

地域のモビリティを確保する上での課題と対応策について

～活力ある地域社会の形成と生活の質的向上のための手段として～*

Challenges and Solutions for ensuring Mobility in Local and Regional Area *

五十川泰史**・小林寛***・川西寛****・田村享*****・喜多秀行*****、寺部慎太郎*****
By Yasufumi ISOGAWA**・Hiroshi KOBAYASHI***・Yutaka KAWANISHI****・Toru TAMURA*****
・Hideyuki KITA*****・Shintaro TERABE*****

1. はじめに

地域のモビリティの確保は、一人一人のアクティビティ（活動量）の質と量を向上・拡大し、交流と連携を活性化することにより、自立的な地域の形成にもつながることから、地域が抱える諸課題の解決策として、基本的かつ重要な要素となる。

地域モビリティの確保に向けた総合的な調査や計画の策定に当たっては、環境や福祉、まちづくり等各地域の政策目標や地域の実情、制約条件を踏まえた複数の交通サービス案(代替案)をゼロベースから検討し、現状から変えない案を含めて比較・検討し、選択することが重要である。しかし、そのために必要な知識や情報が極めて少ない状態から取組を始めなければならなかった地方自治体からは、調査・分析、計画、合意形成、評価等の手法についての情報に対するニーズが高い状況にある。

*キーワード：地域モビリティ確保、公共交通、総合交通計画

**非会員、松山河川国道事務所 所長

(前国土交通省政策統括官付参事官室専門調査官)

(松山市土居田町7 9 7-2、

TEL089-972-0034、FAX089-972-8056)

***正員、工修、国土交通省 政策統括官付参事官室
専門調査官

(東京都千代田区霞ヶ関2-1-3、

TEL03-5253-8111、FAX03-5253-1675)

****非会員、愛知県 建設部長

(前国土交通省政策統括官付参事官室参事官)

(愛知県名古屋市中区三の丸三丁目1番2号、

TEL052-954-6480、FAX052-951-4298)

*****正員、工博、室蘭工業大学 教授

(室蘭市水元町2 7-1、

TEL0143-46-5287、FAX0143-46-5288)

*****正員、工博、神戸大学 教授

(神戸市灘区六甲台町1-1、

TEL078-803-6008、FAX078-803-6013)

*****正員、工博、東京理科大学 准教授

(千葉県野田市山崎2 6 4 1、

TEL04-7122-1623、FAX04-7123-9766)

これらを踏まえ、国土交通省では、地域におけるモビリティ確保に向けた取組への支援の一環として、その具体的な進め方や道筋に関する情報を、先進的な取組を行っている地方自治体や交通事業者、NPOにアンケート等を行い、その結果を分析、計画立案に役立つポイントを抽出し、「知恵袋」としてとりまとめた。以下その概要を述べる。

2. 地域のモビリティを確保する上での意義と課題

人口減少が進み、地方では各地で鉄道やバス路線の廃止の動きが見られる。また市町村合併により、広大な市域を公共交通機関がカバーしきれず、地域社会の形成に大きな課題を抱えているところもある。車中心の社会にあって、車を運転できない高齢者等移動制約者の移動手段が確保できなければ、住民の日常の様々な活動に支障が生じ、地域にとっては死活問題である。

こういった問題は地方に限らない。都会においても、高齢化の進んだ団地では通勤通学の利用者が減少してバスの本数が減り、公共交通機関の網からもれた病院や介護施設、老人クラブなどへのアクセスに不便を強いられるといった状況が生じている。

我が国では、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成19年10月施行）によって、市町村が協議会を設立し、関係主体の参加・協力の下、地域公共交通のあり方について総合的に検討し、合意形成を図り、その結果を各主体が尊重して施策を推進する手法が導入されるなど、地域モビリティの確保に向けた取組は市町村が中心となって進めるべきとの考えが定着しつつある。

しかし、国土交通省が地方自治体に対して実施したアンケート調査結果によると、先進事例などの情報提供や気軽に相談できる窓口へのニーズが高く、取組の中心的役割が期待されている地方自治体は、前述の具体的な計画立案のための情報やノウハウが不足していたり、担当者が気軽に相談できる環境がない現状となっている。

