

〈書評〉

福田晴仁著

## 『ルーラル地域の公共交通—持続的維持方策の検討』

(白桃書房, 2005年12月刊, A5版, 236頁, 3500円)

曾 我 傑

### 1

我々は日常生活の中で「交通」という行為を絶えず行い、目覚しく発達した交通機関のおかげで多くの人や物流が往来している。すなわち、交通現象は人々の日常生活と切っても切れない関係にある。もし、交通機関がなくなったら、我々の日常生活が成り立たなくなることは自明である。

交通機関は、自家用交通機関と公共交通機関に分けられる。とりわけ、公共交通はどの事業分野においても大変厳しい状況にある。特に、地方都市や過疎地域における公共交通は、沿線人口が少ないうえに、自家用車の普及も甚だしいため、維持していくことがきわめて難しい局面に直面している。近年では、沿線人口が多い大都市近郊においても、自家用車の普及に押されて、公共交通の維持が難しくなっている。

一方で、すべての人々が自家用車を運転できるわけではなく、免許を持たない人々や自家用車の運転の困難な人々、いわゆる「交通弱者」と呼ばれる人々が存在する。また、現在は「交通弱者」でない人でも、加齢などが原因で「交通弱者」になる可能性は十分にある。「交通弱者」と呼ばれる人々の生活を保障するためにも、公共交通の存続を図る必要がある。特に、地方都市や過疎地域では少子高齢化が進み、高齢者の交通手段をどのように確保するかが課題となっている。

上に述べたような公共交通の存続が厳しい状況下にある地域において、いかに持続的に公共交通を維持していくのかについて、さまざまな学問分野からのアプローチがある。本書は地域交通政策の観点から書かれているが、地理学から交通について研究している評者にとっても、多くの示唆を与えてくれる。

本書は著者が以前『運輸と経済』等で発表した論文、関西大学大学院商学研究科の学位請求論文に大幅な加筆・修正を加えたものである。まえがきが続いて序章・終章と本論の6章、あとがきで構成されている。巻末には、参考文献と語句索引が19ページ付されている。

まえがき

序章 問題の所在

第1章 ルーラル地域の現状

第2章 地方民営鉄道事業

第3章	第三セクター鉄道事業
第4章	バス事業
第5章	離島航路事業
第6章	離島航空事業
終章	ルーラル地域公共交通の政策的課題
	あとがき

## 2

序章では、公共交通の存在意義と先行研究の整理を通して研究目的について述べる。

第1章では、著者の定義したルーラル地域の現状について、地域振興策等を踏まえながら具体的事例を挙げて述べる。ルーラル地域とは、「田舎（田園）の、いなかふうの、地方の」という意味を表す英語 rural に由来するが、本書では「人口が小規模な都市部、社会経済的主体<sup>(1)</sup>が低密度に分散している都市部郊外、過疎地域、辺地など人口規模が小さく、社会経済的主体が低密度に分散しているという特徴を有するすべての地域」と定義する(2005, p. 2)。つまり、rural-urbanの二分法的な定義でなく、都心郊外(suburb)を含めた地域公共交通の問題地域を対象とする便宜的な定義といえよう。ここまでの総論である。

第2章から第6章までは、各交通機関について、序章にて概観した課題をもとに具体的事例を挙げながら分析する。

終章では、それらをまとめながら、ルーラル地域の公共交通の政策的課題を述べる。

著者はまず序章にて、公共交通サービスの役割の意義とルーラル地域における公共交通サービスの持続的維持の必要性を定義している。交通は社会経済的主体が時間、場所という物理的制約を克服して価値実現を図る行為であるという定義より、自家用交通機関は時間、場所といった物理的制約が比較的小さいため、社会経済的主体が自ら保有し、使用するという自家用交通機関のもつ優位性を著者はひとまず認めている。しかも、ルーラル地域は、概して交通需要が小規模かつ低密度であるので、公共交通をその輸送力の大きさから必要とすることはほとんどないとまで言い切る。

その一方で、所得の制約や身体的なハンディキャップ等から自家用交通機関を保有することや使用することのできない社会経済的主体が存在する。また、自家用交通機関の輸送力は小さいために、交通需要が大規模かつ高密度である場合に充足されないこともある。よって、一般的に自家用交通機関よりも制約条件が小さく、輸送力の大きい公共交通機関が必要とされる。ところが、ルーラル地域は交通需要が小規模かつ低密度であるため、交通需要から見れば自家用交通機関の輸送力でも対応できる場合が多い。そこで、公共交通サービスの持続的な維持が必要とされる理由として、自家用交通機関を利用し得ない移動制約者の交通手段を確保するため以外に、地域の社会経済的機能の安定的維持や地域振興策の一環として必要であることを著者は主張する。

