

「地域公共交通再構築元年」に押さえておきたい

自治体公共交通政策の基礎知識

地域公共交通プロデューサー
名古屋大学大学院環境学研究科教授

加藤 博和

1

はじめに

2023年の年頭、斉藤国土交通大臣は「今年には地域公共交通再構築元年」と記者会見で述べた。これを実現すべく、10月1日に、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下「地域交通法」）が改正された。2007年10月1日に施行されてから16年、何度かの改正を経て拡充・強化が図られてきた。地域交通法において「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、鉄軌道・乗合バス・タクシー・定期船などが該当する。それらがつながりネットワークとなつて機能を、一体として「おでかけ」サービスを提供し、地域を支える。本稿で「おでかけ」とは、地域交通法第二条第一項、地域公共交通の定義の中にある「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動」を指す。

日本の地域公共交通をめぐる状況はこの20年で大きく変化した。一言でいうと、運賃による独立採算を原則として交通事業者任せ



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一) 三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

2

地域公共交通確保は
SDGsに明記されている

SDGsの中で公共交通が明記されていることはご存じだろうか。おかげはある程度うまくいったのが、大都市圏等一部を除き無理になってしまった。これが、地域交通法ができ、拡充されていった理由でもある。同時に、自治体が果たすべき役割も増えている。あなたの自治体はこの変化を適切に認識し、きちんと対応できているだろうか。

本稿では、地域にとって必要な、しかし維持が厳しくなっている地域公共交通について、自治体が今すぐ理解し行動すべきことについて解説する。

地域公共交通に関してよく見受けられるご意見

1. 高齢者などを対象とした福祉施策である？
2. 超高齢化によって利用したい人が増えてくる？
3. 国や交通事業者がまず主体的に取り組むべきである？
4. 必要性は運賃採算性（収支率・営業係数）で判断すべき？
5. (オン) デマンド交通、ライドシェアやMaaS、自動運転を導入すれば改善できる？
6. 交通事業者よりボランティア活用の方が安上がりでよい？
7. 乗用車の自動運転が普及すれば不要となる？
8. 鉄軌道廃止は絶対に許されない？
9. 地域の要望をしっかりと取り入れることが不可欠である？

これらはすべて誤解。地域公共交通を再構築するためにその必要性への認識や具体的な方法論を再構築すべき

名古屋大学 加藤博和 2023/11

SDGsが17のGoals（目標）からなることは有名だが、その下に169の具体的なTargets（ターゲット）があることはほとんど知られていない。Targetsの1つ、11.2の日本語訳は以下のとおりである。

「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ての交通安全性改善により、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。」

これは日本の多くの地域において重要課題であり、達成できなければ人口流出するのが当然であると考えていただきたい。

さらに、先述のTargetにはもう1点注目すべきところがある。

「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」

この順番に違和感はないだろうか。日本だと真逆、つまり、高齢者、障害者、子供、女性の順であることが一般的だからである。しかし、本当に「脆弱な立場にある人々」は声を上げることもできない。例えば子供たちは有権者ではなく、「おでかけが不自由・不便なのは仕方ない」と思い込んでいる。そして今の若者はクルマへの執着が薄い。18歳になると、気兼ねなくおでかけできるところへ移住するという形で、地域で投票する前に地域に不信任を突きつける。

一方で高齢者はこれからもどんな増えるが、その多くはクルマを利用でき、なかなかやめてくれない。どうすればやめてもらえないかを考えなければならぬ。それは交通安全や自身の健康維持にも資する。公共交通をおでかけの中心とすれば自然と歩くようになるからである。それによって健康保険料・介護保険料も減ることだろう。気兼ねなくおでかけしたいのにできない人が地域のどこにいて、どうすれば便利になるのかを考え、その中でやるべきことを選定し進めることが大事である。

3

オンデマンド乗合交通や
ライドシェアの適用範囲は広くない

地域公共交通が注目を浴びる中、新しいソリューションが様々提案されている。特に最近話題なのがデマンド交通やライドシェアであるが、それはあなたの自治体で役に立つだろうか。

デマンド交通は本来「オンデマンド乗合交通」と呼ぶのが正しい。on demandは「需要に応じた」の意味で、タクシードも含まれる。しかしタクシードは個別輸送のため運転者も費用も多くなる。そのため、予約に合わせて動きながらなるべく多くの人が乗り合えるようにして、利便性と費用効率性を両立させるのである。日本では1970年代から存在していたが、当時の固定電話予約・人力配車から、現在はスマホ予約・AI配車となって効率化した。ただし実際の導入例では、乗り合わせを

