一方で、需給調整規制による独占性の付与から既存事業者の効率化が進まず利用者のニーズに即したサービスの提供ができないという問題や、赤字路線を内部補助や赤字補助によって維持・確保するという問題点が顕在化してきた。

これらを背景に、交通市場に競争原理を導入し「公共交通」の経済活動の効率化と活性化を図るため、2002（平成14）年1月の改正道路運送法の施行により規制緩和が行われた。

5 国土交通省の平成10年度運輸経済年次報告によると、「需給調整規制」とは、事業参入に関して、需要と供給の関係を判断して供給が多すぎる場合には新規参入を認めないという規制の一形態。交通運輸分野において需給調整規制が採用されてきた論拠は、一般的には、(1) 過当競争による安全性の低下やサービスの質の低下を防止する。(2) 規模の経済性により資源の有効活用を通じて社会的により低い費用での生産を可能とするなどの効果がある。(3) 採算路線と不採算路線との間の内部補助を通じて域内のネットワークの維持・確保を容易にする機能を果たしてきた。とされている。

6 儲かる路線の利益で、儲からない路線の赤字を補填すること。

7 第2種生活路線維持費補助、第3種生活路線維持費補助

これによって、バス事業は「路線への新規参入の自由化」、 「運行路線・区域からの撤退の自由化」⁸、 「運賃設定の自由化」⁹が行われ、新規参入による赤字路線の改善やサービス改善、運賃の多様化などによる事業の効率性が高まった。しかし一方で、市場における独占性の付与と内部補助による不採算路線の維持が困難になり、根本的に採算性のない路線¹⁰では縮小や撤退が促進された。赤字路線に対する国庫補助体系についても見直され、国庫補助制度は広域的幹線の路線に限定され、「公共交通路線」として必要な広域的路線の維持・確保は地方自治体の責任になった。

規制緩和は、需要のある地域では競争の促進によるメリット（サービス向上、運賃値下げなど）を享受することができたが、根本的に採算性のない過疎地域を中心に効果はあまり見られず、結果的に公共交通の路線の縮小や撤退が促進された地域も少なくない。

過疎地域における公共交通は、住民が日常生活を送るうえで必要不可欠な足となっていることから、路線の維持・確保が喫緊の問題となっている。

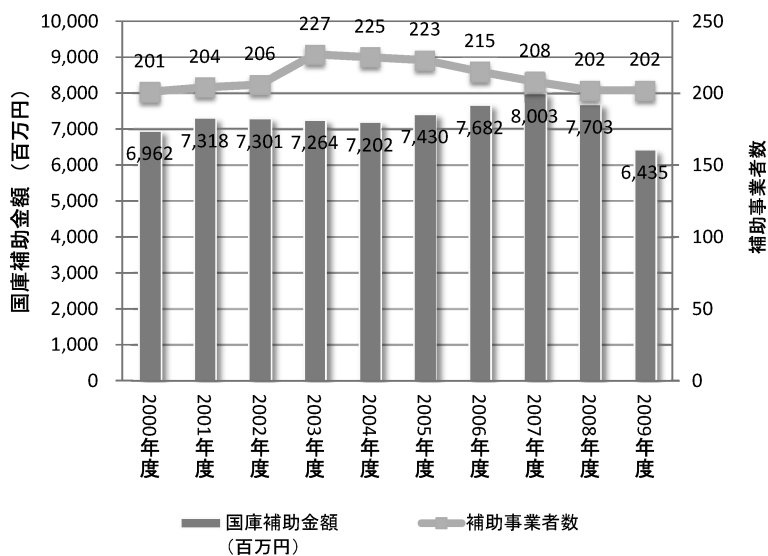
路線バスの維持を対象にした国庫補助金は、1972（昭和47）年に創設された「地方バス路線運行維持対策補助（地バス補助）」から本格的に始まった。それまでの補助金は離島・辺地の路線バスの車両購入費補助金があり1969（昭和44）年の補助金額は71百万円程度とわずかなものであったが、1972（昭和47）年から本格的に始まった地バス補助によって補助金額は急増し、その後もさまざまな見直しが行われた。図表3及び図表4は国庫補助金の推移で、最近の10年を見ると70億円前後で推移している。2010（平成21）年の補助金額は6,435百万円となっている。図表5「地方単独補助の推移」にみられるように自治体の単独補助も含めると増加傾向にあると言える。

財政面からも地方自治体では、農山村部を中心に「公共交通」（不採算路線）の維持・確保が困難になってきている。このような地方自治体においては、自治体負担を最小化し、農山村部などの不採算路線を維持・確保するために、コミュニティバス¹¹やデマンド型公共交

-
- 8 路線の新規参入・撤退について免許制が撤廃され、需給調整規制のない事業者ごとの許可制となった。これは市場原理を活用して、事業者の競争を促すことで輸送サービスの向上を目指し、安全の確保など必要最小限の規制に変わったもの。
- 9 許可制から上限価格制（認可された上限額の範囲内であれば、事業者が届出だけで運賃を設定することができる）へ変更された。
- 10 路線バスは、地方の人口集積のしていない地域では平均5割程度の採算しかなく、年間延べ2,000kmの運行系統が廃止されている。
- 11 地方自治体が、公共交通の空白地または不便な住宅地区などで、高齢者や体の不自由な方にも安全で利用しやすく、地域住民の多様なニーズにきめ細やかに対応する地域密着型バスシステムのこと。
- 12 「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

八木・日隈：過疎地域におけるいわゆる公共交通（2）

図表3 地方バス路線維持費等国庫補助金の交付実績の推移



資料：国土交通省 地方バス路線維持費等国庫補助金の交付実績

図表4 地方バス路線維持費等国庫補助金の交付実績

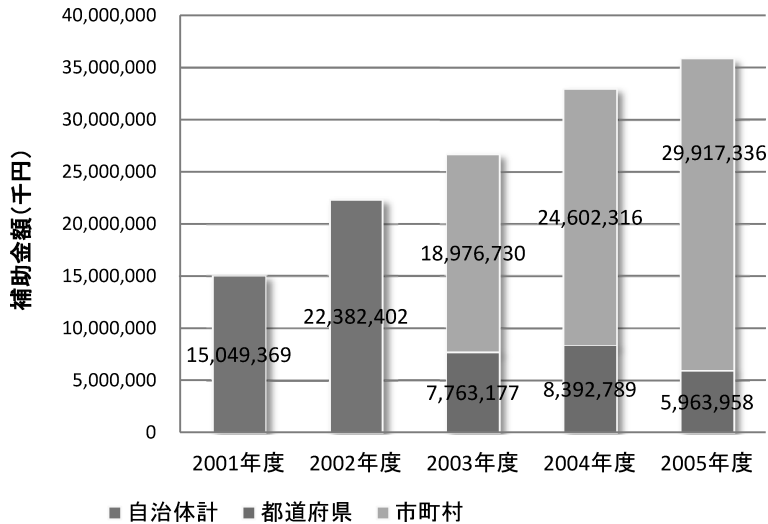
年 度	国庫補助金額 (百万円)	補助事業者数	補助系統数	補助車両数
2000年度	6,962	201	5,156	245
2001年度	7,318	204	1,843	203
2002年度	7,301	206	1,860	193
2003年度	7,264	227	1,919	145
2004年度	7,202	225	1,823	139
2005年度	7,430	223	1,745	128
2006年度	7,682	215	1,647	163
2007年度	8,003	208	1,611	160
2008年度	7,703	202	1,576	198
2009年度	6,435	202	1,526	66

