

## 地域公共交通とまちづくりとの接点

### －地方行政における地域公共交通政策の実践とまちづくりへの接近－

福島大学 経済経営学類 准教授 吉田 樹  
よしだ いつき

#### 1. はじめに

路線バスをはじめとした地域公共交通の衰退が問題とされて久しい。わが国における乗合バスの年間輸送人員は、1968年度の101億人をピークに漸減傾向であり、2008年度には43億人となった<sup>1</sup>。40年間で6割の利用者が逸走したことになる。こうした背景として、一般に「モータリゼーションの進展」や「少子高齢化」が挙げられ、地域公共交通の衰退が必然であるかのように評されることが多い。しかし、最近では、国内の大手自動車メーカーがテレビコマーシャルで「免許を取ろう」というキャッチフレーズを採用するなど、むしろ「クルマ離れ」というキーワードすら見かけるようになった。また、少子化により通学交通の減少は考えられるが、高齢者の外出には、むしろ地域公共交通が重宝されるはずである。ところが、わが国の市民が地域公共交通に回帰したという話は、さほど耳にしない。すなわち、モータリゼーションと少子高齢化だけが地域公共交通の衰退を招いたわけではなく、ほかの要因にも着眼することが必要である。

本稿では、地域公共交通のなかでも、路線バスやデマンド交通（DRT ; Demand Responsive Transport）など、乗合公共交通を対象に、とりわけ地方行政における政策の課題やまちづくりとの接点について、筆者が関わった事例を踏まえて考察する。

#### 2. 地域公共交通ネットワークは誰が守るのか

わが国の地域公共交通は、市民の日常生活に欠かせない移動を支える身近な存在である半面、被規制産業としての側面を持つ。このうち、乗合バス事業は、長年にわたり、路線単位の免許制を原則とする需給調整規制の下で運営されてきた。そのため、赤字路線であっても、事実上のエリア独占事業者が運行する黒字路線からの内部補助によって維持されるしくみであった。しかし、利用者の減少で、採算路線自体が少なくなり、「本来民間企業として営まれている乗合バス事業者に対して、公共性の名の下に、現在のような形での内部補助のシステムを半ば強制してきたため、結果として営利サービスになじまないような赤字路線を多く抱えさせることとなり、事業意欲を減退させてきたのではないか」<sup>2</sup>といった問題も指摘されるようになった。こうした経緯から、2002年2月に、乗合バス事業の規制緩和が図られ、需給調整規制が撤廃された。これがわが国における地域公共交通政策の大きな転換点になったのである。

規制緩和以前の乗合バス事業は、国と交通事業者との関係が基本であり、地方公共団体（とりわけ市町村）が主体的に関与する機会がなかった。そのため、市町村が関与できたのは、例えば、交通事業者に委託運行しているコミュニティバスや廃止代替バスなど、補助金を直接支出しているケ

<sup>1</sup> 日本バス協会「2012年版 日本のバス事業」掲載表に基づく。

<sup>2</sup> 運輸省「乗合バス事業の規制緩和、生活路線維持について 自動車交通部会バス小委員会中間報告」より。

ースに限られた。それが規制緩和を受け、地方路線バス維持費補助金が赤字バス事業者に対する補助から(複数市町村に跨り一定の要件を満たした)不採算路線に対する補助に変更され、国による運行費補助を受けようとする場合は、都道府県が設置した地域協議会の場で「必要」と認められることが前提となった。

次の転換点は、2006年10月の道路運送法改正で創設された「地域公共交通会議」である。道路運送法は、地域公共交通を収益事業とみなす「事業法」の色彩が強い。例えば、運賃の設定に関しては、総括原価方式<sup>3</sup>に基づく上限認可制となっており、基本的には運賃収入によって収益を確保しなければならない。そのため、以前より見られた「コミュニティバス」の廉価な均一運賃の多くは、通常の乗合バス事業(同法4条)とは異なる態様で許可されていた<sup>4</sup>。すなわち、道路運送法4条で許可されている乗合バスのサービス質について、市町村が関与する余地は小さく、運行費補助を支出する以外の手段を持ちえなかったのである。こうしたなかで制度化された地域公共交通会議は、市町村で主宰することが可能になり、総括原価方式に基づかない運賃体系の導入やデマンド運行、小型車両の導入など、従来の4条許可では難しかった態様も同会議の合意に基づいて実施できるようになった。こうして、既存の乗合バス路線の再編や改善についても議論できるしくみが整えられた。加えて、同会議の構成員には、交通事業者や市町村担当者に限らず、住民や利用者を含むことが求められている。

このように、乗合バスをはじめとしたわが国の地域公共交通ネットワークは、交通事業者だけが守るのではなく、地方行政や地域住民を含む三者の合意形成に基づいて守ることが政策的にも期待されるようになった。しかし、地方行政の実務において、地域公共交通会議は、コミュニティバス

