

# 市政

平成30年2月号

# 特集

## 住民の足を守る 地域公共交通

近年、採算がとれない路線の廃止や減便を余儀なくされる公共交通が増えている一方で、社会の高齢化等に伴い、「交通弱者」が増加するなど、地域公共交通の重要性が高まっています。こうした中、それぞれの地域の課題に応じて、コミュニティバスや次世代型路面電車（LRT）・バス高速輸送システム（BRT）などを導入する自治体が出てきています。

今回の特集では、地方自治体に求められる施策や取り組みと、それぞれの地域特性に応じて、独自に公共交通の維持等に取り組む都市自治体の事例もご紹介します。

寄稿 1

### 自治体は地域公共交通にどう取り組むべきか？ ～誤解を乗り越え、そして未来へ～

名古屋大学大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター教授 加藤博和

寄稿 2

### 日立市における地域公共交通の取り組み

日立市長 小川春樹

寄稿 3

### バスに「乗る」からバスを「使う」へ ～バスの維持・確保 イコール 人口減少対策～

宍粟市長 福元晶三

寄稿 4

### 暮らしの満足度を高める公共交通

中津市長 奥塚正典



# 自治体は地域公共交通にどう取り組むべきか？

## 誤解を乗り越え、そして未来へ

名古屋大学大学院環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター教授

加藤博和



### はじめに

20世紀末まで、日本の自治体の大半は、地域公共交通政策をほとんど持ち合わせていなかった。20年近くたった今、地域公共交通はうちの領分ではないと言う自治体は皆無であろう。乗合バスは、地方部はもとより都市部でも存続困難に陥る路線が続出し、事業主体が交通事業者から自治体に少しずつ移行しつつある。鉄道も存廃問題が各地で起きている。そして最近では、地方部でタクシ事業が厳しい状況に陥っている。社会的には必要であるが、商業ベースでは成立しないものこそ、公的部門が主体的にかかわらなければならない。かくして、全国の自治体が例外なく地域公共交通に取り組みが必要が生じた。

この変化のきっかけとしてよく挙げられるのが、平成14年に行われた乗合バス・タクシー事業の需給調整規制廃止、いわゆる規制緩和である。多くの文献で「これ以降、全国で乗合バスの廃線が加速した」と書かれてい

るが、まったくの誤りである。むしろ増加したのは乗合バス事業者の経営破たんであった。そしてその中には、不採算路線を廃線しなかったことが原因となっているものが少なくないし、破綻後も廃線を最小限にとどめる努力がなされたところが多い。

実は、地域公共交通の現状や方向性について、このような根本的な部分での「誤解」が自治体の中にいくつか存在している。それらに通底するのは「自分たちのせいではない」という意識である。筆者は、多くの自治体において地域公共交通の維持改善に当たるとともに、その経験をもって地域公共交通関連制度の見直しにかかわってきた者として、自治体の主体性欠如に起因するさまざまな誤解が障害となり、地域に必要な公共交通の実現を阻害している状況を見てきた。そこで、よくある誤解とその修正法を本稿で論じてみたい。なお、地域公共交通が必要な理由や、より詳しい政策の進め方については、本稿末尾の参考文献1-4のほか、筆者のウェブサイトを

〔加藤博和〕で検索の文献リストやリンクを参照されたい。

### 本物の「コミュニティバス」は？

地域公共交通に関する最たる誤解は「コミュニティバス＝市町村が運営するバス」というものである。コミュニティバスの定義は法的に定まっていないが、英語の試験で「community」という言葉を和訳せよ」という問題に「市町村」と答えれば明らかにバツである。コミュニティバスという言葉を生み出した、平成7年11月運行開始の東京都武蔵野市ムーバスでは、住民と市、運行事業者が何十回も話し合いを重ね、2年掛けて地域に合ったバス運行の形を見出した。この過程や、それを経て実現した基本コンテンツ（経路・ダイヤ・乗降場所・車両）が公的補助投入も肯定できる地域密着型交通サービスを提供できたことを称して「コミュニティバス」という言葉が発案されたのである。まさに「コミュニティの」「コミュニティによる」「コミュニティ



豊鉄バスレイクタウン線。愛知県豊橋市内の住宅団地と鉄道駅・商業施設を結ぶ。住民自治会が路線見直しや運賃補助など利用促進活動を展開。市は公的補助（打ち切り基準あり）で支援し、運行事業者も鉄道との連携など利便性確保に努力。一般路線バスだが、これこそコミュニティバスと言える。

のための「バスである。ムーバス以降、住民組織が主体となるバスなど、地域が心を合わせて支える公共交通は着実に増えてきている。

一方で全国多くの自治体が、ムーバスが運行に至るまでの過程をすつ飛ばし、見た目だけをまねたものをコミュニティバスと称して走らせた。典型はワンコイン（100円）運賃であろう。武蔵野市は東京都心に近い人口稠密地域であり、同じことを地方部でやってもうまくいくわけがない。ロクに住民・利用者と懇談する（懇ろに話し合う。「意見を吸い上げる」「住民に下ろす」といった上から目線の発想は論外）ことなく、現場目線とかけ離れ

た役所のトップダウン・思い込みで拙速に実施したものをコミュニティバスと呼ぶなら、本当のコミュニティバスをつくっている方々に失礼であるばかりか、実際の利用も芳しくなく、公的補助投入の妥当性も怪しくなる。

