

## 交通基本法と地域公共交通計画

喜多秀行\*

移動権の保障は「健康で文化的な最低限の生活」を営む権利の保障という枠組みでとらえるべきと考える。本質的には住民自身が相互に保障し合うことが基本であり、保障できる範囲には自ずと限界が存在する。本稿では、公共交通で実現する「活動機会の保障水準」と「そのための負担」を地域社会が選んだものが「地域公共交通計画」であると考え、それが果たす機能と具備すべき要件を提示するとともに、「公共交通サービス区域」の考え方を紹介する。

### Basic Act on Transport and Local Public Transport Plan

Hideyuki KITA\*

Securing the civil right of mobility should be understood within the framework for securing “the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living”. The civil right of mobility is essentially secured through the mutual aid of residents themselves, hence naturally the extent of what can be secured will be limited. In this article, the local public transport plan is considered to be founded on the idea that the local community jointly selects “the level of activity opportunities” guaranteed by public transport and “the burden of cost” as their willingness to pay. The functions and requirements of the plan are then set forth, as well as an idea of “public transport service zones” is introduced.

#### 1. はじめに

交通基本法案の審議に先立ち行われた論点整理<sup>1)</sup>では、基本的認識を踏まえた問題意識として、対事業者行政から「利用者目線・国民目線」の行政への転換が挙げられ、主要な論点として「移動権」に重点を置いた整理がなされている。

両者の関係をどのようにとらえるかについては諸説あろうが、筆者は国民(あるいは地域住民)に「移動権」を保障する主体は国民(あるいは地域住民)自身であると考えている。そのため、移動権を検討す

るに当たり、「どこまで保障するか」ということもさることながら「どこまで保障できるか」をまず明らかにすべきであり、「どこまで保障できるか」は、人々の住まい方や地域構造、手中にある交通技術などを踏まえた上で地域の人々にとって最も望ましい仕組みを見出し、その仕組みの下で実現し得る水準を明らかにすることによってのみ定めることができるものと考えている。

その具体的方法として、後述するように、筆者らは“「サービス」と「負担」の「組み合わせ」を利用者が選ぶ仕組み”としての「地域公共交通計画の内容構成と策定法」を提案しているが、この考え方そのものが利用者目線・国民目線に立ったものといえる。

本稿では、このような認識の下、まず移動権に関

\* 神戸大学大学院工学研究科教授

Professor, Graduate School of Engineering,

Kobe University

原稿受理 2012年3月16日

するいくつかの論点を示し、次いで移動権をどこまで保障すればよいのか、あるいはどこまで保障できるのかを規定する拠り所となる“交通サービスと負担の組み合わせ”に関する社会的合意としての「地域公共交通計画」について述べることにする。

なお余談だが、筆者は「〇〇目線」という言葉をあまり好まない。前述の論点整理の場でもその旨を述べ、多数の委員から同様の見解が述べられたことを付記しておく。

## 2. 移動権と地域交通計画

交通基本法案の検討における最大の関心事は、移動権の保障を明記するかどうかにあったといえる。筆者は次の5点が論点になるものと考えている。

### 2-1 移動支援のみによる保障の限界

自治体に寄せられる公共交通に関する要望の中で最近目につくのは、若いときはさほど苦にも感じなかったバス停までの距離や坂道が大変になってきたので何とかしてもらえないか、というものである。また、身支度を整えさまざまな段取りをして外出することが大儀になってきたという人も少なくない。外出を伴う活動を行うに当たっては、一定の外出能力を有していることが前提となるが、そうでない人々も少なからず存在する。

高齢化の進んだ過疎地域等では、居住地が散在していることに加え、医療機関や商業施設が地域の中心部に集積立地していることが多く、上記の状況に鑑みると、公共交通サービスのみでは生活を維持するための最低限のサービスさえ必要とする人に届けられない可能性がある。このような人々の活動機会

を包括的に保障するためには、公共交通サービスの提供だけでなく、移動販売をはじめとする多様な生活支援サービスを併せて提供するなど、住民の置かれている状況にきめ細かく対応することが必要であり、公共交通サービスと生活支援サービスをどのようなバランスで提供するかを検討が必要である。

Fig.1は、ある過疎地域における買い物の方法と頻度に関する調査結果を示したものである<sup>2)</sup>。図の横軸は、回答された外出頻度(2日に1回等)を1日当たりの頻度に換算して集計したものである。色分けした区分は、左から順に、「自分自身が買い物に行く」「自分自身は買い物に行かないが家族が行くか別居している親族などが代行する(買った物を届ける)」「移動販売などの支援サービスにより購入する」を表している。公共交通利用可能者を除きトータルの外出頻度に大差はないが、その内訳は大きく異なっていることが見てとれる。

