

第3章 地域公共交通のあるべき姿

ここまで地域における公共交通のあらゆる様相について事例を観察し、そして経済学、社会学といった切り口からその維持について考察した。本章ではまとめとして「地域公共交通のあるべき姿」を事例研究から見出された課題について考えながら述べていく。

1. 事例研究から見えてくる課題

前項において環境問題対策という観点から公共交通機関の利用促進を図るべきであるという点について述べた。本項よりどのようにして利用促進を図っていくかという点について考えていくが、その前に課題の整理をすることにする。

第2部において我々は「政令指定都市」「中核市・特例市」「過疎地域に指定されていない市町村」「過疎地域」「都市周辺部」の5つの類型の中で都市を選び、その都市における公共交通の様相を調査し、その課題について考察した。その結果、我々が選んだ全ての都市において公共交通に関して何らかの課題を抱えていることが分かった。一つ一つの事例から見えてくる課題は表面上あまりつながりが無いかのように思える。しかし考察を進めていく中で根本の部分はかなり共通していることが見えてきた。

まず公共交通機関同士での連携がうまくいっていないことが挙げられる。これは鉄道とバスなどといった他業種間はもちろん、バス同士など同業種間でも連携がうまくいっていないことが多くある。例えば熊本市では市内に4つの事業者が路線バスを運行するいわば激戦区となってしまっていることにより中心部へ向かう路線を中心にかなりの重複が発生してしまっていた。中心部に向けた路線が重複してしまうのは仕方ないことではあるが、あまりにも集中が進んでしまうとバスが数珠つなぎに運行されることになり定時性が損なわれる上に周辺道路の混雑も引き起こしかねない。第2部第3節で観察した山形県置賜地区や福岡県小郡市の事例では鉄道とその駅からつながるバスなどの2次的交通機関の接続があまり考えられていないことが利用者を遠ざけているのではないかと提起された。米沢市におけるコミュニティバスと民営バスの関係のように行政が新しく路

線を設定する際もこの連携がうまくいかないと利用者の混乱を招くことがある。例えば同じ場所を通過する路線が存在し、また同じ位置にバス停が存在するにも関わらずバス停の名称が異なってしまう、また運賃体系が両者で異なってしまうケースも多く、両者が互いに足を引っ張り合う結果になってしまうこともある。

またバスや鉄道のダイヤや運賃設定が適切なものかという点も課題として存在する。これは都市部ではなかなか見られない課題ではあるが、例えば鉄道と路線バスがほぼ並行して路線を持っている場合両者で運賃の差¹が存在するとどちらかに旅客が偏ってしまうことが考えられる。

そして適切な路線設定というのがある。例えば栗原市においては市内の地域間移動と同様に一定の市外に向けた移動という需要が存在した。くりはら田園鉄道はこうした需要を満たす必要性が存在したが、それを充足することがうまくいかなかった為に廃止に至ったとされる分析もある。これは鉄道だけでなくあらゆる公共交通機関にいえるであろう。つまりここで提示できる課題としては

- ・公共交通機関同士の連携の向上
- ・適切な運賃の設定
- ・乗客の利便性に合わせた柔軟な路線設定

の3つが挙げられる。以上のことを総括して、「人の流れをつかむ」というように表現することにする。では「人の流れをつかむ」ためにはどのような取り組みをするのがよいかという点について次項から述べていこうと思う。

2. 課題解決のためには

前項までで地域における公共交通機関に求められる在り方のキーワードとして「人の流れをつかむ」を挙げた。ここで1つ念頭においておきたいのが第3部1章で述べたように他都市の事例をそのまま導入してもその地域の実情に合わなければうまくいかないということである。例えば「成

¹ もちろん鉄道とバスでは設備維持にかかる費用が全く異なることから同じような運賃体系で運行することはほぼ不可能であろう。しかし適正な運賃設定の問題は常に考えられなければならない。

功例」として述べられていた公共交通機関の利用促進を大きく打ち出す富山市の施策もコンパクトシティという集中型のまちづくりを並行して行ったからこそ成功した一面もある。公共交通を利用してもらうためにはそれに公共施設の位置なども考えた総合的なまちづくりも考えなくてはならない。しかしこれも富山市の施策をそのまま取り入れればうまくいくとも限らないのである。コンパクトシティは都市機能を中心部に集約することを必要とするが、これは災害が発生した際に都市機能が一斉に失われてしまう危険性を考慮しなくてはならない。そもそも既存の町の構造を大幅に変えることは潤沢な予算がない限りほぼ不可能であり、「今」の地域の状況を踏まえた上で住民に公共交通機関を利用してもらうためにはどうすればいいのかを考えるべきではないだろうか。

