

地域公共交通計画づくりの最前線

喜多秀行**

By Hideyuki KITA**

乗合バス市場の規制緩和に伴い、各自治体は公共交通サービスを確保するためのしくみを構築する必要性に直面することになり、平成19年10月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の下で、地域公共交通総合連携計画の策定を一斉に開始した。これは、わが国の交通計画史上特筆すべきものであり、その実態を的確に把握し、内在する課題と解決の方向性を明らかにするとともに、計画策定が地域の公共交通に及ぼす効果を検証する必要がある。また、土木学会等では公共交通に関する計画技術の開発が精力的になされてきたが、実務上の要請に十分に応えられているか定かでない。そこで本スペシャルセッションでは、国や自治体の担当者、技術者、事業者、研究者等が一堂に会して実務的、技術的、制度的課題について集中的な議論を行い、地域公共交通計画のあるべき方向性を見出す機会としたい。

地域公共交通計画の策定意義と構成*

喜多秀行**・岸野啓一***

By Hideyuki KITA** and Keiichi KISHINO***

1. 課題認識とスペシャルセッションの目的

平成14年の乗合バス市場の規制緩和に伴い、各自治体は公共交通サービスを確保するためのしくみを構築する必要性に直面することとなった。その後、平成19年10月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（以下、活性化再生法）に基づき、地域公共交通活性化・再生総合事業（以下、活性化・再生事業）の枠組みの下、この2年間に全国で250余りの自治体等が法定協議会を設置し、地域公共交通総合連携計画（以下、連携計画）という名の地域公共交通計画の策定を一斉に開始した。

活性化再生法では、地域の抱える様々な交通計画課題に対し、地域の主体的な取り組みおよび創意工夫のもとで関係する主体が連携して連携計画を策定し、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することが法の目的に記されている。しかし、計画主体である市町村は、様々な悩みや課題に直面しながら計画づくりを進めているのが実情であり、その結果次のような問題を生じている。

- ・連携計画や活性化・再生事業に対する認識が十分でない。そのため、顕在化した問題点に対する対症療法的な対策を計画と位置づけ、地域の抱える問題の本質に踏み込めないケースや総合的な視点に基づく計画策定がなされないケースが見られる。

・コミュニティバス運行等の運送事業は、連携計画が目

*キーワード：公共交通計画、計画手法論、LTP

**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、TEL:078-803-6008、

E-mail: kita@crystal.kobe-u.ac.jp)

***正員、神戸大学大学院工学研究科 博士課程後期課程

(E-mail: 073t783t@stu.kobe-u.ac.jp)

指す地域の姿を実現するための手段であるにもかかわらず、実施したい事業を実施するための連携計画づくりが行われるケースが見られる。

- ・自治体内での認識の違いから、計画づくりの必要性が共有されず、必要と考えられる計画づくりが実施に移されないケースが見られる。

このような問題に対応し、連携計画をはじめ地域公共交通計画をより有意義なものとしていくためには、地域公共交通計画の意義や必要性、そのあり方などに対する共通の認識を形成し、活性化再生法の趣旨に則った連携計画の策定を実践することが重要と考える。

そこで本スペシャルセッションでは、地域公共交通計画を策定する自治体とそれに携わる国の担当者、計画技術者、交通事業者、研究者等が一堂に会して、計画策定の現場で今何が起きているのか、技術的・制度的課題は何かを横断的・俯瞰的に検討し、集中的な議論を通じてあるべき方向性を見出す機会としたい。そのため、次の4つの観点から議論する。

- ① 地域公共交通計画を策定する意義やその具備すべき要件、計画の構成や内容
- ② これまでの連携計画の策定状況のまとめと連携計画策定に対する国の支援
- ③ 連携計画策定に際し、自治体が直面している悩みや課題とその解決に向けた関係機関の協力のあり方
- ④ 計画策定現場の実情や問題点、解決すべき課題

2. 地域公共交通計画策定の意義

自動車の保有と利用が一般的でなかった時代には、公共交通の需要は多く、乗合バス事業は採算のとれる事業

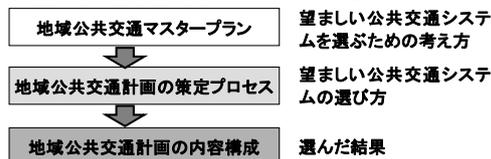
であり、民間事業者に委ねることで必要な公共交通サービスは概ね確保できた。しかし、自動車利用の進展とともに公共交通利用者は減少し、乗合バスサービスは事業として成り立たなくなってきた。民間の手に委ねるのみでは社会的に必要なサービスが十分供給されないという意味で、地域の公共交通は「交通産業」から「社会資本」に変化したと見なすべきであろう。

