

日本におけるバス事業と不採算バス補助政策の動向

田 中 健 作

【キーワード】 バス、補助政策、国（中央政府）、都道府県、財政効率化

I はじめに

本稿の目的は、日本におけるバス事業と不採算バス補助政策の動向を明らかにすることである。

既存の公共交通研究の多くは、政策全般の検討か個別地域の事例報告かに二分される傾向にあった。田中（2009）は、この両側面を検討した重要な論考となっているが、各県の公共交通政策への言及はなされていない。しかし、1990年代半ば以降の国の補助政策の転換を鑑みると、県レベルの政策対応にも着目する必要があるだろう。この下で青木・田邊（2007）は、2003年頃の全国都道府県のバス補助制度を検討した希少な成果となっているが、その後の調査研究は未だ行われていないままにある。各事例研究を全体的動向に位置づけて交通研究を発展させるためにも、全国都道府県の補助動向も踏まえた全体像の把握が求められる。

そこで本稿では、日本におけるバス事業と2000年代までの国および県の不採算路線（バス）維持に関する政策の全体的動向を明らかにする。上記の点を踏まえ、特に補助政策の動向を中心に検討を進めたい。分析には、日本バス協会発行の「日本のバス事業」各年版や2010～2011年にかけて全国41道府県より提供を受けた各種資料を主に用いた。加えて、各県の交通政策担当者へのインタビューによって得られた情報も用いた。なお、実際の県の補助政策は複雑であり、県によって揃えられた資料に差も生じたことから、本稿の分析では補助内容等を一部取捨選択した。

本稿の構成は以下の通りである。Ⅱでは日本における乗合バス交通事業の動向、Ⅲでは不採算バス交通に対する国の政策、Ⅳでは不採算バス交通に対する都道府県の政策を検討した。

Ⅱ 乗合バス事業の動向

1. 乗合バス事業の動向

日本では2008年現在、日本には道路運送法に基づく乗合バス事業者が1,185（民営1,147、公営38）存在しており、日本における乗合バス事業は原則的に独立採算制であり民間企業に依存する側面が強い。民間事業者は主に中小事業者により構成されており、資本金規模が1億円を超える事業者は110（全体の9%）にとどまっている。近年では、公営バスの民営化が急速に進められている。

図1のように、乗合バス事業は1960年代に飛躍的な成長を遂げ、都市地域はもちろん農山村地域でも需要が旺盛であり、バス事業者も路線拡大に積極的であった。しかし、1970年以降、自家用車普及による自家用車との競合激化や交通渋滞、地下鉄の整備もあり、乗合バスの輸送量は減少の一途を辿った。バス事業者は、サバイバル（生き残り）テストに直面することになり、ワンマン化による経営合理化や、高速バスの拡大、過疎地域におけるフリー乗降制の導入等による利用促進策を講じた（中西・平井編，1982）。1990年代以降は、まちづくりの観点から、地元市町村と連携したコミュニティバスの導入が相次いだ。

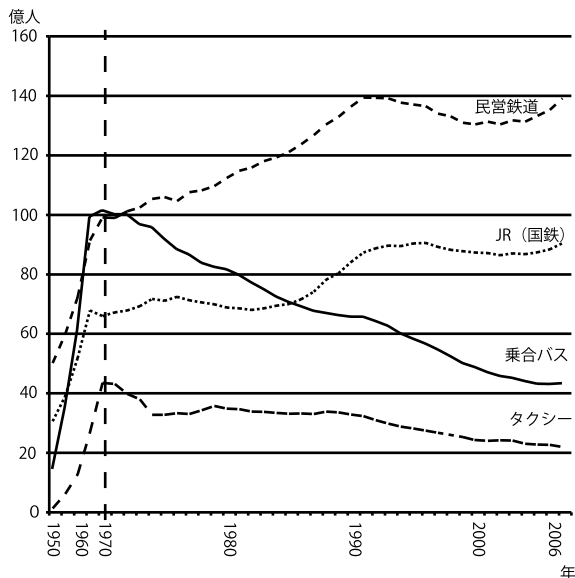


図1 輸送機関別輸送量の推移

資料：自動車輸送統計年報。

営業状況の推移を表1よりみるよう。1990年頃まではキロ当たりの運行収入が増加していたことがわかる。これは相次ぐ運賃値上げによるものであったが、それ以降の値上げが難しくなり、キロ当たり運行収入は減少した。そこで、民間事業者は1990年代半ばころから、公営事業者は2000年代に経費削減を本格化させた。その典型が人件費の圧縮であり、費用全体に占める人件

表1 全国乗合バス事業の収支及び人件費の推移

単位 (円/km)

| | 収入 | 費用 | 収支率 | 人件費 | (人件費率) |
|-------|--------|--------|------|--------|--------|
| 1975年 | 275.44 | 304.36 | 0.90 | 217.92 | 0.72 |
| 1990年 | 451.63 | 490.6 | 0.92 | 365.13 | 0.74 |
| 2000年 | 440.5 | 492.31 | 0.89 | 351.75 | 0.71 |
| 2009年 | 401.44 | 432.93 | 0.93 | 248.63 | 0.57 |

注：収支率は収入／費用、人件費率は人件費／費用。また、費用は運送原価のみで適正利潤を含まない。

資料：「日本のバス事業」、国土交通省資料。

費率は従前の7割程度から2009年には0.57にまで下げられた。また、これにも関連し、多くの民間事業者は分社化（高橋，2006）、運行管理等の外部化、収益率の高い高速バスの導入を進めていった。

以上のような合理化もあり、乗合バスの収支率は0.9前後を維持してきた。ただし、収益状況は地域によって大きく異なっている。2009年時点では、大都市圏内の千葉及び京浜は収支率1.0を超えており、北海道や北九州などの広域中心都市を含む地方ブロックの収支改善もみられた。一方、北海道、東北、羽越、長野、東中国、四国、南九州といった大都市から遠隔地にあるブロックの収支率は、1980年時点では長野以外において0.9を超えていたが、いずれも現在では0.85を下回っている。これら地方圏は、運行費用の水準が大都市圏より低く抑えられているとはいえ、市場規模が小さく、自家用車等の競合も厳しいため運行収益の水準が低くなっている。

