

はじめに

1. 公共交通機関の一つである乗合バスは、地域住民の日常生活を支える足として重要な役割を果たしているが、昭和40年代後半以降は、モータリゼーションの進展等の影響を受けて、利用者数が減少の一途をたどっている。そのため、乗合バス事業は全体として厳しい経営を強いられており、民間バス事業者が採算のとれない路線から撤退する事例が後を絶たない。さらに、昨年（2002年）2月には、改正道路運送法の施行によっていわゆる需給調整規制が廃止され、路線の休廃止が認可制から事前届出制となったため、民間バス事業者の不採算路線からの撤退に一層拍車がかかることが予想されている。
2. このように民間バス事業者が不採算路線から撤退した場合や、もともと乗合バス路線のない交通空白地域において、地元の地方公共団体が、道路運送法第80条第1項の許可を得て、当該団体が所有するバス車両を有償で運行するケースが少なくない。これが、一般に「80条バス」と呼ばれるものである。
3. こうした80条バスについては、様々な課題が指摘されているところであるが、本研究会では、これらのうち、経営面に係る課題への対策の一つとして、地方公営企業制度を活用することを検討することとする（80条バスについての様々な課題を包括的に議論しようとするものではない）。これは、後述するとおり、現時点では、80条バスは地方公営企業制度の対象となっていないが、80条バスに地方公営企業制度を適宜活用することにより、経営面での課題克服の一助となるのではないかと、この視点に立つものである。
4. なお、本研究会は、今後80条バスが増加するであろうことを前提とした上で対策を検討するものであって、80条バスが増加すること自体の是非を議論・評価するものではないことに留意されたい。

第1章 80条バスの現状

1. 法令上の位置付け

(1) 道路運送法上の位置付け

道路運送法は、道路運送事業（自動車運送事業及び自動車道事業）の運営を適正で合理的なものとすることによって、道路運送の利用者の利益を保護するとともに、道路運送の総合的な発達を図ることを通じて、公共の福祉の増進を図ることを目的とする法律であり（同法第1条）、事業用自動車（自動車運送事業者がその自動車運送事業の用に供する自動車）以外の自動車、すなわち自家用自動車を有償で運送の用に供することを原則として禁止している（同法第80条第1項本文）。これは、仮に自家用自動車による有償運送を広く認めると、道路運送事業における適正な競争が確保されず、ひいては公共の福祉の増進が図られなくなるおそれがあるためであると考えられる。

しかし、道路運送法第80条第1項ただし書きの規定により、公共の福祉を確保するためにやむを得ない場合には、国土交通大臣の許可を受けて自家用自動車を有償で運送の用に供することができる。これが一般に「80条バス」と称されるものである。

ただし、この80条バスは、あくまで「自家用自動車の使用」の一形態であり、80条バスによる有償運送は、道路運送法上、「自動車運送事業」としては位置付けられていない。

(2) 包括許可制度について

80条バスのうち、地域協議会での協議の結果地方公共団体が運行することとなったものについては、最初に運行を開始する際に許可を受ければ、その後の区間の追加について個別許可が不要となっている。これを「包括許可制度」という。

この包括許可制度は、地方分権推進委員会における議論を受けて、最終的に道路運送法施行規則において規定されたものである。

具体的には、次のような議論が行われている。

- 1) 平成8年12月の地方分権推進委員会第1次勧告において、80条バスの許可に係る国の関与を減少させるとの観点から、「過疎地や一部の都市地域などの交

通空白地帯において、地方公共団体がバス事業を自ら行う場合又はバス事業者に委託して運行させる場合は、地方公共団体の意向を尊重して、申請どおり直ちに許可することとする（中略）。また、近々、規制緩和の観点から、バス事業そのものの規制のあり方を見直すに際しては、上記の場合の許可制の廃止をも含め検討することとする。」との勧告が行われた。

ロ) その後、平成12年2月の第209回地方分権推進委員会における関係省庁ヒアリングの中で、上記の勧告について、運輸省（現国土交通省）は、「現時点において直ちに許可を廃止することは難しい。その理由としては、市町村の自家用自動車によるバスの運行を有償運送の許可により認めてきた運用は、法制上議論があるところであり、市町村の行う有償運送についての許可制度を廃止したり、届出にするというような制度は、道路運送法上、取り得ない等である。」としつつ、「それに代わる運用上の措置として、地域協議会の協議の結果、地方公共団体が運行することとなった路線については、個別の許可は不要とする『包括許可制度』を新たに導入することとしたい。」と表明した。これに対し、委員会側から、「運用による包括許可制度は当面の対応としてはやむを得ないが、基本的には地方公共団体がこのようなバス事業を行う場合の位置づけについて法制上明確にすべき。」との意見が述べられている。

ハ) これを受けて、平成12年8月に出された地方分権推進委員会の意見では、包括許可制度の導入自体は、実質的な許可制度廃止に近い形での取扱いがなされることとなると評価する一方、それを運用上の制度とすることについては、従来の運用に係る法制度上の疑義を温存するものである等として批判するとともに、問題解決のための法制度上の措置として、以下の3案を提示している。

a) 路線を設定して定期的に旅客を運送する行為は、本来、道路運送法の80条許可制度の対象ではなく、同法の4条許可の対象事業として捉えるべきとの考え方に立ち、地方公共団体が交通空白地帯においてバスを運行する場合には、地方公共団体の主体性を尊重するため、届出制度等による規制の弱い新種の事業を4条許可制度の例外として法律上位置付ける案。

b) 交通空白地帯における地方公共団体によるバス運行を、道路運送法4条による規制行政の対象ではなく、地方公共団体「固有の資格」における行政サ

ーバスとして捉え、新たな制度を法律上位置付ける案。

c) a)b)いずれかの手法をとることを基本とするものの、その導入に検討が必要であるとすれば、当面の対応として、運用上導入されることとなった包括許可制度を、80条に基づく許可の要件ないし手続として法制上明確に位置付ける案。

二) こうした経緯を踏まえ、平成13年国土交通省令第105号により、道路運送法施行規則第50条第2項に包括許可制度に係る規定が置かれ、同制度が法制上明確に位置づけられることとなった。

ここでは、以下の点に留意すべきである。

イ) 本来、他人の需要に応じ、自動車を使用して旅客を運送する事業については、道路運送法の4条許可が必要であり、地方公共団体の自家用自動車によるバス運行を80条許可制度によって認めてきたという運用は法制上議論があるとされたこと。

ロ) その上で、80条許可制度の廃止に代わる措置として、80条バスのうち、特に、地方公共団体が地域協議会の協議に基づいて運行するものについて、包括許可制度が導入されたこと。

(3) 地方債の適用

80条バスに係る自動車(車庫、運転手の仮眠用施設及び待合所を含む。)の購入費で、実用的な規模のものは、過疎対策事業債及び辺地対策事業債の対象となる。

このうち、過疎対策事業債は、過疎地域自立促進特別措置法(以下「過疎法」という。)により、過疎地域の市町村が過疎地域自立促進市町村計画に基づいて実施する事業のうち、過疎法第12条第1項に定めるものについて市町村が必要とする経費について、特別に発行が認められる地方債であり、そのうち、過疎法第12条第2項の規定により総務大臣が指定したものに係る元利償還に要する経費の70%については、地方交付税上措置される。

80条バスについては、過疎法第12条第1項第15号に規定される「前各号に掲げるもののほか、政令で定める施設」として、その整備に市町村が必要とする経費が過疎対策事業債の対象となる。具体的には、「政令で定める施設」として、過疎法施行令第6条第5項第4号で「住民の交通の便に供する自動車」が規定されてお

り、さらに、過疎対策事業債取扱要領において、「〔道路運送〕法第80条に基づく有償運送の許可を受けて運行する自動車（これに係る車庫、運転手の仮眠用施設及び待合所を含む。）（中略）の購入費で、実用的な規模のもの」を過疎対策事業債の対象とする、とされている。なお、過疎対策事業債を80条バスに充当する場合の充当率は、原則として100%である。

一方、辺地対策事業債は、辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律（以下「辺地法」という。）により、辺地を包括する市町村が総合整備計画に基づいて実施する公共的施設の整備につき当該市町村が必要とする経費について、特別に発行が認められる地方債であり、そのうち、辺地法第6条の規定により総務大臣が指定したものに係る元利償還に要する経費の80%については、地方交付税上措置される。

80条バスについては、辺地法第2条第2項に規定される「公共的施設」（のうち同項第6号の「前各号に掲げるもののほか、政令で定める施設」として、その整備に市町村が必要とする経費が辺地対策事業債の対象となる。具体的には、「政令で定める施設」として、辺地法施行令第2条第12号で「住民の交通の便に供する自動車」が規定されており、さらに、辺地対策事業債取扱要領において、「〔道路運送〕法第80条に基づく有償運送の許可を受けて運行する自動車の購入費（これに係る車庫、運転手の仮眠用施設及び待合所を含む。）で、実用的な規模のもの」を辺地対策事業債の対象とする、とされている。なお、辺地対策事業債を80条バスに充当する場合の充当率は、原則として100%である。

2. 地方公共団体の提供するバス運行サービスにおける位置付け

民間バス事業者が既存の不採算路線から撤退した（又は撤退しようとする）場合、地元の地方公共団体としては、地域住民の足を確保する方策として、80条バスの運行以外にも、引き続き補助金を交付して民間バス路線を維持する、自らバス事業を運営する、民間バス事業者に依頼してコミュニティバス^{注）}を運行してもら

注）ここでは、地方公共団体がバス事業者（4条事業者、21条事業者（次頁参照））に依頼して、地方公共団体の費用負担により乗合旅客を運送してもらった場合のバスを「コミュニティバス」という。

う、等の選択肢があり、これらを比較衡量した結果、80条バスの運行が選ばれる場合があるのである。

(1) 公営バス事業、コミュニティバスとの比較

ここで、80条バスの特徴を明らかにするため、地方公共団体の提供する他の各種バス運行サービスとの比較を行うこととする。

公営バス事業の特徴

- イ) 公営バス事業とは、地方公共団体が道路運送法第4条の一般旅客自動車運送事業の許可を受けて事業用自動車によりバスを運行するものであって、地方公営企業法の適用を受ける地方公営企業である。現在、全国で48存在しているが、その多くは「交通局」「交通部」という名称の内部組織により事業を行っている。
- ロ) 公営バス事業においては、車両等は地方公営企業が所有し(又はリースを受け)、料金も地方公営企業に帰属する。また、運行管理は、通常、地方公営企業が行うが、道路運送法第35条による事業の管理の委託が行われた場合は委託先事業者が行う。

コミュニティバスの特徴

- イ) コミュニティバスには、地方公共団体が、4条事業者(道路運送法の4条許可を受けた一般乗合旅客自動車運送事業者)に依頼して乗合旅客を運送してもらう場合と、21条事業者(同法の21条許可を受けて乗合旅客運送を行う一般貸切旅客自動車運送事業者)に依頼して乗合旅客を運送してもらう場合(これは、一般に「21条バス」と呼ばれる。)とがあるが、いずれの場合も、依頼を受けたバス事業者が「バス事業者の名前において」運行する。
- ロ) コミュニティバスにおいては、車両等をバス事業者が所有する(又はリースを受ける)場合と、地方公共団体が所有して貸し付ける場合とがある。運行管理はバス事業者が行い、料金もバス事業者に帰属する。

80条バスの特徴

- イ) 80条バスは、地方公共団体が自家用自動車によりバスを運行するものであって、一般行政施策として行われる行政サービスであり、地方公共団体が「自らの名前において」運行する。
- ロ) 80条バスにおいては、車両等は一般行政が所有し、料金も一般行政に帰属す

る。また、運行管理は、直営方式の場合は一般行政が行い、運行を他者に委託する場合は運行委託先が行う。

(2) 21条バスと80条バス

民間バス事業者が路線バスを廃止した場合に、地元の地方公共団体が代替手段として採る主な方策は、21条バスと80条バスである。ここでは、両者の特徴を改めて比較するとともに、地方公共団体がいずれかを選択するに当たっての判断基準について考察することとする。

21条バスの特徴

1) 許可の対象

地方公共団体が21条事業者に依頼して乗合旅客を有償で運送してもらう方式について国土交通大臣による当該21条バスの許可が行われるのは、原則として、地域協議会における協議結果に基づき、一般貸切旅客自動車運送事業者が行う乗合旅客の運送であって、以下のa)とb)のいずれにも該当する場合とされている。

- a) 一般貸切旅客自動車運送事業者による運行について、一部利用者への負担を求めつつ、地方公共団体が委託又は補助等による参画を行うことにより、借り上げ又は借り上げと同等の形態で行われているものであること。
- b) 当該許可を受ける一般貸切旅客自動車運送事業者において、通常の一般乗合旅客自動車運送事業とは異なる運行であることを利用者に対して明らかにしていること。

2) バス車両について

- a) 21条事業者が21条事業の用に供する「事業用自動車」(緑ナンバー車両)。
- b) 新規に調達する場合、) 21条事業者が購入する方法、) 21条事業者がリースを受ける方法、) 地方公共団体が購入して21条事業者に貸し付ける方法、等がある。
- c) b)) の場合、購入・リースに要する費用は、委託費・補助金等の形で地方公共団体が負担する。
- d) b)) の場合も含め、購入費用は過疎対策事業債・辺地対策事業債の対象とならない。

3) 運転業務・運行管理業務は21条事業者が行う。ただし、運送の区間・時刻等路

線の運営の方針については、地方公共団体がその決定に主体的に参画する。

ニ) 人件費・修繕費は地方公共団体からの委託費・補助金等に含まれる。

ホ) 事故時の責任は一般的に21条事業者が負い、地方公共団体は、原則として、車両所有者としての責任を負わない。

80条バスの特徴

イ) 許可の対象

地方公共団体が自家用自動車を80条バスとして有償運送の用に供する方式に関する国土交通大臣による当該80条バスの許可は、過疎地域や一部の都市地域において、地域協議会の協議結果に基づくものとして、地方公共団体を対象として行われる。

