

日本都市センターブックレット

No. 37

人口減少時代のまちづくりと 地域公共交通の再構築

第17回 都市経営セミナー



公益財団法人日本都市センター

日本都市センターブックレット

No. 37

人口減少時代のまちづくりと 地域公共交通の再構築

第17回 都市経営セミナー



公財団法人日本都市センター

はしがき

近年、地域公共交通を取り巻く状況が厳しさを増しています。モータリゼーションの進行等により、利用者数の減少と交通事業者の経営悪化が深刻化した結果、公共交通ネットワークの縮小と交通空白地域の広がり大きな社会問題となっています。

さらに、わが国では今後、急速に人口減少が進むことが予測されており、経済成長期の人口増加・人口移動によって拡大した社会環境を、持続可能なものへと再構築していくことが不可欠となっています。また、モータリゼーションの進行等交通環境の変化に合わせて都市の形が変化していることから、まちづくりと地域公共交通は不可分の関係にあります。

こうした中、都市自治体においては、コミュニティバスやデマンド型交通等の導入や交通事業者への財政支援等、交通弱者の支援や公共交通の活性化・再生に取り組んできました。一方で、LRT・BRT等の導入や交通ネットワークの再編に向けた取り組みも増加しています。さらに、従来の地域公共交通政策を深化させるとともに、まちづくりと一体となった地域公共交通政策を推進していくことが喫緊の課題となっています。

(公財)日本都市センターでは、市区長、地方議員及び自治体職員を対象に「都市経営セミナー」を毎年開催しています。第17回となる今回は、都市自治体と地域公共交通の現状と課題、対応策について議論を深めるため「人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築」をテーマに、基調講演、事例報告及びパネルディスカッションを行いました。当日は、市長、市議会議員、自治体職員等約170名のご参加があり、講演等に熱心に耳を傾けていただきました。このブックレットは、2015年8月6日に開催した第17回都市経営セミナーの様子をまとめたものです。

基調講演・事例報告・パネルディスカッションにご登壇いただいた早稲田大学創造理工学部社会環境工学科教授・森本章倫氏、富山市長・森雅志氏、富士宮市副市長・芦澤英治氏、流通経済大学経済学部准教授・板谷和也氏及び一橋大学大学院法学研究科教授・木村俊介氏の各氏並びに当日ご参加いただいた皆様並びに後援をいただいた全国市長会及び公益社団法人全国市有物件災害共済会にこの場を借りて御礼を申し上げます。

また、本書が全国の自治体関係者をはじめ、広く関係各位に活用されることを期待しております。

2016年3月

公益財団法人日本都市センター研究室

目次

はしがき

基調講演

「人口減少時代のまちづくりと地域公共交通」

早稲田大学創造理工学部社会環境工学科教授 森本 章倫

はじめに	2
1 人口減少時代のまちづくり	4
2 次世代の交通が都市をかえる	8
3 人口減少時代の地域公共交通	12
4 都市の交通の将来展望	20

事例報告1

「コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築～公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～」

富山市長 森 雅志

はじめに	28
1 富山市のまちづくりの基本方針	29
2 コンパクトなまちづくりと交通	31

事例報告2「富士宮市の公共交通」

富士宮市副市長 芦澤 英治

はじめに	42
1 富士宮市の公共交通をめぐる環境	43
2 新しい公共交通の考え方	45
3 富士宮市の公共交通に対する考え方	52

パネルディスカッション

「人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築」

パネリスト報告①

「地域公共交通を支えるための関係主体の役割とその背景」

流通経済大学経済学部准教授 板谷 和也…………… 58

パネリスト報告②

「地域公共交通について（バス事業と広域連携）」

一橋大学大学院法学研究科教授 木村 俊介…………… 66

ディスカッション…………… 72



当日の様子

人口減少時代のまちづくりと 地域公共交通

講師 早稲田大学創造理工学部社会環境工学科教授

森本 章倫

基調講演

基調講演 「人口減少時代のまちづくりと地域公共交通」

早稲田大学創造理工学部社会環境工学科教授 森本 章倫



はじめに

(1) 人口減少社会の態様

日本の人口は、2013年の1億2,730万人をベースに考えると、2050年には、約3,000万人減少し、9,710万人程度になると想定されている。これは、47都道府県を人口の少ない順に並べたとき、上位26県分に相当する人口が減少することを意味している。日本の人口が9,710万人であったのはいつごろかと考えると、1964年の東京オリンピックの頃であった。

このように言うと、「50年前の人口規模に戻るに過ぎない」と考える方もいるかもしれない。しかしながら、首都圏、特に東京都周辺の

県の人口は当時よりも増加している一方で、その他の地域では人口が減少している。首都圏から離れば離れるほど人口減少が激しく、この人口格差の拡大こそが、人口減少社会の実態である。

(2) 人口減少社会における空き家問題

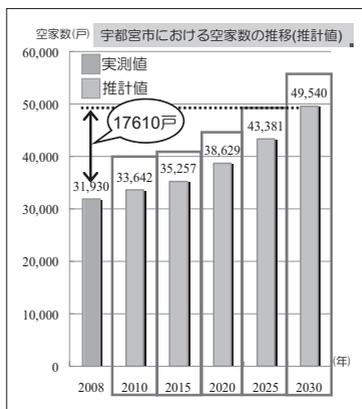
そして、今回の報告では複数の事例を取り上げながら説明を行うが、ここでは、宇都宮市の人口推移についてより詳細に見てみたい。

宇都宮市は、人口約 51 万人の中核市である。宇都宮市では、既に市の中心部の商店街でいわゆる「シャッター街化」の進行が指摘されているが、今後 2050 年までには郊外を中心に、「空き家街」とも言える地域が増えてくることが懸念されている。水道の閉栓データを基に、3 年以上水が通っていない家屋を「空き家」として整理したところ、宇都宮市における空き家の総数は、約 3 万軒であることが分かった。これは、市内の全水道データの約 15% に相当し、7 軒に 1 軒は空き家になっていることになる。空き家の割合の全国平均が 13% から 18% 程度であるため、宇都宮市の空き家の割合は、全国平均並みであるといえよう。

もし郊外から順番に空き家になっていくのならば、外側から撤退していることを意味し、言い換えれば、自然とコンパクトシティが形成されていくことになり、良い徴候であるとも言えるかも知れない。しかしながら、現実はそうなっていない。

宇都宮市内における空き家の状況を、地図上に示してみたところ、中心市街地で空き家の割合が特に高くなっていることが分かった。中心市街地の中には既に、4 軒に 1 軒の空き家が発生している地域がある。これは宇都宮市の事例ではあるが、このような状態が各地の自治体に起きているのではないか。また、宇都宮市における空き家の数は、今後も増加していくものと考えられ（図 1-1）、空き家問題への対応を迫られる自治体の財政的な負担も増加が予想される。

図 1 - 1 宇都宮市における空き家数の推移（推計値）



出典：筆者作成

1 人口減少時代のまちづくり

(1) 現行都市計画制度の課題

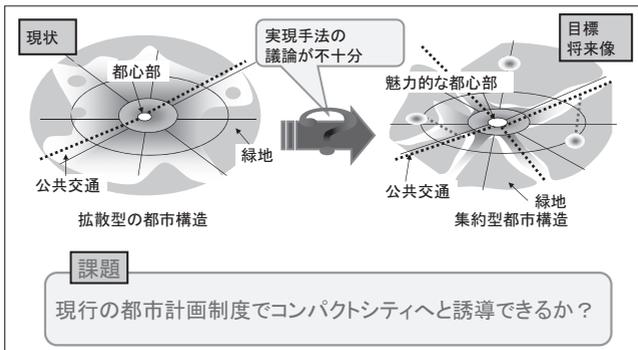
近年、「コンパクトシティ」の必要性が唱えられ、これに関する議論が盛んに行われている。自治体の都市計画マスタープランの中に「コンパクトシティ」という言葉が書き込まれるところも多いと思われる。しかしながら、コンパクトシティの形成を目標に掲げながらも、これを実現するための方法論は限定的であり、「どうすればコンパクトになるのか」という課題は残されたままである。

現行の都市計画制度は、昭和 40 年代（1965～1974 年）につくられたものである。制度の確立から既に 50 年近くが経過していることになる。この都市計画制度は、人口増加期において「人口の集中をいかにして抑えるか」がその基本的な問題意識であった。

このような問題意識は、人口減少が唱えられる今日の状況にはそぐわない。そこで、2014 年に都市再生特別措置法が施行された。この法律には様々なアイデアが満載であり、これを使ってコンパクトなま

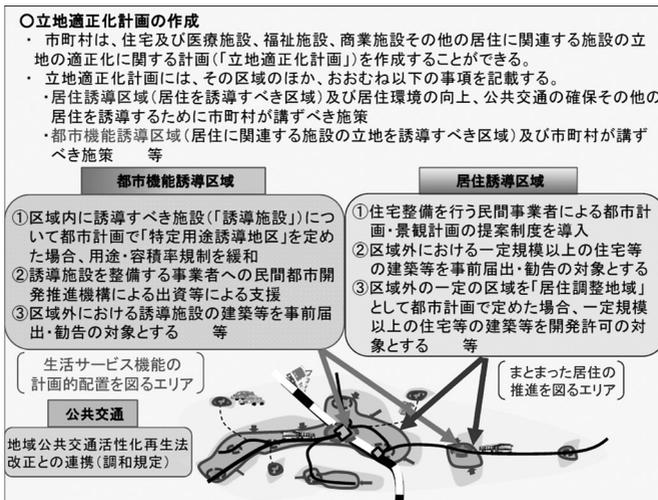
ち、すなわち、立地適正化計画を策定し、都市機能誘導区域、居住誘導区域を形成していこうというものである（図1-3）。これらの視点は重要なものではあるが、果たしてこれだけで十分であるのかどうかについては疑問が残る。

図1-2 コンパクトシティ移行における課題



出典：筆者作成

図1-3 2014年都市再生特別法の改正



出典：国土交通省作成

従来の都市計画の技術的手法としては、都市計画マスタープランに未来を描き、これを実現するためには、大きく2つの事業手法があった。

第1は、直接的な公共介入としての「事業手法」である。これは、区画整理事業や都市計画事業と言われるものであり、市街地の不燃化の促進や道路の拡張を行う手法であった。

第2は、間接的な公共介入としての「規制手法」である。これは、用途地域制に代表される土地利用規制であり、住宅地と商業地、市街化区域と市街化調整区域を分けるという手法であった。

これまでの日本の都市計画は、これら2つの手法を上手に使うことで都市のかたちをコントロールしてきたといえる。この手法は、人口が増加傾向にある時代においては有効であったが、前述のとおり、既に日本は人口減少の局面に突入している。従来の都市計画手法に加えて、新たな手法が必要となっているのではないか。

(2) 新たな立地誘導策の必要性

ア 行政が「市場を動かす」という考え方

従来の都市計画制度とあわせて必要となる第3の技術的手法とは、集約型都市へと導く「立地誘導策」である。

現行のまちは、土地市場の中で比較的自由に宅地開発が行われることによって形成されてきた。このような背景を踏まえると、土地市場をうまく動かすようなことを考えなければ、コンパクトな都市の形成は難しい。そこで、行政の手法として「市場を動かす」ことが必要であると考えている。

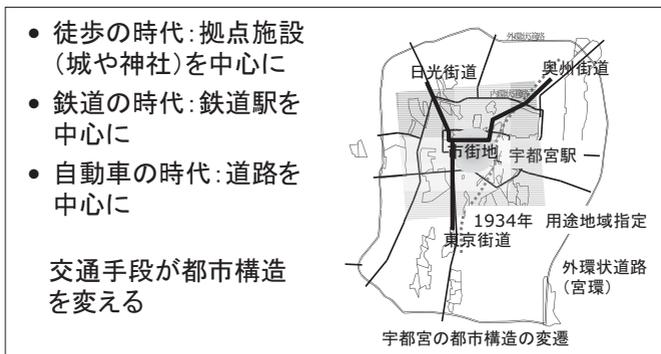
イ 交通と土地利用

交通と土地利用の間には、強い因果関係がある。徒歩が主要な交通であった時代は、徒歩圏内を中心にまちができていた。すなわち、地

域の拠点となる城や神社を中心にまちが形成されていったのである。これが明治時代になると、鉄道の時代がやってくる。こうなると、旧来の市街地の端に鉄道駅ができる。駅と中心市街地は1kmほど離れていた。ところが時代を経ると、今度は、駅を中心にまちが広がるようになっていく。いつの間にか駅の「表玄関」と「裏玄関」が判然としなくなり、以前は裏玄関といわれていた地域の方が発展した場合もある。

さらに自動車の時代が訪れると、自動車の普及に合わせてロードサイドショップが増え、インターチェンジ付近に大型のショッピングセンターができるようになった。このように交通手段が変わるごとにまちの形が変わってきたのである。

図1-4 交通と都市構造（宇都宮市の事例）



出典：筆者作成

このように考えれば、交通を上手にデザインすることによって、まちの形をもう一度変えることができるのではないか。徒歩の時代から鉄道の時代へ、鉄道の時代から自動車の時代へと変化していったように、自動車の時代から新しい交通の時代へと変化を誘導することによって、新たなまちのかたちを議論することができるのではないだろうか。

交通手段の変化が都市構造を変える大きなきっかけとなる。これは、先に取り上げた宇都宮市の都市構造の変遷においても理解することができる（図 1-4）。

2 次世代の交通が都市を変える

(1) 「次世代の交通」とはなにか

自動車に代わる「次世代の交通」とはなにか。この答えを出すことは容易ではない。そのようななか、近年注目されている交通機関でいうと、LRT¹やBRT²、自転車のシェアシステム、セグウェイに代表されるパーソナルモビリティと呼ばれるものなど様々である（図 1-5）。

