

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律について

衆議院調査局調査員

加藤 博

岡田 祥昂

宮脇 僚士

(国土交通調査室)

《構成》

- I 法律案提出の背景・経緯
- II 法律の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

本稿では、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律」(令和5年法律第18号)について、法律案提出の背景・経緯、本法律の概要、審議経過、主な質疑・答弁の概要及び今後の主な課題について説明する。

I 法律案提出の背景・経緯

1 地域公共交通を取り巻く現状

地域公共交通は、地域住民の通勤、通学や買い物等の日常生活における移動や、当該地域を訪れる観光客等の移動手段として、重要な役割を担うものであり、鉄道、路線バス、タクシー、離島航路の船舶等が該当する。一方で、自家用自動車の普及や人口減少等の様々な社会経済環境の変化により、地域公共交通の輸送人員は長期的に減少する傾向にあ

る。

地域公共交通のうち、例えば、地域鉄道¹の輸送人員は平成3(1991)年度をピークに、平成14(2002)年度頃まで減少傾向であった。平成23(2011)年度から令和元(2019)年度にかけては、僅かながら増加傾向が見られていたが、ピーク時と令和元年度を比較すると約22%減少している。また、一般路線バス²の輸送人員は、1960年代後半まで急激に増加して100億人を超えてピークを迎え、その後長期的に大きく減少し、令和元年度は、約43億人となっている³。

そして、令和2(2020)年からの新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により、地域鉄道や路線バスの旅客の輸送需要が激減し、事業者の経営状況も一段と厳しい状況となった。地域鉄道事業者は、令和元(2019)年度で事業者の78%が経常収支赤字であったが、令和2(2020)年度には98%が経常収支赤字となった。また、路線バス事業者は、令和元年度で、約74%が赤字事業者であったが、令和2年度には、約99%が赤字事業者となっている⁴。

このような状況から、鉄道(平成12(2000)

¹ 一般に、新幹線、在来幹線、都市鉄道以外の鉄軌道路線のことをいい、その運営主体は中小民鉄並びにJR、一部の大手民鉄、第三セクター(中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線等を引き継いだ法人)であり、これらのうち、中小民鉄及び第三セクターを合わせて地域鉄道事業者という。

² 乗合旅客を運送する事業で路線が固定されたものであり、路線バス、コミュニティバス、乗合タクシー、観光型デマンドバス等。

³ 国土交通省編「令和4年版交通政策白書」46, 63頁

⁴ 交通政策審議会交通体系分科会 第20回地域公共交通部会(令和4年10月7日)資料4

年度以降、全国で46路線（1,193.6km）の鉄軌道が廃止。）や路線バス（平成22（2010）年度から令和3（2021）年度の間で15,332kmが廃止。）の路線廃止が続いている⁵。

2 地域公共交通に係る主な制度の経緯

1で述べたように、新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって、地域公共交通を取り巻く状況は劇的に変化し、交通事業者は、既に人口減少等の進展で厳しい経営状況にあった中で、感染拡大を防止するための外出自粛に加え、テレワークの普及等の行動変容により、輸送需要の減少が継続しており、将来的な需要回復等の先行きが不透明な中で、経営を余儀なくされている。

他方で各地域において、地域公共交通は、地域のくらしと産業に不可欠な基盤的なサービスであり社会の基礎的なインフラであるとの認識の下で、以下の制度を活用し、交通事業者が各地で競争から協調に向かうことを目指すとともに、交通事業者以外が有する輸送資源も最大限活用しつつ、市町村が中心となって地域で自ら交通をデザインするための措置が講じられてきた。

(1) 地域公共交通活性化再生法

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再生法」という。）は、地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とし、平成19（2007）年に制定された。その概要は、地域の関係者

が参画する法定協議会等における協議の上、市町村が地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するための計画である「地域公共交通総合連携計画」を作成することができることや、同計画に定められる事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業を「地域公共交通特定事業（具体的には、軌道運送高度化事業、道路運送高度化事業等がある。）」として定めている。同事業は、国による認定制度を設けており、認定を受けた事業については、関係法律の特例による支援措置⁶を受けることができる。その後、同法は、地域公共交通をめぐる課題等に対応するため、以下のように数次の改正が行われた。

平成20（2008）年には、地域公共交通特定事業に、事業構造の変更（上下分離⁷等）を行うことにより鉄道事業の維持を図る事業（鉄道事業再構築事業）を追加するための法改正が行われた。

平成26（2014）年には、地域公共交通について、民間事業者を中心とした従来の枠組みから脱却し、地方公共団体が先頭に立って、関係者との合意の下で、まちづくり等の地域戦略と一体で持続可能な地域公共交通ネットワーク・サービスを形成する枠組みに転換させることを目的として法改正が行われた。本改正により、「地域公共交通総合連携計画」が、まちづくり、観光振興等の地域戦略と一体となって、より広域的で持続可能性の高い地域公共交通ネットワークの形成に資する「地域公共交通網形成計画」に改められるとともに、都道府県も市町村と共同して計画を作成できるものとされた。また、地域公共交通特定事

⁵ 国土交通省鉄道局資料「近年廃止された鉄軌道路線【平成12年度以降の全国廃止路線一覧】」及び国土交通省編「令和5年版交通政策白書」32頁

⁶ 事業の認定を受けた場合は、事業許可等所要の手続きを受けたものとみなすこととするほか、特例で地方債の発行等の措置が講じられている。

⁷ 施設・車両等の資産の保有や整備を行う主体と、旅客運送を行う主体を切り分ける仕組みであり、一般的には、資産の保有や整備は自治体が、運送事業は民間事業者や第三セクターが行う営業形態が多いとされている。

業に地方公共団体を中心とした関係者の合意の下でバス路線の再編等を行う地域公共交通再編事業が創設された。

平成27（2015）年には、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構⁸の業務に、軌道運送高度化事業等（運送サービスレベルの向上や路線再編等により持続的な地域公共交通ネットワークの再構築を図る事業）の実施に必要な資金の出資及び貸付けを行うことを追加する法改正が行われた。

令和2（2020）年には、「地域公共交通網形成計画」が「地域公共交通計画」に改められ、計画の作成が努力義務化されるとともに、地域公共交通特定事業として、「地域旅客運送サービス継続事業」、「貨客運送効率化事業」が創設された。また、地域公共交通再編事業が拡充され「地域公共交通利便増進事業」に名称が変更されたほか、MaaS⁹等の活用により交通機関の利用者の利便を増進するサービスを提供する事業（新モビリティサービス事業）が創設された。

（2）道路運送法

我が国は、少子高齢化の進行により、人口減少社会を迎える中、地域においては、過疎化やモータリゼーションが進み、それまで公共交通として重要な役割を果たしてきた路線バス等の廃止が相次いでいた。そのため、地域住民の生活交通の確保が大きな課題となり、また、要介護者等の一人では公共交通機関を利用できない移動制約者の個別輸送サービスに対するニーズの急増に伴って、地域の公共輸送サービスに対するニーズは多様化、高度化していた。これらに的確に対応した安全、

