

これからの地域交通施策の検討における市町村の役割に関する研究*

A Study on Local Government's Roles as Taking Measures of Regional Public Transport*

秋元伸裕**・北川英博***・竹内伝史****

By Nobuhiro AKIMOTO**・Hidehiro KITAGAWA***・Denshi TAKEUCHI****

1. はじめに

これまで我が国では、原則として公共交通は運賃収入による独立採算を前提とした民間事業で運営されてきたこともあり、公的機関である自治体が、地域住民の生活基盤インフラとして、主体的にその計画・運営・運行に関与してこころはほとんどなかった。しかし、ここ数年来、我が国各地で、地域の生活の足としての公共交通をいかに守っていくかが、緊急で最重要な課題として認識され、具体的な政策として自治体に取り組む例が急激に増加している。

本論は、地域交通の維持・確保という課題に直面した市町村の地域交通施策担当者が、地域の生活の足としての公共交通を維持・確保する施策を検討するための考え方、検討項目、関係主体との役割分担等について、自治体による政策の検討・選定・運営の先進事例のレビューを踏まえながら整理し、今後同様の計画を立案する自治体や関わり合う地域住民にとっての指針をとりまとめることを目的とするものである。なお本稿では、紙面の都合もあるため先進事例のレビューに関する記述は省略し、計画立案や施策検討に向けた指針について整理した。

2. 市町村の役割と地域交通施策検討手順

(1) 市町村の役割

これまでの公共交通事業は、人々の交通需要を商機としたビジネスであった。従って運輸行政は、そ

* キーワーズ：公共交通計画、計画手法論
** 正会員、工修、(財)計量計画研究所東北事務所
(仙台市青葉区立町20-10, Tel.022-221-7730, Fax.022-221-7780)
*** 正会員、工学、(財)運輸政策研究機構調査室
(港区虎ノ門3-18-19, Tel.03-5470-8405, Fax.03-5470-8401)
**** 正会員、工博、岐阜大学地域科学部
(岐阜市柳戸1-1, Tel.058-293-3308, Fax.058-293-3308)

の交通事業に伴う交通資本投下の無駄を省き、逆に独占事業による暴利を抑えるために免許制度を設け、業界監督を行ってきた。その需給調整規制は2002年以降廃止され、公共交通事業者は自ら営利を求めて、自由に市場退出・参入ができることとなった。

一方、1960年代後半以降のモータリゼーションの急激な進展は、モビリティ格差を拡大し、いわゆるトランスポートेशनブア(交通弱者)の発生すら懸念させている。それは自動車の普及が公共交通利用者の逸走を促進し、乗車効率を低下させ、公共交通サービスの独立採算の維持を困難にし、事業撤退につながってきたからである。

成熟社会が進むわが国の地域において、少なくとも自ら身体的活動能力を保持できる人々が、社会的な環境条件によってモビリティを喪失することがないようにすることは、地域経営の基本的な課題と認識されねばならない。いまや市民の足を守る施策の確立は地域社会の喫緊の課題であり、それは主に公共交通サービスの政策的確保からなる総合交通政策の展開にかかっている。

(2) 地域交通施策検討手順

市町村担当者が、地域交通施策を検討する際に行うべき項目とその手順を、以下のように整理した。

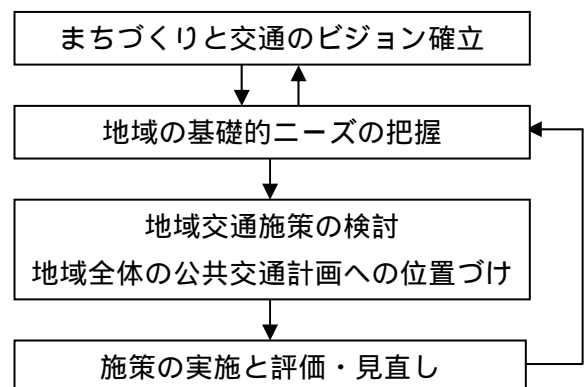


図-1 地域交通施策検討手順

3. まちづくりと交通のビジョンの確立

(1) ビジョンの確立とその意義

ビジョンとは、まちづくりの未来像およびその実現のための生活交通確保の方向性を示した、行政として目指す目標である。ビジョン策定の意義として以下の3点が考えられる。

まちづくり・交通施策方針の内外への公表

対象地域全体の生活交通維持・公共交通維持の方針を行政として宣言し、交通サービスの方向性を具体的に提示した政策目標になる。

まちづくり・地域交通施策の基本的考え方としての庁内関係部局間での認識共有化

今後の具体的な計画策定や施策立案・実施を位置づけ、説明する拠り所になるほか、行政全体の計画的な財政措置のもと、地域バランスのとれた公共交通サービス提供策の検討を可能とする。

