

交通政策審議会陸上交通分科会自動車部会
今後のバスサービス活性化方策検討小委員会
～活力あるバスサービスの未来を拓く～
第一次とりまとめ

I はじめに

モータリゼーションの進展や少子高齢化、過疎化の進行等により、都市構造やライフスタイルが変化している。これに伴ってバスをはじめとする公共交通機関のあり方も変化しつつあり、多様な小口のニーズに如何に対応するかが求められている。

このため、平成 14 年 2 月に需給調整規制廃止を柱とする規制緩和が行われ、さらに、平成 18 年 5 月 12 日には、コミュニティバスや 10 人以下の車両を用いたバスサービスといった新しい輸送サービスの普及促進等を内容とする道路運送法等の一部を改正する法律が成立し、バス事業者が創意工夫を活かして多様なサービスを提供しやすい環境整備が進められているところである。

しかしながら、地方部を中心にバスを巡る経営環境は依然として大変厳しい状況となっており、輸送人員の長期低迷が続いている。バスは、通勤・通学等の足として地域住民の生活に密接であり、特に、高齢者や高校生など、マイカーでの移動が困難な人々にとっては必要不可欠な公共交通機関である。さらに、災害時の避難や鉄道の振替輸送、環境負荷の小さい交通体系の構築への寄与等、極めて重要な社会的役割を担っている。

そこで、本小委員会では、路線バスのみならず、コミュニティバス、デマンド交通等の乗合バスサービス全体について議論し、活力あるバスサービスの実現に向けた方策について、中長期的な視点から総括的な審議を行うこととした。

この第 1 次とりまとめは、当面とり得る施策をとりまとめるとともに、今後の検討の方向性を示すものである。

II バスを巡る現状認識

1. 背景

乗合バスについては、平成 14 年 2 月に需給調整規制の廃止、運賃・料金の上限認可制の導入等の改正道路運送法が施行された。同法の改正に当たっては、運輸政策審議会が需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等が審議され、平成 11 年 4 月に答申が出されている。

この運輸政策審議会答申では、①競争促進と安定供給、②生活交通の確保、③輸

送の安全の確保・利用者保護等、今後の乗合バスのあり方について方向性が示され、これを踏まえて、現行の乗合バスに係る仕組みが構築された。

具体的には、

- ① 事業者の創意工夫を発揮させ、より良いバスサービスを提供するため、需給調整規制の廃止と上限運賃制度の導入がなされ、
- ② 内部補助を前提とせず、地域のニーズに応じた生活交通の確保の新たな仕組みが必要であるとの認識から、生活交通路線維持対策費補助制度への移行がなされた。さらに、
- ③ 輸送の安全の確保のため、事後チェック行政へのシフトと行政処分の点数化がなされ、また、利用者への情報公開の充実が図られた。

2. 現状

このように、運輸政策審議会答申に基づき、新たな仕組みが整備され、4年余りが経過した。そこで、現在の状況を概観すると、以下のように整理される。

- ・ 事業者数については、分社化や貸切バスの乗合運送許可からの切り替え等により平成13年度の451社から平成16年度には513社に増加しているものの、需給調整規制廃止後の4年間で新規参入者は48社にとどまっている（H18.3末現在）。
- ・ 主として地方都市の鉄道駅を中心とした市街地において、100円運賃が全国340地域261事業者で導入され（H18.4.1現在）ている。また、平日に比べて需要が低迷する土・日・祝日等のバス利用を促進させる目的から、定期券を所持している利用者が、定期券区間外を乗車する場合や家族を同伴して乗車する場合に運賃を割り引く「環境定期券」は、全国で195事業者により実施されている（H18.4.1現在）。また、高齢者向けの全線定期も134事業者（H18.4.1現在）が実施しているなど、多様な運賃の導入は進みつつある。
- ・ 一方、輸送人員及び営業収入は引き続き減少している中で、経営合理化により経常収支率は改善している（H13年度 89.7% → H16年度 92.6%）。
しかしながら、経営合理化は分社化等を通じた人件費の削減によって進められており、合理化努力も限界に近づきつつある（民営バス事業者の運転者所得は、H14年 521万円 → H16年 492万円）。
さらに、昨今の軽油価格の高騰の影響を加味すると、直近の経常収支率は悪化していることが推測される（H16年3月末からH18年3月末までで軽油価格は約35%上昇）。
- ・ 民営事業者の経常収支のみを見ると、収支が黒字となっているのは大都市圏（首都圏及び京阪神）と沖縄地区のみであり、その他の地域は赤字となっており、地域差が見受けられる。
- ・ 路線廃止状況については、需給調整規制廃止前後で路線キロベースあるいは系統数ベースで見ると大きな変化は見られないが、公営バスから民営への事業移管が9市、民営バス事業者の事業廃止が11社となっている。また、近年、産業再生機構のスキーム等を活用した法的整理等に至る事例も増加している。

