

# 地方自治体における地域モビリティの確保に向けた取組の動向\*

## The Tendency of regional policy for ensuring mobility of the people by the Local Government \*

花田 浩一\*\*・麻生 智嗣\*\*\*・古賀 崇史\*\*\*\*

By Kouichi HANADA\*\*・Tomothugu ASO\*\*\*・Takashi KOGA\*\*\*\*

### 1. はじめに

近年、人口減少やモータリゼーションの進展等に伴う公共交通の利用者の減少が交通サービスの水準低下を招き、それが公共交通利用者の減少につながり、そのことがさらにサービス水準の低下につながるという悪循環に陥っている状況が見受けられる。

こうしたなか、地方自治体では、利用者の視点に立った取組の実施や地域・まちづくり施策との連携、交通事業者や地域住民など多様な主体の参画等により、公共交通の活性化につなげている事例が見られる。このような先駆的な事例からは、その取組内容や施策立案のための調査・分析からフォローアップに至るまでのプロセスに学ぶべき点があると考えられる。

本稿は、先駆的な取組を行っている地方自治体等へのアンケート調査及びヒアリング調査の結果から得られた情報を基に、具体的な事例も交えながら、取組の特徴と取組導入のプロセスについて、その概略を述べるとともに、最後に地方自治体等が公共交通の利便性の向上に向けた取組を検討、実施する際の参考として、成功事例のポイントについて概説する。

### 2. 取組内容の分類

取組内容の分析のフレームワークとして、取組の内容の分類を行った。分類にあたっては、マーケティングの基本戦略である4P：Product（製品戦略）、Price（価格戦略）、Place（立地・流通戦略）、Promotion（広告戦略）を参考に、公共交通にとっての4P（表-1）に置き換えて、これを分類の視点として設定した。

\*キーワード：公共交通計画、総合交通計画、計画手法論

\*\*非会員，(株)エックス都市研究所 地域・都市づくり本部

(東京都豊島区高田2-17-22、

TEL03-5956-7501、FAX03-5956-7521)

\*\*\*非会員，(株)エックス都市研究所 地域・都市づくり本部

(東京都豊島区高田2-17-22、

TEL03-5956-7501、FAX03-5956-7521)

\*\*\*\*非会員，(株)エックス都市研究所 地域・都市づくり本部

(東京都豊島区高田2-17-22、

TEL03-5956-7501、FAX03-5956-7521)

なお、マーケティングの基本戦略である4Pを参考とした理由は次の通りである。

公共交通は基本的に派生需要であるため、これまで、需要の喚起・創出という視点が弱かったと考えられる。

しかし、自動車等との競争にさらされる中で、公共交通の利用者の増加を図るためには、需要の喚起・創出のための有効な戦略を検討するといったマーケティングの視点が参考になると考えた。

表-1 公共交通にとっての4P

Place	路線・アクセス向上
Product	運行サービス（ダイヤ、便数、車両等）
Price	運賃
Promotion	情報案内・利用働きかけ

### 3. 好事例にみる取組内容の特徴

#### (1) 路線・アクセスの向上

##### a) 地域・都市構造の変化に対応したバス路線再編

人口分布の変化など都市構造の変化や、市町村合併を契機として、利用者の視点から従来のバス路線網を総合的に見直している。

**①埼玉県三郷市の取組**：三郷市では、市民や議会でのバス交通の改善の要望が多かったという背景のもと、つくばエクスプレスの開業、大型商業施設の立地、再開発等、市内の交通を巡る状況の大きな変化をとらえて、バス路線の抜本的な再編を行っている。

三郷市の特徴は、目的意識（仮説）を明確にした調査や、綿密な路線網の検討に基づく関係機関への精力的な調整により、地方自治体によるコミュニティバスの導入ではなく、民間のバス事業者による使いやすい路線網に再編したことである。

検討段階の調査・分析では、

- 1) 民間バス会社が運行できる路線を提案すれば、地方自治体が運行する必要はないのではないか
- 2) 公共施設を循環するだけのバスは、効率が悪く、必要ないのではないか

3) 昼間の時間帯に1時間に1本程度の運行では、住民が満足するサービスは提供できないのではないのか

4) 運賃は100円でなければならないのか

といった疑問を持ち、これに対する取組の方向性を想定した上で、その妥当性の確認及び市民の声を把握するために、以下の調査を実施している。

1) 無作為抽出アンケート：市民のニーズ、交通行動の把握

2) 公共施設利用者アンケート：公共施設利用者のニーズの把握(循環バスは必要か)

