

市町村合併による地域公共交通の変化について - 北海道・香川県を例として - *

Changes of Public Transportation by Consolidation of Municipalities

- Cases in Hokkaido and Kagawa Prefectures - *

高野伸栄**・宮内 淳***

by Shin-ei TAKANO*・Atushi MIYAUCHI**

1. はじめに

1999年3月末時点で3,232あった市町村数は2006年4月1日現在1,412減少し1,820市町村となっている。市町村合併は地域間競争に耐えうる規模能力を備えた自治体の醸成，広域的な行政需要への対応，行政改革の推進，交通・通信手段の発展に対応した新たな市町村経営などを目的として推進されている。

市町村合併に伴い効率化を目的として、公営病院、体育館、図書館等の公共施設の統廃合が行われると今まで以上に広域的な移動が必要となり、それに対応したバスを中心とする公共交通網の整備が必要となる。

本研究はそれらを背景として、市町村合併の前後における地域公共交通の状況について調査・把握し、合併がもたらした変化による地域公共交通の変容とその問題点について考察することが目的である。

本研究では、面積を考慮して対照的な北海道と香川県を対象地区として選定し、2006年1月末までに合併された自治体を対象として、アンケート調査及びヒヤリング調査を行った。

2. 市町村合併の状況

2.1 北海道

北海道では2006年1月末までに24市町村が合併し、8市町となった。その後4月末までに29市町村が合併したものの、香川県と比較すると合併した自治体の割合が低いことが見て取れる。(図1参照)

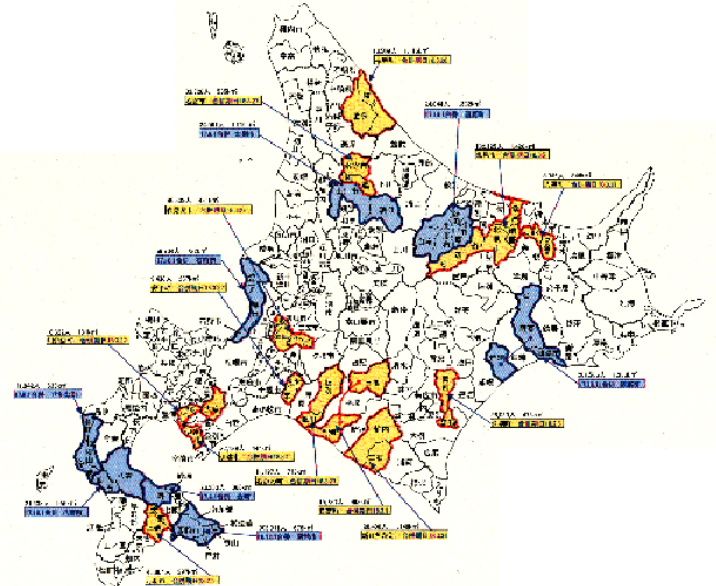


図1 北海道の合併状況（色塗は合併自治体）

表1 北海道の市町村合併（2006年1月末時点）

合併期日	合併市町村	合併関係市町村
2004.12.1	函館市	函館市・戸井町・恵山町 榎法華村・南茅部町
2005.4.1	森町	森町・砂原町
2005.9.1	せたな町	大成町・瀬棚町 北檜山町
2005.9.1	士別市	士別市・朝日町
2005.10.1	遠軽町	生田原町・遠軽町 丸瀬布町・白滝村
2005.10.1	石狩市	石狩市・厚田村・浜益村
2005.10.1	八雲町	八雲町・熊石町
2005.10.11	釧路市	釧路市・阿寒町・音別町

