

まちづくりと地域公共交通（下）

一橋大学大学院法学研究科教授
木村俊介

本稿では、上下2編にわたり、今日のまちづくりと地域公共交通の関係を扱う。下編では、上編に引き続き地域公共交通機関としてのコミュニティバス、LRTの展開の概要について触れるとともに、具体事例としてコンパクトシティにおける地域公共交通、コミュニティバス及び広域連携施策における交通の取組みを取りあげる。

（1）地域公共交通機関の概要

コミュニティバスは、1986年以来、交通空白地域をカバーする移動手段として注目され、2013年にはルート数で3,063に達するなど顕著な増加を続けている。このような事業動向の変化を踏まえ、2006年改正後道路運送法において①公営バス、②地域自主運行コミュニティバス、③市町村営等コミュニティバス、④公共福祉バスの4区分が設定され、今後も多様な事業の進展が見込まれる。また、財源構成の観点では、料金収入を基礎とする独立採算性が原則とされる公営企業型に対し、料金収入・受益者負担金・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点に留意し、適切な財源構成を考えていく必要がある。

次に、近時、中量輸送に適した軌道系交通としてLRTが都市のトランスポーターションギャップを埋める交通機関として注目され、2012年現在13事業者が導入を行っている。潜在的な輸送需要、交通渋滞の深刻化、中心市街地における消費地及びデザイン性を肯定する市民感情等の素地を備えた都市においてはLRTの需要が見出され得る。

（2）具体的事例

第1にコンパクトシティの事例としての青森市及び富山市においては、機能に着目したエリア区分を行いつつ、各エリアの特性に対応した交通機関の整備を行っている。バス事業については基幹線と郊外フィーダー線の構造的整備や公共交通周辺への居住誘導など都市構造とリンクさせた交通機関の体系的整備が特徴である。

第2にコミュニティバスの事例として、上田市は、自主運行バスについて、全世帯の対象の意向調査を繰り返し、各世帯の負担金の円滑な導入を実現した事例として注目される。

第3に定住自立圏の事例として、八戸圏域定住自立圏は、広域的な低料金施策、乗継環境の改善及び事業のアイデンティティの確立について成果を上げている。

（3）むすび

現在、我が国のまちづくり施策は、都市単体のコンパクト化と周辺エリアとの広域連携という新たな方向性に直面し、地域公共交通施策もこれらの課題に対応していかなければならない。その際、次の点に留意することが必要である。

- ① 公営バス、各種コミュニティバスなど事業主体の多様化を踏まえ、自治組織、NPOなど多様な地域公共交通の担い手を育成していくこと
- ② 地方公共団体が、受け身の立場で公共交通の責務を負うのではなく、都市計画やまちおこしの活動等のまちづくり施策と公共交通施策を積極的に連結させること
- 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を考えていくこと
- ④ 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等の広域連携手法を通じ、交通ネットワークの充実を図ること

3 地域公共交通の展開（つづき）

（2）コミュニティバス

ア コミュニティバスの登場

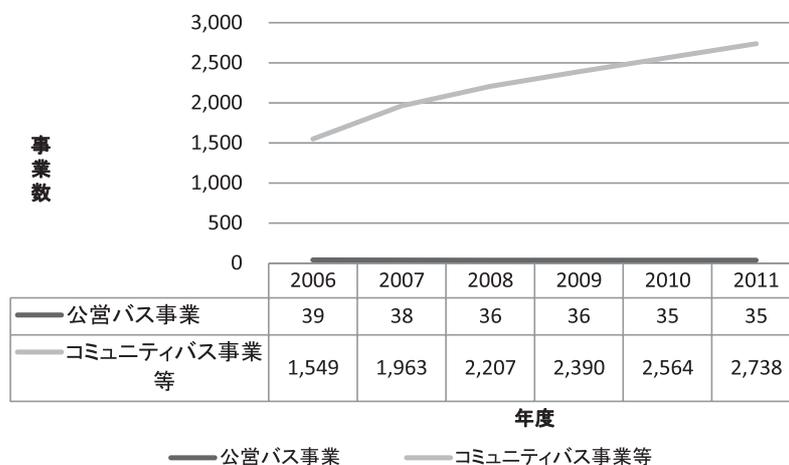
コミュニティバスとは、乗合運送又は自家用自動車運送による定時定路線の運行形態を取り、コミュニティ（地域）の足を確保するための交通手段である。コミュニティバスについては法令上の定義はないが、その特徴をまとめると次のとおりである。

- 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、公営バス事業の事業数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23参照）。