図 1-5 次世代の交通の時代へ



出典：筆者作成

これらの交通機関をうまく使えば、もう一度都市のかたちを変えることができるのではないだろうか。このような視点から、次世代のまちづくりについて考えていきたい。

1 Light Rail Transitの略称。

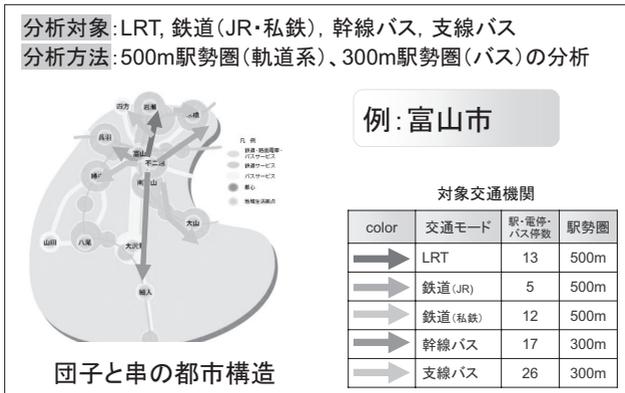
2 Bus Rapid Transitの略称。

(2) 富山市の事例

ア 多様な交通モード

本日お越しになっている森市長の富山市には、LRT、鉄道（JR 及び私鉄）、幹線バス・支線バスといった多様な交通モードがある（図 1-6）。

図 1-6 富山市の公共交通

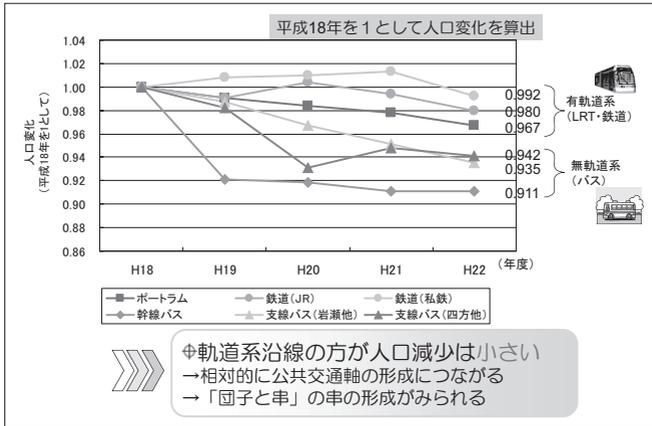


出典：筆者作成

富山市におけるこれらの沿線の土地利用がどのように変化したのかについてお話ししたい。富山市では、2006年にポータルムと呼ばれる LRT を導入している。富山市の人口は、2006年から減少傾向にある。

しかしながら、比較的人口が下がりにくくなっているのが、LRT や鉄道が通っている地域である。LRT 又は鉄道が走っている地域は、人口減少率は 1% から 2% 程度である。それに対して、一方でバスが入っている地域は 7% から 9% の減少が見られる。魅力的な交通機関や地図に残るような交通機関には、人口の保持力があるのではないかと推測される（図 1-7）。

図 1-7 交通機関別の人口保持力

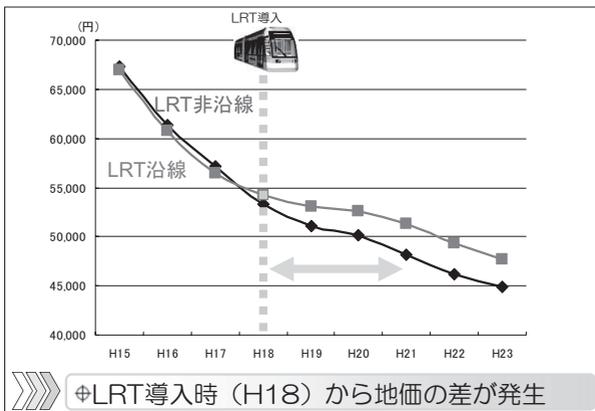


出典：筆者作成

イ LRT 導入の経済効果

また図 1-8 は、2006 年の LRT の導入前後の地価の変化を沿線と非沿線とで比較したものである。地価は、LRT の沿線と非沿線ともに、バブルがはじけて以降下がりが続いている。しかしながら、2006 年の LRT の導入以後については、地価の下がり幅に変化が起きた。LRT

図 1-8 LRT 導入が地価に与える影響



出典：筆者作成

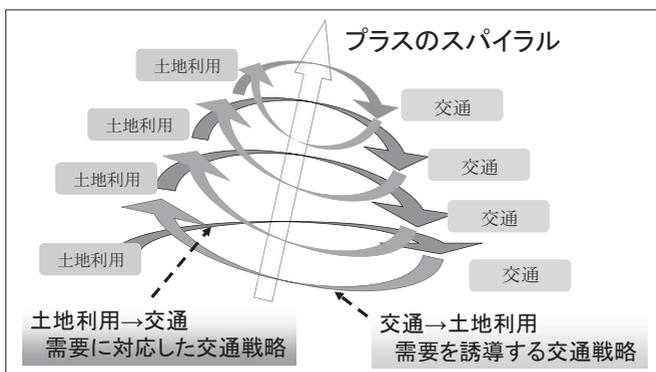
沿線の方が地価の下がり幅が小さく、非沿線の方が地価の下がり幅が大きくなっている。この差も LRT の導入効果のひとつだといえるのではないか。自治体の視点で見れば、固定資産税がいくら変化するのかというのを計算すると、LRT の経済効果を分析しやすくなる。

(3) 土地利用と交通の関係の考え方

一般に、交通は派生需要であると言われる。これは、交通が本源的な土地利用から派生したものであるという考え方である。しかしながら、交通を変えると土地利用が変わるということは、富山市の事例をもとに説明してきたとおりである。渋滞が多発するため道路を拡張するであるとか、中心市街地で渋滞が多いためバイパス道路をつくるという時代には、道路をつくることで解決していた。

ところが、その後の経過を見てみると、バイパス道路の周辺においては土地利用が進む。つまり、交通と土地利用は、お互いの因果関係となり、ニワトリと卵の関係になる。時間差はあるものの、どちらかを変えれば、もう一方も変わるのである。

図 1 - 9 人口減少時代に対応した集約型都市構造へ



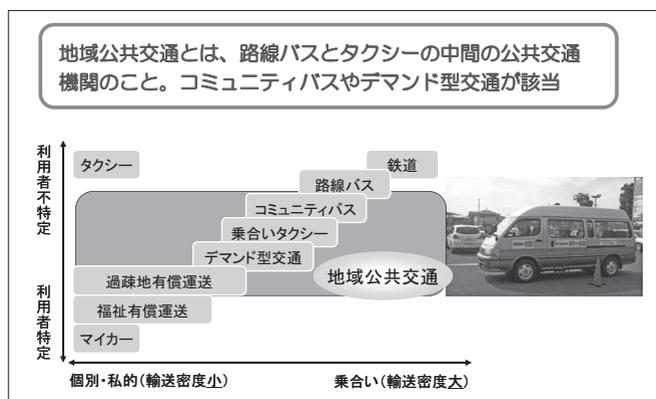
出典：筆者作成

3 人口減少時代の地域公共交通

(1) 低密度エリアの公共交通

その地域が魅力的であるか否かを問わず、全国的に人口が減少しているのが今日の傾向である。人口低密度エリアの公共交通とはどのようなものであろうか。これまでの鉄道やマイカーの代わりに、「地域公共交通」と言われるコミュニティバスやデマンド型バスが各地で見られるようになった（図 1-10）。

図 1-10 低密度エリアの公共交通

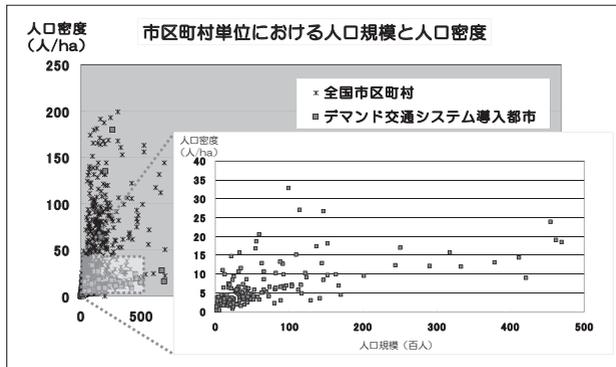


出典：筆者作成

図 1-11 は、デマンド型交通が、どのような地域で導入されているかを示したものである。

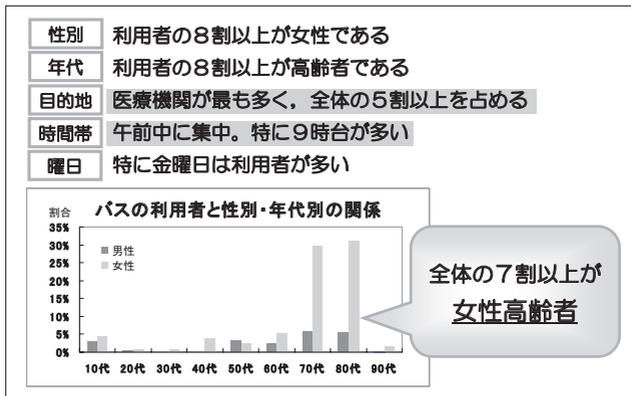
この図を見れば、人口密度が 1ha 当たり 40 人以下（概ね 20 人以下）、人口規模が約 2 万人程度の市町村でデマンド型交通が導入されていることが分かる。次に、デマンド型交通の利用者について見てみる（図 1-12）。利用者の全国平均値から、利用者の約 8 割が女性で、また約 8 割が高齢者であった。そして、「午前中」に「医療機関に行く」ために用いられることが多いため、利用のピークは午前 9 時台であ

図 1 - 11 デマンド型交通の導入地域



出典：筆者作成

図 1 - 12 デマンド型交通の利用者



出典：筆者作成

ということがわかった。

さて、今ここに人口 1,000 人のまちがあり、デマンド型交通が走っているとします。果たして、何人乗っているであろうか。デマンド型交通の利用率は、約 0.33% である。このことから考えると、人口 1,000 人のまちでは、利用者は 1 日 3 人となる。

また、自治体はデマンド型交通の運行・維持にどのくらいの費用を

負担しているのでしょうか。デマンド型交通の収支率が約 24%であることを考えると、残りの約 75%は、自治体の補助金によって支えられていることになる。これが地域公共交通の実態である。

つまり、1,000 人のうち 3 人のために、経費の 75%に相当する額の補助金を出しながら運行されているのが、地域公共交通であるということになる。「地域の足」としての地域公共交通の重要性は理解していても、採算を取ることは困難であると言わざるを得ない。これをどのように地域の中に根ざさせていくのかというのが非常に重要な問題である。

(2) 基幹公共交通と地域内交通

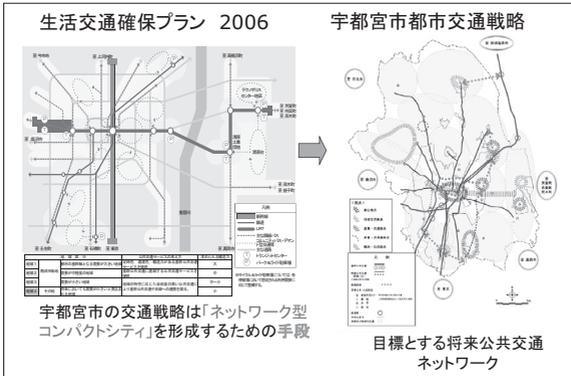
地域を元気にするための交通戦略には、2つの視点がある。1つは、地域内交通として、困っている住民のために便利な公共交通を整備する戦略である。70代、80代で、車の運転をそろそろ控えようとしている方々を助ける作戦などがその例である。2つめは、都市間交通の視点で、持続可能なまちにするため、公共交通を軸にまちを再編させるというものである。

地域内交通は、今まさに必要な交通であり「現在の戦略」として位置づけられるものである。一方の都市間交通は、中長期的にまちの形を上手にシュリンク（縮退）させるための交通戦略であり、「未来形の戦略」であるといえる。つまり、現在の戦略と未来形の戦略の2つを組み合わせることでまちをつくっていくことにより、コンパクトシティをつくる考え方である。

基幹公共交通と地域内交通を組み合わせると、下記のようなイメージとなる。

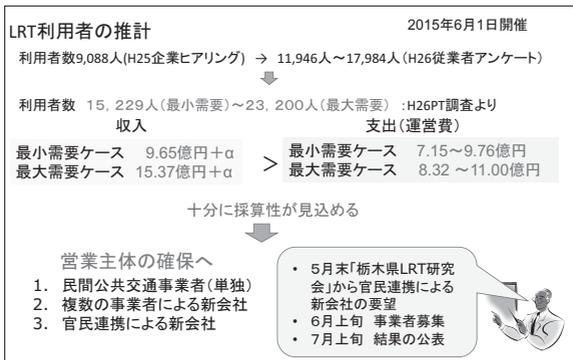
道路は都市の外側では比較的早い速度で移動できるようにし、中心部に入ってくるとスピードを制限して、最終的には車の流入規制をするようにする。公共交通は、中心部は非常に速度の速い新幹線や鉄道

図 1 - 14 宇都宮市の交通戦略



出典：筆者作成

図 1 - 15 第 6 回芳賀・宇都宮基幹公共交通検討委員会での議論



出典：筆者作成

宇都宮市における LRT の導入に関する最近の論点は、事業採算性である。特に、赤字を懸念する市民の声が多い。しっかりとした需要推計を行い、どうやら赤字にならないというような推計を得た。営業主体を決めて、新会社を設立するという段階にある（図 1 - 15）。

イ 支線系交通の整備

これらの幹線系にくわえ、支線系交通の整備も進めている。支線系のデマンド交通としては、2008年にジャンボタクシーの運行を開始した。宇都宮市の支線系の地域公共交通は、単に行政側が用意するのではなく、自治会等の中で議論を行い、赤字については自治会費で補填し、本当に足りない部分だけを行政が支援する仕組みである（図1-16・17）。

図1-16 地域内公共交通の整備

地域内公共交通の整備

- 2008年1月運航開始
- ジャンボタクシー
9人乗り
- 1日8便、150円/回
- 定期: 2000円/月

清原地区: 2万4千人(H23)
 運行経費(自治会出資金、協賛金)
市民の自宅近くまで、小回りのきくバスサービスを!

