

論 説

「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の評価と課題

—この法律をステップにして交通基本法制定へ大きく踏み出そう—

土 居 靖 範

目 次

はじめに

1. 地域交通の危機的状況と再生の芽生え
2. 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の内容と狙い
3. 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の評価と主要課題
4. 最大の課題は「地域公共交通総合連携計画」の策定方法と市民合意
5. この法律をステップにして交通基本法制定へ大きく踏み出そう

は じ め に

戦後 1960 年代の高度経済成長期に国家の諸機構と諸政策とをあげて追求されたモータリゼーションにより、わが国の交通構造は大きく変った。いわゆる「クルマ社会」に突入したのである。モータリゼーションの推進の中で、需要の減少から公共交通機関の経営は悪化し、路線廃止や廃業が続いた。そのため「移動制約者層」は著しい増加を見た。

また国鉄の「分割民営化」が実地される際に、いわゆる赤字ローカル線として国鉄特定地方交通線 83 線の廃止・転換が実施され、1983 年 10 月～1990 年 9 月の間に国鉄から第 3 セクター鉄道、私鉄およびバスへの転換が強制された。国民の財産として国民が営々と明治時代以来土地や税金を納入し形成維持してきた地方交通線を国が切り捨てたのである。こうした大規模な切り捨てにより、全国各地で膨大な移動制約者の発生を見ている。

これに拍車をかける動きが 2000 年に入って本格化した運輸事業の規制緩和政策であった。貸切バスや航空事業から始まり、2000 年 3 月から鉄道事業、続いて 2002 年 2 月からは乗合バス事業の規制緩和が実施された。これによって、ルーラル地域のみならず全国的に公共交通機関の廃止に拍車がかかり、移動制約者がさらなる増加を見ている。まったくの“陸の孤島”になっていく地域が急増し、限界集落を中心に地域崩壊が進んでいる。

市場原理まかせ、営利優先の政府の交通政策によって、地域の公共交通が切り捨てられてきた。高齢社会に突入し地域交通の危機的状況が一層顕在化している。地域の公共の足を確保することが焦眉の急となっている。国もようやくこうした地域の交通を根本的に考え、整備する必要に迫られ、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(案)を内閣発議で第 166 回国会に提出し、2007 年 4 月 12 日に衆議院を、5 月 18 日に参議院を通過し成立した。この「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(本稿では以後「地域公共交通活性化法」と略記するこ

ともある）の施行で、地域公共交通の再生がなされるよう、私たちは積極的に地域総合交通計画作成に参加し、真摯に運用の改善をはかる必要がある。本稿は「地域公共交通活性化法」の意義と評価・課題を取り上げるが、とりわけ同法の核心といえる「地域公共交通総合連携計画」作成をいかに図るべきかについて提起したい。

1. 地域交通の危機的状況と再生の芽生え

全国の地域で、住んでいるところで移動出来ないことでなにが起こっているか、どのような問題が発生しているか、共通の認識が重要と考える。

鉄道やバスという公共交通機関が廃止になる事により、当該の地域住民の暮らしに大変大きな困難がふき出てきている。教育権・学習権の剥奪や下宿強制による教育費用が増大し、勤労権・生存権が剥奪され、通院や日常の買い物にも困難が発生している。そこで見られるの一言で言えば、戦後日本が到達した経済発展とは著しく乖離した生活交通の貧困・危機的状況である。「国民の交通権（現代社会の移動の権利）」を保障することを考えない政府の政策が導いたもので、当然の帰結といえば、当然である。そこで暮らしていけないため、やむをえず挙家離村する地域崩壊が各地で進行し、自然災害が多発し、当該地域外にも大きな影響を与えている。

「衣食住」が生活の基本要素とされている。現代の生活の基本要素¹⁾は「衣食住交」といえる。高齢社会で国民が生活の質（QOL）を向上させるためには、身近な地域での公共交通機関整備・充実が必要であり、地域公共交通切り捨てを許してはならない。いや、それ以上に従来のサービスレベルを大幅に引き上げる方向を追求することが肝心といえる。公共交通利用が進まない要因の1つに、公共交通機関の運行そのものを廃止したり、サービスレベルを低くする点が指摘される。

わが国では地域の旅客公共交通機関を充実したり、新たに構築することよりも、サービスレベルを下げ、切り捨てる方向で進んできた。マイカー・モータリゼーションと運輸事業の規制緩和とで、いずれの地域においても生活交通の危機がかつてなく進行している。わが国のマイカーの普及率は著しいが、「クルマ社会」は行き詰まり、弊害が著しく増大し、このままで推移すればやがては人類社会の滅亡につながるものと思われる。

1. 1 ルーラル地域で極めて高いマイカー保有率

ここでは都市地域は割愛し、現在、極めて困難な状況にあるルーラル地域に焦点をあてたい。ルーラル地域では公共交通機関のサービス水準が極めて低いこともあり、マイカーなしでは満足できる日常生活が営めない状況にあり、マイカー普及率は極めて高い現状となっている（表

1) 現代の生活の基本要素として、「教育・医療+福祉・交通」をあげる人もいる。

1 参照)。

表1 マイカー普及率・上位と下位の都道府県推移

	1965年3月末			1983年3月末			1990年3月末			2005年3月末		
	順位	都道府 県名	世帯数/ 1両	順位	都道府 県名	世帯数/ 1両	順位	都道府 県名	世帯数/ 1両	順位	都道府 県名	世帯数/ 1両
上位 5 県	1	愛知	6.09	1	群馬	0.92	1	群馬	1.13	1	福井	1.73
	2	東京	6.22	2	栃木	0.97	2	栃木	1.11	2	富山	1.72
	3	京都	8.11	3	岐阜	1.01	3	岐阜	1.09	3	群馬	1.69
	4	神奈川	8.28	4	富山	1.05	4	茨城	1.01	4	岐阜	1.67
	5	静岡	8.85	5	福井	1.05	5	山梨	1.01	5	栃木	1.63
下位 5 県	42	長崎	24.15	43	神奈川	1.73	43	愛媛	0.62	43	兵庫	0.96
	43	新潟	24.51	44	京都	1.75	44	鹿児島	0.61	44	京都	0.91
	44	島根	27.20	45	長崎	1.86	45	長崎	0.57	45	神奈川	0.82
	45	秋田	30.33	46	大阪	2.05	46	大阪	0.55	46	大阪	0.73
	46	鹿児島	32.62	47	東京	2.29	47	東京	0.51	47	東京	0.54
全国平均		10.80			1.46			0.75			1.10	

注) 1965年と1983年は1両あたりの世帯数であり、1990年と2005年は1世帯あたりの台数である点に注意。
出所) 社日本自動車会議所刊『数字でみる自動車』各年版より作成。

ルーラル地域に住む人々は、一人ひとりにマイカーがなくては到底生存出来ない状況に立ち至ってきたが、そうした状況に今大きな変化が起こりつつある。全国各地で高齢化によりマイカー運転が出来ない、あるいは運転が極めて危険な状況が顕在化している²⁾。マイカーがあっても自分では運転できず移動できない高齢者が著しく増加してきているのである。このようにルーラル地域においては現在、マイカー運転も公共交通機関利用も極めて困難な状況にある。

公共交通機関のサービス水準の低さはなにも最近はじまったことではないが、公共交通事業の規制緩和の進展がより深化拡大した結果、新しい段階に入ったといえる。特にモータリゼーションの進展のなかで、その利用実態から鉄軌道は役割を終えたという見方が一部で有力にある。このまま推移して行けば、ルーラル地域の公共交通は間違いなく死に至る道を歩もう。この間の経緯を今少し詳しく跡づけたい。

1. 2 1960年代以降の高度経済成長政策の中で地域公共交通切り捨てが進む

戦後の日本社会は今最大の岐路にさしかかっていると考えるが、交通面では地域交通の危機的状況の顕在化があげられる。1960年代以降に本格化する高度経済成長期に国家の諸機構と諸政策とをあげて追求されたモータリゼーションにより、わが国の交通構造は大きく変った。

2) 最近、高齢ドライバーの交通事故の増加に伴い、認知症ドライバーの問題や社会的対策について検討が急がれるようになってきている。そして行政的な対応でも75歳以上の高齢ドライバーに対して認知機能検査が2008年度から導入されようとしている。この認知症ドライバーに関する科学的検証は医療者や、心理学者、交通工学に関わる専門家が、それぞれの専門領域の分野でのみ対応されているのが現状である。しかしながら認知症ドライバーの問題は、既にわが国では社会問題となりつつあり、早急な対策づくりが必要であるが、総合的な研究体制は現在不在である。

高齢ドライバーがマイカーを手放せる環境づくり、とりわけ公共交通サービス提供が切に望まれる。

交通政策というよりも、産業政策の側面が色濃いが、それはともあれ、いわゆるわが国は「クルマ社会」に突入させられていったのである。モータリゼーションの推進の中で、需要の著しい減少から公共交通機関の経営は悪化し、路線廃止や廃業が続いた。同じ時期にとられた国の「エネルギー革命」・「燃料革命」政策やそれが引き起こした「過疎過密」の激化があり、ルーラル地域（中山間地域）を運行していた公共交通事業者は利用者減から経営危機や廃業に追い込まれ、膨大な移動制約者が生まれたことを、まず確認しておきたい。