*キーワード：市町村合併，生活交通，バス交通

**正員，博（工），北海道大学大学院工学研究科
（札幌市北区北13条西8丁目，TEL011-706-6205，shey@eng.hokudai.ac.jp）

***正員，博（学），香川県西讃土木事務所
（観音寺市坂本町7-3-18，TEL0875-25-1001，atsu.taka51@jupiter.ocn.ne.jp）

2.2 香川県

香川県では本年1月末まで29市町村が合併し、7市となった。その後7町が合併し、図2からわかるとおり、坂出市など2市、4町以外の多くの自治体が合併している。

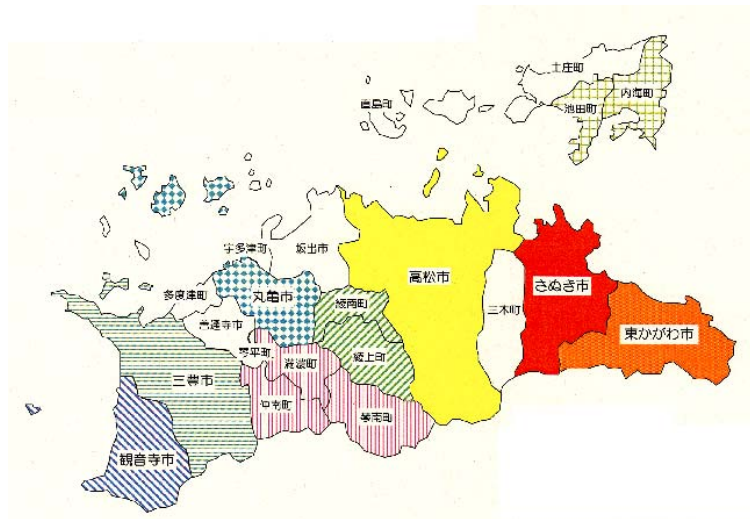


図2 香川県の合併状況（色塗は合併自治体）

表2 香川県の市町合併(2006年1月末)

合併期日	合併市町	合併関係市町
2002.4.1	さぬき市	津田町・大川町・志度町 寒川町・長尾町
2003.4.1	東かがわ市	引田町・白鳥町・大内町
2005.3.22	丸亀市	丸亀市・綾歌町・飯山町
2005.9.26	高松市	高松市・塩江町
2005.10.11	観音寺市	観音寺市・大野原町 豊浜町
2006.1.1	三豊市	高瀬町・山本町・三野町 豊中町・詫間町・仁尾町 財田町
2006.1.10	高松市	高松市・牟礼町・庵治町 香川町・香南町 国分寺町

3. アンケート調査の実施

3.1 アンケート調査の目的

市町村合併前後における公共交通の状況について知るため、各自治体において運行されていた一般乗合バス・コミュニティバス・デマンド式バス・福祉バス・生徒児童輸送バスが、市町村合併前後でどのように変化したかを把握するため調査を行う。また同時に、公共施設施設（公営の病院・学校・運動場・プール・体育館など）の統廃合があったかどうかについても項目を設けた。

3.2 アンケート調査の内容

アンケート調査の質問項目は、下記に示す通りである。

- ・ 市町村合併前のバスの運行状況について
【運行していた旧市町村名・バスの名称・分類・運賃・補助の有無】
- ・ 合併協議会での議論について
【バス交通についての議論の有無・あった場合はその内容】
- ・ 市町村合併後のバスの運行状況について
【市町村合併前との変更点の有無・あった場合はその変更点・市町村合併後に新たに開設されたバスの有無・あった場合はそのバスの概要】
- ・ 市町村合併時の施設の統廃合について
【市町村合併時における施設の統廃合の有無・あった場合はその施設に停留所のあるバスの運行状況】
- ・ 今後の検討について
【市町村合併後のバス路線の変更・施設の統廃合についての考え】
- ・ 自由回答

4. アンケート調査結果

4.1 回収状況

北海道では3市3町（函館市・せたな町・遠軽町・石狩市・八雲町・釧路市）、香川県は4市（さぬき市・東かがわ市・丸亀市・高松市）から回答があった。

4.2 回答結果

表3は回答結果の一覧表である。バス交通に係わる合併協議会での議論については、すべての自治体で「有」としており、運行形態、補助の差異の対応及び合併後の新たなネットワークについても取り上げられている。

一方、合併前後のバス運行状況の変更については、北海道では6自治体全てで「なし」とされている。対象となった自治体ではもともといわゆるコミュニティバスが運行されていなかったことや、香川県に比較し、面積が広いためそれをカバーするネットワークの構築には多くの負担を伴うことがこの原因と推察される。これに対し、香川県では高松市以外「変更有」としており、高松市においても今後変更に向けて検討を進めるとのことである。

