

# 地方都市における地域公共交通の 維持・活性化に関する調査研究 概要資料

平成26年11月  
国土交通省 国土交通政策研究所

前総括主任研究官	長谷 知治
客員研究官	土方 まりこ
研究官	中尾 昭仁
研究官	渡辺 伸之介
前研究官	井上 諒子
元研究官	内田 忠宏

# 地方都市における地域公共交通の維持・活性化に関する調査研究

## 【調査研究の概要】

- 日本の地方都市においては、公共交通の利用者が減少し、路線廃止が相次いでいる。
- 欧米諸国においては、近年、公共交通の分担率や輸送人員が横ばい若しくは若干増加傾向にあり、特にトラムの路線が拡大している。
- このような状況を踏まえて、日本の地方都市の公共交通が抱える問題を整理し、そのような問題に関して欧米諸国がどのように対応しているのか、参考となる制度や事例を調査した。主な調査結果は下表のとおりである。
- なお、日本においては、交通政策基本法(平成25年12月公布)及び地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正(平成26年5月公布)により、地方自治体を中心となり、まちづくりと連携し、面的なネットワークを再構築するスキームが整ったことにより、地域公共交通の問題について大きく改善されることが期待されている。

課題	日本の問題	欧米諸国の対応
(1) 自治体の役割	自治体の役割が拡大するも、民間事業者との関係で責任があいまい	一般に地域公共交通サービスの提供を自治体の責任として位置づけ
(2) 民間事業者の経営努力	民間事業者の経営努力が不足しているとの指摘	民間事業者の経営努力を促す仕組み
(3) 交通ネットワーク全体のビジョン・調整	モード横断的な交通全体についての調整能力・ビジョンの欠如、地域をまたぐ交通問題への対応	地方自治体による包括的な交通計画の策定、広域的な公共交通の調整制度の確立
(4) 財源	財源の不足	特定財源や租税特別措置
(5) 都市計画・土地利用と交通計画の関係	都市計画・土地利用と交通計画との不整合	都市計画・土地利用と交通計画の整合性を図る仕組み
(6) 住民合意	住民合意の困難さ	計画策定段階からの住民参加制度

## (1) 自治体の役割

### 日本の問題:

自治体の役割が拡大するも、民間事業者との関係で責任があいまい

- 需給調整廃止後に民間公共交通事業者の撤退が進み、公共交通空白地域が生じる中で、従来民間事業者が担っていた公共交通サービスに自治体が介入する必要性が生じている。しかし、自社の経営を考えなくてはならない民間公共交通事業者と、地域の足の確保を考える自治体の立場のバランスを取るのは容易ではなく、両者の責任の所在も不明瞭である。さらに、とりわけ今まで公共交通に主体的に関与してこなかった自治体においては、ノウハウ、権限、財源に乏しく、また、なぜ民間事業に税金を投入するのかとの住民の批判もあり、行政としてどこまで関与すべきか見極めが難しい。
- 公共交通であっても原則民間事業であるので、事業性がない施策は継続できないことがある。例えば、自治体主導でバスのサービス水準を上げた場合、赤字になった場合の対応が課題となる。このような場合に行政が民間事業の費用を負担する判断基準や程度に関する整理がなされておらず、線引きが難しい。結局、社会実験だけで終わってしまう試みも少なくない。

### 欧米の対応:

一般に地域公共交通サービスの提供を自治体の責任として位置づけ

- 欧米においては、地域公共交通サービスは行政が責任を負うものとして位置付けられ、地方自治体が公共サービスとして公共交通サービスを提供することが一般的である。具体的には、地方自治体が地域の公共交通のサービス水準や料金等を決め、入札等により選定した事業者に運行業務を委託する仕組みが主流である。
- ただし、イギリスにおけるバス事業の商業路線のように、民間事業者がサービスに責任を持つ場合もある。

## (2) 民間事業者の経営努力

### 日本の問題： 民間事業者の経営努力が不足しているとの指摘

○利用者の減少に伴い、民間事業者は合理化のためにサービス水準を下げざるを得ず、ルート、本数、運賃体系、バス停の分かりやすさ等が利用者のニーズと合致しなくなっているケースが見られる。また、国・自治体からの赤字補填が常態化する中で、民間事業者がこれに頼って経営努力が不足しているとの指摘もある。利用者利便よりも補助金要件を満たすための路線・ダイヤ設定となっているとの指摘もある。

### 欧米の対応： 民間事業者の経営努力を促す仕組み

○行政が公共交通の運行を委託する事業者を競争入札で選ぶとともに、さらに契約後も、受託事業者のパフォーマンスをモニターし、その達成度に応じて、ボーナス(補助金)もしくはペナルティ(罰金)を付与することで、経営努力を促している事例が見られる。

○また、イギリスのバスにおいては、委託ではない民間事業であっても、バスターミナルやバス専用レーンなどの公共施設の利用を一定のパフォーマンス基準を満たす事業者に限定することにより経営努力を促す仕組みであるバス・クオリティ・パートナーシップ (Bus Quality Partnership) 制度がある。