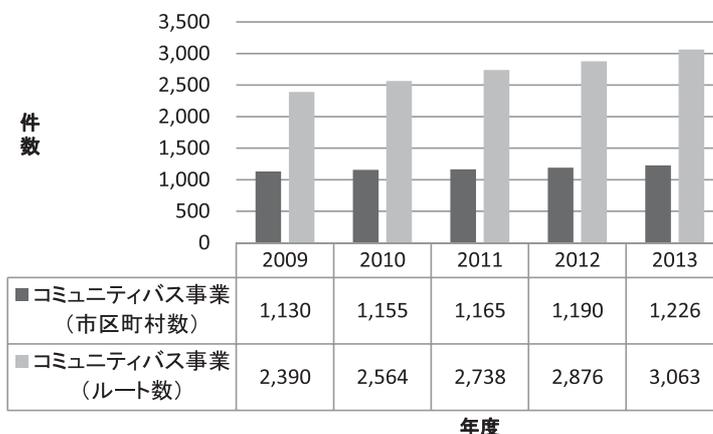
図23 公営バス及びコミュニティバスの事業数の推移



出典：国土交通省資料を基に筆者作成。

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 24 参照）。

図 24 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



■コミュニティバス事業(市区町村数) ■コミュニティバス事業(ルート数)
出典：国土交通省資料を基に筆者作成。

以下において、行政個別法上の位置付け及び財源構成の観点から、公営バス事業と対比させて、コミュニティバスの特徴について触れることとする。

イ 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。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 7 参照）。

表 7 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やむを得ない場合（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） ・過疎地有償運送 ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・運行者は、対価を定め公衆に掲示 ・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。

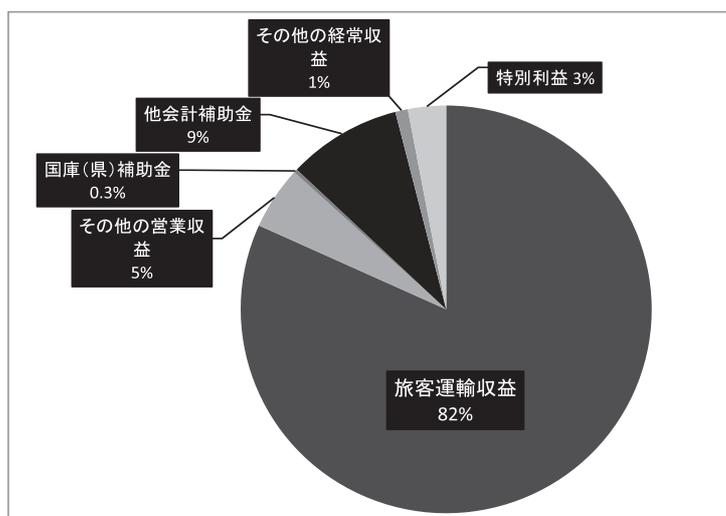
コミュニティバスのルート数の増加傾向が継続していることに示されているように、今後とも乗合事業及び自家用自動車の両分野において事業形態の多様化が進展していくことが見込まれる。

ウ 財源構成

①公営バス

公営バスの収入構造は図 25 に示すとおりであるが、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。

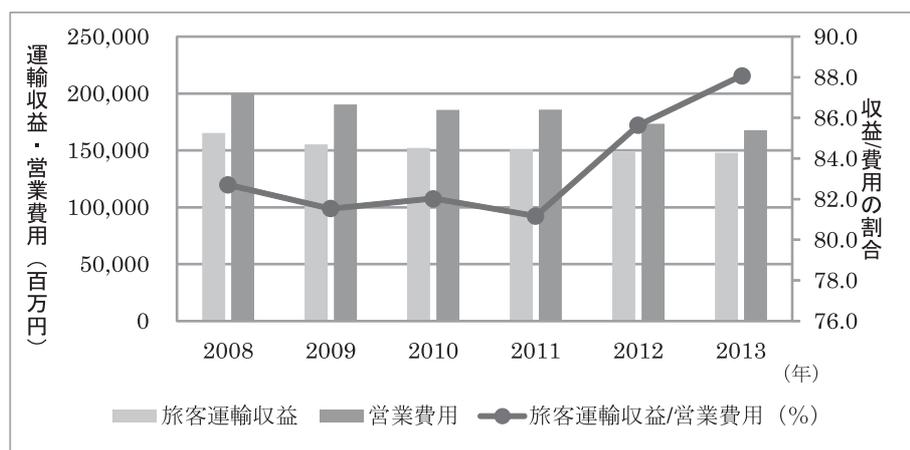
図 25 公営バスの収入構造（全国：2012 年度決算）



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』（2014 年）を基に筆者作成。

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地は低下している。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（本稿上編掲載の図 19（再掲）参照）。

