

第3回 地域交通制度革新に関する検討委員会

日時 : 令和6年5月31日(金) 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 専務執行役員
自動車事業本部長
(リモートでのご出席) |
| 委員 | 棕田 昌夫 | 広島電鉄株式会社 代表取締役社長
(ご欠席) |
| 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
(ご欠席) |
| 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 |
| 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 | 金山 洋一 | 一般財団法人 運輸総合研究所 主席研究員 研究統括
富山大学 学術研究部都市デザイン学系 特別研究教授 |
| 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2回委員会におけるご意見等(概要と対応)<資料1>
- (2) めざすべき法制度のあり方について<資料2>
- (3) 地域交通確保・維持・改善のために喫緊に対応すべき事項について<資料3>

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. 資料2関係

① めざすべき法制度の姿

- よくまとめられていると思うが、「利用者の利益のためには、その機能を実現する地域交通のサービスを提供する事業の確保・維持・継続等、地域交通のサービスを提供する健全な事業者の存在自体が法律の前提であることを運送法等の目的に明確にすること」ということが追加されると、大事な点がより明確化されると考える。

② 法律で定められることが必要なキーワード案

- ユニバーサルサービスという言葉は理念としては素晴らしいが、移動権の議論がそうであったように、誰もが皆、どこに住んでいても行きたいところに行けるというところまでは、保障できない、人的移動がユニバーサルサービスとなればコストがあまりにも過大になりすぎるので、現実にはコンパクトシティを前提とせざるを得ない。コンパクトシティや多極集中型の社会、集住といったことをある程度前提として、ユニバーサルサービスに近づけていくということであれば現実味が増すのではないか。
- 現在案のようなものが法制度で実現すればめざすべき方向として素晴らしいと考える。明確に、公共財は、経済学でいう公共財とは違いこのようなこと、と定義されているので、公共財だと断言することは、大変に大きな価値、意味があると思う。
- かつての交通権の議論は、国民の権利として交通権を明確に定めることで、国や地方公共団体にその権利を実現する責任が生じ、その実現のための財源等を担保できる見通しが立たないため、権利として規定することを避ける、ということであった。しかしながら、国が今後のあるべき社会を目指す際に、国民が等しく一定の移動サービスを確保できるような社会を目指す、という方針を決めることは、権利を定めるということではない。国、立法府が合意し、あるいは社会全体の支持を受けて、即時に実現可能かどうかは別として、そのような社会を目指していく、ということを前提に制度を構築するという事と考える。
- シンガポールのチュア陸上交通庁副長官が運輸総研主催のセミナーで、シンガポールの鉄道政策では、鉄道ネットワークに加えて、バスなどの交通サービスもフィーダーとして適切に整備する計画も進め、全国民が必要なオフィスや社会活動の場所に45分に到達できるようになるという目標が設定されている、ということであった。そして、

このような鉄道の整備を行うのは、それが公共財であるからである、と明確に言い切っていた。シンガポールは土地が限られており、自動車を増やして道路を拡張する余地がないため、自動車の使用を抑制し、公共交通分担率を増やすことが国家戦略の中心であり、この観点から鉄道整備を公共財として位置づけた、ということである。

- 経済学の中でいう公共財かどうかという議論をすることについては意味がないと思う。国が方針を決めれば、それが公共的な位置づけを持ち、そこにどう財源を充てるかどうか、という政策の問題と考える。シンガポールは明確にそう捉えている。日本も同様に、学術的な議論よりも現実の社会課題を解決することに焦点を当てて議論を進めるべきだと考える。
- 公共交通は、サービスレベルを含めて社会基盤と位置付けると良いと考えている。
- 2ページにユニバーサルサービスの定義が「国民に等しく提供されるサービス」とあるので最低限のレベルを指しているように読める。今後、各都市がネットワーク型コンパクトシティ政策として富山市のように使いやすい利便性を志向する可能性があるため、高い利便性も可能なように整理する必要がある。
- 今回の地域交通の議論について、サービス、あるいはサービス水準というものを組み合わせたもの、逆に言うと、インフラを必ずしも持たないようなものまで含めて、これを移動のサービス、あるいは地域交通という概念だから、公共財と呼ぼうと言っているのは、すごく新しく、進んでいる定義でもあるので、それが誤解なく、直観的にも正しく伝わるような言葉遣いであるのが一番いい。

ユニバーサルサービスという言葉については、交通の権利だというふうに「ミスリード」されることは厳しい。立地適正化の方向感もあり、ある範囲の中のサービスをしっかりと将来に向けてやっていくので、その中をちゃんと公共交通でカバーしますよという概念と思うが、誤解を与える言葉ならば、変えたほうがいい。