➡ 公共交通空白地域の解消



清原さきかけ号

出典: 筆者作成

図1-17 地域公共交通の整備拡大

地域内交通の取組み 2013年度まで運行面積: 230km²(市域の55%)



「篠井はるな号」 平成24年11月 本格運行開始 (篠井地区)

「わかわくとみや号」 平成24年11月 本格運行開始 (上河内地区)

「くにもとふれあい号」 平成24年10月 本格運行開始 (酒井地区)

「古賀志孝子号」 平成23年12月 本格運行開始 (酒井地区)

「よこかわいきいき号」 平成24年12月 本格運行開始 (本町地区)

「かみかわち愛のりユッピー号」 平成25年10月 本格運行開始 (上河内地区)

「板戸のぞみ号」 平成22年4月 本格運行開始 (酒井地区)

「清原さきかけ号」 平成20年8月 本格運行開始 (清原地区)

「みずほの愛のり号」 平成24年4月 本格運行開始 (瑞穂野地区)

整備箇所: 10地区まで拡大(2013年度時点)

出典: 筆者作成

ウ 自転車ネットワークの整備

また、公共交通の議論の中では、自転車が話題になることも多い。自転車は非常に便利な乗り物であるため、宇都宮市でも自転車のネットワークの構築に取り組んでいる。宇都宮市には、既に約17kmにおよぶ自転車レーンがあるが、今後もこれを増やしていく予定である。

また、交通量が多い国道4号線にも、社会実験として、自転車レーンを整備することができた。できない理由を見つけることは簡単だが、

図1-18 国道4号線における社会実験



出典：筆者作成

図1-19 自転車レーンの安全対策



出典：筆者作成

やろうと思えば案外できるものである。

懸念されたのは自動車と自転車の交通事故であった。ところが、ブルーで自転車レーンを描くと、自動車は不思議とこのレーンをできるだけ踏まないように走行した。自転車の走行空間が自動的に確保され、事故数も減少している。

走る空間をつくるのなら、当然停まる空間もつくらなければならない。このような考え方にに基づき、自転車の駅も整備した。宇都宮駅のすぐ隣に、「宮 CYCLE ステーション」という無料の休憩スペースを設けた（図1-20）。シャワーやトイレがあり、自転車の修理ができる。当初は、街づくり推進機構というNPO法人が運営していたが、現在ではプロの自転車チームに運営を任せている。シャワー代など若干のお金はかかるが、このような便利な施設を整備することで、ここで着替えたり、自転車を修理することが可能になった。

宇都宮市には、2008年に「ブリッツェン」という自転車のロードレースチームが誕生した。2010年から1年に1回、大通りの交通を完全に停止させ、「ジャパンカップ・クリテリウム」を開催している。このように、市民と一緒に道路空間の新しい使い方を体験しながら、ま

図1-20 自転車の駅



出典：筆者作成

図 1 - 21 自転車のまち 宇都宮市



出典：筆者作成

た、楽しみながらまちをつくっていくというのは非常に重要なことであらう。

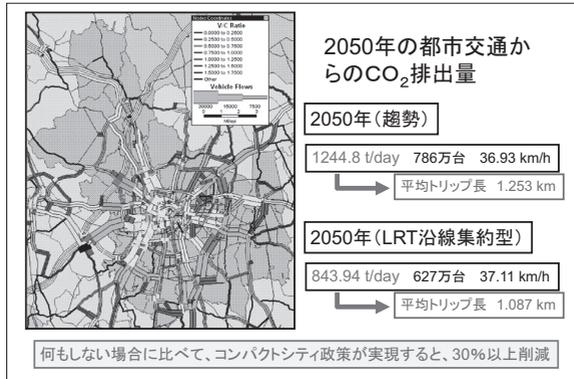
4 都市の交通の将来展望

(1) 都市の将来推計

冒頭で 2050 年に 3,000 万人の人口がいなくなると述べた。それでは、人がなくなったまちはどうなるのか。宇都宮市を事例に、コンピュータを使って、シミュレーションをしてみよう。

まず、2050 年の CO₂ 排出量のシミュレーションを見てみる。すべての交通ネットワークのリンクごとの CO₂ 排出量を算出すると、通常の趨勢型だと 1,244 トンであるのに対し、沿線に集約したまちができ上がると、843 トンになる。すなわち、現状と比べて、CO₂ 排出量は 30% 程度となる (図 1-22)。これは、公共交通の変革は、環境に優しいまちづくりにも貢献するという重要なデータであるといえよう。

図 1 - 22 2050 年の都市交通からの CO₂ 排出量

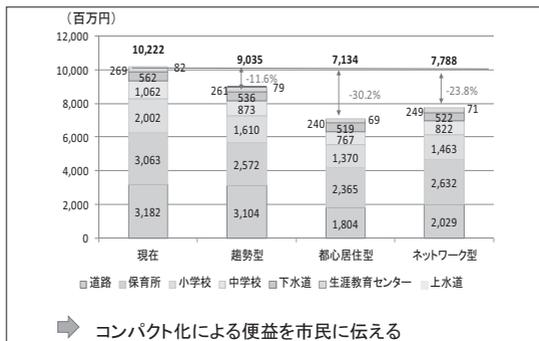


出典：筆者作成

(2) コンパクトシティと財政の考え方

つづいて、自治体の財政について考えてみたい。コンパクトシティをつくると、どの程度、維持管理コストが下がるのだろうか。おおまかに言って、現状に対して「ネットワーク型」あるいは「都心居住型」と呼ばれるものの場合、20%～30%程度の便益が発生することが指摘されている。

図 1 - 23 コンパクト化政策が実施された場合の将来の社会資本の維持管理費

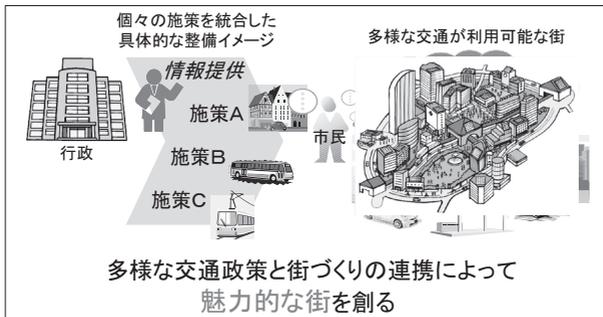


出典：筆者作成

もちろん、「うちの自治体の歳入は非常に多いので、コンパクトにしなくても良い」という考え方もありうる。一方で、「うちは結構厳しいので、やっぱりコンパクトにしていかなきゃいけない」と判断する自治体もあるだろう。全国の自治体がすべて立地適正化計画をつくるべきだとは思わないが、そうはいつでも、人口の減少に合わせて上手にまちの形を変えていくという方法論は必要なのではないだろうか。

ここでは、交通という視点でまちづくりを考えたが、多様な交通網があることを前提に、車以外の交通が便利なまちがあってもよいのではないかということをご提案してきた。車以外の交通が便利なまちというのは、全国的にみれば少数派であろう。車以外の交通の多様性を活かすことが、今後生き残っていけるかどうか、ほかのまちと差別化できるかどうかの鍵になるのではないか。

図1-24 未来の都市づくりの考え方



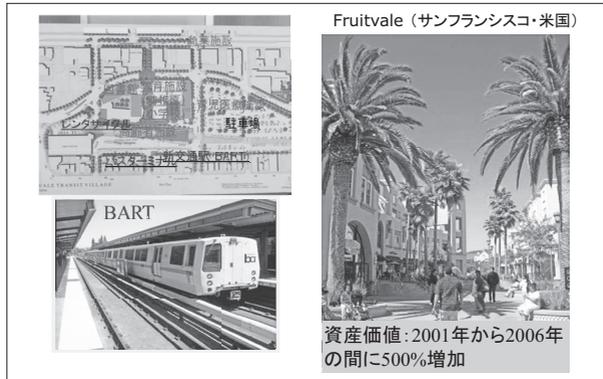
出典：筆者作成

(3) 交通とまちづくり—海外の事例—

最後に海外の事例を紹介する。紹介するのは、いずれもアメリカの事例である。アメリカの自動車依存度は世界一であり、世界一の「自動車王国」であるといえよう。この自動車王国で、近年大きなうねりがあった。すなわち、公共交通の再編が各地で起きているのである。

サンフランシスコ郊外では、高速鉄道システム（BART）を導入している（図1-25）。まちづくりを通して、駅前にディズニーランドを思わせるようなまちをつくらせている。これによって、この周辺の資産価値が500%も高くなったという。

図1-25 駅を中心としたまちづくり



出典：筆者作成

公共交通とまちづくりをセットで考える視点が重要であり、これをTOD（公共交通指向型開発）という。駅をつくり、そして、駅周辺に魅力的な空間をつくる。地方部には魅力のない駅がたくさんあるかもしれないが、そのような駅を放置するのではなく、TODを意識した開発を行うことで、公共交通に乗る人が集まってくるのではないだろうか。

つづいて、ロサンゼルス郊外のパサディナという地区の事例を紹介する。まちで一番便利な場所はどこかと考えると、それは駅の上である。パサディナでは、LRTの駅の上に住宅を整備した。公共交通の整備と地域の開発をセットにして行った事例である。

こうすることによって、上層階に住んでいるお年寄りもそのままエレベーターで降りてきて、電車に乗り、中心市街地に行くことができる。アメリカの場合は「信用乗車」方式を採用しているため、改札が

なく、そのままホームへ行って電車に乗ることができる。駅の上という、最も便利な場所を交通事業者と調整しながら開発するという発想があっても良いのではないか。

図 1 - 26 駅の上の住宅整備



出典：筆者作成

つづいて、ヒューストンの取組みを紹介する。ヒューストンは、世界中で最も車の依存度の高い都市で、1人当たりのガソリンの消費量が世界で最も多いのである。2004年1月、この世界一の自動車依存都市にLRTが走った。

ヨーロッパでよく見られるLRTの場合、「トランジットモール」といって、歩行者と公共交通に開放された、歩いて楽しい空間となっていることが多い。しかし、ヒューストンでは、このエリアは、水が張ってあるので歩くことはできない。

なぜ、このような設計を行ったのか。ヒューストンには、ゾーニングの制度がない。つまり都市計画の土地利用規制がないのである。つまり、郊外に何をつくっても良く、中心部に何をつくっても良いということになっている。そこで、郊外に負けないようにするためには、街中に魅力をつくらなければならない、そのように考えるなかで、水を張ったのだという。

この場所は公園ではなく、あくまで道路空間である。しかもヒューストンの目抜き通りと言われている、一番重要な道路である。こういう空間をつくって、このすぐ横にあるカフェでビールを飲みながらジャズを聞く。こんなまちができるのならば、都市の中心部に出かけていきたくなるのではないだろうか。ヒューストンは、道路空間そのものに魅力を持たせた事例であると評価できよう。

(4) 本源需要としての交通

前述のとおり、交通は、派生需要として捉えられてきた。何かの目的のために交通機関を利用する。交通を派生需要的な考え方で捉えるところなる。

ところが、交通が本源需要となることもある。例えば、東京ディズニーランドなどの遊園地を考えると分かりやすい。遊園地にあるにある乗り物は、本源的な需要となる。その乗り物に乗ることが目的であり、乗った場所に戻ってくるわけだから、目的地と出発地は同一地である。まちのなかに、人々が乗りたくするような交通があれば、その交通は本源需要となり得るのである。

図1-27 魅力的な乗り物づくり



出典：筆者作成

(5) 交通で「夢」を描く

交通のまちづくりにおいて重要なことは、夢を描くことである。そして、その夢を裏づける科学的なデータを提示することである。そのデータを市民に提示し、宇都宮市の LRT の事例のように、どのようなまちをつくりたいのかをイメージ化しなければならない。

筆者が関わっている宇都宮市では、ある人物が通勤をシュミレーションし、これがどのように変わるのかを完全再現した（図 1-28）。

言葉で言うより、目で見ていただいたほうが非常にわかりやすい。

図 1-28 イメージの提示



出典：筆者作成

様々なパターンの画像や映像を用意し、市民に提示することによって、市民の中にも「このようなまちになるのか」という理解がすすみ、「乗ってみたい」という気持ちがわいてくる。自治体としては、このようなライフスタイルを提案しているが、市民の皆さんはどう思いますかというようにして、市民の意見を聞くことが重要となる。

コンパクトシティ戦略による 富山型都市経営の構築

～公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～

講師 富山市長

森 雅志

事例報告 1

事例報告1 コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築 ～公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～

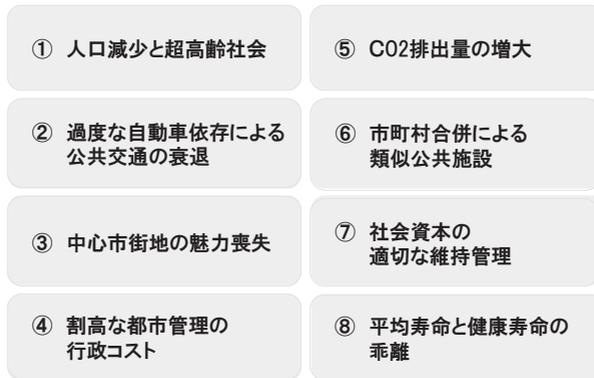
富山市長 森 雅志



はじめに

はじめに、富山市を取り巻く課題を整理する。ここで挙げられている課題は、富山市に限らず、概ね各地の地方都市に共通するものであると思われる。しかしながら、人口の減少は全国平均的に進行していくわけではなく、ここに「差」が出てくる。減り始めると加速度的に減るところと、比較的ゆっくりソフトランディングできるところとに分かれていく。放っていくと地方都市は、人口が3割から4割減少するとも指摘されている。したがって、そうならないため、どのようなまちづくりを展開していくかが課題となる。

図 2 - 1 富山市を取り巻く課題



出典：筆者作成

1 富山市のまちづくりの基本方針

前述の課題を解決するために策定したのが、これからご説明する計画である。富山市は幸い、ほとんどすべての交通軸が、富山駅に結節している。したがって、時間がかかっても富山駅まで出れば、市域の各方面へ公共交通で移動することができる。しかし、終電も早く、運行本数も十分とは言えない。そこで、まずは思い切って公共交通に公費を投入することを決めた。

2013年、交通政策基本法が成立した。これまで、交通分野における基本法は存在しなかったため、どこまで公費投入することが妥当なのかということについては、さまざまな意見があった。

本来、交通事業は民業であり、そこに積極的に公費投入することが妥当なのかという議論が激しく展開されていた。しかし、JR西日本の高山本線では、所在市が費用を負担して駅を設けた。ホームしかなく、トイレもない駅だが、それでも1億5,000万円程度かかっている。