【再掲】図 19 公営バス事業の運輸収益・営業費用の推移



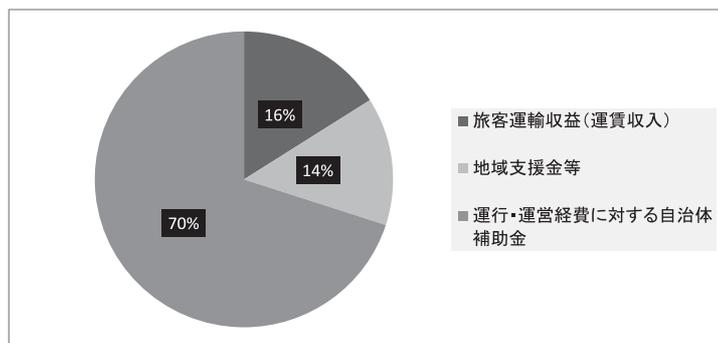
出典：総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑（平成 24 年 4 月 1 日～平成 25 年 3 月 31 日）第 60 集』を基に筆者作成。

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により収支の均衡を図っている。

②コミュニティバス

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ることで収支の均衡を図る方式が増えている（図26は宇都宮市の例）。

図26 コミュニティバスの収入構造（宇都宮市：2013年度決算）

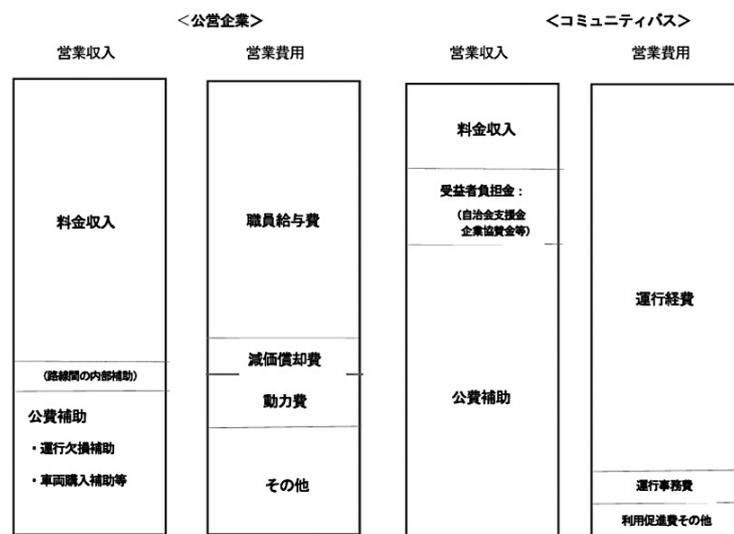


出典：宇都宮市提供資料を基に筆者作成。

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。

図27は、これらの財源構成を示したものであるが、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23参照）、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。

図27 公営企業及びコミュニティバスにおける財源構成のモデル



出典：筆者作成。

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み合わせが最適なものなるのか。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、むしろ財源の組み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、最適な組み合わせを一律に論じることは困難であるが、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) LRT

ア 概要

LRTとは、低床式車両（LRV）の活用や軌道、電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性等の面で優れた特徴を有する軌道系交通システムを指す。路面電車の技術をベースとして、高性能車両や路線の専用軌道化の導入により、サービス面を改善し、大量輸送機関とバスの中間の輸送力を持つ新たな中量輸送システムとして注目されている。

LRTと路面電車の差異は明確でない面もあるがその特性を比較したものが表8である。

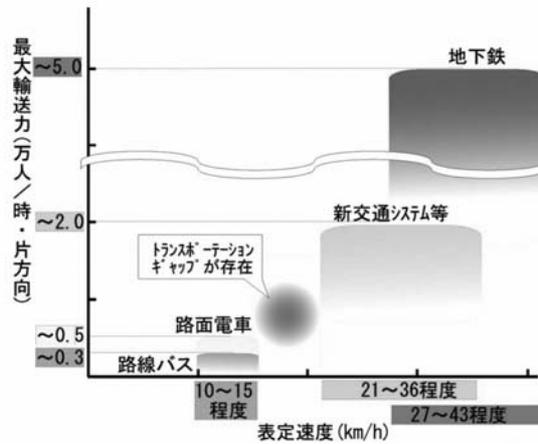
表8 路面電車とLRTの比較

	路面電車	LRT
輸送路	原則として、街路上を一般車両と競合しながら運行。優先措置を受け、又は軌道を専用化して他の交通と分離する場合もある。	街路上を走行するが、道路と分離した専用の軌道走行が基本。部分的に地下化、高架化を積極的に行い、効率的な運行をめざしている。
運行特性	定時性、表定速度は、沿線の走行状況に大きく左右される。	専用軌道敷走行と高性能車両により、定時性及び高い表定速度の確保が可能。運行速度も路面電車と比較して多くできる。
速度	表定速度15km/h程度。最高速度40~60km/h程度	表定速度25km/h程度。最高速度70~80km/h程度（100~125km/hのものもある）。
車両編成	車両は4~6軸。長さ14~21m。乗車人員は100~180人程度。うち20~40%が座席。編成は基本的に1両又は2両。	車両は4~8軸の多様な種類。分割連節型車両の長さは20~30m程度。定員は110~250人程度。20~50%が座席。