安心な輸送サービスを確実に提供することが求められていたこと等から、平成18（2006）年に道路運送法が改正された。

その概要は、①乗合バス事業者が、地域における需要に応じ当該地域の住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために乗合旅客の運送を行う場合において、当該運送に係る運賃等について関係者間の協議が調ったときは、事前届出で足りる協議運賃制度の創設、②バス、タクシー事業が成り立たない場合であって、地域における輸送手段の確保が必要な場合に、市町村やNPO法人等が、自家用車を用いて提供する運送サービス（自家用有償旅客運送）制度の創設である。

（3）地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律

乗合バス事業者及び地域銀行が提供するサービスは、国民生活及び経済活動の基盤となる「基盤的サービス」であって、他の事業者による代替が困難な状況にある一方で、これらの事業者は、人口減少等により基盤的サービスを持続的に提供することが困難な状況にあった。こうした中で、将来にわたって基盤的サービスの提供を維持するために、合併等や共同経営を実施し経営力の強化等を図ることは、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）の規制に抵触するおそれがあり、同法を適用除外とする特例を定める必要があるため、令和2（2020）年、

⁸ 機構は、日本鉄道建設公団と運輸施設整備事業団が統合し平成15（2003）年に設立された。鉄道の建設、鉄道事業者や海上運送事業者等による運輸施設の整備を促進するための助成等の支援を行うことを通じて、大量輸送機関を基幹とする輸送体系の確立等を図ることを目的としている。

⁹ Mobility as a Service の略。地域住民や旅行者の移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索、予約、決済を一括で行うサービス。

標記の法律が制定された。

その概要は、①地域一般乗合旅客自動車運送事業者、地域銀行又はこれらの親会社が主務大臣の認可を受けて行う合併等について独占禁止法の適用を除外する特例の創設、②地域一般乗合旅客自動車運送事業者と他の地域一般乗合旅客自動車運送事業者又は公共交通事業者が国土交通大臣の認可を受けて行う共同経営に関する協定の締結について独占禁止法の適用を除外する特例の創設、③主務大臣又は国土交通大臣が①又は②の認可をしようとする際、公正取引委員会に協議しなければならない旨の規定の創設である。

(4) 地域公共交通確保維持改善事業（予算上の支援措置）

平成 23 年度予算において、これまでの事業開始時のみに限定していた補助や、離島路線及び幹線バスの維持に対する事後的な欠損の補助等の支援策を抜本的に見直し、地域公共交通に係る予算を統合した上で、公共交通が独立採算では確保できない地域等において地域特性に応じ効率的に確保、維持されるために必要な支援を行うとともに、移動に当たってのバリアがより解消されるために必要な支援等を一体的に行うものとして「地域公共交通確保維持改善事業」（以下「維持改善事業」という。）が創設された。

なお、現行の維持改善事業は、生活交通の存続が危機に瀕^{ひん}している地域等において、地域の特性や実情に最適な移動手段が提供され、また、バリアフリー化やより制約の少ないシステムの導入等移動に当たっての様々な障害の解消等がされるよう、地域公共交通の確保、維持、改善を支援することを目的としており、地域公共交通確保維持事業、地域公共交通バリア解消促進等事業及び地域公共交通調査等事業から構成されている。これらの事業に要する経費として、令和 5 年度予算において約

207 億円が計上されている。

3 地域公共交通の再構築に向けた検討（令和 4 年）

国土交通省において、地域公共交通の再構築に向け検討を行うため、以下の 2 つの検討会が設置され、提言が取りまとめられた。

(1) アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会

令和 4（2022）年 3 月、国土交通省は、バス、鉄道等の地域交通について、人口減少や新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響で一層厳しい状況であることも踏まえ、最新のデジタル技術等の実装を進めつつ、3 つの共創（①官民の間、②交通事業者の相互間、③他分野との間）を推進し、地域交通を持続可能な形で「リ・デザイン」（刷新・再設計）する方策を探る「アフターコロナに向けた地域交通の『リ・デザイン』有識者検討会」（座長：中村文彦 東京大学大学院新領域創成科学研究科特任教授。以下「リ・デザイン検討会」という。）を設置し、検討を進め、同年 8 月に「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」に関する提言 一官と民、交通事業者間、他分野との共創によるくらしのための交通の実現へー」を取りまとめた。

同提言では、具体的な検討の方向性として、意欲的な地域に対するエリア一括で複数年化された支援制度の創設、事業者や交通モードの垣根を越えて共創を進めるための環境整備に対する支援、地域のくらしのための交通のプロジェクトや人材育成に対する支援の強化について示している。また、提言のまとめとして「自動運転や MaaS 等の交通 DX、車両の電動化や再エネ地産地消等の交通 GX、そして 3 つの共創により、利便性・持続可能性・生産性が向上する形に地域交通をリ・デザインし、地域のモビリティを確保するとい

うコンセプトの下でさらに議論を深化させていくことが必要」¹⁰であるとしている。

(2) 鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会

国土交通省は、各地のローカル鉄道に関して、沿線人口の減少や少子化に加え、マイカーへの転移等により、利用者が大幅に減少する等、一部の区間は危機的な状況に置かれていること等から、こうした鉄道路線の現状について、鉄道事業者と沿線地域が危機認識を共有し、改めて大量高速輸送機関としての特性を評価した上で、相互に協力、協働しながら、利用者にとって利便性と持続性の高い地域公共交通を再構築していくための環境を早急に整えていく必要があるとしている。

このため、同省は、国の関与、支援の在り方も含め、具体的方策を検討する有識者検討会として、「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」（座長：竹内健蔵 東京女子大学現代教養学部国際社会科学科経済学専攻教授。以下「モビリティ刷新検討会」という。）を令和4（2022）年2月に設置し、同年7月に「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言 ～地域戦略の中でどう活かし、どう刷新するか～」を取りまとめた。

