

論 説

日本の過疎バスと移動のナショナルミニマムの地域的保障

井 本 正 人

目 次

はじめに

- I. 農村への商品経済の浸透と移動（モビリティ）需要の拡大
 1. 農村の商品経済化
 2. 農村における移動（モビリティ）需要の拡大
- II. 過疎地域の自治体による移動保障の開始 — 高知県三原村、窪川町の路線バス —
 1. 高知県における移動（モビリティ）需要の増大と県、事業者の対応
 2. 高知県窪川町と三原村における路線バスの廃止と移動問題への対応
 - (1) 窪川町
 - (2) 三原村
 3. 移動（モビリティ）の公共性について
- III. 国による過疎バス関連の移動保障策
 1. 地方バス路線への補助金
 2. 新たな過疎バス関連助成制度

おわりに

は じ め に

都市と農村の不均等発展は、わが国では、1950年代後半に始まるいわゆる「高度経済成長」下で激化するが、それに対する地域格差是正の総合政策は1962年の全国総合開発計画（以下、全総という）とともに始まる。それに続く「新全国総合開発計画」（1969年、以下新全総という）においても、地域問題に対する基本姿勢とされたのは、過疎過密現象を解決する観点からの国土利用の再編であった。しかしながら、これらの計画で重視されたのは工業地域や都市開発、それらを交通・通信網で大都市圏と結ぶ開発であり、物的インフラ整備のための公共投資中心の計画であった。

たしかに新全総では過疎問題への対処として公共投資への依存の再検討が必要とされ、生産所得の格差よりも生活水準の格差、とくに社会的な生活環境水準の格差に問題があるという観点から施策が講じられるべき、との指摘も見られる。しかし、工業生産力の増強のための社会資本整備を全国土に拡大して均衡を図ろうとする「大規模開発プロジェクト構想」のもとでは、農村における産業（農業）開発や生活（所得等）を視野に入れた包括的な生活水準確保のための施策は後景に追いやられた。

交通分野でも、生産力増強のための新幹線や高速道路の整備が主なプロジェクトであった。農村においても道路等の社会資本整備は進んでくるものの、生活面での格差、特に、過疎化の

進んだ地域から深刻化してくる移動（モビリティ）問題については、国の対策が後追いで弥縫的なものとなった。

しかも、移動（モビリティ）については、社会的分業の進展（商品経済の浸透）に伴って活発化・広域化し、その発展に応じた水準維持が社会生活上不可欠になってきたにもかかわらず公共性をもつものとして政策の中に位置づけられなかった。そのため、過疎地域を中心に深刻化する移動問題は地域の生活問題として対策が遅れることにもなり、各自治体による対応に委ねられた。こうして、財政基盤の弱い過疎地域の自治体では、国が導入してくる補助金制度に依存し、左右されながらの移動水準確保となり、自治体による体系的・包括的で効率的な移動サービスの政策化、実施には大きな困難を伴うことになった。

したがって、ここでは過疎地域の公共交通の現代的な課題を明らかにするために、主な交通手段としてのバスを取り上げる。そして、まず第 1 に、移動問題が過疎地域において深刻化する中で、どのように自治体の施策の中に組み込まれてきたかについて、歴史的経緯を明らかにする。第 2 には、住民の移動（モビリティ）が公共性をもつものとして、さらには社会生活上不可欠の権利として位置づけ保障されることなく収益事業に委ねる政策がとられてきたため、事業として成立しない場合には、自治体はバス路線の維持か廃止かの判断を迫られ、また様々な財政負担を迫られることになったことを明らかにする。そして第 3 に、近年の規制緩和と地方分権の流れの中で、自治体による様々な先駆的取り組みに対応して国がどのような政策対応を行ってきたか、その現状と課題について考察する。

I. 農村への商品経済の浸透と移動（モビリティ）需要の拡大

1. 農村の商品経済化

わが国のいわゆる「高度経済成長」は、農村から都市への大量の人口供給によって支えられていたが、農村では人口が過疎化する中で商品経済の浸透、地域共同体の解体、家族規模の縮小が進行した。

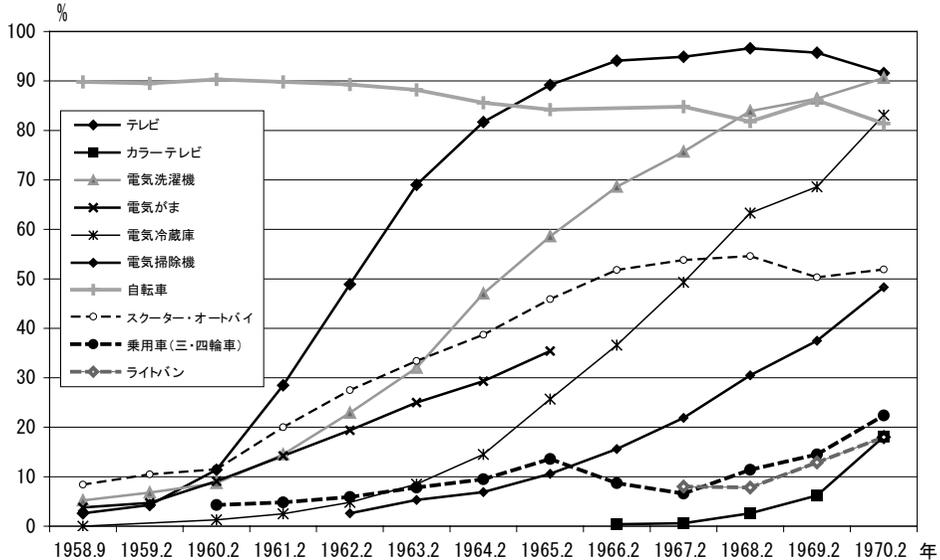
経済発展とともに農村における労働・消費市場は拡大し、事業所をはじめ商品・サービスを提供するための店舗等も進出してくる。同時に、農村にも共同体的な生活から自由なアメリカ的・個人主義的な生活様式も普及してくる。農村における労働・消費市場の拡大状況については、まず農家世帯の兼業化や家計構造の変化においておよその動向を見ることができる。

「高度経済成長」期に入って間もない 1957 年度から 1960 年度にかけて、全国の農業所得は 19%増加した。一方、農外所得はこの間に 30%増加し、農家所得に占める割合も 47%となった。この農外所得の伸びには、その約 7 割を占める労賃俸給収入が 40%増加したことが大きく貢献した。農家所得の増加は、兼業化による農外所得によって支えられていたのである。農村への商品経済の浸透はこうした農家の兼業化を通じて促進され、この 3 年間の農家家計（現

