

日本における地域公共交通活性化・再生の取り組み状況に関する中間的整理*

A midterm evaluation on activities for activation and regeneration of local public transport in Japan*

加藤博和**・福本雅之***

By Hirokazu KATO**・Masayuki FUKUMOTO***

1. はじめに

2000年以降の10年間、日本の地域公共交通は、国と交通事業者による管理から、地方自治体が主導するものへ移行してきた。その総仕上げとなりそうなのが、政府が2011年の成立を目指している交通基本法¹⁾である。

本稿では、この10年間の地域公共交通に関する流れを概括し、特に2007年10月施行の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（以下「活性化・再生法」）がどのように活用されているかをまとめた上で、交通基本法に向けた課題を整理することを目的とする。

2. 規制緩和に伴う地域公共交通の変化

国家総動員体制以来長年続いた、地域独占を前提とした国による運輸部門に関する規制について、90年代後半に見直しが行われた。それを受けて、鉄道事業法改正に伴い2000年3月に旅客鉄道事業の退出（廃止）が許可制から事前（1年前）届出制へ緩和され、改正道路運送法に伴い2000年2月と2002年2月にバス・タクシー事業の需給調整規制撤廃が実施された。

需給調整規制は、交通事業者自身が採算路線の黒字で不採算路線の赤字を埋める「内部補助」によって地域公共交通網を維持することを意図したものであったが、これは事業全体が黒字にならなければ成立しない。1970年代以降、利用者が減少傾向になったことから、事業者は赤字を回避するために運賃値上げで対応したが、これが更なる利用者減少をもたらす悪循環に陥った。そこで、不採算路線について、ある程度の利用がある場合には事業者路線のまま国庫補助を投入して維持し、利用が少ない場合には自治体運営とするしくみとした。しかし、利用者減少が続けば公的補助は増大し、その財源が担保できなくなれば事業者の経営が持続不可能になり、地域公

共交通網全体が破綻してしまう。

需給調整規制下では地域公共交通の利便性・サービス向上に関する自主的な取り組みが起きづらい。そして、地域公共交通によって最も便益を受ける地域の自治体や住民が関与できるしくみもなかった。これでは、利用者の減少に歯止めをかけ、地域にとって有用な公共交通が維持される方向には進まない。

規制緩和において意図されたのは、公的補助増加が必ずしも利便性低下を食い止められない状況を改善すべく、国の関与を減らす一方で、自治体が地域公共交通政策の主役としての役割を果たすことであった²⁾。その支援策として、バス運行に関して、特別地方交付税措置の新設、都道府県が主宰しバス事業者や市町村が参加する地域協議会における事業者路線廃止への対応や、都道府県と国との協調補助制度などの仕組みが設けられた。

しかし、これらの新しい仕組みが地域公共交通の維持や活性化に結びついたとは言えない。最大の理由は、主役を期待されていた都道府県・市町村とも、地域公共交通に対する方針・ノウハウ・組織・資金を持ち合わせていなかったことである。特別地方交付税措置は自治体にとってはインセンティブにはなりづらい。また、国が地域公共交通確保策の方向性を示したわけでもなかった。それどころか、国から自治体に対して、規制緩和の趣旨について説明すら十分に行われていなかった。したがって、自治体の対応は全体として場当たりの得なかつた³⁾。

1995年運行開始の東京都武蔵野市ムーバスをきっかけに全国に広まったコミュニティバスが市町村の公共交通確保策の定番となった。それは既存の路線バスの枠にとられない新たなバスサービスの形を提示するとともに、公共交通空白地域減少にも役立った。しかし、あくまで事業者路線で確保されない部分をカバーするシステムと位置付けられたために、コミュニティバス網が既存の鉄道・路線バス網と一体的に機能するような検討は必ずしもなされず、むしろ両システムが並列することになって、結果的に公共交通網全体の底上げを図るものとしては機能しなかった面がある。一方で、事業者路線は自治体にとってアンタッチャブルな存在であることに変わりはない。需給調整規制撤廃による路線退出圧力の

