

# 経済回復をはばむ「交通退潮」問題と、 交通視点からの新たな消費刺激策の可能性

～ 幅広い社会課題解決ツールとしての交通 ～

株式会社 野村総合研究所  
社会システムコンサルティング部  
シニアコンサルタント 片桐 悠貴



## 1 はじめに：経済対策・消費刺激策に必要な交通 の視点

近年、消費税増税、新型コロナウイルス感染症（以下「感染症」という）の流行による移動の抑制、ロシアのウクライナ侵攻に端を発する資源高・物価高など、消費に影響を与える大きなトピックスが頻発している。これを受けて事業や生活に行き詰まる人々も多数想定されることから、機動的な経済対策・消費刺激策を求める声はなお強まっているようにみえる。

本稿で整理したように、特に消費刺激策は国と地方公共団体の双方で実施されてきており、予算額としても地方公共団体レベルでは数億・数十億円、国レベルでは数兆円規模と、補正予算を含めて積極的な財政出動がなされている。そして、それらには単に景気に刺激を与えるというだけでなく、特定産業の育成・保護や一種の所得の再分配などさまざまな政策目的も内包されているのが現状である。

本稿では感染症流行以後の経済状況と消費刺激策への社会的な要請を踏まえ、近年の消費活動の動向を「交通」の視点から分析し、経済・消費の回復を阻害する「交通退潮」問題の現状を明らかにすることを通じて、経済対策・消費刺激策の新たな選択肢としての「全国交通支援」について提言する。

加えて、経済・消費に限らず昨今のさまざまな社会課題に対して、その解決に役立つツールとして交通分野の施策を活用しうることも、併せて提起したい。

## 2 消費回復の現状と課題：いまだに感染症流行以前の水準に回復せず

### 1) 新型コロナウイルス感染症流行からの消費回復は道半ば

政府機関のプレスリリース等によると、感染症流行による社会不安や外出制限、事業者の営業自粛等によって落ち込んだ消費は、回復傾向にあるといわれている。

確かに、わが国における世帯全体の消費支出総額（GDP 統計の主たる構成要素の一つ）を表す指数であり、マクロ的な消費の動向を推測したものである総務省「総消費動向指数（CTI マクロ）」において、2020年（通年）を100とした際の2022年1～5月の各月の指数は名目値・実質値ともに101～103前後となっている<sup>\*1</sup>ことは、ここ数年落ち込んでいた消費が上向きであることを示している。しかし、2020年（通年）を100としたときの2017～2019年（通年）の指数を振り返ると、いずれも105～106前後の水準であったことから、いまだに感染症流行以前の水準の回復には道半ばといえる。

近年は外出や移動が制約されるなかでも旺盛な消費が可能な、Eコマースやオンラインによるイベント参加等のいわゆる「巣ごもり消費」が注目を集め

※1 総務省統計局「2020年基準 消費動向指数（CTI）2022年5月分」2022年7月8日

ているが、消費ジャンルのなかには、家の外に移動しないとできない消費（旅行、外食、レジャー等）が存在し、それらは全体の約2割を占めているといわれる<sup>※2</sup>。また、外出・移動には、衣料品や化粧品のような消耗品の購入を伴うことや、外出・移動時には実店舗における追加的な購買行動が誘発されることも想定される。

例えば外食分野では、（一社）日本フードサービス協会の「外食産業市場動向調査」<sup>※3</sup>において加盟店の利用客数や売上高の前年同月比が公表されている。同調査によると、2020年3月から直近の2022年4月に至るまで、対2019年換算で同水準に回復した月は一つもなく、さらに90%に達した月ですらGo To トラベル等の支援期間中の2020年10月のただ1度のみであった<sup>※4</sup>。そして、2022年に入ってから、対2019年比でおおむね80～85%前後にとどまっている。

またレジャー・娯楽分野では、ぴあ総研が2022年6月に発表した国内オンラインライブ市場に関する調査<sup>※5</sup>において、2021年のチケット制の有料オンラインライブの国内市場規模は512億円（前年比14.4%増）と推計されており増加傾向にある。その一方で、同月に発表された2021年のライブ・エンターテインメント市場規模<sup>※6</sup>は、2019年比51.2%減の3,072億円となっており、依然として感染症流行前の水準に比べると数千億円規模で市場が縮小している。このことは、オンラインによる消費スタイルは拡大しているものの、現時点では、音楽ライブのように消費をオンラインで完全代替することが難しいサービスが存在することを明確に示している<sup>※7</sup>。

## 2) 非正規雇用者・女性・若者が多く従事する飲食・娯楽・宿泊産業は特に回復に遅れ

こういった、外出・移動との関連性が深く、依然として回復が遅れている産業には、明確な特徴がある。それは、非正規雇用者・女性・若者が多く従事していることである。総務省「令和3年 労働力調査年報」を基に、雇用者の性別と正規／非正規の比率を産業別に整理したものが図表1である。

感染症流行で消費が大きく落ち込んだ「宿泊業、飲食サービス業」「生活関連サービス業、娯楽業」「卸売業、小売業」といった産業は、いずれも雇用者に占める非正規雇用者の割合が50%以上となっており、なかでも女性の比率が4割弱～6割弱と他産業と比べても非常に高い水準となっている。また、各

