

令和2年1月31日
東京大学公共政策大学院
村中 潤(51-198016)

令和元年度「事例研究(現代行政Ⅰ)」最終レポート

～地方における持続可能な交通インフラ政策～

1. はじめに

地域公共交通は、近年急速に進行している人口減少・少子高齢化と地方過疎化に伴い、整備・維持することが非常に困難となっている。地方路線・系統の需要減少・廃止が相次ぎ、特に自動車を利用できない高齢者・学生等の移動手段確保に大きな影響を及ぼしている。人口減少・少子高齢化、地方過疎化問題を公共交通の観点から検討することは一般的ではないとも思われる。しかし、地域公共交通はその地域に居住する住民の生活基盤として非常に重要である。地域政策を実施し、地域の発展を促したとしても、そこに適切な公共交通インフラが整備されていなければ意味がない。地域公共交通網の整備は、ひいては東京一極集中を解消し、日本の経済発展を後押しすることにもつながる。

また地方公共交通は、首都圏と異なりその地域特有のニーズや地形に即したものでなければならず、オーダーメイドの政策が要求される。単純に交通網を整備するだけでなく、東京一極集中の解消と地方への人口流入、地域観光政策との連携といった観点も常に意識しなければならない。これからの日本社会を維持発展させていくために、首都圏のみならず地方の活性化を図るための社会基盤としての地方公共交通の見直しを進めていくことが不可欠であると考えられる。

2. 地域公共交通を巡る現状と課題

(1) 地域公共交通事業者の赤字収支

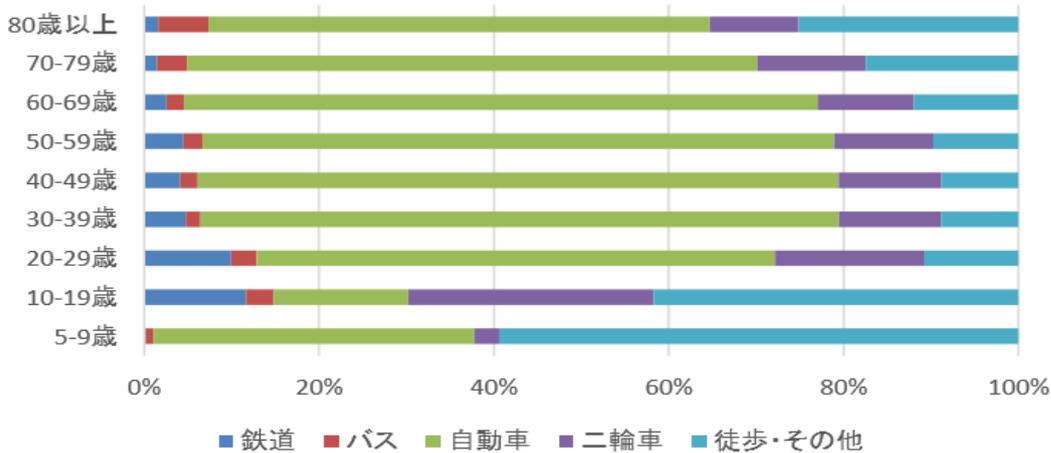
現在地域公共交通を支える事業者の経営は窮地に立たされている。路線バス事業者の輸送人員は軒並み大幅な下落傾向にあるが、その傾向は特に地方部において著しい。例えば、路線バス事業者の約7割が赤字であり、行政からの補助金で賄われている(資料①)。さらに、民事再生や産業再生を受ける事業者が増加している。



資料① 地方公共交通事業者の赤字割合

(2) 地方部での自家用車依存

地域公共交通事業者の経営難の原因の一つに、地方部の自家用車依存がある。地方では、年代に関係なく自動車分担率が高い。さらには80歳以上においても5割を超える自動車分担率となっている(資料②)。