筆者は、ムーバスをはじめとした成功事例から、コミュニティ交通（バスに限らない）と呼ぶにふさわしい公共交通の条件として「一所懸命」と「適材適所」を挙げる。地域の関係者が集まってフラットな立場で話し合い、地域に合ったものを自ら「つくり」「守り」「育てる」取り組みが行われているということである。

逆に言えば、従来の、交通事業者や自治体が主体となる地域公共交通が、フラットでない運営方式であったために需要を失ってしまったことを反省し、すべからく一所懸命によるコミュニティ交通に転換していくべきである。

### 規制緩和でなく地方分権

そもそも需給調整規制の廃止は、地域公共交通に関する地方分権の流れの1つであるところであるのが妥当である。言い換えると、国が地域公共交通の需給調整すなわち路線やダイヤの設定を直接監督することをやめ、地域に任せていくということである。実際、平成14年の規制緩和と同時期に、乗合バスに関する国庫補助制度について市町村内路線を対象外とする一方で、乗合バスを含む生活交通に対する特別交付税措置（8割）が新設され、さらにバス事業者からの路線廃止や補助要請の

申し出を受けて協議する会議体が各都道府県に設置されている。まさに分権化であるが、これも前者だけをとって「国が地方を切り捨てた」とした誤解がよく見られた。確かに「地域公共交通は地域が主体となって考えてほしい」というメッセージはきちんと出せていなかった。国の運輸行政は自治体とほとんどつながりがなく、方法が分からなかったからである。一方で自治体にも公共交通を扱う体制がなかったもので、まずはその心構えが必要であったと言える。

平成18年10月には道路運送法が改正され、地域公共交通会議の制度ができた。これは利用者・住民や運転者の労働組合も含めた、乗合バスの利害関係者が一堂に会するもので、市町村が主宰する。この会議で協議が整えば、通常は認められていないことができるようになったり、運行開始までの手続が簡略化・短縮化されるという仕組みである。従来は法律上で例外的な扱いで運行されてきたコミュニティバスや家用有償運送（緑ナンバー事業者での運行が困難な場合に白ナンバーでの有償運送を認めるもの）によるさまざまな運行を構成する基本コンテンツが、地域公共交通会議の協議を受けて認められることになった。まさに特区のようなもので、市町村が「一所懸命」によって「適材適所」を実現するツールとしての活用も期待される。

ところが、制度ができて10年以上たつ現在でも、会議を定例開催でなく協議案件がある



兵庫県のJR姫路駅北口。自家用車が乗り入れられない、公共交通と人が主役の駅前広場は2015年完成。  
日本で前例がないこの空間は、市長のリーダーシップと関係者の熟議・協働で実現した。

を受ける路線すべてに効力が及び、それらの改善にも使えるのに、宝の持ち腐れである。

### 地域公共交通活性化再生法の理解は基本

平成19年10月には「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(活性化再生法)が施行した。第一条は法律の目的、第二条は地域公共交通の定義、第四条は国・自治体・交通事業者等の努力義務である。既に施行後10年を越え、地域公共交通政策に携わるなら、最低でもこれらの条文の内容は常識と考えていただきたいが、いまだに知らない方が多いことに憤りを禁じ得ない。特に重要なのは、地域公共交通には鉄軌道・乗合バス・定期航路とともにタクシーも含まれること、自治体が地域公共交通政策に主体的に取り組み努力義務が明記されたことである。

第五条には地域公共交通網形成計画(網計画、平成26年11月の法改正前は地域公共交通総合連携計画)が、第六条にはその作成・実施に関する協議会が規定されている。これらは、前年の道路運送法改正に秘められた「一所懸命」「適材適所」の考え方を乗合バスから他機関に拡大するとともに、自治体の地域公共交通政策の方向性とその進め方を定める法定計画を策定可能とした。なおこの法律は、衆参両院とも全会一致で可決し成立したものである。

網計画は平成29年12月末現在、全国で333件が策定され、引き続き増加してい

る。網計画を策定しても得られる国庫補助の増額はわずかであるにもかかわらず、これだけの実績があるのは、自治体、特に市町村の地域公共交通政策に関する主体性が高まってきている証拠である。しかし一方で、上記のような変化をまったく知らない自治体も数多く、両者の格差は広まるばかりである。また、自治体が主体性を持って当たれば以前に比べいろいろなことができようになるようになったのに、例えば現行制度でできることを特区申請するような自治体も見受けられる。制度も勉強していないようでは話にならない。

### 地域公共交通政策 6つのポイント

そこで、平成26年の活性化再生法改正について触れておく。それまでの地域公共交通政策の主な問題点、すなわち多くの自治体がつ「誤解」に対応すべく行われた改正だからである。具体的な内容は、第三条に基づいて策定される「地域公共交通の活性化および再生の促進に関する基本方針」が法改正に合わせて変更された際に強調された、以下の6つのポイントである。

#### 1. 地域戦略との一体性

地域公共交通はモビリティ(移動性)確保を通じて地域の住民生活や空間構造に影響を与える。わずかな人にしか利用されていない地方部でも、自家用車を自由に使えない子どもなどにとって必須の移動手段であり、それな

