

都市交通の領域における 地域公共交通活性化再生政策の課題

何 功¹

¹正会員 芝浦工業大学大学院理工学研究科博士（後期）課程地域環境システム専攻
（〒135-8548 東京都江東区豊洲 3-7-5）
E-mail: na21502@shibaura-it.ac.jp (Corresponding Author)

コンパクトシティプラスネットワーク政策において、集約型都市構造を実現するために、地域公共交通活性化再生法に基づく計画により地方公共団体が中心となり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することとされている。しかし、実際に策定された交通計画は、サービス自体の再編効率化や事業収支改善を目指したものが多く、都市部において公共交通サービスを強化して自家用車から転換させる方向性が希薄である。この原因として、地域公共交通活性化再生政策が、公共交通事業自体の持続化・健全化を政策目的にしていること、地方バス向けの国庫補助制度と計画システムが一体化していることなどがあげられる。都市部と低密地域では公共交通の位置づけが異なるため、計画体系も両者を区別し、都市部向けの統合的な交通計画システムが必要である。

Key Words: public transportation plan, local transport plan, compact city, transport policy

1. はじめに

日本の地方都市部においては、自動車の交通分担率の上昇が続いており、様々な問題をもたらしている。国土交通省¹⁾が示しているように、渋滞により全国各地で社会的に大きな損失が発生しており、一人あたりの年間渋滞損失時間は約 40 時間で、乗車時間（約 100 時間）の約 4 割に相当している。多くの都市では、人口の伸び以上に市街地が大きく拡大しており、市街地内の人口密度が以前に比べ低下している。また、自家用車は運輸部門からの CO₂ 排出量の半分近くを占めており、自動車中心の交通は、高い環境負荷の大きな要因となる。

欧州では、自動車利用の低減に向けた政策対応が進んでいる。SUMP（第 2 版）²⁾によれば、フランスでは 1990 年代に SUMP が普及したおかげでトレンドが変化し、ほとんど全ての都市で、それまでの 20 年間で最大 22% も増加した自動車の利用は天井を打ち、最大で 8% の減少に転じた。

このように、都市において、自動車分担率を低下させることにより自動車過多の弊害を削減し、望ましい都市・地域の実現につなげていくことは、引き続き重要な

課題である。

日本においては、2005 年頃以降に都市のコンパクト化が政策として取り入れられるようになり、2014 年の「都市再生特別措置法」改正により各自治体が「立地適正化計画」を策定することが可能になってから、都市のコンパクト化の取組が本格的に推進されている³⁾。コンパクトシティは公共交通中心の都市交通体系を前提にするものであり、日本の政策でも「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」として、公共交通との「連携」が謳われている⁴⁾。一方、この政策の流れの中で実際に策定されている公共交通に関する自治体計画（地域公共交通網形成計画、地域公共交通計画）を見ると、自動車の分担率の削減、公共交通分担率の向上をめざしたもののや、そのためのサービスレベル向上を盛り込んだものは少ない。

本稿は、都市交通政策の領域で地域公共交通活性化再生法に基づく計画制度が十分に地域の課題解決に貢献するものとなっているかどうかを実際の計画内容の面と制度内容の面から検証するとともに、その背景となる政策の流れについて検討するものである。

2. 国による公式的な制度説明と既往研究、本研究の観点と枠組み

(1) コンパクトシティプラスネットワーク政策における交通計画システムに関する国の説明

従来からの都市交通計画システムとしては、都市交通マスタープラン（総合都市交通体系調査）や都市・地域総合交通戦略が存在している。

2014 年の都市再生特別措置法及び地域公共交通活性化再生法の改正以後、コンパクトシティ・プラス・ネットワークとして、立地適正化計画と地域公共交通活性化再生法に基づく計画とが車の両輪と位置付けられている。

国土交通省都市局都市計画課⁵⁾は、コンパクトシティ・プラス・ネットワーク政策においてめざす都市計画と公共交通の関係性について、両者の一体化を掲げ、次のように指摘している。「持続可能な都市の形成のためには、都市全体の構造を見直し、コンパクトなまちづくりとこれと連携した公共交通のネットワークの形成が重要です。具体的には、まず人口が減少する地方都市においては、医療・福祉・子育て支援・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に集約し、これらの生活サービスが効率的に提供されるようにすること、その周辺や公共交通の沿線に居住を誘導し、居住者がこれらの生活サービスを利用できるようにするとともに、一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるようにすること、拠点へのアクセス及び拠点間のアクセスを確保するなど、公共交通等の充実を図ること——について一体的に実施し、高齢者をはじめとする住民が公共交通により生活サービスにアクセスできるなど、都市計画と公共交通の一体化が重要です」。また、これらを実現するための国の政策として、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正とも連携して、維持・充実を図る公共交通網を設定し、公共交通を軸とするまちづくりを進める」、「具体的には、立地適正化計画と調和した地域公共交通網形成計画を策定することとし、こうした計画策定に対する支援等を行う」う、「都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン、バス待合所や駅前広場等の公共交通施設の整備を支援」するものとしている。

(2) 既往研究

このように、立地適正化計画と、地域公共交通活性化再生法に基づく計画（以下、地域公共交通計画と総称する場合がある）とを車の両輪に位置付ける公式説明は、多くの論者にも受け入れられている^{6) 7)}。

一方、こうした公式説明にとどまらずに現在の政策の可否を検討しているものとしては、まず、コンパクトシティ政策提唱者である谷口⁸⁾自身によるものがある。谷口は、コンパクトシティを支える公共交通の計画制度は

文面上解決されたかのように見えるが、実際にはサービスレベルの低下が進んでおり、公共交通への資金投入も進んでいないとして、政策の実質化にはまだ距離があることを指摘している。

寺田⁹⁾は、地域公共交通活性化再生法に基づく計画は、便数に関する規定が存在しなかったり現状維持的ないしは削減方向での設定であったりするために、サービスレベルを長期固定化する「コミットメント」としての役割が不十分だと指摘している。コミットメントの機能が十分でなければ、居住誘導や機能誘導を行うことは難しい。

地域公共交通活性化再生法に基づく計画制度が都市交通政策の領域で果たしている役割については、コンパクトシティ・プラス・ネットワーク政策の一翼としての期待を述べたものは多いが、実際の制度内容の可否や実態に関する研究は、寺田によるものを除けばわずかである。従来の都市交通計画システムとの関係に言及した議論も少ない。

(3) 本研究の観点と枠組み

本研究は、都市の公共交通に関する計画制度・政策は次のような条件を満たすべきものという前提のもとに、議論を進める。

a) 目的—手段関係が明確で適切であること

計画制度・政策は、目的—手段関係が明確であることが望ましい。また、目的はなるべく本源的なものを採用することで、手段の目的化を避けるべきである。

公共計画は、目指すべき地域の姿を実現するため、言い換えれば地域課題を解決するために策定すべきものとする。目指すべき地域の姿を実現する・地域の課題を解決するという目的に対して、都市の公共交通を手段として扱うという「目的—手段」関係が明確であることが求められる。特に、日本においては近距離旅客輸送について事業保護を基調とする伝統的な公益事業型規制・事業監督行政が長年続いてきた経緯があるが、いまや近距離旅客輸送は（事業者本位の）公益事業というよりも（地域社会本位の）社会資本とみなすべきであり、事業者の経営基盤確保自体を交通政策の基本的方向性とする運輸事業監督行政の考え方とは一線を画すことが望まれる。すなわち、公共交通事業そのものの振興・活性化を目的とするのではなく、公共交通事業をあくまで手段とみなす姿勢に徹する必要がある^{注1)}。

b) バックキャスト型の計画理論を持つこと

計画制度は、現状から出発して改善策を積み上げるのではなく、現状とあるべき姿のギャップに注目し、あるべき姿からの逆算で取るべき方策を検討するバックキャスト型の計画理論に沿っていることが望ましい。

「他地域でうまくいっている新しい取り組みを導入する」「今あるサービスをできるところから改善する」という取り組み方では、「ほかにより良い手段があるのに

見落とす」「新技術の導入で問題を解決に導きたい発想が先行して、問題の真の原因を見落とす」「目的が不明確なために、採用した手段に合わせて目的を切り下げてしまう」「目の前の実務に力量を咲かれて全体として効果的な取り組み方にならない」「目に見える既存サービスに注目するあまり、住民のモビリティ制約やマイカーの使い過ぎの弊害など目に見えづらい問題の把握が不十分になる」などの弊害が起こることが危惧される。

交通社会資本整備のための計画は、目指すべき地域の姿を決め、趨勢と将来像のギャップを分析により明らかにし、そこから目標を定義して目標達成型（バックキャスト型）の施策体系を構築するというおおむね共通する「合理的計画理論」の仕組みを有している^{注2)}。こうした計画体系は、「なりたい地域の姿」と施策の関係性が明確で、地方自治体の総合行政の中で横断的な資金配分を行ったり、異なる行政部門が同じ目標を共有して連携したりすることに適している。これまで公共交通（特に、基盤整備ではない運送サービス自体）はこうした計画理論の射程に収められていなかったが、いまや公共交通サービスも採算に委ねられない社会インフラであり、合理的計画理論に基づく計画づくりの対象とされる必要がある。

c) 統合的であること

交通計画は、目指すべき地域の姿の実現を交通の分野から支援するための下位計画であり、国レベルの縦割りにとらわれずに、都市計画・環境・医療・福祉等ほかの行政領域と整合性を確保する形で統合的に策定されることが望ましい。

また、都市部においては自家用車と公共旅客輸送は競争下にあり、自動車の過剰が都市の交通問題の大宗を占めることから、都市部の交通計画システムは公共交通と個別交通、ひいては交通施設を統合的に扱い、交通手段分担率にアプローチするものである必要がある^{注3)}。

同時に、計画体系も分野の分断や重複を避け、シンプルな形で最大限効果的に目的を達成するものであることが求められる。

d) 戦略レベルと戦術・操作レベルを区別して取り扱うこと

公共交通を交通計画で取り扱うにあたっては、戦略レベルと戦術・操作レベルで区別して取り扱うことが求められる。公共交通サービスは市場を通して絶えず取引されながら供給されている点が、市場を介さずに供給される道路インフラ等とは異なる。都市の公共交通は、交通市場の中で交通企業が複雑な路線ネットワークを経営¹⁰⁾しており、交通事業の非専門家である自治体がただちに個別具体的な事業内容に介入することは難しい。事業経営の成否に責任を持たない行政側からの個別具体的な介入がサービス供給の効率性を悪化させる可能性も無視できない^{注4)}。戦術・操作レベルでは、市場の変化に対し

て適時適切に対応できる柔軟性を確保することが、事業効果と効率の向上に貢献すると考えられる。一方で、戦略レベルでは、長期的な政策の継続性を担保する構成とすべきだと考える。特に、住民は公共交通サービスの存在を前提に生活を営み、立地行動をするので、鉄軌道のような特殊資産によらない公共交通サービス水準の長期的保障の役割（コミットメント）を交通計画に持たせることが求められる。

e) 官民の合意を実質化させる仕組みを有していること

市場を通して供給される公共交通サービスにおいては、短期的なリスクを負いつつ実際のサービスの産出を担う運送事業者の役割が欠かせない。政策の実現にあたっては、戦略レベルに関する官の意思と、戦術・操作レベルに関する運送事業者の意思・行動とのすり合わせが必要になる。計画制度は、そうした官民の合意を実質化させる仕組みを備えていることが望ましい。

ただし、この仕組みは、地方自治体と事業者の間で交わされることが基本であり（コミュニティバスの運行委託契約や、英国のQPのように、）国に対して約束しなければならない性質のものではない。

f) 分権的であること

都市の交通問題は、地方の問題である。地域問題へのアプローチは地方の裁量にゆだねられるべきであり、国の役割は最小限の方向付けや地方財源の不足への対応、技術的助言に限定されることが望ましいと考える。国は現場に詳しいとは限らないため、国が自治体の取り組みを監督するのではなく、分権的なシステムとすることが求められる。

