

交通不便地域のおでかけ環境を改善する方法～持続可能な公共交通網を地域のみんなで つくりだすために自治体担当者に何ができるか？～

地域公共交通プロデューサー
名古屋大学大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター 教授
加藤 博和



はじめに ―地域公共交通政策を自治体が進める時代―

21世紀に入った頃、日本の自治体に「地域公共交通政策」はほとんど存在していなかった。地域公共交通を全く扱っていなかったわけではないが、「政策」というより「対策」であった。問題が起きたら対応するのであって、能動的に新しいものを生み出そうという動きはあまり見られなかった。それはしかたないことで、当時の法体系では、地域公共交通は国の監督（需給調整規制）のもとで交通事業者が供給するものであり、自治体に関与できる部分は極めて限られていたからである。背景として、公共交通事業は黒字運営が可能であるという日本特有の状況があった。

それから20年近くがたち、日本は地域公共交通の面で普通の国となり、大半の自治体が地域公共交通に関わらざるを得なくなっている。大都市部を除きモータリゼーションは極限に達し、さらに日本の総人口が減少に転じている。地方の鉄道・バスの大半は利用者減少が止まらず、事業維持が難しくなって、公的補助の投入を増やしても減便や廃止は進んだ。一方で、高齢化の進展などで移動ニーズは大きく変化しつつある。その変化は地域によって様々であり、全国で画一的に取り組んでいるだけではとても対応できない。自家用車に過度に依存することによる弊害も目立つようになってきている。その結果、地域公共交通網の見直しを国や交通事業者でなく自治体が前に出て積極的に進める取り組みが広がりつつある。

「地域公共交通の活性化及び再生に関する法

律」（以下、活性化再生法）を御存知だろうか。平成19年に衆参全会一致で成立し施行され、平成26年にも衆参全会一致で大きな改正が行われた「オール与党」の法律である。この第4条に「持続可能な地域公共交通網形成に関する努力義務」が規定されている。第3項には市町村が「主体的に取り組む」、そして第2項には都道府県が「広域的な見地から必要がある」と認める時には主体的に取り組む」と明記されている。なお、第1項には国の、第4項には公共交通事業者等の努力義務が書かれているが、いずれも「主体的に取り組む」とはなっていない。ところが法施行後11年が経過した現在でも、路線存廃の局面で「まず交通事業者や国が努力してもらわないと。うちが動くのはその後」と平然と発言する自治体首長が存在する。それどころか、自治体担当者向け研修会で活性化再生法第4条を説明すると、大半の方が初めて知ったとおっしゃる。そもそも、担当分野の基本的な法律のさわりも読んでいないこと自体が論外と言いたいところだが、筆者も含め大半の方にとって法律を読むことは退屈なのでやむを得ない。しかし、あなたが地域公共交通の担当者か、興味を持っている方であるなら、我慢して第7条まで読んでいただきたい。地域公共交通活性化・再生に関する基本的事項が理解できる。

もちろんそれだけの知識では、自治体職員が現場で具体的に政策立案や実施に携わることはできない。何せ、地域公共交通は最近になって本格的に自治体に取り組むようになった業務であり、先輩から受け継がれる蓄積も

薄いであろうし、そもそも専任部署どころか専任担当者ポストを割り当てることさえままならない自治体が多い。このように体制が貧弱であることに加え、地域公共交通の見直しは関係者が多く合意形成や施策実施に時間がかかるため、平均3年間の担当期間のうちに政策を着実に前進させるには、担当になってから少しでも早く基本的な事項を身に付けて始動していただかなければならない。そのため筆者は、様々な機関が実施している研修会の講師をなるべく引き受け、自分の考えやノウハウを伝えるように努力してきた。その意味で、平成29年度に全国市町村国際文化研修所にてこの研修が始まり、講師に招いていただいたことをとてもありがたく思っている。

本稿では、この研修を含め各所で筆者が話している「地域公共交通確保維持改善 5つの鉄則」を解説することで、交通不便地域の地域公共交通確保を前向きに進めるための要諦をお伝えする。

鉄則1「目的の明確化」

自治体の地域公共交通に関する取り組みは「(受動的な)対策」から「(能動的な)政策」の段階に移った。以前は、鉄道・バス路線が存続困難になったので、急いで公的補助を増額するか代替りの交通手段を確保するというのが主であった。ここでは「今まで通り確保する」ことが目的であり、なぜ確保しなければならないのかの検討が希薄である。しかし、存続困難に陥ったのは多くの場合、利用者が減少し採算が悪化したためであり、歯止めをかけようとすれば、その路線の存在意義を問い直す必要がある。それを行えば「今まで通り確保する」という解はほとんどあり得ない。もっと言えば、問題になる前から兆候は現れているのだから、早急に自治体が手を打つことも考えられる。

