

市による路線バス運行に対する財政支援制度導入について(提言)

2023年11月

生駒の公共交通を守る会

I 目的

- ・交通事業者の負担を軽減することにより路線バスの現状運行の継続を促す
- ・継続的な支援枠組を構築することにより長期的な運行継続を確保する(国土交通省リ・デザイン検討会報告も同様の発想・これに基づき同省の新補助スキームも複数年度の支援)
- ・自ら財政支援をすることを通じて市に当事者意識をもった公共交通政策への取組を促す

II 現状

路線バスに対する一般的な支援制度は国・都道府県によるもののみ・市町村は個別に補助制度を設けている

しかし国・奈良県による支援は基本的には複数の市町村を運行する路線に対するもの(国の地域間幹線系統補助等) 富雄庄田線はその対象

→市町村内完結路線については奈良県の場合市町村単独補助のみ
市町村が補助しない場合はなし

「市町村内完結路線は補助のエアポケット」 あすか野関係 2 路線はこれに当てはまる

※:県が補助している例も少なくない(19 道県)¹

この場合、道県によっては県(道)単補助に市町村による協調補助を伴わせるスキームをとっているところもあるが、奈良県の場合それが不十分

→補助するか否かは市町村の判断に委ねられている **生駒市は継続的補助 0 円**

→生駒ニュータウン線・ひかりが丘線の輸送人員は合算すると²富雄庄田線の 2.5 倍以上なのに補助なし この 2 路線は合算すると市内実質 3 位の輸送人員だが

ちなみに一時廃止も取り沙汰された稲倉—あすか野センター間の乗客者数は県内で国や県の補助を受けている全ての路線(地域間幹線系統等)の乗客者数を上回っている³

なお下図のうち 1 位の生駒イトーピア線と 3 位の西登美ヶ丘真弓線は奈良市内の優良区間

¹ 制度・指定例の両者があるもの。少し古いですが、田中健作「日本におけるバス事業と不採算バス補助政策の動向」広島大学大学院文学研究科論集 72 巻 9 頁(2012)9 頁。

² 他路線と異なりこの 2 路線は経路が重なるにも拘わらず認可の経緯からか行先により路線が分けられているにすぎないので、ここでこれら 2 路線を合わせて扱うことには何ら問題はないと思われる。

³ 県内補助対象路線の数値については https://www.pref.nara.jp/secure/183852/10_1.pdf の 4 枚目を参考にした。これはコロナ前の平成 28 年の数値であるが、稲倉—あすか野センター間の乗客者数(第 2 回 3 者協議提出資料を参考にした)はコロナ後にも拘わらず(令和 4 年度)これを上回っている点にも注意されたい。