利益を出している民間企業に帰属するものを、なぜ税金で整備しなければならないのかということについては、しっかりと議論しなけれ

2 コンパクトなまちづくりと交通

(1) 公共交通の活性化

公共交通の活性化について、元々はJR西日本が運営していたが、後に廃線となった富山港線を引き受けて、国内初となるLRTを導入した(図2-3)。

こうしてできたLRTの駅には、ホームも階段も改札もなく、非常に乗りやすい。運賃は、200円均一で、65歳以上は100円とした。これにより、日中の高齢者の利用が大幅に増加した。沿線人口が増加したわけではないのに、利用者が2倍強になった。市の中心部のスーパーに、用がなくても毎日行くという人が増えた。一見、無駄な移動のようにも思われるが、このことが、健康寿命が延びることにつながっていくだろうと考えている。

現行の路線は開業以来、上下分離の上の部分、常に黒字で経営できている。そのほか、現行の市内電車路線の南側を延伸することで、市の中心部に路面電車のサークルをつくった(図2-4)。森本先生がおっしゃった、「都市の真ん中に思わず乗りたくなるような乗り物を

図2-3 富山ライトレールの整備



出典：筆者作成

つくる」と関連する取り組みであろう。

そして、LRTの沿線に公共施設を集中させることも考えている。タイミングとしては、施設の更新時期が良いのではないだろうか。そしてこの周囲には、自転車のシェアシステムを17ステーション運営している。したがって、まちの中へ出ると、この自転車のシステムと路面電車の環状線で、車に頼らなくても容易に移動ができることになる。

富山駅に北陸新幹線が開通した。駅の高架下にLRTの電停があるため、新幹線を降りるとそのままLRTに乗り換えることができる。北陸本線の下り線がまだ高架化されていないために未完成ではあるが、LRTが富山駅を突き抜けていく計画である(図2-5)。これにより、富山ライトレールが中心商店街まで乗り入れてくることになり、大変魅力的な駅空間が形成されることになる。都市間を結ぶ高速鉄道の駅の中に、2次交通であるLRTの電停ができ、そこから放射線状に公共交通網を派生させているという考え方に基づいて、施策を進めていきたいと考えている。

図2-4 市内電車環状線化事業～セントラムの整備～

中心市街地活性化と都心地区の回遊性の強化を目的に、市内電車を一部延伸

- ・日本初の上下分離方式の導入
- ・魅力ある都市景観の構築に向けた道路空間との一体的な整備

<路線概要>

- 開業日：平成21年12月23日
- 延長：約0.9km(環状線区間約3.4km)
- 電停：延伸区間に3箇所新設
- 車両：新型低床車両を3編成導入

富山駅高架下で接続(予定)

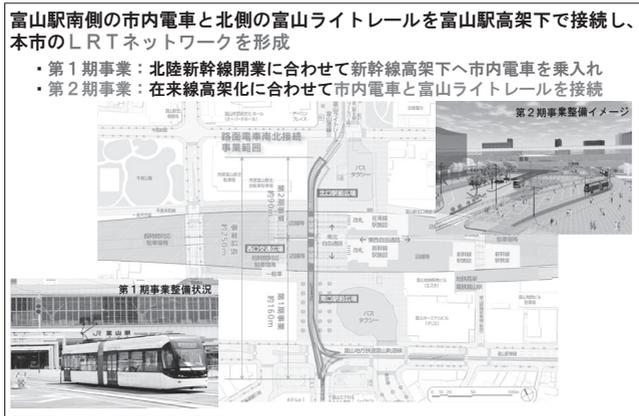


▲市内電車環状線(愛称:セントラム)

出典：筆者作成

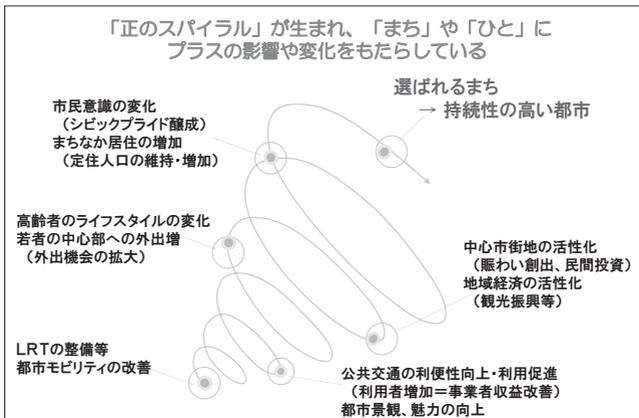
LRTなどのモビリティに投資をした結果、利便性が上がって都市景観が向上していく。それを受けて、人々の外出機会が増加した。特に高齢者の外出機会が増えた。まちは人が多く出歩くようになった。民間企業は敏感であるから、この様子を見れば投資が行われていく。その結果、まちなか居住が推進され、「シビックプライド」が上がっ

図2-5 路面電車の南北接続事業～事業概要～



出典：筆者作成

図2-6 コンパクトなまちづくりにおけるLRTの整備効果

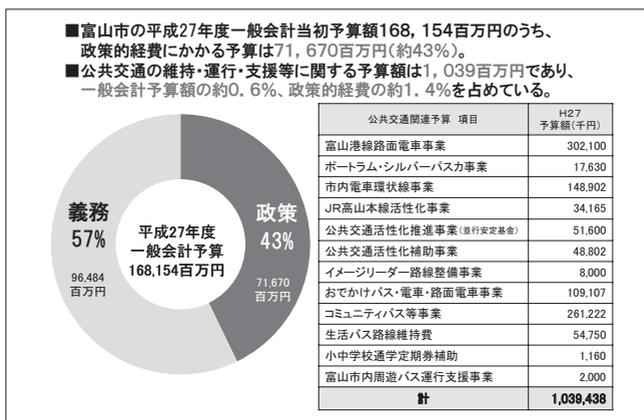


出典：筆者作成

てきた。ここが一番大事なポイントだと考えている。ひとりひとりの市民が、自分の住んでいるまちに郷土愛や誇りを感じ、誇れるようになる。「富山はいいところだよ」と言えるようになるのである。

参考までに、富山市の2015年度一般会計の資料をお見せしたい(図2-7)。

図2-7 富山市の2015年度一般会計予算



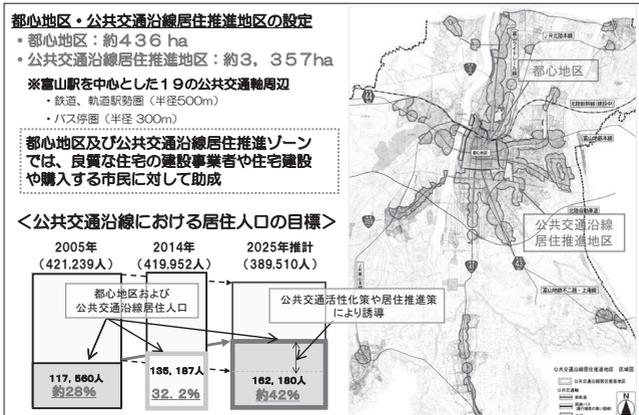
出典：筆者作成

一般会計予算の総額1,680億円のうち、義務的経費が半数を超えているため、ハンドリングできるのは全部で約716億円となる。公共交通の維持・運行・支援等に関する予算額は約10億円であるが、ほとんどがソフト事業に当てられている。

(2) 公共交通沿線地区への居住促進

交通沿線への居住誘導について、富山市では、駅の近くであれば、郊外であっても居住を推奨している。交通の質を上げていくのと同時に、補助金を用いて、居住を誘導している(図2-8・9)。

図 2-8 都心地区・公共交通沿線居住推進地区の設定と居住人口の目標



出典：筆者作成

図 2-9 公共交通沿線への居住推進～まちなか居住推進事業～



出典：筆者作成

2005年当時、居住推奨エリアの人口構成比は約28%であった。今後の目標は、2025年の時点で42%と定めている。なお、現在（2014年現在）で、32%程度であり、概ね順調なのではないかと考えている。

この施設の特徴は、市が設置する図書館の本館と美術館であるにも関わらず、駐車場がないということである。この取り組みは極めて挑戦的なものであり、苦情等もあるかもしれない。

図 2 - 11 富山ガラス美術館・図書館複合施設

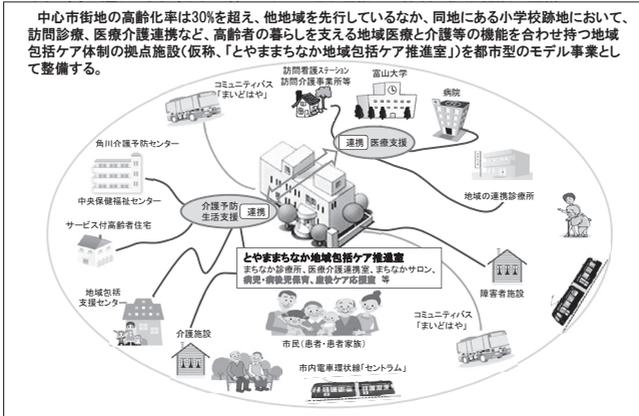


出典：筆者作成

この狙いは、ぜひ公共交通で足を運んでほしい、まちの中へは公共交通で来てほしいというものである。さらに、中心部に、まちなか地域包括ケアの拠点施設、病児・病後児保育の拠点施設も整備しようと考えている（図 2 - 12）。

そのほか、65 歳以上の人に限り、市内のどんな遠くからバスに乗っても、中心商店街で降りると運賃 100 円という仕組み（「おでかけ定期券」）もつくった（図 2 - 13）。郊外のショッピングセンターまで行くよりも、安い運賃で中心商店街へ来ることができる。結果として、平均して毎日 2,600 人の利用がある。富山市の高齢者人口は約 11 万人であることから考えると、毎日、約 2.3% の高齢者がまちへ来ていることになる。外出する元気な高齢者が増えることを期待している。

図 2-12 質の高い魅力的な市民生活づくり
～地域包括ケア体制の拠点施設の整備～



出典：筆者作成

図 2-13 おでかけ定期券事業の概要

交通事業者と連携し、65歳以上の高齢者を対象に市内各地から中心市街地へ出かける際に公共交通利用料金を1回100円とする割引制度を実施
高齢者の約23%がおでかけ定期券を所有し、1日平均2,634人が利用 (平成26年度実績)
高齢者の外出機会の創出、中心市街地の活性化、交通事業者への支援等に寄与

＜おでかけ定期券の申込み＞
65歳以上の方、利用者負担金1,000円

＜おでかけ定期券の利用＞
①利用時間帯：午前9時～午後5時
②利用区間

【路線バス】(H16.5～)
富山市内各地 ↔ 中心市街地等の区間
中心市街地等 ↔ 中心市街地等の区間
富山市内各地 ↔ 富山市民病院の区間

【地铁電車】(H20.4～)
富山市内各駅 ↔ 電鉄富山駅
富山市内各駅 ↔ 南富山駅

【路面電車】(H23.4～)
市内電車(環状線含む)、富山ライトレール

＜例＞路線バスの利用
【富山駅前】→【富山駅前】
通常運賃：1,160円
おでかけ定期：100円

出典：筆者作成

それから、花束を買って電車に乗ると運賃が無料となる「花 Tram モデル事業」も行っている(図 2-14)。これも利用者が増えており、2014年度は、1年で1,200人、月に100人が花束を持って家へ帰っている。私は、人を動かす要素は、「楽しい」か「おいしい」か「おしゃ

れ」だと考えている。この事業は、「おしゃれ」の要素に着目したものである。なお、家族への花束が恥ずかしいという方は、仏壇に供える花でも運賃は無料となる。

図 2-14 花 Tram モデル事業の概要

≪花Tramモデル事業≫

華やかで明るい空間を演出し、「花で潤うまち」を創出するため、指定の花屋で花束を購入し、市内電車等に乗車された方々の運賃を無料化

○期 間
平成24年11月～

○内 容
・花束を購入すると無料乗車券を進呈
・降車時に運転手に花束を提示し、無料乗車券を渡すと運賃が無料に

○花 屋
市内電車沿線の計23店舗

○実 績

利用者数	平成24年度	392人
	平成25年度	598人
	平成26年度	1,290人



出典：筆者作成

また、祖父母と孫が一緒に入場すると、公共の施設が無料で利用できるという事業も好評である（図 2-15）。そのほか、新幹線開業記念として、富山市内に宿泊した県外の方全員に、路面電車無料のチケットを 2 枚お配りしている。

このような取り組みの結果、中心部は 8 年連続転入超過となっている。郊外の居住推奨エリアもついに転入超過に転じた。さらに、2015 年 1 月時点の国土交通省の地価調査で、平均地価が 23 年ぶりに上がった。新幹線開業の影響で駅前の商業地が上がるのは当然かもしれないが、平均地価が上がったということは大変喜ばしい。

さらに富山市の財政という面で考えれば、固定資産税、都市計画税の確保という意味でも大変ありがたいことである。この動きは、何よ

図2-15 質の高い魅力的な市民生活づくり
 <高齢者の外出機会の創出>

高齢者の外出機会を促進するとともに、世代間交流を通じて家族の絆を深めるため、祖父母と孫(曾孫)が一緒に来園(来館)された場合に入園料(観覧料)を全額減免(平成27年度から砺波市と連携開始)



○期 間
 平成24年7月～

○対象施設
 富山市の対象施設
 ファミリーパーク、科学博物館、郷土博物館、ジップライン・アドベンチャー立山、エコリンクなど15施設
 砺波市の対象施設
 テューリップ四季彩館、砺波市美術館など6施設

○対象者
 一緒に入園等される祖父母と孫・曾孫(富山市の場合は祖父母の方の居住地に制限なし。砺波市の場合は祖父母の方の居住地が富山市と砺波市に限る。)

○実 績(ファミリーパーク、科学博物館等の15施設利用者数)
 H23:677, 371人(事業開始前)
 H25:702, 824人(うち祖父母-孫54, 735人)
 H26:728, 734人(うち祖父母-孫57, 049人)
 入園(館)者数が約7.5%増加(H26)

出典：筆者作成

りも個人資産の価値が上昇していることを意味している。人口減少下では困難であると思われた地価の下落の歯止めについて、一定の効果を発揮できたのではないかと考えている。

