

コミュニティ交通育成の社会的意義と課題

大阪大学大学院工学研究科土木工学専攻 新田保次

1. コミュニティ交通とは何か

「コミュニティ交通」の定義について公共交通との関連で考えてみたい。公共交通については、竹内（加藤晃・竹内伝史：都市交通論，鹿島出版会，1988）は次のように定義している。

「公共輸送(交通)とは、一般市民の用に供するため一定の事業者ないしは運転者によって提供される輸送サービスをいう。したがって、そこにはサービスの供給者と利用者があって、一般に両者は別の主体である。」

筆者は、この定義をベースに次のように定義する。

「公共交通とは、公共の福祉の増進(人々の生存と暮らしの充実，社会経済活動の円滑な推進など)を図るため，利用者(住民，通勤者，業務従事者など)とは異なるサービス供給者(事業者・団体・個人など)によって，提供される交通サービスをいう。」

そして，不特定利用者を対象とした狭義の公共交通の例として，次のものを挙げる。

狭義(不特定利用者)：タクシー，一般路線バス，コミュニティバス，電車，路面電車，LRT，モノレールなど

また，特定利用者を含む広義のものとしては，次のようになる。

広義(特定利用者を含む)：上記＋福祉タクシー，移送サービス，福祉バス，スクールバスなど
コミュニティ交通は，上記公共交通の定義を踏まえ，次のように定義する。

「広義の公共交通の中で，非営利目的で運営されるもので，対象とする地域(コミュニティ)に居住する人々の日常の営み(これ自体，定義が難しいが，人々の発達や福祉の増進に関連する営み)を支える交通」

2. 社会的とは何か

(1)持続可能な交通

「持続可能な交通(sustainable transport)」の意味を考える場合に，「交通それ自身が持続可能」というとらえ方と，「社会の持続可能な発展に貢献する交通」という二つのとらえ方がある。前者は交通を主体としてとらえるものであり，後者は手段としてとらえている。ここでは後者の立場をとる。

そうした場合，「持続可能な発展とは何か」ということが問題になるが，次のように考える。

「持続可能な発展の達成のためには経済的，環境的および社会的要素の統合が必要」

「経済開発，社会開発，環境保全は相互依存関係にあり，相互に強化し合い，持続可能な発展の要素」(1997年の国連環境特別総会の取りまとめ文書)

このように，環境と経済，それに社会的要素も加わった包括的な概念として，持続可能な発展をとらえることにする。

(2)持続可能な交通の評価視点

環境，社会，経済の3側面からみた，交通システムの持続可能性(sustainability)に関する評価の視点を試みに示すと，表-1のようになる。ここで対象としている交通システムは，どちらかとい

うと地球規模で展開されるというより、ある空間的まとまりをもった地域において構築されるので、地域的な持続可能性の評価の視点がより強く求められる。

表-1 3側面からみた交通システムの持続可能性評価の視点

3側面	評価項目	評価の視点
環境	大気	・交通機関からの排出ガス(CO ₂ , NO _x , VOCs(揮発性有機化合物), SPM)などを減らす。特に、自動車からの排出ガスを減らすことが必要。
	水質	・船舶からの油などの汚染物質の流出をなくす。
	土壌	・古タイヤ, オイル缶, 車両等の投棄による土壌汚染をなくす。
	生態系	・道路建設, 自動車関連産業(製造・販売・輸送等)事業所の立地と活動において、生態系へ影響を及ぼさないように配慮する。
社会	人体影響	・大気汚染・騒音などによる健康被害, 交通事故による死亡・障害など, 人体に影響する被害を少なくする。
	生存と暮らし	・最低限の生活水準を保証するための施設へのアクセシビリティの確保を行う。 特に、車を利用できない人々(高齢者, 障害者, 過疎地に住む人, 子どもなど)に対して。
経済	内部費用	・次世代における交通システムの運営コストの負担を少なくする。特に化石燃料など再利用不可能なものの使用を控える。
	外部費用	・混雑, 大気汚染・騒音, 交通事故, 道路の損傷などに関するコストを少なくする。
	コミュニティ負担	・交通サービス(特に公共交通)が不十分なために被る地域・コミュニティの経済的負担を減らす。

