

広域圏における地域公共交通総合連携計画策定の役割と機能に関する考察

～南信州広域15市町村の事例より～*1

Roles and Functions of Local Public Transport Plan in an Area Including Many Municipalities -A Case Study of Minami Shinshu Area-

北村大治*2・富樫慎*3・酒井郁雄*4・近藤善彦*4・加藤博和*5

By Daiji KITAMURA*2・Makoto TOGASHI*3・Ikuo SAKAI*4・Yoshihiko KONDO*4・Hirokazu KATO*5

1. はじめに

平成19年10月1日に施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」は、公共交通の活性化・再生を通じた地域住民の生活確保などを目的としており、その目的を達成するために実施する「公共交通の活性化及び再生を総合かつ一体的に推進するための計画」として市町村は地域公共交通総合連携計画（以下、連携計画と略す）を作成できるとしている。

この法律に示されている地域住民の生活確保を実現するためには、地域住民の生活状況に合わせた地域公共交通総合連携計画の策定が必須である。また、地域住民の活動が広域化した現代において、地域住民の生活は行政界と関係なく営まれていることが普通である。このような状況を鑑み、広域的視点に立った連携計画の策定が望まれている。

しかし、平成20年度に策定された連携計画の多くは、単独の市町村によるものである。例えば長野県では、10件の連携計画が策定されたが、そのうち8件は単独の市町村によって取り組まれたものである。

本稿は、特にバスを対象とした連携計画としては全国でも極めてまれな、15という多数の、生活圏を構成する市町村が協同して組織した地域公共交通活性化・再生法定協議会である「南信州地域交通問題協議会」において、著者も参画して策定した「南信州地域公共交通総合連携計画」¹⁾の策定過程を通じて、連携計画を広域的に策定するスキームの要点を整理するとともに、留意点や課題について考察することを目的とする。

*1 キーワード：総合交通計画、公共交通計画、計画手法論

*2 非会員、修（経）、特定非営利活動法人SCOP
（長野県松本市大手3丁目3番地3号、
TEL0263-36-9180、FAX0263-36-9185）

*3 非会員、学（工）株式会社地域総合研究所

*4 非会員、南信州広域連合

*5 正会員、博（工）、名古屋大学大学院准教授
環境学研究科 都市環境学専攻

2. 対象地域の概要

（1）地域の概況¹⁾

「南信州地域公共交通総合連携計画」の対象地域である南信州広域は、長野県の最南端に位置し、拠点都市である飯田市を中心に1市3町11村（連携計画策定時。平成21年3月31日に阿智村と清内路村が合併し、10村になった）で構成される。総面積は1,929km²で、大阪府や香川県よりも広い。地域の大半が山間部であり、天竜川及びその支流によって形成された河岸段丘に集落が点在しており、人口密度が低い。可住地面積は総面積の15.8%に過ぎない。

平成20年4月1日現在、人口は171,785人で、平成17年以降減少している。高齢化率は28.9%で、長野県の高齢化率24.9%を上回り、年々上昇している。人口推計の結果、10年後の高齢化率は約35%と非常に高い水準に達すると予測される。

（2）公共交通の概況

対象地域における広域的な公共交通は、東海旅客鉄道株式会社が運行するJR飯田線と、信南交通株式会社が自主運行する生活路線バスである。その他に、地域内移動（同一市町村内移動）用の福祉バスや自治体運行バスが各市町村において整備されている。

主要な職場や教育機関、医療・商業施設は飯田市中心部に集中しているため、公共交通はJR飯田線飯田駅を中心に放射線状に整備されている。

JR飯田線は、南信州広域を南北に縦断しており、南部地域及び北部地域から飯田市中心部に接続しており、主に高校生の飯田市中心部への通学、高齢者の通院、買物の足として機能している。JR飯田線の1日平均乗車人数は平成19年において6,530人である。平成14年以降、一貫して減少しており、平成19年までの減少率は18.6%となっている。

信南交通株式会社は生活路線バスを7路線運行しており（平成19年9月30日現在、広域路線6、地域路線1）、飯田市中心部と北部、南東部、南部、西部を接続している。しかし、平成22年を目処に生活路線バスからの撤退を表明しており、南信州広域における公共交通の重要

な部分が失われようとしている。

市町村をまたぐ広域的な生活路線バス（平成19年9月30日現在、6路線）の利用者は、平成14年に332,888人だったが、平成19年には295,796人まで減少している。平成19年の1便あたり乗車人数も6路線中5路線が9人以下と低迷している。ただし、連携計画策定の際の検討材料を収集することを目的に実施された「圏域住民アンケート調査」（2,981人対象、有効回答率39.8%）の結果では、回答者の約42%が移動制約者（公共交通や家族送迎以外に移動手段を持たない者）か日常的公共交通利用者と回答しており、公共交通に対する潜在的なニーズは高い地域といえる。