出典：筆者作成。

我が国の都市の公共交通には、鉄道、地下鉄、都市モノレール・新交通システム、路面電車、路線バス等があり、それぞれが公共交通ネットワークの一翼を担っている。しかし、最大輸送量及び表定速度の観点から、都市モノレール・新交通システムを整備するほどではないが、路線バス・路面電車では対応できない領域（トランスポーターギャップ）が存在する（図28）。

図 28 トランスポーターションギャップ



出典：国土交通省都市・地域整備局「まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイダンス」
2005年10月 (<http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/guidance/pdf/00all.pdf>)。

LRTは、このようなギャップを埋める新たな交通手段として期待されている。

イ 導入の状況

LRTは、多くの事業者において、路面電車事業の中で部分的にLRT車両を導入する方式を通じて活用が進められている。2012年度現在、我が国で路面電車事業を運営する19事業者のうち13事業者がLRT車両の導入を行っている（表9）。

表 9 路面電車事業者及びLRT車両導入時期（2012年度現在）

事業者名	LRT車両導入時期	運営形態
熊本市交通	1997	公営
東京急行鉄道世田谷線	1999	民営
広島電鉄	1999	民営
函館市	2002	公営
岡山電気鉄道	2002	民営
土佐電気鉄道	2002	民営
伊予鉄道	2002	民営
鹿児島市交通局	2002	公営
万葉線	2004	第三セクター
長崎電気鉄道	2004	民営
豊橋鉄道	2005	民営
富山ライトレール	2006	第三セクター
福井鉄道	2006	民営
札幌市交通局	—	公営
東京都交通局荒川線	—	公営
富山地方鉄道	—	民営
京阪電気鉄道	—	民営
京福電気鉄道	—	民営
阪堺電気鉄道	—	民営

出典：筆者作成。

ウ LRT の特徴

LRT は、都市交通において特に次の特徴が着目されている。

①道路路面走行が中心

LRT は、路面から直接乗降できるため、乗降し易くバリアフリー性が高い。また、従来の路面電車と同様に道路上の路面走行が可能であるため、新交通システム等の新規整備に比べて建設コストの縮減が可能である。

②新しい技術を反映した利便性

従来の路面電車や路線バスが持つ「車内床面が高く乗り降りしにくい」、「騒音が大きい」、「乗り心地が悪い」等の面を大幅に改良した低床型車両が既に開発されている。これにより車椅子のまま乗降可能となるほか、車内移動性が高まるなど、ユニバーサル化への対応に優れている。また動力性能の向上や弾性車輪等により、乗り心地を向上させ、低振動・低騒音化が実現されている。

③柔軟な走行路空間の選択が可能

部分的な立体化、道路と分離された専用軌道、鉄輪走行の特性を活かした既存の郊外鉄道への乗入れなど、多様な走行路の中から市街地の状況等に応じた選択が可能である。

④まちづくりとの連携が可能

ユニバーサル性に優れる LRT は、環境にやさしい移動手段として、また車両・停留場のデザインを工夫することにより街のシンボルとして、まちの賑わい創出に寄与する。これらの特性を踏まえ、いくつかの都市において、新たなまちづくりの公共交通手段として新規に整備される可能性も見込まれている。

<コラム> 宇都宮市・芳賀町による LRT 構想

宇都宮市は、「ネットワーク型コンパクトシティ」を掲げ、東西方向の基幹公共交通として LRT を位置付け、2016 年度の事業着手を目途に取組みを進めている。

また、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、バス事業者等との協議が進められている。

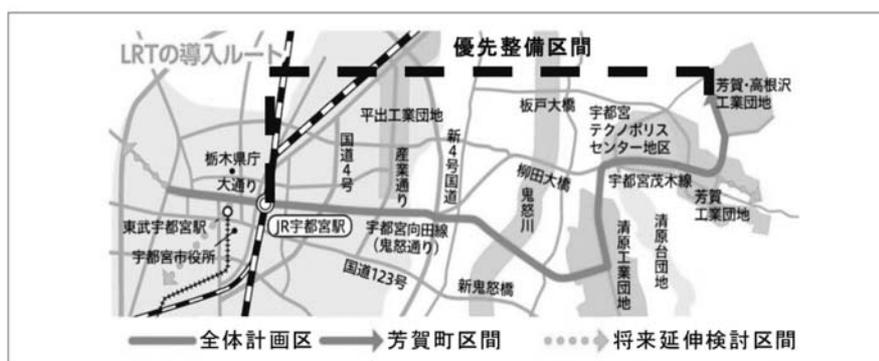


図 LRT の導入予定ルート（東西基幹公共交通）

JR 宇都宮駅西側の中心市街地と、鬼怒川左岸の工業団地や大規模開発地区を結ぶ「桜通り十文字付近～東武宇都宮駅～JR 宇都宮駅～宇都宮テクノポリスセンター地区（約 15km）」が計画区間とされている。

