

公共交通政策における自治体の責任

杉 渕 武

はじめに

この小論は、地方自治総合研究所で行われている「地域公共交通研究会」に、筆者がメンバーの一人として参加し、自治体の交通政策の考え方や実施例等を報告し、研究会で多くの、また多角的な視点から議論をした内容を踏まえて、まとめたものである。

少子高齢社会、人口減少社会が急速に進む日本の都市を中心とした社会が、持続性のある社会として維持していくために、交通という移動手段を事業者だけではなく行政や地域が連携して確保することが重要であるという観点から、交通政策基本法が制定され、自治体の役割が法律上、明記された。しかしながら、自治体における交通政策は、市民生活の快適性や誰もが移動しやすい環境を備えるという生活の質の向上のためには、本来必要な政策なのではないかと考える。

この小論では、交通政策が自治体の計画あるいは都市政策の上で、どのように位置付けられてきたかを整理し、自治体は何故交通政策に関わるのか、そして具体的な事例を通して今後の展望について考察する。また、筆者は自治体の現場で、総合計画や都市マスタープラン等の計画策定や地域のバス交通政策等に携わった経験があり、実務的な立場からの小論であること、また、内容については筆者個人としての考えであることをお断りしておきたい。

I 自治体はどうして交通政策に関わるのか

1 市民生活を構成する要素

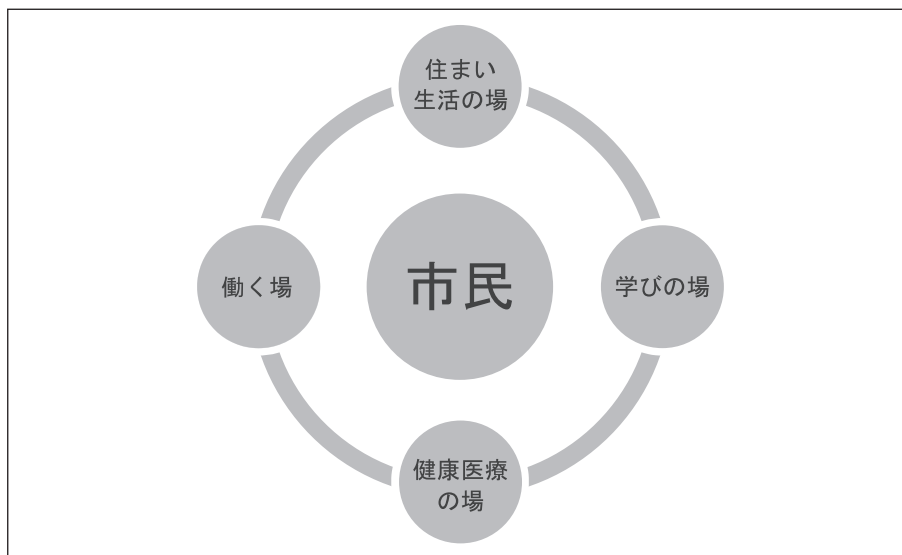
市民生活は、世代によつての違いはあるが、住むこと、学ぶこと、働くこと、憩うこと、買い物をする、病気になったら治すことなどが基本であり、そのために、例えば、住む場所から学ぶ場所や働く場所、買い物をする場所へ移動することから成り立っている。

市民が移動するための手段が、陸上では鉄道、バス、自動車、自転車、徒歩であり、さらに航空機、船舶も手段と言える。この小論では、陸上の交通機関及びバス・自動車の走行空間である道路整備にも触れることとしたい。

図1は、市民生活を構成する要素を示したものである。買い物は、住まい・生活の場を含め、四つの要素としている。市民は、各場を行き来し、人々と交流する。行き来し、交流するために用いる手段が交通である。

この図は、人口減少社会・高齢社会を想定し、市町村レベルの地域における街のイメージとして作成したものである。だが、市民が主人公である街のイメージは、都市が形成されてきた過程においても、またその領域が広域、県域、国のレベルにおいても、基礎的な

図1 市民が主人公である街のイメージ



考え方として一貫していることが重要であると認識している。

市民生活を構成する要素を形成し、市民生活の安定と快適性を創出するには、自治体が責任を持って基盤の建設・維持をしなければいけない事業の推進、国や県など広域的に取り組む必要がある事業の促進を図ること、また民間が行う事業を規制・誘導する責任があることなど自治体は重要な役割を担っている。

交通については、全国的な高速交通網・幹線交通網の整備は国が責任を持って進め、広域生活圏の交通は都道府県が責任を持つことになる。そして、地域（市町村あるいは隣接市町村との圏域）については、基礎自治体である市町村が責任を持つことになる。

2 都市政策の歴史から見て

明治以降の日本社会は産業面への注力が強かったが、その中で、交通問題についてどのような考え方があったのか、また研究されていたのだろうか。高度成長期の日本の都市問題の課題をえぐり出し、未来を展望する都市政策を提言した故柴田徳衛氏の「日本の都市政策」（※1）から学んだことを紹介する。

柴田は、明治維新以後の日本では、近代的都市としての条件である市民による、市民生活のための立場からの都市づくりはなかったと言明し、ヨーロッパ諸都市の都市計画の諸事業の原動力は、市民生活—労働力の維持確保という視点であり、そこには災害対策、公衆衛生—市民の健康確保という立場が強く貫かれていたが、わが国ではそのような立場からの都市計画事業が極めて遅れてきたと指摘している。（※1 p27—p31）

明治期にこうした市民的立場による都市改良について、言及した研究者の一人として、柴田は片山潜を紹介している。片山潜（1859～1933）は欧米諸都市の調査研究をして帰国後、都市交通に関する研究を発表している（※1 p38—p41）。その概要は、「都市交通の主要意義を労働者の生活環境の改善・向上におき、街道及び橋梁が社会公共の所有に帰すべきであるのと同じく、公道たる市内交通機関も市民公共の所有となるべし」と主張している。

公共交通に関する計画、整備、運営管理が公共（自治体及び国）の責任で、行われなければならないという考え方は、明治期にも研究者が発表したように、底流としてあったと言える。

そして、柴田はその著書（※1）の終章「転換迫られる都市政策」の3「明日をめざして」において、居住条件と交通の目標として、次のように論述している（※1 p333—p

334)。“居住の場と職場との接近をはかることができれば、それだけ同時に都市交通問題の解決に通じる。(中略)職場をはじめ生活の利便に供する施設をできるだけ居住の場に近く配置し、より少なく動くことでより多くの便益が得られるようにし、交通量が少なくてすむほど「よい交通」といった考え方が出されねばなるまい。(中略)安全・省資源的で社会的に低コストな公共交通機関をいま一度復位させ、優先整備し(そこに公共資金も大きく投入し)、よりよい都市環境を目標とする二重の意味での「よい交通」をつくりださねばならない。”

この考え方は、現在盛んに用いられている「コンパクトシティ」の考え方そのものであり、柴田の論述は21世紀の公共交通のあり方を見通していたとあって、過言ではない。

3 交通基盤は市民の共同利用装置

市民が安心して快適な生活を送るには、生命維持に不可欠な水の供給のための水道、水を使用したあとに処理をするための下水道、食住に必要なエネルギーを供給する電気やガス、人々との交流に必要な電話、さらには移動するために必要なバス・電車などの交通機関などを利用しなければならない。

これらは、**図1**に示した生活の要素を支えるシステムである。

これらのシステムを、「都市装置」としてとらえ、その機能や特色、市民生活との関係、その基本政策などについて、明らかにしたのは、都市プランナーの第一人者と言える故田村明氏である。この項では、田村が執筆した“「現代都市政策Ⅷ 都市の装置」(※2)の巻頭論文「都市装置と市民生活」(※3)”を参考にしながら、交通基盤について、市民はどのように向き合い、考えていかなければいけないかを考察する。

