

はじめに

我が国では、既に5人に1人が高齢者という時代に突入している。今後、15歳から59歳の人口が急減するため、人口に占める高齢者の割合は急増し、次第に公共交通に大きく頼る人々の割合は増加すると見込まれる。一方で、特に地方の公共交通の衰退は著しいものがある。公共交通を取り巻く経営環境の悪化が、採算のとれない路線からの撤退を招いている。高齢者などの交通弱者が増加しているにも拘わらず、今後、必要とされる公共交通は逆に衰退の一途をたどっている。

一方、環境意識の面から公共交通の復権を試みる動きもある。地球温暖化抑制のための手段としての公共交通の見直しである。バスや鉄道といった公共交通機関の輸送量あたりの二酸化炭素排出量は自動車による排出量を大きく下回る。2009年に政府が掲げた温室ガス排出量の削減目標を達成するには、自家用車から公共交通利用への大規模な「モーダルシフト」が必要であり、環境意識の高まりは公共交通の拡充に対する追い風となると思われる。

環境意識の高い諸外国では、1980年以降、自動車依存社会から脱却を目指すため、公共交通の復権に向けた動きが顕著である。フランスでは2001年だけでも4つの都市にLRTが新設されたり、延伸されたりした。このような動きは大都市部だけでなく、中小都市でもみられ、さらなる利便性の向上を図りながら公共交通の利用促進が行われている。

特にフランスやドイツなどでは、行政が責任を持って交通サービスを供給することを法令で定めるなど、公共交通のあり方に関する基本的な理念を明らかにしている。また法的に位置づけられた都市政策により公共交通の導入を図り、また、継続した経営ができるよう、利用者負担だけでなく、様々な仕組みによりその維持を図っている。これらの点は、様々な交通機関を統合した交通政策を持たない我が国と大きく違うところである。

公共交通は、自動車を運転できない人にとっては、通勤、通学、通院といった日常生活の維持に欠かせないものであり、生存権など基本的人権に関わる問題であるとする研究者もいる。モビリティの確保は、あらゆる社会的あるいは個人的に活動を展開できるための前提条件とも言える。

本委員会では、公共交通の理念や官民の役割分担・負担のあり方等を諸外国の事例など参考に検討し、今後の新潟県の公共交通のあり方や取り組むべき観点について、委員会として取りまとめたところである。

1 県内公共交通の現状と課題

公共交通を取り巻く現状

○ 公共交通利用者の減少

・自動車利用者の利便性向上を考えた道路インフラ整備が進んだ結果、マイカー利用がさらに進展するとともに、少子・高齢化や若者の県外流出などにより人口減少社会へ移行する中で、地方の鉄道、バス、離島航路、航空路は利用者が減少している。

○ 交通事業者の努力の限界

・県内交通事業者は、利便性やサービス向上等の取組と併せ、経営改善に取り組んでいるが、厳しい経営環境に直面し、路線の廃止や縮小等へつながっている。

○ 構造的悪循環

・公共交通の衰退は、自家用車への依存を高め、さらなる路線廃止等に拍車をかける悪循環を生じさせている。この結果、高齢者や自動車運転免許のない人々は移動の制約を受け、地域活力の低下を招いている。

・新潟県の人口に占める高齢者の割合は、平成 17 年で 23.9%であったが、平成 37 年には 34.1%に上ると推計されている。

・また、本県の高齢者による運転免許返納者は、平成 17 年 119 名であったが、平成 20 年には 428 名と増加している。

・さらに本県では、高齢者(65 歳以上)が 50%以上の集落は、平成 19 年 333 集落あるという調査結果があり、今後、確実に公共交通に頼らざるを得ない人々は増加していくと考えられる。

○ 現行の枠組みの限界

・公共交通の維持・確保に当たり、行政からの補助金等公的な支援だけが頼りにされている現行の枠組みでは限界がある。

○ 公共交通の活性化に向けた新たな取組

・こうした中、県内の自治体では、国の支援制度（地域公共交通活性化・再生総合事業）を活用し、交通事業者や地域住民等関係者が一体となり、デマンド交通などの実証運行を行い、利便性の向上、利用者の増加につなげるなど、地域の自主的で創意工夫ある地域振興、地域公共交通活性化に向けた取

