

自治体における地域公共交通サービス確保の 検討の実態

山崎 基浩¹・三村 泰広²・稲垣 具志³・國定 精豪⁴

¹正会員 公益財団法人 豊田都市交通研究所 研究部 (〒471-0026 愛知県豊田市若宮町1-1)
E-mail : yamazaki@ttri.or.jp

²正会員 公益財団法人 豊田都市交通研究所 研究部 (〒471-0026 愛知県豊田市若宮町1-1)
E-mail : mimura@ttri.or.jp

³正会員 成蹊大学助教 理工学部 (〒180-8633 東京都武蔵野市吉祥寺北町3-3-1)
E-mail : gushiina@st.seikei.ac.jp

⁴非会員 公益財団法人 豊田都市交通研究所 研究部 (〒471-0026 愛知県豊田市若宮町1-1)
E-mail : kunisada@ttri.or.jp

地域公共交通サービスの確保において、自治体や住民、運行事業者などの地域に関わる組織が主導的役割を果たす仕組みは、2006年の改正道路運送法、2007年の地域公共交通活性化再生法により整備が進められた。さらに2011年度には「地域公共交通確保維持改善事業」という新たな枠組みが取り入れられるなど、国による法制度の変革は急速に展開されている。では、自治体はこのような法制度下において、どのように地域公共交通サービス確保の検討を行っているのか、法制度は有効に活用されているのか、地域住民はどのように参画しているのか、公共交通会議では実質の議論がなされているのか、法定協議会設置は補助金確保のみが目的となっていないか、などの問題意識の観点から、全国の自治体を対象としたアンケート調査を実施した。本研究ではこの調査結果を報告しながら、2010年度時点での法制度下で自治体が展開する地域公共交通サービス確保の検討の実態を概観する。

Key Words : *Local Transport Services, Municipal Governments, community bus*

1. はじめに

(1) 背景と目的

地域公共交通サービスを確保するために、自治体が主体的にその運営に関与することは、もはや地域公共交通政策において常識となっている。自治体や住民、運行事業者などの地域に関わる組織が主導的役割を果たす仕組みは、2006年の改正道路運送法、2007年の地域公共交通活性化再生法により整備が進められてきた。さらに2011年度には「地域公共交通確保維持改善事業（生活交通サブイタル戦略）」という新たな枠組みが取り入れられるなど、国による法制度の変革は急速に展開されている。

一方、2009年より検討が重ねられてきた交通基本法案は、移動権の保障は明文化されぬ形で2011年3月に閣議決定された。しかしながら、地域公共交通サービスを持続可能なものとしていくためには、自治体はその拠となる交通基本計画の策定は、なおも不可避であろう。

現在、多くの自治体では主に乗合バスという運行形式

によって地域の生活交通を確保しているが、自治体は国が整えた法制度を有効に活用し地域公共交通サービス確保を行っているのだろうか。地域住民はどのように参画しているのか、公共交通会議では実質の議論がなされているのか、など、自治体の地域公共交通検討の現状を把握することは、今後の地域公共交通サービス確保において有効な基礎資料となると考えた。

そこで本研究では、全国の自治体を対象としたアンケート調査を実施し、2010年度時点での法制度下で自治体が展開する地域公共交通サービス確保の検討の実態を概観しながら課題を整理し、そのあり方を探ることとした。本稿では、まずアンケート調査の集計結果を報告する。

(2) 既往研究と本調査実施の経緯

バスを主とした地域公共交通に関する自治体への調査を、筆者らは定期的実施している。まず、2006年度に全国の自治体を対象に、自治体が運営に関与するバスに関する実態調査をWebサイトへの入力形式で実施し、コ

コミュニティバス等の運行実態を把握するとともに、地域公共交通に対する自治体の考え方を整理した¹⁾。

2007年度には愛知県内の自治体を対象に、コミュニティバス運行評価のためのモニタリングの実態と考え方に関する調査を実施²⁾し、さらに2008年度にこれを全国自治体に拡張した調査を行い、運営におけるPDCAへの意識や運行内容見直しの実態を把握した³⁾。