エ LRT のまちづくりへの適合要素

例えば上記の宇都宮市においては、南北方向には JR 及び東武鉄道の路線が整備されているが東西方向に軸となる鉄軌道が存在せず、駅西側の中心市街地にバス路線が集中している一方で、東部には工業団地が立地している。このような都市構造がネットワーク型コンパクトシティ形成の背景となっている。

このように都市の特性は様々な個別事情が存在するが、中規模輸送を担う交通施設としての LRT の特徴を踏まえると、次のような特性を備えた都市には LRT の適合性が見出し得ると考えられる。

- ①都市内部に今後新たに基幹交通の整備を要する潜在的な軸（輸送需要）が存在する（東西方向、南北方向等）。
- ②交通渋滞等の自動車問題が深刻化しており、環境アメニティを重視する施策、自転車・歩行環境の整備など脱自家用車を志向する施策を都市として重視している。
- ③中心市街地に一定程度以上の消費地が存在するなど、中規模輸送を支える需要が見込まれる。
- ④都市景観と適合したアート性やデザイン性を伴う交通施設の外観を肯定する市民感情が比較的強く存在する。

これらの素地を備えた都市においては、今後も交通施設としての LRT の需要が見出されるのではないかと考えられる。

このように、公営交通事業、コミュニティバス及び LRT は、それぞれ事業手法の発達を遂げながら、地域公共交通として重要な役割を果たしている。

4 まちづくりにおける地域公共交通

前章においては、近年、地域公共交通の主要な役割を果たしている事業手法の概要について触れたところであるが、本章では、まちづくりにおいて地域公共交通が個性的な役割を果たしている事例を紹介することとする。

（1）コンパクトシティにおける地域公共交通（青森市、富山市）

ア 青森市

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。このため、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。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（図29参照）。

図29 青森市のコンパクトシティづくり



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。

具体的には、次のようなエリア別整備の方針が定められている。

①インナー（Inner-City）

- ・1970年頃からの既成市街地、老朽化が進む密集市街地、中心市街地を含む。
- ・都市整備を重点的に行い市街地の再構築を進めるエリア。

②ミッド（Mid-City）

- ・インナーとアウター間のエリアで、低層住宅地が多く、良質な宅地供給を行うストックエリア。
- ・高度経済成長期に無秩序に開発された住宅地や商業地が多く、生活道路も狭隘な密集市街地地区。

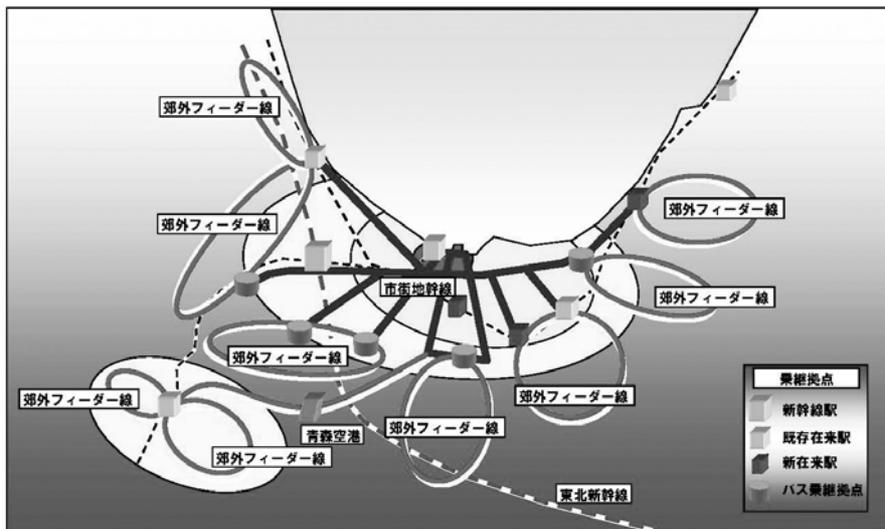
・雪に強く生活環境が良好な面整備が図られる土地区画整理事業や地区計画等の土地利用誘導の手法を実施。

③アウター（Outer-City）

・外環状線から外側のエリアで、都市化を抑制し、自然環境、営農環境の保全に努め、開発は原則として認めないエリア。

次に、交通体系整備の基本方針に基づき、各エリア別の交通体系整備の方針が設定されている（図30参照）。

図30 青森市の地域公共交通のイメージ



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。

①インナーシティ（Inner-City）

◆公共交通を中心とした交通システムの整備を図る。

- ・既存路線の見直しや小型循環バスの導入等により、バス利用利便性の向上を図る。
- ・ダイヤの見直しや駅施設の改善等により、鉄道利用利便性の向上を図る
- ・徒歩による公共交通へのアクセス利便性や、自転車交通、自動車交通の利便性の向上を図る。