(1) 都市装置とは

田村は、上下水道、ガス、電力、電話、バス、地下鉄、鉄道、ごみ焼却工場、消防施設など現代都市の市民生活を維持するための施設を都市装置と呼び、主要な都市装置の機能別の分類を**表1**に示している。

「都市装置」の機能として要求されるのは、第一に人間の「生存」の基盤をつくること、第二に人間がよりよく「生活」するためのものであること、第三に都市の「活動」のためのものであること(交通は主としてここに該当する)、そして第四の機能として都市生活が人間にとってよりよきものとなるために直接的な用途をもたないア

メニティの機能が求められるとしている。

「都市装置」について、“都市及び都市的生活形態の中で、生活し、活動する市民や事業体の共同の需要に応じ、都市活動を維持し、能率化し、快適化するために欠くことのできない基幹的装置・設備施設の有機的綜合体系”であると定義している。

また、「都市装置」の装置・施設は目的的一貫性を有するシステムであり、共同利用を可能にするための維持・管理体制を備えている。

表1からわかるように、バスが利用する道路交通装置、鉄道装置、新交通装置は、都市装置としての機能を有している。

「都市装置」の特色として、ア) 都市に居住し、活動する市民や事業体の共同需要に応ずる共同利用装置であること、イ) 施設によっては車両等を目的的に包括した一貫性のある綜合体系であり、通常連続的な作動を行うシステムであること、ウ) 都市生活に欠かせない基幹的な装置であるがその内容は変化するものであること、エ) 市民の生活水準を示す指標になること、オ) 原則的に地域的に固定し地域の需要をまかなう装置であること、カ) いわゆる「社会資本」の主要な部分を構成すること、キ) 社会的共同利用に供し、同時に維持・管理してゆくための共同管理施設を持たなくてはならないことをあげている。

このオ) やキ) の特色から、都市装置は地域性が強いことから、地域に総合的責任を持ちうる自治体の管理によることが合理的であること、市民の共同利用装置ということから、市民的な管理が必要であり、市民参加の具体的な課題であるとしている。

すなわち、「都市装置」は、お互いに協力しあいながら個人では達成できない利便・能率・安全を共同の手で確保するための市民共同利用装置である。しかしながら、都市装置は技術的に高度化し、合理化効率化をめざすと巨大になる傾向にあり、市民から離れた装置になりつつある。例えば、上下水道は、管渠は地下にあり、浄水場や処理場は河川流域の上流側と下流側にあつて、市街地に居住する市民が、上下水道の施設を間近に見る機会は少ない。それに比べると、交通は乗り物に日常的に触れていることから、市民生活との関わりでは、実感できる距離にあり、身近に考えることができる。

このようなことから、都市装置は本来に戻って、市民の共同利用装置として実感されるものに戻さなくてはならないと言える。

市民にとって、都市装置は必要なものだから、市民が主体となってそこにあるべきルールをつくりだす自主的組織が必要である。都市装置を本当に市民のものとして建

表 1 主要都市装置の機能別分類 (※ 2 p14より)

機 能	都市装置	都市施設	装置関連道具
防 護 装 置	治水装置 防災装置	堤防、護岸、ポンプ場、水路 消防署、防災緑地、遮断帯	消防車、梯子車
供 給 装 置	電力装置 ガス装置 上水装置 地域冷暖房装置	発電所、送電線、変電所 発生工場、送ガス管、調整タンク 取水ダム、導水管、浄水場、配水池 センター、給湯・給排水管、熱交換機	LNG、専用船
流 通 交 通 装 置	流通装置 道路交通装置 鉄道装置 新交通装置 空輸装置 水運装置	卸売市場、トラックターミナル、 配送センター 高速道路、街路、駅前広場、駐車場 駅、路線、変電所、車庫、ATS装置 (モノレール)、(ミニレール)、 (TTI)、(カーベア) 空港、航空燈台、ILS 港湾、航路、燈台、防波堤、運河	バス 車両 航空機 船舶、はしけ
処 理 装 置	下水装置 廃棄物処理装置 尿尿処理装置	下水管、ポンプ場、下水処理場 焼却工場、裁断工場、処分地、 リサイクル施設* 処理施設*、車両集積地、投入基地	ごみ収集車* 尿尿収集車
情 報 装 置	電信電話装置 郵便装置 TV・ラジオ装置 データ通信装置	電話局、交換局、電話線 郵便局 スタジオ、送信所、マイクロ回線、 (CATV) データセンター、コンピューター	郵便車
アメリティ装置	緑地装置 景観装置	公園、緑地、池 展望台、記念碑	

(注)：() はそれ自体都市装置システムを構成するもの。

：※は、元表にはなく、筆者が追加したもの。

設し、管理させるためには、市民にとって本当の地域組織、本当の自治体が必要になるであろう。

都市装置は、地域的なものであり、市民生活と本来直結しているものである以上、地域自治体の管理によって運営されることが望ましい姿である。そのため、自治体は都市装置について、基本的な政策を確立しておかなければならない。

このことが、自治体が交通政策を主体的に立案しなければならない所以と言える。

(2) 社会的共通資本

(1)で紹介した「都市装置」として定義される基盤、施設等は、宇沢弘文氏が提示している「社会的共通資本」と相通ずる。(※4宇沢弘文著「経済学は人類を幸福にできるか」東洋経済新報社：2013)

社会的共通資本とは、社会全体にとって共通の資産として、社会的に管理、運営されるようなものを一般的に総称する。

一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置を意味する。

社会的共通資本には、自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本という三つの範疇があり、次はわかりやすく例示したものである。

① 自然環境

大気、水、森林、河川、湖沼、海洋、沿岸湿地帯、土壌

② 社会的インフラストラクチャー

道路、交通機関、上下水道、電力・ガス、など

③ 制度資本

教育、医療、金融、司法、行政などの制度

このようなことから地域の公共交通を含め、交通機関は社会的共通資本として位置付けられる。社会全体にとっての共通の資産として、社会的に管理、運営されなければならないということは、地域の市民生活の向上に責任を持つ自治体として、当然関わるべき対象である。

4 自治体の責任

1、2、3で考察したことを踏まえ、簡単に整理すると、交通は、ア) 市民生活の大切な構成要素であること、イ) 交通政策は都市政策の重要な領域の一つであること、ウ) 交通という都市装置は、社会的に管理・運営されなければならない社会的共通資本であり、市民の快適な生活及び都市活動を支えるために必要な装置であり、市民が共同管理する対象であること と考える。

自治体が交通政策に責任を持つ所以はここにあると考える。

Ⅱ 交通政策の具体的考え方を先進事例に学ぶ ～提言や欧米の事例～

1 欧米の都市交通についての考え方

Iの2で触れたように、明治期に欧米の交通の考え方を研究した結果は、日本に紹介されたが、その考え方は戦前や戦後の高度成長期においても、日本では生かされてはいない。首都圏一極集中の都市化と都市の交通状況は、鉄道の混雑や道路の渋滞、自家用自動車の増加による騒音・大気汚染などの環境悪化、一方では公共交通機関が経営危機に陥るなど、交通問題は重要な政策課題となっていた。

一方、欧米諸国では、日本よりも早くから交通問題に直面しており、公共交通のサービスをどのように改善するかが共通の認識であった。20世紀を迎え、欧米諸国の交通政策はどのように展開されていったのか、OECDの報告を参考にしながら紹介する。

(※2「現代都市政策Ⅷ 都市の装置」における論文「都市と交通」著：広岡治哉(※5))

1969年に開かれたOECDの「都市交通の研究のための将来の方向」に関するパネルディスカッションで採択された勧告は、都市交通機関として必要なのは、公共交通サービスの改善であると指摘している。(※5)

