

# 地域交通をどう維持するか ～住民ニーズの視点から～



島根県立大学 地域政策学部 地域経済経営コース 准教授 西藤 真一氏

我が国では人口減少・少子高齢化が急速に進行する中、東京圏への一極集中の傾向は継続しており、地域経済は産業の衰退、財政難といった様々な問題に直面しています。さらに足もとでは、これらの構造的な課題に新型コロナウイルス感染症の影響が加わり、問題はより複雑化しています。

一方でコロナ禍は、人々の意識や行動に大きな変容をもたらしており、地域の自主的・主体的な取組みが地域の明るい未来を切り拓くチャンスにもなりえます。

以上のような状況を踏まえ、本誌では、地域に関して幅広い知見を持つ有識者の方々から、奈良県における地方創生・地域活性化に関する研究内容の紹介や提言を頂く寄稿シリーズを連載しており、今回は第9回目です（全10回連載予定）。

## 1 地域の交通を見る視点

われわれの日常生活において、移動は欠かせない。通勤、通学、通院、買い物、レジャーなど、人により移動の目的は異なれど、まったく移動せず自宅のみで完結するような生活は考え難い。それだけに、移動手段をどう確保するかという問題は、まちづくりの視点として大切である。

一般に、地方の公共交通は運行頻度などとしても利用しやすいとは言い難く、それがマイカー利用を助長する要因になっている。また、地方では農林漁業が盛んな地域も少なくない。それらに従事する人々は軽トラックなどのモビリティを所有しなければ仕事に従事できない。つまり、今のところ公共交通が脆弱であってもさして生活には困らないというのが現状である<sup>注1)</sup>。

では、なぜ公共交通の維持を考えなければならないのか<sup>注2)</sup>。それは、通学者など自ら所有するモビリティを持たず、公共交通を生活の足として欠かせない人がいるからである。あるいは、高齢社会が進展し、運転ができなくなった時に、いざ公共交通を用意してほしいと思っても、そう簡単には新しく公共交通を用意できるとは考えられないからである。さらに、地域によっては、観光の視点から人々に来訪してもらえる環境を整えるた

め、というのも公共交通を維持する理由になるかもしれない。

公共交通は誰もが利用する手段であり、安全を確保することは基本である。そのうえで、地域の実情に応じ、適切な交通機関を選択する必要がある。それぞれの交通機関には得意とする輸送形態があり、それをどう組み合わせるかが地域にとっての課題である。鉄道は大量かつ長距離の輸送には適しているが、マイカーやタクシーはその逆で、きわめて小規模な人数で短距離をすばやく移動するのに適している。高速バスは別として、地域内のバスはある程度の人数を一括し、効率よく地域内を輸送する。

このように、地域内の住民あるいは来訪者にとってシームレスな移動を提供できるかという点に注意を払いつつ、地域の実情に応じた移動手段を選択する必要がある。こうした計画にあたっては、自治体が中心となり、地元住民の意見を集約しながら策定していくというのはごく当たり前のようになった。しかし、来訪者はともかく、中心的な利用者となる「住民」といえども、その「住民」の考え方は多様であることを忘れるべきではない。本稿では、住民の声を拾うことの難しさを示す実例を紹介し、政策立案上の視点を提起したい。