(3)社会的とは

表-1の社会面からのみた持続可能性のなかで、とくに生存と暮らしにかかわるものを社会的という。だれもが最低限の生活水準を保証するための各施設へのアクセシビリティの確保といった視点から社会性を捉えることが重要になる。

3. 意義とは何か

(1)人間の持続可能性と発達

社会を構成するのは人間である。ここでは人間の成長・発達の視点から持続可能性をみる。ところで個々の人間の持続可能性は、寿命として表現されるが、たかだか100年程度である。しかしこの短い期間に、成長・発達(human development)し、「よく生きること(well-being)」を求めている。戦争や交通事故などの暴力的な破壊によって、また公害や薬害などの病的な侵害によって、経済的貧困や性差別といった社会的疎外によって、「よく生きること」が侵されてはならない。

そして、この人間は、社会的関わりの中で、健康が増進されたり、脅かされたりして影響を受けている。ときには生命が破壊されることもある。人間の持続可能性の視点を生命と健康の保全におくことは最も基礎的であり、重要な点である。そして、この健康は、交通による大気汚染を通じ重大な影響を及ぼされている。また、交通は直接的に、また気候変動を通じ、野生動物の生態にも影

響を及ぼしている。

交通は、人間に悪影響だけを及ぼしているのではない。健康の増進、さらには成長・発達にも貢献する。この様子を示したのが図-1である。生命の保全を保証しつつ、健康の増進をはかり、さらには成長・発達に貢献する交通のあり方が問われている。また、子々孫々にいたる人間の種としての持続可能性についても考えなくてはならない。

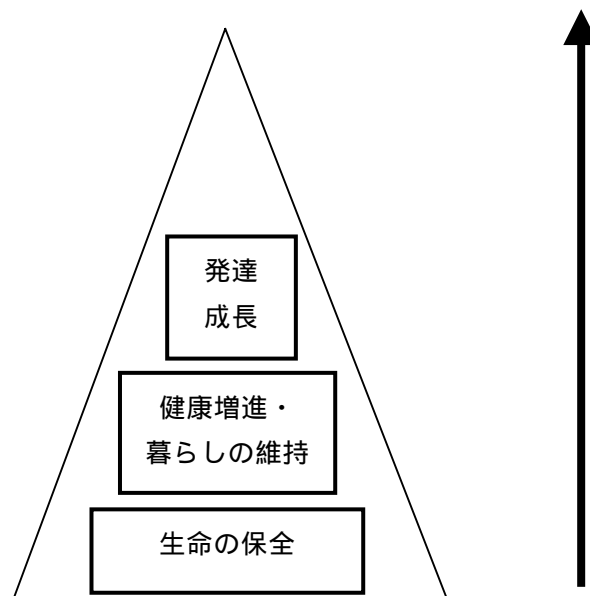


図-1 社会的側面(人間発達)における評価項目の階層性

(2) 持続可能性評価の視点と対応

図-3 に示した人間発達の階層構造を、表-1 の持続可能性評価の視点と関連付けると、「人体影響」「生存と暮らし」といった持続可能な発展における社会的側面と密接に関連する。しかし、この社会的側面は独立しているわけではない。人体影響は、大気汚染や騒音などの健康被害にみられるように、環境的側面を原因としている。さらに外部費用として、経済的側面とも関連する。また、生存と暮らしにおけるアクセシビリティの確保は、コミュニティバス・移送サービスの運行、車両や駅舎、道路などのバリアフリー化を必要とし、経済的な持続可能性を必要としている。よって交通システムにおける持続可能性を追求する場合は、各側面ならびに評価項目間の連携ならびに階層性を考慮する必要がある。

このような評価項目間の相互関連性と階層性を念頭に置きながら、持続可能性の社会的側面、つまり人間発達の側面からみた持続可能性評価の視点と対応について考える。表-2 に示すように、評価の視点としては、人体影響の防止と各種施設へのアクセシビリティ確保の2点を、表-1 で示した視点に基づきあげている。