*キーワード：公共交通計画、総合交通計画

**正会員、博(工)、名古屋大学大学院准教授

環境学研究科 都市環境学専攻

(〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651)、

TEL:052-789-5104, E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

***正会員、修(工)、名古屋大学大学院 環境学研究科

都市環境学専攻

高まりに対し、地域協議会がその抑制や対応策の検討に一定の役割を果たすことで、路線バスについては退出が増加することはなかったが、そのような仕組みがない鉄道については退出意向が増加し、多くの自治体が対応に苦慮するようになった。

3. 2006年改正道路運送法と地域公共交通会議⁴⁾

規制緩和時にほとんど措置されていなかった、市町村が主体となった地域公共交通政策推進の仕組みを初めて法的に位置付けたのは、活性化・再生法施行の1年前にあたる2006年10月に施行された改正道路運送法である。

この改正は、規制緩和後に増加したコミュニティバスと自家用有償運送についての法的位置づけがあいまいであったことから、その明確化を目的とするものであった。この時、地域にとって必要な公共交通や移送手段は地域自らが検討し実現していくものであるという考え方のもと、市町村が主宰し、交通事業者や関連行政機関はもとより、利用者・住民や運転者代表も含む利害関係者が参画し、原則公開で開催される地域公共交通会議および有償運送運営協議会で運行について協議する制度が導入された。協議によって全国一律の規制・基準や手続きが弾力化・簡略化されるという、一種の特区制度である。同じく従来は規定がなかった、デマンド型やタクシー車両による乗合運送についても、地域公共交通会議での協議を経ることで認められることとなった。一般の路線バスも協議対象にすることができ、コミュニティバス・乗合タクシー・デマンド交通（以下「コミュニティバス等」）を含めた様々な運送形態を一括して協議できる場となっている。（道路運送法上は、一般路線バスとコミュニティバスの区別はない。地域公共交通会議で協議した路線か否かの違いが本質的である。）また、有償運送運営協議会と組み合わせ、移動制約者のための交通確保手段を網羅的に検討することも可能である。

中部運輸局管内（愛知・静岡・岐阜・三重・福井県、計192市町村）で見ると、2010年3月末現在、地域公共交通会議は136市町村（全市町村の約71%）で設置されている⁵⁾。改正道路運送法施行から3年半が経過し、コミュニティバス等を運行する市町村のほとんどが運行見直しを協議するため設置したものと考えられる。既存のコミュニティバス等検討組織を地域公共交通会議に位置付けた市町村も少なからず存在している。なお、複数市町村で合同して設置しているのはわずか2つに過ぎない。以上の傾向は全国的にも同様であると考えられる。

地域公共交通会議や有償運送運営協議会は多くの市町村で設置されるに至ったが、それを積極的に活用して地域公共交通全体を大きく見直した市町村はそれほど多くない。多くは、従来からあったコミュニティバスを見

直したり、自家用有償運送を引き続き認めるという「法改正の当初目的に沿ったもの」にとどまっている。

4. 地域公共交通活性化・再生法の仕組み⁶⁾

活性化・再生法は、改正道路運送法で打ち出された、市町村が中心となって地域公共交通政策を進める体制を発展させるべく、従来の制度が持っていた弱点を以下のように克服するものとなった。

1) その名の通り、地域公共交通の活性化・再生という目的をもって新設された法律として、強いメッセージを打ち出した。

2) モード別になっていた既存法体系を横断するものであり、バスのみならず、鉄道・船といった他モードも対象となる上に、DMVや水陸両用車といった新しい輸送手段の導入（新地域旅客運送事業）も円滑化される規定が設けられた。

3) 地域公共交通会議の考え方を受け継いだ「法定協議会」の制度が設けられた。地域公共交通会議が協議組織であって、計画策定も任意であるのに対し、法定協議会は「地域公共交通総合連携計画」（以下「連携計画」）という法定計画を策定し、それを実施する主体となる組織であると位置付けられた。