(4) 今後の課題

前述のとおり、富山市中心部は、8年連続で転入超過を記録している。この点ははっきりと良い数字がでているが、依然として出生と死亡の差を埋めるに至っていないのが現状である。

しかしながら、この10年ほどずっと続けてきた市の政策が少しずつかたちになってきたのではないかと。今後もおれずに、コンパクトなまちづくりを進めていくことが重要であると考えている。

富士宮市の市営公共交通

講師 富士宮市副市長

芦澤 英治

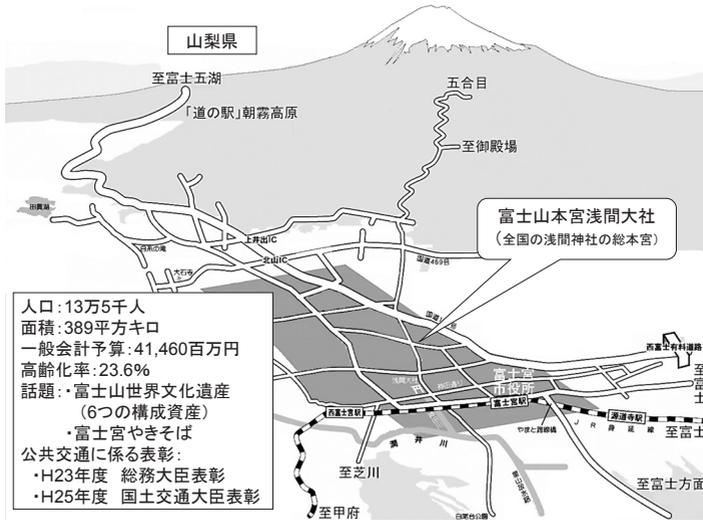
事例報告2



はじめに

富士宮市は、人口が約 13 万 5,000 人、面積が約 390km² で、富士山の南西麓の位置にある（図 3-1）。近年では「富士宮焼きそば」で全国的に知られるようになってきた。当市は、過去において庁舎や清掃センターなど、多くの起債事業を行ったため、2005 年に財政危機に陥った。

図3-1 富士宮市の地理と概要



出典：筆者作成

これを受けて、市では、5年間職員の賃金カットを行った。事業はすべてスクラップ&ビルド方式で行い、補助金は大幅に見直した。

1 富士宮市の公共交通をめぐる環境

(1) バス事業者に対する補助金の見直し

このような厳しい財政状況において、バス事業者に対する補助金も見直しを迫られた。

利用者が減少するなか、バス路線の退出を防止し市民の足を確保するためにバス事業者に対する補助金を交付していた。しかし、行政改革と財政危機の観点からは、利用者の少ないバスにこのまま補助金を出し続けることはできなかった。

いわば新しい公共交通を考えるきっかけは、皮肉にも行財政改革と

いう観点からスタートしたのである。

これから富士宮市の公共交通に関する取組みについてお話しするが、これは夢のような話ではなく、いかに富士宮市の公共交通を守っていかうかという、苦闘の戦いであったのである。

(2) 民間バス事業者による市街地循環バス計画の頓挫

民間バス事業者が退出してしまった場合、全国的に行われる自治体の取組みは、「コミュニティバス」や「ワンコインバス」の運行であった。当初、当市でも、民間バス事業者に相談して、ワンコインバスの運行を試みた。しかし、その結果は悲惨なものであった。民間事業者が手を引くような状況下で、運賃 100 円で運営ができるわけがなかった。

そこでバス事業者からは、市が補助金を出してくれるなら、ワンコインバスを運行してもよいとの話があったが、これでは元に戻るだけであることから、市としてはこの提案に乗るわけにはいかなかった。

(3) 市街地における交通の確保

当市の市街地には、総合福祉会館がある。その場所は、鉄道駅と離れているため、駅と総合福祉会館を結ぶバスを民間業者に委託して運行していた。しかしながら、1日の利用者はたった 25 人程度であった。この利用者の少なさには理由があった。すなわち、利用者の利便性について配慮することなく、ただ駅と総合福祉会館とのピストン輸送をすれば良いということから始めたためであった。これにより 1日の利用者 25 人のために、年間 430 万円の赤字を出し、費用対効果が全くなく、単一路線を往復しているだけでは、地域住民は利用できなかったのである。

2 新しい公共交通の考え方

(1) 2006年の改正道路運送法

このような困難な環境のなかで、市として何ができるのかを考え抜き、苦しんだ。このように悩んでいた時期の2006年に道路運送法が改正された。この改正を受けて、市が事業主体となり民間事業者と協力する形で、まったく新しい視点から公共交通を考えた結果、宮バス・宮タクという2つの事業にたどり着いた。

図3-2 「宮バス」のコンセプト

少ない負担で多くの住民の生活交通を確保する

1 総合福祉会館行き路線バス補助金の有効活用

- 会館建設条件のバス経費を活用し、多くの市民が利用できる医療施設・集客施設・公共施設を巡回する仕組み

2 欧米型コミュニティバスシステムの導入

- 「バス停オーナー制度」による自社のコマーシャルと市営バス事業を支える地域貢献の仕組み

3 市民・交通事業者・行政が参画する路線拡大調査会の実施

- 利用者・事業者・行政による自らの公共交通の構築という意識の共有(6回実施)

出典：筆者作成

(2) 富士宮市の公共交通への取り組み事例

(ア) 宮バス事業

ア 事業の背景と概要

宮バスと宮タクの名称は、富士宮市の「宮」をとり、市民公募により決定した。

富士宮市は、富士山の南西麓にあり面積が約390km²の広い地域である。富士山本宮浅間大社が市の中心部にあり、その門前町として発展してきた。ある程度、市街地は形成されていることから、新たなバ

ス路線は、当面は市街地に限定した市内循環として運行することになった。

イ 運行ルートの改善

「宮バス」と他の路線バスとの違いについて説明する。

1つめは、今までの路線バスは、幹線道路をただ走りバス停があっただけで、お年寄りや路地裏から歩いて通りまで出る必要があり、利便性を欠いていた。そこで、中心市街地でバスを利用する方のニーズを徹底的に研究し、従来の大型の民間バスではなく小型のコミュニティバスを導入し、バスが裏通りまで入っていくことができるようにした。

これにより、商業施設や病院、公共施設はもとより裏通りにある商店への交通アクセスが改善し、市民の好評を博した。

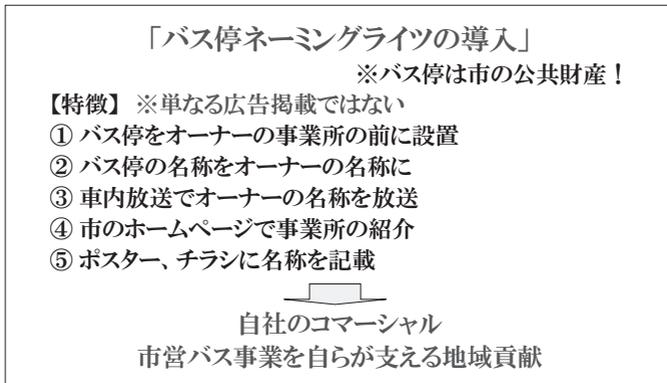
ウ 「バス停オーナー制度」の導入

2つめの大きな特徴は、「バス停オーナー制度」の導入である。この制度は、ある程度人が集まる事業所や病院などと交渉し、バス停のオーナーになっていただくというものである。

現在、当市には265のバス停があるが、そのうちの79カ所はバス停オーナーになっていただき、協力金をいただいている。この制度を通して、自社のコマースと市営バス事業を支える地域貢献の仕組みを確立した。現在では、年間の協力金収入が800万円を超え、運行にはなくてはならない安定的な収入源となっている（図3-3・4）。

しかし、営業の経験のない市職員にとって、事業所にバス停オーナーを引き受けていただくように交渉することは、容易ではなかった。バス停オーナーになるメリットや、地域公共交通に対する理解を得る必要があった。このことにおいては、市職員の公共交通にかける熱意とやる気にかかっていると一言でも過言ではない。当市でも、熱心な職員に支えられて、現在のバス停オーナー制度があると言える。

図 3-3 バス停オーナー制度の概要



出典：筆者作成

図 3-4 バス停オーナー協力金の状況

オーナーの数	46者(H27.4.1現在)
オーナーバス停数	79基/全265基(H27.4.1現在) ※内回り、外回りで2基設置のオーナーが多い
バス停1基の協力金額	3,000円/月～15,000円/月 ※イオン富士宮SCは50,000円/月
協力金額	H20年度 4,380,000円 (13者22基) H21年度 4,920,000円 (15者25基) H22年度 5,040,000円 (16者27基) H23年度 6,228,000円 (39者70基) H24年度 7,336,000円 (41者72基) H25年度 8,452,800円 (48者86基) H26年度 8,128,800円 (49者84基)

出典：筆者作成

バス停オーナーになると、オーナーの名前がバス停の名前になる。バス停自体が広告塔となるのである。また、バス車内のディスプレイ画面でコマーシャルが流れ、バスの時刻表にはそのバス停の名前（＝オーナーの名前）が記載されるといった広告効果が期待される。

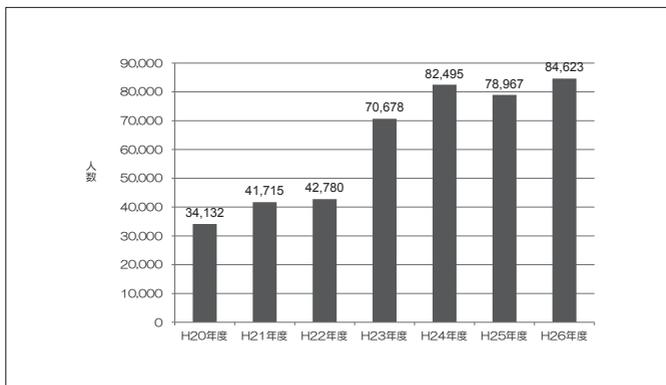
エ 宮バス事業と PDCA サイクル

富士宮市では、行政改革の視点から公共交通の検討を始めたことから、PDCA サイクルのチェックの中で市が事業費の上限を決めた。この上限額を超過した場合、市はバス事業から撤退せざるを得ないということを、最初の段階から地域住民と合意形成を行い、運営方法を一緒に考えてきた。

その結果、2008～2010年度は黒字での運行となり、市の負担金はゼロであった。この点については、バス停オーナーの協力金が大きな割合を占めている。

安定的な運行の可能性が見えてきたころ、市街地ではない周辺部分の地域から、もっと路線を増やして欲しいという要望が出されるようになった。

図3-5 宮バスの利用者数推移



出典：筆者作成

これを受けて、2011～2014年度は、運行路線数を増やしたため赤字を計上している（図3-6）。

しかしながら、宮バス事業全体で見れば、市の負担率は40%にとどまっている。市では、市の負担率が50%までは、公共交通を支えていこうと考えていたため、その枠の中に納まっていることになる。

図3-6 宮バスの運行実績

	運行便数	利用人数	1台当り平均乗車人数	運行経費 E=A+B+C+D	運賃収入 A	県補助金 B	バス停 オーナー 協力金 C	市負担額 D
H20	5,744	34,132	5.94	11,141,712	5,967,200	1,007,000	4,380,000	-212,488
H21	5,744	41,715	7.26	15,552,900	7,551,900	3,078,000	4,920,000	3,000
H22	5,272	42,780	8.11	15,272,770	7,271,770	2,988,000	5,040,000	-27,000
H23	14,414	70,678	4.90	35,322,264	11,177,546	5,704,000	6,228,000	12,212,718
H24	16,730	82,495	4.93	42,134,239	12,780,174	5,128,000	7,336,000	16,890,065
H25	15,058	78,967	5.24	45,921,547	12,750,204	6,903,000	8,452,800	17,815,543
H26	14,290	84,623	5.92	49,438,400	13,596,939	H27交付	8,128,800	未確定

※H23年度から芝川町との合併による芝川バスを追加、東南循環及び北循環を拡大した。

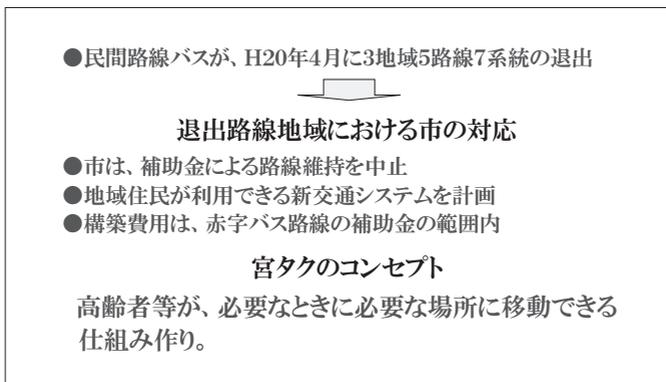
出典：筆者作成

(イ) 宮タク事業

ア 事業の背景と概要

郊外に目を向けると、農家や住宅が点在している程度であることから、乗合バスを運行できる状況にはなかった。そこで考えたのが、既に全国的にも始まっていたデマンド型の乗合タクシーを走らせる構想であった。これを「宮タク」と名づけた。

図3-7 宮タク導入の経緯及びコンセプト



出典：筆者作成

当初は、市がデマンドバスをリースしようと考えていたが、初期投資が大き過ぎ困難であると分かった。市が車を借りなければならず、また、オペレーターも市が雇わなければならないため、赤字になることが予想されたのである。また、地域の自治会などにお任せするやり方もあるかもしれないが、熱心な方が常にいるとは限らないうえに、NPOが運営したとしても、最終的には赤字になる可能性が高いと思われた。

このように考え、最終的には既存のタクシー事業者に運行をお願いすることにした。

図3-8 宮タクのメリット（市民）

- 1 ドア to ドア のサービス**
 - 高齢者の中にはバス停まで歩いて行けない人もいる。自宅まで迎えに行くことで利用促進を図る。
- 2 完全予約制**
 - 必要な時だけ運行する。カラのタクシーは走らない。
- 3 時間限定の運行**
 - 運行する時間を絞り込み、乗合を促進させる。
- 4 バス料金並みの低額料金**
 - タクシーの1運行経費の1/4程度の料金設定で、満席なら委託料が発生しない仕組み。

