

地方鉄軌道活性化・再生に関するセミナー

「交通基本法と今後の地域公共交通のあり方」

国土交通省交通計画課長・山口勝弘

交通基本法の検討の経緯

地域の公共交通は、長年厳しい環境にあります。これに頼って地方の方々の暮らしが成り立っている面もありますし、これを維持、活性化、再生していくことにつきましては、事業者だけではなかなか難しいし、自治体だけでもうまくいかない。もちろん国がいろいろな形でお手伝いさせていただきましても、関係者がチームになって、スクラムを組んで対応していく必要がある難しいテーマだと思います。逆に、ある意味ではチャレンジングでおもしろいということも言えると思いますので、ぜひ今日のセミナーを通じまして新たな知見を持って帰っていただきまして、それぞれの地域でご活用頂ければと思っております。

昨年民主党中心の政権になりましたが、かつて民主党が野党の時代に、社民党とともに交通基本法案を国会に提出しておりました。平成14年に第1回目の法律案が出されまして、平成18年には少し充実されたものが提出されておりましたが、当時は成立を見ずに、昨年、衆議院が解散されて、この法案自体は廃案になっておりま

す。現在は、来年の通常国会に向けて法案の検討とそれに関連する施策を検討しておりますけれども、既に8月末の時点で交通基本法にかかわる予算も要求を盛り込んでおります。

交通基本法の制定に向けた視点



交通基本法については、今日のテーマの地域公共交通は、当然ながら非常に重要な分野だと言えますが、交通というと非常に守備範囲が広いわけですから、例えばまちづくりとの関係で交通というものをどう考えていくのか。それから、観光や地域の振興活性化といった視点で交通というものをどのようにとらえて改善していくのかというテーマもあると思いますし、さらに、国全体の競争力、物流基盤なども含め、我が国の経済成長を支える交通というものも考

える必要がある。国際交通、航空などもあるかと思いますが。国際ハブの議論などもその一つかと思います。

もう一点は、我が国の幹線の交通体系を見ましても、航空、新幹線をはじめとする高速鉄道、高速道路と交通体系の整備が進んでまいりましたが、総合交通体系といった視点も交通基本法の中で位置づけていく必要があるだろうと思います。

それから、環境の問題です。交通の分野が日本のCO₂排出量の約2割のシェアを占めておりますけれども、そのうち9割が自動車からの排出量ということで、いかに自動車からのCO₂排出量をコントロールしていくのが重要です。決して車を敵視するというのではなくて、車を上手に使い、モビリティを確保しながら同時に環境問題に対応していくのかということも、非常に大きなチャレンジだと思います。

今日はテーマといたしまして、地域の公共交通の話を中心に進めさせていただきたいと思いますが、とりわけ「地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略」を中心にお話しさせていただきたいと思っております。

21世紀の社会と交通の課題

最初に、高齢化の問題について幾つかデータを確認してみたいと思います。

現時点で65歳以上の高齢者が23%ぐ

らいに達しております。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によりますと、2030年の時点では3分の1近くの方が65歳以上になり、50年にはそれが4割に達すると見込まれております。75歳以上の方々につきましても、現時点では10%程度でございますけれども、20年後には2割を超え、50年には25%ということで、世界に類を見ないスピードで超高齢化社会が迫っているということだと思います。

決してこれは悲観すべきことだけではないと思っております。むしろ高齢になられてもいろいろな形で社会に参加し、活力を維持していくことが成熟社会日本としての21世紀の大きなチャレンジだと思いますので、そういうコンテキストの中で交通というものをしっかり考えていく必要があるのだと思います。それから経済産業省が行った調査で、買い物という視点でどれだけの方が困っているのかということをおおまかに推計したところ、少なくとも600万人いるだろうというデータもございますし、それ以外に病院に行くとか、あるいはさまざまな形で人々を訪問する、交流の機会が制約されてしまっているということだと思います。

社会に参加するという人間としての基本的な活動の礎として、生活の交通の確保維持は位置づけられる必要があるということかと思っております。



6%ほどありますけれども、地方都市に参りますとそれが26%に広がる。地方では公共交通が不十分だということで、出たくてもなかなか出にくいということになっているわけでございます。

このデータは徒歩とか自転車で外出するトリップも含まれておりますので、それを除いたのが下の図5でございます。したがって、これは自家用車あるいは公共交通、電車、バスを利用して移動したトリップ数でありまして、大都市ですと、車を持っている方ですと1日1.6回という数字ですけれども、車の利用ができない方については、その半分程度、1日に1回未満しか外出していないというデータがございます。