金) 支出総額は所得増に支えられて 26%増えた¹⁾。

一方、農家家計の消費動向を耐久消費財について見てみると、その主なものは図 1 のようである。

図 1 耐久消費財の所有率の推移（農家世帯）



注) 乗用車(三・四輪車)の所有率について、1965年2月までの数値は「三・四輪車」の数値であり、1966年2月以降の数値は乗用車の数値である。また、1967年2月以降の数値にはライトバンが含まれていない。

出所)『消費と貯蓄の動向』経済企画庁調査局編、各年度版より作成。

農家の耐久消費財所有率は1960年代前後から急速に増加した。農家世帯のテレビ、電気洗濯機、電気がまの所有率は、1960年2月にはそれぞれ11.4%、8.7%、9.1%となっていて、都市世帯の44.7%、40.6%、31.0%と較べると低い。しかし、前年度と比べそれぞれ2.7倍、1.3倍、1.9倍となっており、図1に示されているように、その後も耐久消費財の農家世帯への普及率は急速に増加している。わが国の農村もこのころ本格的な商品経済に移行したといえよう。

「高度経済成長」初期の農村の市場規模が比較的小さい時期、多くの町村では、中心部に商店街や銀行、診療所があり、周辺の集落に少数の商店が分散して、住民の生活と健康が維持される生活圏が幅広く形成されていた。1960年代の農村部における商店数の推移を高知県で見ると、全国の小売業の事業所数が14%の増加(1960年～1970年-商業統計調査)、高知県の市部の15%増加に対し、この間23%の人口減となった郡部²⁾でも14%増加しており、

1) 『農業の動向に関する年次報告(第1巻)』、農林協会、1961年度、24～7ページ。

2) 高知県の郡部内にある町村は、ほぼ3/4が過疎関連町村であり、農山村なのでここでは郡部の統計を取り上げた。なお、高知県の市部、郡部の事業所数増加の割合は1961年～70年の数値(高知県統計課「商業調

農村部における商品経済の浸透がうかがえる。

2. 農村における移動（モビリティ）需要の拡大

ところで、商品経済化する農村部で、商品・サービスを供給するための店舗やその規模、また地域での配置は、おのずと住民の生活ニーズ・移動スタイルに対応したものになるが、住民の生活ニーズ・移動スタイルもこうした商品・サービスの供給形態を反映したものとなる。商品経済の浸透によって、商品の移動とともに人の移動も活発化・広域化することになるが、農家での私的な移動手段の所有状況は、1960年2月には自転車90.3%、スクーター・オートバイ11.5%、三・四輪車4.3%であった。都市世帯での所有率は、それぞれ67.7%、9.6%、2.6%（乗用車）（1961年2月現在）だったので、私的な移動手段についてはいずれも農家の所有率が高かった。都市と較べて人口や商業施設等の配置が疎らで、公共交通の利便性も低いことがその理由と考えられる。

しかしながら、この時期の農村では、自転車を1台以上所有する農家が9割を占め、自転車での移動が一般的になってはいるものの、私的に、オートバイや自動車といった動力源を使って日常生活圏を広域化するには至っていない。

商品経済の発展に伴う生産と消費活動の活発化によって移動需要の増大、移動範囲の広域化傾向が顕著になってくる。この時期の農家の私的移動手段は一般には自転車が中心なので、広域の移動手段として公共交通への需要の増大となって現れた。

全国的に見ると、1950年代以降、乗り合いバスの旅客輸送量は1970年頃のピークに向かって増加していった。しかし、バスの旅客輸送分担率は、自家用車の急激な普及によって、1965年を境に減少している。

過疎地域のバスについては、人口減に加えてこのような自家用車の普及によって、すでに1960年代半ば頃より事業者の経営が困難となってきており、休廃止路線も増えていった。1965年度から1970年度末にかけての全国の休廃止路線数は1,374路線³⁾に達し、その後、過疎化やモータリゼーションの進行のもとで過疎地域のバス事業者の経営難が常態化し、住民の移動を保障するためには自治体による支援・対策が不可避で、構造的な性格をもってくる。

このように、「高度経済成長」のはじまりとともに農村は本格的な商品経済社会へと変容していくが、モータリゼーションの初期段階といえる1960年代前半までは、最寄り品等の日々の購入のための移動は、動力源を使わない比較的限られた範囲の日常生活圏内で、買い回り品等は公共交通等を使ってより広い生活圏を移動するパターンが一般的であったと考えられ

査)である。

3) 『過疎地域の現状と対策』自治省過疎対策管理室、1972年3月、193ページ。

る⁴⁾。移動が広域化し、社会的生活を営むために不可避になってくるとともに、移動需要への対応も公共的性格を持つてくるが、この時期の移動需要の空間的拡大は、主に公共交通によって捕捉され、収益事業として発展してきた。その後、1960年代の中頃より、移動需要を私的に充足する自家用車が普及してくる中でその公共的性格は後景に追いやられ、潜在化していくかにみえた。しかし、移動の公共性の問題は、公共交通の経営が困難となった過疎地域において、主に自家用車を利用できない人々の移動の問題として顕在化してくる。