また、都市における自動車交通量の抑制の方法として、トラフィック・セル(地区内では徒歩以外の交通を認めない考え方)、公共輸送優先車線、駐車料金と駐車規制、ロードプライシングシステムが1971年のOECDのシンポジウムで提案されている。これらは、現代の日本の都市部での交通対策として、実施されたり、社会実験されたりしている手法である。

中でも、1969年のシンポジウムでの報告は、これからの公共交通のあり方を検討する上で、日本の都市部・地方部を問わず、非常に参考になる。

(1) 1969年のOECDのシンポジウムでの国際公共交通連合事務局長の報告(※5)

1969年のシンポジウムでの報告は、主に次の6点である。欧米の市民社会にとって、交通混雑をはじめ、交通による環境への影響などは重要な問題であるため、早くから都市の交通問題について、調査が行われていたことから、次のような六つの方向性が

指摘されたと言える。

- ① 交通の組織を都市計画・地域開発に、企画、技術施工、管理・運営の三つの段階で統合すること。
- ② 交通機関の相互調整によって、サービスの重複を避け、諸計画の連続性を保つとともに、乗換を容易にしたり、迅速、簡単に料金を徴集するために運営の協力あるいは統合を行うこと。
- ③ 公共交通の近代化に必要な資金の大部分は、公共団体の援助を受ける必要があること。
- ④ 交通近代化の方針は、「バランスのとれた交通」の実現であり、その目的は、最もやすく最適な交通条件によって、すべての市民に区別なく利益をもたらすようにし、公共の利益のために、負担を平等に分担させること。
- ⑤ 公共交通機関に優先権を与えること、公共交通機関と自家用交通機関を分離すること、必要なスペースを最も有効に使うために自動車交通の規制を行うこと。
- ⑥ 各都市は、歴史、地形、生活水準、利用可能な資金、習慣・慣例に相違があるので、すべての都市に適用できる標準的な解決策はないこと。

(2) その後の施策展開の事例

欧州の20世紀後半から、21世紀にかけての公共交通の施策展開は、この提案を受けて行われていると考えられる。

例えば、フランスでは、1970年代までモータリゼーションが進行し、公共交通は深刻な財政難に陥ったが、公共交通に対し、運営面・整備面での公的補助が行われており、「公」の担う役割が大きい。また、1982年にLOTI法（国内交通基本法）が制定され、「人は誰であれ自由に移動し、移動手段を選択する権利を持つという交通権」を人々に認め、公共交通施策の分野における自治体の権限、責務を規定している。

（※6 「地域公共交通の維持活性化に関する調査研究について」中尾昭仁 2014.5
国土交通省国土交通政策研究所、

※7 「地域公共交通に関する計画と都市計画との一貫性～フランスのPDUと都市計画体系との関係に着目して～」内海麻利 2015.3

※7は、※8「人口減少時代における地域公共交通のあり方——都市自治体の未来を見据えて——」（日本都市センター：2015年3月）に掲載された論文）

ドイツの例では、環境都市として有名なフライブルグは、共通運賃制や地域定期券（環境定期）の導入、トランジットモール等の道路交通規制、自転車利用促進、マイカー・駐車場規制など、総合的な交通施策を展開している。総合的な交通施策を担うのが、交通事業者の連合組織である運輸連合と自治体の連合体である目的広域連合である。

（※9 「地域公共交通政策における自治体の役割と助成制度に関する研究」谷口博文 2013.1 都市政策研究）

フランスやドイツの事例は、まさに、OECDでの提案が具体化していると言える。

そして、このような先進的な取組は、地域公共交通に行政だけではなく、事業者、市民も含め本格的に眼を向け始めた今の日本の状況において、参考にすべき考え方と言える。

2 日本の都市公共交通システム改善への提案

OECDでの公共交通に関する具体的な提案がなされた頃、日本では、広岡治哉氏が、「現代都市政策Ⅷ 都市の装置」の論文「都市と交通」（※4）で、日本の都市公共交通システム改善のために必要な三つの方向性について提案している。この方向性については、今日的にも重要であると考えられる。

1) 都市計画と交通計画を総合一体化すること

第一には、都市のビジョン確立と都市計画と交通計画を総合一体化しうる行政への転換である。様々な交通手段を組み合わせる必要をみたしうるような総合的な交通システムを計画し、実行するような総合行政を実現することである。

そのために、行政の一元的運用を図ることも必要であるが、さらに重要なことは、各都市の実情、市民の具体的要求に密着した計画をつくることであり、そのためには地方分権と市民参加の実現と制度化が不可欠であろうと述べている。

地域の実情を把握し、市民のニーズをくみ取り、市民参加で交通計画を策定していくことが、何よりも重要であることを提示している。

2) 公共交通サービスを供給することは政府（地方自治体と国家：筆者記）の責任である

第二は、地方自治体と国家がすべての市民に対して、公共交通サービスを供給するこ

とが政府の責任であることを認めるように、政治を変えることである。民間企業によってサービスを継続することが適当と思われる都市においても、政府が積極的に介入してサービスの確保と改善を図るべきである。

生活必需的な公共サービスについては、労働能力や所得水準の高低にかかわらず、利用可能なものでなければならない。

行き詰まっている公共交通改善を進めるには、政府の財政援助が必要である。政府の財政援助としては、固定投資財源の国・自治体の共同負担、不採算となる路線維持のための費用を補償することなどである。

3) 交通調整と統合運営

第三に必要なことは、交通調整と統合運営である。都市公共交通企業の統合一元化・公有化は欧米の都市では、戦前にすでに実現している。日本では、東京のように鉄道体系が個々の利害を異にする企業で構成されているために、計画的な鉄道建設と市街地形成の誘導が妨げられているが、これを改善し公共交通の一元化が実現すれば、公共交通の利用はより促進される。ドイツのハンブルグ運輸連合は1965年に、鉄道、バスを通じる全公共大量交通システムに、利用距離に応じて運賃を支払う合理的なシステムをつくり、公共交通への転換が促進された。

広岡のこれら三つの提言は、まさに現在の、これからの日本の公共交通政策を暗示していると言える。1970年代の提言に、自治体の交通政策はやっと追い付いてきたと言える。

3 ドイツの運輸連合について

2で提言された交通調整と統合運営について、具体化しているのがドイツである。1では、フライブルグの事例をあげたが、ドイツ各地の都市や地域では、関係主体による連携を通して、利用者利便性の優れた公共交通サービスが提供されており、その達成に大きな寄与をしている「運輸連合」という組織に着目している日本の自治体が少なくないことが指摘されている。（※10「公共交通利用者の減少への対抗策としての連携：ドイツにおける運輸連合の展開」土方まりこ 2018.3。※10は※11「都市自治体による持続可能なモビリティ政策 — まちづくり・公共交通・ICT —」（日本都市センター：2018.3））

ドイツでは、運輸連合という一元化が進んでいる。日本では、乗入、乗継の円滑化など

は進んでいるが、交通事業者の統合はまだなされていない。

この運輸連合は、自らが提供する輸送サービスの利用者の減少に危機感を抱いた交通事業者による異色とも言える連携の試みに端を発している。そして、今日、運行主体の相違や輸送機関の垣根を意識させない共通運賃制度の運用や物理的・時間的な抵抗を感じさせない乗継の実践はドイツの公共交通の最大の特徴とみなされ、運輸連合はその具現化のために存在する組織として理解される。

また、ドイツの公共交通事業者による連携のあり方としては、運輸連合、運輸同盟、運賃同盟、部分的な連携など、連携の度合いから4段階あると分析されている。このようなドイツの取組についての考え方を参考にした、日本の地方都市の一部の事例について、次の項で紹介する。

4 日本の自治体の総合的な交通計画の事例

日本の各自治体では、地域市民の移動ニーズに応えるため、総合的な交通政策の取組を実践してきている。日本都市センターの報告書（※8、※11）では、先駆的な取組事例を紹介しているが、ここでは、「都市自治体による持続可能なモビリティ政策」から、四つの自治体の取組を紹介したい。