（3）対象市町村との関係

南信州広域においては、平成20年9月現在において、「南信州地域交通問題協議会」以外にも4つの地域公共交通活性化・再生法定協議会が存在しているという二層構造になっている。これらの各法定協議会は、それぞれの参加市町村内の路線に関する協議を行い連携計画を策定する。一方、南信州地域公共交通総合連携計画は、南信州全域を視野に入れた連携計画であることから、それら4つの法定協議会が策定する連携計画の上位計画と位置づけ、下位計画との矛盾が生じないように調整を漸次行い、策定を進めた。

また、南信州地域交通問題協議会の事務局は南信州広域連合（連合長は飯田市長が兼任）に置かれた。広域連合は15市町村の広域行政を総合的かつ計画的に推進するために設置されたものであるが、独自の政策や予算を持ちにくいいため、南信州地域公共交通総合連携計画に示される事業の多くは、広域連合に加盟する市町村を通じて行う形をとる。

3. 広域圏における連携計画策定

（1）計画策定のスキーム

広域圏で連携計画を策定する意義は、地域住民の広域圏にまたがる生活の実態を明らかにし、それに合わせた公共交通体系を設計していくことで顕在化する。また、設計に当たっては、広域的な計画であるという性格上、各市町村の交通政策の状況を十分把握し、設計結果を各市町村が自らの自治体の交通政策に反映させることが可能である必要がある。

以上に対応すべく、広域圏における地域公共交通総合連携計画策定のスキームを次のように設定した。

a) 地域住民の生活実態などの把握

地域住民の生活実態を正確に把握することは、連携計画策定にとって最も重要なプロセスといえる^{2) 3)}。その

ために、地域住民へのアンケート調査を実施する。対象は15歳以上の住民とし、郵送配布・郵送回収による調査とする。サンプリングは、市町村ごとに人口按分による抽出数を割り当て、その抽出数をさらに、その市町村の年代で按分した。アンケート調査では、どれだけの人々が、「どこに」「どれくらいの頻度で」「どのような手段で移動しているか」、移動制約者はどこにどのように分布しているかなどを把握する。また、公共交通に対する意識などを把握することで、公共交通の主なユーザを明らかにする。以上のプロセスを実施することで、地域住民の生活を確保する上で必須となる移動の流れが明らかになる。この種の調査については、単独では実施できない構成町村もあったことから、そのような町村への情報提供の役割も果たすことができた。

調査の結果、南信州広域では、日常的な移動の6割以上が飯田市へ、2割近くが自地域外へのものであることが明らかとなり、域外への移動手段、特に飯田市内も含め各町村から飯田市中心部までの移動手段の確保が必要不可欠であることが確認された。さらに、信南交通株式会社撤退による生活路線バスの喪失に対して、仕方ないと考えている地域住民が約4割存在するなど、公共交通に対する期待が低いことも明らかになった。なお、バス路線を維持する場合は、税金による維持を望んでいる人が多い（表－1参照）。

表－1 生活バス路線維持に関する意識

バス路線維持に対する考え方	非制約者	移動制約者	全回答者
収益悪化により維持困難ならば、バスがなくなることも仕方ない	249 39.5%	167 36.8%	416 38.3%
税負担をしても、現在のバス路線を維持したほうがよい	249 39.5%	154 33.9%	403 37.1%
住民同士で負担し、現在のバス路線を維持したほうがよい	83 13.2%	88 19.4%	171 15.8%
利用者の運賃負担を大きくし、現在のバス路線を維持すればよい	50 7.9%	45 9.9%	95 8.8%
合計	631	454	1,085

また、生産年齢人口だけでなく高齢人口においても自家用車への依存度が高いことが把握された。

b) 交通政策立案上の指針、公共交通整備上のルールの策定

各市町村の交通政策などを、市町村に対するアンケート調査及び交通政策担当者に対するヒアリングなどから把握する。なお、ヒアリングは情報収集と併せ、合意形成プロセスとしての意味合いも強い。

