

# 合併市町村におけるバス施策の動向 -東海3県の事例\*

## Designing of Bus Network after Merger between the Local Governments of Aichi, Gifu and Mie Prefecture \*

加藤 博和\*\*

By Hirokazu KATO\*\*

### 1 はじめに

いわゆる「平成の大合併」によって、2003年度末から2006年度末の3年間で全国の市町村数は4割以上減少した。市町村合併においては、それまで各市町村が個別の状況に合わせて実施してきた各種施策をどのように整理し、新自治体の施策として統一していくかが大きな課題であり、その考え方の違いによって合併協議が打ち切られた例も多数存在している。また、合併後には、新自治体の一体性を高める施策や、施設統廃合のような経費節減策が実施されることとなり、それによって起きる様々な問題点に対処する施策についても検討する必要がある。

地域公共交通確保策はこれらのいずれにもかかわることから、市町村合併に伴って再検討すべき重要課題の1つであるが、その検討・実施状況は各自治体の試行錯誤によるところが大きいのが実情である。地域公共交通に対する自治体の取り組みのあり方についてすら明確な意識共有が図られていない現状を考えればやむを得ないと言える。しかしながら、その試行錯誤の過程や結果について調査分析を行っておくことは、今後予想されるもう一段の市町村合併における対応や、広域市町村の公共交通施策のあり方を検討するための基礎的資料として必要であろう。

著者は、「平成の大合併」の初期段階にあった2004年6月に、大都市から過疎地まで様々な地域が存在する東海3県（愛知・岐阜・三重）を対象として、合併後の自治体運営バスに関する対応方針について整理を行った<sup>1)</sup>。その後、合併協議自体の破綻や枠組みの変更、新たな合併協議の進展が多く発生し、状況は大きく変化している。合併の実施に伴って、協議結果で示された自治体運営バス改編策の実施も進み、中には運行・利用状況を受けて既に見直しを行っている合併自治体も出てきている。

そこで本稿では、東海3県における市町村合併後の自治体運営バスに関する対応状況（2006年6月現在）を再度整理し、その問題点及び解決の方向性を明らかにすることを目的とする。

\*キーワード：公共交通計画，市町村合併

\*\*正会員，博（工），名古屋大学大学院助教授  
環境学研究科 都市環境学専攻

〒464-8603 名古屋市千種区不老町，  
TEL:052-789-5104, E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

### 2 合併後の自治体運営バス見直しの類型

表1・2に、東海3県の合併市町村における自治体運営バス見直し状況をまとめる。本表の作成にあたっては、旧・新市町村の広報や合併協議会の広報・討議資料・議事録・合併協議結果（協定項目や新市建設計画等）を参照するとともに、既に施策が実施されている場合には、その結果も反映している。表中の「方針」については、既報<sup>2)</sup>における4類型に準拠しつつ、さらに詳細な分類を行っている。

最も多い類型は3a（旧市町村の各システムを当面そのまま維持）である。しかし、合併以前にこの方針であったものの、合併後の首長・議会選挙の結果や、新たな施策検討の結果を踏まえて、新市町村全域を1つのシステムに統合する1)や2)を検討・実施する合併自治体も出てきている。また、「当面」の時期として、合併後半年～5年を設定し、その後は何らかの見直しを実施としている自治体が大半であり、すでにそのための検討委員会を設けているところも多い。一方、1)2)を選択した自治体についても、今後さらなる見直しが行われていくことが確実であり、長期間にわたる調査が必要であると言える。

### 3 見直しの具体例

表1・2で整理した各類型のうち、特に合併後に積極的なシステム変更を実施した事例を取り上げ、その内容や成果・問題点について論じる。

#### 1a) 全域をカバーする新しいシステムをつくる

既に実施した自治体は岐阜県本巣市・飛騨市・関市である。いずれも合併後の域内一体化を目指す象徴的な施策として実施されたが、うち本巣市と関市は既に路線の見直しを実施している。