ロ) バス車両について

a) 地方公共団体が有償で運送の用に供する「自家用自動車」(白ナンバー車両)。

b) 新規に調達する場合、地方公共団体が自ら購入する。

c) b)の場合、購入費用は過疎対策事業債・辺地対策事業債の対象となる。

d) 既存のスクールバス等を転用・併用する場合もある。

ハ) 自主運行する場合と、他者(4条事業者、21条事業者、その他の者)に運行委託する場合とがある。

ア) 自主運行する場合

- 運転業務・運行管理業務は地方公共団体の職員(正規職員以外の職員を含む。)が行う。なお、地方公共団体は、十分な数の運転手を確保することや、運行管理に関する責任者を選任し、実質的な運行管理を行う者を常駐させることについて、可能な限り配慮すべきとされている。
- 運送の区間・時刻等路線の運営の方針は、地方公共団体が主体的に決定する。
- 人件費・修繕費は地方公共団体が直接負担する。なお、地方公共団体は、道路運送車両法に規定する整備管理者又はこれに準ずる者を選任することについて、可能な限り配慮すべきとされている。
- 2種免許は不要。ただし、地方公共団体は、2種免許の保有を推進することについて可能な限り配慮すべきとされている。
- 地方公共団体は車両所有者・雇用主として事故時の責任を負う。

b) 2 1 条事業者（又は 4 条事業者）に運行委託する場合

- 運転業務・運行管理業務は 2 1 条事業者（又は 4 条事業者）が行う。なお、地方公共団体は、十分な数の運転手を確保することや、運行管理に関する責任者を選任し、実質的な運行管理を行う者を常駐させることについて、可能な限り配慮すべきとされている。
- 運送の区間・時刻等路線の運営の方針は、地方公共団体が主体的に決定する。
- 人件費は地方公共団体からの委託費に含まれる。
- 修繕費は、修繕が委託契約に盛り込まれていれば地方公共団体からの委託費に含まれ、盛り込まれていなければ地方公共団体が直接負担する。なお、地方公共団体は、道路運送車両法に規定する整備管理者又はこれに準ずる者を選任することについて、可能な限り配慮すべきとされている。
- 地方公共団体は、車両所有者として事故時の責任を負う。

c) その他の者に運行委託する場合

- 運転業務・運行管理業務は 2 1 条事業者(又は 4 条事業者)以外の者が行う。なお、地方公共団体は、十分な数の運転手を確保することや、運行管理に関する責任者を選任し、実質的な運行管理を行う者を常駐させることについて、可能な限り配慮すべきとされている。
- 運送の区間・時刻等路線の運営の方針は、地方公共団体が主体的に決定する。
- 人件費は地方公共団体からの委託費に含まれる。
- 修繕費は、修繕が委託契約に盛り込まれていれば地方公共団体からの委託費に含まれ、盛り込まれていなければ地方公共団体が直接負担する。なお、地方公共団体は、道路運送車両法に規定する整備管理者又はこれに準ずる者を選任することについて、可能な限り配慮すべきとされている。
- 2 種免許は不要。ただし、地方公共団体は、2 種免許の保有を推進することについて可能な限り配慮すべきとされている。
- 地方公共団体は、車両所有者として事故時の責任を負う。

選択に当たっての主な判断基準

1) 依頼先・委託先の存否：運行を依頼・委託できる者が存在するか。

a) 運行を依頼・委託できる 2 1 条事業者（又は 4 条事業者）の存否

b) 運行を委託できる 21 条事業者（又は 4 条事業者）以外の者の存否

ロ) コスト比較

a) 運行を依頼・委託できる 21 条事業者が存在するとき、21 条バスとする場合と、80 条バスで当該 21 条事業者に委託する場合とで（さらには、その他の場合も含めて）コストを比較。

このケースでは、80 条バスの購入費用が過疎対策事業債等の対象になるとの理由により、80 条バスが選択される場合がある。

b) 運行を委託できる（事業者以外の）者が存在するとき、80 条バスで当該者に委託する場合と、80 条バスで自主運行する場合とでコストを比較。

c) 事業者が運行する場合と事業者以外の者が運行する場合とでコストを比較。

ハ) 参照

ロ) 運転手の資格

a) 事業者の運転手が大型 2 種免許を有するのに対し、事業者以外の運転手は大型 2 種免許を要しない。

b) 一般的には、前者の方が、相対的に運転手コストが高い代わりに、安全面での信頼度が高いと考えられる。ただし、後者においても、例えば運転手が地方公共団体の正職員であれば前者よりもコストが高くなり得るし、また、大型 2 種免許を取得していれば安全面での信頼度は前者と同等と言える。

二) 事故時の責任

a) 80 条バスの場合は、地方公共団体が車両所有者としての責任を負うこととなる。

b) 地方公共団体が事故時における車両所有者としての責任を負うことを回避しようとするれば、21 条バスが選択されることとなる。ただし、21 条バスであっても、車両を地方公共団体が購入して 21 条事業者に貸し付ける場合には、地方公共団体が車両所有者として責任を負うことがあり得る。

ホ) 地方公共団体にとっての融通性

a) 一般的に 80 条バスの方が、21 条バスよりも、地方公共団体の意向を反映させやすいという側面がある。

b) 80 条バスの場合、既存のスクールバス等を転用したり、同一車両をスクール

バス等と併用したりすることも可能となる。

ハ) 地方公共団体の事務量

a) 80条バスを自主運行する場合は、その他の場合に比べて、地方公共団体の事務量が多いものと考えられる。

b) 80条バスを運行委託する場合は、21条バスの場合に比べて、地方公共団体の事務量が多いものと考えられる。

ト) 運転手の確保

a) 80条バスの自主運行は、運転手が確保できなければ不可能。

b) 運転手が確保できない場合は、21条バスか、80条バスの他者への運行委託方式が選択されることとなる。

3. 都道府県による市町村へのバス補助制度

都道府県の中には、域内における公共バス路線の確保を図る観点から、80条バスを導入・運行する市町村や、21条バスによる乗合旅客の運送を依頼する市町村等に対して、当該市町村の負担の一部を補助する制度を設けているところが少なくない。ここでは、こうした補助制度について行った調査結果の概要を紹介する（表1参照）。

(1) 80条バスに係る都道府県の補助制度

80条バスを導入・運行する市町村にあっては、車両の購入費が必要となったり、運行によって欠損が発生したりするケースが多い。そのため、多くの道府県において、80条バスを導入・運行する市町村に対し、こうした負担の一部について補助金を交付する制度を設けている。

具体的には、欠損に係る補助制度については39の道府県が、車両購入費に係る補助制度については33の道府県が設けている。

(2) 21条バスによるコミュニティバスに係る都道府県の補助制度

21条バスによるコミュニティバスにおいても、市町村が車両の購入費を負担したり、運行に伴う欠損を補助したりするケースが多く、こうした市町村の負担の一部について補助金を交付する制度を設けている道府県も相当数存在する。

具体的には、欠損に係る補助制度については39の道府県が、車両購入費に係る

表1 都道府県による市町村へのバス補助制度の有無（総括）

都道府県	80条バスに係る市町村への補助制度		21条バスによるコミュニティバスに係る市町村への補助制度		4条バスによるコミュニティバスに係る市町村への補助制度	
	欠損に係る補助制度	車両購入費に係る補助制度	欠損に係る補助制度	車両購入費に係る補助制度	欠損に係る補助制度	車両購入費に係る補助制度
1					-	-
2	青森県					
3		-	-	-	-	-
4	宮城県					
5						-
6	山形県				-	-
7				-	-	-
8	茨城県				-	-
9		-		-	-	-
10	群馬県					
11		-			-	-
12		-	-	-	-	-
13		-	-	-	-	-
14		-	-	-	-	-
15	新潟県				-	-
16			-	-	-	-
17	石川県				-	-
18		-		-		-
19	山梨県				-	-
20					-	-
21	岐阜県				-	-
22					-	-
23	愛知県		-	-	-	-
24				-	-	-
25	滋賀県					
26					-	-
27	大阪府	-	-	-	-	-
28		-		-		-
29					-	-
30						
31						
32	鳥根県					-
33		-		-		-
34	広島県				-	-
35						-
36	徳島県				-	-
37					-	-
38	愛媛県				-	-
39		-	-	-		-
40	福岡県	-	-	-	-	-
41		-		-	-	-
42	長崎県		-	-		-
43						
44	大分県				-	-
45					-	-
46	鹿児島県				-	-
47						

補助制度については30の道府県が設けている。

(3) 4条バスによるコミュニティバスに係る都道府県の補助制度

4条バスによるコミュニティバス（市町村が4条事業者に依頼して乗合旅客を運送してもらうタイプのコミュニティバス）についても、市町村が車両の購入費を負担したり、運行に伴う欠損を補助したりするケースが多く、市町村に生じ得る負担の一部を補助する制度を設けている県がある。

具体的には、欠損に係る補助制度については16の県が、車両購入費に係る補助制度については8の県が設けている。

地方公共団体が、地域協議会における結論等に基づき、地域の足の確保の観点やまちづくりの観点から、地域の実情に応じて、路線バスの維持、行政バスの運行、車両購入等の生活交通確保対策を講じるために要する経費に対しては、その8割が交付税（道府県にあっては普通交付税と特別交付税の組み合わせ、市町村にあっては特別交付税のみ）で措置されることとなっているが、80条バスに係る地方公共団体の負担もその対象に含まれる。

4. 実態調査結果

(1) 実態調査について

80条バスはおおむね以上のような位置付けを与えられているが、こうした80条バスが、現在、どれほどの地方公共団体において、どのような形態で運行されているのか等を把握するため、平成14年10月1日時点における全国の80条バスについて、実態調査を行った。

実態調査は、総務省の協力の下、平成14年10月に、各都道府県の市町村担当課等を通じて全国の地方公共団体に調査票を送付する方法により行った。なお、その際、調査対象となる80条バスは、原則として、市区町村の長の名で道路運送法第80条第1項の許可を受けて運行しているものに限定し、市区町村の長以外の者（例えば、市区町村の出先機関の長）が許可を得て運行しているものについては調査対象から外すこととした。ただし、市区町村の長以外の者が許可を得て運行しているものであっても、不特定多数の者を有償で運送する場合（例えば、スクールバ

スが児童・生徒以外に一般住民等を有償で運送する場合は調査対象とすることとした。

ここでは、この実態調査の取りまとめ結果を紹介することとする。

なお、文中、「〔参考〕」として、公営バス事業に係る数値を用いているが、これらは、平成13年度地方公営企業決算によるものである。

(2) 実施団体数等（表2参照）

80条バス実施団体数は、561団体であり、運行区間数は2,852（うち休止区間は44）であった。このうち、市では62団体が実施しており、運行区間数は345（休止区間9）であった。

実施団体を都道府県ごとに見ると、北海道が60団体と最も多く、次いで島根県、岡山県の順になっている。

また、運行区間数のうち、自主運行方式で運営されているものが1,037区間、運行委託方式で運営されているものが1,791区間、現在休止中の区間が24区間^{注)}となっており、自主運行方式より運行委託方式で行われている区間が多い。

さらに、運行開始の理由としては、最も多かったのが路線バス廃止に伴う代替事業で390団体、次いで交通空白地の解消が166団体、通勤・通学バスが99団体、福祉目的が90団体という結果になった。採算性が低いため、民間事業者が撤退した（もしくは参入していない）地域で、80条バスが多く運営されていることが分かる。

〔参考〕公営バス事業を実施している地方公共団体は、48団体（1都、1県、9政令市、25市、10町村、2企業団）で、運転系統本数は、4,089本となっている。

(3) 輸送対象者（表3参照）

輸送対象者は、(2)で示したとおり、運行開始理由として「路線バス廃止に伴う代替事業」「交通空白地の解消」が多いこともあり、「限定なし」が2,511区間で、全体の88.0%を占めている。次いで「地域住民・勤労者」137区間、「福祉対象者」120区間となっているが、構成比で見ると、合わせても10%弱である。

注) 全体の休止区間（44区間）との差が20区間あるが、これらは、地方公共団体の中で、個々の区間について、現状では運行していない（すなわち、休止している）が、本来の運行方式としては、自主運行方式である（又は運行委託方式である）として、回答したところがあるためである。

表2 都道府県別80条バス実施団体数及び運行区間数

都道府県名	団体数		うち市	運行区間数	
		構成比(%)			うち市
北海道	60	10.7	3	258	28
青森	6	1.1		12	
岩手	11	2.0	1	87	15
宮城	16	2.9	1	136	39
秋田	6	1.1	2	9	3
山形	29	5.2	4	128	34
福島	11	2.0		69	
茨城	1	0.2	1	1	1
栃木	16	2.9	3	80	13
群馬	7	1.2	1	27	1
埼玉	9	1.6		24	
千葉	3	0.5		3	
東京	1	0.2		5	
神奈川	1	0.2		3	
新潟	7	1.2	1	37	6
富山	15	2.7	4	191	27
石川	11	2.0	5	44	13
福井	3	0.5	1	8	4
山梨	18	3.2		79	
長野	24	4.3	1	205	14
岐阜	14	2.5	1	56	7
静岡	8	1.4		35	
愛知	10	1.8	1	84	1
三重	9	1.6		71	
滋賀	14	2.5	1	29	2
京都	14	2.5	3	191	41
大阪		0.0			
兵庫	8	1.4	1	15	3
奈良	6	1.1		31	
和歌山	7	1.2		30	
鳥取	2	0.4	1	13	6
島根	35	6.2	3	241	20
岡山	30	5.3	1	115	5
広島	9	1.6	2	34	2
山口	22	3.9	2	82	3
徳島	15	2.7		54	
香川	10	1.8	2	27	3
愛媛	14	2.5	1	55	1
高知	23	4.1	4	104	25
福岡	2	0.4	2	7	7
佐賀	3	0.5	1	6	1
長崎	5	0.9		19	
熊本	7	1.2	1	32	6
大分	6	1.1	1	22	5
宮崎	8	1.4	2	23	2
鹿児島	2	0.4		3	
沖縄	23	4.1	4	67	7
合計	561	100.0	62	2,852	345

注・特に運行区間が定まっていない場合は「1」として計上した。

平成 13 年度の年間利用者数は、合計で 14,116 千人に上り、このうち 13,081 千人が「限定なし」の事業の利用者となっている。「限定なし」の 2,511 区間のうち、292 区間で 10 万人を超える利用者があった。

〔参考〕公営バス事業の年間輸送人員は、約 12 億 80 百万人となっている。

表 3 輸送対象者別事業数

	合計	限定なし	地域住民・勤 労者	通園・通学 者	福祉対象者	その他
区間数	2,852	2,511	137	69	120	15
構成比(%)	100.0	88.0	4.8	2.4	4.2	0.5
年間利用者数(人)	14,115,838	13,080,984	190,125	807,554	26,240	10,935

(4) 保有車両数（表 4 参照）

保有車両数は、全体で 1,657 台となっている。内訳を見ると、定員 29 名以下の小型車が多いが、定員 50 人以上の大型車も 291 台、17.6%を占めている。乗用車は、主に高齢者等交通弱者が病院等施設に通うためのタクシー代わりに使用されている例が多い。