表3 回答結果

都道府県	市町村名	合併協議会での議論について		市町村合併後のバスの運行状況について			施設統廃合の有無	今後の検討について	
		議論の有無	内容	変更の有無	変更点	路線開設の有無			バスの名称
北海道	石狩市	有	現行の運行形態を存続する	なし		なし	なし	路線バスの代替えの運行システムを検討	
北海道	釧路市	有	同一路線に対する市町の補助金の一本化を行う	なし		なし	なし	単独補助路線は、見直しが将来的に必要	
北海道	函館市	有	旧函館市と他地域の補助基準の差異は合併以前の状態を保持するよう規定を設けた	なし		なし	なし	今後、当面の間は欠損を補填できるよう規定を設け、合併後も対応したいと考えている。	
北海道	八雲町	有	現状のまま存続させる	なし		なし	なし		
北海道	せたな町	有	町営バス・生活交通路線バス対策事業については現行のとおりとする	なし		なし	なし	地域住民の意見・要望を取り入れながらより効率的な運行形態、民間委託の方法などの検討要	
北海道	遠軽町	有	料金体系・老人(70歳以上)の減免措置の統一	なし		なし	なし	行財政改革とのバランスに留意	
香川県	さぬき市	有	旧町間の連携を図るバス交通の導入を検討	有	新たなコミュニティバスへの移行	有	さぬき市コミュニティバス	なし	合併前に町営バスを運行の2町と運行のない3町では利用状況が異なる。大幅なルートのカット・ダイヤの見直しが必要
香川県	東かがわ市	有	福祉・患者輸送バスについては、地域全体の均衡を考慮し、新たな制度により実施する。スクールバスは新市に引き継ぐ	有	利用者の減少等により、患者輸送バスを廃止、福祉バスに一本化した。またこれに伴い、対象路線を延長	なし	なし	なし	“東かがわ市コミュニティ交通検討委員会”を設立し、①福祉バス・患者輸送バス制度、②コミュニティバスの運行についての協議・検討。コミュニティバスは断念、福祉バス・患者輸送バスについては一本化を図る
香川県	丸亀市	有	合併後は旧丸亀市、旧綾歌町に加え、旧飯山町でも運行。また、合併後の1年度間は、料金の格差を認めるが、その後は料金の統一をはかる	有	旧丸亀市部の東線・南線・西線の三線のうち利用率の低い東線と西線を統合、新路線をもうける。また、南線の一部路線を延長。また、旧丸亀・旧綾歌・旧飯山を直通で結ぶ新路線を設置。利用率の悪い停留所にかかわる路線を廃止。	有	飯山コミュニティバス	なし	バス路線の変更をH18.4.1～予定
香川県	高松市	有	現行のとおり引き継ぐ	なし		なし	なし	なし	利用状況や欠損額等を調査し、適切な運行形態としていきたい。

公共施設の統廃合については全ての自治体から「なし」の回答を得た。担当者からのヒヤリングによると、効率性のため公共施設の統廃合は行政としては進めていきたいものの、「住民にとってサービスの低下、地域的公平性が損なわれることになるので、非常に厳しい状況である」とのことであった。

バス交通についての今後の検討としては厳しい財政状況の下、効率的でかつサービス向上につながる方策を模索していくということが代表的な内容である。

5. 香川県各自治体における変更状況

5.1 さぬき市

合併前には全市町で、大川バス（民間運営の一般乗合バス）が運行されていた。それに加え、津田町福祉バス（コミュニティバス）、志度町巡回バス（福祉バス）が運行されていた。さぬき市はそれぞれの旧役場に別々の機能を残す「対等合併／機能分散型」（図4参照）の行政システムを採用したため、市民は各目的に従い旧役場まで出向く必要が生じるという状況も踏まえ、合併協議会で、合併後の旧町間の連携を図ることを目的としたバス交通の導入についての議論がなされ、2003年4月1日に、さぬき市コミュニティバスが新設された。しかし、合併前に町営バスを運行していた2町に比べ、運行のなかった3町では利用がかなり少ないという問題が生じている。



図3 さぬき市コミュニティバス路線図

5.2 東かがわ市

合併前にはさぬき市と同様、大川バス（民間運営の一般乗合バス）が全市町で運行されていた。それに加え、旧引田町で、鳴門市営バス（民間運営の一般乗合

バス), スクールバス(生徒児童輸送バス). 旧白鳥町で, 福祉バス・患者輸送バス(福祉バス), スクールバス(生徒児童輸送バス). 旧大内町で, スクールバス(生徒児童輸送バス)が運行されていた. 合併後のコミュニティ交通に関しては「東かがわ市コミュニティ交通検討委員会」を設立し, 協議・検討を行った. この結果, 福祉バス・患者輸送バスについては路線区間の拡充や交通弱者対策を検討した上での一本化を図ることになった. また, コミュニティバスの運行については, 利用者の見込みや費用対効果, 新たな経常経費の負担増による財政運営の圧迫を理由として, 断念することになった.(下の「コミュニティ検討委員会意見具申参照」)