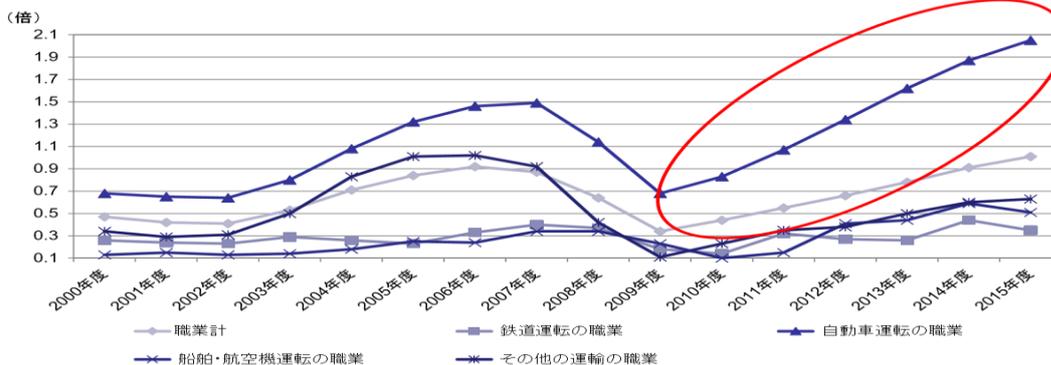


資料② 三大都市圏を除く地方部の自動車依存

(3) 地域公共交通の担い手不足

さらに、公共交通の担い手がないことも地域公共交通が衰退している要因の一つである。他産業と比較しても顕著に事業収支率が低迷していることから、事業者、労働者共に不足している現状が続いている。

特に交通産業の運転者の有効求人倍率をみると、特に自動車運転者で高くなっており、ここ数年急速に上昇傾向にある(資料③)。その中で、自動車運転の職業に注目すると、前述の通り、他産業と比較しても事業収支率が低迷し、労働時間は全職業と比較して約2割高く年間所得額が低くなっているため、若年層が就業を敬遠している。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倍に上る。



資料③ 他産業と比較して高い職業別の有効求人倍率

(4) 空白地帯の存在

平成18年度に道路運送法が改正されて以降、バス・鉄道事業等の公共交通について利用者のニーズに合わせて路線等の見直しを行うなど、利便性を向上させるために様々な取り

組みが行われてきた。その一方で、少子高齢化や地域の過疎化が進行するとともに、前述のように地方都市や山間地域などにおいて、これまで住民の足となっていた路線バス等を運営する事業者が経営難により撤退し、「公共交通空白地帯」が生じている。

公共交通空白地帯の定義は明確に定められているわけではなく、各地域の特性に応じて定められているのが実情であるが、一般的には、下記の図(資料④)にみるようにバスが500m圏外、鉄道が1km圏外の地域を指す。

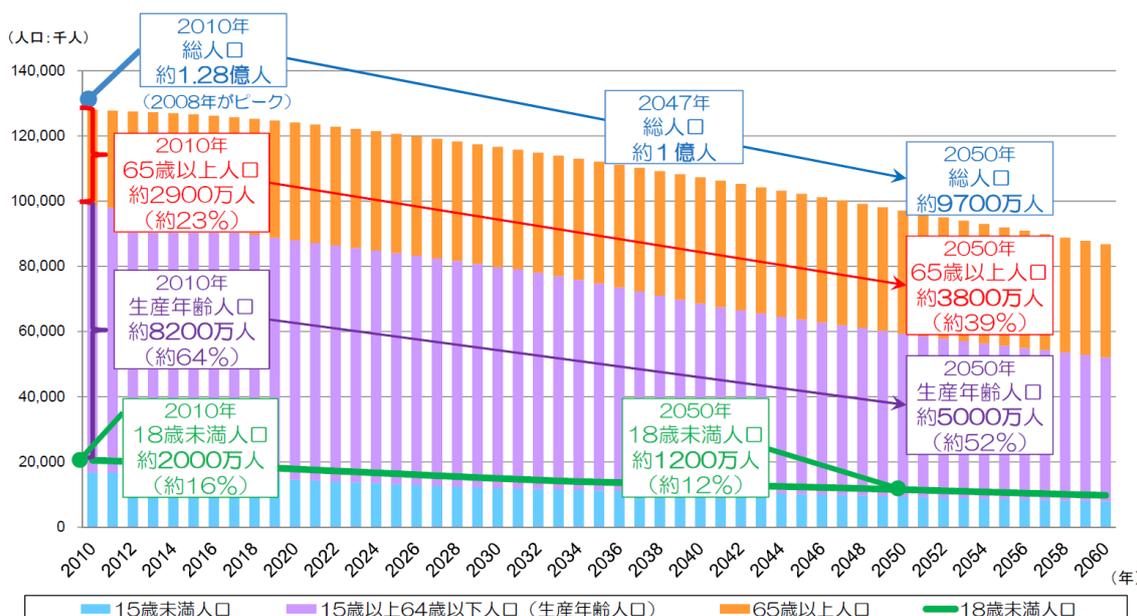
| | 空白地面積 | 空白地人口 |
|-----------------------|--|--------------------------|
| バス 500m圏外 鉄道 1km圏外 | 36,477 km ² (我が国の可住地面積の約30%) | 7,351千人 (我が国の人口の5.8%) |