Fig.2は、外出を伴う買い物の方法の内訳を、Fig.3は生活支援サービスの利用内訳を示したものであり、外出能力によりその実態が異なっていることが分かる。また、紙幅の制約から示せないが、単身、夫婦のみ、二世帯同居といった家族構成によっても買い物の方法や頻度に大きな差異が見受けられる<sup>2)</sup>。

これらの結果から、人々が自分でできる方法を組み合わせると何とか生活を維持していることと、交通手段の整備のみではすべての人の生活を支援しきれないことが理解される。「移動権」の保障を謳うに際しては、交通整備を行えば必要な活動機会が保障されるという短絡視が生じないよう留意する必要がある。

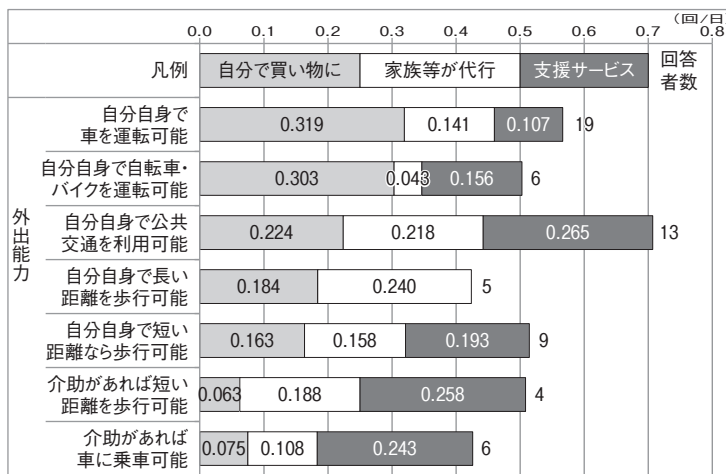


Fig. 1 外出能力と買い物の方法

### 2-2 移動支援より効率的・効果的な保障手段の存在可能性

交通の多くが派生需要であることに鑑みると、保障すべきものは、移動そのものというよりは移動により実現される本源需要であろう。であるならば、移動権の保障というよりむしろ生存権、憲法25条の定める「健康で文化的な最低限の生活」を営む権利の保障と考え、移動権の保障はその一部と考えるべきではないか。

健康で文化的な生活を保障する上で交通システムの整備が効果的な場合もあるが、医療システムの整備等それ以外の方策のほうが効果的な場合もある。とりわけ地方部では財政状況が極めて厳しいため、最も効率的なやり方で施策を進めていかなくてはならない。交通は生活や経済活動全般と密接にかかわっており、交通で保障するのがよいのか、医療で保障するのがよいのか、教育で保障するのがよいのか、福祉で保障するのがよいのかを適切に選ぶ必要がある。

この意味で、交通計画は、生存権をどこまでどのような形で保障するかという上位計画（総合計画等）の下で、どの範囲を交通政策で保障するかを定める下位計画である。もちろん、交通でなければ保障できない活動機会や価値が存在することはいうまでもない。しかし、移動権と言ってしまうと、交通に関する施策の中だけで解決策を見出そうとする傾向を助長し、行政分野横断的な政策を選択をする余地を狭めてしまうのではないかと懸念される。

### 2-3 運べるサービスと運べないサービス

前節では、移動の支援による生活支援とそれ以外の方法を比較し、より効率的・効果的な生活支援の方法を選択すべきということを述べた。しかし、その一方で、交通(本人の移動)でしか得られないものがあることもまた事実である。