〔参考〕公営バス事業では、乗合バスの在籍車両数は、10,247 台となっている。

表 4 保有車両数の状況

	合計	大型車	中型車	小型車	乗用車
台数(台)	1,657	291	306	918	142
構成比(%)	100.0	17.6	18.5	55.4	8.6

・大型車は定員50人以上のバスを、中型車は定員30～49名のバスを、小型車は定員29名以下のバスをそれぞれ指す。

(5) 職員の状況（表 5 参照）

運行を自主運行方式で行っている団体について、職員の状況を調査した。自主運行方式で運営している運行区間は 1,037 区間であり、職員数の合計は、1,138 名で

あった。このうち、専従職員は 809 名で、全体の 71.1%を占めている。職種別に見ると運転手が 880 名、77.3%と圧倒的に多く、次いで総務管理部門の職員が 177 名、15.6%となっている。また、1,138 名のうち、55.2%に当たる 628 名が嘱託員等となっている。

〔参考〕公営バス事業の職員数は、18,754 人となっている。

表 5 職員の状況（自主運行方式の場合）

	合 計	うち			
		運転手	整備士	総務管理	その他
専従職員数	809	734	10	38	27
うち嘱託等	518	482	6	7	23
兼業職員数	329	146	24	139	20
うち嘱託等	110	72	12	17	9
合 計	1,138	880	34	177	47
うち嘱託等	628	554	18	24	32

・嘱託等には、嘱託員の他、臨時職員、日々雇用員等、正規職員以外の者が広く含まれる。

(6) 委託先の状況（表 6 参照）

運行を運行委託方式で行っている区間について、委託先の状況を調査した。運行委託方式で運営している運行区間は 1,791 区間であり、委託先の性格は、道路運送法第 4 条に基づく一般旅客自動車運送事業の許可事業者が委託先となっている区間が 820 区間、道路運送法第 21 条に基づく一般貸切旅客自動車運送事業の許可事業者が委託先となっている区間が 274 区間、その他の者が委託先となっている区間が 697 区間であった。許可を受けている事業者としては、主に地元のバス会社、タクシー会社が多く見受けられた。また、その他の者としては、運送会社や、個人を含めた地元自治会、社会福祉協議会が委託先となっている例が多く見受けられた。

委託料の支払方法は、定額制が 1,445 区間と最も多く、全体の 80.7%を占めた。

表6 委託先の状況（運営委託方式の場合）

委託先の性格			委託料の支払方法		
	区間数	構成比(%)		区間数	構成比(%)
道路運送法第4条の許可事業者	820	45.8	定額制	1,445	80.7
道路運送法第21条の許可事業者	274	15.3	赤字補填制	59	3.3
その他	697	38.9	その他	287	16.0
合計	1,791	100.0	合計	1,791	100.0

・道路運送法第4条、第21条の両方の許可を取得している業者は、第4条の許可事業者としてカウントした。

(7) 会計の状況（表7参照）

全団体の会計数は561で、このうち一般会計が460（82.0%）（ ） 特別会計が101（18.0%）となっている。

一般会計の内訳（款別）を見ると、総務費で運営している事業が303事業（全体の54.0%）と最も多く、次いで教育費が84事業（全体の15.0%）、民生費が69事業（全体の12.3%）となっている。

表7 会計の状況

	合計	特別会計	一般会計							
			総務費	教育費	民生費	商工費	土木費	衛生費	その他	
会計数	561	101	460	303	84	69	23	7	7	5
構成比(%)	100.0	18.0	82.0	54.0	15.0	12.3	4.1	1.2	1.2	0.9

一般会計の会計数と、一般会計の各款の会計数の合計は、複数の款で運営している団体があるため、一致しない。

(8) 料金設定方法（表8参照）

料金設定方法は、610事業（同一団体で区間ごとに料金設定方法が異なる場合があるため、運営団体数と異なる。）のうち、213事業が均一料金、317事業が区間制、80事業が月極（通学バスに多く見られる。）やタクシーに近い料金構成（福祉バスに多く見られる。）などその他の料金徴収方法をとっている。均一料金の場合は、100円ないし200円といった安価な料金設定がなされている事業が多い。また、区間制の初乗り運賃も100円前後と安価に設定されている。

〔参考〕公営バス事業の料金設定は、均一料金16団体、区間制32団体となっている。

表 8 料金設定方法

	合計			
	均一料金	区間制	その他	
徴収方式	610	213	317	80
構成比(%)	100.0	34.9	52.0	13.1

(9) 平成 13 年度決算・平成 14 年度予算の状況 (表 9 参照)

80 条バスの平成 13 年度決算と平成 14 年度予算の状況を調査した結果は、表 9 のとおりとなった。

歳出規模は、平成 13 年度決算合計で 104 億円となっている。このうち、会計別にみると、会計数では全体の 18.0%にあたる特別会計が、歳出合計では 34.0%を占めている。また、料金収入も特別会計が 43.8%を占めており、特別会計で運営している事業の歳出規模が大きいことがうかがえる。

歳入面では、料金収入が歳入合計の 41.3%を占めている。次いで、一般会計繰入金 (26.8%)、都道府県補助金 (22.1%) の順になっている。

歳出面では、物件費がもっとも大きく、全体の 57.7%を占めている。この物件費のうち、75.1%は、運転業務等の委託料である。次いで、人件費が 30.3%を占めており、先の物件費のうちの委託料と合わせて、歳出の大半が、人件費見合いの経費で占められていることが分かる。

歳入歳出差引を見ると、一般会計は 44 億 33 百万円の赤字に、特別会計は 38 百万円の黒字になっている。ただし、特別会計の歳入から一般会計繰入金を控除すると、15 億 79 百万円の赤字となる。個別の団体で平成 13 年度決算で黒字を計上したのは、一般会計で運営している団体が 4 団体、特別会計で運営している団体が 7 団体の計 11 団体であったが、これは、平成 13 年度において 80 条バスを運営する全 519 団体の 2.1%にすぎず、その黒字額の合計も、19 百万円と非常に少額であった。

この歳入不足額を補てんするために、一般会計では、歳入総額の約 2 倍にあたる地方税等の一般財源が毎年度投入されていることになり、特別会計の事業も歳入総額の約 2 分の 1 の金額が一般財源として投入されている。

〔参考〕公営バス事業の H13 年度の経営状況は、総収益 2,817 億 96 百万円、総費用 2,901 億 61 百万円 (うち減価償却費 171 億 85 百万円)、純損失 83 億 66 百万円となっている。

表9 平成13年度決算・平成14年度予算総括表

単位：百万円，%

	H13決算					H14予算				
	一般会計	特別会計	合計	構成比	特別会計の合計に占める割合	一般会計	特別会計	合計	構成比	特別会計の合計に占める割合
歳入計	2,446	3,587	6,033	100.0	59.5	2,419	3,669	6,088	100.0	60.3
料金収入	1,401	1,093	2,494	41.3	43.8	1,453	1,153	2,606	42.8	44.2
国庫補助金	39	2	41	0.7	4.9	35	3	38	0.6	7.9
都道府県補助金	797	537	1,334	22.1	40.3	758	483	1,241	20.4	38.9
一般会計繰入金		1,617	1,617	26.8	100.0		1,752	1,752	28.8	100.0
その他補助	8	36	44	0.7	81.8	8	16	24	0.4	66.7
諸収入	18	17	35	0.6	48.6	13	18	31	0.5	58.1
地方債	137	119	256	4.2	46.5	112	96	208	3.4	46.2
その他	46	166	212	3.5	78.3	40	148	188	3.1	78.7
歳出計	6,879	3,548	10,427	100.0	34.0	7,634	3,669	11,303	100.0	32.5
人件費	1,870	1,287	3,157	30.3	40.8	1,828	1,323	3,151	27.9	42.0
公債費	20	178	198	1.9	89.9	22	186	208	1.8	89.4
物件費	4,301	1,715	6,016	57.7	28.5	5,065	1,828	6,893	61.0	26.5
うち委託料	3,349	1,172	4,521	43.4	25.9	4,072	1,257	5,329	47.1	23.6
維持補修費	367	171	538	5.2	31.8	423	161	584	5.2	27.6
その他	321	197	518	5.0	38.0	296	171	467	4.1	36.6
歳入歳出差引	-4,433	38	-4,395			-5,215		-5,215		
特別会計で一般会計繰入金を控除した場合の歳入歳出差引		-1,579					-1,752			
実質歳入歳出差引	-4,433	-1,579	-6,012		26.3	-5,215	-1,752	-6,967		25.1

・一般会計で予算の歳入歳出があわないのは、歳入から地方税等一般財源を控除したためである。（H13決算も同様。）

・百万円単位で四捨五入しているため、合計と一致しない場合がある。

(10)経営改善方策について（表10参照）

各団体の経営改善方策は、表10のとおりである。主な方策として、ダイヤ改正（運行便の減少又は運行ルートの見直し）運賃改定、業務委託の推進、広報誌等で積極的な80条バス利用推進をPRする、等が挙げられている。

表 10 各団体の経営改善方策

都道府県名	市区町村名	経営改善方策
北海道	美唄市	スクールバス混乗運行の実施
北海道	沼田町	J Rバス廃止に伴うバス路線の確保及び合理化策を対策室を設置して検討中
北海道	津別町	定期購入代金の補助
北海道	佐呂間町	運転業務の委託
北海道	丸瀬布町	運転業務の委託
北海道	上湧別町	運行便の減、車両台数の減
北海道	西興部村	運転業務の委託
北海道	日高町	減便
北海道	士幌町	職員の退職に併せて運転業務の民間委託
北海道	浦幌町	料金、委託料の見直し
北海道	上川町	車両の小型化、委託料の見直し
北海道	東川町	維持修繕費の抑制
北海道	美瑛町	車両の小型化、運行日の見直し、運行路線の見直し
北海道	占冠村	人件費の抑制
北海道	剣淵町	臨時職員への切替
青森県	蓬田村	J R、近隣市町村バスを考慮したダイヤ
青森県	平舘村	運賃改定
岩手県	田野畑村	H14から廃止代替バスを取りやめて直営バスに一本化すると同時に料金体系や運行経路を見直し。
岩手県	種市町	運転手の嘱託化
岩手県	大東町	高齢者、通勤通学者のニーズに応じたダイヤの編成
岩手県	江刺市	ダイヤ、ルートの見直し、乗車状況による曜日運行
岩手県	普代村	新幹線八戸延伸に伴うダイヤ改正で利便性の向上を図る。
宮城県	松島町	路線、運行回数を見直し
秋田県	天王町	路線変更、民間に委託（H14.11.1より）
秋田県	田沢湖町	バス利用促進協議会を設置し、利用促進PR。後方、新聞折込による利用促進PR
山形県	米沢市	広報による周知、利用者にアンケート調査
山形県	長井市	ダイヤ改正、運行回数見直し、停留所増設
山形県	尾花沢市	運行回数、運行経路の見直し
山形県	山辺町	曜日によってコース設定変更
山形県	大江町	100円バスの導入
山形県	高畠町	利用の少ない路線の運行期間の短縮
山形県	飯豊町	他のバスとの接続、運行委託の入札、病院内にバス待機所設置
山形県	立川町	地元でバス運行座談会を開催
山形県	遊佐町	スクールバスに一般客を混乗
福島県	三島町	運賃改定、運転事務の委託
福島県	金山町	県補助金確保のため収支率50%以上を保つ。人件費の抑制
栃木県	矢板市	定期利用者の確保（広報誌によるPR）
栃木県	茂木町	委託料を一般競争入札に。路線網の見直し
群馬県	利根村	外部委託の検討、ダイヤの見直し
群馬県	新治村	人件費（運転手）の見直し
埼玉県	都幾川村	観光資源を活用した臨時バスの運行
埼玉県	小鹿野町	近隣村営バスとの調整を行い、住民に利用しやすい路線を検討。
埼玉県	両神村	運転手の委託化を順次行う。
埼玉県	東秩父村	シルバー人材センターの活用

都道府県名	市区町村名	経営改善方策
埼玉県	大和町	ダイヤ改正
千葉県	富津町	ダイヤ改正
千葉県	富山町	運転手を臨時職員に切替
東京都	小笠原村	業務委託の推進、省エネ車の導入
新潟県	加茂市	運転整備の外部委託
新潟県	牧村	土曜、休日の運休
新潟県	妙高村	運行便数の検討、乗り入れ場所の検討、村全体のバス路線の見直し
富山県	上市町	住民アンケートの実施
富山県	立山町	ダイヤ改正
富山県	八尾町	スクールバスとの併用運用、所長の廃止、事務員の削減、運転手の臨時職員化
富山県	利賀村	回数券の発行、ノーカードの呼びかけ
石川県	津幡町	新規車両購入、スクールバスの組み入れ
石川県	高松町	町村合併を控えて可能な限りバス事業(スクールバス、福祉バス等)の統合を図る。
福井県	金津町	スクールバス、福祉バス、町営バスの統合
山梨県	境川村	民間バスとの接続強化、回数券・定期券の発行
山梨県	南部町	J Rとの接続強化
長野県	小海町	ダイヤ改正、他町村へ委託
長野県	川上村	運賃の見直し、運行間隔の見直し、停留所の増設
長野県	望月町	土曜、休日ダイヤの創設、臨時職員の削減
長野県	辰野町	運行回数、ダイヤの見直し
長野県	坂北村	運行時間の調整
長野県	八坂村	スクールバス等との運行管理の一元化
長野県	信州新町	運行路線、運賃の見直し
長野県	栄村	運行便数の減
岐阜県	海津町	路線変更
岐阜県	南濃町	運行路線、ダイヤの見直し
岐阜県	明宝村	バス停の整備
岐阜県	七宗町	料金体系の見直し、路線、運行回数の見直し
岐阜県	神岡町	休日運行の抑制、車体への広告取付、観光客の取り込みを視野に入れたダイヤ改正
静岡県	芝川町	広告の募集
静岡県	大井川町	運行経路の変更(J Rとの接続)
愛知県	足助町	事務担当の一元化、バスの共有
愛知県	豊根村	乗車率の低い土曜日の運休(日・祝日はすでに運休)
愛知県	鳳来町	運転業務の委託
三重県	多気町	回数券の購入促進
三重県	宮川村	交通体系の一本化、料金体系の見直し
三重県	阿山町	バスの長期使用
滋賀県	中主町	民間委託の推進
京都府	綾部市	定期・回数券の販売所の拡大
京都府	和束町	平成15年3月末で廃止予定
京都府	日吉町	ノンステップバスの導入
京都府	瑞穂町	路線統合(運転手の減)、運行回数の減、病院方面の増
兵庫県	浜坂町	ダイヤ改正、停留所等施設整備、利用啓発
兵庫県	関宮町	便数の減、保有車両の小型化
奈良県	大宇陀町	地元で定期的に会合を開催

