

地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題点*

Issues of Road-type Transport Institution from the Management View Point
of Local Public Transport Service*

加藤博和**・福本雅之***

By Hirokazu KATO**・Masayuki FUKUMOTO***

1. はじめに

乗合バス等の地域公共交通は道路運送事業の一種であり、それを運営・運行するためには、道路運送法を始めとした関連諸制度に適合している必要がある。道路運送法はもともと、バス・タクシー運行を収益事業としてとらえ、業界の秩序を形成することで公共交通網の維持を図るという色彩が強い法律であった。2002年2月の需給調整規制緩和後はこの色彩が薄まり、道路運送事業の安全性・信頼性確保を基本目的とするものに变化した。しかし、採算性のない地域公共交通を運行する場合を想定した制度体系とはなっていない。

近年は、規制緩和に加えて乗客減による採算性悪化もあって、特定事業者の地域独占を前提とした内部補助による赤字路線の維持スキームが不可能となり、コミュニティバスに代表されるように、地域公共交通に対して自治体や地域住民が主体的にかかわることが求められるようになってきている。にもかかわらず、自治体や地域住民が主体となって運営される地域公共交通サービスは、道路運送法から見ると例外的な位置づけとなっている上に、極端な場合、制度との整合性の不備を問われ、トラブルを生じる例さえ見られる。

そこで本稿では、日本において現在運行されている様々な地域公共交通サービスについて、その運営・運行が道路運送に関する制度体系に対してどのように位置づけられているかを整理した上で、その問題点を指摘し、今後の地域公共交通活性化に向けて求められる制度体系の見直しへの示唆を得ることを目的とする。

なお、本稿において「運営」とは公共交通サービスの運行内容（路線やダイヤ、運賃など）の企画立案と経営資源の分配を指し、「運行」とは車両の運転や運賃収受など現場での活動を指すものとする。

* キーワーズ：公共交通計画、地区交通計画、交通事業法制

**正員、博(工)、名古屋大学大学院助教授 環境学研究科
都市環境学専攻 (〒464-8603 名古屋市中種区不老町、
TEL 052-789-5104、FAX 052-789-3837、
E-Mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)*** 学生員、学(法)、名古屋大学大学院 環境学研究科
都市環境学専攻

2. 道路運送事業としての地域公共交通の分類

乗合輸送サービスの実施方式は、道路運送法上では、特殊な例外を除いて以下のように分類される。

a) 有償運行（利用者または運行委託元から運賃を徴収して運行）：以下 1)～3)に分けられる。いずれも事業の参入や変更にあたっては国土交通大臣（運輸局）への許可申請が必要である。

1) 4 条バス（狭義の路線バス）：一般乗合旅客自動車運送事業者（乗合バス事業者）が運行する路線。

2) 21 条バス（貸切代替バス）：一般貸切旅客自動車運送事業（貸切バス）によって利用者から運賃を徴収する乗合旅客運送を禁止するのが 21 条であるが、例外として「一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において、国土交通大臣の許可を受けたとき」は運行することができると規定している。これを利用して、地方公共団体等が貸切バス事業者のバスを借り上げ、路線バスと同様のサービスを実施することが可能である。

3) 80 条バス：自家用自動車（白ナンバー車）による有償運送を禁止するのが 80 条であるが、ただし書きに「公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であつて国土交通大臣の許可を受けたときには、この限りでない」と規定している。これを利用して、地方公共団体等が所有する自家用自動車に有償の路線バスを運行することが可能である。

b) 無償運行：以前は「無償旅客自動車運送事業」に区分され、国土交通大臣への届出が必要であったが、2002 年 2 月にこの規定が廃止され、だれでも届出なしで運行することができるようになった。

以上からも分かるように、利用者から運賃を徴収する乗合輸送サービス（タクシー車両＜定員 10 人以下＞による運行を含む）は原則として 4 条バスとして運行されることになっている。にもかかわらず、実際には地域公共交通の運行許可の多くは 21 条や 80 条を根拠としている。そのため、自治体担当者レベルでは「自治体運営バス＝21 条・80 条バス」と誤解されているこ