資料④ 平成 23 年度国土交通省交通調査

一般路線バスについては、2010 年度から 2015 年度までの 6 年間に約 7,509 km の路線が完全に廃止され、鉄道は、2000 年度から 2015 年度までの 15 年間に 37 路線・約 754 km が廃止されるなど、地域公共交通の衰退が続いている。

(5) 人口減少・少子高齢化と地方過疎化

日本の総人口は 2008 年度をピークとして、減少傾向を続けており 2047 年には 1 億人程度になる見込みである。さらに少子高齢化が進行し、2050 年には総人口の 4 割近くが 65 歳以上になる。その結果、生産年齢人口は 2050 年には現在の 6 割程度に減少する(資料⑤)。



資料⑤ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」

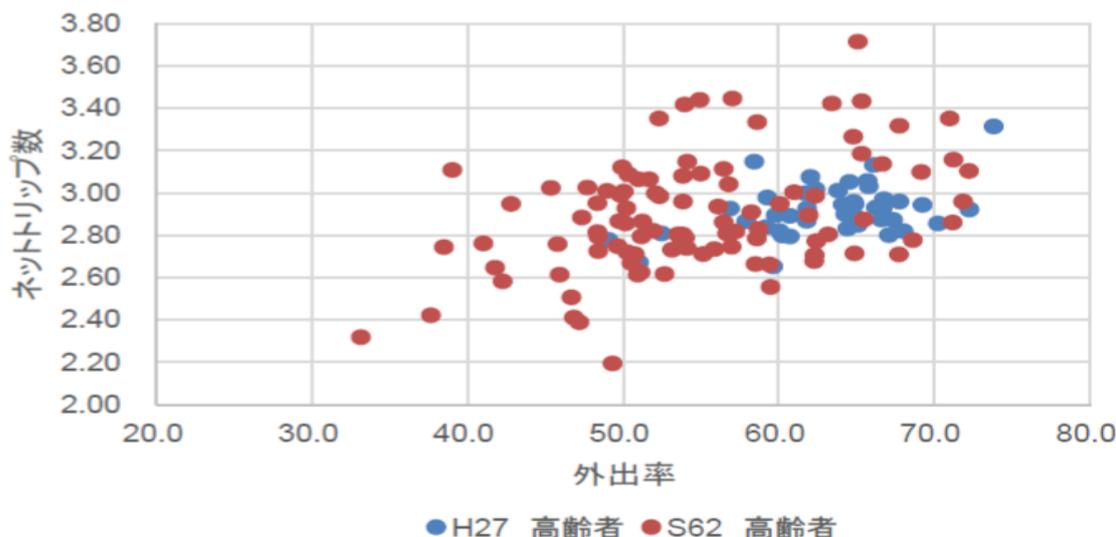
また、人口減少、高齢化傾向は地方において特に顕著である。そのため、地方公共交通機関が縮小している現状にある。しかしその一方で地方、特に過疎地域に居住する国民は一定数存在し、その地域に根差して生活していることも事実である。

人口減少・少子高齢化と地方過疎化は不可避の事態であるが、各地域住民の生活を確保、維持続けなければならない。そのために地域住民の交通手段を整備し、その公共交通網を地域の資産として運用していく必要がある。