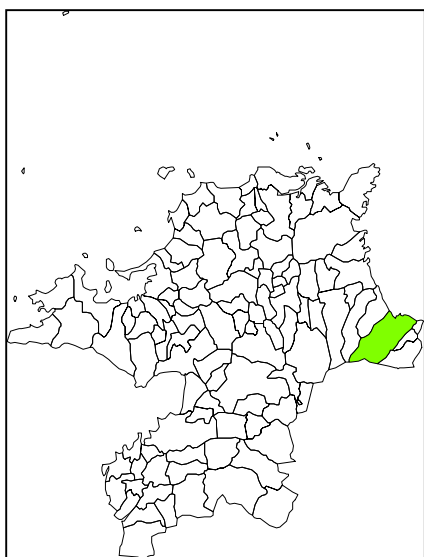
都道府県名	市区町村名	経営改善方策
奈良県	御杖村	運転手の委託化、兼業化
和歌山県	那智勝浦町	委託料の削減
島根県	平田市	ダイヤ、ルートの見直し、自治会単位に利用の呼びかけ、利用率の低い路線の廃止
島根県	玉湯町	最低限必要な範囲での運行
島根県	三刀屋町	運行路線の見直し
島根県	川本町	ダイヤ改正、燃料節約、フリー乗降の活用
島根県	旭町	高速バスとの連絡を考慮したダイヤ、バスを使用したイベント、万人目に記念品贈呈
島根県	都万村	バスの小型化、運行系統の見直し
岡山県	和気町	運行日数、運行回数の見直し
岡山県	長船町	ルート変更、運行回数の増
岡山県	賀陽町	運行の外部委託
岡山県	大佐町	利用の少ない日曜運行の廃止
岡山県	神郷町	民間委託の検討
岡山県	中和村	運賃の値上げ
岡山県	美作町	入札による運行委託
広島県	尾道市	経費の節減、委託料の据置
広島県	因島市	運行時刻の見直し、バス停の整備
広島県	倉橋町	民間委託の検討
広島県	蒲刈町	ルート変更（民間バスへの接続）
広島県	大朝町	ルート変更（巡回路線化）、車両の大型化、運行ダイヤの変更
広島県	御調町	運転手を嘱託化
山口県	美和町	料金改定
山口県	徳地町	広報誌等による住民への周知、ダイヤ改正
山口県	豊浦町	ダイヤ改正
山口県	阿東町	運行回数の削減
徳島県	木頭村	村外路線バスとの連絡を密にするダイヤ改正
徳島県	海南町	運転手の減（4名→3名）
徳島県	木屋平村	ダイヤ改正、バスの小型化
徳島県	池田町	広告の導入
香川県	丸亀市	船舶との連絡を考慮したダイヤ改正
愛媛県	内子町	ダイヤの効率化、乗客の少ない便の廃止
高知県	西土佐村	路線数の減、小荷物輸送の実施、代替バスとスクールバスの一元化
高知県	北川村	1路線でデマンド運行実施。
高知県	伊野町	バスの小型化
高知県	須崎市	乗車時間及び運賃の見直し
高知県	吾川村	維持管理を直接管理
高知県	安芸市	運賃値下げ、鉄道との接続強化、患者輸送事業の統合、有償小荷物輸送の実施
福岡県	豊前市	ダイヤ改正
熊本県	甲佐町	フリー乗降制の導入、民間バスとの接続強化
宮崎県	日之影町	運賃の見直し
鹿児島県	加治木町	維持補修費の節減
沖縄県	国頭村	スクールバスとの統合
沖縄県	久米島町	民間委託の推進

5. 具体的事例

80条バスの実態調査の結果は以上のとおりであるが、ここで、具体的な事例として、そのうちの3団体で運行されている80条バスの状況について紹介することとする。

(1) 福岡県豊前市：自主運行している事例

豊前市の概要（平成14年3月31日現在）



福岡県における豊前市の位置

- ・人口 29,582人
(65歳以上人口 7,512人 高齢化率 25.4%)
- ・世帯数 11,188世帯
- ・面積 111.13k m²
- ・財政力指数 0.44 (H11~H13の3ヶ年平均)
- ・主な指定地域 辺地、地方拠点都市地域、
振興山村地域

運行に至った経緯

豊前市では、民間バス事業者の西鉄バス二豊(株)（現西鉄バス京筑(株)）が路線バスを運行していたが、乗客が年々減少し、不採算路線となっていた。市では、補助金を交付し運行を支えてきたが、平成14年度には、補助金額が3千万円以上となる見通しとなり、市の財政に大きな負担を強いることが予想されたため、市と地元住民、西鉄バス二豊(株)からなる豊前市地域バス路線対策協議会を設置し、補助金の廃止、路線バスの廃止及び市によるバス路線の確保という方針を決めた。

80条バスを選択した理由

21条バスとして運行することも検討したが、西鉄バス二豊(株)が21条バスの担い手となり得なかったこと、他社に委託する場合でも従来の補助金額と比して2割程度の削減しか見込めないこと、さらには、今後の公共交通の在り方を自治体と地元住民共同で考えていく中で自治体が自ら運行することによりノウハウを得る必要があるとされたことから、80条バスとして運行することとした。当市ではバス路

線対策協議会を設置しているため、80条バスの包括的許可を短期間で取得することができた。

運行開始日及び運行開始時経費

イ) 運行開始日 平成14年4月1日

ロ) 運行開始時経費

バスターミナル建設費	- 千円
車両購入費(小型車2台、ワゴン車3台)	24,276 千円
車両整備費(車内カーテン、肘掛け取付等)	1,319 千円
バス停標識・看板費等	1,008 千円
その他事務費	1,759 千円
運行委託費(初年度分)	- 千円
合 計	28,362 千円

運行状況

イ) 運行形態 市の自主運行

ロ) 自主運行する理由

先に述べたように、バス路線対策協議会で今後の公共交通の在り方を行政と地元住民共同で考えていく中で、市が自主運行のノウハウを持つ必要があるとの結論に達したことに加えて、運行経費の大半を占める人件費については、シルバー人材センターを活用するなど工夫し、運営開始時の設備投資についても必要最小限の設備を手作りで対処することで極力コストを抑えることができること等から、自主運行することとした。

この結果、バス運行に地元住民の声が非常に反映されるものとなると同時に、スクールバス等多目的にバスを活用できるようになった。

ハ) 運行管理体制 事務職員4名、運転手24名 計28名

ニ) 路線数 4路線16系統

ホ) 運行回数(片道換算) 平日70便 休日38便

ヘ) 運休日 12月30日～1月3日

ト) 料金体系 100円～500円の区間制料金

チ) 年間輸送人員 114,000人(H14年度運行開始のため、H14年度の見込みの数値)

リ) 運行車両 中型バス(定員30名～49名)1台、小型バス(定員29名以下)5台

平成 14 年度予算の状況等

1) 80 条バスを經理している会計：豊前市バス事業特別会計

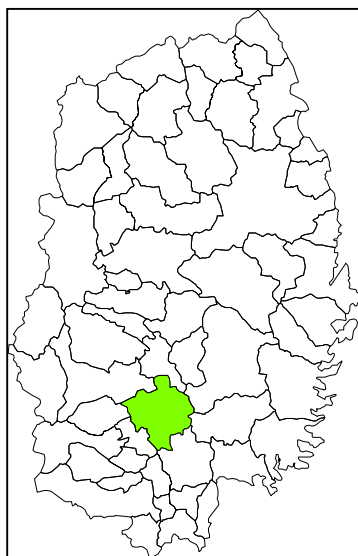
2) 平成 14 年度予算の状況 (単位：千円)

	金 額		金 額
料金(運賃)収入	10,800	人件費	15,751
国庫補助金	-	公債費	-
県補助金	-	物件費	-
一般会計繰入金	10,621	うち委託料	-
その他補助	-	維持補修費	1,000
諸収入	-	その他	4,670
地方債	-	歳出合計	21,421
その他	-	歳入歳出差引	0
歳入合計	21,421	歳入歳出差引(一般会計繰入除く)	10,621

平成 14 年 4 月 1 日運行開始のため、平成 14 年度予算を表示。

(2) 岩手県江刺市：21 条事業者に運行委託している事例

江刺市の概要(平成 14 年 3 月 31 日現在)



岩手県における江刺市の位置

- ・人 口 34,175 人
(65 歳以上人口 9,685 人 高齢化率 28.3%)
- ・世 帯 数 9,981 世帯
- ・面 積 362.50k m²
- ・財 政 力 指 数 0.29 (H11～H13 の 3 ヶ年平均)
- ・主 な 指 定 地 域 過疎地域、振興山村地域、辺地、
低開発地域・工業開発地区、
地方拠点都市地域

運行に至った経緯

江刺市では、大正8年より民間バス事業者（岩手県交通株）による路線バスの運行が行われていたが、自家用車の普及と過疎化により年々バス利用者が減少し続けた（平成元年のバス利用者数 1,064 千人に対して平成 10 年のバス利用者数は 692 千人）ことにより、バス運行の維持が困難になっていた。市としてもバス事業者に対し、補助金を交付することで不採算路線の運行を維持してきたところであるが、需給調整規制の廃止の実施もあり、今後ますます路線バスの運行が困難になることが予想された。そこで、抜本的に路線バス維持対策の検討を行い、市民の声を運行方法に一層反映しやすくするため、市として80条バスを運行することとなった。

80条バスを選択した理由

当初は、第3セクター方式や21条バスも検討していたが、市として補助金を支払うだけでは問題の解決はできず、地域の生活交通に市自らが関わるべきとの結論に達し、岩手県内の市では初めてバス事業を行うこととなった。80条バス方式を採用したのは、)バス路線や運行回数、ダイヤ等に地域の以降を反映させて設定することが可能で、住民福祉の向上に直結すること、)バスの購入が必要となるが、過疎対策事業債を活用することで実質的な投資額を低減できること、が挙げられる。

運行開始日及び運行開始時経費

イ) 運行開始日 平成 12 年 7 月 1 日

ロ) 運行開始時経費

バスターミナル建設費	353,349 千円
車両購入費（小型車 11 台）	153,773 千円
車両整備費（車内カーテン、肘掛け取付等）	- 千円
バス停標識・看板費等	8,400 千円
その他事務費	- 千円
運行委託費（初年度分）	47,283 千円
合 計	562,805 千円

運行状況

イ) 運 行 形 態 一般貸切旅客自動車運送事業者(はやちね早池峰バス株)に運転管理業務を委託して運行。

ロ) 当社に委託した理由

自主運行で運転手を抱えることは財政の圧迫を招くおそれがあり、車両整備と

併せて運転管理を委託すると、補助金を交付していた場合と比較して約2割程度コストが削減される見込みがあったため、近隣市町村で営業実績のある当社に委託することとなった。

早池峰バス(株)	
資本金：13,000千円	業開始年月日：昭和61年10月1日
保有車両：15台	従業員数：20名
会社概要：岩手県内でバス事業を行っている岩手県交通(株)の子会社。 岩手県の遠野市、江刺市、上閉伊郡宮守村、稗貫郡大迫町で一般貸切旅客自動車運送事業を行っている。	

- ハ) 運行管理体制 運転管理者1名、事務職員3名、運転手15名 計19名
- ニ) 路線数 9路線15系統
- ホ) 運行回数(片道換算) 平日79便 休日62便
- ハ) 料金体系 100円～860円の区間制料金
- ト) 年間輸送人員 172,082人(一日平均471人/日 運行日数365日)
- フ) 運行車両 小型バス(定員29名以下)12台

平成13年度決算の状況等

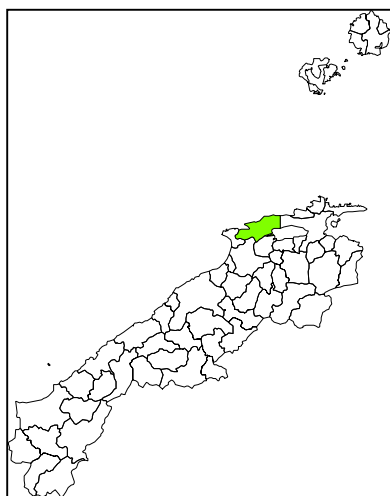
- イ) 80条バスを経理している会計：江刺市バス事業特別会計

- ロ) 平成13年度決算の状況 (単位：千円)

	金額		金額
料金(運賃)収入	53,033	人件費	9,913
国庫補助金	-	公債費	13,566
県補助金	-	物件費	75,750
一般会計繰入金	34,663	うち委託料	72,424
その他補助	-	維持補修費	1,367
諸収入	-	その他	-
地方債	12,900	歳出合計	100,596
その他	-	歳入歳出差引	0
歳入合計	100,596	歳入歳出差引(一般会計繰入除く)	34,663

(3) 島根県平田市：4条・21条事業者以外の者に運行委託している事例

平田市の概要（平成14年3月31日現在）



- ・人口 29,475人
(65才以上人口 7,264人 高齢化率 24.6%)
- ・世帯数 8,027世帯
- ・面積 142.05k m²
- ・財政力指数 0.319 (H11～H13の3ヶ年平均)
- ・主な指定地域 辺地、振興山村地域、
半島振興地域

島根県における平田市の位置

運行に至った経緯

平成7年度、民間事業者である一畑電鉄(株)より路線バスを撤退したい旨表明があった。これを受けて、平成8年度に地域代表者や有識者からなる「平田市路線バス対策懇話会」を設置した。当懇話会の答申の中で第2種生活路線の地元負担の限界、市の財政負担の増大が指摘され、第2種生活路線では住民のニーズに応じた路線変更及び新規路線の開設が不可能であり、「経済性と福祉性の調和のとれた新しい運行体系を構築しなければならない」との提言があった。これを受けて、平成10年10月1日より道路運送法第80条の規定により運行主体を平田市とする平田市生活バスを運行した。

路線については、一畑電鉄(株)の路線（第2種生活路線、廃止代替路線）を基本とし、住民要望を取り入れた路線変更及び新規路線を開設した。主に市街地と周辺部を結ぶ路線からなっている。

80条バスを選択した理由

当時の運行事業者である一畑電鉄(株)は、経営方針として、撤退とともに21条、80条運行の委託は受けないことを表明した。一方で、路線維持のための地元負担も限界となり、従来の方法では路線維持が困難となった。従って、高齢者・障害者への対応を含めて、地元住民のモビリティを確保するとともに、コミュニティの形成に寄与し、地域住民に親しまれて存続していくバスとして、路線バスと福祉の両

方のサービスを兼ね備えた「市民生活バス」とすることとした。

運行開始日及び運行開始時経費

イ) 運行開始日 平成 10 年 10 月 1 日

ロ) 運行開始時経費

バスターミナル建設費	13,209 千円
車両購入費(小型車 7 台、中型 1 台)	67,494 千円
車両整備費(車内カーテン、肘掛け取付等)	4,669 千円
バス停標識・看板費等	4,686 千円
その他事務費	3,250 千円
運行委託費(初年度分)	28,364 千円
合 計	121,672 千円

