

地域交通を検討するにあたっての視点

長谷 知治*

1. はじめに

我が国においては、モータリゼーションの進展、人口減少や超高齢化など社会経済構造が大きく変化する中で、地域のエッセンシャルサービスである地域交通は大変厳しい状況にある。さらに新型コロナウイルスは人の移動に大きな影響を及ぼし、地域交通に限らず、交通・観光産業はかつて無い大幅な需要減に直面し、甚大な影響を受けるとともに、現時点においても輸送需要の減少は継続しており、地域交通はさらに深刻な状況である。

さらに、新型コロナウイルスは、テレワーク、ウェブ会議、Eコマースの伸長など働き方や生活のスタイルの変化をもたらしたほか、密になる可能性がある公共交通ではなく、自家用車、自転車、徒歩での移動割合が増えるなど、交通手段の選択にも影響を及ぼした¹。アフターコロナやウィズコロナの時代においては、地域交通の検討を含め、社会の様々な場面で、価値観の転換や行動変容を前提に考えざるを得ない状況にある。

他方、デジタル技術等の革新を背景に、MaaS (Mobility as a Service) の進展の他、AI・自動運転技術の活用が模索され、また、交通が移動・モビリティへと概念も拡大するなど、大きな変革期の最中にある。このようなDX (デジタルトランスフォーメーション) の動きとともに、環境に優しい輸送機関である公共交通はGX (グリーントランスフォーメーション) の担い手でもあり、その利便性、持続可能性、生産性の向上を模索する動きが国において進められている²。

特に、2022年2月に設置された「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」については、同年7月に取りまとめた「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言」(以下「提言」という。)においては、「輸送密度1,000人未満」の路線を協議入りの目安として示すほか、議論中の4月11日にはJR西日本より利用者の少ないローカル線の収支を初めて公表したことなどもあり、多くの報道がなされるとともに、地方の危機感を高め、地域交通に対する人々の関心や議論を大きく誘発したものと考える。

このように、大きく関心が高まっている地域交通については、多くの先行研究が存在し、

* 東京大学公共政策大学院客員研究員

¹ 西村茂 (2022) 「移動する権利を実現する自治体へ ―コロナ禍を超えて―」『住民と自治』自治体問題研究所 712号、6-13 ページ。また 2.1 の令和3年全国都市交通特性調査の速報も参照されたい。

² アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会は、2022年8月に提言を取りまとめ、交通政策審議会交通体系小委員会地域公共交通部会は2022年10月より議論を開始している。

海外を含め取組事例も紹介されている³一方、地域の実情や利用者のニーズは様々であり、地域交通の最適解は地域の数だけ存在するとも言える。このため、まず、地域交通の現状や制度等政策対応を整理した上で、地域交通の維持・改善を検討する上で、どのような視点でどのようなことを考慮することが考えられるか整理、検討する。検討に当たっての分析の枠組みとしては、計画策定の検討過程として、地域公共交通計画等の策定と運用の手引き（第3版）⁴（以下「手引き」という。）における計画の検討手順を基に行う。

2. 地域交通を巡る情勢

2.1. 地域交通を巡る現状等

1において触れたが、コロナ禍における地域公共交通を巡る状況などについて簡単に整理する⁵。まず、バスについては、地方部では乗合バスの輸送人員は2000年を100とすると2020年は69と減少傾向のままであり、また、一般路線バス事業者の99.6%が赤字事業者となっているなど、大変厳しい経営状況にある。タクシーについては、デマンド交通などの担い手にもなっているが、事業者数は1990年に比して2020年は5,828事業者と微増であるが、輸送人員は約33億人から約7億人と大幅に減少している。また、福祉輸送限定事業者数は、2003年の約1,400事業者から2020年には11,000事業者と大幅に増加している。地域鉄道については、輸送人員は下げ止まっているものの、1991年のピーク時に比べ約22%減少しており、また、地域鉄道事業者の約98%が赤字事業者となっているなど、厳しい経営状況にある。

新型コロナウイルスによる影響としては、従来は利益が見込まれた高速バスや貸切バスにおいても需要の減少が著しく、内部補助によって、運賃収入のみで一般路線バスを存続することは困難となっている。JRを含め鉄道も同様の状況であり、新幹線や都市部の路線等で得た利益からの内部補助で地域鉄道を支えることが厳しい状況となっている。

