

# 公共交通利用円滑化懇談会報告書（案）

## 第1章 はじめに

近年、我が国においては、高齢社会、地球温暖化問題、地域再生といった主要な課題を同時に解決することができる有効な手段として、公共交通のあり方を見直す機運が高まっている。とりわけ、2月16日に発効した京都議定書における温室効果ガス排出量削減に関する我が国の達成目標を実現させるためには、旅客輸送分野において公共交通への利用転換を図っていくことが急務となっている。

そもそも、我が国の公共交通は民業として発展してきた経緯があり、2000年前後においては需給調整規制の廃止等による規制緩和が実施され、さらなる民間の活力を活用したサービスの改善や多様化等を促進するための自由競争を基本とする環境整備が図られてきた。

しかしながら、このような規制緩和による競争促進によりもたらされた利便性向上の一方で、先述の我が国が抱える主要な課題に対して公共交通が有する高い社会的役割が十分に発揮できなくなっているという事態が生じている。

すなわち、既存の民間事業者が不採算路線から撤退することにより地域の足が確保されない交通空白地域が出現していることや、そもそも難しいとされる競合関係にある事業者相互の協力・連携の取組みが競争促進により一層困難になってきていることなどについて、昨今の厳しい国・地方の財政状況という要素も加わり、交通事業者ごとの取組みとそれに対する国、地方自治体の必要な支援という従来の公共交通政策の枠組みのみでは必ずしも十分な解答を用意することができなくなっているということである。特に、近年、地域住民がNPO活動や商店街などの活動として地域の交通の維持・改善に向けて主体的に参画する事例が各地で見られるようになってきているにもかかわらず、従来の公共交通政策の枠組みはそれらに対する有効な受け皿足りえていない。

本懇談会は、このような問題点に着目し、従来の公共交通政策の基本的枠組みに加え、多様な主体の参画と事業者相互間の連携による協働スキームを構築することにより、我が国の公共交通の利用円滑化を図ることを目的とし、そのための各主体の役割分担の考え方や必要な施策のあり方等について検討を行ってきた。

平成16年10月の第1回の懇談会の開催以降、交通事業者、自治体、住民団体等からのヒアリングを含めて計6回にわたる議論を重ね、今般、これまでの検討の過程で出された様々な意見を集約した報告書をここにとりまとめた。我々は、今後、国土交通省が公共交通政策を展開していくに当たって、この報告書の内容を可能な限り反映することを強く期待している。

最後に、当懇談会における検討の過程で実施したヒアリングにご協力いただいた方々をはじめとする関係者各位に対して、この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

公共交通の利用円滑化に関する懇談会メンバー

|    |       |                       |
|----|-------|-----------------------|
| 座長 | 森地 茂  | 政策研究大学院大学教授           |
|    | 市川 嘉一 | 日経産業消費研究所地域グループ主任研究員  |
|    | 伊東 誠  | 運輸政策研究機構常務理事          |
|    | 岩倉 成志 | 芝浦工業大学教授              |
|    | 來生 新  | 横浜国立大学副学長             |
|    | 白石 真澄 | 東洋大学助教授               |
|    | 鈴木 文彦 | 交通ジャーナリスト             |
|    | 前田 正尚 | 日本政策投資銀行政策企画部長        |
|    | 松尾 正洋 | 日本放送協会解説委員            |
|    | 松田 英三 | 読売新聞論説委員              |
|    | 山内 弘隆 | 一橋大学教授                |
|    | 山内 一良 | 総合政策局交通計画課長           |
|    | 渡邊 良  | 総合政策局交通計画課地域振興企画官     |
|    | 笠原 勤  | 都市・地域整備局都市計画課都市交通調査室長 |
|    | 深澤 淳志 | 道路局企画課道路経済調査室長        |
|    | 鈴木 昭久 | 鉄道局総務課鉄道企画室長          |
|    | 坂野 公治 | 自動車交通局総務課企画室長         |
|    | 丹上 健  | 海事局国内旅客課長             |
|    | 長田 太  | 港湾局管理課長               |
|    | 山口 勝弘 | 航空局監理部総務課航空企画調査室長     |

(敬称略)

(座長を除き五十音順、行政関係者は建制順)

## 検討経過

<第1回> 平成16年10月13日 17:00～19:00  
検討の背景及び検討に当たっての視点、論点等について

<第2回> 平成16年12月7日10:00～12:00  
ヒアリング

- ・路面電車と都市の未来を考える会(RACDA)代表 岡 将男 氏
- ・特定非営利法人生活バス四日市代表 西脇 良孝 氏
- ・横浜市都市計画局鉄道事業等担当部長 中田 穂積 氏
- ・三郷市環境経済部交通対策課課長補佐 大野 練夫 氏
- ・全日本交通運輸産業労働組合協議会事務局長 中西 光彦 氏

<第3回> 平成16年12月14日13:00～15:00  
ヒアリング

- ・東日本旅客鉄道株式会社投資計画部長 深澤 祐二 氏
- ・東京急行電鉄株式会社常務取締役 八方 隆邦 氏
- ・京成バス株式会社代表取締役社長 小田 征一 氏
- ・毎日タクシー株式会社代表取締役社長 三浦 宏喜 氏
- ・日の丸交通株式会社代表取締役社長 富田 昌孝 氏
- ・東海汽船株式会社業務部長 殿村 嘉彦 氏

<第4回> 平成17年2月1日 15:30～17:30  
これまでの懇談会における議論と今後整理すべき事項について

<第5回> 平成17年3月17日13:15～15:15  
第4回懇談会における議論の整理等について  
公共交通の利用円滑化に関する懇談会 報告の方向性について