一方、高山らは2009年度に「自治体における地域公共交通確保の検討状況」についてのアンケート調査を全国自治体を対象に実施し、その実態を把握するとともに過疎地域あるいは市町村合併有無といった地域特性に着目し、地域公共交通活性化・再生総合事業の実施実態に関する分析を行っている⁴⁾。

今回、筆者らが実施した調査は、前節で述べたように2010年度時点の法制度下における自治体の地域公共交通サービス確保の検討実態を把握するとともに、2008年度に実施した調査と同様に運行見直しに対する意識、さらに自治体運行バスの維持のための収入に関する実態と意識を把握することを目的としている。本稿では1つめの目的に関する設問から把握できた実態を整理し、報告する。また、3つめの目的に関する結果については、本研究発表会において別稿にて発表する。

2. アンケート調査の概要

自治体へのアンケート調査は、2011年1月時点の全市区町村である1,750自治体に宅配メール便で配布し、郵送またはE-Mailによって回収した。その結果、1,006自治体から回答が得られた(回収率は57.5%)。設定した調査項目を表-1に示す。本稿ではこのうち、「Ⅰ. 地域公共交通に関する計画と評価のしくみ」および「Ⅱ.

地域公共交通の運営・検討体制」に関する設問の回答結果の抜粋を報告する。

地方別の回収自治体数は表-2に示すとおりである。これらは原則、管轄する運輸局別の集計であるが、神戸運輸監理局に属する自治体は地方としては近畿に属することから、これに統合した。沖縄については離島であることや都市モノレール以外の軌道系公共交通機関が存在しないこと等から、自治体数は少ないが沖縄総合事務局に属する自治体で集計した。

表-2 アンケート回収自治体数

地方	回収数	地方	回収数
北海道	99	中国	63
東北	121	四国	46
関東	201	九州	135
北陸信越	91	沖縄	16
中部	124	不明	9
近畿	101	全国計	1,006

以降の章では、自治体名および都道府県名が記載されていない9自治体を除く、997自治体を対象に集計した結果を示す。

3. 地域公共交通計画策定の実態と運営の仕組み

まず、自治体が地域公共交通施策を展開するにあたり、その拠となる基本計画が策定されているかという設問に対する回答を集計した結果を図-1に示す。全体では策定済みの自治体は35%、策定中は7%であった。来年度以降に策定予定まで含めると、半数を超えているものの、地域の公共交通サービス確保を、目標を持って計画的に展開していく体制は未だ十分に整っていないと言えよう。

表-1 自治体アンケート調査の設問項目

Ⅰ. 地域公共交通に関する計画と運営の仕組みについて		Ⅲ. 自治体が関与するバスの運行について	
問1	地域公共交通施策の拠となる計画の有無	問12	担当部署の体制
問2	交通基本法に関する議論の実態	問13	地域公共交通に関する自由意見
問3	地域公共交通として捉え、行政が関わる交通機関	問14	自治体が運行するバスの路線数
問4	地域公共交通運営におけるPDCAへの意識	問15	運行の目的(重視する目的)
問5	PDCAサイクルによる運営の仕組みの有無	問16	運行内容見直しの際の重視項目
Ⅱ. 地域公共交通の運営・検討体制について		Ⅳ. 自治体バスの収支について	
問6	地域公共交通検討のための会議体について	問17	収支実態(運賃以外の収入に関する細目)
問7	地域住民が主体となる検討組織の有無	問18	収支状況に対する満足度
問8	地域公共交通会議および法定協議会の構成と開催	問19	収支改善に向けた自治体の努力に関する意識
問9	地域公共交通会議および法定協議会での討議状況	問20	収支改善に向けた対策実施
問10	会議における有識者の役割	問21	収支改善に向けた対策の重視度
問11	運行内容や改善内容の検討体制	問22	担当部署の連絡先