注1) 補助内容は、旧補助制度（第2種生活路線維持費補助、第3種生活路線維持費補助、車両購入費補助）、新補助制度（生活交通路線維持費補助、車両購入費補助）、特別指定生活生活路線維持費補助（平成12年度から）、地方バス安全運行対策事業補助（自賠責特会、平成10年度～平成12年度）

注2) 平成13年度の補助対象期間は、旧補助制度（平成12年10月1日～平成13年3月31日）、新補助制度（平成13年4月1日～平成13年9月30日）である。

資料：国土交通省 地方バス路線維持費等国庫補助金の交付実績

図表 5 地方単独補助の推移



資料：過疎地等地方部におけるバス活性化策

通¹²，あるいは住民が非営利団体（NPO・Nonprofit Organization）を結成して交通事業に参加するなど様々な対策が講じられている。

今後も農山村部や地方都市の周縁部では高齢化が一段と進み，特に農山村部においては，加齢によって自動車が運転できなくなる高齢者の急増に伴って，移動手段の選択が限られてくる，いわゆる交通弱者が急増している地域も少なくなくない。

交通は，単なる移動手段にとどまらず，ヒトの交流やモノの交易を通じて人類の発展を支えてきた。また，ヒトにとって活動の場として社会参加を可能にしてきた。

今日の農山村部では，ソーシャル・キャピタルとの相関の高い「社会参加」を促すための交通環境整備や通勤通学・買い物・通院など日常生活に不可欠な移動手段の持続的な維持や確保が大きな社会問題となっている。

このような背景から，わが国では、『クルマ社会』の行き過ぎを是正し，公共交通を基盤をおいた総合交通体系の確立をめざし，1982年にフランスが国内交通基本法を制定する際に明文化した「移動権（交通権）」について導入の是非が議論されたが，具体的な定義や財源の確保が困難であることを理由に明文化されず，2011（平成23）年3月に「交通基本法」が閣議決定された。

本稿では，過疎地域の「公共交通」について，広島県を事例に課題の整理を行い，過疎地域の公共交通の持続的な維持・確保の可能性を，フランスの事例を参考にその方策について

12 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。

考察する。

Ⅱ. わが国の交通基本法における「移動権（交通権）」議論

近年、地方部では、人口減少・少子高齢化，モータリゼーションの進展などにより，公共交通の利用者が減少し，サービス低下や路線からの撤退が進んでいる。特に農山村部における公共交通の運営が危機的状況に陥っている。

これらを背景に，わが国では交通基本法が，2009（平成21）年に政権与党となった民主党の主導の下，国土交通省の交通政策審議会と社会資本整備審議会が共同で設けられた交通基本法案検討小委員会で議論された。2011（平成23）年2月には「交通基本法案の立案における基本的な論点について」が取りまとめられ，2011（平成23）年3月には「交通基本法案」が閣議決定された（図表6参照）。

交通基本法は，人口減少・少子高齢化や地球環境問題の深刻化，わが国の国際競争力の低下という3つの大きな流れが社会の有様を根底から変える時代の節目において，「交通」の果たす役割に大きな変化が生じている転換期の「交通」に関する施策の基盤となるものとして位置づけられている。今回の交通基本法には，「日常生活などに必要不可欠な交通手段の確保」や「高齢者や障害者などの円滑な移動のための施策」などは規定されているが，「交通基本法の根幹」とされた「移動権」については明文化されなかった。その主な理由として，具体的な定義が困難なことや財源の確保が困難なことがあげられている。

交通基本法の策定にあたり，「移動権（交通権）」を盛り込むか否かが大きな焦点となった。「移動権」は，憲法で明確に保障されていないが，憲法第13条幸福追求権，第22条第1項移動の自由，憲法第25条第1項生存権などの権利を「移動」という観点から集約されたものと考えられている。我が国では，これら「移動」に関する権利をまとめて「交通権」と称している。

「交通基本法」の策定に先立ち，国土交通省は2010（平成22）年6月「交通基本法の制定と関連施設の充実に向けた基本的な考え方（案）」の中で，「移動権」を「交通基本法の根幹に据えるべき」と位置付けている。国による考え方の中で「移動権」は，「ひとりひとりが健康で文化的な最低限の生活を営むために必要な移動」を行う権利とされている。

しかし，交通基本法の根幹として位置づけられた「移動権」や「移動権の保障」の規定に関しては，交通基本法案検討小委員会の中で法制論¹³，行政論¹⁴，社会実体論¹⁵の3つの観点

13 国土交通省 社会政策審議会・社会資本整備審議会（2011），『交通基本法案の立案における基本的な論点について』抜粋

個々人の請求権としての法的な権利を保障しようとする場合，どのような人が，どのような場合

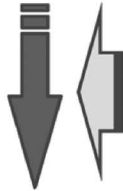
図表 6 交通基本法案

●交通基本法案

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める。

これまでの交通に関する施策

交通は、国民生活及び経済活動にとって不可欠な基盤であるものの、交通に関する取組についての骨格となる枠組みが存在しないため、個々の分野での個別対応に終始



交通を取り巻く社会経済情勢の著しい変化

- ・人口減少・少子高齢化の進展
- ・我が国の経済の低迷、国際競争力の低下
- ・切迫した地球温暖化問題への対応

国民目線・利用者目線に立った行政への転換

新しい交通に関する施策への転換

交通基本法及び交通基本計画を制定することによって、交通分野の諸課題に対して交通に関する基本的施策を包括的に示すことにより、国、地方公共団体、事業者、施設管理者及び国民が一体となって、総合的かつ計画的な取組みを推進。

基本理念等

交通に関する施策について基本理念等を定める。

(国民等の交通に対する基本的なニーズの充足、交通の機能の確保及び向上、交通による環境への負荷の低減、交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携、連携等による施策の推進、交通の安全の確保について交通安全対策基本法と十分に連携)

責務

国、地方公共団体、事業者、施設管理者、国民など関係者それぞれの責務を定める。

基本的施策

国及び地方公共団体が講ずる交通に関する基本的施策について定める。

(日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等、高齢者、障害者等の円滑な移動のための施策、物流を含めた交通の利便性向上、円滑化及び効率化、国際競争力の強化及び地域の活力向上、交通に係る環境負荷の低減、まちづくりの観点からの施策の促進、観光立国の実現の観点からの施策の推進 等)

交通基本計画の策定

○交通に関する施策の目指すべき姿を国民目線・利用者目線からわかりやすく提示。

○今後の具体的目標を設定。

※交通基本計画と社会資本整備重点計画を車の両輪として施策を推進。

年次報告

交通の動向及び政府が交通に関して講じた施策について、毎年国会に報告を行う。

出典：国土交通省 HP (<http://www.mlit.go.jp/common/000137212.pdf>)