人はさまざまなサービスを受けながら生活をしているが、サービスには「運べるサービス」と「運べないサービス」がある。病院に行かなくても往診で

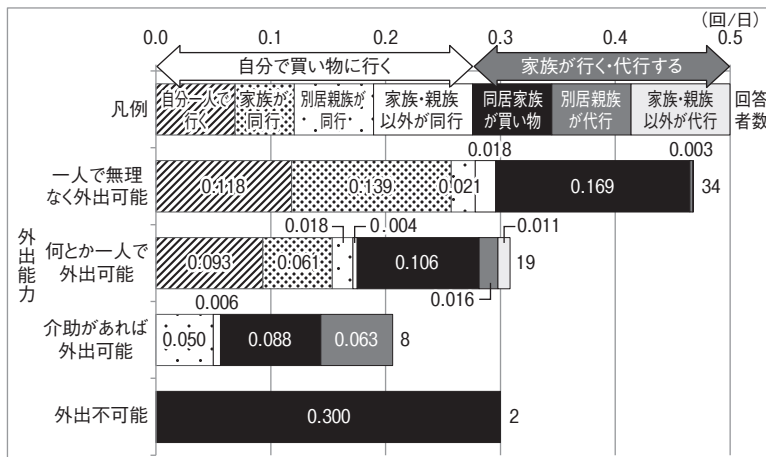


Fig. 2 外出能力と買い物の方法・頻度

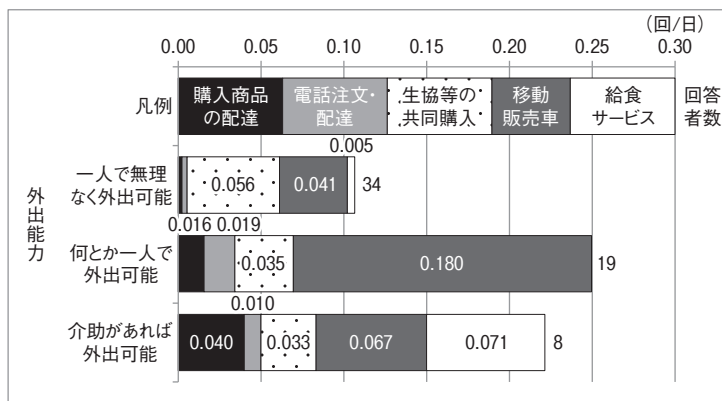


Fig. 3 外出能力と生活支援サービスの利用

用が足りる、あるいは、ネットスーパーや訪問販売など出向かなくとも買物ができるとするのは運べるサービスの例であり、その一定部分はモビリティ代替手段を適切に組み合わせることにより、獲得を容易にすることができる。

一方、まちの空気を吸う、あるいは集会に参加するためには、その場に出向く必要がある。これは運べないサービスであり、その機会を獲得するためには移動の手段を確保しなければならない。これは、サービスへのアクセシビリティを保障するためにはモビリティを賦与しなければならない場合があることを意味している。また、散歩や気晴らしのための外出など、本源需要としての移動もある。さらに、運べるサービスも、単に届けてもらえればよしとするのではなく、必要ときに自力で取りに行けることに価値を認める人は多い。これは一種の自由の発露であり、自己決定の自由を手の内に持っていることも健康で文化的な生活を営むための要件といえよう。移動権は、「サービスへのアクセシビリティ」だけでなく、他人の手を煩わすことなくそれを手に入れることができるかという観点からも考える必要がある。「何が重要なことであるかを自分で決めることができる」ことの大切さ<sup>3)</sup>に鑑みると「モビリティの保持・向上」自体も価値を有していると考えべきであろう。

なお、移動権の保障を議論する際に、「移動権の保障」が「アクセシビリティの保障」を意味しているのか「モビリティの保障」を意味しているのか、あるいはその両者を合わせて議論しているのかが明確でない場合がある。このことが議論の見通しを損なう原因となっている場合があることを指摘しておきたい。

#### 2-4 移動権をどこまで保障し得るのか

第1章でも述べたが、国民(あるいは地域住民)に「移動権」を保障する主体は国民(あるいは地域住民)自身であると筆者は考えている。国や自治体が代理人として関与するとしても、本質的には住民自身が自らをあるいは互いを保障し合うことが基本であり、従って、保障できる範囲には自ずと限界が存在する。

道路交通法第14条には、「高齢者や身体障害者等通行に支障のあるものが道路を横断しようとしている場合、当該歩行者から申出があったときその他必要があると認められるときは、その場所に居合わせた者は、当該歩行者が安全に道路を横断することができるように努めなければならない」(一部略)との

規定がある\*1。これは一種の移動権を明記したものと解することができるが、急いでいたり、大きな荷物を持っていたりして、援助をしたくてもできないことがある。

してあげたい、するべきだ、と欲している、残念ながらできることには限りがある。これは、国や地域社会についても同様であり、保障し得る移動権の範囲にも限界が存在する。もちろん、何ができ、何ができないかは人々が置かれている地域の状況に依存するところが大きい。むしろ、どこまでならできるのかについて、地域社会としての共通の認識を共有しておくことが、移動権保障の議論を行う際の基礎となろう。その際、将来世代を見据えた持続可能性についても留意しておくことが必要である。

