

地方中枢拠点都市における 将来の交通に関する研究

人口50万以下の県庁所在市における
2035年頃の交通の姿についての考察

2016年3月14日

運輸政策研究所 越智秀信

本日の内容

はじめに 問題意識と研究の目的

- 1 地域住民の「最終的な足」としての乗合バス
乗合バスの規制(事業、安全)と維持(補助等)
運転免許、自家用自動車などの状況
- 2 地方中枢拠点都市も厳しい現実
社会構造の劇的な変化(人口減少・高齢化、社会資本の老朽化、
新しい社会問題、国・地方の財政悪化)
地方における受皿を期待される地方中枢拠点都市(特に県庁所在市)
- 3 公共交通に関する興味ある事例
地方中枢拠点都市、小規模な都市、政令市など
- 4 提言(「減少する限りある資源(人的・物的・資金的)を有効に活用して、
できる限り市民のQOL(生活の質)を上げるために」)
・・・「まち」とともに「交通」の「スマートシュリンク」
 - ①免許制度(運転者)からのアプローチ
 - ②事業性(自家用有償運送主体)からのアプローチ

はじめに 問題意識と研究の目的

(1) 問題意識

- ① 全国例外なく、人口減少・高齢化が急激に進行する。
地方は大都市圏以上に早い、進行の遅い大都市圏の規模は凄まじいなど社会構造は激変するとともに、社会資本の老朽化、新しい社会問題、財政悪化など問題が山積
- ② 将来のまち、公共交通はどうなるのか(地方で各種施策の受皿を期待される)地方中枢拠点都市、特に県庁所在市の姿はどうなるのか
また、公共交通の分野では、住民の「最終的な足」である乗合バスの姿はどうなるのか
- ③ 将来世代に過大な負担をかけることなく、今のうちに講じておくべき対策は何か

はじめに 問題意識と研究の目的

(2) 研究の目的

- ① 地方ほど人口減少・高齢化が早い、地方中枢拠点都市（20～50万人程度）の将来像を展望することで（その頃、より小規模で、人口減少・高齢化が著しく進行している市町村は多数ある、20万人以下の市町村に国民の約半数が居住）、制度的な検討を要することは何かを示す
- ② 「まち」と「交通」の両分野セットで、全体をうまく縮小していく（「スマートシュリンク」）必要があることを示す
- ③ その際、可視化した情報を提供し、将来世代である若者も参加して「維持する範囲、規模、費用、負担者、財源等」を判断することが重要であること、また、交通に関し具体的な施策を提言する

1 地域住民の「最終的な足」としての乗合バス

1-1 乗合バスの規制と維持(補助等)

(1) 乗合バスに対する主な規制

有償で、利用者を安全に運送する事業であるための規制

道路運送法・・・「事業の運営、サービスの円滑かつ確実な提供を促進することにより、利用者の利益の保護及び利便の増進を図る」

事業の許可制、運賃・料金の上限認可制、運送約款の認可制、運送引受義務、事業計画変更認可制、運行計画届出制、運行管理者選任義務など

→経済規制と言われる分野は社会経済状況の変化に応じて規制緩和

道路運送車両法・・・「道路運送車両に関し、安全性の確保及び環境の保全並びに整備についての技術の向上を図る」

車両の登録、保安基準、点検・整備、検査など

道路交通法・・・「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資する」

免許(「旅客自動車運送事業に係る旅客を運送する目的で運転しようとする者は第二種免許」)

(2) 乗合バスの維持

乗合バスは、住民の「最終的な足」

- ・低廉、定時性、定路線など住民にとって最も手軽に利用可能
- ・鉄道は全国どこにでもあるものではない、タクシーは決して安価ではない
- ・人口の約2/3が運転免許を保有し、乗用車保有台数が約6000万台であろうと、全国民が自家用車を利用できるわけではない(交通弱者等)

乗合バス事業は、ドル箱事業であった時代もあるが、今や非常に厳しい経営環境

このため、行政(国・自治体)は、市民の「QOL(生活の質)」を確保しつつ、また、社会的排除を防ぐため、社会福祉的観点から公費投入(市民負担)して、乗合バスを守るために各種の施策を講じてきた。加えて、市民(コミュニティ、NPO等)がその一翼を担うケース(行政の一部補助が多い)も出現

公費投入に際して

- ・市民が最低限享受する権利のある、国・自治体が保障義務のある交通サービス水準とは？
- ・交通サービスを提供するために補助(市民負担)はどこまで許されるか
- ・行政関与バスのサービス水準の見直しとともに、利用者負担増か市民負担増か選択
- ・市民の合意のとれる客観的な基準が策定できるか？

極めて厳しい経営環境

- ・輸送人員 約40億人 ▲約20%/約20年
 cf 乗用車保有台数 約6000万台 約20%増/約20年
- ・経常収支率 全国 95(赤字181社) 地方 88(赤字150社(87%))
- ・原価構成 人件費56%(全体に占める割合は、最近10年で約1割減少)
 (人件費は公営が1.7倍)
 燃料費 10%、車両修繕・償却費 11%
- ・2008～2013 計8160km完全廃止 総許可キロ(2011)約42万km
 →公共交通空白地は36477km²(可住地面積の約30%)
- ・乗合バス路線廃止が相次ぎ、事業者の経営破綻も各地で発生
 1999以降 法的整理の事例多数

職場として魅力のない(?)バス事業

平均年齢(歳)	48.3	(全産業 42.0)	高齢者1/6	女性 1.4%
月労働時間(時間)	209	(" 177)		
年間所得(万円)	440	(" 469)		

小括

- ・慢性赤字の中、輸送人員減による収入減を人件費削減(限界近い?)でカバー
- ・バス路線廃止、事業廃止が相次ぐ
- ・バスの労働力(運転者)不足問題が生じ、人口減少の中、深刻化が懸念

乗合バス事業への補助

- ・国庫補助金 運行費補助 72億円、車両購入費 6億
- ・自治体補助 県単独 42億(車両 2億)、市町村単独 430億(車両 4億)
- ・自治体による敬老乗車券等(福祉政策)(相当額に上るが、正確には不明)
- ・自治体により、交通政策への補助等は大きく異なる
- ・地方財政措置(負担額の8割) <特定補助金から地方交付税へ>
- ・規制緩和以降、地方バスに係る補助等は徐々に地方の役割が大きくなってきており、バス(地方交通)に係る地方分権の流れと軌を一にする

コミュニティバス、スクールバス等

- ・「コミュニティバス」(定義なし)は多い(2013年度 1226自治体 数3063)が、その形態は多岐にわたる(運営・運行主体、運賃、リスク負担など)
- ・運営主体は自治体、運行業務を事業者(バス、タクシー会社)等に委託が多い
- ・バス車両使用の路線型、均一運賃が多く(約2/3)、利用者数3人/便が最多、10人以下が約5割
- ・収支率0.5以下が7割
- ・自治体の財政力により大きく様相が異なる
- ・スクールバスは公立小中学校の統合等の影響で増加の一途(小学校設置基準が緩和;バス1時間以内)
- ・自家用有償運送も増加