ところで、人口減少、モータリゼーションの進展→利用者の減少→交通サービス提供の水準低下、の悪循環を

食い止めるには、地域の実情や利用者のニーズを的確に反映したサービス提供に努めるとともに、単純に需要と供給のバランス（効率性）だけではない観点が求められる。

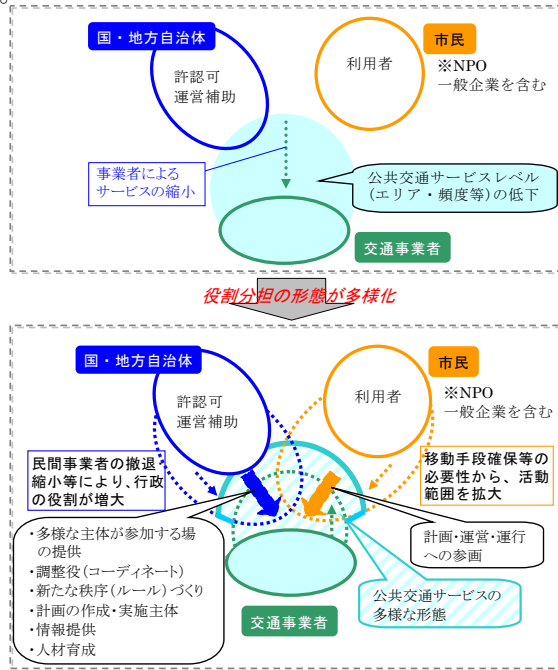


図1 公共サービスの担い手の多様化

すなわち、

- ・今後進展する人口減少社会にあって、人々の安全・安心な生活が確保され、地域が活力を維持・向上させていくためには、一人一人のアクティビティ（活動の質と量）の向上・拡大が不可欠であり、
 - ・この「アクティビティの向上・拡大」のためには、人と人、地域間相互の広域的な連携の拡大を図るとともに、魅力的な地域づくりを目指して内外交流の活性化を進めることが重要であり、
 - ・それを実現するために、行動の可能性（移動のしやすさ＝モビリティ）を持続的に確保する必要がある。
- という観点である。

人口が減り高齢化が進んでも、より多くの人が容易に移動でき、街を出歩いたり社会参加することで人の活動がより活発になれば、地域の活力を維持することができるだろうし、病院などへのアクセスが容易になれば、より安心な社会が実現できるだろう。

このように「モビリティの確保」は、住民一人一人の社会参加の機会を増やし、安心して生き活きたとした社会の形成のために必要かつ有効な施策の一つである。したがって、自らの地域の将来の姿を想定しながら、その実現に向けた地域づくりの施策と一体となって総合的に考え、実行していく必要がある。

交通に関する計画にとっても、ニーズを的確に把握し、それを踏まえて作成することが、成功する上での必須条

件となる。計画の策定にあたっては、さまざまな選択肢があるが、自らの地域の現状を的確に把握し分析することで需要、担い手やリスクの分担などさまざまな要素を明確にし、どのような手段でどの程度のサービスを提供し、提供主体を誰にするかを検討することが重要である。

特に地方自治体では、首長や議会と認識を共有し、首長のリーダーシップの下で組織の力を結集して、総合的に取り組むことが重要である。

交通サービスを担う主体は多様化している。交通事業者は、運営や運行の専門技術と情報を積極的に提供し、市民やNPOは、計画段階から参画して利用者の立場で使いやすいシステムとなるよう提案するなど、地域の関係者がそれぞれの立場で保有する資源を提供し合い、協働して初めて、地域の実情に合ったサービスが提供され、地域のモビリティが持続的に確保される。その意味でも、地域の将来のあるべき姿を提示し、住民や関係者の先導役・調整役としての自治体の主体的役割が期待される。

3. 地域モビリティ確保に向けた取組の留意点

地域モビリティ確保に向けた取組を進める際のプロセスや項目について図2の通り整理し、その留意点について、以下の通りまとめた。

(1) 動機・背景

取組に着手する動機・背景は、それぞれの地域の事情により様々であるが、地域の交通のあり方を考える際に重要なことは、単に公共交通の利用者を増やすことや、既存の交通サービスの維持だけを考えるのではなく、交