3) 自転車置き場利用者アンケート：自転車からバスへの交通行動の変更可能性を確認

4) グループインタビュー調査：アンケートで把握できない市民の声を把握

また、取組の実施後も、バス利用の状況を把握し、改善策を検討、実施している。

**②大分県宇佐市の取組**：宇佐市では、市町村合併を契機に旧市町の通院福祉バスを再編し、コミュニティバスに移行した。合併後のまちづくりに対する不安(旧町は寂れてしまうのではないかという不安)の払拭や、合併後のまちづくりの目玉としてもコミュニティバスの事業は重要視されていた。

このとき、運賃を合併前の無料から有料にしたが、交通空白地域の解消のための路線新設や運行頻度の増加(週1便から週2便)を実施したほか、職員が直接地域に出向いて、きめ細かに利用者ニーズを把握し、ルート・ダイヤ設定に反映したことなどにより、値上げに伴う苦情はほとんどなく、本格運行後のアンケート調査では、車内での会話が楽しみで、外出する機会が増えたという声もある。

また、運行は民間に委託しているが、毎月連絡会議を開催し、路線ごとの需要の動向について分析するなどのモニタリングを実施している。将来的には、連絡会議に利用者代表を参加させることも検討している。

#### b) 需要密度に応じた体系的・階層的なバス網の構築

地域の需要密度に応じて、路線バス、コミュニティバス、乗合タクシーなど適切な交通モードを選択するとともに、有機的にネットワークすることにより、利用者の利便性を高めている。

**①愛知県三好町の取組**：三好町では、住民意識調査で、住みにくい理由のトップに「交通の便の悪さ」が挙げられるなど、公共交通に対する不満が高かったという背景のもと、町立病院の郊外への移転計画が契機となって、コミュニティバスを導入した。

コミュニティバスの導入にあたり、「町民のだれも

がバスを通じて町内の行きたい場所に行くことができる」を基本目標に掲げ、そのために、徒歩圏を考慮して概ね300～500m間隔でバス停を配置するとともに、すべてをコミュニティバスでカバーしようとする、経費の増大や路線延伸に伴う運行時間・間隔の延長などの課題が生じるため、バス停の徒歩圏から外れる交通不便地域においては、コミュニティバスのバス停の時刻表にあわせて、デマンド型の乗合タクシーを運行させている。

また、三好町では、本格運行後も継続的にモニタリング調査を行っている。増便等を行う際は、必ず実験運行を実施している。ニーズを検証した上で本格運行を行うなど、事前の調査・検証に力点を置き、社会実験の結果やニーズは、的確に本格運行に反映させている。運行時間帯拡大を目的とした社会実験では、その結果を受けて、本格実施を見送ったケースもある。

**②新潟市の取組**：新潟市では、バス事業者からの路線廃止届を受けて、地区住民の積極的、主体的な参画を求める「住民バス制度」を創設した。また、政令市以降に伴うまちづくりに対応するための「区バス」、オムニバスタウンの指定を受けての「基幹バス」を導入、位置付けており、それぞれが、明確な目標を設定し運行している。

このうち、「住民バス制度」は、住民組織が主体となって交通事業者・市との三者協定に基づき運行するバスで、市は平日運行、1日10便(5往復)に係る運行経費の7割を上限に支援する制度である。残りの3割を運賃収入等で負担するが、3割負担という条件が厳しく、導入していない地区もある。平成17年当初は、廃止路線の代替として導入されたが、平成19年以降は交通空白地域の解消を目的に導入されている。

住民バス制度を導入した地区では、次のような調査・分析を経て運行開始に至っている。

1) 1回目のアンケート調査

- ・住民バスの利用意志
- ・利用する場合の目的
- ・利用する場合の頻度 等

2) 2回目のアンケート調査

- ・運行ルート(案)、時刻表(案)の賛否
- ・運賃および協力金の支払可能額 等

3) 新潟交通(株)による試験運行

運行計画の策定に当たっては、1便当たり5人程度の利用者数を目標にしている。この数字は、運行経費の3割を運賃収入で賄うために必要な額を勘案して算出したものである。

また、本格運行後も、住民組織内で運行状況や利用者の要望等について協議し、ルートの見直し等を行っ

ている。

## (2) 運行サービスの改善

鉄道・バスと自動車、鉄道とバス、鉄道・バスと自転車など、異なる交通モードの乗継円滑化や、通勤・通学・通院など生活行動に合わせた運行ダイヤの設定、運行本数の拡大、低床車両の導入など、利用者の視点から、きめ細かな運行サービスを提供し、需要の喚起を図っている。

