地域公共交通計画の策定を生活圏単位で推進するための自治体ヒアリング

義浦　慶子[1]・内田　敬[2]

[1]正会員　株式会社地域未来研究所，大阪公立大学大学院（〒558-8585 大阪府大阪市住吉区杉本 3-3-138）
E-mail: yoshiura@refrec.jp,sf22616x@omu.ac.jp

[2]正会員　大阪公立大学大学院教授　工学研究科（〒558-8585 大阪府大阪市住吉区杉本 3-3-138）
E-mail: uchida-ur@omu.ac.jp

地域公共交通は，まちづくり等の観点から期待される一方で，交通事業者の独立採算での維持が困難となって久しい．2020 年改定の地域公共交通活性化再生法では，地方公共団体に対して地域公共交通計画の策定が努力義務となり，国等からの支援が計画と結びついている．しかしながら，地域公共交通計画を策定しない地方公共団体が一定数存在する．

本研究は，地域公共交通計画の策定を生活圏単位で推進するための方策について提案するものである．具体的には，生活圏が形成されているものの生活圏単位で地域公共交通計画を策定していない構成市町村を対象にヒアリング調査を実施し，生活圏単位で計画策定をしない理由について明らかにし，これまでの研究成果から提案した要点が生活圏単位での計画策定に結びつけることができるか等について検討する．

Key Words: *Wide area cooperation, Act on Revitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems, Local government, Questionnaire survey*

1. はじめに

地域公共交通は，まちづくり，観光振興，地球環境等の観点から期待される一方で，交通事業者の独立採算での維持が困難となって久しい．2020 年に改定された地域公共交通活性化再生法では，すべての地方公共団体において地域公共交通計画の策定が努力義務となり，国等からの支援が計画と結びついている．しかしながら，地域公共交通計画や前身である地域公共交通網形成計画（以下，地域公共交通計画等）を策定しない地方公共団体が一定数存在する．

本研究では，地方公共団体である市町村に着目し，地域公共交通計画等の策定を推進するためのひとつの方法として，人々が生活を営む上で移動を必要とする圏域，すなわち生活圏単位での計画策定を推進するための方策について提案することを目的とする．

これまでの研究において，生活圏単位で計画を策定している構成市町を対象にヒアリング調査を実施し，計画を策定するためのポイント・工夫や留意点，制度や計画等に関する意見・問題点等を明らかにした．更に，生活圏単位で計画策定をするためには，枠組みの設定や体制の構築・予算の確保等，担当者の意識醸成・知識習得，国や都道府県からの支援の 4 つの要点を進めることが必要であることと，それぞれの要点の進め方を提案した [1)]．

本研究では，生活圏が形成されているものの生活圏単位で地域公共交通計画等を策定していない構成市町村を対象にヒアリング調査を実施し，生活圏単位で計画策定をしない理由について明らかにし，これまでの研究成果から提案した要点が生活圏単位での計画策定に結びつけることができるか等について検討する．

2. 生活圏の概念

(1) 本研究の生活圏の考え方

本研究では，複数市町村による計画策定の枠組みとして「生活圏」に着目する．ここで言う「生活圏」とは，人々が生活を営む上で移動を必要とする圏域を示す．すなわち，日常生活の主な移動である，買い物や通院，通勤，通学を済ませることができる範囲とする．生活圏は，商業施設や病院等の主要施設が立地する中心市と中心市の主要施設を利用する周辺市町村とで構成される．

本研究では，第二次全国総合開発計画において示された「広域生活圏」をベースとして，その後，複数市町村での計画策定の実績を有するものや「定住自立圏」，一部事務組合，都道府県の所管区域等，中心市と周辺市町村の結びつきが見出しえる枠組みを生活圏と仮置きする．

(2) 上位計画における生活圏の諸概念

上位計画と具体の圏域を**表-1** に示す．複数時にわたる全国総合開発計画（国土形成計画含む）は，以下の特徴を有する．①生活圏と交通ネットワークは密接な関係にある，②全国総合開発計画では，国主導のもと，総括的に生活圏と交通ネットワークの設定が行われていたが，国土形成計画以降は，地域主導となり，生活圏と交通ネットワークの設定が地域に委ねられている，③近年では市町村単位での計画策定が主流である．

