

地域公共交通のあり方を考える
シンポジウム2014 in 九州 (14/10/23)

持続可能な地域公共交通づくりが
地域を持続可能とする！

～地域に必要な公共交通を
地域自ら「つくり」「守り」「育てる」方法～

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准教授
国土交通省交通政策審議会委員
加藤 博和

交通政策基本法
2013年11月1日閣議決定、
11月27日成立、12月4日施行

基本理念(第2～6条)

- ◆ 国民生活の安定向上・国民経済の健全な発展に不可欠。需要の充足が重要
- ◆ 交通の機能確保・向上が必要。災害時への対応にも配慮
- ◆ 環境負荷削減を念頭に
- ◆ 交通手段間の適切な役割分担と、有機的・効率的な連携
- ◆ 関係施策との連携、関係者間の連携による推進

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

国際競争の激化・我が国経済の低迷 災害に強い国土・地域づくり 人口減少・少子高齢化

我が国が抱える喫緊の課題に対し、交通政策に求められる役割は極めて大きい

例えば
> 我が国
> 危機
> 大連

交通政策への
**「国の体制づくり」を規定
(現場を直接規定するもの
ではない)**

基本理念が一通り整理
必ず1回精読されたし！

交通政策基本計画：
交通政策審議会(計画部
会)で8月中旬とりまとめ
パブコメ終了
15年度予算に反映

政府・関係者が一体となり強力に交通政策を推進するための枠組みを構築

本日のポイント

- ◆ 「コンパクト&ネットワーク」が地方創生にどう寄与するのか？
 - ◆ なぜ今、公共交通がアツイのか？
 - ◆ 公共交通とまちづくりとはどのような関係があるか？
 - ◆ 制度がどんどん変わっていく中、現場はどのように対応すればよいか？

今までは幸せな時代だったが・・・

- 人口も経済も右肩上がり。借金しても必ず返せる
- 偶然にも？大災害が少なかった
- エネルギー・資源・食料が十分入手でき、環境への負荷も大きくない

住宅(地)・都市の耐久消費財化(使い捨て)
風格あるまちができない

今や、これらの楽観的前提がすべて崩れ去った!!
(気づいていなかっただけという説あり)

そして、公共交通も民間による独立採算制では
成り立たず、自治体・地域の関与が必須に

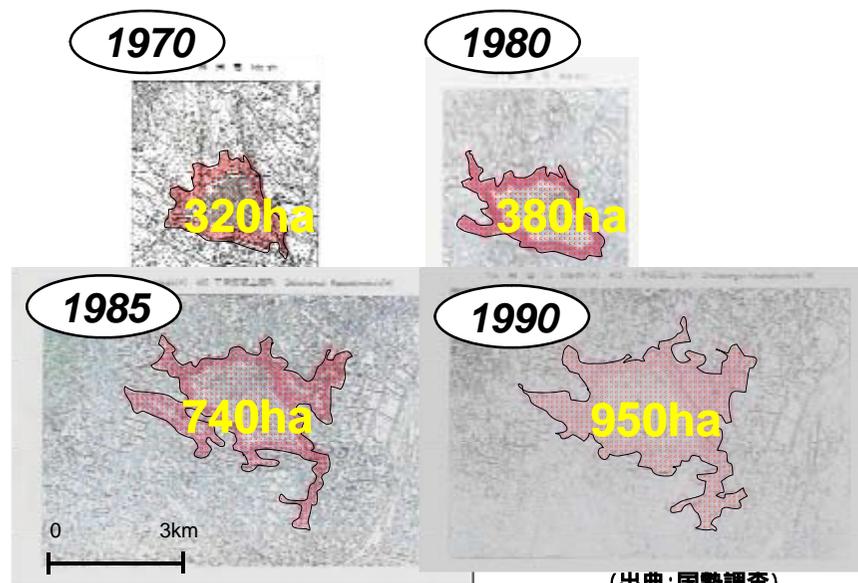
人口減少と高齢化の進展

年	1930	1960	1980	2005	2030	2050	2080
人口 (全国)	50	74	92	100	90	74	50
(名古屋)	45	72	94	100	95		
高齢化率 (全国)	5%	6%	9%	20%	32%	40%	42%
(名古屋)	3%	4%	8%	18%	29%		

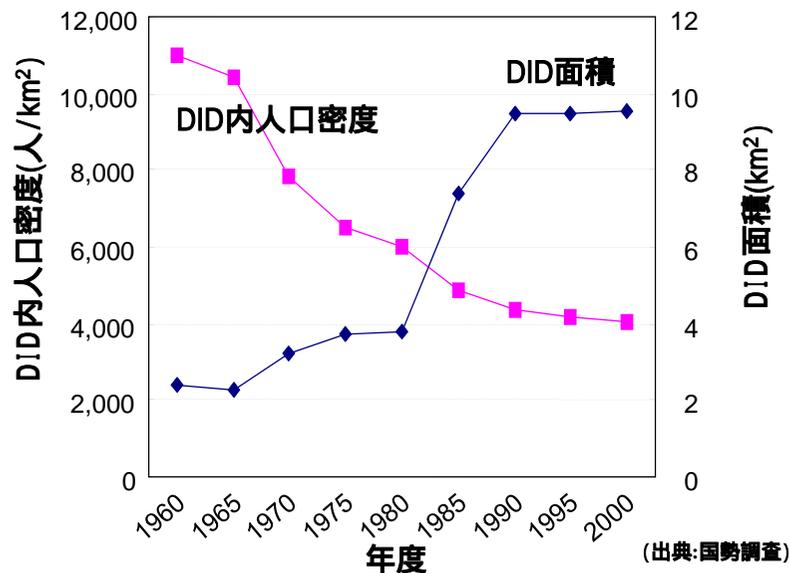
推計値は、国立社会保障・人口問題研究所の公表値に基づく

- 75年かけて広げた居住域を、75年かけてたむ必要
(だからといって、昭和初期の都市・集落地域に
回帰せよという意味ではない)
- 高齢化でどんどんお金がなくなる一方、
どんどんやるべきことは増える

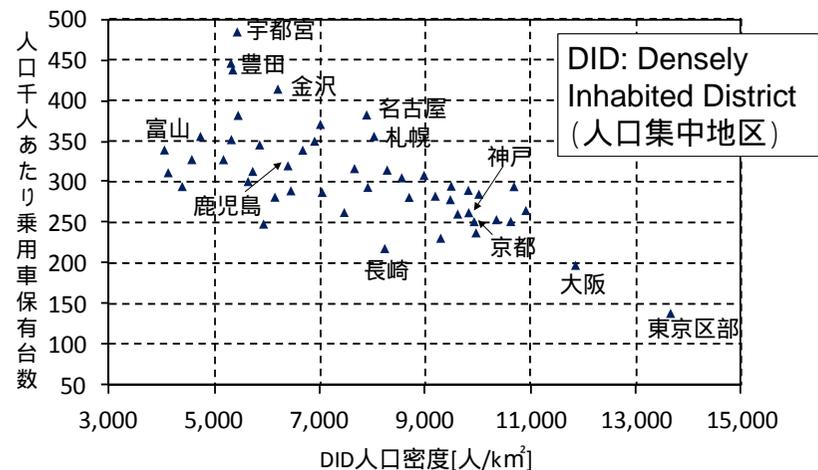
飯田市のDID(Densely Inhabited District)の推移



飯田市のDID(Densely Inhabited District)の推移



日本の主要都市におけるDID人口密度と乗用車保有率との関係(2005年)



今の地方部の拡散的立地構造のままでは公共交通利用を増やすのは困難。コミバス・デマンドが最適解に？

クルマは都心空洞化・郊外化を促進する



かしこくないし楽しくない
体がなまって健康にも悪い
こんな地域では、人口減少・高齢社会を生き残れない

魅力に乏しく無個性
クルマはいても人がいない「まち」
(車窓からは看板を見る余裕もない)



名古屋大学 加藤博和 14/10/23

8

クルマは土地を浪費する



出典: ストラスブール市資料

かしこくないし、楽しくない・・・
せっかくの土地がもったいない
体がなまって健康にも悪い
しかもCO₂もたくさん出る

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

9

世界では交通まちづくりへの取り組みがアツイ!



過度の自動車依存からの脱却を図る、魅力的な交通体系再編を「政策」として強力に推進

日本では富山が先行
きっかけ: 既存の「どうしようもなかった」鉄道線をLRT(Light Rail Transit)化(富山ライトレール)
→ 冴えなかった路線が、まちの軸として誇れる存在に
→ コンパクトシティへ展開



名古屋大学 加藤博和 14/10/23

10

乗合公共交通の存在と「まちのにぎわい」

- ◆ 乗合交通機関は、同一方向にまとまった交通需要がないと存在し得ない。
(交通需要) = (目的地の魅力) × (交通手段の便利さ)
定時定路線は「線」がにぎわう
フルデマンドは「点」のみにぎわう
- ◆ 乗合交通機関のないまちとは?
 - ◆ 魅力ある(つまり、「にぎわい」のある)場所がない(あるとすればクルマでは運びきれない)
 - ◆ 歩いて鑑賞するに堪えない景観に陥る(運転手は景色を見ないので)

「公共交通が維持できない」= 「にぎわいがない」
= 「個性がない」= 「まちが衰退する」

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

11

「拡散」から「凝集」へ

人口増加期：「だらしなない拡散」

スクラップ&ビルド(使い捨て)
都市域の無秩序な拡大
土地利用の無駄使い
→ 持続不能社会

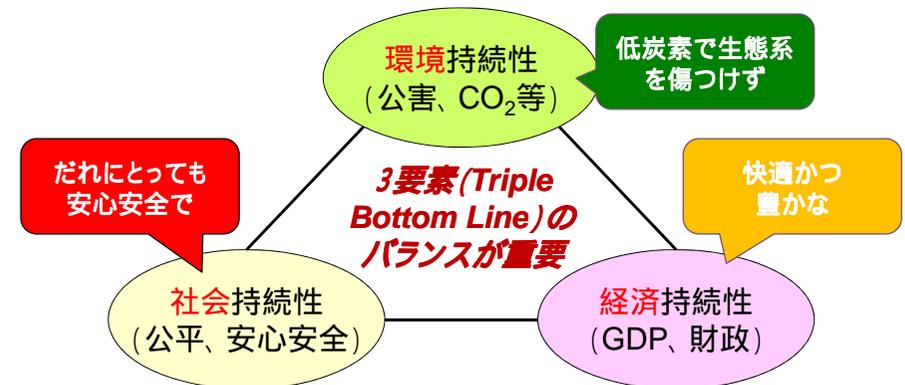


人口減少期：「かしこい凝集」

各地域の身の丈に合った空間形成
土地利用の最適効果の発揮
→ 持続性社会へ

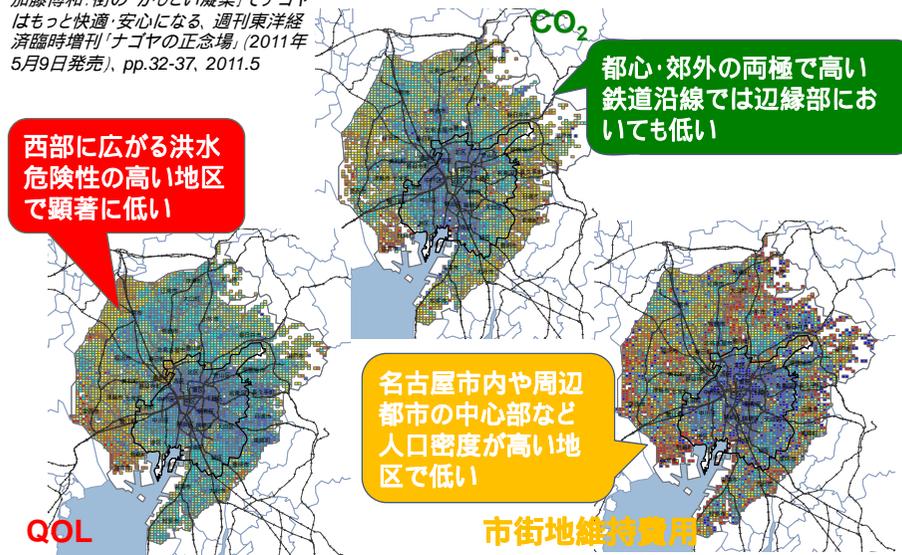
「持続可能性」Sustainability

- 将来のために、今少し我慢すること -



20世紀: 経済、次に社会を優先。環境が置き去りに
21世紀: 「環境の世紀」... 環境制約下での発展
ただし、ビジネスモデル(経済)と合意形成(社会)が必要
生活レベルを下げる政策は実行不可能

加藤博和: 街の「かしこい凝集」でナゴヤはもっと快適・安心になる。週刊東洋経済臨時増刊「ナゴヤの正念場」(2011年5月9日発売)、pp.32-37、2011.5



主に郊外部からの撤退(都市域のコンパクト化):
コスト削減 + 利便性向上 + 環境負荷削減 → 人口減少・高齢化対応

コンパクトシティとは?

- 一極集中とは違う! -

- 「都市」と「非都市」とを明確に分ける(「線引き」)
 - 空間的に明確な区別(メリハリ)。土地の「チカラ」を引き出す(土地生産性を極大化)
 - 都市と非都市、それぞれに合った投資
1箇所に集中するという意味ではない(後述)
- 「都市」をなるべく狭くする(密度を高くする)
 - 空間・インフラの有効活用
 - 長持ちし風格あるインフラ・建築物群(「ストック化」)
- 「都市」の中はなるべくクルマを使わせない
 - クルマは空間の有効活用を障害し、環境・安全面でも劣る
 - バリアフリー・ユニバーサルデザイン

TOD型コンパクトシティの利点

-TOD: Transit Oriented Development-

1. 集約地区の交通利便性が高くなるため、そこに自主的に人が集まるようになる(土地利用規制で集約しようとする不満が多くなる)
2. 公共交通利用者が増加し、その効率性・採算性が向上する(コストが少なく、利便性が向上でき、環境負荷も少ない)
3. 公共交通依存となるため、長距離トリップも許容され、交流人口を増加させることができる(クルマも公共交通も使えないとすると、小都市しか成り立たないことになってしまう)

ポイント: 便利で分かりやすくユニバーサルに大量輸送ができる幹線公共交通機関の整備
→ LRT、BRT そして幹線路線バスのレベルアップが重要

低炭素で持続可能な都市・交通システム

実現のための長期的な循環

< 交通戦略 >
コンパクト化を誘導しうる交通システム
公共交通・非動力交通の充実



< 都市計画マスタープラン >
公共交通を有効に機能させるコンパクト化
公共交通指向型ゾーニング・施設再配置

これをやりとげるためには大変なエネルギーが必要だが・・・
40年計画で頑張ればよい!(その間に建物は半分以上建て替わる)
 ただし、既存の法律では誘導できない

都市の低炭素化の促進に関する法律(エコまち法) 2012年8月29日成立、12月4日施行

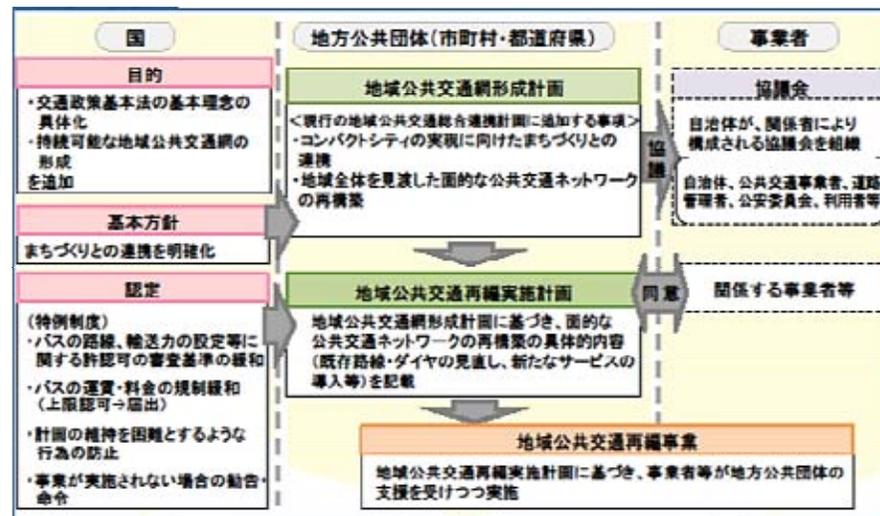
● 低炭素まちづくり計画の策定(市町村)

