

5 まちづくりと地域公共交通計画の策定

(1) 地域公共交通政策の原点とまちづくり

成熟社会といわれる今日の地域社会においては、社会福祉の充実の観点からも、地域文化の創造の観点からも、さらには新しい地場産業の創出の観点からも、人々の地域における円滑な交流が重視されねばならない。地域の行政にとって、全ての市民に交流の機会を保障することは、今や最大の行政課題の一つになっている。「市民の足を守る」とは、このために、いかなる立場の市民にも、彼らが必要とする社会的活動を達成するための行動の可能性（モビリティ）を供給することいえよう。そして、「地域力」の確保の必要性が言われ、地方分権が強調される今日、この「市民の足を守る」ことは、まさに基礎的自治体たる市町村の行政が考え、取組まねばならぬ課題である。

人々のモビリティは、地域の中を必要に応じて交通できることと、社会的活動の機会にアクセスできることによって達成される。1960年代後半から進展したとされるわが国のモータリゼーションの時代、このモビリティの確保はすべての市民が自動車を駆使することで達成できるとする夢が語られた。しかし、今日、われわれは全ての人々が自動車を意のままに使えるのではないこと、また、それが地球環境的にも、地域の将来像としても決して望ましい姿ではないことを認識するに到った。自動車の便利さ、効率性を合理的に活用することは、地域社会にとって、とくにその経済活動にとって重要な課題ではあるが、モビリティをすべての人々に確保するためには、公共交通サービスを確保することと、楽しく安全に歩ける街を整備することが不可欠である。

ところで公共交通とは誰にでも利用できる乗合いの交通手段であり、車両の大小や施設・設備を問わない。地下鉄やバスばかりでなくタクシーも公共交通機関である。かつて一般の市民が自動車を自在に利用できなかった時代、人々は長距離の移動を公共交通に頼らざるをえなかった。ここに運賃収入による公共輸送事業が成立する。しかし、今日、市民の交通の多くは自動車により行われる。公共交通の需要は一般に稀薄であり、運賃収入による独立採算は成立し難くなった。欧米の都市では運賃収入の対経費比率は50%に満たないことが常識となりつつある。すなわち、現今では地域の行政が公共交通サービスの確保を目指すとき、何がしかの公的な資金投入は避けられないものとなっている。大切なのは、いわゆる公共補助の下でも事業運営の効率性を失わないことであり、多様な公共財源の調達方法を追求することである。

また、人口減少時代の到来に伴い、市街地膨張圧力の消失した地域では、集約された効率のよい市街地形成が望まれている。そして、延びきった行政サービスの前線を効果的に収縮に導くことが求められている。市街地の散開、郊外地をもたらしたのはモータリゼーションである。高度経済成長の時代には、それが希求されたとも言える。逆に、コンパクトな街づくりを誘導し、空洞化した既成市街地を再編・再生させるために、公共交通の整備による街づくり（TOD）が追求されるようになった。電車（路面電車）通りやバス通りによる商店街の再生、公共交通システムの結節点としての交通拠点を核とした市街地再開発、駅前地区から駅まち空間の再整備へ、等々、都市計画マスタープランと一体化した公共交通体系の計画的整備とサービス供給体制の確立は、街づくりの面からも期待されているのである。

(2) 地域公共交通マスタープランの意義

上述のような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あってはならない。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。それをここでは「地域公共交通マスタープラン（LTP—MP）」と呼ぶことにする。LTP—MP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。計画策定作業は、それを踏まえて着手されることになる。

LTP—MP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—MP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—MPに盛り込むべき項目は表5—1に示すようなものが例示できる。

**表5—1 地域公共交通マスタープラン
(LTP—MP)の主な内容項目(その一例)**

-
- ① 地域社会における人々の交流構造の把握
 - 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
 - 上記の①とのかい離状況の認識
 - 施策対象地域・階層の明確化
 - ③ 公共交通サービス確保の基本方針
 - 自動車の使い過ぎ抑制の方向性明示
 - 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
 - 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
 - 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
 - ⑦ 地域公共交通計画（LTP）策定への基本姿勢
-

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飽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に繋がることは防がねばならない。このためには、サービス供給業者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。

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。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。

さらに、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。人々が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。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、説得活動を繰返すことが肝要である。LTP—MPとは市民キャンペーンの原点でもあるのだ。

（3）地域公共交通計画（LTP）の策定

Local Transport Plan（LTP）という用語は、英国において1980年代に地域の公共交通事業の規制緩和が行われ、バス等の運輸事業が自由化された際、とくに地方部において生じた甚しい公共交通サービスの劣化を救うため、地方政府が各地域に対して定めた公共交通サービスの確保のための条項と基準を表している。しかし、ここでは市町村またはその協議体が、地域の人々の足を守るため、公共交通サービスの確保の目標として各地域地区ごとに定めた基準と、具体的な公共交通路線網とサービス水準、さらには運行担当事業者等を定めた実務的公共交通計画の総体を指すものとする。さらに、計画策定の前提となる上述のLTP—MPも、体系としてはこのLTPの内に含まれるものと考えてよいであろう。以下には、この日本版LTPの内容とその策定作業のあり方について、順を追って述べる。実際の作業の多くは行政にとっては外部の専門家集団に委託できる性格のものであるから、行政が担うべき業務を中心に述べることにしよう。

