

# 地方中枢拠点都市における将来の交通に関する研究 ～人口50万人以下の県庁所在市における2035年頃の交通の姿についての考察～

平成28年3月14日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師———**越智秀信** 運輸政策研究機構運輸政策研究所招聘研究員2. コメンテーター——**上山信一** 慶應義塾大学総合政策学部教授3. 司会———**杉山武彦** 運輸政策研究機構運輸政策研究所長

## ■講演の概要

### 1—問題意識と研究の目的

全国例外なく、人口減少・高齢化が急激に進行する。地方は大都市圏以上に早い、進行の遅い大都市圏の規模は凄まじい等、社会構造は激変するとともに、社会資本の老朽化、新しい社会問題、財政悪化など問題が山積している。将来のまち、公共交通はどうなるのか（地方で各種の施策の受皿を期待される）地方中枢拠点都市、特に、県庁所在市の姿はどうなるのか。住民の「最終的な足」である乗合バスの姿はどうなるのか。

「まち」、「公共交通」は不即不離の関係にあり、一体となった施策が必要である。社会構造の激変等が見込まれる中、将来世代に過大な負担をかけることなく、今のうちに講じておくべき対策、制度的な検討を要すること等を提案することを目的とする。



講師：越智秀信

### 2—地域住民の「最終的な足」としての乗合バスと運転免許等の状況

#### 2.1 乗合バスの規制と維持（補助等）

##### 2.1.1 乗合バスの規制

有償で利用者を安全に運送する事業であるための規制として、道路運送法、道路運送車両法と道路交通法が基本的な法律である。それぞれ事業規制、安全・環境規制、安全・交通ルール等を定めているが、大事な点は、道路運送法と道路交通法がセットということである。すなわち、道路交通法に基づく免許分類として「旅客自動車運送事業に係る旅客を運送する目的で運転しようとする者は第二種免許」と定めているのである。

##### 2.1.2 乗合バスの維持

乗合バスは、住民の「最終的な足」であり、かつてはドル箱事業であった時代もあるが、今や非常に厳しい経営環境におかれているため、行政（国・自治体）は、市民の「QOL（生活の質）」を確保



コメンテーター：上山信一

するとともに、社会的排除を防ぐため、社会福祉的観点から公費投入（市民負担）をして、乗合バスを守るための各種施策を講じてきた。最近では、市民（コミュニティ、NPO等）がその一翼を担うケース（行政の一部補助が多い）も出現している。

公費投入に際しては、昔から、

- ・市民が最低限享受する権利のある、国・自治体が保障義務のある交通サービス水準とは？
- ・交通サービスを提供するために補助（市民負担）はどこまで許されるか？
- ・市民の合意のとれる客観的な基準が策定できるか？

などが議論されてきたが、明快な答えはない。

極めて厳しい経営環境を俯瞰すると、輸送人員が20年で約20%減少し（この間、乗用車保有台数は約20%増加）、經常収支率は全国平均で95、地方で88（赤字事業者は87%）となっている。原価構成をみると、人件費56%（全体に占める割合は最近10年で約1割減、公営は民営の1.7倍）、燃料費10%、車両修繕・償却費11%である。この結果、乗合バス路線廃止が相次ぎ、事業者の経営破綻も各地で発生している。

また、バス事業は職場として魅力のないものとなっている。平均年齢は48.3歳（全産業42.0歳）で、高齢者は1/6を占めるが、女性は1.4%に過ぎない。月労働時間は209時間（同177時間）、年間所得は

440万円(同469万円)と非常に労働条件は良くない。

小括すると、慢性赤字の中、輸送人員減による収入減を人件費削減(限界が近い?)でカバーし、その結果、バスの労働力(運転者)不足問題が生じ、人口減少の中、深刻化が懸念される中、バス路線の廃止、事業廃止が相次いでいる。

こうした乗合バスへの補助として、運行費・車両購入費補助等の国庫補助金(約80億)、自治体補助(約500億)に加え、福祉政策の観点から自治体による補助が相当額に上るが、正確には不明である。また、自治体の補助には地方財政措置(負担額の8割まで交付税措置)がされる。自治体によって、交通政策への補助等は大きく異なる。規制緩和以降、地方バスに係る補助等は徐々に地方の役割が大きくなってきており、バス(地方交通)に係る地方分権の流れと軌を一にする。

厳しくなる環境に対して、自治体の関与する「バス」も増加の一途を辿り、「コミュニティバス」(定義なし)は2013年度1,226自治体(全国の約7割)、総数3,063に達している。その形態は多岐に亘る(運営・運行主体、運賃、リスク負担等)が、事業者がいる場合、運営主体は自治体、運行業務を事業者(バス、タクシー会社)等に委託するケースが多い。バス車両使用の路線型、均一運賃が多く

(約2/3)、利用者数3人/便が最多で、収支率0.5以下が7割と非常に厳しい。自治体の財政力によって大きく様相が異なる。また、スクールバスは近時の公立小中学校の統合等の影響で増加の一途(小学校の設置基準がバス1時間以内に緩和)であり、自家用有償運送も増加している。

自家用有償旅客運送は、2006年道路運送法の改正によって創設されたが、運営主体が自治体・民間団体の2区分、運送目的が公共交通空白地・福祉目的の2区分、計4区分ある。圧倒的に多いのは、自治体運営の公共交通空白地(2,513両、輸送人員2,013万)、福祉団体等運営の福祉目的(15,225両、同600万)である。

どの類型も採算は厳しく(収支率は自治体運営が約2割、民間運営が約4割)、外部補助・収入がないと事業継続は困難である。

また、平成の大合併の前に運行していた市町村営バスを継承している例が多い。自治会、町内会等も自家用有償旅客運送の主体になれるようになり、さらに、ヒトモノバスも運行開始し、貨客混載の実証実験も実施されている。

2.2 運転免許、自家用自動車等の状況

運転免許保有者は約8,200万(人口の約65%)に達し、特に女性の増加が著しい(約45%, 約3,600万)。年齢別には男女とも40~44歳が最多(計約920万

(約11%))であるが、この世代は20年後までは運転可能と考えられる。その頃、65~74歳保有者は約1,800万(人口の約1/6)に及ぶ。

事業用の2種免許保有者は約200万であるが、内訳は男55歳以上が圧倒的に多い(大型2/3, 中型5/6)。大型(約100万)における40歳以下の割合は10%弱、75歳以上は約20%で、女性保有者は非常に少ない(約6万)。最近数年、約2%減少しており、特に40歳未満の減少が多い(1種保有者はほぼ横ばいだが、若者の保有者は減少している)。

