

交通政策審議会 交通体系分科会
地域公共交通部会 最終とりまとめ

～地域公共交通の「リ・デザイン」の実現に向けた
新たな制度的枠組み等に関する基本的な考え方～

令和5年6月30日

目次

はじめに

1. 交通政策の変遷と地域公共交通の現状
 - (1) 交通政策の変遷
 - (2) 地域公共交通の現状

2. 対応の方向性
 - (1) 基本的考え方
 - (2) 各論
 - (3) 政府の対応

3. さらなる課題
 - (1) 速やかに取り組むべき課題
 - (2) 中長期的な視点で取り組むべき課題

おわりに

はじめに

地域公共交通は、国民生活や社会経済活動を支える社会基盤である。一方で、人口減少や少子化、マイカー利用の普及やライフスタイルの変化等による地方部を中心とした長期的な需要減に加え、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、多くの事業者が深刻な経営状況に陥ったこともあり、その持続可能性と利便性の回復が課題となっている。

このような中、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（骨太方針）（令和4年6月7日閣議決定）において、「デジタル田園都市国家構想の実現に資する持続可能で多彩な地域生活圏の形成のため、交通事業者と地域との官民共創等による持続可能性と利便性の高い地域公共交通ネットワークへの再構築に当たっては、法整備等を通じ、国が中心となって交通事業者と自治体が参画する新たな協議の場を設けるほか、規制見直しや従来とは異なる実効性ある支援等を実施する。」とされた。このような方針が政府全体の重要施策として位置づけられたことは画期的である。

この方針を具体化すべく、国土交通省に設けられた「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」（令和4年7月25日 取りまとめ）では、利用者の大幅な減少により大量輸送機関としての鉄道特性が十分に発揮できなくなっているローカル鉄道について、国の主体的な関与により鉄道事業者と沿線自治体の連携・協働を促し、利用者と地域の視点に立って、鉄道の維持・再生や輸送モードの最適化といった再構築を図っていく、との方針が示された。

同じく国土交通省に設けられた「アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会」（令和4年8月26日 取りまとめ）では、地域公共交通ネットワーク全体について、自動運転やMaaSなどの「交通DX」、車両の電動化や再エネ地産地消などの「交通GX」、官と民の共創、交通事業者間の共創、他分野を含めた共創の「3つの共創（連携・協働）」により再構築（リ・デザイン）する必要性が示された。ここでいう「リ・デザイン」とは、地域の関係者間の共創を促進することにより、地域公共交通の利便性・持続可能性・生産性を向上する取組みを指すものである。

交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会（以下「当部会」という。）では、これらの政府方針及び2つの有識者検討会の提言を踏まえ、今後の地域公共交通政策のあり方や「リ・デザイン」の具体的方策について議論し、2023（令和5）年2月には「中間とりまとめ」を公表したところである。

こうした議論も踏まえ、国土審議会計画部会では、総合的かつ長期的な国土づくりの方向性を示す新たな国土形成計画について、本年夏の策定に向けて議論が進められており、その中で地域公共交通について、「あらゆる政策ツールを活用し、交通DX・GXの推進や、教育・医療・福祉・介護・エネルギー等を含む地域の

関係者の連携・協働（共創）を通じ、「リ・デザイン」（再構築）の取組を早期に全国に展開していく。（中略）地域経営の観点から、地域内経済循環の取組、広域連携等を支える地域公共交通ネットワークを維持・強化し、中長期的視点に立って、その推進のために必要な支援策を講じる」こととされている。

また、社会資本整備審議会都市計画部会都市計画基本問題小委員会では、2023年4月に「中間とりまとめ～多様な価値観や社会の変化を包摂するまちづくりを目指して～」が公表され、「地域を構成する要素のうち公共交通ネットワークは特に重要である」との認識の下、地方公共団体における立地適正化計画と地域公共交通計画等との一体的な策定やまちづくり部局と交通部局の連携促進体制等の検討、そのための国による地方公共団体へのサポートの重要性など公共交通軸の確保とまちづくりの取組みを連携して進めることの重要性が示された。

さらに、当部会の上記「中間とりまとめ」を受けて国土交通省に設けられた「ラストワンマイル・モビリティ／自動車DX・GXに関する検討会」では、交通空白の解消に向け、タクシー、デマンド交通や自家用有償旅客運送の制度・運用改善策がとりまとめられたところである。

今回の「最終とりまとめ」では、上記審議会等の議論とも連携・整合を図りつつ、当部会の「中間とりまとめ」において示した方向性や、さらなる課題の論点整理等について、より詳細に記載した。

1. 交通政策の変遷と地域公共交通の現状

(1) 交通政策の変遷

地域公共交通が直面している課題の本質を洞察するためには、過去から未来への流れの中に現状を位置づける視点、すなわち現状を相対化して時代を俯瞰する視点が有益である。また、この視点は、よりよい社会をつくるべく先達が築いてきた財産を受け継いでアップデートしていくと同時に、時代の大きな流れの中で現在を捉えて大きな転機にする、という意識を関係者が共有する契機ともなり得る。このような問題意識に立って、これまでの交通政策の変遷を振り返ることとする。

戦後、我が国の高度経済成長の時代においては、大幅に伸び続ける輸送需要に対応した適正な輸送力の確保と、それを支えるために必要不可欠な運輸サービスの新規参入の質の確保等を図るために、鉄道、バス、タクシー、旅客船、航空等の交通運輸分野において、需要と供給のバランスを判断し、新規参入について一定の制限を行う需給調整規制により、交通サービスの安定的な供給が確保されてきた。交通運輸分野における需給調整規制は、総じて「事業の開始によって当該路線又は事業に関わる供給輸送力が輸送需要に対し不均衡とならないものであること」とされ、事業参入の法律上の要件の一つとされてきた。この規制は、一般的には、①過当競争による安全性の低下やサービスの質の低下を防止する、②モードにより程度に違いはあるものの、規模の経済性に伴い資源の有効活用を通じてより低い社会的費用での供給を可能とする、等の効果があり、また、採算路線と不採算路線との間の内部補助を通じて域内のネットワークの維持・確保を容易にする機能を果たしてきた。需給調整規制は、特に、右肩上がりの需要増大に対応した適正な輸送力の確保、運輸サービスの質の確保等を図る上で効果があった。