## (3) 交通ネットワーク全体のビジョン・調整

### 日本の問題:

#### モード横断的な交通全体についてのビジョン・調整の欠如

- 自治体は、交通ネットワーク全体について明確なビジョンを持たないところが多く、交通計画があっても包括的なものは少ない(対象とするモード、インフラ、事業者、施策の限定)。
- また、民間事業者が縄張り意識の中でそれぞれの利益を追求する結果、需要の高い路線にサービスが集中し、限られた需要の奪い合いとなってしまうという問題に対し、自治体が、交通ネットワーク全体としての利便性向上のために事業者間の連携を進めようとしても権限がないために調整が難しい、関係協議会が機能しないという問題がある。さらに、多数の事業者間での再編や共通サービスが独禁法との関係で難しいという問題や、市町村の行政区域をまたぐ広域的な交通に関して調整が困難であるという指摘もある。
- この他、道路運送法等の事業法の問題だけでなく、道路交通法や道路法に基づく権限を有する警察や道路管理者との調整が難航する場合が少なくない。例えば、バス停設置、トランジットモール、バス専用レーン等についてである。また、公共交通政策と駐車上政策の整合性を図るための仕組みがない。例えば、都心部における自家用車の利用を抑制するための、駐車場の容量規制や料金規制などがこれにあたる。

### 欧米の対応:

#### 地方自治体による包括的な交通計画の策定、広域的な公共交通の調整制度

- 地方自治体に交通計画の策定を義務付けている例が多い。この場合、交通計画では具体的目標が定められ、内容も公共交通に限らず全ての交通モードを含み、道路整備や駐車政策も含むなど包括的なものが一般的である。また、具体的目標やこれを測る指標が盛り込まれ、達成度が評価される。併せて、マイカーから公共交通利用への転換を促す仕組み(ロードプライシング、駐車場課金、公共交通通勤費の税制優遇)が含まれているケースもある。
- また、自治体の行政区域を超えた広域の交通の調整を可能とする制度もある。

## (4) 財源

### 日本の問題： 財源の不足

○日本では、そもそも公共交通に配分される財源が少な過ぎる、赤字路線の国庫補助の自治体負担ですら厳しい、財源面からLRTやBRTの導入は難しい、等の指摘がある。

### 欧米の対応： 特定財源や租税特別措置

○欧米諸国においては、特定財源(フランスの交通税、ドイツの鉱油税、アメリカの燃料税、デンバーの売上税等)を含め、公共交通に割り当てられる予算が充実しており、公共交通のコストに占める公的資金の割合が総じて大きい。

○また、公共交通には付加価値税の軽減税率、燃料税の払戻し、子どもや高齢者割引分の補填等、特別措置が講じられている。

## (5) 都市計画・土地利用と交通計画の関係

### 日本の問題:

#### 都市計画・土地利用と交通計画との不整合

○地方自治体においては、都市計画・土地利用計画と交通計画が違う年度に別の部署で策定されることが多く、整合が図られないことが少なくない。また、土地利用・都市計画が上位計画である場合には、交通計画がその後追いになることも少なくない。そのため、交通と無関係に宅地開発や区画整理が行われたり、マイカーの利便向上のための道路整備のみ進捗したりしてしまう。

○また、公共交通が都市計画において考慮されたとしても鉄道駅の立地程度が多い。バス路線等は民間事業であるため自治体側で決定することができず、民間事業者が公益よりも採算性を重視して決定する。加えて、規制緩和後はバス路線の撤退が容易となり、都市計画や交通計画で位置づけるには安定性に欠けるとの指摘もある。

### 欧米の対応:

#### 都市計画・土地利用と交通計画の整合性を図る仕組み

○欧米諸国においては、土地利用と交通計画の整合性を取るための仕組みがあり、土地利用計画では公共交通へのアクセスのよい場所への住宅・企業の立地を促し、移動を短くし交通負荷を下げる土地利用を目指している。

## (6) 住民合意

### 日本の問題： 住民合意の困難さ

○公共交通については一般に関心が薄く、自ら利用しようとはしないにもかかわらず、路線廃止・減便に対しては住民からの反対がなされることが多い。また、住民説明会の参加者が弱者や反対派に偏って陳情の場となってしまう、意見がまとまらないことが少なくない。

○交通サービスは行政から与えられて当たり前と考え、費用対効果を考えない住民がいる一方で、逆に、民営の公共交通に対する支援は、特定事業者への税金投入、金儲けの手伝いになるとして反対する者もいる。採算性が取れない事業を行うことへの反対もある。さらに、トランジットモールに対する売り上げ低下を懸念する商店街の反対など、公共交通促進策の実施に向けた説得は容易ではない。

### 欧米の対応： 計画策定段階からの住民参加制度

○欧米諸国においては、交通計画案策定段階から、事業者のみならず、住民の意見を聴取することが法定化されている。