

地域公共交通計画における地方分権の展開

——日英における関連制度の比較検討——

寺 田 一 薫

1. はじめに
2. わが国の地域公共交通における協議と計画づくり
3. 国土交通省主導の公共交通計画システム
4. 英国（イングランド）の地域交通計画と幹線バス政策
5. 総務省の定住自立圏制度による分権化の実験
6. 小 括

1. はじめに

交通市場において、交通計画の策定に責任を持つのは政府である。そのことは、規制緩和により市場での競争が促される状態にあっても変わらない。規制緩和の下でも、基礎的な施設供給を公共部門が担うことも多い。しかし、サービス運行上の決定は、交通事業者が、実際の、あるいは潜在的な競争の中で日々行う。規制緩和後も、交通計画とバスなどの公共交通の運行上の決定は整合がとられなくてはならない。

本稿では、2014年から国土交通省が進めている地域公共交通網形成計画制度を中心に、自治体の地域公共交通計画づくりについて規範的な視点から評価を行う。この制度については、政策立案過程で対案や代替案が示されていないこともあり、政策決定者に計画さえ策定できればよいという計画至上主義に近い過剰な期待や一部の識者による肯定的すぎる評価が散見される。

そこで、英国の地域交通計画（LTP；Local Transport Plan）システム、とくに際立った特徴がみられた2000～05年の第1期LTP、およびわが国の総務省が2009年から試みている定住自立圏制度下での地域交通関係の取り組みについて比較することにより、現在国土交通省が進めている地域公共交通計画づくりの政策課題を抽出する。英国のLTPが国による強力な審査システムに支えられていたのに対し、わが国の定住自立圏制度は国による最小限の介入という点に特徴がみられ、これらの両システムは対極をなすといってもよい。

2. わが国の地域公共交通における協議と計画づくり

2-1 地域公共交通の協議システムの実態

実際の地方部での公共交通利用者の増加にはつながっていないものの、市町村を中心とした自治体の公共交通、とりわけバスへの関心が高まっている。筆者が参加し、自動車工業会大型バス部会と日本生産性本部が2010年と2015年（9月）に全国の市長に対して「バス交通問題は、交通政策全体の中で、上位から数えてどの程度の重要度であるとお考えですか」と質問したアンケート調査では、以下の回答が得られた。すなわち、5年間という2回の調査の間に「上位から10%まで」が16%から42%に増加し、「10~20%」が15%から22%に増加している。その一方で、2010年当時に最多だった「50~70%」が28%から8%に減少し、「70~90%」も15%から2%に減少した¹⁾。

このことから、住民の関心がかつての道路や幹線交通からバスを中心とした地域交通に移りつつあると推測することができる。同時に、第3章で述べるように、最近、国が自治体の地域公共交通に政策の力点を置き、次々に新たなスキームを提示したことが自治体を覚醒させた、と解することもできる。

国が新しいスキームをいろいろと提示する一方で、バスを中心とした地域公共交通に関する協議、計画づくりの実際のシステムに関しては、多くの自治体が保守的な態度をとっているようにみえる。保守的な態度にみえる理由の一つとして、都道府県単位での広域的な政策対応が難しいときに、市町村が中心になってバス路線の廃止問題を協議し、必要な場合に一般の乗合バスよりも開始や運賃決定について自由度のあるコミュニティバス（新乗合）の計画・委託先を決める地域公共交通会議だけを設けている市が多いということがある。2015年9月時点でこのような市は、人口100万人以上で86%、それ以下の人口の市でも半分を占めている。

その一方で、設置を国の改革が主導しており、関係者に参加・結果尊重義務が生じ、一括補助受給等の特権があり、地域公共交通計画づくりにつなげることができる（計画前文などをもって地域公共交通網形成計画に代えられる）法定協議会（通称）を設けている市は、上記の地域公共交通会議を含めた他の形態の協議組織と併設しているところを含め、人口100万人以上で0%（14%）、30-100万人で40%（40%）、10-30万人で40%（42%）、5-10万人で31%（32%）、5万人未満で37%（39%）にとどまる（括弧内は、主にバス以外の公共交通を扱う法定協議会を含む）（表1参照）。

ちなみに、全国の市のバス関係地域公共交通に関する協議・計画組織の全体像は、回答を得た465市に関しては表2のとおりである。

1) 日本自動車工業会大型バス部会（2016）による。回答数は465市。

地域公共交通会議のみ設置が228市（49.0%）、地域公共交通会議とバス法定協議会の併設が6市（1.3%）、地域公共交通会議と非公式協議会の併設が1市（0.2%）である。バス法定協議会のみ設置が21市（4.5%）、他の公共交通機関（フェリー、鉄道、インターモーダル）を対象とした法定協議会のみ設置が3市（0.6%）である。地域公共交通会議と法定協議会を兼ねる会議を設置した市は

表1 人口別にみる自治体（市）のバス協議組織の内訳

(%, 重複回答あり) (N=465)

人口	地域公共交通会議	バス法定協議会	地域公共交通会議とバス法定協議会を兼ねる会議	他の形態の非公式協議会	主にバス以外交通機関を対象とした法定協議会	いずれもなし
100万人以上	86	0	0	0	14	14
30万人以上	52	13	27	6	0	8
10万人以上	43	7	33	5	2	14
5万人以上	51	4	27	6	1	12
5万人未満	59	4	33	2	2	2

出所) 日本自動車工業会大型バス部会(2016)

表2 全国の市による協議会等の有無

(重複を除く, N=465)

協議組織	自治体数	%	備考
地域公共交通会議	228	49.0	バス路線廃止対策・コミュニティバス（新乗合）に関する決定目的
地域公共交通会議とバス法定協議会の両方を設置	6	1.3	岐阜, 足利, 佐世保, 宇都宮, 国東, 島原
地域公共交通会議とその他形態協議会の両方を設置	5	1.1	横浜, 白山, 恵那, 胎内, 本宮
地域公共交通会議と非公式協議会の両方を設置	1	0.2	大分
バス法定協議会	21	4.5	関係機関に参加・結果尊重義務あり, 一括補助等便宜, 地域公共交通網形成計画に代えること可
バス以外を対象とした法定協議会	3	0.6	関係機関に参加・結果尊重義務あり, 一括補助等便宜, 地域公共交通網形成計画に代えること可, 対象交通機関=フェリー, 鉄道, インターモーダル
地域公共交通会議とバス法定協議会を兼ねる会議を設置	140	30.1	
非公式協議会のみ	19	4.1	調査のみ, コミュニティバス計画段階での暫定組織, 減便等の事業者からの通告窓口
いずれもなし	42	9.0	