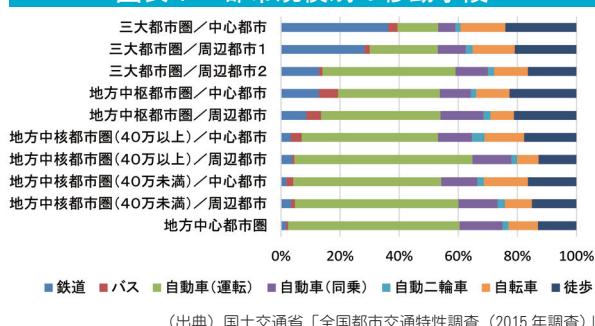
## 2

# 交通サービスの利用傾向と交通を維持する理由

### (1) 都市規模別にみた交通手段

まず、都市の規模別に移動時の代表交通手段の分担を見てみると地域の特性が浮かび上がる。奈良県の場合、いわゆる京阪神間の都市に隣接し県庁所在地でもある奈良市や生駒市の状況と、県南部の市町村ではまったく状況は異なる。そのため交通手段の分担についても一概に述べることはできないが、図表1から大まかな特徴は把握できる<sup>注3)</sup>。これによれば、いわゆる大都市ほど公共交通が利用される傾向にある。鉄道やバスといった公共交通がある程度利用されているのは、三大都市圏の「周辺都市1<sup>注4)</sup>」(奈良市ほか堺市、豊中市など)、もしくは「地方中枢都市圏」の「中心都市」(札幌市、仙台市、広島市など)程度である。一方、地方で人口が少ない地域ほど公共交通の利用率は低下し、代わりにマイカーの利用率が大幅に高まる傾向にある。

図表1：都市規模別の移動手段



(出典) 国土交通省「全国都市交通特性調査（2015年調査）」

### (2) まちづくりと交通の接点

2014年に国土交通省から「国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～」と題した国土計画が公表された。急速に進む人口減少と巨大災害の切迫は、わが国が直面する2つの危機であるとして、2050年を見据えた国土づくりの

指針が示された。このうち、地域の交通に特に関連するのは人口減少である。それによると、1kmメッシュ<sup>注5)</sup>で地域の人口を見た場合、2050年には現在の居住地域の6割以上の地点で人口が半分以下に減少し、うち2割が無居住化するという予測が示された。とはいえ、小学校や役場支所など集落の拠点にはある程度の人口が残るとみられている。また、人口が極限まで減少したなかでは診療所や飲食店がかろうじて残される状況だという<sup>注6)</sup>。

個人商店は最後の砦として残されるようだが、人口が今以上に少なくなれば買い物や通院にも支障をきたす可能性が高い。そのため、住み慣れた地域の拠点を中心にしつつも集落機能を維持し、あわせて集落の拠点どうし、あるいは集落間を移動できる交通手段を確保する方策が現実的な対応と考えられている。つまり、地域における交通の確保は単に交通弱者を保護すること以外にも、将来のまちづくりと連動し、都市・地域のあり方を方向付けるカギとなる重要な施策といえる。

## 3

# 交通を維持する際の課題

### (1) 事業環境の悪化

図表1は移動手段を割合で見ており、利用者数ではないことにも注意すべきである。地方に行くほど人口密度は低下し、あわせて利用者数も少なくなるなど、公共交通を支える事業者の経営環境は悪化する。事実、コロナ禍の影響を受けなかった直近年度の2018年度でさえ、経営黒字を達成しているのは、大都市部では79事業者中61%（51社）であるのに対して、地方は161社中11%（18社）にすぎない<sup>注7)</sup>。

近時はバスドライバーの不足も相まって、黒字

路線であっても減便を余儀なくされる地域もある。人々の中には、経営的にバスで路線を維持することが難しければそれを廃止して、別の交通に切り替えればよいという考え方もあるが、それとてサービスを維持できる保証はない。なぜなら、ドライバー不足はバス事業者だけの問題ではないからである。

国土交通省・国土交通政策研究所の調べでは、バス事業者が撤退したのち、地元のNPO法人等が輸送サービスの提供を行うことがしばしば見受けられるが、こうしたサービスを担うドライバーは高齢者が中心となっていることが示されており、責任ある運転を引き受けてくれる人を見つけるのが難しくなっているという<sup>注8)</sup>。

加えて、そのような輸送サービスを維持するための財源をどうするかという点も大きな課題であり、前掲調査では運転手の確保に次いで組織運営上の課題になっていることを示している<sup>注9)</sup>。このように、バスで経営が成り立たないなら、地域でデマンド交通を運行すればよいといえるほど単純な状況ではない。輸送サービスを維持するにあたっては、実際には様々な制約に直面し、むしろ問題は複雑化している点に注意すべきである。

### (2) ニーズに対応することの難しさ

交通事業者の経営環境は、単に利用者が少なくなるという需要側に起因する問題だけでなく、ドライバー確保という供給側の制約に起因する問題も相まって、おしなべて悪化する傾向にある。とはいえ、いわゆる交通弱者のモビリティを確保するためには何らかの交通を地域で確保する必要はある。前述のように、中心市街地でない限り人口が少ないため移動ニーズそのものが少ない。そのため、中山間地域ではデマンド型の交通など、地域の実情に合った形で運行されることが多い。

