

人口減少時代における地域公共交通のあり方

—都市自治体の未来を見据えて—



2015年3月

公益財団法人 日本都市センター

人口減少時代における地域公共交通のあり方

— 都市自治体の未来を見据えて —



2015年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

近年、公共交通の利用者数の減少や交通事業者の経営悪化に伴い、地域公共交通ネットワークは縮小している。これまで、自治体では、コミュニティバスやデマンド型交通等の導入や交通事業者への財政支援を行うことで、いわゆる交通弱者の支援や公共交通の活性化・再生に取り組んできた。さらに、LRT・BRT等の導入や交通ネットワークの再編に向けた取組みも増加している。しかし、今後の超高齢・人口減少社会では、従来の交通政策に加え、まちづくりと一体になった公共政策が必要とされている。

国においては、2013年12月に「交通政策基本法」を制定し、日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保、まちづくりの観点からの交通施策の促進、国・自治体・交通事業者等の関係者相互間の連携と協働の促進等についての方向性を示した。さらに、2014年11月には、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」を施行し、自治体を中心となり、まちづくりと連携して交通ネットワークの再構築を図ることにした。また、同年8月には、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」を施行して、「コンパクトなまちづくり」と「公共交通によるネットワーク」を連携させることとした。

これらを背景に、今後、都市自治体では、地域公共交通における自治体の役割、まちづくりと交通政策の連携、交通事業者・住民との関係性、交通ネットワークの再構築の方向性など多岐にわたる項目を、具体的に検討していかなければならない。

そこで、日本都市センターでは、2014年度、学識者及び都市自治体職員等により構成される「都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会」（座長 森本章倫 早稲田大学理工学術院社会

環境工学科教授)を設置し、都市自治体の交通政策と地域公共交通のあり方について検討を行った。

研究会では、これまでの研究や施策等を通じて得た知見・経験を基に意見を交わし、議論を深めた。加えて、委員として参加した2つの自治体と、現地ヒアリング調査を実施した6つの自治体とを併せた8自治体の交通政策を研究材料として整理・考察し、成果を得た。本報告書はこのたびその研究成果を取りまとめたものである。

第1部では、都市自治体と公共交通の現状を踏まえ、今後の地域公共交通と自治体の交通政策のあり方について学術的な観点から論じている。第2部では、全国の様々な都市自治体の取組みを整理し、それぞれの特徴とともに成果や課題を報告している。

今後、自治体では、コンパクトシティの実現に向けたまちづくりとの連携や地域全体を見渡した面的な公共交通ネットワークの再構築を検討し、「地域公共交通網形成計画」や「地域公共交通再編実施計画」の策定を進めていかなければならない。本書が今後の都市自治体の交通政策に多少なりとも貢献できることを祈念する。

最後に、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆に当たって、森本座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体のご担当者様にも一方ならぬお力添えをいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2015年3月

公益財団法人日本都市センター研究室

都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会 名簿

(敬称略、所属・役職等は2015年3月現在)

座長 森本 章倫 早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授

委員 内海 麻利 駒澤大学法学部教授

木村 俊介 一橋大学大学院法学研究科教授

板谷 和也 運輸調査局情報センター主任研究員

南木 孝昭 宇都宮市総合政策部交通政策課長

高野 裕章 富士宮市総務部市民生活課交通対策室長

事務局 石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

木村 成仁 日本都市センター研究室副室長

石田 雄人 日本都市センター研究室研究員
(宇都宮市派遣職員)

加藤 祐介 日本都市センター研究室研究員

小畑 和也 日本都市センター研究室研究員
(岐阜市派遣職員)

エグゼクティブ・サマリー

第1部 政策と理論

第1章 人口減少社会と都市

早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授 森本 章倫

人口減少社会の到来によって、2060年までに国土の人口の32%が減少すると推計されている。しかも大都市に偏重する将来人口分布は、地方都市にさらに大きな影響を与える。人口が減少しても持続可能な都市とはどのようなものか。それは肥大化した市街地を、人口減少に合わせて賢く縮退させたコンパクトな街である。

それではコンパクトな都市に、どうしたら再構築できるか。歴史を振り返ると徒歩、鉄道、クルマといった主たる交通モードが変わると都市構造が変化してきた。つまり、交通を上手に再構築することで、土地利用の変化を誘発することができる。今後の地域公共交通のあり方を考える際には、望ましい都市構造との関係に留意することが重要である。

第2章 公共バス事業の動向

一橋大学大学院法学研究科 木村 俊介

本章においては、公共バス事業の経営状況や、関連法制度の変遷等を扱う。地方公共団体は、希薄化する地域社会の中での生活の足である地域公共交通の担い手としてその役割は一層重要なものとなっている。

このような状況の下で公営バス事業の経営状況を見てみると、1969年以降モータリゼーション等の影響により輸送人員は一貫して

減少しているが、事業数の縮減や経費縮減など健全化に向けた取組みが続けられている。

公共交通に関連する法制度では、2000年以降の規制緩和は、事業経営の厳しさが増すことによる事業形態見直しの契機となった。また、2013年の交通政策基本法により基本理念や施策の枠組みが定められたほか、同法に前後する関連法改正により、コミュニティバス、交通関係者が構成する会議、交通計画等が法令上位置づけられ、逐次制度の体系化が図られている。法制度の枠組みにおける特徴は、①地方公共団体の位置づけが明確かつ重要になっている点、②交通施策とまちづくり施策の連結が法制度上要請されることとなった点の2点である。

第3章 日本の都市・地域公共交通に関わる各組織の役割と今後の方向性

運輸調査局情報センター主任研究員 板谷 和也

本章では、都市・地域の公共交通に関わる組織や主体に焦点を当て、事業者の経営面における現在の状況について概括するとともに、関係組織・主体の役割と課題、今後の方向性について論じている。また今後の日本のロールモデルとなり得る先進事例の一つであるフランスの状況についても、日本との対比で簡単に触れている。

結論として、日本の交通事業がその性格を大きく変化させている中、現在の大きな課題はそうした変化に各主体が十分に対応できていないことにあるということを改めて述べ、事業者や自治体を支援する体制が充実してくれば、今後の交通政策がスムーズに機能する可能性が高いということ、フランスの事例も用いながら示している。中でも日本にいますぐ必要と考えられるのは、知識とノウハウを持ち事業者等と連携して施策を進めることのできる市町村職員で

あり、彼らの底上げが急務である。

第4章 今後の自治体の交通政策の方向性・課題

一橋大学大学院法学研究科 木村 俊介

本章においては、公共バス事業を巡る変化、海外の制度、広域連携、取組みの方向性を扱う。

近時の変化の第1の特徴は、人口減少による交通空白地区の現出等により、路線の定型性、定時性、事業採算性のような従来のフレームを超えた経営が求められ、公営バス、コミュニティバス及び公共福祉バスのように事業形態が多様化した点である。

第2の特徴は、独立採算制・公費補助による公営企業型の運営だけではなく、料金収入・受益者負担金・公費補助によるコミュニティバス型の運営形態も増加し、財源構成が多様化した点である。この点に関連し、フランス国の交通負担金は、受益者負担金として定着している点及びその用途が広い汎用性を備えている点において参考となる。

また、2008年以來の定住自立圏構想において、医療に次いで公共交通の施策が多く位置付けられている。このように人口減少下で交通ネットワークを維持する上で、広域連携は重要な行政手法となっている。

以上のような変化を踏まえ、①事業主体の多様化を踏まえた担い手の開拓・育成、②まちづくりと交通施策の連結、③適切な財源構成の選択、④広域連携手法の有効活用を通じた交通ネットワークの維持に留意しつつ、持続可能な地域の足を支える枠組みを確立することが期待される。

第5章 地域公共交通における条例の意義と課題

駒澤大学法学部 内海 麻利

人口減少社会において公共交通事業の縮小やサービス水準の低下が懸念され、また、コンパクトなまちづくりを実現する地域交通ネットワークの構築が期待されるなど、地域公共交通に関わり公共団体に求められる対応は、変化し、多様化してきている。

こうしたなか、自治体において、地域独自の政策を実現するために、地域公共交通に関して条例を制定している実態がある。このような実態は、自治体が交通政策を実施していくために、地域公共交通の理念や責務等を明確にし、施策の正当性を確保し、施策内容によっては義務を課し又は権利を制限するといった、条例に基づく行政運営が必要とされてきていることの表れであるといえる。

そこで本稿では、第1に、地域公共交通に関わる条例の制定背景を法律との関係を踏まえた上で条例を類型化し、その特徴を整理し、第2に、各類型（条例）の運用実態を考察することで、地域公共交通における条例の意義と課題を明らかにしている。

第6章 地域公共交通に関する計画と都市計画との一貫性—フランスのPDUと都市計画体系との関係に着目して—

駒澤大学法学部 内海 麻利

近年、日本において地域公共交通に関する法律の創設、改正が行われてきている。これらの法律には、計画の策定を基本として政策を実現する仕組みが示されている。しかし、このような計画を実現していくためには、国、広域自治体、基礎自治体という異なる空間レベルの計画や、他分野の計画との一貫性が必要であるとともに、とりわけ、都市計画との整合が不可欠である。

本稿では、日本の地域公共交通に関する計画と都市計画体系との

関係における課題を示した上で、持続可能な都市の発展を趣旨のひとつとし、また、計画間の一貫性を重んじて法改正が行われてきているフランスの公共交通に関する計画と都市計画との関係を検討することで、日本の課題に対して示唆を得、とりわけ新たな国の役割を提示している。

第7章 集約型都市と地域公共交通

早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授 森本 章倫

集約型都市における理想的な交通体系とは、自動車と公共交通の適正なバランスを図りつつ、階層的な交通ネットワークを構築することにある。再構築された交通ネットワークに対応する土地利用は、交通結節点を中心とした集約エリアと、人口減少に合わせて変化する縮退エリアに分類される。集約エリアには利便性の高い幹線公共交通を、縮退エリアには支線公共交通を配置し、両者のサービス水準の差によって長期的に土地利用を誘導することが重要である。特に集約化を促進させるためには、長期的に安定した質の高い交通サービスを提供するとともに、市場を誘発させるような魅力的な公共交通軸が必要である。

第2部 自治体の実践

第8章 栃木県宇都宮市：ネットワーク型コンパクトシティ実現 に向けた交通政策

宇都宮市総合政策部交通政策課長 南木 孝昭

都市拠点・地域拠点などが連携した「ネットワーク型コンパクトシティ」の形成をめざしており、基幹公共交通（鉄道・LRT）、幹線公共交通（都市拠点と地域拠点間を結ぶ主要バス路線）、面的公共交通（地域内交通・支線バス路線）で拠点間を結節した公共交通ネットワークの構築を進めている。

LRTについては、JR宇都宮駅東側の優先整備区間約15kmについて2016年度の事業着手を目途に取組みを進めており、またLRT整備に合わせた駅東側におけるバスネットワークの構築についてバス事業者等と協議を進めている。

地域内交通については、地域が運営主体となって10地区11路線で運行しており、今後も郊外部の公共交通空白・不便地域への導入を進めていく。

その他、公共交通ネットワーク構築に向けて、トランジットセンターやICカード導入の検討、公共交通の運行基盤である道路ネットワークの整備、公共交通の利用促進のための高齢者の外出支援などに取り組んでいる。

第9章 静岡県富士宮市：地域住民・交通事業者・行政による三位一体の公共交通

富士宮市総務部市民生活課交通対策室長 高野 裕章

富士宮市では、財政状況が厳しい中、民間路線バスの廃止代替運送として、地域住民・交通事業者・行政がアイデアと力を合わせて

新公共交通システム「宮バス・宮タク」の運行を開始した。

市内のほぼ全域にデマンド型乗合タクシー「宮タク」をセーフティネットとして敷設し、放射状に広がる民間バス路線と市街地周辺の循環型コミュニティバス「宮バス」を結ぶことで、地域の生活交通の確保と中心市街地の活性化をめざしている。

「宮バス」のバス停オーナー制度（ネーミングライツ）や「宮タク」の飛び地のエリア運行等、独自の手法を用いて地域の実情に即した運行形態の整備と、公共交通事業をPDCAサイクルで評価する仕組みの実戦で持続可能な運行形態の構築を考えている。

第10章 青森県青森市：コンパクトシティの形成とバス路線の再編

日本都市センター研究員 石田 雄人

青森市では、市街地の拡大と、それに伴う中心市街地の空洞化を課題と捉え、「青森都市計画マスタープラン」を策定し、コンパクトシティの形成を基本理念としたまちづくりを進めている。

さらに、近年の高齢・人口減少社会の進行、2010年の東北新幹線新青森駅の開業などの交通環境の変化に対応するため、「青森市総合都市交通戦略」を策定し、この戦略の重点戦略として、市営バスの抜本的な路線再編や運営方法の検討に取り組んでいる。

市営バスの廃止路線については、住民懇話会での協議に基づいた「市民バス」を運行させている。

第11章 長野県上田市：地域の自主性・公平性を考えた交通政策

日本都市センター研究員 石田 雄人

上田市では、合併以前のそれぞれの公共交通を整理し、高齢者の移動や通勤通学の利便性向上させるため、「上田市地域公共交通総

合連携計画」策定し、この計画に基づき、合併以前からの公共交通路線を最大限に活用し、誰もが公平に利用できる公共交通体系の構築に取り組んでいる。

さらに、上田市では、地域住民主体による「地域自主運行バス」が導入されている。この地域自主運行バスは、地域住民自らが導入を検討し、地域住民組織「豊殿地区循環バス運営委員会」で運営し、地域の全住民が運営費用を負担している。

地域の特色や個性を活かし、市民と行政が連携したまちづくりを推進するために設置された地域協議会を中心に、その他の地区でも導入が検討されている。

第12章 富山県富山市：コンパクトなまちづくりを支える交通政策

日本都市センター研究員 石田 雄人

富山市では、市街地の低密度化と公共交通の衰退の課題から、「富山市公共交通活性化計画」を策定し、この計画に基づき、「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」の実現に向けた取組みを進めている。

旧 JR 富山港線を再生した「ポートラム」や富山地方鉄道市内軌道線の一部を延伸・環状化した「セントラム」の開業により、LRT ネットワークを形成するとともに、その他の鉄道路線の活性化に取り組んでいる。

さらに、コンパクトなまちづくりの実現のために、公共交通沿線居住推進地区や都心地区への居住誘導を実施している。

第13章 富山県魚津市：地域組織による協働のバス運行

日本都市センター研究員 石田 雄人

魚津市では、これまで運行させていたコミュニティバスやコミュニティタクシーを「魚津市民バス」に変更し、市民の公共交通の利用意識の醸成を図りながら、市民協働によるバス運行を実施している。

魚津市民バスには、市街地巡回ルートを実行するバスと、市街地と郊外住宅地域を結ぶ6つのルートを実行する郊外地対策型バスの2種類がある。

郊外地対策型バスについては、運行ルートの各地区が地域内の町内会を中心にNPO法人を設立し、事業費の3分の1の収入を確保することを条件に、魚津市より運行を委託されている。

魚津市では、市民の利用意識の醸成、受益者負担の見直し、運行体制の見直しを行うことで、時速可能な交通体系の構築をめざしている。

第14章 石川県金沢市：歩行者・公共交通優先のまちづくり

日本都市センター研究員 石田 雄人

金沢市では、都市構造に起因する交通渋滞の解消に加えて、少子高齢化や環境問題への対応、まちなかの賑わい創出の観点から、公共交通の利便性を向上させるべく、具体的な行動計画を示した「新金沢交通戦略」を策定し、公共交通の利用促進に取り組んでいる。

交通環境の違いに応じて、市の中心部から円状に、「まちなかゾーン」、「内・中環状ゾーン」、「外環状ゾーン」、「郊外ゾーン」に区分し、それぞれ具体的な施策を示している。

ゾーン間の連携を図るため、「公共交通重要路線」の時間帯ごとの需要に応じた運行頻度の向上、バス専用レーンの区間・時間の延

長等による定時性・速達性の確保、バス利用環境の整備を進めている。

さらに、この交通戦略を制度面で支えるため、関連する条例を体系的に制定している。

第15章 熊本県熊本市：公共交通を基軸とした多核連携のまちづくり

日本都市センター研究員 石田 雄人

熊本市では、概ね10年後の公共交通ネットワークの将来像として「熊本市公共交通ランドデザイン」を策定し、公共交通を基軸とした多核連携のまちづくりを進めている。

「第2次熊本市都市マスタープラン」の地域別構想を策定し、多核連携都市をめざして、「公共交通の利便性が高い地域への居住機能誘導」と「中心市街地や地域拠点への都市機能集積」を具体化に向けた方針としている。

さらに、熊本市公共交通基本条例を施行し、市民、事業者、公共交通事業者、行政の役割や責務を明確にし、公共交通の利用促進に協働で取り組むことをめざした。

一方、経営悪化が続く市営バスについては、民間バス事業者3社の共同出資により「熊本都市バス」を設立し、すべての路線移譲を進めている。

目 次

はしがき	i
都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会 名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	iv
第1部 政策と理論	1
第1章 人口減少社会と都市	3
早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授 森本 章倫	
第2章 公共バス事業の動向	13
一橋大学大学院法学研究科教授 木村 俊介	
第3章 日本の都市・地域公共交通に関わる 各組織の役割と今後の方向性	29
運輸調査局情報センター主任研究員 板谷 和也	
第4章 今後の自治体の交通政策の方向性・課題	51
一橋大学大学院法学研究科教授 木村 俊介	
第5章 地域公共交通における条例の意義と課題	79
駒澤大学法学部教授 内海 麻利	
第6章 地域公共交通に関する計画と都市計画との一貫性 －フランスのPDUと都市計画体系との関係に 着目して－	99
駒澤大学法学部教授 内海 麻利	
第7章 集約型都市と地域公共交通	121
早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授 森本 章倫	

第2部 都市自治体の実践

第8章	栃木県宇都宮市：ネットワーク型コンパクトシティ 実現に向けた交通政策……………	133
	宇都宮市総合政策部交通政策課長 南木 孝昭	
第9章	静岡県富士宮市：地域住民・交通事業者・行政による 三位一体の公共交通……………	149
	富士宮市総務部市民生活課交通対策室長 高野 裕章	
第10章	青森県青森市： コンパクトシティの形成とバス路線の再編……………	179
	公益財団法人日本都市センター研究員 石田 雄人	
第11章	長野県上田市： 地域の自主性・公平性を考えた交通政策……………	191
	公益財団法人日本都市センター研究員 石田 雄人	
第12章	富山県富山市： コンパクトなまちづくりを支える交通政策……………	203
	公益財団法人日本都市センター研究員 石田 雄人	
第13章	富山県魚津市：地域組織による協働のバス運行……………	215
	公益財団法人日本都市センター研究員 石田 雄人	
第14章	石川県金沢市： 歩行者・公共交通優先のまちづくり……………	225
	公益財団法人日本都市センター研究員 石田 雄人	
第15章	熊本県熊本市： 公共交通を基軸とした多核連携のまちづくり……………	235
	公益財団法人日本都市センター研究員 石田 雄人	
参考資料……………		247
執筆者プロフィール……………		270

第1部 政策と理論

第1章

人口減少社会と都市

早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授

森本 章倫

1 人口減少社会の到来

我が国の人口は、戦後から高度成長期にかけて急速に増加し、その後人口の伸びは鈍化したものの、一貫して増加基調を継続し、2004年12月に約1億2,783万人のピークを迎えた。その後、緩やかに減少傾向に転じ2014年7月現在は1億2,713万人となっている。

人口が増加から減少に転じた最も大きな原因の1つが、合計特殊出生率(15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計)の変化である。合計特殊出生率は、1983年には1.80であったが、2003年に1.29まで急激に減少し、その後やや回復したものの2013年時点で1.43と低い水準が続いている。

また、出生率がピークとなる母親の年齢をみると、1983年では25～29歳であったが、2008年以降では30～34歳と子供を出産する年齢層が年々上がり、35歳以上の高齢での出生率も0.085から0.317と急増している。

今後とも少子化の傾向が続いた結果、国立社会保障・人口問題研究所の推計(2012年)によると、我が国の総人口は、2030年には1億1,662

表1-1 期間合計特殊出生率の年次推移

	昭和58年 (1983)	63年 (1988)	平成5年 (1993)	10年 (1998)	15年 (2003)	20年 (2008)	平成25年 (2013)
年齢	1.80	1.66	1.46	1.38	1.29	1.37	1.43
15～19歳	0.0223	0.0187	0.0183	0.0225	0.0280	0.0256	0.0221
20～24	0.3546	0.2618	0.2119	0.1942	0.1892	0.1847	0.1555
25～29	0.9267	0.7972	0.6283	0.5278	0.4490	0.4378	0.4298
30～34	0.4120	0.4693	0.4667	0.4732	0.4333	0.4718	0.5017
35～39	0.0760	0.0987	0.1198	0.1485	0.1678	0.2132	0.2677
40～44	0.0087	0.0103	0.0130	0.0173	0.0227	0.0329	0.0486
45～49	0.0003	0.0003	0.0003	0.0005	0.0006	0.0008	0.0013

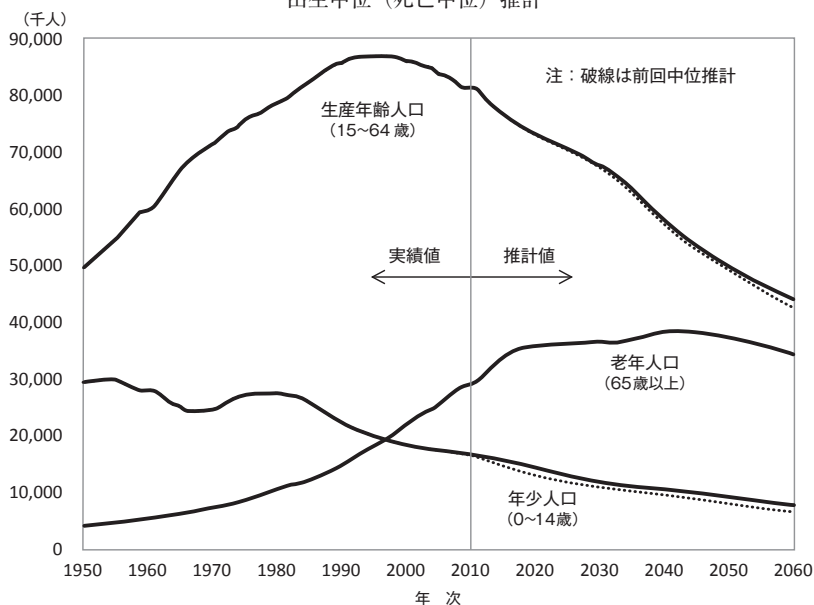
出典：厚生労働省「参考 合計特殊出生率について」『平成25年(2013)人口動態統計(推定数)の概況』2014年、22頁。

万人（2010年比8.9%減少）となり、2060年には8,674万人（同32.3%減少）へと激減すると予測されている。つまり50年後には現在の総人口の3分の1が消滅していることを示している。

さらに社会問題を深刻にさせているのは、人口構成比の変化である。2010年時点で8,173万人だった生産年齢人口（15～64歳）は、2060年には4,418万人と半減する一方で、65歳以上の老年人口は2,948万人（2010年）から3,464万人と増加している。これにより現役世代と老年世代の比は0.36（2010年）から0.78（2060年）へと変化することになる。現在は3人で1人の高齢者を養っているのが、将来は4人で3人の高齢者を養う計算となり、働く世代への負担はますます増加することとなる。

図1-1 年齢区分別の将来人口推計

— 出生中位（死亡中位）推計 —



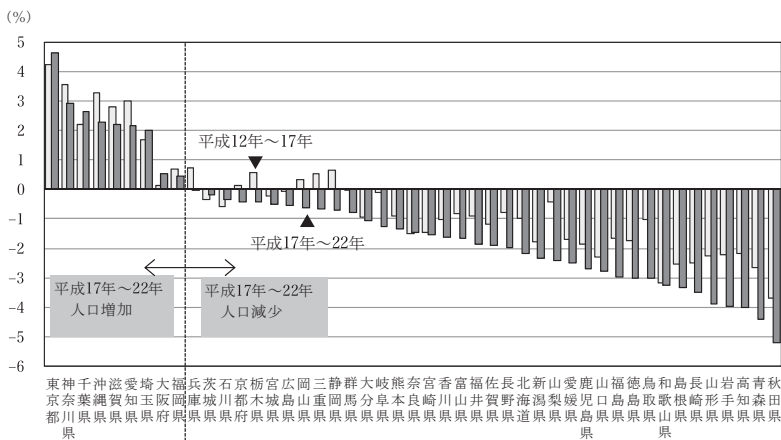
出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』2012年、20頁。

今後の都市問題を考えるうえでは、人口減少社会によって引き起こされる様々な影響に対処することが前提となる。加えて、その影響は全国一律ではなく、地域差があることが知られている。日本全体で人口のピークを迎えた2005年（平成17年）を基準として、その前後5年の都道府県別の人口増減率を図1-2に示す。

地域別に人口増減をみると、2005～2010年にかけて3大都市圏を中心として人口が増加しており、人口増加率が最も高いのが東京都の4.6%で、愛知県が2.2%、大阪府が0.5%と続く。一方で、大都市圏から離れた地方部では人口減少が著しく、人口減少率が最も高いのが秋田県の5.2%、次いで青森県の4.4%、高知県の4.0%となっている。人口変動に大都市と地方の地域格差が発生していることがわかる。

人口減少社会の到来によって、取り巻く社会環境は徐々に変化するが、人口減少自体が社会環境に直ちに悪影響を与えるわけではない。問題は働く人口（生産年齢人口）と支えるべき社会環境のバラ

図1-2 都道府県別人口増減率（平成12～17年、平成17～22年）



出典：総務省『平成22年国勢調査 人口等基本集計結果 結果の概要』2011年、9頁。

ンスにある。我々が生活するうえでは、子供たちやお年寄りを養いつつ、道路橋梁などの社会インフラの維持管理を行い、豊かで安全な国土を守っていかなくてはならない。少ない人口でそのバランスを図るには、日本経済を活性化して、1人あたりの生産量を大きく増加させるしかないが、成熟社会で著しい経済成長を期待するのは楽観的である。一方で、働く人が少なくなるのなら、養うべき人や維持管理すべき国土が減少することで、需給のバランスを保つことができる。養うべき人を少なくするためには、高齢者や女性の労働市場を拡大することが必要となるが、これには限界がある。抜本的な解決のためには、人口増によって拡大した社会環境を、身の丈に合ったサイズへと再構築することが不可欠である。

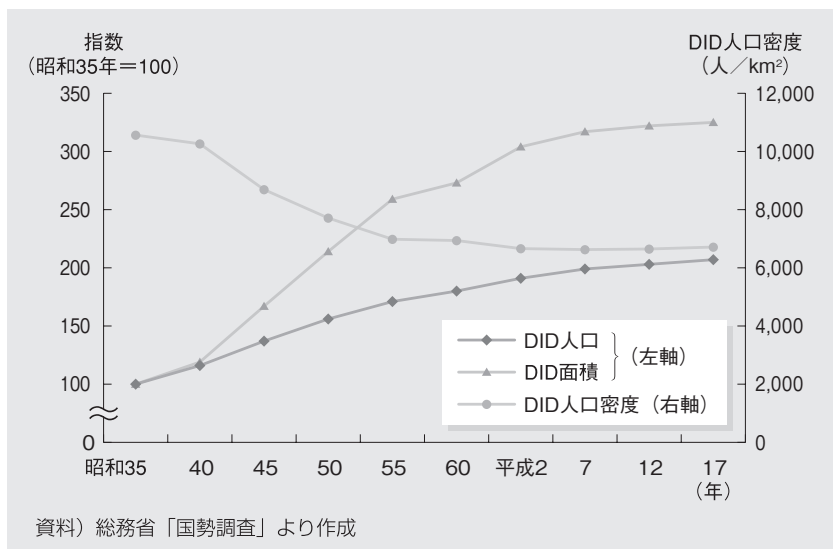
2 人口減少下の持続可能な都市構造

高度経済成長期に急激な都市への人口集中が進み、都市は外縁部に肥大化していった。いわゆるスプロール化現象である。これによって都市的地域を示す DID¹（人口集中地区）の面積は昭和35年から55年までに約2.6倍の増加を見せる。同時期の総人口の推移をみると、9,430万人（昭和35年）から1億1,706万人（昭和55年）の約1.2倍であるのと比較すると、人口増以上に都市的地域が増えたことがわかる。

一方で、DID内の人口密度は低下の一途をたどっている。都市内部の人口密度が下がり、地域によっては都心空洞化が問題視されながら、郊外部への都市拡大が続いた。

¹ DID (Densely Inhabitant District) : 人口密度が4,000人/km²以上の基本単位区が隣接して、総計で5,000人以上となる地区。

図1-3 DIDの人口、面積、人口密度の推移



出典：国土交通省『平成19年度 国土交通白書』2008年、53頁。

2007年の社会資本整備審議会第二次答申では、このような拡散型都市構造を放置した場合の問題として、次の5点を指摘している。

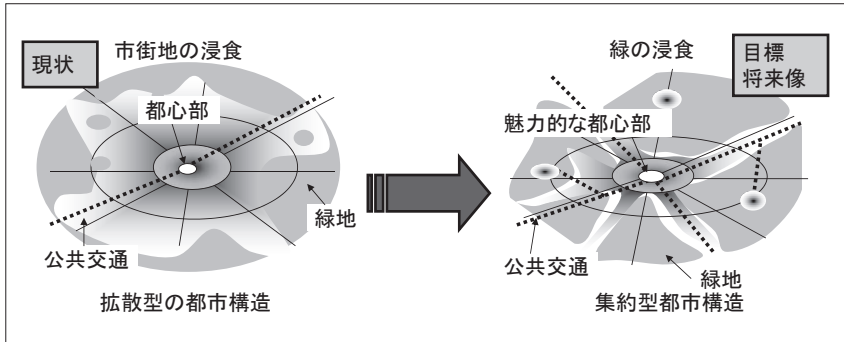
- ①公共交通の維持が困難
- ②超高齢社会の移動問題
- ③環境への負荷の高まり
- ④中心市街地の一層の衰退
- ⑤都市財政の圧迫

また、その対応策として「集約型都市構造に基づく都市像の実現」を挙げた。特に、公共交通沿いの集約拠点に諸機能が集約して、歩いて暮らせる環境の再構築が必要であると述べている。

つまり、人口減少社会のまちづくりでは、無秩序な市街地の拡大を抑制し、将来の人口規模にあった都市構造へと街を再編成する必要がある。言い換えれば、人口増加期では市街地が郊外の緑を侵食

して人の活動エリアを広げてきたが、人口減少期は緑が市街地を侵食しつつ郊外から上手に撤退する「スマート・シュリンク」が重要な都市政策となる。

図1-4 郊外からの上手な撤退（スマート・シュリンク）



出典：筆者作成。

3 人口減少下の土地利用と交通戦略

(1) 土地利用と交通の関係

人口減少社会に合わせた都市構造に転換するためには、土地利用と交通の双方の戦略が重要となる。それは土地利用の変化に交通が深く関わっているからである。

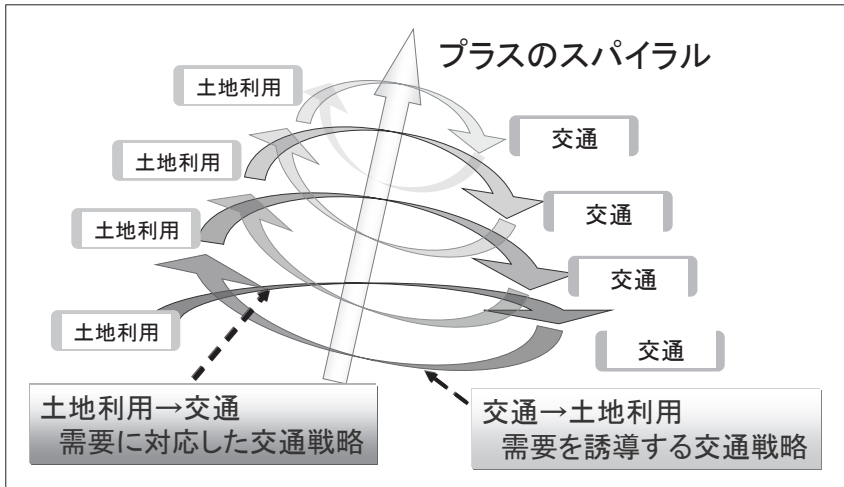
歴史を振り返ると、徒歩の時代の都市は城や神社仏閣などを中心に徒歩圏内でのサイズにまとまっていた。それが明治期になり、鉄道の時代が訪れると都市は大きく変化を遂げる。従来の都心から鉄道駅へと街の中心が移動し、鉄道駅を中心とした公共交通ネットワークによって放射型に都市が拡大していった。戦後の急激なモータリゼーションの結果、自動車の時代が到来すると、空間的な制約は極めて弱くなり、郊外に低密に街が広がった。つまり、主たる交通モードが変わるたびに、都市の形も合わせて変化してきた。

自動車交通は極めて便利であり、道路さえあればどのような場所でも、住宅や工場あるいは商業施設まで立地可能である。その結果、従来は都心部に集中していた都市機能は無秩序に拡散し、そのアクセスにおいて車以外の交通機関は極めて劣勢に立たされることになる。

一方で、急激に高まる自動車需要に対して、道路供給が間に合わず都市の至る所で慢性的な渋滞が発生した。国や地方自治体はその解決のために、道路整備を重点的に実施してきたが、新しくできる道路沿線にまた立地が進むといった「いたちごっこ」の様相を呈している。道路整備によって潜在的な需要が掘り起こされる現象は、induced traffic としてかねてから指摘されていたが、道路渋滞という目の前の問題に対して、短期的な渋滞緩和策が繰り返されてきたといえる。

では、人口減少社会下の土地利用と交通戦略とは何か。それは、目標である集約型都市構造を実現するため、土地利用と交通の双方の視点からみた統合戦略である。人口減少にあわせて低下する土地需要に対応するためには、柔軟な交通機関が必要である。一方で、魅力的な交通機関を整備することで、土地需要を適正に誘導することも期待される。つまり、土地利用と交通の相互関係を十分に理解したうえで、集約型都市に向けたプラスのスパイラルを回すことが肝要である。

図1-5 土地利用と交通の相互関係



出典：筆者作成。

今後の地域公共交通のあり方を考えるうえで、現在の都市構造に合わせた地域公共交通計画を立てることは言うまでもないが、それだけだと「土地利用→交通」の一方向のみの計画となる。地域公共交通を整備することは、将来の土地利用にどのような影響を及ぼすのかといった「交通→土地利用」もあわせて考えることで、長期的な街づくりに資することができる。

【参考文献】

森本章倫「持続可能な国土と集約都市」道路建設 No.742 (2014年)、
20～23頁

第2章

公共バス事業の動向

一橋大学大学院法学研究科教授
木村 俊介

本章においては、地方公共団体等の公的主体が道路運送法に基づき運行に経営する旅客自動車事業（以下、「公共バス事業」という。）の経営状況、当該事業を取り巻く法制度の変遷等について扱うこととする。公共バス事業は、具体的には、道路運送法（以下、「法」という。）4条に基づく一般交通乗合旅客自動車運送事業であり、かつ、地方公営企業法の適用を受ける法適用事業として地方公共団体が経営するバス事業（以下、「公営バス事業」という。）、法4条に基づき地方公共団体が地域内交通協議会等を通じて運行に関与する地域自主運行コミュニティバス、法78条に基づき市町村等が自家用自動車の運行を行う市町村営等コミュニティバス及び同条に基づく公共福祉バスから成る（後掲第4章表4-3参照）。

1 地域公共交通と地方行政

公共バス事業は、地域公共交通に関わる地方行政分野であると言えることができる。公共交通とは、一般に、「コモンキャリア（運送を依頼するもの全てに対して有償でサービスを提供する事業という意味で、運送引受業務、安全輸送、不当な差別の禁止、公正妥当な運賃設定という条件が課されている）」という意味で用いられる¹。また、地域公共交通とは、乗合バスを始めとする地域内の日常的な移動に供される公共交通を指す。

それでは、なぜ、地方公共団体が地域公共交通に関わることになるのだろうか。そこには、「生活支援」という考え方が介在する。住民にとって、衣食住に関わる日常生活を営む上で、買い物、医療施設への通院、教育施設への通学を始め地域内の「移動」行為が不可欠なものとなる。一方、徒歩による移動範囲を超える場合には交

¹ 竹内健蔵『交通経済学入門』有斐閣、2008年、37頁参照。

通手段による移動が必要となるが、自家用車の運転による移動が困難である者（以下、「交通制約者」という。）にとっては車両等の交通手段すなわち地域公共交通が住民生活上不可欠な要素となる。このため、地方公共団体が「生活の足」の確保という行政需要に対応する上で、生活支援を図る基本的な行政サービスとして地域公共交通サービスの一翼を担い今日に至っている。

ここで留意しなければならない点は、旅客自動車事業は、鉄道事業に比べ相対的に小規模な資本投下により運営できる面があることから、我が国においては、経営主体の数としては、民営バスが多数の割合（98%）を占めている点である（後掲図2-2参照）。

確かに事業者数では民営事業者が多数を占めているが、1970年代以降のモータリゼーションの興隆に伴う顕著なバス離れ、2002年の規制緩和（需給調整規制の廃止）を契機とする民営バス事業の不採算路線からの撤退、2010年を境とする急激な人口減少など、地域公共交通を取り巻く環境は激しく変化している。このため、旅客自動車事業（特に乗合バス事業）の事業採算性が顕著に厳しくなり、公共による交通手段の確保対策が必要とされているとともに、医療、商業施設、教育施設等の生活に必要な施設が点在化し、さらに超高齢化の進展に伴い交通制約者も顕著に増大している。このような社会情勢の変化は、従来の地域社会の構造に変革をもたらし、いわば希薄化する地域社会の現象を各地にもたらしめている。このような今日の地域社会の状況の中で、生活の足である地域公共交通の担い手として地方公共団体の役割は一層重要なものとなっている²。

² このような経緯を踏まえ、2013年12月に施行された交通政策基本法9条1項において、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」と規定されている。

2 一般交通事業の現状

我が国の民間・公営を含む旅客自動車事業の沿革は前述のとおりであるが、以下においては、地方公共団体が経営する一般交通事業の状況について概観する。

(1) 公営バス事業の状況

ア 経緯

まず、公営バス事業について概観することとする。我が国公営バス事業は、1924年の関東大震災を契機として、路面電車の復旧までの代替措置として開業したのが事業の始まりであり、その後、民営バスとの競争や買収を通じ路線を拡大した。

第2次世界大戦中にはガソリン供給の停止等により経営は打撃を受けたが、戦後、車両の増強等により輸送力が回復し、1950年代には旅客輸送人員に占めるシェアを拡大した。

しかし、1970年代以降、都市部への人口集中や乗用車の普及等によって交通渋滞による輸送効率低下や定時性喪失等により、いわゆるバス離れが加速している。1990年代以降、バブル経済の破綻により更に収益が悪化した事業者が多く、特に2000年代以降、公営バス

表2-1 民間事業者に移管した公共バス事業（2000年度以降）

2003年	函館市
2004年	札幌市
2005年	岐阜市、荒尾市
2006年	秋田市
2007年	—
2008年	三原市
2009年	—
2010年	—
2011年	—
2012年	苫小牧市、明石市、呉市
2013年	鳴門市

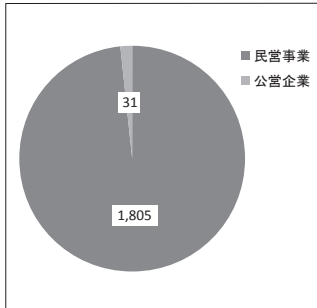
出典：筆者作成。

事業を廃止する地方公共団体も見られるようになり、事業の縮減も含む極めて厳しい経営を行っている（表2-1参照）。

イ バス事業全体の中における公営バス事業の状況

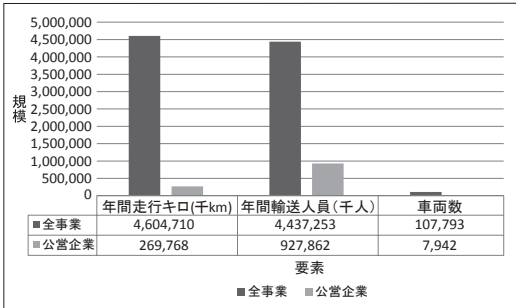
バス事業数全体における公営バス事業数（2012年度現在）は、事業数としては1,836事業中、31事業（構成比1.7%）を占めている（図2-1参照）。ただし、年間走行キロは269百万 km（5.3%）、年間輸送人員は928百万人（13.3%）を占め、事業数に比較して、これらの構成比は、より大きな割合を占めている（図2-2参照）。公営バス事業は、事業数は減少を続けているが、都道府県2団体、政令指定都市9団体、県庁所在都市4団体その他の団体から成り、年間輸送人員に見られるように、事業者としては一定程度大規模な輸送力を備えていることがわかる。

図2-1 一般乗合バス事業数の内訳



出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

図2-2 交通事業における公営バス事業の地位



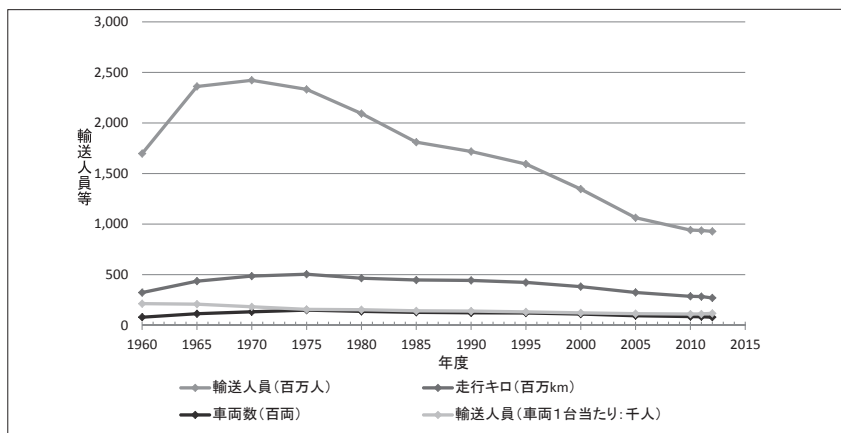
出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

ウ 輸送人員等の推移

2012年度末のバスの輸送人員は年間928百万人であり、前年度(936

百万人) に比べ8百万人の減少であり、1960年度末(1,697百万人) に比べ769百万人の減少となっている。輸送人員は、1960年代までは増加傾向にあったが、1969年度からは対前年比マイナスに転じ、年々減少している(図2-3参照)。輸送人員は、我が国の高度成長期(1954～1973年)の期間中である1970年度にピークを迎え、経済が安定期に入るとともにモータリゼーションが進展する70年代以降、急激かつ一貫した減少傾向を示しており、2012年度の輸送人員は1970年の輸送人員の半数以下になっている。

図2-3 公営バスの輸送人員等の推移



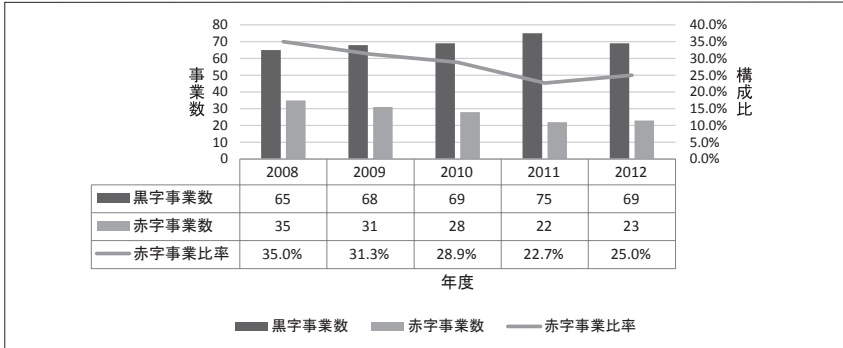
出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑(平成24年4月1日～平成25年3月31日)第60集』を基に筆者作成。

エ 経営状況

公共交通企業全体(地方公営企業法が適用される企業(以下、「法適用企業」という。))及び適用されない企業(以下、「法非適用企業」という。))の総和)の経営状況の推移を見ると、事業数全体が漸減する中で赤字事業数も近年は減少しており、赤字事業比率は若干減少する状況にある(図2-4参照)。

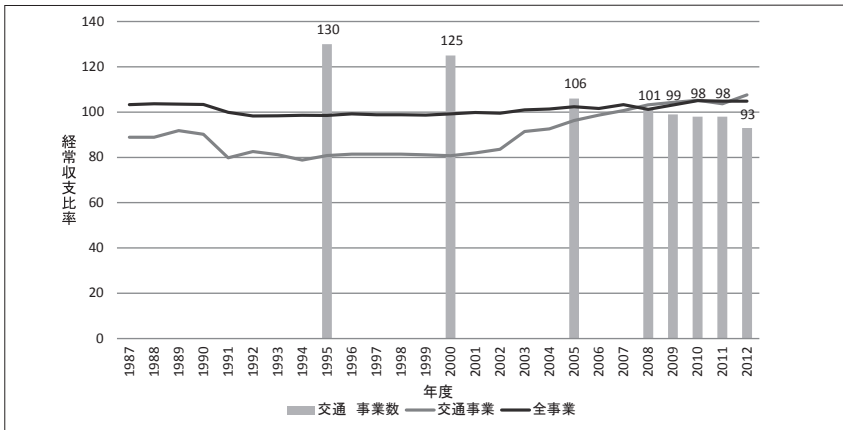
また、法適用企業に係る経常収支比率の趨勢を見てみると、公営

図2-4 赤字黒字別事業数の推移



出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

図2-5 経常収支比率の推移



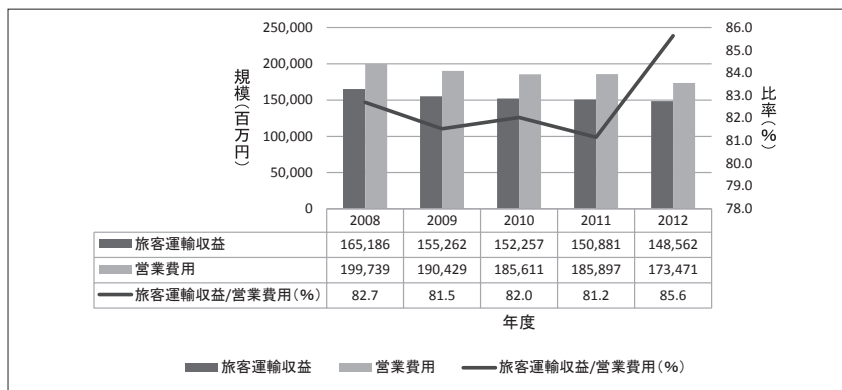
出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

企業全事業の経常収支比率が横ばいであるのに対し、公営交通事業は、その事業数の減少と併せて経常収支比率が上昇している。すなわち、事業自体の廃止を含む経営健全化の推進により、公営交通事業全体の経営状況は一定の改善を示していることがわかる（図2-5参照）。

さらに、公営バス事業における近年の営業収益及び営業費用の推移を見てみると、事業数が漸減していることと併せて、営業収益が微減を続けているが、さらにそれを上回る割合で営業費用が抑制基調であることから、収益比率（旅客運輸収益／営業費用）は2012年に若干上昇している（85.6%）（図2-6参照）。

このように公営バス事業については、事業数の縮減に伴う事業全体の収支の改善が見られるところである。

図2-6 公営バス事業における旅客運輸収益と営業費用との関係

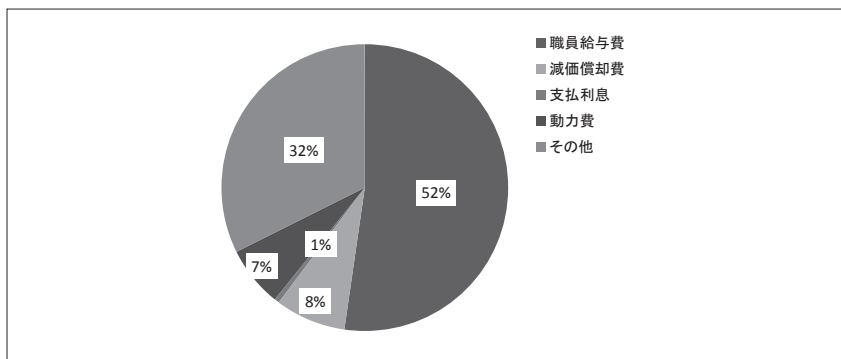


出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

オ 経費の状況

バス事業における経費の内訳を見てみると、バス事業は都市高速鉄道のような大規模な資産を伴う事業ではないため、減価償却費（8%）や支払利息（1%）が少なく、職員給与費が経費全体の半分以上（52%）を占めることが特徴となっている（図2-7参照）。このため効率的な組織体制の編成が財政運営上は重要な要素となる。

図2-7 公営バス事業における経費の状況（2012年度決算）



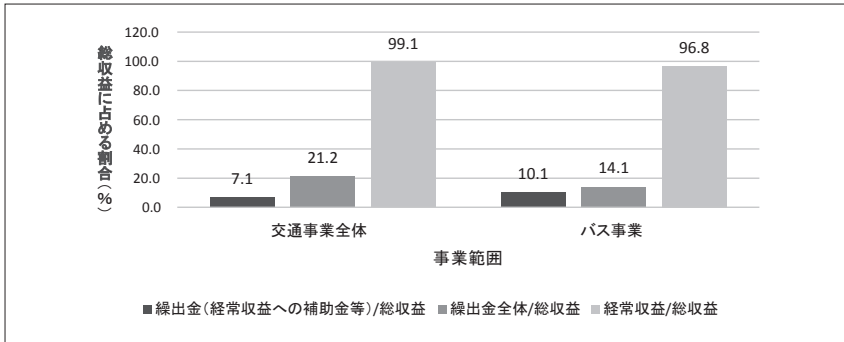
出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

カ 繰出金の状況

一般会計等から交通事業の会計に対し補助や貸付の目的で支出する資金を繰出金という。交通事業全体における繰出金とバス事業に対する繰出金を比較すると、バス事業は、都市高速鉄道のように大規模な資産を要しないことから、繰出金全体の総収益に対する割合は、交通事業全体の繰出金より割合は小さい（それぞれ21.2%、14.1%）が、運行経費に対する助成を要するケースが多いため、経常収益への補助金等としての繰出金は、交通事業全体の場合よりも高い（10.1%）。資産稼働型の事業ではないが運行経費に対する経常収支ベースでの助成の必要性が高い事業であることがわかる（図2-8参照）。

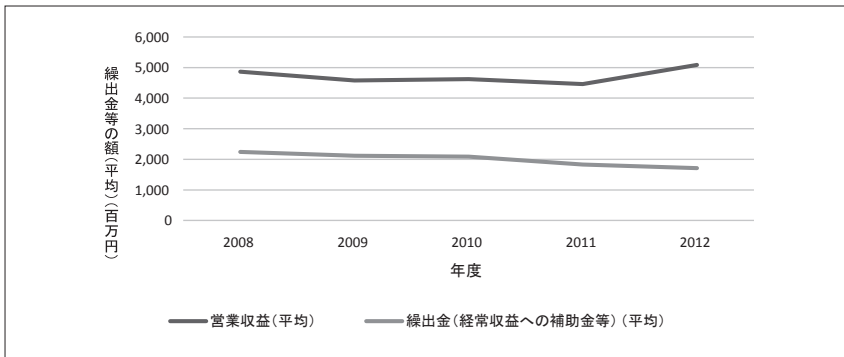
また、近年の繰出金の状況を見てみると、地方公共団体が厳しい財政状況にあることや営業収益（平均値）が若干上昇していることを背景として、経常収益への補助金等としての繰出金は抑制されていることがわかる（図2-9参照）。

図2-8 繰出金の状況



出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

図2-9 交通事業（法適用）における繰出金等（平均）の推移



出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成24年4月1日～平成25年3月31日）第60集』を基に筆者作成。

以上のように公営バス事業は、旅客自動車運送事業の中で重要な地位を占めつつ、近年の顕著な輸送人員の減少により厳しい経営状況が続いており、事業の存廃も含む見直しを行いつつ経営に取り組んでいる。また、事業を経営する地方公共団体も厳しい財政状況であることから、近年は経常収益の補助金としての繰出金も抑制され、収益性確保を求められていることがわかる。

3 地域公共交通制度の動向

以下において、地域公共交通に関わる近年の法制度の推移について概観する（表2-2参照）。

（1）規制緩和への対応

我が国の旅客自動車運送事業は、1951年の道路運送法の施行以来、路線単位の免許制に基づき、過当競争によるサービスの低下及び安全性の低下を防ぐ需給調整規制により維持されてきた。しかしながら、需給調整規制は、①競争が制限的となり非効率な事業者も温存される、②新たなサービスの提供や弾力的な運賃設定が行われない、③事業者は内部補助が半ば強制され赤字路線を抱えることにより事業意欲が減退する結果を招く等の弊害が指摘されていた。このような問題意識の下で、1999年に運輸政策審議会答申が出され、交通事業に係る需給調整規制を廃止する方向性が示され、2000年以降、貸

表2-2 地域公共交通に関わる主な法制度の動向

時期	主な法制度の動向
2000年	2月 貸切バス事業（道路運送法）、国内航空運送事業（航空法）の規制緩和
	3月 旅客鉄道事業（鉄道事業法）の規制緩和
	10月 国内旅客船事業（海上運送法）の規制緩和
2002年	2月 乗合バス事業、タクシー事業（道路運送法）の規制緩和
2006年	10月 自家用有償旅客運送の登録制度の創設（道路運送法）
2007年	10月 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の施行
2013年	12月 交通政策基本法の施行
2014年	12月 改正 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の施行

出典：筆者作成。

切バス事業、旅客鉄道事業など各種事業において規制緩和が開始された。2002年には乗合バス事業について需給調整規制が廃止され、事業への参入が免許制から許可制に変更されるとともに、事業からの退出が許可制から事前届出制に変更される等の規制緩和が行われた（表2-3参照）。

当該制度改正は、地域公共交通に大きな影響を与えた。その影響を総括すると、規制改革の直接的な影響としてのエリア内への参入は限定的なものにとどまっているが、間接的な影響としては、初乗り料金の引き下げや乗り継ぎ割引の実施等サービスの向上対策が実施されるなどにより、利用者にとってメリットが生じている。一方、民間への事業移管を進める例も出てきているなど民営バス事業者との競争の進展により一層厳しい経営が迫られつつある。こうした中で、公と民の役割分担の議論に見られるように、近年、住民へ直接サービスを供給する事務はできる限り民にまかせる（あるいは民の力を活用する）べきであるという考え方がこれまで以上に打ち出されており、さらに、規制改革による競争の進展や地方公共団体の財

表2-3 乗合バス事業における規制緩和

時期	規制緩和前	規制緩和後（2002以降）
事業への参入	免許制（路線を対象）	許可制（事業者を対象）
事業からの退出 （事業の休止・廃止）	許可制	事前届出制 （地域協議会に6月前までに届出）
運賃・料金	許可制	上限認可制 上限の範囲内での変更は届出制
事業計画	許可制：運行計画	許可制：路線への参入 届出制：運行計画

出典：筆者作成。

政難も加わり、事業形態についての見直しや本格的な健全化の動きが強まりつつある。

(2) 道路運送法の一部改正

2006年、コミュニティバス、乗合タクシー、市町村バスなど、道路運送分野における利用者需要の多様化に対応するため、道路運送法の一部改正が行われた。コミュニティバス等の普及促進を図るため、乗合事業の位置づけを与えるとともに、市町村バス等の自家用自動車による有償運送を可能とする登録制度を創設した。また同法に基づき設置される地域公共交通会議（長、自動車運送事業者、住民・旅客等により組織）が運賃等の協議を受けることとされている。

(3) 地域公共交通の活性化

2007年、路線に対する参入・退出に係る規制が緩和され、地域における公共交通の置かれた状況が厳しさを増しつつあることを踏まえ、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、「活性化再生法」という。）が成立した。市町村は、関係する公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、利用者等で構成する法定協議会での協議を経て、地域公共交通総合連携計画（以下、「総合連携計画」という。）を作成し国土交通省に提出することができる。同省により認定された総合連携計画に位置づけられた事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業について、関係法律の特例による支援措置が講じられる³。

³ 2010年5月現在、「地域公共交通活性化・再生総合事業」として433件が国による支援対象とされた。

(4) 交通政策基本法

2007年に施行された活性化再生法は、鉄道、バス、海上輸送等の輸送モードの活性化について横断的に定めた画期的な法律であった。ただし、地域公共交通の長期的なビジョンに立った政策理念まで定めたものではなかった。このことを踏まえ、2006年には野党の議員提案、2011年には政府提案により交通基本法案が国会に提出されたが、それぞれ解散により廃案となり、2013年3月に、大規模災害発生対応等の新たな内容を含む交通政策基本法案が政府により提案され11月に成立した。同法は、交通政策に関する基本理念やその実現に向けた施策、国や地方公共団体の責務などを定める基本法制として、2013年12月に公布・施行された。

同法は、国民等の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという認識のもとに、基本理念、国や地方公共団体の責務、施策への協力に係る事業者や国民の責務・役割を定めるとともに、関係者相互の連携・協力などについて定めている。さらに、政府は交通施策に関する基本的な計画である「交通政策基本計画」を策定し、基本的な方針や施策の目標、政府が講ずべき施策等を定めることとしている。