そもそも地域公共交通はなぜ必要なのか。地方部では大半の成人が自家用車等を自由に使うことができる。運転免許を持たない高齢

「地域の」「地域による」「地域のための」公共交通確保維持改善 5つの鉄則 + α

地域公共交通網形成計画（地域公共交通活性化再生法第5条）に書かれるべき事項でもある

1. 目的の明確化
 - ◆ 地域の課題に即した「おでかけの足」を考える
 2. 適材適所
 - ◆ 身の丈に合ったオーダーメイドなものを
 3. 一所懸命
 - ◆ みんなが方向性を共有し役割分担して実働
 4. 組織化
 - ◆ 地域の様々な活動と同期し、利用しやすい網を形成
 5. カイゼン
 - ◆ まずやってみる。そして常に気にかけ、磨き上げる
- そして、「現場・利用者起点！」

名古屋大学 加藤博和

者や子どもは生活に大きな制約が生じるが、周囲に運転できる人がいるので送迎を頼むことができる。頼まないとしても宅配・移動販売やITの普及でたいいの用は足せる。公共交通不便地域における住民サービスを考える際には、地域公共交通だけでなくこれらの代替手段も含めて検討する必要がある。ただし、移動手段が全く不要となるわけではない。「対策」の発想ならば、移動に代わる手段が用意できればこと足りるかもしれない。しかし、そのような地域が、人口減少・超高齢化の中で生き残っていけるとは思えない。

例えば、自力で高校に通えない地域では、子どもが下宿生として地域を出てしまえば、ほとんど地域に戻ってくることはないし、近年では家族ごと地域を出てしまうことも多い。つまり、その地域は消滅可能性どころか消滅確定である。筆者は高校通学を可能にするための地域公共交通見直しに何度も取り組み、再編後に都市部から子どもがいる家族の移住が増えた事実を見てきたし、高校閉校を回避できたこともあった。

逆に都市部では、高齢化の進展によって、それまで行けていた駅やバス停まで行けなくなる人が増加している。特にいわゆるニュータウンとして開発された地区は、居住者が特定世代に偏っている上に、起伏や階段が多く、ある時期から急激に移動困難者が増加する。そしてこの急変は、各地で順々に起こっていくのである。これに対応するために（可能ならば事前に）新しい手段を確保したり従来の

サービスを変更したりすることが求められる。

地域公共交通が果たす一番の役割は「おでかけ環境の確保・向上」である。「おでかけ」は単に移動することだけでなく、移動先で用事を済ますことや、その間にいろいろな人・もの・ことと出会うことも含む。そのため、地域公共交通自体の見直しだけでなく、行きたいところを充実させることも合わせて考える必要がある。すなわち「乗って楽しい」と「降りても楽しい」の掛け算である。

だれでも気兼ねなく楽しい「おでかけ」ができる環境づくりは、居住者のQOL（Quality Of Life）を高めるだけでなく来訪者も呼び込む。自家用車移動に比べて自然と徒歩など体を動かす機会が増え、健康につながるとも言われている。つまり、健康で幸福な「健幸」社会を実現する。さらに乗合型の公共交通が多く利用されることでCO₂排出やエネルギー消費も削減できる。

多くの方々にお金を払ってご利用いただき、利用しない方にとっても頼もしい、あってありがたいと思っていただける（したがって公的補助も妥当な）地域公共交通は、持続可能な地域づくりや人づくりに直接貢献する。それこそが地域公共交通の「成功」である。もちろんこれは理想的なものであり、より近視眼的な目的を設定することも現場では十分考えられる。大切なのは、その目的に合わせて具体的な目標を設定し、地域で共有し、運行開始後にモニタリングを実施し、評価に活用していくとともに、その結果をステークホルダーと議論し、見直しを行っていくことである。

鉄則2「適材適所」

移動ニーズの態様や、運行を担えるリソースは、地域の状況によって異なる。したがって、実現される地域公共交通サービスも様々になることは当然である。ところが、地域に合わない運営体制や運行内容（コンテンツ：系統、ダイヤ、乗降施設、車両など）としたために利用が少なく、見直しや廃止に至ることが少なくない。