本巣市は、合併検討にあたって実施した住民アンケート調査の結果を受けて、新市のうち南部の旧3町域を網羅するコミュニティバスの運行を新市建設計画や合併協定で明記し、合併8カ月後の04年10月1日に「もとバス」を運行開始（2路線、小学生以上1乗車100円）した。同時に、1町域で運行されていた無料の行政福祉バス2路線のうち1路線を廃止した。しかし、その後の利用状況は極めて悪く、住民や議会など各方面から再検討

表 1 東海 3 県の合併自治体における合併後の自治体運営バスの方針 (2006 年 6 月現在) : 愛知県・岐阜県分  
※凡例は表 2 を参照

新自治体名	合併方式	合併年月日	旧自治体名	方針
<b>愛知県</b>				
田原市	編入	03.8.20 05.10.1	田原町、赤羽根町 渥美町	2a) 3a)
一宮市	編入	05.4.1	一宮市、尾西市、木曾川町	3a)
稲沢市	編入	05.4.1	稲沢市、祖父江町、平和町	4)
愛西市	新設	05.4.1	佐屋町、立田村、八開村、 佐織町	3a)
豊田市	編入	05.4.1	豊田市、藤岡町、小原村、 足助町、下山村、旭町、稲武町	3b)
清須市	新設	05.7.7	西枇杷島町、清洲町、新川町	1a)
新城市	新設	05.10.1	新城市、鳳来町、作手村	3a)
設楽町	新設	05.10.1	設楽町、津具村	3a)
豊根村	編入	05.11.27	豊根村、富山村	2b)
岡崎市	編入	06.1.1	岡崎市、額田町	3a)
豊川市	編入	06.2.1	豊川市、一宮町	3a)
北名古屋市	新設	06.3.20	師勝町、西春町	1b)
弥富市	編入	06.4.1	弥富町、十四山村	2a)
<b>岐阜県</b>				
山県市	新設	03.4.1	高富町、美山町、伊自良村	2a)
瑞穂市	新設	03.5.1	穂積町、巢南町	2a)
本巣市	新設	04.2.1	本巣町、真正町、糸貫町、 根尾村	1a)
飛騨市	新設	04.2.1	古川町、神岡町、河合村、 宮川村	1a)
下呂市	新設	04.3.1	萩原町、下呂町、小坂町、 金山町、馬瀬村	3a)
郡上市	新設	04.3.1	八幡町、大和町、白鳥町、 高鷲村、美並村、明宝村、 和良村	3a)
恵那市	新設	04.10.25	恵那市、岩村町、山岡町、 明智町、串原村、上矢作町	3a)
各務原市	編入	04.11.1	各務原市、川島町	2a)
揖斐川町	新設	05.1.31	揖斐川町、谷汲村、春日村、 久瀬村、藤橋村、坂内村	3a)
高山市	編入	05.2.1	高山市、丹生川村、清見村、 荘川村、宮村、久々野町、 朝日村、高根村、国府町、 上宝村	1b)
関市	編入	05.2.7	関市、洞戸村、板取村、 武芸川町、武儀町、上之保村	1a)
中津川市	編入	05.2.13	中津川市、坂下町、川上村、 加子母村、付知町、福岡町、 蛭川村、長野県山口村	3a)
海津市	新設	05.3.27	海津町、平田町、南濃町	1b)
可児市	編入	05.5.1	可児市、兼山町	2a)
岐阜市	編入	06.1.1	岐阜市、柳津町	3a)
多治見市	編入	06.1.23	多治見市、笠原町	3a)
大垣市	新設	06.3.22	大垣市、上石津町、墨俣町	3a)

が必要との意見が出たことから、05 年 7 月 20 日に路線を一部見直し、更に 06 年 5 月 1 日に全面見直しを行い、

行政福祉バスも再び 2 路線となった。

この事例は、住民意向アンケートで公共交通充実が支持された結果を受けてコミュニティバスを運行したにもかかわらずうまくいかない典型となってしまっている。不振の理由としては、a) 路線バス運行に不向きな地理的状況 (住宅立地の拡散、中心市街地や集客施設・主要駅の不在)、b) 域内公平性 (特に合併時には重視されがちである) に配慮した冗長な巡回路線設定に伴う低いサービスレベル (運行本数と所要時間・迂回の多さ)、c) 市内で完結する需要が少ないにもかかわらずそのような路線を設定している、d) 域外と連絡する鉄道・路線バスとの結節は考慮したものうまく機能していない、といった問題点が挙げられる。本巢市内の地域間公共交通を担う第 3 セクター樽見鉄道は経営悪化に見舞われており、また名古屋鉄道揖斐線も 05 年 3 月末で廃止となり、代替バスが運行している。これらの再構築が合わせて必要である。

