公共交通無料化の実情と導入の意義

伊藤 雅
ITO, Tadashi

広島工業大学工学部環境土木工学科教授

1—はじめに

公共交通無料化は公共交通の利用促進手法としてよく取り上げられるものの、「コスト負担の問題から社会実験的に限られた地域で短期間だけ行われることが多い」と多くの方々は認識しておられるだろう。最近の事例では、中国においてコロナ禍で利用が落ち込んでいる地下鉄の利用促進策として無料化が導入された事例のDaiら¹⁾の研究報告がある。杭州で2020年3月に実施されたピーク時の無料化、寧波で2020年3～5月に実施されたオフピーク時の無料化、厦門で2020年4～6月に実施された休日の無料化、という3都市の事例である。

他方、ルクセンブルクでは2020年3月から国全体での公共交通無料化を期間を限定せずに導入している。人口約60万人の国であるので、国全体とはいっても都市レベルの地域ではあるが、画期的な取り組みとしてニュース等でも多く取り上げられている。ルクセンブルクは、無料化導入以前でも4ユーロの1日乗車券でどこでも移動することができていたので、無料化の導入に対してCarr and Hesse²⁾のように政治的な意図によって導入されたものであるという批判も見受けられる。

このように、公共交通無料化には地域的な範囲の大小や、実施の期間の長短の違いがあり、いったいどれだけの地域で導入され、どの程度長続きするものなのかという素朴な疑問が湧いてくる施策である。この疑問に直球で答えてくれる研究が今回の紹介論文であるKębłowski³⁾による世界の99地域に存在する運賃無料公共交通 (FFPT: fare-free public transport) についてのレビュー論文である。いったい、どこの国の都市や地域で、いつから無料化が実施されているのか、見ていくことにしたい。

2—運賃無料公共交通FFPTの定義

紹介論文の著者はFFPTの定義を次のように整理している。

(1) 完全FFPT

チケットなしのシステムが都市内の公共交通ネットワークのうちほぼ全体のルートとサービスで実施されており、ほぼすべての利用者、ほぼすべての時間帯、そして12か月以上の期間に

わたって実施されているもの。

(2) 部分的FFPT

チケットなしのシステムが下記に示す方法により限定的に実施されたもの。

- a) 一時的なもの：運賃無料が12か月未満の短い期間のもの
- b) 時間的に限られたもの：運賃がある定期的な時間帯に免除されるもの
- c) 空間的に限られたもの：特定の地域や交通機関で運賃が適用されないもの、あるいは運賃無料が1～2路線に限られるもの
- d) 社会的に限られたもの：特定の利用者グループに運賃が適用されないもの

このように定義したうえで、著者は1970年から2017年にかけて「完全FFPT」を実施した99地域についてレビューを行っている。

3—完全FFPTの年代別地域別特徴

表—1が地域別の「完全FFPT」を導入した都市の年代別累計数である。地図上の都市分布と各都市のリストも紹介論文中に掲載されているので個々の都市名はそちらを参照されたい。それでは、国・地域別の特徴を見ていくことにする。

北アメリカの27都市はすべてアメリカ合衆国のものでこれらは、1) 大学キャンパス、2) 自然公園と観光リゾート地、3) 小都市と農村地域、の3つに分類することができる。1) と2) は社会的政治的動機により無料化されたのではなく、経済的手段として導入されたりベラルな政策とみることができる。大学

■表—1 世界の地域別「完全FFPT」の年代別累計数

年	ヨーロッパ	北アメリカ	南アメリカ	オーストラリア	アジア	計
1970	—	1	—	—	—	1
1980	2	4	—	—	—	6
1990	4	9	—	—	—	13
2000	8	17	2	—	—	27
2010	29	25	5	—	1	60
2017	57	27	11	1	3	99

注：紹介論文3) のTable2を翻訳して再構成

キャンパスや観光地にとっては駐車場の混雑問題などに対応する自動車インフラへの投資を削減できるメリットや場所の魅力向上につながるものである。3)は、景気後退の影響を緩和し、失業者やワーキングプアを支援する目的で導入されているものである。