- ・ 業績が好調なのは、高速バスと空港リムジンバス（限定バス）であるが、通常の路線バス及び定期観光バスは苦戦している。
- ・ 地方部の広域的・幹線的路線である生活交通路線（地方バス補助対象路線）については、実車走行キロが横ばいの中で輸送人員はやや減少しており、キロあたりコストは改善しているものの、輸送人員減少による収入減の結果、経常収支率は若干悪化傾向にある。先述の軽油価格の高騰により、この状況はさらに悪化していることが予想される。
- ・ 生活交通の確保については、内部補助を前提としない補助制度に移行したものの、事実上、黒字路線からの内部補助によって確保されている場合が多い。

以上のような現状の背景等については、今後の議論の中で詳細に分析を重ねていくことが必要だが、現時点では、まずはこうした状況を踏まえた上で、次に、国民生活におけるバスの位置づけ、今後のバスサービス活性化に向けた課題、当面の具体的方策について整理することとしたい。

Ⅲ 国民生活におけるバスの位置づけ

まず、バスは、通勤、通学、通院、買い物等の地域住民の日常生活を支える公共交通機関として重要な役割を果たしていることは言うまでもない。特に、過疎地では、鉄道やマイカーによる移動手段を持たない高齢者や高校生といった交通弱者の移動を支える最後の低廉な乗合輸送機関として不可欠な存在である。

また、深夜の長距離移動を中心に、鉄道・航空の代替として高速バスによる都市間輸送が近年伸長してきており、また、定期観光バスのようなサービスの提供のほか、空港リムジンバス（限定バス）のように、上下移動のない乗り換えの容易さ等の利点を活かしてサービスを進展・拡大しているところもあり、多様化・高度化する需要にも対応しつつある。

さらに、マイカーからバスへの利用転換を図ることで、環境負荷の少ない交通体系の構築へ貢献することが可能である。特に、運輸分野のCO₂排出量の約9割を占める自動車交通において、マイカーで一人の乗客を1キロメートル運送するとCO₂排出量が173gであるのに対し、バスは55gと、単位当たりのCO₂排出量が極めて低い（出典：運輸・交通と環境 2005年版 p14）ことを踏まえれば、マイカー通勤などを減らし、バスへの利用転換を図ることは環境面で大きなメリットがもたらされることがわかる。また、マイカーからバスへの利用転換は、自動車交通量の削減とそれによる自動車事故の防止を図ることにつながるものであり、特に昨今、高齢ドライバーによる事故の増加が指摘されている中で、高齢者がマイカーからバスに利用転換することも事故の防止をもたらし得る。このように、環境問題や交通安全における乗合バスの社会的意義は極めて高く、こうしたバスの優位性を社会全体で理解することが重要である。