この結果及びa) で実施したアンケート結果と併せ、「広域圏における公共交通のあるべき姿（グラウンド・デザイン）」を明らかにする。

また、市町村に対するアンケート、及び交通政策担当

者に対するヒアリングにより明らかになった交通政策を「当該自治体単独で実施した方が効率的な事業」「関係市町村のみが連携して実施した方が効率的な事業」「広域的に実施した方が効率的な事業」に分類する。このうち「市町村単独で行う事業」や「関係市町村のみが連携して実施する事業」については、「公共交通のあるべき姿（グランド・デザイン）」、及びそれに基づく「関係市町村の利害関係を調整するための指針」「広域圏における公共交通整備における統一ルール」を、各種調査結果を活用して策定・提示し、事業計画の立案や事業の実施は当該自治体にゆだねる。

c) 広域的に実施する事業の立案

b) で言及した「広域的に実施した方が効率的な事業」に関しては、関連する市町村と協議を行いながら、広域圏における公共交通総合連携計画に記載すべき事業として、必要な事業計画を立案する。

まず、南信州広域の住民が一律に享受すべき便益、すなわち、飯田市中心部までの公共交通の確保に関する事業（JR飯田線の維持及び基幹となるバス路線の運行）及び公共交通の利用促進に関する事業（モビリティ・マネジメント）を、主に広域的に実施する事業として位置づけた。

公共交通の基幹となるバス路線の設計は、各自自治体が運行する福祉バス、自治体バス及びJR飯田線との競合を避けることやそれらと接続が可能になることなどを基本方針とし、住民に対するアンケート結果からターゲットユーザの移動属性（移動時間帯、移動目的、移動場所など）を設定し、運行する便ごとにコンセプトを明らかにした。また、それら想定したターゲットユーザの分布（国勢調査結果の500メートルメッシュを活用）から、運行経路及びバス停の位置などの検討を行った。

（2）南信州地域公共交通総合連携計画の考え方

以上のスキームで策定した南信州地域公共交通総合連携計画の考え方を示す。

a) 公共交通体系の階層化

前述したように、南信州広域における交通政策を、単独市町村で行うもの、当該する市町村が連携して行うもの、南信州広域全体で行うものに分類した。その結果、公共交通体系も、基幹路線（南信州広域の骨格となる公共交通で、各エリアから飯田市中心部までを接続する）と准基幹路線（基幹路線に接続する複数地域を経由する公共交通）、支線（基幹路線、准基幹路線に接続する各市町村単独で運行する「自治体バス」）という階層化を行った。これにより、各市町村は支線を基幹路線、准基幹路線に接続すれば、地域住民の飯田市中心部までの足

を確保でき、生活水準を保証することができる。

b) 「使える」公共交通体系の構築

南信州広域は、その広大さから、飯田市中心部に公共交通で移動する場合、どうしてもいくつもの乗継ぎが必要であった。南信州地域公共交通総合連携計画では、基幹路線－准基幹路線－支線のシームレス化を基本方針としている。単に公共交通があるだけでなく、公共交通の利便性が広域的に確保できるように、接続方針を計画に盛り込んだ。また、このような交通体系及び運行方針を「南信州公共交通システム」として整理し、その浸透（ブランド化）及びモビリティ・マネジメントなども計画化した。

c) 想定される具体的な効果

南信州広域では、公共交通では通学できない高校生が存在していた。それら高校生は、家族送迎に頼るか、飯田市内に下宿することを強いられていたが、南信州公共交通システムが完備された場合、どの地域からも自力での通学が可能になる。通院する高齢者についても同様のことがいえる。また、通勤に関しても、基幹路線沿線では公共交通の利用が可能になる。

このように南信州公共交通システムは、地域住民の生活水準確保に寄与する設計になっている。

（3）計画策定上の課題と解決の方向性

以上のスキームで計画を策定する中で、南信州広域においては以下の課題が明らかとなった。

a) 地域間での温度差（認識の違い）の存在

南信州広域は面積も広い上、15もの市町村で構成されており、各市町村において公共交通に対するニーズが大きく違う。特に、飯田市中心部から離れた地域では、自家用車への依存が非常に高く、高齢者も動けるうちは自家用車に乗り続けている、つまり、公共交通がさほど必要とされていないという実態がある。また、逆に飯田市中心部に近いところには、これまで公共交通を利用してきたが、信南交通株式会社が生活路線バスから撤退した場合、日常生活を送ることができなくなる地域も存在している。

このように、地域によって住民の公共交通に対する現状認識が大きく異なることに伴い、各自自治体の公共交通の維持・整備に対する取組姿勢も大きく違っている。

今回の計画策定スキームでも事前にこのような状況は想定できたため、協議会では南信州広域における公共交通のグランド・デザインを描くことを主な目的として提示し、交通政策担当者に対するヒアリングなどを通じて調整作業を設計に組み込み、実施してきた。しかし、や