<第6回> 平成17年4月25日13:30～  
公共交通利用円滑化懇談会報告書(案)について

## 第2章 公共交通利用円滑化に向けての基本的な考え方

### 1. 公共交通の役割

#### (1) 高齢社会、地球温暖化問題、地域再生等の課題への対応

戦後、我が国においては、経済の復興と発展に伴って急速なモータリゼーションが進展した結果、今では国民生活や経済諸活動にとって自動車が不可欠の輸送手段となった。我が国は大都市圏において高い公共交通分担率を誇るという特色を持つが、地方部を中心に公共交通の利用率が低下し、例えば、乗合バス事業についてみれば利用者数はピーク時の半分以下となっている。

一方、現在の我が国は、経済全体の力強い回復が依然見られないまま、高齢社会の到来、地球温暖化問題をはじめとする環境問題、地方における人口減少や活力の低下といった課題を抱えているが、このような課題を解決していく上で、公共交通の維持・改善が以下に示すように有効な対応策となることについて改めて強く認識する必要がある。

##### 人口減少・高齢社会の到来

我が国は、2007年からいよいよ人口減少という課題に直面することとなり、また、世界に例を見ない急速な高齢社会を迎えることになる。このような人口の減少と高齢社会の到来は、マイカー利用だけでは依存できない状態を生じさせるものであり、公共交通の利用を含めた移動手段の確保を図ることは極めて重要となってきている。

##### 地球的規模の環境問題への対応

本年2月16日に京都議定書が発効し、我が国は2010年に向けて90年比でマイナス6%の温室効果ガス排出量削減が求められており、CO<sub>2</sub>排出量の削減が地球温暖化対策として喫緊の課題となっている。

そうした中、我が国の全CO<sub>2</sub>排出量の2割強を占める運輸部門からのCO<sub>2</sub>排出量のうち、自家用自動車からの排出量の占める割合が最近10年で4割から5割へと約10ポイントも比率が上昇し、排出量としても約4割上昇している。こうしたことから、自動車からのCO<sub>2</sub>排出に対する対応が特に迫られている。

このため、地球温暖化対策推進本部とりまとめの京都議定書目標達成計画においても、「省CO<sub>2</sub>型公共交通システムのデザイン」の中の施策の一つとして自家用自動車から鉄道・バス等の公共交通機関への利用転換の推進がうたわれているほか、本年3月に閣議決定され現在国会において審議中の「エネルギーの使用の合理化に関する法律案」においては、はじめて一般の企業に対して公共交通機関の利用推進等の努力義務が規定され、3月23日に経済界と交通関係事業者連携のもとでの公共交通利用の推進のための協議会も発足したところである。

##### 地域再生の推進

急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会経済情勢の変化の中で、特に、地方部における人口減少、活力の低下等の問題が深刻化しており、政府としても、地域再生を政府の最重要課題の一つとして、地域再生本部を設置するとともに、地域再生推進のためのプログラムを決定している。

地域再生を図る上では、観光振興を含めた域内外の交流促進を図ることが極めて重要であり、公共交通を含めたモビリティの向上確保方策を図っていく必要がある。

このため、本年2月に地域再生本部決定された「地域再生のためのプログラム2005」においても、「地域再生に資する分野別施策の推進」の一方策として、「公共交通の活性化」が位置づけられたところである。

上記の3つの課題は21世紀の我が国経済社会にとっての重要課題であり、どの課題の解決の上でも公共交通の果たすべき役割に対する期待が大きいことに留意しなければならない。

とりわけ、自家用自動車からのCO<sub>2</sub>排出量を低減させることは京都議定書における約束を実現していく上において我が国全体の大きな課題であり、このため各種施策を実施するのと併せて京都議定書目標達成計画にも盛り込まれている公共交通機関の利用促進を図っていくことは重要である。

環境の保全是、ともすれば活発な経済活動に対してマイナスの効果をもたらしかねないとの指摘もあるが、公共交通の利用促進は、モビリティの確保による地域社会の活動の活発化とCO<sub>2</sub>排出量の低減等による環境の保全とを同時に達成できる有効な手段となることについて認識を深めていく必要がある。

## (2) ユニバーサルな社会の実現を通じた国民生活の質の向上の実現

さらに、高齢社会が今後進展し、また、2010年には1000万人を目標とする海外からの来訪者の増加が見込まれるといった状況にあるなど、21世紀の我が国社会をさらに展望する場合には、「どこでも、誰でも、自由に、使いやすく」のユニバーサルデザインの考え方を基本とする社会構造に向けての大きな方向転換が求められている。

このため、交通分野を含めたバリアフリー化をさらに進める中で、同時に、すべての人が自由かつ安全に移動できるシームレス<sup>\*1</sup>な環境づくりが求められてくる。

すなわち、公共交通の利用円滑化は、高齢者や外国人を含めた多様な利用者が安心して安全に利用できるようなシームレス交通の実現という観点からも必要となるものであり、バリアフリー化の高度化と継ぎ目のない多様な移動手段の選択が可能となることを通じて、自家用車のみならず多様な質の高い交通手段の選択を可能とするものである。

---

\*1「シームレス」:「継ぎ目のない」の意味。公共交通分野におけるシームレス化とは、乗継ぎ等の交通機関間の「継ぎ目」や交通ターミナル内の歩行や乗降に際しての「継ぎ目」をハード・ソフト両面にわたって解消することにより、出発地から目的地までの移動を全体として円滑かつ利便性の高いものとするをいう。

さらに、公共交通の利用促進により、交通渋滞の縮小や、中心市街地活性化にもつながるなど、国民生活そのものの質の向上を図っていく上でも重要な手段であることも改めて認識する必要がある。

### (3) 利用円滑化の対象となる公共交通

地域の「公共交通」については典型的には乗合バス事業、鉄軌道事業、旅客船事業等を指し、安全で信頼の出来るサービスが安定的に提供されることが基本とされているが、本懇談会においては、人々の需要に応じた多様な輸送手段の中からの選択を確保するため、コミュニティバス、乗合タクシーなども併せて有効に活用され、公共交通サービスの中核を担う事業等との有機的な連携によりサービス水準の全体的な向上が図られることも視野に入れながら幅広く検討することとした。

