

「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」 について

佐々木 良
SASAKI, Ryo

国土交通省鉄道局幹線鉄道課長
前 国土交通省総合政策局交通計画課長

1—はじめに

近年のさまざまな社会環境の変化により、地域の公共交通をめぐる環境は、大変厳しい状況にある。しかしながら、急速な高齢化の進展など我が国の経済社会情勢に照らして考えると、良質な公共輸送サービスを確保することは極めて重要な政策課題である。近年、地域のニーズに対応した様々な取組がなされ、成果を上げつつある。このような地域の取組を総合的かつ強力に支援していくための「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が5月に成立、公布された。本稿では、地域公共交通の現状、活性化・再生のための取組を概観し、新法について概説する。なお、意見に係る部分は、筆者の個人的見解である。

2—公共交通の現状と必要性

2.1 公共交通の現状

人口減少、宅地の郊外化、自家用車の普及等により、日常生活における自家用車への依存が高まっており、長期的に公共交通の利用者は減少傾向にある。

路線バスについては、三大都市圏以外の輸送人員は一貫して減少しており、昭和50年の47億95百万人から平成16年の16億53百万人と66%減少している。特に平成18年11月に、鹿児島県のいわさきグループが運行していた763系統のうち約2割にあたる160系統が廃止されるなど、地域にとって影響の大きい動きが生じている。保有車両30両以上の乗合バス事業者についてみると、民間事業者の約7割、公営事業者の100%が赤字(平成17年度)で、乗合バス事業者の法的整理が続出しており、バス事業者の経営努力だけでは任せておけない状況になっている。

地方鉄軌道(87事業者)については、昭和50年の7億4百万人から平成16年の3億98百万人と43%減少している。全国の地方鉄軌道事業者の約8割が赤字であり、平成12年以降、約480キロの鉄軌道が廃止された。

このほか、地方都市部においては、道路渋滞等によるバ

ス走行環境の悪化などによる公共交通のサービス水準の低下が課題となっている。

2.2 公共交通の必要性

以上のように公共交通をめぐる環境は、極めて厳しいものがあるが、地域の公共交通は、地域の経済社会活動の基盤であり、その地域における公共財的役割は非常に大きなものである。以下の観点から、良質な公共輸送サービスを確保することが極めて重要な課題となっている。

①高齢者をはじめ地域住民の自立した日常生活や社会生活の確保

地域によっては、交通事業者の不採算路線からの撤退等により交通空白地帯が出現するなど公共交通のサービス低下が問題となっており、高齢者や通学者など自家用車で移動できない住民や来訪者等の移動手段の確保が、重要である。

②まちづくり、活力ある都市活動の実現

金沢市では、本年3月に「金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」を制定し、公共交通・歩行者優先のまちづくりを推進している。また、富山ライトレールでは、従来の富山港線にはなかった観光目的での利用も行われている。バスや鉄道などの公共交通で来訪する者は、自家用車での来訪者に比べて、街中での滞在時間が長いとの報告もある。

また、公共交通沿線では人口増や各種の都市施設の立地が促進されているとの結果がでており、公共交通の整備は集約型のまちづくりの形成に貢献し、地域の活性化に寄与している。こうしたことから、都市計画、土地利用との連携を図り、地域が目指すまちの姿を実現する観点からも、公共交通のあり方を検討し、整備を図っていく必要がある。

③観光交流などの地域間交流促進などによる地域の活性化

観光交流などの地域間交流促進の基盤として、公共交通の整備が必要である。また、観光客などによる利用増加は公共交通を支える重要な要素であるとともに、便利で利用しやすい公共交通は観光地の魅力の増加にも資するものである。富山ライトレールにみられるように、車両や輸送サービス自体が観光資源となる場合もあり、両者の連携は重要

である。また、昨年成立した観光立国推進基本法においても、観光地への来訪の促進に必要な交通施設の整備が求められており、国、自治体、住民、事業者による総合的な取組が望まれる。

④環境問題への対応

2005年2月に京都議定書が発効し、同年4月に京都議定書目標達成計画が策定された。京都議定書における日本のコミットメントは、1990年を基準としたCO₂排出量を2010年までに全体で6%削減することである。この6%の削減量については、温暖化対策要素ごとに削減目標を定めており、運輸部門は、1990年の2億1,700万トンから2003年までに2億6,000万トンまで増加してしまった排出量を2億5,000万トンに減らすという計画になっている。