モータリゼーションが進みまして、地方部に参りますと、車は一家に2台、3台あるというのが当たり前になってきております。一方、都市部では相対的に公共交通が充実しているということですので、都市部と地方を比べてまいりますと、どれぐらい外出しているかということが公共交通の整備水準に大きく影響を受けていることが見てとれます。

同じデータを地方都市圏で見たときに、3分の1程度のギャップがあるということでありまして、これを見ましても、地方都市圏で公共交通の整備水準が低いために、人々の行動にまで影響しているのかというのがわかるかと思えます。

17年度のパーソントリップ調査のデータから見ましても、三大都市圏では、車を自分で運転される、あるいは家族に運転してもらえる、そういう利用が可能だという方と、そうではなくて自家用車を利用できないという方の、1日当たりどれぐらい外出されているかというトリップ数の差が1

一例で、地方で実際何が起きているのかというミクロのデータをとりましても、これは中国地方のある中山間地ですけれども、真ん中の赤い線のところに路線バスが走っておりまして、周辺に市町村の運営するバスが運行されているということです。この赤いバスは民間のバス会社が運営しているわけですけれども、残念ながら廃止せざる

を得ないというところに至っている。

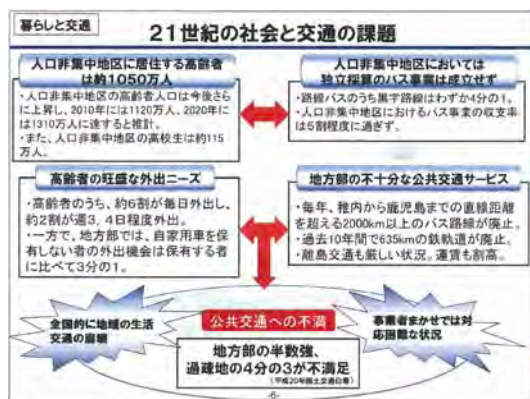
鉄軌道につきましても、1日当たりの利用者は高齢者が56名、通学の高校生が81名、通勤で5名ということで、総延長36キロの日々の生活の交通手段が廃止されるという事態に直面している。

こういったケースが全国で起きて、総延長で毎年2,000キロぐらいのバスが廃止されています。2,000キロといいますと、北は北海道から鹿児島まで1,800キロぐらいですので、日本を縦に九州の南端までつないだ距離よりも長い距離が、毎年バス路線として、運行系統として廃止されています。

それから、鉄軌道につきましても過去10年ほどで635キロも廃止されているということで、こういった状況を何とか食い止めなければいけない。そうでないと、交通基本法で仮に移動の権利というようなものを位置づけたりしていこうとするのであれば、基本法でそういうことを言ったとしても現実の世界がついてこない、絵にかいたもちになるということで、それだけ具体的な施策をしっかりと打ちませんと、そういう理念の規定もできないだろうと考えております。

次に、車にある程度依存せざるを得ないというのは現実にあるわけですが、他方で高齢化の影響というのは、ドライバーの安全面の問題ということにもつながっ

てきておりまして、人口の中で高齢者の方の比率が増えていけば、当然のことながら事故を引き起こされる方の中でどれぐらい高齢者がいるのかという比率も上がってきてしまうのです。



それは、ある意味では人口構成の変化の問題ですけれども、この紺色の線というのは事故を引き起こされた第1当事者、死亡事故の比率です。大体人口構成と同じよう

に、高齢者の占める比率が2割程度になってきているわけです。

問題なのは、高齢者の場合は、運転の操作が不適切なために交通事故を引き起こす比率が一般の方に比べて倍以上になっております。最近、運転免許の返納を各自治体等が進めております。しかし、車を手放すと途端に移動できなくなってしまうという現実に直面するわけでありまして、運転免許の返納を進めるのであれば、同時に代替交通手段の確保をしっかりとやしないと、これまたうまく施策が進まない、目詰まりが起きてしまうということだと思います。

それから、高齢化してまいりますと、公共交通を利用するときも段差とかいった障害が制約要因になってきます。大都市ではバリアフリー法の推進によりまして、エスカレーター、エレベーター等が急速に整備されてきておりますし、車いすで乗車できるバスも都市部では増えていると思うのですが、地方になりますとまだまだ進んでいない。