また、人々の移動の確保は、上記の公共交通のみで成立するものではなく、徒歩、自転車交通、自家用自動車の共同使用・相乗りを含めたマイカーの利用などとの有機的な連携も極めて重要であり、こうした移動手段と公共交通との連絡が円滑になることも、シームレス交通実現の上での重要な課題である。以上のような視点で、公共交通の利用円滑化に関する検討を捉えていくことも重要である。

## 2. 公共交通利用円滑化に関する施策展開の必要性とその基本的考え方

### (1) これまでの公共交通政策の展開

公共交通は、我が国では民業として発展してきたという経緯がある。そして、戦後の我が国経済社会が、欧米へのキャッチアップという明確な目標に向けて社会経済全体の成長を急ピッチで図ろうとしていく中で、この民業中心の公共交通については、増大する交通需要に対して効率的に公共交通を整備していく観点から、事業ごとに原則需給調整規制を行って経営の安定を図り、交通サービスの安定的な供給を確保することにより、交通が経済発展のボトルネックにならないための輸送力の拡大を図ってきた。

しかしながら、90年代に入り我が国の経済社会全般が成熟期に入ると、社会経済のあらゆる側面において規制緩和が期待されるようになった。交通事業についてもそれは例外ではなく、利用者サイドからも交通に対するニーズの多様化、高度化の要請が高まり、需給調整等の規制が事業者の創意工夫の意欲を削ぎ、サービスの改善や多様化を阻害する要因となっているのではないかとの問題意識が広まったところである。

このため、公共交通の分野においても、交通事業者による自由競争を促進し、事業活動の効率化・活性化を通じた交通サービスの向上・多様化を図るため、2000年から2002年にかけて、需給調整規制を廃止する等規制緩和が実施された。

この規制緩和政策により、新規事業者の活発な参入による競争や運賃料金の多様化などにより利用者利便が増進し、民間ビジネスとして、IT技術なども積極的に活用して多様なサービス展開を図る事業者が多数出現していることは一定の成果である。

## (2) 公共交通政策の中で生じている課題

しかしながら、一方では以下のような課題も生じてきているところである。

- (イ) 競争環境の中で経営の合理化に迫られている交通事業者も多く、特に、採算が確保できない地方の交通について撤退しようとする動きも依然として生じており、生活交通の維持確保に対して国・地方自治体による支援の要請も高い。

しかしながら、国、地方とも財政難である中では、財政的支援に依存するのみでは生活交通の維持確保に限界があるほか、国、自治体といった行政が支援し主導してもそれが地域住民の主体的かつ積極的に利用しようとする意欲の向上に必ずしも結びつかない状況も生じており、補助金を入れても採算性が必ずしも改善しないという状況もみられる。

こうした中、利用者や商店街などの受益者自ら主体的に地域の交通を考えようとする動きも生じており、こうした主体的な利用者、受益者と交通事業者の連携した取組みについても先行事例が出てきている。

- (ロ) 規制緩和による運賃料金の多様化が進むとともに、ICカードの導入等により異なる交通事業者相互間のネットワーク強化による総合的な交通サービス向上がより促進されている一方で、駅などの交通結節点においては、交通結節点としての利便性向上について全体的な視野に立った取組みが進まず、乗継利便の確保、乗場案内の整備、利用者にとってわかりやすいバス等乗り場の配置などが立ち後れているケースも見られるところである。

規制緩和政策により事業者の創意工夫の幅は拡大しているが、ネットワーク化効果を求める場合などの例外もあるものの基本は個々の事業者ごとの取組みであり、事業者相互間は競争関係となってしまう場合もある。このため、概して異なる交通事業者相互間の継ぎ目に問題が生じやすい状況となっており、シームレス交通という観点からの様々な取組みが必要となっている。

## (3) 公共交通利用円滑化の取組みの必要性

公共交通サービスの提供は、これまで民間を基本とする交通事業者とその取組みを支援する国及び地方自治体（場合によっては公営企業、第三セクター等の形で地方自治体自らも交通事業に参画）という関係で行われてきた。上記の課題への対応に当たっても、規制緩和政策の下で、民間の交通事業者が積極的にビジネスチャンスとして対応することが本来期待されており、それが「官から民へ」の流れとしてひとつのあるべき姿である。

しかし、交通事業は開始に当たって相当の投資を必要とし、また、事業運営に当たっても採算性の確保が難しいことに加え、競合関係にある事業者相互間での協力連携はもともと難しい。さらにとりわけ地方部において交通事業者は規制緩和の中で採算性がす

ぐには確保できない場合には概して消極的となってしまうのが現状である。

このような場合、自治体が地域行政の責任者として主導的役割を果たすこともあり、本懇談会でヒアリングを行ったような成功例もあるが、近年の財政的な体力の低下等により地方自治体もその役割を果たせなくなっている場合も出てきている。

このため、交通事業者の取組みを必要に応じて国、地方自治体が支えるという従来からの枠組みだけでなく、地域住民などがNPO活動や商店街などの活動として地域の交通の維持・改善に向けて主体的に参画したり、駅など交通結節点におけるサービス改善について地域の関係者や異なる交通事業者相互が協力・連携して取り組むなどの動きを促進する必要がある。特に、地域住民の活動としてNPO活動が成長してきており、地域交通の問題は地域のNPO活動の中でも求心力が得られやすい分野ともなっていることにも目を向ける必要がある。

本懇談会においては、公共交通の利用の円滑化に向けて、このような多様な関係者が協働し、相互の役割分担と協働が機能していくためにはどうすべきかという観点から必要とされる施策の枠組みや支援方策のあり方について、検討を行ったものである。

### 3．関係者の役割と協働の促進

2．で述べた公共交通利用円滑化の取組みは、多数・多様な関係者が主体的に協働していくプロセスを促進させるというものであるが、この多数・多様な関係者は必ずしもそれぞれ立場を同じくするものではなく、また、公共交通に関するこうした取組みが概して言い出した者がより多くの負担を求められるといういわゆる「囚人のジレンマ」の典型的なケースになっていることから、関係者相互間の取組みを促進する第三者的な調整役の存在によってその構造を是正していく必要もある。このような観点に立った具体的な施策の方向性は第3章で示すが、ここではそのための前提として、公共交通利用円滑化に取り組む多様な関係者の役割などについて整理することとしたい。

