

# 交通政策基本法に基づき、地域交通に関するあらゆる法制度等の革新を求める提言 緊急提言「地域交通制度の革新案」

地域交通はカーボンニュートラル等地球規模での環境問題、国土強靱化、地方創生などの国家的課題、そして地域や国民のウェルビーイングによる豊かな生活の実現などの国民的課題に貢献する重要な社会基盤で、地域の日常生活や経済活動、災害時対応などを支える、持続可能な社会の実現に必要な社会資本であり公共財です。しかしながら、日本ではそのサービスの提供は主に民間企業が担うため、地域・国全体で見てもその認識は希薄です。

一方で地域交通産業を取り巻く人口減少等の社会環境・構造の変化で、地域交通産業の経営悪化は長期化しており、運転士等不足の問題は今後一層深刻化し、地域交通事業の存立自体が厳しい状況で、持続可能な社会の実現の観点でも危機的状況です。さらに、コロナ禍の影響で移動需要は以前の水準に戻らず、この状況に追い打ちをかけています。

このため、地域交通に関する国の施策や、自治体・地域住民等の地域交通に関する認識と関与等の抜本的改革が急務で、法制上・財政上の措置を時機を逸することなく実行することが必要であり、法制度などの抜本的見直しによる地域交通制度の革新が喫緊に必要です。

運輸総合研究所では、2023年9月の「地域交通産業の基盤強化・事業革新に関する検討委員会（提言）『～地域交通革新～』」において「引き続き、検討し、早急に具体化することが必要」とされた、地域交通産業の基盤強化・事業革新のためにめざすべき法制度等の地域交通制度の革新案について、交通事業者、有識者、行政関係者との議論をふまえ、27項目の事項を内容とする緊急提言をとりまとめ、2025年6月30日に発表しました。

## 1. 地域交通産業の重要性

### (1) 地域交通の国家的・国民的・地域的重要性

地域交通は、冒頭のとおり国家的課題及び国民的課題に貢献するとともに、地域社会においても重要な社会基盤である。特に、地域社会においては、冒頭のほか、地域住民のシビックプライドを向上させるまちづくりの重要なツールであるとともに、地域産業を支え地域経済活性化に貢献するのみならず、それ自体が地域の重要産業であり、地域社会の維持・存続に必要な不可欠な重要な社会基盤である。

このように、地域交通は国家的・国民的・地域的課題に貢献する重要な社会基盤のソフトの社会資本であり、公共財<sup>(※)</sup>である。

※公共財：社会全体の共通の利益・幸福の実現のために国民に等しく提供されるサービスであって、国民の生活・経済を支え、国や地域社会存続のために必要な基盤となる財（サービスを含む）であることを表す（2023年の提言に基づく定義）。そのサービスの提供は、「公」がすべてを担う場合と、サービス特性・経緯により「公」と「民」等が併行して担う場合がある。

### (2) 地域交通産業の国家的・国民的・地域的重要性

国家的・国民的・地域的に重要な社会基盤で、公共財である地域交通は、日本では、基本的には民間企業にゆだねられている社会資本であり、地域交通を担う地域交通産業は、国家的・国民的・地域的に不可欠で重要な基盤産業である。

## 2. 地域交通産業の法制度革新の喫緊の必要性和その社会的背景、方向性

1951年の道路運送法制定以降、モータリゼーションの拡大、三大都市圏への人口移動、高度経済成長から経済低迷、人口拡大から縮小等の社会構造の変化で、1969年度以降、地方圏の乗合バスの輸送人員は一貫して減少傾向である等厳しい状況である。今後の運転士等不足の進展、さらにコロナ禍が追い打ちをかけ、地域交通事業の存立自体が厳しく、地域交通は危機的状況にあり、地域交通に関する法制度等制度の革新が喫緊に必要である。

