

I. 小都市と周辺地域を結ぶ交通施策の必要性

1. 小都市と周辺地域を結ぶ交通施策の必要性

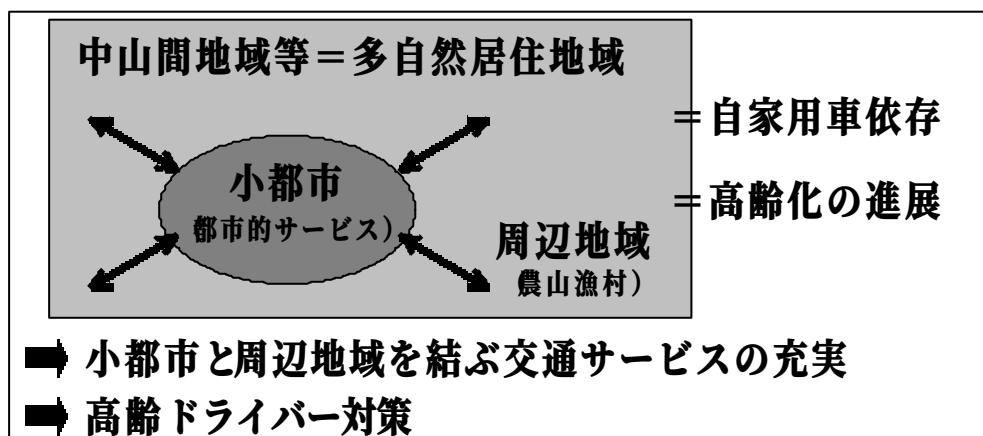
「小都市とその周辺地域」とは、概ね人口10万人未満の都市と、その周辺の農山漁村からなる「広域市町村圏」程度の広がりを持った圏域を指します。

小都市は、圏域の中核として商業、医療等の都市的サービスを周辺地域に提供していくことが期待されていますが、こうした地域では一般に交通サービスの利便性が低いことから、交通手段は自家用車に依存しています。一方、全国平均と比較して高齢化が進展しており、自家用車を利用できない高齢者や身障者等が都市的サービスを享受するためには、小都市と周辺地域を結ぶ交通サービスを充実させる必要があります。

また、近年では高齢者の運転免許保有率が高まり、高齢ドライバーも増加しつつあることから、身体的機能の低下に対する安全性の確保など、高齢ドライバー対策も求められるようになってきています。

こうしたことから、本書では、特に高齢者等の移動機会を確保することを中心として、交通サービスの充実と自家用車対策の両面から、「小都市と周辺都市を結ぶ交通施策」のあり方について、検討を行っています。

図1-1 小都市と周辺地域を結ぶ交通施策の必要性



2. 交通サービスに関連する規制・制度の現状

(1) バス・タクシーの現行事業制度

現行の事業制度では、乗合バスは、いわゆる需給調整規制のもとで免許を受けた事業者のみが運行でき、貸切バス事業者やタクシー事業者が乗合バス事業を行うことや、自家用自動車を用いて運送事業を行うことは、原則として認められません。ただし、地域の実情に応じた交通サービスの提供を可能とするため、以下に示すように、法の例外規定の適用などによる弾力的な運用が行われています。

① 廃止路線代替バス等の地方公共団体による自主運行バス

廃止路線代替バス（従来の路線バス事業者が運行する路線が廃止された際に市町村が路線を引き継ぐバス）をはじめ、市町村等が運営する乗合バス（乗合タクシーを含む）の多くは、以下に示す道路運送法の例外規定の運用によって許可されている。

< 貸切バスの乗合運送（21条バス） >

道路運送法第 21 条に基づき、例外措置として、貸切バスの乗合運送が認められており、貸切バス事業者による廃止路線代替バス等の委託運行が行われている。車両は、事業者が保有する「緑ナンバー」である。

< 自家用自動車の有償運送（80条バス） >

道路運送法第 80 条に基づき、地方公共団体の運営する廃止路線代替バス等に対して自家用自動車による有償運送（外部事業者に運行委託する場合も含む）が認められている。車両は、地方公共団体等が保有する「白ナンバー」である。