4) 地域公共交通特定事業（軌道運送高度化<LRT>、道路運送高度化<BRT、オムニバスタウン>、海上運送高度化、乗継円滑化、鉄道再生、鉄道事業再構築<後に追加された>の6事業）については、自治体の起債対象となったり、様々な特例措置が受けられることとなった。

5) 交通事業者の活性化・再生法定協議会への参加応諾義務・協議結果尊重義務ができた。

さらに、活性化・再生法の活用を促進するために、2008年度から、連携計画の策定調査・計画実施に必要となる経費の一部を国が支援する「地域公共交通活性化・再生総合事業」（以下「総合事業」）が設けられた。計画実施への支援は地域公共交通特定事業にあたらぬものにも適用され、実施できる事業の自由度が高く、裏負担についても協議会参加者間で自由に設定できる。また、経費支援は事業立ち上げ後3年間に限っており、それ以降は地域で自立運営することを前提としている。

以上により、市町村が主体となって、モードにこだわることなく地域公共交通を一体的・計画的に見直していく仕組みができあがった。

5. 活性化・再生法の活用状況

活性化・再生法の活用例のほぼすべてが「総合事業」によるものである。これに触発されて多数の市町村が法定協議会を立ち上げ、計画策定・実施を進めること

となった。当初、この事業は応募が少ないのではないかと国土交通省では心配していたようであるが、結果的には予算をはるかに上回る応募があり、規定通りの補助額が各協議会に出せない状況となっている。なお、2009年11月の事業仕分けにおいて、総合事業は「各自治体の判断に任せる」と判定されたが、前述の通りこの事業はもともと立ち上げへの支援であることもあって、長期的には自治体の判断に任せるという観点で、2010年度も予算規模を縮小して継続されている。

一方、法律で規定されている地域公共交通特定事業や新地域旅客運送事業については、軌道運送高度化事業1件（富山市のLRT環状線化）、鉄道事業再構築事業3件（福井鉄道、若狭鉄道、三陸鉄道）、新地域旅客運送事業1件（日光市の水陸両用車）と、まだ非常に少ない。

活性化・再生法定協議会には、新たに設置したものと、既存の地域公共交通会議や、公共交通に関する任意の検討組織を改組・移行したものとがある。前述のように、地域公共交通会議と活性化・再生法定協議会では構成員が類似し関連議事も多いため、両方を兼ねた協議会とすることで様々な非効率を回避できる。中部運輸局管内では2010年3月末現在、活性化・再生法定協議会は46あり、うち36が地域公共交通会議との合同会議である。別々に設置しているのは7市に過ぎない⁹⁾。

国土交通省公表資料⁷⁾から集計した、2008・09年度の総合事業の数を表-1に示す。当然ながら08年度は調査事業が168件と多い。調査事業の補助額が定額とされていることも誘因となったと思われる。計画事業についてはあらかじめ連携計画が策定されている必要があり、もともと持っていた公共交通に関する計画を連携計画に衣替えしたり、急遽連携計画を策定した自治体が計画事業からスタートしている。09年度の計画事業には、08年度計画事業の継続、08年度調査事業で連携計画を策定し実施に移るもの、および新規事業の3種類があり、調査事業から移行しなかった協議会は約11.9%、計画事業を継続しなかった協議会は約2.5%（2市）にとどまっている。09年度新たに調査事業を開始した協議会も115件と多くなっている。以上の傾向は10年度も続くと思われる。

総合事業の対象とするモードはバスが圧倒的に多く（全体の約75%）、またそのほとんどが単独市町村での事業である。多くがコミュニティバス（市町村運営バス）やデマンド型乗合輸送のみを検討し、一般路線バスも含めた検討はあまり行われていないと推測される。複数市町村からなる協議会の事業の大半は鉄道もしくは旅客船を対象としている。複数モードを対象とする計画の大半は、バス・鉄道もしくはバス・旅客船の組み合わせである。鉄道はバスの次に運行市町村が多いモードであるが、バス・鉄道両方を対象とする連携計画を策定した協議会の割合は全体の約7%と少ない。