に、どの程度の給付を受けることができるのかなど、権利の具体的な内容が法令で定義される必要がある。個々人の移動に関するニーズは、移動目的、個人の属性、地域の特性などの観点から千差万別であり、現時点においては、権利の内容についての国民のコンセンサスが得られているとは言えない状況にある。

- 14 国土交通省 社会政策審議会・社会資本整備審議会（2011）、『交通基本法案の立案における基本的な論点について』抜粋

から、権利を具体的な内容で法令に定義すること困難であることや、誰が保障する責務を有するのか不明確こと、そもそも権利として保障すること自体に疑問があるなどから、交通基本法案に盛り込むことは時期尚早であるとされ、交通基本法に、「交通権」は明文化されなかった。

3つ目の理由に上がっている「そもそも権利として保障すること自体に疑問がある」と言われるように、フランスの「国内交通基本法」を除いて、「チューリッヒ・モデル」として知られる公共交通優先都市のあるスイスなど欧米の主要国において「移動に関する権利」を規定している事例はない。

「移動権」については、過疎化や超高齢社会の進展などを背景に、「移動」が極端に制限されている人々が農山村部を中心に増えている日本の現状を踏まえ、将来に向けた安全で安心して暮らせる方向性を打ち出すためには、その理念は重要となる。しかし一方で、地域の実情に応じて公共交通を整備すると同時に、交通政策の実現を担保するための財源の確保や、「移動権」を根拠にした訴訟リスクの回避などを、「交通基本法」の中に反映させることが必要であると考えられる。

そもそも「交通」は、ヒトにとって「本質的な存在」であることから、移動の公共性をはじめ、地域公共交通の確保、TDM 施策¹⁶、マルチモーダル施策¹⁷、少子高齢化・人口減少問題、地球温暖化対策など環境保全に資する交通体系の構築など、総合的な視点から議論し実行することが望まれる。

Ⅲ. 広島県の過疎地域における公共交通の現状

広島県の農山村部では、急速に高齢化と人口減少が進展している（図表7参照）。人口減

14 移動権を権利として法律に規定する場合、それを保障する責務を有するのは誰かということが問題となる。仮に、行政府がその責務を有するとした場合、個々人にそれぞれの権利内容を給付するためには、それを裏打ちするだけの財源が必要となり、それが整わなければ行政府は不作為を問われることとなる。

15 国土交通省 社会政策審議会・社会資本整備審議会（2011）、『交通基本法案の立案における基本的な論点について』抜粋

権利として保障することが移動権の保障が求められる背景にある課題に対応するための最適な方法かと言えば、疑義がないとは言えない。例えば、欧州では一般に公共交通における公共部門の役割が大きい、交通権規定のあるフランスがそのような規定のないドイツなどよりも交通サービスが充実しているとは言いきれないのではない。

16 TDM とは、Transportation Demand Management の頭文字をとったもので、交通需要マネジメントのこと。都市または地域レベルの道路交通混雑を緩和するため、道路利用者の時間の変更、経路の変更、手段の変更、自動車の効率的利用、発生源の調整等により、交通需要量を調整（＝交通行動の調整）する手法。

17 航空、海運、水運、鉄道など、複数の交通機関と連携し都良好な交通環境を作る、総合的な交通施策。TDM 施策と組み合わせることで複合的に実施することにより道路交通の円滑化に期待できる。

少は公共交通の利用者減少をもたらし、採算性の悪化から路線バスの廃止や縮小が相次いでいる。自動車は過疎化が進んでいる地域では重要な社会基盤となっているが、高齢化によって体力的にも技術的にも自分で自動車を運転できないケースが増加しており、高齢者など交通弱者が急増している。

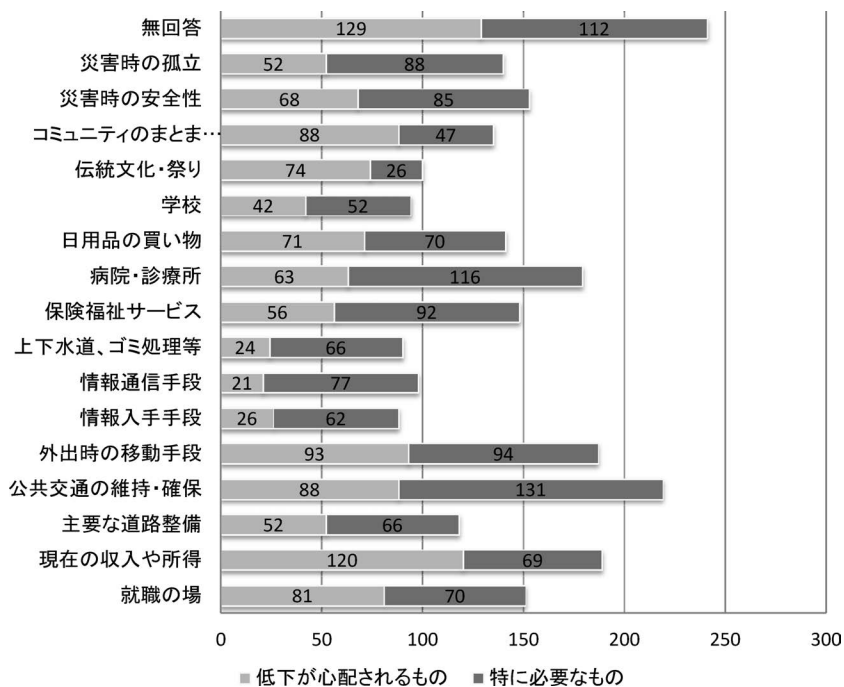
広島県廿日市市が過疎地域の住民¹⁸を対象に行ったアンケート調査を見ると、「向う10年間

図表 7 広島県の過疎地域の人口

2000（平成12）年国勢調査			2005（平成17）年国勢調査			比較	
全市町 （人） （a）	過疎市町 （人） （b）	比較 （%） b/a	全市町 （人） （c）	過疎市町 （人） （d）	比較 （%） d/c	増減（e） （人） d-b	増減率 （%） e/b
2,878,915	323,195	11.2	2,876,642	304,380	10.6	△18,815	△5.8

資料 総務省『国政調査』

図表 8 過疎地域のアンケート調査



資料：広島県廿日市市（2010）過疎地域・辺地等実態把握業務報告書

18 吉和地域の集落長（対象者数23票，回答数20票），宮島地区の集落長（対象者数40票，回答数39票），吉和地区の世帯主（対象者数19票，回答数15票），宮島地区の世帯主（対象者数195票，回答数155票），大砂利地区の世帯主（対象者数3票，回答数3票），

1. 過疎地域における公共交通の課題

地域の公共交通は、過疎化の進行と住民のニーズが多様化したことによって、コミュニティバスやデマンド型交通、市町村や NPO などのよる福祉有償輸送が広く利用されるようになった（図表10参照）。

広島県内においても、地域の公共交通を維持・確保するため様々な取り組みがなされている（図表11参照）。コミュニティバスとデマンド型交通について代表的な事例を中心にその課題と対応を探る。

