

# 地域公共交通における 協議運賃制度の活用に関する一考察

加藤 博和<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 名古屋大学大学院教授 環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター  
(〒464-8603 愛知県名古屋市千種区不老町 C1-2(651))  
E-mail:kato@genv.nagoya-u.ac.jp

日本の公共交通機関の運賃は規制緩和以前には国の認可制であり、現在は上限認可の範囲内での届出制がとられている。ただしその例外として、2006年の道路運送法改正以降、乗合バスについて地域公共交通会議での協議に基づく運賃（協議運賃）の仕組みが導入され、上限認可にとられない運賃設定が可能となっている。その効用と問題点を、運賃設定の考え方や議論の進め方の観点から整理する。さらに、MaaS、サブスクリプション、ダイナミックプライシングといった運賃設定柔軟化のニーズや、ローカル鉄道において協議運賃制度導入が見込まれることも踏まえ、利用者増加・収入確保を通じて地域公共交通サービスを持続可能とするための活用策について考察する。

**Key Words:** public transport pricing, decision process of fare, sustainability of public transport

## 1. はじめに

日本の地域公共交通（鉄軌道・乗合バス・タクシー・定期船）の運賃設定は、2000年代初頭に国による地域単位での認可制（同一地域だと事業者ごとにまちまちな運賃を設定できず、認可運賃変更にあたっては必ず国の審査を要する）から上限認可制（認可された上限を越えなければ原則自由に届出でき、同一地域でもまちまちな運賃を設定できる）に移行した。ただし、運賃設定の考え方として総括原価方式（運送原価と適正利潤を償えるように運賃を設定）を用いることは不変であり、上限運賃変更においてはその根拠を明らかにするために多大な時間と労力を要している。

一方で、地方部の多くにおいて利用者の減少（つまり収入の減少）が止まらないことから、総括原価方式に従えば運賃を上げることになるが、それがさらなる利用者の減少を招くことが懸念され、1990年代以降は運賃値上げがほとんど行われなくなった。さらに地方部では公共交通事業が赤字体質となり、地方公共団体や国による補助が一般化したため、結果的に総括原価方式が建て前のようになくなってしまった。ところが、それに代わる新たな運賃設定の考え方が整理できていない現状がある。

さらにコロナ禍による利用者急減や、密を緩和する必要に応えるため、経営改善を意図した運賃値上げが急

がれるようになるとともに、混雑状況等に応じた変動課金（ダイナミックプライシング）の導入が検討されるようになってきている。

本稿では、総括原価方式では適正な運賃が設定できない公共交通、具体的には市町村等が運営する乗合バス（いわゆるコミュニティバス）やオンデマンド乗合交通などの運賃設定において一般的となっている「協議運賃」のしくみについて概説するとともに、その課題や解決の方向性について論じる。

## 2. 地域公共交通会議による運賃協議の制度

協議運賃とは、乗合バス（一般乗合旅客自動車運送事業。オンデマンド乗合交通も含まれる）の運賃設定に関して活用できるしくみである。2006年の道路運送法改正によって新設された。

それに先立つ1995年に運行開始した武蔵野市ムーバスでは、地方公共団体が事業主体となり、運行をバス事業者（緑ナンバー）に委託する方式を採用した。地方公共団体の補助によって運賃やサービス水準を変化させることができ、それによって、運賃収入だけでは赤字となるため実現不可能だが地域が望む公共交通サービスと運賃水準を実現するスキームを確立した。

ムーバスは通常の乗合バス（道路運送法の根拠条文から 4 条バスと呼ばれる）として認可申請され、ワンコイン（100 円）運賃が希望されたため、認可制の中でこれを認めるまでには紆余曲折があった。そこで以降のコミュニティバスでは、貸切バスを地方公共団体が借りて乗合バスと同様の営業運行を行い、地方公共団体が運送経費と運賃収入との差額を貸切運賃として補填する方式（通称 21 条バス）が広く用いられた。また、委託するバス・タクシー事業者が存在しない地域では、地方公共団体が自らの自家用自動車（白ナンバー）を用いて、利用者から運賃を徴収して運行する方式（自家用有償運送、通称 80 条バス）が活用された。ただしこれらの方式では公に運賃水準を協議する場を持たないで決定できてしまうことや、地方公共団体以外の非営利組織が 21 条バスや 80 条バスの事業主体となるのが困難であるという問題点があった。