これら計画での生活圏の概念は，昭和 44（1969）年に策定された第二次全国総合開発計画において，中核となる地方都市と各地域を結ぶ交通体系の確立による「広域生活圏」の形成が示されたことからはじまる [2]．これを受け，自治省では「広域市町村圏（概ね人口 10 万人以上）」を設定し，更に昭和 52（1977）年に策定された第三次全国総合開発計画を踏まえて「大都市周辺地域広域行政圏（概ね人口 40 万人程度）」を設定した [3]．建設省においても「地方生活圏（圏域の半径概ね 20km～30km，圏域内人口概ね 15 万人～30 万人（三大都市圏は原則除外））」を設定した [4]．

平成 14（2002）年には，国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方において，二層の広域圏，すなわち「生活圏域（人口 30～50 万人以上，時間距離 1～1.5 時間程度を目安）」と「地域ブロック（人口 600～1,000 万人程度以上）」が設定された [5]．これを受け，総務省は「定住自立圏」を開始した．これまでの生活圏が省庁により枠組みが決められていたのに対し，「定住自立圏」は中心市と周辺市町村がそれぞれ協定を結び，自ら圏域を決定するものとなった [6]．また平成 26（2014）年には「連携中枢都市圏」を開始した [7]．

平成 27（2015）年に策定された第二次国土形成計画では，生活圏の形成に当たっては「通勤・通学圏，医療圏，商圏等の様々な圏域等について十分に検討することが重要であり，その範囲については，鉄道，バス等の公共交通，高速道路等の道路ネットワークの状況や，地域の実態に即したものとなるよう配慮する」とある [8]．

令和 5（2023）年に策定された第三次国土形成計画では「地域生活圏（人口 10 万人程度以上を一つの目安）」の形成が示された [9]．

以上のこれまでの生活圏の諸概念を踏まえ，本研究では，生活圏の原点である第二次全国総合開発計画の「広域生活圏」に着目した調査を実施する．

表-1 上位計画での生活圏の概念設定[注1)]

年号	上位計画	具体の圏域名称 *斜字：公共交通に関する計画*
昭和 44 年（1969）	第二次全国総合開発計画（「広域生活圏」の形成）	自治省 広域市町村圏 建設省 地方生活圏
昭和 52 年（1977）	第三次全国総合開発計画（「定住圏」の確立）	自治省 大都市周辺地域広域行政圏
昭和 54 年（1979）		自治省 新広域市町村圏 建設省 地方生活圏 ※定住基礎総合整備計画
昭和 62 年（1987）	第四次全国総合開発計画（定住圏の一体的な整備）	
平成元年（1989）		自治省 ふるさと市町村圏
平成 2 年（1990）		建設省 新地方生活圏
平成 3 年（1991）		自治省 広域行政圏
平成 10 年（1998）	21 世紀の国土のグランドデザイン（地域連携軸の形成）	
平成 14 年（2002）	国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方（二層の広域圏）	
平成 19 年（2007）		国土交通省 *地域公共交通総合連携計画*
平成 20 年（2008）	国土形成計画（複数市町村の連携・相互補完による都市機能の維持増進）	総務省 定住自立圏（広域行政圏及びふるさと市町村圏の廃止）
平成 26 年（2014）	国土のグランドデザイン 2050	総務省 連携中枢都市圏 国土交通省 *地域公共交通網形成計画*
平成 27 年（2015）	第二次国土形成計画（連携中枢都市等による活力ある経済・生活圏の形成）	
平成 30 年（2018）		内閣府 中枢中核都市
令和 2 年（2020）		国土交通省 *地域公共交通計画*
令和 5 年（2023）	第三次国土形成計画（デジタルとリアルが融合した「地域生活圏」の形成）	