自家用有償旅客運送

- ・乗合バスの路線撤退が相次ぐ中で、生活交通の足を守るために、2006年創設
- ・運営主体(市町村、NPO等)、運送目的(公共交通空白地、福祉)、「白ナンバー」で「有償」運送(道路運送法第78条)
- ・市町村主宰、関係者が参加した運営協議会で運送区域、対価(タクシー運賃の1/2上限)の合意を得て登録、安全体制(運行・整備管理、事故時対応等)などの確保が要件、有効期間は原則2年(更新可)

国交省資料	車両数	輸送人員	収支率	対価
市町村(過疎地)	2513両	2013万	0.194	142円
(福祉)	426両	41万	0.233	490円
過疎地団体	551両	30万	0.42	491円
福祉団体	15225両	600万	0.41	1012円

- ・どの類型も採算は厳しく、外部補助・収入がないと継続は困難
- ・平成大合併前に運行していた市町村営バスを継承している例が多い
- ・自治会、町内会等も自家用有償旅客運送の主体になれるようになった
- ・貨客混載の実証実験も実施(既に乗合バスが宅配貨物を手荷物として運送する事例あり)



緑ナンバー

路線バス・タクシー
バス事業者・タクシー事業者が高密度の輸送サービスを実施



コミュニティバス
地方自治体が自ら又はバス事業者へ運行を委託して、住民等を輸送



福祉タクシー
タクシー事業者が身体障害者等の移動制約者の輸送を目的としてサービスを実施



白ナンバー

住民のための自家用有償旅客運送
(市町村運営有償運送(過疎地)、過疎地有償運送)

交通空白地域において、住民の移動手段の確保を目的として、地域の関係者の合意に基づき、市町村、NPO等が自家用自動車を使用して、有償で輸送



身体障害者等のための自家用有償旅客運送
(市町村運営有償運送(福祉)、福祉有償運送)

福祉タクシー等による輸送サービスが提供されていない地域において、身体障害者等の移動手段の確保を目的として、地域の関係者の合意に基づき、市町村、NPO等が自家用自動車を使用して、有償で輸送



3

国土交通省資料による

1-2 運転免許、自家用自動車などの状況

免許保有者

- ・約8200万(人口の約65%)、女性の増加が著しい(約45% 約3600万)
- ・男女とも40~44歳が最多(計 約920万(約11%))
→20年後までは運転可能、その頃65~74歳保有者は約1800万(人口の約1/6)

2種(事業用)免許保有者

- ・約200万・・・男55歳以上が圧倒的(大型2/3 中型5/6)
- ・大型(約100万)における40歳以下の割合は10%弱、75歳以上は約20%
- ・女性保有者は非常に少ない(約6万)
- ・最近数年、約2%減、特に40歳未満(1種保有者はほぼ横ばい・・・若者は減)

自家用車保有率

- ・政令指定市(約70%)を除くと、県庁所在市でも5万人以下の都市でも約90%
- ・60歳以上単独世帯は約33%と、全世帯の約80%に比べ極めて低い

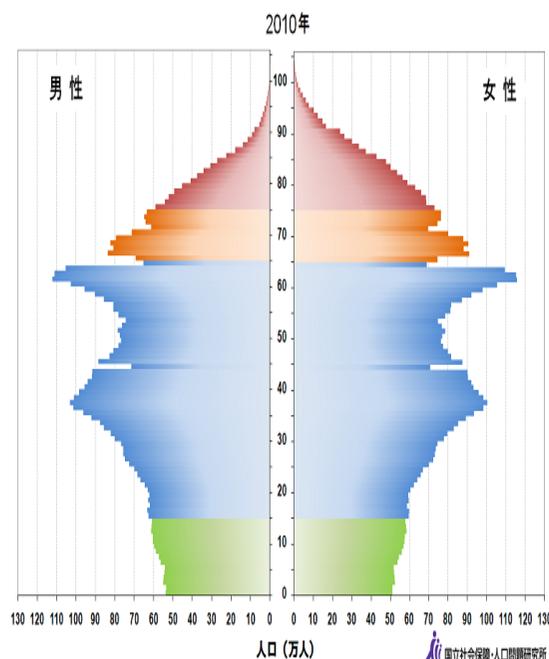
高齢者

- ・交通事故死者数は2264人(7.4人/10万人)と連続して減少(全体の約半分)
- ・トリップ原単位は後期高齢者は前期の約6割
- ・高齢者自家用車分担率は前期高齢者が後期より約1割高く、地方部で60%強

2 地方中枢拠点都市も厳しい現実

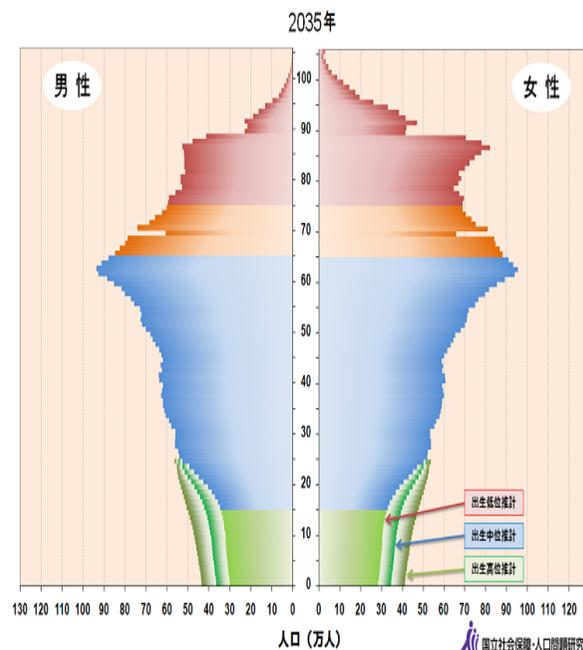
2-1 社会構造の変化

人口ピラミッドの変化



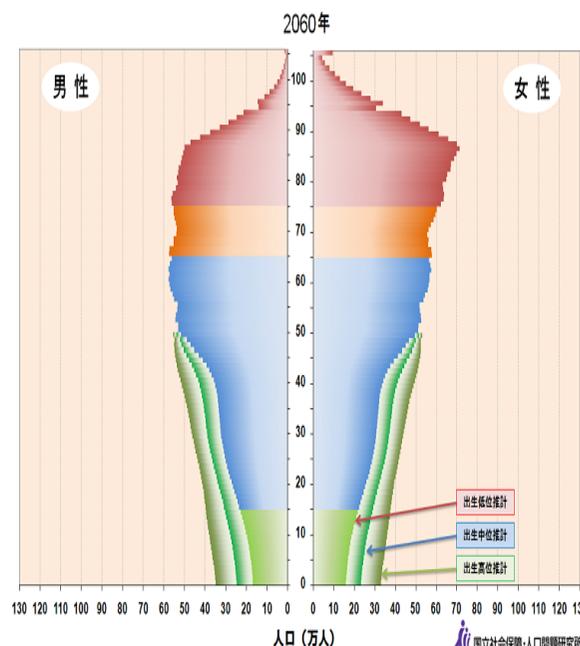
資料：1970～2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

