

公共交通・負のスパイラルからの脱却について*

Public Transportation and getting rid of Negative Spiral*

土井勉**

By Tsutomu DOI**

1. はじめに

国内外で注目されている中心市街地再生などのまちづくりでは、都心における快適な滞留空間と歩行回遊性の向上が欠かせないものになっている⁽¹⁾。こうした魅力あるまちづくりを実現するためには、自動車利用を制限し徒歩、自転車、そして公共交通を中心に据えた交通政策が不可欠である。まちづくりの根幹には公共交通政策が必要なのである⁽¹⁾。

しかし、周知のように現在では過疎地域だけでなく、首都圏を除く大都市圏においても公共交通の利用者は減少傾向を続けている。こうした状況に対して、個々の公共交通事業者（以下、事業者）は補助金に依存するか、自助努力策としてコスト削減を行なっている場合が多い。利用者の増加が期待できない状況でコスト削減を究極まで追求するならば、事業からの撤退を行うしかない。

行政からは法的な支援策として「道路運送法」の改正（2006年10月）や「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の施行（2007年10月）などが準備されつつあるが、その効果は、まだこれから、という状況である。

また、欧州などのLRT導入をはじめとして、クリチバやソウルにおける公共交通の再生策など多様な成功事例が紹介⁽³⁾されることも多いが、いくつかの例を除いて我が国では、こうした取組が行われているものは少ない。なぜ取り組むことができないのだろうか。

ここでは、こうした問題意識を背景として、公共交通が直面する負のスパイラルからの脱却策について考えるものである。

2. 公共交通を取り巻く負のスパイラル

かつては利用者の集中が著しく、ピーク時における混雑率150%以下を実現するために「混雑緩和」「輸送力増強」を中心に運営されてきた我が国の大都市圏における公共交通においても、近年は利用者の減少傾向が止まる

*キーワード：公共交通，まちづくり

**フェロー、博（工）、神戸国際大学経済学部

(神戸市東灘区向洋町9-1-6,

TEL078-845-3561, doi@kobe-kiu.ac.jp)

ことがない。図1、2は大阪市を中心とした半径50km圏（およその京阪神都市圏）における公共交通の輸送人員の推移を見たものである。バスは1970年の6割を切る水準にまで減少を続けている。鉄道は1987年4月の旧国鉄→JR西日本や、各都市の地下鉄整備などが寄与して1990年代中頃までは輸送人員が増加していたが、それ以降はバスと同様、一貫して減少傾向にあることがわかる。

公共交通の利用者減少は事業者の収入減少となり、これに対して事業継続のためにはコスト削減策などの対策が行われている。しかし、コスト削減はサービスの低下につながり、サービスの低下は一層の利用者減少を引き起こすことになる。こうした一連のサイクルをここでは公共交通が直面する「負のスパイラル」と言う。

こうした状況に対応するために公営バス事業では、運

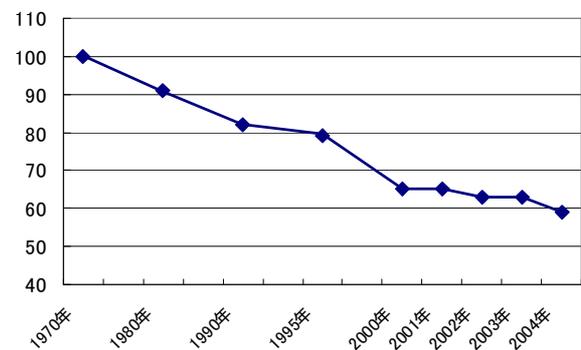


図1 京阪神都市圏におけるバスの輸送人員の推移⁽⁴⁾
(1970年を100として、その推移を見たもの)

