

地域公共交通に係る新たな枠組みの基本的な考え方(案)

平成25年11月28日

1. 地域公共交通の現状

- 自家用自動車の普及、道路整備の進展等を背景に、特に地方部において、地域公共交通の位置付けが相対的に低下。利用者の減少に歯止めがかからない状況。
(乗合バスの輸送人員は、2000年の48億人から2010年には42億人まで減少。)
- 路線廃止による公共交通空白地域の拡大や運行回数などのサービス水準の大幅な低下と地域交通を担う民間事業者の経営悪化が進行。地方部における運転手等の確保の問題が顕在化。
(バスについては、過去5年間で約8,160kmの路線が完全に廃止。)
(民間バスの約7割、鉄道事業の約8割が赤字。)
- 今後、人口は急激に減少。
(2050年、人口はピーク時(2008年)の約8割に減少(9,500万人)。全国を1平方キロメッシュで見た場合、人口が半分以下になる地点が66%、2割は無居住化。)
- このような状況の下で、地域公共交通をめぐる環境はますます厳しいものとなることが想定される。

2. 地域公共交通に対する社会的要請の増大

- 地域社会の活力を向上させるためには、地域住民の通院、通学、買い物などの日常生活上不可欠な移動に加え、文化活動やコミュニティー活動、「遊び」のためのおでかけを含む外出機会の増加を図ることが重要。
- 地域住民の移動の確保を自家用自動車に頼ることについては、運転のできない学生・生徒・高齢者・障害者等の交通手段を確保する観点から、一定の限界がある。今後高齢化が急激に進むことが予想される中、地域公共交通の役割は一層増大。
(2050年、75才以上が人口の4分の1に。)
- さらに、地域公共交通は、地域住民の移動手段の確保にとどまらず、以下のとおり多面的な役割を有する。
- 今後本格化する人口減少社会において地域活性化を図るためには、コンパクトシティの実現により市街地の拡散に伴う低密度化を抑制し、人口密度の維持を図ることが必要。その実効性を担保するためには、諸機能が集約したコンパクトな拠点どうし、あるいは拠点と居住エリアを結ぶ地域公共交通ネットワークを再構築し、利用者のニーズに合致した輸送サービスを提供することが重要。
- まちのにぎわいの創出、「歩いて暮らせるまちづくり」による健康増進といった観点からも、自家用車に依存しすぎることなく、地域公共交通による移動の利便

性を向上させることが不可欠。

- さらに、国内外の観光客の取込みにより地域活力の増進を図る際には、地域公共交通の充実により、観光旅客の移動の利便性や回遊性を向上させることが重要。

3. 地域公共交通に係る問題点とその背景

- 我が国の地域公共交通は基本的には企画から運行まで、民間事業者により実施されてきたが、民間事業の経営が厳しくなった結果、サービス水準の低下が顕在化するとともに、既存の地域交通ネットワークを検証・改善する経営余力が失われ、地域住民のニーズやまちづくりの構想とのミスマッチが発生している。
- 平成 19 年に制定された地域公共交通活性化・再生法により、市町村が地域公共交通総合連携計画を策定することとされ、全国で500以上の計画が策定された。しかし、地域公共交通の維持・改善は民間事業者の役割であるとの認識が依然として根強く、結果として、公共交通ネットワークの縮小、サービスの悪化に歯止めがかからず、日常生活における住民の足としての利用が困難となる事態が生じている。
- 現行計画の問題点としては、まず、まちづくりと連携した総合的な交通ネットワークのプランニングが欠け、廃止路線へのコミュニティバス単体の導入など個別事例への対応にとどまっているものが多いという点があげられる。
- その結果、地域によっては、コミュニティバスと民間路線バスとの競合が発生し、市内周辺部でのサービスの確保が困難となる事態が発生している。
- 政令指定都市等では、複数の民間事業者による中心市街地における路線の集中に伴い、朝夕ラッシュ時の団子運転や道路渋滞、バス停の林立などが発生し、利用者利便が低下している例が見られる。
- 以上のほか、現在の取組みには、
 - ・地域特性や生活環境の変化に対応し、利用者のニーズに即した地域公共交通サービスの検討が不十分。
 - ・市町村間の連携不足により計画が自治体の行政区域で分断され、交通ネットワークの実態と合っていない。
 - ・関係者(特に住民)の役割について明確に記載していない。
 - ・計画の達成状況の評価が十分に行われていない。などの問題がある。