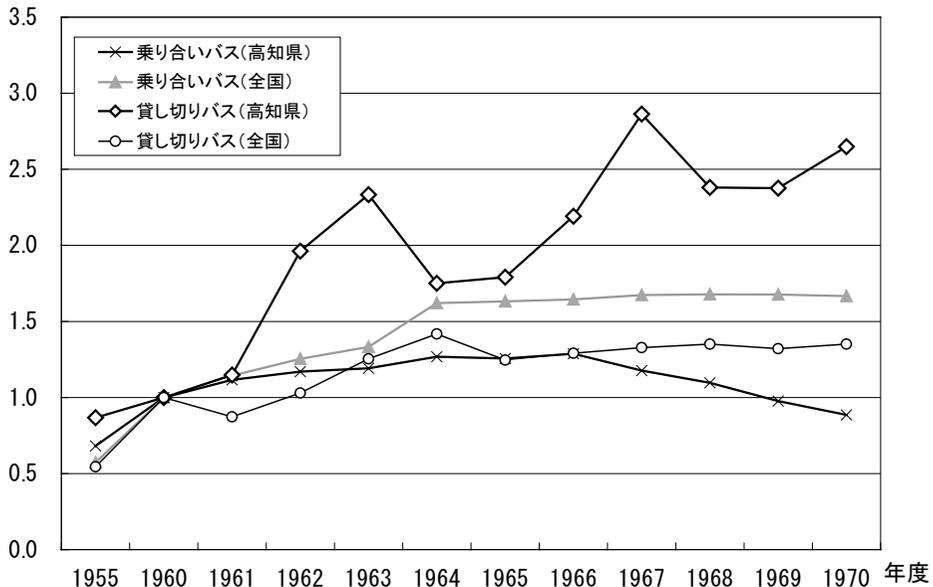
Ⅱ. 過疎地域の自治体による移動保障の開始

— 高知県三原村、窪川町の路線バス —

1. 高知県における移動（モビリティ）需要の増大と県、事業者の対応

高知県は、約85%が山地で、主に太平洋から山地に向かう川沿い集落が集まっているという地形的理由もあって鉄道の旅客輸送に占める割合は低い。従って、戦後の移動需要の増加を捕捉してきたのは主にバスで、1970年には旅客輸送人員の約8割を占めていた。

図2 高知県、全国の乗り合いバスと貸し切りバスの旅客輸送人員の推移



注) 基準年は1960年。

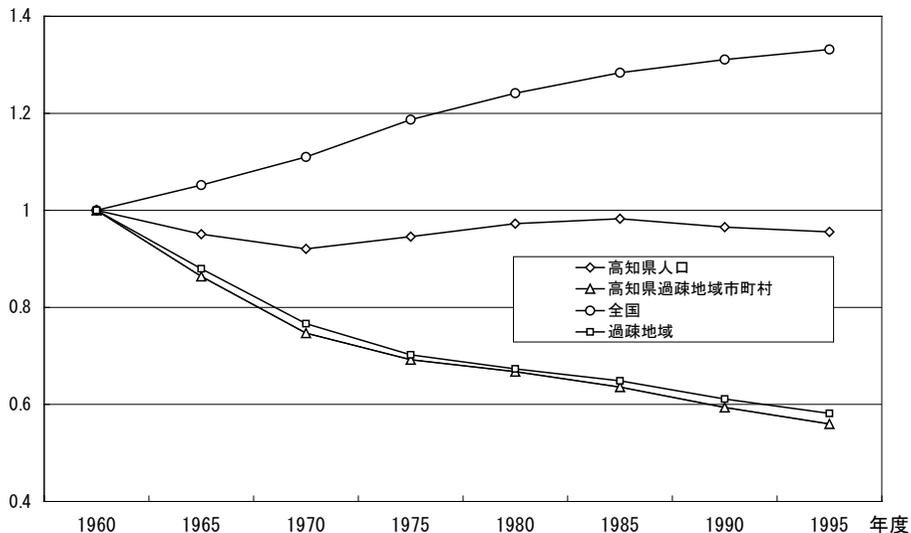
出所) 高知県の数値は高知県統計書、その他は国土交通省「陸運統計要覧」より。

4) 自家用車が普及した1982年の調査によれば、最寄り品の買物先として、都市部では市内域が9割を超えるのに対し、農村部では商業集積に低さから他の市町が3割を超えており、移動の広域化がみられる。
NIRA OUTPUT『社会・生活構造の変動と地方交通問題』(財)九州経済調査協会、1984年4月、106～7ページ。

高知県の主なバス事業者としては、高知県交通（株）（以下、県交通という）、土佐電気鉄道（株）（以下、土電という）がある。1969年には、土電が高知県東部を中心に54路線であるのに対し、県交通は県東北部の一部を除き高知県の周辺部にまで路線を拡張し171路線でバスを運行していた⁵⁾。戦後の移動需要の増加に対してはバス路線を増やして対応してきた。バス需要の増大を高知県のバス登録台数で見ると、55年には423台であったのが、1960年に591台、1965年に861台、1970年には1,461台になっており、1960年代に急増している。

高知県でも乗り合いバスの旅客輸送量は1960年代に入って増加した。しかしながら、旅客輸送量のピークが、全国では1968年であるのに対し、高知県ではそれより早く、1966年にすでにそのピークを迎えている（図2参照）。それは、図3に示されているように広域にわたる過疎地域での人口の急減によって、県全体としても人口増とならなかったことが大きく影響していると考えられる。

図3 高知県、全国の過疎地域及び総人口の増減



注) 基準年は1960年。

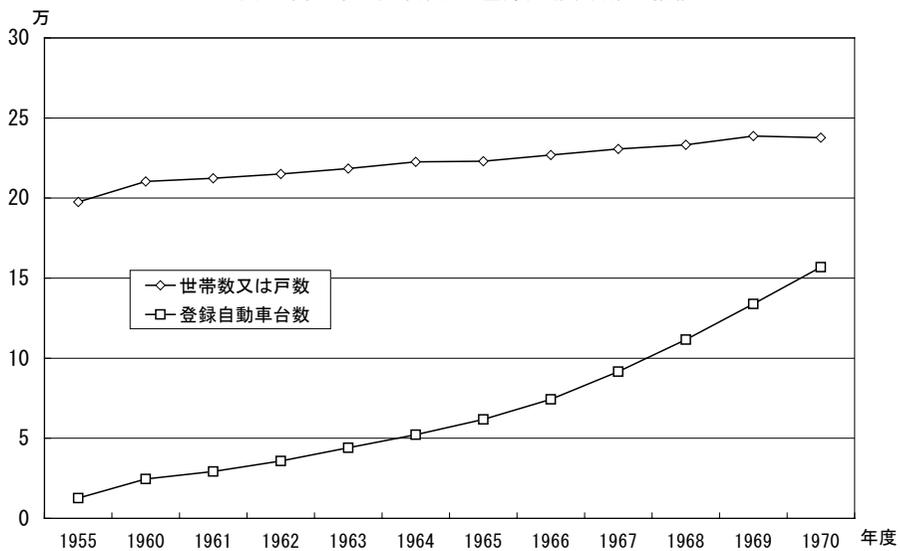
出所) 高知県統計書各年度版より。

図3に見られるように、高知県の過疎地域の人口は1960年代に急速な減少を被った。全国の過疎地域とほぼ同じ傾向とはいえ、1960年代の10年間に過疎地域の人口は3/4になった。しかも、図4に見られるように1960年代後半からは自動車が普及してくる。では、このような事態に対して、バス事業者と高知県はどのように対応したのであろうか。