一方、自家用車の保有率をみると、政令指定市(約70%)を除くと、県庁所在地でも5万人以下の都市でも約90%である。世帯構成では、60歳以上単独世帯は約33%と、全世帯平均の約80%に比べ極めて低い。

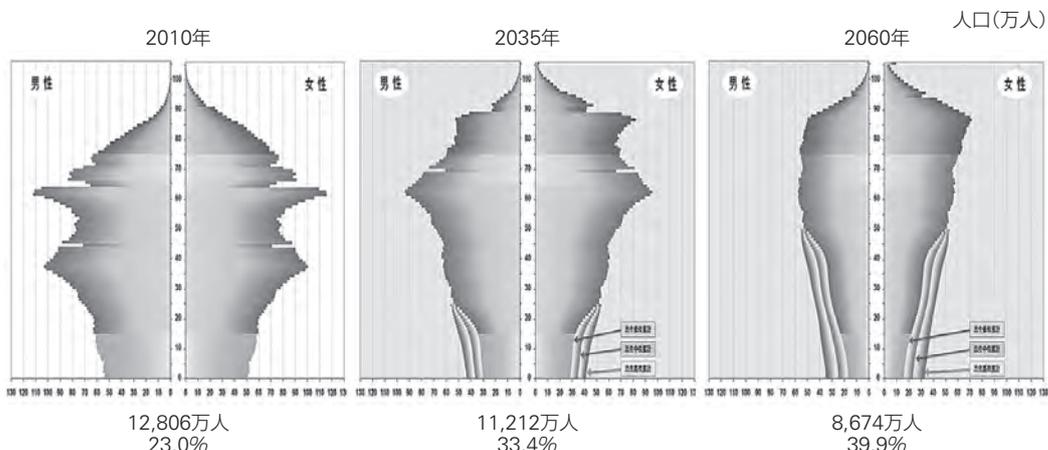
高齢者の交通事故死者数は2,264人(7.4人/10万人)と連続して減少しているが、全体の約半分を占める。

パーソントリップ調査(2012年度)をみると、トリップ原単位は後期高齢者は前期の約6割で、高齢者自家用車分担率は前期高齢者が後期より約1割高く、地方部で60%強となっている。

3——地方中枢拠点都市も厳しい現実

3.1 社会構造の変化

人口減少・高齢化は著しく、2010年に



出典：国立社会保障・人口問題研究所  
資料：1920~2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」  
■図一 人口ピラミッドの変化(社会保障・人口問題研究所の推計)

1.28億、高齢化率23%であったが、20年後の2035年には約1.1億(▲13%、高齢化率33%(75歳以上は20%))と予想される。総人口を長期でみると、2025年=1985年1.2億、2035年=1975年1.1億、2060年=1955年0.9億と2060年には100年前に戻る(図一)。

2035年まで、特に75歳以上が急増、2018年に65~74歳を上回る。世帯数でも同様で、75歳以上世帯は約440万世帯(61%)増加する。うち、単独は約200万世帯(73%)増加し、全世帯の約1割、470万世帯を占める。なお、高齢者人口に対する単独世帯の割合は2035年に全国20.4%に対して、東京都27.7%、大阪府25.2%と大都市で高い。

また、地方ほど早く高齢化・人口減少が進む。高齢化率は2012年に秋田県30.7%、島根県30.0%だったのが、2040年には秋田県43.8%、青森県41.5%となる(この間、全国的に高齢化率は約12%上がる)。秋田県、青森県は1980年代から一貫して減少しており、2000年代に入ってから加速し、2005年からは年約1%減少している。2015年には大阪府も人口減少に転じた。

さらに、高齢者すら減少する。県別には島根県が2020年頃から、多くの道県で2025~2030年頃に減少し始める。大阪圏、福岡圏で2040年頃から、首都圏、名古屋圏では2045年頃から減少し始める。県庁所在市における高齢者の減少は2030年以降である。

2050年に人口が半減する地点(1km<sup>2</sup>単位)は現居住地域(国土の約半分の面積)の約6割以上に達する。

全国の最後に首都圏で凄まじいボリュームで人口動態の変化が生じる。2025年に高齢者約1.5倍(4都県で75歳以上が約170万増加)、2025年以降人口減、2045年以降高齢者が減少する。

このように、全国で人口の低密度化と地域偏在(県内においても同様)が同時進行するのである。

次に、社会資本の老朽化をみでみる。

我が国の社会資本は戦争で焼野が原になったこともあり、戦後復興を経て、高度成長期1970~80年代に整備したものが多く、2035年に50年を経過するものが多い(道路、橋、住宅、学校、上下水道等)。

これらの社会資本の維持更新が重要な課題だが、予算的にそれが困難になる可能性が大きい(国土交通省の試算では、300兆の資産のうち、190兆が維持更新の所要経費だが、うち30兆が不足する恐れがある)。特に地方は深刻で、維持更新がままならない例が散見される。最近の地方財政法の改正で、解体・集約化費用に地方債が充当できる(3/4まで)ようになった(「最適化事業」)が、資産縮小等のための費用を将来世代が負担することを意味し、厳にやむを得ない場合に限るべきである。

さらに、新しい社会問題が山積している。

まず、人口は既に減少局面に入ったが、世帯数は増え(世帯数約5,200万)、それ以上に新築家屋が増加、総戸数は約6,000万戸に達し、空家問題が拡大している。空家は全国で約820万戸(63万戸増)(全戸数の約14%)、首都圏で200万戸ある。この空家問題は戸建からマンション(約590万戸(首都圏に半分以上)、約1,200万人居住)に波及する可能性が高い。30年以上経過したマンションには既存不適格のものも多く、修繕積立金が不足しているものも多いため、問題は複雑化する。

高度成長を住居の面で支えた公営・公社住宅の老朽化も著しく、世帯数では約6%(先進国の中では突出して低い)しか居住していない。また、その総数も減少し、入居基準が厳しくなっており、入居希望に対応できていないのではないかと考えられる。

貧困者の増加も大きな問題である。生活保護世帯は163万(半数が高齢者)のほり(国民負担は、約3.7兆円/年、約3

万円/人・年)、一部高齢者、子供(相対的貧困率約16%)等の貧困からくる住宅問題、社会的排除等負の連鎖が現実問題となっている(公営住宅の約24%は高齢者単独世帯、約12%は生活保護世帯(全国平均は約3%)である)。