#### 2-5 移動の自由と居住地選択の自由

移動権保障の問題を難しくしている要素として、居住地選択の自由とのかねあひがある。

近年「オールド・ニュータウン問題」という言葉をしばしば耳にする。開発当時は、自家用車での移動を前提に、十分な公共交通サービスも整備されなまま郊外部の開発がなされ、中心市街地と比べて相対的に低い価格で持ち家を手に入れることができた。しかし、高齢化によりマイカー利用が困難な住民が増加し、マイカー利用を前提としていたため貧弱な公共交通サービスを何とかしてほしいという要望が出されているところも少なくない。交通不便地区の住民のために運行補助をするのであれば高地価地区の住民のために住宅補助を、という声が聞こえてこないとも限らない。高い対価を支払って交通の便利な地区に居住する住民とそうでない地区に居住する住民との間で公平感をいかに担保するかは難しい問題である。また、好き勝手な場所に住んで移動を保障してくれというのであれば財源がいくらあっても足りないという声もある。

前述したように「移動権の保障」は基本的には住民の相互保障であり、保障できる範囲には限りがあることに鑑みると、暮らしやすく、かつ、持続可能な地域社会を共同して形成するという観点から、移動権と居住地選択権をセットで考えることも必要であろう。移動権の保障については、地域における人々の住まい方、地域構造、さまざまなサービス形態の中から、交通以外のサービスと組み合わせた仕組みづくりやまちづくりと一体的に、地域社会がその総

\*1 後藤玲子立命館大学教授のご教示による。



意として選択すべきものとする。これは地域公共交通計画の策定とはほぼ同義である。

### 3. 地域公共交通計画の考え方

#### 3-1 交通サービスの共同調達

交通基本法案<sup>4)</sup>では「第二章 交通計画」で「交通基本計画」「都道府県交通計画」「市町村交通計画」について定めること（市町村交通計画にあっては必要な場合）としている。なぜ、地域公共交通計画を策定する必要があるのだろうか。

話はややそれるが、2010年の秋、米国テネシー州で、民家の火災に駆けつけた消防士がまったく放水せず全焼するまで傍観していたというニュース<sup>5)</sup>が話題になったのを覚えておられる読者もあろう。この家は同州サウス・フルトン市の境界線のすぐ外側の非法人地域（un-incorporated area：どの市町村にも属さない地域）に建っており、市町村が提供する消防サービスの管轄外であるため、多くの家は最寄りのサウス・フルトン市の消防局に火災保護費という名称の対価を支払って消防サービスを提供してもらっている。しかし、この家は当年度分の支払いをしていなかったため消火してもらえなかったというのがその顛末である。このニュースからも分かるように、警察や消防などを身近に常駐させておくためには、それに必要な対価を負担しなければならない。

開拓当初は生活に必要なサービスを個人が個々に行っていたわけであるが、複数の住民が共通して必要とするサービスについては共同で専門家に委託し

てサービスを調達したほうが合理的な場合があり、地域住民が遍く必要とするいくつかのサービスについては、自治体という組織をつくってまとめて委託し提供されるサービスの対価として税を支払うという形態が効率的である。提供を委託したサービスは受け手側である住民が必要と考えて委託したものであり、決して誰かから与えられるものではない。従って、自治体に対する住民の意識は、“自治体が何をしてくれるか”ではなく“自治体に何をしてもらおうか”であるはずである。これは、公共交通サービスを委託する際にも同じであり、“自治体にどのような公共交通を委託するか”と“その対価としていくら支払うか”を住民同士で相談して決めておかなければならない。これが、公共交通計画の原型である。

筆者の経験では、互いに顔の見える小集落では皆で相談して望ましい公共交通サービスを選択することがおおむね可能であり、その際、最も困っている人に配慮するというロールズ流の考え方<sup>6)</sup>がほぼ実現している状況も散見された<sup>7)</sup>。もちろん、自治体の規模が大きくなると、住民同士が直接相談して決めるという方法は困難となり、ワークショップや協議会、あるいは議会での検討や審議に委ねる場合が多くなる。

住民の代理人としての自治体の役割は、本来、適切な行政判断により「利用者としての住民」と「負担者としての住民」とをリンクさせることであるのだが（Fig.4）、残念ながらわが国の地方自治ではこのリンクが欠如している<sup>8)</sup>。「自治体に要望する住民」と「ない袖は振れない自治体」とが対立するというよく見られる状況の多くは、両者がリンクしていないことに起因すると言ってよい。地域公共交通計画が果たすべき機能の一つはこの橋渡しの役割である。

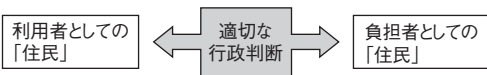


Fig. 4 「利用者」と「負担者」のリンケージ

#### 3-2 地域で選ぶ「サービス」と「負担」の「組み合わせ」

上述の例から、地域住民は「サービスの利用者」であると同時に「対価の負担者」でもある、ということが理解されよう。であるならば、住民の関心事は、自分たちが必要とするサービスとは何かを吟味し、効率的な仕組みをつくってそれをなるべく安く手に入れることである。筆者らが提唱している“「サービス」と「負担」の「組み合わせ」を利用者が選ぶ仕組み”を理念とする地域公共交通の計画方法論<sup>9)</sup>もこの考え方に立脚したもの

