

地域公共交通とまちづくりの共創に向けて

愛媛大学社会共創学部 教授 松村 暢彦



はじめに

地方鉄道や路線バスなどの地域公共交通は、地域の社会経済活動に不可欠な基盤であると同時に一人ひとりの生き生きとした活動の場としても重要な役割を担っている。人口減少や少子化、マイカー利用の普及やライフスタイルの変化等による長期的な需要減により、多くの交通事業者の経営は厳しい状況にある。加えて、新型コロナウイルスの影響により一気に10年以上、時が進んだといわれるほど極めて深刻である。

本稿では、公共交通の社会的価値について改めて確認したうえで、規制緩和以降の公共交通をめぐる動きについて概観し、今後の公共交通の方向性について述べてみたい。

公共交通の社会的価値

交通は英語で“transport”であり、二つのモノの間を示す“trans”と運ぶ、つなぐを意味する“port”から構成されている。この原意から考えると、交通には、場所と場所をつなぐ、人と場所をつなぐ、人と

人をつなぐの3種類の意味を含んでいると考えうる。

多くの人が集まる場所と場所を大量輸送機関である公共交通でつなぐことによって、自動車と比べて効率的に人を運ぶことができる。そうすることで、道路混雑の解消や二酸化炭素削減による地球温暖化の防止等の環境改善が期待できる。この役割は、大量輸送機関という特性から、日本では民間の交通事業者が担ってきた。

需要の多寡にかかわらず、自動車による移動手段をもたない人がどこかの場所に移動したいというニーズを叶えるためには、病院への通院、スーパー等への買い物、学校への通学などの手段を整備する必要がある。このような場所によっては少ない需要に対しても民間交通事業者が主要路線の黒字をまわすことで人と場所をつなぐ役割を担ってきたが、収益の悪化に伴い、市町村など地方公共団体の役割が近年、増大している。

また公共交通は自動車などプライベートな交通手段と異なり、見知らぬ他者とのコミュニケーションの機会に開かれており、社会の個別化傾向が強まるなか、貴重な公共

空間を提供している。地域コミュニティの活性化に資するとともに、公民的資質の涵養という点で児童、生徒の教育の場としても機能している。小学校の学習指導要領でも交通を扱った単元は、小学校の1・2年生の生活科から6年生の社会科まで切れ目なく設定されている※1。

こうした公共交通の多面的な社会的価値の定量的評価に関して「クロスセクター・ネフィット」が注目されてきた。クロスセクター・ネフィットは1985年頃からヨーロッパで使われ始めた言葉で、「ある部門で取られた(しばしば出費を伴う)行動が、他部門に利益をもたらす(しばしば節約となる)」を意味している。日本でも近年、公共交通に関する実践的な研究が進み、公共交通が関係する分野は医療、福祉、商業、交通安全、教育、総務、観光、まちづくり、建設、環境、防災、地域コミュニティ等の広範な分野での公共交通の役割が存在する(表1)。こうした各分野で公共交通がなくなつた場合に必要となる対策に必要な額を推計することによって、行政補助の妥当性を赤字補填額ではなく、社会全体に及ぼす分野横断的な影響の観点から定量的に検証することが



できる※2。国土交通省もクロスセクターベネフィットのパンフレットを作成しているので参考にしてほしい※3。

分野	公共交通がなくなった場合に必要となってくる各分野の対策	公共交通の役割・効果
医療	病院までの送迎サービス事業・医師による往診	通院手段、家族の送迎負担軽減
	医療費の増大対策	外出することによる健康増進
商業	日用品の訪問販売	スーパー等への買い物手段
教育	スクールバスの運行、市外学校への通学断念、市外学校近くでの居住による人口流出対策	学校への通学手段
観光	観光地やイベント会場への送迎バス運行	観光地やイベント会場への移動手段、地域の魅力創出
建設	道路混雑等に対応した道路整備	輸送密度の高い交通手段(道路負荷の低減)
防災	災害時における市民の移動手段の調達	災害時における移動手段
福祉	タクシー券配布や福祉有償運送等の拡充	クルマを利用しづらい高齢者の外出手段
	さらなる介護予防事業	外出することによる介護予防
交通安全	増加する交通事故対応、高齢者ドライバーのさらなる安全教育	交通事故の低減
総務	企業近くでの居住による人口流出対策	企業への通勤手段
まちづくり	土地の価値低下等による税収減少対策、バスもない地域というマイナスイメージを払しょくする対策	交通施設周辺地位の活性化、地域のブランド価値の維持・向上
環境	自動車増加対策としてのさらなる温室効果ガス削減対策	環境負荷の低減
コミュニティ	孤独感の増加対策としての地域コミュニティの強化、外出支援策の実施	コミュニケーションの増加