※ 協議・調整を行う低炭素まちづくり協議会(地方公共団体、民間事業者等)を設置可能



改正「地域公共交通活性化・再生法」

2014年2月12日閣議決定、5月14日成立、5月21日公布、11月施行見込み



地域にとって最適な公共交通ネットワークの実現を強力に推進

改正「都市再生特別措置法」

2014年2月12日閣議決定、5月14日成立、5月21日公布、8月1日施行

○立地適正化計画の作成

- 市町村は、住宅及び医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関する施設の立地の適正化に関する計画（「立地適正化計画」）を作成することができる。
- 立地適正化計画には、その区域のほか、おおむね以下の事項を記載する。
 - 居住誘導区域（居住を誘導すべき区域）及び居住環境の向上、公共交通の確保その他の居住を誘導するために市町村が講ずべき施策
 - 都市機能誘導区域（居住に関する施設の立地を誘導すべき区域）及び市町村が講ずべき施策 等

都市機能誘導区域

- 区域内に誘導すべき施設（「誘導施設」）について都市計画で「特定用途誘導地区」を定めた場合、用途・容積率規制を緩和
- 誘導施設を整備する事業者への民間都市開発推進機構による出資等による支援
- 区域外における誘導施設の建築等を事前届出・勧告の対象とする 等

生活サービス機能の計画的配置を図るエリア

公共交通

地域公共交通活性化再生法改正との連携（調和規定）

居住誘導区域

- 住宅整備を行う民間事業者による都市計画・景観計画の提案制度を導入
- 区域外における一定規模以上の住宅等の建築等を事前届出・勧告の対象とする
- 区域外の一定の区域を「居住調整地域」として都市計画で定めた場合、一定規模以上の住宅等の建築等を開発許可の対象とする 等

まとまった居住の推進を図るエリア

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

20

改正「中心市街地活性化法」

2014年2月12日閣議決定、4月18日成立、4月25日公布、7月3日施行

「中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案[中活法]」の概要 ※予算・税関通法案

- 1. 背景**
 - 少子高齢化の進展や都市機能の郊外移転により、中心市街地における商業施設の衰退や空き店舗、未利用地の増加に歯止めが掛からない状況。
 - このような状況の中、「日本再興戦略」において定められた「コンパクトシティの実現」に向け、国土交通省とも連携を図りつつ、民間投資の喚起を軸とする中心市街地活性化を図ることが有効。
- 2. 法案の概要**
 - 中心市街地への来訪者又は中心市街地の就業者若しくは小売業の売上高を相当程度増加させることを目指して行う事業を認定し、重点支援することで民間投資を喚起する制度を新たに創設する。
 - 中心市街地の活性化を進めるため、小売業の顧客の増加や小売事業者の経営の効率化を支援するソフト事業を認定する制度、オープンカフェ等の設置に際しての道路占用の許可の特例、それぞれの中心市街地において活動が認められる特例選定区域内土制度等を創設する。
- 3. 措置事項の概要**
 - A. 重点支援 [民間投資を喚起する新たな制度の創設]**
 - 中心市街地における経済活力の向上を図るため、中心市街地への来訪者を増加させるための**効果が高い建築プロジェクトを認定する制度を新たに創設**する。
 - 当該認定事業計画に対する特例措置として、**小売業の売上高（小売業の売上高）の向上に対する特例措置（認定）**等の創設、**中小企業基盤整備機構による市町村を通じた融資の提供**、**民間投資が実行される活性化促進策の活用**等の措置を講ずる。
 - B. 規制拡大 [中心市街地活性化を図る新たな措置]**

※中心市街地活性化基本計画の認定条件を緩和する。（基本方針の改正）

 - 小売業の顧客の増加や小売事業者の経営の効率化を図るソフト事業（イベント・研修を行う事業）を認定する制度を新たに創設し、資金調達を円滑化する等の支援を行う。
 - 道路占用の許可の特例措置、中心市街地において活動が認められる特例選定区域内土制度**といった規制の特例等の措置を講ずる。（国土交通省と連携）

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

21

カギは公共交通… しかし、なぜ公共交通は衰退しているのか？

◆よく言われる理由：モータリゼーションと少子高齢化

公共交通がなくても暮らしていける
公共交通だけに頼ってはいけません
しかし、それだけが原因か？

◆影の理由：公共交通は旧態依然、十年一日（世の流れについていけない）

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

22

いったい、お客様をどう考えているのか？ -「おもてなし」が全く感じられないサービス-



名古屋大学 加藤博和 14/10/23

23

案内が極めて混乱している

◆メディア間の一貫性のなさ

- ◆配布物、掲示、車両LED表示、車内案内、ウェブサイト、案内所
- ◆系統図、時刻表、のりば案内
- ◆系統番号・愛称、経由・行先

◆基本コンテンツに起因する問題

- ◆「系統」「ダイヤ」「乗降施設」「車両」の4大コンテンツが路線の性能を決める
- ◆系統・ダイヤがそもそも複雑で把握しづらい、説明もしづらい
- ◆そのため、一見さん向け系統と、一見さんお断り系統が錯綜せざるを得ない非効率

分かりやすい案内にしないと使ってもらえない

「コミュニティバス」は救世主たいたか？



Photo M.Fukumoto

東京都武蔵野市「ムーバス」
(1995.11運行開始)

現在では全国の半数近くの
市町村が運行

しかし、表面的「サルマネ」によって、似て非なる非効率な「巡回バス」が広がる原因に(最近ではデマンドでも…)

市町村が丸抱えすることで住民・事業者がモラルハザードに
さらに、路線バスとコミュニティバスが全く別の二重体系に

- 「企画・運営」と「運行」の分離
自治体 : 企画・運営(委託)
交通事業者 : 運行(受託)
→ 「交通保険」そのもの。公営交通のように事業収支・リスクに煩わされない
- それによって可能となった新しい基本コンテンツ設定
小回り循環、停留所間隔200m、小型バス、100円運賃
→ 適材適所: 「わかりやすく」「使いやすい」公共交通実現

公共交通を「くるり」と変える

ー澄んだ目で現場を見て固定観念にとらわれず現場を変えるー

- ◆ お客様・地域のニーズに応えるコンテンツの提供
 - ◆ 見かけでなく本当のニーズとは？
 - ◆ 移動サービスを通じて地域に豊かさをもたらす
- ◆ お客様・地域に選んでいただけるサービスの提供
 - ◆ 少し高くても、待っても、こちらの方がよい、と納得させる
 - ◆ そのために「分かりやすく」「使いやすく」を徹底
 - ◆ 利用者が運賃を、自治体・地域が補助金や負担金を払う気になるには何が必要かを考える
 - ◆ それが収益を、給料を高くすることにつながる

これができる事業者は残っていけるし、
そんな事業者やそれをサポートできる自治体がある地域も残っていける
どうすれば「くるり」できるのか？

どういう路線がよい路線か？

- (例1) 総合病院乗り入れは「路線バス勝利の方程式」
しかし、本当にいいことなのか？
高齢者は病院しか行くところがない？(でかける口実がつかれない？)
- (例2) 商店街から要望を受けて路線を引いた
これは、本当にいいことなのか？
商店街が何も努力しなければ共倒れになる
- ◆ 公共交通づくりは、集まれる場所づくりとセットであるべき(商店街・産直・ショッピングセンター、図書館・生涯学習施設、温泉、コミュニティカフェなど)。
それによって「おでかけ」が楽しくなる
施設最寄停留所: 施設との位置関係、名称
自宅最寄停留所: 位置も大事だが待ち環境も大事

乗る路線をどうつくり出すか？

-「**一見さんお断り**」から脱却するために-

- ◆ **ターゲット**を明確化する
 - ◆ その人たちにどんな生活をしてほしいか？
 - ◆ そのためにどんな「おでかけ」を担保すべきか？
- ◆ **基本コンテンツ**を磨き上げる
 - ◆ **系統、ダイヤ、乗降施設、車両**で決まるサービスレベル
 - ◆ それを「**お値打ち**」と思わせる運賃設定
- ◆ 分かりやすく、おしゃれで、**心に響く**訴えかけをする
 - ◆ 利用者の立場に立ったインタフェイス

訴求の考え方(例)

- ◆ **クルマに乗れない人**・・・**確実に困り込む**
 - ◆ 通院: 病院・処方せん薬局とタイアップ。診療時刻調整
 - ◆ 高校通学: 進路決定段階からバス情報を流す。高校別時刻表配布。部活対応。放課後対応
- ◆ **クルマに乗れる人**・・・**1年に一度でいいから乗ってもらえるようにする**
 - ◆ 通勤: ノー残業デーのまちなかへの便、深夜便
 - ◆ 買物: 停留所位置。荷物置場。特典付与
 - ◆ 観光: 見て乗って楽しいバスを走らせる
 - ◆ **クルマに乗れなくなるほど体が弱ったときには公共交通にも乗れない**

「需要」と「ニーズ」の把握(調査)が重要

- ◆ **需要**: 顕在化しているもの(行っているor行いたい)
アンケートが有効
- ◆ **ニーズ**: 潜在的なもの(気づいていない)
膝詰め(グループインタビューやワークショップ)
が有効

調査手順

1. まず現状の移動状況や気持ちをはき出してもらおう
2. 情報を提供し、考え、気づいてもらう
3. 関係者で、どうすべきか、何ができるか話し合う
4. 考えをまとめなおしてもらう

ニーズとその充足方法が見いだされる

いずれにせよ**トップダウン**や**コンサル丸投げ**ではダメ

地域が主役となって 公共交通をつくり直す時代へ

- ◆ 単にコミュニティバスやデマンド交通を走らせたり、運行欠損補助を増額するという意味ではない
- ◆ 公共交通が必要な理由、それを公的に維持する必要性を明らかにする
- ◆ それをどのように具体化するかを考える
- ◆ それを誰がどのように支えるのかを考える

関係者全員が集まって、必要な地域公共交通を「見つけ」「つくり」「守り」「育てる」ことの重要性 = 「一所懸命」になれる「場」づくり

地域公共交通維持は「健康保険」のしくみと同じ

赤字路線を維持するためには当然、だれかが尻ぬぐいしなければならない昔は事業者の内部補助で帳尻が合ったが・

- ◆ 一般に、コミュニティバス・路線バス運行に、年間数千万円規模の欠損補助 < 時には協賛金・負担金 > が必要(住民1人あたり数千円) **保険料**
- ◆ コミュニティバスを安い運賃で利用する(ワンコイン<100円>運賃など) **自己負担**

保険料と自己負担の割合をどの程度にすべきか(だれがどれだけ出して支えるか?)

これだけの負担をしてバスを運行する意味があるのか

基本は「**保険料・自己負担を払ってもらえるサービス**」をつくり、それをうまく「案内」「PR」し、意識共有を進めること
負担してこそ、責任も参画意識も生まれる
負担割合を決めるのはどこでしょうか?

おでかけ環境の「調整」「組織化」「公的補助」「コミバス運行」でない、自治体の新たな役割

・「おでかけ」確保戦略の確立

公共交通戦略:「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

福祉交通戦略:「移動制約者対応」の必要水準と方法の基準づくり

移動手段確保の「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(停留所、ターミナル、駅広、P&R・K&R)

共通運賃・共通案内等のソフト的シームレス化

事業者間の調整・連携の模索(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」となる運行手段のコンサルティング

「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

まちづくりに貢献できる「おでかけ」ネットワーク(網)

- ◆ **だれでも安心して暮らせる地域(生活交通)**
 - ◆ クルマを使えない人にも、生活に最低限必要な移動を保障する公共交通
- ◆ **だれでも楽しくお越しいただける地域(来訪交通)**
 - ◆ 乗って楽しい、降りても楽しい公共交通

→ そのために何が必要か?

お金がかからず、地球にもやさしく、

まちづくりとも連携した、便利で合理的な交通網

→ この提供(品質保証)が公共交通事業・政策の役割
そのためのソリューションが事業者の役割

幹線・支線のメリハリをつけることで、利便性を高めながら費用・資源効率を高める

清水グリーンライン

(福井市、京福バス運行)2011.10.1運行開始

従来:福井駅前と清水地域との間に幾つかのバス路線があり、経路が異なる上、いずれも本数が少なく、欠損も大きかった

大規模小売店舗「プラント3」を拠点とし、福井駅前とを結ぶ幹線を30分ヘッド運行(地域間幹線として国県補助)

地域内には乗合タクシー「ほやほや号」を運行(昼間デマンド)し清水プラント3で接続。

更に地域主体型乗合タクシー「殿下かじかポッポー」も接続
プラント3は乗降スペースとともに待合所を整備

バスを乗継させるのは難しい。

結節点はそれ自体目的地になるようなところが望ましい

問題はバスから支線のダイヤ・接続が分からないことと、
車内でデマンド予約ができないこと



名古屋大学 加藤博和 14/10/23



36

公共交通確保維持改善 5つの鉄則

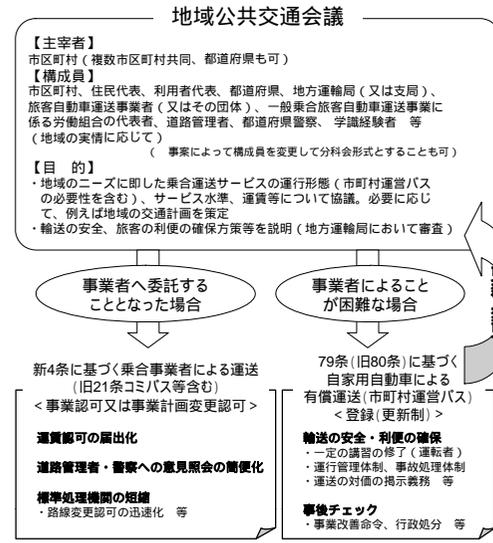
～答えは現場にある！現場にしかない！～

1. **目的の明確化**
 - ◆ 公共交通は持続可能なまち・人づくり、地球環境対応の手段
 - ◆ 現場・利用者起点。公共交通担当者は「ライフスタイル・クリエイター」
2. **適材適所**
 - ◆ 固定観念に縛られず、地域の顕在・潜在ニーズを「澄んだ目」で見ると
 - ◆ 前例・迷信・外見・他地域の優良事例や自慢話に惑わされない
3. **一所懸命**
 - ◆ 地域の、地域による、地域のための「地産地消」型交通
 - ◆ お願い型・評論型から参画型・自律型へ。担い手を生み出す
4. **組織化**
 - ◆ 場づくり: 連携・協働、必要十分な構成、行動が生まれる仕掛け
 - ◆ 方向性: 調整(コーディネート)・企画・・・「戦略」確立が必要
 - ◆ パラバラではダメ。ネットワークでないと機能しない
5. **カイゼン**
 - ◆ 目的が明確であれば、評価基準も明確なはず
 - ◆ 徹底して現場・利用者起点に立つことこそよりどころとなる
 - ◆ 失敗を恐れるのではなく、対応を間違えないこと
 - ◆ 国の制度も下から意見を出してアップデートしていくべき

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

37

2006年改正道路運送法でできたステークホルダー会議 「地域公共交通会議」



「市町村の公共交通を
市町村が自ら決める」
ための場(特区)

- 地域として必要な路線を自ら協議し認定することで、各種許可が簡略化・弾力化(運賃・路線設定・使用車両など)
- 一般乗合路線ならなんでも認定できる
- デマンド運行、タクシー車両利用も位置付け

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

38

地域公共交通会議(および法定協議会)は
法的に必要なセレモニーという
側面もありますが、
一番大事なものは
「ステークホルダー(利害関係者)会議」
だということです

市町村、運輸局、都道府県、住民代表、利用者代表、
運転者代表、道路管理者、交通管理者、その他

- ◆ 関係者が一堂に会する
- ◆ 目的を共有する
- ◆ どう実現するかを遠慮せず議論する
- ◆ 決まったらみんなで協力して走る

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

39

あってはならない 「地域公共交通会議」「法定協議会」

1. 年間予定がなく開催が行き当たりばったり
2. 協議事項があるときしか開かない(のでシャンシャンにしたい)
3. 事前に委員への資料配布をしない
4. 開催通知や決定事項を地域住民や利用者に分かる形(広報・webはもとより、停留所や車内など目の届くところ)で提示していない
5. 開催時刻を公共交通の時刻に合わせない(開催通知に書く。駐車場無料券を出すなど論外)
6. 傍聴者がいない(PRしていない)
7. 住民・利用者代表がしゃべらない(しゃべりやすくする工夫をしていない)
8. 現場を知らない委員に見せる、体験させる機会をつくらない(バスは会議室でなく現場を走っている)
9. コミバスやデマンドしか扱わない(事業者路線は話題にもしない)
10. 規定の委員しか集めない