5) 『高知県の過疎対策（総括編）』高知県過疎対策推進本部，1970年4月，63，65ページ参照。

県交通は、戦後、高知県の周辺部まで路線を拡張し、人口減少による過疎化の進行にもかかわらず県下の移動需要の増加に支えられて経営を維持し発展してきた。しかし、1960年代中頃からの自動車の本格的普及（図4参照）とともに経営難が急速に表面化してくる。乗客数も1966年度から減り始める。県下のほぼ2/3が過疎市町村で占められ、過疎地域のバス路線も多いことから、1967年度には、赤字路線数が146路線、全路線の85%に達している。土電でも42路線、全路線の78%が赤字路線となってきた。このため、1967年度の両者のバス事業の営業赤字は8.7億円となり、1968、1969年の単年度赤字を加えると約13億円の累積赤字

図4 高知県の世帯数及び登録自動車台数の推移



注) 軽自小型二輪を含め、乗り合いバス、けん引車、被けん引車、特殊用途車、特殊車は除く。
出所) 高知県統計書各年度版より。

となった。

こうした事態に対し、両事業者は、1968年9月、運賃値上げによる経営改善を図った。しかし、運賃改定による1年間の輸送状況は、県交通が輸送人員11%減、運賃収入14%増で、土電は同12%減、20%増であった。大幅な乗客数の減少によって予想した収入増が図れず、赤字基調を変えることはできなかった。

他方で、県交通は、すでに1968年5月に29路線の休止申請を出していた。しかし、1968年度の累積赤字が約10億円に及ぶに至った危機的状況に対し、その打開策として1969年11月に79路線（総免許キロの約50%）という大幅な休廃止を打ち出し、1975年頃を目標にした再建計画案を作成した。土電も第一次路線整理として9路線の休止を申請した。これらはバ

ス事業者の山間過疎地域路線からの全面撤退⁶⁾を意味するものであったため、関係市町村の住民の関心・不安は強く、県や市町村の本格的対応を迫ることとなった。

高知県は、1968年6月、山間不採算バス路線の運行確保のため国の助成措置を要請していたが、こうした事態を受け、1970年1月、県議会に「過疎地域交通対策特別委員会」が設置され、同年2月末には以下のような報告⁷⁾がなされた。

基本方針としては、乗り合いバス路線の休廃止は、会社経営の現況からやむを得ないが、他に交通機関のない公共性の強い過疎地域バス路線の休廃止の実施は、「過疎バス路線の輸送確保策」「代替輸送の実施」の措置が確保された後に行うこと。

助成措置の強化として、県の措置としては①過疎地域代替バス車両購入費に対する補助制度の新設、②今後の情勢の推移によっては過疎地域全般にわたっての輸送確保への積極的助成策を講ずること、また国に対しては、①民間業者による代替バス運行に対する車両購入費及び運行費補助の新設、②現行の路線維持費補助、車両購入費については増額ならびに要件緩和措置、③県・市町村の過疎バス対策費の地方交付税参入措置、を要請すること、とされた。

そして現行バス事業者に対しては、乗り合いバス事業の公共性にかんがみ、県内関係各方面の協力を得て輸送体制の確保に努めること、を要望することとなった。

高知県は、この「特別委員会」の報告に基づき、以下のような措置を講じた。

①過疎地域代替バス車両購入費補助制度の新設により、マイクロバス購入費の1/2補助(1970年度予算1,500万円)

②緊急輸送対策として、業務確保命令による運行の確保。運行が確保できない場合には、県による一部経費の助成にもとづく市町村による緊急輸送の実施。

③県の代替輸送方式の推進

代替輸送は、i) 民間業者。ii) 市町村の民間業者への委託、iii) 市町村直営の方法で実施し、そのために必要なマイクロバス購入費の1/2を県が補助する、また、ii)、iii)による代替輸送の赤字には基準に基づいて県が1/2を助成することとした。そして、実施要領が作成され、新しく始まった国の補助制度との調整を図って実施された。

次に、県内の乗り合いバス事業者の経営悪化の最大原因となり、高知県による本格的な支援を促すことになった過疎地域の運行状況と自治体の対応についてを高知県三原村、窪川町の路線バスに見てみよう。

6) 同上、54、55ページ。

7) 同上、53～62ページ参照。

2. 高知県窪川町と三原村における路線バスの廃止と移動問題への対応

高知県の過疎地域市町村と、窪川町、三原村を示した地図が図5である。高知県では53市町村中33市町村（灰色部分）（過疎地域対策緊急措置法（1970年）のもとでは37市町村）を占める。

図5 高知県の過疎地域市町村



（「過疎地域活性化特別措置法（1990年）」のデータに基づく）

窪川町、三原村はそのうちの2町村である。

(1) 窪川町

窪川町は、中心部を国鉄（現在JR）が通り、四万十川中流域での中心的な位置を占めている。1970年の人口は19,009人（国勢調査）で、1955年の27,211人から30%減少している。自家用自動車数の伸び率について、1970年代前半まで第1次産業従事者が過半を占めていたのでここでは貨物車を取り上げると、1965年から1970年の保有台数の伸びは普通車以上で2.8倍（高知県2倍、全国2.1倍）、小型4輪で6.4倍（高知県2.3倍、全国3.7倍）と高い増加率となっている。

県交通は、町内で10路線を運行し、輸送収入の減少に対しては従業者の賃金水準を低く抑えるなどして対処してきた。

1968年9月には前述の運賃改定を行ったが、過疎地域の窪川町では、表1に見られるように収支の改善は見られない。

こうして、前述の1969年11月の県交通による大幅な休廃止計画のもとでほとんどの路線

表 1 県交通窪川町関係

(単位: 円)

	運送収入	乗合営業費	差引収支
1968 年度	24,555,394	39,134,472	-14,579,078
1969 年度	25,085,318	45,946,463	-20,861,145
1970 年度	12,634,930	24,383,256	-11,748,326

出所) (財) 過疎地域問題調査会『過疎地域問題調査報告』1972 年 3 月, 52, 53 ページより作成。

が廃止対象になり、1970 年 10 月に廃止されることとなった。

これに対する住民意識は、バスの休廃止は「ともかく困る」が 70.6%、「いくらか困る」が 17.6%を占めていて、自家用車を保有し利用しているか否かにかかわらず、88.2%の住民が路線バスの存続を望んでいた⁸⁾。こうした住民の強い存続要望を背景に、高知県交通の希望退職者のうち地元出身の 12 名 (1 名は社長, 11 名は従業員へ) から、関係市町村から行財政上の支援を受けて、窪川町管内で県交通が廃止した 7 路線, 17 運行系統の代替輸送を行いたい旨の提案がなされた。窪川町では、この提案にもとづき「(有) 高南観光自動車」が設立され、町、住民の協力の下に 1970 年 10 月より代替輸送が開始された。

