

長久手市 公共交通応援隊

新しい乗合い交通検討会 提言書



平成 28 年 9 月

1 はじめに

「新しい乗合い交通^{注1}検討会」(以下「検討会」)は、長久手市が平成 27 年度に参加をよびかけた「公共交通応援隊」^{注2}のひとつのグループとして、平成 28 年 1 月に発足しました。

検討会は、これまでに出示された数多くの市民のご意見^{注3}から推測して、「多くの皆さんが望んでいる交通サービスは『N-バス』という形では、とても満足できない」と考え、「新しい乗合い交通を検討する」ことを目的としました。また、「数年後の実現を目標に」勉強し、「当面の目標として、『提言書』をまとめることとしました。

検討会は、平成 28 年 8 月までに、7 回の話し合いを重ね(のべ 15 時間、42 人参加)、新しい乗合い交通を具体的に実現するための調査・検討を開始することを骨子としたこの提言書をまとめました。

今後この提言書の内容が、長久手市地域公共交通会議、長久手市の関係組織や広く市民の間で話し合われることを期待します。

なお、この提言書の内容は、日本の法令や制度上、あるいは予算上、実現可能かどうかについては、一切検討していません。関係機関が、制約や障害を乗り越え、市民利用者の切実な声をどのようにすれば実現できるか、議論していただくことを期待します。

.....
注 1 「乗合い交通」とは、ここでは誰でも(安い)お金を払えば乗り合って利用できる乗り物のこととする。

注 2 「公共交通応援隊」は、長久手市が H26 年度に参加をよびかけた「N-バスワークショップ」での話し合いをふまえて、H27 年度に開催された。「N-バスワークショップ」とは、安心安全課が「①今後 5 年、10 年先を見据えた N-バスのあり方について市民の皆様と一緒に考える。②公共交通をより多くの方に利用してもらうための情報発信と、市民とともに支える仕組みの土台を築く。」(第 1 回資料)ことを目的とし、4 回開催(H26.11~H27.2)した市民参加会議のこと。のべ参加者数 36 人。関連する行事として、「みんなで考えていくきっかけ」とする目的で、「みんなで育む公共交通交流会」(H26.2.8、参加者数約 260 人)が開催された。

公共交通応援隊は、経営管理課が、「みんなで地域公共交通活性化に向けた周知広報事業やイベントなどの市民主体の取組やアイデアを考え、それを実現させることが目標」、つまり「市民参加型の利用活動の展開」(長久手市『第 2 次地域公共交通総合連携計画』H26.6)をすすめる目的で、4 回の話し合い(H27.8~H27.12)が重ねられたもの。参加者それぞれにやってみたくことが異なることから、グループに分けて進めることとなり、H28 年 1 月からはグループごとの活動となった。

注 3 これまでに N-バスについては、議会や各種の市民参加会議で、長年にわたり議論が重ねられてきた。これらの場で出示された意見はごく簡単にしか広報されていないが(たとえば、「のりゃあせ第 5 号」H28.3)、実際には大量で多様な意見が市民から出されてきた。しかし、たとえば第 4 回「N-バスワークショップ」資料「第 3 回ワークショップのグループ討議のまとめ」(H27.2)など限られた資料しか残されていない。また、詳しいアンケート調査も数回実施されてきた。たとえば公共交通に関するニーズについての詳しい分析結果が、『第 2 次地域公共交通総合連携計画』に紹介されている。

2 N-バスなどの成果と課題

(1) N-バスなどの成果

N-バス（「長久手町巡回バス」、H10.7 運行開始）は、現在（H28年4月～）では、6台の車両（うち1台は9人乗り）で、7路線、市内をくまなく走っています。運行本数は88本/日^{注4}、一日あたりの走行キロ770.2km（35.7km/面積 km^2 ）、バス停数は94（4.4/面積 km^2 ）です。年間利用者は順調に増え、26年度は231,832人（635人/日、1路線あたり平均91人）となっています。

長久手市は、公共交通が比較的整備されたまちです。鉄軌道系としてリニモが運行（H17年3月運行開始、営業8.9km）し、地下鉄東山線を直接利用する市民も多く、鉄道ネットワークが利用しやすいまちです。これを補うN-バス、名鉄バス、他市のバス、スクールバス、愛知医大バスも充実しています。また、駅前の駐輪場や遊歩道の整備が進み、長久手古戦場駅では自転車道や乗り継ぎターミナルの整備が進んでいます。

しかし一方、長久手市では、規格の高い県道が整備され、インターチェンジが近くにあり高速道路は利用しやすく、また区画整理事業によって道路網が良く整備されています^{注5}。このため自動車で移動しやすいまちとなっています。逆に、交通弱者^{注6}にとっては、必ずしも住みやすいまちとは言えません。