ときだけ形式的に開くところが少なくないし、議論を活発にする工夫もまれである。メンバーは利害を異にする者の集まりなので、協議に時間を要するのは当然であり、それゆえに、大きな目標に向け全員が納得できる結論を最終的に得るための熟議が求められ、まさにムーバスはその結晶と言える。しかし現実には、合意形成を十分に取らないまま実施に移して不本意な結果となる事例も枚挙にいとまがない。

会議で、自治体運営の「自称コミュニティバス」やオンデマンド交通しか扱わないところも多い。地域公共交通会議は一般乗合許可

くしてファミリー層の流出は防げない。一方、中核市以上の都市では人口減少に対応したコンパクトな都市域を形成するために利便性の高い基幹公共交通の整備が必須である。まさに地域公共交通は黙々と働く肝腎の存在である。さらに、福祉・教育・商業・観光などさまざまな地域戦略と関連し、それらとの一体性が担保されている必要がある。

## 2. 総合的なネットワークの形成

地域公共交通は網となることでより高い機能を発揮する。自治体の関与が大きい第3セクター鉄道やコミュニティバス、オンデマンド交通だけ考えるのではなく、既存の鉄道・乗合バス・タクシーも含む網全体で考えることが必要である。

## 3. 多様な交通サービスの組み合わせ

網を構成する各区間・地区には、利便性を高めつつ維持可能な適材適所となる手段を配置するとともに、互いの乗り継ぎが施設・運賃・情報などの面から円滑化される必要がある。

## 4. 住民の協力を含む関係者の連携

現場にいる住民や運転者を含む地域の関係者が一所懸命になることの重要さは既に述べた。そして、運転者不足が深刻化する中、必要不可欠なプレイヤーである健全な交通事業者が地域で存在し続けるために何が必要か考えることが根本的に重要である。

## 5. 日常生活圏を範囲として考える

地域公共交通会議や網計画の多くは1市町村を範囲として考えているが、住民の日常生活は市町村内にとどまらない。より広域で協議・調整する仕組みを持ち、必要に応じて連携・協働することが必要であり、そのための協議会を持つて網計画を策定することも考えられる。また、鉄道存廃問題においては沿線単位で協議会を組織するべきである。ここで都道府県の主体的役割が期待される。

## 6. 数値目標の設定と定期的な評価

地域公共交通政策は従来、場当たりの進め方が多かったが、網計画を策定し着実に実施するためには、PDCAサイクルを（単なる掛け声でなく）具体的に計画に書いておく必要がある。例えば年間標準スケジュールを明記するとよい。その上で、地域公共交通網形成の目的をきちんと決め、その達成に必要な施策とともにチェックのための数値目標を設定しモニタリングすることが大事である。

### 地域公共交通は今後も必要であり続ける

最後に、最近蔓延している誤解について述べる。それは、自動運転と自家用車ライドシェアという新技術が今にもモビリティの課題を解決してくれるのではないかというものである。前者は特定の区間では実用化に近いが、商業ベースでの実車走行が広

く実現するのは2030年代以降であろう。後者は安全かつ安定的な供給に難があり、地方部では需給マッチングが成立しづらく、都市部ではタクシー事業を中途半端に妨害することが危惧される。そういったものよりも、マーケティング発想やICT技術を導入し、「ひと」だけでなく「もの」や「こと」も混載して、利便性と効率性の向上を同時に実現する地域公共交通へ一所懸命につくり変えていくことが大事である。

人口減少・超高齢化の進展で、移動をまとめて運ぶ乗合交通はより有効となる。自動運転の進展はタクシーと自家用車の境をなくす。地域が自らのモビリティを共有で確保する「コミュニティ交通網」と、それが支える持続可能な地域の未来に向け、自治体がわがことと考えて舵を切るタイミングは、まさに今である。

- 1) 加藤博和「地域公共交通を支える超高齢社会 地域コミュニティがモビリティを「つくり」「守り」「育てる」、都市計画（日本都市計画学会 学会誌）、Vol. 64、No. 4（316）、pp. 46-51、2015・8
- 2) 加藤博和「地方議員が地域公共交通政策に臨む際に心得るべき六箇条 地方議会人（中央文化社発行）、Vol. 46、No. 6、pp. 13-17、2015・11
- 3) 加藤博和「地域公共交通網形成が魅力的な地域形成につながるために、運輸と経済、Vol. 76、No. 7、pp. 24-34、2016・7
- 4) 加藤博和「変化する地域公共交通関連制度を現場で活用するために、交通工学 Vol. 52、No. 72、pp. 11-17、2017・4

# 日立市における 地域公共交通の取り組み

ひたち  
日立市長（茨城県）

おがわはるき  
小川春樹



## 日立市について

日立市は、関東平野の北端、茨城県の北東部に位置しており、東側に太平洋を望み、西側には「ひたちちアルプス」と称される阿武隈山系の美しい山々が広がっている。市街地は、海と山の間の南北に細長い平野部に、JR常磐線の5つの駅を中心として形成されている。

また、全国の地方都市の傾向と同様、少子高齢化が進展しており、人口が昭和60年をピークに漸減している。

## 公共交通の維持・確保に関する 検討の背景

平成14年2月の改正道路運送法の施行および公共交通に対する需要の低下を背景に、既存公共交通システムの検証と新たなシステムの可能性の検討を行うため、平成15年8月に「日立市公共交通のあり方を考える