ここで重要な点は、施設へのアクセシビリティ確保を行うために、交通サービスの充実をきちんと位置づけ、公共サイドが責任を持ってそのサービスを提供することである。しかしながら現状では、人々の暮らしのベースとなる生命の保全を行うべき医療・買物施設へのアクセシビリティは、マイカーに代表される私的・個人交通に頼っており、公共サイドの貢献は弱い。移送サービス、コミュニティ交通サービスにおける公共サイドからの支援が必要とされる。

表-2 人間サイドからみた持続可能性評価の視点と対応

視点	評価の視点		公共サイドからみた 交通対応
生命の保全	人体影響 防止	交通事故発生の減少	交通安全対策
		健康被害発生の防止	交通公害防止対策
	アクセシ ビリティ の確保	病気・けがの時， <u>医療施設</u> に	救急 / 通院サービスの充実
		食料など生活必需品を購入で <u>買物施設</u> へ	コミュニティ交通サ ービスの充実
健康・暮らしの 維持・増進	身体機能の回復，健康維持・増進のため <u>福祉・保健施設</u> へ		通院 / 移送サービスの充実
	暮らしを維持・支えるため <u>官公庁・金融・買物施設</u> へ		コミュニティ交通サ ービスの充実
成長・ 発達	体を鍛え，内面を豊かにするため <u>教育・文化・スポーツ・観光・娯楽施設</u> へ		

(3)「多様な機能の獲得」「潜在能力の拡大」と「自由の確保」に意義をみる

アマルティア・センは，著書「不平等の再検討(INEQUALITY REEXAMINED)」において，「暮らし振りの良い生活を営むこと(well-being 訳者はこれを『福祉』と訳している)」の「潜在能力(capability)」とは，「ある人が選択できる『機能』の集合。すなわち，社会の枠組みの中で，その人が持っている所得や資産で何ができるかという可能性を表すもの」とであると述べている。この文脈の中で考えるならば，個人の潜在能力の拡大は，社会の枠組みの変更とその人個人が持っている能力の拡大の両面からアプローチできることになる。

そのとき交通システムは社会の枠組みの中にあり，この枠組みの中でサービスが個々人に提供され，個々人の潜在能力に大きな影響を及ぼしていることになる。同等の所得や資産であっても，中山間地域など公共交通サービスが貧困な地域においては，マイカーを利用できない人々は、選択できる機能が少なく潜在能力が大きく低下することになる。

また交通における個人の能力の拡大は，所得や資産などの経済的な豊かさとともに身体的機能の向上によっても実現される。この潜在能力が大きければ大きいほど，行動の自由も広がることになり，潜在能力は個人の「自由」と密接に関連する（図-2）。

人々の「福祉(well-being)」を規定する「機能」には，表-2に示したように，交通が大きく作用する。生命の保全段階から健康の維持・増進，そして成長・発達への各段階において。このような交通でありながら，現在の交通システムは，市場経済ベースで基本的に動いており，人々の潜在能力を高める「福祉」基盤であるという認識はきわめて弱い。今後は，今までとは逆に「福祉」基盤として交通を位置づけ，効率的な運営に努めながら，可能なところは市場に任ずという姿勢が必要だと思う。

