

地域公共交通の統合的政策を考える ～欧州の地域再生を踏まえて～

関西大学経済学部 教授
宇都宮 浄 人

はじめに

皆さんこんにちは。わたしはこの三月までオーストリアに滞在し、今は暑い京都に住んでおります。昨日、新千歳空港に到着し、日高地方に足を伸ばしましたが、とても涼しく、牧場の風景も含め、三月まで住んでいたオーストリアを思い出しました。

本日はそんなオーストリアの事例を踏まえながら、地域公共交通の統合的政策を考えていきたいと思えます。

1. 地域公共交通を考える視点

まず、地域公共交通を考える視点をお話したいと思えます。そもそも公共交通とは何か。公共交通は公共財かという点、実は、公共交通は純粹公共財ではありません。経済学的には、公共財は、集合消費性、排除不可能性という二つの条件があ

るのですが、公共交通は、「お金を払った人しか電車に乗れない」、つまり排除できるシステムなのです。もし、家に泥棒が来た、と警察に緊急通報した際、「泥棒であれば費用が〇〇円かかります」といってお金を払わない人を排除できません。だから、警察は公共財なのです。

一方、道路は、高速道路で料金を取る場合もありますが、通常道路を利用する場合、お金を払っていません。したがって、公共財と言えます。ここに道路と公共交通の差が生まれています。

実際、JR東日本や大手私鉄各社は運賃収入によって収益を上げています。ただ、地方に行くとJR北海道の昨年度の営業損失が五二五億円となつていくように、収益は上がっていません。それをどうするかが議論となっているのですが、交際経済学の教科書には、「市場の失敗」も書かれています。市場原理だけでは必ずしも上手くいかないのが公共交通なのです。

その理由として、①固定費負担が大きい、②外部効果がある、③利用可能性、④長期の視点など

が挙げられます。つまり、一般の民間事業の収支ベースで考えると、公共交通は経済学という社会的に最適な資源配分が達成されないため、市場原理が通用しないのです。日本では民間ベースの公共交通が機能していますが、経済学的にみると世界的に見ても日本が特殊で稀な状態なのです。日本で民間の公共交通が成功している理由は、右肩上がりの経済成長や人口増加で都市に人口が流入によって、鉄道沿線の土地開発が進み鉄道利用も増えるというビジネスモデルが成り立ったからです。

ところが、自動車の所有台数は増え、地価も上がらない、人口減少と高齢化の進行で、右肩上がりの経済は終焉を迎えました。要するに、今までの日本は特殊な時代だったわけで、これからはヨーロッパなどと同じ成熟社会として、発想の転換を迫られているということです。そうすると、会計上の収支で公共交通の黒字・赤字を判断する日本型の発想は改めなければなりません。先ほど、道路についてお話ししましたが、税金で道路維持をしても誰も赤字だとは言いません。どのような公

公共交通が良いのか、鉄道だけに固執する必要もありませんが、海外の事例や日本の事例を謙虚に学んでみる必要があると思います。

2. オーストリアの公共交通概要

オーストリアは、面積が北海道とほぼ同じ、人口では大阪府と同等、人口密度で言えば島根県と同等です。都市の規模も北海道と似ており、ウィーンと札幌市はほぼ同じ、オーストリア第二の都市グラーツも、近郊を含めると旭川市より少し大きいくらいの人口になっています。

① 札幌とウィーンの公共交通比較

札幌市とウィーンの公共交通を比較すると、2017年初の数字では、地下鉄は札幌が四八キロ、ウィーンが七八・五キロと、ウィーンが長いのですが、トラム（路面電車）は、札幌市が八・九キロなのに対し、ウィーンは二二・七キロです。バスはウィーンが八四六・七キロですが、札幌は不明です。バス距離が不明なのは札幌に限った話ではなく、日本ではバス会社のホームページを見ても営業キロ数の公表がほとんどありません。ウィーンでは、公共交通のさまざまな情報がパンフレットになっており、数字がすぐにはわかりません。また、ウィーンにはそれ以外にも日本で言うところにある連邦鉄道、それにかつての定山溪鉄道のような地方鉄道も存在しています。驚くべきは、市内に複数ある公共交通を一年間全線利用できる定期券が三六五ユーロ、日本円に換算すると約四万七〇〇〇円で発売されています。