地域の公共交通サービスを社会資本と捉えるならば、自治体の責任のもとで「社会資本整備計画としての地域公共交通計画」を立案すべきである。端的にいうと、「利潤最大化」から「困っている人々の数の最小化」への転換である。にもかかわらず、現実には、これまで交通事業者が策定した「運送事業計画」を自治体が事業者に代わって作成している状況が散見される。

3. 地域公共交通計画の構成

(1) 全体構成

地域公共交通計画の策定は、地域にとって最も望ましい公共交通システムを選びそれを提示することである。そのためには、①望ましい公共交通システムを選ぶための考え方を明らかにし、②その下で望ましい公共交通システムを適切に選び、③選ばれた結果を提示する、という3つの段階を経ることとなる。筆者らは、これらを「地域公共交通計画マスタープラン」、「地域公共交通計画の策定プロセス」、「地域公共交通計画の内容構成」として整理し、3部構成の計画策定体系として提案している^{1) 2)}。



図一 地域公共交通計画の全体構成

(2) 地域公共交通マスタープラン

表一に示す地域公共交通マスタープランは、“地域

表一 地域公共交通マスタープラン

1. フレームワーク 1.1 計画策定主体、実施・協力主体 1.2 計画期間 1.3 計画地域 1.4 地域の将来像 1.5 計画目標 1.6 地域公共交通の分担領域 2. 問題の明確化 2.1 現状の生活・交通の把握 2.2 将来の生活・交通の趨勢展望 2.3 克服すべき問題点 3. 調査 3.1 地域特性 3.2 需要側の特性 3.3 供給側の特性 4. サービス供給目標の設定 4.1 保障の対象とする人々・活動の選定 4.2 活動機会獲得地点の選定 4.3 活動の保障時間帯・期間の選定 4.4 サービス水準マトリクスの作成	5. 計画案の設計 5.1 路線網計画案 5.2 運用計画案 5.3 調達方式 6. 分析 6.1 活動機会の保障水準の時空間分布 6.2 顕在化する利用者数の予測 6.3 供給コスト 6.4 費用負担 6.5 地域への影響 7. 評価 7.1 計画目標の達成水準 7.2 受益と負担に関する地域の選択 7.3 感度分析 7.4 検討に含めなかった評価項目に関する吟味 8. 公共調達の計画と実施 8.1 採算・不採算路線の仕分け 8.2 運輸事業者への路線割り付け 8.3 契約
---	--

公共交通計画を作るのだ”という宣言である。計画策定の必要性を示し、その計画を作るために公共主体が政策として推進するという姿勢を示したものである。

表一 地域公共交通マスタープラン

1. 地域社会における人々の交流構造の把握
2. 地域における人々のモビリティ計画像
3. 公共交通確保の基本方針
4. 公共主体の公共交通政策推進の宣言
5. 公共交通事業の効率的運営の方針
6. 地域住民への行動喚起（協働）の呼びかけ
7. 地域公共交通計画策定への基本姿勢

(3) 地域公共交通計画の策定プロセスと内容構成²⁾

地域公共交通計画の策定プロセス（表一）は、よりよい計画を策定するために必要な検討内容を体系的に整理したものである。ここでは、検討すべき案を漏れなく列挙し、受益と負担の関係から最もよい案を地域住民が選ぶことが重要である。

地域公共交通計画の内容構成（表一）は、策定プロセスに基づきなされた検討結果と選ばれたサービス供給計画を、地域公共交通計画としてまとめる際の構成を示したものである。地域公共交通計画の一つの標準的なかたちを示すと筆者らは考えている。詳細は文献²⁾を参照。

4. おわりに

本稿では、本スペシャルセッションの目的を示すとともに、地域公共交通計画策定の意義や内容構成について記述した。現在、全国各地で連携計画づくりが進められている。本稿に示した内容の有用性については、現場の意見を聞きながら、検証していきたい。

参考文献

- 1) 喜多秀行他：地域公共交通計画策定のためのフレームワークの提案, 土木計画学研究・講演集 Vol.39, 2009
- 2) 国際交通安全学会：地域でつくる公共交通計画－日本版LTP策定の手びき－, 国際交通安全学会, 2010

