

過疎地の交通問題 (3)

中村英夫* 高島 進** 草嶋 和*** 藤井弥太郎****

過疎地域における交通問題の解明をめざす本シンポジウムは、第1回で積雪寒冷地、第2回では離島・沿岸部の過疎地に焦点を当て、それぞれ北海道、長崎の実例を通してその実態と問題点を明らかにしてきた。最終回を迎えた今回は、これまでの討論を踏まえ、トータルな視野から過疎地交通の問題点を整理し、それに対する今後の交通行政・施策の基本的な視点を提示しようとした。

Transportation in Depopulated Areas (III)

Hideo NAKAMURA*
Kazu KUSAJIMA***Susumu TAKASHIMA**
Yataro FUJII****

This symposium aims at throwing light upon transportation in depopulated areas, placing the focus on cold and freezing zones in the first session and on islets and coastal zones in the second. Actual situations and points of transportation in those zones were defined through discussion on the two representative freezing and coastal zones of Hokkaido and Nagasaki. In this last symposium questions or problems of transportation in freezing or coastal zones were comprehensively discussed. Furthermore viewpoints were presented to be based upon future traffic administration and policies toward those problems.

報告①

高齢化対策と近隣都市との交通網整備が焦点



報告者……

高島 進

過疎地域に対して財政上、行政上、税制上など、いろいろな方面から特別な措置を講ずる過疎地域対策緊急措置法が昭和45年につくられ、これは10年間の時限立法のため、この3月で失効した。しかし、過疎地域はまだ問題が山積みされているので、多少装いを新たにして、過疎地域振興特別措置法という新しい法律を4月から発効させた。これもやはり10年間の時限立法である。

* 東京大学教授 (土木工学)

Professor, University of Tokyo

** 国土庁地方振興局過疎対策室課長補佐

Deputy Director, Depopulated Areas Development
Division, National Land Agency

*** 運輸省自動車局地方バス事業改善対策室長

(8月より自動車登録管理室長に転任)

Chief, Local Bus Operations Improvement Office,
Ministry of Transport

**** 慶応義塾大学教授 (交通経済学)

Professor, Keio University

昭和55年6月11日実施

ここではまず、これまで10年間の過疎対策の概要を交通問題と関連させながら紹介し、さらに、全般的な過疎地域の現状を述べてみたい。

過疎法では過疎対策の第1次的な主体は市町村とされているが、広域的な観点から取り組む必要があるので、都道府県も市町村に協力して過疎対策を講じるかたちになっている。

この10年間に大体7兆9,000億円の行政投資が市町村、都道府県で行われてきた。このうち、市町村の投資額は4兆4,000億円になる。この内訳を見ると、ざっと4割が市町村道、農道、林道など、道路整備に向けられた。

これは法律ができた昭和45年頃が、ちょうど高度成長の真ただ中で、それこそ5年間に過疎地域で平均13%を超える大変な人口減少が進行しつつあるときであったので、人口減少に何とか歯どめをかけようという緊急措置として、道路整備に一番のプライオリティーをおいたのは当然のことであった。

その結果、法律ができた45年末時点では市町村道の舗装率は2.7%だったのに対し、53年度末の数字で25.1%になった。同じく改良率は9.0%であったものが53年度末には20.2%となった。その間に農道、林道などが市町村道に編入されたりして、市町村道の総延長が伸びているから、実状としては、その数字以上の改良なり舗装の整備があったといえる。

次に、路線バスの状況を過疎地域に限って調べたものによると、過疎市町村を通過する路線で45年以降にバス路線を廃止したものは、52年までの8年間で1,200路線、路線延長では約7,800kmであった。46～48年ころには毎年200路線くらい廃止されていて、50年以降は100路線前後と大分落ち着いてきた。

これに対する市町村の代替運行は、路線数では206路線、路線の延長では3,100km、廃止路線の約40%の路線延長が市町村で代替運行されているという数字を得ている。代替運行を維持するためには無論、運輸省や県の補助金があるが、そのほかに市町村がこれだけの路線を維持するために、52年度単年度では1億5,000万円の負担をし、それでもなお、まだ2億1,000万円の赤字が残っている。

これ以外にも、市町村自身が今まで路線のなかったところに自主的に新たに設定した路線が45年から52年の8年間で81路線ある。とくに50、51、52年という3年間では60路線と、最近においてはむしろ市町村が自主的に地域の要望にこたえて路線を設定している。この新路線を維持するために市町村が単年度で約9,000万円の負担をしている。

交通関係を中心にしてこの10年間の実績を簡単に総括したが、その結果、過疎地域は現在どうなったかということ、まず人口動向では減少率が鈍化した。過疎現象が一番顕著になったのは高度経済成長が始まった35年以降で、35年から40年、40年から45年の各5年間に13%台の人口減少があったのが、45年から50年の5年間には8%に落ちた。これが最新の国勢調査による数字だが、ことし予定されている国勢調査から推計すると5%程度になるだろうというように、人口減少はずっと鈍化してきている。