運転手不足の状況については、2021年を見ると、第二種大型自動車運転免許保有者は15年間で約24%減少するとともに、自動車の運転業務の人手不足が年々深刻化しており、有効求人倍率は全職業平均の約2倍という状況にある。新型コロナウイルス感染症により、大きく需要が減少したため、多くの運転手が離職しているとの指摘もある⁶。

³ 一例として、国がまとめたものとしては、『地域公共交通の利用促進のためのハンドブック～地域ぐるみの取組～』（<https://www.mlit.go.jp/common/001005769.pdf>（2022年11月5日アクセス）や手引き詳細編10.2施策・事業の具体例がある。また、地方自治体においても、例えば、島根県は「地域生活交通の確保に向けた取り組み事例集」をまとめている。

https://www.pref.shimane.lg.jp/medical/fukushi/kourei/tiikihoukatucare/houkatsu_seikatsushien.data/220801jirei.pdf?site=sp（2022年11月3日アクセス）。最近のモビリティの事例としては、筆者も前半参画した（一財）運輸総合研究所の「新しいモビリティサービスの実現方策検討委員会」の調査や成果を基にした石田・宿利編『ウェルビーイングを実現するスマートモビリティ：事例で読みとく地域課題の解決策』（2022、学芸出版社）がある。

⁴ 国土交通省ホームページ「地域公共交通計画等の作成と運用の手引きについて」
https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000058.html（2022年11月5日アクセス）

⁵ 本章については、第15回交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会（2019年9月9日）資料2及び第20回同部会（2022年10月7日）資料4等地域公共交通部会資料による。

⁶ 朝日新聞「路線バス2%強減便へ 12月から新潟交通、運転士不足が影響」
<https://www.asahi.com/articles/ASQCK75XJQCKUOHB00B.html>（2022年11月9日アクセス）

自動車分担率については、平成27年全国都市交通特性調査によると、地方部では80歳以上においても5割を超える自動車分担率である一方、70歳以上の高齢者のバス分担率が他の年代と比して高い。また、令和3年全国都市交通特性調査（以下「特性調査」という。）の速報によると、地方都市圏では、自動車の分担率は、平日の増加傾向は変わらないが、休日でも2005年以降の概ね横ばいから2021年では増加している。

高齢者を取り巻く状況については、2022年に75歳以上の運転者が起こした死亡事故は2021年比で13件増加の346件であり、死亡事故件数全体に占める割合が15.1%と過去で最も高い割合であった。また、高齢者の免許返納の数は、近年大幅に増加していたが、2020年は減少に転じ、2021年はさらに減少している。また、特性調査によると、外出率は平日は60歳以上、休日は70歳以上では、6年前の調査より増加しており、高齢者の外出の増加傾向が見られる。なお、若者の免許保有率は東京、愛知、大阪以外を見ると2010年の93.3%から83.2%と地方部でも減少傾向にあり、自動車の分担率が高まっているものの、若者も将来の移動が危惧される。

2.2. 地域交通を巡る制度対応

地域交通については、従前は、免許制により、交通事業者の独占と内部補助のもと交通サービスの安定的供給を確保していたが、1998年の運輸政策審議会総合部会の答申を踏まえ、需給調整規制の廃止等により、競争を通じた効率的・多様な交通サービスの提供を促進することとなった。しかし、過疎地域等では必ずしも新規参入があるわけではなく、厳しい状況であることから、2007年の地域公共交通活性化再生法を制定し、各地方公共団体を中心に「地域にとって望ましい交通ネットワーク」を追求する法整備がなされた、直近の2020年の改正では、地域公共交通計画の作成を自治体の努力義務にするとともに、自家用有償運送等を含めあらゆる交通に関する資源を総動員するほか、地域公共交通利便増進事業の追加や、国土交通大臣の認可によりカルテル規制を適用除外し、交通事業者間の連携の促進を図る共同経営を可能とした独占禁止法の特例法によって、競争から協調へと舵が切られた。さらに、2022年10月より、地域公共交通活性化法等の改正を視野に、交通政策審議会地域公共交通部会において議論が行われている。