出典：筆者作成

イ タクシー事業者との協議

富士宮市は観光都市であることから、市内には6つのタクシー事業者があり、それぞれがオペレーション機能をもっている。このことを踏まえて、タクシー事業者と業務委託について協議することとなった。市は、デマンド型タクシーを営業車で運行することをお願いした。料金は通常のタクシー料金相当を市が支払う代わりに、すべて乗合として欲しい旨を伝えた。

タクシー事業者からは、「乗客3人で3台分の料金が取れていたのに、乗合だと1回の運行となり事業者側の収入が減ってしまう」との意見が出された。

このような議論を踏まえて、乗合タクシーの行き先は、自宅から近所の病院と駅までに限定し、時間を決めて乗るようにした。

タクシー事業者との交渉は容易ではなかったが、協力して富士宮市の公共交通の一翼を担うことについての理解を得ることができた。

図3-9 宮タクのメリット（事業者）

- 1 従前利用のセダン型タクシーを活用
 - 路線バス運行時の平均乗車数3人 ⇒ 通常はセダンで十分
 - 既存タクシーの活用 ⇒ 車両購入費等が不要
 - 道路運送法の改正 ⇒ 昼間は乗合、夜は一般タクシー
- 2 乗降場所の限定
 - 街中ゾーンと居住エリア内指定場所に限定 ⇒ 一般営業への影響を抑制
- 3 運行エリアを区分
 - 運行エリアを区分 ⇒ 運行距離を抑制
- 4 事業者の意識変革
 - 宮タク事業への参加 ⇒ 公共交通としての再認識

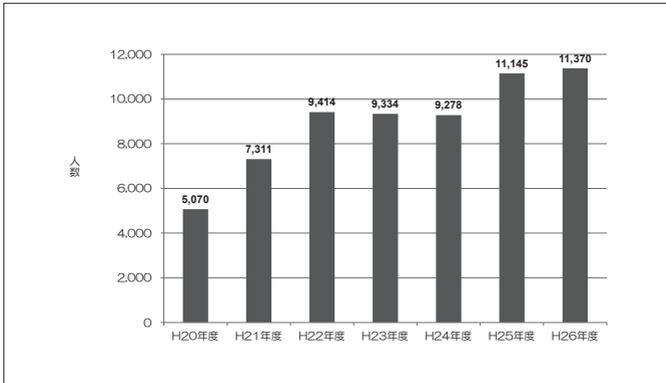
出典：筆者作成

図3-10 宮タクのメリット（行政）

- 1 民間路線バス退出地域の交通空白地域の解消
 - 路線バス退出 ⇒ デマンドタクシーによる生活交通の確保
- 2 デマンド(予約)制による委託料の抑制
 - 路線バスをデマンドタクシーへ ⇒ 空バス運行解消
 - 運行回数が少ない ⇒ 乗合率の向上
 - 委託料は運行距離で算定 ⇒ 年間契約に比べ委託料の抑制
- 3 委託事業による市費の抑制
 - 予約に係るシステム及び職員が不要 ⇒ 経費の抑制

出典：筆者作成

図3-11 宮タクの利用者数推移



出典：筆者作成

3 富士宮市の公共交通に対する考え方

(1) 三方一両損という考え方

路線バスの利用者が減少し、市は財政的にも厳しいことから、路線バスの廃止を迫られたが、何とか地域の足を維持できないか考えた。市民の皆様にはある程度の不便を受け入れていただく必要がある。その上で、市と市民がともに富士宮市の公共交通を考えていく。

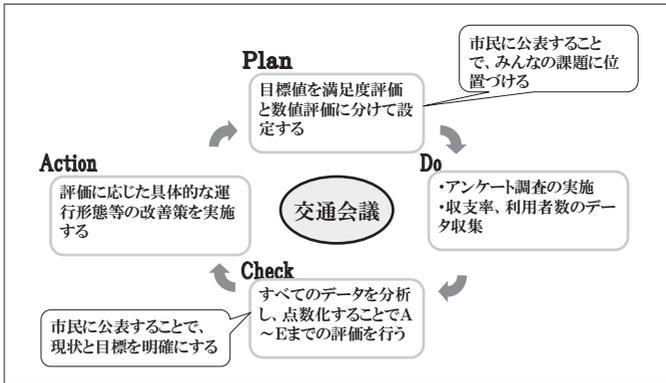
宮タクについてみれば、利用者にとっては、一般のタクシーと違い、行き先や本数が制限されるという「一両損」がある。タクシー事業者にとっても、一般タクシー事業と競合してしまうため、これも「一両損」となる。行政としても、委託料を支出するという財政的な負担を負うため「一両損」となる。

このように、市と民間事業者そして市民が一緒に考え、各主体が互いに損をし合いながら「三方一両損」の精神のもと誕生したのが、富士宮市の公共交通の仕組みである。

(2) 地域公共交通と PDCA サイクル

富士宮市では、公共交通の PDCA を厳格に行っている（図 3-12）。

図 3-12 公共交通における PDCA の概要



出典：筆者作成

具体的には、収支率、乗車率、市民の満足度を数値化し、目標値を設定している（図 3-13）。この目標値は、地域によって異なり、市街地では高く、周辺部では低く設定している。

図 3-13 公共交通における PDCA の評価基準

	宮バス	宮タク
事業費に対する運賃収入等の割合	50%以上	35%以上
乗車人数	1月当たり 184人～2,740人 (路線別に設定)	1便当たり 1.5人～2.2人 (エリア別に設定)
100円サービス券の利用割合	8%以上	8%以上
利用者満足度	3.4点以上	3.4点以上
バス停オーナー数	50人以上	—

出典：筆者作成

その結果、PDCAの評価基準では、宮タクの場合、運賃収入の割合が運行経費の35%までは自ら賄ってもらふこととし、市は最大でも65%までしか出さないことを明確にしている。こうなると地域の方々の中には、このまま利用が少なくなると廃止されてしまうのかという声上がる。しかし、市としては、地域の公共交通を持続的に運営するためには、湯水のごとく行政がお金を出すということとはできないことをしっかりと伝えている。みんなで利用するシステムを一緒に考えようと提案することでご理解をいただいている。

(3) 今後の課題

宮バス・宮タク事業の実施には、市民や事業者との合意形成に苦労したがよい経験であり、富士宮市の公共交通が動き出したということが一番の成果であったと考える。

しかし、公共交通の行き着く先の悩みは、公共交通の問題と、福祉という観点から、本当に必要な人の足をどのように維持していかねければならないかということ、新たな視点から考えなければならない。

図3-14 富士宮市における公共交通の今後の課題

- ◆ 事業評価の低い路線に対する対処
宮バス ⇒ 運行形態の見直し、路線変更・廃止、宮タク化など
宮タク ⇒ 事業内容の検討、新たなシステムづくり
宮バス・宮タク事業の周知が重要！
- ◆ 対処療法・リハビリから体質改善へ
「宮バス」・「宮タク」事業の開始 ⇒ 対処療法
「宮バス」・「宮タク」事業の拡大 ⇒ リハビリ
モビリティマネジメントの充実 ⇒ マイカー依存の体質改善
- ◆ JR、民間バス・タクシー、マイカー、福祉施策・観光施策を網羅した交通計画の策定

出典：筆者作成

宮バス・宮タクの現在の取組みは、あくまでも「対症療法」にすぎない。地域の公共交通における抜本的な体質改善は、今後の課題として残されている。

この「抜本的な体質改善」を、市民と行政、そして民間事業者の3者が、まちづくりの中で、将来の地域住民の足をいかにして確保するのかについて議論し、合意形成に達することが一番大事であると考えている（図3-14）。

人口減少時代のまちづくりと 地域公共交通の再構築

コーディネーター

早稲田大学創造理工学部
社会環境工学科教授

森 本 章 倫

パネリスト

富山市長

森 雅 志

富士宮市副市長

芦 澤 英 治

流通経済大学経済学部准教授

板 谷 和 也

一橋大学大学院法学研究科教授

木 村 俊 介

パネルディス
カッション

○森本氏 今回の都市経営セミナーでは、人口減少社会の中で持続的な地域公共交通を維持するという観点からは、国や自治体、交通事業者の相互間の関係性を非常に密にすること、まちづくりと連携をしながら地域公共交通ネットワークを再構築していくという視点が非常に重要であると認識をしている。

パネルディスカッションでは、まずパネリストとしてお越しの板谷和也先生と木村俊介先生のお二方からご報告をいただくこととする。その後、前半の基調講演、事例報告、そしてパネリストからの報告を踏まえて、討議をしていきたい。

パネリスト報告①「地域公共交通を支えるための 関係主体の役割とその背景」

流通経済大学経済学部准教授 板谷和也

この20年くらいで日本の地域公共交通の性格が大きく変わったということが、こういう役割論を議論しなくならなくなった最も大きな要因だろうと私は考えている。

地域公共交通は営利事業ではなくなっているにもかかわらず、日本の運輸にかかわる法律は、営利事業という前提で法律がつくられている。ところが、バスや鉄道の場合は、利用者が減少して営利で事業を行うことができなくなった場合でも、社会的に必要とされているので、維持しなければならない。そのためには公的なお金を出さなければならないという状況が生まれている。

バス事業者が経営破綻している事例は、全国に数多く発生している。ここ20年間でみれば、30や40ではない。多くの場合、会社の形は残して、路線を極力維持していこうとしている。しかし、岡山県と広島県でバス事業を営んでいた井笠鉄道という会社が、2012年10月12日に破産するという報道が出てから19日間で会社そのものが



なくなり、バス路線もなくなるという状況が起きた。

ここでは定期券が紙切れ同然になるなど、生活に対する大きな影響が発生した。このときは沿線の各市町村の首長を含め、皆様が非常にご努力をされて、岡山県の会社がバス路線の運行を引き受けた。しかし、路線数も減り、サービスのレベルも少し下がる一方で補助のレベルを上げるという状況で維持をしている。

2015年に入っても、岡山県内の日生運輸という会社がこの年の9月末で備前市内の路線バス事業からすべて撤退するという方針を決定し、県内で大きなニュースになった。

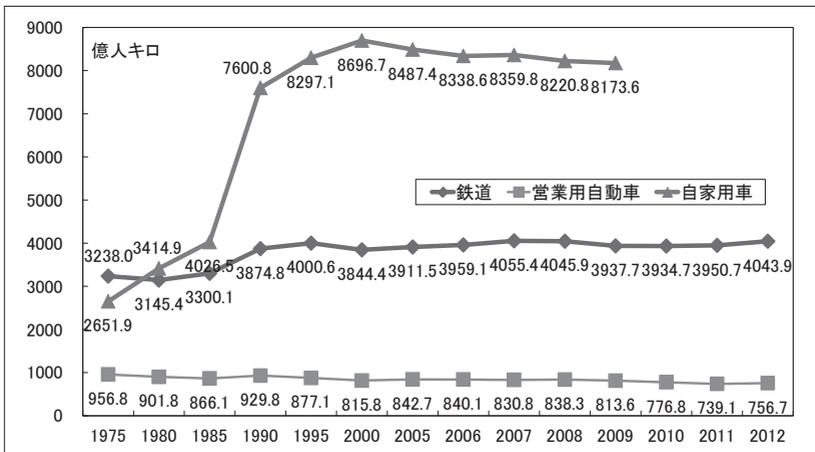
結果的には市でバスを16台購入して、別のバス会社に運行業務の委託をお願いした。もしもそれがうまくできなければ、市のほうで運行をすべて引き受けるという。2015年10月1日からは、旧備前バスの路線のうち一部はタクシー事業者などに運行が委託されたが、市が直接運行する路線も発生している。このような形で市からお金が大きく出ていくということになった。

これらのようなことは岡山県の話だけではなく、どこでも起こり得る話である。こういうことが起きた場合、住民の方々には危機感が薄いので、先に役所から動く必要があるのではないか。

図4-1は、1975年からの日本の公共交通の利用者数を示したものである。鉄道の利用者はずっと微増傾向、自家用車が大きく増えている一方、バス（営業用自動車）は減り続けている。このことから、先に経営危機が問題になるのはバスになるということがわかる。

バス会社の経営危機については、2001年ごろに相次いで運輸関連の規制緩和が行われたことが背景にある。それまでは運輸省（現：国土交通省）で、ある地域内で一つの事業者に独占的にバス路線を運行することを認める一方で、地域内にある黒字路線の利益で社会的に必要な赤字路線を維持するという規制を行ってきた。また、バス事業者は路線バスだけではなく、貸切バスや、その他の関連事業の利益も含めて、総合的な事業を展開して路線バスも維持するというようなビジネスモデルをつくっていた。

図4-1 日本の公共交通の利用者数



出典：自動車輸送統計年報（各年度）、鉄道輸送統計年報（各年度）

しかし規制緩和の結果、このようなビジネスモデルは維持できなくなった。黒字路線のみに参入することが認められるようになったことから、経営環境がはるかに厳しくなった。その結果、赤字路線を維持するだけの余裕がなくなり、補助金がなければ路線を維持することができなくなった。役所では仕方なくバス事業者の言い値で補助金を出して、それまでの路線を維持するという状況になってきている。

公共交通の利用が減少している理由は、概ね2つに分けられると考えている。

1つは、前述のとおり自家用車がここ30～40年の間で非常に普及して、誰でも使えるようになったことである。もう1つは、少子高齢化により、高校生などの公共交通機関で移動する人が減少したことである。さらには、公共交通機関の運賃高騰からスクールバスの運行が増えたことから、そもそも公共交通を使いたい人が減ってきている。

すると、バス事業者は経営を維持するためにリストラ等を進めるが、サービスを改善しようという意欲が失われてきているところも増えている。

つまり、企業努力の限界が近づいている。このままだと地方のバス事業者というのは早晚経営が成り立たなくなるのではないかとされている。

一方、赤字の路線を維持するだけでは、行政の側でも負担できる額が過大になってしまうし、事業者もそれだけではモチベーションが高まらないので、事業が維持できない。そのため、今のライフスタイルに合った公共交通路線を再構築しなければならない。通院や通学、買い物、あるいは拠点都市への移動など、交通機関を使う理由に今の路線が本当に応えられているのかどうかを見直さなければならない。見直しをした上で、運賃設定や支払い方法、車両の設備などをチェックしていく必要がある。