同法9条において、地方公共団体は、交通に関し、その区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有することとされている。また、同法32条により、地方公共団体は、交通に関する施策を、まちづくりその他の観点を踏まえながら、総合的・計画的に実施するものとされている。このように同法は基本法レベルにおいて地方公共団体の交通に係る責務を明確にし、かつ、交通施策とまちづくり施策の関連を規定した点において固有の意義を持つ法律として考えられている。

(5) 活性化再生法の一部改正

人口減少、少子高齢化が進展する中、特に地方部においては、公共交通機関の輸送人員の減少により、公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の一層の低下が懸念されている。地域公共交通は、特に自動車を運転できない学生、高齢者等にとって不可欠な存在であり、地域の活力を維持し、強化するためには、コンパクトなまちづくりと連携して、地域公共交通の充実を図ることが重要である。しかし、地域公共交通事業の経営が更に厳しさを増す中、民間事業者に依存した従来の枠組みでは、これらの社会的要請に応えることは困難である。このため、地域の総合行政を担う地方公共団体が先頭に立って、関係者と適切に役割分担しながら、まちづくりや観光振興などの観点も踏まえつつ、最適な交通ネットワークを合意の下で実現していくための枠組みづくりが喫緊の課題となっている。

こうした情勢を踏まえ、2014年5月に活性化再生法の一部改正が行われた。改正後の活性化再生法においては、持続可能な総合連携計画を「地域公共交通網形成計画」に改め、まちづくり施策との連携等も計画事項に位置づけることとしている。また、地域公共交通網形成計画に基づき、面的な公共交通ネットワークの再構築の具体的内容（既存路線・ダイヤの見直し、新規サービスの導入等）を定めた地域公共交通再編実施計画を作成できることとしている。このような計画の策定及び推進を通じ、まちづくりと一体となった公共交通の再編に取り組むことをねらいとしている。

以上のように2000年代以降、地域公共交通に係る法制度は大きく変化してきた。これらの変化の中で特筆すべき点は、①地方公共団体の法制度上の位置づけが明確かつ重要なものとなっていること、②交通施策とまちづくり施策を関連させていくことが法制度上も要

請されていることの2点である。

この場合、地方公共団体が備える調整機能（関係者間の調整）や財政支援機能等が片面的に期待されるべきものではなく、また、地方公共団体が受動的に交通施策の責務を果たしていくものと考えべきではない。むしろ、地方公共団体は、交通ネットワーク及びまちづくりに関する企画立案機能及び住民の合意形成を図るためのコーディネート機能を最大限活用し、地域公共交通の未来図を描いていく役割を担っていくことが期待されているものと考えべきである。

第3章

日本の都市・地域公共交通に関わる 各組織の役割と今後の方向性

運輸調査局情報センター主任研究員
板谷 和也

はじめに

日本の公共交通は、国際比較をすると、定時性や快適性など、多くの面で他国の交通サービスより優れているが、その運営方法などにまで目を向けると、日本独自ともいえるべき特徴がいくつか存在する。こうした事象の背景には、都市公共交通が営利事業として取り扱われる制度設計がある。一般的に鉄道やバスなどの輸送サービスは、モータリゼーションの進行とともに黒字運営が難しくなるので、公的な支援を行うことで運営を維持するようになるのだが、日本では長らく営利事業として運行されてきており、制度上も利用者の支払う運賃収入ですべての費用をまかなうのが原則となっている。

しかし、鉄道もバスも、地方部を中心に非採算の路線が多くなってきている。バスは1960年代、鉄道も1970年代に輸送シェアのピークを迎えた後は、一貫して自動車を利用する人が増え続けていることもあり、利用者の減少が目立っている。バス路線の廃止は1980年代に社会問題化し、1986年にはバス路線が存在しない「市」が現れるに至った（群馬県館林市。その後、市主導でバス路線を整備して2015年現在は路線バスが運行している）。

こうした実態に制度が追いついていないのが日本の公共交通の大きな特徴である。そのために地方部で運行しているバスや鉄道は事業としてきわめて不安定であり、多くの事業者が経営破綻を経験している。これらの事業者は、必ずしも経営努力が不足しているのではなく、経営基盤となる営業地域がそもそも黒字経営不可能な環境にあるのであり、潰れてしまうと代わりとなる受け皿（事業者）が存在しない。したがって、都市交通の魅力を高めるためには既存の公共交通事業者と地方自治体が協力して施策を進めていく他ない。ところが、一般的には公共交通は営利で運営されているという認識

が広まっている。このことが交通施策の進捗を妨げているところもある。

そこで本章では、こうした都市・地域の公共交通に関わる組織や主体に焦点を当て、事業者の経営面における現在の状況について概括するとともに、関係組織・主体の役割と課題、今後の方向性について論じる。加えて、今後のロールモデルとなり得る先進事例の1つであるフランスの状況についても、日本との対比で簡単に触れることとする。

1 日本の運輸事業の概要

(1) 規制緩和以前の運輸事業のビジネスモデル

都市・地域の公共交通は、今では赤字の路線が多数存在するものの、かつて自動車が普及する以前には、鉄道もバスも「儲かる」事業だった。地方部の多くのバス事業者の、輸送量のピークは1970年前後だった。黒字が見込まれる路線が多数存在したことを背景に、運輸省（当時）が事業者に対して各路線を運航する免許を与えないと事業者は路線バスを運行することができないようになっていた。免許は路線ごとに与えられたが、運輸省は実態として地域別に独占に近い状況下で各事業者が運行するように調整しており、黒字路線からの内部補助で赤字路線を維持することが事実上各事業者に求められていた。

しかし、モータリゼーションの進行で自動車による輸送量が増加するのとともに、その後バス事業の輸送量は漸減し続けた。都市内の一般路線バスは1970年代の早い段階で次々に赤字に転落し、内部補助ができない状況に陥り、その対策として「地方バス路線維持費補助制度」が制定され、1972年から国と地方が協調して補助する仕

組みとなった。この制度では対象となった各路線の欠損額を国と地方公共団体が補助するかたちとなり、2000年前後の運輸事業規制緩和の時期まで長くこの体制が維持された。

なぜ、欠損額を補助する形式となったか。それは、法制度上日本の運輸事業は営利事業であることが前提だったからである。黒字になり得ない路線は、黒字路線とセットとすることで全体として黒字とすることが期待されており、はじめから赤字が見込まれる路線は存在してはならないことになっていた。そのため、赤字にあることが明らかなバス路線の免許は下りないようになっていた。

然るに、理想的にはともかく、実態として赤字の路線が増加したために当時の国や地方公共団体は対応を迫られた。赤字路線は、経営的にはメリットがないので、私企業の判断としては廃止という選択もあり得る。だが、行政の立場から見ると、それらの路線は赤字であっても多数の利用者がおり、廃止されてしまうと沿線住民の移動の足がなくなってしまうので、簡単に廃止することはできない。そのために、それらの路線の赤字分を地方公共団体が補助することで、路線の運行を維持するということになったのである。

これは、地方公共団体側から見るときわめて受動的な行動である。自分たちで新たな路線を設定することは当然ながら簡単ではない。公営企業のかたちで交通事業を運営している地方公共団体も存在するが、多くの場合はそうした自前の組織は持たず、地元の交通事業者が実際の運行を担当している。赤字の見込まれる路線を設定することは国が原則として許さないので、元から存在する路線を維持するために、赤字分を補填することしかできなかった。そこに地方自治体としての積極的な意思を反映させることはきわめて困難であった。

いずれにしても交通事業者の経営において、1970年代以降一般路

線バス事業は利益の出る分野ではなくなった。事業者は生き残るための方策として、一般路線バス事業において公的な支援を受けて赤字路線における赤字分を減らしつつ虎の子のような黒字路線を維持しながら、高速バスや貸切バスで利益を上げるようなビジネスモデルを構築していった。高速道路や空港の整備が進む中で、都市間を高速で結ぶ路線や空港アクセスを担う路線に対するニーズが一気に顕在化し、一時はこれらの路線が各事業者の収益の中心となった。また、決まった時間に決まった路線を走る路線バス事業（乗合バス事業）に対し、個別のニーズに応じるかたちで路線に縛られずに運行する貸切バスは、団体輸送の需要が多かったこともあり収益事業となっていた。

つまり、一般路線バスの赤字を高速バスと貸切バスの黒字が埋め、さらに宿泊、飲食、物販等交通以外の事業も行うというのが20世紀後半の交通事業によく見られるビジネスモデルであったということである。このモデルが維持できているうちは、一般路線バスについては欠損補助で維持してもらっていれば事業者にとっては問題なかったし、地方公共団体の側も財政上できる範囲で支援をしていれば路線廃止などには陥らないので大きな問題にはならなかったのである。

この状況を大きく変えたのが、2000年前後に相次いで実施された規制緩和である。

(2) 規制緩和後の公共交通事業

前項で述べてきたようなビジネスモデルは、監督官庁である運輸省が需給調整規制を行うことによって維持することができたという側面がある。しかしモータリゼーションの進行に伴って自家用車の保有率が高まり、自分の移動の足を自ら確保する人が圧倒的多数を

占めるようになり、その存在意義から見直す必要が生じてきた。1990年代のこの観点からの議論の結果として、この規制を緩和して運輸業でもできる限り市場原理を活用し各社が競争下でサービスの向上に取り組むようにするべきということとなった。

1999年から2002年にかけて、運輸事業における規制は相次いで緩和された。主に都市・地域の交通に関するところでは、旅客鉄道事業については2000年3月以降、また乗合バス事業については2002年2月以降、新規参入について免許制から許可制に、事業退出（路線廃止）については許可制から事前届出制へと変わることになった。併せて運賃・料金等についても弾力化する措置が行われ、それまでにない割引きっぷの設定など事業者の創意工夫で様々なことができるようになった。貸切バスやタクシー、旅客船、航空などについても同様に規制緩和が実施され、新たな事業者の参入や運賃の下落といった効果が見られたのは一般にもよく知られるところである。

しかし、規制緩和が効果を発揮するのは、事業が事業として成立しており、競争を促進することが利便性の向上に直結する分野である。そもそも赤字路線が多く、事業として成立していなかった地域においては、規制緩和以降、安価な運賃の登場などのメリットを上回るデメリットが顕在化するようになった。

地方の交通事業の従来のビジネスモデルは、一般路線バスや鉄道における赤字を、高速バスや貸切バス、それに宿泊や飲食、物販といったそれ以外の事業における黒字で相殺し、当該地域全体で利益を出すというものであった。これが、規制緩和によってどう変化したか。

まず、高速バスや貸切バスといった利幅の大きい分野で新規参入が相次ぎ、既存事業者の利益が縮小した。高速バスにおいては、規制緩和後数年かけていわゆる「ツアーバス」と称される、貸切バス

を旅行業者が借り上げて募集型の企画旅行商品として路線バスに類似した方法で利用者を集める方式のサービスが広く行われるようになった。この方式は、乗合バスと比べると安全その他の規制が緩く、乗客が集まらなければ運行しないなどの弾力的な運用も可能だったために経費が通常の高速バスより安価で済んだ。それゆえに圧倒的に安価な料金を設定することができ、既存の高速バスの利用者を蚕食するとともに新たな移動需要をも生み出した。その後、関越自動車道高速バス居眠り運転事故（2012年4月29日）に象徴されるように安全面での課題が表面化し、従来のツアーバスと一般の高速バスは制度的に一本化して「新高速乗合バス」制度に移行した。この過程で既存の交通事業者には利用者の減少と運賃の下落で利益を減らしたところが多かった。

また貸切バスは、需要にうまく対応すれば新規参入事業者でも十分に利益が見込めることもあり、数台のバスしか保有しない小規模な事業者が多数参入したため、事業者数がほぼ倍増することとなった。競争が激しくなったため必然的に各事業者の利益は縮小傾向となり、加えて観光における団体旅行から個人旅行へのシフトなど消費者側の行動変化の影響もあり、こちらも経営的には決して楽でない状況となった。

この結果、一般路線バス事業における赤字を高速バスと貸切バスで埋め合わせるという方法が少しずつ取れなくなってきた。このことが各事業者の企業努力で対応できる範囲をじわじわと狭め、運転手の給与水準を上げられなくなり、バス車体の更新ができなくなり、企画部門における人件費を圧縮せざるを得なくなり、そして、そもそもキャッシュが回らなくなって経営破綻に陥る事業者が続出した。岩手県北自動車や茨城交通は民事再生法、福島交通などは会社更生法、井笠鉄道は破産法に基づきそれぞれ法的整理の手続きが取

られ、九州産業交通や宮崎交通といった有力企業も事業再生の対象となっている。

こうした中、一般路線バスを維持するには公的支援が不可欠な状況となりつつある。しかし、バブル期と異なり地方公共団体側にも財政的な余裕は決してなく、そのために路線の廃止や縮小、便数の削減が各地で日常的に行われている。国土交通省によれば、2007年度から2013年度までの間に廃止された一般バス路線は全国で10,000kmを超える。こうしたことに対処することを1つの目的として、いわゆる「コミュニティバス」と称される自治体主導のバス路線が、規制緩和以降一貫して増加し続けてきたといえる。

こうした経緯により、公共交通に関わる事業はきわめて厳しい状況に追い込まれている。厳しさの度合いは事業エリアの人口密度によって異なるが、一般に地方に行くほど事業環境はよくないと考えられる。つまり、一般路線バスの利用自体が少ない地域ほど事業として厳しいうえ、利用が少ないということはすなわちその地域における交通事業の存在価値自体が高くないということを示しているからである。利用が減り、従業員の離職率も高くなり、施設や設備の更新ができずサービスの質が落ちる。こうした負のスパイラルによって、じりじりと事業を維持することが難しくなりつつある状況に、地方の交通事業者は置かれているのである。

本来は赤字路線が多い地域では、規制緩和を行うのと同時に交通サービスを維持する枠組みを変化させねばならなかった。少なくとも欧米の先進諸国ではそのような取組みが進められており、赤字の路線であっても公共サービスとして維持するのが一般的である。しかし日本では、現時点ではそうした試みは不十分である。詳細は第2章に譲るが、交通政策基本法及び地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の制定に見られるように、状況を改善する試みが進ん

できてはいるものの、各地方の交通事業の捉え方を抜本的に変えるところまでは至っていない。

交通事業にはノウハウが必要であり、バスや鉄道を安定的に運行するためには既存の交通事業者の力を用いることが不可欠であるが、その各事業者がこうした状況にある以上、これからの各地域、各都市の交通を維持・改善し魅力的なものとして育てていく役割は、地方公共団体が担う他ないのではないかと思われる。実際に欧米諸国の状況を見ると、地方自治体がそうした役割を果たしている事例が圧倒的多数であり、事業者ないし国との連携・役割分担ができていところが多い。日本でもそうした枠組みに変わっていくことが求められており、少なくとも、国の枠組みでは地方公共団体、特に市町村に求められる役割がきわめて大きくなっている。

2 関係主体の役割

(1) 市町村の役割

では、具体的に市町村はどのような役割を果たすべきなのであるうか。

交通政策基本法の9条に、地方公共団体の責務が記されている。それは、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」「地方公共団体は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する住民その他の者の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない」というものである。

これは、市町村にとって決して簡単なことではない。なぜなら、ここまで記してきたように、運輸事業が黒字だったころは、地域内

の運輸事業に市町村は口出しすることができなかつたためである。実際にそれを反映して、公共交通に関わる事務を担当する部署を単独で設置せず、総務や企画などの課内に担当者を置くのみとしたり、あるいはそもそも担当を置かないところも少なくなかつた。

ところが、赤字路線の維持という大きな役割が求められるようになり、市町村が、一気に地域の交通に対して責任を持つ、きわめて重要な位置づけになった。国や都道府県が路線の維持を支援する補助制度は現在でももちろん存在するが、それは幹線的な性格を持つ路線が対象であり、地元の生活路線については市町村が見捨てたら路線がなくなるというくらいの重要な部分を占めている。

補助金を自ら一般財源から拠出している場合は特に、市町村は公共交通に関わる施策に対して強い意見を出すこともできるわけだが、実態としては、積極的に関わる自治体とそうでないところの両方が存在し、自治体間の格差が大きくなり始めている。

積極的な施策を展開する自治体とそうでないところを比べると、担当者のやる気と行動力の違いがそのまま交通施策の違いに直結しているような傾向があるように思える。地元の住民の足を守るために、自らの財政状況を悪化させないよう工夫しながら支援を行い、様々なアイデアをもって住民の真のニーズに迫り、そのニーズに対応したサービスを供給するよう交通計画をデザインする、というような役割が市町村には求められている。だが、こうした施策はそれまでに前例がないものが多く、担当者がどれだけ思いを込めて頑張るかによって施策の出来が異なってくるのは止むを得ないかもしれない。

ただ多くの場合においては、努力を惜しんでいるというよりも、どのような方向で努力すればよいか分からないために、地域に必要な交通を十分に供給できるような計画や施策を作り出せず、既存

のベストプラクティスをなぞってはいるものの、地域特性に合っていないものが出てきているようにも思われる。

自治体職員で運輸事業の実情を熟知している人というのは（交通局に勤務経験がある場合を除いて）ほぼ皆無であり、そのことが事業者との間で情報格差を生じさせている部分がある。そのことが、事業者と市町村との間での議論を十分にできなくさせているかもしれない。地域公共交通会議のような市町村主導の会議も制度として整備されてきており、市町村の担当者が構成員を選定して開催するシーンも増えてきているが、その際の議論も担当者の思いによって内容が大きく変化する。

自治体間の格差は、この状況を放置すれば広がる一方であろうと思われる。やる気のある担当者がある市町村は、自ら主体的に勉強して施策を改善する努力をするが、それが十分でない場合は従前の路線の維持か他市町村の追随しかできないので、交通サービスにも当然ながら大きな差が生じることになる。こうしたことを防ぐには、創意工夫のできる担当者を配置することと同時に、施策の進め方や計画策定に関する分かりやすい解説などが必要である。現状では自治体の財源不足を背景に、どうしても補助金を確保するための対策に走る傾向があり、また国の通達類もそうした動きを助長しているように見える。

つまり現状では、市町村には事業者の支援や独自の施策を策定することと、それを実施するための財源を確保し、さらに関係各所と調整を行うことが求められているといえ、その施策の内容などについて市町村間の格差が大きいことが課題であるといえる。

(2) 市町村の首長・議会、都道府県等の役割

市町村の交通政策担当者が、これからの都市交通において最も重

要な役割を果たさなければならないということを前項において述べた。では、その周辺の関係主体はどのような役割を分担しているのだろうか。実は、市町村の首長も議会も、さらには都道府県にも、それぞれに重要な役割がある。したがって、どこかが欠けると円滑に施策を進めることができなくなってしまう。

まず市町村の首長であるが、トップが交通問題に対して少なくとも関心は持っていないと、この分野に対して積極的に取り組むことができなくなる。なぜなら、住民福祉に関わる施策分野は交通以外にも多々あり、むしろ高齢者福祉や子育て支援など交通以外のところを優先的に充実させようとしているところが少なくない。交通はまちづくりに直結するので、実はこうした施策においては欠かせない施策なのだが、他の施策と比べると一般的に交通問題に関する住民の満足度は低く、しかも積極的に取り組んでもその指標はなかなか改善しないので、及び腰になってしまう傾向があるようである。

東京都武蔵野市のムーバスや富山市のコンパクトシティ施策のような真に優れた交通施策の多くは、首長が自治体の問題を正確に把握し、その解決に向けて主体的に動くことで短期間のうちに政策が実現している。つまり交通施策は、首長の姿勢と力量がストレートに出る分野であるともいえそうである。こう考えると、首長の役割もきわめて大きいものがある。

これに対して市町村議会は、住民の代表であり施策や予算等の是非の判断と意思決定をする機関であるゆえ、当然ながら施策のチェックが役割となる。交通問題について積極的な発言をする議員も少なくないであろう。彼らが正確な知識を持つことは非常に大切なことである。予算だけでなく、例えば補助金が適正に支出されているか、その結果として当初予定していた施策の成果が出たかどうか、確認することも求められよう。

残念なのは、議会の意見が事業者等への「要望」として表に出る場面が多いということである。議会が何らかのことを要望すること自体は否定されるものではないが、事業者の私企業としての健全な経営に対して公的機関が縛りを設けるようなことは正当化が難しい場合が少なくない。一方で、要望先が国等である場合には資金的な支援を求める場合が多く、これは、地方自治体が財政面で自立できていないことを端的に示しているようにも思われる。

本来、地方自治体は予算として出ていくお金だけでなく、入ってくるお金もある程度コントロールできる必要がある、それができない現状はガバナンスが正常に機能しているとは言い難い。日本の税制では地方自治体の裁量の範囲が狭く、それもあって地方自治体の財源は常に不足しているといつてよい。長期的にはこの部分を抜本的に改善し、そのうえで議会のチェック機能を高めていくことが必要ではないか。

都道府県は、国と協調して行う補助の主体ということもあり、以前からバス交通を支援する中心的な役割を担っていた。しかしこのところの制度整備に伴い、特に市町村内で完結する路線については市町村がその責任を負う枠組みに変わりつつある。そうなると、都道府県の今後の役割は、主に市町村をまたいで運行される広域幹線的な路線について支援することということになるだろう。ただ、都市間の移動については一般路線バスでなく鉄道や高速バスで行われている都道府県も少なくない。その場合には、交通政策に関わるほとんどの役割が市町村か事業者によって担われることになり、都道府県は宙に浮いてしまう。

各都道府県の間には面積でも人口でもかなりの違いがある。場合によっては、陸上交通についての都道府県の存在感は今後薄まってしまうかもしれない。ただ、広域にわたる交通体系について主体的

に取り上げて関係主体を調整できるのは都道府県しかない。交通政策に関する情報や研究のアップデートを行い、必要が生じたときにすぐに動けるような体制を整えておくことが都道府県には必要と考えられる。

(3) 国の役割

各地域の交通政策は、各地域が自ら考えて実行することが原則と筆者は考える。その土地に愛着も土地勘もないような人間では、ニーズを把握することはできない。また地域の交通政策のために必要な財源は自ら負担することが必要で、過大な補助を外部から得れば過大なネットワークの形成につながり、一方で支援も自らの負担もなければネットワークが過小になり住民生活に悪影響がある。

ところが、現実の日本はまさにそういう状況下であり、それが故に一部の自治体で不十分な交通サービスしか提供できない事態に陥っているといつてよい。国にはそうした状況を改善する役割が期待される。交通政策基本法でも国が多くの責務を負うことが明記されている。国は地域の交通政策については、各自治体が共通して持つべき情報の普及を進め、また、財源制度の不在に対応して必要な金銭的支援を行うことが求められているように思われる。

過去の運輸行政と異なり、需給調整規制制度のもとで事業者を監督するというかたちでの政策は、もはや国には求められていない。そうではなく、安全で快適な公共交通の実現に向けて側面から支援するような取組みが求められている。実際に国土交通省総合政策局公共交通政策部ではそうした視点からの政策が進められており、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、「地域公共交通活性化再生法」という。）」の策定・改正を通じ、「地域公共交通網形成計画（旧：地域公共交通総合連携計画）」や「地域公共交通再

編実施計画」といった計画制度を整備している。この制度では、この計画を実質的に市町村が中心となって策定し、関係主体の集まる法定協議会で議論・合意して国に提出し認定を受けると、その計画についての支援を受けることが可能になる枠組みとなっている。

また、モード別では先述のように規制緩和が行われ、バスや鉄道では新規参入は許可制に、退出は届出制となり運賃設定も弾力化が進んでいる（ただし、路面電車等の根拠法となる軌道法については規制緩和はなされておらず、従来通りの規制が残っている）。バス等の自動車運送事業について定める道路運送法では、2006年の改正で「地域公共交通会議」という会議を新たに制度化した。地域公共交通活性化再生法における法定協議会と異なり対象がバス等に限定されるが、市町村内のバス路線についての運行形態やサービス・運賃水準に関する協議を行うことができるようになり、ここで合意できれば新規にバス路線の運行を事業者に委託することが可能となった。それまでは市町村は交通政策を行うためのツールをほとんど持ち合わせていなかったが、この会議を活用できるようになったことで市町村が自ら主体的に路線の改廃やサービス内容を設定できるようになった。

国による制度整備は、今後は財源の確保等よりハードルの高い局面に移行していくと考えられるが、それと並行して、こうした制度を活用した施策を各市町村が積極的に行っていくよう、各地方の運輸局等と連携した取組みを継続していくことが肝要と思われる。また公共交通の存立基盤である安全運行を担保するための、監査や各種の資格制度といった施策についても、実質的に機能するよう工夫していくことが望まれよう。

(4) 事業者の役割

これまで述べてきたように、公的機関の側が今後の交通政策では重要な役割を果たすことが求められている。しかしこのことは、事業者の役割が軽くなるということを意味するわけではない。

冒頭で述べたように、公共交通の運行には技術とノウハウが必要であり、誰でも簡単に事業参入できるようなものではない。特にバス事業は極端に労働集約的な事業特性があり、運行経費の半分以上が人件費である。職員の大部分を占める運転手の高齢化と若年労働者の離職率の高まりもあり、運転手不足で事業継続が困難になっている例も存在する。こうした逆風の中で、質の良い運転手を一定数確保し、安全で安定した運行を提供することが事業者には求められる。

そして、現場で働く職員を多数抱える事業者は、公共交通の利用の実態を最もよく把握することのできる立場である。各路線やネットワークのあるべき姿を考える際には、行政だけでなく、地元の事業者が協議に参加して積極的に議論すると、質の高い計画や施策を生み出すことができるのではないか。また、科学的な議論をするためにはデータをもとに論じる必要があるが、乗降等の重要なデータは事業者の提供なくして得ることができない。こうしたことは事業運営の根幹であり、自立運営ができる場合は事業者単独で意思決定するのが最も効率的だが、公的な支援が必要な事業環境下では、データその他を協議会等でオープンにして、そのうえで実質的な議論をすることが必要になる。

つまり、これまで事業者には、多くの需要があることを前提に、赤字路線の維持という社会的な役割を果たすことが求められていたが、需要の減少に伴いその役割を果たすことができなくなった今、事業者としての本来の役割に立ち戻ることと必要なデータを公開す

ることが求められているといえる。

しかし現状では、残存している路線を維持することが事業目的になっている場合も散見される。相変わらずデータが公開されない路線も多く、またニーズに合わないサービスを継続している例も少なくない。今はまさにビジネスモデルを大きく変えなければ生き残れない時期であり、事業者には現状維持に留まらない革新的な変化が求められているといえる。

(5) 住民の役割

さて、通常は各主体の役割を考える際には、暗黙のうちに供給者の側にのみ役割があると思いがちである。しかし日本においては、利用者の側の消費者としての立場が強くなっており、利用者の要望はできる限り供給側が汲んで実現させるべきという意見が少なからずみられる。こうしたことは、消費者側がサービスの対価を支払っているのであれば正当化される。しかし、少なくとも交通分野では公共交通が存在することで得られる利用者や住民の利益に対応する負担がきちんと行われているとは言い難い。

本来、住民はこうした面で、金銭負担や意見表明が求められる立場である。法的には住民の代表たる議員がこうしたことを行うことになってはいるが、住民の意向を議員がすべて把握しているはずもなく、したがって、真に地域のためになる交通を実現しようとするならば、住民が自ら交通問題に対して主体的に動く必要がある。

日本でもそうした動きは各地に存在する。バス路線の廃止に際し、地元が主体となって新たな交通機関を企画して自ら運行主体となった事例（三重県四日市市「生活バスよっかいち」など）や、バス乗車券を地元で買い取って運行を継続した事例（青森県鯉ヶ沢町深谷地区など）は広く知られている。

こうした事例では、行政による支援が十分でない中、黒字の出ない路線を地元住民が支えている。ただし、過度な負担を地元を求めるような制度設計は好ましくない。過疎地域における公共交通機関の維持に向けた支援の方法については研究が重ねられている段階だが、こうしたことについて責任を持ち議論できる組織体を作りやすくしたり、要件を満たせば支援を受けられるようにするようなことが今後必要になるのではないかと考えられる。

実は交通政策基本法には、11条で国民の責務が「国民等は、基本理念についての理解を深め、その実現に向けて自ら取り組むことができる活動に主体的に取り組むよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めることによって、基本理念の実現に積極的な役割を果たすものとする」と規定されている。この責務の内容を考えると、不満を抱くだけで何もしなかったり、あるいは事業者や行政に要望するだけでは住民はその責務を果たしていないとみなされよう。

3 ロールモデルとしてのフランスの枠組み

事業の実態に対応した制度の変革は、個別の組織に求められる事項を見ると相当に難しいようにも思われる。しかし、欧米諸国の交通政策では既にこうした枠組みが確立している。これは、運輸事業が単独では成り立たないことが明らかであり、採算性のみで判断して路線廃止を進めると社会的な損失が大きいということについてコンセンサスがあるためであると考えられる。実際に、自家用車を保有できない層が固まって居住する地区（俗に「スラム」と呼ばれる）等では、公共交通が存在しないと就職がきわめて難しくなり、そのことが社会の格差を拡大させかねない。一方で、公共交通をそうし

た貧困層だけが利用する交通機関という位置づけにしてしまうと治安が悪化する。その影響は交通機関の車両や施設に留まらず、それ以外の地区にも波及するので、公共交通には公金を拠出してでも積極的に維持・更新していかなければならないのである。日本はそうした面でも欧米とは異なり、それは日本の大きな強みでもあるのだが、公共交通の維持に向けた枠組みの構築の面では、このことが円滑な制度構築の妨げになっていると思われる。

こうした中、日本がロールモデルとすべき事例はフランスのそれではないかと筆者は考える。フランスでは1982年以降の地方分権化の進展に伴い、交通分野でも断続的に枠組みの変革を進めてきている。具体的には、国内交通基本法と訳される法律を制定して国としての交通政策の方針を法的に明示するとともに、その中で都市内の交通については日本の市町村に相当するコミューン（単独の場合と複数コミューンが連合を組む場合がある）が計画や実施などのすべての責任を負う枠組みが定められている。この、日本でいう交通政策課などに相当する部署を AOTU (Autorité Organisatrice de Transport Urbain : 都市圏交通局) というが、AOTU は PDU (Plan des Déplacements Urbains : 都市圏交通計画) と呼ばれる計画を策定する義務を負っている。この計画は施策の財源の確保方法まで含めた中期の戦略であり、5年で修正、10年で改訂しなければならないものである。また、実際のバスやトラム（路面電車）の運行については、その権利が入札にかけられ、落札した交通事業者が独占的に行うのが通例である。独占の弊害が生じないように、運賃や運行本数などのサービスレベルは AOTU が決定するケースが多い。

AOTU は一般財源も活用するが、VT (Versement Transport : 交通税) という独自財源を持っている。AOTU の区域内に立地する一定規模以上の法人の給与総額に対して課税し、用途が交通目的

のみに限られる地方目的税である。これを課税するかどうかと、課税する場合の税率は AOTU が決定する。つまり、都市交通政策を担当する AOTU が、計画指針である PDU を策定し、そこから徴収する収入が VT である、という関係になっている。

フランスでは行政が中心となって、住民の意向を把握し計画を策定し、それを実行するために交通事業者との間で契約を行い、必要な財源を集めてきて補助する、という図式を30年ほどの期間をかけて整備してきた。そのおかげで、フランスでは地方自治体が交通政策のディレクターとしての役割を果たすことができているのである。

おわりに

本稿では、日本の都市・地域内における交通について、その事業としての性格の変化と現在の課題について整理するとともに、交通に関わる各主体がどのような役割を担っており、今後どのようにすべきかについて論じたうえで、制度的に支援体制が充実すると政策がスムーズに機能することをフランスの事例を用いて簡単に示してきた。

都市・地域交通の側面で、日本にいますぐに必要なのは、知識とノウハウを持ち事業者等と連携して施策を進めることのできる自治体職員である。彼らの底上げこそが急務であり、人的・金銭的に彼らをサポートするための枠組みを早急に整えないと、市町村間の格差は開くばかりである。そして、長期的には国としての制度的枠組みを確立し、地方自治体の責任で施策を実施しその財源を確保できるようになることが必要ではないかと筆者は考えるところである。その制度的枠組みは、全国共通の画一的な制度にすべての自治体を

はめ込むようなものではなく、それぞれの創意工夫を制度が支援するようなものでなければならない。既に国はその方向で法律や支援制度を作り始めているので、自治体職員もそうした動きに対応していくことが必要になっているのである。

【主要参考文献】

国土交通省による各種資料

交通政策基本法本文

(<http://www.mlit.go.jp/common/001017815.pdf>)

板谷和也「フランスの都市交通運営組織の特徴と近年の動向」運輸と経済72巻11号（2012年）、82～90頁

第4章

今後の自治体の交通政策の方向性・課題

一橋大学大学院法学研究科教授

木村 俊介

本章においては、公共バス事業を主な対象として、今後の自治体の交通政策の方向性・課題について扱うこととする。

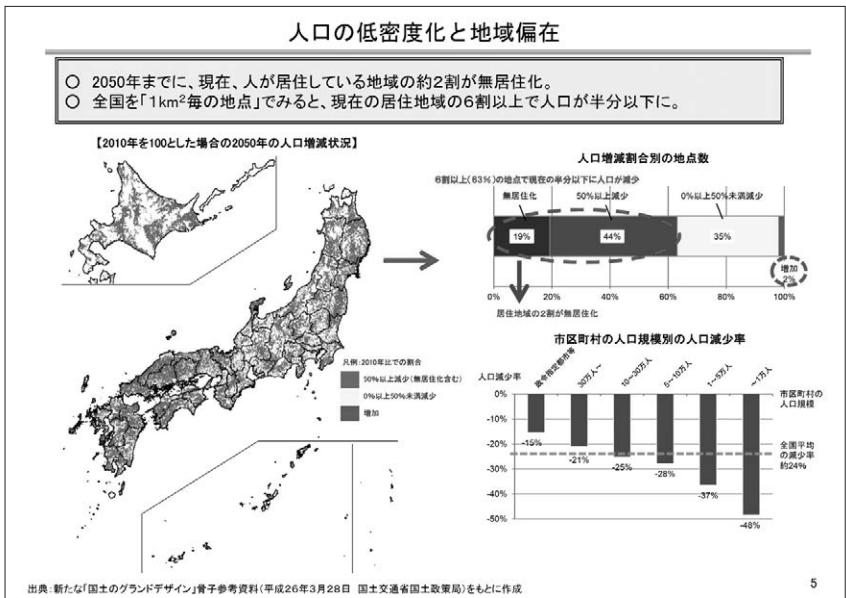
1 公共バス事業を巡る変化

(1) 事業形態の多様化

ア 背景

我が国の人口は2008年を境として減少に転じ、その影響として、2050年までに現在人が住んでいる地域の2割が無居住化するという予測も立てられている（図4-1参照）。

図4-1 無居住地区の見通し



出典：第31次地方制度調査会第1回専門小委員会（2014年5月28日）資料より抜粋。

さらに、このような状況に伴い、交通空白地域（バス停から600m、鉄道駅から1km 圏外）の可住面積は36,433km²に上り、これは九州島

に相当する面積となっている。さらに交通空白地域においては、人口全体の割合（1.9%）に対し、高齢者人口の割合（2.7%）が高くなっており、交通制約者（第2章1を参照）や移動制約者（単独で交通機関に乗車して移動することが困難な者）に該当することが多い高齢者が高い割合で居住していることがわかる（表4-1参照）。

表4-1 交通空白地域

	日本全体 (総面積377,915km ²)	交通空白地域 (バス停600m・ 鉄道駅1km圏外)	交通空白地域 の割合
可住面積	117,600km ²	36,433km²	30.9% (9.6%)
人口	127,768千人 (1086人/1km ²)	2,423千人 (67人/1km ²)	1.9%
うち高齢者人口	27,470千人	731千人	2.7%

出典：国土交通省資料（2013年1月）より抜粋。

このような近年の状況から次の事象が顕著に表れている。

- ①人口減少、低密度化、及び無居住地区の拡大等の社会情勢の急速な変化により、路線定期運行や独立採算制を基礎とする交通事業のみでは対応困難な面も生じてきている。
- ②従来は公共交通から自家用車への利用者の需要のシフト等も見られていたが、近年は少子高齢化の進展により、移動制約者にとっての個別運用サービスの需要が増加している。

このような状況の下で、地域公共交通は、「路線の定型性」、「運行の定時性」、「事業採算性」という従来の地域公共交通経営の定型的なフレームを超えた新たな経営が求められている。このことが背景となり、近年の地域公共交通は、多様な経営形態が採られている。

イ コミュニティバスの登場

コミュニティバスとは、乗合運送又は自家用自動車運送による定時定路線の運行形態を取り、コミュニティ（地域）の足を確保するための交通手段である。

コミュニティバスについては法令上の定義はないが、その特徴をまとめると次のとおりである。

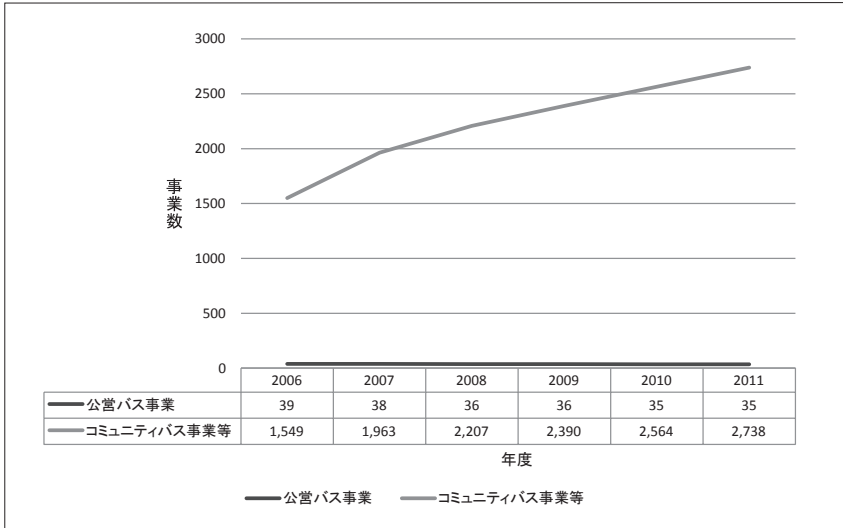
- ①地方公共団体が直接的若しくは間接的な形で事業運営又は財源措置に関与していること
- ②既存の交通機関が十分に対応できていないコミュニティの小規模需要をカバーしていること
- ③料金は低額であることが多く、料金収入、公費補助及び受益者負担を組み合わせた財源構成を取ることが多いこと
- ④コミュニティの公益的な移動手段としての位置づけ（評価、イメージ）が付与されていること

コミュニティバスの導入初期の代表例として1986年に日野市が導入したミニバスを挙げることができる。ミニバスは、市役所、駅及び住宅地をきめ細かく巡回する往復型の路線として開始され、交通空白地域をカバーする移動手段として注目された。1995年には武蔵野市が導入したムーバスにおいては、運賃100円という低・定額料金を設定し、市が運行計画を立て、運行を委託した事業者に対し営業費用の欠損額について公費補助を行う方式を採用した。このようにコミュニティバスは独立採算制とは異なる方式により地方公共団体が計画と運営に関与する新たな手法として他の団体にも広がった。

近年の一般交通事業者数の推移を見ると、公営バス事業は漸減を続けている一方で、コミュニティバス事業（ルート数）は、2006年の1,549から2013年の3,063へと顕著な増加を続けている（図4-2及び図4-3参照）。また、コミュニティバスが運営されている市区町村数

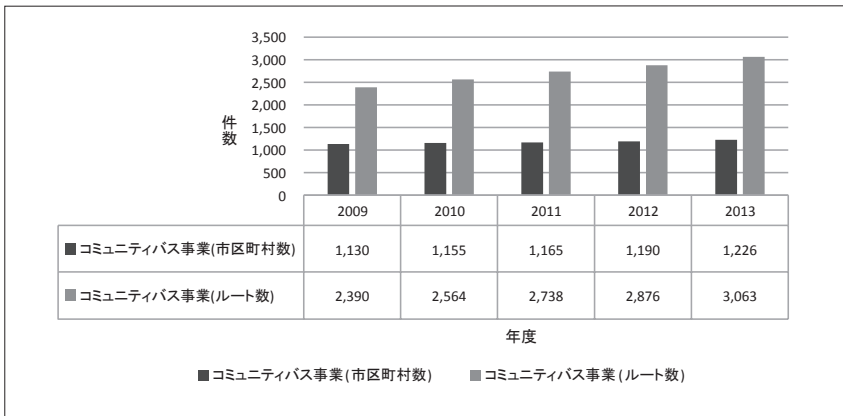
も2009年の1,130から2013年の1,226へと一貫して増加している（図4-3参照）。

図4-2 公営バス及びコミュニティバスの事業数の推移



出典：国土交通省資料を基に筆者作成。

図4-3 コミュニティバス事業の市区町村数及びルート数の推移



出典：国土交通省資料を基に筆者作成。

ウ 道路運送法上の位置づけ

道路運送法上、地域におけるバスの運行形態には複数の方法がある。2006年前においては、乗合事業、貸切事業、自家用自動車運行の各制度が活用されていた¹（表4-2参照）。

表4-2 バス事業の道路運送法上の区分（2006年改正前）

種類	道路運送法4条		道路運送法21条	道路運送法80条	
事業の性格	自治体が自主運行 <公共交通形態>	事業の管理を事業者に委託(法35条)	自治体が21条事業者（貸切旅客）に運行を委託 コミュニティバス	自治体が自主運行	運行を事業者に委託
運営主体	自治体	自治体	地域内交通運営協議会等	自治体	自治体
運行事業者	自治体	委託先事業者（自治体の名において運行）	バス事業者	自治体 ・自家用自動車によりバスを運行（自治体の名において運行）	委託先事業者
料金相場	自治体		バス事業者	自治体	
車両の所有主体	自治体		バス事業者（リースを含む）又は自治体（貸付） ・事業者の購入・リース費用を自治体が委託費・補助金で負担することは可。 ・自治体の購入し貸付けることも可（超額可も可）。	自治体 ・自治体の購入（超額活用も可）	
運営の方針	自治体が決定。		運送区間、時刻等の運営方針は事業者が決定するが、自治体が主体的に参画。	運送区間、時刻等の運営方針は自治体が主体的に決定。	
事故時の責任（車両所有者・雇用法）	自治体		（原則）事業者	自治体	
国土交通大臣の許可	乗合バス事業は、路線を定めて定期に運行する自動車により乗合旅客を運送する事業で、乗合バス事業を経営しようとする者は経営許可申請、既存バス事業者が新たに路線を開設する場合は事業計画変更認可申請と併せて上限の運賃及び料金認可申請が必要。		21条事業者（貸切バス事業者）は、①災害の場合その他緊急を要するとき、②乗合旅客事業者によることが困難な場合において、大臣の許可を受けたときは乗合旅客運送を行うことができる。 許可の要件は、①地域協議会における協議結果に基づくもの、②公共的主体からの要請による運行であって、一定の要件を満たす場合に限定されている。	自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならないとされているが、①災害のため緊急を要するとき、②公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であって大臣の許可を受けたときはこの限りでない。 自治体の自主運行の許可申請が地域協議会の協議結果に基づくものである場合、包括許可の取扱により路線の新設等に際し改めて許可を受けずして不要としている。また、許可は申請から1週間以内で処理し、国による運賃、運送約款の指掌は行わない。	

出典：筆者作成。

¹ 2006年改正前は、事業者が撤退したバス路線を維持する場合、道路運送法21条2号に基づき、貸切バス事業者に例外的に運行を委託する方式により乗合バス事業を継続させていた。同年の改正により4条に基づく事業の範囲が拡大されたことに伴い、21条に基づく事業は鉄道工事運休代替バス等に限定されることとなった。

しかし、地域公共交通を取り巻く環境において、次に掲げる大きな変化が生じてきた。第1に、人口減少及び規制緩和等の進行により、路線バスの撤退が進み交通空白地帯が生じるなど、地域社会にとって生活交通の確保が深刻な課題となってきた。第2に、高齢化の進展等により、単独では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者に対し、定時性（ダイヤに基づく運行）及び定経路性（系統に基づく運行）を備えた路線バスとは異なる個別運送サービスへの需要が急増してきた。

このような状況を踏まえ、2006年の道路運送法一部改正により、次のような見直しが行われた。

- ①乗合事業の対象範囲を拡大し、路線定期運行の事業だけでなく、コミュニティバス、デマンド交通、乗合タクシーなど、路線を定めて不定期に運行する事業等も対象に含めることとした。
- ②自家用自動車による有償旅客運送制度を創設し、市町村・NPO等による自家用自動車の有償運送の制度を整備するとともに、スクールバス等の公共福祉を確保する必要がある場合の運送を許可制により認めることとした。

改正後道路運送法におけるバス事業については、まず乗合事業及び自家用自動車運送に区分されるが、運行形態等も基準として、①公営バス、②地域自主運行コミュニティバス、③道路運送法78条2号に基づき市町村が運行するバスやNPOが運行を行うバス（総称して「市町村営等コミュニティバス」という。）、④同条3号に基づき公共の福祉を確保する目的で運行するバス（以下、「公共福祉バス」という。）の4つに区分することができる（表4-3参照）。

コミュニティバスのルート数の増加傾向が継続していることに示されているように、今後とも乗合事業及び自家用自動車の両分野に

表4-3 バス事業の道路運送法上の区分（2006年改正後）

種類	道路運送法4条		道路運送法78条	
	乗合事業		自家用自動車	
事業の性格	公営バス（公営企業形態） 自治体が自主運行	地域自主運行コミュニティバス	市町村営等コミュニティバス （同条2号）	公共福祉バス 公共の福祉を確保するため必要と認められる場合（地域・期間を限定）（同条3号）
運営主体 （具体の事業）	自治体	地域内交通運営協議会等協議会の構成員である運行事業者がコミュニティバスを運行	市町村又はNPO ・市町村運営有償運送（交通空白輸送、市町村福祉輸送） ・過剰有償運送 ・福祉有償運送	公共福祉バス ・スクールバス ・訪問介護員等による有償運送
運行事業者	自治体	法4条に基づき大臣の許可を受けた運行事業者	国土交通大臣に登録された市町村・NPO	法78条3号に基づき大臣の許可を受けた運行事業者
料金規制	運賃・料金の上限を定め、大臣が認可	地域の関係者の合意がある場合、認可を事前届出に緩和	・運行者は、対価を定め公衆に揭示 ・実費の範囲内等 ・地域公共交通会議 構成：地方公共団体、地方運輸局、学識経験者、利用者、地域住民、ボランティア団体、関係交通機関等 ・自家用有償運送の必要性、対価等について合意	

出典：筆者作成。

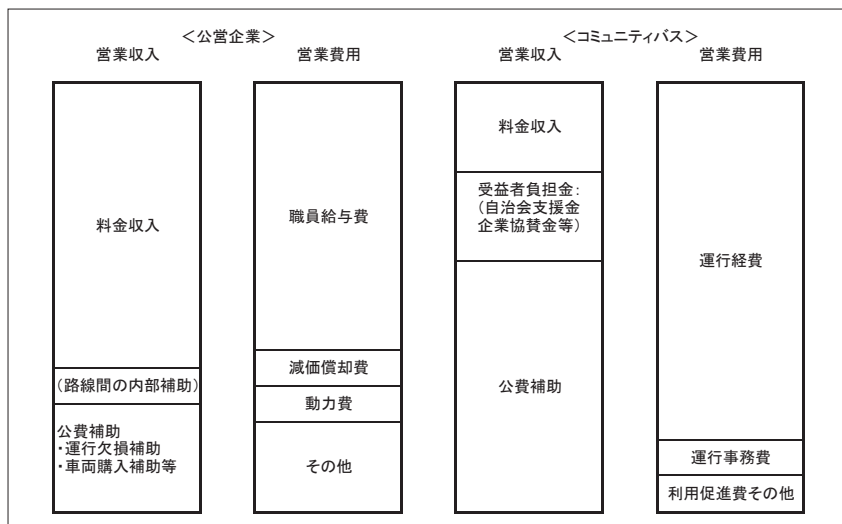
において事業形態の多様化が進展していくことが見込まれる。

（2）財源構成の多様化

公営企業形態により経営される交通事業においては独立採算性を原則とし、料金収入が営業収入の中心となる。路線ごとの採算性により黒字路線が赤字路線の損失分を補てんする内部補助も行われてはいるが近年の収益性の低下や需給調整規制の廃止によりその余額は低下している。その結果、公営バス事業の旅客運輸収益と営業費用の近年の動向を見ると、収益の費用に対する比率は、2012年度で約85%であり独立採算性の確保には至っていない状況である（前掲第2章図2-8参照）。

このため、現在、赤字路線に対する欠損補助や車両購入費等の施設補助を国や地方公共団体の他会計から公費補助として受けること

図4-4 公営企業及びコミュニティバスにおける財源構成



出典：筆者作成。

により収支の均衡を図っている（図4-4参照）。

他方、コミュニティバスは、近年、当該自主運行地域の自治会からの支援金や企業の協賛金を受益者負担金として財源に位置付け、料金収入及び地方公共団体からの補助金と組み合わせて収支の均衡を図る方式が増えている（図4-4参照）。料金は乗車し移動する直接の便益を受ける利用者の対価、受益者負担金は地域において移動手段が確保されることによる直接・間接の便益を受ける個人又は企業の負担金、公費補助は納税者の負担金を意味し、これらの異なる性格を備えた財源の組み合わせにより地域公共交通サービスの経費を賄うこととなる。

事業数としては、コミュニティバスが顕著に増加しているため（前掲図4-2参照）、公共バス事業全体としては、料金収入を中心とする公営企業型のみではなく、料金収入、受益者負担金及び公費補助を財源とするコミュニティバス型が増加している状況にある。

それではコミュニティバス型においては、どのような財源の組合わせが最適なものとなるのか。

この点については、コミュニティバス型においては、料金水準の設定の際に総括原価の考え方を採らず、運営主体の裁量的な政策判断により低・定額の料金制度（例えば全系統100円など）を採用することが多いため、営業収入に占める料金収入の構成比は事業ごとに相当程度異なるものとなる。さらに、受益者負担金（自治会支援金、企業協賛金等）が営業収入の中でどの程度確保できるかという点については、料金収入以上に、社会経済的な地域事情に左右されることとなる。

このように考えると、むしろ財源の組合わせの構成比は地域ごとに多様なものとなることが自明であり、最適な組合わせを一律に論じることは困難であり、個々の公共バス事業が、運行するコミュニティにどのような便益をもたらし、地方公共団体や住民が運営にどの程度参画しているかという点とセットで考えていく必要がある。

(3) 受益者負担金制度の具体的事例

ここでは、コミュニティバスにおいて受益者負担金制度を位置付けている宇都宮市、上田市及び富山市の事例を紹介する。

ア 宇都宮市

宇都宮市では、2006年4月に策定した生活交通確保プランに基づき、公共交通空白地帯等において、地域住民と連携し、地域内交通の確保を図ることとしている。このような趣旨に基づき、同市では、10地区で地域内交通運営協議会が運営主体として設立され、コミュニティバス（委託）方式により、タクシー事業者を運行事業者として11路線で運行を実施している。運行経費約60百万円に対し、運賃

表4-4 宇都宮市 地域内交通事業の事業収支

単位：千円

営業収入		営業費用	
運賃収入	10,869	運行経費	60,450
地域支援金等	9,360	運営事務費	2,932
運行・運営経費に対する補助金	46,199	利用促進費その他	3,046
合計	66,428	合計	66,428

注) 11路線計；2013 年度決算

出典：宇都宮市提供資料を基に筆者作成。

収入は約10百万円に過ぎない。運賃収入以外に、地域支援金等の受益者負担金約9百万円及び運行・運営経費に対する補助金約46百万円により営業費用全体を賄っている（表4-4参照）。

イ 上田市

(ア) 概要

上田においては、民営バス、市町村営コミュニティバスのほか、地域自主運行コミュニティバスが計33路線運行されている。

その中で、2006年以来、豊殿地区²の地域自主運行コミュニティバスにおいて住民負担金が導入されている。その概要は以下のとおりである。

(2) 取組みの概要

上田市 自主運行バス導入の事例(上田市豊殿地区内循環バス「あやめ号」)³

【背景】

上田市の豊殿地区には、公共交通として、廃止路線代替バスである「柘津線」「豊殿線」と上田市が運行する「オレンジバス」がある。

² 同地区は、2011年10月現在、2,103世帯、16自治会により構成されている。

³ 地域公共交通支援センター（ホームページ）地域公共交通活性化事例を基に作成。

図4-5 上田市豊殿地区自主運行バスあやめ号



上田市の豊殿地区は、住民組織が地区内の全世帯に負担金を募り、地域内を細かく循環し、既存の公共交通システムに接続する循環バスを導入。また、上田市は、この事例を契機として、地域が自主的に運行する生活交通に対し、運行経費の一部を補助する「地域自主運行バス等運行費補助金」を制定した。

出典：地域公共交通支援センターホームページ「上田市豊殿地区自主運行バス「あやめ号」(地域公共交通活性化事例)」を基に筆者作成。

これらのバスは幹線道路を走ることから、バス停まで距離がある地域も多く、特に高齢者にとっては利用が不便な状況にあった。また、豊殿地区は、地区内にショッピングセンターや医療施設が立地することから、地域内を循環するバスへのニーズが高かった。このような背景から、2002年4月に、豊殿地区全体の住民組織である「豊殿地区振興会」において、「循環バス研究委員会」が設置された。

【検討経緯】

2002年4月に豊殿地区振興会が、地区内循環バスの運行について研究委員会を組織することを決定して以来、3年間で延べ26回にも及ぶ会議が開催された。また、検討の過程では、全世帯を対象として、バス導入の必要性や賛否、世帯負担などについての意向を把握

する調査が繰り返し実施された。これらの検討の結果、2002年7月に基礎調査を実施し、地域内循環バスが必要との結論を得た。

さらに、2004年9月と2005年7月には、「地区内循環バスのアンケート」を実施し、「地域負担が必要となるが循環バスは必要か」との内容に対し、第1回では68%が、第2回では76%が必要であるとの回答を得ており、高いニーズがあることを把握した。

アンケートの結果を受け、2006年4月に試験運行を開始した。期間中には、本格運行についての住民アンケートを実施し、この結果を受けて、1世帯あたり年間1,000円の負担による本格運行開始を決定した。

本格運行の実施にあたっては、収入の不足分を地元企業等からの賛助金によって賄った(約80万円)。上田市は検討当初からオブザーバーとして参加し、他地域における事例の紹介など、情報提供を行ってきた。

【サービス】

- ・ 事業主体：豊殿地区循環バス運営委員会。運行は既存の交通事業者(タクシー会社等)に委託し、9人乗りジャンボタクシーで行う。
- ・ 運行：週2日、1日4便運行する。これは、接続する「オレンジバス」(上田市が運行するコミュニティバス)の神川・神科コースが週2日(同じ曜日)の運行であるためである。
- ・ 利用料金は、1乗車につき200円である。

【教訓】

豊殿地区には、「豊殿地区振興会」という住民組織が以前からあり、自治会の枠を超え、地域全体の問題について議論する場として機能している。その議論を通じて、地域にとって必要なものがあれば主体的に動き、循環バスの導入以前にも、医療施設やショッピングセンターの誘致を実現している。

行政頼みではなく、地域全体の問題をリーダーを中心として住民が主体的に議論し、課題解決に向けて主体的に動く組織があったことが、住民の負担を伴う循環バスの導入を実現できた要因の1つであると考えられる。

【財政負担】

豊殿地区の全世帯（2011年度で1,450世帯）が年間1,000円を負担しており、この負担金によって、運行経費の52%を賄っている。

住民負担の賛否に対するアンケートでは、自分の問題として主体的に考えてもらうため、1000円の負担について賛成の場合は署名をってもらう形式をとった。負担金は、自治会に加入している全世帯が負担しており、自治会費の中で徴収する仕組みとなっている。

負担金と運賃収入で賄えない分は、このバスの導入を契機として市が創設した「地域自主運行バス等運行費補助金」を活用している。当該補助金は、地域が自主的に運行する生活交通に対し、上田市が運行経費の3分の1相当（上限100万円）を補助するものである。

【成果】

豊殿地区循環バスは、試験運行・暫定運行を経て、本格運行に至る中で、利用者数が概ね増加傾向で推移している（なお、試験運行から本格運行に移行する際には、運賃が1乗車100円から200円に増額されている）。

既存のバスに接続し、細かいエリアをカバーする生活交通手段が導入されたことにより、交通空白地帯が大幅に縮小され、特に高齢者・障害者などの交通弱者の移動手段が確保された。

住民側の“マイバス意識”が非常に高く、住民が主体となったバスへのバックアップ活動が活発に行われている。例えば、バスの周知・PRと地域への理解を広げることを主な目的として発行されている「あやめ号」だよりは、住民組織である自治会連合会及び循環

