

生活圏単位での地域公共交通計画の必要性和 計画手法に関する一考察

加藤 博和¹・福本 雅之²・杉浦 晶子³

¹正会員 名古屋大学准教授 大学院環境学研究科 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651))

E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp

²正会員 公益財団法人豊田都市交通研究所 (〒471-0024 愛知県豊田市元城町3-17 元城庁舎西棟4階)

E-mail: fukumoto@ttri.or.jp

³正会員 名古屋大学 大学院環境学研究科

E-mail: akikos@urban.env.nagoya-u.ac.jp

コミュニティバスやデマンド交通の運行に代表される市町村による地域公共交通確保が全国各地で実施され、地域公共交通会議や活性化・再生法定協議会において活発に議論を行い見直しにつなげる事例も出てきている。一方で、生活圏を構成する複数市町村にまたがるバス路線（地域間幹線バス）は2002年の規制緩和以降、制度体系にほとんど変化がなく、活性化・再生の流れから取り残されてしまっている。本稿では、これまでの地域間幹線バスに関する制度の変遷とその問題点を明らかにする。その上で、地域間幹線バスや鉄道を基幹とし、各市町村内のコミュニティバスやデマンド交通を一体的に考慮した生活圏単位での公共交通計画策定への方向性を論じる。

Key Words : *Local Public Transportation Planning, Program for Vitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems, Personal Action Space*

1. はじめに

日本の地域公共交通は長らく、運賃等収入による独立採算を原則とした民営・公営の交通事業者が主体となり維持されてきた。しかし、特に地方部ではモータリゼーション進展や人口減少によって需要縮小が続き、独立採算での維持が次第に困難となり、代わりに自治体の関与が高まりつつある。主な展開として、1970年代から始まった過疎地域での自治体バス運行、1987年の国鉄分割民営化に関連した赤字ローカル線の第3セクター経営への移行、1995年に運行開始した東京都武蔵野市「ムーバス」を契機とするコミュニティバスの全国普及、そして近年のデマンド交通導入の広がりが挙げられる。これらの結果、近年では、自治体が地域公共交通政策に関わることは一般的となり、自治体によって差が大きいものの、担当者・組織も少しずつ拡充されてきている。

しかし、公共交通に関する総合的・包括的なヴィジョンや計画を生活圏の単位で策定し、それに基づいて施策を推進している自治体はまだ少ない。また、計画策定にあたって都市計画など関連する施策との連携を十分に考慮することもあまり行われていない状況である。こ

れは、上記からも分かるように、自治体の公共交通施策が基本的に、交通事業者ができなくなった、あるいはやっていない部分について、自治体の範囲内で取り組むものであることに起因している。現在でも多くの地域では、交通事業者による鉄道・路線バスが公共交通の幹線となり、利用も多くなっている。そういった路線に自治体が政策的に関与・介入することは困難である。

本研究では、生活圏単位での公共交通網の基幹となる、複数の市町村にまたがるバス路線（地域間幹線バス）を対象に、どのような形で自治体に関与することが求められるかについて、近年の制度変更も踏まえつつ論じることを目的とする。

2. 地域間幹線バスに関する制度の変遷と問題点

鉄道事業法や道路運送法など地域公共交通に関わる法律は、従来、交通事業者を国が直接管理監督することで地域公共交通の秩序を保つ仕組みが規定されており、そこに自治体が入り込む余地はあまりなかった。国は1990年代まで参入・退出を厳しく規制していたため、むやみ

に路線廃止が進むこともなかったが、自治体が新しい路線をつくったり、既存路線を見直したりすることも容易ではなかった。自治体のコントロールが利くのは、欠損補助を行っている場合や、停留所やターミナル、駅前広場を管理している場合に限定されていた。したがって、総合的・包括的な公共交通計画を策定しても実効性がなかったという側面があったのである。

2000年・2002年の改正鉄道事業法および改正道路運送法の施行により、参入・退出に関する規制が緩和され、地域公共交通に対する国の関与が安全・安定性確保に重点化される一方で、自治体が地域公共交通に主体的に関わる必要が生じた。このうち、本稿が対象とする地域間幹線バスの維持スキームの内容および課題については、既に著者がまとめたものがあるので参照されたい¹⁾。要約すると、都道府県が主宰し地方運輸局・路線バス事業者・市町村が参画する地域協議会を設け、事業者は路線を廃止したい場合にこの協議会に申し出ることとした。協議会では申し出を受けて、廃止を認めるかどうか、認める場合には代替方策を、認めない場合には補助金投入など維持方策を議論し決定する。

