
地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究

1. 背景と目的

地方部、特に過疎地域では公共交通サービスの確保・維持が非常に難しく、マイカーを利用できない住民は活動機会（通勤、通学、買い物、通院といった最低限必要となる活動の機会）の確保にすら支障を来している状態にある。財政的制約のもとで、どこにどれだけの公共交通サービスを確保・維持すべきかが自治体の交通政策担当者の大きな悩みとなっている。

保障すべき公共交通サービスの水準の決定には、地域の目指す姿やそれに対して交通が果たすべき役割を明らかにすることが必要である。しかし、そのための方法論は、現在のところ確立されているとは言い難い状況にある。

そこで本プロジェクトは、地域社会が保障すべき公共交通サービスの水準を決定するための方法、およびその基盤となる地域公共交通計画の策定の方法論を構築することを目的として実施された。

2. 研究内容

2-1. 地域公共交通計画策定の意義と計画方法論の必要性

モータリゼーションの進展とともに公共交通利用者が減少し、特に自動車利用が進化した地方部では乗合バスサービスが事業として成り立たなくなってきた。民間事業者任せでは社会的に必要なサービスが十分供給されないという事実は、地域の公共交通を「社会資本」と見なすべきことを示唆している。

では、地域公共交通サービスの維持・確保を社会資本整備として捉えることにより何が変わるのか。それは“計画策定の必要性”が生じることである。社会資本整備、例えば河川や道路を整備する際には河川計画や道路計画を策定する。これは、社会資本整備が公的主体により実施され、その財源として税が投入されることから、実施しようとする整備が効率的かつ効果的なものであることを示

し、社会的合意を得ることが欠かせないためである。いわば、公の意思としての計画である。しかし、地域公共交通については、事業者が策定する事業計画はあるものの、社会資本の整備計画としての交通計画はほとんど策定されていない。その原因の1つは、計画策定のための方法論の欠落にあると考える。

本プロジェクトで、生活交通のサービス水準を設定するための計画方法論を構築する意義はここにある。

2-2. 研究のフレームワーク

公共交通サービスの水準を決定する際、保障すべきサービス水準を単独で決めることはできない。すなわち、「1日に最低〇便のバスを走らせる」ということは、それ自体では意味を持たず、バスを走らせることによって「どれだけの活動機会を保障できるか」ということが本質的である。また、自治体が公共交通サービスを整備する際には、税の負担者としての住民の判断と公共交通の利用者としての住民の判断がリンクしている必要がある。自治体の予算制約とは住民の税負担の限界であり、どのような公共サービスが必要とされているか、そのために住民はどの程度までの税負担の増加を許容するのかを行政が判断し、予算に反映させるべきものである。本プロジェクトでは、「活動機会の保障とそのための負担との組み合わせ」を「住民が選択する」という考え方が重要であると認識し、地域公共交通計画の検討フレームを図1のように設定した。

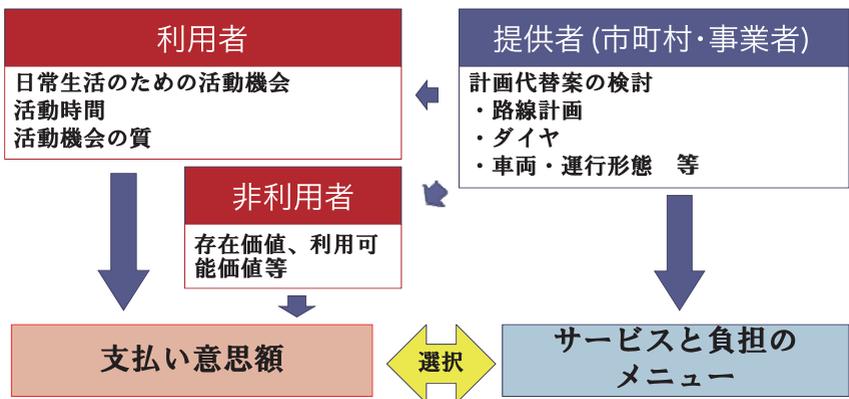


図1 地域公共交通計画の検討フレーム

2-3. 地域公共交通の計画方法論

(1) 全体構成

地域公共交通計画の策定は、地域にとって最も望ましい公共交通システムを選びそれを提示することである。そのためには、①望ましい公共交通システムを選ぶための考え方を明らかにし、②その下で望ましい公共交通システムを選び、③

