

地域を持続可能とする公共交通維持・確保策【前編】

名古屋大学大学院環境学研究科教授 加藤 博和

編集者注：本稿は、自治大学校で令和2年9月29日（火）に行われた第1部課程第134期及び第1部・第2部特別課程第39期における研修講義の一部を紹介したものです。
※ 後編は、次回発信の予定です。

1. 地域公共交通立て直しに現場で取り組む

私は大学で土木計画・都市計画の講義・演習を担当するとともに、低炭素で自然災害にも強く住みやすい、少子高齢化時代でも持続可能な都市・地域をつくるための政策について研究しています。一方で、もともとバスや鉄軌道といった地域公共交通に興味があり、各地で乗車や調査をしているうちに、地域公共交通の衰退を目の当たりにし、それを食い止め再生していく取り組みに、自治体や交通事業者そして住民の皆様と一緒に現場で取り組むようになりました。世間的にはそちらの方が有名になってしまい、自治大学校でもこの内容の講義を担当させていただいております。私一人の力では、地域公共交通を抜本的に立て直し、地域をしっかり支える存在に返り咲かせるには到底足りません。志を同じくする人は全国にいますが、もっと増やしていかないと間に合わない状況です。自治大学校の講義もその一環として考えています。

日本では2007年11月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」、通称、活性化再生法が施行されました。以降、幾度かの改正を経て、昨年2020年11月に大きな改正が行われました。この法律には当初から、第四条において、持続可能な地域公共交通づくりにはまず市町村が、そして都道府県も主体的に取り組むべきであると規定されています。従前は、地域公共交通は交通事業者が経営しそれを国が監督するという制度体系であり、自治体が直接かかわるこ

とは限定的にしかできませんでした。それがここ15年ほどで大きく変わり、自治体が地域公共交通の主役として振る舞えるような制度整備が進んできているのです。しかし当然ながら、法律が変わったからといって現場がすぐ変わるはずはありません。地域公共交通の場合、自治体によって取り組みの熱心さはピンキリであり、頑張っているところも経験が浅いゆえに試行錯誤の状態です。いずれにせよ、カギになるのは自治体です。そのような中で私は、地域公共交通プロデューサーを名乗り、地域の皆さんと一緒に地域ニーズに合った公共交通サービスをつくってきました。そしてその経験を元に、現場を望ましい方向に導いてくれるような国の制度を変えることにも取り組んできました。この両方を同時にやっている人はほとんどいないと思います。絶えず別世界を行き来しているようなものですが、あくまで私は現場の仕事にこだわっています。

2. 自治大学校で地域公共交通を講じる意義

自治大学校で講義を聴いていただく自治体職員のうち、地域公共交通を担当されている方は100人のうち1人いるかいないかであり、経験者を合わせても2、3人ほどです。大半の方々は自治体に戻ってもすぐには役に立たないことを聴かされているわけですが、それでも地域公共交通政策がカリキュラムに入っているのは重大なことです。自治大学校の意図とは違うかもしれませんが、私自身はその意義として、1)自治体の重要課題になってきていること、2)自治体の様々な部局に関連すること、3)住民はじめ様々な関係者との共創が必要であり、それは今後の自治体のプロジェクト推進においても通底

すること、4) 現段階で地域公共交通を担当する部局は定まっていないため、多くの方が今後思いがけず担当することになる可能性があること、などを考えています。これらを意識しながら、地域公共交通の大切さ、それを地域が支えることの必然性と自治体の役割、そして施策の考え方や取組の進め方について講義しております。本稿では「そして」以前の部分を概説し、次回に以降の部分について述べます。

3. 公共交通不便だと子どもの生活が制約

地域公共交通とは、だれでも対価を払えば利用できる移動手段を指します。鉄軌道・バス・タクシー・定期船などが該当し、ネットワーク(網)となって機能します。1970年代以降、自家用車の普及などにより、大都市部を除き衰退が続いてきました。地方部では大半の人がクルマを運転して自由に移動できるからです。私も地方部に生まれ、大学に入ってすぐ運転免許を取り、33年間クルマの恩恵を受けてきました。自治体職員も、クルマなくして仕事や生活ができないというのが現実でしょう。

逆に、クルマを自由に使えない子どもや高齢者などは、生活が大きく制約されてしまいます。身近に乗せてくれる人がいても、気兼ねなく好き勝手に連れて行ってもらえるわけではありません。平野部では自転車で移動範囲を広げられますが、山間部ではそうはいきません。