※2 総務省「令和3年版情報通信白書」では、Googleの移動データと消費データの関連性を分析し、わが国では外出と消費動向の関係が深いことが示されている

※3 一般社団法人日本フードサービス協会「外食産業市場動向調査」[http://www.jfnet.or.jp/data/data\\_c.html](http://www.jfnet.or.jp/data/data_c.html)

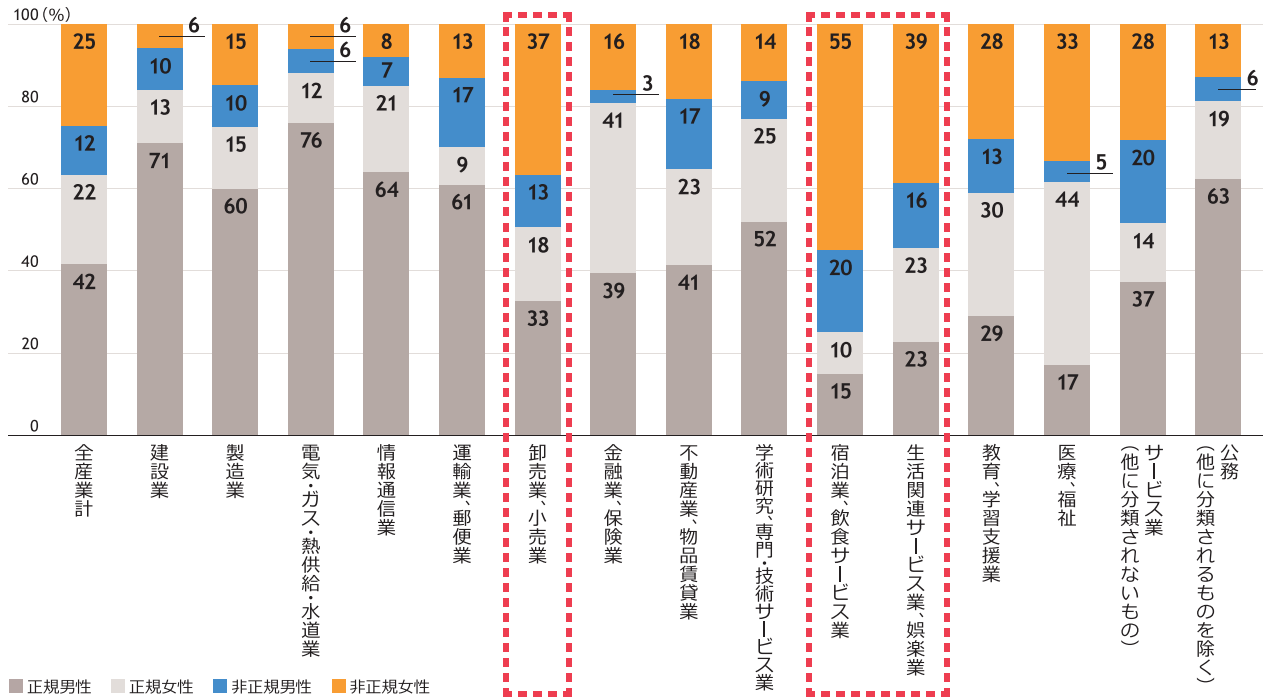
※4 一般社団法人日本フードサービス協会「外食産業市場動向調査」を基にNRIが計算した値

※5 ぴあ「2021年のオンラインライブ市場は前年比14.4%増の512億円に成長／ぴあ総研が調査結果を公表」2022年6月15日

※6 ぴあ「2021年ライブ・エンターテインメント市場規模の回復は道半ば～2023年にコロナ禍前の水準に復活という見込みは変わらず～／ぴあ総研が確定値を公表」2022年6月15日

※7 消費者庁「令和3年版消費者白書」では、主要ジャンル別に消費支出の増減率の月次推移が示されており、外出・移動が特に制限された2020年4～5月には、旅行や習い事の月謝等を含む「教養・娯楽」の下落率が高くなっている

図表 1 主要産業分類 雇用者の性別・雇用形態



注) 数値 (%) は四捨五入しているため、合計の数値 (%) は必ずしも 100 (%) にならない  
出所) 総務省「令和 3 年 労働力調査年報」より NRI 作成

産業における年齢階層別の傾向をみても、雇用者に占める 10～20 代の割合が唯一 3 割を超えているのが「宿泊業、飲食サービス業」である。このように、感染症流行下において外出・移動を制限されたいわゆる「自粛経済」において大きな打撃を受け、勤め先の喪失または雇い止め、あるいはシフトの減少や、来客数減少による歩合給減少に伴う収入減といった困難に直面しているのは非正規雇用者・女性・若者といった、感染症の流行前から経済的に恵まれていないといわれてきた人々なのである。

このような、感染症流行前の水準に依然として回復しない消費の傾向や、上記産業に従事し生活に困窮する国民の不安を受け、国・地方公共団体に対して経済対策・消費刺激策を求める声は根強い。国レベルでは、2020 年に実施した Go To キャンペーンを、感染対策にも配慮しつつ、いつ、どのような形で再開させるかが目下の検討課題となっている（本

稿執筆の 2022 年 7 月時点）ほか、地方公共団体レベルでも、数十億円規模の補正予算を組んで都道府県独自の Go To キャンペーンに類する取り組みを行っている事例（北海道、秋田県等）など、地方公共団体によってさまざまな取り組みが行われている。

