

はじめに

多くの公共交通では厳しい経営状況が続き、次第に廃線となるものも多い。このような状況に対し、公共交通再生のための法制度の整備が行政により急速に進められつつある。また、まちづくりと連動して新たな試みも行われつつある。本稿は、こうした動きをさらに加速するために、地域社会に提供する公共交通の価値を十分に認識して、総合交通政策、都市構造、そしてまちづくりの視点から公共交通再生のために必要な方策について述べるものとする。

1. 公共交通の現状

2007年度のJRなど大手の鉄道会社では、前年比を上回る増収増益など^①と報じられている。しかし、実際には地方や中小規模の公共交通事業者（以下、事業者）だけではなく都市部や大手を含む多くの事業者でも、その経営状況は極めて厳しいものとなっている。例えば、国土交通省『地域公共交通の活性化・再生への取組みのあり方』報告書^②では保有車両30両以上の乗合バス事業者のうち民営で67%、公営ですべてが赤字経営であるとされている。また、同じ資料で地方鉄軌道事業者の約8割が赤字であり、廃止路線は近年も増加していると報告されている。

こうした厳しい経営状況の背景には公共交通利用者の減少による収入減少がある。収入が減少しても公共交通を維持していくためにコスト削減が行われ、そのためにサービス水準も低下する。サービス水準の低下は一層の利用者減少・収入減少となり、さらに経営を圧迫する。多くの事業者がこうした出口の見えない「負のスパイラル」状況に陥っている。そして、究極のコスト削減策として、廃線が選択されることになる。この状況をそのまま放置しておく、公共交通は衰退し消滅していく恐れがある。

公共交通の利用者減少の背景には、周知のように人口構造の変化（少子高齢化・人口減少）やモータリゼーションの進行（自動車の普及による自動車多用するライフスタイルの拡大・自動車利用を前提とした拡散型都市構造の進展）がある。

負のスパイラル状況に対して事業者はコスト削減以外の方策を見いだせないことが多い。資金と人材が枯渇しているために新たなサービスを展開し、利用促進や新規需要獲得を行うことが困難なのである。さらに、事業者間では減少する公共交通利用者を争奪するライバル意識から抜け出すことができず、相互に連携することで利用者の拡大を図ることもできないことが多い。公共交通の衰退状況に対して、行政では「地域公共交通の活性化及び再生

鉄道の未来学

基調報告——27

公共交通の活性化と再生が急がれている。
本格化する少子・超高齢社会に対応するには、公共交通の充実が不可欠だ。
低密度に拡散した都市からコンパクトで機能的な市街地形成へ——
新しい都市政策の成否は、公共交通の整備が鍵となる。
まちづくりの視点から公共交通再生を考える。

神戸国際大学
経済学部都市環境・観光学科 教授

土井 勉

Tsutomu DOI

専門分野：都市政策論・公共交通再生とまちづくり・都市の魅力研究
名古屋大学大学院工学研究科修士課程修了。京都市役所、阪急電鉄株式会社に勤務、主に都市計画やまちづくりに関わる事業やコンサルティングを担当。2004年から現職。京都大学博士（工学）、技術士（建設部門）、土木学会フェロー会員。日本都市計画学会、交通工学研究会などに所属。近著に『ビジョンとドリームのまちづくり—まちと交通再生のための都市政策—』（神戸新聞総合出版センター）。

公共交通再生への道筋

—公共交通の再生とまちづくり—

撮影●織本知之



既存インフラを活用し日本初の本格的LRTとして生まれ変わった富山ライトレール。

に関する法律（2007年10月施行）とそれに基づく「地域公共交通総合連携計画」の策定や「地域公共交通活性化・再生総合事業」を創設するなど、支援の仕組みが急速に整えられつつある。これらの仕組みでは市町村が「地域公共交通のプロデューサー」となって総合的な地域公共交通計画策定の中心的役割を果たすこととされている。

しかしながら、全国の市町村の公共交通再生に取り組む状況を見ると、2007年度の一般会計予算額に占める公共交通予算は平均で0・68%に過ぎない。また、86%の市町村では公共交通に関する専任者はいない。さらに兼務者を含めても41%の市町村で担当者が1名以下であるという状況であり、市町村は予算も人材も極めて乏しい現状にある。

公共交通の利用者である地域住民（ここでは居住者だけでなく、企業、業者等を含めた地域に関連する人々を言う）は、高齢者になれば公共交通のお世話になるかもしれないが、そして廃線になれば危機感を共有できる場合もあるが、当面は自動車の利用で十分満足しているし、公共交通の負のスパイラルの状況は企業としての事業者の問題であり、自分と関係があるという意識は乏しい。