1. コミュニティバスについて
 コミュニティバスについては, その可能性について多様な角度から検討したが, 多くの利用者を確保することは到底困難であるとの結論に至り, 市民福祉, 行政サービスの向上を考慮してもなお費用対効果の観点から判断すれば, 運行しないほうがよい.
 コミュニティバス運行の代案として, 福祉バスを市内の未実施区間まで拡充を図るべきではないか. また, コミュニティバスでは自分でバスの乗降が困難な交通弱者の救済にはならないため, 福祉バスと他の交通手段を併用して確保してはどうか.

2. 福祉バス・患者輸送バス制度について
 福祉バス制度は, 制度維持に相当額の公費負担を行っており, 公平性の確保の観点からも利用者に最低限度の費用負担をお願いすることが適当であり, 有料化を検討すべきである.
 患者輸送バス制度は, 利用者の激減及び利用者の高齢化に伴って福祉バス制度との重複傾向が顕在化していることから平成 16 年度末までに廃止すべきである.

3. 既存バス路線について
 既存バス路線については, 路線維持のために努力をお願いしたい.

5.3 丸亀市

合併前には, 旧丸亀市でぐるっとバス(民間運営の

一般乗合バス). 旧綾歌町で, おでかけバス(コミュニティバス)が運行されていた. 合併協議会で, 運行のなかった旧飯山町でも運行させるように議論がなされ, 2005 年 4 月 1 日に飯山コミュニティバスが新設された. また, 料金・運行形態(免許)の統一について議論がなされた.

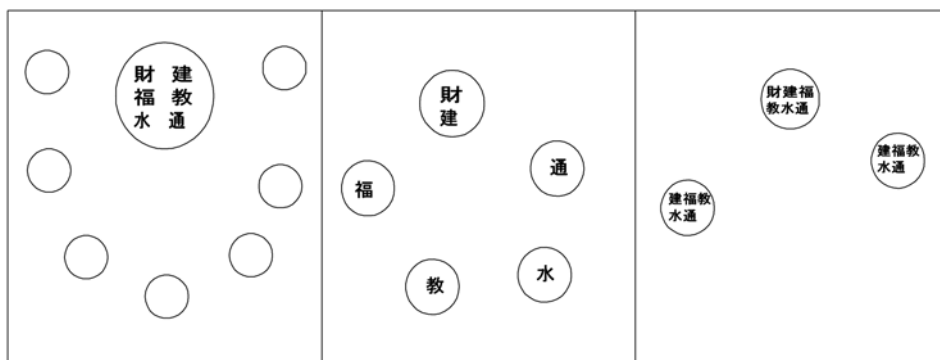
5.4 高松市

合併前には全市町村で, ことでんバス(民間運営の一般乗合バス)が運行され, それ以外に旧塩江町で塩江町営バス(自治体運営の一般乗合バス), 旧香川町で香川町シャトルバス(民間運営の一般乗合バス), 香川町営バス(コミュニティバス). 旧国分寺町で国分寺町循環バス(コミュニティバス)が運行されていた. 合併協議会での議論で, 現行の通り路線を引き継ぐとなったため, 市町村合併後の変更は特になく, 運行されている. 今後については, 利用状況や欠損額等を調査し, 適切な運行形態としていきたいとしている.

6. おわりに

北海道と香川県を対象とし, 市町村合併前後の公共交通の変化について調査・考察を行った. その結果, 特に香川県では 合併前の公共交通の状況, 合併の行政機能配置パターン, 旧市町村間での相互交流の量と道路・地形等からなるアクセス性を主要な要素として, その自治体の状況に応じたバスネットワークの新設・改変が行われていることが明らかとなった.

なお, 本研究は「市町村合併後における地域生活交通確保策に関するワークショップ 開催のための企画調査に関する研究会」における議論に拠るところが大きい. ここに記し, 感謝の意を表す.



それぞれの文字は, 財務, 建設, 福祉, 教育, 水道, 通信を表す. さぬき市では福祉, 教育, 水道, 通信がそれぞれの支所に分散配置されている.

図4 行政機能配置パターン

吸収合併型(高松市)

対等合併/機能分散型(さぬき市)

対等合併/機能並立型(東かがわ市)