### 3 これまでの政府による消費刺激策の動向：感染症流行後に手法が多様化傾向

#### 1) 感染症流行以前の消費刺激策：現金・金券給付や特定の物品購入・決済手段利用への支援

短期的な消費刺激策の代表的なものとしては、現金やそれに準じた金券の給付がある。これらは使用地域や店舗を限定されるケースもあるものの、基本的にあらゆる品目・サービスに対して使用可能であり、給付対象者にとっては消費の利便性が高いと

図表 2 過去の消費刺激策

	① 現金・金券給付		② 特定品目の購入支援			③ 決済手段の利用支援
	定額給付金	地域振興券	住宅エコポイント	家電エコポイント	エコカー補助金	キャッシュレス・ポイント還元事業
実施時期	2009年3月～	1999年1月～	2010年3月～2014年3月	2009年5月～2011年3月	2012年4月～2013年2月(2012年9月終了)	2019年10月～2020年6月
予算総額	約2兆395億円	約7,700億円	累計約2,400億円	累計約6,930億円	累計約8,500億円	累計約7,750億円
支給対象	住民基本台帳に登録されている者・外国人登録原票に登録されている者(不法滞在者および短期滞在者を除く)	15歳以下の子ども・満65歳以上かつ高齢福祉年金受給者	エコ住宅の建築・エコ住宅のリフォーム	エアコン、冷蔵庫、地デジ対応テレビの3ジャンルのうち、省エネ性能の高い製品	〈乗用車等〉平成27年度燃費基準達成等〈重量車〉平成27年度燃費基準達成	クレジットカードや電子マネー、QRコード決済などの全てのキャッシュレス決済サービス

出所) 各省 HP より NRI 作成

いったメリットがある。半面、現金給付の場合は直接的に、金券の場合は間接的に貯蓄に回り、消費額が純増しない可能性があるのがデメリットである。

そのほかには、エコ家電やエコカーといった特定の品目の購入時や、特定の決済手段の利用時にポイント還元や補助を行うことで消費を刺激しつつ、社会的に望ましいと考えられる特定品目の販売を促進したり、効率的な決済手段の活用を促したりする施策も実施されてきた。特に、消費税の10%への引き上げ後の消費対策として、2019年からはキャッシュレス・ポイント還元事業として、クレジットカードやQRコード等のキャッシュレス決済の利用者に対して還元を行う取り組みが、総額8,000億円弱をかけて実施されていた。

## 2) 新型コロナウイルス感染症流行後の消費刺激策： 傷んだ産業のサービス購入への支援

感染症流行後、現金や金券の給付として、国民1人あたり10万円、総額約13兆円を給付したのは記憶に新しい。さらに特筆すべきは、2020年度に実施され、名称や適用範囲を変えつつも2022年度中の再開も検討されている、いわゆる一連の「Go To キャンペーン」の取り組みである。これらは、消費への刺激に加え、特に感染症流行によって経営

危機にひんする宿泊事業者や小売事業者、エンターテインメント事業者等を支援するという意味合いが強い。これらの産業は、まさに2章で述べた「消費全体の約2割を占める、家の外でできない消費(旅行、外食、レジャー等)」に該当する。

一方で、消費刺激策の柱であり予算総額が累計3兆円弱に達したGo To トラベルでは、補助対象は移動した先での宿泊、買い物、レジャー等のアクティビティに限定されており、比較的金と時間に余裕のある層が当該補助制度を何度も利用する一方で、日常生活での利用が困難なために当該制度をほとんど利用する余裕もない層がなかには存在した。また、煩雑な予約の仕組みや、旅行事業者からの大規模な不正請求が発生したことも課題となった。

これらを踏まえ、次の4章では日常生活における外出・移動を促進する交通機関の現状を分析した上で、5章ではこれまでにない<sup>※8</sup>「交通視点からの消費刺激策」について、国内外の事例を踏まえて提案する。

※8 2022年度に実施される「県民割」では、交通費も含むパック旅行も新たに補助の対象とする、との報道もされている

図表3 新型コロナウイルス感染症流行後の消費刺激策

	① 現金・金券給付	④ 特定サービスの購入支援		
	特別定額給付金	Go To キャンペーン		
		Go To トラベル	Go To イベント	Go To イート
実施時期	2020年5月～	2020年7～12月	2020年10月～2021年12月	2020年10月～
予算総額	約12兆8,803億円	累計約2.7兆円	約1,200億円	総額1,484億円 追加予算515億円
支給対象	住民基本台帳に記録されている者	旅行業者経由での旅行商品の予約	チケット会社経由のチケット購入	プレミアム付き食事券の購入、オンライン飲食予約サイト経由の飲食店予約・来店