やデマンド交通の新設や変更を協議する場として捉えられる傾向が強く、地域公共交通ネットワークの維持や改善を図るための議論は、さほど交わさない現状にある。

### 3. 地域公共交通政策に求められる視点

次に整理しておかなければならないのは、地域公共交通政策が何を目指していかなければならないのか、という点である。平成25年12月4日に施行された交通政策基本法では、第2条に「交通に関する施策の推進に当たっての基本的認識」として、次のような記載がある。

「交通に関する施策の推進は、交通が、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流及び国際交流並びに物資の円滑な流通を実現する機能を有する・・・(以下略)」

すなわち、地域公共交通政策は、市民の「生活」と「交流」づくりに貢献することを目指さなければならないのである。

地域の路線バスやデマンド交通は、「生活交通」と称されることがある。しかし、生活交通を維持することが、ただちに市民の日常社会生活の確保につながるというわけではない。例えば、自宅の最寄りに停留所があっても、通勤や通学、通院や買物など、日常の諸活動に利用可能な経路や時刻が設定されていなければ、市民の「生活」に貢献することができない。

栃木県足利市は、人口約15万1千人(平成26年1月現在)の地方都市であり、宇都宮市、小山市に次ぐ県内三番目の人口規模である。しかし、モータリゼーションの進展により、1990年代には、市内の民間路線バスが全て撤退し、今日に至るまで市内の乗合公共交通は、同市が運営する「足利市生活路線バス」のみであり、長らく3台の車両で市内の全域をカバーしてきた。しかし、2011年7月に足利赤十字病院が郊外移転することを契機に、同市地域公共交通会議(および地域公共交通活性化協議会)は、「足利市地域公共交通連携計画」を策定し、「足利市生活路線バス」の大規模な再編を実施した。主な内容として、足利赤十字病院の

<sup>3</sup> 事業者の経営に必要なコストに適正利潤を加えた額を賄える収入を確保できる運賃設定方式。

<sup>4</sup> 道路運送法21条(貸切バスにおける乗合行為の禁止)の「例外」として位置付けられていた。

外来受付時間帯に路線バスで到着できる区域を拡大するとともに、市内の大型小売店である「アピタ」を各路線のターミナルとするものであった。しかし、こうした路線再編を実施するためには、従来の3台の車両で市内全域をカバーすることは困難であり、車両数を増やすことが求められた。そのため、そもそも不採算な状況にも関わらず車両数を増やし、通院や買物を可能とするエリアを拡大するのか、それとも、移転する病院までの最低限のアクセスを確保して、車両台数を限定した効率的な運行を指向するかの「選択」を地域公共交通会議は迫られたのである。市の予算を決定する市議会との議論の場を設けるなど、検討を重ねた結果、足利市と同市地域公共交通会議では前者の決断を下し、今日に至っている。その結果、2011年7月の再編当初より、毎月の利用者数は、対前年同月の人数を上回る状態が続いている<sup>5</sup>。図-1は、再編後から2012年5月までの利用者数と収入の対前年同月比の推移を示したものである。「足利市生活路線バス」は、同市が発行する「あしかが・いきいきパスポート」を所持する市内の高齢者(65歳以上)は一乗車100円で利用できるため、それ以外の利用者(図中では「一般利用者数」。一乗車200円)と区別して集計しているが、高齢者以外の一般利用者の方が相対的に増加しており、毎月の収入も再編前の1.5~2倍で推移したことが分かる。相当の人口がありながら民間路線バスが撤退してしまった地域であっても、すべての乗用車ユーザーが「好んで」運転し、日常生活を送って

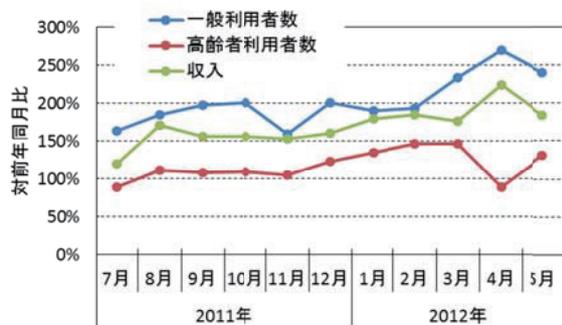


図-1 足利市生活路線バス再編後の利用状況

<sup>5</sup> 2013年12月まで30ヶ月連続で継続している。

いるわけではないと考えられる。足利市の事例は、地域公共交通を利用して、通院や買物といった日常生活活動が達成できるエリアを増やす発想により、利用者の獲得につながった。その意味では、行政による地域公共交通への財政支援は、赤字路線を単に補助するという論理ではなく、市民が「おでかけ」する機会を拡げる投資として捉えることが肝要である。