表-1 クロスセクターベネフィットの視点からみる公共交通が生み出す価値

注) 参考文献※2から筆者が作表

地域公共交通を巡るこれまでの流れ

地域公共交通を支える乗合バスについては、2002年の規制緩和以前は基本的にバス会社の黒字路線の収益で不採算路線を維持するという内部補助の考え方が適用されていた。規制緩和以降は、国の補助対象が複数市区町村にまたがる広域的、幹線のな路線に限定された結果、補助対象路線が半分以上に減少したため、都道府県や市町村は独自に補助制度を設けて国の補助対象からもれた路線についても維持支援を行ってきた。

規制緩和に伴って自治体の裁量拡大が可能になり、市町村合併に伴った路線新設やデマンドバスなどの新たな交通サービスが登場し、全国的にNPOや住民組織など自治体以外の担い手による公共交通サービスが生まれた。こうした多様な地域の実情や住民ニーズを反映した交通サービスの内容を協議する場の必要が生じ、2006年に道路運送法が改正されて、都道府県に設置された「地域協議会」からより住民に近い市区町村が主催者となる「地域公共交通会議」に変わった。

地域公共交通会議は、関係者の参加義務がないことや、決定事項について法的拘束力がないこと、財源措置が伴わないことなどの問題点があった。そこで、2007年に施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」により、多様なモードを含んだ地域公共交通総合連携計画を策定す

る法定協議会が運営されるようになった。この法律に各主体の役割が明文化され、市町村の役割として「市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。」と示されている。基本的には現在までのこの指針のもとで地域公共交通を巡る様々な施策が立案されている。

その後、政権交代や東日本大震災などの影響があり、地域公共交通の動きは低調であったが、2013年に「交通政策基本法」が成立し、それに伴い、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が2014年に改正され、多様なモードの組み合わせによる総合的なネットワークの形成、地域戦略との一体化などが追加された。これによって、明示的に地域公共交通とまちづくりとの連携がはかられ、「地域公共交通網形成計画」の策定とそのアクションプランに相当する「地域公共交通再編実施計画」の策定が可能になった。

その後、全国で地域公共交通網形成計画の策定が進み、2020年には、自家用有償旅客運送、福祉輸送など地域の多様な輸送資源を位置づけ、地域の移動ニーズにきめ細かく対応できるように地域公共交通の活性化及び再生に関する法律を改正した。さらに、公共交通の多様な社会的価値に着目して、交通を地域の暮らしと一体として捉え、複数の主体が連携して行う取り組みとして2022年に地域交通共創モデ





規制緩和後に国の補助事業は「地域公共交通確保維持改善事業」として個別の補助

地域公共交通とまちづくりの共創

年	内容
2002	道路運送法の改正(乗合バス及びタクシー事業の需給調整規制の廃止等)
2006	道路運送法の改正(市区町村が主催者となる地域公共交通会議の設置等)
2007	「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」制定(各主体の役割を明文化、地域公共交通総合連携計画の策定等)
2013	「交通政策基本法」制定
2014	「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正(まちづくりと連携し、面的な公共交通ネットワークを再構築→地域公共交通網形成計画、地域公共交通再編実施計画の策定等)
2020	「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正(地域公共交通計画(マスタープラン)努力義務化、地域公共交通利便増進事業(改正前:地域公共交通再編事業)の策定、地域の多様な輸送資源(自家用有償旅客運送、福祉輸送、スクールバス等)を位置付け等)
2022	地域交通共創モデル実証プロジェクト(他分野、官民・交通事業者間の共創による交通プロジェクトを支援、地域交通・まちづくり人材の育成支援)
2023	地域公共交通再構築調査事業(ローカル鉄道の再構築協議会設置、調査・実証事業等)