図表10 道路運送法における公共交通バスの分類

道路運送法での区分	道路運送法	運行形態	事例など	備考
一般旅客自動車運送事業	第3条 第4条 (許可)	路線定期運行	乗合バス, コミュニティバス, 乗合タクシー	一般乗合旅客自動車運送事業者(路線を定めて定期に運航する自動車により乗合旅客を運送する事業者)が運行 ※営業用ナンバーで運行
		路線不定期運行	コミュニティバス, デマンド型乗合バス, タクシー	
		区域運行	デマンド型乗合バス, タクシーなど	
特定旅客自動車運送事業	第3条 第43条 (許可)	特定の者の需要に応じ一定の範囲の旅客を輸送	スクールバス, 従業員など送迎バス	学校や企業と契約し特定の旅客を運送する. ※営業用ナンバーで運行
自家用有償旅客運送	第78条	市町村運営有償運送	市町村が運行	市町村が住民の公共交通を確保するため自ら行う運送
		過疎地有償運送	特定非営利活動団体(NPO 法人)が運行	過疎地域において, その住民で名簿に記載のある者の輸送
		福祉有償輸送	特定非営利活動団体(NPO 法人)などが定員11人未満の自動車を使用して運行	身体障害者, 介護保険法の要介護・要支援者, その他肢体不自由, 内部障害, 知的障害, 精神障害その他障害を有する者

※災害時, 公共の福祉を確保するためにやむを得ない場合も自家用自動車による有償運送が認められている。

資料: 国土交通省各種資料

コミュニティバスの運行事例

首都圏などでの大都市部では, 1993(平成5)年から運行している東京都武蔵野市のようなコミュニティバスが随所に取り入れられている。

広島県内でも人口密度が高い沿岸部の市町では, コミュニティバスを運行し100~200円程度の低額運賃で既存の路線バスでは入れない狭い路地の小規模団地へ公共交通サービスを提供するようになった。

図表11 広島県内の市町が実施している公共交通

事例	実施市町	実施主体	開始年度	概要
山本地区乗合タクシー	広島市	地元タクシー事業者	2005～	地元タクシー会社が、路線バスが乗入っていない地域での乗合タクシーの運行
吉浦地区乗合タクシーあじさい号	呉市	吉浦地区乗合タクシー運行協議会	2011～	呉市交通局「吉浦天応高地部線」の廃止による
市町村運営有償運送三浦線定期輸送車	尾道市	尾道市	1996～	因島大橋開通に伴い船舶航路の廃止による（因島棕浦町～因島鏡浦地域）
市町村運営有償運送百島バス	尾道市	尾道市	1984～	離島にある百島町の島内唯一の交通機関
府中ぐるっとバス 府中市街地循環バス	府中市	府中市	2010～	高齢化の進展に伴い安心して利用できる交通手段の確保のため、府中市役所を起終点として府中市中心部の運行を行っている
過疎地域移動支援事業 おたっしや号	府中市	府中市	1992～	高齢者向け福祉バス、主に広域間（隣接市町）の移動手段として維持
市街地循環バス くるるん	三次市	三次市地域公共交通会議	2010～	買い物や通院など日常生活行動を支援
庄原市街地循環バス ひまわりバス	庄原市	庄原市	2002～	公共交通や観光交通の確保のため、市街地循環バスを運行
東城市街地循環バス お通りバス	庄原市	庄原市	2005～	公共交通や観光交通の確保のため、市街地循環バスを運行
口和乗合タクシー モーモータクシー	庄原市	庄原市	2006～	周辺地域から口和中心部を結ぶ移動初段の確保のため
豊栄町地域公共交通 豊栄そよかせ号	東広島市	東広島市	2008～	市町合併により地域間格差を是正し交通空白地帯を解消する為
安芸高田市 予約乗合タクシー	安芸高田市	安芸高田市	2005～	公共交通路線から概ね1km離れた集落の移動手段の確保のため
予約型乗合タクシー おれんじ号	江田島市	江田島市	2010～	公共交通を利用できない集落の移動手段の確保（能美全域、江田島北部地区での実証運行）
つばきバス	府中町	府中町	2003～	既存路線バスのない町内南北を結ぶ循環バス
おと姫バス	大崎上島町	大崎上島町	2005～	交通空白地帯の移動手段の確保のため
デマンド交通システム せらまちタクシー	世羅町	世羅町 商工会議所	2006～	町内全域をカバーする運賃定額の乗合タクシー
町営バス ふれあいバス	神石高原町	神石高原町	2009～	スクールバスの空き時間を利用した自家用有償運送

資料：広島県公式 Web サイト（<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/page/1237770539939/index.html>）

このサービスを過疎地域でも取り入れたのが、広島県廿日市市吉和地域の「吉和さくらバス」である。

吉和地域は合併前から地域内を運行する無料バスがあったが、2004（平成16）年9月からコミュニティバスとして吉和さくらバスが運賃100円で運行を開始した。吉和サービスエリアで益田線高速バスと接続し、土曜・休日はもみの木森林公園へ運行するなど、レジャーでも利用できるようにしている。しかし、吉和地域は診療所がある程度（内科と歯科のみ）で病院もないため地域内で移動が完結することは少なく、またバス停の多くは一般路線バスと重複している。このため、吉和地域では診療所のない診療科目のある佐伯地域の病院への通院に、一般路線バスを利用する65歳以上の高齢者に対して通院助成券を配布し、バス利用の負担軽減に努めている。

福祉バスとレジャーバスの双方を兼ねようとして運行を開始した吉和さくらバスであるが利用者数は減少傾向であり、運行開始した2004（平成16）年度は7か月で2,574人（年換算で4,412人）、2008（平成20）年度では3,365人と24%落ち込んでおり、1便当たりでは乗車人員は2人に満たない状況である。

吉和地域から他地域や他の市町へ公共交通で移動しようとする場合、一般路線バスは廿日市市内から1日9.0回のみでの運行で非常に少なく、地域外への移動に当たって公共交通の利用が困難となっている。

廿日市市は沿岸部の人口密度が比較的高く、旧廿日市市域での「廿日市さくらバス」、旧大野町での「おおのハートバス」など市内各地でコミュニティバスを運行しており、「吉和さくらバス」は、そのうちの1つと言える。

デマンド型の交通の事例

自治体内の大半が過疎地域である市町村において、コミュニティバスの運行は利用者数の点から考えても効果的ではない。一方、デマンド交通は利用者が少なく、運行エリアも広くない場合に効果的であるため、このような地域では、朝夕の通学通勤の輸送に関しては路線バスで対応し、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で対応するところが、効率的な運行に繋がる。

また、運営主体も自治体だけではなく地域振興組合²⁰によるものなど、多種多様な形態で公共交通の運営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公共交通（路線バス）を運行、

20 地域の様々な問題の中には、行政が一時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2,000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。

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。

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を委託していたが、スクールバス運行とへき地患者輸送²¹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んでいる。