#### (1) 国の役割

公共交通利用円滑化の取組みは、交通事業者、地域住民をはじめとする利用者等、自治体がメインプレイヤーとして取り組むものであるが、関係者相互間の協働は自然状態では進まない場合が多い一方で、冒頭で述べたように、公共交通活性化の意義は、高齢社会への対応、CO2削減等環境保全、地域再生など国の政策課題との関わりにおいても極めて高いものがある。このため、国は、このような政策課題との関わりを踏まえた公共交通政策に関する基本的な理念を示しながら施策展開を進めていくという基本的役割に加え、公共交通の利用円滑化の取組みに関しては、交通事業の安全確保や適切な事業運営を確保することによって公共交通サービスの維持・改善を図る行政責任を有する立場として、このメインプレイヤー相互間の協働の取組みが促進されるよう、

全国での先進事例などの紹介、他地域と比較した場合の当該地域の取組水準の現状



などを示し、取組みレベルの向上を図る。

「公共交通活性化総合プログラム<sup>\*2</sup>」の活用等により、関係者の取組みの開始を促す。関係者相互間の取組みが開始されてもなかなか進捗しない場合には当事者からの求めに応じて取組みが促進されるよう必要な調整役を務める。

関係者協働の取組みは相当多数の関係者がインボルブされていくだけに成功すれば成果も大きい。上述したように自然状態ではなかなか進まない面も大きいことから、こうした取組みが促進されるようインセンティブ的な支援を充実するといった役割で貢献することが期待される。

このような協働の取組みを促進する役割は地域の行政主体として地方自治体も主体的に果たしていくものであるが、自治体自身も実際には個々具体の取組みの当事者となる場合も多い。こうした中で、国においては、公共交通の維持・改善が、高齢社会への対応、環境保全、地域再生などの国の政策課題の実現の上で不可欠な手段となっているとの認識の下、これらの政策課題の実現に向けた施策として公共交通の維持・改善に対して積極的な支援を行っていくとともに、交通事業者と、地方自治体、地域住民等との間の協働が円滑に進むための役割を果たし、とりわけ交通事業者がこうした取組みに積極的に関わっていくことができるような環境整備を図っていく責務があるものと考えられる。

その他、国の役割として、交通事業に対する規制の運用等に当たっての柔軟性が求められる。特に、磁気誘導式無軌条交通システム（IMTS<sup>\*3</sup>）やデュアルモードビークル（DMV<sup>\*4</sup>）などの先進的な交通システムも開発されつつある。

このような交通システムは鉄軌道系と道路系の間での乗り継ぎを必要としないという利便性の向上につながるものであることから、乗り換えの不便さのために利用が進まない公共交通にとってその利用促進の向上につながる可能性もある。

国の側においては、事業法規や安全規制の適用に当たって、こうした革新技術の有する可能性を踏まえた対応が求められる。

## （２）地方自治体の役割

「国から地方」の流れの中で地方自治体の地域の公共交通の活性化に果たすべき役割

---

\*2 「公共交通活性化総合プログラム」：地域の公共交通サービスの改善に資する個別プロジェクトの実現に向け、地方運輸局が中心となって、地方公共団体、地域の経済界、観光事業者、交通事業者等、公共交通を取り巻く関係者とともに検討を行い、具体的方策とその実現のための役割分担などを定めるプログラム。

\*3 「IMTS」：ITS技術を用いて軌道系システムとバスシステムを融合させた新交通システム。専用道はコンピューターの自動制御により無人で自動運転を行い、一般道路は通常のバスと同様に有人でのマニュアル単独走行を行う。

\*4 「DMV」：道路から鉄道への乗入れを可能とする特殊な構造の車輪を備えた車両。「モードインターチェンジ」という走行モード変換装置を介して一般道路から線路内に進入する。

はさらに増大している。特に、市町村合併が進んでいる中で、地方自治体は地域の公共交通のあり方についてより広域的な視点で対応できるようになっている。

このため、地方自治体は、財政難などの問題を抱えているという困難な状況にはあるが、地域の公共交通の課題に対し自ら主導的に計画を策定したり、関係者協働の取組みを促進したりすることなどについては、「まちづくり」をはじめとする自らの地域行政の取組みの一環として、これまで以上に強く取り組むべきである。ただ、その場合は、利用者が不在の形となり、結果として利用者が少なく、採算が確保されず、赤字補填の課題が突きつけられることにならないよう留意することも必要である。

今回の懇談会の主なテーマである、多様な関係者協働の取組みの推進に際しても、地方自治体は、国と同じくそのような協働の取組みが促進されるよう支援を行うほか、交通事業者、地域住民等とともに、自ら交通事業に直接関わったり、自ら利用を支える活動を行う等により、個々の協働の取組みの推進について、積極的に関係者の一員として主体的に関わっていくことも期待される。

### **( 3 ) 交通事業者の役割**

公共交通の活性化を支える主役は交通事業者である。とりわけ我が国においては、交通事業が民間の事業として発展してきた歴史的経緯がある中、規制緩和施策の推進によって民の活力を基本とする事業の活性化が公共交通の活性化を支える基本であることは言うまでもないことである。

規制緩和は様々なニュービジネスや競争関係も生じさせそれが事業の活力につながっているが、一方では、不採算路線からの撤退などの問題も生じさせている。また、競争を優先するあまり安全確保や安定供給に支障が生じることのないよう、行政としても適切な形で適切な競争環境の整備に務めることが求められている。

このような中で、交通事業者は、現在生じておりまた求められている多様な関係者協働の取組みについて、中心的な役割を果たすことが期待される。特に、利用者等の地域住民や商店街等の受益者などの積極的な関わりは交通事業者にとっても新たな事業展開の機会として積極的に捉え、単に受動的な姿勢に終始することなく交通事業者の側からも積極的な提案を行うなどしていく姿勢も求められる。