①LTP策定作業のプロセスと作業主体

地域公共交通計画の策定は、地域の人々の足を守る責務を果たすためであるから、全体の責任は当然、自治体またはその協議体が負うべきものである。しかし、その作業過程には極めて専門的な面もあるので、全て自治体の職員がその任に当たるべきと考えるには無理がある。この方面の業務を専門とする事業者（通常、都市（まちづくり）又は交通計画コンサルタントと呼ばれる）に業務委託したり、外部の専門家を含む策定員会を設けたりすることが

適当であろう。また、策定された交通計画の成果は、最終的には地域の人々の交通行動を望ましい方法に導くことができたか否かによって評価すべきであるから、市民に行動参画（共働）を促すため、あるいは政策の実行管理と評価を担うために市民参加型の評価委員会が、計画完成後も常設されることが望ましい。そして、この過程に関わる当事者としては、次の8主体が挙げられる。

- ①自治体又は広域自治体協議会およびその構成自治体
- ②自治体行政又は広域自治体協議会事務局
- ③専門家集団又はコンサルタント
- ④運輸事業者（NPO も考えられる）
- ⑤地方運輸局（国土交通省）および都道府県行政
- ⑥関係行政機関（道路管理者及び道路交通管理者）
- ⑦交通者としての市民（および市民企業）
- ⑧市民（納税者として、一般的行政監督者として）

このうち、①の自治体などは②のその行政機構の行政執行に指示を与え、監督することがその役割であり、一般的な機能と言える。⑧も同様に一般的機能であって、ここでことさらにその機能分析をするには及ばない。

一方、この作業過程は、次のように手順を追って段階に分けることができる。

1) LTP—MPの確認

LTPが準拠すべきマスタープランを確認することであって、自治体協議会を設立する場合はとくに重要であり、LTP—MPを修正改定することもありうる。

2) サービス供給基準の策定とゾーニング（後述）

3) サービス供給計画の策定（後述）

4) 運輸事業者への路線割付け、契約（後述）

5) 運輸事業者の運行管理と市民の利用実態調査

各路線または区域の運行を委ねられた運輸事業者（NPOも考えられる）が、契約どおりのサービスを提供しているか否かを定期的に監視し、また当該サービス利用者の実態を把握して、政策効果の判断を行い、計画の改善に結びつける過程である。

これらの作業段階別に中心になる作業主体を示すと、表5-2のようになる。

表5-2 LTP策定作業段階別作業主体

	②自治体または協議会事務局	③専門家集団・コンサルタント	④運輸事業者	⑤運輸局と県	⑥関係行政機関	⑦⑧市民
1) LTP—MPの確認	◎		○			★
2) サービス供給基準の策定とゾーニング	◎	○		○	○	★
3) サービス供給計画の策定	★	◎	○	○	○	
4) 事業者への路線割付け、契約	◎		○	○		
5) 運行管理と実態調査	◎	○	○	○		△

◎主導主体 ★監督主体 ○協力主体 △場合によって協力

②サービス供給基準とゾーニング

LTP—MPを具体的な地域に下す作業と言える。MPで理念的に唱われた人々の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）に読み替える作業と地域の特性（地形、風土、都市計画上の位置づけ、居住密度等）に応じて地域を一定の区域に分別する（ゾーニング）作業の二つから成る。地域の特性に応じて、どのようなサービスを提供するかをの標準が、国または広域地方政府によって提示されていれば（英国では実例があり、それがLTPの主体を為している）、この作業は比較的容易であるが、未だその範例のないわが国では、当面は先進的地域が研究者等の意見を徹しつつ試行的に策定し、その事例を重ねるほかはないであろう。

また、ゾーニングに関しては都市計画マスタープランに整合させ、都市計画区域外と市街化調整区域（又は用途無指定地域）および市街化区域を分別することが基本となる。ただし、都市計画区域外や市街化調整区域にも既存集落が存在し、往々にしてこれらの集落到に住む人々のモビリティ維持が問題となっている実情を考えるならば、短期的なゾーニングと長期的なそれとを関連付けつつも2段階で考える必要があるであろう。長期的には将来の集落再編の展望を踏まえつつ、公共交通促進地域とその非指定地域を弁別することが考えられる。非指定地域では公共交通サービス維持のための公的介入は行わない（民間事業者の営業は規制しない）とするのである。

公共交通促進地域については、地域の人口又は集落の密度（実績又は計画）と用途地域に関連付けて、いくつかの階級のゾーニングを行う方式と、シビルミニマムの思想に基づき一律のゾーンとする方式が考えられる。

③サービス供給計画

上記の各地域別サービス供給水準を達成するために、公共交通の路線網を設計し、導入交通機関（モード）を決定し、各路線ごとに停留所配置、運行頻度、運行時間（始終発時刻）、目標運行速度、混雑度（着席率）などの計画水準を定めることが、サービス供給計画である。