(1) 著しく低いサービスレベル——公共交通の“安楽死”を目指す

しかしルーラル地方では、鉄軌道やバス利用者のパイが絶対的に小さいが、極めて高い運賃と利用しづらい低サービス水準（ダイヤや運行車両等）とがその利用を遠ざけていることを見逃してはならない。あえて「乗るな」といわんばかりの事業者の露骨な姿勢は大いに非難されるべきである。

わが国の交通分野においては採算性重視の姿勢が一貫して強められてきている。政府・運輸政策審議会の政策方針は市場原理まかせと営利優先が基本であり、市場原理では到底やっていけないルーラル地域の生活交通は切り捨てても良いという姿勢をとっていることは極めて問題である。

(2) 公共交通機関は社会資本として位置づけるべき

かくしてルーラル地域は岐路に立っている。その再生は、様々な局面で総合的に実施される必要がある。単独の措置で再生するとは思えない。社会的インフラである交通がベースとなるもので、その上に医療・福祉・教育をはじめとする生活が営まれてきた状況を考えると、人々がいつまでも住みつづけたい・住みつづけられる地域として再生するために、公共交通が果たす役割は極めて大きいものといえる。高齢福祉社会での公共交通の整備・充実、まちづくりや豊かな医療福祉、教育等を実現する土台＝「プラットフォーム」として位置づけられるべきである。

こうした深刻な状況にあるルーラル地域の生活交通は、「平成の大合併」といわれる、ここ 4、5 年間における市町村合併の強制で、一層の危機的状況を深めていった。それまで市町村で運行されていた「市町村営バス」の多くが、市町村合併で平等性の確保という理由で運行が打ち切りになっているのである。合併によりこれまでの市庁舎や図書館、保健センター等の公共施設が相対的に遠隔地化している状況にもかかわらず、市町村営バス等の運行を打ち切ることは極めて問題と考える。

いかにすればこうした八方塞がりから脱却しうるであろうか。地域地域で、自分たちの足を守らざるを得ない状況となっている。わが国の交通分野においては採算性重視の姿勢が一貫して強められてきた。残念ながら現状では民間の鉄軌道やバス事業者、あるいは国にもう頼れない事態となっている。政府や運輸審（現、国土交通審）の政策方針は市場原理まかせと営利優先

が基本であり、市場原理では到底やっていけない地域の生活交通は切り捨てても良いという姿勢は極めて問題といえる。また生活路線を自由競争にし、経費の節減が追求されると車両整備面、安全運行面でしわ寄せが行き、安心してバスを利用できなくなる恐れもある。

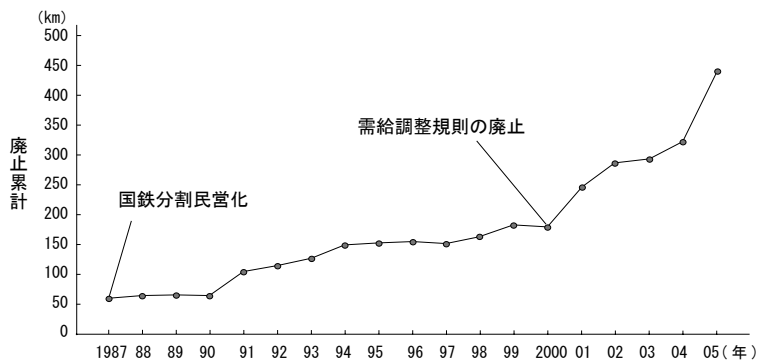
1. 3 21世紀に入り規制緩和政策の強行

これに拍車をかけ、拡大する動きが2000年に入って本格化した運輸事業の規制緩和政策であった。貸切バスや航空事業から始まり、2000年3月1日の鉄道事業法改正の施行で、「需給調整規制」の撤廃による大幅な規制緩和策が打ち出された。参入規制を免許制から許可制へ、休廃止を許可制から1年前の事前届出制へ、運賃を認可制から上限認可範囲内の事前届出制へ、が主要な改訂点である。続く2002年2月からの乗合バス事業の規制緩和もほぼ同様だが、廃止は6か月前の事前届出である。

これによって、ルーラル地域のみならず全国的に鉄軌道や乗合バス路線の廃止に拍車がかかり、移動制約者がさらなる増加を見ている。まったくの“陸の孤島”になっていく地域が急増している。公共交通の空白地域の増大により、マイカー利用層と移動制約階層とに、さらに大きく分離される状況が深化しつつある。

(1) 著しく進む鉄軌道の廃止

図1 地方鉄道の累計廃止距離（1987年国鉄分割民営化以降）



注) 旧国鉄の分割民営化にかかわる地方交通線（ローカル線）の廃止分を除く。また廃止後ただちに別の事業者に継承された路線は除く。

原資料) 「駒鉄太郎の鉄道データベース」(<http://www.ne.jp/asahi/wc6y-nmk/komatetsu>) から鉄道まちづくり会議が作成。

出所) 『月刊自治研』2005年9月号, 63ページより。

鉄道路線廃止の最近の状況を図1が示している。国鉄の「分割民営化」の際、赤字ローカル線83線区の転換が1983年10月～1990年9月の間に行われたが、今新たに鉄道は廃線の

危機を迎えている。2000年鉄道事業法改正の施行によってである。改正前、鉄道事業者は鉄道を廃止するのに国からの許可が必要だったが、改正によって沿線住民等の反対があっても、事業者の意向で「届け出」を出しさえすれば1年後に自由に廃止することが出来るようになった。それ以降2007年4月1日までに28路線が廃止され、2路線が廃止の届け出を行っている。

2000年までの廃線は地方の中小事業者が大半であったが、2000年度の規制緩和以降は大手私鉄の大都市周辺部のほか、JRの地方交通線区、第3セクター鉄道など、全国各地で鉄道事業の撤退が増加している。国土交通省への正式な廃止届け出はまだまだ、地元自治体に廃止意向の表明がなされている線区は多い。クルマ社会と少子化の波に押された利用者減、経営難、そして廃線という宿命には、あらがえないのか。鉄軌道が廃止されても、バスが用意されるが、そのバスの利用者は通例それまでの鉄軌道利用者の半分以下になるといわれている。そして、そのバスもやがては廃止の道をたどることになる。

(2) バス企業の廃業や路線の廃止も進む

その乗合バス・路線バスだが、敗戦から1960年代末頃までは、地域に密着した足として親しまれ、地方の「花形産業」として栄えてきた。しかし、「高度経済成長政策」による全国各地の鉱業・林業等の地場産業の解体とそれにより職場を失った人びとの大都市集中で、農山漁村等で人口が急減した上に、さらにモータリゼーションの急激な推進などにより、地域における公共バス利用者は減少傾向に転じた。その輸送実績は1968年度の年間101億400万人をピークに、年々減少し続けている。採算がとれず、赤字の補助金もうち切られてバス路線を廃止する動きが、地方路線を中心に1980年代から本格化している。

1990年代に入ってからバス路線廃止の動向として、大都市市内部や都市近郊部で大規模な路線バスの縮小・廃止が起こってきていることがあげられる。南海、東武、名鉄、京王、東海自動車といった、大手私鉄ないしその系列のバス会社の大規模な路線廃止と「分社化」が増大している。

2002年2月に乗合バス事業とタクシー事業の需給調整規制が撤廃された。これに伴い、不採算バス路線の撤退は許可制から6か月前の事前届出制に変更され、タクシー事業からの撤退は原則自由化された。それに伴い路線バスの廃止が相次いで出てきている。全国の路線バスの廃止は、2002～05年度の4年間で約3万2000キロメートルで、とりわけ地域的な格差は濃厚で北海道、東北、九州では規制緩和の前後で1割から2割の路線が廃止となっている。

1. 4 国の補助政策の貧困さ

国の鉄軌道や路線バスの公共交通事業者への補助制度の不十分さが、その路線廃止に拍車をかけたことが指摘される。過疎バス対策として出来るだけ路線廃止をくい止めようと、これまでは国はまがりなりにも補助金支給で対応してきた。国(旧運輸省)・都道府県・市町村の三者で、

赤字額の補填を行う補助金制度がとられてきたが、補助金予算額の少なさから査定があり赤字額全額が補填されない反面、バス事業者の自助努力をまったく評価しないことから、「後ろ向きの措置」として機能してきた。国の地方バス関係予算は1996年の98億円から、2007年は71億円に減少している。2001年度から補助金制度が改定され、国の補助対象を、複数市町村にまたがる広域的幹線の路線に重点化したことで、一つの市町村内を運行する路線廃止に拍車がかかった。

都市であれ、ルーラル地域であれ国民の生活交通をここまで危機に追い込んだ原因は政府のってきた諸政策にあり、とりわけ私的モータリゼーションの推進政策と運輸事業の規制緩和策推進の2つが特定され、公共交通機関維持政策のあまりにも貧困な点が根底にあると指摘される。