12806万人
23.0%



資料：1970～2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

11212万人
33.4%



資料：1970～2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

8674万人
39.9%

本研究における将来人口のデータはすべて
国立社会保障・人口問題研究所の試算による

● 人口減少、高齢化

2035年 1.1億(▲13%、高齢化率33%) cf 2010年 1.28億 23%

75歳以上急増(20%に)、単身は全世帯の約1割、470万世帯

地方ほど早く高齢化・減少、高齢者すら減少(県庁所在市では2030年～)

2050年に人口半減する地点は現居住地域の約6割以上

2025=1985年 1.2億、2035=1975年 1.1億、2060=1955年 0.9億

最後に首都圏で凄まじいボリューム(2025年に高齢者約1.5倍(4都県で

75歳以上が約180万増加)、2025年～人口減、2045年～高齢者が減少)

全国で人口の低密度化と地域偏在(県内でも同様)の同時進行

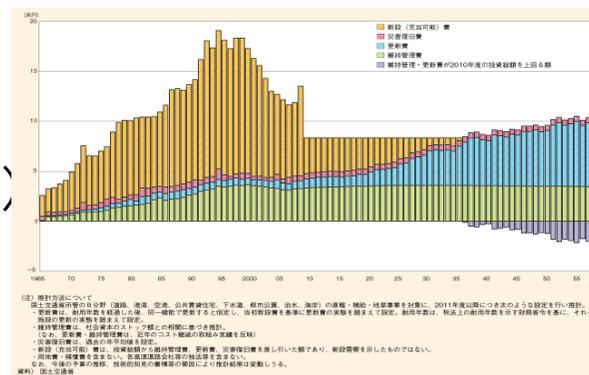
● 社会資本の老朽化

1970～80年代に整備したものが多く、2035年には50年超経過

(道路、橋、住宅、学校、上下水道等)

予算的にも維持更新が困難になる可能性

地方は深刻(解体・集約化費用に地方債充当)



- **新しい社会問題(住宅、貧困、社会保障)**
空家問題(約14%/首都圏200万戸)・・・いずれマンションにも波及
公営・公社住宅(6%)の老朽化・供給不足(入居基準が厳しくなる)
貧困者の増加(一部高齢者、子供(相対的貧困率約16%)等・・・生活保護
約163万世帯(高齢者半分))による住宅問題、社会的排除等負の連鎖
医療・介護の施設・要員の不足(特に首都圏)と需給バランスの地域差・
時間差「施設から地域へ」・「医療から介護へ」・「地域医療構想」
認知症高齢者の急増
- **国・地方ともに財政悪化**
人口減少で税収減(税収約3割、うち個人住民税1/3)
社会保障費(4割が公費負担)急増(2025年 1.5倍、公費40兆→60兆)
膨大な長期債務(国800兆(急増)、地方200兆(横ばい))
合併算定替・合併特例債等の影響
地域差が大きい(地方税収/人 2.5倍の差、平均以上は5都府県)

2-2 地方中枢拠点都市

人口階層別の市町村の人口・面積(平成の大合併の結果)

- ・約10%の面積を占める人口20万人以上の自治体に、約半分の人口が居住
- ・市の数は790、人口5万人未満が約260(1/3)、5~10万人が約270(1/3)、10~20万人が約150(1/5)、20万人以上が約110(1/7)
- ・県庁所在市はすべて、ほぼ人口20万人以上
- ・地方の人口規模の小さい、財政力の乏しい自治体の方が概して高齢化・人口減少が早く、著しい

人口段階別の市町村の人口・面積の変化

	H11.3.31			H22.3.31		
	団体数	人口	面積(km ²)	団体数	人口	面積(km ²)
50万人以上	21	24,459,688 (20.8%)	7,910 (2.1%)	27	30,406,053 (25.5%)	14,206 (3.8%)
30万人以上50万人未満	43	16,672,731 (14.2%)	11,025 (3.0%)	45	17,334,198 (14.5%)	16,251 (4.4%)
20万人以上30万人未満	41	10,139,015 (8.6%)	7,624 (2.1%)	41	10,082,356 (8.5%)	12,109 (3.3%)
10万人以上20万人未満	115	15,609,766 (13.3%)	13,901 (3.7%)	154	21,252,161 (17.8%)	41,139 (11.1%)
5万人以上10万人未満	227	15,738,410 (13.4%)	24,690 (6.7%)	278	19,314,878 (16.2%)	63,710 (17.1%)
3万人以上5万人未満	262	10,015,674 (8.5%)	30,248 (8.2%)	259	10,015,061 (8.4%)	56,026 (15.1%)
1万人以上3万人未満	986	16,620,311 (14.1%)	101,818 (27.4%)	467	8,480,508 (7.1%)	84,580 (22.7%)
1万人未満	1,537	8,347,037 (7.1%)	173,826 (46.8%)	459	2,393,126 (2.0%)	83,930 (22.6%)
全国計	3,232	117,602,632 (100.0%)	371,040 (100.0%)	1,730	119,278,341 (100.0%)	371,950 (100.0%)
(参考)全国平均		36,387	114.8		68,947	215.0

※ H11.3.31の人口は、平成7年国勢調査人口による。
 ※ H22.3.31の人口は、平成17年国勢調査人口による。

※ H11.3.31の面積は、「全国市町村要覧(平成10年度版)」の面積による。
 ※ H22.3.31の面積は、「全国市町村要覧(平成21年度版)」の面積による。