デマンド型交通は県内の多くの市町で取り入れられており、人口減少によって廃止となった過疎地域の路線バスに変わる交通手段としての活用以外にも、路線バスに見合った需要の無い団地や、狭隘路でバス運行が困難な地区への新たな交通サービスとして都市部でも導入している地域がある。

予約をすれば家や病院といった目的地の近くまで運行されるので、高齢者などの交通弱者にとっては負担の少ない乗り物である。これらは主にワゴン車で運行されるため、タクシー事業者など従前の路線バスと比較して運行できる事業者が多いので、入札などの方法により事業に係る行政負担を低く抑えることも可能になる。

デマンド型交通は需要に合わせた効率的運行を行うため事前に予約を求めており、これが利用者の負担になっている。また自治体によっては事前に登録票の提出を求めているところもあり、住民以外は利用が難しいケースもあり課題となっている。

デマンド交通ほどの需要が見込めない地区については、タクシー事業者と協定を結び、タクシーの共同利用を行い、代金の一部を補助しているケースもあるが、経済面で課題が残る。

様々な交通手段を用いて過疎地域の移動手段確保に奔走している自治体であるが、平成の大合併以降、合併前の自治体におけるサービスの差をどのように埋めていくかが大きな課題となっている。前述の廿日市市においては、吉和地域以外に、佐伯地域の一部や宮島地域も過疎地や辺地となっているが、100円のコミュニティバスを運行しているのは吉和地域のみであり、その他の地域は旧来の路線バスの運賃の負担を求められるなど、同じ移動にも関わらず負担がまちまちといった問題点がある。

2. 新たな過疎バスに関する補助制度の問題と課題

公共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、2002（平成14）年の道路運送法改正以来、路線廃止が許可制か

21 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。

ら届出制に変わり、公共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、公共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。

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。

以下公共交通支援制度²²について整理する（図表12参照）。

① 第1種公共交通路線維持費補助金（地域間幹線系統確保維持費国庫補助金）

国・都道府県が中心となって行う第1種公共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。本年度の補助要綱改正により、地域間幹線系統確保維持費国庫補助に変わり、内容が一部改正された。以下は今回改正となった点である。

各都道府県が主体となる地域協議会において、公共交通ネットワーク計画、または地域間幹線系統確保維持計画（以前は公共交通路線維持確保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。

- ・ 複数市町村に跨ること。（平成13年3月31日以前の市町村状態で判断、今改正から新規に合併した単一市町村内を運行する路線も対象となった）
- ・ キロ程（起点から終点までの運行距離）要件（10 km 以上）の廃止

これまで各都道府県が主体となる地域協議会において、公共交通路線維持確保3ヵ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ヵ年計画）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ヵ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。

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

22 広島県内においては、第1種公共交通路線として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種公共交通路線として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12 広島県の公共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種公共交通路線維持費補助金	公共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種公共交通路線の要件 (広域的幹線的路線) ・複数市町にまたがるもの ・10 km 以上のもの ・1日あたり輸送量15～150人 ・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種車両減価償却など補助金	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種公共交通路線維持費補助金	公共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種公共交通路線の要件 (広域的路線) ・複数市町にまたがるもの ・10 km 以上のもの ・1日あたり輸送量5～150人 ・平日平均運行回数1回以上 など	民間 バス事業者
公共交通体系再編支援補助金	効率的で利便性の高い公共交通体系の構築を図り、地域の実情に即した公共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

資料：広島県公式 HP (<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/page/1237771584322/index.html>)

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。またこれまで運行期間満了後に申請し、補助金額が確定する方式であったが、事前の運行計画と前々年度における経常費用から補助対象路線における経常収益を除いて算出した額を内定額とし、内定額×実際の計画比運行回数という形で補助をする形に変更となった。このため、前々年度に比べて費用が増加した場合、収益が減少した場合は事業者には負担がかかるようになった。

② 第1種路線維持合理化促進補助金（平成23年度は経過措置として存続）

第1種路線維持合理化促進補助金は、前述①の第1種公共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る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。

本年度の制度改正では記載が無く申請書の様式の経過措置部分のみ記入があるため、平成23年度は経過措置として行われるが、以降は廃止と思われる。

③ 第1種車両減価償却など補助金（車両減価償却費など補助金）

公共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、一旦は廃止となったが、2010（平成22）年度より車両減価償却など補助として第1種公共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。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年に分かれるので、その間に利用者の減少などで第1種公共交通路線の要件を満たさない年が発生した場合、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。

本年度の改正で、内定という形で購入前に交付見込額がわかるようになるため、事業者の負担が事後的に増える可能性は無くなると思われる。

④ 第2種公共交通路線維持費補助金（広島県の場合）²³

第1種公共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種公共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。

⑤ 公共交通体系再編支援事業補助金（広島県の場合）²⁴

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「公共交通再編計画」

23 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、運行回数の要件が緩いため、第1種公共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。

24 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。

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。「公共交通再編計画」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。

しかし、1 km を100円で運行できる事業者はほほ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1 km 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）²⁵

過疎地域の住民が自主的に取り組む公共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。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。

⑦ 地域内フィーダー系統確保維持費国庫補助金（平成23年度新設）

今年度より新設された補助で、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。

- ・ 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。
- ・ 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カ年度以上連続して黒字であった系統は対象外）
- ・ 市町村主催の協議会で定める公共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。
- ・ 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。（既存の交通ネットワークには鉄道やフェリーも該当し、都市部からの乗継利便性などが求められる）
- ・ 公共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。

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

25 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。

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。

事業者の問題点は、第 2 種補助の場合、車両更新にかかる補助が無いため、幹線補助（旧第 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。

国の補助制度²⁶では、国から事業者に行われるものであり、自治体負担の部分を除き財源について自治体は関与していない。一方、自治体は国の補助制度でカバーされない路線に対して補助を行っており、事業者は様々な制度に対応した補助申請をする負担がある。

行政側の問題点は、幹線補助は補助のほとんどを国と県で行っており、住民サービスの最前線である市町の負担が少なくなっている。

補助制度を有効に活用するためにも、市町村がその地域のニーズにあったサービスを住民に対して効率的に行える事業者を選定し、補助することが求められる。

現在の国庫補助は路線・系統毎に国が事業者に対して直接補助しているが、市町村に対して補助を行い、市町村が効率的な事業者に補助する形をとり、余った場合は停留所整備や車両補助など事業者への補助やバス運行道路の整備などに充てられるようにすれば、事業者も効率的な運行を行うインセンティブが生まれ、自治体もその他福祉対策などに予算が回せるので、選定を十分見極めて行うインセンティブが働くと考ええる。

また、地域内フィーダー系統で行う市町村ごとの国庫補助上限算定額によって市町村に対する補助額を定め、市町村が事業者に補助を行うようにすれば、国と市町村の間の補助額算定が簡素となり、市町村はより独自の考えで補助が行えると考ええる。

Ⅳ. フランスにおける交通政策の枠組み

交通法規は、総合的な交通政策の実行や財源の一元化など重要な役割を果たすことから、欧米の主要国を中心に制定されている。（図表13参照）

先に挙げた「移動権」を法制化することに対しての問題点を、どのように解決しているのか、世界で初めて「交通権」を法律の中に明文化したフランスの交通政策について概観する。