しかし、その後の自家用車の顕著な普及拡大は、公共交通事業の参入規制の有効性を減少させ、また、交通需要の一層の拡大は、もはや規模の経済性が作用しにくい段階に達しているとも考えられるようになった。需給調整規制の下では、臨機に新たな運輸サービスを提供しようとする意欲のある事業者の参入が事実上妨げられる一方、効率性や進取の意欲に乏しい事業者であっても事業の継続が容易となることから、結果的に国民意識・国民生活の変化を反映した消費者のサービス需要多様化への柔軟な対応が困難になるおそれも生じてきていた。さらに、社会動向として、国際的な競争時代の到来、情報化の進展に伴い、我が国の交通事業者が交通サービスの向上、費用の削減を図るために、従来以上に事業の効率性の確保が求められることとなった。このため、各モードの特性を踏まえつつ、利用者の新しいニーズに対応し、サービスの多様化を図り、利用者が望ましいサ

ービスを自由に選択できるような環境づくりや事業の効率化の促進による費用削減等を通じて、利用者負担を軽減するための環境づくりが必要になった。

このような急速な環境変化を背景に、1996（平成8）年に当時の運輸省は需給調整規制の廃止の方針を表明することとなった。これにより 2000 年に鉄道事業法が改正され、鉄道事業における需給調整規制の撤廃、運賃規制が緩和され、退出に当たっては、それまでの許可制から事前届出制となった。また、バス事業に関しても、道路運送法が改正され、2000 年に貸切バス、2002 年に乗合バスにおいて、市場への参入が免許制から許可制に、退出が許可制から事前届出制になった。交通事業者は、事業者間の競争を通じた多様で高度化された交通サービスの提供や事業の効率化が求められるようになり、バス事業者における運賃の多様化や低廉化等に伴う利便性向上の動きも広まった。

この間、1983 年度には、当時の運輸省が開始したバス専用レーン設置等の「都市新バスシステム」整備に対する支援、1997 年には当時の運輸省、建設省、警察庁の3省庁が連帯し、ノンステップバスの導入、コミュニティバスの開設、バスロケーションシステムや IC カード乗車券の導入等への補助を行い、バス交通を活用したまちづくりを通じて安全で豊かな暮らしやすい地域の実現を図る「オムニバスタウン」の事業等、国においても様々な支援を実施した。

しかし、2000 年以降も、乗合バスや地域鉄道¹等の地域公共交通の輸送人員は減少をたどり、路線の廃止が相次いだ。地域公共交通の衰退の裏には、人口減少や少子化、マイカー利用の普及やライフスタイルの変化だけでなく、それに伴う中心市街地の衰退、スプロール化もあった。これらの課題に取り組むべく、交通とまちづくりの連携を目指す動きの中で、2007 年には、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下「地域交通法」という。）が制定され、市町村主体で幅広い関係者が参加する協議会の設置や地域公共交通総合連携計画の策定を通じた地域公共交通の維持・確保や利便性向上に取り組むことを促進する制度が整備された。また、2013 年には、交通政策基本法が制定され、政府が推進する交通に関する施策についての基本理念が定められるとともに、関係者の責務や国・地方公共団体の施策等について規定された。

その後、地域交通法は、2014 年の改正により、まちづくりとの連携（コンパクト・プラス・ネットワーク）や面的な公共交通ネットワークの再編を図るための「地域公共交通網形成計画」を法定計画として規定し、あわせて法律・予算の特

¹ 地域鉄道とは、一般に、新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する路線以外の鉄軌道路線のことをいい、その運営主体は中小民鉄並びに JR、一部の大手民鉄、中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクターである。これらのうち、中小民鉄及び第三セクターを合わせて地域鉄道事業者と呼んでおり、2023 年 4 月 1 日現在で 95 社となっている。

例措置を適用することにより、計画の実現を後押しすることを目的に「地域公共交通再編事業」を新たに定めた。これにより地域全体でみた移動の利便性を高めるための路線変更等の事業スキームが構築された。

しかし、地域交通法の制定から 10 年以上が経ち、公共交通が収益面で依然として厳しい状況にある中で、運転手不足等の課題も顕在化した。このような背景の下、2020 年の地域交通法改正では、法定計画を「地域公共交通計画」と改め、その作成を自治体の努力義務とするとともに、計画における定量的な目標設定、実施状況の分析、評価の明確化の方針を示す等、地域の主体的な取組みを推進するための枠組みを強化した。また、交通事業者間の協調を通じて利用者の利便性の向上を実現するために、「地域公共交通利便増進事業」が創設された。さらに、地域交通法の改正とあわせて、乗合バス事業者等の共同経営が可能となる「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」（いわゆる独禁法特例法）も制定され、将来にわたって地域の基盤となる公共交通サービスを維持するための施策が展開されるなど、地域公共交通は「競争」の時代から「協調」の時代へ移行したといえる。

