

# わが国地方部におけるモビリティの 確保問題の展開と今後の議論の方向性について

Review and Future Prospects on Mobility Issues in Rural Areas of Japan

渡 邊 徹  
Tohru WATANABE

## 要 旨

人口の都市部偏在やモータリゼーション及び少子高齢（人口減少）社会の進展を要因とする地域公共交通の衰退により、かねてからわが国地方部では、いかにして地域のモビリティを確保するかが切実な問題となっている。この点、政策レベルではいうまでもなく、研究レベルでも多様な検討及び取り組みがなされてきた。しかしながら、いまだ抜本的な解決に至っていない。その理由として、既往政策及び研究は、①地方部の住民の交通に対するニーズを等閑視していること、②地域公共交通を維持・存続させるための具体的な政策提言を欠いていること、が指摘されうる。ついでには、わが国地方部におけるモビリティの確保問題をめぐる今後の議論の方向性として、①住民が自動車を選好し、現実に高度に自動車社会化している実情に即した資源配分を行うこと、②モビリティを確保する対象及び目的を特定化した上で、合理的に地域公共交通を維持・存続させること、が提示されうる。ただし、都市部よりも急速に人口減少・高齢化が進行すると予測されている地方部では、将来的に当該地域を維持するための一人あたりの財政支出が過大となり、地域の維持自体が困難となることも否定できない。したがって、長期的には、地域公共交通が不便な地域に居住している住民を地域公共交通サービスが比較的充実している地域に誘導することは不可避であろう。

キーワード：わが国地方部におけるモビリティの確保問題、地方部におけるモビリティの実情、地方部の住民の交通に対するニーズ

## 1. はじめに

人口の都市部偏在並びにモータリゼーション及び少子高齢（人口減少）社会の進展を要因とする地域公共交通の衰退により<sup>(1)</sup>、かねてからわが国地方部では、いかにして地域のモビリティを確保するかが切実な問題となっている。この点、交通の自由はもはや単なる移動の自由ではなく、より大きな幸福を享受するための移動の自由であるとして、現行憲法に「交通権」ないし「移動権」なる新しい人権を見出し、これを新たに制定する「交通基本法」の中で明文化することによって、あまねく国民のモビリティを確保しようとする議論がある。しかしながら、交通基本法による交通権ないし移動権の保障は、少なくとも現時点では実現をみておらず、有効な処方箋とはなっていない。一方で、交通計画や都市計画、交通経済、あるいは交通権等の分野でも研究がなされているが、わが国地方部におけるモビリティの確保問題は懸案のままである。

詳述は後段に譲るが、都市部における比較的高水準の地域公共交通サービスは、地方部の住民のある種の犠牲の上に成り立っている。その意味で、この問題は都市部の住民も共有すべき全国民的問題であるといつてよい。また、地方部におけるモビリティの確保は地域住民の〈足〉の確保だけでなく、たとえば観光客といったビジターの〈足〉の確保の点でも重要である。

そこで、本稿では、改めてわが国地方部においてモビリティの確保が問題となるに至った背景と展開、またこの問題に対する既往政策及び研究をレビューし、わが国地方部におけるモビリティの確保問題の論点を抽出・整理する。その上で、今後、問題解決あたって求められると思われる議論の方向性を示唆する。なお、既往政策及び研究にあつて、「モビリティ」の意味するところは必ずしも一意でなく、したがってコンテキストの中で曖昧に用いられているのが実情である。ついで、本稿ではモビリティを「日常生活又は社会生活上の本源的需要を充足するための移動（可能）性」と、日常生活又は社会生活上の本源的需要を「通勤・通学、通院、買い物その他の日常の定期的な外出の目的たる所用」とそれぞれ定義することとする。

## 2. 背景と展開

わが国地方部でモビリティの確保問題を生ぜしめた要因のうち、地方部における人口の流出、すなわち人口の都市部への集中、特に東京一極集中の素地は明治時代にすでにできあがっている。

---

(1) 地域公共交通が衰退した原因は多様であり、この他にも、たとえば地元自治体の縦割り行政の弊害や交通事業者の自助努力の欠如、地域住民の当事者意識の欠如、あるいはいわゆる平成の大合併などが挙げられる。

わが国地方部におけるモビリティの確保問題の展開と今後の議論の方向性について

た。それというのは、1868年に東京に遷都してからというもの、時の政府の思惑から、東京をわが日本の政治、経済、文化、高等教育等の拠点とする政策が強力に推進されたからである。なお、この点についての詳細は藤本（1992）pp.10-16を参照されたい。

第二次世界大戦後、わが国は急速な経済発展を遂げ、都市部では深刻な労働力不足に見舞われたが、それは地方部の若年労働者によって補われた。折しも、機械化によるわが国農業の近代化と合理化を謳った農業基本法は、地方部における若年層の流出を加速させた。先に、都市部における比較的高水準の地域公共交通サービスは、地方部の住民のある種の犠牲の上に成り立っていると述べたのは、まさにこの点にある。人口の集積なくして、高水準の地域公共交通サービスは成立し得ないが、その人口の集積は地方部における人口の流出によるところが大きい。かくして、地方部の住民は人口の流出、換言すれば利用者の減少によって疲弊した地域公共交通を甘んじて利用するか、あるいは自動車<sup>(2)</sup>を利用しなくてはならない一方で、都市部の住民は人口の集積、とりもなおさず厚い利用者層に支えられた利便性の高い地域公共交通を利用しているのである。