運行状況

イ) 運 行 形 態 (財)平田市都市公社に運転管理業務を委託(当該公社は、一般旅客自動車運送事業者ではない。)

ロ) 当公社に委託した理由

経済性と福祉性を兼ね備えたバス運行を目指す中で、市内には受託できる業者がいなかったこと、近隣市町の業者や県外の業者では委託料が高くなること、更に市が所有する幼稚園バス、デマンドバスや公用車(幹部職員用)などの運転と、生活バスの運行とを併せて行うことで、生活バスの運行の経費節減(主に嘱託職員とすることで人件費節減)と行財政改革の推進が同時に図られることなどの判断から、生活バスの開業に合わせて当公社の寄付行為の変更を行うなど受託する体制を整えた上で、当公社へ委託した。

(財)平田市都市公社

基本財産：30,000 千円(うち平田市 30,000 千円)

主な事業：住宅用地の管理・処分・賃貸。立体駐車場の運営。霊園事業。

ハ) 運行管理体制 運転管理者 1 名、事務職員 1 名、運転手 19 名 計 21 名

ニ) 路 線 数 13 路線 19 系統

ホ) 運行回数(片道換算) 平日 145 便 休日 71 便

ヘ) 運 休 日 12 月 30 日～1 月 5 日

ト) 料 金 体 系 100 円、200 円、300 円、400 円のブロック料金

フ) 年間輸送人員 183,666 人(一日平均 622 人/日 運行日数 295 日)

リ) 運 行 車 両 乗用車(ミニバス) 2 台、小型バス(定員 29 名以下) 8 台、

大型バス(定員 50 名以上) 2 台

平成 13 年度決算の状況等

イ) 80 条バスを経理している会計：一般会計

ロ) 平成 13 年度決算の状況

(単位：千円)

	金 額		金 額
料金(運賃)収入	25,941	人件費	-
国庫補助金	-	公債費	-
県補助金	20,908	物件費	71,064
一般会計繰入金	-	うち委託料	67,692
その他補助	-	維持補修費	5,430
諸収入	-	その他	102
地方債	-	歳出合計	76,597
その他	-	歳入歳出差引	29,748
歳入合計	46,849	歳入歳出差引(一般会計繰入除く)	29,748

第2章 80条バスに係る経営面での課題

以上のような状況にある80条バスについては、経営面において、おおむね次のような課題がある。

1. 初期投資

- (1) 80条バスにおいては、自主運行方式・運行委託方式を問わず、(既存のバス車両を利用する場合を除いて)バス車両を地方公共団体が購入することになるほか、特に自主運行方式の場合には、ターミナル等の整備も地方公共団体が行うこととなる(運行委託方式の場合でも、ターミナル等の整備を地方公共団体が行うこともあり得る。)ことから、初期投資に係る地方公共団体の負担が大きくなる。
- (2) 80条バスに係る自動車や、車庫、運転手の仮眠用施設及び待合所の購入費については、過疎対策事業債・辺地対策事業債の対象となることから、これらを発行できる要件を満たす場合には、初期投資に係る地方公共団体の負担が平準化され、かつ、地方交付税の対象となるが、それ以外の場合(過疎対策事業債・辺地対策事業債を発行できない場合)は、初期投資に係る地方公共団体の負担は平準化されず、一般財源で賄わなければならない。
- (3) また、過疎地域自立促進特別措置法は平成22年3月31日限りで失効することとなっているが、現時点では、その後、同様の法律が制定される等、過疎対策事業債が存続する枠組みが形成される保証はないことから、これまで80条バスに係る車両購入費を過疎対策事業債の発行により賄ってきた市町村も、平成22年度以降に車両を更新する場合の費用負担については、見通しが不透明な状況にある。なお、市町村合併の進展により、現在「過疎地域の市町村」である地域が、「過疎地域」の要件を満たさない市町村に包含されるケースが現れる可能性もある。
- (4) 80条バスに係る都道府県の市町村に対する補助制度として、車両購入費に係る補助制度が存在する場合には、車両購入費の一部について都道府県から補助金が交付されることとなるが、かかる補助制度が存在しない都道府県もあるほか、補助制度が存在する場合でも補助残額がなお重い負担となる市町村もあると考えられる。

2. 採算性

- (1) 第1章「4. 実態調査結果」(2)で示したとおり、80条バスは、既存路線バスの廃止代替対策や交通空白地域対策として運行が開始されたものが大半である。このことから、80条バスについては、採算性を重視する民間バス事業者が、不採算を理由に既存路線から撤退した場合や、もともと採算が見込めない路線と考えて進出を見送っている場合に、地元市町村が公共交通確保のために運行させるケースが多いことが分かる。
- (2) もっとも、80条バスを運行する市町村としても、例えば、既存路線バスの廃止代替対策の場合、民間バス事業者が撤退した路線をそのまま引き継ぐのではなく、ルートの一部を見直したり、ダイヤを改正したりする等、利用者の増加を図るための工夫を施してはいるが、基本的には、80条バスが運行されている路線は収益性が低いものと考えられる。
- (3) 一方、費用面を見ても、第1章4.(9)で示したように、80条バスは運営費の大半が人件費見合いの経費、すなわち、自主運行方式の場合の「人件費」と、運行委託方式の場合の「委託料」(大半が委託先での人件費に当たるものと考えられる。)で占められている。人件費は現実的には縮減が図りにくい場合が多く、また、とりわけ運行委託方式において委託先が限定されている場合には、むしろ委託料が増大しやすいものと考えられる。
- (4) このように、80条バスについては、収益・費用両面から見て、構造的に採算性が低くなっている。このことは、第1章4.(9)で、平成13年度決算が黒字となった団体が全519団体中11団体に過ぎなかったことから明らかであろう。

3. 経営効率化インセンティブ

- (1) 地方公共団体が住民に対して提供するサービスを、主として当該地方公共団体の税収入によって経費を賄う「一般行政サービス」(警察、消防、公園の整備・管理、各種証明書発行等)と、主として企業活動に伴う料金収入によって経費を賄う「公営企業サービス」(上下水道、公営地下鉄、公立病院等)とに大別した場合、80条バスは、少なくとも現状では「一般行政サービス」の一つとして位置付けられる。
- (2) この「一般行政サービス」においては、基本的に、当該サービスの提供に対する

対価が求められることはない。各種証明書発行サービスのように実費相当の手数料がかかるものもあるが、基本的には、人件費を含め、当該サービスの提供に要するコストは、税金によって賄われているのである。そのため、「一般行政サービス」を提供する地方公共団体にとって、通常、当該サービスの利用を促進したり、当該サービスの提供に要するコストを削減したりしようとするインセンティブが作用しにくい。

- (3) 80条バスについても、利用者からの料金収入はあるが、第1章4.(9)で示しているように、80条バス全体で見ると、料金収入を上回る一般財源が投入されている。第1章5.で紹介した3市をはじめ、表10に掲げた団体において経営改善に向けた各種の取組みが行われてはいるものの、80条バスに要するコストの多くが一般財源によって賄われていることにより、経営効率化に向けたインセンティブが働きにくくなっている市町村も少なくないのではないかと考えられる。
- (4) また、80条バスに投入される一般財源は、結果的に、80条バスの採算性の低さから生じる欠損を補填する役割を担っているが、どれだけ欠損が生じたとしても一般財源によって補填される、という構造が確立してしまうと、80条バスを運行する市町村がモラルハザードに陥る可能性がある。

4. 経営の透明性

- (1) 第1章4.(7)で示しているとおり、80条バスに係る経理については、一般会計で行っている団体が全561団体中460団体あり、特別会計で経理を行っている団体数(101団体)を大きく上回っている。特別会計については、「普通地方公共団体が特定の事業を行なう場合その他特定の歳入をもつて特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置することができる。」(地方自治法第209条第2項)とされていることから、この460団体においては、かかる「場合」に該当しないか、又は該当しても特別会計を設置する必要がないと判断した上で、一般会計で経理を行っているものと推測される。
- (2) しかしながら、経理が一般会計で行われる場合は、80条バスに係る歳入歳出がそれぞれどの程度なのかが必ずしも明確でなく、特別会計で行われる場合に比べて、経営の透明性が確保されにくいと考えられる。

(3) 特に、経理が一般会計で行われる場合、80条バスの運行によってどの程度の欠損が生じており、一般財源から実質的な補填がどの程度行われているか等が明確にならなければ、80条バスの経営効率化に対する議会や住民の関心が高まりにくいという面がある。

このように、80条バスについては、ほぼ必然的に一般財源の負担を伴うのみならず、ともするとその負担が増加することが懸念される状況にある。地方財政が逼迫する中で80条バスがさらなる負担増要因となることを回避するためにも、80条バスに係る経営面での課題に対し、しかるべき対策を講じることが望まれる。

第3章 地方公営企業制度について

本研究会では、このような80条バスに係る経営面での課題への対策の一つとして、地方公営企業制度を活用することを検討することとしているが、それに先立って、地方公営企業制度について概括する。

1. 法令上の位置付け

ここでは、地方公営企業制度の基本的な枠組みを形成している法律のうち、地方自治法、地方財政法、地方公営企業法の3つの法律において、地方公営企業制度がどのように位置付けられているかを見ることとする。

(1) 地方自治法における位置付け

地方自治法第2条第2項には、「普通地方公共団体は、地域における事務（中略）を処理する。」と規定されている。平成11年7月に制定されたいわゆる地方分権一括法によって、本項が改正されるとともに、旧第3項が削除されているが、この旧第3項では普通地方公共団体が処理する事務が例示されており、その第3号には「上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業、船舶その他の運送事業その他企業を営むこと。」と規定されていた。例示規定自体は削除されたが、「地域における事務」として「企業を営むこと」が含まれていることには変わりがないものと解される。

地方自治法第263条には、「普通地方公共団体の営むる企業の組織及びこれに従事する職員の身分取扱並びに財務その他企業の営むるに関する特例は、別に法律でこれを定める。」と規定されている。普通地方公共団体が企業を営むことは上記で見たとおりであるが、本条では、普通地方公共団体の営むる企業が、その経済性を発揮するとともに公共の福祉の増進を図るためには、普通地方公共団体一般について規定する地方自治法の規定が全般的に適用されることが必ずしも妥当でないことから、当該企業の組織等について、別に法律で定めることとされており、本条が、地方公営企業に関する地方公営企業法等の法律の根拠規定となっている。

なお、法令用語辞典によれば、「企業」とは、「一定の経済的事業の遂行の目的をもつて人及び物を有機的に組み合わせたものをいう。これを行う者が私人であるか

国その他の公の法人であるかを問わず、その事業が営利を目的とするかどうかを問わない。」とされ、また、「事業」とは、「一定の目的をもつてなされる同種の行為の反復継続的遂行をいう(中略)。営利の要素は必要でなく、営利の目的をもつてなされるかどうかを問わない。(中略)通常、その方法が権力の行使を本体としない場合を指す。」とされている。

(2) 地方財政法における位置付け

地方財政法第5条は、本文において「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。但し、左に掲げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。」とした上で、第1号において「交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業(以下「公営企業」という。)に要する経費の財源とする場合」と規定している。すなわち、公営企業については、地方債をもって、それに要する経費の財源とすることができる」とされているが、これは、公営企業の場合、株式の発行によって自己資金を調達する民間企業とは異なり、その建設・改良等に必要な資金は、他会計から繰り入れるか、地方債の発行によって賄うかしかなく、公営企業の企業的な性格にかんがみれば、将来企業から上がる収益をもって償還する公営企業債の発行によることが望ましいためである。

地方財政法第6条には、「公営企業で政令で定めるものについては、その経理は、特別会計を設けてこれを行い、その経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の経営に伴う収入(第五条の規定による地方債による収入を含む。)をもつてこれに充てなければならない。」と規定されている。

「政令で定めるもの」とは、地方財政法施行令第12条各号に掲げられた、水道事業、交通事業、病院事業等13の事業であるが、これらについては、特別会計を設けることが義務付けられるとともに、経費の負担区分^{注)}を前提に独立採算制(公営企業の経費は経営に伴う収入をもつて充てること)の原則を適用することとされて

^{注)} 性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費や、当該公営企業の性質上能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費は、別途相応しい方法で賄われるべきであること

いる。

ここで、経費の負担区分が前提となっているのは、民間企業が企業ベースに乗らないような活動は行わないのに対して、公営企業は地方公共団体によって経営されていることから、本来地方公共団体の一般行政事務と考えられるような仕事を行ったり、もともと企業ベースに乗らないような活動を公共的必要性から実施したりする場合があります、公営企業がこのような活動を行っている場合には、それに要する経費についてまで独立採算制を原則とすることは困難である、との配慮によるものである。

また、地方財政法第6条但書により、災害その他特別の事由がある場合において議会の議決を経たときは、一般会計又は他の特別会計からの繰入による収入をもって必要経費に充てることができることとなる。

いずれにしても、公営企業のうち、地方財政法施行令第12条各号に掲げられた事業については、少なくとも企業ベースに乗る活動の範囲内で独立採算制の原則が適用されることにより、合理的・能率的な経営の確保に向けて、責任体制の明確化や、事業意欲の高揚が図られることが期待される。

(3) 地方公営企業法における位置付け

法律の適用対象事業

- イ) 地方公共団体の経営する企業のうち、水道事業（簡易水道事業を除く。）、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業及びガス事業（これらに附帯する事業を含む。）の7事業については、地方公営企業法の規定の全部が当然に適用されることとなる。
- ロ) 地方公共団体の経営する企業のうち、病院事業については、地方公営企業法の規定のうち、財務規定等^{注)}が当然に適用される。財務規定等以外の規定については、条例で定めるところによって適用することができる。
- ハ) 地方公共団体の経営する企業のうち、イ)ロ)に掲げる事業以外の事業で主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるものについては、条例で定めるところによって、地方公営企業法の規定の全部又は財務規定等を適用すること

注) 地方公営企業法第3条～第6条、第17条～第35条、第40条～第41条、附則第2項及び第3項の規定

ができる。

法律適用の効果

地方公営企業法の規定の全部が適用された場合に生じる効果の主なものをいくつか例示すると、次のようになる。

- イ) 地方公営企業は、企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。
- ロ) 地方公共団体は、地方公営企業の設置条例を設ける義務を負う。
- ハ) 原則として、地方公共団体に地方公営企業の管理者が置かれ、一定の事項を除いて地方公営企業の業務を執行する。
- ニ) 地方公営企業の経理は、特別会計を設けて行うこととなる。
- ホ) 経費の負担区分を前提とした独立採算制が原則とされる。
- ヘ) 地方公営企業の計理は、発生主義に基づく企業会計原則に従って処理される。
- ト) 地方公共団体は、地方公営企業の給付について料金を徴収できる。
- チ) 地方公営企業の予算では、毎事業年度における業務の予定量並びにこれに関する収入・支出の大綱を定める。
- リ) 職員の労働関係については、地方公営企業労働関係法の定めるところによる。