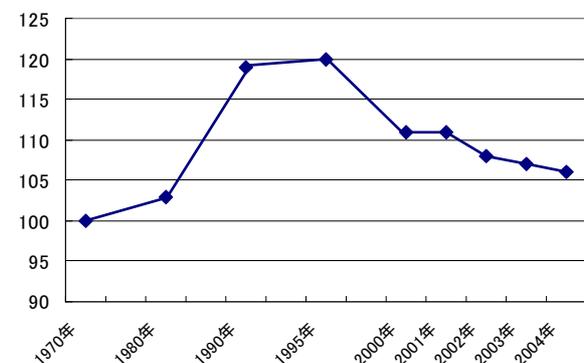


図2 京阪神都市圏における鉄道の輸送人員の推移⁽⁴⁾
(1970年を100として、その推移を見たもの)¹

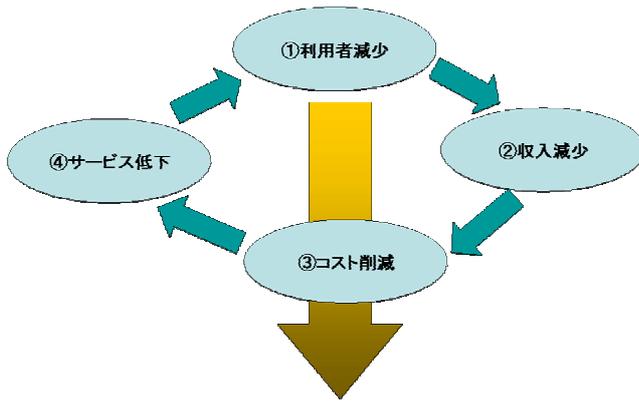


図3 公共交通が直面する負のスパイラル

行に関して管理委託が進められているが、これも人件費などのコスト削減を目指すものである。これだけでは負のスパイラルからの脱却とはならず、利用者増加＝収入増加がない限り当面の時間稼ぎ策となる。ここで得られた貴重な時間を如何に有効に活用するかが重要となる。

また、既存のバスや鉄道が新たな公共交通需要にできていないことから、LRTやコミュニティバスへの期待が高いが、一部を除いて実際に運行されているものの多くが負のスパイラルに陥っている。

3. 負のスパイラルの背景と総合交通政策

(1) 負のスパイラルの背景にあるもの

公共交通の利用者数減少の原因として、「競合する交通手段である自動車利用の普及、そして少子化や通勤人口の減少など人口構造の変化がある」⁵⁾ ことは間違いなからう。

こうした認識があるならば、自動車利用の抑制策や、都市内における人口配置を改めることによって公共交通の利用者減少に歯止めがかかることは間違いなからう。しかし、実際にはコンパクトなまちづくりに取り組む富山市など少数の都市を除いて、こうした政策を実施する都市は多くない。事業者にも行政にも負のスパイラルから抜け出せない状況があるからである。

a) 事業者側の状況

高度経済成長期以降、利用者が過度に公共交通に集中するための対策として混雑緩和＝輸送力増強が重要なサービスとしてきた時代が長く続いた。そのため、新たな利用者を見出すための利用促進策やマーケティングを行うためのノウハウの蓄積が少ない。さらにコスト削減が進行したために、企画部門などにこうした戦略を考え、実行できる人材が減少している。そのため、利用者減少→収入減少に対して事業継続を図るために、新たな投資を行って新規需要の開拓などを行うよりも、直面する現状に対応するため確実に成果の得るコスト削減策を実施

することになり、負のスパイラルとなっていく。

b) 行政側の姿勢

行政側の交通政策は、法制度や予算、人材の配置からこれまで道路が中心であり、これまで公共交通への対応は十分でなかった。公共交通の諸課題は、政策面だけでなく、企業経営を考えることでもあり、これが行政が十分に取り組むことができなかった背景にある。

したがって、特別に生活維持など行政的な理由がある路線に対して補助金を出しても、公共交通事業は市場における通常の民間の企業活動の一つであり、利用者が減少して収入が減少して、仮に企業経営が危機となっても、それだけで事業者を救済する理由にはならないと考えられている。また、コミュニティバスなどでは住民への便益増進よりも「どこからも文句が出ない」路線設計を行い、利用者が少ないままの路線となることもある。さらに財政サイドからは、とにかく支出を抑えることが強調されている。そのため、行政でも利用者減少の状況に対して→収入減少→コスト削減→サービス低下→利用者減少という状況への対応が十分でない現状である。

従って、公共交通の利用者減少の背景には人口構造やモータリゼーションもあるが、事業者の状況や行政の姿勢が負のスパイラルに大いに関係しているのである。

負のスパイラルの最大の被害者は公共交通の利用者であり、沿線の企業を含む住民である。公共交通が撤退すると、一気に選択できる交通手段は限定されることになる。しかし、廃線などの状況になるまで、利用者や住民は、こうした負のスパイラルとなっている状況について十分に認識されていないことが多い。

(2) 公共交通への追い風

負のスパイラルに陥った背景として、「自動車の便利さに公共交通はどうしても勝てない」というものがある。確かに、利用の「便利さ」、待ち時間がない「効率性」、乗り合う場合などのケースによっては「経済的」である。こうしたことから自動車利用は公共交通と比較して格段に有利な交通手段である。そしてこの自動車利用を前提とする郊外型の大規模なショッピングセンター(SC)は商店街で買い物をするよりも、はるかに便利で効率的だと考えられている。