（1）福井市都市交通戦略

福井市は、えちぜん鉄道と福井鉄道への支援の取組を始めたことをきっかけに、人口減少、超高齢社会に対応した持続可能なまちづくりとして、住民の日常生活に必要な都市機能を公共交通の利便性の高い駅周辺に集約したまちづくりが求められており、「福井市都市交通戦略」を策定した。（2009年2月）

公共交通の目標像を、「既存ストックを活用した福井型公共交通ネットワーク」としている。三つの基本方針は、「6方向の公共交通幹線軸の強化」「軸と地域を結ぶ拠点の形成」「地域特性にふさわしい交通サービスの確保」である。

また、民間の2鉄道の相互乗入を図り、利用者の利便性の向上を図っている。

総合的交通戦略を立てていること、地域の鉄道事業者2社の相互乗入を図っていることなど、欧州での取組や先進的な提言を生かしていると言える。

(2) 岐阜市総合交通政策

岐阜市は、路面電車、市営バス、民営バスの廃止という機会をとらえ、岐阜市総合交通戦略を、市民交通会議を発足させて策定することとした。

オムニバスタウンモデル都市指定（2002年度）を受け、バス路線再編に取り組んだ。

バス路線再編のツールとしては、ア) バスレーン、PTPSの導入、イ) 乗継や利用環境の整備、ウ) バスロケシステム、低床バスの導入 などである。

2014年度末に、地域公共交通網形成計画を策定し、この交通網形成計画に基づいて、2016年度末に立地適正化計画を策定している。

地域公共交通網形成計画では、五つの主要施策として次の項目をあげている。

ア) 幹線・支線バスへの再編による公共交通ネットワークの構築

イ) 幹線の強化としてBRT化を推進

ウ) トランジットセンターの整備によるネットワークの構築

エ) 市民協働型コミュニティバスの導入（19地区、84%の人が受益）

オ) 多様な関係者の連携と市民の意識啓発

(3) 盛岡市オムニバスタウン計画

1999年度に採択されたオムニバスタウン事業によるバスネットワークの再構築を行う。

ゾーンバスシステムと都心循環バスを中心とする計画・事業を行った。

2007年度に「盛岡市総合交通計画」、2009年度に「もりおか交通戦略」を策定し、現在「地域公共交通網形成計画」の策定に向け検討している。

盛岡市では、市の単独での赤字路線への補助やコミュニティバスなどの運行は行われていない。公的支出は、「まちなか・おでかけバス」などの利用補助が中心である。ただ、今後人口減少、高齢化が進行すると、現状維持は難しくなりつつあり、自治体の役割・主体性を高めることが求められると指摘されている。

(4) 姫路市総合交通計画

2000年代に、2020年度を目標とした「公共交通を中心とした姫路市総合交通計画」策定に取り掛かり、2008年に「基本計画編」を、2009年に「実施計画編」を策定した。

その後、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律改正を受け、2016年3月に、これらを大幅に改定し、地域公共交通網形成計画として位置付けた。

この計画では、多核連携型都市構造の実現をめざしている。

今後展開すべき主要な施策として、①公共交通の利便性向上、②公共交通の利用環境改善、③参画と協働の推進の三つをあげている。

計画に記載のある事業として、施策分類のみ記すと次のとおりである。

歩行者施策、自転車施策、公共交通施策、交通結節点、自動車施策、駐車場施策、MM施策、その他である。

これらの事例からもわかるとおり、自治体は当該地域の交通の実情、市民生活の状況、都市整備の状況、交通事業者の状況などを踏まえ、まちづくりの一環として、交通施策をとらえ、総合的な計画を立て、具体的な事業を進めている。

まさに、広岡氏が指摘していたことが、21世紀になって各自治体に定着してきたと言える。

策定に取り掛かった年次も、交通政策基本法が制定される以前が多い。基礎自治体は、市民ニーズを汲み、地域の資産を生かした交通計画を独自に策定している。法律は、海外の地域公共交通政策の実情を把握したり、基礎自治体の交通政策の動向を踏まえ制定されているものと推測される。自治体は、法律が制定されれば、法を活用して、より実効性のある計画を策定していることがわかる。

また、赤字鉄道路線の撤退、赤字バス路線の撤退に対し、公共交通確保の観点から積極的な関与が必要となることは、広岡氏が指摘していたことでもある。

Ⅲ 交通に関わる法制度の推移及び具体的な計画

ここでは、交通に関する法律を振り返るとともに、一自治体の事例を見ながら、交通政策は、どのように位置付けられてきたのかを考察する。

1 都市計画法

交通基盤は都市施設であるので、都市計画での位置付けも重要である。

都市計画法の第二条では、「都市計画の基本理念」として、次のような考えが示されている。

「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには、適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定めるものとする。」

まさに、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保するには、合理的な土地利用のもと市民の移動をささえる交通の基盤の重要性を示唆している。

同法、第六条の二の1項で、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針では、都市計画区域については、都市計画に、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定めるものとする。」とされ、2項では、下記のとおり方針に定める事項が記されている。

2 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。

一 都市計画の目標

二 次条第一項に規定する区域区分の決定の有無及び当該区域区分を定めるときはその方針

三 前号に掲げるもののほか、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する主要な都市計画の決定の方針

すなわち、都市における交通の考え方や、交通に関する施設に関しては、この「整備、開発及び保全の方針」に明記する必要があると考えられる。

この例については、後述する藤沢市の事例を見ることとする。

2 規制緩和に関する法律

地域公共交通に関する多くの調査研究では、2002年3月の改正道路運送法により、バス交通の不採算路線の維持が困難になり、自治体が地域公共交通の維持に主体的に取り組む必要性が生じた契機であると指摘されている。その後、全国の自治体で、地方の公共交通利用が低い地域のみならず、大都市地域においても、コミュニティバスをはじめとする多様で、多くの取組が行われている。

自治労都市公共交通評議会が発行している「公共交通実践ハンドブック — 自治体の対応力強化に向けて —」は、持続可能な地域公共交通を実現していくために、自治体がどのように取り組んだらよいか、非常にわかりやすいハンドブックである。函館市の町会バス、埼玉県東秩父村の村営バス、大阪府柏原市の市内循環バス、明石市の「Tacoバス（コ

コミュニティバス)」、熊本市の公共交通基本条例、北近畿タンゴ鉄道の事例 を取り上げながら、地域公共交通の考え方と進め方を丁寧に解説している。

自治体が何故取り組まなければならないかということについても、需給調整規制廃止の意味をとくとともに、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」や「交通政策基本法」制定の経過から、国は“自治体の交通政策の底上げ”を図ってきたとまとめた上で、その内容などをしっかり学び、地域公共交通網形成計画などの計画策定を行うことが、自治体に求められていると指摘している。

そして、地域公共交通の再構築のためにすべきことを提案している。再構築にあたっては、地域住民の移動の自由の確保を第一に考え、住民のニーズを把握し、需要予測を行い、短期間の実証実験を行い、作業を進めるための場を設定し合意形成を行う必要がある など提案内容は具体的であり、たいへん参考となる。

3 交通の基本にかかる法律

(1) 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（2007年10月施行）は、地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的として制定された。市町村、公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、住民等からなる「法定協議会」の創設や「地域公共交通総合連携計画」（市町村が作成）の策定が位置付けられた。

また、同法律は、交通政策基本法の制定後、持続可能な地域公共交通網の形成に寄与する地域公共交通の活性化・再生を推進することを目的に追加し、改正され、2014年11月に施行された。法律では、地域公共交通網形成計画や地域公共交通再編実施計画の策定が位置付けられた。