先ほど述べたように、ルーラル地域は概して交通需要が小規模かつ低密度である。しかも、人

口の減少や自家用交通機関の普及による需要減少のため、公共交通サービスの維持に公的支援措置等といった公的部門の政策的な関与、いわゆる市場介入が求められることも著者は強調する。

著者は個々の公共交通機関に関する先行研究をていねいに整理しながら、ルーラル地域における公共交通研究の今日的意義と研究目的を述べる。先行研究では沿線人口の減少傾向が続いていることや自家用交通機関の普及が進展していることから、各王通事業で運営がさらに困難になっていること、公共交通サービスの持続的維持方策として、公的支援措置の拡充を中心とした地方自治体による主体的な取り組みが存在すること、社会経済的主体の様々な協力体制を確立する必要性が主張されてきたことを明確する。それらから、地域公共交通を研究する今日的な意義を著者は次の2つに大別する。

(1) これまで当該テーマに関して多くの研究が行われてきたが、未解明な研究課題として次の4点を存在する。

- ①公的部門による市場介入の根拠に基づいて公共交通のサービスの存続を是とする以上、既存の交通事業を地域の実情に応じて再考することの必要性。
- ②公共交通サービスの存続が是とされるにしても既存の交通事業者への支援が是とされるには限らないため、支援措置を再検討することの必要性。
- ③先行研究は公共交通の概括的な現状分析から公的支援措置の拡充を主張するものと理論的分析に基づいて公共交通への支援措置の妥当性を考察したものに大別される。ただし、公共交通の詳細な事例研究を下敷きにして公共支援策を考察したものが少ない。
- ④ルーラル地域の公共交通を全般的に取り上げた先行研究は少ない。

(2) 近年の交通事業を取り巻く経営環境の変化から、以下に示す3つの新たな研究課題が生じてきている。

- ①交通事業の規制緩和政策が推進され、あらゆる公共交通機関において事業への新規参入や退出規制が緩和された。
- ②廃止路線代替バス事業に対する補助金等といったルーラル地域の公共交通に対する公的補助の一部が国庫補助から地方自治体の一般財源（地方交付税措置）に移行している。
- ③ルーラル地域において高齢化が急速に進行している。

### 3

第1章では、ルーラル地域における公共交通事業運営の厳しさを明確にするため、ルーラル地域の現状を分析する。まず、ルーラル地域における交通対策事業に掛かる予算に関して、島根県を例に道路予算の高さと全体の予算会計を見直すことの必要性を指摘する。次に、過疎地・離島に関して、人口減少に伴う人口の低密度化現象と過疎地・離島振興策を概観する。道路整備や港湾整備といった交通インフラ整備策を見直し、公共交通政策のみならず他の政策も含みながら地域が持続的に発展する政策の必要性を説く。さらに、著者はルーラル地域の特徴として、自家用乗用車の普及と道路整備の進展にともなう社会経済的主体の立地状況の分散化、および中心市街

地の空洞化と病院や行政施設の主要道路沿いへの立地を挙げ、兵庫県加西市を事例にこれらの状況を分析し、行政による道路中心の政策を見直す必要性を主張する。これらの分析から、ルーラル地域における公共交通サービスの維持は交通事業者の自助努力のみでは困難な状況であることを位置づける。

第2章以降では、序章にて先行研究から概観した個々の公共交通機関が抱える課題について、著者が調査した事業者を例に分析を進めている。

第2章は、地方民営鉄道について、第3章は第三セクター鉄道事業についての分析である。いずれの事業も維持方策に関しての具体策を述べる。

地方民営鉄道を維持する方策としては、(1) 公的支援措置の拡充（上毛電気鉄道・群馬県）、(2) 不採算線区の廃止（京福電気鉄道・福井県）、(3) 第三セクター方式等の公的部門の経営参加（事業者は(2)で取り上げたものと同じ）、(4) 列車の増発等積極的な利用促進策の展開（遠州鉄道・静岡県）といった事業者で実際に行われている施策を4点挙げて考察する。第三セクター鉄道事業に関しては、自立的な経営を維持している事業者（松浦鉄道・長崎県、佐賀県）、不採算ではあるが公的支援措置によって事業を継続している事業者（北条鉄道・兵庫県）を対照して取りあげる。

