

地域を持続可能とする公共交通維持・確保策【後編】

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。
※ 【前編】は2021年3月上旬に発信しています。

今回は、地域公共交通は地域が持続可能となるために欠くべからざる「インフラ」であり、自治体はその確保・維持・改善に主体的に取り組まなければならないことを説明しました。今回はそれを具体的に進める方法をお伝えします。

要約すると、図3に示す5つの鉄則「目的の明確化」「適材適所」「一所懸命」「組織化」「カイゼン」を着実にやることです。

地域公共交通確保維持改善 5つの鉄則 ～これを「地域公共交通計画」に書く！～

- 1. 目的の明確化**
 - ◆ 公共交通は持続可能なまち・人づくり、地球環境対応の手段
 - ◆ 現場・利用者起点。公共交通担当者は「ライフスタイル・クリエイター」
- 2. 適材適所**
 - ◆ 固定観念に縛られず、地域の顕在・潜在ニーズを「澄んだ目」で見ると
 - ◆ 前例・迷信・外見・他地域の優良事例や自慢話に惑わされない
- 3. 一所懸命**
 - ◆ 地域、地域による、地域のための「地産地消」型交通
 - ◆ お願い型・評論型から参画型・自律型へ。担い手を生み出す
- 4. 組織化**
 - ◆ 場づくり：連携・協働、必要十分な構成、行動が生まれる仕掛け
 - ◆ 方向性：調整（コーディネート）・企画…「戦略」確立が必要
 - ◆ パラバラではダメ。ネットワークでないと機能しない
- 5. カイゼン**
 - ◆ 目的が明確であれば、評価基準も明確なはず
 - ◆ 徹底して現場・利用者起点に立つことこそよりどころとなる
 - ◆ 失敗を恐れるのではなく、対応を間違えないこと
 - ◆ 国の制度も下から意見を出してアップデートしていくべき

図3

8. 地域公共交通政策に方程式はない

国は21世紀初頭に鉄道・バス・タクシー事業規制の緩和を進めました。そこには、地域公共交通について自治体が主体的に考えてもらいたいという意図がありました。しかし、意図を自治体に直接伝えることを怠ったため、自治体は混乱しました。それまで自治体の地域公共交通政策と言えば「要望」「陳情」そして「補助」であって、主体的・能動的に取り組んでいた自治体は少なく、取り組もうとしても「人なし」「金なし」「権限なし」「ノウハウなし」そしてそもそも「自覚なし」なので、必然の結果でした。今では様々な形で地域公共交通に関する情報交

換が自治体と国の間で行われるようになっていきます。

自治体による地域公共交通マネジメントのツールと言えるものを国がようやく用意したのが、2006年の道路運送法改正によってできた「地域公共交通会議」の制度です（図4）。15年近くを経て、全国の大半の自治体が設置していますが、制度の理解はいまだに不十分と感じます。理解度は具体的には図5で確認できます。ここに示す「あつてはならない」10項目に多く当てはまるほど、地域公共交通会議を活用できていないこととなります。自治体地域公共交通担当者向け研修会でこれを数えてもらおうと、過半数が当てはまると答える担当者がいまだに大半です。