一日一ユーロですから、一日約一三〇円で乗り放題となります。わたしもウィーン在住時代にはこの定期券を購入し、気分によってバスやトラムを使い分けたり、週末にはワインを飲みに行く足としても利用していました。

こうした便利な定期券があることから、皆さんよく外出していましたし、ウィーンは世界で最も住みやすい都市を誇るQOL（クオリティオブリビング）調査においても九年連続世界一を獲得しています。これを支えているのが公共交通であり、市民もこれが自慢です。ちなみにウィーンのパスは一〇〇%バリアフリー化が実現しています。車内には二席分ほど車いすやベビーカーを載せるスペースがあり、ラッシュ時でもベビーカーを押して乗車する利用者も多く見られます。

② JR北海道とオーストリア連邦鉄道・地方鉄道の比較

JR北海道とオーストリア連邦鉄道を比較してみましよう。路線距離はオーストリアがJR北海道の約一・九倍、旅客輸送量はオーストリアがJR北海道の人キロベースで約二・六倍、人員ベースで約一・八倍となっています。オーストリアと北海道は面積も人口も似ていますが、公共交通に関して言えばオーストリアの方が非常に充実していると言えます。

鉄道運営ですが、オーストリアも日本と同様に国鉄民営化がなされていますが、日本と違い上下分離も実施されています。鉄道は基本的に道路とバスの関係と同様に、線路や鉄道施設といったインフラ部分は連邦が管理し、運行サービスはオー

ストリア連邦鉄道が旅客営業する形に分けられました。これはオーストリアに限ったことではなく、ヨーロッパ全体における鉄道の特徴とも言えます。上下分離には完全に会社を切り離す形方法から、オーストリア連邦鉄道のように持株会社傘下で会計上分離する方法まで様々な形が存在しています。日本においても、北海道新幹線のような新しい新幹線の場合、鉄道施設は鉄道・運輸支援機構が保有し、JR北海道が運行をする上下分離ですし、群馬県のように所有形態は上毛電鉄など上下一体のまま、固定資産税の免除などインフラ所有にかかる費用を運行会社から切り離す「みなし上下分離」を実施して、地方鉄道を活性化したところもあります。

また、地域の運輸連合がダイヤやサービス内容を決定し、契約した旅客営業者にこれを運行してもらう点も日本と異なります。例えば、旭川圏で考えてみましょう。旭川運輸連合のような組織が、AからB区間は一分おきの運行ダイヤで走らせる、C駅ではバスと列車を接続させると決定・指示し、旅客会社が受託する形になります。これが日本と大きく異なる点です。先ほど、バスは完全バリアフリーと申しましたが、駅も車両も当然にバリアフリー化が進んでいます。

運輸連合は、歴史的にはドイツで交通事業者が自主的に集まり、連合を構成した経緯があります。今日のオーストリアの場合、州が一〇〇%出資する公的組織です。オーストリアの州規模は北海道の総合振興局程度の規模となりますが、その中で鉄道、バスなどの公共交通機関が参画する運輸連合が組織されています。組織された運輸連合の下ではモードの差が無く、運賃の共通化や一体

的なダイヤ構築、運行形態が決定されます。また、運輸連合から運行を受託する際には入札方式を採用しているケースもあり、一定の競争はあります。ただ、地域全体のネットワークは運輸連合が決めているということになります。

オーストリアも前述のように鉄道民営化によって鉄道路線廃止の議論がなされ、オーストリア連邦鉄道が運営を撤退した際、州が運営を引き継ぐ公設型形態を採用した鉄道もあります。日本で言うならば県営交通をイメージしてください。のちほど、この事例を説明したいと思います。

一方、バスも運輸連合と契約して、受託をするシステムなのですが、例えば、オーストリア西部、スイスと国境を接するフォアアールベルグ州では、すべてのバスが都市内近距離、州内中距離、コミュニティに分類され、色分けもされ、利用者に分かりやすくくなっているのが特徴です。

3. オーストリアにおける地域鉄道の再生事例

オーストリアは自動車大国で、国民一人当たりの自動車保有台数は日本よりも高いというのが現状です。さらに、山国であり、鉄道は衰退していききました。実際に廃線となった路線も存在しますが、現在は、鉄道への投資が進み、利用者も伸びています。以下ではオーストリアにおける再生事例をいくつか紹介したいと思います。