2. 基本通達による運用

地方公営企業法の具体的な運用は、「基本通達」と称される「地方公営企業法及び同法施行に関する命令の実施についての依命通達」によって行われている。以下、基本通達のうち、地方公営企業法の総則に関する事項から、主なものを紹介する。

(1) 地方公営企業法と他の法令との関係

地方公営企業法は、地方自治法、地方財政法、地方公務員法の特例を定めるものであって、地方公営企業の経営に関して地方公営企業法に特別の定めがないものは、すべてこれらの法律による。

水道法、道路運送法等の各事業法令は、地方公営企業についても適用される。

(2) 地方公営企業法の適用を受ける企業の範囲

地方公営企業法が当然に適用される7事業は、原則として、水道法、道路運送法等の各事業法令にいうそれぞれの事業である。

「主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるもの」(条例に定めるところにより、地方公営企業法の規定の全部又は財務規定等の適用を受ける事業の条件) とは、その経常的経費の少なくとも 70 ~ 80 % 程度を料金等の経営に伴う経常的収入をもって賄うことができるものである。

地方公営企業法を条例で適用する方法は、イ) 同法の規定の全部を適用する方法、ロ) 財務規定等を適用する方法、ハ) 既に財務規定等が適用されている場合に残りの規定の全部を適用する方法、に限られる。したがって、同法の任意の条項のみを適用したり、同法の任意の章を適用したりすることはできない。

3 . 地方債に係る運用

地方財政法第 5 条により、公営企業は地方債の発行主体となり得るが、地方債の許可は、法令に基づくもののほか、「地方債許可方針」によって行うこととされている。ここでは、許可申請に当たっての基本的事項を定めた「地方債許可方針」と、許可申請に当たっての運用細目を定めた「地方債許可方針の運用通知」を紹介する。

(1) 地方債許可方針について

地方債許可方針のうち、地方公営企業、特に自動車運送事業については、おおむね以下のような記述がある。

基本方針

地方公営企業については、採算性が確保されるものについて許可するものとする。

一般的許可方針

イ) 地方公営企業のうち、多額の赤字を有し又は料金その他収入の確保を怠り若しくは給与その他経費支出の状況が著しく適性を欠くものであって、かつ、経営健全化のために必要な努力を払わないものについては、その状況に応じ、地方債の額について制限するものとする。

ロ) 一件金額が所定額未満のものについては、原則として地方債を許可しないものとする。この所定額は、公営企業債については、人口 50 万人以上の市 (指定都市を除く。) が 1,500 万円、人口 30 万人以上 50 万人未満の市及び特別区が 1,000 万円、人口 10 万人以上 30 万人未満の市が 500 万円、人口 5 万人以上 10 万人未満の市が 300 万円、その他の市及び町村が 200 万円である。

事業別許可方針

- イ) 公営企業債については、当該地方公営企業の経営状況、収支見込み、事業の緊急性、事業効果等を勘案の上、重点的に許可するものとする。
- ロ) 一般交通事業については、自動車運送事業、軌道事業及び鉄道事業（都市高速鉄道事業を除く。）並びに船舶運航事業において事業の用に供する車両、船舶、営業所、車庫等の施設の整備事業（軌道事業及び鉄道事業に係る一般会計からの出資金及び貸付金を含む。）等を対象とするものとする。

(2) 地方債許可方針の運用通知について

平成14年度の地方債許可方針の運用通知のうち、地方公営企業、特に自動車運送事業については、おおむね以下のような記述がある。

公営企業債（中略）の充当率は、100%とするものであること。

一般交通事業については、車両（低公害型バスを含む。）及び船舶の更新、路線及び航路の新設増強等の輸送力の確保、省力化施設の導入等の経営の合理化、サービスの改善、保安の確保、企業環境の整備等に資する事業について、許可予定額を決定するものであること。

4. 経費の負担区分を前提とした独立採算制について

(1) 経費の負担区分について

地方公営企業法第17条の2第1項は、次のように規定することにより、地方公営企業の経費の負担区分について定めている。

「次に掲げる地方公営企業の経費で政令で定めるものは、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとする。

一 その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費

二 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」

これは、地方財政法第6条で定められた公営企業に係る経費の負担区分と同様、地方公営企業が、地方公共団体の一般行政事務や本来不採算であって企業ベースに

乗らないような活動を企業活動の一環として実施している場合、かかる事務・活動に要する経費については、受益者負担の原則に馴染まない経費として、地方公営企業の設置者たる地方公共団体そのものが、主として一般会計において負担すべきとの趣旨である。

(2) 独立採算制について

地方公営企業法第17条の2第2項には、「地方公営企業の特別会計においては、その経費は、前項の規定により地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において負担するものを除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てなければならない。」と規定されている。これが、地方公営企業の独立採算制の原則である。

すなわち、地方公営企業の独立採算制は、地方財政法第6条で定められた公営企業の独立採算制と同様、地方公営企業に要する経費のすべてについての独立採算ではなく、一般会計等との経費の負担区分を前提とし、一般会計等において負担すべき経費を除いた部分についての独立採算制となっている。

このように、地方公営企業については、それに要するすべての経費を独立採算で処理するという完全な意味での独立採算は採られておらず、独立採算に馴染まない部分を除外し、残余の経費（企業ベースに乗る活動に見合う範囲の経費）について独立採算の原則が適用されているのである。

なお、地方公営企業法第17条の3では、「地方公共団体は、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる。」としているが、これに基づく補助は独立採算の原則に対する例外（経費の負担区分に基づく負担関係とも異なる。）と位置付けられている。

いずれにしても、地方公営企業については、少なくとも企業ベースに乗る活動の範囲内で独立採算制の原則が適用されることにより、合理的・能率的な経営の確保に向けて、責任体制の明確化や、事業意欲の高揚が図られることが期待される。

(3) 合併施行方式について

公営企業の独立採算制の原則の下での普通会計^{注)}と公営企業会計との“仕切り”

注) 普通会計とは、「一般会計」と、「特別会計のうち、公営企業会計、収益事業会計・農業共済事業会計等の事業会計に含まれないもの」を合算した会計区分をいう。

の方法として、経費の負担区分や補助とは別に、従来公営企業として施行してきた事業について、その一部を普通会計が施行し、残りを公営企業会計が施行する「合併施行方式」がある。ここでは、その代表例として、駐車場整備事業を紹介する。

地方公共団体が駐車場（一般公共の用に供する有料駐車場で、路上駐車場以外のもの^{注)}）を建設・運営する事業、すなわち駐車場整備事業を行う場合には、少なくとも地方財政法第5条第1項の公営企業として（条例により地方公営企業法の適用を受ける場合は地方公営企業として）独立採算制の原則の下で事業が行われ、それに要する経費は公営企業債（駐車場整備事業債）により賄われることとなる。

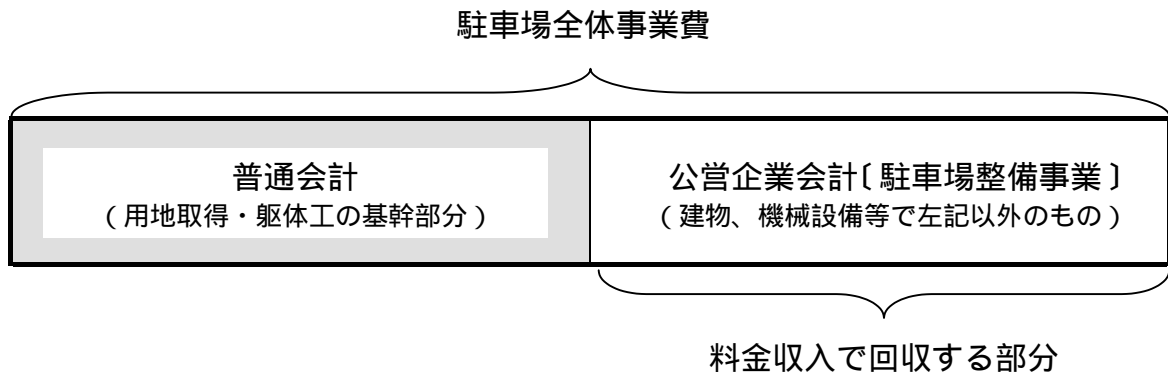
近年、都市部における公営駐車場の整備に対する地域住民の要望が増大する一方で、地価の上昇や用地不足等の影響によって建設費が高騰したため、駐車場の整備が進まないという事態が発生するようになった。そうした状況を踏まえ、平成4年度から、特に事業費が多大となる立体式・地下式の駐車場について、事業の採算性の確保を容易にし、公共駐車場の整備を促進するとの観点から、普通会計との「合併施行方式」が導入され、従来すべて公営企業として施行されてきた駐車場整備事業について、一部を普通会計が施行し、残りを公営企業会計が施行するという方式が採られることとなった。

具体的に普通会計が施行する部分については、原則として、立体式駐車場の場合は用地取得、地下式駐車場の場合は用地取得及び躯体工の基幹的部分（駐車場の全体事業費のおおむね3分の1程度）を基準とするが、事業の性格、採算性等を勘案しながら決定されることとなる。

普通会計が施行する部分以外の建物・機械設備等が公営企業（駐車場整備事業）として整備されるが、この場合、公営企業会計部分については、理論上、採算性が確保されることとなっている。駐車場整備事業の合併施行方式における普通会計と公営企業会計との関係を図示すれば、図1のようになる。

^{注)} 時間極めの有料駐車場のように一般の誰でも利用できる有料駐車場をいい、特定の施設の来訪者のみに利用が限定される専用駐車場や、月極めの有料駐車場、車庫として利用される駐車場は含まない。

図1 合併施行方式について



5. 法非適用事業について

広義の地方公営企業には、地方公営企業法の適用を受けるもの（法適用事業）のほかに、同法の適用を受けないもの（法非適用事業）がある。ここでは法非適用事業について見ることにする。

- (1) 地方公共団体の経営する企業のうち、地方公営企業法が当然に適用される8事業以外の事業の中には、主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業として、条例で定めるところにより、地方公営企業法の適用を受けるものもある（本章1.(3)参照）が、主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業でない事業や、主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業であっても条例が制定されていない事業については、地方公営企業法が適用されない。このような事業を「法非適用事業」と呼ぶ。^{注)}
- (2) 法非適用事業については、地方公営企業法が適用されないことから、本章1.(3)で例示したような効果は原則として生じないが、地方財政法第5条第1号に規定する「公営企業」には該当するため、当該事業に要する経費については、地方債をもってその財源とすることができる。
- (3) さらに、法非適用事業が地方財政法施行令第12条各号に掲げる事業に該当する場合には、特別会計の設置が義務付けられるとともに、経費の負担区分を前提とした独立採算制の原則が適用されることとなる（ただし、災害その他特別の事由があ

^{注)} このほか、電気事業法の電気事業及び卸供給以外の方法によって継続反復的に行われる売電事業も法非適用事業に含まれる。

る場合において議会の議決を経たときは、一般会計等からの繰入による収入をもって必要経費に充てることができる。このため、法非適用事業のうち、地方財政法施行令第12条各号に掲げられた事業については、少なくとも企業ベースに乗る活動の範囲内で独立採算制の原則が適用されることにより、合理的・能率的な経営の確保に向けて、責任体制の明確化や、事業意欲の高揚が図られることが期待される。

(4) また、法適用事業の会計方式が企業会計方式であるのに対し、法非適用事業の会計方式は官公庁会計方式であるため、両事業の間には、経理面において、おおむね次のような相違がある。

法適用事業は発生主義であるが、法非適用事業は現金主義である。

イ) 法適用事業においては、債権債務の発生的事実に基づき計上記録される。例えば、物品購入の場合は、物品の納品の検収により債務が発生した時点で費用として計上される。

ロ) これに対し、法非適用事業では、現金の収入・支出の事実に基づき計上記録される。そのため、債務が発生していても支払いをしていない場合は、発生主義であれば費用計上される「未払金」が会計上現れないため、見かけ上はその分だけよくなる。

法適用事業には期間計算という観念があるが、法非適用事業にはない。

イ) 法適用事業においては、期間計算が重視されるため、ある年度に現金支出があっても、その年度の費用として認められるのは、そのうち当該年度の収益の獲得に役立ったと考えられる部分のみであって、残りは翌年度以降に資産として繰り延べられる。したがって、建物を建設した場合、会計上の費用は、当該年度ではなく、翌年度以降、減価償却費として計上されることとなる。

ロ) これに対し、法非適用事業では、期間計算という観念がなく、ある年度に現金支出があった場合には、それが当該年度の費用となる。したがって、建物を建設した場合、現金支出をした時点で全額が費用計上されるため、法適用事業と異なり、翌年度以降に減価償却が行われることはない。