とも多く、都道府県によっては自治体運営の4条バスへの補助を認めていないところさえある。また、21条・80条の具体的運用は国土交通省内の各種通達によって規定されており、その根拠が必ずしも明確でないこともあって、運輸局・支局レベルで対応が異なるなどの問題も生じている。

なお、国土交通省所管外の乗合輸送としては、文部科学省所管のスクールバスと、厚生労働省所管の福祉バスのうちのへき地患者輸送車がある。これについては、それぞれ1996年と2000年に、主務大臣の許可を得た上で80条許可を得れば、一般住民の有償での混乗が認められるように規制緩和された。

3. 道路運送法第21条・80条が地域公共交通運営方式として適用されるようになった経緯

ここでは、道路運送法21条・80条の規定が、本来は立法者が意図していなかったと思われる、地域公共交通運営に適用されるようになった経緯を述べる。関連する主なできごとは表1にまとめている。

(1) コミュニティバス登場以前

現行の道路運送法は1951年に施行されたが、その時現行の80条ただし書きにあたる条文は既に含まれていた。また、現行の21条の例外規定にあたる条文は1953年に追加されている。しかしながら当時はその適用対象として、災害時等の貨物・旅客輸送や、イベント時の臨時運行などを想定していた。自治体がバスを運行する場合には、地方公営企業としてバス事業所を設置し4条バス事業者となる方式がとられていた。これは大都市では現在でも一般的であるが、需給調整規制下で小さな市町村が4条事業者となるのは容易ではなかった。

1960年代後半から、過疎地域における公共交通確保が課題となってきた。そこで、道路運送法改正を伴わな

い公共交通確保策として、1970～71年に各陸運局長から101条（現80条）バスの許可に関する通達が出て、過疎地域において市町村の自主運行バスが広く運行されるようになった。当初、101条バスは経過的措置とされ、運輸省は体制が整い次第、4条への切り替えを指導していたが、多くは101条バスのまま推移した。

一方、21条バスによる自治体運営バスは、不採算のバス路線を廃止後、自治体が貸切バス事業者に同一路線の運行を委託し、経費から運賃を差し引いた分を補助することで路線を維持する方式として用いられるようになったのがきっかけである。これは、廃止代替バスとしての24条の2（現21条）バスへの補助が1983年に容認されて以降、全国に広まった。21条バスでは、従前のバス事業者もしくはその関連会社（21条バス運行を主に行う部門・営業所の分社もしくはしばしば行われた）に委託することが一般的であった。

以上の経緯から、1990年代半ば以前の有償の自治体運営バスは、市町村営バスとしての80条バスと、4条路線と外見上ほぼ変わらない21条バスとに概ね分けることができた。

(2) コミュニティバス登場以後

ところが、1995年11月に運行開始した東京都武蔵野市「ムーバス」（関東バス(株)の4条バス）を契機として全国に広まった「コミュニティバス」と総称される自治体運営バスは、一般路線バスとは全く異なる路線・ダイヤ・運賃・車両設定となっているにもかかわらず4条・21条バスで運行されていることが多い。

ムーバスは、「運営と運行の分離」という新しい地域公共交通モデルを提示したと言える。すなわち、従来は運営・運行の一切をバス事業者（4条・21条）もしくは自治体（80条）が行っていたが、ムーバス以降の多くのコミュニティバスでは、バス事業者が4条もしくは21条許可を受けて運行・車両管理を担当し、路線計画