である中登美ヶ丘一学園前間を含むのでは?また西登美ヶ丘真弓線は生駒市内区間は少なく2位のパークヒルズ田原線も池谷以北は四条畷市

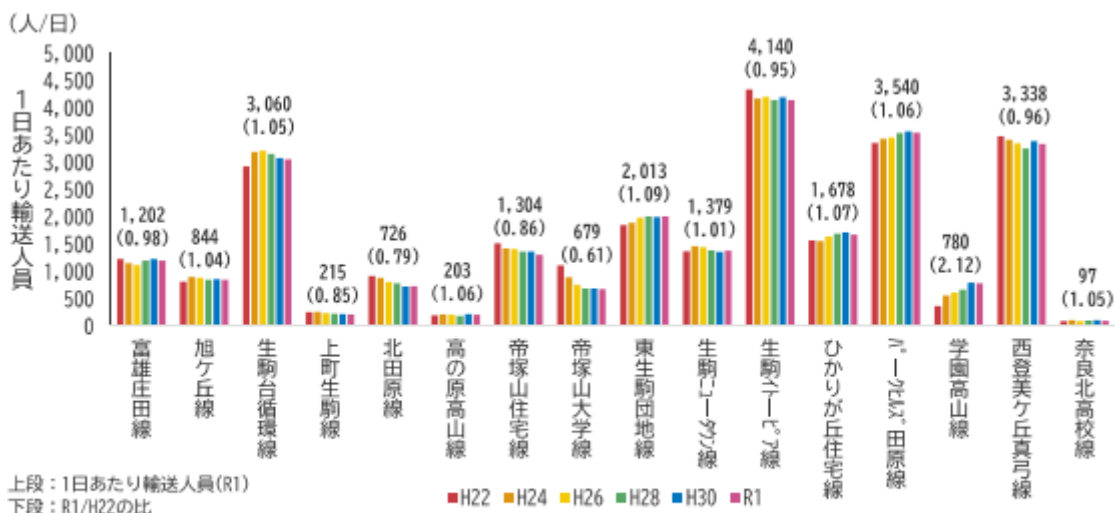


図 5-7 路線バスの1日あたり輸送人員の推移 (上:合計、下:系統別)

出典:生駒市統計書

国や県の補助がメインで市町村負担がないと、市町村に利用者を増やそうというインセンティブが働いていないという指摘は既に存在する(加藤・福本)⁴

現在の補助枠組は、国や都道府県は広域的な幹線路線を支え、市町村内完結路線については市町村が主体的にその在り方を検討するという役割分担が前提となっている⁵

(従来は赤字事業者を補助対象としていたのを改め黒字事業者でも補助が受けられるようにしたが補助対象を前記の赤字路線に限定した 2001 年の補助制度改定でとられた思考・また他県の公共交通計画では県と市町村の役割分担を規定し市町村の責任を明記しているところもある)→市町村は自らの役割を果たす必要がある

加えて、現行補助制度が路線を単位とした背景にはバス免許制度の規制緩和による内部補助の否定があり、国土交通省の新補助制度も市町村を主体として念頭に置いている

→奈良市のインバウンド収入を当てにする生駒市の姿勢は誤り

市内の公共交通は市で責任を持たないと

ちなみに新たな国土交通省のエリア補助は地方公共団体が公共交通に対し一定の費用⁶を負担することを前提としている→後述する予算規模からすると国の支弁は一部に留まるので、この補助に頼るならば生駒市は公共交通に対する支出を増額しなければならなくなる(今はコミュニティバスが主だが、エリア補助はその他の市内交通モードに対する地方公共

⁴ 加藤博和=福本雅之「広域・幹線的生活交通バス路線が抱える問題点に関する一考察」第33回土木計画学研究発表会(2002)。

⁵ その元になったのが 1999 年 4 月の運輸省運輸政策審議会答申「乗合バスの活性化と発展を目指して」である。

⁶ 「交通サービス購入費用としての対価」とされているが、これは交通サービスの提供費用から利用者の負担額を控除した額である欠損額が依然として目安となるといえよう。

団体の関与を前提としている)

それでは路線バスに対する市町村の支援はどうなっているか?

奈良交通に対する路線バス補助金額(2020年度)⁷

国:3.1億円 県:2.2億円 市町村:6.7億円

⇒市町村による補助金額が最も多い 全国的にみても同様⁸

但し市町村によるばらつきがある(以下の表は路線バスに対する補助のみでコミュニティバスに係る運行委託費は含んでいない)

