

地方都市の公共交通施策における地方自治体の役割*

A regional transport service for consideration *

若菜千穂**・鈴木哲***・吉田樹****・千葉真*****

By Chiho WAKANA**・Akira Suzuki***・Itsuki Yoshida****・Makoto Chiba*****

1. はじめに

乗合バス事業の規制緩和後、市民の生活の足を守る公共交通を確保する主体として、基礎的自治体たる市町村の役割が重要視され、市町村を中心として運輸事業者や市民と連携した総合交通政策の必要性が認識されるようになってきている。

本研究は、人口減少やマイカーの普及などにより不採算となりやすい公共交通環境を抱えつつ、ある程度の人口集積があることから計画的な視座に立った公共交通施策が必要とされる基礎自治体として、人口が20～30万人程度の地方都市に注目する。市の公共交通施策担当者に対してアンケート調査を実施し、現在の地域の公共交通の維持に対して自治体がどのような施策を講じ、どのような役割を果たしているかを把握し、地域の公共交通の維持に関する課題と方向性を探ることを目的とする。

2. アンケート調査の概要

(1) 調査対象

人口規模が20～30万人の市を対象としたほか、公共交通施策に関して特徴的な取り組みが行われている都市として計32市を抽出した

(2) 調査方法

各市の交通施策担当者に対する質問用紙の郵送配布・回収により実施した。

(3) 調査実施期間

平成18年(2006年)11月に実施した。

*キーワード：公共交通計画、計画手法論、自治体アンケート、協働

**正員、農博、いわて地域づくり支援センター

(岩手県花巻市東和町鷹巣堂2-55、TEL/FAX0198-44-2411)

***非会員、八戸市都市整備部都市政策課(青森県八戸市内丸1-1-1、TEL0178-43-2111)

****正員、首都大学東京都市環境学部(東京都八王子市南大沢2-2 パオレビル10階、TEL042-670-4319)

*****正員、パシフィックコンサルタンツ株式会社東北支社総合計画部(宮城県仙台市若林区新寺一丁目4番5号、TEL022-296-8555)

(4) 主な調査項目

- ・人口、面積、財政規模等の地域概況
- ・運営方式別の公共交通サービスと市の財政支援
- ・交通不便地域の基準やシビルミニマムの有無
- ・公共交通に係る課題・対策の進捗
- ・公共交通施策に係る市民との連携状況

(5) 調査票回収

回答は26市から得た(表-1)。昼間人口をみると、三大都市圏を除いては昼間人口率が100%を超えており、地方の中心的な都市に位置づいている。

表-1 回答市町村の概要(26市)

| | 都道府県 | 市名 | 人口(千人) | 昼間人口率(%) | 備考 |
|----|------|------|--------|----------|-----|
| 1 | 新潟県 | 新潟市 | 805 | 102.4 | 政令市 |
| 2 | 愛媛県 | 松山市 | 515 | 102.0 | 中核市 |
| 3 | 千葉県 | 市川市 | 455 | 78.0 | 特例市 |
| 4 | 愛知県 | 豊田市 | 415 | 108.9 | 中核市 |
| 5 | 岐阜県 | 岐阜市 | 414 | 103.9 | 中核市 |
| 6 | 愛知県 | 一宮市 | 380 | 87.2 | |
| 7 | 秋田県 | 秋田市 | 332 | 105.1 | 中核市 |
| 8 | 滋賀県 | 大津市 | 329 | 93.7 | |
| 9 | 埼玉県 | 越谷市 | 318 | 83.8 | 特例市 |
| 10 | 青森県 | 青森市 | 313 | 101.8 | 中核市 |
| 11 | 兵庫県 | 明石市 | 292 | 89.9 | |
| 12 | 大阪府 | 八尾市 | 274 | 95.0 | |
| 13 | 福井県 | 福井市 | 271 | 113.1 | |
| 14 | 大阪府 | 茨木市 | 268 | 93.3 | |
| 15 | 茨城県 | 水戸市 | 268 | 115.1 | |
| 16 | 東京都 | 徳島市 | 261 | 110.8 | |
| 17 | 山形県 | 山形市 | 256 | 108.3 | |
| 18 | 大阪府 | 寝屋川市 | 245 | 85.8 | |
| 19 | 東京都 | 府中市 | 243 | 104.6 | |
| 20 | 神奈川県 | 上尾市 | 224 | 82.9 | |
| 21 | 埼玉県 | 大和市 | 222 | 86.8 | |
| 22 | 東京都 | 調布市 | 214 | 86.3 | |
| 23 | 新潟県 | 上越市 | 211 | 100.2 | |
| 24 | 佐賀県 | 佐賀市 | 204 | 111.5 | |
| 25 | 北海道 | 苫小牧市 | 174 | 100.1 | |
| 26 | 長野県 | 飯田市 | 108 | 104.5 | |