2006年改正道路運送法でできた、公共交通「地方分権」の要 「地域公共交通会議」

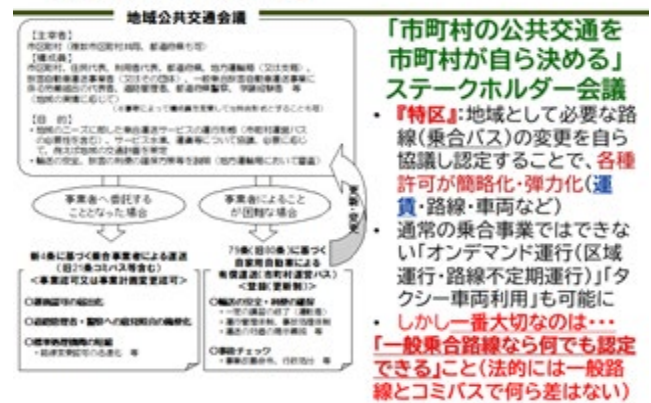


図4

あつてはならない 「地域公共交通会議」「法定協議会」

1. 年間予定がなく開催が行き当たりばったり
2. 協議事項があるときしか開かない（のでジャンジャンにしたい）
3. 事前に委員への資料配布をしない
4. 開催通知や決定事項を地域住民や利用者に分かる形（広報・webはもとより、停留所や車内など目の届くところ）で提示していない
5. 開催時刻を公共交通の時刻に合わせない（開催通知に書く。駐車場無料券を出すなど論外）
6. 傍聴者がいない（開催のPRをしていない）
7. 住民・利用者代表がしゃべらない（しゃべりやすくする工夫をしていない）
8. 現場を知らない委員に見せる、体験させる機会をつくらない（バスは会議室でなく現場を走っている）
9. コミバスやデマンドしか扱わない（事業者路線は話題にもしない）
10. 規定の委員しか集めない

この程度のことをやっていないと、この制度はうまく機能しないって、当然でしょ！
本会議開催は大変だが、幹事会・部会や書面協議も併用し、公開原則（傍聴・議事録公開等）も活用して実りある会議を心がけるべき

図5

地域公共交通会議は政策推進のキモです。そして、自治体の他の審議会等とは全く異なるものと考えべきです。それは地域公共交通には方程式がないからです。方程式は数学という世界共通言語で書かれるので、どこでだれが解いても答えは同じです。ところが公共交通の世界では、主なステークホルダーである交通事業者・住民代表・自治体担当者がみな地元出身で同じ学校を出ていても、会議になると話が通じないのが普通なのです。それだけ立場が異なり、意思疎通もできていなかったわけです。その状況では議論が成立せず、実質的なことを何も決められません。

9. 地域公共交通会議で合意することの意義

地域公共交通会議で大事なものは、「合意」すなわち共通認識そして相互理解の形成です。合意は全会一致とは異なり、反対した人も協議結果の実施に納得できることを意味します。利用者からの運賃収入で採算が合った時代は、合意など不要でした。しかしそれは利用者の減少で過去の話となりました。その間に、地域住民は「交通事業者に頼んでも便利にしてもらえない」と考え、交通事業者は「地域住民に言われて便利にしてもそれほど利用してくれない」と考え、相互不信が負のスパイラルを生み、全国の地域公共交通を奈落の底に引きずり込んでいきました。これを逆転させ、一緒になってよくしていくことが今必要です。そのための作戦会議が地域公共交通会議だと思ってください。

そのためにはまず「熟議」、すなわち、しっかりと考えながら話し合うことが必要です。これは時間がかかります。英会話ができるようになるのと同じと考えればよいでしょう。話が通じるようになると、今度は立場の違いが明確になり、本質的な議論になります。ステークホルダー間の齟齬をどう解決し、全体として Win-Win になれるかを考え、納得できる結果に落とし込むことが大事です。だからシャンシャンはありえないのです。ケンカになることもあります。

むろん、ケンカ別れしては何ともなりません。空中分解しないためには、地域公共交通の存在意義を皆が認識し、地域で共有できる「目的を明確化」することが必要です。その上で、目的を達成するにあたってのそれぞれの立場(利害)を理解するわけです。

逆に絶対やってはいけないのは「現状の維持存続自体を目的と思うこと」です。公共交通は移動を担保する手段であり、いろいろな種類があつて、対象地区の状況によって向き不向きがあります。利用が減っている場合、そもそも状況が交通手段に適合していないことが多くあります。よって、残す価値のある公共交通は徹底して見直し活かす、違う手段の方が安く効果も高いなら躊躇せず切り替える、すなわち「適材適所」が大事です。その際、何が効果なのかをしっかりと考えることが必要であり、それによって本当の「目的」も明確化でき、それを実現するための施策の社会的支持を得ることにつながります。地域公共交通会議はそのための場です。

