

# 地域公共交通と高齢者・住民の 人権保障としての交通権

地域公共交通を取り巻く環境は厳しさを増し、高齢者をはじめとする住民の足の確保が切実な課題となっています。また、MaaSをはじめとしたさまざまな取り組みもはじまっています。それらを概観しながら、持続可能な地域づくりのために、交通権が保障された地域公共交通政策はどうかを考えます。

## 地域公共交通をめぐる新しい状況と交通権

地域の公共交通をめぐる、国の政策転換や人手不足といった条件をふまえて、自動運転、ライドシェア（相乗り）、住民主体の運営、MaaSなどのトピックを交通権の視点から考えます。

### はじめに

日本国憲法が保障する生存権、幸福追求権といった基本的人権を実現するためには、個人がそのニーズに応じて移動や物資の輸送ができる環境を作ることが不可欠です。それゆえ、交通もまた基本的人権の一部であるという交通権の考え方は、今日広く共有されるようになってきています。交通権という権利を

国はまだ認めていませんが、従来交通権の考え方に基いて主張されてきたことが、国の政策においても徐々に取り入れられるようになってきています。これを地域の交通について見れば、最近約10年のあいだに、地域公共交通活性化協議会などの設置と地域公共交通網形成計画の策定、地方自治体の交通政策条例の制定などが進み、2014年には地域公共交通活性化法が改正されています。



近藤 宏  
立命館大学経営学部教授  
(交通システム論)  
1965年生まれ。立命館大学経営学部卒業。同大学大学院経営学  
科専攻。博士課程修了後、同大学専任講師、のち  
1997年から立命館大学専任講師、准教授を経て現職。

ところが、ここ数年のいわゆる人手不足は交通運輸業界を直撃し、なかでもバス運転士の不足が深刻になっています。また、タクシー業界でも運転手の高齢化が進んでおり、事業の将来が見通せなくなっています。交通権を保障する上で重要な役割を果たす公共交通機関が、担い手不足のために維持できない状況が生じていることを直視しなければなりません。

他方、技術や事業システムが公共交通のあり方に大きな変化を与える可能性も現れています。人手不足に対する救世主として期待が高まっている、無人運転へむけた自動運転の実証実験が進んでいます。タクシーすら利用しづらくなっている地域では、ライドシェアアプリを導入して住民の足を確保しようとしているところもあります。また、従来交通事業者としては考えられてこなかった住民自治会や社会福祉協議会が、公共交通の運営者となる事例が増えています。そして、さまざまな交通手段を統合して出発地から目的地までの移動全体を一つのサービスのように運営しようとするMaaS(Mobility as a Service)の発想を、日本にも導入しようという動きが始まっています。

本稿では、これらの動きについて、地域住民の交通権を進展させる視点から紹介していきます。

### 公共交通と交通権をめぐる状況

#### (1) 問い直される公共交通の「採算性」

まず、前述の地域公共交通をめぐる国の政策展開によって、公共交通の「採算性」についての考え方が大きく転換してきたことに留意する必要があります。従来、公共交通は運賃収入で経費をまかなうのが原則とされてきましたが、2000年代のバス規制緩和に

よって大幅なバス路線の廃止がおこり、その代替バスを自治体が一般予算からの持ち出しで運行するようになったことから、徐々に原則が崩れてきました。そして現在、地域公共交通活性化協議会などが計画を策定して運行するバス路線などについて、国が赤字を前提に補助を行う制度が発足しています。つまり、地域が必要性を判断して運行する路線については、赤字でもよい、ということになっています。まだいろいろな制約はあるものの、さらに積極的な活用が望まれます。

こうした原則の転換の背後にある考え方の一つとして、クロスセクター・ベネフィットがあります。例えば、高齢者は外出機会がほぼゼロ、寝たきりになりやすいことが調査の結果明らかになっています。寝たきり高齢者が増えると、国や自治体の介護保険料負担が増えます。他方、マイカーが利用できない高齢者の外出機会を増やす上で、足の確保につながる公共交通は非常に重要です。つまり、寝たきりの人が増えることによる国や自治体の負担と、寝たきり予防につながる公共交通への支出のバランスがとれるのであれば、運賃収入で採算がとれなくても「赤字」ではない、というわけです。