表一 地域公共交通計画の内容構成

1. 計画の背景 2. 地域公共交通マスタープランの確認 3. サービス供給基準の策定とゾーニング 3.1 計画のフレーム 3.2 地域特性 3.3 地域構造と公共交通網の基本構造 3.4 確保すべき活動機会 3.5 ゾーンごとのサービス供給基準 4. サービス供給計画 4.1 輸送サービス 4.2 運行形態 4.3 路線網計画 4.4 地域別運行計画 4.5 運賃/地域負担 4.6 運行費用・効率性の向上 5. 公共調達計画 5.1 採算・不採算路線の推定と仕分け 5.2 運営形態の選定 5.3 運輸事業者の選定 6. 市民のコミットメント
--

地域公共交通総合連携計画策定の現状と事後評価から見える課題*

山口勝弘**・米田卓郎***・山本 篤****

By Katsuhiko YAMAGUCHI**, Takao YONEDA*** and Atsushi YAMAMOTO****

1. はじめに

地域の公共交通は、人や物の移動に必要不可欠であり、地域におけるあらゆる活動の基盤となっている。住民の移動の足の確保はもちろんのこと、少子・高齢化、地球温暖化への対応等我が国の重要な諸課題への確に対応していく観点からも、その再生・活性化は喫緊の課題である。こうした状況を踏まえ、国土交通省は、平成19年度に施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」を活用し、鉄道、バス、旅客船、航空等全ての交通モードに係わる地域公共交通の活性化に取り組む法定協議会に対し、「地域公共交通活性化・再生総合事業(以下、総合事業)」によりパッケージで一括支援を行い、地域主体の創意工夫ある取組みを積極的に支援している。平成21年度は、調査事業(連携計画*策定へ向けた調査等)114件、計画事業(連携計画に基づく事業)259件、合計373件の事業が実施され、全国の約3割の市町村をカバーしているが、地域公共交通活性化・再生へのニーズは根強く、今後一層の拡大が見込まれる。

2. 総合事業におけるPDCAプロセスについて

(1) PDCAプロセスにおける事後評価

3年間限度の立ち上げ支援である総合事業は、連携計画を策定し、計画的・効果的に事業を実施するとともに、事業毎に毎年事後評価を行い、取組み結果や課題を明らかにし、次のステップに反映させるPDCA方式を採用しており、評価の流れは以下に示す通りである。

年度末に、まずは地域で自己評価を実施し、その結果を国(運輸局)に提出し、提出を受けた国(運輸局)は有識者等も交えた二次評価を実施し、協議会に対して必要なアドバイス等を行うというものである。

事後評価は、所定の記載フォーマットに従い行いが、今回、事後評価が機能し、効果的にPDCAをまわすこ

*キーワード：公共交通計画、交通計画評価、事後評価

**正員、国土交通省総合政策局交通計画課

(東京都千代田区霞が関2-1-3、TEL:03-5253-8111、

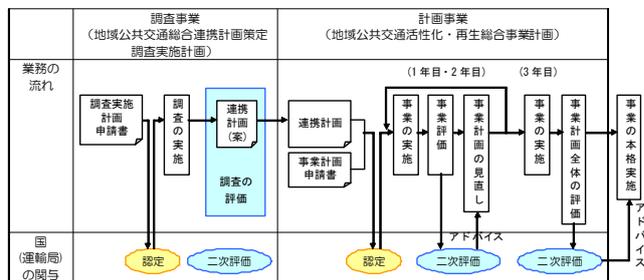
E-mail: yamaguchi-k2tt@mlit.go.jp)

***国土交通省総合政策局交通計画課

(E-mail: yoneda-t2jm@mlit.go.jp)

****国土交通省総合政策局交通計画課

(E-mail: yamamoto-a2s8@mlit.go.jp)



図一 連携計画・総合事業計画の流れと評価実施の位置づけ

とができたかどうかという視点で、平成20年度に総合事業を実施した249地域について、平成20年度の申請書や事後評価報告書をもとに、事業の目的や事後評価の状況等について調査を行い、その結果について、課題の整理および今後の事後評価のあり方について検討した。

(2) 事後評価から見える課題

調査事業は、連携計画の策定に向けて必要な調査を1年間限りで実施するものであり、地域公共交通の問題点・課題を総合的に検討し、地域関係者の実質的な合意形成を踏まえた上で、地域として目指す姿や創意工夫を連携計画に具体化していく必要がある。

平成20年度調査事業の事後評価をみると、地域公共交通の目標と地域づくりの方向性がどう関連するかが見えにくい地域が数多く見られた。本来、地域公共交通は地域づくりを進める上での“手段”であり、地域公共交通の目標は地域づくりに貢献するものでなければならない。