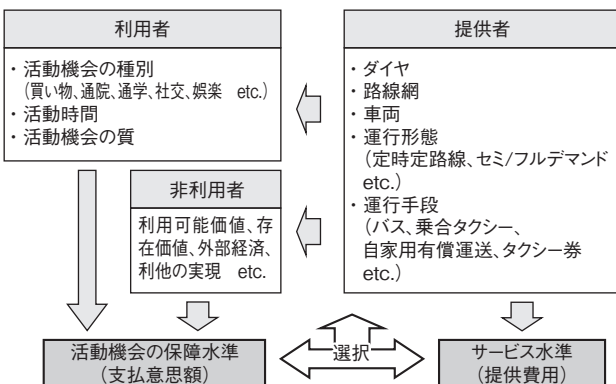


Fig. 5 「活動機会」と「負担」の「組み合わせ」の選択<sup>9)</sup>

である。

具体的には、Fig.5に示すフレームに基づき検討を行う。ここでは、移動ニーズではなく活動機会(必要な場合に買い物や受診などの活動が可能であること)を保障するという考え方をとっている。

図の左半分は、「住民が獲得したいと考える活動機会の保障水準」と「それを可能とする公共交通のサービス水準」、ならびに「そのために支払ってもよいと考える負担額」との対応付けであり、いわば需要側からの検討である。

右半分は、公共交通をあるサービス水準で提供するためのシステム設計であり、提供側からの分析である。ここでは、運行形態や乗務員・車両等の運行資源を最も効率的に選択し組み合わせた場合の「サービス水準」と「提供費用」の組み合わせ、すなわち公共交通サービスのメニューを作成する。

これらの検討結果に基づき、住民すなわち地域社会が「活動機会の保障水準」と「そのための負担」を選ぶという考え方である。これは「移動権」の保障範囲を地域社会が選択することに他ならない。国

が「利用者目線・国民目線」で地域住民の選択の幅を広げ支援することは一歩前進であるが、より大切なことは住民が自治体とともに主体的な選択を行うことである。

一部の自治体では、この計画方法論に基づく計画づくりを行っており、例えば近畿地方のI市では、サービスと負担を組み合わせたメニューを自治会等に提示し、選択するという経緯で地域公共交通計画が策定されている<sup>10)</sup>。

### 3-3 地域公共交通計画で定めるべき事項

地域公共交通計画の策定は、地域にとって最も望ましい公共交通システムを選びそれを選択プロセスとともに明示することである。そのためには、①望ましい公共交通システムを選ぶための考え方を明らかにし、②その下で望ましい公共交通システムを適切に選び、③選ばれた結果を提示する、という三つの段階を経ることとなる。前述の「てびき」<sup>9)</sup>では、これらを「地域公共交通計画マスタープラン」「地域公共交通計画の策定プロセス」「地域公共交通計画の内容構成」として整理し、3部構成の計画策定体系として提案している。

最初の段階の「地域公共交通マスタープラン」は「地域公共交通計画を作る」という宣言であり、Table 1に示す内容で構成される。計画策定の必要性を示すとともに、計画策定を公共主体が政策として推進するという姿勢を示すものである。

Table 1 地域公共交通マスタープラン

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地域社会における人々の交流構造の把握</li> <li>2. 地域における人々のモビリティ計画像</li> <li>3. 公共交通確保の基本方針</li> <li>4. 公共主体の公共交通政策推進の宣言</li> <li>5. 公共交通事業の効率的運営の方針</li> <li>6. 地域住民への行動喚起(協働)の呼びかけ</li> <li>7. 地域公共交通計画策定への基本姿勢</li> </ol> |
|---|