出所) 各省 HP より NRI 作成

#### 4 「交通退潮」の現状分析:200万人相当分の「無料外出券」が消失

##### 1) 供給サイドの「交通退潮」:サービスレベル調整・運賃値上げ

交通機関のなかでも、主に都市部を中心に通勤に使用されている鉄道は、感染症拡大を受けた外出自粛・リモートワークへの切り替え等の影響が大きい。特に通勤路線を中心として、輸送量を大きく減らした路線が多数存在した。それによる経営への影響も大きく2021年3月期決算(2020年度)では、鉄道大手19社(上場JRグループ4社、大手民鉄15社)の全てが営業収支ベースで赤字決算となった。翌2021年度には、交通以外の事業も含めたさまざまな経営努力により黒字復帰を果たした事業者も出てきているが、それをもって、交通業界の危機が過ぎ去って感染症流行前の状態に復帰したわけでは決してない。民間事業者の経営努力の一環として、縮小した需要に対応して、運行本数の削減(昼間の間引き運転、編成数削減、終電繰り上げ等)や、路線自体の縮小検討、運賃値上げなどが実施されてきており、こうした交通サービスの縮小均衡・最適化を図る傾向は、「潮が退(ひ)いていくように静かに」しかし「確実に」進行していく・・・すなわち「交通退潮」が現出していくものと筆者は考える。

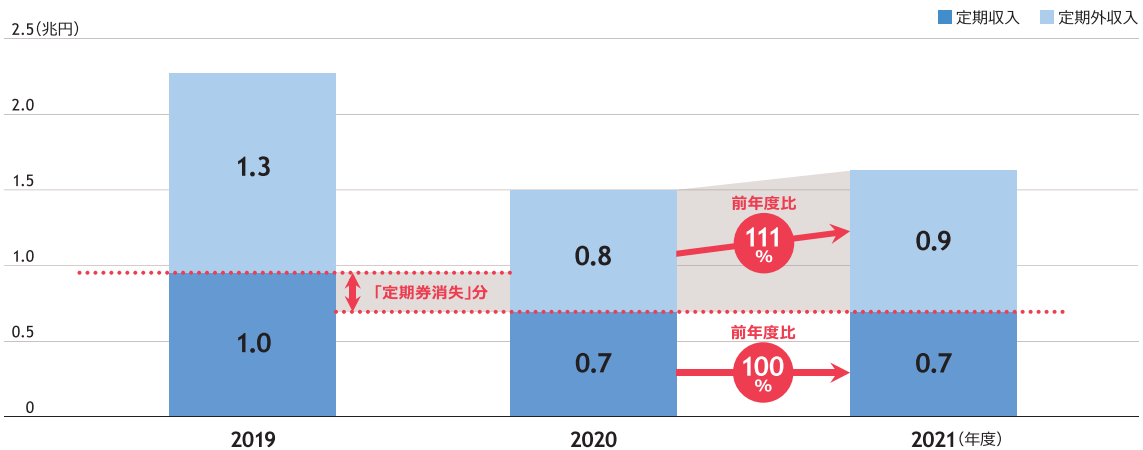
例えば、東日本旅客鉄道(JR東日本)では2022年3月ダイヤ改正で、朝の通勤時間帯には運行本数の約1割<sup>※9</sup>、全体の運行本数では約2%を削減するなど、会社発足以来最大の規模での削減を実施している。また、業績悪化を受けて、東急電鉄では平均12.9%、近畿日本鉄道(近鉄)では平均17.2%の普通運賃の値上げを2023年に行うことを発表している。特に近鉄にとって、消費増税時を除くと運賃値上げは実に28年ぶりとなる。

「交通退潮」は、サービスレベルの再設定や運賃値上げにとどまらず、路線ネットワーク自体の廃止も含めて進行する可能性がある。例えば、西日本旅客鉄道(JR西日本)や九州旅客鉄道(JR九州)などでは近年、これまで对外公表してこなかった路線別の交通量や収支を相次いで公表し、一部の路線について沿線の地方公共団体に、路線の存続可否や財政支援の可否を協議する場を設けるよう要請している。

これらを通じ、サービスレベルの低下や運賃値上げが起こることで、従前の利用者の外出・移動、ひいては消費動向にも影響を与えうると考えられる。

※9 東日本旅客鉄道「2022年3月期決算説明会資料」の数値より。首都圏16線区・各線区で最も運行本数が多い1時間の合計値

図表 4 首都圏の主要民鉄 9 社と JR 東日本（在来線・関東圏）の合計運輸収入の推移



出所) 各社決算資料より NRI 作成

特に都市部では、道路の渋滞や自家用車の維持コストの問題から、公共交通から自家用車への転換が容易でないために影響が大きくなると想定される。

## 2) 需要サイドの「交通退潮」: 200 万人相当分の定期券消失

前項の「交通退潮」問題は交通事業者、つまり供給サイドのみで生じているのではない。むしろ、需要サイドであるユーザー側でこそ、注目すべき変動が生じている。そもそも、交通事業者のビジネスは BtoC（一般消費者向け）のようにみえて、多分に BtoB（事業者向け）の性質を有している。

例えば関東の主要民鉄 9 社の運輸収入に占める定期券の比率はおおむね 4～5 割に達しており、これに業務で乗車する都度乗車券を購入しているユーザーが加わると、関東の主要民鉄 9 社の運輸収入のおよそ半分<sup>※10</sup>は、いうなれば「自分のお金で乗っていない人」によって賄われており、企業等が負担する通勤費、交通費支出がそれを支えている構造にある。