富山のような非常に先進的な都市では、まち全体をバリアフリー化して、歩いて暮らせるまちを目指そうとされている都市もあるわけがございます。そういう取り組みを加速して、いろいろな意味でのバリアを解消していく必要があるだろうと思っております。狭い意味でのバリアフリー化のみならず、例えば情報提供することで、どう

いったところに、いつどういうサービスがあるのかということがわかりやすくなる。情報面でのバリアも解消していく必要がございますし、支払いもICカードの活用で、一々切符を買ったりという手間がなくなるということでバリアの解消にもなってきますので、そういう広い意味での交通環境の改善が求められているということではありますが、残念ながら、こういう投資は収益につながりにくいということがございますので、交通事業者のみの努力では進まないということであろうかと思えます。

さらに、地域の公共交通ということを考えてまいりますと、離島につきましては、本土あるいは本島から離れているということで、海を自家用車で渡ることがなかなかできないわけですので、陸地にいる場合はある程度、自家用車を前提に交通体系が考えられるわけですが、離島の場合はそうもいかないということで、船あるいは航空がライフラインであるという特殊性があります。しかも、全体として高齢化、人口減少のスピードが一層速いということでございまして、この離島の交通についても光を当てる必要があるということかと思えます。

そういう状況の中で、これまでとかく事業者任せにしておけば何とか維持してもらえんというような思いがあったかと思えます

が、ごらんのようにどんどんそういう状況ではなくなっているわけでありまして、現にだからこそこうして地域公共交通の活性化・再生に各地でいろいろな取り組みがされているということでございますので、いかにこの状態から脱却できるかということかと思えます。

全体を総括してみますと、人口が集中していない人口非集中地区においては、統計からもバス事業の採算性が平均すると5割程度にすぎません。そういうことで、先ほど申し上げましたように、毎年2,000キロ以上のバスが廃止されていくということで、鉄軌道も10年間で635キロ廃止、離島の交通も厳しい、運賃も高いということでございますが、他方でこういう人口が集中していない地区に住んでおられる高齢者の数は2005年で1,050万人おられるだろうと。

全体として人口非集中地区の人口は減りますが、その中の高齢者数に限っていいますと増えていく傾向にあります、ピークは2020年ごろに1,300万人に達すると見られております。学生の数も100万人を超えるという状況です。

したがって、こういう状況下でできるだけ外出したい、これからも外出できるようにしなければいけないという状況にあるにもかかわらず、サービスが不十分ですので、おのずと不満が高まっているということで、

昨年度の白書で調査をしたところ、地方部の半分以上の方々が不満であると、過疎地に至っては4分の3が不満だということで、文字どおり待ったなしの状況になっているということでございます。

生活交通サバイバル戦略

暮らしと交通 生活交通サバイバル戦略(23年度予算要求額:453億円)
(地域公共交通確保維持改善事業)

移動手段の確保をめざす第一歩として、全国のどこでも誰もが移動手段の確保が可能となる社会の実現をめざす取り組みを一括して国が支援する「地域公共交通確保維持改善事業(仮称)」を創設する。

これまでの取り組みを踏まえ、この新たな取り組みを本格的に推進し、

生活交通サバイバル戦略(新編)

地域公共交通確保維持改善事業
全国のどこでも誰もが利用できる移動手段の確保が可能となる社会を実現するため、地域の交通ネットワークのうち、国による継続的な支援が必要なバス交通、デマンド交通、地域鉄道、離島航路・航空路等の確保維持について、地域の多様な関係者による議論を踏まえ、地域の交通に関する計画に基づき実施される取組みを支援
○市区町村を主体とした協議会の取組みを支援
→地域内のバス交通・デマンド交通、幹線交通とのアクセス網等の確保・維持等
○都道府県を主体とした協議会の取組みを支援
→地域をまたがるバス交通、地域鉄道、離島航路・航空路等の確保・維持等

地域公共交通バリア解消促進事業
バス、タクシー、旅客船、鉄道駅、旅客ターミナル等のバリアフリー化等を支援
バリアフリー化されたまちづくりの一環として、LRT、BRT、ICカードの導入等公共交通の高度化のための事業を支援

地域公共交通調査事業
地域の公共交通の確保・維持・改善に関する調査の支援等

全国のどこでも誰もが移動手段の確保が可能となる社会の実現

そこで、交通基本法の検討と並行して、具体的な施策の肝の部分に当たるものとして、地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略というものを要求しております。この要求は、現在の8つの異なる補助制度、すなわち地域公共交通活性化・再生総合事業をはじめ、鉄軌道の輸送対策費補助、LRT、バリアフリーの鉄道の関係やバスの移動円滑化、地方バスの運行維持、離島航路の補助、離島航空の補助の8本の制度を廃止して、この新しい制度で要求しております。