※ H22.1.12までに合併の官報告示を終えたもの。

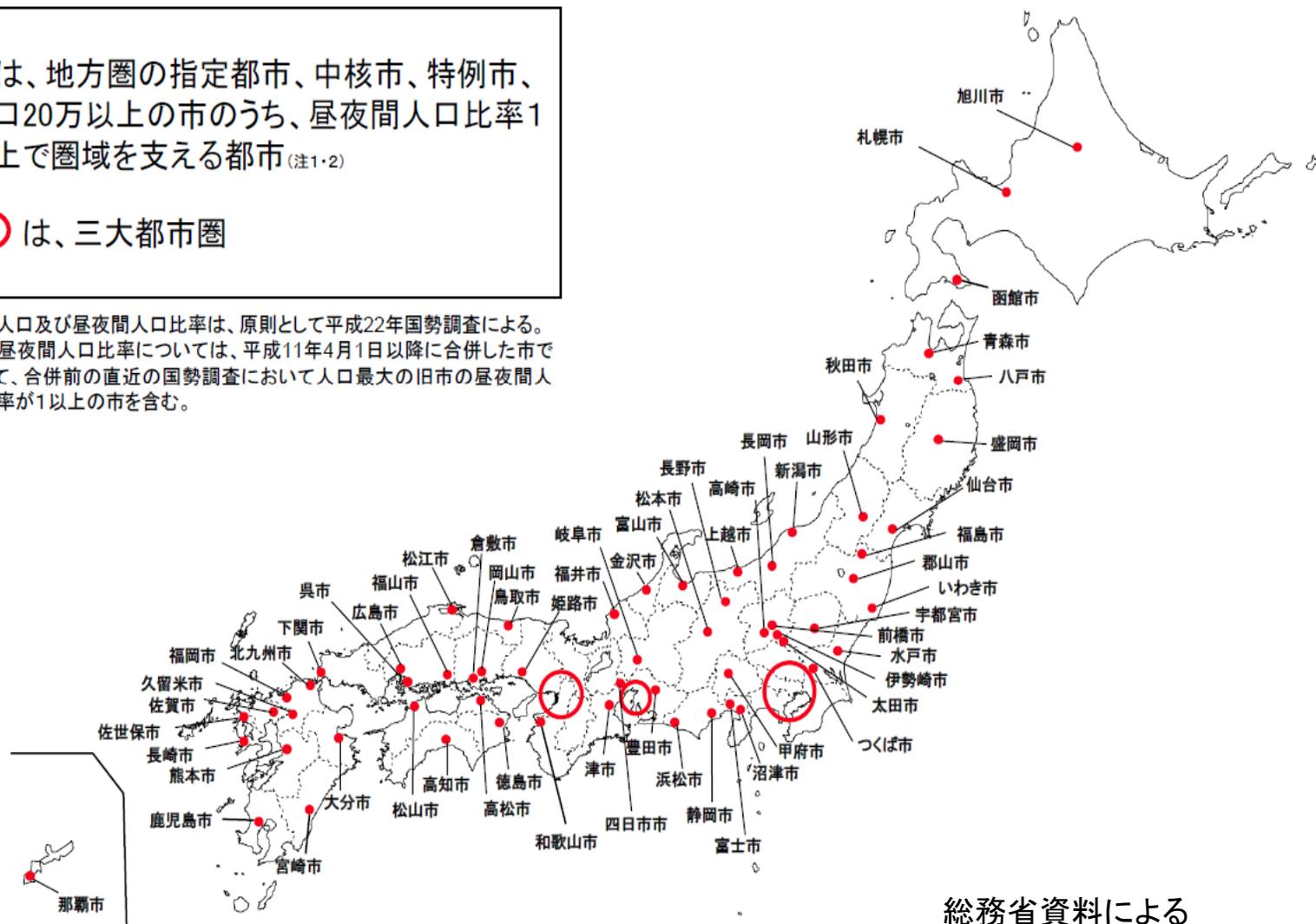
総務省資料による

第30次地方制度調査会答申を踏まえた地方中枢拠点都市のイメージ

● は、地方圏の指定都市、中核市、特例市、人口20万以上の市のうち、昼夜間人口比率1以上で圏域を支える都市(注1・2)

○ は、三大都市圏

(注1)人口及び昼夜間人口比率は、原則として平成22年国勢調査による。
 (注2)昼夜間人口比率については、平成11年4月1日以降に合併した市であって、合併前の直近の国勢調査において人口最大の旧市の昼夜間人口比率が1以上の市を含む。



- ・地方における中核的役割を果たすことを期待されている地方中枢拠点都市のうち、各県における行政・経済の中心で政令指定市ほど巨大でない県庁所在市を対象
→都市構造は似たものが多く、平成の大合併で周辺過疎地を市域に組み入れた市も多く、都市的・過疎的の両方の性格を有することが多い

- ・政令指定市以外の県庁所在市のグルーピング

人口減少・高齢化の進行度(対象人口(5~74歳;一人で移動可能と考えられる))
対2010年減少率

2030年に既に20%減・・・A 2035年に20%減・・・B

2040年でも20%減にならない・・・C

A 青森、秋田、奈良、和歌山、徳島、高知、長崎

B 盛岡、山形、前橋、富山、福井、甲府、長野、岐阜、津、鳥取、松江、山口、高松、松山、佐賀、宮崎、鹿児島

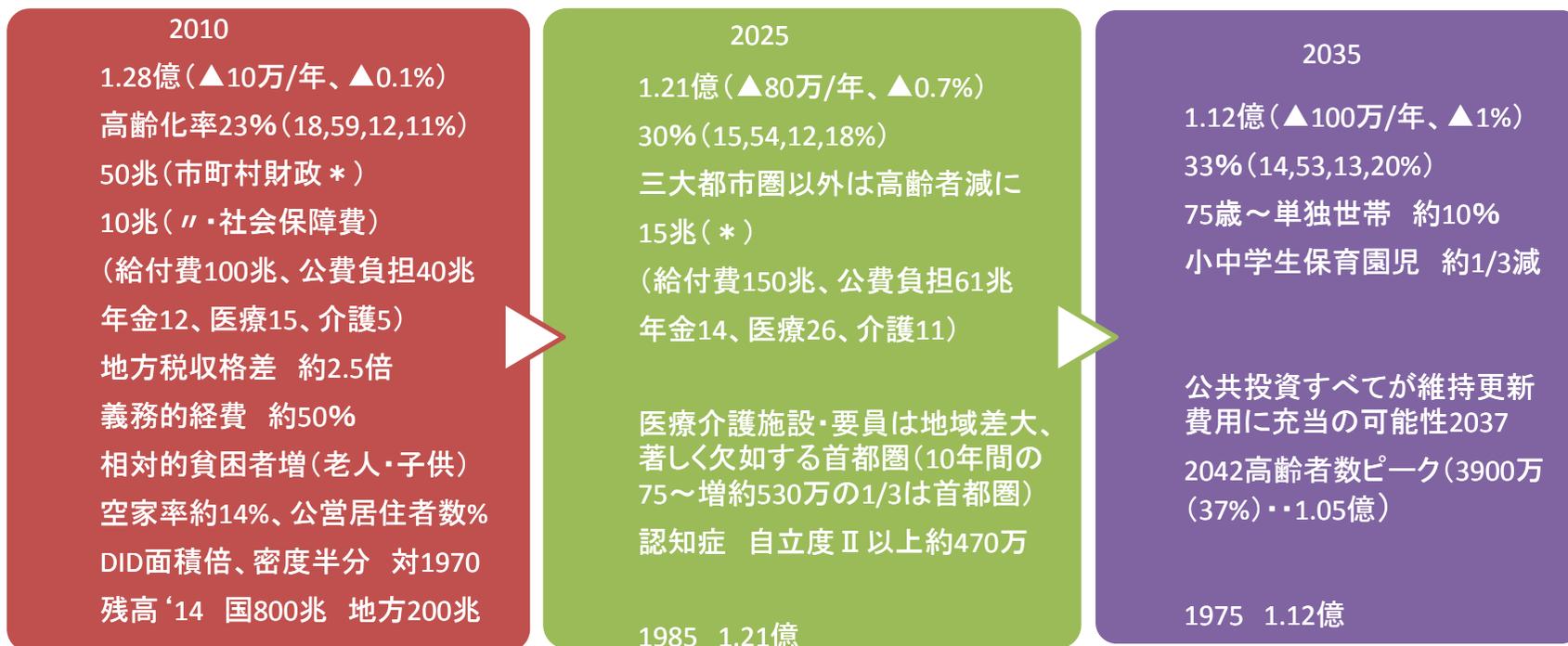
C 水戸、宇都宮、金沢、大津、大分、那覇

全国平均(2035▲21%、高齢化率33%(75歳~20%))と比べた人口減少・高齢化のスピードは、Aは約5年(最速約10年)強早く、Bは約5年弱早く~平均なみ、Cは約3年ほど遅い