こうした政策遂行のもと、地域の足の再生は可能であろうか。

1. 5 住民運動で地域の足を確保をする動きが台頭

そうした極限状況を迎え、住民運動で地域の足確保をする動きが各地で高揚してきている。鉄軌道の再生の事例を紹介したい（表2参照）。

表2 都市内・都市近郊鉄道路線の廃止と再生の事例

年次	事業者・路線	結果・現状	路線 km	特記事項
2001年	名古屋鉄道 谷汲線／ 揖斐線（の一部）／ 八百津線／竹鼻線	廃止・バス転換	30.8	
2002年	長野電鉄 河東線	廃止・バス転換	12.9	
	加越能鉄道 万葉線	万葉線㈱（第3セクター）が継承	12.8	
2003年	近畿日本鉄道 北勢線	三岐鉄道が継承	20.4	「幹線鉄道活性化事業補助」が適用
	京福電鉄 永平寺勝山線／ 三国芦原線	えちぜん鉄道（第3セクター）が継承	53.0	
	JR西日本 可部線	廃止・バス転換	46.2	継承事業者の設立が試みられたが、具体化に至らず
	名古屋鉄道 三河線	廃止・バス転換	25.0	
2005年	日立電鉄	廃止・バス転換	18.1	継承事業者を公募した初の事例。存続には至らず
	名古屋鉄道 岐阜市内線／ 美濃町線／揖斐線／ 田神線	廃止・バス転換	35.6	新会社設立準備中
2006年	南海電鉄 貴志川線	和歌山電鐵が継承	14.3	継承事業者を公募し決定
	JR西日本 富山港線	富山ライトレール（第3セクター）が継承	8.0	

出所）環境自治体会議編刊『環境自治体白書』（2006年版）、50ページの表1を修正

鉄軌道は地域の社会資本として、地域の便益を高める点が認識され、地域の持続可能な維持・発展のために、「鉄軌道の廃止→バス転換」という従来型パターンの方角が見直される動きが大きく出てきたことが 21 世紀に入ってからの特徴といえる。そこにながれる潮流は鉄軌道再評価の動きであり、鉄軌道廃止の危機を乗り越えた市民共同の現実の力であった。加越能鉄道を引き受けた万葉線（富山県高岡市・新湊市）、京福電鉄の路線を引き受けたえちぜん鉄道（福井県）、南海貴志川線を引きうけた和歌山電鐵（和歌山県）の三事例があるが、いずれも廃止の危機に直面し、沿線住民が鉄軌道の価値を見直し、不死鳥のごとく再生したものである。詳細は割愛するが、その中心に NPO 等の市民共同活動が大きく展開された点を見逃してはならない。

1. 6 地方自治体が前面に出る必要

バスの再生では地方自治体が経営する、あるいは運行委託する形でコミュニティバスが全国に急増している。地域住民に必要なのは、マイカーに代替する交通手段の提供によるモビリティおよびアクセスビリティの確保である。極論すれば、その交通手段が乗合バスやコミュニティバスである必要は必ずしもない。今はコミュニティバスはローカル交通においても一種のブームとして導入されている。しかし輸送対象とする需要は、大都市近郊の「ムーバス」（東京武蔵野市が運行）とは全然異なるので、もっと柔軟なシステムを開発することが望まれる。利用者のニーズが原点である。そうした新しい公共交通システムを模索することが必要といえる。

交通事業者まかせではなく、基礎自治体が前面に出て、地域の公共交通機関の維持発展を指向することが必要である。交通手段維持の重要性からして、単に従来までの鉄軌道やバス路線やサービスを維持することではなく、もっと打って出てサービス水準をあげる。便利に活用出来るようにすることが肝要である。そうした事例では 2007 年 4 月末に LRT として新規開業した富山ライトレールが大変参考になる。LRT は、旧来の路面電車を近年の技術を使って発展させた、ひとと環境にやさしい近代的な交通システムである。LRT は鉄道と比べ、建設や運行、線路補修などのコストが格段に少なく、またバスと比べて低床式で誰でも乗り降りがしやすく、公害も出さず、時間通りに確実に移動できるという利点がある。廃止の申し出のあった JR 西日本の鉄道線をこうしたメリットの多い LRT に転換した富山ライトレールは、新駅を 4 駅ふやし、運行本数も大幅に増加させ、各駅に駐輪場や乗り継ぎバスを整備するなど、サービスレベルの大幅な向上を打ち出して運行されている。運賃は当初一年間は 100 円の暫定運賃が導入された。採算性よりも利用者の利便性や環境改善・コンパクトシティ形成の視点で交通事業をとらえている点を高く評価したい。

富山同様、現在世界発信している韓国ソウル市等先進的な都市では「自動車の過度依存」からの脱却・持続可能な交通システムの構築に向かっている。都心の機能マヒや環境悪化をもたらしているクルマを締め出し、ひとと環境に優しい高度な公共交通の構築が高齢社会で追求さ

れている。富山では「コンパクトシティ」構想が進められているが、市民・利用者参画のシステムを導入して観光開発もあわせた沿線のまちづくりが課題である。

2. 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の内容と狙い

市場原理まかせ、営利優先の政府の交通政策によって、地域の公共交通が切り捨てられてきた。高齢社会に突入し地域交通の危機的状況が一層顕在化している。地域の公共の足を確保することが焦眉の急となっている。国もようやくこうした地域の交通を根本的に考え直し、整備する必要に迫られ、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(案)を2007年2月からの第166回国会に提出し、衆議院、参議院のいずれも全会一致の賛成で成立した³⁾(平成19年5月25日法律第59号として公布)。所管省庁は国土交通省と総務省で、2007年11月25日までに施行されることとなっている。

この法は、閣法第41号として、2007(平成19)年2月13日に閣議決定され、同日国会(衆議院)に提出された。その提出趣旨を内閣法制局は、「地域公共交通の活性化及び再生を総合的、一体的かつ効率的に推進するため、主務大臣による基本方針の策定、地域の関係者の協議を踏まえた市町村による地域公共交通総合連携計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に必要な関係法律の特例のほか、複数の旅客運送事業に該当し、同一の車両又は船舶を用いて一貫した運送サービスを提供する新地域旅客運送事業の円滑化を図るための鉄道事業法に係る事業許可の特例等について定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である」としている。「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の構成は次の通りである⁴⁾。

3) ただ2007年5月17日開催の参議院国土交通委員会で、下記の附帯決議について可決されている(原文は縦書き)。

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に遺憾なきを期すべきである。

一、公共交通が地域の経済社会活動の基盤であり、その地域における公共財的役割が非常に大きいことにかんがみ、地方自治体の積極的な取組の支援にも資するよう、地方の鉄軌道及び路線バスを含めて地域公共交通の整備・維持・運営に必要なかつ十分な財源を確保することなどにより、地域公共交通に対する財政支援制度の充実を図ること。

二、各地域において公共交通の活性化及び再生の在り方を検討するに当たっては、コンパクトシティの形成や観光地としての魅力の向上など、まちづくりと一体的に行われるよう、地方公共団体や交通事業者への支援に努めること。