ではそのためにどのような施策が考えられるだろうか。課題を解決する方法を考えながら述べていこうと思う。まず公共交通機関の連携の向上である。これはやはり民間、行政運行関わらず相互にダイヤなどの接続性を図ることなどが求められるだろう。それは鉄道とバス、バス同士、そしてより低密度な地域で運行されるデマンド形交通にもいえるであろう。これを行うためには同業種、異業種関わらず相互の連絡を取り合う姿勢が必要である。2007年(平成19年)の道路運送法の改正により地方自治体において「公共交通会議」が開かれているが、こうした行政、交通の運行を担う当事者、そして住民が集まる場において相互の連携について多く話し合われるべきであろう。

適切な運賃と乗客の利便性に合わせた柔軟な路線設定についてもこうした会議の場で話し合われるのはもちろんのこと、会議に参加していない住民の声を調査する機会が必要であろう。それには一般的なアンケート用紙などによる調査だけでなく実際に住民の一部を招いて聞き取り調査なども行う必要があるだろう。アンケートでは「今自分は使わないが、この路線がなくなってしまうのはとりあえず困るだろう」といった意識で回答される可能性があるからである。これでは緊急性、そして本質的に需要のある路線を設定する際にその需要を見誤ってしまう可能性が高い。

またアンケートや聞き取り調査にこだわらず他の調査手法を考えることも場合によっては必要であろう。例えば近年確立されたものに「フォ

トボイス」というものがある。これは調査参加者にカメラを渡して何らかのテーマの元で写真を撮ってもらい、そこで撮影された写真に調査参加者自身にコメントをつけてもらう。そして写真やコメントについてディスカッションを重ねることで自分に近接しすぎていて認知することが難しい問題を対象化することができる。さらにその写真とコメントを外部に展示会として開示することにより外部への問題提起を引き起こすことも可能である。例えば住民に対して「普段の自分の移動」や「交通機関で問題を感じる部分」などといったテーマで写真を撮ってもらうことで住民が普段どのような部分に問題を感じるかを表出させることが可能なのである。このように様々な手法を織り交ぜながら住民の需要を探っていく必要があるだろう。そしてそれは一時的なものではなく継続的に続けていかなければならない。継続的な調査の上で例えば大規模な商業施設が建設される、あるいは公共施設の移転などがあり地域における人の流れが変わってしまった際には、きちんとそれに対応した路線設定をし直す必要がある。こうした柔軟性も今後公共交通機関には求められるだろう。もちろん住民の要望を完全に取り入れることは現実的には不可能であろう。輸送する企業などの側と利用者間の折衝は行政が担う役割が大きくなっていく。調査結果を踏まえてどうするかということはやはり「地域公共交通会議」で深く議論されるべきである。そうした議論の結果得られるものがその地域に合わせた「公共交通のあるべき姿」なのである。

3. 行政と住民の関わり

前項では事例研究で確認できた課題を解決するためには輸送機関を運営する企業などと行政、そして住民が協力しなければならないと述べた。本項では「地域公共交通のあるべき姿」を作るために不可欠な交通政策を担う行政とそれを享受する住民の側との関わり方を考えたい。

日本において交通網の整備を主導してきたのはかつて国であった。しかし地域によって実情の異なる輸送状況に対してある程度配慮はされたものの画一的と言わざるをえない交通網整備は次第に不適合となっていく、近年では地方自治体にその責務が委譲されてきていると言える。前項でも述べた通り実際に公共交通を利用するのは住民であることからその整備

には住民が深く関わることが求められる。しかし現在に至るまでどうしても政策等の設定について住民はかなり行政側に依存していたと言わざるをえない。これを改善するためにはどうすればいいのだろうか。

まず考えなければならないのは地域住民の地域交通維持に対する意識の問題である。住民はより便利な移動手段に流れていくことは容易に想像できるが、「便利な」自家用車に対して公共交通機関を利用してくれる為にはどのようにすればいいのかということをもまず考えなくてはならない。

日本の公共交通機関は近年まで運賃収入による独立採算で運営されることが大前提とされてきていた。しかし 1980 年代から進行している少子高齢化により日本の人口は特に地方圏において減少の一途をたどりいわゆる過疎地域と都市部の過密地域の人口の格差は拡大していった。その中で過疎地域に限らず都市周辺部においても事業者の独立採算では運行が立ちゆかなくなっていくという点は事例研究でも見た通りである。独立採算で運行が不可能となった鉄道やバス路線は廃止か行政による維持かという選択肢が求められる。近年交通整備を行うことを地方自治体に任せしていく中で地域公共交通の維持選択について地域で議論をすることを強く推奨しており、行政による補助を行うか否かは地域住民の公共交通機関に対する意識によって左右されると言っても過言ではないだろう。

しかし行政による補助には住民が納めた税金が利用されることから、そのことに反感を抱く住民もいるだろう。そうした住民に対して公共交通維持を支持するインセンティブとなる何らかの利益を広報する必要がある行政にはあるだろう。ではその際に広報できる利益としてどのようなものが存在するだろうか。