法適用事業には損益取引と資本取引の区分があるが、法非適用事業にはない。

イ) 法適用事業においては、歳入と歳出を、当年度の損益取引に基づくものと、投下資本の増減に関する取引とに区分して扱うこととなる。このうち、後者は期間計算

の基となる。

0) これに対し、法非適用事業では、一切の収入を歳入とし、一切の支出を歳出として、歳入と歳出をそれぞれ一括して差引剰余金を計算する。

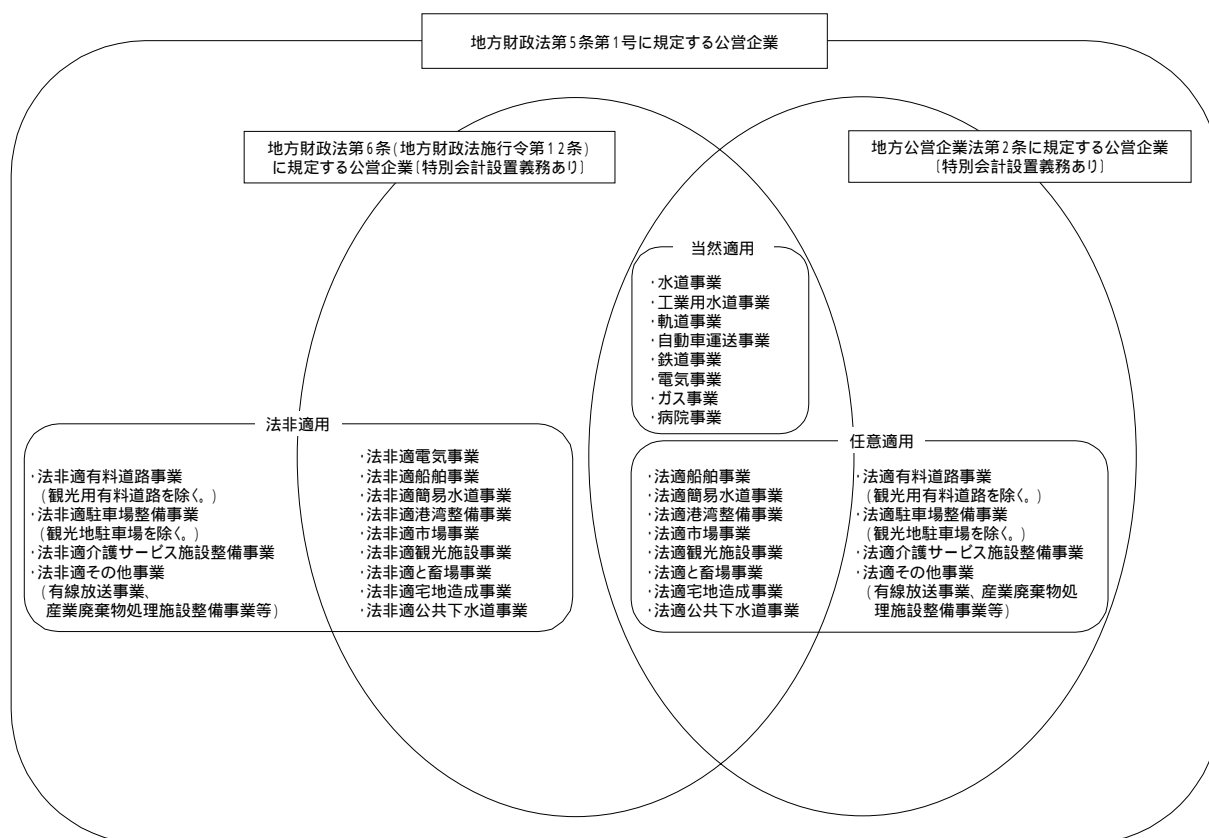
法適用事業には資産、負債・資本の概念があるが、法非適用事業にはない。

1) 法適用事業においては、「資産 = 負債 + 資本」という関係が成り立ち、貸借対照表により、資産、負債、資本の状態が表される。

0) これに対し、法非適用事業では、資産、負債、資本という概念がなく、したがって貸借対照表も存在しない。

(5) なお、参考までに、地方財政法及び地方公営企業法における「公営企業」「地方公営企業」と、法適用事業・法非適用事業との関係を整理すると、図2のようになる。

図2 公営企業概念図



6 . 地方独立行政法人制度

目下、地方独立行政法人制度の導入に向けて、鋭意準備が進められている。具体的には、昨年8月と12月に相次いで公表された地方独立行政法人制度に関する研究会報告書の趣旨を踏まえつつ、同制度の導入に必要な法案作成作業が行われているところである。ここでは、これまでの経緯を中心に見ることとする。

(1) 国の独立行政法人制度と行政改革大綱

国においては、中央省庁の在り方の抜本的見直しを目的として平成8年11月に設置された行政改革会議の最終報告(平成9年12月)に基づいて制定された中央省庁等改革基本法(平成10年6月公布)において、独立行政法人制度を設けることや独立行政法人の運営の基本等が規定され、さらに、独立行政法人通則法が平成11年7月に公布された。これにより創設された独立行政法人制度に則って、平成13年4月から、独立行政法人国立公文書館等57機関が独立行政法人化した。

一方、地方公共団体については、行政改革大綱(平成12年12月1日閣議決定)において、「国における独立行政法人化の実施状況等を踏まえて、独立行政法人制度についての地方への導入を検討する。」とされたことから、地方公共団体においても、地方独立行政法人制度、すなわち、当該地方公共団体とは別の独立した法人格を持つ主体を創設し、事務及び事業を行わせる制度を導入することが課題となった。

(2) 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会

このような状況の下、平成13年10月に総務省自治行政局に設置された「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会」においては、独立行政法人制度を地方に導入することに関する諸課題について研究し、昨年8月に報告書を取りまとめ、公表した。

報告書では、

- 1) 個別具体の機関等を地方独立行政法人に移行するに当たっては、通則的な法律のほか、地方公共団体の長・議会の意思決定に係らしめることが考えられること、
- 2) 仮に公務員型地方独立行政法人を創設することとする場合には、通則的な法律で一般的、定性的な定義を定め、公務員型とするか否かについての個別具体の判断は各地方公共団体の長・議会の意思決定によることが考えられること、

- ハ) 地方独立行政法人については、中期目標(3～5年)を地方公共団体の長が定め、中期計画を地方独立行政法人の長が作成して地方公共団体の長の認可を受け、年度計画を地方独立行政法人の長が作成して地方公共団体の長に届け出ることとし、いずれについても公表することを法律上義務付けることが適当であること、
- ニ) 地方独立行政法人は当然に独立採算制を前提とするものではなく、中期計画で認められた限度額の範囲でのみ短期借入金を認めることが適当であり、長期借入金及び債券発行による資金調達については原則として禁止すること等について検討することが必要であること
- ホ) 地方独立行政法人の会計処理については、透明性の向上や、発生主義に基づく正しいコストの認識を行う等の観点から、企業会計原則を積極的に導入すべきこと、等について言及されている。

(3) 地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会

「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会」では、主に一般行政部門に地方独立行政法人制度を導入することを前提として検討が行われているが、一般行政分野とは異なる特性を有する地方公営企業分野に、一般行政分野と同様の地方独立行政法人制度をそのまま導入することは問題があると考えられたため、昨年5月、総務省自治財政局に「地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会」が設置された。同研究会では、地方公営企業分野へ地方独立行政法人制度を導入する場合の様々な論点について検討を行い、昨年12月に報告書を取りまとめ、公表した。

報告書では、

- イ) 地方公営企業分野について地方独立行政法人制度を採用するかどうかは、地方公共団体が、地方公営企業制度と地方独立行政法人制度の利点を比較して判断すべき事柄であること、
- ロ) 公営企業型地方独立行政法人を公務員型とするか非公務員型とするかについては、様々な意見を念頭に置いてさらに検討し、制度化を行う必要があること、
- ハ) 公営企業型地方独立行政法人についても、一般の地方独立行政法人と同様、中期目標・中期計画を策定し、中期的視点に立った計画的経営を行うことにより、職員の意識改革が期待されるとともに、住民等に対して経営の目標・方針が明確になる。
- ニ) 公営企業型地方独立行政法人は、地方公営企業と同様、独立採算制を原則とする

ことから、長期借入金又は債券発行を行うか、設立団体が起債によって調達した資金の供給を受けるかによって、長期の資金を調達する必要があること、

ホ) 公営企業型地方独立行政法人の会計基準としては、民間企業の会計基準や、見直し後の国の「独立行政法人会計基準」も勘案しつつ、企業的経営に相応しい会計基準を検討すべきであること、

ハ) 公営企業型地方独立行政法人に対し、行政事務の効率性等の観点から本来一般行政が行うべき事務・事業等を行わせる場合や、経済合理性の観点からはその経営に伴う収入のみによって採算をとることが客観的に困難な事務・事業等を行わせる場合には、それに見合った経費を設立団体が負担することとすべきであること、等について言及している。

(4) 今後の見通し

(2)(3)の研究会の報告書は、地方独立行政法人制度の構築に当たって参考とされるべきものではあるが、報告書では確固とした結論に至っていない論点も少なくないこともあり、現在作成作業が行われている地方独立行政法人制度に関する法律案の具体的内容がどのようなものとなるかを予断することは困難である。

さらに、法律案は、閣議決定された後、国会に提出され審議を受けることとなるため、現時点において、地方独立行政法人制度が最終的にどのような内容となるかを予測することは尚早である。

第4章 80条バスへの地方公営企業制度の活用について

本章では、第2章で指摘した80条バスに係る経営面での課題への対策の一つとして、地方公営企業制度を活用するに当たっての考え方や、方法、効果等について検討する。

1. 80条バスと地方公営企業制度の関係

現在、80条バスは地方公営企業制度の枠外にあるとされている。ここでは、かかる取扱いの妥当性について検討する。

- (1) 地方財政法第5条第1号(又は地方財政法施行令第12条第3号)の「交通事業」については、特に明確な定義はないが、実態的には、軌道法による「軌道事業」、道路運送法による「自動車運送事業」、鉄道事業法による「鉄道事業」、海上運送法による「船舶事業」を指すものと考えられている(なお、理論的には、航空法による「航空運送事業」も含まれ得るが、現時点において、地方公共団体が航空運送事業を行っている例はない)^{注)}
- (2) 一方、80条バスについては、第1章1.(1)で見たとおり、道路運送法上の「自動車運送事業」ではないことから、現時点においては、地方財政法上の「交通事業」とは位置付けられていない。さらに、80条バスは、地方財政法第5条第1号の「その他地方公共団体が行う企業」とも看做されておらず、したがって、「公営企業」ではないと解されているのである。
- (3) しかしながら、第1章4.で見たとおり、80条バスにも様々な形態があり、それらすべてについて、「道路運送法上の『自動車運送事業』ではないから、地方財政法上の『交通事業』に必要な『事業性』がない。」とは言い切れないのではないかと。すなわち、80条バスの中にも、「事業」すなわち「一定の目的をもってなされる同種の行為の反復継続的遂行」に該当する「自家用自動車の有償運送サービスの反復継続的な提供」を行っている、という意味で、「事業性」を有すると捉え得るものが

^{注)} 強いて言えば、「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」(いわゆる「交通バリアフリー法」)第2条第3項の「公共交通事業者等」の定義が参考になる(巻末<関係条文>参照)。

あるのではないか。^{注)}

(4) (3)のような解釈が可能であるとすると、80条バスのうち、「事業性」があり、かつ、一定の要件（地方債をもってそれに要する経費の財源とすることが適当であると認められるための要件）を満たすものについては、「道路運送法上の『自動車運送事業』ではないが、地方財政法上の『交通事業』に相当するものである。」と位置付けることができるのではないか。

(5) このとき、「交通事業」に相当する80条バスの要件として、次の2つが考えられるのではないか。

「『事業性』の要件」としては、「地域住民の福祉を増進するために、地方公共団体が自家用自動車を用いて行う乗合旅客の運送であって、そのことについて地域のコンセンサスが得られていること。」が挙げられる。これは、道路運送法施行規則第50条第2項にいう「地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、地方公共団体が法第80条第1項の許可を受けて自家用自動車を用いて乗合旅客の運送を行うことに関し、地域協議会において協議が調っている場合」に該当することと同義であると考えられる。

「地方債をもってそれに要する経費の財源とすることが適当であると認められるための要件」としては、「地方債の対象となる公営企業として、相応の採算性が確保されるものであること。」が挙げられる。ただし、80条バスの「採算性」については、特段の配慮が必要となる。

2. 「採算性」についての配慮

(1) 第2章2. で見たとおり、80条バスについては、既存路線バスの廃止代替対策や交通空白地域対策として運行されているものが大半であること等から、構造的に採算性が低くなっている。したがって、単純には、80条バスに採算性があるとは言えない。

(2) 他方、第3章4. (3)で見たとおり、一部の公営企業においては、事業の採算性

^{注)} 「自家用自動車」は道路運送法において「事業用自動車以外の自動車」と定義されているが、「事業用自動車」自体が「自動車運送事業者が自動車運送事業の用に供する自動車」と定義されており、80条バスが「自家用自動車」を使用することをもって、直ちに「80条バスには事業性がない。」とは言えない。

の確保を容易にするため、普通会計との「合併施行方式」が導入されている。具体的には、立体式・地下式の駐車場を整備する場合において、普通会計が基幹部分を基準として決定される範囲の事業を行い、それ以外の部分を公営企業（駐車場整備事業）として整備することとされており、これにより、公営企業会計部分については、理論上、採算性が確保されることとなる。

- (3) 80条バスにおいても、この「合併施行方式」の考え方を応用し、一般会計が一定範囲の経費を直接負担するとともに、それ以外を「80条バス事業会計」が受け持つことによって、80条バス事業の「採算性」を確保するという形式をとることが可能となる場合があるのではないか。^{注)}

3. 地方公営企業制度活用の方法

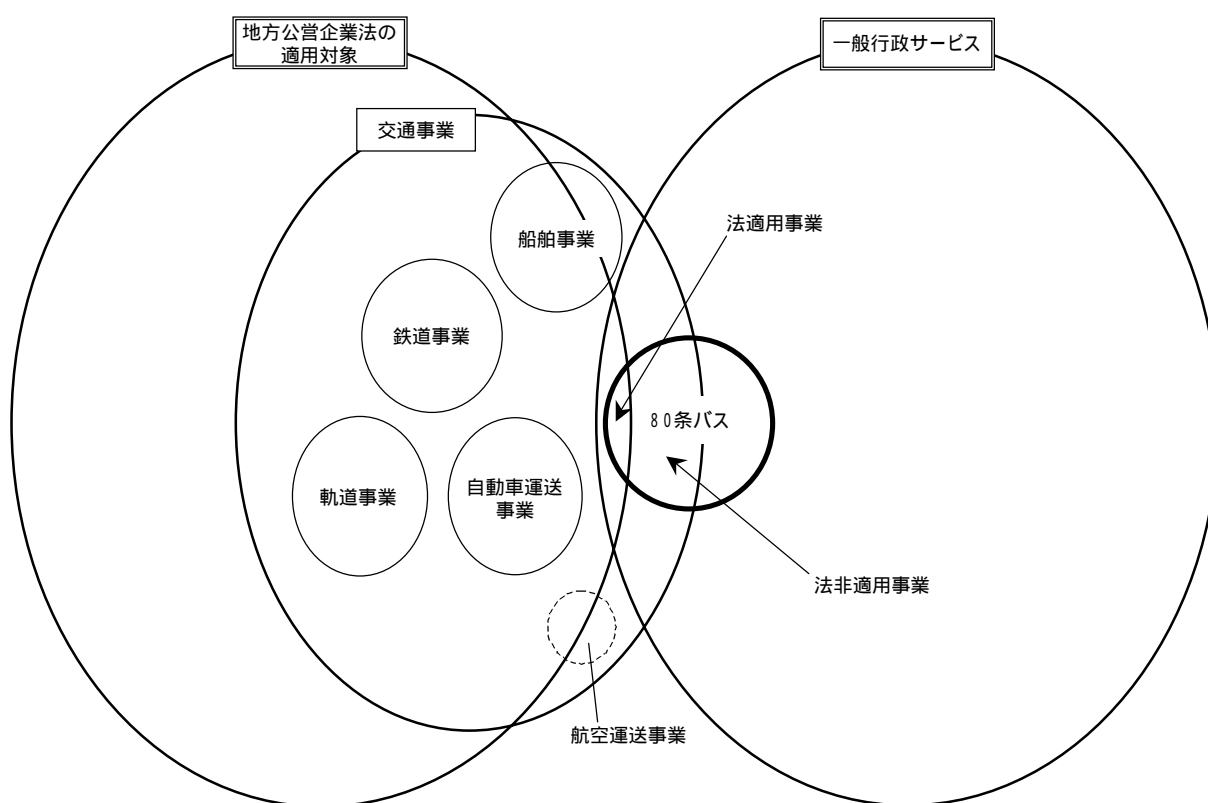
80条バスに地方公営企業制度を活用する場合の方法としては、次のようなものが考えられる。

