

## 第1回 地域交通制度革新に関する検討委員会 議事要旨

日時 : 令和5年11月27日(月) 15:00～17:00

会場 : 運輸総合研究所 2F 会議室 (対面・オンライン併用)

出席者:

委員 (座長)	屋井 鉄雄	一般財団法人運輸総合研究所 所長 東京工業大学特命教授・名誉教授 東京医科歯科大学特任教授
委員	小嶋 光信	両備グループ代表兼CEO 一般財団法人 地域公共交通総合研究所 代表理事
委員	松本 順	株式会社みちのりホールディングス代表取締役 グループCEO
委員	松本 義人	西日本鉄道株式会社 常務執行役員 自動車事業本部長
委員	椋田 昌夫	広島電鉄株式会社 代表取締役社長 (仮井氏が代理出席。リモートでのご出席)
委員	森 雅志	富山大学 客員教授 (リモートでのご出席)
委員	宇都宮 浄人	関西大学 経済学部 教授 (リモートでのご出席)
委員	林 秀弥	名古屋大学大学院 法学研究科教授 (リモートでのご出席)
委員	宿利 正史	一般財団法人 運輸総合研究所 会長
委員	佐藤 善信	一般財団法人 運輸総合研究所 理事長 一般財団法人 運輸総合研究所 専務理事
委員	奥田 哲也	ワシントン国際問題研究所長・アセアン・インド地域事務所長 (ご欠席)
委員	藤崎 耕一	一般財団法人 運輸総合研究所 主席研究員 研究統括
委員	城福 健陽	元京都府副知事 一般財団法人 運輸総合研究所 特任研究員

## 議題

- (1) 調査研究の趣旨について
- (2) 国等における地域交通の取組状況について
- (3) 検討の方向性
- (4) 検討内容（案）
- (5) 今後の予定
- (6) 道路運送法について（参考）

事務局からの説明に対して、各委員からの主な発言の要旨は以下のとおり。

### （「道路運送法改正案に関する説明」のプレゼンテーション）

- 今回の提言は市民の移動手段を確保する交通が、国民生活の安全向上や国民経済の健全な発展という交通政策基本法の理念となっている重大な国民的課題を解決するために必要不可欠な要素である、という大前提に立ち返り、喫緊の課題となっている現状の課題を考えなければならないとしていると理解し、非常に核心に触れたものと考え。そして、①「道路運送法は免許から許可に変わった中で理想理念がなくなってしまう、安全の問題と利用者の利益保護が優先され、事業者のことが顧みられていない。需要サイドだけを重視した道路運送法に対して、的確な理念を取り入れるべきではないか。地域交通については自治体が自らの住人を守るという意識を持って、事業者任せではなく法的な責任者として関与していくべき。」②「自治体が法的な責任主体として関与していく。」③「単なる諮問機関といった役割を超えた法定協議会の活用推進。」④「地域交通問題を社会問題と捉えての、国・自治体・事業者・市民が一体となった施策構築の必要性の確認。」、という内容である、と理解。その上で、道路運送法の改正ではこんなところが必要なのではないかとこのところを具体的に述べている。
- 別冊は、2013年3月に発行されたものだが、私が寄稿したもの。一般的に経済原則で言えば労働の質は賃金、労働条件に比例すると言え、全産業との業種比較で平均以下の交通運輸業の多くは厳しい現状にあるが、これを採用時の目利き、採用後の教育訓練と労務管理によって補完しようとし、それにも限界があるとしている。そして、次代を担う人材の確保と育成には、規制緩和の弊害を教訓とした法改正も含めた健全な交通運輸業界を築けるよう、業界発展への導きと支援が最大の急務であり、公共交通については、まず交通基本法の法制化が重要、としている。
- 公設民営のやりやすかったのは、鉄道であった。日本的な公有民営のやり方は、旅客船も恐らく適用できる。自動車運送の方は、日本型公有民営、もしくは日本型公有民託ではない。既に、輸送設備を持っているものは、それを所有していることによってかかる経費を国や自治体が、補助金という形ではなくて、いわゆる施設に対する利用料みたいな形できちっとする。公が負担をしなければならないところは公が負担をし