組が始まっている。

公共交通政策の課題

○ 地域主権の視点の必要性

・持続的な公共交通の維持・確保は、地域政策と一体的に考えていく必要があり、地域主権の観点から、地域をよく知る地域自らの判断に基づき、地域の事情に即した交通体系を実現できるための枠組みを構築する必要がある。

○ 政策転換の必要性

・この場合、従来のように交通事業者の自主努力を基本にしながら例外的に赤字補填のために税金を投入して路線を維持するというだけでは、限界があることから、諸外国における考え方や制度も参考にしながら、国と地方の役割分担や、権限、財源のあり方等について、政策転換を図っていく必要がある。

・公共交通の維持・確保は、いわばソフト面の公共事業であり、公共事業としての政策的目的などをきちんと設定する必要がある。

2 公共交通のあり方 ～主要国における公的支援の現状を通じて～

主要国の公共交通の考え方

○ 都市政策の観点からの交通政策

・主要国の都市内公共交通は、「交通政策」の観点というよりは、「都市政策」の観点で整備、維持が行われている。

○ 赤字を前提とした財源対策

・多くの国では、公共交通は赤字を前提としており、その財源確保策として、例えば、フランスでは、地域内で企業に対し交通負担金を求めたり、ドイツでは、中央政府が集めた財源（鉱油税）を地方に分配し、大幅な権限・財源委譲の下、地方で考えるシステムとなっている。

我が国の状況

○ 明確な位置づけと一貫性の欠如

- ・我が国では、都市交通計画に明確な権限や役割が与えられていない。
- ・本来なら、都市交通のマスタープランに相当するものが決定された上で、都市あるいは、都市圏での交通システムの全体ビジョンが明確にされるべきであり、公共交通の担う役割や整備計画もそのビジョンに沿った形で遂行されるのが望ましいが、我が国の公共交通に関する整備制度は、鉄道やバスといった交通機関ごとに異なっており、交通システムとしての一貫性が欠如している。

○ 独立採算性を前提とした財源対策

- ・公共交通の財源について、我が国では、整備費用が十分でないとともに、公共交通事業は独立採算で運営し、利用者からの収益（負担）によってその運営費用を賄うことが求められる「利用者負担の原則」が採られている。

○ 正便益不採算構造の理解

- ・都市内交通に限らず公共交通施策は、社会的な便益は正（プラス）であるが、事業者の採算性は成り立たないという性質のものが多い。このような「正便益不採算」という考え方に基づく施策について、社会的議論を求める声が学会から出ている。

(※)「正便益不採算構造」

「社会的な便益が大きいにもかかわらず、事業者の採算は成り立たないという構造」

(京都大学大学院工学研究科 中川 大 教授)

「地方などにおける公共交通事業は、運賃収入で運行費用を賄えず“不採算”の状態がある。しかし公共交通は地域・住民にとっての利用価値、存在価値があり、それは“正便益”である。そのため収入と支出が均衡していなくても、地域に不可欠で社会的な便益が大きければ、実施しなければならない。そこに『公共』の役割があるといえる」という考え方を『正便益不採算』という言葉で表現するもの。

(参考 土木学会誌 Vol.92 No.3 March2007)

今後の公共交通のあり方

- 地域住民等の意向を反映したビジョンの必要性
 - ・公共交通の維持・確保に当たっては、利用者任せ、事業者任せでなく、行政の関与が必要であり、地域住民等の意向を反映したビジョンを示す必要がある。
 - ・そのビジョンを実現するためには、財源の確保も必要である。
 - ・また、地方に任せるにしても統一的な観点があつて、それに基づいて地域のコンセンサスを得る必要がある。

- 地域政策に基づく交通政策
 - ・中山間地域や都市の役割を踏まえた地域政策を構築し、その中に交通政策のコンセプトを位置づけることが求められる。例えば、中山間地域では、福祉や農業振興、環境保全など、都市部では、都市の魅力向上などを踏まえたコンセプトが考えられる。

- 移動の自由を支える財源確保
 - ・移動が制約され不利益を受けるのは、過疎地域に住むから仕方ないことであるとは言えない。
 - ・地域主権が進み、地域自らが地域交通政策に取り組まざるを得ない時期が来る。どこに住んでも移動の自由が確保されるために、自主財源の確保が進められるべきである。

3 県への提言

県は、公共交通施策を推進するにあたって、以下の事項に留意して取り組むべきである。

- 今後の県民生活に不可欠な公共交通
 - ・過疎化、少子・高齢化の進む中山間地や離島を抱え、豪雪地帯である新潟県においては、将来的にも公共交通は県民の安全・安心の観点から重要であり、県民生活にとって必要不可欠なものである。