バス運営委員会の手で発行されている。

(ウ) 受益者負担制度の留意点

上田市の取組みを踏まえ、受益者負担制度を効果的に導入するための留意点として挙げられる点は次のとおりである。

- (a) コミュニティ（自治会）が、文化活動、社会奉仕活動その他の活動を日常的に盛んに行っていることが、住民の理解を醸成する上で重要な要素となること。
- (b) 自主運行バスのニーズを把握することが重要であること。当該地区の場合、突き詰めれば真の住民の需要は医療施設への通院と日用品購入であり、それらの需要に立脚してバスの運行形態を設定することになること。
- (c) コミュニティ（自治会）の意見を集約することができるリーダーの存在が重要であること。

同地区の場合、これらの要素が満たされており、円滑に受益者負担の制度が定着したと評価することができる。

ウ 富山市

富山市においては地域自主運行コミュニティバスに対する補助金要綱の中で、運営主体（地域運営協議会等）が住民に一定の受益者負担を求めるなど、運行を継続するための収支計画が立案されていることを補助条件にしている（図4-7 2条を参照）。このように受益者負担金を制度として位置付けている事例も見られるところである。

図4-7 富山市地域自主運行バス事業補助実施要綱（抄）

富山市地域自主運行バス事業補助実施要綱	
(目的)	
第1条	この要綱は、富山市の区域において生活交通手段確保等の目的でバス事業等を実施する団体（以下「事業者」という。）に対し、市が支援を行うことにより、バス事業等の維持を図り、もって地域住民の交通の確保と福祉の向上に資することを目的とする。
(補助対象事業)	
第2条	補助対象となる地域自主運行バス事業は、次に掲げる要件を満たすものとする。 (1) 事業者が運営主体となり運行する事業。 (2) 一定の受益者負担を求める等、運行を継続するための収支計画が立案されている事業。 (3) 公共交通の空白地域等において、市民の生活交通手段確保の目的で行なわれる事業で、市長が公益上、必要と認める事業。
(補助内容)	
第3条	補助内容は、次に掲げるものとする。 (1) 試行実験を行う実施主体に対し、補助金を交付する。 (2) 事業を維持するために、実施主体に補助金を交付する。 (3) 試行実験や事業計画等からバス車両等の導入が必要と認めるときは、バス車両等を市が購入・所有し、事業者又は運行を行う交通事業者に無償貸与する。無償貸与された者は、善良な管理者の注意をもってバス車両等を維持・管理するものとする。
(補助事業計画書等の提出)	
第4条	事業者は補助を受けるにあたり、次の各号に掲げる書類を市長に提出しなければならない。 (1) 事業計画を記載した書類 (2) 事業毎の運送実績を記載した書類 (3) 事業毎の収支状況を記載した書類 (4) その他、市長が必要と認める書類
(補則)	
第5条	この要綱に定めるもののほか、必要な事項は別に定める。

出典：富山市「富山市地域自主運行バス事業補助実施要綱」。

2 海外の受益者負担制度(フランス交通負担金)

ここで前述1(3)に関連し、公共交通に関する受益者負担金の性格を備えた財政制度を整備しているフランスの事例を紹介する。

フランスにおいては、これまでの交通法体系の整理を目的として1982年に制定された国内交通基本法（LOTI）により、「交通権」を保障し、「誰もが容易に安価で快適に、同時に社会的な費用を増加させることなく移動できる交通」を実現する旨が規定されている。

フランスでは、交通権の保障や環境保全の観点から、公共交通を

公的負担で支える考え方が定着している。このような理念を背景として、公共交通においては、料金収入が営業費用の3割程度しかカバーしていない状況である一方、交通負担金（Versement de transport: 以下、「VT」という。）が公共交通の中心的な財源となっている。

VTは、都心部に立地する事業所から徴収する特別の負担金⁴として1971年に創設され、公共交通の改善と運行の使途に充てることを目的としている。本制度は、公共交通の整備に伴う労働市場の拡大による集積の利益を享受することができるようになる事業者に負担を求め、それを社会に還元するという発想に基づく制度である。

従業者9名以上の事業所から賃金の一定割合（0.5～2.6%）を徴収する。1973年に人口10万人以上の地方都市にも拡充され、2001年には人口1万人以上の都市が賦課することができることとされた(表4-5参照)。

表4-5 交通負担金の枠組み

人 口	要 件	制限税率	制限税率の上乗せ
10万人以上	軌道系の交通機関あり	1.75%	基礎自治体(コミュン)の連合が実施する場合は制限税率を0.05%上乗せ
	バスのみ	1.00%	
5万人以上10万人未満	軌道系の交通機関あり	0.85%	
	バスのみ	0.55%	
1万人以上5万人未満		0.55%	
人口1万人未満		課税権なし	

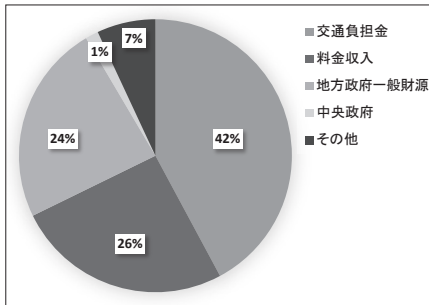
出典：交通負担金に関する文献を基に筆者作成。

VTは、総額約140億ユーロの公共交通財政の中で、料金収入が全体の約26%に過ぎない状況であることに對し、全体の約42%を

⁴ VTの性格については議論があり、事実上の地方目的税と考える見解もある（南聡一郎「フランス交通負担金の制度史と政策的含意」財政と公共政策34巻2号（2012年）、122～137頁）。

占める最大の財源となっている。このため、フランスの近年における先端的なトラムの整備に大きく貢献し、その用途が公共交通に特定されていることにより納付者の理解も得られていると評価されている。このように受益者負担金として定着し大きな役割を果たしている（図4-8及び表4-6参照）。

図4-8 フランス公共交通の財源構成



出典：筆者作成。

表4-6 フランス公共交通の財源の額（2010年）

単位：百万ユーロ

交通負担金	5,897
料金収入	3,584
地方政府一般財源	3,324
中央政府	215
その他	972
合計	13,992

出典：交通負担金に関する文献を基に筆者作成。

また、VT は、その用途について広い汎用性を備えている。すなわち、自治体は、当該財源を公共交通の異種の交通機関（地下鉄、LRT、BRT、バス、ケーブルカー等）の事業費に充てることができ、さらに、資本費及び運営費のいずれの経費に充てることもできる。このため、①地下鉄、LRT 等の大規模資産を伴う交通事業の資本費、②主に小規模都市における路線バス維持の運営費補助、③主要都市における公共交通の低運賃施策の財源等に活用されている。

このように VT は、公共交通に係る明確な受益者負担金制度として定着している点及びその用途が極めて広い汎用性を備えている点の両面において、我が国の公共交通制度を考える上で参考となるものである。

3 広域連携と地域公共交通

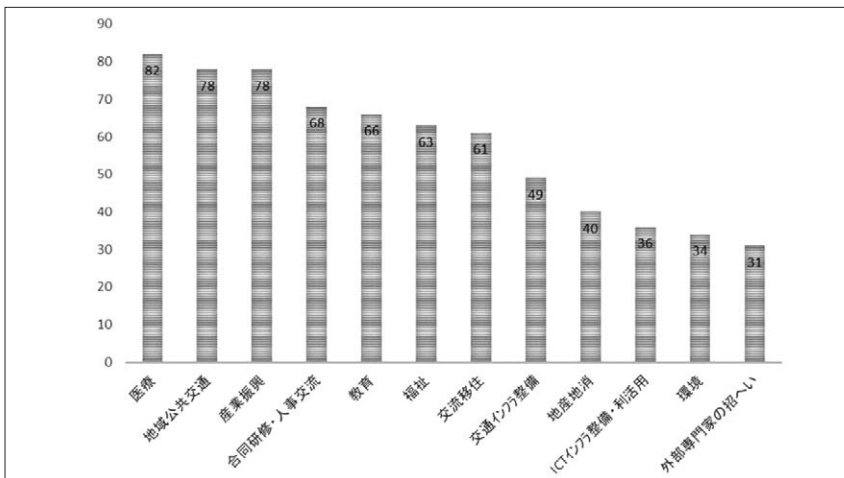
人口減少、かつ、少子高齢化が進む社会において、もはやフルセットの生活機能を整備することが困難になったという認識の下で、中心市と周辺市町村が圏域を形成し、中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺地域と連携・交流することにより、定住自立圏を整備するという定住自立圏構想が2008年に総務省から発表された。

2009年以来、定住自立圏構想の取組みに着手する団体は顕著に増大し、2014年10月1日現在で、定住自立圏形成協定又は同方針の策定により定住自立圏を設定した数が87圏域に上っている。

定住自立圏が取り組む政策分野としては、医療に次いで、地域公共交通の分野が多く位置付けられている（図4-9参照）。

このことは、人口減少下で交通ネットワークを維持するためには地方公共団体単独の取組みには限界があるという認識が団体間に普及

図4-9 定住自立圏構想の政策分野別の取組み状況



出典：総務省資料を基に筆者作成。

し、広域的な連携施策を通じて地域公共交通を維持する取組みが顕著になっていることの表れである。以下において、このような取組みの具体例として八戸圏域及び南信州圏域のケースを取り上げることとする。

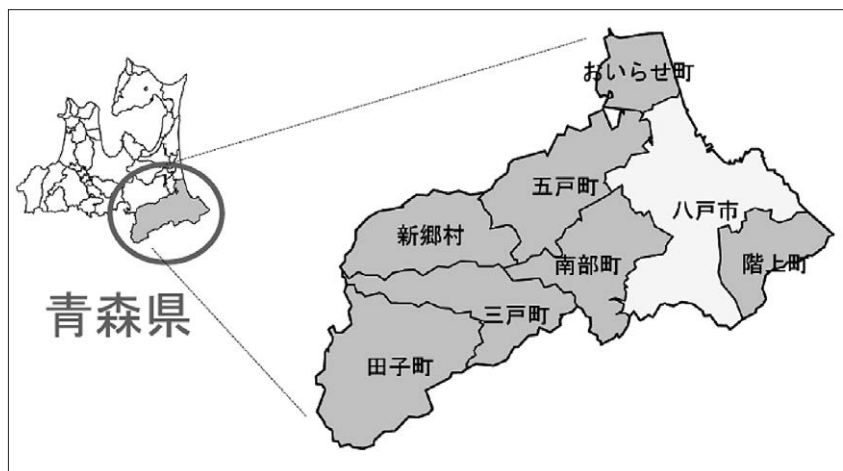
(1) 八戸圏域定住自立圏

八戸圏域定住自立圏は、八戸市を中心市とした8市町村により構成される圏域である（圏域人口335千人）（図4-10参照）。

圏域の結びつきについては、八戸市以外の7町村のうち4町村において八戸市への通勤が20%以上（最高率57%）であり、八戸市内の病院への入院者比率が7町村30%以上（最高率97%）となっている。また消費についても買回品吸収率は6町村50以上（最高率91%）となっている。

このように圏域内の結びつきの強さを踏まえ、地域公共交通分野

図4-10 八戸圏域定住自立圏



出典：総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」より抜粋。

においては、八戸圏域公共交通計画推進会議を置いたほか、利用者開拓のため複数市町村にわたる広域路線バスの低運賃施策のための実証実験の実施を行い利用者の増加という結果を得た。また、バス相互の乗継環境改善が重要課題となっており、乗継円滑化のため乗継案内サインの設置等の取組みを進めている（表4-7参照）。当該圏域においては、2014年3月に策定された第2次八戸圏域公共交通計画に沿ってこれらの取組みを引き続き進めていくこととしている。

表4-7 八戸圏域定住自立圏の実績

【実績】

年度	内容
22年度	<ul style="list-style-type: none"> ・八戸圏域公共交通計画推進会議設置 ・運賃体系の再構築スキーム等に関する企画・設計の実施
23年度	<ul style="list-style-type: none"> ・乗降実態調査の実施 ・上限を500円とする広域路線バス上限運賃化実証実験開始 (実施期間：23年10月～25年9月) ・実証実験周知広報事業（チラシ・バス車体広告等）の実施 ・乗継対策情報提供事業（乗継サイン整備等）の実施
24年度	<ul style="list-style-type: none"> ・乗降実態調査の実施 ・公共交通を利用した圏域内の交流促進ポスター・ミニガイド作成
25年度	<ul style="list-style-type: none"> ・乗降実態調査の実施 ・実証実験終了後の上限運賃継続の検討 ・消費税8%導入に係る対応策の検討 ・八戸圏域公共交通計画の見直し

出典：八戸市『第2次八戸圏域定住自立圏共生ビジョン』2014年3月、41頁。

図4-11 八戸市交通部



出典：ベストカー編『全国路線バス special：全国バス事業者路線バスオールカタログ』講談社ビーシー、2009年。

(2) 南信州圏域定住自立圏

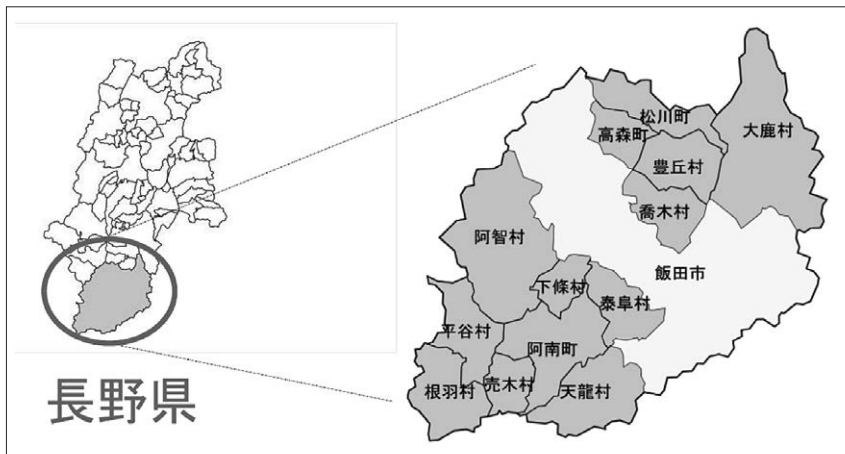
南信州圏域定住自立圏は、飯田市を中心市とし14市町村（1市3町10村）により構成される圏域である（圏域人口164千人）（図4-12参照）。

圏域の結びつきについては、飯田工業技術センター利用者の37.4%、市内高等学校生徒の34%、飯田市立病院利用者（入院）の32.2%、市内の養護老人ホーム利用者の25.8%が周辺市町村の利用者であり、飯田市と周辺町村との結びつきは、産業、教育、医療、福祉を始め各分野で強いことがうかがわれる。

当該圏域では、広域連合及び定住自立圏事務局が地域交通を所管し、月に2～3回、構成団体の長が広域連合会合を開催し圏域の課題について協議を行っている。

当該圏域においては、2008年に民間バス事業者が路線バスの撤退を表明したことを受け、圏域内の基幹路線については協議会を運行主体とした自主運行コミュニティバスに移行している。

図4-12 南信州圏域定住自立圏



出典：総務省「全国の定住自立圏の取組状況について」より抜粋。

協議会の構成員である運行事業者は運行を行い、構成市町村が収支の欠損分を負担している。市町村の経費負担ルールについて個別の定住自立圏協定書に定めることにより、市町村は安定的に予算を確保しコミュニティバスの運営が続けられている。また、現在、圏域全体で、交通システム全体の認知度の向上を図るため、広報誌の発行、名称の公募を始めとするブランド化に広域的に取り組むとともに、基幹路線に対する准基幹路線の接続の改善等に取り組んでいる（表4-8参照）。

表4-8 第2次南信州地域公共交通総合連携計画
(平成26年4月～平成31年3月)の目標

目 標		事業の概要
目標1	南信州公共交通システムのブランド化	<ul style="list-style-type: none"> ・地域全体の公共交通体系である「南信州公共交通システム」を広く周知し、自家用車主体の生活様式から、公共交通を交通手段のひとつの選択肢と意識付けするための利用促進・転換事業の推進。 ・広報誌の発行やシステムの名前の公募（ブランディング）、バス停留所の統一化、デザインの募集、路線別カラー・番号の表示など。
目標2	交通不便者に対応した公共交通の利便性向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ホームページによる当地域の公共交通情報の発信や、利用者にわかりやすい路線図、時刻表を作成することで、公共交通の利便性向上につなげる。
目標3	基幹路線に対する准基幹路線及び支線の効率的・効果的な接続	<ul style="list-style-type: none"> ・公共交通をより利用しやすいものとするため、当地域における公共交通の連携や接続改善を図る。
目標4	利用者の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・様々な利用促進・利用転換事業を実施していくことにより、利用者拡大を図る。 ・エコ通勤、ノーマイカーデーの推進。 ・統一されたデザインの案内標識や路線図の整備を行い、円滑な乗り継ぎや乗り換えを確保する検討などを行う。
目標5	リニア中央新幹線開業を見据えた新たな公共交通網の基盤づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・リニア駅と既存公共交通との効果的な接続及び既存交通の新たな活用方法等の研究、周辺圏域も含めたより広域的な交通ネットワークづくりのための情報収集を行う。

出典：南信州地域交通問題協議会「第2次南信州地域公共交通総合連携計画 概要版」。

(3) まとめ

これらの広域連携を通じた地域公共交通の取組み事例を見ると、地域公共交通の確保にとって、地方公共団体の広域連携の手法は特に次の点において有効であることがわかる。

ア 広域的な低料金施策

近時のバス離れの主要な要因として料金の高さが挙げられることが多く、多くの地方公共団体は利用者確保のため低料金対策に対する関心が高い。複数市町村を運行範囲とする広域路線について地方公共団体単独では対策を講じることが困難であるが、複数市町村が連携して低料金化の社会実験に取り組むことにより本格的な低料金施策を講じることが可能となる。

イ 乗継環境の改善

バス事業にとって、バス相互及びバスと鉄道との乗継時間の短縮やサイン表示の改善等の乗継環境の改善は重要な課題となっている。広域連携を通じ、ダイヤ相互の接続の改善や統一された乗継のサイン表示等は極めて有効な対策となる。

ウ 地域公共交通事業のアイデンティティの確立

広域連携を通じ、路線の統一ロゴマークやイベント開催等を通じ、当該事業の地域における知名度を向上し利用者開拓を図ることも有効な方策である。

今後も各地域において、地域公共交通事業について定住自立圏その他の広域連携手法を通じた取組みが展開されることが期待される。

4 地域公共交通に係る地方公共団体の取組みの方向性

我が国の地域公共交通を取り巻く社会経済情勢は、急激な人口減少、規制緩和、高齢化に伴う移動制約者の増加、無居住地区の増加

など文字どおり急激に変化している。このような変化に対応し、地域にとって持続可能な地域の足を確保することを究極の課題として考えなければならない。そのためには、次の点に留意することが重要である。

(1) 事業主体の多様化を踏まえ、地域で多様な「地域公共交通の担い手」を開拓・育成すること

近年は、公営バス、地域自主運行型コミュニティバス、市町村等コミュニティバス、公共福祉バスなど、旅客自動車運送事業の事業主体が多様化する時代に入っている。このような状況の下で、コミュニティにおける地域公共交通を維持し移動手段を確保するためには、地方公共団体のみがこれを支える枠組みでは対応が困難であることが多い。このため、地方公共団体だけではなく、地区協議会、NPO など多様な事業主体を想定し、自治組織、地元企業、NPO、道路運送事業者等の各主体が、当該地域公共交通を、事業遂行、企画運営、広報、資金拠出等の各分野で支える枠組みが求められる。このため当該枠組みを支える担い手を開拓・育成していくことが重要である。そのためには、地方公共団体が、コミュニティ活動の活性化を図るとともに、各主体の関係者に当該地域における生活の足を確保する必要性について共通認識（コンセンサス）を持ってもらえるような取組みを行っていくことが有効である。

(2) まちづくり施策と交通施策を連結させること

地方公共団体が受動的に責務を負うのではなく、都市計画やまちおこしの活動と交通施策を結びつけることが重要である。そのために地方公共団体が能動的・主体的な地域公共交通サービスを展開していくことが期待される。

(3) 財源構成について、料金収入、公費補助、受益者負担金の新たな3要素を視野に入れ、事業形態に応じた適切な財源構成の選択を考えていくこと

コミュニティバスについて、低額・定額のパターンが普及しているとともに、事業の中には需要が低い路線を含んでいるものがある等の指摘がなされている。この場合、需要が顕著に低い路線の運行欠損を自動的に公費補助でカバーすることは「地域内の公平性」の問題を喚起することとなる。このような問題を解消する意味においても、財源構成として「料金収入、受益者負担、公費補助」の組合せを検討することが有効である。料金収入と公費補助だけではなく受益者負担金を導入し、当該負担金拠出者に運行方針に係る関心を喚起することを通じ、コミュニティバスのきめ細かな路線編成を行い区域内における公平性を確保することが期待される。

(4) 近年進展している地方公共団体の広域連携手法の有効活用を通じた交通ネットワークの維持を図ること

前述のとおり、広域連携手法を通じ、広域的な低料金施策、乗継環境の改善、及び地域アイデンティティの確立を実現していくことが期待される場所である。

国・地方公共団体が以上のような視点を備え、地域公共交通に生じている変化に敏感に対応しながら“持続可能な地域の足”を支える枠組みを確立することが、地域社会にとって期待される場所である。

【参考文献】

- 地方公営企業制度研究会『地方公営企業の概要(26)』地方財務協会、2014年
- 土居靖範・可児紀夫『地域交通政策づくり入門』自治体研究社、2014年
- 飯田恭敬他『情報化時代の都市交通計画』コロナ社、2010年
- 秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通』学芸出版社、2009年
- 鈴木文彦『路線バスの現在・未来』グランプリ出版、2001年
- 鈴木文彦『路線バスの現在・未来 Part2』グランプリ出版、2001年
- 財政学研究会編『財政と公共政策』34巻2号（2012年）
- 運輸調査局編『運輸と経済』72巻5号（2012年）、同巻11号（2012年）、74巻6号（2014年）
- 後藤・安田記念東京都市研究所編『都市問題』105巻6号（2014年）
- 国土交通省交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会『最終とりまとめ』2014年8月
- 総務省「平成24年度地方公営企業決算の概要」
- 総務省「定住自立圏構想調査」
- Dai Nakajima, Ryoji Matsunaka, *Transport Policy and Funding*, ELSEVIER, 2006

第5章

地域公共交通における条例の意義と課題

駒澤大学法学部教授

内海 麻利

はじめに

人口減少社会において公共交通事業の縮小やサービス水準の低下が懸念され、また、コンパクトなまちづくりを実現する地域交通ネットワークの構築が期待されるなど、地域公共交通¹に関わり公共団体に求められる対応は、変化し、多様化してきている。とりわけ、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」(2014年11月20日)(以下、「〔改正〕地域公共交通活性化再生法」という。)などでは、「交通政策基本法」(2013年11月1日)の基本理念に則り、自治体が地域交通の活性化及び再生に関して、主体的に取り組むことを促している²。

こうしたなか、自治体において、地域独自の政策を実現するために、地域公共交通に関して条例を制定している実態がある。これらの条例は、上記の公共交通に関する法律の動向と呼応して、その目的を実現するために制定されるものや、従来から、あるいは近年の社会情勢の変化に伴い地域の公共交通に関わる課題に独自に対処するために制定されてきたものなどである。このような実態は、自治体が交通政策を実施していくために、地域公共交通の①理念や責務等を明確にし、②施策の正当性を確保し、あるいは③義務を課し又は権利を制限する³といった、条例に基づく行政運営が必要とされてきていることの表れであるといえる。

そこで本稿では、第1に、地域公共交通に関わる条例の制定背景

¹ 地域公共交通とは、「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関」(地域公共交通の活性化及び再生に関する法律2条1項)。

² 〔改正〕地域公共交通活性化再生法1条目的。

³ 「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」(地方自治法14条2項)。

を法律との関係を踏まえた上で条例を類型化し、その特徴を整理する。そして第2に、各類型（条例）の運用実態を考察することで、地域公共交通における条例の意義と課題を明らかにしたい。

1 地域公共交通に関する条例

(1) 地域公共交通における自治体課題と条例の類型

まず本稿では、「交通政策基本法」に記される政策や施策に関わる内容について定める条例を「公共交通関連条例」と定義する⁴。そのうえで、この定義に合致する全国の条例を収集し、目的・規定項目によって類型化してみると表5-1に示すア～オに分類することができた。各類型における特徴は後述（(2)参照）するが、これらの条例の性格は、法律の動きや内容に関わり2つに大別することができる。

その1つは、法律に定める規定に対応する性格である。古くは、「駐車場法」（1957年）や「道路法」（1952年）が定める規定に準じて駐車場の設置、管理及び駐車料金などを定める条例が多く制定されてきた。また、「交通安全対策基本法」（1970年）⁵に義務付けられている交通安全計画を規定する条例や、「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」（1980年）（以下、「自転車法」という。）に基づき主に駐輪対策を実施するための条例

⁴ ただし、その範囲は広く船舶や高速鉄道事業などに及ぶが、例えば、船舶の係留保管の適正化に関する条例（東京都船舶の係留保管の適正化に関する条例（2002年）など）や、高速鉄道事業、自動車運送事業及び中量軌道事業の設置等に関し必要な事項を定める条例（大阪市交通事業の設置等に関する条例（1971年））は含まない。

⁵ この法律は、交通の安全に関し、国及び地方公共団体、車両、船舶及び航空機の利用者、車両の運転者、船員及び航空機乗組員等の責務を明らかにするとともに、国及び地方公共団体を通じて必要な体制を確立し、並びに交通安全計画の策定その他国及び地方公共団体の施策の基本を定めることにより、交通安全対策の総合的かつ計画的な推進を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的として制定された。

が制定されている。

しかし、今日的要請は、かつての条例のように法律に求められた基準を定めるのみならず、施策の総合的かつ計画的な推進を図り、地域の戦略的な公共交通を実現することにある。既述したように「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(2007年5月25日)(以下、「地域公共交通活性化再生法」という。)は、公共交通のあり方に関して地域総合的な検討を進め、合意形成を促すこと⁶を自治体に期待している。例えば、地域住民の日常生活、社会生活における移動のほか、観光旅客、ビジネス客等の当該地域を来訪した人の移動も対象とする「地域公共交通総合連携計画」⁷等を創設している。次に制定される「交通政策基本法」(2013年)は、国が定める交通政策基本計画を位置付けたうえで、自治体の交通政策に関してその責務を明らかにし、自治体に向けて交通に関する施策の総合的かつ計画的な推進を要請している。さらに、「〔改正〕地域公共交通活性化再生法」(2014年)により「地域の総合行政を担う地方公共団体が先頭に立って、関係者との合意の下で、まちづくり等の地域戦略と一体で持続可能な地域公共交通ネットワーク・サービスを形成すること」⁸が重要とされ、まちづくりなどの他分野の法律の動きもあわせて、法律の規定を地域の実態に即して解釈し、総合的に運用することが期待されている。

例えば、他分野の法律には、「都市の低炭素の促進に関する法律」(2012年)、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」(2014

⁶ 佐々木良「地域交通の活性化及び再生に関する法律」運輸政策研究 Vol.10No.2 (2007年)、50～55頁。

⁷ 〔改正〕地域公共交通活性化再生法では「地域公共交通連携計画」に名称変更されている。

⁸ 国土交通省「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案について」(2014年2月12日)報道・広報関係資料。

年)、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」(2006年)、「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」(2008年)などがある。このような法律の動きを受けて、法律が委ねる内容を定める条例や、これらのいくつかの条例を体系的に運用する自治体もある。

いま1つは、法令に先立ち、あるいは法令には規定されていない地域独自の内容や仕組みを定める性格である。例えば、交通政策基本法に先立ち、計画的かつ総合的な交通政策を示す理念型条例がいくつか制定されている。また、近年の条例においては、A. 最低限度の生活を営むために必要な移動を保障する、B. 快適で人と環境にやさしい都市交通を形成する、C. 自動車の過度な利用からの転換を図る、D. 移動の安全性を確保することなどを目的に、これらを実現するために独自の規定を定めている。各類型によりその内容は異なるものの、規定内容を大別すると概ね次のような項目を定めている。a. 交通政策の理念や定義、b. 主体の責務と役割、c. 独自の計画と施策体系、d. 特定地域、路線等の指定(自治体として重点的に取り扱う対象を規定)、e. 地域独自の基準の設定、f. 助言、指導など(a.～f.の履行担保手段)、g. 協力関係の構築(協定、契約、業務委託などの公定化手続)、h. 住民及び事業者の意識の啓発(支援、表彰など)、i. 第三者機関の設置(前記a.～i.を専門家の視点から正当化する組織、あるいは、利害関係人の調整を行う組織)などである。

これらの規定項目から、自治体が独自の交通政策を自主的に実施するためには、事業や制限の根拠、自治体と住民、事業者等との協力関係を構築するための実効性ある仕組みやルールが必要であるといえる。

表5-1 類型別地域公共交通条例

類型	都市名	条例名	条例制定年月日	主な規定内容
ア 理念型	長岡京市	長岡京市公共交通に関する条例	2013年12月26日	主体の責務、施策の基本方針、公共交通利用促進計画、公共交通の利用実態の把握、公共交通体系の実現など
	奈良県	奈良県公共交通条例	2013年7月17日	
	熊本市	熊本市公共交通基本条例	2013年3月27日	
	加賀市	加賀市地域交通基本条例	2011年3月17日	
イ 公共交通利用促進型	高松市	高松市公共交通利用促進条例（理念型）	2013年9月27日	公共交通重要路線、交通不便地域における地域交通計画、生活交通施策の推進に当たっての協力関係の構築、公共交通利用促進協定、住民及び事業者の意識の高揚、国への要請、支援、表彰、公共交通利用促進市民会議、特別対策区域の指定と支援、福祉有償運送事業者に対し、運営等に関する相談、助言、指導、地域公共交通会議、歩行者環境の整備、運行の制限、財政上の措置、巡回バスの運行区間、利用料、損害賠償義務、業務委託、生活交通路線維持対策（補助金対象事業者、路線、経費、補助金の額、補助金交付の手続、補助金事業者との協議）など
	新潟市	新潟市公共交通及び自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例（理念型）	2012年7月2日	
	堺市	堺市公共交通活性化促進基金条例	2012年3月23日	
	福岡市	公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例	2010年3月29日	
	長野市	長野市公共交通機関活性化基金条例	2009年3月30日	
	美作市	美作市デマンドバス運行事業に関する条例	2010年10月1日	
	金沢市★	金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例	2007年3月23日	
	由利本荘市	由利本荘市コミュニティバス等運行事業条例	2007年10月1日	
	魚津市	魚津市民バス運行条例	2006年9月22日	
	芦別市	芦別市生活交通路線維持対策補助金交付条例	2005年12月20日	
	西予市	西予市生活交通路線巡回バス条例	2004年4月1日	
守谷市	守谷市循環バス運行事業補助金交付条例	2001年9月27日		
ウ 歩行	金沢市★	金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例	2003年3月24日	主体の責務、交通活性化促進基金（積立て、管理運用益金の処理、繰越運用、処分）、歩けるまちづくり（基本方針、道筋の指摘、歩けるまちづくり構想、協定、審議会：金沢）、駐車場重点地区：金沢、パークアンドライド利用促進、違法駐車等防止重点区域、協力団体の育成など
	京都市	京都市駐車場条例（※駐車場適正化型を含む）	1960年4月1日	
エ 駐車場適正化型	金沢市★	金沢市における駐車場の適正な配置に関する条例	2006年3月27日	
	高松市	高松市パークアンドライド駐車場条例	2006年3月23日	
	さぬき市	さぬき市パーク・アンド・ライド駐車場条例	2003年1月10日	
	三木町	三木町パークアンドライド駐車場の設置及び管理に関する条例	2002年12月20日	
	多度津町	多度津町パークアンドライド駐車場条例	2002年3月11日	
	鳥栖市	鳥栖市駐車場条例	1998年3月24日	
	金沢市	金沢市違法駐車等の防止に関する条例	1992年10月1日	
	町田市	町田市違法駐車等の防止に関する条例	1997年6月26日	
	名古屋市	名古屋市違法駐車等の防止に関する条例	1994年7月21日	
仙台市	仙台市違法駐車等の防止に関する条例	1994年3月25日		

類型	都市名	条例名	条例制定年月日	主な規定内容
オ自転車秩序型	堺市	堺市自転車のまちづくり推進条例	2014年6月25日	主体の責務、自転車利用者の遵守、自転車の点検整備、市営自転車等駐車場の設置、保険等への加入、自転車の安全利用の対策、迷惑運転に対する指導等、自転車の安全利用に関する教育、自転車のまちづくり推進の組織、自転車小売業者の責務、自転車利用推進委員の設置、自転車等の放置禁止、緊急時における放置自転車等に対する措置、撤去した自転車等に対する措置、鉄道事業者の責務、自転車等駐車対策協議会（自転車等の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律8条第1項の規定に基調査審議機関）、証明書の状態等、自転車駐車場の付置義務など
	寝屋川市	寝屋川市自転車安全利用条例	2012年12月18日	
	小牧市	小牧市自転車等の放置防止等に関する条例	2008年12月25日	
	取手市	取手市自転車安全利用条例	2006年12月19日	
	品川区	品川区自転車等の放置防止および自転車等駐車場の整備に関する条例	2001年3月30日	
	荒川区	荒川区自転車等の放置防止及び自転車等駐車場の整備に関する条例	1997年10月20日	
	岡崎市	岡崎市自転車等の放置の防止に関する条例	1996年12月24日	
	新宿区	新宿区自転車等の適正利用の推進及び自転車等駐輪場の整備に関する条例	1995年6月19日	
	金沢市★	金沢市自転車等の駐車対策及び放置防止に関する条例	1994年9月29日	
	金沢市★	金沢市自転車等駐車場条例	1991年3月26日	
	横浜市	横浜市自転車等の放置防止に関する条例	1985年4月5日	
	熊本市	熊本市自転車の安全利用及び駐車対策等に関する条例	1985年12月21日	
	練馬区	練馬区自転車の適正利用に関する条例	1985年12月12日	
	江東区	江東区自転車の放置防止及び自転車駐車場の整備に関する条例	1985年10月11日	
神戸市	神戸市自転車等の放置の防止及び自転車駐車場の整備に関する条例	1983年4月1日		
高松市	高松市自転車等の適正な利用に関する条例	1982年3月27日		
カ交通安全確保型	愛知県	愛知県交通安全条例	2014年10月14日	市の責務、自転車利用者の責務、市民の責務、関係団体の責務、自転車小売業者の責務、学校長の責務、自転車交通安全教育、関係団体への支援、広報及び啓発、指導又は警告、警察署長への協力及び検挙措置等の要請、飲酒運転の根絶、自転車事故の防止、シートベルト等の着用の推進、交通安全推進協議会の設置等、交通指導員
	京都市	京都市交通安全基本条例	2013年6月14日	
	摂津市	摂津市自転車安全利用倫理条例	2012年3月30日	
	大崎市	大崎市交通指導隊条例	2006年3月31日	
	三条市	三条市交通安全に関する条例	2005年5月1日	
	東松島市	東松島市交通安全指導隊条例	2005年4月1日	
	五所川原市	五所川原市交通安全条例	2005年3月28日	
	岸和田市	岸和田市高齢者交通安全条例	2005年12月27日	
	甲賀市	交通安全対策条例	2004年10月1日	
	新発田市	新発田市交通安全条例	2001年9月28日	
	岡崎市	岡崎市交通安全条例	2001年9月28日	
	柏崎市	新潟県柏崎市交通安全条例	2001年3月26日	
	田原市	田原市交通安全条例	2001年3月26日	
	千葉県	千葉県交通安全条例	2001年12月21日	
	春日井市	春日井市交通安全条例	2001年12月18日	
	尾張旭市	尾張旭市交通安全条例	2001年10月1日	
	長岡市	長岡市交通安全条例	2000年2月25日	
大和町	大和町交通安全条例	1999年3月30日		
上越市	上越市交通安全条例	1998年10月2日		
藤沢市	藤沢市交通安全対策条例	1986年3月31日		

凡例。ウ歩行：ウ歩行者空間創出型、★：金沢市の条例。

出典：当該リストは、2015年1月1日現在、条例と規則・自治体Web例規集へのリンク集、Google検索にて「交通」「公共交通」「歩行者」「駐車」「駐輪」「交通安全」と「条例」というキーワードによって検索した結果を基に筆者が作成した。なお、オ類型とカ類型については、多数にのぼるため、近年のものを表記している。

(2) 各類型（条例）の特徴

ここでは、表5-1で整理した各類型（下記のア～オ）に該当する条例の制定状況とその内容を検討し、各類型（条例）の特徴を示したい。

ア 理念型（条例）

理念型の条例は、自治体における交通政策の理念的規定を定めるものであり、都道府県では、奈良県等、市町村では長岡京市、熊本市、加賀市など（表5-1）、広域自治体と基礎自治体とともに制定されている。これらの制定年を見てみると、近年（2010年以降）増加傾向にあり、「交通政策基本法」（2013年11月1日）と呼応するように制定されている。主に、交通政策の理念や定義、主体の責務と役割、公共交通基本計画などの交通政策に関する総合的な計画やその施策体系等を明示しており、具体的な施策を定めるものは少ない。例えば、市民や交通事業者の意識を啓発、高揚させるための提案制度や支援措置、道路運送法施行規則（1951年）9条の2に規定する組織（「長岡京市地域公共交通会議」等）、あるいは長の諮問機関（「熊本市公共交通協議会」等）を位置づけるようなものに限られる。

以上の理念型条例は、交通基本条例と称されることもあり、①社会整備基盤の整備と公共交通の利用促進などが一体となった施策を進めることができる、②交通政策の全体が明確になり、市民、議会に説明責任が果たせ、自治体の行政方針が明確になる、③住民参加、政策評価の枠組みが明文化されることにより住民自治の意識の高揚がはかれる、④行政方針が明確になり、交通事業者にとっても事業活動が図りやすくなるなどとその意義がいわれている⁹が、具体的な施策を執行するための手続等を定める条例ではない。

⁹ 可児紀夫「地域住民の交通権保障と地方自治体の役割～交通基本条例の制定を契機として～」立命館経営学45巻6号（2007年）、93～113頁。

イ 公共交通利用促進型（条例）

公共交通利用促進型は、主に、公共交通の不便な地域（公共交通白地地域）で対策を講じる条例（福岡市¹⁰、美作市¹¹、金沢市など）であり、公共交通白地地域を明確かつ体系的に示した上で、主に3つの対策を定めている。それは、①公共交通不便地域交通計画を位置づけ、公共交通推進協定等の事業者と地域住民との協定を保障する対策、②公共交通の白地地域、あるいは交通路線を維持するために地区や路線を指定し、その地域に対して支援措置を講ずる対策、③福祉有償運送事業者に対し、運営等に関する相談、助言、指導、支援を行うというものである。さらに、②の対策については、補助金として交付する「補助金タイプ」（例えば、芦別市生活交通路線維持対策補助金交付条例）と、公共交通の旅客施設及び車両の整備の資金に充てるため基金の内容を定める「基金タイプ」（堺市公共交通活性化促進基金条例）と、生活交通路巡回バス等の運営管理に関する内容（経由地区、利用料金の納入、減免など）を定めた「運行管理タイプ」（魚津市民バス運行条例）がある。いずれも A. 最低限度の生活を営むために必要な公共交通を保障し、健全な運行を促すために定められた条例であるといえる。

ウ 歩行者空間創出型（条例）

歩行者空間創出型とは、ある一定の地域において歩行者専用の空間を創出することをめざしたものであり、言い換えれば、車を排除

¹⁰ 寺島浩幸「福岡市の生活交通政策と生活交通条例」住民と自治571号（2010年）、21～24頁、福岡市議会事務調査法制課「福岡市における生活交通の確保について～公共交通白地等及び移動成約者に係る生活交通の確保に関する条例～」自治体法務研究24号（2011年）、37～43頁。

¹¹ 岡山市美作市企画振興部協働企画課「美作市デマンドバス運行事業に関する条例」自治体法務研究20号（2010年）、33～36頁。

する仕組みを定める条例でもある。具体的には（表5-1では）、「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」と「京都市駐車場条例」をあげることができる。金沢市の条例は、自然、歴史、文化等を背景とした金沢市の個性に親しみながら、安全かつ快適に歩くことができるまちづくりを実現する仕組みが定められている。それは、一定地域における団体が、市長と協定を締結することにより、締結内容によっては、当該地区に車を通行させない交通規制が行われるという仕組みである。また、京都市の条例2章「歴史的都心地区における施策」では、「歴史的都心地区内への自動車の流入の抑制に関する施策を実施するよう努めなければならない」（条例3条）として歴史ある中心市街地地区において車の抑制をしている。金沢市の条例については、その仕組みと運用を後に詳しく紹介するが、これらの条例は、交通政策とまちづくりを一体的に取り組むための条例であり、あくまで、住民あるいは地域に関わる市民団体等の要請により施策が運用される点が要点とあってよいであろう。またこれらの条例の趣旨は、いずれも C. 自動車の過度な利用からの転換を図ることと、歴史的な街並みを活かし賑わいを創出することにある。

エ 駐車場適正化型（条例）

駐車場適正化型の条例とは、車の駐車に関する施設、ルールに関する規定を定めるものである。

この類型には2つのタイプがあり、その1つは、違法駐車に対する措置を定める条例である。このタイプは、「道路交通法」（1960年）44条～50条を補完するものであるといえ、違法駐車を抑制するための重点地区の指定とその地区内での基準等を定め、その基準に従わないものに対して勧告規定などを設けている。

そしていま1つは、駐車場の附置義務規定を定める条例である。このタイプの条例は、既に述べたように「駐車場法」に準じて、路外駐車場の設置及び管理並びに建築物における自動車の駐車のための施設（「駐車施設」）の付置及び管理について基準等を定めるもので、これまで多くの自治体が制定してきた。しかしながら、近年の社会情勢の変化によって、例えば「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（2014年）の施行などに伴い、「標準駐車場条例」が改正¹²されたことなど¹³を背景として、B. 快適で人と環境にやさしい都市交通を形成するためにパーク・アンド・ライド駐車場の整備を進める自治体において、当タイプの条例を制定する動きが活発化している。具体的には、駐車場の位置や場所、施設や設備の基準、使用許可、使用料、使用制限などを定めるものである。後述する金沢市においては、まちなか駐車場区域を定め、駐車場立地の土地利用誘導を行うための規定を定めている。

オ 自転車秩序型（条例）

自転車秩序型の条例とは、自転車利用に関するルールを定めたものであり、大別すると、自転車の放置を抑制など自転車の利用に関する規定を定めるタイプと、駐車場の整備に関する規定を定めるタイプがある。過去には、「自転車等の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」（1980年）が定める総合計

¹² 「大規模開発地区関連交通計画マニュアル」が改訂（2014年6月）され、事務所施設の発生集中単体が減少したこと及び「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（2014年）の施行に伴い、各地方公共団体が定める駐車場条例の雛形として国が定めた「標準駐車場条例」が改正される。

¹³ 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年法律第105号。いわゆる「第2次一括法」）」の成立及び道路法の改正により、道路に附属する有料の自動車駐車場及び自転車駐車場に設けなければならない駐車料金等の標識に明示する事項を、国道（一部を除く）を除き、道路管理者である各自治体の条例で定めることとなった。

画（法7条）、自転車等駐車対策協議会（法8条）、自転車等駐車場の構造及び設備の基準（法9条）に関して定める条例が制定されていた。しかし、近年では、B. 快適で人と環境にやさしい都市交通を形成するために、住民が、自転車の有用性を理解した上で積極的に自転車を利用することや、市が住民及び事業者の理解と協力のもと自転車の利用に関わる環境の整備を促進する組織等を位置付ける規定など（自転車のまちづくり推進の組織、自転車利用推進委員の設置など）を定める条例も現れる（堺市）。

カ 交通安全確保型（条例）

交通安全確保型の条例とは、D. 移動の安全性を確保するために、交通安全に関する自治体の役割並びに、住民や事業者、運転者等の取り組む活動等の内容を定めた条例である¹⁴。交通政策基本法では、「交通安全対策基本法」（1970年）と相まってその目的を達成することが示されている（法1条）。交通安全対策基本法には、法定計画として、自治体は「交通安全計画」（都道府県交通安全計画：法25条、市町村交通安全計画：法26条）を定めることが義務づけられており、加えて都道府県においては、「交通安全連絡協議会の組織及び運営に関し必要な事項は、都道府県の条例で定める」（法20条）こととされている。したがって、この類型は法律が規定する内容を定めるものが多くを占める。しかし、交通安全計画は、法律上、条例で定める義務付けはされておらず、自治体独自の判断で定められている。また、これらの規定を体系的に定めることで交通事故等の減少に繋がっているという報告もある¹⁵。

¹⁴ 交通政策基本法7条「交通の安全の確保」に関わる条例。

¹⁵ 牧瀬念「地方自治体における交通安全基本条例の効果－交通安全基本条例は交通事故の予防効果はあるのか？－」麗澤大学紀要93巻（2011年）、177～191頁。

2 公共交通関連条例の実態

既に触れてきたように、金沢市は、公共交通に関わる法律の規定を踏まえ、また、近年の公共交通をめぐる法令の動きに先立ち、公共交通条例を体系的に制定・運用している先駆的な自治体である。そこでここでは、公共交通条例の先駆的仕組みとその課題を検討するため、先に見た条例類型に照らし合わせながら金沢市の公共交通条例の運用実態を考察してみたい。なお、金沢市の交通政策全体の仕組みについては、第14章をご覧いただきたい。

金沢市は、2001年に、2010年を目標年次とする「新金沢市総合交通計画」を策定している。金沢市では、その基本理念や目標を実現するためには、道路、鉄道等の交通基盤（ハード施策）を有効に活用するための方策（ソフト施策）を中心に、より具体的な行動計画の策定が必要であると考え、これを「新金沢交通戦略」として定めた。そして、この戦略を制度面で支えるため総合的かつ体系的に各種条例を制定している。具体的には、以下(1)～(3)の3つの条例が相まって骨格的な枠組みを構成し、さらに個別案件への対応として、(3)～(6)の3つの条例がこの骨格的な枠組みを支えるという体系になっている¹⁶。以下では、(1)～(3)を中心に先駆的な仕組みの特徴とその課題を考察する¹⁷。

¹⁶ 金沢市都市政策局交通政策課『新金沢交通戦略』2007年3月。

¹⁷ 既に、木下浩之「金沢市における公共交通の利用促進に関する条例」自治体法務研究10号（2007年）、57～63頁、浅川明弘「市民が自ら支える地域の利便的な公共交通～金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」自治体法務NAVI36号（2010年）、28～34頁、木下浩之「金沢市における地域公共交通施策の取り組み」自治体法務研究20号（2010年）、26～32頁などによって紹介されているので、ここでは、先駆的な仕組みの特徴と課題を抽出するに止める。

(1) 金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例（2003年4月1日施行）

「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」は、歩けるまちづくりを総合的に推進することを目的としている。既述の類型の特徴に照らしあわせると、この条例は、歩けるまちづくりに関する基本理念、市、市民、事業者の責務を規定した上で、通過交通の抑制、回遊性の向上等を内容とする市の基本方針の作成について定めた「ア理念型」であるといえる。そして、既述したように交通規制などにより歩行者専用空間を創出する先駆的な仕組みを定める「ウ歩行者空間創出型」の条例でもある。

このウ類型の仕組みは、一定区域内の住民等¹⁸で構成された団体（「歩けるまちづくり団体」条例8条）が、歩行者を優先した交通環境づくりを推進したいと考えた場合、交通規制等も含む構想（「歩けるまちづくり構想」条例8条）を策定し、市長と協定（「歩けるまちづくり協定」条例9条）を締結する点である（図5-1）。そして市は、その協定に基づき、カラー塗装やバリアフリーなどの良好な歩行者空間を創出するために交通環境の整備を行うとともに、警察に対して交通規制の導入を要請する（条例9条5項）。現在、6地区¹⁹で協定が締結²⁰されているが、こうした地域の自発的な仕組みは、歩行空間を創出するとともに、「歩けるまちづくり団体」自らが緑化やゴミ清掃などの活動を行うことで、まちへの愛着を醸成しているという。この仕組み

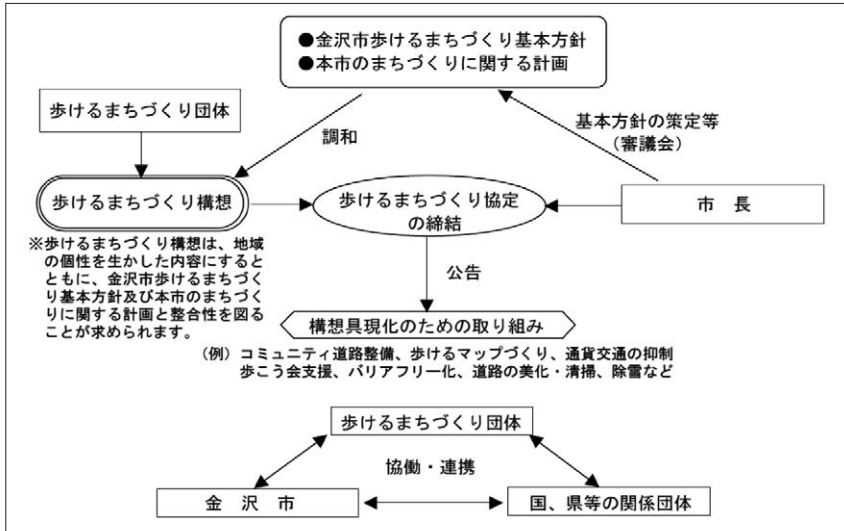
¹⁸ 町会や商店街の構成員などを含む。

¹⁹ 堅町商店街地区歩けるまちづくり協定（2005年10月7日締結）、横安江町商店街地区歩けるまちづくり協定（2006年4月14日締結）、主計町地区歩けるまちづくり協定（2006年7月24日締結）、長町武家屋敷地区歩けるまちづくり協定（2008年10月14日締結）、材木地区歩けるまちづくり協定（2009年10月9日締結）、芳齋地区歩けるまちづくり協定（2011年7月8日締結）。

²⁰ 協定が締結された際、市長は構想の具現化のための取組みに協力するよう努め、必要に応じて国、県その他の関係団体に対し、協力を要請するとされている。

の特徴は、一定区域内の住民等の自主性で制限の根拠（「歩けるまちづくり構想」）を生み出す点にあるが、歴史ある金沢市のまちであっても、自らを制限する構想案を自らが合意し、履行できる地区は多くない。

図5-1 金沢市の歩けるまちづくりの仕組み



出典：金沢市『金沢市のあるけるまちづくり基本方針』2004年3月、29頁。

(2) 金沢市における駐車場の適正な配置に関する条例（2006年4月1日施行）

「金沢市における駐車場の適正な配置に関する条例」は、市中心部への過度なマイカーの流入の抑制や歩行者の安全確保を、駐車場の適正配置という側面から実現することを目的とした「エ駐車場適正化型」と「オ交通安全確保型」に該当する条例であるといえる。特に、エ類型の仕組みは、駐車場の適正配置に関する基本理念、市、市民、事業者の責務を規定した上で、市中心部については「まちなか駐車場区域」を設定し、そこで駐車場の新設等を行おうとする者

に対して届出義務を課し、市長が定める「まちなか駐車場設置基準」に適合しない場合には、助言・指導を行うという点である。また、市中心部への過度なマイカー流入を抑制する代替として、パーク・アンド・ライド駐車場に関する章を設け、パーク・アンド・ライド駐車場配置基本指針に基づき、市が駐車場を計画的に配置するとともに、市民に対し積極的な利用を求めている。エ類型の条例が、駐車場施設の設置基準を規定するにとどまるものが多いなか、駐車場の立地そのものや土地利用、景観等の誘導にまで踏み込んでいる点(条例8条、まちなか駐車場設置基準)が先駆の特徴であるといえる。

しかし、土地利用に関わる誘導を執行するための助言又は指導(条例11条)という手続については、事前相談に訪れる事業者は増えたものの、条例に履行担保手段(罰則等)が設けられておらず、実効性を欠いているという。条例を制定するには、立法事実(条例の目的と手段を基礎付ける社会的な事実)²¹が重要である。市民への説明責任を課したり、場合によっては裁判所の違憲審査に耐えられる主張²²をするためにも立法事実を整えることが必要となる。

(3) 金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例(2007年4月1日施行)

「金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」は、公共交通の利用を体系的かつ総合的に促進し、上記の(1)(2)の条例と相まって、良好な都市内交通環境の形成に寄与することを目的と

²¹ 北村喜宣・磯崎初仁・山口道昭(編著)『政策法務研修テキスト[第2版]』第一法規、2005年、15頁。

²² 法律と条例で規定する事項が重複した場合でも、法律と条例の双方の趣旨・目的・内容及び効果を比較して、両者の間に生ずる矛盾抵触関係の有無をもって条例が法律の範囲内かどうかを判断することが条例における制定範囲の判断枠組みとされている。徳島市公安条例事件判決(最高裁大法廷判決昭和50年9月10日)。

している「ア理念型」「イ公共交通利用促進型」を併せ持つ条例である。具体的には、公共交通の利用促進は公共交通の利便性向上と市民の積極的利用を基本とすること等の基本理念を定めるとともに、市、市民、事業者、公共交通事業者の責務を規定している。そして、基本施策として、まちなかにおける公共交通の利便性の増進、郊外とまちなかを結ぶ公共交通重要路線の利便性向上、郊外におけるパーク・アンド・ライドの利用促進、公共交通白地地域において地域交通計画を策定した団体と市長が協定を締結することによる計画の具現化、金沢バストリガー方式の制度化、市民意識の高揚等を掲げている。また、公共交通の利用促進に著しく貢献したものを表彰する制度や、公共交通の利用促進を目的として市、市民、事業者等で組織する「公共交通利用促進市民会議」を位置づけている。

とりわけ、近年の地域公共交通の動向に即したイ類型の先駆的仕組みである「金沢バストリガー方式」は、市民の交通利便性向上を目的とした実証実験ととらえ、バス事業者と交通手段を求める地域住民等の仲介・調整（事業者と利用者との協力関係を構築する）を図る点がその特徴であり、公共交通における新たな自治体の役割を見出すことができる。具体的には、バス事業者によって地域の利便性向上のために積極的な施策が導入（積極的運用の引き金になるよう）、バス事業者がバス料金の低減や路線の新設・延長・増便などを実施することを促し、場合により、事前に設定した採算ラインを満たさなければ元に戻すことなどを約束する協定（「バストリガー協定」条例13条）をバス事業者と地域住民等の間で締結するというものである。

この仕組みは条例制定前から実施されていた、金沢大学と北陸鉄道とのバストリガー協定（2006年）を端緒としている。金沢大学が市内中心部から離れているため、2006年2月に大学とバス事業者が

協定を結び、一定数の学生が乗車²³することを条件に料金を100円に設定し、大学側もバスでの通学を奨励するなど学生に働きかけをしたことで当初は目標を上回る利用者数であった。そして、一定の利用者数が確保でき2014年4月には、通常バス路線として運行されるに至っており、金沢市においてもこの取組みを実施・拡大していくことが考えられている。しかし、こうした仕組みを拡大していくためには、事業を行う負担に対する事業者と市民の理解と協力が前提となり、また、料金の設定などの受益に対する自治体の関与にも限界があるという。

(4) 金沢市自転車等駐車場条例（1991年4月1日施行）

「金沢市自転車等駐車場条例」は、自転車等の利用の促進と利便性に資することを目的に、自転車等の利用やサイクル・アンド・ライド推進の観点から、自転車等駐車場（駐輪場）の設置に関わる事項（位置や名称、利用期間や駐車場料金、指定管理者の業務内容など）を定めている。

(5) 金沢市違法駐車等の防止に関する条例（1992年10月1日施行）

「金沢市違法駐車等の防止に関する条例」は、バスの円滑な運行をはじめとして、道路が公共の施設として一般公共の用に供されることを確保することを目的としており、違法駐車等防止重点地域を設定して、交通指導員による指導等を行うための内容を定めている。これらの規定内容は、歩けるまちづくりを推進する上で重要な内容である。

²³ 2005年度の運賃収入額から算出し、目標利用者数を221,687人とした。

(6) 金沢市自転車等の駐車対策及び放置防止に関する条例（1994年12月1日施行）

「金沢市自転車等の駐車対策及び放置防止に関する条例」は、自転車等の駐車対策や放置防止を目的として、自転車等放置禁止区域を定め、放置自転車等については撤去等の措置を行う事項を定めている。なお、自転車の安全な利用の促進という観点から2014年4月1日に「金沢市における自転車の安全な利用の促進に関する条例」が制定されている。

おわりに

これまで見てきたように、交通政策に関する法律の動きと呼応しつつ、近年、地域公共交通に関する条例が多様に制定されている。これらの条例は、社会情勢の変化により法令を補完する従前の条例とは異なってきており、地方分権、人口減少社会の到来、環境問題などを背景として、自治体における地域公共交通の役割が、次なる局面に進行していることを表している。具体的には、①市民、事業者の理解を得るための理念や計画施策体系を整備する、②住民等や地域の自主性で制限の根拠を生み出し、③官民の協力関係を構築するための規定や仕組みが定められていた。そして、これらを執行、行使するために、①理念や責務等を明確にし、②施策の正当性を確保し、あるいは、③義務を課し又は権利を制限する必要性があり、そこに地域公共交通における条例の意義が見て取れた。

