

四国地域における地域交通計画の現状 ～香川県と愛媛県の事例から～

宮崎 耕輔¹・森谷 淳一²

¹正会員 香川高等専門学校 准教授 建設環境工学科 (〒761-8058 香川県高松市勅使町355)
E-mail:miyazaki@t.kagawa-nct.ac.jp

²正会員 株式会社福山コンサルタント 東日本事業部 (〒112-0004 東京都文京区後楽2-3-21)
E-mail: moriya@fukuyamaconsul.co.jp

四国地域においては、過疎化が進行し、これまでの公共交通サービスを提供する仕組みではサービスの維持が困難となっている地域が少なくない。公共交通は、本来、ドア・ツウ・ドアのサービスという枠組みで構築されたものではないことから、他モード間の連携が重要な要素となる。

本研究では、香川県や愛媛県における事例等を紹介するとともに、四国地域における現状ならびに課題等を整理しつつ、地域内交通を検討する際には、幹線交通を踏まえた公共交通ネットワークを意識しながら検討する必要があることを述べる。

Key Words : Public Transport, Rural Area, Local Transport Plan

1. はじめに

地方都市においては、人口規模が小さく、また自動車普及率の増加に伴って、公共交通利用者が極めて少ない状況となっている。そのため、運賃収入によって運行経費を賄うというスタイルでは、公共交通を維持することが難しくなっていることから、自動車を利用できないと考えられる高校生以下や高齢者などの日常交通手段に特化した形でのサービスの提供が行われている地域が少なくない。また、公共交通事業者を取り巻く環境が悪化しており、特に路線バス事業者については、高速バス事業や貸切バス事業での利益を原資として、都市内乗合バス事業の赤字を埋めるという内部補助によって、都市内路線バスの運行を行っていた。しかしながら、団体旅行から個人旅行へと移行するわが国の観光特性の影響などから、貸切バス事業での収益が悪化し、また昨今のツアーバス業界の参入による価格競争の激化などにより、高速バス事業についても収益が悪化している。このような状況の中で、路線バス事業者を取り巻く環境が悪化している。

本稿では、このような状況を踏まえ、四国地域の瀬戸内側を対象として、公共交通を取り巻く状況を概観するとともに、四国地域が直面している現状について報告することとする。なお、本研究では、陸上交通を対象とす

る。

2. 公共交通を取り巻く環境の変化

本章では、主に乗合バス事業を取り巻く環境の変化について、加藤ら¹⁾を参考にしながら整理する。

まず、平成14年2月に道路運送法の改正が行われた。これにより、需給調整規制が撤廃された。需給調整規制とは、交通事業者自身が採算路線の黒字で不採算路線の赤字を埋める「内部補助」によって地域公共交通を維持することを意図していた。そのため、事業自体が黒字にならなければ成立しない制度である。しかしながら、需給調整規制のもとでは、地域公共交通の利便性・サービス向上に関する自主的な取組みが起きづらいといったことや、地域公共交通によって最も便益を受ける地域の自治体や住民が関与できる仕組みがないといったことから、地域にとって有用な公共交通が維持される方向には進まないという課題もあった。さらに、この改正は、これまで需給調整規制を行っていた国の関与を減らす一方で、自治体を地域公共交通政策の主役にしようとしたものであったが、主役を期待された都道府県・市町村とも、地域公共交通に対する方針、ノウハウ、組織、資金を持ち合わせていないため、規制緩和が地域公共交通の維持や活性化に結びついたとはいえない状況であった。

