

《要約版》 公営バス事業のあり方に関する研究会報告書
～ 規制緩和の時代を迎えて～
(平成12年12月 社団法人公営交通事業協会)

地域交通における乗合バス事業の位置付け

第1 公共交通機関としての乗合バスについて

公共交通機関の一つである乗合バスは、他の交通手段と比較してその優位点を最大限生かした有効活用方策の検討が期待されている。

バスは、マイカーなどに比べて輸送効率が高く、有限な化石燃料の効率的利用に貢献し、環境負荷も少ない「地球に優しい乗り物」である。

バスは、鉄軌道のように地下又は高架への垂直移動が少なく、道路上での乗降ができるため、高齢者・障害者をはじめ「人に優しい乗り物」である。

バスは、道路上を自由に移動し、鉄軌道に比べ少ないコストできめ細やかな路線編成ができる効率性・機動性の高い「街に優しい乗り物」である。

第2 交通体系について

わが国の交通体系は、昭和30年代後半以降、輸送需要が増大しマイカー急増による交通渋滞や都市圏の外延的拡大に伴う通勤・通学の長距離化等を招いたほか、輸送需要の多様化等により交通体系は構造的に変化した。

これに対し、国鉄等は輸送力増強対策を講じたが急増する輸送需要に十分対応できず、都市内交通の主役であった電車やバスは定時性の喪失により機能が低下した一方、道路空間を有効活用した地下鉄や新交通システムが出現した。

また、地域別には、三大都市圏は鉄道網が概成しており乗合バスは補完的役割を果たし、それ以外の地域は元来鉄道の整備水準が低く乗合バスが主役であったが、マイカーへの乗り換え等によりバス利用者は長期低落傾向にある。今日、交通問題を取り巻く環境は大きく変化し、快適で活力ある都市環境の整備、高齢者等の円滑なモビリティの確保、クルマ社会への過度の依存に対する批判、需給調整規制の廃止等に対応するため、地方公共団体はこれまでの交通政策を再点検した上で、地域交通計画を策定することが要請されている。

乗合バス事業の経営形態と今後の役割

第1 交通分野別経営形態の推移について

1 鉄軌道

鉄 道

幹線鉄道は、明治 39 年の鉄道国有法により国有化されたが、昭和 24 年に公共企業体に改組し、昭和 62 年には経営悪化を理由に分割・民営化された。

地方鉄道は、都市圏では私鉄により沿線地域の開発利益が見込める都心と都市部周辺を結ぶ建設が進み、昭和初期には郊外鉄道網が概成していた。

軌 道

路面電車は、大正 10 年に軌道法が制定され、交通政策や道路管理の必要性から、地方公共団体が民営を買収するなど公営中心に発達した。

地下鉄

地下鉄は、資本費負担が極めて大きく収支均衡に長期間を要するため、民営による参入が困難な分野であり、昭和 16 年設立された営団地下鉄以外は、地方公共団体が公営企業として整備してきたが、近年は、広域交通への対応等の観点から、第三セクター方式による整備も行われている。

新交通システム

新交通システムは、道路の一部である支柱、桁等のインフラ部分を運行するため、地方公共団体又はこれに準ずる第三セクターが経営している。

2 乗合バス

乗合バス事業は、比較的資本が少なくても開業できたため民営が経営していたが、東京市(都)が大正 12 年の関東大震災で機能麻痺した電車の代替交通手段として公営で営業を開始したのを契機に公営バスが全国に普及した。

地方公共団体がバス事業を始めた理由は、民営事業者の参入が見込めないとか、一般行政施策と連携した交通体系の一環として面的整備を行うとか、営利追求目的の民営バスの乱立による過当競争や度重なる運賃値上げに対抗して、低廉、良質かつ継続的な輸送サービスを提供するためなどである。

