

誰のための公共交通計画か

行政サービスとしての公共交通施策は

ニーズとリソース負担の明確化から

1. はじめに

公共交通を取り巻く環境は、都市部への人口集中や高齢化、また自家用車を用いるライフスタイルの一層の定着によりさらに厳しさを増している。国としても地域公共交通活性化再生法の改正などにより関係者間の「共創」による取り組みを推進しているところであり、「交通空白」解消本部を設け全国の地方自治体を後押しし、自家用有償旅客運送の事例なども増加しつつある。

他方で近年は財源そのものに加えて、運転手不足というリソースの制約も加わっている。このことは、交通施策は行政が福祉事業的に普遍的に提供すべきフェーズから、地域住民に負担や将来像を含め方向性の判断の一翼を担ってもらうフェーズに移行しつつあることを示唆している。画一的な「公共交通空白解消」が空文化することも見越し、ライフスタイルを含め地域の将来像を議論する土台を構築するよう、地域のニーズとリソース負担を明確化させることが今後の地方自治体の役

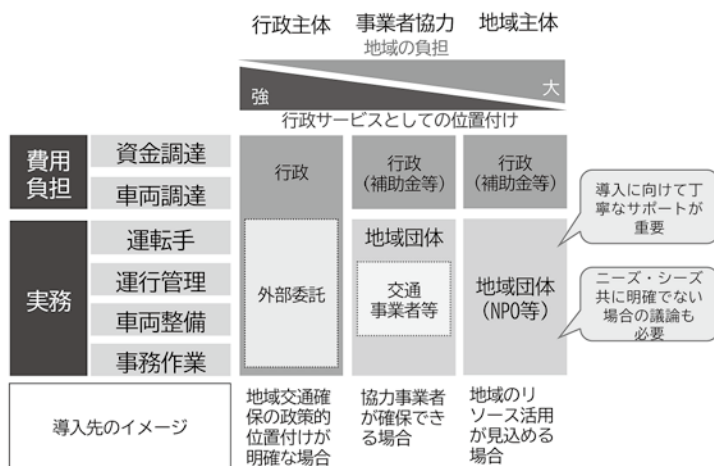
割になるのではないか。

2. 地域公共交通施策の経緯と課題点

地域公共交通業界においては、その主要プレーヤーである一般乗合旅客自動車運送（路線バス）を所管する道路運送法が2002年に改正され、それまでの認可制から届け出制に変わり、原則として市場原理に委ねることとなった。その結果、都市部を中心に路線バスの新規参入や再編が相次いでいた。

他方で過疎地や地方部を中心に路線バスの撤退が相次ぎ、地方自治体はコミュニティバスや小型車による有償の生活交通サービスを提供するようになった。後者の根拠としては、道路運送法（旧）80条の「公共の福祉を確保するためにやむを得ない」場合としていたものの、安全確保や利用者保護の体系が未整備であること、例外的な輸送許可が急増化していたことから、06年の

図 自家用有償旅客運送の実施主体に見る性格の違い



※上記は類型化の一例であり、実際には上記に限らず多数のパターンが存在

出所：日本総研作成

大野木洋輔
日本総合研究所
リサーチ・コンサルティング部門
マネジャー

道路運送法改正により自家用有償旅客運送制度が創設されることになった。

自家用有償旅客運送は、「バス・タクシー事業が成り立たない場合であつて、地域における輸送手段の確保が必要な場合に、必要な安全上の措置をとった上で、市町村やNPO法人等が、自家用車を用いて提供する運送サービス」（国土交通省『自家用有償旅客運送（公共ライドシェア）ハンドブック』（令和6年10月））とされている。

幾度かの制度改正を経て、現在は「交通空白地有償運送」と「福祉有償運送」に大別されており、国土交通省も「輸送資源の総動員」を掲げ、普及を推進している。同省によると23年3月時点で交通空白地有償運送で698団体、福祉有償運送で2428団体が運営しており、過疎地を中心に一定の役割を果たしている。

本稿においては主に交通空白地有償運送の現状と課題について整理する。

3. 交通施策の課題点

導入プロセスとしては、地域の路線バスの撤退が契機となるが多く、地域のバス・タクシー事業者が公共交通の新たな導入意向がないことを確認の上で、地域公共交通会議等で大枠が形作られる。

それでは、実際にプレーヤーとなる担い手はどのような方々なのだろうか。事例によりさまざまだが、①市町村が主体となる場合・類似業務実績

などを有する企業をプロポーザル等により選出し、業務委託を締結、仕様に定められた水準に基づきサービスを提供②NPO・地域団体等が主体となる場合・地域住民を中心に要員を確保した上で、必要な資格を取得、研修を受講しサービスを提供するパターンがある。赤字額は自治体の補助を受けることが一般的である。いずれの場合も、車両は自治体からの補助が貸与であることが多い（後者の場合は住民の持ち込みも存在）。

前者①の場合、予算を確保し仕様（運行頻度・運賃、区域ないし路線等）を定め委託企業を選定することが自治体職員のプロセスとなる。ただし、委託先の企業の利益や事務費用を見込んだ予算の確保は高額になりがちであり、かつ仕様の詳細をどのように定めるのか、仮に公募しても拠点からの距離や近年の運転手不足などにより応札して受託する事業者が存在するのかなどについて検討しなければならず、自治体職員の負担は大きい。