2006 年の道路運送法改正によって、21 条バスや 80 条バスについては、関係者の協議が調べば一般乗合バス（4 条バス）や自家用有償運送（79 条バス）として認めるという新しい制度ができた。ここで協議を行う組織として、前者については地域公共交通会議、後者については自家用有償運送運営協議会が規定され、いずれも市町村が主宰することとされた。その後の法改正によって後者についても地域公共交通会議での協議が可能となった。つまり、地域公共交通会議で協議が調うことで、市町村が地域公共交通として認めたことになると考えればよい。

地域公共交通会議の根拠は、道路運送法第九条第四項である。その記述を示す。

「一般乗合旅客自動車運送事業者が、地域における需要に応じ当該地域の住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために乗合旅客の運送を行う場合において、国土交通省令で定めるところにより、当該運送に係る運賃等について地方公共団体、一般乗合旅客自動車運送事業者、住民その他の国土交通省令で定める関係者間の協議が調ったときは、当該一般乗合旅客自動車運送事業者は、第一項及び前項の規定にかかわらず、あらかじめ、その旨を国土交通大臣に届け出ることをもって足りる。これを変更しようとするときも同様とする。」

これを受けて、道路運送法施行規則第九条の二では、「法第九条第四項の協議が調ったときは、同項の届出に係る運賃等について地域公共交通会議（地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般旅客自動車運送事業及び自家用有償旅客運送に関する協議を行うために一又は複数の市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）又は都道府県知事が主宰する会議をいう。以下同じ。）又は協議会に

において協議が調っているときとする。」として、地域公共交通会議の定義を行っている。なお、「運賃等」は、道路運送法第九条第一項で「旅客の運賃及び料金」と定義している。すなわち、地域公共交通会議は運賃・料金「のみ」を決定する組織であると道路運送法では言っていることになる。

通常、地域公共交通会議では運賃等だけでなく、経路・停留所やダイヤ、車両等（サービス水準を規定する基本コンテンツ）を協議している。これらについては、2002 年の道路運送法改正によって需給調整規制が廃止されたことで、地域公共交通会議がなくとも自由に変更できる。ただし地域公共交通会議で協議が調うと、実施までの標準処理期間が短縮されるなどのメリットがある。一方、運賃等については国の上限認可制が維持されており、地域公共交通会議を経ることで初めて自由な設定が可能となる。これが「協議運賃」である。

特に、上限運賃を越える設定は通常では不可能であり、国の上限運賃変更認可を得る必要があるが、地域公共交通会議を経ると国への届出だけでよいことになる。これは、公共料金的一种として上限認可制となっている乗合バス運賃を地方公共団体主導で変更（上限越えも可能）できるようにしたものである。ゆえに、地域公共交通会議において運賃決定は最も重要な協議事項である。利用者が減少して運行経費の負担が難しくなった場合に、運賃を上げるか補助を増やすかのいずれかを選択することができるが、運賃改定の手続きは事業者にとって大きな負担となるが、例えば複数市町村にまたがる運行エリアのうち 1 つの市町村が運賃を下げるために補助を増やす場合はもとより、運賃を上げて対応する場合も地域公共交通会議で対応可能であり、手続きも簡素化する。

また、地域公共交通会議はすべての一般乗合旅客運送事業（高速バスを除く）に適用可能である。このため、コミュニティバス・オンデマンド乗合交通のみならず従来の一般路線バスにも適用可能である。また、MaaS、サブスクリプション、ダイナミックプライシングといった運賃設定柔軟化のニーズを満たすことも容易になる。

一方、自家用有償運送については「必要性」「運送の対象」「運送の対価（運賃）」が法定の協議事項であり、やはり運賃が重要な協議事項と位置付けられる。

### 3. 協議運賃決定に至るまでに検討すべき事項

地域公共交通会議の制度によって地方公共団体が乗合バス運賃を決定できるようになったのは、国から地方公共団体への極めて大きな権限移譲であり、地方公共団体がそれを活かさない手はないはずである。

ただしこれは制度上のことであって、地域公共交通会議によってどのように運賃を決定するかについては規定されていない（地方公共団体にゆだねられている）ため、その方法を明らかにすることが必要である。

実際の地域公共交通会議において、協議対象の大半は、地方公共団体が事業主体となるコミュニティバスやオンデマンド乗合交通である。よくある協議のパターンは、運行経費と運行区域、そして運賃が先に決まっいて、その後基本コンテンツをつめていくというパターンである。これだと、必要なサービス水準を実現するというに至らず、運賃が安いのに利用者が少なく満足度も低いものが出てしまうおそれがある。