関市では、合併当日より、市内全域を網羅する巡回バスを運行開始した。関市は V 字型の形状となっており、これを縦断する路線は最長 4 時間近くという長距離である。運賃も大人 1 乗車 200 円と破格であった。しかし、大半の区間が既存の路線バスと並行し、特に東側については国庫補助を受けた広域・幹線の路線バス (運賃は対キロ区間制ではるかに高額) と完全並行している点が問題となり、05 年 4 月からは運賃を 200・400・600 円のゾーン制に変更、さらに 06 年 4 月 1 日の再編で並行区間の運行は中止された。西側でも既存の 21 条路線が減便・値上げ (100 円→200 円) となり、利用者の利便性が低下した。

旧市町村界を越えた広域路線を新設する場合には、既存の鉄道・路線バスとの競合が問題となる。競合させれば乗客の取り合いになり、多くは運賃の高い既存路線の減便・廃止につながる。競合させない場合には乗り継ぎを余儀なくされ、利便性が低下してしまう。既存路線が存在しない区間ではそのような問題は生じないが、そのような区間はもともと需要が小さいところであ

ることが多く、よほど利便性を高めないと利用が喚起されない。さらに自治体運営バスは公共交通空白地区解消

表2 東海3県の合併自治体における合併後の自治体運営バスの方針（2006年6月現在）：三重県分

新自治体名	合併方式	合併年月日	旧自治体名	方針
<b>三重県</b>				
いなべ市	新設	03.12.1	北勢町、員弁町、大安町、藤原町	3b)
志摩市	新設	04.10.1	浜島町、大王町、志摩町、阿児町、磯部町	3a)
伊賀市	新設	04.11.1	上野市、伊賀町、鳥ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町	3b)
桑名市	新設	04.12.6	桑名市、多度町、長島町	3a)
松阪市	新設	05.1.1	松阪市、飯高町、飯南町、嬉野町、三雲町	3a)
亀山市	新設	05.1.11	亀山市、関町	3a)
四日市市	編入	05.2.7	四日市市、楠町	3a)
大紀町	新設	05.2.14	大宮町、紀勢町、大内山村	3a)
南伊勢町	新設	05.10.1	南島町、南勢町	1b)
紀北町	新設	05.10.11	紀伊長島町、海山町	3a)
伊勢市	新設	05.11.1	伊勢市、二見町、小俣町、御園村	3a)
熊野市	編入	05.11.1	熊野市、紀和町	3a)
津市	新設	06.1.1	津市、久居市、河芸町、芸濃町、安濃町、美里村、香良洲町、一志町、白山町、美杉村	3a)
多気町	新設	06.1.1	多気町、勢和村	3a)
大台町	新設	06.1.10	大台町、宮川村	3a)
紀宝町	新設	06.1.10	紀宝町、鶴殿村	2a)

※旧自治体名の下線は、乗客を限定しない自治体運営バスが運行されていたことを表す

<「方針」欄の凡例>

- 1) 全域をカバーする公共交通システムを新設：
  - 1a) 新しいシステムをつくる
  - 1b) 旧市町村の各システムを統合し新システムに移行
- 2) 1つの旧市町村のシステムを全域に拡大：
  - 2a) 他の旧市町村域への運行拡大
  - 2b) 他の旧市町村のシステムを調整し合わせる
- 3) 旧市町村の各システムを合併後もそのまま存続：
  - 3a) 当面そのまま維持
  - 3b) 合併を機に旧市町村単位でシステム新設
- 4) 既存システムを廃止もしくは縮小