また、急増する高齢者の医療・介護に関する施設・要員の不足が著しい。施設・要員の需給バランスは地域差が大きく、地方は2025年頃までは施設・要員が不足している(過疎県は急性期施設が過剰傾向、生活支援施設が不足気味)が、それ以降は高齢者の減少から相対的に緩和される。大都市圏は生活支援が2050年頃まで著しく欠乏し、首都圏の絶対数の不足は今後ますます拡大する。団塊の世代がすべて75歳を超える2025年に首都圏高齢者が約300万人増(うち75歳以上は約170万人増)、介護施設は約13万人分不足(都の計画では1.8万人分の介護施設を整備)、介護職員は約38万人(東京都は約4万人)不足すると言われる。また、社会保障給付費の約7割が高齢者給付金となっている。

地域によって対応すべき施設・要員に時間差、規模・施設の性格等に差があるが、著しい絶対数不足、財政難から、厚生労働省は「施設から地域へ」・「医療から介護へ」・「地域医療構想」・「地域包括システム」等、2025年を大きな節目として各種施策を講じている。

こういった状況に鑑み、既に東京の数千人が周辺県に介護移住しており、杉並区と静岡県南伊豆町が、区民用の介護施設、介護費用を区の負担で整備することに合意した。豊島区と埼玉県秩父市も同様の動きがある。

さらに、認知症高齢者の急増も大きな懸念材料で、2025年に生活自立度Ⅱ以上の認知症高齢者が470万人に達するとも言われている。

これらに対処する国・地方自治体はともに硬直的で、財政悪化は著しく、歳入面では人口減少で税収減は不可避で、

自治体税収は歳入の約3割（うち個人住民税1/3）に過ぎず、ますます厳しくなると考えられる。

歳出面では、高齢化等に伴い、社会保障費（4割が公費負担、国と地方の負担割合は73:27）は更に急増する（2025年1.5倍、給付費約109兆→約149兆、公費負担約40兆→約60兆）。特に医療・介護関係の伸びが著しい。

また、国、地方自治体ともに膨大な長期債務（国800兆（急増）、地方200兆（横ばい））を抱え、非常に厳しい。

今後、社会インフラの維持・更新に必要な予算確保が困難になると考えられるが、上下水道等の公営事業・特別会計に再整備財源が蓄えられていないケースが多いと見られる。

さらに、今後、地方自治体に影響が出るのは平成の大合併の際の特例措置であった合併算定替・合併特例債等の後遺症である。

地域格差という面では、地方税収は地域差が大きく、地方税収/人は2.5倍の差、平均以上は5都府県に過ぎない。

### 3.2 地方中枢拠点都市

平成の大合併の結果、自治体総数は

約3,200から1,730に減少、3万人未満の自治体が約2,500から約900に激減した。大合併後の人口階層別の市町村の人口・面積をみると、

- ・約10%の面積を占める人口20万人以上の自治体に、国民の約半分が居住
- ・県庁所在市は、ほぼ人口20万人以上
- ・地方の人口規模の小さい、財政力の弱い自治体の方が概して高齢化・人口減少が早く、著しい

国の各種政策において地方における中核的役割を果たすことを期待されている地方中枢拠点都市（図一2）のうち、各県における行政・経済等の中心で、政令指定市ほど巨大ではない県庁所在市について人口減少・高齢化の状況を試算した（本稿の人口推計値はすべて社会保障・人口問題研究所による）。これらの市は都市構造の似たものが多く、また、平成の大合併で周辺の過疎地を市域に組み入れた市も多く、都市的・過疎的の両方の性格を持つことが多い。

その結果からグルーピングを行った。人口減少・高齢化の進行度指標として、一人で移動可能と考えられる5~74歳の対2010年減少率が

2030年に既に20%減・A

2035年に20%減・B

2040年でも20%減にならない・C

A:青森, 秋田, 奈良, 和歌山, 徳島, 高知, 長崎

B:盛岡, 山形, 前橋, 富山, 福井, 甲府, 長野, 岐阜, 津, 鳥取, 松江, 山口, 高松, 松山, 佐賀, 宮崎, 鹿児島

C:水戸, 宇都宮, 金沢, 大津, 大分, 那覇

全国平均（2035年▲21%、高齢化率33%（75歳以上は20%））と比べ人口減少・高齢化のスピードはAが約5年（最速約10年）強早く、Bが約5年弱早く〜平均なみ、Cは約3年遅い。

一方、地方中枢拠点都市である中核市（三大都市圏になく、県庁所在市、政令指定市、福島県下でもないもので、全部で20）をみると、個体差があるが、一部を除き、AからCの範囲にある。

政令指定市（首都圏・名古屋圏除く）は一部を除き、全国平均並みから5年遅れ、首都圏・名古屋圏は10年遅れである。

地方の20万未満の小規模な市町村（の多く）はAより早い結果となった。

著しい人口減少、高齢化は、時期・規模の差はあるものの、小規模な市、中核市、県庁所在市、政令指定市の順に、そ



出典：総務省ホームページ

■図一2 第30次地方制度調査会答申を踏まえた地方中枢拠点都市のイメージ

れも地方から大都市圏、最後は首都圏と、全国例外なく生じる。

#### 4——公共交通に関する興味ある事例

##### 4.1 地方中枢拠点都市

###### 4.1.1 A・Bグループの都市における公共交通政策

公共交通の現状を見つめる。

まず、A・Bグループの市に共通項的なものを挙げる。

- ・公営企業（市営バス）を持つ市は、その経営悪化（市（民）負担の増加）が大きな課題。路線縮小、民間に路線移管に加え、全路線を移管し公営事業廃止の動きも少なくない。
- ・市町村合併の前から旧市町村営バスが運行されていた場合、合併後の市が自家用有償運送を継続することが多い（合併協議書に記載している例が多い）。
- ・合併後、新たな路線撤退の時に市が自家用有償運送を実施した例はない。
- ・中心市街地の「循環型コミュニティバス」（活性化政策）は、運営主体が市、民間団体の両方の例がある。
- ・路線廃止・交通空白地域の生活交通を守るため、自治体が税金を投入して維持する路線か否かを判断する、生活路線として必要なものには、自治体が

補助（実質赤字全額が多い）して路線維持（運行委託等（従前の運行バス会社の場合も貸切バス・タクシー会社等の場合もある））している。どの市も補助＝市民の負担額は増加の一途で、財政力の弱い市は対応に苦慮している。