(6) 地域公共交通の必要性

前述の人口減少・少子高齢化、地方過疎化により地域公共交通が縮小している一方、主に高齢者層において地域公共交通のニーズが増大している。

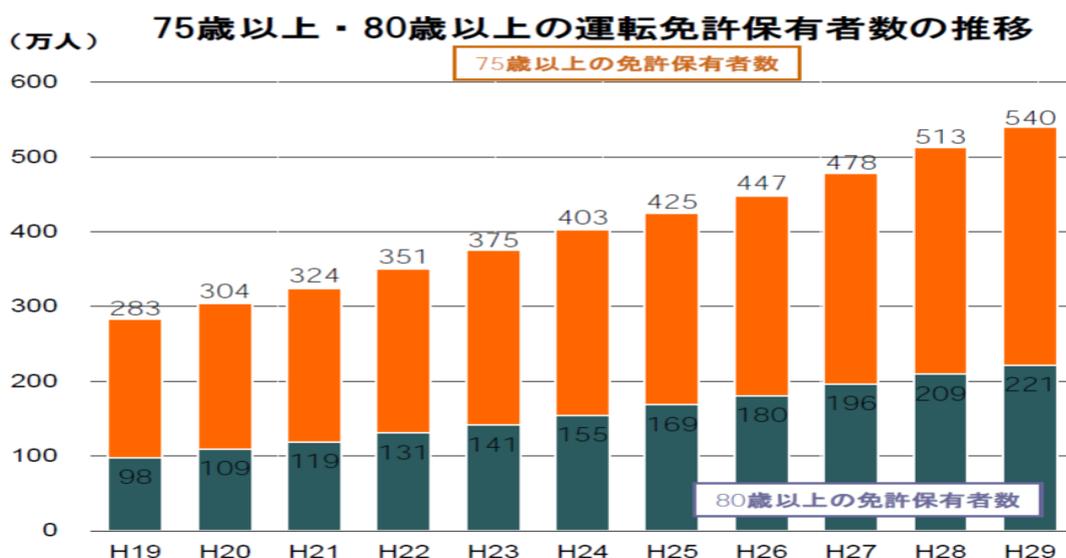
近年、国民の外出率は減少傾向にあり、特に地方においてその傾向が顕著である一方で、高齢者の外出率は過去 30 年で全国的に増加している（資料⑥）。地方に居住する高齢者層の外出ニーズを支える地方公共交通の整備が必要とされる。



資料⑥ 昭和 62 年及び平成 27 年全国都市交通特性調査 (三大都市圏以外の地方部)

さらに、高齢者の自動車運転者が増加しており、操作ミスによる死亡事故が多発するなど社会問題に発展している。75 歳以上・80 歳以上の免許保有者数はともに増加を続けており、平成 29 年の保有者数は、平成 19 年と比較して、75 歳以上は約 1.9 倍、80 歳以上は約 2.3 倍に増加している（資料⑦）。

その一方で今後、世論の後押しもあり、高齢者ドライバー免許返納の動きが加速すると思われる。それに伴い、「自動車が運転できなくなり、公共交通機関も減ると生活することができない」という高齢者の将来的な不安がある。



資料⑦ 第5回高齢者移動手段確保検討会警察庁資料

このように、特に地方の高齢者を中心に公共交通需要は増加するため、我が国は主に、自動車が運転できず、公共交通がないと生活できない高齢者が多く居住する地域を解消しなければならず、持続可能な交通インフラを整備する必要性に迫られている。