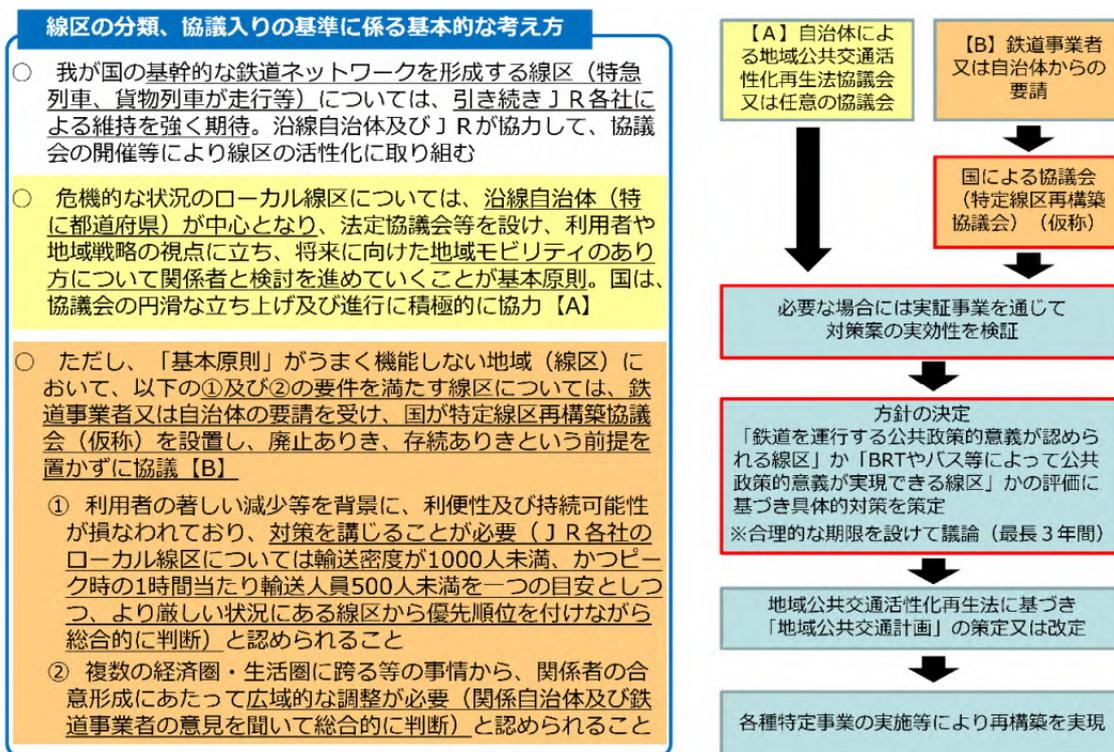
同提言では、今後の方向性について、「利用者が大幅に減少し、危機的状況にある線区については、鉄道事業者と沿線自治体は相互に協働して、地域住民の移動手段の確保や観光振興等の観点から、鉄道の地域における役割や公共政策的意義を再確認した上で、必要な

対策に取り組むことが急務」、「国は、より厳しい状況にあり、広域的調整が必要な線区については、鉄道事業者・沿線自治体間の協議が円滑に進むよう、新たな協議の場を設置」（図表1参照）、「鉄道を維持する場合は、運賃・経費の適正化を行いつつ、必要な投資を行って鉄道の徹底的な活用と競争力の回復に努め、BRT¹¹やバスへ転換する場合には、鉄道と同等又はそれ以上の利便性と持続可能性を確保する等、人口減少時代に相応しい、コンパクトでしなやかな地域公共交通に再構築すること」等が示された。

¹⁰ 交通DX及び交通GXについて、提言等において定義を確認することはできなかったが、一般的に、DX（デジタルトランスフォーメーション）とは、進化したデジタル技術を浸透させることで人々の生活をより良いものへと変革することを指し、GX（グリーントランスフォーメーション）とは、化石燃料をできるだけ使わず、クリーンなエネルギーを活用していくための変革を指す。

¹¹ Bus Rapid Transitの略。走行空間、車両、運行管理等に工夫を施すことにより、速達性、定時性、輸送力について、従来のバスよりも高度な性能を発揮し、他の交通機関との接続性を高める等利用者に高い利便性を提供する次世代のバスシステム。

(図表 1) 国による協議会（特定線区再構築協議会）（仮称）



(出所)「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」提言の概要

4 法律案の提出

以上のような経緯を踏まえ、令和5年2月10日、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

なお、本法律案は予算関連法案であり、関連する予算として、令和5年度一般会計予算において、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構地域公共交通等勘定運営費交付金として約1億円、社会資本整備総合交付金¹²約5,492億円の内数が、令和5年度財政投融资計画において独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の財政融資439億円の内数が、それぞれ計上されている。また、令和5年度税制改正として、一般乗合旅客自動車運

送事業者に係る特例措置の創設が措置されている。

II 法律の概要

本法律は、近年における地域旅客運送サービスを取り巻く厳しい状況に鑑み、その持続可能な提供の確保に資する関係者の連携と協働による取組を一層推進するため、大量輸送機関としての鉄道の特性を發揮することが困難な状況にある区間に係る交通手段の再構築に関する措置を創設するとともに、地域公共交通特定事業を拡充するほか、鉄道事業及び一般乗用旅客自動車運送事業に係る運賃について地域の関係者の協議を踏まえた届出制度を創設する等の措置を講ずるもので、その主な内容は次のとおりである(図表2参照)。

¹² 令和5年度予算において、社会資本整備総合交付金の基幹事業に地域公共交通再構築事業（地域公共交通活性化再生法による計画認定を受けて行う鉄道施設・バス施設の整備）が追加された。また、基幹事業である市街地整備の「都市・地域交通戦略推進事業」が拡充され、まちづくりの将来像の実現に必要な都市の骨格となる基幹的な公共交通軸を立地適正化計画等に即地的・具体的に位置づけた場合に、当該公共交通軸を形成する、鉄道、ＢＲＴ、ＬＲＴ（Light Rail Transitの略。低床式車両の活用や乗降の容易性、定時性、速達性、快適性等の面で優れた特徴を有する軌道系交通システム。）等の走行空間（レール、架線等）の整備を支援対象に追加する等の措置が講じられた。

(図表 2) 改正の主な内容



1 地域公共交通活性化再生法の改正

(1) 法律の目的等に、地域の関係者の連携と協働を推進すること等を追加

法律の目的に、地方公共団体、公共交通事業者、地域の多様な主体等の地域の関係者の連携と協働の推進を追加するとともに、国の努力義務として、関係者相互間の連携と協働の促進を追加することとされた。さらに、地域の関係者相互間の連携に関する事項を、地域公共交通計画への記載に努める事項として追加することとされた（第1条、第4条第1項及び第5条第3項第4号）。

(2) 道路運送高度化事業の拡充等

道路運送高度化事業¹³を拡充し、A I オンデマンド交通¹⁴、キャッシュレス決済等の技術や、EVバス・EVタクシー等の導入を通じて交通DX・GXを推進する事業を創設することとされた（第2条第7号及び第15条）。

(3) 鉄道事業再構築事業の再定義

改正前の鉄道事業再構築事業は、経営そのものは黒字である鉄道事業者である場合、大量輸送機関としての鉄道の特性が発揮できていない区間があったとしても、当該事業者は同事業を活用することができないとされていた。本法律による同事業の再定義により、そのような鉄道事業者も同事業を活用できるようにし、事業構造の変更（上下分離等）により、鉄道の利便性と持続可能性を向上させることとされた（第2条第9号及び第23条第2項）。

(4) 協議会の組織要請

公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者及び地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する事業を実施しようとする者

¹³ 改正前の道路運送高度化事業は、乗合バス事業であって、具体的にはBRTの導入が挙げられる。

¹⁴ A I を活用した効率的な配車により、利用者予約に対し、リアルタイムに最適配車を行うシステム。

は、協議会¹⁵が組織されていない場合においては、地方公共団体に対して、協議会を組織するよう要請することができることとされた。また、地方公共団体は、当該要請に基づき協議会を組織するか否かについて検討を加え、遅滞なく、その結果を当該要請をした者に通知しなければならないこととされた（第6条第6項及び第7項）。