このような結果にならないよう、協議運賃の決定に際してどのような検討が必要かを簡潔に整理する。

従来の総括原価方式は、経費＋適正利潤を償えるように運賃設定することから、基本的には事業者に過大な利潤や赤字を与えないことを意図している。しかしこの場合、公共交通が利用者以外に及ぼす外部効果を全く考慮していない。また、利用者負担の軽減によって利用を喚起することも考慮できない。

外部効果確保や利用者負担軽減によって地域へ好影響をもたらすために、欠損に対して補助を行うことで事業性を担保する。この時、運賃水準と補助水準をどうするかを検討する必要がある。これらは、外部効果の発生活合や、運賃軽減による利用者増大効果（すなわち需要曲線）を見積もることで適切に検討できることになる。

よって、関係者が参画して協議する地域公共交通会議において乗合バスの運賃を決定するためには、以下の点に留意すべきである。

まず、地域公共交通計画の内容に基づいて、対象とする公共交通サービスの必要性を検討し、期待されるサービス水準を実現するために必要となる運行方式を見いだす。前述のように、これらは地域公共交通会議での協議は必須ではない。だからといって協議する必要がないと考えてはならない。むしろ、適切な運賃設定を実現するためにこれらの事項を含めて積極的に議論すべきである。

公共交通サービス水準を高めるために基本コンテンツを充実すれば運賃収入は増加するが、経費も増加する。経費から収入を引いた額が赤字額＝補助必要額になる。そこで、サービス水準とそれによる社会的効果（利用者増加による直接的な便益だけでなく、社会全体におよぼす外部効果も含める）を確保するために必要となる運賃収入と補助の程度、あるいは運賃収入を運行経費で除した収支率という形で明示し、それらが妥当な水準となるように運賃水準や基本コンテンツを逐次見直ししながら、関係者間の協議の中で妥当な値を見いだしていくことが適切である。なお、運行経費（収支率）または補助額を

考慮せずに運賃水準を検討すると、利用者の妥当な負担割合について議論することができない。また、補助額を検討する場合には、市町村、都道府県、国（補助／特別交付税）、その他の各区分を考えることも必要である。地域公共交通会議を開催する市町村としては、国や都道府県の補助は収入ととらえることが一般的であろうが、社会的にはいずれも利用者以外からの補助となる。したがって、いかなる補助も収入としてとらえずに収支率の値で考えることも重要である。

一方、利用者数や運賃収入（あるいは収支率）の予測はなかなか当たらない。これらについてはむしろ、目標値を挙げてそれをどう実現するかというバックキャスト型の検討が有効である。地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第五条第四項では、地域公共交通計画について「地域旅客運送サービスについての利用者の数及び収支その他の国土交通省令で定める定量的な目標を定めるよう努めるものとする。」と規定している。2項目が例示されているが、これらに限らず計画で設定した目標を達成するために何が必要かを考えることも地域公共交通会議として重要であり、その中に運賃水準の妥当性検討も含まれてくる。

#### 4. おわりに

本稿では、地域の関係者の協議によって公共交通の運賃を決める協議運賃のしくみについて、その具体的な運用方法を検討した。従来の総括原価方式は計算によって導出されるものである一方、協議運賃はそのような計算式はない。そこで、協議にあたってメンバーに提示する情報として、運賃水準案のみならず、サービス水準やその確保に必要な経費を示し、これらのバランスを考えた上で運賃（および補助）の設定の妥当性を高めることの重要性を示した。

2022年7月に提言書を提出した国土交通省「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」では、ローカル鉄道についても協議運賃の制度を新設することを提言している。特に JR 各社が運営してきたローカル鉄道線は、他線区特に大都市圏や新幹線といった高収益路線の黒字から回っているために線区単体としての収支や利用状況が判然とせず、定量的に状況を検討し対策を立案・推進することができていなかった。よって、本稿で示した運賃決定の要点を十分認識した上で、鉄道であることの必然性や維持のための経費、必要な運賃や補助の水準を地域の関係者が責任を持って決めていくことが重要である。

(2022.9.?? 受付)

A STUDY OF THE UTILIZATION OF DISCUSSED FARE SYATEM  
FOR LOCAL PUBLIC TRANSPORT

Hirokazu KATO