（２）地域公共交通の現状

1990 年度から 2020 年度までの 30 年間ににおける利用者数の推移²を見ると、地域鉄道は 39%、三大都市圏以外の路線バスは 64%、利用者が減少した。このうち、地域鉄道の 18 ポイント、三大都市圏以外の路線バス³の 12 ポイントは、新型コロナウイルス感染症の影響が顕在化した 2020 年度の減少分である。このような現状は、同感染症の影響自体は減少するとしても、長期的なトレンドが単純に続くとうどうなるかを、多くの人に気づかせたといえる。単純計算だが、2019 年度までの減少ペースが続くと仮定すると、上記の鉄道では 30 年程度、バスでは 10 年程度で、最も深刻だった 2020 年度の状況に至る結果となる。また、感染拡大を防止するための外出自粛が長く続く間に、テレワークの普及等の行動変容も進んだ。さらに、事業者の経営状況を見ると、新型コロナウイルス感染症拡大前の 2019 年度は、赤字の事業者の割合が地域鉄道事業者の 78%、路線バス事業者の 74% だったが、新型コロナウイルス感染症の影響が顕在化した 2020 年度は、地域鉄道事業者の 98%、路線バス事業者の 99.6% と急激に増加している。

このように、輸送需要の減少の継続、交通事業者の赤字の拡大・経営の悪化、それに伴う路線廃止等によるサービス水準の低下により、更に利用が減少する

² 地域鉄道の利用者数の推移については、1988 年度以降に開業した事業者を除く 70 社の数値。

³ ここでいう路線バスは自動車輸送統計年報でいう一般乗合（高速乗合以外の乗合バス）を指す。

「負のスパイラル」を避けることが困難な状況が続いていた中で、新型コロナウイルス感染症の影響によって一気に10年以上時間が進んだとの見方もあるほど急激な変化となった。

他方、75歳以上の高齢運転者の状況を見ると、2022年における免許保有者10万人当たりの死亡事故件数は5.7件で、75歳未満の2.5件と比較すると2.3倍となっている。加えて死亡事故の人的要因では、ハンドルの操作不適やブレーキとアクセルの踏み間違いといった操作不適が30.1%を占めており、これも75歳未満の運転者の2.2倍となっている。なお、2022年における全国の運転免許自主返納者のうち、75歳以上の高齢運転者は60.9%を占めている。

また、タクシー運転者数と平均年齢の推移を見ると、運転者数は近年大幅な減少が続いており、2006年から2021年の15年間で42%減少した。平均年齢も全産業平均に比べ上昇傾向が強い。

さらに、旅客分野における各輸送機関の二酸化炭素排出量を輸送量（人キロ）ベースで見ると、2019年度は、自家用車と比較してバスは57%少なく、鉄道は87%少なくなっている。これは全国平均値であるが、一般的に公共交通は脱炭素に貢献するものといえる。一方、自家用車と比較した各輸送機関の車両走行（キロ）ベースの二酸化炭素排出量を見ると、営業用バスは5.5倍、鉄道は4.9倍であり、輸送量が極めて少ない区間では、バスや鉄道の低炭素性は十分に発揮されない。公共交通が脱炭素に貢献するためには、多くの乗客が乗り合う路線とすることが必要である。

上述のように公共交通機関を巡る状況は大変厳しく、このままでは、相次ぐ路線廃止による「交通崩壊」が懸念され、自家用車を利用できない人が安全・安心に暮らせなくなるなど地域社会にも甚大な影響が生じるおそれがある上に、担い手不足やカーボンニュートラルに対処するための原資の確保も困難であり、地域課題・社会課題を解決する一環として対策が急務である。

2. 対応の方向性

(1) 基本的考え方

地域公共交通は、生活の不安を解消し、安全・安心でくらしやすく魅力あふれる地域を作り上げるため、そして、地域内はもとより地域間の人の流れを創出し、観光客や交流人口の増加を図るために必要な基盤的サービスであり、その充実の度合いや魅力が、地域やまちの価値を規定する前提になるといっても過言ではない。加えて、地域公共交通は、例えば、高齢者の外出機会が増えることで高齢者の健康増進や就労機会が増加し、そのために医療費や社会保障費が削減され、むしろ社会全体としての費用負担が下がるなど、単なる住民の移動手段にとどまらず、医療や福祉の質の向上、産業や観光振興、財政の改善、高齢者等が運転する自家用車の交通事故減少、健康増進、地域コミュニティの強化、まちのブランドイメージ向上、災害時の避難手段の確保など、多面的な外部効果、いわゆる「クロスセクター効果⁴」をもたらすものである。また、公共交通ネットワークや運行時刻にあわせた学校の登校時刻や病院の診療時間帯の設定、商業施設の営業や企業活動の展開などを通じて地域社会や人々の生活そのものにも大きな影響をもたらすこととなる等、公共交通が地域社会に与える影響は大きく、地域経営の中核的な役割を果たすとともに、社会的包摂性を高めるものであるといえる。さらに、カーボンニュートラルの実現に向けても、これまで認識されてきたように、公共交通機関は移動手段を複数の利用者がシェアすることによってエネルギー効率が相対的に高くなるため、その利用促進が有効であることに加え、現在では、車両の電動化や使用電力・燃料の脱炭素化による貢献にも注目する必要がある。

このように、公共交通は直接・間接を問わず幅広い社会的価値を有しており、その公共性は極めて高い。

他方、2021（令和3）年5月に閣議決定された交通政策基本計画においては、「公共」について二つの意味が示されている⁵が、我が国の公共交通は、高い人口密度と、国土に占める割合が少ない平地に人が集中している等の特性により、収益事業としても成立し得る場面が多いため、主として民間事業者が旅客運送契約の下で運賃を支払えば誰もが利用可能な運送サービスを提供する、いわゆる「公益事業」の形態をとってきた。

前記1.でも述べたように、現在多くの交通事業者の経営が厳しい状況にあるが、需要の減少は、交通事業者の経営努力のみでは避けられない。このため、公益事業の形態を前提としつつも、交通事業者だけ、交通分野だけで取り組むので

⁴ クロスセクター効果については、11頁、20頁も参照。

⁵ 「公共」という言葉は、「社会的視点に立ち、無料もしくは十分に廉価な価格で、十分な量と質が提供されるべき財やサービス」を意味することが少なくない。その一方で、我が国では、主として民間事業者により供給される「旅客運送契約の下で運賃を支払えば誰もが利用可能な運送サービス」をもって「公共交通」と呼んでいる。（「交通政策基本計画」令和3年5月28日閣議決定抜粋）