出所) 日本自動車工業会(2016)への日本生産性本部調査による追加調査より筆者作成

140 (30.1%) である。

その一方で、調査のみを行う、コミュニティバスがまだ計画段階である、あるいは減便等の連絡を受ける窓口機能を担うなどの非公式協議会のみ設置が19市 (4.1%) あり、依然としていずれの組織も設けていない市も42 (9.0%) ある。近年、国が新たなスキームを提示する中において、大半の市町村の政策目的がバス廃止後の対策にあるという状況はあまり変わっていない。

2-2 中央・地方政府間の補完関係

2012年度に、わが国の公営バスと旧80条バス（地方公営企業方式をとらない市町村直営バス）を除く乗合バスに交付された欠損補助は609億円である。内訳として70%を市町村が支線の路線に、19%を都道府県が幹線と準幹線の路線（関連したフィーダーサービスを含む）に、12%を国が幹線的路線（同）に交付している²⁾。都道府県による交付補助金のうち、3分の2弱は国の補助の裏負担金として、残りは道府県が自ら決めた要綱に基づいた道府県単独補助として交付している。道府県単独補助を除き増加傾向にあり（表3参照）、総額も若干ずつ増加している。

欠損補助金への依存度は、地方（運輸局管轄地域）によってかなり様相が異なる。例えば、広大な辺地を抱える一方で、距離の長い幹線的路線に焦点をあてた国の補助を受給しやすい北海道では、欠損補助の4分の1以上が国の補助、さらに同額がこの補助に対する道の裏負担で占められている（2012年度、以下同じ）。北海道のバスでの市町村の負担は補助額の半分以下にとどまる。逆に大都市圏を中心とした関東では、国の補助対象となる路線が少ない。欠損補助に占める国の負

表3 人口1人当たり各種欠損補助（2012年度）（円/年）

地方（運輸局管轄地域）	生活交通路線維持費補助		道府県単独補助(%)	市町村単独補助(%)	合計(%)	
	国庫(%)	都道府県(%)				
地方部	北海道	196.9 (26)	196.9 (26)	17.8 (2)	347.9 (46)	759.5 (100)
	東北	100.6 (13)	100.6 (13)	37.0 (5)	542.3 (70)	780.5 (100)
	北陸信越	74.2 (12)	74.2 (12)	90.3 (14)	407.1 (63)	645.8 (100)
	中国	113.2 (13)	113.2 (13)	114.1 (13)	548.6 (62)	885.1 (100)
	四国	133.0 (21)	133.0 (21)	77.4 (12)	302.9 (47)	646.3 (100)
	九州	83.6 (18)	83.6 (18)	31.1 (7)	269.4 (58)	467.7 (100)
	沖縄	27.8 (21)	27.8 (21)	27.9 (21)	48.4 (37)	131.9 (100)
大都市圏	関東	10.1 (4)	10.1 (4)	2.8 (1)	234.2 (91)	257.2 (100)
	中部	74.5 (10)	74.5 (10)	54.6 (7)	567.2 (74)	770.8 (100)
	近畿	28.8 (10)	28.8 (10)	18.6 (6)	223.6 (75)	298.6 (100)
全国	56.7 (12)	56.7 (12)	31.6 (7)	332.2 (70)	477.2 (100)	

出所) 日本バス協会 (2013) 等から筆者作成

2) 日本バス協会 (2013)。

担は4%である。この裏負担金と単独補助を合わせても県の負担は5%である。補助の90%以上を市町村が負担している。

納税者側の事情を反映する人口1人当たりの額でみると、これらの欠損補助の合計は、中国の885円、東北の781円、中部の771円、北海道の759円、四国の646円、北陸信越の646円の順であり、二大都市圏と九州、沖縄を除くとあまり差がない。このことは、国、都道府県、市町村という3階梯の政府が、住民の足の確保という役割を分担し合っているようにみえて、実は補完性の原則を侵している可能性があることを示す。つまり、ある階梯にある政府がバスのネットワークをこのように作り上げたいとする意志を持って補助を実行しても、上か下の階梯の政府がそれを阻むような影響を当のネットワークに与えているおそれがある。

そのことが象徴的に表れているのが、都道府県の補助である。都道府県は国の補助の裏負担に補助資金の多くをつぎ込む一方で、47都道府県中36道府県が単独補助制度を持っている。しかし、このような単独補助はもともと金額が小さいうえ地方財政の疲弊により縮小傾向にある。道府県ごとの独自性による差異も小さくなり、2001年以後は国の制度変更時に補助対象から外れた路線を数年間だけ支え、実質的に路線廃止を遅らせるだけの「激変緩和型」と称されるタイプが多くなっている。

日常生活の中で、人々は自治体の行政区域に捉われずに自由に移動するので、バスサービスの便益は行政区域を越えて生じる。すなわち、スピルオーバー効果が生じる。市町村がこのことを考慮しないで意思決定し、現実にはバス路線が市町村界で寸断されているにもかかわらず、都道府県や国がこれを補正しきれていない構図が浮かび上がる。つまり、地域交通の分野において、国、都道府県、市町村の機能分離が明確な形でなされていないということがわかる。

3. 国土交通省主導の公共交通計画システム

3-1 地域公共交通活性化再生法によるイニシアチブ

2002年の規制緩和以前は、バス路線廃止の手続きが不明確であった。この解決として、規制緩和直前の2001年頃から、路線廃止の可否と事後対応を、都道府県が中心となって議論を行う地域協議会にかけて決定することにした。しかし、この地域協議会は、意思決定の場としては規模が大きすぎ、手続きが形骸化することも多かった。数多くの休廃止申請を抱え込みながら処理のスピードが遅く、解決しない案件をためこむだけという都道府県もあった。