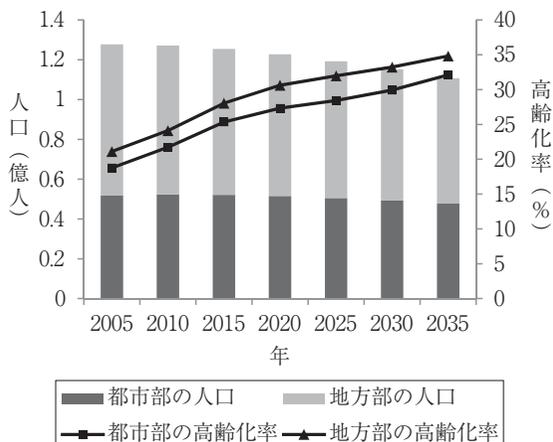
1960年代後半以降はモータリゼーションが、1990年代以降は少子高齢化が追い打ちをかけ、地方部の地域公共交通の利用者は激減した。事業者の収益悪化、運賃引上げ又はサービス切下げ、さらなる利用者減少、さらなる収益悪化、さらなる運賃引上げ又はサービス切下げというスパイラルに陥り、とうとう撤退を余儀なくされる事態となったことから、わが国地方部では地域のモビリティをいかにして確保するかが大きな課題となった。

2000年代に入ってから動向としては、内部補助を前提とした生活交通路線の維持という従前の手法はもはや限界に達しているとして、2000年に旅客鉄道の、2002年には乗合バスの受給調整規制がそれぞれ撤廃され、交通事業者に自由退出の途が開かれた。この結果、各地で地域公共交通の廃止が相次ぎ、モビリティの確保問題は一層切実さを増した。

わが国では、引き続き人口減少・高齢化が進行すると予測されていることは周知の通りであるが、減少幅は都市部よりもむしろ地方部のほうが大きい（次頁図1）。しかも、高齢化率も都市部よりも地方部のほうが一貫して高い（同）。内閣府（2010）など、多くの調査結果からいわれていることには、一般に加齢に伴って外出頻度は低くなる傾向にある。したがって、沿線人口の減少と相まって、今後、地方部では加速度的にトリップが減少する、言い換えると地域公共交通の利用者はますます減少することが予想される。いうまでもなく、それは地域公共交通の経営環境がますます厳しさを増すことを意味しており、地方部におけるモビリティの確保問題は将来的にさらに深刻化すると思われる。

---

(2) 本稿にいう自動車は、特に断らない限り自家用乗用車を指している。



注 便宜的に、東京特別区を1都市とみなし、これに全国の道府県庁所在都市並びに2008年12月1日時点で政令指定都市であったその他4市及び中核市であったその他17市を加えた全68都市を都市部とし、それ以外を地方部としている。

出典 国立社会保障・人口問題研究所（2009）『日本の市区町村別将来推計人口』（平成20年12月推計）添付のCD-ROM所収の推計結果のデータより筆者作成。

図1 わが国都市部及び地方部の将来推計人口と高齢化率の推移

### 3. 既往政策及び研究のレビュー

#### 3.1 既往政策のレビュー

##### 3.1.1 バリアフリー化

こうした状況に立ち至ったことを受けて、まずは外出先のバリアフリー化を推進することにより、間接的に高齢者や身体障害者などのモビリティを確保することとなった。1994年に「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」、いわゆる「ハートビル法」が制定され、高齢者や身体障害者等が病院や劇場といった不特定多数の者が利用する施設を円滑に利用できるよう、建築主に努力義務が課せられるとともに、これを実効ならしめるための支援措置が設けられたのである。

そして、2000年には、「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」、いわゆる「交通バリアフリー法」が制定され、バリアフリー化の推進対象が公共交通機関にまで拡大された。その眼目は、公共交通機関におけるバリアフリー化を推進することで、高齢者や身体障害者等が公共交通機関を利用する際の身体的負担を軽減し、もって間接的に高齢者や身体障害者などのモビリティを確保することにある。

なお、現在は、ハートビル法と交通バリアフリー法を統合する形で2006年に制定された「高

わが国地方部におけるモビリティの確保問題の展開と今後の議論の方向性について

年齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」、いわゆる「バリアフリー新法」の下で、外出先並びにそこに至るまでの旅客施設及び経路について、一体的にバリアフリー化が推進されている。

### 3.1.2 財政支援

一方、地域公共交通を維持・存続させることにより、直接的に、またバリアフリー化のように、高齢者や身体障害者などに限定することなく、広く地方部におけるモビリティを確保する政策も展開されている。比較的最近の動向としては、2007年10月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（以下「活性化・再生法」という）が施行され、地域公共交通確保維持改善事業<sup>(3)</sup>に対して財政支援が講じられている。わが国では、伝統的に公共交通は独立採算で運営するものとされてきた経緯があるだけに、活性化・再生法とこれに基づく財政支援は画期的であるといつてよい<sup>(4)</sup>。

また、もはや従来の地域公共交通のみでは、住民のモビリティを確保することが困難であるケースが少なくないことに鑑みて、2006年10月に道路運送法が改正され、市町村やNPO等が自家用自動車によって有償旅客運送を行うことを認める規制緩和がなされた。