日本においては、地方財源が不足しており、地方の政策展開にあたっては国からの財政トランスファーを考慮する必要がある¹¹⁾。この場合でも、外形規制の少ない、一般財源への交付税措置などの形式をとることが望ましい。自治体の意思決定を、ナショナルミニマムの面や広域サービス確保の面から補正しようとする場合に国庫補助の形式をとることが望まれる。地域が恒常的に必要としている資金についての国からの財政移転と、国がパイロットケース育成のために地域を選定して行う国の財政支援とは区別して取り扱い、前者は国の裁量を縮小して安定的に運用することが求められる。

g) 本研究の枠組み

本研究は以後、上記に掲げた条件を前提として、都市交通政策の領域において地域公共交通活性化再生政策が果たしている役割や課題を議論する。まず、都市部における計画の実態を整理し、ほかの計画体系との比較のもとで地域公共交通活性化再生法に基づく計画の特徴を明らかにする。その次に、制度面の問題点を検討する。制度面の問題点の背景にある理念レベルの課題を議論する。

成している（予定を含む）。近年では、大都市においても地域公共交通活性化再生法に基づく計画の策定が進んでいる。

自治体は、国の計画制度によらずとも、独自に計画を策定することがある。政令指定都市は独自の交通計画づくりも活発に行っている。特に、2011 年～2015 年には 14 件策定されている。2016 年以降は 8 件の策定にとどまっている。

(2) 幹線設定と幹線サービス水準の設定状況

コンパクトシティ・プラス・ネットワーク政策は、地域公共交通活性化再生法に基づく計画に、拠点間を結ぶ公共交通ネットワークの形成を求めている。地域公共交通活性化再生法に基づく計画が、具体的な幹線設定を行っているかどうか、また、設定した幹線の運行本数の設定を行っているかどうかを調べた（表 2）。

各都市の現行の、地域公共交通活性化再生法に基づく計画 13 件についてみたところ、幹線設定を行っている

計画は 11 であった。しかし、いくつかの問題が見られる。

北九州市や川崎市のように、路線を抽象的なイメージ図とし、幹線設定の具体性を低下させている都市がある。

相模原市、福岡市、仙台市、川崎市、新潟市、岡山市のように、幹線設定に鉄道を含めていない都市がある。これは、計画の範囲が実質的にバスに限定されていることを反映していると考えられる。

福岡市や仙台市、新潟市のように、都市の大きさに対して設定された幹線軸の数が少なかったり、幹線軸の長さが短かったりする都市がある。幹線設定に対して積極的でない可能性がある。

幹線を図示したところで、幹線のサービス水準について定義が無ければあまり意味がない。ここで、幹線の運行本数の設定の有無を調べた。幹線の運行本数を設定している都市は 4 つにとどまった。幹線の運行本数を設定していない都市の幹線は、空文化する恐れがある。

幹線の運行本数を設定している都市でも課題がある。

表 2 地域公共交通計画の幹線設定と幹線サービス水準の設定状況

都市名	体系	計画名	初回公表年	最終公表年	具体的な幹線設定	具体的な幹線設定の詳細	幹線運行本数設定	幹線運行本数設定の詳細
千葉市	地域公共交通計画／都市・地域総合交通戦略	千葉市地域公共交通計画	2022	2022	なし	“根幹軸”、“幹線軸”及び“支線軸”とするが具体的な区間の明示はしていない。現状の手段・本数から分類するものであり、あるべき姿を設定しているわけではない。	なし	
相模原市	地域公共交通計画（都市交通計画を名乗る）	相模原市総合都市交通計画	2022	2022	あり	基幹バス路線と幹線バス路線として10区間を指定。	あり	基幹バス路線片道74本、幹線バス片道40本、運行時間帯6時～23時。
北九州市	地域公共交通計画／都市・地域総合交通戦略	北九州市環境首都総合交通戦略（北九州市地域公共交通計画）	2016	2022	あり（やや抽象的）	鉄軌道交通と「バス機能強化区間」を設定したうえで、目指すべき公共交通ネットワークとして「主要幹線軸」「幹線軸」を設定。ただし、図面はやや抽象的で、具体的な走行経路は特定できない。	あり	「主要幹線軸」については、概ね15分に1本以上の頻度、「幹線軸」については、概ね30分に1本以上の頻度。
福岡市	地域公共交通計画／都市・地域総合交通戦略	福岡市総合交通戦略	2015	2015	あり	バスによる公共交通幹線軸の形成を掲げ、4つのルートを指定。	なし	「交通需要等に応じた運行の実施」とし、サービス水準について考えを示さず。
仙台市	地域公共交通計画	仙台市地域公共交通計画	2022	2022	あり	バス幹線区間、バス準幹線区間、フィーダー区間として起終点・区間を明示。幹線区間は9方向だが、中心部から最遠で7km程度と長くない。	あり	毎時1本を基とする。現状の平均的な運行本数の記載はあるが拘束的ではない。
川崎市	地域公共交通計画	川崎市地域公共交通計画	2021	2021	抽象化されている	基幹バスネットワークイメージで、おおまかな起終点は判別可能だが、具体的な路線が特定できない。	なし	具体的な数値目標はないが「現在の運行本数」などからネットワークを決定としている。
新潟市	地域公共交通計画	新潟市地域公共交通網形成計画	2019	2019	あり	基幹公共交通軸としてバス5方向（数え方による）を設定。	なし	
静岡市	地域公共交通計画	静岡市地域公共交通網形成計画	2019	2019	あり	「静岡市都市計画マスタープランにおける将来幹線軸の位置付けの有無、運行本数が片道60本以上あるかどうか、転回場や主要施設の立地状況等を考慮し、東西幹線軸及び南北幹線軸を設定。」20区間を設定。	あり	現状維持に努めるとの規定。
浜松市	地域公共交通計画	浜松市地域公共交通網形成計画	2021	2021	あり	基幹路線として14方面、準基幹路線として8方面を設定。	なし	
神戸市	地域公共交通計画	神戸市地域公共交通計画	2017	2021	あり	「階層別の公共交通ネットワークの現況図」として、基幹公共交通ネットワーク（既存鉄道）、幹線公共交通ネットワーク（バス路線10本（数え方による））を呈示。ただし、あるべき姿としてではなく現況の分析の結果として提示。幹線公共交通ネットワークの定義は「主要交通結節点間、主要交通結節点と隣接市の拠点を結ぶ路線。鉄道を補完する平日片方向100本/日以上の路線」。	なし	
岡山市	地域公共交通計画	岡山市地域公共交通網形成計画	2020	2020	なし	再編対象としてバス6方面が指定されているが、めざしているのは需要に応じた便数の適正化であり、幹線設定とは言えないものと判断。	なし	具体的な路線再編計画で15分ヘッド化などの試算がみられるが目標設定ではない。
広島市	地域公共交通計画	広島市地域公共交通計画	2015	2022	あり	基幹公共交通ネットワーク、デルタ内純基幹公共交通ネットワーク、郊外部補完公共交通ネットワーク、地域公共交通ネットワークとの階層構造を設定し、それぞれの路線を設定。	なし	等間隔運行を目指すとしているが、本数の設定は見当たらない。
熊本市	地域公共交通計画	熊本地域公共交通計画	2016	2021	あり	熊本市中心部と各方面の地域拠点等を結ぶ8軸を基幹公共交通軸に設定	なし	「まちづくりと公共交通施策を一体的に実施する観点から、居住誘導区域の設定を受けた公共交通軸について交通事業者と行政が連携してサービス水準の維持に努めることが重要」とするが、具体的な本数の設定は無い。

北九州市は主要幹線軸で 15 分に 1 本、仙台市は毎時 1 本を基とすることとしており、自動車からの転換に必要な幹線のサービス水準に達していないと思われる。

さらに幹線設定・幹線運行本数設定に共通する問題は、達成時期や保証期間の定義がどの都市も存在しないことである。これでは計画書に記載の公共交通幹線軸を信用して立地行動をするような「コミットメント」の役割は期待できない。

(3) 自動車から公共交通への転換の方向性の有無

交通計画は目的が明確で、内容が統合的であることが求められる。自治体が立てた公共交通に関する計画が、公共交通の活性化を目的としたものか、地域課題の解決

を目的としたものなのかを検証する必要がある。本稿では、都市・地域総合交通戦略と地域公共交通活性化再生法に基づく計画のそれぞれにおいて、「自動車から公共交通に転換させる方向性を持っているか」及び「公共交通事業の採算性向上を目標としているか」について調べた(表 3)。前者に該当する場合は、公共交通の活性化よりは根幹的で統合的な、自動車過多による外部性の軽減を目的に含めていることを示唆する。後者に該当する場合は、公共交通の健全性確保に目的を限定する傾向にあることを示唆する。