一方、いままでの人口流出は都会に出て働く意思なり能力のある若年層が主体であったから、当然過疎地では極めて高齢化が進行しているわけで、50年時点では65歳以上の比率が12.8%と、全国平均を約6割も上回っている。厚生省では、昭和70年に全国平均で老人の比率が12.7%になると推計しているから、50年の時点で、過疎地はすでに20年先取りした高齢化社会になったことを示している。しかも、高齢化の進行の速度が極めて速い。つまり、過疎地域は全国平均より先行して、老人主体の地域になるということが、今後の過疎地域の交通を考える上での配慮すべき事項になるのではないかと。

もう1つは、道路は非常に整備されたといっても、それは市町村道にすぎない。過疎法では市町村が行

う事業には手厚い財政補助制度があって、それを活用して市町村道は非常に整備されたが、都道府県が行うものに対しては、今の仕組みでは特別な手だてがないから、必ずしも過疎地域の都道府県道は市町村道ほどの目ざましい整備がなされていない。

さらに、過疎地の本質的問題は地域に雇用の場がない、産業が十分に振興されていないという点である。今後とも過疎地域に十分な工業が導入される期待は極めて乏しく、置かれた条件からいって、農林業とが地場産業の振興も一般的にはなかなかむずかしい条件があるから、広域的な観点からの過疎対策を講じる必要がある。つまり、近隣の都市なら工場も来るわけで、都市と過疎地域を結ぶ交通網を整備して、過疎地域に住みながら近隣の都市へ通勤が可能になる、週末には都市に出て都市的な利便も享受できるような状況になるのが、今後の方向であろうと考えている。

報告②

進みつつある新しい交通体系の導入

報告者……

草嶋 和



マイカー元年と俗に言われる昭和40年頃から、モータリゼーションの関係で私的輸送手段のシェアが急速に増大し、公共輸送機関の運営に障害が生じてきた。特に人口が希薄な地域の交通が、従来の徒歩とバスという時代からバスとマイカーの時代に移ってきていることは歴然としている。ただ、過疎地域の交通といっても、昔から人口希薄のままの状態でもそこへ交通施設を投入する場合と、高度成長期を契機とする人口の減少、あるいはいろいろな施設の統廃合等の構造変化などで、いままでのサービスレベルよりも下げなくてはならないという人口希薄地域の場合では、そこに若干のニュアンスの差があるのではないかと。

一般的にいって、過疎化現象は、経済の効率化、あるいは土地の効率的利用という観点から生じてきたものだが、地域構造や産業構造の変化に伴い、それと表裏一体の関係にある交通体系もそれに応じて当然変化してくる。

例えば、過疎地域の輸送構造の変化によって乗合バス事業の経営が非常に悪化してきた。41年度に地方バス補助制度が出された当時は約500万円の予算であったが、現在85億円——これは国庫ベースだけで——までになっている。

ついでに言えば、離島航路補助については、27年の法律から始まり、55年度で約20億円強の国庫補助額になった。中小民鉄に対する補助も28年ごろから行われているが、これは金額的には大したことはない。最近話題になっている国鉄の地方交通線、ローカル線対策には約1,200億円の助成が行われている状態にある。

産業・就業構造の変化によって、地方バスはマイカーとの分担輸送体系の中に位置づけられた。いままでは何となくライバルとしてのマイカーとバスの関係が、一応分担し合おうというように観点の変化が生まれてきたと思う。

また、バスにおいても、乗合バス事業の縮小均衡という流れと、市町村バス等で補完していく流れという、従来常識で考えていたのとやや違った意味の二元的なバスシステムが導入されてきている。

バスシステムにも多様な形態がある。本来のコンベンショナルな乗合バス事業、タクシーとか貸切バスなどの事業者が乗合の許可をとって通常の乗合バスの輸送をするパターン、さらに行政バスのものとして市町村の代替バス、文部省等のスクールバス、厚生省の患者輸送バス、あるいは市町村単独のいろいろな福祉バスなどである。

このような一種の企業形態、運営形態による組織的な要素と、ディマンドシステムとかフリー乗降システム、タクシーの相乗り制のような運行システムからの要素とを各地域の交通の量とか質に合わせて、いろいろと組み合わせる。現実にもこうした新しい体系が徐々に進んでいる。

そこで、乗合バスの助成については、一応適正な運賃水準と経営改善によってもなお不採算となる生活路線に対して、地域の最後の足を確保するという観点で欠損補助なり車両補助を行っている。また、代替バスについては、初期投資の補助と運行費の一部補助——主として物件費——を行っている。一方、ディマンドバスシステムについては、デモンストレーション的な意味もあるが、53年度にモデル事業に対する補助として過疎地域——宮城県、山形県、静岡県、富山県——で実施している。

望ましい輸送体系という以上、どうしてもバスシ

ステムのコストを最小にすることが必要になってくる反面、また片方では、公共的な使命にこたえなくてはならない。特に構造的な変化——先ほど述べた、いままでのレベルを下げざるを得ないような場合——では、いわゆるミニマムをどの辺に置いたらいいのかというところが、実はなかなか定量的に把握できなくて、専門家の方に指導を仰いでいるところである。

ここで、過去2回のシンポジウムで示された種々のご意見について、私の考えを述べてみたい。まず、離島については、実は41年から始まった地方バスも離島の車両購入補助から始まっており、もう1回原点に返って離島問題について新しい対策を考えなくてはならないと感じた。