3. 生活圏で地域公共交通計画等を策定していない構成市町村を対象としたヒアリング調査

2022 年に実施したアンケート調査[注 2)]に協力してくれた市町を含む生活圏をいくつか抽出し，その生活圏を構成する市町村を対象にスクリーニング調査を実施した．そして，そのスクリーニング調査結果から抽出した生活圏の構成市町村を対象にヒアリング調査を実施している．

(1) スクリーニング調査

a) 調査対象

アンケート調査の返信があった市町のうち「策定予定がない」との回答があった市町を含む生活圏を 6 つ抽出し，その生活圏を構成する市町村を対象にアンケート調査を実施した．

b) 実施概要

アンケート調査の実施概要を**表-2** に示す．36 自治体に調査票をメール送信した結果，28 自治体から回答を得ることができた（回収率 78%）．

c) 調査結果

図-3 に示すとおり，単独での地域公共交通計画等の策定状況は策定済や策定中・予定が約 7 割（20 自治体），策定予定なしが約 3 割（8 自治体）を占める．

図-4 に示すとおり，単独計画の策定（予定）に至った理由は計画制度と補助制度の連動化が最も多く，次に地域公共交通活性化再生法による努力義務化と続く．

図-5 に示すとおり，単独計画の策定予定がない理由

表-2 アンケート調査の実施概要

調査方法	メール送信・メール回答		
配 布 数	6 生活圏 36 自治体	回 収 数	28 自治体 (回収率 78%)
調査期間	2023 年 6 月～7 月		
設問内容	①生活圏について ・生活圏の名称 ・生活圏の中心市及び構成市町村 ・生活圏で連携していること ②地域公共交通計画について ○単独での計画策定の有無 ＜策定・策定予定の場合＞ ・策定（予定）年月 ・策定（予定）に至った理由 ＜策定予定がない場合＞ ・策定予定がない理由 ○複数市町村と連携した計画策定の有無 ＜策定予定のない場合＞ ・策定予定のない理由 ・複数市町村との計画策定の際に必要と思うこと ・その他地域公共交通計画に関して感じていること		