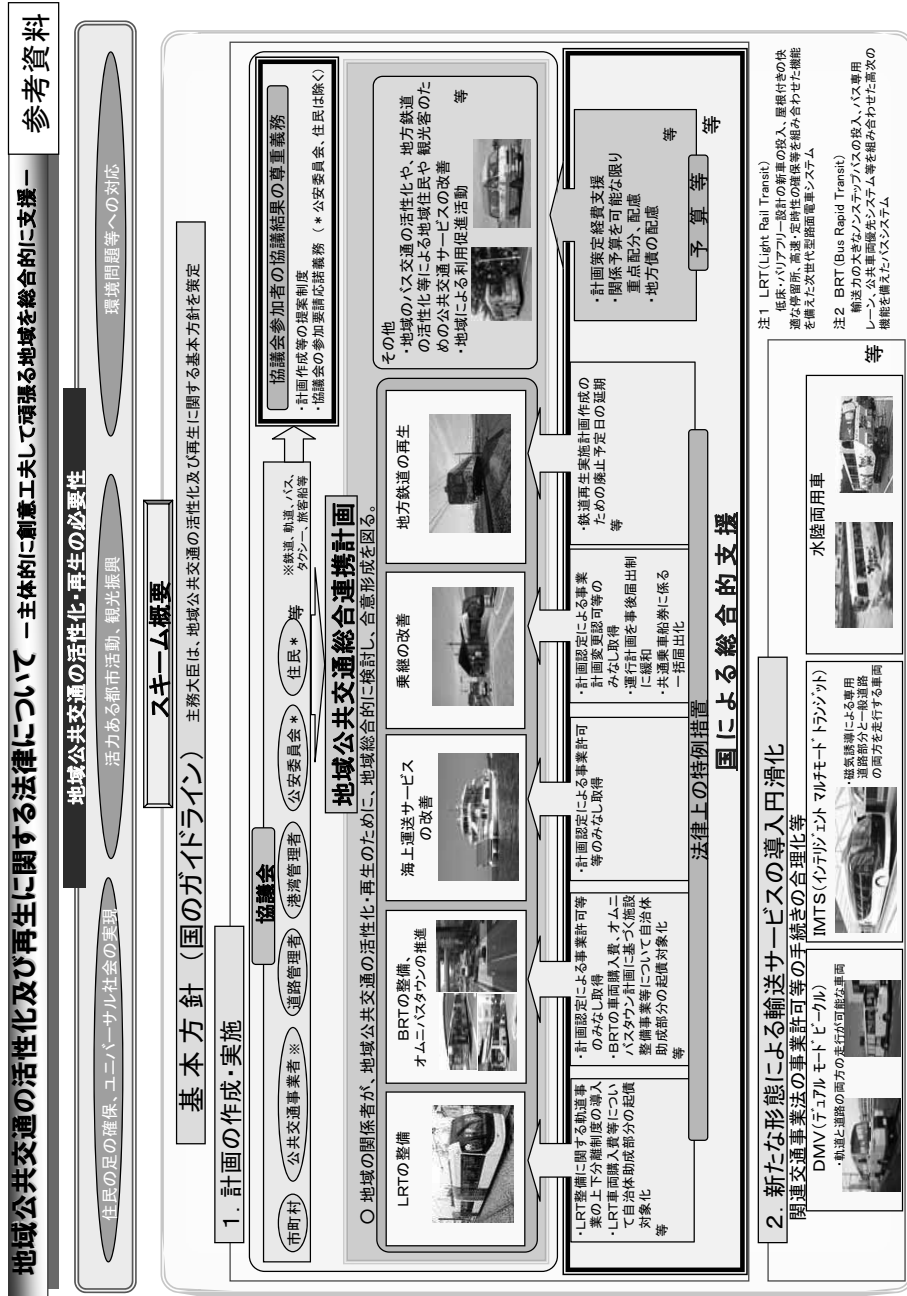
三、地方の鉄軌道の活性化及び再生に当たっては、運行会社の経済的負担を軽減し、その路線の維持に資するため、いわゆる「上下分離制度」が一層活用されるよう、助言や指導に努めること。

四、乗継円滑化の促進に資するため、公共交通施設・車両等におけるバリアフリー化の一層の拡充と質的向上を図るとともに乗換駅等の隣接化を推進することにより、利用者の移動負担の軽減を図るほか、最近におけるIT技術の発達や交通系ICカードの普及等を踏まえ、公共交通機関の合理的な運賃の形成に向けて助言や指導に努めること。

五、新地域旅客運送事業の円滑化を図るため車両又は船舶に係る保安上の技術基準の作成及びその運用について行われる配慮が、車両又は船舶の運行の安全の確保に真に支障のないよう適切に措置すること。右決議する。

4) 法案の全文は衆議院のホームページ/www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16605041.htmに掲載されている。

図 2 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」のスキーム



出所) 国土交通省のホームページ http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/01/010525_.html 収録の「平成 19 年度地域公共交通活性化・再生事業費補助事業実施計画の公募開始について」の参考資料より引用

- 第1章 総則（第1条，第2条）
- 第2章 基本方針等（第3条，第4条）
- 第3章 地域公共交通総合連携計画の作成及び実施
 - 第1節 地域公共交通総合連携計画の作成（第5条～第7条）
 - 第2節 軌道運送高度化事業（第8条～第12条）
 - 第3節 道路運送高度化事業（第13条～第17条）
 - 第4節 海上運送高度化事業（第18条～第20条）
 - 第5節 乗継円滑化事業（第21条～第25条）
 - 第6節 鉄道再生事業（第26条・第27条）
 - 第7節 雑則（第28条，第29条）
- 第4章 新地域旅客運送事業の円滑化（第30条～第36条）
- 第5章 雑則（第37条～第42条）
- 第6章 罰則（第43条，第44条）
- 附則

なお、国土交通省のホームページに同法律のスキームが参考資料として掲載されている（図2）。

同法は主務大臣による基本方針の策定，地域の関係者の協議を踏まえた市町村による地域公共交通総合連携計画の作成，地域公共交通特定事業の実施に必要な関係法律の特例のほか，複数の旅客運送事業に該当し，同一の車両または船舶を用いて一貫した輸送サービスを提供する新地域旅客運送事業の円滑化を図るための鉄道事業法に係る事業許可の特例等について定めている。

「地域公共交通活性化法」の内容としては，地域の日常生活に必要な公共交通手段確保を目的とし，「地域公共交通総合連携計画」と「地域公共交通特定事業」を軸とする法律である。

同法では，市町村が公共交通事業者，道路管理者，公安委員会，利用者等で構成する協議会での協議を経て「地域公共交通総合連携計画」を作成することができるとし，この計画で定められた事業のうち国の認定を受けた「地域公共交通特定事業」については，関係法律の特例が認められ，国の予算の重点配分も受けられることになる。

「地域公共交通特定事業」は具体的には，軌道運送高度化事業（LRTを想定），道路運送高度化事業（Bus Rapid Transit やオムニバス・タウンを想定），海上運送高度化事業，乗継円滑化事業，鉄道再生事業が挙げている。その特例として，LRTの導入に第3セクターなどがレールを建設・保有し，運行は別会社が行う「上下分離方式」が認められ，また，LRT整備やバスの高度化などへの自治体の助成には地方債を利用できるようにし，地方交付税で補てんするほか，路線廃止を届け出た赤字鉄道などについて，事業者と自治体や住民の間で路線維持の合意ができれば

ば廃止予定日の延期を可能にしている。

さらに同法では、「新地域旅客運送事業」として同一の車両または船舶を用いて一貫した運送サービスを提供する事業、例えば JR 北海道が開発した軌道と道路の両方の走行ができるデュアル・モード・ビークル (DMV)、愛知万博に登場した IMTS、また水陸両用車等といった鉄道と道路など複数の法律にまたがる新サービスを導入しやすくするため、国の事業認可を一括して取得できる認定制度が整備された。

地方では鉄道やバスの路線廃止が相次いでいるが、高齢化社会や地球環境保全を見据えて、過度に自動車に依存しない地域づくりが求められるところから、同法を活用する積極的な取組みが期待されている。同法は、大きく「路面電車の近代化 (LRT の整備)」と、「赤字ローカル鉄道の再生」をメインテーマに、国として今後の支援策を方向付けるもので、具体的には、住民・自治体・公共交通事業者、さらに道路管理者、公安委員会を加えた協議会の場で作成する「地域公共交通総合連携計画」に基づいて、国が認めた事業に対する規制緩和や地方交付税の優先配分などで再生を支援するものである。

この「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の所管省庁は国土交通省と総務省で、遅くとも 2007 年 11 月 25 日までに施行されることになっている。次に「地域公共交通活性化法」の意義と評価・課題を取り上げるが、とりわけ同法の核心といえる「地域公共交通総合連携計画」作成をいかに進めるべきかについて具体的に考える必要がある。現時点での同法の評価と課題を私なりに指摘したい。

3. 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の評価と主要課題

3. 1 評価

公共交通事業の規制緩和によって、クルマ社会に取り残された人々をはじめとする「移動制約者」の交通手段がなくなろうとしている。地域公共交通の廃止は、小・中・高校生やお年寄りの足を奪うことになり、ひいては地域の「衰退」を引き起こすことにつながる。持続循環型社会、高齢福祉社会、地域コミュニティの復興といった 21 世紀の豊かな社会づくりに向けて必要な課題の解決には、地域での生活交通の再生がなくてはならない。地域再生・活性化および過疎対策の基本に、生活交通の維持が位置づけられるべきである。その責務は地方自治体が最終的に負うべきである。

これまでわが国の公共交通分野においては事業者まかせの採算性重視の姿勢が一貫して強められてきている。政府や国土交通審などの政策方針は市場原理まかせと営利優先が基本であり、市場原理では到底やっていけない地域の生活交通は切り捨てても良いという姿勢は極めて問題といえる。国や交通事業者まかせではなく、住民に最終的に責任を負う地方自治体を中心となり地域交通政策を全面的に展開することが核心で、その枠組みづくりが必要である。地域の交

通はそれぞれの状況や地形等が違うので、住民参画できめ細かく手作りで行うことが望まれる。地方自治体の首長の姿勢やそこで働く自治体職員の力量・意欲が改めて問われることとなる。基本的なスタンスとして、従来まで国および交通事業者まかせであった地域交通政策の策定や実現の権限を、地域住民のくらしや生命に最終責任を持つ市町村等地方自治体に移すという、新しい枠組みを作る。そのため財源確保を伴ったシステムづくりが今後の焦眉の課題と考える。しかしそこまでは、この法律の視野に入っていない。

「地域公共交通活性化法」の法律は国（国土交通省・総務省）が、公共交通の重要性を認識し、活性化政策を示したものである。「地域公共交通総合連携計画」を策定するなど地方自治体による主体的な計画策定を基本とするなどで地方の主体性に配慮したことは、地方分権を進めるうえで評価ができよう。具体的に運輸事業を明記し、予算を確保する道筋を立てたことは公共交通への国の積極的な行政方針として評価できる。国はこれまで交通機関ごとに助成するなどの施策をとっており、地方において総合的な地域交通政策を推進するうえで障害になっていたが、この法律で公共交通を一体的に事業化する形が出来たことは地方自治体が交通政策を推進する上で円滑化が図られるため一定評価ができる。