自動車から公共交通に転換させる方向性の記載を有しているのは、都市・地域総合交通戦略が 11/13、都市・地域総合交通戦略と地域公共交通活性化再生法に基づく

表 3 政令指定都市における交通計画の「自動車から公共交通への転換」「公共交通の持続性改善」への記載内容の有無

都市名	体系	計画名	初回公表年	最終公表年	自動車から公共交通への転換	自動車から公共交通への転換詳細	公共交通分担率目標	公共交通分担率目標詳細	収支率目標	収支率目標詳細
札幌市	都市・地域総合交通戦略	札幌市総合交通計画(改定版)	2012	2020	あり	計画理念として「暮らし」・「活力」・「環境」を重視する公共交通を軸とした交通体系の実現を掲げる。	なし		なし	
仙台市	都市・地域総合交通戦略	せんだい都市交通プラン	2010	2021	あり	交通の将来目標「東北をけん引する新たな杜の都を支える、質の高い公共交通を中心とした交通体系の実現～利用しやすい公共交通、暮らしやすいまちづくりへのチャレンジ～」	なし		なし	
さいたま市	都市・地域総合交通戦略	さいたま市都市交通戦略(改定版)	2011	2021	なし				なし	
川崎市	都市・地域総合交通戦略	川崎市総合都市交通計画	2013	2018	あり	道路交通の円滑化や自家用車から公共交通利用への転換	あり	(H24(2012)年度計画策定時一目標値)公共交通分担率約39%～40%以上	なし	
新潟市	都市・地域総合交通戦略	にいがた都市交通戦略プラン	2008	2019	あり	公共交通の利便性向上と自家用車の適切な役割分担	あり	鉄道・バス・タクシーの交通手段分担率増加6.2%(2016年度)→6.6%(2022年度)	なし	
静岡市	都市・地域総合交通戦略	静岡市総合交通計画	2010	2016	あり	地域住民等を対象に、自動車から公共交通への転換を促進する。	なし	利用者数で評価	なし	
浜松市	都市・地域総合交通戦略	浜松市総合交通計画2020改定版	2010	2021	あり	身近な道路空間の安全性を向上させるため、交通事故の発生を抑制する道路整備や交通安全意識を啓発し、過度な自動車依存からの脱却として公共交通等の利用促進を図る。	あり	2030年に5%	あり	低密地域向けの「区内交通(地域バス)」について、維持基準として収支率16%を設定。
名古屋市	都市・地域総合交通戦略	なごや交通まちづくりプラン	2014	2014	あり	公共交通と自動車の分担割合を3:7から4:6にする	なし		なし	
京都市	都市・地域総合交通戦略	「歩くまち・京都」総合交通戦略2021	2010	2021	あり	自動車の利用抑制。	あり	7%の増加、ただし歩行者も含む(歩くまちを推進するため)。	なし	
堺市	都市・地域総合交通戦略	堺市取組推進地区交通戦略	2020	2020	なし	※ただし、公共交通への転換との記載はない。	なし		なし	
岡山市	都市・地域総合交通戦略	岡山市総合交通計画	2009	2018	あり	自動車交通とバランスの取れた公共交通を中心とする安全で快適な交通ネットワークを構築。自動車に過度に依存した暮らしからの脱却。	なし		なし	
広島市	都市・地域総合交通戦略	広島市総合交通戦略	2010	2022	あり	「公共交通を軸とした交通体系の構築」を目指す。 ※ただし、掲げられている施策は公共交通単体の利便性向上が多く、自動車交通に働きかけて転換させる観点は十分ではない。	なし		あり	公共交通サービスの継続性を評価する指標として収支率を掲げ、赤字の改善を目標としている。
熊本市	都市・地域総合交通戦略	熊本市圏総合交通戦略	2018	2018	あり	公共交通と自動車交通のベストミックスの構築	なし	分担率ではなく利用者数や日常的に公共交通を利用する住民の割合等で判定	なし	
千葉市	地域公共交通計画/都市・地域総合交通戦略	千葉市地域公共交通計画	2022	2022	なし		なし		なし	
相模原市	地域公共交通計画(都市交通計画と命名)	相模原市総合都市交通計画	2022	2022	あり	基本理念に「過度に車に依存することなく、多様な移動手段を選択できる持続可能な社会」がある。施策内容としてはTDMがメイン。	あり	平成30年度の24.7%以上を目指す	あり	サービスによって異なる基準がある、生活交通維持確保路線では27.5%、コミュニティバスは都市部40%、中山間地域30%
北九州市	地域公共交通計画/都市・地域総合交通戦略	北九州市環境首都総合交通戦略(北九州市地域公共交通計画)	2016	2022	中間的	「使おう公共交通、かしくマイカー利用」とあるが、使い分けを述べるのみで、マイカーを減らす方向性は明示されていない。	なし		なし	
福岡市	地域公共交通計画/都市・地域総合交通戦略	福岡市総合交通戦略	2015	2015	あり	方針10 公共交通の利便性向上と自動車交通の円滑化で都市部の道路交通混雑の緩和を図るとしている。目標として、幹線道路の交通量の削減量を設定している。	なし		なし	
仙台市	地域公共交通計画	仙台市地域公共交通計画	2022	2022	なし	公共交通の強化は謳われているが、クルマに対して優先するという記載はなし	なし		あり	5年後に、市交通局について収支率67.9%→71.7%、民間事業者について83.9%からの経営健全化
川崎市	地域公共交通計画	川崎市地域公共交通計画	2021	2021	なし		なし		なし	
新潟市	地域公共交通計画	新潟市地域公共交通創形成計画	2019	2019	あり	基本的な方針 公共交通の利便性を向上し自家用車からの転換を促進します。	あり	2022年度に6.6%	なし	
静岡市	地域公共交通計画	静岡市地域公共交通創形成計画	2019	2019	あり	自動車交通からの温室効果ガス排出量を削減するため、過度な自動車依存から公共交通への転換が必要	なし		なし	
浜松市	地域公共交通計画	浜松市地域公共交通創形成計画	2021	2021	あり	高い自動車依存からの転換	あり	2030年に5%	あり	地域バスは収支率約16%以上(地域負担や留保金を含む)
神戸市	地域公共交通計画	神戸市地域公共交通計画	2017	2021	あり	施策2取り組み方針1自動車から公共交通への利用転換を進め、鉄道とバスの効果的な役割分担のもと、基幹公共交通である鉄道を中心とした公共交通ネットワークを維持します。	あり	令和7年度に35%、基準の平成22年度比で4%上昇	なし	
岡山市	地域公共交通計画	岡山市地域公共交通創形成計画	2020	2020	なし	過度な自動車依存社会である記述のみで特に自動車交通の削減については記載なし	なし		あり	できるだけ赤字を改善
広島市	地域公共交通計画	広島市地域公共交通計画	2015	2022	なし		なし		あり	赤字の改善
熊本市	地域公共交通計画	熊本地域公共交通計画	2016	2021	あり	「これまでの自動車依存からの脱却と人口減少・超高齢社会に対応した公共交通により円滑に移動できる都市の実現」	なし		あり	公的資金が投入されている公共交通の収支率としてバスは63.9%としている。

計画を兼ねる計画は 2/4、地域公共交通活性化再生法に基づく計画は 5/9 が該当した。地域公共交通活性化再生法に基づく計画は、公共交通に転換させる方向性の記載を有している割合が相対的に少ない。また、記載がある都市も、都市・地域総合交通戦略の内容を受けてのものである可能性がある。

公共交通分担率の目標を持つ計画は、都市・地域総合交通戦略が 4/13、都市・地域総合交通戦略と地域公共交通活性化再生法に基づく計画を兼ねる計画が 1/4、地

域公共交通活性化再生法に基づく計画が 3/9 であった。公共交通分担率の目標設定については、いずれの計画体系も強化する余地がある。

収支率目標については、都市・地域総合交通戦略は浜松市と広島市が掲げている。ただし、浜松市は過疎地交通に関するものである。広島市は地域公共交通計画と策定時期が近く、地域公共交通計画との関連性がうかがわれる。都市・地域総合交通戦略と地域公共交通活性化再生法に基づく計画を兼ねる計画は 1/4、地域公共交通活

表 4 政令指定都市における交通計画の計画期間

都市名	体系	計画名	初回公表年	最終公表年	計画期間	計画期間備考
さいたま市	独自	さいたま市公共交通ネットワーク基本計画		2006	基本計画は計画期間無し、短期施策は5年	
さいたま市	独自	さいたま市総合都市交通体系マスタープラン基本計画（さいたまSMARTプラン）	2004	2017	9	
千葉市	独自	千葉市総合交通政策	2012	2012	10	
横浜市	独自	横浜都市交通計画（交通政策基本法準拠）	2008	2018	12	
相模原市	独自	相模原市総合都市交通計画	2012	2012	20（施策・事業は10）	
相模原市	独自	相模原市バス交通基本計画	2012	2012	10	
静岡市	独自	静岡市バス交通計画	2013	2013	10	
名古屋市	独自	名古屋交通戦略2030	2004	2022	9	
神戸市	独自	神戸市総合交通計画	2012	2012	13	
福岡市	独自	福岡市都市交通基本計画	2014	2014	9	
熊本市	独自	熊本市公共交通ランドデザイン	2012	2020	なし	
札幌市	都市・地域総合交通戦略	札幌市総合交通計画（改定版）	2012	2020	基本的な考え方20、交通戦略第1期10、交通戦略第2期12	
仙台市	都市・地域総合交通戦略	せんだい都市交通プラン	2010	2021	10	
さいたま市	都市・地域総合交通戦略	さいたま市都市交通戦略[改定版]	2011	2021	10	
川崎市	都市・地域総合交通戦略	川崎市総合都市交通計画	2013	2018	20（中間見直し5、全体見直し10）	
新潟市	都市・地域総合交通戦略	にいがた都市交通戦略プラン	2008	2019	10（前期実施計画4、後期実施計画6）	
静岡市	都市・地域総合交通戦略	静岡市総合交通計画	2010	2016	7+20	
浜松市	都市・地域総合交通戦略	浜松市総合交通計画2020改定版	2010	2021	11	
名古屋市	都市・地域総合交通戦略	なごや交通まちづくりプラン	2014	2014	7+中・長期的な展望について整理	
京都市	都市・地域総合交通戦略	「歩くまち・京都」総合交通戦略2021	2010	2021	概ね20年後を見据える	
堺市	都市・地域総合交通戦略	堺市阪堺線沿線地区交通戦略	2020	2020	記載なし	
岡山市	都市・地域総合交通戦略	岡山市総合交通計画	2009	2018	10	
広島市	都市・地域総合交通戦略	広島市総合交通戦略	2010	2022	9	第6次広島市基本計画の期間（令和2年度～令和12年度）との整合性を考慮し、令和12年度（2030年度）を目標年次とする。
熊本市	都市・地域総合交通戦略	熊本都市圏総合交通戦略	2018	2018	7	都市交通マスタープランの目標年次（策定から20年後）の中間年であり、「平成28年熊本地震」発生から10年後にあたる2025年度を目標年次と位置づける。
千葉市	都市・地域総合交通戦略／地域公共交通計画	千葉市地域公共交通計画	2022	2022	5	
相模原市	地域公共交通計画（総合都市交通計画を名乗る）	相模原市総合都市交通計画	2022	2022	10	
北九州市	都市・地域総合交通戦略／地域公共交通計画	北九州市環境首都総合交通戦略（北九州市地域公共交通計画）	2008	2022	5	
福岡市	都市・地域総合交通戦略／地域公共交通計画	福岡市総合交通戦略	2015	2015	8	
仙台市	地域公共交通計画	仙台市地域公共交通計画	2022	2022	5	
川崎市	地域公共交通計画	川崎市地域公共交通計画	2021	2021	5	
新潟市	地域公共交通計画	新潟市地域公共交通網形成計画	2019	2019	4	最上位計画である「にいがた未来ビジョン」と整合を図る。
静岡市	地域公共交通計画	静岡市地域公共交通網形成計画	2019	2019	短期4+中長期約10	短期は第3次静岡市総合計画と合わせて。中長期は静岡市都市計画マスタープランや静岡市総合交通計画と合わせて設定。
浜松市	地域公共交通計画	浜松市地域公共交通網形成計画	2021	2021	10（見直し5）	
神戸市	地域公共交通計画	神戸市地域公共交通計画	2017	2021	5	
岡山市	地域公共交通計画	岡山市地域公共交通網形成計画	2020	2020	8	総合交通計画と合わせる。
広島市	地域公共交通計画	広島市地域公共交通計画	2015	2022	5	
熊本市	地域公共交通計画	熊本地域公共交通計画	2016	2021	10	まちづくり施策との整合を図る観点から、「第2次熊本都市マスタープラン」の目標年次と合わせる。

活性化再生法に基づく計画は 5/9 である。収支率目標を掲げた地域公共交通活性化再生法に基づく計画はすべて 2020 年以降に策定されている。大都市部で近年策定が進んでいる地域公共交通活性化再生法に基づく計画は、それまでに策定されてきた計画体系に比べて、自動車から公共交通に転換させる方向性が後退し、公共交通自体の健全化に目的が変化する傾向が見出せる。

(4) 計画の多様性

独自体系の計画も含めて、各計画体系の計画の計画期間について調べた(表 4)。計画期間は、自治体の計画実施プロセスへの考え方に基づいている。地域によって計画実施プロセスは異なるため、計画期間は様々な長さをとると思われる。同時に、一般に短ければ現状を変えるのには時間が足りないため計画の介入度合いは低く(規模は小さく)、長ければ逆の傾向があると考えられる。

独自体系の計画は、いずれも約 10 年以上と長期にわたっている。

都市・地域総合交通戦略は、13 件のうち 10 件が 10 年以上の設定で、20 年を超える設定もうち 4 件存在する。

都市・地域総合交通戦略と地域公共交通活性化再生法に基づく計画を兼ねる計画 4 件は、5 年～10 年となっている。

地域公共交通活性化再生法に基づく計画は、9 件のうち 5 件が 5 年以内である。また、4 年または 5 年を計画期間または区切りとしているものは 7 件に上る。

近年策定が進んでいる地域公共交通活性化再生法に基づく計画においては、計画期間の短縮と画一化が進んでいる。このことから、地域公共交通活性化再生法に基づく計画が、内容についても画一的傾向にある可能性を示唆する。

(5) 小括

以上を踏まえると、地域公共交通活性化再生法に基づく計画は、コンパクトシティ・プラス・ネットワークを実現するための交通計画という位置づけを持つにもかかわらず、自動車交通削減への問題意識が希薄で、幹線軸のコミットメントの役割も薄い計画体系となっていると言える。