① ピンツガウ地方鉄道

最初にオーストリアの西側にあるザルツブルグ

州ツェルナムゼーからクリムルまで、ピンツガウ谷に沿って走るピンツガウ地方鉄道の事例を紹介します。ザルツブルグ州の州都ザルツブルグはモーツアルト生誕の地として音楽祭が開催されるなど観光地ですが、ここから山間に入ったところにツェルナムゼーがあります。ピンツガウ地方鉄道はオーストリア連邦鉄道が運営していましたが、二〇〇五年の洪水で路盤が流出、これをきっかけに連邦鉄道は廃止の方針を打ち出しました。

ザルツブルグ州が運営を引き継ぐ形で、二〇〇八年、部分運行の再開にこぎつきました。二〇〇九年から二〇一〇年にかけて残り区間の工事を再開し、2年がかりで全線再開をしました。わたしも再開したと聞き、二〇一四年夏に訪問したところ、再び洪水で路盤が流出してしまいました。ところが鉄道に対する信頼や重要性を沿線自治体がい理解していたこともあり、洪水被害後すぐに沿線自治体が結束して復興要望を出し、州も即座に再建を決定しました。ピンツガウ地方鉄道の話では、地元の熱意が伝えられた結果、州を動かすことにつながった、と述べており、住民の熱意が鉄道再生・再建に結びついた事例と言えるのではないのでしょうか。

② マリアツェル鉄道

前述のピンツガウ鉄道よりはウィーンに近いですが、オーストリア東部ニーダーエスターライヒ州のザンクトベルテンからマリアツェルまでのナロー鉄道です。ナロー鉄道とは線路幅が非常に狭い鉄道で、かつては道内にも簡易軌道と呼ばれる同様な鉄道がいくつもありました。この鉄道も開

業時の古い車両が使われており、本数も少なく、利用者が減少していたことから、合理化の対象となったわけですが、ニーダーエスターライヒ州が運営を引き継ぎました。

州は車両をすべて入替更新、観光用のパノラマ車両も導入し、コンクリート製の枕木に交換している線路幅一〇六七ミリよりも狭い七六二ミリというナロー鉄道でも最高時速八〇km/hの運行が可能となりました。とは言え、地方の鉄道ですから駅の周囲に住んでいる人は限られます。したがって、駅までは車で来て、そこから列車に乗ってもらうパークアンドライドの設備も地元自治体の協力で設置しました。

マリアツェル鉄道で目を見張るのは車庫と工場です。地元の木材をふんだんに利用した全面ガラス張り、まるで美術館のようなたたずまいです。あまりの美しさに視察に行ったわたしも驚いてしまいました。けれども、案内していた州担当者からは「鉄道は地域の顔。その地域のため、地域雇用の創出につながるのであれば、地域の木材を利用し、車庫を建設することは当然だ」と説明を受けました。つまり、鉄道が存続することで地域活性化や地域創生にもつながった、と言える事例です。

③ ツイラータール鉄道

前述したツェルナムゼーよりさらに西のチロル州イェンバッハからU字谷に沿って走る私鉄ですが、沿線自治体が多額の出資者となっているナロー鉄道です。沿線にはスキージョイントが点在してい

るため、冬期間にはスキー利用者も多く利用しています。

この鉄道では、二〇〇八年に三〇分に一本のパターンダイヤを導入することになり、一部区間を複雑化し本数増加を可能としました。ナロー鉄道で複雑というケースは世界でもあまり例がないと思います。鉄道とバスのダイヤを合わせて接続調整も実施した結果、地元利用者だけではなく、スキー客の利用も増加しています。利用者が増加したことからディーゼルカーをやめ、すべて電車とする計画を立てましたが、景観を配慮した結果、架線集電による電車ではなく、世界でも先進的であろう水素電池方式の車両導入を二〇二二年までに決定しています。

日本の地方鉄道を視察すると「どうしたらいいのか」とうつぶき気味に問われることが多いですが、ツイラータール鉄道に限らず、オーストリアの地方鉄道のひとつのところで、視察を歓迎していただきました。担当者が歴史的経緯から改革の内容、将来展望に至るまで熱くプレゼンテーションし、地元の誇りにも繋がっていることが非常に印象的でした。