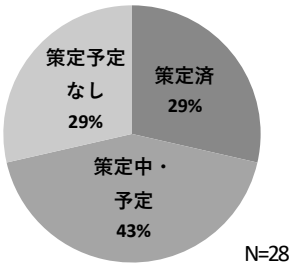


図-3 単独での地域公共交通計画等の策定状況

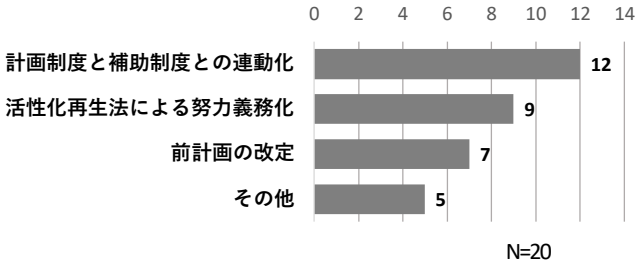


図-4 単独計画の策定（予定）に至った理由

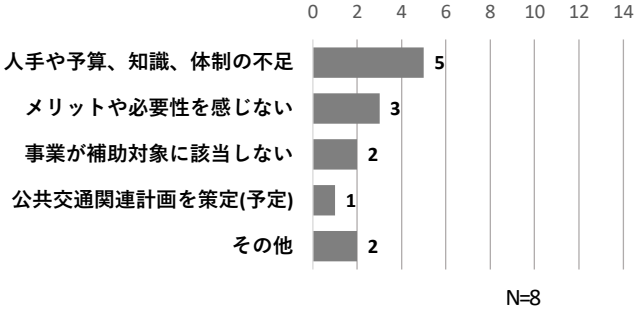


図-5 単独計画の策定予定がない理由

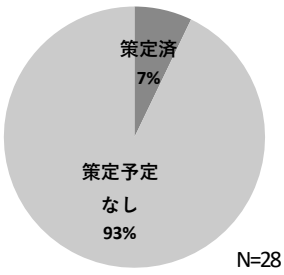


図-6 複数市町村と連携した地域公共交通計画の策定状況

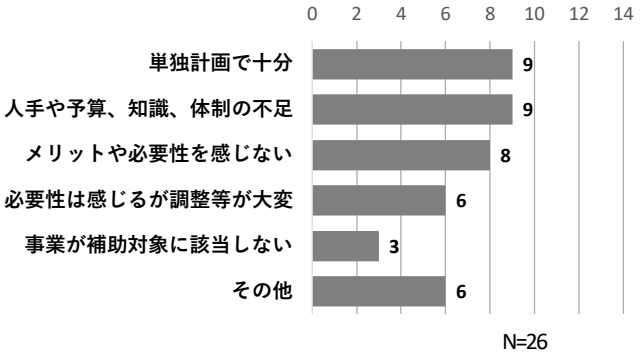


図-7 複数市町村での計画の策定予定がない理由

は人手や予算，知識，体制の不足が最も多く，次にメリットや必要性を感じないが続く．

図-6 に示すとおり，複数市町村と連携した計画策定の有無は策定済が約 1 割（2 自治体），策定予定なしが約 9 割（26 自治体）を占める．

図-7 に示すとおり，複数市町村と連携した計画の策定予定がない理由は単独計画で十分と人手や予算，知識，体制の不足が多く，次にメリットや必要性を感じない，必要性は感じるが調整等が大変と続く．

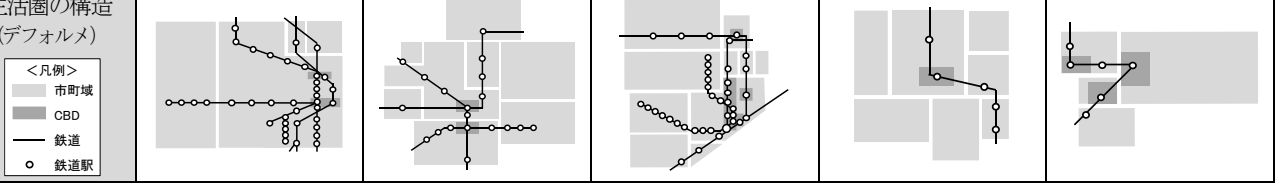
(2) ヒアリング調査

a) 調査対象

(1)のアンケート調査の回答があった市町村のうち，複数市町村と連携した計画策定がなく，2023 年時点においても引き続き「策定予定がない」との回答があった市町村を含む生活圏の構成市町村を対象とした．ヒアリング対象の生活圏（A～E 生活圏）の概要を**表-8** に示す．

- A 生活圏は，昭和 47（1972）年の広域行政圏の設定を機に生活圏での取組を開始している．その生活圏を対象に，緑の基本計画を長年策定している．広域行政圏協議会で合併に関する調査を実施し，平成 17（2005）年に中心市と隣接する 1 町が合併している．
- B 生活圏は，昭和 44（1969）年の広域行政圏の設定を機に生活圏での取組を開始している．平成 15（2003）年に，一部の市町を含む 1 市 6 町 1 村で合併協議会を設置したものの，合併には至らなかった．平成 21（2009）年にその 1 市 6 町 1 村で定住自立圏を発足し，令和 2 年に第 3 次定住自立圏共生ビジョンを策定，重点事業のひとつとして圏域公共交通網整備事業を行うこととなっている．平成 17（2005）年に 1 市と隣接する 1 町が合併している．
- C 生活圏は，昭和 44（1969）年の広域行政圏の設定を機に生活圏での取組を開始している．平成 19（2007）年に合併協議会が設立され，合併に関する検討が行われたものの，合併には至らなかった．平成 22（2010）年には広域行政協議会が発足している．平成 15（2003）年には県主導のもと，その生活圏を対象に，総合都市交通体系マスタープランを策定し，平成 26（2014）年には都市・地域総合交通戦略を策定している．
- D 生活圏は，昭和 46（1971）年の広域行政圏の設定を機に生活圏の取組を開始している．平成 14（2002）年に合併問題協議会，平成 15（2003）年及び平成 19（2007）年に合併協議会の発足をしたものの，合併には至らなかった．県主導のもと，その生活圏を対象に，観光等の取組を行っている．
- E 生活圏は，昭和 47（1972）年の広域行政圏の設定を機に生活圏の取組を開始している．平成 18（2006）年に一部の隣接する 3 町が合併している．県主導のもと，その生活圏を対象に，都市計画マスタープランの策定等の取組を実施している．