こうした国の一連の取組みが、一面では地元自治体、事業者及び住民の意識改革を喚起し、各地で地域公共交通の維持・存続を志向したさまざまな取組みがなされているところである。なお、各地での取組みの詳細は国土交通省政策統括官付参事官室（2011）を参照されたい。

### 3.1.3 交通基本法

さらには、観念論にとどまるが、フランスで1982年に制定されたいわゆる「国内交通基本法」（Loi d'orientation des transports intérieurs, LOTI）にならい、わが国でも交通基本法を制定して地方部のモビリティを確保しようとする動きがある。LOTIは、「移動の制約を有する人々（中略）社会的に不利な状況におかれた人々、とりわけ離島や遠隔地の住民あるいは交通手段から隔離された地域の住民に対しては、その固有の条件にみあった措置」（第2条第2文及び第3文）を講ずることで、広く国民が公共交通機関<sup>(5)</sup>によって移動することができるよう、「あらゆる人々の移動する権利、交通手段を選択する自由、そしてさらに、財貨の自家輸送ないしは委託輸送において

(3) 2011年度までは、地域公共交通活性化・再生総合事業と称されていたが、2011年度に他のモードごとの支援スキームと統合、改称されたものである。なお、その背景と展開については加藤（2011）、山越（2011）を参照されたい。

(4) しかし、たとえばドイツでは、使途がわが国でいう地域公共交通に特定されている「地域化法」（Regionalisierungsgesetz）に定める財政支援だけでも、年間70億ユーロに迫る。これに対して、地域公共交通確保維持改善事業に対する財政支援の2012年度予算額はわずか332億円である。もともと、ドイツでは、財政支援が巨額であるがゆえの非効率な配分もみられる（渡邊（2010））。

(5) 原文は「国民に開かれた交通手段」（moyen de transport ouvert au public）である。

あらゆる人々に認められる権利」(第1条第2文)、すなわち交通権 (droit au transport) を明文化している<sup>(6)</sup>。なお、LOTIは2010年12月に他の交通関係の法律及び法典とともに交通法典 (Code des transports) に統合されたが、その精神は交通法典に継承されている。交通法典の制定経緯や概要等については、西田(2012)を参照されたい。

そこで、わが国でも、「国は、国民等が日常生活及び社会生活を営むに当たって必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人又は物の移動を円滑に行うことができるようにするため、離島に係る交通事情その他地域における自然的経済的社会的諸条件に配慮しつつ、交通手段の確保その他必要な施策を講ずる」(交通基本法案第16条) ことを交通基本法で明文化しようというのである。なお、交通基本法案は2011年3月8日の閣議決定を経て、第177回国会に改めて提出され、継続審議となっている。

### 3.2 既往研究のレビュー

次に、わが国地方部におけるモビリティの確保問題をめぐって、これまでにいかなる研究がなされてきたかレビューしたい。ただし、この問題に関しては、分野の垣根を越えて、まさに学際的に検討されており、冒頭で挙げた交通計画や都市計画、交通経済、交通権の他にも、生活支援やまちづくり、モビリティ・マネジメント、土地利用、福祉、地域活性化といった分野でも一部取り上げられている。こうしたわが国地方部におけるモビリティの確保問題を一部取り上げているものにまで拡大すると、既往研究は枚挙にいとまがない。については、この問題が主たるテーマとして取り上げられる交通計画及び都市計画並びに交通経済及び交通権の分野における比較的最近の研究に限ってレビューする。

#### 3.2.1 工学系の既往研究

以下では、工学系に分類される交通計画及び都市計画の分野における既往研究をレビューする。

##### (1) 交通計画

交通計画の分野における既往研究として、まずは青森県南津軽郡平賀町——その後の町村合併で、現在は平賀市となっている——における一連のケーススタディ (宮崎他(2004)及び(2006)並びに谷本他(2006)及び(2007))が挙げられる。

宮崎他(2004)は、自動車の利用の可否による社会参加上の格差是正を目的とする計画を策定

---

(6) いずれも、土居(2007) p.360の日本語訳を引用したものである。脚注(5)も同様である。

わが国地方部におけるモビリティの確保問題の展開と今後の議論の方向性について

するにあたり、地域公共交通にモビリティを左右されやすい高齢者の社会参加の疎外状況を明らかにすることを目的としており、自由に利用できる自動車、すなわち自由車を持たない住民ほど、社会参加から疎外されていることを実証している。また、同（2006）は、バス交通を整備することによって、交通の利便性に影響を受けがちな趣味や娯楽目的の移動の格差が是正されるか検証を試みたものであり、バスの増便は住民の外出の自由度を高め、反対にバスの減便は外出回数及び意欲の低下をもたらすことを実証している。

一方、谷本他（2006）及び（2007）は、バスサービスの大幅改善と縮小を経験した住民の反応をもとに、サービス水準の低下による住民の行動の変化や、「いつ」「どこで」「どのような」活動をしたかという活動ニーズに与える影響を検証したものである。検証の結果、バスのサービス水準が低下すると、実際の活動を取りやめるだけでなく、そもそも活動ニーズを形成しなくなることを実証している。この知見を踏まえて、谷本・喜多（2009）は、交通手段の充実度が低い地域の住民が形成する活動ニーズは、その環境に適応した控えめなニーズとなっており、したがって活動ニーズの充足にのみ着目して交通計画を策定した場合、当該計画には地域公共交通のサービス水準の地域間格差を拡大させる指向性が備わると指摘している。