て、そして民間は、その範囲でもって、自分たちが経営努力をしていく、という健全な経済活動が生まれるような形にしていかなければいけない。

#### (地域交通の法的位置づけのあり方)

- 制度の趣旨を議論する流れの中で、基礎自治体の行政責務の最たるものはウェル・ビーイングの実現、シビックプライドの向上など市民生活の向上であり、このためには、移動の確保が不可欠。交通事業者が赤字だから補填・救済するというのではなく、市民生活の質を向上するための取り組みの一環として地域交通が重要なツールであることを基本として押さえ、自治体が将来への投資として積極的に公費投入することは当然、ということ論旨として表現できれば良い。これにより、基礎自治体が第一義的な地域交通の確保責任主体であることが明確になる。法定協議会の設置を自治体の義務とした上で、様々な交通の革新、改革、あるいは持続ということについて法定協議会の議決が求められるということの位置づけをつくっていくことで逃げられない構図にしていくことが大事。
- より大きな枠組みから地域交通が持つ意味を捉えた方が財源を引き出せるのではないか。1つは災害対応、もう1つは安全保障であり、このような大きな枠組みから地域交通の意義を見出すことができる。生活面での意味合いだけではなく、産業・経済面、観光、医療・教育といった面も地域交通無しには成り立たないので、地域経済の活性化も一番に考えるテーマとして考えるべき。また、災害対応として、例えば東日本大震災の際には鉄道や航空は長期間止まったが、その間にバスは地域の人々、被災者や救援に向かう人の交通手段として活用された。
- 官民連携の社会資本としての位置付けを行い、基礎自治体に責任を持たせることは重要な一歩であり、具体化を進めて欲しい。欧州では基礎自治体が公共交通を公共サービスと位置付けてサービス水準を決定する中で、契約ベースで民間事業者が力をつけている。世界の運輸サービスマーケットでは、欧州のいくつかのグローバルオペレーターが高い生産性と共に市場を席卷しており、非常に高い産業力を持っている。そのような大きな枠組の中で、産業の力を発揮してもらいたいと考える。
- 交通市場は外部性が強い市場だが、過去の答申ではサービス水準は経営判断であるとされていた。街づくりや地域づくりにかかわるものなのに、地域でイニシアティブを発揮できずに、企業が撤退すれば終わりとなってしまいう状況であり、改めることが必要。ただし、生産性を高めていく必要があり、単に既存事業者を保護することにならないで欲しい。まちづくり・地域づくりを担う基礎自治体・連合体等がイニシアティブを取るという形を明確にすれば、結果としてクリームスキミングのようなサービスは自治体が認めないので入り込めなくなる。責任は基礎自治体や自治体連合体が負って、事業者を活性化する枠組みの法律とすることが重要。
- 今回は段階的に道路運送法からということだが、条文上は道路運送法も鉄道事業法も

目的は全く同じであるので、道路運送法を官民としての社会資本とするのであれば、鉄道も同様の解釈ができるはず。鉄道においても官民の社会資本という形にされおらず、市場 B の地域において、鉄道が大量・中量の輸送手段としての力を発揮できていない状況なので、鉄道事業法の考え方にも繋がるようなものにするべきである。

- 昨年の議論を参考にしながら、今回の 3 回の議論でまとめていく際、主に焦点を当てるのは、道路運送法の改正提案だと理解している。一方、日本には総合的な地域計画制度やその中で有効な法定計画が不足しており、特に交通を含む都市計画を幅広い視野で進めるべき点において、ヨーロッパやアメリカと比べると、大きな違いがある。フランスでは PDU を PDM と称して推進しているなど、将来のビジョンを地域で共有しながら、地域の計画に交通を組み込み、財源の確保や国の支援制度との連携がしっかりとできている国もあり、そうした視点を考慮しつつ、喫緊の課題に対応する必要がある。
- 官民連携の社会資本という概念で地域交通を捉えるのは素晴らしい視点である。一方で社会資本という言葉の使用については、過去に幾度となく議論がなされてきた。資本という言葉の理解には良い面も悪い面もある。交通政策基本法に「基盤」という言葉が出てくるが、他にもインフラ、公共財、公共善という言葉もある。こういった幾つかの概念のなかから、適切な言葉が出来上がればよいと感じる。
- 道路運送法あるいは、これとパラレルな鉄道事業法等をどうするかが、今回の議論の一つの出口であるが、このためには、大きな考え方が明確でないと法律は作れない。この大きな考え方を明確にした上で、その考え方によれば、道路運送法を改正しようとすればこういう改正が必要になる、また、財源の問題についても考え方が整理される、ということになる。事務局で、この大きな考え方をきちんと整理してほしい。