平成7年に東京都武蔵野市で運行開始した「ムーバス」は、コミュニティバスの元祖として有名である。20年間で利用者数は4,000万人近くに達し、地域公共交通の大ヒット作となった。従来の路線バスではカバーできない狭隘街路網が広がる地区に、小型バス車両、短い停留所間距離、小回り循環といった従来と大きく異なるコンテンツで路線を設定し、運賃100円で提供したことが評価された。赤字が出ることを想定し市の補助で埋めることとしていたが、実際には黒字になることもあった。バス車体や停留所には目立つデザインを施し、存在を広くアピールするとともに、まちの景観形成にも寄与した。

ムーバスは全国的に有名となり、視察がひきもきらなかった。そして自称コミュニティバスの運行は全国に広まった。この頃、筆者に自治体から「首長がムーバスを視察してきて、これを半年後に運行したいから準備しろ」と言われたがどうしたらいいか分からない」というむちゃな相談が幾つかあった。ムーバスのコンテンツを模倣したものが各地で走るようになったが、多くは利用が少なく、その後大幅な見直しを余儀なくされた。このときの失敗がトラウマとなって地域公共交通政策にしばらく手を出せなくなった自治体さえある。

以上のことから得られる教訓は、「サルマネ」は往々にして地域ニーズに合わないということである。ムーバスは公共交通への依存度が高い高密度市街地を対象とし、その潜在ニーズに適合した運行を行った。しかし、このような条件の地区は限られている。例えば密度が低い都市郊外部ではムーバスのコンテンツは適さず、むしろダイヤやルートが不定のオンデマンド運行の方が適している可能性がある。このオンデマンド運行にも様々な方式があり、予約配車システムもいろいろ選ぶことができる。にもかかわらず、その中の特定のものを決め打ちした結果、高価なシステムが宝の持ち腐れになったり、逆に需要をうまくさばけず運びきれなくなったりすることも後を絶たない。

大切なのは、固定観念に縛られず、地域の顕在・潜在ニーズを「澄んだ目」で見て、必要なサービスを費用効率的に提供できるコンテンツとして練り上げること、特に、前例・迷信・外見・他地域の優良事例や自慢話に惑わされないということである。地域公共交通はオリジナル、オーダーメイドが原則と心得てほしい。

鉄則3「一所懸命」

ムーバスをはじめ、適材適所で多くの人に利用される「成功した」地域公共交通には共通の特徴がある。関係者が地域公共交通を自ら「つくり」「守り」「育てる」という意識を持ち、実際に行動している。その上で、互いが立場や考えを尊重し合いながら連携協働して取り組むことで、適材適所となる地域公共交通が実現されるのである。そうなるためには「遠慮」は禁物であり、「けんか」も避けては通れない。本音で議論し理解し合うことで初めて連携協働の素地ができるからである。

ムーバスは地域住民・交通事業者・自治体がとことん話し合い、適材適所の「おでかけ手段」を見出す努力を行った。その過程で三位一体の運営体制を構築することができた。互いに対等であり、それぞれができることをやり、相互補完することで信頼関係が生まれる。その結果、「地域の」「地域による」「地域のための」まさに地産地消型と言える路線ができあがった。試乗会の中で出た「これはまさにコミュニティのバスだ」という言葉こそコミュニティバスの由来である。ところが、今やコミュニティバスは自治体が企画し運行するバスを指す言葉になってしまっており、本来の意図は忘れられてしまった。とても残念である。

筆者も各地の現場で、地域一体での公共交通づくりを提案し支援してきた。関係主体は地域住民・交通事業者・自治体だけでなくことから、筆者は三位一体でなく「一所懸命」という言葉を使っている。「生」でなく「所」。命を懸けると言うほど大げさではないものの、一所懸命は簡単には成立しない。最初はそも

そも各主体間で言葉がうまく通じない。それぞれの立場や考えが違い過ぎているため、コミュニケーションにならないのである。粘り強く議論を続けることで、だんだんと相手の話が理解できるようになると、具体的な話へ移れる。そのため、最初は翻訳、後に調整や助言をする第三者の存在が有効であり、筆者もそういう役割を果たせるよう努めている。

鉄則4「組織化」

一所懸命の地域公共交通づくりは、路線沿線や校区といった範囲で行われることが多い。それより広範囲になるとニーズが多様となり関係者も増え、それらを満たす解を得ることが困難となって、一緒に行動するメリットが得られないからである。一方で、各地区の取り組みがバラバラに行われれば、地域公共交通は「網」を形成できず、広域を移動したり、地域全体で「おでかけサービスの水準」を保障したりすることができなくなってしまう。