- 健全な事業者の存在と法定協議会は、現在の施策を打つ際には重要だが、(非商業領域やぎりぎりの商業領域などでは) 今後、人口減少や利便性向上策などによって必要な公的費用は増加していく傾向にあるので、公的事业になっていく観点を踏まえる必要がある。その場合、モラルハザードの観点から、独占禁止法の恒久化と法定協議会の補助金受け皿機能は、効率性が維持されるかは疑問であり、恒久化は課題を産むことになる。また、現在では既存事業者の存在が重要であるが、長期的には、新たな事業者の登場を阻害しないことも考慮する必要がある。なお、公共事業分野では多様な業者が競争し、切磋琢磨している。
- 地域交通をユニバーサルサービスに位置付けるかどうかについては、ナショナルミニマムという言葉に言い換えられるのではないか。つまり、憲法 22 条の移動の自由や 25 条の生存権と結びつけることで、国民生活に不可欠なサービスとして公共交通の可動性を維持し、不特定多数の方々がいつでも交通サービスを利用できるように保障すべきだという主張として理解した。移動権、交通権という言葉を出すことは、裁判規

範性を備える権利性の議論になるとともに、色々な誤解を招く可能性もあるので慎重に検討する必要があると思うが、そういった背後にある考え方は、さらに施策を前に進めるという意味でも重要ではないか。

- 地域公共交通が市民生活を支えるという意味での重要な基盤的インフラ、公共財は、SDGsにも貢献することが期待される、ということを指摘してもいいのではないか。広い意味での持続可能な社会との関わりについて、少し付言してもいいのではないか。
- 1 ページは、新しい制度がどのようなものになるかは別として、その基本的な考え方のイメージを示す意図であるが、ユニバーサルサービスの使い方は要精査と考える。ユニバーサルサービス、公共財、社会資本という用語について、様々な定義や経緯があることは承知しているが、交通に関する公的位置づけの基本概念が国において示されていないので、ユニバーサルサービスのイメージを国がガイドラインで示し、実際のサービス水準は地域がそれぞれ主体的に考えていくことが前提と考えている。全ての自治体が法定協議会、法定計画をつくって自分たちの地域の将来を考える、ということが前提。それが、その地域が望む、地域のあるべき姿に対応するユニバーサルサービスと考えていただくと、現実的な水準というものが出てくるのではないか。そのためには、交通というものの考え方が法律の中で明記、位置付けられることが必要であり、従来のハード面だけではなく、サービスの総体も含め、「社会資本」であり、まちづくりの基盤であるということを、強いインパクトのある言葉で、国が法律で明確に定め、皆さんに理解していただけるようにすることが必要であると考えている。
- まさにSDGsの目標の中に、全ての人が安全で、安価に移動できることを2030年までに実現すべき、と明記されている。もう少しブレークダウンして記載すればそういったことがはっきりしてくる。また、SUMPの中で、紹介した欧州諸国が、どういう理念で交通を位置付けて政策を行っているのかを参考にしつつ、記載するとよいのではないか。欧州諸国では、交通をまちづくりの不可欠な装置として、まちづくりと一体となった公共サービスとして位置づけ、住民の生活の質を高めるために必要不可欠だとしている。日本でも住民のクオリティ・オブ・ライフが低下し、地域間格差が広がっている現状において、国民全体の生活の質を向上させるために交通の在り方を再考する必要があるということを強調すべき。
- カテゴリーAが基本的な事項の例外という形で制度設計されているが、カテゴリーAでも、すぐにB、Cに移ってしまう可能性がある。また、カテゴリーAの中で行われていることは、例えば鉄道、地下鉄、バスなどが競争し合っているが、車両、乗務員数、労働力、施設等が不足する中、カテゴリーAを野放しにすることが、全体の最適化につながるのかどうか、という議論も必要。現状では、これでもいいと考えるし、事業者の立場としてはA地域には首を突っ込んでほしくないという面もあるが、カテゴリーAを分けることのリスクもあるのではないかと考える。
- A、B、Cというカテゴリーを明確に分けることは難しいが、今までの議論を明確に

するためには非常に必要なものではないかと思っている。大都市、地方都市、過疎地域における交通を混同して議論がされていたので、分けて議論をしていって、その中はどういうふうに厳密に見ていくかということがいいのではないかと思っている。