その民間企業においては、テレワークの普及を受けて通勤定期代を支給せずにその都度の精算に切り

替える社内制度改正を検討したり、もしくは既に改正を実施したりといった動きがみられるようになっている。例えば東京地下鉄（東京メトロ）では、2020 年度から 2021 年度にかけて運輸収入は約 9% 増加したにもかかわらず、定期券収入だけをみると約 2% の減少となっており、交通事業者によっては全体的な運輸収入の回復傾向のなかで定期券収入は逆の動きを示している。

この「定期券消失」の首都圏における規模感を把握するため、これら首都圏の主要民鉄 9 社と JR 東日本（うち在来線・関東圏）の合計運輸収入（定期収入 + 定期外収入）について、整理を行ったのが図表 4 である。これをみれば分かるように、運輸収入の合算値は 2020 年度に大きく減少した後、2021 年度は前年度比 111% 程度（1 兆 5,000 億円→1 兆 6,000 億円）増加に転じたが、定期券収入合計

※10 この数値には通学定期券も含まれてはいるが、通学定期券は割引率が高いこともあって首都圏の主要民鉄 9 社の定期券収入に占める割合は数～10% 程度にとどまるため、ここでは「およそ半分」として差し支えない

は7,000億円程度で横ばいとなっている。加えて実額としても、2019年度の定期券収入と2021年度の定期券収入の差額は約2,600億円に達している。これはJR東日本中央線の東京－三鷹間<sup>※11</sup>の通勤定期券（年間11万3,820円）に換算すると年間で約228万枚分に相当し、名古屋市の人口（約233万人）にも匹敵する規模である。

2020年度から2021年度にかけて、全体の運輸収入が回復傾向のなかでも定期券収入が横ばいだったことを踏まえると、この傾向は今後も継続する可能性が高い。例えば、国土交通省「令和3年度テレワーク人口実態調査」で、感染症の流行収束後のテレワーク継続意向は雇用型テレワーカーの実に84%に達していることも、この傾向が一過性のものにとどまらないことの証左と考えられる。

定期券というものは、単に平日の通勤・通学で使用するだけでなく、週末に都心へ買い物に出掛けたり、休暇中に友人と飲食を楽しんだりといった多様な利用が実態的にはなされてきた面がある。定期券の持ち主にとって定期区間内の行き先は「実質無料」で移動可能という感覚があり、外出企図や外出先選択に多大に影響してきたものと考えられる。これらを踏まえると、首都圏で年間約228万枚の定期券（JR東日本・中央線の東京－三鷹間換算）が「消失」したことは、いうなれば首都圏では200万人超が、これまでは各自に配られていた週末にも使用可能な「無料外出券」を失った状態が、永続することになる。このことが、個々人の外出企図や外出先選択に徐々にだが確実に与える影響が、需要サイドからの「交通退潮」である。

これらの「交通退潮」は消費を感染症流行前の水準に回復させるにあたって静かに、しかし着実に影響を与えうるものである。前の3章では国によるこれまでの消費刺激策をまとめたが、次の5章では「交

通退潮」を背景とした消費の伸び悩みに効力を与える「交通視点からの消費刺激策」について、国内外の事例を踏まえて提案を行う。

## 5 交通視点からの新たな消費刺激策の提案：目指すべき社会像に向けて移動自体を支援

本章では、国内外の先行事例や課題を踏まえ、国または地方公共団体が主体となって、幅広い消費者に対して“公共交通の利用”にかかる費用を支援することで外出や移動を促進し、消費を刺激する、いわば「全国交通支援」ともいうべき施策を提案する。

### 1) 交通視点からの消費刺激策の傾向は国内外で大きく相違

#### 【国内事例】

わが国における交通視点からの消費刺激策では主に、旅行や買い物といった休日のレジャー目的での

※11 インターネット調査会社のマクロミルが実施した、東京都内、大阪府内へ電車で通勤・通学する人を対象にした調査（2016年）で、片道の通勤時間のうち電車に乗っている時間として、最も回答が多かった（2割弱）のは「30～35分」であり、この時間に最も近い主要駅間として、東京－三鷹間（中央線・快速にて所要時間おおむね30～35分程度）を抽出。東京－三鷹間の6カ月定期券は5万6,910円であり、これを倍にした。なお、類似の所要時間の他区間では、JR東日本：京浜東北線東京－川口間（4万4,260円）、東急東横線：渋谷－横浜間（5万4,600円）、JR東日本：東京－横浜間（6万7,980円）となっており、同程度の所要時間でも距離が延びるほど定期券の運賃も増加する。本稿では、これら主要駅間の金額のうち中間的な数値であった中央線（東京－三鷹間）を使用して計算している