このため、市町村中心の地域公共交通会議という仕組みも併用することとし、廃止対策のほとんどは同会議を経て決められるようになった。またこの会議の議を経れば、既存乗合バスに代わる新サービスの開始・廃止の条件が緩められ、運賃規制に捉われない100円均一運賃などの低運賃設定、あるいはたとえ競争中立性を侵す場合でも地元の意向による補助対象事業者の選定を行う

ことができるようになった。

さらに2007年の「地域公共交通活性化及び再生に関する法律」等で、第三者的性格で、市町村（都道府県）、公共交通事業者、道路等管理者、公安、住民等が参加し、かつ参加と結果尊重義務の意味で法的拘束力を持つ法定協議会を設けられるようにした³⁾。その下で、地域公共交通総合連携計画の策定、ならびにそれと引き換えに、国から調査費、資本費、運営費に使うことができる一括交付金型補助金を受給できるようにした。全国の市町村の4分の1ほどがこの仕組みを採用した。

具体的には、国土交通省に3年間の地域公共交通総合連携計画（以下、総合連携計画）を提出すれば、LRT（ライトレール）等の地域公共交通特定事業に対し起債枠や軌道上下分離等の法的特例が与えられるとした。計画策定自体への支援補助も設けられた。

また、総合連携計画に基づく実証運行にも、メニューの範囲で、最長3年間、資本費・運営費の両方に使える一種の包括補助金が交付されることになった。初期投資と開始直後の運営補助をセットで支援する（キックスタート型）というこれまでのわが国の補助事業における行政の慣行になかった形がとられた。

取り組んだ市町村全体の4分の3近くが、もっぱら乗合タクシーやデマンド交通（需要応答型輸送：DRT）を含むバスを計画内容としており、なかでもコミュニティバスだけを対象とし、エリア内に一般の乗合バスが存在していてもそれを無視したものが多い。複数交通機関を対象とした名前の通りの総合計画といえるものは、多く見積もっても1割程度である。また、複数市町村の広域連携によるものも6分の1程度あるが、鉄道や航路を内容とし、物理的に連携することがやむを得ないというケースでの連携が多い。バスに関する計画で広域連携を行っているものは7.3%にとどまる。

3-2 交通政策基本法下でのイニシアチブ

さらに2013年制定の交通政策基本法では、日常生活交通手段確保、高齢者・障害者の移動に政策の重点を置くことが方向づけられた。

同法の下で、2015年から、国の交通政策基本計画が制定された。2020年までの数値目標として、地域公共交通網形成計画策定総数100、鉄道事業再構築（上下分離）実施計画認定件数10、デマンド交通導入市町村数700、LRT（低床式路面電車）導入割合35%、ノンステップバス導入割合70%などが定められた。

次節で述べる地域公共交通網形成計画に関しては、計画の目標が計画の数になってしまっているというそもそもの論理上の問題がある。デマンド交通（DRT）導入に関しては、他の地域公共交

3) 地域協議会、地域公共交通会議、法定協議会の機能の比較については、青木亮（2012）に詳しい。

通の中核をなす交通機関を直接に対象とする目標がない中で、当該交通だけを定めることのアンバランスがある⁴⁾。多くのバスを廃止して少しだけデマンド交通を運行すれば、容易に目標を達成できるという矛盾もある。

ノンステップバスに関しては、現状では東京都での導入率が90%であり、なかでも小田急・京王という2社の私鉄系バス会社の導入率が100%なのに対し、地方部では20%未満の場所が多い⁵⁾。都市部と地方部で完全に二極分化した状況にあるなかで、機械的に一律の全国的目標を設定することは政策指針として適切でない。

3-3 地域公共交通網計画の策定

2014年から、これまでの地域公共交通総合連携計画を地域公共交通網形成計画として、全自治体に対して公共交通計画の策定を求めた。この計画はいわばマスタープランに相当するもので、それに加えて実施計画として地域公共交通網再編実施計画を策定すると、国の補助、出資等の便宜が与えられることになった。

セットになるこれらの2計画については、2015年3月に岐阜市で第1号が策定されている。岐阜市の計画は、幹線バス8コリドールを中心に計画が構築されており、バスの走行速度向上による利便性と運行経費抑制に焦点をあてている。10年後の目標として、公共交通による都心への30分到達圏人口を50%から57%に引き上げること、自動車交通量を14.5%削減すること、バス停および鉄道駅のカバー率を維持することを盛り込んでいる⁶⁾。

現実に存在する幹線バスをコリドールとして認定し計画の骨子としていることは、次章で述べる英国の地域交通計画とかなり共通している。違いは、目標達成に有効なコリドールを絞り切れず、8コリドールの認定が総花的で数が多いこと、英国の品質協定のよう形で実際のサービス水準（便数）をバス会社に義務付けられる前提での計画策定ができないことにある。

岐阜市の場合、架橋位置、隣接市を含めたバス営業所配置などからコリドールを特定しやすく、本支線の接続地点なども自然的に決まりやすい地勢的特性があるものの、岐阜市で早期に計画づくりに成功したことは、改めて幹支線バスを一体に考えるコリドール概念の重要さを示すものである。今後は、状況の異なるケース、とくに大都市圏などで戦略的にコリドールを見極める、あるいはそれを形成してゆくノウハウが必要になってゆく。

市町村を中心に地域公共交通計画を委ねることのひとつの課題として、市町村の連携による広域的公共交通体系づくりが進まないことがある。コミュニティバスのほとんどは市町村界でネッ

4) 加藤（2016）も、現実の地域交通を支える一般の鉄道、バス、タクシーに関する目標がないという目標選定のアンバランス、ならびに目標の低さを問題にする。

5) 下位から、青森県2%、佐賀・大分県8%、秋田・岩手県11%。

6) 青木保規（2016）。

トワークが寸断されている。地域公共交通網形成計画は都道府県も策定できるが、前述のバス地域協議会の経緯などから考えても現実的とは言い難い。

この広域連携問題のため、決定を地域一体の中心市に委ねるという現実的な市町村広域連携の道も開かれ、総務省の定住自立圏制度として地方交付税の上乗せ措置を通じたインセンティブも与えられた。第5章に述べるように、同制度の下で、とくに2010年度前後には公共交通政策に関する連携が促された。