（地域交通制度の革新の喫緊の必要性和社会的背景、方向性については、次頁の図のとおり。）

## 3. 地域交通制度の革新に関連する現行法制度

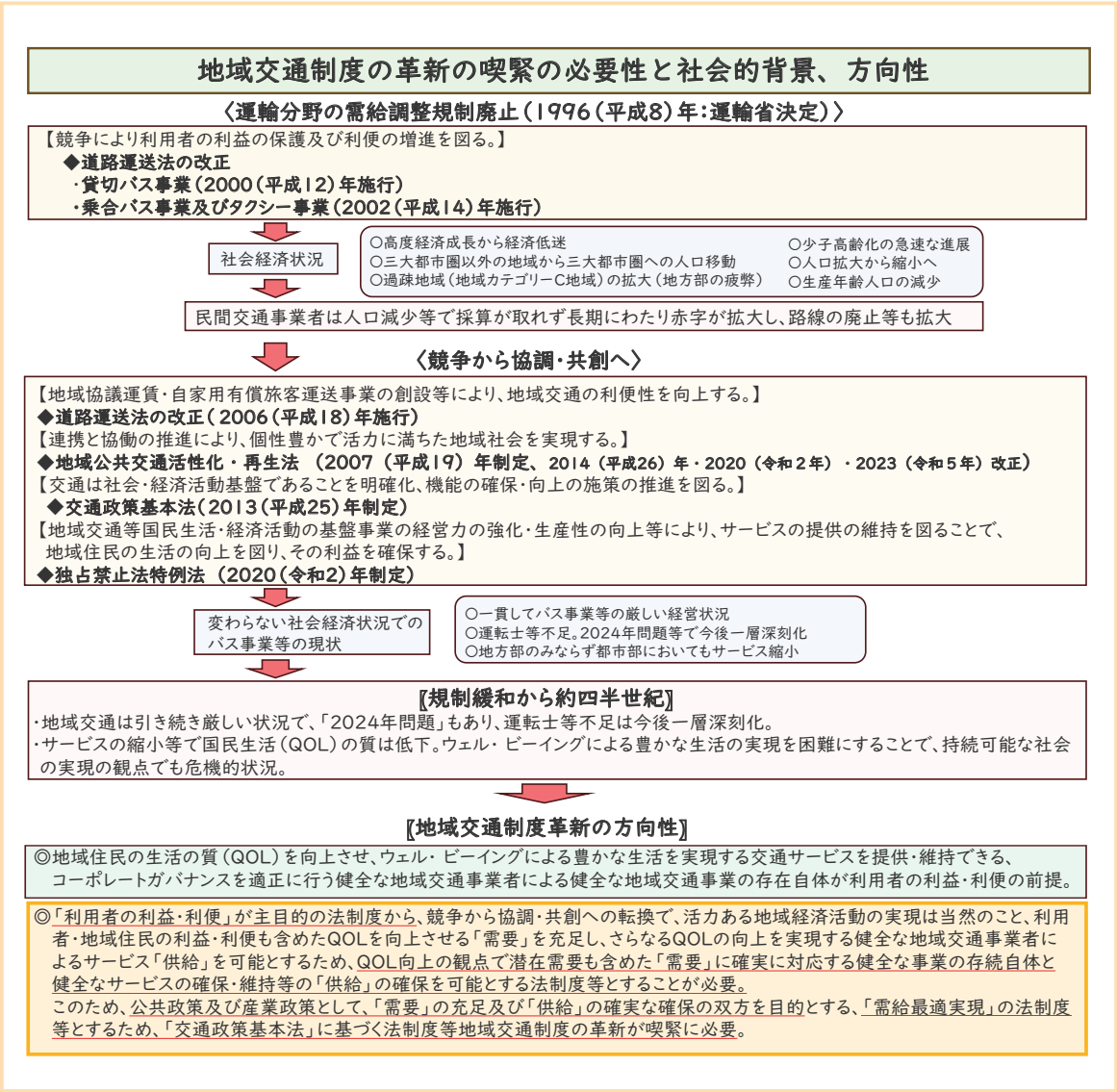
地域交通に関する法制度等制度の革新による地域交通産業の抜本的かつ包括的な基盤強化・事業革新には、『交通政策基本法』に基づき、地域交通に関連する現行法制度全般について検討するのみならず、これら以外であっても関連する諸制度についても検討し、必要な措置を講じることが必要である。

具体的には、自動車交通の事業制度を定める『道路運送法』の抜本的な見直しをはじめ、車両等について定める『道路運送車両法』及び運転免許等について定める『道路交通法』は当然のこと、図の地域交通を定める諸法について、必要な見直し等の措置を講じることが必要である。