2. 地域交通政策に対する提言

(1) 概要

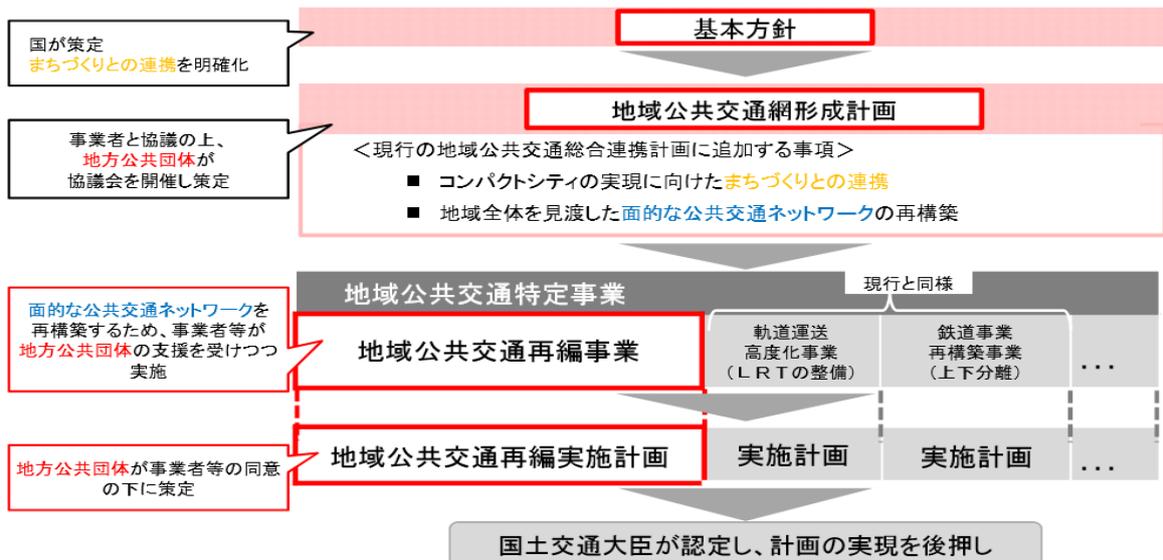
前述の地域公共交通を取り巻く現状を踏まえて、まず、地域内で分散している主要施設を集約したコンパクトシティの実現を目指す。そして既存の制度・交通インフラを活用しながら、若年層・高齢者層のニーズに最大限合わせるとともに、観光資源とのアクセスを可能にする串団子状の地域公共交通を提言する。地域の都市計画と並行してコンパクトな地域公共交通を整備することで、その地域に居住する住民が孤立するような空白地帯を解消するとともに、地域ごとの身の丈に合った、将来にわたって住民の資産となる持続可能な交通インフラを整備することが出来ると考える。

(4) 既存制度の活用～改正地域公共交通活性化再生法～

既存の法制度を活用した地域公共交通の整備方法として、改正地域公共交通活性化再生法がある。この法の目的は、「国民の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるとの基本的な認識の下で、日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保、まちづくりの観点からの交通施策の促進等、本格的な人口減少社会における地域社会の活力の維持・向上のために、交通に関する施策を推進していく」というものである。

この法律のポイントは、地方公共団体が中心となって街づくりと連携した地域公共交通網を計画し、面的な公共交通ネットワークを再構築することにある。国がまちづくりと公共交通の連携を明確化した基本方針を設定したうえで、実際に現在地域公共交通を担っている事業者と地方公共団体が協議会を設定して、地域公共交通網形成計画を策定し、コンパクト

トシティの実現を目指した公共交通ネットワークの再構築を目指す。そして、策定された地域公共交通網形成計画を基に事業者等が、補助金等の支援を受けつつ地域公共交通再編事業を実行する(資料⑧)。令和元年8月末までに、528件の地域公共交通網形成計画が策定され、実際にバス路線の再編棟を目的とする地域公共交通再編実施計画は35件が国の認定を受けている。



