

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 21 日現在

機関番号：12614

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530294

研究課題名(和文) 地方分権下の市町村における交通政策の方向性に関する研究

研究課題名(英文) A study on municipal's behavioral change in local transport policy-making under devolution

研究代表者

寺田 一薫 (TERADA, Kazushige)

東京海洋大学・海洋科学技術研究科・教授

研究者番号：80197798

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)： 地方分権のもとで市町村に公共交通計画を委ねるとどのような交通政策を展開するかを検討した。国から地方自治体への補助には、国が用途を定める特定補助金、ならびに地方交付税等、用途を定めない一般補助金がある。地域公共交通分野では特定補助金である2007年施行の国土交通省の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく地域公共交通活性化・再生総合事業、ならびに2009年からの総務省の定住自立圏制度という一般補助金の中間的な交付金が、時間差を置いて開始された。研究ではそれらを結果実験的に位置づけ、地域公共交通政策を中心に補助金の一般補助金化の影響を評価し、大きな革新につながっていないことを導いた。

研究成果の概要(英文)：As of the regional transport policy in Japan, the central government provides two types of grant programs: the ear-marked grant and the general revenue grant. In 2009 and 10, if adjacent municipalities coordinated their transport plans in order to internalize, they were provided supplementary general revenue. This study compares the municipal transport plans across regions prior to versus posterior to receiving the supplementary general revenue. The main concern is how changes in fiscal environment, i.e., changing from the ear-mark revenue to the general revenues, affects qualitative aspects of local transport plans. Most of the regions did not change their transport plans in innovative ways.

研究分野：交通経済

 キーワード：地方分権 包括補助金 定住自立圏 コミュニティバス 需要応答型輸送 離島交通 自治体広域連携
 地域公共交通

1. 研究開始当初の背景

地方分権の意識が進む中、国と地方政府の間での補助金をめぐる財政関係が変化している。国から地方自治体への補助には、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、所得効果のみ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。特定補助金は、外部効果の一部であるスピルオーバー効果の内部化やナショナルミニマムの実現のために制度化され、通常は定率を補助するものである。しかし実際には、(限界)スピルオーバー効果やミニマムは何らかの外形で評価せざるを得ない。そのことが、補助対象サービスに対する過剰な外形制限につながる。

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、両補助金のメリットとデメリットをバランスし、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。

わが国でも、最近、地方自治体、とりわけ市町村が住民ニーズに合った公共交通サービス確保のための計画策定を行い、それに基づいて資金や権限を持つ制度が整えられつつある。しかし交通圏と行政区画を完全に一致させることは難しい。このため、平成の大合併のような形で市町村合併を進めたとしても、地域社会にとって必要なモビリティを確保するには、市町村間での広域連携を行うことが前提となる。

乗合バス政策に関しては、2001年からの5年間、このような調整を都道府県に委ねようと試みた。しかしながら都道府県は、計画や政策決定の単位として大きすぎたか、ないしはガバナンス上の問題を抱えていたのか、期待された広域調整の機能を果たすことができなかった。

当然ながら、政府が市場の失敗を補正し、ナショナルミニマムを達成する手段として補助金政策がある。しかし現実の交通市場での補助制度はかなり複雑である。複雑化のひとつの理由として、国の補助金が地方自治体、それも都道府県と市町村という2階梯を経て、最終的に交通事業者に交付されるという問題がある。このように、地方交付税を含めた政府間補助金を介し、最終的に民間交通事業者に補助支払いがなされる場合、本来の補正メカニズムが政策意図と異なる形で働いてしまう可能性がある。

2. 研究の目的

本研究では、基礎自治体である市町村、な

いし広域連携に成功した場合の市町村広域連合の交通政策に関する行動を分析した。

分析の中心は、第1に国が地方政府に対して支払う交付金の包括補助金化ないし一般補助金化が地方政府、とりわけ基礎自治体である市町村の交通政策に関する行動にどのような影響を与えるか、ならびにそのことを踏まえ、財政的分権化の手段として包括補助金と一般補助金のどちらが最適かの解明である。

第2に、これまで困難とみられてきた市町村間の広域連携が本当に難しいのか、あるいは条件や誘因によって促進できるのかの分析の力点を置いた。

3. 研究の方法

本研究では、いわゆる結果実験を行うことで、補助金の一般補助化と自治体間広域連携が、バスサービスを中心とした地域公共交通政策に与える影響を解明した。中心市だけに注目すると、現実には国土交通省地域公共交通活性化・再生総合事業と総務省定住自立圏制度2制度の両方に参加している市も多い。このため、両制度影響を横断的に比較するのみならず、採用のタイミングのずれ(定住自立圏が後)を利用して、両制度の効果を時系列的に捉えた。