- ・路線廃止後等の公共交通空白地で、市が運営（赤字全額補填）し、事業者運行委託する「コミュニティバス」、「デマンド型乗合タクシー」が多い。低額の定額運賃（100～200円）も多い。
- ・路線廃止後等の公共交通空白地域で民間の運営・市補助（一部補助が多い）する「地域バス」、「コミュニティバス」、「デマンド型乗合タクシー」も増加している。
- ・中心部から郊外「乗換拠点」までの幹線等とその「乗換拠点」から周辺部へのコミュニティバス・乗合タクシー（「ゾーンバス」）も見られる（従来、乗合バスの長所は乗換がないことと言われていたが、採算悪化から運行効率をより重視するようになったと考えられる。現実には、成功する事例ばかりではない）。
- ・路線バス運行費補助（一部・全額）、「市運営コミュニティバス」、市運営・NPO自家用有償運送等の施策が全く

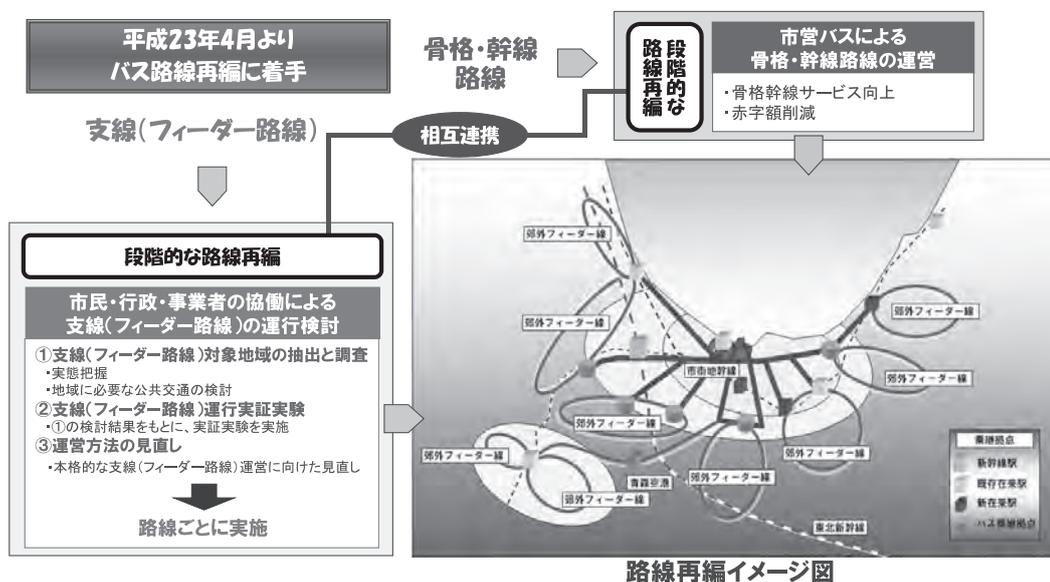
行われていない市はないと言ってよい。

このように、どの地方自治体も完全廃止を極力防止してきた。現時点ではまだ「財政的限界」ではない、しかし、現行方式の維持が困難になる「自治体の財政的限界」がいつ到来するのか、また、現時点では運行事業者及び運転者は「存在」しており、「存在」しなくなる時がいつ到来するのか不安視している。

###### 4.1.2 青森市（「コンパクトシティ」政策と「市営バス」改革の事例）

青森市は人口約30万人、人口減少・高齢化が著しく、2025年には2035年全国平均の人口構成に到達し、2035年まで年約平均1%減少し、高齢化率が38%に達する。財政規模は一般会計で約1,200億、財政力指数は0.54。

直接的には除雪費の負担（市予算の約3%）、道路・上下水道等の公共インフラの維持費が原因であるが、1991年（青森～盛岡間の新幹線工事開始の年）「コンパクトシティ」政策を開始し、高度成長期の無秩序な住宅・商業施設開発等により希薄化した市（約40年間でDID面積は倍、DID人口密度は半分になった）を立て直すため、全地域をイン



出典：青森市ホームページ

■図—3 バス路線再編の実施イメージ

ナー、ミッド、アウトターの3つに分類、中心市街地を活性化（公共施設・商業施設・医療施設等を駅近に整備）するとともにアウトター（郊外）開発を制限したが、住替えが進まないなど、期待したほどの成果は出ていない（市の自己分析）。

2011年、市全域をほぼ独占的に運行（43路線、市民約96%をカバー）する「市営バス」改革を始めた。毎年一般会計から繰入後も巨額の赤字で、実質の市民負担は約14億（一般歳出の約1.2%）と試算される（全国的にも突出）。乗合バス路線を上記都市づくりプランと整合性のとれた3分類（骨格、幹線、支線（フィーダー））に性格付けをして、路線別収支を公開、フィーダー非採算路線を順次、事業者へ運行委託（市が赤字を補填）する「市民バス」（9路線）を運行開始したが、利用者が減少し、赤字分を市が補填するので、結果的に市（民）の負担増になった（図-3）。

市担当者は、まちをシュリンクする他はないのではないか、バス路線の維持は不可能、抜本的縮小策（路線再編成、経営形態変更等）を検討する必要があるのではないか、と言う（市民は市営乗合バスが小学校とともに必要最低限の施設と考えていると言う）。最終的には市営公共交通空白地有償運送か、世帯間送迎しかないかもしれない、と危惧している（青森市には民営の乗合バス事業者（引受者）がない）。

#### 4.1.3 Cグループの市

最近、廃止バス路線はない、路線バス赤字補助制度がない市もある、市営のコミュニティバス・乗合タクシー、市町村有償運送がない市が殆どである。

#### 4.2 人口減少・高齢化の進んだ都市等、興味深い事例

民営バス路線は非常に少なく、市営・事業者へ運行委託する「コミュニティバス」・乗合タクシー（デマンド型も）、市

営の自家用有償運送（直営、事業者・NPO等に運行業務委託、公有車貸出など多様である）などが多い。

多くの自治体は、財政難等から現行対策が困難化、更に人口減少、財政悪化等が加速的に進行し、公共交通の維持が困難になることを懸念している。

これらの市で興味深い事例をいくつかあげる（以下の市の補助は年約1~2億（一般会計歳出の0.2~0.5%程度））。

市営の自家用有償運送の例として、兵庫県豊岡市「チクタク」〈地域主体交通、4地域、市営自家用有償運送、協議会に運行業務委託、市有車を貸出（＝保険は市）、ダイヤ等は地域で決定、予約制、住民登録制、100~200円〉、市営バス「イナカー」〈8路線、市営自家用有償運送、バス等事業者へ運行業務委託、市有車貸出〉。