なく、上記で述べたような高い公共性を踏まえ、官民をはじめ地域の多様な関係者の共創（連携・協働）を強化し、地域公共交通をリ・デザインすることが必要である。この際、インフラマネジメントも含めた地域経営の観点からも、まちづくり・地域づくりと一体となった地域ぐるみの取組みが必要である。増大する赤字を補助金等により埋めるといった「対症療法」にとどまらず、地域全体を巻き込み新技術も活用して共創することで、自助努力により赤字を減らすとともに、戦略的に新たな投資を呼び込むなどの「体質改善」を進め、利便性・持続可能性・生産性を高めていくことが重要である。

上記の対応を進めていくに当たっては、自治体や交通事業者のみならず、地域やその住民が、各々の地域の様々な課題を認識し、その課題を解決するための交通のあり方を主体的に考えることが重要である。

こうした考え方は、わが国の現下の経済政策としての「新しい資本主義」と軌を一にしている。「新しい資本主義」においては、市場だけでは解決できない、いわゆる外部性の大きい社会的課題について、「市場も国家も」、すなわち新たな官民連携によって課題解決を進め、成長と分配の好循環を実現していく必要があるとし、加えて、気候変動、少子高齢化等の社会的課題への取組みを通じて、国民の暮らしにつながる、誰一人取り残さない、持続可能な経済社会システムを再構築することを掲げている。

地域公共交通との関係では、新たな官民連携等により国民生活の基盤をなす公共サービスの提供を確実にしつつ、これによる社会課題解決を通じて新たな市場を創出することが要諦である。

このため、単に事業・施策を実施した結果である「アウトプット」のみに着目するのではなく、その実施により交通が生み出す成果である「アウトカム」を社会に訴求することで、様々な社会課題を解決するための基盤としての地域公共交通に対する関係者の理解を高めるとともに、交通以外のプレイヤーが地域公共交通に対して出資、投資をする流れを作ることも必要である。

国は、このような観点で、「リ・デザイン」が行われ、PDCA サイクルによる地域の取組みが進むよう、地域公共交通が解決することを期待される社会的な課題は様々であることを踏まえつつ、アウトカム指標の設定を行うべきである。具体的には、交通が生み出す標準的な効果について共通の「アウトカム指標」を設定するとともに、各地域が地域の実情に応じて定める指標等について考え方を示していくことが求められる。

以上について、次項に挙げる各論の方向性とあわせ、「リ・デザイン」が着実に進むよう、必要な対応をしていくべきである。

(2) 各論

当部会における議論を踏まえ、「中間とりまとめ」では以下のとおり、課題と今後の対応の方向性をとりまとめた。

① 交通政策のさらなる強化

「地域にとって望ましい交通ネットワーク」については、地域交通法に基づく協議会において自治体を中心となって議論を行うこととしているが、鉄道やタクシーなどバス以外の交通モードも含めた交通ネットワーク全体について有効に機能している協議会は少ない。また、利用者が減少傾向にある中で、各地域のニーズに見合う交通サービスの構築に係る自治体の主体的な取り組みが不十分なケースが多い。そのため、地域の実情に応じて、地域交通法に基づく協議会を活用して地域が主体的に交通ネットワークを検討し実施できるような枠組みを構築すべきであり、その際、よりよい地域をつくろうとする積極的な取り組みに対して、地域における合意形成を促すためにも国の関与を強化し、地域のニーズや実情を踏まえた弾力的な輸送サービスを提供できるようにすべきである。

特に鉄道の役割については利用状況や収支だけでなく、鉄道が地域経済に及ぼす外部効果も含めた評価手法の活用も検討すべきである。また、バス転換が事実上困難、あるいは地域戦略上、鉄道が不可欠な場合には関係者が連携してその存続を目指し、逆に、そう認められない場合には、関係者の合意の下で他モードへの転換により、利便性と持続可能性の向上を実現すべきである。

バス等については、行政による現行の運行支援制度は路線・系統ごとの事後的な欠損補助を前提としているが、交通事業者から見ると、運賃収入を増やしたり経費を節減したりしても補助金が減少するだけという仕組みであり、サービス水準の向上や運行の効率化等を積極的に行うインセンティブが働きづらい。さらに、現行の単年度ごとに補助金が決まるシステムでは将来的な収入が担保されないため、地域において、将来にわたり中長期的な経営計画の観点から持続可能なサービスの確立に向けた積極的な設備投資等やその前提となる資金調達、意欲ある事業者の参入等が促進されない。このため、複数年にわたるエリア一括での支援制度の検討が必要である。その際、各地域における協議会の活用や関係者の共創促進という視点が重要であり、社会資本整備総合交付金など地域の拠点整備を行うインフラ投資、他の支援制度との組合せも含め、効果的な運用ができる使いやすい仕組みを検討すべきである。

② 地域経営における連携強化

交通の活性化と地域の活性化とは、表裏一体の関係がある。一方で、交通は大部分が派生需要であるため、交通に閉じた発想で交通単体を改善するだけでは利用者の増加や利便増進に向けては限界がある。他方で、地域の活性化には

基盤としての交通の改善が不可欠であり、地域内で移動・交流が活発になれば経済活動や税収が増加し、民間・公共による再投資の原資が得られる。このため、地域公共交通の「リ・デザイン」に当たっては、既存の移動需要に対応するだけでなく、地域における移動需要の創出・集約と一体となって取り組むこと、すなわち「地域経営」において連携を強化することが必要である。換言すれば、地域を支える交通サービスとして都市機能や居住の誘導と連動しながら、駅やバスターミナル等の交通結節点周辺に生活関連施設等の機能を集積させ、沿線の需要の創出を図ることにより都市全体としての価値を高めることが重要である。