資料⑧ 地域公共交通活性化再生法の改正

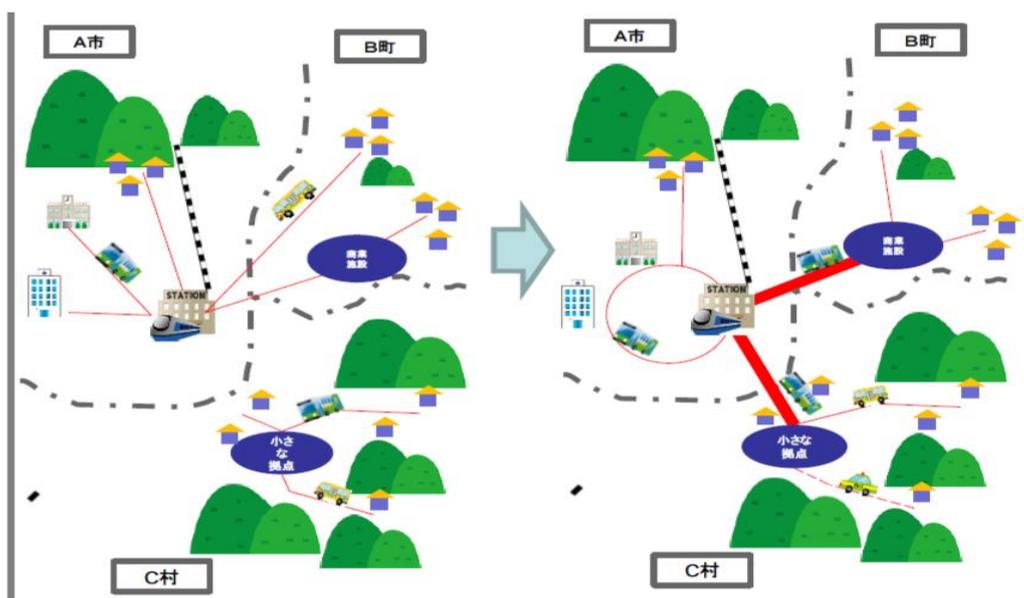
改正地域公共交通活性化再生法を活用した事例の一つとして兵庫県豊岡市の地域公共交通特定事業がある。この事例は、地域公共交通網形成計画を策定したうえで、需要規模に応じて、路線バスやコミュバスを組み合わせ、最適の生活交通のネットワークを構築したものである。人口密度や自然条件等の地域特性に応じ、多様な交通手段を有機的に組み合わせ、身の丈に合った新たな地域公共交通網を形成することに成功した(資料⑨)。



資料⑨ 地域公共交通網形成計画(豊岡市)

(5) 地域公共交通ネットワークの再構築イメージ

コンパクトで持続可能な地域公共交通を実現するために、現在地域内で分散している主要施設を集約し、交通結節点を整備することが必要である。地域住民の通勤・通学・買い物・通院といった日常生活を営む上での必要不可欠な拠点と地域住民の生活拠点を効率的に循環する交通網を整備することで、移動の利便性を向上させる(資料⑩)。それぞれの路線の役割を明確化し、運行の効率化を図ることで、公共交通の利便性・効率性を維持し、持続可能な移動環境を確保することが出来ると考えられる。



資料⑩ 地域公共交通ネットワーク再構築のイメージ

(7) LRT の導入と富山市のコンパクトシティの実現

各地域の主要拠点を結ぶ軸となるメインの公共交通手段の一つとして、LRT が挙げられる。LRT とは、従来の路面電車が高度化された、床の低い車両の活用や軌道、停留所の改良による乗降の容易性、定期運行の実現、速達性などの面で優れた特徴を有する次世代の交通システムである。LRT は既存の鉄道線にも乗り入れることが可能であり、各地域に必要な主要拠点を結ぶ柔軟な走行路空間を実現することが出来る。また IC カードの導入、道路上での LRT 優先信号機の導入など、新しいシステムを活用でき、高齢者や車いす利用者などの乗降を容易にするため、高齢化の進む地方都市にフィットした交通手段である。

実際に、コンパクトシティの実現と並行して LRT を導入した事例として富山市の富山港線 LRT 化がある。

富山市は、公共交通を活性化させその沿線に住居・商業・業務等の都市機能を集積、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトシティを目指し、富山港線を LRT 化した。開業前と開業 1 年目の比較では、1 日あたり利用者数は平日 2,266 人から 4,988 人、休日(土日祝日)で 1,045 人から 5,576 人へと大幅な増加。開業後の市民アンケートでは、市民の約 9 割が富山ライトレールを評価している。



■運行サービスの向上

| | 現行 | 路面電車化後 |
|-------|-----------|-----------------------|
| 運行間隔 | 30～60分 | 15分(ラッシュ時は10分) |
| 始発・終電 | 5時台・21時台 | 5時台・23時台 |
| 駅数 | 9駅(富山駅除く) | 13電停 |
| 車両 | 鉄道車両 | 全低床車両 運賃は200円均一制に。 |



LRT を中心とした交通網を整備することで、地域住民の利用頻度の高い主要拠点が集約された効率性の高い交通網の主軸が実現すると考える。そして、分散している小さな拠点や、中心地から離れた地域住民の居住区域と基幹路線を結ぶ、細い需要を取り込むコンパクトで持続可能な交通網の整備のために、イノベーションの活用が考えられる。