京都府京丹後市「市営バス」〈9路線、自家用有償運送8路線（うち、「市バス」4路線（市有車を貸出、運行業務の委託先は事業者2路線・NPO2路線）、「スクールバス混乗」4路線、事業者へ運行委託（道路運送法4条）1路線（スクールバス混乗）、運賃上限200円〉（なお、民営バスも市内全域上限200円である。また、タクシー営業所撤退地域で入札により、電気自動車による乗合タクシーを実施、少量貨物の運送、買物代行・見守りサービス等を行っている）。

既存タクシーを活用した例として、

新潟県三条市「ひめさゆり」〈デマンド交通、乗合タクシー（運行事業者は市内の全タクシー会社）、停留所は市内全域611、距離帯別で500~3,000円、複数乗車の場合、更に安い運賃〉。

秋田県横手市「（フル）デマンド交通」〈市内全域（市営の循環バスエリアでの乗降は不可）、乗合タクシー（民間の活性化協議会運営、運行委託先は市内全タクシー会社）、料金割引（市負担は

運賃の約40%、5,000万/年）、予約制〉。

民営バスと市営バスの綺麗な棲み分けがなされている例として

岐阜県高山市（広域合併で日本最大の市面積）「民営バスと循環バス・地域バス「のらマイカー」（市営・事業者運行委託）路線の棲み分け（一部重複区間は民営バスが運賃を引下げ同額にした）」。赤字補助制度がない（なお、この点は長崎市も同様）。

広域都市圏の例として、

青森県弘前市中心の約30万人圏域（8市町村）で民間路線バス（1社）、コミュニティバス、デマンド交通等があり、広域でみると、市町村域を超えて同様の現象が見られる。

#### 4.3 中核市、首都圏の市、政令指定市など

中核市（旭川、函館、八戸、伊勢崎、太田、つくば、長岡、上越、松本、沼津、富士、豊田、四日市、姫路、倉敷、福山、呉、下関、久留米、佐世保の計20）は、市によって高齢化・人口減少の速さ、財政力も大きく違うが、公共交通政策は県庁所在市のA、Bの施策と似たものが多い。地域によって似た政策も多い（北陸、関東、山陽）。

首都圏の中小都市では地方小都市と同じ状況の市もある（千葉県南房総市）。

北関東の市では民営バスが撤退し、「市営バス」（事業者運行委託（栃木県足利市、群馬県館林市）、市営自家用有償運送（栃木県佐野市）、さらに、無料の市営コミュニティバス（群馬県伊勢崎市）すらある。

三浦半島は人口減少も著しく、財政が厳しいが、大手鉄道系列のバス会社が路線を支える（神奈川県横須賀市、三浦市）。

工場等が撤退・縮小した20~40万都市でも公共交通の維持が大きな課題

で、行政・事業者・住民の協働で路線バスを維持する試みがなされている（茨城県日立市，神奈川県小田原市）。

まだまだ人口が増加中の市も多いが（東京都町田市等），首都圏の財政力をみると，他の地域よりはるかに良く，東京都・神奈川県・埼玉県はほぼ全市が財政力指数0.7以上，一方，千葉県は0.6以下も少なくない。

政令指定市で興味深い例は，静岡県浜松市である。同市は広域合併（面積は高山市に次ぐ）で，合併前，市町村営バス（有料・無料）を中心に「地域バス」11（地域フィーダー）（バス・タクシー事業者に運行委託，地元住民が主体（地域交通検討会）でルート・運賃等決定，赤字なので80%を限度に市が補助，2年間の実績等検証し，運賃収入が20%を切ると「最低保証運行」2往復/日×2日/週・デマンド）をすることとしている（全国的にも非常に手厚い補助制度）。市の負担が年2.5億（財政規模は一般会計約2,800億，財政力指数0.85）。

首都圏の政令指定市も例外ではなく，神奈川県相模原市は数地区でコミュニティバス，乗合タクシーを本格運行・実証実験中（市補助は約半分）。

市によって熟度等は異なる（北九州市，2005年以降に政令指定市になった市は早い）が，人口減少・高齢化等による影響は着実に出ており，今後加速するものと考えられる。

## 5——提言

### 5.1 まちのスマートシュリンク

将来に関する基本認識は，社会構造の劇的な変化，社会インフラの老朽化，国・地方自治体の財政悪化，山積する新しい社会問題等から，全国すべての「まち」で現在の都市規模を維持することは不可能（取捨選択必要）であり，「まちのスマートシュリンク」が必要（現状集落機能の維持にとどまらず，移転を含む

「空間的再編」を図る）である。

かつてシュリンクした例をみってみる。

北海道夕張市は，かつて炭鉱町として栄えたが，閉山とともに人口減少が進み（最近では年約3%減少，1万人を切った，2040年には4,000人を切る），財政悪化が著しく，2007年に全国初の財政再建団体に転落し，現在の財政力指数は0.21。高齢化率は50%に近い。小学校・中学校・普通高校は各1校，医療機関1か所，養護老人ホームも1という状況にある。そこで，公営住宅等入居者を，新市営住宅「歩，萌」等数千人規模を整備，中心部に移転させる計画を実施中である。

まず「地区毎のコンパクト化」，将来的に「都市構造の転換」（＝集団移住），これにあわせて，交通サービスも縮小しようとしている（現在，バス4路線，赤字補助あり，市の関与するバスはない）。

旧東ドイツでは統合後のエネルギー政策の大転換により旧炭鉱町を中心に前世紀末頃から人口減少・高齢化問題の深刻さ（年▲2%弱）が大きな社会問題となり，「シュリンクング・シティ」と認識されたが，むしろ「生活の質（Lebensqualität＝QOL）」を改善していく好機と捉えて対策を講じる，東西ドイツにおける都市再開発プログラム（2002～）Bund-Land-Programm Stadtumbau Ost und West（連邦レベル）が実施された。

東ドイツ時代の古い公営のプレハブ住宅を撤去し，集合住宅を新築する（国，地方政府から約3,000億円の補助金が出た）内容だが，これは東西ドイツの統合等という激変下で，政治的色彩も強い。持家比率も高く，今後ますます財政悪化が予想され，他にも優先順位の高い政策が考えられる我が国で採用できる手法とは考えにくい。

