

地域公共交通計画のマスタープランの策定について*

Constitution of Master Plan for Local Transport Plan *

岸野啓一**・喜多秀行***・菊池武弘****

By Keiichi KISHINO**・Hideyuki KITA***・Takehiro KIKUCHI****

1. はじめに

公共交通は、自動車を利用できない人の生活に不可欠な交通手段であるが、自動車を利用した生活が一般的になる中で、公共交通の利用者は減少の一途をたどっている。特に人口密度の小さい地方部では深刻な状況にあり、生活交通の確保を図るため、多くの自治体が多額の補助金を支出しているが、厳しい財政事情の中でその対応にも限界がある。

一方、高齢社会が到来し、公共交通を必要とする高齢者が増加している。今後、後期高齢者を含め高齢人口のさらなる増加が見込まれる中で、現在のような自動車利用を前提とした生活やまちづくりを進めていけば、公共交通の衰退とともに地域全体が衰弱しかねない。このような事態を回避するため、生活交通の確保はもとより、公共交通の再生を通じた地域の活性化に取り組む必要がある。

その際、個々の問題に対する対症療法的に個別の公共交通計画を具体化するだけでは、当該路線の利用者以外の市民の多くにとって他人事の計画となってしまう、公共交通の再生や地域の活性化という目的を達成できない。地域の公共交通の問題点や解くべき課題を明確にするとともに、地域の公共交通の目指すべき方向を示し、関連する諸計画との整合も図った総合的な視点から地域公共交通計画を立案することが望まれる。

こうした問題意識のもとで、青森県平川市では、地域の抱える公共交通の問題に対応するため、地域公共交通総合連携計画を新たに立案することとなった。その中で、英国の地域交通計画 (Local Transport Plan, LTP

*キーワード：公共交通計画、計画手法論、マスタープラン

**正員、岸野都市交通計画コンサルタント株式会社

(京都市伏見区新町六丁目 480、

TEL075-622-7631、FAX075-622-7631)

***正員、工博、神戸大学大学院工学研究科

(神戸市灘区六甲台町 1-1、

TEL078-803-6008、FAX078-803-6013)

****NPO法人ひらかわマイバスの会

(青森県平川市本町村元 87、

TEL0172-44-8630、FAX0172-44-8630)

と略記)を念頭においた計画策定を行い¹⁾、その過程では国際交通安全学会が提案する地域公共交通計画の構成²⁾や竹内が提案する地域公共交通計画マスタープラン(LTP-MPと略記)の考え方³⁾を取り入れた。本稿は、平川市での取り組み内容に基づき、LTP-MPの意義や有効性について実証的な考察を行うものである。

2. 地域公共交通計画マスタープランについて

(1) 英国の地域交通計画 (LTP)

英国ではロンドン以外の地方政府にLTPの策定が義務付けられている。LTPは、イングランドとウェールズの都市・都市圏における道路、公共交通、自転車、歩行者等からなる総合交通体系の実現に向けた5ヵ年の施策プログラムで、地方自治体により策定される。計画策定に当たって、土地利用計画や再開発等、他の計画と連携した戦略的な交通計画の策定が求められていること、地域の交通計画に関する目標、戦略、実施プログラムなどとともに、実施の達成度を計るためのパフォーマンス指標と目標値を定めることが求められていることなどが特徴である。

また、地方自治体で策定されたLTPを中央政府が評価して補助金を交付し、計画目標の設定と計画の進捗に関するモニタリングなどを実施して、年次ごとに計画や補助金を見直す仕組みが構築されている。^{4) 5)}

わが国におけるLTPの実践例として、和歌山都市圏における取組がある⁶⁾。同都市圏では、英国のLTPを参考にして、「和歌山都市圏交通まちづくり基本計画」が策定されている。同計画では、公共交通の機能の向上、バリアの解消など6つの政策領域に関する34の達成度指標が設定され、その評価を行う仕組みが築かれている。

(2) 地域公共交通計画マスタープラン (LTP-MP)

国際交通安全学会²⁾は、自動車を利用できない住民の移動が困難な地域を念頭に、享受するサービスとそのため負担の組合せを地域が選択するという考え方に基づき、地域公共交通計画の構成案を示している。

その中で竹内³⁾は、LTP-MPの考え方を提案し、その必要性を論じている。すなわち、自治体の公共交通政策

は単に個別の路線計画の集合ではなく、地域の中で人々にどのように動き活動してもらうかのビジョンを示し、それをいかに保障するかを示す政策体系でなくてはならないとしている。そのため、LTP についても交通計画の具体化だけでなく、自治体が公共交通サービスに責任を持ち、公的資金を投入してそれに当たることを宣明する必要があると述べている。また、計画の具体化に当たっては、目的意識の明確化と目標設定を確認することが必要であり、それらを LTP-MP としてとりまとめる必要性を指摘している。