(2) 交通政策基本法

交通政策基本法（2013年12月4日 公布・施行）では、基本的な施策と地方公共団体の施策は次のとおり定められている。

① 基本的な施策

- まちづくりと一体となった公共交通ネットワークの維持、発展を通じた地域の活性化
- 国際的な人流、物流、観光の拡大を通じた我が国の国際競争力の強化
- 交通に関する防災、減災対策や多重性、代替性の向上による巨大災害への備え
- 少子高齢化の進展を踏まえたバリアフリー化をはじめとする交通の利便性向上
- 以上の取り組みを効果的に推進するための情報通信技術（ICT）の活用

② 地方公共団体の施策（第三十二条）

- 地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた交通に関する施策を、まちづくりその他の観点を踏まえながら、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りつつ、総合的かつ計画的に実施するものとする。

交通政策基本法の制定によって、法律では初めて、自治体の交通施策について、まちづくり等の観点を踏まえながら、総合的かつ計画的に実施するという考えが示された。

4-1 交通政策に関わる計画の実例～藤沢市の都市計画を事例に～

この項では、藤沢市の都市計画や総合計画において、交通政策がどのように位置付けられ、計画化、政策化されてきたのかを、藤沢市の関係書を参考にしながら考察する。

(1) 都市計画上の位置付け

都市装置としての街路・駅前広場・駐車場や駅施設・路線などの鉄道交通関係施設は、都市計画上の都市施設に位置付けられる場合が多い。

そのため、自治体の交通政策は、「都市マスタープラン」、および「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（整開保）」に示される。また、藤沢市では「交通政策基本法」の制定（2013年11月）と並行するように、「藤沢市交通マスタープラン」を策定するとともに、その1年後には「藤沢市交通アクションプラン」を策定している。これら一連の計画の関連性を説明しながら藤沢市の交通政策を紹介する。

(2) 藤沢市都市マスタープランについて

まず、都市計画法に基づく都市計画の基本的方針である「藤沢市都市マスタープラン」は1999年4月に策定され、その後2回改定されているが、基本的な考え方は変更されていない。マスタープランにおける将来都市構造の交通体系において、次のように示している。

市民の内外にわたる自由な交流・連携を支えるとともに、都市拠点間、都市機能相互間を結び、活力を創造する交通の骨格を形成します。また、超高齢社会や地球環境との共生を見据え、より多くの人が移動しやすい、低炭素型の交通環境の形成をめざします。

交通軸の形成にあたっては、公共交通不便地域の解消やバスを含めた公共交通の充実とともに、歩行者や自転車が安全で快適に利用できる歩行空間や道路空間の改善・確保に取り組み、自家用自動車交通のみに依拠せずに活動できる都市をめざします。

また、中長期を見据え、総合的な視点から交通のあり方について検討を行います。

交通体系の考え方として、その時代に社会が直面していた地球環境問題への対応や公共交通不便地域解消への対応、自家用自動車交通のみに依拠しないで活動できる都市をめざすということを目標としている。

中長期を見据え、総合的な視点からの交通のあり方について検討を行う考えを打ち出し、その後の「藤沢市交通マスタープラン」策定に結びつけている。

(3) 整備、開発及び保全の方針

「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（都市計画区域マスタープランという）は都道府県が定めるものであり、藤沢都市計画に関しては神奈川県が定めることになっている。県が定めるにあたっては、市町村の意見を聞くことになっており、藤沢市の都市計画区域の整備、開発及び保全の方針については、藤沢市都市マスタープランと整合が取れるように改定され、現在に至っている。

この「藤沢都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」において、交通に関しては、第2章「藤沢都市計画区域の都市計画の方針」、3「主要な都市計画の決定の方針」、

(2)都市施設の整備に関する主要な都市計画の決定の方針 (2-1) 交通施設の都市計画の決定の方針に、次のように示している。

「自立するネットワーク都市」の具体化に向け、本区域内住民の内外にわたる自由な交流、連携を支えるとともに、活力を創造するべく、都市拠点間、都市機能相互間を結び、また広域と緊密に連携する交通体系の形成をめざす。

さらに、超高齢社会や地球環境問題に対応するため、ユニバーサルデザインにより誰もが安全・安心に移動しやすい、低炭素型交通環境の形成をめざす。

また、環境と都市活力が共存する低炭素社会にふさわしい交通環境づくりに向け、ラダー型（格子型）交通網の形成をめざすとともに、交通需要マネジメントの導入やマルチモーダルを促進し、環境に優しい交通基盤・交通手段の充実を図るものとする。

これらを実現するために本区域の交通体系は、次のような基本方針の基に整備や保全を進める。

- ア 広域交通ネットワークへのアクセシビリティの改善
- イ ラダー型交通体系の整備
- ウ 交通結節点整備の推進
- エ モーダルシフトと公共交通不便地域の解消
- オ 良好な交通ネットワークの形成
- カ 地域特性に応じた移動しやすい交通まちづくり
- キ 災害に強い交通まちづくり

鉄道の運営は、JR、私鉄、公営交通、第三セクター等が担っているが、駅施設の改良や駅前広場の建設など、自治体の都市づくりと密接に結びついている。そのため、そのような事業は、自治体と鉄道事業者の連携が重要であり、都市計画的な位置付けも求められる。都市マスタープランや整備、開発及び保全の方針において、自治体の考え方を示す必要があり、藤沢市では、ラダー型交通体系の整備を打ち出しているとともに、鉄道駅へのアクセスとしてバス交通の維持充実を促進している。また、公共交通不便地域の解消をめざす考えを打ち出している。

(4) 藤沢市交通マスタープラン及びアクションプラン

藤沢市の交通政策は、都市マスタープランの考え方にに基づき、事業は総合計画に位置付け、推進していくという方針で進めていた。しかしながら、少子高齢社会の急速な進行や地域市民の交通ニーズの多様化、いっそうの地球環境問題への対応などが重視され、「誰もが歩きやすい環境づくりを優先にしながら自転車、公共交通などの多様な交通手段を快適に利用できる交通環境づくり」が求められていることから、持続可能な総合交通体系を構築するため、交通施策に関する基本的な方針である「藤沢市交通マスタープラン」を2014年3月に策定した。この交通マスタープランは、都市マスタープランの分野別計画の一つである。また、2013年11月に制定された「交通政策基本法」第九条の地方公共団体の責務に基づき、第三十二条に示される地方公共団体の施策を総合的計画的観点から策定した、地方自治体の交通基本計画と言える。

そして、交通マスタープランに掲げる将来の交通像を実現するために、5年から10年後を見据えた施策を推進することが重要であることから、交通マスタープランの実施計画と言える「藤沢市交通アクションプラン（都市・地域総合交通戦略・地域公共交通網形成計画）」を、2015年3月に策定した。地域公共交通網形成計画として位置付けているのは、2014年11月施行の、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正を受けてである。

マスタープランとアクションプランの骨格は次のとおりである。この内容は都市マスタープランを反映したものである。

藤沢市交通マスタープラン

将来交通像 「ひと・モノ・まちが、つながる都市～湘南ふじさわ～」

めざす交通体系 ◇最寄り駅まで15分の交通体系

◇藤沢駅周辺（中心市街地）まで30分の交通体系

◇インターチェンジまで30分（産業系市街地から15分）の交通体系

◇環境にやさしい交通体系

◇ひとにやさしく・災害に強い交通体系

将来像実現に向けた四つの基本方針

基本方針1 地域特性に応じた移動しやすい交通まちづくり

- 基本方針2 都市間の交流・連携や都市の活力を生み出す交通まちづくり
- 基本方針3 環境にやさしい交通まちづくり
- 基本方針4 ひとにやさしく・災害に強い交通まちづくり

藤沢市交通アクションプラン

四つの基本方針について、1) 公共交通、2) 歩行者・自転車、3) 道路、4) 交通結節点 の四つの施策対象領域に分け、18の戦略施策を分類している。地域公共交通網形成計画の対象となる施策は、1) 公共交通と4) 交通結節点に位置付けている。