次に、徳永らによる一連の研究（徳永他（2005）及び（2006））が挙げられる。前者は、仙台都市圏パーソントリップ調査<sup>(7)</sup>とその付帯調査を分析したものであり、地域公共交通のサービス水準によって、利用可能な商業施設に地域内、地域間で格差が生ずることを明らかにしている。後者は、仙台市内の各居住地における住民の買い物に対する満足度を調査・分析したものであり、運転免許非保有者は、保有者に比べて行動範囲が狭く、公共交通不便地域であっても、地域公共交通の利用者は少なからず存在する。したがって、利用者の多寡と地域公共交通の必要性とは別問題であると結論している。なお、運転免許保有者と非保有者の日常の外出行動の相違に関しては、屋野・柿本（2006）によっても明らかにされている。

最後に、吉田・秋山（2005）が挙げられる。これは、青森県八戸市において、自由車の有無や地域公共交通——ここではバスである——のサービス水準の相違が住民のモビリティにいかなる格差をもたらすか検証を試みたものである。検証の結果、自由車の有無によって外出回数が異なること、また移動手段の整備水準が日常の外出の充足度に影響を及ぼすことを明らかにしている。

## （2）都市計画

都市計画の分野における既往研究として、ここではさしあたり以下の二つを挙げたい。

まずは、佐々木・佐野（2009）である。これは、人口20万人のA市において、既存の公営バ

---

(7) ここにパーソントリップ調査とは、ある平日一日に一定の地域において、「どのような人が」「どのような目的及び交通手段で」「どこからどこへ」移動したかなどを調査するものである。

スガもたらす社会的便益を計測するとともに、自動車や運転免許を保有していない等の理由で自動車を利用できないために、移動に制約を受けている高齢者や子どもといったいわゆる交通弱者の移動支援として、公営バスを廃止してタクシーに転換を図った場合、利用者が負担する費用がどれほど増加するか概算したものである。結論として、公営バスがもたらす社会的便益とタクシー転換による利用者の負担増を比較すると、公営バスの社会的便益は無視できない。したがって、交通弱者の移動支援だけでなく、既存のバスの維持も十分検討に値すると述べている。

続いて、古川・橋本(2010)である。これは、岡山県津山市をケーススタディに、どのような要因で、住民にあってバスに乗って支える意識が高まるか検討したものである。検討の結果、ほとんどのバス利用者に乗って支える意識がみられるが、バスの使い勝手を評価している場合や、自らの生活における利用ニーズとバスの運行形態とが合致しているなどの場合に特にその意識が高まる。一方、非利用者については、自宅最寄りのバス停の利用環境が良好であることが乗って支える意識に影響を及ぼしていることから、運行本数や乗継ぎといったことも然ることながら、住民が快適にバスを利用できる環境の整備が重要であるとしている。

### 3.2.2 経済系の既往研究

次に、経済系に分類される交通経済及び交通権<sup>(8)</sup>の分野における既往研究をレビューする。

#### (1) 交通経済

交通経済の分野における既往研究として、まずは湧口・山内(2002)が挙げられる。これは、青森県西津軽郡鰺ヶ沢町深谷地区を運行する路線バスがもたらしているいわゆる利用可能性の外部効果の計測を試みたものである。この路線バスは、存続が危ぶまれていることから、沿線住民が回数券の購入を通じて運行経費の一部を負担してこれを維持している。沿線住民に対する質問票調査の結果、当該路線バスは1世帯あたり年間約1万円、地域全体で年間約55万円の外部経済をもたらしていることを明らかにしている。なお、バスの運行経費は年間約1,400万円、回数券の購入による住民負担は年間約140万円である。

次に、田邊(2005)が挙げられる。これは、過疎地域において自治体が提供すべきバスサービスの水準を明らかにしたものである。具体的には、静岡県水窪町——その後の市町村合併で浜松市に編入された——で、町営バスを利用する可能性の低い住民を対象にアンケート調査を実施し、彼らが望むバスサービスの水準を検討したものである。非利用者を対象としたのは、利用者や潜在的利用者は、自己負担が増えない限り、できるだけよいサービスを望むため、公共財の議論で問題となる「情報の虚偽申告」が懸念されるからである。アンケート調査の結果、非利用者

(8) 交通権を経済系に含めることに対しては異論の余地があるが、あくまで工学系と経済系とに大別した場合の便宜である。

わが国地方部におけるモビリティの確保問題の展開と今後の議論の方向性について

の住民は現在の町営バスのサービス水準を最も高く評価していることを明らかにしている。

最後に、佐々木・徳永（2012）が挙げられる。これは、セン（Sen, A.）が提唱した「潜在能力アプローチ」（capability approach）を用いて、宮城県名取市の各交通機関が市民の生活に対する満足度に及ぼす効果を測定したものである。市内5千世帯を対象に実施したアンケートの結果、交通弱者にあっては、地域公共交通サービスが十分でないために、送迎を含む自動車の利用に制約があると生活満足度が低下することなどを実証している。なお、潜在能力アプローチに関してはSen（1985）を参照されたい。