加えて、バスは鉄軌道系の輸送機関に比べて費用対効果の高い交通システムの導

入・運営を提案可能であり、かつ、市街地の中心部や郊外化した公共施設・商業施設等まで乗り入れることができるなどのメリットがあり、まちづくりと連携することで市街地の活性化など利用者に大きなメリットをもたらすことが可能であるほか、子供を犯罪から守るための路線バスの活用など、地域の防犯にも貢献するなど、高い公共性を有する地域の社会的インフラという面と、サービス産業として利用者のニーズにきめ細かく対応した輸送サービスを提供するという二つの側面を一体的に有するという特徴を持つ事業である。

IV 今後のバスサービス活性化に向けた課題の整理

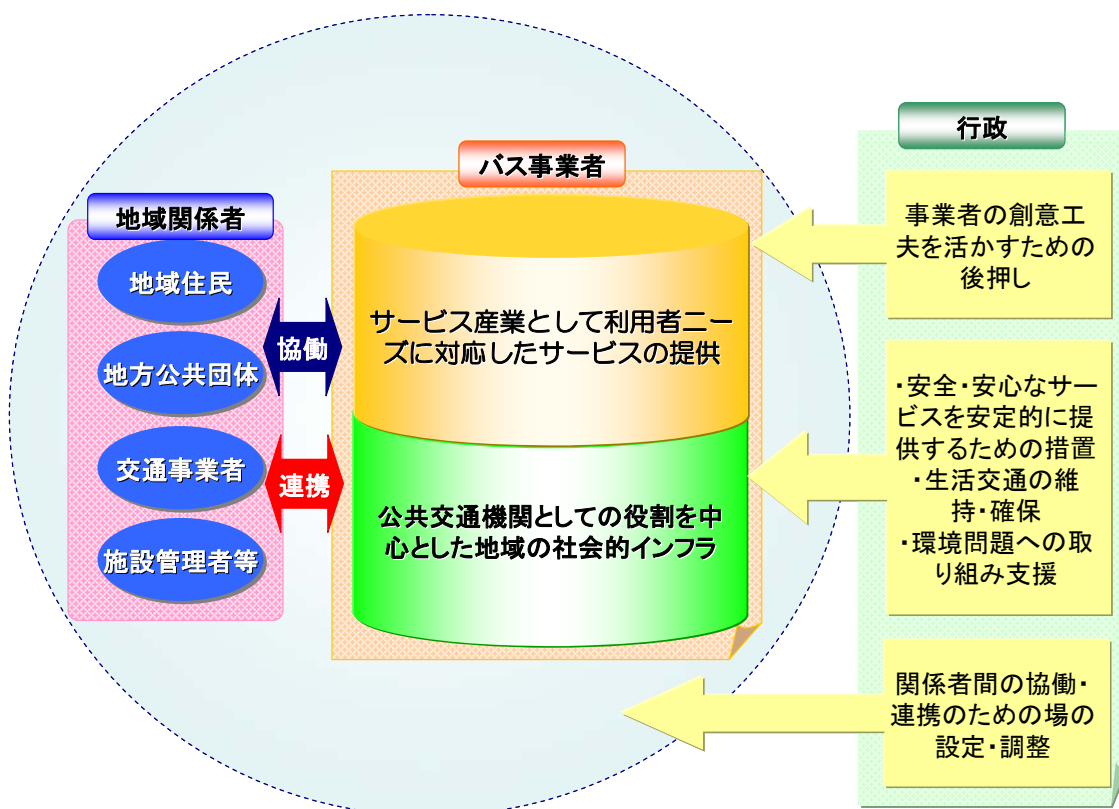
それでは、こうした社会的に重要なバスサービスを活性化していくためには、どのような考え方に立った施策を講じるべきなのか。そのキーワードは地域の関係者との「協働と連携」であろう。先述の通り、バスサービスは①公共交通機関としての責務を中心とした地域の社会的インフラである、という側面と、②サービス産業として利用者のニーズに対応した輸送サービスを提供する、という側面を一体として併せ持っている。地域の社会的インフラであるということは、地域住民の生活に密着しており、だからこそ、地域と「協働」してバスサービスを作り上げていくことが、結局、地域住民が参加意識と愛着を持って乗りたい、と思うバスサービスを実現することにつながると同時に、利用者の顧客満足度を上げることにもなる。