10. コミュニティバスの意味を理解すべき

地域のステークホルダーの合意形成が適材適所の公共交通を生み出した最も著名な事例が、1995年に運行開始した東京都武蔵野市のムーバスです。交通事業者単独では運行できないが地域にとって必要な路線を、自治体が企画・運営し運行を交通事業者に委託する体制であり、責任が明確に区分されるとともに、自治体の主体性が強く反映されます。しかし1995年の段階では自治体は「シロウト」であり、交通事業者に納得してもらい地域住民にも乗っていただける路線をつくるスキルはありませんでした。そこで武蔵野市は地域住民としつこく議論し、交通事業者とも調整を進めて、3年かけてムーバスの内容を詰めたのです。

結果、地域の実情に合わせたオリジナルのきめ細かな運行形態が実現されました。試乗会で「これはまさにコミュニティのバスだ」という感想が出ました。コミュニティバスの語源です。

これは2つの意味があります。コミュニティに合ったオリジナルな運行形態であることと、コミュニティ自らで作りだした（マイバス意識の共有）ということです。ステークホルダーが議論する中で地域公共交通の必要性和それを満たす運行形態、その維持体制を地域で見だし、適材適所の公共交通が生み出される、これを私は「一所懸命」と呼んでいます（図6）。

みんなで「一所懸命」つくり守り育てる

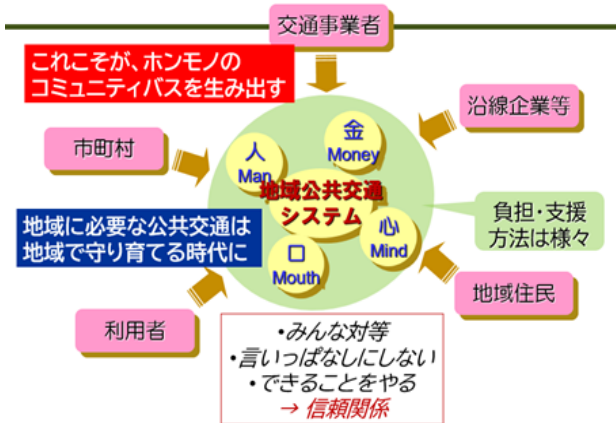


図6

「適材適所」を実現する輸送手段 -コミバスとデマンドだけではない。選択肢は無数-

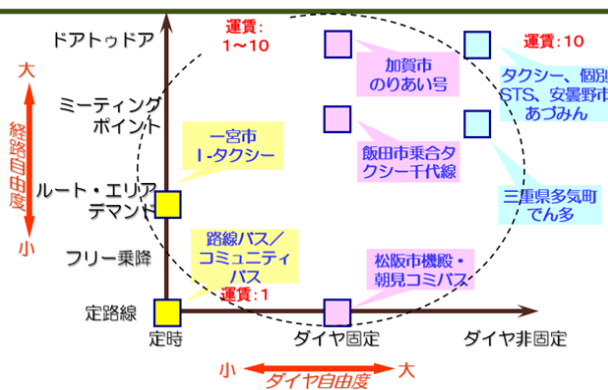


図7

ムーバスの成功は全国にコミュニティバスブームをもたらしました。しかし残念ながら、コミュニティバスの本来の意味を理解せず、「コミュニティバス＝自治体運営バス」という誤解が蔓延しました。さらに、多くがムーバスの運行形態を表面的にサルマネしたため、適材適所とほど遠い空バスが全国で巡回するに至りました。そして今も全国で、オンデマンド乗合交通を中心に、優良・先進事例のサルマネや新技術の導入が適材適所の吟味なく行われた結果、需要との不一致が生じる例が多数見られます。「形から

入ると失敗する」と考えて間違いありません。

ちなみに最近流行のオンデマンド乗合交通（デマンド<需要>と呼ばれることが多いが、オンデマンド<需要>に応じて>が正当）には、乗降場所と時刻の自由度、そして予約・配車の方法によって様々な形態があります。これらに定時定路線運行も含めて、適材適所を地域ごとに吟味することが大事なのです（図7）。また、オンデマンド交通は予約を面倒と思う人が多いことや、予約が多くて希望通りとれないことなどの弊害も意外に大きいことに注意が必要です。