- 2 ページ目の法律で定めるキーワード案の 1 について、「地域交通は社会資本でユニバーサルサービスである公共財であり、地域交通の存在・存続」という表現があるが、ここでは、「健全な地域交通事業」という表現が適切ではないか。「地域交通の存在」という表現では、法の範囲外の議論になってしまうので、「交通事業の存在と存続が法制度の前提である」という方が適切ではないか。
- 5 ページ目のクリームスキミングの中に、運賃のクリームスキミングを入れていただきたい。困るのは、低廉な運賃による赤字参入と、それから郊外バスと市内バスとでコスト構造が異なるのが原因なのに、市内交通において自分たちは安いといい、低廉な運賃を設定することである。
- 10 ページの 16 番、カテゴリー B・C の明確な制度という部分に関して、1 種サービスは対価性のあるものとしているが、免許上は 2 種が対価性のあるものなので、統一してはどうか。
- 12 ページの補助のところに入るか否か分からないが、交通政策基本法の 13 条で法的な措置と財政措置をすること、と明言されており、法改正とともに必ず財源の確保が必要である。そして、地方にとって地方創生推進交付金があるが、この中のエッセンシャルサービスとしての地域の基盤というものは交通であり、ここに地域公共交通の維持を入れることが早期の財源確保の一部になるのではないか。
- 地域交通の確保責任主体は自治体だとかという明確にすることは自治行政においても大変に有意義で必要なベクトルと思う。未だに交通は民業であり、支援・補助だという考えの首長、議会議員がいる。このような状況が続けば、地域全体が衰退し、地盤沈下する恐れがある。交通は重要なツールであり、ウェル・ビーイングを上げ、ライフスタイルの質を高めていく大事なツールだと言っても、達成のための必須であるにもかかわらず、30 年ほど前の右肩上がりの時代に人気のあった施策を離せないでいる人が多い。公共財なのだ、基礎自治体こそが責任主体であり、交通に関して権限もあるし責任もある、ということが明確になると地方自治体の現場は大きく変わる。予算がないとよく言われるが、あつという間に医療費無料化や子育て支援などが当たり前となったことからわかるように、予算見直しで交通に向けられる。一定予算を交通とか移動の容易さとかというところに向けることによって社会の質が上がっていき、上質な地域社会ができるということだと理解しており、それをしっかり担保できるような制度をつくるということは、急がれると考える。
- 先ず、カテゴリー A、B、C は、固定的なものではなく、人口、市街化状況、都市構造の変化などにより可変である。第二に、カテゴリー A が民間サービスで成り立つとして民間に委ねるとする。しかしカテゴリー A の中は均一でなく、まだらに地方都市

化が見られ、人口・利用者の減により収支採算性を確保するため運行本数が減るなどの状況が見られる。まだらの扱いを含めておく必要がある。

- 欧州の運輸連合はP S O契約など公共交通の責任が自治体にあるので、うまくいきやすいが、日本の場合は、事業者、企業のそれぞれが独立経営にて一生懸命やっており、収入支出に関することなどをはじめそう簡単には調わない。みんな困っているときには握手をしやすいが、補助金がどんどん入ってくる時にどうなるかもある。そうしたとき、握手の関係が続いたとして効率的にやってくれるかという懸念もある。外見は同じ運輸連合だが、本質的に、背景が、現在の日本と欧州ではまったく異なるので、そこを踏まえて、整理ができるといい。
- 日本でも空港コンセッションが行われているが、儲かる空港と儲からない空港があり、儲かる空港の場合には多額のお金を払って運営権者が運営権を取得する一方、儲からない空港の場合には、ほとんどお金を払わずに運営権を取得して、その後、補助金をもらい続けるスキームとなる。同様に、Aであれ、Bであれ、Cであれ、バスを走らせると儲かる地域においては、一定のお金をその受託者が利益の中から払い続け、儲からないエリアであれば、補助金あるいは委託料をもらい続けていくスキームが考えられる。こういう関係で考えれば、どんな地域においても、エリア一括長期委託、場合によっては受託者が運輸連合という形は成立し得て、そのとき、サービスレベルの問題、フリークエンシー、車両のキャパ等も、ある一定レベルを維持しなければならないことが具体的に定められ、それを守れなければ、契約上は契約違反に該当するという形で縛っていく。日本の、どの地域でもこの枠組みで可能になるのではないか。
- 12ページの20の委託に関して、その地域交通確保責任は自治体で、民業ではなく委託、という考え方が書かれており、その場合、委託においては、サービス水準の国のガイドラインによる呈示、それを踏まえた地域が望むサービス水準を実現することを可能とするサービス提供義務があることは、当然の前提として書かれている。その契約のとき、入札方式というのがあることは当然である。一般的に、価格にすると、いわゆる低価格に流れてしまうことから、それをお任せにしてしまうと、事業者、さらに、自治体にとって、両方ともに非効率あるいはうまくいかなくなるので、法律で国が対価というものの考え方もきちんと示した上で、入札も前提に効率的にやっていく、かつ、サービスをきちんと提供する義務と地域との共生義務をかけた契約であって、P F I、P S Oのような契約をきちんと作る、ということ为前提として書かれている。
- 地域公共交通の維持をめぐる法政策について、市場対公的介入という二元的対立ではないことを明確にしてはどうか。交通市場における競争政策を交通政策全体の制度設計の中で、どのように整合的に位置づけるか、という視点が必要である。人口減少やコミュニティの縮小が進む中で、単なる市場競争に委ねると地域公共交通サービスが適正水準を下回る、という前提の下、持続可能な街づくりにおいては、地域公共交通