既に「まちのスマートシュリンク」に係る施策は，我が国でも実施されているが，課題等をいくつか指摘すると，

- ・コンパクトシティ化（中心市街地の活性化など）・・・現実には期待されるほど実績が上がっていない例も多い（例：青森）。
- ・行政サービス・社会インフラの選択的集約，都市機能・施設の集約・・・既に集約等は各地で実施されているが，長寿命化する際，将来，利用者が存在するかの検証・判断等が必要（将来の無駄を防ぐ）である。
- ・移住の推進（限界集落等から公営等住宅へ移住「勧告」，広域移住）・・・対象の集落の決定方法（住民の合意），移住拒否者への対応，郊外住居の売却の困難さ等課題も多い。
- ・規模面では医療・介護（施設・要員の地域ミスマッチ）をどこで受けるかが最大の鍵・・・首都圏等で「確実に整備できる量・時期」を明示しないと，他の自治体は政策判断が困難である。また，高齢者社会保障費の自治体負担のルール（居住者に限定するか）等の見直しも必要である。

実際「まちのスマートシュリンク」を実現するには時間もかかり，容易なことではないが，最も重要なことは，「可視化した情報」（時期，規模，費用，負担者，財源等）を市民に提供して，将来にわたり「維持する範囲」などを住民参加（負担の可能性ある将来世代（若者）参加）で決定することである。

しかし，諸施策を講じたとしても，時間的，規模的にみて（完全・完璧な）対応は困難と考えられる。なぜなら，前述した課題に加えて，シュリンクの必要性・規模・スピードなどに関する認識，判断，効果現出のタイムラグが避けられないからである。

### 5.2 交通のスマートシュリンク

#### 5.2.1 「まちのシュリンク」と合わせ，「交通もスマートシュリンク」

どのまちでも社会構造の劇的な変化，

経営・財政の悪化などにより、現在の交通サービスの維持は不可能であり、「まちのシュリンク」と合わせ、交通サービス縮小（「維持する範囲・レベル」，取捨選択を判断）する必要がある。

鉄軌道がある市は全国でも限られ、ほとどの市にもあるバスの経営状況は、前述のとおり、地方で収支率は約9割、(有償)利用者として期待できる一人で移動可能な5~74歳をみると、2035年までに全国平均でも約20%減少し、(地方はもっと減少する)、運輸収入は同程度には減少すると考えられ、仮に、減便等しても現在の車両修繕償却費・燃料費ともに各10%程度で、収支率が7割程度になると路線維持・事業継続が困難な事例が続出すると考えられる。国・地方財政の厳しさは前述のとおり。

そこで、例えば、「まち」を中心部、中間部、周辺部と、それにあわせて、「乗合バス路線」を骨格、幹線、支線(フィーダー)と3分類し、まちづくりと一体となった路線の性格付け(「路線の重要性」に差をつけ、それを市民に理解納得してもらうことに意味がある)することが重要である。非採算の支線(フィーダー)には公費を投入、輸送形態を柔軟にする(デマンド等)などの施策を講じる。

50万人以下程度の市は、都市構造が似ており、市内中心部、中心部と郊外の団地、病院、大学、商業施設と間の路線等が維持すべき主要路線(骨格・幹線)と考えられる。

前述したとおり、「まちのシュリンク」も社会構造の劇的变化に「完全・完璧には対応しきれない」ことに加え、

- ・交通弱者(移動制約者)の増加
  - ・限界集落の「足」、高齢者(特に75歳以上単独世帯)の「足」、在宅医療・介護と通院等の「足」
  - ・高齢者認知症の急増、貧困者(一部高齢者・子供)の増加のおそれ
- などから、「足=交通」の分野でカバーせざるを得ない(時期、地域によってき

め細かい異なる対応が必要である)。

5.2.2 新たな提案へ

こう考えてくると、今後確実に減少していく「限られた資源(人的、物的、資金等)」を有効活用して、できる限り市民のQOLを上げるためには、交通分野においては免許(道路交通法)か、対価性・事業性(道路運送法)のいずれか、または、両方を緩和する以外に方法がないのではないか。

但し、地域により、時期、規模の差があるため、制度設計としては、特区が現実的と考える。

全国平均で5~74歳人口が約20%減少する2035年の姿に、2025年にはAグループ、中核市の一部が到達するが、それ以上に小規模な市町村はもっと早く到達するところも多い。20万人未満の自治体に人口の約半分、10万人未満に約1/3が居住しているおり、2035年よりずっと早い2025年までに多くの自治体でそのような人口構成になっている(現時点ですでに到達した自治体も少なからずある)。自動車免許の2種保有者数も激減する(1種免許保有者は2040年頃までは非常に多い(うち女性が約4割))交通分野において、次に提案する施策が必要と考える。

具体的には、

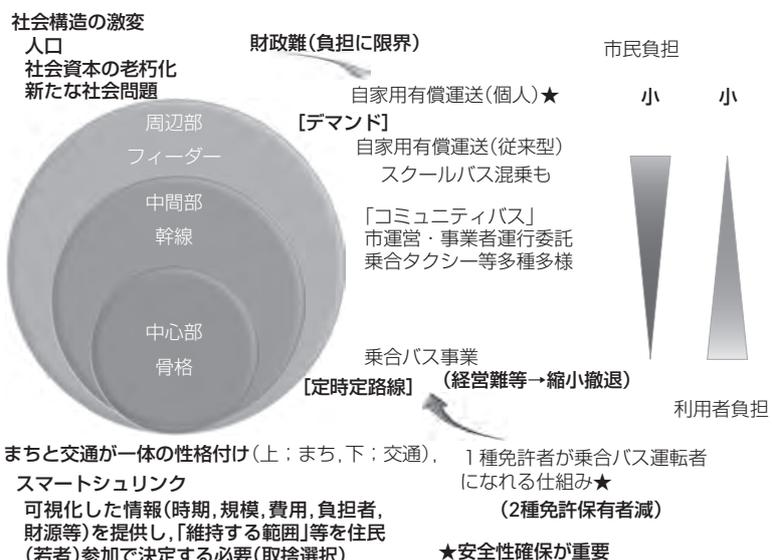
- ①1種免許保有者が「地区限定」で乗合バス運転者になれる仕組み(道路交通法)
  - ②一般私人(個人)運営による自家用有償運送(道路運送法)
- ちなみに、岐阜県高山市は「最低限のQOLの確保とは自力で移動可能な全ての市民が地域公共交通で生活圏における通勤・通学、通院、買物を可能にすること」としている(図-4)。