資料：アンケート調査結果より。ただし、「昼間人口率」のみ国勢調査結果(平成17年度)

3. 公共交通施策の分類

市が行う公共交通の維持に関する施策を大きく3つに分類する(表-2)。ひとつは「公営事業」で、いわゆる市営バスとして市が企業としてバス運行を行う方法で

ある。2つ目は、民間のバス事業者が運行する営業路線に対して、運行費を補助する方法（「運行費補助」）、3つ目は、市が運行方法などを決定し、自主事業として交通サービスを実施する方法（「自主運営」）である。「自主運営」には民間事業者に委託して行うケースや運行も市が自ら行うケースがある。

分類ごとに実施している市の数を見ると、運行費補助が最も多く、全体の73%を占める19市が実施している（表-3）。運行費補助については、都道府県が行なう補助への協調補助が9市であるのに対して、市が単独で補助路線を決定し、補助を行う市単独補助は16市と多い。自主運営を行っている市も16市と過半数を占める。

それぞれの運営方法に対する市の財政支出金額の割合から施策の組み合わせをみると、公営事業が90%以上を占める市は2市で、これらの市では市営バスが地域の

表-2 公共交通施策の分類

| 目的 | 類型 | 運営 | 運行 | 備考 |
|------|-------|-----|------|------------------|
| 一般乗合 | 公営事業 | 市 | 市 | 市営バス |
| | 運行費補助 | 事業者 | 事業者 | 4条バス |
| | 自主運営 | 市 | 事業者市 | 旧21条バス 旧80条バス |

注：「運営」とは、運行の決定や運行方法の決定、収入先などの主体を指す。「運行」とは実際に運行する主体を指す。

表-3 市町村別の公共交通施策の有無

| | 市名 | 公営事業 | 運行費補助 | | 自主運営 |
|----|-------|------|-------|-----|------|
| | | | 国県 | 市 | |
| 1 | 新潟市 | | | | 24 |
| 2 | 松山市 | | | | |
| 3 | 市川市 | | | | 2 |
| 4 | 豊田市 | | | | 38 |
| 5 | 岐阜市 | | | | 4 |
| 6 | 一宮市 | | | | 2 |
| 7 | 秋田市 | | | | 3 |
| 8 | 大津市 | | | | |
| 9 | 越谷市 | | | | |
| 10 | 青森市 | 195 | | | |
| 11 | 明石市 | 71 | | | 3 |
| 12 | 八尾市 | | | | 4 |
| 13 | 福井市 | | | | 3 |
| 14 | 茨木市 | | | | |
| 15 | 水戸市 | | | | |
| 16 | 徳島市 | 86 | | | |
| 17 | 山形市 | | | | 4 |
| 18 | 寝屋川市 | | | | |
| 19 | 府中市 | | | | |
| 20 | 上尾市 | | | | 6 |
| 21 | 大和市 | | | | 3 |
| 22 | 調布市 | | | | |
| 23 | 上越市 | | | | (45) |
| 24 | 佐賀市 | 101 | | | 5 |
| 25 | 苫小牧市 | 74 | | | |
| 26 | 飯田市 | | | | 9 |
| | 計 | 5 | 9 | 16 | 16 |
| | 割合(%) | 19% | 35% | 62% | 62% |

注1：「」は実施。数値は運行路線数（0は系統数）

注2：「割合」とは26市に占める割合。

公共交通に重要な役割を果たしていると考えられる（表-3）。運行費補助が90%以上を占める市は7市で、これらの市では民間事業者によるバス運行が重要な役割を果たし、市はそれを支援する役割を担っているといえる。自主運営が90%以上を占める市は5市で、これらの市では、市の運営のみならず、運行に対しても市の考え方が、重要な役割を果たしていると考えられる。

いずれかの方法が90%を超えず、複数の運営方式が行われている市は10市となっている。

4. 公共交通施策の現状

(1) 公営事業としてのバス運行

市営バスを運行しているのは5市で、公営事業としてのバス運行に対する市の一般会計からの繰出しについては、5市のうち4市が行っている。運行経費に占める割合は、規模が比較的小さい市ほど大きくなる傾向がある。