しかし、このような条例の運用実態からその課題も顕在化しており、これらは、地域公共交通を推進していく自治体における課題でもある。①については、理念や計画策定にとどまる自治体も少なくない点、②については、住民や地域の合意形成が図れない、あるい

は履行担保手段を定めることが困難である点、③事業者と地域住民における受益と負担の関係に自治体が関与する合理的根拠が問われる点、などが課題としてあげられる。こうした課題に対して、国の補助金や規制緩和などにより期待できる措置もありうるが、それは本質的な解決方法ではなく、いずれも自治体自らが意思決定し、乗り越えなければならない課題であると考えている。

第6章

地域公共交通に関する計画と 都市計画との一貫性 - フランスの PDU と都市計画体系との 関係に着目して -

駒澤大学法学部教授
内海 麻利

はじめに

近年、「交通政策基本法」(2013年)、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」(2014年)(以下、「〔改正〕地域公共交通活性化再生法」という。)など、地域公共交通¹に関する法整備が行われてきている。これらの法律には、国が定める「交通政策基本計画」、自治体が定める「地域公共交通網形成計画」(以下、「交通網形成計画」という。)、²「地域公共交通再編実施計画」など、計画の策定を基本として政策を実現する仕組みが示されている。ただし、これらの計画を実現していくためには、国、広域自治体、基礎自治体という異なる空間レベルの計画や他分野の計画との一貫性(垂直的關係・水平的關係における一貫性)²が求められる。特に、「持続可能な地域公共交通網を形成」³していくためには、都市計画のなかで公共交通に関する計画をどのように位置づけて実現していくかが重要であると考えられる。

そこで本稿では、①持続可能な開発を趣旨のひとつとし、また、②計画間の一貫性を重んじて法改正が行われてきているフランスの公共交通に関する計画(「都市圏交通計画」(Plans de Déplacements Urbains: 以下、「PDU」という。)⁴)と都市計画との関係を検討することで、日本の地域公共交通に関する計画体系の一貫性に

¹ 地域公共交通とは、「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関」(地域公共交通の活性化及び再生に関する法律2条1項)。

² 計画間関係(垂直的關係: 国・地方計画間の関係、水平的關係: 分野間の関係)については、内海麻利「市町村の総合的空間計画と条例」藤田宙靖・磯部力・小林重敬編集代表『土地利用規制立法に見られる公共性』土地総合研究所(2002年)、354~372頁。

³ 「〔改正〕地域公共交通活性化再生法」の趣旨。国土交通省「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案について」(2014年2月12日)。

⁴ PDUは、都市交通の規則を定めた計画であり、フランスの都市交通政策の根幹をなすものである。人口10万人以上の都市交通圏域(le Périètre de Transports Urbains)で策定が義務化されている。

おける課題に対して示唆を得ることを目的としている。

1 日本における地域公共交通に関連する法律及び計画体系の構造と課題

(1) 法律に基づく計画の内容と計画間の一貫性

ア 交通政策基本法と交通政策基本計画

交通政策基本法には、「国は、地方公共団体による交通に関する施策が、まちづくりの観点から、土地利用その他の事項に関する総合的な計画を踏まえ、国、交通関連事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者との連携及び協力の下に推進されるよう、必要な施策を講ずるものとする」(法25条)と規定されている。そしてそのうえで、政府(国)は、「交通政策基本計画」を定めなければならない(法15条)。この計画は、国が交通に関する施策についての基本的な方針、目標、総合的かつ計画的に講ずべき施策などを定めるものであり(法15条2項)、国土の総合的な利用、整備及び保全に関する国の計画並びに環境の保全に関する国の基本的な計画との調和を保たなければならない。具体的には、交通政策基本計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、交通政策審議会及び社会資本整備審議会の意見を聴かなければならず、また、当該計画の策定主体である内閣総理大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣は、交通政策基本計画の案を作成しようとするときには、あらかじめ、環境の保全の観点から、環境大臣と協議しなければならないとされている。さらに、交通政策基本計画は、国土形成計画法に基づく国土形成計画と調和が保たれたものでなければならない。

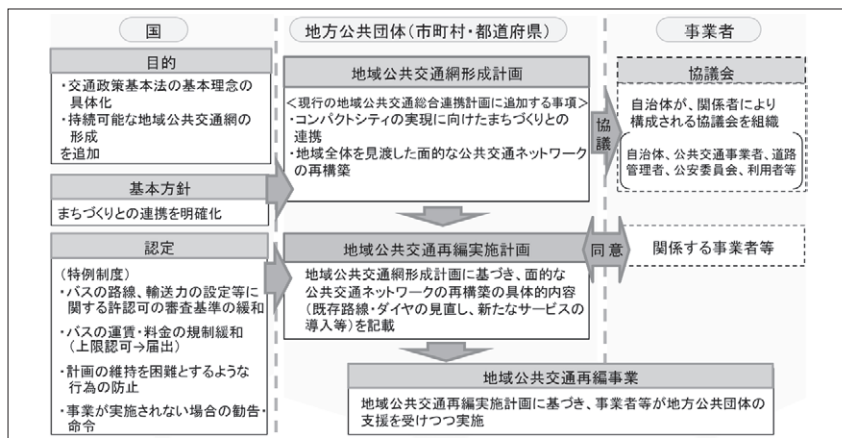
以上の法律に基づく規定内容から、垂直的關係、水平的關係において計画間の一貫性が重視されているといえる。

イ 地域公共交通改正法と交通網形成計画

地域公共交通は、地域の経済活動、住民の日常生活や社会生活を支える基盤として必要不可欠であり、人口減少や高齢化の進展、地球環境問題等の社会情勢を踏まえ諸課題に対応しなければならない。このような観点から、地域公共交通の活性化及び再生をめざして、2007年に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(以下、「地域公共交通活性化再生法」という。)が制定された。

そして今日、人口減少社会において地域の活力を維持し、強化するためには、コンパクトなまちづくりと連携して、地域公共交通ネットワークを確保することが喫緊の課題となってきた。このような状況を踏まえ、地域の総合行政を担う自治体が先頭に立って、関係者の合意の下に、持続可能な地域公共交通ネットワークを作り上げるための枠組みを構築することが期待され、2014年に「地域公共交通活性化再生法」が改正された(図6-1)⁵。

図6-1 「改正」地域公共交通活性化再生法の概要とその計画の要点



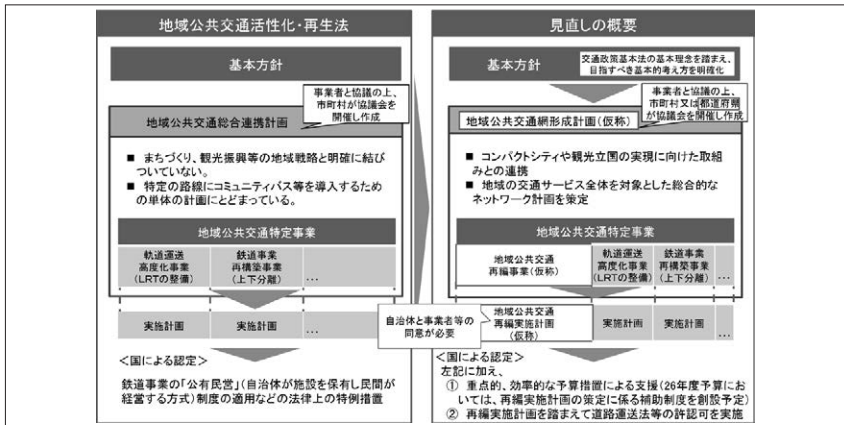
出典：国土交通省「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案について(報道資料)」2014年2月12日より抜粋。

⁵ 国土交通省2014年2月12日報道発表資料参照。

この改正法の目的は、「交通政策基本法」の基本理念ののっとり、持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための取組みを推進することにある。このため改正法では、従来の「地域公共交通総合連携計画」から、新たに「交通網形成計画」を策定することとした。そしてその変更により、①地方公共団体が中心となり、②コンパクトシティの実現に向けたまちづくりと連携し、③地域全体を見渡した面的な公共交通ネットワークの再構築という事項が追加され、「地域公共交通再編実施計画」等の各種実施計画が再構成された（図6-2）。ただし、これらの計画を実施していくためには、地域の合意形成と、市町村と都道府県との関係、都市計画を含む他分野との連携が必要であると考えられている。

例えば、「〔改正〕地域公共交通活性化再生法」は、「交通網形成計画」の策定にあたって公共施設の適正立地に関する施策「立地適正化計画」（2014年）⁶との連携（法5条3項）を示唆しており、その他、

図6-2 地域公共交通活性化再生法の主要な変更内容



出典：国土交通省総合政策局公共交通政策部交通課「我が国における交通政策『地域公共交通の充実に向けた見直し（イメージ）』」2014年2月1日、18頁より抜粋。

⁶ 地域公共交通網形成計画においては、都市機能の増進に必要な施設の立地の適正化に関する施策と連携するよう努めるものとされている。

「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（以下、「市町村 MP」とする。）「中心市街地活性化計画」「バリアフリー基本構想」⁷との調和（法5条5項）が義務付けられている。なお、「立地適正化計画」について「都市計画運用指針」⁸では、「立地適正化計画は市町村 MP とみなされる」など都市計画法と一体的に機能させるべきものであるとしている。

（2）国土・都市計画体系と公共交通に関わる計画との関係と課題

日本の国土の形成及び利用に関する計画には、国土利用計画（国土利用計画法4条）と、国土の利用、整備及び保全⁹を推進するための総合的かつ基本的な計画として国土形成計画（国土形成計画法2条）がある。こうした国土に関する計画を整理したものが、図6-3である。交通基本法（法15条）では、国が定める「交通政策基本計画」¹⁰は、「国土形成計画」と調和が保たれたものでなければならないこととされている。しかし、自治体が交通政策を展開していくためには、前述した都市計画との関係が重要となる。

自治体が定める都市計画法による主要な計画には、都道府県が定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（以下、「都市計

⁷ 地域公共交通網形成計画は、都市計画法18条の2の「市町村 MP」、「中心市街地の活性化に関する法律」9条の「中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本的な計画」及び「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」25条の「移動等円滑化に係る事業の重点的かつ一体的な推進に関する基本的な構想」との調和が保たれたものでなければならないとされている。

⁸ 国土交通省「都市計画運用指針〔第8版〕」2015年1月。

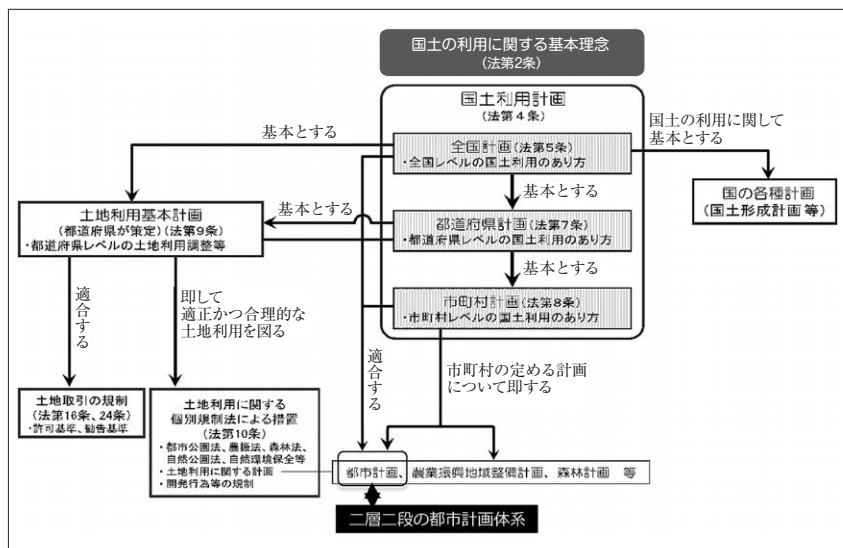
⁹ 国土形成計画法では「国土の利用、整備及び保全」を「国土の形成」という。

¹⁰ 国土交通省「交通政策基本計画の位置づけ」（2014年）では、交通政策基本法に基づく「交通政策基本計画」と、社会資本整備重点計画法に基づく「社会資本整備重点計画」を車の両輪として施策を推進し、もって、今後の国土・地域づくりの指針となる、中長期（2050年）を見据えた、新たな「国土のグランドデザイン」の実現に寄与することとされ、交通政策基本計画及び社会資本整備重点計画については、国土形成計画法に基づく国土形成計画と調和が保たれたものでなければならないこととされている。

画区域 MP」という。)と、市町村が定める「市町村 MP」¹¹がある。そして、計画間の「即する」関係が法律に規定され、計画間の一貫性が確保されることになっている。また、これらの計画は、計画の実現手段である土地利用制限等との連携（「即する」関係）が想定されている。これが、図6-4に示す二層二段の都市計画体系である。この二層二段の計画策定にあたっては、基礎調査（都市計画法6条）が必要となり、その項目に「交通量」等がある。また、都市計画のひとつである都市施設には「交通施設」が含まれている。しかし、都市計画法において、公共交通に関わる計画は位置づけられておらず、手段である土地利用制限等との関係も言及されていない。

そしてもとより、前記の国土の形成及び利用に関する計画、並び

図6-3 国土の形成及び利用に関する計画とその関係

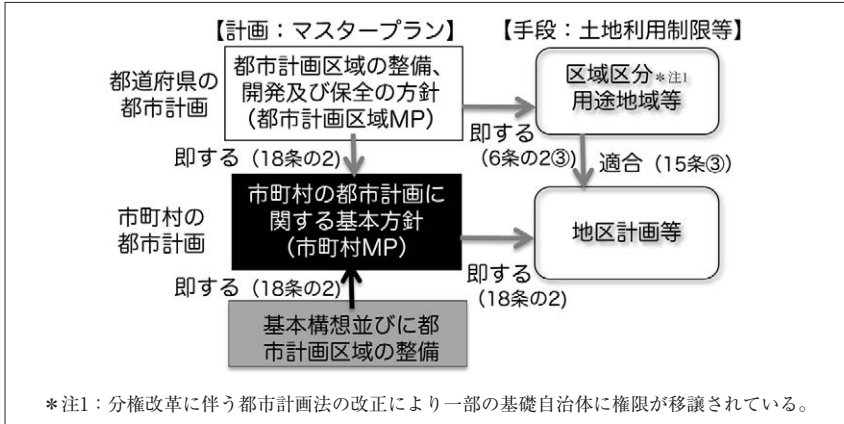


出典：国土交通省国土計画局総合計画課「国土利用計画と他の諸計画との関係」を基に筆者作成。

¹¹ 首都圏整備法に基づく首都圏整備計画等や、景観法に基づく景観法などもあるが、ここでは、都市計画の骨格をなす計画とその実現手法を中心に検討する。

に、二層二段の都市計画体系には、A. 計画相互の実態的な拘束力¹²がなく、また、B. 計画を実現する規制力等も伴わないという指摘¹³がされている。

図6-4 日本における二層二段の都市計画体系



出典：筆者作成。

(3) 基礎自治体における交通計画と都市計画体系（神戸市総合交通計画を例として）

では、政策の実現主体として期待されている基礎自治体では、これらの計画体系を受けて、どのように公共交通に関する計画を定め、運用しているのでしょうか。近年の社会情勢に即して基礎自治体の総合的な交通計画を示した神戸市（兵庫県）を例として交通関連の

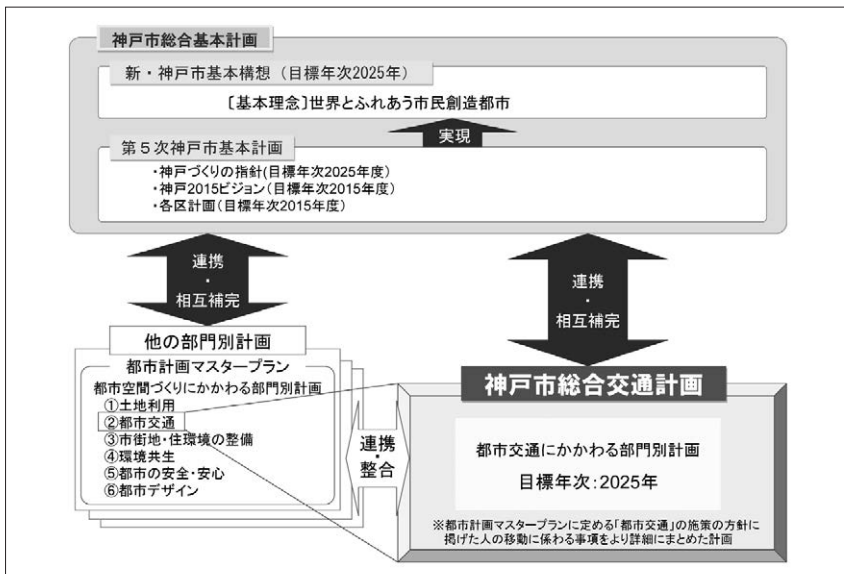
¹² 本稿では、計画が計画の内容を制限する力を「拘束力」、法に従って行為を制約する力を「規制力」と表現し、加えてこれらを主張することのできる力を「対抗力」とする。

¹³ 藤田宙靖・磯部力・小林重敬〔編〕『土地利用規制立法に見られる公共性』土地総合研究所（2002年）、山口邦雄・渡辺俊一「マスタープランと地区まちづくりの双方向的関係－まちづくり発意の異なる2事例から－」日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.36（2001年）、295頁、山口邦雄・渡辺俊一「マスタープランへの市民提案の組み込みプロセスにおける整備保等の拘束性－策定期の3事例から－」日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.38No.3（2003年）、811頁参照。

計画と都市計画との関係に着目して検討してみたい。

神戸市では、めざすべき交通環境を示し、人の移動に関して、①地域特性などに応じて移動を区分し、その区分ごとにと組みの方向性を示すとともに、②計画に基づき地域ごとに随時実施プログラムを示す、神戸市独自の計画「神戸市総合交通計画」(2013年9月)を策定している。この計画は、市の上位計画である「新・神戸市基本構想」や「神戸市基本計画」と連携し、また、相互補完する都市交通にかかわる部門別計画として定められている。また、都市空間づくりの指針である「神戸市都市計画マスタープラン」など、都市交通に関連する部門別計画とも連携・整合を図る計画がある。とりわけこの計画は、図6-5の示すように「市町村 MP」との連携・整合を保ち、市町村 MPの一部を実現するための計画として位置づけられており、移動区分・取組み主体・実施スケジュールごとに54の

図6-5 神戸市総合交通計画の位置づけ



出典：神戸市都市計画総局計画部計画課「神戸市総合交通計画」2013年9月、2頁。

主要施策を示し、なかには、法律に基づく事業を包含しているものもある。

以上の実態から、基礎自治体では、法律による既述の A.B. の課題などから独自の計画を策定し、個別の事業ごとに施策を展開するなど、必ずしも法律が示す計画間の関係（垂直的關係、水平的關係）を準ずるだけではない工夫がなされている。

2 フランスの PDU に関わる計画都市計画との連携

(1) フランスにおける交通政策、都市計画に関する法律及び計画の変化

ア 交通基本法の制定と PDU

フランスの交通政策は、1982年制定の LOTI¹⁴（国内交通基本法）を基本としている。この LOTI は、人は誰であれ自由に移動し、移動手段を選択する権利を持つという交通権（droit au transport）を人々に認め、公共交通施策の分野における自治体の権限、責務を規定している。また、交通政策の原則を定め、大都市圏の公共交通整備については、国や地域圏、県、コミューンという異なる空間レベル（垂直的關係）の交通計画等との一貫性を確保するため、域内の公共交通政策当局に「都市圏交通計画（PDU）」の策定を義務づ

¹⁴ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. 交通基本法（LOTI）は交通法典に事実上統合された格好となった（LOTI そのものは残存しているが、大部分の条文は交通法典に移行して廃文になっている）。フランスの交通法典（Code des Transports）は、国内の交通諸法を統合して誕生したもので、2010年12月に発効された。以下、法典における条文は L と表記する。

¹⁵ 交通法典 L1214-1条（LOTI-L28条）。交通基本法（LOTI）は交通法典に事実上統合された格好となった（LOTI そのものは残存しているが、大部分の条文は交通法典に移行して廃文になっている）。

けた¹⁵。そして LOTI は、1996年の LAURE 法¹⁶（「大気とエネルギーの効率的利用に関する法律」）の制定に伴って大きく改正された。PDU の定める規定が、都市においては環境負荷の高い自動車の利用を減らし、徒歩・自転車・公共交通を推し進める方向で強化されたのである¹⁷（表6-1）。このような経緯の下、フランスでは、従来の交通アクセス権の保障・拡大の視点のみならず、「持続可能な都市の発展」という視点からも公共交通の整備・開発が進められてきている¹⁸。

PDU は、フランスの各種都市計画制度の中でも重要なものとして位置づけられ、都市計画制度全体のシステムの中に組み込まれることによって政策統合を図るという仕組みとなっている。後に詳しく述べるように、2000年の法改正以後、PDU と「広域一貫スキーム¹⁹（SCOT）」・「都市計画ローカルプラン²⁰（PLU）」という二層の都市計画体系の中の重要な構成要素として PDU を位置づけることによって、交通インフラ・サービスの供給を推進するという仕組みが形作られてきている²¹。

¹⁶ Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

¹⁷ 塚本直幸・南聡一郎・吉川耕司・ベリー史子「フランスにおける都市交通体系の転換に関する考察」大阪産業大学、人間環境論集13巻（2014年）、25～60頁。

¹⁸ 自治体国際化協会「フランスの環境配慮型交通政策」Clair Report No.335（2009年）。

¹⁹ SCOT：Schéma de cohérence territoriale

²⁰ PLU：Plan local d'urbanisme

²¹ 南聡一郎「フランスにおけるサステイナブルな都市交通政策－交通財政・交通経営を中心に」京都大学大学院経済学研究科博士論文（2013年）、92～93頁。なお、次頁表6-1は、この論文118～132頁を参照している。

表6-1 フランス交通法典 1214-2 条

- 都市圏交通計画は以下の目標を満たさなければならない。
1. モビリティ分野におけるニーズ、アクセスの容易さ、環境保護、健康の間での、持続可能な均衡。
 2. 社会および都市の結びつきを強化させること。とくに、公共交通網に対する障害者と移動制約者のアクセスを改善すること。
 3. すべての移動における安全性の改善。すべてのカテゴリの利用者のために、異なるモードの交通の間での道路分配の公平性を高め、歩行者と自転車の事故を減少させる方策を実施する。
 4. 自動車交通量の削減。
 5. より少ないエネルギー消費、より少ない汚染で移動できる公共交通機関、自転車、徒歩を発展させる。
 6. 都市圏における主要な道路網の利用改善。このことは、国道・県道インフラにおける、異なるモード間・交通量情報の計測の間でのその配分の分配による実施も含む。
 7. 道路上および公共駐車場の再編。とくに、法的に定められた(駐車できる)地域と最大期間、有料駐車ゾーン、身障者・移動制約者のための優先駐車場、路上および道路利用政策に関連した公共駐車場の料金施策、駅近くや都市内の駐車割り込みの配置、駐車と公共交通車両・タクシー・配送の貨物自動車の停車の様式、居住者やカーシェアリング(のラベルを貼られた)の自動車に対する計測方法。
 8. 都市の商工業活動に不可欠な供給状況の編成。PTU(都市交通圏域)内部での配送自動車の時間、重量、乗り物の大きさの一貫性の設定、道路と駐車帯の混雑を制限するための地上配送のニーズの改訂、現存する物流インフラ利用の改善、とくにマルチモーダルの見地から、他の道路の進入に面したもの、来るためのインフラの配置、である。
 9. 企業や公共機関の通勤交通の改善。とくに、通勤交通計画によって、旅客公共交通機関ならびにマイカー相乗りを推奨すること。
 10. 料金の再編、およびともに移動する者の切符の統合。とくに、郊外に駐車する、家族やグループで公共交通を利用する場合のオプションの充実。
 11. 電気自動車ないし再充填可能なハイブリッド車の利用に必要な充電インフラの実現、確定、配置。

イ 都市計画に関する法律及び計画体系の動き

フランスの都市計画法は、1919年に創設され、1967年に、方針「指導スキーム²² (SD)」とそれを実現する詳細な計画「土地占用プラン²³ (POS)」という二層の計画体系を伴って確立したといわれている²⁴。SDとPOSという二層からなる計画体系は、その後「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律²⁵ (以下、「SRU法」という。))」が制定されるまで多くの変更は加えられず、維持されてきた。そしてSRU法によってこの二層の都市計画体系は、都市圏の整備に関する総合的な方針を示す「SCOT」と、規制力等のある詳細な計画である「PLU」に再構築された。なお、これらの計画は、基礎自治体であるコミューン²⁶が策定するが、広域を対象とするSCOTは複数のコミューンによる「コミューン間協力公施設法人²⁷ (以下、「EPCI」という。))」という機構の下に策定されることとなった²⁸。

また、「都市計画の持続可能な発展への符号が『公認』されたのもこの法律 [SRU法]」によるところとされている²⁹。そして、SRU

²² SD : Schéma Directeur

²³ POS : Plan d'Occupation des Sols

²⁴ 原田純孝「フランス都市法の新展開－連帯と参加のある持続可能な都市再生－」原田純孝・大村健二郎編著『現代都市法の新展開－持続可能な都市発展と住民参加－ドイツ・フランス』東京大学社会科学研究所 (2004年)、103頁、岡井有佳「フランスの都市圏における広域都市計画 (SCOT) 制度に関する研究」東京大学、博士学位論文 (2008年)、29頁。

²⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains.

²⁶ commune

²⁷ EPCI : établissements publics de coopération intercommunale. 複数のコミューンから構成される公施設法人であり、SCOTを始めとする広域計画の策定主体でもある。意思決定機関である議会を構成し、固有の財源を徴収する権限、義務的権限等をもつ。

²⁸ 内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態」【第1回】「フランスの年計画法の特徴と計画制度の動態」土地総合研究22巻2号 (2014年)、87～102頁。

²⁹ ジャン＝フィリップ・ブルアン (Jean-Philippe BROUANT) (興津征雄訳)「フランスは『持続可能な都市計画法』に向かっているか?」新世代法政策学研究 Vol.16 (2012年)、161頁。

法の理念を方向づけるための法律として「2009年8月3日の環境グリーン実施に関するプログラム法³⁰（以下、「グリーンⅠ法」という。）」が制定され、次いで、その内容に関して具体的手法を規定する「2010年7月12日の環境のための全国的取組みに対する法律³¹（以下、「グリーンⅡ法」という。）」が制定された。さらに、2014年3月に「住居へのアクセスと新しい都市計画のための2014年3月24日法律³²（以下、「ALUR法」という。）」の制定に至る。ALUR法は、SRU法の趣旨やグリーン法の施策をさらに推進するために制定されたもので、都市の郊外への都市拡散と土地利用を防ぎ、地区の整備と自然・農業空間の保護との正当な均衡を保ちながら、住居建設を促すことを意図している。そしてそのために、各分野の計画と都市計画の文書（SCOTとPLUという二層の都市計画体系）が強化された。

以下では、SRU法制定以降のPDUと都市計画体系を中心とした「垂直的關係」「水平的關係」における計画間の一貫性にかかわる変化（動向）と制度内容を検討してみたい。

（2）PDUと都市計画体系との一貫性

ア 垂直的關係

PDUが整合を義務付けられているSCOTの上位計画には、かつて国が策定する「国土整備指針³³（DTA）」が存在していたが、グリーンⅡ法により「国土整備・持続可能な開発地域指針³⁴（DTADD）」に改正された（図6-6）。DTAは、整備及び開発・保護・活用の展

³⁰ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

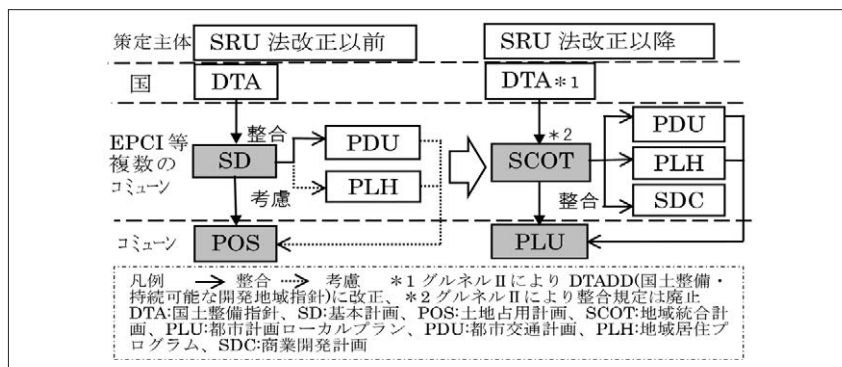
³³ Directive Territoriale d'Aménagement.

³⁴ Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables.

望における均衡に関する国の基本方針を示すものであったのに対し、DTADDは、都市計画、住宅、交通、情報通信、経済・文化の発展、公共空間、商業、自然・農地・森林・景勝地及び景観保全、生態的連続性の一貫性、エネルギー効率の改善、温室効果ガス排出の削減の分野の全部又は一部について国の目標及び方針を国が決定するものである（L113-1）。ただし、DTAがSCOT等の下位計画に対して整合を義務付けたのと異なり、DTADDは下位計画を拘束するものではなくなった（図6-6、図中*2）が、その一方で、国がDTADDの実施に必要な自然空間の保護プロジェクト、建築物、工事や整備等を一般利益プロジェクトとして認定できることとなった（L113-4）。

国は自治体を拘束せず水平的関係を拡大する方向性を示すに止める一方で、国が主導するプロジェクトの推進を可能にしている変化が見て取れる。これは、国は地方の自主性を尊重した上で、環境や交通など国政（国土という空間レベル）の観点から国がプロジェクトを推進する必要性（国の役割）を示す動きであるといえる。

図6-6 グルネル法を踏まえた SCOT・PLU と他計画の関係



出典：岡井有佳・内海麻利「フランスの低炭素都市の実現に向けた都市計画制度の動向に関する研究 - 環境グルネルにみる統合性と国の役割 -」都市計画論文集 Vol.46No.3 (2011年)、968頁。

イ 水平的関係

グルネルⅠ法により創設された PCET³⁵（「気候・エネルギー地域プラン」）は、グルネルⅡ法により SCOT や PLU の上位計画として位置付けられ、環境分野が都市計画分野より上位であることが明示された（L111-1-1）。そしてグルネルⅡ法では、種々の政策分野と都市計画分野の関係が追加された。具体的には、SCOT により統合されることとなった分野には、住宅、交通、商業施設、経済・観光開発、文化の発展、空間・景観保護であったが、これに加え、「情報通信」と「生態的連続性の保全及び回復」が示された（L122-1-3）。

また、重要な分野の内容が SCOT の中に具体的に定められることとなった。例えば、交通に関しては、交通・輸送に関する政策の方針及び公共交通の整備に関する大プロジェクトを規定し（L122-1-8）、居住に関しては、居住政策の諸目標と諸原則を定め、コミューンもしくは EPCI（以下、「コミューン等」という。）ごとの新規住宅供給及び住宅の改築・修繕の目標を明らかにすることとされた（L122-1-7）。そして商業に関しては、商業施設等の立地に関する諸目標を定め、商業施設の設置が公共交通、駐車場、物流、環境などに左右される「商業整備地区」を画定する商業の整備に関する文書を含むとされた（L122-1-9）。

一方、SCOT の内容を具現化するため SCOT への「整合」（compatibilité）が義務付けられている PLU においても、SCOT の変更に伴い情報通信と生態的連続性等の分野が付加された。また、グルネルⅡ法により、EPCI が定める PLUi³⁶が可能となるが、この計画については、交通、住宅に関する措置を包含するようになった。

³⁵ Plan Climat Energie Territorial.

³⁶ グルネルⅡ法により EPCI が PLU を定めることができるようになり、この EPCI が定める PLU を PLUintercommuna（PLUi）という。

具体的には、交通政策に関しては、人及び貨物の交通、通行量、駐車場の計画を定めることで、PLUi³⁷は都市交通プランであるPDUの代わりとなると定められ³⁸ (L123-1-4)、居住に関しては、住宅政策³⁹の諸目標及び諸原則を定義することで、PLUiは、地域住宅プログラム (PLH)⁴⁰の代わりとなった (L123-1-4)。また、商業については、商業の多様性を保全し発展させる地区等を決定する等が掲げられた (L123-1-5)。

さらに、ALUR法では計画間の「整合」(compatibilité)が義務付けられた多様な計画を集約的にSCOTに「統合化」(intégrateur)することにより補強した (図6-7)。その理由は、グルネルⅡ法において、計画を実現する都市計画文書、すなわちSCOTとともにPLUも上位計画と整合することが義務付けられたが、計画を実現するにおける優先的規範の増加は、法的リスクの源となると考えられたためである。このことは、SCOTを中心とした一貫性が確保されていることを表している。

以上のように、フランスでは都市計画とPDUとの関係を明確かつ密接にし、都市計画体系を中心に他分野の計画との一貫性を強化・補強する動向が見てとれる。そして、これらの一貫性を実現するために都市圏交通プラン (PDU)、地域住宅プログラム (PLH) を包含したPLUをSCOTが拘束した上で法的強制力が行使される仕組みが整えられてきている。

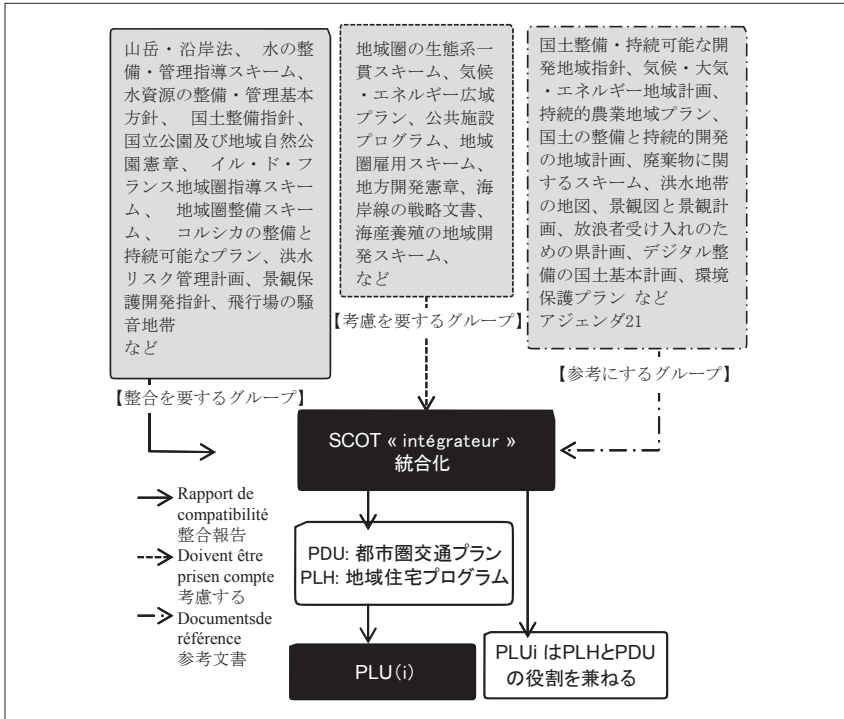
³⁷ 正確には、PLUに含まれる計画文書「整備・プログラム(orientations d'aménagement et de programmation : OAP)」によってPDUの代わりとなる。

³⁸ ただし、EPCIが都市交通の権限を持たない場合は除く。

³⁹ コミュニ間及び地区間における住宅供給の均衡かつ多様性ある分布を確保しながら住宅等の要求に応え、都市の再生とソーシャルミックスを促し、身体障害者に対応した建物のアクセシビリティの改善を目的とする。

⁴⁰ Programme local de l'habitat.

図6-7 SCOT を中心とした計画間関係



出典：内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態」【第4回】「フランスの都市計画ローカルプラン (PLU) の実態と日本への示唆」土地総合研究22巻4号 (2015年)、83頁、図2。Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, *urbanisme aménagement renoves pour relancer la construction*, 2014, p.8 の図を引用し、筆者が加筆したものである。

(3) PDU の実効性を確保するための都市計画との連携

SCOT は上位に位置付けられた計画と整合し、下位の計画に対して SCOT と整合することを義務付けることで、SCOT の実現を図っている。その下位の計画の一つに PDU が組み込まれている。そして、この計画間の一貫性を実現するため、近年 (グルネル II 法により)、国の代表 (Préfet) (以下、「地方長官」という。) の役割が強化されている。

SCOT がいないために、都市計画、居住、経済開発、農村開発、交

通、自然・農業・森林空間の保護といった計画の一貫性や、生態的連続性を著しく妨げ、または空間の過剰な消費を生じさせ、もしくは、現存する SCOT の区域が、都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題に関して一貫性がないと地方長官が確認する場合、地方長官は SCOT の権限をもつコミューン等に、SCOT の作成、もしくは既存の区域の拡大を要求できる。さらに、コミューン等が、地方長官の要求に従わない場合、地方長官がコミューン等に代わって区域の計画案を決定することができる (L122-5-1)。

また、SCOT は、策定主体の議決機関で承認され、地方長官に通知されてから2か月後に施行となるが、この間に、地方長官が上位計画と整合していない等⁴¹と判断する場合には修正を求めることができる。その修正の理由として、新たに、①公共交通や公共施設が整備済みの地区の密度を高めずに、空間の過剰な消費を認めている場合や、②生態的連続性の保全もしくは回復に関する課題を十分に考慮していない場合などが付加された (L122-11-1)。

一方、PLU については、これまでも SCOT がないコミューンにおいては、コミューン議会での PLU の承認後、地方長官へ通知してから1か月後に施行となり、その間に地方長官が他の計画と整合していることなどを確認することとなっていた⁴²。これに加え、その修正を要求する理由として、上記の SCOT の理由①、②に加え、③ PDU や PLH との明白な不整合がみられる場合についても、修

⁴¹ 改正前においては、山岳及び海岸区域に関する特別の規則、イル・ド・フランス地域圏基本計画、地域圏・国立自然公園憲章などの SCOT より上位に位置づけられた計画等と整合していないことや、L110及び L121-1の諸原則を大きく損ねていることの2項目が定められていた。

⁴² SCOT がない場合、SCOT の上位計画と整合していないこと、L110及び L121-1の諸原則を大きく損ねていること、隣接コミューンの土地利用と明白な不整合があること、SCOT や海の利活用計画 (SMVM) 等の実現を損ねる性質であることが修正を要求できる理由とされていた。

正を要求できることが付加された（L123-12）。

このように交通政策を司る PDU を含む重要分野との関係、空間の過剰な消費の抑制、生態的連続性の考慮といった視点により計画の一貫性を確保するため、地方長官の判断、すなわち国レベルで計画を判断する運用が強化されている。言い換えれば、地方分権を進めてきたフランスではあるが、交通政策にも強く期待されている「持続可能な都市の発展」には、垂直的關係、水平的關係における計画の一貫性が重要で、これを実現するための新たな国の役割が認識されていると理解できる。

おわりに

「持続可能な地域公共交通網を形成」を形成していくためには、地域公共交通に関わる計画と都市計画との関係は重要であるにもかかわらず、法制度には、具体的な関係は位置づけられておらず、手段である土地利用制限等との関係も言及されていない。そして、計画間の一貫性は重視されつつあるものの、A. 計画相互の拘束力がなく、また、B. 計画を実現する規制力等も伴わないという課題があり、基礎自治体において独自の施策展開が図られている実態が見受けられた。

こうした、日本の計画間の一貫性に関する課題を踏まえ、フランスの PDU と都市計画を中心とする計画間関係に関する法制度の内容や動向を検討したことによって、次の3つの国の役割が明らかになった。

第1に、広域的空間レベルのプロジェクトの推進である。これは、国は自治体を拘束せず計画間の水平的関係を拡大する方向性を示すに止める一方で、国が主導し責務を担うプロジェクトの必要性に見

て取れた。

第2に、一貫性を強化するための法整備である。これは、PDU との関係を生計画かつ密接にし、都市計画体系を中心に他分野の計画との一貫性を強化・補強されている傾向に見て取れた。

第3に、計画間の一貫性を具現化する運用に対する審査機能である。これは、多分野にわたる計画間の一貫性の確保と空間の過剰な消費の抑制、生態的連続性の考慮といった広域的観点を確保するため、地方長官の判断、すなわち国レベルの審査機能が強化されてきている傾向に見て取れた。

確かに、地方分権改革により、国の関与の廃止・縮小が図られる方向は推進されるべきであり、フランスにおいても基礎自治体の自主性を阻害することは避けられている。しかし、環境や交通など自治体レベルのみで公共性を行使していくことが不可能な側面については、持続可能な都市づくりに向けて、基礎自治体の自主性を補完する意味で、新たな国の役割が認識されている。以上のフランスの例が適切であるかは更なる検討を要するが、地域交通政策が生計画的かつ総合的に展開されるための示唆を多く含んでいると考える。

第7章

集約型都市と地域公共交通

早稲田大学理工学術院社会環境工学科教授

森本 章倫

1 集約型都市における交通体系

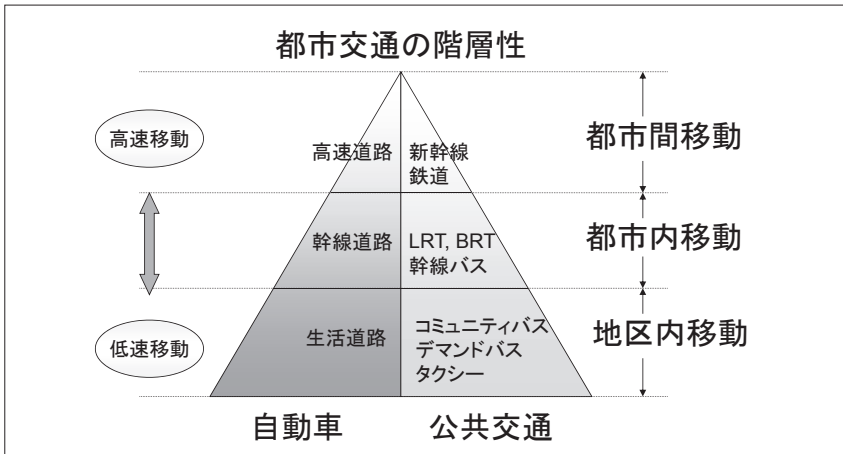
(1) 理想の交通体系とは

集約型都市における理想的な交通体系とはどのようなものであろうか。地域公共交通は総合的な交通体系の一部であるため、その役割を再認するためにも、まずあるべき交通体系について述べたい。

理想的な交通体系とは、各交通機関が相互連携し、階層的に機能分化したものである。自動車交通でみると、その階層性はトラフィック機能を最大限に高めた高速道路から、アクセス機能の高い身近な生活道路にいたるまで段階的なピラミッド構造を有している。一方で公共交通も同様に、都市間を高速に移動する新幹線や鉄道から、地区内を移動するコミュニティバスや乗り合いタクシーなど、ピラミッド構造が下になるほど、移動速度が低下しながら、サービスの柔軟性が増加する（図7-1参照）。

交通体系の空間配置は、自動車交通では階層性の最も高い高速道

図7-1 都市交通体系の階層性

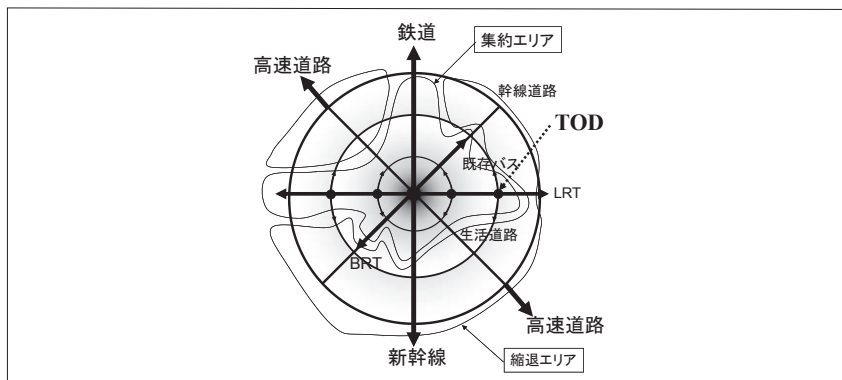


出典：筆者作成。

路は都市の外縁部に接続し、中心部に入るほど低速移動となり、都心では流入規制される場合もある。一方で、公共交通は階層性の最も高い高速鉄道等は都心に駅を設け、郊外に向けて中量輸送の公共交通が配置され、外縁部ではデマンド交通等の柔軟で小規模な公共交通が公共交通空白地域を埋める。つまり、自動車交通と公共交通では全く逆の空間配置をとることで、それぞれの機能を最大限に発揮すべきである。

理想的な交通体系を構築した都市構造では、人口減少に合わせて集約エリアと縮退エリアの2つのエリアが存在する。集約エリアでは自動車交通と公共交通の両者が便利である一方で、縮退エリアでは自動車交通が主となる。つまり、2つのエリアの交通サービス水準を変えることで、長期的な立地誘導を行う意図を内包している。なお、ここで重要なのは集約エリアにおける公共交通である。居住地選択において集約エリアが選択されるためには、長期的に安定した公共サービスが確保されていることを市場に示す必要がある。例えば、軌道系公共交通のような簡単にルート変化しない、ぶれない公共交通軸を明示することで、土地市場に影響を与えることができる。

図7-2 集約型都市の交通体系



出典：筆者作成。

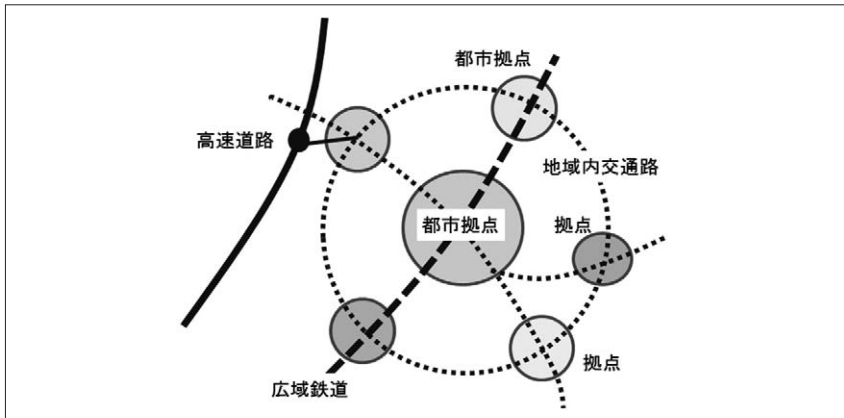
(2) めざすべき現実的な都市構造

放射環状型の都市構造をとっている都市は、上記の交通体系が理想の1つとなるが、ほとんどの都市は、地形制約があり歴史的な経緯のもとで形成されている。そのため、きれいな同心円状の都市は少なく、都市構造も多様な形をしている。また、市町村合併で複数の都心を有する都市もあり、理想的な対応が困難な都市も多い。

そこで、人口減少時代における都市構造として、ここでは「ネットワーク型コンパクトシティ」を提案したい。ネットワーク型コンパクトシティとは「都市の中の多様な魅力を複数の拠点として集約（コンパクト化）し、それを多様な交通手段で連携（ネットワーク化）した都市のことである。また、ライフラインにおいても集約的な整備を実施し、各拠点を階層的なライフラインで結ぶことが肝要である。

都市構造のイメージを図7-3に示す。ここでいうコンパクト化とは必ずしも一極集中ではなく、複数の拠点に効率的に集約することを示している。ネットワーク型集約都市は災害にも強い。集約拠点を繋ぐことで、都市の一部が被災したとしても、都市内の相互補完性（redundancy）を確保することができ、他のエリアが弾力的に復旧活動を行うことで、都市全体の回復力（resilience）を高める効果も有している。

図7-3 ネットワーク型コンパクトシティのイメージ



出典：筆者作成。

2 持続可能な地域公共交通

(1) 集約型都市に向けた道筋

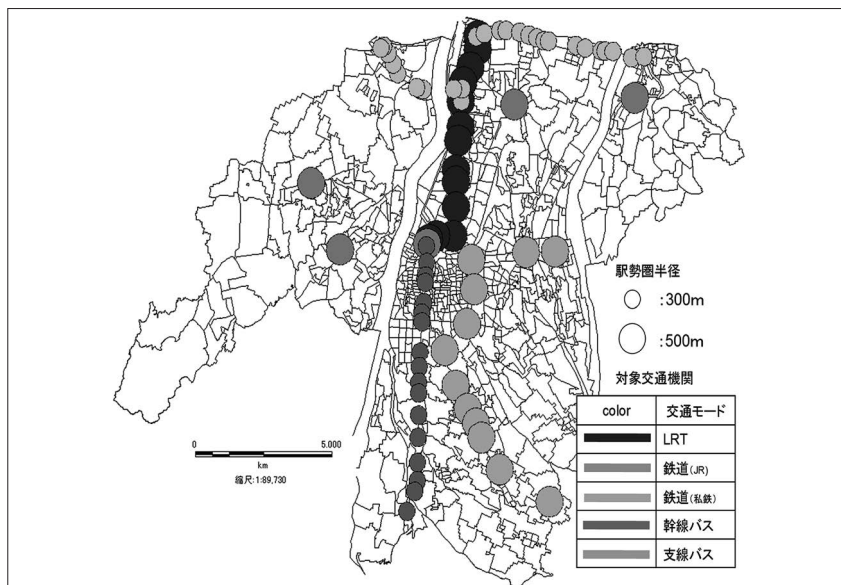
集約型都市に向けた試みは全国的に広がっている。例えば、青森市では都市を3つに区分（インナー、ミッド、アウター）し、地区特性にあった都市整備を行いつつコンパクトシティをめざし、富山市では「お団子と串」の都市構造として、公共交通を軸としたコンパクトシティをめざした。宇都宮市では新設のLRT導入を組み込んだコンパクトシティをめざし、熊本市は多核連携都市として、公共交通を基軸としたコンパクトシティの実現を目標としている。

どの都市も街づくりの中で公共交通を位置づけ、公共交通整備と都市の集約化は不可分なものとして扱っている。交通整備が土地利用に与える影響が発現するには、長期の時間を要するため、現時点で目立った集約化の効果は確認されていないが、その兆候は伺える。

ここでは、我が国で最初にLRTを導入した富山市の実態を紹介する。対象としたのは、JRと私鉄、LRT、幹線バス及びLRTと接

続いて運行している支線バスで、それぞれ鉄道駅・LRT 電停の半径500m、バス停は半径300m の半径内の人口変動を分析した。なお、LRT 富山ライトレールは、JR 富山駅北口から北へ路線延長7,600m の沿線（13の電停）で2006年4月に導入された。

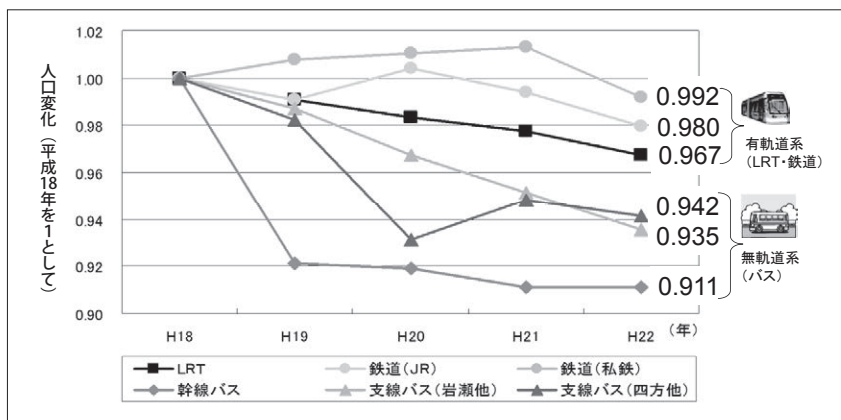
図7-4 研究の対象地域



出典：鈴木一将・森本章倫・神田昌幸「LRT 導入による沿線の土地利用変化に関する研究」土木計画学研究・講演集 Vol.45 (2012年)、CD 全4頁。

LRT が導入された2006年（平成18年）を1として各交通モード別の駅勢圏人口の推移を図7-5に示す。全体の傾向として減少傾向にあるものの、JR や私鉄沿線及び LRT 沿線では減少幅が少ないことがわかる。一方で、幹線バス沿線は約9%の減少を、支線バス沿線も約6%程度と減少が大きい。このことから軌道系公共交通は、沿線人口減少を食い止める働きがあることが推察される。富山市がめざしている「お団子と串」の都市構造は、人口減少下で、お団子のエリアが相対的に浮かび上がることで目標に近づいているといえる。

図7-5 富山市の公共交通沿線の人口変動



出典：鈴木一将・森本章倫・神田昌幸「LRT 導入による沿線の土地利用変化に関する研究」土木計画学研究・講演集 Vol.45 (2012年)、CD 全4頁。

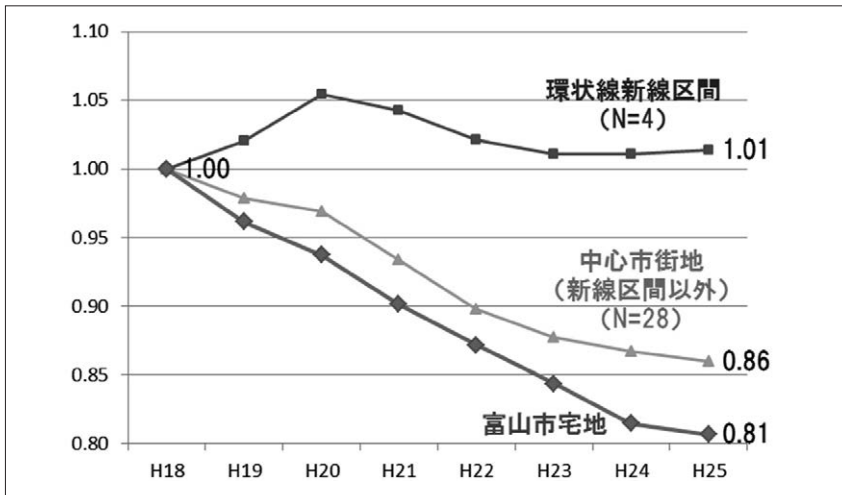
(2) 持続可能な地域公共交通

まず理解しておきたいのは人口減少社会において、基本的に「地域公共交通は単独では持続可能とはならない」ということである。我が国の交通事業は単独採算性を基礎としているが、事業採算性がとれる路線は大都市を中心にきわめて限定的である。大規模交通事業者が黒字経営しているのは、高い採算性がとれる路線で、採算性の低い路線をカバーしているからである。需要密度の低い地域での公共交通を持続可能とするためには、採算の高い部門と連携することがカギとなる。この採算の高い部門とは、同一エリア内の需要密度の高い路線のみならず、沿線開発による収入、関連事業からの収益など幅広くとらえるべきである。海外の事例では事業所税、あるいは市全体から消費税など広く財源を確保しているケースが目立つ。

道路や橋梁などの社会資本と同じものとして地域公共交通をとらえると、その維持管理に税金を投入することにも妥当性はある。し

かし、無秩序に税金を投入し、非効率な交通機関の延命処置をすることにも疑問がある。重要なことは地域公共交通を維持することの便益をきちんと把握し、その便益に見合ったサービスを提供することである。例えば、先述の富山市では「公共交通軸を明示したコンパクトな街づくり」を実施することで、中心市街地の地価下落の抑制に一役を買っている。地価が下がりにくくなれば、市税の4割を占める固定資産税による市税収は安定するため、中心市街地への一定の範囲内の公共投資は税の還流という点でも合理的であるといえる。

図7-6 富山市中心市街地の地価変動



出典：富山市提供資料。

おわりに

持続可能な地域公共交通の構築に対する道筋は、地域によって異なり必ずしもひとつではない。しかし、その道筋によっては、将来の街の盛衰を左右するかもしれない。人口増加期は経済も成長し、

全国一律の金太郎飴的な政策でもある程度の効果は発現した。しかし、人口減少期では、魅力のない都市は相対的に激しく縮小していく。

1章で示したように人口減少社会は、大都市から離れた地方都市ほど人口減少の波が大きい。従来と同様の政策を実施したのでは、将来人口は社人研の推計値と同じにしかない。厳しい都市間競争に勝つためには、地域独自の地域公共交通の模索が不可欠である。

現状で公共交通分担率が1%と嘆いている自治体は、実はチャンスでもある。自動車利用者が3か月に1回でも公共交通を使ってくれば、公共交通分担率は約2倍となる。利用が増えれば、次のステップに向けてプラスのスパイラルが発生する。少ない努力で大きな結果が出るのは、むしろ公共交通の未成熟都市ともいえる。

2014年8月に改正都市再生特別措置法が、同年11月には改正地域公共交通活性化再生法が施行され、コンパクトな街づくりと連携した地域公共交通ネットワークの形成に向けて、国の政策も大きく動き出している。各自治体のチャレンジは始まったばかりで、将来の都市構造を見据えた上での、柔軟な発想と大胆な試行が次のステージへの鍵となるにちがいない。