逆に、クロスセクター・ベネフィットの考え方からすれば、公共交通に投入される国や自治体の資金は、明確な政策目的が必要とい

えます。コミュニティバスが、誰の、どのよな移動の必要性のために運行されているのかはつきりしていないために、誰にとっても有意義でなく、当然利用者も少ないというケースが散見されます。後述する住民主体のバス運行の事例から見ても、ある程度はつきりした利用者や目的を、地域住民のニーズにもとづいて決めていく必要があるでしょう。

#### (2) 人手不足の深刻化

日本の公共交通は現在、コロナウイルスのパンデミックによる利用者の大幅減少という厳しい状況にあります。実は以前から、人手不足という大きな危機に直面していました。

例えば京都市では、交通局が経費削減のため市バスの運行を民間のバス事業者へ委託していました。ところが2018年に、委託先から2019年度末に契約を終了または削減するという要請を受ける事態になりました。人手不足で自社路線の運行もままならないのに、委託を受けている余裕がなくなったのです。このため京都市交通局は急ぎよ運転士の大量採用を行ったのですが、これに民間バス事業者の運転士が多数応募しました。交通局と民間事業者との待遇の格差は依然としてあるのです。結局、民間バス事業者の人手不足にむしろ拍車がかかり、大幅な運行縮小に追い込まれている事業者もあります。

こうした人手不足は、地方ではなお深刻で

整備したところから実験的な導入を進めることを検討してもよいのではないのでしょうか。これまでの自動運転の実証実験は都市部で行われているケースが多いのですが、地方であれば道路に人や自動車が少なく、走行環境が顕著に変化しない一方で、都市部よりもさらに人手不足が深刻なことから、無人運転やそれに近いものを導入する現実的可能性があるとも考えられます。

同時に、自動運転技術が一般の乗用車などにも導入されていくことで、高齢運転者による事故の発生が抑制される可能性もあります。レベル2までの技術でも、アクセルとブレーキの踏み間違ひ、前進と後退の誤りなどによる事故を減らすことにつながるの、いづれは全ての新製車に標準装備されていくことになるでしょう。ただこれは結果的に、免許返納者の受け皿として公共交通を位置付ける動きが弱まることにもつながります。高齢者と公共交通の関係を、事故対策としてだけでなくとらえないことが重要です。

(2) ライドシェア

ライドシェアは、ある移動を希望する人がスマートフォンのアプリなどで希望を提示し、その人を乗せてもよい、という運転者がそれに応答して双方の条件（移動区間、料金が一致すれば相乗りが成立するという仕組みです。両者を仲介するシステムを提供し

ているのがUberやDiDiなどのライドシェア事業者です。

現在日本では、いわゆる二種免許をもたない運転者は有償で運送できないので、アメリカや中国で展開されている一般運転者が有償で輸送する事業は、導入されていません。このため運転者と「乗客」をマッチングする予約システムは、都市部ではタクシーと乗客とを仲介するシステムとして事業化されています。そして、公共交通が不十分でタクシーのサービスも乏しくなっている地方で、地域住民同士の相互助動的な「相乗り」を行うためのシステムとしての導入が試みられています（本特集野村論文参照）。

これまで、住民の足の確保としては各地でコミュニティバスやアマンダ交通（路線と時刻表を定めた上で、予約があれば運行されるバスやタクシー）などが導入されてきました。しかし、一日に1、2回程度の運行で週末は連休といったパターンが多く、またアマンダ交通は前日数時間前までに予約が必要であるなどの制約があつて利便性が低いことから、結局利用者がほとんどいない、ということになりがちでした。これに対して、タクシーよりおおむね安価で、多様な時間と場所に対応できるライドシェア・システムの導入は、マイカーに頼ることができない人に現実的なサービスを提供できる利点があります。