最初に触れておかないといけないことは、フランスと日本の交通を取り巻く環境の違いである。もっとも大きい違いは、公共交通に採算性を求めるか否かである。日本における公共交通は独立採算性が基本となっているが、フランスでは公共交通は単独では採算性がなく、行政による補助金などが前提となっている点である。また、多くの欧米諸国もフランスと同

26 補助金額の算出は、1 km 当たり地域ブロック事業者の平均費用から算定される。従来は、広島県と山口県の地域ブロックとなっていたが、2013（平成25）年より1 km あたりの平均費用が低い岡山県が含まれる予定となっており、岡山県を含めた算定方法へ変更された場合、一部事業者への補助額が現行より減少する恐れがある。

図表13 諸外国の主な総合交通法規

国名	制定年	名称	備考
ノルウェー	1979年	総合交通計画	
フランス	1982年	国内交通基本法	
スウェーデン	1988年	交通政策法	
オランダ	1990年	第二次交通構造計画	
アメリカ	1991年	ISTEA（総合陸上交通効率化法）	
ドイツ	1992年	連邦交通計画	
イギリス	1998年	新交通政策	
アメリカ	1998年	TEA-21（21世紀交通平など法）	
イギリス	2000年	交通法2000	
アメリカ	2005年	SAFETEA-LU（新交通最適化法）	
日本	2011年	交通基本法	
韓国 ²⁷		交通基本法	2011年2月 国土海洋部（国土交通省に相当）が公開

資料：各種資料

じように公共交通の維持・運営には補助金などが前提となっている。

1. フランスの「国内交通基本法（Loid' orientation des transports intérieurs）における「交通権」

フランスでは、1970年代以降ナントのトラム整備にみられるような公共交通整備が進められていた。1981年保守党からミッテラン社会党に政権が交代すると、公共交通整備がさらに推し進められた。翌年の1982年12月30日には、「国内交通基本法（Loid' orientation des transports intérieurs, 以下 LOTI）を制定し、「すべての利用者の移動に関する権利」、「交通手段を選択する自由」、「貨物を自らあるいは企業などに委託して輸送する際に認められる権利」、「交通手段やその利用方法について情報を得る権利」の4つの交通権を法定した。すなわち LOTI の特徴である「交通権」は、誰もが容易に、低コストで、快適に、同時に社会的コストを増加させずに移動する権利である。このようにフランスの交通政策は、公平性の見地から一部の人々の権利を向上させるものではなく、全ての人を対象にしたのである。

27 韓国では、2009（平成21）年から交通基本法の制定に向けた動きが本格化した。しかし日本と同様、「交通権」を盛り込むことに対して学識経験者などから問題点が指摘され、当初は2010（平成22）年の秋に国会に提出される予定であったが、現在は国務会議で審議が行われている。2011（平成23）年2月、日本の国土交通省に相当する国土海洋部によって交通基本法案が公開されている。

LOTI では「交通権」の内容は定義されているが、「保障」はされていないことから、「交通権」に対して国民は訴えることの出来ないものとなっている。しかし、LOTI の中で「鉄道輸送、道路輸送、内陸水路輸送、航空輸送の全てを包括した国内交通及び交通政策の意義と任務」を、総合的かつ整合的に明らかにし、国内交通における各種交通手段の中で公共交通優先を打ち出している²⁸。このことから行政側は、利用者のニーズに応えるための努力義務があるものとなっている。

LOTI のもう一つの特徴は、「公共交通」システムの整備・維持における国や地方自治体の果たす役割と責任を明らかにし、交通政策の策定と実施に関して地方分権の推進を打ち出している点である。具体的には、地方交通の計画策定や運営・管理を行うなどミニマムの公共サービスの確保が地方自治体の責任となっている。

2. フランスの総合交通政策

LOTI の大きな特徴は、先にも述べた通り「交通権」の確立と「地方分権」の推進であった。フランスの地方自治体は、広域自治体である州・レジオン (régions)、県・デパルトマン (départements) 及び基礎自治体であるコミューン (communes) の 3 層構造となっている。基礎自治体であるコミューンは約 36,670 団体あり、その 9 割は 2,000 人未満の小さな自治体で、行財政基盤が脆弱なこともあってコミューン間の広域行政組織が発達している。以下、基礎自治体であるコミューンにおける交通政策を中心に述べることにする。

この「地方分権」の推進の下、人口 10 万人以上の都市圏²⁹においては、都市圏交通計画 (Plan de Déplacements Urbains, 以下 PDU) の策定が義務づけられている。PDU は財源に関する計画も含めた、都市・地域計画と一体化した交通計画で 10 年後の都市交通のシナリオを想定しながら 5 年間に実施するプロジェクトを決定しており、LOTI 第 28 条第 1 項に次のように規定されている。

- ・ 自動車交通の削減
- ・ 経済性・環境保全に効果的な公共交通・自転車交通・歩行者交通の整備・支援・強化
- ・ 国道・県道を含めた、都市圏内の全道路ネットワークの効率的な整備・運営、情報提供などの推進
- ・ 駐車政策の体系化・路上駐車や公共駐車場との関係に配慮した課金システムの適用
- ・ 旅客交通・物流の合理化
- ・ 公共交通・自家用車の相乗りによる通勤の促進と、そのための地方自治体・民間企業による通勤交通計画 (モビリティプラン) 策定支援

28 交通権学会編 (1986), 『交通権』 日本経済評論社

29 基礎自治体であるコミューンが、複数集まって都市圏を形成していることが多い。

- ・ 「公共交通」利用促進のため駐車料金設定やその他の交通手段との連携を考慮した運賃・料金体系の適用

このように PDU の特徴は、交通手段別に計画するのではなく、全ての交通機関を一括して計画を行っており、住民参加による合意形成手法が取られ議会の承認で決定されている。

この PDU の計画対象範囲は、都市交通区域（Périmètre des Transports Urbains, 以下 PTU）といい、複数のコミューンが一つの都市圏を形成し、その範囲全体を PTU に指定することが多い³⁰。各 PTU には、交通サービスや整備など地域交通全般に関する行政責任を負う機関（Autorité organisatrice des transports urbains, 以下 AOTU）³¹が組織されており、AOTU は PDU の策定も行うこととなっており、交通計画と予算措置の面で責任を負っている。実際に公共交通を運営しているのは、AOTU から民間委託（コンセッション方式）された半官半民企業（混合公的企業 SAEM）または民間企業³²が行っている。小規模な都市圏では直接 AOTU による運営がされている。

このように「運営と運行の分離」という役割分担が行われている。

次に、AOTU の財源について見ていくことにする。

AOTU の財源は、地方債³³、一般財源、国からの補助金、交通負担金（Verrsement de Transport, 以下 VT）³⁴から成り立っている。この VT は、PTU 内の従業員10人以上の法人に対して課税され、交通に関してのみ使用される財源のため、いわゆる目的税的な性質を持つ自主財源となっている。