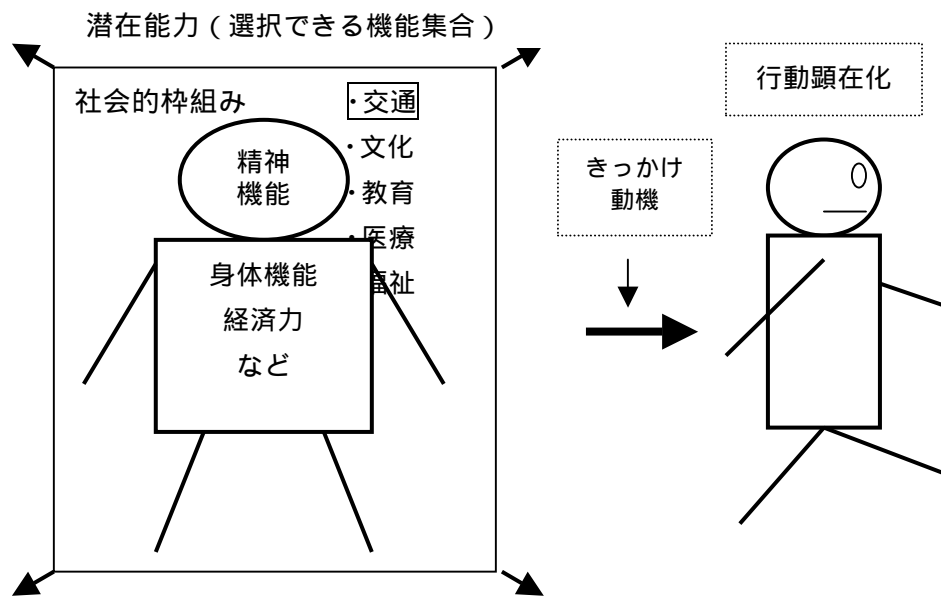


図 2 潜在能力と自由

4. 英国の新交通政策とバス交通

(1) 英国の新交通政策における social inclusion の課題

英国の新交通政策は、1998 年示されたが、持続可能な交通システムづくりを最大の目的としている。そのなかで社会的側面として、「社会的疎外の解消」を掲げ、次のことを目指している。

交通機会の保証は社会的正義を達成するのに必要との認識にたち、誰もが利用できる高品質の公共交通サービスの提供を行う。特に：

- ・地方部での陸の孤島化の解消
- ・婦人、障害者、高齢者、低所得者に対する交通サービスの提供
- ・交通マネジメント(バス優先化措置など)などによるコミュニティ分断の解消

このためバス交通が極めて重要との認識に立ち、だれもが利用できるバス交通を目指し、車両等ハード面の改善から、路線・ダイヤ・料金などサービス面に至るまで、公共の責任において様々な取り組みを行っている。

(2) バス政策の主な変更点

新交通政策におけるバス政策の主な変更点は、付録 1 に示す。大きな変更点は、地方当局の関与の増大 (Local Transport Plans(LTPs)) とバス・オペレータとの協力関係 (Quality Partnerships(QPs))(付録 2 参照)の確立、そして公的財源の充実である。

(3) バスへの補助

多くの地方部では公共交通は非常に貧困である。イングランドの地方住民の 20%は生活を維持する最低限以下のバスサービスレベル(1 日 4 往復以下)である。このような状況を打破するために、バス産業に対して国・地方当局が多額の補助を行っている。1 年間(1997/98 年度)の補助金(in GB)は、約 10 億円で内訳は次のとおりである。

補助金合計：£ 9 億 8300 万ポンド(スクールバス補助は除く)

[内訳] Concessionary fares payments... £ 4 億 4100 万 (地方当局が支出)

地方当局および passenger transport authority... £ 2 億 2200 万(競争入札を通じてバスサービスの付加的サービスを買うことに対する Revenue Support Grant からの補助)

国：燃料税還元... £ 2 億 7000 万 (バス産業への直接補助，地方バスサービスの向上)

国：地方バス補助... £ 5000 万(地方バスやコミュニティ・トランスポート・プロジェクトを補助する新しい grant)

さらに，rural bus partnerships として，98/99 年度から 3 年間，国は 1 億 5 千万ポンドの特別予算を組み，地方当局へ補助する。これには社会的に必要なバスサービスの充実はもちろん，オペレータに最新車両の購入や配車マネジメント技術の向上，情報・広報プログラム，乗り換え施設の向上などを促すこと，さらにはボランティアグループが行う事業への支援も含まれている。

5. 課題

このように人々の潜在能力の拡大と行動の自由を考えると，コミュニティ交通の果たす役割は大きく，その最大目的は，「個人の自由の獲得」にあるといえよう。その基礎には「人間発達」と「潜在能力の拡大」がある。そしてこのことを可能にする交通システムとして，コミュニティ交通を「福祉(well-being)基盤」として位置づけ，公的支援のもと整備・充実を図る必要がある。また住民も，コミュニティ交通に対する理解を深め，認識の高揚を測る必要があり，住民自らコミュニティ交通を「守り育てる」姿勢が求められる。さらにコミュニティ交通の整備にあたっては，以上述べた社会面からのアプローチに加え，持続可能性の 3 要素である環境および経済的側面にも留意する必要がある。