表-1 地域公共交通活性化・再生総合事業の件数

	08年度	09年度
調査事業	168	114
計画事業	81	259
08年度調査事業から09年度計画事業に移行しなかった件数		20
08年度計画事業を09年度継続しなかった件数		2
08年度調査事業を経ず09年度計画事業に移行した件数		44

※市町村合併・複数申請の一本化等が行われているため、合計数が整合しない。

また、いわゆる平成の大合併によってできた合併市町村のうち総合事業（単一市町村分）に取り組んでいる市町村の割合は28.2%と、非合併市町村の13.7%に比べ倍以上となっており、合併に伴う旧市町村間での公共交通の差を見直す取り組みに活性化・再生法が活用されている側面も見逃せない。

なお、活性化・再生法を活用せずに公共交通改善に取り組む市町村も少なからず存在している。その多くが、他の国庫補助制度を利用している。活性化・再生法定協議会が総合事業を実施するための受け皿としてのみ利用されるとすれば、制度の趣旨を矮小化している。地域公共交通を地域の関係者で企画し運営する総合的なプラットフォームとして位置付けることが求められる。

6. 地域公共交通政策を進める上での主な課題⁹⁾

活性化・再生法施行を経た全国での地域公共交通への取り組みから、今後に向けた主な課題を整理する。

（1）活性化・再生法の目的と市町村の考え方との乖離

前章で述べたように、法定協議会設置や連携計画策定が急速に進んだのは総合事業によるところが大きく、地域公共交通特定事業・新地域旅客運送事業の活用例は極めて少ない。また、単一市町村・単一モードを対象とした協議会や連携計画が多く、地域全体の公共交通網を扱うものが少ない。これは、地域公共交通網全体の自動車に対する競争力を高めることを主眼とした活性化・再生法の想定と、大半の市町村が考えている公共交通政策の目的とが整合していないことを意味する。

中部運輸局が2009年に管内各市町村を対象に実施したアンケート結果によると、コミュニティバス等の役割で重視する項目は多い順に「高齢者福祉」「交通空白地の解消」「廃止代替」「通学手段の確保」となっている⁹⁾。大半の地域では自動車の利便性が圧倒的に高く、自家用車を自由に使えない住民を対象とした公共交通確保策を図っていることを反映した結果である。この状況に、地域公共交通特定事業・新地域旅客運送事業は、鉄道関

連を除き対応していない。

中核市レベルにおいてはLRT・BRT導入が有効と考えられ、検討を進めている都市も多い。今後、活性化・再生法の活用が見込まれるが、その場合、財源確保が重要な課題となろう。活性化・再生法では起債対象化以外の財源措置が規定されていないためである。

(2) 地域公共交通政策の目的・目標とPDCAサイクル

多くの市町村が、公共交通政策を自らが主体的・積極的に実施する理由をいまだ見いだせないでいる。それは、市町村の総合計画等の大半で公共交通が申し訳程度にしか記されていないことからもうかがえる。そのため、施策を費用効率的に進めることが重視され、事業評価指標として収支率や便あたり乗車人数を用いることも一般的に行われてきた。

一方、連携計画では基本方針と目標を記すことが必要とされている。それを受けて、総合事業においては、基本方針と目標に照らして効率的・効果的な事業実施を進める仕組みとして、協議会における自己評価と、各地方運輸局が実施する第三者評価を義務づけている。このため、目的・目標を明確化し、それを元にPDCAサイクルを機能させることが求められる。

このことを踏まえ、連携計画策定や実施にあたって、公共交通政策の目的・目標の精査・深化や、市町村行政・上位計画における位置づけの明確化、それを実行しうる組織整備や人員配置・養成などに取り組む市町村が出てきている。そのことによって、評価指標も様々なものが提案されつつある。総合事業を通じて市町村が公共交通政策に取り組む意義がより深く認識され、都市計画や環境計画など関連諸計画との連携もとれ、自治体経営に反映されることが望まれる。