2. 市町村バスの運行

市町村バスとは、かつての道路運送法の「災害の場合その他緊急を要するとき」等の例外規定を運行の根拠としていたものである。1970年代以降、一般事業者の乗合バスの不振や国庫補助制度の要件の緩和等によって、主に不採算地域を担う市町村バスは増加をみせた。2000年代初めの調査では、市町村バスの61%が廃止代替バス、同39%が自主開設路線であった（全運輸労働組合、2004）。市町村バスの運行委託（依頼）先には、地元の中小貸切バス事業者や、運行ノウハウ等の面から既存バス事業者（その子会社）も選ばれていた（鈴木、2001）。1990年代半ば以降の国の補助制度変更もあり、市町村の運行するスクールバスや通院バスの統合が進められた（バス事業100年史編纂委員会、2008）。

市町村バスの運行に際して各自治体は、小型マイクロバスや乗合タクシーを用いて経費を抑制してきたが、経営状況は厳しさを増している。例えば群馬県の場合、1996年の全県の市町村バスの収支率は51.1%（82路線）だったが、2008年には30%（150路線）にまで落ち込んだ。そこで、各自治体は規制緩和や市町村合併を機に、公平性と効率性の観点から公共交通不便地域に対し、既存の乗合タクシーだけでなく、デマンド型交通や過疎地有償運送といった交通手段も導入するようになった。不採算地域のバス路線は、運行形態が多様化し重層化している。

Ⅲ 国の補助政策

1. 国による路線補助の後退

1) 国庫補助制度の変遷

規制緩和までは国が路線開設を規制しており、事業者には地域独占的なバス事業経営が認められていた。事業者には、地域独占の代償として不採算路線への内部補助も合わせて求められたが、バス事業の不振に伴い、政府による外部補助が次第に必要不可欠となっていった。

そこで国は、赤字事業者の不採算路線に対する補助を積極的に講じた。国は、乗合バス市場の最盛期よりも一足早い1966年には島嶼地域へのバス車両補助を開始し、1972年には乗合バス補助制度の骨格となる地方バス路線維持補助制度を設定した。一方、この当時、市町村単独補助は十分に確立されていなかった（バス事業100年史編纂委員会、2008）。

1983年からは安価で運行できる貸切バスによる廃止代替バスも国庫補助の対象となった。しかし、赤字路線の増加に対処するため、国は地元自治体の財政負担増も次第に求めるようになった。国は1980年度より、第3種生活路線（乗車密度3～5人の路線）を「産業転換」路線と位置づけ、補助期間を3年程度に変更した。3年の間に第2種生活路線（乗車密度5～15人）への格上げか路線廃止（廃止代替バス化）が求められるようになり（雨宮、1987）、第3種生活補助路線は次第に減少していった。多くの路線は輸送量の回復が難しく、各市町村は路線消滅を避けるために、

市町村バスの運行や既存路線への独自補助を開始した。

補助分担率は路線輸送規模の階層によって異なり、第2種生活路線の場合は国と県が1/2ずつ、第3種生活路線の場合は国と県がそれぞれ1/4、市町村が1/2ずつ、市町村バス（廃止代替バス）の場合は国、県、市町村が1/3ずつであった。輸送規模の小さな路線ほど地元市町村の負担割合が高くなっていった。このほか、国は各地の乗合バスの路線集約度に基づき補助条件に格差をつけていたが、バス事業では規模の経済が小さく、路線集約は進まなかった（中西・平井編，1982）。

以上の国庫補助制度は、補助金制度改革の本格化した1990年代に転機を迎えた。国は、低密度路線への補助を後退させ、地元負担をより求めるようになり、1995年に廃止代替バス補助を地方交付税化した。2001年度からは、国庫補助路線は、事業者の収益状況に関わらず、一定の条件（複数市町村（2001年3月末現在）の10km以上運行、1日の輸送量（平均乗車密度×運行回数）15～150人）を満たす路線に限定されるようになった。これにより、従来の第2種、第3種の生活路線の多くは国の補助対象外となった。また、2008年度より国は、経営効率化に対するインセンティブ補助を開始し、国庫補助路線の経営改善を促すようにもなった。

このように国は、補助対象を幹線的路線に絞り込むとともに、既存補助路線に対する経営改善を促進し、次にみるように財政負担の縮小を進めてきた。

2) 国庫補助路線の動向

国庫補助路線の推移を図2よりみると、路線および補助金額は1990年代半ば以降減少しており、先に述べた国の補助政策の転換の影響がみてとれる。各路線の動向をみると、第2種生活補助路線は1980年代半ば以降に減少し、第3種生活補助路線は、1980年度の補助の時限化（3年化）によって一時的に減少したが、1990年代には再度増加に転じた。廃止代替バスへの国庫補助は1995年に廃止されたが、1994年まで補助路線は増加の一途を辿っていた。これらの事実は、補助路線の乗車密度の低下と、路線維持の際の市町村の持つ役割の重要化を意味す