私がかかわるある山間部の自治体では、通常なら片道数百円かかるバスを夏休み中は小中学生が50円で乗れるようにしました。その結果もっとも利用が増えたのが「コンビニエンスストアに行くこと」だったのに驚きましたが、よく考えれば当然でした。親はクルマで当たり前に行っているのに、子どもにとっては行きたくても自力で行けなかったのです。さらに友達どうしで利用する子どももいました。家族送迎やスクールバスで通学していると、友達と会う機会も少なくなってしまうのです。

こんな地域で、故郷を愛する心やコミュニティづくり、そして子どもができて住みたいと思える気持ちが育つわけがないでしょう。自由に動いているいろいろな機会を得られる都市部の方がいいに決まっています。これが、地方部から人口がすごい勢いで流出している一因だと私は考えています。特に高校通学ができない、できても選択できる学校が少ない、部活や塾通いができない地域は致命的です。18歳どころか15歳で流出し、しかも一家で出てしまうことも珍しくありません。

なお、日頃は運転して移動している大人も、飲酒すれば途端に子どもと同じ移動制約に陥ります。ケガなどで運転できなくなっても同じです。クルマは便利ですが、それはクルマを使えない人にとって不便極まりない地域をつくってしまいます。そして、いつ自分がクルマを使えなくなるか分かりません。日頃からクルマばかり利用していると、いざ公共交通に頼ろうとしてもできないということももっと認識されるべきだと思っています(図1)。

「いまは公共交通に乗らないけど、将来クルマが運転できなくなったら利用したい」と思いませんか？

結論:ありえない!

- まだ元気な今でさえ、公共交通よりクルマの方が楽で便利で使いやすいから使っている
 - クルマはカーナビ・オートマ・パワステ・衝突軽減ブレーキで半自動
 - 公共交通は調べないと乗りこなせないし、けっこう歩かないといけな
 - そんな方が、クルマが運転できなくなった時に、公共交通を利用できるのか？
 - バス停まで歩けるか？ ダイヤを調べられるか？ 電話予約できるか？
- クルマが運転できなくなった時に公共交通が利用できるはずがない。つまり、その時が自由に外出できなくなる時
- 公共交通を使う人は、クルマを使う人より元気!
 - クルマに乗れるうちに公共交通も乗るようにしておくことが必要
 - この対象となる人たちにどう訴求するか?

図1

4. 地域公共交通確保はSDGsにも含まれている

最近、SDGsが注目されています。「持続可能な開発目標」のことで、2015年9月の国連サミットで採択され、日本を含む国連加盟193か国が2030年までに達成すべき目標です。よく知られているのは17ある目標を表すカラフルなアイコンで、自治体の計画において各施策がどの

目標と関連しているかを示すことがあると思います。しかし、17の目標の下に169の具体的なターゲットがあることはほとんど知られていないのではないのでしょうか。その中の1つ、11.2は下記のことが書かれています。

「2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子供、障害者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、全ての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。」

SDGsに頑張っており組んでいると自称する自治体はたくさんあれど、この11.2を頑張ると宣言し実際に施策を進める自治体にはお目にかかったことがありません。これは、SDGsを「わがこと」として考えていない現れです。私が現場で実感してきた「だれもが自由に気兼ねなく移動できるための地域公共交通は、地域を持続可能にするために必要不可欠」という事実は、独りよがりではなく世界全体が目標として掲げているのです。そしてそれは日本の多くの地域においても重要課題であり、達成できなければ人口流出は止まりません。

いままさにコロナ禍で移動が制約されています。その結果、移動しなくてもいろいろなことができるようになりましたが、逆に、移動しないと得られないものもたくさんあることにも気付かされたと思います。したがってコロナ後は、移動の量は以前より減りますが、より質の高い移動が求められるようになるでしょう。実は近年、若者の移動は減少傾向にありました。逆に高齢者の移動は増加傾向でしたが、安心して移動できないことが問題でした。これらのことから、「おでかけ」したくなる地域づくりは自治体の重要課題であり、地域公共交通はその担い手として主体的に取り組むことが求められます。

5. 地域自ら取り組んでこそいいものができる

こういう話をすると、「ならば国こそ、自治体

任せでなくもっと様々な取組を直接やるべきではないか」とおっしゃる方がいます。活性化再生法第四条は国の努力義務として「情報の収集、整理、分析及び提供、助言その他の援助、研究開発の推進並びに人材の養成及び資質の向上」を挙げていますが、自治体にはあった「主体的」という言葉はありません。しかし私はこれを不適切とは思いません。なぜなら、地域公共交通はそれが走る地域の住民に便益の大半をもたらすのだから、その地域住民自身が必要性を本当の意味で理解し、その上で確保策を具体的に考え行うことで、地域に合ったオーダーメイドの「おでかけ」手段がつけられ、それによって便益を大きくでき、持続可能にもなるからです。そして、そのような事例や真逆の事例を、全国各地で嫌というほど見てきました。トップダウンではいいものはできないのです。