(3) LTP-MP の役割

英国では LTP の内容構成や策定する仕組みが確立しており、LTP の必要性や位置づけをはじめ、LTP の持つ機能などについて共通認識が形成されている。

しかし、わが国ではそのような共通認識が形成されていないと考えられ、LTP を策定しようとしても計画に対する解釈が受けとめる主体によってまちまちになるなどの問題が生じると考えられる。

これに対し、上述の LTP-MP は LTP の策定に向けた目的意識や目標などの確認を通じて共通認識を形成し、そのような共通認識が形成されていない場合でも LTP をうまく機能させる役割を果たすと考えられる。

(4) 平川市における LTP-MP の位置づけ

平川市では、生活交通を確保するためには市が関与して公共交通サービスを提供する必要があると考え、補助金を支出して公共交通を維持してきた。

平成 20 年度に地域公共交通総合連携計画を策定する際、高齢化の進展や広く行き渡った自動車依存の生活スタイルがそのまま続くとして将来は公共交通とともに地域が衰退しかねないという問題意識のもとで、平川市版 LTP を策定することとなった。

平川市では、英国の LTP に習った計画づくりを目指したが、その策定に先立ち、LTP-MP に対応する考え方や方針を明らかにする作業を行い、それを LTP の内容に反映させた。

本稿では、その経験や結果を踏まえ、LTP-MP の考え方を採り入れずに LTP を策定した場合を推測し、その考え方を採り入れて策定した結果と比較することなどにより、LTP-MP の意義や有効性について考察する。

3. 実証分析および考察

(1) 平川市の現状と将来のすう勢展望⁷⁾

平川市は青森県の津軽平野に位置し、平成 18 年 1 月に 3 町村が合併して誕生した市である。人口は 35,000 人余り、65 歳以上人口比率は約 26% (いずれも平成 17

年国勢調査) である。

平川市では、隣接する弘前市と黒石市を結ぶ弘南鉄道弘南線が市内を通り、弘前市や黒石市と平川市内を結ぶ路線バスや、弘南鉄道平賀駅を中心に循環するコミュニティバスなどが市内の公共交通網を形成している。路線バスの一部は国庫補助路線となっているほか、コミュニティバスなどの運行に市が補助金を支出している。

平川市の運転免許保有率は男性が 73%、女性は 52% であり (平成 17 年)、70 歳以上の男性と 50 歳以上の女性を除く世代では 80% を超えている。そのため、通勤や買い物はもとより、通学高校生のマイカーによる送迎が日常化するなど、日常生活のあらゆる場面で自動車の利用が浸透している。

このような平川市の将来 (10 年後) のすう勢を展望すると、公共交通を取り巻く状況は次のように見通される。

- ① 高齢化の進展により 10 年後の平川市の 65 歳以上人口は 15%、75 歳以上人口は 19% 増加し、65 歳以上人口比率は 33%、75 歳以上人口比率は 17% となる。
- ② 65 歳以上の単身世帯は増加する。そのうち約 80% は女性、すなわち一人暮らしのおばあさんである。
- ③ 15~64 歳人口に占める運転免許保有率は 89% となる。また、65 歳以上の運転免許保有者数は約 1.9 倍に増加する。

これらのことから、後期高齢者や単身高齢世帯の増加により、自動車での移動が困難な高齢者が増加し、公共交通の必要性が一層高まると考えられる。しかし、自動車への依存をそのまま続けられれば地域の公共交通サービスが低下し、送迎してもらうことのできない高齢者や身体的に自動車が運転できない高齢者の外出が困難になり、日常生活に支障を来すなどの問題が発生しかねない。

また、高齢ドライバーの増加が見込まれるなかで、身体的な機能が衰えても自動車の運転を続けられれば、高齢者の交通事故が一層増加することも懸念される。

(2) LTP-MP の確認と LTP の策定

このような状況を回避するには、公共交通の利活用と自動車に依存し過ぎない生活の実践が必要である。そのためには、公共交通の問題は、今は自動車を利用できる人にとっても将来は自分自身の問題であることや、公共交通の利用者だけでなく地域全体の問題であることなどを市民が理解することが重要であり、市民の行動規範としての目標を定めることが有効であると考えられる。

平川市では、LTP-MP にいう目的意識の明確化のため、はじめに、LTP の全体目標を「みんなが元気な平川市」と定めた。これは、地域を人体に模し、計画全体を通じて達成すべき最高位の価値を「ひと・まち・自然の健康増進」とするとともに、「人と地域と地球のより良い健康を目指して」をキーワードとして、交通が果たすべき