この程度のことをやっていなくて、
「この制度はうまく機能しない」って、当然でしょ！

地域公共交通会議方式の弱点

- **バス・タクシーしか協議対象にならない(道路運送法の限界)**
これでも大半のことはできる
ただし、鉄道・航路再生や、それらとバスとの連携には(法的には)無力
- **公共交通計画・戦略の策定が任意**
場当たりの開催になる懸念
- **メンバー参加への拒否権がある(特に交通事業者)**
出てきてもらわないと協議にならない

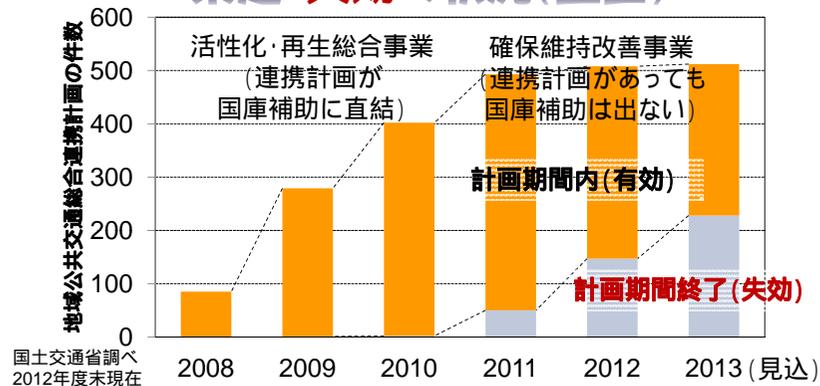
地域公共交通活性化・再生法での改善

- **バス・タクシーしか協議対象にならない(道路運送法の限界)**
これでも大半のことはできる
ただし、鉄道・航路再生や、それらとバスとの連携には(法的には)無力
「地域公共交通特定事業」として多モードに展開
「新地域旅客運送事業」による新モード導入の円滑化
- **公共交通計画・戦略の策定が任意**
場当たりの開催になる懸念
「地域公共交通総合連携計画」策定を規定
- **メンバー参加への拒否権がある(特に交通事業者)**
出てきてもらわないと協議にならない
公共交通事業者・道路管理者等の参加応諾義務
非常に強い権限が付与(言うまでもなく議会が優越)

地域公共交通総合連携計画(5条)って いつつくるの？ 今でしょ！

- ◆ **地域公共交通政策の「憲法」**
 - ◆ コミバス・デマンドだけでなく、一般路線バス・鉄道・一般タクシーを含めた包括計画として策定すべき
 - ◆ 「戦略」「役割分担」「PDCA」 **目的と評価指標を明確に**
 - ◆ 生活交通NW計画(国庫補助対象系統リスト)、地域協働推進事業計画(MM・PR等)は連携計画(網形成計画)の詳細計画として位置づけられる
 - ◆ 都市・地域総合交通戦略(整備局マター)との連動も
 - ◆ 担当者の「遺言」(政策の継続性)
- ◆ **どう「連携」するかが書かれるべき**
 - ◆ 関係者間、モード・路線間、生活圏内の「連携」
要するに「バラバラではダメ」
- ◆ **「協議会」は連携計画をつくり実行していく組織(予算が組める)**
 - ◆ **取締役会**。全参加者が事業に実質的に取り組む必要
 - ◆ 現場委員(住民・利用者・運転者)をできるかぎり活性化する
 - ◆ **バス事業者や住民からでも連携計画の提案ができる(7条2)**

地域公共交通総合連携計画の 策定・失効の状況(全国)



国土交通省調べ
2012年度未現在

やる気のあるところはフル活用。しかし…
金(国庫補助)の切れ目が緑の切れ目?
計画の必要性が全然理解されていない証拠。情けない…
昨年度から地域協働推進事業によって再び増加(またカネかよ)
結局、自治体・地域の自覚・覚悟がまだ足りない

改正地域公共交通活性化・再生法の キーワード(活性化・再生の基本方針)

1. 地域戦略との一体性
2. 総合的なネットワーク形成
3. 多様なモードの組み合わせ
4. 広域性
5. 住民等関係者の連携
6. 数値化した目標設定と評価

これらがみたまされている連携計画は形成計画に
転換可能 どんどん進めてください

連携計画から網形成計画へ

- ◆ 交通「総合」 交通「網」(network)
 - ◆ 一部でなく全体を考える
(単なるコミバス計画やデマンド交通計画ではダメ)
 - ◆ タクシーや自家用有償運送も対象とすることを推奨
- ◆ 追加された事項
 - ◆ 地域全体を見渡した面的な公共交通ネットワークの再構築
移動制約者対応、来訪者対応という観点は弱い。自治体としてどう考えるかが問われる
 - ◆ コンパクトシティの実現に向けたまちづくりとの連携
 - ◆ 都市再生特措法、中心市街地活性化法との連動を推奨
「コンパクトシティを目指さないと形成計画は出せない」わけではない(非都市部の場合「小さな拠点」)

改正地域公共交通活性化・再生法 における法定協議会の位置づけ

- ◆ 法定協議会の役割の強化(6条)
「連携計画の作成に関する協議及び
連携計画の実施に係る連絡調整」
「網形成計画の作成及び実施に関し必要な協議」
- ◆ 都道府県は、市町村と共同で法定協議会をつくれるようになる
県レベルの計画(地域間幹線)
生活圏単位の計画(幹線+フィーダー)

国の支援を、頑張っている地域に重点化
既にH26予算で実施(モニタリング、協議会補助)
将来的には「運輸連合」へ

交通政策基本計画(案)中間とまとめについて

- ◆ LRT・BRT・コミュニティバス・(オン)デマンド交通という言葉が上
がっているが、既存の鉄道・バス網をつくり変えレベルアップする
という視点が弱い(今までの「新しもの好き」の傾向を受け継ぐ?)
- ◆ 数値目標がこれでよいか?
 - ◆ **地域公共交通網形成計画の策定総数**
[2020年度 100件] …もっと多くなるはず(立地適正化計
画との連動ならこの程度か?)
 - ◆ **鉄道事業再構築実施計画(鉄道の上下分離等)の認定件数**
[2013年度 4件 2020年度 10件]
…増えることが望ましい数字なのか?(他の特定事業は?)
 - ◆ **デマンド交通の導入数**
[2013年度 314市町村 2020年度 700市町村]
…目標とするようなものか?(公共交通空白地域解消
などにすべきでは?)

いずれにせよ、地域にとって必要なことを明らかにし、それに合わせた評価指
標と目標を設定し、そのためのデータをとるのが基本(自分たちで考える)

自家用有償旅客運送制度の見直し

- ◆ 地域に「おでかけ」できず困っている人たちがいる
- ◆ しかし、地域公共交通(緑ナンバー:バス、タクシー事業)では
カバーできていない(ここが微妙)
- ◆ 一方、困っている人たちの近くに、ボランティアとして「おでか
け」のための移送サービスをできる人がいる
- ◆ その人たちは有償運送事業者ではない(白ナンバー)が、特
別にお問い合わせサービスをやってもらおう(「やりたいからやらせ
る」ではない)
- ◆ と、自治体が考え、関係者間で調整してできるようにする(自家
用有償運送運営協議会)
- ◆ 国は登録と安全確保に責任を持つ(この部分が、今回の権限
移譲の対象)

移譲されていいことがあるか?

自家用有償運送制度見直しの方向性(案)

- 「有償運送は緑ナンバーを原則。それでは確保できない
サービスを白ナンバーで確保」の大原則は堅持
- ◆ 協議会では「**利便**」確保策を協議する原則を徹底
 - ◆ 自治体または事業者または利用者・地域団体が「**運送確保
計画(必要性/対象者/対価/想定事業者・団体<決まっ
ていれば>)**」を協議会に提出し必要性・妥当性を協議
 - ◆ 認められればバス・タク事業でそれができるか検討し、できな
ければ原則認める。その観点から運送対象者を緩和(「ホ」を
つくる。過疎地有償は会員以外も可能に、福祉運送は範囲
を広げる)
 - ◆ 担い手は市町村・NPO等のほか、地域の任意団体にも認め
ていく(自家用有償に認定される方がトクな仕組みに)
 - ◆ 「安心」「安全」は協議会が責任を負わない(地域公共交通
会議と同じ)

地域住民組織が主体的に企画するコミュニティバス 岐阜市芥見東・南地区「みどりっこバス」 (2008年6月1日運行開始、日本タクシーが運行)



- ◆ **地域住民**:「運行協議
会」をつくり、路線・ダイ
ヤ・運賃などを自ら決
定。利用促進活動も実
施
- ◆ **市**: 存続基準・補助上
限を設定の上で運行支
援・事業者選定

- ◆ イメキャラを作成。バスにとどまらず地域のキャラクターに成長
- ◆ ダンスの会、歌声喫茶など自主イベントを企画
- ◆ 車内ボランティア(40名)による乗降支援や案内など
バスを守り育てることで、地域を守り育てる

「みんなの想い」で地域公共交通を地域の手に取り戻し、役に立つものに現場で変えていこう

- ◆ 住民の想い: 必要なおでかけが確保された生活環境
- ◆ 自治体の想い: 豊かで魅力的な地域
- ◆ 事業者の想い: 存在意義があり、収益も出る事業運営
- ◆ 運転手の想い: やりがいがあり苦しくない仕事場

全部合わせると、

「だれもが安心していきいきわくわくできる持続可能な地域」を支える公共交通を自ら守り育てる体制

そのために大事なのが**「現場起点」**

- ◆ 意見を言い、議論し、取組に参加し、評価することで、改善を進めていける**「場」をつくり広げること**
- ◆ だれの指図を受けるのでもなく、人任せにせず、できる範囲で、しかししかし**「行動」すること**

それはまず「現場のあなたが動く」ことから始まります！

名古屋大学 加藤博和 14/10/23

52

加藤博和

検索

E-Mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp

facebook: [buskato](#)

公共交通戦略立案やコミバス・DRT導入、路線バス改編などに各地の現場でボランティア参加しています。意識を共有できる方々とならどこへでも出かけて協力します！ ぜひ一緒に仕事しましょう！

東海3県の路線バス情報のページ

<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/bus/index.htm>

東海3県（愛知・岐阜・三重）の路線バス情報、特に、山間地域のバス・過疎バス・自治体運営バスなど、メジャーなメディアでは分からない情報を重点に提供

（本資料使用における注意）

本資料の著作権はすべて制作者に帰属します。ただし、一部、他の機関・個人が作成した図や、撮影した写真があります。

自治体担当者・地方運輸局・交通事業者・学識経験者等、地域公共交通会議・法定協議会運営に関わる方々におかれましては広くご活用いただけます。ただし、公の講義・講演・研修・書籍・論文等への転載、および他への再配布は、必ず制作者の許可を得て行ってください。

本資料は、国土交通省の担当部局による監修を受けたものではありません。また、地方運輸局によっては見解や運用方針が異なることもありますので、ご注意ください。

名古屋大学大学院環境学研究科 加藤 博和

kato@genv.nagoya-u.ac.jp

<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/Jkato.htm>

地方分権時代の地域公共交通政策

——地域づくりにつながる計画・戦略を

加藤博和

(かとう ひろかず)

名古屋大学大学院環境学研究科准教授

地域に不可欠であるにもかかわらず、公共交通の衰退は加速している。今や「収益事業」から「公益事業」となった公共交通が問われるのは、地域の生活の質やその魅力を考慮した地域づくりの役割だ。地域公共交通の地域によるマネジメントを論じる。

1 地域公共交通が衰退した理由

「公共」交通と言えなかった公共交通

なぜ自治体は、地域公共交通の維持発展に取り組みなければならないのであろうか？そして、どのように取り組めばよいのであろうか？

以前から自治体は、公営交通事業の運営、不採算バス路線への欠損補助や運行委託、旧国鉄ローカル線であった第三セクター鉄道への経営参画などを行ってきたものの、いずれも部分的な取組みであり、地域公共交通政策という段階には至っていなかった。

例えば、市営バスを運営している場合、並存する民営バスや鉄軌道との連携や役割分担が行われていなかったり、路線網計画がなく場当たりに路線がつくられ、挙句の果てに不採算になると無原則に欠損補助や廃止が行われたりする、といった具合である。その市のまちづくりの中で市営バス事業がどのよう

な役割を果たすべきかについて、抽象的な理念はあったとしても、具体的な戦略や施策実施には至っていないことが一般的であった。

日本では近年、自治体、特に市町村が公共交通に積極的に関わることが多くなりつつある。本来、これは当然のことである。なぜなら、地域公共交通はその利用者はもちろんのこと、直接は利用していなくとも、当該地域に対して様々な効果影響をもたらすからである。これこそ「地域公共」交通と呼ばれるゆえんでもある。そのため、公共交通の維持発展には、利用者のみならず地域に負担を求めることが自然である。しかしながら、長い間、地域公共交通の運営・維持は、国の監督の下に公共交通事業者が行うという形をとり、地域が関与する機会は極めて限定されてきた。これは、公共交通が収益事業として運営できたことによるものである。

公共交通の運賃は、公共料金的一种として、経費と適正利潤をまかなえる額に定める総括原価方式に基づいて決められ、国の認可制と

なっていた。そのため、運賃収入だけで大きな利益を上げることはできなかったが、公共交通を担うという社会的信用と地の利を生かし、関連事業と合わせて収益事業として営むことができた。このような国と交通事業者による公共交通運営スキームの下で、自治体や地域が積極的に関与する術は極めて限られていたし、また関与する必要もなかったのである。その意味で、日本の公共交通は public transport というより mass transit (乗合大量輸送) と呼ぶほうが適切な状況であったと言える。

自治体が公共交通に関わらなければならないのは、需給調整規制 (参入退出規制) の下で、公共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補填する「内部補助」の網からこぼれ落ちる部分をフォローする場合であり、前述の例はまさにそれにあたる。自治体はこのような関与を「本来ならやる必要がない」「尻拭い」的に受け止めてきた。

モータリゼーション等に伴う公共交通の利用者減少に伴い、総括原価方式による運賃設定は必然的に値上げを強いた。しかし、値上げがさらなる利用者減少を招いたことを目の当たりにした公共交通事業者は、1990年代以降、値上げできない状況に陥った。そのままいけば関連事業の利益をつぎこんでも足りなくなり、経営が行き詰まる事業者が出てくるのは明白である。公共交通事業者の多くは、需給調整規制の下で地域独占的であるので、経営破たんすれば地域全体の公共交通が止まってしまう恐れがある。しかし、無条件に公的補助を注ぎ込むことも問題なしとは言えない。独占である以上、公共交通事業者の運営は費用効率的とはならず、利用者や地域に対するサービス向上インセンティブも働かない



(写真上) 三重県松坂市「機殿・朝見地区コミュニティバス」(2008年7月14日運行開始) 定時定路線とデマンドを組み合わせた運行。自治会が運行協議会を組織し、ルート・ダイヤ等の検討や運行協賛金勧誘、利用促進活動を実施 (松坂市役所提供)

(写真下) 愛知県春日井市勝川・味美ちよい乗りバス「かっちい」(2008年12月22日運行開始) 市商店街連合会が商店街活性化を主目的として企画。市地域公共交通会議の協議を経た4条バス路線であり、誰でも利用できる。市の補助は得ておらず、民間の協賛金・広告料に頼る (路線図ドットコム提供)

という側面があるからである。公共交通利用者が減少した一因も、ここにある。

公共交通は地域の下に

以上が、2000年代に入って、地方分権の流れの中で鉄道事業法や道路運送法が改正され、公共交通事業の需給調整規制が撤廃された理由である¹⁾。つまり、収益性はないが地域にとって必要な公共交通は、独占事業者が運賃収入で維持するのではなく、地域が主体的に運営・維持すべきであるという「本道」

に立ち帰ったとも言える。その上で、事業者間の競争を認め、価格低下やサービス向上を促すこととした。バス事業に関しては、国の関与は安全・安定性確保に特化し、国庫補助による路線維持策も限定する一方で、自治体の生活交通確保策に対する特別地方交付税措置の新設や、都道府県が主宰し市町村・路線バス事業者が参画して路線網のあり方を協議する「地域協議会」の新設など、自治体が地域公共交通に関与しうるしくみがつくられた。

しかし、この改革によって地域公共交通の衰退が止まることはなく、むしろ加速した感さえある。多くの地域公共交通が赤字に陥っているため、事業者が、公的支援が得られない鉄道・バス路線からの退出を表明する例が目立つようになった。これに対し、多くの自治体は地域公共交通政策のための十分な予算や組織、そしてノウハウを投入する能力を持たず、その意識も高まらないままであった。