住民に対してインセンティブとなる考え方として「クロスセクターベネフィット」というものがある。これはある部門で行われた出費を伴う行動が他の部門に対して利益となるという考え方である。例えば高齢者が容易に移動できるように公共交通機関を整備すると自分から医師の元へ出かけられるようになり、医師にとっては往診などにかかる費用を節減することができ、さらに往診する必要もなくなるため医師が 1 日で診察できる人数も増え、結果的に患者も利益を得ることになる。特に高齢者の多い過疎地域においてはこの考え方が生きてくるのではないだろうか。イギリスに

おける推計では高齢者や障害者にとって利用しやすい公共交通機関の整備を高度に行った場合、一般開業医におけるクロスセクターベネフィットは全体で最大 6700 万ポンド、この推計が行われた 1990 年当時のレートで 172 億円にもものぼる。今後高齢者が増加していく中でこの考え方は有用ではないであろうか。高齢者や障害者といった移動に制約のある人々の移動を保障することはこうした他分野への利益などを生み出す可能性を秘めているのである。高齢者の介護をする人々の負担を減らすだけでなく「自分で」買い物などがしやすくなることで高齢者などの自立を促すことにもなるのである

クロスセクターベネフィットを実現するためにはいわゆる健常者だけでなく高齢者や障害者にとって利用しやすい公共交通機関を整備することが不可欠ではあるが、そのためにはノンステップバスなど車両のバリアフリー化はもちろんのこと設備のバリアフリー化も進めなければならない。それはバス停などの段差をなくす、駅などにエレベーターを設置するといったことだけでなく例えばその設置場所などについても考慮しなくてはならない。様々な世代に 100m 歩くことに無理を感じるかというアンケートを取ったところ 65~74 歳では 30%強、75 歳以上では 60%以上が 100m の歩行でさえも困難に感じていると答えている。例えばバス停の位置が家からかなり離れている、あるいはバス停まで行くのに坂や階段を上る必要があるというのも高齢者にとっては公共交通機関を利用しづらくさせる一因となってしまっているのである。そうした住民の要望について調査し取りまとめをする事が行政に求められるだろう。そこから先の議論は前項で述べた通り地域公共交通に関わる様々な人を集めた会議で行うべきである。

ここまででは行政がすべきことは何か、という観点から述べてきた。しかし公共交通の維持と利用促進を進める際に努力するのは果たして行政のみでいいのだろうか。第 3 部第 2 節で述べたように公共交通の維持というのは移動権の保障につながるものである。

しかし移動権は(法的には認められていないものの)国民の「権利」であるが、権利と同時に国民に対して「義務」が発生することも忘れてはいけない。交通権学会は憲章に国民の責務として交通権を擁護、発展させるこ

とを挙げており、また移動権の保護を謳う福岡市の生活交通条例においても市民について居住する地域の交通に係る取り組みに参加できる権利を有することを決めている一方で生活交通を支援する市の取り組みに対して協働するように努めなければならないとも定めている。自分たちの生活を維持することと不可分である交通の問題について地域住民が全く無関心である状況は再び地域交通を苦境に立たせることになるだろう。地域住民も「公共交通が無くなったら困る」だけでなく無くなってしまったらどうなるのかということも含めて考える意識を作っていかなければならない。従来こうした住民側の動きとしては例えば「〇〇線を支える会」などの住民組織を結成して利用促進を訴えたりするものであった。もちろんこうした取り組みが鉄道における「マイレール意識」のようなものを鉄道に限らず公共交通全体に住民に持ってもらうことにつながることは否定できない。しかしここではそこから一歩進んだ住民が主体となって取り組める枠組みを構築することを提案したい。

例えば京都市の醍醐地区では市営地下鉄東西線の開通により市バスが撤退し、地区内の移動が不便なものになってしまった。これを受けた住民は「醍醐コミュニティバス市民の会」を設立し住民が主体となってコミュニティバスの運行を始めた。このように住民主体でも交通について考え、必要があれば自身で運用を行うことが比較的容易にできるような枠組みづくりも考えるべきであろう。

そして行政は住民が公共交通に対して問題意識を持ってくれるよう広報活動などを適切にとり、住民主体の動きに対しても積極的に協働していく動きを取るべきであろう。地域公共交通の維持を民間に任せるのであれば全て任せるのではなく適切な支援を模索し住民との橋渡しをきちんと担っていくべきである。また行政が主体となって運行を行う場合も住民との協働意識を持った上できちんと需要を調査した上でどのような路線を設定するか、他の競合交通機関との時刻などの連携は取れているかなどを深く議論をした上で需要と供給が適切な輸送手段を選択し、運行開始後も引き続き住民に対して調査を行い必要があれば常に路線などの改正をするなどの弾力的な運行を行う必要があるだろう。

地域公共交通に関する問題はもはや企業のみで考えることは不可能で

ある。実際に利用する住民、維持と補助をしていく行政、そして運行を行う企業や共同体同士が絶えず協議連携し、どれもが主体的な取り組みを行えるような枠組みを生み出し、そうして得られる公共交通機関の姿がその地域にとって本当に「あるべき公共交通機関の姿」なのである。