図表 5 交通費支援に係る施策事例と対象範囲・方法・期間

施策事例 (実施主体)	対象範囲				実施方法	実施期間
	白:主に観光等利用 赤:通勤等利用も含む					
	都市内交通	(都道府県内等)	(全国)	都市間交通		
とやまノーマイカーウィーク (富山市)	↔				専用乗車券を事前に販売(150円、90分間乗り継ぎ・乗降自由)	平日のみ15日間(2022年2月28日～3月18日)
国内 鉄道等	↔				運賃徴収なしで乗車可能	日・祝日のみ20日間(2021年11月3日～2022年1月31日)
熊本県内バス・電車無料の日 (九州産業交通)	↔	↔			運賃徴収なしで乗車可能	1日間(2019年9月14日) ※その後、他事業者も加わり数度開催
ぐるっと北海道・公共交通利用 促進キャンペーン(北海道)	↔	↔			専用乗車券を事前に販売(最大50%割引)	1年3カ月間(2021年7月～2022年9月)
国内 道路		↔			通行料金を割引後の金額で徴収(800円)	約16年間(2009～2024年度:予定)
東京湾アクアライン800円 (千葉県)		↔			通行料金を割引後の金額で徴収(上限1,000円、ETC限定)	約2年3カ月間(2009年3月28日～2011年6月19日、土日・祝日のみ)
高速道路休日1,000円 (日本)		↔			通行料金を割引後の金額で徴収(上限1,000円、ETC限定)	約2年3カ月間(2009年3月28日～2011年6月19日、土日・祝日のみ)
海外 鉄道等	↔	↔			運賃を20%割引で徴収(ICカードのみ)	約6カ月間(2020年7月1日～2021年1月1日)
MTR運賃20%割引 (香港)	↔	↔			専用乗車券を事前に販売(1年間1,095ユーロ)	終了期日未定(2021年10月～)
気候チケット (オーストラリア)	↔	↔			専用乗車券を事前に販売(1カ月9ユーロ、高速鉄道は利用不可)	3カ月間(2022年6～8月)
9ユーロチケット (ドイツ)	↔	↔				

出所) 各種報道等より NRI 作成

交通機関の利用を想定したものが多く見受けられる。

なかでも成功事例として効果が認められ、長期的に継続している取り組みが、千葉県によるいわゆる「東京湾アクアライン 800 円」である。アクアライン通行料は 2008 年までは普通車では現金 3,140 円、ETC1,960 円だったところ、国と県が年間 5 億円ずつ拠出することで、800 円に値下げしている<sup>※12</sup>。当該施策の効果として、交通量(2020 年度)は値下げ前(2008 年度)の 2.1 倍に増え、県内の観光振興や、首都圏全体への大きな経済波及効果があったことが発表されている。また千葉県による 2017 年時点の試算<sup>※13</sup>では、観光消費による経済波及効果は約 968 億円、企業の設備投資による経済波及効果は約 69 億円、また企業の増加した生産額によ

る経済波及効果は約 118 億円となり、首都圏全体の経済波及効果は約 1,155 億円と推計され、首都圏の経済の活性化に大きく寄与しているとしている。当該施策は、当初は実験的な取り組みだったにもかかわらず、2022 年 3 月には 2025 年 3 月末までの継続実施が決定するなど、取り組みが定着しているのは上記の効果が評価されている証左といえる。

一方で、国が主体となる全国規模の取り組みはわ

※12 千葉日報「アクアライン 800 円、3 年間継続 熊谷知事『経済効果高め』」2022 年 3 月 31 日

※13 千葉県「アクアライン割引による経済波及効果について」2017 年 1 月 <https://www.pref.chiba.lg.jp/doukei/topics/2016/aqualine-kouka.html>



が国では事例が少ないが、2009～2011年度に政権交代をまたいで実施された、いわゆる「高速道路休日1,000円」では、「高速道路のあり方検討有識者委員会」が2011年にまとめた資料によると、この施策による観光消費の拡大効果は年間およそ3,600億円、間接効果を含めた経済効果は同8,000億円と試算されている。加えて「休日1,000円」実施後5カ月間（2009年4～8月）における日帰り旅行の回数は、前年同期と比べて約1.3倍、宿泊旅行は約1.2倍に増えた。半面、休日ごとに高速道路の大規模な渋滞が発生する等の弊害も起こった<sup>※14</sup>。

加えて、Go Toキャンペーンの再開という位置づけで、感染症の流行状況を踏まえて2022年度中に実施される見通し（2022年7月時点）の「全国旅行支援」では、2020年の実施時とは異なり、交通費を含むパック旅行も対象として想定されていることから、交通費も含めた支援という意味合いが新たに付与される見通しである。

### 【海外事例】

海外事例として特徴的なのが2021～2022年にかけて欧州各国で導入されている、日常利用を含む交通費を大幅に軽減する施策である。各国に先駆けてオーストリアでは2021年10月より、CO<sub>2</sub>の排出を抑制するためのツールとして、「気候チケット（Climate Ticket）」が発売された。1年間1,095ユーロで、オーストリア全土の公共・民間の鉄道、都市交通、公共交通機関を利用することが可能である。

また、各国のなかでも最も大々的な財政支出が行われたのが2022年6～8月にかけてドイツが導入している「9ユーロチケット」である。「9ユーロチケット」とは、近々のエネルギーコストの上昇への対抗、ドイツ国民の自動車から公共交通機関への利用転換の促進、さらには冷え込んだ消費を刺激する

ため、国が導入した月あたり定額制チケットである。チケット購入者は9ユーロ（約1,200円）でドイツ国内のバス、トラム、地下鉄、通勤電車、ローカル線、地域鉄道（運行受託事業者は問わない）の2等車を利用することができる一方、ICE、インターシティー、ユーロシティーといった長距離列車や、ドイツ鉄道の線路を使用して都市間旅客輸送を行っているFlixTrain、長距離バスは利用できない。チケット収入の差額は、国が地方公共団体等に対して約25億ユーロの財政支援を行うことで鉄道やバス事業者へと還元される仕組みとなっている。ドイツ交通会社協会（VDV）によると利用者は月に約3,000万人と予想されており、既に6月1日の開始以来、特に休日は鉄道駅によっては利用者であふれかえっている状況である。