さて、もう一つの論点である「交流」に関しては、市民が交通すること自体の価値に通じるころがある。東日本大震災被災地の仮設住宅団地では、移動販売車が巡回し、市民の買物支援として重宝されたケースがある(図-2)。例えば、食料品を調達するためには、自らが商店に外出して購入する場合と、移動販売車を利用して購入する場合が考えられる。いずれの場合も財の調達という点では同じ帰結になるが、自らが交通するかどうかの違いがある。そこで、筆者は、大手小売業をはじめ地元商店も含め、移動販売車が広く巡回していた岩手県大船渡市の応急仮設住宅に避難している市民を対象としたアンケート調査(2011年度に実施)に基づき、個人による食料品の調達可能性を高めるうえで、どのような層にモビリティの確保が必要とされているかを分析した。この調査では、モビリティの確保に関する設問として、回答者自身の「食料品の買物に利用できるバス」の必要性を「絶対に必要」「必要だがなくても良い」「不要」の各段階で評価してもらった。このうち、「絶対に必要」と回答した層をI群、それ以外をII群とした数量化II類分析<sup>6</sup>を行い、食料品を調達するためにモビリティ確保を必要と考えている層の特性を考察した(表-1)。その結果、送迎を依頼できない層や、既に路線バスを利用している層は、モビリティ確保が必要と捉える傾向にある一方、震

<sup>6</sup> 数量化II類は、目的変数と説明変数がそれぞれカテゴリ変数(順序尺度(順位など)や「男性=1, 女性=2」と数値化したもの(名義尺度)がある)の場合に行う多変量解析手法である。例えば、ある特性をもつ回答者がいずれのグループに属するかを判別する手法として用いられる。

災により自家用車や自転車が流失した層<sup>7</sup>は、もともとこれらの交通手段を保有していなかった層と比較しても、モビリティ確保が必要と考える傾向が強いことが分かった。また、移動販売の利用で食料品の調達可能性が高まる層は、食料品の買物が可能となるモビリティの確保についても必要性を重視している傾向が示された。すなわち、移動販売は、食料品の買物に出かけることを「補完」するサービスであると位置づけることができ、移動販売により食料品の調達可能性が高まる層は、



図-2 仮設住宅における移動販売の広告

(大船渡市内仮設住宅内で筆者撮影)

表-1 食料品の調達におけるモビリティ確保を必要とする層の分析

| 項目           | カテゴリー           | n   | カテゴリスコア | レンジ    | 偏相関   |
|--------------|-----------------|-----|---------|--------|-------|
| 送迎者          | いつも頼める人がいる      | 157 | -0.2972 | 0.685  | 0.199 |
|              | 都合が合えば頼める人がいる   | 267 | 0.0441  | (4)    | (3)   |
|              | 頼める人がいない        | 90  | 0.3876  |        |       |
| 震災後の路線バス利用頻度 | 週1～2日以上         | 63  | 0.9924  | 1.588  | 0.329 |
|              | 月2～3日程度         | 38  | 1.2462  | (1)    | (1)   |
|              | 月1日程度・月1日未満     | 78  | 0.0582  |        |       |
|              | 利用したことがない       | 335 | -0.3416 |        |       |
| 個人の所有モビリティ   | 自動車・自転車保有       | 382 | -0.0568 | 0.924  | 0.142 |
|              | 自動車・自転車を震災で流失   | 30  | 0.8673  | (3)    | (5)   |
|              | 震災前から自動車・自転車非保有 | 102 | -0.0423 |        |       |
| 年齢層          | 10歳代～30歳代       | 91  | -0.5360 | 1.410  | 0.232 |
|              | 40歳代            | 85  | -0.1058 | (2)    | (2)   |
|              | 50歳代～60歳代       | 241 | 0.0189  |        |       |
|              | 70歳代            | 61  | 0.8739  |        |       |
|              | 80歳代～90歳代       | 36  | -0.0023 |        |       |
| 食料品の調達方法     | 自分自身で外出・移動販売を利用 | 365 | 0.1939  | 0.669  | 0.184 |
|              | 他の家族に任せている      | 149 | -0.4750 | (5)    | (4)   |
| 食料品の調達可能性    | 移動販売の方が調達可能性高い  | 44  | 0.1768  | 0.193  | 0.033 |
|              | 移動販売と変わらない      | 470 | -0.0166 | (6)    | (7)   |
| 性別           | 男性              | 199 | -0.0823 | 0.134  | 0.108 |
|              | 女性              | 315 | 0.0520  | (7)    | (6)   |
| 判別中点         |                 |     | -0.1661 | ( )は順位 |       |
| 相関比          |                 |     | 0.171   |        |       |
| 的中率          |                 |     | 66.0%   |        |       |

<sup>7</sup> 震災による津波で多くの自家用車が流出したが、アンケートの回答者に占める非保有者のうち、震災前に乗用車や二輪車を保有していたのは約3割であった。

食料品の買物に利用できるモビリティの確保に対するニーズも高いことが分かる。

これらの結果は、応急仮設住宅の被災者に限った分析結果であるため、一般性を見出すためには、さらなる研究が必要であるが、少なくとも、生活者が、自ら交通して活動することに価値を置いている事実を確認できると思われる。もっとも、移動販売のような生活支援サービスが、交通による活動を完全に代替できるのであれば、「まち」は不要になってしまうだろう。地域公共交通には、市民が「交通」して「交流」する機会を提供する役割が求められる。そして、市民の「交流」する場が「まち」であるのならば、まちづくりと地域公共交通には密接な関係が存在すると考えられる。