3. 2 主要課題

「地域公共交通活性化法」が施行されて、実際の協議会が開催された場合、様々な問題点や課題が出されることになる。ここでは同法の立つスタンスに関する課題を主要な点に限って挙げたい。いわば今後の課題といえる。

(1) 交通政策の策定の実施権限と財源を地方自治体に移譲すること

課題としては現状国が権限と財源を地方自治体に移譲していないことであげられる。地域の交通は地域住民の生活の維持・質の向上に最終的責務を負う地方自治体が権限と財源を移譲されて実施することが望まれるからである。それぞれの地域地域で住民参加のもとで効果的な地域交通システムを構築することである。地域の交通はそれぞれの状況や地形等が違うので、利用者である住民参画できめ細かく手作りで行うことが望まれる。

(2) 交通政策の策定と実施にあたっては地方自治体の人材育成がポイント

地域の交通政策策定や実施にあたっては自治体の首長の姿勢やそこで働く公務労働者の力量・意欲が改めて問われることとなる。多くの市町村では交通政策の担当セクションが無かったり、あっても専門家不在のところが多い。地域の交通政策づくりの人材育成が焦眉の課題といえる。

(3) 連携の追求

「地域公共交通活性化法」では主務大臣による基本方針の策定、地域の関係者の協議を踏まえた市町村による地域公共交通総合連携計画の作成が挙げられている。後述するイギリスのように全自治体に提出を義務づけていないのは極めて重大な問題と考える。また単に総合交通政

策とはせず、「連携」という文言をわざわざタイトルに入れた意図はどこにあるのか、連携をどこまでを追求することを狙っているのか、大いに課題と考える。

公共交通利用が進まない最大の要因の 1 つに乗り継ぎの不便さで挙げられる。物理的な、ハード面の不便さと共にダイヤ面や運賃面のバリアが大きく立ちはだかっている。連携を追求する限り、「地域公共交通総合連携計画」が運輸連合結成を視野に入れたものにするのが大きな課題となる。

総合連携計画という名称を冠している限り、単に IC カードの利用で運賃は利用した公共交通機関ごとに自動的に引きおとされていくといった段階に留まるものでは極めて不十分で、共通運賃制を採用した運輸連合設立をすることが必要である。

仏をつくって魂を入れずでは困る。ぜひともこの法律が十分に活用され、地域公共交通が活性化し再生するように運用上の問題点を克服することが必要である。とりわけ同法の核心といえる「地域公共交通総合連携計画」作成をいかにはかるべきかについて具体的に考える必要がある。こうした計画の策定を決してコンサルタント任せにしてはならない。たとえ時間がかかっても住民参画を得て地域にあったものを丁寧に策定することが求められる。しかし、今回の「地域公共交通活性化法」では地域公共交通総合連携計画策定は十分に準備され、考えられたものになっていない点が大いに危惧される。

4. 最大の課題は「地域公共交通総合連携計画」の策定方法と市民合意

「地域公共交通活性化法」では、市町村が公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、利用者等で構成する協議会での協議を経て「地域公共交通総合連携計画」を作成することができる。とし、この計画で定めた事業のうち国の認定を受けた「地域公共交通特定事業」については、関係法律の特例が認められ、国の予算の重点配分も受けられることになる。この協議会の参加には住民と公安委員会をのぞいた鉄道・軌道・バス・タクシー・旅客船等事業者や、道路管理者、港湾管理者は参加要請に応じる義務がうたわれており、これまでの協議会方式の欠陥⁵⁾が

5) 地域公共交通総合連携計画を策定する協議会の運営にあたっては、国土交通省関連の既存の協議会運営上の問題を総括することが必要といえる。

当然参加すべき利害関係者が協議会のテーブルに着かない点が従来から問題点の一つといわれてきた。

例えば、乗合バスの路線廃止の対策を考える協議会として、都道府県に「生活交通対策地域協議会」が設置されているが、バスの代替としてタクシー事業者の「乗合タクシー」運行が当然考えられるが、タクシー事業者の団体を協議会メンバーに入れていない京都府等があげられる。

また協議会ではないが、ほぼ同様の事例として、最近の栃木県宇都宮市で起こっている事例を紹介したい(『東京新聞』2007年6月30日付けより、編集して引用)。「次世代型路面電車(LRT)の実現を目指し、宇都宮市などが設置を決めた『LRT導入検討会議』が、スタートを前に立ち往生している。会議は、有識者や交通事業者らを交えた具体的調査・議論を行うのが目的だが、県内バス最大手の関東自動車に参加を保留しているためだ。当初予定の6月中のスタートは見送られ、『会議の設置は導入ありき』と反発する同社をどう説得するかが焦点となっている。

LRT導入検討会議の設置は、同市と県の検討委員会が今年3月、導入への諸課題をまとめた最終報告を佐

(次頁へ続く)

形の上では改善されようとしている。

欧米先進諸国の地域総合交通計画策定の具体的な手法や教訓を十分に取り入れて運用することが肝要と考える。まずそれを取り上げたい。

4. 1 欧米諸国の地域総合交通計画作成事例の紹介—フランスとイギリス—

フランス、イギリス、アメリカ等の欧米諸国では地域総合交通計画の策定を法律にもとづき行なっているところが多い。交通に関する権利を明確に定め、各交通機関の意義と責務を整合的、統一的にはかろうとするフランスの「国内交通基本法」(LOTI) から、まず取り上げる。イギリスとアメリカ合衆国の2つの国の交通政策も地域公共交通総合計画策定を軸としているが、ここ近年の環境問題の深刻化を受けて、その対応を鮮明にして LOTI 以上に総合交通政策の方向を打ち出しており、公共交通機関整備の財源においてもわが国に重要な示唆を与えるモデルと考える。なお紙幅の制限があり、ここではアメリカ合衆国の事例は割愛したい。

(1) フランスの国内交通基本法 (Loi d'orientation des transports intérieurs, 略称 LOTI) の下での総合交通計画策定

フランスのミッテラン社会党政権は 1982 年 12 月 30 日、国内交通基本法を公布した。この国内交通基本法は鉄道のみならず、各種交通機関をも包摂した、まさに総合交通法という内容のものである。かつては現在のわが国と同じような都市状況にありながら、現在では大きく異なった様相を見せているのがフランスの交通である。フランスにおける近年の公共交通、特に軌道系交通機関 LRT の整備の充実は目を見張るものがある。かつてはわが国と同様に交通政策の重点は道路整備に置かれ、都市内軌道系交通も 1985 年以前はマルセイユ、リール、サンテティエンヌの3都市にしか存在しなかった。しかし、1982 年に LOTI が公布された頃から交通政策に大きな変化が生じた。この LOTI で確立された「交通権」(人は誰であれ自由に移動する権利を持つ) と、折からの地方分権の流れが基礎となって、PDU (Le Plan de Déplacements Urbains: 都市圏交通計画) の策定が各都市圏に義務付けられた。

このようにミニマムの公共交通サービスの確保が自治体の責任となり、この点を含めて都市圏の総合的公共交通の計画、運営の制度がつくられている。すなわち、地方分権化の中で、LOTI の下で、都市圏レベルにおいて関連自治体により都市交通組織機関 (AOTU : Autorité

藤栄一市長と福田富一知事に提出したのを受けた措置。佐藤市長は5月の定例会見で、6月中に会議を設置し、諸課題を踏まえた事業の実現性や運営方法などについて調査と議論を進め、年度内に一定の結論を出す考えを示していた。

ところが、県内屈指の交通事業者である関東自動車が、『検討会議は LRT を導入することが前提となっている』として参加を保留。市と県は、6月中の会議設置を断念せざるを得なくなった。

LRT が実現した場合、路線は同社のドル箱である宇都宮市中心部を東西に走ることが確実。このため、同社は以前から、検討委などでバス事業への影響や採算性への疑問などを理由に LRT 導入の反対を表明してきた。今回の保留は、こうした反対・慎重論が新たな会議でも十分に反映されず、なしくずしで導入が決定されることへの強い懸念のため。」

Organisatrice des Transports Urbains : 都市交通当局) を組織し都市交通区域 (PTU:Périmètre des Transports Urbain) を定め、都市交通マスタープランとしての PDU (都市圏交通計画) を策定する。この PDU は自家用車の合理的な利用と公共交通などとの共存を図ることを目的に歩行者、二輪車、公共交通、自動車交通、駐車に関わる計画方針と関連計画をとりまとめたものである。PDU は、住民の審査、各自治体の議会、都市圏自治体連合の承認の下に決定されることになっている。PDU の内容には、交通プロジェクトと政策についての投資費用、運営費用についての財源計画が含まれている。また、公共交通に関してはその路線、事業者の選定、技術的運営方法の決定、運賃、事業者との契約、建設・運営に対する補助金と財源確保といった公共交通全般にわたる組織化が AOTU の責任となっている。