表1 地域公共交通に関する法・補助制度の変遷（各種通達集などを参考に著者作成）

年	できごと
1947	自動車交通事業法廃止・旧道路運送法施行
1951	旧道路運送法廃止、道路運送法・道路運送法施行令・道路運送車両法施行
1953	道路運送法改正により、24条の2(現21条)条(貸切バスによる乗合輸送に関する規定)追加
1966	離島辺地等バス路線補助制度創設
1970	廃止路線代替バス運行補助制度創設 「地方における交通問題」文書
1971	各都道府県単位の「過疎バス路線協議会」設置 「道路運送法第101条第1項(有償運送の許可)の運用について」通達 (全国各地で101(現80)条バスが走り始める)
1972	地方バス路線運行維持対策補助(地バス補助)制度創設 「過疎バス路線協議会」を「地域バス対策協議会」に組織変更
1975	地バス補助に第3種生活路線補助追加(年限つき補助)
1983	廃止路線代替バス運行に係る補助改正(21条バスへの補助容認、以後21条バス増加)
1986	(和歌山県川辺町で乗合タクシー運行開始)
1988	運輸省通知「過疎地域等における乗合タクシーの導入について」
1995	廃止路線代替バス運行に係る補助制度一般財源化 (東京都武蔵野市でムーバス運行開始、以後コミュニティバスが増加)
1996	文部省通知「へき地児童生徒援助費等補助金により取得したスクールバス・ボートの住民利用に関する承認要領」
2000	道路運送法改正(貸切バス) 厚生省通知「医療施設等設備整備費補助金により取得したへき地患者輸送車(艇)の住民利用に関する承認要領」
2001	地バス補助全面改正(JRバスを補助対象に拡大、国庫補助対象外の路線に自治体が補助を行うものについて一定の交付税措置) 80条バス包括許可制度創設
2002	道路運送法改正(乗合バス)
2004	「福祉有償運送及び過疎地有償運送に係る道路運送法第80条第1項による許可の取扱いについて」通達
2005	「地域交通会議」制度創設

表2 地域公共交通の運営・運行主体と運行許可

事例	運行地域	許可	運営主体		運行主体	備考
			法的	実質		
路線バス		4条	交通事業者	交通事業者	交通事業者	
公的補助路線		4条	交通事業者	(市町村)・交通事業者	交通事業者	
「鯉ヶ沢方式」	青森県鯉ヶ沢町	4条	交通事業者	(市町村・住民組織)・交通事業者	交通事業者	地域住民全世帯による回数券購入(1,000円/月・世帯)
廃止代替バス		21条	交通事業者	市町村	交通事業者	
自主運行バス		80条	市町村	市町村	市町村	
		80条	市町村	市町村	運転代行業者	
「おだかeまちタクシー」	福島県小高町	21条	交通事業者	商工会	交通事業者	
「白鳥町デマンドバス」	岐阜県郡上市白鳥地区	4条	交通事業者	市町村	交通事業者	
コミュニティバス		21条	交通事業者	市町村	交通事業者	
「比自岐コスモス号」	三重県伊賀市比自岐地区	自家用		住民組織	住民組織	地域住民組織による負担金(2,000円/年・世帯)
「長沢地区ミニバス」	兵庫県淡路市長沢地区	80条	市町村	住民組織	住民組織	地域住民組織による負担金(10,000円/年・世帯)
舞鶴・「自主運行バス」	京都府舞鶴市5地区	80条	住民組織	住民組織	住民組織	
「国津コミュニティバスあらざぎ号」	三重県名張市国津地区	80条	市町村	住民組織	住民組織	
「高岡ふれあいバス」	愛知県豊田市高岡地区	21条	交通事業者	(市町村)・住民組織	交通事業者	地域住民による協賛金(24,000円/年・世帯)
「三好ヶ丘ループバス」	愛知県三好町三好ヶ丘地区	貸切		住民組織	交通事業者	専用回数券(10枚2,000円)による会員制運行
「団地交通」	千葉市稲毛区幸町団地	4条	交通事業者	交通事業者	交通事業者	時間帯限定の21条運行から4条運行へ
「桃花台バス」	愛知県小牧市桃花台NT	4条				会員制による21条運行から4条運行へ
「ぐるっと・つーバス」	三重県津市中心部	4条	交通事業者	N P O	交通事業者	沿線企業・地域住民による協賛金
「丸の内シャトル」	東京都千代田区中心部	貸切		沿線企業	交通事業者	沿線企業による協賛金
「生活バスよっかいち」	三重県四日市市羽津地区	21条	交通事業者	N P O	交通事業者	沿線企業・地域住民による協賛金
「醍醐コミュニティバス」	京都市伏見区醍醐地区	4条	交通事業者	N P O	交通事業者	沿線企業・地域住民による協賛金