わが国ではGo Toキャンペーンに代表されるように、「移動の行き先」に対する支援が比較的多く、観光業を中心に弱った産業や地域への再分配的な意味合いが強いように見受けられる。他方、「移動それ自体」に対する支援は、「東京湾アクアライン800円」や「高速道路休日1,000円」のように、限定的に実現しているのみである。

一方で欧州では、「移動それ自体」に対する支援が全国大の規模で実施されており、特定産業への分配よりも、燃料費の高騰対策やCO<sub>2</sub>排出量の多い自動車交通からの公共交通への旅客のモーダルシフト<sup>※15</sup>といった政策目的へと消費者を誘導する意味

※14 国土交通省「第13回高速道路のあり方検討有識者委員会」資料 [https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/hw\\_arikata/doc13\\_2.html](https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/hw_arikata/doc13_2.html)

※15 自動車で行われている旅客・貨物輸送を環境負荷の小さい鉄道や船舶の利用へと転換すること

合いも兼ね備わっている点が大きな特徴である。つまり、短期的な消費刺激策でありながらも、経済・社会的弱者支援を通じた「社会的包摂（インクルージョン）」や、モーダルシフトとカーボンニュートラル達成を通じた「持続可能な経済社会」の実現といった長期的に目指すべき社会像や変えていくべき価値観を強く意識し、その実現に資するものとなっているのである。

## 2) 「全国交通支援」の提言

### 【「全国交通支援」のあり方】

本稿の4章で論じた、特に都市部を中心とする消費回復の足かせとなっている「交通退潮」に向き合うならば、3章で整理した現金や金券の給付や、特定品目の購入への補助、特定決済手段の利用への補助、特定サービス・店舗での購入への補助といった近年実施されている一連の消費刺激策の一つとして「全国交通支援」を位置づけ、「移動それ自体」を支援する取り組みを組み入れていくことも必要となるのではないかと。

本稿で提言する「全国交通支援」は、単に多額の財政投入によって国が全国一律で交通運賃を割引／無料化するものではなく、地域ごとの要請に応じた柔軟な支援メニューを地方公共団体が選択可能とすることで、地域における消費の実情に合った交通支援を可能とするものである。例えば、東京など都心部との交流人口拡大による観光・ビジネス客の誘致を目指す地方部であれば、新幹線を含む都市間交通の運賃補助に力点を置くことが想定されるし、中心市街地の活性化を目指す都市部であれば、日常的に利用する都市内交通の運賃補助に注力することもありうる。

加えて、2020年度に経済産業省が実施した「Go To 商店街」キャンペーンでは電子決済手段の導入

やデータ連携・活用促進といった小売業の事業革新・生産性向上に向けた施策も支援対象としていたように、一般消費者だけでなく事業者における MaaS<sup>※16</sup> など外出・移動の促進につながる革新的サービスの導入・運営を支援対象に含めることも想定される。

そして、これらの実施を通じて得られた交通データや消費データを分析することにより、施策の終了後も、交通をより利用者のニーズに合い、目指すべき社会像の実現に貢献するものへと持続的に進化させていくことが、「全国交通支援」の最終的な目標である。欧州の事例から得た示唆のように、短期的な消費刺激策でありながらも、長期的に社会経済のあり方を変え、理想とする社会像に近づくための一歩を踏み出すための背中を押すことこそ、本稿で提言する「全国交通支援」の意義にほかならない。

### 【「全国交通支援」導入時の留意点】

上述の「全国交通支援」の導入にあたってはいくつかの重要な留意点が存在する。

1点目が、交通機関の供給キャパシティ問題である。過去にはわが国で「高速道路休日1,000円」を設定した際には、週末ごとに渋滞の発生が問題化し、厳しいリードタイムのなかで生活必需品を輸送している物流事業者からは批判が出ることがあった。道路分野だけでなく鉄道分野でも、2022年6月から「9ユーロチケット」を導入したドイツでは既に混雑の悪化が指摘されており、加えて夏期休暇中（6～8月）の実施を焦るあまりに、当該政策が

※16 地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせることで検索・予約・決済を一括で行うサービスのこと (Mobility as a Service)

5月に連邦議会を通過してから施策開始までに、事業者が人員や運行車両を増加させ、十分なキャパシティを手当てするための準備期間をほとんど取れなかったことも課題として指摘されている。

2点目が、支援対象から外れた競合する交通機関との不公平感の問題である。「9 ユーロチケット」では、ドイツ国内でドイツ鉄道と競合して格安の都市間輸送サービスを提供している FlixTrain や FlixBus が対象から外れていることによる不公平感が指摘されているほか、わが国では「高速道路休日 1,000 円」を設定した際に、特に自動車による本四架橋の通過が増加したことで、四国旅客鉄道（JR 四国）の経営への悪影響も想定された。このように、支援対象外の交通機関の経営に急激に大打撃を与える可能性がある。また、公共交通のみを支援対象とした際に、特に都心部に比べて公共交通ネットワークが十分でない郊外～地方部の居住者の場合、自動車以外の交通手段を選択しづらいために施策自体のメリットを享受しきれないという問題もあり、本質的には公共交通ネットワークの拡充にこそ予算を投入すべきではないかという指摘はドイツでも見受けられる。

