

# 地域でつくる公共交通計画

-日本版 LTP 策定の手引き-

平成 22 年 3 月

(財)国際交通安全学会

## はじめに

各家庭に自家用車が普及するまで、公共交通の役割は現在に比べて格段に大きく、多数の利用者が見込めた。路線バス事業は儲かる商売であり、事業者が積極的に事業を展開・拡大するインセンティブが存在した。したがって、事業者が事業意欲に基づいて事業を展開するのに任せておけば、住民が必要とする交通サービスが確保できる時代であった。しかし、モータリゼーションの進展に伴い利用者が激減すると、公共交通サービスの提供がビジネスとして成り立たず、交通事業者に任せているだけでは地域社会が必要とする公共交通サービスを確保しえない状況が各地で生じている。

このような状況の変化は、地域公共交通の位置づけそのものをも大きく変化させた。それは、“運輸産業”から“社会資本（インフラ）”への変貌である。「社会資本」の定義のひとつに、“私的動機にのみ委ねた場合、過小供給となってしまう財またはサービス”<sup>1)</sup>がある。私的動機とはそれによって利潤を得られるということであるから、公共交通がビジネスとして成り立たなくなってしまった地域では、私的動機すなわち利潤追求を目的とする民間事業者に委ねるだけでは社会的に必要なサービスが供給されえなくなった。すなわち、私的動機にのみ委ねた場合、交通サービスは過小にしか供給されないことになる。このような地域においては、公共交通は“社会資本（インフラ）”と捉えるべきであると言える。わが国では、バス事業がビジネスとして成立する地域は大都市圏のみと言ってよい状況にある。

では、地域公共交通を社会資本整備として捉えることにより何が変わるのだろうか。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。例えば、河川計画では地区別の洪水リスクがどの程度なのか、そのリスクを当該河川整備によりどの程度低下させることができるのか、どのような順序で事業を実施することにより効率よく低下しうるのかを、技術的、経済的、社会的観点から検討し、最良の案が選択される。

翻って、社会資本である地域の公共交通に対して、現在どこまでの整備計画が策定されているであろうか。平成 20 年度より地域公共交通活性化・再生法に基づく地域公共交通総合連携計画が各地で策定され始めたものの、まだ手探り状態の地域も多く、何をどこまで明らかにすれば計画を策定したことになるのかと戸惑っている地域も少なからず見受けられる。これは、地域公共交通計画を策定する方法論が確立されていないことに起因するものと言える。本書は、このような状況に鑑み、主として需要密度の低い地方部や過疎地域の陸上交通を念頭に置き、公共交通計画の策定方法論をとりまとめたものである。地域が抱える問題を的確に把握するとともに、実現すべき将来の公共交通の姿を住民の負担の程度と対応づけた形で明らかにし、それを具現化する道筋を明らかにすることは、それに要する費用や労力を勘案しても、中長期的には地域社会のよりよい姿をより少ないコストで実現することに寄与するものと考えている。

平成 19 年 10 月に施行された地域公共交通活性化・再生法を受けて翌 20 年度から開始された地域公共交通活性化・再生総合事業の下、各地で「地域公共交通総合連携計画」の策定が進められているが、本書で述べる地域公共交通計画はこの連携計画とほぼ同義である。しかし、総合事業を実施するための条件として連携計画を策定するというのは本末転倒であり、地域公共交通計画は総合事業等の実施とは独立して策定することが本来あるべき姿である。

本書では従来のように顕在化した需要に振り回されるのではなく、「活動機会の保障」という考え方に立って計画論を展開する。詳しくは第3章の3で述べるが、両者の違いは、例えば、計画のフローが「需要予測」から始まるのではなく、需要予測を「運営形態の選定」のための作業として限定的な役割しか与えていないといった点に現れている。また、提案する地域公共交通計画は、“選ばれた結果”だけでなく、“検討に用いた候補案”と“それを絞り込んだプロセス”を併記することとしている。このことにより、納得性の高い計画とすることができるものと考えている。

本書の構成は、以下のとおりである。第1章は著者らの考える「地域公共交通計画（LTP）策定の考え方」を概括し、3段階にわたる策定の体系を提案する。第2章はその第一段階である「LTP マスタープラン」について説明し、LTP 策定の際の方向性と枠組みについて述べる。第3章は LTP のイメージを明示するため、第三段階の「LTP の内容構成」すなわち計画のアウトプットとしての計画書の標準的な構成案を示す。第4章は第二段階の「LTP の策定プロセス」について述べたもので、計画書を取りまとめるために必要な検討作業を説明する。

本書は、(財)国際交通安全学会の研究プロジェクト「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」の成果を基にとりまとめたものである。背景となった考え方や関連する研究成果については同プロジェクトの報告書<sup>2)</sup>に収載されている。また、個別の調査・分析・計画・評価手法の詳細については「バスサービスハンドブック」<sup>3)</sup>ならびに「これからの地域交通」<sup>4)</sup>等を参照していただきたい。

研究プロジェクトの遂行にあたり、(財)国際交通安全学会の今泉浩子さんと柿沼徹さんには一方ならぬお世話になった。緻密な作業と行き届いた心配りに、記してお礼を申し上げる次第である。

最後に、研究プロジェクトメンバーとして熱い議論を交わしつつ、本書の刊行を見ることなく昨年9月に急逝された上田孝行さんのご冥福を心からお祈りし、深甚なる感謝の意を表したい。

(財)国際交通安全学会 H073 研究プロジェクト

「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」

[プロジェクトメンバー]

喜多 秀行\* (神戸大学)

上田 孝行 (東京大学)

菊池 武弘 (ひらかわマイバスの会)

岸野 啓一\* (岸野都市交通計画コンサルタント(株))

竹内 健蔵 (東京女子大学)

竹内 伝史\* (岐阜大学)

谷本 圭志\* (鳥取大学)

宮崎 耕輔\* (香川高等専門学校)

(\*印は本書執筆メンバー)

# 目 次

はじめに

第 1 章 地域公共交通計画（LTP）策定の考え方 …………… 1

♣コラム♣ 「全社計画」と「販売計画」：地域公共交通には  
全社計画が必要！ …………… 9

第 2 章 地域公共交通マスタープラン（LTP マスター  
プラン）の意義と内容 …………… 11

♣コラム♣ 原点に戻って自治体サービスを考える…………… 18

第 3 章 地域公共交通計画（LTP）の内容構成…………… 21

1. 計画の背景 …………… 23

2. 地域公共交通マスタープランの確認 …………… 25

3. サービス供給基準の策定とゾーニング …………… 26

3.1 計画のフレーム…………… 26

3.2 地域特性 …………… 27

3.3 地域構造と公共交通網の基本構造…………… 32

3.4 確保すべき活動機会…………… 33

3.5 ゾーンごとのサービス供給基準…………… 35

4. サービス供給計画 …………… 37

4.1 輸送サービス…………… 37

4.2 運行形態 …………… 38

4.3 路線網計画…………… 40

4.4 地域別運行計画…………… 41

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 4.5 運賃／地域負担              | 43 |
| 4.6 運行費用・効率性の向上          | 45 |
| 5. 公共調達計画                | 47 |
| 5.1 採算・不採算路線の推定と仕分け      | 47 |
| 5.2 運営形態の選定              | 48 |
| 5.3 運輸事業者の選定             | 50 |
| 6. 市民のコミットメント            | 52 |
| ♣コラム♣ コミュニティバスと地域公共交通計画  | 54 |
| 第4章 地域公共交通計画（LTP）の策定プロセス | 57 |
| 1. 計画の策定プロセスとは           | 59 |
| 2. フレームワーク               | 61 |
| 2.1 計画策定主体，実施・協力主体       | 61 |
| 2.2 計画期間                 | 63 |
| 2.3 計画地域                 | 64 |
| 2.4 目指すべき地域の将来像          | 66 |
| 2.5 計画目標                 | 67 |
| 2.6 地域公共交通の分担領域          | 69 |
| 3. 問題の明確化                | 71 |
| 3.1 現状の生活・交通の把握          | 71 |
| 3.2 将来の生活・交通の趨勢展望        | 73 |
| 3.3 克服すべき問題点             | 74 |
| 4. 調査                    | 75 |
| 4.1 地域特性                 | 75 |
| 4.2 需要側の特性               | 81 |
| 4.3 供給側の特性               | 85 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 5. サービス供給目標の設定          | 91  |
| 5.1 保障の対象とする人々・活動の選定    | 91  |
| 5.2 活動機会の獲得地点の選定        | 93  |
| 5.3 活動の保障時間帯・期間の選定      | 95  |
| 5.4 サービス水準マトリクスの作成      | 97  |
| 6. 計画案の設計               | 99  |
| 6.1 路線網計画案              | 99  |
| 6.2 運用計画案               | 103 |
| 6.3 調達方式                | 107 |
| 7. 分析                   | 112 |
| 7.1 活動機会の保障水準の時空間分布     | 112 |
| 7.2 顕在化する利用者数の予測        | 114 |
| 7.3 供給コスト               | 115 |
| 7.4 費用負担、維持可能性          | 116 |
| 7.5 地域への影響              | 118 |
| 8. 評価                   | 119 |
| 8.1 計画目標の達成水準           | 119 |
| 8.2 受益と負担に関する地域の選択      | 121 |
| 8.3 感度分析                | 122 |
| 8.4 検討に含めなかった評価項目に関する吟味 | 123 |
| 9. 公共調達の計画と実施           | 124 |
| 9.1 採算・不採算路線の仕分け        | 124 |
| 9.2 運輸事業者への路線割り付け       | 126 |
| 9.3 契約                  | 128 |
| おわりに                    | 130 |
| 参考文献                    | 131 |

## 執筆担当

喜多 秀行

はじめに

第1章 (コラムを除く)

第2章 コラム

第3章 1

第4章 1、2.1～2.3、2.6、9.3

おわりに

岸野 啓一

第3章 4

第4章 3、4.3、6.1～6.2、8.2

竹内 伝史

第2章

第3章 2、5～6、コラム

第4章 6.3、9.1～9.2

谷本 圭志

第1章 コラム

第3章 3 (共同執筆)

第4章 2.4～2.5、4.1～4.2 (共同執筆)、5、7、8.1、8.3～8.4

宮崎 耕輔

第3章 3 (共同執筆)

第4章 4.1～4.2 (共同執筆)

## 第1章

### 地域公共交通計画（LTP）策定の考え方



## (1) 地域公共交通計画（LTP）とは

地域公共交通計画のことを本書ではLTP（Local Transport Plan）と呼ぶ。LTPは、地域が目指す将来の姿を実現するために公共交通が分担すべき領域とその方法を明らかにしたものである。

地域公共交通計画の主たる内容は、(1)計画の背景・動機付け、(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、(4)サービス供給計画、(5)公共調達計画、(6)市民のコミットメント、である。

本書では、地域公共交通計画のことをLTP（Local Transport Plan）と呼ぶ。LTPは、“目指すべき地域の姿”の実現を公共交通の分野から支援するための計画である。たとえば、中心市街地に活気があるまちをつくるためには、周辺地区から中心市街地に人が出てきやすいような交通サービスを提供することが効果的である。“目指すべき地域の姿”を実現する方策はひとつとは限らず、“必要な医療機会の確保”が“医療機関への容易なアクセス（交通政策）”と“充実した訪問医療（地域医療政策）”のいずれによっても可能なように、異なる行政分野にまたがることもある。それらの中で地域公共交通政策によって実現することが最も効果的・効率的であると考えられるものについて、その具体的内容を技術的、経済的、社会的観点から検討し、最良の案として選択された一連の施策の体系がLTPである。

なお、LTPの策定を法律で義務づけている英国では、LTPは公共交通に限らず自動車交通を含み、地域交通がもたらす環境問題や交通事故などまでも含む幅広い概念であるが、本書で扱うLTPはこれとは異なり、公共交通に関わる計画、具体的には、定時定路線型とデマンド対応型の乗合交通機関（STS（Special Transport Service）は含まない）に関する公共交通計画とする。

地域公共交通計画（LTP）の主たる内容は、(1)計画の背景・動機付け、(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、(4)サービス供給計画、(5)公共調達計画、(6)市民のコミットメント、である。

「(1)計画の背景・動機付け」は、地域が目指す将来像と現状のまま推移した場合に実現してしまう将来の姿とのギャップに関する認識と、解決すべき課題を明確にする作業である。「(2)地域公共交通マスタープランの確認」は、策定する地域公共交通計画が準拠すべきマスタープランの確認であり、自治体協議会を設立する際には検討の基本方針として特に重要となる。「(3)サービス供給基準の策定とゾーニング」のうち、「サービス供給基準の策定」は、モビリティ確保の目標を具体的な公共交通サービスの技術的基準（停留所配置密度、運行頻度等）に読み替える作業であり、「ゾーニング」は、サービス供給区域と供給水準の設定など、地域の特性に応じて地域を一定の区域に分別する作業をいう。「(4)サービス供給計画」は、活動を保障する上で地域がどのような供給資源を持ち合わせているか、そして、それらの組合せとしていかなる選択肢があり得るかに関するものである。具体的には輸送手段、運行形態から路線網、運行ダイヤ、費用負担等に至る種々の項目からなるが、実際には提示した順番に検討すればよいというものではなく、フィードバックを繰り返しながら適切な組み合わせを探るというプロセスを経るのであり、結果として選ばれた選択肢がそれぞれの項目に提示されることとなる。「(5)公共調達計画」は、「サービス供給計画」として選定された公共交通サービスをより効率的に調達するための市場整備（市場の創設と分割）、および、事業者のインセンティブを高めるための制度設計であり、いずれも維持可能性や保障しうるサービス水準と密接に関係する事項である。「(6)市民のコミットメント」は、「公共調達計画」における事業者のコミットメントと対応するものであり、事業者に対する契約期間と同様、

維持可能性の向上には住民による長期的なコミットメントが不可欠である。

このようにあらかじめ基本となる方針を整理し、活動機会の保障水準とそれを実現する交通サービスの“決め方”に関する事前の合意を形成しておけば、住民や議員等からの要請に対する個別判断に苦慮することなく、あるべき方向に進むことができる。これが地域公共交通計画を策定することのひとつの意識である。

## (2) LTP 策定の体系

地域公共交通計画（LTP）を作成するに際しては、「活動機会の保障とそのための負担との組合せ」を「住民が選択する」という考え方を基本とする。

地域公共交通計画の策定に際しては、(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適切に選び、(3)選ばれた結果を提示する、という3つの段階を踏むことが望ましい。

公共交通サービスの提供内容を検討する際には、自治体が住民の要望を集約し、しかる後に予算制約に合うようそれらを刈り込むという考え方が現状ではよく見受けられ、本来は自治体の行政判断を介して調整されるべき“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”が必ずしもリンクしていない状況が生じがちである。これに対し、本書では、「活動機会の保障とそのための負担との組合せ」を「住民が選択する」という考え方をとる。なお、ここでは「人間の安全保障（human security）」といった意味合いを含めて、「保証」ではなく「保障」という語を用いている。

具体的には、図・1に示すフレームに基づき、検討を行う。本フローの左半分は、住民が日頃獲得している活動機会とそれを確保するために必要な公共交通のサービス水準の対応づけであり、いわば需要側からの検討である。ここでは、活動機会の獲得可能性を、時間的・空間的な移動可能性という面から、便数やダイヤといった公共交通システムのサービス水準を規定する要素と対応づける。また、費用負担のあり方と密接に関連する便益の帰着構造を明らかにし、公共交通サービスの自発的供給や持続可能性についても検討する必要がある。

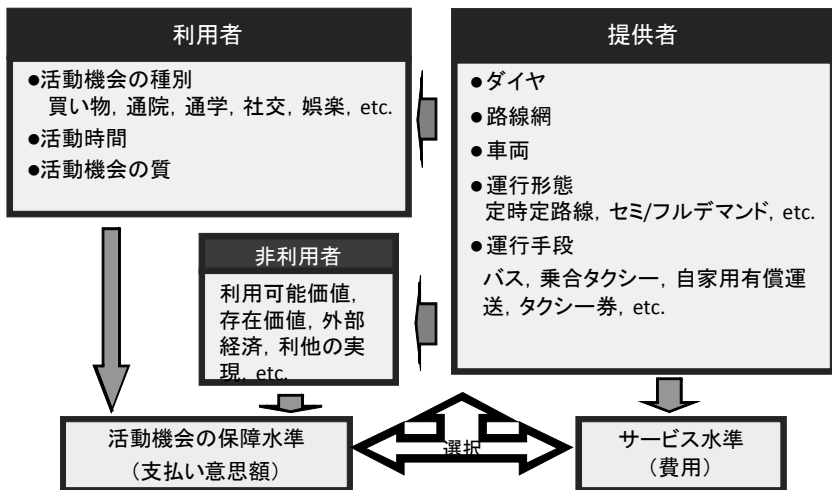


図-1 「活動機会」と「負担」の「組合せ」の選択

右半分は、公共交通をあるサービス水準で提供するためのシステム設計であり、いわば提供側からの分析である。ここでは、交通システムの運営体制や運行形態、路線網、車両や乗務員の運用方法等を適切に選択し組合せることによるサービス提供の効率化を追求し、サービス水準とそのために必要となる費用の組合せ、すなわち公共交通サービスのメニューを作成する。

最下部は、サービス水準と負担の組合せに関する地域の選択プロセスである。

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、まず、(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適切に選び、(3)選ばれた結果を提示する、という3つの段階を踏むことが望ましい。本書では、これらを「地域公共交通計画マスタープラン」、「地域公共交通計画の策定プロセ

ス」、「地域公共交通計画の内容構成」として整理し、3 部構成の計画策定体系として提案する。

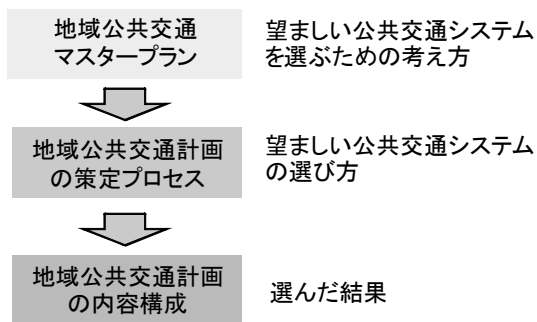


図-2 地域公共交通計画の策定体系

## ＊コラム＊

「全社計画」と「販売計画」：地域公共交通には全社計画が必要！

自動車メーカーには、市場での優位性を確保するために関連する全ての事業を管理する本部と、市場で自動車を顧客に販売する販売店がある。販売店がなければ「開発した車」が売れない。一方で、本部がなければ時代を先取りした「売れる車」が開発できない。この意味において両者はまさに車の両輪である。計画についても同様であり、本部には企業の基本的な方向性と戦略を記した「全社計画」、販売店には目下の利益を確保するための「販売計画」が必要であり、これらもまた車の両輪である。このことは自動車に限らず、あらゆるものやサービスを生産・供給する場合に共通であり、地域公共交通サービスにとっても同様である。

さて、地域公共交通サービスにおいて「販売計画」に相当する計画は、利用促進やそれに基づく利用者数の確保、財政負担の軽減に関わる計画であろう。これについては、どの市町村にも既に馴染みであろう。では、「全社計画」はどうであろうか。もっとも、全社計画に相当する計画は市町村の総合計画が該当するのかもしれないが、多くの市町村の総合計画からは地域公共交通の基本的な方向性と戦略についてなかなか読み取れない。このため、「販売計画」を策定している部署が、地域公共交通の基本的な方向性と戦略を記した「全社計画」もあわせて策定することが現実的であろう。その具体的な内容は、本書の「第4章 地域公共交通（LTP）の策定プロセス」、「2. フレームワーク」における計画目標で記したように、人々を中心市街地に誘導するための地域公共交通の戦略的確保や、住民の主体的関与の契機として、住民のサービスの設計・運営主体としての参画を支援するといったことのように、「望ましい地域の将来像の実現を目指すために地

域公共交通がどのように、また、どれだけ貢献するか」という観点での目標、すなわち政策目標の達成に関わる計画である。これに対して、販売計画は、「その貢献を持続させるために地域公共交通の事業活動をどれだけ効率的に実施するか」という観点での目標、すなわち事業目標の達成に関わる計画である。

このように述べると、「実際の現場ではサービスが維持できるかが主たる関心であり、販売計画で十分ではないか」との反論がありそうである。これは間違いである。自動車メーカーの「販売計画」は開発した車の販売によって利益という経営資源を得ることに寄与し、それを「全社計画」に基づいて「売れる車」の開発に投入するという持続的サイクルがあるからこそ企業は存続できる。地域公共交通においても同様であり、「販売計画」は利用者数や運賃収入という経営資源の獲得に寄与し、それによって「全社計画」で志向された望ましい地域を持続的に実現する。このようなサイクルがなければ地域そのものが存続できないのである。