現在、日本のCO₂排出量のうち運輸部門の排出量は約21%を占めており、そのうち9割が自動車からの排出によるものである。公共交通は自動車に比べてCO₂排出量が少なく、単位輸送当たりCO₂排出量はバスで車の十分の三、鉄道は九分の一程度と環境負荷の小さい交通機関である。

本年6月に閣議決定された「21世紀環境立国戦略」においても、「低炭素社会づくり」の実現を図るため、公共交通の活用など効率的な移動システムの重要性が指摘されている。

今年のハイリゲナムサミットにおいて2050年までに温暖化ガス半減の検討着手が合意され、来年の北海道・洞爺湖サミットにおいても主要な議題となることは確実である。ポスト京都の枠組みにおいて、公共交通は一層大きな役割を期待されると思われることから、地域の実情に応じて、自家用車との適切な役割分担を図りつつ、良質な公共輸送サービスを確保していくことが重要である。

3—地域における取組

近年、地域の公共交通の活性化・再生のための様々な取組がなされ、成果を挙げつつある。代表的な取組を例示する。

3.1 富山港線LRT化事業

富山市は、DIDの人口密度が県庁所在都市で最も低く、自動車交通への依存度が中核都市圏で最も高くなっている。県全体の道路整備率は全国一位である一方、公共交通の疲弊が進んでいる。

北陸新幹線の事業化に合わせた富山駅付近連続立体交差事業の検討が行われた際に、従前のJR富山港線は、利用客の減少が著しいことから、廃止によるバス転換も検討されたが、本格的なLRTとして整備、活用されることとなった。ハードの整備としては、路線のうち富山駅付近の1.1キロは軌道として道路敷内へ移設し、駅間隔平均600メートルを基本とするため3駅が追加された。車両については、運

行するすべての車両をバリアフリーの全低床車とし、新たに7編成が導入された。また、ソフト面の整備として、運行間隔を従来の60分(ラッシュ時30分)を15分(ラッシュ時10分)、終電を21時台から23時台に、運賃を対キロ制から200円(小児100円)の均一とし、非接触型のICカードを導入した。これらの整備費用を運賃収入で賄うことは困難であることから、公設民営の考え方をとりいれ、軌道整備や車両購入等に要する初期費用は国庫補助などを最大限活用し、すべて公的に負担した。その際、1基5万円のベンチドネーション、電停内広告、1駅1,500万円のネーミングライツ、助成基金の創設など、市民、地元企業の積極的な協働が行われた。

富山港線は、上記のように関係者が一丸となって、ハード、ソフトとともに全面的に改良され、富山ライトレールとして昨年四月に生まれ変わり、従前の1日約3,200人の利用者が約5,000人となり、大きな成果を挙げている。

3.2 藤沢市における日本型BRT整備

平成11年に神奈川県藤沢市の湘南台駅に相模鉄道、横浜市営地下鉄が乗り入れを開始し、利用者が従前の5万人から10万人に倍増した。この結果、混雑時間帯には駅前広場は大混雑となり、バスの乗車待ちの人が車道にまであふれるようになり、バスの定時・定速性が失われ、信頼性が低下した。他方、藤沢市の西北部は路線バスがない交通不便地域であり、この2つの問題の解決が求められていた。そこで、藤沢市、神奈川県、神奈川県警、国土交通省、神奈川中央交通(株)の関係者が協働で以下の取組を行った。

まず、湘南台駅の混雑対策として、湘南台駅西口から慶応大学までの間(4.2キロ)を基幹バス路線と位置づけ、129人乗りの大量輸送が可能な連節バス、公共車両優先システム(PTPS)を導入することとし、県警がPTPSを整備し、県、市、国土交通省が連節バス、PTPS車載機、バスロケーションシステム、バス停整備費の支援を行った。また、連節バスは全長約18メートルであるため、県警、道路管理者が走行環境を整備するとともに、道路管理者が道路法の特認を、関東運輸局が道路運送車両法の特認を行った。

西北部については、狭隘な道も運行可能な32人乗り小型ノンステップバスを運行することとし、小型バス内でGPSを活用したリアルタイム乗継情報を提供するとともに、通常170円の運賃を、乗り継ぐ場合は100円にして利用促進を行った。