さらに（平成の大合併以前での）市町村をまたぐ地域間幹線バス（2002～10年度は広域・幹線の路線バスと呼ばれていた）については、国が定める基準に適合し、都道府県が欠損補助を行っている系統に対して国が都道府県と同額の補助を協調して行う制度（生活交通路線維持費補助金）があり、その対象系統を指定する計画（生活交通路線維持確保3カ年計画）を策定することもこの協議会の役割とされた。この補助制度では市町村の補助金負担がゼロもしくは最小限になり、路線バス事業者全体として黒字であっても対象系統が赤字であれば受けられることもあって、バス事業者が路線維持のため広く利用してきた。

地域間幹線バスを国と都道府県が共同して維持する制度体系が守られてきているのは、地域間幹線バスが鉄道と合わせて地域公共交通網の骨格を形成し、特に総合病院や高校といった定住にとってなくてはならない施設へのアクセスを確保するために欠かすことのできない路線であることによる。補助制度は2011年度以降、地域公共交通確保維持改善事業の1つとして位置づけられ、補助要件が一部緩和されたが、スキームに大きな変更はない。ただし都道府県との協調補助という条件が外され、国単独でも補助ができるようになったため、都道府県の財政部局からは補助を削減もしくは廃止してもよいのではないかという主張が出るようになっていく。もしそうなれば、路線バス事業者は市町村に補助を求め、それがかなわなければ廃止に踏み切るであろう。したがって実際にそのような事例は生じていないものの、新規の地域間幹線バスについては補助を認めない都道府県が多い。しか

し、財政悪化によって都道府県の補助が本当に不可能になれば、地域間幹線バス網が総崩れになる事態も考えられる。これとは異なるが、奈良県では、補助金算定方法の関係で路線バス事業者が欠損額全額を受け取ることができず、従来は自己負担してきたものの、経営悪化と自己負担分増加によって負担しきれなくなり、25路線45系統という大規模な路線廃止を2013年度に申し出るに至っている。県は従来の「生活交通対策連絡協議会」を「地域交通改善協議会」に改め、現在対応策を検討している。

一方、市町村内で完結する路線については2002年段階で国による補助制度が設けられなかった。その後2006年に道路運送法改正によって地域公共交通会議の制度ができ、コミュニティバスやデマンド交通はそちらで議論されるようになった。

地域公共交通会議は複数市町村合同でも設置できるが、大多数は各市町村が個別に設置している。このため、コミュニティバス・デマンド交通は各市町村が計画し、事業者に委託して運行する形をとる。結果、市町村をまたぐ路線がほとんどできない。一方、地域間幹線バスは路線バス事業者が国・都道府県の補助によって維持する形をとる。そのために都道府県協議会での議決は要するものの、各市町村の地域公共交通会議での協議は要しないため、市町村内のコミュニティバス・デマンド交通との連携が考慮されず、これらが路線バスと全く別のシステムであるという状況が各地で続出した。国庫補助制度にこだわらずコミュニティバスの展開を重視する市町村の場合、コミュニティバスと地域間幹線バスが長距離に渡って完全並行し、前者が割安運賃であるのに対して後者が通常の路線バスの運賃であるために、後者から前者に乗客が転換し、後者への国・都道府県補助が大きくなったり、乗客が減少して国の補助要件を満たさなくなり廃止に追い込まれたりする系統さえ見られるようになった。逆に、国庫補助を得ることや既存路線バス網の維持を重視する市町村では、事業者と共同して国庫補助要件に合うように路線設定を行うことがよく見られる。この場合、往々にして実際の利用状況が無視されることがある。

その後、2008～10年度に国が実施した地域公共交通活性化・再生総合事業において、地域公共交通活性化・再生法に基づく法定協議会での検討を経て市町村が策定する地域公共交通総合連携計画（連携計画）での位置づけを条件に国庫補助する仕組みができた。補助の要件が緩かったことから、法定協議会設置（地域公共交通会議が法定協議会の機能を兼ねる場合を含む）や連携計画策定が急増した。しかし地域間幹線バスについては連携計画と無関係に国庫補助が得られたため、連携計画に明記されない場合が多かった。そこで11年度以降は、地域公共交通確保維持改善事業の1つである地域内フィーダー路線の制度に受け継がれた。これは鉄道や航路、そして地

域間幹線バスといった路線へ接続しフィーダーの役割を果たす路線へ国庫補助するものである。これによって市町村は地域間幹線バスを意識してフィーダー路線を設定するようになったが、補助要件としては単に物理的に接続していればよく、実際に乗継ぎ利用されているかどうかは無関係である点は問題である。また、連携計画への位置づけも不要となり、連携計画作成によって国庫補助が得られるインセンティブがなくなったため、連携計画そのものの更新や新規策定が激減してしまったことも問題といえる²⁾。