地方別では、北陸信越や中国地方において策定している、あるいは策定予定のある自治体の割合が比較的高いように見られる。

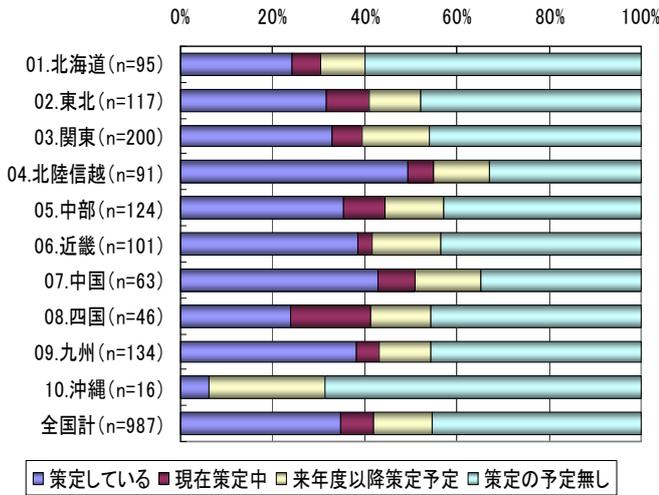


図-1 公共交通計画の策定状況

本アンケート調査は、交通基本法案の閣議決定前に実施したものである。政府から法案の検討段階での指針等が示される中で、自治体はこれをどのように捉えていたのか。自治体における議論の状況を尋ねた結果が図-3である。約62%の自治体が「関連部署内で話題となるなど、意識している」程度に留まっており、約25%の自治体ではまったく話題となっていない。

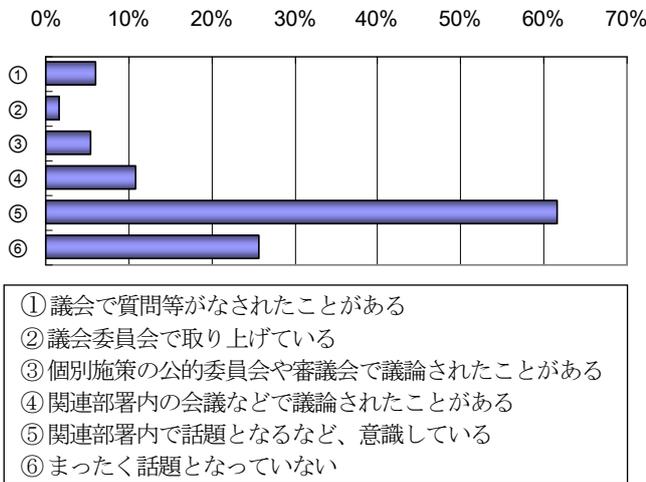


図-2 交通基本法に関する自治体での議論

次に図-3は、行政が「地域公共交通」として捉え、その運行計画や運営に関わっている交通機関について回答を求めた結果であり、全997自治体のうち、どれだけの自治体が該当する交通手段を対象としているかを示している。「②自治体内の基幹的なバス路線」が最も多く、70%を越えている。量的には少ないが「⑪自転車の共同利用」を地域公共交通として捉えている自治体が7.2% (72自治体) 存在することは興味深い。



図-3 地域公共交通として捉え関わる交通機関

図-4は、地域公共交通サービスの計画・実施・評価・改善を継続的に行っていくPDCAサイクルを意識していると回答した623自治体について、その仕組みを整えているかどうか尋ねた結果である。無回答9自治体を除く全体では、約60%が「仕組みを整えている」「現在検討中」と回答している。地方別に見ると、北陸信越、中部、北海道、九州において、比較的多くの自治体で仕組みが整えられている。