また、シームレス交通の実現はとりわけ駅部などの交通結節点においてその実現が求められるが、こうした交通結節点においては駅前広場、自由通路の整備など公共側の取組みによって利便性も向上しており、交通事業者はそのような公共側の取組みの受益者でもあることにかんがみ、シームレス交通の確保による利用者利便の向上に向けて関係者相互間の取組みに積極的に協力していくことが社会的責任を果たしていく観点からは必要である。

### **( 4 ) 利用者等地域住民や商店街等公共交通の受益者の果たす役割と他の関係者との協働の促進に向けての支援**

公共交通の維持確保を支えてきた国、自治体がともに財政難となり、また、地域の公

営交通や第三セクター交通等が累積赤字を抱えるようになってきている中、利用者等地域住民や商店街、さらには企業等公共交通の受益者が、NPO活動の活発化と相まって主体的に公共交通の維持確保に向けて動き出している。

このような地域住民等の主体的な関与は自ら主体的にその公共交通を利用することによる維持・改善にもつながっていることから、このような好循環の取組みについては、より多くのこれら関係者がインボルブされていく必要がある。

このため、国としても、地方鉄道再生、LRT総合整備事業等の支援措置においてこの点も認識しつつ制度改正を進めているところであるが、さらに、このような活動についての社会的認知の強化とこれによる支援への合意形成の容易化、必要となる支援策、とりわけ人材の育成、建設的な提案が出やすい環境作り、交通事業者等との協働の促進とこれを通じた交通事業者の触発に向けての支援などが求められる。

現在のところは、このような取組みは公共交通の路線廃止等が契機となっている受動的な要因によるものも少なくないが、公共交通サービスの維持・改善により受益する企業や商業者、各種機関などにおいて、行政に頼る前に、公共交通の利用促進に向けて活動することこそが高齢社会への対応、京都議定書におけるCO<sub>2</sub>排出量削減、地域再生等の政策課題への対応の実現に向けての主体的な活動の一つとなるものとして積極的に捉えるべきであり、国、地方の行政の公共交通に対する支援も、単に交通事業者の赤字補填的な発想からの支援を行うのではなく、このような政策課題の実現に向けた積極的なものとして位置付け、このような知恵と工夫により主体的に利用促進のための取組みが行われる場合に対して優先的に支援も決定していくという方向性も今後模索すべきである。

#### 4．行政の支援に当たっての連携強化

公共交通の利用円滑化に関する関係者協働の取組みは、多数の関係者が自発的に協働して地域の重要課題である移動手段の確保に取り組む過程である。また、その取組みは上述の通り、高齢社会への対応、CO<sub>2</sub>排出量の削減をはじめとする環境保全、観光振興をはじめとする地域再生といった21世紀における国の重要課題の解決に対しても大きな貢献効果のあるものである。

こうした取組みに対しては、交通行政の立場から、社会的認知度を高め、また、こうした取組みが促進されるよう支援を強化すべきことは上述のとおりだが、多数の関係者が関わり、また、社会的にも意義の大きい活動に対しては、国、地方それぞれのレベルにおいて、様々な行政分野から必要な支援を確保できるよう、連携を強化すべきである。

例えば、市街地への公共交通による移動の確保は中心市街地活性化施策と密接に関連しており、乗継方法の改善に向けての関係者の取組みは駐車場・駐輪場や自由通路の整備などの施設整備、交通規制などの交通警察行政などとの有機的な連携により一層実効性が高まる場合もある。また、地域のまちづくり全体と有機的な連携を図ることは、このような取組みと平成16年度に創設されたまちづくり交付金による事業との相乗効果にもつながりうるものである。

このように、公共交通の利用円滑化に向けた取組みと中心市街地活性化、各種公共施設整備、まちづくり等との連携を図ることは、取組みの実効性の向上につながりやすいという点で、これらの取組みに対するインセンティブとなるとともに、連携される各種施策にとってもより多数の関係者のコンセンサスや主体的な関わりが促され、施策の円滑な実施につながっていくという効果があるものと考えられる。

また、国においては、多数の関係者の協働による取組みに対して、その取組みに関係する国、地方の支援制度を幅広く示すことも必要である。また、これら関係者が期待する支援制度については、関係部局間が連携を密にすることにより、行政側の対応窓口が多岐にわたるために関係者の自発的な協働意欲が削がれることのないよう措置すべきである。

## **5 . 公共交通に関する情報提供の必要性**

### **( 1 ) モデル的な取組みに関する情報提供**

公共交通の利用円滑化に向けた関係者の取組みは、あくまでも関係者の自発、協働によるものであり、行政が強制、指導する性格のものではないが、行政においては、こうした取組みに対する社会的認知度が強化され、全体水準が向上していくように努める必要がある。

この場合においては、全国レベルで見た各種のモデル的な取組みについて、成功した点、問題点及び改善方策等幅広い情報が関係者に提供され、関係者の取組みの全体水準の向上が徐々に図られていくような環境整備が必要であり、このような観点から各種のベストプラクティスも整備されてきているところであるが、さらに、このような情報を集約していくプロセスを通じて、個別事業の事後的な評価や改善方策の実施につなげていくという視点も重要である。

### **( 2 ) 公共交通サービスの提供に関する評価に関する情報提供**

さらに、公共交通の活性化は交通事業者がどのように対応できるかがポイントであり、交通事業者の提供する公共交通サービスが利用者の視点を十分に踏まえたものとなっているかどうか、客観的な評価の仕組みが必要である。

そのためには、交通事業者としてのシームレス交通等への取組状況について、第三者的な機関により専門的、客観的見地から評価するといった手法の確立が求められる。

### **( 3 ) 情報提供の手法等のあり方**

加えて、情報提供はそもそも利用者に対して適切に行われるべきであり、乗換案内表示の適切な配置等情報提供の改善自体が関係者協働の取組みの一つとなるものである。また、インターネット、携帯電話などのIT技術の活用を含めた情報提供が、現場での

