

《要約版》 80条バスと地方公営企業制度に関する研究会報告書
(平成15年3月 社団法人 公営交通事業協会)

【80条バスとは】

道路運送法第80条第1項の許可を得て、自家用バス車両を有償で運行するもの(いわば“合法的白バス”)。地方公共団体が自家用バス車両を有償で運行する場合には、自主運行する方式と、他者に運行委託する方式とがある。

はじめに

1. 民間バス事業者が既存の不採算路線から撤退した場合や、もともと民間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、「80条バス」を運行するケースが少なくない。
2. 本研究会は、80条バスが抱える諸課題のうち、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ものである(80条バスについての様々な課題を包括的に議論するものではなく、また、80条バスが増加すること自体の是非を議論・評価するものでもない)。

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、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)。

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「80条バス」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。

ここでは、以下の点に留意すべきである。

- 1) 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。

過疎対策事業債のうち、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。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%。

一方、辺地対策事業債のうち、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。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%。

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

(1) 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、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(地方公共団体がバス事業者に依頼して、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うもの)を運行してもらう、80条バスを運行する、等の選択肢がある。

(2) これらのうち主要な選択肢は、21条バス(21条事業者(道路運送法の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もの)と80条バスである。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は以下のようなものがある。

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。

コスト比較

運転手の資格：事業者の運転手は大型2種免許が必須。

事故時の責任：80条バスでは、地方公共団体が車両所有者としての責任を負う。

地方公共団体にとっての融通性：一般的に80条バスの方が地方公共団体の意向を反映させやすい。

地方公共団体の事務量：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。

運転手の確保：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。

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。

- (1) 80条バスを導入・運行する市町村について、39の道府県が欠損に係る補助制度を、33の道府県が車両購入費に係る補助制度を設けている。
 - (2) 21条バスによる乗合旅客の運送を依頼する市町村について、39の道府県が欠損に係る補助制度を、30の道府県が車両購入費に係る補助制度を設けている。
4. 実態調査結果（平成14年10月1日時点）
- (1) 80条バス実施団体数は561団体、運行区間数は2,852。このうち、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。
 - (2) 運行開始の理由としては、路線バス廃止に伴う代替事業が390団体、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。
 - (3) 輸送対象者は、「限定なし」（誰でも利用できる。）が2,511区間。平成13年度の年間利用者数は、合計で14,116千人。
 - (4) 保有車両数は、全体で1,657台。定員29名以下の小型車が多い。
 - (5) 運行を自主運行方式で行っている団体における職員数の合計は、1,138名。
 - (6) 運行委託方式で運営している運行区間1,791区間のうち、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）が委託先となっている区間が820区間、21条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。
 - (7) 全団体の会計数は561で、このうち一般会計が460、特別会計が101。
 - (8) 料金設定方法は、213事業が均一料金、317事業が区間制。
 - (9) 平成13年度決算におけ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、特別会計は38百万円の黒字（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）。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4団体、特別会計で7団体の計11団体。
 - (10) 各団体の経営改善方策としては、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、等がある。

5. 具体的事例

- (1) 福岡県豊前市：自主運行している事例
- (2) 岩手県江刺市：21条事業者に運行委託している事例
- (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

第2章 80条バスに係る経営面での課題

1. 初期投資

- (1) バスを地方公共団体が所有する80条バスにおいては、バス購入費用をはじめとする初期投資が大きくなる。
- (2) 過疎対策事業債等の対象となる場合は負担が平準化されるが、それ以外の場合は導入時の負担が大きい。

2. 採算性

- (1) 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ため、構造的に採算性が低い。

(2) 費用面においても、運営費の大半が人件費（委託運行の場合の「委託費」も大半が人件費であると考えられる。）であり、縮減が図りにくい場合が少なくない。

3．経営効率化インセンティブ

(1) 行政サービスという位置付けであるため、通常、利用促進・コスト削減に向けてのインセンティブが作用しにくい。

(2) 欠損分が補助金により補填される構造があるため、モラルハザードに陥る可能性がある。

4．経営の透明性

(1) 経理が一般会計で行われている場合、経営の透明性が確保されにくい。

(2) 特に、80条バスに係る税金投入額等が不明確な場合、経営効率化に対する住民の関心が高まりにくい。

第3章 地方公営企業制度について

1．法令上の位置付け

(1) 地方財政法における位置付け

地方財政法第5条により、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。

地方財政法第6条により、「公営企業で政令で定めるもの」（水道事業、交通事業、病院事業等13の事業）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って充てること）の原則を適用することとされている。

(2) 地方公営企業法における位置付け

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、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が、当然に適用される。

地方公共団体の経営する企業のうち、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ができる。

2．基本通達による運用

(1) 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。

(2) 上記1.(2)の「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」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。