→中核市は個体差があるが、一部を除き、AからCの範囲

政令指定市(首都圏・名古屋圏を除く)は、一部を除き、全国平均並みから5年遅れ、首都圏・名古屋圏は10年遅れ、一方、県庁所在市より小規模な市町村はAより早い

社会構造の変化と対象都市群



2018年度～ 国保の運営主体の都道府県化は(*)には織り込んでいない

財政力指数(平均)*
 政令指定市・中核市等 0.8
 その他市 0.6 町村 0.4
 首都圏4県ほとんど 0.7以上
 指数低いほど人口減少が大

社会インフラは2020頃から老朽化のピーク
 (橋、道路、住宅、学校、上下水道、公共施設等)

人口減少による税収減(加速度的)・・・個人住民税約10%、住民税<固定資産税

2035全国平均の姿
 (年齢構成・人口減約13%・5～74減約20%)

10万以下都市
 中

< 地方 中 核 拠点 都市 >
 Aグループ Bグループ Cグループ
 核 市

20万以下の市町村に
 全国の半分の人口

(首都圏高齢者約300万(75～170万)増)
 (地方の高齢者はほぼピーク)
 (首都圏高齢者の医療・介護地が最大の量的要素)

政令指定市
 東京・名古屋圏は2040～

3 公共交通に関する興味ある事例

3-1 地方中枢拠点都市

A・Bグループの都市における公共交通政策

- 公営企業(市営バス)を持つ市は、その経営悪化(市民負担の増加)が大きな課題
まず減便・路線の統廃合等を実施、非採算路線移譲(秋田、岐阜、山口)、運行委託(青森、秋田、徳島)、市営バスを廃止(秋田、岐阜、山口))といった流れ、これらは全国的趨勢
市営バスのサービスレベルを大幅引下げるのは困難で、運行委託した乗合バスで維持
- 市町村合併前から旧市町村営バスを運行していた場合、合併後の市が自家用有償運送を継続することが多い(合併協議書に記載している例も多い)(長野、富山(一部)、福井、津、松江、山口、佐賀、)(運行委託に切り替えた富山(一部)、高松、鹿児島)
- 合併後、新たな路線撤退時に市が自家用有償運送を実施した例はない
- 中心市街地「循環型コミュニティバス」(活性化政策)は、運営主体が市(福井、長野)、民間団体(山形、富山、津)の両方がある
- 路線廃止・交通空白地域の生活交通を守るため、自治体が税金を投入して維持する路線か否かを判断する、路線廃止の際、自治体と協議し(多くの場合、赤字補助を受けている)、生活路線として必要なものには、自治体の補助を前提(実質赤字全額を補填)で路線維持(運行委託等(従前の運行バス会社の場合も、貸切バス・タクシー会社等の場合もある))が図られている。**どの市も補助＝市民の負担額は増加の一途**
- 路線廃止時、市が赤字補填前提で、従来の運行事業者に運行を依頼して路線維持するケースも多い(秋田、前橋、長野、高知、鹿児島)

- 路線廃止後などの公共交通空白地で、市が運営(赤字全額補填)し、民間事業者に運行委託する「コミュニティバス」、「デマンド型乗合タクシー」多い、定額運賃も多い(山形、前橋、富山、福井、長野、津、松江、高知、佐賀、長崎、鹿児島(交通局が承継した路線も))
- 路線廃止後等の公共交通空白地帯で民間が運営し、市が補助する(一部補助が多い*)「地域バス」、「コミュニティバス」、「デマンド型乗合タクシー」も増加(山形、岐阜(18地区、小学校区41/全50校区)* (1000万上限)、福井*(800万上限)、津、和歌山*(85%上限)、鳥取、山口*(乗合タクシー70%上限)、高松*(乗合タクシー)、宮崎)
- 中心部から郊外の乗換拠点までの幹線・支線とその乗換拠点から周辺部へのコミュニティバス・乗合タクシーという政策を採る市もある(「ゾーンバス」)(盛岡、岐阜、高知)
- 廃止代替バス路線を市運営自家用有償運送にしたケースもある(佐賀)
- 路線型市運営コミュニティバス等と市運営有償運送の併存はない
- 路線バス運行費補助(一部)するが、赤字全額補助、「市運営コミュニティバス」、市運営・NPO自家用有償運送が行われていない市は現在殆どない(盛岡(スクールバス混乗あり)、甲府・松山で2015年4月開始))
- **いずれも完全廃止を極力防止してきた(現時点は未だ「財政的限界」ではない、現行維持の方式が困難になる「自治体の財政的限界」がいつ到来するか?)**
各自治体ともに不安視(青森は約14億(一般歳出の約1.2%)と市民負担額突出)
(運行事業者・運転者は現時点では「存在」、「存在」しない時がいつ到来するか)