また、国が地域公共交通確保策の方向性を示していないこと。さらに、国から自治体に対して、規制緩和の趣旨についての説明が十分ではなかったことなどの問題点があった。この規制緩和により、不採算路線の退出が進行し、公共交通空白地域の増加などの問題が発生することとなった。道路運送法の改正により、その対応は自治体が行うことになったものの、先に示した問題点のために、自治体の対応が場当たりの対応となった。その一例として、1995年運行開始の東京都武蔵野市ムーバスをきっかけに、公共交通空白地域の解消を目指したコミュニティバスが全国に広まるといった事態となった。一方で、自家用有償運送が登場するなど、既存の路線バスの枠にとらわれない新たな地域公共交通サービスが多数登場した。これらの新たな地域公共交通サービスを法的に位置づけることを目指して、平成18年10月に道路運送法が改正された。この改正は、自治体が主体となった地域公共交通政策の仕組みを初めて法的に位置づけることといった画期的なものであった。そして、地域公共交通会議、有償運送運営会議の制度の導入、コミュニティバスと自家用有償運送の法的位置づけを明確化したといった特徴がある。この法律改正によって、地域にとって必要な公共交通や移送手段は、地域自らが検討し、実現していくものであるという考え方が明確になった。そして、平成19年10月に地域公共交通活性化及び再生に関する法律が施行されることとなった。この法律は、道路運送法の改正によって打ち出された自治体を中心となって地域公共交通政策を進める体制を発展させるべく、従来の制度が持っていた弱点を克服するものであった。この法律の大きな特徴として、地域公共交通総合連携計画の策定調査、計画実施に必要な経費の一部を国が支援する「地域公共交通活性化・再生総合事業」が設けられた点である。多くの地域が、この事業を活用して、連携計画の策定ならびに計画事業の実施を行っている。その後、行政刷新会議「事業仕分け」のワーキンググループにおいて、地域公共交通活性化・再生総合事業（公共交通活性化総合プログラムを含む）は、各自治体の判断に任せるを結論とするとともに、「公共交通活性化総合プログラム」については直ちに廃止することが結論づけられた²⁾。これを受け、地域公共交通活性化・再生総合事業は、廃止となり、平成23年4月より、地域公共交通確保維持改善事業が新たに施行されることとなった。

3. 四国地域における公共交通の現状と課題

本章では、筆者が関わった事例もしくは自治体担当者等へのヒアリング結果をもとに、筆者の知見を述べるとともに、現状と課題について整理する。

最近の四国地域における公共交通に関する整備事例は、

先ほどの地域公共交通活性化・再生総合事業や平成23年度から新設された地域公共交通確保維持改善事業に基づいた整備と、街路事業としての都市・地域総合交通戦略策定調査に基づいた整備の大きく二つに分けられる。香川県高松市は後者の都市・地域総合交通戦略策定調査に基づいて計画を策定しており、愛媛県松山市は都市・地域総合交通戦略策定調査ならびに地域公共交通活性化・再生総合事業に基づいた計画策定を行っている。

このうち、地域公共交通活性化・再生総合事業については、四国内は全国的に適用を受けた事例が少なく、平成20年度に7件、平成21年度に16件、平成22年度に21件が実施されているところである。香川県の第一号として、香川県仲多度郡まんのう町が平成20年度に調査事業を実施している。まんのう町は、香川県仲多度郡の旧満濃町、旧琴南町、旧仲南町の3町が平成18年3月20日に合併して誕生した。まんのう町は合併当時から公共交通のことを検討していた。当初、コミュニティバスの導入に向けた検討を行っていたが、コミュニティバスを整備した後、自治体の財政事情が悪化した際に、運行経費の負担が重くのしかかるのではないかとということで、自治体の財政事情に合わせて柔軟に対応できると考えられるタクシーチケットの配布による対応を実施した。すなわち、コミュニティバスを整備した際には、毎年必ず赤字補填をしなければならないが、タクシー券では、財政が厳しい場合には、配布枚数を減らして対応することが可能であるという考え方による。さて、平成19年10月1日に施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づいて、平成21年3月に地域公共交通総合連携計画を策定している。そして、デマンドタクシーの導入及びフリーパス券の発行などを行っている。デマンドタクシーは朝8:00から運行しているため、通勤や通学には利用できない。デマンドタクシーの利用の対象者として、高齢者の買物や通院を想定している。そして、このデマンドタクシーは、「すきま交通」であるという認識を行政担当者は持っている。すなわち、デマンドタクシーのみで地域内交通を賄おうというのではなく、基本は路線バス等で骨格をなし、路線バスで対応できない地域住民の移動サービスを補完するという位置づけである。たとえば、バス停までアクセスすることが困難な高齢者への対応や、まんのう町に嫁いできた外国人に移動サービスを提供することなどである。