他方、計画事業は、地域が目指す姿の実現に寄与する適切な事業を選び出し、その実行を3年間を限度に支援するものであるが、平成20年度事後評価では、自立性・継続性の観点から目標の達成状況を評価するに当り、例えば「交通空白地域の解消」あるいは「実証運行を行ったこと」をもって目標達成と評価する例も散見された。3年間の支援終了後も、地域が自立的・継続的に公共交通サービスを確保するために、どの程度のサービス水準に目標設定を行うのか、特に定量的な評価が困難な地域の場合は、地域合意の下、より具体的に示す必要がある。

(3) 今後の事後評価のあり方

平成21年度に、地域公共交通活性化・再生の取組の現状につき全国市区町村アンケートを実施したが、その中で、市区町村としては、地域公共交通の活性化等へ向け総合事業等の活用意向は高まっているものの、人材不足

や情報不足により取組が不十分である現状が明らかになった。目標や指標の設定、ノウハウなど、いまだ課題も多く、特に計画策定の重要性を市区町村が感じている。

前節に示した総合事業における事後評価から見た課題と考え合わせると、今後の事後評価のあり方について次のような方向性と基本的な考え方を示すことができる。

a) ビジョンと計画の2層の評価ができる仕組み

市区町村においては、現在表面化している問題の解決のみならず、長期的な視点、まちづくりの視点を取込んだ評価が求められる。

すなわち、市区町村が、地域公共交通の活性化等に取り組むには、「市区町村のまちづくりにとってあるべき地域公共交通のすがた」を示す長期的な計画と、「あるべき地域公共交通のすがた」を実現する個別事業として取り組む短期的な計画の2層からなる評価が必要である。

つまり、調査事業で策定される連携計画は、「本来、市区町村のまちづくりにとってあるべき地域公共交通のすがた」をビジョンとして掲げ、「まちづくり」に地域公共交通をどのように活用していくのかという視点で評価が必要であり、一方で計画事業では、個別事業に対する短期的な視点の計画に対して評価する必要がある。

事後評価には、このようなビジョンと計画の2層の取組みを踏まえた評価ができる仕組みが求められる。

b) 地域公共交通に関する取組みを住民へアピールする場となる仕組み

事後評価は、市区町村が主体となっていく地域公共交通に関する取組みに対し、住民が評価する住民参加型が本来望ましい。

従って、事後評価報告書も住民が見てわかりやすい表現でまとめることや、地域特性を踏まえ、より具体的な評価基準にしていく工夫は重要である。

加えて、今後の事後評価は、地域の公共交通の確保に向けて様々な取組みや工夫をしている市区町村にとり、住民等に対するアピールの場として位置付けることも必要となろう。例えば、シンポジウム形式やポスターセッション形式などの公開形式による評価を行うことで、これから取り組む市区町村にとってのノウハウなど情報収集の場としていくことも考えられる。

3. 地域公共交通の活性化へ向けた計画策定の基本的な考え方

人口減少、急速な少子・高齢化の進展、地球温暖化等といった社会環境的背景に加え、地域の移動を支える公共交通事業者は厳しい経営状況にあり、地域公共交通サービスを維持・活性化することが喫緊の課題である。

総合事業においては、地域が“目指すすがた”に対して、地域公共交通活性化を通じて頑張る取組を支援しており、地域としては、地域特性に即した計画・目標を地域の責任で設定し、その取組みがうまくいったのかを事後評価することによりPDCAをまわし、自立性・持続性ある公共交通を目指すことが求められている。

先の全国市区町村アンケートでは、公共交通サービスの確保に関する取組みに際し「具体的な目標を設定できていない」市区町村は44%に上っていることや、事後評価においても、目標に対する評価基準があいまいなケースも垣間見られた。しかし、市区町村は、ビジョンやまちづくりの視点を持つ計画策定が重要であることは既に認識していると考えられる。

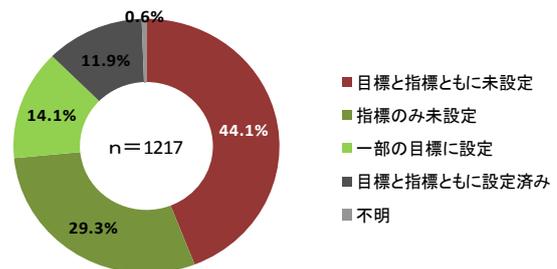


図-2 目標と指標の設定有無

地域公共交通に関する取り組みについてのアンケート調査 (H21:国土交通省)

地域で策定する計画は、現状の“問題”を抽出し、その“解決”を行うとといったよく見る『問題解決型計画』であるより、『本来、市区町村のまちづくりにとってあるべき地域公共交通のすがた』の実現を目指す『目標実現型計画』であるべきである。

