

第 2 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 6 年 2 月 1 日 (木) 14:00 ~ 16:00

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	棕田 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
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
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
委員	奥田 哲也	一般財団法人 運輸総合研究所 専務理事 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

議事

- (1) 第1回委員会におけるご意見等(概要と対応)<資料1>
- (2) 地域交通産業の制度革新について<資料2>
 - ① 地域交通産業の制度革新の必要性の考え方等(論点1)
 - ② 検討の前提、検討事項(案)とその対応の整理などについて(論点2)
- (3) 関係情報(参考)
 - ① 独禁法特例法について<資料3-1>
 - ② 運輸政策審議会総合部会答申について<資料3-2>
- (4) 地域交通について自治体・事業者に対して実施したヒアリングにおいて確認された課題等<資料4>

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。

① 地域交通産業の制度革新の必要性の考え方等(論点1)

(地域交通産業を取り巻く社会構造・環境の変化、地域交通産業の経営状況の悪化)

- 地域交通産業を巡る環境の変化等は重要な論点である。経営状況悪化の記載はあるが、地域公共交通産業にとって、今、重要な問題は、交通産業全般にわたる乗務員・人材不足の拡大。供給側から見ると経営問題と労働力問題の2点があるが、本資料の記載では経営問題のみが深刻化したかのように読み取れてしまうので、労働力問題も深刻化していることを追加することが必要と考える。
- 地域モビリティとは鉄道・バス・旅客船など全ての交通手段を指し、それらを総動員して利用者の利益を確保することに努める事が重要であるが、この中では旅客船の取組が遅れている。離島航路のみならず、複数航路が存在するエリアでも実質的な営業廃止に等しい運航休止が発生するケースが非常に増えており、早急に対応する必要がある。交通モードは全ての交通手段に対して公平に国としての対応を図ることが必要ではないか。
- 鉄道・バスでは複数路線への支援があるにもかかわらず旅客船の複数航路に対する支援が全く無い。各交通モードを公平に取り扱って欲しい。
- 昨年からの議論の流れを踏まえ、旅客船は提言の対象に入る認識である。

(地域交通産業の法律等制度のあり方の検討等による制度革新)

- 地域交通産業の定義は、自動車における青ナンバーや2種免許を必要とする事業・道路運送業、何かを運送することで運賃・料金を受け取るものをどうするか、ということが、地域交通産業に関わる議論となっている、と考えている。一方で、人を運んでいるが、直接、運送することを業としていないスクールバス、幼稚園バス、自動車学校のバス、デイスサービス等、運送業務が付帯業務として取り扱われているところの

取り扱いをどうするのか。これは現在、白ナンバー、2 種免許不要といった扱いになっており、運送業務と他の業務を一体のものとして料金を受け取っているが、これらと道路運送業等との線引きに関する考え方の整理が必要ではないか。この点についてご意見をお聞きしたい。