しかしながら、このような都市・地域経営の視点から、中長期的な戦略を持って交通ネットワークを捉える関係者の意識や、地域全体をコーディネートできる人材の不足等により、まちづくり・地域づくりと交通との連携が進まないことが多い。このため、既存の人材、知見を有効活用するとともに、地域公共交通をコーディネートできる人材の育成に対する支援や、効率性や生産性が高く、利用者にとっても利便性の高いデータシステムやアプリの開発などデジタル技術の領域から交通事業者に参加しようとするスタートアップ企業に対する支援など、共創に参加するプレイヤーの育成やバスやタクシー等の担い手確保に取り組むことが重要である。

また、地域住民も含めた様々な関係者が共創して地域公共交通を持続させようとする取組みは各地で見られていたが、一過性のものが多かった。このため、医療・福祉・介護・教育・物流など交通の目的となる施策や、持続可能な地域づくりの観点からエネルギーや食料の地産地消などの施策とのさらなる共創が必要である。こうした取組みは、地域全体としての経営事業の多角化やその資金調達手法の分散化等を通じ、地域内経済循環を進めることでファイナンス面でも地域としての持続可能性を高めるという意味においても、今後は一層重要である。この点、公共交通がもたらす外部効果（クロスセクター効果）について、地域貢献に関心を持つ金融機関や投資家等に説明できる形で示していくことは、SIB (Social Impact Bond) などのインパクト投資も含めた多様な資金調達手法の開拓を通じた地域全体の持続可能性の確保にもつながる。

③ 新技術による高付加価値化

DX・GX等の新技術は、交通分野における利便性向上や経営力強化を進める起爆剤となる可能性がある。特に、DXのうち自動運転は、現在は労働集約的な交通産業において、人件費を設備投資に置き換えつつ費用を削減し得る点、また深刻さを増していく担い手不足を緩和し得る点で、将来的にゲームチェンジャーとなり得るであろう。また、導入が始まりつつあるAIオンデマンド交通も、これまでのバス・タクシー等と比べて、より少ない運転者と車両でより多くの需要に応えることができる可能性が高いため、地域公共交通の「リ・デザイン」の有力なメニューである。さらにGXについても、脱炭素と交通それぞれのメ

リットを考えると、「公共交通の利用促進」によるエネルギー効率の向上と利用者数の増加だけでなく、「車両の電動化」による走行中の CO2 排出量減少と動力費等の削減、「使用電力における再生可能エネルギー地産地消」による地域の脱炭素化と動力費の更なる削減、さらに今後の可能性として「水素・合成燃料等の使用拡大」による社会の脱炭素化と長距離輸送の費用削減など、さまざまな観点から、一石二鳥以上の効果が考えられる。

しかしながら、自動運転の社会実装に向けては、利用者の安全性の確保などの技術的課題のみならず、事業収支や道路・街路環境整備などのインフラ協調のほか、利用者の心理的抵抗感の払拭や、まちづくり・地域づくりにおいて他の交通手段との連携をどう位置づけるかなど地域における合意形成の点も含めた社会的受容性の面等が課題となる。また、運行情報や運行経路等の交通事業者が保有する情報をデータ化し、自治体・他事業者・他地域等が利活用しやすい環境の整備が不十分であり、データが存在する場合においても、公共交通分野のデータ分析が地域の関係者間における議論の中で生かされていない傾向にある。GX についても、上述のような状況、すなわち一石二鳥の可能性が広く認識され垣根を越えた取組みが拡大している状況にあるとは言いがたい。また、新技術に出会った際の一般的な反応でもあるが、DX・GX を地域公共交通の改善や利便性の向上の手段として捉えるのではなく、その導入自体が目的となってしまうケースも見られる。

今後、DX・GX の導入自体を目的化することなく、地域が解決したい課題を明確に示すことにより、新技術（シーズ）と地域課題（ニーズ）が適合しやすい環境を作るとともに、データに基づく交通政策の立案等を通じて地域が主体的に課題を解決し、交通の質を維持・向上する取組みが必要である。また、交通分野における利便性向上や経営力強化を推進するため、現在、様々な支援措置を講じている自動運転や MaaS の社会実装に向けた取組み等、新技術の導入に向けた対応を強化するとともに、情報通信技術を利用した運行管理制度や EV 等電動車両の普及促進に向けて、国として支援できる仕組みを作ることが必要である。

【コラム】開発が進む様々なモビリティ

現在、新技術の活用によって様々な新たなモビリティの開発が進められているが、新たなモビリティの導入に際しては、地域が解決したい課題に適合するものとする必要がある。また、制度的位置づけ等についてはさらなる検討課題も残されているが、今後、実用化が期待される新たなモビリティの一例について、以下に紹介する。

【自走式ロープウェイ】

自走式ロープウェイは、既存のモビリティ技術（ロープウェイ、電気自動車、モノレール）を組み合わせた交通システムである。道路上空を走行する交通システムのため交通渋滞の影響を受けない一方、既存のロープウェイとは異なり、ロープとゴンドラを独立させることにより、カーブや分岐を自由に設けることができるものとして開発が進められている。



【モビリティスクーター】

モビリティスクーターは、電動・低速・1人乗りのモビリティであり、欧州をはじめとする諸外国において、高齢者などの自立した移動や生活を支援する乗り物として普及が進んでいる。公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団は、同団体が開催する「2022年度スローモビリティシンポジウム」にて、ナンバープレートを取得した車両（当該車種については日本初）をお披露目し、2023年度中の公道での走行実験を行う予定である。