この事業所は、廃止された県交通の路線を運賃も含めて踏襲する一般乗合旅客運送部門に貸切旅客部門を加えた 2 部門から構成された。一般乗合は今後も収入の増加が見込めないので、貸切部門の強化によって収入増加を図ろうとしたのである。

民間事業者のため、運行車両については、1970 年に新設された国の「廃止路線代替バス車両購入費補助金」制度の対象とならなかった。そのため、高知県が独自に新設した「代替輸送車両購入費補助金」制度により助成を受けた。従って、その補助・負担の内訳は、国費 = 0、県費 = 750 万円、関係 5 町村 = 375 万円、会社 = 375 万円となった。

運行開始以降半年の営業実績を見てみると、一般乗合部門では、約 1,200 万円の営業収入に対して営業経費は 1,250 万円となり 50 万円の営業赤字が生じている。他方、貸切部門では、450 万円の営業収入に対して 230 万円の営業経費となり 220 万円の営業黒字が出ている。初年度としては、設立に伴う事業経費によって若干の赤字が予想された。

この民間業者による代替輸送は、(財) 過疎地域問題調査会『過疎地域問題調査報告』(1972 年 3 月)⁹⁾にも指摘があるように、

8) (財) 過疎地域問題調査会 (『過疎地域問題調査報告』1972 年 3 月) によって 71 年 6 月に窪川町で実施された調査結果より。

この報告書は、(財) 過疎地域問題調査会が 1971 年度に政府からの受託事業として行った調査の経過と結果を政府に提出したものである。

9) 同上, 60 ~ 63 ページ。

- ①「高知県交通在職中の給料より 20%切り下げた報酬」で運転の支援要員もいない状況下で、「全事業が赤字経営」にならなければ補助制度の対象とならないことは「企業努力を摘む結果」になるシステムである。
- ②「うまみのある主要路線をもたない赤字路線のみ」の継承であるため、「自力による存立が困難」な事業である。
- ③経営悪化傾向に対して、「利用者の利便性をふまえた合理化」を図る計画だが、それも「運賃の値上」については、「乗客の 90%が通学生、婦人、老人で占められているため」、利用者負担増による利用者減が予想され、制限されたものとなっている。

こうして、高南観光自動車による代替輸送は、緊急措置としての性格が強く、しかも収益事業として位置づけられたので、安価な輸送方法の追求に力点が置かれ、総合的な交通政策に基づく住民の移動保障を展望したものではなかった。

さらに、バス事業として一般乗合部門の営業赤字を利用者が増大している貸切部門(図 2 参照)の黒字で補うという経営方法の問題点も生まれている。

(2) 三原村

三原村は、高知県の中でも周辺部に位置する村で、鉄道もなく、幹線道路からも離れたところにある。三原村も過疎地域に共通する人口減少を被り、1970 年の人口は 2,427 人（国勢調査）となり、1955 年の 3,638 から 33%減少した。

三原村でのバス運行は、1955 年、県交通によって一日 2 往復で始められ、1969 年 11 月の

表 2 県交通三原村関係

(単位：円)

	運送収入	乗合営業費	差引収支
1968 年度	11,891,865	17,923,542	-6,031,677
1969 年度	11,688,830	18,699,881	-7,011,051
1970 年度	4,712,865	7,111,017	-2,398,152

出所) 同上、『過疎地域問題調査報告』78, 79 ページより作成。

休廃止通告時には 1 日 5 路線 6 往復で運行されていた。1969 年の乗合営業収支を表 2 で見ると、運賃収入が約 1,170 万円に対し、乗合営業費は 1,870 万円となっていて、赤字が約 700 万円に達し、大きな割合を占めるに至っている。

三原村では、他に公共交通がなく、バスの休廃止について「とにかく困る」が 72.7%、「いくらか困る」が 14.0%を占め、計 86.7%の住民がバス路線の存続を要望¹⁰⁾していた。三原

10) 同上、126 ページ。

村で実施することになった代替輸送の運営方式は、民間事業者（三原バス有限会社）に委託する方法で、村が車両（マイクロバス 4 台）と必要な保険料を負担し、事業者は無償貸与された。

車両 4 台の購入については、国の代替バス車両購入費補助金制度が適用され、国庫補助率 1/3、国庫補助を差し引いた額の 1/2 が、それぞれ県と三原村（過疎債による）で負担された。

他方、代替輸送業務については、委託契約に基づき、人件費、燃料油脂費、車両修繕費の合計額の 12.5% 以内の額を村より年 2 回交付を受けることとなった。

三原バス有限会社による運行は、これまでの 1 日 5 路線 6 往復から新たに 2 路線 5 往復が増便された。代替輸送が開始された 1970 年 12 月 15 日から 3 ヶ月半の収支は、委託料 158 万に対し運送収入は 128 万円で 20 万円の赤字となっている。

代替輸送開始直後の状況として「報告書」でも指摘されているが、村民の移動需要がバス路線や運行回数に反映され、村内に高校がないため村外に下宿していた約 50 名の生徒がバス通学が可能となったり、周辺集落から三原村の中心地にバスで来ることができるようになった。他方、代替バスを村民の移動ニーズに合わせてその地域の中心的な市である中村市や宿毛市まで乗り入れしようとする、村外の幹線道路は県交通の路線となっているため、村外では乗車できないなどの課題も生じた。

3. 移動（モビリティ）の公共性について

こうした実態をふまえ、『過疎地域問題調査報告』では、地方バス路線維持の必要性についておおよそ次のように述べている¹¹⁾。

バス路線維持の問題は、既存バス路線の維持・供給は歴史的に形成されてきた利用者の権利であるという考えと、バス事業者の収支均衡が補償されない場合のバス・サービス提供動機の喪失との間で発生する。その場合、他の交通手段を所有も運転もせず、する意思のない社会集団のハードシップ (hardship) への対応について第 3 者的判定者による判断が要請されることになる。そしてバス・サービスの維持が是認された場合には、それに留まらず地域全体の交通体系が地域住民の公平に資するものでなければ、集団的行為者（行政主体）の責任は完結しない、として地域社会の最適交通体系（あるべき交通体系）策定の必要性を指摘している。