例えば、バス路線の確保・充実・再編、地域公共交通（乗合タクシー等）の導入、公共交通等の利用促進などの施策が該当する。

(5) 立地適正化計画について

藤沢市では都市マスタープランや整備、開発及び保全の方針を基に、立地適正化計画を策定（2017年3月）している。なお、藤沢市の立地適正化計画は、藤沢市都市マスタープランを構成する一つの計画として位置付けている。この計画のまちづくりの方針において、交通体系の考え方を示し、地域の公共交通については次のように記述している。

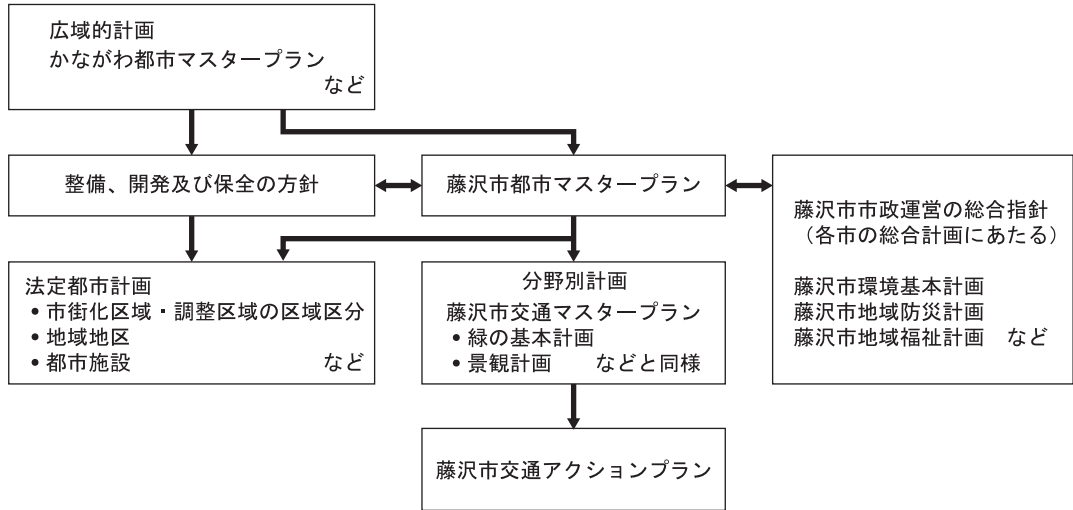
公共交通のサービス圏域の拡大や超高齢社会への対応を図るため、既存の鉄道・バス路線網を基本とし、新たな幹線となる鉄道及び基幹バス路線を整備するとともに、新たな支線となる地域の公共交通の整備や誰もが利用しやすい歩行空間の形成を進めることにより、自家用自動車交通のみに依拠せずに活動できる公共交通ネットワークを構築します。

さらに、立地適正化計画の基本的考え方において、公共交通等に関する事項を整理し、ア) ラダー型の交通軸の形成、イ) 公共交通のサービス圏域の拡大や超高齢社会、災害等への対応、ウ) 交通結節点の強化 の三つの事業を位置付けている。

これらの事業は、「藤沢市交通マスタープラン」（2014年3月）、「藤沢市交通アクションプラン〈都市、地域総合交通戦略、地域公共交通網形成計画〉」（2015年3月）と整合している。

(6) 計画等の関連図

都市マスタープラン、交通マスタープラン及び総合計画等との関係は次の図のように示される。



4-2 交通政策に関わる計画の実例～藤沢市の総合計画を事例に～

藤沢市は、戦後の高度成長期以降、首都圏の産業発展や人口増加の圧力を常に受け続け、首都圏のベッドタウンとして、また工業集積地として発展してきた。その中で、1957年に、藤沢総合都市計画を策定し、職住が一体となった都市づくりを進めてきた。その底流には、都市の現況を調査し、その結果を基に将来の都市のあり方を常に見据え、長期的な計画を立ててきた歴史がある。市民生活の質の向上のために、市街化を進めるところと抑制するところの考え方、土地利用や都市施設の配置、良好な市街地の整備手法、市民が行き交うための交通等について、多角的にまた様々な立場から議論を行い、市民生活優先の計画づくりを進めてきた。

それらの計画の中で、交通問題がどのように位置付けられていたのか、振り返ることとしたい。

(1) 藤沢総合都市計画において

この計画の目的は、首都圏建設計画の一環として、住宅、観光、生産等均衡のとれ

た独立型の衛星都市創生の基礎を樹立し、より住みよい、より働きよい憩いのとれる都市の建設を図ることである。

総合都市計画は、首都圏整備計画、県総合計画、都市計画の各々の内容を比較検討して、本市の計画を策定することとしている。計画における交通計画は次のとおりである。

1) 交通計画の位置付け

社会的条件として交通の現況と推移（街路と交通量、バス及び定期トラック運行の概況、鉄道軌道の現況）を整理した上で、施設計画として、交通と幹線街路計画を示している。交通の内容は、鉄道の駅前広場の計画で、ここでは藤沢駅と辻堂駅の駅前広場面積について、将来の駅利用人口を推計し算定している。

(2) 新市建設計画基本計画書（1960～1970）について

1955年に合併によって、現在の市域になったが、新市としての一体的立場からすると、合併当時の計画は、全体的な一貫性に乏しいので、総合都市計画も踏まえ、新たな観点から、市政全般にわたって、現況を科学的合理的に調査究明し、着実な年度別計画を立て、住民の福祉が地域的に、またあらゆる業態を通じて相互に均衡を保って増進され、新市の和と一体的な発展が期せられるよう計画を策定した。

計画書の第三編「基本計画」第5章「交通計画」は、交通基盤である道路の計画と通信計画及びバス路線の新・増設の考え方を示した運輸計画から構成されている。

北部開発、商工業、通勤、観光の視点から、総合都市計画にはなかったバス路線の新增設を示している。

(3) 藤沢市総合計画書（1969～1990）

経済の急激な増大と高度化による人口の増加、市民意識・生活様式の変化による市政に対する要請の増大に対応するため、財政力の伸長度と行政需要量とのバランス、1969年6月発効の新都市計画法、県総合計画策定の内容、政府の都市対策の質量、民間エネルギー導入など、外部からの大いなる力を極力、利用・誘導し、総合計画を策定することとしている。

総合計画の各論第6章「計画的な都市づくり」の、第3項「都市施設」第1節「交通施設」において、交通政策の考え方が示されている。

第1節のAは、道路計画で、現況と問題点が示され、Bは、鉄道で、現況と問題点が示されている。

このBで初めて、神奈川県鉄道輸送力増強促進会議による県及び県下各市町とともに国鉄（当時）への要望活動を強力に要請活動をしていることが記載された。国鉄の第3次長期計画策定はそのような活動の成果でもある。

具体化しつつある鉄道計画として、国鉄第3次長期計画（線増）、横浜市高速鉄道計画（上大岡～戸塚～湘南台）、相模鉄道計画（二俣川から湘南台付近で小田急と交差し、香川駅から平塚に至る計画）、その他の計画（小田急線複々線化、地下鉄9号線乗入）などを記載し、要望事項としてまとめている。

また、交通量の現況と予測を示している。これを基に道路系統計画として、①幹線路（国道系）、②幹線分散路（県道系）、③地区分散路、④局地分散路（市道）をクラス付けしている。

（4） 藤沢市新総合計画（1979～1985）

都市像の二つ目の柱である「安全で快適な環境をつくるまち」の4「住みよいまちへの基盤整備をめざして」の（1）道路、（2）大量輸送機関、（3）新交通体系において、交通政策の考え方を示している。