特に、今後一層深刻化する運転手不足の問題については、地域交通関連の諸法に止まることなく、福祉・労働環境等をはじめ、その対応に必要な幅広い制度の見直し等が必要である。

### 地域交通に関連する現行法制度(改正等の措置が想定される法律例)

地域交通に関する中核的律	地域交通の重要性等を定める法律
交通政策基本法	社会基本整備重点計画法 (※鉄道のみ)
道路運送法	災害対策基本法
道路運送車両法	大規模地震対策特別措置法
道路交通法	都市再生特別措置法
独禁法特例法	中心市街地活性化法
地域公共交通活性化・再生法	地球温暖化対策推進法
バリアフリー法	都市の低炭素化促進法
交通安全対策基本法	観光立国推進基本法
自動車ターミナル法	観光圏整備法
	国土強靱化基本法
	武力攻撃事態関連2法



**4. めざすべき法制度等制度の基本的なイメージ**

現行の道路運送法が目的とする安全の確保などの利用者の利益の保護・利便の増進に加え、利用者が不便を被ってはならないとする法の基本理念からも、めざすべき法制度等制度の基本的なイメージは以下のとおりである。

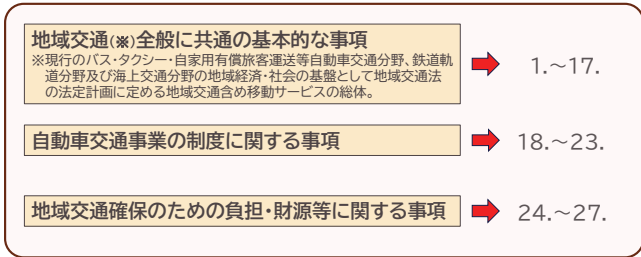
- ◆国民の生活の質（QOL）を向上させ、国家的課題への対応も含めウェル・ビーイングの豊かな生活とともに、地域産業・観光の振興等活力ある地域経済活動を実現するために必要である、潜在のものも含めた量・質の地域交通サービスの需要を確実に充足することが必要であることが法律の目的において明確に定められるとともに、法律に定める制度全般においてその趣旨が明確であること等、公共政策として重要な制度であることが明確であること。
- ◆当該需要サイドの観点に加え、その需要を充足する地域交通のサービスを提供する地域交通事業の存在・存立自体が法の前提であること。
- ◆地域交通サービスの担い手は地域との共生をはじめとするコーポレートガバナンスを適正に行える健全な地域交通事業者であること。
- ◆健全な地域交通事業者の存立を可能とする地域交通事業の事業革

新・基盤強化を図ること等、産業政策としての供給サイドの観点も、法律の目的において明確に定められるとともに、法律に定める制度全般においてその趣旨が明確であること等、産業政策として重要な制度であることが明確であること。

- ◆地域交通事業者・労働提供主体それぞれの観点から、地域の特性等及び運転士等不足に的確かつ柔軟に対応して、地域交通の維持・確保が可能となるような、シンプルで明快な自動車交通事業の基盤を、『交通政策基本法』に基づき、定める法制度等制度であること。
- ◆国、自治体、民間交通事業者の責任を明確に定めた上で、限られた人材・人手・車両等の資源や資金を、事業間や地域を超えて、柔軟に融通・活用することを可能とし、交通不便地域等でも、地域の創意工夫で、地域交通事業を行うインセンティブを誘発するような法制度等制度であること。
- ◆近年の激甚災害等の頻発等、災害・非常時の役割の重要性及びコミュニティバス等の担い手としての重要性を踏まえ、現行法制度の貸切バスについても、同様に需要サイドの観点及び供給サイドの観点の双方の目的を、実現する法制度等制度であること。

## 5. 法律で定められることが必要な考え方（コンセプト）と事項（コンテンツ）等の提案

バス・タクシー等の自動車交通分野、鉄道軌道分野、海上交通分野等の地域交通全般に共通の事項及びバス・タクシー等の自動車交通分野の事業制度に関し、法律で定められることが必要な考え方（コンセプト）と事項（コンテンツ）等について、以下の3分類27の事項にとりまとめた。