4. 地域公共交通活性化再生法に基づく計画・政策システムの制度上の問題点

(1) コミットメントではなく個別具体的な改善効率化策を計画内容としていること

地域公共交通活性化再生法は、地域公共交通計画に、地域公共交通計画の目標を達成するために行う事業及び

その実施主体に関する事項を定めるよう求めている。前章で収集した計画の多くでは、これは個別具体的な改善効率化策や、公共交通システムに関する抽象的な将来像の提示にとどまっている。立地誘導に必要な、サービス水準を長期的に維持するコミットメントの機能が十分に備わっていない。これは、マスタープランと事業実施レベルの計画のそれぞれに問題がある。

地域公共交通活性化再生法に基づく計画体系は、国がマスタープランとして位置付ける計画(地域公共交通活性化再生法 2014 年改正法の地域公共交通網形成計画、同 2020 年改正法の地域公共交通計画)と、それに基づく事業実施計画(ここでは、同 2014 年改正法の地域公共交通再編実施計画、同 2020 年改正法の地域公共交通利便増進計画)とに分かれる。

まず、マスタープランに関する問題を述べる。地域公共交通計画等の作成と運用の手引き(詳細版)¹²⁾は 5 ページにおいて「目標を達成する上で必要となる路線等を明確化し、運行形態、運行回数や運賃などのサービス水準までなるべく詳細に設定することが望ましい」としているが、実際の「具体的な施策・事業の検討について」の章では個別具体的な改善策や抽象的な将来像の提示を中心とした作成例の提示になっており、コミットメントとなるような内容の策定手法を提示していない。

次に、事業実施計画について検討する。事業実施計画はマスタープランで示したコミットメントを実現化するための事業計画の役割を担うものであり、本来その中心的機能は「官民の合意を実質化させる仕組み」であることが求められると考えられる。しかし、地域公共交通活性化再生法の事業実施計画の仕組みは、対象事業としてサービスの再編成やダウンサイジング、等間隔運行やパターンダイヤ化といった施策を掲げる構成になっており、国が推奨する具体的なサービス見直しの方策を自治体を選択させるという仕組みになっている。こうした制度設計はいくつかの問題がある。

まず、サービスの見直しは手段の一つであり、現状すでに望ましいサービスが提供されている場合はサービスを見直す必要がない。また、サービスの見直しが必要だとしても、各地域の計画検討手続きの中でその地域に合った方策が選択されるべき性質のものである。それに対して、国が事業実施計画の枠組みにおいてサービスの見直しおよび特定の見直し方策を予定することは、自治体に対して「自己目的化した見直し」「上位目的との関係が薄いままの模倣的な見直し方策の採択」への誘因となる。

自治体の関心を戦術・操作レベルに限定することにも問題がある。都市自治体は戦略レベルで目指すべき方向性を策定し、市場と事業者に働きかけて望ましい方向に誘導することが公共交通に関する主な任務だと考えられる¹³⁾。地域公共交通活性化再生法に基づく計画制度は、

この部分に関する地方自治体への示唆が少ない。

本来は地方の次元において対応されるべき「官民の合意を実質化させる仕組み」について、国に約束させる制度設計となっていることも問題である。事業法でも対応が可能な事柄について国土交通大臣認定を経由させるという迂回的な制度設計となっている。

むしろ、国に期待されるのは、個別の見直し方策を推奨することというよりも、各地域の検討を経て採択された施策について官民の合意を通して実質化させるための知見や標準的枠組みの提供である。国として、全国のコミュニティバス運行委託や市街地補助路線などで積み上げられてきた個別成果を整理してガイドラインを提示することなどが考えられるが、そうした方向での取り組みは乏しい。

(2) 事業実施計画の特典が乏しく、使いづらいこと

事業実施計画のメリットは、①手続きのワンストップ化②サービスの持続的な提供③計画を阻害する行為の防止④少量貨物の運送と説明される。しかし、これらの特典は必ずしも必要性が高いとは言えない。

①手続きのワンストップ化は、手続きの回数や書類の枚数が減るわけではなく、事業実施計画と個別事業法の事業計画の許認可審査を一括して行うということに過ぎない。また、個別事業法の事業計画の許認可審査は標準処理期間が設定されているうえに、審査基準が明確化されており予測可能性が高いが、事業実施計画の大臣認定審査はそれらが明確でなく、むしろ許認可にかかわる予測可能性を低下させるものとなっている。

許認可に関する特典の考え方にも問題がある。国が、地域の交通政策の推進にあたって許認可の弾力化が必要と考えるならば、事業実施計画とは関係なく規制緩和を行うことが求められる。実際、旧運輸省はバス運賃に関する通達レベルの強固な規制を段階的に緩和することで、地域のニーズに合った運賃メニューをすでに可能としてきた経緯がある¹⁴⁾。許認可の弾力化や「ワンストップ化」のために大臣認定を要するという仕組みは、特典とそれを得るための追加的手続きが相殺するものとなっている。また、許認可の緩和は、市場が魅力的で参入意欲を持つ事業者が多い場合には供給を増やす誘引となるが、地域交通市場は一般に不採算であるので、規制緩和それだけではメリットとなりづらい。

②サービスの持続的な提供については、本来事業実施計画と関係なく付与すべき特典であり、事業実施計画と関連付ける必要性に乏しい。また、国はかつて同様の仕組みを自治体向けに提供していた¹⁵⁾。

③計画を阻害する行為の防止は、クリームスキミング規制に関するものだが、クリームスキミング規制はその発動が実際には難しいことが指摘されている（寺田¹⁶⁾）。また、地域交通市場の不採算化が進んでいる現

状において、規制緩和以後、地域内の乗合バス事業・路線への競争的な新規参入は岡山市の八晃運輸の例が近年では注目されたにせよ全体としては活発でなく（寺田¹⁷⁾、新納¹⁸⁾、大井¹⁹⁾）、計画を阻害する行為の防止に関する条項へのニーズには疑問が残る。

④少量貨物の運送も、バス事業ではもとより可能であるし、自家用有償旅客運送に対しても事業実施計画と関連付けずに認めるべきである。

事業実施計画全体として、国の認定を受けるのに必要な記載内容が細かすぎ、2.(3)d)で示した戦術・操作レベルでの柔軟性を確保するという条件を満たさないことも大きな問題である。事業計画の軽微な修正については、個別事業法では簡易な取扱いで済むところ、事業実施計画に盛り込むと大臣認定を再度受けることが必要となる（2020年法改正時に軽微な事項は再認定を必要としないこととされたが、それでも「軽微な事項の範囲は何か」という問題がつかまとう）。乗合バス事業独占禁止法適用除外特例法の共同経営計画にも同じ問題がある。

実際には事業実施計画の策定・大臣認定に伴う国の財政的支援が重要だと言えるが、それらは必ずしも十分ではない²⁰⁾。

国の特典を得る引き換えとして、事業の効果について国土交通大臣の認定を得る構造の仕組みとなっているため、事業効果の達成について国へのコミットメントが生じることも、地域の関係者にとり負担になったり、地域の政策選択を制約したりする可能性がある。

(3) 戦略的投資を引き出しうるバックキャスト型の計画構成になっていないこと

都市部の公共交通は、自家用車に対して競争力が低い。採算にゆだねた結果サービス供給量が不足するか、必要な量のサービスを提供するには利用者負担以外に追加資金が必要であることが通例である。都市部の公共交通の強化のためには、まとまった資金の確保が必要となる。また、都市部の公共交通をめぐっては、地方自治体の政策部門と事業者のほかに、道路管理者や交通管理者の施策も関係してくるため、関係行政部門の方向性を統一するための包括的な目標設定が必要になる。これらの条件下では、バックキャスト型の計画構成が求められる。

地域公共交通活性化再生法に基づく計画の多くは、都市・地域の問題ではなく、公共交通自体の現状分析に力点を置いており、将来都市像が明確でない。そのため、設定される目標も、将来都市像との関連性が必ずしも明確でない場合がある。一方後述するように、収支率の記載等、国庫補助の改善効率化への貢献は明確にすることを国から求められる実態もある。目標の妥当性に客観的な裏付けが乏しいために、施策についてもバックキャスト型で量的に貢献しようとするものではなく、「いまできること」「他地域で実施していること」を総花的に関

連付けるものにとどまってしまう。このような計画システムのもとでは、都市の公共交通強化に求められる、道路を含む部門横断の資金確保や部門間で連携した強力な施策推進を実現することは難しい。

なお、計画構成だけでなく、地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開が想定するサービス設計のあり方も、需要追従型であり、目標達成型のものとなっていない。地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開のサービス設計論をまとめて述べたものには、例えば 2017 年の「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会提言～次の 10 年に向かって何をなすべきか～」が存在するが、需要に見合うかどうかを基本的なものさしとしている。需要追従型のサービス設計は、これまでの民間事業の採算原則に基づくサービス設計と本質で変わるところは無いと考えられる^{注5)}。

(4) 全交通市場を視野に入れていないこと

地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開と計画制度は、自家用自動車交通をスコープに入れていない。

コンパクトシティ政策の前提は自動車依存からの脱却であり^{注6)}、自動車交通への視座を欠いた交通計画制度は適していない。マイカー中心の生活という現状を変更する必要がなく、交通弱者のモビリティ確保に特化した政策をとればよい低密地域では公共交通に限定した計画にも意味があるが、都市部において個別交通を政策対象に含めない公共交通限定の政策を採用する限り、公共交通の個別最適は進んだとしても、全交通市場ひいては都市の全体最適は望みにくい。

この点において、都市・地域総合交通戦略との比較が有用だと思われる。都市・地域総合交通戦略は、「望ましい都市・地域像の実現」を目的に掲げており、交通システムの健全化・持続化・改善を目的にしている。「徒歩、自転車、自動車、公共交通の適正分担を図るもの」を掲げており、公共交通に政策対象を限定していない。この制度は、それまで街路交通施設に限定されていた都市計画行政の交通へのアプローチを公共交通に拡張した点で画期的だといえる。これに対し、国（国土交通省）は、都市・地域総合交通戦略の制度が存在し続けているにもかかわらず、2014 年に立地適正化計画と車の両輪をなす計画制度として地域公共交通活性化再生法に基づく計画制度を用意するに至っている。都市・地域総合交通戦略と地域公共交通活性化再生法に基づく計画制度の関係性は明確に説明されておらず²¹⁾、都市部の公共交通について都市計画行政側と交通政策側から別個に計画システムが提示されている状態にある。このような、国土交通省内での計画制度の重複・不統一は、地方自治体の取り組みに混乱をもたらすこととなり好ましくない。都市交通の計画制度について、国土交通省の責任で、内部部局の違いにとらわれずに整合的な計画制

度を示す必要があると思われる。

(5) 公共交通の強化につながる方向性に乏しいこと

前章において、実際に策定されている計画が現状維持や縮小再均衡の方向性を持っていることが多いことを見てきた。政策の方向性として、地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開は、都市部において公共交通を強化するという方向性が乏しい。

自治体の政策判断に影響を与える、国の計画策定の手引き²²⁾について検討する。「施策・事業の具体例」として掲げられているのは 18 件存在する。そのうち都市部を対象としたものは 6 件で、非都市部を対象としたものが 12 件である（飛騨市の事例は、郊外路線のウエイトが高いため非都市部に分類した）。都市部の事例 6 件でも、うち 5 件がサービス供給量の増大を伴わない再編効率化である。残り 1 件は岐阜市の事例で、接続バスの導入で輸送容量が増加する側面がある。このように、地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開の主なスコープは非都市部の交通にある。都市部の公共交通についても、再編効率化の事例を多く取り上げているため、このようなガイダンスのもとでは自治体が公共交通の強化に取り組むことにつながりづらい。