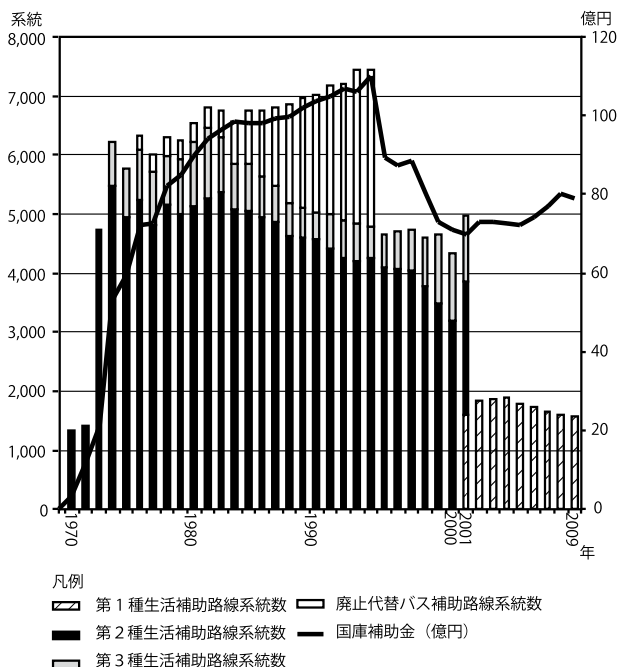


図2 国庫補助バス路線の推移

資料：日本バス協会『日本のバス事業』、国土交通省開示資料。

日本におけるバス事業と不採算バス補助政策の動向（田中）

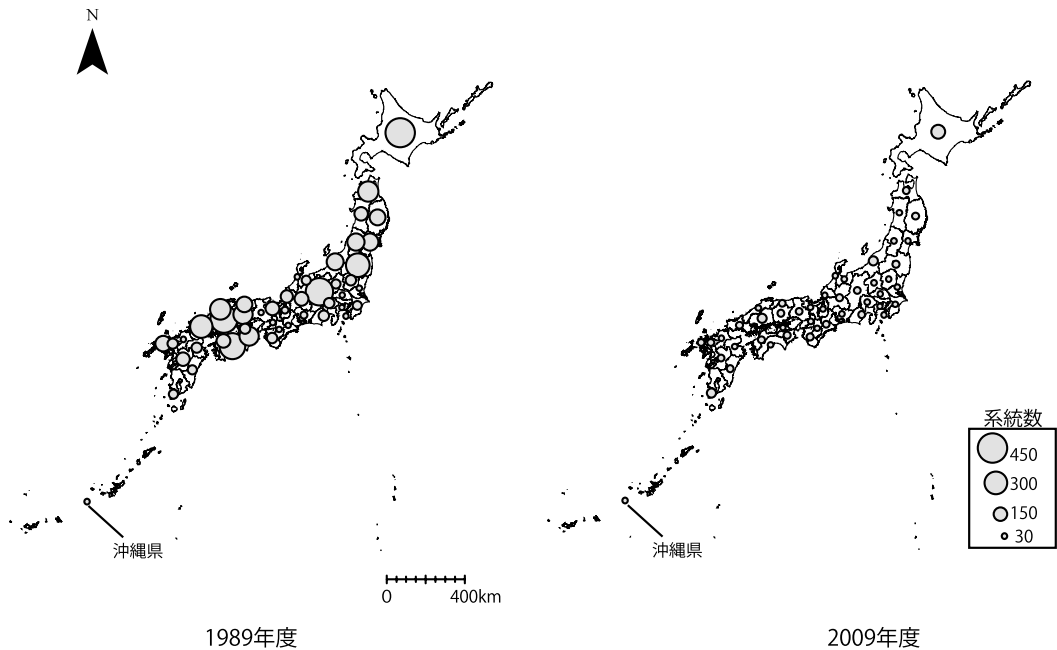


図3 国庫補助路線の都道府県別系統数（1989年度と2009年度）

資料：『日本のバス事業』、国土交通省開示資料。

る。

2001年以降に国の補助対象となった第1種生活路線は、次第に数を減らしている。これは収支改善の効果というよりも、補助対象条件を満たす路線の減少によるものである。

ここで図3より、旧制度下にあった1989年度と現行制度下にある2009年度の国庫補助路線の分布を検討しよう。まず、1989年時点では国庫補助路線数に明瞭な地域差がみられ、地方圏を中心とした補助路線の分布となっており、大都市圏や1社が県内バス市場を独占する県（奈良県や三重県など）における国庫補助路線は皆無であった。1990年時点の都道府県別の輸送密度（輸送量／走行距離）と対人口比国庫補助路線数（1989年度）の相関係数は、 $r=-0.55$ の比較的強い負の相関を示した。このことより、国庫補助路線はバス需要が小さく、経営状況の厳しい地方圏を中心に拡大し、国庫補助金は不採算地域に対してより配分されていたといえる。

しかし、制度変更後の2009年度では全体数が少なく、このような地域差は生じていない。長距離路線の多い北海道では176系統と突出しているが、それに次ぐ鹿児島県は84系統程度にとどまる。旧制度では補助路線が皆無であった奈良県や三重県における国庫補助路線も確認される。

2. 公共交通再編成の促進

近年、公共交通を取り巻く政策的環境はより流動的になっている。国は2007年に「地域公共交

通の活性化と再生に関する法律」を施行した。2008年度より国は、当法に基づく地域公共交通活性化・再生総合事業（調査事業と計画事業への補助）を開始した。この補助は、路線の採算状況を問うものではないが、実際に補助対象となる路線の多くは不採算であるとみられる。2010年度の場合、継続事業を含む事業件数と補助金額はそれぞれ433件、40.2億円であった。1990年代半ば以降、国はバスに対する補助金を縮小させてきた一方で、経営的観点に基づく市場調査や交通計画への補助を拡大させた。これら一連の流れは、地方自治体側に公共交通再編成を促すものであったといえる。

地域公共交通活性化・再生総合事業は、民主党政権の「事業仕分け」によって「長期的には各自治体の判断に任せるべき」と判断され、2010年度公募分をもって廃止された。しかし、不採算地域に関する調査事業は、2011年度施行の各種補助を統合した「地域公共交通確保維持改善補助制度」に組み込まれた。地域単位で公共交通再編成を促す政策方針は継続されている。

IV 都道府県の補助政策

1. 規制緩和直後までの補助政策

各都道府県は、国の補助政策とは異なる独自の補助政策として県単補助制度を設けている。資料の得られた10県（静岡、愛知、奈良、滋賀、和歌山、鳥取、岡山、鳥根、佐賀、宮崎）をみると、1990年度には、静岡、愛知、奈良の3県が独自の県単補助制度を設けていた。例えば愛知県は、1970年より一部の民間バスへの補助を開始していたが、1985年に国の補助要件の緩和と不採算末端区間の廃止によって、既存の県単補助路線は国庫補助路線として指定されることになった。しかし、廃止区間の代替バスに対する補助は県単補助の対象となった。

しかし、情報の得られた10県中7県の県単補助制度は、1995年に廃止された廃止代替バス国庫補助制度を継承したものだ。こうした国庫補助制度の継承によって県単補助が新設された例は全国的にみても多いと推測される。