(5) 地域公共交通利便増進実施計画の記載事項の拡充（「エリア一括協定運行事業」の創設）

現行の地域公共交通利便増進実施計画¹⁶に基づく、地域公共交通の運行経費に対する支援について、リ・デザイン検討会の提言では、単年度の系統単位での制度のデメリット（交通事業者の財務状況が安定化されない、エリア全体での運行が効率化されない等）について指摘があった。

本法律では、地域公共交通利便増進事業に「エリア一括協定運行事業」を位置付けることを可能とするため、地方公共団体が実施主体の交通事業者とエリア一括協定を締結しているときは、地域公共交通利便増進実施計画に、当該協定に定められた実施方法に関する事項を記載することができることとされた（第27条の14第3項）。

エリア一括協定運行事業は、令和5年度予算において新たに創設された事業であり、地

方公共団体と交通事業者が、一定のエリア、期間について、交通サービスの水準（運賃、路線、運行回数等）や費用負担等に関する協定を締結し、地方公共団体は交通事業者に対し当該運行に対する交通サービス購入費用としての対価を支払い、事業者は協定に基づき複数年にわたり運行するものとなっている。

(6) 再構築協議会

モビリティ刷新検討会での提言において、「国は、より厳しい状況にあり、広域的調整が必要な線区については、鉄道事業者・沿線自治体間の協議が円滑に進むよう、新たな協議の場を設置」とされたことを踏まえて、本法律では、地方公共団体又は鉄道事業者は、旅客鉄道事業に係る路線のうち、2以上の都道府県の区域にわたるもの等の全部又は一部の区間であって、当該地方公共団体の区域内に存するもの又は当該鉄道事業者が営業するもののうち、輸送需要の減少その他の事由により大量輸送機関としての鉄道の特性を生かした地域旅客運送サービスの持続可能な提供が困難な状況にある区間について、国土交通大臣に対し、当該区間に係る交通手段再構築¹⁷に関する方針（以下「再構築方針」という。）の作成に関し必要な協議を行うための協議会（以下「再構築協議会」という。）を組織するよう要請することができることとされた（第29条の3第1項及び第2項）。

¹⁵ 地域公共交通計画を作成しようとする地方公共団体は、地域公共交通計画の作成及び実施に関し必要な協議を行うために協議会を組織することができることとされている。協議会は、地方公共団体、関係する公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者等で構成される。

¹⁶ 地方公共団体の支援を受けつつ、地域公共交通ネットワークの再編やダイヤ、運賃の改善等を行う事業を実施するための計画。地方公共団体は、地域公共交通計画に同事業に関する事項を定めたときは、同事業を実施するための「地域公共交通利便増進実施計画」を作成し、これに基づき、同事業を実施し又はその実施を促進するものとされている。

¹⁷ 旅客鉄道事業により現に提供されている地域旅客運送サービスの提供方法の改善を図るために公共交通事業者等が講ずる次のいずれかに該当する措置（これと併せて一般乗合旅客自動車運送事業若しくは一般乗用旅客自動車運送事業又は自家用有償旅客運送による運送を実施する場合にあっては、当該運送の実施を含む。）及び地方公共団体その他の者が当該措置に対して行う支援をいう。

① 旅客鉄道事業による輸送を維持するとともに、駐車場の改良、運行計画の変更その他の措置により利用者の利便を確保すること（②に該当するものを除く。）。

② 旅客鉄道事業の全部又は一部を一般乗合旅客自動車運送事業若しくは一般乗用旅客自動車運送事業又は自家用有償旅客運送に転換し、停留所の新設、運行回数の増加その他の措置により利用者の利便を確保すること。

そして要請を受けた国土交通大臣は、当該要請に係る区間が、大量輸送機関としての鉄道の特性を生かした地域旅客運送サービスの持続可能な提供が困難な状況にあること等一定の要件に該当するもの（以下「特定区間」という。）であると認めるときは、再構築協議会を組織するものとされた（第 29 条の 3 第 3 項）。

再構築協議会は、国土交通大臣、特定区間をその区域に含む地方公共団体、特定区間に係る旅客鉄道事業を営む鉄道事業者、関係する公共交通事業者等で構成される（第 29 条の 3 第 5 項）。

再構築協議会において協議が調った事項については、再構築協議会の構成員はその協議の結果を尊重しなければならないものとされた（第 29 条の 3 第 9 項）。

(7) 交通手段再構築実証事業

再構築協議会は、再構築方針を作成するため必要があると認めるときは、特定区間に係る交通手段再構築の有効性の実証を行う事業（以下「交通手段再構築実証事業」という。）を実施するための計画（以下「交通手段再構築実証事業計画」という。）を作成することができるものとされ、交通手段再構築実証事業計画を作成したときは、遅滞なく、公表しなければならないこととされた（第 29 条の 4 第 1 項及び第 6 項）。

また、交通手段再構築実証事業計画に定められた交通手段再構築実証事業の実施主体は、同計画に定められた実施期間が満了したときは、遅滞なく、同計画を作成した再構築協議会に対し、同事業の実施状況を報告しなければならないものとされ、再構築協議会は、報告を受けたときは、同事業の実施状況に関す

る分析及び評価を行い、その結果を公表しなければならないものとされた（第 29 条の 5 第 3 項及び第 4 項）。

(8) 再構築方針

再構築協議会は、特定区間に係る交通手段再構築を脚注 17 中の①又は②の措置のどちらの措置により実施するかについての協議が調ったときは、基本方針¹⁸に即して、再構築方針を作成するものとされた（第 29 条の 8 第 1 項）。

再構築方針には、交通手段再構築を旅客鉄道事業による輸送の維持又は乗合バス事業等への転換のどちらの措置により実施するかの別等の交通手段再構築に関する基本的な事項、交通手段再構築を実施する区域、交通手段再構築の目標、目標を達成するために行う事業及びその実施主体に関する事項等について定めることとされている（第 29 条の 8 第 2 項）。

再構築協議会は、再構築方針を作成するときは、あらかじめ、住民、地域公共交通の利用者その他利害関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないものとするものとされ、当該再構築方針を作成したときは、遅滞なく、これを公表するとともに、総務大臣及び関係する地方公共団体（当該再構築協議会の構成員であるものを除く。）に送付しなければならないもの等とされている（第 29 条の 8 第 5 項、第 6 項及び第 7 項）。

2 鉄道事業法及び道路運送法の改正（協議運賃制度の創設）

今回の地域公共交通維持活性化法の改正に併せて鉄道事業法及び道路運送法が改正され、鉄道及びタクシーについて、地域の関係者間

¹⁸ 地域公共交通活性化再生法において、主務大臣は、地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針を定めるものとされている。本法律では、基本方針において、再構築方針の作成に関する基本的な事項を定めることとなっている（第 3 条第 2 項第 4 号）。

の協議が調ったときに国土交通大臣への届出による運賃設定を可能とする協議運賃制度が創設された。

(1) 鉄道事業法の改正

鉄道運送事業者は、次の①～③に掲げる者を構成員とする協議会において、地域における需要に応じ当該地域の住民の生活のための旅客輸送を確保する必要がある路線の区間に係る旅客運賃等について協議が調ったときは、旅客運賃等の上限認可及び事前届出制について定める規定にかかわらず、当該協議が調った事項を国土交通大臣に届け出ることにより、当該旅客運賃等を定めることができることとされた（第16条第4項）。