つまり、地域の公共交通に関する取組みを成功に導くためには、その『あるべき公共交通のすがた』というビジョン（目標）を設定した上で、その実現化のための問題を把握し、取り組むための計画を策定、取組みに対する評価・分析を行うという体系化された一連のプロセスのもと、進められることが望ましい。

なお、地域公共交通の活性化等へ取り組む地域事情により『問題解決型計画』で策定せざるを得ない場合も時によりあると思われるが、その場合においても、長期的視点、まちづくりの視点は少なくとも加えることが必要となろう。

*「地域公共交通活性化及び再生に関する法律」に基づく、地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するための計画（「地域公共交通総合連携計画」）

参考文献

- 1) 国土交通省関東運輸局編：地域公共交通の活性化・再生の進め方に関する調査報告書、2010

地方分権と地域公共交通に関する一考察*

和田 章**

By Akira WADA**

1. はじめに

岡山県では「市町村の自立力向上のための県からの事務・権限移譲計画」¹⁾を策定し、平成17年から市町村へ権限委譲を進めてきた。平成20年5月には、地方分権改革推進委員会が都道府県から市町村へ具体的な事務・権限についての移譲を勧告するなど、今後、基礎自治体である市町村へのさらなる事務・権限移譲が期待される。

県では、市町村への事務・権限の移譲及び移譲事務の選定にあたって、次の3点を基本的な考え方としている。

- ①「住民に身近な行政事務は、できる限り市町村で行う」という地方分権の理念に基づき、住民にとって分かりやすく、利便性の向上に結びつくこと。
 - ② 住民に最も身近な基礎自治体である市町村が、「自己決定・自己責任」の原則のもと、個性豊かな自立型の地域づくりを担うことができること。
 - ③ 住民の意思を適切に反映し、複雑・多様化する地域のニーズに的確に対応した住民サービスの提供を、計画段階から実施段階まで一貫して実施できるなど、迅速で効果的・効率的に処理することが可能となること。
- そこで、本稿ではこれらの基本的な考え方に「地域公共交通」事務を照らして、本事務の市町村への権限委譲の可能性について検討してみたい。

2. 市町村の現状

(1) 市町村の変遷

まず地域公共交通に関する事務は、2002年2月の改正道路運送法の施行によるいわゆる需給調整規制が廃止されたことにより、地方自治体もその事務の環の中に入ることとなった。岡山県では、国庫補助制度の「地方バス路線維持費補助」として補助額の1/2を負担してきた程度であり、路線の許認可、廃止にかかる事務については全く関与していなかった。

県内市町村も、岡山県単独補助制度に該当する路線があれば協調して補助金を交付する程度であり、その対象路線すらなければ、事務事業自体が存在しない、全く縁遠いものであった。この改正道路運送法の施行後の市町

*キーワード：公共交通計画

**元岡山県交通対策課（現：環境企画課）

（岡山市北区内山下2-4-6、TEL:086-226-7285、

E-mail: akira_wada@pref.okayama.lg.jp）

村の混乱の例として加藤²⁾は挙げている。

私が岡山県交通対策課に着任した2005年4月に、県内35市町村に交通政策担当者を照会したところ、約1/3からは「担当者なし」という低調な回答であった。また、専任の担当者を配置しているのは、2市のみで他の市町村は兼務の職員であった。利用者からすれば、通勤・通学をはじめ、通院、買い物など「日常的」な生活行動でバスを利用しているにもかかわらず、著しい減便や路線廃止等の連絡があった時にはじめて事務担当者が置かれるような「非日常的」な事務事業であった。

その後2006年10月の改正道路運送法施行により、旧21条・80条バスを運行するためには、市町村が地域公共交通会議を主宰することが求められ、2010年2月現在岡山県内でも20市町村（全27市町村）が設置している。これにより市町村内の地域公共交通を議論する場が設けられ、事業計画から実施段階までマネジメントすることが可能になった。

さらに、2007年10月の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の施行により、連携計画の策定及びその実施が可能になった。岡山県内でもこれまでに5市において法定協議会が設置されているが、事務局は全て市役所が担当している。これまで路線廃止に伴う代替交通のような短期的な対応しかできなかったが、国からの複数年度にわたる補助により、中期的な目的も視野に入れた計画策定と実証運行にも踏み出すことができた。

市町村は、需給調整規制の廃止により地域公共交通事務の環の中に参加し、地域公共交通会議の設置により地域公共交通のマネジメントを行う組織に、そして活性化法の法定協議会において中期的な計画を実施する組織へと徐々に変化してきた。