このように1990年代半ばまでは、国の補助制度が最も重要であり、県の独自補助は補完的なものであった。しかし、その後の国の補助縮小に伴い、県単補助はより重要になった。

県独自の補助枠組みは、2002年の国庫補助制度の大幅変更に伴ってより重要になった。青木・田邊（2007）によると、規制緩和直後（2003年前後と思われる）に14都府県では民間バスに対する県単補助を、8都府県では市町村バスに対する県単補助を設けていなかった。両者に対する補助制度を設けていないのは千葉、東京、神奈川、大阪、高知、福岡の6都府県であり、民間バスか市町村のバスに補助をするのは10県であった。一方、これらに該当しない31府県では民間バスおよび市町村バスに対する県単補助を設定していた。多くの県では国の補助制度の縮小を補完していた。

当時、地域特性を反映しつつ効率化を志向した補助制度もみられた。福島県など4県では過疎地域や市町村合併地域に対して運行費補助率を優遇したり、民間バスでは2県、市町村バスでは7道県において、全県の補助率が1/2以下と相対的に低く抑えたりしていた。このほか、補助金効率化策として、補助金に条件を課すこと、補助対象を乗合タクシー等に広げること、補助対象条件となる収支率や乗車密度の基準を設けることもみられた。

2. 2000年代の補助政策

1) 財政負担の動向

はじめに図4より、データの得られた16府県の財政負担の推移をみると、国との協調補助は1996年から2008年の間に抑制されてきたのに対し、県単補助は1999年から2002年にかけて大きく伸び、その後減少に転じている。なお、データの得られた37道府県の2004年と2008年の県単補助額は99%とほぼ横ばいであった。これらより、県の財政負担は規制緩和を機に県単補助とともに増加したが、その後は抑制ないし縮小されてきたことがわかる。

続いて図5より都道府県別の補助金をみていく。国との協調補助が県単補助を上回る県は27道府県となっている。なお、2008年度の県単補助金の総額を算出すると約59億円であり、全国都道府県の不採算バスに対する補助金総額の約137億円の43%、県単補助を実施する39県に限ると全130億円の45%にとどまる。しかし、路線（系統）数や補助対象数でみると、国庫補助路線数が県単補助路線数を上回るのは、データの得られた33道府県のうち12道府県を数える

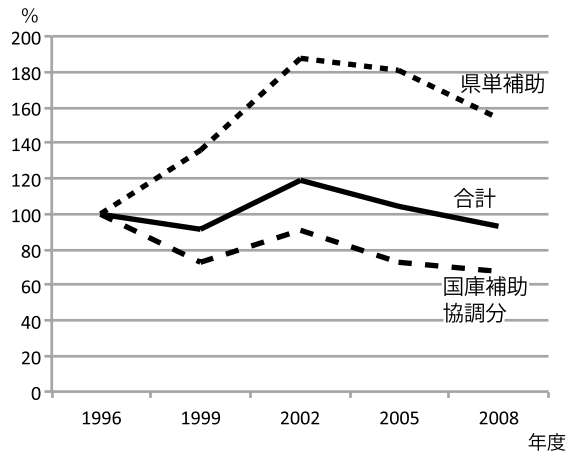


図4 県の不採算バス路線に対する財政負担の推移 (16府県の例)

対象は宮城、福島、群馬、静岡、岐阜、三重、石川、京都府、奈良、和歌山、鳥取、島根、広島、佐賀、熊本、鹿児島各府県である。

注：宮城県1996年度分は1997年度分のデータを、島根県の2008年度分は2007年度のものを用いた。

資料：各道府県提供資料。

表2 バス輸送規模、財政負担、財政力指数に基づく都道府県の類型

| | 1 | 2 |
|----|--------------------------------------|-----------------------------|
| Xa | 青森、岩手、山形、福島、石川、山梨、長野、和歌山、香川、高知、大分、沖縄 | 奈良、長崎 |
| Xb | 秋田、新潟、富山、福井、鳥取、島根、山口、徳島、愛媛、佐賀、熊本、宮崎 | 北海道、鹿児島 |
| Ya | 茨城、栃木、群馬、埼玉、静岡、愛知、岡山 | 宮城、千葉、東京、神奈川、京都、大阪、兵庫、広島、福岡 |
| Yb | 岐阜、三重、滋賀 | |

類型

1 = 人口比輸送量の値が30未満、2 = 同30以上

(人口は2005年国勢調査、輸送量は2008年)

x = 財政力指数0.5未満、y = 同0.5以上

(財政力指数は2007~2009年度の平均)

a = 人口比財政負担額の値が200未満、b = 同200以上

(人口は2005年国勢調査、財政負担額は2008年度(島根県と山口県は2007年度の県単補助分+2008年度国庫協調補助分))