また、政策の方向性だけでなく、公共交通の強化という方策をとりづらくしている制度上の問題がある。事業実施計画の仕組みは、国からの特典を得るために、地方自治体が国に事業内容と事業実施の必要性を説明する組み立てとなっている。この下で、地方自治体は、国に対して利便増進事業の効果を説明することが求められるが、その内容は「基本方針」において、「公共交通の効率性を高めながら、地域のニーズにきめ細かく対応することで利便性の高い地域旅客運送サービスの持続可能な提供を確保することを念頭に」するものとされている²³⁾。この規定は、地域社会の効率性や公平性ではなく、公共交通の効率性を高めることを求めており、この下では自治体は現状の公共交通への資源配分を前提にして輸送効率を高めたり、現状の公共交通の効率性を低下させない範囲で戦略設定をしたりする手段しかとれないこととなる。2020 年までの再編実施計画期の資料だが、国²⁴⁾は大臣認定のポイントとして「効率性」「利便性」の観点から、どのような効果があるか定量的に記載することを挙げ、効率性の例として「【運行経費の削減等】□総運行経費□赤字総額□需要が少ない区間の廃止・分割（・運行方法の見直し）□ダイヤの平準化による総運行回数の削減【収入増加策】□有償運送化、運賃値上げ□他の収入源の開拓【経営資源の効率的な活用】□車両の運用の効率化□原単位当たりのコスト等の効率化」といった経費削減・採算改善策を挙げる。

公共交通の財務的指標の改善を推奨・要求する計画システムのもとでは、公共交通への投資を思い切って増加

させて公共交通中心の都市交通体系をめざすような政策をとることは難しい。

(6) 国の財政支援が都市部の公共交通向けのものではないこと

地域公共交通政策の財政支援メニューである「地域公共交通確保維持改善事業」は、主に低密度地域の路線維持（廃止防止）を目的としたものであり、都市部の公共交通を強化するためのものではない。

運営費補助である「地域公共交通確保維持事業」は、活性化再生法以前から存在する、ミニマム確保を目的に不採算路線の廃止を防ぐ生活交通確保維持の補助金システムを継承したものであり、一定水準より利用者数が少なくないと補助対象にならない。利用者の多い都市部では活用を見込めない。大臣認定を受けた事業実施計画には特例措置が用意されているが、それは「より利用者が少ない路線」「より短い路線」に補助対象を拡張するものであり、都市部向けのメニューではない。鉄道は対象になっていない。

バリアフリー化の文脈で、「地域公共交通バリア解消促進等事業」の中に LRT・BRT システムの導入に要する経費への補助が盛り込まれているが、LRT・BRT の導入に至らない領域の都市では活用を見込めない。

「地域公共交通調査等事業」において、計画策定と、利用促進・事業評価に対する補助が盛り込まれているが、少なくとも計画策定への補助金については近年予算不足により申請額を下回る補助額の交付が常態化しており、使い勝手は必ずしも良くない。特に、計画策定を努力義務化した後も調査費補助の満額交付が実現していないことは、とりわけ立法の趣旨を没却するものとなっている。

平成 22 年度まで予算措置されていたオムニバスタウン構想は、「自家用車と公共交通機関のバランスの取れた交通体系の確立」という政策目的を明確に掲げた支援措置で、都市内バスの強化を目指したものであったが、現在ではそれに直接相当する支援措置は存在しなくなっている。

もとより、地域交通は地方の課題であり、地方の財源と意思決定によって政策が推進されるべきであるが、その中で国の財政支援の役割としては「国家的見地からの措置」（近距離公共交通の領域では、広域的・幹線的な生活交通の確保が相当すると思われる）と、「望ましい方向への地方の動機付け」とがあると考えられる。都市部の公共交通の国による財政支援は後者に属するものと考えられるが、この間、国の問題意識は「生活交通の維持確保」と都市交通のツールの一部である「LRT、BRT」に局限化しており、中間の「都市部の公共旅客輸送」への関心が希薄になっていることがうかがえる。

(7) 地方バス向け国庫補助の効率化への貢献を求められ

ること

地方部の生活交通確保維持の領域では国庫補助を受けているバス路線が多く存在するため、地方自治体の公共交通政策においてはバス国庫補助の関係事務のプレゼンスが大きくなる傾向があるとともに、国と地方公共団体の間にそれぞれ補助金の支給元と補助対象事業者としての関係性が形成されやすい。2011 年から、国は国庫補助の事業評価を制度化している²⁵⁾。国庫補助を受ける地方公共団体は、地域公共交通政策について毎年国に自己評価を提出し、国（制度上は、国の組織した第三者評価委員会）による評価を受けることとなった。国はガイドライン²⁶⁾の中で、地域の目指す姿を踏まえることの重要性に言及しつつも、「地域間の移動者数、収支、運賃収入、経費、公的資金投入額」を国庫補助制度の趣旨から見て設定が望ましい指標として示している。これらは、公共交通事業自体の健全性を計測するものであり、国が国庫補助金の執行効率を高めるために必要としている指標である。

もとより、地方公共団体の交通計画一般に対して国の評価・監督は必要ではなく、この仕組みもあくまで国庫補助事業の効率性を国が評価・監督しようとするものとして制度化されている。しかし、実際には「地域の交通政策全体が国の評価・監督対象である」という認識や、「地域の課題解決に必要な目標設定・計画運用と国庫補助の効率性確保のための目標設定・評価監督」の一体化を招いている面があると考えられる。

2020 年の法改正では、地域公共交通計画に定量的な目標を記載することが求められるようになり、その目標は「利用者数、収支、公的支出額」とされた。これらは、2011 年以降の国庫補助事業の評価システムにおいて国庫補助制度の趣旨から見て設定が望ましいと位置づけられてきた指標であり、改正法のもとでは、地方の交通計画と国庫補助事業の改善効率化が法律レベルで接続されたことになる。法改正後の地域公共交通計画は、国庫補助を受け取るために、公共交通事業の改善効率化・健全化を国に対して約束する文書という性格を帯びるようになっていく。

国はさらに、バス国庫補助について、従来の補助金請求書としての生活交通確保維持改善計画に代えて、地域公共交通計画で位置付けることを求めるようになった。国はこれを、真に公的負担による確保維持が必要な路線等に対し、効果的・効率的な補助を実施するものと説明する。一見、地域公共交通計画で位置付けられた路線に対して補助を行う仕組みに見える。しかし、国庫補助は対象路線について詳細な外形規制が存在しており、2020 年法改正にあたってそれが緩和されたわけではない^{注 7)}。もとある外形規制の上に地域公共交通計画に記載するという条件を付加したのが実態である。これは、地域公共交通計画に位置付けられた路線に国庫補助を行

うというよりも、国庫補助の申請書としてふさわしい内容であることを地域公共交通計画に求めていることを意味する^{注8)}。

このような仕組みは、2.(3)f)で示した、地方がミニマム保障のために必要とする定常的な資金移転においては国の裁量を削減して安定化を図るべき、意思決定の分権化を図るべきという条件を満たさない。政策目的も適切でない。特に、一定以上の規模の都市においては公共交通の運行に関する国庫補助は少なく、そうした都市においては、国庫補助の改善効率化と関係する目標を交通計画に盛り込むことの必要性・妥当性は乏しい。国庫補助の改善効率化の文脈と都市公共交通政策が接続されることは、政策趣旨が異なるために、都市公共交通政策の方向性をゆがめてしまう可能性が否めない。

5. 地域公共交通活性化再生法に基づく計画・政策システムの政策理念上の問題点

(1) 公共交通自体の持続性を政策目的にしていること

地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開は、「地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針」の1において「地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保」が政策目標として掲げられているように、公共交通の不採算問題に着目し、公共交通自体の持続性を政策の大目的としていると解釈できる。都市経営の面からの公共交通の位置づけは、地域公共交通を維持・活性化させる必要性の一つとして説明される（基本方針、同）。

マイカーとの競合にさらされている近距離旅客輸送が都市においても地方部においても不採算化するのは世界的現象だが、そこにおいて近距離旅客輸送が不採算であっても必要とされるのは、地域の総合行政のツールとしてである。

地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開は、公共交通それ自体の持続性・健全化をめざしていることは明確だが、「地域の持続性」「地球環境の持続性」に対するコミットメントは必ずしも明確ではない。不採算領域では公共交通サービス自体の財務的な事業成否と公共交

通サービスの本来的提供目的の達成度合いは異なるから^{注9)}、このことをもってしても、公共交通を目的ととらえるのか手段ととらえるのかが曖昧であることは、政策の方向性全体に影響を及ぼしうる根本問題である。

(2) 都市の公共交通と低密地域の公共交通の切り分けがされていないこと

公共交通を地域の総合行政の手段の一つと捉えた場合に、都市部と低密地域では公共交通の位置づけが異なると考えられる。

手段としての公共交通の固有の意義は、まとめて運ぶことによる交通の効率化と、運転手が乗客の代わりに運転することによるマイカーを自由に使えない住民への移動手段提供とが挙げられる。これらは同時に発揮されることもあれば、どちらかしか発揮されないこともある。

道路の交通混雑問題とスプロール化による非効率増大が問題になる都市部では、個別交通から乗合輸送への転換のための政策介入が求められるが、道路の交通混雑問題等が存在しない低密地域ではマイカー利用がもたらす不都合はほとんどなく、運転動作の外部的化による交通弱者の足の確保が問題となると整理できる^{注10)}（表5）。

現在の地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開は、都市と低密地域の切り分けの観点あまり見られない。公共交通をめぐる政策目的が本来大きく異なるこの2つの領域を切り分けないことは、政策目的を最大公約数的な「公共交通の活性化」に置くことに帰結する。地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開が自家用自動車の道路交通をスコープに含めず、前章で述べたように計画制度が全交通市場を包括したものとなっていないのはこのためである。地域公共交通活性化再生法に関する政策文書は、公共交通内部の重複や競合には敏感だが、マイカーとの競合やマイカー過多の弊害にはあまり言及しない^{27) 28)}。

また、「都市と低密地域を切り分けないこと」と、前項で挙げた「公共交通自体の持続性を政策目的としていること」とは密接な関係にあるといえる。「目的—手段」関係が十分に突き詰められていないという点で問題の構造は共通している。

そもそも、都市交通については社会資本整備審議会都

表5 公共交通政策における領域区分

政策領域	主に発揮させる公共交通の役割	取組の基本的方向性 (代表的な考え方の例)	主な地域
都市交通領域	まとめて運ぶこと	利便性の高い公共交通サービスの供給により、マイカーを削減する。 あわせて、マイカーを自由に使えない住民の活動機会の確保を図る。	混雑問題の生じている都市部
生活支援交通領域	代わりに運転する人がいること	マイカーの削減は目指さない。 マイカーを自由に使えない住民の活動機会の確保のために、個別的な輸送サービスを供給する。	混雑問題の生じていない低密地域

市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市交通・市街地整備小委員会が 2002 年と 2006～2007 年に検討を行い²⁹⁾、社会資本整備審議会答申³⁰⁾において都市交通施策のあり方として「都市・地域総合交通戦略」の枠組みが提示され制度化された経緯がある。しかしその後、都市計画に関係する国の審議会では都市交通・市街地整備小委員会の問題意識に相当する検討は行われなくなっており、地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開の進展につれて都市計画行政の観点からの公共交通への政策的アプローチが後退しているように見える。都市部において都市の装置としての公共交通という見方に立てば、ユーザーである都市計画行政の側からの検討のほうが本源的であり、国の現行の政策領域の切り分け方は再考する余地があると思われる。

(3) 政策立案過程の関心が戦術レベル・操作レベルに集中していること

前章で、「コミットメントではなく個別具体的な改善効率化策を計画内容としていること」を制度上の具体的な問題点として指摘した。

この背景として、国の地域公共交通活性化再生政策の議論の関心が、交通事業の戦術レベル・操作レベルに集中していることが指摘できる。近年の検討会の初回（一部第 2 回）会合で示される事務局資料の多くは、運輸事業のマクロな現状を示すほかは、「公共交通サービスの生産・消費の各段階における利便性向上の余地」³¹⁾、「MaaS、AI 運行バス、自動運転」³²⁾、「自家用有償旅客運送、MaaS の普及（月額制・定額制運賃）」³³⁾等の個別具体的なサービス設計の内容が多くを占める。とりまとめについても同様のことが言える。