以上の取組により、駅前の混雑緩和、バスの定時性確保、交通不便地域の解消が図られた。

3.3 三岐鉄道北勢線の再生

近鉄北勢線は、西桑名駅(三重県桑名市)と阿下喜駅(北勢町、現いなべ市)間20.4キロの路線であったが、昭和50年に600万人であった年間の利用者が200万人を切り、平

成14年3月に近鉄が廃止届を提出した。三重県及び沿線市町は、北勢線が通勤、通学、高齢者福祉のために必要であることから、存続させる方向で検討を行い、地元の民鉄事業者である三岐鉄道に協力を要請した。鉄道用地については、県及び沿線市町が近鉄から買い取り、三岐鉄道に無償で貸付け、10年間で総額55億円の財政支援を行うこととした。鉄道施設については、近鉄が三岐鉄道に無償で譲渡を行った。国土交通省は、再生のための関係者の合意形成、鉄道の高速化・近代化などのリニューアル、パークアンドライド、キスアンドライド、駐輪場整備等の支援をした。関係者が協働して北勢線廃止の危機を乗り越え、再生のための取組が続けられている。

3.4 京丹後市の上限200円バス

京丹後市は、少子高齢化の進展などに伴い、バス利用者が減少する一方で市から運行事業者への補助金は増加を続け、1億円を突破する見込みとなったことから、新たな公共交通体系づくりが必要となった。新たな施策を展開するために大規模な市民アンケートを行い、バスが利用されない原因、期待される運賃、路線、運行回数を調査、分析した。これに基づき市は、思い切った低額運賃の導入により、乗車人員を増加させ、財政支出を抑制するとの方針を決め、利用者(市民)、運行事業者、国、県との協働で、従前700円の区間を含め、200円定額バスの運行を開始した。全職員が営業マンとなって、「通院に、通学に、通勤に、観光に、買物に、遠足に、老人会や愛護会行事に！」との営業活動の効果もあって、利用者は倍増し、収入は従前と同額を確保している。さらに、市は、「公共交通の発展を図ることが、あらゆる発展につながる。」との考えの下、短期、中期、長期の公共交通施策に取り組んでいる。

3.5 「きくちあいのりタクシー」

熊本県菊池市では、廃止路線代替バスの利用者は毎年減少を続ける一方で、年間補助金額が3,000万円を超え、今後も増加していくことが確実であることから、その見直しが急務となった。まず、スクールバスの一般開放(混乗)を検討したが、教育委員会が子供の安全を理由に議論を凍結した。福島県小高町で運行されているデマンドバスの導入も検討したが、初期投資が問題となり、既存のタクシー事業者を活用した事前予約制乗合タクシーを導入することとした。料金は、ゾーン別に200円から800円とし(市がタクシー運賃との差額を補填)、市街地行き3便は市街地内であればどこでも乗降可能、郊外地行き3便は55箇所まで乗降可能とし、利便性を高めた。その結果、片道1回あたりの輸送人員は3倍強、補助金額は三分の一となり、利用者からも好評である。

3.6 JR北海道のDMV開発

JR北海道の営業路線約2,500キロのうち、約800キロは輸送密度が500人未満である。国鉄改革の際、輸送密度4,000人を基準にバス転換を実施したことに鑑みると、極めて厳しい経営環境にある。JR北海道はコスト縮減と利便性向上による利用者増を図るため、デュアルモードビークル(DMV)の開発を進めている。既存のマイクロバスを改造し、道路上はゴムタイヤで、レール上は鉄輪及びゴムタイヤで走行し、道路からレールへは約15秒で切替えが可能である。釧網本線浜小清水・藻琴間において4月から試験的営業運行が行われており、JR北海道では、今回の試験的営業運行において課題を抽出し、その解決後、本格導入することを予定している。

4——自民党地域公共交通小委員会提言

各地における公共交通の疲弊を前に、国、地方公共団体、事業者、住民が一体となった総合的な支援策を検討するために、平成17年7月、自由民主党政務調査会国土交通部会に地域公共交通小委員会が設けられた。渡辺喜美小委員長、中島啓雄事務局長の下、16回にわたる検討が行われ、平成18年6月に提言がまとめられた。

交通機関相互の連携、乗継円滑化や各交通機関の活性化・再生の必要性と、「国、自治体、地域住民、NPO、交通事業者のコンセンサスに基づく、地域住民にとって利用しやすい総合的な公共交通システムづくりが必要であり、地域における協議会の設置など総合的な交通計画を樹立し推進する仕組みが求められる。」と指摘されている。