また、輸送サービスの内容や水準を決めるに当たっても、地域のニーズに即したルート設定や、それに応じた車両を選択するほか、他のバス事業者・タクシー事業者、関係自治体、駅前広場等の施設管理者等と「連携」を図り、乗継ぎの円滑化を図ることで、ネットワークとしてのバスサービスの利便性を高め、マイカー等に対してバスの優位性を向上させることができるとともに、一層地域社会におけるバスの重要性が高まることとなる。

さらに、地域のバスサービスについて、どのような事業者がどういった運行ルートや運賃、運行頻度で運行しているのかといった基礎的な情報について、バス事業者と地方公共団体、地域住民、地元のNPO等が協働・連携してバスマップの作成などの情報発信を行っていくことも極めて重要である。

これに対して、行政の役割としては、①サービス産業として、バス事業者が創意工夫を活かすための後押しを行い、②公共交通機関としての役割を中心とした地域の社会的インフラとしてバスが期待されている機能を発揮できるよう、安全・安心なサービスと必要な生活交通の確保のための措置を講ずるとともに、環境問題への取り組みの支援を行う必要がある。また、③関係者間の協働と連携を進めるための話し合いの場の設定や調整を行うことも求められる（図1）。

【図 1】



こうした基本的な方針を踏まえて、住民・利用者が「乗りたい」と思うようなバスサービスを実現するために、総合的な活性化施策の検討を行う必要があり、具体的にはそれぞれの関係主体において、以下のことに取り組む必要がある。

〔行政〕

- 走行環境の改善のための関係行政機関との連携強化
- 事業運営を円滑に行うための後押し
- 利用者利便に資する車両の開発への支援や構造要件上の対応
- 地域のニーズに即したバスサービスの設計を手助けするためのコンサルタントやコーディネーターといった役割
- バスの社会的重要性やメリットのアピール

〔バス事業者〕

- マーケティング分析及びそれにもとづく戦略の策定
- 初心者にもわかりやすく、また、移動制約者等が利用しやすいバスサービスの提供
- 乗務員の質の確保・向上によるサービス水準の向上
- 環境、交通安全、バリアフリー対策による高齢者・身体障害者等へのニーズへの対応といったマイカーに対する優位性をアピールできるような付加価値の提供

- モータリゼーションの進展や公共施設・商業施設等の郊外化といったライフスタイルの変化や地域の実情に応じたサービスの提供
- 観光・地域振興への積極的貢献
- 地域公共交通会議などへの積極的な参画を通じて住民や商業施設、他の交通事業者との協働による新たなバスサービスの提供

[利用者・地域]

- バスの社会的重要性やメリットについての理解
- 地域の足の確保の重要性への当事者意識とそのための取り組みへの積極的参加
- 地域公共交通会議などに積極的に参加し、地域にとって望ましいサービスを提案

V 当面の具体的施策

以上を踏まえ、第一次とりまとめに当たって、当面実施すべき具体的な施策を以下に整理した。

1. 改正道路運送法の施行に向けた準備

(1) 「地域公共交通会議（仮称）」の適正運営と高度化

先般の通常国会で道路運送法の一部改正法が成立し、本年10月1日施行を予定している。今回の道路運送法改正により、新たに、自治体、地域住民、地元のバス事業者等から成る「地域公共交通会議（仮称）」の仕組みが導入された。この会議の場では、その地域の実情に即したサービス内容のあり方について、関係者で議論し、運賃について協議が調った場合には、上限認可が不要となる。このため、地域公共交通会議は、まさに関係者間の「協働と連携」の場として機能することが期待されているものであり、ここで議論を行うことで周囲のネットワークと整合的な形でコミュニティバス等を導入可能となり、これにより、地域の実情に即したサービスを安定的に供給できる。また、地域住民の参画により、住民が当事者意識をもってバスについて考え、提案をする場ともなる。