3. 国土交通省の考え方

国土交通省は「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」（平成21年12月18日国自旅第161号）において、「地域公共交通会議の設置及び運営に関するガイドライン」及び「コミュニティバスの導入に関するガイドライン」を示している。

いずれのガイドラインも、構成員の選定や会議の進め方、運賃の決定方法や運行主体の選定方法など事細かく事例を踏まえて示している。ガイドラインという側面上これらに全て沿う必要性はないものの、記されている内

容を見れば見るほど、全国で運行している複雑・多様化したサービスにできるだけ応えられるよう事細かいものとなっている。

4. 市町村への事務・権限委譲

いわゆる平成の大合併前までは、一市町村域が狭いため、多くの路線が複数の市町村を跨り、運行にあたっては各市町村の利害が対立することもしばしばあった。そのため運行事業者は、結果的に路線の見直しなどを積極的には行うことはなかった。しかし、合併により市町村域が拡大し、路線の多くが新市内で完結されることとなり、事業者と新市の協議により、路線の見直しなどが行えるようになった。

そこで、私は「同一市町村内で完結する路線の許認可事務については、市町村へ権限委譲すべき」と提案したい。運営主体又は運行主体である市町村が、許認可事務をもつことは違和感を持つかもしれないが、その市町村の実情に応じた基準づくりを行い、条例等の整備により安全性を担保すれば十分可能であると考ええる。

例えば、無料のバスは道路運送法の対象外であるため、運輸支局への許認可、届出にかかる事務が不要であるほか、支局での審査にかかる標準処理期間を待たされることはない。そのため、市町村は住民・利用者の要望に迅速かつ効果的に応えることができる。多くの市町村も財政難のため、かつ受益者負担の原則から無料バスは減少傾向にあるものの、法の対象外である無料バスの方が住民・利用者への利便性が高いというのはいささか違和感がある。岡山県で行った市町村運営有償運送の運転者要件のための講習会には、無料バスを運行している市町村からも問い合わせがあり、受講した運転手もいた。統計的な数値はないが、有料、無料問わず市町村は安全性を心がけている。

また、降車時を知らせる押しボタンであるが、不特定多数の利用者がいる場合には必要な設備であるが、中山間地域で利用者が特定されている路線であれば、押しボタンがなくとも運転手が利用者の降車場所を把握している場合も多々ある。

国土交通省は、複雑・多様化する地域のニーズに応えられるよう、地域公共交通会議で合意が得られた場合には、運賃認可の届出化や標準処理期間の短縮してきたが、逆に運輸支局では追認しているだけの状態になっているのではないだろうか。もし、そうであるならば有償無償問わず、同一市町村内で完結する路線については、市町村へ事務・権限を委譲すべきだろう。

地域公共交通事務に限らず、これまでの日本の規制・基準は国の省庁により作成された「上から与えられる基準」であった。今後地方分権が進めば、各地域の実情に

応じた基準を作り、運用すべきである。

最後に、地域公共交通事務を岡山県の事務・権限委譲の基本的な考え方に照らせば、言うまでもなく「住民にとって身近な行政事務」、地域公共交通会議を通じた「自己決定・自己責任」、委譲されれば「迅速で効果的・効率的に処理可能」となり、正しく合致する事務と言える。

5. 地域主権への期待

2009年夏の衆議院選挙により政権交代した結果、これまでの「地方分権」という呼称から「地域主権」と変化した。現政権は、本年夏には「地域主権戦略大綱」を策定し、2011年の通常国会に「地域主権改革推進一括法案」を提出する予定である。この法案には「基礎自治体への権限委譲」が盛り込まれ、併せて予算ではひも付き補助金を廃止し、一括交付金化する予定である。

また、国土交通省では交通基本法の制定に向けて検討が始められ、その中間整理では「国の補助制度は予算を拡充し、自治体や交通企業などによる地域の協議会の自主的な取組みに対して一括して交付する仕組みに改めてはどうか」（交通基本法の制定と関連施策の充実に向けて—中間整理—：2010年3月国土交通省）と記されている。

これまでは路線バスの赤字補填を行ったり、活性化法の計画による実証運行事業を行うなど、住民がバスを利用してサービスを提供している施設まで移動することを前提とした事業を実施してきた。しかし、目的の施設側が利用者の近くに出向くという方法も考えられるのではないだろうか。

中山間地域のバス利用者の目的の多くは、通院と買い物である。高齢者は高血圧など慢性的な疾病で通院する 경우가多く、頻繁に通院する必要性はない。つまり週1～2日程度開院する診療所が集落内もしくは交通手段を利用せずとも通院できる範囲内であれば、バスを毎日運行する必要はない。