Table 2 地域公共交通計画の策定プロセス

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. フレームワーク                     <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 計画策定主体、実施・協力主体</li> <li>1.2 計画期間</li> <li>1.3 計画地域</li> <li>1.4 地域の将来像</li> <li>1.5 計画目標</li> <li>1.6 地域公共交通の分担領域</li> </ol> </li> <li>2. 問題の明確化                     <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 現状の生活・交通の把握</li> <li>2.2 将来の生活・交通の趨勢展望</li> <li>2.3 克服すべき問題点</li> </ol> </li> <li>3. 調査                     <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 地域特性</li> <li>3.2 需要側の特性</li> <li>3.3 供給側の特性</li> </ol> </li> <li>4. サービス供給目標の設定                     <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1 保障の対象とする人々・活動の選定</li> <li>4.2 活動機会獲得地点の選定</li> <li>4.3 活動の保障時間帯・期間の選定</li> <li>4.4 サービス水準マトリクスの作成</li> </ol> </li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>5. 計画案の設計                     <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1 路線網計画案</li> <li>5.2 運用計画案</li> <li>5.3 調達方式</li> </ol> </li> <li>6. 分析                     <ol style="list-style-type: none"> <li>6.1 活動機会の保障水準の時空間分布</li> <li>6.2 顕在化する利用者数の予測</li> <li>6.3 供給コスト</li> <li>6.4 費用負担</li> <li>6.5 地域への影響</li> </ol> </li> <li>7. 評価                     <ol style="list-style-type: none"> <li>7.1 計画目標の達成水準</li> <li>7.2 受益と負担に関する地域の選択</li> <li>7.3 感度分析</li> <li>7.4 検討に含めなかった評価項目に関する吟味</li> </ol> </li> <li>8. 公共調達の計画と実施                     <ol style="list-style-type: none"> <li>8.1 採算・不採算路線の仕分け</li> <li>8.2 運輸事業者への路線割り付け</li> <li>8.3 契約</li> </ol> </li> </ol> |
|--|--|

Table 3 地域公共交通計画の内容構成

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 計画の背景</li> <li>2. 地域公共交通マスタープランの確認</li> <li>3. サービス供給基準の策定とゾーニング                     <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 計画のフレーム</li> <li>3.2 地域特性</li> <li>3.3 地域構造と公共交通網の基本構造</li> <li>3.4 確保すべき活動機会</li> <li>3.5 ゾーンごとのサービス供給基準</li> </ol> </li> <li>4. サービス供給計画                     <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1 輸送サービス</li> <li>4.2 運行形態</li> <li>4.3 路線網計画</li> <li>4.4 地域別運行計画</li> <li>4.5 運賃/地域負担</li> <li>4.6 運行費用・効率性の向上</li> </ol> </li> <li>5. 公共調達計画                     <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1 採算・不採算路線の推定と仕分け</li> <li>5.2 運営形態の選定</li> <li>5.3 運輸事業者の選定</li> </ol> </li> <li>6. 市民のコミットメント</li> </ol> |
|---|

「地域公共交通計画の策定プロセス」(Table 2)は、よりよい計画を策定するために必要な検討内容を体系的に整理したものである。ここでは、検討すべき案を列挙し、受益と負担の関係から最もよい案を地域住民が選ぶための方法を示している。

「地域公共交通計画の内容構成」(Table 3)は、策定プロセスに基づきなされた検討結果と選ばれたサービス供給計画を、地域公共交通計画としてまとめる際の構成を示したものである。地域公共交通計画の一つの標準的な形を示すと筆者らは考えている。詳細は、参考文献9)を参照していただきたい。

### 3-4 「事業計画」と「交通計画」

平成14年の乗合バス市場の規制緩和により、公共交通政策は「国による補助行政」から「自治体による直轄行政」へと様変わりをした。これにより、公共交通サービスの担い手が「国+事業者」から「自治体+住民」へと代わり、策定すべき計画も「事業者による交通事業計画」から「地域(自治体、協議会)による地域公共交通計画」へと、その性格が大きく変化した(Fig.6)。

事業計画とは、路線、ダイヤ、運賃、乗務員、車両、停留所等、事業内容を定めたものであり、通常交通事業者が策定する。一方、交通計画は地域にどのような交通サービスをいかなる方法で提供すべきかを定めるものである。しかし、事業計画と交通計画との違いを十分認識せず、従来交通事業者が策定してきた「事業計画」を単に自治体が代行し、それをもって「交通計画」を策定したと考える例が少なくない。一部重なる部分はあるものの、地域交通計画に必須の要素で交通事業計画に含まれない事項として、“社会的に必要な交通サービスの範囲”、“公共交通サービスと他の行政サービスとの連携・分担関係の仕分け”、“自助、共助、公助を含む国、自治体、住民、事業者間の協働のあり方”、“地域間公平性の考え方と路線網・サービス水準選定の方針”などがあり、両者は本質的に異なるものである。