改革案27項目の分類概要

### 地域交通全般に共通の基本的な事項

1. 本章の事項等地域交通の法制度等制度の革新のための措置は交通政策基本法に基づく措置であることが明確に定められていること。
2. 地域交通は、カーボンニュートラル等地球環境保全、震災対応等国土強靱化、地方創生などの国家的課題、そして地域住民をはじめとする国民の生活の質（QOL）を向上させ、ウェル・ビーイングによる将来に向けた豊かな生活の実現などの国民的課題に貢献し、通勤・通学、通院等の国民の日常生活や、地域産業・観光振興等の活力ある地域経済活動、さらには地域間交流や災害時対応などを支え、持続可能な社会の実現に必要な国民の日常生活・社会生活・経済活動等の基盤である「**社会資本**」であり、国民の生活においていわば「**公共財**」ともいふべきものであることが定められていること。
3. 地域交通に対する「**需要**」とは、「**潜在的な需要も含め**、地域住民をはじめとする国民の生活の質（QOL）を向上させ、ウェル・ビーイングによる豊かな生活を実現する等国民生活の安定向上、及び地域産業・観光等の振興による活力ある地域経済活動を実現する等国民経済の健全な発展に必要な水準の量・質での地域交通サービスの需要であること」を、確実に広く社会の共通認識とすることが必要であることから、解釈運用ではなく、法律において入念・明確に定められていること。  
併せて、『潜在的な需要』等の需要には、持続可能な社会の実現に向けた、2. のカーボンニュートラルの地球環境保全、震災対応等の国土強靱化、地方創生・分散型国土づくりなどへの対応のための需要とともに、17. などによるカーボンニュートラルのためのマイカー利用からの転換やモビリティ・マネジメントにより創出される需要も含まれていることが、同様の理由により、法律において入念・明確に定められていること。  
従って、『地域交通サービスの需要』とは、これらを踏ま

えて、8. により策定される地域公共交通計画等に定める地域の将来像を踏まえたものであることが必要であることが定められていること。

4. 地域交通のサービスは、3.の地域交通の需要を、確実に充足する水準での量・質のものであることが必要であることが定められるとともに、このサービスは、**地域との共生**をはじめとする**コーポレートガバナンス**を適正に行える健全な地域交通事業者が提供することが必要であることが目的において定められていること。
5. 4. のためには、国民の地域交通に対する需要が多様化する状況においても、あらゆる地域で、それぞれの地域の自然的・経済的・社会的諸条件に即した日常生活・社会生活・経済活動及び地域交流・災害時対応の基盤としての社会資本であり公共財である地域交通に対する3.の需要が確実に充足されることが必要であることから、地域交通のサービスを安定的に確保・維持・提供することができる、**健全な地域交通事業者の存在及び存立が法律の前提**であることが目的において定められていること。  
そして、当該健全な地域交通事業者の存在・存立、発展を可能とする事業の革新及び基盤強化のための制度を定めるものであることが目的において定められていること。
6. 地域交通の国及び地域における重要性を明確化するため、地域交通は社会資本であるとの定義をソフトの地域交通のみならずハードの社会基盤を定める、あらゆる法律及び自治体の総合計画等で具体化されること。  
併せて、この重要性の具現化のための国と自治体間、さらに幅広い関係省庁間、自治体内部部局間の幅広い関係分野間の協働を義務化すること。
7. ①**地域交通の確保責任主体は自治体**であること。  
②自治体の確保責任の対象である地域交通とは、地域経済・社会の社会資本であり公共財として、地域公共交通等に定める地域の将来像を踏まえた3. の「**需要**」を充足する量・質の水準のものであることが、明確に定められていること。
8. ①自治体の地域交通法（地域公共交通活性化・再生法）に定める**法定協議会の設置及び法定計画**（地域公共交通計画。以下同じ。）**策定の義務化**。併せて、地域交通に関する地域協議会の法定協議会への一元化が定められること。  
②**自治体首長**の法定協議会における**総合調整権限**及び地域交通サービス**提供要請権限**が定められていること。併せて、これらについての参加者の**応諾義務**が定められていること。  
③地域交通に関する取組みは公的負担も含め地域住民の総意に基づくものであることを明確化するため、法定協議会の設置や法定計画の策定等について、地方議会の議決を経ること等が、法律において明確に定められていること。
9. 法定協議会を地域交通に関する企画・基盤強化の専門機能を有する協同組織体とすることが選択として可能となること、当該協同組織体を別途設けることも可能となること、及びその機能の発揮が確実に可能となる方策が定められて