こうした価値観を背景に公共交通が負のスパイラルに陥り、また中心市街地が空洞化したことは体験的にも理解できることである。

ところが、こうした価値観とは異なる考え方が近年急速に力を持ち始めている。

a) 地球温暖化などの環境問題の深刻化

温暖化は我々が便利で快適で、短期的には経済的な活動を行うことで多くの温室効果ガスを排出する。我々は

温暖化の被害者でもあるが、加害者でもある。こうした認識が広がり、環境問題に前向きに取り組む人たちが増加している。

b) 高齢化社会の進展

一人で自由に移動を行う場合に、高齢化して自動車の運転が困難になると公共交通の利用を行うことになる。したがって公共交通の存在は地域の交通インフラとして大変に重要なものとなる。

c) まちに賑わいを支える交通手段

本論文の冒頭で述べたように、まちの賑わい、再生には都市内で快適に佇み歩行回遊する空間が不可欠であるが、それを支える交通手段は公共交通である。

さらに、これまでは一旦取得すると自動車をできるだけ利用することが経済的であるとされていたが、近年では自動車をそもそも取得することによる経済的な圧力が大きく自動車保有者数が頭打ちとなっている。

まさに、図4に示すように、自動車から公共交通を重視する価値観を持つ人たちが増加してきた兆しがある。こうした追い風を的確に捕捉して負のスパイラルからの脱却を試みる必要がある。



図4 公共交通を巡る価値観の変化

(3) 総合交通政策の必要性

負のスパイラルからの脱却のためには、公共交通の利用者減少への対応策が考えられなくてはならない。これは、その都市・地域がどのようなまちづくりを行い、どのような交通手段を都市の交通インフラとして重視するのかを政策として定めることになる。

政策とは、問題への対応策を考えるだけでなく、それを実現するために、

- a) 仕組み
- b) 人材配置
- c) 予算

の3つを明確にして実行することである。したがって、総合交通政策とは、様々な交通手段のごとの交通政策をとりまとめるものではなく、表1に示すように各交通手

表1 ミュンヘンの総合交通政策⁶⁾
中心市街地における交通手段の優先順位

1. 歩行者
2. 自転車
3. 公共交通
4. 自動車

段に対して都市、地域における位置づけを明確にし、施策（政策を実施すること）を実施する場合の優先順位を定めるものとなる。

こうした総合交通政策の立案と実施を行うことで、都心部における自動車の走行を制限し、同時に公共交通の利用性を向上させることが可能となる。また、田園部においては、自動車を主要な交通手段としても、それを補完するものとしてバスの運行を維持することが明確に位置づけられることになる。

総合交通政策は、これからの都市・地域がどのようなまちとするのかに関して根幹をなすものであるため、行政の政策として、住民や地域の関係者が納得して定められる必要がある。

4. 負のスパイラルからの脱却のために

負のスパイラルから脱却するためには、法制度などの充実が不可欠であるが、まずは、事業者・行政ともにコスト削減、利用者サービスに関する自助努力を最大限に実施することを前提として以下にあるような方策に取り組むことが重要となる。

(1) 事業者、行政、住民の取組の仕組みづくり

a) 相互連携

公共交通が連携することで、情報提供の拡大や結節点における時間短縮や路線選択肢の増加など公共交通を利用しやすい状況を構築することができる。

例えば、阪神都市圏には公営・民営合わせて7つのバス事業者があり、個々の事業者の系統図はあるものの、それらの路線が一覧できる情報提供が行われていなかった。そこでバス利用者全体のパイの拡大を意図して兵庫県を事務局とし、事業者・行政が参加する阪神都市圏公共交通利用促進会議で「広域バスマップ」が約3万部作成され、住民だけではなく、事業者や行政も様々な問い合わせなどに広く活用されるものになっている。これを契機として事業者・行政の意見交流を行う場としての効果は大きなものがあるものの、マップ改定費用の捻出や会議体の存続についての課題などもある。

b) 住民との二項対立構造から相互信頼構造へ

事業者は住民から要望・苦情を受けるため、直接的な会話は回避されることが多かった。だから相互不信があり、協議の場でも創造的な議論よりも「釈明と追求」と

いう二項対立的な場となることが多くあった。しかし、これでは利用者である住民の気持ちは公共交通から離れるばかりである。それに対して京都府亀岡市や京都市右京区では行政も含む「参加のデザイン」の場を共有することで、実りある意見交換を行うことが可能となった。