【参考文献】

森本章倫「持続可能な国土と集約都市」道路建設 No.742 (2014年)、20～23頁

鈴木一将・森本章倫・神田昌幸「LRT 導入による沿線の土地利用変化に関する研究」土木計画学・講演集 Vol.45 (2012年)、CD 全4頁

森本章倫「人口減少時代の地方都市の行方：新たな交通が都市を変える」新都市66巻5号 (2012年)、69～72頁

第2部 都市自治体の実践

第8章

栃木県宇都宮市： ネットワーク型コンパクトシティ 実現に向けた交通政策

宇都宮市総合政策部交通政策課長
南木 孝昭

1 宇都宮市の現状と課題

(1) 都市の概況

宇都宮市は東京から北に約100km、栃木県のほぼ中央に位置する県庁所在地であり、面積は416.84km²である。

総人口は、2010年国勢調査で511,739人であり、増加が続いてきたが、2017年にピークを迎えた後、人口減少に転ずるものと見込まれている。

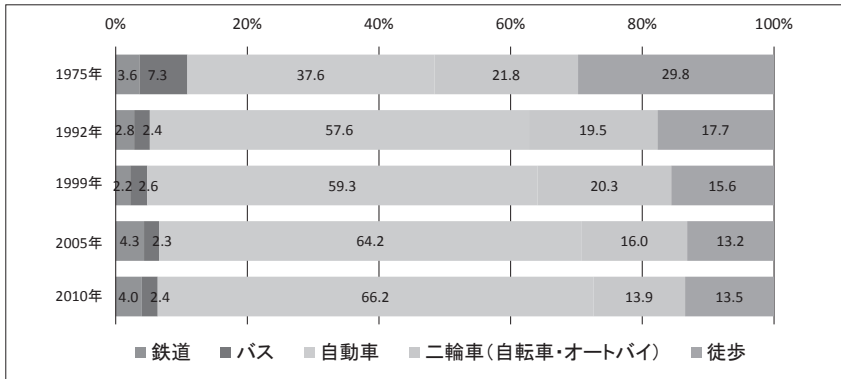
(2) 都市の現状と課題

二荒山神社を中心に集中していたまちは、人口の増加と比例しながら人口集中地区（DID）が広がり、同時に中心部と郊外部における密度のメリハリが少なくなっている。

人口減少により、市街地の低密度化が進み、住宅地や集落の居住者がまばらになり、商業施設や医療・福祉施設等の都市機能の郊外化・分散化や公共施設やインフラの維持・更新コストの増大等が懸念されている。

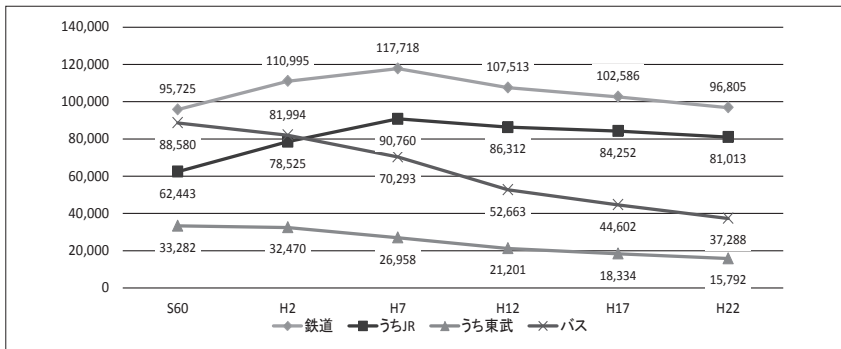
また、交通に関しても、市民の自動車への依存と鉄道やバスなどの公共交通利用者の減少が進んでおり、都市の更なる拡散により、自家用車に依存しなければならない状況がさらに進むことで、公共交通利用者の減少による路線バスの減便・廃止、公共交通空白地域の拡大、高齢者等の移動制約者の増大、車からの二酸化炭素排出等の環境負荷の増大などが懸念されている。

図8-1 全目的の代表交通手段構成



出典：「宇都宮都市圏パーソントリップ調査（1975年、1992年）」、「全国都市交通特性調査（1999年、2005年、2010年）」を基に作成。

図8-2 鉄道バス利用者推移



出典：鉄道については「宇都宮市統計書」、バスについては「宇都宮市の交通」を基に作成。鉄道は乗降客数、バスは輸送人員を示す。

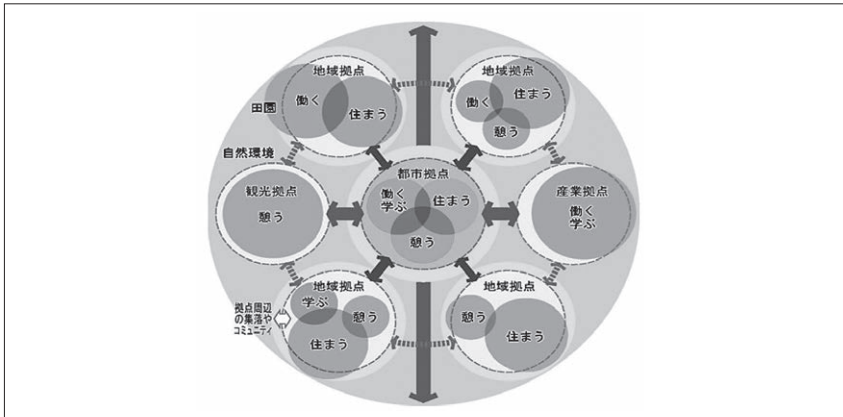
2 目指すべき都市像と交通ネットワーク

(1) ネットワーク型コンパクトシティの形成

宇都宮市では、上記の課題に対応するため、これまでの地域の成り立ちや基盤整備の状況を十分に踏まえ、それぞれの地域の維持・発展もめざす、本市独自の多核連携型による都市空間となる「ネットワーク型コンパクトシティ」の形成をめざしている。

その形成に当たっては、宇都宮市の中心市街地と、各地域の既存コミュニティなどに地域特性を踏まえた各種の都市機能が集積した拠点（都市拠点、地域拠点、産業拠点、観光拠点）を形成するとともに、本市の骨格となる交通網から、日常生活に身近な移動を支える交通網まで、階層性を持った公共交通ネットワークと公共交通や経済活動の活性化を促す道路ネットワークの構築により拠点間の連携・補完を進めることとしており、これらの「拠点化」「ネットワーク化」により、コンパクトなエリアにおいて、日常生活に必要な機能が充足できるとともに、市民生活の質や、都市としての価値・活力を高めることのできる都市空間を形成することをめざしている。

図8-3 「ネットワーク型コンパクトシティ」の概念図



出典：宇都宮市『ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン』2015年2月、15頁。

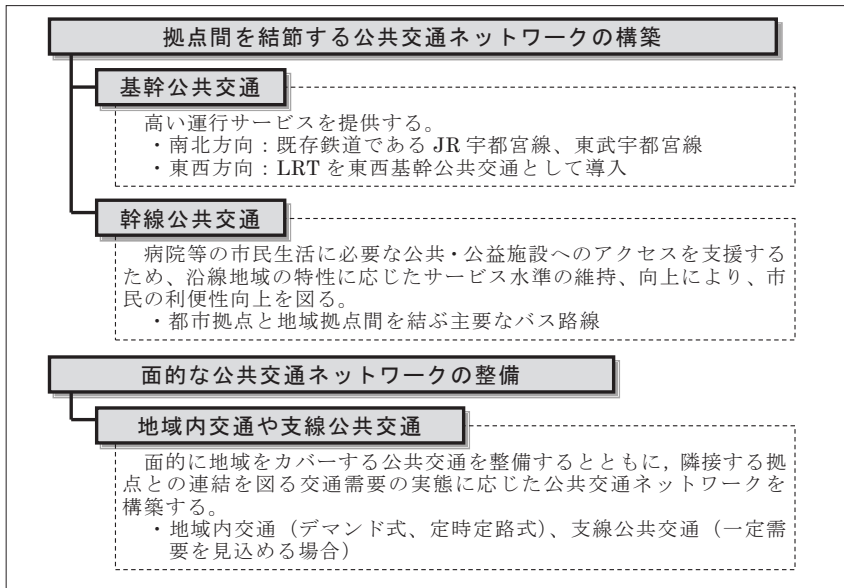
(2) 公共交通ネットワーク構築の方向性

拠点間を結節する公共交通ネットワークの構築にあたっては、基幹公共交通として、南北方向は既存鉄道である JR 宇都宮線・東武宇都宮線を、東西方向は導入を推進している LRT を位置づけ本市の骨格となる公共交通として、都市拠点から南北・東西方向の軸で都市拠点と各拠点間をつなぎ、幹線・支線の乗継機能を担うことの

できる輸送力や定時性・速達性など高いサービス水準を提供するとともに、幹線公共交通として、基幹公共交通と連携し都市拠点と地域・産業・観光の各拠点間を結ぶ主要なバス路線や、市民生活に必要な公共・公益施設へのアクセスを支援する公共交通を放射状に配置し、沿線地域の特性に応じたサービス水準の維持・向上を図り、拠点間の連携を強化する。

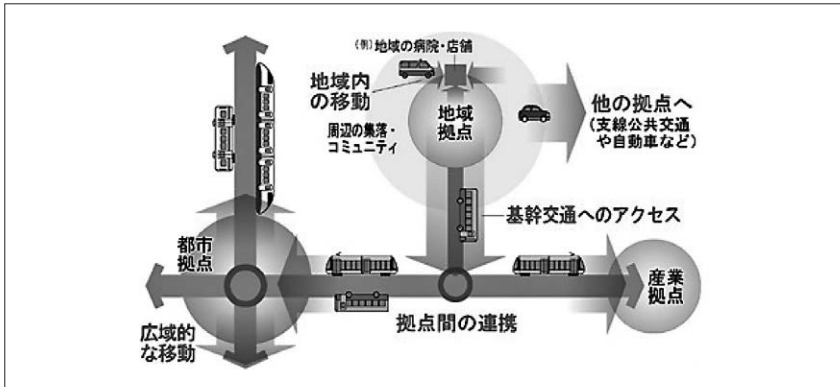
また、面的な公共交通ネットワークの整備については、郊外部など面的に地域をカバーする公共交通が必要な地域において、地域内交通を整備することで、自動車に過度に依存しないまちを実現するとともに、隣接する拠点との連結については、交通需要の実態にあわせ、地域内交通による定時定路方式の運行や相互乗り入れ等によりネットワークを構築するものとし、一定の需要が見込まれる場合にはバスなどの支線公共交通の配置を検討する。

図8-4 公共交通ネットワーク構築の方向性



出典：宇都宮市資料。

図8-5 公共交通ネットワークの連携イメージ



出典：宇都宮市『ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン』2015年2月、25頁。

3 実現に向けた取組み

(1) 東西基幹公共交通としてのLRTの整備

本市と芳賀町で導入を進めているLRTについては、全体計画区間約18kmのうち、JR宇都宮駅東側から芳賀・高根沢工業団地付近までの優先整備区間約15kmについて各種調査や測量・設計、運営主体の選定等を進めており、2016年度の事業着手を目途に法定協議会の設置、地域公共交通網形成計画、軌道運送高度化実施計画の策定、都市計画決定、軌道事業の特許取得等の取組みを進めていく予定である。

- ・全体計画区間

桜通り十字街付近～芳賀・高根沢工業団地付近 約18km

- ・優先整備区間

JR宇都宮駅東側～芳賀・高根沢工業団地付近 約15km

(宇都宮市域 約12km 芳賀町域 約3km)

図8-6 LRTの導入ルート



出典：宇都宮市資料。

図8-7 優先整備区間の概要

・整備延長	L = 約 15km〔複線〕 (JR宇都宮駅東口～本田技研北門付近)
・停留場数	19箇所〔バリアフリー対応〕
・導入車両	低床式車両〔LRV〕 18編成 (車両長約 30m 定員 155名)
・事業方式	公設型上下分離方式により整備
・事業費	約 450億円 (宇都宮市域及び芳賀町域) ※消費税は含まず
・料金体系	150～400円 (対距離制を検討)
・ダイヤ	新幹線の始発から終電まで乗り継げるダイヤを想定 (午前6時～午後11時台の約18時間の運行) ピーク時：6分間隔／オフピーク時：10分間隔
・所要時間	約 41分 (快速運行等が認められた場合 約 31分)

出典：宇都宮市資料。

(2) バスネットワークの構築

ア LRT整備に合わせた駅東側におけるバスネットワーク

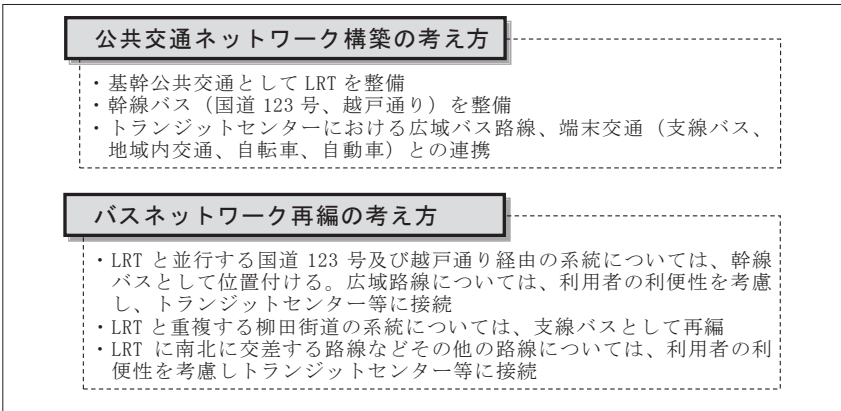
ネットワーク型コンパクトシティ形成に向けた公共交通ネットワーク構築の方向性に基づき、LRT整備に合わせて、LRTとバス、地域内交通等が連携した駅東側における公共交通ネットワークの構築について、バス事業者等と協議を進めている。

LRT整備に合わせたバスネットワーク再編の考え方としては、

LRT ルートの南側・北側の幹線道路を運行する主要路線については幹線バス路線として位置付けるとともに、周辺市町を結ぶ広域路線や地域内交通については利用者の利便性を考慮しトランジットセンター等に接続する。

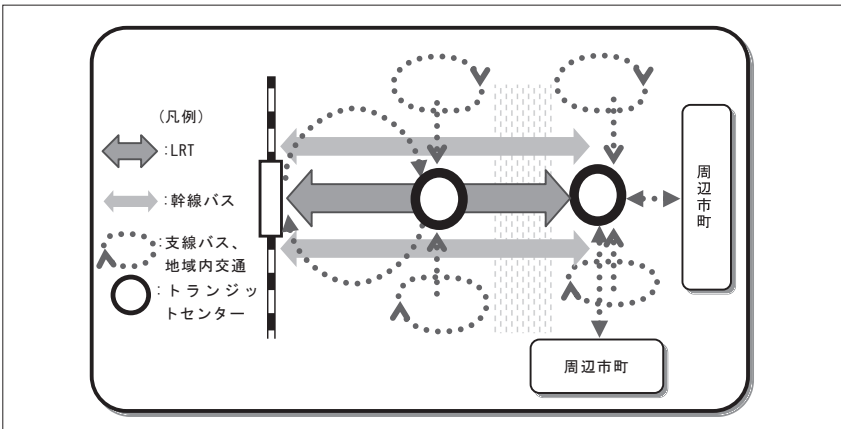
また、LRT と重複する路線については、支線バスとして再編することとしている。

図8-8 駅東側における公共交通ネットワークの考え方



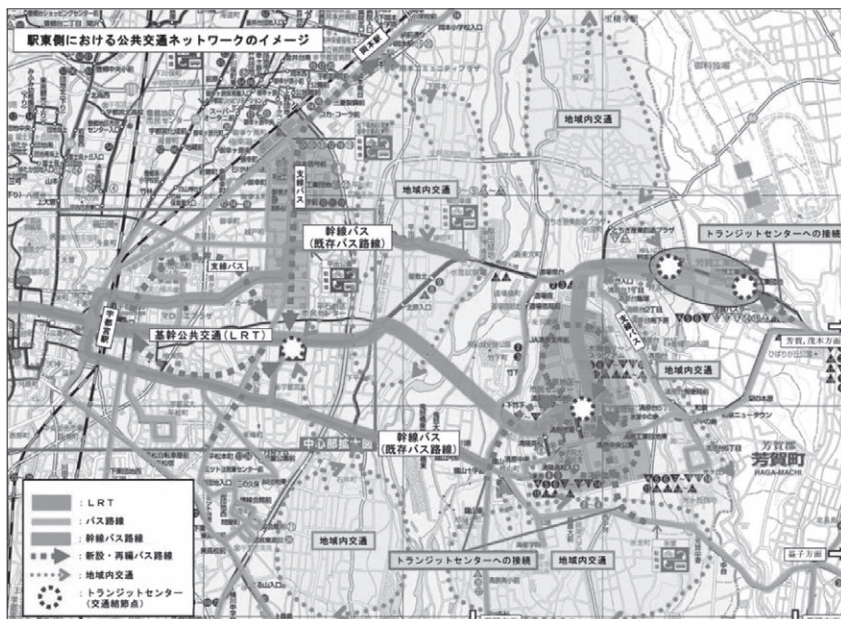
出典：宇都宮市資料。

図8-9 LRT・バス・地域内交通の連携イメージ



出典：宇都宮市資料。

図8-10 駅東側における公共交通ネットワークのイメージ



出典：宇都宮市資料。

イ バス路線新設社会実験の取組み

バス路線の拡充のため、市街地部の公共交通空白・不便地域において、バス路線新設初動期の環境整備や運行リスクの軽減を図るバス路線新設社会実験を実施している。

2012年度に運行開始した「中心市街地南循環線」、「平松本町線」の2路線については、2015年度からバス事業者による自主運行に移行する予定であり、また新たに2014年度末から「今宮線」において社会実験を開始する。

社会実験において、アンケート調査等を踏まえた運行計画の改善や商店街と連携した利用促進策等を行ってきたが、利用者数は事前の利用意向より下回ることや、一定の利用者確保のためには定期的・安定的な利用が見込める通勤・通学需要を取り込むことが重要であ

ることから、今後の実施に当たっては利用頻度などの確かな利用意向の把握や通勤・通学での利用を見込んだ鉄道等と接続する速達性のあるルート設定等が重要であると考えている。

(3) 地域内交通の拡大

郊外部において、公共交通空白・不便地域を解消し、通院・買い物など日常生活における必要最低限の移動手段を確保するため、地域住民が主体となった乗合タクシーの導入を支援しており、2013年度までに、10地区11路線で運行を開始し、2013年度の利用者は約42,000人、運行区域の人口は約13万人（市全体の25%）、面積は約230km²（市域の55%）をカバーしている。

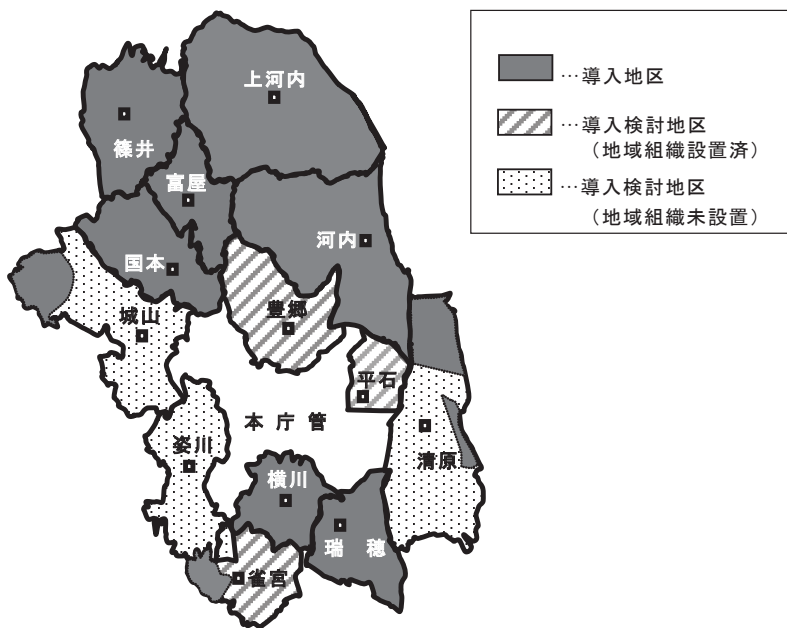
運行形態は定時定路方式が1か所、デマンド方式が10か所となっており、現在検討中の地区についてもデマンド方式で検討を進めている。

運行経費については、運賃収入と利用登録料、自治会支援金、企業協賛金を充てるなど地域全体で支える形で運行しており、市は運行経費の3分の2以内を基本に不足額について支援を行っている。

図8-11 地域内交通の導入状況

地域内交通運行にあたっての基本的な考え方

- ・ 運行計画の検討から実際の運営に至るまで地域が主体
⇒ 市は関係機関との調整や地域への助言等を行い、運行はタクシー事業者へ委託
- ・ 運行エリアは地域内（日常の生活圏）が基本
⇒ 地区外へは最寄りのバス停に接続、乗り換えて移動
- ・ 運営は地域支援の仕組みを構築
⇒ 運賃収入・利用登録料のほか自治会からの支援金、スーパーや病院等からの協賛金により運営（不足額は市が補助）



出典：宇都宮市資料。



地域内交通が果たしているもの

「なぜ俺たちがお金をかさねないといけないんだ」、「市が走らせればいいのか」。今から8年前、宇都宮市の地域内交通の第1号となった「清原さきがけ号」の運行計画の自治会ごとの住民説明会において、多くの会場で出された意見だ。

市職員も出席していたが、最後は計画づくりを進めてきた地域の運営協議会の会長から「地域には車の運転ができず自分で買い物や病院に行けないお年寄りがある。この人たちのために地域内交通を走らせたい」と出席者に理解を求め運行計画が了解された。

「清原さきがけ号」が運行にこぎつけたのは、行政が地域に願っているのではなく、地域が中心となって検討し地域住民を説得したことが大きかったのではないかと感じている。

清原地区では、各自治会から参加した役員の方々が何度も集まりアンケート実施から運行ルートの設定、停留所の位置まで地域が主体となって検討を進めていただいております、行政は具体的な資料づくりのお手伝いと会合に参加し必要に応じてアドバイスを行った。

このような進め方をしたことで、運営協議会の方々が地域住民、特に高齢者がどのような生活をしているのか、何に困っているのかを知り、その対応策として地域内交通が必要であることを理解したからこそ、前述の役員の発言につながったのだと感じている。

地域内交通は「清原さきがけ号」の運行を皮切りに10地区11路線に拡大し、宇都宮市における公共交通空白・不便地域の解消や高齢者の通院・買い物などの移動手段として効果が出ているが、各地域の協議会の方々の熱心な議論や積極的な取り組みを拝見していると、もっと本質的な意義として、地域内交通の検討を通じて、地域住民が地域の生活の実態や問題点を知ること、そして地域住民自らがその対応策を考えていくことが重要なのではないかと感じている。

地域の困っている人を地域全体で支えるという意識の醸成や地域の将来について地域自身で考えることなど、地域内交通は地域が主体となったまちづくりを進める重要な役割を果たしていると考えている。

(4) 公共交通と自転車との連携

本市では「自転車のまち推進計画」を定め、誰もが安全・快適・楽しく自転車が利用できるよう自転車道の整備やレンタサイクル、サイクルスポーツとの連携などの取組みを進めているが、公共交通への乗り継ぎを促進するため、鉄道駅周辺の駐輪場整備とともに、バス事業者や道路管理者と連携し、バス停やバス営業所におけるサイクル&バスライド駐輪場の整備を進めている。

- ・ 駅周辺駐輪所 10か所 8,692台
- ・ サイクル&バスライド駐輪場 19か所370台

4 推進上の課題と対応

(1) 交通機関相互の連携（車からの転換のための利便性向上）

LRT から地域内交通まで階層性のある利便性の高い公共交通ネットワークを構築するためには、面的なエリア拡大とともにLRTとバス、バスと地域内交通など異なる交通モード間の円滑な乗り継ぎが重要である。

このため、鉄道駅の交通広場の整備やLRT導入に合わせたトランジットセンターの整備、地域内交通からバスへの乗継ポイントの設定等を進めるとともに、乗り継ぎの利便性向上のためのICカードの導入を検討している。

また、今後は異なるバス事業者間や隣接する地域内交通間など同じ交通モードにおける連携や、広域バス路線や隣接市町の地域内交通など市外への移動円滑化のための行政間の連携についても検討が必要であると考えている。

(2) 交通事業者・行政・市民の役割分担

目指すべき公共交通ネットワークの実現のためには、行政による「目標とする交通環境」を整備する施策事業の実施・支援、交通事業者による自社の持続性向上に繋がる事業の実施、市民による行政等への協力と積極的な公共交通の利用など、それぞれの立場から施策事業に積極的に参画することが重要である。

市は、国・県と連携し3環状12放射道路などの幹線道路網や安全・安心な暮らしを支える生活道路の整備など、公共交通運行の基盤となる道路ネットワークの整備を進めるとともに、LRT 整備、バス路線新設社会実験、地域内交通の運行など、階層ごとの役割や運行エリアに応じた交通手段と運営主体の確保や運行継続のための支援を行っている。

(3) 交通以外の行政施策との連携

公共交通は移動手段であり、他の行政目的実現のための手段として活用することで、効果的に公共交通の利用促進が図られることから、高齢者の外出支援のためのバスカードや中心市街地活性化のための商店街と連携した買い物ポイントなど、他の行政施策との連携を図っている。

図8-12 高齢者外出支援事業の概要

高齢者外出支援事業	バス会社 3 社共通バスカード
高齢者の外出のきっかけづくりとして、70 歳以上の市民に対し 1 年度に 1 回 5,000 円のバスカード等を 1,000 円で購入できる制度。バスカードのほか各地域内交通でも利用権を発行。2013 年度は約 20,000 人が利用。	

出典：宇都宮市資料。

おわりに

これまで交通政策は、モータリゼーションの進展と都市の拡大に合わせて、渋滞緩和など交通円滑化のための道路整備を中心に進めてきたが、少子・高齢・人口減少社会を迎え、持続可能な都市づくりに向けて、コンパクトなまちを公共交通で結ぶネットワーク型コンパクトシティ実現のための交通政策に方向転換した。

実現に向けては、目的地である拠点の都市機能をコンパクトに集約できるかどうか、そして拠点間を結ぶ公共交通の利便性を車から転換を図れるようなものに高められるかが重要なポイントとなると考えられる。

そのためには、既存の公共交通の維持存続という視点から、車からの転換を促進し公共交通利用者を拡大するという視点に変えていくことが必要であり、具体的には通勤・通学など恒常的な利用者を拡大するため高いサービスレベルを確保する路線と、通院・買い物など生活する上で必要最低限の移動手段を確保する路線とを明確化し、全体として効果的・効率的に公共交通の利用拡大を図っていくことなどが必要となると考えられる。

また、利用者拡大のための高いサービスレベル提供には、利用者が増加・定着するまでの期間、運行する交通事業者に対する支援が必要となることから、例えば都市全体の公共交通ネットワーク整備計画に基づき交通事業者が高いサービスを提供する路線に対して地方自治体が支援する場合には、国からも財政的な支援が受けられるなど、公共交通ネットワーク構築のための交通事業者のリスク軽減と自治体の調整機能の発揮ができるような仕組みづくりが必要となると考えられる。

第9章

静岡県富士宮市：地域住民・交通事業者・ 行政による三位一体の公共交通

富士宮市総務部市民生活課交通対策室長
高野 裕章

はじめに

交通政策基本法6条には、国・地方公共団体・交通関連事業者・住民が連携し、及び協働しつつ、行わなければならないことが明記されている。これはまさに、今日の地方が抱えている疑問や課題の解決に向けての方向性が示されたといえる。地域公共交通を持続的に支えるために関係者が連携することの必要性については、日頃の業務の中で強く感じているが、実際には、国・自治体・交通事業者・地域住民はバラバラの方向を向いてしまっている。さらに、国の補助制度が目まぐるしく変化するなか、国のペースについていけない自治体が旧態依然の方式から抜け出せずにいる。また、交通事業者は当面の経営に専念し、地域住民は要望だけを訴えかけている現状がある。

富士宮市は、2005年に財政が危機的状態に陥り、財政健全化計画に取り組むなか、補助事業の見直しが図られ、従来のように交通事業者に補助金を交付できる状況ではなくなった。また、交通事業者においても、乗合バス事業の赤字をカバーしていた貸切バス事業や高速バス事業に陰りが見え始めた。一方で、マイカー依存型の社会構造は高齢者や障がいを持たれた方の孤立に拍車を掛けている。そこで、地域住民・交通事業者・行政が互いの立場を尊重し、応分の負担を行うことで公共交通を「三位一体」で確保する仕組みの構築に取り組んできた。

本章では、「バス停オーナー制度」の導入により、地域が直接運営に関わる仕組みを構築した市街地循環バス「宮バス」と、飛び地のエリア運行という極めて珍しい運行形態を採用しているデマンド型乗合タクシー「宮タク」に関する富士宮市の取組みを実務担当者としての見解と経験談を交えて報告する。

1 富士宮市の公共交通を取り巻く環境

(1) 民間バス路線の廃止・減便の状況

富士宮市は富士山の西南麓に位置し、全国の浅間神社の総本宮である富士山本宮浅間大社の門前町として発展した都市である。1950年代に近隣の5村¹と合併、2010年に隣接する芝川町と合併し、現在に至る。面積は388.99km²で、富士山麓の4分の1を占める。

人口は約13万5千人で、富士宮駅を中心に市街化区域が広がり、その外側に合併した町村が核となる調整区域で構成されている。

このような経緯や地形が、宮バス・宮タクという富士宮市を代表する交通システムに大きく関わっている。

富士宮市の公共交通網は、JR身延線の6つの駅と、富士宮駅を中心に放射状に広がる民間バス路線によって構成されている。JR身延線は市外・県外への移動が主な目的であり、地域の生活交通は、民間路線バスによって守られてきた。

しかし、2002年の道路運送法の改正で、路線バスの参入・退出が自由化されたことにより、退出だけが一気に進み、地域住民の生活の足に大きな影響を与えた。路線バスの利用者数は、2001年から2011年までのわずか10年間で3分の1まで減少している。

この要因には、マイカー依存型の社会構造が挙げられる。当市の2014年4月現在における自家用乗用車（オートバイ含む）の保有台数は80,239台である²。それに対して、自動車の運転適性年齢を18歳から79歳³とした場合、その人口は103,384人である。そこで、適性年齢にあるすべての人が運転免許証を所持していると仮定した場

¹ 1955年富士根村、1958年北山村・上井出村・白糸村・上野村と合併した。

² 統計センターしずおか「平成26年自動車保有台数 第2表「市町別自動車保有台数 - 人口・世帯比 -」」2014年。

³ 富士宮市高齢者運転免許証自主返納事業による免許証返納者の平均年齢。

合、マイカー保有率は77.6%であるが、実際には運転免許証を持たない人もおり、1人1台の高い保有率が想定される。

もう1つの大きな要因は、学生の利用低下にある。全国の私立高校に共通することであろうが、各学校が生徒の獲得に向けてスクールバスを運行しているため、路線バスの利用は年々減少している。富士宮市においても、市内唯一の私立高校が20年ほど前からスクールバスによる生徒の送迎を始めた。当初は富士宮駅を含むごく一部のルートであったが、現在では、市内全域はおろか、市外へも送迎している。また、公立高校においても保護者による送迎が一般化しており、雨の日の正門付近の交通渋滞が大きな課題になっている。

このような事から、従来は通勤・通学の利用者に交じって高齢者が路線バスを利用していたものが、現在は高齢者だけが利用する状況になり、採算が取れず、路線バスの廃止・減便に歯止めが掛からない状態にある。

(2) 財政健全化計画の中での交通政策

富士宮市では赤字バス路線を維持するために、1999年度から民間バス事業者に対し、補助金を交付している。初年度に1,173万円であった補助金は、路線バス利用者の減少に伴い年々増額され、2003年度には2,000万円を超えた。

しかし、いくら補助金を増額してもバス利用者の増加に繋がらず、空のバスを運行させるために補助金を交付している状態になっていた。

時を同じくして、富士宮市の財政も危機的な状況に陥り、2005年度から財政健全化計画に取り組むことになった。この計画の具体的な内容として、職員数の削減・賃金カット・ゼロ予算事業の推進・補助金の見直し等が挙げられる。

そのため、赤字に苦しむバス事業者から補助金の増額を要求されても、それを聞き入れる状況ではなく、結果的に2005年度に2,300万円だった補助金は、2006年度には2,187万円、2007年度には2,097万円へと減額することになった。当然、バス事業者も生き残りを掛けて様々な収支改善策に取り組んだが、効果は見込まれず最終的には減便・廃止といった手法に頼るしかなかった。

このような状況下で、いずれはすべてのバスが廃止になると、地域住民の不安はピークに達していた。

(3) 循環型バスに寄せる大きな期待

民間バス事業者の赤字と市の財政難を横目に見ながら、それとは逆行する形で、新しい要望が湧き上がってきた。コミュニティバスである。1995年のムーバス（武蔵野市）の運行開始以来、全国にワンコインの循環バスが広まり、静岡県内でも多くの自治体がコミュニティバスの運行を開始していた。

富士宮市でも、静岡県と共同して「岳南都市圏総合都市交通計画協議会」を設立し、一般公募市民・交通事業者・関係NPO団体・行政関係者によるワークショップにおいて、富士宮市の公共交通のあるべき姿について検討した。ワークショップは、民間バス事業者が中心になり、市内循環バスの早期実現を最大のテーマとして開催され、大いに盛り上がった。運行形態の具体策としては、ルートを一周約30分に設定し、市からの補助金をあてにするのではなく、沿線の企業からの協力金と運賃収入のみで自力運行する計画を立てた。当時、富士宮市は財政健全化計画の真ただ中であり、民間バス事業者の自力運行にエールを送った。

2 市街地循環バス「宮バス」による 活性化・再生等の具体的取組み

(1) 循環型ワンコインバスの白紙撤回がもたらした波紋

2006年1月に民間バス事業者が主体となって計画された循環型ワンコインバスは、順調に試験運行も行われたため、すぐにでも運行が開始すると思われていた。しかし、2007年3月になっても循環型ワンコインバスの運行開始の情報が入ってこなかった。業を煮やして進捗状況を尋ねると、思ったほど企業協力金が集まらないことと、市場調査の結果、運賃収入が足りないことを理由に、市が補助金を出してくれなければ、事業を白紙に戻すというものであった。

当時の新聞には、循環型ワンコインバスの早期実現を目指すとの記事が掲載されていたため、ワークショップのメンバーのみならず多くの市民が運行を待ち望んでいた。もし、そのような状況の中バス事業者が撤退したと知れば、その矛先は市に向けられることは火を見るより明らかであった。事実ワークショップでは脇役に徹していた市が、いきなり主役として表舞台に引きずり出された。そうは言っても、プロであるバス事業者が赤字で運行できなかったものを市が運行して黒字にできるだろうか。されど、財政健全化計画に取り組むなか、バス事業者の言われるままに補助金を出すことは難しい。市は苦渋の選択を迫られることになった。

(2) 市街地循環バス「宮バス」の概要

市は熟慮の末、財政負担を抑えた市街地循環バス「宮バス」を開発した。ここで、「宮バス」について概要を説明する。宮バスは市街地周辺の公共施設・医療施設・集客施設を巡回するコミュニティバスである。2008年4月に運行を開始した中央循環内回り・外回り

は総合福祉会館を起終点とし、1周約14kmを1時間で運行している。運行日は年末年始を除く毎日、各路線1日8便運行している。運賃は1乗車200円(小学生以下及び障害者は半額)とした。

市民からの評判は上々で、その後、地域住民からの強い要望

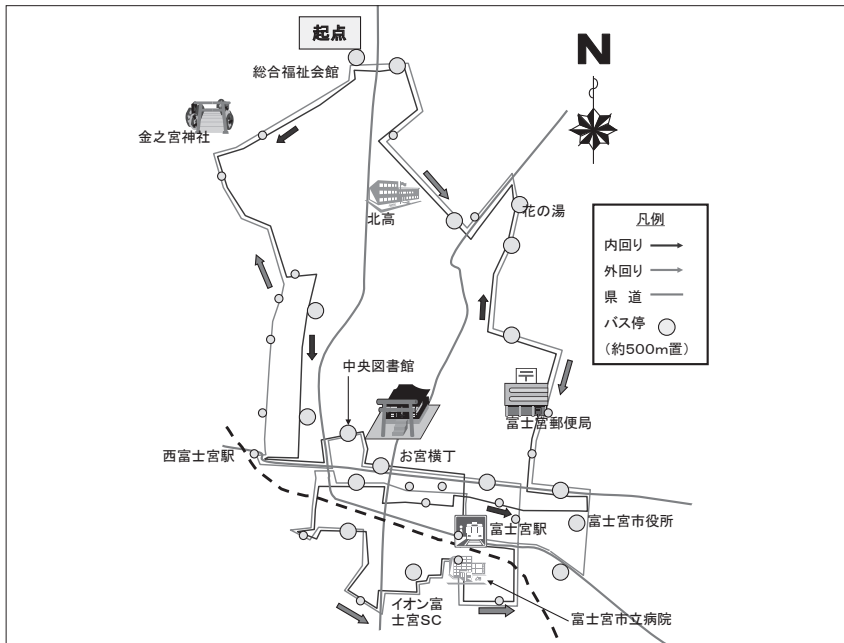
を受け、2011年10月から北循環・東南循環の各内外周りを追加し、現在に至っている。宮バスの最大の特徴は、バス停オーナー制度の導入による持続可能な交通システムにある。限られた財源の中で、安定的な運行を実現するための手法として注目されている。

図9-1 宮バスの運行風景



出典：富士宮市資料。

図9-2 宮バスの運行ルート



出典：富士宮市資料。

表9-1 従来の路線バスと宮バスの比較

	(平成19年度) 路線バス	(平成20年度) 宮バス
運行回数	6便	16便
主な停留所	総合福祉会館・JR 富士宮駅	総合福祉会館・JR 富士宮駅・市役所・市立病院・図書館・イオン・各医療施設
利用者数	25人/日	100人/日
市の負担額	430万円(補助金)	0円(委託料)

出典：富士宮市資料。

それでは次に、宮バスがどのようにして誕生したのか説明する。

(3) 地域協力によるコミュニティバス「宮バス」の仕組み

富士宮市では、総合福祉会館のオープンに合わせ、富士宮駅から総合福祉会館の間に民間バス路線を新設し、その運行欠損額を補助金で補っていた。この事業は1999年度から始まり、毎年430万円以上の補助金を交付していたが、バス利用者は極めて少なく、1便当たり3人から4人程度しかいなかった。補助金の見直しを指摘する声もささやかれていたが、バスの運行は総合福祉会館建設の条件であったため、止めたたくても止められない状況であった。

そこで、計画中であった循環バスの運行ルートを市街地のみではなく、少し離れた総合福祉会館経由に拡大させ、既存の路線バスを廃止することを考えた。これにより、支出されなくなる補助金430万円を循環バスの事業費に当て込むことができる。しかし、当然、実車走行距離が増えるため運行経費も増える。原資430万円だけでは事業が成り立たないことは明らかであった。そこで、バス事業者が苦勞していた、企業から支援を受ける仕組みを「バス停オーナー制度」として市が積極的に取り組むことにした。これは、バス停を

市が所有する公共財産とし、その命名権の販売（ネーミングライツ）をすることで資金協力を受けるものである。バス停オーナー協力金の額をバス停1基あたり月額15,000円に設定し、オーナーを集めるため、市の職員が市内の企業を訪問し、営業活動を行った。バス停オーナーは、次の4つの特典を受けられる。①市がオーナーの名称を入れたバス停を作成し、設置・管理する。②ポスター・時刻表にオーナーの名前を掲載する。③市のホームページでオーナーを紹介する。④車内放送で名称をアナウンスし、PR放送を流す。このようにして、運行開始の2008年度には438万円の契約を結ぶことができた。

これにより、事業資金は総合福祉会館行き路線バスの補助金430万円とバス停オーナー協力金の438万円を併せた868万円となったが、それでも内回り・外回りの2系統を運行することは難しい状況であった。そこで、業務委託に当たっては指名競争入札を導入し、支出を抑えることに取り組んだ。

その当時、県内のコミュニティバス事業の委託は、最寄りの路線バス事業者と随意契約をするケースが多いなか、富士宮市では、市内の乗合バス・観光バス・タクシー事業者のすべてを指名し、入札を行った。結果、タクシー事業者が517万円で落札し、低い委託料での事業実施が可能となった。

また、静岡県県の「市町自主運行バス事業費補助金」を利用することにより、2009年度に約100万円が交付された。

このように、支出を抑えバス停オーナー協力金と県補助金により事業経費を捻出することに成功し、2008年4月からゼロ予算事業として「宮バス」を実現させた。地域活力を最大限に活用し、宮バスは順調な滑り出しを見せたが、その陰には職員の並々ならぬ苦労があった。

表9-2 バス停オーナー制度の実施状況

オーナーバス停数	76基(総数183基)	
オーナーの数	43事業所	
バス停1基の協力金額	5,000円～15,000円/月	
協力金総額	2008年度	4,380,000円
	2009年度	4,920,000円
	2010年度	5,040,000円
	2011年度	6,228,000円
	2012年度	7,336,000円
	2013年度	8,452,800円

出典：富士宮市資料。

(4) 自治体職員が最も苦手とする収益事業

宮バスの立役者は何と
言っても、バス停オーナー
制度にある。この制度は、
民間バス事業者の間では
よく見受けられるバス停
の副名称や車内放送サー
ビスによる収益事業の改
良版である。

宮バスのルート設定は、
オーナーバス停の位置を

いかに効率よくめぐるかが重要である。初めに、富士宮駅・総合福祉会館・市役所・図書館といった主な公共施設を1時間以内に巡回する大まかなコースを仮定し、バス停オーナーになっていただける事業所を編入しながら1本の路線にまとめた。この手法は一見、利用者を見無視しているように思えるが、バス停オーナーのほとんどが医療施設・大型商店であるため、利用者にとっても便利なルートである。

図9-3 バス停オーナー制度の実施事例



出典：富士宮市資料。

ところが、肝心なバス停オーナーが思うように集まらなかった。当初、交通に関係する部署から2名ずつ動員し、4チームのプロジェクトチーム（総勢8名）を立ち上げ、仮定したコースを4ブロックに分け営業に回った。しかし、勤続20年を超えるベテラン職員であっても、営業の経験は全くないため、ほとんど成果が上がらない日々が続いた。市では接遇研修をはじめ、企画立案・クレーム対応等様々な研修を行っているが、営業研修を行ったという話はあまり聞いたことがない。これからは必要な研修項目ではないかと、この時つくづく感じた。

最終的には、企画の責任者である私が、すべてのブロックを再度訪問することになったが、それまでの各チームの報告書を読むと、門前払いされているケースが多く見受けられた。市役所の勤務時間内に回っているため、事業主にとって都合の悪い時間帯であったのではないかと思われる。さらに、企画書・依頼文だけを持参し詳しい説明が省かれていたため、相手にイメージがうまく伝わらなかった可能性もある。そこで、夜間、休日を問わず、相手の希望する時間に、パソコンやポスターの案を持ち込み、事業主と一緒にホームページの作成をしたり、ポスターの割り付けを検討したりした。このような苦労の甲斐あって、12事業者から438万円の協力金を得ることができた。



担当者の苦勞話

(今、明かされるバス停オーナー制度の秘話)

「宮バス」運行開始に向け、どうにか一定金額の協力金を得ることができたが、うまい話ばかりではなかった。

当時、私は企画部の政策に関わる部署に在籍していた。私の主な仕事は、2010年の開催が決定していた日本ボーイスカウト連盟が主催する「第15回日本ジャンボリー」の開催準備である。したがって、日本ジャンボリーの開催準備と新公共交通の立ち上げを掛け持ちで行っていた。

その日は、日本ボーイスカウト連盟の本部役員が現地視察に訪れ、私は開催予定地の案内をしていた。視察は長時間に渡り、途中で休憩を入れることになった。私は休憩時間を使って、バス停オーナーの契約を前向きに検討していた病院長に携帯電話で連絡を入れた。そのとき、私は、「院長この前のご要望は無理ですわ～、何とかありませんか！」と軽い口調で申し出た。その院長とはもちろん面識があり、病院で会った時にはバス停オーナー制度の主旨をご理解いただき、富士宮市の将来像についても語り合った。私としては堅苦しいしゃべり方より、気さくな方が良いかと考え、あえて軽い口調で話したのだが、途端に院長は激怒し、バス停オーナー契約が白紙撤回されてしまった。そのあとの視察がどうだったのかよく覚えていない程に、真っ青になって病院に駆け付けた。病院の駐車場から車が1台、また1台と減っていき、とうとう公用車1台が取り残された。私はその間、病院の玄関の前に立ち尽くしていたが、玄関の鍵を閉めに来た看護師さんが「院長はお会いになれません。」と言い残し、電気は消された。今までこつこつと積み上げてきたものが、一瞬にして崩れ去った瞬間である。対面して誠意を持って話をするという営業の大原則を破ってしまったのだ。この時ほど携帯電話を恨めしく思ったことはない。翌日、早朝から病院に出向き面会を求めたが、それはかなわず、再度、夕刻に訪れた。昨日同様、最後の患者さんが帰って鍵は閉められてしまった。ところが、それと同時に裏口のドアが開き、別の看護師さんが私に中に入るよう促した。私は院内に駆け込み、院長に深々と頭を下げ、謝罪した。その病院は6年経過した現在もバス停オーナーとしてご協力いただいている。

(5) 宮バスの路線拡大ワークショップが築いた絆

宮バスの運行開始以来、市内各地から宮バス拡大の声が上がった。しかし、住民の要望で立ち上げたコミュニティバスが疲弊している例は全国に数限りなくある。そこで、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律に基づき、2010年1月に策定した「富士宮市地域公共交通総合連携計画」（以下、「連携計画」という。）の中で、バス路線の新設に係る条件を収支率50%以上に定め、目標値が達成できる見込みの場合に限り、実証運行を行うものとした。その検討のため、2010年6月に「宮バスの路線拡大調査会（以下、「調査会」という。）」を立ち上げた。メンバーとして、中心市街地に隣接し、特に要望が強かった地域から選出した51人の調査員、及び交通事業者が参画し、ワークショップ形式で行った。

ア 波乱の幕開け

第1回調査会では、市から、公共交通の必要性と市内の公共交通の実態を説明したうえで、調査の期間と目標を設定した。調査員はほとんど素人で、当然ながら道路運送法も理解していない。市が新路線設定に係る評価指標を掲げ、「皆さんで路線の位置・運行回数・料金を決めましょう。」と投げかけたところ、「無茶を言うな。」「市の仕事を丸投げするのか。」「俺はバスに乗らない。」等の意見が噴出し、地域住民と行政が対立する構図になってしまった。市からは、交通弱者の立場で考えてもらえ

図9-4 宮バスの路線拡大調査会の様子



出典：富士宮市資料。

るよう強くお願いし、システム構築のプロセスを段階的に積み上げていくことを提案した。各段階において様々な可能性を追求し、調査員が市の提案を修正・選択する方式にし、ようやく地域住民・交通事業者・行政が同じ方向を向いてスタートラインに立つことができた。

第2回調査会は順調に進み、グループ討議・プレゼンテーションを経て、参加者全員による投票で北循環・東循環・南循環の3つの経路が決定した。

ところが、第3回調査会はそう簡単にはいかなかった。第2回に引き続きグループ討議を行い、運行日・運行回数・乗車賃、収支バランスについて検討した。市では「作業の手引き」を作成し、運行経費のキロ単価や収支のシミュレーションを提案し、なるべく調査員の負担を少なくするように努めた。しかし、これが裏目に出てしまった。委員の中に会社の社長がおり、「従業員の送迎バスを運行しているが、手引書に示されている運行経費のキロ単価や収支シミュレーションは高すぎる。」と言うのである。周りの何人かもそれに同調し、「市には任せられない。」「市は交通事業者の言いなりだ。」といった具合に、収拾がつかなくなってしまった。市は白ナンバーの無償輸送と、道路運送法の許可輸送では異なると説明したが、平行線をたどり、流会になってしまった。

イ 信頼関係の構築

市は運行経費を精査し、再度数字をはじき出したが、社長が主張する単価には届かないまま、第4回調査会に臨んだ。

恐る恐る開会すると、調査会の雰囲気は一変していた。今まで一度も発言をしなかった年嵩の委員が市を擁護する発言をしたことで、市の進め方を支持する意見が多数を占めることになった。市が

根回しをしたわけではないが、調査員の間で自然に着地点を模索し始めた結果であった。振り返ってみると、本音でぶつかった第3回調査会は、流会になったものの、大きな意義があったと感じている。

いずれにしても、路線・運行形態・運賃は決まり、次の課題は宮バスを地域住民がどれだけ利用するかであった。需要予測についてはアンケート調査一択であった。アンケートの調査項目は調査会が作成し、路線・運行日・運行回数・運賃を示した資料とともに地域内の全世帯に回覧し調査を行った。アンケートの結果が目標値の収支率50%に満たないようならば、宮バスの拡大は断念し、調査会を解散する約束であったが、結果は見事に目標値をクリアした。もちろん、このようなアンケートの場合、利用するに丸を付ける人が多いことは織り込み済みであったが、希望が持てる状況に調査会は安堵し、次のステップに進んだ。

次のステップは最終段階である。運行形態の詳細(バス停の位置・バス停の名称・時刻表・乗継割引・バス停オーナーの勧誘方法等)についての最終確認を行った。実証運行の期間及びPDCAサイクルの考え方を説明したうえで、複数の時刻表案を提示し、検討した。意見は拮抗し、話し合いでは合意に達することができなかつたため、多数決で時刻表案を決定した。半数近い調査員の意見は通らなかつたが、この決定のプロセスが重要であった。市の案を1つ提示し合意を求める形ではなく、複数の案を提示し、住民が議論したうえで決定したことにより、全員の納得が得られた。

ウ 地域と行政の絆

調査会の委員のほとんどは自治会の役員であり、彼らの大半は、当初、市からの依頼仕事として受け止めていた。しかし、会を進めるにしたがって、自分たちの公共交通は自分たちがつくるという意

識が芽生えた。運行経費の50%以上を運賃収入等でまかなうという高いハードルを設定することで、従前は市に要望・要請だけを投げかけていた市民が、経営という立場で真剣に考えるようになった。委員自らアンケートの内容を考え、地域の意見を集約し、病院やコンビニエンスストアへバス停オーナーの勧誘に足を運ぶようになったのである。すなわち、自治体の思いが地域住民に通じ、地域住民の思いを自治体が重く受け止めているという状態である。このような意識の共有に基づいて実証運行が実現に至った。

調査会は全6回にわたり、1年間ですべての作業を終了した。調査会の最終日に私のもとに集まった調査員と交わした握手は、1年をかけて培った互いへの信頼と尊重の証として、心に深く刻み込まれた。

3 デマンド型乗合タクシー「宮タク」による活性化・再生等の具体的取組み

(1) デマンド型乗合タクシー「宮タク」の概要

宮タクは民間路線バスが撤退した交通空白地域に限定した会員登録制の乗合タクシーとしてスタートした。従来の路線バスは地域の幹線道路を運行しており、山間に住んでいる人はバス停まで出て行けない状況であった。そこで、自宅と市街地周辺をドア・

図9-5 宮タクの運行風景



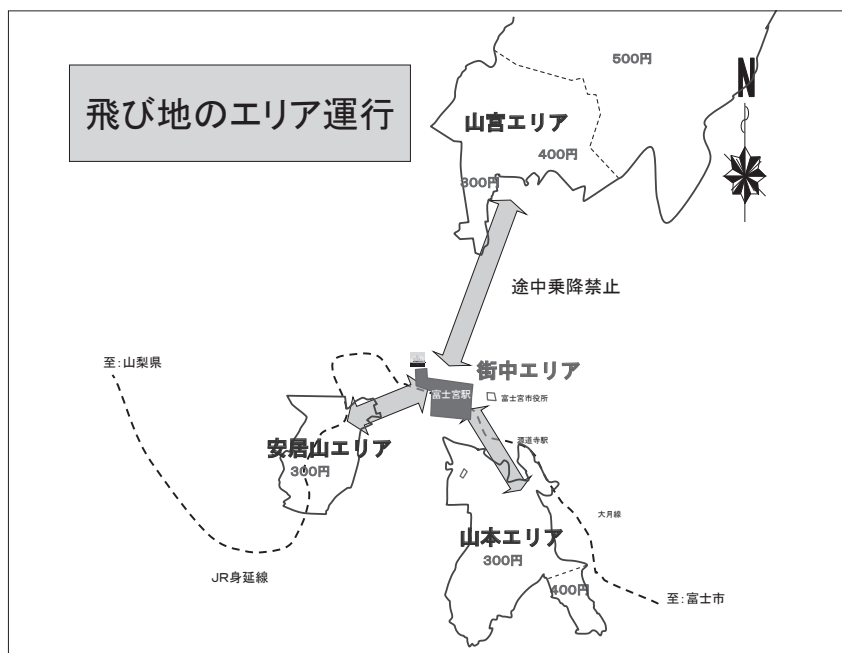
出典：富士宮市資料。

ツー・ドアで結ぶ、バスとタクシーの中間的な公共交通として開発したものである。運行開始した2008年当時は路線バスが廃止された

3地域のみで運行し、運賃はバス料金並みの300円から500円の定額運賃（小学生以下及び障害者は半額）とした。宮タクも宮バス同様、市民からの評判は上々で、その後、地域住民からの強い要望を受け、2010年から路線バスが現存する地域を含め、市街地周辺の地域を除くすべての地域にエリアを拡大した。宮タクの最大の特徴は、交通空白地域等と中心市街地を結ぶ飛び地のエリア設定にある。複数のモードが混在する地域において競争を避けるために、運行範囲の限定（途中下車禁止）や少ない運行回数（1日4便）にすることにした。地域住民・交通事業者・行政が応分の負担をすることで成り立っている仕組みである。

それでは次に、どうして、このような不便な宮タクが誕生したのか説明する。

図9-6 宮タクの運行エリア



出典：富士宮市資料。

表9-3 従来の路線バスと宮タクの比較

	(平成19年度) 路線バス	(平成20年度) 宮タク
運行回数	平均3便	4便
停留所	バス路線上のバス停	エリア内フリー乗降
利用者数	18人/日	24人/日
市の負担額	300万円(補助金)	200万円(委託料)

出典：富士宮市資料。

(2) デマンド交通の検討

宮バスのシステム開発と同じ頃、交通事業者から赤字路線の廃止申出が出された。このような申出は2002年度以降毎年のようにあり、その度に補助金を増額してきたが、利用者数に改善は見られず、補助金を増額しても利用者は減少の一途をたどっていた。そこで、少ない需要にも対応可能なデマンド交通に注目した。全国のデマンド交通の成功事例を検討し、富士宮市の実情に近い事例を探した。しかし、成功事例のほとんどが町村の事例であり、区域内のバス交通がすべて撤退し、デマンド交通に入れ替わったものばかりであった。また、高額なデマンドシステムを導入し、専門のオペレーターを雇うなど、想像以上に費用の掛かる仕組みであった。

2007年4月に廃止申出のあった路線は5路線であったが、これに対して約300万円の補助金を交付していた。したがって、スクラップ＆ビルドの観点で考えれば、300万円以下でデマンド交通システムを構築しなければならないことになる。しかし、前述のとおり、デマンド交通の立ち上げには多額の費用が掛かる。以前調査した長野県の自治体では、年間約2,600万円を掛け町内全域をデマンド交通でカバーしていた。ドア・ツー・ドアのサービスを8時間運行し、町内の生活交通を完全に確保するものである。この金額は、当市の

民間路線バスに対する全路線の補助額を上回るもので、到底、受け入れられるものではなかった。

(3) タクシー事業者と共存共栄できる仕組み

限られた予算の中で、路線バスが廃止される市内3つの地域の生活交通を確保するのは至難の業である。市では廃線分の補助金(300万円)相当額で運行できる仕組みは道路運送法79条による市町村有償運送しかない結論付け、道路運送法79条によるデマンド型乗合タクシーの検討を開始した。

予算の都合上、1台のワンボックスカーをリースして、嘱託の運転士をパートタイムで雇うことにした。しかし、費用を精査すると、車のリース料・人件費・燃料代だけで予算を消化してしまう。さらに、次のような問題点が浮かび上がった。①1台のタクシーが3地域を順番に回るため、各地域が希望する時間帯に運行するのは不可能。②予約の受付業務・配車作業はすべて市の職員が通常業務の中で行わなければならない。③利用者が予約できる時間帯は市役所の開庁時間に限られる。④市の職員が運行管理の資格を持たなければいけない。

このほかにも、事故対応やクレーム処理をすべて市の職員が通常業務の中で行うことになる。道路運送法79条によるデマンド交通の仕組みは、検討を開始して間もなく暗礁に乗り上げた。

途方に暮れ、駅周辺を調査していると、駅のロータリーで待機している沢山のタクシー車両が目に入った。そのとき、あの車両が一斉に動いたら、必ずや地域の生活の足につながるのではないかと空想した。しかし、デマンド交通は、一般タクシーとバッティングしてしまう仕組みであり、ストレートに「お願いします。」と言っても簡単に受け入れられるものではない。

そこで、あくまでも市のスタンスはワンボックスカーによる自主運行を堅持したまま会議を設け、バス事業者、タクシー事業者に対しデマンド輸送による市営公共交通の運行計画を説明した。

バス事業者は、事の発端が路線バスの退出によるもので、赤字路線の廃止ができることもあって、基本的に賛成の立場をとった。しかし、タクシー事業者は、市が低料金で輸送することに大きな危機感を唱え、「民業圧迫」「死活問題」だと主張した。案の定、会議室は険悪なムードに包まれたが、市は一步も引かず、「バスの代替運行である。」と説明し、タクシー協会が何と言おうと、市民の生活交通を守るために実施すると主張した。会議は平行線をたどり、意見が決裂したまま終了した。