また、地域交通においてラストワンマイルなど重要な役割を担っている自家用有償旅客運送事業については、2006年の道路運送法の改正により、過疎地域での輸送や福祉輸送のような地域住民の生活維持に必要な輸送であるが、バス、タクシー事業によっては提供されない場合に、国土交通大臣の登録を受けた市町村やNPO等が自家用車を用いて有償で運送できることとなった。2020年の改正では、事業者協力型自家用有償旅客運送制度の創設や観光ニーズへの対応のための輸送対象の明確化などが行われ、より活用しやすいものとなっている。

3. 地域交通を検討するにあたっての視点

2の通り、地域交通を支える主要な主体であるバス、タクシー、地域鉄道とも事業や担い手である運転手不足等大変厳しい状況にある一方、自動車への依存は高まるものの、免許を有しない高齢者は総体として増加し、また外出意欲も高い中で、如何に地域交通を維持・改

善・発展させていくのか、その視点・観点を整理・検討する。地域交通のマスタープランとも言える地域公共交通計画等について、手引きの入門編及び詳細編のいずれにも掲載されている「計画作成のプロセス」においては、全体の流れと計画の検討手順の大きく2つが示されているが、計画の検討手順の考え方に沿って検討を進める（なお、後半の計画の作成、住民等の意見の反映、協議会の了承については対象としない）。その際、手引きの他、3.1で紹介する地域交通政策研究という授業において取り上げている事例は、現場視察や意見交換した上で、一定期間成果を上げており、他の地域にも参考となりうるものを抽出しており、これらや授業における講義内容を参考にしつつ、整理する。

3.1. 地域公共交通計画の策定の担い手をどうするのか

まず、地域交通を検討する主体の一つである国や自治体については、志望者数は減少するとともに、特に地方自治体においては交通専任の担当者が不在の市町村は約8割であり、依然として人材不足が課題となっている。これに対しては、例えば国土交通省内の研修機関である国土交通大学校では地域公共交通に関する研修を年数回実施し、地方支分部局とともに地方自治体の交通担当者が参加して、最新の地域交通に関する情勢の他、有識者による講義や、参加者による事例紹介や討議等を行うことにより、情報共有や人材育成を図っている⁷。また、自治体大学校においても、地域を持続可能とする公共交通維持・確保策という講義が行われている⁸。地方自治体の交通政策担当者を下支えする取り組みを継続するとともに、上記のような機会があることを知らない可能性もあることから、周知を図る必要がある。

また、担当者の育成という観点からは、筆者が以前特任教授として勤務していた東京大学公共政策大学院では、2016年度より地域交通政策研究という授業を設け、多様なゲストスピーカーにより、事例の紹介とディスカッションを行うとともに、数回現地視察を実施し、地域交通に対する理解や考察を深める教育活動を行っており、現在も継続中である⁹。このほか、東京大学ではフィールドスタディ型政策協働プログラムとして、現役の学生を地方公共団体に派遣し、農山漁村に泊まり込んで地域の課題解決に取り組む活動を行っているが、地域交通についても取り上げた事例があり、こうした大学の動きは柔軟な発想を求める地方自治体の受け皿となるとともに、将来の人材育成の一助にもなる可能性がある¹⁰。

⁷ 国土交通大学校令和4年度研修計画書 151頁

⁸ 自治体大学校研修計画 (<https://www.soumu.go.jp/jitidai/kensyukeikaku.htm> (2022年11月15日アクセス))

⁹ 2016年度から2019年度までの政策及び取組事例は、授業に協力頂いたゲストスピーカーによって執筆され、担当教員の宿利教授及び筆者が編纂の上、『地域公共交通政策論』（2021、東京大学出版会）として、取りまとめた。今回の論考は、光多理事長に書籍をお手に取って頂いたご縁で執筆の機会を頂いたものであり、厚く御礼申し上げたい。

¹⁰ 東京大学ホームページ <https://www.u-tokyo.ac.jp/ja/students/special-activities/h002.html> (2022年11月15日アクセス)