つくりていないものが多い。これは当然で、みんなバラバラに予約したら、簡単にまとまるわけがないからである。まとめることができた場合も、希望時間どおりに移動できるわけではなく、他の客が乗降するための迂回もあり、利便性は低下してしまう。こうならなかったためには、狭い地域で多くの需要があることが必要で、実はその適地は大都市である。地方でのオンデマンド乗合交通の実態はタクシードとあまり変わらず、政策的に運賃を下げるならその分の公的補助が必要となる。AI予約配車システムの費用が高いこともあり、タクシード事業のまま利用者に助成する方法が用いられることがあるが、その場合は利用が増えすぎて運転者が不足し補助金が増えるため持続不可能である。三重県菰野町では、コミュニティバスのうち便数の少ない路線をやめ、町全域でオンデマンド乗合交通「菰野町のりあいタクシード」を導入したが、鉄道・バスとの乗り継ぎを奨励し、長距離利用は運賃を高くするなどして、利用が多すぎて予約が入らない事態を防いでいる。

一方、ライドシェアはスマホが提供するマッチングによって、職業運転者でない人が自家用車を用いてタクシード的なサービスを提供できるようにするもので、運転者不足が深刻なタクシードやバスを補完、あるいは取って代わるのではと期待する向きがある。しかし、そもそものような運転者は利用者の都合のいい時刻に、安全性が

確保された形で現れてくれるとは限らない。多客時に「運賃（つまり収入）を上げる」ことで運転者を確保できるのだが、そのような市場原理に公共交通をゆだねるのは妥当であろうか。また、運転者は個人事業主とされ、スマホアプリの会社はタクシード会社のような運行・労務管理をしない。安全確保がおろそかではとても心もとなない。そもそも地方部だと運転者の候補になる人も少ない。ただし日本では、バス・タクシード事業者が対応できない地域で可能となっている。三重県内にも先進事例として、紀北町の「おでかけ応援サービス えがお」があるが、運転者確保には苦労している。なお、運行管理は三重交通に委託することによって安全安心確保を図っている。

そして、いずれの手段も少量輸送であり、運転者不足の中で運行を確保するのは大変である。自由に予約できることを認めるなら運賃や補助を上げるしかないが、それはタクシードである。逆に、予約の自由を制約し発車目安時間を設定する方法をとるところもあるが、それだとバスに近くなる。このような各手段の特性をよく理解して選択することが必要である。多くの人が乗り合って経費や運賃を下げたいなら、ダイヤを利用者に示さないと困難であることも分かる。「わがまま」を少し抑え、なるべくみんなが動くことを心掛ければ、安く多くの人がおでかけできる社会になる。

4

運転者確保や地域への便益を
考慮して運賃・公的補助を見直す

運転者不足が極まっている主な原因は、妥当な給料や待遇を提供できていないことにある。2000年以降、国の制度見直しによって貸切バスやタクシード事業者が乗合バス（法的にはオンデマンド乗合タクシードも含まれる）に容易に参入できるようになり、また利用者減少で赤字が増え、公的補助が必要となる中、国・自治体は事業者への公的補助の条件として経費削減を求めた。結果として経費の1/2・3/4を占める人件費がカットされ、運転者の待遇が悪化した。また運賃値上げはここ20年ほど、消費税対応以外ほとんど行われなかった。利用者離れを懸念したからである。その代わり、事業者として運転者が提供するサービスへ正当な対価が支払われず、運転者不足という形で地域に報いが来ているのである。なお、自動運転は長期的に必須な解決策ではあるが、現段階では人間よりかなり下手で費用もかなり、対策として有効なレベルに至っていない。

公共交通を運賃収入だけで運営するという古き良き時代の考え方に執着する人が日本にはいまだ多



い。しかし世界的には全く非常識である。地域公共交通サービスによつて気兼ねなくおでかけできることによる効果は利用者のみならず地域のあらゆるところに及ぶため、効果を受ける人たちがすなわち地域全体でその対価を支払うこと、すなわち公的補助が行われることこそ妥当と考えられるからである。すなわち赤字補填ではなく「おでかけ保障のための投資」であり、公共インフラと同じと考えることが世界標準であり、受益者負担原則にも整合する。

この考え方は、健康保険と同じである。税収からの補助という形で「保険料」を地域の皆が払い、利用者は「自己負担」を払う、これによつて自己負担を抑え、利用を増やし、より便利な公共交通サービスが提供できる。クルマを使えない人の生活を支えるだけでなく、いつもは利用しない人もいざというときに利用できる。あとは総額と自己負担比率をどうするか、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である。さらに、地域公共交通を支える事業者として運転者へ適切な水準の対価を支払えるようなベースアップも急がれる。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が措置される。各種国庫補助も活用でき、2023年度からは社会資本整備総合交付金の活用も可能となるなど大幅拡充が行われた。