適材適所を見だし導入することによって利用者が増加する余地がある場合が多いものの、運賃収入での採算確保にまで戻すのは困難であることが一般的です。ここで重要なのは「採算確保不可能＝不要」ではないということです。もしそうなら既に地方部のほとんどの鉄道・路線バスは廃止すべきとなってしまいます。そうではなく、利用しない人も含めた地域社会への様々な効果（クロスセクター効果と呼ぶことがある）が存在し、その効果を受ける人は通常、対価を支払っていないため、見かけ上赤字になってしまっているのです。効果をしっかり把握し、効果に見合った対価として公的補助（＝「交通保険」）や負担金・協賛金を出してもらうことが本来なのです。ここでも、効果についてステークホルダー間の共通認識が必要で、地域公共交通会議で議論する内容となります。

そして「受益を得るためには負担すべき」という原則は重要です。住民・地域の要望をベースとした検討は往々にして「欲しいと言うので引いたが利用がなかった」という結果を招いています。こうならないために、事業継続条件の設定に加え、利用者だけでなく地域に何らかの負担を課すことでモラルハザードに陥らないようにすることが必要です。

1.1. 地域公共交通会議は「特区制度」

市場原理で供給できない地域公共交通は、地域全体で「考え」「つくり」「守り」「育て」てい

くことで最適供給に近づけられます。全国には、まだまだ少ないですが、自治体でなく地域組織やNPOなどが主体となって運営する地域公共交通も走っています。また、一般の路線バスでも地域や自治体との協働で利用者や運行資金を確保し存続しているものがあります。これらこそ真のコミュニティバスでしょうし、自治体はそういった尊い取組を喚起し支援する仕組みを持つべきです。

国は地域公共交通会議を普及させるため、会議で協議が調った案件について、通常の道路運送法の規定では不可能な柔軟性の高い運行を認めることや、手続きを簡略化・弾力化することとしました。これは一種の「特区制度」と解釈できます。なお、案件はコミュニティバス・オンデマンド交通を含む乗合事業ならすべて対象となりえますし、白ナンバーの自家用車を用いた「自家用有償運送」を行う場合は協議が必須です。

ところが、地域公共交通会議を特区制度と思っている担当者は稀有でしょう。逆に「面倒だけど手続きとして避けられないもの」「協議しなければならぬ（あるいは、できる）路線＝コミュニティバス・オンデマンド交通」という思い込みが根強くあります。既存の路線バスを協議対象とする動きは緩慢です。交通事業者は従来の手続きでもできるので積極的に活用しようとしません。地方分権の施策のはずが、国から押しつけられたと感じるとは、実にもったいないことです。

12. 地域公共交通の組織化がMaaSを実現する

地域公共交通は様々な交通機関から構成されますが、バラバラではなく網となって一体的に機能することでより大きな効果をもたらします。それなのに、自治体が網の一部しか扱わないというのはおかしなことでしょう。ムーバスは東京23区の隣を走り、一般路線バスは運賃採算が確保できていたため、コミュニティバスとの仕分けに意味があったかもしれませんが、一般路

線の大半が不採算で公的補助が入っている地方部では無意味な仕分けです。地域公共交通会議で一般路線は積極的に扱うべきであり、さらに鉄道なども含めたすべての交通機関を扱うのも当然です。

当初の地域公共交通会議は道路運送法に基づき、乗合バスのみ法的效果が生じるものでした。2007年に施行した地域公共交通活性化再生法では、地域公共交通会議と同様の協議会が規定されました。活性化再生法は鉄軌道やタクシー、定期船も対象であり、それらも含めた公共交通網全体のマネジメントが意図されています。地域公共交通会議は、そこに参画するステークホルダーを「組織化」とするとともに、域内のすべての地域公共交通を「組織化」して利便性と効率性を高めるための場として機能するようになります。

