

『移動の制約の解消が社会を変える』 に学ぶ地域交通政策の視点

森 田 優 己

目次

はじめに

1. 交通問題の諸相
 2. 高齢者をめぐる交通問題
 3. 交通問題への対応と地域交通政策立案の必要性
 4. 地域交通政策のツールとしてのクロスセクターベネフィットの導入
 5. 『移動の制約の解消が社会を変える』の構成と内容
- おわりに

はじめに

本稿の課題は、2004年7月に出版された『移動の制約の解消が社会を変える』（1994年に A. Fowkes, P. Oxley, B. Heiser によって発表された研究報告書, “CROSS-SECTOR BENEFITS OF ACCESSIBLE PUBLIC TRANSPORT”, 関口陽一・関口みのり訳, 近代文芸社）において提示されたクロスセクターベネフィットの考え方に依拠して、地域交通政策の視点を整理することにある。

1. 交通問題の諸相

交通問題は、視点の置き方によって様々に表現される。

従来は、モータリゼーションの進展にともない、クルマという交通手段への社会的な依存が引き起こす外部経済という視点から、「自動車三悪」=交通事故・交通公害・交通難がとりあげられた。昨今では、高齢社会の進展を背景として高齢者の足の確保という視点にたつて、公共交通の衰退、生活交通の危機、公共交通空白地域の拡大という側面から問題を提起されることが多い。

交通分野における規制緩和の推進、とりわけ日常生活における交通を担う鉄道事業分野およびバス事業分野における規制緩和は、「鉄道事業法」の改正（1999年5月公布2000年3月施行）および「道路運送法」の改正（2000年5月公布2002年2月施行）にもとづく需給調整規制の廃止という形で実施された。具体的には、これまでの需給調整規制下における路線免許制度が廃止され、参

入（許可制へ）・退出（届出制へ）が自由になり、運賃も上限の範囲内であれば事前届出制ですむように変更された。その目的は、事業者を国による管理・監督から解放し、事業者間の自由競争を導入することによって、サービス水準を向上させることにあるとされている。しかし、参入の自由化は、多様なサービス提供の可能性とともに過当競争やクリームスキミングの危険性をうみだし、退出の自由化は公共交通空白地域をますます拡大しつつある。

公共交通の衰退は、主としてモータリゼーションの進展にともなう当該公共交通手段に対する需要の不足・減少を原因として発生する。それは、都市部の公営交通の赤字や民間委託問題、敬老パス給付の存廃問題、そして、地方鉄道（地方の中小私鉄や第3セクター鉄道）の路線廃止、乗合いバス路線の廃止など公共交通事業の経営をめぐる問題群として提起される。

次に、生活交通の危機とは、通勤・通学や日常的な買い物、通院など日常的な交通行動に必要な交通手段の供給不足の問題である。その原因は、モータリゼーションの進展や産業構造の転換を根本原因とする当該の生活交通を担うべき交通手段に対する需要の減少と規制緩和政策による補助形態の変更にもとづく交通サービスの供給停止によって発生する。

第3に、公共交通空白地域の拡大といわれる問題は、生活交通の危機、公共交通の衰退として現象する問題を「地域」という視点から空間的に捉えた表現である。通常、地方鉄道や乗合いバスの路線廃止によって、バス停から500m以内、鉄道や軌道の駅から1km以内に含まれない居住区域が拡大しているという問題である。つまり、公共交通サービスの供給範囲の縮小にともない発生する交通問題のことである。

このように、「地域」という一定の空間的範囲を前提として捉える場合、従来は、交通需要を根底的に規定する人口規模に応じて、大都市交通問題、地方都市の交通問題、過疎地交通問題（最近では、都市近郊部における人口減少地域をも含めて「ルーラル地域の交通問題」とも言われている）に分類されてきた。しかし、人々の交通行動の反映である交通需要は、土地利用とそれともなう施設配置に規定されるがゆえに、大都市内部においても、乗合いバス路線の廃止問題が浮上り交通過疎の特徴を示す地区も生まれている。ましてや、交通行動の範囲は行政区域内におさまるものでもない。それゆえ、問題状況を的確に捉え、問題に対処するためには、人々の日常の交通行動を基礎に形成される、交通集中地域、都市地域、郊外地域および交通不便地域の複数（あるいは単独）地域で構成される政策上の地域単位としての「交通圏」を設定することが有効であると考える。

それはともかくとして、上記いずれの場合にも、当該区域に居住する住民は、クルマによる移動に頼らざるを得ず、クルマによる移動が不可能な場合には、著しい移動制約下におかれることになる。つまり、今日の交通問題において、もっとも深刻な影響を被るのは、社会経済的階層の分類において「社会的弱者」に位置づけられる高齢者と障害者であることはいうまでもない。