4. オーストリアの公共交通維持制度・考え方

オーストリアにおける地域公共交通の制度をまとめてみると、鉄道やバスなど基礎的なサービスについては、国、地方自治体が資金提供すると法律で規定されています。これが一九九九年に制定された「近距離・地域公共交通法」です。同法では、一九九九/二〇〇〇年のダイヤを基本とし

て地域公共交通のあり方を考えるように、とも指示されています。

そもそも、地域公共交通は収支が合わないことが前提であり、運行会社の動力費や人件費など、運賃収入で補えない部分を公的に資金支援することが法的に定められています。

また、交通計画を策定する運輸連合も同法で規定されています。日本のように不採算なのでバス会社や鉄道会社が廃止判断をするのではなく、運輸連合が地域にとって一番よい存廃の方法を判断し、廃止や再編を実施しています。

なお、この法律では「運行サービスについて国や自治体が支援する」と規定されているものの、インフラについて触れられていません。インフラは、国、地方自治体が支援・負担するというのは当然だからです。これは日本の道路維持と同じです。

したがって、オーストリアの地域公共交通では、日本で道路の赤字を議論しないのと同様、収支を気にすることはほとんどありません。JR北海道とオーストリア連邦鉄道の営業損益を比較してみると、路線距離の違いはあれど、オーストリア連邦鉄道の方が倍くらゐの営業赤字を出しています。この赤字に対しては、国と地方自治体が二対一の割合で補ってんしています。効率化は必要ですが、基本的には補助で成り立っているということになります。

感覚としては税金による補てんは、経費というより投資です。環境面を意識して、自家用車依存からの脱却が求められていますので、鉄道への期待は高い。物理的に移動できるだけでなく、快適な移動ができ、利便性が高く、乗っけても気持ち良い車両でなければ自家用車からの移行は難しいでしょう。だからこそ、鉄道に投資をするわ

けです。

もちろん、投資する際には需要予測が必要です。日本では輸送密度を公表していることが多いが、それを利用して需要予測を立てていますが、列車やバスの本数が少なければ輸送密度も少ないので、乗りたくても乗れないですし、乗る気も起らない。当然、世論も車の方が便利だと言っでしよう。それは便利な公共交通機関を知らないからです。オーストリアでは、潜在的にどれほどの利用者がいるのか、沿線人口や自家用車に頼らない需要にするにはどうすればよいのかを判断しています。

わたしは、こうした潜在的な需要を基に、費用と便益、長期的な展望を考えるのが自治体や政治家の仕事ではないか、と考えています。自治体や政治家は、目先の利益ではなく、数十年ないしは一〇〇年先を見据え、どのような地域であれば人が住みたくなるのかを考えなければなりません。今の世論にだけ気を取られていると、何もできません。

さらに日本から視察に行くと、なぜオーストリアがこれほどまで公共交通に投資できるのか、という疑問が浮かび上がります。フランスではそうした財源として交通税が用意されていますが、オーストリアでは一般会計予算の再配分で決定し、地域公共交通のための特別な財源は基本的にありません。実は日本も特別な財源はありませんが、予算配分を見直すという現状改革が必要でしょう。既存の予算ありきで考えると何も変わりません。

オーストリア人からみれば、なぜ日本は予算を変えないのか、というわたしたちとは逆の疑問が浮かび上がるかもしれません。

そこで、オーストリアのいくつかの州の土木関係予算を調べてみました。その結果、道路の建設・

維持管理から公共交通関連に予算配分比率を入れ替えてきていることがわかりました。もちろん、道路工事業者や道路利用者から反対はありますが、こうした反対者に対し、先を見据えた行動が必要だと説得するのが自治体や政治家の仕事だ、と考えている人が多いのも事実です。その結果、オーストリアでは連邦鉄道だけでなく、州管理の鉄道についても旅客数が右肩上がりが増えて続いています。