◆中心市街地においては、多様な交通手段による来街利便性の向上と、地区内を回遊できる歩行者・自転車交通環境の整備を進める

②ミッドシティ（Mid-City）

◆自動車交通から公共交通への転換を促進する交通システムの整備を図る。

- ・幹線路線だけでなく、支線的なバス路線の整備を図り、各地区のバス利用利便性の向上を図る
- ・自転車によるバスアクセス利便性の向上により、サイクル&バスライドシステムの導入を図る

- ・ 鉄道駅の周辺地域においては、鉄道と連携したバスの運行等により、バス&ライドシステムの活用を図る
- ・ バスの効率的な運行に向け、内環状線等をはじめとする骨格道路の整備を進める

③アウターシティ（Outer-City）

◆自動車交通と公共交通の連絡利便性の向上を推進する交通システムの整備を図る

- ・ 郊外の主要な拠点（青森空港、主な住宅団地等）については、幹線的なバス路線の活用を図る
- ・ その他の地区においては、幹線系のバス路線につながる補完的なバス路線のサービス確保を図る
- ・ バス利用の不便な地区においては、既存駐車場の活用と新たなバス路線の整備等により、パーク&バスライドシステムの活用を図る
- ・ 自動車と公共交通の共生を図る放射環状道路等の整備を進める

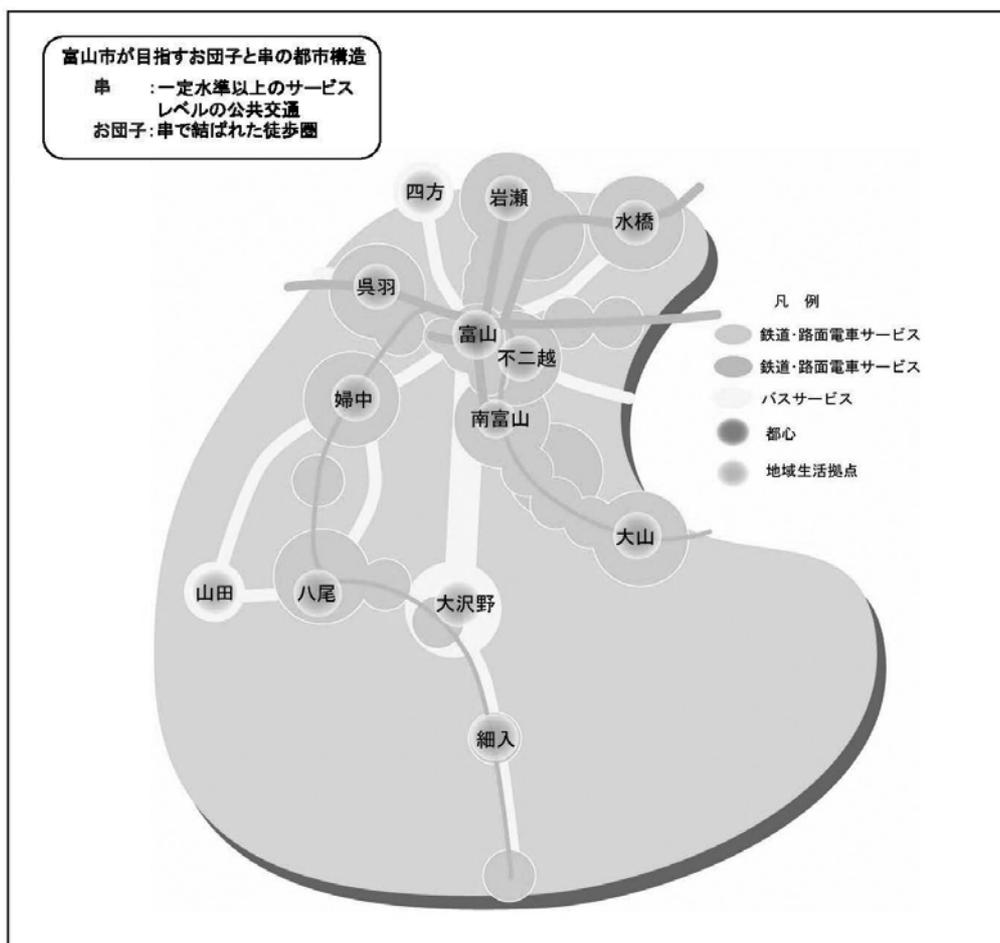
このように市域のコンパクト化に沿って区分された3つのエリアの特性に応じた地域公共交通の対応策を明確に定めている点が本市の特徴である。

イ 富山市

富山市では、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。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高水準であるなど、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を続けていた。