**①イーグルバス(株)(埼玉県)の取組**：地方自治体の取組ではないが、調査・検討プロセスに特徴があるため、好事例として取り上げる。

イーグルバス(株)は、既存の交通事業者が撤退したバス路線を、そのまま引き継いだ。利用者は低迷していた。このため、利用者のニーズを把握することを目的に、沿線の約5,000世帯を対象としたアンケートを実施した。その結果、鉄道の接続が非常に悪いということが判明し、第1回目のダイヤ改定を実施した。

ダイヤ改定後の第2回アンケート調査では、サービスが一部改善されたという評価の一方、利用客はダイヤ改定前よりも減少してしまった。

そこで、アンケート調査結果を基に属性別のクロス分析等を行ったところ、年齢や性別などによって、鉄道への接続ニーズも多様であることからわかり、接続時間を通勤・通学者と非通勤・通学者に分けて設定するなどした第2回目のダイヤ改正を行った。

第3回アンケート調査では、利用者の満足度が高まるとともに、改善とアンケートによる検証を繰り返すなかで収支も安定してきている。

このようにイーグルバス(株)では、PDCAサイクルによる改善の取組に特徴がある(図-1)。



図-1 ダイヤ最適化の実施経緯

## (3) 運賃改善

思い切った運賃の値下げや、わかりやすい均一運賃

(ワンコイン等)の導入、多様な割引サービス、商業事業者との連携による公共交通利用に対する特典の付与(ポイント、地域通貨等)などにより、需要の喚起を図っている。

**①京丹後市の取組**：京丹後市では、路線バスの利用者が減少する中で、事業者への維持補助額が増加傾向にあった。このような状況下で平成16年に新市長が誕生し、行政改革を進める中で、他の助成等と比較してバスの維持補助額が突出していたことを問題視し、「同じ補助をするなら、乗っていただけるバスに補助しよう」という考え方を持つようになる。

そこで、バスの利用促進施策について、アンケートや関係者合同の現地調査により共通認識を醸成しながら、コミュニティバスではなく、路線バスの再生を目指した施策を展開した。

その際、上限を200円とする料金設定とし、多くの人に乗ってもらうことで、「バスの運行」ではなく「乗車する人」に対する補助という発想に転換した。また、運賃以外にも様々な利用促進のための工夫を同時に講じることにより、乗客が2倍超になっている。

運賃の検討に際しては、市民へのアンケート調査を実施しており、ニーズの精度を高めるため、バスを利用すると考えられる(=ターゲットとなる)高校生や高齢者に対象を絞っている。また、運賃について聞く設問では、安易に低料金が回答されないよう、市の財政状況を説明した上で選択するようにしている。

運賃に対するアンケートの結果を図-2に示す。これを基に京丹後市では、上限200円、300円のケースで、利用者の増加目標を算出している。

200円とした場合は1.9倍の増加が必要との結果であった。しかし、こうした取組を実施する上ではインパクトも重要であると考えて、最終的に200円を選択している。これは、通学定期代が年間26万円になるケースが、6万円になるという水準である。

また、取組の実施後は、利用者の満足度・不満足度を把握し、その結果を次の改善策に反映させている。

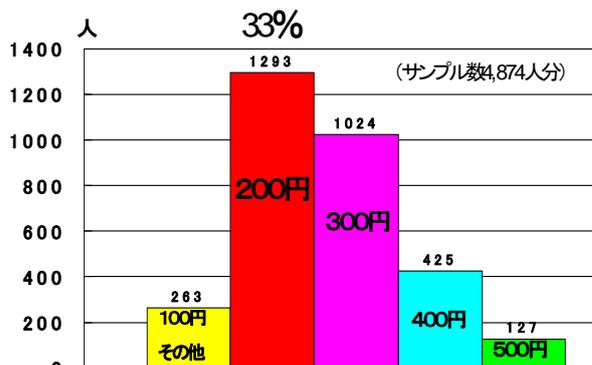


図-2 運賃に対するアンケート結果

#### (4) 情報案内・利用働きかけ

情報技術を活用した公共交通の運行情報・乗継情報の提供や、交通行動に対するアドバイスなど、コミュニケーションを中心とした取組により、公共交通を利用するライフスタイルへの変化を促している。