地域の特性を生かした交通計画を立てるべしというご意見もあったが、これは三全総ほか、すでにいろいろ議論されていて、抽象的な段階から具体的な提案をいただく時代に入っていると思う。その場合には、交通の空間的移動とそれに適した輸送機能の特性、交通の本性的なものと地域固有の条件に関係する交通の質というものを仮に属性とすると、それらをどのように組み合わせる方がいいのか、そのあたりの分析から始める必要がある。

すでに、各地域の交通網に合わせて、例えば、鉄道とバスの接続時間をよくするとか、ディマンドバスがいいとか、フリーバスがいいというようなことで、メニュー的には新しいシステムと言われているものも、その中から地域に一番適したものを当てはめて現在行われてきていると思う。

郵便バスについては、日本でもないことはないのだが、郵政省の運送委託法によってあくまでもバスに郵便物、つまり郵袋を載せているという感じである。タクシーの相乗りは大都市の近郊の団地と駅との間に相当数ある。しかし、これを過疎地域、あるいは全国的に導入した場合、骨格としている路線バス、乗合バスシステムが存立しなくなるとは元も子もなくなる。1つのシステムを入れた場合に、多少コスト的には安かったであろう別のシステム、すなわち路線バスシステムが崩壊してしまってもいけない。その辺の判断、あるいは分野調整が必要とされるから、ある程度の時間がかかると思う。

結論的に言えば、運輸省としては、これまで県単位ぐらいで協議会組織をつくっており、具体的なご提案、ご意見はそこで十分議論していただき、実現可能なシステムには私どもも参画して、法律的に可

能な限り前向きな姿勢で取り組んできている。

先日、近畿地方のある過疎地域で、村内の交通は一応形式的には村営バスで、実際には運行をその地区の路線バス事業者に委託し、市町村間輸送は路線バス事業者が行うという、非常にきれいな分担関係の案を見てきた。これはまだ動き出したわけではなくて10月以降動き出すが、そのようなことで、各地域で過疎地域の交通問題への取り組みが相当根づいてきたなという感じをうけている。

報告③

ナショナル・ミニマムの設定と 現行政策における問題点

報告者……

藤井弥太郎



過疎地域の交通問題を考える前提として、ほぼ共通する事実認識がある。それは、人の希薄な地域では、現在のような道路整備の状況や自家用車の入手のしやすさからすれば、過疎地域の基本的な交通手段は、マイカーだという認識である。

そこから、道路整備が十分に行われているだろうかという問題点が出てくる。確かに市町村道に対して、高島さんがふれられた過疎法、あるいは建設省サイドでは道路特定財源からかなりのお金が出ていて、ずいぶん道がよくなったという感じはする。

しかし、国土庁の調査では、市町村長さんたちの要望はまだ道路改良が一番大きな要望だったと思うし、このシンポジウムの第1回でふれられた積雪地の冬季の除雪問題なども残っている。また、やや観点は違うが、スーパー林道における自然環境の破壊という問題では、自然環境と地元の利益とどちらを優先させるかという少々厄介な問題も最近は出てきている。そういう問題を含めて、過疎地域の道路整備に力は注がれてきたが、まだ努力の余地が残っているという事実認識がある。

次に、基本的な手段がマイカーだという認識を立てると、同時にその裏でマイカーを使えない人の問題が発生してくる。これは、トランスポーターション・プアといわれる高齢者や若年層、また、自家用車はあっても、主人が乗って出してしまうと残りの家族には全然足がなくなってしまう、そういう意味の

自家用車を技術的ないしは経済的な理由で使えないような人たちをどうするかという問題である。これも今後、高齢化が進むという条件のもとでは大きなファクターになると考えられる。そうすると、これは、だれもが利用できる交通機関という意味で、過疎地域における公共交通機関をどうするかという問題になる。端的に言えば、現在、経営の採算不能という反面、利用者にとって運賃が非常に高くなっている点をどうするかという具体的な話になってくる。

このような事実認識はかなり共通していると思われるが、さて、それを踏まえて政策を形成する場合、第1段階では、いま述べたような交通弱者と言われる人たちのナショナル・ミニマムをどう設定するかということが問題になる。

これはしばしば移動の基本権という形で言われる。しかし、基本的な権利としても、それ自体はすぐに助成の根拠にはならない。負担できる人は負担してもらえばいいので、例えば、山林などを持つ金持ちにはどんどん自分で負担してもらえばいい。結局、ナショナル・ミニマムの問題は、1つには、特に高齢者で支払い能力のない人たちの移動の基本権をどのように設定するかにかかってくる。

もう1つは、バスのような共同利用施設の問題。移動の基本権と言われている内容は、要するに利用したいときに利用できるということであって、実際に利用するかどうかとなると話が別になる。つまり、過疎地域のバスに求められている性格は、都会の場合と違って、救急病院とか消防署に近いようなサービスを求められてしまう。そうすると、これは、実際には運賃として挙がってこない需要である。その場合の共同施設としての利用、あるいは利用可能性についてのコスト負担をどうするかという問題が、実はナショナルミニマムのもう1つの形として現れているわけで、そこにも公共が介入する理由が出てくるのではない。