3. 解決の方向性

このように、2002年度以降、路線バスに対する補助制度は度重なる制度変更を経てきたものの、地域間幹線バスとコミュニティバス等市町村内路線とを合わせて地域の路線バス網を一体的に取り扱う検討や計画策定を促すものではなかった。これはひとえに、地域間幹線バスに対して市町村が補助する必要がなく、さらに地域公共交通会議等での議論も不要であることによる。つまり、コミュニティバスやデマンド交通のあり方については、地域公共交通会議や法定協議会において活発に議論を行い見直しにつなげる市町村が多数出てきている一方で、地域間幹線バスについてはそのようなプロセスをほとんど経ていない状況のままである。

また、都道府県の路線バス政策に関する制度は、2002年の規制緩和によって地域間幹線バス補助と地域協議会の制度ができて以降、全くといっていいほど変化がなく、むしろ制度変更置いていかれている感さえある。そもそも都道府県の地域協議会は、国から地方へバス政策に関する権限を移すことを意図して設置されたものであるが、個別のバス路線の見直し方策を協議するには不向きであり、またバス政策のあり方も議論できておらず、形式的な開催にとどまっていることが多い。そこで市町村が主宰する地域公共交通会議の制度ができたのである。実は地域公共交通会議は都道府県も主宰することができるがその例はない。そして法定協議会は市町村しか組織できない。地域公共交通会議や法定協議会では都道府県の公共交通政策担当部局が必須メンバーとはなっていない。地域公共交通活性化・再生法では市町村が策定した連携計画に対して都道府県が助言することができるとしているが、策定プロセスへの参加は義務づけていないのである。このように、都道府県と市町村の路線バス政策を調整する体制は極めて脆弱である。

以上の課題を解決するための方法としては、以下のことが考えられる。

(1) 地域公共交通会議における地域間幹線バスに関する議論の喚起

静岡県は、市町村の地域公共交通会議で地域間幹線バスについても検討してもらうため、補助申請について議決していない場合には県補助を半額にカットする制度を導入している。このような仕組みは形式的な手続きに陥る可能性もあるが、多くの地域公共交通会議で地域間幹線バスについての議論が行われていない現状を考えれば一歩前進であると言える。

更に進んだ取組として、愛媛県大洲市では、中心部を運行する循環バス「ぐるりんおおず」が運賃100円となっているのに合わせ、並行区間を運行する民営バス2社の路線（地域間幹線バス含む）の運賃も100円としている。愛知県豊川市では、市内の路線バス・コミュニティバス全線に共通のゾーン制運賃を導入しているが、その中に地域間幹線バスも組み入れている。以上の運賃変更は、欠損増加分に対する市の補助を前提として地域公共交通会議で協議が調べば可能である。地域公共交通会議はコミュニティバス・デマンド交通のみならず一般路線バス、そして地域間幹線バスについても議論することができ、議決によって規定の弾力化や手続きの簡略化が図れるメリットがある。これを利用して域内の様々な系統を統合的に扱うことで、公共交通網全体の利便性や分かりやすさを高めることができる。

(2) 地域間幹線バスを生活圏の単位で議論する場の設置

地域間幹線バスは多くの場合複数市町村にまたがるため、その市町村間の調整を図るとともに、市町村を越える利用の需要を把握し、どのように輸送を確保し利用を促進するかを検討する場が必要である。都道府県の協議会でそのような議論を行うのは困難であるため、各路線単位、もしくは路線網がある程度完結する生活圏の単位で協議会を組織するのが有効である。多くの県では、生活圏単位でブロック分科会を設けて地域間幹線バスのあり方や路線廃止への対応について検討する体制をとっているが、事務レベルでの打ち合わせという色彩が強く、一般に開かれた検討になっていないことが多い点が問題である。

長野県南部の飯田市を中心とする14市町村は、各市町村が地域公共交通会議を組織しつつ、その上位組織として、14市町村が組織する南信州広域連合が事務局となる法定協議会を持ち、連携計画も全域を対象として策定している。この枠組みの下、地域間幹線バスについては各市町村地域公共交通会議での検討を踏まえて議論し、県の計画に組み入れていく仕組みをとっている。このように、生活圏単位での地域間幹線バス等の検討ができる法定協議会があることは有効であるが、協議組織が都道府県・生活圏・市町村の3段階になるため、調整が複雑化したり議論が錯綜・重複したりすることのないような工夫が必要になってくる。そのため、関係市町村地域公共

交通会議の合同会議や代表者会議を実施することも考えられるだろう。また、総務省が推進する定住自立圏の枠組みで市町村を越える公共交通網の充実を進めている場合には、その枠組みと一体となった検討体制が必要である。また、合併によって生活圏が単一市町村になっているところでは、その地域公共交通会議・法定協議会で検討することが必要なのは言うまでもない。