【空飛ぶクルマ】

空飛ぶクルマは、電動化、自動化といった航空技術や垂直離着陸などの運航形態によって実現される、利用しやすく持続可能な次世代の空の移動手段であり、都市部での送迎サービスや山間部での移動手段、災害時の救急搬送などへの利活用が期待されている。2025年の大阪・関西万博における飛行の開始を目指し、「空の移動革命に向けた官民協議会」において機体や運航の安全基準、操縦者の技能証明基準、交通管理等について検討を行っている。



（3）政府の対応

政府においては、対応の緊急性に鑑み、当部会としての最終とりまとめに先立ち、「中間とりまとめ」等の当部会での議論を踏まえ、以下のとおり、地域交通法を改正するとともに、2022年12月に成立した令和4年度第二次補正予算及び2023年3月に成立した令和5年度当初予算では、社会資本整備総合交付金や財政

投融資の活用等、新たな制度を含めて質・量ともに大幅に充実・強化を図ったところである。

今後、「リ・デザイン」の取組みを早期に実装し、全国で展開していくためには、地方運輸局と地方整備局の連携強化や人員の拡充等、国土交通省の執行体制の強化、関係省庁間の連携体制の構築等を行いつつ、改正法や予算の着実な執行に努めるべきである。

また、地域公共交通会議等の運営の実効性も考慮する観点も含め、施策については常に効果検証を行うとともに不断の見直しを行い、今後とも全国各地における継続的な展開を可能とするため、中長期的視点に立ってその推進のために十分な予算を着実に確保するなど、必要な支援策を着実に講じていくべきである。

政府によって講じられた措置

1. 地域交通法等の改正

(1) 地域の関係者の連携と協働を促進するための規定の明確化

- 目的規定に、自治体・公共交通事業者・地域の多様な主体等の「地域の関係者」の「連携と協働」を追加するとともに、国の努力義務として、関係者相互間の連携と協働の促進を追加
- 地域の関係者相互間の連携に関する事項を、地域公共交通計画への記載に努める事項として追加

(2) ローカル鉄道の再構築に関する仕組みの創設・拡充

- 自治体または鉄道事業者は、大量輸送機関としての鉄道の特性を生かした旅客運送サービスの持続可能な提供が困難な線区について、国土交通大臣に「再構築協議会」の組織を要請することができることとし、国土交通大臣は、関係自治体に意見を聴取し必要と認める場合、再構築協議会を組織
- 再構築協議会においては、①鉄道輸送の維持・高度化 ②バス等への転換 のいずれかにより利便性・持続可能性の向上を図るための方策について協議し、協議が調ったときは再構築方針を作成
- 路線の特性に応じて鉄道輸送の高度化を実現するため、再構築方針等に基づいて実施する「鉄道事業再構築事業」について、黒字会社の線区も対象となるように拡充

(3) バス・タクシー等の「エリア一括協定運行事業」の創設

- 自治体と交通事業者が、一定の区域・期間について、交通サービス水準（運賃・路線・運行回数等）、費用負担等の協定を締結して行う「エリア一括協定運行事業」を創設

(4) バス・タクシー等の「交通 DX・GX」を推進する事業の創設

- 道路運送高度化事業の拡充により、AI オンデマンド、キャッシュレス決済等の技術や、EV バス・EV タクシー等の導入を通じて交通 DX・GX を推進し課題解決や価値向上をもたらす事業を創設

(5) 鉄道・タクシーにおける協議運賃制度の創設

- 鉄道及びタクシーについて、地域の関係者間の協議が調ったときは、国土交通大臣への届出による運賃設定を可能とする協議運賃制度を創設
※乗合バスについては、平成 18 年度より協議運賃制度を導入済

2. 地域公共交通関係予算等の支援措置

令和 4 年度第二次補正予算及び令和 5 年度当初予算において、社会資本整備総合交付金や財政投融资等の新たな枠組みを含め、対前年度比約 1.8 倍の総額約 1,300 億円を計上するなど、地域公共交通の「リ・デザイン」を図るための支援措置を充実強化した。主な措置は以下のとおり。

- 社会資本整備総合交付金に、新たに基幹事業として「地域公共交通再構築事業」を追加し、鉄道・バスの施設整備等を支援。併せて地方財政措置を拡充
- まちづくりの将来像の実現に必要な都市の骨格となる基幹的な公共交通軸と拠点の再構築に対し、「都市・地域交通戦略推進事業」による支援を拡充
- 財政投融资を活用した独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の出融資により、交通分野の DX・GX を推進
- 地方公共団体と交通事業者が協定を結んで行う「エリア一括協定運行事業」を長期安定的に支援（複数年の支援額を初年度に明示）
- 地域公共交通が異業種を含む関係者と連携して地域課題の解決を目指す、「共創」の取組みに対する支援を大幅に拡充
- 交通事業者が、地域の観光資源とタイアップし、地域の集客力とアクセス性の向上を両立しつつ、地域観光の高付加価値化を目指す取組みに対する支援を大幅に拡充
- EV バスの導入や鉄道事業再構築を促進するための固定資産税の特例措置の創設・拡充

3. さらなる課題

ここまで、「リ・デザイン」のため、特に緊急性の高い課題について整理してきたが、地域公共交通の利便性・持続可能性・生産性をさらに高めるためには、中長期的観点から、なお検討を続けるべき課題がある。政府は、これらについても解決に向けた議論と努力を続けるべきである。

(1) 速やかに取り組むべき課題

① 交通空白の解消に向けた改善策

いわゆる交通空白地においては、タクシーやデマンド交通等による移動手段確保への期待は依然として大きいものの、人手不足等を背景に、各地でその期待に応えられていない状況が生じている。

この点、当部会の「中間とりまとめ」においては、「公共交通が不十分な地域等において持続可能で利便性の高いタクシーや自家用有償旅客運送等を確保する制度・運用について、引き続き改善を検討する」こととしていた。