2つの提案を簡単に模式化すると(表-1)、

- ①「みなし/限定 2種」運転免許  
エリア:地区・路線限定  
車両:大型は認めない  
運転者:(登録した)住民限定1種免許(「但し、過去何年間無事故」,「年齢」等制限を付す)  
・当該バス会社の実施する(国の認める)講習等を受けた者

■表-1 新しい仕組み

	市町村	運転士(車両)
有償運送事業	(登録)	◎
運行業務		◎
運転業務		◎
民事(対人対物)	◎	△(重過失)
刑事(行政処分)		◎(罰金等)



■図-4 「限りある資源」を有効活用してQOLを高めるために

・当該バス事業者の安全（運行・整備）管理、労務管理体制等が十分であること

## ②一般私人（個人）の運営による公共交通空白地自家用有償運送

- ・対象車両限定で自家用有償運送時の事故のみを付保する新型保険を検討
- ・運転者・車所有者が十分に付保する（付保した車両のみ登録）、市が補助する方法もある
- ・これと豊岡市「チクタク」の仕組みとの違いは、運営主体・車両所有者を市から個人に、運行業務を協議会から個人にしたものである。

なお、本稿における意見に係る部分はすべて筆者個人のものである。また、今後の技術革新については考慮に入れない（個人的には、相当の革新がされても、時間・規模等の面で、これから生じる社会構造の変化のスピードに間に合わないと考えている）。

## ■コメントの概要

地域の自立や地方創生を考えた時、地域住民の足の確保は、非常に重要な問題になる。本日の内容は、政策提言であると同時に、たいへん貴重な政策の評価でもあると思う。

私は国土交通省の政策評価会の座長を務めており、各分野の政策レビューを毎年4～5件ずつやってきた。さらに大阪市や新潟市のバス事業の改革にも助言をしてきたが、本日の発表で、地方のバスの存続維持は極めて大きな課題領域だと再認識した。

さて、発表に関して、5つほどコメントをする。

### 1——なぜ、ここまで厳しい状況になってしまったか？

日本は人口密度が高い。そのうえ都市部で小林一三氏や五島昇氏が私鉄の

多角化経営モデルを作ってきた。その結果、全国的に民間企業が多角化の収益も使って公共交通を担うというユニークな仕組みができた。

ところが海外では、公共交通は赤字が当たり前とされ、バスでも路面電車でも、建設のみならず運営に税金が投入されてきた。今、日本で起きていることは、人口減少、モータリゼーション、地価低迷を経て日本も欧米のようになってきたということだろう。

大都市は別だが、今後は交通企業が不動産や流通ビジネス、黒字路線からの収益をもとに赤字路線を内部補助するのはだんだん難しくなる。本日の発表の地方バスのきびしい現実、ある種の“ニューノーマル”ととらえるべきだろう。

### 2——さらなる進化が必要な自由化政策

国鉄や日本航空の民営化の延長で15年ほど前に運輸ビジネスの運賃や参入・退出の自由化、規制緩和が起こった。

その結果、規制緩和の大波に地方のバスも巻き込まれ、自由競争の中で切磋琢磨や効率化が始まった。

自由化は運賃低下やサービス改善などのメリットをもたらしたが、一方で、ツアーバス事故や、地方の事業者の倒産なども起きた。メリットとデメリットの両方がそろそろ見えてきた。

越智講師は地方での運輸行政と民間企業の経営の両方の経験をお持ちである。そうした豊富な現場感覚に照らし、自由化で地方のバス事業はどうなるのか、地域住民にどういう影響をもたらすかという視点からこの問題に着目されたのだと思う。その意味で、本日の提言には地方の問題だけでなく、この15年の運輸ビジネスの自由化の次の時代の政策を考えるためのヒントがたくさんあった。

### 3——運輸業界の枠を超えて考える

さて、行政の役割だが、これまで公共

交通のコストは運輸企業が内部補助でなんとかまかない、足りない分を国が運輸行政の枠組みに沿って補助金を出してきた。しかし今後は、住民福祉の観点からも、公共交通に財源を向けるべき時代に入っている。もちろん国も自治体も財政難である。民間資金も含む多様な財源を組み合わせる必要がある。

また今回の発表にあった通り、NPOや住民が事業の担い手になりうる時代である。

要するに、公共交通のあり方は従来の運輸産業の枠組みだけではとらえきれない。今回の提言のような「第2次自由化」がおそらく必要である。そこでは運輸とビジネスという2つの枠を超えて、地域交通のあり方を考え直すことになる。

### 4——市町村と国土交通省の連携プレーを

発表にもあったが、人口減少や高齢化の進展度合いは地域によって異なる。また、地域によっては自治体の資金以外に、住民の回数券購入の奨励や地元企業の協賛を得るなどいろいろ考えられる。地域毎に財源の多角化を図るべきである。

しかし、多くの市町村は交通政策やファイナンスのノウハウは乏しい。一方、県庁は地域の実情にうとい。自由化や分権化というマクロトレンドはあっても、市町村に対して国土交通省が積極的にノウハウを提供すべきだろう。

### 5——IoT（インターネット・オブ・シングス）とスマートシュリンク

越智講師も報告の最後に触れられたが、グーグルカーなどインターネット・オブ・シングス（IoT）の技術革新が今回の課題解決に役立つかどうか。これについては、私も残念ながら間に合わないと考えている。

個人間の取引とは違って公共交通は、事故が起こると他人を巻き込む。安全上

のハードルが高い、いずれは普及するが、それまでにかなりの実験と投資が必要だろう。また、高齢者はITに対応できないという実態もあり、簡単でない。

街づくりによる問題解決はどうか。これも間に合わないだろう。青森市はコンパクトシティづくりに90年代から取り組んでいるが、まだまだだと聞いている。都市の改造は時間的に間に合わない。

したがって、今この目の前の住民の足の問題を誰が解決するのか、そして財源をどうするか2点が大事である。

地方は保守的になりがちだ。国土交通省は今回の越智講師の提言のような新しい考え方を参考にしてほしい。今回の提言が、政策刷新に向けた目覚まし時計になることを期待したい。

## ■質疑応答

Q 地方交通を担っている民間バス会社も人手不足に直面している。労働集約型の産業であり、生産性向上も難しい。その中で、経営体力の差のある会社が共存している地域もある。こうした地域のバス会社の経営に関して、何か考えがあればお聞きしたい。