## （2）交通権

交通権の分野における既往研究は多数存在するが、その趣旨は、交通権を保障することにより、あまねく国民のモビリティを確保しようとするものである点で共通している。については、以下、交通権学会の最新刊である交通権学会編（2011）をレビューして、交通権の分野における既往研究のレビューに代えることとする。

ここに交通権とは、「何人も良好な環境の下で、ひとしく、自己の意思に従い、自由に移動し、生活財貨を移動させるための移動の自由、移動権、適正な移動手段の保障、その他国民の交通する権利」（前掲交通権学会編 p.38）である。これは、日本国憲法が規定する居住・移転及び職業選択の自由（第22条）並びに生存権（第25条）並びに幸福追求権（第13条）等の人権を集合した新しい人権である。この交通権を、「交通分野における交通の理念やあり方、国民の移動の権利、政府・地方自治体の役割や施策展開の方向性などを定める交通分野における文字通り基本法」（p.10）となる交通基本法を新たに制定し、その中で明文化することで、地方部の住民のみならず、広く国民のモビリティを保障しようというのである。

交通政策審議会・社会資本整備審議会（2011）は、かかる議論の意義を認めつつも、なお次の三つの観点から交通権<sup>9)</sup>に係る問題点を指摘している。

まず、法制論の観点からの指摘である。交通権を保障するに際しては、「権利の具体的な内容が法令で定義される必要がある」（p.7）が、「個々人の移動に関するニーズは、移動目的、個人の属性、地域の特性等の観点から千差万別であり、現時点においては、権利の内容についての国民のコンセンサスが得られているとは言えない状況にある」（同）というのである。

続いて、行政論の観点からの指摘である。「権利として法律に規定する場合、それを保障する責務を有するのは誰かということが問題となる」（同）が、「仮に、行政府がその責務を有とした場合、個々人にそれぞれの権利内容を給付する（中略）だけの財源が必要となり、それが整わなければ行政府は不作為を問われることとなる」（pp.7f.）というのである。また、「地方公共団

（9）交通政策審議会・社会資本整備審議会（2011）では、「移動権」と表記されている。

体が集約型の都市・地域づくりを指向しようとする場合（中略）居住地や事業所の立地の変更を伴う施策の推進に障害が生じるおそれがある」（p.8、以下同様である）として、現在の居住地や各種施設の立地を前提に交通権を保障することの不都合も指摘している。

そして、社会的実体論の観点からの指摘である。交通権の保障が、それが求められている「背景にある課題に対応するための最適な方法かと言えば、疑義がないとは言えない」というのである。この他、交通は本源的需要を充足するための派生需要、とりもなおさず目的を達成するための手段であることから、「目的とする活動機会を保障するための施策を講じるに当たっては、移動という手段にとらわれることなく広い視野の下で多面的に検討することが重要」であり、「移動でしか実現できないものとそれ以外の方法で可能なものとを適切に判別することが大事である」と指摘している。さらに、「権利と義務は表裏の関係にあり、権利のみを取り上げるのは問題である」とも指摘している。

以上の問題点に加えて、交通権については、「更に検討が必要であるとする意見が過半数を占めている」というこれまでの交通基本法に関連する複数のパブリックコメントの結果や、地方公共団体、運輸事業者、各種団体等に対するアンケート結果を挙げて、前掲交通政策審議会・社会資本整備審議会は、交通基本法案で交通権を明文化することは、「現時点では、時期尚早であると考えられる」と結論している。本報告を踏まえて、現在、国会で継続審議されている交通基本法案では、交通権ないし移動権の明文化は見送られている。

## 4. 今後の議論の方向性の示唆

### 4.1 既往政策及び研究の主眼と問題点

#### 4.1.1 既存の地域公共交通の維持・存続

こうしてみると、既往政策の主眼は既存の地域公共交通の維持・存続にあるとあってよい。既往研究にも、同旨のものが少なからずみられる。しかしながら、当の地方部の住民は高いモビリティを実現する自動車を選好している。第3節でレビューしたように、政策及び研究レベルで長年に渡って多様な検討及び取り組みがなされているにも関わらず、わが国地方部におけるモビリティの確保問題がいまだに解決をみていないのは、まさにこのためである。その意味で、既往政策及び一部研究は、地方部の住民の交通に対するニーズを等閑視している。

確かに、前掲宮崎他（2004）及び（2005）が実証しているように、自動車の利用可能性が高い住民ほど、より多目的かつ多方面に、またより遠方の目的地に外出し、社会参加も容易である。あるいは、森山他（2002）が実証しているように、移動が容易になることで各種活動も容易となり、

わが国地方部におけるモビリティの確保問題の展開と今後の議論の方向性について

この結果としてQOL (quality of life) が向上する。これらのことは、移動に困難を伴う住民は、そうでない住民に比べて社会参加や活発な外出が困難であり、この結果としてQOLが低いことを示している。したがって、公平性の観点からは、交通弱者の社会参加を容易ならしめ、ひいてはQOLを高めるために地域公共交通を維持・存続させることが正当化されうる。そして、前掲徳永他(2005)が実証しているように、地域公共交通のサービス水準によって、利用可能な商業施設に地域内、地域間で格差が生ずることに鑑みて、地域公共交通を維持・存続させるにしても、一定のサービス水準を具備した地域公共交通を維持・存続させることが正当化されうる。