運転者の質の担保、万一の際の補償などに関して公的なサポートは必要不可欠ですが、地域の条件によっては、今後一つの選択肢となりうると思います。

ただ、高齢化が進んでいる地域やそもそも人口が少ない地域では、ライドシェアの運転者になる人自体が少なくなっていくことも危惧されます。その点では、ライドシェアが決定打と考えるべきではないでしょう。

(3) 「小さい交通」

バスや鉄道を人々が利用する場合、出発地や目的地と乗り場とのあいだは通常徒歩になります。しかし、高齢化の進展にともなつて、この徒歩の部分が自由な移動の制約になつてきました。

近年「小さい交通」などと呼ばれるさまざまな簡易な輸送手段が注目されるようになってきました。個人用としては電動車いす、一人乗りマイクロ自動車などがあり、教人が乗れるものとしては、ゴルフ場や遊園地のカートのようなものがあります。マイクロ自動車やカートでは無人運転が技術的には可能になりつつあり、実現すれば、駅と住宅地や観光地、バス停と自宅のあいだなどを、運転免許がなく、身体にハンディキャップがある場合でも気軽に移動できるようになることが期待されています。福井県の永平寺町では昨年、鉄道の廃線跡を利用して、自動運転（遠隔操

す。バスだけでなく鉄道でも影響が出始めていますが、各社とも大幅な待遇改善を行う原資がないだけでなく、そもそも働き手が少ないため、待遇改善をしたとしても十分な応募者数が見込めない状況になりつつあります。すでにタクシーでは、運転手の高齢化とともに、地方では撤退が進んでおり、タクシーを気軽に呼べない地域が広がっています。

これまで、住民生活や環境を考える立場からは公共交通の充実が必要であると主張され、そのために公的資金の導入や、自治体など行政のリーダーシップが求められてきました。しかし現在の人手不足は、そうしたことでは解決の見通しが立たないものです。交通関係の仕事は、早朝深夜の勤務、人命を預かる責任の重さ、多様な利用者への対応、運賃支払い方法の多様化、複雑化する機械操作など、労働条件が多少改善されたとしても、多くの人にとって必ずしも魅力的な職場とはいええず、他業種との人手確保競争において不利な立場にあります。交通権の保障を考える上で、こうした状況をどのように打開していくのか、従来の発想をこえた検討が必要になっています。

注目される新しい動き

人手不足が公共交通充実の足かせとなりつつあるなかで、新技術や新しい事業システム

への期待が高まっています。以下に、主な動向についてまとめます。

(1) 自動運転

自動運転は、国土交通省の整理によれば下の表のような段階で進展するとされており、すでにレベル2までは最近の乗用車などにも装備されています。日本では今年からレベル3が法律上導入可能になります。なお、表からわかるように、「自動運転」≠「無人運転」ではないのですが、しばしば混同されているので注意が必要です。

公共交通については、これまでレベル2の技術を装備したバス車両での実証実験が行われてきましたが、今年4月からは、レベル4の無人運転が可能な車両（法律上の必要性で運転者は配置）での運行が茨城県境町で行われる予定（新型コロナウイルス感染症に関する緊急事態宣言により半年延期）で、注目されていました。

アメリカで実験的に運用されたレベル4対応の車両（運転者はいるがシステムに任せている状態）が一般道路で死亡事故を起こしたことなどから、無人運転には慎重な見方もあります。しかし、誤解を恐れずにいえば、人間も事故を起こすので、無人運転を頭から忌避するのではなく、歩行者のいない自動車専用道路や、事故を起こしても大事に至らない程度の低速運転でよいところなど、条件の