こうした状況が続けば公共交通の衰退は一層加速される。

2. 公共交通が地域社会に提供する価値

公共交通の再生を目指すためには、公共交通が地域社会に提供する価値を確認し明示することが重要である。ここでバスと鉄道によって価値項目の軽重は異なるが、おおむね表1に示すようなものが考えられる。

交通弱者の利用が容易である点など、誰もが利用できるといふ交通手段としての価値だけでなく、温室効果ガスの排出量が少ないことによる地球環境への寄与や、地域における生活の安全・安心を支える地域環境の保全価値

公共交通の価値	
交通価値	1 誰でも利用可能な移動手段 2 高齢者・免許を持たない人たちの移動保障 3 自動車交通負荷の軽減
環境価値	4 地球環境問題への寄与 5 地域環境保全 6 豊かな公共領域形成
地域活性化価値	7 中心市街地の活性化 8 観光振興 9 景観をはじめとする文化形成
都市形成価値	10 軸線を形成することによる都市構造形成 11 沿線地域の価値向上 12 人口定住促進

表1 公共交通が地域社会に提供する価値

値、多様な人たちが自由に交流できる空間としての駅など豊かな公共領域を形成するなどの環境価値、さらに中心市街地活性化、観光振興、またLRTなどに代表される存在そのものが景観を形成することや、駅などを中心として文化的な蓄積ができる地域活性化価値、そして公共交通があることで都市の骨格ができ、沿線の地価をはじめとする価値向上や人口定住を促進するという、都市形成価値などさまざまなものがある。

これらの多様な価値こそが、まちに住み活動する多様な人々の移動を支え、まちの魅力や文化などを支えているのである。まさに公共交通はまちの魅力を支え、まちづくりを推進する社会資本なのである。こうした多様で他に代え難い価値を公共交通が地域社会に提供していることを、公共交通の再生を担当する行政部局等では、首長や財政部局や地域住民などに分かりやすく伝えるとともに、当該地域での価値をより具体的なデータ等で示すことにより、公共交通再生のコンセンサスの形成が期待される。

3. 総合交通政策と都市構造のコンパクト化

公共交通再生を推進するためには、分かりやすい情報の提供やより使いやすいサービスの供給など、創意工夫に

よる再生策を徹底的に考え、実施することがまずは重要である。それとともに自動車交通への対応を含めた総合交通政策や、拡散型の都市構造の再編など都市のビジョンと関係づけた政策が必要となる。

(1) 総合交通政策

公共交通の再生を図る場合には、自動車の通行を今以上としたのでは、目標の達成は困難であることは容易に理解できる。人も空間も有限であり、自動車と公共交通のバランスをいかにとることが重要となる。それが総合交通政策である。

「政策」とは限られた予算と人材と時間と空間を、政策目標に応じて優先順位を定めて配置することである。従って、総合交通政策の一環として公共交通再生に取り組みためには、自動車の都市内流入制限や駐車規制等の施策と公共交通の利便性向上策をセットにすることで、効果的に政策を推進することができる。あるいは都心部では、歩行者V自転車V公共交通V自動車というように、施策実施の優先順位づけを明確にすることが期待

される。こうした総合交通政策の策定により、市町村で課題となっている予算や人材の不足問題も大きく前進することが期待できる。

(2) 都市構造のコンパクト化

総合交通政策をさらに推進するためには、モーターゼーションによって拡散した都市構造から、中心市街地を核として人口と諸施設の集約化を図るコンパクトシティが指向されることとなる。コンパクトシティは中心市街地の活性化や再生を意図して、近年多くの都市で取り組まれている都市政策である。

例えば、富山市では現在の拡散型の都市構造では、自動車が自由に使える人々にとって極めて生活しづらいまちであり、割高な都市管理コストや中心市街地の空洞化による都市全体の活力低下と魅力の喪失などが懸念されている。それに対して「串」にあたる公共交通のサービス向上により「お団子」にあたる地域の拠点への施設立地を促進するという「お団子と串」型のコンパクトなまちづくりが、「公共交通の利便性の向上」「賑わい拠点の創出」などな居住の推進」などさまざまな施策群で取り組まれている。