(3) 地域間幹線バス形成・維持に関する都道府県の方針の明確化

都道府県の公共交通政策において、特に地域間幹線バスの見直しが非常に重要かつ優先度が高いという自覚とそれに合わせた体制整備が必要である。都道府県が協議会での議論を経て策定する地域間幹線バスの計画（2010年度以前は生活交通路線維持確保3カ年計画、2011年度以降は地域間幹線系統確保維持計画）は、いまだに国の補助要件に適合する系統のリストそのものと言ってよい。逆に言えば、都道府県としてどのような幹線公共交通網が必要かについての考えが定まっていないのである。都道府県による路線バスへの補助制度は、地域間幹線バスへの国との協調補助と、2001年度で打ち切られた市町村内路線やいわゆる第三種生活路線（利用者減少によって国庫補助要件を失った地域間幹線バスへの暫定的な補助）への国庫補助を代替する制度を起源とするもの組み合わせが現在でも基本である。そして近年、都道府県の中には、コミュニティバスや自家用有償運送の支援・補助に力を入れているところが散見される。しかしこれらはむしろ現場に近い市町村が進めるべきものであり、都道府県の主導的役割が求められる地域間幹線バスへの支援・補助がおろそかになっているとすれば本末転倒である。

そこで、都道府県協議会においては、都道府県と市町村が地域公共交通網確保にあたっていかなる役割分担と協働連携を図るかを明確にすることがまず求められる。その際、地域公共交通網がどの程度のサービスを提供する必要があるかの基準を定める必要がある。それは都道府県の各種計画・構想を実現するためのツールとして考えられるものであり、路線網によって域内に提供されるアクセシビリティの水準をどの程度にすべきか、そしてそれを達成しつつ、利便性を高め利用者を確保するためにいかなる路線やダイヤが設定されるべきかといった内容から構成される。むしろ、国庫補助要件とは別個に定められるものであり、また各路線の状況によって見直されるものでもある。その上で、地域間幹線バスと鉄道等と合わせた幹線公共交通網を俯瞰し、路線網の再デザインを行うのである。既に大半の都道府県が、地域公共交通確保維持改善事業の調査事業を活用して地域間幹線バスの実態調査を実施しており、一部では地域間幹線バス維持に関する方針の提示や、それに基づく補助指定の見

直しに踏み込みつつある。

地域間幹線バス計画は、生活交通の基幹を担うだけでなく、新幹線や航空の二次交通としての役割や、広域的な施設配置との関係についても視野に入れて策定される必要がある。鉄道との関係においても、今後はローカル鉄道の維持がますます困難になることが見込まれ、その維持もしくは代替方策はバス網の再編とも大きく関係してくる。新幹線並行在来線の第3セクター化への対応も重要である。加えて、高速道路延伸に対応して高速バス網を整備することも有効であり、それに地域間幹線バス計画を用いることも可能である。

4. 結論

現在（2014年4月）国会で審議中の地域公共交通活性化・再生法改正案においては、法定協議会を市町村だけでなく都道府県も組織できるようになる。また、従来の連携計画が「形成計画」（地域公共交通網形成計画）へと生まれ変わる。「網」という言葉が加わったのは、公共交通をネットワークで考える必要性が意識されているものと考えられる。さらに、具体的な路線網再編を「地域公共交通再編事業」とその計画としての「地域公共交通再編実施計画」が新たに規定され、計画が国土交通大臣の認定を受けることで様々な特例措置が受けられることになる。

このような制度を活用し、都道府県と市町村、そして路線バス事業者が協働して地域公共交通網見直しを進めていくためには、それが地域に対して果たすべき役割の明確化、具体的な目標設定への落とし込み、利用状況の調査・評価、そして利用者・住民・運転者も巻き込んだ見直しの検討と実施、というプロセスの整備が必要である。中でも、幹線網の一部を形成し、変更の自由度も高い地域間幹線バスについては、現在のような国庫補助要件に依拠した維持の考え方から脱却し、都道府県による路線網デザイン方針の確立と、市町村による各路線のモニタリングや域内路線との連携検討、そして両者の連携による改善活動の継続的実施を可能とする体制への移行が、改正法の活用も念頭に置いて進められるべきである。こうした計画の策定はおのずから、市町村の範囲を超えた生活圏単位での公共交通計画の骨格となる。

参考文献

- 1) 加藤博和、福本雅之：広域・幹線的生活交通バス路線が抱える問題点に関する一考察，土木計画学研究・講演集 Vol.33, 2006.
- 2) 加藤博和：日本における地域公共交通確保維持改善制度の変遷と今後の活用策に関する考察，土木計画学研究・講演集，Vol.44, 2011.

(2014.4.25 受付)

A Discussion of Necessity and Methodology
of Local Public Transport Planning for Settlement Area

Hirokazu KATO, Masayuki FUKUMOTO and Akiko SUGIURA