4. 英国（イングランド）の地域交通計画と幹線バス政策

4-1 2000年交通法以前の英国の地域交通政策

日本のように地方自治が憲法に保障されていない英国（イングランド）では、自治体は法に定められたことしかできない。自治体の自主財源はカウンスルトックスと称される固定資産税に似た税収に限られている。そのため、わが国以上に自治体の自主財源が少ない。この財源不足を地方交付税によって埋め合わせてきた。一方、交通政策に関しては、自治体の創意工夫によって地域の実情にあった地域交通体系を実現する必要がある。

英国では、このような目的から、中央政府と地方政府の交通政策におけるイニシアチブのバランスをとるため、自治体に交通政策計画書（TPP：Transport Policies and Program）を策定させてきた。TPPのコンペを行い、それに基づいて国が、交通分野の中で自治体が支出目的間での資金流用できるブロック補助（一括補助金）による資本費補助の額を決め、これを交付する制度がとられてきた。この制度を交通追加交付金（Transport Supplementary Grant; TSG）制度といった。交通関係プロジェクト実施のための地方債起債枠の承認についても、同様のやり方がとられてきた。

英国で1997年に誕生した労働党政権が1998年に公表した交通白書（通称、サラブレッド）を受け、当時の環境交通地域省は、交通弱者問題と社会的排除の関連をつきとめ、統合された交通システムによりその状態の悪化を食い止める方針を示した⁷⁾。

4-2 2000年交通法と地域交通計画（LTP）

労働党政権下で、1999年の移行措置をはさみ、2000年以後、単年度措置で毎年更新されていた交通追加交付金（TSG）と交通政策・計画書（TPP）の仕組みが、「地域交通計画（LTP）」という5箇年計画に改められた。2005年からの第2期LTPでも同じである。LTPには、自転車、道路交通安全などの個別戦略を盛り込むことが義務付けられた。その必須項目の中に「バス戦略（Bus Strategy）」の形でバス関連の項目が加えられた。

7) 寺田英子（2016）、95頁。

このように5箇年計画化した背後には、地方議会の改選が4年毎であり、英国ではその都度、政権交代が起こることが多いという事情がある。とくに交通政策のように継続性が求められる分野では、政権交代が予期されると選挙前に政策遂行をストップせざるを得ず、政策空白期間が生じてしまうことが多かった。

中央政府は、自治体が提出するフォーマット化されたLTPを点検することにより、自治体の交通政策パッケージの質や運営の巧拙を比べ、それによって大規模な予算配分を行おうとした。ただし、連立政権発足と同時にスタートした2010年からの第3期LTPでは、国による審査制度は廃止された。また第3期LTPでは、計画年限自体も自治体の裁量で設定することになった。

遡って2000年交通法で形作られたこれらの政策体系は、自治体の行政区域を越えるバス路線計画の扱い方、計画年次と補助や施設耐用年数が合わないケースでの対応などについて、工夫された内容となっている。問題は、後述のようにダイナミックに変化する地域交通市場において、この工夫が期待どおり機能しなかったということにあった。

2000年交通法によって、自治体は公共交通を含めた地域交通政策に関する権限を回復した。しかし、自治体の多くは具体的にどのような場所でどのような施策を展開すれば、公共交通、とくにバスの復権につながるかがわからなかった。

自治体は、地域交通に関する計画作りの必要性は理解しても、実際の計画作りのノウハウがなかった。極端な言い方をすると、自治体は、地元のバス事業者の言いなりにLTPの内容を作成するしかなかったのである。

LTP制度において、国の審査は1年目にはLTP自体に盛り込まれた計画の質に関し、4～5年目の各年には毎年の年次進捗度報告書（Annual Progress Report）に記載されたLTPに対する目的達成度に関してなされ、それに応じて補助金が配分された⁸⁾。だが、実際のLTPと対応する年次進捗度報告書を比較すると、時制が変わり目標値と実績値が置き換わるだけで、ダイナミックな交通市場への対応が反映されていない面がある。

例えば、単一自治体のトーベイ区の第1期LTPの年次進捗度報告書をみると、入札サービス引き受けバス会社最大手（カントリーバス）が倒産の危機に陥っており、倒産時の住民生活への影響や再入札に伴う補助予算の高騰に関する懸念が示されながら、ルーチン的な記述に終始している。カントリーバスの倒産とサービスの中断は現実のものになったが、同区の住民にとっては最大の関心事であるはずのこの問題に関して、LTP制度が問題解決につながった形跡はなく、年次進捗度報告書は自治体に言い訳の場を提供したにすぎなかった⁹⁾。

国が優先する政策を自治体に行わせるための目標管理について、第1期LTPの年次進捗度報

8) 初期の状況の邦文解説としては、原田（1997）、中野（1999）、寺田一薫（2002）。

9) Torbay D. C. (2002) (2004)。

告書では、バス、自転車、道路の安全性、道路の維持補修、ライトレール、アクセシビリティについての成果を報告することになっていた。第2期LTPでは審査対象項目の画一性を緩め、国と自治体間で「共有された優先順位」に基づくとされた。2002年に国と地方自治体協会との間で地方行政における7つの優先項目が設定されたが、そのうちの4つが交通関係で、混雑への対応、アクセシビリティの提供、安全な道路、およびより清浄な大気と、第1期LTPと比べてより絞った内容となっている。

一般的にはモニタリングの可能性、とくに成果定量化の難易度と政策の重要性とは異なる次元の問題であるはずだが、とくに交通の分野における社会的排除防止やアクセシビリティ提供の効果については定量的な把握が難しく、結果として政策重要度が引き下げられた。

国会下院の交通委員会は、報告書作成のために自治体の人的資源を費消し、かえって自治体が熟知しているはずのプロジェクトの優先順位付けを難しくしていること、(資本費配分だけに焦点をあてているため)運営費不足を引き起こしていることを理由に、LTP作成とその交通省への提出義務を問題視している¹⁰⁾。