同様に買い物も移動販売のような方法も考えられる。住民、利用者の目的は「バスに乗る」ことではないことは明かである。バスを走らせれば地域の課題が解決されるわけではない。課題解決のためには、バス運行か出張診療所かを検討し、その地域に適した解決方法を市町村が見つけれ出せられ、個性豊かな自立した市町村となれるよう財政面も含めた制度設計が図られることを地域主権には期待したい。

参考文献

- 1) 「市町村の自立力向上のための県から市町村への事務・権限移譲計画」 http://www.pref.okayama.jp/soshiki/detail.html?lif_id=61729
- 2) 加藤・福本：市町村のバス政策の方向性と地域公共交通会議の役割に関する一考察、2006。

地域公共交通総合連携計画の策定現場の実情と課題*

岸野啓一**

By Keiichi KISHINO**

1. はじめに

公共交通の利用者が減少する中、多くの自治体が地域の公共交通を維持するために様々な取り組みを行っている。しかし、高齢化の著しい進展に伴い、歩行が困難になって短い距離でも公共交通を必要とする人が自治体内のあちこちで増加するなど、問題が多様化・深刻化しており、限られた財源でより効率的に地域の公共交通を確保するよう、対応に苦慮している自治体も少なくない。

このような状況に対し、平成19年10月に地域公共交通活性化・再生法（以下、活性化・再生法）が施行され、市町村などによる地域公共交通総合連携計画（以下、連携計画）の策定や地域公共交通活性化・再生総合事業（以下、活性化・再生事業）の実施に対し、国から支援されるようになった。これを契機に多くの自治体で連携計画が策定され、生活交通の確保をはじめ地域の公共交通サービスが充実されるなど、一定の効果がもたらされたと考えられる。

しかし一方で、活性化・再生法の本来の趣旨から外れ、連携計画が「事業実施のための手続き」として策定されるなどの問題も指摘されている。

本稿は、連携計画策定現場の実情や問題点（自治体の悩みや現場で起こっていること）を指摘し、解決すべき課題を探ることにより、地域の活性化や公共交通を必要とされる人々の生活の質の向上にとって連携計画や活性化・再生事業をより有意義なものとするための議論の材料を提供することを目的とするものである。

2. 連携計画策定の実情

（1）連携計画策定の動機や目的

連携計画は、全国で250以上の市町村や地域で策定されている。策定の動機や目的、計画の内容は様々であり、地域の抱える問題点や課題に応じて策定されていると考えられる。

表-1は、筆者がコンサルタントとして携わった連携計画のいくつかについて、策定の動機を記したものである。

*キーワード：公共交通計画、計画手法論

**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、TEL:075-622-7631、

E-mail:kishino@mub.biglobe.ne.jp）

る。LTP（Local Transport Plan、地域公共交通計画）を策定したい、公共交通と徒歩を主体としたまちづくりをしたいという、地域の公共交通計画づくりを目的とした事例が見られる一方、コミュニティバスの運行効率化など、特定の目的を動機とした事例が見られる。また、市町村の全体を対象とした計画づくりを目的とした事例がある一方、自治体内の一部の地区を対象とした事例も見られる。

なお、これは筆者の数少ない経験に基づくものであり、計画策定の動機を網羅し体系的に整理したものでは到底あり得ないが、連携計画を策定する動機は地域によって様々であることが推察される。

表-1 連携計画策定の動機の例

連携計画策定の動機	対象地域
・LTP（地域公共交通計画）を策定したい。 ・コミュニティバスの計画を見直したい。	地方都市
・公共交通と徒歩を主体としたまちづくりを行いたい（中心部）。 ・高齢者の生活交通手段の確保を図りたい（周辺集落）。	大都市圏周辺部の町
・全市的なコミュニティバスの計画基準を作成したい。	大都市近郊都市
・大掛かりな路線バスの休止申し出に対する代替交通手段を早急に計画したい。	地方中心都市
・コミュニティバスを充実したい。 ・町営のコミュニティバス・スクールバスの運用を効率化したい。	大都市圏周辺部の町
・コミュニティバスの運行効率化を図り、補助金の支出額を抑制したい。	地方都市
・過疎が進む地区の生活交通手段を確保したい。	地方都市

（2）連携計画の内容

次に、インターネットによる検索を行い、各地で策定されている連携計画の内容や構成を概観した¹⁾。

無作為にいくつかの連携計画の内容を概観したところ、多くの連携計画において、活性化・再生法に定められた項目に準拠した計画の構成となっていた。

いくつかの地域では、地域の公共交通計画に関連する問題を具体的に詳らかにし、まちづくりの目標や計画の理念、ならびにそれを達成するための実際の具体的な数値目標を掲げて計画目標を明確にするとともに、全体