- 本提言では付帯部分を含めて地域交通産業と考えている。
- 付帯部分も含める場合、道路運送法の中の、青ナンバー、2 種免許に適用される安全確保のための制約・ルールが、白ナンバー車両にも波及する可能性がないか。
- 地域交通産業は青ナンバーのバス事業・タクシー事業が該当すると考えているが、地域交通産業の基盤強化・事業革新を行うときには、関連する周辺の類似サービスについてもきれいに整理を行わないと、本体が理想的な形によみがえらないと思う。どちらの事業についても整理を行うが、地域交通産業の中心となるのは青ナンバーの事業者である。
- 同じように命を預かる業務であるにもかかわらず、自家用スクールバスとバス会社が委託を受けて運行するスクールバスは、一方だけが安全に関して無規制となる状況に課題意識を持っている。道路運送事業を行う青ナンバーと、その周辺の類似交通サービスの整理は行う必要があると提言においても示されている。
- 地域交通産業の重要性の方向性を定める際に、地域交通サービス自体が公共財という前提のもとで、そのサービス提供を担うのは地域交通産業だけとは言っておらず、一方、地域交通産業は重要な基盤産業であるが、地域交通そのものが地域交通産業と 1 対 1 かどうかについてははっきりさせていない。無償のスクールバスのようなものは排除せず、整理することとしたい。
- スクールバスは貸切事業で、同じ学生が乗車する路線バスは乗合事業、と現状では事業が異なるが、社会に与える便益は同じ。別の事業と捉えて別の許認可を行うのではなく、同じ社会便益を与える 1 つの事業として許認可を与えてしまった方が、運転手や車の兼用等、様々な面での生産性が向上する。このような生産性・効率性の向上を道路運送法の改正により行うものと考えている。
- 便益は同じだが区分が異なる事業を共通化する、ということは良いと思う。しかし、バス事業者は、路線バスを維持するために利益性のある貸切事業・高速バス事業を行っている。貸切事業や高速バス事業のような利益性のある分野は安全規制の下でバス事業者が主体で行い、地域交通の確保については、国、自治体が入っていき、県、自治体が計画を作成し、運賃等を定めて、地域の路線を守るための取組を行うべきではないか。貸切バス・高速バスのような利益を目指す事業と地域交通の確保を目的とした事業は分けた形の法律の在り方を検討する必要があるだろう。
- 「産業」という文言も分かるのだが、「産業」となると、様々なサービスが対象となる。一方で、除外されるものもあるのであれば、地域交通サービス提供基盤の制度革新といった考え方が適切ではないか。

- 行政、地方自治体の役割を高める方向に持っていくロジックを強化してもらいたい、その辺りはどうか。
- 災害発生時においても地域交通が機能できるように、発災前から持続可能な状況を準備することが重要な観点となるので、本提言の背景に防災面、それから地球温暖化問題、環境面も加えて欲しい。こういった議論は、法律や計画の体系の中で示す方法が最も分かりやすい。今は、交通政策基本法と地域交通法をベースに議論をしているが、防災面では強靱化法が存在し、その法律の中にも交通に代替案を確保すべき、ということは記載がある。石川県では強靱化計画に能登空港の路線を確保することを明記しているが、そういったことを明記していない自治体も多くあるだろう。公共交通、陸上交通に関してはほとんどの自治体において記載が無いであろうし、この点は温暖化対策の推進法に基づく自治体の実行計画についても当てはまるだろう。
- 最終的な提案内容は道路運送法の改正で構わないが、関連してどこまで広げて理念の部分を書いておくか。あるいは、地方自治法改正により、地方自治体が分権化で総合計画をつくらなくて良い、としたわけだが、本当にそれでいいか。そういう中で、公共交通は、教育、福祉、医療、と様々なサービスの中の一つとしてしっかり、改めて法律の中に位置づけなければいけない、という大きなところがある一方で、交通の法律で受け止められるところはこう変えましょう、という立てつけもあるのではないかな。今回の委員会の中でできる範囲は当然決まっているので、そこを定めてやるが、先に向けてそういう議論を積み残しておいてもいい、という気がしている。
- 多くの自治体では、交通の主体は民間という前提の下、必要により自治体が支援するといった考えなので、ここを変えていく必要がある。教育・福祉のような基礎自治体の責務の一つとして移動の確保を位置付けて、基礎自治体はそれを確保する行政責任があるという仕組みとすることが必要。
- 経営の問題しか書いていない点、労働者の供給側の問題は踏まえたい。自治体の話は今回の提言あるいは法制化の一つの肝で、その理屈は必ず整理していくべき話である。大きな観点、防災等をどこまで伝えるかについては、また相談させていただきたい。
- 出口は道路運送法だけでない。骨太の提言になればなるほど、道路運送法の中では収まりきらず、様々な法律の改正や全く新しい法律を別途制定する必要がでてくるかもしれない。この委員会では、特定の法律のどこを改正する、ということに捉われず、新たに法律で定める必要があるルールが何なのかを明確にして提言にすることが重要である。どの法律で定めるか、ということは政府が検討して決めればよい。
- 公共交通・地域交通に関わる法律や自治体の責務等には様々なものがあり、条例で定まるものもあるので、一定の整理をした上で、課題や不整合の有無を把握する。公共交通は交通の問題だけではないという観点のもと、関連する事柄を整理した上で、担うべき役割・責任はどうあるべきか、現状が理想的なのかどうか、という議論につなげたい。