販売計画しかないことは目下の利益にしか関心を認めていないことになり、地域の存続のための持続的サイクルが回らなくなる。「全社計画」に相当する計画は不可欠な計画であり、「販売計画」の策定のみに甘んじていることはかえって危険である。

## 第2章

### 地域公共交通マスタープラン（LTP マスタープラン）

#### の意義と内容



地域公共交通計画（LTP）は、人々に地域の中でどのように動き活動してもらうかのヴィジョンを提示し、行政がそれをいかに保障するかを示す政策体系でなくてはならない。その策定作業の前提となるのは、この目的を果たすために、自治体行政が公共交通サービスの提供に責任を持ち、公的資金を投入してでも政策的にそれを達成することの決断であり、それを地域住民の大多数の合意の下に市民や企業市民に対して宣明することである。

そして、それは地域公共交通計画（LTP）の策定に当たって、方向性を示し、一定の枠をはめる性格をもつものであって、「地域公共交通マスタープラン（LTP マスタープラン）」と呼ぶことが出来る。その内容は次のような項目より成ることが望ましい。

- 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の計画像
- ③ 公共交通サービス確保の基本方針
- ④ 公共交通政策推進への公的介入の宣言
- ⑤ 公共交通事業の効率的運営の方針
- ⑥ 地域の市民への行動喚起（共働の呼びかけ）
- ⑦ 地域公共交通計画（LTP）策定への基本姿勢

### （1）LTP マスタープランとは

いかなる立場の市民にも、社会的活動を達成するための行動の可能性（モビリティ）を供給するという公共交通政策の大目的に鑑みるならば、公共交通計画は決して個々の路線計画の集合で満足してはならない。それは、人々に地域の中で、どのように動き活動してもらうかのヴィジョンを提示し、それをいかに保障するかを示す政策体系でなくてはならない。したがって、市町村の総合計画や都市計画マスタープランと理念を共にし、整合のとれた体系的総合交通政策として、

それは策定される必要がある。

地域公共交通計画（LTP）は、もちろん具体的に公共交通サービスをどこにどのように提供するか、といったところまで計画される必要があるが、その策定作業の前提となるのは、上述のような目的を果たすために、自治体行政が公共交通サービスの提供に責任を持ち、公的資金を投入してでも政策的にそれを達成することの決断であり、それを地域住民（市民）の大多数の合意の下に市民や企業市民に対して宣明することである。また、英国の LTP のような上位計画としての目標設定のないわが国の現状では、自治体自身が計画の具体的策定に先立って明確な目的認識と目標設定を確認しておく必要がある。それをここでは「地域公共交通（LTP）マスタープラン」と呼ぶことにする。LTP マスタープランは、地域公共交通計画策定の原点であり、地域の市民の合意を得て、議会で決議され首長によって宣言されて行政と市民に提示されることが望ましい。LTP 策定作業は、それを踏まえて着手されることになろう。

## （2）LTP マスタープランの内容項目

LTP マスタープランは地域づくりのマスタープランと総合交通政策を繋ぐ懸橋である。具体的な交通施策は往々にして当面の目標を目的化しがちであり、本来の目的が忘れられることが多い。したがって、LTP マスタープランでは総合交通政策の大目的を明示することが肝要である。そしてこの目的に合致した施策を評価する姿勢を示す必要がある。以上をまとめると、LTP マスタープランに盛込むべき項目は以下に示すようなものが例示できる。

### ① 地域社会における人々の交流構造の把握

交通計画の策定に当たっては地域の人々の交流構造の現状について全体像を把握することが大切である。ここでは、その概要を

提示し、地域の人々の共通認識を形成する。

― 地域・社会構造との関連において

## ② 地域における人々のモビリティの計画像

この交通政策の推進によって、地域の人々のモビリティをどの程度まで改善する計画であるかを、住民グループ・地域ごとの目標として概略提示する。

― 上記の①との乖離状況の認識

― 施策対象地域・住民グループの明確化

## ③ 公共交通サービス確保の基本方針

当該自治体の行政基本方針として、公共交通サービスを確保し、維持・改善して「市民の足を守る」方針であることを、首長が宣明することが、この項の目的である。

― 自動車の使い過ぎ抑制の方向性明示（とくに都市部において）

― 上記②に対応した公共交通網構成の基本方針

## ④ 公共交通政策推進への公的介入の宣言

上記③の方針を実現するために、行政は公共施策として、次のような政策方向を明示する。

― インフラ整備への姿勢

― 民間運輸事業者等活用の基本方針

― 公的資金投入への基本姿勢

## ⑤ 公共交通事業の効率的運営の方針

上記④の方針にもかかわらず、施策展開における効率性の維持にも配慮すべきことを確認し、財政的制約を予め明示しておく。

― 事業体管理の基本方針

― 公的資金投入額の限界設定

## ⑥ 地域の市民への行動喚起（共働の呼びかけ）

地域公共交通計画の達成には、行政の施策展開のみではなく、究極的には市民の自覚ある行動選択が必要である。この旨を市民

(地域住民)に向けて呼びかけ、働きかけるための項である。

#### ⑦ 地域公共交通計画（LTP）策定への基本姿勢

実際の施策展開には、さらに詳細な計画策定が必要である。そのための策定作業に着手することの決意と組織編成・予算措置を明示する。

### (3) LTPマスタープランの働き

ここで重要なのは、公共交通サービス確保のために公的支出は避けられないことを宣明しても、サービス事業の効率性はあくまで維持されねばならず、公的資金の投入が生産性向上へのインセンティブ喪失をもたらし、投入資金が青天井化されることは防がねばならない。このためには、サービス供給事業に民間輸送事業者を活用することをはじめ、競争入札制度など様々な工夫が考究されねばならない。そして、その成果をマスタープランに明示せねばならない。

また、必要な経費との関連において政策水準（ここではどの程度のモビリティ確保を施策の対象とするか）を決定し、これを議会等で議論・決議して、これにより公共支出額の枠を設定することが考えられる。あるいは、自治体行政の資力に応じて、同様の枠を設定してもよい。しかし、これらは具体的な地域公共交通計画の策定と施策の実施を経験することによって確定される性格のものであって、今日われわれは未だ十分な情報を持たない。

当面は社会実験的に試行を重ねる中から、妥当な数値（例えば市民1人当たり幾千円／年というような）を引出し、柔軟に基準を変更できるようにしておくことが大切であろう。

なお、この公的資金の投入額は、人々の交通手段選択のいかんによって変化することに注目すべきである。とくに都市部においては、人々の自動車の使い過ぎによって生じている莫大な社会的費用（地球環境負荷も含めて）に気付き、できるだけ公共交通の利用を志すならば、

多くの公共交通事業は独立採算が可能になり、自治体政府の公的資金投入は削減することが可能になる。一方、交通需要の稀薄な地方部においては、地域の人々の互助的活動なども活用しつつ、適切な規模の交通機関を選択して、公共交通における乗合効果の発揮が期待できるよう、地域住民挙げての取組みが望まれる。

これを実現するため、少なくとも実現の方向に向わせるためには、行政は公共交通サービスを魅力ある水準にまで押し上げることが大切であるが、一方で市民や企業市民にこのメカニズムと施策の目的を説明し、認識を深めるための活動を繰返すことが肝要である。もちろんLTPマスタープランにはこの点を明記しなくてはならない。LTPマスタープランとは市民キャンペーンの原点でもある。

いずれにしても、LTPマスタープランの策定と宣明は、行政に対して地域公共交通計画（LTP）の策定作業に向けて大きな一歩を踏み出させるものであり、作業途上における手戻りの無駄を減少させ、地域公共交通政策の推進への展望を拓くものである。

## ♣コラム ♣

### 原点に戻って自治体サービスを考える

わが国ではどの場所もどこかの市町村に属しているが、米国にはどの市町村にも属さない場所というのがある(州は国土をくまなく覆っており隙間はない)。これは、開拓時代に荒野に入植した人々が徐々に集落をつくり、それをもとに市町村が形成されたなごりである。

自治体というものが誕生した経緯を思い起こしてみよう。当初は生活に必要なサービスを個人が個々に行っていたわけであるが、複数の住民が共通して必要とするサービスについては、共同で専門家にサービスの供給を委託し調達した方が合理的な場合があり、地域住民が遍く必要とするいくつかのサービスについては、自治体という組織をつくってまとめて委託し、提供されるサービスの対価として税を支払う、という形態が考えられる。したがって、提供を委託したサービスは受け手側である住民が必要と考えて委託したものであり、決して誰かから与えられるものではない。サービスの受け手である住民も提供者である自治体もこのような基本認識に立ち戻り、サービスの提供内容を改めて問い直す時期にきている。

したがって、自治体に対する住民の意識は、“自治体は何をしてくれるか”ではなく“自治体に何をしてもらおうか”となるはずである。とすると、そこで必要となるのは“委託するメリットとその対価の比較”であり、具体的には“自己調達した場合のサービスの量・質と対価のバランス”である。

自治体への委託の程度が高いほどまとめて専門家に委託することのメリットは大きくなるが、他方、顔の見えない平均的なサービスとならざるを得ず、メリットは小さくなる。図-3はこの状況を示したもので、両者の和としての総合的なメリットが最大となる委託水準というものの存在が示唆される。

これまでは、過去からの積み重ねの結果として、暗黙の合意によりサービスの種類と対価が決定されていたとしても、上記の点を再考するならば、今後は、どんな種類のサービスをどの程度の質・量で委託するのか、そしてそれにどれだけの対価を支払うのかという“委託すべきサービスの選択”が重要な関心事となるであろう。図-3の左側は歴史的に増大してきた委託水準を生活交通の例でみたものであるが、右側に示すようにその逆の変化をも併せて考える時期が来ているのではないだろうか。

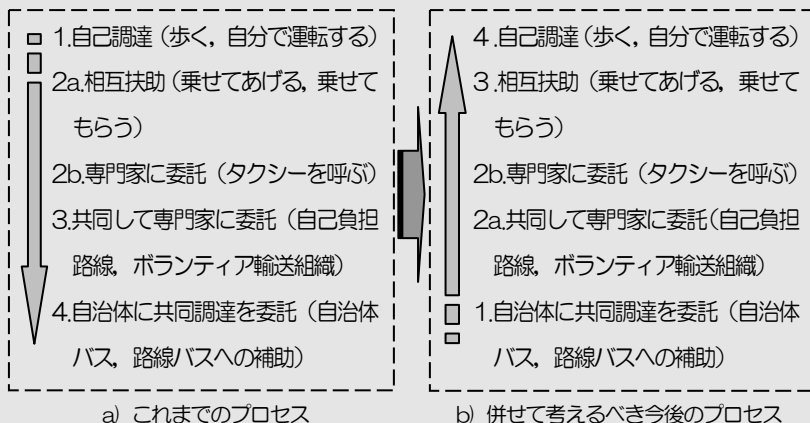


図-3 サービス調達のさまざまな段階（生活交通の例）



## 第3章

### 地域公共交通計画（LTP）の内容構成



## 1. 計画の背景

計画とは、成り行き任せで実現する地域の姿と目指すべき将来の姿との乖離を埋め、目指すべき姿を実現するための働きかけである。

両者の乖離をより明瞭に認識することが計画策定の背景を明確なものとする。そのためには、現状認識に関する住民の合意が得られていなければならない、計画者としての現状認識と計画者が認識する問題点を住民に対して明確に提示することが重要である。

計画とは、目指すべき地域の将来像を実現するために策定するものである。したがって、現在既に目指すべき将来像が実現している、あるいは、現状のまま成り行きに任せておいても目指すべき地域の姿が実現するのであれば、とりたてて計画を立てる必要はない。しかし、一般に、現状あるいは予想される将来の地域の姿は目指すべき姿と異なるのが通例である。

計画策定の第一歩は現状の正しい認識であり、成り行きに任せておいた場合に直面するであろう将来の地域の姿の予測である。地域における公共交通の現状を認識する際に必要なことは、交通サービスの供給実態や利用の実態を見るだけでなく、しかるべき交通サービスを利用できずに困っている人々の存在に目を向けることであり、それが地域の公共交通を取り巻く状況の変化に伴い、どのような趨勢を辿るかを的確に把握することである。

次いで明らかにすべきは、目指すべき将来の地域の姿であり、その姿と成り行き任せの姿との乖離として認識される問題点である。こうして認識される問題点を解決するための一連の施策の体系が計画である。したがって、問題点を解決したいという欲求が計画の動機づけとなる。目指すべき将来の姿やそれに基づいて認識される問題点は人に

より時代により異なるため、必ずしも地域社会全体で同一の認識が形成されるとは限らないが、共通する部分も少なからず存在する。すなわち、地域社会として克服すべき問題点を明らかにする。克服すべき問題点を明瞭に認識し、それを解消しようとする地域社会の明確な意図が計画策定の強い動機づけとなるのである。

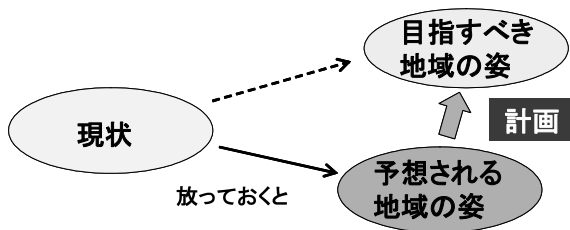


図-4 計画の概念

## 2. 地域公共交通マスタープランの確認

以下に述べられる地域公共交通計画の策定に当たって、その目的と目標を明らかにし、計画策定の方向性について一定の枠をはめる役割を担うのが地域公共交通マスタープラン（LTP マスタープラン）である。したがって、マスタープランは交通計画の策定に先立って、市民の合意に基づき、行政の責任において策定されるものであるが、その概要が下に例示するような項目に沿って地域公共交通計画書の中にも要約記述されることになる。

1. 地域における人々のモビリティの計画像
2. 公共主体の公共交通政策推進の宣言
  - ・ 公共交通サービス確保の基本方針
  - ・ 公共交通政策推進への公的介入の宣言
3. 公共交通事業の効率的運営の方針
4. 市民への行動喚起
5. 地域公共交通計画策定への基本姿勢

地域公共交通マスタープラン（LTP マスタープラン）の意義と内容については、本書では第 2 章に記述してある。

地域公共交通計画の策定作業に先だって、別途策定提示された LTP マスタープランを LTP の前提条件として要約明示し、計画策定の方向性を確認しておくことが重要である。

### 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

地域公共交通計画（LTP）には、計画を必要とする根拠となる上位計画および関係のある横位計画を列挙し、それらとの関連性・整合性を示しつつ、地域公共交通が果たす役割について記載する必要がある。

また、その役割のもとでどのような計画目標の達成を目指すのかとともに、どの期間にどの地域を対象としたどの主体による計画なのかといった前提条件が記載されていなければならない。

地域公共交通は、通学や病院での受診、商店での買い物といった様々な活動を支援するための手段であるが、これらの活動は教育、医療・福祉、商業、まちづくりといった自治体における多様な分野に関連する。このため、地域公共交通計画には、交通分野のみならず関係のある分野について、計画を必要とする根拠となる上位計画および横位計画を列挙し、それらとの関連性・整合性を示しつつ、どのような課題のどの部分を地域公共交通で解決しようとするのかといった地域公共交通の役割を明らかにする必要がある。

ただし、策定された計画は、あらゆる状況下で妥当性を担保することはできない。そこで、上記の役割のもとでどのような計画目標をどれだけ達成するかについての記載とともに、その達成のための前提、すなわち、どの期間にどの地域を対象としたどの主体による計画として想定されているのかが記載されていなければならない。

## 3.2 地域特性

### (1) 地域交通を取り巻く環境

人々の活動パターンやその実施のしやすさに関連する当該地域の条件や地域環境を列挙し、どのようなサービスを目指すのかの検討に際しての与件という位置付けとして明記される必要がある。また、このことは、関係者や地域住民の間で地域全体の事情を共有するという意味においても必要である。主な環境としては、地理的な条件、気象条件、産業構造、地域の歴史的な背景などである。

地域公共交通サービスは、人々の日常的な活動を支える役割を担うが、人々の活動パターンやその実施のしやすさは地域における地理的な条件（平地が多いのか、傾斜地が多いのか）や気象条件（晴天が多い地域か、雨天が多い地域か、降雪や凍結などが発生する地域か）、産業構造などの影響を強く受ける。例えば、農業が主たる産業である地域では、自宅から就労先（田畑）までの移動に地域公共交通を要することは一般に考えにくい。また、傾斜地や降雪地域では、徒歩での移動に支障が生じると考えられ、このことは短距離の移動にも地域公共交通を要する可能性が高いことが示唆される。

これらの条件は、地域公共交通サービスによって変化を期待できるものではないが、地域公共交通計画においては、人々の活動パターンやその実施のしやすさに関連する当該地域の条件や地域環境を列挙し、どのようなサービスを目指すのかの検討に際しての与件という位置付けとして明記される必要がある。また、これらを明記することは、地域内に様々な条件や地域環境を抱える地区が存在することを周知することにもなり、関係者や地域住民の間で地域全体の事情を共有するという意味においても必要である。

## (2) 属性別居住地別人口分布

どこにどのような属性の人々がどれだけ居住しているのかを記載する。その際、年齢階層別、性別、職業別（特に学生）、免許保有状況、自由に利用できる交通手段、特に個人が保有する交通手段（自動車、バイク等）の保有状況など、地域公共交通サービスの必要性や利用の可能性が異なりうる属性別の記載が必要である。

地域公共交通サービスは、それぞれの地区に居住している人々に対して目的地までの移動を可能とするサービスを供給することによって、活動の機会を保障する役割を担う。このため、地域公共交通計画には、どこにどのような属性の人々がどれだけ居住しているのかの記載が必要である。

その際、居住地別の人口のみならず、年齢階層別、性別、職業別（特に学生）、免許保有状況、自由に利用できる交通手段の有無別、特に個人が保有する交通手段（自動車、バイク等）の保有状況など、地域公共交通サービスの必要性や利用の可能性が異なりうる属性別の記載が必要である。

### (3) 道路ネットワーク構造および交通サービスの状況

地域内に地域公共交通が活用できる道路がどこにあり、またそれらがどのようにネットワークされているのかを記載する必要がある。その際、物理的・空間的なネットワーク形状（放射状、環状型、放射環状型など）や、それぞれの道路における通行可能な車両規模、気象状況に伴う通行止めの可能性の有無などもあわせて記載する。

また、既存のバスやタクシー、鉄道、船舶といった公共交通サービス、必要に応じて、他分野の政策に基づく交通サービスや民間が供給している交通サービスについても把握し、記載することが必要である。

地域内に地域公共交通が活用できる道路がどこにあり、またそれらがどのようにネットワークされているのかを記載する必要がある。地域公共交通計画が比較的長期的な視野に立つ場合には、現在の道路ネットワークに加え、中期、長期的な道路計画を踏まえた将来の道路ネットワークも明記することが望ましい。

道路ネットワークとしては、その物理的・空間的な形状（放射状、環状型、放射環状型など）はもとより、それぞれの道路についてどれだけの大きさの車両が通行可能か、また気象条件などによって通行止めが生じるか否かといったような地域公共交通の運行可能性に関連する情報を含めて記載することが必要である。

また、道路施設を活用している既存の公共交通サービス、すなわち、バス（路線バスやコミュニティバスなどのすべてのバス交通）、タクシーの状況、ならびにこれら以外のサービス、すなわち、鉄道、船舶（フェリー、旅客船等）の状況、必要に応じて、他分野の政策や民間が供給している交通サービス（スクールバスや病院や自動車学校の送迎バス、福祉移送サービスなど）についても把握し、記載することが必要である。

#### (4) 活動機会の獲得可能地点の列挙

通院や買い物などといった保障の対象となりうる活動別に、活動機会の獲得地点となっている代表的な地点、すなわち、目的地について記載する。その際、生活圏・交通圏が必ずしも自地域に閉じていない場合においては、他の地域も含めて記載する。また、必ずしも最終的な目的地ではない駅やバス・フェリーターミナルといった結節点も、活動機会の獲得地点として記載しておく必要がある。

通院や買い物などといった保障の対象となりうる活動別に、活動機会の獲得地点となっている地点、すなわち、目的地について記載する。その際、生活圏・交通圏が必ずしも自地域に閉じていない場合においては、他の地域も含めて記載する。また、最終的な目的地ではないものの、駅やバス・フェリーターミナルなどの結節点はそこから既存の交通手段を利用して特定の活動機会を保障する機能を有することから、それらについても活動機会の獲得地点として記載しておく必要がある。

なお、活動機会の獲得地点を網羅的に記載する必要は必ずしもなく、当該の活動を保障するに適当な規模を有するサービスがある地点・施設のみを対象として記載すれば十分である。