この税制度は、1971年パリ市を含むイル・ド・フランス圏に最初に導入され、地方都市圏には1973年から拡大されていった。このような外形標準課税は、フランスの地方税制度では一般的となっている。

30 コミューン単独で PTU を形成することもある。

31 LOTI に謳われている AOTU の役割は、都市交通の整備・運営、交通規制、情報提供、都市交通政策の策定、PDU の策定、資金調達など

32 フランスの公共交通事業者は、公営企業、第三セクター、民間企業に分けられる。その比率は、公営企業7%、第三セクター21%、民間企業72%となっている。我が国との相違点は、これらの公共交通事業者の多くは公共交通グループの系列に属している。公共交通の主なグループは、「Veolia Transport」、「KEOLIS」、「Transdev」である。「Veolia Transport」は UTP とナンシー、ルーアン、トゥーロンなどを運営しシェアは約26%である。「KEOLIS」は Via GTI と Cariane の合併から生まれた SNCF（フランス国鉄）参加の子会社。リヨン、リール、レンヌとツァー、UTP などを運営しておりシェアは35%となっている。Transdev は、公的金融機関預金と委託事務所の子会社。グルノーブル、ナント、モンペリエ、ストラズブルで、UTP などを運営しシェアは約15%となっている。

33 大規模な施設整備に限定されている。

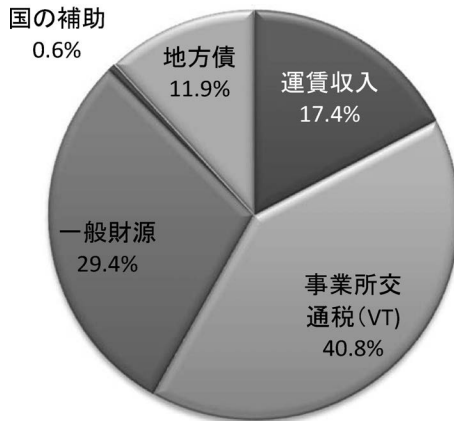
34 税率は、給料に対して軌道系交通が導入されている場合は1.75%、バスのみで人口10万人以上の場合は1%、人口1万人以上10万人未満の場合は0.5%、パリ圏は2.2%となっている。交通負担金は Unions de Recouvrement de Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales、社会保険料・家族手当金徴収組合（URSAFF）が、直接企業から徴収している。

2009年度の AOTO の収入を見ると、全収入における運賃収入の割合が17.4%、国からの補助の割合が0.6%と小さくなっている。

一方で VT の全収入に占める割合は40.8%と高く、AOTU の財源にとって、最も重要な役割を果たしていると言える（図表14, 15参照）。

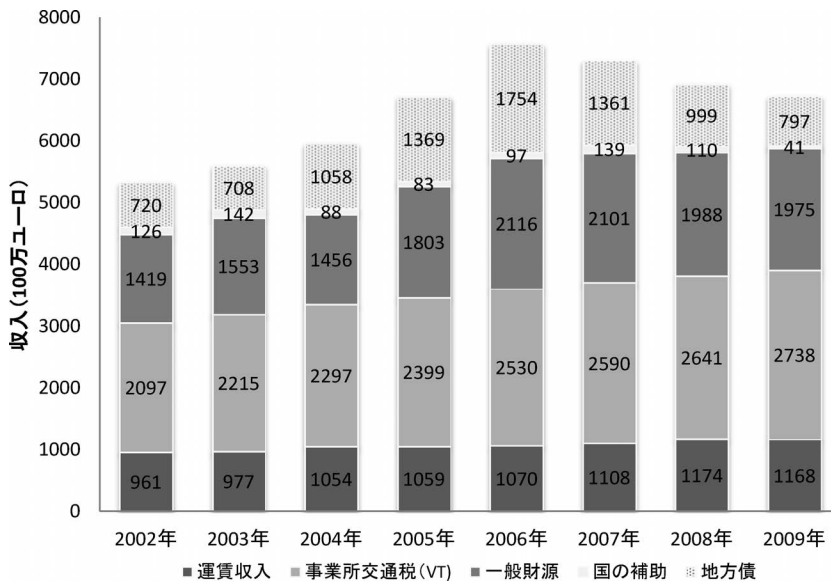
フランスの PDU にみられる総合的な交通計画や計画策定プロセス、都市交通に関わる組織、

図表14 AOTU 公共交通の維持・整備に係る費用分担内訳（2009年）



出典：L'annee2009 DES TRANSPORTS URBAINS

図表15 AOTU の収入内訳



出典：L'annee2009 DES TRANSPORTS URBAINS

財源確保の仕組みなどは、少子・高齢化や人口減少が進展し公共交通が衰退した地方部や農山村部の過疎地域の新たな交通体系を考える際に、極めて重要なモデルになり得ると考えられる。

V. ま と め

過疎化で悩む多くの地域では、「公共交通」を維持・確保するため、路線バスの他にコミュニティバスやデマンド型交通、乗合タクシー、スクールバスの活用など様々な取り組みがされている。最近では、市町村や商工会議所、地域住民組織による公共交通の運営・運行、一定の条件³⁵があるが住民による福祉移送サービス、NPO 法人による過疎地有償運送制度³⁶を利用した運行など新しい輸送形態も現れ、それらに対応して補助制度変更や規制緩和措置なども行われてきた。

しかし、コミュニティバスやデマンド型交通、乗合タクシーなどを導入して成功した地域もある一方で、解決できない交通問題を抱えている過疎地域も少なくない。成功しなかった要因に、「運行の目的があいまい」、「成功事例のコピーに終始（運賃や車両など）」、「地域の実情を十分反映した計画策定がなされていない」、「住民や地元関係者などの参加が十分になされていない」、「既存の交通との整合性がない（乗り換えの連続性）」、「自治体などの関与・住民との連携がうまくいっていない」、「安定的な財源確保が出来ていない」などがあげられている³⁷。

今後の過疎地域の交通サービスを維持・確保していく上で重要なことは、地域住民のニーズを的確に把握するとともに、サービスの維持・確保に必要な安定的な財源確保の仕組みづくり、物流事業などの新たな分野との連携が実現できるようにするための更なる規制緩和、住民や企業によるボランタリーな社会貢献が重要になってくる。

路線バスが廃止されると、すぐに廃止代替路線を前提とした議論が行われるが、まずはその地域の住民が「公共交通機関が、なぜ必要なのか、誰のために必要なのか」など自治体や関係機関と一体となって検討することで、本当に必要な路線、運行時間帯など利用者ニーズを把握することができる。そうすることで運行目的が明確化し、利用度の高い交通機関となり得ると考える。

35 （条件設定の例）町内在住の75歳以上の高齢者等（障害者は年齢要件なし）で所得税非課税、自家用車での移送が困難な世帯が対象、病院等医療機関への通院が目的とする。利用条件は30分500円程度。

36 NPO 法人などが過疎地において、当該地域の住民やその親族などの会員に対して、実費の範囲内で、営利と認められた範囲の対価によって運送を行うもの。

37 国土交通省、地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会、(2006)、「コミュニティバス等地域住民協働輸送サービス検討小委員会」報告書。