- (1) 80条バスのうち、上記2.の意味での「採算性」が確保できると地方公共団体が認めるものについて、差し当たり、地方公営企業法の適用を受けない公営企業、すなわち「法非適用事業」に相当するものとしての位置付けを与えることとしてはどうか（図3参照）。この場合、図3のとおり、80条バスは、公営企業相応の「採算性」があると認められて地方財政法施行令第12条第3号の「交通事業」に相当することとなるものと、公営企業相応の「採算性」がないとして「交通事業」に相当しないものに分かれることとなる（前者の中には、理論上、法適用事業となるものもあり得る）。
- (2) このとき、「交通事業」に相当する80条バスについては、地方財政法第6条の規定に基づき、当該80条バス事業に係る経理を行うための特別会計が設置されることとなる。
- (3) この場合において、80条バス事業全体に要する経費の一部（例えば、車庫等の

^{注)} 法非適用事業である公営企業については「資産」という観念がない（第3章5.(4)参照）ため、一般会計と法非適用事業の公営企業会計との合併施行方式においては、両会計間で財産の区別が生じない。したがって、既に80条バスに係る特別会計が設置されている場合であっても、当該80条バスが法非適用事業であれば、一般会計と公営企業会計との間で財産の区別がないため、「合併施行方式」の考え方を応用することにより、当初特別会計で整備した施設に係る維持管理費等を、後年度に一般会計が負担することも可能となると考えられる。

施設整備費)を一般会計が直接負担することとする。ここで、一般会計が負担する経費の範囲は、あらかじめ各地方公共団体において定めるものとする。基本的には、80条バス事業において見込まれる収入で賄える範囲の経費以外の経費を一般会計が負担することとなると考えられる。

図3 80条バスの位置付け(試案)



4. 地方公営企業制度活用の効果

80条バスに地方公営企業制度を活用した場合、おおむね次のような効果が期待される。

(1) 初期投資に係る負担の軽減

第2章1. で見たとおり、80条バスにおいては、初期投資に係る地方公共団体の負担が課題の一つとなっているが、合併施行方式の考え方を応用した上で公営企業相応の「採算性」が確保される80条バスについては、公営企業債(一般交通事

業債)の対象とすべきではないかと考えられる^{注1)}ことから、過疎対策事業債や辺地対策事業債を発行できない場合でも、バス購入等に要する経費を公営企業債の発行によって調達することが可能となり、初期投資に係る負担が平準化される。^{注2)}

過疎対策事業債・辺地対策事業債では、80条バスに係る自動車の購入費並びに車庫、運転手の仮眠用施設及び待合所の整備に要する経費で実用的な規模のものが起債の対象となるのに対し、一般交通事業債では、事業の用に供する車両、営業所、車庫等の施設の整備事業等が対象となる(許可予定額の決定は、車両の更新、路線の新設増強等の輸送力の確保、省力化施設の導入等の経営の合理化、サービスの改善、保安の確保、企業環境の整備等に資する事業について行われる)。^{注3)}

(2) 経営効率化インセンティブの付与

第2章3. で見たとおり、80条バスにおいては経営効率化に向けたインセンティブが働きにくい傾向があるが、公営企業に相当する80条バスについては、少なくとも企業ベースに乗る活動の範囲内で独立採算制の原則が適用されることにより、合理的・能率的な経営の確保に向けて、責任体制の明確化や、事業意欲の高揚が図られることが期待される。また、「採算性」を確保するための経営努力として、路線住民に対する積極的な利用の働き掛けや、可能な限りのコスト削減(運行委託方式の場合の委託料の抑制・削減を含む。)等が行われるようになると考えられる。

また、一般会計が直接負担する経費の範囲があらかじめ設定されることにより、モラルハザードが回避されることが期待される。

(3) 経営の透明性の向上

第2章4. で見たとおり、80条バスのうち経理が一般会計で行われているものにおいては、経営の透明性が確保されにくいと考えられるが、公営企業に相当する80条バスについては、すべて特別会計が設置されることとなるため、80条バスに係る歳入歳出がそれぞれどの程度なのかが明確になり、一般会計で経理が行われ

注1) 80条バスが一般交通事業債の対象となるためには、「地方債許可方針」の一部改正が必要となるものと考えられる。

注2) なお、合併施行方式の考え方に準じて一般会計が初期投資を行う場合には、80条バス事業自体には負担がかからないことになる。

注3) ただし、過疎対策事業債・辺地対策事業債については交付税措置が講じられているが、一般交通事業債については、その元利償還は料金収入によって行うべきものであることから、交付税措置は講じられていない。

る場合に比べ、経営の透明性が向上することとなる。

特に、80条バスの運行によってどの程度の欠損が生じており、どの程度の税金が投入されているか等が明確になることにより、議会・住民の関心が高まることとなるとともに、「事業者」にとっても、経営を効率的に行うインセンティブがより強まることとなる。

このように、公営企業に相当する80条バスについて、経営効率化に向けたインセンティブが作用し、一般会計の負担が相対的に軽減されれば、80条バスが地方財政の更なる負担増となるという事態が回避されることとなる。

5. 地方公営企業制度活用に当たっての検討課題

(1) 地方公営企業制度活用の対象となる80条バスの範囲を具体的にどう決めるか。

上記3.(1)では、80条バスのうち、一般会計が一定範囲の経費を直接負担することを前提とした上で、残りの部分について「採算性」が確保できると地方公共団体が認めるものについて、公営企業に相当するものとして扱うことを提案したが、実際に個々の80条バスについて、公営企業に相当するものとして扱うか否かをどのように決定すべきかが問題となる。

これについては、画一的な指標は想定し難く、正に地方公共団体において一般会計の負担を前提とした「採算性」の確保が可能との判断が行われるか否かによるが、実質的には、80条バスを単に通常の一般行政サービスとして捉えるのか、それとも、80条バスに企業的な要素を加味することによって効率的な経営を目指すのか、という地方公共団体の選択に依拠するところが大きいと考えられる。

(2) 特別会計において公有車両管理を一元的に行えないか。

自主運行方式の80条バスについて特別会計を設置した場合、80条バスに係る自動車の管理は当該特別会計で行うこととなる（合併施行方式の考え方に準じて一般会計が車両購入費を負担した場合でも、その管理は当該特別会計で行うこととなる）。その場合、当該特別会計に車両管理のノウハウが形成・蓄積されることとなる。

他方、地方公共団体においては、通常、いわゆる公用車を保有しているが、上記のような自主運行方式の80条バスの特別会計において、公用車も含め、当該地

方公共団体の保有する車両を一括して管理することも一案ではなかろうか。なお、この場合、公用車については、一般会計から特別会計に対して車両使用料が支払われることとなる。

6 . 地方独立行政法人制度の適用可能性

- (1) 第3章6 . で見たとおり、地方独立行政法人制度については、現在その導入に向けて鋭意準備が進められているところであり、同制度が最終的にどのようなものになるかを予測することは尚早であるが、同制度が導入された場合、国の独立行政法人と同様に、地方独立行政法人においても中期目標・中期計画が策定され、中期的視点に立った計画的経営が行われることとなる可能性は高い。かかる制度の下で地方独立行政法人が80条バス事業を経営する場合には、地方公営企業制度を活用する場合にも増して、効率的・弾力的な経営が期待できる。
- (2) なお、地方公営企業制度の活用対象ともなり得る80条バス事業を地方独立行政法人が経営する場合、当該地方独立行政法人は、一般の地方独立行政法人ではなく、長期借入れを行うことができる公営企業型地方独立行政法人とすることが望ましい。
- (3) ただし、前述のとおり、地方独立行政法人制度については、現時点において具体的な内容が確定していないことから、それが確定した段階で、改めて80条バスへの適用の是非を検討する必要がある。

7 . 地域のモビリティ戦略との関係

- (1) 第1章2 . で触れたとおり、民間バス事業者が運行する既存路線バスが廃止された（又は廃止されようとしている）場合、地元の地方公共団体は、地域住民の足を確保するため、「地域のモビリティ戦略」として、複数の選択肢の中から、何らかの対応を選択することとなる。この場合の選択肢としては、理論上、引き続き補助金を交付して民間バス路線を維持する、自ら4条事業者としてバス事業を運営する、民間バス事業者に依頼して、地方公共団体が車両購入費等を負担する形でコミュニティバス（4条バス、21条バス）を運行してもらう、80条バス（自主運行型又は運行委託型）を運行する、等が考えられる。
- (2) このうち、については、補助金額が、当該地方公共団体の財政事情にかんがみ

て拋出可能な範囲を超える場合は、選択されないこととなる。また、 については、理論的には選択肢の一つとなり得るが、通常、大型2種免許を保有する運転手を相当数確保する等、4条事業者として必要な運行体制を整えることが困難であることから、現実的には選択されないものと考えられる。

(3) したがって、民間バス事業者が運行する既存路線バスが廃止される多くの場合において、コミュニティバス(とりわけ21条バス)か80条バスか、という選択が、地元の地方公共団体によって行われることとなる。このときは第1章2.(2)で示したような判断基準に沿って両者の比較衡量が行われ、いずれかが選択されるのである。

(4) ここで、80条バスが選択されるケースとしては、コミュニティバスの運行を依頼できる21条事業者がない場合や、コミュニティバスの運行を依頼できる21条事業者がいてもコストや地方公共団体の意向の反映の度合いにかんがみて80条バスの方が優位であると判断された場合等が考えられるが、例えば、「運行を依頼できる21条事業者がないため80条バスを選択する。」「運行を依頼できる21条事業者はいるが地方公共団体の意向をより反映させるため80条バスを選択する。」という地方公共団体は、80条バスに地方公営企業制度を活用することによって初期投資に係る負担が軽減されれば、より低コストで80条バスを実施することが可能になる。

(5) この意味で、80条バスに地方公営企業制度を活用することは、80条バスに係る経営面での課題に対応することを通じて、地域のモビリティ戦略における検討の幅の拡大に寄与するものであると言える。

補章 80条バスをめぐるその他の論点

80条バスについては、経営面での課題以外にも様々な論点がある。ここでは、本研究会における議論の過程で指摘された論点のうち主なものを紹介し、問題提起に代えたい。

1. 安全性等の確保

- (1) 80条バスを自主運行する場合や、4条事業者・21条事業者以外の者に運行委託する場合には、運転手が“プロのドライバー”ではないことから、安全面を不安視する向きもある。
- (2) ただし、第1章2.(2)ハ)、ル)で見たとおり、自主運行の場合や事業者以外の者に運行委託する場合は、2種免許は必要とはされないものの、地方公共団体は2種免許の保有を推進することについて可能な限り配慮すべきとされており、実際に運転手が2種免許を取得していれば、安全面での信頼度は“プロのドライバー”が運転する場合と比べて遜色ないと言えよう。
- (3) したがって、地方公共団体としては、80条バスを自主運行する場合や事業者以外の者に運行委託する場合は、運転手に対して2種免許の保有を推進することをはじめ、安全性の確保に十分留意すべきである。また、公営企業として扱われる80条バスにおいても、経営効率化を追求するあまり、いやしくも安全性が低下することのないようにしなければならない。
- (4) また、定時定路線を維持すべき80条バスにあっては、危機管理の一環として、万一事故等が発生した場合に備え、事故対応要員の確保や、事故時の運行情報提供体制の整備等、バックアップ体制の確立に努めることも重要である。

2. 都道府県による補助

- (1) 第1章3. で見たとおり、80条バスを導入・運行する市町村に対する都道府県の補助制度については、比較的多くの道府県で設けられているが、いくつかの都府県では設けられていない状況にある。
- (2) また、運行によって生じる欠損に係る補助制度と車両購入費に係る補助制度のう

ち、一方のみを設けている県もいくつか見受けられる。

- (3) もとより、80条バスを導入・運行する市町村に対して補助制度を設けるか否かは各都道府県の主体的判断によるものであるが、需給調整規制の廃止に伴って、今後80条バスが増加することが予想される中で、都府県民が利用する公共バス路線を確保するとの観点から、望ましい補助制度の在り方についての検討が行われることが期待される。
- (4) なお、同様のことが、21条バスに係る市町村に対する都道府県の補助制度についても当てはまる。

3. 80条バス自体の認知

- (1) 80条バスは、道路運送法上の「自動車運送事業」ではなく、いわゆる“白バス”というイメージが強いこともあって、必ずしも世間的な認知が得られていない状況にある。
- (2) しかしながら、第1章4. で見たとおり、現に全国で561もの市町村が地域住民の足の確保のために80条バスを導入・運行していることや、第1章1.(2) で見たとおり、国土交通省においても、地方公共団体の自家用自動車によるバス運行を80条許可制度によって認めてきたという運用は法制上議論があるとした上で、地方公共団体が地域協議会の協議に基づいて運行する80条バスについて包括許可制度を導入した経緯があることにかんがみれば、地方公共団体の運行する80条バスは、いまや決して“異端児”ではなく、道路運送事業の主役である4条事業者の脇を固め、地域の公共交通機関の一翼を担う“脇役”的存在であると言えよう。
- (3) 80条バスがこうした位置付けを与えられていること、さらには、需給調整規制廃止後においてその役割がますます重要になっていくであろうことが、広く世間的に認知されることが期待される。
- (4) なお、世間的な認知を得るためには、例えば、メディアを有効に活用することによって80条バスの地位を確立していくという方法が、比較的効果が高いと考えられる。

おわりに

- 1．80条バスは、住民の福祉を増進するための行政サービスであるが、地方公営企業制度を活用することによって、経費負担の軽減や経営の効率化が図られる可能性がある。
- 2．また、80条バスに地方公営企業制度を活用することによって、地方公共団体が、単なる一般行政サービスではなく、企業活動として、路線住民に対し積極的な利用を働き掛けるようになるとともに、路線住民も「自分たちのバス」「自分たちが支えるバス」という自覚を持って利用するようになることが期待される。
- 3．もちろん、80条バスに地方公営企業制度を活用するに当たっては、利用者の利便性向上を図るとの視点が不可欠であるが、コスト削減を通じて税負担が軽減されれば、当該地方公共団体の住民全体にとっても間接的に利益がもたらされることとなる。
- 4．本報告書を契機として、80条バスについての理解・議論が深まり、80条バスが地域にとってよりよいものとなることを切に期待する次第である。