5 地域自ら取り組む新しいものができる

地域公共交通を立て直すためには「自治体の主体性」がどうしても必要である。

コロナ禍で本州のJR3社が大きく減収し、利用が極端に少ないローカル鉄道線を自力で支えることが困難となつて、特に自治体との間で路線のあり方を協議し新たな方向性を探る（存続ありき、廃線ありきではない）ことを求めた。今般の地域交通法改正の柱の1つが、この問題への対応スキーム整備である。具体的には、鉄道事業者または自治体の要請に基づき「再構築協議会」を国が立ち上げ、地域の関係者で路線のあり方を協議し、原則3年以内で方向性を決めていくというものである。

これに対して、「鉄道事業者の努力が足りない」「国が直接、様々な取組をやるべき」という自治体の主張が根強くあるが、妥当といえるだろうか。

鉄道は利用者が多い場合に好適であり、少なければバス等の方が低経費で利便性を確保できることが多い。ところが多くの場合、廃線論議の中で代替策を検討することと自体をタブーとするため、廃線決定後ようやく代替策検討が始まり、結果的に貧弱なものしかできないのである。先述のオンデマンド乗合交通やライドシェアと同様、特定モードにこだわるのは禁忌であり、適材適所が肝要である。また、鉄道事業者や国に対応を

任せるのは得策と言えるだろうか。ローカル鉄道線の場合、その便益の大半は地域にもたらされる。地域自身が思うことを実現するためには地域が主体的に考え行動することが早道となる。むしろ地域だけではできないことも多いので、国や鉄道事業者と一緒に進めるべきであるが、一番の利害関係者である自治体・地域が主体的でないというのはあり得ない。

地域交通法第四条では、国・自治体・交通事業者の努力義務が示されている。そこで「地域公共交通の活性化及び再生に取り組む」主体的な役割が求められているのは自治体である。これは冒頭に記したとおり、交通事業者が事業運営しながら国が規制をもつて公共交通網維持を図るスキームが利用者減少によつて困難となつたからである。

しかしそれは自治体にとって急な大転換であり、歓迎した自治体は多くなかった。それから20年が過ぎ、自治体間に大きな格差が生じている。自分たちが積極的に取り組むことで公共交通をよくしていけると気づき行動に移したところと、他人のせいにするばかりで何もしなかったところとの差であり、後者の典型がJRローカル線である。

一方で、自治体の首長や公共交通担当者、そして交通事業者によつて左右される面も大きい。実際、10年前は先進的と言われているのに今は見る影もない地域がかなりあり、下剋上を呈している。

持続可能性が高く、地域のおでかけニーズや輸送資源に対応した公共交通サービスを実現するためには、属人的な努力に頼るのではなく、自治体の中に「地域公共交通の大切さと、自治体が主体的に取り組む必要性」に関するマインドとしくみをしっかりと植え付けることが大事である。

6

地域公共交通会議を活用せよ

市町村による地域公共交通マネジメントのツールとして国がまず用意したのが、2006年の道路運送法改正でできた「地域公共交通会議」の制度である。乗合バスを対象に、地域にとつて必要なサービスとするために必要な運行内容についてこの会議で協議すること、国に直接申請する場合に認められない内容が実施可能となり、手続きも短縮・簡略化される特典が付与される。

いわば「特区」制度であるが、多くの自治体はそのような認識を持たなかった。なぜなら、例えばコミュニティバスが従来の乗合バスより運賃を安くしてもよいといった特例は、地域公共交通会議制度ができる前は法律の「抜け穴」を用いて行っていたからである。そのため担当者からすれば、会議を開くこと自体が面倒だと思えても仕方なかったと言えるし、そもそも会議運営の方法も分からず、国から「とにかく開け」と言われて設置した自治体が多かった。しかしそのような進め方は、自

治体と交通事業者のやり取りで進んでしまい、地域全体としての認識を高めるには至らない。1995年に東京都武蔵野市で運行開始したムーバスで初めて「コミュニティバス」という言葉が生まれてから、全国にあまたのコミュニティバスが運行されるようになったが、それらは既存の公共交通機関との競合を避けながら、ムーバスの内容をそのまま移植して行われたものが多かった。しかしムーバスは、自治体が地域住民や交通事業者と繰り返し話し合った結果生み出された、オーダーメイドでボトムアップの公共交通であり、それゆえに多くの利用者を得た。その運行形態をそのまま、別地域にその実情と関係なく移植してもうまくいくわけがない。