さらに「仕組みを整えている」と回答のあった全国235自治体のうち、その仕組みを公共交通計画において明示している自治体は、約68%の159自治体であった。

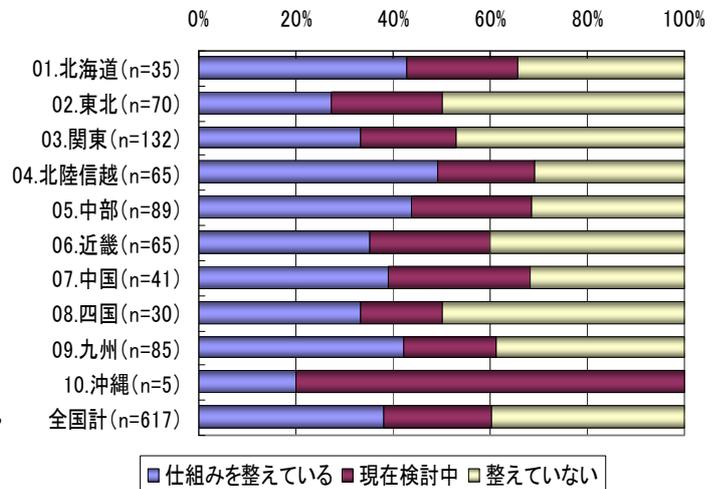


図-4 PDCAサイクルによる運営の仕組みの有無

4. 地域公共交通の運営および検討の体制

(1) 地域公共交通検討のための会議体

地域公共交通サービスを検討するための体制として、どのような会議体を設置しているかという設問に対する回答結果を図-5 に示す。地域公共交通会議を設置している自治体は、東北、中部、中国など 80% 近くに達する地方もあるが、全国では 61% に留まっている。「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) に基づく法定協議会(以下、法定協議会)については、全国で約 32% の自治体が設置し活性化再生事業に位置付けた施策に取り組んでいる。

一方、その他の会議体を設置し、検討を行っている自治体は全体の 21% 存在する。この中には、地域公共交通会議や活性化再生法の法定会議を設置しながらも、別組織を持つ自治体が多々見られる。

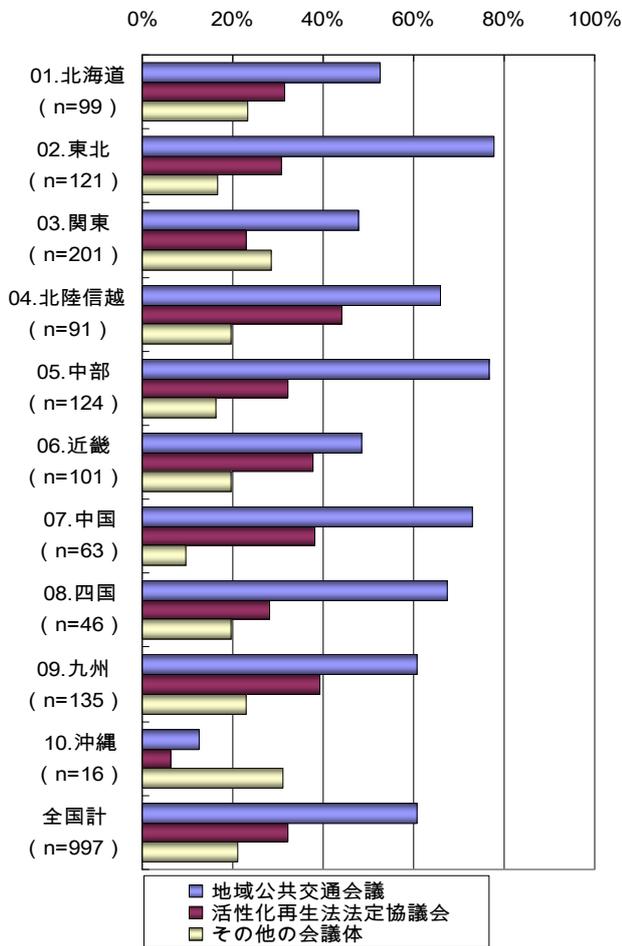


図-5 地域公共交通検討のための会議体設置状況

図-6 は上記の会議体以外に、地域住民が中心となって地域公共交通サービス確保の検討を行う組織が存在するか、尋ねた結果である。全国では「住民主体の組織は存在しない」という回答が 82% にのぼる。「住民が自ら設置した組織がある」自治体は、地方間の比較では中