と欠損補助を自治体が行う、という役割分担が明確化されたのである。なお、この役割分担は柔軟に設定でき、例えば車両購入についてはバス事業者と自治体とで様々な分担関係を見ることができる。

バス事業者が運行するコミュニティバスもやはり原則として4条バスとすべきであるが、実際には多くが21条バスとして運行されている。その理由として、4条許可に比べ停留所や運行路線、運賃が比較的自由に設定でき、許可手続も簡略的であることなどが挙げられる。

このような運営・運行分離方式のメリットとしては、自治体が自ら車両や事業所を準備する必要がなく、運行経費節減や安全運行確保といった面でも運行委託の方が有利であることなどが挙げられる。結果的に、新規の80条バスは少なくなりつつあり、80条バスから21条バスに転換する動きや、80条バスのままで運転や車両管理業務を民間会社に委託することで運営と運行を分離する方式も出てきている。

なお、80条バスは法令上、第一種免許で運行でき、運行管理者も不要であるが、実際には安全運行確保の観点から、運輸局・支局が第二種免許取得者を運転手にすることや運行管理責任者の選任を指導しており、この観点からのコスト削減は期待できない。

むしろ21条バスについては、乗合バスの規制緩和に先立って2000年に実施された貸切バスの規制緩和によって運行可能な事業者が増加してきているために、委託事業者の選定方式として随意契約から一般競争入札やコンペ方式に移行するなどして、経費節減やサービス向上の方法として活用される傾向が強まっている。

4．各地での地域公共交通運営・運行方式

表2に、日本各地の自治体運営バスや住民主体型バスについて、運営・運行主体および運行許可の種類をまとめている。これを見ると、各地の状況に応じて様々な方

式が存在していることが分かる。自治体の財政悪化に伴って、住民組織やNPO法人が運営するバスが全国的に出てきているが、これらも4条・21条・80条、および貸切（乗客は運賃を支払わない）と、様々な運行許可形式をとっている。

5．現行制度が抱える諸問題

（1）4条路線と21条・80条路線との重複や競合

本来、21条・80条許可は4条路線と競合しない場合に例外的に認められるものであるが、自治体や住民組織等にとっては、通常、望ましい方式である。しかし、4条バス事業者としては厳しい基準をクリアしているにもかかわらず、貸切バス事業者や運転代行業者に委託を奪われることは承服しがたい。その結果、4条路線とコミュニティバスとの整合がとれなくなったり、4条事業者の撤退を招く場合もある。

また、4条事業者が21条バスを受託した場合にその4条路線と21条路線が重複して運行されることがある。この時、運賃体系等が異なっていて利用者に混乱を与えることがある。21条バスには4条バスのような運賃許可制度が適用されないことに起因するものである。これに限らず、路線バスとコミュニティバスが錯綜する場合の運賃体系のあり方については整理が必要である。

（2）運営と運行の分離に伴う問題

運営と運行とが分離されると、運行許可を出す運輸局と、実際に路線を運営する主体とが直接には関係しないことになる。そのため、自治体や住民組織等が運営するバスを運輸局や都道府県が把握しづらくなり、公共交通網検討の阻害要因になる可能性が考えられる。したがって、実際の運営主体が地域公共交通のあり方を検討する場に参加できる仕組みが必要である。また、運営・運行分離方式には、運行の現場と運営側との意思疎通が薄

くなる懸念もある。したがって、現場の運転手や利用者が運営に参画できるような仕組みの構築が合わせて必要である。

(3) 無償運行における問題

有償運行は無償運行に比べ、許可手続や運賃収受事務等によって運行経費が割高となってしまうため、無償運行が選択されるケースがある。これには、自治体等が自らの保有する自家用バスを用いるものと、自治体等が貸切バス事業者に運行委託する(すなわち21条許可が不要の単なる貸切バス)ものが存在する。しかしながら、無償運行と見なされる条件は、利用者が運行費用を直接負担することができないこととされている。協力金や寄付金といった名目で車内で金銭を収受することや、地域の住民組織等が主な利用者となる地域住民から運営費を集めて運行することは有償運行にあたり、21条・80条許可が必要となる。この解釈をめぐるトラブルは全国に散見されることから、有償運行にあたるか否かについて明確化するような法整備が必要である。