表-5 市営バスへの市の財政負担状況

| 市名 | 系統数 | 一般会計繰出 | 運行経費に占める割合 |
|------|-----|--------|------------|
| 徳島市 | 86 | あり | 32.0% |
| 苫小牧市 | 74 | あり | 31.2% |
| 明石市 | 71 | あり | 19.0% |
| 佐賀市 | 101 | あり | 9.5% |
| 青森市 | 195 | なし | 0.0% |

表-4 市の財政負担額の割合

| | 市名 | 市の財政負担額の割合 | | | 類型 |
|----|------|------------|--------|------|-----------|
| | | 公営 | 補助 | 自主 | |
| 10 | 青森市 | (0%) | (100%) | | 公営(2市) |
| 16 | 徳島市 | 94% | 6% | | |
| 2 | 松山市 | | 100% | | 運行費補助(7市) |
| 8 | 大津市 | | 100% | | |
| 13 | 福井市 | | 91% | 9% | |
| 14 | 茨木市 | | 100% | | |
| 18 | 寝屋川市 | | 100% | | |
| 19 | 府中市 | | 100% | | |
| 22 | 調布市 | | 100% | | |
| 3 | 市川市 | | | 100% | 委託運行(5市) |
| 6 | 一宮市 | | 5% | 95% | |
| 12 | 八尾市 | | | 100% | |
| 21 | 大和市 | | | 100% | |
| 4 | 豊田市 | | 6% | 94% | |
| 1 | 新潟市 | | 46% | 54% | 複合(10市) |
| 5 | 岐阜市 | | 68% | 32% | |
| 7 | 秋田市 | | 81% | 19% | |
| 11 | 明石市 | 83% | 11% | 5% | |
| 17 | 山形市 | | 53% | 47% | |
| 20 | 上尾市 | | 12% | 88% | |
| 23 | 上越市 | | 44% | 56% | |
| 24 | 佐賀市 | 56% | 37% | 7% | |
| 25 | 苫小牧市 | 83% | 17% | | |
| 26 | 飯田市 | | 11% | 89% | |
| 9 | 越谷市 | - | - | - | (2市) |
| 15 | 水戸市 | - | - | - | |

注：90%以上の運営方法がない場合を「複合」とした。

(2) 市単独のバス路線運行費補助

市単独で路線バスの運行費を補助している市は、26市中16市ある。補助額はいずれも運行経費から収益を除いた欠損補助であるが、どのような路線が補助対象路線となっているかについては、市によって異なっている(表-6)。利用者の減少や国の補助制度の改正などにより、国や都道府県の補助対象から外れた路線に対して補助を行っていくような従来路線への補助が16市中9市と多いが、このほかに新たにコミュニティバスとして運行を開始した路線に対する補助(一宮市、府中市、調布市)や、住民組織が主体となって取り組む住民バスに対して新たに補助制度を設けた市(岐阜市、豊田市)、交通計画に基づく路線の機能分類に応じて対象路線を決定している市(新潟市、豊田市)、営業係数を基準としている市(青森市)などがある。

表-6 市単独のバス路線運行費の補助対象路線

| 補助対象路線 | 市数 |
|---------------|----|
| 従来路線 | 9 |
| コミュニティバス | 3 |
| 市、事業者、市民協定 | 2 |
| 市の交通計画 | 2 |
| 営業係数が125以上の路線 | 1 |
| 合計市数 | 16 |

注: 1市が2つの項目に当てはまるため、計とは合わない。

(3) 自主運営による公共交通サービス

自主運営でコミュニティバスや乗合タクシーなどを行っている市も26市中16市ある。自主運営での公共交通サービスを開始した契機や運営の目的としては、「中心市街地の活性化」が67%を占めて最も多く、まちづくり戦略としての導入が多いことがうかがえる。また、「市民要望が高かったため」や「交通不便、空白地域の解消」など市民のモビリティを確保、向上させることを目的としてあげる市も多い。