最近、MaaSという言葉が話題になっています。Mobility as a Serviceの略で、日本語に直訳すると「1つのサービスとしてのモビリティ(移動可能性)」と分かりにくい表現ですが、交通機関をバラバラでなく一体的に移動サービスとして提供することを意味します。通常は携帯端末を用いて交通機関の検索・予約・決済が網羅的にできる仕組みを指し、さらに都度払いでなく1日乗り放題券のようなサブスクリプションと言われる運賃を導入することも考えられています。このMaaSも「組織化」の結果得られるサービスであり、その実現に地域公共交通会議を活用した「一所懸命」が必要であることは明らかです。そしてITはMaaSを実現するための道具立てであり、便利に活用できる場合もありますが、必須とは考えないでください。

そもそもMaaS以前の問題として、日本の地域公共交通は一見さんお断りの雰囲気の色濃くあります。例えば駅を出てバスに乗ろうとしてもわけがわからないという状況は当たり前のようにあります。これも利用者が減ってしまった理由であり、駅前でどのような情報を示すのが効果的なのか、利用者目線での「カイゼン」が

急務です。さらに、少子高齢化や価値観の多様化、IT普及といった状況も踏まえ、ライフスタイル提案、マーケティング、おもてなしといったキーワードを意識し、顧客を創出する努力が必要です。

13. データと現場感覚が担当者のよりどころ

MaaSを含むITソリューションは、これら顕在・潜在利用者への訴求に資するとともに、アクセスログや移動履歴を用いてサービスを「カイゼン」することにも有用です。従来、地域公共交通の世界はデータ活用をほとんど行っており、経験と勘そして住民要望に頼ってきました。データ取得に資する機器の導入は今後の重要課題であり、さらに得られたデータはオープン化することで、地域公共交通を中心とした各種の地域施策に活用される可能性が出てきます。

その上で、地域公共交通担当者は、データだけに頼らず、「現場」に足を運ぶことが大切です。利用することで問題点を把握できますし、実情を体感し、そこにいる方々と話をするという経験を重ねることで、堂々と仕事できるようになります。地域公共交通会議のメンバーにも実際に乗ってもらい工夫を行うべきです。「公共交通は会議室でなく現場を走っている」のですから。

そうやって、方程式がないがゆえに試行錯誤で地域公共交通の「カイゼン」を絶えず進めていく仕組み、すなわちPDCAサイクルを実施するため、年間スケジュールにしっかり組み込んでおくことが有効となります。公共交通は生活に深く関連するため、すぐには政策の効果が出ず、3年程度様子を見る必要がありますが、明らかに必要と分かった点やうまくいっていない点は速やかに見直すべきです。それを躊躇している間に利用者はどんどん離れていってしまうのですから。そのことも考えると、地域公共交通の見直しは年1回程度、それに合わせて本会議も年3回程度は必要になるでしょう。むしろ、本会議は規模が大きくなり、細かい議論も難しいでしょうから、分科会・部会といった小ぶりの

場での検討も含めてスケジュールを考えることが必要ですし、自治体の議会や予算、国の補助制度、調査実施や分析といった関連日程も勘案しなければなりません。せっかく会議を開くなら、有益な議論ができそれが「カイゼン」のサイクルにうまく組み込まれることが大切です。

14. 地域公共交通計画は必要不可欠

以上で説明した、地域公共交通会議の場を活用し5つの鉄則を踏まえた活性化再生の取組の進め方と目指す姿をまとめたものが「地域公共交通計画」となります。これがなければ政策は場当たりのとなり、適切な検討や実施もできません。また、計画は地域公共交通の必要性とサービスレベル、それを実現する方法を内外に表明するものとしても重要です。そして私はよく「遺言」と言っていますが、公務員は短期で異動になることが一般的なので、担当者が代わっても容易に継続できるように申し送り事項や仕事の進め方を細かく書いておくことが大切です。