5——交通政策審議会地域公共交通部会中間とりまとめ

自民党地域公共交通小委員会の提言を踏まえて、平成18年9月、交通政策審議会交通体系分科会に新たに地域公共交通部会(部会長 森地茂政策研究大学院大学教授)が設置され、12月5日に中間とりまとめが行われた。主なポイントは、①地域公共交通のあり方に関する地域総合的な検討、合意形成の制度づくり、②新たな輸送サービスの導入促進のための環境整備、③公共交通の導入・維持運営に関する積極的な情報・技術的助言の提供、④公共交通の運行に関する情報の総合的・積極的な提供の4点である。

6——地域公共交通活性化及び再生に関する法律

地域公共交通部会の中間とりまとめを具体化した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律案」が2月13日に閣議決定され、4月12日に衆議院本会議、5月18日に参議院本

会議をいずれも全会一致で可決、成立し、5月25日に平成19年法律第59号として公布された。本法は、地域住民の日常生活、社会生活における移動のほか、観光旅客、ビジネス客等の当該地域を来訪した人の移動も対象としている(法2条)。国土交通大臣と総務大臣が国家公安委員会及び環境大臣に協議を行って基本方針を策定することとしている(法3条)。第3章において、地域の関係者による公共交通の活性化・再生に関する取組支援の制度を、第4章において、新たな形態による輸送サービスの導入円滑化のための措置を規定している。以下、本法のポイントを概説する。

6.1 地域公共交通のあり方に関する地域総合的な検討、合意形成の制度づくり

市町村、事業者、住民の3者がすべてニーズ、課題を共有して取り組む場合には、成功例もみられるが、そのような場合はむしろ例外的である。この例外を普通のことにするための仕組を整備することが、本法の第1の目的である。

地域の公共交通の活性化・再生に関する地域のニーズや課題は多種多様であり、当該地域の移動手段の確保に責任を有する市町村を中心に、公共交通事業者、地域住民等地域の関係者が地域公共交通について総合的に検討し、当該地域にとって最適な公共交通のあり方について合意形成を図り、合意に基づき各主体が責任を持って推進することが重要である。このような観点から、市町村が公共交通事業者等と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に地域公共交通の活性化・再生に取り組むよう努めなければならないこととした(法4条3項)。

自治体サイドに意欲があっても事業者がテーブルにつけてくれないために取組が進まないという事例があることから、事業者や道路管理者等に対する協議会の参加要請承諾義務を定めた(法6条4項)。他方、自治体の動きが鈍い場合には、住民や事業者が素案を示して計画の策定または変更を提案する制度を設けた(法7条)。また、計画策定時には、市町村にパブリックコメントを実施することを義務付けた(法5条5項)。協議会の参加者には協議結果の尊重義務を設けた(法6条5項)。これらの措置が一体となって、地域における検討、合意形成、実施に資することを期待している。

6.2 国等による総合的支援

取組を行う市町村が、公共交通の活性化・再生に関する情報を必ずしも十分に有していないことから、国は必要な情報の収集、整理、分析及び提供に努めなければならないこととした(法4条1項)。

また、市町村に公共交通に関する専門家が不足していることから、国は人材の養成及び資質の向上に努めなければならないこととした(法4条1項)。

都道府県は、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、必要な助言及びその他の援助を行うよう努めることとされている(法4条2項)。都道府県は、公共交通に関する情報、人材が相当程度蓄積されており、また、市町村の取組に対する財政的支援など、重要な役割を果たすことが期待されている。

財政的支援としては、地方公共団体が計画を達成するために行う事業に要する経費に充てるために起こす地方債について、特別の配慮をすることとされているほか(法29条)、国及び地方公共団体は、必要な資金の確保に努めるものとされた(法37条)。平成19年度予算において、計画策定経費の支援(3分の1)と自治体負担部分に対する交付税措置の創設が認められた。また、各取組に対し、関係予算を可能な限り、重点配分、配慮を行うこととしている。

6.3 法律上の特例措置

地域のニーズや課題は多種多様であり、本法は地域のバス交通の活性化や地方鉄道の再生など地域住民の移動手段の確保、都市部におけるLRTやBRTの導入やバスの定時性の確保や速達性の向上、乗継の改善など、地域公共交通の活性化・再生に関するあらゆる課題を対象としている。