- 1）道路の基本方針は、「生活道路」「地区間道路」「幹線道路」などの機能を明確にし、体系的に整備改善につとめるとしている。
- 2）大量輸送機関の基本方針は、「神奈川県鉄道輸送力増強促進会議」などを通じ、強力に展開していく中で、関連施設の整備（鉄道駅の広場整備、踏切対策）を促進するとしている。
- 3）新交通体系の基本方針は、新交通システムの導入について、将来の交通体系を検討する中で、国・県の協力を得てすすめていく としている。

（5） 藤沢市新総合計画第二次基本計画（1986～1990）

都市像の二つ目の柱である「安全で快適な環境をつくるまち」の4「住みよいまちへの基盤整備をめざして」の（3）総合都市交通体系、（4）道路において、交通政策の考え方を示している。

- 3）総合都市交通体系の基本方針は、「円滑な交通と快適な環境を実現するため、道路交通にかぎらず、公共交通機関の充実も含め、総合的な交通体系の確立を目指す」

としている。また、通過交通を排除する幹線道路網の整備促進、駅への接近性を確保する幹線道路の整備と駅前広場、自転車駐車場の整備を推進するとしている。

4) 道路の基本方針は、地域の特性を考慮した安全で快適な環境をつくるため、体系的に整備改善をはかるとしている。

※ 藤沢市にとって、交通問題については大きな課題となっているため、1981年度より総合都市交通体系調査を行い、幹線道路網整備のあり方や見直しを進めるとともに、1982年度には交通政策懇話会を開催し、交通問題の解消策を探るなど、将来をめぐした総合都市交通体系のあり方を調査検討した。

総合都市交通体系のあり方について

- 1) 通過交通を円滑に処理し、居住地での通過を少なくすること
- 2) 日常、市民が利用する公共交通の利便性を高め、利用増進を図ることを総合交通体系の両極の構造的課題とし、その解決のために積極的な施策を展開する必要があるとまとめている。

(6) 第二次新総合計画（1990～2000）

第3章「ひらかれた都市の機能を高める」の1. ひらかれた交通と情報のネットワークの確立をめざして の(1)に交通体系を位置付け、交通体系の現状を分析したのち、基本方針として、以下の項目を示した。

ア) 広域交通網と整合する鉄道網と道路網の強化

イ) 交通手段相互の連携と機能分担をはかるとともに、格子状の鉄道網と幹線道路網を構想し、新たな都市構造の形成をはかる

ウ) 公共交通網について、車がなくても動けるまちをめざす

東海道本線、小田急線の輸送力強化を働きかける

東海道貨物線の旅客化

横浜市高速鉄道1号線、相鉄いずみ野線の湘南台乗入の実現

公共交通不便地域の解消（新たな公共交通東西線、南北線の実現）

主要幹線道路網の整備促進

バス路線網の再編を働きかける

新幹線新駅設置の働きかけ

(7) ふじさわ総合計画2020（2001～2020）

基本目標1「地球ネットワークにささえられるまち」の3生涯都市づくりをめざした交通ネットワークの整備 において、交通ネットワークの考え方や施策を示している。

- 1) 快適な市民生活をもたらす都市交通ネットワーク では、都市の活力をささえる鉄（軌）道及び広域幹線道路ネットワークを整備し、市街地内の道路混雑解消と自動車交通総量の削減を図ることとしている。また、バス交通の鉄道駅等へのアクセスルートを確保し、自家用自動車に頼らずにすむ都市をめざすとしている。
- 2) 効率的な都市環境をもたらす広域交通ネットワーク では、広域交通の骨格を形成することにより、全国高速交通ネットワークへのアクセシビリティ（接近性）を高めることをめざすとしている。
- 3) 生涯都市にふさわしい公共交通ネットワーク では、公共交通不便地域の解消と自家用自動車に頼らずに移動できる公共交通網を整備し、公共交通が分担する割合を高め、都市環境の向上と市民生活の利便性の向上を図るとしている。

ふじさわ総合計画2020の時期は、バスの需要調整規制が廃止された頃である。藤沢市内のバス路線についても、路線の廃止が数路線提示された。だが、総合計画2020にも示しているように公共交通不便地域を解消するために、市としては、バスベイやロータリーの設置などバスの走行環境の整備は行うが、運営は民間事業者で行う考え方で終始一貫していた。坂が多い地域でのバス路線の新設、団地等での路線の再編、環境配慮型バスの導入など、鉄道駅への接近性を向上させるためバス路線の維持や新設のため、バス事業者や利用する住民と様々協議をしたが、これらのバスについては地域提案型のバスという考え方で、推進した。行政が事業者に運行のための補助を行う“コミュニティバス”という方式は採用しなかったのが、藤沢市の特徴と言える。

また、2005年に導入した接続バス（湘南台駅～慶応大学前間）についても、走行環境は市が整備するが、運営は交通事業者が行うという基本は変わっていない。ただ、この接続バスについては、受益を受ける大学側にも一定の負担をいただいた。

(8) まとめ

このように、藤沢市においては、交通政策について、市長交代があっても、市民生活の快適性や質の向上のために、都市計画としての位置付けを図りながら、事業実施

に向けては、総合計画に交通施設の整備や交通ネットワークの考え方を年次計画として示し、具体化を図ってきた。

藤沢市の交通体系としてラダー型の交通体系をめざしているが、これは故田村明氏が「現代都市政策Ⅷ 都市の装置」の巻頭論文（※3）の「7 都市装置の基本政策」の中で示している都市装置の形態として、より市民的な装置とするためには、格子型の基礎構造を備えるとともに各一定の単位で自主的施設や装置を備えるという考えからコミュニティ格子型が望ましいと指摘しているが、そのイメージに合っていると考えられる。

藤沢市の交通政策は、総合計画と都市計画が連携して取組を進めてきたが、都市政策家が提唱してきた交通政策の方向に少しでも近づいてきたのではないかと考える。

IV 自治体の交通政策の取組

ここでは、この1～2年間程度において、地域公共交通の確保に向けた主に神奈川県内の様々な取組について紹介し、今後の対策の参考とする。（※なお、以下の事例は、2017年から2018年にかけての朝日新聞、神奈川新聞の記事を参考にしている。）

人口が900万人を超え、鉄道網が発達している神奈川県内においても、地域の公共交通確保の試みは様々行われている。公共交通不便地域の解消、高齢者の足の確保など様々な目的があるが、交通が市民の共同利用装置であることを示すとともに、今後の展望の糸口としたい。

（1）公共交通不便地域の解消に向けて

① 予約型乗り合い交通「ゆたぼん号」

湯河原町の実証運行（地元のタクシー会社2社が共同運行）

- 2015年11月 町民の交通ニーズ調査 約2,200世帯を対象。
- 2016年度 地域公共交通会議を設置。
- 2017年度 公共交通不便地域を7エリア定める。うち4エリアの実証運行を決定。町内には坂道が多く、高齢者が移動に困っている事情がある。
- 2018年度 10月から実証運行。2018年度予算は約1,000万円。

② 高齢者の足に、病院の送迎バスを活用

横浜市が実証運行。

市内青葉区の横浜総合病院の協力を得て、約1年実証する。

利用するバスは、同病院からあざみ野駅付近を約30分で循環している送迎バス。

同区内に在住の70歳以上の人が、平日の4便に乗車できる。

横浜市は、2007年から、バス路線がない地域やバス停が遠い地域で、「市地域交通サポート事業」を実施している。意向調査や採算性を検討した上で、実証運行し、本格運行に移行する。これまで、約30地区で検討され、13路線で本格運行が行われている。

③ 定住促進のための交通手段「オンデマンドバス」 中井町

町内に鉄道駅がなく、町外の鉄道駅へ向かう路線バスも本数が限られていることや、起伏にとむ地形から徒歩や自転車での移動が困難である。バス停から300m以上離れた、公共交通不便地域が点在するため、生活の足を確保するため、「オンデマンドバス」を導入している。

2011年に町民へのアンケートを実施し、課題解決のために、神奈川中央交通に委託し、2013年1月に運行スタートしている。現在登録者は町の人口の約3分の1の3,000人ほどである。利用率は登録者の3割弱である。