	単独補助	協調補助		一般会計当初予算額(億円)
生駒市	0	0(富雄庄田線に委託の枠組で支出ありとのこと)		389.9
大和郡山市	0	0(生駒市同様臨時的補助のみ)		338.1
香芝市	0	0(生駒市同様臨時的補助のみ)		265.1
奈良市	23267	8474	※	1386.2
橿原市	44640(協調補助含む)		※	429.2
宇陀市	59308		※	192
五條市	32986(協調補助含む)		※(公共交通関係支出総額 149346 ⁹)※	181.7
御所市	10856			186.6
天理市	8148			256.7
大和高田市	3625(市内11系統中, 55, 文の8, 1日5便の63系統以外の8系統に国県補助あり)			263.8
桜井市	9295			232.3
葛城市	0	6246(市内全路線に国県補助あるので単独補助はなし)		164.84
広陵町	5686			134.8
三郷町	5100(町内7系統中4系統に国県補助あり、他の3系統は合わせて1日15便)			95.8
大淀町	0	3566.5(町内全路線に国県補助あるので単独補助はなし)		88.5
下市町	2181.8(便数の半数弱を占める2, 7系統に国県補助あり)			54
大津市	38093		※	1246.4
伊賀市	(77216)(廃止代替バス業務委託費・コミバス分含まず)			435.4
日立市	86300	4753	※	728.9
蒲郡市	99313(鉄道に対して)		※	323.6

いずれも令和4年度(大淀町のみ令和3年度) 単位:千円 ※は当初予算のみ参照

⁷ 「奈良県公共交通基本計画」(令和4年改訂)14頁。

⁸ (公財)日本バス協会「日本のバス事業」60号(2022)36頁以下によれば、申請額ベース(国は交付額)の比率は概ね国:都道府県:市町村=1:1:3であり、運行委託費を加えると1:1:4となる。

⁹ これに対する国県支出金は29891千円で他は全額一般財源か地方債等による。

奈良県内の市で路線バス補助がないのは生駒市・大和郡山市・香芝市のみ。なお奈良交通路線の通る町で路線バス補助がないと回答したのは斑鳩町・上牧町のみ(未照会の町は王寺・河合・吉野・高取)。但し上牧町には町内完結路線はない。また補助金額が少額の市町では、当該市町内の路線の多くまたは全てに国・県補助がされていることも分かる。

県北自治体は概して低調←従来奈良交通のドル箱エリアだったため

Vgl.奈良市 市単補助は合併対策としての東部エリア数路線に対してのみ

なお 12 月 7 日に奈良交通から生駒市副市長に対して出された回答文書¹⁰には生駒市の協議期間中の取り組みとして「路線維持に必要な予算の確保」が明示されている

国の新補助制度の利用可能性

1 月 23 日に発表された国土交通省予算概要では新たな補助スキームを含めた地域公共交通確保維持改善事業の予算は前年度と同額の 206.92 億円であり¹¹、これは既存の地域間幹線系統補助や諸々の地域公共交通サービス確保の支援措置をも含んだ額¹²

→予算規模と交付対象を考えると、国土交通省の新補助スキームはこれまで路線バスに対する継続的財政支援をしていない生駒市にとっては極めてハードルが高い

III 試案

財政支援の正当化理由

(以下に附記されている公的資金助成に関する原則は確井光明(東京大学名誉教授)『公的資金助成法精義』79 頁以下を基本としている)

- ・社会的インフラとしての重要性(必要性・公益性)
- ・便益を受ける住民の多さ←市内実質 3 位の輸送人員・沿線人口(必要性・公益性)
- ・多数の他市町村による単独補助の実例(公益性の推認)
- ・はるかに輸送人員の少ないコミュニティバスに対する公費負担との均衡(公平性)
←一人当たり財政負担額という KPI を設定することによる「見える化」
- ・輸送人員があすか野 2 路線の 4 割弱の富雄庄田線に国庫補助がされていることとの均衡(公平性)
- ・一乗車あたりの公費負担がコミュニティバスよりはるかに少ない(効率性)
Vgl.たけまる号は乗車 1 回あたり 217.7 円の市負担¹³(更に国補助が加わる)
- ・奈良交通による廃止も含意した協議と路線維持に係る予算確保の申入れ(必要性)
- ・12 月市議会における多数の議員による路線存続意見の表明