計画や基本方針を定めた上で地区別の事業計画を示すなど、地域公共交通計画の手本ともいえる計画を策定している。

一方、地域の現状把握や問題整理が形式的に行われ、計画目標も抽象的な表現であるにも関わらず、具体的な事業計画が示されている計画が見受けられる。例えば、問題把握のための情報整理は市町村全域の数値しか示されていないにも関わらず、地区別の事業計画が導かれている場合などがそれに該当する。

前者は地域公共交通の計画づくりを目指しているのに対し、後者は活性化・再生事業の枠組みの下での個別の問題対応型の事業計画の立案と実施を目指しているものと筆者は解釈している。

(3) 連携計画策定における自治体の悩み

このように、個別の事業計画を対象とした連携計画が策定される原因として、次の点が考えられる。

一つは、計画の必要性に対する認識の不足や、計画技術の欠如である。計画づくりで重要なのは問題を発見し、解くべき課題を整理して、制約条件の中でその解決に向けた最適な方法を見出すことである。計画策定の現場では、必ずしも交通計画の専門家でない自治体の担当者が多大な苦勞をして計画づくりに携わる場合が多いが、類似事例に倣った現下の問題への対策検討に目が行きがちである。

二つ目は、連携計画が活性化・再生事業を実施するための「手続き」となっていることである。活性化・再生事業では、実証運行によって利用実績や採算性など事業内容の評価や採否のための判断材料が得られ、計画を見直すことができる。財政が逼迫する中で、事業実施に対する国の支援は自治体にとって非常に貴重で有用であると拝察する。そのため、問題が明確でそれに対する事業計画が具体化されている場合など、国の支援を得るがために連携計画を策定する場合があるのではなかろうか。

3. より良い地域公共交通計画の策定に向けて

(1) 地域公共交通計画策定の必要性

連携計画は、地域の主体的な取り組みおよび創意工夫のもとで策定されるものであり、計画内容の是非について一概に論じられるものではない。しかし、連携計画の策定は、地域の公共交通に関する方針や全体計画を策定する一つの好機であり、個別の事業計画だけに特化するのではなく、地域の公共交通計画の拠り所となるべき計画策定が望ましいと筆者は考えている。それは、次のような理由による。

① 現下の問題に対応した個別事業計画では、問題の本質や潜んでいる他の問題に気付かずに計画策定がな

される可能性がある。いちど計画を策定した後で新たな問題に気付いた場合、それに対応しようにも財源が確保できず、より重要な問題への対応が図れなかったり、地区間で対応が異なり公平性が損なわれるなどの問題が生じる可能性がある。

② 全体計画や基本方針を定めないと、問題が発生するたびに、あるいは要望が出されるたびに個別に検討する必要が生じる。個別の対応は受付順の処理になりがちであり、全体的な重要性や緊急性の視点が欠落した対応になる懸念がある。

③ 換言すると、全体計画や基本方針を定めておくことにより、問題の重要性や緊急性に応じた財源の配分が可能になり、財源の有効活用が図られるほか、対策の必要性や優先度などについて共通の説明が可能になる。その結果、公共交通計画に対する住民の理解も得やすくなることが期待される。

(2) 地域公共交通計画づくりに向けた課題

以上のことを考え合わせると、連携計画の策定などを通じ、地域の公共交通計画をより有意義なものとするためには、次の点が課題になると考えられる。

① 問題対応型の個別事業計画の弊害を理解するとともに、全体の計画づくりの意義や必要性について、計画策定主体である自治体をはじめ関係機関が理解すること。

② 地域の交通問題を正しく理解するとともに、現状分析から計画策定に至る計画プロセスを計画づくりに携わる主体が理解すること。

4. おわりに

地域の抱える様々な公共交通計画の課題に対応するため、全国各地で連携計画の策定や活性化・再生事業による取り組みが進められている。本稿では、地域公共交通計画の必要性やあるべき姿を議論するための材料として、自治体における連携計画策定の実情を示すとともに、策定における問題点や今後の課題などについて示した。

活性化・再生事業は自治体にとって財政支援が得られることに加え、実証運行を通じて効果や問題点を確かめることができることなどから有用である。それゆえに、連携計画が事業のための計画となるなどの問題もある。計画づくりの意義や必要性を認識し、制度を有効活用することによって、より良い地域公共交通計画が策定されると考える。

参考文献

1) たとえば、岐阜市：岐阜市地域公共交通総合連携計画、2008