部・中国地方で若干多く見られるものの、全体では僅か 7% (71自治体) であった。また、この71自治体に「組織の中心となるキーパーソンの有無を尋ねたところ、57自治体が「存在する」と回答している。

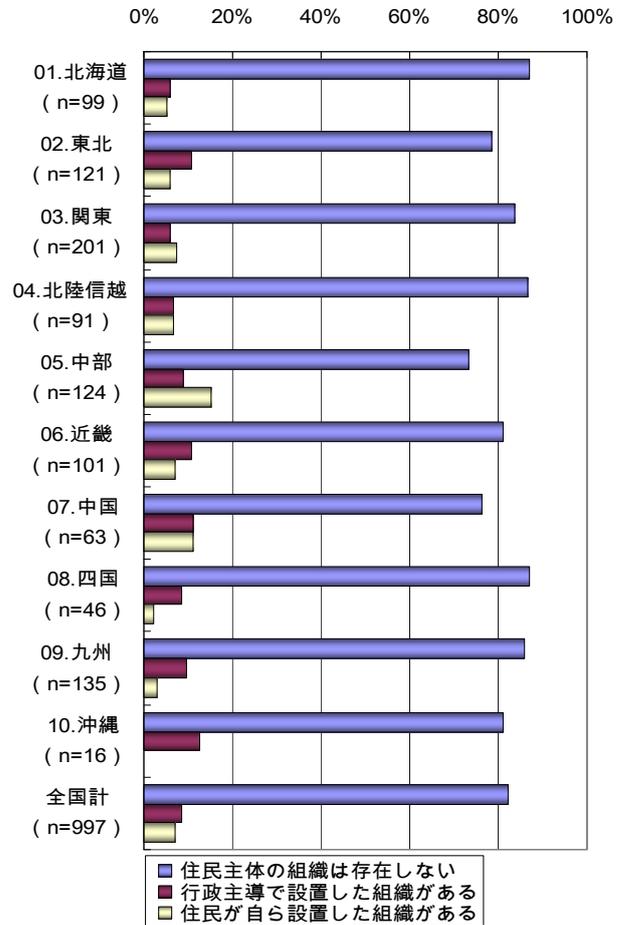


図-6 住民が主体となる検討組織の有無

図-7 は、地域公共交通会議または法定協議会の年間の開催頻度である。全体では年間2回以下の開催頻度の自治体が半数を超えているが、5回以上開催している自治体も存在する。

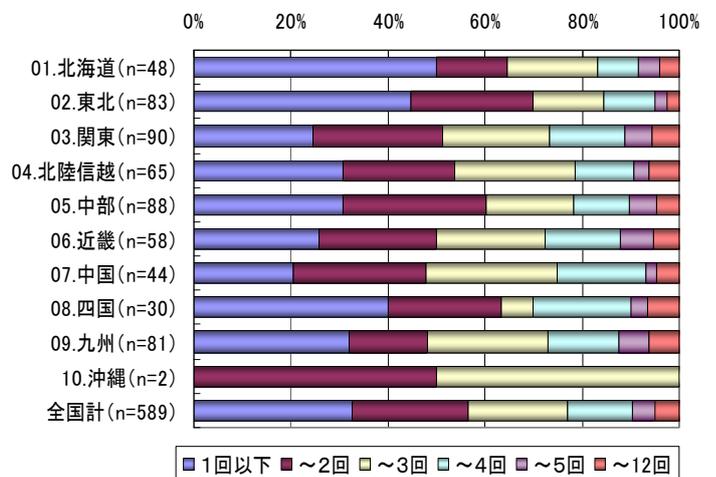


図-7 地域公共交通会議等の年間開催回数

(2) 公的会議の構成と討議の実態

地域公共交通会議および法定協議会を構成する住民委員（福祉団体や女性団体代表者）の平均値を地方毎にまとめた結果を図-8に示す。全国平均は5.7人、最も多い東北で6.0人であった。また、委員の公募を行っているか尋ねたところ、回答のあった618自治体中「行っている」という回答は92自治体（14.9%）のみであった。