今まで積極的に関与できない時代が長く続いたことから、簡単にできるはずもなかったのである。せっかくできた地域協議会も、事業者が路線を廃止したい場合に申し出て、自治体とともに廃止後の生活交通確保策を議論するという、旧運輸省が示した役割をこなすセレモニー的な場にとどまり、本来協議すべき、都道府県内での生活交通のあり方やその確保方策についての検討が全くと言っていいほどなされていないのが現状である。

2 自治体・地域の公共交通への関与が当たり前の時代へ

“収益事業”からの転換

このような状況の中でも、地域公共交通再生の芽は少しずつ育っていた。鉄道・バス事

業者の中には、独自あるいは自治体と連携し、厳しいながらも利便性向上策を積み上げるところがあった。国鉄改革によって生まれたローカル第3セクター鉄道には、公的支援を受けながらサービスレベル向上を行った結果、利用者が大きく増加するところも現れた。

しかし、モータリゼーション進展と少子化の大きな流れはとどまることはなく、頑張っていた事業者の中にも踏みとどまれないところが出てきている。

収益事業の枠組みでは、利用者を増やすための投資が困難であり、公共交通を発展させるどころか、維持するのも厳しい。これを打破するためには、収益事業という殻を破り、公が支え、育てるしくみに移行することが必要である。

1995年に東京都武蔵野市で登場した「ムーバス」は、「コミュニティバス」という新しい公共交通の形を提案した²⁾。すなわち、バスの企画・運営は市が担当し、運行を事業者に委託するという役割分担を行ったのである。従来のような、自治体が交通事業者に欠損補助を出して路線を維持するのとは全く逆の発想である。事業者への委託料支払いは、自治体が自ら行う公共交通政策の必要経費ととらえることができる。

これによって、採算性に縛られて利用者や地域のニーズに応えることができなかった路線バスの基本コンテンツ（系統・ダイヤ・乗降施設・車両）を提供できるようになり、多くの利用者を獲得することができた。

自治体の委託料支払いを前提とすることで、運賃設定が総括原価方式から解き放たれたことが、ニーズに見合った設定が可能となった理由である。

公共交通を健康保険制度に例えれば、利用

者が支払う運賃は「自己負担」、自治体の支出は、利用するかしないかに関係なく住民が税金の中から支払っているの、「保険料」と見ることができる。ふだん公共交通を利用していない人が、それに頼る人を助け、いざとなれば自分も利用できる、まさに「移動保険」とも呼べるしくみである。

自治体が提示する公共交通サービスと、その達成のために必要となる自己負担と地域負担の額・割合を議論し、望ましいサービスと負担の水準を決めていくのである。ムーバスでは、この議論を地域住民と市が粘り強く続けることで、路線バス事業者がカバーしない密集市街地を小型バスできめ細かく停まりながら小回り循環し、運賃も1乗車100円という、住民が望んでも採算性前提では成立しえないコンテンツが実現した。そして、その成立プロセスでの地域参画、運行開始後に生まれた車内での乗客の出会いこそが、コミュニティバスと名付けられたゆえんであった。

当然ながらこの考え方は、鉄道など他の公共交通モードにも当てはめることができる。また、バスという形にとらわれず、デマンド運行や乗合タクシーといった「適材適所」となる運行形態も各所で取り入れられるようになった。

ただし、ムーバスで提起されたコミュニティバスの理念が、その後全国に広まったコミュニティバスと名の付くバスに十分伝承されたとは言い難い。実際には先に予算（すなわち車両数）が決まり、そこからトップダウン的に基本コンテンツが決まるものが大半である。これは、自治体にせよ地域住民にせよ、なぜコミュニティバスが必要なのか、それに対してどの程度支払ってもよいと思うか、という「相場観」が形成されていないからであ



(写真上) 愛知県岡崎市拠点快速バス「おかざきエクスプレス」(2008年11月1日運行開始) 地域公共交通総合連携計画で進めるバスネットワーク再編の一環として新設。市の環境意識啓発キャラクター「エコマンダー」も集結(路線図ドットコム提供)

(写真下) 愛知県常滑市「とことこバス」(2006年2月17日運行開始) 商工会議所や観光団体などが組織する任意団体が、市内の観光地を結ぶために企画し民間事業者に運行を委託。2009年3月に活性化・再生法定協議会に位置付けられ、策定した連携計画に基づき、7月より中部国際空港に乗り入れ(路線図ドットコム提供)

る。いまだに「公共交通事業者がやってくれないのでしかたなく」という、廃止代替バスや施設巡回バスの発想から抜け切れていないのである。

地域経営の一環として公共交通を考える

ここで、公共交通への自治体の関与には2つの理由があることに注意したい。1つは、人が生活していくのに必要な最低限の移動を確保するというシビルミニマム的な役割である。これは憲法の生存権に関わるものであり、



岐阜県恵那市 明知鉄道極楽駅 (2008年12月25日開業) 近くにあるスーパーマーケットへの利便を図るべく新設。沿線地域では2009年10月にバスが再編され、明知鉄道との結節が大幅に強化される。

地域によって確保されるべき水準が異なるとは考えられないため、むしろ国が積極的に関わるべきであるという考えもありうるだろう。また、そもそも鉄道やバスの維持だけを議論するべきではなく、様々な移動制約者に対応した各種手段を組み合わせることで供給するという考えも成り立つだろう。モータリゼーションが進んだ現在、移動制約者は少数派であるため、提供される移動サービスの水準も低いものになりがちである。これでは、自動車利用者を公共交通に引き戻すことができないだけでなく、移動制約者にとっても使いづらいものとなっている。これが、日本の大半のコミュニティバスが陥っている状況である。そもそも、乗合輸送手段である路線バスを用いて移動制約者に対応すること自体、無理がある。

一方、自治体が地域経営の一環として、移動制約者対応にとどまらず、地域にいかなる移動サービスを提供していくべきかを考え実現していくという、より戦略的な立場もある。具体的には、住民・来訪者の移動利便性向上による魅力創出、環境問題や中心市街地衰退への対策としての自動車抑制などが、達成すべき目標として考えられる。このような立場

こそ、自治体が自ら主体的に地域公共交通に関与するにふさわしい。従来行われてきた、自治体自身による公共交通事業はそれにあたる。しかし、独立採算制を前提とした地方公営企業による運営・運行であったために、採算性の呪縛から逃れることができず、利用者減少によって民営に先駆けて不採算となり、事業の整理を余儀なくされている。今や、コミュニティバスが提示した企画・運営と運行の分離が、地方公営企業に代わる自治体交通政策実施の新たな形となっている。

さらに近年では、自治体のイニシアティブに飽き足らず、住民・企業・NPO等が独自に公共交通を企画・運営する事例が全国に出てきている。自治体が企画・運営する場合、域内の公平性確保、すなわち公共交通空白・不便地域の解消や、運行コンテンツの統一といった方向に向かいやすい。

しかし、これでは、地域公共交通に対するニーズが高い地区では過少供給となり、逆にニーズが低い地区では空バスが走り回るようになってしまう。そこで、ニーズが高い地区では、独自に公共交通運営組織を立ち上げ、資金や人を集めることで、その地区が必要としているコンテンツの実現が可能となる。この取組みは、公的な支援がないと持続可能にはなりづらい。したがって、自治体が地区での運営組織立ち上げを勧誘し支援を行うしくみの導入も広まりつつある³⁾。

3 地域による公共交通マネジメントの場 ：地域公共交通会議

ただし、これらの様々な動きは、必ずしも地域公共交通網の整合の取れた維持発展につながるわけではない。既存の鉄道・路線バス

が縮小する一方、その間隙を縫ってコミュニティバス等が運行されるという状況下では、これらをうまくマネジメントし、さらに住民の利便性向上や魅力ある地域づくりへとつなげていくための「地域公共交通計画」の策定・実施が、生活圏単位で必要である。そのために、生活圏を構成する市町村が連携してあたる必要があるが、現実には単一市町村であっても、公共交通網に関する網羅的・包括的計画を策定している例は少ない。

また、これら一連の動きは、既存の公共交通関係法規が想定していないことばかりであった。鉄道事業法や道路運送法では、相変わらず鉄道・バスを収益事業と見なしており、自治体が公共交通政策を実施するという役割を具体的に指向し支援する規定は不十分であった。

その上で需給調整規制を撤廃したために混乱に陥ったのであるが、それに対応した自治体や地域の創意工夫について、「通達行政」によって当座しのぎをしたり、都道府県によって取り扱いが異なったり、といった例が出てきた。その1つの典型が「貸切乗合」と呼ばれるバス運行である。

旧道路運送法21条では貸切許可車両による乗合バスの運行を禁じていたが、「一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において、国土交通大臣の許可を受けたとき」は可能であるとする例外条項があった。これを利用して、自治体が貸切バスを借りて乗合のコミュニティバス運行を行ったのである。貸切許可は乗合許可より参入が容易であったため、運行委託を得るための競争が激しくなり、既存の乗合バス事業者がコミュニティバスを受託しづらくなった。また、許可手続きが簡略的であり、コンテンツ設定の自由度も高かった。これが、乗合バス事業者の自

治体への反発や、既存バス路線とコミュニティバスとの齟齬、そして低価格のみを売りにする事業者が運行することによる安全性や運転手の労働環境の悪化といった問題を引き起こし、地域公共交通網の安定性や一体性を損ねる原因となった。この種の問題は、自治体や地域が自ら公共交通を確保する動きに合わせ、顕在化するようになった。

国土交通省は、道路運送法が自治体・地域の動きに対応できていないことを認識し、「地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会」を2005年9月に設置（著者も参加）して検討を行った。

その結果を踏まえて2006年2月に改正道路運送法が成立、10月に施行された⁴⁾。改正法では、第1条の目的に「道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進する」という表現を加え、各地域の実情に応じた「適材適所」の輸送手段を提供するという視点が盛り込まれた。

改正法で、市町村がバス路線網をマネジメントしていくための場として新たに設けられたのが「地域公共交通会議」の制度である。自動車による有償乗合運送サービスを対象として、市町村がその確保策を関係者とともに議論し実施することができる。必要と考える市町村が設置すればよく、複数市町村、もしくは都道府県単位での設定も可能である。

地域公共交通会議における協議項目として、a) 地域の住民・移動者のニーズに対応した交通のあり方、および b) 地域の実情に即した輸送サービスの範囲及び形態（輸送目的及びその必要性、輸送サービスの具体的な範囲及び形態、水準、提供主体、使用車両、運賃、運行管理体制・整備管理体制等）を挙げている。

協議によって、地域に必要な路線・運行であると議決された場合には、タクシー車両（定員10人以下）による乗合運行や、定時定路線（道路運送法では路線定期運行と呼ぶ）でないデマンド運行（路線不定期運行・区域運行）も可能となること、あるいは運賃設定が上限認可制から届出制に緩和される（協議運賃と呼ぶ）こと、運行事業者についても参入要件が緩和されることが利点である。また、協議結果については、その許可期間が短縮されたり、手続きが簡略化される。すなわち、一種の「特区」制度である。

従来、公共交通網計画やコミュニティバス運行検討等に関する委員会を任意で設置している市町村は多数あったが、それらは単に協議だけの組織であり、結果が円滑に実施される保証はなかった。これを地域公共交通会議の枠組に移行することで実現しやすくなる。既存4条事業者としても、その利用状況に合わせて各路線の運行を変更し、場合によってはデマンドやタクシー車両運行に置き換えるといった活用が考えられる。極端な場合、全路線を協議路線とすることさえ考えられるが、これは地域公共交通会議が従来の4条バスとコミュニティバスとの境界をなくす役割、極端に言えば「総コミュニティバス化」する機能を持っていることを意味する。

地域公共交通会議には、住民代表や利用者代表、及び運転者団体の代表も参画し、当該地域に必要な公共交通を、関係者の協働により「考え」「創り」「守り」「育て」「生かす」組織として機能させることが意図されている。その特徴を活かすべく、闊達な議論ができるような会議運営はもとより、現場の意見を反映するための様々なしくみの導入が望まれる。協議内容は原則公開とされているが、特に関

係住民・利用者によく周知されるように、停留所や車内に掲示するなどの工夫がなされるべきである。

地域公共交通会議は全国の多くの市町村で組織されたが、その大半はコミュニティバス・自治体運営バスの改正・再編を協議するために開かれている。しかしながら、路線バス見直しへの活用はもとより、スクールバス混乗等無償運行のバスの再編、企業等送迎バスとの連携、鉄道との乗継改善など、地域公共交通会議の場で、その法的位置づけを越えた課題を検討している事例も、少なからず見られるようになってきている。

4 地域公共交通活性化・再生法をうまく活用せよ

地域が主体的に公共交通に取り組むための制度

地域公共交通会議制度は道路運送法に基づくものであるため、①バス以外の交通モードには法的には権限が及ばない、②地域公共交通に関する計画・戦略の策定は任意であり、場当たりの検討に陥る危険がある、③関係者は会議参画を強制されない、④財源措置との関連づけがない、という問題点がある。

改正道路運送法成立前後から、その考え方を道路運送事業以外にも広げ、地域公共交通全体の維持発展を図る新たな法律の検討が進められた⁵⁾。それが結実したのが、2007年10月に施行された「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」と呼ぶ）である。

活性化・再生法の第1条では「地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること」

を目的として挙げている。その上で、地域公共交通サービス提供に関する創意工夫の自由度を高め、技術革新が進むことを担保するために、従来は法体系や所管部署がバラバラであった各モードを包括する法律とした。縦割りが常識の行政にとっては画期的な枠組みと言えよう。さらに、DMV (Dual Mode Vehicle)、IMTS (Intelligent Multi-mode Transit System)、水陸両用車といった、従来のモードに属さない中間モード(新地域旅客運送事業)に対して事業許可の合理化を図ることで、それらの導入にも活用できる。

また、活性化・再生法では「地域公共交通総合連携計画」(以下、「連携計画」と呼ぶ)という名の法定計画を新たに設けた。これは、市町村(単一でも複数でも可)が、公共交通関係の各主体で構成する協議会(以下、「法定協議会」と呼ぶ)での協議を経て作成するもので、地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に推進するための計画と定義されている。

ここで「連携」とは、関係主体間の連携を念頭に置いたものであるが、モード・路線間、そして生活圏内の各地域間の連携も視野に入っている。連携計画は、対象市町村の全域・全モードを対象としてもよいし、一部地域・モードに限定した計画、例えば市内の特定のコミュニティバス路線見直し計画としてもよい。連携計画策定にあたっては、利用者の意見の反映が必要とされており、パブリックコメントの実施や、協議会への市民・利用者代表の参画などの配慮が求められる。さらに、連携計画の作成について公共交通事業者や利用者から提案できることとなっている。

連携計画で定められた事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業は「地

域公共交通特定事業」に指定され、国による支援措置が講じられる。

連携計画を作成・実施する法定協議会は、地域公共交通会議の考え方や構成をほぼ受け継ぎながら、前述の問題点を埋めるものとなっている。すなわち、①バス以外のモードに対象を広げることができる(広げなければならぬわけではない)、②連携計画の策定・実施が目的となっている、③関係機関に参加応諾義務がある、④後述のように、連携計画の策定や実施における国の補助制度も新設されている、といった点である。

地域公共交通会議と法定協議会は、両方を兼ねた組織とすることも可能であり、その方が好都合な場合も多い。ただし、両者の根本的な違いは、前者は協議組織であるのに対し、後者は連携計画に基づく事業を実施する主体と位置付けられている点である。連携計画に基づきコミュニティバスを運行する場合、市町村運営でなく、協議会運営とするのが原則である。協議会は当然、独自の予算を持ち、国からの補助を受けることができる。市町村も、負担金を協議会に支出する形をとる。このようなしくみになったのは、補助制度新設にあたり、地方分権の精神にのっとり、国から市町村への新たな補助制度はつくらないという大原則に従ったためであり、代わりに官民合同組織である法定協議会が、補助の受け皿と位置付けられたのである。

メリットとして、後述する国からの補助を受ける際、自治体の協調補助(裏負担)を義務付けず、参画する交通事業者やNPO等による負担と合わせた形での事業実施を可能としたことが挙げられる。このしくみによって、様々な事業スキームへの応用が期待できる。なお、コミュニティバス運行事業の場合、も

ととも大半が市町村の補助金によって運営されており、わざわざ協議会予算を立てるメリットはない。そこで、協議会が国から受けた補助金を市町村にそのまま支出することや、協議会が市町村と協調してバス事業者に補助することも可能としている。