資料：各道府県提供資料ほかより算出。

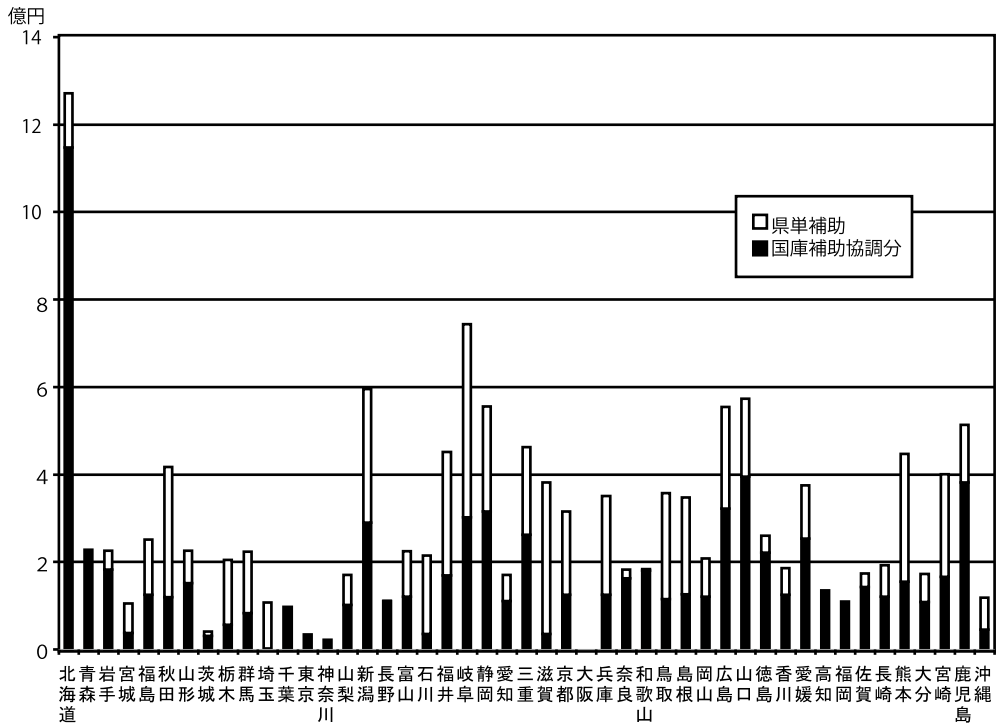


図5 都道府県別の不採算バス路線への補助金 (県負担分・2008年度)

注：全ての補助金を含む。

資料の都合上、鳥根県と山口県の県単補助負担分のみ2007年度分を掲載。

資料：各県提供資料。

に過ぎなかった。国庫補助路線1路線あたりの補助額は大きく、反対に県単補助は薄く広く補助金を配分する性格を持つと考えられる。

この県単補助の内訳については、資料の得られた19道府県を例にみると、民間バス補助と市町村バスの補助金額の比率は1:2.5となっていた。市町村バスへの財政負担が県単補助において一つの要となっていることがわかる。

ここで、財政負担に関する都道府県別の特性についても整理しておく。表2は、人口比輸送量と財政力指数、人口比財政負担総額によって都道府県を区分したものである。人口比輸送規模が小さな1に該当し、財政力指数が0.5以下かつ財政負担規模の相対的に小さな1Xaには12県、財政力指数0.5以下かつ財政負担規模の大きな1Xbには12県が該当する。同様に輸送規模は小さいが財政力数0.5を超える1Yとなる県は10県あり、Yaが7県、Ybが3県となっている。これらの一方、人口比輸送規模の相対的に大きな2には13都道府県が該当しており、財政力指数が高く財政負担規模の相対的に小さな2Yaが9都道府県とその大半を占めている。

2) 路線補助の複雑化と分化

① 県単補助実施状況

表3より、2009年時点において路線運行費に対する県単補助を設けているのは39道府県あり、2003年より2県（青森・長野）減少した。県単補助は、民間バス向けと市町村バス向けに区分され、2009年時点では、30道府県がこの両方に補助を行っている。民間バスのみへの補助を行うのは岩手県と奈良県のみ、市町村バスのみは群馬県ほか6県となっている。

2009年時点における民間バス補助の場合、12県では自治体数、8県では路線長10km以上、7県では運行回数3回以上といった補助指定の際の制約条件（表3の□、×、●）が設けられている。この一方、民間バス補助に関して自治体数・運行距離・運行回数に対する制限が緩い（表3の民間バス補助の全項目が◎、○、△）のは、32道府県のうち秋田県ほか12県みられるものの、それらの県についても離島のみへの緩和条件の適用（鹿児島県、沖縄県）、過疎地域路線のみの補助対象化（静岡県、愛知県）、収支率による制限（山形県）など、実際には様々な制約がかけられている。

一方の市町村バス補助の場合は、補助を実施するほとんどの県で補助対象制限が緩く、補助対象基準はほぼ共通している。市町村バスの大半は民間バスの撤退を受けて自治体内を中心に運行しているため、補助条件に制約を設けにくいものと推測される。

同じく表3より、県単補助の範囲（自治体数・運行距離・運行回数）の変化は大局的にみて小さいものといえる。表3に関する項目について変化のみられた10県（群馬県を除く）のうち、

表3 県単補助の指定範囲

| | 同一自治体内路線への補助 | | 10km未満路線への補助 | | 3回未満路線への補助 | |
|-----|--------------|-----|--------------|-----|------------|-----|
| | 民間 | 市町村 | 民間 | 市町村 | 民間 | 市町村 |
| 北海道 | ◎ | ◎ | × | ◎ | ○ | ◎ |
| 青森 | ■ | ▲ | ■ | ▲ | ▲ | ▲ |
| 岩手 | × | — | ◎ | — | ◎ | — |
| 宮城 | × | ○ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 福島 | — | ◎ | — | ◎ | — | ◎ |
| 秋田 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 山形 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 新潟 | — | ◎ | — | ◎ | — | ◎ |
| 長野 | ■ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| 茨城 | — | ◎ | — | ◎ | — | ◎ |
| 栃木 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 群馬 | — | ◎ | — | ◎ | — | ●? |
| 埼玉 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | × | × |
| 千葉 | — | — | — | — | — | — |
| 東京 | — | — | — | — | — | — |
| 神奈川 | — | — | — | — | — | — |
| 山梨 | × | ◎ | × | ◎ | × | ◎ |
| 富山 | ◎ | ◎ | × | ◎ | × | ◎ |
| 石川 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 福井 | × | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 岐阜 | × | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 静岡 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 愛知 | ○ | ◎ | ◎ | ◎ | ○ | ◎ |
| 三重 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 滋賀 | — | ◎ | — | ◎ | — | ◎ |
| 京都 | ◎ | ◎ | × | ◎ | × | ◎ |
| 大阪 | — | — | — | — | — | — |
| 兵庫 | × | △ | ◎ | △ | ◎ | △ |
| 奈良 | □ | ■ | △ | ▲ | △ | ▲ |
| 和歌山 | — | × | — | ◎ | — | ◎ |
| 鳥取 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 島根 | × | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 岡山 | ◎ | ◎ | × | ● | ◎ | ◎ |
| 広島 | × | ○ | × | ◎ | ◎ | ◎ |
| 山口 | × | × | × | × | ◎ | ◎ |
| 徳島 | ▲ | ◎ | ▲ | ◎ | ▲ | ◎ |
| 香川 | ◎ | ◎ | × | ◎ | × | ◎ |
| 愛媛 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | × | ◎ |
| 高知 | — | — | — | — | — | — |
| 福岡 | — | — | — | — | — | — |
| 佐賀 | × | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 長崎 | ◎ | ◎ | × | × | × | × |
| 熊本 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 大分 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 宮崎 | ×? | × | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 鹿児島 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |
| 沖縄 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |

凡例（記号：2003年、2009年の順）

- ：指定なし、制度なし △：制度なし、指定あり
- ▲：指定あり、制度なし ○：指定なし、指定あり
- ：制度なし、指定なし ◎：指定あり、指定あり
- ×
- ×：指定なし、指定なし ●：指定あり、指定なし
- ：制度なし、制度なし

注：補助内容を取捨選択している場合がある。補助内容が細分化されている場合、補助要件の緩和されているものを取り上げている。

資料：各道府県提供資料。

4県はそれを縮小させ、5県はそれを拡大させていた。奈良県は市町村バスの補助を縮小し、民間バスへの補助を拡大させていた。表2の区分に照らし合わせると、補助範囲を拡大した5県のうち4県は2Yaとなっており、輸送規模や財政力が相対的な有利な県において補助政策が拡大していることがわかる。一方、表3の補助の範囲において、それを縮小した4県のうち3県は1Xとなっている。輸送規模が小さく財政力指数の低い県を中心に補助が縮小している。

また、表3掲載の3項目について補助対象別に変化みると、民間バス補助の場合は拡大7道県、縮小8県であるのに対し、市町村バスの場合は拡大5県、縮小11県であった。市町村バス補助は民間バスに比べて補助要件が緩いとはいえ、県単補助制度の維持と財政効率化を図るために縮小されてきたとみられる。

②県単補助制度の細分化

各県は、路線経営状況（輸送量、収支率等）や地域条件（過疎地域や山間地域・島嶼地域といった区分、DIDの有無、財政力指数、高齢化率）を指標に用い、補助対象の限定や拡大、あるいは、補助率の細分化を行っている。こうした補助制度の細分化は財政効率化を図るための主な施策となっている。

2003年と2009年を比較すると、輸送量に基づく補助対象限定化は、民間バス補助の場合は30道府県（39道府県中）から27道府県（同37）と減少しているのに対し、市町村バス補助の場合は12道府県（同38）から16道府県（同37）へと増加していた。また、地域条件を用いた補助率の差別化は7県から11県へと増加しており、民間バス補助の場合は4道県であるのに対し、市町村バス補助では11県となっている。宮城県のように市町村における生活交通ネットワーク構築の重視を政策方針に挙げている県は複数みられるが、同時に市町村バス補助に対する効率化策も進んでいる。

一方、収支率に基づく補助対象の限定化は、民間バス補助の場合は5県、自治体バスは9県であり数の変化はみられなかった。地域条件に基づく補助対象の限定化も10県と数の変化はみられなかった。これらのほか、合併状況による補助率差別化は5道県（北海道、青森、島根、愛媛、熊本）から4県（福島、秋田、新潟、大分）と推移した。

以上のような諸条件が県単位で組み合わせるため、県単補助制度は多様なものとなっている。財政負担状況からもその点が窺え、各県の補助金額を乗合バスの輸送状態との関係について、県の補助金規模（補助金額／人口）と需要密度（輸送量／走行キロ）との相関係数を算出すると $r=-0.56$ と比較的強い負の相関にあった。不採算バスへの財政負担は概ねバスの輸送状況によって規定されているといえる。しかし、路線別に相関係数をみると、国庫補助協調分が $r=-0.57$ であるのに対し、県単補助は $r=-0.4$ と相対的に低かった。

図6は各県の補助細分化方式の組み合わせ方を地図化したものである。図より、全国的には輸送量によって補助対象が限定されている。そのうえで、九州地方や中四国地方の一部では主に経

営収支が、近畿地方の一部や中部地方では主に地域条件が、関東以東ではこの両者が加味されて補助対象の限定化や補助率の差別化が行われており、補助細分化方式には地域的なまとまりが認められる。これらには1Xに該当する県が多く含まれている点も特徴的である。また、北海道、宮城県、広島県（いずれも2Y）のように、広域中心都市を持つものの、低密度路線が広く展開している県においても、地域条件と営収支の双方が加味された補助方式が採用されている。

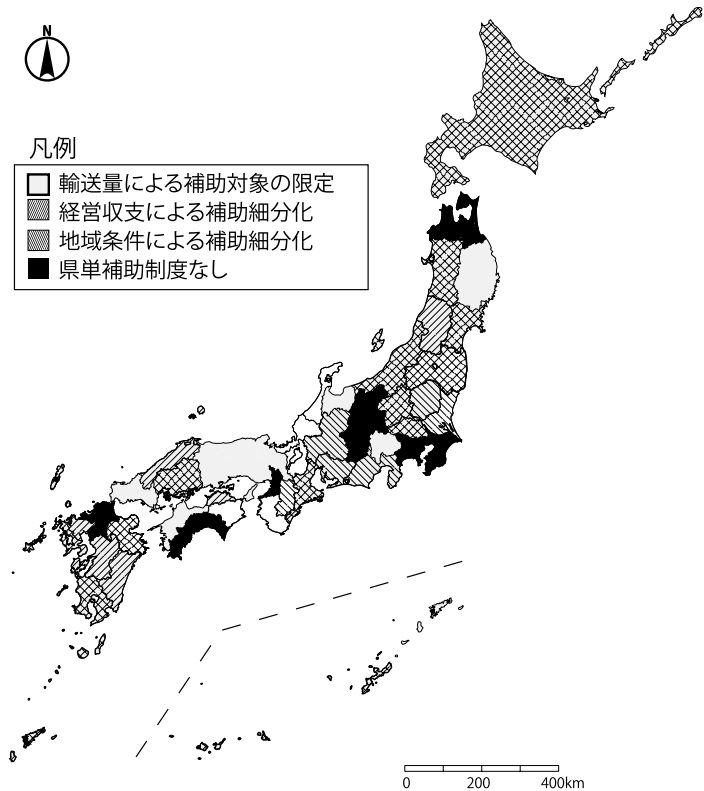


図6 都道府県別補助細分化の状況

注：補助内容の一部を取捨選択している場合がある。
資料：各道府県提供資料。

3) 公共交通再編成と小規模輸送機関整備の促進

各県は、運行費補助以外の新たな補助も行っている（表4）。これまでにも過疎地域乗合タクシーの立ち上げ支援（新潟県）等は見られたが、近年では規制緩和や市町村合併の影響もあり、こうした補助がより重要になっている。