5. 日本における地域鉄道の再生

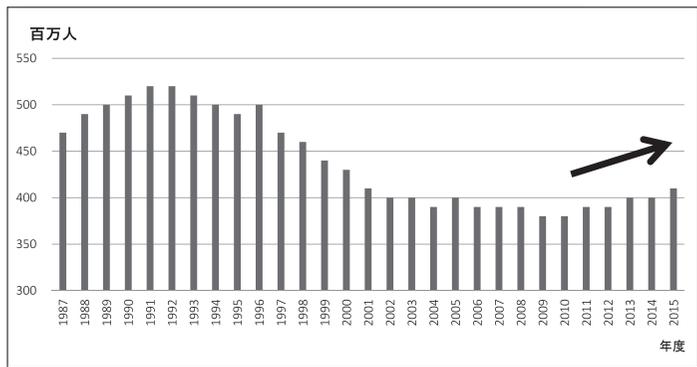
日本でも地域鉄道の利用者は減り続け、ピーク時から二割以上減ったと言われていましたが、実はここ数年利用者数が増え持ち直しています(図1)。それも、輸送密度が高い鉄道の利用者だから伸びているわけではない。閑散区間でも伸びた線区もありますし、利用者がいる程度でも伸びていない線区もあります。頑張っているところが伸びているのです。いくつか事例を紹介しましょう。

① 福井鉄道・えちぜん鉄道

福井鉄道は、利用者が減少し、経営危機となり、国の鉄道再構築事業を利用して再生されました。一方、えちぜん鉄道も、前身の京福電鉄が収益悪化を理由に設備投資をこなさなかったことがきっかけで、二度の大きな事故を起こし、一度は営業停止となったという経緯があります。事故により廃止確定とみられていましたが、福井県が主体となって第三セクター方式のえちぜん鉄道を設立、運行を開始した鉄道です。

地域鉄道の利用者の推移

(図1)



出典) 国土交通省『交通政策白書 平成29年度版』

注) 集計対象は1988年度以降に開業した事業者、JRを除く70社



両社に対して、自治体が単に鉄道を残すだけでなく、利用促進策として二〇一六年、福井鉄道とえちぜん鉄道の相互乗り入れを開始し、乗り入れに先立って、車両も新型の低床路面電車(LRV)を造りました。総事業費としては二六、三億円のうち、国費補助を除く一五、五億円は県、沿線自治体が負担しています。結果、利用者がV字回復しました。利用者増加や駅前新たな列車の乗り入れが始まったことで、民間事業者による駅前再開発もスタートしました。こうした動きを経済学では「カウベル効果」と呼んでいます。「カウ

ベルを鳴らせば牛が歩いてくる」ことが語源なのですが、福井の事例は、県や市などの自治体が公共交通を立て直すことを契機に民間が動き始めたということです。このような成功事例からも、地方でカウベルを鳴らすのは自治体の役割ではないか、と考えています。

② ひたちなか海浜鉄道

わたしは茨城県内で育ったのですが、二〇〇〇年代、県内では二つの鉄道(日立電鉄と鹿島鉄道)が立て続けに廃止され、茨城交通湊線という地方鉄道も事業者側から廃止の申し出がなされました。ところが、茨城交通湊線が走るひたちなか市は、二〇〇七年、第三セクター「ひたちなか海浜鉄道」を設立し、運営を引き継ぎました。さらに、存続させる以上、積極的な経営をしなければならぬということ、新たな試みを始めました。

まず、全国初の公募社長を募集したほか、途中駅に列車行き違い設備を新設、ラッシュ時を中心に列車を増発させました。この事業費は一億三五〇〇万円になりましたが、鉄道事業者負担が難しいということ、国、茨城県、ひたちなか市それぞれ三分の二ずつ負担で設置しています。

二〇一一年の東日本大震災では路盤の流出が発生し、運休を余儀なくされましたが、復旧費用の三億円は、当時、国の援助方針が未確定だったこともあり、ひたちなか市が立替をすることで四月後の七月に全線運行再開をしました。

二〇一四年には新駅を開業しましたが、この費用についても行き違い設備設置と同じように国、茨城県、ひたちなか市が負担する形で開業にこぎ

ついています。本来であれば、鉄道事業者が負担しなければならぬ部分は、すべてひたちなか市が負担していることとなります。

こうした経営努力の結果、東日本大震災で減った二〇一一年度を除き、利用者数は右肩あがりとなり、ついに輸送実績年間一〇〇万人を達成しました。成功を踏まえ、ひたちなか海浜鉄道では「ローカル鉄道・地域づくり大学」を主催し、廃止前提の鉄道をどのように再生したのか、そのノウハウを全国の鉄道事業者などに伝える活動も行い、二〇一七年度のグッドデザイン賞を受賞する一方、終着駅から国営ひたち海浜公園まで路線の延伸を計画するなど、非常に前向きな経営をしています。