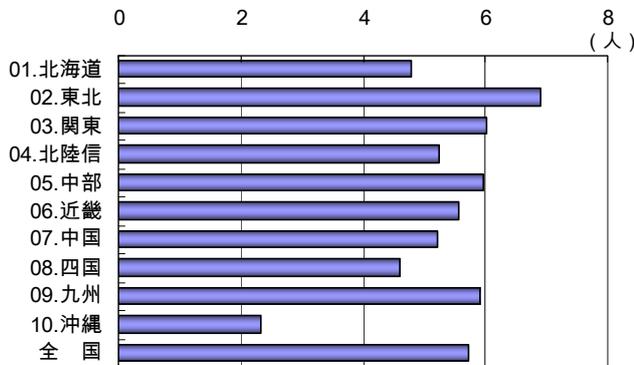


図-8 公的会議における住民代表委員数

さらに、これら会議における一般傍聴者の有無について尋ねたところ、図-9に示すように全体では「ほとんどない」という回答が80%を越える結果となった。地方別では関東、中部、中国などでは傍聴者がいるという自治体の割合が比較的高い。

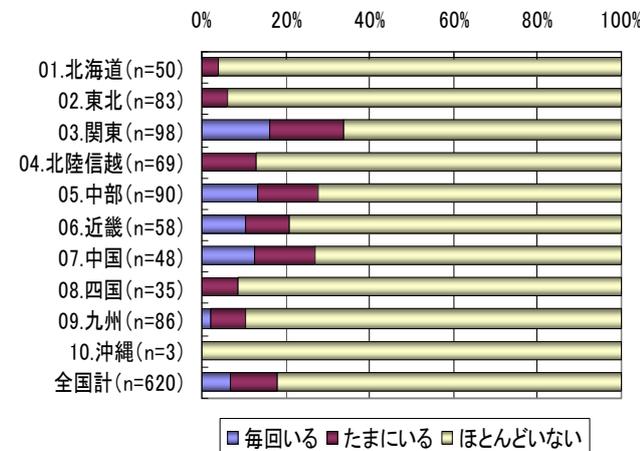


図-9 公的会議における傍聴者の有無

一方、有識者として委員を務める人材の本務について質問した結果が図-10である。全体で見ると、大学教員の割合が25.7%、次いで「その他」であった。「その他」には「有識者委員を設定していない」という自治体が少なからず見られた。他には国や都道府県職員、交通事業者を有識者委員に位置付けているケースや、観光協会、商工会議所役員、NPO等市民団体の役員などが有識者委員として挙げられている。地方別に比較してみると「大学教員」を有識者委員としている自治体の割合が中部、中国で高くなっている。