## (5) 交流構造

計画地域内における地区間の移動およびその量を記載する。あわせて、交通圏の範囲と構造を明記するとともに、地区ごとの中核的な拠点を記載する。また、属性別の交流構造を記載し、異なる属性において交流構造の量的および質的な差異を記載することも必要である。

計画地域内において、どの地区間にどれだけの移動が生じているのかを活動別、時間帯別、曜日別、必要に応じては季節別に記載する。あわせて、交通圏の範囲と構造を明記するとともに、地区ごとの中核的な拠点を記載する。また、公共交通しか利用できない人々とそうでない人々の交流構造の差など、異なる属性における交流構造の量的および質的な差異を記載することも必要である。

### 3.3 地域構造と公共交通網の基本構造

地域条件や環境、人々の居住分布、目的地の分布、道路ネットワークや既存交通サービスの実態、交流構造を地域全体から見渡して総括した上で、どのような構造の地域公共交通網（放射状型、放射環状型、格子型）が適しているのかを記載する。

また、放射型路線網、幹線・支線型路線網、循環型路線網といったような一層型の構造とするのか二層型とするのか、定時定路線型とデマンド型をどのように組合せるのか、鉄道やフェリーや旅客船などの既存輸送機関との補完のあり方など、公共交通ネットワークの基本方針を記載する。

「3.2 地域特性」において把握された内容に基づき、地域条件や環境、人々の居住分布、目的地の分布、道路ネットワークや既存交通サービスの実態、交流構造を地域全体から見渡して総括した上で、どのような構造の地域公共交通網（放射状型、放射環状型、格子型）が適しているのかを記載する。

また、これらを踏まえた公共交通ネットワークの基本方針を記載する。例えば、放射型路線網、幹線・支線型路線網、循環型路線網といったような一層型の構造とするのか、二層型とするのか、定時定路線型とデマンド型をどのように組合せるのか、鉄道やフェリーや旅客船などの既存輸送機関との補完のあり方などといった階層構造を記載する。

### 3.4 確保すべき活動機会

地域公共交通サービスを供給することの大きな目的の一つは、外出を伴う人々の活動（買い物や受診など）の機会を保障することである。このため、地域公共交通計画には、

- ・ 地域公共交通によってどのような活動の機会を確保するのか
- ・ どのような種類・規模の目的地で当該の活動の機会が保障できると想定したか
- ・ どのような指標で活動機会の保障水準を測ったのか

という三つの側面に関する記載が必要である。なお、ほとんどの地域においては、通学、買い物、通院の機会を確保すべき対象とすることが現実的と考えられる。

例えば「病院で受診するために公共交通を利用して外出する」といったように、地域の人々が地域公共交通を利用するのは、目的地で何らかの活動／用事をするという「本来の目的」のためであることが一般である。したがって、地域公共交通の主たる役割は、外出を伴う活動（買い物や受診など）の機会を人々に保障することである。

このため、地域公共交通計画には、どこにどのような地域公共交通を運行するという「結果」だけではなく、地域公共交通が確保すべき活動の機会を明確にし、地域公共交通を何のために走らせるかという「趣旨」を明らかにすることが重要である。このためにはまず、保障の対象となる活動を地域で協議するとともに、その範囲についての合意を図り、その結果を計画に記載することが必要である。

具体的には、通学や通院、買い物といった人々の生活にとって基礎的な活動は多くの地域で保障の対象となろうが、文化・社交的活動など他のどの活動か、また、通学であっても部活動を含めるかといった

ような詳細について記載することが必要である。さらに、買い物先には大型ショッピングセンターからたばこ屋などの様々な規模があるように、様々な規模の目的地がありうる。このため、どの規模の目的地に行くことができればその活動ができると想定したのかについての記載が望ましい。

また、活動機会の保障水準をどのように測定するかが記載されなければならない。その指標としては、例えば、午前中に総合病院に行き来できるか、また行き来できるパターン（すなわち、何時から何時に行き来できるか）の数、目的地で1時間～2時間の活動時間が確保できるパターンの数、30分以内で到達できる目的地の数などが考えられる。なお、指標は活動ごとに異なってもよい。

### 3.5 ゾーンごとのサービス供給基準

どのような地区にどれだけのサービスを提供するかについて地域全体に関する一貫した考え方が不在であれば、それぞれの地区におけるサービスの水準やその地区間での差異の妥当性を自治体が住民に対して説明できなくなる。

このため、地域公共交通計画では、計画対象地域におけるゾーンごとにどれだけのサービスを提供するかの目安を数値で示したサービス供給基準を示すことが重要である。

公的支出の増加、民間事業者の撤退などといった課題が生じた場合、そのつど、ある路線や地区について部分的に、例えば、代替的な交通手段を確保したり減便するなどの応急的な措置を講じて、その場をしのぐことは現実的にはやむを得ない。しかし、どのようなゾーンにどれだけのサービスを提供するかについて、地域全体に関する一貫した考え方が不在のままにその場しのぎを重ねたり、それを放置すれば、それぞれの地区におけるサービスの水準やその地区間での差異の妥当性を、自治体が住民に対して説明できなくなる。

このため、地域公共交通計画においては、ゾーンごとにどれだけのサービスを提供するかの目安を数値で示したサービス供給基準を作成し、それを計画の中に示すことが必要である。また、後述のサービス供給計画に際しては、その目安を参照しつつ具体的に検討されることが必要である。

サービス供給基準の様式としては、表-1の「サービス水準マトリクス」が有効である。サービス水準マトリクスでは、特性が同様のゾーンには同じ便数が、異なるゾーンには異なった便数が割り当てられており、「等しきものは等しく扱い、等しからざるものは等しからざるよ

うに扱う」という公平性の基本的な考え方が自動的に備わっている。  
 また、マトリクスにおけるゾーンは抽象的な意味のゾーン（つまり、固有名詞で表されていないゾーン）であり、匿名性が担保されているため、特定の具体的な地区を優遇することがないという意味での公正性が担保されている。

表-1 サービス水準マトリクスの例

| ゾーン             |                 | 保障する活動の機会の種類            |            |            |                |
|-----------------|-----------------|-------------------------|------------|------------|----------------|
| 表示例 1<br>(地区特性) | 表示例 2<br>(人口規模) | 通 勤                     | 通 学        | 買い物        | 通 院            |
|                 |                 | (それぞれの目的地のある場所に向けての往復数) |            |            |                |
| 辺地部             | 〇人未満            | 毎日<br>2 往復              | 毎日<br>1 往復 | 隔日<br>2 往復 | 週に2,3日<br>2 往復 |
| 郊外部             | 〇人～〇〇人          | 毎日<br>2 往復              | 毎日<br>2 往復 | 毎日<br>2 往復 | 隔日<br>2 往復     |
| ⋮               | ⋮               | ⋮                       | ⋮          | ⋮          | ⋮              |
| 市街部             | 〇〇人～<br>〇〇〇人    | 毎日<br>6 往復              | 毎日<br>4 往復 | 毎日<br>5 往復 | 毎日<br>3 往復     |
| 都心部             | 〇〇〇人以上          | 毎日<br>10 往復             | 毎日<br>5 往復 | 毎日<br>6 往復 | 毎日<br>5 往復     |

## 4. サービス供給計画

### 4.1 輸送サービス

サービス供給計画の策定に当たっては、まず、当該地域において公共交通の運行に活用できる全ての輸送サービスを列挙する。

それらに対し、サービスの特性や活動機会の保障、効率性や安全性など複数の視点から評価し、路線ごとに適用可能な輸送サービスを絞り込み、その考え方と結果を計画に示す。

当該地域における公共交通を運行する際に活用できる全ての輸送サービスを列挙する。ここでいう輸送サービスとは、路線バスや乗合タクシー、一般のタクシー、自家用有償運送など、道路運送法で位置づけられる輸送サービスに加え、スクールバスやへき地患者輸送車への混乗、民間の施設（民間の事業所や私立病院、ホテル、温泉、ゴルフ場、自動車教習所等）の送迎車両の利活用など、いわゆる地域資源の活用を含め、幅広く捉えることが重要である。

これらの輸送サービスについて、次の視点から評価し、路線ごとに適用可能なサービスを選定する。

- ① 輸送サービスの特性（輸送力、運行可能な時間帯、費用など）
- ② 活動機会の保障（確保すべき活動の種類やその内容に適したサービスかどうか）
- ③ 事業主体の有無（運行主体となる事業者が存在するか、事業者の協力は得られるか）
- ④ 運行の効率性（運行費用は妥当か、効率的な運行はできるか）
- ⑤ 安全性（運行に対しての安全性は確保できるか）
- ⑥ 事業の継続性（事業を継続して実施できるかどうか）

## 4.2 運行形態

次に、公共交通の運行形態に関し、

- ① 使用する車種
- ② 路線の形態（定路線とするかどうか）
- ③ 停留所の形態（停留所を固定するか、自由乗降区間を設定するか）
- ④ ダイヤの形態（定時運行とするか、デマンド運行とするか）

について当該地域で適用可能な方法を列挙し、地域住民や利用者の活動の種類や内容、利用者の属性、利用頻度などを踏まえて路線ごとに適切な運行形態を選定し、その考え方と結果を計画に示す。

運行形態について計画に示す項目は次のとおりである。

- ① 使用する車種
  - ・ 需要の多寡や運行区間の道路幅員、道路の勾配、気候などの地域特性を考慮し、使用する車両の大きさ（大型バス／中型バス／マイクロバス／ワゴン車／セダン）や性能（排気量、4輪駆動の要否など）を定めて計画に示す。
  - ・ また、利用者の活動の種類（通勤・通学、買い物、通院など）や利用者の属性を考慮し、必要に応じて車両の仕様（ノンステップ仕様・車いす対応の要否など）を示す。
- ② 路線の形態（定路線とするかどうか）
  - ・ 公共交通は、路線バスのように路線の起終点や途中の経由地を定めることが一般的である（定路線）。
  - ・ 一方で、利用者が少なく、乗降する停留所が限られる（乗降しない停留所が多い）場合などは、路線は特定せずに停留所だけ定め、途中の経路は利用者の状況に応じて最適なルート

(所要時間最短ルート、利用者の多い停留所を優先するルートなど) を走行する方法もある。

③ 停留所の形態（停留所を固定するか、自由乗降区間を設定するか）

- ・ 公共交通では、定められた停留所のみ乗降できるのが一般的である。
- ・ 一方で、利用の少ない路線では、路線上の希望する場所で乗降できる自由乗降区間を設定する方式や、一定の区域内なら希望する場所で乗降できる（自宅まで送迎できる）方式がある。停留所まで徒歩によるアクセスが困難な高齢者が多い場合などに有効である。

④ ダイヤの形態（定時運行とするか、デマンド運行とするか）

- ・ 公共交通では、ダイヤを定めて決められた時間に運行する定時運行が一般的である。
- ・ 一方で、運行する時間帯や運行ルートをあらかじめ設定し、利用者が利用する便や乗車区間を選んで事前に予約し、利用者のある便や利用のある区間だけ運行するデマンド方式がある。

定時・定路線の運行は、利用の有無にかかわらず定められた通りに運行するため、事前予約などの手間がかからない半面、利用者のいない場合でも運行する必要が生じる。一方で、デマンド方式にすると、利用者がいない便や利用のない区間は運行しないので運行費用を節減することができる。しかし、利用のたびに電話を架ける必要が生じたり、予約を受け付ける人員や機材が新たに必要になる場合がある（タクシー事業者等の既存の無線予約システムが活用できれば効率的である）。

## 4.3 路線網計画

路線網計画では、地域構造や生活圏を考慮して地域全体における公共交通のネットワークを定めるとともに、地域内の居住地の分布や利用特性を考慮して個々の路線における起終点や停留所の位置、走行ルートなどを定め、その考え方と結果を計画に示す。

路線網計画では、広域的な地域構造や公共交通体系を考慮して、当該地域において公共交通サービスを提供する区域を定めるとともに、区域内の集落の分布や活動機会の獲得地点、他の交通機関との結節点などを考慮して、区域全体における公共交通のネットワークを定める。

ネットワークの形態には、次のようなものがある。

- ① 放射型路線網：中心市街地や交通結節点から郊外に伸びる放射状の路線
- ② 幹線・支線型路線網：幹線と支線で構成される路線で、需要に合ったダイヤ設定や車両運用することにより運行効率の向上を図ることができる路線形態
- ③ 循環型路線：中心市街地や交通結節点を起終点として周回する路線

次に、路線ごとに需要や住民の活動内容、利用者の特性や求められるサービス内容（例えば、高齢者が多く停留所までの距離が短いことが望まれるなど）を考慮して、各路線の輸送サービスの種類（事業主体や運行主体、使用する車種など）、路線の起終点と停留所の位置、走行ルート、運行形態（定時運行／デマンド運行の別、自由乗降区間の設定の有無など）を定め、路線網計画として示す。（第4章 6. 計画案の設計 6.1 路線網計画案を参照）

## 4.4 地域別運行計画

個々の地域や路線ごとに、沿線住民の活動内容や活動時間帯を踏まえ、どのような活動機会を保障するのかを考慮して運行計画を策定する。

運行計画では、運行日や運行ダイヤを定めるとともに、利用状況や利用者特性に応じてデマンド方式の導入や自由乗降区間の設定なども検討し、効率的な運行を目指すことが重要である。

「3. サービス供給水準の策定とゾーニング」で検討した「確保すべき活動機会」や「ゾーンごとのサービス供給基準」に基づき、個々の地域や各路線の沿線における住民の活動内容や活動時間帯を考慮して運行計画を検討する。地域別の運行計画に示す項目は次のとおりである。

### ① 運行日

- ・ 需要の多寡や保障すべき活動内容を考慮し、毎日運行／平日のみ運行／隔日運行／週1日運行／隔週2日運行／登校日のみ運行など、運行日を設定する。

### ② 運行ダイヤ

- ・ 生活に必要な最低限の運行回数に加え、活動内容や活動時間帯（どのような目的の需要がどのような時間帯にあるか）を考慮し、運行ダイヤを設定する。
- ・ 曜日等によって利用形態が異なる場合、必要に応じて平日／土曜日／日祝日／学休日／年末年始等に区分して運行ダイヤを設定する。

### ③ デマンド方式の内容

- ・ デマンド運行を採用する場合、予約の締切時刻、予約の連絡

先、予約の内容（利用日・利用便、乗車場所、利用区間、利用者、その連絡先等）、予約の方法（電話・ファクス等）などデマンド運行のルールを定める。

④ 自由乗降方式の内容

- ・ 自由乗降区間を設定する場合は、その区間や自由乗降の方法（待ち合わせ場所や乗降の合図など）を定める。
- ・ 乗合タクシーなどで自宅送迎する場合は、デマンド方式と同様にその予約方法を定める。

## 4.5 運賃／地域負担

運賃は、運賃体系と運賃水準を定め、計画に示す。

運賃は「利用できる金額」に設定することが重要であり、採算性のみならず、利用者の支払い可能な金額や路線の特性、他路線の運賃との比較、地域間の公平性を考慮して決定する。必要に応じ、高齢者や障害者、通学利用の学生・生徒などに対する割引運賃を設定する。また、利用者の負担のみならず、自治体や地域の負担についても検討する。

運賃体系には、対キロ制、均一制、ゾーン制（区間制）があり、路線の特性や利用者の特性、地域間の公平性、実行可能性などを考慮して定める。

なお、運賃は、道路運送法第9条に基づき、上限運賃として認可を受けなければならない。

運賃は、公共交通サービスの内容を規定する一つの要素であり、路線の特性（保障すべき活動内容や利用者の属性など）や提供される輸送サービスの内容を踏まえ、利用者が支払い可能な範囲内で運賃水準を決定する。その際、既存の路線バス等、他の路線と比べて著しく運賃水準に違いが生じないよう、特定の地域だけ割安な運賃が設定されるなど地域間で著しく公平性を欠かないよう、留意する必要がある。

高齢者や障害者、通学利用の学生・生徒等への配慮が必要な場合は、これらの利用者に対する割引運賃を設定する。

運賃を定める際には、運行費用を自治体と利用者がどのようなバランスで負担するか、すなわち、運行費用に対し、税による負担と運賃による負担をどのようなバランスにするかについて検討すると

ともに、自治体が路線やダイヤ等のサービス内容と運賃の組合せに関する実行可能な代替案を作成し、地域住民や利用者がその中から選択してサービス内容と運賃を同時に定めるのが望ましい。

運賃体系には、大きく分類して次の 3 通りが考えられる。路線長や利用者の特性などを考慮して決定する。

① 対キロ制

- ・ 乗車距離に応じて運賃を定める方法であり、多くの路線バスで導入されている。一般的には、初乗り運賃＋キロ当たり運賃×キロ数を基準に運賃を定める。
- ・ 路線長が長い路線では公平感が得られるが、区間によって運賃が異なるため、整理券の発行や運賃収受など運営が煩雑となる。

② 均一制

- ・ 乗車距離に関わらず、運賃を一律に定める方法であり、多くのコミュニティバスで導入されている。
- ・ 利用区間に関わらず運賃が一定であるため、利用者にとって分かりやすく、整理券の発行を伴わないなど、運営面での負担も小さい。

③ ゾーン制（区間制）

- ・ 路線をいくつかのゾーンに区分し、ゾーン間の運賃を定めるものである。
- ・ 対キロ制と均一制を折衷した形態であり、路線長が長い路線で、距離に応じた運賃を簡易に設定することができる。

## 4.6 運行費用・効率性の向上

地域の公共交通サービスを維持していくためには、活動機会に見合った運行計画の策定や効率的な運営の実施によって、運行費用の節減と運賃収入の増加を図り、なるべく効率的な仕組みを作ることが重要である。

加えて、単年度の収支・採算性だけでなく、今後も継続して運行するための費用や利用の動向と運賃収入を見通し、将来にわたって地域が保障する活動機会、あるいはその活動機会を保障するために必要となる自治体の負担について検討することが重要である。

計画策定に当たっては、これらの検討結果に基づき公共交通サービスを継続するために必要となる運営効率化方策を示すとともに、どのような取組をすればどの程度効率化が図られるかを明記する。

地域の公共交通を運営する上では、効率性を向上させる必要があることは論を待たない。そのためには、同じサービスを提供するのに運行費用をできるだけ節減し、運賃収入をできるだけ増加させる必要がある。

公共交通の運行に必要な費用の内訳は、「第4章 4.4.3 (4) 費用構造」に示すとおりである。一般的に運行費用は事業者によって異なるため、運行費用を節減するためには、実行可能な事業主体や運行主体の代替案を設定し、事業者などに費用の見積を依頼するなどして運行費用を把握し、比較・評価することが現実的である。

また、利用者を増加させて運賃収入を高めることも重要であり、活動内容に見合ったダイヤ設定などに加え、沿線住民のマイバス意識を涵養し利用促進を図ることも必要である。

一方、地域の公共交通の利用者が年々減少し、自治体の負担が予

想以上に増加するため、減便などのサービス切り下げをやむなく実施し、その結果、利用者が減少して採算性がさらに低下するという悪循環に陥る地域が少なくない。このような事態を避け、地域の公共交通サービスを維持・継続していくためには、単年度での収支や採算性の検討だけでなく、長期的な視点から効率的な運行を維持する方策や運行費用と運賃収入の見通しについて検討し、地域における活動機会を保障するために必要な負担について展望することは極めて重要である。

計画策定に当たっては、公共交通サービスを維持するために必要な運営効率化方策等の取組や利用者の負担、財政の負担について、どの程度の努力をすればどの程度効率が向上するかということを計画書に明記することが重要である。

## 5. 公共調達計画

### 5.1 採算・不採算路線の推定と仕分け

前節までに示されたサービス供給計画に基づき、路線毎の運営収支を予測分析し、全路線網を次の2種類の路線に仕分けする。

- ① 運賃収入により路線運営を維持できる採算路線
- ② 運賃収入では路線運営経費が賄えず、運行維持のためには何らかの外部からの資金支援が必要となる不採算路線

なお、外見上不採算であっても、多くの旅客を幹線路線に対して集散供給している支線路線（フィーダー（培養）路線）が往々にして見られ、一方採算路線である幹線の黒字額が大幅に見込まれる場合には、これらのフィーダー路線を幹線と一体化して採算路線と判定する（内部補助）ことが考えられる。このため、採算路線と不採算路線の2分に依ることなく、内部補助の候補となる一部のフィーダー路線の分別も行なっておくことが有意義である。

採算・不採算路線の推定は、設定運賃水準、路線別推計需要量および各路線の運行経費を用いて行われる。

具体的な作業手順は次章 9.1 に述べる。

なお、現行道路運送法においては上記の内部補助の考え方は採られないこととなっているが、次に述べる路線運営の割り付けの仕方によっては、実質的に内部補助を機能させることは可能であるし、実務的には、合理的な施策手段と考えられる。