A 越智：首都圏や近畿圏と異なり、今回取り上げた3~40万人規模の中核都市規模では、複数企業が併存しているところはほとんど無い状態にある。こうした状況にある中で、唯一存在している1社までもが疲弊していることが問題であると認識している。

Q 人口も利用者が減っていく中で、2035年問題に対して、何処の鉄道会社も自治体も、解決策を持っていない。スマートシティになったら交通事業は私企業の枠を超えたものになってしまうと考えた方が良いのか？

A 越智：一律に2035年ではなく、青森市では2025年頃、東京では2040年以降と、顕在化する時期の時間差が大

きい課題である。支出に対して収入は概ね90%以下しか確保できていないのが現状である。乗客が更に2割減ったら収入は7割位になってしまい、市民に必要な交通だが、事業としては成立できないのでは無いかと考えている。

A 上山：交通企業の中の内部補助が成り立たなくなり、日本も、欧州各国のような財源の多極化や柔軟な政策の導入を検討すべきだろう。企業努力だけに頼らず、福祉関係予算のほか、自家用車の利用者による負担、沿線に立地する企業による負担などいろいろありうる。但し、公共交通の事業経営形態は、公営ではなく、あくまで民間企業による経営にすべきだ。

Q 輸送量が減っている背景として、少子高齢化や人口減少以外に、住民の移動の質も変わっているのでは無いかと感じている。医療サービスや買い物も近所で済ませたり、自転車利用したりとライフスタイルも変わってきているのでは無いか？

A 越智：地方都市では、自家用車無しでは何もできないのが現実である。自家用車を持たない方々が、そこで人間的な生活をしていくには、交通手段の確保は必要と認識している。

Q 近年、子育て世代に魅力ある取り組みを、自治体や鉄道会社が積極的に進めている。自治体間で、スマートシティの誘致競争が発生するのでは無いかと考えるが、如何か？

A 越智：どこの自治体も、自分の街の中の取り組みで精一杯というのが現状と認識している。都市間競争が生まれる程に、取り組みが進めば望ましくと考える。

Q 報告にあったような条件の1種運転免許保有者なら、2種免許も入社後に

取得できる。そもそも、2種免許で就ける仕事自体の魅力が無くなっているということでは無いか？

A 越智：仕事の魅力を上げるための労働条件の改善には、急激にはできないと考えている。こうした中で、今回の提言は、少しでも交通事業の担い手を増やす機会を増やせないのかという意識で行った。

2種免許保有者の事業では無い特例の制度とすることで、自治体が財政支援をしやすくする理由にもできるのでは無いかと考えている。

C 海外では、地域内の元気な高齢者が、当番制でマイクロバスの運転手を務めている例もある。研究の参考にできればと思い、紹介する。

Q IoTの取り組みの中でも、グーグルカーのようなものは、課題解決に間に合わないかもしれない。一方で、ウーバータクシーは、提案された個人による有償運送事業そのものなのではないかと考えるが如何か？

A 越智：ウーバーが、著しい交通過疎の地域にまで、入り込んでいくことは、現実的でないと考えている。

Q ウーバーは、補完的役割なら担えるようになるのではないかと安全などに関する責任分担を双方で認め合いつつ経済性を求める方々には、コストダウンにつながる方法だと考えるが如何か？

A 越智：安全性とコストのバランスは、最終的には、個々人の判断にゆだねるしか無い。高い安全性も満たしつつ安価なものを求めるのは難しい。「今と同じサービスレベルの維持」に固執するものではなく、現実的な対応が必要と考えている。

Q 欧州では、3~50万人規模の都市で

も、90年代にトラムを復活させて、街の活性化にも寄与している。

欧州の都市では、公的支援もあるが、日本のようなスプロール化減少を経験しておらず、中心部の人口密度は低下していない。

日本でも、交通サービスを提供できないところの方々に、中心部へ移転していただくという選択は考えないのか？

A 越智：日本では、移住を強制することはできないし、仮に移住するにも、中心部の受け皿となる公営住宅の戸数も少ない。

日本は、70年から2000年までの間に、DID（人口集中地区）の面積は2倍になったが、その人口密度は半分になった。移住しようにも、都市周辺部の不動産は売るに売れないのが現状にある。こうした中では、交通手段を確保するしか無いと考えている。

Q ドイツやフランスでは、2～30万人規模の街でも、手頃な料金の公共交通が充実している。自動車の利用者からの財源で、公共交通を維持していると聞くが本当か？また、日本では導入できないのか？

A 越智：ドイツでは自動車利用者の負担でまかなっている。フランスでは、半分は公的支援とすることを前提に公共交通を維持している。

日本でも、昭和40年代に、総合交通特別会計制度の検討を行ったことがあるが、国民の理解を得るに至らなかった。現在、自治体レベルでは、福祉予算なども含めるなど、形は異なるが、一部進んでいると認識している。

Q この課題に取り組むには、公共交通のデザイン、街づくり、住民参加など、縦横に関係する取り組みが必要と考えられる。ここについて、どのように考えているか？

A 越智：暮らしと生活の足の確保とは密接不可分に取り組むべきだと認識している。住民の暮らしに責任を持つ基礎自治体の方々が、交通事業者の方々と一緒になって取り組んで貰うことが望ましいと考えている。

## ■結びに

上山：2013年に交通政策基本法ができて、基礎自治体の責任と住民参画の枠組みが示された。日本も欧州に近

づいてきたわけだが、画竜点睛を欠いている感がある。

それは、人が自由に移動する権利、つまり交通権を憲法の基本的人権の一つと位置付ける根本的な議論が足りなかったことだろう。今回のような問題を直視した時、改めて、「交通における公共性」、「交通と基本的人権の関係」などの議論を重ね、交通基本法を強化すべき時期に来ていると痛感する。

もちろん住民の自助や共助は役立つし、必要だ。ウーバーも共助の一つだろう。しかし、あくまでボランタリーベースの事業でしかなく、都市部ではいいが、地方だと成立しにくい。つまりウーバー難民が生まれる地域が出てくる。だから自由に移動する権利を全国民の基本的人権の一つとして位置付けなおすべきだ。

当面は、交通難民を救えるのは、基礎自治体の公務員と交通事業者だけだろう。両者のプロ意識の連携が有効だ。特に力のある中核都市のプロ意識を持った自治体職員が、率先して動きを起こして欲しい。

(とりまとめ：越智秀信、加藤博敏)