3.2. 現状やニーズ等の把握はどのようにすべきか

検討の手順の第1として、①地域の現状、公共交通の概況、移動特性、ニーズ等の把握、②上位・関連計画、他部局の施策、予算等について整理等4つの検討すべき事項が挙げられており、手引きの詳細編第5章に具体的手法が整理されている。

地域の移動特性の把握については、交通系ICカードの活用等様々な方法が考えられるが2点指摘したい。まず、客観的手法として、携帯基地局情報を活用した把握について取り上げたい。手引き詳細編102頁にも事例が紹介されているが、その他にも茨城県境町でboldlyが行っている自動運転バスについては、ルートの選定にあたって携帯基地局情報を活用し、人の動態を踏まえるとともに、町民との密なコミュニケーションも取り入れ、自動運転バスの定常運航を実現している¹¹。また、埼玉県のイーグルバスのように、GPSやセンサー等を活用して、運行、利用者ニーズ等が見える化し、改善を図る取り組みも客観的手法として参考になると考える¹²。

次にニーズの把握であるが、手引き詳細編ではアンケート調査等が挙げられているが、アンケート調査では世帯主が主に回答主体であることや、実際に公共交通を利用する可能性がある者が回答しない場合も考えられる。詳細なアンケート調査¹³と共に、特に人口が少ない地区を対象とする場合には、率直な意見を聴取可能な対面でのヒアリングということも考慮に入れることも考えられる。

3.3. 現状・問題点、課題の整理をどのようにすべきか

検討の手順の第2として、現状・問題点、課題の整理が挙げられているが、これらは3.2がベースとなるものの、同種の事業と比較し、俯瞰的に見ることで抽出することが考えられる。例えば、みちのりホールディングスでは多くのバス会社を経営しているが、各社を横串で結び、ベストプラクティスの伝播を実現し、グループ全体としての底上げを実現している。そういう意味で、各地域のベストプラクティスの共有はもちろんこと、各地域内での異業種間での比較も重要と考える¹⁴。

3.4. 地域公共交通計画の目標をどう考えるか

検討の手順の第3の目標については、手引き詳細編では具体的な目標値の設定方法や他の計画との関係などについて記載されているが、地域交通は、都市計画はもちろんのこと、医療、教育、福祉等、交通が様々な分野を支えるものとして複合的に関わっている点を踏まえる必要があるのではないかと。すなわち、まちづくりや地域づくりと連携しつつ、移動の目的地となる他分野とも協調することにより、需要を創出することにも繋がることから、交通以外の分野についても目標に掲げることも考えられる¹⁵。また、欧州の持続可能な都市モビリティ

¹¹ Boldly 株式会社『境町自動運転バス実用化 2021 年度安定稼働レポート』（2022 年 2 月）

¹² 谷島賢「見える化と地域おこしによる交通まちづくり」『地域公共交通政策論』

¹³ 有馬・薄墨「離島航路の再編と観光振興」『地域公共交通政策論』

¹⁴ 松本順「公共交通としてのバスの存在意義とイノベーションの波」『地域公共交通政策論』

¹⁵ 地域交通政策研究の授業には、法学政治学、医学、経済学、工学、文学等多様な専攻の学生が履修しており、交通の多面性を反映していた。

ティ計画（Sustainable Urban Transport Plans（SUMP））では、異なるセクター（運輸、土地利用、環境、経済開発、社会政策、健康、安全及びエネルギー等）間、当局内の各レベルの間、そして近隣当局の間における政策調整が特に重視しており、目標にも取り上げられている¹⁶。

また、計画の目標そのものではないが、複合性への取組として、株式会社アイシンが行っている健康増進のための乗合サービスであるチョイソコを取り上げる。チョイソコはいわゆるデマンド交通であるが、自治体やエリアスポンサーといわれるチョイソコの協賛者と一緒に、利用者の中心である高齢者向けのイベントとして、例えばウォーキング、カラオケ、体験教室等を企画するという「コトづくり」に取り組んでおり、需要の創出や異業種連携に自ら取り組んでいる。令和3年度には地域新 MaaS 創出推進事業としても認定され、埼玉県入間市で移動・健康データに基づく交通・福祉政策連携による外出促進プロジェクトを実施している。また、えちぜん鉄道では、まちづくりの核としての駅と鉄道活用を考えており、行政だけでなく、銀行など民間企業も含めた協働体制づくりを行うとともに、駅舎にカフェを設けることにより賑わいを創出している¹⁷。