も目的とする場合が多いため、所要時間が大きくなる傾向があり、域間連絡機能を十分に果たすことができない。

ただし、過疎化が進んでいる地域では、自治体運営バスが基幹公共交通を担うことも考えられる。飛騨市は、合併から約1年4カ月後の05年6月20日より、巡回バス「ふれあい号」を運行開始した。こちらも1運行3時間40分の長大路線にもかかわらず、大人1乗車100円の運賃設定である。第3セクター神岡鉄道が06年12月1日に廃止予定、JR高山本線も水害による長期運休が続いており、路線バスの本数も少ないことから、今後はこ

の巡回バスが基幹となる可能性がある。

#### 1b) 旧市町村のシステムを統合し新システムに移行

海津市は、旧3町のうち2町が町営バスを独自に運行していたほか、2町が他市と共同で運行する広域バスがあり、その各路線が市内の総合病院に乗り入れていた。そこで、まず合併時（05年3月27日）に運賃を大人1乗車100円に統一し、さらに06年4月の改編で、もともと旧町営バスのなかった1町に市営バスを乗り入れ、広域バスも1系統追加して空白地域を解消した。

また、9町村の編入によって全国一の面積を有することとなった高山市では、旧市町村地域にあった自治体運行バスをベースに新設・拡充を行い、旧町村地域に平日2往復の運行で地域内利用が無償（市民のみ）の「地域福祉バス」を06年4月3日に開始した。有償の自治体運行バスが存在する場合には、2往復のみ無償運行としている。6月23日からはスクールバス24路線への一般市民の混乗が可能となり、さらに今後は地域間を結ぶ路線バスについても拡充を計画している。

このように、既存の各自治体運営バスを再編・発展させて新市のシステムをつくり上げた試みは全国的に見てもまだまだ少ない。各地域の利便性を低下させず、全体として経費が増加しないように再編を行うことが必要であり、そのための調整能力が求められる。

#### 2a) 1つの旧市町村のシステムを他の旧市町村域へ拡大

愛知県田原市（旧赤羽根町の編入時）、岐阜県各務原市・可児市は、編入合併にあたって、編入する側の自治体が従来から持っていた自治体運営バス網を編入自治体内

に延伸させた。いずれも旧役場へ行く路線であり、合併による行政サービスの低下を防ぐ役割を果たしている。各務原市・可児市については既存バス路線がないが、田原市については広域・幹線的路線バスが運行されていることから、やや遠回りの路線を設定している。

一方、岐阜県山県市・瑞穂市、三重県紀宝町は新設合併であるが、それぞれ旧高富町・穂積町・紀宝町の自治体バスのシステムを拡大する形をとっている。紀宝町では、合併した旧鶴殿村の役場が新しい町役場となり、鶴殿地区に商業地区も存在することから、紀宝町のバスを

鶴殿地区に乗り入れる路線再編を06年4月1日に実施した。

### 2b) 1つの旧市町村のシステムに合わせる

愛知県豊根村はもと村営バス(80条)を有しており、編入合併した富山村の村民バス(無償運行)についても、06年4月1日より村営バスに衣替えして有償化した。また、前述の関市では、合併時の市内巡回バス運行開始に合わせて、旧上之保村の村営バスを取り込んでおり、この類型の一種と言える。

### 3a) 旧市町村のシステムを合併後もそのまま存続

最も多い類型であるが、名称変更程度のみで経路・ダイヤ・運賃は全く変更しない場合と、地域間の負担公平性や分かりやすさに配慮して運賃体系の統合や共通回数券等を発行したりする場合とに分けられる。

また、運行管理の担当部署に関しては、新自治体の本庁で行う場合と、各支所・振興事務所を引き続き行う場合とがある。特に前者の場合、本庁が状況を十分把握できず(せず)、存続というより「放置」に近い状況となっている例が多いのは問題である。

### 3b) 旧市町村単位でシステム新設

三重県伊賀市では、旧6市町村のうち唯一自治体運行バスのなかった旧島ヶ原村の地域に、05年1月11日より「しまがはら行政サービスバス」を運行開始した。各自主運行バス間の統一性は考慮されておらず、名称さえバラバラであるが、各地域に実情に応じたシステムを導入していると解釈することもできよう。なお、地域間は鉄道や路線バスで結ばれている。