昨年2020年11月27日に活性化再生法が改正され、地域公共交通網形成計画という名称だった法定計画が「地域公共交通計画」に改められました。計画に書き込むことが求められる内容について大きな変更はないのですが、自治体による計画策定が、それまでは任意であったのが努力義務化されました。さらに、地域公共交通に関する国庫補助制度も、地域公共交通計画がないと認められないようにする方針が示されています。国として自治体の政策推進を促す意図は明確です。

しかし、活性化再生法施行とともに法定計画の制度ができて13年も経って努力義務化となるのは、経過措置としては長過ぎます。実情としては、法改正直前までに地域公共交通網形成計画は600ほどが策定済みで、全国自治体の3分の1以上にあたります。一方で、策定状況の地域差が大きく、深刻な状況にあるのに計画策定どころか地域公共交通会議も不活発な自治体が少なくありません。全国的な課題と認識され

ているのに、これに国が業を煮やしたとするなら残念なことです。国は今後5年間で計画策定数の倍増を目指す方針ですが、今まで策定していない自治体は意識が相対的に低いと考えられ(国の方針をよしとしない積極的な行動だった自治体もあるだろうが)、計画の質が確保できないことが懸念されます。

ならば、計画の質とは何かというと、見栄えがきれいとか、ページ数が多いとかではありません。地域公共交通会議でしっかり議論し、今後の方向性を共有し、可能な限り今後やることや目指す姿を明らかにし、進め方も示している、そのためにも「担当者自身書き」「役所内そして会議メンバーの腑に落ちている内容」であることが大事です。そして英語とか難しい言葉は排除し、できれば短くし、明確な表現を用いるべきです。

ダメな計画の典型は、調査結果や他の著名事例がダラダラ書かれ、肝心の計画内容は最後の方に申し訳程度しかなく、しかもその多くが「今後検討」となっている、まるで調査報告書のような代物ですが、実はそういう計画が多いのです。その大半は会議メンバーでない外部コンサルタントへの「丸投げ」によるものです。外部コンサルタントの能力が低いのではなく、意思決定できないのだから必然です。計画は自治体担当者自身書き、合意した「今後やること」を1つでも多く書かなければなりません。

また「だれがやるか」も重要です。地域公共交通計画を地域公共交通会議で合意することで、各メンバーは実施主体として計画に書かれている事業の実行を公に約束することになります。しかし多くの計画では自治体と交通事業者ばかりが並び、他はほとんど出てきません。地域公共交通はみんなで進めるのだから、実施主体として会議メンバーはもとより、広範な人たちが入っていることが当然です。そしてそういった人たちこそ、会議や部会のメンバーになっていただくことが必要です。法定メンバーだけ集めてよしとしているようでは、公共交通への共感

を地域全体に広げていくことはできません。

15. 「おでかけ」環境確保が地域を楽しくする

コロナ禍で地域公共交通は危機に立たされています。もともと収益性が低く、利用が大幅に減っても減便もままならず、休業補償もされないのが当然です。これに対し、自治体の対応はピンキリです。コロナ禍が去っても利用者数は以前ほどには戻らないと見込まれ、このままでは多くの事業者が存続できなくなります。

ここまで読んでいただいた皆さんは、地域公共交通による「おでかけ」環境確保の大切さ(図8)と、自治体がそのために果たす役割の重要性をご理解いただけたと思います。そして、自治体の他の業務にも参考になる発想を見いだせたのではないのでしょうか。今ならまだ間に合います。ぜひ地域を変えていってください。そして、もし疑問点があれば、お気軽に私までE-MailやFacebookでご連絡ください。意識を共有できるなら、どこへでも出張します。

地域公共交通の「あいうえお」

ありがたい(あることが難しい)

いきがづくり(健幸)

うんてんいらず(安全安心)

えんのしたのちからもち(肝腎かなめ)

おでかけ、おもてなし(住んでよし、訪れてよし)

図8

全国津々浦々まで気兼ねなくおでかけができ、皆が楽しく行き交うことのできる日本をつくるのが、私の目標です。

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。