これらの事例を踏まえたうえで、両事業ともに、不採算線区の維持の根拠として、(1) 利用可能性の確保及び社会的費用の抑制、(2) ソーシャル・ミニマム<sup>(2)</sup>の確保及び地域振興策の実施を挙げる。また、不採算線区の存続が必要とされる要件として、以下の4点を挙げる。

- ①利用可能性を確保するために、受益者である沿線の社会経済的主体が、バスよりも鉄道の維持を選択するケース
- ②バス輸送等への転換を物理的に阻害する要因が存在するケース
- ③鉄道の廃止が社会的費用の増加を招くケース
- ④地域振興策の一環として鉄道を維持するケース

ただし、第三セクター鉄道事業に関しては、バスへの転換が適当であると国鉄時代に指定された路線を継承したものであるうえに、多くの路線の需要は小規模のため、第三セクター鉄道事業を維持すべき根拠は①および④が妥当であるとする。加えて、鉄道に関しては、自立採算によって事業を存続させることは容易でなく、需要の小規模性から不採算に陥った場合は、基本的にバスへの転換の検討も視野に含めている。

著者は今まで述べてきた維持方策の分析と不採算線区維持の根拠をもとに、維持方策の検討と提言を行う。地方鉄道事業者に関しては、以下の2点を提言する。

- (1) 事業者自身が費用削減策のみならず、遠州鉄道のように電車の増発など積極的な利用促進策を実施する。費用削減策に対して、利用促進策の実施は不十分であると著者は評価している。
- (2) インフラ整備、車両等の補修・更新を事業者が積極的に実施するように公的補助を拡充する、上下分離方式の導入、公的部門の経営参加等といった公的部門および社会経済的主体による支援を実施する。

国の補助に関しても、著者はインフラ整備、車両等の更新によって自立採算が達成される可能性の高い事業者に対して優先的に交付して、事業者の経営をバックアップすべきであると提案する。

その一方で、第三セクター鉄道事業に関しては、①地方自治体が地域振興策との整合性を考慮し、地域における第三セクター鉄道事業が果たす役割や位置づけを明確にすること、②地方自治体に一任するのではなく、社会経済的主体が必要性を論議し、そのための情報公開を地方自治体や事業者は行うこと、③存続が困難になった場合、バス転換だけでなくバスと鉄道の仲介的なシステムについても検討すること、の3点を提案している。

第4章では、岐阜県の自治体の運行による廃止代替バスを事例に、維持方策の検討と提言を行う。バス事業に関しては、基本的に代替交通機関が存在しないため、ルーラル地域における最低限度の交通機関であり、あらゆる方策を講じて維持しなければならないと位置づける。

維持方策として、以下の3点を提案する。

- (1) スクールバス等との輸送一元化、公的部門の行政目的に沿って個別に実施しているバス輸送に対する支援措置の統合、路線・系統の統合・再編成、車両の小型化およびタクシー輸送・自家用乗用車による有償旅客輸送の活用等を行うことで、輸送の効率化を図り過剰供給を抑制する（この施策によって利用者1人あたりの費用負担は増大する可能性が高いが、需要が非常に小規模である場合は可能である）。
- (2) 沿線の社会経済的主体による事業者への支援措置の実施。
- (3) 競争入札の導入等を行い、財源を効率的に利用し得る支援措置の実施。

ただし、維持方策に必要である支援措置は、公的部門およびバスから便益を受ける沿線の社会経済的主体が中心となって行わなければならない。なお、利用者が非常に少数の場合は、例えば公的部門が利用者に運賃割引チケットを配布し、利用者から収受した運賃割引チケットによって、事業者が公的部門に補助金を請求するといったように公的部門が利用者に対して直接的に支援措置を行ってもよいと提案する。

第5章では、離島航路事業について、国庫補助対象航路の現状という観点から伊吹島航路（香川県観音寺市）と萩諸島航路（山口県萩市）を取り上げる。これらの航路のように、基本的に代替交通機関が存在せず、郵便物や生活必需品等を輸送している航路は国庫補助対象航路に指定されている。離島には、環海性・狭小性・隔絶性（本土からの時間距離）・人口規模等といった地理的制約条件に基づく類型がある。各類型のうち、本土と近接し海象条件が比較的良好な「内海・本土近接型離島航路」とそれ以外の航路である「外海・本土近接型離島および孤立小型離島航路」とでは性格が大きく異なり、交通サービスの特殊性が顕著であるため別途考察する必要がある。そこで、内海・本土近接型離島航路」として伊吹島航路を、「外海・本土近接型離島および孤立小型離島航路」として萩諸島航路を取り上げる。離島航路は、利用者が移動制約者に限られる傾向が強いルーラル地域の陸上公共交通機関とは異なり、離島航空を除いて大部分の離島の社会経済的主体にとって日常生活に必要な公共交通機関である。そのため、不採算であってもあらゆる方策を講じて維持する必要があると著者は位置づけている。