4. 解決の方向性

- これらの問題を適切に解決するためには、ともすれば民間事業者の事業運営に任せきりであった従来の枠組みから脱却し、地域の総合行政を担う地方公共団体が中心となって、民間事業者、住民をはじめとする地域の関係者が知恵を

出し合い、合意の下で、「持続可能な公共交通ネットワーク」を構想し、その実現を図ることが重要。

○ その際には、特に以下の点を考慮することが重要。

- ① 地域公共交通は地域活性化のために不可欠な地域の装置であるとの認識の下で、その維持や充実を図ること。
- ② まちづくりや地域戦略と一体的に考えることにより、公共交通のサービスの充実と利用者の増加とを一体で実現すること。
- ③ 地域全体の公共交通ネットワークを総合的に考え、交通機関相互の連携を十分に図ること。特に、公的支援のあるサービスは公的支援のないサービスを補完するものとして位置付けるとともに、民間活力を最大限活用すること。
- ④ 地域特性(人口密度や自然条件等)に応じて、鉄道、民間路線バス、コミュニティバス、デマンド交通、タクシー、自家用有償運送、スクールバス、福祉バスなど多様な交通手段を有機的に組み合わせて、身の丈に合った公共交通ネットワークの形成を図ること。その際、自家用車、自転車や徒歩との接続を考慮するとともに、LRT・BRTなどの新たな交通システムの導入、超小型モビリティの活用等も視野に入れること。
- ⑤ 既存の行政区域にとらわれない広域的な公共交通ネットワークの形成を図ること。
- ⑥ 住民の利用を促進する取り組みや一定の負担も織り込んだ形で、持続可能性を確保すること。

○ こうした公共交通ネットワークを実現するためには、地域が目指す方向性を可能な限り具体的な数値目標に落とし込み(見える化)、達成状況をモニタリングすることが必要。

○ 国としては、持続可能な公共交通ネットワークの実現に向けた地域の主体的な取り組みを全国に普及させ、その実効性を担保する枠組みを構築することが重要。

5. 具体的な制度上の見直しの方向性

○ 交通政策基本法に示された以下の基本的な考え方を、地域公共交通問題の解決に当たって具体化することを念頭に、地域公共交通活性化・再生法を見直す。

(交通政策の基本理念)

- ・ 国民等の交通に対する基本的な需要の充足(第2条)
- ・ 交通の機能の確保及び向上(第3条)
- ・ 交通の役割分担及び連携(第5条、第6条、第12条、第27条)
- ・ 関係者の責務と役割(第8条、第9条、第10条、第11条)
- ・ 法制上又は財政上の措置(第13条)

（国の施策）

- ・ 日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等（第 16 条）
- ・ 高齢者、障害者等の円滑な移動（第 17 条）
- ・ 総合的な交通体系の整備（第 24 条）
- ・ 地域の活力の向上に必要な施策（第 20 条）
- ・ 運輸事業その他交通に関する事業の健全な発展（第 21 条）
- ・ まちづくりの観点からの施策の促進（第 25 条）
- ・ 観光立国の実現の観点からの施策の促進（第 26 条）

（地方公共団体の施策）

- ・ 当該区域の交通施策の総合的かつ計画的な推進（第 32 条）

○ 地域公共交通活性化・再生法の見直しの概要

地方公共団体が先頭に立って、持続可能な公共交通ネットワークを実現するための実効性ある枠組みを整備する。

- ① 活力ある地域社会の実現に向けて、地域公共交通が目指すべきあり方・方向性を明確化する。

（例）

- ・ まちづくりや地域戦略との一体性の確保
 - ・ 地域全体を見渡した総合性の確保
 - ・ 持続可能性の確保
 - ・ 計画の実効性の確保
 - ・ 具体的で可能な限り数値化した目標設定
- ② 現行法に基づく地域公共交通総合連携計画を見直し、地方公共団体は、上記の方向性を踏まえて、地域公共交通ネットワークに係る計画を策定できることとする。
 - ③ 関係者間、複数市町村間の合意形成を促進する。
 - 上記計画の策定に当たっての関係者の役割や責務を明確化する。
 - 住民の生活圏が複数市町村をまたぐ場合における地域公共交通ネットワークの一体的な形成を図るため、都道府県の役割を強化する。

○ 法改正に関連する措置

- ・ 上記計画の策定を国が支援するとともに、上記計画に基づく地域の主体的な取り組みを重点的・効率的に支援する国の予算スキームを検討する。
- ・ 国は定量的なモニタリングのためのガイドラインを作成し、地域の取り組みを支援する。
- ・ 地方公共団体における人材育成方策、独占禁止法上の課題整理等について検討を深める。