表4には24府県の例が示されている。主に2つのタイプあり、1つは、先述した国の政策動向と同じく、公共交通経営の効率化を図るために、公共交通の再編・整備を後押しするものであり、調査事業等が含まれていることである。2つは、過疎地域を中心に過疎地有償運送やデマンド型交通といった新しい交通システムの導入に対する支援である。例えば、徳島県はボランティアによる公共サービスの維持を評価するという立場から、NPO等の運行する過疎地有償運送への補助を優遇するようになった。財政効率化と交通空白地域の解消の両立がその目的である。

これらは国の法制度や市町村の公共交通再編成の動きに対応したものであり、財政を拡大する場合（例えば広島県）、既存の補助制度の変更により捻出した財源を充当する場合（例えば鳥根県や岡山県）があるが、複数県からの聞き取り調査を踏まえると後者が主流であるとみられる。

表4 各府県の公共交通再編および住民組織による路線開設等への補助制度 (2009年度現在)

| 府県 | 類型 | 制度名・事業名 | 設定年 | 内容 | 補助金・補助率 |
|-----|-----|----------------------------|----------|---|-------------------------------|
| 岩手 | 1Xa | 効率的バス運行モデル事業 (市町村総合補助金の一部) | 2004年 | 生活交通の再編事業 | 路線当たり225万円まで (補助率1/2) |
| 宮城 | 2Ya | (宮城県バス運行対策費補助金) | 2008年 | 補助条件として生活交通確保計画等の作成が必要 | — |
| 秋田 | 1Xb | 生活交通サポート事業補助金 | 2003年 | 人口3万人未満市町村の生活交通システム検討 | 市町当100万円まで |
| | | 地域公共交通再編促進事業 | 2008年 | 廃止代替路線の試験運行(最大3年間)等 | 事業によって様々 |
| 山形 | 1xa | 市町村総合補助金 (の一部) | 2006年 | デマンド型交通運行支援(収支20%以上) | 上限200万円 |
| 新潟 | 1Xb | 生活交通再生事業費補助金 | 2009年 | 交通再編事業への補助、地域公共交通活性化法の補完 | 事業によって異なる |
| 富山 | 1Xb | NPO過疎地バス路線支援事業費 | 2007年 | NPO等過疎地有償運送の支援 | 費用の25%まで |
| | | 公共交通活性化総合対策事業費補助金 | 2000年 | 施設整備、調査・実証運行等 | 上限500万円 (1/3~1/4) |
| 栃木 | 1Ya | 生活交通再構築事業 (09~13年) | 2009年 | 実証運行・調査等への補助 (地域公共交通活性化法の補完も含む) | 直近の市町村バス補助金の半額以内など |
| 長野 | 1Xa | 生活交通システム構築支援事業 | 2005年 | 地域住民ニーズ把握等への補助 | 経費の1/2以内 |
| 三重 | 1Yb | 生活交通転換推進事業補助金 | 2008年 | 市町が実施する生活交通に関する調査・研究及び計画策定に対する支援 | 補助限度額は1市町につき100万円が限度。(補助率1/2) |
| | | NPO等バス支援補助金 | 2010年 | NPO等による過疎地有償運送への補助 | 3年間、上限200万円 |
| 京都 | 2Ya | 効率的バス運行調査検討事業費補助金 | 2003年 | 過疎地域等の交通再編への補助 (地域公共交通活性化法の補完もあり) | 1/2 |
| 奈良 | 2Xa | デマンド交通整備費補助金 (4年間) | 2007年 | デマンド型交通路線の開設補助 | 上限180万円 |
| 兵庫 | 2Ya | NPO運行支援 (立ち上げ支援) | 2008年 | 市町 or 過疎地有償運送立ち上げ支援 | 1地域50万円 |
| 和歌山 | 1Xa | 人口減少地域等交通活性化・再生支援 | 2009年 | 交通空白地域の新交通導入支援 | 上限150万円 |
| | | 地域公共交通活性化・再生総合事業費補助金 | 2009年 | 地域公共交通活性化法の補完 | 上限600万円 (国の1/2) |
| 鳥取 | 1Xb | 路線再編支援補助金 (経過措置) | 2009年のみ | 広域的路線を単独市町村系統に再編したものの | 運行費用の1/2程度 |
| | | 過疎地有償運送導入運行支援補助金 | 2008年 | 立ち上げから3年間支援 | 運行費用の40% |
| | | (旧：公共交通改善事業補助金・2001年) | | | |
| 鳥根 | 1Xb | 中山間地域新交通システム導入支援事業補助金 | 2008年 | 実証運行3カ月分への補助等 (調査検討事業、デマンドバス試験運行等) | 市町村当100~200万円 |
| 岡山 | 1Ya | 地域交通自立支援事業 | 2007年 | 小規模集落への交通手段導入支援 | 450万円 |
| | | 限界集落特別対策事業 | 2008年 | 限界集落への交通手段導入支援 | 150~300万円 (1年) |
| 広島 | 2Ya | 生活交通体系再編支援事業補助金 | 2007年 | 効率的で利便性の高い地域の実情に即自他生活交通手段を導入する市町への運行費補助 | — |
| | | 過疎集落生活交通支援補助金 | 2008年 | 過疎集落への新交通導入支援 | 旧市町単位400万円 |
| | | 過疎地域交通システム構築支援補助金 | 2009年 | 過疎地域への新交通導入支援 | (未確認) |
| 徳島 | 1Xb | 市町村生活交通変革促進費補助金 | 2009年 | 生活バス路線等の維持 (ボランティア輸送等含む) | — |
| 佐賀 | 1Xb | 地域交通支援モデル事業 | 2008年 | 交通不便地域の移動手段確保 | 上限200~450万円 |
| 長崎 | 2Xa | 新生活交通確保支援事業補助金 | 2007年 | 実証運行費、計画策定費等 | 上限300万円 (1/2) |
| 大分 | 1Xa | 生活交通路線支援事業費補助金 | 2009年 | 過疎地有償運送への補助も含む | 1/2 (単一市町村1/3) |
| 熊本 | 1Xb | 生活交通導入モデル支援事業費補助 | 2003年? | 調査、実証運行費等 | 上限100万円 |
| 宮崎 | 1Xb | 地域バス再編支援事業費補助金 | 2006年 | 実証運行費、計画策定費等 | 200~400万円 |
| 鹿児島 | 2Xb | 地域交通転換支援事業 | 2008~10年 | 廃止代替バスからコミュニティバスやデマンド型への転換事業 | 調査事業費250万円~開設費1300万円 |