また、昭和 5 年には国営バスも登場したが、これは鉄道建設予定線の代行、鉄道の短絡、鉄道の培養等を目的とするものであった。

第 2 乗合バス事業の果たすべき役割について

1 公営・民営の差異

乗合バス事業における公営・民営の区分は、道路運送法上の一般乗合旅客自動車運送事業又は公共交通機関であるバス輸送という面から差異はない。

公営バス事業の今日的意義

地方公共団体がバス事業の経営を始めた理由は歴史的経緯や地域性によ

り様々であるが、公営のメリットとされている点について論点整理を行う。

民営バス事業者の参入が望めない場合に地方公共団体が自らバス事業を
経営して輸送サービスを提供すること

これに対しては、公営も民営並の効率的経営が前提などの意見もある。

公営企業は地方公共団体の一部として事務を行っており、まちづくり、福
祉・環境対策等一般行政部門と連携した行政施策の実施が容易なこと

これに対しては、地方公共団体が地域交通計画を策定し必要なサービス
水準(路線編成等)を位置付けた上で民営の協力を得ることができれば公営
にこだわる必要はないとか、バス事業の主体が地方公共団体と同じである
ことが「もたれ合い」の構造を招いた側面があるなどの意見もある。

既存バス路線の維持という面において民営は営利主義による路線縮小
・廃止や倒産のリスクがあるが、公営バスは地方公共団体が直営で行う
ため、長期的かつ安定的なバス運行サービスの提供が可能であること

これに対しては、バス路線の維持方策は、公営という直営方式に限らず、
第三セクター方式、民営バス補助方式等色々な選択肢があり、最も効率的
な方策を選択することが住民福祉の向上につながるという意見もある。

低公害車両、低床型車両の導入等、直接収益の向上に結び付きづらい
投資を先駆的に行うことにより住民福祉の向上を図ること

これに対しては、環境・バリアフリー対策は、公共交通事業者としての
責務であり、公営としての先導的役割は薄れていくという意見もある。

議会・住民の意向を反映した運行サービスの提供が可能であること

これに対しては、バス利用者等の要望が外部介入となる恐れがあるとか、
民営との比較対照情報を分かり易く公開すべきであるという意見もある。

営利追求が目的でないことから、内部補助による一定程度の不採算路
線の維持が可能であること

これに対しては、経営実態から内部補助にも限界があるとか、内部補助
は「受益と負担の連動関係」から公平の原則に反するという意見もある。

公務員としての身分保障により雇用が安定しているため、良質な人材
を確保することが可能であること

これに対しては、親方日の丸意識が経営悪化に拍車をかけているとか、

給与水準が民営より高い合理性をバス輸送との関連で説明する責任があるとか、身分保障を前提に民営並の経営効率化はできないという意見もある。

民営バス事業の問題点

民営は営利目的であるため、運賃値上げ、設備不良、不採算路線からの撤退など、サービスの低下が懸念されること

これに対しては、利便性の向上を度外視する路線編成を行う企業行動は逆にバス離れを加速するため懸念に及ばないとか、地方公共団体が主導的に第三セクターを設立する行政ベースでの分社化もあるとか、競争入札制を導入し路線維持を運行委託方式で行うこともできるという意見もある。

民営は、キロ原価など経営状況の情報公開が保障されていないこと

これに対しては、競争入札等で効率性は担保できるという意見もある。

2 今後の課題

乗合バス事業の経営形態は、公・民それぞれ長所・短所があり唯一絶対の経営形態は見出し難く、結局それぞれの地域の実情を踏まえた最適の選択をしていくべきものである。乗合バス事業が、今後とも公共交通機関としての役割を果たしていくための基本的考え方は次のとおりである。

公営バス事業存続の条件

公営バス事業者は、今後とも事業を存続していく以上、その長所を生かしながら、民営並みの経営効率化を図ることがその前提条件となる。

公共交通機関としての民営バス事業者の社会的責務

民営バス事業者は、公共交通機関としての自覚の下で、路線維持を内部補助により行うなど一定の役割を果たすことが期待される。

規制緩和後の公営バス事業のあり方

第1 地域経営戦略としての地域交通計画について

1 規制緩和による影響と地域協議会における協議

需給調整規制の廃止により不採算バス路線からの退出が進むと、改正道路運送法の枠組みの中では、地方公共団体は生活交通を確保するため地域協議会を設置し、効率的な輸送形態の選択等を協議・検討することとされた。

この場合、「具体的な路線に係る生活交通の確保に関する計画」を協議・決定するに当たり、事前に「あるべき地域交通の姿」を具体化する必要がある。

2 地域交通計画による地域経営戦略の具体化

今日、地方公共団体は、「まちづくり」の観点から、交通問題を地域経営戦略として位置付け、公共交通機関の優先等という政策課題に対処する施策について、地域交通計画を策定して具体化する必要がある。