しばらくすると、今度はタクシー協会から会議開催の要請があった。第2回目の会議は前回とは雰囲気違った。タクシー協会の会長の第一声は、その事業をタクシー協会に委託してくれないかというものだった。このとき神妙な面持ちで会長の口から放たれた「進むも地獄、戻るも地獄、同じ地獄なら進みます。」の一言は、私の心にしっかりと刻まれ、それに対する感謝の気持ちは一生忘れない。

その後、市とタクシー協会による「デマンド交通検討会」を立ち上げ、市と交通事業者が共存共栄できる仕組みとして、富士宮市デマンド型乗合タクシー「宮タク」のシステムを構築した。

ア 運行の条件（運行開始当時）

- (ア) 運行はタクシー事業者に委託し、車両は事業者所有のセダン型タクシー車両を使用する。
- (イ) 運行車両は宮タクの業務以外は乗用事業に使用できるものとする。
- (ウ) 各交通空白地域と中心市街地のみを運行することとし、途

中下車や中心市街地以外の地域への輸送を制限する。

- (エ) 運行時間は午前2便（交通空白地域→中心市街地）、午後2便（中心市街地→交通空白地域）に限定する。
- (オ) 料金はバス並みとする。
- (カ) 運行はドア・ツー・ドアのサービスにする。
- (キ) 利用者は会員登録制とし、市が登録業務を行う。
- (ク) 利用は予約制で、1時間前予約とし、各運行事業者が受け付ける。
- (ケ) 各エリアの運行経費を定め、乗車賃で賄えない金額を委託料として市が支払う。
- (コ) 運送中の事故、クレーム等は交通事業者が処理する。
- (サ) 利用実態調査・分析は市が行う。

これらの条件に合意することで、運行事業者と行政の協力体制ができあがった。この条件は市と運行事業者の双方に以下のメリットをもたらした。

イ 市のメリット

- (ア) 市が当初、タクシー協会に投げかけたデマンド型乗合タクシーは、1台のワンボックスカーをリースして、3地域をデマンド運行することを想定していた。しかしこの場合、すべての地域が要望する時間帯を一斉に運行することは不可能である。結果的に地域の要望を無視した住民不在の運行システムとなってしまう。そこで、タクシー協会の組織力を使い、複数のタクシー会社が宮タクを受託することで、地域が希望する時間に一斉に移動することが可能になる。
- (イ) 毎日24時間体制で予約の受付ができることで、利用者の利便性が上がる。

(ウ) 市がデマンド交通を行った場合、オペレーティングシステム、オペレーター人件費等、高額な経費を必要とする。各タクシー会社のオペレーティングシステムを活用し、すべての業務を委託することで、市の負担が大幅に削減でき、当初の予算額である300万円以内の委託料で済ませることができる。さらに、翌年度、静岡県自主運行バス事業補助金(約100万円)の交付を受けることで、スクラップ&ビルドが可能になる。

ウ 運行事業者のメリット

(ア) 昼間の時間帯に乗客待ちをしている多数のタクシー車両があった。しかし、宮タクを請け負うことで利幅は少ないが安定的な収入が見込める。

(イ) 市民にとってタクシーは公共交通であるという認識が低かったが、宮タクを通じてタクシーの良さをPRできる。

(ウ) 宮タクの運行時間には制限があるため、時間帯が合わない場合は一般タクシーの利用が考えられる。

(エ) 宮タクと一般タクシーとの車両併用が可能になり、初期投資が少ない。

以上のようなメリットが挙げられる。しかし、タクシー事業者が抱えている一般タクシー事業に与える影響が払拭できたわけではない。市とタクシー事業者は、暗中模索の状態デマンド型乗合タクシー「宮タク」の運行を決意した。

(4) 地域住民の理解と協力

次に問題になるのが、この運行形態を地域住民が納得するかである。市は、公共交通空白になる地域で住民向けの懇話会を開催し、

路線バスが廃止される経緯を説明し、路線バスの替りに「宮タク」を運行することを提案した。見たことも、聞いたこともない新しい交通の仕組みに対し、住民は不安を隠せなかったが、この仕組みを受け入れなければ公共交通空白地域になってしまうことを理解し、どのように宮タクを活用したら良いか考え始めた。そして、途中下車ができないという不便な運行形態を受け入れ、自分たちのライフスタイルを変えていく努力をしてくれた。こうして、住民にはエリア内での通院・買物利用を呼びかけ、100%の満足度はないが、ゼロになるよりは良いだろうという感覚でスタートすることになった。最初は慣れない予約作業に戸惑っていた高齢者も、何度か利用するうちに、「私だけど、お願いします。」と予約ができるようになった。

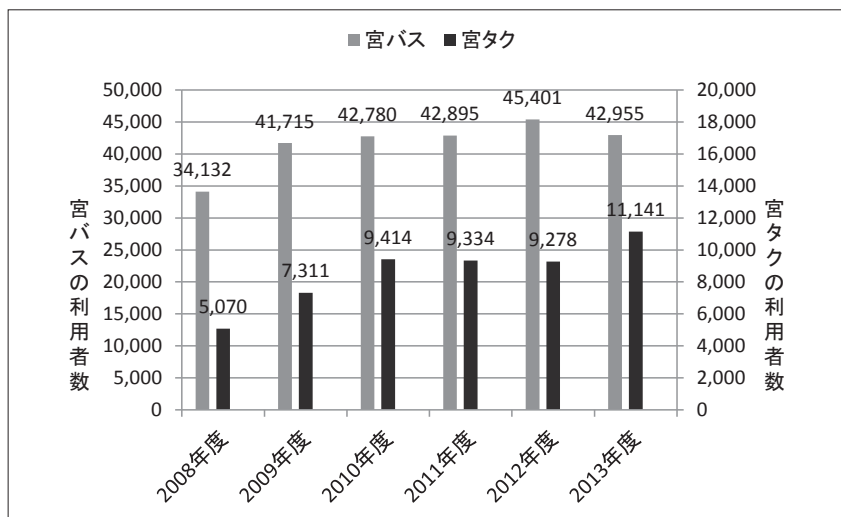
普段マイカーで移動している人から見れば、複雑で不便に思われるこの仕組みも、交通弱者にとっては最後の頼みの綱である。2010年10月に実施した公共交通川柳コンクールの最優秀賞に選ばれた「通院も 子供に頼らず 気が楽に」が印象的である。高齢者の引きこもりや孤独死が問題となっている昨今、高齢者が自立できる交通の仕組みは、遅かれ早かれ自治体が取り組まなければならないシビル・ミニマムである。

4 地域の实情に即した公共交通システムの構築

2008年4月から運行開始した「宮バス」と「宮タク」の評判は良く、地域住民や市議会議員からの強い要望を受け、宮バスは2011年度に1路線だったものを4路線に、また宮タクは2010年度に3エリアだったものを8エリアに拡大した。

しかし、当初の利用者目標を大幅に下回る路線やエリアが出てし

図9-7 宮バスと宮タクの利用者の推移



出典：富士宮市資料。

まい、市民からは「空のバスを走らせるのはもったいない。」「税金の無駄遣い。」という批判を受けた。一方、路線の拡大を要望する声は相変わらず多く、その対応に苦慮した。

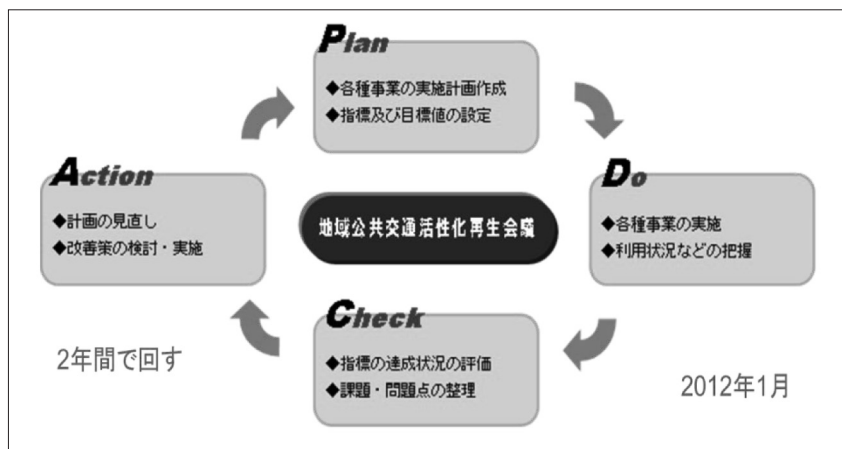
そこで、富士宮市地域公共交通活性化再生会議（以下、「法定協議会」という。）では、路線（エリア）ごとに明確な目標数値と評価指標を定め、市に対して路線の廃止・改善・新設の提言をするためにPDCAサイクルで評価・検証する仕組みとして、2011年度に富士宮市公共交通PDCA事業評価指針（以下、「交通PDCA」という。）を構築した。

（1）交通PDCAの概要

ア 事業の目的

市営公共交通「宮バス」「宮タク」の事業を客観的に評価できる仕組みを作り、公表することによって、市民に対する説明責任を果

図9-8 交通 PDCA サイクルの概要



出典：富士宮市地域公共交通活性化再生会議『富士宮市公共交通 PDCA（事業評価）指針』2012年1月

たす。また、行政と市民が共通認識を持つことで、地域の実情に即した持続可能な公共交通の仕組みを守り育てる環境を目指すものである。

イ 評価の基本的な考え方

交通 PDCA のサイクルを2年で1サイクルとし、定量的な事項と、定性的な事項を総合して評価している。調査年度に PDC を行い、改善の必要のあるものは翌年度に A を実施する流れである。一見すると新しい制度の実施期間が短く、適切な評価につながるか心配な部分もあるが、このくらいの期間で回さなくては地域の実情に即した運行形態の改善は難しいと考える。

ウ 目標値の設定 (Plan)

目標値は、連携計画で示された乗車人数・収支率・満足度の目標数値を基準とし、毎年定めることとする。

エ 利用状況の把握 (Do)

乗車人数、収支率、利用者満足度の把握を行う。

※収入は、乗車賃・国県補助金・その他収入（バス停オーナー協力金）とする。

※利用者満足度の把握は、車内においてアンケート形式の調査を実施する。

オ 評価 (Check)

乗車人数及び収支率の評価は、目標値に達したものを3点とし、これを基準に達成率に応じて、1点～5点の範囲で評価する。次に乗車人数の得点と収支率の得点の合計得点（10点満点）でA～Eの5段階で評価し、6点以上（C評価）を合格点とする（定量的評価）。

また、利用者満足度の評価は、連携計画で示した目標値を達成した場合はプラス（+）、達成できなかった場合はマイナス（-）で評価する（定性的評価）。

上記の評価を各路線（エリア）で行い、それぞれ、定量的評価と定性的評価を合わせて路線ごとの総合評価を行う。例えば、定量的評価が6点（C評価）で、定性的評価が目標値より高い場合は、C+の評価になる。

カ 改善策の検討及び実施 (Action)

評価結果に応じて、具体的な対応策を示した施策表を作成し、それに沿って運行形態の改善を図る。施策表ではC評価を合格点とし、基本的には現運行を維持し、A評価、B評価の場合はサービス水準を上げる。2回連続E評価又は3回連続D評価以下だった場合は路線（エリア）の廃止を含めた大幅な改善を図ることにしている。ただし、評価にかかわらず交通空白地域が生じないように、最低限の

移動手段の確保は行う。

(2) 交通 PDCA の運用

ア 第1回評価（2012年度）と施策

交通 PDCA を策定後、初めての評価を2012年度に実施した。評価の結果、宮バス4路線と宮タク8エリアのうち、C評価以上（合格点）が2路線5エリアであった。一方、D評価以下が2路線3エリアという厳しい結果になった。特に宮バス北循環はE評価を受け、早急の改善が必要になった。路線周辺の自治会との懇話会を開催し、交通 PDCA の主旨を説明したうえで、改善策を地域住民と一緒に検討した。地域住民の発案で、ルート of 拡大・変更が提案され、2013年度からの Action に繋ぐこととなった。しかし、この Action が更に評価を下げる可能性もあり、地域住民の利用意識の改善も問われる施策となった。また、宮タクについては、運行日を週3日とするエリアの評価が低かったため、すべてのエリアで平日毎日の運行に改め、宮タク利用者の増加を図ることにした。

イ 第2回評価（2014年度）と施策

第2回目の評価を2014年度に実施した。評価の結果、宮バス4路線、宮タク8エリアのうち、C評価以上（合格点）が2路線6エリアであり、D評価以下が2路線2エリアと、前回よりも若干評価が上がった。心配された宮バス北循環はD評価に上がり、その年の廃止は免れた。また、宮タクでは、D評価のエリアのうち、1エリアがC評価に改善されたほか、全体的に点数も上がった。しかし、2回連続D評価以下だった1路線2エリアについては、早急な改善が必要である。現在、法定協議会では、経費削減策と利用促進策を勘案し、2015年度からの Action を検討している。

ウ 交通 PDCA から見えてきたもの

当市では交通 PDCA の評価結果をローカル新聞やホームページで公開している。これは行政事務の見える化と説明責任を果たす役目であると同時に、地域住民が地域の生活交通であるという意識を高める効果もある。

以前は地域説明会で、利用者が少ないので運行形態の見直しをしたいと提案しても、市の計画に問題があるのではないかと市の責任を問いただしたり、簡単には廃止しないだろうといった楽観視したりするような雰囲気が漂っていた。

ところが、交通 PDCA の評価指針を明確にし、他の路線との評価の違いが明確になることで、説明会の雰囲気は一変した。

また、タクシー事業者も自社が担当している宮タクエリアの評価結果を気にしており、他社のサービスより劣ってはいないかと検証し、顧客満足度を高めるサービスを自発的に行っている。地域住民・交通事業者・行政が三位一体となり、地域の公共交通を支える仕組みが出来上がったのだ。

おわりに

本稿では、富士宮市の公共交通確保の取組みにおいて、住民と交通事業者及び行政が連携し協働するに至ったプロセスを概説した。その結果、行政主導でも住民主体でもなく、双方がバランス良く機能することが重要であることを見いだした。地域特性やタイミングによっては、行政主導が功を奏す場合もあるし、逆に反感を買ったり、住民不在の仕組みになってしまうこともある。

お互いの立場を尊重し、信じることで、「三方一両損⁴」でみんなが笑える公共交通の基礎を作ることができたと感じている。市は最

低限の財政負担（1両損）で、不便な宮タクを作った。地域住民は決められた時間に限られた場所にしか移動できない（1両損）宮タクを受け入れ、生活交通が確保された。タクシー事業者は一般タクシーの減収（1両損）を懸念するも、タクシーが公共交通として認知された。三方が1両ずつ損しているが、それ以上の喜びを感じている。

しかし、「宮バス」「宮タク」は対症療法でしかない。過度にマイカーに依存した社会構造から変革し、公共交通事業が自立できること、もしくは市の財政負担をなるべく抑えた持続可能な交通の仕組みを構築することが理想である。

富士宮市では現在、モビリティ・マネジメント事業に最も力を入れている。意識改革から行動変容に至るまでには長い歳月を要するが、幼児から高齢者までそれぞれのニーズに対応したメニューを取り揃え、地道な活動をしている。

これからも、公共交通の運行（ハード）と意識改革（ソフト）を車の両輪として地域の生活交通を維持していきたい。

【参考文献】

高野裕章・福本雅之・加藤博和「地域住民・交通事業者・行政の三位一体による持続可能な地域公共交通システム構築」土木計画学研究・講演集 Vol.43（2011年）、CD 全6頁

⁴ 落語の1。3人がそれぞれ1両を損して、円満に事を納める話。大岡政談を元にし、大工が落した3両入りの財布を、左官が拾い、両人が受け取らないので、大岡越前守が1両足して、両人に2両ずつ与えるというもの。（新村出編『広辞苑』第5版、1998年）

第10章

青森県青森市： コンパクトシティの形成とバス路線の再編

公益財団法人日本都市センター研究員
石田 雄人

はじめに

青森県青森市（以下、「青森市」という。）は、青森県の中央部に位置する、人口約30万人、面積824.62km²の中核市である。2005年4月1日、旧青森市と旧浪岡町が合併し、新設された。

青森市内を運行する主な公共交通には、バスと鉄道があり、いずれも青森駅を中心としている。

バスは、青森市企業局と民間バス事業者2社により運行されているが、路線のほとんどを市営バス（青森市企業局）が占めている状況にある。加えて、青森市が運行主体である「市民バス」が運行している。

鉄道は、JR（東北新幹線、奥羽本線、津軽線、津軽海峡線）と青い森鉄道が運行している。

青森市では、市街地の拡大と、それに伴う中心市街地の空洞化を課題と捉え、1999年に「青森都市計画マスタープラン」を策定し、コンパクトシティの形成を基本理念とした。

これまでの課題に加え、高齢・人口減少社会の進行や、2010年の東北新幹線新青森駅の開業などの交通環境の変化に対応する必要があるため、2009年10月に「青森市総合都市交通戦略」を策定した。

この戦略の重点戦略として、市営バスの抜本的な路線再編や運営方法の検討に取り組んでいる。市営バスの廃止路線については、住

図10-1 青森県における青森市の位置



出典：青森市ホームページ「青森市の紹介」。

民懇話会での協議に基づいた「市民バス」を運行させている。

本稿¹では、2014年11月7日に青森市を訪問し、都市整備部都市政策課に対して行ったヒアリング調査をもとに取りまとめたものである。

1 コンパクトシティの形成

(1) 都市計画マスタープラン

青森市では、人口増加に伴い市街地が拡大し、さらにモータリゼーションの進展や郊外の商業施設の増加も伴い、都市の拡散化と中心市街地の空洞化を引き起こした。

さらに、行政区域全域が特別豪雪地域に指定され、年間の累計降雪量は約300～1,000cmにも達するため、積雪の影響による交通渋滞と、毎年20億円程度にも達する除排雪費用の課題を抱えていた。

そのため、無秩序な市街地拡大の抑制と中心市街地の活性化を核として、1999年に「青森都市計画マスタープラン」を策定し、「コンパクトシティの形成」を都市づくりの基本理念として、今後20年間のめざすべき方向性を示した。

(2) インナー・ミッド・アウターによる都市構造

青森都市計画マスタープランにおいて、コンパクトシティを形成する都市構造の基本的考え方として、市街地から円状に「インナー」、「ミッド」、「アウター」の3区分とし、それぞれのエリアの特性に応じた土地利用の配置方針を定め、「無秩序な市街地の拡大抑制」と「街

¹ 青森市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、青森市都市整備部都市政策課の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

なかの再生（中心市街地の活性化）」という2つの視点に立ったまちづくりを推進している。

インナーとは、戦災復興により区画整理された旧市街地に加え、昭和40年代（1965～1974年）の急激なスプロールによって形成された市街地の多くを内包したエリアである。中心市街地を日常生活の拠点とすることが可能なエリアであるが、まちなみの老朽・空洞化の進行が課題である。

ミッドとは、市街地拡大の受け皿となる、インナーとアウトターの緩衝的役割を担うエリアである。ゆとりのある居住環境の整備・充実を図ることに加え、無秩序な市街地拡大を防ぐ必要がある。

アウトターとは、市街化拡大を抑制するエリアである。田園・自然の中に集約化した産業・生産、学術の拠点として、これからの青森市を支えるエリアとする。

（3）エリアの特性に応じた方針

それぞれのエリアの特性に応じた土地利用の整備・配置方針やエリア別の交通体系に関する整備方針も定めている。

インナーでは、重点的な都市整備と市街地の再構築を進め、集約化を図るとともに、徒歩・公共交通による移動を支援する交通体系の確立をめざす。

ミッドでは、低層低密度・戸建住宅主体の居住エリアとして、良好な生活環境の整備・充実を図り、基本的には公共交通による移動を支援する交通体系を確立させる。

アウトターでは、自然環境や営農環境の保全に努め、都市化を抑制するため原則的に開発を認めないエリアとし、公共交通と自家用自動車の併用による移動を支援する交通体系を確立する。

図10-2 青森市の都市構造の基本的な考え方
(インナー・ミッド・アウターの配置)



都市づくり理念

- 「コンパクト・シティ」を具体化
- 都市づくりの方向を市街地の内側に向ける、機能的で効率的な都市構造
- 都市を3つに区分し、地区の特性に応じた都市整備推進

- インナー(Inner-City)
- ミッド(Mid-City)
- アウター(Outer-City)

出典：青森市総合都市交通対策協議会・青森市『青森市総合都市交通戦略・青森市地域公共交通総合連携計画』2009年10月、9頁。

2 青森市総合都市交通戦略

(1) 青森市総合都市交通戦略の策定

青森市では、青森都市計画マスタープランで示したコンパクトシティの理念に基づき、2001年5月に「青森市総合都市交通体系整備計画」を策定し、「コンパクトシティを支える交通体系の整備」を各交通手段別に具体的な施策や事業を進めてきた。

2009年10月、これまでの都市計画の考え方や公共交通の現状を踏まえ、コンパクトシティの形成や中心市街地の活性化に対応した、総合的な都市交通環境の整備を促進するため、2009年10月に「青森市総合都市交通戦略」を策定した。

(2) 公共交通の現状

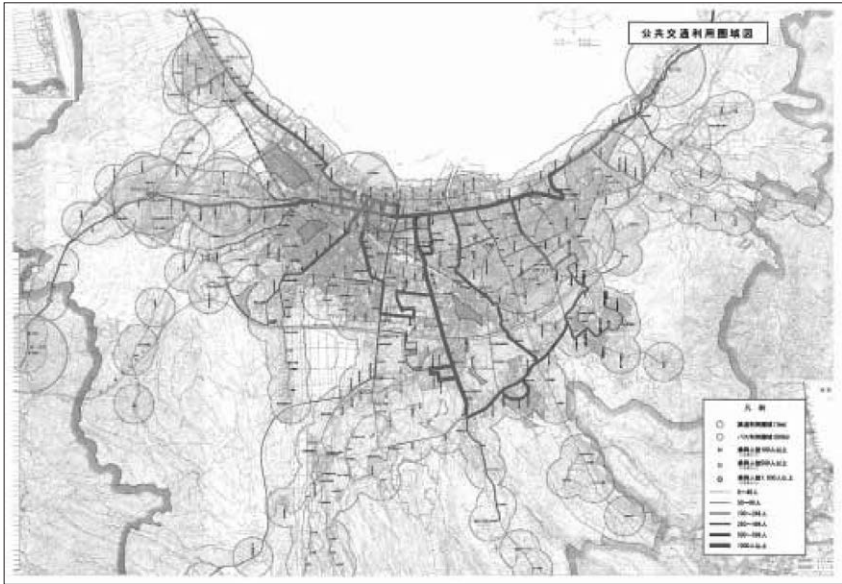
公共交通の利用者減少は、鉄道もバスもともに減少傾向にある。公共交通利用圏域は全人口の約96%を占め、ほとんどの地域で利用可能であるにも関わらず、市営バスの輸送人員は1969年以降減少を続けており、近年はピーク時の約30%まで落ち込んでいる。

市営バスでは55路線中13路線しか黒字はなく²、赤字経営を強いられており、毎年度7億円程度を青森市の一般会計から繰り出していたが、それでも赤字を補填できず、2013年度決算で、累積欠損額が約16億円に達している。

鉄道においては、ターミナル駅である青森駅の乗車人数が減少していることに加え、2010年12月の東北新幹線新青森駅の開業と、それに伴う並行在来線（旧東北本線）の経営分離を控え、環境が大きく変化する状況にあった。

² 2007年度時点。2012年時点には、49路線中39路線が赤字である。

図10-3 公共交通利用可能圏域の状況

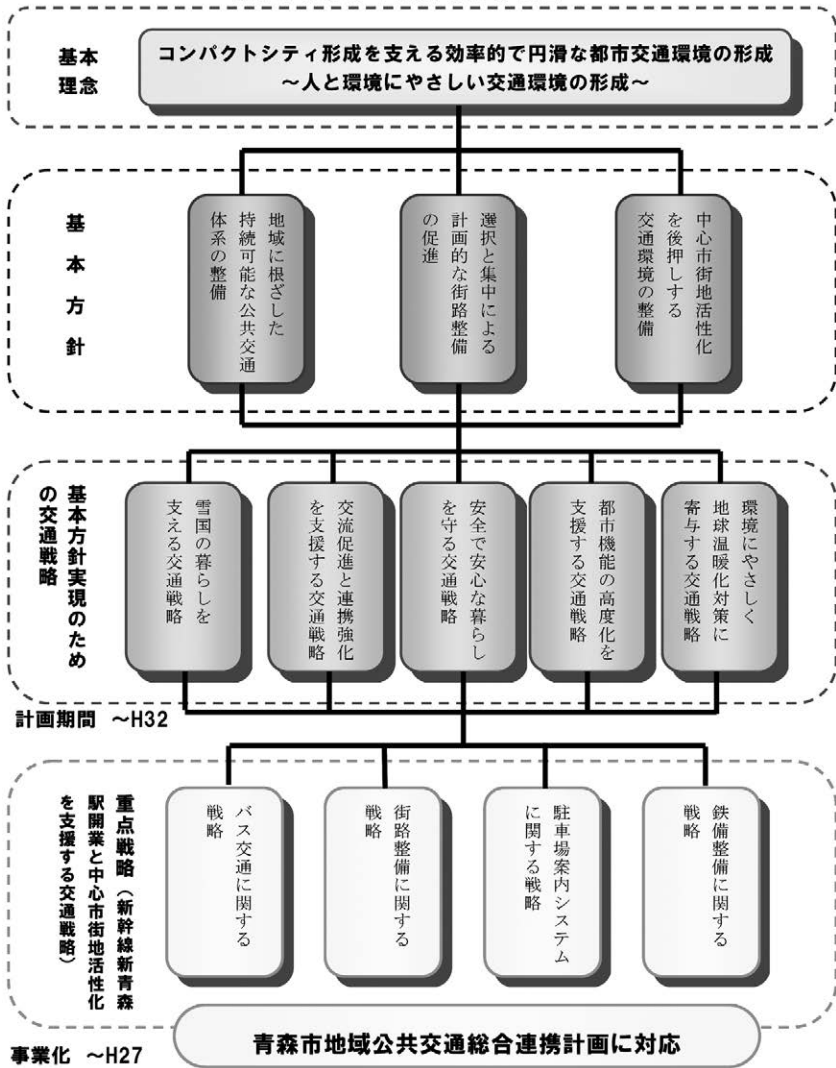


出典：青森市総合都市交通対策協議会・青森市『青森市総合都市交通戦略・青森市地域公共交通総合連携計画』2009年10月、39頁。

(3) 青森市総合都市交通戦略の体系

青森市では、青森市総合都市交通戦略の基本方針を実現するため、雪国の暮らしを支える交通戦略、交流促進と連携強化を支援する交通戦略、安全で安心な暮らしを守る交通戦略、都市機能の高度化を支援する交通戦略、環境にやさしく地球温暖化対策に寄与する交通戦略の5つを示している。これら5つの交通戦略を実施するにあたり、重点戦略として、バス交通に関する戦略、駐車場案内システムに関する戦略、街路整備に関する戦略、鉄道整備に関する戦略の4つを挙げている。

図10-4 公共交通利用可能圏域の状況



出典：青森市総合都市交通対策協議会・青森市『青森市総合都市交通戦略・青森市地域公共交通総合連携計画』2009年10月、59頁。

3 バス交通に関する戦略

(1) バス交通の課題

「バス交通に関する戦略」として、冬期積雪時にも遅延が少なく、市民の誰もがわかりやすく、利用しやすいバス交通体系をめざすことにしている。

青森市では、路線バスの利用可能圏域の割合が高いにも関わらず利用者が減少している要因として、路線・系統の複雑さや、郊外路線の運行本数の少なさが影響していると分析している。加えて、積雪時の交通環境の悪化によるダイヤ乱れも要因と考えている。

一方で、冬期の路線バスの交通分担率が夏期と比較して高い傾向にあるなど、路線バスは冬期の重要な交通手段である。

そこで、現在の利用可能圏域を維持することを前提に、持続可能なバス交通としていくための抜本的な路線再編や運営方法の検討を進めることとした。

図10-5 冬期に悪化する交通環境
(青森市内を走る国道4号線の様子 左：春～秋期 右：積雪期)



出典：青森市提供資料。

(2) バス路線の再編

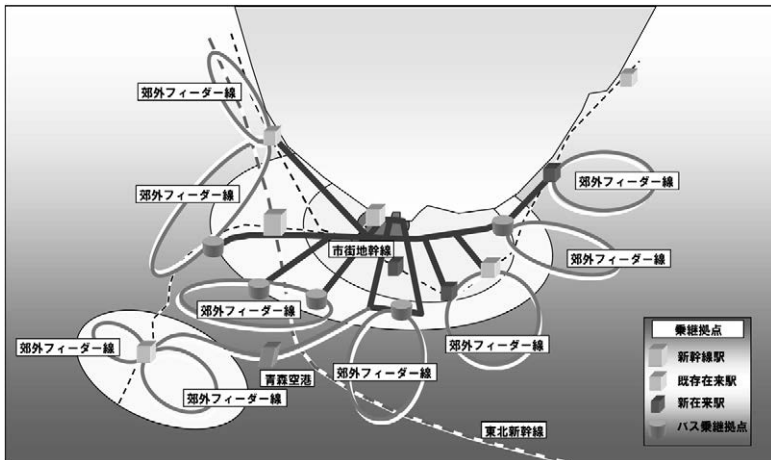
青森市では、新幹線新青森駅の開業に伴い、新たな移動重要に対応したバス交通ネットワークへの再編が求められた。加えて、市民の利便性を向上させ、冬期積雪時においても効率的な運行を可能とするバス路線を考える必要があった。

これらの観点から、青森市では、「路線距離が短く高頻度運行が可能で、全体にシームレスで遅延のないバスネットワーク」の構築をめざすことにした。

中心市街地を中心とする東西南北方向の交通を「骨格路線」、骨格路線を補完し市街地を広くカバーする「幹線路線」とし、重複する路線・系統等の整理・統合を行い、効率的なバス路線への再編を行う。また、需要が郊外のみ路線は、幹線を補完する「フィーダー路線」として、生活利便施設までの短区間頻発運行を行う。

2011年度よりバス路線の再編に向けた取組みに着手し、2018年度に線再編の完了を目標としている。

図10-6 バス路線再編後のバスネットワークのイメージ



出典：青森市総合都市交通対策協議会・青森市『青森市総合都市交通戦略・青森市地域公共交通総合連携計画』2009年10月、73頁。

(3) 市民バスと住民懇話会

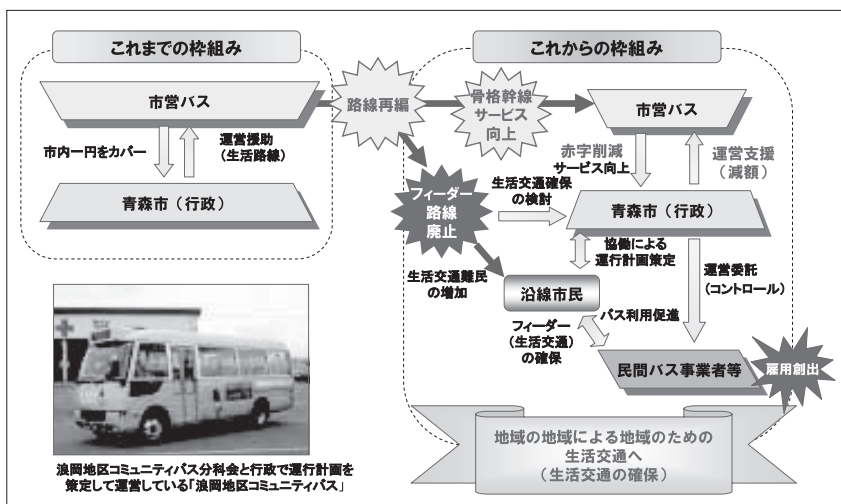
青森市では、路線再編や経営改善のため、55路線（2007年時点）から36路線（2014年時点）まで減少させた。

この休廃止を受け、2012年10月から地域内のフィーダー路線として「市民バス」を導入し、現在、13路線が運行している。

市民バスでは、青森市が民間バス事業者に運行を委託し、運行地区の住民が利用促進や運行計画の策定を行うことにしている。導入に際しては、当該地区の住民と必要な生活交通について協議・検討する場として「住民懇話会」を開催している。2011年度に3地区、2012年度に5地区で住民懇話会を実施した。

住民懇話会の意見やアンケート結果を基に、市民バスのルートやダイヤ等を決定した。利用者のニーズを適時把握し、評価見直しを行い、利便性の向上や効率化を図ることにしている。

図10-7 「青森市民バス」の運営体制の概要



出典：青森市提供資料。

おわりに

青森市では、青森都市計画マスタープランで示したコンパクトシティの理念やまちづくりの考え方にに基づき、青森市総合都市交通戦略を策定し、都市交通環境の整備を進めている。

重点戦略であるバス交通に関する戦略では、市営バスの路線再編と運営方法の見直しを行い、路線の休廃止や市民バス導入等を実施している。

しかし、実施から2～3年経過後に市民バスを評価したところ、市営バスの頃の利用者数に比べ、減少したことが明らかになった。

青森市では、この要因を、目的地までの直通路線からフィーダー路線に変わったことによる乗継ぎ抵抗や運行本数の少なさや接続の悪さなどのサービス低下にあると分析している。

その上で、青森駅を中心拠点とした結節の強化充実や乗継ぎを前提とした路線網へ再編を検討している。

本稿で紹介した事例は、公営企業を有する自治体や公共交通ネットワークの再編を検討する自治体にとって参考になる点が多い。同様の課題を抱える都市自治体の交通施策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

青森市総合都市交通対策協議会・青森市『青森市総合都市交通戦略・青森市地域公共交通総合連携計画』2009年10月

青森市『青森都市計画マスタープラン』1999年6月

青森市ホームページ「市民バス」

第11章

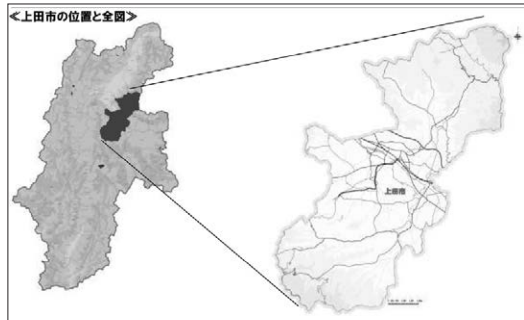
長野県上田市： 地域の自主性・公平性を考えた交通政策

公益財団法人日本都市センター研究員
石田 雄人

はじめに

長野県上田市（以下、「上田市」という）は、長野県の東部に位置する、人口約16万人、面積552.00km²の一般市である。2006年3月6日、旧上田市、旧丸子町、旧真田町、旧武石村の合併により新設された。

図11-1 長野県における上田市の位置



出典：上田市公共交通活性化協議会『上田市地域公共交通総合連携計画』2008年3月、3頁。

上田市内を運行する主な公共交通には、バスと鉄道があり、いずれも上田駅を中心として放射状に延びている。

バスは、民間バス事業者3社（上田バス、千曲バス、JRバス関東）により運行されている他、上田市により循環バス（市街地、丸子地域）とオレンジバスが委託運行されている。民間バス事業者が運行している路線のうち、13路線は上田市より廃止路線代替バスとして委託されたものである。

鉄道は、JR（北陸新幹線）、しなの鉄道、上田電鉄が運行している。

上田市では、合併以前のそれぞれの公共交通を整理し、高齢者の移動や通勤通学の利便性を向上させるため、2008年3月に「上田市地域公共交通総合連携計画¹」を策定した。この計画に基づき、合併以前からの公共交通路線を最大限に活用し、誰もが公平に利用で

¹ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（2007年10月施行）に基づき、上田市公共交通活性化協議会兼上田市地域公共交通会議を設置し、2008年、上田市公共交通活性化協議会において、取りまとめた。

きる公共交通体系の構築に取り組んでいる。

また、上田市では、地域ごとの自治会活動が盛んで、住民自治が浸透していたこともあって、地域住民主体による「地域自主運行バス」が導入されている。

本稿²では、2014年8月20日に上田市を訪問し、都市計画部地域交通政策課に対して行ったヒアリング調査をもとに取りまとめたものである。

図11-2 上田市の地域割り



出典：上田市公共交通活性化協議会『上田市地域公共交通総合連携計画』2008年3月、3頁。
注) 市街地部・川西地域・塩田地域は旧上田市、丸子地域は旧丸子町、真田地域は旧真田町、武石地域は旧武石村に相当する。

² 上田市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、上田市都市計画部地域交通政策課の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

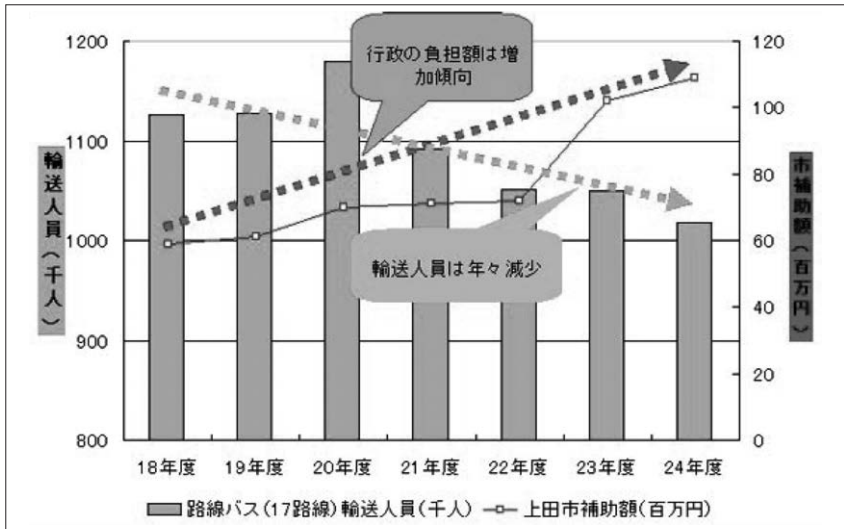
1 上田市地域公共交通総合連携計画

(1) 公共交通の現状

上田市では、近年公共交通の利用者が減少しており、民間バス事業者の負担が大きくなっていった。そのため、採算性が確保できない一部のバス路線については減便・廃止されている。

上田市では、廃止路線について、廃止路線代替バス運行を運行させて対応している。しかし、その補助額は年々増加しており、2014年では1億4,446万円³にも上るため、対策を迫られている。

図11-3 上田市のバス輸送人員と補助額



出典：上田市 HP 「バス路線を維持していくために」

(2) 上田市地域公共交通総合連携計画の策定

上田市では2006年の合併により面積を大きくした⁴が、公共交通

³ 上田市財政課「平成26年度当初予算の概要」。

は、合併前の行政区画ごとに構築されており、新市域の連携を確保できていない状況にあった。そのため、新市域における今後の公共交通の活性化をめざし、2008年に「上田市地域公共交通総合連携計画」を策定した。

この計画では、まず上田市の公共交通の現状を整理し、取り巻く諸環境やサービスレベルや運行実態等から公共交通のあり方を検討した。また、バス利用実態調査や公共交通利用者調査、住民意向調査の結果分析から、利用者の実態と意向、住民の意向を整理した。これら要素から判断し、公共交通整備の方向性を示している。

(3) 公共交通整備基本方針

この方向性に沿って、連携計画の目標を「慣れ親しんできた既存の運行形態を最大限に活用し、誰もが公平に利用できる利用者主体の公共交通体系の確立を目指す」として、バスの運行サービスレベル、バス利用者の満足度、バス利用者の拡大について具体的な目標値を示した。

また、今後整備すべき公共交通の基本方針として、①鉄道との連携を図る公共交通体系の構築、②誰もが公平利用できる公共交通体系の構築、③効率的な公共交通体系の構築、④地域づくりを支援する公共交通体系の構築、⑤利用者主体の公共交通体系の構築の5つを挙げている。

それぞれの基本方針の具体策的な内容として、①については「鉄道との連携強化」、②については「公共交通不便地域の改善」と「料金体系の適正化」、③については「非効率路線の改善」と「既存ストック

⁴ 国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調（平成18年面積）」によると、合併後の上田市の面積は552.00km²であるのに対し、旧上田市が¹176.73km²、旧丸子町が²105.70km²、旧真田町が³181.90km²、旧武石村が⁴87.67km²であった。

の活用」、④については「中心市街地活性化への支援」と「塩田・丸子・真田地域まちづくりへの支援」と「新たな試みへの配慮」、⑤については、「高齢者・利用者・非利用者・観光客への配慮」を挙げている。

地域づくりを支援するための新たな試みへの配慮として、地域が自主的に運行させる公共交通に対する行政支援制度が検討され、後述する「地域自主運行バス等運行費補助金」が創設された。

図11-4 公共交通整備基本方針の概要

＜基本方針＞	
鉄道との連携を図る公共交通体系の構築	〔上田市にある「新幹線」「しなの鉄道」「別所線」を活用すべき「公共財」として位置付け、鉄道との連携強化を図る公共交通体系の構築を目指す。〕
鉄道との連携強化：各鉄道との連携強化を図った公共交通施策の検討。	
誰もが公平に利用できる公共交通体系の構築	〔公共交通の果たすべき役割の原点に立ち帰り、利用しようと思えば誰もが利用できる公共交通体系の構築を目指す。〕
公共交通不便地域の改善：全市民が乗ろうと思えば乗れる利用環境を検討する。	
料金体系の適正化：「利用者応分負担」の原則に基づき、適正な料金体系を検討する。	
効率的な公共交通体系の構築	〔運行上の観点から、効率的な公共交通体系の構築を目指す。〕
非効率路線の改善：運行の効率向上策を検討する。	
既存ストックの活用：企業、施設所有バス等地域にある資産の有効活用策を検討する。	
地域づくりを支援する公共交通体系の構築	〔上田市の特色ある地域、中心市街地等、まちづくりを側面から支援する公共交通体系の構築を目指す。〕
中心市街地活性化への支援：中心市街地活性化を支援する公共交通施策を検討する。	
塩田地域まちづくりへの支援：塩田地域まちづくりを支援する公共交通施策を検討する。	
丸子地域まちづくりへの支援：丸子地域循環バス改善方策の検討。	
真田地域まちづくりへの支援：ふれあいバスの地区内バスとしての運行検討を行う。	
新たな試みへの配慮：武石地域デマンド交通の改善策の検討 地域自主運行システムに対する財政支援方策の検討	
利用者主体の公共交通体系の構築	〔利用者があって成り立つ公共交通であり、利用者の立場に立ち、利用してもらえる公共交通体系の構築を目指す。〕
高齢者への配慮：今後増加が予想され、公共交通利用の主体である高齢者への配慮方策を検討する。	
利用者への配慮：公共交通利用者の更なる利用向上策を検討する。	
非利用者への配慮：市民の大半を占める非利用者が利用してみたいくなる施策の検討を行う。	
観光客への配慮：将来、北陸新幹線が延伸したとき、周辺観光施設への公共交通サービス拡大の検討を行う。	

出典：上田市公共交通活性化協議会『上田市地域公共交通総合連携計画』2008年3月、71頁。

2 地域自主運行バス

(1) 地域自主運行バスの概要

上田市には、地域住民主体が主体となって導入された「地域自主運行バス」がある。

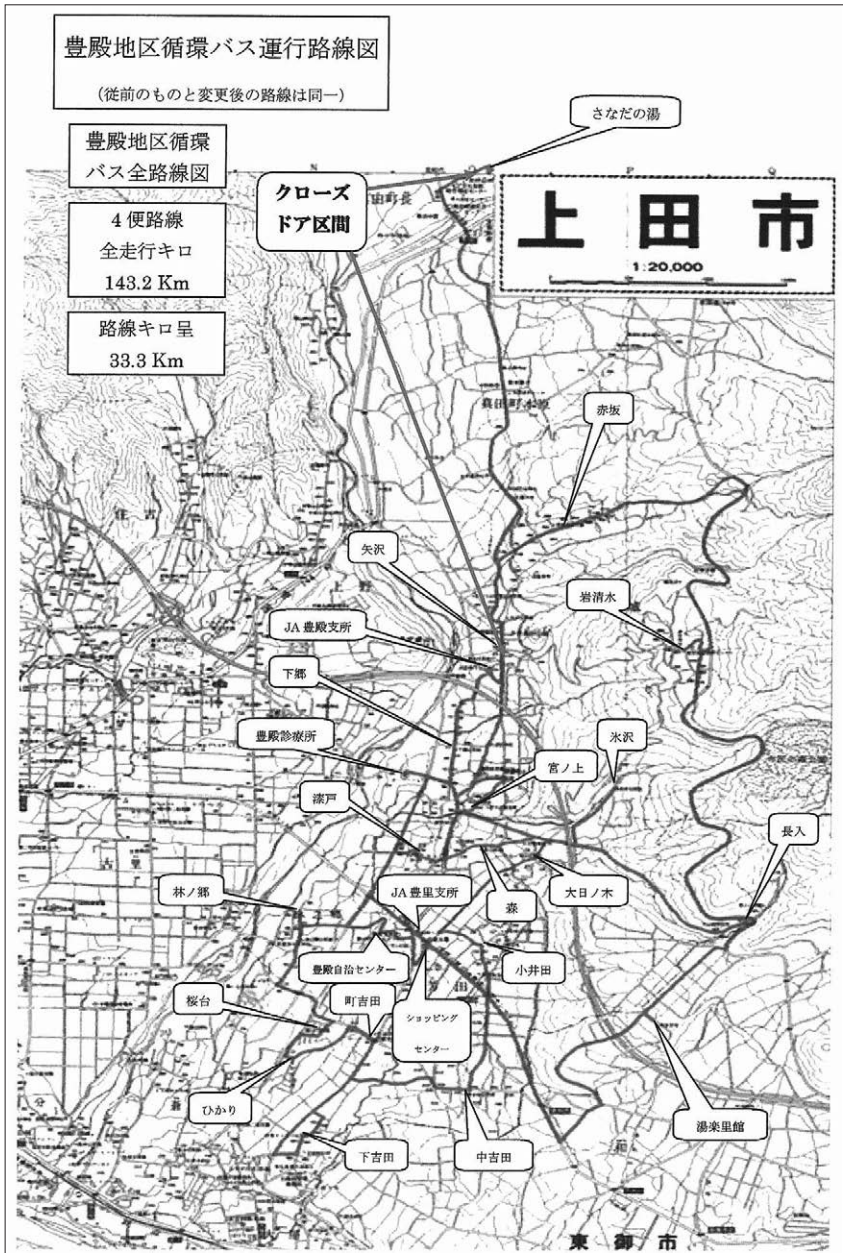
この地域自主運行バスは、地域住民による組織「豊殿地区循環バス運営委員会」が運営している。タクシー会社に運行を委託し、9人乗りのジャンボタクシーを利用して、地域内の16の自治会、診療所、ショッピングセンター、温泉施設などを巡回し、路線バスやオレンジバスと接続するルートを循環している。1日4便を週2回（月曜と金曜）運行し、1日あたり20名程度の利用がある。

上田市中心部より東に約5kmに位置する豊殿地区は、山裾に広がる農業地帯である。幹線道路にはバス路線が通るものの、高齢者の通院や買い物の移動の足として考えるのは難しく、公共交通が不便な地域であった。

そのため、自治会三役経験者や自治会連合会役員経験者などで構成される「豊殿地区振興会」において、長らく地区内のバスの必要性が議論され、循環バス研究委員会を設置するなど検討が重ねられた。

その結果、地域の全住民負担により、地域自主運行バスを導入することが発案された。2006年からの試験運行を経て、2007年、地域自主運行バス「豊殿地区循環バス:あやめ号」の運行が開始された。

図11-5 豊殿地区循環バス「あやめ号」の運行路線図



出典：上田市第12回上田市公共交通活性化協議会（2013年5月27日）会議資料より抜粋。

(2) 地域自主運行バス等運行費補助金

豊殿地区循環バス運営委員会では、運営費用として、運賃（1乗車200円）と地域の全世帯の負担金（1戸あたり年間1,000円）を得ている。運行経費は約250万円ほどであるが、運賃と負担金だけでは不足するため、初年度は不足分を地元企業より賛助金を受けた。2008年度には、上田市が「地域自主運行バス等運行費補助金」を創設し、運行経費の3分の1相当（100万円を上限）の交付することとしたため、賛助金に替わり補助金を受けて運行している。

3 市民協働のまちづくり

(1) 地域協議会

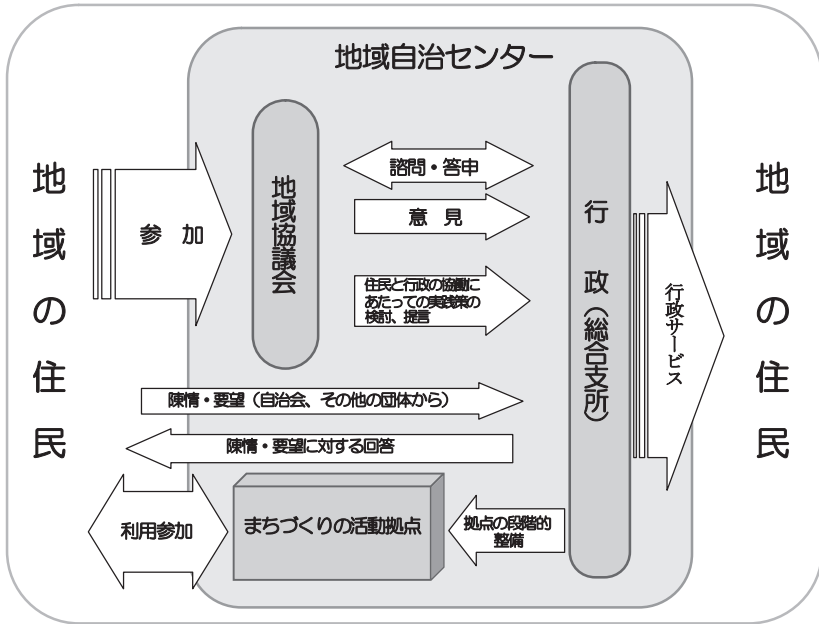
上田市では、地域の特色や個性を活かし、市民と行政が連携したまちづくりを推進している。地域の重要事項の決定に市民の意見や要望を反映させるため、2008年より地域協議会⁵を設置している。旧上田市の支所及び公民館の設置単位ごとと旧町村ごとに設置しており、現在9つの地域協議会がある。

地域協議会は、市の附属機関として、地域住民等の意見や要望を集約して行政に反映させたり、地域の重要事項の決定に意見を述べたりするとともに、まちづくりの調査研究を行うなど地域のまとまりを大切にしながら地域全体の発展を図るため活動している。

地域協議会は、地域自治センターに所管され、そこを拠点に様々なまちづくり活動を行っている。

⁵ 「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。」（地方自治法138条の4第3項）。

図11-6 地域協議会と行政の関係性のイメージ



出典：上田市市民参加・協働推進課「上田市地域協議会～地域主体の住民自治を目指して～」1頁。

(2) 地域自主運行バス導入の検討

上田市では、地域自主運行バス等運行費補助金の創設にあたり、豊殿地区のような、地域が自ら運行経費の多くを負担し、自ら運行主体となる「地域自主運行方式」に対して、行政が運行経費の一部を負担することで、地域の足を確保していくことをめざした。

2008年より導入された地域協議会では、地域ごとの課題の解決にむけて、様々な検討を進めている。一部の地域協議会では、地域内の足の確保のため、豊殿地区同様に地域自主運行バスを導入することを検討している。しかし、地域の意見集約の難しさなどから、いまだ導入には至っていない。

おわりに

上田市では、「上田市地域公共交通総合連携計画」に基づき、合併以前からの公共交通路線を最大限に活用し、誰もが公平に利用できる公共交通体系の構築に取り組んでいる。

本稿では取り上げていないが、路線バス補助金の財政負担と料金体系の見直しのため、社会実験として「運賃低減バス⁶」を実施するなど、様々な取組みを行っている。

「地域自主運行バス」については、残念ながら、豊殿地区以外では導入されていない。豊殿地区には、振興会という地域全体に関わる横断的な組織が存在しており、その代表者が上手に取組みを牽引していることが寄与したという。

しかし、このような組織を有する地区は少なく、地区全体の意見をまとめることが難しい状況にあるようだ。さらに、地域協議会の一部では、旧町村の区域を引き継いだため、所管区域が広く、調整に難航しているという。

本項で紹介した事例は、住民の自主性を活かした交通政策を推進する自治体にとって参考になる点が多い。同様の課題を抱える都市自治体の交通施策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

上田市公共交通活性化協議会『上田市地域公共交通総合連携計画』
2008年3月

上田市市民参加・協働推進課「上田市地域協議会～地域主体の住

⁶ 詳細については、上田市ホームページ「運賃低減バス運行計画」をご参照されたい。

民自治を目指して～」

豊殿地区循環バス運営委員会委員長「地域自主運行バス『豊殿地区循環バス』の取り組みについて」国土交通省総合交通メールマガジン7号（2009年）

運輸調査研究機構編『全国の地域交通活性化先進事例集』2011年3月

国土交通省ホームページ「地域公共交通支援センター」

上田市ホームページ「地域交通」

第12章

富山県富山市： コンパクトなまちづくりを支える交通政策

公益財団法人日本都市センター研究員
石田 雄人

はじめに

富山県富山市（以下、「富山市」という）は、富山県のほぼ中央に位置し、人口約42万人、面積1241.85km²の中核市である。2005年4月1日、旧富山市、旧大沢野町、旧大山町、旧八尾町、旧婦中町、旧山田村、旧細入村による合併により

図12-1 富山県における富山市の位置



出典：富山市『富山市公共交通活性化計画』2007年3月、3頁。

新設された。人口は富山県全体の約4割を、面積は約3割を占める。

富山市内を運行する主な公共交通には、鉄軌道とバスがあり、いずれも富山駅を中心としている。

鉄軌道は、JR（北陸本線¹、高山本線）と富山地方鉄道（本線、不二越・上滝線、市内軌道線）と富山ライトレールが運行している。

バスは、民間バス事業者1社（富山地方鉄道）が約100路線を運行している。加えて、富山市によるコミュニティバス22路線と地域による自主運行バス9路線がある。

富山市では、市街地の低密度化と公共交通の衰退の課題から、「富山市公共交通活性化計画」を策定し、この計画に基づき、「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」の実現に向けた取組みを進めている。

¹ 2015年3月14日より、北陸新幹線の開業に伴い、富山県、富山県内市町村、民間企業が出資する第3セクターあいの風とやま鉄道が運行を行う。

本稿²では、2014年10月21日に富山市を訪問し、都市整備部交通政策課に対して行ったヒアリング調査をもとに取りまとめたものである。

1 コンパクトなまちづくりと交通政策

(1) コンパクトなまちづくり

富山市では、かねてから市街地の低密度化を課題としていた。人口増減の特性や将来人口の推計から、今後都心部での人口減少と市街地の低密度化が進行していくと予想されている。さらに、その影響による行政コストの増加を懸念している。

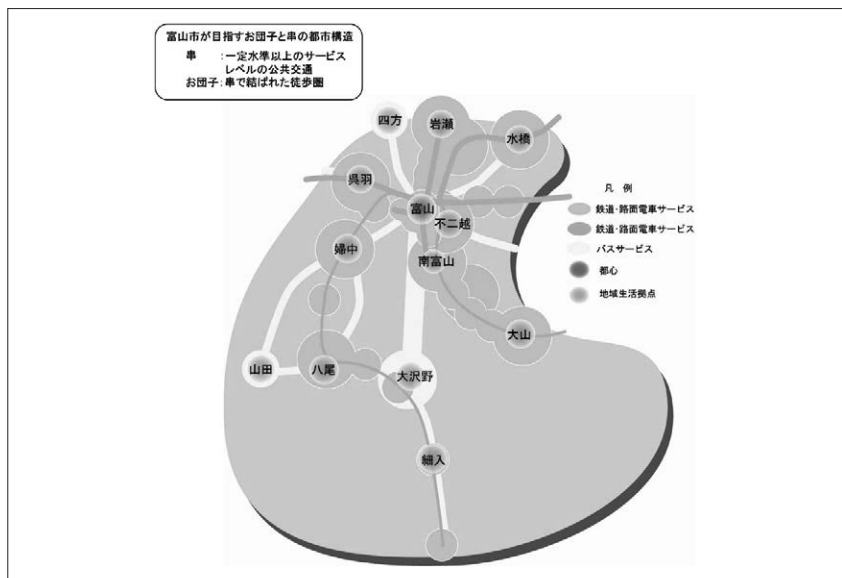
一方で、交通分担率における自家用車の割合が全国の中核都市圏で最も高い水準であるなど、市民の自動車依存は高い状況にあり、公共交通の利用者数は減少の一途をたどっていた。加えて、富山地方鉄道市内軌道線沿線のような公共交通の利便性の高い地区は限られており、自家用車を自由に使えない市民にとっては生活しにくい状況であった。

こうした課題を受け、富山市では、「鉄軌道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等の都市の諸機能を集積させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」の実現をめざすことにした。

その理念を概念的に示したものが、「お団子と串の都市構造」の考え方である。徒歩圏を「お団子」に見立て、そのお団子をつなぐ公共交通を「串」として考え、「お団子」を「串」でつないだクラ