また、平成21年11月から路線バスとデマンドタクシーを共通で利用できる共通バスを発行している。共通バスは月3,000円で、路線バスとデマンドタクシーが乗り放題となるバスである。この共通バスの購入者数は、平成21年11月は29人、12月は39人、平成22年1月は40人と、徐々に増加している。そもそもこの共通バスを導入したきっかけは、自治体が赤字補填する金額が大きく減少す

るほど利用者数の増加が見込めないということから、赤字補填額を単なる赤字補填とみなすのではなく、政策コストとみなし、地域住民が利用しやすい仕組みを取り入れようということから生まれたアイデアであった。この共通パスの導入によって、通常の通学定期を購入せずに、共通パスを購入するケースが発生している。まんのう町では、高校生を対象として、通学定期の購入補助を行っており、高校生の自己負担額が月4,000円となる仕組みを採り入れている。そのため、共通パスを購入する方が、月1,000円ほど自己負担が軽減される。これによって、高校の定期試験期間中などの帰宅時間が早くなる時期には、高校生がデマンドタクシーを利用して帰宅する事例もあるようである。

また、このデマンドタクシーは、病院に見舞いに行く人やまんのう町を離れた若者に喜ばれているそうである。多くの病院では病院バスの運行を行っているが、それは患者を対象としたバスである。そのため、病院に入院している人を見舞いに行くには病院バスを利用することができない。この見舞いの人にとってはデマンドタクシーの整備が喜ばれている。さらに、まんのう町を離れて、遠方に住んでいる若者にとっては、故郷のまんのう町で生活している高齢者となった両親が、地域公共交通が不便であるために、やむを得ずバイクに乗って活動をしていることに対して、交通安全の面等から非常に心配であった。しかし、デマンドタクシーの運行によって、このような高齢者がバイクの利用をやめて、デマンドタクシーの利用者となったことから、遠方に住んでいる高齢者の子どもたちは、安心するようになったというエピソードもある。これらのエピソードは、まんのう町の広報誌に掲載されたデマンドタクシーの導入による利用者の声である。

つぎに、愛媛県東温市における取組みを紹介する。東温市では、平成22年度に地域公共交通総合連携計画を策定し、平成23年度より、市域内のバス交通ネットワークを見直した社会実験を行っている。同時期に、松山都市圏周辺自治体では、路線バスを廃止して、デマンドタクシーなどの運行に切り替える社会実験を行っている中で、東温市のみが路線バスの拡充という施策を行っている。これは、平成18年に誕生した「みんなの公共交通を考える会」³⁾が地域住民との会合を繰り返し行い、住民に公共交通に関する情報提供を行っていることなどから、行政、市民との連携体制が構築され、バス事業者である伊予鉄道の協力も得られて実現している。

さて、松山都市圏周辺部の自治体等で、デマンド交通システムへの移行が進んだが、需要規模が小さいといったことなどからデマンド交通を運行する事業者はタクシー事業者となるケースが少なくない。タクシー事業者が乗合交通であるデマンドタクシーとして運行をする際に