草嶋さんの報告にもあるように、ミニマムをどのあたりに設定するかというのはかなり厄介な点である。例えば、1日にバス3本は必要だとしても、都会と違ってネットワークではないので、バス路線の方向性はわりに単純だが、どの部落までバスがある方がいいのかという判断は、1つ具体的なナショナル・ミニマムの形として出てきて、その判断を迫られる。

これが第1の段階である。その点を踏まえてその次に、同じようにミニマムといっても、それは各地域の実情に合わせていろいろな形がとれるだろう、

あるいはいろいろな形をとる方が望ましいという問題が生じる。積雪地域と沖縄のような島とはまた話が違うわけで、ナショナル・ミニマムの水準を全国的な形で設定すると同時に、今度は全国的な形で設定されたものをいかに各地域で具体化するかというステップになる。

例えば、過疎地域ではバスに乗る人の多くは通学と通院である。そうすると、これは、そのような学校とか病院などの公共施設のロケーションをどうするかという問題とうらはらになっているわけで、各地域のそれぞれの実情に応じた判断が必要になってくる。その場合、交通の方でも各地域ごとに違った形をとらざるを得ない。そうした政策形成をいかにうまく行うかという段階が1つあると思う。

これらの段階を合わせて、さらにもう1つ効率性の問題がある。効率性という誤解されやすいが、バスならバスに金をかける、公的なファンドを入れるとすれば、当然それだけほかの社会的サービスのファンドを削ることになる。いわばオポチュニティコストがかかる。例えば、移動の基本権といっても、10戸ぐらいしかない部落にまでバスを引くかどうかは、1つの効率上の判断にならざるを得ない。そういう意味で、効率の判断が最後に入ってくる。

これについては、従来まではどちらかというところの問題が強く出ていたが、それに対する反発として、人々のニーズの方を重視しろという意見がある。さらには、効率を一切無視してニーズだけで議論するという風潮も出てきている。私は、どちらのアプローチも不適切で、人々のニーズとそれを満たすための効率、オポチュニティコストの両方を考えていくのが現実的な政策形成のステップだろうと考える。

こうしたステップを考えた上で、現行の政策を見ると、いくつかの点で問題があると思う。第1に交通市場の組織問題。要するに免許制度的な面である。例えば、相乗りタクシーは現行法ではある程度まで規制されている。むしろ例外的な措置としてしか認められていない。当然、自家用車を有償輸送に使用することは禁じられている。

しかし、10年ぐらい前に過疎地域を調査してわかったのだが、自家用車の相乗りを実際にはかなりやっていて、それにある程度の対価がプライベートな形で支払われている状況があった。これは地元の人々の知恵だと思う。それがなぜ阻害されているのか、効率的なものなら、むしろそれを援助するようなシステムを考えた方がいいのではないかと。

ただし、地域で聞いてみると、相乗りを余りやりたくないのだという意見が圧倒的に強い。その基本的な理由は、万一事故が起こったときの補償の問題にある。そうだとすると、自家用車の相乗りによって事故を起こした場合には、何らかの共同的な補償システムがあれば効率的にいくかもしれない。

そのような意味で、具体的な話になるとまた状況が異なるので、一般論になるが、現行の交通部門の組織が過疎地域の実情には合わなくなってきているのではないと思う。先ほど草嶋さんから、むしろ柔軟に考えていこうという趣旨の報告があったが、私もそのような形をとる必要があると考える。

第2には、行政権限、あるいは交通計画を策定する権限の問題がある。最近はどうでもないが、10年ほど前までは村や町に交通行政などというものは何もなかった。あるのは、単に道路行政と交通安全行政だけ。つまり、地域としての交通行政は全部地元のバス会社まかせであったが、現在は、それでは間に合わなくなっている状況にある。

それにもかかわらず、現在、運賃の設定にしても、バス路線の設定にしても、その認可権はいっさい中央の出先機関に集中されている。従って、地元の創意工夫が生かしくいような制度になっているのが現状である。しかも、1つの地域の中で、バス、患者輸送車、スクールバス、それぞれに補助金が出ていて、もしも3つが1つになって補助すればうまくいくと思われるところでも、それぞれ目的外使用ができないように制約されている。大変悪い言い方だが、中央行政の縦割り組織の弊害が地方に及ぶ形になっている。やはり、ある程度まで地域に地域交通の行政権限をおろしていく必要があるのではないかと。

最後に、これが一番現実的な話になるが、助成金の出し方、あるいはどの程度まで出すかという問題点である。例えば、運輸省サイドの助成金は、基本的にはあくまでも営業としてのバス路線を頭に置いているので、一定程度以下しか乗車密度のないところは切るという前提になっている。その経過措置として、そういうところにも、いまは補助をつけているという形である。

その点では、それなりの筋は通っているが、やはり限界がある。その限界を埋めるものとして、一方で自治省や国土庁サイドの村営バスというシステムが出てこざるを得ない。とすれば、同じ補助金を出すにももっと効率的な出し方はないものだろうか。

よく挙げる例に、イギリスのブロック補助制度が

ある。ブロック補助には地域のブロック補助という意味と、交通というブロックに対する補助という意味の両方ある。わが国でも検討したいのは後者の意味で、バス、道路といった個別の特定補助ではなくて、交通という中で総合的な補助システムがとれないだろうかという意味である。