「連携」のための支援制度

連携計画の策定・実施を支援する制度として、2008年度に新設されたのが「地域公共交通活性化・再生総合事業」である。2008年度は30億円、2009年度は44億円の枠が用意され、さらに補正予算で25億円が追加された。

昨今の財政状況で、新規事業としてこれだけの額が充当されるのは異例である。2008年3月に第1期募集が行われた際、応募要件となっている法定協議会の設立が全国で殺到したように、連携計画策定を促す大きな誘因となった。

この事業は、「地域公共交通総合連携計画策定調査実施計画（調査実施計画）」と「地域公共交通活性化・再生総合事業計画（総合事業計画）」の2つからなる。興味深いのは前者で、地域公共交通政策に関する市町村のノウハウが乏しい現状を踏まえ、その底上げを図ることを目的としている。また、後者は原則として3カ年の事業であり、計画実施のための初期投資を支援することを目的とする。そのため、運行への補助も実証実験という位置づけで行われ、4年目以降は補助が得られなくなることに注意が必要である。あくまでも、地域で自立できる持続可能な公共交通網を構築してもらうための支援策なのである。

そしてこの事業は、地域公共交通を国の負担で守るということではなく、地域のボトム

アップ的な取組みを国が支援する「アイデア料」的なものととらえるのが適当である。

事業への申請数は非常に多いが、活性化・再生法のメリットである「連携」を生かした計画は必ずしも多くない。大半がバス関連となっているのは当然としても、コミュニティバスやデマンド交通の導入・再編が目立ち、路線バスと自治体運営バスとの一体的な再編や、鉄道との結節向上にまで発展した例は少ない。また、ローカル鉄道や離島航路の活性化への活用も多いものの、他モードとの連携にまではあまり至っていない。

しかしながら、中にはバス網と航路を包括したコミュニティ交通システムの構築や、路線バス網の幹線・支線への分化と連携、複数自治体での自治体運営バス相互乗り入れによる路線網一体化といった、固定観念にとらわれない意欲的な試みも出てきている。新しい動きについては、例えば国土交通省の「地域公共交通活性化」のホームページ (<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/index.html>) を参照されるとよいだろう。ただし、あくまでも地域にふさわしい公共交通のあり方は地域ごとに異なるものであり、他地域の表面的な模倣は慎むべきである。

5 地域公共交通づくりは地域づくりそのものである

今や、地域公共交通は収益事業から公益事業となった。自治体・地域はモラルハザードから脱却し、地域公共交通運営の主役となることが求められている。運賃だけでなく、公的補助や地域の協賛金なども充当し、市町村主導の下、地域の様々な主体が参画し、議論して運営することで、地域のニーズに合った

サービスレベルを確保していく時代となったのである。それを支援するしくみとして、改正道路運送法や活性化・再生法をはじめとする新しい制度体系も整備された。

当然ながら、制度ができて、それをうまく活用できなければ宝の持ち腐れでしかない。現状では、地域公共交通に対する意識の変革が、自治体・住民・事業者それぞれにおいて十分でない面がある。

都道府県の公共交通に対する補助・支援制度は少しずつ見直されているが、新しい制度にはまだまだ対応できていない。特に地域協議会の役割や、生活交通路線に対する国・都道府県の補助制度の意義の再検討が急務である。また、市町村レベルでは、公共交通政策に取り組む体制が整っていない、あるいはそもそも公共交通政策の必要性に対する問題意識さえないところが多いことも忘れてはならない。連携計画を策定した市町村においても、その質や実施体制にはまだ課題が残る。

公共交通に関する計画・戦略づくりは、人口減少期に入った日本の都市・地域が、人にも地球にも優しく、そして魅力的なものとなるために必須である。このことは、公共交通網の維持・発展はそれ自体が目的ではなく、より上位にある都市・地域の目標を達成するための部門計画としてあるべきことも意味する。それとともに、都市・地域がそれぞれの状況に応じて個性を発揮し、適材適所の公共交通網を自由に発想し、自分たちで実現していくことも求められる。連携計画においては、評価項目を明確化することが必要とされているが、空白地域解消や利用者増加、収支率改善といった公共交通自体の評価にとどまらず、その存在が地域のクオリティオブライフをどう保証し、魅力をどう高めるかといった、都

市・地域づくりに関わる評価も視野に入れるべきである。その試みとして、地域に残されている高校の存続を目標に、その通学を確保する路線を新設する例や、高齢者の通院・買物を保障することを目標にデマンド交通を充実させた例などが出てきている。

自治体・地域による公共交通政策の取組みは、「地方分権」の流れの中で生まれてきた。様々なツールや資源を活用し、いかなる地域公共交通ソリューションを実現し、地域のニーズに応えていくか、市町村の質と意欲が試される。同時に、意欲の高い市町村・地域を支援する立場にある都道府県・運輸局（支局）の質と意欲、そして事業者のノウハウと信頼も試される。地域の取組みいかんによって、地域を大きく変えるインパクトとなることもあれば、税金のムダ使いと言われる可能性もある。

地域公共交通の活性化・再生とそれを活用した地域づくりは、人口減少・経済成熟・地球環境時代における、地域間競争の最前線なのである。

参考文献

- 1) 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、1999.11.
- 2) 土屋正忠、武蔵野市建設部交通対策課、馬庭孝司：ムーバス快走す、ぎょうせい、1996.
- 3) 加藤博和：地域公共交通を地域で「つくり」「守り」「育てる」ということ、マッセ大阪研究紀要、(財)大阪府市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター、Vol. 11、pp. 61-74、2008.5.
- 4) 道路運送法令研究会編：Q&A 改正道路運送法の解説、ぎょうせい、2006.
- 5) 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会報告書：「地域による地域のための公共交通の活性化・再生を目指して」、2007.7.

日本における地域公共交通確保維持改善制度 の変遷と今後の活用策に関する考察

加藤 博和¹

¹正会員 名古屋大学 准教授 大学院環境学研究科 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651))

E-mail:kato@genv.nagoya-u.ac.jp

日本の地域公共交通が、需給調整規制廃止後約10年間で大きく変化した経過を整理し、政策の考え方の潮流を示すとともに、具体的な制度改善とその成果について述べる。特に道路運送法の地域公共交通会議制度や、地域公共交通活性化・再生法の法定協議会・連携計画の制度が、地域自らが公共交通政策を立案・実施していくしくみとして広く市町村に普及したが、必ずしも制度を十分活用できているわけではなく、国の制度変更にも追従する動きを脱していない面があったことを示す。その上で、2011年度に始まった地域公共交通確保維持改善事業の開始当初時点での問題点および改善策を論じ、活用方法を解説する。

Key Words : deregulation, decentralization, local public transport plan, local public transport council

1. はじめに

日本の地域公共交通を巡る制度は、2002年の乗合バス・タクシーの需給調整規制廃止以降、大きく変化してきた。特に2010年度は、交通基本法制定に向けた検討と、「生活交通サバイバル戦略」というキャッチフレーズがつけられた地域公共交通確保維持改善事業（以下「サバイバル戦略」と表記）の次年度予算での採択という2つの大きな話題に注目が集まった。しかし、東日本大震災の影響もあり、2011年度に入ってこれらの話題がやや色あせた感がある。交通基本法案は震災直前の3月8日に閣議決定され国会に提出されたものの、その内容は当初議論されていたものとはかなり異なったものとなり、また8月初めの段階で審議入りさえできない状態にある。一方、鳴り物入りであった地域公共交通確保維持改善事業にも様々な問題点が露呈している。

本稿では、需給調整規制廃止以降の地域公共交通関連制度の変遷を概観し、交通基本法案およびサバイバル戦略へとつながった経緯について整理する。その上で、この両者との関連を中心に、現在の制度体系の問題点を述べ、今後の制度活用策を示すことを目的とする。

2. 需給調整規制廃止から地域公共交通活性化・再生法まで

(1) 需給調整規制廃止と補助制度変更

道路運送法改正による乗合バス・タクシーの需給調整

規制廃止に先立ち、2000年には鉄道事業法改正に伴う需給調整規制廃止も行われ、地域公共交通事業の参入退出の自由度が大幅に高まった。

同時に路線バスに対する国庫補助制度（地方バス路線維持費補助金）も大きく変更された。市町村内系統は補助対象外となる一方、市町村間系統については一定の基準を満たしたものについて、都道府県が主催する「地域協議会」において協議の上「生活交通路線維持確保3カ年計画」に位置付けられた系統に都道府県が欠損の半額を補助し、さらに国が同額を協調補助するしくみに変更された。また、自治体の生活交通確保策を支援する国の地方財政措置として、8割の特別地方交付税を交付するしくみも新設された。つまり、基幹となるバス路線のうち運賃収入だけで維持が困難なものは都道府県が、それ以外は市町村が主体的に路線維持を行い、それを国が支援するという形をとることとした。

以上の制度変更は明らかに、国による公共交通事業の管理をやめることを意図したものであり、また暗に、自治体が公共交通維持確保に主体的に取り組むことを意図したのもであった。しかしながら、そのような制度改正の意図は自治体や地域住民に十分伝わっていなかったために、事業者が路線退出を申し出て自治体や地域住民が対応するすべを持たないという状況が各地で続出するなど、混乱をきたした。このことは、いくら自治体が地方分権を主張すると言ってもいきなり権限移譲するのではうまくいかないという教訓を与えた。以後、市町村はこの新しい制度体系の下でコミュニティバスに代表さ

れる自治体主導型の公共交通を多く手がけるようになり、公共交通への取り組みの必要性に対する自覚や体制づくりも整いつつあるが、国の制度を利用するというよりも翻弄されるという状況は、後述するように現在もそれほど変わっていない。

(2) 地域公共交通会議・自家用有償運送制度の実施

(1)の段階では都道府県には地域協議会という形で権限が明確に移譲されたものの、市町村には特別地方交付税という目に見えにくいものが与えられたに過ぎず、むしろ自由度が増大した事業者をコントロールするツールが何も与えられていない点に不満を感じていた。そのため、市町村は自らの思い通りにならない鉄道や乗合バスよりも、自力で確保できるコミュニティバスに目を向けるようになった。

コミュニティバスは、それまで事業者が一体的に行っていた企画・運営と運行を、前者は自治体が担当し、後者を事業者に委託するモデルである。運賃収入のみによる採算確保を前提とせず、自治体が公共交通確保を目的として運行補助する代わりに路線の基本コンテンツ（系統・ダイヤ・乗降施設・車両）に対するイニシアティブを有する。そして、コミュニティバスの多くが、貸切バスを用いた乗合運送（当時の道路運送法の根拠条文に基づき21条バスと呼ばれた）や、市町村が有する自家用自動車による有償運送（同じく80条バスと呼ばれた）の形で運行されるようになった。すなわち、乗合許可を得なくとも乗合運行ができる方法が一般化した。

一方、NPO等が白ナンバー車両を用いて行ういわゆるボランティア有償運送が2004年に国土交通省自動車局長第240号通知「福祉有償運送及び過疎地有償運送に係る道路運送法第80条第1項による許可の取扱いについて」によって認知され、タクシーとの関係を明確化することが求められるようになった。これらを法的に整理するために、改正道路運送法が2006年10月に施行された。

この改正道路運送法では、第1条の目的において、それまでの「道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとし」という事業管理を意図した内容に加え、「道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進」という、利用者の利益保護・利便増進を意図する内容が加えられた点が特筆される。逆に言えば、この時点まで国のバス・タクシー行政における「利用者視点」の必要性は明示されていなかったのである。

その上で、コミュニティバスを乗合許可に一本化する代わりに許可の弾力化・円滑化を図ったり、自家用自動車による有償運送を認めるためのしくみとして、「地域における必要性を検討する協議組織」で協議が調うこと

を規定した。すなわち、地域が必要と認めれば、国の基準を緩和した運送方式を認めるという「特区」的な発想を持ち込むことで、ダブルスタンダードを正当化したのである。そのための法定の協議組織として市町村が立ち上げ活用できるようになったのが、地域公共交通会議及び有償運送運営協議会である。

これらの協議組織に求められているのは、その運送が必要であり、かつ、通常の許可を経たバス・タクシー事業ではまかなえないことを確認した上で、事業者や利用者等を含む関係者が導入について合意することである。そのためには当然、運送の必要性について十分に検討され意識共有されることが必要である。改正道路運送法や関連規則においては、運送の必要性に関する検討の重要性が認識され、またそれを担保するために構成員として利用者代表、住民代表、運転者団体（労働組合）代表が参加することが求められているのである。その意味で地域公共交通会議は自治体の公共交通政策の、有償運送運営協議会は福祉輸送・移送政策の中心的な検討組織となるべき存在であり、また運輸行政の地方分権化を具体化した組織であるとも位置付けられる。

しかしながら、コミュニティバスは市町村がその政策決定プロセスの中で検討を進めてきたものであり、また自家用有償運送はNPO等が現場で必要に迫られて運行してきたものであるため、このような協議組織はそれを「追認」し法律的な恩恵を得るためのセレモニー的な存在であると考えられる市町村が少なからず見られる。そのような市町村は、制度の意図を理解して活用するのではなく、わけもわからずつくれと言われた協議会をつくり、付加価値を感じず会議を行っている。一方、特に地域公共交通会議については、コミュニティバスはもとより、路線バスやその他交通機関も含めた総合的な検討組織として活用する市町村が多く存在していることも事実である。

地域公共交通会議の詳細な活用方法については既報¹⁾を参照されたい。なお、どのような有償バス路線も協議対象となり、自治体主導型のコミュニティバスだけでなく、事業者主導型の路線バスについても案件として協議することが可能である。地域公共交通会議をコミュニティバス検討の場に留めるのではなく、路線バスを改善する場としても活用すべきであることを付記しておく。

(3) 地域公共交通活性化・再生法と連携計画

改正道路運送法はあくまでバス・タクシーを対象とする。鉄軌道や船といった他の交通機関については以前のままの制度であり、また機関別に法律や国の組織があるため、縦割りが問題であった。これらを一挙に解決するために2007年に施行されたのが「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（地域公共交通活性化・再生法）²⁾である。

この法律の目的は第1条に書いてあるとおりで、少子高齢化進展や地域公共交通維持困難に対応し、地域住民の自立した日常生活・社会生活確保、活力ある都市活動実現、地域間交流促進、交通に係る環境負荷低減のために、地域における主体的取組・創意工夫を推進して地域公共交通活性化・再生を図るものである。

この法律で「主体的に」取り組む努力義務を課されているのが市町村である。そのために用意されたツールが、a) 地域公共交通総合連携計画(連携計画)、b) 地域公共交通特定事業、c) 新地域旅客運送事業である。2008年度に新設され、2010年度まで続いた「地域公共交通活性化・再生総合事業」(総合事業)のインパクトが強かったため、この法律はa)連携計画を策定してその実施に補助金がもらえるという趣旨であると勘違いしている人が非常に多いが、それは全くの誤りで、連携計画を多くの市町村に策定し実施してもらうためのインセンティブとして時限的に設けられたのが総合事業なのである。むしろ、国がインセンティブを用意したのは、LRT・BRT・航路・乗継施設・鉄道を高度化・再生するためのb)地域公共交通特定事業と、DMVや水陸両用車といった新しいモードの導入を円滑化するためのc)新地域旅客運送事業である。しかしこれらについては活用できる自治体が限られており、現在に至っても活用例は多くないままである。

一方、多くの市町村が活用しているのが、a)連携計画の策定と実施、そのためのいわゆる「法定協議会」の設置である(蛇足であるが、前述の地域公共交通会議及び有償運送運営協議会も、道路運送法で規定された存在であり、立派に「法定協議会」である)。活性化・再生法定協議会の機能はまさにa)連携計画の策定および実施である(連携計画の中にb)・c)の事業も定められる)。

連携計画の特徴は、その自由度の大きさである。総合事業の補助対象要件は従来の補助制度からは考えられないほど緩く、特に普及啓発策への活用が積極的に行われた。また、市町村の裏負担を義務づけていないため、協議会参画団体による幅広い負担による事業実施も可能であり、新しい発想で実施事業を検討することができたと言える。残念ながら、従来から自治体に取り組んできたコミュニティバスの見直し計画や第3セクター鉄道の支援計画をそのまま連携計画としたようなものも少なくないが、域内のあらゆる交通手段を対象として一体的なレベルアップを図る計画の策定・実施例もある。また、コミュニティバス一辺倒がうまくいかなかったことの反省に立って、デマンド交通導入や路線バスとの連携を重視した計画に切り替えるために総合事業を活用した市町村も多い。ちなみに、活性化・再生法では、連携計画を市民から発議できるしくみも規定しているが、これは知られていないのか、ほとんど活用されていない。