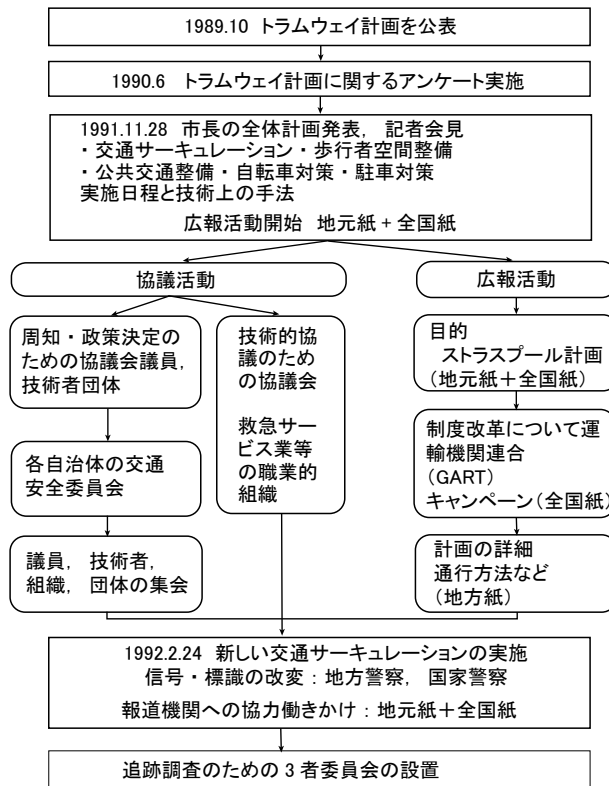
公共交通整備財源については、一定規模以上の事業所に対して適用される事業所交通税 (Versement de transport:VT) が、1971 年にパリ圏に導入され、その後、全国のその他都市にも適用されるようになっていく。1994 年では、人口 2 万人以上の都市に適用され、その制限税率は従業員支払給与総額の 2.20% (パリ) を最高に、人口 10 万人以上の都市圏で国の補助金を受ける大規模インフラ投資プロジェクトを持つ都市圏で 1.75%、そうでない場合 1.00%、人口 2 万人から 10 万人までの都市圏で 0.55% である。

全国の地方都市圏 (1992 年) の総支出の財源についてみると、この事業所交通税収入が 38% と営業収入他の 32% を上回り、主要な公共交通財源となっている。パリ首都圏については、運営費用と資本費用に分けてみる事が出来るが、利用者運賃収入は、運営費用の 39% (総収入の 29%) を賄っており主要な収入源ではあるものの、事業者交通税も 25% (資本費用に回された分を含めて総収入の 19%) と大きな割合となっている。このように、近年フランス各都市でみられる地下鉄、トラムの積極的な整備の背景には、中央政府からの補助以上にこの地方レベルでの交通自主財源としての事業所交通税が大きく貢献していることがわかる。

地方分権も LOTI で推進された。フランスの全体としての地方分権プロセスは、1982 年～1983 年のドフェール法で始まった (1982 年地方分権法、1983 年権限配分法等による)。この一連の法律によって、国の地方自治体に対する監督権が軽減されると同時に、県・地域圏に執行権が与えられ (今日、決定を行使するのは知事ではなく、県会もしくは地域圏会の議長)、地域圏は市町村や県と同じ自治体になった。自治体に移譲された権限は、都市計画・住宅、職業教育、国土整備、社会福祉活動、保健、交通などに関するものである。国は自治体に対して、交付金の形で財政援助を行う (経常費、建設整備費、地方分権費の各総合交付金)。

PDU 策定の具体的な作業内容・手順やその問題点の解明および都市以外の地域交通計画策定の紹介は今後の機会に譲り、ここではストラスブールに LRT 導入をすることを 1989 年の市長選挙の争点にして当選したカトリーヌ・トロットマン市長 (当時) が、市長就任後市民の合意を得るために行った精力的な活動の一端を紹介しておきたい (図 3 参照)。

図3 ストラスブールにおける広報活動と協議活動の展開



注) Strasbourg Communaute Urbaine 資料より作成。

出所) 山中英生・小谷通泰・新田保次共著『まちづくりのための交通戦略』学芸出版社, p.97の図3を1部修正。

(2) イギリスの交通 New Deal および 2000 年交通法の下での総合交通計画策定

1980年代末までの英国では、競争と規制緩和を重視するサッチャー保守党政権の方針が交通政策においても鋭く貫かれていた。当時の政権は、公共交通に対する補助を非効率なものと考え、それらを段階的に廃止することを宣言し、自動車中心・道路整備重視の交通政策、すなわち需要追随政策を採用した。しかしその結果、「自動車交通の3悪」が更に激化し、とりわけ環境悪化が顕著になった。1990年にサッチャーを襲いメジャー政権が発足したが、環境問題への対応から政策の見直しを行い、1994年に道路整備と公共交通整備を総合的に行う「パッケージ・アプローチ」を導入し、地方自治体は交通需要マネジメント (TDM)、公共交通整備、交通安全、都市の活性化といった施策を組み合わせた総合交通計画を策定した。地方自治体が当該地域の交通計画を中央政府に提案すれば、それまで道路財源に限定されて支出されてきた交通付加交付金 (Transport Supplement Grant : TSG) の交付が受けられるようになった。従来までは地方自治体は、これまでの日本同様に個別の交通施策ごとに中央政府

から補助金を得ており、個別施策に関する意志決定が縦割り行政の中で行われるため、政策相互の連携が取れないという問題があったのを改善したものである。

保守党に代わり 1997 年に成立した労働党ブレア政権の下で、交通政策全体が見直されており、翌年 1998 年 7 月に発表された交通白書『交通・New Deal (新政策)』(以下、単に『交通白書』と表記したい)で統合交通政策を目指した、都市交通の仕組みに変更されている(英国環境・交通・地域省 DETR, "A New Deal for Transport: Better for Everyone", July 1998 / 運輸省運輸政策局訳, 『英国における新交通政策』, 運輸政策研究機構, 1999 年刊)。

この『交通白書』は道路交通量の増大に伴う渋滞と環境汚染を解決するには、より統合的な交通システムが必要だとの考えに立っている。自動車が必要な交通手段であり続けることは認めた上で、公共交通の信頼性を高めなければ、その利用を促すことはできないという見解を明確に示し、マイカーに代わる交通手段の改善による個人の選択肢拡大と長期にわたり持続可能な交通 (Sustainable Transportation) の確立を目標に据えたものである。

DETR (環境交通地域省) の認識は、それまでの規制緩和政策のもとで、非自家用車保有層は交通ネットワークの分断で損害を被っており、選択可能なモードを増加させる必要があること。そして需要追従型の道路整備をめざした従来までの “Predict and Provide” 政策は今後維持不可能であり、道路重視から公共交通重視への大幅な政策転換が必要であるとしている。

そうした認識の下、“A New Deal for Transport: Better for Everyone” における代表的な政策は、既存道路の維持管理に対して優先順位を与え、幹線道路を一部非幹線化すること。公共交通のフランチャイズ化により、質の高いサービスを提供させる Quality Partnership 方式の導入。そして、公共交通機関を改善する財源として、道路利用賦課金 (ロード・プライシング) や駐車場利用税の導入がポイントといえる。この 2 つの新しい課金は、大蔵省の強い抵抗があったものの、少なくとも 10 年間は独自の交通特定財源として自治体が公共交通の改善等に使用できることを明確にしている。

『交通白書』は、そのような統合的交通を実現するため、LTP (Local Transport Plan: 地方交通計画) の策定、道路利用者に対する課金や駐車場に対する課税を含めた新たな権限の地方自治体への付与、地方交通に対する追加的資金の確保、地方自治体とバス事業者との間の品質協定 (Quality Partnership) のレベルアップ、とりわけ統合的ネットワークにつながるバス路線を実現するための品質契約 (Bus Quality Contract) の導入等の具体的な提案を行った。

『交通白書』で示された交通政策を実現するために制定されたのが「2000 年交通法 (Transport Act 2000)」である。LTP に関する規定もその中に含まれており、2001 年度から本格的に運用が開始されている。LTP は、イングランドとウェールズの都市・都市圏における道路、公共交通、自転車、歩行者等を含む総合交通体系の実現に向けた 5 か年の施策プログラムで、計画政策指針 (Planning Policy Guidance : PPG) を参考にして地方自治体により策定される。PPG

は、中央政府が地方自治体向けに示す都市計画に関する基本方針のことで、交通に関する事項は「PPG13 : Transport」で扱われている。

このように新たに LTP の策定を広域自治体（カウンティ）にもとめ、従来の TPP（Transport Policies and Programme）に代わって政府補助金申請のベースとしていくことになり、1999 年 7 月末に新たな方式に切り替えが始まった。2000 年 3 月には、DETR から「地方交通総合計画策定ガイドライン」が出されている⁶⁾ので LTP の策定ポイントを中心に紹介したい（本ガイダンス⁷⁾は 1999 年 4 月発行の暫定的地方交通計画策定（LTP）のためのガイダンスの代わりとなるもの