また、規制緩和により公共交通機関として最後の交通手段である乗合バスが地域社会から無くなることも予想されることから、地方公共団体は、地域協議会での調整、協議の判断基準として地域交通計画を策定する必要がある。

したがって、地方公共団体は、このような政策課題に適切に対処するため、地域交通計画を策定し、分権型社会における自治体経営の「哲学」を具体化することが求められている。

3 地域交通計画を基本としたバス運行サービスの提供

地方公共団体が地域交通計画を策定する場合、赤字だから漫然と財政支援するのではなく、地域に貢献するバス運行サービスは何かという視点に立ち、「誰の負担で、どの程度、どのようなサービス水準を維持するのか」について政策決定することになる。

この場合、現に公営バス事業を行っている地方公共団体は、現状維持、業務委託、路線委譲という選択が求められ、それ以外の地方公共団体は、一般行政施策としてバス運行サービスの提供を含めた検討が求められる。

なお、地域交通計画の策定に当たって、行政区域内でのサービスの均質性や乗継ぎ利便性など地域交通計画に位置付けられるサービス水準を維持するための具体的対応策を慎重に検討するよう留意すべきである。

第2 公営バス事業における今後の選択肢について

1 経営の基本原則

経営の基本原則は、最小の経費で最良のサービスを提供することである。 2
今後の選択肢

地方公共団体は企業としての危険負担を最終的に負うため、規制緩和後の公営バス事業のあり方については、説明責任を果たし議会議論等を経た上で、自主的に決定することが原則である。

本研究会としては、公営バス事業の今後の選択肢を次のとおり整理した。

路線維持型

住民生活に定着している現行の公営バス路線の維持を基本として、利便性向上等による経営活性化を図る一方、民営並の経営効率化に努めるもの

経営活性化に努める一方、今後5年間で約2割の運転者が退職見込であることから適切な事業計画による定員管理及び「同一労働同一賃金の原則」による給与水準の抜本的見直しにより、民営並の経営効率化が必要である。

中間型

公営バス事業者として維持すべきサービス水準に係る方針決定には自らの責任において主体的にかかわるが、路線運行等は別会社に委託するもの

経営責任、路線権、車両、収入等は公営バス事業者に帰属し、運転業務等は別会社に委託する管理委託(路線延長等の1/2以内限度)は、直営部門での経営効率化、委託部門での競争入札等によりコストの適正水準を担保できる。

なお、全面委託による公営企業方式の活用には解決すべき課題が多い。

路線委譲型

公営バス路線の委譲により公営バス事業の守備範囲を縮小するもの

段階的縮小

退職者等の範囲内で路線委譲を行い公営の守備範囲は縮小するが、直営部門も残すことにより、公民共存による牽制作用が働くことを期待する。

完全撤退(民営化)

民営並の経営効率化に努めてもなお経営難である場合、事業の存廃そのものを検討した結果、事業の廃止という選択肢も考えられるが、代替路線維持、現業職員等の処遇、不良債務等の処理を慎重に検討する必要がある。

第3 一般行政施策としてのバス運行サービスの提供について

1 現 状

営業活動としての乗合バス事業以外に、地方公共団体が一般行政施策としてバス運行サービスを提供する形態もある。

有償運行として行う場合

・ 過疎バス等

公共の福祉を確保するためにやむを得ない場合、地方公共団体が道路運送法第80条許可を受けて行う自家用自動車の有償運行(直営・委託)

・ コミュニティ・バス

地方公共団体が同法第4条免許を有するバス事業者等に依頼して運行するが、欠損等が生じた場合には地方公共団体が補填するケースが多い。

無償運行として行う場合

地方公共団体が同法第 44 条届出により行う無償運行(直営・委託)であるが、規制緩和後は規制の対象外となり自由に行うことができる。

2 生活路線の維持方策

地方公共団体が不採算生活路線を維持する方策には次の 3 つがある。

公営バス事業が行う場合

公営バス事業は、公共的性格を有するが独立採算を原則とする経営体であり、安易に不採算路線を運行することは適当ではなく、内部補助によるか、これができない場合は一般会計負担を求めるなど、経営の見通しを立てた上で運行する必要がある。