そのほか、まだ幾つかの問題があるが1つだけ加えたい。私はかなり前から「地方の時代」という言い方をしていたが、最近は何れも余りそういうことが言われるので、今度はやや反発をして言わせていただく

と、地方分権にすればするほど——地方分権というのは一種の市場機構の分権システムと同じようなものだから——分権化した地方間の利害の対立が当然出てくると思う。それを調整する論理はいまのところどこにもないわけで、分権化すればするほど生じてくる地域間の対立を、いかに解消させるかという問題に当面せざるを得ない。現在の自治体のシステムに、これを克服するだけの可能性がありうるか、私はまだ疑問に思う。

● 討論

1. 交通と地域振興

中村 過去2回、北海道と長崎におけるシンポジウムをまとめてみると、過疎地の交通には2つの側面があるように思います。1つは、



中村英夫氏

トランスポーター・ブアとか高い運賃負担といった過疎交通そのものが持っている問題を、今後いかにして解決していくかという側面です。もう1つは、交通が産業開発を進めるといような過疎地対策への武器としての交通の積極的な側面です。

今回の報告を聞いていますと、前者の方の話題が非常に多かったような気がします。その話はもちろん非常に大事な点なので、後で戻るとして、後者の過疎対策としての交通について、もう少しうかがいたいのですが……。

高島 積極的な過疎対策は、例えば雇用問題をとってみても、立地条件の悪い過疎地域では十分な雇用の場がないわけで、今後ともその期待はあまり持てません。しかし、そういうところでも若い人のUターンも含めた人口の定住を図るためには、どうしても広域的な観点からの雇用の場を確保しなくてはならない。それを実現可能にするのが都市と過疎地域を結ぶ交通網の整備という点は確かにあります。

また、若い人のUターンでいえば、一旦は都会に出た人が地方に戻るというときに、どんなに空気がきれいとかいっても都会的な利便は忘れられない。しかし、それぞれの過疎地域でそうしたものを整備するのはなかなかむずかしいし、効率も悪いわけですから、そういう面からも交通網の整備は非常に大きな意味を持つと思います。

藤井 私はかなり悲観的です。過疎地域で道路が整

備されて最初に出てくる現象は、地元の小さなよろず屋さんがつぶれることです。これは言うまでもなく、車があるから町のスーパーへ買い物に行くようになってしまうわけです。

交通に限らず社会資本の整備とは、あくまでも条件を整備するだけであって、そのこと自体が雇用の機会をすぐにつくり出すようには結びついてきません。ですから、笑い話ですが、ある国鉄の赤字線区が開通したら、そこの町長さんは大変がっかりした。つまり、いつまでも工事をしているほしかったという話がありました。

このような投資は、地元の資材とか労働力を使うという意味で、乗数効果を生み出すことは明らかですが、これは1回しか出ないところに問題があります。そこへ工場が来て、本当の雇用の場が持続的に確保されるかどうかは地元の経済的な優位性自体にかかっているため、交通の整備はあくまでも条件を部分的に変えるか、あるいは整備するにすぎない。悪くすると、むしろ逆流効果の方が起こる。例えば、地元の道路がよくなると、村に持っている山林などの管理は町にいてもできるということで、逆に町へ引っ越してしまう人も出てきます。また、仮に村に工場ができて、それは限界的なものであって、景気変動に非常に弱い。景気が悪くなると最初に閉鎖されるところがそこなんです。

このように交通の整備は、ほかの政策とのパッケージとして進めなければ、交通だけではどうにもならないという感じがします。ですから、地方圏に広域的に組み込めるところは、ある程度通勤が可能になるという意味での定住が図れるだけであって、地元の過疎地域自体が発展するかどうかは別問題で、場合によっては、単にベッドタウン化するというだけの話になってしまいます。地域の中核都市から離

れた30km圏ぐらい以遠のところにある過疎地域は、交通の整備だけでは救えないという点が問題だと思っています。

中村 北海道でも長崎でも、このような意見がありました。すなわち都会からみれば非常に過疎で、とても不便なところでも、そこに住んでる人はそこが一番いいと思っているのが普通である。しかし、そこから出ざるを得ないのは就業する場がないからで、観光でも林業でも工場でも、就業先さえそこに確保できれば、あるいは都会へ通勤できる便さえあれば、そこは決して過疎地ではなくて、適疎地であるというわけです。そこには、藤井さんの見方とは違っていて、交通が圧倒的な役割りを果たしてくれるという期待がありますが……。

藤井 10km圏、20km圏については、お話のような可能性はあると思います。問題は中核都市から遠く離れた過疎地域です。

高島 そういう圏域でとらえますと、それぞれの圏域に中核的な機能をもち得る地方都市を整備していくのは、より大きな国策としては1つの方向でしょうね。いまある5万や6万の地方都市ではとてもむずかしい。もっと都市としての機能を持たせるとなると、確かにセットで考えないと過疎地での定住は実現できないでしょう。