＜地域のモビリティ確保に向けた取組のプロセス＞

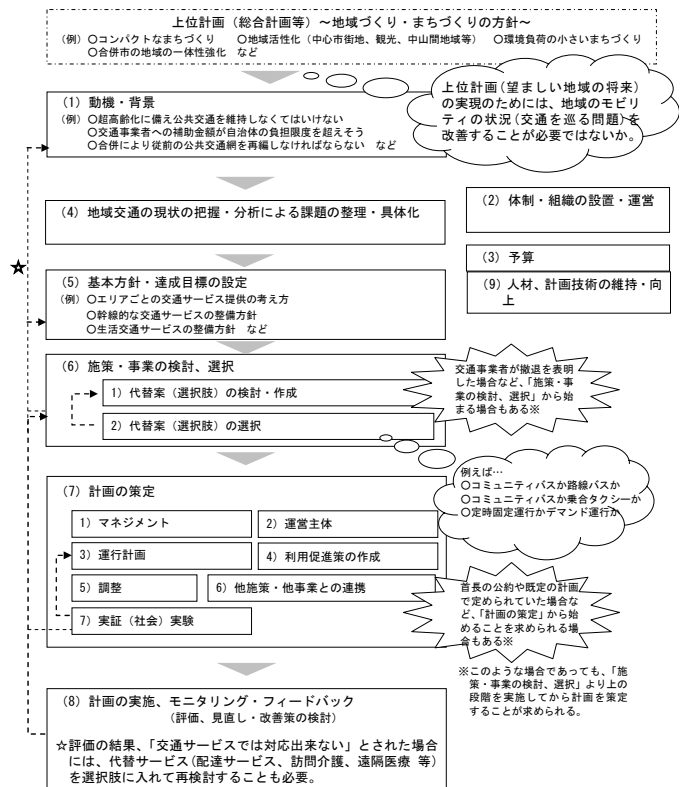


図2 地域モビリティ確保に向けた取組のプロセス

通体系全体や人口減少・高齢化への対応、環境、地域・都市構造等、地域が抱える課題も含めた戦略的かつ総合的な観点に立つことが重要である。また、特定の交通施策ありきで考えることは、かえって非効率な取組となるケースがあることに留意することや、財源等の制約条件により交通施策で対応することが難しい場合には、交通以外の施策を代替案として検討することが必要である。

(2) 体制・組織の設置・運営

地域住民のニーズを踏まえつつ、持続可能な地域の交通体系の構築を実現するためには、地方自治体、交通事業者、地域の企業、住民・NPO等関係者の知恵を結集して、取組を検討、実施することが重要である。中でも地域の実情を熟知している市区町村は、地域の生活、活力を支える基盤としての地域の交通体系を維持、再生する上でその役割は大きく、多様な関係者とともに検討をすすめる上でも、特に初期の段階では、コーディネーターとして議論をけん引する役割が求められる。

(3) 予算

取組を行う際に、その実施のために必要な経費を確保することが重要であるが、アンケート調査等を職員自らが委託せずに実施している事例もあり、予算がなくても行うことができる取組はある。予算の確保が厳しい場合には、できる限り委託せずに実施する工夫をし、どうしてもできないものに厳選して予算を確保して委託するという考え方で進めるという発想も必要である。

また逆に、必要な経費を確保せず、施策を講じないことにより後に損失が生じるリスクが高くなる恐れがあることを認識しておくことも重要である。

(4) 地域交通の現状と把握・分析による課題の整理・具体化

解決すべき課題を明確化するためには、地域交通を取り巻く現状を把握することが必要となる。既存データの整理を行いながら論点を明確にし、現状を改善するために取るべき道筋についての仮説を立て、その立証のために新たに調査で補完すべき情報を明確にする。調査したデータを分析し、地域交通を取り巻く現状と論点、自らの地域全体の課題の解決手段としての交通施策という視点も考慮しながら、仮説の検証等を行うなどにより、課題の整理を行う。

(5) 基本方針・達成目標の設定

取組のターゲット・目的を明確にした基本方針を設定するとともに、当該方針に基づいて達成すべき目標を設定する。

目標は、定量的に示されることが望ましいが、すべての事項が定量化できるとは限らないため、そのような場合は定性的目標を設定することもあり得る。設定にあたっては、目標としての分かり易さやモニタリング（観測）のし易さを考慮する必要がある。また、設定する際

には、関係者で合意し、共通の目標とすることが求められ、そのための関係者間の協議、合意形成が必要である。

(6) 施策・事業の検討、選択

地域の実情に即した計画とするためには、「現状から変更しない」案も含めた複数の代替案を作成し、それらの実現可能性、効果、影響、持続可能性などを評価した上で、選択を行う。選択にあたっては、交通担当部署が単独で決めるのではなく、関係者の合意形成を図ることが重要である。