残念ながら我が国においては、障害者の交通問題を包括的に扱った資料は見当たらない。それゆえ、以下においては、高齢者を対象とした資料のみをもとに論をすすめる。

2. 高齢者をめぐる交通問題

もちろん、高齢者だからといって、すべての人が移動制約下にあるわけではない。内閣府が平成12年に行った「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」（重複回答）によれば、60歳以上の高齢者の外出手段は、徒歩60.4%、自分で運転する自動車33.5%、自転車26.5%、バス21.7%、家族等の運転する自動車21.1%、電車13.8%、タクシー6.6%である。ここから明らかになるのは、高齢者の日常生活圏が徒歩圏内であること、自分でクルマを運転する人が3割以上もいること、4割強の人々が公共交通を利用しているということである。

また、平成13年の同調査では、自分でクルマを運転する高齢者の運転頻度では、65歳以上79歳までの年齢層の約6割が、80歳から84歳の人でも半分が「ほとんど毎日運転する」と回答している。都市規模別にみると、都市規模が小さくなるほど、「ほとんど毎日運転する」の比率が上昇していることから、都市規模が小さく公共交通の整備水準が低いほど高齢者のクルマ利用が増大していると判断できる。

モータリゼーションの進展は、人口の郊外化と大型ロードサイドショップの立地を促進することによって、中心市街地における商業機能の衰退をもたらした。商業統計によれば、中心市街地を含む商業集積地区の販売額およびシェアも、1997年をピークとして減少している。それによって、ひとが集まり、商業その他の業務が集積する場所としての中心市街地の衰退が引き起こされシャッター商店街が登場することとなった。このような「まち」において、さらに公共交通の路線廃止がすすめば、高齢者もクルマなしには必要最低限の生活物資すら調達できなくなるというわけである。

このような生活環境の変化およびモータリゼーションの洗礼を受けた世代の高齢化は、高齢者の免許保有率を年々増大させている。2004年末には、65歳以上の免許保有者数は約927万1700人で全体の1割強を占めるにいたった。それにともない、死亡事故件数も増加し、若者による死亡事故が10年前の4割に減少したのに比べて、高齢者のそれは1.2倍に達したと報じられた（日本経済新聞、2005年2月10日付夕刊）。

『交通安全白書』によれば、道路交通事故の死者数はここ数年減少を続け、1996年以降1万人を切っている。しかし、全体の死者数に占める65歳以上の高齢者の割合は、年々増加の一途をたどり、1993年以降、16～24歳の若者の割合を越えて最大多数を占めるようになった。2003年には、全死者数に占める割合が初めて40%を超え、16～24歳の若者とあわせて全体の半分強を構成している。さらに、死亡事故の発生状況を見ると、自動車乗車中の事故が最も多く、全体の39.3%を占めている。そのうち、最も多いのは65歳以上の高齢者であり、全体の23.4%を占める。とりわけ、自動車運転中の事故の増加が著しく、1995年以降、自転車乗車中を抜き、高齢者の死亡事故発生状況第2位（第1位は歩行中である）へと浮上した。

高齢者にとって、自らクルマを運転することによる移動の自由の行使は、命がけの行為であることがよくわかる。高齢社会にとっての交通政策の課題は、高齢者にとっての健康で安全な生活空間の確保（環境面での持続可能性）、高齢者が利用しやすい公共交通に対する支援のしくみづく

り（経済・財政面での持続可能性）、「社会的弱者」である高齢者の社会参加を可能にするための公平なアクセシビリティの保障（社会面での持続可能性）である。この3つが実現されたとき、すべての人にとって利用しやすい公共交通とすべての人が住みやすい社会が実現するであろう。

3. 交通問題への対応と地域交通政策立案の必要性

需給調整規制の廃止により加速された地方鉄道や乗合いバス事業の路線廃止に際しては、県が主催し、当該路線の沿線自治体が交通事業者と協議する場としての地域協議会の設立が必要となった。これまで、路線の設置や廃止は国の認可事項であり沿線自治体のあずかり知るところではなかった。しかし、地方分権の推進とあいまった規制緩和の実施によって、県が主催して開催する地域協議会での存廃議論、代替交通確保方策の検討など行政区域としての地域内および地域間にまたがる地域交通政策の立案・遂行における責任は、基礎自治体である市町村に重くのしかかるようになったのである。このような事態を背景として、地域交通政策という言葉も多用されるようになった。しかし、その概念規定に関しては、明確に「交通圏」を意識したのではなく、いまだ検討を要するところである。