なお、各自治体で社会的に必要であるとして選択された交通サービスのうち、どの自治体にも共通す

るものについては、都道府県交通計画や国の交通基本計画における「リージョナル・ミニマム」や「ナショナル・ミニマム」を規定する際の参考となろう。

## 4. 公共交通サービス区域

2-5で言及した「オールド・ニュータウン問題」は、交通と土地利用の中・長期的な不整合に起因する問題であるといえる。

地域公共交通計画が近年まで策定されていなかったこともあり、公共交通サービスに関しては、都市計画における「都市計画区域」や「市街化区域」等と異なり、生活の基盤となる公共交通サービスがどこにどの程度確保されるのかが必ずしも明らかにされていなかった。また、それを住民に効果的に伝える制度や方法も十分ではなかった。

これらの点に鑑みると、都市計画制度と一体となった「公共交通サービス区域」とでもいうべき区域を制度化し、一定水準のサービスを提供するという考え方があってよいのではないかと考える。「第〇種公共交通サービス区域」のようにサービス水準に何段階かの区分を設けたり、公共交通サービスが公的には供給されない区域外の地域(白地地域)も考えられる<sup>11,12)</sup>。この区域区分を地域公共交通計画の中に位置付け、都市計画の区域区分等との整合を図ることにより、交通計画と都市計画との連携を図ることが可能である。交通が立地や土地利用に及ぼす影響は一般にタイムラグが長いので、交通計画の策定や改訂が立地等に効果的に反映されない場合が多いが、「サービス区域」指定を行うことにより、立地行動や都市計画策定等への影響が前倒して発現することが期待できる。

公共交通サービス区域制度の導入と公表は、住民に将来の居住環境を想起させ、それに即した居住地選択行動を促すとともに、土地利用の形態にも影響を及ぼすことが期待され、秩序ある地域・都市の形成に資するものとなろう。交通基本計画の策定に際しては、このような観点からも検討がなされることを望みたい。

このように書くと、周辺地区になるほどサービスを“切り下げ”、“白地地域”に至っては“切り捨て”てしまうように見なされがちであるが、必ずしもそうではない。

谷本<sup>13)</sup>は、目的地までの移動距離が長ければ外出に長時間を要し、活動時間の選択の随意性が低下するため、人々が選択する活動時間が特定の時間に

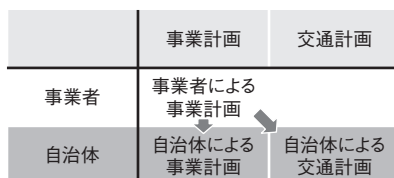
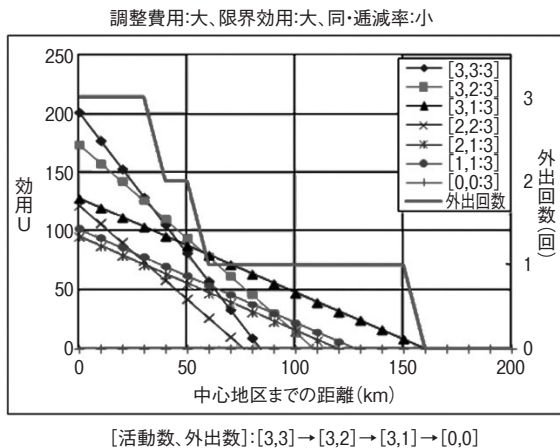


Fig. 6 事業計画から交通計画へ



注) 外出回数を表すグラフの目盛は右側。

Fig. 7 中心地区までの距離と外出回数

集中する傾向があると考え、活動時間が類似する移動距離帯をゾーンとして導出するサービス供給区域のゾーニング手法を提案している。

いくつかの地域における高齢者の買い物と通院を対象に実証分析を行い、通院については中心部から4~14km、買い物では2~6kmに境界があり、いずれの自治体も買い物の境界が通院のそれよりも小さくなっていること、その理由として、通院は買い物に比べて活動時間の選択の自由度が低いため、移動距離の長短に活動時間が敏感に反応しないためと考えられること、通院では、移動距離が長いほど午前中の早い時刻に活動を開始する人々が多く、午後、特に15時以降に活動をする人々が少ないこと、買い物では、移動距離が長いほど午前中におけるピークが鋭く、午後のピークが低いことなどを見出している。そして、この結果から、中心地から離れた地区になるほど移動時間のばらつきが小さくなり、限られた便数の公共交通サービスで対応できるとの示唆を得ている。

一方、喜多・月岡<sup>14)</sup>は、居住地区から中心地区までの距離が長いほど外出頻度を低下させることが本人にとっての最適行動になることをモデル分析により示し、過疎地域における公共交通サービスの公平性を議論するための一つの知見を得ている。具体的には、個人レベルの効用最大化行動から住民が行う活動水準を距離帯別に求める方法を開発し、数値実験を通して、居住地区から中心地区までの距離が長くなるほど、中心地区で行うべき複数の活動を取りまとめて行い、その結果中心地区の住民に比べて外