3.5. 目標実現のためにどのような施策が必要か

検討の手順の第4として施策を記載するとされているが、1で述べた通り、施策については対象地域毎に事情が異なり、想定される地域交通も様々であるため、一般解を導くことは難しいが、域内交通と地域鉄道について何点か述べたい。

3.5.1. 域内交通

域内交通については、定時定路線か、それともオンデマンドなのか、また停留所かドアツードアなのか、自家用有償旅客運送事業とするのか、またその組み合わせなど様々なケースが考えられる。例えば、三条市の例ではデマンド運行を地元タクシー事業者に委託するとともに600もの停留所を設けており、その後の改善にも取り組んでいる。

その中で先に取り上げたチョイソコは2019年度の1自治体の導入から採用自治体が増え、2022年10月現在では40自治体で運行されており、デマンド交通の好事例として紹介したい。チョイソコは、高齢者利用に最適化された運行システムとするとともに、民間企業が事業主体となり、エリアスポンサーによる協賛を得ることで採算性を向上させ、また、高齢者の健康増進につながる外出促進のコトづくりを推進している。また複数地域を1つのオペレーションセンターで受け持ち、共同化を図っているが、電話での対応も大事にしており、高齢者も利用しやすい事業となっている¹⁸。このように、外出機会も積極的に創出し、運営を複

¹⁶ 竹内「持続可能な都市モビリティ計画（SUMP）の概念及び展開状況」国土交通政策研究所政策セミナー（2022年10月26日）、宇都宮他『持続可能な都市モビリティ計画の策定と実施のためガイドライン第2版』（2022）地域公共交通総合研究所

¹⁷ 伊東尋志「地域社会における鉄道の役割」『地域公共交通政策論』

¹⁸ チョイソコホームページ <https://www.choisoko.jp/>（2022年11月30日アクセス）

数地域で共同化するという取り組みは余り例を見ないところであり、参考になるものと考え
る。

3.5.2. 地域鉄道

地域鉄道¹⁹については、提言に基づく施策が着実に実施されることが期待されるが、例え
ば、京都丹後鉄道の事例では、北部地域総合交通検討会で1年かけて府、県、市町村の首長
が一堂に介して、善後策を話し合い、また担当者も毎月集まって、共通認識を醸成していっ
たように複数の自治体間がしっかり連携していた。また 海の京都として、府が北部地域の
観光まちづくりに取り組み、鉄道、バス、遊覧船と複数の交通モードも連携して、輸送需要
の誘発にも府が積極的に取り組んでいる。この点について、提言中の地域公共交通活性化再
生法の活用状況では、「鉄道事業再構築事業」が「10件認定されるなどの活用事例が見られ
る」が、「JR各社については」、「ローカル線区の在り方について正面から取り上げられた
事例は一件もない」とされており、手引き詳細編9頁にも取り組みが記載されているが、今
後活用されることが期待される。

4. おわりに

以上の通り、検討の手順を基に地域交通を考える視点について対応事例等を整理の上、考
えを述べたが、現居住地に対する不安に関する調査では、高齢者を中心に公共交通がなくな
ると生活できなくなるのではないかという声が大きという結果もあり、地域交通はまさに
ライフラインとも言え、またこれから再度増加が期待されるインバウンド等観光の足として、
その維持や発展は引き続き求められている。SDGsの11.2では、2030年までに、女性、子供、
障害者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた・・持続可能な
輸送システムへのアクセスを提供するとされており、ドイツでは9ユーロ、オーストラリア
では3ユーロで公共交通が乗り放題になる取り組みが行われたことなどと比べると、我が国
の交通の位置づけをより高める必要がある。ただ、地域交通については、まさに制度改革の
検討作業中であり、その動向を注視し、さらに当該制度により、地域交通や地域社会がど
のように変容していくのか等引き続き検討を続けたい。

(以上)

¹⁹ 地方鉄道の歴史的経緯については、浅見（2021）「データと事実が示す地方鉄道の在り方」論壇 vol19、
（公財）都市化研究公室が詳しい。