地域公共交通の世界はまだ政策検討・実施の方法論が確立されていないため、優良事例をそのまま模倣することが横行してきました。しかし、その多くは利用が少なく、消えていきました。地域特性や地理的状況によって「おでかけ」ニーズは異なるし、それを費用効率的に満たす交通システムも異なるからです。

地域公共交通ではサルマネは禁忌です。適材適所な解をうまく見つけ出し、地域自ら供給していくことが大事なのです。これを実現するための検討の進め方については次回に述べますが、既にそれが奨励される法制度になっています。またこの場合、国は、「助言その他の援助」すなわち自治体が主体的かつ適切に動けるよう助言し、前向きに取り組むところを積極的に援助することが求められます。

6. 「おでかけ」を楽しくすることが大切

地域公共交通はそれを走らせることが目的であってはなりません。楽しい「おでかけ」を提供する手段となってこそ存在意義があるのです。「おでかけ」は単なる移動を指すのではなく、

移動した先で何かを楽しむことを含み、このセットで考えることが重要なのです。

「おでかけ」を増やすためには「乗って楽しい、降りても楽しい」となっている必要があります。つまり、交通手段の改善はもちろん大事ですが、行きたいと思える場所にきちんと乗り入れ、さらにそういう場所を充実させたり増やしたりしていく努力も必要です。つまり都市・地域計画や施設計画、その他の自治体計画との連動です。

地方部では地域公共交通で一番行くところが総合病院になっていることが多いですが、病院は本来楽しいところではないはずなので、そこに集中する地域公共交通網になっている地域は楽しく暮らせる地域ではないことになってしまいます。特にクルマを自由に使えない高齢者や子どもにとって住みたいと思えるまちではないでしょう。「おでかけ」という暮らし目線で考えることで初めて、地域の Quality Of Life (QOL) を高める公共交通を提案することができます。これからの公共交通政策には、新しい暮らし方を提案するという発想が必要です。

7. 地域公共交通は健康保険と同じ

いま、日本の特に地方部の公共交通の多くは赤字です。すなわち運賃収入だけでは運営ができません。しかし、地域公共交通が地域を楽しく安心して暮らすことができる「おでかけ」保障のためにあるという政策的な位置づけがされるなら、公的負担によって維持充実することは何らおかしいことではないし、公共インフラと思えばまっとうなことだとわかるでしょう。

実は公共交通を運賃収入だけで運営するというのは世界的には非常識なのですが、日本ではできていたので、できなくなってきた今でも古き良き時代の考え方が抜けていない方が多いのです。その考え方を捨て、「健康保険と同じ」だと考えてみてください（図2）。

地域公共交通維持は「健康保険」のしくみと同じ

**「公共交通は赤字」は世界の常識（東京・大阪が異常）
赤字路線を維持するためには
当然、だれかが尻ぬぐいしなければならない**

公共交通維持のために、例えば年間数千万円規模の欠損補助が必要で、それを税金で支払う（つまり乗らない人も負担）（住民1人あたり数千円） → **保険料（特別交付税8割）**
そのかわり、公共交通を安い運賃で利用できる（例えばワンコイン<100円>など） → **自己負担**
保険料と自己負担の割合をどの程度にすべきか？
これだけの負担をしてバスを運行する意味があるのか？
→ **基本は「保険料や自己負担を払ってもらえるサービスをつくり、それをうまく「案内」「PR」し、意識共有を進めること**
→ **負担してこそ、責任も参画意識も生まれる**

図2

維持充実のために税収からの補助という形で「保険料」をみんなが払い、利用者は「自己負担」を払う、これによって自己負担を抑え、利用を増やし、より便利な公共交通サービスが提供できます。クルマを使えない方の生活を支えるだけでなく、いつもは利用しない方でも、いざというときに利用できます。あとは総額と自己負担比率をどうするか、つまり負担とサービスのバランスをどうとるか、同じ額の投入でサービスをいかによくしていくかを広く議論することが必要で、それをリードしまとめ実施していくのも自治体の仕事になります。なお、自治体による生活交通確保に関する補助には国から特別交付税8割が措置されるしくみにもなっています。

地域公共交通は自治体を中心となり、地域の関係者が「一所懸命」になって提供していく時代になりました。さらに具体的に、どのような点に留意して政策を進める必要があるかについては、次回お伝えします。

著者略歴

名古屋大学大学院環境学研究科教授
加藤 博和（かとう ひろかず）

名古屋大学工学部土木工学科卒業。同大学院工学研究科博士後期課程修了。同助手、環境学研究科准教授を経て、2017年より教授。国土交通省交通政策審議会委員。内閣府地方分権改革有識者会議地域交通部会構成員。