- ① 当該区間をその区域に含む市町村（特別区を含む。）及び都道府県
- ② 当該旅客運賃等を定めようとする鉄道運送事業者
- ③ 当該区間を管轄する地方運輸局長

また、①に掲げる者は、当該協議会においての当該旅客運賃等について協議をするときは、あらかじめ、公聴会の開催その他の住民、利用者その他利害関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないこととされた（第16条第5項）。

なお、協議運賃の水準は、当該旅客運賃等が適用される路線の区間に係る鉄道事業の能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの（総括原価）を超えないものとしなければならないこととされているが、これは上記の上限認可及び事前届出制における上限を認可する際の基準と同様のものとされている。さらに、協議運賃を届け出た鉄道運送事業者は、当該協議運賃が適用される路線の区間に関する収支の状況を公表しなけれ

ばならないこととされた（第16条第6項及び第7項）。

(2) 道路運送法の改正

タクシー事業者は、次の①～④に掲げる者を構成員とする協議会において、地域における需要に応じ当該地域の住民の生活のための旅客の運送を確保する必要がある営業区域に係る運賃等について協議が調ったときは、旅客の運賃等の認可制について定める規定にかかわらず、当該協議が調った事項を国土交通大臣に届け出ることにより、当該運賃等を定めることができることとされた（第9条の3第3項）。

- ① 当該営業区域をその区域に含む市町村又は都道府県
- ② 当該運賃等を定めようとする一般乗用旅客自動車運送事業者
- ③ 当該営業区域を管轄する地方運輸局長
- ④ ①に規定する市町村の長又は都道府県の知事が関係住民の意見を代表する者として指名する者

また、鉄道と同様、①に掲げる者は、当該協議会において運賃等について協議をするときは、あらかじめ、公聴会の開催その他の住民、利用者その他利害関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないこととされた（第9条の3第4項）。

3 附則

(1) 施行期日

本法律は一部を除き、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされた¹⁹（附則第1条）。

¹⁹ 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」（令和5年政令第220号）により、令和5年10月1日に全面施行。

(2) 検討

本法律施行後5年を目途として、改正後の各法律の規定について、その施行の状況等を勘案して検討を加え、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとされた（附則第6条）。

Ⅲ 審議経過

1 衆議院における審議経過

令和5年2月10日に提出された本法律案は、3月14日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、翌15日に斉藤国土交通大臣から趣旨説明を聴取した後、質疑に入り、17日に参考人²⁰からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、22日に質疑を終局した。

質疑終局後、本案に対し、日本共産党から再構築協議会が作成する再構築方針の交通手段再構築は、鉄道輸送の維持、高度化に特化させることとして、国が責任を持って鉄道ネットワークを維持、活性化させるため、ローカル鉄道の利用促進、利用者の利便確保、輸送サービスの向上など、検討、協議を優先すること等を内容とする修正案が提出され、趣旨説明を聴取した。次いで、採決の結果、修正案は否決され、本案は、賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、19項目からなる附帯決議が付された。

本法律案は、24日の本会議において賛成多数をもって可決され、参議院に送付された。

2 参議院における審議経過

参議院では、4月12日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、翌13日に斉藤国土交通大臣から趣旨説明を聴取した後、18日に質疑に入り、同日参考人²¹からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、20日に質疑を終局した。

質疑終局後、本案に対し、日本共産党から衆議院に提出されたものと同趣旨の修正案が提出され、趣旨説明を聴取した。次いで、原案及び修正案について一括して討論を行い、採決の結果、修正案は否決され、本案は、賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、20項目からなる附帯決議が付された。

本法律案は、翌21日の本会議において、賛成多数をもって可決され、成立した（令和5年法律第18号。公布は令和5年4月28日）。

Ⅳ 主な質疑・答弁の概要

1 公共交通に関する考え方

これまで及びこれからの公共交通に関する考え方について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、これまでの公共交通に関する考え方は、長い歴史の中で事業者任せの部分があったと認識しているが、これからの考え方は、国民生活を守るために地域公共交通を再生させていかななくてはいけないという観点から、国の関与を強化して、予算及び制度の面においても国が積極的に関与していくとともに、地域の関係者間の連携と協働を促進するための枠組みを大幅に拡充し、地域の関係者が共に創る共創を通じて、

²⁰ 吉田樹君（福島大学経済経営学類准教授）、山内弘隆君（一橋大学名誉教授、武蔵野大学経営学部特任教授）、宇都宮浄人君（関西大学経済学部教授）及び武田泉君（北海道教育大学教育学部札幌校准教授）

²¹ 森雅志君（富山大学客員教授、京都大学非常勤講師、前富山市長）、吉田千秋君（ひたちなか海浜鉄道株式会社代表取締役社長）及び桜井徹君（日本大学名誉教授）

地域公共交通をリ・デザインしていく旨の答弁があった²²。

2 地方公共団体における人材の育成、確保

地域公共交通を担う地方公共団体の人材の育成、確保のための具体的な支援策について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、地域公共交通の専門家や自治体担当者が不足していることは認識しており、その育成は重要な課題となっているため、令和4年度補正予算において、地域公共交通やまちづくりに関する専門家を育成するためのセミナー開催等の予算を計上するとともに、自治体の人材育成、確保を支援するため、国土交通大学校における自治体職員に対する研修、地域公共交通計画を作成するためのガイドラインの提供、地方運輸局による助言、有識者の紹介等を行っているところであり、今後も、地域の声をよく聞きながら、令和4年度補正予算や令和5年度予算を活用して、人材育成を含めた地域の連携、協働の取組をしっかりと後押しする旨の答弁があった²³。

3 交通インフラの維持に向けた部局間、省庁間の横断的な取組

公共交通インフラを維持するために、地域観光、地域産業、教育関係等との部局間、省庁間の取組について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、例えば、通学に使われているものであれば文部科学省、福祉関係の送り迎えであれば厚生労働省、そのほかにも観光等、それぞれの省庁、分野としっかり連携しながら、鉄道の地域公共交通をどう維持していくかということが議論され

る必要があり、その連携をしっかりと行っていく旨の答弁があった²⁴。

4 法律の目的及び国の責務

法律の目的に、地域の関係者の連携と協働を推進すること等を追加し、必要な関係者相互間の連携と協働の促進を新たに国の努力義務とした経緯等について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、従来より、交通事業者のみならず、地域の暮らしに関わる様々な関係者との連携を促進してきているが、本法律においては、これをより一層推進するため、目的及び国の努力義務として連携、協働という言葉に記載し、明確に位置付けることとしている旨の答弁があった²⁵。