案内、遅延情報などのリアルタイム情報、家庭等で取得できる総覧性に優れた固定情報などそれぞれの必要性に応じてどのようにあるべきか、提供する情報の範囲、内容の高度化、標準化のあり方などについて、国においても積極的な検討を行うべきである。

### 第3章 具体的な施策展開の方向性

第2章で述べたような基本的な考え方を踏まえ、公共交通の利用円滑化に関する具体的な施策展開については、以下のような方向性に沿って行われるよう、国において検討していくことが望ましい。

#### 1. 具体的な施策展開の3つの方向

第2章においても述べたように、交通事業者の取組みを基本に必要なに応じて行政が支え、あるいは補完する、という従来型的手法だけでは、地域の公共交通の維持・改善、シームレス交通の実現を進めていくためには限界も生じている。

このような問題を解決するための方向として、本懇談会では大きく以下の3つの取組みを促進する方策について検討してきたところである。

##### 交通事業者と地域住民の団体等との協働による公共交通の利便性向上

これは、利用者等地域住民や、商店街等公共交通の受益者等多様な主体が、単なる陳情的な立場ではなく、公共交通の維持・改善を自らのこととして考え、公共交通の利便性向上のための活動に自ら参画し、交通事業者（運行主体としての地方自治体も含む。以下同じ。）と協働していくことを促進する、というものである。

このような取組みの具体例としては、懇談会でもいくつかの先進事例が紹介されたように、

- ・ 地域住民等がアイデアや資金を拠出しつつ地方鉄道の維持・改善、バス路線や乗合タクシーの新設・増便・維持、公共交通と連携し公共交通の利便性を補完するカーシェアリング等を実施していくこと
- ・ 交通事業者と商店街・観光事業者等が連携し、公共交通利用と買物・観光施設利用等をタイアップさせた商品開発を実施することにより相乗効果を発揮していくこと
- ・ 地域住民等が交通事業者と連携して地域公共交通マップの作成等必要な情報提供を実施していくこと

等が想定される。

また、このような取組みは、これも、いくつかの先進事例が紹介されたように、モード別・事業者別の供給サイドの発想を超えた、各モード・各事業者がそれぞれのメリットを活かして連携した利用者本位の取組みが面的に推進されるための起爆剤としての可能性も有するものであり、シームレス交通の実現という観点からも、極めて意義のあるものであると考えられる。

##### 交通結節点における公共交通の利用に関する利便性向上等の措置

これは、シームレスな交通の実現のポイントとなる乗継利便の向上策を図る場としての交通結節点について、都市鉄道等利便増進法に基づく交通結節点の機能高度

化、駅・まち総合改善事業等、近年進められてきているハード面での取組みの強化に加え、交通結節点における公共交通の利用に関する利便性向上等のソフト的な取組みが促進されるようにしていくため、交通事業者はもとより、交通結節点の整備・管理主体、関係する規制当局等様々な関係者をまじえた形での環境整備を進めていく、というものである。

具体的には、必ずしも交通事業者による取組みだけでは進まない、公共交通機関の乗継ぎに関連する以下の事項を対象にすることが想定される。

- ・ 駅前広場等におけるバス・タクシー等の乗場について、交通事業者本位でなく利用者本位の立場からわかりやすい配置を実施する。
- ・ 乗継のための案内・情報提供の充実やそのあり方を改善する。
- ・ バス・タクシー等が乗場及びその周辺の混雑によりスムーズな乗場への乗入れができず円滑な乗継ぎに支障が生じる状況を改善する。

### **異なるモード、異なる事業者間による乗継円滑化措置**

これは、シームレスな交通の実現のポイントとなる乗継利便の向上に関する取組みのうち、交通事業者の経営判断によるところの大きい取組みについて、従来型の支援においてなお不十分な部分を改善したり、交通事業者の取組みを促進しやすい、環境整備を進めていく、というものである。

具体的な取組みとしては以下のようなものが想定される。

- ・ 共通乗車券や交通ICカード、乗継割引等の導入
- ・ 乗継の対象となる交通機関間のダイヤ調整

以下、大きくこの3点に沿って具体的な施策展開の方向性を示すこととする。

## **2. 交通事業者等と地域住民の団体等との協働による公共交通の利便性向上**

この取組みを促進していくための方策としては、以下の諸点について検討していく必要がある。

### **(1) 取組みに対する支援措置の拡充・重点化**

交通事業者等と地域住民等の協働による活動は、従来型の交通事業者あるいは行政のみによる取組みと比較し、地域住民等の利用に対するインセンティブが増加することから、成果の向上をもたらすことが期待され、かつ、社会的認知度の高まりにより、公的支援の必要性に関する合意形成を容易にするという役割が期待されるものである。

このため、公共交通に対する支援措置の中でも、このような活動に根ざした交通事業者等と、地域住民等、具体的には公共交通の利便性の向上のために主体的に活動しようとする地域住民等の団体との間の取組みについて、重点的かつ効率的な支援を行っていくような仕組みを導入することが必要である。

また、このような取組みをシームレスな形で進めていくためには、従来からの支援措置における重点化はもとより、地域住民等の団体による活動が促進されるための支援等、従来このような取組みについて十分な支援措置が存在しない分野も含め、多面的に取り組めるよう支援措置の拡充を図るとともに、第2章においても述べたように、このような知恵と工夫による利用促進のための主体的な取組みが行われる場合に対して優先的に支援を決定していく方向を模索していくことも必要である。

一方、拡充・重点化された支援措置を効果的に講じていくためには地域住民の団体等が主体性をもち、かつ、責任をもって継続的に活動できる状況にあることが前提となるべきものであること、また、これらの団体のサポートや、また、交通事業者の立場として、あるいは地域住民と同じ視点に立って活動することについての地方自治体の果たす役割にも留意する必要がある。