6) 交通インフラへの戦略的投資のための 10 年計画とは、政府の総合交通白書（Integrated Transport White Paper）に基づき、2000 年 7 月に当時の環境交通地域省（DETR）から発表された計画で、2001 年 4 月に発効している。国内交通基盤の近代化、安全性の向上を図るねらいがある。www.jlcc.org.uk/jdb/old/200206.pdf より引用

7) 2000 年 3 月公布の地方交通総合計画（総合 LTP）策定ガイダンスの目次は、下記のようなものである。

序文

このガイダンスの目的と範囲

第 1 部－地方交通計画（LTP）策定の手順

予定表（タイムテーブル）

法定地方交通計画（LTP）

ロンドン

ベスト・バリューと交通

ジョイント地方交通計画（LTP）

大都市圏

市民参加型

地方交通計画（LTP）に入れるべき内容

目的

問題と機会

戦略

実施プログラム

目標と達成度評価指標

モニタリング

地方交通計画（LTP）アセスメント

査定

プライベート・ファイナンス・イニシアチブ（PFI）を含む官民協働体制（PPP）

財源配分

大規模プロジェクト

利用可能財源

現実的か

将来の資金調達の確実性

統合投資補助金（シングル・キャピタル・ポット）

年次進捗報告書

地方交通計画（LTP）の修正

地方交通計画（LTP）第 2 弾

第 2 部－地方交通計画（LTP）の対象範囲

統合的アプローチ

広がる移動手段

乗用車

バス

（次頁に続く）

である)。

「2000 年交通法」の下で地方公共団体による LTP 策定が義務づけられたが、このガイダンスは 2000 年 7 月 31 日までに各地方公共団体が提出を要求されている LTP 策定の参考になることを目的としている。なおスコットランドおよびウェールズには別のガイドラインが出され、またロンドン行政区は LTP の提出は不要となっている。

「2000 年交通法」により、地方交通の充実を図るための資金を必要とする地方自治体は、向

鉄道投資プロジェクト
 タクシーやプライベート・ハイヤー (PHVs)
 ボランティアによる、あるいは、コミュニティーの交通手段
 自転車
 徒歩および歩行者専用道路
 原付
 交通管理と需要抑制
 インテリジェント交通システム
 キャパシティ再配分
 その他の交通渋滞対策と公害対策
 課金：道路使用料や職場の駐車場
 駐車
 道路交通安全
 交通統合
 乗り換え・乗り継ぎ
 駅まで
 パーク・アンド・ライド
 都市整備計画 (等の新規開発計画) に折り込む
 リージョンの交通戦略
 公共交通情報
 通勤・通学一交通意識改革
 犯罪と犯罪に巻き込まれる危険性への不安
 ハイウェイ網計画と管理
 保全維持と橋梁の強化
 大規模改善プロジェクト
 幹線道路再編
 田園地方交通
 地方バス・サービス
 コミュニティー・ベースの地方交通
 田園地方交通管理戦略
 持続可能な物流
 貨物運輸クオリティー・パートナーシップ
 鉄道貨物
 港湾
 海運
 内陸水路
 他政策との広範な統合
 すべての市民を巻き込んで
 気候変動／大気汚染／騒音公害対策との統合

第 3 部 - 1997 年道路交通量削減法：地方公共団体へのガイダンス

(以下省略)／なおこの翻訳の出所は www.sse.tottori-u.ac.jp/keikaku.sousei/jsce/gideline/gideline.pdf である。

こう5年間の交通戦略・交通投資計画のLTPを策定して提出すれば、中央政府からの補助金を獲得できるようになった。LTPの対象には、インフラ整備のようなハード面の投資だけでなく、交通需要マネジメント政策等のソフト面の投資も含まれており、各地方自治体が、その地域に合わせた柔軟な計画を策定できる仕組みになっているのが特徴といえる。

このようにイギリスの交通政策は、地域主導に大きく軸足を移し、公共交通機関整備を視野に入れた総合交通政策の導入は地方交通総合計画策定で実現している点で、わが国に重要な示唆を与えるものと考えられる。

LTPは、もはや効率よく結果を出すことができなくなっていた入札のためのTPPに代わるものである。TPPは個別のプロジェクトごと権限が割り当てられ、数千ポンド規模のきわめて小さいプロジェクトでも、中央政府の決定を要した。多くの場合財政的理由が決定の根拠であり、より広範な戦略的貢献ができていなかった。LTPはそれを変えるものである。1年ごとのTPPの代わりに、LTPシステムでは5か年計画で交通戦略を構築する。地方公共団体の裁量権が大きくなる代わりに自由も責任も増える。

すなわち両者を比較すると、TPPは毎年作成され、おもに中央政府の財源獲得や入札のための書類である。資本投資プログラムで特定の支出分野に限られる。事業者やその他のローカル・パートナーからのインプットは少ない。目的は広範だが、もともと道路プロジェクトに焦点があったが、近年は乗用車の利用抑制手段にシフトしている。

他方LTPは5か年計画で将来の財源が確保されている。入札用書類でもある。地方のための戦略的計画で、収入支出両方を考慮し、財源配分に関し地方の裁量権が増大している。包括的アプローチ＝事業者、官民巻き込んだアプローチで、目標と達成度評価指標を示す必要がある。今までのパッケージではカバーされていなかった部分もモニターできる。公共交通機関、自転車、および徒歩を奨励する統合的交通解決法といえる。

LTPは2005年度までの第1グラウンドを終えて、現在2006年度から2010年度までの第2グラウンドに入っている。第1グラウンドのLTPがイギリス都市の交通政策や中心市街地活性化の上で大きな貢献をしたことが明らかにされている⁸⁾。環境・交通・地域省（DETR）は第2ラウンドに入ったLTPに合わせて、地方政府がLTPを作成する際に参考となるガイダンス第2版を発表しているが、ここではその詳細は割愛したい。いずれにせよ、地域総合交通計画の策定にイギリスは極めて熱心に対応していることがうかがえる。

4. 2 日本に見る地域総合交通計画策定の問題点

鎌倉市、金沢市、岐阜市、明石市、富山市、千葉県などをはじめとして日本の全国各地にお

8) たとえば2004年にLRTを開業したノッティンガムがある。山崎治「英国ノッティンガムにおける中心市街地活性化と地方交通計画」国立国会図書館『レファランズ』第668号、2006年9月刊参照

いて、総合交通計画の策定は「地域公共交通活性化法」施行前から、既に行われている。例えば 1 例を示すと、浜松市で 2004 年に策定した総合交通計画策定事業の概要は表 3 の通りである（静岡県浜松市都市計画部交通政策課資料より）。

表 3 浜松市における新市総合交通計画策定事業の概要（2004 年 7 月発表）

新市総合交通計画策定事業について	
	浜松市都市計画部交通政策課
1. 目的	本市は合併により広大な市域となり、また様々な特色を持つ地域が加わったことから、それらを有機的に結ぶ総合的な交通体系の構築が必要となっている。また、市民にとっても身近な交通に対して期待や不安があり、なおかつ、バス交通、LRT などの新交通、遠州鉄道の天浜線乗入れなど、数多くの課題が山積している。そのため、新市総合交通計画策定調査を行い、今後の新市の交通の方針を策定する。
2. 内容	交通関係の専門家による総合交通計画策定委員会を基軸として、庁内関係部署からなる庁内連絡・作業部会、浜松 21 世紀都市交通会議にて、新浜松市の交通のあるべき姿（ビジョン）について検討を行っていく。市民意見の収集としては、シンポジウムの開催や市民アンケートなどにより、交通に対する市民のニーズ把握に努める。
	<p>専門家による総合交通計画策定委員会の運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ・シンポジウムの開催、市民アンケートの実施 ・既存調査結果に基づく交通分析及び課題の抽出 ・新市交通ビジョンの検討 ・課題別専門部会設置の検討
3. 事業計画／年度ごとの事業内容	<p>平成 17 年度（2005）交通専門家からなる策定委員会の立ち上げ</p> <p>平成 18 年度（2006）既存調査結果に基づく交通分析及び課題の抽出 シンポジウムの開催、市民アンケート調査 新市交通ビジョンの検討、課題別専門部会の検討</p> <p>平成 19 年度（2007）国勢調査、交通センサス調査などによる新市交通課題の分析 パーソントリップ補充調査 新市の交通方針の検討 市民ミーティングの開催</p> <p>平成 20 年度（2008）交通分析、将来交通需要の予測 総合交通マスタープランの検討 市民ミーティングの開催</p> <p>平成 21 年度（2009）総合交通マスタープランの策定 都市交通アクションプログラムの策定</p>
4. 事業費	14,600 千円

出所) 静岡県浜松市のホームページから「市の政策（財政計画・予算）」・「分野別の主要取り組み」・「新市総合交通計画策定事業」www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/admin/finance/budget18