いずれにせよ画期的なのは、今まで非常に限られた自治体しか策定していなかった公共交通計画を多くの自治体がつくるようになったことである。連携計画は、自前で策定したり、既に策定していた別の計画を仕立て直した例もあるが、総合事業では連携計画策定のための調査に対する補助(調査事業)もメニューとして挙がっていたため、それを活用した市町村が多数あり、実施時の補助(計画事業)と相まって、連携計画策定を後押しした。

地域公共交通会議では計画策定は任意とされていたため、場当たりに会議を開いて議論もそこそこ一発議決する場面がしばしば見られる。しかし活性化・再生法定協議会は連携計画の策定・実施のための会なので、計画を中心に協議が進んでいく。さらに総合事業では国の補助金が協議会に直接交付されたため、計画実施のための会計を協議会が行うことになり、あくまでも協議機関である地域公共交通会議とは異なる、実施期間としての活性化・再生法定協議会の役割が明確となった。加えて、補助金が有効活用されたかどうかをチェックする自己評価や第三者評価のしくみも導入され、当初は準備不足のため問題があったが、年々、各協議会のPDCAの一環として機能するようになった点も指摘しておく。

なお、地域公共交通会議と活性化・再生法定協議会との関係は補完的であるため、別々に開催しても同一組織としてもかまわないが、著者は同一組織にすることを推奨している。理由として、a)大半の構成員が共通する点(もっと積極的に言えば、連携計画を知らずに地域公共交通会議に出てもらっても困るし、逆に運行協議を知らない人が連携計画を策定しても実態とかけ離れたものになる懸念がある)、b)市町村の事務を減らす必要がある点、c)公共交通に関する協議組織が集約されワンストップとなる点、が挙げられる。

なお、地域公共交通会議と同様、活性化・再生法定協議会も、総合事業補助を得るためのセレモニー的組織という形で運営をおこなっている自治体が少なからずある。これでは制度を使いこなしたことにはならない。これら協議会を活用して地域公共交通をよりよいものとしていくために重要な点として、1)利用者・地域・運転者といった公共交通の現場にいる委員が積極的に発言できる雰囲気をつくるとともに、公開原則を徹底して傍聴を増やし、開催状況を車内や主要駅等に掲示する、利用者が主役となれる部会を適宜設けるなど、現場から遊離しない協議会運営を心がける、2)事業者が地域の状況に応じた公共交通サービス提供はもとより、そのための提案もできるようにレベルアップしてもらう場として活用する、3)自治体の上位計画や運営方針との連携を図る、4)主な行先となる大規模小売店舗や総合病院、学校などに入ってもらするなど、規定の委員構成にこだわらない、5)特に活性化再生法定協議会は連携計画の協議・実施機関であ

ることから、審議会とは異なり、取締役会のような位置付けであることを委員各位に自覚してもらう（つまり自分たちは取締役であると思ってもらう）、などの工夫が必要である。

3. 交通基本法案とサバイバル戦略

地域公共交通活性化・再生総合事業は多くの自治体に活用されたものの、既に地域公共交通について地方分権を進めてきたにもかかわらず、このような事業を行うことが国の役割として適当なのかという疑問も存在していた。国も、総合事業は2008年間から3年間の実施（新規受付）を想定し、連携計画実施への補助である計画事業についても3年間のみとしていた。これは、需給調整規制廃止だけでは自治体の意識向上が進まなかったことから、この事業によって一気にレベルアップを図り、その後は自治体で自主的に連携計画実施を進めていってもらいたいという意図があった。

ところが、2009年9月の総選挙で民主党が圧勝し政権交代が実現すると、少し方向性が変化した。1つは、民主党および当時連立与党の一員であった社民党が「交通基本法制定」をマニフェストに掲げていたことである。両党は2003・2007年の2回にわたり、議員立法として法案を提出し、いずれも廃案となっている。この法案では「国民の移動の権利の保障」を最重要項目として掲げており、それは当然、公共交通の充実へ直結することである。ただし、そのためには多額の財源が必要となる。政権獲得後、特に与党は、財源確保策について様々な検討を水面下で行ったが、結局、現段階まで確保はできていない。

一方、新政権の目玉政策であった2009年11月実施の「事業仕分け」に一連の公共交通関連事業がかけられることとなった。その結果は、路線バス（地方バス路線維持費補助金）・離島航路維持に関しては必要とされた（路線バスの車両購入補助は廃止）が、総合事業などそれ以外の制度については廃止判定となってしまった。総合事業は「自治体に任せるべき」という判定であった。

総合事業は2010年度も存続したものの、予算額は漸減となり、国土交通省内での政策レビューでも判定が悪く、年度限りでの廃止が確定的となった。一方で交通基本法が施行に至れば、「移動権保障」のための財源確保が必須となる。そこで、2011年度予算案で特別枠として設定された「元気な日本復活特別枠」を決定するために2010年秋に実施された「政策コンテスト」に国土交通省が応募したのが「サバイバル戦略」であった。

政策コンテストへの応募条件は、既存制度を廃止した上でそれに代わる新しい制度を提案し、もし採択されたら廃止した制度の予算額の3倍まで予算を獲得できる可

能性があるというもので、一か八かという賭けである。そこで、地方バス路線維持費補助金や活性化・再生総合事業など8つの制度（総額215億円）を廃止し、それらを一本化したサバイバル戦略は「全国のどこでも誰でもが移動手段の確保が可能となる社会の実現をめざす取り組みを一括して支援」する制度と位置付け、453億円を要望した。これは、事業仕分けで、時限なしで地域に必要な公共交通を確保する施策に対して比較的好評価を得たことに加え、交通基本法成立後に移動権保障を支える制度として位置付けることで、与党のマニフェストとも整合する点を強調する内容でもあった。政策コンテストの参考として用いられたパブリックコメントでも多くの支持を集めた結果、2010年12月24日に閣議決定された予算案に305億円が盛り込まれた。要求額には遠く及ばないが、前年度からは大幅増となっており、賭けに勝ったと言えるであろう。

ところが、交通基本法については意外とも言える経過をたどった。新政権発足時から様々な検討が行われてきたが、その最終となる2010年12月24日の交通基本法案検討小委員会では「移動権保障を規定するのは時期尚早」とされたのである。その結果、現在国会に提出されている法案にも「移動権」という言葉はない。すなわち、交通基本法で規定されるであろう移動権保障をにらんだ新しい補助制度の決定と、交通基本法から移動権という言葉削除する決定とが同日に行われるという皮肉な結果となった。同時に、交通基本法案では、廃案となった以前の法案に規定されていた、自治体の交通計画策定に関する記述も削除されている（国の計画のみとなる）。

このことによって、サバイバル戦略の位置付けが非常に分かりづらくなり、その後の制度の検討や運用に暗い影を投げかけた点は否めない。例えば、サバイバル戦略では自治体が協議会を主宰して計画を策定し、それに対して国が補助を出して支援するというように、活性化・再生法と同じしくみをとる。ただし、この際の協議会や計画は、交通基本法で規定されるものを想定していたと思われる。ところが法案ではその部分が全く規定されていないのである。一方で、地域公共交通会議や活性化・再生法定協議会は残存している。これらの協議会とサバイバル戦略の協議会はどう違うのか、また連携計画とサバイバル戦略における計画の違いは何か、今までの連携計画や協議会はどうなるのか、といった点が、交通基本法案におけるサバイバル戦略の位置づけがあいまいになったために整理できなくなってしまったのである。

また、サバイバル戦略はそもそも12月末の決定であり、その後ようやく詳細検討が本格開始したことに加え、既存の8つの補助制度を集約したため、多くの部局にまたがる内容となり、その具体的な要綱等の策定に手間取った。これが混乱を招く大きな要因となった。当初は2

月下旬に確定すると言われていたが、漸次延期となり、さらに確定直前に東日本大震災に見舞われ、それどころでなくなってしまったのである。結果的には要綱の確定公表は3月30日までずれこんだ。さらに詳細な運用の部分については4月以降も引き続き検討が行われており、自治体としては対応が難しい状況となってしまった。

4. サバイバル戦略の問題点

以上のように、サバイバル戦略はその成立過程に起因する混乱があったが、内容的にも幾つかの問題を抱えている。それについてここで紹介しておく。

(1) 生活交通ネットワーク計画および協議会の問題

サバイバル戦略（地域公共交通確保維持改善事業）は大きく、地域公共交通確保維持事業、地域公共交通バリア解消促進等事業、そして地域公共交通調査事業の3つからなる。最後の調査事業は、総合事業における調査事業と全く同様である。確保維持事業が運行（航）補助、バリア解消促進等事業が施設・車両改善への補助にあたる。

サバイバル戦略における補助申請に必要となる計画は「生活交通ネットワーク計画」と名付けられ、自治体が協議会（活性化・再生法定協議会などが見なし措置でそのまま活用できる）で策定し、運行事業者が補助を申請することとされている。名称はまさに、鉄軌道・バス・タクシー・航路といった様々なモードを包含し、住民の最低限の移動を保障するための計画というイメージであるが、実際には各モードについてバラバラに策定されるため、連携計画のような、自治体内を全体的に俯瞰して策定された総合計画とは異なり、各モードの補助要件に整合した内容を提出する形になってしまっている。後で詳しく述べるが、補助要件に適合する路線のみ記して提出するなら「ネットワーク計画」とはとても言えない。

一方、ネットワーク計画を策定する協議会については、地域公共交通会議や活性化・再生法定協議会、タクシー適正化活性化法に基づく協議会、都道府県の地域協議会といった既存の組織が、見なし措置もしくは要綱・規約を一部変更して対応する形になっているが、こちらもやはりバラバラである。真の意味で「生活交通ネットワーク」を議論する場をつくり、計画もネットワークがどのようなものかつかめるような体裁で示されるのが当然である。そのためには、既存の公共交通関係の協議会をいかに再編していくかを考える必要があるが、各自治体が実情に応じて対応すればよいとも言える。

(2) 路線バス補助関係の問題

路線バスに対する補助については、市町村間（平成の大合併前）系統についての国庫補助（旧：地方バス路線

維持費補助金）を受け継いだ「地域間幹線系統」への補助に加え、「地域内フィーダー系統」に対する新たな補助制度ができた。

このフィーダー系統は、市町村における協議会で認定し、生活交通ネットワーク計画に位置付ければよい。その定義については、当初案では国庫補助対象の地域間幹線系統に結節する系統のみとしていた。この場合、例えば市外とを結ぶ路線が鉄道もしくは黒字の路線バスのみの場合、市内の路線バス・コミュニティバスは全く国庫補助が得られないことになってしまい、非常に不合理である。そのため、正式決定時には、過疎地域等、および半径1km以内にバス停・鉄・港等がない交通不便地域として地方運輸局長等が指定する地域においては、国庫補助対象系統以外でも市町村をまたぐ幹線的なバス路線、および鉄道・航路と結節する系統も指定できることとなった。ところが、補助は新規系統、新規に公的補助対象とする系統、および総合事業で実証実験運行していた系統にしか行われぬ規定となっている。これは、自治体の補助が国の補助に付け替えられることを嫌った結果としてできた規定であるが、例えば長年、自治体が努力して運行を継続してきた路線は全く該当しないこととなる。そもそも、地域内フィーダー系統補助には各市町村が得られる上限値（キャップ）が設定されており、たとえ既存の自治体単独補助系統を申請したとしても無制限に国が補助金を増やさなければならないわけではない（その上、2011年度はその上限値が低く、市町村からは不評である）。新規か否かは全く本質的な話ではなく、自治体が確保すべき路線の重要性を自ら決めて国に補助を申請できるようなくみとすべきである。

一方、地域間幹線系統への補助制度については、既報³⁾で論じたような様々な問題点があったが、新制度では距離の基準がなくなった点が改善しただけで、改善には至っていない。むしろ、地域内フィーダー系統に設定されている補助の上限値が地域間幹線系統にはないため、市町村の中にはコミュニティバスを他市町村あるいは旧市町村間をまたぐ路線に変更する動きもある。一方、地域間幹線系統に指定するためには都道府県の協議会で認定を受ける必要があるが、従来行われてきた都道府県の協調補助は不要となっている。そのため、新規申請があっても都道府県の補助額が増えるわけではないが、市町村からの新規系統申請が地域協議会に多数挙がってくるようになり、混乱を来している地域もある。都道府県として、地域間幹線系統をどのように設定し、またそのうちのどの系統について都道府県補助を行うかという、広域バス路線網設定の方針の確立が都道府県にとって急務となっている。特に、本当に必要な地域間幹線系統は利便性が高まるよう手厚く支援し、地域間を結ぶ必要のない系統はフィーダー系統として補助を得られるように誘

導していくしくみに変更すべきである。

いずれにせよ、今のままでは生活交通ネットワーク計画の「名が体を表しておらず」、単なる補助対象路線リストになってしまう。本来の生活交通ネットワークとは何なのかという点からの見直しが必要である。

細かい話のようであるが、申請書類が煩雑であるため、せっかく乗合タクシー・デマンド交通・自家用有償運送にフィーダー系統補助対象が拡大されたにもかかわらず、それらの運行事業者（申請者）には手に負えないという声をよく聞く。「面倒な手続きをして国からわざわざもらう必要はない」と申請を拒否し自治体に補助を要求するバス事業者も存在する。手続きの改善も必要である。

(3) 鉄道への支援が限定的

サバイバル戦略は「国が最低限の移動を確保する」ことを基本概念としている。その観点から、鉄道はお金がかかる「ぜいたく品」という位置付け（鉄道の存廃が問題になるくらいの利用状況であればバスに転換した方が安く済む）がなされ、鉄道への運行補助は（従来から引き続き）行われていない。バリア解消促進等事業の対象にはなるため施設・車両改善には資するが、せめて路線バス並みの経費単価での運行費補助を与えてもよいのではないかと考える。現行の制度は明らかに鉄軌道廃線を促進するはたらきを持つ。ちなみに、鉄道に完全並行する地域間幹線バス系統は国庫補助対象となりうる。

5. サバイバル戦略の活用の考え方

サバイバル戦略の萌芽となる、以前の交通基本法案が掲げた移動権保障に対応した財源確保策の検討段階では、地域公共交通への補助に一括交付金的な性格を持たせ、自治体の裁量で用途を決めることができるようにすることが議論されていた。しかし、実際の制度は、国の財政が厳しいことを反映し、細かな補助要件が残ってしまい、むしろ自治体が国の規定にしばられる形となっている。完全な一括交付金化は難しくとも、総合事業がそうであったように、自治体の創意工夫が発揮でき、それが評価制度や協議の公開原則などでチェックを受けるシステムも内包するような補助制度とすることが、税金の無駄遣いをなくすために必要ではないだろうか。

また、サバイバル戦略の開始に伴って総合事業が2010年度で廃止となったが、少なからぬ自治体が、活

性化・再生法自体が廃止になったと勘違いしたり、活性化・再生法定協議会や連携計画が無意味になったと考えて休廃止する動きをとっている。これは、相変わらず国の制度変更を表面的にしか理解していない自治体が多いことを意味する。その一方で、国が今回の制度変更に、総合事業での膨大な経験をどのように生かしたのかについて疑問も残る。

廃止されたのは総合事業だけである。生活交通ネットワーク計画もそれを策定する協議会も補助要綱上の存在であるが、活性化・再生法定協議会や地域公共交通会議、そして連携計画は法定であり、格が全く違う。法的に担保された様々な利点もある。また、連携計画は比較的自由度が高く包括的である一方、生活交通ネットワーク計画は前述の通り補助要件によって厳しく縛られ、その名とは異なる断片的計画に過ぎない。

したがって、法定協議会は連携計画を策定・実施・見直しする組織としてそのまま維持していくべきである。そして、連携計画のうち、サバイバル戦略の補助要件に合うものを事務局と事業者が切り出して、生活交通ネットワーク計画を策定すればよいのである。間違っても、補助要件に合う路線を無理やりつくるようなことはしてはならない。自分たちにとって必要なことを実現するための計画をつくり、その実行に当たって国の補助が使えるなら活用するというスタンスであるべきである。また、総合事業の3年間実施を経た協議会については、その総括を踏まえた連携計画の見直し、すなわち第2次連携計画の策定へと速やかに進むことが必要である。