## **(2) 地域住民をはじめとした関係者の意見の反映**

このような活動が真に地域に根付いたものとなるためには、多数の参加と活動の透明性の向上を図っていくことも必要である。

このため、活動内容の決定に当たっては、単なる陳情の手段となることのないよう留意しつつ、団体を構成する者以外の地域住民・利用者、関係交通事業者、地方自治体等の多様な意見を募り、議論・検討していく手続きを経て、採用の可否や理由についても明確化する等の措置を講じていくことも重要である。

## **(3) 交通事業者と地域住民の団体等の協議の促進**

このような活動に根ざした取組みにおいては、交通事業者と地域住民の団体等とは、基本的には同じ方向を目指すこととはなるものの、第2章においても述べたように、負担やリスクの分担の問題が最終的にネックになって合意形成ができないケースも多い。

このため、当事者間で協議を行う場合の当該協議を円滑化し、意思決定の時間を短縮するような仕組みの導入を検討していく必要がある。

## **(4) 地域住民等の活動の核となる人材の育成等の環境整備**

地域住民等の活動が円滑に実施されるためには、核となる人材の存在も1つの大きな要素である。

したがって、このような活動の核となる人材を育成するため、様々な先進的な取組みの事例について分析・紹介等を積極的に実施したり、様々な取組みについての意見交換が可能となるようなネットワークの強化を促進していくとともに、教育の場でもこのような取組みの意義・必要性の認識を高めていくよう行政としてプログラム化を図ること等の環境整備を進めることも必要である。



### 3 . 交通結節点における公共交通の利用に関する利便性向上等の措置

この取組みを促進していくための方策としては、以下の諸点について検討していく必要がある。

#### ( 1 ) 関係者間の協議の促進

交通結節点における公共交通の利用に関する利便性向上等に関する取組みは、1 . においても述べたように、交通事業者のみならず、様々な主体が関係してくる。

具体的には、交通事業者、交通結節点の整備・管理主体、乗場周辺のスムーズなバス・タクシー等の流れを確保するための交通規制当局、交通事業者におけるルールの遵守を確保するための事業規制当局等があげられる。

このような主体の協働が図られることと併せて限られた公共的空間における公正な競争の確保が図られるよう、改善の必要性のある交通結節点において、これらの主体による協議会の組織等を図ることについて、検討していく必要がある。

また、このような取組みについては、特に交通事業者間の利害関係が最終的にネックになって合意形成ができないケースも多い。このため、交通事業者間の協議が進むような措置を併せて講じることも検討していく必要がある。

#### ( 2 ) 交通事業者によるルール遵守のための方策・関係者の意見の反映

このような取組みをその場限りのものとならないようにするためには、利用主体である交通事業者がルールを遵守するようにするため、協議の結果を遵守することとするとともに、その後当該交通結節点を新たに利用する交通事業者もその対象とできるような方策についても検討していく必要がある。そのためにも( 1 )の協議についてはその透明性の向上を図っていくことも必要である。

一方で、駅などの交通結節点においては、所有や利用の形態、規模、関係事業者の数等の様々なバリエーションがある中で、このような措置の実効性を担保するためには、取組みの必要性及び結論について、個別の事情に応じたケース・バイ・ケースの判断も必要である。このため、改善の必要性の判断については、一律の基準を適用するというのではなく、関係者の意見を踏まえつつ、地域の実情に応じた対応が可能となるような措置について検討していく必要がある。

#### ( 3 ) 取組みを支えるシステムの導入促進

懇談会の中でも、このような取組みを支えるシステムとして、乗継案内・情報提供システムの整備、タクシーのショットガンシステム等が紹介されたところであるが、このようなシステムの導入については必ずしも十分な支援措置が確立していないことから、その拡充を図っていくことも重要である。

#### 4．異なるモード、異なる事業者間による乗継円滑化措置

異なるモード、異なる事業者間の乗継円滑化のための取組みについては、2．や3．の取組みの一環として多様な関係者との協働で行われる場合もあるが、基本的には各交通事業者等の営業戦略・経営判断において実施されている。

このような取組みは既に共通ICカードの導入など各交通事業者が相互に連携して各々の創意工夫によって展開してきているが、一方では、共通乗車券や交通ICカード、乗継割引等について、これらの導入に見合った収入の増加が見込めない場合には、交通事業者はその導入を躊躇せざるを得ない場合もある。また、乗継の対象となる交通機関間のダイヤ調整については、公共交通ネットワークの中で、1箇所で行ったダイヤ調整が他の箇所の乗継利便に影響を及ぼしたり、それを回避するための設備投資等の必要が発生する場合があります。そのような場合には、やはり交通事業者はその実施に及び腰とならざるを得ない面がある。さらに、相互に路線が競合関係にある場合において協調よりも競争が優先し、利用者利便が十分に考慮されていない場合もある。

このため、インセンティブとしての支援の充実・重点化を異なるモード、異なる事業者間で横断的に行うなどにより、上記の事情から取組みが進まないがネットワークとしての利便性向上効果の高い取組みを促していく必要がある。

#### 5．公共交通利用円滑化の取組みを促進していく上での共通的な課題等

##### (1) 公共交通の利用に関する情報提供等の推進

地域住民等の参画や意見の反映を進めるに当たっては、参画し、又は意見を提出しようとする地域住民等の側が、公共交通の利用について十分な情報を有していることが必要である。これは、関係者による合意形成の判断材料の提供等の観点からも重要である。

交通事業者による自発的な取組みの促進を図るためには、支援措置の拡充だけでは必ずしも十分であるとはいえず、CSR（企業の社会的責任）の観点からこのような取組みを促していくような方策についても検討していくことが必要である。

このため、第2章においても述べたように、公共交通の利用に関する情報の提供が適切に実施されるとともに、第三者機関による客観的評価の手法なども積極的に活用されるような方策を、2．～4．の取組みの推進方策の具体化と併せて検討していく必要もある。