住民や交通事業者との協働体制づくりの円滑化

の波及効果として、地域住民や交通事業者との間での認識を共有化し、より具体的・実質的な議論を踏まえた上での、実施施策の決定が期待される。

(2) ビジョンで示すべきもの

ビジョンの中では、まず始めに「まちづくりの未来像」を示し、次いでその「未来像を実現化するための交通の方向性」を示す必要がある。

前者は、例えば地域住民にとってどんなくらしや文化的な活動ができるようになるか、まちの主要な産業・都市活動を各々どこでどのように育成し活性化していくか、といったことが示された「地域・まちづくりのビジョン」である。これは、一般に総合計画の基本構想と一致していることになる。

また後者は、まちづくりの未来像で示したくらし方を実現するために、市民のモビリティニーズはどのようなパターンで発現してくるか、またそのモビリティを確保するために、行政はどんな交通政策に力を入れていくのか、特に、地域の生活交通維持に向けて、これまで交通事業者任せだったといえる公共交通に対し、どのような方針に基づいて取り組んでいくのかという、「交通のビジョン」である。

この交通ビジョンを確立するには、地域の基礎的な交通ニーズの把握が必要である。基本的には、ビ

ジョンの確立前に概略的にでも基礎的な交通ニーズの把握整理が必要であるが、逆に交通施策のありようは当然市民の交通ニーズの現れ方に影響を与える。したがって、少なくとも施策の基本方針であるビジョンについては、ニーズ把握の前提として考えるべきであろう。当然、この両過程の間には、フィードバック的修正が施される必要がある。

4. 地域の基礎的なニーズの把握

真に地域が必要とする生活交通の足を維持・確保するためには、実際の生活交通のパターンだけでなく、表に現れていない本来の生活交通ニーズ(地域の基礎的なニーズ)を把握し、地域住民が生活する上での交通の課題を整理する必要がある。

この本来の生活交通ニーズは、地域の環境条件(利用可能な交通機関とそのサービスレベル)や、個人の交通条件(運転免許や自動車保有、送迎車の有無に代表される自動車の利用可能性など)によって、実際の交通行動の内容(目的地や利用交通手段、時間帯など)や交通行動自体をやるかどうかにより制約を受け、変質した上で実際の生活交通パターンとして表に現れる。そのためこのニーズ自体を直接観測することは困難であり、表に現れた交通パターンに地域の環境条件や個人の交通条件を加味して推測するか、アンケートやグループインタビュー調査等を通じて別途聞き取ることで、間接的に把握することが多くなっている。

実務上は、必要に応じて専門家やコンサルタントを活用し、施策検討対象の規模や特性を考慮しながら適切な手法を選択して基礎的なニーズを把握し、施策の具体案を検討することになる。今後、より効果的・効率的なニーズ把握手法の開発が望まれる。

5. 地域交通施策の検討

地域交通施策の検討に際しては、前章で把握した地域の基礎的なニーズにあわせて、具体的な運行施策・計画内容を絞り込んでいくため、交通機関・車両(需要や地域特性に応じた車両の選択); 運行形態(需要や地域特性に応じた運行の選択); 運営・運行主体(自治体や利用者である地域住民の運行へ

の関わり方)；費用負担方法(行政や地域が支える地域交通のあり方)；といった視点から既存施策事例を整理し、導入の可能性が考えられる施策を抽出整理することが考えられる。

(1) 実施計画の策定

検討した施策を事業として展開するには、実施計画の策定が必要である。導入が考えられる複数の施策案を抽出し、交通機関、運行形態、運営・運行主体、費用負担方法などを整理した時点で、その利用者数を推計(交通需要推計)し、事業収支の概要を確認の上、各々の実施計画を策定する。