公共交通の健全性・持続性を重視する立場からは、現場から見出せる既存公共交通の無駄や不合理に対処することが中心的課題となりうるが、都市交通全体の課題解決をめざす場合は、戦略レベルの検討をより一層充実させる必要があると考えられる。

(4) 計画策定が国の政策目的となっていること及び計画の普及の方法が必ずしも適切でないこと

国は、地域公共交通政策の新たな計画制度における政策目標値として、「地域公共交通計画の策定件数 1200 件・地域公共交通計画を立地適正化計画と併せて策定した市町村数 400 市町村・地域公共交通特定事業の実施計画の認定総数 200 件」を掲げている。国は地域公共交通政策の推進によって都市経営や住民福祉にもたらされる変化ではなく、計画の策定数自体に関心を持っていることがうかがえる^{注 11)}。こうした政策目的の設定から、国は計画システムを地方に普及させるための方策をとることとなるが、その内容が問題となる。

一般的に、国が地方に対して国が設定した枠組みによ

る行政計画の策定を促す場合に、国庫補助金が政策誘導の手段として採用されることが多い。こうした国庫補助金を含む特定補助金は外形規制を伴うために、補助金の誘導に呼応して作られた行政計画はある程度画一的な内容とならざるを得ず、策定過程への地方の自主的・主体的な関与や内容の実質性は犠牲になる面がある。両者はジレンマの関係にあるが、政策決定者や識者の間でそのことが十分に認識されないまま議論が進展すると、いずれの切り口にしても国が先験的に正しく地方自治体の取組に問題があるという一種のバイアスが形成され、「国が強固な誘導策で画一的な計画システムを普及させつつ、その内容が地域に適したものでないことを以て自治体の姿勢を批判する」という、分権時代にそぐわない集権的な政策展開に到達しようと考えられる^{注 12)}。

こうした、国による地方の計画内容の誘導をめぐる「ジレンマ」に着目して検討を行ったものには寺田³⁴⁾の議論があり、寺田は国の集権的統制を特徴とする英国の第 1 期 LTP と、国による介入が最小限である日本の定住自立圏制度下での地域公共交通関係の取組とを対比している。その結論として、両者の中間の模索が必要と考えられることと、日本では国の特典措置が極度に不足しているために地域公共交通活性化・再生総合事業のような制限度の強い包括補助金であっても自治体に歓迎されやすいという特徴があることを指摘する。本稿ではその当否には踏み込まないが、寺田の問題意識をふまえて、地域公共交通活性化再生法に基づく政策展開がどのような計画を地方に普及させようとしてきたか経時的にみていきたい。

2007 年の地域公共交通活性化再生法制定当初は、地域公共交通総合連携計画として地域の公共交通全般に関する計画を初めて法的に位置づけたとしつつ、連携計画の策定は地域の自主性に委ねられており、本法を積極的に活用して頑張る地域を国として支援するという考えが基礎になっていると説明される（城福³⁵⁾）。この時の国の支援措置（地域公共交通活性化・再生総合事業）は、計画に記載した公共交通関係施策に対してほとんど外形規制を加えずに 3 年間にわたってパッケージ型の立ち上げ支援を行う、一種の包括補助金の形態をとった。城福が地域公共交通活性化・再生について「正解は地域にある」との考え方に基づいていると説明するように、2007 年当初の地域公共交通総合連携計画と地域公共交通活性化・再生総合事業は、国の政策誘導という色彩は薄く、自主的に頑張る地域を真に国が支援するという性質のものであった。地域公共交通活性化再生法は、のちに自治体に対して公共交通の活性化に主体的に取り組むべきことを明確化した初めての法律として意義を説明されることが多い^{注 13)}が、国による地域への支援のあり方についても、政策誘導を前提とせず真に支援に徹したという点に画期性がある^{注 14)}。一方このころの制度は、頑

張る地域の立ち上げ支援という性格から、計画に基づく地方側の取組を有効なものとするために、国による評価とアドバイスの仕組みも盛り込まれていた。

次章で議論するが、こうした国の「頑張る地域支援」の仕組みは、2009年に事業仕分けで否定され、2011年までに支援制度として終焉を迎える。

地域公共交通活性化・再生総合事業終了後の政策議論においては、それまでに策定された総合連携計画に対して、「コミバスのみで総合的な交通ネットワークに対する計画づくりになっていない」等の批判がされるようになった³⁶⁾。本来、地域公共交通活性化・再生総合事業においては計画の策定内容についてあまり政策誘導をしていないことをふまえれば、計画内容のうち不十分な点についてただちに自治体の姿勢を批判することには飛躍がある。とはいえ、このような政策議論を経て、2014年改正法においては計画の法定の記載内容が増加し、国が考える枠組みに沿った「マスタープラン」の普及を図る方針に転換された。

2014年を境に、地域公共交通活性化再生法に基づく計画が、国が用意した自治体裁量で活用出来る計画制度から、国が一定の枠組みを定めて自治体に策定を推奨する基本的計画制度という性質に変化した。このような政策転換にあたっては、上記の問題意識に照らすと、誘導による画一化と地方の裁量性発揮とのトレードオフを意識して政策の可否を慎重に評価する必要があると考えられる。しかし、実際にはそのような観点からの検討が行われた形跡はない。

また、2009年以前の「頑張る地域応援」システムに沿って形成された国から地方の評価・アドバイスの枠組みが、地方の基本的計画システムとされた2014年以降にも継承・強化された³⁷⁾ことは、地方のマスタープランづくりを国が監督しうる構造を準備することとなった。

2020年の地域公共交通活性化再生法改正では、地域公共交通計画の策定を努力義務化した。これにより、国は必ずしも補助金による特典を与えなくとも、努力義務として計画策定を自治体に推奨することが可能となり、国による計画普及の取組は新たな段階に到達した。

2020年の法改正だが、地方のマスタープランに、国の立場上必要な内容を盛り込ませる方向での制度改正が行われており、問題がある。

一つは、国庫補助と地域公共交通計画との連動化である。4.(7)で述べたように、これは地域公共交通計画を、住民に対するコミットメントというよりも補助金支給者である国に対するコミットメントに変質させる恐れがあると考えられる。

いま一つは、国が「利用者数」「収支」「公的負担額」を計画に盛り込むよう求めたことである。これも4.(7)で述べたように、国が国庫補助の事業効率を高めるために必要としている評価項目である。2020年改正法以後

の計画実務では、自治体の計画目標の設定において国の国庫補助改善効率化の方向性に制約されるようになっていく。なお、この改正は政策検討の過程では、地域関係者が地域公共交通の必要性や客観的な状況等について認識を共有しPDCAを着実に図ることで財政面も含めたサービスの持続可能性を確保することを目的として「定量的な目標設定、実施状況の分析・評価の明確化」を行うものとされた³⁸⁾が、そのような説明は実際に用意された制度とは符合していない。

2020年法改正後の検討会とりまとめ³⁹⁾は「依然として多くの市町村の交通行政は、コミュニティバスなど市町村が運営する交通を維持・再編することに注力し、交通事業者が運営する路線を含めて地域のエリア全体をマネジメントすることに至れていない」との問題意識を呈示しており、計画の普及方策について2020年法改正以前の議論から姿勢に変化はない。努力義務化や国庫補助システムへの接続などの集権的手法により地域公共交通計画を強力に普及させつつ、その内容は地域に密着したものであることを期待するという、国から自治体への“二重拘束”的な計画普及方策は、最終的には地方の裁量を縮小し、地方自治体の政策の画一化を招くと考えられる。また、地域公共交通活性化再生法に基づく計画実務と政策論議における国と地方の非対称な関係性は、政策をめぐる現場と中央の健全なフィードバックを阻害し、政策の改善につながらなくなることが懸念される。

6. 需給調整規制廃止後の公共交通政策と学説の展開に関する小論

前章までに、コンパクトシティ政策の推進のために、それに必要な都市の公共交通システムを実現する計画システムが求められたが、地域公共交通活性化再生法に基づく計画制度は、都市の公共交通システムを扱うには必ずしも適していないシステムであることを、具体的制度とその政策理念に即して議論してきた。さらにこのような状況をもたらしてきた背景を議論するには、需給調整規制廃止後の近距離旅客輸送をめぐる政策と学説の展開を整理することが有用だと思われる。

2002年に行われた乗合バス事業需給調整規制の廃止に伴い、生活交通(＝不採算だが社会的に必要なバス路線)確保は制度的な内部補助を前提とせず地方公共団体が主体的に取り組むこととされ、その受け皿として県が主宰する地域協議会が組織された。従来の、エリア独占＋内部補助＋赤字事業者補助＋低輸送量路線の自治体移管という不採算バス補助システムに代わり、広域的・幹線的なバス路線は国が都道府県等と協調して支援し(地域間幹線系統国庫補助)、その他のバス路線は自治体の判断により維持する(地方単独補助または運行委託、直

営運行) という役割分担が形成された。生活交通の確保のために、地方公共団体に対しては、経費の 8 割を特別交付税で還付する手厚い地方財政措置が用意された。生活交通の確保維持については財源的な保障政策が用意されたが、それを活用してどのレベルの生活交通を供給するかは自治体の判断に任されたため、自治体間で取り組みの差異が存在した。地方鉄道については、バス転換によるサービス存続余地があるとの観点から、地方の判断に委ねられた。

こうして浮上した、自治体は限りある財政の中でどのようにして・どこまでの不採算サービスを計画して供給するかという課題に対して、土木学会は計画技術集を提供した⁴⁰⁾。竹内・喜多・谷本ら⁴¹⁾は、ローカルな公共交通を活動機会の確保を通して生存権保障に資するものと位置づけ、活動機会の保障とそのための負担との組み合わせを住民が選択するという計画論を提示した。秋山・吉田・猪井ら⁴²⁾も、生活を維持するためのモビリティの保障を目標に、自治体が自助～公助の役割分担を意識しつつ自治体として対応すべき領域を見出すことを主張した。中村⁴³⁾・加藤ら⁴⁴⁾は、住民のニーズにあったサービスの作りこみが重要であることを強調した。加藤⁴⁵⁾はまた、地域の関係者で話し合った結果を以て政策とするべきという立場をとった。鈴木⁴⁶⁾や森栗⁴⁷⁾は、住民が運行開始まで・運行開始後の計画や合意形成のコストを引き受け、一定の収益性がある路線に自治体が支援すべきという立場をとった。また、これらの論者はおおむね共通して、生活交通ではなく 2004 年頃から国が提唱し始めた⁴⁸⁾地域公共交通という領域設定を支持・採用した。このことはのちに、公共交通活性化政策と生活交通確保維持政策を接続することを容易にした可能性がある。

一方、2007 年には、自治体に法定の公共交通計画というツールを提供すること、そうしたオプションを採用する自治体に対する国の総合的な支援を可能とすることを目的に、地域公共交通活性化再生法が制定された⁴⁹⁾。この仕組みは、協議会に対して使途の裁量が付与された包括補助金が交付されたことに特色がある。

この直前、2006 年には、都市計画行政の一環として都市・地域総合交通戦略の制度が創設されている。

2007 年までの公共交通をめぐる国の政策体系は、「生活路線の維持(路線廃止の防止)」、「公共交通の活性化への総合的支援(頑張る地域への重点支援)」、「都市交通戦略」の三本立てだったといえる。このほか、オムニバスタウン整備事業など、地方自治体が選択的に活用できるメニューが用意されていた。

この仕組みは、2011 年までに変容を迎える。2009 年の事業仕分けで、「地域公共交通活性化・再生総合事業」について、地域の取組の意義は認められたものの、それに対して国が財政支援することの意義が否定された⁵⁰⁾。