表-8 ヒアリング対象の生活圏の概要[注3)]

生活圏		A 生活圏	B 生活圏	C 生活圏	D 生活圏	E 生活圏
構成市町村		1 市 3 町	2 市 6 町	2 市 8 町	1 市 5 町 1 村	1 市 3 町
人口(千人) ※R4.1.1		378	214	338	146	71
面積(km²)		328	509	635	327	475
生活圏設定の根拠	広域行政圏の発足	昭和 47 年 (1972)	昭和 44 年 (1969)	昭和 44 年 (1969)	昭和 46 年 (1971)	昭和 47 年 (1972)
	一部事務組合の対象	構成市町村のみ	構成市町村 ほか 1 町 1 村	構成市町村 (但し，複数に分割)	構成市町村のみ	構成市町村のみ
	その他	広域計画の策定 ・県の所管区域	定住自立圏(一部 2009) ・県の所管区域	県の所管区域	県の所管区域	県の所管区域
県庁所在地と中心市の直線距離(km)		29	30	48	26	17
公共交通	鉄道 ※新幹線除く	5 事業者(7 路線)	3 事業者（4 路線）	4 事業者(5 路線)	1 事業者(1 路線) ※4 町鉄道駅なし	1 事業者(1 路線)
	バス	・路線バス ※2 町なし ・コミュニティバス, 福祉バス 等	・路線バス ※5 町なし ・コミュニティバス, 福祉バス 等	・路線バス ・コミュニティバス, 福祉バス 等	・路線バス ※2 町なし ・コミュニティバス	・路線バス ※1 市なし ・コミュニティバス
	その他	・タクシー ・デマンド交通	・タクシー ・デマンド交通	・タクシー ・デマンド交通	・タクシー ・デマンド交通	・タクシー ・デマンド交通
生活圏の構造 (デフォルメ)						

生活圏の公共交通網（鉄道・バス）の整備状況や生活施設の集積状況は以下のとおりである．

- A 生活圏は，中心市の沿岸部に主要駅があり，その周辺に生活施設が立地している．鉄道網は主要駅から放射上に整備されている．
- B 生活圏は，2 市に主要駅があり，その周辺に生活施設が立地している．鉄道網は 2 つの主要駅から放射状に整備されている．周辺市町のうち 1 町のみ鉄道がない（2001 年に鉄道が廃線となり，代替バスが運行されている）．
- C 生活圏は，中心市の沿岸部に主要駅があり，鉄道網が放射状に整備されている．生活施設は主要駅周辺のほか，鉄道沿線にも立地している．
- D 生活圏は，3 市町村に同路線の鉄道網が整備され，中心市の主要駅周辺に生活施設が立地している．周辺市町のうち 4 町は鉄道がない．
- E 生活圏は，4 市町に同路線の鉄道網が整備されている．生活施設は 1 町を除く鉄道網の沿線に立地している．

b) 実施概要

ヒアリング調査の実施概要を**表-9** に示す．ヒアリング調査が難しいとの回答のあった市町村については，ヒアリング内容をまとめたアンケート調査を行う．

表-9 ヒアリング調査の実施概要

調査方法	アンケート調査票に基づくヒアリング，オンライン(ZOOM) あるいはメール		
生活圏数	5 生活圏	自治体数	19 自治体（予定）
調査期間	2023 年 7 月～		
内　　容	①生活圏について ・生活圏形成の背景 ・生活圏で連携している取組 ②地域公共交通計画について ・域内の公共交通の種類 ・公共交通担当者の人数・兼務の状況 ・単独での計画策定について ＜策定・策定予定の場合＞ ・策定（予定）前の計画の有無 ・補助を受けている公共交通の有無とその内容 ・計画策定に対する負担感 等 ＜策定予定がない場合＞ ・策定予定がない理由 ・複数市町村と連携した計画策定について ・策定予定がない理由 ・複数市町村との計画策定の際に必要だと思うこと ・県の計画策定に対するスタンス ・その他地域公共交通計画等に関して感じていること		