会」を設置し、その後、平成18年1月に「日立市における公共交通維持に関する基本方針」が提言された。その中で、公共交通不存在地区・不便地区の移動手段の確保策として、新たな仕組みである「地域公共交通」という概念を示した。また、平成17年には、市内および隣接市との移動を担っていた日立電鉄線が廃線となり、その跡地の利活用をまとめた日立電鉄跡地新交通導入計画を平成23年1月に策定した。

## 市民・交通事業者・市の協働

路線バスの利用者は、平成17年をピークに自家用車の普及や移動手段の転換などにより、年々減少してきた。しかし、少子高齢化の進展により、今後さらなる増加が予想される「交通弱者」の貴重な移動手段となる路線バスは、生活に欠かせない「地域の足」として、減便、廃止が余儀なくされる状況にあっても、将来にわたって維持、確保し

ていかなくはならない公共性の高い交通機関である。

このような背景から、平成21年3月に「日立市公共交通計画」を策定し、その基本方針として、市民との協働体制による本市独自の新たな交通と交通体系の構築を掲げた。

本来、公共交通の課題は、地域全体にとつての問題であるとともに、地域性の高い問題であるため、地域が主体的・積極的に関わることを期待された。そこで、公共交通を地域として必要とし、地域自ら守っていくという強い意思のもと、地域住民が交通事業者、そして市と協働で地域の公共交通の維持・確保に取り組むこととした。

## 地域公共交通の導入

「地域公共交通」とは、路線バス等の移動手段は「地域の財産」であるという考え方に基づき、導入に当たっては、地域の運行に対する「責任と費用の分担」を前提とするも



地域の足を守る「なかさと号」

のであり、導入する地域の特性によってさまざまな形態が想定されるものである。平成19年度、公共交通不存在地区であった市南部の坂下地区において、乗合タクシー「みなみ号」が運行を開始した。みなみ号は、1日4往復、定時定路線で運行しており、運賃は1乗車200円である。地域住民が組織する任意団体が主体となり、タクシー事業者に運行を委託している。運行経費は、運賃収入のほかに、対象地区の全世帯から2000円/年を徴収し、不足する分については、経費の70%を上限に市が支援して

いる。

また、市北西部の中里地区では、地域住民が主体となってNPO法人を設立し、公共交通空白地有償運送により、平成21年度から乗合タクシー「なかさと号」を運行している。なかさと号は、電話予約によるデマンド方式で、運賃は1外出300円である。運行経費は、みなみ号と同様に対象地区の全世帯から負担金を徴収し、運行経費の一部に充てているほか、国および市の支援を受け運行している。また、ドライバーおよびオペレーターは地域住民が担っており、地域経済の活性化、雇用の創出にも寄与している。

これらの取り組みのように、行政が一方的に公共交通を運行するのではなく、運行経費の一部も、自分たちで賄うなど、地域が主体となって事業を運営することを基本とし、地域の実情に即した運行を行っている。

### 高齢者の移動手段の維持・確保のためのパートナーシップ事業

パートナーシップ事業は、路線バス利用者の減少によって、減便・廃止が予想される地域で、地域住民と事業者、行政の3者が一定の目標を定めた協定を締結し、各々の役割分担のもと、路線バスの乗車促進活動により既存バス路線の維持・確保を図る

ための取り組みである。

本事業は、平成21年度から開始しているが、現在は、さらなる路線バスの維持・確保のため、事業の拡充を図るべく、①地域住民②企業③学校とパートナーシップ事業を展開している。

はじめに、「地域住民」とのパートナーシップ事業では、3者からなる委員会の定期的な開催や、利用促進イベント、地区専用時刻表の作成などを実施している。事業者は、住民との話し合いにより、原則対象路線の減便、廃止を凍結するとともに、運行ダイ



地域住民とのパートナーシップ事業における利用促進イベントの様子



新たなまちづくりの基軸となるひたちBRT

ヤの見直しに係る事前調整や利用状況の開示などを行う。市は、各地域の委員会への出席やパートナーシップ協議会の開催、コーディネートを行うとともに、利用促進活動助成金の交付をしている。

次に、「企業」とのパートナーシップ事業では、市内事業所との協働でバス利用の促進を進めている。主な取り組みとして、事業所最寄りの停留所の改良や、敷地内への路線バスの乗り入れ、店舗や病院内での路

線バスの情報提供を行っている。

最後に、「学校」とのパートナーシップ事業では、学校周辺停留所の清掃やイルミネーション設置など、環境美化やイメージアップを進めることにより、利用促進および活性化を目指している。

現在、市内の路線バス利用者が、年平均3%ずつ減少している中で、パートナーシップ事業対象路線は、利便性の向上および乗車促進活動により、利用者の減少に歯止めがかかっているなど、路線の維持・確保に一定の効果が表れている。今後もさまざまな形で展開を図っていききたいと考えている。

### ひたちBRTを軸としたまちづくり

ひたちBRTは、新交通導入計画に基づき平成17年4月に廃線となった日立電鉄線跡地を市が整備し、交通事業者が運行する公設民営方式により、平成25年3月に第1期区間3・2kmの運行を開始した。専用道を運行することにより（一部一般道も含む）、定時性・速達性などのBRTの特性を生かし、沿線住民や学校などの移動手段として活用されている。