² 富山市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、富山市都市整備部交通政策課の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

図12-2 お団子と串の都市構造



出典：富山市『富山市公共交通活性化計画』2007年3月、35頁。

スター型の都市構造により、徒歩と公共交通による生活を実現させるものである。

(2) 富山市公共交通活性化計画

富山市では、「コンパクトなまちづくり」の考え方にに基づき、公共交通の活性化と公共交通沿線への都市機能を集約させることにより公共交通を軸とした拠点集中型の都市をめざすこととし、2007年に「富山市公共交通活性化計画」を策定した。

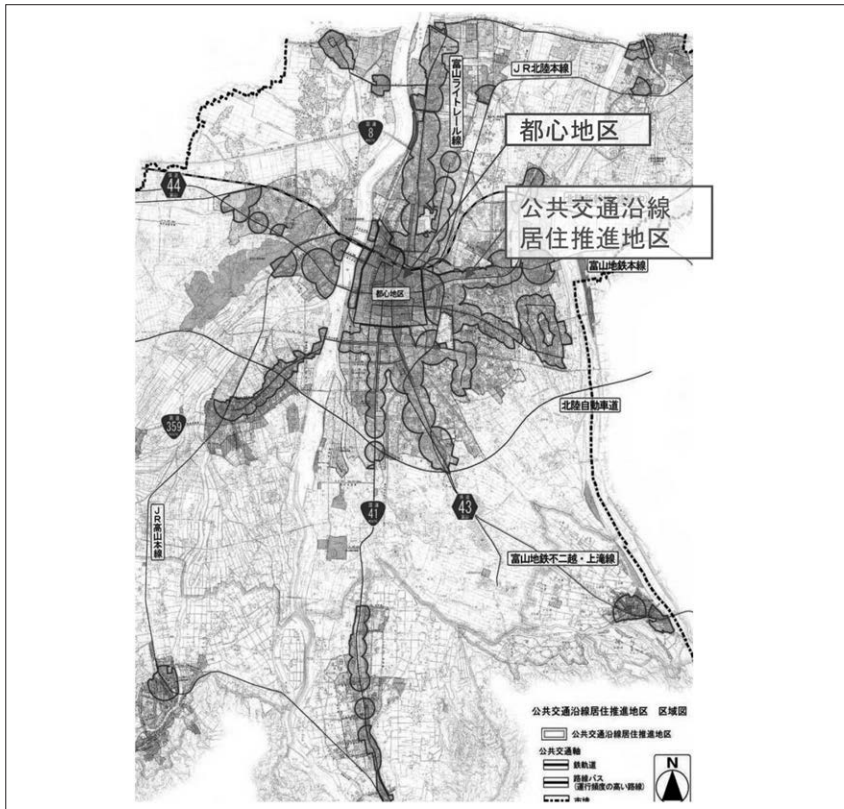
この計画では、公共交通軸の活性化によるコンパクトなまちづくりの実現と、地域特性に応じた多様な公共交通の確保を基本方針としている。

さらに、コンパクトなまちづくりの実現に重要な路線として、鉄軌道全路線と基幹バス24路線を選定し、公共交通軸に位置づけた。

そして、この路線沿線を「公共交通沿線居住推進地区³」と定め、この地区への居住を誘導していくことにした。

計画時点（2007年）では、公共交通沿線居住推進地区と都心地区⁴に全人口の28%が居住しており、20年後（2027年）にこの数値を42%まで引き上げることを目標としている。

図12-3 都心地区及び公共交通沿線居住推進地区



出典：富山市提供資料。

³ 鉄軌道の駅から半径500m以内、または運行頻度の高いバス路線（1日概ね60本以上）のバス停から半径300m以内の範囲で、かつ用途地域が定められている区域（工業地域及び工業専用地域を除く）。

⁴ 旧富山市総合計画新世紀プラン（2001年3月）で位置づけられている約436haの区域。

また、市内軌道線の環状線化を軸にしたLRTネットワークの形成、JR高山本線や富山地方鉄道不二越・上滝線の活性化、交通結節点の充実などの計画を示している。

(3) 都市マスタープラン

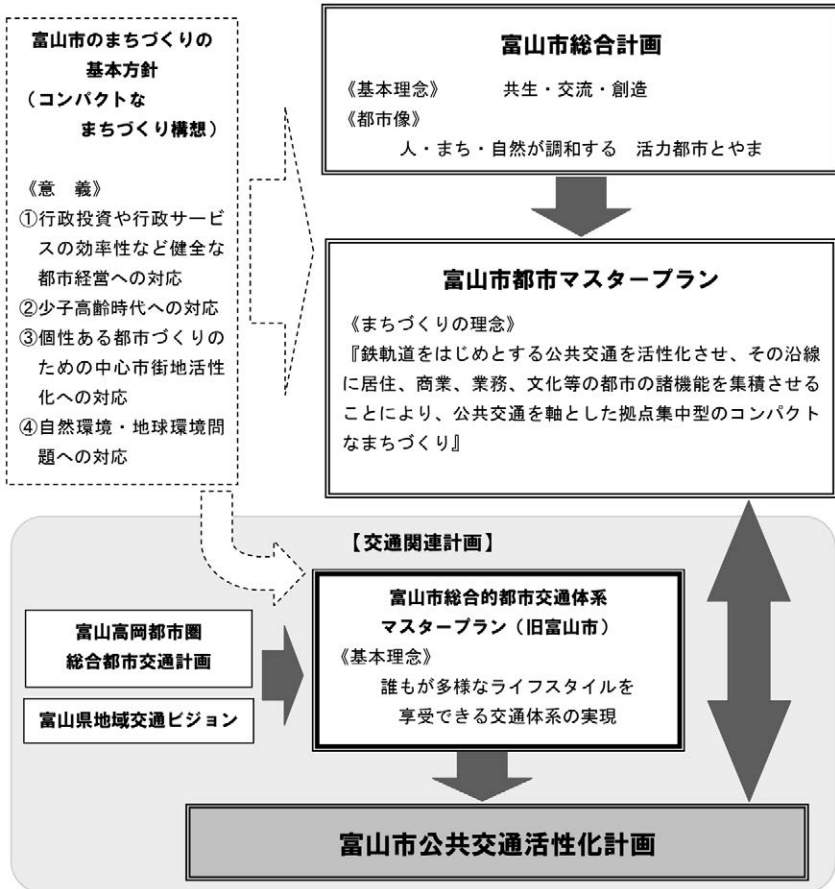
富山市では、2008年3月の「富山市都市マスタープラン」においても、コンパクトなまちづくりを基本方針とした。

その基本方針の下、まちづくりの進め方としては、規制を強化するのではなく、徒歩圏の魅力を高めることで市民の居住を誘導する手法を取ることにしている。また、市民が「まちなか居住」と「郊外居住」を選択できる環境を提供し、鉄軌道網やバス等の公共交通を活性化させるとともに公共交通の沿線に各地域の核となる拠点を整備することで、駅やバス停の徒歩圏内の居住を推進することとした。

また、コンパクトなまちづくりの単位となる地域生活圏として、市域を14に区分した。その際、地域の歴史的つながりやまとまり、日常生活に必要なサービス拠点、地域の人口規模のバランス、旧市町村域などを考慮し、旧富山市内を8つに、旧町村をそれぞれ1つとしている。あわせて、地域生活圏ごとに生活利便施設が徒歩圏に集まる地区を地域生活拠点と定めている。

都市マスタープランは、公共交通活性化計画と連携することにした。

図12-4 公共交通活性化計画の位置づけ



出典：富山市『富山市公共交通活性化計画』2007年3月、47頁。

2 LRT ネットワークの形成

(1) ポートラム

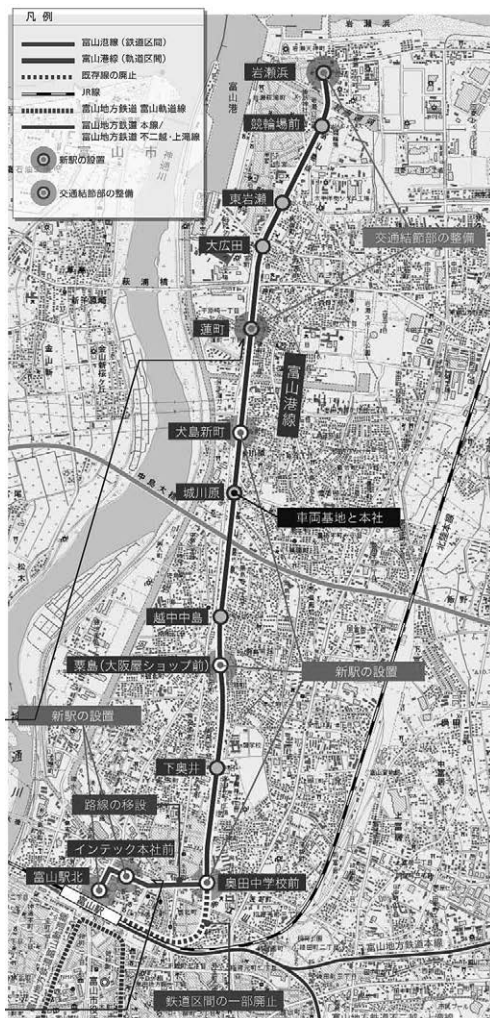
富山市では、公共交通活性化計画策定の前年である2006年4月に、富山ライトレールを開業させた。これは、旧JR富山港線をLRTとして再生させたものである。

当時、富山港線は、利用者数の減少により、存続が危ぶまれていた。北陸新幹線の開業に伴う富山駅周辺の整備を進める際、在来線の高架化を行うにあたり、富山港線の将来について議論になった。そこで、富山市では、富山港線を路面電車化し、存続させることを決定した。その後、技術、需要、収支などについて検討した末、第3セクター「富山ライトレール」を設立し、2006年4月に開業させた。

ポートラムでは、富山港線の鉄道をそのまま利用し、富山駅周辺の1.1kmのみ軌道として新設した。電停は5か所新設し、全13か所とした。車両をすべて更新し、新型低床車両を7編成導入した。

開業に際し、費用負担については、公設民営の考え方を採用した。車両購入、軌道・駅等の整備に掛かる建

図12-5 ポートラムの路線と整備区間の概要



出典：富山市「富山市都市整備事業の概要」2013年、29頁。

設費の約58億円については、富山市・富山県・国がそれぞれ助成した。運営費については、施設の維持管理費（約1億円／年）を富山市が補助し、その他の費用（約2億円／年）を富山ライトレールで負担している。運賃の他に、電停のネーミングライツや広告スポンサーなどの取組みを実施しており、開業以来黒字を維持している。

（2）セントラム

富山市では、2009年12月、市内を運行している富山地方鉄道市内軌道線の一部を延伸・環状化し、新たに環状線（セントラム）を開業させた。

市内軌道線は、市民の足として定着していたものの、利用者数は年々減少しており、その状況が続くとなれば、将来的には運行サービスレベルの低下をきたすと懸念されていた。そこで、富山市では、中心市街地の活性化と都心部の回遊性の強化を目的に、市内軌道線を延伸・環状化事業を実施した。

セントラムでは、市内軌道線の西町駅と丸の内駅の間0.9kmの延伸と3つの電停の新設を行い、環状線区間3.4kmを誕生させた。あわせて新型低床車両を3編成導入した。

さらに、2013年5月には、西町電停北側に中町（西町北）電停を新設している。

2007年10月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が施行されたことにより、セントラムの整備・運営には、日本で初めて上下分離方式⁵が用いられている。

⁵ 公設民営の考え方に基づき、行政が「軌道整備事業者」として軌道整備及び車両の購入を行い、民間が「軌道運送事業者」として車両の運行を行うもので、双方の役割を明確にするとともに、連携して事業を進める手法（富山市ホームページ「環状線CENTRAMができるまで」参照）。

図12-6 セントラムの路線と延伸区間の概要



出典：富山市提供資料。

3 公共交通の活性化と居住誘導

(1) 公共交通の活性化と生活交通の確保

富山市では、公共交通活性化計画に基づき、JR 高山本線、富山市地方鉄道不二越・上滝線の活性化の活性化事業に取り組んでいる。

それぞれについて増発運行の社会実験、新駅開業 (JR 高山本線「婦中鶉坂駅」)、パーク・アンド・ライド駐車場の整備等を実施している。

さらに、バスにおいても、基幹バスのサービス充実を図るとともに、中山間地域のコミュニティバスの運行や、市街地の地域自主運行バスに対する補助を行っている。

(2) 居住誘導

富山市では、コンパクトなまちづくりの実現のために、居住誘導を実施している。

公共交通活性化計画で示された公共交通沿線居住推進地区については、「公共交通沿線居住推進事業」として、共同住宅の建設や住宅取得を促進するための支援を行っている。

加えて、都心地区を対象に、「まちなか居住推進事業」として、住宅建設、住宅取得や家賃等の支援・助成を行っている。これは、まちなか居住を推進する魅力あるまちづくりの方向性と施策を提案した「まちなか居住推進計画」に基づいたものである。

この2つの居住推進により、コンパクトなまちづくりの実現をめざしている。

おわりに

富山市では、「公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」の実現に向けた取組みを進めている。

導入したポートラムやセントラムでは、整備前に比べて利用者数が増加するなど成果を得ているという。居住推進事業においては、事業の活用実績だけでなく、当該地区の転入人口の増加に繋がっているようだ。また、中心市街地でも歩行者の増加、空き店舗の減少、地価等にその影響を見ることができるといふ。

本稿で紹介した事例は、コンパクトシティを検討する自治体に

とって参考になる点が多い。同様の課題を抱える都市自治体の交通施策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

富山市『富山市公共交通活性化計画』2007年3月

富山市『富山市都市マスタープラン』2008年3月

富山市『富山都市整備事業の概要』2013年

富山市ホームページ「環状線 CENTRAM ができるまで」

富山市ホームページ「富山港線路面電車化の概要」

第13章

富山県魚津市： 地域組織による協働のバス運行

公益財団法人日本都市センター研究員
石田 雄人

はじめに

富山県魚津市(以下、「魚津市」という。)は、富山県のほぼ東部に位置し、人口約4万人、面積200.63km²の一般市である。

魚津市内を運行する主な公共交通には、バスと鉄道があり、いずれも JR 魚津駅を中心としている。

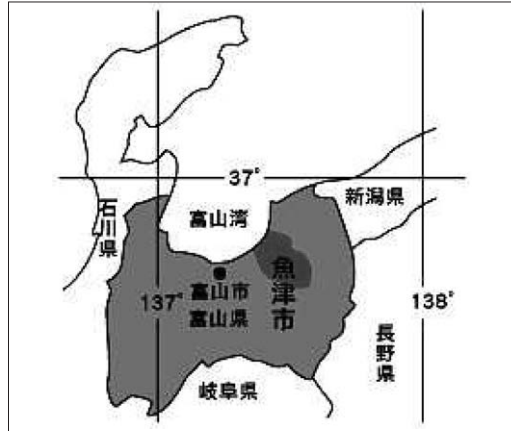
バスは、民間バス事業者による路線バスと魚津市が運行主体である「魚津市民バス」が運行している。

鉄道は、JR(北陸本線¹)と富山地方鉄道が運行している。

魚津市では、これまで、民間バス事業者の経営難から不採算路線の廃止が続発してきた。かつては11路線あった民間バス路線も現在は2路線に減少している。加えて、中山間地の過疎化、少子高齢化の進行などの問題を抱えている。

2000年の「公共交通(バス)活性化計画」の策定を機に、地域住民の移動手段の確保に取り組んでいる。2006年より、それまで運行させていたコミュニティバスやコミュニティタクシーを「魚津市民バス」に変更し、市民の公共交通の利用意識の醸成を図りながら、市民協働によるバス運行を実施している。

図13-1 富山県における魚津市の位置



出典：魚津市提供資料。

¹ 2015年3月14日より、北陸新幹線の開業に伴い、富山県、富山県内市町村、民間企業が出資する第3セクターあいの風とやま鉄道が運行を行う。

本稿²では、2014年10月22日に魚津市を訪問し、産業建設部商工観光課市街地活性化室に対して行ったヒアリング調査をもとに取りまとめたものである。

1 魚津市民バス

(1) 魚津市民バスの概要

魚津市では、市町村自家用有償旅客輸送として、魚津市が運行主体となり、バス運行や車両管理については事業者等に委託し、「魚津市民バス」を運行している。

魚津市民バスには、市街地巡回ルートを運行するバス（以下、「市街地巡回ルート」という。）と、市街地と郊外住宅地域を結ぶ6つのルートを運行する郊外地対策型バス（以下、「郊外地対策型バス」という。）の2種類がある。

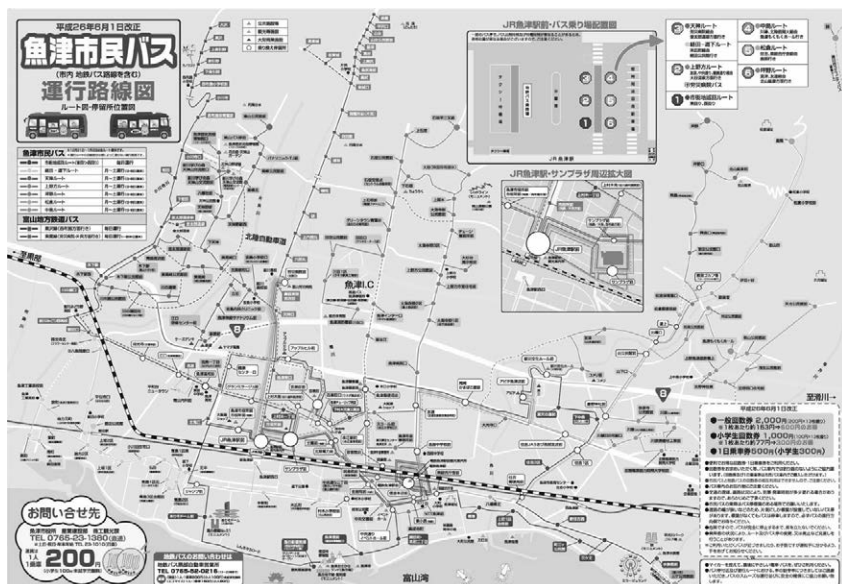
市街地巡回ルートでは、市街地における生活利便性の確保や市民の回遊性の向上を目的とし、郊外地対策型バスでは、郊外住宅地域と市街地間における高齢者等の移動制約者の足の確保や、地域の活性化と地域力の向上を目的としている。

委託先には、一般的に既存の交通事業者が選ばれるが、郊外地対策型バスについては、目的の性格を考慮し、運行地域にNPO法人を設立させて運行等を委託した。

また、導入に際し、2006年10月、「魚津市民バス運行条例」を施行している。

² 魚津市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、魚津市産業建設部商工観光課市街地活性化室の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

図13-2 魚津市民バス運行路線図



出典：魚津市提供資料。

(2) 市街地巡回ルート

市街地巡回ルートは、受益対象地域が多いため、公平性を考慮し、指名競争入札により民間の交通事業者に委託している。このルートは、市街地の公共交通の確保を目的として導入されたコミュニティバスが始まりである。

2001年、平日隔日（月・水・金曜日）に運行する2種類の市街地巡回ルートと、日曜日のみ運行する観光ルートとして実験運行を開始した。アンケートに基づき導入したバスであったが、ほとんど利用されない状況であった。

対象を交通弱者に変更し、ルートや運行曜日及び起終点を改善したところ、利用者が増加したため、2004年より本格運行が開始された。その後、後述の郊外地対策型バスの運行にあわせて、「魚津市民バス」に移行された。

2 地域組織と郊外地対策型バス

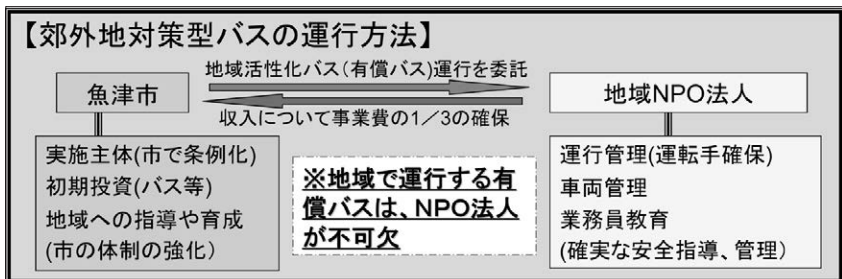
(1) 郊外地対策型バス

郊外地対策型バスでは、受益対象地域を中心に NPO 法人を立ち上げ、魚津市より受託している。この事業形態を選ぶことになった契機として、それまで実験運行していたジャンボタクシーを利用したコミュニティタクシーのあり方を見直すことになったことが挙げられる。

魚津市では、バス路線の休廃止に伴い、高齢者等の交通弱者の足の確保が必要となり、2002年度よりコミュニティタクシーの実験運行を開始した。運行ルートの主要地区に「タクシー運行協議会」を設置し、それぞれにルート、停留所の位置等の決定を委ねた。運行内容の見直しや車両の大型化などの改善を図り、利用が促進されてきたが、魚津市としても予算に限りがあるため、2006年2月に2007年度以降の運行終了を決定した。

その際、本格運行をめざす地域に対しては、NPO 法人の設立と事業費の3分の1の収入を確保することを条件として示した。

図13-3 郊外地対策型バスの運行方法のイメージ



出典：魚津市提供資料。

(2) NPO 法人の設立とその役割

各地区では、魚津市の協力を得て、地域内の町内会を中心に NPO 法人を設立に向けた取組みが進められ、2007年度までに全6ルートで郊外地対策型バスの運行が開始された。

魚津市は、事業費の3分の1の収入を確保することを条件に、各 NPO 法人と随意契約を結んでいる。1ルートあたり年間約550万円の運行経費を要すが、魚津市が委託料としてその3分の2を支払い、残りの3分の1を、NPO 法人が自ら収入を得る必要がある。

運賃収入だけでは3分の1を集めることは難しいルートもあるため、NPO 法人を組織する地区ごとに様々な取組みを行っている。一例として挙げると、上野方ルートでは、上野方地区の町内会が中心となり、運行当初、地区の住民から寄附（500円 / 世帯）と回数券の購入を依頼した。

なお、収入が3分の1を超過した場合は、申請により翌年度地域に還元している。

また、NPO 法人は、収入を確保するだけでなく、民間バス事業者と同様にバス運行に関わる業務をすべて担っている。車両については、魚津市より無償貸与されているため、その取得費用を負担する必要はないが、車庫の整備、車両の管理やメンテナンス、運転手の雇用などは NPO 法人が行う必要がある。運行管理者も選任する必要があるため、それぞれで雇用や資格取得をしなければならない。

図13-4 郊外地対策型バスの各ルートと運行事業者

運行ルート	運行事業者
上野方	NPO法人上野方地域活性化協議会
松倉	NPO法人松倉地区バス運行協議会
坪野	NPO法人坪野北山バス運行協議会
中島	NPO法人魚津市西部地域振興協議会
天神	NPO法人天神地域活性化協議会
経田一道下	NPO法人 経田道下地区バス運行協議会

出典：魚津市提供資料を基に筆者作成。

図13-5 各ルートにおける収入確保のための工夫

運行ルート	取組んだ地区・校区等	収入確保のための工夫内容
上野方	上野方地区	設立当初：500円/世帯の寄附と回数券の購入 現在：回数券の購入のお願い
松倉	松倉地区	平成2年：廃止代替のスクールバスの運行に際し、1,000円/世帯の寄附 現在：無し
坪野	坪野・北山校区、稗島区、室田区	設立当初：月1,000円/世帯の負担金 現在：年1,000円/世帯の負担金
中島	上中島地区、川緑区	設立当初：1,000円/世帯の寄附 現在：年2回程度の回数券の購入を依頼
天神	天神地区	設立当初：各町内会で30,000円の寄附
経田一道下	経田校区、道下校区	設立当初：500円/世帯を各町内会より寄附

出典：魚津市提供資料を基に筆者作成。

3 持続可能な交通体系の構築に向けて

(1) 利用意識の醸成

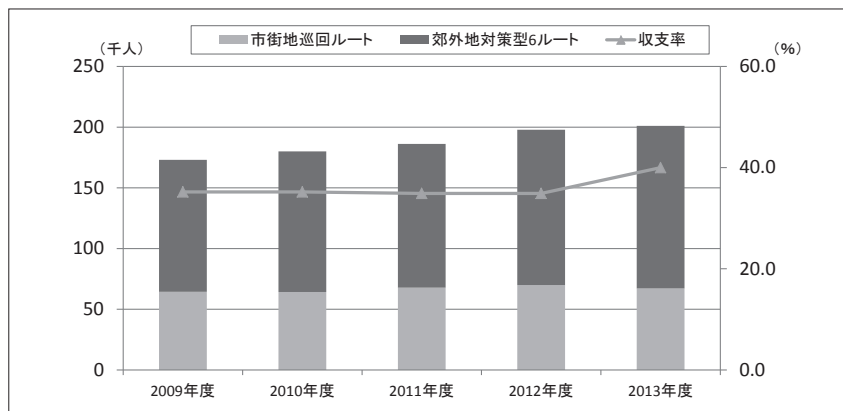
魚津市では、魚津市民バスの利用者増加に向けて市民の利用意識の醸成を行っている。

2010年度、魚津市民バスの利用促進やバス路線の周辺整備等を応援する「バスサポーター制度」を創設した。バスサポーターには、魚津市民バスの積極的な利用、魚津市民バスのPR、バス停留所周辺の環境整備等などの活動に協力を得ている。

また、NPO 法人による運行や事業費の3分の1の収入確保の条件等、地域住民と行政のそれぞれの負担を明確化したことにより、住民の「マイバス意識」の醸成につながっている。

利便性向上のため、地元の北陸職業能力開発大学校と共同で開発したバスロケーションシステムを導入したり、地域でのダイヤ・ルート編成や各会合での乗車呼びかけ等を行うなど、利用促進のための取り組みを実施したことにより、利用者数は堅調に増加している。2013年度には利用者数20万人と収支率40%に達した。

図13-6 郊外地対策型バスの各ルートと運行事業者



出典：魚津市提供資料を基に筆者作成。

(2) 受益者負担の見直し

魚津市民バスは、市民や沿線地域、交通事業者の協力のもと、毎年20万人の利用があるなど、地域の足として定着している。

乗車運賃は、運行開始以来1乗車あたり100円（小学生以上）とし、この料金体系においても堅実に運営している。今後高齢化による需要の増加も見込まれるものの、今後の人口減少や利用できない高齢者の増加を勘案すると、全体では利用者は減少するものと予想して

いる。さらに、燃料費の高騰や車両更新・修繕費用等の経費を考慮に入れると、受益者負担の見直さなければならない状況になった。

加えて、利用者アンケートにより、乗車運賃の上昇（50円又は100円）について大きな抵抗感はなく、バスの存続を求める意見が4分の3程度を占めた。

そこで、魚津市では乗車運賃の改定を決断し、2014年6月より1乗車あたり200円（小学生100円）とし、利用の多い方に配慮し、回数券の割引率を大きくした³。実施後4か月間において、魚津市民バスの利用者数は13.12%減少したものの、収入金額は72.16%増加した。

（3）運行体制の見直し

郊外地対策型バスでは、NPO 法人に関わる市民がボランティアに近い形で関与していたため、運営経費を削減することが可能になり、一般的に評価してもコストパフォーマンスの高い公共交通である。さらに、事業を通じて、地域の一体感を醸成し、魚津市と市民とが情報交換が円滑にできる体制を確立した。

一方で、NPO 法人が安全な運行管理体制を維持していかなければならないため、運行に関わる住民の負担が大きい。後継者不足から特定の役員に頼るところも多く、持続可能な運営体制を構築するためにも、後継者育成が課題である。

また、地域ごとの環境の違いや利用者数の差により、事業費の3分の1の収入を確保するための地域負担には格差が生じており、不公平感を助長することに繋がっている。さらに、今後の人口減少社会の中で、利用者を増加させる策を講じなければならず、今まで以上に正確なニーズの把握が求められる。

³ 1,000円11枚綴り（1枚あたり91円）から2,000円13枚綴り（1枚あたり153円）に変更した。

こうした課題に対して NPO 法人が自ら解決に取り組むのは、非常に困難である。そのため、魚津市では、2014年度から、安全運行を継続し、全市的に魚津市民バスを支える体制の構築を検討している。

おわりに

魚津市では、「魚津市民バス」を導入し、市民の移動手段を確保している。

郊外地対策型バスでは、事業費の3分の1の収入確保を条件に、地域住民による NPO 法人に運行委託している。地域が主体となって公共交通に関わることで、公共交通の利用意識が醸成され、高いバス利用につながっている。

一方で、地域や NPO 法人に関わる市民にとって、収入の確保や安全な運行管理などが負担になることもあり、魚津市では厳しい将来を想定して、体制の見直しを行っている。

本稿で紹介した事例は、地域と協働で公共交通の改善に取り組む自治体にとって参考になる点が多い。同様の課題を抱える都市自治体の交通施策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

魚津市ホームページ「魚津市民バス」

国土交通省ホームページ「地域公共交通優良団体国土交通大臣表彰について 平成25年受賞者の取組み概要」

第14章

石川県金沢市： 歩行者・公共交通優先のまちづくり

公益財団法人日本都市センター研究員
石田 雄人

はじめに

石川県金沢市（以下、「金沢市」という。）は、石川県のほぼ中央に位置する、人口約46万人、面積468.22km²の中核市である。1962年を最後に合併は行っていない。

金沢市内を運行する主な公共交通には、鉄道とバスがある。

鉄道はJR（北陸本線¹、七尾線）、北陸鉄道（浅野川線・石川線）が運行している。

バスは金沢駅・武蔵・香林坊を中心に放射状に路線があり、北陸鉄道、西日本JRバスが運行している。とりわけ北陸鉄道のシェアが高い。

金沢市では、都市構造に起因する交通渋滞の解消に加えて、少子高齢化や環境問題への対応、まちなかの賑わい創出の観点から、公共交通の利便性を向上させるべく、具体的な行動計画を示した「新金沢交通戦略」を策定し、公共交通の利用促進に取り組んでいる。

この戦略の特徴として、交通環境の違いに応じて市内を4つのゾーンに区分し、各ゾーンにおける具体的な施策を示している点である。

図14-1 石川県における金沢市の位置



出典：金沢市『金沢市市政要覧』2014年5月、3頁。

¹ 2015年3月14日より、北陸新幹線の開業に伴い、石川県、金沢市、津幡町、民間企業等が出資するIR いしかわ鉄道が運行を行う。

また、各ゾーン間の連携についても具体的な施策を掲げている。

本稿²では、2014年9月24日に金沢市を訪問し、都市政策局交通政策部交通政策課に対して行ったヒアリング調査をもとに取りまとめたものである。

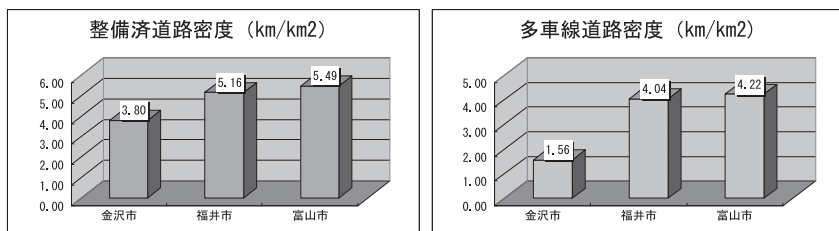
1 歩行者と公共交通を優先するまちづくり

(1) 新金沢交通戦略

金沢市では、2007年に策定した「新金沢交通戦略」に基づき公共交通の利用促進に取り組んでいる。

金沢市の都市構造の特徴として、戦災や大きな災害を免れたため、城下町として栄えた街並みが現在も多く残っており、道路容量の拡大に限界があるということが挙げられる。都心部の道路整備状況は、同規模の近隣他都市（富山市・福井市）に比べ、整備済道路密度は約7割程度、多車線道路では密度は約4割程度しかない。

図14-2 金沢市と他都市との道路整備状況比較



※多車線道路は幅員20m以上の道路

出典：金沢市『新金沢交通戦略～4つのゾーン別施策とゾーン間の連携～』2007年3月、7頁。

² 金沢市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、金沢市都市政策局交通政策部交通政策課の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

一方で、自動車依存が高く、金沢都市圏³における自動車の交通手段分担率は約9割である。このようなことから、金沢市では長らく交通渋滞が懸念されてきた。

郊外部の環状道路の整備などにより中心部の交通渋滞の解消に一定程度の成果を得ていたが、少子高齢化の進展、環境問題への対応の必要性、まちなかの賑わい創出などの観点から、公共交通の利用促進が重要であると考え、自動車依存から脱却し、歩行者と公共交通を優先するまちづくりをめざすことにした。

2007年3月、これまでの「新金沢市総合交通計画」（2001年策定）の具体的な行動計画として、北陸新幹線開業の2015年度を目標年次とした「新金沢交通戦略」を策定した。

（2）まちづくりの方針

新金沢交通戦略では、交通環境の違いに応じて市内を4つのゾーンに区分し、市の中心部から円状に、「まちなかゾーン」、「内・中環状ゾーン」、「外環状ゾーン」、「郊外ゾーン」と命名した。

「まちなかゾーン」は、歩行者と公共交通を優先するゾーンと位置付けている。ゾーン内ではマイカーがなくても移動可能なモビリティを確保すること、ゾーン外からの来街やゾーン内の移動に公共交通を利用すること、ゾーン内での歩けるまちづくりを推進することを基本方針とした。

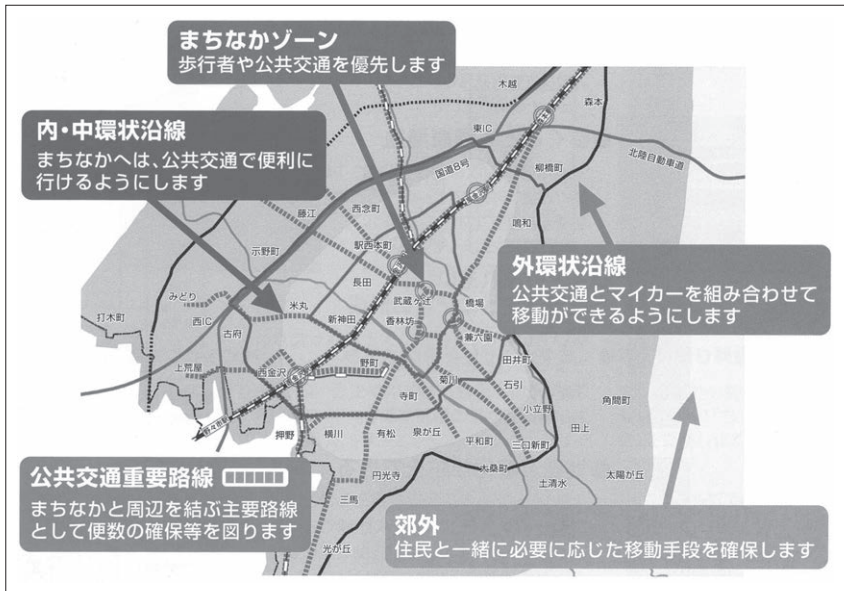
「内・中環状ゾーン」は、公共交通の利便性を高めるゾーンとして位置付けている。環状方向へのバス路線の確保と現在の放射方向の路線の見直し・効率化により、多方向へのモビリティの確保と利

³ 金沢都市圏とは、金沢市、旧松任市（現白山市の一部）、旧鶴来町（現白山市の一部）、旧野々市町（現野々市市）、津幡町、内灘町をいう。

便性の向上を図り、究極的にはマイカーがなくても移動可能な水準の公共交通の確保をめざすことを基本方針とした。加えて、比較的公共交通の利便性が高い地域であることを踏まえ、公共交通を可能な限り利用することを基本とし、「まちなかゾーン」への移動については公共交通の利用を原則としている。

「外環状ゾーン」は、公共交通とマイカーの共存を図るゾーンとして位置付けている。ゾーン内での移動は公共交通とマイカーの両方の利用を前提とし、公共交通については公共交通重要路線までのアクセス等を中心に、需要に応じて適切な水準を確保することを基本方針とした。さらに、当ゾーンから内側への移動は、公共交通重要路線上に配置するパーク・アンド・ライド駐車場等を活用することにより、公共交通を利用することを基本としている。

図14-3 4つのゾーン区分



出典：金沢市「新金沢交通戦略（概要版） 歩行者・公共交通優先のまちづくりをすすめるために」5頁。

「郊外ゾーン」は、住民参加も得ながら適正規模の移動手段の維持・確保を図るゾーンと位置付けている。ゾーン全体としては、「外環状ゾーン」の公共交通重要路線までの移動手段を確保することを基本方針とした。一定の需要と民間事業者の採算性が見込まれる地域においては、沿線住民の積極的な利用により路線の維持を図る一方で、路線の維持が図れない、または公共交通の不便な地域については、地域住民を主体とした移動手段の確保が検討されるよう、支援・促進を図ることとしている。

2 めざす交通体系

(1) 公共交通重要路線

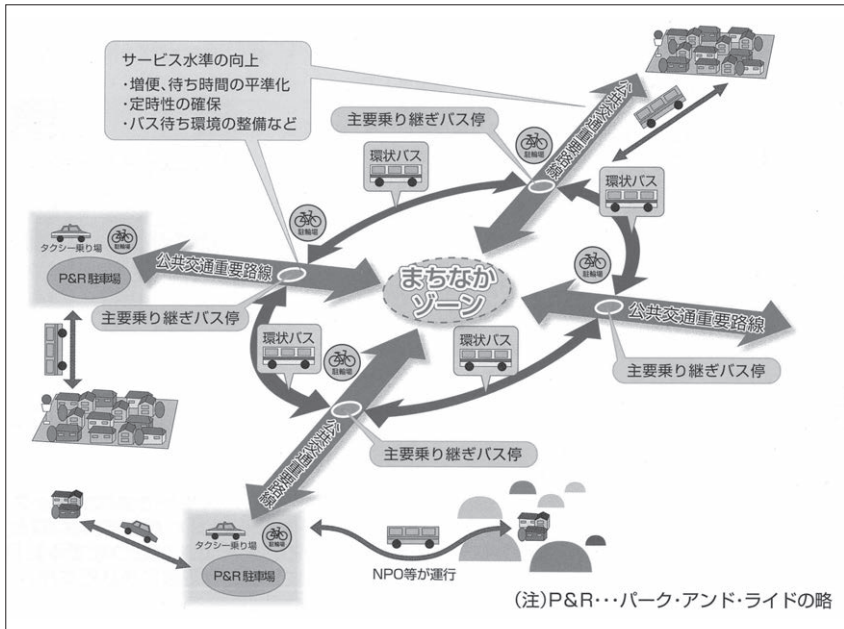
4つのゾーン間の連携を図るため、沿線人口、道路整備、既存の公共交通の運行・利用等を勘案し、重要と考えられる路線を、「公共交通重要路線」と位置づけた。

公共交通重要路線に対して、時間帯ごとの需要に応じた運行頻度の向上、バス専用レーンの区間・時間の延長等による定時性・速達性の確保、バス利用環境の整備を行うこととし、バス専用レーンの拡充やパーク・アンド・ライド駐車場の設置を実施している。

鉄道についても、バスに比べ環境負荷が低く、輸送効率が高いため、公共交通重要路線と位置付け、同様のサービス水準の確保をめざすことにした。沿線市町住民による「石川線・浅野川線利用促進連絡会」を設置し、沿線市町による活動支援や利用促進に取り組んでいる。また、バスとの連携強化や交通結節点機能の強化を進めている。

また、公共交通重要路線以外についても、必要に応じて見直し、効率化を図ることにしている。

図14-4 めざすべき交通体系



出典：金沢市「新金沢交通戦略（概要版） 歩行者・公共交通優先のまちづくりをすすめるために」5頁。

(2) 各ゾーンの交通施策

まちなかゾーンでは、歩行者・公共交通を優先とし、自家用車に依存せずに歩いて移動することが可能なまちづくりを推進している。そのため、域内のモビリティ（路線バス、ふらっとバス⁴等）の確保やバス待ち環境の整備などに取り組んでいる。加えて、自家用車の流入を抑制するため、まちなか駐車場の適正配置に向け、届出の義務を課し⁵、基準に適合していなければ助言・指導を行って

⁴ 公共交通空白地域・不便地域の解消を図るため1998年度より導入した市内循環バス。

⁵ 「金沢市における駐車場の適正な配置に関する条例（2006年4月施行）」を制定し、まちなか駐車場区域における駐車場の新設や変更に対して届出義務を課し、同条例で定めるまちなか駐車場設置基準に適合していなければ、助言・指導を行うこととしている。

いる。

現在、金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例に基づく「歩けるまちづくり協定」が6地区で締結され、それぞれの地域ごとに歩く意識の醸成がなされた。ふらっとバスの新ルートの導入や、バス路線の乗り換え拠点2か所（香林坊、武蔵ヶ辻）の整備により利便性を向上させた。

内・中環状ゾーンでは、自家用車と公共交通の共存を図りつつ、自家用車に依存せず公共交通で移動可能なまちづくりを基本方針にしている。そのため、まちなかゾーンへの公共交通を利用した移動の促進のため、交通結節点となる駅（西金沢駅、東金沢駅）の機能強化やサイクル・アンド・ライド用駐輪場の整備を行った。また、多方向の公共交通ネットワークの構築に向け、環状バスの運行実験を実施するなど、導入を検討している。

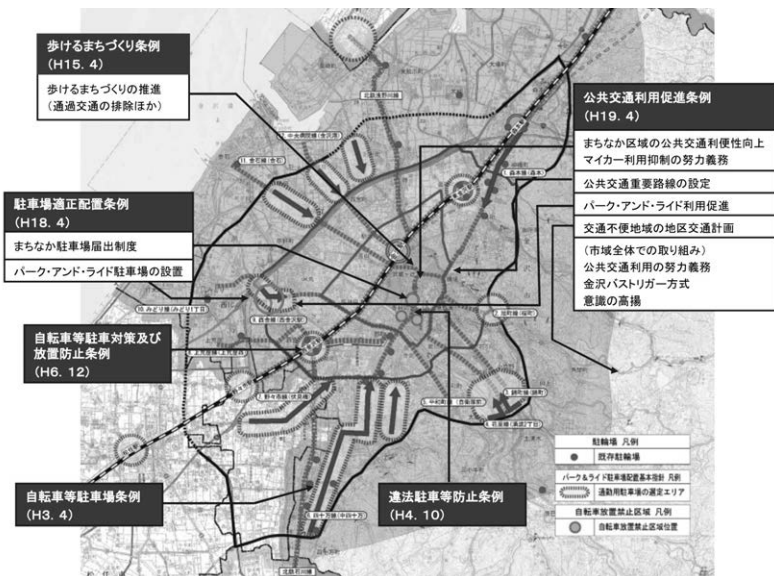
外環状ゾーンでは、充実した道路基盤の活用による公共交通と自家用車の共存を前提としたまちづくりを進めている。パーク・アンド・ライド駐車場の整備を進めると同時に、通勤時・買物時の利用促進を図った。また、交通結節点機能の強化にも取り組んでいる。

郊外ゾーンでは、住民参加など様々な手段を検討し、適正規模の移動手手段の維持・確保を図ることをまちづくりの方針としている。地域特性に応じたモビリティ確保のため、2014年度より「郊外地域運営バス等運行費補助」を実施し、地域主体のバス等運行を開始させた。

3 戦略を支える条例

金沢市では、この交通戦略を制度面で支えるため、関連する条例を体系的に制定している。骨格的な枠組みを「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」、「金沢市における駐車場の適正な配置に関する条例」、「金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」の3つの条例が相まって構成し、さらに個別案件への対応として、「金沢市自転車等駐車場条例」、「金沢市違法駐車等の防止に関する条例」、「金沢市自転車等の駐車対策及び放置防止に関する条例」の3つの条例がこの骨格的な枠組みを支える体系になっている⁶。

図14-5 新金沢交通戦略を支える制度的枠組み



出典：金沢市『新金沢交通戦略～4つのゾーン別施策とゾーン間の連携～』2007年3月、207頁。

⁶ 詳細については、本報告書1部4章を参照されたい。

おわりに

金沢市では、「新金沢交通戦略」に基づき、歩行者と公共交通を優先するまちづくりをめざしている。

それぞれの地域（ゾーン）の特性を活かした施策を実施し、一定程度の成果を得ているが、一方で交通事業者との連携強化、公共交通の更なる利用促進、地域と行政との役割分担の見直しなど課題もある。交通戦略は目標年次を北陸新幹線開業にあわせて2015年度としていたため、これら課題を踏まえて、第2次交通戦略の策定を進めている。

また、今後、立地適正化計画の策定を予定しており、第2次交通戦略との整合を図ることをめざしている。

本稿で紹介した事例は、地域の特性を活かしたまちづくりや条例によるまちづくりを進める自治体にとって参考になる点が多い。同様の課題を抱える都市自治体の交通施策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

金沢市『新金沢交通戦略～4つのゾーン別施策とゾーン間の連携～』2007年3月

第15章

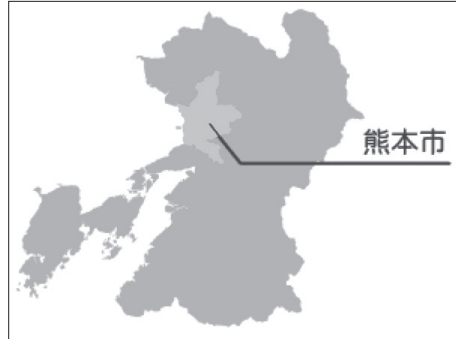
熊本県熊本市：公共交通を基軸とした 多核連携のまちづくり

公益財団法人日本都市センター研究員
石田 雄人

はじめに

熊本県熊本市（以下、「熊本市」という。）は、熊本県のほぼ中央に位置する、人口約74万人、面積389.54 km²の政令指定都市である。2008年10月6日に富合町を編入、2010年3月23日に城南町、植木町を編入した。2012年4月1日に政令指定都市へ移行した。

図15-1 熊本県における熊本市の位置



出典：熊本市ホームページ「熊本市のプロフィール」。

熊本市内を運行する主な公共交通には、バスと鉄軌道がある。

バスは、中心市街地や熊本交通センターを中心とした路線網になっており、かつては熊本市交通局（市営バス）と民間バス事業者3社（熊本電鉄バス、九州産交バス、熊本バス）が運行していた。現在、民間バス事業者3社による共同出資で設立した熊本都市バスが加わり、市営バスの路線を引き継いで運行している。

鉄軌道については、熊本市交通局（熊本市電）、JR（九州新幹線、鹿児島本線、豊肥本線）、熊本電鉄が運行している。

熊本市では、概ね10年後の公共交通ネットワークの将来像として2012年3月に「熊本市公共交通グランドデザイン」を策定し、公共交通を基軸とした多核連携のまちづくりを進めている。

2014年3月、それまで策定されていた「第2次熊本市都市マスタープラン」の地域別構想を策定し、多核連携都市をめざして、「公共交通の利便性が高い地域への居住機能誘導」と「中心市街地や地域拠点への都市機能集積」を具体化に向けた方針としている。

さらに、熊本市公共交通基本条例を2013年4月に施行し、市民、事業者、公共交通事業者、行政の役割や責務を明確にし、公共交通の利用促進に協働で取り組むことをめざした。

一方、経営悪化が続く市営バスについては、民間バス事業者3社の共同出資により「熊本都市バス」を設立し、すべての路線移譲を進めている。

本稿¹では、2014年11月17日に熊本市を訪問し、都市建設局交通政策総室に対して行ったヒアリング調査をもとに取りまとめたものである。

1 公共交通を基軸とした多核連携のまちづくり

(1) 公共交通グランドデザイン

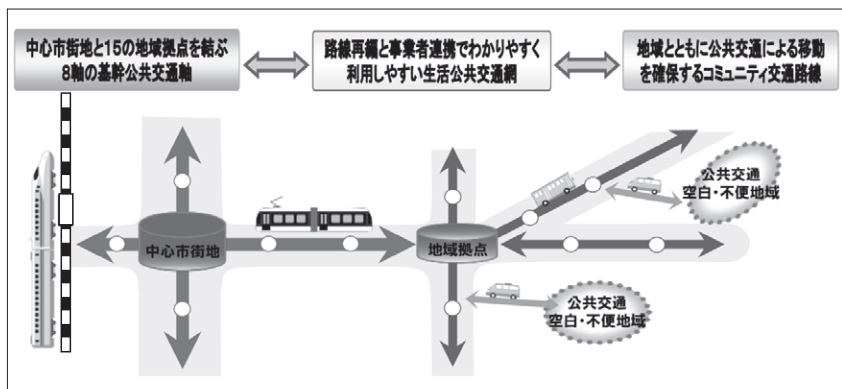
熊本市では、人口減少・超高齢社会の到来に備え、郊外部や高齢者等の移動手手段の確保と、公共交通の利用者減少に伴う公共交通事業の経営悪化とサービス低下からの脱却を図るべく、2012年3月に「熊本市公共交通グランドデザイン」を策定した。

概ね10年後の公共交通ネットワークの将来像を考え、公共交通を基軸とした多核連携のまちづくりを進めている。

中心市街地と15の地域拠点を結ぶ8軸を「基幹公共交通」と位置付け、輸送力、速達性、定時性の強化を図る。それとともに、基幹公共交通を補うバス路線網を再編し、わかりやすく効率的な運行体制を確立する。さらに、地域と協働でコミュニティ交通の導入を進め、公共交通空白・不便地域の解消をめざすこととしている。

¹ 熊本市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、熊本市都市建設局交通政策総室の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

図15-2 公共交通ネットワークのイメージ



出典：熊本市提供資料。

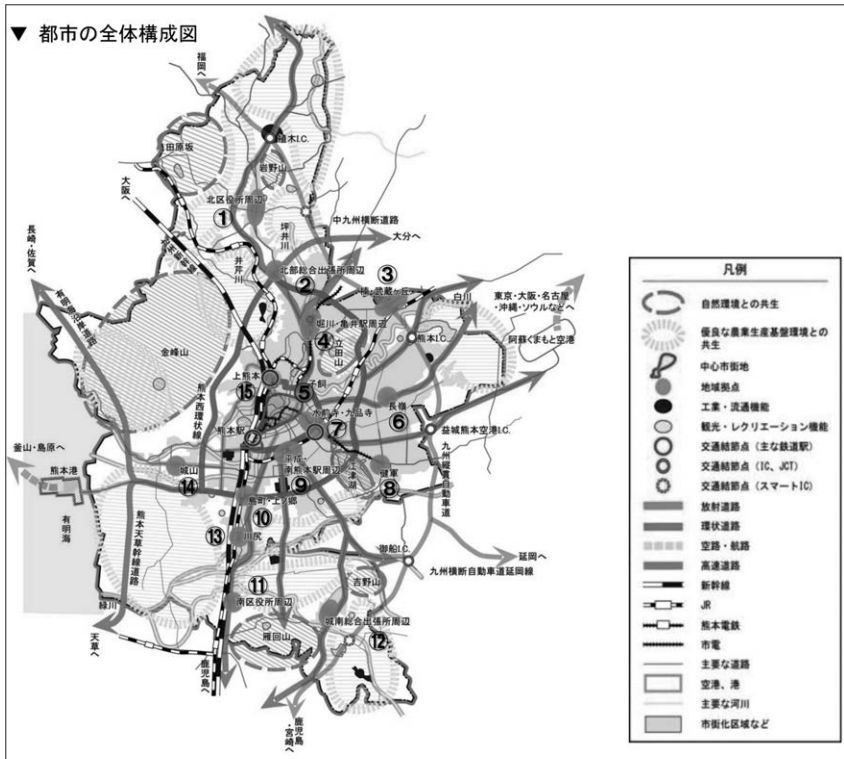
(2) 都市マスタープラン

熊本市では、2009年3月、人口減などの社会情勢の変化、都市計画法をはじめとした「まちづくり三法」の改正等を受け、「第2次熊本市都市マスタープラン（全体構想）」を新たに策定した。

さらに、2012年の政令指定都市移行を受け、2014年3月に地域生活圏の特徴を考慮した地域拠点の形成を図り、区ごとの特徴ある都市づくりを進めるため、「第2次熊本市都市マスタープラン（地域別構想）」を策定した。

これらのマスタープランでは、地域公共交通グランドデザインと同様、中心市街地を中心に、都市の骨格軸を成す交通網と15の地域拠点が有機的に連携した「多核連携都市」の構成をめざすこととしている。そして、「公共交通の利便性が高い地域への居住機能誘導」と「中心市街地や地域拠点への都市機能集積」の2つの具体化に向けた方針を示している。また、多核連携都市を成す中心市街地と15の地域拠点について、その位置やおおむねの区域等を示している。

図15-3 公共交通ネットワークのイメージ



出典：熊本市『第2次熊本市都市マスタープラン（地域別構想）』2014年3月、4頁。

(3) 居住機能誘導と都市機能集積

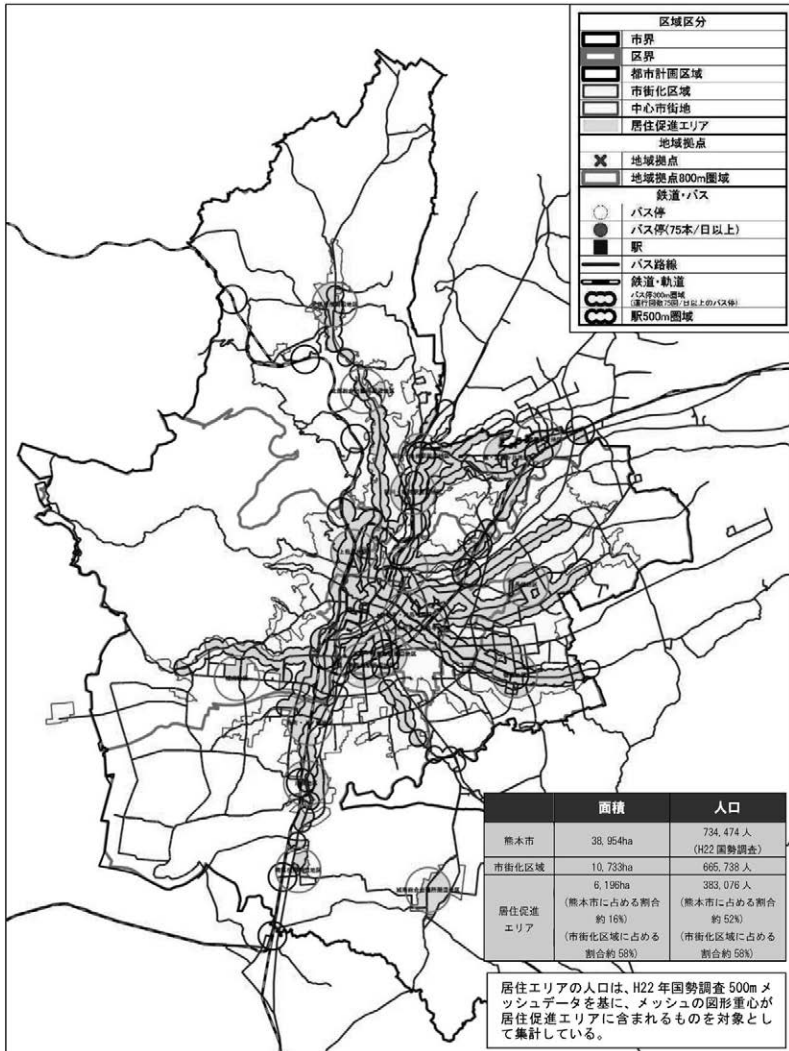
都市マスタープランでは、居住機能の誘導と都市機能の集積を進めるため、公共交通の利便性が高い地域として、中心市街地及び地域拠点と公共交通軸沿線を「居住促進エリア」に設定している。

中心市街地とは、2期熊本市中心市街地活性化基本計画(熊本地区)で示した、熊本城や市役所周辺から熊本駅に至る約415haの区域である。

地域拠点とは、地域生活圏において核となる15か所の地区のことであり、全体構想でその位置を示し、地域別構想で概ね半径800m

圏²としている。

図15-4 居住促進エリア対象図



出典：熊本市『第2次熊本市都市マスタープラン（地域別構想）』2014年3月、25頁。

² 市街化区域内を基本とし、工業地域及び工業専用地域は除き、地形・地物を考慮している。

公共交通軸沿線については、すべての鉄軌道の駅・電停から概ね半径500m 圏と、運行本数75本 / 日以上³のバス路線のバス停から概ね半径300m 圏としている。

この居住推進エリアへの居住を推進するため、良質な市街地の形成と公共交通サービスの維持向上に取り組む。あわせて、中心市街地や地域拠点へ都市機能を集積し、歩いて回遊できる拠点形成を促進することとしている。

2 公共交通の利用促進

(1) 公共交通基本条例

熊本市では、公共交通により円滑に移動可能な地域社会の実現をめざし、市民、事業者、公共交通事業者、行政の役割や責務を明確にし、協働で公共交通の利用促進に取り組むため、2013年4月、「熊本市公共交通基本条例」を制定した。

この条例は前文と全14条から構成される。前文では、公共交通の位置づけ、現状、方向性、基本理念等に加え、「公共交通を基軸とした多核連携のまちづくりを推進する」と明記している。