ところが現状では調査をするような余裕は、恐らくほとんどの事業

者にはない。

欧米ではこのような事態は既に30年ほど前に経験をしており、日本の交通政策、あるいはまちづくりについては欧米の30年後ろを行っていると感じたほうが良いと思っている。

欧米の場合は、公共交通は赤字でも支える必要のある公的サービスという形で理解がされている。日本では、採算性について非常に強く議論をされる傾向があるが、欧米では効率的な運営と持続可能性を優先して議論をする傾向がある。

日本での事例を3件紹介する。1件目は、首都圏のあるバス事業者の事例である。埼玉県飯能市内の路線バスを運行している国際興業が、市内のほとんどの路線を2013年3月限りで全面的に撤退する方針を役所に報告してきた。当初、市が赤字分全額を補填すれば維持できると言われたが、新たに2,000万円補助をして撤退時期を延ばしてもらい、撤退後の対応をどうするか検討するために、専属で市職員2名を増やした。市としては、代替の事業者が見つからないことや、サービスダウンによる市民生活への影響を考慮し、最終的には飯能市と国際興業との間で協定書を締結して、基本的には赤字分は全部市が負担するという事で全ての路線を維持して現在に至っている。ただ、赤字の補填ばかりやっても公共交通がより良くなるわけではない。

2件目は、石川県の能登半島の先端を走るのと鉄道という第三セクターでの事例である(図4-2)。もともとは国鉄の路線で、第三セクター転換後の当初は黒字経営であったものが、2000年ころから赤字がひどくなって、廃止になった。廃止になった理由は、利用者ニーズにだんだん合わなくなっていたことにある。能登半島の先端の珠洲市というところから金沢まで出るのに、鉄道だと4時間かかるところが、高速バスに乗ると2時間半程度で行けるという状況になり、無理をして鉄道を残さなくてもいいだろうという議論が出てきた。

地域に元気がなくなるということで、廃止反対の動きもあったが、

鉄道駅であったところを、廃止後に道の駅に変えることにした。さらに、道の駅に高速バスと市内の路線バスを全部集結させて、乗り降りができるようにした上、駐車場も準備して、ここに来ればすべて交通が解決するというをやったところ、非常に多くの方が利用するようになった。

図 4-2 鉄道の廃止とその後の対応 (1)



出典：筆者作成

つまり、道の駅が交通の結節点になったということである。このように、鉄道の廃止という、まちにとってのピンチが逆にチャンスに変わり、人を増やす要素になるということがあり得る。

これを実現させたのは珠洲市の交通担当者の尽力によるところが大きい。富士宮市の事例でも、担当の方が非常に努力をされたというお話があった。実は市町村で交通施策がうまくいっているところは、規模の大きいところを除けば、基本的には担当者に力量があって、やる気に満ちていて、こういうことをやったらどうか次々にアイデアを出してやっていくような、端的に言うところちょっと公務員としては変

わった方が担当されていることが多いように私は感じている。しかし本来は、どういう人がやっても交通施策がきちんとできるようになっていかないと困ってしまう。

そのためには、市町村長のご理解が必要である。市町村長さんのご理解を得た上で、議会のほうでもこうしたことについてきちんと理解をされていて、それで初めて市町村の担当者がきちんと動くことができる。

当然、市町村を超える路線もある。その場合は、市町村間で協力する必要があり、また、都道府県としては調整もしなければならない。そして国は、今までは国が監督をして、こういうふうになれば良いと言ってきていたわけであるが、今後は市町村がこういうふうにやりたいと言ってきたことを支援したり、あるいは助言したりするような形に移っていかなければならない。

さらに、住民の側にも本来は金銭負担や意見表明が必要である。住民がこういう交通が欲しいと言っているのを行政が素直に聞くだけでは、なかなかいい政策にはならないのではないかと考えている。

3件目の事例を紹介する(図4-3)。茨城県石岡市と小美玉市では、鉄道が廃止された後にBRTができた。鉄道跡地にバス専用道をつくり、そこを走るような形にしたことで、道路渋滞に巻き込まれず定時で運行できるようになっており、また乗降場も鉄道のプラットホームを流用した待ち時間を過ごしやすいものにするなど、実に魅力ある交通になっている。ここは地元自治体と県、国、事業者のすべてが協力していたが、中でも住民の方々による力が大きかった。住民が鉄道を廃止されたくないという反対運動を起し、廃止された後も公共交通は大事だからということで、応援団を組織した。応援団では特に高校生を中心に、若い人たちが維持しようと活動を行っていた。このような人たちの熱意を受けて自治体も頑張って、鉄道に近いサービスを提供できるBRTが運行されるようになったという経緯がある。役所

だけ、事業者だけ頑張るというのでなくて、これからの交通はみんな
で支えていかなければならない。

図 4 - 3 鉄道の廃止とその後の対応 (2)

<ul style="list-style-type: none"> ・ 鹿島鉄道線 ・ 2007年3月廃止 <ul style="list-style-type: none"> ・ 関東鉄道グループ ・ 2001年貨物輸送の廃止後に収支が悪化 ・ 地元による活発な存続運動 ・ 廃止後は関東鉄道が「かしてつバス」の愛称で代替バスを運行 <ul style="list-style-type: none"> ・ 2010年、茨城空港開港時に乗り入れ開始 ・ 鉄道廃線跡を活用した専用道の整備・活用 ・ 地元自治体と県・国、事業者、住民の協力で実現 	<p>鉄道当時の車両</p>	
		<p>かしてつバス</p> 

出典：筆者作成

市町村の担当者が交通に関して政策をいろいろ打っていくことで、最終的には 20 年、30 年したら、中心部が夢のように生まれ変わるようなことが日本でもできると私は思っている。そのためには、自治体には、知識とノウハウを持って事業者等と連携して施策を進められるような担当者が交通部門に配属される体制づくりが必要ではないか。そして、国には、地方自治体の責任と創意工夫で施策を実現したり、財源を確保できるような枠組みをつくっていただきたい。それができれば外国のような、すばらしいまちづくりができるし、逆にそうならなければ日本の市町村、特に地方部では衰退の一途、人口も減ってってしまうのではないかと思っているところである。

パネリスト報告②「地域公共交通について」 (バス事業と広域連携)

一橋大学大学院法学研究科教授 木村俊介

今日の発表で私が特にお伝えしたい点は、公共交通行政について、従来のイメージを少し変えていったほうがいいのではないかと、また、変えていく時代になっているのではないかとということである。そのために必要となる制度的な面、広域連携の面に焦点を当ててお話をしたい。

地方行政において地域間の格差が非常に大きいということがよく言われるが、特に、公営企業については格差があると従来から言われている。公営交通を持っていると、その団体は2倍苦勞するとか、公立病院を持っているとさらにその倍苦勞するなど、一昔前は公営企業で仕事するというのは難しいというイメージがあった。しかし昨今はそういう事情がだいぶ変わってきているのではないかと思っている。

まず公営交通の成り立ちについて説明したい。公営交通は、300年前に数学者のフレーズ・パスカルという人が数学者として名を上げた後、自分の余生の仕事をしたとパリで展開したのが始まりである。

そしてこれまでの先生方のお話にもあったとおり、公営交通に苦難の歴史があるが、昨今は状況が変わってきている。変化の内容としては3点ある。1点目は事業主体が非常に多様化してきていること。2点目は財源構成が多様化していること。そして3点目は広域連携の取組みが盛んになっていることである。

公営企業としての公営バス事業が公共交通でも主なものであるが、モータリゼーションの発達に伴い、輸送人員も保有車両も、軒並み低減を続けているという現状にある。

利用者の減少や規制緩和等の影響、特に2006年以降の本格的な規制緩和もあって、交通事業の事業数は顕著に減ってきている。そして



公営交通が持っている不良債務の金額については、特に経営の厳しいところから民営化が進んでいった結果、事業数の減少にあわせて減っていている。つまり、業況の縮小・再生産が続いているという状況にあるわけである。

公営企業では独立採算という原則があり、料金収入で費用を賄うという考え方が法律にも書かれている。しかし、それがいかに実態と違うかということ、収入を見るだけで明らかである。全体の収入の中で、料金で稼げているのが82%、残りの18%というのはいわゆる臨時収入で収入を補っているという状況になっている。

料金収入で賄えない分は、操出金という形で一般会計から補助がある。地下鉄等も含んだ公営交通事業全体とバス事業とで比較すると、操出金自体は地下鉄等も含めたものよりはかなり少ない。しかし、バス事業における経常的な収益についての操出金の割合は、公営交通全体と比較すると多いというのが顕著な特徴といえる。

このようなことが生じる理由として、公営バス事業全体としては減価償却費は8%程度で、それほど大規模な設備投資を要する事業ではないが、その一方で削減しにくい職員の給与費が非常に大きな率を占めていることがある。そのため、構造的な赤字欠損が生じやすいというのが今の公営バスの状況である。

そして、営業収益と営業費用についての比率について見てみると、非常に状況が厳しい事業は民営化をしているため収益の比率というのは若干上がっているが、営業費用に対する営業収益の割合が100を上回らないと赤字にならないというところ、ずっと80台を続けている。このように非常に厳しい状況が公営バスでは続いている。

その次に、公営交通をめぐる制度改正について言及したい。特に2002年に需給調整規制の廃止という規制緩和がされ、参入と退出が自由になると、非常に競争が厳しくなってきた。その後、地域交通の活性化法や交通政策基本法という制度が整備されている。しかし、交通というのは国の省庁と、民業との関係が非常に中心的なところがあり、地方公共団体が権限や企画立案を駆使して取り組むには制約がある分野であろう。

図4-4 事業主体の多様化

種類	道路運送法第4条		道路運送法第78条	
	乗合事業		自家用自動車	
事業の性格	公営バス (公営企業形態) 自治体が自主運行	地域自主運行コミュニティバス	市町村営等コミュニティバス (同条第2号)	公共福祉バス 公共の福祉を確保するためやむを得ない場合 (地域・期間を限定)(同条第3号)
運営主体 (具体の事業)	自治体	地域内交通運営協議会等 協議会の構成員である運行事業者がコミュニティバスを運行	・市町村又はNPO ・市町村運営有償運送 (交通空白輸送、市町村福祉輸送) ・道県地有償運送 ・福祉有償運送	・公共福祉バス ・スクールバス ・訪問介護員等による有償運送
運行事業者	自治体	法第4条に基づき大臣の許可を受けた運行事業者	国土交通大臣に登録された市町村・NPO	法第78条第3号に基づき大臣の許可を受けた運行事業者
料金規制	運賃・料金の上限を定め、大臣が認可	地域の関係者の合意がある場合、認可を事前届出に緩和	・運行者は、対価を定め公衆に揭示 ・実費の範囲内等 ・地域公共交通会議 ・構成：地方公共団体、地方運輸局、学識経験者、利用者、地域住民、ボランティア団体、関係交通機関等 ・自家用有償運送の必要性、対価等について合意	

出典：筆者作成

ただし、昨今のコミュニティバスの隆盛等もあり、地方公共団体の役割が強く求められている。また、地方公共団体への期待が高まっているところが法制度上にも読み取れる。

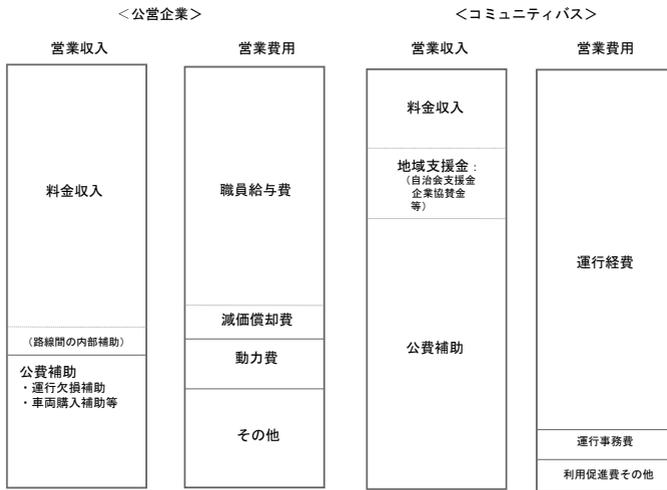
地域公共交通事業と言えば、つい一昔前までは道路運送法第4条の乗合事業というのが中心だった。しかし最近はコミュニティバスや、あるいは福祉バスというように種類も増え、現場の需要に合わせた法制度もかなり進んできた（図4-4）。逆に言うとこれらの制度をうまく行政として活用していくことが必要である。

「コミュニティバス」という言葉はよく聞かれると思うが、コミュニティバスの事業数は、公営企業法に基づく公営バスと比較すると非常に大きく開いている。公営企業法に基づく公営バスの事業数が30台で低減を続けている一方、コミュニティバスは1,200台になっている。つまり事業数では1対40程の差があるということになる。事業数でいくとコミュニティバスというのが非常に隆盛を迎えている状況にある事が分かる。

公営バスの経営の仕方とコミュニティバスの経営の仕方は当然違ってくる。公営バスの収入の現状は、料金収入では82%しか確保できておらず、残りを一般会計からの繰入金やその他の営業収益で賄っている。これは昔からのイメージでもあるが、まずは料金収入でできるだけ確保し、残りは他の黒字路線からの内部補助で埋め、それでも無理であれば一般会計から補助をするということになっている。つまり赤字の欠損をしないと回らないという形態になっている。

一方、コミュニティバスの財源をしてみる。料金収入は当然あるが、それに次いで「地域支援金」ということで、地元企業、町内会、自治会からの負担金が約16%ある。そしてその残りを公費ということで、一般会計からの繰入金、あるいは国の補助金が入っている。このように、公営バスとコミュニティバスとでは財源構成が違うのである。これからの自治体の行政経営の上で、コミュニティバスをいかに経営し

図 4-5 公営バスとコミュニティバスの財源構成のイメージ



出典：筆者作成

ていくかが非常に重要になってくる。富士宮市の事例報告にもあったが、公費でどれぐらいのキャップをはめるかという考え方もあるが、これについては正解はない。国が何かを示しているわけではない。例えば経常収支比率は85%が理想だとか、水準となるような数字は特に示されていない。

運賃収入でいくら取ることができるかを見直していく必要がある。つまり今は100円均一、200円均一という形で運賃を設定しているところが多いと思うが、均一運賃を見直していく、あるいはゾーン制を導入するということを検討していく余地がある。