表－1 地域交通改善のための目標⁷⁾

視 点	目 標	目標値の例	推進主体
1. あらゆる人に対するモビリティの確保	①日常生活に必要な公共交通サービス水準の設定	・集落の人口や交通目的に応じた公共交通サービス水準を設定する。	市、交通事業者 NPO、老人クラブ、各町会
	②高齢者の外出機会の向上	・外出できない高齢者の割合を10%以下にする。 ・週のうち3日以上は買い物・娯楽等の外出をする。	
	③公共交通による外出範囲・外出時間帯の拡大	・公共交通を利用し弘前に16時まで滞在できるようにする。 ・公共交通を利用して1日最低2回は外出できる機会を設ける。	
2. 地球環境の保護・改善	④ノーカーデー等の実践	・自分の生活スタイルに合わせてノーカーデー、ノー送迎デー、バス買い物デーなどを設定する。 ・それを実践する世帯数・人数を毎年増やす。	市、交通事業者 商工会、各町会、住民
	⑤マイカー走行距離の抑制	・各世帯の走行距離を毎年3%ずつ減少させ、5年後には15%の削減を目指す。	
	⑥公共交通利用者の増加	・毎年の利用者数を減少させない。	
3. 移動者の交通安全・移動中の犯罪の防止	⑦高齢者や子供の交通事故の減少	・高齢人口・年少人口1人当たりの交通事故件数、同死傷者数を現状より減少させる。	警察、運輸支局、交通事業者、学校、老人クラブ
	⑧高齢者の公共交通利用への転換	・後期高齢者の運転免許返納と自主的な不更新を呼びかける。	
	⑨公共交通の安全性の向上	・公共交通の車内や駅・バス停における迷惑行為等への苦情件数を減らす。	
4. 地域資源の統合・活用	⑩生活サービス施設の集約立地	・ロードサイドに立地する生活サービス施設の数、店舗の延床面積を一定範囲内に抑制する。	市、交通事業者、商工会、NPO
	⑪交通機関相互の乗り換え利便性の向上	・鉄道～バスは原則として接続するように努める。	
	⑫乗換情報提供の充実	・地域密着型の時刻表やチラシなどを制作し市域全戸配布する。情報提供資料を年1回は更新する。	
5. 地域経済の効率向上と持続的成長	⑬中心市街地のにぎわいの向上	・平賀駅前の歩行者交通量を増加させる。 ・中心市街地の店舗の売り上げを増加させる。	市、交通事業者、NPO、観光協会、商工会
	⑭地域の活性化	・集客イベント等を一定回数以上実施する。 ・公共交通を利用したイベントへの参加者を増やす。	

基本的役割は「社会参加促進による人と地域の活性化に寄与すること」であり、ひいては「地球の健康改善（地球温暖化の改善）に寄与する」という考えによる。

次に、全体目標とこの考え方にに基づき、人・地域・地球の健康づくりの一環としての交通計画という観点から、地域の交通改善を図るための5つの視点を定めるとともに、5の視点に対応して14項目の目標を設定した（表－1）。具体的な目標設定に際しては、英国のLTPの考え方や和歌山都市圏の実践例を参考にした。これらでは、多様な視点から多数の指標により網羅的に目標値を設定している。これに対し平川市では、地域住民が日常生活で感覚的に捉えやすく、人々の行動規範となるような目標を設定するとともに、定期的な調査を通じて目標達成状況をチェックできる構成とした。

また、これらの目標のそれぞれについて、目標達成に向けて取り組むべき主体（平川市、住民、交通事業者、関係機関等）を明記し、目標の実現に向けて責任を持って取り組むことを申し合わせた。これは、「地域の中で人々にどのように動き活動してもらおうかのビジョンを示し、

それをいかに保障するか」というLTP-MPの考え方を実践することを意図したものである。

このような形でLTP-MPの考え方を反映させながら、平川市版LTPを策定した。

（3）個別の計画への反映

平川市では、策定したLTPの実践に向けて、市民や関係者が共通の問題意識を持ち、市民や町会（自治会）などが主体的に参画しながら、少しずつでもよいから目標に向かって進んでいくという方針で臨んだ。

そのため、次のようなプロセスでLTPに記述した内容を個別の計画に反映させた。

まず、町会長（自治会長）が集まる会合において平川市の公共交通のすう勢展望の結果などを示し、将来の公共交通の問題点を分かりやすく説明した。その上で、公共交通をはじめ地域の交通の改善に対し、主体的に取り組む町会を募集した。