ただし、この地域の実情に合った形、ないし地域住民のニーズというのは、実際には把握しづらいものである。地域では「道路運送法」に基づく「地域公共交通会議」や「地域公共交通活性化再生法」に基づく「法定協議会」が設置され、そこで地域の公共交通の維持方策を検討することになっている<sup>注10)</sup>。法定協議会には行政や事業者のかた、住民代表など利害関係者が参加することになる。この場を通して聴取されるニーズが、移動に困っている人の真の移動ニーズをとらえたものなのか、最大公約数的な平均的なニーズなのかによって、用意される交通が変わり得る。

このことを想起させる2つの事例を紹介したい。最初の例は、筆者を交えた研究チームが島根県浜田市内のある団地を対象に実施したアンケート調査の結果である。その調査では、買い物の時に利用する交通機関について、不便を感じるかどうか尋ねた。当初、我々は、マイカーを利用して買い物に出かけるような若い人たちは、ドアツードアで移動できるため、特に不便さなど感じていないだろうと想定していた。

しかし、実際にはそうではなく、マイカーで買い物に行く人も相当程度「買い物は不便だ」と考えていることが判明した。運転できる人であっても、買い物場所までの物理的距離があることに不便を感じていたのであった。他方、マイカーを利用できない人にとっての不便さは、「行きたいときに買い物に行けない」、「重いものが持てない」といった点を指摘する人が多かった。住民の意見を平均的にとらえ、「地域の買い物環境は不便だ」と一概にとらえてしまうと、真に必要なサービスの提供は難しくなる。

第2の事例は、ある民間のバス路線が廃止されるときに、廃止後に望む公共交通手段について沿

線住民に尋ねたアンケートである<sup>注11)</sup>。アンケートでは、廃止後に導入する可能性のある交通手段として、「市乗合バス（定時定路線）」「乗合タクシー（市が運営）」「コミュニティワゴン輸送（自治会・NPO等が運営）」の3種類を提示し、サービスの特性について説明した<sup>注12)</sup>。

廃止後に希望する交通手段について回答を求め、その回収データに階層分析法（AHP：Analytic Hierarchy Process）の手法を適用し、回答者が求める交通手段の重要度（総合評価）と、その評価基準の重要度を調べた<sup>注13)</sup>。それによれば、普段からバス・タクシーといった既存の公共交通を利用する人ほど、「バス」という輸送形態を重視する傾向が強く、コミュニティワゴンのような住民主体のサービスはバスに比べると相対的に重視されなかった。逆に公共交通を普段から利用していない人は真逆の傾向が見いだされた（図表2）。

廃止後の交通手段の重要性を評価する際に設けた基準の重要度も、公共交通を頻繁に利用する人は運賃負担額に次いでダイヤ・本数を重視するのに対して、普段利用しない人は運賃負担額に次いで乗降地点に注目する傾向があることが判明した（図表2）。

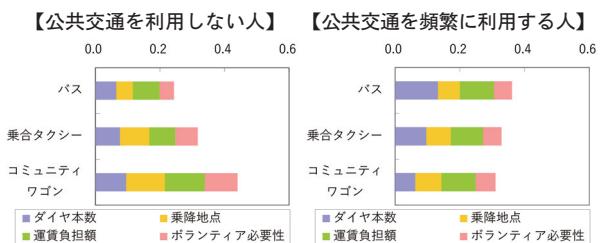
つまり、この事例からも、同じ地域住民でも実際には公共交通は使わない人の意向が「地域の意向」として反映されることになると、本当にそれを必要とする人々のニーズにそぐわなくなる可能性があることが示される。地域全体では、たとえ公共交通が廃止されたとしても、希望だけ表明して実際には使わない人が圧倒的に多いことを忘れるべきではない。それだけに、「利用者の目線に立ってあるべき交通手段を用意する」ということは、想像以上に難しいことなのである。