② 地方公共団体が行う無償住民運送

「地方公共団体が自ら行う無償住民運送について」（平成 9 年 6 月、各地方運輸局長あて運輸省自動車交通局長通知）により、交通空白地帯において地方公共団体の保有する自家用自動車を用いて、限定された地域住民等を無償で運送する場合、自家輸送として運送ができることとされている。

③ デマンドバス

運輸省通達により、迂回部分ではコールポスト（バスに乗車しようとする利用者がバスを迂回区間に呼び出すための装置）を停留所とみなすことでデマンドバスを「一般乗合」として取り扱うこととされている。また、フリー乗降制については、フリー乗降区間全体を 1 つの停留所と見なすことにより、従来の制度の枠内で認められることとなっている。

④ 過疎地型乗合タクシー

過疎地型乗合タクシーも、法律の弾力的運用により認められているケースであり、具体的にはタクシー事業者が貸切バス事業の免許を取得した上で、①に示した道路運送法第 21 条に基づく許可を得て乗合事業を行う形態を取っている。

⑤ 郵便物等の運送

平成元年に道路運送法第 82 条に「一般乗合旅客自動車運送事業者は、旅客運送に付随して、少量の郵便物、新聞その他貨物を運送することができる」という条項が追加され、郵便物等の運送が可能となっている。

(2) バス事業等に対する現行補助制度

① 運営補助制度

国による地方バス生活路線維持のための現行補助制度では、平均乗車密度の低い第3種生活路線は、原則として3年で補助が打ち切れ、市町村等による代替バスの運行もしくは路線の廃止を迫られることになります。また、黒字事業者においては内部補助により路線が維持される仕組みとなっています。(表1-1参照)

表1-1 地方バス生活路線維持費等補助制度の概要

	第2種生活路線	第3種生活路線
対象路線	平均乗車密度が5人以上15人以下で1日の運行回数が10回以下の路線(ただし、地方公共団体のスクールバス等への一元化が行われるものについては、10回を超えても可)	平均乗車密度が5人未満の路線
対象事業者	路線バス事業で経常欠損かつ配当率8%以下	
対象経費	運行費；経常費用と経常収益の差額(補助対象系列ごと、経常費用の3/10を限度とする) 車両購入費：全額(限度額あり)	運行費：経常費用と経常収益の差額(補助対象系列ごと、補助対象となった年度から3か年。ただし、同一市町村のみを運行する系統は2か年)
負担率	国：1/2 都道府県：1/2	国：1/4 県：1/4 市町村：1/2

備考) 第1種生活路線とは、第2種生活路線および第3種生活路線以外のバス路線であって、地域住民の生活上必要なもの。

なお、平成12年度より、路線の再編、中小型車両の活用、スクールバス等との一元化等生活交通の確保のためのモデル的な取り組みを行う事業者や地方公共団体に対して、運行費や車両購入費の補助を行う「特別指定生活路線費補助」が新設されている。

このほか、地方公共団体が地方バス路線の運行維持を行う場合や、自ら不採算の自動車運送事業を行う場合、その経費は特別交付税額の算定の対象となり、地方交付税措置が行われる。

② 施設整備等に対する補助制度

主に施設整備等を対象とした国の助成制度として「バス利用促進等総合対策補助制度」があります。

また、バス事業と類似した交通サービスに対する国の補助制度のうち、スクールバス(へき地児童生徒援助費等補助金)については、補助金の交付を受けた場合においても、地域住民を対象とした有償・無償の運送が認められています。

「バス利用促進等総合対策補助制度」は、オムニバスタウン整備総合対策事業、交通システム対策事業、個別対策事業、調査・実験・先駆的事业等が補助対象となっています。

(3) 規制緩和の動向

交通事業全般について需給調整規制が原則として廃止されることとなり、乗合バス事業の需給調整規制は、生活路線の維持方策の確立を前提として、平成13年度までに廃止されることとなっています。併せて、運賃規制は、これまでの認可制から上限の認可を受けた範囲内で適用する運賃を届け出る上限認可制となります。