資料：各府県提供資料により作成。

その地域性について表2の区分と対応させながら検討すると、表4掲載の補助を開始したのは、1Xaが5県（全12県中）、1Xbが9県（同12県中）、1Yaが2県（同7県中）であるほか、バス輸送規模の比較的大きな2に該当する7府県（同13都道府県中）も見受けられる。これらの中で輸送規模が小さく財政力指数の低い県（1X）では、特に財政負担規模の大きな1Xbにおける当該補助の導入が目立っている。これらの県は、市町村の公共交通再編に対応するとともに、財政負担の大きさがゆえに、将来的な財政負担削減を目指していると考えられる。

V おわりに

本稿では、日本におけるバス事業と国および県の不採算バス補助政策の動向を検討した。以下、得られた知見をまとめる。

乗合バス事業は1970年代以降衰退し、事業者は経営合理化を進めてきた。しかし、地方圏の経営環境は依然として厳しいままにある。この下で、赤字路線運営への関与を強めてきた市町村は、近年では効率性と公平性の観点より、様々な輸送機関を重層的に配置していた。

高度経済成長期以降、国が中心となり、赤字路線に対する補助政策を拡大させてきた。しかし、1990年代以降に国は、既存の不採算バス補助を後退させており、補助路線数の地域的偏在が縮小するとともに、県レベルの補助政策が重要となった。広域的な不採算バス補助政策における国と県の役割分担は変化してきた。

この下で2000年代、県単補助は概ね現状維持的に推移していたが、市町村バスへの補助縮小や補助細分化、公共交通再編促進といった財政効率化策が様々に組み合わさってもいた。バス輸送規模が小さく厳しい財政運営下でありながら、一定規模の財政負担を行ってきた県においても、公共交通再編成や新しい交通機関の導入を促す補助政策を展開しており、市町村の公共交通政策への対応とともに将来的な財政負担縮小を図ろうとしていた。これらの結果、県単位の補助政策は、現状維持を志向しつつも、縮小と多様化も進んでいるとみられる。

以上本稿により明らかになった諸点を踏まえ、2点ほど政策的課題を挙げる。1つは、県単補助政策の継続性の問題である。これは、県単位で不採算バスへの補助政策が重要化したのが、バスの不採算地域は主に地方圏、特に財政力指数の低い県が多いことによる。2つは、各市町村の財源確保である。国や県の市町村バス運行に対する補助が縮小しているためである。

最後に、本稿の結びに代えて今後の研究課題を3点述べておく。1つは、本稿の知見を既存研究と接合させ、公共交通研究を深化させていくことである。2つは、県の負債状況を踏まえるなど、行財政面の検討を掘り下げていくことである。最後に3つ目は、本稿で明らかとなった広域的な補助政策の変化が、各市町村の公共交通運営に与えている影響を検討することである。

付記

本稿作成に際し、岡橋秀典先生をはじめとする広島大学大学院文学研究科地理学教室の皆様には丁寧なご指導をいただきました。また、各道府県の担当職員の方には多大なるご協力をいただきました。末筆で恐縮ではございますが、心よりお礼申し上げます。本稿は2011年に広島大学に提出した博士論文の一部を再検討し大幅に改稿したものであり、その骨子は2012年10月の日本地理学会秋季学術大会における持続可能な交通システム研究グループ研究集会において発表した。

文献

- 青木亮・田邊勝巳（2007）：規制緩和直後の乗合バス県単補助制度に関する分析。『運輸と経済』67-5, 58-71.
- 雨宮義直（1987）：バス交通政策. 高橋秀雄編『公共交通政策の転換』, pp117-132, 日本評論社.
- 鈴木文彦（2001）：『路線バスの現在・未来』 グランプリ出版.
- 全運輸労働組合（2004）：『転換期を迎えた地方バス—交通空白地域の現状と課題—』.
- 高橋愛典（2006）：『地域公共交通政策の新展開—バス輸送をめぐる公・共・民のパートナーシップ』 白桃書房.
- 田中耕市（2009）：中山間地域における公共交通の課題と展望. 『経済地理学年報』55, 33-48.
- 中西健一・平井都士夫編（1982）：『交通概論』 有斐閣.
- バス事業100年史編纂委員会（2008）：『バス事業100年史』 日本バス協会.

Changes in the Public Bus Industry and in Financial Support for Local Bus Lines in Defieit in Japan

TANAKA Kensaku

Key words: bus, financial assistance to deficit-ridden local bus line, central government, prefectures, the efficiency of finance

The market for bus services has Continuously decreased since the late 1960s, particularly in hilly and mountainous areas. Central governments have tried to increase the financial support for local bus line in deficit until the 1990s. However, central government policy changed in the mid-1990s, and subsidies were decreased. This resulted in planning a larger financial burden on local governments. Furthermore, central government was providing a new subvention to stimulate the restructuring of public transportation services for municipalities in the mid-2000s. The financial support has now changed.

As stated above, the maintenance role of central governments is less active than it was before, and that of the local governments is now more important. In terms of regional policy, many prefectures now provide their financial supprts for the maintenance of and restructuring of these services. This paper examines maintenance policies amongst these prefectures are examined. Generally, these policies survive the 2000s. However, contents of the policies also have been diversification and complexity.