3．地方債に係る運用

(1) 地方債許可方針について

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。

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。

(2) 地方債許可方針の運用通知について

公営企業債の充当率は、100%とする。

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。

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されている。

(2) 独立採算制について

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。

(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と公営企業会計との“仕切り”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。

例えば、駐車場整備事業のうち、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、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ている。

具体的には、普通会計が用地取得及び躯体工の基幹的部分を施行し、それ以外の建物・機械設備等を公営企業（駐車場整備事業）が整備する。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。

5 . 法非適用事業について

(1) 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。

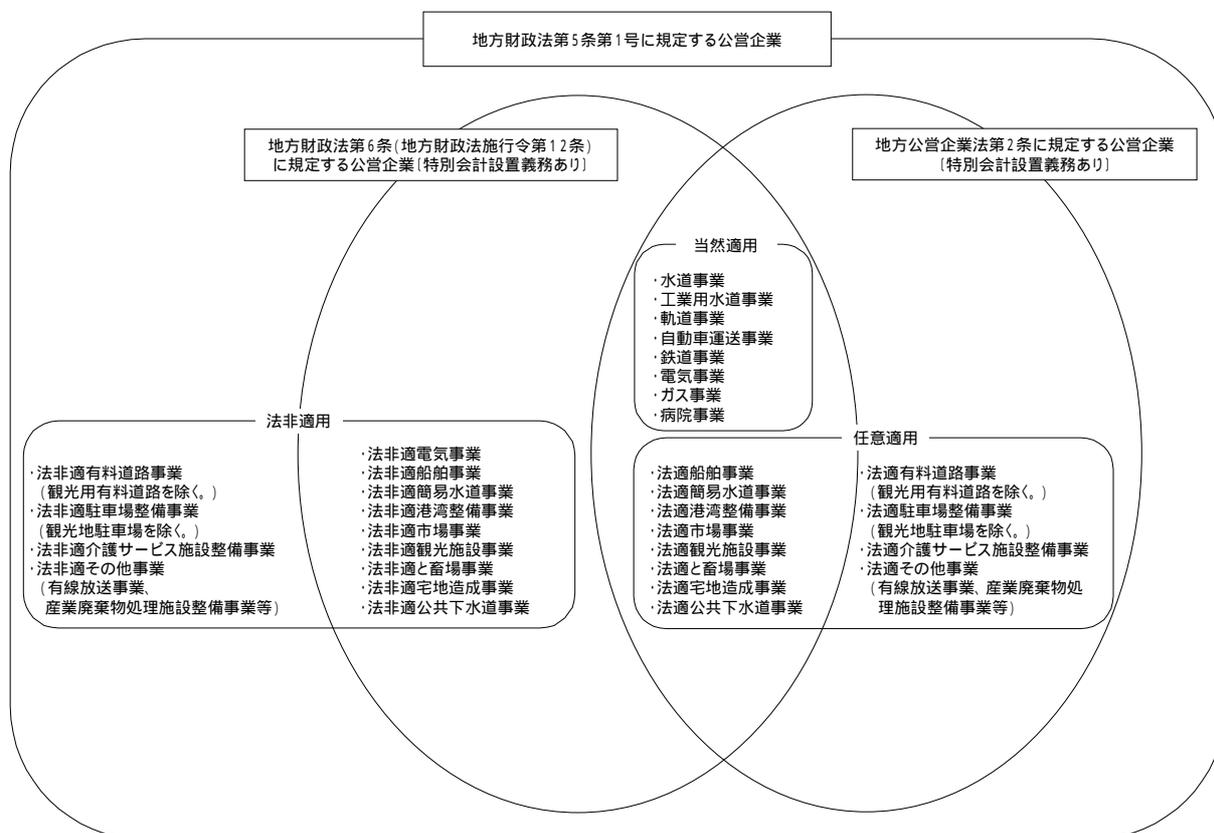
(2) 法非適用事業については、地方公営企業法が適用されないが、地方財政法第5条に規定する「公営企業」には該当するため、当該事業に要する経費については、地方債をもってその財源とすることができる。

(3) さらに、法非適用事業が地方財政法第6条の「公営企業で政令で定めるもの」（水道事業、交通事業、病院事業等13の事業）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。

(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。

< 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。

第4章 80条バスへの地方公営企業制度の活用について

1 . 80条バスと地方公営企業制度の関係

- (1) 地方財政法上の「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。
- (2) 一方、80条バスについては、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おらず、したがって、「公営企業」ではないと解されている。
- (3) しかしながら、80条バスにも様々な形態があり、それらの中には「事業性」を

有すると捉え得るものがあるのではないか。

- (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、包括許可制度の対象となる80条バスの要件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