このような交通空白地においても、持続可能で利便性の高い地域交通サービスの確保へと「リ・デザイン」していくため、「ラストワンマイル・モビリティ／自動車DX・GXに関する検討会」（令和5年2月 国土交通省に設置）において、令和5年5月にとりまとめられた「ラストワンマイル・モビリティに係る制度・運用の改善策」について、運用改善等によってできるものから順次、実行に移していくことが必要である。その際には、安全性及びサービスの安定的な提供の観点から、まずは交通事業者が提供するサービスの活用を第一とするが、それでも交通サービスが不十分な地域においては、これを補完するものとして自家用有償旅客運送等を効果的に組み合わせるという基本方針の下に実施することが重要である。

さらに、交通空白には地域的なものに加えて時間的な空白も存在するため、これも解消できるよう運用を行っていくことが重要である。その上で、運用の状況やニーズも踏まえながら、引き続き、検証・検討を進めていくべきである。

② 交通データの収集と利活用

交通分野における移動関連データ等の分析・活用により、地域のニーズに対応した公共交通ネットワークの再編等を行って利用者の増加を図るとともに、交通と一体となったまちづくりやインフラ整備等を通じて、地域経営の質の向上を図り、地域の活性化につなげていくことが期待される。

しかしながら、現状では、その前提となる交通事業者の有する各種移動関連情報の集約とデータ化は道半ばであり、また、データ作成の必要性があるとはいえ、それにかかるコストや人材を多くの交通事業者は拠出できる経営基盤がなく、交通事業者、自治体等を含む地域の関係者間での当該データの共有が十

分に行われていないことから、関係者それぞれが有するデータを統合して活用する取組みが十分に進展していない状況にある。さらに、データ収集が十分に行われたとしても、それを活用して路線やダイヤの再編、AI ルーティング等を最適化するには、まだシステム開発面で課題がある。

そのため、今後、地域経営や人口減少下における効率的なインフラマネジメント推進の観点からのデータ活用がより一層進むよう、「リ・デザイン」を契機とした行政内部のまちづくり部門と公共交通部門の情報共有、また交通事業者の各種行政手続のデジタル化を推進する必要がある。加えて、特に国におけるMaaSの推進・高度化の過程で必要となる交通事業者のデータ化及びその円滑な活用に貢献する標準化や、交通事業者のみならず地域の多様な関係者間でのデータ共有を可能とするプラットフォームの構築などを通じて、プライバシーにも配慮しつつ、円滑なデータ共有や活用を可能とする仕組みについて検討を深め、実施していくことが必要である。さらに、上述のシステム開発については、例えば物流のように大規模な投資になじむ分野において、需給のマッチングや配車の最適化等の面で進化が期待されており、これを地域公共交通に応用するアプローチも考えられてよい。

③ 地域活性化の様々な政策との連携

地域活性化については、以下のように様々な政策が実行されており、それぞれの視点と強みを持ち寄って連携を強化することが、いずれの政策にとっても目的の効果的な追求に適う。

この際、これまで述べてきたように、交通が地域社会にもたらす影響は極めて大きく、地域経営の中核的な役割を果たすことから、交通の「リ・デザイン」を通じて地域や社会を形作る、さらに、交通の「リ・デザイン」が、地域や社会システムの「リ・デザイン」をも牽引していくという視点が重要である。

(ア) まちづくり・地域づくり

公共交通ネットワークは、多極ネットワーク型コンパクトシティ（都市内における拠点多極・多層的に立地し、これらが公共交通等のネットワークで有機的に接続された都市構造）の根幹をなすことから、その維持・強化とコンパクト・プラス・ネットワークに係るまちづくりとの連携強化を更に図ることは、実効性のあるコンパクト・プラス・ネットワークの取組みを推進する上でも重要である。

地域公共交通からも、沿線への民間投資の誘発等を通じた沿線需要の創出を促進するため、立地適正化計画等のまちづくりの計画に、都市の骨格となる公共交通軸を具体的に定めること等が重要である。

なお、公共交通のハブを単なる乗換拠点として考えるだけでなく、例えば道の駅や公民館、郊外型商業施設等を活用した賑わい拠点と重ね合わせるなど、自家用車との共存共栄も含めた交通結節点のあり方、支援体制のあり方

等の環境整備をどのように進めていくべきかの検討が必要である。

(イ)「地域生活圏」

現在、新たな国土形成計画の策定に向けて、広域レベルの高次の都市機能から生活に身近な地域のコミュニティ機能まで、重層的な生活・経済圏の形成を通じ、持続可能な形で機能や役割が発揮される国土構造の実現が目指されている。この中で、日常的な生活のレベルにおいては、小さな拠点を核とした集落生活圏の形成、都市コミュニティの再生を通じた生活に身近な地域コミュニティの再生に加え、地方の中心都市を核とした自治体の行政区域等にとらわれない新たな発想から、デジタルとリアルが融合した「地域生活圏」の形成を図ることとされている。

この地域生活圏の形成に当たっては、デジタル技術を活用し、これまでは場所や時間の制約で実現できなかった交通サービス等の持続的な提供により、リアルの生活空間の質を高めることが不可欠な要素である。上記(1)②の交通データの収集と利活用、MaaSの推進、AIルーティングや自動運転などの新技術の社会実装に向けたロードマップも念頭に、公共交通分野におけるDX化を一層加速化することが重要である。また、自治体の行政区域等にとらわれない地域生活圏を形成する際にも、地域公共交通の役割は非常に大きいため、観光・教育・医療・福祉・介護・エネルギー等地域の社会的課題を解決する取組みと連携して、その機能強化を図っていく必要がある。

(ウ) デジタル田園都市国家構想

公共交通ネットワークは、「デジタル田園都市国家構想」を推進し、地方の活性化を図っていく上でも重要な社会基盤であり、「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(令和4年12月23日閣議決定)においても、地域公共交通の「リ・デザイン」は、地域ビジョンの実現に資する施策間連携・地域間連携の推進において重要施策分野の一つとして位置づけられている。デジタル田園都市国家構想実現のための各種施策と一体的に講じられることにより、「リ・デザイン」の取組みが大幅に加速する可能性がある。さらに、人口減少等が続くなか、地域間連携による広域的な地域生活圏の形成や、時間距離の短縮による大都市圏との一体機能化が必要である。