この「関係者が話し合い合意することの大切さ」が制度化されたのが地域公共交通会議なのである。その考え方は、翌2007年に施行された地域交通法における法定協議会として、乗合バス以外のモードにも広がった。この協議会は、地域公共交通総合連携計画（2014年改正で地域公共交通網形成計画、2020年改正で地域公共交通計画（現行）の策定・実施にも関することとなり、国の地域公共交通に関する補助の対象ともなっている。つまり、自治体の通常の諮問機関とは違い、実行組織としての位置づけも付与されている。なお、先述の再構築協議会は法定協議会と同等で、ローカル鉄道線の見直しのため法定協議

会を自治体が立ち上げることもできた。それをしないで路線衰退を許し、事業者の要請で再構築協議会の設置に追い込まれるという状況が今後起きそうである。

地域公共交通の世界は政策検討・実施の方法論が確立されていないこともあって、他の有名事例をそのまま模倣することが横行してきた。しかし、地域特性や地理的状况によってニーズは異なるし、それを費用効率的に満たす交通システムも異なる。それを見つけて出すためにも、地域の関係者でしっかりと議論し、皆で支える体制をつくるのが大事である。

なお、「住民意見をうのみにしない」ことに注意が必要である。公共交通を利用したことのない人を中心に、利用したいと意見を言ったのに実際に運行すると乗ってくれない人が多くいる。実生活行動を変えるのは難しいことで、やむを得ない面もある。アンケートやヒアリングの方法を工夫したり、集計結果を地域公共交通会議や住民ワークショップ等で吟味したりすることで予測の間違いを避けることができる。地域公共交通政策は素人だけでは手に負えない。データ収集や分析、政策検討においては専門家の関与が欠かせない。

7

「おでかけ環境確保」が地域を持続可能とする

コロナ禍で地域公共交通

おでかけ環境のガバナンス（調整そして組織化）

「公的補助」「コミバス・デマンド」「ボランティア任せ」でない 自治体の主体的役割

・「おでかけ」確保戦略の確立

- 「地域の一体感」「住民のQOL向上」「訪問者の利便性確保」のためのネットワークづくり
- 「おでかけ制約者対応」の必要水準・方法の基準づくり（いわゆる福祉交通）
- 「担い手」は問わない（いい担い手が出てくるしくみこそ戦略）

・交通ネットワークの維持発展

- 結節点整備（駅、バスターミナル、集客施設、自動車・自転車との乗継）
- タイヤ配慮、共通・乗継運賃、統一的案内等のソフト的シームレス化
- 事業者間の調整・連携の推進（新たな交通秩序の確立）

・各交通システムのサポート

- 「適材適所」となる運行手段の選定、費用負担の決定、運営の支援
- 「戦略」に適合する交通機関の公認・広報・案内
- 「担い手」となる事業者・NPO・住民組織の側面支援
- 各関係者の取組、連携、そして共創

これらを「地域公共交通会議」で関係者が熟議して合意し
「地域公共交通計画」に書き留め共有し実行する

名古屋大学 加藤博和 2023/11

の利用は大きく減少し、現在もまだ戻りきっていないところが大半である。コロナ禍であっても運行確保されていたのに、運転者不足も相まって、今後減便や廃止が増えていく懸念が高まっている。この今こそ、自治体の取組が必要とされている。

地域公共交通は走らせることが目的であってはならない。気兼ねなく楽しいおでかけを提供する手段となることを念頭に置く必要がある。そのために「乗って楽しい、降りても楽しい」を心掛けてほしい。それがコロナ後のおでかけを増やすための道である。交通手段の改善はもちろん大事だが、行きたいと思える場所にきちんと乗り

入れ、さらに地域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ある。これは行政や地域の様々な分野間の連携、そして共創によって実現される。

自治体が地域公共交通再構築に「適切に」取り組むことで、地域を魅力的で持続可能にすることができる。そうやってぜひ地域を変えていくのではないか。

※本稿は概略的な内容であり、さらに詳細については左記をご参照いただきたい。

自治大学校における研修講義の紹介「地域を持続可能とする公共交通維持・確保策」（2021年3月）
前編 https://www.soumu.go.jp/main_content/000796699.pdf
後編 https://www.soumu.go.jp/main_content/000796707.pdf

プロフィール

地域公共交通プロデューサー
名古屋大学大学院環境学研究科教授

加藤 博和



1970年岐阜県多治見市生まれ。名古屋大学大学院工学研究科博士後期課程修了。博士（工学）。脱炭素と豊かな生活を両立できる都市・交通システム実現方策を研究。その傍ら、地域公共交通プロデューサーとして自治体・地域住民団体・交通事業者などと協力し公共交通企画に「現場」で携わり、アドバイザーや講演活動も行う。国土交通省等の様々な委員会の委員として、地域公共交通関連法令・制度の見直しにも携わる。