地域公共交通はあくまで現場・利用者起点で議論され供給されるべきものである。制度に振り回されているのは地域の役に立つものにはならない。

参考文献

- 1) 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.34，2006。
- 2) 加藤博和、福本雅之：地方部における幹線路線バス再生方策検討に関する基礎的研究，土木計画学研究・講演集，Vol.36，2007。
- 3) 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，Vol.37，2008。

CHANGES IN THE SYSTEM FOR SECURING, KEEPING AND IMPROVING LOCAL PUBLIC TRANSPORT, AND ITS APPLICATION METHOD

Hirokazu KATO

日本に地域公共交通計画は根づいたか？ - 地域公共交通活性化・再生総合事業の 成果と課題を踏まえて -

加藤 博和¹・福本 雅之²

¹正会員 名古屋大学准教授 大学院環境学研究科 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651))

E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp

²正会員 公益財団法人豊田都市交通研究所 (〒471-0026 愛知県豊田市若宮町1-1)

E-mail: fukumoto@ttri.or.jp

日本においては、近年まで地域公共交通への自治体の関与の方向性が定まっておらず、交通事業者との公的な協議の場を規定する制度も存在しなかった。2006年に施行された改正道路運送法や2007年に施行された地域公共交通活性化・再生法によって、自治体の関与のあり方が制度化され、さらに地域公共交通活性化・再生総合事業によって多くの市町村が地域公共交通総合連携計画を策定した。しかし、同事業の終了後、連携計画が失効する例が後を絶たない。本稿では、連携計画の継続状況、活性化・再生法定協議会による計画実施や見直し状況について、全国を対象に調査し、地域公共交通計画がどの程度継続・定着したか明らかにする。その上で、定着が必ずしも進まなかった原因について、現行の地域公共交通確保維持改善事業の問題点を踏まえて論じ、今後の方向性を示唆する。

Key Words : Local Public Transportation Planning, Program for Vitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems, Road Transportation Act

1. はじめに

日本の地域公共交通に関する制度体系は、2000年の鉄道事業法改正や2002年の道路運送法改正によって、鉄道・乗合バス事業に対する国の需給調整規制（参入・退出に関する規制）が撤廃されて以降、大きな見直しが繰り返されてきた。これは試行錯誤の結果であるが、政治情勢や財政状況といった外的要因に左右されてきた側面もあり、特に自治体や交通事業者からは「制度の頻繁な見直しについていけない」という声もよく聞かれる。

2011年以降は、それまでモードごとに分かれていた公共交通関連の補助制度が「地域公共交通確保維持改善事業（生活交通サバイバル戦略とも呼ばれる。以下、確保維持改善事業）」に一元化されたが、新たな課題が明らかになっている¹⁾。特に重要なのは、事業が構想された時点で制定の見込まれていた交通基本法がいまだ成立の見込みが立っておらず、交通基本法成立を見越した事業としての当初の位置づけが宙に浮いている点と、直前の2008～10年に実施されていた「地域公共交通活性化・再生総合事業」（以下、総合事業）との関係が明確でない点である。特に後者については、制度の考え方が大きく変化

したことにより、総合事業を推進していた市町村を中心に大きな混乱が生じている。

本稿は、自治体による地域公共交通政策推進の基本となる「地域公共交通計画」に着目し、確保維持改善事業前後の自治体の取組状況の変化について概観するとともに、今後いかなる修正が必要かについて論じるものである。

2. 自治体における地域公共交通政策の必要性の高まり

日本において地方自治体による地域公共交通計画策定の必要性は従来から主張されてきている^{2) 3) 4) 5)}。しかし法的に公共交通計画が位置づけられたのは、2007年に施行された「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）」の第5条に規定された「地域公共交通総合連携計画（以下、連携計画）」が初めてである。

それまでは、自治体が公共交通に関する計画を策定する動きは散発的であり、また法的な位置付けのない任意計画でもあり、国等による財源・支援措置の裏付けも直

接的にはなかった。さらにその内容も、多くは1990年代後半から急速に広まった、市町村が企画・運営するコミュニティバスに関する計画や、自治体が出資する第三セクター鉄道に関する計画が主であり、既存の路線バスや鉄道等も含めた包括的な公共交通計画が策定されることは極めてまれであった。これは、自治体は補助金を支出していない路線バスや鉄道に対して何らの権限も有しておらず、そもそもその維持改善が自治体の仕事であるという認識も薄かったこと、有効な意見表明や施策実施ができるほどのノウハウや財源を持っていなかったことによる。

日本において、地域公共交通が自治体の施策の対象として一般に認識され位置づけられるきっかけとなったのは、冒頭に述べた国の需給調整規制撤廃である。これは公共交通に関する国から自治体への権限移譲と見ることができる。これ以降、鉄道や乗合バスの路線は自治体の同意なしに廃止できるようになった。同時に、自治体の生活交通確保策に特別交付税措置が設けられる一方で国庫補助制度も限定的となった。この結果、自治体が公共交通政策に自主的に取り組むことなしに、不採算路線の維持はできなくなった。

考えてみれば、鉄道・乗合バス事業に関する制度体系が運賃収入による独立採算を原則とする一方で、自治体が無条件で事業者の路線廃止を認めないというのは、需給調整規制がありかつ路線網全体として黒字であるときにしか成立しない。特に大半の鉄道・乗合バス事業が赤字基調となっている地方部では全く持続不可能である。それは究極的に、事業者を重大事故発生や経営破綻にまで追い込むことさえある。そして、2001年の京福電鉄福井地区での事故後の運行停止や、2012年の井笠鉄道（バス事業者）の破産のように、事業運営が行き詰まった場合の公共交通確保スキームが不在であることも明らかとなっている。

一方で、自治体が公共交通の確保維持のため、事業者に対し無条件に欠損補助を行うことも困難である。公共交通利用者数は全国的に見ても現在でも下げ止まっていない。サービス水準が現状維持であっても利用者が減れば補助額は増える。サービス改善のために経費を増やせば利用者は増えても補助額も増えてしまう場合が多い。財政状況が厳しい中でこれはなかなか許されることではない。地域に必要な公共交通を確保・維持し改善していくためには、地域全体でその必要性・重要性が意識共有されることで、補助金支出に賛同を得ることができ、さらに利用促進の動きが広がって運賃収入も増えていくことが求められる。

このことから、地域に必要な公共交通を確保するためには、従来のように国や事業者任せではなく、自治体が体制を整えた上で、地域の関係者が公共交通の必要性に

ついて合意し、具体的な確保・維持・改善策を協働して行っていくしくみの整備が不可欠であり、その第一歩として公式な協議の場（すなわちステークホルダー会議）づくりが必要である。「公設民営」「公設民託」といった公共交通確保維持スキーム⁶⁾のもこの文脈の延長線上に位置づけられる。

国は、需給調整規制撤廃後も自治体の公共交通政策がうまく機能しない状況を改善すべく、2006年の改正道路運送法で「地域公共交通会議」の制度を新設した⁷⁾。それまでのコミュニティバスの多くは、運賃設定や事業者選定の自由度を高めるテクニックとして、道路運送法第21条の例外規定を用いて、市町村が貸切バスを借り上げて乗合運行する形をとっていた。2006年の改正道路運送法では、これを原則禁止する一方で、市町村が主宰して公共交通に關係する地域のステークホルダーが集まった「地域公共交通会議」を開き、そこで協議が調えば、道路運送法第4条に基づく一般乗合バスが21条運行並みの自由度をもって運行できるようにした。さらに、タクシー車両（定員10名未満）による乗合運行やデマンド乗合運行（道路運送法では路線不定期運行または区域運行と呼ばれる）についても地域公共交通会議の協議を経ることによって運行できるようにした。

この結果、全国の多くの市町村で地域公共交通会議が設置された。しかし、それが国の狙い通りにステークホルダー会議として機能したのは一部に過ぎない。その大きな理由は、主宰者である市町村の公共交通政策に対する意識の低さや体制の貧弱さにあった。それまで大半の自治体では公共交通担当者・部署は補助金支出事務のためにあるような状況であり、自治体が企画運営を行うコミュニティバスを運行する場合でも専任担当者さえいない体制が珍しくなかった。そのため、地域公共交通会議開催の必要性を運輸支局から指摘され、訳も分からず急遽開催しとにかく同意を求めるといふ、いわば「手続型」会議を開催する市町村が多かった。むしろ、地域公共交通会議を意見集約・合意形成に積極活用する「熟議型」会議を開催する市町村も少なからず存在しているが、全国的には多数派とはなっていないようである。

3. 地域公共交通総合連携計画の普及

地域公共交通会議制度については当初から様々な弱点が指摘されていた。主なものとして、1)公共交通に関する計画の策定を（推奨するものの）任意としている点、2)関係者の参加が強制できない点、3)バス事業にしか法的な効力を発揮しない点、が挙げられる。特に1)は自治体の場当たりの対応を肯定するものであった。

その意味で、改正道路運送法施行からちょうど1年後に施行された活性化・再生法は、これら地域公共交通会

議制度の問題点を踏まえ、連携計画の制度を規定したのみならず、あらゆる面で画期的な内容を盛り込んだ。第6条では、市町村が連携計画の作成に関する協議と実施に係る連絡調整を行うための協議会（いわゆる「法定協議会」）を、利用者を含む地域公共交通の関係者によって組織できることを規定し、関係者への参加応諾義務や結果尊重義務を課している。また、連携計画に伴って既存関係法律の手続きが簡略化される特例が得られる。これによって、従来はモードごとにバラバラであった公共交通関係の法体系を横につなぐ役割を果たすこととなった。

活性化・再生法には連携計画に伴う優遇措置も盛り込まれているものの、改正されたばかりの道路運送法との関係に配慮し、バスに関してはBRTを除き規定が盛り込まれなかった。そこで国は連携計画の普及を図るべく、翌2008年度から3年間、前述の「総合事業」を実施した。これによって連携計画策定のための調査や計画に基づく実証実験に国による補助が幅広く行われることになったため、全国の多くの自治体が連携計画を策定した。国土交通省によると、2013年3月末現在までで連携計画は全国累計で510件策定された。連携計画は複数市町村にまたがるものや、1自治体で複数の計画を持つところもあるため単純に計算できないが、全国市区町村の3割強が連携計画を策定したことがあるということになる。その意味で、総合事業は自治体に地域公共交通計画を普及させる役割を十分に果たしたと評価することができる⁸⁾。

総合事業は連携計画策定や法定協議会設置を促進することを意図して実施されたため、もともと3年間の時限事業と考えられており、連携計画実施に対する補助も立ち上げ支援として3年間までと規定されていた。一方で、総合事業補助（経費の半額を上限とする）の対象が非常に幅広く、運行補助についても既存補助制度と異なり、乗車人数や収支状況などといった要件がなかったことから、補助が打ち切られる3年後に自治体単独事業として存続できるかどうか危ぶまれる状況が懸念された。逆に、交通基本法に関する議論が進む中で、本当に必要なサービスであれば国が時限なしで支援する体制が必要ではないかという議論も行われた。

その後、総合事業は2009年の事業仕分けでネガティブな評価を受け、見直しが避けられなくなった。結果的に2010年の「元気な日本復活特別枠」で公共交通関連の各種補助事業が「確保維持改善事業」として統合され、総合事業は廃止となった。ただし、活性化・再生法自体が廃止になったわけではなく、連携計画や法定協議会の制度は以前と変わらず残っている。2011年度に国土交通省内で行われた政策レビューにおいても同法の必要性が確認されている。

4. 地域公共交通総合連携計画の特徴

ここで、連携計画とはどのようなものかを確認しておく。活性化・再生法第5条において「地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するための計画」と規定され、具体的には2項で以下の事項について定めることと規定されている。

1. 地域公共交通の活性化及び再生の総合的かつ一体的な推進に関する基本的な方針
2. 地域公共交通総合連携計画の区域
3. 地域公共交通総合連携計画の目標
4. 前号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
5. 計画期間
6. 前各号に掲げるもののほか、地域公共交通総合連携計画の実施に関し当該市町村が必要と認める事項

逆に言えば、上記1～5の項目があれば、連携計画として成立する。そのため、連携計画の分量は数ページで終わるものから数百ページにわたるものまで様々である。また、「4. 前号の目標を達成するために行う事業」には、交通機関運行はもとより、その改善や利用促進のための事業も含まれる。

また、連携計画に規定された各事業は法定協議会の参加者・団体が実施するが、総合事業では協議会を補助対象としていたため、協議会自体を実施主体と位置づけることも一般に行われた。つまり、協議会が独自の会計を持ち、連携計画をもって地域公共交通をマネジメントする役割を担うことも可能となった。これによって、自治体からの負担金と国からの補助金を合わせ、連携計画において必要とされた公共交通について事業者に運行委託・依頼し、一方で運賃水準を地域公共交通会議で決定することで、ヨーロッパの運輸連合に近い役割を協議会が果たすことさえも可能であり、これに近い取組も既に行われている。

このように、連携計画と法定協議会は、自治体が地域公共交通政策を進める際のツールとして非常に自由度の高いしくみであり、いわゆる優良事例もこのしくみをうまく活用している。ただし多くの自治体・地域は、コミュニティバスやデマンド交通の計画策定や運行実施に対して総合事業補助を得るための方便としてしかとらえてこなかった。この状況については後に改めて論じる。

5. 地域公共交通確保維持改善事業と生活交通ネットワーク計画の問題点

確保維持改善事業は国が定めた交付要綱（法律ではない）によって規定されている。従来はモードごとに存在

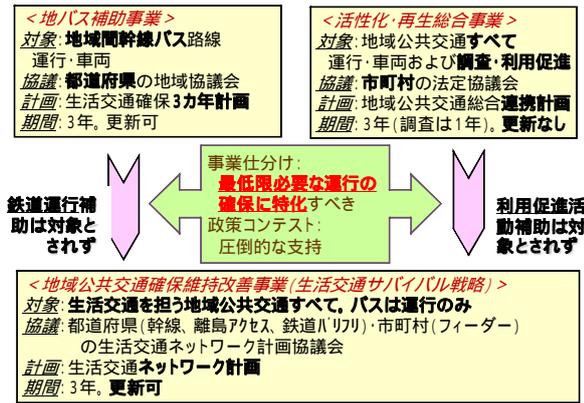


図1 地域公共交通確保維持改善事業開始による乗合バス関係補助制度の変化

していた補助事業を統合したものであり、内容の多くは以前の制度からそれほど変わっていない。この中で最も大きな変更は「生活交通ネットワーク計画」の策定を要件としたことである。

確保維持改善事業による乗合バス関係の国庫補助制度の変更について図1にまとめる。従来は、市町村（平成の大合併以前）をまたぐ幹線を対象とした都道府県補助に国が協調する「地方バス路線運行維持対策補助（地バス補助）」と、法定協議会設置や連携計画策定が補助要件であった「総合事業補助」の2本立てであったが、変更後は前者が補助要件緩和の上「地域間幹線系統」と再定義され、後者については、地域間幹線のフィーダーとなり、公共交通空白地域をカバーする系統が対象となるように補助要件を新たに定め、「地域内フィーダー系統」として補助対象とすることになった。その上で、各市町村が協議会を主宰して生活交通ネットワーク計画を定める。ここでの協議会は地域公共交通会議や活性化・再生法の法定協議会とは異なるもので（兼ねてもよいが）、それらに比べ必須メンバーが少なくなっており、公共交通の関係者が一堂に会するステークホルダー会議になっている必要はない。

生活交通の定義は必ずしも明確ではないが、活性化・再生法第2条では「地域公共交通」の定義を「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のための交通手段として利用される公共交通機関」としており、この「又は」より前の部分が生活交通にあたるものと考えられることができる。つまり、専ら観光・来訪を対象とする公共交通は対象外となる。これは、事業仕分けや交通基本法に関わる議論を踏まえ、国の役割を最低限の生活交通確保への支援と規定したことによるものである。また、利用促進に関わる内容は事業仕分けでの意見を踏まえ削除されている。

生活交通ネットワーク計画は、本来は乗合バス（デマ

ンド交通を含む）・鉄道・離島航路および航空路を包括したものであるが、例えば「地域内フィーダー系統確保維持計画」のように、単独のモードで策定してもかまわないこととなっており、事実ほとんどの計画がそうである。

そして、交付要綱によると、例えば「地域内フィーダー系統確保維持計画」は以下の事項を記載することになっている。

1. 地域公共交通確保維持事業に係る目的・必要性
2. 地域公共交通確保維持事業に係る定量的な目標・効果
3. 地域公共交通確保維持事業により運行を確保・維持する運行系統（区域運行におけるサービス提供の単位とする区域及び運行区間を含む。以下「系統」という。）の概要及び運送予定者
4. 地域公共交通確保維持事業に要する費用の総額、負担者及びその負担額