いること。

法定協議会及び協同組織体の活動が地域の将来を見すえた取り組みであること等について、地域の住民をはじめとする地域の関係者の判断に資するように情報が開示されること。

10. ①法定協議会が法定計画を定める等に当たって踏まえるべき、潜在的な需要の観点も踏まえた、3. の需要を充足するために必要な**地域交通のサービスの量・質等の水準**を、3. の考え方も含め、国が**交通政策基本計画等**において定め、明確に提示されること。  
②交通政策基本計画等において国が提示する地域交通サービスの水準を踏まえ、法定協議会において各地域の地域交通サービス水準を確定することが必要であることが定められていること。
11. 自治体のまちづくりに関する計画における法定計画の活用を義務化すること。
12. ①法定計画事業の確実かつ確実な実行のため、地域交通サービスの提供（**地域交通事業**）開始の13. の**許認可**に当たっては、**法定協議会の合意を要件**とする（クリームスキミング防止）等の明確かつ確実な措置が講じられていること。  
②①の法定協議会の合意に当たっては、7. ②の地域交通計画等に定める地域の将来像を踏まえた3. の『需要』の充足に資するものであるか、雇用確保のための安定的経営基盤を有し、地域社会との共生の実行等が可能な19.

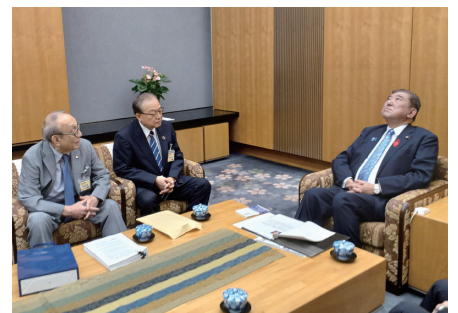
の具備要件を備えた健全な地域交通事業者によるサービスであるか等について、法定計画との適合性の確認を行い、これらを満たす場合には、合意すべきことが定められていること。（健全な新規参入の不当な拒否の排除。）

13. ①自動車交通事業等**地域交通事業の開始の許認可**（安全確保・コンプライアンスの徹底関係は除く。）は、法定協議会の合意に基づき**自治体が行うことができる選択制**であること。  
②①の許認可に当たっては、12. ②の厳正な確認が行われることが定められていること。（国による許認可の場合も同じ。）
14. ①自動車交通事業等**地域交通事業の運賃・料金**は、②を前提に、柔軟に定めるものであることが明確に定められていること。  
②**地域交通の運賃・料金の水準**は、地域交通が地域経済・社会の重要な社会資本であり公共財であることから、その確実な機能の発揮が必要であり、運転士等不足の問題も含めた労働力の確保や燃料費高騰、災害対応等の国家的問題への対応は常に必要であるため、**人件費・燃油費等の適正かつ確実な確保が可能なコストを反映したものであること等の遵守**すべき基本的なあり方が明確に定められるとともに、その実行が確実に確保されるための措置が明確に定められていること。  
③なお、併せて、25. の自治体の委託に係る契約において、

## 緊急提言を具体化・実現するための活動①

### 石破茂 内閣総理大臣への要請文提出（2025年10月9日）

内閣総理大臣官邸において、運輸総合研究所 宿利正史 会長、両備グループ 小嶋光信 代表、運輸総合研究所 城福健陽 特任研究員（元京都府副知事）の3名が、石破首相に要請文と緊急提言を手交し、次期通常国会での立法化を要請しました。



自治体が地域の社会資本で公共財としての地域交通について、その運賃・料金の水準を設定する場合であっても、自治体は、②の基本的な考え方によるコストを反映した対価を、実際の委託の対価として適正に支払わねばならないことが明確に定められるとともに、その実行が確実に確保されるための措置が明確に定められていること。

