

中山間地域における公共交通のあり方に関する一考察

群馬県藤岡市鬼石地区を事例として

前橋工科大学 学生会員 池田 峰志
前橋工科大学 正会員 湯沢 昭

1. はじめに

バスは高齢者や子供などにとって最も身近な公共交通機関であり、移動手段として不可欠なものである。しかし、実際には多くの方が日常の交通手段として自家用車を利用するという意識があり、公共交通のあり方は難しくなっている。特に過疎化や少子高齢化の進行が顕著な中山間地域において、バス路線の廃止により交通空白地域が増え続けているという問題がある。数少ないバス路線においては、利用者の減少により収支率が低く、赤字運行を余儀なくされ、バス事業者は自治体による補助を受けながら路線の維持を行っているのが現状である。

このような現状を改善するために2006年10月に改正道路運送法が施行され、過疎地等における公共交通政策が、地域の多様なニーズに対応しつつ、安全・安心に提供されることが期待されている。今後の地域の自立や活性化を考える上で、公共交通の活性化・再生の果たす役割はますます大きなものとなっている。交通弱者の足の確保のため、路線バス以外の運行形態を含め、何らかの形で公共交通を維持し、地域の現状に応じた対策を講じていかなければならない。

本研究の対象である群馬県藤岡市鬼石地区は四方を山に囲まれた中山間地域であり、同地区を運行するバス路線は収支率が低く赤字運行を余儀なくされている。そこで現在、同路線の見直し・再検討がなされており、本研究では同地区における公共交通のあり方を道路運送法の改正を踏まえ提案していくことを目的とする。

2. 研究方法

道路運送法の改正へと至った経緯を整理するとともに、改正前と改正後の変更点を整理する。また、今後どのように公共交通政策を進めていくかを考える上で、現在のバス路線の利用実態を把握し、地域住民の交通行動特性やバス路線に関する意識を明らかにする必要がある。対象地区の全世帯に対しアンケート調査を行った。次に、同地区の過疎化、高齢化の進行を推定し、将来的な公共交通利用者の潜在需要がどの程度になるかを予測するために、国勢調査の人口統計データをもとに20年後までの人口推移をコー

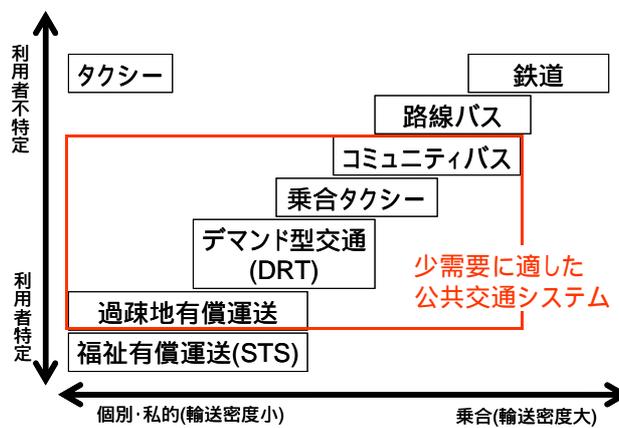


図-1 公共交通機関の分類

ホート変化率法を使って求める。これらの結果を用いて対象地区における公共交通政策のあり方を提案する。

3. 研究結果

(1) 道路運送法改正に至る経緯

近年、多くのバス事業者がバス路線利用者の減少を受け、従来の路線網の見直しを進め、採算性の低いバス路線の撤退や廃止といった動きが活発化している。過疎地等バス以外の公共交通が存在しない地域においては、廃止代替手段として図-1にある少需要に適した公共交通システムにより、自治体が運行主体となって地域住民の足の確保が行われている。しかし、改正前の道路運送法では乗合運送事業は路線を定め定期的に運行する路線バス(4条バス)以外の形態は想定されてなかった。そのため、路線を定めず不定期運行を行うデマンド型交通やコミュニティバスは道路運送法21条(貸切バス事業者の乗合事業の禁止規定)の例外規定を適用し、貸切代替バス(21条バス)として運行され、過疎地有償運送は同80条(自家用自動車による有償運送の禁止規定)のただし書きを適用して、自家用自動車を有償の乗合バス(80条バス)として運行されていた。21条・80条バスは4条バスに比べて許可手続きが簡略的かつ制限が少ないこと、運賃やルート設定などの自由度が高いことから多くの自治体で導入されてきたが、この方法は法律上、抜け穴的な規定であり許可制度が体系的でなかった。さらに、地域の交通を考える場としての機能を期待された地域協議会が、事業者から出た路線の撤退・補助申出の妥当性を検討

キーワード：道路運送法、公共交通、中山間地域、デマンドバス

連絡先：〒371-0816 群馬県前橋市上佐鳥町460-1 前橋工科大学工学部建工学科

TEL / FAX : 027-265-7362 E-MAIL : yuzawa@maebashi-it.ac.jp

する場になっていたこと、協議会の参加者が自治体や交通事業者などに限られていたなど、住民や利用者に対しての配慮がされていなかった。つまり、改正前の道路運送法は道路運送事業のコントロールを目的とし、地域公共交通政策実現のためのツールとしての意味を持っていなかったといえる。そこで、利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応した適材適所の公共交通サービスを円滑かつ確実に提供するという狙いのもと、2006年10月に改正道路運送法が施行された。