#### 4. まちづくりの道具としての地域公共交通

本章では、とりわけ、まちなかの再生と関連させて、まちづくりと地域公共交通との関係について考えてみたい。図-3は、国内のある観光地における光景を筆者が写真におさめたものである。とある旧市街地に位置するこの観光地は、歴史的な町並みが残され、町家を活用した店舗など、「そぞろ歩き」の楽しい地区である。しかし、江戸時代からの狭い街路に自家用車が通るため、観光客は端によくて歩かなければならない。魅力ある町並



図-3 まちなか観光地の光景

みの保存、楽しい店舗や人づくりなど、活発なまちづくり活動が展開されているなかで、「交通」が置き去りにされてしまい、地域の魅力を殺いでしまっている事例である。但し、こうしたケースは、この観光地に限らず、わが国のまちなかにおいて共通した問題であると考えられる。それでは、地域公共交通をまちづくりの道具として活かすためには、どのような発想が必要なのだろうか。筆者が携わってきた、青森県八戸市と岩手県北上市の事例をもとに考えてみたい。

八戸市は、太平洋沿岸に位置する人口約23万9千人（平成26年1月現在）の地方都市である。市内を運行する主な乗合バス事業者は、八戸市交通部、南部バス（株）、十和田観光電鉄（株）の3者であり、公営企業と民営事業者の双方で広範な路線網を形成している。八戸市における地域公共交通政策の最初の転換点は、2007年3月に策定された「八戸市公共交通再生プラン」（以下、再生プラン）である。当時の八戸市は、市内における路線バスの乗車人員が一貫して減少を続けていたことに加え、人口減少の傾向が顕著になりはじめた時期であった。そのため、再生プランでは、地域公共交通サービスを持続的に提供するための方策を具体的に示すことで、市民の移動を適切に確保することを目指し、二つの戦略と三つのアクションプランが設定された（表-2）。

表-2 八戸市公共交通再生プラン

|  |
|--|
| <p><b>【二つの戦略】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・バス路線網の幹線軸を設定し、サービスの充実と運行の効率化を図る</li> <li>・市民のモビリティを持続的に確保する仕組みをつくる</li> </ul> <p><b>【三つのアクションプラン】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・八戸駅線の共同運行化</li> <li>・地域公共交通会議の設置</li> <li>・地域協働型公共交通システムの導入促進</li> </ul> |
|--|

再生プランのなかで、最も重視された施策がバス路線網の幹線軸を設定することであった。八戸市内のバス路線網は、郊外から中心街に向けて路線が集中する構造となっており、中心街へ近づくに従って、多くの路線が重複して運行されている。しかし、運行計画は、事業者ごと、路線ごとに設定されていたため、近接した時刻に数台のバスが

連なって運行される光景が多く見られた。こうした非効率な運行により、事業者の収支状況は改善されず、それによりサービスの向上が図られず、さらなる利用者減を招く悪循環から抜け出せずにいた。再生プランによる幹線軸の設定は、公共交通政策として、こうした悪循環を断ち切ることに加え、一定水準のサービスレベルを保証することにより、短期的には、バス利用者の獲得と事業者の収支改善を図り、長期的には、路線が集中する中心街への集客力向上と幹線軸沿線に転入者や施設の立地を（緩やかに）促すことを意図している。こうした背景から、八戸市の幹線軸は、路線単位の指定ではなく、複数事業者による共同運行化やダイヤ調整を図る「区間」を中心街を起点に定め、運行間隔の確保目標を10～30分間隔（平日昼間時）に設定した。このうち、八戸駅から同市中心街の区間を運行する八戸駅線は、沿線に基幹病院や医療施設が立地していることに加え、市内でも人口の多い地域を運行しており、鉄道の端末交通としても利用が見込まれる幹線軸であるが、プラン策定時は、市営バスと南部バスの2者が競合して多数の便を運行していた。しかし、八戸駅のバス停留所は事業者により位置が異なっていたうえ、より多くの乗客を獲得しようと、他者が設定した時刻の直前にダイヤを設定する傾向もあった。こうして運行間隔の粗密が生じることになり、二者の競争がかえって利便を損なう状況にあった。そこで、八戸市が先述の再生プランに基づき、二者の交通調整を行うことになったのである。

交通調整の内容は、①八戸駅から中心街までの区間は10分等間隔（平日昼間）で、異なる経由の便を交互に運行する、②八戸駅のバス停留所を事業者別から方面別に再編する、③八戸駅～中心街間の定期券を市営バスと南部バスで共通利用可能とする、という内容であり、二者の共同運行を目指すものであった。共同運行化の協議には丸一年を要し、決して円滑に議論が進んだわけではなかったが、八戸市の交通政策担当課の強い意志に加え、2007年6月に、八戸市地域公共交通会議が設置されたことで、市の公共交通政策に対する考え方

や各乗合バス事業者のスタンスが市民や地元メディアに「見える」ようになったことも後押ししたと考えられる。こうして2008年4月から八戸駅線の共同運行化が開始され、二経路の合計で、平日228便から182便に集約された一方、当該路線の年間利用者数は、前年度の135.4万人から144.1万人に増加し、開始初年度で黒字路線へ転換した。八戸駅線における「小さな成功体験」を受け、別の幹線軸でも、2者の共同運行化が図られ、それ以外でも、各社のダイヤ調整や各路線のパターンダイヤ化により、現時点では、運行間隔の確保目標は充足されている状況にある。