③ 京都丹後鉄道

京都府の北部、観光名所である天橋立などがある地域を走る鉄道です。元々はJR宮津線などを京都府などが出資する第三セクター方式の北近畿タンゴ鉄道に転換したのですが、二〇一二年度は八億四〇〇〇万円の経常赤字を出す赤字鉄道でした。そこで鉄道施設など下の部分を第三セクターが保有する上下分離方式で再生を試みることにとなり、上の部分にあたる運行事業者を募集したところ、今まで鉄道事業経験のない、高速バス運行事業者のウィラーアライアンスが選定されました。地域公共交通網形成計画の第一号として、二〇一五年から運行を開始しています。

維持管理・修繕も含めると収支は合いませんが、収支構造は改善しています。また、鉄道インフラが整っていないので当初は本数を増やすことがで

きず、現段階で利用者の増加もみていませんが、二〇一八年三月から普通列車について定時刻発車のパターンダイヤ化され、利用しやすくなっており、今後が期待されます。

このほか、昼間時間帯の車内空きスペースを利用し、ヤマト運輸と共同で客貨混載事業を始めた。前述のローカル鉄道大学ではありませんが、二〇一六年から地元金融機関とタイアップして丹鉄ビジネススクールを開講しました。優秀なアイデアには丹鉄ファンドが投資をする形で、今年六月から丹鉄珈琲が開店しています。

このように日本でも様々な地域鉄道再生事業があるということを理解いただければと思います。

6. 地域公共交通の効果

なぜ、オーストリアでは地域公共交通の活性化を進めているのでしょうか。日本でもそうした動きが出ているのでしょうか。

まず、ヨーロッパでははっきり言われていることですが、車に頼りすぎる社会でよいのか、という問題です。日本の警察庁の発表では二〇一七年の交通死亡事故の人数は三六九四人で、前年度の三九〇四人からは減少しています。それでも一日一〇人は亡くなっている計算になります。四七都道府県別死亡交通事故数では、北海道は全国第八位ですが、人口比で考えれば全国トップでしょう。このように過度に車に依存する社会が続いてよいのでしょうか。

わたしのような経済学者は交通事故の経済損失も気になります。内閣府が二〇〇四年に試算したもので年間六兆円以上となり、GDPの1%を

超えてしまう。昔から言われている自動車利用によって利用者本人以外に生じるコスト「自動車社会的費用」は、こうした事故の問題、環境に対する負荷、それに渋滞の発生などで年間二四兆円という試算があります。GDPの5%に該当します。EUでは、CO2排出量を削減するためにモーターシフトを積極的におすすめ、交通と社会のあるべき姿を交通白書に明記し、強く発信しています。スイスでは国民投票の結果、車もトラックも列車に積載し、移動する実現するためにアルプス山脈を貫く鉄道トンネルを約一兆一〇〇〇億円という巨額な費用を投じて建設しました。環境への負荷を本気で考えています。日本のような建前論ではありません。

日本でも、最近では地域公共交通のクロスセクター効果が注目を浴びています。詳しくは近畿運輸局のホームページを見て頂ければと思います。例えば、地域公共交通が無くなれば医療費も上昇し、病院送迎バスや医療タクシーの必要性、医師の往診など様々な問題が生じます。公共交通の存在は、単なる事業収益ではなく、実は、他部門にかかるさまざまな費用を減らすという効果があるのです。これがクロスセクター効果です。

わたしが最近強調しているのは公共交通のソーシャルキャピタルに対する効果です。ソーシャルキャピタルとは、人々の協働行動や信頼、お互い様、人と人のネットワークなど、社会経済活動のベースとなるもので、社会関係資本と翻訳されています。つまり、鉄道や道路のようなハードではなく、ソフトの人間関係、いわゆる「絆」です。そうした関係に、公共交通が役立つのではないか、という考え方があります。わたしは公共交通が、