(2)改正における変更点

今回の道路運送法の改正で大きく変わった点は「地域公共交通会議」制度の新設である。これは以前の地域協議会を発展させたもので、主に生活必需不採算路線(運賃での採算は取れないが地域として必要)について議論する場である。従来の地域協議会のメンバーに加えて、住民代表・利用者代表といった現場の主体や学識経験者等が参加し、地域のニーズに即した乗合輸送サービスの運行形態、サービス水準、運賃等を議論し、当該地域全体で公共交通を考え維持していくための機能が期待される。地域公共会議によって認められた公共交通については、運賃設定・路線新設・事業計画変更・路線廃止等の許可手続きの弾力化・簡略化が保証されるといった変更がなされた。さらに、許可制度が体系的でなかった乗合運送事業を、臨時的運行の場合を除き、デマンド型交通やコミュニティバスといった旧21条バスなど複数の乗客を乗合輸送するサービスは形態を問わず、新4条バスに統一され、運行形態も路線定期運行、路線不定期運行、区域運行の3つに分類された。80条バスについては79条に移行し、許可制から登録制に変更し、乗合運送事業者による運行が困難な場合のみ運営協議会で議論された後、NPO法人や自治体等が主体となり運行できるようになる。

これまでの営利事業としての道路運送事業をコントロールする法律から、利用者ニーズに応じた公共交通政策を実施する法律への転換が図られたことから、今後、大きな権限を持つ地域公共交通会議が十分に活用され、「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインの考え方を踏まえた公共交通政策が進められていくことが望ましい。そこで、以上の制度の下、群馬県藤岡市鬼石地区の現状において、どのような公共交通を提案することができるのかを検討していく。

(3)群馬県藤岡市鬼石地区の現状

対象地区には路線バス以外の公共交通手段が存在せず、コミュニティ形成のツールとして大きな役割を担っているが、同地区を運行する路線バスは利用者が少なく、赤字運

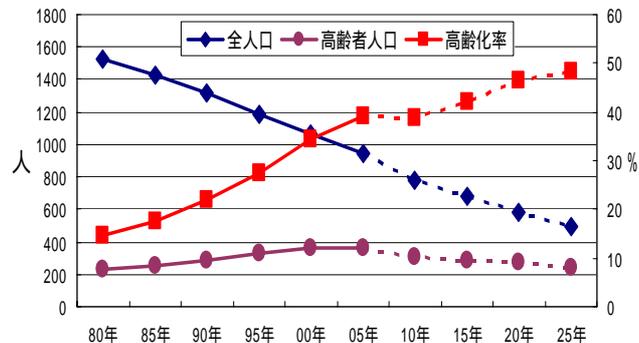


図-2 鬼石地区の人口推移と高齢化率

行を余儀なくされている。また、路線が地区全域をカバーしていないため、バス利用困難者を多く抱えている。そこで、現在のバス路線の利用実態を把握し、地域住民の交通行動特性やバス路線に関する意識を明らかにするために、対象地区の全世帯に対しアンケート調査を行った。

アンケートは対象地区の全334世帯に配布し177枚回収、回収率は53.0%となった。項目ごとに単純集計をしたところ、日常の交通手段としてほとんどの人が自家用車を使用していることが分かった。一方、路線バスの利用者の割合(スクールバス利用者を含む)は12%であった。利用者層を年代別で見ると、ほとんどが高齢者である。バス路線に関する項目で赤字運行を続ける現路線に対して 現状維持、運行形態の検討、廃止も仕方ない、その他の4つで評価してもらったところ、と回答した人の割合が合計で80%程度となった。普段はバスを利用しない人も含め多くの人がどのような形であってもバス路線は必要であると意識していることが言える。また、と回答した割合が一番高く、現状の運行形態に何らかの不満を感じ、改善を期待していることがいえる。

人口推計の結果、2025年の人口は2005年時点のおよそ半分まで減少すると推定できた(図-2)。また、高齢化率は人口が減少するにつれ増加し、2025年はおよそ50%になるという結果になった。更なる過疎化、高齢化が進むため、移動手段を持たない高齢者に対応するための公共交通を今後も維持する必要があるといえる。

4. 考察

従来の路線定期運行では、多くの人が不満を感じ、改善を期待している。新しい公共交通の形態は、バス利用困難者を含め、全ての人に対して平等なサービスが行われなければならない。多様化する利用者の需要に対応するために、時刻、路線に限定されることなく、定められた区域内を運行するデマンド型交通の導入を提案したい。車両や乗降ポイントの選定等自由度が高く、地域の実情に即したサービスが可能である。デマンド型交通導入に関する検討結果は、講演時に報告する。