地域公共交通活性化再生法の存在意義が問い直された形だが、これに対して、国は生活交通の確保維持を担う政策として地域公共交通活性化再生政策を再定義した(具体的には、生活交通確保維持のための国庫補助制度を地域公共交通活性化再生政策に移管した)⁵¹⁾。バス国庫補助については、広域的・幹線の路線は国・都道府県、それ以外の路線は自治体という役割分担を変更し、地域内フィーダー系統国庫補助として、国が市町村内完結の支線に薄く広く国庫補助を配るようになった。市町村内完結路線の維持費用は地方交付税の対象であったから、地域内フィーダー系統国庫補助はおおむね地方交付税を代替するものに過ぎなかった。しかし、この政策変更の過程では地方交付税に触れないで説明がされたため、国庫補助の拡大との説明⁵²⁾が以後受け入れられた。先述のように、市町村に薄く広く国土交通省所管の地方バス国庫補助が支給されるようになったため、市町村は国庫補助の改善効率化のための事業評価等で国から評価・査定される立場となったように、この補助政策の変更はローカルな公共交通をめぐる国と地方の関係を大きく変容させるものとなった。

この政策変更の過程にあって、制定当初の地域公共交通活性化再生法の「頑張る地域応援」という制度趣旨は明示的には変更されなかった。すなわち、公共交通の活性化を政策目的に頑張る地域を選定して国が重点支援する仕組み⁵³⁾を、地方のミニマム保障である生活交通維持確保政策と接続したことを意味する。これは「ミニマム保障を創意工夫で達成する」という論理に帰結する。また、ミニマム保障のための補助政策について、国が査定して地域に頑張りを求めることを許容する論理的帰結ともなる。一方で、都市交通改善を使途の一つとして想定していた地域公共交通活性化・再生総合事業が事業仕分けで否定された経緯もあって、公共交通の活性化政策がもともと有していた都市公共交通の強化・改善に対する方向性は後退した。

2013 年に制定された交通政策基本法において国と自治体の交通政策に対する責任を明確にしたほか、2014 年に改正された地域公共交通活性化再生法において、地域公共交通活性化再生法に基づく計画の、公共交通に関するマスタープランとしての位置づけが明確にされた。しかし、この際の議論は、生活交通確保維持政策へのレビューが不十分なように、「ミニマム確保のために創意工夫を手段とする」という 2011 年以降の地域公共交通活性化再生政策を追認するものとなった。また、2007 年制定時の「公共交通の活性化をスコープとした計画システム」を援用してマスタープランの仕組みとしたことは、本稿が述べた各種の問題点を準備した面があると言える。コンパクトシティ・プラス・ネットワーク政策の法制化の議論の際に、都市・地域総合交通戦略の位置づけが脱落したことも問題である。

地域公共交通活性化再生政策が、不採算な公共交通に対する政策対応を包括的に引き受けた結果、国が直接責任を負うべき領域（ナショナルミニマムとしての広域的・幹線的バス路線）と国がパイロットケース創設支援を行う領域（地域公共交通活性化・再生総合事業、オムニバスタウン等）、都市公共交通（都市・地域総合交通戦略）と低密地域の公共交通（生活交通確保維持）、自治体裁量による公共計画（公共交通計画）と国庫補助の受給申請書（生活交通維持確保改善計画）、事業振興行政の役割（旧運輸省の行政）と地域の総合行政の役割（地方の交通計画行政）などの切り分けが不明確となり、政策の目的と手段が混迷化している傾向が見受けられる。国と地方の関係についても、国が薄く広く自治体に補助金を支給し、詳細な監督を行うという方向に政策が展開しつつある。

学界の対応についても振り返っておきたい。前述のように、ローカルな公共交通については、最後の受け皿であるバスについて財政的セーフティネットのもとで分権的に維持を図る生活交通確保維持政策が形成されたが、学界・官界の関心が希薄であることが指摘できる。青木・寺田⁵⁴⁾や田邊⁵⁵⁾は生活交通確保維持政策を継続的にレビューしている。加藤・福本⁵⁶⁾、吉田⁵⁷⁾も、土木学会系の議論としては需給調整規制廃止前後の不採算路線確保維持責任の所在の変容をレビューした数少ないものである。これらを除くと、昨今の議論は生活交通確保維持政策の到達点に触れずに、地域公共交通活性化再生法や交通政策基本法の制定を原点として議論するものがほとんどといえる（地域公共交通政策を総括した土木学会⁵⁸⁾、地域公共交通総合研究所（家田・小嶋⁵⁹⁾）、国の政策を総括した宿利・長谷⁶⁰⁾、「交通権」の推進運動にかかわる西村⁶¹⁾・土居⁶²⁾・地域科学研究会⁶³⁾、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会臨時委員を務めた正司⁶⁴⁾、欧州との対比で日本の地域公共交通政策を総括した宇都宮⁶⁵⁾、行政学の立場から移動権と交通行政分権化を扱う嶋田⁶⁶⁾等）。寺田⁶⁷⁾が指摘するように、需給調整規制廃止と生活交通確保維持政策の再編を、事業監督行政の見直し・外部補助の条件整備と分権化のプロセスとはとらえずに、一面的に公的関与の後退ととらえる議論も多い。生活交通確保維持政策への評価の不在は、不採算な公共交通をめぐって、本来は財政的セーフティネットにより一定の対応が図られている「地方部の不採算路線の確保維持」（廃止防止）に対して問題意識を集中することにつながり、都市部における公共交通の採算にとらわれない強化・サービス改善への問題意識を後景化させている可能性がある。また、地方部の不採算路線の確保維持をめぐっても、財源制約を実際以上に強いものと認識しているために、創意工夫や住民の自助努力、新技術による問題解決への傾斜を招いている可能性がある。

日本の場合、ミニマムの不採算路線の確保のための財政的セーフティネットがあるといえどもそれは法的裏付けのない予算補助となっており、セーフティネットにふさわしい安定的な財源確保・運用が保障されていない点に問題を抱える^{注 15)}。しかし、この間の不採算公共交通をめぐる法制は、国に財政的セーフティネットを保障することを法定化するのではなく、地方自治体にさらなる取り組みを求めることを法定化してきた。公共交通をめぐる政策対応（法制化）への社会の要求が、あるべき方向性を見いだせていない可能性がある。

7. おわりに

コンパクトシティ政策の推進のために、それに必要な都市の公共交通システムを実現する計画システムが求められたが、地域公共交通活性化再生法に基づく計画制度は、都市の公共交通システムを扱うには必ずしも適していないシステムであることを議論してきた。

都市と地方の近距離旅客輸送をめぐる計画と政策システムには、多くの論者が問題意識を持っているにもかかわらず、国の動向への一般的期待を述べたり、具体的なサービス設計手法の議論をしたりするものが多く、現在の政策の運用実態、内在論理や具体的な経緯を明らかにして、その当否を実証的に検討するアプローチは必ずしも十分ではない。特に、交通システムのハードやツール、トピックについては関心が高く研究も多いが、不採算交通に関する財政責任や、地域問題への国のあるべき関与の仕方などの面からの政策・制度・財政責任へのアプローチは少ない。

今後、都市の公共交通をめぐって、地域の裁量が確保された下で真に統合的で有効な計画システムが確立されるよう、一層の議論が進むことに期待したい。

NOTES

注 1) 都市の公共交通について、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市交通・市街地整備小委員会⁶⁸⁾は「公共交通は都市において本来的に備わるべき『都市の装置』」と指摘し、中村⁶⁹⁾は「そもそもバスは都市のツールの一つで、本当は目指すべきゴールである『車に依存しない持続可能な都市』に向けてバスに何をしてほしいのかと考えるべき」と指摘する。都市に限定した議論ではないが、喜多⁷⁰⁾も「下位計画としての交通計画」として、あるべき地域の姿を実現する手段の一つとして公共交通の計画を立てることの必要性を説く。

注 2) 例えば屋井⁷¹⁾・国土交通省都市局⁷²⁾・国際交通安全学会⁷³⁾が、交通の領域における合理的計画理論の考え方を紹介している。欧州の SUMP も、戦略策定に力点を置

いており、幅広く支持されるビジョン、目的、目標値を策定したうえで、これを議会にかけて公式化することで、のちの施策計画の立案を円滑にすることを推奨している⁷⁴⁾。

- 注 3) 公共交通と自家用自動車交通を統合的に扱うことの重要性を述べたものには例えば竹内⁷⁵⁾、高田⁷⁶⁾がある。宇都宮⁷⁷⁾は、欧州では都市計画・環境・医療・福祉等幅広い範囲をモビリティの面から支えるという政策の統合化が進んでいると指摘する。
- 注 4) 正司・酒井⁷⁸⁾は、地方政府が、戦略レベルの意思決定をあいまいのまま放置しながら特定の路線開設といった戦術レベルのサービス設計に介入するとサービス供給の非効率性がさらに悪化すると指摘する。
- 注 5) 喜多⁷⁹⁾は、このような状況を、「従来交通事業者が策定してきた「事業計画」を単に自治体が代行し、それをもって「交通計画」を策定したと考えるという実態が少なからず見受けられる」と指摘する。
- 注 6) 「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第二次答申)」第 5 章の 1 の (1)
- 注 7) 詳細は「地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱」を参照のこと。2020 年の法改正前後で、補助金支給対象路線の定義にはほとんど変更が見られない。
- 注 8) 国が 2022 年に公表した「地域公共交通計画と乗合バス等の補助制度の連動化に関する解説パンフレット」が、国庫補助の申請書としてふさわしい内容であることを地域公共交通計画に求める手引書となっている。
- 注 9) 竹内⁸⁰⁾が指摘するように。
- 注 10) 中村⁸¹⁾は、公共交通(乗合輸送)の必要性として、都市部ではすべての移動を自家用車で賄うことが物理的に困難であることと、自動車を運転できない人の活動機会確保の 2 点を挙げる。
- 注 11) 寺田⁸²⁾はこのような状況を「政策決定者に計画さえ策定できればよいという計画至上主義に近い過剰な期待や一部の識者による肯定的すぎる評価が散見される」と指摘する。
- 注 12) 山下・金井⁸³⁾は、昨今の地方創生の政策展開の中で、国が提供する政策資金の獲得をめぐる自治体が獲得競争と国からの評価にさらされ、国と地方自治体の関係が非対称になっていることを指摘する。
- 注 13) 例えば、2017 年の「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会提言 ～次の 10 年に向かって何をなすべきか～」pp.3.
- 注 14) 寺田⁸⁴⁾も、2007 年開始の地域公共交通活性化・再生総合事業について、「初期投資と開始直後の運営補助をセットで支援する(キックスタート型)というこれまでのわが国の補助事業における行政の慣行になかった形がとられた」としてその意義を評価する。
- 注 15) 寺田⁸⁵⁾は、2012 年時点において、予算補助によっているが政策は安定的に運用されており法定化すべきという

課題は無いと指摘する。しかし、その後地方バス補助制度は短期間に細部の規定が変更されるようになり、安定性が低下している。また、2017 年には国は新たに国庫補助路線の生産性向上を地方に要求するようになり⁸⁶⁾、補助の刈り込みを強化している等、状況は変化している。