2008年度には、「八戸市地域公共交通総合連携計画」が再生プランの後継として策定され、地域公共交通の利用環境を改善する事業に着手した。八戸市の中心街では、一方通行が多く、同じバス路線であっても、経由する中心街の経路や停留所が往路と復路とで異なっている。また、同じ場所にある停留所でも事業者によって呼称が違っていたため、バスを使い慣れない市民や旅行者には利用ににくい環境にあり、「どの停留所からどの方面に行けるか」をわかりやすく示す必要があった。そこで、中心街にある5か所の停留所群に「八戸中心街ターミナル」という共通呼称を設定し、1番から5番まで、数字でのりばを表現する方法を採用した。はじめに、市内を運行する主な3事業者の全系統<sup>8</sup>を対象に、中心街を起点とした方面別のアルファベットとイメージカラー（図-4）を設定したうえで、5か所に分かれた中心街ターミナルの停留所のうち1か所だけに停車させることとし、停車する停留所とアルファベットが原則一対一対応できるようにルールを設定した（図-5）。そのため、「ターミナル」とはいえ、固有の建物を有していないことが特徴である。したがって、各社の定期券や回数券のほか、高速乗合バスの乗車券を一か所で購入できる窓口を再開発ビル（八戸ポータルミュージアム「はっち」）内に設置したほか、中心街の空き店舗を活用して「八戸中心街ターミナルモビリティセンター」（一般社団法人北海道開発技術センターが運営）を開設し、企画乗車券の商品開発<sup>9</sup>やモビリティ・マネジメントの取り組みを進めている。このように、中心街全体をターミナルに見立てた取り組みで、賑わいの演出を試みている。

ティセンター」（一般社団法人北海道開発技術センターが運営）を開設し、企画乗車券の商品開発<sup>9</sup>やモビリティ・マネジメントの取り組みを進めている。このように、中心街全体をターミナルに見立てた取り組みで、賑わいの演出を試みている。

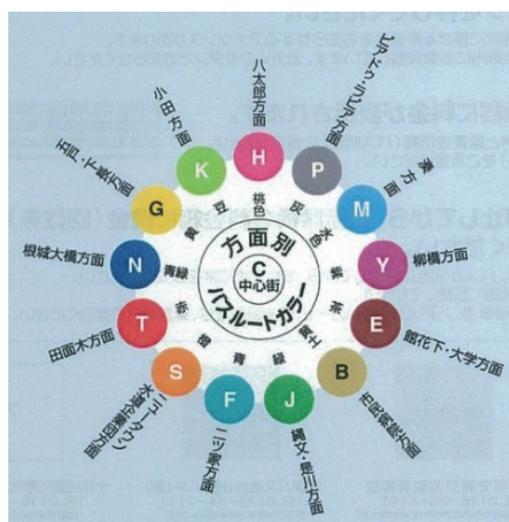


図-4 八戸市における路線バス方面別記号

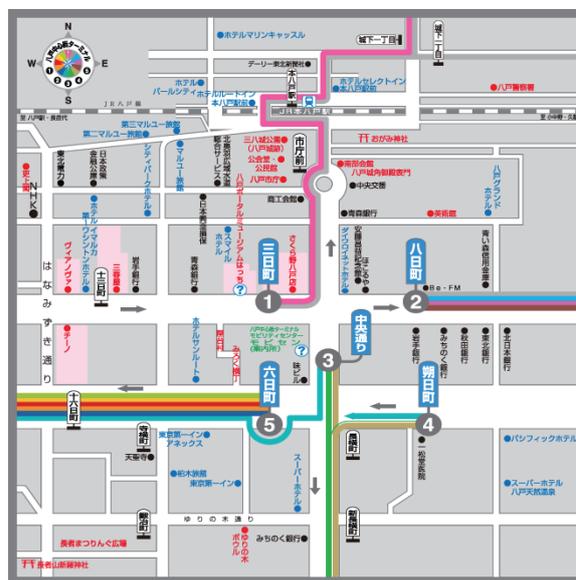


図-5 八戸中心街ターミナルにおける経路図

一方、岩手県北上市では、2011年10月より、JR北上駅とデパートや市役所を含む市街地一帯の路線バスの運行経路を統一させ、回遊性の向上を図る取り組みをスタートさせた。中心市街地の核店

<sup>8</sup> 特定の呼称が付された企画・観光路線は除く。

<sup>9</sup> 例えば、市内にある櫛引八幡宮国宝館の拝観料や十和田市現代美術館の入館料と路線バスの往復運賃をパッケージした「バスパック」を企画・販売している。

