

## 時論

### 地域公共交通の持続可能性は将来デザインから

2022年は鉄道開業から150周年という記念すべき年であったが、人口減少にコロナ禍が加わり、地方ローカル鉄道の存続問題が大きくクローズアップされた年にもなった。国土交通省の有識者会議は、廃止ありきではないものの、3年の期限を切って自治体が主導し関係者が協議すべきと提言した。ことは鉄道だけでなく、地方のバスやタクシー事業にも深刻な影響が及んでいる。別の報告書では、地域公共交通全体のあり方を問い、各種共創・協調の必要性を訴えている。地域公共交通、ひいては住民の自由な移動に関するサステナビリティ(持続可能性)をどう維持・改善していくのか。残された時間は多くはない。

実際、地方圏での旅客数は大きく減少し、事業者の経営は厳しさを増している。中小民鉄と第三セクターからなる地域鉄道の輸送人員は1991年度のピークからコロナ禍前の2019年度までに▲22%減少し、2020年度には前年度比でさらに▲28%落ち込んだ。全95事業者のうち黒字を維持できたのは2社に止まる。減少傾向が続いてきた三大都市圏以外の乗合バスの輸送人員も2020年度には1990年度の35%の水準まで下落し、大手事業者156社がすべて赤字を記録した。

新幹線や大都市路線を擁するJR各社も大きな打撃を被った。九州を除くJR旅客5社は2021年度にかけて2期連続の最終赤字を計上し、足元は回復基調にあるものの、収益水準がコロナ禍前に戻るのには時間を要しよう。こうした状況を踏まえ、すでに開示済みの北海道・四国・九州に次いで、西・東日本両社も利用者の少ないローカル線区の収支公表に踏み切った。三大都市圏などで稼いだ収益で地方路線の赤字を補うという「内部補填」を前提にした事業モデルが限界に達しつつある。

これら事象は程度の差こそあれ、コロナ禍以前から予想され政府も対策を打ち出してはきた。2007年制定の「地域公共交通活性化再生法」で市町村が主体となり関係者が参加する法定協議会を立ち上げ、「(現)地域公共交通計画(以下、交通計画)」を策定すべきことが明記された。その後の改正で町づくりに関する「立地適正化計画(以下、立地計画)」等と交通計画を連携させる指針が示され、直近2020年の見直しでは交通計画の策定を全自治体の努力義務へと強化した。

官民協調による先進的な取組みや活性化の成功事例も目立ってきた。ポイントの第一は「上下分離化」である。鉄道事業は固定費負担が重い維持するにしても、用地や施設などは自治体が保有し、事業者は運営に専念する「公有民営」への移行が望まれる。公共交通で町や拠点をつなぐ独自の「団子と串」モデルが評価される富山市では、上下分離でLRT(次世代路面電車)化した旧富山港線が乗客増加もあり1年目に黒字化した。只見線(只見～会津川口)も上下分離方式で営業再開を果たしている。

第二が「ダウンサイジングと利便性改善」である。乗客数に合わせて、鉄道からLRTやBRT(バス高速輸送システム)、路線バス、さらにはデマンド交通などに輸送モードを転換する必要がある。その上で、富山市のLRTもそうだが、駅や本数を増やすことで利便性を高めれば乗客を取り戻すこともできる。バス転換した日高線(鶴川～様似)も高校や商業施設を運行ルートに組み込み、便利になったと評判である。

第三が「交通税導入」である。2022年4月、滋賀県税制審議会は全国初の交通税に関する答申をまとめた。当初の対象は1994年度以来30年近く赤字が続く近江鉄道の支援であるが、新税を活用した県下全域の公共交通の維持・拡充を目標に据える。また、同鉄道の上下分離方式による存続を決める際、廃

止時の代替輸送コストが運行継続コストを上回るという根拠数値を示したことは注目に値する。

こうした事例を貫くのは、地域公共交通は社会基盤であり、地域が一丸となって支えるという考え方である。もっともその反面で、2022年9月末時点で策定された交通計画は761件(複数自治体分を含む)、立地計画との両方策定は366自治体に止まっており、都道府県を含む全1,765の自治体数と比較すると十分とは言い難い。加えて、JR各社と自治体の協議会も一部では設立が滞っていると報じられた。

ここまで見てきたように、地域公共交通の持続可能性の鍵は幅広いステークホルダーからの意見集約にある。それでは住民や企業、事業者や自治体などの関係者が一堂に会して議論すれば十分かと言うと、必ずしもそうではない。将来の町づくりや移動手段のあり方など長期にわたる問題であり、今は議論に参加できない将来世代の意見をいかに反映すべきかを考慮した仕組み作りが期待される。

その方法論として、イギリスのウェールズは「将来世代コミッショナー」を置いている。この役職は2015年の「将来世代のウェルビーイング法」に基づき、政府や自治体のすべての意思決定が将来世代の利益を十分に勘案していることを確認する責務を負う。過去、長期的な視点を欠いた高速道路のバイパス工事に異を唱え、撤回に追い込んだ実績がある。現在、この仕組みをイギリス全土に広げる政治キャンペーンが行われているほか、北欧諸国を中心に同じ目的で「未来委員会」などを設ける事例が見られる。

実は、日本でも世界をリードする社会実装が進んでいる。高知工科大学西條教授が提唱する「フューチャー・デザイン」の仕組みである。フューチャー・デザインとは、将来世代の利益を代弁する「仮想将来人」を創出し現在世代と協議させることなどを通じて、世代間の利害調整を円滑化し未来に持続可能な経済や環境を引き継ぐことを可能にする社会制度のデザインとされる。

本当に将来世代の利益を考慮するようになるのか。岩手県大船町の住民討議では、当時黒字だった水道事業について、現在世代グループは値下げによる利益還元を提案したのに対し、将来世代グループは逆に今後の設備更新を見据えた値上げを主張した。実際に6%の料金値上げに踏み切ったが、住民からの反対はほとんどなかったとされる。確かに同手法には実験段階の要素も残されているが、将来可能性を秘めていることは間違いない。松本市や宇治市など導入する自治体も広がりを見せている。

こうした日本発のアイデアは、長期思考や他利主義を説く、文化思想家ローマン・クルツナリック氏の著書や哲学・倫理学者ウィリアム・マッカスキル氏の論考で紹介され、世界的に注目を集めている。活用例が増え手法が精緻化されることで、世代を跨ぐ長期の課題解決の切り札に育って欲しいものである。

日本の将来を考えると、人口減少が加速することで、地方圏での旅客需要は趨勢的に減少し、採算水準を下回る路線や地域がますます増加することは間違いない。町のコンパクト化により輸送密度を一定程度維持できたとしても、その流れを反転させることは難しい。ぎりぎりの段階に立ち至る前、まだ選択肢が残された状況で「フューチャー・デザイン」などの手法を活用し、議論を深め決断を下す必要がある。

その際重要なのは、地域公共交通を民間企業の独立採算に任せて維持していけるという発想自体を転換することである。文字通り「公共財」としての地域社会インフラに位置付け、自治体が主体となって関係する住民や企業、事業者や政府などの協力・支援を得つつ、ステークホルダー全員がわが事として整備・育成していく姿勢が問われている。「よき祖先」として未来に何を残せるのか。将来の目指すべき姿をリ・デザイン(再構築)することで、現在世代も将来世代もともに豊かになる新たな展望が開けてこよう。

(専門理事 調査部 主管 井上 一幸)

※ 本レポートは作成時に入手可能なデータに基づく情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解ではありません。ご質問等はchosainfo@smtbjpまでご連絡ください。