## 5.2 運営形態の選定

公共交通サービス供給事業の運営を持続的かつ円滑に進めるには、採用すべき事業の形態とその健全な推進を支える公的支援のための資金調達の方針をLTPに具体的に明記することが大切である。

事業の形態については、公的（行政）関与の比重と、運行計画立案の責任分担によって種々の事業方式が考えられるので、各地域の特性（地形、気候、居住地分布等）とサービス供給計画およびLTPマスタープランを勘案して、各事業方式の利害得失を検討した上、採用形態を決定し、本計画に明示する。

なお、一地域に適用される事業形態は、できるだけ単純明解であることが求められ、1ないし数種の事業方式を路線群の特性に合わせて採用することが望ましい。

一方、財源調達については、運賃（料金）体系はサービス計画の中で検討されるべきであり、その結果として公共が負担すべき運営経費の補充分については、原則として一般財源を充当することが望ましい。しかし、公的支援の地域的偏りからくる不公平感を除去するため、地域住民の基金拠出や沿線受益事業者等からの拠金も併せて企図されることが考えられる。これらの事項を本計画に示す。

考えられる事業方式は次の5種に概括分類できる。

- ① 独立採算事業方式
- ② 一部補助方式
- ③ 運行委託方式
- ④ 車輛貸与運行委託方式
- ⑤ 公共直営方式

もっとも、これらの中間的あるいは折衷的方式は数多く考えられ、

今後とも事業方式の開発・研究が進められる余地は十分にある。なお、上記のうち②および⑤は、事業の効率性維持の観点から、一般に採用を回避することが望まれる。また、道路運送法上の事業形態とは必ずしも一致しておらず、別途解釈上の調整が必要である。

これらの調達方式検討に当たっての留意事項については次章 6.3 にやや詳しく述べた。

### 5.3 運輸事業者の選定

地域の公共交通サービスの路線網は、当該地域の自治体行政当局が、その全体を体系的に把握し、管理しなければならない。

その上で、路線網を分割し、各路線群毎に供給サービス基準（最低基準）を明示添付して、地域の公共交通を担う意欲ある運輸事業者に割り付ける。この場合、自治体の直営または企業部門の運営になる事業体であっても、民間または半官半民の事業者と同等に扱わねばならない。

割り付けの方法は、上述した路線の採算性によって、採算路線においては計画サービス水準で、不採算路線においては必要公的支援金額で、競争入札により進めることが望ましい。

この割り付け作業とその結果に基づく各事業者との契約は、公共交通サービス供給事業の実施そのものであり、具体的割り付け結果をLTPに明記することはできない。ここでは、上記の方針と手続きを計画書に明示することが肝要である。

なお、各路線運営の契約期間については、最適値は明確ではないが、運輸事業者等の事情を聴取した上で、契約期間を定め（3～10年程度か）その決定理由とともに、明示することが望ましい。

本作業は実務的政策実施過程そのものであり、本計画書に上記方針を明記するとともに、合わせて作業実施指針を策定しておくことが望ましい。作業および事業者との交渉に当たっての基本的方針と留意事項については次章 9.2 を参照されたい。

なお、契約期間については短くした方が競争介入の頻度が増して効率化が進むように考えられるが、事業者は契約履行に当たって車両や従業員の手当など一定の投資が必要であり、資源の効率的活用の観点

からは一定の期間を確保することが合理的である。むしろサービス水準のノルマ達成などに違反行為が発見された時などに懲罰的解約条項などを盛り込み、期間そのものはある程度長くする方がよいかも知れない。

## 6. 市民のコミットメント

地域公共交通政策は地域の人々の暮らしの中に受け入れられることが重要である。

このためには地域の人々がこの交通計画の策定と実施に当たって、次の二つの側面から参画する体制を構築することが大切となる。

- ① 交通計画（サービス供給計画）の策定に、利用者の立場から利用促進のための情報を提供し、参画すること。
- ② より多くの人々が、公共交通サービス供給体制が人々の乗合利用によって支えられていることを認識し、都市部における自動車交通抑制の今日的課題と地方部における自動車の互助的利用の課題への理解と合わせて、自覚的に公共交通サービスを利用するという行動選択を行うこと。

地方公共交通政策の目的は地域の人々に公平な活動機会を保障することにある。すなわち公共交通サービスの提供によって、人々が自らの交通行動の選択を変化させ、社会的活動が円滑に進むことが肝要である。

このためには地域の人々がこの交通計画策定と実施に当たって、上の二つの側面から参画する体制を構築することが大切となる。

とくに、後者では、市民の納税者としての立場と交通サービス受益者としての立場を兼ね備えた認識が必要であって、「より多くの人々が利用することによって、公共交通サービスへの公共財源からの支出は削減できる」メカニズムへの理解を浸透させることが重要である。すなわち、人々は「払って乗るか、乗る人を税で支えるか」の選択を迫られている訳である。一方、交通需要の稀薄な地方部では、人々は自動車に依存せざるを得ない。ここでは自家用車の互助的利用も公共交

通の一環として活用していくことが大切である。

また、上記の①の人々の参画が、②の認識と行動選択を容易にするものと思われ、こうした相乗作用への理解も促進されねばならない。とくに地方部の、サービス閑散な路線あるいは地区の運行サービス計画の立案に当たっては、様々な局面への地域の人々の発案を活かした、まさに地域地区で支える計画策定が有効であり、いわゆるワークショップ方式を用いた策定作業（例えば、行政からの公共支援財源を既与条件として、その中で地区の人々が最も利用し易い、利用者の多くなるサービス供給方策を一適格なファシリテータの指導の下で考え出す方法）が考えられる。

以上のような交通計画策定作業への市民参画の方策および市民の認識と合意形成の必要性について、LTP に判りやすく示されることが必要である。

## ＊コラム＊

### コミュニティバスと地域公共交通計画

- ・ コミュニティバスとは公共交通サービス空白地域への対応施策である。
- ・ コミュニティバスの理念を地域全般に及ぼす中で、LTP は策定されねばならない。すなわち、地域の内にサービス空白地域を生じさせてはならない。
- ・ LTP の完璧な策定推進によって、サービス空白地域は消滅し、広義のコミュニティバスの意義は消滅する。また、狭義のコミュニティバスは同計画の中に適切で名誉ある位置づけがなされねばならない。
- ・ 狭義のコミュニティバスは「バス」名称にこだわらず、あらゆるサービス形態（使用車両、運行形態等）が追求されるべきである。

コミュニティバスとは市町村の首長や行政のそれぞれの政策的思いを込めて実施される施策的バス運行事業への総称であって、その趣旨は極めて多義にわたる。しかし、最も広くこれを定義すれば、「一般の路線バス等では事業の効率性追求のためサービスが提供されなくなる地域等に対し、地域の人々のモビリティを確保するため、行政が公的資金を投入しつつ施策的に実行するバス運行事業」ということができる。もちろん、自治体によっては「ワンコインで運行すること」「小型バスで運行すること」「運行計画を行政で立案すること」等、さらに限定的な定義を設けている例もある。また、コミュニティバスは通院・買い物等通常の路線バスでは軽視される高齢者等の昼間交通ニーズに専ら応えるもので、それにふさわしいサービス形態を採るものとか、沿線地域の住民の参加により運営が推進されるものといった、より発展した議論も行われるようになっている。

ところで、このコミュニティバスの議論は元来、需給調整規制が廃止される以前に発案されたものであって、需要量が十分でない地域には、いわゆる路線が免許されなかった時代に生じた公共交通空白地域にサービスを提供するため用意されたものである。規制が廃止され、運輸事業者は市場への自由参入と退出が認められたのであるから、サービスを民間事業者の独立採算制にのみ任せておけば、サービス空白地域が大幅に拡大することが予測される。一方、この問題に対処するために LTP は策定されるのであるから、前節に述べたようなあらゆるサービス形態（乗合タクシー、自家用車の便乗等も含む）を駆使して同計画が完璧に策定されるのであれば、サービス空白地域は消滅するはずである。つまりコミュニティバスの存在意義は消滅する。

コミュニティバスの理念は LTP の理念と合致し、成熟社会においては必要不可欠な政策概念である。言い方を変えれば、コミュニティバスの理念に基づいて LTP を策定することが必要である。そして、コミュニティバスのサービス形態概念をより拡張して、需要量が路線バスにとって十分でない地域へのサービス形態（使用車両、運行形態等）の考案をさらに進める必要がある。逆に言えば、地域の公共交通全体系の中から採算の成り立つ路線バスを除いたサブシステムを狭義の意味でコミュニティバスと呼んでもよいであろう。

いずれにしても、LTP とコミュニティバス計画を別途に策定することは危険である。公的支援に裏打ちされたサービス水準の高い（低運賃と至近バス停等）コミュニティバス事業が、そうでなければ採算の成り立っている路線バスから利用者を奪い事業を破綻させてしまう事例が生じつつある。そうでなくても、両者の二重投資は避けねばならない。路線バスと狭義のコミュニティバスとは役割を分担して棲み分ける必要がある。狭義のコミュニティバスも LTP の内に適切な、名誉ある位置づけを与えられねばならないのである。



## 第4章

### 地域公共交通計画（LTP）の策定プロセス



## 1. 計画の策定プロセスとは

計画の策定プロセスとは、よりよ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（図-5 参照）。

より計画を策定するためには、“検討すべき案を漏れなく列挙し”、“その中から最もよい案を選ぶ” ことが必要である。“よりよい案” であるか否かは、「分析」に基づいて判断すればよい。

本書で提案する策定プロセスは、図-5 に示す検討手順をとる。

「フレームワーク」では、計画策定に際して前提となる“計画策定主体”、“計画期間”、“計画地域”といった基本的な事項を明らかにするとともに、総合計画等の上位計画で示される“地域が目指す将来の姿”を実現するために必要な“活動機会の保障水準”や“地区間・世代間・住民属性間での公平性の考え方”に関する具体的な目標を設定する。活動機会の保障は、交通以外の行政部門に係わる施策の方が効果的・効率的であることも考えられるため、どの範囲までを地域公共交通に係わる施策により実現するかについても十分な検討を加えることが肝要である。

「問題の明確化」では、“計画を策定せず現状のまま推移した場合に実現する状況”と“到達したい望ましい状況”との乖離を明らかにし、公共交通システムの改善によって解決すべき課題を明らかにする。

「調査」は、問題の明確化や計画代替案の作成・分析・評価の各段階で必要となる。需要側の特性に関しては、いつ、どこで、どのような人が、どのような移動ができずに困るのか、を的確に把握することが重要である。とりわけ、生存基盤の確保に加えて、社会的疎外の発生状況（社会参加を阻んでいるものは何か）を明らかにすることが要請される。特に、活動機会の獲得水準とそれに対する支払い意思額との

対応関係を的確に把握しておくことが重要である。また、サービスの供給側の費用構造や利用可能な地域資源の賦存状況などは、サービス水準とのための負担とを対応づけた“公共交通のサービス提供メニュー”を作成するための基礎となる。

「サービス供給目標の設定」は、“活動機会の獲得水準”と“負担”との組合せに関する住民の選定プロセスであり、地区別、路線別のサービス水準を算出する。「計画案の設計」は供給側に関する検討であり、効率的なサービス提供が可能となるよう、地域の状況に即した運行形態や路線網、ダイヤ等を選定する作業である。

「分析」は、最も適切な「サービス供給目標の設定」や「計画案の設計」を行うために必要な、活動機会保障水準の時空間分布の推計や維持可能性の判断、公共交通を取り巻く諸活動への影響予測等である。

これらの作業を経て「評価」で計画案を評価し、地域にとって最も望ましい交通システムを選定するとともに、「公共調達の計画と実施」でその実現方策を明らかにする。このようなプロセスを経て得られた結果が、「地域公共交通計画」である。

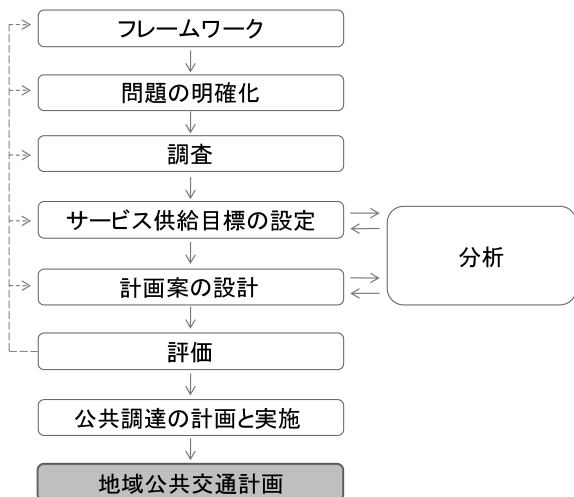


図-5 地域公共交通の策定プロセス

## 2. フレームワーク

### 2.1 計画策定主体、実施・協力主体

計画策定主体は市町村であるが、地域公共交通活性化・再生法に基づく協議会をうまく利用することも考えなければならない。

計画実施主体と事業実施主体は異なる。

計画策定主体とは地域公共交通計画を策定する主体をいい、一般には基礎自治体（市町村）がその任に当たる。基礎自治体が単独で計画を策定することが困難な場合は、道路運送法に基づき設置される地域公共交通会議がその役割を担うことが一般的であるが、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成 19 年度法律第 59 号、以下、地域公共交通活性化・再生法という）に基づき設置される協議会（以下、法定協議会という）を活用する方法もある。地域公共交通会議は基礎自治体ごとに設置されることが多いが、これは、議会を有するなど公共交通サービスの確保方針について地域社会の合意を形成する上での一定のしきみを持っていること、徴税権とその使途に関する委託を住民から受けているなどの理由による。しかし、人々の日常的な移動範囲である交通圏が自治体の範囲を超えて広がっているときには、複数の自治体が連携して地域公共交通会議を設置し、交通圏単位でより広域的な地域公共交通計画を策定することが望ましい。地域公共交通会議の構成メンバーは、通常、市町村、都道府県、国（運輸支局）、警察、公共交通事業者、住民・利用者代表としての自治会、教育・福祉等関係者、地域代表としての観光や経済団体、学識経験者などである。

実施主体は、策定された計画の実施にあたる計画実施主体と、計画に基づいて輸送事業を行う事業実施主体の 2 種類に分かれる。計画実

施主体は通常市町村である。事業実施主体としては交通事業者（路線バス事業者、貸切バス事業者、タクシー事業者、鉄道事業者）、NPO、運行管理事業者、市町村等がある。

協力主体とは、地域公共交通計画の効果的・効率的な策定・実施のために協力する主体であり、運行や利用促進に関する協力などを行う。地域公共交通会議の構成メンバーに加え、市町村の関連部局や地域のさまざまな住民・団体等による幅広い協力支援体制を構築することが円滑な計画策定と事業実施に欠かせない。

法定協議会と地域公共交通会議がそれぞれ本来果たすべき機能の違いについて整理しておく。地域公共交通活性化・再生法では法定協議会に計画策定と事業実施の機能を付与している。このことより、法定協議会は計画づくりのための組織であるといえる。ここで交通事業者に期待されている役割は計画策定のためのアドバイザーであり、したがって事業者の利害が計画策定を歪めることがあってはならない。一方、道路運送法では自治体を核とする地域公共交通会議を公共交通に関する地域の意思決定主体として位置づけている。すなわち、地域公共交通会議は公共交通に関する関係主体を調整する組織といえる。したがって、事業者が自らの利害に基づいて調整に臨むことがあってよい。地域公共交通会議が法定協議会を兼ねる状況が少なからず見受けられるが、出席者が共通であるからといって理念・機能も混同してしまうことは避けなければならない。

## 2.2 計画期間

地域公共交通計画は上位計画との整合性をとる必要があり、計画期間は中長期とすることが望ましい。

早急に手を打たなければならない喫緊の課題が存在する場合は、短期計画と中長期計画の二本立てとするのもよい。

地域の足を持続可能な形で確保するためには、長期的な交通体系の将来ビジョンを示し、公共交通に関わる施策の方向性を明確に打ち出す必要がある。特に、地域公共交通計画が“目指すべき地域の将来の姿”を公共交通の側から実現する下位計画であるという観点に立つと、上位計画である総合計画とほぼ同じ中長期的な計画期間（5～15年程度）を有することが望ましい。また、安定的なサービス供給を行うためには、車両の調達や人員を一定期間確保しておく必要もある。

とというのは、地方部における限界集落等においては地域社会そのものの維持が困難な場合もあるため、地域社会の寿命にも意を払うことが肝要である。また、地域公共交通の維持に困難を来し待ったなしの対応を強いられている自治体が多数あることにも鑑みると、早急に手を打たなければならない喫緊の課題も多く、長期の計画と必ずしも整合しない場合がある、このような場合は、計画を短期計画と中長期計画の二本立てとし、短期計画は必ずしも長期計画と一時的に乖離することとなっても喫緊の課題に対処しつつ将来的には長期計画に沿った状況に収束させて行くことを確認した上で、緊急的に実施すべき短期施策と中長期的施策とを分けて実施することが望ましい。

## 2.3 計画地域

地域公共交通計画の計画地域は、計画主体である基礎自治体の行政区域とすることが多い。しかし、交通流動が複数の自治体にまたがる場合は、交通圏を構成する自治体が一体的な計画を策定することが望ましい。さらに関係自治体が連合して交通政策の展開を図ることも重要である。

「地域が目指す将来像」の実現を公共交通の側から支援するという観点から、公共交通サービスを積極的に充実させる地域とそうでない地域を区分することも必要である。

地域公共交通計画を策定する際は、多くの場合、基礎自治体（市町村）が計画主体となるため、基礎自治体の範囲を計画地域とすることが基本となる。しかし、地域公共交通で対象とする交通流動は基礎自治体の行政区域を超えていることが多いため、そうした地域においては、ひとつの交通圏（通勤や通学、通院、買い物など日常生活に関わる交通流動がほぼ完結する領域）に含まれる複数の基礎自治体をひとまとまりの計画地域とし、統一的な政策意図の下で一体的に交通計画を策定することが望ましい。

複数の自治体にまたがる計画地域を設ける場合は、複数の市町村で共同して公共交通会議を構成したり広域交通連合を形成するなど、計画主体も計画地域の拡がりに応じて適切に選定する必要がある。交通流動は人口や居住地分布、活動拠点の空間配置、ライフスタイル、道路や鉄道の整備等と密接に関連しているほか、学区、医療圏、商圈等とも密接に関連しているため、施設の統廃合など関連する将来計画や立地動向等にも留意し、整合をとるよう努めることも忘れてはならない。

交通流動は都市や地域の形態によって規定されるだけでなく、逆に都市や地域の姿を誘導する機能をも有している。したがって、「地域が目指す将来像」の実現を公共交通の側から支援するという観点から、形成すべき地域の将来像を念頭に置き、公共交通サービスを積極的に充実させる地域とそうでない地域を区分することも必要である。

## 2.4 目指すべき地域の将来像

地域の最上位計画である総合計画やまちづくり計画等を参照し、地域公共交通が関連する点に焦点を当てて、目指すべき地域の将来像を設定する。

上位計画が不在であったり将来像が明示されていない場合は、地域公共交通が支える活動に関連する分野の横位計画等を参照し、それらを糸口に、地域が目指すべき将来の姿を明確にする作業を地域公共交通計画の策定の一環として行うことが望ましい。

地域が目指す将来の姿は、一般に地域の最上位計画である総合計画やまちづくり計画等の中で明らかにされている。これらを参照し、地域公共交通が関連する点に焦点を当てて、目指すべき地域の将来像を設定する。

しかし、これらの計画が不在であったり、目指すべき将来像が上位計画に明示されていない場合もある。この場合においては、交通計画および教育や商業、福祉医療といった地域公共交通が支える活動に関連する分野の政策・計画において、地域が目指す将来像が少なくても間接的には見いだせるはずである。また、複数の自治体から成る広域的な公共交通計画を策定する場合には、当該地域全体に関わる上位計画が存在しない場合があるが、どの自治体にも共通の課題があるはずである。いずれにせよ、それらを糸口に、地域が目指すべき将来の姿を明確にする作業を地域公共交通計画の策定の一環として行うことが望ましい。

## 2.5 計画目標

「目指すべき地域の将来像を実現するために地域公共交通がどのように、また、どれだけ貢献するか」という観点に基づく政策目標と、「その貢献を持続させるために地域公共交通の事業活動をどれだけ効率的に実施するか」という観点に基づく事業目標の二つを設定することが必要である。

地域公共交通の計画目標として二つの側面の目標を設定する必要がある。一つは、目指すべき地域の将来像の実現を目指すために地域公共交通に課される「政策目標」であり、どのような（上位の）地域課題に対してどのように、また、どの程度地域公共交通が貢献するかという観点に基づく。もう一つは、この貢献を持続させるために地域公共交通に課される「事業目標」であり、日々の事業活動をどれだけ効率的に実施するかという観点に基づく。