①**大分市の取組**：大分市では、市内のバス利用者が、対前年比5%程度ずつ減少を続けており、このまま推移すれば、10年後の利用者数は現在の6割程度まで落ち込み、そのことがサービス水準の更なる低下を引き起こすという危機感を持って、路線バスを対象としたモビリティマネジメントに取り組むこととした。

モビリティマネジメントの実施にあたり、事前調査を行ったところ、大分市内のバスは、運行ルートや中心部の乗り場などの情報がわかりにくいことが判明した。このままの状況で単に啓発を行っても、バスへの円滑な転換は期待しにくかったことから、バスを「わかりやすくする」と「啓発」を同時並行で進めている（表-2）。

モビリティマネジメントの効果としては、ガソリン価格の高騰や飲酒運転防止運動の強化などの外的要因もあり、取組だけによる効果を分離することは難しいが、結果として、県内の輸送人員は、対前年比で、

平成18年度：0.2%増

平成19年度：0.9%減

となっており、それまでは毎年対前年度比で約5%の減少が続いていたことも考え合わせると、取組による効果が一定程度得られているものと評価されている。

表-2 取組内容

概要	
バス事業者共通の系統番号の導入	行先表示の体系はバス会社(2グループ)によって異なっていたため、アルファベットと数字(又は数字のみ)の体系に基づく新たな系統番号を導入。
バスマップの無料配布	新たな系統番号を用いて全事業者を網羅したバスマップを作成。当初の原稿は補助金を活用して作成(20万部)したが、次年度以降は協賛広告収入で必要な費用をまかなう仕組みで、毎年、コンテンツや配布先に少しずつ改良を加えつつ、継続発行している。
時刻表検索サイト	若い世代や市外からの来訪者への情報提供媒体としては、インターネット(パソコン&携帯電話)が有効であると考え、時刻表の検索サイトを立ち上げた。(社)大分県バス協会からの委託を受けたIT企業が運営しており、費用は同協会からの委託費と協賛広告収入でまかなう仕組み。
休日ファミリー割引	大分市内の一般路線バスで、土日祝日に定期券以外で運賃を支払う中学生以上の方1人に対して、小学生以下の子どもが3人まで無料となる割引を導入。中心市街地の来訪者調査で、土日祝日に、バスには子どもがほとんど乗っていないことが分かっていたので、子どもを無料にすることによる減収リスクは小さく、増収の可能性もあつた。

### 3. 成功事例のポイント

#### (1) 取組の背景

取組に着手する背景は、それぞれの地域の事情により様々であるが、単に採算性の観点から公共交通を捉えているのではなく、人口減少・高齢化への対応など、地域が抱える課題の観点から、公共交通をいかに再生・活性化していくかという問題意識をもっている。

このように、地域づくり施策全体の一つとして、交通体系のあり方検討にアプローチすることが重要であると言える。

また、事業者の撤退や利用者激減等に負けずに、危機を好機に変える努力、発想も重要であろう。

#### (2) 事前の調査・分析

いずれの事例においても、取組の検討段階において、利用者へのニーズ調査等の事前の調査・分析を行っている。また、計画を作れば終わりではなく、社会実験等の検証も行っている。

一方、今回は示していないが、地方自治体へのアンケート調査において、「取組の効果が期待以下」と回答した地方自治体に対し、その原因をヒアリングしたところ、調査・分析段階で、的確なニーズ把握が行われていない場合が多かった。

また、上述の地方自治体へのアンケート調査において、既存の事例集やマニュアル等で不足している情報を尋ねたところ「ニーズや需要予測など調査・分析手法」と回答した割合が約4割あつた。

調査分析の実施が、公共交通の利便性の向上に向けた取組の効果に大きな影響を与える一方、調査分析の手法や、調査分析の結果から何を導きだせばよいのかということについては、地方自治体に、そのノウハウが不足している状況もあつた。

#### (3) 事後評価、モニタリング

いずれの事例においても、取組は一過性のものではなく、継続して問題点や課題を発掘し、次の改善につけていこうとしている。利用者のニーズは、絶えず変化することから、モニタリングの実施(PDCAサイクル)が重要であることを示している。

### 5. おわりに

本稿は、国土交通省政策統括官付参事官室の「平成20年度 地域のモビリティ確保における施策の推進支援のための調査」(座長：田村亨 室蘭工業大学教授)の成果の一部を報告したものである。関係各位及びアンケート・ヒアリングにご協力いただいた地方自治体・交通事業者の方々に厚く御礼申し上げる。