また、人口減少や高齢化が進展している状況を踏まえ、平成28年3月に、将来のまちづくりと連携した新たな交通ネットワーク

クを構築するため、「日立市地域公共交通網形成計画」を策定した。ひたちBRT第2期の本格運行に合わせ、ひたちBRTとJRの駅で接続する一般路線バスについても、経路や便数を見直す、「日立市公共交通再編実施計画」の策定を進めており、都市拠点を公共交通でネットワーク化するコンパクトなまちづくりを進めている。

### 公共交通の今後について

前述のように、公共交通に関するさまざまな事業を展開しているが、家用車の普及、高齢化、人口減少等により、路線バスの利用者は減少し続けており、交通事業者の経営環境は依然として厳しいものとなっている。そのため、今後、パートナーシップ事業は、山側丘陵地に立ち並ぶ住宅団地の高齢者の買い物、通院の際の移動手段としての確保だけでなく、大規模事業者の従業員の通勤利用や高校生の通学利用などへの拡充を図りたい。また、ひたちBRTを軸とした公共交通のネットワークを形成し、高齢化、人口減少等のさらなる進展を見据え、様々な公共交通機関の役割分担・連携により、利便性をより一層高め、持続可能な交通ネットワークの構築に努めていきたい。

# バスに「乗る」からバスを「使う」へ バスの維持・確保イコール人口減少対策

宍粟市長(兵庫県)

福元晶三



宍粟市は、兵庫県中西部に位置し、京阪神と中国地方を結ぶ中国自動車道と、山陽と山陰を結ぶ国道29号が交差する交通の要衝となっている。南北約42km、東西約32km、面積は、兵庫県土の7・8%を占める658・54km<sup>2</sup>で、淡路島より広く、その約90%が山林である。平成27年3月には、生理的・主観的な

リラククス効果並びにストレス緩和をもたらすことが実証された県内初となる森林セラピー基地に認定された。また、奈良時代初期に編纂された「播磨国風土記」に現在の日本酒に通ずる最古の記述があるなど、古くより連綿と続く歴史と文化、そして自然美豊かなま

## はじめに

本市の交通や物流は、江戸時代以降、主に舟運と陸運が担ってきた。

一級河川である揖保川の豊富な水量を活用した舟運では、特産の材木が筏舟として瀬戸内海まで運ばれたほか、川舟が姫路や上方か

ら物資を宍粟まで運んだ。そして、陸運(道路)は山陰と播磨を結ぶ因幡街道(現国道29号)が宍粟の発展に大いに寄与した。往時、鉄軌道の敷設計画があったともいわれているが、現在は、淡路島を除き県内では唯一鉄軌道を有しない市となり、市民の移動手段はバスとタクシーに頼っている。

市内の路線バスは、今年で運行から100年を迎えた。大正7年10月に山陽自動車株式会社がより運行が開始され、その後、幾多の運行事業者の変遷を経て、平成8年10月に神姫バス株式会社から分社化された株式会社ウエスト神姫が運行している。ピーク時の昭和40年初頭には、年間200万人が利用していたともいわれているが、平成26年度には年間16万6000人まで落ち込んだ。この要因

は、高度経済成長期以降の自家用車の普及や都市部への労働人口の集中など、社会情勢の変化によるところが大きい。その上、本市は農山村地域で、兼業農家も多く、その多くが自家用車とは別に軽貨物自動車を所有するな

ど、生活用具の一部として自家用車が根付き、その結果、バスの利用者が減少したものと考えられる。高度経済成長を支えたのは、農山村地域からの若年層が中心だったため、他の農山村地域と同様に、本市でも人口流出の割合以上にバス運営に深刻な影響を与えてきた。バス利用者数は、昭和42年を境に右肩下がりとなり、運行事業者は公共交通を担う公益事業者の立場と経営者との間のジレンマを抱きながらも、運行維持が困難な路線は昭和43年頃より休止、廃止がなされてきた。

なお、本市のバス路線については、便数の減便は行われてきたものの、路線については、維持されてきた。

## 生まれ育った地域で暮らすために

人口減少社会に直面している本市では、恒常的に自然減や社会減の状態が続いている。特に、進学や就職を機とした若者層の流出が顕著であり、平成25年度には高齢化率が30%を超え、集落・地域の活力の低下、地域経済



点在する集落と大型バス路線を結ぶ小型バス

の衰退などさまざまな問題がより顕在化している。このような中、本市では平成17年、4町合併で誕生したまちの「新まちづくり計画」において、公共交通の充実を掲げ、合併前後の平成16年度に3路線、平成20年度に2路線が休止されたことに対して、それぞれ代替交通としてコミュニティバスの運行

を開始した。その方法として、地域の実情に合わせた運行形態を模索する中で、定路線型デマンド運行、定時定路線型地域自主運行、定時定路線型直営運行と三種三様の運行形態とすることで、バス路線の維持を図った。また、本市は、谷あいに住居が点在する交通不便地域を数多く抱えており、外出困難者を対象とした福祉有償運送事業を平成23年度に大幅に拡充し、タクシー利用に対する運賃助成事業（以下、「外出支援サービス事業」と表記）を展開した。その結果として、外出支援サービス事業は、平成26年度には利用者・経費ともに6割増加し、今後も、さらに伸びていくことが想定された。このような状況を踏まえ、「住んでいる地域でいつまでも暮らせる」ことを基本として、既成概念に捉われない抜本的な公共交通の見直しこそが市民の地域で