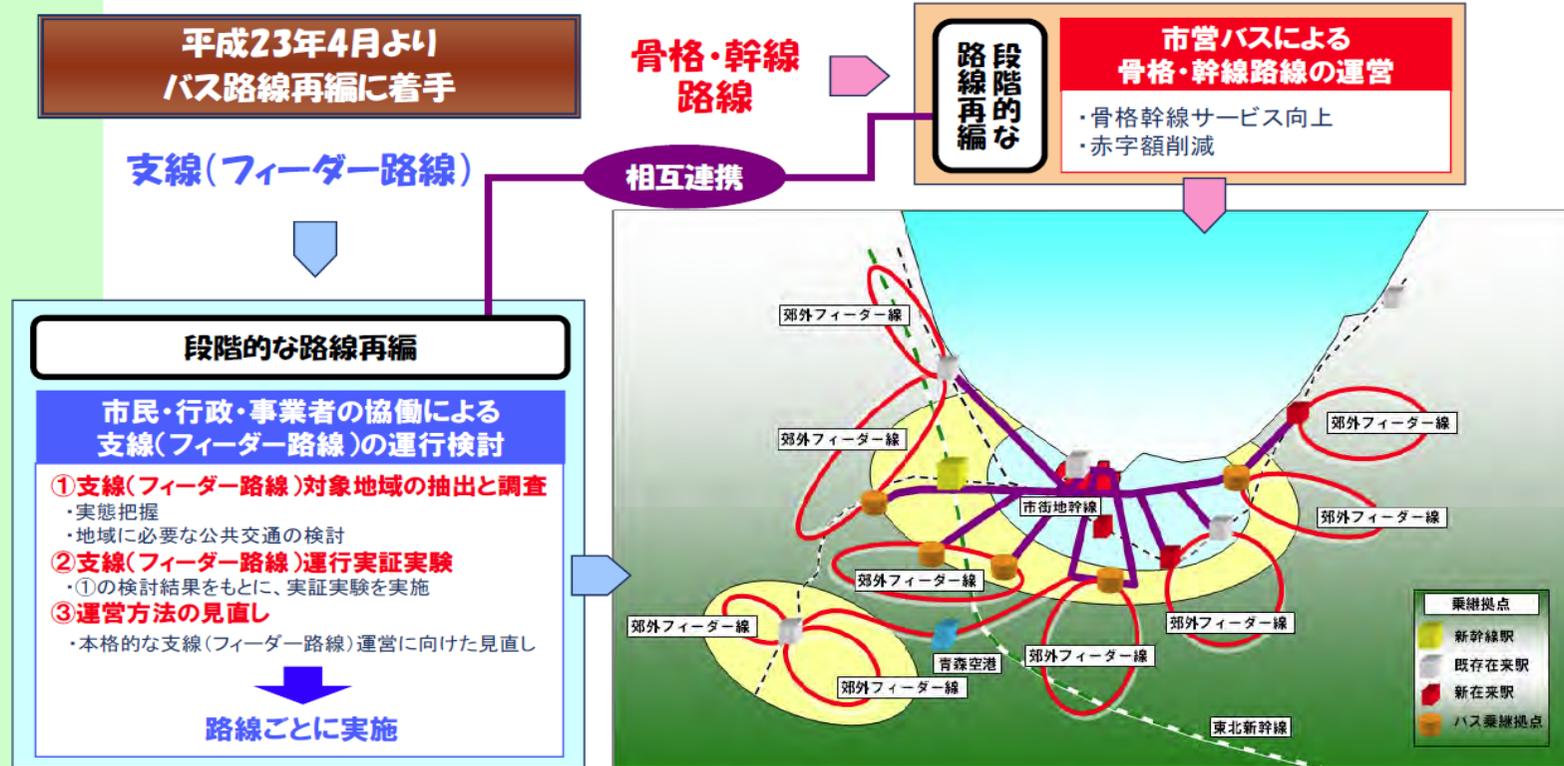
3-1-2 青森市

青森市(「コンパクトシティ」政策と「市営バス」改革の事例)

- 人口減少・高齢化著しい
2010 30万(高齢化率24%)→2035 22.3万(平均年1%減)(38%) 2035全国平均年齢構成に2025到達
一般会計約1200億、財政力指数 0.54
- コンパクトシティ政策
1991 構想(除雪費用増大が直接的原因)・・・公共インフラの維持コスト増
高度成長期に郊外に住宅・商業施設が無秩序に民間開発され、中心部人口が減少し、希薄な町に変貌
インナー、ミッド、アウターの3つに分類、中心市街地を活性化(公共施設・商業施設・医療施設等整備)
するとともに、郊外の開発を制限→期待したほど成果出ず(市の自己分析)
- 「市営バス」改革と「市民バス」
市内全域をほぼ**独占的に運行**(43路線、市民の**約96%をカバー**)
人口減(年約0.7%)以上の輸送量減少(年約3%) 毎年、一般会計からの繰入をしても巨額の赤字
高齢者用福祉パス(「いき・粋乗車証」月1000円・計7億)等含め、**市民負担は約14億(一般歳出の1.2%)**
乗合バス路線を都市づくりプランと整合性のとれた3分類(骨格、幹線、支線(フィーダー))し、性格付け
路線別収支を公開、フィーダー非採算路線を順次、事業者に運行委託(赤字分を市補填)を開始(9路線)
「市民バス」を運行開始したが、利用者減少、赤字分を補填するので、結果的に市(民)の負担増に
- ・将来人口構成等を勘案すると、市内インナー、ミッドのエリアで、2040年頃人口集中地区は消滅するかも、
市の機能が維持できなくなるおそれすら →**まちをシュリンクするしかないのではないか(市担当者)★**
それに併せ、人口96%をカバーする路線の維持は不可能で、抜本的縮小策を検討する必要、バス路線網、
経営形態も考える必要(市営バスの負の遺産が大きい＝高い人件費、住民は乗合バスはあって当たり前、
小学校とともに最低限の施設と考えられている)、(青森市には民営乗合バス事業者(引受者)がない)
- ・**市運営公共交通空白地有償運送か、世帯間送迎しかないかもしれない(市担当者)★**

青森市

バス路線再編の実施イメージ



青森市資料による

Cグループの市

- ・最近廃止バス路線がない(水戸、宇都宮、大津)、路線バス赤字補助がない(水戸、大分)
- ・(市運営)コミュニティバス(運行委託)・乗合タクシー(大分のみ存在)・市町村有償運送等がない

3-2 人口減少・高齢化の進んだ小規模な市

より人口減少・高齢化の進んだ都市等、興味深い事例

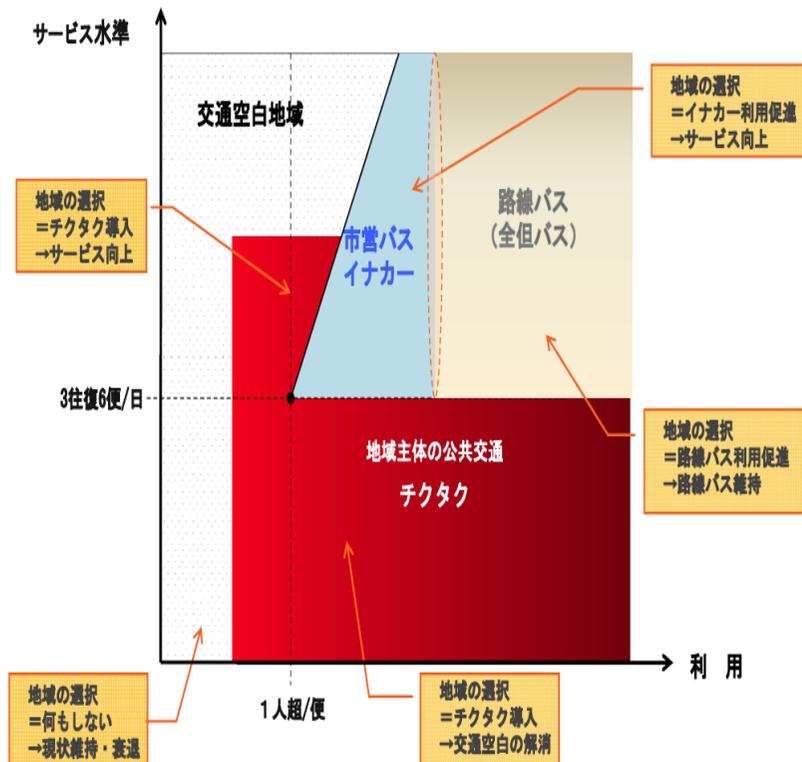
- より人口減少・高齢化の進んだ市
 - ・ 民営バス路線は非常に少なく、市運営・事業者に運行委託する「コミバス」、乗合タクシー(デマンド型も)、市運営自家用有償運送(事業者・NPO運行業務委託、直営、公有車貸出など多種)などが多い
 - ・ 財政難等から現行対策が困難化、更に人口減、財政状況悪化等が加速度的進行、公共交通維持に不安
- 興味深い事例・・・以下の市の補助は、年約1～2億(対一般会計歳出 0.2～0.5%)程度
 - ・ 豊岡「チクタク」(地域主体交通、4地域(市営バス(「イナカー」・市運営自家用有償運送)廃止地域)、市運営自家用有償運送、協議会に運行業務委託、市有車貸出(保険は市)、ダイヤ・停留所は地域決定、予約制、住民登録制、100～200円) (「イナカー」8路線、市有車貸出、事業者に運行業務委託)
 - ・ 京丹後「市営バス」(9路線、自家用有償運送8路線(「市バス」4路線、市有車、運行業務委託;事業者2路線,NPO2路線、「スクールバス混乗」4路線)、事業者委託(4条)1路線(スクール混乗),上限200円) 民間バスも上限200円、(タクシー営業所の撤退地域で)(委託を受けた)デマンド型乗合タクシー(EV車)(誰でも利用可)、加えて、買物・病院予約・見守代行(別途料金)、少量貨物運送(地域内に限定)
 - ・ 三条「ひめさゆり」(デマンド交通、乗合タクシー、停留所市内全域611、非在住者も利用可、全4社)
 - ・ 横手「(フル)デマンド交通」(中心部バスゾーン(ほぼ市運営「循環バス」運行エリア)を除く市内全域、非在住者も利用可、乗合タクシー、料金割引(市の負担約40% 5000万)、1時間前予約、2両×全10社)
 - ・ 高山「民営バスと循環バス・地域バス(市運営・事業者運行委託)の綺麗な棲み分け」(市赤字補助なし)
 - ・ 広域都市圏(弘前) 「コミュニティバス」は弘前にはない(弘南バスが路線バスで支える)、黒石・平川市は各5路線(弘南バスに運行委託)、残る5町村中、3町村は運行委託方式(貸切バス・タクシー会社等)でデマンド・1～2便/日、無料・有料あり、町村運営自家用有償運送ない・・・広域(30万人規模)でみると、市町村域を超えて同様の現象