(4) 有償ボランティア輸送との関係

80条許可の対象は、自治体や商工会議所・病院・学校等が行う輸送であって、公益性が高い場合に限定されている。しかし、2004年3月に「福祉有償運送及び過疎地有償運送に係る道路運送法第80条第1項による許可の取扱いについて」というガイドラインが定められ、NPO法人等が80条許可を得て、要介護者・身体障害者等移動制約者を対象とした輸送や、公共交通空白地域における住民を対象とした輸送を有償で行うことが可能となった。なお、現在はタクシー車両による運行を想定しており、バス車両については認められていない。

有償ボランティアによるバス運行に最も近いのは、表2に示した淡路市・名張市のように、自治体が80条許可を得て実際の運営・運行は地元住民組織が行う方式である。しかし、この方式の実現には、自治体と住民組織等とで十分な合意形成が図られる必要がある。また、過疎地域以外では21条許可やタクシー事業との整合性についても問題となるが、これについて十分に議論されているとは言えない。

6. 地域交通会議とその問題点

需給調整規制緩和以降、路線バスを含めた生活交通について自治体・運輸局およびバス事業者が協議する場として、各都道府県に「地域協議会」が設置された。しかしながら、地域協議会において現実に行われている議論の大半は、4条路線に関する退出(休廃止)や公的補助の是非についてであり、地域公共交通のあり方を広く

検討するような議論はほとんど行われていない。

そこで、政府の地域再生本部が2004年2月に地域再生策の一環として「地域交通会議」の創設を提言し、2005年5月からその設置が可能となった。都道府県もしくは市町村(単独でも複数でも可)が組織し、メンバーは地域協議会構成員に加え、道路管理者・警察・学識経験者・商工会議所・運転者代表なども参加できる。

地域交通会議のメリットとして、協議に伴って路線の新設・改廃等が認められた案件について、事業許可申請や廃止届出の処理期間が短縮されることや、乗合運送事業(4条バス)参入に必要な最低車両数(5両+予備車1両)が弾力的に取り扱われることが挙げられる。このため、従来から域内の公共交通計画やコミュニティバス検討に関する委員会組織を有していた自治体の中には、それを地域交通会議に移行させる動きもみられる。

ただし、地域交通会議はあくまでも従来の運行許可制度を前提とするものであり、前述した諸問題については、関係者間の調整の場が用意されたということ以上の処方箋を提供してはいない。

7. おわりに

コミュニティバス増加や需給調整規制緩和、そして住民やNPOが主体となった輸送サービスの登場など、様々な地域公共交通確保策が行われるようになった。その一方で、道路運送法を初めとする諸制度の体系が必ずしも対応できていない現状が明らかにされた。その典型が21条許可によるコミュニティバスである。結果として、各地域で整合のとれた公共交通網を整備し維持するにあたり、様々な混乱が生じることが懸念される。

今後は、自治体の財政悪化や市町村合併の進展によって、住民自らが運営に関わる形の地域公共交通確保策がますます必要となろう。そのため、中長期的には自治体や地域主導による生活交通確保策を、現行のような例外規定でなく法体系の中で明確に位置づけられるような見直しが求められる。

謝辞

本研究の遂行にあたって、研究対象事例の関係者各位にはデータ提供やヒアリングの実施などに関して、多大なご協力をいただいた。ここに改めて感謝の意を表す。なお本研究は、平成17年度科学研究費補助金・若手研究(B)「地域住民主体のボトムアップ型公共交通システム普及のための方法論に関する研究」の一環として実施しているものである。

参考文献

- 1) 国土交通省自動車交通局旅客課生活交通対策室：地方バスマニュアル-生活交通の確保のために-，2001
- 2) 全運輸省労働組合：転換期を迎えた地方バス-交通空白地域の現状と課題-，2004