維持方策はバスと似ており、例えば航路の統合・船舶の小型化、スクールボート等の行政目的により運航されている航路との輸送一元化、人口の減少に伴う輸送量の減少にあわせて輸送効率化を推進すること、離島の社会経済的主体による支援、競争入札等といった財源を効率的に利用し得る支援措置の実施を提案している。ただし、離島航路は各航路の海象条件、港湾整備の整備水準等に相違が見られ、航路に対する影響が大きいことから、運営がバスよりも簡単ではなく制約も多い。そのため、航路が長く、海象条件が悪い路線において、競争入札が機能する可能性は低い。

第6章では、離島航空事業者の経営状況から、一部の年度において営業利益を計上している事業者（琉球エア・コミューター・沖縄県）と営業欠損を計上し続けている事業者（エア・北海道・北海道）を事例に比較・検討している。

JAL 系列の琉球エア・コミューターは各路線の輸送量が比較的大きいものの、近年まで営業欠損を計上していた。営業利益に転じたのは3路線を開設した1997年度の翌年度からであり、路線網の拡大によって範囲の経済性を追求した結果である。一方、エア・北海道は、ANAも出資する第三セクター方式の事業者であり、北海道内の離島を結ぶ3路線を運行していたが、2003年より2路線は運航を休止し、使用機材の削減を行った。しかし、利用者も減少したため営業収益も減少した。理由として、並行航路の利便性が考えられると指摘する。飛行機を利用した場合の所要時間と船を利用した場合の所要時間を比較した場合は大差がない。

離島航空事業は他章で述べてきた交通機関よりも持続的に維持することがたいへん厳しい。そのため、離島の实情に精通する公的部門および離島の社会的主体からの支援措置が必要となる。ただし、離島航空には離島航路という代替交通機関が存在することに留意し、ソーシャル・ミニマムについては、離島航路も含めて慎重に検討し、離島航空によって確保すべきがどうか適切に判断しなければならない。なお、支援措置の方法はバスや離島航路とほぼ同様である。

離島航空事業の中で最も経営環境が良好である琉球エア・コミューターでさえ、路線網を拡大しなければ営業利益を計上することは難しかった。しかし、多くの離島航空路線の路線網の拡大は限られているので、路線網の拡大によって採算性の改善を図ることは厳しい。しかも、バスや離島航路のように輸送の効率化によって運行費用を削減する余地はほとんどない。加えて、バス事業や航路事業ほど事業特性が単純でないため、運営も厳しい。

離島航路事業や離島航空事業は、離島振興策や離島のソーシャル・ミニマムの中で位置づけ、他の交通政策や交通分野以外の離島政策との整合性を考慮し、地方自治体と社会的主体が一緒になって考えることの必要性を著者は主張する。

終章では、各章で述べてきたルーラル地域の各公共交通機関について、各公共交通機関が有する特徴と支援措置、持続的な維持方策を中心にまとめた後、公共交通サービス全般における政策的課題について述べる。政策的課題として著者は、(1) 地域の实情に精通する地方自治体の主体的な取り組みや事業者への協力体制（そのためには、地域に合致した公共交通サービスが選択できるよう、国による補助の用途を限定せず、地方自治体の裁量に任せるような制度にする必要がある）、(2) 社会経済的主体の積極的な関与、(3) 需要の小規模性や財源の制約に対処し得るよ

うな、既存の方式にとらわれない柔軟な公共交通サービスおよび交通事業者に対する支援措置の追求、の3点を挙げている。

また、今後の分析課題は次の3点が重要である。

- (1) 交通事業者の経営努力不足によるサービスの陳腐化とそれによる需要の減少についての深慮。
- (2) 需要が小規模なルーラル地域において、公共交通サービスの改善がどの程度潜在的需要の顕在化に寄与するのか、多くの改善事例を取り上げて分析する。
- (3) ルーラル地域における交通政策の策定、実施主体についての検討。