¹⁰ 塩見議員の情報公開請求により開示されたもの。

¹¹ https://www.tb.mlit.go.jp/chubu/tsukuro/shien/pdf/R5/R5_zentai.pdf

¹² <https://www.mlit.go.jp/page/content/001583480.pdf>

¹³ 年間市負担額 15417540÷年間利用者数 70813=217.72189(令和 3 年度)

←公金の使途は議会の意思によるべし(財政民主主義)

【参考】2022年12月5日付生駒市長宛あすか野自治会要望書より抜粋

・あすか野を含めた街づくりの基盤としてのバスの重要性

(1)あすか野にとってのバスの重要性

近年高齢化が問題となっていますが、それは特に駅から離れバスに頼るニュータウンにおいて顕著です。しかしあすか野はそのような状況にあっても人口が維持されています。これはあすか野の住環境の良さによるもので、近年は文教面での価値に惹かれた子育て世代が数多く入ってきています。これらは全国的にも稀有なものです。そして生駒市は全国で最も県外就業率の高い自治体ですので、上記の子育て世代も少なからず県外に通勤していますが、その際には公共交通機関が不可欠であることは明らかでしょう。現在世代交代の進むあすか野においてこのタイミングで今回のようなバスの利便性を損なう提案は新規流入に対する強力な障害となることから、将来に向けた街の存続にとり致命的となりかねません。地縁によるものを除き、新規住民は住環境、教育環境そして交通事情を総合的に考慮した上で居住地を選択しているのであり、このどれかを欠くようでは居住地の検討候補から外れることになるからです。加えてこの度の提案は、免許返上をした多くの高齢者に深刻な動揺をもたらしております。あすか野の高齢者は、これまでと同様にバスが運行されることを前提に免許を返上しているからです。

(2)バス路線の維持は生駒市全体の課題

また今回の問題はあすか野のみに留まるものではありません。生駒市はバスに頼るニュータウンの人口比率が極めて高いことから、地域基盤としてのバスの重要性は他自治体に比べ高いといえます。公共交通は他の営利事業と異なり収支のみでその意義を測るものではなく、道路水道電気と同様の社会的インフラとしてその維持を自治体の政策の中で図っていくべきものですが、こと前記の事情を抱えた生駒市にとってはその優先順位は高いといえます。仮にバスが不便となった場合には、市において人口の上でかなりの比重を占めるニュータウンが衰退し、開発時期からすると近くない将来にその対処が深刻な問題となることは類例を見ても明らかでしょう。路線毎の収支のみをみるのではなく、近年喧伝されている都市間競争も視野に入れつつ、この機会に公共交通を積極的に支援する方向に政策転換していただければ、今後の市勢の発展も期待できるのではないかと思います。

提案

バス車両購入補助

前回提言は路線毎の欠損額の一定割合の補助を主とし、バス車両購入補助も挙げていたものの従としていた

これは、欠損額補助については市内完結路線を含めて特別交付税措置があるのに対し市内

完結路線の場合、車両購入補助には国県の予算措置がないことによる(国のノンステップバス購入補助は事業者に対するもの)

そのため市町村による路線バス補助の多くは欠損額補助となっている

しかし欠損額補助よりも車両購入補助の方が適切

このことは提言 12 頁以下で言及していたが、より具体的には特に前 2 者は既に多々指摘されているが

- ・欠損額補助では経営努力してもその分補助金が減り、その結果事業者に欠損額を減らそうというインセンティブが働きにくい
- ・補助を車両購入に限定することで、企業努力を進めることにより得られる収入増や経費削減額が事業者の利益となり、結果事業者の経営改善努力のインセンティブが確保される
- ・固定費用の負担が軽減されることにより事業者の経常収支が改善され、目下喫緊の問題となっている運転士不足に対応する待遇改善の余力が生まれる

こうした理由から車両購入補助の方が欠損額補助よりも適切であるが、前回提言では特別交付税措置を前提としていたため後者を主としていた。しかし生駒市内路線は特別交付税措置の対象とならないのであれば、同じ市費負担であれば車両購入補助の方が上の理由から適切ということになる