15. ①自動車交通・海上交通・鉄道軌道等の地域交通事業の運賃は、国の判断による許認可に係るものでなく、法定協議会の判断により合意する②に基づく地域運賃であること。  
②国は、法定協議会が合意に当たって踏まえるべき地域運賃のあり方について、14. を前提として、同種のサービスの同一地域・同一運賃の原則などを含め利用者にわかり良く、地域全体で整合ある運賃であること等の観点、法律に基づき提示することが定められていること。
16. 自動車交通事業等地域交通事業の事業革新及び基盤強化の方策として、以下のような事項が定められていること。  
①法定協議会が地域交通に関する企画・基盤強化の専門機能を有する協同組織体とすることが選択として可能となること、当該協同組織体を別途設けることも可能となること、及びその機能の発揮が確実に可能となる方策。  
②上下分離的運営について準公有等の多様な方策及びその実行のための特例措置等の明確な位置づけ。  
③公営の地域交通事業の民営化の促進のための措置。  
④協働・協業、集約・統合を円滑・迅速に実行可能とする措置（独禁法特例法の適用除外の恒常・一般化等）  
⑤鉄道施設・運輸施設整備支援機構の地域交通事業に係る

車両・船舶等基盤施設保有及び労働環境改善や**特定技能制度活用を含めた運転士等の確保支援**をはじめとする地域交通への支援強化の措置。

17. 地域交通の重要性の理解促進及び利用促進に関する国・自治体の啓発活動（大規模プロモーション）の実施が制度化されていること。

#### 自動車交通事業の制度に関する事項

18. **道路を活用した人の輸送**に係るサービスを**継続**して提供する事業は**全て自動車交通事業**として位置付けること。
19. 自動車交通事業を提供する自動車交通事業者が備えるべき基本的な具備要件は、従前からの安全確保、事業遂行能力に加え、法令遵守責任は当然のこと労働・職場環境の適正な確保責任、3. の地域交通に対する需要を充足する量・質のサービスの提供の責任、地域との共生等の社会的な責任の実行が定められていること。  
つまり、IV. のめざす法制度等の基本的なイメージを実現する健全な事業者であること。
20. 自動車交通分野の技術進歩・革新及び自動車交通事業が提供するサービスの現状を踏まえた運転資格、車両、安全管理体制が定められていること。
21. 「2024年問題」もあり、今後一層深刻化することが見込まれる運転士等不足問題への対応を踏まえた検討がなされた制度が定められていること。
22. **自動車交通事業の事業制度はシンプルで明快な制度**であること。

### 緊急提言を具体化・実現するための活動②

#### 中野洋昌 国土交通大臣への要請文提出（2025年9月22日）

国土交通省大臣室において、運輸総合研究所 宿利正史 会長、関西大学経済学部 宇都宮浄人 教授、広島電鉄株式会社 仮井康裕 代表取締役社長、両備グループ 小嶋光信 代表、株式会社みちのりホールディングス 吉田元 代表取締役グループCEO、運輸総合研究所 城福健陽 特任研究員（元京都府副知事）の6名が、中野大臣に要請文と緊急提言を手交し、次期通常国会での立法化を要請しました。  
また、終了後には会見を行い、記者の質疑応答に応じました。



〈事業分類の制度の想定等〉

◎自動車交通事業制度の中核となる事業分類については、あらゆる地域の特性に対応できる観点も踏まえ、シンプルで明快なものであることが必要であり、地域の社会基盤であることの観点、対価性の観点、ビジネス性の観点から、例えば、以下の1種～4種サービスのような事業分類とする制度を想定。

【1種サービス】

・地域の社会基盤として法定計画に定められた自動車交通事業で対価性がなく、広く一般に提供されるもの  
→いわゆる自家用のスクールバスで混乗も想定するもの、商業・病院等施設の送迎バス、ボランティア輸送等のサービス

【2種サービス】

・地域の社会基盤として法定計画に定められた自動車交通事業で対価性があり、広く一般に提供されるもの  
→地域の日常生活の移動基盤であるバス、タクシー、災害時対応・地域交流の基盤である貸切バス、地域の経済社会に必要な空港バス等、現行の旅客自動車運送事業、貨客混載等のサービス

【3種サービス】

・地域の社会基盤として法定計画に定められるが、介護・健康福祉、通学等専用の自家用スクール・通勤バス等、特定の需要等に対応した、輸送量・利用者の両面において限定的で、広く一般に提供されるものではないもの