5 鉄道事業再構築事業の対象

鉄道事業再構築事業における鉄道の上下分離方式はJRの路線であっても適用されるか、適用される場合、どのようにその旨が明示されるのかについて質疑があった。

これに対し、国土交通省から、従来の鉄道事業再構築事業は、法律に基づく定義において、最近における経営状況に鑑み、その継続が困難となり、又は困難となるおそれがあると認められる旅客鉄道事業、すなわち赤字の鉄道事業を対象としており、JRへの適用は念頭に置いていなかったが、本法律においてこの定義を見直し、赤字の鉄道事業という要件を外し、大量輸送機関としての鉄道特性が発揮できない路線の全部又は一部を対象に、利用者利便を確保しつつ輸送の維持を図る事業としたことから、JRの路線も対象になり得る旨の答弁があった。また、適用対象であることの明示方法については、現在検討中で

²² 第211回国会参議院国土交通委員会会議録第10号18頁（令5.4.20）齊藤国土交通大臣答弁

²³ 第211回国会衆議院会議録第10号8頁（令5.3.14）齊藤国土交通大臣答弁

²⁴ 第211回国会衆議院国土交通委員会会議録第5号25-26頁（令5.3.22）齊藤国土交通大臣答弁

²⁵ 第211回国会衆議院国土交通委員会会議録第5号15頁（令5.3.22）齊藤国土交通大臣答弁

はあるが、今回の鉄道事業再構築事業の定義の改正、法律改正の趣旨をこの法律に基づく基本方針に記載²⁶できないか検討を進めているところである旨の答弁があった。²⁷

6 交通分野におけるDX及びGXの推進

(1) 導入目標の設定の必要性

交通DX及びGXに向けた導入目標の設定の必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省は、デジタル技術の進展やカーボンニュートラルの達成等、社会経済情勢が変化する中において、地域公共交通のリ・デザインを進めていくためには、交通DX、GXの推進は非常に重要な取組の一つであると考えており、このような政策の効果的な推進のためには定量的な目標設定も重要な手段で、実際に政府の関連の計画に交通DX、GX関係の目標が設定されている旨の答弁があった。また、交通DXについては、交通政策基本計画において、Ma a Sを全国で実装する観点から、キャッシュレス決済の活用を含む新たなモビリティサービスに取り組む地方公共団体の数を令和7年度に700件にする、交通GXについては、2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略において、バスを含む8トン超の大型商用車について、2020年代に電動車5,000台の導入を目指すといった目標が設定されている旨の答弁があった。²⁸

(2) 交通GXの条文上の位置付け

本法律の提案理由で、交通分野におけるGXを推進する事業を法律に位置付けることと

されている一方、条文上にGXに関する内容が見受けられない理由について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、本法律では、バス事業等の運送サービスの質の向上を図るための道路運送高度化事業を拡充し、EVバスの導入等、交通GXの取組を位置付けた上で、予算、財政投融资、税制特例を活用して促進を図ることとしており、条文にGXという言葉がないが、内容はしっかり入っている旨の答弁があった²⁹。

7 エリア一括協定運行事業の進め方

エリア一括協定運行事業で経営改善に取り組み達成した交通事業者に対し、インセンティブを設ける必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省からは、エリア一括協定運行事業について、令和5年度予算においては、法律上の制度とすることを前提として、協定期間中に運行の赤字が減っても補助金の額は減らさないという経営改善のインセンティブを組み込んでおり、この事業を活用して、長期的、継続的に経営改善を促すことを通じ、地域公共交通のリ・デザインが進むよう取り組みたい旨の答弁があった³⁰。

8 再構築協議会

(1) 再構築協議会の設置が路線の廃止に直結する懸念

再構築協議会の設置自体が廃線につながるなどの地方公共団体の懸念に対する認識の有無及びその懸念を払拭し協議に応じてもらうための環境整備に向けた取組方針について質疑があった。

²⁶ 令和5年8月、基本方針の改正が行われ、鉄道事業再構築事業の定義について、事業継続が困難となり又は困難となるおそれのある赤字の鉄道事業者のみならず、JR各社や大手民鉄のローカル路線の区間も対象となること等が記載された。

²⁷ 第211回国会参議院国土交通委員会会議録第10号3頁(令5.4.20)上原政府参考人(国土交通省鉄道局長)答弁

²⁸ 第211回国会衆議院会議録第10号11頁(令5.3.14)斉藤国土交通大臣答弁

²⁹ 第211回国会衆議院国土交通委員会会議録第5号12頁(令5.3.22)斉藤国土交通大臣答弁

³⁰ 第211回国会衆議院国土交通委員会会議録第5号9頁(令5.3.22)斉藤国土交通大臣答弁

これに対し、国土交通省からは、地方公共団体の中に懸念があることは承知しているとの答弁があった。また、取組方針について、再構築協議会で策定される再構築の方針においては、関係者の協議が整うことが前提とされており、地域の了解なく鉄道の廃止の決定がなされることはなく、国としては廃止ありき、存続ありきという前提を置かず、地方公共団体等の意見をよく聞きつつ協議を進めるとし、積極的な助言等を通じ関係者の合意形成に向けしっかりと取り組んで行くとの答弁があった。³¹

(2) 再構築協議会の設置対象

輸送密度³²が 1,000 人以上の線区や特急、貨物列車が走る区間も再構築協議会の設置の対象になり得るかについての質疑があった。

これに対し、国土交通省から、モビリティ刷新検討会の提言では、再構築協議会の設置の要件の 1 つとして、利用者の著しい減少等を背景に、利便性、持続可能性が損なわれ、対策の必要性が高いこととの考え方が示され、その目安として、輸送密度 1,000 人未満という基準が示されるとともに、特急列車や貨物列車が現に走行している線区、災害時や有事において貨物列車が走行する蓋然性が高い線区については、我が国の基幹的な鉄道ネットワークを形成する線区として、引き続き、鉄道の維持を図っていくことが強く期待されるため、当面、再構築協議会の対象としないことが適当との考え方が示されたところであり、こうした考え方を踏まえて検討していきたい旨の答弁があった³³。

(3) 再構築協議会の構成員の選任

再構築協議会の構成員のうち、地域公共交通の利用者、学識経験者その他の国土交通大臣が必要と認める者の選任について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、地域公共交通の利用者、学識経験者その他の国土交通大臣が必要と認める者として構成員に加える者としては、地域公共交通の利用者、学識経験者のほか、対象となる路線の特性についても考慮し、例えば、観光に重点を置いた路線である場合は観光関係団体、まちづくりとの連携が特に必要な場合は関係の団体、このほか、学校、病院、商業施設の関係者等が考えられ、その選任に当たっては、地方公共団体、鉄道事業者等の多様な地域の声が可能な限り反映されるようにするとともに、その旨を基本方針に明記する旨の答弁があった³⁴。

(4) 再構築協議会の協議期間

再構築協議会の協議期間について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、再構築協議会における協議の期間については、モビリティ刷新検討会の提言において、協議の対象となる路線は既に危機的な状況にあり、何らかの対策を早急に講じることが必要なことから、協議開始後 3 年以内を一つの目安として、合理的な期限内に沿線自治体と鉄道事業者が合意の上、対策を決定すべきとされたところであり、国土交通省としても、こうした考え方を基本方針に盛り込みたい旨の答弁があった³⁵。

³¹ 第 211 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号 18 頁（令 5.3.22）齊藤国土交通大臣答弁