草嶋 藤井さんのお考えと全く同じです。そこで、過疎地の雇用の場についていえば、非常な過疎県へ行くと、バス会社はその土地では大変な一等企業なのです。ですから、過疎地域だから輸送力を縮小しようとなると、早速、雇用の場を失うという話が出てきます。交通対策から見ると、かなりオーバーぎみの労働装備率であっても、地元の雇用対策から見たら非常にいいのだと言われますので、これも1つの問題点になってきます。

2. 過疎交通の行政権限

中村 それでは、もう1つの過疎地の交通問題へ話を戻したいと思います。過疎交通はいまや完全にマイカーが支配的になっていますが、そこからまた、幾つかの問題が出てきています。藤井さんが報告で整理されたように、1つはトランスポーター・ブアの問題、その人たちの交通基本権をどのような形で保障していくかという問題です。第2は、高い運賃負担の問題です。これは、例えば、長崎のときには、医者に払う金よりも医者へ行く運賃の方が高いという話を聞きましたし、あるいは別のところで

聞いた話では、兼業でやっている米作の収入が交通に払う金と同じぐらいというように、地元の方から非常に強い声が出ています。第3は、これらと密接な関係を持っていますが、公共交通の運営が非常に困難になっている問題があります。

これらはどれをとっても極めて難しい問題ですが、その対処の方策として藤井さんが報告で挙げられたのは、交通部門の組織の改善、地方にもっとフリーハンドを与えよという行政権限の変更、そして、助成の程度と方法の問題でした。これについて、行政側としてはどのように考えられますか。

草嶋 行政権限の問題はどちらかといえば、役人仲間の話です。私どもとしては、交通は広域的なもので、市町村単位とか県単位で行われ得る部分もあれば、ない場合もあるということです。

代替バスについては、特に北海道に限りませんが、いままでは非常にイージーに注文をつけていたが、実際に交通事業をやってみて大変な苦勞をしています。それで、またもとへ戻したいという意見が相当強く出てきています。これは、もう少し地域で議論しなくてはならない問題だと思います。

現在ある複数の輸送手段をもっと有効に運用する点につきましては、実は2年ほど前に検討したことがあります。同じ公的補助を行っている施設について、もっと有効に使えないかということで、2、3の県の方に来ていただいて実態をうかがい、また現地にも行きました。

端的な例として、スクールバスと路線廃止代替バスは運行する時間帯が同じで、方向が違うから、スケールメリットがないと言われます。確かに需要発生時間帯は非常に限定されているために、学校の方を1時間遅らせるか、早めて、その間に通勤の人を運ぶようにすれば、1台のバスを有効に使えるかもしれませぬ。しかし、その調整がつかず、現段階では非常にむずかしいという話が出てきました。報告で述べた近畿のある地域の場合はスクールバスを小中学生については無料で運行し、それ以外の一般客からは運賃を収受して利用させるかたちで活用しています。

トランスポーター・ブアに対して、公的助成だけでいくのかどうかというような話は、非常にむずかしい点があって、いまのところはまとまった結論を持っていません。

いずれにしても、交通計画は何もないところに描くのではなくて、長年培ってきた伝統と、その地域

の現在の交通情勢のどこに改善を加えればよりよいものになるのかという見通しの上に描かれる。昔聞いた話ですが、自動車は現在、総合芸術的作品と言われるところまで発展してきていますが、そこには何も非常に立派な理論が先にあったわけではなくて、いろいろの意見、提案を受け入れながら少しずつ修正してきた結果、ここまで来たといわれています。交通もいろいろと試行錯誤をくり返して、少しずつ直しながら質を変えてきたのではないのでしょうか。

そのように、各地それぞれの知恵がいろいろ働いてきたものですから、それを急にヨーロッパはこうだからといったところで、なかなか合わない面があります。提案としては非常に面白いと思うものでも、直ちに、このシステムをここに導入すべしとするには、それなりの検討が必要です。

中村 藤井さんが紹介されたイギリスのブロック補助システムはどういう事情で出てきたのですか。

藤井 イギリスで1972年に地方行政の組織の改革を行い、それに合わせて1974年に地方財政の改革をしました。そのときに従来の特定補助といわれていた、道路に対する補助、地下鉄に対する補助、過疎バスに対する補助という、個別補助をやめてしまった。やめてしまって、一部は日本で言う一般交付税の中に組み込んだ。つまり、過疎地域に合うような財政需要のファクターを一般交付税の算定基礎の中により強力に入れるということです。他の一部は、それだけでは平均化しえない過疎地域や大都市を対象に、その地域が提出する総合的な地域計画に従って補助金を出す。その補助金はどう交通機関に使おうと、地元にかかせるという方法をとっています。

草嶋さんのいわれたように、それをそのまま日本に持ち込めないというのは、イギリスの場合の地方行政改革は、日本のような地方分権よりはむしろ余りにも分権化し過ぎているので、それぞれの行政体の管轄地域が住民の広域的な行動に合わなくなったという要因が1つあります。もう1つは、余りにも細分化されているために、地元計画能力がないという要因があるわけです。そういう意味では、むしろ広域化を図った改正になっているので、そのまま日本に取り込むのは確かに実情に合わないところがあります。

しかし、それはそれとして、やはり、交通の中での総合的な補助が1つ考えられてもいいと思います。これは地域公共用特別会計みたいな形になるかもしれませんが。同じ金を出すのなら、地元がうまく使え