このような課題を受け、同市では、「鉄軌道を始めとする公共交通を活性化させ、その沿線に住居、商業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。その理念を示したものが、「お団子と串の都市構造」の考え方であり、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、クラ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（図31参照）。

図 31 富山市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。

(ア) ポートラム

富山市は、2006年4月に、富山ライトレールを開業させた。北陸新幹線開業に伴う富山駅周辺の整備を進める際、利用者数の減少により、存続が危ぶまれていた、旧JR富山港線の将来について議論となり、LRTとして再生させたものである。

その際、富山市は、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セクターを設立し、2006年4月にポートラムとして開業させた。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車両をすべて更新し、新型低床車両を7編成導入した。経営は公設民営とし、車両購入、軌道・駅等の整備費約58億円については、富山市・富山県・国がそれぞれ助成した。

(イ) 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、利用者数は年々減少していたため、同市は、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、延伸により環状線区間3.4kmを誕生させ、新型低床車両を3編成導入した。なお、2007年の活性化法により、我が国で初めて上下分離方式が用いられている。

(ウ) 居住誘導

同市では、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。公共交通沿線居住推進地区については、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（図32及び図33参照）。

図32 公共交通沿線推進地区



出典：富山市提供資料。

図33 まちなか居住推進地区（富山市堤町通り）



撮影：日本都市センター。

同市においては、中心市街地及び地域公共交通沿線の居住を公費補助により促進する事業であり、施策目的は顕著に明確なものである。地域の財政力等の諸事情に影響を受ける面はあるが、市街地の付加価値を維持しつつコンパクト化を進める施策として一つの方向性を示しているものと考えられる。

(2) コミュニティバス

コミュニティバスの事例として、長野県上田市における自主運行バス（豊殿地区内循環バス「あやめ号」）を紹介する。

ア 背景

同市豊殿地区には、公共交通として、廃止路線代替バスである「柵津線」「豊殿線」と同市が運行する「オレンジバス」がある。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（図34参照）。

図34 上田市豊殿地区自主運行バスあやめ号



出典：地域公共交通支援センター HP「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)」(<http://koutsu-shien-center.jp/jirei/index.php?act=pdfDownload&pdfNo=68>)より抜粋。

イ 検討経緯

2002年4月に豊殿地区振興会が、研究委員会設置を決定して以来、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、この結果、地域内循環バスが必要との結論を得た。さらに、2004年、2005年に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た。

このようなアンケートの結果を受け、2006年に試験運行を開始した。期間中には、本格運行についてのアンケートを実施し、この結果を受けて、1世帯当たり年間1,000円の負担による本格運行開始を決定した。本格運行の実施に当たっては、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）。また、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。

ウ サービス

事業主体は豊殿地区循環バス運営委員会であり、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運行を行った。

運行は、接続する「オレンジバス」の運行に合わせ、週2日、1日4便とした。また、利用料金は、1乗車につき200円とした。

エ 財政負担

同地区の全世帯（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、1,000円の負担について賛成の場合は署名をし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1/3相当（上限100万円）を補助するものである。

オ 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（なお、試験運行から本格運行に移行する際には、運賃が1回乗車100円から200円に増額）。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。

カ 総括

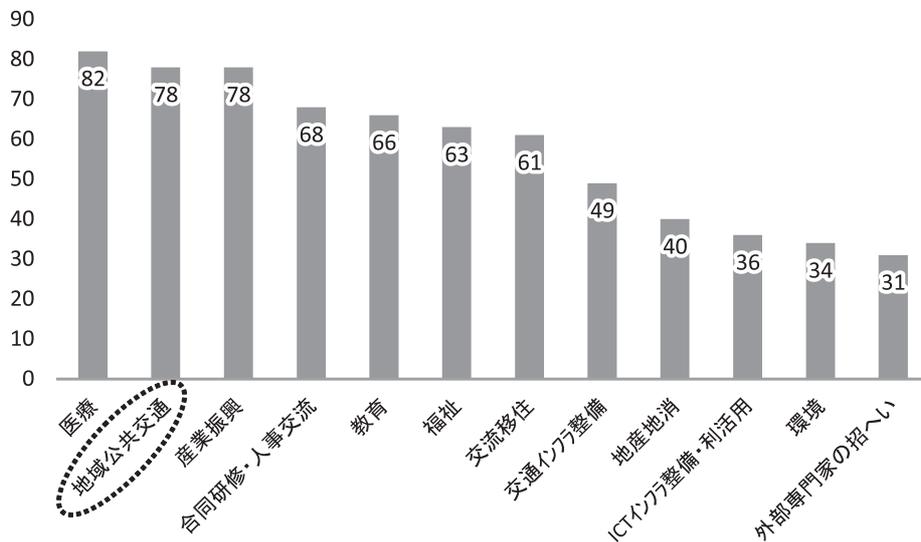
同地区には、「豊殿地区振興会」という住民組織が以前からあり、自治会の枠を超え、地域全体の問題について議論する場として機能している。その議論を通じて、地域にとって必要なものがあれば主体的に動き、循環バスの導入以前にも、医療施設やショッピングセンターの誘致を実現している。行政に依存せず、地域全体の問題についてリーダーを中心として主体的に議論し、課題解決に向けて主体的に動く住民組織があったことが、住民の負担を伴う循環バスの導入を実現できた要因の一つであると考えられる。