政策目標としては、人々が社会的な活動をするための機会を保障するということが最も重要で、かつほとんどの地域に共通した目標であろう。それ以外については、地域の将来像としてコンパクトシティの形成という地域課題がある場合には、人々を市街地に誘導するための地域公共交通の戦略的確保といったことが、また、住民の主体的関与による地域活性化という地域課題がある場合には、住民のサービスの設計・運営主体としての参画を支援するといったことが考えられる。地域公共交通といってもその機能は人を運ぶことだけではなく、望ましい地域の将来を考えるためには様々な角度から、また、様々な分野の担当者がその貢献の形を考え、それらのアイデアを詰め込む一つの対象として地域公共交通をとらえることが重要である。

事業目標としては、利用者数や採算性といった営利的な目標が該当

する。しかし、営利そのものが重要なのではなく、（上位の）政策目標を持続的に達成するための資源として営利が重要なのである。というのも、営利そのものが最重要であるならば、営利の確保が最上位の目標であり、人々に社会的な活動の機会を保障したり、地域活性化を目指すといったことは、営利を確保することに比べると重要ではないとなってしまうが、このような順序関係が適切と考える自治体はまずないであろう。

本書のコラムでも記したが、片方の目標を設定するだけでは望ましい地域の将来を持続的に追い求めていくことができず、両者の目標がなければならない。現在においては、少なからずの自治体が事業目標を掲げているものの、政策目標が不在である場合が少なくない。事業目標は営利的観点であり、企業的な視点から設定されるものである一方で、政策目標は大局的、また、市民的視点から設定されるものであり、住民と積極的に共有すべき目標でもあり、そうすることで住民の理解や協力も得やすくなるように考えられる。また、営利的な目標だけでは、営利的成績が悪ければ地域公共交通サービスの廃止となりがちだが、廃止の場合には政策目標を地域公共交通以外の分野の事業によって追い求める必要が生じ、そのための行政負担は地域公共交通を確保するよりも大きく、却って非効率となるかもしれない。政策目標が明示されていれば、地域公共交通サービスも他の分野の事業もその目標を実現するための手段であることが明快に理解でき、手段の比較及び選択を通じて上記のような非効率な状況を回避できるようになる。

いずれの目標についても、可能な限り定量化しておくことが望ましい。定量化が困難な目標があるのも事実である。「地域の活性化」もその一例であるが、何がどうなっていれば地域が活性化しているのかを真剣に検討することで定量化が容易になることもある。頭ごなしに定量化を困難とするのではなく、むしろ、その概念が何かを理解していないのではないかという自問自答から検討を進めることが重要である。

## 2.6 地域公共交通の分担領域

地域公共交通計画は下位計画であり、他の行政部門の計画との間で“交通サービスの最適分担領域”を明らかにして、幅広い対応策の中から効果的・効率的な施策を選定することが望ましい。

「活動の機会」に着目すると、地域公共交通計画はそれ自体生活の質の向上と地域の活性化を実現するための“手段”にすぎず、これらに資する他の手段と代替的・補完的な関係にある。例えば、高齢者が安心して暮らせるまちをつくるためには、歩いて行ける範囲で日常的な用が足せる街づくりと、人に頼らなくとも通院や買物に不自由しないような公共交通計画をうまく組み合わせることが効果的である。また、買物は一人でできても重い荷物を持ち帰るのが大変な人には配送サービスを、徒歩での行き来が困難な人には電動車いすを、一人で行き来が困難な人には介助サービスを組み合わせることが助けになるであろう。

このように考えると、生活を営む上で必要となる最低限の活動機会を保障するための行政サービスとして、コミュニティバスの運行がよいのか、タクシー券の配布がよいのか、診療所や中山間地型コンビニの開設がよいのか、往診や移動販売などの充実を図るのがよいのか、中心部への集落移転支援がよいのか、という選択を行うという発想に至る。“公共交通という分野別対応”に加えて、“医療”や“商業振興”といった行政部門横断的なより広範囲の政策群から選択を行うことにより、より少ない負担でより効果的なサービスを提供することも可能となろう。これは、自治体の総合計画に対する地域公共交通計画の位置づけとも密接に関係しており、財政逼迫の下で住民の生活の質を高めるためには、どこまでを交通で分担すべきかという“交通サービス

の最適分担領域”を明らかにして、幅広い対応策の中から効果的・効率的な施策を選定することが望ましい。

この意味で、生活に必要な活動機会の確保手段として公共交通を選択し得ない地域というものもありうるであろう。例えば、水道法による給水区域という規程がある。給水区域内では水道による給水が義務づけられているが、給水区域外では水道事業による給水が義務づけられておらず、簡易水道や井戸など水道事業以外の手段により給水需要に対応することが想定されている。都市計画法上の都市計画区域も、都市計画という手段により問題を解決すべき地域といえる。同様に、地域を公共交通により活動機会を確保することが適切な区域（公共交通計画区域）とそうでない区域に区分し、公共交通計画区域外においては、公共交通以外の手段により活動機会の確保を図ると決めることも地域社会のひとつの選択であろう。

なお、地域の中に鉄道など他の交通機関が存在する場合には、施設の面やダイヤの面で乗り継ぎが容易であり、シームレスな利用が可能となるよう留意することが望ましい。他方、公共交通の分担領域はマイカー利用との関係からも規定され、マイカーを最大限活用しつつマイカー利用に過度に依存した社会からの脱却をどのように図るかの検討も、地域交通の将来ビジョンを策定する上で避けることができない。さらに、高齢化の進展に伴って急傾斜地や長距離の歩行が困難になるなど、徒歩による交通可能限界の縮小に伴って、公共交通に頼らなくてはならない地域が蚕食的に増加しており、徒歩と公共交通の間での分担領域が移動しつつあることも無視しえない変化である。このように、公共交通が分担すべき領域は、それ自体が地域を取り巻く状況と共に変化していくことにも留意する必要がある。

### 3. 問題の明確化

#### 3.1 現状の生活・交通の把握

LTP の策定に当たり、はじめに地域の公共交通にかかる問題を明確化する。そのために、地域における生活・交通の現状を把握する。

現状把握にあたっては、地域における人々の生活に着目した生活者の視点に基づくことが重要であり、次の項目について把握する。

- ① 地域の人々の日常生活の状況
- ② 地域の交通実態
- ③ 人口分布や施設の分布
- ④ 人々の活動機会の現状
- ⑤ 地域の抱えるその他の問題

計画とは、成り行き任せで実現する地域の姿と目指すべき将来の姿との乖離を埋め、目指すべき姿を実現する試みである。そのため、はじめに現状を正しく認識し、成り行きに任せておいた場合の地域の姿を予測し、目指すべき地域の姿を実現するために克服すべき問題点を把握する。（第3章 1. 計画の背景を参照）

公共交通計画を立案する際、ややもすると公共交通の利用者数や採算性、自動車交通量や道路の混雑状況などの情報整理に終始しがちである。通勤・通学や業務の大量の交通が集中し、道路や公共交通が大規模なネットワークを形成する大都市部ではそのような整理も有意義であろう。しかし、高齢者など自動車が利用できない人の生活を確保するために、自治体が主体となって公共交通を維持する場合には、地域における人々の生活に着目した生活者の視点に基づく現状把握が重要である。

生活について把握すべき項目は、地域の人々の日常生活における活動の実態（外出の目的、行き先、時間帯など）と外出の際の利用交通手段などである。交通については、自動車の利用状況、提供されている公共交通サービスの内容（公共交通の種類、路線、ダイヤ、運賃など）、公共交通の利用実績や採算性（路線ごとの利用者数の推移、収支のバランス、自治体による補助の状況など）などである。

合わせて、地域の人口分布や年齢構成、世帯構成（高齢世帯や高齢単身世帯の数や分布）、交通弱者の人数、生活に必要な施設の分布状況（商業施設や医療機関、金融機関などの位置）などを整理しておく。

これらの情報から、地域の人々が必要とする活動機会が保障されているかどうか、人々の活動機会を充足する公共交通が運行されているか、公共交通が必要な地域に公共交通サービスが提供されているか、自動車に依存し過ぎていないかなどの視点から問題の有無を把握する。

また、交通安全や沿道環境など、交通に起因した問題の有無についても整理する。

### 3.2 将来の生活・交通の趨勢展望

次に、地域の生活や交通について将来を展望する。その際、LTPを策定しない場合を想定し、現在の傾向がそのまま続けば人々の活動機会は将来どのようなのか、地域の生活や交通は将来どのようなのかを趨勢展望する。展望すべき項目は、

- ① 自動車への依存を現在のまま続けた場合の将来の姿
- ② 高齢化がさらに進展した場合の将来の姿
- ③ 地域が抱える問題がそのまま推移したときに考えられる将来の姿

などである。

現在、わが国では自動車利用の進展が公共交通離れを加速させ、環境問題などの原因にもなっていることを踏まえると、展望すべき項目として、自動車に依存した生活を続けた場合の将来の生活スタイル、自動車利用を前提としたまちづくりを進めた場合の地域の将来の姿、少子高齢化がさらに進展した場合の人口の年齢構成や高齢者の分布とそれに伴う集落の生活の様相、公共交通離れが継続した場合の公共交通利用者の見通しと交通弱者の生活の様相、地域の抱える問題がそのまま推移した場合の将来の姿などが考えられる。

このように成り行き任せで推移した場合、人々の活動機会がどの程度保障されるのか（阻害されるのか）を整理することが重要である。

### 3.3 克服すべき問題点

地域の生活や交通の現状とその趨勢展望の結果から想定される避けるべきシナリオに対し、それが生起する原因を考察するとともに、それを回避し望ましい地域の将来像を実現するために、地域が克服すべき問題点を明確化する。

避けるべきシナリオの内容を例示すると、高齢化の進展に伴う交通弱者の増加（身体機能の衰えに伴い運転できなくなる高齢者の増加、それに伴う家族への影響など）、自動車依存を続けることによる交通弱者の生活への影響（公共交通サービスの低下による交通弱者の外出機会の喪失、沿道立地型商業施設の分散立地に伴う交通弱者の買い物利便性の低下など）、高齢ドライバーの増加に伴う交通安全への影響（従来とは異なる形態の交通事故の増加など）が挙げられる。

さらに、高齢者の外出機会の喪失が高齢者の健康に及ぼす影響（外出の交通手段のない高齢者が自宅にひきこもり、身体機能の衰えを加速させること）なども将来生じると想定される。

一方、望ましい地域の将来像を実現するために、生活や交通がどのようにあるべきか（将来像の実現に向けた望ましいシナリオ）を想定する。望ましいシナリオと避けるべきシナリオを比較して、克服すべき問題点を抽出し、地域の公共交通が対応すべき課題、その他の分野で対応すべき課題を明確にする。

## 4. 調査

### 4.1 地域特性

#### (1) 地域交通をとりまく環境

地域公共交通サービスを規定する地域の地理的な条件や気象条件を把握する。なお、これらは地域公共交通によって直接的に改善を働きかける対象ではないが、サービスの設計等における与件として考慮を求めることになる。

また、傾斜の状況や地域の産業構造など、地域公共交通の利用に際する抵抗となる要因や利用に影響を及ぼしうる要因についても必要に応じて把握する。

地域公共交通サービスは、地域の地理的な条件や気象条件などに規定される。これらの要因は、地域公共交通によって何ら改善できるものではないが、地域における基本的な交通ネットワークの形状を検討する際や、人々の外出実態を把握する調査を設計する際（例えば、降雪期とそうでない時期に分けて実態を把握する）にはこれらを踏まえることが欠かせない。

また、歩行の抵抗となる傾斜や雨天日の多さ、通勤に影響を及ぼしうるという観点での地域の産業構造、また、後の交流構造を把握する際の背景としての他地域との歴史的・文化的な関係などを必要に応じて把握する。

## (2) 属性別居住地別人口分布

住民基本台帳や国勢調査などの既存の調査結果を用い、地域が抱える問題に即した属性別にそれぞれの地区の人口を把握する。主な属性としては、年齢、職業（特に学生）が想定される。

既存の調査では把握できていない属性に関する人口については、別途のアンケート調査等によって把握する。また、短期の計画を策定するという特殊な場合を除いては、現在の人口のみならず、将来の人口についても予測しておくことが有用である。

どのような地域公共交通サービスを必要とするのかを検討するに際しては、どこにどのような属性の人々がどれだけ居住しているかの情報を必要とする。そこで、住民基本台帳や国勢調査などの既存の調査結果を用い、属性別にそれぞれの地区の人口を把握する。主な属性としては、年齢、職業（特に学生）が想定されるが、2において明らかにされた地域の問題点を踏まえ、例えば低所得者層や免許非保有者などを把握することが必要となることもある。既存の調査結果では把握されていない属性の人口については、可能であれば、後述する生活実態などの把握を目的として実施されるアンケート調査等の中に該当する項目を設けて把握することになる。

また、比較的長い期間にわたる計画を策定する場合や、人口減少や高齢化の進展といった社会の変化が著しい地域においては、短期的な視野に基づいた計画策定は不適切であるところか場合によっては弊害を生む（例えば、近い将来に小型車両で十分である見込みがあるにもかかわらず、大型車両が適切との判断をし、長期的にはサービス供給に多くの費用を要してしまうなど）こともあるため、現状の人口分布のみならず、将来のそれについても予測しておくことが肝要である。住宅団地や定住促進住宅地などの整備計画についても把握しておく。

### (3) 道路ネットワークおよび交通サービスの状況

現状のネットワークに加えて、中期・長期的な視野の中で建設が予定されている道路も含めた道路ネットワークを把握する。その際、どのような規模の車両の走行が可能な道路なのか、また、降雪期や荒天時に通行止めになる可能性があるのかを区別して把握することが重要である。

また、地域内および地域の生活・交通圏域内の路線バスや鉄道、タクシー、フェリーなどの現状および将来構想について把握する。なお、他地域の公共交通サービスとしては、他地域で活動の機会を保障することが想定される場合においては、広域の公共交通サービスのみならず、他地域内で完結するサービスについてもあわせて把握しておくことが必要となる。

地域公共交通サービスがそれぞれの地区をカバーするに当たっては、地域における道路のネットワークに規定されることから、その現状を把握することが必要となる。ただし、地域公共交通を長期的な視野のもとで計画する場合には、現状のネットワークにとどまらず、今後計画・建設予定となっている道路ネットワークについても把握することが必要となる。これにより、ネットワークの形状（放射状型、放射環状型、格子型など）を明らかにする。生活圏・交通圏が必ずしも地域内に閉じていない場合には、その圏域内における道路ネットワークの現状及び将来像についても把握する。その際、どのような規模の車両の走行が可能な道路なのか、また、降雪期や荒天時に通行止めになる可能性があるのかを区別して把握することが、後のサービスの設計において重要である。

また、地域内および地域の生活・交通圏域に含まれる他地域の公共交通サービス、すなわち、路線バスや鉄道、タクシー、フェリーなど

の現状（サービスやその水準）および将来構想について把握する。なお、他地域の公共交通サービスについては、自らの地域と他の地域を結ぶ広域的な公共交通のみならず、例えば、隣接地域における路線バスとの乗り換えによってある活動の機会の確保が有効となりうる場合には、他の地域内で完結する公共交通であっても調査の対象となる。また、必要に応じて、スクールバス、病院や自動車教習所の送迎・移送サービスに加え、他分野の政策に基づく移動補助制度（例えばタクシー補助制度）の対象地区や宅配サービス、自宅への往診などについても、地域公共交通を部分的に代替して活動を保障するサービスであるため、これらについてもあわせて把握しておくことが肝要である。

#### (4) 活動機会の獲得地点の列挙

通院や買い物などといった保障の対象となりうる活動別に、活動機会の獲得地点となっている目的地を把握する。その際、生活圏・交通圏が必ずしも自地域に閉じていない場合においては、他の地域も含めて把握する。

また、活動の最終目的地ではないものの、ある特定の活動の機会が実質的に保障されるとみなしうる駅やバス・フェリーターミナルといった結節点についてもあわせて列挙しておくことが必要である。

通院や買い物などといった保障の対象となりうる活動別に、活動機会の獲得地点となっている地点、すなわち、目的地について把握する。その際、生活圏・交通圏が必ずしも自地域に閉じていない場合においては、他の地域も含めて把握する。ここで把握した目的地は、「4. 調査」の「4.2 需要側の特性」において、人々の生活実態を把握する調査を設計する際に用いる。すなわち、アンケート調査やヒアリング調査において住民が回答する際の選択肢として用いる。

また、最終的な目的地ではないものの、駅やバス・フェリーターミナルなどの結節点は、そこから既存の交通手段を利用して特定の活動機会を保障する機能を有すことから、それらについても活動機会の獲得地点として記載しておくことが必要である。

なお、活動機会の獲得地点を網羅的に把握する必要は必ずしもなく、当該の活動を保障するに適当な規模を有するサービスがある地点・施設のみを対象として列挙すれば十分である。

## (5) 交流構造

計画地域において、どの地区間にどれだけの移動が生じているのかを調査する。この結果に基づき、交通圏を確定するとともに、交通圏の構成を明らかにし、地区ごとに中核的な拠点を明らかにする。

その上で、幹線・支線といった階層的な構造が適しているのかといった地域公共交通の路線網体系の方向や、路線バスや鉄道、フェリーといった交通機関の連携のあり方を検討する。

「2. フレームワーク」において明らかにされた計画地域において、どの地区間にどれだけの移動が生じているのかを調査する。ただし、ここでの調査結果は、後に活動別に検討するため、活動ごとに把握する必要がある。また、時間帯別、曜日別、必要に応じては季節別の把握も必要である。この結果に基づき、交通圏を確定するとともに、交通圏の構成を明らかにし、地区ごとに中核的な拠点を明らかにする。

また、属性別に交流構造を明らかにすることも重要である。例えば、公共交通しか利用できない人々はそうでない人々と比べて一般的には交流の範囲は小さいと考えられ、それらの量的および質的な差異が特段であるのか否かを把握することは、サービスを設計する際に不可欠である。

その上で、地域公共交通網の基本構造として、幹線・支線といった階層的な構造が適しているのか、もしくは幹線・支線の区別がない一様な構造が適しているのかといった路線網体系の方向や、路線バスや鉄道、フェリーなどの連携のあり方を、必要に応じて他の地域の事例などを参考に検討する。

## 4.2 需要側の特性

### (1) 生活実態の把握

保障の対象となりうる人々および活動別に、外出を伴いうる生活の実態をアンケート調査等によって把握する。

この調査は、地域が抱える問題を明確にする、人々の活動ニーズを明らかにする、現行の地域公共交通サービスの改善の方向を明らかにするという役割を担っており、これらの役割を担いいうるための適切な質問項目を設定しなくてはならない。

また、地域公共交通の利用者のみに対する調査は必ずしも適切ではなく、現在利用していない人々も対象に実施することが多くの場合は必要である。

保障の対象となりうる人々および活動別に、外出を伴いうる生活の実態を把握する。具体的には、どの時間帯に、どの目的地に、どの交通手段で、どれだけの頻度で外出しているのかを、アンケート調査やヒアリング調査等によって把握する。

この調査結果は主に三つの役割を担う。一つは、地域の中でどのような活動がなされ、また、どのような人々にとってどの活動が抑制されているのかという実態を明らかにし、3において明確化された問題の数値的な根拠を示すという役割を担う。したがって、調査の設計においては、ただ漠然と調査項目を並べるのではなく、地域においてどのような問題が想定されるかを明らかにした上で、それを客観的に裏付けるための項目を意図的に含めておく必要がある。

二つ目は、人々の活動のニーズを明らかにするという役割である。人々の活動ニーズは、地域公共交通によって保障される人々や活動の決定、活動機会の獲得地点および活動保障時間・期間の選定、サービ

ス供給目標の設定に当たっての不可欠な情報となる。すなわち、人々が外出している主な目的地や時間帯は、活動機会の獲得地点や保障時間・期間を決定する際の参照情報として活用することになる。

三つ目は、現行において人々が活動を実施する際の支障となっている点を明らかにし、地域公共交通サービスの改善の方向性を見出すことである。人々にとって地域公共交通が十分な活動の機会を保障するには、「自宅からバス停までの距離が適切であること」「移動を要する時刻にサービスが利用できること」「運賃が支払い可能であること」「車両への乗り降りが容易であること」など、様々な要因に問題がなくて初めて実質的な保障が可能になる。これらのうち、どのような人々がどの要因に関して支障を感じているのかを明らかにすることが重要である。このためには、これらの点に関する人々の意識を尋ねることが必要となる。