(3) 都道府県の役割

改正道路運送法および活性化・再生法においては、都道府県の位置づけが全く行われていない。例えば、地域公共交通会議や活性化・再生法定協議会の必須メンバーとして都道府県の公共交通担当者は規定されていないため、これらの会議の委員になっておらず、検討状況をほとんど把握できていない県が存在している。

また、地域公共交通会議は都道府県の地域協議会の分科会として位置付けることができるとされているが、実際にそのように位置付けているのは少数である。そのため、地域協議会で協議されるバス路線退出後の生活交通確保策や、都道府県と国が協調して補助（地方バス路線維持費補助）する広域・幹線バス路線については、関係市町村の地域公共交通会議で議論どころか情報提供さえされていない事例が多い。このような体制が、地域公共交通が単一市町村単位で検討され、かつコミュニティ

バス等と鉄道・路線バスとが別個に検討されてしまう一因となっている。

広域・幹線バス路線維持については、ただでさえ市町村の欠損負担分がゼロもしくは少額である上に、地域公共交通会議の協議も経ていないため、市町村が路線を維持するための意識や体制が全く形成されていない¹⁰⁾。国庫補助要件は全国一律であるため、それを満たす路線・ダイヤとすることが一種の聖域となり、地域公共交通会議や活性化・再生法定協議会での公共交通再編の議論において大きな制約となっていることも少なくない。

以上の問題はすべて、都道府県が地域公共交通に果たす役割が不明確であることに起因する。総合事業を実施する法定協議会の連絡会議を設置した長野県、総合事業への上乗せ補助制度を設けた京都府など、市町村への働きかけを積極的に行うところもあるが、さらに地域協議会やそこで協議される生活交通路線維持確保3カ年計画のあり方、鉄道や広域・幹線バス路線を中心とした複数市町村路線の維持方策などに積極的に取り組むことができる体制づくりが急務である。

(4) 現場・地域の参画や意見反映

地域公共交通会議や活性化・再生法定協議会では、交通事業者やその組合、および利用者・住民の代表がメンバーとなることが定められている。しかし、著者が協議会等の議事録を読む限り、本来は主役であるはずの彼らが協議において積極的な役割を演じることができていない場合が多い。何らかの役割を付与するなどの工夫が求められる。

活性化・再生法第5条第5項では、連携計画作成における住民・利用者等利害関係者の意見反映のための措置を求めている。広く普及啓発を図り意見聴取するために、パンフレットや公共交通マップなどを配り、アンケートやパブリックコメントなどを実施することが一般的であるが、本質的なのは、実際の（顕在化している）利用者や（潜在的に）利用したい人、そしてそれを供給している人と意思疎通することである。協議や事業の内容について広報し意見交換できる工夫も必要である。

連携計画や総合事業においては、各事業の実施主体が明記されているが、その大半が「市町村」「交通事業者」「活性化・再生法定協議会」となっており、その他の参加メンバーが事業にどう関わっているかが明らかでない。協議会は実施組織であることに鑑み、各メンバーの貢献はもちろんのこと、地域公共交通に実質的に関わる主体が協議会に参画し、事業推進にも携わる体制が必要である。連携計画の「連携」とは、輸送モードや路線・サービス間の連携とともに、関係者間の連携を表す言葉であることを肝に銘じる必要がある。

7. おわりに

本稿では、規制緩和時には未整備であった、市町村が主体となった公共交通政策推進のための道具立てが、改正道路運送法や活性化・再生法によって整備され、それを活用する市町村が増加しつつある状況を概括した。一連の制度変更が「地域主権」を先取りするものであったが故に、制度に対する理解度や、地域公共交通政策への目的意識、創意工夫、検討実施体制などに関する地域間格差を生んでいる。問題になるのは、自治体の体制が地域の公共交通へのニーズに対応できるものとなっていない場合である。したがって、近年広まりつつある、地域の非行政セクターが主体となったバス等運行の試み¹¹⁾に代表される、地域公共交通確保策への住民等の参画を実質的に支援する制度整備も望まれる。