次に、大きな課題となっているのが公共交通を維持・確保するための安定的な財源確保の仕組みづくりである。公的助成を要望する議論が多くあるが、国や地方自治体の財政状況は既に破綻寸前である。財源確保のための安易な増税は、国民の理解を得られないが、交通は生活の基本的な部分であるため交通基本法の中でその枠組みを制定し、きちんとした制度設計を行えば住民の理解は得られるのではないだろうか。

フランスの交通政策が実現している背景には、充実した財源制度が存在する。その財源内容は、地方債、一般財源、国からの補助、交通負担金 (Versement Transport) の 4 点であることは先にも述べたとおりである。注目すべきはこの交通負担金は自主財源であるということと、その占める割合が 40% 程度と財源の中で最も大きくなっているところである。交通負担金は企業に課せられる外形標準課税である。こうした安定的かつ持続的な財源の確保についても、公共交通を確保するためには模索していく必要があると考える。

かつては、農山村部の路線バスは、ヒトや新聞、郵便などを一緒に運んでいた。ヨーロッパでは、郵便集配と旅客輸送という 2 つのサービスを 1 台のバスで一度に提供する交通サービス通称「ポストバス」が運行されている (図表 16 スイスのポストバス)。

これからの過疎地域の「移動」を考える上で、物流サービスとの連携が一つの解決策になり得ると考える。すなわち人とモノを一緒に輸送する公共交通と貨物輸送、宅配便の連携である。具体的には、都市部の運行拠点で宅配事業者や小売業者から宅配用の荷物や生活物資を受け取り、集落の拠点 (その地区の委託を受けた商業施設など) まで運搬する。農山村部では旅客輸送と物流サービスを連携することで、効率的な交通・物流システムが可能になる

図表 16 スイスのポストバス



出典：スイス政府観光局公式 HP

http://www.myswiss.jp/jp.cfm/transport/scenic/offer-Scenic_Routes-Postbus-243509.html

と考える。

最近では、NPO 法人などを設立した住民による公共交通の新たな輸送形態が表れている。今後は、ますます個人のボランタリーな活動が重要な意味を持つてくる。コミュニティー内で自動車を運転できる人が、運転出来ない人を「クルマの相乗り」でサポートすることが、過疎地域の公共交通を確保する上で重要となってくる。このようなボランタリーな社会貢献に対しても公的支援をもっと充実させ、更なる規制緩和を推し進めることが、過疎地域の交通や地域の活性化に繋がっていくと考える。

この調査研究には、明尾祐史氏も参加している。

参 考 文 献

- 八木秀彰，日隈健一著（2011），『広島修大論集 第52巻 第1号』
坂谷和也著（2011），『交通基本法の実効性を高めるために』，計画行政第34巻第2号 P23～P28
廣原孝一著（2011），『国土交通政策の課題』，立法と調査 2011.1 No. 312 P125～P140
交通政策審議会・社会資本整備審議会 交通基本法案検討小委員会（2011），『交通基本法案の立案における基本的な論点について』
奥田恵子著（2011）『運輸と経済 第71巻 第5号』P104～P105，（財）運輸調査局
国土交通省（2010），『交通基本法の制定と関連施設の充実に向けた基本的な考え方（案）』
林 直樹，齋藤 晋編著（2010），『撤退の農村計画』，学芸出版社
財団法人運輸調査局（2010），『運輸と経済 第70巻 第8号』
GART（2010），『L'annee2009 DES TRANSPORTS URBAINS』
坂谷和也著（2009），『運輸と経済 第69巻 第5号』P71～P79，（財）運輸調査局
国土交通省自動車交通局旅客課（2008），『福祉有償運送ガイドブック』
戸崎 肇著（2005），『交通論入門 交通圏保障と新しい交通政策のあり方』，昭和堂
中国地方中山間地域振興協議会（2004），『中山間地域における新たな交通システム』
財団法人自治体国際化協会（2004），『フランスの都市計画—その制度と現状—』
望月真一著（2001），『路面電車が街をつくる』，鹿島出版会
交通権学会編（1986），『交通権』，日本経済評論社
（財）自動車検査登録情報協会 HP，（http://www.airia.or.jp/number/pdf/03_1.pdf）
Le Tram HP，（http://eurotram.web.infoseek.co.jp/jp_top.htm）
国土交通省 HP，（<http://www.mlit.go.jp/common/000137212.pdf>）
広島県公式 HP，（<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/category/100000000154/index.html>）

Summary

Public transportation in depopulated areas

— Consideration of new minimum services in depopulated areas —

YAGI Hideaki and HIGUMA Takeyoshi

After the Second World War, in Japanese society, rapid industrial modernization around high growth period brought about economic and social disparity between urban areas and rural areas, and a large-scale flow of population from farming villages to cities caused depopulation in rural areas.

The depopulation and motorization, started in 1960's, became major factors in declining of regional public transportation in rural areas. According to an estimate by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, in recent years, old people who became unable to drive cars because of advanced age are increasing, and 6 million people in Japan have no means of transportation for daily lives, such as for shopping. Under the circumstance, rural areas require a construction of sustainable transportation system.

In the 1970's, Japan's economy entered a mature stage. Urbanization progressed in wider areas due to large-scale merging of cities towns and neighboring parts, and migration to cities from farming villages was almost depleted. As a result, a major factor of population decline in farming villages changed from migration to natural decline with aging population and a declining birthrate.

In current rural areas, population decline and the aging population are rapidly growing, however, the daily transportation depends on private cars and driving cars is a vital requirement for their lives. Because of these factors, public transportation usage is decreasing, and bus companies are making cut in service levels and abolish unprofitable routes in order to maintain profitability. The result has been a lapse into a vicious circle of the further shift to cars and the further decreases in use of regional public transportation.

As for bus service, unprofitable routes had been maintained with two schemes based on supply-demand regulation, internal subsidization and government subsidy system. Under the schemes, while profitable routes existed in large numbers, unprofitable route had been maintained by making up for loss with earnings from profitable routes. However, the number of

passenger on regional public transportation decreased because of motorization since 1970's, which made it difficult to maintain regional public transportation under the schemes.

In response to these situations, Road Transportation Act was revised in January in 2002, which allows liberalizations in bus service for new entry, withdrawal from unprofitable routes and pricing decisions. This easing of regulations contributed to profit improvement of unprofitable routes, service improvements and improved business efficiency by diversified pricings. On the other hand, it became difficult for bus companies to maintain their unprofitable routes through the internal subsidization because they lost their exclusivity in profitable routes. Government subsidy system for unprofitable routes was also restructured; its coverage became confined to wide-area arterial roads, and local governments are given responsibilities for securing regional transportation.

Here I compare with differences in concepts of Basic Transportation Law between Japan and France, which is known for a good precedent, and review French comprehensive transportation policy, organization for urban transportation and how to secure finance for transportation in order to suppose a new transportation system in rural areas where public transportation has declined because of declining birthrate and a growing proportion of elderly people. Acknowledging these, I clarify the issues of regional transportation in rural areas of Hiroshima Prefecture, and then discuss minimum level of transportation service and how to maintain it sustainably.