（3）広域連携を通じたまちづくり

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等により定住自立圏を設定した数が87圏域に上っている（2016年1月現在で102圏域に増加している）。このような定住自立圏において圏域として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35参照）。

図35 定住自立圏構想の政策分野別の取組み状況

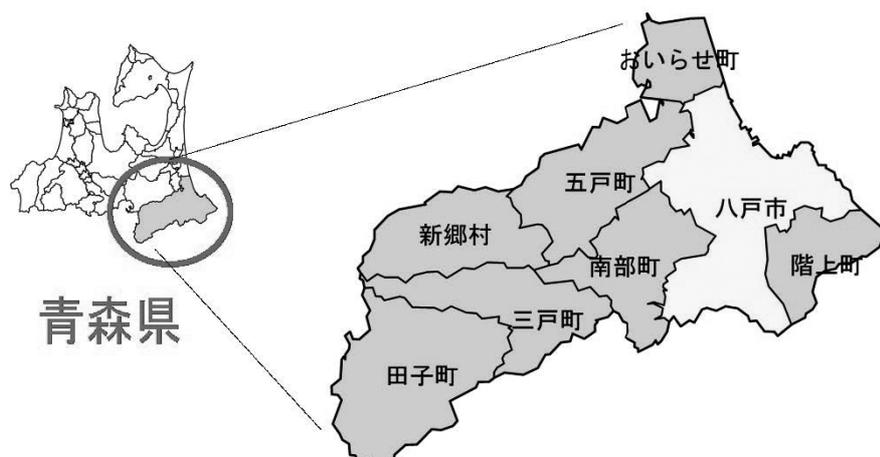


出典：総務省資料を基に筆者作成。

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のケースを取り上げることとする。

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）。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（図36）。

図 36 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。

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 10）。

表 10 八戸圏域定住自立圏の実績

【実績】	
年 度	内 容
22 年度	・ 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	・ 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	・ 乗降実態調査の実施 ・ 公共交通を利用した圏域内の受流促進ポスター・ミニガイド作成
25 年度	・ 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。

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。

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。

5 むすび

2015年6月30日閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針」においても、「まちづくり・地域連携」が主要な施策の一つとして位置づけられ、「各種の都市機能が住民から見てアクセスしやすく利便性の高いものとなるよう整合性をもって配置されるとともに、一定の地域に人と企業を集積し、「密度の経済」を実現することによる地域の「稼ぐ力」の向上に資するため、都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成に当たっては、公共施設の再編、国公有財産の最適利用、医療・福祉、中心市街地の活性化等の関連施策との連携の下、総合的に取組を進める。」旨の方針が定められている。

これは、都市のコンパクト化に当たり、公共交通網の再構築を始め周辺との交通ネットワークの形成を図り、一定のエリアに人と企業を集積し「密度の経済」や「稼ぐ力」の向上をめざすものである。

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、都市単体レベルでのコンパクト化と、周辺エリアとの広域連携という2つの方向性を地域事情に即し追求していかなければならない。

その際、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) 地方公共団体が積極的にまちづくり施策と交通施策の連結を強化すること

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) 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充実を図ること

前述のとおり、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等の交通ネットワークの充実を広域連携手法を通じ、実現していくことが期待されると

ころである。

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ところである。

【主要参考文献】

- 宇都宮浄人『地域再生の戦略』2015年、筑摩書房
大井尚司、後藤孝夫『交通政策入門』2011年、同文館出版
川上光彦『地方都市の再生戦略』2013年、学芸出版社
木谷直俊『都市交通政策概論』2012年、九州大学出版会
総務省『公営企業年鑑2015』
地方公営企業制度研究会『地方公営企業の概要』2015年、地方財務協会
辻本勝久『地方都市圏の交通とまちづくり』2011年、学芸出版社
寺田一薫『地方分権とバス交通』2005年、勁草書房
土居靖範、可児紀夫『地域交通政策づくり入門』2014年、自治体研究社
都市交通研究会『新しい都市交通システム』1997年、山海堂
21世紀政策研究所『超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする』2015年
日本都市センター編『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、日本都市センター
矢作弘『「都市縮小」の時代』2009年、角川書店
矢作弘『縮小都市の挑戦』2014年、岩波書店