表1-2 規制緩和推進 3か年計画におけるバス事業・タクシー事業の措置事項

事項名	措置内容	実施予定時期
1. 貸切バス事業の需給調整規制	貸切バスに係る需給調整規制について、運輸政策審議会の答申に基づき、安全の確保、消費者保護等の措置を確立した上で、平成11年度に廃止する。	措置済 (平成12年2月1日)
2. 貸切バス事業の事業区域規制	事業区域を平成11年度までに都府県単位に統合する。	措置済 (平成10年6月1日)
3. 貸切バス事業に係る運賃・料金規制	需給調整規制の廃止に併せて、運輸政策審議会の答申に基づき、事前届出制等に移行する。	措置済 (平成12年2月1日)
4. 乗合バス事業に係る需給調整規制	乗合バス事業に係る需給調整規制の廃止について、運輸政策審議会の答申を平成11年4月上旬に得る。これに基づき、生活路線の維持方策の確立を前提に、遅くとも平成13年度までに需給調整規制を廃止する。	法案提出済
5. 乗合バス事業の運賃・料金規制	需給調整規制の廃止と併せ、運輸政策審議会で上限価格制を検討の上、その答申に基づき措置する。	法案提出済
6. タクシー事業に係る需給調整規制	タクシー事業に係る需給調整基準の廃止について、運輸政策審議会の答申を平成11年4月上旬に得る。これに基づき、安全の確保、消費者保護の措置を確立した上で、遅くとも平成13年度までに需給調整規制を廃止することとし、可能な限りその前倒しを図る。	法案提出済
7. タクシー事業に係る運賃・料金規制	需給調整規制の廃止の検討と並行して、速やかに上限価格制を検討の上、運輸政策審議会の答申に基づき、遅くとも平成13年度までに措置することとし、可能な限りその前倒しを図る。	法案提出済
8. タクシー事業に係る需給調整基準等	需給調整基準等のさらなる緩和について検討する。	措置済 (平成10年6月22日)
9. タクシー事業の事業区域規制	事業区域を統合・拡大し、平成11年度までに事業区域数(平成8年度1,911)をほぼ半減させる。	措置済 (平成10年10月15日)

資料)「規制緩和推進3か年計画」(平成12年3月31日再改定)

注) 4～7については、平成12年5月に道路運送法の一部を改正する法律案が国会で成立した。

乗合バス事業における生活路線の確保方策については、運輸政策審議会答申において、内部補助を前提としない新たな仕組みが必要であり、国・地方公共団体が責任を分担する中で、地方公共団体がより主体的に関与していくことが適当とされています。補助制度や地域協議会のあり方は、平成13年度の実施に向けて検討されています。