の暮らしを支える手段であるとし、平成25年12月に公共交通再編計画の策定に着手した。

再編計画策定当時の課題を整理すると①公共交通空白地の存在②外出支援サービス事業に係る経費の肥大化③距離運賃による利用者負担の増加などが挙げられる。また、谷筋に沿って集落が形成されていることから、バス結節点（乗継拠点）の設置が必要になり、旧町役場周辺を生活圏として捉え、集落と生活圏を小型車両（10人乗りワゴン車・以下、「小型バス」と表記）が結び、生活圏と生活圏を大型車両（以下、「大型バス」と表記）で結ぶ交通ネットワーク（図1）を構築することとした。

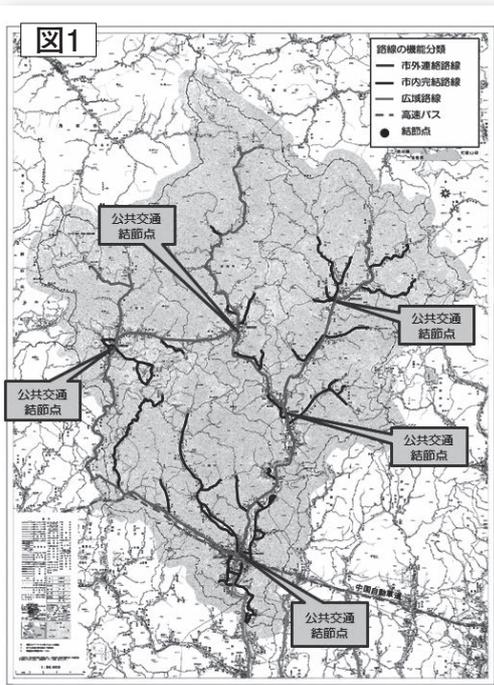
再編計画（図2）では、交通空白地29自治会を解消するため、小型バス路線を6路線から25路線に大幅に拡充した。運賃については、市内で最高1360円かかっていたものを市内の目的地であれば、乗継回数に関係なく定額2000円とし、乗車券（定期券）は1カ月2万5000円を5000円とした。これに合わせて、外出支援サービス事業の利用者のうち、バス利用が可能な比較的元気な高齢者をバスに誘導するため、利用対象要件の見直しにも着手した。

さらに、路線の見直し基準については、大型バス平均乗車密度2人以上、小型バス1便あたりの利用者1.5人以上とし、運行開始から3年を目途に将来的に維持できる交通ネットワークに見直すこととした。年間の利用者は20万人を目標に、運行経費を年間

2億4400万円と想定し、運賃収入や国県補助金を除く1億7200万円を市が負担する計画とした。市の負担額は、本市の一般会計のうち、義務的経費を除いた経費の1.6%に相当し、財政規模から考えると大きなウェイトを占めることになる。この大きな課題については、策定中であった第2次実業市総合計画（平成28年3月）に、本市の重要課題である人口減少対策の重点3項目の1つに公共交通のネットワーク化を打ち出し、単なる交通施策とするのではなく、市民の日常生活を支える地域構造の一翼を担い、持続的なまちづくりをすすめることで予算の重点配分を行うこととし、平成27年4月に公共交通再編計画を策定した。

### 出来る者が出来ることを

当初、新たな交通ネットワークの運行は平成28年4月としていたが、関係者協議において人口の転出超過が続く中、少しでも早い運行開始が必要との判断から、運行開始日を平成27年11月とし、5カ月前倒しした。再編計画では本市のバス路線の運行方法は、「バス事業を安定的に運行できる一般乗合旅客自動車運送事業の許可を受けている民間事業者」としている。手法としては、本市が事業主体となつてコミュニティバスの運行を委託する方法と民間事業者が路線バスとして運行する方法がある。最終的には、民間事業者のノウハウを生かし効率的な路線運営を図るためには、路



線バスでの再編が最適であると判断し、民間事業者が運行するバス路線となった。この様にコミュニティバスから市内全域路線バスへの再編は、全国的にも数例であると聞いている。運行開始日を前倒ししたことから、運行事業者には大変なご苦労をお掛けした。特に路線を拡充したことによる乗務員の確保には、最後まで苦慮され、最終的には、小型バス専属の運転手として、普通2種免許保持者まで雇用条件を緩和し、65歳から70歳まで勤務延長するなど奔走していただいた。特筆すべきは、女性乗務員を2名採用し女性の活躍推進に寄与されるなど、地域住民の雇用拡大につながられたことにも感謝している。

市では、駐輪場、簡易待合所の整備、乗車券の市役所窓口販売、バスの乗り方動画放送

図2

再編計画の要点	計画前	計画後
交通空白地の解消	29自治会	0自治会
運行方法の統一	路線バス、コミュニティバス	市内全域路線バス
バス路線の拡充	大型バス3路線 小型バス6路線	大型バス4路線 小型バス25路線
バス乗車運賃を定額化	市内最高1,360円	市内定額200円
乗車券の低価格化と区間フリー化	定期券 25,000円/月 区間利用	乗車券 5,000円/月 市内フリー
乗継制度の導入	-	市内の目的地までは、乗継回数に制限がなく、定額運賃で広域移動が可能
外出支援サービス事業の適正化	-	利用対象者の見直し