交通事業者に対する継続的支援の一般的な意義は前回提言で述べているので、特に車両購入補助についていえば

上下分離と同様の思考に支えられている。一間接費・固定費用の公共財化

広島市、熊本市がバスの上下分離を検討・広島市は来年度から試行開始

広島市が上下分離に踏み切るのは、今後の少子高齢化人口減少を見据えて持続可能な交通手段の確保を目指すためとされている

車両購入補助は交通事業者が負担していた固定費用を自治体が肩代わりすることにより、市内路線の損益分岐点を下方にシフトさせ、経営の安定化と市内バス路線の安定的且つ長期的な維持に貢献する。即ち従来は固定費用のため収支に欠損が出るケースでも交通事業者の損益分岐点を下げることにより、事業採算性が向上する。

→市内を走行するバスの車両購入補助により**市内路線の損益分岐点が下がり、持続可能な市内バスネットワークの維持が可能となる**

国の地域間幹線系統補助対象路線では車両購入補助がある一方で、市内完結路線にはそのような制度は県のバリアフリー基本構想絡みのもののみで、生駒市内にはそのような制度や対象路線はない→市による補助制度創設の意味がある

他自治体の路線バス補助は路線欠損額に対する補助が中心だが、車両購入補助の例もある。これらは全て単独補助である。なお鉄道ではこの種の自治体支援は多数存在する。

例. 長浜市(年 2 回まで全額補助・他に路線バス補助 2 億 800 万円)

東近江市(車両価格の 1/4、他に路線バス補助・通学定期券補助あり)

さいたま市(車両価格の 1/2)

湖北省(年 2 回全額補助)

北見市(年 1 台全額補助)

内容

市内路線を走行するバスを対象に、年 3 台を限度に装備品・改修費を除く車両本体価格の 3 分の 2 から国県の補助額を引いた額を補助

ポイント

- ・年 3 台までとすることにより予算の膨張を防ぐ
- ・今後国や県の補助制度が充実した場合には市の負担を減らせるスキームとしている
- ・奈良交通にも一定の負担をして頂く
- ・市内路線全てを走行するバスを対象とすることにより市内路線の収支均衡に寄与すると共に、これを享受できる範囲は市全域となり公費支出へのハードルを下げている※

その他

近時大きな社会問題となっている運転士不足に対する対応としては行政による継続的支援が不可欠

現在生駒市は事業者の独立採算制と収支均衡を旨としているが、これでは奈良交通の財務体質が改善されず、運転士不足に対する最大の対応策である待遇改善が図れない

← 収支均衡を市場原理のみに委ねる現状では奈良交通に内部留保が生じない

- ・収支均衡は行政にとっては絶対的な基準ではない(公共交通が便益享受の範囲が限定的でありながら公共財とされてきたこと、またその外部効果から収支のみでその意義を測ることが適当でないと言われてきたこと(外部効果による利得は交通事業者に属しないにも拘わらず路線収支は交通事業者の得る利益と費用とを比較している)に留意を)
- ・独立採算制についていえば、交通事業者に社会的機能を分担してもらっているにも拘わらず行政がその負担を一切負わないということはできないのでは

Vgl.金剛バス沿線自治体は支援を怠っていた結果、この度の事業停止により、今後の運賃収入を差し引いても金剛バスの年間赤字額をはるかに上回る額の自治体負担をすることになった

→日頃からの支援が重要(これは 3 月にも強調していたが、この度具体的な事例が出てきたため誰の目にも明らかなものとなっている)