こうした全国各地の自治体が策定した地域総合交通計画は、極端に言えばこれまではいわば“絵に描いた餅”といえるものであった。例えば JR 線の本数増が地域総合交通の上で必要と策定しても、それは「JR 鉄道会社にお問い合わせ」もので、なんら実効性がないといったことが挙げられる。こうした地域総合交通計画について研究を重ねてきた弘前大学人文学部田中重好教授は「地域総合交通計画策定の社会的条件―青森県津軽地方を事例として―」（上・下）（『人文社会論叢（社会科学篇）』第 4 号および第 5 号，弘前大学人文学部，2000 年 8 月および 2001 年 3 月刊）の中で次のように指摘している（第 5 号，179 ページより引用）。

「総合計画や交通対策の検討の結果をまとめると以下ようになる。(1) 地域総合計画や交通政策のなかに、地域総合交通計画的な発想が乏しい。(2) 地域づくりと交通計画・交通政策が有機的に関連していない。(3) 域内交通に関する関心が低いし、地域交通の実態も正確に把握されていない。(4) 交通に関して、ハード面での交通計画・政策が中心で、交通をソフトなものとして捉えていない。(5) 地域自身で何ができるのかという点から、交通政策を発想していない。(6) 『交通の広域性』にどう対応するのかという配慮がない。(7) 公共交通と私交通との関連性に議論が及んではない。

以上の検討の結果、言葉の完全な意味では『地域総合交通計画』を求めようとしても、無理という結果が見えてきた。では、こうした否定的な検討結果を前に、地域総合交通計画を現行の制度の中では導入することは不可能なのであるか。

交通に関していえば、これまでような急激なマイカーの普及は収束に向かい、公共交通と私交通との『新しい棲み分け』のあり方が模索される段階にさしかかっている。さらに、公共交通に関しても、これ以上の交通手段が大幅に増加するとは考えがたく、むしろ、既存の交通ストックをもっとも効率的に利用してゆく方法が模索されるであろう。その時、地域社会という単位で、私交通と公共交通との関連性、公共交通相互の分担関係などを検討する必要性が生じてくる。

地域づくりの観点からは、地方分権化のなかで、『地域の個性ある地域づくり』がますます求められるようになる。そのなかで、交通のもっている総合性と地域づくりをどう関連させるかが問われることになる。産業、観光、市街地開発、中心商店街の活性化、福祉政策、教育政策などさまざまな分野と交通との関係を、もっと議論することになる。その際、地域住民が参加した議論が重要となる。

こうした意味で、試行錯誤をくり返ししながら、地域総合交通計画・政策的な試みが今後ますます必要となるし、そうした取り組みは可能である。」（以上、引用終わり）

5. この法律をステップにして交通基本法制定へ大きく踏み出そう

日本政府のこれまでの交通政策を抜本的に転換し、全国各地の住民が住みつけられる地域

を獲得するには、どのような現状を切り開くことが望ましいか長期的な戦略を積極的に打ち出す必要が出てくる。具体的に展開したい。

5. 1 国・都道府県・市町村の役割明確化と財源制度の確立

運輸事業の規制緩和と市町村合併が急速に、かつ大規模に進められている状況で、地域住民の生活交通の危機的状況は今まさに極限状況である。住民の生活に最終的に責任を負うべき地方自治体は財政危機のもと、また合併で広域化した行政地域に直面し、まさになすすべを見失っている。基礎自治体が住民の生活に最終的に責任を負い、移手段を用意することが必要である。そのための財源を手当てし管理能力を高める必要があるが、当面直ちに実現する局面にはない。

いかにすればこうした八方塞がりから脱却しうるであろうか。残念ながら現状では民間の鉄軌道やバス事業者、あるいは国や自治体にもう頼れない事態となっている。基本的なスタンスは、従来まで国および交通事業者任せであった地域交通の権限を、地域住民に最終の責任を持つ市町村に移すという新しい枠組みを作る。そのために財源確保を行なうことしかない。

国は交通基本法を制定し、長期的な道路政策も含めた総合交通政策を樹立し、地方自治体に権限を移譲し、交通基金（仮称）の枠組みづくりを含めた財政制度の確立をはかる。

都道府県は国の関係行政機関を含め、道路行政、交通規制権限も範疇にいたれた地域交通協議会（仮称）の開催を行い、市町村がすすめる「地域交通計画」作成のコーディネータ役という重要な役割をはたす。また都道府県は国と共に市町村の総合交通政策課員の育成・教育・研修に積極的にあたる。

市町村は、当該地域交通の全体としてのコントローラーを勤めるが、地域交通を確保するための交通政策を策定する。議会と協力し、交通基本条例の制定を行う。条例には当該地域の行政・市民のまちづくり理想・方向の実現のために、それぞれの役割・責任を明記する。市町村は市民との協働を強める。また市町村は公共交通事業者と交通契約を締結し、市民・住民のための交通サービスを責任をもって遂行する。公共交通事業者は質の高い輸送サービスを提供することで社会的責任を貫徹する。

市町村レベルの地方自治体の交通コントローラーへの具体的展開のシナリオを次に提示したい。

5. 2 まず交通基本条例の制定からはじめよう

当該の自治体において交通基本条例を制定する。そこに盛り込む内容としては、

- ①地方自治体が住民の交通権を最終的に保障することを宣言する
- ②地方自治体で地区交通計画を策定する

5 年計画の地区交通計画を市民参加のもとで策定する。その実施と評価も行う。

③交通政策課（仮称）を設置し当該地域の交通のコントローラーの役割を定めることを宣言する。

同課のもとに交通市民委員会（仮称）を設置し、役割を定める。住民やNPO等の参加を得る。地方自治体が交通コントローラーになるには、専門の人材を養成することが極めて重要となる。課員は交通計画・管理運営のエキスパートになるため、公共政策大学院等で必要な研修を受ける。国土交通省の運輸局・運輸支局と人材交流を行う。

分権化の推進に応じて、運輸局の業務、人材を移管する。また交通警察の機能の一部を移し、当該地域の交通管制を実施する。

なお地方自治体に働く公務員は、特別に許可された者以外は、原則、マイカー通勤を禁止する。ただし、マイカーの相乗り・カーシェアリング利用のクルマは認める。これは公共交通機関を維持する上で必要で、その利用を評価する意味からも地方自治体で働く公務員が公共交通機関利用の意義は極めて大きい。飲酒運転防止の視点もある。

④運輸連合の結成および公共交通事業者と総括運輸契約を締結することを宣言する。

隣接する地方自治体およびそこを営業範囲とする交通事業者を組織化した、運輸連合を結成し、共通運賃制を導入する。住民に提供する交通サービスレベルについて、交通事業者と契約締結する。サービスレベル（ダイヤ・運賃等）や運行経費・収入の扱い等を定めた交通契約を締結する。

5. 3 交通基本法制定運動の展開をはかる

それぞれの地域で交通基本条例を制定する一方、国全体としても交通基本法を制定することが重要である。わが国において、高齢化および運輸事業の規制緩和が著しく進展し、他方国家および地方自治体の財政危機、市町村合併の強制等々で、市民や地域住民の移動制約者が急増している。交通権概念を豊富化する条件は熟している。

ひとと環境にやさしい公共交通機関の実現が切に望まれているが、そうした持続可能な交通システムの公共交通を維持発展させることも交通基本法の役割となる。環境負荷の少ない公共交通体系の確立、人々が安全で健康に生活できるまちづくりと交通の実現も挙げられる。

交通基本法は様々な交通を有機的に結びつけ、効率化させるための総合的な交通法規を構築する要でもある。その下で旧態依然の交通関係諸法規（軌道法等）を抜本的に改廃し、新たな交通法体系を構築することをうたう。たとえば「LRTの整備促進に関する法律」（仮称：LRT整備法）や、「地域交通の維持・改善に関する法律」といったものである。

従来の国の縦割り行政のもつ交通整備上の問題点を克服することも必要である。交通基本法において、総合的な地域交通計画を地方自治体に策定させる点を義務付け、住民参画の下で地域交通計画を策定する。それを実施に移すための権限と財源を全面的に地方自治体にあたえること、運輸連合の設立を推進することを、交通基本法の枠組みにぜひ入れるべきである。

基本的なスタンスは、従来まで国および交通事業者まかせであった地域交通の政策の権限を、

地域住民のくらしや生命に最終責任を持つ市町村に移すという、新しい枠組みを作る。そのため
の財源確保を伴ったシステムづくりである。

参考文献

1. 『議会と自治体』2007年6月号, 特集「地域公共交通を考える」
2. 土居靖範著『交通政策の未来戦略—まちづくりと交通権保障とで脱「クルマ社会」の実現を—』文理閣,
2007年1月刊
3. 田中重好「地域総合交通計画策定の社会的条件—青森県津軽地方を事例として—」(上・下)『人文
社会論叢(社会科学篇)』第4号および第5号, 弘前大学人文学部, 2000年8月および2001年3月
刊
4. 所正文著『高齢ドライバー・激増時代』学文社, 2007年6月刊
5. 太田勝敏編著『新しい交通まちづくりの思想—コミュニティからのアプローチ』鹿島出版会, 1998
年9月刊