富山市のコンパクトなまちづくりの



運行頻度の高さ、低床車両の導入、使い勝手のよい電停、フィーダーバスの運行——「高品質の公共交通」の利用者は順調に増加している。



ワークショップで「お出かけマップ」を作成している様子 (著者提供)。

特徴は、公共交通の利便性向上策をリーディングプロジェクトと位置づけ、我が国初の本格的なLRTとして有名になった富山ライトレールの導入に続き、市内電車の環状線化事業を推進していることである。公共交通の充実が誰が目にすることができ、利用することができる。従ってコンパクトなまちづくりの進捗の効果が、「串」の充実により市民にとってわかりやすいものとなる。もちろん、公共交通サービスの向上により利用者も増加している。郊外のショッピングセンターに自動車で購入物に出かけていた人たちが、公共交通利用に転換することでショッピング先も中心市街地の公共交通沿線の商

業施設に変化することが期待されている。公共交通の利用者の増加がまちの賑わいにも寄与することになる。「串」の充実が土地利用の転換や居住地立地など「お団子」の充実につながっていく。こうした都市構造形成に関して行政のリーダシップが明確になると、交通政策だけではなく住宅政策、福祉政策、産業政策、文化政策など多くの政策も一斉に方向づけができることから、より持続的で効果的な施策展開が可能となる。

4. まちづくりの視点——「わかつちやいるけど」からの脱却

行政を中心にした総合交通政策やコンパクトシティの展開が、より充実したものとなるためには地域の住民の支援が重要である。そもそも住民の多くは公共交通の重要性や価値を知っている。だから廃線になればさまざまに愛着や反応が出てくるのである。しかし、「わかつちやいるけど」公共交通を利用するまでには至らないことが多い。それを「わかつちやいるので行動する」に変わるきっかけとなるものが、近年各地で多く取り組まれるようになったモビリティ・マネジメント(MM)である。MMとまちづくりを適切に組み合わせることで、公共交通への再認識と利用促進を図ることが可能となる。住民主体によるまちづくりの活動は

「住民が自律的継続的に取り組む環境改善活動」と定義できる。そして地域の課題について、ワークショップなどの開催によって住民が自由に意見交換をする中で、まちづくりへの取り組みが行われる。こうしたまちづくり活動とMMが連携して環境問題や高齢者の交通問題、過度な自動車利用からの転換、公共交通の情報提供や利用促進などの地域課題の解決を目指す方策として取り組むことができる。具体的には住民・行政・事業者が協力して、公共交通の利用促進のための情報提供ツールである「お出かけマップ」などを用いたMMを行うことにより自動車からの転換などで新たな公共交通利用者の獲得が可能となる。

ただ、こうした場が有効に機能するためには、公共交通を利用する必要がある免許を持たない人たちが送迎をする主婦層、そして高齢者などいわば公共交通利用に関して地域の役者が揃った状況であることが望ましい。また、こうした場では事業者が提供してきたこれまでのサービスの問題点が指摘されることも多い。ここで事業者は従来型の、苦情や要望への紋切り型の対応ではなく、むしろ住民とコミュニケーションを図る場として、実現が可能なこと、簡単なことでもよいから前向きに取り組む姿勢を示すことが重要である。こうしたコミュニケーションを通

して、地域と事業者との信頼関係が醸成されマイルール意識やマイバス意識が喚起されるからである。

最後に

本年4月からの道路特会の税率変更に伴いガソリン価格は乱高下した。その後の原油価格高騰により自動車交通量は減少傾向にある。ここで減少した交通の受け皿として、公共交通に期待される役割は大きい。時代は公共交通に対して追い風となりつつある。こうした潮流の変化を見逃さず、地域の人たちと一緒に新たな公共交通の再生・活性化の推進が期待される。

- 参考文献
- (1) 例えば、交通新聞社：「JRガゼット 特集平成19年度決算の概要」(2008年7月号)
 - (2) 国土交通省総合政策局：『地域公共交通の活性化・再生への取組みのあり方-報告書』、pp.6 (2008年3月)
 - (3) 前掲2)、P.11。
 - (4) 前掲2)、P.12。
 - (5) 北村隆一編著：『鉄道でまちづくり 豊かな公共領域がつくる賑わい』学芸出版社(2004年3月)
 - (6) 富山市：『富山市中心市街地活性化基本計画』(2007年2月)
 - (7) 例えば、西堀泰英他：『地域との協働による交通まちづくりに関する取り組み』土木計画学研究会・講演集No.37、(2008年6月)

※モビリティ・マネジメント(MM)
ひとり一人のモビリティ(移動)が、社会的にも個人的にも望ましい方向(例えば、過度な自動車利用から公共交通・自転車等を適切に利用する方向)に自発的に変化することを促す、コミュニケーションを中心とした交通政策(土木学会編：『モビリティ・マネジメント(MM)の手引き』p.1)