4. 今後の予定

これまでの研究において，生活圏単位で計画策定をするためには，枠組みの設定や体制の構築・予算の確保等，担当者の意識醸成・知識習得，国や都道府県からの支援の 4 つの要点を進めることが必要であることと，それぞれの要点の進め方を提案した [1]．そして，本研究では，生活圏が形成されているものの生活圏単位で地域公共交通計画を策定していない構成市町村を対象にヒアリング調査を実施し，生活圏単位で計画策定をしない理由について明らかにし，これまでの研究成果から提案した要点が生活圏単位での計画策定に結びつけることができるか等について検討する．

これまでの研究では，生活圏単位で計画策定をしている市町を対象としており，調査対象の市町の公共交通に対する意識は高く，生活圏単位での計画策定を推進するための方策を検討する上での情報を収集しやすい状況にあった．しかしながら，本研究においては，生活圏単位で計画策定をしておらず，生活圏を構成する市町村によっては単独計画を策定していないため，構成市町村の公共交通に対する意識にばらつきが生じている状況にある．このため，調査対象である生活圏及び構成市町村の状況を整理した上で，生活圏単位での計画策定を推進するための方策を検討する必要がある．

当面の調査研究活動としては，以下を予定している．

(1) 生活圏の形成に関する分析

本研究で仮置きしている生活圏が，人々が生活を営む上で移動を必要とする圏域，すなわち日常生活の主な移動である，買い物や通院，通勤，通学を済ませることができる範囲であるか，国勢調査等の既存データを用いて精査する．

(2) 生活圏及び構成市町村のタイプ分類

ヒアリング調査結果から得られた単独計画の策定状況や市町村間の関係性，地域概況である公共交通の整備状況等を踏まえ，調査対象である生活圏及び構成市町村の状況について，タイプ別に分類する．

(3) 生活圏単位での計画策定を進める方策の提案

(1)や(2)の結果を踏まえ，これまでの研究成果から提案した生活圏単位で計画策定を進めるにあたっての 4 つの要点（枠組みの設定，体制の構築・予算の確保等，担当者の意識醸成・知識習得，国や都道府県からの支援の進め方）の進め方の見直しやそれぞれの要点の内容について検討する．

謝辞：本研究を遂行するにあたり，アンケート調査及びヒアリング調査にご協力くださった市町村の担当者各位に感謝申し上げます.

NOTES

注1) 総務省及び国土交通省の公表資料を基に作成.
注2) 2022 年 2～3 月にかけて 467 自治体を対象にアンケート調査を実施．294 自治体から回答.（REFERENCES 1)に詳述）.
注3) 各市町村の公表資料を基に作成.

REFERENCES

1) 義浦慶子，内田敬：生活圏単位の地域公共交通計画策定に向けての研究，第 43 回交通工学研究発表会論文集，pp. 791-798，2023.8
2) 新全国総合開発計画，p.15，1969.5
3) 総務省：広域行政圏施策の見直しについて，https://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/kouikiminaosi.pdf
4) 国土交通省：都市計画と都市圏構想の変遷（第1回新たな広域道路ネットワークに関する研究会，参考資料2，p.5），https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/road_network/pdf01/10.pdf
5) 国土審議会基本政策部会：国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方，pp. 14-15，2002.11
6) 国土交通省：定住自立圏構想について［総務省資料］（21 世紀生活圏研究会，資料 3），https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/21seikatuken/02/03.pdf
7) 総務省：連携中枢都市圏構想，https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html
8) 第 2 次国土形成計画， pp. 60-61，2015.8
9) 第 3 次国土形成計画， p. 28，2023.7

(Received Octover 12, 2023)

INTERVIEW SURVEY TARGETING LOCAL GOVERNMENTS FOR LIVING AREA-BASED REGIONAL PUBLIC TRANSPORTATION PLANNING

Keiko YOSHIURA, Takashi UCHIDA