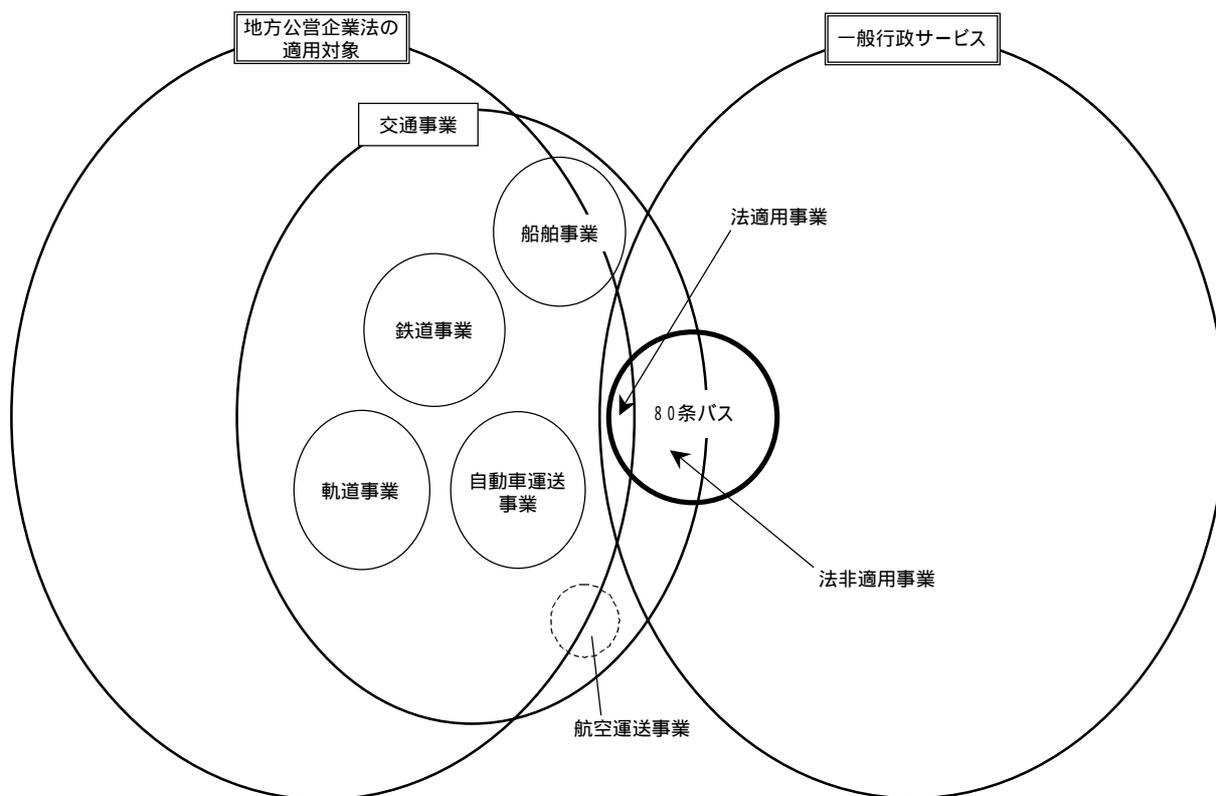
- (1) 80条バスについては、既存路線バスの廃止代替対策や交通空白地域対策として運行されているものが大半であること等から、構造的に採算性が低くなっている。したがって、単純には、80条バスに採算性があるとは言えない。
- (2) 他方、一部の公営企業においては、事業の採算性の確保を容易にするため、普通会計との「合併施行方式」が導入されており、80条バスにおいても、この「合併施行方式」の考え方を応用し、一般会計が一定範囲の経費を直接負担するとともに、それ以外を「80条バス事業会計」が受け持つことによって、80条バス事業の「採算性」を確保するという形式をとることが可能となる場合があるのではないか。

3. 地方公営企業制度活用の方法

- (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（<80条バスの位置付け（試案）>参照）。この場合、80条バスは、公営企業相応の「採算性」があると認められて「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。

< 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

(1) 初期投資に係る負担の軽減

合併施行方式の考え方を応用することにより公営企業相応の「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。

(2) 経営効率化インセンティブの付与

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

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の程度なのかが明確になり、一般会計で経理が行われる場合に比べ、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。

- (4) 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あたっての検討課題

- (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) 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。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ため、当該特別会計において、公用車も含め、当該地方公共団体の保有する車両を一括管理することも一案ではないか。

6. 地方独立行政法人制度の適用可能性

- (1) 地方独立行政法人制度の下で地方独立行政法人が80条バス事業を営む場合には、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) ただし、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) 民間バス事業者が運行する既存路線バスが廃止された場合、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。
- (2) 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条事業者がいない場合等が考えられるが、80条バスを選択した地方公共団体は、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。
- (3) 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

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が、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。

- (2) したがって、地方公共団体としては、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、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、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) 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) 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。

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が、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。
- (2) 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。
- (3) なお、世間的な認知を得るためには、例えば、メディアを有効活用することにより80条バスの地位を確立していくという方法が、比較的效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。