現行のバス・サービス維持対策については、「歴史的に形成されてきた利用者の権利」としての既得権が財政補助を手段として与えられているだけで、地域的公共サービスとして確立されたものではないので、交通サービスが本来私的サービスであるにしろ教育や消防などの地域的公共財としては是認すべきかどうかの検討が必要となる。その場合、「公共財とみるか、私的財とみるかは社会的制度選択の問題であるとすれば住民に交通サービスの一定のアベイラビリティ

11) 同上, 9～11 ページ。

ティール・レベル（availability level 利用可能性）を提供するような社会的制度を選択することは可能である」とした。

そして、現状の過疎バス問題は交通サービスの公共財化が必要になる必然性をもっているとした上で、地域交通体系を私的財として企業採算基準が妥当する場合と、そうでない場合の分離をはかり、両者の結合的供給体制を整備し、同時にそれらを調整する行政組織（地域交通委員会（仮称））が必要であるとして、「それは①供給されるべき交通サービスの量的・質的水準の設定、②負担の調整の2つの問題を処理する任務を担う」とした。

こうして、この報告書は、過疎バス問題は地域生活にとっての移動（モビリティ）の公共性を認め、一定のアベイラビリティール・レベル（availability level 利用可能性）を提供（これは移動のミニマムレベルとも言い換えられうる）するための制度化が必要であると指摘した。

III. 国による過疎バス関連の移動保障策

1. 地方バス路線への補助金

過疎地域の移動問題について、これまで高知県を事例としてみてきたが、国は、1960年代後半から急速に深刻化するこうした事態にどのように対応したのであろうか。

国の地方バス路線への補助金交付が本格的に始まるのは1970年代に入ってからである。それまでは、離島・辺地の乗合バス事業への車両購入費補助金があり、1969年度には、離島・辺地及び人口密度が低く（1平方キロ当たり100人以下）人口が5年間に5%以上減少した地域に対して路線維持費補助金が新設されたものの、これらを合わせた1969年度の補助金は7,070万円とわずかであった。

1970年度には、離島・辺地への車両購入費補助金及び路線維持費補助金が、それぞれ過疎地域のバス事業者及びバス路線に適用されることになる。さらに、廃止代替バスを運行する地方自治体（財政指数0.4未満）にも車両購入費補助金の制度が作られた¹²⁾。

しかしながら、住民生活上不可欠として自らの負担で休廃止路線の代替運送を開始する市町村が増えてきていた。71年度には、市町村による代替輸送は、直営が61市町村、88路線、委託が17市町村、29路線、合計78市町村で117路線となった¹³⁾。

こうして、地方バスの経営悪化・休廃止の増加に対する総合的な対策が必要になり72年度からは、地方バス路線運行維持対策要綱に基づいて交付される地方バス路線運行維持対策補助金制度が開始される。

この制度は、①補助を離島・辺地等に限定せず、第2種生活路線（乗車密度5人以上15人以下）を対象に、関係市町村が運行経費の2/3まで収入をうることを保証する場合に路線維持費補助

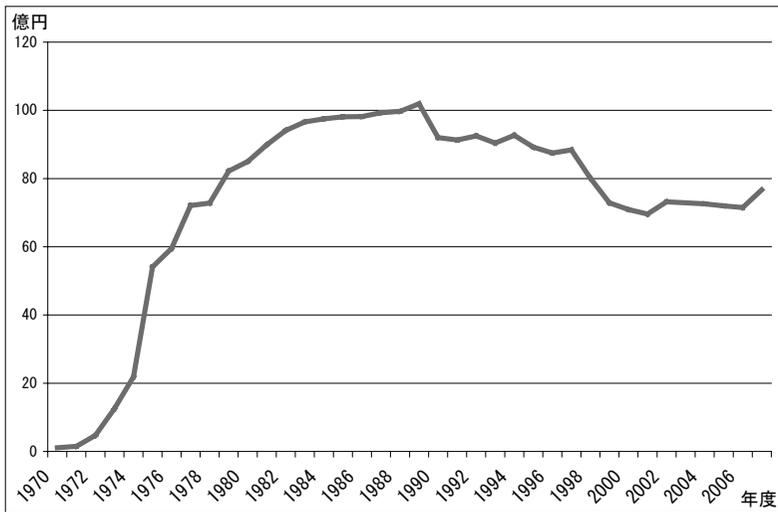
12) 同上、34～36ページ。

13) 自治省過疎対策管理室『73年版 過疎白書 過疎対策の現況』125ページより。

金が交付され、また車両購入費も補助されること、②この特別対策の対象とならない過疎地域等のバス路線に対しては、従来の離島辺地等乗合バス補助制度のうち路線維持費補助金制度の継続で対応すること、③市町村等による廃止代替バス運行に際しての車両購入費に補助を行うこと、を柱としていた。

この制度は、第 3 種路線（乗車密度 5 人未満）を補助の対象としていなかったため、バス事業者による運行の困難なこの路線の維持のための助成は、自治体による単独補助となり大きな負担となった。その後、1975 年、過疎地域対策緊急措置法（以下「緊急措置法」という）の後期過疎対策が始まる年に、第 2 種路線維持費の補助対象範囲の拡大に加えて、第 3 種路線維持費補助制度が新設された。

図 6 地方バス路線維持費国庫補助金交付実績の推移



出所) 国土庁地方振興局過疎対策室編『過疎対策の現況』及び過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版より作成。

こうして、図 6 にあるように、地方バス路線への補助金は、72 年度以降の補助制度の整備によって急増することとなった。

しかしながら、1980 年には過疎地域振興特別措置法（以下「振興法」という）が制定されたものの、この年に第 3 種生活路線補助に 3 年限りという期限がつけられることになった。自治体は、第 3 種生活路線は第 2 種生活路線に格上げするか、市町村代替バスに転換するか、自治体で単独運行するか或いは休廃止かの選択を迫られることになった。事業として成り立たない第 3 種路線は、廃止しない場合には市町村が責任を持って運行することとなったのである。1980 年から 1982 年の 3 年間補助を受けた第 3 種生活路線は 516 系統で、半年間の猶予を受けた 77 系統を除く 439 系統については、休廃止 158 系統、第 2 種路線への格上げ 131 系統、