このため、地域公共交通会議を有効活用するため、その適正な運営を確保するとともに、同会議の場で実際に導入されたバスサービスのフォローアップとその改善を行うほか、コミュニティバス等の導入に当たって、安全性等の必要な品質が確保されるようチェックする機能も持たせるなど、同会議の機能の高度化を図ることが必要である。

(2) 運行形態に即した仕組みの構築

先般の法改正により、乗合事業の範囲が、従来の「定期定路線」に限定されず、

デマンド交通や乗車定員 10 人以下の車両を使用したバスサービス（以下「プティ・バス」という。）等も含めて乗合旅客の運送は全て乗合事業の許可で行うことが可能となった。一方で、運行の態様ごとに、適切な仕組みが必要であり、実態を踏まえた制度構築を早急に行う必要がある。

2. 助成措置の改善の方向性検討

（1）地方バス補助制度におけるインセンティブの付与のあり方

現行の地方バス路線維持費補助制度は、需給調整規制が廃止された際に見直され、生活交通路線においても市場原理（参入圧力への誘因）が働き、最も少ない補助金で当該路線を運行する事業者が選定されることを前提として構築されている。しかしながら、実際は、赤字路線に対する参入圧力への誘因は発生せず、収支改善へのインセンティブが働きにくい制度となっているとの指摘がなされている。

このため、地域関係者との協働・連携による利用促進と事業者の創意工夫を活かして、より効果的・効率的に地域のニーズに対応した形で安定的に生活交通の維持確保を図っていくための方策を検討する必要がある。

（2）「地域協議会」の活性化

地域協議会は、平成 14 年 2 月に需給調整規制が廃止された際に導入された仕組みであり、都道府県が主宰して地元バス事業者、地方運輸局・支局の職員等の関係者が協議し、地域の実情に応じたバス等の生活交通の確保方策を決定するためのものであり、現在、全都道府県に設置されている。この地域協議会は、本来は、生活交通のあり方について議論する場としての機能が期待されているが、実際は、地方バス補助制度の 3 カ年計画について承認することが主要な役割となっている地域も多い。

このため、この活性化を図るため、平成 18 年度における地方バス補助制度の見直しの中で、①アセスメント制度の導入、②高額補助金交付路線に対する収支改善計画の承認、③情報開示、といった措置を講じたところである。

今後は、この新たな措置の実施状況を踏まえた上で、生活交通の確保に関する地域や事業者の主体的・意欲的な取り組みに対する何らかのインセンティブの付与や審議の公開など情報発信の在り方等を検討する必要がある。

なお、先述の地域公共交通会議は、市町村を中心として地域の住民も参加した形で地域のバスサービスのあり方について議論する場であるが、場合によっては、これを地域協議会の分科会と位置づけるなど、柔軟な運用を行えることとしている。

（3）コミュニティバス、プティ・バス等についての支援スキームのあり方

コミュニティバスや、プティ・バスは狭隘な路地まで運行可能であり、ドア・ツー・ドアの輸送に近いきめの細かい輸送サービスを提供可能である。多様化する利用者のニーズに応えるには、こうしたサービスを促進することが求められる

が、そのみならず、こうしたバスサービスと従来の路線バスのネットワークと連携を図ることで、バスサービス全体の利便性が向上し、利用者にとって使いやすいサービスとなる。

このため、コミュニティバスやプティ・バス等が従来の路線バスのネットワークと整合のとれた形で普及するよう、これらに対する支援スキームのあり方を検討する必要がある。

(4) バス利用等総合対策事業の推進について

特に都市部において、交通渋滞等により、バスの円滑な運行が阻害されている状況にある。バスの走行環境の改善に関しては、これまでも、バス利用を促進し、マイカーからの転換を図ることにより、都市交通の安全や事故防止に資する観点から、バス利用促進等総合対策事業を推進しているところであるが、バスの高速性・定時性の確保や安全性の向上に資する効果的な事業に重点化して事業を推進していくことが必要である。