3点目が、交通事業者における経営・サービス水準の持続可能性の問題である。ドイツの「9 ユーロチケット」は6～8月の3カ月限定で実施される施策であり、短期的な消費刺激や燃料費の高騰対策という意味合いが強い一方で、これまでなじみがなかった利用者にも公共交通を利用する機会を新たに与えるという意義も強調されている。こうした新たな利用者を、当該事業の終了後に公共交通につなぎ留めるとともに、一過性の財政支援の終了後も官民が協力してサービスを維持していける体制づくりといった長期的なロードマップ策定も重要な課題となる。

国内外で挙がっているこうした課題に配慮して施策を導入することで、効果を最大化することができると考えられる。

## 6 おわりに：幅広い社会課題の解決ツールとしての交通

本稿で提言した「全国交通支援」は、経済・消費刺激のみならず、幅広い社会課題の解決ツールとしても活用可能なポテンシャルを有しているものと考ええる。

### 【社会課題の例：持続可能な環境・地域の創出】

例えば、持続可能な環境・地域を創出するという目的では、再生可能エネルギーを含む新エネルギーへの転換やカーボンニュートラル達成に向けて、燃料電池などの新技術を使用した車両の導入・運行を促進するために、研究開発や設備投資への補助だけでなく、ユーザーがそれら車両に乗車する際には「全国交通支援」の補助率をかさ上げして運賃の負担を引き下げることで利用を促進するという手法も考えうる。

同様に、新技術の地方への実装の強化を打ち出した「デジタル田園都市国家構想基本方針」に記載されている MaaS を普及促進するために、MaaS を利用した初回乗車は無料にするといったキャンペーンや運賃割引等を実施し、その地方公共団体による支援策の原資を「全国交通支援」によって国が補助することも考えうる。

### 【社会課題の例：青少年や高齢者の社会参画促進】

また、青少年や高齢者の孤立を防ぎ社会参画を促進するという目的では、2023年4月から発足予定の「こども家庭庁」とも連携して、「全国交通支援」

の一環として青少年の通学利用時やその家族との交通利用時に運賃を大幅に割り引いていくことも考えられる。これまでわが国では、高齢者の未病対策・健康維持のための外出促進や自動車免許の返納促進といった観点から無料や格安で公共交通を利用できる「敬老パス」などの施策が実施されてきたが、若年層を対象とした施策は、いくつかの鉄道事業者による独自の取り組みとして主に感染症流行後に開始されたばかりである<sup>※17</sup>。既にスコットランドなど欧米のいくつかの都市・地域では、一定年齢以下の全国民が無料でバスも含めた公共交通全般に乗車可能となる施策が実現しており、わが国でも「全国交通支援」によってこうした取り組みを全国に拡大していくことが考えられる。

このように、交通を幅広い社会課題の解決ツールとしても活用していく際に重要となるのが、交通以外の異なる政策分野の成果指標(KPI)設定であろう。

交通分野の施策が交通領域のみで完結していた時代には、輸送密度<sup>※18</sup>や運賃収入を主に把握するだけでそれらを基に当該交通機関の必要性や今後の持続可能性を検討することができたが、本稿で論じたような幅広い政策分野との相互連携のなかで交通を再定義するならば、異なる政策分野におけるKPIもまた、交通分野の施策における成果を計測する重要な指標となりうる。

さらに、国庫補助の支出方針としても、交通が「サービス」として捉えられる時代となることを鑑みると、設備投資(ハード整備)にひもづいたものだけでなく、「交通サービス」としての利用者への普及・定着に資する広報周知・登録促進費用も含めて、対象範囲を拡大していくことが望ましい。その際に、交通以外の他の政策分野に与える効果が大きい場合には、その分野の財源(上述の社会課題の例

であれば、エネルギー分野の財源や、教育・福祉分野の財源等)との連携も必須となる。そして、このように施策が複数の政策分野にまたがってくると、事前・事後評価に資するKPI設定はより複雑で難しいものとなっていくため、交通と他の政策分野とが協力してEBPM<sup>※19</sup>の実現に資するデータ収集・分析ノウハウを蓄積していく体制づくりも今後求められる。

本稿が、経済や消費にとどまらず、さまざまな社会課題の解決ツールとして交通の意義を新たに捉えなおすことの端緒となれば幸いである。

※17 小田急電鉄が2022年3月の運賃改定から小児IC運賃を一律50円としたほか、東京メトロは小児向けの東京メトロ全線が24時間乗り放題になるきっぷを、夏休み期間中は100円で販売することを発表している

※18 旅客営業キロ1kmあたりの1日平均旅客輸送人員のことを「輸送密度」と呼び、路線の存廃を検討する際の指標として一般的に用いられる

※19 EBPM(エビデンス・ベースト・ポリシー・メーカー。証拠に基づく政策立案)とは、政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠(エビデンス)に基づくものとする(出所)内閣府 <https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>

●……筆者  
片桐 悠貴(かたぎり ゆうき)  
株式会社 野村総合研究所  
社会システムコンサルティング部  
シニアコンサルタント  
専門は、行政組織改革、政策形成プロセス設計、社会資本整備など  
E-mail: y-katagiri@nri.co.jp