そのうち、全国の大多数の市町村が対応を求められている課題である路線バスの撤退、それに伴うコミバス、福祉タクシーの導入等移動手段の確保については、昨年10月に施行された改正道路運送法により、コミバス、乗合タクシー等の普及や市町村バスやNPO等による有償ボランティア運送が制度化され、これまで乗合バス、タクシー等にしか対応していなかった制度を地域のニーズに対応できる柔軟な制度に改正されたところである。

他方、地域のニーズがあるが現行法では認められていない措置について、今回、法律の特例を設けたところである。

①LRTの整備

第1に、LRTの整備に関して、現在の軌道法において認められていない、いわゆる上下分離制度の導入とLRT車輛購入費等に対する自治体助成部分の起債対象化を措置した。平成19年度に創設された都市交通システム整備事業(車輛以外のLRT施設の整備に対し三分の一補助)と相まって、LRT整備の支援に大きな力になると考えている。

②BRTの整備

第2に、BRTの整備に関して、BRTの車輛購入費、バス停等の施設整備事業等に対する自治体助成部分の起債対象化を措置した。これに関して、当該費用が交付税措置の対象となることが確認された。さらに、関連する道路運送法の事業許可等のみなし取得も規定した。

③海上運送サービスの改善

第3に、海上運送に関して、海上運送法による事業許可等のみなし取得を規定した。

④乗継の改善

第4に接続ダイヤの改善、乗車船券の共通化、乗降場の改善等により、旅客の乗継円滑化を図る事業について、道路運送法等による事業計画の変更認可等のみなし取得や共通乗車船券に係る一括届出化を図った。

⑤地方鉄道の再生

第5に、廃止の届出が出された鉄道事業の維持を地域の支援により図る場合には、廃止予定日を延期できることとする等の措置を行った。なお、廃止届出が出される前に、地域の関係者が本法を活用して地方鉄道の活性化・再生に取り組むことは、当然可能である。

6.4 新地域旅客運送事業の円滑化

DMV、水陸両用車、IMTSなど、鉄道事業、道路運送事業等複数の旅客運送事業に該当し、同一の車輛、船舶を用いて一貫した運送サービスを提供する事業(新地域旅客運送事業)について、国による認定制度を設け、認定を受けた場合は、該当する交通事業法に係る事業許可を一括して受けたものとみなす等、関係法律に基づく手続きの合理化等の措置を講ずることとした(法30条～35条)。

また、新地域旅客運送事業について、車輛、船舶に係る保安上の技術基準の作成及びその運用に当たっては、運行の安全の確保に支障のない範囲内において、当該事業の円滑化が図られるよう適切に配慮を行うものとした(法36条)。

7—今後の課題

本法の成立は、地域公共交通の活性化・再生のゴールではなく、スタートにすぎない。引き続き、全国で一つでも多くの取組が成功するように、関係者一丸となって、全力を尽くしていく必要がある。

7.1 財政的支援の強化

第1の課題は、取組に対する財政支援の強化である。国会審議においても、地域の取組に対する国の支援の強化、特に財政支援の強化が強く求められたところである。

自民党地域公共交通小委員会は、本年2月に議論を再開し、5月に「地方バスの活性化・再生のための中間提言」をとりまとめた。その中で、「①収支が改善すると補助金が削減される現行のバス路線維持のための補助について、需要喚起、経営改善への努力を促すインセンティブの仕組みを強化する、②地域の多様な取組、実験的な取組を促すための支援や弾力的な制度運用を行う、③低床・中小型バスの開発・普及」などが求められているところである。

国土交通省の社会資本整備審議会都市計画部会、交通政策審議会地域公共交通部会、鉄道部会及び自動車交通

部会において、6月にそれぞれ、とりまとめが行われた。これらの議論をも踏まえて、財政支援、税制特例、地方財政措置の強化に取り組んでいく必要がある。その際、総務省、環境省、国家公安委員会はもとより、厚生労働省や文部科学省などとの連携も強化し、政府一丸となって関係施策の充実強化を図る必要がある。特に、国家公安委員会との連携は重要である。