それはともかくとして、上述したような交通問題に対して、どのような対応がとられているのかを見ておく。市町村がまず取り組んだのは、小型バスを用いたコミュニティバスの導入である。

1995年の東京都武蔵野市による「ムーバス」の運行開始とその成功が火付け役となり、全国にコミュニティバスブームがもたらされた。しかし、コミュニティバスの運行目的、運行主体、根拠法、運賃や補助のあり方は地域ごとに実にさまざまであり、コミュニティバスの定義は、「高齢者や身体障害者が公共施設・病院に行きやすくするなど、地域住民の交通の利便性向上を目的として、地方公共団体が運行に関与している乗合いバス」（国土交通省）とされている。つまり、地方自治体が中心となって、地域の必要に応じて運行するバスがコミュニティバスなのである。ちなみに、中部運輸局管内におけるだけでも、コミュニティバス運行自治体数は、2000年3月の60市町村から2001年3月までのわずか1年間で前年の1.5倍の89市町村へと急増したが、その後も日々増加し続けている。これは全国的な傾向である。

公共交通空白地域の拡大につれて、全国各地においてコミュニティバスの運行を求める住民運動が展開されており、首長が選挙公約としてコミュニティバス導入を言わざるをえない状況まで生じている。とりわけ、高齢化により自動車の運転ができなくなる高齢者の危機感は強く、コミュニティバス導入の大きな原動力となっている。

その他、国土交通省や関西学研推進機構などの行政機関が中心となって、バスを運行するだけの需要が見込めない中山間地などにおけるボランティア輸送やデマンド型乗合いタクシー、都市部におけるデマンドバスやカーシェアリングなどの実験も行われている。

徳島県上勝町や岐阜県の河合・宮川両村では、2003年10月以降、国の構造改革特区の認定を受け、住民ボランティアがマイカーをタクシー代わりに運行するサービスを開始した。このような自家用車による有償運送いわゆる「白タク」行為は道路運送法で禁止されているが、国土交通省では特区に限り規制を緩め許可したものである。高齢化率が高く、既存の公共交通機関が存在し

ない過疎地における新しい公共交通のあり方として、今後全国に広がることが予想されている。

これら生活交通を担う新しい公共交通導入にかかわる最大の問題点は、市町村が赤字補填をしなければならない点にある。国は、さまざまな実証実験に関しては補助金を支給し支援する。しかし、その運行実施に関する一切の責任は、当該市町村にある（複数の県をまたがるような広域路線に関しては国が補助し、複数の市町村をまたがるような路線については国と県が補助する）。それゆえ、財政力が小さい場合には、青森県鮎ヶ沢のように運行経費の一部を地区の全世帯が「基本料金」として負担するなど、住民自身が「社会資本」としての交通手段を支えるしくみが工夫されている。

このような鮎ヶ沢のやり方は、行政と住民のパートナーシップによる過疎バス運営形態つまり地域における協働のしくみづくりとして大きく評価されていることは、周知のところである。

4. 地域交通政策のツールとしてのクロスセクターベネフィットの導入

私も専門部会委員とWGをつとめ、2年間の議論を経て平成17年3月18日に答申した『中部圏における今後の交通政策のあり方について』には、「みんなで“創り・守り・育てる”公共交通」という副題がつけられている。この副題は、各地でコミュニティバスの運行計画づくりに携わる実践家でもある最年少研究者委員の発案によるものである。その意図は、地域交通問題を解決するためには当該地域の行政や交通事業者だけではなく、住民自らが計画・運営に参画することが必要であること、つまり、「自助」を前提にしなければ、地域の公共交通を維持することができないという現実を突きつけることにある。

近年、住民自らがNPO組織をたちあげ、会員制によるコミュニティバスの運営を行うなどして注目をあびている。NPO法人「生活バス四日市」がその典型例として挙げられる。この場合は、公共財としてではなく、クラブ財としての公共交通サービスの提供である。確かに、地域住民自身が自分たちの問題として交通問題をとらえるようになったことは大きな前進ではあるが、「自助」の論理が強調されすぎ、公共交通をめぐる公的責任のあり方論が後景に退けられてしまう危険性を感じる。公共交通が提供すべき「平等性」や「公平性」に関する議論が抜け落ちてしまうのである。

他方、当該市町村が公共交通の「平等性」や「公平性」を保障しようとした場合、公共交通に多額の資金を投入しなければならない。高齢社会の進展は、福祉分野を中心に公共サービスの必要性を増大させつつあるが、現在は国家財政・地方財政の危機を理由として様々な分野における公共サービスの切捨てが断行されつつある。この状況下において、公共交通への資金投入に対する合意形成は非常に困難である。