(8) 鉄軌道に替わる地方バスに対する競争政策

前述の LRT など既存の鉄軌道が整備されていない地域や、鉄軌道を導入しても需要が見込めないような地方に合った交通基盤として、地域の乗合バスが考えられる。なぜなら、鉄道や路面電車等は常に一定の需要がなければ鉄軌道が廃れてしまうため、道路がある限り自由に路線を設定できるバスが有効であるからである。

しかし、地方バス事業者は独占禁止法との関係において、事業者の強化・生産性向上等の観点からの経営統合や利便性向上等の観点から、路線再編やサービス調整をするうえで企業結合規制やカルテルに当たると公取から指摘されるおそれがあるという問題がある。そこで、地銀等の地域金融と同様に地域の乗合バス事業者を「地方基盤企業」として独禁法適用の在り方を見直すことが平成 30 年度未来投資戦略として閣議決定された(2018 年 6 月 15 日)。

安倍総理は第 21 回未来投資会議(平成 30 年 11 月 6 日)において、「乗合バス等は、地域住民に不可欠なサービスを提供しており、サービスの維持は国民的課題である。乗合バス等が経営統合等を検討する場合に、それを可能とする制度を作るか、または予測可能性をもって判断できるよう、透明なルールを整備することを検討したい。」と発言した。

これを受け、成長戦略実行計画(令和元年 6 月 21 日閣議決定)において、乗合バス事業者をはじめとする公共交通事業者が行う共同経営等については独禁法の適用を除外するための特例措置を設けるために、2020 年の通常国会で特例法の提出をすることが明記された。

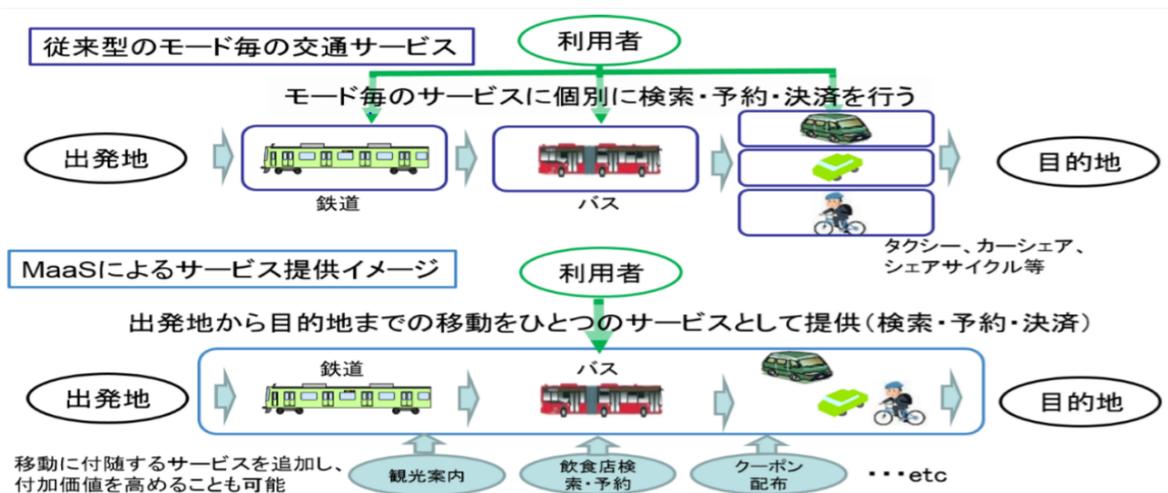
これにより、地域住民の生活基盤である地域公共交通の維持・利便性向上のために、必要

な地域の連携・協働等の取組が円滑かつ柔軟に協議・実現できるよう明確な仕組みを整備することを旨とする。具体的には、バス事業者間で運賃プールなどの共同運営を認めること等により、低需要地域を支えるバスネットワークを維持する事など、多様な地域の実情に応じて、地域住民の利便性が確保される制度の確立を図ることとなる。

(9) イノベーションの活用～MaaS・自動運転技術～

コンパクトシティの実現と、串団子状のメインの太い公共交通から漏れた住民のニーズをくみ取る手段として、イノベーションの活用がある。その中で有効であるのは、MaaSと自動運転技術であると考えられる。