³² 旅客営業キロ 1 km 当たりの 1 日平均旅客輸送人員のこと。

³³ 第 211 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号 19 頁（令 5.3.22）齊藤国土交通大臣答弁

³⁴ 第 211 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号 23-24 頁（令 5.3.22）齊藤国土交通大臣答弁

³⁵ 第 211 回国会参議院国土交通委員会議録第 10 号 19 頁（令 5.4.20）上原政府参考人（国土交通省鉄道局長）答弁

(5) 再構築協議会の検討に当たっての路線の評価

再構築協議会においては、経済合理性のみで公共交通の存廃を判断すべきではないとの考えから、協議に当たっての路線の評価の考え方について質疑があった。

これに対し、国土交通省からは、ローカル鉄道は、輸送密度が低く、事業収支が赤字である場合であっても、各地域で果たしている意義、役割は様々であり、その在り方については丁寧に見ていく必要があり、そのため、路線の評価に当たっては、ファクトとデータに基づき、いわゆるクロスセクター分析³⁶の手法も活用しながら、まちづくりや観光等、地域戦略の視点に立って、地域にとってあるべき公共交通とは何か、それを関係者の間でどのような役割分担で維持していくかという観点等、多面的に行うべきだと考えている旨の答弁があった³⁷。

9 交通手段再構築実証事業

交通手段再構築実証事業について、現在の鉄道を存続させるために行うことが含まれるのか、また、輸送密度等の目標を達成できなければ廃止、コミュニティバス等への転換となるのかについて質疑があった。

これに対し、国土交通省から、交通手段再構築実証事業は、再構築の有効性を検証し、関係者の合意形成に資するために行う事業であり、再構築の方針については、まちづくりや観光振興に取り組む自治体と連携して、鉄道輸送の高度化により輸送需要を増やしていくとする鉄道存続のための実証事業についても当然の選択肢になると考えており、例えば、

公有民営方式の導入等の官民連携の取組や他の輸送モードとの連携や新技術を活用したコスト削減の取組等、鉄道の維持、高度化に向けた取組も実証事業の一つの要素になると考えているため、実証事業においてそうした検証ができていることを鉄道として維持する場合の要件にするべきとは必ずしも考えておらず、地域にとってあるべき公共交通とは何か、それを関係者の間でどのような役割分担で維持をしていくのかについての合意形成を図るために実証事業を活用し、関係者の合意があれば、それを尊重していきたい旨の答弁があった³⁸。

10 協議運賃制度

(1) 鉄道事業法の改正

鉄道事業に協議運賃制度を導入することに至った経緯について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、現行の鉄道運賃制度は、鉄道事業全体で収支均衡を図るという考え方に立ち、運賃の上限を認可する制度としているため、鉄道路線ごとの特性を生かし、地域の創意工夫を反映するという点では不十分であり、今回の協議運賃制度を導入することにより、個々の路線が置かれた状況に着目し、例えば、並行するバスとの共通運賃化を通じて地域公共交通サービスの高度化を実現する等、地域の実情に応じた柔軟な運賃設定について、地域の合意を条件として、届出により可能とすることとした旨の答弁があった³⁹。

(2) 道路運送法の改正

協議運賃制度により届出されたタクシー運

³⁶ 「地域公共交通の運行に対して行政が負担している財政支出」と「地域公共交通を廃止した時に追加的に必要となる分野別代替費用」を比較することで地域公共交通の多面的な効果を、クロスセクター効果として定量的に提示することができる。

³⁷ 第211回国会衆議院会議録第10号4頁（令5.3.14）齊藤国土交通大臣答弁

³⁸ 第211回国会衆議院国土交通委員会議録第5号20頁（令5.3.22）上原政府参考人（国土交通省鉄道局長）答弁

³⁹ 第211回国会衆議院会議録第10号9頁（令5.3.14）齊藤国土交通大臣答弁

賃とその他の事業者が設定する運賃との整合性について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、国として、地方公共団体、交通事業者等により行われる協議の構成員として、適切な運賃設定がなされるよう参画するとともに、協議により届出された運賃が、他の事業者との間に不当な競争を引き起こす運賃となった場合には、道路運送法に基づき変更命令を出すことができるとしている旨の答弁があった⁴⁰。

V 今後の主な課題

本法律による改正内容等を踏まえ、今後検討すべき主な課題等について整理する。

1 公共交通の活性化、再生に向けた地方公共団体の主体的な取組

そもそも、地域公共交通は、地域を構成する重要なパーツ（公共物）の一つと考えられるべきであり、その活性化や再生も、いわゆる「まちづくり」の一部として取り組む必要があるのではないだろうか。いうまでもなくまちづくりの主体は、国ではなく住民を含む地方公共団体である。同様に、地域公共交通の活性化や再生も一義的には地方公共団体が主体的に取り組む必要があるのではないか。

地域公共交通の再生、活性化にまちづくりの視点を取り入れることについては、平成 26（2014）年の改正により、地方公共団体による地域公共交通網形成計画の策定が措置された（I 2（1）参照）。しかしながら、平成 27（2015）年 7 月に公表された「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会提言」において、地方自治体に対して「計画の策定を通じ地域公共交通の課題に正面から取り組む地域が増えつつある一方で、組織内

での体制も不備で取組に着手すらできていない地域もいまだ多く、地域間の格差が拡大しているのが実情である。こうした背景の一つには、地方公共団体、交通事業者及び地域住民というそれぞれの主体が、自らの地域公共交通の問題を十分認識していない、又は認識していても問題を解決する実行力が不足している、という課題がある」と指摘されていた。

このような中、令和 5 年度より、地方公共団体が地域の抱える政策課題を自ら抽出し、作成する計画に基づいて交付される社会資本整備総合交付金の基幹事業に地域公共交通に関する事業が追加されたことは注目すべき点であり（脚注 12 参照）、具体的な取組状況については、今後、注視していくべきであろう。

さらには、「体制も不備」とされていることについては、体制整備の裏付けとなる人材が不足していることも原因の一つと考えられることから、国土交通省としても自治体の人材育成、確保を支援するために、国土交通大学校において自治体職員への研修を行う等の取組を行っており今後も地域の取組の後押しをすとしている⁴¹が、これについても同様に効果等注視すべきであろう。

2 地域鉄道の存廃

衆議院国土交通委員会における本法律案に関する質問のうち、会派を問わず多数を占めたものが再構築協議会に関するものであったことから、地域鉄道の存廃問題に対する委員の関心の強さがうかがえた。

同協議会については、ローカル線について国としては、廃止ありき、存続ありきという前提を置かず、自治体や利用者を始めとする

⁴⁰ 第 211 回国会衆議院国土交通委員会議録第 5 号 11 頁（令 5.3.22）堀内政府参考人（国土交通省自動車局長）答弁

⁴¹ 第 211 回国会衆議院国土交通委員会議録第 3 号 3 頁（令 5.3.15）鶴田政府参考人（国土交通省大臣官房公共交通・物流政策審議官）答弁

地域の声をよく聞いて協議を進める⁴²こととされているが、多くの地方公共団体は路線廃止を懸念しており、鉄道事業者から協議会設置の要請があった場合、応じる考えのある都道府県は15県にとどまるとの報道もある⁴³。なお、協議会設置をめぐる具体的な動きとして、令和5年10月1日の改正法施行後の3日、西日本旅客鉄道株式会社から国土交通大臣に対し、芸備線の備中神代(岡山県新見市)～備後庄原(広島県庄原市)間について、全国初となる同協議会の設置要請があった。いずれにせよ、国には慎重な調整が要求されるものと思われる。