この需要推計は、主に導入が考えられる各々の施策案について利用者数の視点からみた効果を把握(主に交通機関・運行形態の面から比較検討)；各々の施策案について運賃収入分の計算を行う基礎資料とする(主に運営主体・費用負担の面から比較検討)といった目的で実施するものである。

(2) 運行経費の概算と資金調達計画

運行経費のうち運賃収入で賄われない部分については、施策内容の検討において整理した費用負担方法に基づき、調達計画を立てる必要がある。さらに、一般に公営事業や公的補助の導入が、サービス生産性を低め経費を増加させやすいことから、民間委託運行；競争入札制；を基本とすべきであろう。

(3) 地域交通施策における事前評価の考え方

地域交通施策は、まちづくりや交通のビジョンに基づき、地域の基礎的交通ニーズに対応し、各階層における市民のモビリティを確保することが目的である。検討した複数の施策案についての事前評価としては、この市民のモビリティがどの程度達成されると想定されるか、さまざまな視点にたった指標から評価する必要がある。この事前評価結果について、6章で示すように施策の実施や試行運行後の事後評価結果と比較し、施策内容の見直しを行う。

(4) 市民のモビリティニーズ確保の視点に立った行政支出の考え方

需要予測の大小や収支状況は事前評価の1項目であり、運賃収入によって運行経費をまかない、地域

交通施策の赤字負担をなくすことが施策の目的ではない。行政としては、施策実施目的である市民のモビリティニーズの確保状況を評価した上で、行政支出額の可能な限りの抑制を目指すことが重要である。

また、施策の実施計画およびその評価状況については、利用者である市民に公表し、行政支出の是非についての確認、合意形成を行うことが必要である。

(5) 施策検討における地域住民参加の重要性

地域住民に地域交通の計画策定段階から参加してもらい施策検討を行う目的は、市民に利用者の増加と公共支出との間のトレードオフの関係を認識してもらった上で、市民個人個人の自覚ある交通行動が交通施策成功の鍵を握っており、これを実践していただく必要があることを理解してもらうためである。

また先行事例のように、地域全世帯が回数券を定期的に購入するといった、間接的に地域住民が公共交通運営費の一部を負担する形での参加形態や、NPO団体のような企業市民として直接公共交通運営に携わるケースもでてきている。このような地域住民の関わり方を支える体制として、今後は地域交通協議会がその役割を担うことが期待される。

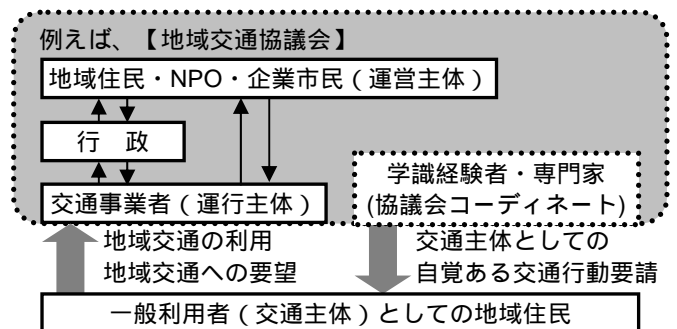


図-2 地域住民の参加形態と地域交通協議会の一例

(6) 地域全体の総合的な交通計画の立案と個別施策の位置づけの重要性

一定の人口規模を有しさまざまな都市交通問題を抱える中核的な都市では、地域全体の総合的な交通計画を立案し、各個別施策を計画の中に位置づけておくことが望まれる。具体的には、行政区画または関係交通圏域全体を対象に、地域交通の問題点、対応すべき課題の整理を行い、地域全体の総合的な交通計画を立案した上で、地域の基礎的ニーズに合致した個別施策を計画の中に位置づけ、この計画に沿って順に個別施策の実現化を図っていく手順となる。

地域全体への形式的な公平サービスの提供よりも、地域の実状に対応した本質的な交通サービスを提供するための、地域全体計画の青写真としての総合交通計画の立案は重要である。また、各地で続々と実現している広域市町村合併に際し、合併市町村の総合的な交通計画と整合のとれた個別施策の明示は、緊急に対処すべき大きな課題である。