#### (市区町村、都道府県等自治体の地域交通の確保責任の法定化等)

- 人が住んでいる中規模程度の県庁所在地のような場所の交通インフラの路線数やダイヤ数が減少することを食い止めなければ、地域の人口や人の移動手段や産業を維持することができず、地域社会のサステナビリティは確保できない。
- 過疎地・中核都市・大都市のそれぞれで人手不足の影響が出ている。競争が経済合理性に合致するのは、プレイヤーが多く存在するときだけだが、現状はプレイヤーが辞退する事態があちこちで発生している中で、地域住民や基礎自治体が公共交通をどう考えるかが基礎となる。既存の事業者で出来る事、既存事業からはみ出た形で実施できることのアイディアが基礎自治体から出てくるので、そのような意見をもう少し緩やかに認める法律体系にすることが重要。ワンマン基準など、コストオンだけしている、無駄な規制もあるので、本当に必要な交通がどこにあるか、地域と行政で考えるのがベースではないか。結果として賃金を下げ過ぎて人手を集め切れなくなったのは、民間の責任でもあるので、本当に必要な交通がどこにあるのかというのは、地域、行政

のほうで考えていただくのがベース。ただし、自治体間には温度差があるため、自治体の努力義務で終わらせるかどうかを含めて都道府県がコントロールできる仕組みにすることが必要。

- ステークホルダーが多く存在する現状の中で、例えば基礎自治体の首長が権限を持って進めることに異論はない。しかし基礎自治体の意向によって判断が異なる可能性があるため、国や学識経験者がアシストできるような体制が必要。

### (道路運送法の基本的理念の見直し)

- 平成10年6月9日の運輸政策審議会総合部会答申は、各交通モードに共通する諸課題について、需給調整規制を廃止すると何が期待できて、一方で何が課題か、を議論したものであり、需給調整規制の廃止によって出てくる可能性に関する記載と、安全の確保や消費者保護の観点では問題が発生する恐れがあるので、環境整備が必要である、と記載しており、この内容は正しい。ただし、自動車交通については、当時から、今回の提言の地域カテゴリーA、B、Cのような状況は既にあり、よりきめ細かく実態を見て道路運送法等の改正内容を検討すべきであり、需給調整規制の廃止は市場の状況に応じて考えるべきところを、全国一律に大都市向けの規制緩和をしてしまった。また、安全の確保や消費者の保護については、十分な環境整備を道路運送法の中で行うべきところ、他のモードと横並びのような法律改正が当時行われてしまい、その後、本質的な見直しがされないまま今に至っている。
- 道路運送法の基本的な考え方が定められた時代と現在で、社会状況が大きく変わったことを前提として考える必要がある。現状の地方ローカル交通の生産性を前提とした場合、人的供給のポテンシャルがサービス需要をカバーできない時代になっているので、事業者は生産性を革新的に向上させる必要がある。運転士の労働単位当たりの輸送人数を増やすことができれば、生産性が上がって賃上げが可能となり、人的供給力を維持しやすくなる。
- 道路運送法の理念に記載のある競争を旨とする表現を、供給の拡大や生産性の向上を旨とするという表現に変更しなければならない。現状の課題に対する解決策として、生産性を向上できる事業者に資源を集約することが最も効果的な方法。地域社会と共生することを旨とするようなコーポレートガバナンスを持つ企業の基に経営資源を集約することが促されるような制度設計をすべき。
- 政府の検討会等の議論は当面の課題への対処方策に関する議論が多いように見受けられ、公益事業に対する規制根拠論に関する考察が十分に行われていないと考えている。公益事業に対する規制目的として、「想定される競争論」と「主体的社会形成過程論」がある。「想定される競争論」は、仮に競争が有効に機能していればもたらされるはずの結果として想定されるものと同じ結果を確保すること、すなわち、競争の代用ないし代替物たることをその目的とするとの見解で、この見解に拠れば、公衆必需性の