MaaSとは、出発地から目的地までの移動ニーズに対して最適な移動手段をシームレスに提供する等、移動を単なる手段としてではなく、利用者にとっての一元的なサービスとして捉える概念である。スマートフォンアプリを用いて、出発地から目的地までの移動手段の検索・予約・決済を一括して行えるサービス等が典型である(資料①)。



資料① 新モビリティサービス MaaS の実現

自動運転技術は、国をあげて2020年を目途とした高度な自動運転システムの実現を目指している。そのために、これまでの「ドライバーによる運転」を前提とした制度から「システムによる運転」も想定した制度へと、交通関連法規の多岐にわたる見直しが必要とされている。「官民ITS・構想ロードマップ2017」では、高度な自動運転の実現に向けて必要な措置等について、政府全体の制度整備の大綱としてとりまとめることが定められており、現在、主に地方都市において自治体と事業者が連携して実証実験を行っている。

軸となるメインの公共交通機関は、その地域の特性や地理条件によってとりうるオプションが異なるが、新たなモビリティサービスはどの地域にも汎用性があり、組み合わせることが可能である。これらの事業を積極的に展開することで、地域住民のニーズに合わせた交通結節点の整備を進めることができ、まちづくりとの整合化を図ることができる。

(8) おわりに

現代日本は、少子高齢化と地域過疎化に直面し、もはやそれに歯止めをかけることは難しい。その一方で日本の各地域に居住する住民の生活を将来にわたって維持するために持

持続可能な交通インフラを整備することは急務である。その解決策として、私は、コンパクトシティへの移行と並行したその地域の需要にあった適正な規模の地域交通を最低限維持することが重要であると考えます。

また、あえて極論すると、現在各地域に居住する高齢者はいずれいなくなることを踏まえれば、持続可能な公共交通は必ずしも現在いる高齢者にフォーカスしたものを指すべきではない。その地域そのものの資産として持続可能なものでなければならない。そのためには、各地域の住民が、自分の地域に整備された公共交通が生活のために必要不可欠な資産であると自覚し、利用し、後世に残していかなければならないという意識を持ち続ける必要がある。今その地域に住む住民が整備された公共交通を積極的に利用することが、後世に続く持続可能な地域公共交通の実現に不可欠のファクターである。

各地域の特性・ニーズに適合した柔軟な政策的アプローチと、既存路線の活用とまちづくりとの連携、新たな科学技術を活用するイノベーションの視点、そして実際に地域公共交通を利用する住民の意識と努力が、後世に残る持続可能な地域公共交通の実現に資すると考えている。

【参考文献】

・資料①

過疎地域における地域公共交通の現状と課題（国土交通省） p.3

http://www.soumu.go.jp/main_content/000569916.pdf

・資料②

平成 27 年度全国都市交通特性調査（国土交通省都市局）より抜粋

<http://www.mlit.go.jp/common/001156133.pdf>

・資料③

公共交通政策の現状と課題（国土交通省） p.10

https://www.soumu.go.jp/main_content/000578731.pdf

・資料④

地方を担う公共交通の現状と支援施策（国土交通省） p.1

https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/machizukuri/compact_network/lrts Summit.files/sougouseisakukyoku.pdf

・資料⑤

日本の将来人口推計（国立社会保障・人口問題研究所）

http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_ReportALL.pdf

・資料⑥

公共交通政策の現状と課題（国土交通省） p.5

https://www.soumu.go.jp/main_content/000578731.pdf

・資料⑦

令和元年度「事例研究(現代行政Ⅰ)」最終レポート
～地方における持続可能な交通インフラ政策～

第5回高齢者移動手段確保検討会資料（警視庁）

<http://www.mlit.go.jp/common/001233746.pdf>

・資料⑧

地方を担う公共交通の現状と支援施策（国土交通省） p.4

https://www.city.matsuyama.ehime.jp/shisei/machizukuri/compact_network/lrts Summit.file/s/sougouseisakukyoku.pdf

・資料⑨

公共交通政策の現状と課題（国土交通省） p.14

https://www.soumu.go.jp/main_content/000578731.pdf

・資料⑩

過疎地域における地域公共交通の現状と課題（国土交通省） p.4

https://www.soumu.go.jp/main_content/000569916.pdf

資料⑪

公共交通政策の現状と課題（国土交通省） p.22

https://www.soumu.go.jp/main_content/000578731.pdf