舗である、さくら野百貨店の周辺には、「本通り2丁目」「本石町1丁目」「新穀町」の3カ所の停留所があり、いずれもJR北上駅と郊外とを結ぶ岩手県交通の路線バスが分散して停車していた。そのため、市街地の運行経路が複雑になっていた。他方で、3カ所の停留所からJR北上駅までの区間には、一日70往復余りの便（平日）が運行されていたことから、さくら野百貨店周辺の停留所を集約し、JR北上駅までの運行経路を統一化することで、既存のバス路線網を活かして、中心市街地における回遊性向上に寄与できる可能性が見出された。このことは、北上市地域公共会議が策定した「北上市地域公共交通総合連携計画」にも位置づけられ、運行経路の再編に着手した。図-6が再編後の運行経路の概念図である。先述の3カ所に分散していた停留所を「まちなかターミナル」としてさくら野百貨店脇に集約し、市内を運行する全ての路線バスが北上駅と同ターミナルを経由することになった。また、北上駅から同ターミナルまでの区間は、諏訪町まわりと北上郵便局まわりの2経路に統一化し、各停留所にナンバリングを施している。また、さくら野百貨店内に、バス待合スペースを設け、インフォメーションカウンターにおける路線図・時刻表の提供のほか、回数券等の販売を行う

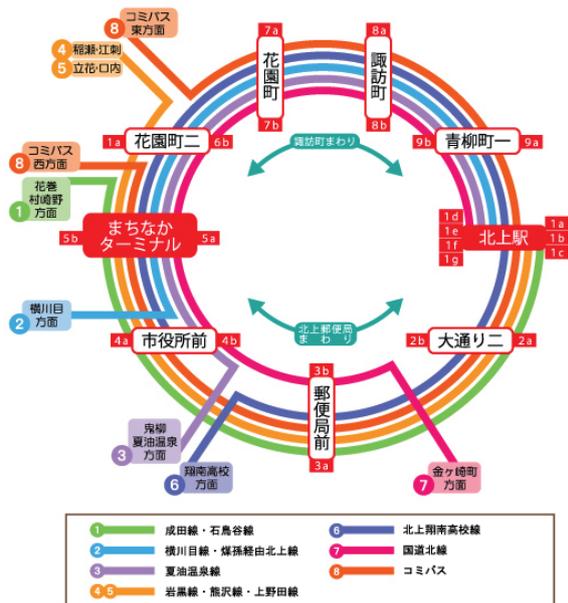


図-6 北上市中心市街地における運行経路再編図

とともに、ITSアライアンス株式会社の開発により、路線バスの接近・通過表示を行うデジタルサイネージ「あしあとランプ」を設置した（図-8）。寒冷的な北上市の冬期間においても、利用者が安心して路線バスを利用できる環境の整備を目指したものであるが、バスを待つ乗客が無意識のうちに核店舗の賑わいに作用する構図になっており、まちづくりと地域公共交通との接点をデザインしている。



図-7 さくら野百貨店内のバス待合スペース

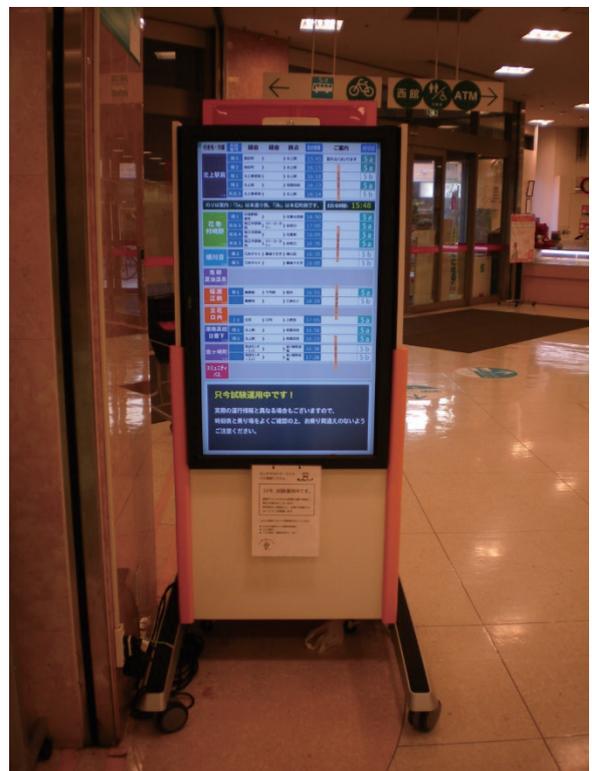


図-8 さくら野百貨店内の「あしあとランプ」

これまでに述べた八戸市と北上市の事例に共通するのは、交通政策行政が積極的にまちづくりと

地域公共交通政策との連携を指向しているという点であり、いずれも地域公共交通会議のしくみを活用して、まちづくりとの接点を議論しているのである。

### 5. まちづくりの学校としての地域公共交通

一方、市民によるまちづくり活動と地域公共交通にも重要な接点がある。山形市明治・大郷地区の事例をもとに考えてみたい。山形市北部に位置する人口約3千人の同地区では、路線バスが廃止された後、市中心部を結ぶ代替交通として、山形市が「地域交流バス」を運行してきた。しかし、週1日限りの運行であり、地域住民のなかでは運行日を増やしてほしいと市に要望したが、不採算であることに加え、他にも同様の地区があることから、うまく進展しなかった経緯があった。