地域住民も単に行政に要望するだけでは、本当

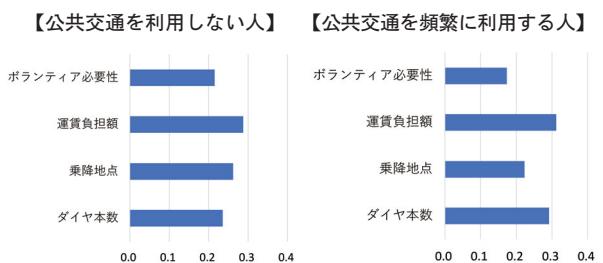
に必要なサービスは提供されがたいことに注意すべきである。大井（2014）は地域が主体的に関わっていくことが、真に必要なサービスを提供するうえで極めて重要だと指摘している。その点、たとえば奈良県下では香芝市が地域公共交通計画を策定する際、「地域住民懇談会」でワークショップや意見交換を実施し、計画に反映させたという。形式的なことこだわるわけではないが、こうした取り組みを各地域が継続させることが肝要である。

**図表2：希望する交通手段に対する評価の違い**

### ●交通手段の総合評価



### ●評価基準の重要度



（注）公共交通（バス・タクシー）を利用しないという人の分析サンプル数は54（回収サンプル数は128）、頻繁に利用する（おおむね毎週1回程度は乗る）という人の分析サンプルは9（回収サンプル数は20）である。公共交通を利用しない人に比べて、頻繁に利用する人のサンプルがやや少ないが、これは回収した回答結果の信頼性を精査し、分析に用いる回答を絞り込んだためである。アンケートでは一对比較による質問を連続的に尋ねた。このとき、質問間での回答結果に整合性が取れていれば、信頼性のある重要度を算出できる。一般に、その信頼性を確かめる指標としてCI値（Consistency Index）を用い、その値が0.15以下となるものを選択するよう推奨されているが、この分析でもそれに倣い、回答者を絞って分析を行った。

## 4 まとめ

従来、交通事業者に委ねられた地域の交通サービスは急速に脆弱化しつつある。不採算だからといって一切のサービスを廃止することが必ずしも適切とは言えない中で、誰がどのようなサービスを担うべきかという問題は、全国の市町村で共通する課題でもある。国の政策としても、地域が主体となって、まちづくりと連携した適切な交通を計画する仕組みづくりのため、「活性化再生法」や「交通政策基本法」を策定してきた。

特に、2020 年の活性化再生法の改正では、地域内のさまざまな交通とまちづくりの連携に実効性を伴わせるため、「地域公共交通計画」をマスタープランとして策定することを努力義務とする一方、その支援策を講じることとした。

奈良県内においても新たに同計画を策定する自治体が出てきたが、自治体によって公共交通の利用状況や住民ニーズは大きく異なっている。今後は地域住民や自治体を中心に、どのようにすれば利便性が高い交通サービスを提供できるのか、ひいてはどうすれば暮らしやすいまちづくりができるのか、ますます主体的に考えることになろう。

利用者・住民ニーズに対応すべきということは、いわば基本中の基本であり、ことさら述べる必要もなさそうである。しかし、それは実際には相当難しい。交通弱者の典型的な属性として、「高齢者」を挙げることができるが、その高齢者とて生活様式や移動ニーズは多様なのである。単にマイカーの有無だけでなく、各人の健康状態、同居人の有無などによって、交通ニーズは変わる。

さらに、本稿で述べたように、実際に公共交通を使っている人と、そうでない人でニーズや意識は変わる可能性がある。加藤（2021）はアンケー

トに基づく住民の意向は、あくまで顕在化したニーズのみを把握できるのであって、潜在的なニーズまで把握できると思わないほうがよいと述べているが<sup>注14)</sup>、それと同様、公共交通を利用しない人にとって、廃止後の交通を実際に自分が利用することを想像しながら現実的にとらえることは難しい面があるのかもしれない。それだけに、人々に必要とされる交通のあり方を考える際には、意外にもアナログな積み重ねが必要であるように思われる。