【4種サービス】

・自動車交通分野の輸送サービス提供主体と利用者をマッチングするもの  
→いわゆるタクシー・MaaSアプリ等

◎新たな事業分類に併せて、現行の道路運送法による事業区分に関連する車両定員や対応する運転免許についての見直し、リモートでの安全確保業務の積極導入による事業実施体制の見直しを行い、20.、21.、や23.を踏まえ、新たな自動車交通事業の事業分類に対応した内容を定めること。

23. 自動車交通事業の事業分類間・地域間で運転士・車両の柔軟・融通が可能であること。

地域交通確保のための負担・財源等に関する事項

24. 地域交通は、2. のとおり、持続可能な社会の実現に必要な国民の日常生活・社会生活・経済活動等の基盤である「社会資本」であり、国民の生活において、いわば「公共財」ともいふべきものであるため、本提言に基づく「めざすべき法制度等」の制度の具体化を、交通政策基本法第13条に基づく必要な法制上の措置を講じること等により図るとともに、その確実な実行を確保するためには、同じく同法同条に基づき、地域交通が社会資本としての役割を確実に実現するために、必要かつ十分な財政上の措置を確実に講じることが必要である。

このため、財政上の措置の確実な実行を促す観点から、現在においても、離島航路整備法及び鉄道軌道整備法においては、国による補助が法定されているところ、自動車交通分野も含め、地域交通の各分野に対する財政上の措置について、これら地域交通分野の法律のみならず、6. の地域交通を社会資本として位置付けるあらゆる法律において、**財政上の措置が明確に位置付けられ、定められていること。**

25. ①地域交通事業の運行（航）に対する自治体の**公的負担の根拠は、支援（補助）ではなく、自治体の地域交通確保責任実行の委託への対価であること**が明確に定められるとともに、委託内容・対価の適正水準が明確に定められ、その実行が確実に確保されるための措置が明確に定めら

れていること。

②この委託への対価は26. のとおり法定協議会に交付すること。

③国の地域交通に対する公的負担は、交通政策基本法第21条に基づく地域交通事業の健全な発展を図るための事業基盤の強化、労働条件の改善を含む人材の確保への支援等の国の施策実行義務の実行委託への対価であることが明確に定められるとともに、交付対象は26. のとおり法定協議会とすること。

26. ①地域交通に対する公的負担については、総務省、文科省、厚労省、農水省、経産省、環境省、こども家庭庁等の各省、及び教育、健康福祉、農水、商工、建設・都市等の自治体各部署における幅広い施策において、個別に行われている現状を踏まえ、6. の法律上の措置に併せ、明瞭かつ効果的に地域交通に関する施策を推進するため、地域交通関連の公的負担について、これら**各種の財源を一括して法定協議会に一旦一元化し、配分する仕組みが必要**である。  
このため、地域交通に関係する国や自治体の各省・各分野の公的負担の法定協議会への一元交付化が定められていること。

②**地方交付税の地域交通充当額を明確に提示**することが定められること。

27. 国の教育・子育て支援、高齢者等への福祉・ユニバーサルサービス実現のための通学定期券や福祉割引等は、国の負担で行うことが明確化されること。

地域交通産業の基盤強化・事業革新に関する提言（2023年（令和5年）9月）に基づく「地域交通制度革新に関する検討委員会」委員名簿（2025年3月現在）

座長	屋井 鉄雄	運輸総合研究所 所長
委員	宇都宮 浄人	関西大学経済学部 教授
委員	仮井 康裕	広島電鉄株式会社 代表取締役社長
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	林 秀弥	名古屋大学大学院 法学研究科教授
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
委員	森 雅志	富山大学 客員教授
委員	宿利 正史	運輸総合研究所 会長
委員	上原 淳	運輸総合研究所 理事長
委員	奥田 哲也	運輸総合研究所 専務理事
委員	金山 洋一	運輸総合研究所 主席研究員・研究統括
委員	藤崎 耕一	運輸総合研究所 主席研究員・研究統括
委員	城福 健陽	運輸総合研究所 特任研究員（元京都府副知事）

本研究の活動内容・成果は運輸総合研究所のWEBページでご覧いただけます。  
<https://www.jttri.or.jp/research/transportation/local-transportation.html>