(2) 収支向上策

負のスパイラルの根本的な原因は、公共交通のサービス水準を高め利用者数が増加するようなお金の流れができていない、ということにある。したがって、事業者側にモラルハザードが発生しないよう経営や収支に対する透明性の確保を大前提として、事業者側の収支向上策が不可欠となる。収支向上策は表2にまとめたものになる。

表2 公共交通・収支向上策

1. コスト削減	
2. 利用促進	2.1 自動車からの転換
	2.2 需要創造
3. 補助金	

a) コスト削減策についても事業者単独で実施するのではなく、スルッとKANSAIで共同調達が実施されているような方策や、入札方式など事業者が汗をかくことでコスト削減が可能となる方策を導入することが期待される。

b) 利用促進策は、直接的に増加収につながる。

自動車からの転換策については、総合交通政策に基づき、自動車利用の抑制を行う一方でMM（モビリティ・マネジメント）に取り組むことをイメージしている。自動車からの転換を促すためには、受け皿としての公共交通の情報提供の充実やサービスなどが利用しやすいものであることが必要となる。こうした取組を行うためには、行政と事業者、そして沿線住民や企業の協力・協働が不可欠である。

また、需要創造策については、事業者単独では通勤通学利用以外の利用者を獲得するための通院や買い物交通へのサービスの充実や、ハイキングなど様々な集客活動が考えられる。ちなみに神戸電鉄では年間160回、延べ27千人もの参加により貢献利益17,000千円（2007年度）となっている⁸⁾。これだけでは、金額は多くはないが住民のライフスタイルの変化や公共交通への追い風を先取りすることで、様々な需要創造が期待される。

もう一つ重要な需要創造に、コンパクトシティや中心市街地の整備など都市構造の改編がある。例えば、駅前が市街地調整区域から区画整理が近年実施された神戸電鉄道場南口駅では、区画整理により住宅や施設立地が進行し、2002年の従前に比べ換地処分（2007年3月）後の乗客数は1.55倍にもなっている⁸⁾。こうした需要創造策についても、行政、事業者、住民との協力・協働によって効果的な実施が可能となる。

c) そして補助金の投入である。

公営交通を中心に名称は異なるが、高齢者の乗車支援

に対して一般会計から多額の補助金が導入されていることで運営の継続が担保されている場合が多い。しかし、一般会計の財政状況が厳しさを増しているため、この補助金の削減が検討されている自治体も多い。あるいは、コミュニティバス等では運行を委託された事業者に対して行政から運行費用の欠損分を補助する仕組みがある場合も多い。しかし欠損補助では、事業者は空気を運んでも最低限の収入は保障されることになり、利用者増加へのインセンティブが働かない。

こうした補助金については見直しを行うことは必要であるが、しかし補助金を皆無にすることも極めて難しい。先ず、公共交通を支えるためには補助金の投入は不可欠であることを認識した上で、総合交通体系を実現するために必要な交通インフラ費用であること、公共交通から便益を受けるセクターからの予算を充当すること、そして環境問題への対応や高齢者社会を支えるために、より効果的で適正な補助金のあり方を探ることが望ましい。

さらに補助を行政に頼るのみでなく、沿線の企業・住民などからマイ・レール、マイ・バスとして支えてもらえるような関係構築を行うことが期待される。

本論は、公共交通を取り巻く負のスパイラルからの脱却について、これまでの様々な委員会や、事業者、行政、専門家・住民の皆さんと議論を行ったことを自分なりに整理したものである。事業者、行政にも多くの優れた人たちが存在し、そうした人たちがいる現場での試行は負のスパイラルからの脱却を示唆するものが多いと実感している。

こうした点から、さらに多くの有能な人材を育成することも大きな課題になっていると考えられる。

参考文献

- 1) 例えば、服部圭郎：「衰退を克服したアメリカ中小都市のまちづくり」、学芸出版社、2007。
- 2) 土井勉：まちづくりと公共交通政策、都市問題研究、第59巻第12号、pp. 38～52、2007。
- 3) 例えば、市川嘉一：「サステイナブル都市と公共交通システムの革新-欧米都市の事例に学ぶ-」、都市問題研究、第59巻第12号、pp. 84～101、2007。
- 4) 関西鉄道協会都市交通研究所：「大阪都市交通要覧2006年版」、2007。
- 5) 例えば、尼崎市：「市営バス事業のあり方懇話会報告書」、pp. 1、2008。
- 6) ヴァルター・ブーザー（ミュンヘン市都市計画局長）へのヒアリング。2007。
- 7) 市岡隆他、阪神都市圏における公共交通利用促進に向けた取り組み、土木計画学研究・講演集No.35、2006。
- 8) 神戸電鉄へのヒアリング。2008