上記の調査は、地域公共交通を利用している人々のみを対象として実施するのは、以下の二つの理由で必ずしも適切ではない。一つは、現在地域公共交通を利用していない人々の利用促進を検討するためには、彼らを対象とした調査が不可欠である。二つ目は外出ニーズに関する点である。自家用車を利用している人々の多くは望ましい時に望む目的地に外出していると考えられ、外出実態は外出ニーズを概ね表していると考えられる反面、地域公共交通を利用している人々の活動実態は路線やダイヤによって制約されているものであり、その実態は必ずしもニーズを表してはいない。また、意識調査を用いて、本当に行きたい目的地や時間帯を地域公共交通の利用者に尋ねるにしても、そのような人々は地域公共交通の路線やダイヤにあわせた生活をしているため、「本当に行きたい目的地や時間帯」を即座に回答できない可能性があり、意識調査ではニーズを把握できない可能性が高い。このため、自家用車を利用している人々の外出実態も収集し、本来のニーズを探るという作業が不可欠である。

## (2) 移動の能力、支払い能力の把握

バス停までの歩行能力、車両への乗降能力といった人々の移動の能力や、運賃の支払い能力を超えた抵抗要因がある地域公共交通サービスでは、活動の機会を実質的に保障することができない。

このため、「どの程度の抵抗までなら利用を容認できるか」といった内容の設問により様々な能力を把握することが必要となる。

例えば、人々が無理なく歩ける距離の限界が 500m である場合、絶え間なくバリアフリーの地域公共交通が運行されていても、バス停まで 500m 以上離れた集落に活動の機会を保障することはできない。運賃についても同様に、人々の支払い能力を超えた運賃では誰にも活動の機会を保障することはできない。このように、活動の機会を実質的に保障するためには、地域公共交通サービスが運行しているかどうかに加え、それを利用するための様々な抵抗要因を克服する能力内にサービスが設計されているのかの確認が重要となる。

移動の能力としては、バス停までの歩行能力、車内での拘束（＝所要時間）に耐える能力、車両への乗降能力がある。移動に伴う時間的な側面に着目すれば、待ち時間を受忍する能力もある。支払い能力としては、運賃の支払い能力がある。

これらはいずれも、アンケート調査により、「どの程度の抵抗までなら容認できるか」といった内容の設問により把握することができる。例えば、時間的な側面の能力については、「何分までなら待てるか」、「一日何便以下であればサービスはあっても同然と見なすか」、「一週間に何日以下の運行であればサービスはあっても同然と見なすか」といった内容が考えられる。ここで把握した能力は、「7. 分析」における「7.1 活動機会の保障水準の時空間分布」において、活動機会の保障水準を測定する際に反映される。

### (3) 支払い意思の把握

地域公共交通の計画に対しては、利用者としてのみならず納税者としての住民の理解・納得が得られるかという判断が計画者に求められる。そのための一つの判断材料として、地域のすべての人々を対象として、地域公共交通サービスに対する支払い意思をアンケート調査等によって把握することが必要となる。

地域公共交通の計画に対しては、利用者としてのみならず納税者としての住民の理解・納得が得られるかという判断が計画者に求められる。そこで、そのための一つの判断材料として、地域公共交通の利用者のみならず非利用者も対象として、地域公共交通サービスに対する支払い意思をアンケート調査等によって把握することが必要である。具体的には、現行の一人当たりの行政負担額などを示し、それに対する賛同や、どの程度までなら容認可能かといったことを尋ねる。

ただし、支払い意思額を尋ねることには注意を要する。地域公共交通の確保にどれだけの額を支出できるかは、地域公共交通の役割を回答者が十分に認識している必要がある。しかし、その点に関しては疑問が残る。また、認識していたとしても、それを一般の回答者が金銭換算して適切な額として表明できるかについても疑問がある。一旦額として公表されると、その値のみが独り歩きする可能性もある。支払い意思額が明らかにされないと計画の実施に必要な費用との比較ができないとの意見もあるが、支払い意思額が示されないもとで古くから、また今も人々は不断に様々な場面で比較をしてきたのであり、それを建設的に実施するための場が、関係者の協議や住民を交えた公共的な討議である。「数値にしないと比較できない」とするのでは、そもそも「熟慮し、判断する」という人間としての重大な営みを否定するという愚を犯すことにもなりかねない。

## 4.3 供給側の特性

### (1) 事業者等

LTP を策定するには、地域の公共交通の担い手としてどのような事業者や組織が存在するのかをあらかじめ調査しておく。

また、実際に事業主体の選定や運行方法を検討する際の判断材料とするため、事業者の特性などについて調査する。

その対象として、

- ① 鉄道事業者
- ② 路線バス事業者
- ③ タクシー事業者
- ④ 福祉タクシー事業者
- ⑤ 貸切バス事業者
- ⑥ 特定非営利活動法人
- ⑦ 地方自治体

などが考えられる。

LTP を策定するには、公共交通の事業主体や運行主体として当該地域にどのような事業者や組織が存在するかをあらかじめ調査しておく必要がある。乗合タクシーを導入しようとしても、地域にタクシー事業者が存在しなければその実施は困難であるという例が示すように、地域における公共交通の運行主体は計画内容と密接に関係する。

地域の公共交通を確保するには、様々な方法がある。鉄道や路線バスは最も一般的であるが、乗合タクシー（定員 11 人未満の車両を用いて行う乗合旅客運送事業）や自家用有償旅客運送（一定の条件のもとで市町村や NPO が自家用自動車を用いて有償で旅客運送を

行う事業) という方法がある。

LTP を具体化する際、事業主体の選定や運行方法の検討に資するため、当該地域に存在する事業者とその特性について調査する。その対象や調査内容の例を以下に示す。

- ① 鉄道事業者（起終点、運行区間と本数、保有車両数、要員数など）
- ② 路線バス事業者（営業区域、営業所の配置、路線網、運行回数、車種別の保有車両数、要員数など）
- ③ タクシー事業者（営業区域、営業所の配置、車種別の保有車両数、要員数など）
- ④ 福祉タクシー事業者（営業区域、営業所の配置、車種別の保有車両数、要員数など）
- ⑤ 貸切バス事業者（営業区域、車種別の保有車両数、要員数など）
- ⑥ 特定非営利活動法人（活動内容、自家用有償旅客運送への参画の可能性など）
- ⑦ 地方自治体（公共交通に活用可能な車両数、運転要員の有無など）

## (2) 「地域資源」の保有状況

地域の公共交通は、バス事業者、タクシー事業者などが担い手となるのが一般的である。しかし、適切な事業者が存在しない場合には、地域が保有する様々な「地域資源」を活用することがある。

LTP の策定に当たっては、どのような地域資源が活用可能かを調査しておく必要がある。

地域資源は地域によって様々であるが、スクールバス、へき地患者輸送車、私立病院や自動車教習所・宿泊施設・ゴルフ場などの送迎車などに加え、NPO 法人やボランティアクラブ等の組織、バス・タクシー運転手の経験者などの人的資源、役場の支所や公民館などの公的施設などが挙げられる。

地域の公共交通の運行は、前項に示した鉄道事業者やバス事業者などが事業主体や運行主体となっていくことが一般的である。しかし、適切な事業者が存在しない場合や、予算制約などから、より効率的な運営が求められる場合などには、地域が有する「地域資源」を活用して公共交通サービスを提供することも考えられる。

地域資源はそれぞれの地域によって様々なものが考えられる。例えば、スクールバスがその代表格である。学校の統廃合によって小中学校にスクールバスを運行する自治体は多いが、スクールバスに空席があれば一般乗客が利用できる「混乗」と呼ばれる形態が各地で見られる。この場合、スクールバスは公共交通サービスに活用できる「地域資源」と考えられよう。その他に、へき地患者輸送車、私立病院や自動車教習所、宿泊施設、ゴルフ場などの送迎車などが地域資源の例として挙げられる。

また、車両のみならず、地域で活動する NPO 法人やボランティアクラブをはじめ、バス・タクシー運転手の経験者などは自家用有償

運送の運行の担い手となる可能性もあり、こうした組織や人的資源も地域資源と考えられる。廃止された鉄道の跡地、市町村役場の支所や公民館などをバスターミナルやバス待合所として活用している例もある。

LTP の策定に当たり、このような幅広い視点から、公共交通に活用可能な地域資源の保有状況を調査することが必要である。

なお、地域内に活用できる地域資源がない場合、他の地域の「地域資源」を活用することも考えられる。例えば、乗合タクシーを運行できる事業者が地域に存在しない場合、他の地域の事業者などに委託することなども考えられる。

### (3) 費用負担構造

公共交通の運行費用は、利用者、自治体、沿線の地域などが負担している。

LTP の計画策定に当たり、その負担割合や負担額という費用負担構造を実態に即して明らかにすることが重要である。さらに、自治体負担について、納税者としての住民がどの程度まで許容しているかを把握することも必要である。

公共交通の運行費用は、利用者が支払う運賃のほか、自治体が補助金などの形で負担している。赤字の路線では事業者が費用を負担していることになり、公共交通サービスの便益を受ける沿線の自治会が費用の一部を負担する場合もある。

LTP の策定に当たっては、これらの費用負担の割合を実態に即して明らかにすることが必要である。補助金など自治体負担の財源は住民の税金であり、自治体負担額を住民一人当たりの補助金額などの指標で表せば、費用負担構造をわかりやすく示すことができる。

さらに、公共交通サービスに対する自治体の負担に対し、住民が支払っても良いと考える限度額を知ることができれば、公共交通サービスの費用負担構造を考える上で有効である。

#### (4) 費用構造

LTP を策定する際には、運行費用の構成や内容についても調査しておく必要がある。実態を調査し、平均的な費用構造がわかれば計画策定の目安となる。

しかし、その金額は事業者によって様々であり、積算の必要があるときなどは、直接事業者に照会することも一法である。

LTP を策定する際には、当該地域における公共交通の運行費用について調査しておく必要がある。例えば、路線バスの運行に必要な費用は、次の費目から構成される<sup>5)</sup>。

##### < 運送費 >

- ①人件費（現業部門の従業員にかかる人件費）    ②燃料油脂費
- ③修繕費    ④減価償却費    ⑤保険料    ⑥施設使用料
- ⑦自動車リース料    ⑧施設賦課税    ⑨道路使用料（有料道路の通行料金）    ⑩その他（被服費、水道光熱費、通信費等）

##### < 一般管理費 >

- ①人件費（本社その他管理部門の従業員にかかる費用）
- ②その他（同上）

これらの金額は、民営／公営、事業者の規模、車両のサイズ、車両の形態（路線バス／観光バス、低床車・ノンステップ車など）によって異なる。また、車両や乗務員が路線ごとに特定される場合は、路線ごとに費用を積算できるが、同じ車両が複数の路線で運用されたり、一人の乗務員が複数の路線を運転する場合は、路線ごとの費用の積算は困難である。そのような場合は、運行経費は1km 走行するのに必要な平均的な経費として表されることがある。

このため、LTP の策定に際して運行費用を積算するには、直接事業者に照会することも一法である。

## 5. サービス供給目標の設定

### 5.1 保障の対象とする人々・活動の選定

保障の対象となりうる人々の属性を列挙し、そのうちのどの属性の人々を対象とするのかについて検討する。また、それらの人々について、どのような活動を保障するのかについて検討する。なお、ほとんどの地域では、通学、買い物、通院の機会を確保すべき対象とすることが現実的と考えられ、通勤も検討の対象となりえよう。

その際、すべての人々にすべての活動の機会を地域公共交通で保障するという考え方に基づくのではなく、地域特性を踏まえるとともに他分野の政策とも連携し、どの部分を地域公共交通が担うのかを確認しながら検討することが肝要である。

地域公共交通サービスを提供することの大きな目的の一つは、外出を伴う活動（買い物や受診など）の機会を人々に保障することにある。このため、どのような人々にどのような活動を保障するかの検討が必要である。

保障の対象とする人々を検討するに際しては、人々の属性を列挙することから始まる。例えば、年齢層（小学生、高齢者など）、収入（低所得者層など）、職業（学生など）、居住地（地域内の地区、観光客などの地域外の居住者）などである。その上で、人々の生活実態調査によって明らかにされた社会的疎外や格差の実態、上位計画や横位計画等との整合性、関係機関との協議等を踏まえ、保障の対象とする属性を決定する。

保障の対象とする活動としては、通院、買い物といった人々の生活にとって基礎的な活動の機会は、多くの地域で保障の対象となると考

えられるが、通勤や文化・社交的活動などの他のどの活動を対象とするか、また、通学であっても部活動を含めるかといったような詳細について検討することが必要である。

なお、「高校への通学」という活動は高校生という人々を対象としていることが自明であるといったように、保障とする活動を検討すればおのずと保障の対象となる人々も決まるということもあるため、保障の対象とする活動を検討すれば自ずと保障の対象とする人々が対応する場合もある。

いずれの検討においても、例えばすべての学生が徒歩で通学できる地域であれば、学生に対する通学の機会を地域公共交通で保障する必要はないといったように、すべての人々にすべての活動の機会を地域公共交通で保障するといった発想は無用である。施設の配置といった地域特性を踏まえるとともに他分野の政策とも連携し、どの部分を地域公共交通が担うのかを確認しながら検討することが肝要である。

## 5.2 活動機会の獲得地点の選定

活動別に、当該の活動が達成できると想定する目的地を選定する。そのためには、人々の生活実態の調査結果を踏まえて代表的な目的地を見出し、地域公共交通の利用を伴う目的地を絞り込む。

その際、地域公共交通の利用者のみならず、路線やダイヤなどの制約を受けない自家用車の利用者の外出実態も参照して、本来の外出ニーズを見極める作業が肝要である。

なお、現在立地していない場所であっても、そこで代替的なサービスがあればより効果的に活動の機会が保障される場合や、既にそこに立地の予定がある場合には、関係機関と協議の上、その場所を選定することもできる。

例えば、買い物先には大型ショッピングセンターやたばこ屋などの様々な規模の目的地がある。そこで、保障の対象となるそれぞれの活動について、当該の活動が達成できると想定する具体的な目的地を選定する。そのために、4 において把握された地域の人々の生活実態の調査結果を踏まえ、人々が外出している代表的な目的地を見出すとともに、地域公共交通を利用した訪問が現実的ではない勢力圏の小さな目的地については除外するといった作業を行う。

その際、地域公共交通を利用している人々の外出実態のみに基づいた検討は不適切である。これは、そのような人々は現在のダイヤや路線に制約を受けて活動を行っており、制約がない状況のもとでの本来の外出ニーズではない可能性があるためである。そこで、比較的制約を受けていない自家用車の利用者がどの場所で当該の活動を行っているのかを参照しながら、検討することが肝要である。

なお、この検討プロセスの中で、現在は立地していない場所であっ

ても、そこに目的地や代替的なサービスがあればより効果的に活動の機会が保障できることを見出した場合、もしくは、それらが新たに立地する予定が既にある場合には、関係機関との実行可能性の協議を踏まえて、その場所を獲得地点として選定することもできる。

### 5.3 活動の保障時間帯・期間の選定

それぞれの活動の機会を保障するためには、どの時間帯や曜日、期間に当該の活動機会の獲得地点に行けるようにしなければならないかを検討する。

その際、目的地の営業時間、利用者の時間制約や選好、自治体の財政的な制約を総合的に勘案して決定することが必要である。

例えば、商店の営業時間をはずれた時間帯に地域公共交通を確保しても、買い物という活動の機会は保障できないように、それぞれの活動の機会を保障するには、適切な時間帯に活動ができるようにしなければならない。

時間帯を検討する際、上記の例のような営業時間といった目的地の時間制約的な側面はもとより、どのような人々であればどの時間帯に外出できないかといった個人の時間制約的な側面（主婦は夕飯の準備時刻までには自宅にもどっていなければならない）、どの時間帯の外出を人々が望むのかといった選好的な側面（総合病院への通院は、診察券の受け付け開始時刻に病院へ到着できることが望ましいといったこと）、自治体の財政的な側面（深夜での買い物を地域公共交通で保障するといったことは財政的に非現実的であろう）を勘案しながら決定する。また、休日にも保障するかといったこともあわせて検討する必要がある。個人の時間制約や選好的な側面からの検討に際しては、4 の調査によって明らかにされた人々の外出実態を踏まえることが不可欠となる。

なお、「6. 計画案の設計」で触れるように、隔日や週に何日かといったような運行もありうるため、保障時間帯を設定することは、毎日その時間帯に外出できることを必ずしも意味しない。しかしながらそ

の一方で、特定の診療科は必ずしも毎日受診できるわけではない地域や目的地もあるなど、どの曜日を保障の対象とするのかについても慎重な検討を要する場合がある。

また、4 において明らかにされた地域特性を踏まえ、それに応じた保障の期間を検討することも必要である。例えば降雪地域においては、冬季のみに地域公共交通で通学などの活動を保障することや、宅配販売サービスがある特定の期間にある場合には、その期間以外を地域公共交通による保障の期間とするといったことも、検討する必要がある。

## 5.4 サービス水準マトリクスの作成

計画地域を区分した上で、どのようなゾーンにどれだけのサービス水準を供給するのかの目安を一覧にして示したサービス水準マトリクスを作成する。

その作成に当たっては、地域公共交通の一つの特性である乗合に着目し、乗り合うことができる範囲を上限としてサービス水準を確保することが一つの考え方となる。

「2. フレームワーク」の「2.3 計画地域」の考え方にに基づき、計画地域を区分する。その際、4 の調査結果を活用しつつ、基本的には潜在的な利用者数の多さや地区・集落の特性に応じて区分する。潜在的な利用者数の多さは、乗合が成立する可能性の高さを意味しており、「地域公共交通」という乗合を前提としたサービスがより多くの時間帯に成立する、すなわち、便数・往復数が多く確保できることから、それに基づいた区分が必要となる。地区や集落の特性としては、目的地までの距離（例えば、目的地から遠方に居住している人は夕方から外出していたのでは夕飯の時刻までに帰宅できないことから、夕方から外出することは期待できないといったように、外出ニーズがある時間帯が異なる）や、環境負荷削減や定住促進（例えば、中心市街地に定住を促進する場合）といった関連分野の政策を踏まえた区分が必要となる。

計画地域を区分し、ゾーンを確定した後は、それぞれのゾーンにどれだけのサービス（便数もしくは往復数）を供給するのかの目安を一覧にして示したサービス水準マトリクスを作成する。その様式例や作成の意義は第3章の3を参照されたい。その作成方法は様々あろうが、図-6に示すように、1往復ずつ便を付加する状況を仮に想定し、その

つど保障できる人が追加的に何人増えるかを算出し、その人数がある設定値（「乗合交通として成立させるために少なくとも 1 往復あたり何人の保障がなされなければならないか」という観点で設定された値）を超えている範囲での往復数を供給基準（図-6 では 4 往復）とすることが考えられる。なお、この検討によって求められた一日当たりの便数が著しく少ない場合には、毎日の運行に固執をせず、曜日を限定した運行や隔日である程度の便数を確保することも有効である。

このようにして作成されたサービス水準マトリクスは地域における目安としてのサービス供給目標であり、この値を参照しつつ、また、個々の地区の特性を踏まえながら、具体的な計画案の設計（本章の 6）を行うことになる。

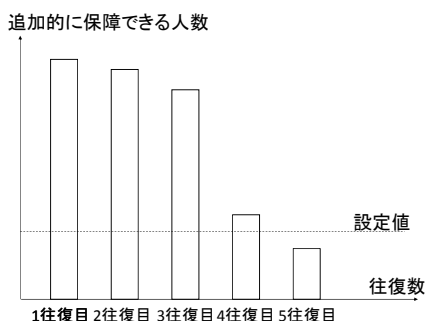


図-6 サービス供給基準の求め方の例

## 6. 計画案の設計

### 6.1 路線網計画案

#### (1) 路線網体系<sup>⑥</sup>

路線網計画は、設定されたサービス供給目標に対し、効率的なサービスが提供可能となるよう、地域の実情に応じた路線網やダイヤなどを設計する作業である。その最初のプロセスとして、路線網体系を定める。

路線網体系は、地域構造や生活圏を考慮して地域全体における公共交通のネットワークを定めるとともに、居住地の分布や利用特性を考慮して個々路線の起終点やルートなどを定める。

路線網体系は、広域的な地域構造（生活圏や中心都市との結びつき）や広域的な公共交通体系（鉄道や複数市町村をまたがる広域的・幹線的な路線バスからなる公共交通ネットワーク）を考慮して、当該地域において公共交通サービスを提供する区域を定めるとともに、区域内の集落の分布や活動機会の獲得地点、他の交通機関との結節点（鉄道駅やバスターミナルなど）などを考慮して、区域全体における公共交通のネットワークを定める。