REFERENCES

- 1) . 国土交通省総合政策局公共交通政策部：都市部及び地方部における地域交通の現状(第 1 回地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 資料 5)，p. 12, 2018.
- 2) Siegfried Rupprecht, Lasse Brand, Susanne BöhlerBaedeker, Lisa Marie Brunner, Rupprecht Consult - Forschung & Beratung GmbH (今村朋範, 足達英一郎, 町田敏章, 長澤貫太郎 訳)：持続可能な都市モビリティ計画の策定と実施のためのガイドライン(2 版)，一般財団法人地域公共交通総合研究所, 2022.
- 3) 谷口守編著：世界のコンパクトシティ, p. 18, 学芸出版社, 2019.
- 4) 国土交通省都市局都市計画課：コンパクトシティの形成に向けた立地適正化計画制度の創設について～都市再生特別措置法の改正の概要～, 新都市, Vol. 68, No. 9, pp. 5-10, 2014.
- 5) 国土交通省都市局都市計画課：コンパクトシティの形成に向けた立地適正化計画制度の創設について～都市再生特別措置法の改正の概要～, 新都市, Vol. 68, No. 9, pp. 5-10, 2014.
- 6) 高見淳史：都市交通——都市の機能と暮らしを支える, 中島直人ら『都市計画学 変化に対応するプランニング』, p. 64, 学芸出版社, 2018.
- 7) 屋井鉄雄：土木と環境の計画理論 3 つの並行プロセスによる計画づくり, 数理工学社, 2021.
- 8) 谷口守：世界のコンパクトシティ：都市を賢く縮退するしくみと効果, 学芸出版社, 2019.
- 9) 寺田一薫：地域公共交通計画制度の課題と幹線公共交通の役割, 交通学研究, 61 号, pp. 21-28, 2018.
- 10) 寺田一薫：バス市場における規制・競争・補助, 藤井弥太郎監修『自由化時代の交通政策』, 2001.
- 11) 林宜嗣：新・地方財政, 有斐閣ブックス, 2021.
- 12) 国土交通省：地域公共交通計画等の作成と運用の手引き(詳細編), 2022.
- 13) 正司健一, 酒井裕規：都市公共交通の運営形態についての考え方, 都市問題研究, 59 (12), pp. 53-71, 2007.
- 14) 寺田一薫：バス市場における規制・競争・補助, 藤井弥太郎監修『自由化時代の交通政策』, p. 240, 2001.
- 15) 国土交通省：地域協議会への参画に当たり留意すべき点について(平成 13 年 9 月 26 日 国自旅第 91 号 国土交通省自動車交通局旅客課長から各地方運輸局自動車(第一)部長・沖縄総合事務局運輸部長あて通達), 2001.
- 16) 寺田一薫：バス産業の規制緩和, p. 213, 日本評論社, 2002.
- 17) 寺田一薫：バス事業への新規参入と規制緩和後に残された制度上の課題, 運輸と経済, 2005 年 04 月号, 2005.

- 18) 新納克広：バス事業規制緩和以降における参入と競争の展開と競争政策上の課題，運輸と経済，2011 年 07 月号，2011.
- 19) 大井尚司：どうして高速バスは激しい競争をしているのに，路線バスでは競争がないのですか．，運輸と経済，2019 年 05 月号，2019.
- 20) 国土交通省：地域公共交通利便増進事業・地域旅客運送サービス継続事業について（令和 4 年度第 1 回仙台市交通政策推進協議会 資料 3），2022.
- 21) 国土交通省：都市・地域総合交通戦略のすすめ～総合交通戦略策定の手引き～（令和 4 年 5 月），2022.
- 22) 国土交通省：地域公共交通計画等の作成と運用の手引き（第 3 版），2022.
- 23) 国土交通省：地域公共交通計画等の作成と運用の手引き（第 3 版），p. 53，2022.
- 24) 国土交通省関東運輸局：地域公共交通活性化再生法の概要や網形成計画・再編実施計画策定のポイントについて＜本資料＞，がんばる地域応援プロジェクト 2019（令和元年度）第 1 回勉強会，p. 57，2019.
- 25) 地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱第 3 条 5 項，地域公共交通確保維持改善事業に関する事業評価実施細目
- 26) 国土交通省総合政策局：事業評価を通じた地域公共交通確保維持改善事業の効果的実施に向けて，2013.
- 27) 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会：最終とりまとめ 地域公共交通の充実に向けた新たな制度的枠組みとその活用に関する基本的な考え方，2014.
- 28) 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会：中間とりまとめ 持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方～地域交通のオーバーホール～，2020.
- 29) 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会：都市交通・市街地整備小委員会報告書（平成 19 年 6 月），2007.
- 30) 社会資本整備審議会：新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第二次答申），2007.
- 31) 国土交通省：地域公共交通に関する最近の動向等（第 1 回地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会 資料 2），2016.
- 32) 国土交通省：都市部及び地方部における地域交通の現状（第 1 回地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 資料 5），2018.
- 33) 国土交通省：想定される基本的な論点（案）（令和元年度 第 2 回（第 16 回）交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会 資料 1），2019.
- 34) 寺田一薫：地域公共交通計画における地方分権の展開：一日英における関連制度の比較検討－，経済学論纂（中央大学），2017.
- 35) 城福健陽：地域公共交通の活性化・再生に向けて～地域公共交通活性化・再生法と地域公共交通活性化・再生総合事業による支援～，山本雄二郎・鈴木文彦『新制度 地域公共交通活性化・再生法：そのねらいと運用，先行都市にみる活用の方策と計画の手法』，2008.
- 36) 国土交通省：地域公共交通の充実に向けた新たな制度的枠組みとその活用に関する基本的な考え方，交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会 最終とりまとめ，p. 5，2014.
- 37) 地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱第 3 条 5 項，地域公共交通確保維持改善事業に関する事業評価実施細目
- 38) 国土交通省：持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方～地域交通のオーバーホール～，交通政策審議会地域公共交通部会交通体系分科会中間とりまとめ，2020.
- 39) アフターコロナに向けた 地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会：アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」に関する提言一官と民，交通事業者間，他分野との共創によるくらしのための交通の実現へー，2022.
- 40) 土木学会：バスサービスハンドブック，2006.
- 41) 国際交通安全学会：地域でつくる公共交通計画－日本版 LTP 策定の手引き－，2010.
- 42) 秋山哲男，吉田樹，猪井博登，竹内龍介：生活支援の地域公共交通，学芸出版社，2009.
- 43) 中村文彦：コミュニティバス導入ノウハウ，現代文化研究所，2006.
- 44) 中部地域公共交通研究会：成功するコミュニティバス みんなで創り，守り，育てる地域公共交通，学芸出版社，2009.
- 45) 加藤博和：日本の地方部における公共交通プライシング転換の方向性 ～総括原価方式から協議運賃へ～，土木計画学研究・講演集，Vol.62，CD-ROM(7341)，2020.
- 46) 鈴木文彦：交通サービスをどう確保するか～地域生活交通確保に向けた自治体の取り組みにみる課題と可能性～，地域科学研究会『交通権（移動権）の保障制度』，2010.
- 47) 森栗茂一 編著，猪井博登，野木秀康：コミュニティ交通のつくりかた 現場が教える成功のしくみ，学芸出版社，2013.
- 48) 国土交通省：検討に当たっての視点，論点等，第 1 回公共交通の利用円滑化に関する懇談会 資料 2，2004.
- 49) 城福健陽：地域公共交通の活性化・再生に向けて～地域公共交通活性化・再生法と地域公共交通活性化・再生総合事業による支援～，山本雄二郎・鈴木文彦『新制度 地域公共交通活性化・再生法：そのねらいと運用，先行都市にみる活用の方策と計画の手法』，2008.
- 50) 行政刷新会議：事業仕分け第 1WG 評価コメント 事業番号 1-43 地域公共交通活性化・再生総合事業（公共交通活性化総合プログラムを含む），2009.
- 51) 国土交通省：第 1 回から第 5 回までの議論と検討の方向性について（第 6 回地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 資料 4），2019.
- 52) 国土交通省：第 1 回から第 5 回までの議論と検討の方向性について（第 6 回地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 資料 4），2019.
- 53) 国土交通省総合政策局交通計画課長 佐々木良：「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」について，運輸政策研究，Vol. 10 No. 2，pp. 50-55，2007.
- 54) 青木亮，寺田一薫：地方公共交通の維持と活性化，成山堂書店，2020
- 55) 【特集：人口減少社会のモビリティ】座談会：新しいモビリティは地方を救うか，三田評論，2020.

- 56) 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, Vol. 34, CD-ROM, 2006.
- 57) 吉田樹: 生活支援の「要」となるバス交通の現状, 秋山哲男・吉田樹・猪井博登・竹内龍介『生活支援の地域公共交通』, 2009.
- 58) 土木学会: 日本インフラの体力診断 Vol.2 (地域公共交通・都市鉄道・下水道) [2022年7月] 地域公共交通WG, 2022.
- 59) 家田仁, 小嶋光信: 地域モビリティの再構築, 薫風社, 2021.
- 60) 宿利正史・長谷知治: 地域公共交通政策論, 東京大学出版会, 2021.
- 61) 西村茂: 長寿社会の地域公共交通 移動をうながす実例と法制度, 自治体研究社, 2020.
- 62) 土居靖範: 地域交通政策づくり入門 人口減少・高齢社会に立ち向かう総合政策を, 自治体研究社, 2017.
- 63) 地域科学研究会: 交通権(移動権)の保障制度, 2010.
- 64) 正司健一: 地域公共交通政策のこれから, 運輸と経済, 2016年07月号, 2016.
- 65) 宇都宮浄人: 地域公共交通の統合的政策 日欧比較からみえる新時代, 東洋経済新報社, 2021.
- 66) 嶋田暁文: 交通基本法のあり方と地方分権, 運輸と経済, 2010年08月号, 2010.
- 67) 寺田一薫: アフターコロナ時代を見据えたバス政策の在り方, 日刊自動車新聞, 2021.
- 68) 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会: 都市交通・市街地整備小委員会報告書(平成19年6月), 2007.
- 69) バスの走行空間等の高度化に向けた取り組み, 都市と交通, 通巻92号, 2013.
- 70) 喜多秀行: 過疎地域における生活交通の確保に関する課題と展望, 運輸と経済, 2007年03月号, 2007.
- 71) 屋井鉄雄: 土木と環境の計画理論 3つの並行プロセスによる計画づくり, 数理工学社, 2021.
- 72) 国土交通省: 都市・地域総合交通戦略のすすめ~総合交通戦略策定の手引き~(令和4年5月), 2022.
- 73) 国際交通安全学会: 地域でつくる公共交通計画一日 本版 LTP 策定のでびき一, 2010.
- 74) Siegfried Rupprecht, Lasse Brand, Susanne BöhlerBaedeker, Lisa Marie Brunner, Rupprecht Consult - Forschung & Beratung GmbH (今村朋範, 足達英一郎, 町田敏章, 長澤貫太郎 訳): 持続可能な都市モビリティ計画の策定と実施のためのガイドライン (2版), p. 18, 一般財団法人地域公共交通総合研究所, 2022.
- 75) 高田邦道: 交通工学総論, 成山堂書店, 2011.
- 76) 竹内伝史: 地方都市の公共輸送における制度的課題, 運輸と経済, 1994年01月号, 1994.
- 77) 宇都宮浄人: 地域公共交通の統合的政策 日欧比較からみえる新時代, 東洋経済新報社, 2021.
- 78) 正司健一, 酒井裕規: 都市公共交通の運営形態についての考え方, 都市問題研究, 59(12), 2007.
- 79) 喜多秀行: 社会資本としての地域公共交通, 運輸政策研究所設立15周年記念号, 運輸政策研究, 2010.
- 80) 竹内伝史, 古田英隆: コミュニティバス事業の総括の試み 計画における理念と現実, 運行後の実態そして評価, 土木計画学研究・論文集, Vol. 25 No. 2, pp. 423-430, 2008.
- 81) 中村文彦: まちづくりにかかせない公共交通のために, 新都市, 2021年02月号, 2021.
- 82) 寺田一薫: 地域公共交通計画における地方分権の展開一日英における関連制度の比較検討一, 経済学論纂(中央大学), 57(3・4), pp. 83-101, 2017.
- 83) 山下祐介, 金井利之: 地方創生の正体一なぜ地域政策は失敗するのか, 筑摩書房, 2015.
- 84) 寺田一薫: 地域公共交通計画における地方分権の展開一日英における関連制度の比較検討一, 経済学論纂(中央大学), 57(3・4), 2017.
- 85) 寺田一薫, 中村彰宏: 通信と運輸のユニバーサルサービス, p. 138, 勁草書房, 2013.
- 86) 国土交通省総合政策局長・自動車局長: 地域間幹線系統等における生産性向上について(国総支第11号, 国自旅第40号), 2017.

(Received ????)

(Accepted ????)