るような仕組みにするには、イギリスのやり方は1つの方向じゃないかと思って、紹介したわけです。

3. 行政サービスのミニマム

高島 トランスポーテーション・ブアの交通を公的にどこまで保障するのか——これは水道、医療など基礎的な行政サービスに共通する問題です。

日本の過疎地域には1つの集落で19戸以下という小規模なものが1万3,000ありまして、その中で9戸以下という、もう集落としてはそれ自体で存立が困難なところがまだ4,000もあるわけです。さらに9戸以下の小規模集落で、中心集落から20km以上も離れていて、いろいろな行政サービスや利便を確保するのが非常にむずかしい集落が600余りあります。

こういう地域を所与のものとして行政サービスを十分に行えといっても、これは初めから無理なわけです。しかも、若い人がどんどん外に出てしまって、残っているのは老人が主体の地域が多く、集落における共同作業能力もだんだん損なわれています。

本来的な過疎対策としては、こういう集落は、集落として成り立ち得るような場所に集約する必要があるわけで、現在、1つの基幹的な機能を持ち得る集落に再編、統合するように進めています。実際には、先祖代々の土地ですし、あるいは移転先の生活に対する不安もあって、なかなか進んでいませんが、この集落までは常時交通を確保するというものを設定して、そこに居を構えてもらうように誘導するのも1つの方法だと思います。

草嶋 路線バスを代替した市町村バスになりますと、行政サービスの平等性を理由に、集落が小さくても採算を度外視して運行をするので、路線バス事業のときの倍以上の輸送力を投入せざるを得ないケースがあります。これが非常にむずかしいところです。そこで、私もいまさらながらに驚いたのは、この間行ったところで運賃表を見ましたら、2,500円と書いてありました。

結局、現在はバス事業者の組織の中で内部補助制度をとりまして、都市内部の黒字路線と郊外の赤字路線と相殺させて、都会の人が田舎の人の運賃を多少下げるといような制度をとっているわけです。ところが、物価政策および都市部でもマイカーとの関係で、黒字路線がだんだん少なくなって、バス事業全体が赤字になってきています。

受益者負担といわれれば、全部お願いしたいところですが、これまたむずかしい話。そこで、公的助

成をどの程度にしていくかという話に戻ってくるわけです。前回の離島航路についても、それ相応の助成をして生活安定に寄与することになっていますが、国家財政が厳しくなると、どうしても運賃の方をもう少し上げろという話になりまして、われわれとしては非常に頭の痛い問題になっています。

中村 この採算性と負担限界の接点をどこに見出すかという難しい問題に対して、今後さらに、どのような方向での新たな論議が必要なのでしょう。

草嶋 前回の離島交通のシンポジウムの中に、いままでの振興事業はハードの面に重点を置いてきたが、今後はソフトの面を強化しなければならないというご意見があったと思います。

道路交通は基礎施設、稼働施設があって初めて成立するものですが、社会資本の定義が、いままではどうしても物に片寄っています。しかし、交通サービスのような一種の無形財というものがあるからこそ、道路の機能を果たす面もあります。それがいまのところ排除されているわけです。

この点の理解が得られれば、不採算線区だからやめるべしという話ではなく、先ほども基幹集落の話が出ましたが、そうした地域のネットワークは、とにかく期待可能性の範囲において、運賃水準を多少考慮して助成するという交通体系が組まれていくことも1つの解決方法だと思います。

いまの制度では、平均乗車密度が5人以下の場合は廃止する方針ですが、そのほとんどがスクールバスです。大人の普通運賃で換算したら何人の平均乗車人員がいるかというのが平均乗車密度の考え方ですが、スクールバスは、子供ですから通常半額になりますので、頭数からすれば計算された結論のとにかく倍は乗っている。定期券を買えば定期割引がありますから、その分また戻すということになりますと、頭数でいけば10人を超えるような利用があるわけです。それでもkm当たりのコストの4割ぐらいしか運賃として回収できません。

これでは努めて廃止する方向になるわけですが、ただその場合、例えば、町へ通勤に行くほかの系統と同じ路線上だが、ある区間だけ少し外れる、学校の前まで500mぐらい入っていて、少し歩けば何とかもつような系統が実は半分以上あるわけです。最近では皆歩くのをいやがりますが、そのあたりの理解が得られれば、また採算もよくなるのではないかと思います。

4. 急がれるマイカー行政の整備

中村 いまは免許人口が4,000万の時代ですが、交通行政は、どうもまだ免許を持っている人が数百万のころと、基本的には同じままなのではないかという気がするわけです。すなわち、支配的な交通機関であるマイカー行政を中心とした交通行政が、とくに過疎地の交通問題に対しては必要なのではないかと思うわけです。

草嶋 そうですか、それほど頑強に昔の夢を追って行政しているわけでもないんですが……。いまは法律をかなり拡大解釈して実情に合わせて、弾力的に運用しているはずですよ。