ワゴン車2台が町内を動くが、行先が町内に限られているので、路線バスへの乗換が必要となり、新たな課題が生じている。

④ 買い物支援の無料バス 逗子市と鎌倉市

逗子市と鎌倉市では、隣接する両市の一部自治会と高齢者施設が協力し、2015年12月に「買い物支援バス」を導入している。逗子市内のスーパーマーケットで買い物を終えた人を、近くの特別養護老人ホーム「逗子清寿苑」の送迎用のバンで自宅まで、無料で送るシステムである。運行は週2回で、1回平均6～7人が利用している。

⑤ 乗合タクシー（※第一交通産業グループホームページを参照）

交通事業者である第一交通産業グループは、約8,600台のタクシーとバスを保有し全国の34都道府県で乗合タクシーを運行し、さらに積極的な展開を図っている。

乗合タクシーについては、全国の45市町村で約140路線を運行し、公共交通不便地域の解消につとめている。

また、妊娠中や子育て中のママを応援するために、ママサポートタクシーという制度を始めている。事前登録を行うことによって、通院時のタクシーの利用の際にスムーズな配車が可能になっている。

⑥ 電動小型低速車の活用

環境負荷の少ない「電動小型低速車」の実証実験が、横浜市金沢区の富岡西地区で始まっている。京浜急行電鉄、横浜国立大学、横浜市が連携して、急な坂道が多く、バス停や最寄駅まで遠いという地域の課題を解決するための産学官が連携した試みである。

電動小型低速車は運転手を含め4人の乗車が可能である。地区内に二つのルートが設定され、停留所で乗降する。住民ニーズや課題を検証し、本格導入を検討する。

⑦ 運行情報の見える化～若葉台地区のコミュニティバス～

横浜市の若葉台団地は、神奈川県住宅供給公社が開発した団地であるが、約6,300戸に、約1万4千人が暮らしている。入居から約40年たち、住民の減少に加え、高齢化が急速に進んでいる。団地から最寄駅までは路線バスが多数あるが、団地内の移動は、無料のコミュニティバスが運行されている。その運行ルートやバスの位置をリアルタイムで表示するディスプレイを設置するとともに、スマートフォンなどでも見られるようにしようという試みである。

このように、公共交通不便地域を解消するために、様々な取組が行われている。神奈川県内では、住宅土地統計調査によると、最寄りの交通機関まで1,000m以上となる住宅数は、県全体の3,843,200戸に対し、1,891,600戸あり、約2分の1が該当する。このような状況からも、今後急速に増える高齢者の移動を確保するための取組は、ますます重要性を増すと考えられる。全国的にはなおさら重要であると言わざるを得ない。

既存の交通手段の活用、運行方法の工夫、新たな技術の導入など地域の実情に合わせて、様々な知恵や工夫がなされている。

V さいごに

市民生活の快適性と質の向上を確保するために、自治体が交通政策に責任を持って取り組む必要があることを、都市政策の観点、交通が都市の装置という観点などから考察し、交通政策基本法が制定される以前から、市民のための都市計画を实践し、市民によるまちづくりを進めるために、全国の自治体は総合的な都市づくりの観点から“総合計画”と“都市計画”との連携を図ることの重要性を示し、実践してきた。

自治体の交通政策はその原点を常に振り返り、住民、交通事業者、警察等の関係機関との情報共有と相互理解、連携と役割分担を念頭に置きながら、推進することが重要であると考ええる。

総合交通推進に関わる全国の自治体の先進的な取組、欧米の様々な取組、公共交通不便地域解消のための神奈川県内の自治体の取組など、具体的な施策は多様であるが、基本的な考え方は同じであると考ええる。

今後の取組として、検討が求められるいくつかの施策を先進事例に学ぶ、新しい価値観への対応、未来の利用者の関心を高めるという三つの視点からあげておきたい。

一つは、欧米の取組の中で、まだ日本では行われていない「ドイツの運輸連合」の考え方については、今後大いに検討することが必要であると考ええる。首都圏の鉄道では、異なる会社間の乗入は、かなり以前から行われ、今後もさらに多くなることが予測される。ただ、自治体のエリアで、鉄道、バス、タクシー等の交通事業者、行政が連携して、交通をより便利にするために、共通運賃制度、乗継の利便性の向上、エリア内の公共交通機関の連携などを実現することは、利用者の増加につながる方策とも言える。

二つは、交通政策全体としては、自転車や自動車など私的な交通手段について、シェアをする考え方を普及させることも大切である。日本ではシェアの考え方はまだ一般的ではないが、シェアハウスなどいくつかの分野でシェアという考え方が浸透しつつある。シェア自転車も、さいたま市のJR大宮駅前周辺では、2013年から開始されている例があり、また東京の都心部では、千代田区、中央区、港区、江東区では相互乗入のシェア自転車が活用されており、7区で試行されている。本格的に導入した自治体は全国で87自治体であるが、普及を検討して良い課題である。

さらに、MaaS（移動のサービス化）という考え方も広がりつつある。MaaSとは、車を所有から共有に転換し、移動をサービスとして提供することとされている。世界で

様々な取組が行われており、フィンランドでは、公営・民営を問わず、様々な交通手段から最適な移動手段を組み合わせる提案してくれるサービスが展開されている。今後、検討していく課題と言える。

三つ目は、将来へ向けて、子どもたちへの交通教育である。公共交通機関を積極的に活用していくために、子どもの頃から公共交通機関に親しみ、利用する学習を進めることが、公共交通の利用促進につながるものと考えられる。そのため、藤沢市では、小学校におけるモビリティ・マネジメント教育（交通環境学習）を都市計画課と教育委員会が連携し、総合的な学習の時間などを活用して、小学校で実施している。このような試みは、少子高齢社会が急速に進む中で、公共交通の普及促進に大切な役割を果たすと考えられる。

最後に、基本的な考えを簡単に述べ、小論のまとめとする。

自治体にとって、交通は市民の共同利用装置として、移動しやすさを確保するツールであり、生活の快適性や質を高める観点からも、その総合的な施策展開が重要である。

また、その施策の立案、推進にあたっては、市民が共同利用するという性格から、その計画策定や、実施運営に市民の参画が不可欠である。

そして、これら総合的な交通施策の財政的な対応をどのように考えたらよいかは、今後の課題としたい。

（すぎぶち たけし 藤沢市政策研究員）

キーワード：自治体の交通政策／都市装置と市民／社会的共通資本／
総合計画と都市計画の連携／市民生活の質の向上

【参考文献】

- 1 「日本の都市政策 新版 — その政治経済学的考察 —」（著：柴田徳衛 有斐閣 1981. 11）
- 2 「岩波講座 現代都市政策Ⅷ 都市の装置」（岩波書店：1973. 7）
- 3 「経済学は人類を幸福にできるか」（著：宇沢弘文 東洋経済新報社 2013. 11）
- 4 「人口減少時代における地域公共交通のあり方 — 都市自治体の未来を見据えて」（日本都市センター：2015. 3）
- 5 「都市自治体による持続可能なモビリティ政策 — まちづくり・公共交通・ICT」（日本都市センター：2018. 3）
- 6 「公共交通実践ハンドブック — 自治体の対応力強化に向けて —」（自治労都市公共交通評議会：2017. 5）
- 7 藤沢市の総合計画に関する数次にわたる計画書

8 藤沢市の都市計画に関する計画書等

- ・ 藤沢市都市計画書
- ・ 藤沢市都市マスタープラン
- ・ 藤沢市交通マスタープラン
- ・ 藤沢市交通アクションプラン
- ・ 藤沢市立地適正化計画書

9 「小学校における『藤沢市モビリティ・マネジメント教育（交通環境学習）』の実施手引書」
(藤沢市：2018.3)