こうした取組みは、多様な関係者との共創や地域の社会的課題を解決する取組みとの連携が不可欠であるため、関係省庁との連携を強化の上、対応する必要がある。

④ 人材の育成と確保

地域の実情に応じて、地域交通法に基づく協議会を活用して地域が主体的に交通ネットワークを検討し実施するためには、バスやタクシーのドライバーなど人手不足が深刻化している地域公共交通の運行の現場を支える人材や、交通

のみならず都市・地域経営の視点からも地域全体をコーディネートできる人材、将来のあるべき地域公共交通の姿を地域の将来像とあわせて検討できる行政職員の育成や外部人材の活用・育成は重要な課題の一つであり、国としてその育成を支援すべきである。

加えて、データに基づく交通政策の立案等を通じて地域が主体的に課題を解決するためには、交通データの収集や分析を行う人材が不可欠である。しかしながら、交通分野のDXが不十分である等の理由からデータを利活用する人材が集まりにくい状況となっており、上記(1)②で述べた交通データの収集と利活用に向けた各種取組みを国が後押しすることで、外部人材の活用と育成を進める必要がある。

(2) 中長期的な視点で取り組むべき課題

① 地域の公共サービスの一体的運営

民間企業等が、公的支援も受けながら、地域公共交通を維持する状況の緩和・解消に向け、例えばドイツのシュタットベルケ（都市公社）のように地域の公共サービスを統合して一体的に運営することにより、規模や範囲の経済の実現を通じて事業経営を効率化し、持続性を高められる可能性がある。我が国は欧米とは事業・制度の発展の経緯や現下の環境が異なるため、そのまま当てはめられるものではないが、官民連携の新たな事業モデルの検討という点で有用な視点の一つと考えられる。

また、公共交通は、自家用車と比較するとエネルギー効率に優れ環境負荷の少ない輸送機関であるものの、その運行に当たっては多くのエネルギーを消費する分野である。エネルギーの一大消費分野である公共交通分野が、デマンド・ドリブン（エネルギー需要起点）の発想で再生可能エネルギーの生産拡大に貢献することにより、エネルギーの地産地消や自給率の向上などのメリットをもたらす可能性が考えられる。多様な主体との連携が必要であるものの、大都市圏において鉄道が沿線価値の向上を通じた都市機能の発展の核となったように、地域の基礎的サービスである公共交通が地域内の経済循環を生み出す方向について検討すべきである。

例えばドイツ、オーストリア、フィンランド等では、鉄道・バスなどの公共交通機関を定額制乗り放題（いわゆるサブスクリプション）とする制度を導入した。地域経営の観点に加え、交通渋滞の緩和等がカーボンニュートラルに貢献するという観点も踏まえ、国内外の様々な事例の有効性の検証も念頭に対応を進めることも必要である。

② 公共交通の位置づけ

公共交通は、日本全国で均一の料金体系やサービス水準を法的に義務づけて

おらず、郵便、通信、電力のようなユニバーサルサービスとは位置づけられていない。一方、公共交通がネットワークとして存在していることによって波及する公共的な価値を整理し、ナショナルミニマムの観点から国民生活に不可欠であり、日本全国で提供されるべきサービスと位置づけるかどうか、その場合のサービス水準はどの程度かについて検討が必要である。

その際には、前記2.(1)で述べたように、公共交通は国民に移動手段を提供するという直接的な効用に加え、様々なクロスセクター効果をもたらすという点でその公共性は極めて高いという点を十分に考慮しつつ、受益と負担の関係において、交通がもたらす効用が裨益する範囲をどう捉えるか、事業者やモードをまたぐ内部補助、または交通利用者以外の者の負担という考え方に社会的理解が得られるか等が検討課題となる。

③ 安定的財源の確保

これまでの公共交通は、運賃等の利用者負担を収入源とする独立採算制の原則を前提とした、事業者による内部補助により成り立たせてきたが、人口減少や少子化、マイカー利用の普及、コロナ禍で進んだIT活用による交通需要の減少等の影響により、こうした形態の維持が困難となることが見込まれる。今般、「リ・デザイン」を実装するための予算を大幅に拡充したが、中長期的に「リ・デザイン」を着実に実施していくための安定的な財源について検討する必要がある。その際、海外事例も参考にしつつ、上記②の公共交通の位置づけの議論を踏まえ、例えば、利用者は公共交通がネットワークとして維持されることにより受益があるとの考えの下、他事業者や他モードの交通サービスの利用者も含めた負担や、さらには、交通が有する社会の様々な分野へのクロスセクター効果等に鑑み、交通を利用していない者に対する負担を求めることについて、自治体における議論の動向も注視しつつ、社会的受容性の観点も含め、その妥当性が検討課題となる。

おわりに

当部会での議論も踏まえ、政府においては、地域交通法の改正、予算の拡充を通じて、地域ぐるみで地域公共交通を「リ・デザイン」し、支えていくための枠組みを大幅に強化した。今後は、「仏つくって魂いれず」とならないよう、制度的・予算的な枠組みが積極的に活用され、「リ・デザイン」の動きが早期に、全国展開していくようにしなければならない。

「リ・デザイン」の取組みは緒についたばかりである。政府においては、本年を「地域公共交通リ・デザイン元年」として、その取組みを一過性のものとすることなく、強力に推し進めていくため、「さらなる課題」として示した課題の検討を含め、中長期的な視点に立って対応を強化していかなければならない。

当部会としても政府の対応を引き続き注視し、今後とも必要に応じ、議論、提言等を行っていきたいと考えている。