また金剛バスの路線の内存続が決定された優良 5 路線はいずれも利用者数が多いため国の補助対象から外れていた

→国の補助対象でないとして市町村が何もしないでいた結果が上記

※ “路線バスに対する公費補助は沿線住民のみが利益を享受するものであり公平性の観点

から望ましくない” という見解に対応するため
このような見解が屡々いわれるようであるが、国や県の補助制度が路線を単位としていることから我国の現行制度が採っているものではなく、また前述のように市町村による補助の殆どは路線単位(寧ろ例外はみられない)。抑々公共交通に対する公費補助による利益を「直接的に」享受するのは利用者のみなので、かかる考はおよそ公共交通に対する公費補助を一切否定することになる。また受益者の範囲が限定されるという点では道路整備も同様であるが、これに対する公費負担に異を唱える者はいないことにみられるように、この点で公費負担の是非を論ずることはできない(社会的インフラとしての同質性)。更にこれまで会計検査院も路線バス補助につき具体的制度設計の内容に対して処置要求をしたことはあるものの、その際にも路線単位で補助をすること自体は問題としていない¹⁴。

→上の見解が俗論乃至独自の見解に留まる所以¹⁵

例えば奈良生駒高速鉄道株式会社は利用者ベースの受益範囲はけいはんな線沿線と限定的であるにも拘わらず、生駒市はこれに 15 億 3825 万円出資している

→公費負担の必要は需要量から判断していくことになる

生駒市と同様に奈良交通から協議の申入れを受けた奈良市は協議対象が 15 路線にのぼりしかもその中には収支率が 10%から 30%の路線もみられる一方、生駒市の協議継続 4 路線はいずれもそれを上回っている

→あともう少しの補助さえあれば現状が維持でき、安易に「一定便数の維持」=大幅減便の解決を図ることによる乗客減→更なる減便の負のスパイラルを回避することができる

1 日バス 100 円デー等の問題

市で実施した 1 日バス 100 円デーは僅か 6 日のために市費 12800 千円を投入(2023 年当初予算に計上)¹⁶

そもそもバス問題は日常の交通手段の確保が課題だったはず

イベントも増収に資するので選択肢となりうるが、増収対策として他の選択肢との費用対効果の比較は不可欠 通勤通学の確保は極めて効果的(1 人だけで年間 200 往復以上利用)

¹⁴ 例えば平成 28 年度決算検査報告 第 11 国土交通省。

¹⁵ そもそも交通社会資本のような外部経済効果の高い公共財は利用者負担に留まらず公共負担の必要性が十分に認められることは経済学では既に決着済みの議論であるといつてよい。近年注目されているクロスセクター効果はこれを交通分野で受け止めたものである。

¹⁶ 1 日 100 円バスの最も大きな問題は、本来利用者が支払うべき運賃が公費負担に移転するにすぎず公費支出額に見合う増収が奈良交通にもたらされない可能性があることである。かかる施策は、運賃を 100 円とすることによる需要増を通じた増収が公費支出額を上回る場合にはじめて直接支援より効果的であることが認められるが(他自治体の成功事例はそれであろう)、この点のシュミレーションは必須である(例えば乗客平均単価 200 円ならば乗客者数は 2 倍以上となる必要がある)。このシュミレーションは、乗数効果のあるさきめしいこまや全国旅行支援に比べるとシビアなものとなる。

その他の補助の併用

- ・現本会メンバーが主に立案しあすか野自治会が2月28日に市に提案した利用促進手法の積極的採用による側面支援
(特に、公共車両優先システムや困難ではあるが駅周辺乗入規制が収支改善に効果的)
- ・バス停バスロケーションシステムや上屋整備の補助(多数自治体実施)
上屋補助については県による全額補助制度(但し対象バス停に限定あり)の活用も
(奈良交通が負担する場合には奈良交通の体力が改善してから?またバス停バスロケーションシステムはランニングコストも)
但しこれらは道路整備の一環としてバス停駐輪場整備と共に市自身の事業とすべきでもある(この場合バス停は行政財産にする必要あり?)