4. 研究成果

(1) 地域公共交通活性化・再生事業

2007年に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が施行され、市町村が公共交通事業者、住民等に参加を呼びかけ、参加者が協議結果を尊重する義務を負うという形式の協議会(通称、法定協議会)を設立することができるようになった。

そして、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)を提出すれば法的特例が受けられるとした。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。1事業に年間1,000万円を上限に、補助率は原則として1/2とされた。

包括補助金化がメリットになり、2009年頃からこの制度を使う自治体が増えた。全体の3/4近くが、もっぱら乗合タクシーやDRT(Demand Responsive Transport: 需要応答型輸送)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たものが多い。また、複数市町村の広域連携によるものは、物理的にやむを得ないというケースに限られている。

(2) 定住自立圏制度と交付税措置

市町村の広域連携による地域公共交通計画作りには、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ている。総務省は、人口5万人程度以上で「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、定住自立圏共生ビジョンという計画書策定のプロセスをとる。

予算圧縮の影響で支援策が削減されたが、特別交付税の加算措置は行われた。加算は、年間、中心市で4000万円、周辺町村で1000万円をベースとし、5年間継続された。

実質的に2009～10年度の先行実施団体認定では、要綱上のフォーマットを守ったまま、医療、地域交通、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が行われた。

(3) 共生ビジョンからみた包括補助金一般補助金化の地域交通政策に対する効果

共生ビジョンに盛り込まれた公共交通関係の取組の事業費は、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51%、最小が都城と秩父の0%である。算術平均は10%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、その事業費を除くと、鹿屋の39%が最大となり、平均は8%となる。)

対比のために、ほぼ対称の扱いを受けた医療関係事業についてみると、平均が19%である。各地での具体的取組内容にも、公共交通よりもはるかに共通性がある。

共生ビジョン策定地域には先に総合連携計画を策定しているところが多い。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交通計画の差をみることで、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。その比較が可能な共生ビジョン(8ケース)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。

追加された施策としては、(コミュニティ)バス・DRT運行が多く、1ケースを除き総合事業に対して支援対象路線等の追加を行っているが、完全な新規サービスの追加ではない。そのほかには、鉄道新駅設置ないし改良が半数にある。既存の同種計画と比較すれば、インターモーダル対応にやや積極的である。

全体としては、地方分権を進め、交付金を一般補助金化しても市町村の公共交通施策というコミュニティバスが多く導入されるという状況は変わらないことが予想され

る。一般補助金化だけで、地域のニーズに合う新たな交通システムの開発という意味でのイノベーションを導くことは容易ではないと推測される。

(4) 離島交通のケース

上記のケース中、何らかの形で海上交通、島内交通に関連した計画を作成していた3ケースを抽出すると、半島地域にある鹿屋市がフェリー政策を記載していることを含めて、補助金の一般補助金化による財政的分権を行っても、海上交通や島内バスなどの離島交通に関しても分権下で切り捨てられる恐れは小さい。

現在、離島航路政策に関しては、それらの機能をほぼすべて都道府県に委ねており、最近のバスの現状と比較して市町村の関与が極端に小さい。同一市町村で完結する航路等については、責任を市町村に委ねてゆく方向が望まれるし、定住自立圏のように広域連携を誘導できれば、市町村により大きな役割を期待できると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 4件)

寺田一薫「ユニバーサルサービス維持策としてみた離島交通政策の課題」『運輸と経済』75巻2号、pp.50-57、2015年、査読無

寺田一薫「地方分権時代のユニバーサルサービス確保」『運輸と経済』74巻11号、pp.79-86、2014年、査読無

寺田一薫「部分的規制緩和・分権下の離島交通政策に関する研究」『海運経済研究』48号、pp.1-12、2014年、査読有

寺田一薫・寺田英子「英国の需要応答型輸送(DRT)によるアクセシビリティの確保に関する一考察」『公益事業研究』66巻1号、pp.19-29、2014年、査読有

[学会発表](計 2件)

寺田一薫「部分的規制緩和・分権下の離島交通政策に関する研究」日本海運経済学会大会(大阪府東大阪市近畿大学)、2014年10月5日

寺田一薫・寺田英子「需要応答型輸送(DRT)によるアクセシビリティの確保に関する日英比較制度研究」公益事業学会大会(福岡県福岡市福岡大学)、2013年6月16日

[図書](計 3件)

寺田一薫 他『地方自治体の交通弱者対策と財政規律に関する研究』、日本交通政策研究会、p.74 (本人執筆部分 pp.1-3, 44-53, 64-74)、2014年

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、p.250 (本人執筆部分 pp.1-19, 57-171, 237-246)、2013年

寺田一薫 他『政府間補助金が地域交通政策とモビリティ確保に与える影響に関する研究』日本交通政策研究会、p.108 (本人執筆部分 pp.1-5)、2013年

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

寺田 一薫 (TERADA Kazushige)

東京海洋大学・海洋科学技術研究科・教授

研究者番号： 80197798

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：