路線網の構成に当たっては単層の路線網とするか、基幹路線網と支線系路線網あるいは地域路線網を組み合わせた複層の路線網を採るか、をまず最初に考えるとよい。一般にこれらは地域の規模と都市構造に依る。基幹路線網を導入するとしても中小規模の带状都市では幹線は1本で構成されることもある。

基幹路線にはモード（交通機関）の選択が議論となることが多い。適切なモードは本来、計画輸送需要量に応じて選択されるべきものであろうが、都市マスタープランなど街づくりのヴィジョンから来る要望も無視できないところがある。いずれにしても、今日道路敷の外での公共交通機関整備は非常に難しくなっており、国の制度整備の動向や先進地域の事例等を勘案しつつ、できるだけ既存ストックの活用や道路敷内での施設整備の方途を探るべきであろう。

なお、ここまでの計画策定は、作業的にはコンサルタントの支援と専門家のアドバイスを受けつつも、行政の責任において進められるべきである。逆に、この後の路線網編成とサービス計画の策定についてはコンサルタント等に作業を委ねることが適当である。むしろ、この作業では運輸事業者のノウハウの活用が必要である。路線網編成に当たっては既存事業者の路線網計画からまず吟味することは多くの場合、当を得ているといえる。

路線網編成が完成するとゾーニングに応じたサービス供給基準に基づいて路線ごとの運行計画（路線事業者に提示する都合上、最低水準が示される）が策定される。ここで、非常に利用者が少ないことが予測される路線や、計画路線網上サービスができないことが予測される地区（サービス空白地区）については、デマンド（需要対応型）運行や小型車輛の利用、あるいは乗用車活用の方策など、採用モードの見直しを含めた、再検討が必要となる。

④路線運行事業者の割付け

具体的にサービス供給計画の策定された各路線または特定の地区の運行を公営（行政直営）事業として行なうことは一般に経費の高騰を招きやすい。民間の運輸事業者は数多く在るので、規制緩和の今日、地方運輸局の安全安定性審査を通過した事業者の中から、競争場裏に担当事業者を選択するのが適当であろう。

運賃収入によって運営経費を賄える、いわゆる独立採算可能な収益路線は、多くの応札事業者が集まるから、競争入札の実施は容易である。この場合は、行政から提示した最低サービス水準を上回る、提案サービス水準の優劣で落札事業者を決めるとよい。独立採算の困難な路線については応札者が現れないから、公共資金から運行補助金を支給することにする。計画サービス水準の実行を条件に補助金額を入札させ、その金額最小の事業者に落札する方式をとる。これによって、公共補助体制下でも効率性指向を維持する（「親方日の丸」現象を回避する）ことが出来る。

ところで、公共交通サービス空白地区の解消や福祉的サービスなどの目的で設定された利用者需要の極めて薄い路線（又は地区）については、多少の運行補助金を付けても引受ける事業者が見付からないことが生じる。いわゆる「コミュニティ・バス」の事業とは、このことを言うべきであろう。このような事例に対応するには、行政が運営リスクを負う形で、運行事業者を発掘する必要がある。場合によっては、NPOなどを組織したり公共直営運行も考えられないことではない。いずれにしてもこの場合は、効率性の維持が難しくなるので、LTP監視・評価機構による事業目的達成度の評価や、事業効率性の監視が定常的に行なわれる必要がある。

（４）費用負担のあり方と利用促進

以上に述べてきた新しい地域公共交通政策の推進に当っては、地域の側からの公的資金の投入が不可避である。むしろ、地域の人々の足を守るという公共政策を進めるためには公共財源を使うことは当然であるという姿勢をとっている。しかし、ここでいう公的資金とは単純に自治体の一般財源を意味しているわけではない。また、財源調達の方策が、市民の公共交通利用の促進に寄与することが望ましい。

具体的な公的資金の財源調達の方策は、今日までのところ次のようなものが挙げられる。

- ①自治体の一般財源：国庫等からの交付金、補助金あるいは財源委譲措置を含む
- ②特定財源：道路特別会計、環境税的新規財源等目的税収入で国からの財源委譲措置を受けたもの
- ③地域の企業・商店街等からの寄付
- ④地域の住民による会費拠出：定期券購入方式を含む

このうち、①または②の税収に依るものは、いわば最後の手段とでも言うべき方策であって、理念としては上述のように、費用負担問題は幅広い利用者の拡大によって解決されることが最も望ましい。税金の投入を市民に受入れて貰う際には、“市民が幅広く公共交通を利用すればおのずから税収財源からの補助金投入額が少なくなる”、というメカニズムを十分に浸透させることが肝要である。

また、③④の方策は公共交通を地域で支える姿勢の表明である。特定の路線（または地区）への公共財源の投入は全市（町村）的な公平性の観点から常に疑義が生じがちであって、この方式の併用が、この問題の克服に繋がることが期待される。

地域の公共交通サービスの維持・促進のための公的資金の調達・投入システムについては、未だ多くのアイデアを開発する余地がある。地域公共交通計画の策定と施策の展開のあり方と共に、今後とも先進的試行を重ねつつ考究を進めていくべきであろう。