それから、町内会自治会等からの受益者負担、地元負担金を得るといったやり方もある。それから企業協賛金を得ることも重要な要素である。そして残りを公費で埋めるということになり、これらの収入の組み合わせについては正解がない世界なので、それぞれの自治体ごとに、自分たちにとっての最適解を探ることが大事になってくる。

以上のことを図に示したのが図 4-5 で、公営企業の場合には料金収入と赤字欠損である公費補助という形になるが、コミュニティバスの場合には料金と地域支援金と公費の 3 つの要素をどう組み合わせるかというのが非常に重要な要素になってくる。

一方、海外に目を転じてみると、フランスでは交通税という、日本の事業所税のようなイメージの税がある。都心部にある事業所からその給与所得の総額に対して一定の率で税を課すというもので、それを自治体の交通の経費に充てている。これがフランスの公共交通の財源全体の 42% を占め、料金収入を上回る財源になっている。

都心部の事業所が交通税を負担するのは、都心部の事業所は、公共交通を利用して毎日通っている社員によって利益を得ているという考えによる。なお、交通税の税収は日本円で約 7,800 億円という規模である。受益を受けているところから「地域支援金」の様な形で負担もいただくというような形を、このコミュニティバスの考え方の中にも応用していく余地はあると思う。

最後に広域連携の話をしたい。定住自立圏や連携中枢都市という、新しい形の広域連携が進んでいる。それぞれの事業を見てみると、医療に次いで第 2 番目に地域公共交通について取り組んでいる。このことから、やはり複数の市町村で組んで交通事業をやるのが地域公共交通には非常にフィットしているという事が言える。

2014 年度の（公財）日本都市センターでの研究会でいくつかの定住自立圏の地域を現地調査した中で、八戸市で行われている例を紹介したい。八戸市では周辺の 8 つの市町村と組んで公共交通に関する連携を行っている。具体的には、上限運賃を下げるということで、特にニーズが高い路線については共同で負担をして上限運賃を下げる取り組みをしている。

注目すべきは、病院への通院と買い物、それから高校への通学と、はっきりとターゲットを絞っている。生活路線とは何かを考えると病

院と学校と買い物になるというふうに市の担当者もおっしゃっている。ここでははっきりとそういうターゲットに絞って低料金の施策を導入している。

姫路市を中心とする連携中枢都市でも同じことを行っている。こちらは中核市以上の都市が連携中枢都市を形成しているが、大規模なところでもこのような取組みを重要視してやっていることになる。

広域連携で行うことによるメリットがある。まずは広域的な低料金の政策を導入できること。それから乗り継ぎ環境を改善することができること。特にシームレス化とあって、幹線の路線と旧市町村で走らせている支線との接続をいかに良くするかに腐心している。その他、複数で組むことによって、統一のロゴマークをつくったり、イベントを行ったり、そういうアイデンティティを確立しやすくなるという利点がある。このような工夫を現実に行って進められているところがある。

ディスカッション

1 アイデアの源泉

○森本氏 それでは、残りの時間は論点についてディスカッションしていきたい。最初に私から、本日も報告いただいた4人のパネリストの方に素朴な疑問を少し聞いてみたい。まずは森市長にお聞きしたいのが、市長のアイデアや発想のアイデアというのはどこから出てくるものであるか。

○森氏 僕はいろんなことに対して好奇心が旺盛で、興味を持つとどこにでもすぐ飛んで行って参考にする。例えば富山市では外国の方が市内に宿泊すると、路面電車の運賃を無料にするということをやっているが、これはスイスのバーゼルで同じような取組みがあり、参考にした。それから、アムステルダムへ行くと日中でも花束を持った人が



たくさん歩いていて、このようなおしゃれなまちはいいなと思いまねしてやってみるとか、いろいろと考えている。

例えば先ほどの高齢者が中心商店街まで行くと100円で乗れるというサービスは、西鉄バスのサービスに1人で調査に行ってきたことを参考にしている。西鉄バスでは100円で乗れる範囲が大変広く、富山市では導入できないと思っていた。ところが、ポートランドで、郊外から中心部に来るのは有料で、まちの中は無料で乗れるという制度を4年前までやっていた。そこで、逆の発想をしてみた。つまり、郊外から中心部へ来る際の運賃を安くして、まちの中は普通に負担してもらおうということである。すると外出者が増えて、日中にはほとんど乗ってないバスにも乗客が増えてくる。これで、バス会社は乗客が増える、高齢者は100円でバスに乗れる、富山市はお店の利用者が増えて地域が活性化するという、三方よしとなる取り組みになった。

現在、この事業では市がバス会社に対して6,000万円負担している。

毎日 2,600 人乗ると 26 万円入るので、バス会社の運賃収入は 1 年間で 8,000 万円ほどとなる。さらに市の負担金 6,000 万円を合計すると 1 億 4,000 万円の収入がバス会社に新たに発生する。さらに、長い目でみると医療費の低減に資するだろうと思っている。

○森本氏 市長みずからいろんなところを飛び回ってらっしゃるといことがよくわかった。議員の皆様もぜひ政務調査費を使って様々なところを見ていただけると、色々なアイデアが出てくると思う。

2 自治体職員のスキルアップとノウハウの伝承

○森本氏 一方で、アイデアを持った市長から言われた自治体職員は結構大変という気がするが、自治体職員のスキルが上がらないと、続けるのは難しいのではないだろうか。芦澤副市長からは、自治体職員の熱意とやる気が非常に重要だというお話を聞いている。そこで、自治体職員のスキルアップやノウハウの伝承などに対してどのように取り組んでいращるかを聞いてみたい。

○芦澤氏 通常の業務の場合には市職員のスキルアップのために研修を行うが、公共交通については、その人の持っているセンスや好奇心の問題が一番大きいと思う。事例報告で触れた男性職員は、本当に一生懸命取り組んでおり、自分で庁内に呼びかけてバンドを結成して、宮バスの歌という CD をつくってしまった。それを市で売っている。この職員のおかげで、多くの視察が来ているが、視察ではこの CD と資料とを 1 セット 500 円で売り、歳入に計上している。バス事業者の方も、バス停オーナーの方も、市職員がそこまでやるのならばということで、バス停オーナーの方も、みんなでもう一回考えようとしてくださっている。

○森本氏 富山市でもそういうやる気のある市職員がたくさんいращると考えてもよろしいか。

○森氏 たくさんいる。交通の分野では協議会をつくったり、関係者

がたくさんいらっしゃるの、合意を形成するのが大変である。富士宮市と似た例では、LRTが開業したときは1本3,000円でネクタイを売ったが、忘年会の会場を回ったりして1人の市職員が350万円売ってきた。他にも、アクセントカラーが赤の電車に乗るとロマンスが芽生えるという都市伝説をつくって、みんなそれに乗りたような仕掛けをつくるなど、色々取り組んでいる。

結局、走りながら考えているところがあり、どんなことでもとにかくやってみようということをやっていく。するとおもしろがる利用者も沢山いるので、とにかく一人一人その気にさせていくということだろうと考える。

3 公共交通を支える仕組みづくり

○森本氏 板谷先生から聞いたお話の中で、昔は一つの企業の中で黒字の場所もあれば赤字の場所もあって、お互いに内部補助をすることによって一つの企業が成り立っているというお話があった。それが国の方針転換で、自由化されてしまい、おいしいところだけ皆さんで食べれば良い、誰も食べないところはしょうがないから行政負担するような仕組みになっている。簡単に言うとそういうことだと思うが、このようなやり方は長続きしない。フランスのような、皆さんで支えるような仕組みをちゃんとつくっていかないと、日本の地域公共交通の将来は危ういという気もするが、この辺を板谷先生からお考えをお聞かせいただきたい。

○板谷氏 日本の現状は、富士宮市からの事例報告にあったように、公共交通をこれから行政主導でやっていこうと思ったら、担当者のセンスないし好奇心、やる気といったものがないとうまくいかないところがあると思っているところである。一方、フランスでは制度面でかなりの部分をカバーしている。具体的には先ほど木村先生からご紹介があった交通税という独自財源があり、公共交通の担当になると、そ

の予算を使ってかなり自在に政策を打つことができるようになる。それを住民の方々に説明するためのツール、合意形成のための会議の設置、説明のための制度などを法律で規定してこういうふうに進めていきなさいということ国がデザインしている。本当はそこまで国が制度設計をやれば、地方自治体独自で努力をすれば物事が改善しうまく動いていくという状況になるのではないかと思う。

その意味では、日本ではこれまでも国土交通省を中心に、法律の制定、それから事業にかかわる制度の策定、交通基本計画の策定など、こういったところでご尽力いただいているが、ここからさらに一歩進めて、独自財源と計画制度を確立し、地方の担当者がスムーズに政策を打てるような状況になってほしいと思っている。そうならないと持続可能性という意味では、今後も多分極めて危ういのではないか。

○森本氏 大変難しい中でのかじ取りを多分やらなくてはいけないと思っているが、地域の中にも公共交通をやっている事業者が多くいて、今の状態だとそれはおいしいとこ取りをしている。これではよくないので調整をしましょうということで、その調整のために自治体職員が走り回っている。

ところが一方で、あまり調整し過ぎると今度は独禁法にひっかかるのではないかというような根も葉もないような噂がどこからか出てきて、日本の中では運輸連合的なような発想にはならない。

色々なところと連携を上手にとっていくことが非常に重要だと思うが、木村先生から、事業者の連携や自治体の連携というようなところについて、お考えをもう少しお聞かせいただきたい。

○木村氏 2つ事例をご紹介します。市町村合併をした後の地域公共交通について、上田市で聞いたところ、合併後、旧合併市町村のそれぞれのお祭りや催しに、新市の住民の人たちにできるだけ行ってもらおうと考えており、市としての一体性を出していこうとされている。

その際にいろいろな旧市町村の催しに行く際には、まさに公共交通の路線というのがフィットしているので、移動の手段として公共交通機関を使って旧合併市町村の色々な催しに参加してくださいと呼びかけを行っているというお話を聞いた。こうしたことは上田市に限らず恐らく全国共通のことではないだろうか。

2点目は、広域連携と公共交通がマッチしているので、工夫の余地が大いにあるということである。たとえば定住自立圏として中心市を中心に協約を結んでいるところでは、中心となる基幹路線は複数市町村にまたがることになる。そこで基幹路線については連携協約でお互い負担金を出して、運賃を下げることで、特に非常に切実な問題である高校生の通学についても、低廉な運賃で通学することができる。また、基幹路線と市町村の中の小さい地域を走るコミュニティバスなどの支線との接続をいかに円滑にするか、その点について非常に腐心をしておられるという話を伺ってきたが、連携し合うことでシームレス化への期待を持てる。

おわりに

○森本氏 きょう私が聞いてきた中で、重要なことは3つある。1つは人である。地域公共交通を支えるのも企画するのも、結局は人なので、自治体職員でそういう組織をつくる、もしくはトップの意識を変えろということである。

2つ目は少し重たいが、財源の話である。これは日本中非常に厳しい状況で、市の厳しい財政状況の中で捻出しなければならないという状況下になっている。では、市は一般財源の中からいくらまでなら出していいのか、これをある程度目安を決めないと前に進めないと思う。この地域社会を守るために、道路、橋梁と同じ感覚として、公共交通の財源はここまでは持ちましょうという合意形成をちゃんとすること。最終的にはフランスのようになっていただきたいと考える。

最後は、多分皆さんもお感じになられたと思うが、アイデアである。他と同じようなことをやってもだめだと。新しいアイデアをどんどん出していくと。そこで市の職員のモチベーションを上げるということもあるであろうし、他市との差別化をするということもあろう。ではアイデアをどうやって入手するのかというと、森市長からもあったが、とにかく地域へ行って見るということだと思う。色々なところに出かけて行って、色々なものを見ていけば、色々なアイデアもでてくる。それは昼だけではなくて、夜、お酒を飲んで、地域の人たちと話をしながら新しいものを見ていくという、そういうスタンスが新しいアイデアを生むのかという気がしている。

最後までご清聴いただきましてありがとうございます。以上をもちましてパネルディスカッションを終了したいと思います。

日本都市センター ブックレット

定価（本体価格 500 円＋税）

<平成 21 年度>

- No. 21 都市自治体の収入確保策
- No. 22 分権時代における事務機構のあり方

<平成 22 年度>

- No. 23 都市自治体の財政健全化
- No. 24 第 8 回都市政策研究交流会 ―都市自治体行政の専門性確保―
- No. 25 児童相談行政における業務と専門性 ―みんなで支える子どもと命―

<平成 23 年度>

- No. 26 これからの広域連携
- No. 27 オランダの都市計画法制
- No. 28 都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方について
- No. 29 徴税行政における人材育成と専門性

<平成 24 年度>

- No. 30 これからのコミュニティのあり方と行政との関係
- No. 31 第 12 回都市政策研究交流会
―都市自治体の広域連携における機能的な共同処理のあり方について―
- No. 32 都市自治体の広報分野における課題と専門性
―478 市区のアンケート調査結果を通じて―

<平成 25 年度>

- No. 33 シティプロモーションによる地域づくり ―『共感』を都市の力に―
―第 14 回都市政策研究交流会―
- No. 34 次世代へつなぐ農林水産業 ―復興と競争力強化に向けて―
―第 15 回 都市経営セミナー―
- No. 35 生活困窮者支援とそのあり方 ―第 15 回都市政策研究交流会―

<平成 26 年度>

- No. 36 人口減少時代のまちづくりとファシリティマネジメントの展望
―第 16 回都市経営セミナー―

<平成 27 年度>

- No. 37 人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築
―第 17 回都市経営セミナー―

日本都市センターブックレット No.37
人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築
第17回 都市経営セミナー

平成28年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1
T E L 03 (5216) 8771
E-Mail labo@toshi.or.jp
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社 報 光 社 東京支社
〒101-0021 東京都千代田区外神田2-2-17
T E L 03 (3251) 1866

ISBN 978-4-904619-67-4 C3031

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this article requires indication of the source.



9784904619674

ISBN978-4-904619-67-4

C3031 ¥500E



1923031005006

定価:本体価格500円+税



公 益 財 団 法 人 日 本 都 市 セ ン タ ー