代替バス 98 系統、その他が 52 系統（県・市町村の単独補助 27、市町村の自主運行 25）へと移行した¹⁴⁾。

過疎市町村による運行のうち代替バスの場合、財政負担が第 3 種バス路線への補助の場合より約 1.7 倍加することになる調査結果が出た¹⁵⁾。これは補助制度の相違、つまり、市町村の第 3 種生活路線への運行費補助が経常費用と経常収益の差額の 1/2 であるのに対し、市町村代替バスへの補助が人件費を外し物件費相当額（燃料油脂費、車両修繕費）の 2/3 のみであることによると考えられる。国の財政負担軽減という合理化側面の強いこの措置によって、その他の自治体単独運行の場合も含め、自治体による運行には財政負担が重くのしかかることになった。

地方バス路線への補助金は 2001 年までこうした大枠のもとに推移することになる。ただ、市町村代替バスへの補助については、1994 年に代替バスを運行していた 452 市町村等に国庫補助金が交付されていたが、事務として定着しているとして、95 年に一般財源化されて地方交付税（特別交付税）により財源措置されることになった。

2. 新たな過疎バス関連助成制度

その後、過疎地域のバスへの助成システムは、規制緩和と地方分権の流れの中で乗合バス事業への需給調整規制が廃止されるとともに大きく変わってくる。

1999 年 4 月の運輸政策審議会答申¹⁶⁾によれば、「これまでの需給調整規制を背景とした制度的な内部補助ではバス路線の維持は限界となっており、生活交通として必要なサービスが効率的かつ多様な形で提供できるような新たなシステムの確立」が重要であるとして、「地方公共団体は地域の生活の足の確保や地域のまちづくりの観点から、国はナショナルミニマムの観点からそれぞれ責任」をもって分担・協力し、「地方公共団体がより主体的に関与していくことが適当」であるとした。

そして、生活交通確保として下記の具体的対策を講じることが適当とした。

①地域の関係者が、地域の足の確保という観点から本当に必要なバス交通サービスの見極めを行い、乗合タクシーの活用、スクールバス、福祉バス等の行政目的で提供されている交通サービスの活用等も含めた効率的な輸送形態を選択する。

②生活路線を運営する事業者等の経営効率化及び創意工夫を促進するような措置を講じる。

またそのための公的補助のあり方については、以下の方向で具体的措置を検討することが適当とした。それは、内部補助を前提とした欠損補助ではなく、例えば、必要な費用を補填する

14) 過疎バス問題研究委員会 報告書『過疎地の交通確保問題』全国過疎地域振興連盟, 1984 年, 4～5 ページ。

15) 同上, 2 ページ。

16) 運輸政策審議会答申「乗合バスの活性化と発展をめざして～乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～」運輸政策審議会自動車交通部会, 1999 年 4 月 9 日。

運行委託的な補助制度に見直すこと、公的補助のあり方についても地方公共団体が中心となつて対応することが適当であり、安定的な地方財源の手当を検討すること、国は、ナショナルミニマムの観点から広域的、基幹的な輸送サービス類型について支援すること、関係行政機関との一層の連携を図りながらスクールバス、福祉バス等との一体的運行を促進すること、等が適当であるとした。

この答申を受け、乗合バス事業に係る需給調整規制の廃止（2002年2月1日施行）に先立って、2001年4月より新たな地方バス補助制度が創設された。

それは、都道府県を中心に設置された地域協議会において維持が必要とされた広域的・基幹的路線については維持対策費の補助がなされ、それ以外の路線については協議会の議論をふまえて地方公共団体の判断で維持される場合には財政措置が講じられるとした。国が責任を持つナショナルミニマムとしての広域的・基幹的路線について整理統合を図り、バス運行対策費補助金を交付し、それ以外の地方公共団体の生活交通確保対策については特別交付税措置されることになったのである。

2006年度の地方バス路線維持費補助金は、1,745系統（223事業者）に約74億円（図参照）が交付され、地方公共団体の生活交通確保対策に対しては事業費ベース（地方財政計画）で約760億円の特別交付税措置（地方負担額の8割）が講じられている。

地方バスについては民間事業者への内部補助による路線維持が困難となり、また他方で過疎地域に交通空白地帯が生まれてきていることもあり、2007年2月、地方自治体が責任をもって担う地域公共交通の活性化が緊急の課題として「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、地域公共交通活性化法という。）」が施行された¹⁷⁾。この法律は、すでに様々な地域での取り組まれている地域公共交通の活性化の試みを踏まえ、まちづくりとして推進するための国による支援の枠組みを示したものである。

この法律は、国のガイドラインに基づき地域の関係者による協議会を設置し、地域公共交通の活性化・再生について総合的に検討し、合意に基づき各主体が責任を持って一体的かつ効率的に推進することとし、国はそのための予算に配慮し総合的支援を行うとした。つまり、この協議会で作成された地域公共交通総合連携計画で重点的に取り組む「地域公共交通特定事業（①軌道運送高度化事業（LRTを想定）、②道路運送高度化事業（BRT、オムニバスタウンを想定）、③海上運送高度化事業、④乗継円滑化事業、⑤鉄道再生事業）」で認定された事業に対して、関係法律の特例による支援措置を講ずるとともに、鉄道事業と道路運送事業等複数の旅客運送事業で一貫した運送サービスを提供するサービスで国の認定を受けた場合には、該当する交通事業法の事業許可を一括して受けたと見なす等、手続きの合理化措置を講ずるとした。

17) 「地域公共交通活性化法」の評価と、その運用にあたっての他国の事例紹介については、土居靖範『『地域公共交通の活性化及び再生に関する法律』の評価と課題』『立命館経営学』第46巻第3号、2007年9月、参照。

地域公共交通活性化法は、バス路線への公的補助の見直しの過程で「地域の公共交通は、地域の経済社会活動の基盤であり、その地域における公共財的役割は非常に大きなものである。」¹⁸⁾として、地域の公共交通を実質的に公共財として位置づけた。国レベルでも、人が地域で社会的生活を確保するため、さらに地域が活力を向上していくためにも移動は不可欠であるとして、その公共財的認識が深まりつつあるかにみえる。それは、下記のような基本認識においても見ることができる。

「人口減少社会の中であつても、人々の安全・安心な生活が確保され、地域が活力を維持・向上させていくためには、一人一人のアクティビティ（活動量）の拡大が不可欠であり、地域の個性や資源、魅力を引き出し、交流・連携によって活動領域を拡げることにより、人と地域の活性化を図っていくことが重要である。それを実現するためには、人々の行動の可能性（移動のし易さ）を持続的に確保すること、即ち「モビリティの確保」が重要な要素となる。」¹⁹⁾