7.2 情報提供・アドバイス機能の強化

第2の課題は、情報提供、アドバイス機能の強化である。当課にすでに、①路線バス、市町村コミバス、福祉バス・タクシー、スクールバス、患者輸送バスに相当の財政資金を投入しているが、路線が重複しており、その統合・再編により、より効率的、効果的な移動手段とできないか、②地方鉄道を軸に路線バスやコミバスを再編し、利用者増を図れないか、③中心市街地は公共交通優先、その外側地域は公共交通と自家用自動車の共存、さらに外側の地域は、市町村バスやNPO有償福祉輸送と自家用自動車中心の交通体系をつくりたい、などの相談が寄せられている。地方運輸局・整備局を通して、これらの地域の関係者に適切に情報提供、アドバイスが行える体制を早急に構築する必要がある。また、土木学会バス交通問題小委員会や交通を専門とする学識者により開設された「バス110番」などとの連携も強化していく必要がある。

また、(財)運輸政策研究機構は本年4月に「公共交通支援情報センター」を開設して、関係者に対する支援を開始した(URL: <http://www.jterc.or.jp>)が、このような取組を広げ、強化していく必要がある。

7.3 新しい取組に対する支援

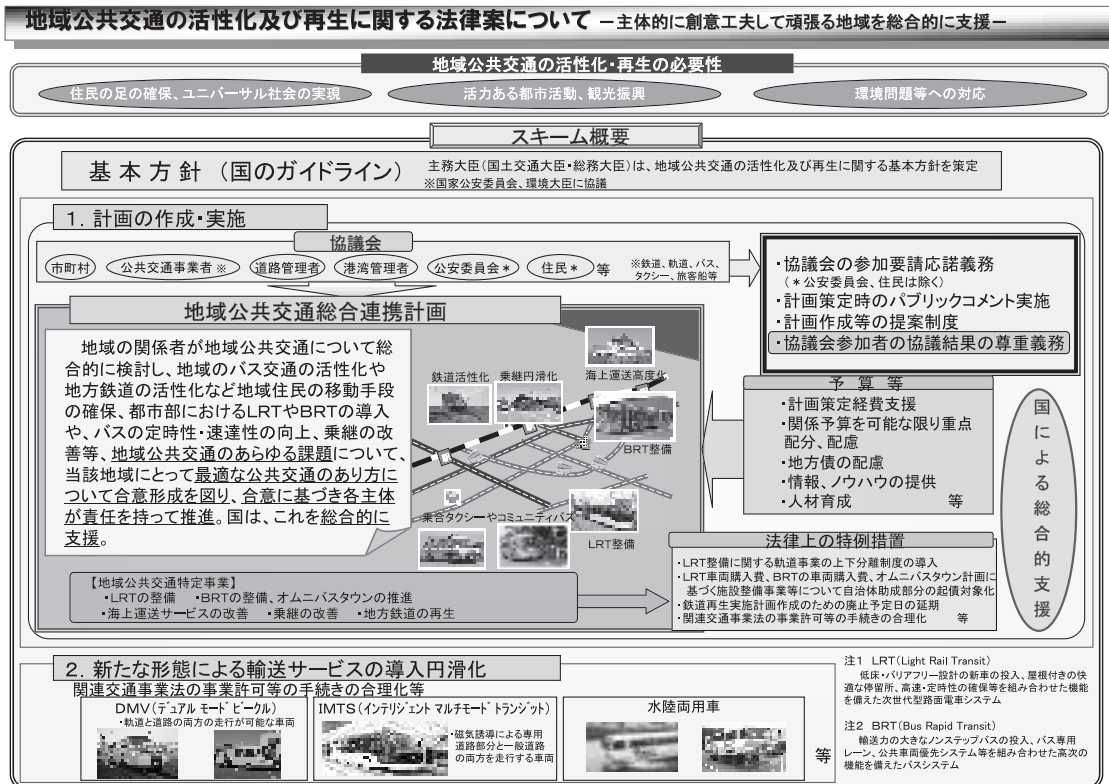
第3の課題は、DMVなどの新しい取組に対する支援や新しいニーズに対応した車輛の開発などに対する支援である。地域の新しいニーズに対応したサービスが提供されていないことが公共交通の衰退の原因の一つである。道路運送法の改正により、タクシー以上、乗合バス未満のサービスを提供する取組が始まっているが、適切な車輛がないとの悩みがある。宅配便においては、中腰の姿勢をとることなく、荷物の取り扱いができる車輛を開発、供用されているが、マイクロバスより小さいミニバンなどの既存の車輛では中腰とならざるを得ず、高齢者にとって負担が大きい。新しいきめ細かいサービスに適したツールの開発に対する支援が必要である。