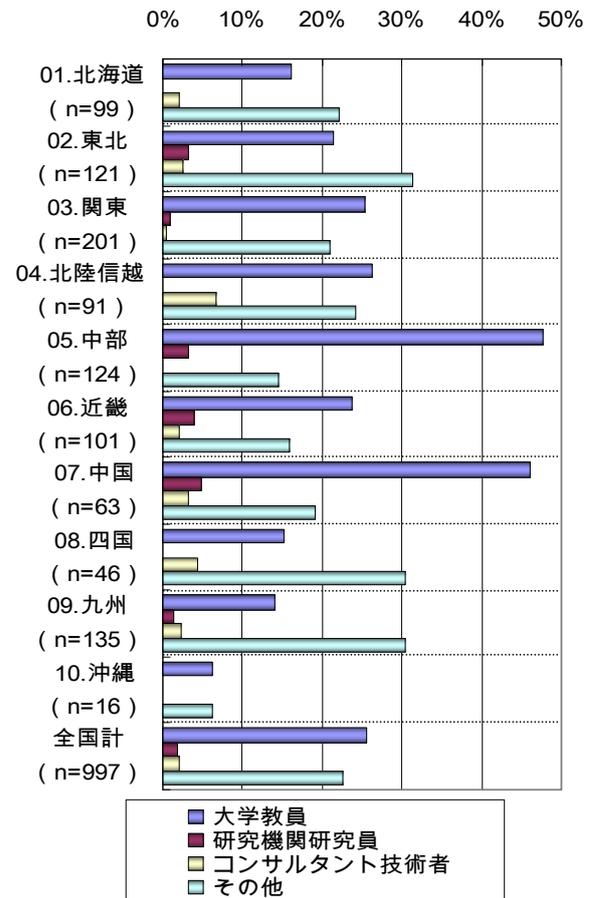


図-10 公的会議における有識者委員の本務

次に、公的会議において事務局が提示した議案に対して、活潑に意見が出されているか、尋ねた結果を図-11に示す。全体では27.8%の自治体が「活潑な議論がなされる」と回答しているものの、3.7%の自治体では委員から意見が出されることはほとんどないという状況である。地方別では九州、中部などで「活潑な議論がなされる」と回答した自治体の割合が比較的高い。

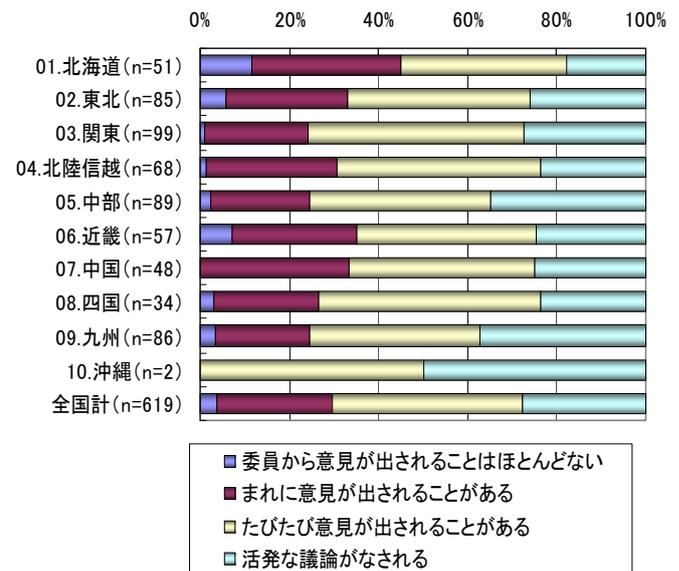


図-11 公的会議における討議の雰囲気

(3) 検討・運営における行政側の体制

自治体が地域公共交通サービス確保を検討するにあたり、どのような体制で臨んでいるのか尋ねた結果を示す。まず図-12は、運行内容の検討や評価・改善案作成作業における外部支援に関する回答結果である。外部の支援とはコンサルタントへの業務委託によるものも含まれるが、全体で66%の自治体が「行政職員のみで対応」と回答している。中部、北陸信越、関東、中国などの地方では、外部の支援を得ている自治体の割合が比較的高い。