4-3 品質協定制度の形成

上述のように2000年前後にLTP政策に向かうなかで、バス会社と自治体が非公式な会合を持つようになる。これが定期的なものに発展し、品質協定(QP: Quality Partnership)の下地となる。自治体は、LTPの策定において、幹線と関係支線群を合わせた単位のコリドール別計画の形で、それらのバス会社の経営戦略、とりわけ当該コリドールに地理的に対応する幹線での戦略、あるいはバス会社が経営上力を入れている幹線での戦略を前提にせざるを得なくなった¹¹⁾。実際には、自治体は、大手バス会社のサービス改善に関するコミットメントのうち、実質的な内容があり有効と思われる部分を受け入れてQPを組み立てる。さらにその内容のうち、LTPに関する中央政府のガイドラインに沿っていて、かつ選挙民向けに公表して差し支えないと考えられる部分がバス戦略としてLTPに盛り込まれる¹²⁾。

QPには、競争政策との整合という別な問題もあった。とくに1998年競争法(Competition Act)は、何らかの形で消費者便益が生じるのでない限り、一切の事業者間協定を禁じている。当初、公正取引庁(Office of Fair Trading)は、ガイドラインによって、原則としてQPに運賃、運転頻度、時刻表に関する条項を盛り込むことを禁じた。しかし、実際には、最低運転頻度などの形で運行頻度を盛り込む対応も行われていた。

2000年交通法は、競争テストに服すことを条件に交通政策に資する自治体・事業者間のQPおよ

10) House of Commons Transport Committee (2006), 寺田英子 (2016), 96頁。

11) TAS (2002)。

12) プリマス市バス政策担当者の主張による。

び乗車券措置を認めている。2003年の公正取引庁によるガイドラインは、重大な悪影響のないQPスキームを認める立場をとる。そして具体的には、車両・施設の質、速度向上、信頼性、高頻度化、混雑・公害緩和につながることを許容の条件にしている¹³⁾。

4-4 品質協定制度の類型

品質協定（QP）は、2001年には英国内に380存在した。うち246はコリドール別協定などの形での個別スキームに関するものであった。134がプロセスに関する協定であり、参加者間の基本的関係や全体的フレームワークを規定していた。また、前者のコリドール別スキームを対象としたものの75%は、1つの路線・施設・コリドールを対象としていた¹⁴⁾。

政府競争委員会の調査（2011年）では、調査対象地域に198の自発的品質協定（QP）とごく少数の法定品質協定（QP）が存在し、自治体の70%がQPを締結していた。QP当たりの参加事業者数は1.7であり、うち大手5社が1.1、中小が0.6である¹⁵⁾。

自発的(非公式)品質協定¹⁶⁾

自発的（非公式）品質協定（QP）の第1のタイプが、協定書のない自発的（非公式）QPである。2000年以前のQPはほとんどこの形態であった。しかし、この形態では、自治体と事業者がよいアイデア交換をしても、事後的に関係者間で「言った、言わない」の問題がおきてしまう。

協定書がないと、自治体と事業者が共通の目標を確認することが難しい。その共通目標の達成度をモニターするということもできない。確かに、自治体と事業者の間に良好な人的関係が生まれ、これをベースに有効なアイデア交換がなされたケースもあった。しかし、これらの代表者の異動後にはこのような関係が崩れることもあった。2000年頃以後、このタイプの協定は成果を生まないと考えられるようになる。

QPを実施しても、結果としての低床バスや関係バリアフリー施設の整備ペースが変わらなかったケースもある。一時的にはうまくいったようにみえて、プロジェクトの継続や他の場所への拡大ができなかったケースもあった。

このような形態では、QPの成果と説明されていたバスサービスの改善が、後に自治体やバス会社が最初から実施を決めていた施策であったことが判明するケースが続出した。現実サービス水準の改善がみられたとき、それがQPなしには実現し得ない、つまりもっぱらQPに帰属されるものかどうかを識別するためのメカニズムが必要となる。自治体の年度毎の施策と予算にはある

13) Office of Fair Trading (2003).

14) TAS (2002).

15) Competition Commission (2011), para. 12.86-12.102.

16) 法的側面を中心としたQPに関する最新の邦文解説として、山本他（2012）がある。

程度冗長性があるため、この側面での判定を難しくした¹⁷⁾。

自発的（非公式）QPの第2のタイプは、書面による協定書を交わす自発的QPである。2000年代初めにはこの形態が多くなる。上記の「言った、言わない」問題は解決できるが、しかしそれでも、目標達成に失敗した協定参加者に罰則を課すことができない。すなわち、自治体が約束した助成や整備事業を行わなかった場合、あるいは事業者がサービスの質を達成できなかった場合、いずれの場合にも積極的な対策をとることができない。参加者間の信頼関係が崩れれば、協定そのものが中断してしまうという意味で脆い仕組みであった。

法定品質協定

上記の問題の解決のため、2000年交通法によって実施可能になったのが法定QPである。これは、特定の事業者や施設が一定のサービス水準を達成するという協定内容を、施行3箇月前までに国の出先機関である道路交通委員会（Traffic Commissioners）に届け出るものである。

法定QPについては、事業者が定時運行率などの目標を達成できない場合、一般の免許基準より厳しい基準が適用され、燃料税割戻し補助（旧 Fuel Duty Rebate、現 Bus Service Operating Grant）の最高2割までの減額が行われる。英国での高い燃料税率を考えると、この罰則は厳しいものと受け止められている。他方、自治体が約束を守らない場合には、一般の民事訴訟で解決をはかることとなる。

2000年交通法成立後、しばらくの間、自治体の多くがこの法定QPの効果を疑問視し、QPの法定化を見合わせていた。バス事業者が法定QPを必要と感じるかどうかは、ライバル会社出現の可能性による。法定QPの設立が少ないこと自体、独占の維持可能性が高まっていたことの裏返しでもある。しかし、2007年のノースシェフィールドのケースを皮切りに、少数だが法定QPが出現し始めた。

4-5 プリマス市におけるLTPと品質協定

LTPのバス戦略が策定される前に、南西イングランドにある単一自治体であるプリマス市は、7.2kmのバス専用レーン（道路空間の余裕に応じて、原則として上り、あるいは下りのいずれか片方向のみ）、4箇所のバスゲートウェイ、および2箇所のバス専用リンク（一般道路を閉鎖して建設）に資金供与した。それらの資金総額は、180万ポンドであった。

2001～2005年期のプリマス市の第1期LTPとその一部をなすバス戦略の基礎は、1998～2000年にかけて地方政権の交代をはさんで関係者間で協議された。バス戦略は、最終的に2000年に、バス事業者2社、プリマス市議会、および全国バス利用者協議会（National Federation of Bus Users：NFBU）の間で合意されている。広めの都心域と東西北の合わせて4コリドールから計画

17) TAS (2002).