- 本来利用者が利益を得ようと思って実施した規制緩和が、地域によっては、クオリティ・オブ・ライフの中で重要な移動を供給する側が供給できない事態が生じてきている。一方、その産業で働く人たちにとって働く魅力のない産業になってしまい、人手不足となり供給がおぼつかない。何故こういうことになったのかを鮮明にしないと、制度改革はできないと思う。恐らく2024年問題により、早朝、深夜の供給が減り、そして路線廃止になっていくと思うが、これは本来求めた利用者の利益だったのかというところを反省することが大事だと思う。
- 国が定めた法律、それに伴う仕組みに基づいてできている地域交通産業が、資本主義のビジネスとして成り立つような状況になっているか、について鋭く切り込んだ議論をしなければ総花的な議論で終わってしまうことが危惧される。
- 規制緩和の法改正により、国の補助が自治体の補助に移った際に、財源が無かったから十分な補助ができなかった、ということがあがあるが、そもそも補助金自体が利益を認めない赤字補填を前提としており、これが30~40年継続したため企業が疲弊していった。そして、コロナの中、自己資本を使い果たし、丸裸になった。これらの企業を立て直すものが制度革新である、と考えている。補助金制度は重要であるが、カンフル注射でしかなく、補助金を数年出しても黒字転換しないのであれば、公設民営や公設民託等、事業形態を変えることでサステナブルな経営ができるようにする必要がある。補助金による延命は無理、ということを皆さんに理解していただきたい。次の時代に繋いでいくことができる地域交通産業になるかどうかを分かりやすく伝えるような表現にして欲しい。
- 地域交通産業の重要性、環境の変化等というところで短いフレーズで説明がし切れるかどうかである。そこに留意すると、いろんなところに行って説明したときに、ああ、そうかと言っていただける。日本はPDF 2~3枚の世界なので、その辺もうまくやっていただきたいと思う。

基本的には論点1は、何かはっきりとしたものを明確に提言するときのバックというか、それを支えていく根拠だとか説得力を高めるための様々な中間の材料みたいなものをいかに分かりやすくつくるかということと思うので、短期的にできることはそれをやる。少し時間がかかりそうなことに関しては、それを課題として残しておいても構わない。それによって、より深い提言になっていく可能性もある。

② 検討の前提、検討事項(案)とその対応の整理などについて(論点2)

(地域交通の法的位置づけのあり方)

- 官民連携の社会資本として進めることがとても良いことである。ただし、行政がより責任を持つことを明確化する、民間事業者が運営をしっかりと行う、ということを進めていくことを考えると「連携」という言葉では曖昧とを感じる。官が責任をもって、民が実行するのだから官責民行のようにはっきりと概念が伝わるような用語が良いの

ではないか。

- 通信の世界では、条件不利地域・過疎地域で光ファイバーが未整備のエリアについて、どうやって民間事業者に整備してもらうか、という議論をしている。官民協定を結んで、交付金を出して実施してもらうのはどうかという案が示された。この案自体は実現していないが、法律によって民間事業者に対して義務を課すだけでなく、よりフレキシブルなやり方の議論が通信業界では進められている。

(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)

- 過去の運輸政策審議会の総合部会の答弁では、契約、補助金入札のことが書かれているが、この時は、生活維持のための交通を焦点にした議論がなされていた。今回は、カテゴリーB地域のように、一定程度、商業サービスが入るが交通市場における外部性の問題のために収支が上がらないところのQOLを高める、ということも含めて公共財と考えているのだとすれば、カテゴリーB・Cを含め、契約ベースで交通計画を立てる仕組みが今回の制度体系では必要ではないか。
- フランスではまちづくりの枠組みの下でモビリティ計画が出来上がっている。運行計画等、一定のサービス水準が定められ、このサービス水準に対して民間事業者が入札を行い、競争を行いながらより良いサービスを提供する仕組みである。地域公共交通サービスを公共財と言い切るのであれば、公共サービスとなる。公共サービスである以上はサービスを提供する義務(PSO)を事業者に課し、行政との間で契約を結ぶ仕組みにすべきであり、そのための第一歩となる制度改革とすることが重要である。このようなPSO契約の仕組みが導入され、大きな枠組みを地域が決定し、契約ベースで民間事業が力を発揮する、という形になれば、クリームスキミング、場当たりの計画、運賃の上限・下限等の問題も解決に向かうはず。
- 今回は離島のような地域だけではなく、カテゴリーBという大きな地域もターゲットとし、そこで発生する外部経済に対して公的な補助が入らないとそのエリアの住む人々の生活の質が向上しないという観点が重要だと考えている。地域交通となると、離島、過疎地域のイメージが浮かんでしまうことが多いが、今回はカテゴリーBの地域を含めた議論を行いたいので、離島や過疎地域だけの議論というイメージを持たれないように注意をしていただきたい。