また、活性化・再生法が主に想定し、地域活性化や低炭素対応の観点から今後重点的に進められるべき施策である、鉄道・LRT・BRT等の基幹的な交通機関の充実に対してまだほとんど活用されていない。一方で、実は法の想定から抜け落ちている「自家用車を使えなくとも移動できる社会づくり」に対して総合事業が多く活用されている現状が明らかとなった。

2010年3月にまとめられた「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けて—中間整理—」¹⁾においては、「移動権の保障」を法の根幹に据えることを打ち出している。これはまさに、「自家用車を使えなくとも移動できる社会づくり」の視点であるが、その後にも記されているように、それを支援する措置がうまく設計されていなければ絵に描いた餅となる。支援措置として、地方バス路線維持費補助などの既存制度と総合事業を合わせ、時限を定めない一方で地域公共交通網の一体的改善を絶えず促進するインセンティブを有する補助制度を作り上げていく必要がある。

移動権の保障を乗合運送手段だけで実現することは費用的にも物理的にも不可能である。2009年10月施行のいわゆる「タクシー適正化・活性化法」で公共交通としての位置づけを与えられ、10年度からは総合事業の対象ともなっているタクシー、そしてNPO等による自家用有償運送などの個別輸送手段は、鉄道やバス等でも確保できない少量の移動ニーズに対応するモードであるが、これらの具体的な役割や確保策は国の制度検討においても、各自治体においてもほとんど議論されていない。都市部においては過剰である一方、過疎地においては撤退が相次ぐタクシー事業、対象となる障がい者や要介護者の移動ニーズに対してはるかに少ない福祉輸送の供給量など、問題は深刻化している。さらに、道路運送法等の制約を嫌って無償運行による移動サービスを選択する自治体・地域も近年増加しており、これらを移動権保障に

においてどのように位置付けるかも検討されるべきである。

そして、憲法が保障する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」のために必要な移動とは何か、さらに、各地域が持続可能となるための魅力的な移動環境を実現するために何が必要なのか、自治体はどうかかわるべきか、という視点から交通計画を検討し実現する方法論の整備が急がれる。

【謝辞】

本研究は科学研究費補助金・基盤研究C(21560554)の助成を受けたものである。また、国土交通省総合政策局交通計画課から情報提供を受けた。ここに記して謝意を表する。

【参考文献】

- 1) 国土交通省：交通基本法の制定と関連施策の充実に向けて—中間整理— ～人々が交わり、心の通う社会をめざして～、2010.3
- 2) 運輸政策審議会自動車交通部会答申：「乗合バスの活性化と発展を目指して」（乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について）、1999.4
- 3) 加藤博和・福本雅之：地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題点、土木計画学研究・講演集 No.32、2005.12
- 4) 加藤博和・福本雅之：市町村のバス政策の方向性と地域公共交通会議の役割に関する一考察、土木計画学研究・講演集 No.34、2006.12
- 5) 国土交通省中部運輸局ウェブサイト：法定協議会及び地域公共交通会議開催状況 http://www.tb.mlit.go.jp/chubu/tsukuro/kassei/kaigi_info/pdf/kkk_info.pdf
- 6) 加藤博和・福本雅之：地域公共交通計画の策定・実施方法に関する一考察 ～地域公共交通の活性化及び再生に関する法律をいかに活用するか？～、土木計画学研究・講演集 No.37、2008.6
- 7) 国土交通省ウェブサイト「地域公共交通活性化」
<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/index.html>
- 8) 国土交通省関東運輸局：地域公共交通の活性化・再生の進め方に関する調査報告書、2010.3
- 9) 国土交通省中部運輸局 平成 21 年度バス路線網改善プログラム策定調査検討会資料 http://www.tb.mlit.go.jp/chubu/tsukuro/kassei/k3p/items_h21/bus_network21/material3.pdf
- 10) 加藤博和・福本雅之：広域・幹線的生活交通バス路線が抱える問題点に関する一考察、土木計画学研究・講演集 No.33、2006.6
- 11) 福本雅之・加藤博和：地区内乗合バスサービス運営方式の類型化および適材適所の検討、土木学会論文集D、Vol.65、No.4、pp.554-567、2009.12