一般に路線網体系は、

- ① 放射型路線網：中心市街地や交通結節点から郊外に伸びる放射状の路線
- ② 幹線・支線型路線網：幹線と支線で構成される路線で、需要に合ったダイヤ設定や車両運用することにより効率向上を図ることができる路線形態
- ③ 循環型路線：中心市街地や交通結節点を起終点として周回する

## 路線

に区分される。

路線網体系を定めるには、サービス供給目標設定の一環として選定された活動機会獲得地点と居住地域を結ぶことを基本とし、利用者にとっての分かり易さ、活動機会獲得地点や居住地の分布状況を踏まえた運行の効率性、他の交通機関との結節、地区間の公平性（サービスの偏在や公共交通不便地域が生じないようにすること）、道路の状況（道路の幅員や交通量）などの視点から検討する。

なお、大きな路線網を対象とした計画を行う場合、当該地域における既存のバス路線網を基に路線網体系を構築したり、バス事業者の持つノウハウや経験的に蓄積された知識などを活用するなど、既存のストックを生かすことも有効である。

## (2) 輸送手段と運行形態の選択

次に、輸送手段と運行形態を選択する。輸送手段は、事業主体、運行主体、使用する車両の大きさの組合せによって定められる。

運行形態は、路線や停留所を定めるか、定時運行とするかデマンド運行とするかなどの組合せによって定められる。

これらに対し、サービス供給目標との整合性、利用者の利便性、運行経費や採算性、安全性や事業の継続性などを総合的に考慮し、輸送手段と運行形態を定める。

需要の見込みや利用者の特性、運行区間の道路幅員などから活用可能な車両（乗車定員、車長・車幅）の選択肢が挙げられ、地域に存在する事業者や地域の保有する地域資源などに基づいて事業主体や運行主体の選択肢が列举される。それらの実行可能な組合せが地域の輸送手段の候補となる。例えば、バス車両（定員 11 人以上）を用いてバス事業者が事業主体となり、自治体が補助金を支出する場合は路線バス、小型車両（定員 11 人未満）を用いてタクシー会社が事業主体となり、自治体が補助する場合は乗合タクシー、市町村が運営主体となり自治体が保有する小型車両を用いて運行をボランティアクラブに運行委託するのであれば自家用有償運送などとなる。

一方、運行形態は、路線を定めるかどうか（乗降可能な地点のみ定め、乗客の行き先に応じたルートを走行するか）、停留所を定めるかどうか（自由乗降区間を設定するか、自宅までの送迎を行うか）、デマンド方式とするかどうか（予約のあるときだけ運行するか、各便運行するか）の組合せによって定められる。

これらに対し、先に示したサービス供給目標との整合性、利用者の利便性、運行経費や採算性、安全性や事業の継続性などを総合的に考慮し、輸送手段と運行形態を選択する。

### (3) 停留所の位置<sup>7)</sup>

停留所の位置は、自宅や活動機会獲得地点までのアクセスのしやすさ、他の交通機関との乗り継ぎの利便性など、公共交通の利便性を決定づける重要な要因の一つである。

特に高齢者にとって停留所までの距離は重要であり、利用者の特性や設置場所の特性などを考慮して停留所の位置を定める。

他方、バス停の設置には道路占用許可が必要であり、道路管理者とうまく調整しながら配置計画を検討する必要がある。

公共交通の利用者にとって、自宅や目的地から停留所までの距離は重要である。買い物などの荷物を持った高齢者はなおさらである。そのため、高齢者の利用が多い路線ではバス停の間隔を短くすることに加え、自由乗降区間の設置や乗合タクシーの自宅送迎などについて検討する。なお、自宅から乗車する場合は、デマンド方式によって自宅の場所を知らせるなど事前予約が必要になる。

鉄道駅やバスターミナル、商業施設や病院など利用の多い停留所では、移動距離がなるべく短くなるよう、停留所の位置を検討する。

なお、路線バスや乗合タクシーの停留所の設置や自由乗降区間の設置に当たっては、道路占用許可の取得や交通管理者との協議が必要である。このことは、自治体が公共交通サービスを提供する場合、道路行政との連携により停留所の適切な配置を実現できるということも意味しており、道路管理者や交通管理者とうまく連携することが重要であるともいえる。

また、停留所の間隔を短くすると、停車回数が増えて所要時間が増すとの指摘がある。利用者の多い路線ではその指摘は当てはまるが、利用者の少ない路線では乗降のない停留所も多く、停留所を密に配置することは利便性を向上させる一つの手立てと考えられる。

## 6.2 運用計画案

### (1) ルート選定<sup>8)</sup>

路線網計画案の計画内容を踏まえ、個々の路線のルート（経路）を選定する。

ルート選定では、各路線の起終点、経由地、経由地を通る順序、通行する道路を定める。また、乗合タクシーにより自宅送迎を行う場合などは、その範囲を定める。

まず、集落の分布、活動機会獲得地点（商業施設や医療機関、学校、行政機関等）や他の交通機関との結節点（鉄道駅やバスターミナルなど）の配置を踏まえ、路線の起点・終点および経由地を定める。次に、利用者の活動内容や活動の順序（例えば、通院の帰路に買い物をする利用者が多いなど）を考慮するとともに、運行の効率（路線の距離や所要時間を短くすること）や路線の分かりやすさにも配慮して、これらの経由地を回る順序を定める。さらに、使用する車両の大きさと道路の幅員の関係、他の路線との乗り継ぎや競合・協調などに配慮してルートを設定する。

なお、乗合タクシーなど小型車両を用いて自宅まで送迎する場合や自由乗降区域を定める場合は、自宅送迎や自由乗降を可とする範囲を面的に定める。

## (2) 運行ダイヤ

運行ダイヤは、自分自身で交通手段を確保することのできない住民の活動機会を保障できるように設定することが最も重要である。

運行ダイヤの設定に当たっては、生活に必要な最低限の運行回数の設定、沿線住民の活動時間帯に合わせたダイヤの設定、活動機会を保障しつつ運行経費を抑制するための方策について検討する。

まず、生活に必要な最低限の運行回数を設定する。例えば、1日1便(1往復)だけでは往路も復路も活動時間帯が限定されてしまうが、1日に2便運行されていれば選択が可能になる。運行回数は、公共交通を必要とする住民の活動内容を勘案し、地域の実情に応じて設定する。

次に、日常生活における活動内容から、目的地への希望到着時間帯や目的地から帰途につく時間帯を把握するとともに、他の交通機関(鉄道や他の路線バスなど)との接続、商業施設や医療機関の営業時間帯などを考慮し、なるべく多くの人の活動機会を保障できるようダイヤを設定する。運行ダイヤの設定には車両や乗務員の運用を考慮する必要があるが、できる限り利用者の視点を重視することが望ましい。

一方で、限られた補助金の範囲内で公共交通を効率よく運行するためには、ダイヤ上の工夫も必要である。需要の少ない地域では、週に2日だけの運行でも通院や買い物などの活動機会は保障できる場合がある。毎日1便ずつ6日運行する場合と、週に2日だけ3便ずつ運行する場合では、走行距離は同じになるが、後者の方が活動機会を確保できる可能性がある。このように活動機会を保障しつつ、効率的なダイヤ設定について検討する。

なお、大都市の市街地など公共交通の需要が多い地域では、需要

の時間帯分布やピーク時の需要などに基づき、時間帯ごとの運行回数や運行間隔を定めることにより公共交通のダイヤが設定される。需要の少ない地域でも、このような考え方に基づき 1 日の便数を定め、車両や乗務員の効率を重視して、1 台の車両が複数の地区を順番に運行する場合が散見されるが、このような運行形態は、活動の時間帯とダイヤが一致せず活動機会を保障できない可能性が高いため勧められない。

ルート選定および運行ダイヤの検討に当たり、地域に既存の交通事業者が存在する場合は、その意見を聞きながら実施すべきであることを付言する。

### (3) 運賃／費用負担方式

公共交通の運行に必要な費用は、利用者が運賃として負担するほか、自治体が補助金などの形でその一部を負担する。これに加え、便益を享受している沿線地域が費用の一部負担することを含め、費用負担方式について検討する必要がある。

運賃水準は、保障すべき活動内容や利用者の属性などを踏まえて決定する。

公共交通利用者の減少に伴い、乗合バス事業などの採算が悪化する中、公共交通は社会的に必要なサービスであるため、自治体が補助金を支出してそれを維持するケースが少なくない。これは、公共交通の運行費用について、利用者が運賃として負担するほか、一部を自治体負担していることにほかならない。

運賃の設定に当たっては、路線の特性（保障すべき活動内容や利用者の属性など）を踏まえ、利用者の負担のあり方を考慮して運賃水準を決定する。その際、既存の路線バス等、他の路線と比べて著しく運賃水準に違いが生じないように、特定の地域だけの割安運賃など地域間で著しく公平性を欠かないよう、留意する必要がある。

公共交通を運行することは、利用者が便益を享受するだけでなく、例えば、将来自動車が運転できなくなったときに交通手段が確保されるということや、バスが通る道路は優先的に除雪されるなどといった間接的な便益を沿線の地域にもたらす。このため、このような沿線地域が受ける便益に対して、沿線地域の自治体などが運行費用の一部を負担すること（例えば、自治会による回数券の購入、自治会から運営主体への寄付金など）について検討が必要である。運行費用の負担については、利用者、自治体のみならず沿線地域も含め、誰がどのようにどの程度負担するかを検討することが重要である。

## 6.3 調達方式

ここで調達方式とは公共交通サービス供給事業の形態と事業への公的支援資金の財源調達についてである。

事業方式は公的関与の比重と運行計画の立案責任の分担によって次の5形態が考えられる。

- ① 独立採算制事業方式
- ② 一部補助方式
- ③ 運行委託方式
- ④ 車両貸与運行委託方式
- ⑤ 公共直営方式

なお、上記の内、従来採用されることの多かった②、⑤の方式は、事業の効率性維持の観点から避けられることが望ましい。また、道路運送法上の事業形態とは、上記はかならずしも対応しておらず、別途調整が必要である。

一方、財源調達については、運賃（料金）体系はサービス計画の中で検討されるべきであり、その結果として公共が負担すべき運営経費の補充分については、原則として一般財源を充当することが望ましい。しかし、公的支援の地域的偏りからくる不公平感を除去するため、地域住民の基金拠出や沿線受益事業者等からの拠金も併せて企図されることが考えられる。

なお、この調達方式のいかんによっては、路線サービスの維持可能性、地域への影響等（次節以降に述べる）計画代替案の分析・評価に影響を及ぼすことになる。とはいえ調達方式に代替案を用意することは、計画代替案の数を無闇に増やすことになるので、十分に実行可能な案を併行的に分析検討することが望ましい。

自治体行政にとって公共交通サービスをいかに調達するかという議論は、地域の人々の足を守るための公共交通サービスの確保を行政の任務として認識した時はじめて意識されるもので、新しい論題である。これまでは、利用者市民の視点から「費用負担のあり方」として論じられてきた。すなわち、公共交通の運行経費を、利用者と公共が運賃と公共補助金としてどんな比率で負担するかの議論である。この議論は依然として重要ではあるが、それに明解な結論は容易に出そうにない。それ以前に、運賃の過重な負担が、公共交通の減退を招くことが認識され、最小限の公共交通サービスの確保が優先事として議論されることになったと言える。

行政にとって公共交通サービスの調達は、財源調達と事業方式の2側面から考えられねばならない。そして両者を合わせて、全体として公共交通サービスの利用者が最も多くなり（それは公共交通政策の目的が達成されたということである。）、しかも公共からの資金支出が最小になるような調達方式が追求される必要がある。

公共交通サービスは従来、主として民間運輸事業者により営利事業として営まれており、今日でも多くの運輸産業が活躍している状況を考えれば、事業形態としては運賃収入による独立採算方式がまず第一に挙げられる。しかし、一方ではこの独立採算方式に任せておいては事業が成立せず、サービスが欠落する地域が生じることも多い。ここには公的資金を投入してサービスを維持する必要がある。そして、運行経費のうちどの部分に公的資金を入れるかによって、次のような事業形態が考えられる。

#### ① 独立採算制事業方式

運賃収入のみによって事業を成立たせるもので、事業者のサービス企画・運営による。

- ・ 民間事業者
- ・ 公営事業体

## ② 一部補助方式

①の方式に一部公共補助金を入れるもの。

## ③ 運行委託方式

一定の公的支援金（委託料）を条件に、行政立案のサービス供給計画に沿って、民間事業者に運行を委託するもの。

## ④ 車両貸与運行委託方式

車両を公共が調達し、無償貸与して、民間事業者に運行を委託するもの。車両の整備は受託者が担当することが一般的。また、委託料を伴うこともある。（鉄道事業等におけるいわゆる「上下分離」方式に相当する）

## ⑤ 公共直営方式

公共団体が所有する車両を用いて公共団体職員が運行するので、通常は運賃無料とするが、昨今では様々な形で料金を徴収する方策も考えられるようになった。従来のスクールバス、通院バスの延長線上に位置づけられる。なお、運行に派遣職員を当てることも考えられている。

なお、上記の 5 分類以外にもその中間的あるいは折衷的形態が考えられる。なお、②の一部補助方式は通常赤字補填の形で公共補助が行われており、事業者に効率化へのインセンティブが失なわれるとの欠点が指摘されている。また、公共直営方式および公営事業体は、このような運行業務へのいわゆる公務員労働の不適合が言われており、これらの形態は特段の事情（移行的措置など）がないかぎり回避されることが望ましい。さらに①の事業形態においては、公営であっても民間事業者と同等に扱われることになっている。

いずれにしてもこれらの事業形態が道路運送法上のいずれの事業区分（下記参考記述参照）に位置づけられるかは明瞭ではないところがあり、LTP 上の位置づけを確認した上で、運輸局との協議により明確

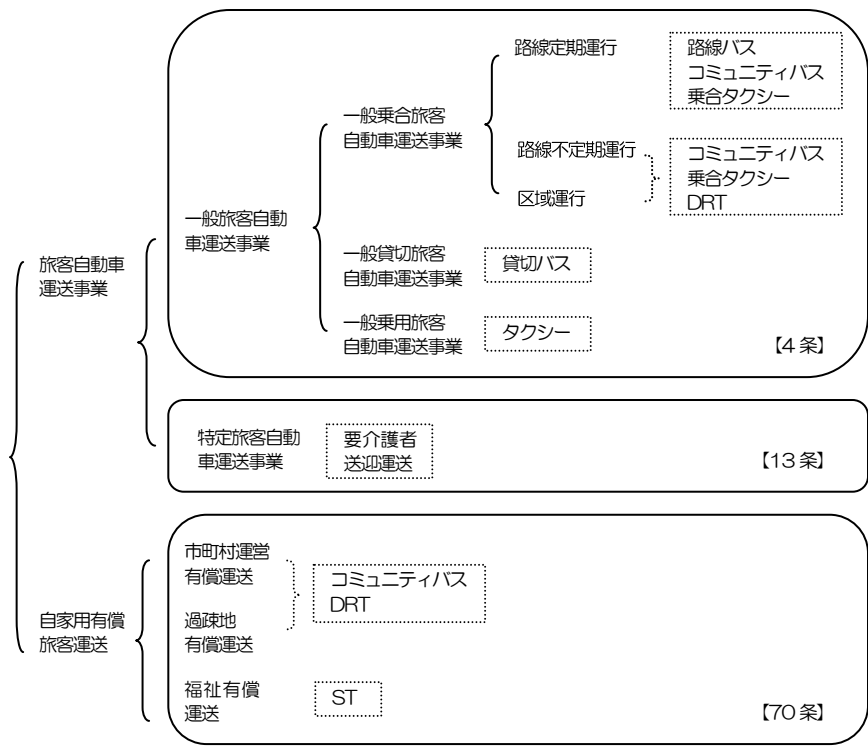
な解釈を確立する必要がある。

一方、財源調達について、利用者負担金である運賃・料金の体系はサービス体系の中で論じられるべきであり、ここでは公共が負担する運行経費の財源について述べる。基本的にはこの公共負担金は事業者への補助金ではなく、地域の人々の足を守るための行政一般経費と考えられるべきであり、一般財源を充当することが妥当である。しかし、上述のように公的支援を投入する地域には偏りが見られるので、公平性の観点から LTP 策定に当たって、十分な議論が為されることが望ましい。また、当該地域の住民による基金拠出（会員券・定期券・回数券購入等様々な方法が考えられる）が伴う制度の創設も考えられる。さらに、沿線に立地する大型小売店舗や商店街、観光施設、事業所等からの拠金を組み込んでいる事例も多く見られる。これらはいずれも自治体行政による交通政策の一環として制度整備が為される必要がある（これらの拠金については税制上なんらかの損金算入が許される事が望ましいのだが）。

#### 【参考】

図-7 は道路運送法における事業区分の概要を示したものである。「旅客自動車運送事業」とは、他人の需要に応じ、有償で、事業用自動車を使用して旅客を運送する事業である。自家用車を使用する場合は「自家用有償旅客運送」として登録を行う必要がある。「一般旅客自動車運送事業」は利用者を特定することなく一般の人々を対象に運送を行う事業で、「乗合事業」と「貸切事業」に大別される。乗合事業は、前節で述べた路線設定の有無やダイヤ設定の有無により、路線定期運行、路線不定期運行、区域運行に区分され、貸切事業は、使用する車両の定員により貸切バス（定員 11 名以上）とタクシー（定員 11 名未満）に区分される。これに対して「特定旅客自動車運送事業」は、予め特定した旅客を運送する旅客自動車運送事業をいい、介護事業の要介護者送迎事業などがこれに該当する。地域に

おける公共交通サービスを検討する際には、運行主体や運行特性に鑑みて事業区分についても適切に選定することが求められる。



※ DRT：デマンド型交通  
ST：いわゆるスペシャルトランスポート

図-7 道路運送法における事業区分

## 7. 分析

### 7.1 活動機会の保障水準の時空間分布

それぞれの計画案のもとで、どの地区のどのような人々にどれだけの活動の機会が保障されているのかを分析する。そのために、まずは活動の機会が保障水準を測定するための指標を選定することが必要となる。

活動機会の保障水準を表す指標としては様々なものがありうるが、どの時間帯に当該の活動ができるかという外出時間帯の多様性が基本となる。いずれの指標においても、人々の移動や支払い能力、保障の対象時間・期間が反映されていなければならない。

それぞれの計画案のもとで、どの地区のどのような人々にどれだけの活動の機会が保障されているのかを分析する。そのために、まずは活動の機会が保障水準を測定するための指標を選定する。その指標としては、どの時間帯に当該の活動ができるかという外出時間帯の多様性が基本となる。具体的には、午前中に総合病院に行き来できるか、また行き来できるパターン（すなわち、何時から何時に行き来できるか）の数、目的地で1時間～2時間の活動時間が確保できるパターンの数、30分以内で到達できる目的地の数などが考えられる。指標は活動ごとに異なってもよい。なお、指標を選定するということは、選定した指標でもって計画案のよさを測り、同時に、選定しなかった指標の観点でのよさは基本的には測らないという価値判断を明確にする作業であることから、指標の選定は慎重に行う必要がある。

指標は、4で明らかになった移動の能力や支払い能力、5で設定した活動の保障時間帯を踏まえたものでなくてはならない。例えば、移

動能力について、バス停までの人々の歩行限界距離が 500m である場合、バス停までの距離が 500m 以上の集落に関する活動機会の保障水準は 0 である。同様に、活動の保障時間帯を外れた時間帯のみに外出できる集落のそれも 0 である。

なお、一般に目的地まで遠方に居住する人々と近傍に居住する人々では目的地までの所要時間が異なるため、目的地での滞在に充てることのできる時間は遠方であるほど小さくならざるを得ない。このため、これら双方の人々に同じだけの機会を保障することは物理的に困難であり、それを地域公共交通に期待するのは適切ではない。そこで、それぞれの居住地から目的地までに最小所要時間でアクセスできる交通手段（地方の多くの地域では自家用車）を利用した場合に獲得できる水準を基準とし、地域公共交通がどれだけそれに近づいたかという視点で保障水準を計測することが適当である場合もあることに注意を要する。

導出された水準は、地理情報システム（GIS）などを用いて、地図上でそれぞれの活動に関する地区ごとの保障の水準（程度）を色塗りすることが視覚的に分かりやすい。その際、午前、午後、夕方といったような時間帯別や、季節別の状況を把握したい場合には、それらの時間帯・期間別に分析することも必要となる。

## 7.2 顕在化する利用者数の予測

設計された路線、ダイヤ、運賃等のサービス水準のもとでどれだけの（顕在的な）利用者数が見込めるのかを路線ごとに予測する。具体的には、路線沿線の潜在的な利用者数を求めるとともに、利用者の属性や利用の目的、すなわち、活動の種類別にどれだけの顕在化が見込めるのかを推計し、顕在的な利用者数を予測する。