表1-3 運輸政策審議会自動車部会答申に示された生活交通の確保方策の概要

基本的方向	・需給調整規制を背景とした制度的な内部補助を前提としない新たな仕組みが必要 ・地方公共団体は地域の生活の足の確保や地域のまちづくりの観点から、国はナショナルミニマムの観点からそれぞれ責任を有する ・地方分権を推進していくという政府の方針に留意しつつ、地方公共団体がより主体的に関与していくことが適当 ・地域の関係者による本当に必要なバス交通サービスの見極めと、乗合タクシーや他の行政目的で提供されている交通サービスの活用等も含めた効率的な輸送形態の選択 ・生活路線を運営する事業者等の経営効率化及び創意工夫を促進するような措置
公的補助制度のあり方	○事業者ごとの欠損補助ではなく、例えば、生活交通として確保すべきものに必要な費用を補填する運行委託的な補助 ・補助対象範囲、輸送サービス水準等については、地域の実情や住民のニーズに通じる地方公共団体が主体的に判断 ・公的補助についても、地方公共団体が中心となって対応 ○地方公共団体の役割 ・地方公共団体における生活交通確保の取り組みが一層必要 ・これらの取り組みに必要な地方財源の充実が課題 ○国の役割 ・ナショナルミニマムの観点から広域的、幹線的な輸送サービス類型について、地方公共団体を通じて支援 ○公的補助の効率化 ・関係行政機関間のより一層の連携を図りながら、スクールバス、福祉バス等との一体的運行を促進 ・補助金額の決定に当たっては、入札制に準じた仕組みを含む適切な方法について検討
地域における取り組みのあり方	(1)地域協議会（仮称） ・事業者が路線退出を希望する場合や今後路線の維持が困難と認められる場合に必要に応じて設置 ・都道府県が主体となり、都道府県、関係市町村、事業者、運輸省を主たるメンバーとする ・地域の足をどう確保していくか、その場合の公的補助のあり方、確保するサービス内容等について協議し、合意に基づき必要な措置を具体的に講じる ・検討状況は広く関係する住民に公表し、理解を求める ・協議の結果は、事業者の経営判断を拘束するものではなく、事業者の退出の自由が確保されることが必要 (2)地方公共団体が自ら行う輸送サービスの取扱い ・輸送サービスの提供については、その範囲を明確化 ・地方公共団体の判断により弾力的にサービスの提供を行う

資料)「乗合バスの活性化と発展を目指して～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について」(平成11年4月)より作成

(4)交通バリアフリー化に関する法制度

平成12年5月に交通バリアフリー法が成立し、公共交通事業者は鉄道駅等の旅客施設の新設・大改良、車両の新規導入の際、法律に基づいて定められるバリアフリー基準への適合が義務づけられることになりました。

交通バリアフリー法に基づく国、地方公共団体の支援措置は今後整備されることとなりますが、従来からの支援措置として、鉄道駅のバリアフリー化設備の整備、ノンステップバスの導入、乗継等情報提供システム等の整備に対する補助（運輸省）、歩行空間のバリアフリー化、交通結節点整備事業等に対する補助（建設省）等が行われています。

表1-4 交通バリアフリー法の概要

法律名	高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律
基本方針	国は、公共交通機関を利用する高齢者、身体障害者等の移動の利便性及び安全性の向上を総合的かつ計画的に推進するため、基本方針を策定。 (基本方針の内容) ・移動円滑化の意義及び目標 ・移動円滑化のために公共交通事業者が講ずべき措置に関する基本的事項 ・市町村が作成する基本構想の指針 等
公共交通事業者が講ずべき措置	公共交通事業者に対し、鉄道駅等の旅客施設の新設・大改良、車両の新規導入の際、この法律に基づいて定められるバリアフリー基準への適合を義務付ける。 既存の旅客施設・車両については努力義務とする。 (基準例) ・旅客施設：エレベーター、エスカレーター等の設置、誘導警告ブロックの敷設等 ・車両：鉄道車両の車いすスペースの確保、鉄道車両の視角案内情報装置の設置、低床バスの導入等
重点整備地区におけるバリアフリー化の重点的・一体的な推進	i. 市町村が、基本方針に基づき、一定規模の旅客施設を中心とした地区において旅客施設、道路等のバリアフリー化を重点的・一体的に推進するため、基本構想を作成。 (一定規模の旅客施設の例) 鉄道駅については、1日の利用者数が5千人以上であること又は相当数の高齢者、身体障害者等の利用が見込まれること等。 (基本構想の内容) ・目標時期 ・重点的に整備すべき地区(鉄道駅及び周辺の福祉施設、病院、官公庁等を含む地域) ・整備を行う経路、整備の概要 等 ii. 公共交通事業者、道路管理者及び都道府県公安委員会が、基本構想に従ってそれぞれ具体的な事業計画を作成し、バリアフリー化のための事業を実施。 (事業例) ・エレベーター、エスカレーター等の設置、使いやすい券売機の設置、低床バスの導入 ・歩道の段差解消 ・視覚障害者用信号機の設置 等 iii. 地方公共団体等は、駅前広場、通路、駐車場等について、基本構想に従ってバリアフリー化を実施。