また、これまで地域鉄道は、いわゆる内部補助⁴⁴によって維持されてきた経緯があるが、新型コロナウイルス感染症の拡大等により、都市部の路線においても利用者が大幅に減少しており、これを前提としたサービスの維持は限界を迎えつつあるように思われる。本法律により、経営そのものは黒字である鉄道事業者である場合であっても、鉄道事業再構築事業の活用が可能となったことから(Ⅱ1(3)参照)、今後は、既に一部路線において導入されている上下分離方式も検討対象として注目されてくるものと思われる。欧州の場合、鉄道については上下分離が原則で、公的資金でインフラ(路線等)を支えた上で、サービス部門(鉄道の運行等)について、民間事業者が実力を発揮できるような仕組みになっているとされている⁴⁵。我が国において、線路を保有する主体をどこにするかという大きな論点があるが、鉄道の維持という結論が出た場合の対応策として、上下分離方式は有効なのではないか。

3 地域の様々な主体との協働

公共交通については、人口減少や自家用車の普及により長期的に旅客が減少する状況にあったことに加え、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による交通需要の激減により、交通事業者は非常に大きなダメージを受けた。特に地方の公共交通については、人口減少等により今後も大幅な旅客需要の増加は見込めないことから、現状のままでは公共交通事業を持続可能なものとするのは難しいものと考えられる。このため、一般の旅客需要だけではなく、例えばスクールバスや福祉輸送等の需要やバスによる貨物輸送(貨客混載)等様々な需要を取り込むことにより収益を確保していくことが必要であると考えられる。

このような取組は、交通事業者だけで進めていくことは難しく、地方公共団体や地域の様々な主体(学校、福祉施設、商業施設等)と連携していく必要がある。

国土交通省は、令和4年度に「共創モデル実証プロジェクト」を創設した。同プロジェクトは、交通を地域のくらしと一体として捉え、地域公共交通の維持・活性化を目的として複数の主体が連携して行う取組(実証事業等)で、国は、実証事業における運行経費等を補助するとともに、実地伴走型のフォローを行うことにより、必要な課題等を整理し、地域公共交通の持続可能性を高めていくことを目指すものであり、令和4年度は15事業が採択され、取組が進められた。今後、取組を評価し、好事例を横展開していくことにより、全国で様々な取組が行われることが期待される。

⁴² 第211回国会衆議院国土交通委員会議録第5号15頁(令5.3.22) 齊藤国土交通大臣答弁

⁴³ 共同通信「鉄道協議『応じる』15県 17都道府県は『想定せず』 廃線警戒、関連法10月施行」(2023.6.21)

⁴⁴ 収支採算性の高い路線から得られる利益を、不採算路線の運営により発生する欠損に充てること。

⁴⁵ 第211回国会衆議院国土交通委員会議録第4号4頁(令5.3.17) 宇都宮参考人(関西大学経済学部教授) 意見陳述

4 乗合バス等の運転手不足への対応

近年、全国的にバス運転者が不足しており、運転者不足のため減便を余儀なくされる事業者もある。

バス運転者を確保する取組として、多くの事業者において労働環境改善に向けた運賃改定の検討が進められているほか、サービス改善・経営効率化に資する交通DXの取組を進めているが、運転者不足が解消される見通しは立っていない。

引き続き、バス運転者の労働環境改善に取り組んでいくほか、中長期的には、乗合バスの自動運転化を進めていく必要があるものと考えられる。

乗合バスの自動運転による運行については、各地で実証実験が進められている。令和5年5月11日、福井県永平寺町で実施する実証実験において、道路交通法に基づく特定自動運行の許可を国内で初めて取得した。これにより、レベル4（特定の走行環境条件を満たす限定された領域において、自動運行装置が運転操作の全部を代替する状態）の自動運行装置を用いた運転者なしでの運行が可能となった。そして、同月21日から、同町から運行を委託された「まちづくり株式会社ZENコネクト」によるレベル4での自動運転移動サービスが開始された。

自動運転については、実証実験により事例を蓄積しつつ、技術的課題の解決を進めていく必要がある。

5 協議運賃制度

協議運賃については、導入した結果、今の運賃等より値上げになるのか、値下げになるのかという点が、利用者にとっての大きな関心事であるものと思われる。地域公共交通事業者の厳しい経営状況から見れば、上がるこ

とはあっても下がることはないとするのが現実的であり、利用者、事業者双方の納得できる運賃水準を実現するには、協議を主宰する自治体には難しいかじ取りが要求されそうである。ここでは、タクシーと鉄道について、運賃水準の面から見た課題等に簡単に触れることとする。

タクシーについて、本法律によって「定額乗り放題」が解禁されるとする報道があった⁴⁶。協議によりこれを導入した場合、運賃等の水準はかなり高く設定せざるを得なくなり、タクシーを使う頻度が低い住民にとっては、従来の運賃等と比べ割高となり利用しにくいものとなることが懸念される。逆に、タクシーを高頻度で使う住民が増えればタクシー事業者の負担が大きくなることも想定され、地域における交通手段の利用実態等を踏まえて制度設計をする必要がある。

他方、自治体による補助が行われることで協議が整えば、通常、タクシーを借り切った場合の運賃より安く設定されることが想定され、一定程度の需要が見込まれるものと考えられる。その際、事業者が1社しかなく車両台数が限られている地域であれば、タクシーが足りなくなることも想定しなければならず、利用者が偏らないような措置を検討する必要があるかもしれない。

鉄道について、協議運賃の水準は、当該旅客運賃等が適用される路線の区間に係る鉄道事業の能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものとしなければならないこととされていることから（Ⅱ2(1)参照）、旅客運賃等の値上げは避けられないものと思われる。しかしながら、現状の利便性が低い状況のまま単純に運賃の値上げのみが行われれば、更なる利用者数の減少を招き、将来的に路線の廃止の方向に

⁴⁶ 共同通信「タクシー定額乗り放題解禁 高齢者の移動手段確保 交通再編、一括法案提出へ」（2022.12.21）

議論が進みかねず、地域公共交通の維持がますます困難になってしまうだろう。値上げが不可避なのであれば、例えば、列車の行き違いの設備を整備し地域の通勤、通学客の利用が見込まれる朝夕に増便を図ること等により、現在よりも利便性を向上させるなどして、旅客運賃等の値上げに対する利用者の理解が得られるような取組が必須である。

また、本法律による鉄道事業法改正により、協議運賃の届出を行った鉄道事業者に対しては、当該協議運賃が適用される区間に関する収支状況の公表が義務付けられており、値上げの正当性に対する説明責任を果たすことが求められることになる。