(7) 計画の策定

(5)の基本方針に基づく改善目標を達成するための施策・事業を実施するためには、それをどのような手段で提供するのか、計画を策定することが必要となる。

単に先進事例を模倣するだけでは失敗する可能性が高いことから、関係者との合意形成を図りながら、地域の実情やニーズに即した計画を策定することが重要である。運営主体は、自治体、交通事業者、住民・NPOといった利害関係を有する主体の間で適切な役割分担となるよう検討し、持続可能な体制とすることが重要である。運行計画は、住民ニーズなどの調査・分析結果を踏まえた利便性の向上と持続可能性の2つの観点を考慮した適切な計画となるよう検討するとともに、交通施策の範囲だけにとどまらず、他施策との連携を検討することが求められる。

また、作成した計画は、実証（社会）実験による運行などにより、円滑に実施できるか、計画した内容が適切であるかどうか（期待した効果が発現するか）の検証が重要である。

検証結果は、計画内容の改善に反映させ、検討段階で想定したニーズ等がなかった場合などは無理に本格実施をしないという選択肢も含めて検討する姿勢も重要である。

(8) 計画の実施、モニタリング・フィードバック

本格実施にあたっては、関係者で合意した計画に基づき、それぞれの主体が自らの役割・責任を着実に果たし、協力して円滑に実行することが重要である。

また、取組を開始した後においても、引き続きモニタリング（観測）を行い、評価、見直し・改善策の検討を継続することが重要である。（PDCAサイクルの実行）

評価の結果、「交通サービスでの対応が困難」と考えられる場合には、交通施策以外の代替施策（日用品等の配達サービス、訪問看護サービス、遠隔医療など）を選択肢に入れて再検討するところまで遡ることも必要である。

(9) 人材、計画技術の維持・向上

地域のモビリティを確保する施策を効率的・効果的に実施し、かつ長く持続していくためには、

特定の個人の責任や能力に背負わせるのではなく、組織として地域交通に関する情報や知恵を蓄積し、継承できる仕組みづくりや人材の育成が必要である。外部の専門家の支援を仰ぐ場合でも、自らの組織に一定の知恵と情報が蓄積・継承されることに留意することが重要である。

4. 取組を成功に導くための留意点 ～悩み、「壁」を乗り越えるヒント (Q&A)

3. のプロセスで取組を進めようとする際、担当者は様々な場面で判断に迷い、その場面（壁）を乗り越えられない場合には、取組の方向性を見失い、場合によっては取組を止めてしまう恐れがある。この「壁」を乗り越えるためには、これまで乗り越えた実績を持つ地域の実践例及び、実践例から体系化されたノウハウや計画技術から、その「知恵」を参照することが有効と考えられる。但し、この「知恵」は、あくまでもその地域の担当者の創意工夫によって実行されたものであり、そのまま模倣すれば成功するというものではないことに注意することが必要である。すなわち、この「知恵」を活用しながら、自らの地域の状況を踏まえた創意工夫、試行錯誤を重ねながら取組を進める必要がある。

ここでは、地域のモビリティ確保に向けた取組のプロセスの項目ごとにこの「知恵」を整理し、図3のように、Q&Aの形式で提示した。また、事例を収集する中で特に参考とすべき内容については、図4のように、

Q & Aの例 (一部抜粋)	
1. 動機・背景	
Q 1-1: 交通施策で対応するかどうかの判断は、何を基準に行えばいいのか。	
2. 体制・組織の設置・運営	
(1) 検討体制・組織のメンバー	
Q 2-1: 取組を進めるためには、どのような体制が良いのか。	
(2) 体制・組織の運営	
Q 2-5: 検討の体制・組織の運営上、注意すべきことは何か。	
(3) 合意形成・調整	
Q 2-8: 合意形成や調整を行う必要がある対象 (主体) は何か。	
3. 予算	
Q 3-1: 取組を進めようにも、予算がない。	
4. 地域交通の現状の把握・分析による課題の整理・具体化	
(1) 調査の手法	
Q 4-4: 利用者のニーズを把握するためには、どのような調査を実施すればいいのか。	
(2) 調査経費	
Q 4-9: 調査には経費が必要で、予算がないのでできない。	
5. 基本方針・達成目標の設定	
(1) 基本方針	
Q 5-2: 基本方針を決めるために留意すべきことは何か。	
6. 施策・事業の検討、選択	
(1) 代替案 (選択肢) の選択	
Q 6-4: 選択するための比較・評価に当たって、どのような観点が必要か。	
7. 計画の策定	
(1) マネジメント	
Q 7-1: 計画を策定するに当たって求められる能力、留意すべきことは何か。	
(2) 調整	
Q 7-26: 調整にあたって、留意すべきことは何か。	
(3) 他施策、他事業との連携	
Q 7-28: 他施策、他事業との連携を進めるに当たって、どのような検討、調整が必要か。	