表4 バス品質協定をベースにしたプリマスのLTPバス戦略（2001～2005年）

所要時間	放射路線で10%短縮
乗降時間	10%短縮
運転間隔	コリドール路線5～10分毎・等時隔運転, 郊外幹線20～60分毎
乗車券措置	市域全域カバー共通乗車券発行
着席率	通常時は全線で全員着席
定時性	早発なし, 95%が5分遅れ以内で運行
車齢	2006年までに平均車齢を6年に短縮
利用者数	年間1.5%増
バス停空白地域解消	営利サービスでバス停から400m以上離れたギャップ居住者をなくす
高齢者等割引運賃	実質価格維持

出所) Plymouth C. C. (2000) より作成

が構成されており, その概要は以下のようなものである¹⁸⁾.

すなわち, 期限である最終年次の2005年までの目標として, 放射状幹線バス路線の所要時間の10%削減, バス停での待ち時間の10%削減, 主要幹線での1時間当たり6～12便の運行, 全幹線での等時隔運転, 郊外幹線での1時間当たり1～3便の運行, 市域全域での共通乗車券設定, 全線での全員着席, 早発なし, 5分遅れ以内95%とすることによる定時運行率向上, 平均車齢の6年への短縮(2006年まで), 年率1.5%の利用増, 営利的サービスによるバス停400m圏外居住者解消, 特別割引運賃(concessionary fare, 高齢者・身障者割引)の実質価格据置を掲げている。(表4参照)

2社のバス会社が継続的に競争を繰り広げ, QPのテーマとなった市の北コリドールがLTP/バス戦略の中心となっていることからみて, QPとそれをめぐる利害関係者の議論(とコミットメント)が自治体の交通計画の基礎になったといえる¹⁹⁾.

5. 総務省の定住自立圏制度による分権化の実験

5-1 定住自立圏制度と交付税措置

わが国の場合, 国から地方自治体への交付金には, 国が用途を定める特定補助金, ならびに地方交付税に代表されるように用途を定めない一般補助金がある。理論上, 所得効果しか発生しない一般補助金と比べて, 特定補助金では資源配分の歪みが発生する。

一方の一般補助金では, 国が自治体の行動を全く誘導できなくなる。そこで, 両補助金のメ

18) Plymouth C. C. (2000).

19) Terada and Dinwoodie (2004).

リットとデメリットのバランスをとり、用途を大枠で決め、枠内では制限しない包括補助金に注目が集まっている。前述のように、地域公共交通分野でも、2007年施行の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づくやや制限度の強い包括補助金を含めた政策展開が行われた。

2年遅れて2009年からは、総務省の定住自立圏構想に基づき、市町村が連携して地域公共交通施策を含めた「共生ビジョン」という計画を策定すれば、地方交付税の上乗せが受けられる措置がスタートした。これは、先に自治体に施策へのコミットを求めている点で完全な一般補助金とは言えないものの、限りなく一般補助金に近い包括補助金に位置づけられるものである。とくに2009～2010年度にかけては、政策目的や対象がよく似ていながら運用面で対照的な2つの補助制度が併存した。

総務省は、人口5万人程度（実際は4万人）以上で「昼間人口／夜間人口」比率1以上の中心市と、当該中心市への就業または通学比率が概ね10%以上等の条件を満たす周辺町村をセットとして、実施団体を募集した。中心市宣言、関連市町村間での定住自立圏形成協定締結、共生ビジョン策定のプロセスをとる²⁰⁾。2009年度予算圧縮の影響で支援規模が削減されたこともあり、実質的には特別交付税の加算措置が中心になった。

2008年12月付で総務省が示した要綱上は、ア（医療、福祉、教育、土地利用、産業振興のうち1つ以上）、イ（地域公共交通、ICTインフラ、道路等交通インフラ、地産地消、交流・移住促進、他のうち1つ以上）、ウ（人材育成、民間人材確保、職員交流、他のうち1つ以上）を共生ビジョンに盛り込み、取り組みに予算措置を伴う場合は金額を記載するとされた。しかし、上記の予算圧縮の中で自治体の参加を促すため、2009～2010年度の先行実施団体認定では、総務省は要綱上のフォーマットを守ったまま、医療、地域公共交通、産業振興（事実上何でも）の3点を記載させる方向のアドバイスを行った²¹⁾。

実際の中心市宣言は、2009年3月の下関（以下、圏域名でなく中心市名で表記）が皮切りとなり、協定締結は同年7月の飯田、共生ビジョン策定も飯田の同年12月が第1号である。2016年4月時点で、中心地宣言を行った市が127、協定締結が108箇所あり、これらのうち99箇所が共生ビジョンを策定している。同時点で、協定に盛り込まれたテーマ別に多いほうから医療が104、地域公共交通が同じく104、産業振興も同じく104、教育が88ある。初期にほぼ義務づけに近い指導がなされたこともあり、地域公共交通を含めた3テーマには、ほぼすべての申請地域が取り組んでいる。

20) 定住自立圏制度には、中心市を通じた委任事務型広域連携という側面があり、この点は地域公共交通のような中心市と周辺町村の間で関心度やノウハウに差のある政策に関しては重要である。山崎（2009-10）、寺田一薫（2013）参照。

21) 詳しくは、総務省（2010）（2011）、寺田一薫（2013）参照。

5-2 共生ビジョンからみた分権化の効果

表5にみるように、初期（2010年7月時点）で共生ビジョンに盛り込まれていた地域公共交通関係の取り組みの事業費は、共生ビジョンに記載された総事業費に対する比率でみて、最大が彦根の50.6%、最小が都城と秩父の0.0%である。算術平均は9.5%となる。彦根のケースは、駅前広場周辺区画整理事業を含み、その事業費比率が極端に高い。このように特殊な計画を策定した彦根を除くと、鹿屋の38.5%が最大となり、平均は7.5%となる。