の維持が中核的要素と位置づけられる中で、政策当局や地域の実情に精通した自治体の判断によって、地域公共交通に関する専門的あるいは技術的な知見、競争政策や市場競争の観点が、適切に織り込まれることが望ましいと考える。

- 競争政策あるいは独禁法と緊張関係が生じる事項があると思う。例えば、項目14で議論されている運賃の下限水準や、項目9の協議や協働に関する特例法上の共同経営計画等、このような政策がなぜ正当化されるのかについて、2つのロジックがあると思う。まず一つ目だが、ある市場に複数の事業者が参入する場合、競争原理に任せると、市場規模が小さいため効率的な事業者でも採算が取れなくなり、その結果、複数の事業者が共倒れになり、競争を維持することが困難となるから、というものである。もう一つは、仮に独禁法と競争政策が施策上のネックになっても、ここで挙げられている、人口減少下における基盤的サービス維持を目的とした施策は社会公共的な目的のために正当化されると考えられるとし、競争政策との抵触や緊張があったとしても、それによりオーバーライドされる、というものである。どちらのロジックでこの資料は書かれているのか、質問である。
- 公共交通は競争政策をオーバーライドするものであることを明確にするために、法律で公共財と位置付けることが必要ということが提言の背景であるとの認識である。
- B・Cの制度についてはなるべくシンプルにと、この中で書いてあるが、公共交通サービスについてはこういう考え方でいくということがはっきり定めれば、大都市も含めて、同じシンプルな制度で統一するほうが本来、望ましいと考える。法律が市場ごとに適用される、となると、そもそも非常に複雑になると、その市場が、どんどん変化していくというような事態になると、法律というのは運用するのが非常に難しくなる。残念ながら日本の場合、一旦つくったものを変えるということに対して物すごく非柔軟な社会であり、運用すら、うまく変えられないが、そのような行政の実態の中で、あまり複雑にすることは良くない。委託型にすれば、十分そこで競争も成り立つし、お金の出し入れがマーケットごとに、入るのか出るのかが違うだけで、そこで基本的な構造はできるのではないか。制度を詰めていくときに、大都市の場合、固有の制度を付加したほうがいいのか、それ以外のところの場合は、もうちょっと緩和したほうがいいのか、といったレベルでの調整はあってもいいと思うが、基本の法律の立て方は一本でやるということを考えてみる必要があると考える。
- 資料内容について、とても刺激的で素晴らしいと思う。P.4の6の2つ目の◎、委託というのは委託契約と置き換えた方がいいのではないか。また、P.12の22の1つ目の◎だが、自治体が、色々な財源を生かして使う、ということについて何か書けないか。自治体はそういうことをまず考え、その上で法定協議会に持ち出して、ここに記載されたやり方でやればいいのか。まず、責任主体であり、かつ、契約の一当事者である自治体が、そういう各種財源を一括して使う、活用する、というところを固めておいてほしい。

- 「地域交付税措置の地域交通充当の明確化」については、自治体によっては交通に充てるべき交付税予算を別の目的に充てる等しており、明確化することは大変に重要。

2. 資料3 関係

- 事例のエリアが広島とか、特定のエリアに偏っているが、本当に今、直面している課題の全貌を捉えているのかどうか、疑問である。通達改正、省令レベルの改正は、法律の枠組みを大きく変える根本的な話とは別に、政策判断さえすればすぐできるが、それにより、世の中が少しでも改善されるものがある、と言うからには、基本的な課題を押しさえるべき。現場の実態としては、さらに色々な問題を抱えているのでないかと考えられ、既に指摘されたものもあるかもしれないが、色々な課題を、もう一度、この最終の提言に向けて、きっちり押しさえることが必要。課題の体系があるはずで、なぜこういうことが放置されているのか、改善されないのか、というところに踏み込んで整理をする必要がある。