は、将来の安定的な移動サービスの提供という面では、リスクを伴っていることに留意しなければならない。

それは、通常のタクシー業務の運輸報告に加えて、デマンド方式の乗合型の運行を行っている場合には、路線バス事業者と同様の乗合型の運輸報告を行う必要がある。この様式はタクシー業務の運輸報告とは様式が異なっているため、タクシー事業者にとっては、事務手続き等の負担増となっているようである。さらに、利用者は基本的には、これまでタクシー利用者であったことなどから、場合によっては、片道5,000円近くになる運賃収入が期待できた。しかし、デマンド交通を利用するようになると、数百円程度の運賃収入へとタクシー事業者の運賃収入が大幅に減少する。そのため、一般的には、人口規模が小さな地域に、デマンド交通を整備することによって、タクシー事業者にとっては、運賃収入の大幅な減少となる。また赤字補填をしてもらえということであるが、自治体の制度とも関連するが、自治体によっては、赤字分の全額負担ではないため、タクシー事業者の体力に任されることになる。そのため、デマンドタクシーの委託先となった事業者が、実際に請け負うことによって、必ずしもまみのある事業とはいえないため、途中で辞退をする事業者もあるようである。したがって、制度ないしは仕組みとして機能していても、それを請け負う交通事業者が不在となっている地域が存在しているのが実態である。さらに、デマンドタクシーに変更することによって、場合によっては、当該地域のタクシー事業者を廃業に追い込む可能性がある。以上より、過疎的な地域において、公共交通空白地域への対応として、デマンドタクシーが非常に有効であるというのは、確かに事実であるが、地域の実情にあわせて、仕組みをカスタマイズしなければ、場合によっては、当該地域から公共交通事業者を廃業に追いやってしまう危険性があることに留意すべきである。

さて、交通事業者によっては、収益の改善までは難しいが、利用者を増やしている事業者が少なからずある。これらの事業者に共通しているのは、「お客さんを乗せる喜び」を大切にしている事業者である。利用者に安心して、乗っていただけることを大切にすることこそが、交通事業者の基本であり、まさにこれを大切にしなければならないのかもしれない。

バス事業者の例では、伊予鉄道や広島県尾道市のおのみちバスでの取組みが目すべきであろう。これらの事業者では、利用者と接する運転手に対する指導を行っている。それは、ドライブレコーダーを各バス車両に導入することによって、車内での接客状況や運転状況を把握することによって、不適切な行為があれば、指導を行っている点である。そのため、これらの乗務員の接客態度が非常に丁寧であり、運転も非常に丁寧であるという印

象がある。しかしながら、費用の面から、ドライブレコーダーを全車両に整備することは現状では難しく、なかなかこのような取組みを行うことはできない。すなわち、ドライブレコーダーを標準装備としたバス車両の販売を行うか、ドライブレコーダー装着に対する財政的補助を行うなどが期待される。

さて、これまではいわゆる成功事例的な事例を紹介してきたが、これらの事例に共通するのは、行政、市民、交通事業者がそれぞれの立場における役割を果たしていることがいえるのではないだろうか。しかしながら、このように役者が揃っている地域は非常に稀で、多くの地域では、協力体制が機能しないだけでなく、そもそもそれらの役者が揃っていない地域も多々存在する。

例えば、小豆島地域においては、既存バス事業者が路線バス事業から撤退することになったため、地域住民等が主体となる新たなバス事業者が誕生し、既存バス事業者の路線等をそのまま引き継いで運行している。既存バス事業者が運行していた路線等では、経営が立ちゆかなくなってきたということを意図しているため、それをそのまま引き継いでいては、そのうち立ちゆかなくなるのではないかと考えられる。この点については、加藤⁴⁾は鉄道の廃止を例に指摘しているが、これは路線バスについてもあてはまる。すなわち、廃止前のサービスレベルでは、問題があるために存廃議論に至っているのであり、運営形態の見直しや経費削減で短期的にこれをクリアしても、長期的には再び存廃議論が繰り返される可能性があることや、その際には現在よりもさらに利用者が減っている可能性がある点に留意すべきである。