はり地域利害の調整は難しく、南信州広域における公共交通を整備・維持していくために必要となる、地域に対する役割分担などを明確に設定するには至らなかった。

地域間における利害関係を調整することは、広域的な地域公共交通総合連携計画を策定する上で避けられないことであり、計画策定のスキームに十分にそのプロセスを組み込むことが必須といえる⁴⁾。

b) 法定協議会における合意形成力の弱さ

a) と同様の課題として、法定協議会の合意形成機能が十分に発揮されない点が問題となった。

法定協議会の構成員である各市町村の代表者（行政及び地域住民）などは、抽象度の高い南信州広域全体の交通課題に対する関心が低く、議論が深まらない傾向が見られた。この傾向は、「南信州広域における公共交通のあるべき姿」や「関係する各市町村の利害関係を調整するための指針」及び「南信州広域の公共交通整備における統一ルール」、また、モビリティ・マネジメントの内容などに対する議論において強く見られた。

このような課題を克服するためには、広域圏の課題が地域の課題と直結していることを法定協議会の構成員に理解してもらう工夫が必要である⁵⁾。本事例の場合、南信州地域公共交通総合連携計画が実行された場合の効果などを分かりやすく示すなどの工夫を試みた。

c) 計画の実効に関する脆弱性

南信州地域公共交通総合連携計画は、当該地域における最上位の公共交通政策であり、市町村はこれに基づき公共交通の整備・維持を行うことを前提として計画策定スキームが設計されている。このため、南信州地域公共交通総合連携計画では、市町村が単独または連携して交通政策を実施する際の指針やルールを定めている。

しかし、これらの指針やルールは義務ではなくあくまで努力目標である。上述したように、南信州広域は、各地域において抱える公共交通の課題に大きな違いがあるため、地域課題の解決を優先した場合、これら指針やルールが遵守されないことも想定される（むろん、そうすることが起こらないようなランド・デザインを提示するように試みてはいる）。

また、同様の課題として、下位計画である、各地域の連携計画の整合性は計画上でしか担保されていない。

よって、広域的な計画を策定する前の段階において、この計画の実効に対する脆弱性を克服する制度の構築が必要といえる⁶⁾。さらに、広域計画の法定協議会と各市町村との間で整合性を担保する仕組みが必要といえる。

4. おわりに

本稿では、多数の市町村を含んだ広域にわたる生活圏を対象とした地域公共交通総合連携計画の策定過程から、その機能と策定する意義、課題を整理した。

連携計画の機能として、広域圏としての公共交通のあり方、整備方針、運行ルールなどを、複数の市町村や地域住民で共有でき、住民の生活実態に合わせた公共交通の確保が可能になることが挙げられる。また、各市町村にとっては、地域住民の移動実態に関する情報が得られたことや、公共交通に関する共通ルールの設定によって費用の効率化と利便性の向上が図れることなどがメリットとなっている。

しかし、これらの反面として、関係機関が多くなることにより利害調整が難しく、強力な計画実施主体がいなければ計画自体が骨抜きになる危険性も孕んでいる。

よって、広域的な連携計画の策定作業をプロセス・デザインする場合、計画書の実効性に重きを置くのか、それとも地域間の理解促進に重きを置くのかを最初に検討する必要がある。双方が必要な場合には、法定協議会には強力なリーダーシップが求められる。

なお、本稿は、南信州広域における1事例のみを考察したものである。よって、本稿で示した計画策定スキームにおいて、どこからが地域性を考慮する部分か、また、どこからが普遍的な部分かなどの検証がされていない。今後、複数の事例を検証し、より有効で普遍的なスキームの開発が望まれる。

長野県内での広域的な公共交通の再編事業の1つとして、木曾町の事例も挙げられる。南信州広域とは異なり、4町村の合併成立後に単独市町村として計画策定、事業実施がなされている。この事例では、町長や副町長らが公共交通確保に関する明確な視点を持ち、策定委員を動かしたことで、利害関係の調整が行いやすかったことや、計画策定時に掲げた統一ルールをほぼそのままの形で事業内容に反映できたことが大きな違いといえる。しかしながら、合併から離脱した町村も含めた広域圏全体で捉えると、いまだ公共交通サービスの足並みが揃わないなどの課題も残されている。市町村の枠組みにとらわれない、生活圏域を一体とした計画策定の必要性は高く、そのためには上記の課題への挑戦が今後も必要である。

参考文献

- 1) 南信州交通問題協議会編：南信州地域公共交通総合連携計画, 2009.
- 2) 宮川公男：政策科学入門, 東洋経済新報社, 2002.
- 3) 真山達志：政策形成の本質, 成文堂, 2001.
- 4) 合意形成研究会：カオスの時代の合意学, 創文社, 1994.
- 5) 佐伯胖：「きめ方」の論理, 東京大学出版会, 1980.