本類型には分類していないが、合併直前に旧市町村が駆け込み的に独自施策を実施する場合も多く見られる。岐阜県中津川市福岡地域の「ほっとバス」試験運行(04年9月8日、合併後の05年4月5日から本格運行)、岐阜県大垣市上石津地域のコミュニティバス実証実験(05年10月17日、合併直前の06年3月1日から本格運行)などがその例である。これらはいずれも、合併後も全く変更なく運行が続けられている。

## 4 合併後の自治体運営バス見直し施策への示唆

合併自治体における地域公共交通戦略の方向性については既報<sup>1),2)</sup>で論じており、本稿の結果によって特に変更されるところはない。むしろ、既報で示した様々な留意点の実証される結果となっている。1a)に代表される、広がった自治体内をコミュニティバスで網羅する形態が、その華々しさとは裏腹に必ずしも成果を収めていない一方で、1b)や2b)、3b)のように、各旧市町村地域の取り組みを継承しつつ統一・拡充を図った形態が広がりつつある。これを発展させ、地域間連絡路線と地域内路線との区別を明確化し、それぞれの目的に応じた適材適所の

輸送手段を提供するとともに、結節機能(ダイヤ・地点・情報提供)の整備を合わせて行うことが必要である。

以下、既報に追加すべき留意事項を挙げる。

1) 合併協定項目では旧市町村が取り組んでいる自治体運営バスや公的補助に関する施策しか取り扱えない限界がある。新市(町・村)建設計画で通常扱われているように、鉄道や民営バスも含めた公共交通網全体をどのように改善していくかを計画し推進していく枠組みが必要である。

2) 合併によって重要となる旧市町村間の連絡については、多くの場合、広域・幹線的路線(国庫補助路線)や鉄道が存在し、それらを市町村がコントロールするのは困難である<sup>3)</sup>。愛知県豊田市では地域間連絡の路線バスや21条バスの新設・増便・運賃値下げといった施策を進めているが、この実施には多額の公的補助が必要となるため、通常の市町村はその補助をコミュニティバスに充当する選択をとりがちである。一方、合併自治体に対する国庫補助の特例は今後も継続される保証はない。本当に存在意義のある地域間連絡路線を実現できる国庫・都道府県補助制度への変更が求められる。

3) 新自治体全域、および各旧市町村地域内におけるバス等公共交通をマネジメントする組織が確立されていない。全域を対象とした組織としては、06年10月の改正道路運送法施行で新設される「地域公共交通会議(仮称)」によるガバナンスが有効である。一方、各地域の実情にあった公共交通の実現のためには、各地域の組織(地域振興事務所や地域審議会、地域自治組織等)に立脚した検討の枠組みが確立されるべきであり、さらにこれらと地域公共交通会議との連携も必要となる。例えば、三重県松阪市では、公共交通必要性を認識した地域で地元検討組織を設け、地域公共交通会議にその結果を報告して助言・承認を得るシステムが確立されている。

4) 合併自治体と、合併に参加しなかった自治体との境界部で、公共交通のサービスレベルが低下するケースが少なからず見られる。合併枠組みが住民の生活圏とは必ずしも一致しないことを考えれば、このような状況は行き過ぎであり、合併枠組みにこだわらない公共交通政策の検討が必要である。

本研究は、平成17-18年度科学研究費補助金・若手研究(B)「地域住民主体のボトムアップ型公共交通システム普及のための方法論に関する研究」の一環として実施しているものである。

### 参考文献

- 1) 加藤博和: 市町村合併時の公共交通政策に関する基礎的考察、土木計画学研究・講演集 No.29、2004。
- 2) 加藤博和: 自治体の魅力向上につながる地域公共交通戦略を—市町村合併時代における地域公共交通のあり方、地域づくり(財)地域活性化センター発行、2005年6月号、pp.4-7、2005。
- 3) 加藤博和、福本雅之: 広域・幹線的生活交通バス路線が抱える問題点に関する一考察、土木計画学研究・講演集 No.33、2006。