や出前型市民講座など、民間事業という既存の枠にとらわれない取組みを行った。「出来ない理由を考えるより、出来るためにはどうするか考える」を課題解決の考え方の基本として、人口減少社会を乗り切るためには、出来る者が出来ることをやる姿勢が必要であると考えている。こうして、平成27年11月2日に新たな交通ネットワークは走り始めた。

運行開始後も公共交通利用モニター員の設置や1日乗車券の販売、幼児を対象としたバス乗車体験学習など、利用促進に積極的に取組み、再編後1年間で前年度4割増、21万9000人の利用者数を達成した。運行に係る市の負担額も想定額からは2割程度抑えられる見込みである。このような取組みと結果が評価さ

### 意識を変えバスを次の世代へ

平成29年地域公共交通優良団体として国土交通大臣表彰を受賞したことは大いに励みになり、市民の皆さんとともに喜んでいる。

平成29年11月、新たな交通ネットワークは2年が経過した。バスの利用者数は順調に増えてきているが、見えてきた課題もある。特に、小型バスでは1便あたりの利用者数1・5人以下の路線が6割を占める。利用者が少ない路線は、バスが初めて運行された地域を走る。言わば「バスに乗る習慣がない」地域ともいえる。人口が減っていく現状においては、地域の利用者のみでバスを維持することには限界がある。例えば、農産物や生活・食料用品の集荷や配達など、小型バスの機動力を生かしてバスに乗るからバスを使うへ変えていくこと、さらには、交通手段から乗ることが目的としていくための取組みが、バスの維持・確保につながり、ひいては、人口減少対策につながるのではないだろうか。

少しばかりの不便で公共交通を使わないなら、次の世代には残らない。今が将来につながる3年間である。いつまでも生まれ育った地域で暮らしていくためにも、バスは残さなければならぬ。新たな時代に向けた「新公共交通システムの発祥の地」となるか、その成否は今暮らす者の意識の変化にかかっている。

# 暮らしの満足度を高める公共交通

なかつ  
中津市長（大分県）

おくづかまさのり  
奥塚正典



## はじめに

中津市は大分県の北部、福岡県境にあり、大分市・別府市に次ぐ県内第3の都市である。



「公有民営方式」を導入した超低床小型バス

明治・大正期の繊維工業にはじまり、食料品製造業、窯業、電子機器製造、自動車関連産業と続くものづくりのまちとして栄え、現在でも地方自治体の最大の課題である人口減少を最小限に抑えており、また高い合計特殊出生率を維持してきた。平成28年4月には東九州自動車道が福岡―宮崎間でつながったことにより、モノや人の交流拠点としての優位性が顕在化しつつあり、現在整備が進む「中津日田道路」や重要港湾「中津港」、官民で建設促進の機運を高めている「東九州新幹線」と併せ、高速交通網の整備をにらんだまちづくりを進めている。

## 「つぎはぎ」の公共交通

本市の公共交通網は、沿岸部を走るJR九州「日豊本線」と市内の幹線道路を走る民間バス事業者のネットワークを軸に、主に中山間地域においては不採算部門として民間が撤退した路線や通学・通院・買い物の手段を市のコミュニティバスが補完する形で構築されて

いる。最近では、高齢化の進んだ地域を中心にバリアフリー型車両の導入や新たな路線への需要が増してきているが、既に多くの赤字路線を抱える民間バス事業者にとっては、既存の路線維持だけで精一杯という状況にあり、こうした新たな需要に対しては、行政の支援が不可欠となっている。

しかしながら、公共交通網の維持にかかる行政の経費や市民ニーズは年々増加しているため、いかに市民の「暮らしの満足」を下げず、かつ経費を抑えられるかが重要であり、中津市においては民間事業者による運行維持を最優先としつつも、地域の実情にあった交通手段を模索してきた結果、地域や目的ごとに異なるさまざまなスタイルを組み合わせた「つぎはぎ」の交通網を形成するに至った。

## 「つぎはぎ」を「パッチワーク」へ

「つぎはぎ」というと対処療法的な対応と誤解されがちだが、そうではない。人の移動は市民生活や経済活動によって大きく変わるこ

とは言うまでもなく、場合によっては地域の文化や住民意識の影響も受ける。特に市町村合併により市域が約9倍に拡大した本市のようない自治体においては、全市一律の手法ではなく、それぞれの地域に応じたやり方ではないと決まってしまう。結果的に「つぎはぎ」となったように見えるが、ある地域や特定の課題に最も適したピースをはめ込むことやネットワークの構築を工夫することで、持続可能な中津市の公共交通という「パッチワーク」が完成するのだ。またパッチワークは一度完成したら終わりではなく、ニーズや制度の変化などに応じて柔軟にその「柄」を入れ替えることもある。そうした例をいくつかご紹介する。

① バスの公有民営方式

中津市では民間バス事業者の路線維持を最優先としているが、その民間事業者が所有する車両が老朽化しているにも関わらず更新できずにいた。そのため平成29年2月より市が購入したバスを民間バス事業者に貸与するいわゆる「公有民営方式」を導入。公有民営方式車両購入費国庫補助金の九州初の活用事例となった。国の補助制度が新設されたことにより早く対応したもので、民間バス事業者の車両更新に伴う経費負担を軽減するとともに、超低床小型バスの導入により、運行経費の低減やバリアフリー化も図ることができた。またこのバスには市内の観光名所などがラッピングされており、市民からも好評を得ている。