### 【注釈】

注 1) 野村（2021）が指摘（参考文献 5）。

注 2) 板谷（2021）は公共交通を再構築する必要性を端的にまとめている（参考文献 1）。

注 3) 「全国都市交通特性調査」は全国の代表的な都市を対象に実施される。図表 1 に示す 2015 年調査は 70 都市を対象に実施され、奈良県内での調査対象は奈良市が選ばれた。なお奈良市は「三大都市圏」のうち「周辺都市 1」と区分され集計されている。それ以外の県内市町村はこのデータには含まれないが傾向は把握できる。

注 4) なお、「周辺都市 2」には宇治市、泉佐野市、明石市などがある。

注 5) 地域メッシュ統計は、緯度・経度に基づき地域を隙間なく網目状に分け統計データをそれぞれの区画に編成したもの。1 km メッシュは約 1 km 四方。

注 6) 国土交通省（2014）「国土のグランドデザイン 2050 概要」による。この資料では、生活機能を成立させる様々な施設と、人口規模との対応関係について状況が示されている。

注 7) 国土交通省（2019）「平成 30 年度乗合バス事業の収支状況について」（2019 年 12 月 3 日報道発表資料）

注8) 国土交通省国土交通政策研究所 (2019), 43 および 57 ページ。

注9) 国土交通省国土交通政策研究所 (2019) 57 ページ。

注10) 「活性化再生法」は 2020 年に改正された。そこでは、法定協議会が中心となり、地域の公共交通に関するマスタープラン「地域公共交通計画」を策定することを努力義務とした。

注11) この調査結果については、のちに論文として取りまとめる予定であり、ここでは結果の概要紹介にとどめる。

注12) 「コミュニティワゴン」という分類は道路運送法上には存在せず、あくまで調査を行った浜田市における通称である。浜田市でいう「コミュニティワゴン」には、道路運送法に定める「自家用有償旅客運送」のうち NPO 等が運営する「公共交通空白地有償輸送」のほか、同法規定の範囲外となる「無償・ボランティア輸送」が含まれる。いずれも、NPO など地域の担い手がサービスを提供する。つまり、コミュニティワゴンの場合は、地域に担い手が現れることを前提・制約とした輸送形態である。

注13) AHP は複数ある選択肢から 1 つの案を選ぶという意思決定問題に際して、意思決定における評価基準と選択肢（代替案）という階層構造をもとに、それぞれの階層において一対比較を行い、それぞれの重み（重要度）を算出することによって、各代替案の総合評価を算出しようとするものである。

注14) 加藤 (2021), 105 ページ。

## 【参考文献】

板谷和也 (2021) 「モード・路線再編による再構築」  
家田仁・小嶋光信（監）三村聰・岡村敏之・伊藤昌毅（編）『地域モビリティの再構築』薰風社、第 2 章所収。

大井尚司 (2014) 「『真の利用者』による公共交通維持のあり方について—九州の事例から—」『土木計画学研究・講演集』, Vol.49, 1-9 ページ.

加藤博和 (2021) 「地域公共交通の現場で何が求められているのか?—キーワードは『適材適所』—」家田仁・小嶋光信（監）三村聰・岡村敏之・伊藤昌毅（編）『地域モビリティの再構築』薰風社、第 3 章所収.

国土交通省国土交通政策研究所 (2019) 「高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する調査研究」『国土交通政策研究』, 第 152 号.

野村実 (2021) 「中山間地域のモビリティの現状と課題」, 切通堅太郎・西藤真一・野村実・野村宗訓（著）『モビリティと地方創生』晃洋書房, 第 7 章所収.

松田善臣・西藤真一 (2016) 「住民組織による買物弱者支援の可能性と課題」島根県立大学縁結びフォーラムポスター報告資料.

## 【プロフィール】

島根県立大学 地域政策学部

地域経済経営コース

准教授 西藤 真一 氏



京都市出身。2005 年関西学院大学大学院経済学研究科博士課程後期課程単位取得満期退学。博士（商学）（近畿大学）。

財団法人運輸調査局研究員を経て、2010 年島根県立大学総合政策学部講師。2016 年から現職。専門は交通政策。著書に『交通インフラの運営と地域政策』など。国土交通省中国運輸局地域公共交通アドバイザーも務める。