中心市を基準に、共生ビジョン策定地域23のうち、13地域は国交省の事業にも取り組み、12地域が先に総合連携計画を策定している。これらのケースで、一般補助金に近い交付税上乗せが決まる前後の地域交通計画の差をみることにより、一般補助金の所得効果が地域公共交通政策に及ぼす影響が分かる。記載が具体的でない（鳥取）か、総事業費中の公共交通分野支出比が1%未満

表5 共生ビジョンにおける地域公共交通施策（地域公共交通分野支出率順）（2010年7月現在）

中心市	周辺市町村数	地域公共交通政策の目標等	地域公共交通分野の対総事業費比（%）	中心市による総合連携計画着手（着手=○）
彦根	4	幹支線機能分化による公共交通ネットワーク構築	50.6* (4.8)	○
鹿屋	7	交流人口増加と移動手段確保のため新幹線接続直行バス運行・フェリー接続	38.5	○
鳥取	4	補助金交付にとどまらない総合的な地域公共交通政策実施***	36.8	○
備前	2	移動確保による生活エリア・交流人口拡大	19.5	
日向	4	(記述なし)	16.0	○
由利本荘	0**	総合連携計画推進、スクールバス等再編	11.3	○
下関	0**	(具体的取組に同じ)	9.9	○
大館	0**	路線バス・コミュニティバス・定期タクシー・DRT効率化、利用しやすいネットワーク構築	8.3	
飯田	13	利便性高く効率的な高齢者・高校生用公共交通ネットワーク構築	7.9	○（周辺町村全て参加）
伊万里	1	(記述なし)	5.2	
米子・松江	3	公共交通に対する調査・研究、県境越等広域コミュニティバス運行支援	4.4	○（調査段階）
高松	5	(記述なし)	2.6	○（航路と調査段階の鉄道別）
久留米	5	(現状記述のみ)	2.6	
薩摩川内	0**	コミュニティバスのDRT置換、通勤・通院・買物用大循環バス運行、市営バス民営化	2.0	○
中津	5	病院等アクセス、コミュニティバス新設・一般バス連携	1.5	
南相馬	1	(記述なし)	0.6	○
延岡	8	(記述なし)	0.5	○
八戸	7	(現状記述のみ)	0.3	○
長岡	3	(現状記述のみ)	0.2	

西尾	3	鉄道存続、コミュニティバス等公共交通充実、駅前車場・駐輪場・広場整備、モーダルシフト、鉄道沿線開発誘導	0.1	
美濃加茂	1	民間活力により効率的公共交通網構築、医療・産業・公共交通利用連携、住民交流活性化、公共施設利用向上	0.1	
都城	3	(記述なし)	0.0	
秩父	4	(記述なし)	0.0	

注) *駅整備・周辺区画整理を含む、()内は除く **合併による1市連携 ***先に策定済みの国交省総合連携計画との関係不明

出所) 各市「共生ビジョン」等から筆者作成

と小さい(南相馬, 延岡, 八戸) ケースを除く8箇所の共生ビジョンは, 全てが総合連携計画と比較して何らかの公共交通施策を追加している。特定補助金の一般補助化によって, 公共交通関係施策が全く行われなくなってしまうという可能性は低いと推測される(表6)。

8箇所で追加された施策としては, コミュニティバスなどのバス・需要応答型輸送(DRT) 運行というものが6つあり, うち5つは総合連携計画による事業に対して支援対象路線等の追加を行っている。しかし, 完全な新規サービス追加を記載したものは限りなく0に近い。そのほかには, 鉄道新駅設置ないし改良が4つある。既存の同種計画と比較すれば, インターモーダル対応

表6 共生ビジョンによる地域公共交通関係取組の追加(2010年7月現在)

中心市	総合連携計画・共生ビジョン共通の取組み	共生ビジョンによる追加取組
彦根	バス・鉄道連携, DRT実証運行, 公共交通PR	コミュニティバス運行, 駅前・周辺区画整理
鹿屋	直行バス実証運行・PR・路線バス接続調整, 直行バス・フェリー接続の代替バス・生活路線2路線維持	バス待合施設充実, 通院・通学手段確保, 代替バス・生活路線さらに22路線維持
日向	コミュニティバス1路線運行効率化, DRT1サービス改善, 代替コミュニティバス1路線運行	越境バス中心に11路線改善・運行効率化(現ネットワーク維持)
由利本荘	5カ所のバス路線再編のためのアンケート・車両・実証運行, サイクルトレイン	バス路線再編のためのアンケート・車両・実証運行1カ所追加, 6カ所のバス本格運行, 駅改築
下関	鉄道乗車促進	生活バス・廃止代替交通・コミュニティ交通補助, 主要駅利便性向上, サイクルアンドレールライド推進, バスターミナル整備
飯田	路線バス・DRTを8サービス運行	路線バス・DRTを3サービス追加
高松	海上交通確保・充実(港ターミナル・駐車場整備等)	公共交通利用促進(P&R, レンタサイクル, 新駅設置)
薩摩川内	DRT運行, 市内横断シャトルバス運行	市営バス経営健全化, 航路に関する協議

出所) 各市「共生ビジョン」等から筆者作成

を積極化させる効果が生まれているかもしれない。

6. 小 括

本稿では、主に国土交通省が進めている自治体の地域公共交通計画づくりのシステムについて規範的な視点から評価を行った。英国の第1期を中心とした地域交通計画（LTP）システム、およびわが国の総務省が試みた定住自立圏制度下での地域公共交通関係の取り組みを取り上げ、対比を行った。前者が国による強力な審査システムに支えられていたのに対し、後者は国による最小限の介入という点に特徴がみられた。

英国のLTPシステムは、とくに第1期については、地域の交通計画づくりを国による審査体系の中に位置づけ、PDCAサイクルを機能させようとしたところに要点がある。しかし、国による審査能力の問題から、自治体に創意工夫を競わせる運用ができず、審査が形式化した。一方の日本の地域公共交通網形成計画には、国との関係の中でのPDCAサイクルとしての機能がほとんどなく、計画づくり自体を目標としているだけである。英国（とくに第1期LTP時代）、日本ともども両極端すぎる。中間的な解決を模索した英国の第2期LTP以後の課題について、さらに精査する必要がある。