このように、生活交通ネットワーク計画とはその名から受けるイメージとはほど通い「補助対象系統リスト」そのものであり、地域公共交通計画とは言い難い。連携計画においても総合事業補助を得ようとする系統しか扱わないことは多く見られたが、生活交通ネットワーク計画では、そもそも補助を得たい系統「しか載せてはいけない」ことに注意が必要である。これは、地域間幹線系等確保維持計画の前身である地バス補助のしくみを完全に受け継いでいる。地バス補助の問題点については既報⁹⁾を参照されたい。その多くが地域内フィーダー計画にも共通することが理解できる。ちなみに、生活交通ネットワーク計画策定協議会の構成も、都道府県が従来、地バス補助のための計画である「生活交通路線維持確保3カ年計画」の策定や、路線廃止後の対応策について協議するために設置していた地域協議会のスキームを受け継いだものである。なお、これら地域協議会は現在、地域間幹線確保維持計画策定の協議会として位置づけられている。

なお、上記2.で「定量的な目標・効果」が掲げられている点が連携計画と異なっている。PDCAサイクルを回すべく総合事業で導入された、協議会による自己評価、および第三者による評価のしくみは継承されているが、イギリスのLTP(Local Transport Plan)などと異なり、総合事業においては目標が抽象的で不明確であるため客観評価ができないという問題点が指摘されていた。そこで確保維持改善事業では「定量的」という表現が付け加わったのである。しかし、各地域や系統に合った目標・効果を表す定量指標の設定について自治体が十分に理解していないため、国が評価フォーマットで例示した「利用者数」「収支率」をそのまま指標に採用する自治体が大半となったり、目標値の設定も根拠の薄いものであったり

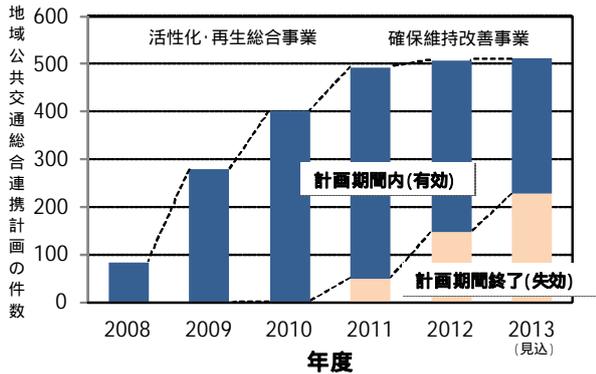


図2 地域公共交通総合連携計画の策定・失効の状況 (全国)

などといった運用上の問題も生じている。そして、そもそも各系統(群)で評価することが適切なのか、ネットワーク全体での評価も必要ではないか、その場合、補助対象外系統はどう扱うのか、といった点も問題である。

以上も含め、確保維持改善事業に関する問題点の詳細は既報¹⁾でまとめているが、ごく簡単に言えば、総合事業が各地域の自主性を尊重しそれを国が支援する形であったのに対し、確保維持改善事業は国が定めた要件に合うものを支援する形であるということになる。国が継続的に支援する以上は何らかの制約が必要であろうが、現状は、特に地域内フィーダー系統補助については要件が厳しく、地域で必要な公共交通を地域で決めて確保していくという従来の流れとは必ずしも整合しない。また、補助対象が協議会でなく交通事業者であることから、協議会が公共交通全体をマネジメントする役割が弱くなるとともに、交通事業者から見れば補助申請を自治体と国の両方にしないといけないため、事務量が増えてしまい、特に小規模事業者や、新たに補助対象となったNPO等が結果的に申請を断念することにもつながっている。

6. 地域公共交通総合連携計画の存在感喪失

総合事業によって連携計画策定は急増したが、総合事業廃止に伴って一転、連携計画を策定する自治体が急減した。それどころか、計画期間が終了した計画を更新しない(つまり失効させた)自治体がほとんどという状況にある。

図2に、国土交通省が把握している連携計画の策定および失効の状況を示す。2011年度末で約3割の計画が期間を終了したが、更新もしくは期間延長が行われたのはそのうちの3%に過ぎず、大半が失効している。さらに2012年度末には期間が終了する計画が約4割に増加する。これは、連携計画の約5割が計画期間を3年以内としてお

り、総合事業が行われた2008～10年に策定された計画が約8割であることによる。計画期間を3年としているのは補助年限に合わせたものであり、他の諸計画との関連は考慮されていないことになる。さらに計画期間が終了しても延長・更新する必要がない(補助金獲得につながらない)ことから、生活交通ネットワーク計画を策定する一方で連携計画は失効させてしまう自治体が多くなっている。総合事業での実証実験を本格運行に移行しない自治体も存在するが少数である。なお、2012年度に策定された連携計画はわずか19件で、全体の4%弱に過ぎない。

生活交通ネットワーク計画を策定する組織としては、大半の自治体が法定協議会もしくは地域公共交通会議を活用している。中には法定協議会を廃止したり生活交通ネットワーク計画策定協議会に改組したりする自治体もあるが少数である。実際には、連携計画の期間終了を意識しておらず、失効後も「公共交通政策の方針を示す文書」として扱っている協議会も存在している。しかし前述のように、法定協議会の役割が連携計画の策定協議及び実施における連絡調整であると法律に規定されていることを考えると、実害がないと言っても、連携計画を失効させ生活交通ネットワーク計画の協議を行っている状況には違和感がある。そもそも、連携計画に基づく実証運行を総合事業の補助を得て実施した結果は、連携計画そのものの見直しに反映されることが当然である。

このような状況に陥った理由として、国が確保維持改善事業開始にあたり連携計画との関係を明示しなかったことに加え、自治体のみならず地方運輸局・支局が連携計画の期間終了について無頓着であることも大きい。

7. 今後への示唆

既に述べたように、連携計画は活性化・再生法に基づく「総合的かつ一体的」な計画である一方、生活交通ネットワーク計画は国庫補助対象系統のリ스팅という色彩が濃い。また、法定協議会に比べ生活交通ネットワーク計画策定協議会は法的権限が弱く、ステークホルダー会議として成立するために必要な公共交通参加者・団体が構成要件に十分挙げられていない点も問題である。

したがって、現行の法・制度体系で「地域の」「地域による」「地域のための」公共交通政策を進めていくためには、法定協議会が連携計画を策定し実施するという本来の役割を徹底した上で、連携計画の実行計画の1つとして生活交通ネットワーク計画を策定することが望ましい。加えて、道路計画も含む「都市・地域総合交通戦略」を策定している市町村については、その下位計画として連携計画を位置づけることもできる。

また、確保維持改善事業で見直された評価システムを活用し、補助対象外系統や、ネットワーク全体としての

評価改善システムを確立し、そのアウトプットを連携計画のみならず確保維持改善事業での評価として活用することも合理的である。この際、都道府県の協議会「のみ」で扱われることが一般的な地域間幹線系統について、各市町村でも関連するフィーダー系統と合わせて評価検討し、都道府県協議会に報告するしくみを取り入れるなどして、市町村レベルで幹線系統とフィーダー系統との連携を議論することも必要である。

ただし、これらのしくみについて「義務づけ」することは望ましくない。なぜならば、地域公共交通会議制度以来、国が自治体・地域で公共交通政策を自主的に行うことを意図して行ってきた様々な制度整備をあくまで「手続」「義務」としかとらえない自治体が多数存在しているからである。その意味で、国は制度の活用方法とその利点について広く周知する一方で、それを強制するのではなく必要に応じて活用することを勧めるべきである。その上で、制度活用によって好事例を生み出しやすくなっているかどうかについて、第三者評価等の機会を利用して検証し、制度改善や周知方法の見直しを進めていく必要がある。まさに国は、各地域の真摯な取り組みを十分汲み取って次の制度へつなげていくべきである。

8. おわりに

本稿では、活性化・再生法の施行以降、日本の自治体に「地域公共交通連携計画」が広く普及したものの、その誘因となった地域公共交通活性化・再生総合事業の終了によって策定や更新が止まってしまっている現状が明らかとなった。これはすなわち、地域公共交通計画を政策実施のために活用し、また進捗状況に応じて変更していくという意識はまだ十分に浸透しておらず、いまだ国庫補助を得ることに主眼を置く自治体が多いことを示している。前述した2011年度の国土交通省政策レビューでは、地域公共交通総合連携計画の必要性を認めた上で、その効果をより高めるために、1)策定プロセス、2)内容、3)フォローアップ、に係るノウハウの共有が必要であるとし、これまでの事業の分析を踏まえた計画策定等の「手引き」作成と地域への提供が必要と結論づけている。その際に、計画策定やPDCAサイクルの重要性やメリットが自治体に十分理解され、またその運用が比較的容易に可能となるような内容になることが望まれる。そして、「手引き」を活用して法定協議会等がステークホルダー

会議として機能することも求められる。さらに、これらこのことを地方運輸局・支局がよく理解し法定協議会等で説明できるようにすることも必要である。

2013年度には、地域公共交通確保維持改善事業の中に「地域協働推進事業費補助金」制度が新設される予定である。これは「地域の関係者の協働・連携による利用促進に資する取組みに要する費用を支援」するものと定義されているが、補助要件としてその事業計画が連携計画で位置づけられていること、つまり連携計画がないと補助が受けられないことが規定されている。生活交通ネットワーク計画が利用促進の取組を包含していないためであるが、このことによって再び連携計画が補助金目当てのみで策定されることがないよう願うばかりである。

謝辞

本稿の執筆に当たり、国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課からデータの提供を受けた。ここに感謝の意を表す。

参考文献

- 1) 加藤博和：日本における地域公共交通確保維持改善制度の変遷と今後の活用策に関する考察，土木計画学研究・講演集，Vol.44，2011。
- 2) 竹内伝史，磯部友彦，嶋田喜昭，三村泰広，川上洋司：地域交通の計画：政策と工学，鹿島出版会，2011。
- 3) 秋山哲男，吉田樹編著：生活支援の地域公共交通，学芸出版社，2009。
- 4) 喜多秀行：交通基本法と地域公共交通計画，IATSS Review, Vol.37, No.1, pp.32-40, 2012。
- 5) 国際交通安全学会：地域でつくる公共交通計画－日本版LTP策定のてびき－，2010。
- 6) 小嶋光信：規制緩和後における地方バスの経営環境の変化と課題－岡山県のバス事業の混乱と中国バスの再生事例からの検証－，運輸と経済，Vol.71, No.7, 2011。
- 7) 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.34，2006。
- 8) 加藤博和，福本雅之：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，土木計画学研究・講演集，Vol.41，2010。
- 9) 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 Vol.33，2006。

(2013.5.7 受付)

Does Local Public Transport Planning Take Root in Japan? -Based on the Results and Problems of Comprehensive Program for Vitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems by MLIT

Hirokazu KATO and Masayuki FUKUMOTO

「移動の問題」を本音で語り合おう、知り合おう

くらしの足をみんなで考える 全国フォーラム2014



セミナー・ワークショップ

地域公共交通の現場は、激変する制度をどう使いこなすか？（交通政策基本法・地域公共交通活性化再生法・タクシー特措法・地方分権一括法を踏まえて）

講師 加藤 博和氏

（名古屋大学准教授・交通政策審議会委員）



フォーラム

基調講演
＋
対談

「くらしの足」を考えるための勘どころ
～「遅延」交通から「地縁」交通への転換のすすめ～

●大井 尚司氏（大分大学准教授）

●阿部 政貴氏（西日本鉄道株式会社）

平成26年 **11/8** 土

●13:30～17:15

●17:30～19:00(懇親会)

少子高齢化が進む中で、移動の手段を持たず、命を守る通院や日常の買い物に困難を抱える人々が全国で増え続けています。この問題を解決するために、問題を抱える当事者、行政・社協職員、研究者、福祉・介護・医療の従事者、バス・タクシー事業者、NPO など、多くの関係者が集まり、地域を越え、立場を越え、利用者・生活者の目線で「移動の問題」を本音で語り合い、お互いを知り合い、解決策のヒントを得る「気づき」の場として、本フォーラムを開催します。

◆ラウンドテーブルテーマ（予定）

テーマ

内容

- | | |
|-----------------------|-------------------------------|
| 1) 「くらしの足を守る」人をどう育てるか | ▶事業の担い手や行政担当者を、地域でどう育て、確保するか |
| 2) デマンド交通の将来を問う | ▶システム、公共交通計画、事業・実務をどう連携させるのか |
| 3) 交通弱者の外出支援は誰が担うのか | ▶厚労省の総合事業からUDタクシーまで、これからの担い手は |
| 4) 公共交通事業の経営はどうする | ▶経営者・行政担当者・住民・関係者が本音で意見交換する |

主催 くらしの足をみんなで考える全国フォーラム実行委員会
（実行委員長 鎌田実（東京大学教授・交通政策審議会委員））

共催 交通エコロジー・モビリティ財団

協力 東洋大学

メディアパートナー (株)東京交通新聞社 (TEL: 03-3352-2181)

後援 (申請中)

国土交通省、厚生労働省、全国社会福祉協議会、東洋大学国際共生社会研究センター、日本民営鉄道協会、日本バス協会、全国ハイヤー・タクシー連合会、全国福祉輸送サービス協会、DPI 日本会議、市民福祉団体全国協議会、全国移動サービスネットワーク

参加申し込み・お問い合わせ先

くらしの足をみんなで考える全国フォーラム実行委員会事務局

【TEL】03-3304-5227 【FAX】03-3304-5227 【E-mail】hasiraserukai@hasiraserukai.com

〒156-0056 東京都世田谷区八幡山1-7-6 せたがや移動ケア事務所内

<http://zenkokuforum.jimdo.com/>

くらしの足をみんなで考える全国フォーラム 2014

プログラム

第1日目 (11月8日) セミナー

- 12:30 受付
- 13:30~13:45 挨拶
- 13:45~15:15 セミナー (講義)
- 15:30~17:15 ワークショップ (参加者意見交換)
(13:30~17:15 ポスターセッション準備・展示)
- 17:30~19:30 懇親会

第2日目 (11月9日) フォーラム

- 9:00 受付
- 9:30~10:00 主催者、来賓挨拶
- 10:00~11:30 基調講演
- 11:30~13:15 ポスターセッションプレゼン
(昼食時間含む、展示は15:00まで)
- 13:30~15:30 ラウンドテーブル
- 15:45~16:45 まとめ・閉会

〈会場〉
東洋大学白山キャンパス
1号館
(東京都文京区白山 5-28-20)

〈交通〉

- 都営地下鉄三田線「白山」駅 / A3 出口から「正門・南門」徒歩 5 分
- 都営地下鉄三田線「千石」駅 / A1 出口から「正門・西門」徒歩 7 分
- 東京メトロ南北線「本駒込」駅 / 1 番出口から「正門・南門」徒歩 5 分
- 東京メトロ千代田線「千駄木」駅 / 1 番出口から「正門・南門」徒歩 15 分
- JR 山手線「巣鴨」駅 / 南口から「正門・西門」徒歩 20 分
- 都営バス「東洋大学前」下車(草 63 系統: 池袋駅~浅草寿町)



申し込み書

本紙は、お一人1枚ご記入ください。FAXまたはEメールで下記へお送りください。

●くらしの足をみんなで考える全国フォーラム実行委員会事務局

▶ FAX 03-3304-5227

▶ E-mail hasiraserukai@hasiraserukai.com

氏名	
所属(団体・会社)	
住所	〒
連絡先	TEL: E-mail:
参加日	① 11/8 セミナーと、11/9 フォーラムの両日参加 (4,000 円) ② 11/8 セミナーのみ参加 (3,000 円) ③ 11/9 フォーラムのみ参加 (3,000 円)
11/8 懇親会	① 参加する (2,000円) ② 参加しない
ポスター参加希望	<input type="checkbox"/> ポスターセッションに参加希望の方はチェックを (別途申込をお願いします)
ラウンド (第 1 希望)	1) 人材をどう育てる 2) デマンド交通 3) 交通弱者の外出 4) 事業の経営
ラウンド (第 2 希望)	1) 人材をどう育てる 2) デマンド交通 3) 交通弱者の外出 4) 事業の経営
11/9 ラウンドテーブルで質問・発言したい内容をご記入ください	
11/9 お弁当(700 円)	① 希望する ② 希望しない
ご希望・ご意見 (自由記述)	

注1) 「参加日」「11/8 懇親会」「ラウンド」「11/9 お弁当」は、ご希望に○を記入ください。