6. 施策の実施と評価・見直し

(1) 施策の本格実施または実証運行

前章で検討した地域交通施策の事前評価および検討結果をもとに、地域交通施策の選定を行い、施策の本格実施または実証運行を行う。

前述のように地域住民の基礎的ニーズの把握は必ずしも確実なものではなく、また施策実施により新たなニーズが生まれてくる場合もある。そこで施策の本格実施を行う場合には、一つの施策として固定するのではなく、実証実験と同様に基礎的ニーズの充足状況などを継続的にモニタリングし、必要に応じて柔軟に施策内容を見直していくことが望ましい。

また、事前に対象交通圏のニーズの把握や総合的な公共交通施策の検討立案が十分に行えず、緊急対応的に施策を導入した場合でも、施策実施後の実態調査や地域住民のニーズ把握のもとで施策評価を行い、事後的に施策を見直していくことで、ニーズへの対応性を高める施策修正が可能となる。

実証実験運行を行う際は、施策のPRが十分に行われ利用者に周知が図られるとともに、施策の評価をきちんと行って問題点や克服すべき課題をまとめるのに十分な期間、継続的に行われなければ実験として行う意味がない。この点に留意して、十分な実験期間の確保、実験中の実態調査などを検討実施する必要がある。

(2) 施策の見直し体制

施策の見直し体制としては、地域住民の基礎的交通ニーズと照らし合わせて具体的な見直し案を検討することを考慮し、前節の施策検討体制で整理したような地域交通協議会を組織し、地域住民を交えた体制づくりが望まれる。

施策の評価は、5(3)の事前評価で整理した評

価指標と同じものを調査・収集し、事前事後の比較評価を行うことが基本であり、その結果につながった要因の分析を行う必要がある。例えば想定していた利用者層がいたかどうかや、具体的な利用状況、利用者の施策評価や満足度データの収集、運営費用の概略、その他関係主体の意見といった評価項目を設定しておく必要がある。

7. おわりに

本稿では、市町村の地域交通施策担当者が、地域の生活の足としての公共交通を維持・確保する施策を検討するための考え方、検討項目、関係主体との役割分担等について整理した。実務的な課題としては、まちづくりや交通のビジョン構築；地域の基礎的なニーズ把握の具体的な手法の開発とそのニーズのビジョンや計画案への反映のさせ方；地域全体の総合的な公共交通計画の立案と、ニーズに対応した個別施策の位置づけ；施策の事前・事後評価手法の検討；利用主体、運行主体、運営主体等による地域交通施策の協議を行う仕組み・システムづくり；地域交通施策検討主体への補助・支援制度拡充；といったものが挙げられる。今後各地の生活交通を支える地域交通を維持していくために、地域の直接の主体である市町村担当者、地域住民、交通事業者の協力関係はもちろん、国・県や専門家・コンサルタントといった主体が果たす役割も、ますます重要になってくるであろう。

[謝辞]

本稿は、平成15・16年度日本財団助成事業「これからの地域交通 - 調査・計画の手法と解決手法 - 」¹⁾²⁾調査委員会（委員長：岐阜大学竹内教授）における議論をもとにとりまとめたものである。委員会でご議論頂いた、鳥取大学喜多教授、東京女子大学竹内教授、横浜国立大学中村教授、国土交通省山内総合政策局交通計画課長、同室谷鉄道局財務課長、同田端自動車交通局旅客課長、運輸政策研究所田邊研究員の各委員、および運輸政策研究機構高木調査員、計量計画研究所鈴木次長、同須永研究員、同益子研究員に、この場を借りて感謝の意を表す。

[参考文献]

- 1) 運輸政策研究機構：これからの地域交通 調査・計画と問題解決手法 報告書，2004.3
- 2) 運輸政策研究機構：これからの地域交通 調査・計画の手法と解決手法 ，2005.3
- 3) 新倉・秋元・藤田・伊東・鈴木：地域交通課題に対するバスを活用した市町村の取り組み事例分析，土木計画学研究・講演集，No.29，2004.6