しかし、『移動の制約の解消が社会を変える』に紹介されているクロスセクターベネフィットの考え方にもとづけば、この難問解決へ向けて大きく踏み出すことができるのである。クロスセクターベネフィットとは、「ある部門でとられた（しばしば出費を伴う）行動が、他部門に利益をもたらす（しばしば節約となる）こと」である。

同書によれば、欧州においては、1985年以降クロスセクターベネフィットの研究が進展してい

る。それらの研究によれば、障害者に対する移動性の改善つまり誰もが利用しやすい公共交通の提供は、交通部門における支出を増大させるが、それ以上に訪問介護など福祉部門における支出を減少させる。また、障害者の通勤問題の解決は、障害者が仕事に就くことを可能とし、福祉補助金の支給を不必要とするばかりでなく、所得税と国民健康保険料収入の増大という社会全体にとっての利益を生み出すことになると指摘している。

クロスセクターベネフィットの考え方を政策ツールとして活かすならば、しばしば紹介されるイギリスの統合交通政策（環境・福祉・教育政策と交通政策との統合）の実現、縦割り行政の壁によって突き破ることのできない道路財源の一般財源化とその活用、地方鉄道の社会的便益に資金的裏づけを与えることなどが可能になるであろう。クロスセクターベネフィットの考え方は、当該地域（「交通圏」）に責任をもつ単独または複数の行政体が、「生活の質」を構成する諸要素を提供するおのおのの公共サービスのあり方を総合的に検討し、地域の実情に応じて優先順位をつけ、部門内・部門間での調整をおこなうことを可能にする一つの政策ツールとして大きな意味をもつ。

5. 『移動の制約の解消が社会を変える』の構成と内容

最後になったが、この本そのものの構成と内容を紹介しておく。

構成は、第1章 クロスセクターベネフィットとは何か？ 第2章 私たちは何について語っているのか？ 第3章 どのようにしてクロスセクターベネフィットは実現されるか？ 第4章 どこでクロスセクターベネフィットは達成されるか？ 第5章 クロスセクターベネフィットの推計 第6章 未来への道 第7章 技術的付録 である。

著者たちは、1992年・93年に著者らがおこなった障害者と障害のない高齢者に対するインタビュー調査を基本として、詳細な実態調査の結果にもとづくクロスセクターベネフィットの推計をまとめている。その主要な部分を簡単に紹介すれば、以下のとおりである。

1992年の調査では、「非常に多くの満たされない移動の需要」の存在が示され、1993年にロンドンで行われた2417人の障害者に対する現在の利用交通手段を問うインタビュー調査では、障害者が「自力で移動していないこと」が示されたという。つまり、障害者の多くが自動車で移動しているものの、障害者は他の人に運転してもらっているのである。

この「自力で移動していないこと」に着目し、利用者が自力で移動できる手段である公共交通を使いやすく改善することによって、障害者が健常者（障害者の外出頻度は健常者の半分とされている）と同じ頻度でバスを利用するようになれば、年間の路線バス利用者が1.5%から3%に増加すると試算する。次に、その利益がどこに生じるのかを、通院や雇用など障害者の生活全般にわたって細かく検証していく。

その作業を通して、公共交通を誰でもが使いやすいものに改善することが、障害者・高齢者をはじめその他の人々にとっても利益をもたらすこと、また、低床バスの導入による乗降時間の短縮が車両の運行速度をはやめ運行経費の削減に結びつくこと、車両改善によりバスの機能を高めることがバスの乗降客数の増大に結びつくこと、したがって、公共交通を誰でもが使いやすいものに改善することは交通事業者にとっても便益をもたらす効果を持つことを述べ、ひいてはそれ

が社会全体の利益につながるということを結論づけている。

おわりに

同書を紹介した意義については、自費負担で翻訳を出版した関口陽一・みのり夫妻の「訳者まえがき」が最も適切に表現している。ここに借用して、おわりにかえたい。

「本書は、公共交通を誰もが利用しやすいものとした場合に、社会全体がどれだけの支出を削減できるかの推計を中心テーマとしていますが、部門の枠を超えて社会全体の利益を考えるというモノの見方そのものも重要です。このような考え方にたてば、おのおのの施策の全体における位置づけが明確になるので、従来の公共支出のあり方が見直されることになるかもしれません。公共部門が多額の負債を抱えている今日、全体として財政負担を増加させることなく効率的な財政運営を実現するためには、社会全体の目標を設定し、その目標を達成するには何が必要で、何が不要かを峻別する必要があります。その際に、ここの事業の影響を全体的に捉えるクロスセクターベネフィットの考え方に基づき、個別の事業を評価することが意味を持つてくるのです。」
(同書2-3 p. p.)