豊岡市の考え方(「イナカー」、「チクタク」)

路線バスの限界を超えて

持続可能な地域公共交通を目指して

地域の選択 (サービス水準と利用)



リスクと責任の分担

	豊岡市	協議会	運転手	
有償運送事業	◎	—	—	事業主体は市
運行業務	△	◎	△	運行義務 (予約は断われない) 管理業務 (日常管理)
運転業務	△	△	◎	安全運転義務
民事 (対人・対物)	◎	—	△	運転手に重大な過失がある場合
刑事 (行政処分)	—	—	◎	減点、免許処分、罰金など

※改正道路運送法により、自家用有償運送に従事する運転者のうち、第一種運転免許所持者は、国土交通大臣認定講習を修了する必要がある。

「チクタク」・・・市運営自家用有償運送
市有車貸出、地元協議会に運行業務委託、
運転者はボランティア

豊岡市資料による

3-3 中核市、首都圏の市、政令指定市など

中核市(県庁所在市・政令指定市以外の地方中枢拠点都市)

旭川、函館、八戸、伊勢崎、太田、つくば、長岡、上越、松本、沼津、富士、豊田、四日市、姫路、倉敷、福山、呉、下関、久留米、佐世保

- ・地域差も大きい(関東が例外的、豪雪地帯は厳しい)地域により似た政策も(北陸、関東、山陽)
- ・市により高齢化・人口減少、財政力も大きく違う(函館、呉から姫路、豊田、つくば、伊勢崎まで)
- ・交通政策に関して、県庁所在市のA、Bの施策と似たものが多い

首都圏の中小都市

- ・地方小都市と同じ状況(市運営・事業者に運行委託(廃止代替バス)、市運営自家用有償運送、市運営福祉無料バス、スクールバス混乗)の市もある(南房総・財政力指数0.39、市負担5000万(=一般会計約250億の0.2%)、収支率;「市営バス」数~20%、「スクールバス混乗」約3%)
- ・東京・神奈川・埼玉は、ほぼ全市が財政力指数0.7以上、千葉は0.6以下も少なくない

政令指定市

浜松(人口78.9万、高齢化率26.7%(2015)、財政力指数0.85(財政規模約2800億))
合併前の市町村営バス(有料・無料)を中心に、自主運行バス1路線(事業者に運行委託、地域バス移行を検討)、地域バス11(地域フィーダー)(事業者運行委託、地元住民が主体(地域交通検討会)でルート・運賃等策定、80%限度に市が補助、2年間実績等検証、運賃収入が20%切ると「最低保証運行」として2往復/日×2日/週・デマンド)・市負担が年2.5億、公共交通空白地自家用有償運送2地区(タクシー撤退地域)(NPO法人、平日運行、運賃は地区で定額制・500~4700円)、市は初期投資・運行経費に補助(1/2限度)

→政令指定都市(首都圏)も例外ではない(市により熟度異なる)

相模原(72万、0.96)数地区コミュニティバス、乗合タクシーを本格運行・実証実験中
公共交通不便地域指定、住民が希望し、合意が得られると、実証実験・継続運行(市は相当程度(経費の約半分?)補助)

4 提言

4-1 まちのスマートシュリンク

★すべての「まち」で現在の都市規模を維持することは不可能(取捨選択)、「まちのスマートシュリンク」が必要(現状集落機能の維持にとどまらず、移転を含む「空間的再編」を)

cf 夕張(市内で集団移住)
東ドイツ(減築)

これらの施策に関する課題等

- ・コンパクトシティ化(中心市街地の活性化など)
現実には期待されるほど実績が上がっていない例も多い(例 青森)
- ・行政サービス・社会インフラの選択的集約、都市機能・施設の集約
長寿命化する際、将来、利用者が存在するかの検証・判断が必要(将来の無駄を防ぐ)
- ・移住の推進
 - ・限界集落等から公営住宅「等」へ移住「勧告」(住居は自治体が準備)、広域移住
対象集落の決定方法(住民の合意)、移住拒否者への対応等課題も多い
住居の売却が困難(「売却」とは、その場所に住みたい人の存在を意味する)
 - ・規模面では医療・介護・福祉等(施設・要員の地域ミスマッチ)をどこで受けるかが最大の鍵
首都圏等で「確実に整備できる量・時期」を明示しないと、他自治体は政策判断が困難
cf 東京都 2025 特養待機者約6万人 特養整備1.8万人分(都長期ビジョン)
高齢者の社会保障費の自治体負担のルール(居住者に限定するか)の見直しの必要



★可視化した情報(時期、規模、費用、負担者、財源等)を提供し、「維持する範囲」等を住民参加(負担の可能性のある将来世代(若者)参加)で決定する必要

★諸施策を講じるも、時間的、規模的に(完全・完璧な)対応は困難と考えられる

- ・シュリンクの必要性・規模・スピード等に関する認識、判断、効果現出のタイムラグ
- ・合意形成の難しさ、「移住」のためには通常、現在の家の処分が必要、「移住」を望まない人の存在

4-2 交通のスマートシュリンク

(1)「まちのシュリンク」と合わせて、「交通もスマートシュリンク」

★どのまちも社会構造の変化、経営・財政の悪化等で、現在の交通サービスの維持は不可能

- ・収支悪化、運転者不足等により、乗合バス事業(民営)の撤退が急増するおそれ
 - ・地方事業者は殆ど赤字(収支率9割弱)、人件費削減も限界(悪い労働条件で人手不足)
 - ・2種免許保有者激減(55歳～大型約67%、中型約84%)で事業用運転者不足の懸念が大
- ・国・地方自治体は税収減、社会保障費等の急増、老朽インフラ対策等により更に財政悪化

★「まちのシュリンク」と合わせ、交通サービス縮小(「維持する範囲・レベル」取捨選択を判断)