表-2 公共交通をめぐる流れ

ル実証プロジェクトが設立された。今後、県内においても「交通×○○(医療、介護、エネルギー、住宅、教育、農業など)」の取り組みが増えていくことを期待している。

2023年度で注目されているのは、「地域公共交通再構築調査事業」で、国がローカル鉄道の再構築協議会の設置や調査・実証事業を支援することになっている。2024年に芸備線再構築協議会の開催が中国運輸局から発表されており、持続可能な地域交通の確保に向けて動向を注目していきたい。

制度をまとめて一本化し、国の役割は広域的、幹線的な路線の維持改善に絞られ、都道府県内の地域間の幹線路線は都道府県が、市町内の幹線とフィーダー路線は市町が主要な役割を担うように変化してきた。今後この役割分担の変化は考えにくい。地方鉄道の再構築に関してはしばらくの間、様々な動きが想定されることから、その動きに乗り遅れることなく対応していくことが望まれる。そうでなければ、アフターコロナのインバウンド需要による経済活性化の期待に対して残念ながらネットワーク化されていない(使えない)地域公共交通の地域は行先に選択されないことから、散発的なインバウンドの取り組みに終始する危険性が高い。

市町が主要な役割を担うフィーダー路線は、高齢者等の移動手段の確保が重要な政策課題となり続けている。これまでも自家用有償旅客運送などの方法がとられてきたが、交通と福祉が重なる現場においては、住民互助による道路運送法上の「許可・登録を要しない輸送」や、介護保険制度のうち市町村の実施する「介護予防・日常生活支援総合事業」の高齢者の移動支援に係るサービス類型(訪問型サービスD)を活用するなど様々な手段をとることができる※4。社会との多様なつながりがある人は認知症発症リスクが半減するなど介護予防の効果が報告され※5、定年退職後の活躍の場、生きがいづくりとしてフレイル防止の効果も期待されている。住民互助で移動支援に取り組む地域が全国に広がりつつあることから、ぜひ、

必要に応じて運輸支局等に相談していただきたい。

本稿ではスペースの都合上、割愛せざる得なかったが、路線維持と利用促進は地域公共交通政策の両輪として極めて重要である。利用促進についてはモビリティ・マネジメントの事例が日本モビリティ・マネジメント会議にて毎年報告、蓄積されており、地方部においても効果的な方法が提案されている※6。

地域の公共交通の維持・改善とまちづくりとの共創には市町が主体的に関わっていく必要がある。これは法律で市町村の役割が定められているからというだけでなく、市町が地域の実情をもっとも把握し、地域の未来のまちづくりに責任を負っているところが大きい。予土線存続や坊っちゃん列車の運行など愛媛県内の公共交通が注目を浴びている今こそ、まちづくりと連携した地域公共交通プロジェクトを市町、県、交通事業者、住民、専門家による共創で進めていく必要がある。

※1 松村暢彦:交通教育—小学校における交通を題材とした学習—, 交通工学, 48-55, 2022
 ※2 西村和記・土井勉・喜多秀行:社会全体の支出抑制効果から見る公共交通が生み出す価値—クロスセクターベネフィットの視点から—, 土木学会論文集D3, 70(5), 809-818, 2014
 ※3 クロスセクター効果「地域公共交通 赤字=廃止でいいの?」(国土交通省近畿運輸局作成資料)
 ※4 「高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット」(国土交通省総合政策局交通政策課)
 ※5 齋藤哲也:認知症に及ぼす社会的関係領域とその組み合わせの影響:前向きコホート研究.Jエビデミオール地域保健,72巻,1号,pp.7-12,2018
 ※6 日本モビリティ・マネジメント会議