長久手市は、公共交通の整備に多額の公費を費やしてきました。リニモに対しては、会社設立から平成28年度までに、出資金など5,678百万円^{注7}の負担をしてきました。また、N-バスに対しては、毎年101百万円程度（H25～H27平均）の運行経費を支出してきました。このうち約88%は財政負担^{注8}で、利用者1人当たり約384円（H25～H27平均）の税負担になります。

N-バスの市民の料金負担はごく軽いものです。N-バスの料金は100円ですが、「あったかあど」携帯者など無料となる利用者も多くなっています^{注9}。

注4 最多の運行は中央循環線・右左22本/日、最小は北部線5本/日。

注5 長久手市の道路網密度は、11.75 km/km^2 （H26.4『ながくての統計』）だが、市域の約65%が市街化調整区域であることを考えれば、道路網が良く整備されたまちだと言える。名古屋市は、19.59 km/km^2 （H27.4『名古屋市統計年鑑』）だが、調整区域は約7%と大半が市街地である。

注6 「交通弱者」とは、自動車を運転して移動しにくい人のこと。運転免許を持たない（持てない）人や、自動車を持たない（持てない）人。高齢者、子供・学生、障がい者、低所得者、外国人など。重い障がいのある移動困難者には特別の移動サービス制度が用意されているが、交通弱者は乗り合う公共交通が無ければ移動しにくい。

注7 この額はリニモの運営経費ではなく建設に要した費用の財政負担。償却前営業収支は黒字である（H21年度～）。リニモ会社から入る税金を引けば、長期間（たとえば30年程度）では、乗客1人あたり10円程度の建設費補助にすぎない。沿線に転入する新しい住民がもたらす経済的・財政的効果を考慮すれば、リニモは地域の発展をもたらしていると言える。

注8 H25～H27平均の運行経費100,638千円に対し、88,182千円の財政負担をしている。

注9 有料乗車率は19.5%（H25）。

(2) N-バスなどの課題

①約2万人の交通弱者が、移動に苦労している。

長久手市には、運転免許が無い(31.9% 17,710人 H27.12.28)、自動車の保有状況(0.56台^{注9}/人口)、20歳未満・75歳以上の人口(15,631人 H26.4.1)、短期の居住者、身体障害者手帳等交付状況(1,469人 H25.3.31)、介護保険認定状況(1,102人 H25.3.31)などから推定して、マイカーを利用しにくい交通弱者が2万人程度存在すると思われる。また、世帯当りの自家用車は1.42台^{注9}なので世帯内でいつでも利用できるわけではなく、さらに旅行者、病気や飲酒時など「一時的な交通弱者」もいます。

②サービスは提供されても、公共交通の利用者が少ない。

公共交通手段の整備が進み、長久手市が多額の財政負担をし、比較的高い公共交通サービスが提供されているにもかかわらず、長久手市では公共交通を利用する行動は減り、むしろ自動車を利用する行動が増えています^{注10}。交通弱者の問題は改善されないまま、隠れた存在となっています。なお、バス停の空白地はサービス指標としてよく用いられますが、長久手市は他市と比べ空白地は少ないと思われま

す。利用が少ない理由のひとつに、リニモの駅周辺に公共施設が整備されていないという都市構造的な問題があります。公共施設の配置計画を見直し、将来を見据えたコンパクトな都市構造を目指すかどうか、大きな視点での議論が必要です。

③N-バスなどのサービスが適切なのか、評価が不十分

多くの交通弱者が存在するにもかかわらず、また、サービスが提供されているにもかかわらず、利用されないという現象が起きています。その理由のひとつとして、N-バスのサービスが利用者のニーズに合っていないという原因が、繰り返し指摘されてきました。「不便だから利用されない」という意見です。サービスの提供と利用がかい離している事実を評価し、システムの改善に取り組むことが必要です。

これまで長久手市は、市民の意識をていねいに調査し、評価に用いてきました。しかし、主観的な意識を調べるだけでなく、サービスの提供と利用行動とのかい離を、客観的に調査することが必要です。また、N-バスの経営効率や運行効率も評価する^{注11}ことが必要です。他市との比較も十分ではありません。

④行くことが欠かせないのは、買い物のお店

長久手市のこれまでの調査によっても、ある程度ニーズや行動を推測することができます。「行くことが欠かせない市内の場所や施設」として買い物施設をあげる回答が55%と(2つまで回答)、過半数を占めています^{注10}。人口の多い都市的な地域においても、買い物の苦労は深刻であることが見落とされてきました。N-バスではスーパーなどに乗り換えないと行けない、時間がかかるなどの声が寄せられています。また、病院への足の確保も欠かせないニーズです。