このため、地方自治体や関係省庁と連携したオムニバスタウン整備総合対策事業等を引き続き推進していくとともに、低床型連節バスや公共車両優先システム（PTPS）の一体的な導入等バスの高速性・定時性確保や安全性の向上に関する取り組みをまちづくりと連携して実施する方策を検討する必要がある。

3. まちづくりとの連携の方向性

先述の通り、バスは、鉄軌道系の輸送機関に比べて低コストで柔軟な路線設定が可能であり、かつ、市街地の中心部や郊外化した公共施設・商業施設等まで乗り入れることができるなどのメリットがあり、まちづくりと連携することで市街地の活性化など利用者に大きなメリットをもたらすとともに、バス利用そのものも促進される。また、路線バスを活用した児童の登下校における安全性向上など、地域の防犯にも貢献し得るものであり、まちづくりと連携することで地域の社会的インフラとしてのバスサービスの重要性と付加価値が高められる。

このため、地域住民・地元自治体、地元の交通事業者との協働により、まちづくりとの連携を図っていく方策を検討する必要がある。

4. バスサービスの事業運営の円滑化のための行政手続き等の緩和

サービス産業としてのバス事業を活性化するためには、安全性の確保は前提とした上で、創意工夫を活かした新たな事業展開が円滑に行われるような環境整備が必要である。このため、実態にそぐわなくなった規制や煩雑な手続きなどを適時見直していく必要がある。例えば、管理の受委託制度は、そもそもは、乗合バス事業の経営が極めて困難な状況下において、経営の効率化を図ることでバス路線の維持等を行うために導入されたものであるが、持株会社制や分社化などの昨今の事業形態の変化を見越した制度とはなっていない。このため、実態を踏まえた上で、制度の本来の趣旨が損なわれないよう、要件の柔軟化を図ることを検討する。

これ以外にも、安全性の確保を図りつつ、高速バスに係る規制緩和や運賃改定手続きの弾力化等を検討していく。

5. 安全確保の徹底と事業効率化

(1) 安全マネジメントの徹底

先般の通常国会で、経営トップから現場まで一丸となって安全確保に取り組むため、安全マネジメントを運輸の全分野に導入する運輸安全一括法が成立したところである。これに基づき、バス事業者においても、企業の経営トップが全社的な安全性の向上のための取り組みを主導し、企業全体に安全意識の浸透を図るとともに、現場の声を安全性の向上等に継続的に反映させること等により、企業全体の安全性の計画的な向上を図ろうとする「安全マネジメント」の導入が図られたが、各事業者においてこの徹底を図ることが必要であり、国においてもその確実な実施を確保する。

(2) コミュニティバス委託事業者選定基準の明確化

現在各地でコミュニティバス等が導入されているが、地方自治体が委託先のバス事業者を選定する際に、地方自治体の財政状況などを反映し、多くの場合、価格の高低のみが判断基準とされる傾向にあり、運行の安全性や業務遂行能力の観点からの一定の明確な基準が必要ではないかとの指摘がなされている。

このため、入札価格以外の多様な要素も考慮し、品質が総合的に優れた内容のサービスが提供されるよう、先述の地域公共交通会議（V. 1.（1））等において、関係者が議論をする際に、必要な安全基準を満たし、求められる品質を十分確保し、安定的に提供できる事業者を選定できるよう、適切な指針（ガイドライン）を早急に作成し、自治体に対して提示していくこととする。

VI おわりに

バスサービスは、マイカーの普及や都市構造の変化等により、長期にわたって輸送人員が減少傾向を辿っているものの、国民生活になくてはならない輸送サービスであり、今後高齢化と過疎化が進行していく中で、ますますその重要性が高まるものである。

バスサービスの活性化を図るためには、単に行政や事業者による取り組みのみならず、利用者である地域住民がその必要性について強く認識することが必要である。

このため、本小委員会では、IVで整理された課題を中心に、今後1年間かけて、幅広く議論していくとともに、広く国民各層の関心を高め、各人が自分のものとしての議論をしていく必要性を訴えることとしたい。