##### (2) ボードレスな交通機関の導入に当たっての配慮

シームレスな交通の実現のための取組みの一環として、ガイドウェイバス、IMTS、DMV等ボードレスな交通機関の導入も実現・検討されているところであり、そのメリットが最大限に活かされれば、2．や4．の取組み等がさらに進めやすい環境も出てく

るものと考えられる。

このため、これらの交通機関の導入の円滑化を図るとともに導入のメリットの活用を図る観点から、第2章においても述べたように、関係法規の適用等について柔軟な対応が可能となるような仕組みを確立することが重要である。そのためにもこのような交通機関に必要な行政側の対応について、開発段階から、メーカーや、ユーザーである交通事業者等との十分なコミュニケーションを図りながら積極的に検討していくことが必要である。

### (3) 関連する事業等との連携の推進

これまでの検討は、主として交通事業者や公共交通を支える地域住民の団体等の果たす役割を中心に行ってきたが、第2章においても述べたように、公共交通の利用円滑化を効果的に実施していくためには、必要に応じ、公共施設の整備、交通規制、中心市街地の活性化、まちづくり等関連する事業等の連携を図っていくことも必要である。

総合性、連携強化を重視するあまり、過度に総花的なものとなったり、関連事業のない取組みが評価されなかったり、という本末転倒な事態は回避する必要があるが、取組みの効果を上げるために関連事業が必要な場合には、取組みの内容が固まってから関連事業の検討に入るのではなく取組みの検討と並行して関連事業の検討が進められること、関連事業が実施されるため公共交通側に必要な前提について取組みの主体者たる交通事業者等がその実施を担保すること等、公共交通利用円滑化の取組みと関連事業との連携が適切に実施されるべきことはいうまでもない。

とりわけ、公共交通利用円滑化の取組みは多数の関係者が主体者としてインボルブされていくプロセスであり、そのプロセスの中で発生した関係者の合意が、必要な総合的な取組みに発展することも期待される。

このようなプロセスが円滑に進めば、幅広い関係者の主体的な参画とこれら関係者の合意による各種施策や事業の実施が円滑に図られることとなり、我が国において大きな課題となっている社会的な合意形成のコストの低減が図られるとともに、これまで合意形成が図られにくかった各種施策や事業の実施につながる展望も出てくることになる。

このような観点にたって、公共交通の利用円滑化に向けた関係者の合意形成プロセスとこれに関連する各種施策、事業等の連携を確保できる方策を検討していくことが必要である。

## 第4章 おわりに

本懇談会においては、公共交通の利用円滑化という視点で検討を行ってきたが、その中で、我が国においては、民間企業として発展してきた交通事業者が規制緩和によってさらに活力を増して高度なサービスを展開している一方でそれだけでは解決の出来ない問題が出てきていること、そうした問題の解決に当たり交通事業者やその取組みを支える国、自治体からの支援だけでは十分な取組みの広がりが確保できず、多様な関係者、複数の交通事業者相互間の連携による取組みの促進の必要があることなどを提言した。

実際にも、地域住民を始めとする利用者や公共交通の受益者ともいえる商店街等が連携する取組みが生まれてきたことは、公共交通の維持・改善の必要性についての認識が高まってきたことの現れと受け止められるが、いまだ国民全体の認識としては弱いと言わざるを得ない。国や地方自治体においては、第2章で述べたような公共交通の有する社会的意義をより強く広報し、また、教育や研修の過程においてもプログラムに組み込むなどの努力を求めたい。その一環として例えば、モビリティマネジメント<sup>\*5</sup>活動のように、個人や組織の行動を見直すことを通じて公共交通利用促進に向けた行動形態への変革を促すことが必要である。

そのような展開の中で、個々人が利用者として、また、個人や組織が利用促進活動などの社会的な貢献活動として、公共交通を支えていくことが、個人や組織の一種の社会的モラル、企業で言えばCSR活動の一つとして、認知されていくことが期待される。公共交通に関しては、どれほど良い取組みがされても、利用者がそれを支えない限り成功しないことはこれまでの経験が示しているとおりである。そのためには、交通事業者の側でも、公共交通ありき、自らの事業分野ありきという発想から脱却し、利用者が支えようという意欲が高まるよう利用者との協働に基づいた柔軟な対応が求められるところである。

今回の検討においては、民間として活動する交通事業者、地域住民や商業者などの受益者及び地方自治体の協働の過程を通じての公共交通利用促進というテーマで議論を行ったが、それは、もともと私権意識が強く、また、規制緩和政策の中で民の力が交通事業の活性化をもたらしているという現状の中での最善の政策選択の一つという意味であった。

しかし、この懇談会においても意見のあったように、公共交通の利用円滑化の取組みを真に実のあるものにしていくためには、ヨーロッパ等で広がりつつあるカーフリーデ

---

\*5一人一人の移動が、個人的にも社会的にも望ましい方向、すなわち、過度な自動車利用から公共交通機関等を適切に利用する方向へと自発的に変化することを促すコミュニケーション施策と、その自発的変化をサポートする運用施策とを合わせた、ソフト的な交通施策の総称（東京工業大学藤井助教授の論文（藤井 聡：モビリティ・マネジメント：道路／運輸／都市／地方行政問題のためのソフト的交通施策，運輸と経済，65（3），pp，21-30.）より引用）

ー<sup>6</sup>の取組みや、トランジットモール、都心中心部内での自家用車のロードプライシング・流入規制等との組み合わせで効果をあげていくこと、そのために並行して社会実験手法の試みの強化を図っていくこと、についても今後の政策課題として十分認識されることも必要であること、またそれが地球温暖化問題等に端的に表れているような中長期的な社会的コストの低減を考えるとという意味でも重要であることを提言して結びとしたい。

---

\*6「カーフリーデー」：街の中心部においてマイカーの代わりに公共交通機関、徒歩、自転車等により移動することを呼びかけるとともに、都市の交通・環境問題に関するシンポジウムや展示会の開催を通じて市民の交通や環境に関する意識を高めることを目的とする社会イベント。現在ヨーロッパを中心に毎年9月22日に実施されている。