また、最近では、サービスを提供する側が移送サービスも提供するという事例が増加したりしている。たとえば、愛媛県松山市では移動販売を新たに展開する事業者が登場する⁹⁾といった状況となっている。このように、公共交通空白地域であるからといって、ただちに公共交通を整備する必要があるのかどうかを検討する必要がある。その際、さまざまな移送サービスをくまなく調べあげるとは非常に難しくなっており、場合によってはこれらの移送サービスとの競合により、最悪の場合、両者とも立ちゆかなくなることによって、地域住民のモビリティの確保のみならず、生活に必要なサービスすら受けられなく可能性がある。

地域内交通については、個別にはこのような問題を有しているが、一方で、都市間鉄道などのフィーダー路線としても機能している点に留意すべきである。

香川県では、平成22年3月に、「香川県における地域公共交通のあり方に関する調査・検討⁹⁾」の中で、「幹線軸、準幹線軸、フィーダー軸、ローカル軸」と地域交通軸を整理した上で、幹線軸ならびに準幹線軸を担う中心的な交通手段として、鉄道を位置づけている。そして、

公共交通のみならず、自動車、徒歩などの私的交通も含めて、香川県全体の地域公共交通ネットワークの機能の向上を図っていくことを基本的な考え方としている。すなわち、四国地域においては、多くの地域で自動車等の私的交通を利用する人が大半を占め、公共交通利用者は極めて少ない。このような事態が地域内公共交通の衰退を招き、さらには幹線となるJRをはじめとする鉄道の衰退をも招いている可能性がある。

以上を踏まえ、公共交通はドア・ツウ・ドアによる移動を行うためには、必ず公共交通機関同士もしくは私的交通をも含めた地域交通の連携が必要不可欠である。

4. おわりに

以上、本稿では、四国地域の陸上交通を対象として、特に筆者が関わった事例もしくは自治体担当者等へのヒアリング結果をもとに、公共交通を取り巻く状況を概観するとともに、四国地域が直面している現状と課題について整理した。以上より、行政、市民、交通事業者がそれぞれの立場における役割を果たしていくことが重要であり、特に四国地域においては、地域内モビリティの確保に目がいきがちであるが、そうではなく、日本全体もしくは四国地域全域を見据えた公共交通ネットワークという視点により、地域内交通の問題に対峙していく必要があると考える。さて、本稿ではヒアリング調査等によって整理しているのみであるため、これらのことを客観的指標を用いて定量的に評価しうることについては、今後の課題としたい。

謝辞：本研究を遂行するにあたって、多くの自治体担当者、公共交通事業者ならびに住民の方々のヒアリング結果によるものである。また、高松市と香川高専との共同研究の成果によるものでもある。ここに謝意を記す。

参考文献

- 1) 加藤博和、福本雅之：日本における地域公共交通活性化・再生の取り組み状況に関する中間的整理、第41回土木計画学研究発表会・講演集、CD-ROM、2010年6月。
- 2) 行政刷新会議「事業仕分け」第1WG評価コメント <http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov24kekka/1-43.pdf>、(2012年5月閲覧)
- 3) 三谷裕子、宮崎耕輔；使える公共交通をつくりたい－冥土の土産にまちづくりをする、第45回土木計画学研究発表会・講演集、CD-ROM、2012年6月。
- 4) 加藤博和：なぜ鉄道廃止代替バスは乗客を減らすのか？－その検討プロセスが抱える問題に関する一考察－、土木計画学研究・講演集、Vol. 31、CD-ROM、2005年。
- 5) 朝日新聞愛媛版（2011年08月31日記事） http://mytown.asahi.com/ehime/news.php?k_id=39000151

108310002 (2012年5月5日閲覧) .

- 6) 香川県地域公共交通ネットワーク検討委員会；香川県における地域公共交通のあり方に関する調査・検討，平成 21 年度公共交通活性化総合プログラム，平成 22 年 3 月.

(2012.5.7 受付)