しかるに、三村(2009)によって、あくまで豊田市のケースに過ぎないものの、地域公共交通のサービス水準の向上を図っても、生活環境全般の向上にはつながりにくいとの反証が提示されている<sup>(10)</sup>。川西・三星(2010)も、和歌山県白浜町の高齢者を対象としたサーベイに過ぎないが、仮に高齢者のモビリティの確保を目的にコミュニティバスを導入しても、現在、自動車を利用している高齢者の転換可能性は低いことを実証している。昨今の経済情勢や総人口及び人口構成の将来予測に照らすと、今後、財政制約はますます厳しさを増すと想像される。このような中で、地域公共交通を維持・存続させるとしても、それには限界があるといわざるを得ない。

#### 4.1.2 政策提言の欠如

また、既往政策は地域公共交通を維持・存続させるための具体的な政策提言を欠いている。既往研究にしても、地方部のモビリティの現状分析に終始し、具体的な政策提言を欠いているものが少なくない。しかしながら、地域公共交通が存廃の危機に瀕している地域において待たれているのは、地域公共交通の重要性とその維持・存続の必要性の議論ではなく、その延長にあるべき地域公共交通を維持・存続させるための具体的な政策提言であろう。

### 4.2 今後の議論の方向性

そこで、本稿では、わが国地方部におけるモビリティの確保問題をめぐる今後の議論の方向性として、次の2点を提示したい。

#### 4.2.1 自動車交通への資源配分

第一に、住民が自動車を選好し、現実には高度に自動車社会化している実情に即した資源配分、とりもなおさず予算配分である。2012年4月23日に京都府亀岡市で、27日には千葉県館山市と

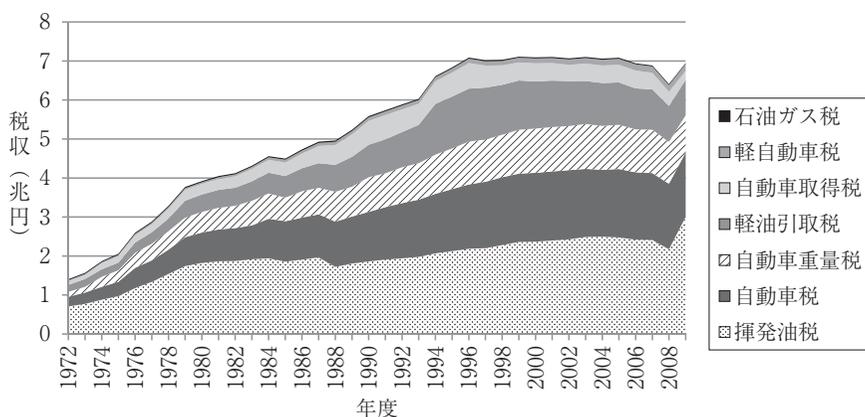
---

(10) この点、佐々木・西山(2011)は、山梨県北杜市においては、デマンドバスの導入は住民の生活満足度を向上させることを実証しており、地域公共交通のサービス水準の向上がもたらす効果は地域ごとに異なる。

愛知県岡崎市で、いずれも登校中の児童等の列に軽乗用車が突っ込む死傷事故が相次いで発生したことから、文部科学大臣が「学校の通学路の安全に関する文部科学大臣緊急メッセージ」を発表するに至った。京都と千葉での事故は、歩道のない道路の路肩で発生しており、もしも歩道が整備されていたならば、このような惨事を免れていた可能性がある。

また、ダイハツ工業や日産自動車をはじめとする各自動車メーカーは「超小型車」の開発を進めている。ここに超小型車とは、「自動車よりコンパクトで小回りが利き、環境性能に優れ、地域の手軽な移動の足となる1人～2人乗り程度の車両」（国土交通省都市局・自動車局（2012）p.2）のことである<sup>(1)</sup>。2010年度から翌年度にかけて、全国各地で実証実験を行った結果、超小型車は、高齢者の外出の支援・促進や地方部における生活交通の確保といった幅広い目的で利活用されうるとの知見が得られたことから、国土交通省は、2012年6月4日に超小型車の本格導入・普及に係るガイドラインを公表するとともに、2012年秋をめどに道路運送車両法に超小型車のカテゴリーを新設する旨発表した（『読売新聞』2012年6月19日付朝刊）。これを受けて、日産自動車では2013年度をめどに超小型車を市販する方針である他、本田技研工業でも2013年中に公道で走行可能な超小型車を開発する方針である（同紙、2012年6月5日付及び19日付朝刊）。

しかしながら、国内で利幅の小さい軽自動車の割合が増えていることが自動車メーカーの収益を押し下げており、低価格の超小型車が普及した場合、販売台数は増加しても利益は減少する構図にならないとも限らない（同紙、2012年5月27日付朝刊）。また、これに関連して、近年、道路関係諸税の税収がわずかながら減少する傾向にある（図2）。軽自動車の増加も然ることながら、いわゆるエコカーの急速な普及で、自動車税や自動車重量税・取得税、さらには燃料税の税収が