ソーシャルキャピタルにかかるような人々の行動にどのような影響を与えるのかを調査しましたので、皆さんにご紹介したいと思います。

7. 富山市と神戸市におけるソーシャルキャピタルと公共交通に関する調査

① 富山市の調査から

JR西日本が廃止を打ち出した富山港線は二〇〇六年四月、富山市が主体となって富山ライトレール（次世代型路面電車）となりました。一五分に一本の運行ダイヤ、最終列車の繰り下げなど大幅な増発をした結果、JR時代と比較して利用者が増加させることに成功しています。

わたしは、富山ライトレール沿線に住民に対し、「富山ライトレールの開業はライフスタイルに変化を与えたか」という質問をしたところ、半数以上が「何らかの変化あり」と回答しました。特に車に乗る回数が減少したとの回答を筆頭に、サークル活動など様々な活動への参加が活発化したということが明らかになりました。

また、開業によって「他人との関わりあいを変化させた」と答えた人は約三割、七〇歳以上はさらに多くなりました。七〇歳以上の場合、新たな知り合いが増えたと回答した人も約七〇%にもなり、富山市長は常日頃から「高齢になってから新たな人間関係が生まれる社会にしたい。それにライトレールが役立った」と述べていますが、わたしの調査結果からも明らかになっています。廃止寸前の鉄道再生がこうした変化をもたらした、とも言えるのではないのでしょうか。

② 神戸市の調査から

神戸市住吉台は人口約四〇〇〇〇人が住み、六五歳以上の高齢化率も二二%という高台の団地です。この団地は三〇〇段の階段を上っていくような急峻な地形であることから、団地内とJR住吉駅を結ぶコミュニティバス「くるくるバス」を住民主導で走らせることになりました。こちらも富山ライトレールと同様な質問をしたところ、「何らかの変化あり」と回答した割合は、七割にもなり、ここでも変化があったと答えた高齢者の割合が高い結果が示されました。特に約三割の人が「気分転換に外出する機会が増えた」と答えています。こちらでも「他人との関わり合いが増えたか」を調査しましたが、五〇代で関わりが増えたと回答が多く、七〇代以降の高齢者で新たな知り合いが増えたと回答した人は二割にもぼついています。このように、今まで公共交通とソーシャルキャピタルには関係性があると指摘されていたものの、データがなく明らかにできなかったのですが、この二事例の調査は公共交通がソーシャルキャピタルの醸成に寄与するということを示す一つの証拠となるのではないかと考えます。

8. 地域公共交通の統合的政策をめざして

わが国における地方の実態は、中心市街地の衰退、自治体財政の悪化、環境の悪化、人口の流出に公共交通の衰退、自家用車依存の高まりなど、悪循環に陥っていると考えています。

公共交通が不便だから自家用車を使う。中心市

街地に買い物に出るよりも、数十キロか離れている郊外型ショッピングセンターに行く方がよいと考えている住民も多い。そのショッピングセンターは突然、畑の中にできたりしますが、そのためには道路や水道などのインフラ整備が必要になります。そうした整備は自治体の仕事です。そのために自治体は相当の負担を強いられるのも事実です。では、郊外型ショッピングセンターができた自治体は魅力的なのかと聞かれれば、人口流出は止まっていないのが現状ではないでしょうか。今までのやり方で本当に子どもたちがこのまちに住みたいと思えるまちづくりをしているかと問われた場合、住民も自治体も議員も答えられないのではないのでしょうか。目標は、地域を住みやすい地域にするか、外から見て訪れたいと思う地域にすることではないのでしょうか。

こうした悪循環を好循環にしていこう一つの方法が、公共交通とまちづくりを統合した交通まちづくり政策です。突然、車を辞めると言われても辞められませんし、自治体財政も急には改善しません。ただし、公共交通が便利になれば、前述した福井のように人が動き始め、ビジネスも動き始めます。ビジネスが動けば、中心部に人が戻ってきます。中心部におしゃれなカフェができたらうれしい、と思う人もいるはず。こうした潜在的な力をもう一度活用するまちにできるのではないかと

とは言え、すぐに交通まちづくりを進めることができるわけはありません。まず、どのようなまちづくりを目指すのか、戦略目標が必要です。STOの枠組みで頭を整理してみます。STOとは英語で戦略(Strategy)、戦術(Tactical)、運行(Operational)