こうしたなかで、地域が自らモビリティ（移動手段）の確保を模索することになり、筆者が支援することになった。最初に住民代表の方々とお会いしたのは2007年11月であったが、既に近県の先進事例と称される取り組みを視察するなど、熱心に活動を始めていた。しかし、大半の方々は「地域交流バス」に乗車した経験がなかったため、「先進事例」とのギャップのなかで、地域のモビリティを確保するために、何から手を付ければよいか決めかねている状況にあった。そこで、「地域交流バス」に実際に乗車する機会を設定し、利用者の声や問題点を集約することを提案した。また、全世帯対象のアンケート調査やグループヒアリングを行ったうえで、各町内会長の協力を仰ぎ「公共交通がないと生活が不便になる人」を数え上げていただいた。その結果、約80人の地域住民がモビリティの提供を必要としており、その多くは、月1~2回の通院をしていることが分かった。このように、地区レベルの「需要予測」では、地域住民とともに、数え上げることが有効である。

ところで、週1日限りの「地域交流バス」に代わり、週2日以上交通サービスを実現するためには運行経費の圧縮が必要である。市の財政支出を手厚くすればサービスを充実できるが、交通や

明治・大郷地区以外の行政課題にも市は負担しなければならぬという点、当時は、山形市として地域公共交通政策の指針を持ちあわせていない状況にあった。一方、地域住民の立場は、行政からの手厚い支援を得ることで運行日を増やしたいという思いがある。こうした双方の立場をどう調整していくかが課題となった。そこで、既に開催していた地元の方々との勉強会に、市の担当者にも参画いただき意見交換を重ねた。その結果、地元が協議会を設置し、運行事業者と直接契約する代わりに、市は定額（週1日の路線バスを運行する際の標準的な運行費用）を上限とした負担金を支出することになった（図-9）。路線バスに対する運行費の支援は、一般的に、収支差額を対象にした欠損補助であるため、地域住民による利用促進の成果が増便などのサービス水準向上に結びつかない。しかし、明治・大郷地区の運営スキームでは、地元の協議会は、運賃や協賛金等の収入を市の負担金に上乗せして運営することを可能とし、運行形態や運行日も地域で決定することができる<sup>10</sup>ことから、地域住民の「努力」をサービス水準の向上に反映することができる。

以上の運営スキームに基づいて、車両を小型化して経費を縮減させるとともに、「積み残し」のないよう、事前予約のデマンド運行とすることで、現在は週2日の運行となっている。また、デマンド運行の面的に需要をカバーできる特性を活かし、これまでの「地域交流バス」では乗り入れることができなかった大型商業施設や県立病院等へ運行

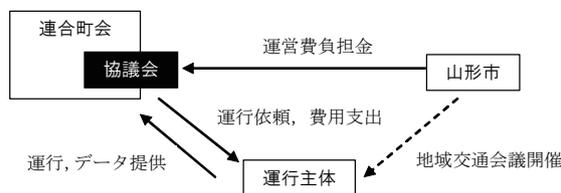


図-9 明治・大郷地区の公共交通運営スキーム

<sup>10</sup> 協議会で決定された運行計画を山形市地域公共交通会議で協議し、協議が調えられることで、道路運送法上の各種申請が開始されることになる。仮に、地域公共交通会議制度が存在していなければ、乗合公共交通の枠組みで、本文のような運営スキームを設計することは困難になる。

エリアを拡大するとともに、地区内の停留所を倍増させた。また、運行事業者の選定も協議会が行ったが、その際、同じ乗務員が運行する条件を引き出し、「顔の見える」きめ細やかなサービスが提供されるようになった。その結果、週2日運行の開始初年度（2009年度）は、年間1,281人の利用者であったが、2011年度は1,908人に増加した。

しかし、地域がモビリティを支えている事実や意義がまだ幅広く浸透しているわけではなく、創設期の協議会メンバーであった当時の住民代表に負担が集中する傾向にある。そこで、地元小学校の校外学習での利用やイベントの開催など、地域のなかで話題となる取り組みを進めるとともに、課題を共有する協議会や勉強会を定期的に開催している。地元小学校の学級会で「スマイルグリーン号」と名付けられた、このデマンド交通は、2011年3月にのべ利用者数5,000人を記録した。図-10は、山形市明治公民館（現・明治コミュニティセンター）で行われた記念式典の一幕である。婦人会の有志が「くす玉」を用意し、一人の男性がクレーン車を操作する。朝早くから大勢の地域住民



図-10 「スマイルグリーン号」5,000人達成イベント

が集い、笑顔の中で「スマイルグリーン号」が発する、そのような光景であった。地域公共交通づくりが、地域に笑顔と活気をもたらす契機となる、まさに「まちづくりの学校」としての役割が存在するのである。

## 6. これからの地域公共交通とまちづくり

これまでに挙げた事例に共通するのは、市町村が主宰する地域公共交通会議などのしくみを活用し、地域公共交通政策をまちづくりに接近させようと試みている点である。そのためには、対症療法的な事業を繰り返すのではなく、地域公共交通政策の「出口戦略」を明確にし、それに向けた事業のロードマップを構築することが肝要である。