そこで、一所懸命を自治体で実践する制度がある。平成18年の道路運送法改正によってできた地域公共交通会議（乗合バスのみ対象）、翌19年の活性化再生法施行によってできた地域公共交通活性化協議会（活性化再生法第2条第2項に挙げる公共交通事業すべてが対象）である。国は、これらのステークホルダー会議を自治体が主宰し、そこで決まったことについては手続きを簡略化・弾力化することで、地域自らが公共交通に一所懸命に取り組むことを推進することとしたのである。すなわち、常設の「特区」制度である。今やこれらの会議体は全国市区町村の9割が設置するに至っている。ただし、会議の趣旨がまだまだ理解されておらず、優遇措置を得るためにセレモニー的に開催する自治体も多くみられ、非常にもったいない。一方で、この会議を使えばいろいろなことができるようになっているのに、不勉強からか無意味な特区申請をしている滑稽な例も後を絶たない。既に地域公共交通政策では地方分権が進んでいるのである。

国は、会議体を地域公共交通網が一体的になっている生活圏単位（複数市町村）で立ち上げることを推奨しており、そのための都道府県の関与も求めているが、事例はまだ多くはない。一方で、会議体を持つことの負担もあり、効率を高める工夫も必要である。各メンバーが日頃から地域公共交通を気に掛け、前向きな意見や議論を展開し、宿題を得て各所に持ち帰り行動するというリズムを整えてほしい。自治体担当者がよりよい地域公共交通サービスをつくり出すために、この会議の活用は重要なカギとなる。

この会議を通じて、地域公共交通に関する「3つの組織化」が進められる必要がある。a) 運営・支援体制の組織化、b) 公共交通網の組織化、c) 地区間連携・共創の組織化、である。その上で、以下の3つのミッションが自治体に課せられる。

- 1) 「おでかけ」確保戦略の確立：「地域の一体感」「住民のQOL向上」「来訪利便性確保」のための移動手段とそれを支える担い手のネットワークづくりを推進する戦略(計画ではなく)
- 2) 公共交通網の維持発展：各路線・サービスを結びつけ網にするための結節点整備（停留所、ターミナル、駅前広場、Park & Ride^{*1}・Kiss & Ride^{*2}）、網全体での共通運賃・共通案内等のソフト的シームレス化とその広報・案内（近年はIT活用によるMaaS^{*3}（Mobility as a Service）の概念も注目されている）、事業者間の調整・連携の模索（調整・意識共有の「場」づくり）
- 3) 各サブシステムの支援：各路線・サービスが「適材適所」となり戦略にも適合する（網形成に資する）ような運行手段のコンサルティング、担い手となる事業者・NPO・住民組織の側面支援

なお、運転者不足の深刻化によって、担い手確保は近年難しくなっているが、基本は地域での交通事業者の養成が重要であり、必要に応じてボランティアが補完する形が望ましい。自家用車ライドシェアのように事業

者の存在を前提としないしくみは安全性や持続性の面で劣ることに注意が必要である。

鉄則5「カイゼン」

様々な検討や議論を経て見直された新しい公共交通システムの出発式。いろいろなアトラクションがあって、あいさつで運行開始までの経緯や関係者への謝意はあっても、この路線がいったい何を狙い、どのような利用を期待しているかといった話が出てこないとか、肝心の路線図・時刻表が参加者に配られないとか、そもそも利用者になりそうな地域住民が全く参加していないという残念な光景を何度も目にしてきた。運行開始後、停留所や車内で乗客が戸惑っていても、そこに説明できる担当者がいないというのもよくある。なぜ地域の皆さんを広く集めた決起大会としてやらないのか、会場の撤収をしている暇があったら乗客にチラシを配って説明すべきではないのか。

運行開始で一丁上がりとは勘違いしている担当者は意外と多い。むしろ、ようやくスタートした段階なのである。ボヤボヤしているとすぐに半年、1年と過ぎてしまう。むろん事前準備はできる限り入念に行うべきだが、それでも運行開始後は想定しなかった様々な問題点が出て、早期の見直しが必要となることは往々にしてある。乗客は一度利用して「使えない」と判断すれば、二度と使わないどころか悪口を言いふらすことさえある。日常の状況をモニタリングし、問題点を迅速に見つけ出し見直す「カイゼン」が非常に重要である。なお、ここでカタカナを使った意図はご自身で調べていただきたい。