しかしながら、こうした基本認識に基づいて実施されてきている施策についても住民の移動（モビリティ）を権利として認め、自治体が責任を持って総合的な交通政策を実施するための枠組みを提供するものではなく、自治体がガイドラインのもとで補助金に左右されるといういわば反射的利益の性格が色濃く残っている。

また、地域公共交通活性化法は、地域住民の移動全体を捕捉し、スクールバスや福祉バス等との一体的運行を図ることへの主体的関与を自治体に委ねるものの、鉄道、バス、タクシー、旅客船等の国土交通省の所管する領域に限られ、関係省庁による制度的・財政的調整を経て移動全体の総合的計画化を可能にしたものではない。その意味で地方自治体が総合的で効率的な地域交通政策を主体的に作成し実施するには困難を伴い、構造的課題が残る。

おわりに

社会的分業が資本主義社会で商品経済の発展という形で深化していくとともに、商品や人の移動も活発化、広域化する。戦後、「高度経済成長」の始まりとともにわが国の農村にも商品経済が本格的に浸透していき、移動ニーズが質的にも量的にも大きく変わり、増大した。高知県のように公共交通の主役がバスの地域では、増加する移動ニーズに対してバス路線網が県下に張りめぐらされ、乗客数も増加した。しかしながら、収益事業としてのバス事業は、すぐその後続く家用車の普及によって大きな影響を被ることとなった。移動ニーズが家用車に吸収されたため、人口が疎らで過疎化の進む地域においては他地域より早く、1960年代の中

18) 「地域による地域のための公共交通の活性化・再生を目指して～交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会報告書～」2007年7月5日、5ページ。

19) 国土交通省 政策統括官付 参事官室「地域の自立的発展のためのモビリティ確保に向けた検討の手引き」2008年3月、1ページ。

頃から経営難が深刻化し、バス路線の維持が困難となってきたのである。ところが、すでにバスは広域的移動を前提とする地域生活を営むための移動手段として定着してきており、バス路線の廃止が特に自家用車による移動の困難な住民に深刻な事態を生じさせることになった。このため、多くは自治体による廃止代替バスによって移動（モビリティ）の確保がなされることになった。

自治体が廃止代替バスの運行を判断した背景には、窪川町や三原村の事例でも見られたが、自家用車を利用し、日常バスに乗ることのない住民も含めてバス路線の維持が住民生活にとって不可欠との認識が深まってきていることがあった。言いかえると、路線バスの運行が住民意識の中にも公共性を持つものとして定着してきていたともいえる。

前述の『過疎地域問題調査報告』（1972年）の報告は、このような実態を踏まえ、交通サービスの公共財化の必然性を指摘した。そして、地域の固有な地理的・経済的・社会的状況に適切に対応し、住民の公平性にも資するために地域交通委員会（仮称）を設置し、交通サービスの量的・質的水準を設定し、負担の調整を行い最適な地域交通体系を策定するよう指摘した。

また、全国過疎地域振興連盟の報告書『過疎地の交通確保問題』（1984）では、国庫補助にもかかわらず深刻化する過疎バスの現状と問題を指摘し、諸方策を考察した。それによれば、それまでの企業ベースに立脚した交通網を維持することが主たるねらいの「補完的交通政策」から地域経済の計画的整備あるいは地方行政にマッチした積極的行政施策への移行が必要と説いている。そして、どのような交通手段を、だれの責任で、どの水準で確保するかといった当面の課題に対応するには、イギリスの「包括補助制度」（Block grant system）を検討すべきと指摘する。それは、地域の交通政策全体に対する補助であり、地域の包括的な交通政策に対する自主性・主体性をわが国にも取り入れる必要があることを示したものと見える。また、交通サービスの水準については、オランダのサービス水準の「標準化」（standardization）の例を取り上げ、地域の実情をふまえたサービス水準策定の必要性を示している²⁰⁾。

しかし、こうした報告の考えは国の施策に取り入れられることなく、バス事業者による既存路線を前提に、徐々に経営が悪化する事業者への欠損の補助によって何とか運行を維持しようとする補助政策が続いた。1980年より、事業として成立する見込みのない第3種生活路線については補助を打ち切ることにし、自治体が必要な場合には廃止代替バスの運行となった。他方、自治体が大きく路線を変更して新たに運行した場合には自主路線として補助の対象から外れることともなった。こうした補助金のシステムは、自治体が地域の様々な移動ニーズを把握し、それに必要な調整をし、効率的で総合的な地域の交通政策を可能にするものではなかった。また、そこには自治体が地域の交通政策に責任を持つという考えもビルトイ

20) 前掲、『過疎地の交通確保問題』、14～17ページ。

ンされてはいなかったといえる。

しかしながら、規制緩和と地方分権の流れの中で、地域での様々な試みがなされるようになり、それらを一部取り込んだ新たなシステムが国の政策に導入されるにいたった。

そこでは、広域的・基幹的路線については国が責任を持つナショナルミニマムとして維持対策費の補助がなされ、それ以外の路線は地方自治体の責任でまちづくりの観点からのモビリティの確保がなされるべきという考えが打ち出された。

ナショナルミニマムは国民に遍く確保されるべき最低限度の（生活）水準のことである。その観点からは、広域的・基幹的路線維持とともに、過疎地域をはじめとする地方自治体レベルでの生活路線についても、地域生活を正常に営むことのできる交通サービス水準が維持されるための国の制度的・財政的保障が不可欠であることは言うまでもない。地域の公共交通の公共財的役割を積極的に位置づけ、自治体による生活交通への主体的関与を推進する方向は、過疎バス問題が深刻化してきた時期に提出された報告書の基本的な考え方にも見られたものである。公共財としての過疎バスの効率的・効果的運行の評価は、事業ベースでの収支ではなく、住民の満足度や支持によるものへと移行し、情報公開に基づく住民参加とその評価のシステムが重要になってくる。国としては、移動のナショナルミニマムを財政的に保障し、自治体が地域の実情に即した総合的で積極的な地域交通政策を責任をもって作成できるよう、省庁の枠を超えた支援体制が望まれよう。すでに、ヨーロッパでは、こうした考えのもと、スクールバスや患者輸送車といった地域の様々な移動ニーズを統合・調整し、住民に支持される効率的で効果的なバス運行に成功裏に取り組んでいる自治体もある²¹⁾。

21) 拙著「スウェーデンにおける移動のナショナルミニマムの地域的保障ーオッケルボーコミュニケーションのククサプロジェクトを中心にー」『交通権』第25号、2008年4月1日、参照。