1条では条例制定の目的、2条には用語の意義、3～6条では市・公共交通事業者・事業者・市民の責務を規定している。

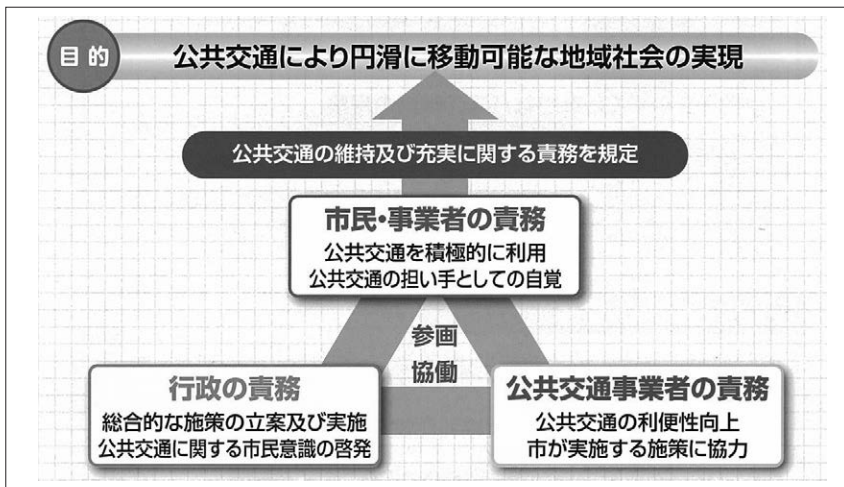
7条では、公共交通ネットワークの強化として、①基幹となる公共交通の輸送力の増強、速達性の向上及び定時性の確保、②分かりやすく効率的なバス路線網の構築、③基幹となる公共交通を中心とした公共交通機関相互の有機かつ効率的な連携の3つを推進することを定めた。

³ 公共交通グランドデザインにおける幹線バス路線は含むものとする。

8条では公共交通の利用の促進、9条では公共交通空白地域及び不便地域等への対応、10条では市民からの提案について、それぞれ熊本市が施策を講じることを規定した。

11条では周辺市町村との連携や国等への要請、12条では公共交通事業者等への支援、13条では熊本市公共交通協議会の設置、14条では雑則について定めた。

図15-5 公共交通基本条例に規定した責務など



出典：熊本市交通政策総室「みんなで支える公共交通」。

(2) 利用意識の醸成

熊本市では、条例を通じて、市民や事業者等に自らが公共交通の担い手であるという自覚や公共交通の積極的な利用へ向けた意識醸成が図られることを期待している。

条例の周知のためにオープンハウスや出前講座を開催し、市民等に直接説明している。加えて、「公共交通を基軸とした多核連携のまちづくり」をテーマに「市政リレーシンポジウム」を開催するなど、周知活動に取り組んでいる。

3 バス路線の再編

(1) 熊本都市バスへの路線移譲

熊本市では、民間バス事業者3社の共同出資により熊本都市バスの設立と、それに伴った市営バスの路線移譲により、バス路線の再編に取り組んでいる。

熊本市では、路線バスの利用者はピーク時の約3割程度に減少し、直近10年間でも30%減少していた。そのため、熊本都市圏を運行するバス事業者は赤字経営を強いられており、同様に熊本市交通局も厳しい状況であった。市営バスに対する熊本市一般会計からの繰出金は、路線移譲以前で、約10億円であった。

2003年頃の九州産交バスの経営再建等を契機に、民間バス事業者3社（九州産交バス、熊本電鉄バス、熊本バス）に対し、市営バスの路線の一部移譲を行った。

その後、民間バス事業者から都市圏での共同運行や更なる路線移譲の要望が出たため、面的移譲の検討を開始した。

2007年、民間バス事業者3社の共同出資により熊本都市バスが設立されことに伴い、熊本市では、2009年より市営バスの一部路線の路線移譲を開始した。現在、2015年度中にすべての路線を移譲することになっている。

なお、路線移譲が市民生活に影響を与えることを避けるため、移譲後3年間は路線及び便数を維持する旨の基本協定を、熊本市、交通局、熊本都市バスの間で締結している。ただし、利用者の利便性の向上に寄与するバス路線網の再編に関わる路線の変更等については可能にしている。

(2) 路線移譲に伴う財政支援

熊本市では、熊本都市バスが移譲路線を運行するにあたり必要なバス車両や車載機等の購入費用や運行システム改修費用等の初期費用について、負担金として支出している。あわせて、従来から赤字の路線を移譲したために、移譲路線の運行欠損額を補填するための補助金を交付している。

これらを合わせた補助総額は2013年度で約2億95百万円であったが、かつての一般会計からの繰出金の額と比較すれば、市の財政面での負担は減っている。

おわりに

熊本市では、多核連携都市をめざし、公共交通ネットワークの再編に取り組んでいる。

公共交通ランドデザインと都市マスタープランとを連携させ、まちづくりと交通政策を一体的に進めるとともに、熊本都市バスを中心に、市内を運行するバス路線の再編を行うことにしている。

さらに、公共交通の利用促進が図るため、熊本市公共交通基本条例により、市民、事業者、公共交通事業者、行政の役割や責務を明確にした。

本稿で紹介した事例は、公共交通ネットワークの再編に取り組む自治体や条例により公共交通の利用促進を図りたい自治体にとって参考になる点が多い。同様の課題を抱える都市自治体の交通施策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

熊本市「熊本市公共交通ランドデザイン」2012年3月

熊本市『第2次熊本市都市マスタープラン(地域別構想)』2014年3月
熊本市『第2次熊本市都市マスタープラン』(修正版)2010年10月

- 交通政策基本法 [2013年法律第92号]
- 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律 [2014年法律第41号]
(国土交通省「改正地域公共交通活性化再生法（平成26年5月成立）の概要」より)
- 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律[2014年法律第39号]
(国土交通省「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要」より)
- 「都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会」関係資料
 - ・ 日程概要
 - ・ 議事概要
 - ・ 論点メモ

目次

- 第1章 総則（第1条～第14条）
- 第2章 交通に関する基本的施策
 - 第1節 交通政策基本計画（第15条）
 - 第2節 国の施策（第16条～第31条）
 - 第3節 地方公共団体の施策（第32条）
- 附則

第1章 総則

（目的）

第1条 この法律は、交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、交通安全対策基本法（昭和45年法律第110号）と相まって、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。

（交通に関する施策の推進に当たっての基本的認識）

第2条 交通に関する施策の推進は、交通が、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流及び国際交流並びに物資の円滑な流通を実現する機能を有するものであり、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであることに鑑み、将来にわたって、その機能が十分に発揮されることにより、国民その他の者（以下「国民等」という。）の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという基本的認識の下に行われなければならない。

（交通の機能の確保及び向上）

第3条 交通に関する施策の推進は、交通が、国民の日常生活及び社会生活の基盤であること、国民の社会経済活動への積極的な参加に際して重要な役割を担っていること及び経済活動の基盤であることに鑑み、我が国における近年の急速な少子高齢化の進展その他の社会経済情勢の変化に対応しつつ、交通が、豊かな国民生活の実現に寄与するとともに、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化及び地域経済の活性化その他地域の活力の向上に寄与するものとなるよう、その機能の確保及び向上が図られることを旨として行われなければならない。

2 交通の機能の確保及び向上を図るに当たっては、大規模な災害が発生した場合においても交通の機能が維持されるとともに、当該災害からの避難のための移動が円滑に行われることの重要性に鑑み、できる限り、当該災害による交通の機能の低下の抑制及びその迅速な回復に資するとともに、当該災害の発生時における避難のための移動に的確に対応し得るものとなるように配慮しなければならない。

（交通による環境への負荷の低減）

第4条 交通に関する施策の推進は、環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び交通が環境に与える影響に鑑み、将来にわたって、国民が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する

ことができるよう、交通による環境への負荷の低減が図られることを旨として行われなければならない。

(交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携)

第5条 交通に関する施策の推進は、徒歩、自転車、自動車、鉄道車両、船舶、航空機その他の手段による交通が、交通手段(交通施設及び輸送サービスを含む。以下同じ。)の選択に係る競争及び国民等の自由な選好を踏まえつつそれぞれの特性に応じて適切に役割を分担し、かつ、有機的かつ効率的に連携することを旨として行われなければならない。

(連携等による施策の推進)

第6条 交通に関する施策の推進は、まちづくり、観光立国の実現その他の観点を踏まえ、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りながら、国、地方公共団体、運輸事業その他交通に関する事業を行う者(以下「交通関連事業者」という。)、交通施設の管理を行う者(以下「交通施設管理者」という。)、住民その他の関係者が連携し、及び協働しつつ、行われなければならない。

(交通の安全の確保)

第7条 交通の安全の確保に関する施策については、当該施策が国民等の生命、身体及び財産の保護を図る上で重要な役割を果たすものであることに鑑み、交通安全対策基本法その他の関係法律で定めるところによる。

2 交通に関する施策の推進に当たっては、前項に定めるところにより行われる交通の安全の確保に関する施策との十分な連携が確保されなければならない。

(国の責務)

第8条 国は、第2条から第6条までに定める交通に関する施策についての基本理念(以下単に「基本理念」という。)のっとり、交通に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

2 国は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する国民等の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。

(地方公共団体の責務)

第9条 地方公共団体は、基本理念のっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

2 地方公共団体は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する住民その他の者の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。

(交通関連事業者及び交通施設管理者の責務)

第10条 交通関連事業者及び交通施設管理者は、基本理念の実現に重要な役割を有していることに鑑み、その業務を適切に行うよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めるものとする。

2 前項に定めるもののほか、交通関連事業者及び交通施設管理者は、基本理念のっとり、その業務を行うに当たっては、当該業務に係る正確かつ適切な情報の提供に努めるものとする。

(国民等の役割)

第11条 国民等は、基本理念についての理解を深め、その実現に向けて自ら取り組むことができる活動に主体的に取り組むよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施

する交通に関する施策に協力するよう努めることによって、基本理念の実現に積極的な役割を果たすものとする。

(関係者の連携及び協力)

第12条 国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者は、基本理念の実現に向けて、相互に連携を図りながら協力するよう努めるものとする。

(法制上の措置等)

第13条 政府は、交通に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

(年次報告等)

第14条 政府は、毎年、国会に、交通の動向及び政府が交通に関して講じた施策に関する報告を提出しなければならない。

2 政府は、毎年、前項の報告に係る交通の動向を考慮して講じようとする施策を明らかにした文書を作成し、これを国会に提出しなければならない。

第2章 交通に関する基本的施策

第1節 交通政策基本計画

第15条 政府は、交通に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、交通に関する施策に関する基本的な計画（以下この条において「交通政策基本計画」という。）を定めなければならない。

2 交通政策基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 交通に関する施策についての基本的な方針

二 交通に関する施策についての目標

三 交通に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

四 前3号に掲げるもののほか、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

3 交通政策基本計画は、国土の総合的な利用、整備及び保全に関する国の計画並びに環境の保全に関する国の基本的な計画との調和が保たれたものでなければならない。

4 内閣総理大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣は、交通政策基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

5 内閣総理大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣は、前項の規定により交通政策基本計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、その趣旨、内容その他の必要な事項を公表し、広く国民等の意見を求めなければならない。

6 国土交通大臣は、第4項の規定により交通政策基本計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、交通政策審議会及び社会資本整備審議会の意見を聴かなければならない。

7 内閣総理大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣は、第4項の規定により交通政策基本計画の案を作成しようとするときは、あらかじめ、環境の保全の観点から、環境大臣に協議しなければならない。

8 政府は、交通政策基本計画を定めたときは、遅滞なく、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

9 第4項から前項までの規定は、交通政策基本計画の変更について準用する。

第2節 国の施策

(日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等)

第16条 国は、国民が日常生活及び社会生活を営むに当たって必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人又は物の移動を円滑に行うことができるようにするため、離島に係る交通事情その他地域における自然的経済的社会的諸条件に配慮しつつ、交通手段の確保その他必要な施策を講ずるものとする。

(高齢者、障害者、妊産婦等の円滑な移動のための施策)

第17条 国は、高齢者、障害者、妊産婦その他の者で日常生活又は社会生活に身体的能力上の制限を受けるもの及び乳幼児を同伴する者が日常生活及び社会生活を営むに当たり円滑に移動することができるようにするため、自動車、鉄道車両、船舶及び航空機、旅客施設、道路並びに駐車場に係る構造及び設備の改善の推進その他必要な施策を講ずるものとする。

(交通の利便性向上、円滑化及び効率化)

第18条 国は、前2条に定めるもののほか、国民等の日常生活又は社会生活における交通に対する基本的な需要が適切に充足されるようにするため、定時性の確保(設定された発着時刻に従って運行することをいう。)、速達性の向上(目的地に到達するまでに要する時間を短縮することをいう。)、快適性の確保、乗継ぎの円滑化その他交通結節機能の高度化(交通施設及びその周辺の施設における相当数の人の移動について、複数の交通手段の間を結節する機能を高度化することをいう。)、輸送の合理化その他の交通の利便性の向上、円滑化及び効率化のために必要な施策を講ずるものとする。

(国際競争力の強化に必要な施策)

第19条 国は、我が国の産業、観光等の国際競争力の強化を図るため、国際海上輸送網及び国際航空輸送網の形成、これらの輸送網の拠点となる港湾及び空港の整備、これらの輸送網と全国的な国内交通網とを結節する機能の強化その他必要な施策を講ずるものとする。

(地域の活力の向上に必要な施策)

第20条 国は、地域経済の活性化その他の地域の活力の向上を図るため、地域における企業の立地並びに地域内及び地域間の交流及び物資の流通の促進に資する国内交通網及び輸送に関する拠点の形成その他必要な施策を講ずるものとする。

(運輸事業その他交通に関する事業の健全な発展)

第21条 国は、運輸事業その他交通に関する事業の安定的な運営が交通の機能の確保及び向上に資するものであることに鑑み、その健全な発展を図るため、事業基盤の強化、人材の育成その他必要な施策を講ずるものとする。

(大規模な災害が発生した場合における交通の機能の低下の抑制及びその迅速な回復等に必要な施策)

第22条 国は、大規模な災害が発生した場合における交通の機能の低下の抑制及びその迅速な回復を図るとともに、当該災害からの避難のための移動を円滑に行うことができるようにするため、交通施設の地震に対する安全性の向上、相互に代替性のある交通手段の確保、交通の機能の速やかな復旧を図るための関係者相互間の連携の確保、災害時において一時に多数の者の避難のための移動が生じ得ることを踏まえた交通手段の整備その他必要な施策を講ずるものとする。

(交通に係る環境負荷の低減に必要な施策)

第23条 国は、交通に係る温室効果ガスの排出の抑制、大気汚染、海洋汚染及び騒音の防止その他交通による環境への負荷の低減を図るため、温室効果ガスその他環境への

負荷の原因となる物質の排出の抑制に資する自動車その他の輸送用機械器具の開発、普及及び適正な使用の促進並びに交通の円滑化の推進、鉄道及び船舶による貨物輸送への転換その他の物の移動の効率化の促進、公共交通機関の利用者の利便の増進、船舶からの海洋への廃棄物の排出の防止、航空機の騒音により生ずる障害の防止その他必要な施策を講ずるものとする。

(総合的な交通体系の整備等)

第24条 国は、徒歩、自転車、自動車、鉄道車両、船舶、航空機その他の手段による交通が、それぞれの特性に応じて適切に役割を分担し、かつ、有機的かつ効率的な交通網を形成することが必要であることを踏まえつつ、道路交通、鉄道交通、海上交通及び航空交通の間における連携並びに公共交通機関相互間の連携の強化の促進その他の総合的な交通体系の整備を図るために必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、交通に係る需要の動向、交通施設の老朽化の進展の状況その他の事情に配慮しつつ、前項に規定する連携の下に、交通手段の整備を重点的、効果的かつ効率的に推進するために必要な施策を講ずるものとする。

(まちづくりの観点からの施策の促進)

第25条 国は、地方公共団体による交通に関する施策が、まちづくりの観点から、土地利用その他の事項に関する総合的な計画を踏まえ、国、交通関連事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者との連携及び協力の下に推進されるよう、必要な施策を講ずるものとする。この場合においては、当該連携及び協力が、住民その他の者の交通に対する需要その他の事情に配慮されたものとなるように努めるものとする。

(観光立国の実現の観点からの施策の推進)

第26条 国は、観光立国の実現が、我が国経済社会の発展のために極めて重要であるとともに、観光旅客の往來の促進が、地域間交流及び国際交流の拡大を通じて、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図り、並びに国際相互理解の増進に寄与することに鑑み、観光旅客の円滑な往來に必要な交通手段の提供の推進、自動車、鉄道車両、船舶及び航空機、旅客施設並びに道路に係る外国語その他の方法による外国人観光旅客に対する情報の提供の推進その他の交通に関連する観光旅客の往來の促進に必要な施策を講ずるものとする。

(協議の促進等)

第27条 国は、国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者が相互に連携と協働を図ることにより、交通に関する施策の効果的な推進が図られることに鑑み、これらの者間における協議の促進その他の関係者相互間の連携と協働を促進するために必要な施策を講ずるものとする。

(調査研究)

第28条 国は、交通の動向に関する調査研究その他の交通に関する施策の策定に必要な調査研究を推進するものとする。

(技術の開発及び普及)

第29条 国は、情報通信技術その他の技術の活用が交通に関する施策の効果的な推進に寄与することに鑑み、交通に関する技術の研究開発及び普及の効果的な推進を図るため、これらの技術の研究開発の目標の明確化、国及び独立行政法人の試験研究機関、大学、民間その他の研究開発を行う者間の連携の強化、基本理念の実現に資する技術を活用した交通手段の導入の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

(国際的な連携の確保及び国際協力の推進)

第30条 国は、交通に関する施策を国際的協調の下で推進することの重要性に鑑み、交通に関し、我が国に蓄積された技術及び知識が海外において活用されるように配慮しつつ、国際的な規格の標準化その他の国際的な連携の確保及び開発途上地域に対する技術協力その他の国際協力を推進するため、必要な施策を講ずるものとする。

(国民等の立場に立った施策の実施のための措置)

第31条 国は、国民等の立場に立って、その意見を踏まえつつ交通に関する施策を講ずるため、国民等の意見を反映させるために必要な措置その他の措置を講ずるものとする。

第3節 地方公共団体の施策

第32条 地方公共団体は、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた交通に関する施策を、まちづくりその他の観点を踏まえながら、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りつつ、総合的かつ計画的に実施するものとする。

附則

(施行期日)

1 この法律は、公布の日から施行する。

(国土交通省設置法の一部改正)

2 国土交通省設置法（平成11年法律第100号）の一部を次のように改正する。

第13条第1項第3号中「(平成23年法律第123号)」の下に「、交通政策基本法（平成25年法律第92号）」を加える。

第14条第1項第3号中「観光立国推進基本法」を「交通政策基本法、観光立国推進基本法」に改める。

改正地域公共交通活性化再生法(平成26年5月成立)の概要

交通政策基本法(平成25年12月4日公布・施行)の具体化

日常生活等に必要不可欠な
交通手段の確保等

まちづくりの観点からの
交通施策の促進

関係者相互間の連携と
協働の促進

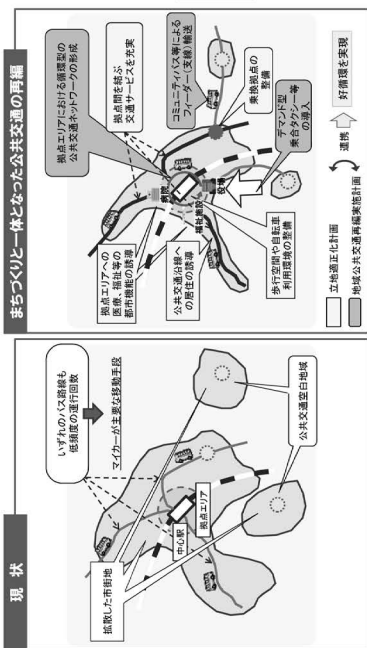
目標

本格的な人口減少社会における地域社会の活力の維持・向上

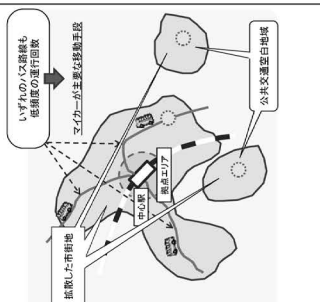
ポイント

- ① 地方公共団体が中心となり、まちづくりと連携し、
- ② 面的な公共交通ネットワークを再構築

コンパクトなまちづくりと一体となった公共交通の再編のイメージ



現状



改正地域公共交通活性化再生法の基本スキーム

基本方針

国が策定
まちづくりとの連携に配慮

地域公共交通網形成計画

事業者と協議の上、
地方公共団体が
協議会を開催し策定

- コンパクトシティの実現に向けたまちづくりとの連携
- 地域全体を見渡した面的な公共交通ネットワークの再構築

地域公共交通特定事業

地域公共交通再編事業

面的な公共交通ネットワークを再構築するため、事業者等が地方公共団体の支援を受けつつ実施

軌道運送
高度化事業
(LRTの整備)

鉄道事業
再構築事業
(上下分離) ...

地域公共交通再編実施計画

地方公共団体が事業者等
の同意の下に策定

実施計画

実施計画

国土交通大臣が認定し、計画の実現を後押し

※改正地域公共交通活性化再生法については、平成26年11月20日に施行

都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要

背景

・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

法律の概要

●立地適正化計画（市町村）

- ・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成
- ・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土壌づくり（多極ネットワーク型コンパクトシティ）

都市機能誘導区域

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

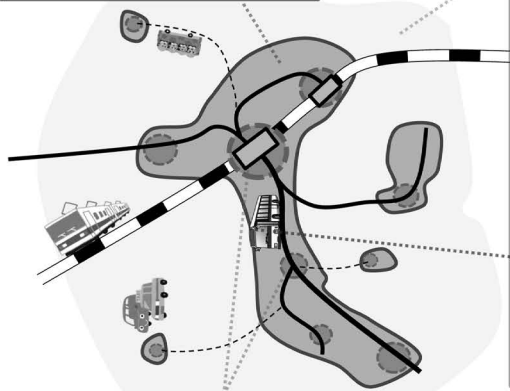
- ◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進
- 誘導施設への税財政・金融上の支援
 - ・外から内（まちなか）への移転に係る買換特例
 - ・民都機構による出資等の対象化
- 福祉・医療施設等の建設等のための容積率等の緩和
 - ・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能

- 公的不動産・低未利用地の有効活用
 - ・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援

- ◆歩いて暮らせるまちづくり
 - ・附属義務駐車場の集約化も可能
 - ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場
 - ・歩行空間の整備支援

- ◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール
 - ・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ

◆誘導施設への税制支援等のための計画と中活法に基づく税制支援等のための計画のワンストップ申請



居住誘導区域

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

- ◆区域内における居住環境の向上
 - ・区域外の公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助
 - ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度（例：低層住居専用地域への用途変更）
- ◆区域外の居住の緩やかなコントロール
 - ・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
 - ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能

◆区域外の住宅等跡地の管理・活用

- ・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ
- ・都市再生推進法人等（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度
- ・跡地における市民農園や農産物直売所等の整備を支援

公共交通 維持・充実に沿った公共交通網を設定

◆公共交通を軸とするまちづくり

- ・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援（地域公共交通活性化再生法）
- ・都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス（符合バスや乗降広場の公共交通拠点の整備支援）

※下線は法律に規定するもの

「都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会」

研究会・現地調査 日程概要

研究会

- 第1回研究会 日 時：2014年7月1日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第2回研究会 日 時：2014年7月30日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第3回研究会 日 時：2014年10月7日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第4回研究会 日 時：2014年11月26日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 会議室
- 第5回研究会 日 時：2015年1月28日
午後6時から午後8時まで
場 所：ルポール麴町 会議室

現地ヒアリング調査

- 青森県青森市 日 時：2014年11月7日
午後1時30分から午後3時30分まで
調査者：板谷委員、事務局
調査先：青森市都市整備部都市政策課
- 長野県上田市 日 時：2014年8月20日
午後3時から午後5時まで
調査者：木村委員、事務局
調査先：上田市都市計画部地域交通政策課
- 富山県富山市 日 時：2014年10月21日
午後3時15分から午後5時15分まで
調査者：高野委員、事務局
調査先：富山市都市整備部交通政策課

富山県魚津市 日 時：2014年10月22日
午前10時から正午まで
調査者：高野委員、事務局
調査先：魚津市産業建設部商工観光課市街地活性化室

石川県金沢市 日 時：2014年9月24日
午後1時から午後3時まで
調査者：内海委員、板谷委員、事務局
調査先：金沢市都市政策局交通政策部交通政策課

熊本県熊本市 日 時：2014年11月17日
午後2時から午後4時まで
調査者：森本座長、南木委員、事務局
調査先：熊本市都市建設局交通政策総室

個別調査

青森県八戸市 日 時：2014年12月19日
午前10時00分から午前11時30分まで
調査者：木村委員、事務局
調査先：八戸市都市整備部都市政策課

長野県飯田市 日 時：2015年1月9日
午前9時30分から午前11時30分まで
調査者：木村委員、事務局
調査先：南信州広域連合事務局
飯田市リニア推進部リニア推進課

第1回 都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会

議事概要

日時：平成26年7月1日（火）18：00～20：00

開催場所：日本都市センター会館6階 608会議室

出席者：森本章倫 座長（早稲田大学理工学術院）、内海麻利 委員（駒澤大学）、木村俊介 委員（一橋大学大学院）、板谷和也 委員（運輸調査局）、南木孝昭 委員（宇都宮市）、高野裕章 委員（富士宮市）、鳴田研究室長、木村副室長、石田研究員、加藤研究員、小畑研究員（日本都市センター）

議事要旨：地域公共交通への関心事や課題について意見を交わした。

宇都宮市と富士宮市の取組み事例について紹介した。

今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

1 事例について

○宇都宮市の取組み

- ・「ネットワーク型コンパクトシティ」を目指す都市像としている。平成21年には「宇都宮市交通戦略」を策定し、目指すべき方向性やその施策などを示している。具体的には、基幹公共交通であるLRTの導入、バス路線の新設・再編、地域内交通（定時定路型、デマンド型）の導入などの計画を進めている。
- ・LRTは、上下分離型の公設民営を検討しており、軌道・車両の整備費用等は国の「LRTシステム整備費補助」等の補助金を活用し、残りを市が負担する。
- ・地域内交通として、定時定路型1路線、デマンド型10路線の計10地区11路線で運行し、面積比で市の約5割をカバーした。運賃収入・自治会支援金・企業協賛金等で運営し、不足に対し市補助金を支給している。補助率2/3を目標とし、4地区で達成している（平均7割程度の補助率）。
- ・地域内交通を実施した地区では「地域で支える」という意識が醸成された。一方で、隣接市との境界地区では市域外の目的地への移動が多い等、地域の実生活圏や生活実態も明らかになった。
- ・「ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン 中間取りまとめ」を平成26年3月に作成し、今後、市民意見などを受けながら、長期的な視点でのまちづくりの方向性を定める予定である。
- ・LRT計画では、宇都宮駅以東の先行導入を検討している。それに伴うバス路線の再編については、方向性については合意を得たので、具体的な再編案についてこれから協議する。

○富士宮市の取組み

- ・「宮タク」や「宮バス」の導入による交通空白地域の解消に取り組んでいる。中心市街地の循環型コミュニティバスである宮バスは、「バス停オーナー制度」を導入し、地域の事業者の協力金を得て運行している。過疎地域のデマンド型乗合タクシーである宮タクは、タクシー協会を通じタクシー事業者に委託し、過疎地域から市街地へ向かう午前便と、その逆経路の午後便を運行している。
- ・「バス停オーナー制度」とはネーミングライツであり、地域の事業者等と契約することで、契約者名の付いたバス停を新規設置できる。条例等は制定しておらず個々に契約を交わしている。
- ・協力金のように、自治体が住民からお金を受け取ることについては意見が分かれ、それがハードルで導入に難航する自治体もあるようだ。また、自治会等の負担で運行す

る自治体もある。

- ・「宮タク」導入の際に実施したパーソントリップの結果から、最も需要の大きい駅・市街地へ向かうルートに決定した。
- ・郊外部の工業団地は交通空白地域であり、障がい者等の通勤手段が不足している。障がい者の法定雇用率の引き上げを受け、企業としては障がい者雇用を促進したいが、通勤手段の確保までは手が行き届かないため、雇用が進まないという問題がある。「宮タク」を活用できないか検討している。
- ・アメリカ・ポートランドではLRT導入後に他の公共交通の利用が促進された。

2 調査研究に関する議論

- ・今後、まちづくりや福祉施策との一層密接な関係が必要になるだろう。
- ・フランスでは、PDU（都市圏交通計画）とPLU（都市地域計画）を両立させて作成している。
- ・コンパクトシティ化とは、これまでの住宅地や集落を維持した上で、従来の郊外化を止め、これからは人の集まる地域に施設等を集約していくことである。集約化により利便性が高まり、次第にコンパクトシティが形成されるようになるだろう。公共交通はこうした都市を支えるために重要である。
- ・フランスの交通負担金（交通税）のような受益と負担の関係を論点に加えたほうが良い。
- ・「都市再生特別措置法」の改正により、コンパクトシティ化が推進されることになるだろう。「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正と同時に制定されたことは大きな動きである。都市計画と地域公共交通を組み合わせるべきである。
- ・「交通政策基本法」で今後のあるべき方向性や自治体の役割の拡大を定め、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」で具体的な方針を示していると捉えるのが良いだろう。
- ・自治体が公共交通をリードする上で交通事業者間の調整などをどこまで役割を果たすべきだろうか。
- ・公共交通利用者は鉄道駅を目的地とすることが多く、そうした場合、市域を超えた政策が必要になることがある。「交通政策基本法」では県も主体になれるとしているが、実際にどのような役割を担うのか。市町村間の調整を行えるのだろうか。
- ・富山市の「公共交通沿線居住推進事業」に代表される補助制度を活用した集約・移住の促進を行う事例を調査するのも良いだろう。
- ・議論の対象を大規模自治体だけに限定せず、小規模自治体でも活用できるような地域交通のあり方を提示することも考えて研究を進めた方が良い。一方で、大規模自治体の取組みであっても、その中の地域ごとの取組みは、それぞれが小規模自治体のモデルになる可能性もある。
- ・三大都市圏近郊の自治体は、広域のネットワークと地域公共交通が階層的に組み合わせられているため、三大都市圏以外のこうした影響を受けていない自治体の交通をどうするかを議論した方が、参考になる自治体が多いのではないかと。
- ・自治体が抱える問題をきちんと整理・把握し、実際に解決・対処した事例を調査し、事例と理論を組み合わせることで解決策を提案することは、研究成果として意味があるだろう。
- ・現地調査先は、自治体規模や取組み内容などバランス良く選んだほうが良い。条例制定により取り組む自治体、都市計画と関連させ取り組んでいる自治体の調査を希望する。

（文責：日本都市センター）

第2回 都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会

議事概要

日時：平成26年7月30日（水）18：00～20：00

開催場所：日本都市センター会館6階 608会議室

出席者：森本章倫 座長（早稲田大学理工学術院）、内海麻利 委員（駒澤大学）、木村俊介 委員（一橋大学大学院）、板谷和也 委員（運輸調査局）、南木孝昭 委員（宇都宮市）、高野裕章 委員（富士宮市）、鳴田研究室長、木村副室長、石田研究員、加藤研究員、小畑研究員（日本都市センター）

議事要旨：前回の内容を踏まえ、調査研究の論点について意見を交わした。

今後の調査研究の進め方について議論がなされた。

1 調査研究に関する議論

[広域調整について]

- ・交通計画においては、1つの自治体だけでなく近隣自治体・圏域・都道府県でいかにして広域調整を図るかが重要になる。
- ・フランスでは、圏域の交通計画（PDU）と市町村の都市計画（PLU）との間で整合性を図ることを法律で規定している。このような計画間の調整によって広域調整を図る手法は、日本でも体系化はされているが、実際には機能していないように感じる。
- ・「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正が目指した方向性のひとつに「広域性の確保」があることから、自治体が広域性を考えていかなければならないだろう。
- ・宇都宮市では、宇都宮市を中心とした「県央エリア地域公共交通協議会」を立ち上げ、県央エリアの公共交通を調整する動きがある。市町村の枠を超えて公共交通の啓蒙パンフレットの作成なども行っている。
- ・宇都宮市では、LRT 導入に向けて広域バス路線の再編も検討している。広域バスでは、運行する地域の市町の補助金の交付を受け、宇都宮市域を運行することで利用者を確保し、維持している。再編の影響を受ける自治体とも連携を図っていく必要がある。
- ・富士宮市では、隣の富士市と岳南広域として、両市にまたがる民間路線に対して運行形態の見直しを行うなどの方向性で合意している。しかし、その具体的な内容については議論できていない。
- ・隣接する自治体がそれぞれの域内でデマンド交通を走らせていたが、住民の生活行動範囲が重なり域を越えた移動の要望が出たために、お互いの接続点を設置したという事例もあるようだ。
- ・市町村レベルでは、広域バス路線を維持しなければならないが、一方で、デマンド交通に目が向いてバスは要らないと判断する自治体もある。途中の自治体はその判断をすると、さらに離れた自治体を結ぶ路線が分断されてしまうこともある。
- ・日本の場合、強い権限を持った広域行政府を誕生させるというよりも、自治体間の連携を促すことの方が大切になるだろう。

[都道府県の役割]

- ・日本の行政制度を考えると、都道府県が広域調整を担うと位置づけられた方が円滑に進むのではないか。
- ・これまでの補助事業では、市町村が国土交通省に直接申請してきたので、都道府県が主導権を握りにくい。都道府県の意義が希薄化しているとも言える。
- ・地方分権一括化法により権限移譲した結果、都道府県の立場が弱くなった。

- ・都道府県では、一般的なプランやビジョンの作成は行っているが、市町村間の調整を行うのは難しいだろう。

[運営主体や交通事業者]

- ・NPO 主体の交通事業は、後任への引継など継続するための体制整備などの課題をどのように解決しているのか。
- ・NPO などに将来にわたって任せていけるかどうか疑問が残る。何年後かに行政側に戻ってくることもあるだろう。
- ・宇都宮市では、地域の運営協議会が主体になって地域内交通を実施しているが、役員が毎年代わるため、地区の市民センター（いわゆる支所）の支援が必要になる。
- ・宇都宮市では、地域内交通において自治会が負担金を出すことにしているが、負担金の必要性やすべて行政負担している社会実験バスとの違いについての不満や疑問が多い。一方、街中の自治会からは、郊外のデマンド交通に対する羨望がある。
- ・住民や地域の負担金は、市民税との二重徴収になる可能性もある。
- ・利益が出ている事業者ならば地域貢献として交通弱者の支援にも取り組めるが、採算を取らなければならない事業者では難しい。

[その他]

- ・交通まちづくり基本条例のような実効的な内容を盛り込んだ条例について、事例を追って調べることに意味があるだろう。
- ・市町村と交通事業者との間で人事交流を行っている事例はないだろうか。熊本市では、新規合弁会社に全市内のバス路線を譲渡する計画があるが、その中で人材交流を行っていないだろうか。
- ・金沢市は、交通に関する条例だけでなく、様々な条例を体系化して運用しようとしている。さらに、条例だけでなく交通に関する計画も策定している。
- ・議会や市民に理解を得る必要があるため、効果を得られなければ事業者への行政支援はできないが、その効果の測定が難しい。
- ・国土交通省では、施策により都市に発生する影響を数値化するため、都市構造の評価モデルづくりを進めてきた。「都市構造の評価に関するハンドブック」を策定し、各自治体に8月1日配付することになっている。その中に公共交通の項目もあり、評価指標、全国・三大都市圏・地方都市の平均値などから、自市の状況や施策によってどの程度の影響があるかを見てとれることができるだろう。
- ・昨年来、「人口減少」が過敏に扱われ過ぎている感もある。

2 現地ヒアリング調査に関する議論

- ・広域交通ネットワークにおける自治体間の調整について、計画や財政などの側面からも検討できるとより良い。
- ・交通ネットワークの再編をどのように進めるのか興味がある。
- ・交通空白地域の解消とデマンド交通の取組みは、場合によっては矛盾することもあるため、どのようにそのバランスを取ろうとしているのか調査したい。
- ・自治体からの補助金やその費用対効果の考え方について調査したい。
- ・毎年補助を出すことに対する議会の反応について調査したい。
- ・自治体と交通事業者の関わり方について調査できると良い。
- ・事業者から見た行政の問題点を知ることは重要かもしれない。さらに、NPO に対して調査が行えると貴重な話が聞けるだろう。

(文責：日本都市センター)

第3回 都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会

議事概要

日時：平成26年10月7日（水）18：00～20：00

開催場所：日本都市センター会館6階 608会議室

出席者：森本章倫 座長（早稲田大学理工学術院）、内海麻利 委員（駒澤大学）、木村俊介 委員（一橋大学大学院）、板谷和也 委員（運輸調査局）、南木孝昭 委員（宇都宮市）、高野裕章 委員（富士宮市）、石川研究室長、木村副室長、石田研究員、加藤研究員、小畑研究員（日本都市センター）

議事要旨：事務局からの現地ヒアリング調査結果報告を受け、論点について意見が交わされた。

調査研究の今後の進め方として、新たな現地ヒアリング調査先と成果物の公表について意見交換した。

1 現地ヒアリング調査結果報告及び調査研究に関する議論

[長野県上田市]

- ・過疎地域ではデマンド方式のほうが効率的である。豊田地区の自主運行バス「あやめ号」のように曜日や便数に限りがあったとしても、住民（利用者）が運行形態に生活サイクルを合わせられれば、定時定路線方式でも需要は見込めるのだろう。上田市の事例は、地域の实情に合った運行なのだろう。別の地域でこの方法を参考にできるのだろうか。
- ・「あやめ号」の世帯負担金のような仕組みは、地域で取り組むほうが良いだろう。行政主導になると税の二重取りと指摘を受けることもある。また、地域の発意に任せただけが地域の合意を得やすい場合もある。
- ・受益者負担については、個々に徴収せずに自治会の支出として徴収するやり方が一般的である。
- ・宇都宮市でも地域内交通の取組みとしてデマンド交通等を実施しているが、地域の負担金を自治会費として取る仕組みが浸透している。
- ・地域で公共交通を運営・運行する際に、初期を支えるものとして自治会や自治会費による運営は重要ではないか。
- ・自治会の取組みを促すためには負担金額は少ない方が良いだろう。宇都宮市の場合、世帯当たりの負担額を少なくする代わりに利用者自身から会員料・登録料を取り、さらに地域企業の協賛金等と行政補助で運営している。
- ・自治会が支えることになると、加入率が低下している地域での非加入者の利用が問題になるだろう。
- ・地域をまとめる人材と自治会同士の繋がりとしての連合会のような組織が、不可欠な要素であろう。
- ・通院などの際に片方向の利用だけでも公共交通を利用してくれると同居家族は非常に楽になる。
- ・「運賃低減バス」によって利用者が増加した事は、行政にとって大きな実績だろう。

[石川県金沢市]

- ・条例制定の取組み自体は非常に興味深いのが、実効性を高めるための工夫をしていかないと難しいだろう。
- ・部署や部局の中だけで運用している条例では難しい。例えば駐車場適正配置条例だと、税務課等では駐車場の整備状況や有無が把握できるので、その情報を交通政策課に伝

え、助言・指導に繋げる仕組みづくりは必要だろう。しかし、罰則が無いなど実効性に欠ける。

- ・50㎡の小規模駐車場まで行政が介入する必要はあるのだろうか。
- ・公共交通利用促進条例では、公共交通利用促進協定について、市が支援するとしているが、過去のバストリガー方式の実績も含めて、条例制定による実質的な効果はあるのだろうか。市が関与しなくとも成功している事例はある。
- ・金沢市がどのような立場で関与していくのか整理し提示していること（=条例化）は重要ではないか。一方で、それがきちんと機能しているか議論する必要はある。
- ・利用者と事業者が共同で目標を設定するというバストリガー方式はこれまでなかった仕組みであり、この考え方自体は全国に広がった。
- ・バストリガー方式そのものが広がらない理由として、行政の役割がはっきりせず仲介する程度に留まっているからではないか。
- ・一般的に、事業者と市民との間の契約事項は民間に任せておけば良い。そこにあえて行政が介入する意義は、他分野・他団体との調整を図るなどして、まちづくりとしての相乗効果を出すことにある。しかし運用がしっかりしなければその効果を得ることは難しいだろう。
- ・交通事業は、需要と供給のバランスが取れていれば問題ないと考える。バランスの取れている部分に対して行政が関わる必要はないが、供給が追い付かずバランスの取れていない部分について、行政がいかに関与していくかが課題である。関与する方法として一番に挙げられるのが補助金である。
- ・特定の民間事業者や地域を補助することは公平性の観点から難しいので、条例のようなルールが必要ではないか。
- ・交通事業のように公共的要素の強いものに対する投資については、説明だけでも同意を得ることは可能だろう。

2 今後の進め方について

- ・成果物として報告書を作成するとした場合、論点メモの構成を活かすのが良いだろう。
- ・論点メモの内容を踏まえ、各委員の専門分野の知見を活かして執筆いただくことにする。
- ・次回研究会に各自の執筆内容に関する骨子を提出し、重複する箇所の調整などを行う。

（文責：日本都市センター）

第4回 都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会

議事概要

日時：平成26年11月26日（水）18：00～20：00

開催場所：日本都市センター会館6階 608会議室

出席者：森本章倫 座長（早稲田大学理工学術院）、内海麻利 委員（駒澤大学）、木村俊介 委員（一橋大学大学院）、板谷和也 委員（運輸調査局）、高野裕章 委員（富士宮市）、石川研究室長、木村副室長、石田研究員、加藤研究員、小畑研究員（日本都市センター）

議事要旨：事務局からの現地ヒアリング調査結果報告を受け、論点について意見が交わされた。

本調査研究の成果物として、報告書を発刊することとし、その内容や構成について意見を交わした。

1 現地ヒアリング調査結果報告及び調査研究に関する議論

[青森県青森市]

・市営バスの廃止路線をフィーダーバスに切替えたが、乗継抵抗などがあり、利用に繋がっていない。

[富山県富山市]

・地域自主運行バスの運行に充てている地域の負担金（1世帯400円）は自治会費から支出しているようだが、それは加入率が非常に高く不公平感が少ないから可能である。未加入世帯が多い地域では難しい。

・立地誘導では不公平感が影響し思うように進まないことがあるが、富山市では大きな予算を投じ、市長のトップダウンでうまく推し進めている。

・市街地への投資により、固定資産税や都市計画税を増税させることが、結果的に農山村部への投資に繋がる。市域全体を考えた投資という考え方には納得がいく。

[富山県魚津市]

・市民バスの運行協議会の関係者が高齢化していくと、NPOとして維持できない課題がある。また、安全性確保や運行・委託に係る資格取得など地域の負担がかなり大きい事も課題だ。

・地域だけで永続的に公共交通を支えることが可能なことなのか、疑問である。

・ボランティアやNPO法人など、開始当初はやる気があり順調に進むが、年が経つにつれて組織疲労を起こすことがある。

・地域の負担やリスクを考えると、自治体が主体になることも平等性の考えのひとつではないか。

・全国的に進めている地域主導型の公共交通は、いずれ行政に戻ることを考えさせる先進事例と言える。

[熊本県熊本市]

・一般的に市バスの人件費は民間事業者に比べて1.4倍高いと言われている。都市バスに運行を委託することで人件費を抑えられたことは大きい。

2 成果物について

・全体を二部構成にし、第一部ではこれまでの研究会の議論や論点メモを踏まえた論文、第二部では自治体委員所属の自治体と現地ヒアリング調査を実施した自治体の事例研究とする。

・各章1万～1万5千字程度とする。

・事例研究では、各自治体の特色が分かるように、章題を工夫してほしい。

（文責：日本都市センター）

第5回 都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会

議事概要

日時：平成27年1月28日（水）18：00～20：00

開催場所：ルポール麹町3階会議室アメジスト

出席者：森本章倫 座長（早稲田大学理工学術院）、内海麻利 委員（駒澤大学）、木村俊介 委員（一橋大学大学院）、板谷和也 委員（運輸調査局）、南木孝昭 委員（宇都宮市）、高野裕章 委員（富士宮市）、石川研究室長、木村副室長、石田研究員、加藤研究員、小畑研究員（日本都市センター）

議事要旨：報告書の内容や構成について意見を交わした。

1 報告書について

- ・報告書のタイトルを「人口減少時代における地域公共交通のあり方 - 都市自治体の未来を見据えて-」とする。
- ・第1部「政策と理論」と第2部「都市自治体の実践」との関係性がはっきりすると、読み手にとってわかりやすいのではないか。
- ・第1部の論文の中で第2部の事例を引用・参照することにより関係性を付けると良いだろう。
- ・自治体委員には、苦労話のようなコラムを執筆していただきたい。
- ・森本委員は、「人口減少社会と都市」と「集約型都市と地域公共交通」について執筆する。
- ・内海委員は、「地域公共交通における条例の意義と課題」と「地域公共交通に関する計画体系の一貫性と都市計画との連携」について執筆する。
- ・木村委員は、「公共バス事業の動向」と「今後の自治体の交通政策の方向性・課題」について執筆する。
- ・板谷委員は、「日本の都市交通に関わる組織と人材のあり方に関する考察」について執筆する。
- ・南木委員は、宇都宮市の事例について「ネットワーク型コンパクトシティ実現に向けた交通政策」として執筆する。
- ・高野委員は富士宮市の事例について「地域住民・交通事業者・行政による三位一体の公共交通」として執筆する。

（文責：日本都市センター）

論点メモ

(都市自治体における地域公共交通のあり方に関する研究会)

2015年1月

(公財) 日本都市センター研究室

論点1 地域公共交通の意義・現状

- ・地域公共交通の役割と必要性
 - 高齢者や通学者などの交通弱者の存在
 - 通院や買い物の需要が高い一方で、自治体外の目的地の利用も多い
 - 中心市街地の活性化
 - 公共交通利用者は、自家用車に比べ、中心市街地の滞在時間が長い
 - 都市の低密度化や市街地拡大の抑制
 - 都市の高密度化は行政コストの削減につながる
- ・地域公共交通の弱体化とその要因
 - モータリゼーションの進展、需給調整規制の廃止による競争の激化
- ・自治体ごとに異なる都市の状況
 - 都市の規模・形状、地域特性などにより、ふさわしい交通計画は異なる
 - いくつかの類型に分け、特徴的な事例の調査
- ・交通事業者の状況
 - 利用者減少による赤字化、不採算路線の撤退・減便

等

論点2 自治体と地域公共交通との関係性と生じる変化

- ・自治体が地域公共交通政策に取り組んできた経緯
 - 住民による交通空白地域の解消の要求
 - 補助制度活用による活性化
- ・これまでの自治体の役割
 - 地域の意見を調整し、交通施策に反映する役割
 - 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、活性化再生法）」等の定める法定協議会等による統括
 - 法定協議会等は補助金ありきで、形骸化した運営になっていないか
- ・「交通政策基本法（以下、基本法）」の制定や関連法の改正のねらいと影響
 - 基本法が示す国・地方公共団体（都道府県・市町村）の役割とは
 - 自治体と交通事業者が一体となって地域公共交通の再生に取り組む必要性とは
 - 活性化再生法の改正が示す具体的方向性・施策とは
 - 法定協議会の役割の変化が期待される
- ・これから自治体が果たすべき役割
 - 今後は自治体が地域の交通政策をけん引することになるだろう
 - 果たすべき役割はどこまでなのか
 - 市が交通に関与しなくても成功する事例はある
 - 交通事業者と市民の間に入る必要があるのだから
 - 交通だけでなく他分野・多事業間の調整を図ることができるのは行政だけである
 - まちづくりとして相乗効果を生むことができる

等

論点3 近年の地域公共交通に対する自治体の取組み

- ・活性化・再生等の具体的取組み

- 宇都宮市…ネットワーク型コンパクトシティを目指す
 - LRTの検討、バス路線新設の検討、地域内交通の導入
- 富士宮市…宮バス・宮タクの導入
- 上田市……地域主体による自主運行バスの実施
- 金沢市……交通政策と関連した条例の制定
 - (歩けるまちづくり、駐車場適正配置、公共交通利用促進条例など)
- 青森市……コンパクトシティの形成につながる交通政策
 - 路線の再編と市民バスの導入
- 富山市……2つのLRT路線の導入
 - 居住推進事業による居住地の誘導
- 魚津市……地域の住民が組織したNPOによる市民バス運行
- 熊本市……バス路線の再編
 - 公共交通基本条例の制定

・成果や課題

- 宇都宮市…地域内交通が市の面積比約5割を運行
 - LRTやバス路線再編で交通事業者との調整に苦慮
- 富士宮市…宮バス・宮タクにより交通空白地域の解消
 - 利用者数が増加傾向
 - バス停オーナー制度導入による市負担(補助金)ゼロ運行
- 上田市……人材不足等から市内他地域で取組みが進まない
- 金沢市……条例によりまちづくりに寄与する協定が締結された
 - 条例の実行性が不明瞭な部分がある
- 青森市……市民バスを導入した結果、利用者が減少した
- 富山市……中心市街地の活性化と居住推進への転入が進んだ
- 魚津市……市民バス利用者の増加した
 - 運行管理など住民負担の増加の課題を抱える
- 熊本市……民間と市の共同出資によるバス事業者の設立

等

論点4 今後の地域公共交通のあり方と自治体の役割

- ・地域公共交通を持続可能にするための運営のあり方
 - 地方の交通事業者における独立採算の限界
 - 整備費用と運営費用を分離する考え方
 - 参考) 宇都宮市…LRT事業を上下分離方式の公設民営で計画
 - 富山市……市内電車環状化事業で上下分離方式の実施
 - 持続可能にするために望ましい運営主体とは
 - 運営主体になりうる様々な組織・団体
 - 例) NPO、自治会、運輸連合
 - NPOや自治会では継続的な組織体制の整備に課題が残る
 - 組織を牽引する人材が必要不可欠
 - 住民やNPOに運行(運転手雇用も含む)を任せると、住民の負担が増加する
- ・行政(国・都道府県・市町村)による経済的支援策と継続可能性
 - 国・都道府県・市町村のそれぞれの補助金の継続できるのか
 - 財政負担の規模
 - 補助金等の費用対効果をどのように計るか

- 議会・住民理解のために施策評価を行いたい、効果を図るのが難しい
 - 参考) 国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」(平成26年8月)に指標が示された
- 市街地への投資は、固定資産税や都市計画税の増額に繋がり、最終的に市や郊外部に還元される
- ・地域交通による受益者とその費用負担の関係性
 - フランスにおける交通負担金(交通税)の意義
 - 受益地域・住民による負担金のあり方
 - 参考) 富士宮市…「バス停オーナー制度」による地域の協力金で宮バスの運行
 - 宇都宮市…自治会の負担金による地域内交通の運行
 - 上田市…地域世帯の負担金による地域内バスの運行
 - 富山市…自治会の負担金による地域内バスの運行
 - 魚津市…運行経費の3分の1の収入を確約して、NPOとの随意契約
 - 熊本市…公共交通不便地域では、3割の地域負担を求める
- 地域・住民負担金と市民税の区別がいまいだと公平性が欠如しないか
- 負担金などの理解を得られるか
- 世帯負担金のような方法は地域主体で行う方がうまく進むだろう
- 世帯や個人から直接徴収するのではなく自治会等の地域組織の会費から徴収する
- 自治会加入率が高いため、自治会費等から徴収しても不満が出ない
- ・住民・交通事業者・議会等の役割と自治体との関係性
 - それぞれが果たすべき役割は
 - 自治体はそれぞれとどのような関係を構築すべきか
 - 住民協働の可能性は
 - 地域で交通に取り組むためには地域組織の関与は(特に初期において)重要だろう
 - 一方で自治会等への参加率の低下も問題である
 - 住民が公共交通の運行形態に生活サイクルを合わせることも大切である
 - 行政が仕掛けると、住民主体にはならず、行政へ要望を出すだけになることもある
 - 住民組織やNPOが担う場合、開始当初の熱意を継続するのは難しい
- ・交通まちづくり基本条例の意義
 - 一部自治体では独自の条例制定により自治体・住民・交通事業者等の責務を明確化
 - 条例に期待する役割・効果とは
 - 条例制定は重要だが、実効性を高める仕組みづくりも必要
 - 事業者にとっては、市への期待が高まり意識の醸成につながることもある
- ・都市整備やまちづくり等と組み合わせた交通政策を展開する必要性
 - 参考) フランスのPDUとPLUの関係性
 - 人口減少・少子高齢化社会の到来
 - 「都市再生特別措置法」の改正によるコンパクトシティ化の推進
 - 富山市「公共交通沿線居住推進事業」に代表される集約・移住の促進の施策
 - 首長も含めた市全体で取り組むことが重要である
 - 立地適正化計画と交通関係の計画との連携が今後必要である
- ・市町村の広域連携や都道府県による広域的な交通ネットワークの構築
 - 交通ネットワークの関係する自治体間での協議が必要
 - 参考) 宇都宮市…健康エリア地域公共交通協議会
 - 富士宮市…岳南広域の協議会
 - 市町村ごとに取組みを進めると、広域内の方向性の相違やネットワーク分断の危険性

- 広域調整の役割や広域ネットワークづくりの牽引を都道府県に期待する
- 地方分権一括化法による権限移譲などにより都道府県の役割が希薄化している現状
- ・自治体の組織体制の強化と専門性の確保
- 交通政策の専門部署の設置
 - 参考) 宇都宮市…交通政策課 富士宮市…交通対策室
- 人事交流による人材育成はされているのか
- 都市政策と連携が図れる部署設置

等

執筆者プロフィール

森本 章倫

早稲田大学創造理工学部社会環境工学科教授

博士（工学）、技術士（都市及び地方計画）。1989年早稲田大学大学院理工学研究科修了。早稲田大学助手、マサチューセッツ工科大学客員研究員、宇都宮大学教授を経て現職。専門は都市計画、交通計画。日本都市計画学会常務理事、日本交通政策研究会常務理事、国際交通安全学会編集委員長、栃木県建築審査会会長、宇都宮市都市計画審議会会長などを歴任。

内海 麻利

駒澤大学法学部教授

博士（工学）。1998年横浜国立大学大学院工学研究科博士課程修了。パリ第Ⅷ大学フランス都市計画研究所客員研究員等を経て現職。研究分野は、都市計画、地方行政、都市政策。著書に、『まちづくり条例の実態と理論』（単著、第一法規、2010年）、『エリアマネジメント』（共著、学芸出版社、2005年）、『政策過程論』（共著、学陽書房、2004年）など。

木村 俊介

一橋大学大学院法学研究科教授

1986年自治省（当時）入省後、総務省自治財政局公営企業課理事官、松山市助役、総務省政策統括官付国際統計管理官等を経て、2013年4月より現職。政策研究大学院大学非常勤講師、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科非常勤講師を兼務する。専門は地方行財政、広域行政、NPM、比較行政。日本地方財政学会に所属。著書に『広

域連携の仕組み』(単著、第一法規、2015年)、『都市自治体におけるファシリティマネジメントの展望』(共著、日本都市センター、2014年)、『新たな資金管理 財務管理の方向(分権時代の地方財政運営講座第7巻)』(共著、ぎょうせい、1995年)、『執行機関(最新地方自治法講座第6巻)』(共著、ぎょうせい、2003年)、『財務1(最新地方自治法講座第7巻)』(共著、ぎょうせい、2003年)など。

板谷 和也

一般財団法人運輸調査局情報センター主任研究員

博士(環境学)、技術士(建設部門:都市及び地方計画)。東京大学工学部都市工学科卒、同大学院新領域創成科学研究科環境学専攻博士課程修了。横須賀市都市政策研究所、財団法人豊田都市交通研究所を経て2008年7月より現職。東京大学非常勤講師を兼務する。専門は都市工学、交通計画、公共交通。著作に『地域魅力を高める「地域ブランド」戦略』(共著、東京法令出版、2008年)など。

南木 孝昭

宇都宮市総合政策部交通政策課長

都市交通戦略の推進をはじめ、LRT 導入に合わせたバスネットワークの再編やICカードの導入、バス路線の維持存続や地域内交通の導入などの生活交通確保対策、バス路線新設社会実験やモビリティマネジメントなどの公共交通の利用促進策、「自転車のまち宇都宮」の推進など、交通政策に関する様々な業務を担当している。

高野 裕章

富士宮市総務部市民生活課交通対策室長

富士宮市を代表する公共交通「宮バス・宮タク」の立ち上げ(2007

年度) から業務に携わり、地域公共交通総合連携計画の実施や、自ら作詞・作曲した公共交通のPRソング「走れ宮バス♪」「宮タク★サンバ」を活用した、モビリティ・マネジメント事業に力を入れている。また、国土交通省中部運輸局が主宰する「地域公共交通コーディネーター」として、静岡県内外において幅広くコーディネーター、アドバイザーとして活動している。

人口減少時代における地域公共交通のあり方 —都市自治体の未来を見据えて—

平成27年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 日本印刷株式会社

〒113-0034 東京都文京区湯島3-20-12

T E L 03 (3833) 6971

ISBN 978-4-904619-91-9 C 3031

発行者：公益財団法人日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-904619-91-9

C3031 ¥1000E



9784904619919

定価 (本体価格1,000円 + 税)



1923031010000