7.4 公共交通の利用の国民運動化

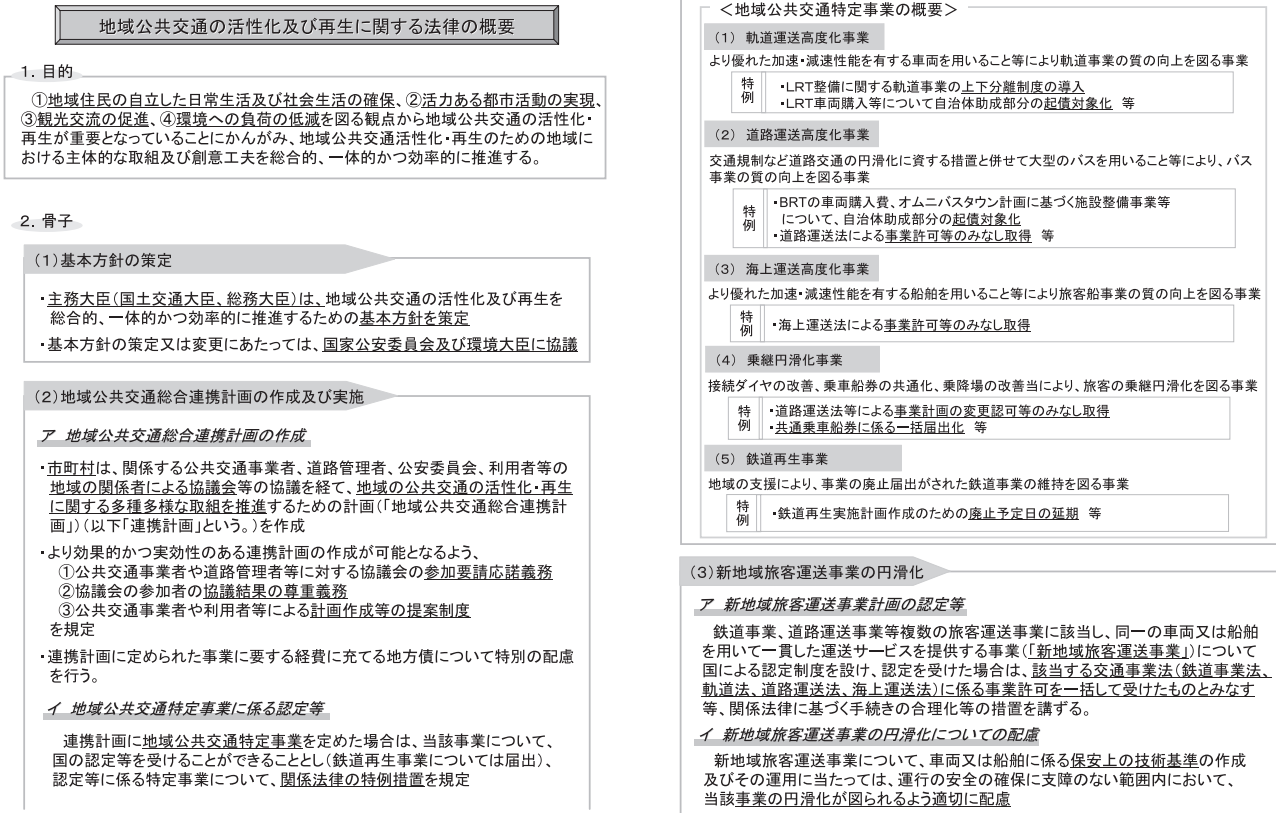
最後に、ある意味ではもっとも重要なことであるが、国民の意識の改革である。本年のドイツ、ハイリゲンダムにおけ

るサミットで2050年までに温室効果ガス排出を少なくとも半減させることを真剣に検討することが決まった。来年の北海道洞爺湖サミットにおいても、環境が主要な議題となることは確実であり、地域公共交通の活性化・再生に対する期待はこれまで以上に大きくなると思われる。このため、モビ

リティマネジメントの積極的な活用などにより、利用者の意識を変え、公共交通の利用を国民的な運動にしていくことが必要である。環境省とも連携して、新しい流れを作り出していきたいと考えている。



■図-1 法律のスキーム概要



■図-2 法律の概要

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no37.html>