後者②の場合、地域の発意に依り自治体としてはほぼ実費に近い所要額を補填することにより、今まで輸送サービスに携わっていない団体にとって運行管理者や整備管理責任者の選任、運転手の選定やシフトを組むなど、不慣れな事務作業が多く、人的リソースも確保する必要があり、唐突な導入には困難を伴う。

安全確保などに知見を有するバス・タクシー事業者が協力する「事業者協力型自家用有償旅客運送」の制度も創設されたが、バス車両と普通乗用

車の整備は直接類似するものではなく、またそもそも周辺に協力可能な事業者がいない地域ほど自家用有償旅客運送のニーズが存在しがちであることから、万能の解決策とはなっていない。

そしてこのような自家用有償旅客運送について、多少の手間をかけてでも導入したい地域と、そうでない地域があり、特に後者であれば担い手が存在しない、また希望があっても担い手が不足することになる。交通空白の解消のために導入しようと思っても地域の望む形にならないのではないのか。そもそも高校卒業後に自家用車を購入し、生産年齢期間においては専ら自家用車での移動が中心となり、運転免許返納時に公共交通が必要となるライフスタイルの中で、行政としてどこまで負担すべきかというマクロな観点での精査が不可欠ではないのか。

従って、公共交通空白の解消はそれ自体が目的になつても意味を成さない。交通政策担当には制度や財源の検討はもとより、地域ニーズとその実現可能性を検証する合意形成スキルこそが求められることとなる。

まとめると、自家用有償旅客運送導入を目的とした場合の課題は以下の通り整理される。

【事業者（自治体）側の課題】

- ・拠点からの距離や人材確保などで苦勞が多く、高コストとならざるを得ない（あるいは現実的な予算で応札し切れない）

・事業者協力型自家用有償旅客運送の制度が設けられても、車両のタイプの相違や人材不足からすぐに協力できるとは限らない

【地域とつづきの課題】

- ・ノウハウが存在しない地域団体にとっては新規導入を行いにくい
- ・地域の人材が不足しており、他の業務リソースとの「奪い合い」も発生しかねない状況である
- ・地域のライフスタイルが専ら自家用車中心であり、現役世代が真剣味をもつて導入を議論しにくい
- ・自ら自家用車を運転できない場合、福祉団体／施設の送迎、家族等との協力などの選択肢から入るため、他人が運送する自家用有償旅客運送が選択肢に入りにくい

4. 課題解消のための取り組み

理念的な交通空白解消ではなく、自治体の区域の中で公共交通にて対応できる「グリッド」と「オフグリッド」の地域を明確に合意形成にて構築すべきである。ただし、簡単にはそのような結論には至らないことから

- ・可能な範囲での打ち手の工夫
- ・財政面／供給面で実現可能なこと、実現不可能なことの分類
- ・その上でどう動くかの方針の提示

・地域の不利益となる交通体系となった場合の
激変緩和策の検討
の順で議論のプロセスを整えることが望ましいだろう。

例えば、北海道石狩市浜益区においては、路線バスがほぼすべて撤退した地域で運行されている自家用有償旅客運送について、地域の移動需要を統合しつつ、路線の見直し、車両のダウンサイズなどが行われている。特に、限られた人材の奪い合いとならないよう、スクールバスとデマンド交通の一括発注による人繰りの競合解消、浜益特定地域づくり事業協同組合（地域おこし協力隊）を通じた運行の担い手の確保など、限られたリソースの中でどこに力点を置くか、またどのように担い手を確保するのかを検討して実施に移していることが特徴的である。

このような地域モビリティ全体を改善する取り組みも、「ニーズ調査」だけではなく、「シーズ」（リソース）を把握し、その上で実現可能な内容について地域住民と膝詰めで話し合い、現実的に構築可能な移動サービスの仕組みを納得いく形で取りまとめたからこそ実現できるものではないか。

5. まとめ

「市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に

資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない」（地域公共交通活性化再生法第4条の3）とある通り、自治体は「活性化及び再生」に取り組むことが努力義務とされている。だが、その趣旨としては、地域のニーズにおいて公共交通がどのような役割を果たすかの見極めにあり、あまねく充実した公共交通の提供が財政的・人力的に限界な場合は、最終的には持続可能な交通体系の構築の観点から、地域の了解の下「オングリッド」「オフグリッド」の形で、交通を確保する地域・しない地域に分けることも一つの選択肢である。

地域にとっては不利益を伴うため、簡単な判断はできないが、現実と向き合う形で将来的なロードマップを含む段階的な激変緩和措置などと併せて、集落の再編支援を伴うパッケージ施策を検討することも必要だろう。

そのためには、まずは公共交通に一定のコストを要することの地域理解を深めつつ、自治体は費用面で負担を行い、人員など作業リソースを確保できるか地域の中で検討を促すべきである。その際には自治体によるバックアップを踏まえた検討が不可欠であり、多様な支援メニューを提示する必要がある。

国に求められるのは、導入可能性調査ともいうべき一連のフローの明示と可能性検証により「オングリッド」「オフグリッド」の見極めを支援することなのではないか。