ヨーロッパでは1970～90年代にかけて持続可能なモビリティへの移行という目標に向けた取り組みとして実施され、左派系の社会的政治的動機と関連付けて実施されたところもある。2000年以降になりその動きが加速され、フランスで19都市、2010年以降にポーランドの21都市が無料化を実施している。多くのヨーロッパの都市は自動車交通量と関連する環境負荷を軽減させるための手段として無料化を正当化している。他方、フランスのいくつかの地域では自動車から公共交通へのモーダルシフトを意図しているのではなく、社会的弱者を支援することを目的とした社会政策として導入されている。ポーランドでの導入目的も社会政策の要素の1つであり、アクセスしやすくより一般的な輸送サービスを提供するものとしている。

近年から始まった南アメリカの11都市はブラジルの事例となっている。社会的政治的側面に重点を置いているものが多く、不平等の是正に取り組む政策として格差のある地域を結び、地域の統合を目指す目的で無料化を実施している。また、公共交通ネットワークの抜本的な質の改善の方策として取り入れられたり、利用状況が低い公共交通の改善のための経済的手段として取り入れられている。

アジアの3都市は最近の中国の事例（湖南省常寧、山西省高浦、内モンゴルのカンバシ区）である。公共の福祉を改善する社会政治的戦略として導入されたが、急速に増加する自動車の混雑を制御する目的も果たしている。カンバシ区は鉱業ブームを背景に100万都市が計画されたが人口が定着せず、その対応のために無料化が導入されたところである。

このように導入の背景は、世界各地の地域情勢によりさまざまではあるが、世界の100近い都市地域で無料化が実施されている事実で改めて驚かされる。

4—FFPTの意義に関する3つの側面

著者は世界で無料化を導入する都市が増えている一方で、無料化政策に対する賛否を判断する学術的議論が未だ不十分であると指摘している。1つめには、経済的合理性の観点で、多くの交通学者や実務者は、FFPTを実用性、効率性、経済成長の観点から見ていて、公共交通ネットワークの財政的安定性に悪影響を及ぼすという批判がある。2つめには、持続可能性の観点で、無料化により自動車から公共交通へとシフトする

という観測結果がある一方で、自動車からのシフトは限定的で公共交通は自動車の完全な代替とはならないという批判がある。3つめには、社会政治的変革性の観点で、低所得者の社会的排除、不平等、交通貧困などの問題を長期的な視点で変えていくことへの貢献をいかに評価するかという点である。

なお本論文では、無料化の原資について触れられておらず、導入するにあたっては財源確保をいかに行うかが避けては通れない問題となろう。フランスの交通税のように公共交通に対する財源を持ち合わせていれば、実現の可能性は高く、現に19都市で無料化が行われているのもうなずける話である。著者はこのほかにも世界各地の研究者たちとともに公共交通無料化に関する書籍⁴⁾も著しており、こちらでは財源論にも触れられているので、参照されたい。

5—おわりに

世界各地の都市で様々な政策目的や時代背景のもとで公共交通無料化が導入されている実情を見てきた。わが国では本論文が定義するところの「完全FFPT」の事例は無いものの、「部分的FFPT」に関しては当てはまるものがある。例えば、「a) 一時的なもの」であれば、「バス無料の日」の取り組みがあり、この1年の間に熊本、岡山、高知などで実施された。市民の方々に公共交通の利便性を実感してもらったり、道路渋滞緩和の効果が見いだされたりと、単発のイベントではあるが、一定の効果をもたらしている。また、「d) 社会的に限られたもの」であれば、高齢者に対する運賃無料施策を行っている自治体が多く見られ、社会福祉政策として位置づけられている。

わが国でも、完全無料化までとはいわずとも、道路混雑対策、社会福祉政策などの側面で公共交通に対して公的支援を行う素地はあると思われ、公共交通無料化の適用範囲やその意義と効果について議論していく必要があろう。

参考文献

- 1) Dai, J., Liu, Z. and Li, R., (2021). "Improving the subway attraction for the post-COVID-19 era: The role of fare-free public transport policy", *Transport Policy*, Vol. 103, pp. 21-30, <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2021.01.007>.
- 2) Constance Carr, C. and Hesse, M., (2020). "Mobility policy through the lens of policy mobility: The post-political case of introducing free transit in Luxembourg", *Journal of Transport Geography*, Vol. 83, 102634, <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102634>.
- 3) Kębłowski, W., (11 March 2019). "Why (not) abolish fares? Exploring the global geography of fare-free public transport", *Transportation*, <https://doi.org/10.1007/s11116-019-09986-6>.
- 4) Dellheim, J. and Prince, J., editors, (2018). *Free Public Transit: and why we don't pay to ride elevators*, 2nd editions, Black Rose Books.