選ばれた結果を提示するという3つの段階が必要である。本プロジェクトでは、これらを図2に示す3部構成の計画策定体系として提案した。

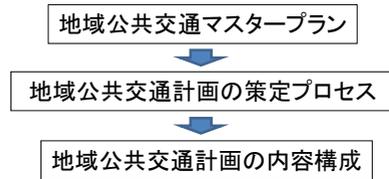


図2 地域公共交通計画の全体構成

(2) 地域公共交通マスタープラン

地域公共交通マスタープランは、“地域公共交通計画を作る”という宣言である。表1のように、計画策定の必要性を示し、その計画を自治体が策定し政策として推進するという姿勢を示したものである。

表1 地域公共交通マスタープラン

1. 地域社会における人々の交流構造の把握
2. 地域における人々のモビリティ計画像
3. 公共交通確保の基本方針
4. 公共主体の公共交通政策推進の宣言
5. 公共交通事業の効率的運営の方針
6. 地域住民への行動喚起（協働）の呼びかけ
7. 地域公共交通計画策定への基本姿勢

(3) 地域公共交通計画の策定プロセスと内容構成

地域公共交通計画の策定プロセスは、より良い計画を策定するために必要な検討内容を体系的に整理したものである。ここでは、検討すべき案を漏れなく列举し、受益と負担の関係から最も良い案を地域住民が選ぶことが重要である。

地域公共交通計画の内容構成（表2）は、策定プロセスに基づきなされた検討結果と選ばれたサー

表2 地域公共交通計画の内容構成

1. 計画の背景
2. 地域公共交通マスタープランの確認
3. サービス供給基準の策定とゾーニング
 - 3.1 計画のフレーム
 - 3.2 地域特性
 - 3.3 地域構造と公共交通網の基本構造
 - 3.4 確保すべき活動機会
 - 3.5 ゾーンごとのサービス供給基準
4. サービス供給計画
 - 4.1 輸送サービス
 - 4.2 運行形態
 - 4.3 路線網計画
 - 4.4 地域別運行計画
 - 4.5 運賃/地域負担
 - 4.6 運行費用・効率性の向上
5. 公共調達計画
 - 5.1 採算・不採算路線の推定と仕分け
 - 5.2 運営形態の選定
 - 5.3 運輸事業者の選定
6. 市民のコミットメント

バス供給計画を、地域公共交通計画としてまとめる際の構成を示したもので、地域公共交通計画の1つの標準的なかたちを示すものと考えている。

2-4. フィールドスタディ

本プロジェクトで提案した計画方法論が実務に耐え、有効性を持つものであるかを検証し、問題点や改善点を明確にするため、青森県平川市においてフィールドスタディを実施した。研究グループは地元懇談会に対して知見の提供や技術的なアドバイスをを行い、地域は研究グループに対して経過や検討結果を提供した。懇談会では日常生活に必要なバスの便数やダイヤ、補助金の限度内で運行可能な便数と運賃に関する代替案等が示され、住民の間で議論が行われた。その結果、住民は現状（100円・5便）に対して200円・増便という組み合わせを選択するだけでなく、通学バスの運行等を提案するに至った。

このように活動機会を獲得するための公共交通サービスを住民自らが選択しえたということから、本検討フレームが少なくとも適用可能性を有することを確認できたものと考えられる。住民にとって従来よりも望ましい状況を実現することができ、自治体も財政的制約の範囲内で住民のニーズに合った公共交通を提供することができる等、検討フレームの有効性も確かめられた。

3. 結語

自治体が関与して公共交通サービスを提供する際、保障すべきサービス水準はそれ自体を単独で決めることはできず、地域公共交通計画の策定を通じて初めて選ぶことが可能となる。研究を通じて、地域公共交通計画策定の方法論の構築とサービス水準の選定方法を提案し、それらが実地での運用に耐え、有効性を持つものであることを確認した。これらの成果に基づき、研究チームでは「地域公共交通計画策定の手引き」を取りまとめている。

平成19年10月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が施行され、多くの自治体で公共交通計画の策定が始まった。実践を通じて本プロジェクトで提案した方法論を改良し、広く活用を図ることが今後の課題である。また、公共交通の整備だけでなく、さまざまな行政部門の施策を組み合わせた包括的な支援方策についても展望する必要があると考えている。