以上の認識に立ち，具体的には以下のことを提案する。

全国、どのような地域であろうと最低限の生活を営むために必要な公共交通サービスのナショナルミニマム水準の設定とその水準確保のための全額国庫負担

英国の 1 日 4 往復のバスサービスが参考になる。社会発展段階によるが、わが国では少なくとも 2 往復は必ず必要。

地方自治体は，自治体の事情に合わせ，国基準に上乗せした基準を設定する。上乗せ分の負担は自治体が行う。

英国の QPs を参考に，自治体と交通事業者のパートナーシップを確立する。

生活交通地域協議会の役割の検討

さらに以上のことを効果的に行うための仕組みとして，英国の LTPs にならった総合的な地域交通計画の策定と実行の仕組みをつくる。

【参考文献】

- 1) 内藤正明，加藤三郎編：岩波講座地球環境学「持続可能な社会システム」，岩波書店，1998
- 2) 新田保次：ロードプライシングを中心とした統合交通政策について，都市問題研究，第 52 巻第 10 号通巻 598 号，pp.27-41，2000.
- 3) DETR (1998), A NEW DEAL FOR TRANSPORT: BETTER FOR EVERYONE - A summary of the Government's White Paper, 1998.
- 4) DETR (1999), FROM WORKHORSE TO THOROUGHbred - A better role for bus travel, DETR, March 1999.

- 5) DETR (1999), GUIDANCE ON PROVISIONAL LOCAL TRANSPORT PLANS, April 1999.
- 6) THE INSTITUTE OF HIGHWAYS & TRANSPORTATION (1999), GUIDELINES FOR PUBLIC TRANSPORT IN DEVELOPMENTS, March 1999.
- 7) Peter White (1995), Public Transport: Its planning, management and operation, UCL Press.
- 8) 山中英生・小谷通泰・新田保次：まちづくりのための交通戦略 - パッケージアプローチのすずめ，p.34，学芸出版社，2000.
- 9) アマルティア・セン(池本・野上・佐藤訳)：不平等の再検討 - 潜在能力と自由，岩波書店，2000.
- 10) 新田保次：交通システムの持続可能性評価の視点 - 人間サイドからのアプローチ - ，都市問題研究，第 53 巻第 12 号通巻 612 号，pp.65-73, 2001.

〔付録 1〕 バス政策の主な変更点

項 目	内 容
地方当局の関与に関する新しいフレームワーク	新しい local transport plans and strategies は，地方当局に公共交通の提供と関連予算の支出に関してより戦略的な視点を導入することを可能にする．また，明確な目的と目標の構築を可能にする．
Quality Partnerships のための法制度の充実	<p>ボランティアベースでの地方当局とバス・オペレータとの間の quality partnerships はバスサービスの改善と利用者の増加において成功を収めている．これを法制化することにより，local service quality standards の実施を助け，投資の信頼性を関係者に対して保証する．</p> <p>地方自治体：交通マネジメント・スキーム(バスレーン，交差点での優先化，P&R，駐停車禁止など)の提供</p> <p>バス会社：よりよいサービスの提供(快適，低公害，アクセシブル，乗務員教育)，市場開拓，より統合化された信頼性の高いサービス</p> <p>制度化により期待できるもの：自治体がバス会社に，自治体が整備した施設を使用する条件として，サービスの質に関する基準を守るよう要求できる．自治体の関与の増大．そして，easy access bus の普及を可能にする．</p> <p>適用地域：都市のみならず田舎も</p> <p>田舎の場合は，交通マネジメントはあまり必要なし．快適な車両は同じだが，バス停や案内システムの整備がより重要となる．</p> <p>事例：Brighton, Aberdeen, Swansea, Leeds バス乗客が 1 年間で 5 % 以上増えている．</p>
規制緩和"free for all"の終焉	<p>完全自由化(deregulation free-for-all)の弊害：バスサービスの不定時性，時刻表情報に関する問題</p> <p>今後：定時性を促進する手法のパッケージ化．たとえば時刻表の改訂頻度を少なくする．公表のサービスを提供するのに失敗したオペレータに対する Traffic Commission の規制権限強化．例えば，信頼性の低いバス会社に対して，the fuel duty rebate を少なくする権限を持つ．</p>
Better bus information	
More joint ticketing	