図3 Q&Aの例 (一般抜粋)

《知恵袋》 (コラム) として紹介した。

5. 地域のモビリティ確保の知恵袋の作成

本研究の成果を広く情報提供するため、「地域のモビリティ確保の知恵袋～モビリティは地域の元気の源～」を作成した。各地域における取組の参考となれば幸いである。

知恵袋 地域の活性化という大きなテーマでの議論が、利害の違いを乗り越える

- 平成 17 年 11 月に京都府を事務局とした「分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議 (丹後地域)」(以下「実現会議」) が設置された。
- メンバーは、関係自治体、交通事業者、利用者代表、経済団体、商工観光団体、旅行会社、有識者などから構成されている。
- 住民にとってより良い「生活交通」と観光を一層振興する「交通」の 2 つの視点から議論をはじめたほか、実現会議のメンバーで現地調査を行うなど、問題意識の共有化に留意している。
- この結果、それぞれの主体が横の連携を強化しようという機運が高まり、いわゆる提案型ではない「改善実行計画」を開発者の協働により作成し、できるところから実行に移している。
- 地域の活性化のために何が必要か、地域住民がどうすれば喜んでくれるかという思いは、いずれの主体も同じなので、多少の違いはあったとしても大きなところで譲り合えることができた。(京都府・京丹後市・北近畿タンゴ鉄道㈱(京都府))

知恵袋 バスに固執せず、複数の交通モードを組み合わせて全体を最適化

- すべてをコミュニティバスで対応するのではなく、最寄りのコミュニティバスのバス停まで、シャトル便 (無料) を運行している地区もある。(大分県宇佐市)
- 廃止代替バス、市営バス、巡回バス、契約バスという 4 つのバスがあったが、朝夕は通勤・通学の足として「定時定路線バス」を運行し、昼間は高齢者の通院や買物などの足として「デマンド交通」を運行するシステムに再編した。(長野県東御市)
- 中心市街地と合併前の旧町村の中心部を多頻度で運行する幹線バスと、地域内の移動及び幹線バスへの乗継を想定して運行する支線バスを導入し、支線バスの一部はデマンドで運行している。また、支線バスは、山間部等の道路幅員が非常に狭い地域に対応するため、小さい車両を活用して集落をきめ細かく運行するなどの工夫もしている。(長野県木曽町)
- 行政区域すべてをコミュニティバスで網羅しようとはせず、バスの利用圏域外 (バス停を中心とした 500m 圏域外) に対しては、バスと連携する乗合タクシーを運行している。(愛知県三好町)
- 地域交通を維持する方法としては、必ずしも大型バスにこだわらず、ジャンボタクシーなど別の交通モードを導入することも考えられる。バスは、広い道路しか通行できず、スピードも遅いので運行回数を上げようとすると無理が出る。ジャンボタクシーであれば、そのような課題がクリアできる。(麻中国バス (広島県))

知恵袋 降りてから歩かせるのではなく、施設の玄関口まで乗り入れる

- イトヨーカドーにおいては、店舗の目の前にバス停を設置しており、アクセスしやすくしている。(青森市)
- 利用者の利便性を考慮し、弊社からお願いしてショッピングセンターの玄関口までバスが走行するようにした。(秋北バス㈱(秋田県))
- ショッピングセンターにバスロータリーを設置することについては、周辺道路の交通渋滞の発生が予想されることから、ショッピングセンターにバスが必要であると考え、交通対策課から開発事業者と市の開発担当に申し入れを行った。(埼玉県三郷市)
- バスはモールの正面玄関に直接乗り入れる構造となっている。これは、買い物袋を抱えて、離れたバス停まで歩くのは高齢者等には大変だからである。(愛知県三好町)

図4 知恵袋 (コラム) の掲載例

6. おわりに

今後は、本研究で整理した内容、ノウハウを実践していくために、幅広く関係者との情報交換・共有を図っていくとともに、引き続き国内外の優良事例等を調査、分析し、利用者ニーズに基づいた政策支援のツールを作成していく予定である。

本研究にあたっては、有識者等による勉強会 (座長: 田村亨 室蘭工業大学教授) において助言を頂きつつ広範な知見、情報の収集を行ったほか、事例等の収集および掲載については関係自治体等に多大な協力を頂いた。

この場を借りて感謝の意を表します。

参考文献

田村亨ほか: 地域の自立的発展のためのモビリティ確保に向けた施策のあり方に関する事例研究, 土木計画学研究・講演集, Vol. 37, 2008