現場でカイゼンを日々進めるために大切なのは、明確化された目的に即した評価基準の設定である。利用者数や収支率が用いられることが多いが、地域公共交通を走らせる目的に立ち返ってオリジナルの基準を設定し、地域や関係者で共有することが大事である。そして、徹底して現場・利用者起点であってほしい。

その前提で、失敗を恐れ挑戦しないのはよ

くない。大事なのは、失敗したときの対応を間違えないことである。地域公共交通に勝利の方程式はなく、教科書もない。ITや自動運転で一挙解決！というような魔法もかからない。そして、国の制度もいうまでもなく正解ではないので、制度に引きずられて現場での適材適所を見誤ることなく、活用できるものを上手に使わなければならないし、現場から意見を出して制度をアップデートしていくべきである。カイゼンとは「答えは現場にあり、現場にしかない」と肝に銘じ実践することである。それこそが自治体担当者の最大のよりどころとなる。

おわりに

平成29年度の研修内容を簡単に紹介しておく。総務省担当者からの概況・施策の紹介、筆者の講義の後、自治体における幾つかの実践例を担当者にご紹介いただいた。その際、受講者にはどのように上記「5つの鉄則」が実践されているかを考えていただく。その上で、1日にわたるグループ討議に入った（（公財）豊田都市交通研究所の福本雅之主席研究員が担当した）。まず、事前学習で挙げていただいた地域公共交通に関する課題の内容を整理して紹介し、受講者同士での課題認識の共有を図った。

次に、各グループでテーマを特定し討議を進めていただいた。特定の自治体の具体的な課題（〇〇市における公共交通空白地対応、など）に対してグループ全員で解決策を導き出そうとするものや、共通する課題（バスの利用促進のためにできること、など）をテーマとしてそれぞれの取り組みを持ち寄りつつ議論するなど、様々なテーマが設定された。土地勘のない研修所周辺で実際に公共交通利用を体験すべく自主的に路線バスに乗る「課外演習」に出かけるグループもあり、そのときに体験したことを元に議論をする姿が見られた。

最後に、筆者も加わって発表会を行った。討議結果をまとめ発表し、また他の発表を聞いて質疑を行うことで、地域公共交通政策に関する認識を腑に落とすことができたのでは

ないかと感じた次第である。

併せて、研修を通じて受講者同士が仲良くなるのも喜ばしいことである。多くの自治体で公共交通担当者は孤独だが、全国で頑張っている人はたくさんいて、こういった研修の機会ですぐに気づき、仲間ができることは間違いなく追い風となる。

地域公共交通は自治体業務の中でも特殊と言われ、担当が異例の長期間にわたる人も少なくない。一方で、その中で得た様々なノウハウを異動後に活用し、注目される成果を上げる人もいる。地域公共交通はそれ自体がまちづくりのツールであるとともに、それを一所懸命に「つくり」「守り」「育てる」活動が地域にいろいろな気づきを与え、また役所のパフォーマンスも変える。そういった新たな流れを各地でつくり出すため、筆者は地域公共交通プロデューサーとして今後も支援を続けていく。研修の場や現場で皆さんとお会いし、一緒に仕事できることを楽しみにしながら。

- *1 駅・バス停周辺に自家用車を停めて鉄道・バスに乗ること。
- *2 駅・バス停まで自家用車で送迎してもらって鉄道・バスに乗ること。
- *3 出発地から目的地までの移動にあたって、鉄道・バス・タクシー等の公共交通機関やレンタカー・レンタサイクルなどを乗り継いで移動できる方法を検索でき、さらに予約や決済までできるようにしたインターネット上のサービス。

著者略歴

加藤 博和（かとう・ひろかず）

1970年岐阜県多治見市生まれ。名古屋大学工学部土木工学科卒業。同大学院工学研究科博士後期課程修了。博士（工学）。同大学院の助手、准教授を経て、2017年から同大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター教授（現職）。地球環境にも人にもやさしい交通体系・まちづくりに関する教育研究の傍ら、地域公共交通プロデューサーとして名古屋を中心に全国各地で活動。自治体や交通事業者、住民団体等とともに地域公共交通の立て直しを現場で支援し、講演も多数行っている。国土交通省交通政策審議会委員や内閣府地方分権改革有識者会議地域交通部会構成員などを務め、国の制度づくりに関わる。

ウェブサイトは<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/Jkato.htm>