他方で、英国のLTPが一種の包括補助金をアメにしていることは、わが国の地域公共交通活性化再生法以来のシステムと共通している。この点では、日本のアメが極端に少ないことが問題だ。日本では、従来、部門間予算流用、キックスタート型補助が過少だったために、少額で狭い範囲での一括補助金であっても自治体が魅力を感じているにとどまっている可能性がある。

地域公共交通に関する計画には、自治体から住民へのコミットメントという役割がある。一定期間の公共交通のサービス、時刻表等が確約されれば、住民に、公共交通の便利な場所に居住地選択させる、マイカー所有を控えさせる、あるいは子供を地元の高校に通学させるなどを確実にさせることができる。計画がこの目的に特化するとすれば、何らかの形で計画自体の整合性を保証さえできれば、必ずしもマスタープラン部分などは必須でないかもしれない。「現在のバス路線を5年間維持します」「現在の時刻表を3年間確実に維持します」「根拠、財源は〇〇です」と記載するだけで十分とも考えられる。その点では総務省の定住自立圏制度は、とくに地域公共交通に重点を置いていた時点でのそれについては、一定の目的を果たしていた可能性が強い。

以上から、国が優先する政策と住民が長期的に望む政策のバランスをとって自治体を実施させるうえで、英国の第1期LTP（中央集権で固有の財源がわずか）、日本の定住自立圏制度（行政的分権でそこそこ財源あり）のどちらのシステムが望ましいかは、一概に判断がつかない。ただし、このトレードオフの中で、現在、国土交通省が進めている制度を評価すべきである。

当然ながら、規制緩和後の地域交通市場において、政府による施設整備と事業者による運行上

の決定を整合させるためには、計画と経営戦略とのすり合を継続的に行う必要がある。その際には、公民各主体が具体的な目標を共有し、コリドール概念に基づいた明文化を行うことが好ましい。少なくとも、バスを中心とした公共交通では、幹線と支線を一体に考える、あるいは近接した幹線を一つの幹線群として捉える必要がある。このような公民間パートナーシップ構築方法としては、英国のバス市場におけるQPがひとつのモデルになると考えられる。

地域交通の活性化策などを論じるとき、利害対立関係にある主体同士が、簡単に協力関係を築けるかのように理想論が掲げられることが多い。しかし、英国の地方都市におけるQPの展開から得られた教訓では、コミットメントに基づいた自治体と事業者の間で展開される繰り返しゲームのみに実効性がある。

自治体は地域公共交通政策に関心を持つようになったが、実際の対応は保守的なままである。日本の定住自立圏制度等の試みを結果実験的に捉えると、地方分権を進め、交付金を一般補助金化しても市町村の地域交通計画と言えどもっぱら支線交通にとどまるコミュニティバス中心という現状は変わりそうもない。英国の第1期LTP当時のような中央集権的審査システムを志向することがあれば、国自身もコミュニティバス万能主義の意識から脱する必要がある。

参考文献

- 青木亮 (2012) 「乗合バスにおける生活路線の維持と協議会の果たす役割」『IATSS Review』Vol. 37, No. 1, 58-66頁
- 青木保親 (2016) 「岐阜市地域公共交通網形成計画」『自治体法務研究』No. 44, 16-20頁
- 加藤博和 (2016) 「地域公共交通網形成が魅力的な地域形成につながるために」『運輸と経済』第76巻第7号, 24-34頁
- 総務省 (2010) (2011) 『定住自立圏構想推進調査報告書』
- 寺田一薫 (2002) 『バス産業の規制緩和』日本評論社
- 寺田一薫 (2013) 「地域交通政策とバスサービスの確保」寺田一薫・中村彰宏『通信と交通のユニバーサルサービス』勁草書房
- 寺田英子 (2016) 「英国 (イングランド) の地域交通計画の運用にみる地方分権の難しさ」『運輸と経済』第76巻第7号, 94-100頁
- 中野宏幸 (1999) 『英国の地方交通行政と今後における地域交通アプローチのあり方』運輸政策研究所
- 日本自動車工業会大型バス部会 (2016) 『ノンステップバスの普及に関する調査研究報告書』
- 日本バス協会 (2013) 『日本のバス事業・2013年版 (平成25年)』
- 原田昇 (1997) 「イギリスの都市交通計画; 総合交通計画の胎動」日本交通政策研究会『総合的な都市交通計画に関する研究 (その3): 財源・公共交通・土地利用を考慮した交通計画』日交研
- 山崎重孝 (2009-10) 「定住自立圏構想について」(1)-(6), 『地方自治』85巻5号-86巻9号
- 山本雄吾・森田優己・蛭谷憲治 (2012) 「バス事業区分のあり方; 英国の規制区分を踏まえて」『運輸政策研究』Vol. 15, No. 2, 32-41頁
- Competition Commission, (2011), *Local Bus Services Market Investigation; A Report on the Supply of Local Bus Services in the UK (Excluding Northern Ireland and London)*
- House of Commons Transport Committee, (2006), *Local Transport Planning and Funding, Twelfth*

Report of Session 2005-06

Office of Fair Trading, (2003), *The Transport Acts; Guidance on the Competition Test*, OFT <http://www.offt.gov.uk/NR/rdonlyres/6184B1FC-49D7-4F42-BA87-34453548969A/0/oft393.pdf>

Plymouth City Council, (2000), *Local Transport Plan 2001-2005; Bus Strategy*, PCC <http://www.plymouth.gov.uk/content-1427>

Terada, k., and J. Dinwoodie, (2004), Promoting Inclusion through Bus Quality Partnerships in Southwest England, *World Transport Policy and Practice*, Vol. 10, No. 4 <http://www.eco-logica.co.uk/WTPPhome.html>

TAS (Transport Advisory Service), (2002), *Monitoring Quality Bus Partnerships; A Report for the Department for Transport*, Vol. 1, The Evidence, TAS

Torbay District Council, (2002) (2004), *Local Transport Plan; Annual Progress Report*, TDC

(東京海洋大学大学院海洋科学技術研究科教授 博士 (商学))