表 自動運転の5段階

1	運転支援	単一の機能（自動ブレーキ、前車追従運転、車線はみ出し防止など）
2	特定条件下での自動運転機能	レベル1の機能複数の組み合わせ
	特定条件下での自動運転機能	高度化すると、高速道路で遅い車を自動で追い越すなども
3	条件付き自動運転	システムがすべての運転を行うが、必要時は人間が介入。高速道路などで可能に
4	特定条件下での完全自動運転	システムがすべての運転を行い、無人運転が限定地域や高速道路で導入可能に
5	完全自動運転	常にシステムがすべての運転を行う

国土交通省資料に基づき筆者作成

できるようにするものです。これを、スマートフォンアプリによって実現することで、誰もが自分のニーズにとって最適な移動を実現できるというわけです。

Maasの先進例となっているフィンランドのヘルシンキでは、移動についての条件をアプリに入力することで、公共交通機関だけでなくタクシー、ライドシェア、カーシェアリング、レンタカー、シェアサイクルなども組み合わせて、個々人のニーズにとって最適な移動が提案されます。しかも、選択した移動プランに応じた予約もその場で完了でき、運賃などの支払いも、Maasのアプリからキャッシュレスで行うことができます。一回の選択ですべてが処理でき、乗り換えの面倒も極力少なくできるので、「単一のサービス」というわけです。

ヘルシンキでは、こうした公共交通の利便性向上策によって、駐車場難や渋滞の原因となっているマイカーを削減し、公共交通を中心としたまちづくりを実現しようとしています。

実際にはアプリを導入すればすむわけではなく、鉄道、路面電車、地下鉄、バスといった公共交通機関の運行や運賃システムがすでに公的に統合されているヘルシンキですら、導入までには法的な調整や事業者間の連携にかなりの時間をかけています。まして日本で

は公共交通も民間事業者が大半で、運賃も個々の事業者ごとに異なっており、導入には困難が予想されます。

しかし、それぞれの思惑があるとはいえ、行政、交通事業者、さまざまな装置やシステムのメーカーが、Maasにむけて取り組んでいこうとしていること自体は重要です。単にスマホのアプリを作ればいい、というものではないので、これまで達成されてこなかった公共交通事業者間、公共交通と他の交通手段(ライドシェアやレンタサイクルなど)との連携などを促進する方向での議論を深めていく必要があります。例えば、長年問題視されてきた、地下鉄、バス、電車などを乗り継ぐ度にかさんでいく運賃制度の改革や、駅やバス停と出発地・目的地のあいだの交通機関(「小さい交通」)の開発などについて、この機会に本格的な検討に入っていくことができれば、交通権の発展にもつながっていくでしょう。

以上、駆け足ながら公共交通をめぐる新しい動きについて、交通権の視点をもちながら紹介してきました。人手不足という深刻な状況を念頭におきつつ、新しい動きをどのように活用して、交通権の発展を図っていくのかについて、現場での柔軟で積極的な議論が期待されます。

のうちの10以上の組織が本格運行に取り組んでいます。この事業では事業採算性が前提とされており、運行経費に関して市の補助が一切ないのですが、それでも10年以上運営を続けている組織が多数あります。

また、三重県宇治木町における社会福祉協議会によるデマンド交通の運行は、単なる「福祉バス」ではなく、住民の状況をきめ細かく把握した社会福祉協議会の取り組みと結びつくことで、公共交通機関としての充実が図られてきたことが注目されます。

これらの例に共通するのは、地元住民主体の、利用者目線にたった組織のあり方や運営の工夫が有効にはたらいっていることです。コミュニティバスなどの運行を自治体が行う場合、行政、議会、地域の有力者などの思惑で路線や運行が決まってしまう場合がままあるのですが、これらの例には、実際に利用する住民の声に基づく運営の重要性が示されているといえます。