注 揮発油税、自動車重量税、石油ガス税の各税収は地方譲与分を含んでいる。

出典 財務省財務総合政策研究所編『財政金融統計月報』租税特集掲載各号より筆者作成。

図2 道路関係諸税の税収の推移

(1) なお、国土交通省都市局・自動車局（2012）では、超小型車は「超小型モビリティ」と表記されている。

わが国地方部におけるモビリティの確保問題の展開と今後の議論の方向性について

減少しているからである。加えて、かつての道路特定財源は2009年度から一般財源化されている。したがって、歩道を含む道路整備のための財源の確保や、自動車メーカーを巻き込んだ超小型車の開発・普及促進には課題が残る。

#### 4.2.2 合理的な地域公共交通の維持・存続

第二に、モビリティを確保する対象及び目的を特定化した上で、合理的に地域公共交通を維持・存続させることである。先に、自動車交通への資源配分が望まれると述べたが、前掲佐々木・徳永も指摘しているように、「立派な自動車道路があっても、高齢者、病人、自動車を保有していない人、運転免許を持っていない人たちはその道路を利用できず、したがって、その人たちの道路交通による機能、それ故、それを福祉に変換する能力としての潜在能力はゼロか非常に低く、その交通システムがその人たちの満足度、幸福度、福祉に及ぼす効果はゼロか非常に低いものである」(p.2)。この点、超小型車についても妥当する。すなわち、いかに道路環境の改善や超小型車の普及を図っても、モビリティが確保されない住民が出る可能性がある。現在は、自ら自動車を運転して高いモビリティを享受している住民も、いつかは運転をあきらめなければならない可能性があり、やはり地域公共交通の維持・存続は必要である。

しかし、この点も先述したが、将来的に財政制約はますます厳しさを増すことが予想される。については、まずは「誰の」「どのような」モビリティを確保するか、たとえば学童や学生の通学の〈足〉を確保する、あるいは自由車を持たない高齢者が市街地に外出する際の〈足〉を確保するなど、モビリティを確保する対象及び目的の特定化が必要となろう。その上で、単純に既存の地域公共交通を維持・存続させるだけでなく、たとえばスクールバスに一般の旅客を混乗させる、あるいは自家用車による有償旅客運送を活用するなど、地域の実情に適った合理的方法によって住民の〈足〉を確保すべきと考える。ただし、持続可能なものとするためにも、地元自治体、事業者及び住民の当事者意識と費用負担が前提とされる。

## 5. むすびにかえて

わが国地方部におけるモビリティの確保問題をめぐっては、政策レベルではいうまでもなく、研究レベルでも多様な検討及び取組みがなされてきた。しかしながら、いまだ抜本的な解決に至っていない。そこで、改めてこの問題の背景と展開、また既往政策及び研究をレビューすることにより、論点の抽出・整理と、今後、問題解決あたって求められると思われる議論の方向性の示唆を試みた。財源調達の議論の具体化と、地域ごとに事情を異にする交通にあって、議論の一般化が課題である。

なお、本稿では、現状を所与として、すなわち現在そこに居住している住民のモビリティの確保のあり方を検討した。しかしながら、地方部では都市部よりも急速に人口減少・高齢化が進行すると予測されている。このことは、将来的に地域公共交通の経営環境のみならず、公共部門の財政制約もますます厳しさを増すことを意味している。つまり、当該地域を維持するための一人あたりの財政支出が過大となり、地域の維持自体が困難となることも否定できない。したがって、富山市や青森市以下、全国でコンパクトシティの形成に向けた政策が推進されているが、長期的には、地域公共交通が不便な地域に居住している住民を地域公共交通サービスが比較的充実している地域に誘導することは不可避であろう。

## 参考文献

- 秋山哲男・吉田樹（2009）『生活支援の地域公共交通——路線バス・コミュニティバス・STサービス・デマンド型交通』学芸出版社.
- 土居靖範（2007）『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.
- 藤井聡・谷口綾子（2008）『モビリティ・マネジメント入門——「人と社会」を中心に据えた新しい交通戦略』学芸出版社.
- 藤本建夫（1992）『東京一極集中のメンタリティー』ミネルヴァ書房.
- 古川のり子・橋本成仁（2010）「バスに『乗って支える意識』その要因と意識構造に関する研究」『都市計画論文集』No.45-3, pp.835-840, 日本都市計画学会.
- 林良嗣他編（2009）『都市のクオリティ・ストック 土地利用・緑地・交通の統合戦略』鹿島出版社.
- 日比野正己編（2002）『図解 交通バリア・フリー百科』TBSブリタニカ.
- 香川正俊他編（2010）『都市・過疎地域の活性化と交通の再生』成山堂書店.
- 加藤博和（2011）「日本における地域公共交通確保維持改善制度の変遷と今後の活用策に関する考察」第44回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 土木学会.
- 川西宏・三星明宏（2001）「地方部における高齢者のモビリティ確保に関する研究——和歌山県白浜町を事例として——」土木学会平成13年度全国大会第56回年次学術講演会講演概要集 CD-ROM, DISC2, IV-144, 土木学会.
- 交通権学会編（2011）『交通基本法を考える 人と環境にやさしい交通体系をめざして』かもがわ出版.
- 三村泰広（2009）「住民意識調査による公共交通の評価に関する一考察——豊田市におけるケーススタディ——」『都市計画論文集』No.44-3, pp.493-498, 日本都市計画学会.
- 宮崎耕輔他（2004）「公共交通のモビリティ低下による社会参加の疎外状況」第29回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 土木学会.
- （2005）「公共交通のサービスレベル低下による生活行動の格差分析」『土木計画学研究・論文集』