2007年10月に施行された「地域公共交通の活性化および再生に関する法律（以後、活性化・再生法）」では、市町村が関係する公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、利用者等で構成する協議会での協議を経て、地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に推進するための「地域公共交通総合連携計画」を作成できる旨が位置づけられた。活性化・再生法の施行当初は、財政支援措置として、地域公共交通活性化・再生総合事業が存在しており、計画の策定に際して必要な調査費を協議会に対して、国が定額で補助するとともに、同計画のなかで位置づけられた事業（計画事業）についても、国が協議会に対して3年間を限度に半額を補助するスキームが作られた。こうして、全国で約4分の1の市区町村で連携計画が策定されたことで、公益事業としての地域公共交通政策に転換することが期待された。

しかし、活性化・再生総合事業は、民主党政権へ交代後、事業仕分けと省内事業レビューの結果を踏まえて廃止となり、2011年度からは、「地域公共交通確保維持改善事業（生活交通サバイバル戦略）」がスタートした。活性化・再生総合事業が協議会に対する補助であったのに対して、生活交通サバイバル戦略では、交通事業者に対する補助が原則となり、「協議会」自体の存在意義や、連携計画の重要性を見いだせずにいる市町村も少なくな

く、その結果、既に約500団体（市区町村等）<sup>11</sup>で策定済みの連携計画であるにも関わらず、2012年度に新規に計画を策定したのは18団体と低調であり、相当数の連携計画が計画年次を超えても改定されない、いわば「期限切れ計画」が続出している。すなわち、総合事業という財政支援制度が各地で連携計画を策定するインセンティブになった半面、多くの市町村では、財政支援を獲得するために連携計画を策定するという発想が根強かったように思える。

2014年1月31日に公表された、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会における「中間とりまとめ」では、現在の連携計画の問題点として、①まちづくりや観光振興など地域戦略との一体的な取組みが不十分、②総合的な交通ネットワークの計画づくりに欠け、廃止路線へのコミュニティバスの導入など個別・局所的な対応にとどまっているものが多い、③地域特性や生活環境の変化を踏まえ、利用者のニーズに即し、かつ持続可能な新しい地域公共交通ネットワークを構築するための方策が十分に伴っていないといった点を挙げている。そこで、交通政策基本法の施行とあいまって、「地域公共交通の充実に向けた新たな制度的枠組みの構築」が進められているわけだが、活性化・再生法の改定と、地域公共交通特定事業のメニューとして「地域公共交通再編事業（仮称）」が創設されるイメージが示されている<sup>12</sup>。これにより、再び、連携計画（活性化・再生法改正で、地域公共交通網形成計画（仮称）となる見込み）の策定や改訂が各地の協議会で進められることが期待されるが、財政支援の獲得が目的化した計画の策定という「呪縛」からの脱却を図らなければならない。本稿の前半で述べたように、これからの地域公共交通政策は、市民の「生活」と「交流」づくりに貢献することを目指さなければならない。

したがって、まちづくりを推進する重要なツールとして地域公共交通政策を立案する姿勢が求められる。加えて、乗合バスをはじめとしたわが国の地域公共交通ネットワークは、交通事業者だけが守るのではなく、地方行政や地域住民を含む三者の合意形成に基づいて守ることが期待されている。そのためには、三位一体のパートナーシップの下で、公共交通政策を共創し、実践する「文化」をいかに根付かせるかが鍵となる。

しかし、三位一体の「文化」は、一朝一夕で築かれるものではない。それぞれの主体の思いを斟酌し、紡ぎあわせる「翻訳者」の存在が重要であり、専門家や技術者、実践者のネットワークを拡げていくことが重要である。そのうえで、各地の現場で「小さな成功体験」をカタチとして創り出せるかがポイントになる。まさに、「実践知」のなかから、地域公共交通政策とまちづくりの接点は生み出されるのである。

#### 参考文献

- 1) 日本バス協会(2012)「2012年版 日本のバス事業」, pp. 1-3, 公益社団法人日本バス協会
- 2) 運輸省(1998)「乗合バス事業の規制緩和、生活路線維持について 自動車交通部会バス小委員会中間報告」, pp. 2-5
- 3) 吉田 樹(2012)「生活交通サバイバル時代の交通戦略～生活交通を支える主役は誰か?」, 『実践自治』 Vol. 49, pp. 24-25, イマジン出版
- 4) 吉田 樹(2012)「過疎地域におけるモビリティの確保」, 『住宅』, pp. 2-9, 日本住宅協会
- 5) 吉田 樹(2013)「地域公共交通のマネジメント」, 『交通工学』 Vol. 48, No. 4, pp. 16-19, 一般社団法人交通工学研究会

<sup>11</sup> 複数の市町村で共通の連携計画を策定している場合があるうえ、複数の連携計画の対象となっている市町村もあることから、「団体」としてカウントしている。

<sup>12</sup> 2013年12月18日に開催された交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会第5回の資料より。