(5) Maas

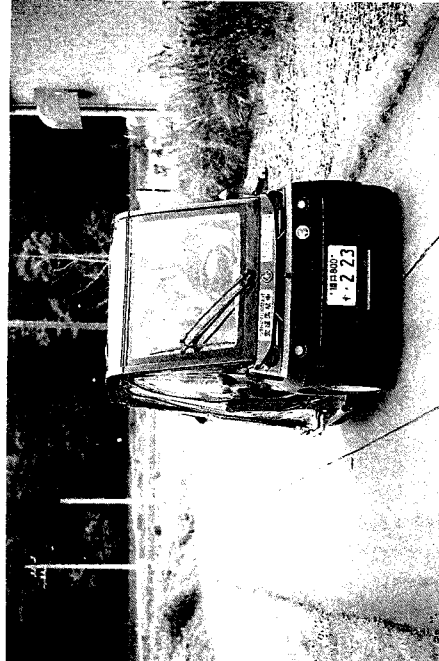
Maasとは、直訳すると「単一のサービスとしての移動」となります。個々人にとっての出発地から目的地までの移動を、複数の交通手段を組み合わせたながらも「単一のサービス」として提供することで、乗り換えの不便の最小化、移動費用の抑制、到達の迅速化、混雑の回避、運賃支払いの簡略化などが

【参考文献】

- 1 国土交通省「地域社会に向けた生活交通の確保維持(地域公共交通確保推進事業)」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001287938.pdf>
- 2 国土交通省「高齢者等を支援する」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001155023.pdf>
- 3 津町・S.B.Tドライブ株式会社・株式会社マクニカ「国内初、自治体が公運自働運行バスを実用化」(プレスリリース)  
[https://www.softbank.jp/drive/set/data/press/2020/shared/20200127\\_01.pdf](https://www.softbank.jp/drive/set/data/press/2020/shared/20200127_01.pdf)
- 4 まちづくり株式会社「AIロボット「自動走行6ヶ月連続実証実験のお知らせ」(本平寺町)」  
<http://daigobus.com/index.html>
- 5 醍醐コミュニティバス市民の会「醍醐コミュニティバス」  
<https://www.mlit.go.jp/autonomous/>
- 6 野村実「アムタ社会の地域公共交通」読書工房(2019)
- 7 大野秀敏・佐藤和真「高齢者による「小さい交通」が都市を変える…マルモエリライ・シェアをめぐって」NTT出版(2015)
- 8 国土交通省総合政策局公共交通政策部「日本版Maasの実現に向けた」  
<https://www.mlit.go.jp/common/001287842.pdf>

作や運転士同乗など)のカーブによって最寄り駅と本平寺などを結び、観光客や小学生の登下校に利用する実験を行っています。実用化を促進するためにはまだまだ課題がありますが、条件を整備できるところでは今後の検討に加えていくことができるでしょう。

(4) 公共交通の運営主体の多様化



▲本平寺町で2019年に初められた自動走行の実証実験(写真1)の車両の様子。

公共交通の運営主体としてはこれまで、交通事業者自身が自治体が想定されてきました。しかし、二十数年のあいだに、これまでにない運営主体が登場してきています。

2004年に京都府で発足した「醍醐コミュニティバス」は、地域の自治会・女性会を中心に設立された「醍醐コミュニティバス市民の会」が運営しています。運賃以外に地元企業などの「パートナーズ」からの運営資金を得て、タクシー会社に委託して運行され、急傾斜地の多い地域の住民の足となっています。

「パートナーズ」には、地域にある大手の病院が含まれており、4路線中3路線がそこを通ります。大手の病院はしばしば自前の送迎バスを運行していますが、コストもかかり、事故のリスクもあります。この点からすれば、自院の患者に便利な路線バスに資金を提供することは、経営上も理にかなっているといえるでしょう。たくさんの方が乗った病院などの送迎バスと、がらがらの路線バスやコミュニティバスが併走している光景も散見されるので、こうした発想が広がるのが期待されます。

住民主体ということでは、横浜市の「地域交通サポート事業」もユニークです。住民がグループを結成し、バスの運行計画を作り、事業者へ委託して運行するプロセスを市が支援するもので、20以上の組織が登録され、そ