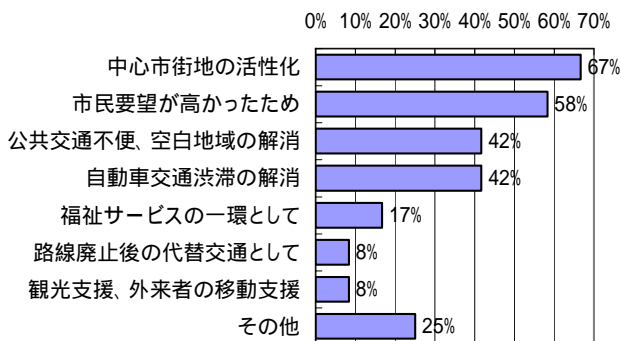


図-1 自主運営バスの運行目的(複数回答)

5. 交通不便・空白地域の考え方

市が公共交通施策を講じるに当たって、施策が必要であるという判断の基準のひとつとして、交通不便地域や空白地域の定義があるが、その考え方について自由記入

方式で質問した結果、大きく2つに分けられた(表-7)。ひとつは、定量的な基準を設けずに住民要望や既存路線の状況などから総合的に判断しているもので、5市から回答を得た。もうひとつは、バス停や鉄道駅からの距離として定量的な基準を設ける方法で、8市から回答を得た。距離については市によって異なるが、バス停と鉄道駅で距離を変えている市が多く、八尾市では、1日の運行本数についての基準も設けている。

表-7 交通不便地域の考え方

| 方法 | 市名 | 考え方 | | |
|------|------|------------------|------------|-----|
| 総合判断 | 一宮市 | 住民要望、距離等 | | |
| | 青森市 | アンケート調査、住民要望 | | |
| | 寝屋川市 | 既存路線の現状分析 | | |
| | 府中市 | - | | |
| | 飯田市 | 人口、主要施設、公共交通の関係等 | | |
| 方法 | 市名 | バス停から | 鉄道駅から | 本数 |
| 距離 | 松山市 | 200m | 500m | |
| | 市川市 | 300m | 1000m | |
| | 豊田市 | 500m | 1000m | |
| | 大津市 | 300m | 1000m、500m | |
| | 明石市 | 300m | | |
| | 八尾市 | 300m | 700m | 20本 |
| | 大和市 | 200m | 700m | |
| | 調布市 | 200m | | |

6. 市の役割の考え方

(1) 施策の重要性と対策進捗

公共交通に関する8つの課題について重要度と対策の進捗状況を質問した結果、重要と感じられている課題ほど、対策が進んでおり、中でも「交通不便・空白地における生活の足の確保、バリアフリー対策(ノンステップバスの導入等)」、「中心市街地活性化の3点は重要かつ対策進捗も進んでいる課題である。それ以外の課題についてはいずれも重要性は感じられているが、対策があまり講じられていない(領域C)。

対策のしやすさという観点からみると、バリアフリー対策は比較的対策が講じやすいのに対して、バス利用者の減少による自治体負担の増大、民間バス事業

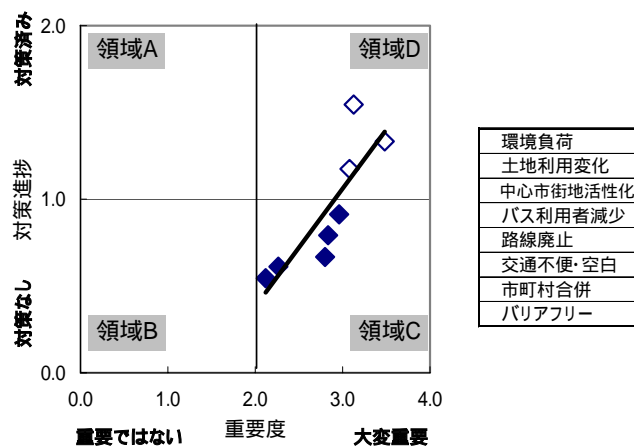


図-2 公共交通に関する課題の重要度と対策の進捗

者の路線廃止後の対応、環境負荷への対策は、重要性和比して対策が講じにくい課題として認識されている。

(2) 役割分担

公共交通の運営や維持に対して市、事業者、住民の役割分担についてどのように考えるかという質問に対しては、市と住民、事業者が、一体となって公共交通のあり方を検討し、役割分担と協働によって運営や維持を図るという考え方で、市が住民の意向を十分に把握し、計画的に確実に反映させていくことで主導的に推進していくという考え方に分けられ、前者が9市、後者が6市であった(表-8)。協働の考え方については、運営の主体は住民であり、市は住民が主体的に運営に関わる支援を行うという考え方であり、新潟市、岐阜市、豊田市では、実際に住民が運営に携わり、それを市が支援するという体制で路線バスの運行が開始されている(表-9)。