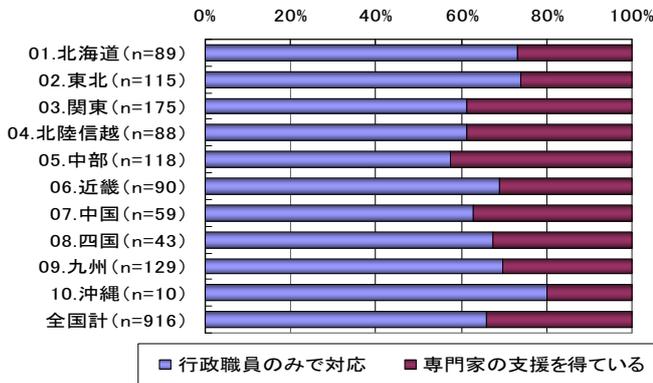


図-12 地域高お経交通確保の検討体制

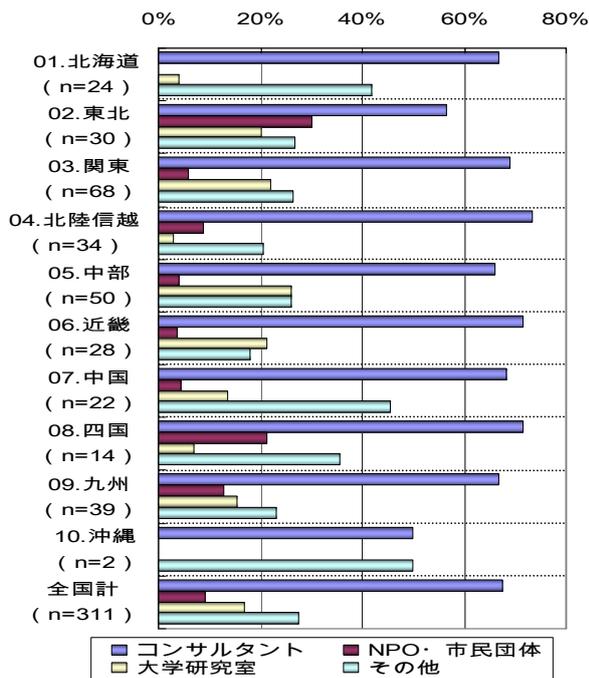


図-13 外部支援を受ける対象

図-13は、どのような組織から外部支援を得ているか、尋ねた結果である。全体では「コンサルタント」を回答に挙げている自治体が67.5%にのぼる。「大学研究室」を挙げた自治体の割合が比較的高いのは、中部、関東、近畿であった。「その他」には具体的に運行事業者、住

民組織、都道府県の協議会等の記載が見られた。

最後に地域公共交通施策を担当する職員数を尋ねた結果を図-14に示す。自治体規模の影響を多大に受けるものと考えられるが、全体で約40%の自治体が1人未満の担当者で対応している状況にある。

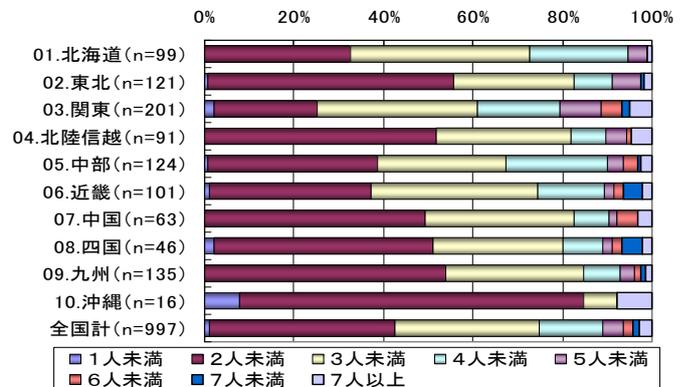


図-14 地域公共交通を担当する自治体職員数

5. おわりに

以上のように、全国自治体を対象としたアンケート調査結果を集計し、2010年度時点での法制度下における市区町村の地域公共交通確保の実態を概観した。その結果、施策の拠となる計画の不在や交通計画策定の必要性への意識の低さ、活発に討議がなされない公的会議が存在していること、地域公共交通施策に充てることのできる工数が限られる中で、行政職員のみで対応している状況にある自治体が多々存在すること、などの現状を把握することができた。地方別集計結果に見られるように、地域特性による差があるものと考えられ、今後、より詳細な分析を行い、課題を整理していく予定である。

参考文献

- 1) 橋本成仁, 増岡義弘, 板谷和也, 山崎基浩: 自治体の運行する公共交通の状況に関する研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.37, CD-ROM, 2008.
- 2) 板谷和也, 橋本成仁, 三村泰広, 瀬尾和寛: 自治体バスのモニタリング・評価制度に関する基礎的研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.37, CD-ROM, 2008.
- 3) 山崎基浩, 三村泰広, 西堀泰英, 板谷和也, 橋本成仁: 地方自治体におけるコミュニティバス運行内容の見直しとその効果に関する研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.39, CD-ROM, 2009.
- 4) 塩土圭介, 高山純一, 中山晶一郎, 宮本祐介: 全国自治体における公共交通活性化の取組状況の比較分析, 土木計画学研究・講演集 Vol.41, CD-ROM, 2010.

(2011.5.6 受付)