それに対し、一つの町会の会長が積極的に取り組むとの意向を表明した。その町会において住民懇談会を開催

し、公共交通の問題点の説明、自由な意見交換などを通じて、当該地域を通るコミュニティバスの改善や自動車の使い方などについて議論した。

その結果、住民が公共交通の問題は地域の問題であり、公共交通の維持が地域にとって必要なこと、公共交通を維持するも無くすも地域自身の取り組みによることなどを理解し、住民側から高校生の通学時間帯におけるバスの運行と送迎の自粛などの公共交通改善計画案について提案された。

なお、平川市ではLTPの策定から個別計画の反映に至るまで、当該地域出身で交通事業に明るい民間人の地域公共交通協議会長が全体をリードした。町会長などへの説明の際、LTP-MPの精神を伝えることができるなどの効果があったことを付言しておく。

(4) LTP-MPの意義

このように平川市では、LTP-MPに相当することを最初に検討し、それを反映させてLTPを策定した。さらに策定したLTPを個別の計画に反映させた。その結果から、LTP-MPの有効性や意義は次のように考えられる。

① LTPの策定を通じ、将来の公共交通をとりまく状況を示すとともに、LTP全体の目標を具体的に示すことにより、住民に対して地域の公共交通問題は自分自身の問題であり地域全体の問題であるという意識を高めることができたと考えられる。

もし、計画の全体目標や目的意識を示さずに地域の交通改善に向けた目標や目標値を列挙しただけでは、住民に「行政が勝手に定めた目標である」というような受け止め方しかなされず、地域の公共交通を自らが守るという意識は希薄なままであったと推察される。

② 懇談会を開催した町会では、直ちに自動車の利用を控えるということには至らなかったが、高校生の帰宅時のマイカーでの迎えを代替するバスの運行や、特定の日（例えば飲酒した日）のバス利用など、設定した目標の考え方を汲み入れた具体的な行動を住民自らが考えるという意識の変化が少なながら見られた。

竹内³⁾はLTP-MPの内容の一つとして「市民への行動喚起（協働）の呼びかけ」を挙げているが、このような住民の変化は、懇談会の説明などを通じてLTP-MPの意図が住民にも伝わった効果と考えられる。

③ LTPには地域の交通改善に向けた目標を示すだけでなく、その達成に向けて取り組むべき主体を明記した。

これにより、市や交通事業者をはじめ、警察等の関係機関や住民、老人クラブなど地域全体が一体的に取り組むことのできる素地を作ることができた。加えて、ある団体の長が目標の達成に向けた行動に意欲を示すなど、具体的な動きが見られるようになった。

④ 平川市は、地域の公共交通サービスに対して補助金

を支出してきた。また、約2年前から利用者や地域住民の意見を聴いてコミュニティバスの運行計画の改善などに取り組んできた。すなわち、「自治体が公共交通サービスに責任を持ち、公的資金を投入してそれにあたることを宣明する」というLTP-MPの内容を実践している。

これに加え、LTPを策定したことにより、コミュニティバスの運行計画だけではなく、目標達成のための施策について幅広く具体的に検討したり、目標達成に向けた推進主体との調整を図るなど、地域公共交通の改善や地域の活性化などにより積極的に関与するようになった。

4. まとめと今後の課題

以上に示したように、平川市では英国のLTPに習って平川市版のLTPを策定した。策定に先立ちLTP-MPに相当する検討を行い、全体目標の設定を通じた目的意識の明確化、人々の行動規範ともなり得る目標の設定、その推進主体の明確化などの形で反映させた。それにより、地域の目指すべき方向が明確になるとともに、公共交通の改善を通じた健康な地域づくりや地域の活性化などに対し、住民や関係機関の取り組み姿勢に変化の兆しが見られるようになるなど、LTP-MPの有用性が確認された。

地域の交通計画を検討する際、このように自治体を中心となってLTP-MPの考えを採り入れた計画を策定することも重要であるが、国や都道府県できちんとそれを推進するための仕組みを作ることが重要であると考えられる。

平川市の取り組みがその第一歩として寄与することができれば望外の幸せである。

参考文献

- 1) 菊池武弘：英国風交通計画のすすめ、国際交通安全学会「地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究」平成18年度報告書、pp.7-13、2007
- 2) 国際交通安全学会：「地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究」平成19年度報告書、国際交通安全学会、pp.85-88、2008
- 3) 竹内伝史：地域公共交通政策の確立に向けての自治体の取り組み姿勢、国際交通安全学会「地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究」平成19年度報告書、pp.5-16、2008
- 4) Department for Transport UK：Full guidance on Local Transport Plans：Second edition、2004
- 5) 山崎治：英国の交通政策－「持続可能な交通」を目指して－、レファレンス平成17年5月号、pp.61-77、2005
- 6) 辻本勝久：和歌山都市圏の地域交通計画における達成度指標と数値目標に関する研究、第37回土木計画学研究発表会講演集、2008
- 7) 平川市：平川市地域公共交通総合連携計画、2009