の頭文字を組み合わせたものです。日本の場合、関西であれば阪急電鉄の宝塚のように、運行事業者が「まち」を開発しました。

ところが、経済が右肩上がりではありません。で、企業一社で何でもできる時代ではありません。地域がどのようなまちにしたいのか、一般的目标ともなる戦略を打ち出さなければなりません。どのようなターゲットに絞るのかという一般的特徴も交通と一緒に考えなければなりません。公共交通で、誰もが便利に移動でき、活力のある社会を目指すのであれば、前述したような分かりやすい列車ダイヤ、バスと鉄道の運賃を統合し使いやすくするなど、別の戦術が必要になるのではないかと思います。しかし、現実にはJR北海道に求められていることもコスト削減ですし、他の公共交通事業者に求められているのも、高い運賃で収支を合わせなさい、そのための努力しなさいということとです。これでは、地域づくり、まちづくりのために交通が貢献することはできません。本来にこのような社会でよいのでしょうか。まちづくりの戦略と戦術が必要であり、運行事業者側だけに頼ってはいけない、ということになります。

ちなみにEUでは、都市モビリティプランが立案されていますが、その中には収支を合わせるとは一言も記載されていない。アクセシビリティや多岐にわたる需要にバランスよく対応する、均衡ある発展などと記載されています。車に頼る社会ではないけないという強い戦略があります。また、都市のモビリティは、経済活力のほか、社会公正、環境効率、健康、都市環境の魅力など、幅広い範囲に関わるので、政策が全体的に整合性がとれるような統合的政策が採られています。

実は、日本でも二〇一三年に交通政策基本法が制定・施行されました。わたしも少しだけ制定に意見したことはありますが、第一条総則で「交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し・・・」と定めているように、条文内にはいくつも「総合的」の文言がでてきます。わたしも制定当初は総合的と述べていましたが、現在はヨーロッパに倣って「統合的」に言い換えています。日本語の「総合的」は、総花的すぎます。交通から健康まで、それぞれ整合性がとれるような組み合わせが必要だということとです。

例えば、ドイツの場合、連邦予算でみると、一九七〇年代以降鉄道予算が相対的に拡大し、連邦鉄道予算は、道路より三割多く、地方の道路予算を含んでも連邦鉄道予算は、道路の半分程度になります。日本の鉄道は基本的に民間事業なため、鉄道予算にほとんど公費が投じられていません。鉄道政策と道路政策を統合してどのように具体的に予算配分を行うか。予算の再配分も含めて考える必要があります。ちなみに、道路の建設や維持管理の方がコスト安なのではないか、との指摘や議論もあります。ドイツの例でも道路維持費は投資総額の五三%を見込んでおり、鉄道、道路とも維持費におけるシェアはほぼ同じで、道路の維持費も決して安価ではないことが言えます。これまのように道路に過度に依存してよいのか、どう考えるかは地域の判断となるでしょう。

まとめますと、地域の目標が、「住み続けたい地域、訪れてほしい地域」であるならば、バスや鉄道を会計上の目先の収支でみることには誤った判断につながります。全体最適がどこにあるのか。道路や鉄道といったモードだけではなく、健康や

環境など幅広く統合された政策で考える必要があります。公共交通に関しては、一般ビジネスのような競争ではなく、むしろ、お互いがダイヤを調整して、列車とバスを接続させる、バスの先はタクシーやデマンド交通と接続させる、場合によってはパークアンドライドで車を利用することなど、全体の調和を考えることが求められます。

また、地域公共交通はトータルなネットワークでみる必要がある。道路と同様に公的なサービスとして位置付ける必要もあります。純粋公共財でないとはいえず、通常の市場原理が成り立たないことを理解した上で、公民の責任を明確化し、従来の競争政策を転換する必要があることを述べておきたいと思えます。

最後に広島県で一度廃止された鉄道路線の復活をお話します。廃止された路線のうち二キロほどの区間ですが、住民が広島市やJR西日本と協議を重ね、二〇一七年に復活し、今は二〇分に一本の割合で運行するほどになりました。日本にはこうした事例もでてきていますので、北海道においても参考となるかもしれません。

以上でわたしの話を終わらせていただきます。ありがとうございました。

↑うつのみや きよひと

本稿は二〇一八年六月二五日に開催した連合北海道「地域公共交通を考えるPT」第三回講座の講演をまとめたものです。

文責・編集部