IV コミュニティバスとのコスト比較

路線バスだけが交通手段ではない

- バス路線の維持自体が目的ではなく、あくまで日常の交通手段の確保が問題
- 他の交通モードでより低コストのものがあればその採用により負担を減らすことが可能なおデマンド交通は人口の多いひかりが丘線沿線では運行コストが高額となるので不可能(他方で北田原・高山は検討の余地あり) それではコミュニティバスは?
たけまる号の現行ダイヤは通勤通学を全く想定していないので(8時半から)、代替手段として検討する場合には運行時間の拡大や土日運転は不可欠
- 現行路線のような安上がりにはならない
- ←萩の台線で問題となったように委託が運転手単位のためきめ細かな調整ができない
そして何より問題となるのが、コミュニティバス化により国補助を除いた経費を全面的に生駒市が負担することになる
- 協議対象路線は奈良交通が運行する場合には欠損分の補填を強く求められており、他方でコミュニティバス化すればその経費は市が負担することになり、結局いずれを採ってももはや市の財政負担は避けられない状況にある(これは特に富雄庄田線と北田原線で問題となる)

V 今後の展望

第2次再編案は一部区間廃止撤回の上で「一定便数の維持」という名の大幅減便により市の負担を回避しつつ奈良交通に運行をお願いするものであるが、同案も市民の大きな反対があり実施できなかったことを想起する必要がある(そもそもアンケート案[第1次再編案]も全面廃止ではなく白庭台方面は残るにも拘わらずあれほどの反発があったものである)

また今の奈良交通の経営状況のままでは、今や争奪戦となっている運転士をより良い条件

で雇用することにより確保することが困難であり、今の生駒市のように継続的支援もしないということになると今回の再編案のような縮小が更に進んでいき長期的な観点から運転士を雇用しようという動機も生じない

←既に交通事業者は限界までコストを切り詰めている

(バスの運行コストの 58.5%は人件費であるところ¹⁷、奈良交通の平均賃金は 49.8 歳にして 463 万円で、3 年前より 19 万円減〔令和 2,5 年有価証券報告書〕)

→今後市民にとりより深刻な事態が生じる

再編案の大幅減便による利用者減→更なる減便は容易に予想できるが、更には路線バスからの撤退 実例:JR 東海バス・井笠鉄道バス(破綻)

館林市ではコミュバス化した市内全公共交通の経費を国等の補助の他は市が賄わなければならなくなった(他にも全国に先例あり・なお奈良県南部にも同様の町村は幾つかあったが輸送人員が少ないのでまだ対処が可能だった・生駒市の場合そうはいかない)

奈良交通の申出は財政支援があれば運行継続するというありがたい話でもある。運転士不足になるとそうはいかない(現にそれにより黒字路線でも減便した例が出てきている)。

→今のうちに奈良交通の体力回復への協力を

現在のような単年度毎の補正予算による補助だと上記のように奈良交通の経営見通しが立たないことに加え、住民の不安も継続することになり、また生駒市のバス便ニュータウンは廃線減便リスクがあるとして通勤通学家庭(生駒市は県外通勤率全国一)に選ばれなくなる

→今のままでは住民・奈良交通・市の誰もが損をする状況が続くことになる

→**他の市町村と同様の恒久的な補助スキームの創設が必要**

従来は赤字事業者に対し国から補助がされていたところ、2001 年の制度改正により補助対象が削減されると共に交付税措置に代替された。これにより市域を跨るなどの補助対象路線に係る分を除き、経営に苦しむ交通事業者が自ら申請することにより対処することができなくなり、自治体の公共交通維持に対する意欲に依存することとなっている。これは自治体自身の出捐を伴うため、この意欲は自治体により差が生じている。今回の問題は正に、公共交通維持のための積極的施策に著しく消極的な生駒市の姿勢により深刻化しているものである。依然として続く住民の不安を解消するために、また市内に広がる郊外ニュータウンの持続のために、一刻も早く、本提言も参考にしつつ市内公共交通を担保する財政支援制度の導入に向けた検討を開始することを念願するものである。

¹⁷ <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001516474.pdf>