7. おわりに

市が公共交通施策を総合的に実施していくための基本的な考え方としての交通不便・空白地域の定義は明確になってきており、対策も進んでいるが、実際に交通サービスを運行した際の利用者確保には課題がなお残されている。そのため、近年は住民や事業者等との協働による公共交通の維持や確保の取り組みが始まっている状況であることが明らかとなった。

市は公共交通の維持に果たす自らの役割について、運行計画の策定や実現に当たって住民の意向を反映させ

ることが重要と考える市がある一方で、さらに一歩進んで、住民により主体的に運営や運行に関わってもらい、市はその後方支援の立場に移行しつつある市もある。

具体的に協働によるバス運行の実現体制が整っている新潟市や岐阜市では、市の財政支援の方法は多様になってきており、路線や地域特性に対応できる交通施策の柔軟性が向上しているといえる。

表-9 協働による公共交通の事例

| 市名 | 事例の概要 |
|-----|--|
| 新潟市 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 住民組織が主体となって取り組む住民バスに対する補助基準を設定(H17) ▶ 年間約250日、5往復/日で算出した運行経費(見積額)の70%を上限として補助 ▶ 7地区で運行 |
| 岐阜市 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 住民、事業者、市で地区コミュニティバス等運営協議会を組織 ▶ 協議会は地区の望ましい交通体系を確立するためコミュニティバス等の適切な運営のあり方を協議・検討 ▶ H18.10に4地区で運行開始、H20.6に新たに4地区で運行開始予定 |
| 豊田市 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 市は、地域が主体となって利用者を確保することを条件にバス運行を支援 ▶ 「ふれあいバス」が運行開始(H12.10) ▶ 地域のバス運営組織、事業者組織、市の3者協定による運行 |

〔謝辞〕

本調査は、平成18年度青森県八戸市事業「八戸市公共交通再生プラン策定業務」の一部として実施したものである。八戸市都市整備部の担当者およびアンケートにご回答いただいた市の担当者に、この場を借りて感謝の意を表する。

〔参考文献〕

- 1) 竹内伝史(2002):「路線バスの規制緩和と自治体の責務」、第25回土木計画学研究発表会・講演集、CD-ROM

表-8 公共交通の運営や維持に関する役割分担の考え方

| | 市名 | 市の役割 | 事業者の役割 | 住民・NPOの役割 | 役割分担の事例 |
|-------------|-----------------------------|---|--------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 市・住民・事業者の協働 | 岐阜市 | 住民主体の支援 | | 計画から運営まで主体的に関わる | 市民交通会議開催、地区コミュニティバス等運営協議会の設置 |
| | 山形市 | 住民主体の支援 | | 運営主体 | |
| | 上越市 | 協議検討の場の設置 住民主体の支援 | 運行の実施 | 自らの地区の公共交通を自ら考える | 地区公共交通懇話会の設置 |
| | 豊田市 | 計画の策定 住民主体の支援 | 採算路線への参入、不採算路線での運行、社会実験への協力等 | 主体的な参加、計画策定への参画、利用促進策への参加 | 「ふれあいバス」 |
| | 一宮市 | 交通サービスの提供 | | 運行方法の決定、利用啓発、運行の維持 | |
| | 大津市 | 目標像と戦略の設定 | プロとして、公共交通の運行責任を持ち、行政の計画実現への協力 | 維持と活性化に対する責任の理解と行動 | |
| | 秋田市 | それぞれが連携して地域の足を守る努力が必要と考える。 | | | |
| 市の主導的な推進 | 明石市 | 住民・事業者・市の3者が、地域の課題や地域づくりの目標を共有し、協議会のような連携を図りながら公共交通環境づくりを進める。 | | | (「明石市総合交通計画」H19で明記) |
| | 飯田市 | 行政・住民・事業者等と一緒に公共交通のあり方を策定し、それぞれ役割を行う。 | | | |
| | 八尾市 | 運行計画の策定 | 運行の実施 | | |
| | 福井市 | 事業者によるバス運行の支援 | 運行の実施 | バス運行への理解 | |
| | 青森市 | 住民意向の把握と反映 | | | 総合都市交通対策協議会 |
| | 苫小牧市 | 責任を持って進める | | | |
| | 大和市 | 地域ごとに議論・検討 | | | |
| 越谷市 | バス走行環境やPRなどの側面支援、住民意向の把握と反映 | 運行の実施 | | | |