- ・例えばまちを中心部、中間部、周辺部とバス路線を骨格、幹線、支線(フィーダー)に3分類、まちづくりと一体の路線性格付け(「路線(維持)の重要性」に差つけ、市民に理解してもらう)、支線(フィーダー)には公費投入、輸送形態を柔軟にする(デマンド等)などの施策
(市内中心部、中心部と郊外の団地、病院、大学、商業等施設との路線等が維持すべき主要のもの(骨格・幹線)・・・50万人以下の規模の市は都市構造が似ている)

★「まちのシュリンク」も社会構造の変化に「完全・完璧には対応しきれない」ことに加え、

- ・交通弱者(移動制約者)の増加
 - ・限界集落の「足」、高齢者(特に75歳以上単独)の「足」、在宅医療・介護と通院等の「足」
 - ・高齢者の認知症急増、貧困者(高齢者・子供)増のおそれ
(・1種免許保有者は2040年頃までは非常に多い(うち、女性が約4割))
- 「足＝交通」の分野でカバーせざるを得ない(時期、地域により異なる対応が必要)

(2) 新たな提案へ

今後減ることが想定される「限られた資源(人的、物的、資金的等)」を有効活用し、できる限り市民のQOLを上げるために、交通分野においては**免許(道路交通法)か、対価・事業性(道路運送法)のいずれか、または、両方を緩和する以外に方法がないのではないか**

(但し、地域により、時期、規模の差がある・・・特区制度が現実的)

具体的には

- ① **1種免許保有者が「地区限定」で乗合バス運転者になれる仕組み(道路交通法)**
- ② **一般私人(個人)運営による自家用有償運送(道路運送法)**

cf 「最低限のQOLの確保とは自力で移動可能な全ての市民が地域公共交通で生活圏における通勤・通学、通院、買物を可能にすること」(高山市)

「みなし/限定 2種」運転免許

- ・エリア 地区・路線限定
- ・車両 大型は認めない
- ・運転者 (登録した)住民限定
 - ・1種免許(「過去何年間無事故」、「年齢」等制限を付す)
 - ・当該バス会社の実施する(国の認める)講習等を受けた者
 - ・当該バス事業者の安全(運行・整備)管理、労働管理体制等が十分であること

一般私人(個人)運営による公共交通空白地自家用有償運送

新しい仕組み	市町村	運転士(車両)
有償運送事業 (登録)		◎
運行業務		◎
運転業務		◎
民事(対人対物)	◎	△(重過失)
刑事(行政処分)		◎(罰金等)

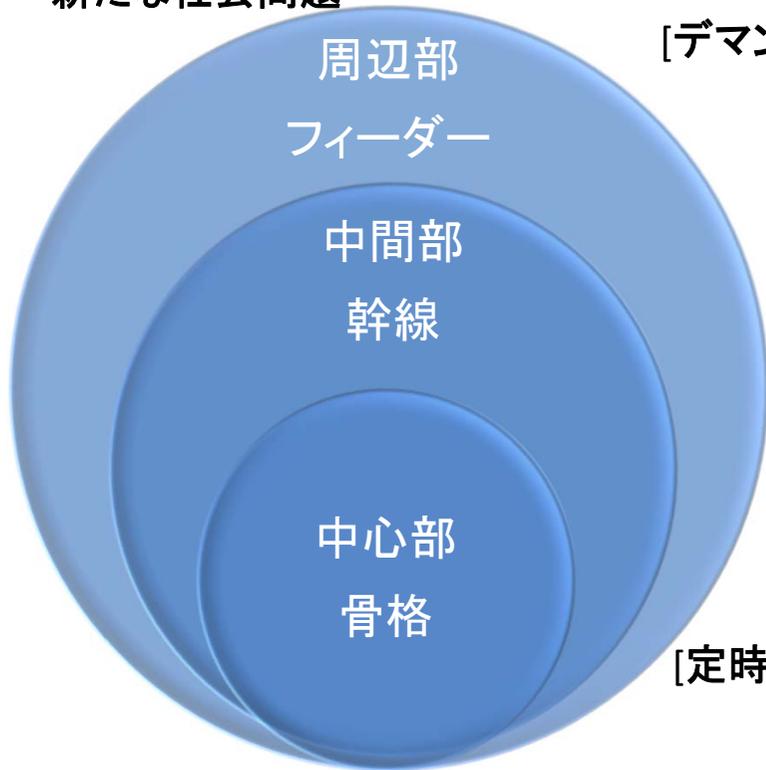
- ・対象車両限定で自家用有償運送時の事故のみを付保する新型保険を検討
- ・運転者・車所有者が十分に付保し(付保車両のみ登録可)、市が補助する方法もある

★豊岡「チクタク」の仕組みとの違い
 運営主体・車両所有者を市から個人に
 運行業務を協議会から個人に

「限りある資源」を有効活用してQOLを高めるために

社会構造の激変

人口
社会資本の老朽化
新たな社会問題



財政難(負担に限界)

自家用有償運送(個人)★

[デマンド]

自家用有償運送(従来型)

スクールバス混乗も

「コミュニティバス」

市運営・事業者運行委託

乗合タクシー等多種多様

乗合バス事業

(経営難等→縮小撤退)

[定時定路線]

市民負担

小

小



利用者負担

まちと交通が一体の性格付け(上;まち、下;交通)、

スマートシュリンク

可視化した情報(時期、規模、費用、負担者、財源等)を提供し、「維持する範囲」等を住民(若者)参加で決定する必要(取捨選択)

1種免許者が乗合バス運転者になれる仕組み★

(2種免許保有者減)

★安全性確保が重要

提言(まとめ)

時期、規模の差はあれ、全国例外なく生じる社会構造の変化、社会資本の老朽化、国・地方財政の悪化、新しい社会問題等に対応して、「減少する限りある資源(人的・物的・資金的)」を有効に活用し、できる限り市民のQOL(生活の質)を上げるために

- ①まちと交通が一体となった「スマートシュリンク」(現状維持ではなく、空間的再編)を実施
- ②まち、交通ともに可視化した情報(時期、規模、費用、負担者、財源等)を提供し、「維持する範囲」等を住民参加(負担の可能性のある将来世代(若者)参加)で決定していく(取捨選択)抽象的な議論ではなく、具体的な施設・サービスについて優先順位を付ける必要
特記事項
 - ・「まち」、「交通」が一体となった性格付け(例えば 3分類)、優先順位付け
 - ・「公的(営)住宅」の供給増の必要(集住、住宅難民対策にも)
 - ・首都圏高齢者の医療介護施設等に関し、確実に対応できる規模等の明示
 - ・長寿命化図る際も将来必要なものかどうかの検証が必要

「まちのスマートシュリンク」の施策を講じるも、時間的、規模的に(完全・完璧な)対応は困難(移住も簡単でない)と考えられ、さらに、交通弱者(移動制約者)の増加(高齢者、医療・介護、認知症、貧困等)による →交通分野(足)でカバーする必要

- ③交通分野で、免許(道路交通法)か、対価・事業性(道路運送法)のいずれか、または、両方を緩和する以外に方法がないのではないか(地域により時期、規模の差がある)
具体的提案(地域により時期、規模の差があるため、「特区制度」が現実的)
 - ◎1種免許保有者が「地区限定」(過疎地に限らず)で乗合バス運転者になれる仕組み
 - ◎一般私人(個人)運営による自家用有償運送