藤井 いまの中村さんのお話で感じるのは、自家用車が珍しくて、ぜいたく品だとみなされていた時期と、いまの時期との違いに対応するような行政のシステム変化がまだできていないことですね。自家用車についての行政をどこがやるかというのが、実は私などもはっきりわからない。現在のところ、自家用車をコントロールする方法は交通規制という形でしか行われてないので、そういう意味では、先ほど言われたようなソフトのシステムをこれから整備していくということの筆頭の1つに、自家用車についての制度を考えるというのが入ってくると思います。

自家用車のほかに、ソフトの面を考えると、過疎地域の問題だけではなく、都会の中でもバスが非常に赤字になっている線区が大変出てますので、ナショナル・ミニマムとして、どういうコンセンサスが得られるのかということがあります。仮に、それが得られたとしたら、今度はそのコンセンサスを現地の実態に合わせるような仕組みを考えることが、この問題の基本だという気がします。例えば、ナショナル・ミニマムを満たすような財政負担は国である程度補助して、その運用は地元にかかせるという形が考えられます。その場合には、地方自治体はただ単にフリーハンドが欲しいと言われても、それなりの責任が出ることも考えておいていただきたい。

よく地元などへ行って、各省から出てくる補助を全部一括して交付金みたいにしたらどうかといいますと、自治体の人はかえってビビるようなところもあるわけです。そうなると、逆に自治体の中での分捕り合戦になるので、むしろ国のひもつきの方がやりやすいというふうないい方さえええられるところもあるくらいです。その責任を果たすためにはかなりの能力と自覚が必要とされますから、その点の認識は

持っておくべきだと思います。地域にフリーハンドをとというのは、私の場合には、実は半面で責任を持たせようということなのです。

その点を条件としておいて、基本的には、いま申ししたようなナショナル・ミニマムについてのコンセンサスを得て、後は地元の実情をできるだけ生かせるようなソフトな仕組みを考えることだと思います。

5. 過疎地の鉄道輸送

中村 鉄道に関していかがですか。

藤井 鉄道というと国鉄になりますが、基本的にはいまのような枠の中で考えてもいいと思います。

主たる問題は、地方の鉄道運賃はコストを大幅に下回っているわけで、鉄道からバスへ転換したときの運賃の負担上昇の点です。もしもそうなら、バスに転換したときの運賃差額を地元で補助するという形もとれるだろうと思うわけです。

ただ、必要な理解は、鉄道の沿線はバスにとっては有利な地域なので、そこに鉄道が安い運賃で入っているために、先ほど草嶋さんからお話がありましたが、そこでの利益が上がらない点です。そのしわ寄せが山の中の過疎バス路線を切るという形にくる。鉄道をやめてもバスが使えるところで鉄道を残し、バス以外何にもないところのバス路線が切られるというのは、果たして地域として望ましいことなのか。もしもお金を地元で与えたら、地元はそのお金で、山の中のバス路線を維持するのと鉄道を維持するのと本当にどちらを選ぶだろうか。そのようなことを地元で一度直面させる必要があるのではないかという感じを持っています。

高島 その考え方でいきますと、例えば、いまの地方鉄道を維持するためには、全国一律運賃でなくて、その地域なりのコストに見合ったある程度の負担増も避けられないわけですね。

しかし、これは日本人の特性かもしれませんが、むしろ住民の方が隣と同じような行政サービスを求める面がありまして、都会の人は、負担に見合ったサービスを得ていると思わなくても、全国統一料金だからがまんしているわけです。みずからの責任と負担というためには、そのあたりの意識の転換が必

要になるのではありませんか。

藤井 それは大きな問題ですね。よく言うのですが、コンパに行ったとき酒を飲まない人も割り勘で払えというような感じになる。問題は、そういうやり方が破綻したことです。そのやり方では、ほかのところで運賃をコストより高くしなくてはならない。もし、そこに航空のような競争機関があったら、新幹線はだめになってしまうわけです。そうすると、ますます地元自体で維持ができない。

高島 それで直ちに飲んだ分だけ負担しろと言っても、すぐにはいきませんね。

藤井 移行措置がどうしても必要です。

草嶋 物流の話になりますが、ソビエトの鉄道の貨物運賃は負担力主義です。日本も昔は負担力主義といって、国鉄運賃も相当格差がありました。それがいま原価主義です。

中村 しかし、いまでも旅客は原価主義ではないでしょう。

藤井 旅客はその段階を通り越したんですね。

草嶋 ですから、負担力主義をもう1回見直すことになってきて、それが過疎地の交通にもはね返ってくるわけです。ただ、1人1人の所得は仮に平等でも、輸送量が違えばコスト配分がまたうんと上がってくるのでむずかしい話ですね。

6. おわりに

中村 3回にわたるこのシンポジウムで、過疎地のもつ深刻な問題の多くがかなり浮き彫りされたかと思っています。しかしながら、これらの問題は多岐にわたり、しかもその地域地域の自然地理的、社会経済的条件と複雑にからみ合っています。そのため、このシンポジウムでの議論でも当然のことながら、将来への確とした方向や対策が示されたとは言えませんが、いくつかの傾聴すべきご意見やご提案が出されたかと思っています。面積で国土の44%を占め、人口でも約840万人の定住する地域をより安定的、また魅力的にするためにも、これらのいくつかの提案を研究においても、行政においても、今後十分に検討して頂ければと思います。

本日は、長い間ありがとうございました。