- 公共交通運営に関するパラダイムの転換
 - ・したがって、公共交通は採算がとれることが原則という考え方・パラダイムの転換が必要である。
 - ・公共交通は、採算がとれなくとも、社会政策的な観点等から公的支援に

よる維持・確保しなければならないものもある。

○ **国への働きかけ**

- ・地方の裁量で地域の公共交通ネットワークの構築ができる仕組みの導入が重要である。
- ・地域主権の観点から、引き続き、関係者と連携しながら、様々な機会を捉えて、国に対して強く働きかけるなどし、現在、策定作業中の交通基本法などに反映させていく必要がある。
- ・また、地域活性化基盤創造交付金など、地域公共交通の維持・発展に資する国支援制度の継続・拡充を求め、財源確保に努める必要がある。

4 その他留意事項

○ **県全体の交通政策ビジョン策定に向けた取組**

- ・交通政策は、地域の将来の姿を見据えて展開していく必要がある。地域自らが公共交通のあり方を考えるためにも、まず県が交通政策の方向など県全体を視野に入れた交通ビジョンを示す必要がある。
- ・県においては、地域への権限移譲など諸情勢の変化や国の交通基本法の策定の動向に留意しながら、市町村と連携し交通政策ビジョンの策定に向けた検討を行う必要がある。

○ **公共交通の利用促進に向けた規制緩和等の検討**

- ・公共交通の利用促進に向け、需要を創出するため、例えばデマンド交通への参入を容易とするための規制緩和などと併せ、バス専用レーンの導入や車線規制などの規制面での方策についても、住民のコンセンサスを得ながら検討していく必要がある。
- ・ヨーロッパの都市では、都市の実情に応じて市街地へのマイカーの乗り入れ規制と併せて、L R Tの整備やパークアンドライドシステムの導入、安価な料金設定や運行時間の延長など、政策的に公共交通機関を利用しやすい環境整備に努めているところも多い。
- ・我が国においても、市街地へのマイカーの乗り入れ規制等の抜本的な取組も検討すべきであるが、逆に中心市街地の空洞化を招く可能性もあるため、時期や手法を十分吟味して結論を得る必要がある。

○ 公共交通をマネジメントする人材の育成

・公共交通政策・施策を確実に効率よく実施するには、人材の育成が必要である。例えばフランスでは、新規に LRT などを企画する場合は、他の自治体で既に導入業務を推進した経験者を有期の臨時職員として雇い入れるなど、人材の共有化を図り、導入行程を簡素化・効率化している。我が国においても、地域交通を支えようとする NPO との連携など、行政と市民団体と役割分担・連携することで、地域に根ざした公共交通の推進を図る必要がある。

お わ り に

公共交通は、現状のままでは衰退の一途をたどり、県民の安心・安全を脅かすことになる。既に交通事業者の努力や利用者負担という考えのみでは、公共交通機関の維持は限界に近づいている。

諸外国では、公共交通機関利用への回帰が始まっており、我が国においても公共交通機関のあり方が問われ始めているが、明確な方向性は示されていない。少子高齢化、人口減少が進む中、国をはじめとする行政は切迫感を持って施策を展開していく必要がある。

特に、県においては、本委員会の提言や留意事項を踏まえ、地域主権の観点から、地域が主体となって地域の公共交通を考え、施策を主体的に展開できる仕組みの構築に向けて、取り組んでいくことが求められる。

[参 考]

1 国への要請活動

- ・県は、平成 21 年 12 月、北海道東北知事会の国に対する緊急提言において、
 - ① 地域の公共交通ネットワークを構築・維持するために必要な権限・財源の移譲や、
 - ② 公的支援が講じられるような財源措置について総務省等へ要望

2 地域公共交通活性化・再生総合事業の取組状況

- ・現在、県内の 12 自治体では、国の地域公共交通活性化・再生総合事業を

活用し、地域公共交通活性化に向けた取組を展開している。

県では、平成 21 年度 4 月から支援制度を改正するとともに、サポートチームを結成し、自治体の国の事業の活用を促進している。

3 国の動き

・国では、平成 21 年 11 月に「交通基本法検討会」を立ち上げ、交通政策全般に関わる課題、将来の交通体系のあるべき姿、交通にかかる基本的な法制のあり方等を検討している。