(道路運送法の基本的理念の見直し)

- 道路運送法の基本理念に文言を追加することは賛成だが、現行法でも同様の解釈ができないか、確認すべき。道路運送法の第1条には「道路運送の利用者の利益の保護」が、独禁法特例法第1条には、「一般消費者の利益を図る」といった記載があるなど、どの法律においても利用者利益、消費者利益の増進といった趣旨の記載はあるだろう。ただし、その際、現在の消費者だけではなく、潜在的な、将来の消費者・利用者の利

益も考えるべきである。低需要地域を含むネットワークを維持することで、将来の世代の利用者の利益を確保することができる、と合理的に想定できる。公取は現在の消費者利益、近視眼的に考えているが、サステナブルな地域交通産業の重要性を考えると、利用者利益の評価における時間軸はもっと長くとるべきではないか。

(公的支援等の財源負担のあり方について)

- 制度改革に財源がいくらかかる、ということをはっきり言っていないものは法改正など実態を動かすことはできない。提言を出し法改正の背景等の説明も行ったときに、必ず必要な金額を聞かれる。政治の世界では、最低限必要な金額を明確に答えられなければ、扱ってもらえない。
- 今回の検討で、地方自治体が基本的な責任を持つことになるが、地方自治の義務として交付金を含めた財源手当てを国もできる仕組みの整備も重要である。

(地域交通産業における基盤強化のための集約・協業、事業規模拡大について)

- 地域交通産業は内部補助や赤字補填では低需要地域のネットワーク維持が不可能なほどに経営が深刻だが、各種補助により何とか事業が継続しているような状況と認識した。そうであれば、特例法の有無に関わらず、独禁法において、合併や共同経営を許容する、という解釈を提言していくべき。特例法で例外的に認める、ということでは、特例法が無くなった場合の取り扱いの議論が発生してしまうため、特例法の有無にかかわらず、独禁法の競争の主旨に立ち返り、そもそも競争が成り立っていないのだから競争の制限もない、ということを一般的な法理として示す必要があるのではないか。
- 時代によって社会状況は変化する一方で法律は数十年前から変化していない。これにより、地域交通をめぐる経営状況はじわじわと悪化している。この変化に法律が追いついていない部分があるので、立法でキャッチアップすることが理想だが、立法が適切なタイミングで行えない場合は現行法の解釈変更で対応することを考えていくべきではないか。
- 生産性を上げ、大規模に内部補助構造を効かせて全国津々浦々に至る交通ネットワークのサステナビリティを確保することを主な目的として、事業の集約・統合を進めていくべきだと常々申し上げてきたが、その内容が先般の提言に一定程度盛り込まれていると感じている。ただし、どのような事業者でも制限なく事業を大規模化してよいわけではなく、公益性の高い事業を運営するに値する規律を持たせないといけない。案としては、事業の公益性を重視するコーポレートガバナンスが備わっていることを大規模化の核となる事業者の条件にすべきと考えている。
- 立法が時代に追いついていない。我々は競争の時代ではないでしょう、と説明するのだが、独禁法特例法を考えた人は地域における公共財的な産業は地銀とバスだけ、と