わが国地方部におけるモビリティの確保問題の展開と今後の議論の方向性について

- Vol.22, no.3, pp.583-591, 土木学会.
- 森本章倫他 (2010)『集約型都市構造の実現に向けた都市戦略に関する研究』日交研シリーズ A-494, 日本交通政策研究会.
- (2011)『集約型都市構造に向けた立地誘導に関する研究』日交研シリーズ A-519, 日本交通政策研究会.
- 森山昌幸他 (2002)「高齢社会における過疎集落の交通サービス水準と生活の質の関連性分析」『土木計画学研究・論文集』Vol.19, no.4, pp.725-732, 土木学会.
- 西田敬 (2012)「フランスにおける交通法典の制定——国内基本法の全面再編について——」『交通権』第29号, pp.36-43, 交通権学会.
- 西村弘 (2007)『脱クルマ社会の交通政策——移動の自由から交通の自由へ——』ミネルヴァ書房.
- 佐々木公明・徳永幸之 (2012)「地域交通と住民の幸福——「アマルティア・センの潜在能力」を反映した地域交通システムの評価——」『運輸政策研究』Vol.14, No.4, pp.2-12, 運輸政策研究機構.
- 佐々木邦明・西山明博 (2011)「主観的な指標による交通環境変化計測の可能性——中山間地域にある2つの集落の比較を通じて——」『土木学会論文集 D3 (土木計画学)』Vol.67, No.5 (土木計画学研究・論文集第28巻), pp.I\_189-I\_195, 土木学会.
- ・佐野智昭 (2009)「パーソントリップ調査を用いた域内既存バス路線の社会的便益の路線別評価——鉄道の費用便益マニュアルの路線バスへの適用——」『都市計画論文集』No.44-3, pp.487-492, 日本都市計画学会.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers (鈴木興太郎訳 (1988)『福祉の経済学』岩波書店).
- 田邊勝巳 (2005)「地域交通におけるミニマム基準の考え方——選択型コンジョイント分析によるアプローチ——」『運輸政策研究』Vol.7, No.4, pp.27-35, 運輸政策研究機構.
- 谷本圭志他 (2006)「活動ニーズの形成と公共交通サービス水準の関係に関する考察——青森県平賀町における循環バスの社会実験から——」『第26回交通工学研究発表会論文報告集』pp.261-264, 交通工学研究会.
- (2007)「公共交通不便地域におけるバスサービスの変化と住民の反応」『運輸政策研究』Vol.9, No.4, pp.17-23, 運輸政策研究機構.
- 谷本圭志・喜多秀行 (2009)「地方部における公共交通の計画情報に関する考察——活動の機会と活動ニーズの関係に着目して」『土木学会論文集 D』Vol.65, No.4, pp.534-543, 土木学会.
- 徳永幸之他 (2005)「公共交通サービス水準の違いによる生活の質の格差分析」第31回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 土木学会.
- (2006)「地域特性と個人属性を考慮した生活行動と満足度の格差分析」『土木計画学研究・論文集』Vol.23, no.1, pp.229-236, 土木学会.

- 辻本勝久 (2009) 『地方都市圏の交通とまちづくり』学芸出版社.
- 渡邊徹 (2010) 「ドイツ・ベルリン州における公共近距離旅客輸送の現況と課題——公的補助制度とその活用状況を中心に——」『早稲田商学』第426号, pp.115-163, 早稲田商学同攻会.
- 山越伸浩 (2011) 「交通基本法～地域公共交通の確保・維持・改善に向けて～」『立法と調査』No.316, pp.36-51, 参議院事務局企画調整室.
- 屋野英明・柿本竜治 (2006) 「中山間地域における生活交通行動調査と将来の地域交通に対する住民の意識分析」第34回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 土木学会.
- 吉田樹・秋山哲男 (2005) 「地方都市におけるモビリティ格差とその生成要因に関する分析」第32回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 土木学会.
- 湧口清隆・山内弘隆 (2002) 「交通サービスにおけるオプション価値の理論と現実——弘南バス深谷線におけるオプション価値計測の試み——」『運輸政策研究』Vol.5, No.3, pp.2-12, 運輸政策研究機構.

## 資料

- 国土交通省政策統括官付参事官室 (2011) 『地域のモビリティ確保の知恵袋 2011～地域の様々な人々が参加・協力し、地域の交通を確保していくための工夫・ノウハウ～』
- 国土交通省総合政策局公共交通政策部交通支援課 『地域公共交通確保維持改善事業について』 ([www.mlit.go.jp/common/000208883.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000208883.pdf))
- 国土交通省都市局・自動車局 (2012) 『超小型モビリティ導入に向けたガイドライン～新しいモビリティの開発・活用を通じた新たな社会生活の実現に向けて～』 ([www.mlit.go.jp/common/000212867.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000212867.pdf))
- 交通政策審議会・社会資本整備審議会 (2011) 『交通基本法案の立案における基本的な論点について [報告書]』 ([www.mlit.go.jp/common/000135392.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000135392.pdf))
- 内閣府 (2010) 『平成21年度高齢者の日常生活に関する意識調査結果 (全体版)』 ([www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h21/sougou/zentai/index.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h21/sougou/zentai/index.html))

## 注

ウェブ上の資料には2012年7月9日にアクセスした。