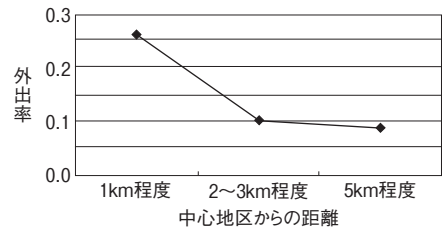


Fig. 8 中心地区からの距離帯別に見た外出率

出頻度が少なくなる傾向を有することを示している。Fig.7はその一例を示したもので、中心地区から遠くなるにつれ、活動数を維持したまま外出回数を減らす、つまり、まとめて用事を済ませる傾向が見取れる。限定的な分析ではあるが、個人の効用最大化行動からも、遠隔地区における運行頻度を近隣地区のそれに比べて少なくすることが、公平性の観点から見て支持される。Fig.8は1日当たりの便数がほぼ等しいコミュニティバス沿線地区における外出率を距離帯別に表したもの<sup>15)</sup>であるが、同様の傾向が認められる。

もとより、過疎地域の公共交通は単なる移動手段ではなく生活維持手段であるためきめ細かな対応が必要である。ともすれば、直面する待ったなしの問題にのみ目を奪われがちになるが、目指すべき将来の姿へ移行するための方策(長期計画)と現状(現在の姿)における喫緊の課題への対応策(短期計画)からなる二層の交通計画を策定するなど、暮らしやすく持続可能な地域の姿を実現するための施策を的確に講じることが望まれる。

## 5. おわりに

以上、移動権と利用者目線・国民目線に関連付けながらいくつかの見解を述べたが、望ましい交通社会の姿を描き、負担をも含めてそれをどのようにして形成するかを「交通計画」の策定を通じて地域住民が主体的に考え選んでいくことの重要性和、それに対する国や都道府県の支援体制を確立することの必要性を謳い上げている点が、交通基本法の最大の



意義ではないかと考える。

最後に、東日本大震災の被災地復興について一言触れておきたい。近年、高齢者の買い物難民化など、公共交通サービスにかかわる問題がクローズアップされた背景には、これまで経済発展等に直接的に寄与する強者に目が向けられ、弱者への配慮が“あとまわし”になったこともその一因ではないであろうか。東日本大震災の被災地においても復興は急務であるが、集落の高台移転等に関して、交通基本法の精神を先取りし、ともすれば施設整備に目が向き、公共交通サービスの後追いの、場当たりの整備を余儀なくされたこれまでの歴史が被災地で再び繰り返されることがないように、切に望みたい。

#### 参考文献

- 1) 交通政策審議会、社会資本整備審議会『交通基本法案の立案に関する基本的な論点について』2011年2月 ▶ <http://www.mlit.go.jp/common/000135392.pdf>
- 2) 喜多秀行「H2307研究プロジェクト研究会資料」(公財)国際交通安全学会、2011年
- 3) 土屋賢二『幸・不幸の分かれ道』東京書籍、p.187、2011年
- 4) 衆議院「第165回、衆第6号、交通基本法案」▶ [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16501006.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16501006.htm)
- 5) 例えば夕刊フジ、2010年10月6日付
- 6) Rawls, J.: A Theory of Justice, Harvard University Press, 1979/矢島鈞次監訳『正義論』紀伊國屋書店、1979年
- 7) (財)国際交通安全学会『地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究報告書』pp.57-84、2000年
- 8) 片山善博、塩川正十郎他『「自治」をつくる』藤原書店、pp.126-127、2009年
- 9) (財)国際交通安全学会編『地域でつくる公共交通計画－日本版LTP策定のとびき－』(財)国際交通安全学会、2010年
- 10) 生駒市地域公共交通活性化協議会「生駒市公共交通総合連携計画」2011年
- 11) 喜多秀行「過疎地域における生活交通の確保に関する課題と展望」『運輸と経済』2007年3月号
- 12) (財)国際交通安全学会『地域公共交通と連携した包括的な生活保障の仕組みづくりに関する研究報告書』2011年
- 13) 谷本圭志「人々の活動時間に基づいた公共交通サービス供給地域のゾーニング手法」『第30回交通工学研究発表会論文集』pp.393-396、2010年
- 14) 喜多秀行、月岡修一「中心地区への距離と外出頻度の関係に関するモデル分析」『第26回交通工学研究発表会論文報告集』pp.269-272、2006年
- 15) 宮崎耕輔ほか「公共交通のモビリティ低下による社会参加の疎外状況」『土木計画学研究発表会・講演集』Vol.29、CD-ROM、2004年