有無と規律の要否及び内容とが直ちに関係するものではないこととなる。一方、「主体的社会形成過程論」は、公衆必需性が認められる役務に関し、社会の構成員の政治的合意による主体的社会形成の過程として、社会的に望ましくない条件・内容による給付（これには賃金水準も含まれる）を防止し、あるべきと社会の政治過程において判断された条件・内容による給付（これには賃上げも含まれる）を積極的に実現することを目的とするとの見解である。主体的社会形成過程論の見解に基づくと、政策と規律の具体的な内容は競争の観点とは切り離されて具体化される。過去の運輸分野の規制改革の議論では競争との関係の検討がなされているが、今回は競争の観点を脇に置いて議論するべきであり、もし競争という文言を入れるのであれば単に自由競争とするのではなく公正で秩序ある競争というものがポイントとなる。

- 法改正の流れの中で、法律が実態に結びつかないという課題がある。法改正が行われても、その他の課題がたくさんあり、実態的に機能しないという状況になることは避けるべき。そのためにも、地域の実情に合った、という議論と並行して、自治体と事業者を含めて、まちづくりとそれに必要な移動手段の理想的な形を描けるよう、法律を見直すことが必要。

#### **（（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構業務との関係）**

- 車両更新等の投資に対する行政からの資金援助は進めていただきたい。特にカーボンニュートラル等の新しい環境対応車両の導入等は難しく、導入を絞る事業者多い影響で、メーカーが製造を避けるようになるという現状もある。バス事業に関わる投資部門への支援を何らかの形でして欲しい。
- 財源的な裏付けとして、（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構の財源は元々少ないのではないか。運輸系の財源が少ない中で、対応EV投資などに支援するためには、環境問題に対する投資といった位置づけや、もっと大きな問題として捉えて実施する必要があるのではないか、こういう枠組みについても議論すべき。

#### **（その他（関係する支援制度（制度・財源）））**

- 財源がほとんどない現状の中で、制度はあるが財源が少ないという大きな問題が発生している。交通目的税を含めた財源の確保が必要ではないか。地域に委ねるにしても地域に委ねるべき財源の議論が必要。
- 財源の確保を基礎自治体の責任とする場合、バスのみならず、現在特別交付税の手当の無い鉄道も含め、地方分権という意味合いで、しっかりと国の税収配分を行うことを導き出す必要がある。
- 公共交通は利用者に利用されることで国民生活の質を向上させることができるので、国として公共交通を国民に有効に使ってもらうための施策が必要。地方ではマイカーが主流であり、基本的にはマイカーがなければ生活が成り立たない社会になっている。

この流れの中で、制度を活かすには財源の確保と利用者増加のための国の施策をきちんとやる必要があり、これがなければ、結果的には制度が変更になっただけで、地方交通は無くなってしまうことになる。

**(具体的な現行制度の問題等や、対応が必要な事項)**

- 地方バス及び地方銀行に関する独占禁止法の適用除外を定めた特例法が施行されたが、このあり方について検討をすべき。特例法は、基本的に10年以内に廃止される時限立法であり、対象も地方バスと地銀に限定されているが、地域交通のサステナビリティの観点からは、地方バスに限られたものではない。また、特例法に関する実際の事例でも、赤字額が縮小するだけに留まっており、こういった弥縫策では焼け石に水になりかねないと危惧している。
- 交通事業者が赤字だから補填・救済するというのではなく、市民生活の質を向上するための取り組みの一環として地域交通が重要なツールであることを基本として押さえ、自治体が将来への投資として積極的に公費投入することは当然、ということ論旨として表現できれば良い。これにより、基礎自治体が第一義的な地域交通の確保責任主体であることが明確になる。法定協議会の設置を自治体の義務とした上で、様々な交通の革新、改革、あるいは持続ということについて法定協議会の議決が求められるということの位置づけをつくっていくことで逃げられない構図にしていくことが大事。【再掲】
- 独占禁止法の特例措置について、地方では中小の事業者が多く、何かをする際に意見がまとまらないことが多い。ある程度、事業者の統合も念頭に置いて考えるべき。

以上