一般行政施策として位置付ける場合

- ・ 地方公共団体が自らの名前で運行する場合

地方公共団体が過疎バス等又は無償運行を行う場合、直営方式であっても運行委託方式であっても、コスト面での効率性が求められる。

- ・ 乗合バス事業者等の名前で運行する場合

地方公共団体がバス事業者に依頼してバス事業者の名前において運行するコミュニティ・バスの形態は、外形的には営業活動そのものであり、地方公共団体が赤字補填を約束する場合、事業者の言い値とならぬよう競争入札制の導入など適正コストを担保する歯止め措置が必要である。

第 4 地域におけるバス輸送サービスに対する支援のあり方について

1 公営バス事業に対する支援のあり方

現 状

地方財政計画上は、不採算公共路線対策、基礎年金拠出金公的負担分、バリアフリー化促進、環境対策に係る一般会計繰出金が計上されている。

今後の課題

運輸政策審議会自動車交通部会答申(H11.4.9)において、公営は一般会計からの繰入れがなされている等必ずしも民営との競争条件が同一でない部分があるとされた背景としては、租税負担及び補助金の差異がある。走行キロ当たり租税負担が民営 5.60 円に対し公営 1.11 円と少ないのは、地方公共団体の経営という特殊性によるものであり、また、公営に対する補助金が多いのは施策選択の結果であるが、説明責任を果たす必要がある。

逆に、公民イコール・フッティングの観点から、年金制度の違いにより公営のみが負担せざるを得ない経費が走行キロ当たり約 25 円(基礎年金拠

出金公的負担分 4 円 + 追加費用 21 円)あり、追加費用については財政措置がなく料金回収対象とされていることから、その改善が望まれる。

2 一般行政施策として行うバス運行サービスに対する支援のあり方

地方公共団体が一般行政施策の一環としてバス運行サービスを提供する場合の財政措置の概要及び今後の方向性を整理すると次のとおりである。

地方バス路線運行維持対策

現行の国庫補助制度は、知事指定の生活路線に係る事業者の赤字の一部を国・地方が補助するが、平成 13 年度概算要求では、国はナショナルミニマムの観点から、広域的・幹線的路線に対して補助する方式が盛込まれた。

また、地方公共団体の単独事業に対する財政措置も講じられているが、今後市町村内の路線が補助対象外となるほか、規制緩和に伴う不採算路線維持が加わるため、増嵩経費に対する適切な地方財政措置が望まれる。

他の行政目的のために運行されるバス

スクールバスなど他の行政目的のために運行されているバスに対し一定の財政措置が講じられているが、今後、一般住民を混乗させる等、既存ストックを有効活用した効率的な輸送サービスの提供が望まれる。

3 提 言

これまでの検討を踏まえ、本研究会としては、規制緩和後の地域におけるバス運行サービスのあり方について、次のとおり提言する。

地域交通計画の策定

地方公共団体においては、交通問題を単に「移動手段」の問題と捉えるのではなく、「まちづくり」の観点から、都市計画、福祉対策、環境対策、教育対策など関係行政部門が連携した地域経営戦略として位置付け、規制緩和後の地域交通体系のあり方をはじめ、公共交通機関の優先、交通空間の有効活用、環境負荷の少ない持続的な交通体系の形成等という政策課題に対処する施策について、地域交通計画を策定して具体化することが必要である。

また、こうして各地方公共団体が作成する地域交通計画を基本として、規制緩和後の地域協議会においても、そのあり方が検討されることが期待される。

公営バス事業の経営効率化

公営バス事業者においては、一般行政部門と連携した行政施策の展開等、

地方公共団体が経営するバス事業としてのメリットを最大限生かしながら
民営並みの経営効率化に努めることが必要である。

財政措置の充実

国においては、公営バス部門がモータリゼーションの進展などにより廃止を余儀なくされた路面電車部門から受け入れた職員等の大量退職時代を迎えている現状を踏まえ、その負担を平準化することにより安定的な経営が営めるよう配慮するとともに、公民の競争条件を同じくする観点から公営のみ負担せざるを得ない経費に対して財政措置を講じる等環境整備を図ることが必要である。

- ・ 退職手当債の運用の弾力化
- ・ 追加費用の地方財政計画への計上

また、地方公共団体が、地域の生活交通を確保するため一般行政施策としてバス運行サービスを提供する場合には、その運行に支障が生じないように適切な財政措置を講じる必要がある。