Minimum standards for concessionary fares	割引運賃のナショナルミニマム:England and Wales においてすべての年金生活者に対して、少なくとも地方バス料金の半額を割引くことの保証。交通バス(年間 5 ポンド以下)の購入者に対して、スコットランド：盲人に対して無料乗車を認める方向 Wales：2，3 年後に年金生活者のバス乗車を無料にしたい。
Service frequency enhancements	地方当局が商業バスの追加頻度を購入することを法的に明確にする。例えば、幹線路におけるバスへの車からの転換をすすめるために。
Option of bus 'Quality Contracts' for area-wide networks	地方当局が完全に統合化された方法で、バスサービスを計画しコントロールすることを可能にする。例えば、バスとバス、車、鉄道の乗り継ぎにおいて、そこではこのことが best solution を提供する。Best value を提供するオペレーターに独占権を賦与して、競争入札による。ただし、国(England, Wales, Scotland)の認可がある。とりあえずパイロットスキームとして展開する。 法制度化が必要。 Best value：お金(投資額)に対して達成される。 バス産業に対する年間補助額(England+Wales+Scotland?)：10 億ポンド。fuel duty rebate，地方当局の補助金，割引料金に対する報酬を通して、今後はこれがさらに増える。よって、正しく補助金が使われることが求められる。この検討を，CfTS (in England and Wales), the new Scottish Executive に依頼。

参考)規制緩和：the Transport Act 1985, ロンドンを除く。スコットランドは, the Transport (Scotland) Act 1989.

b

〔付録 2〕Quality Partnerships (QPs)

【実施状況】

Towns and cities	主な都市	Aberdeen, Birmingham, Brighton, Bristol, Edinburgh, Ipswich, Leeds, Neath, Nottingham, Oxford, Port Talbot, Preston, Swansea
	特 徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ new, higher quality and more accessible buses ・強いイメージ性...バス停，シェルター，情報案内を通じ ・10-20%乗客増加，最大 40%。バス専用レーンや道路付置施設の改良を通じ ・新規需要：徒歩，車，タクシーからの転換
Rural areas	主な地方	Pwllheli, North Wales
	特 徴	<ul style="list-style-type: none"> ・上記地方は Gwynedd Council が親密にオペレータと協力して，quality bus network を維持。乗客は上昇傾向。多くは小さな農家。 ・バスへの補助金は通学者へのチケット支払い補助(schools transport under the Education Act)とリンク。この補助金により新しいバスの購入をオペレータに促す。

【法制化のキーポイント】

Fair and open access	すべてのオペレータに門戸を開く．基準に合致してあれば．
Quality standards	車両基準：easy-access low floors, 障害者の乗降を支援する施設(the Disabled Persons Transport Advisory Committee によって提言), 排出基準, 運転者訓練/乗客ケア・資格, 地方当局が付加ルートや付加サービスを購入するときの入札制
地方当局のオペレータ排除権限	QP アグリーメントの部分として供給・改善している施設だけに適用．全ルート, 全地域から QP 非適格オペレータを排除することではない．
オペレータへの協議	QP 実施前に, 地方当局は QP 施設を使用していた, するかもしれないオペレータに対して, これらの施設がどのようなものか、またこの施設使用の見返りにオペレータに要求される基準について協議．ローカルコミュニティとの協議もある．

【実効】

- ・ the Traffic Commissioner が現在, バスサービスに対する registration authority として機能しているが, 彼が QP 基準に不適格のオペレータを排除する権限を有する．また, 登録通りに運行させる権限．
- ・ 地方当局は, コミッショナーに QP 施設・バス基準を通知．コミッショナーが施設を利用しているオペレーターに, 基準に適合しているかどうか述べさせる．適合していない場合は新規使用を拒否したり登録を取り消す．
- ・ 地方当局が約束した改善をしていない場合, オペレータは裁判所に訴え, 地方当局の権限, つまり排除権行使の禁止などを命令させる．
- ・ もし基準があまりにも現実ばなれしているとオペレータが感じるときには, QP は the Director General of Fair Trading によって精査される．