6 において設計された路線、ダイヤ等のもとでどれだけの（顕在的な）利用者数が見込めるのかを予測する。具体的には、路線ごとに潜在的な利用者数を求めるとともに、利用者の属性（年齢層や性別など）、利用の目的（＝活動の種類）ごとに潜在的な利用者に対する利用の顕在化率を 4 の調査結果や過去の乗車データなどにより推計し、潜在的な利用者数と顕在化率を乗じて予測する。

### 7.3 供給コスト

調査によって明らかにされた事業者や地域資源別の費用構造に基づいて、また、必要に応じて、過去の実績や統計資料を参照し、車両購入費、運行費などを路線別に推計する。

それぞれの計画案を実施した場合に要する費用を分析する。分析に当たっては、4 において明らかにされた事業者や地域資源別の費用構造を用い、また、必要に応じて、過去の実績や統計資料、バス事業者による協力を得ながら車両購入費、運行費などを路線別に推計する。一般には、運行距離当たりの費用を算出し、それに路線の距離を乗じて算出することが多い。

まずは路線別に費用を推計するが、それぞれの路線を個々の事業者が担当するのではなく、いくつかの路線を一つの事業者が一括して担当した場合の方が合計の費用は小さくなることもありうるため、「路線別の推計→地域全体での調整」を何度か繰り返して最終的な費用を算出する。

## 7.4 費用負担、維持可能性

計画案ごとの費用負担を分析する。その際、収入面においては運賃、地域からの支援金、都道府県や国からの補助金、市町村による行政負担の内訳を明らかにするとともに、運賃や地域に求める負担額などにいくつかの案を設け、それぞれを導入した場合にどの主体にどれだけの負担となるのかのシミュレーションを行い、支払い意思と公平性の観点から検討する。

その際、行政負担については、市民一人当たりの負担額といったように、納税者の負担を明らかにしておくことが行政の説明責任と合意形成の観点で肝要である。

また、将来における人口予測などを踏まえ、それぞれの計画案の維持可能性について分析し、それぞれの優劣について明らかにする。

計画案ごとに、誰がどれだけの費用を負担するかについて分析する。この場合の供給コストは前述の「7.3 供給コスト」によって与えられる。収入面については、「7.2 顕在化する利用者数の予測」に基づいて算出できる運賃収入、地域からの支援金（商店街からの運行助成金や自治会による地域負担など）、都道府県や国からの補助金、市町村による行政負担を明らかにするとともに、運賃や地域に求める負担額などにいくつかの案を設け、それぞれを導入した場合に、どの主体にどれだけの負担となるのかのシミュレーションを行うことが必要となる。その上で、どのような負担バランスが各主体に受容可能かについて、支払い意思と公平性の双方の観点から検討を加えることが必要である。

特に、行政負担については、市民一人当たりの負担額といったように、住民の負担については、利用者としての運賃負担だけでなく、納税者としての負担についても明らかにしておくことが、行政の説明責

任や関係者での合意形成の観点で肝要となる。

また、将来の人口の動向や交通手段の競争動向などを考慮しながら、維持可能性についても分析することが必要である。なお、維持可能性が十分担保されるとしても、都道府県や国からの補助金への依存が大きい場合には必ずしもそうではない、つまり、制度の改正があれば直ちに維持できない状況がありうることに留意を要する。

また、人口が少ない地域においては、上記の資金面からの維持可能性の分析に加え、継続的に運転手が確保できるかといった担い手の観点での可能性の分析や、他地域に営業拠点を移すといった供給者の撤退の可能性の分析も必要となる。

## 7.5 地域への影響

地域公共交通計画を実施した場合の直接的・間接的な影響を分析する。その影響としては、他の輸送機関への影響といった交通部門への影響のみならず、商店の売り上げや通院患者数等といった社会・経済活動への影響も考えられる。

なお、ここでの分析結果は、正の影響を受ける部門から地域公共交通の確保への資金援助を拠出してもらうための交渉材料として活用することもできる。

地域公共交通計画を実施した場合には、様々な間接的な影響も想定される。その影響としては、他の輸送機関への影響といった交通部門への影響のみならず、商店の売り上げや通院患者数等といった社会・経済活動への影響も考えられる。ただし、これらすべての影響を定量的に把握することが望ましいものの、多大な技術的な労力を伴うため、影響の関連・波及を図で表すといった定性的な分析を行ってだけでも関係者の理解の共有を図ることができる。

ある程度の信頼性の高さをもって影響を把握できれば、プラスの影響を受ける部門から地域公共交通の確保への資金援助を拠出してもらうための交渉材料にもなる。このことから、ここでの影響の分析は、単なる分析を超えて、地域公共交通の維持可能性を地域全体で高めていくための合意形成の道具として用いることができる。

## 8. 評価

### 8.1 計画目標の達成水準

政策目標および事業目標の達成水準を評価する。事業目標については短期的な期間で評価をすることが妥当であるが、政策目標はそれが持続的に達成できて初めて意味をもち、かつ、その実現には長期間を要することから、短期的な視野で評価を行うのではなく、長期的な観点で評価を行うことが適当である。

本章の「2. フレームワーク」の計画目標において設定した政策目標および事業目標の達成水準を評価する。なお、達成水準の算定に必要な値としては、(1)計画の初年度における水準、すなわち当該目標についての現状値、(2)地域公共交通計画の実行後におけるある時点での目標の到達水準、(3)地域公共交通計画の計画期間内に到達しようとする水準、の3種類が考えられ、(1)と(2)の差、もしくは(2)と(3)の差を目標の達成水準として評価することができる。

事業目標については、数カ月や1年という比較的短期的な期間で達成を評価することが妥当である反面、政策目標は短期で評価をすべきものではない。例えば、人々の社会活動の機会の水準が一年だけ高い状態にあったとしても、その状態を持続的に確保できなければ意味がない。また、地球温暖化防止のための公共交通への転換や、地域活性化のための住民によるサービス設計・運営への参画といったように、一般に政策目標は実現に長期間を要し、一朝一夕で成しうるものではない。

本章の「2. フレームワーク」でも述べたが、政策目標が持続的に達成できるようにするための下位の目標が事業目標である。このため、

事業目標の達成水準の評価のみに基づいてサービスの拡大・縮小を判断してよいのは、政策目標の達成に支障がない限りにおいてであり、例えば、事業目標の評価に基づいてサービスを廃止・縮小し、それによって政策目標の達成ができなくなるといったようなことでは、本末転倒である。

## 8.2 受益と負担に関する地域の選択

公共交通サービスの利用に対する費用負担について、利用者、自治体、地域の負担割合や負担額を、わかりやすい指標で基準化し、公共交通サービスの利用によって得られる便益と比較することによって、受益と負担の関係を評価する。その結果は、計画を決定する際の基準となる。

公共交通サービスの利用に対する費用負担は、利用者の支払う運賃や自治体の補助金から構成され、場合によっては自治会など地域の負担がそれに加わる。自治体負担の財源は税金であり、住民が間接的に負担しているものである。

この関係を明示するとともに、例えば、1乗車当たりの運行費用と運賃の比率、税金による負担も含めた一つの路線の運行に対する住民一人当たりの年間の負担額など、わかりやすい指標で利用者、自治体、地域の負担割合や負担額を示すことにより、それぞれの負担の程度を表すことができる。

これは、第1章(2)の図-1に示したように、提供されるサービス水準とそれによって保障される活動機会の関係を考慮し、複数の代替案の中から地域にとって最も望ましい案を選択する場合において、重要な評価基準の一つとなる。

### 8.3 感度分析

計画期間中に想定される様々な変動リスクを洗い出し、計画の想定値に多少の変化があった場合に上記の分析・評価結果がどの程度変化するのかを検討する。

計画期間中には地域環境や人口の変化、補助制度の改正などといった様々な変動リスクが顕在化する可能性がある。このため、主だったリスクを洗い出し、計画の想定値に多少の変化があった場合に、上記の分析・評価結果がどの程度変化するのかを検討する。なお、計画に大幅な修正を求める変化が見込まれる要因については、事業の実施期間中に重点的なモニターの対象としておくことが肝要である。

## 8.4 検討に含めなかった評価項目に関する吟味

現実的には、主だった項目を対象として検討せざるを得ないが、それ以外の項目についても可能な限り検討し、計画を実施した場合に予期せぬ影響が生じないかを確認する。

一般的に、すべての評価項目を網羅的に列举し、それぞれの計画案のもとでそれらが現行と比べてどのように変化するかを把握することは時間的、労力的、技術的に不可能である。このため、主だった項目を対象として検討せざるを得ないが、検討の対象から漏れた項目についても、可能な限り、計画策定にかかわる参加者の間で討議を行い、計画を実施した場合に予期せぬ影響が生じないかを確認することが重要である。

## 9. 公共調達の計画と実施

### 9.1 採算・不採算路線の仕分け

前節で示されたサービス供給計画を用いて、計画路線網の各路線で顕在化した旅客需要量を推計する。一方、各路線の運行経費（車両等資本費の償却などの経費を含む）の標準額を算定して、運賃収入によって運行経費を償うことのできる路線（採算路線）と、そうでない路線（不採算路線）を分別する。

前節で策定された地域の公共交通路線網は一般に次のような路線群に分類される。

#### ① 幹線路線

交通密度が高い地域に走るまち全体の骨格を形成する路線。一度に多くの乗客を運び、運行本数も多い。速達性・定時性が必要とされる。当然独立採算制によって運行されることが望ましい。

#### ② 支線路線

きめ細かく交通発生施設の間近まで入り込み、様々なサービス形態をとりながら、幹線に至るまでの旅客の集散を担当する。そのため、広範囲にわたる少ない需要をカバーしなければならず、独立採算がとりにくい。経営努力（需要顕在化の促進、バス運行の効率化、バスの小型化、人件費の削減等）によって路線を維持することが望まれる路線。しかし、それが不可能な場合は公的財源により支援されることもある。

支線は次の二つに大別される。

- 1) フィーダー路線的性格の強いもの；支線のうち、幹線に乗り継ぐ旅客を集散する機能が大きいもの
- 2) ゾーン路線的性格の強いもの；地域（地区）内を巡り、ロ

一カルな旅客需要にきめ細かく対応するもの

このように、①に属する路線は一般に旅客需要が多いので、独立採算によって路線運営が可能である。また、可能となるように運行計画等を立案することが望ましい。一方、支線路線は不採算路線となるものが多い。しかし、その内で、フィーダー的性格の強いものは、幹線の効率を高める機能を果たしているのだから、黒字の幹線から、ある程度の内部補助が行われることは妥当に思われる。したがって、幹線路線に一部のフィーダー路線を抱き合わせて採算路線群を形成することは考えられてよい。

現行、道路運送法においては内部補助の考えかたは採られないことになっているが、次に述べる路線の割付けの仕方によっては、実質的に内部補助を機能させることは可能であろう。

また、運輸需給調整規制の廃止によって、交通計画の策定における需要量推計の役割は大幅に減退したと言えるが、この計画作業においては依然として需要量推計の技法が重要不可欠である。採算・不採算路線の確定は設定運賃水準、路線別推計需要量および各路線の運行経費によって次の図のように進められる収支判定に依るからである。

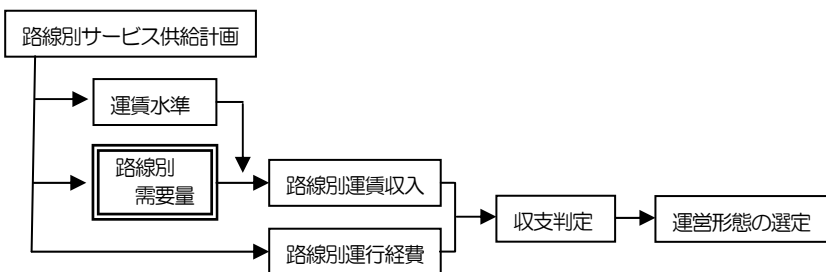


図-8 需要推計と収支判定

なお、新しい位置づけに基づく需要量推計については別途記述したところである。

## 9.2 運輸事業者への路線割り付け

地域の公共交通サービスの路線網は、当該地域の自治体行政当局が、その全体を体系的に把握し、管理しなければならない。

その上で、路線網を分割し、各路線群毎に供給サービス基準（最低基準）を明示添付して、地域の公共交通を担う意欲ある運輸事業者に割り付ける。この場合、自治体の直営または企業部門の運営になる事業体であっても、民間または半官半民の事業者と同等に扱わねばならない。

割り付けの方法は、上述した路線の採算性によって異なる。

- ① 資金的な公的支援なしで運行希望事業者のある路線については、当該事業者の自由な参入による。（ただし、運行効率性を維持するため、最低基準を上回るサービス計画水準による競争によって割り付けが行われることが望ましい。）
- ② 独立採算制の望めない路線については、最低サービス基準を満たすために必要な公的支援資金の金額による競争入札によって、事業者の割り付けを行う。

なお、現行法制下では、自治体行政は上記の路線割り付けを行う権限を持っていない。このため割り付け作業には、すべての運輸事業者と運輸局との協力が不可欠である（地域公共交通活性化・再生法における法定協議会の活用）。

当該地域の公共交通サービス供給計画は前述の手続きを経て、市町村等の自治体行政が策定すべきものである。したがって路線網も、その策定過程で既存運輸事業者の協力を得ることが必要となるが、自治体行政がその全体系を把握し、管理する姿勢が大切である。

その上で、各路線の運営はできるかぎり民間運輸事業者に委ねられることが望ましい。しかし、公的資金を投入しなければサービスの確保が困難な路線や地域が生じることは不可避であるから、自治体行政は投入財源の確保に努めるとともに、公的支援の必要な路線又は路線群を峻別し（前節）、各路線運営の効率性を維持しつつ、必要路線に適切な公的資金の投入を決定する必要がある。このためには、路線運営の効率性を最も損なわない方式（それが公的資金の投入額を最小化させることにもなる）で自治体行政によって各路線(群)への担当事業者の割り付けが行われることが望ましい。すなわち、数多くの希望事業者が揃う中で、採算路線においては計画サービス水準で、不採算路線においては必要公的支援金額で、競争入札により担当事業者を決定することが考えられる。運輸事業者には、これまで当該地域で事業を営んできた者と新規に参入する外部の事業者がありうる。

しかし、今日では運輸事業者の参入自由の原則が立てられているし、自治体行政にはこのような事業者の割り付けを行う権限は何ら用意されてはいない。以上のような作業はすべて参入可能性のある運輸事業者と当該地域を担当する運輸局（国土交通省）の理解と協力を取り付けた上で、いわば話し合いによる実質的行政効果として達成される必要がある。ここに、道路運送法に定める地域公共交通会議や地域公共交通活性化・再生法の法定協議会の存在意義がある（2.1 参照）。

なお、ここに述べる運輸事業者の割り付けは、この割り付けを越えた事業者の参入をなんら規制するものではない。ただし、そのような場合には、いわゆるクリームスキミング（いいとこ取り）的なサービスによる参入を避けるための対策が運輸局によって発動されることが必要である。また、路線バスのように公道を走行する公共交通機関の場合には、道路管理者の権限を用いた自治体行政の公共交通サービス管理の方策（例えば停留所の設置管理等）が今後検討されることが望ましい。

### 9.3 契約

事業者と自治体の間で、提供するサービスの品質に関する協定(品質協定)つきの適切な運行委託契約を締結することにより、委託金額に見合ったサービスを引き出すことができる。

長期の契約は長期を見込んだ投資や事業の安定化が図れるという面では効率的であるが、契約の内容によっては改善のインセンティブに欠け、効率が低下することもある。

サービスの提供に当たってはさまざまなリスクが存在する。これらのリスクを列挙し、委託者と受託者がそれぞれどのリスクをどの程度負担するかを契約書に明記しておく必要がある。

自治体がバス事業者に委託金を支払い、地域住民の足を守る動きが広がっている。しかし、事業者が自治体の投入した委託金に見合うサービスを提供しているかどうかは定かでない。事業者と自治体の間で提供するサービスの品質に関する協定（品質協定）つきの適切な運行委託契約を締結することにより、このような事態を避けることができる。

バス市場においては事業者の努力水準が費用効率性の面で大きな影響を及ぼす要因である。契約を結ぶ際には、事業者が努力する戦略を選ぶよう、努力水準に関するインセンティブ（「やる気を出させるもの」という意味で自発的に行動を起こそうとする誘因、動機付け）を引き出すことが重要である。これにより、自治体にとっては情報の非対称性に起因する不効率性を改善することができる。自治体が事業者の努力水準を簡単に測ることができないことが、補助金額を過剰に大きくしている原因であり、事業者の努力水準に見合った補助金額に関する契約を結ぶことで、費用効率性の改善が期待できる。

契約を締結するに当たっては、契約期間を選定することが必要である。長期の契約は、長期を見込んだ投資や事業の安定化が図れるという面では効率的であり、サービスの安定的な供給を行うためには車両の調達や人員の確保が必要となるが、契約の内容によっては改善のインセンティブに欠け、効率が低下することもある。

サービスの提供に際してはさまざまなリスクが存在する。表・2 は、「計画」、「運営」、「運行」の3つの段階に分けて主なリスクを整理したものである。運営形態の選定にあたっては、リスクを適切に分担し、運営の効率性を高めるため、存在するリスクを可能な限り列举し、委託者と受託者のどちらがどのリスクを負担するのかを検討するとともに、その結果を契約書に明記しておくことが望ましい。

表-2 地域公共交通サービスに関わるリスク

| 段階 | 主たるリスク                                           |
|----|--------------------------------------------------|
| 計画 | 入札リスク、契約遅延リスク、税収変動リスク、政策変更リスク、住民対応リスク、資金調達リスク、など |
| 運営 | 需要変動リスク、経費変動リスク、撤退リスク、バス停設置リスク、利用促進リスク、など        |
| 運行 | 事故リスク、労務管理リスク、定時性確保リスク、設備損傷リスク、住民対応リスク、など        |

## おわりに

本書では、地域公共交通を地域住民の基礎的な活動の機会を保障するためのインフラとして位置づけ、それを適切に整備するための拠りどころとして、地域公共交通計画（LTP）の策定方法論を提示した。

本書を結ぶにあたり、次の二点を改めて強調しておきたい。

「はじめに」で述べたように、本書は、主として需要密度の低い地方部や過疎地域を念頭に置いたものである。わが国では、交通計画を策定する際にまず需要ありきという考え方が一般的であり、その需要（多くの場合は混雑）をどう捌くかという考え方をとってきた。しかし、この考え方では混雑のない地域では問題そのものが存在しないこととなってしまう、移動機会の喪失という地域が抱える課題に対応できなかった。本書で提案した“目標達成型”計画法は、このような問題に対する処方箋を与えようとするものである。

いまひとつは、第2章で述べたように、公共交通への資金投入は政策経費として考えるべきであるということである。非マイカー利用者にとって、公共交通は移動のための手段というよりは、買い物や通院といった基礎的な生活活動を支えるための手段である。したがって、公共交通サービスのための予算を削減する場合は、運行によって支えられてきた健康で文化的な生活も実現できなくなってしまうことに意を払うべきである。“公共交通サービスの存続か廃止か”ではなく“公共交通サービスによる保障か他の政策手段による保障か”の選択であることを認識することが大事である。事業運営の効率性を高めることはこのために必要なものであり、補助金の節減や“公共交通の活性化”のためではない。

本書が公共交通サービスを体系的に整備する一助となり、それを通じ“地域の活性化”に些かなりとも寄与することができればと願っている。

## 参考文献

- 1) 経済審議会社会資本研究委員会(編)：これからの社会資本，大蔵省印刷局，1970.
- 2) (財)国際交通安全学会：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報告書，(財)国際交通安全学会，2009.
- 3) 土木学会土木計画学研究委員会生活交通サービス研究小委員会(編)：バスサービスハンドブック，(社)土木学会，2006.
- 4) (財)運輸政策研究機構：これからの地域交通，(財)運輸政策研究機構，2005.
- 5) 旅客自動車運送事業等報告規則に基づく報告書類の記載等に際しての留意点等について，国土交通省自動車交通局旅客課通達，2002.
- 6) (社)土木学会：バスサービスハンドブック，pp304～308，(社)土木学会，2006.
- 7) (社)土木学会：バスサービスハンドブック，pp341～344，(社)土木学会，2006.
- 8) (社)土木学会：バスサービスハンドブック，pp309～312，(社)土木学会，2006.



非売品

---

地域でつくる公共交通計画  
-日本版LTP 策定のでびき-

発行日 平成 22 年 3 月

発行所 財団法人 国際交通安全学会

東京都中央区八重洲 2-6-20 〒104-0028

電話/03(3273)7884 FAX/03(3272)7054

---

許可なく転載を禁じます。





(財)国際交通安全学会

*International Association of Traffic and Safety Sciences*