今年の概算要求の考え方としては、廃止をすれば全く新しいものに、最大3倍程度まで要求できるという特別枠要望という仕組みがございます。これは、要求、要望す

る新しい制度が成立しませんと既存のものは廃止ですよという厳しい仕組みになっていますので、今から解説させていただくこの新しい要求が通りませんと、もう国の支援はなくなるという退路を断った要求にならざるを得ないという状況です。

これから、政策コンテストというプロセスを経て、この要望内容が絞り込まれていきますけれども、現在、1兆円の枠に対して2.9兆円の要望が出ていますから、倍率にして3倍の要望が政府に対して出ています。ですので、453億の要求をしておりますけれども、当然厳しい競争の中で生き残らなくては行けない。現状の制度で申しますと、215億円の予算が22年度に計上されていますから、この分に関しましては2倍ちょっとの要求となっておりますけれども、そういう中で、いかに勝ち残っていくかが大きな課題となっております。

最終的にどういう形で制度が決着するかというのは、現時点では見通すことはできませんが、要求の内容を少し解説させていただきたいと思います。

大きく分けましてこの事業は3つに分かれています。

1つは、地域公共交通の確保と維持を図る。まず、何もない交通空白地域に交通を確保するという、厳しい状況の運行を維持するというごさいます、市町村を主体とした協議会、今の制度で言えば

総合事業のいろいろなデマンド交通とかコミュニティバスのプロジェクト等や地域鉄道が相当します。それから、都道府県を主体としたもう少し広域的なものの2つに分けて確保維持を図っていこうというのが上の制度です。

もう一つがバリア解消促進事業と申しまして、狭い意味でのバリアフリー化と、LRTとかBRT、ICカード等の広い意味でのバリア解消のための補助制度というふうに考えております。これらは原則2分の1の補助という考えです。

それから、これらの事業を行うときに、きちっとした調査をして、交通計画を立てていただいたところに補助していくということで、調査に対する支援もしていこうとしています。それによって、3年に限られている総合事業の継続的な支援、それから、バスなどは広域、複数市町村にまたがる10キロ以上の路線のみが対象となっておりますが、その枠を外して、広くネットワークを確保することとしております。

それから、これまで赤字に対して事後的に補てんをしておりますけれども、そうではなくて、事前に運行委託を図ることによって効率化のインセンティブをビルトインしようとしています。さらに、8つの制度を統合して、統合的な支援にしていこうということのごさいます。

生活交通サバイバル戦略が目指す変革



これによって、疲弊する交通事業者に依存するという仕組み、あるいは地方分権をしっかりと進めようということへの対応、縦割りですとか事後的補助の限界を見直して、ばらまきではない、しっかりとニーズのあるところに地域の自主性を尊重して、かつ経営の効率化を促すインセンティブを付与するような仕組みにしていこうということでもあります。

こういった支援措置の充実とあわせまして、冒頭にお示しましたように、交通基本法につきましては、さらに広い分野をカバーいたします。地域の公共交通でいえば移動権の保障ということが密接に絡みますが、それ以外の分野、例えば物流を含めるのかとか、まちづくりとの関係をどうするのかとか、インフラの整備、社会資本の整備をどのように位置づけるのかとかいったことを今検討しています。それから、国の責務、地方の責務、事業者の責務といったことも検討しております。

日本では何々基本法という法律がございます。最初にできたのは教育基本法ですけども、現在は38ございます。そういう中で、内閣が提出した法案が17ございます。残りは議員立法ということです。これら既存の例なども参照して、大体目的とか基本理念とか責務ですとか、国等が講じる基本的な施策、計画などを定めておりますので、これにある程度做った形の法案の骨子をつくっていくというプロセスに入っております。

今後は、年内は予算の取り組みです。それから、法案の検討ということでございますが、まずは予算を何とかしっかり勝ち取るということで、ちょうど昨日から、特別枠要望につきましてパブリックコメントがスタートしています。10月19日まで、3週間程度のパブリックコメントの期間がございますので、こういった分野にご関心が深い皆様方だと思いますので、ご要望とかご意見をお寄せいただけるとありがたいと思っております。

— 了 —