コミュニティバスを利用して「みんなのお店やまくに」へ



買い物の不便さを解消するためにオープンした「みんなのお店やまくに」

② 市域を跨ぐコミュニティバス路線

また、民間バス路線を補完するコミュニティバスだが、通常は自らの行政区域内で路線を構築する場合はほとんどではないだろうか。しかし本市は県境にあり、また市内に多くの医療機関や商業施設、事業所などが集積していることから、近隣自治体との間で人の移動が活発であり、自治体間を結ぶ路線への要望もあった。このニーズを最優先に考えた

結果、市域および県域をも跨いでコミュニティバス路線を構築することとなった(福岡県豊前市役所―中津市民病院間)。これは定住自立圏構想による取り組みの一つとして平成22年度から実施しているものだが、当初の「医療機関へのアクセス」というニーズのほかに、「商業施設へのアクセス」に対するニーズも新たにでてきたことから、平成28年4月より近隣の商業施設にも立ち寄り寄る路線へと変更を行っている。年々利用者も増加している。このように近隣自治体と連携し、利用者のニーズに対応する取り組みも行っている。

③ 中山間地域の小さな拠点づくり

市の南部に位置する山国地域は、本市でも高齢化率が高い地域であり、他の中山間地域の例に漏れず、昭和35年頃をピークに人口減少が続いている。この山国地域で唯一のスーパーが平成20年に閉店し、生鮮食品の購入に不便をきたしていたため、支所や公民館など行政機能が集中している守実地区もりざねに市営の店舗「みんなのお店やまくに」を開店することとなった。この市営店舗開店に合わせ、山国地域の各地区から守実地区へのコミュニティバス路線を整備することで、生活機能の集約と市民の利便性向上を図った。なおこのエリアには平成30年1月に社会福祉センターも整備され、拠点性が一層強化されつつある。

④ 公共交通を補完するサービス

このほかにも、バスを利用しづらい要介護状態にある高齢者や障がい者に対してはタク



「メイブル耶馬サイクリングロード」に台中市からの訪問団

シートケットを配布しているほか、中山間地域に住む外出が困難な高齢者世帯に対し、行政関連書類などの宅配サービスを行う「田舎困りごとサポート事業」も行っており、こうしたサービスも本市の公共交通施策の一端を担っていると考えている。

⑤ 観光客にとっての公共交通「自転車」

中津にはかつて市を南北につなぐ鉄道、大分交通「耶馬溪線」が走っていた。昭和50年に廃線になったが、鉄道路線であったため勾配が小さいことや、日本遺産にも認定された

「耶馬溪」の優れた景観が堪能できることから、現在はサイクリングロードとして生まれ変わっている。このサイクリングロードを観光客に活用してもらうことで、滞在時間の延長や地域振興を図るため、サイクリングロードの管理者である大分県と連携した整備・活用を図っているほか、平成29年2月には台湾台中市と「サイクルツーリズム及び観光友好交流促進に関する協定」を締結し、インバウンド観光に繋げる取り組みも進めている。

公共交通は「総合的」かつ「地域的」な政策

公共交通網の整備は手段であって目的ではない。人々が互いにつながり、生きがいをもって活躍できる社会のために必要な手段である。行政はそうした暮らしができる環境の整備こそ、真の目的だと認識しなければならぬ。そういう意味で公共交通の問題は、医療・福祉・教育・産業・観光などあらゆる施策に関連する「総合的」な政策だといえるし、今後重要かつ困難な課題でありつづけるだろう。また公共交通政策の難しさの一つに「地域性の考慮」が不可欠な点が挙げられる。例えばコミュニティバスに代わる公共交通手段として「デマンドタクシー」や「家用有償旅客運送」といった方法があり、それぞれ成功している事例はたくさんある。一方で「歩く距

離が減ったことで健康が損なわれる」などといった理由でデマンドタクシーを取りやめたり、家用有償旅客運送を導入しようとしたが、地域の担い手不足や民間事業者との調整が進まないといった話を聞いたりもする。ある自治体や地域の成功例が、他の自治体や地域においてそのまま通用しないところが公共交通問題の難しさである。地域の特性やニーズを事前に十分把握することも、自治体の重要な責務であろう。

最後に交通政策を進める上で最も根幹に関わる要因として、各種法令の規制を挙げる。交通に関する法律は意外と多い。道路交通法や道路運送法はもちろんだが、場合によっては旅行業法が関係する場合もある。安全を担保するために規制は必要だが、柔軟な交通政策の壁になることもあり、もどかしい思いをすることもあろう。こうした実情を国にもより理解してもらうために、自治体からの声を届けることも大事だろう。

繰り返しになるが、公共交通は「総合的」な政策である。近い将来、自動運転技術が確立されたとしても、公共交通問題は恐らく自治体の最重要課題であり続けるはずである。公共交通を単に移動の問題として捉えるのではなく、人々の暮らし全般を広く捉える視点を忘れず、「暮らし満足No.1」を目指す施策を総合的に実施していきたい。

# 市政

平成30年2月号