#### 4

本書は、公共交通サービスが存在する意義について、政策面と絡めて理論的に説明する。また、自家用交通機関と公共交通機関の役割の違いを明確にし、自家用交通機関の有利な点を認めつつも、なぜ公共交通サービスが存在する必要があるのか、全国レベル・地域レベル・事業者レベルの紹介を駆使して明確にしている。公共交通を対象とする文献では、自家用交通機関を対立軸に置いて、公共交通サービスの存在する意義や利点を語る文献も見られるが、本書はこれらの文献とは一線を画して自家用交通機関の存在を認めつつ、公共交通機関と自家用交通機関の役割の違いを明確にして公共交通サービスの分析を行っている。

著者は、多くの地域や事業者に現地まで足を運び、現状を調査しているので、売り上げといった経済的・統計的指標だけでなく、利用者・運転手・地域の状況といった公共交通サービスの提供されている場の現状を本書に加えることで、より考察に厚みを増すことが思われる。売上高等の統計資料による分析から公共交通を考察することは、客観的評価を下すためにも不可欠である。しかし、公共交通サービスが実際に行われている舞台から、地域に根ざした公共交通を考察することも必要である。公共交通を維持するには、厳しい状況下にあっても何とか収入を増やして利益を出そうとする企業努力が伴う。地域に密着し、地域住民に便益をもたらすような公共交通でなければ、地域住民はますます公共交通機関から離れていくであろう。

鈴木(2004)が第三セクター鉄道事業者である三陸鉄道において、地域住民のマイレール意識の低下と利用者の減少を指摘したように、公共交通沿線の社会経済的主体にもっと目を向ける必要がある。また、公共交通が地域を持続的に維持するための社会資本のひとつであると位置づけるならば、事業者側のみでなく、利用者や運転手など公共交通サービスが実際に行われている場に関わる側の視点を取り入れて考察し、計量分析では測れない現象から公共交通を考えることも重要であろう。たとえば、武市(1995)は、高知県を事例に、法律上の運行形態やダイヤに着目したうえで過疎バス路線が運行される地域へ実際に赴いて利用者への聞き取りを行い、過疎バス輸送に対する利用者の意識から、過疎バス輸送の現状と問題点を解明している。また、鈴木(2001)は、いちばん利用者の状況を分かっているのは運行現場の乗務員であるとする。さらに、地方になればなるほど、利用者と乗務員との対話も少なくなり、どこにどんな利用者がいる

のかを乗務員が把握しているような状況であることを指摘する。

一つ、図表の示し方について注文をつけるならば、ある交通事業者の売り上げや利用客数の変動に関する表、路線図等は筆者の足で集めた高い資料的価値を有す。しかし、それらの図表をそのまま本書に掲載するだけでなく、例えば公共施設の分布や人口分布等といった別の視点を既存の路線図に重ねるなどして、自ら分析を進めることが必要となろう。自分で主題図や要約表に示すことで、新しい研究の視座が生まれることにもなる。

ルーラル地域の公共交通維持には、やはり地域の発展や地域住民の生活を守ることを目的にすることが重要である。このことが実現されるには、地理学、経済学、工学といった様々な学問分野のほか、都市開発、福祉政策といった多様な観点からのアプローチも必要となろう。地理学から、地方都市や過疎地域における地域密着型の公共交通のあり方を研究している評者にとって、この本は新たな観点を与えてくれた。

#### 注

- (1) 社会的、経済的な主体をとして行動する個人および法人等の組織。本書では基本的に両者を一括して社会経済的主体と定義している。
- (2) 社会の成員が社会生活を営むうえで必要となる財について、公的部門が最低水準の給付を保証すること。ルーラル地域の公共交通サービスについて社会の成員が共有する社会的価値とは、「ソーシャル・ミニマム」の確保であると考えられる。公共交通サービスは社会の成員にとって必需の財である。交通事業者のサービス供給量がソーシャル・ミニマム水準を下回ると考えられる場合には、公的部門が市場介入を実施し、当該水準を満たすサービス供給量を達成する必要がある。

#### 参考文献

- 鈴木文彦著 (2001)：『路線バスの現在・未来 PART 2』，グランプリ出版，307 p.
- 鈴木文彦 (2004)：「苦境の三陸鉄道－転換第三セクターの現実」，鉄道ジャーナル第 38 巻第 8 号，鉄道ジャーナル社，pp. 14-23
- 武市伸幸 (1995)：「高知県の過疎バス輸送と利用者の意識」，新地理，第 43 巻 3 号，pp. 12-21

(関西大学大学院文学研究科・博士課程前期課程)