いうことにこだわっていた。特例法が立法できたのは地銀の問題があったためであり、地域交通はついに入った、というのが実態。地域交通産業の重要性が国会、財務省、公取含め、本当に認識されているか、疑問がある。時代に追いつけていない人があるので、そういった人たちの考えを今回の提言で変えていかなければならない。特例法で公取も一步は踏み出したが、対象がバスのみであり、また、赤字路線との抱き合わせが必要、利用者利便だけのためにやるのはダメ、といったルールしか認められておらず、地域交通産業の重要性がまだ認識されていない、というのが感想である。

(その他)

- 委員会の回数については、この委員会でしっかりした合意をつくろうと思うと、あと1回の開催で済ませることはできない。議論を事務局でしっかり整理をして、委員の皆さんによく検討していただき、サービスの供給側の立場からも、需要側の立場からも、自治体の立場からも、国の立場からも、それはそうだ、おっしゃるとおりだ、と言われる内容に仕上げるのが重要である。
- 提言を関係者が受け入れて、行動に移してもらう必要がある。法律を変えるのであれば政府と国会が関係者となるが、そのためには何が問題で、その問題に対し、どうすれば世の中がこのように変わっていく、ということを分かりやすく示す必要がある。その観点で言うと、平成10年の規制緩和実施前に、運輸政策審議会総合部会の答申を作成した際に、徹底した議論の上で、絶対にやっておかなければならないことを丁寧に記載した。クリームスキミングについても、答申では珍しいが、それが何かというところまで、語源を含めて書いている。そして、「例えば、上記のような参入の制限のための直接的な規制や、このような参入に対し一定の経済的な負担を求めることによる調整なども考えられ、今後制度設計の段階で具体的に適切な仕組みを検討することが適当である。」というように、自動車の世界ではクリームスキミングについて手当てをしておかなければならない、ということを具体的に提言しているが、これが実際にはこの後、道路運送法を改正したときに、手当てがされなかったので、バス事業者の方々が御苦労された。「地域における多様な手法による対応」というところでも、「サービスの維持のための計画の策定や代替交通手段の確保を含む生活交通維持のための協議の仕組み」と記載しており、これはその後の道路運送法の改正や地域公共交通活性化・再生法の制定につながったが、何年か経った後の話である。それから、「路線単位又は地域の交通ネットワーク全体を対象とした地方公共団体と交通事業者との契約による生活交通サービスの確保」と書いてあるが、これは去年の地域公共交通活性化・再生法の改正において、地域一括委託型の仕組みとして手当てされており、実現までに20年以上かかっている。ずっと以前から必要だ、と提言しても、20年たってようやく実際に制度ができたものから、まだできていないものまである。つまり、この委員会における提言は、大きなインパクトがある、しっかりした内容としておい

て、この提言に基づいて社会や関係者が動く仕組みにしておかないと、なかなか動かない。運輸政策審議会総合部会の答申はその分かりやすい例であり、当時の運輸省の中で議論して、答申まで出しても、実際にはそうならない法律がずっと維持されてしまっていた。誰からも文句を言われたいような、革新的な内容をぜひつくり上げておきたいと思う。

- 規制緩和当時、道路運送法について、既得権でカバーされている部分を身ぐるみ剥いでしまえ、という短絡的な法律改正が行われ、かつ運輸省も合併により存在感が小さくなるなど、日本は大変なミステークをしてしまった。その後の経験から、制度改革は何年もかけて実施するものではなく、大体2年以内に行わなければ法制化が実現しないということが分かった。国会、政治の世界の方々に理解してもらわなければ新しいことはできないので、分かりやすい提言を作ることが重要となる。(小嶋委員)

論点2については、すぐに変えたらいい、と思えることも今日の資料でもたくさん出ている。それは法律を変えないとできないのか、例えば、運輸行政は運輸局、現場に近いところもあり、安全規制でもある種の裁量の中でできることもあるのか。あってはいけない部分とあった方がいい部分と両方あるが、そういうことを踏まえ、すぐできることを提案してやってもらう、という筋道がなければいけないし、法律を変えて、というところは、その筋道をつくらなければいけない。その部分の整理もしながら、既に出てきている具体的な修正案をめり張りをつけて引き続き検討、整理をしてほしい。

以上