⑤買い物は、N-バスの「目的」と位置づけられていない

一番大きなニーズは買い物です。ところが、N-バスの公式的な「目的」は、公共施設の利便性向上など^{注12}とされ、買い物目的は明確に位置づけられていません。

注 9 「愛知県統計年鑑」より自家用自動車と軽自動車の計。自動車 31,120 H27.3.31、世帯 21,963 H27.4.1。

注 10 『第 2 次地域公共交通総合連携計画』(H26.6) より。長久手市の調査によれば、「昨年と比べた自家用車の利用回数の増減」は、増えた・少し増えたが 20.8%、減った・少し減ったが 10.3%となっている。他の調査(第 5 回中京都市圏パーソントリップ調査、H23/H13 比較)でも同様の傾向が示され、東京、大阪に比べ自動車利用の多い都市圏となっている。名古屋市の公共交通の利用割合は 26.2%と比較的高いものに対して、名古屋市を除く愛知県全体では 7.8%である。長久手市は、その中間的な数値を示している。長久手の鉄道利用者数は増えているが、人口増加の影響も想定され、鉄道利用がなぜ増減しているのか分析は十分でない。

注 11 長久手では「バス停間隔 300m」を評価指標として重視してきた。これは公共交通空白地帯をなくし最低限の移動可能性を保障するために重要なシビルミニマム指標である。しかし、空白地(バス停間隔)はサービスの部分的な評価でしかない。コミュニティバスの評価方法については、すでに多くの手法が開発されている(たとえば『コミュニティバス評価指標の手引き』中部運輸局 21.3 など)が、長久手市ではあまり利用されていない。

他市との比較や経年の比較も可能な、全体の効率性等の評価指標に限っても、次のような方法が考えられる。この式で E 空白地指標は部分的な評価にすぎないことが理解できる。

$$A \text{ 収入} / \text{支出} = B \text{ 収入} / \text{乗客数} \times C \text{ 乗客数} / \text{走行キロ} \times D \text{ 走行キロ} / \text{面積} \times \\ E \text{ 面積} / \text{バス停数} \times F \text{ バス停数} / \text{人口} \times G \text{ 人口} / \text{財政支援額} \times H \text{ 財政支援額} / \text{支出}$$

注：右辺を通分すれば、左辺=右辺となる。

A = 最終的な経営効率性の指標。

B = 乗客一人当たりの収入。大半が料金なので、料金額や無料の乗客数などを反映する。

C = サービス量(走行キロ)当たりの乗客数。サービス(生産)が利用(消費)された効率を表す。

D = 面積当たりのサービス量。市域全体の平均の運行回数(サービス量)を反映する。

E = 面積当たりのバス停数の逆数。平均で、バス停間隔など徒歩での利用可能性と「空白地」の多少を反映する。

F = バス停当たりの人口の逆数。バス停当たりの平均の潜在的利用者(顧客・市場)数を表す。

G = 市民一人当たりの財政支援額(税金負担)の逆数。

H = 支出(運行経費)に占める財政支援額(税金負担)の割合。税金で維持している度合いを示す。

この式により、最終的な効率性を改善するにはどうすれば良いかが理解できる。たとえば、原則有料とすれば B 指標が改善される。しかし、他の変数との「掛け算」なので、単純に「値上げ」すれば効率性が改善するとは言えないこともわかる。あるいは、F 指標を改善すれば集客効率性は向上する。つまり、人口密度の高い地区にバス停を置きバスを走らせれば、お客は多く乗る(バスの目的地がニーズに合っていればであるが)と予想できることが示されている。仮に C 指標が他市に比べても低いのであれば、利用されないバスを「アリバイ」的に走らせているという批判をまぬがれないことになる。参考に名古屋市営バスの C 指標は 3.35 人/走行キロ(H26 年度、名古屋市統計年鑑)であるが、N-バスはわずか 0.84 人である。なお、利用者が少なく赤字であってもすべて財政支援される。つまり赤字でも H 指標が自動的に増える仕組みなので、経営インセンティブは働かず G 指標は悪化、つまり税金は浪費されやすい。

注 12 N-バスの目的は、①市内交通空白地帯の解消 ②公共施設の利便性向上 ③高齢者や子供等の交通弱者の社会参加の促進 とされている。

3 交通問題をめぐる社会の変化

公共交通の重要性は、長年指摘されてきました。交通弱者への対応、事故・渋滞など自動車問題の解決、環境問題、都市問題への貢献などです。ところが、自動車からの転換が進まないため、高齢社会への対応、交通事業者の赤字・撤退、地方財政への負担などが課題となっています。つまり、日本では交通問題の根本的な解決が進まない状態が、長年続いています。

近年、交通問題についての国レベルの改革として、民営化・規制緩和、地方分権化、技術による解決が進められてきました。この方向での改革が続いていますが、問題の改善が進むのか、必ずしも見通しが明るいわけではありません。

ただ、どのような改善施策を採用し実施するかという決定は「地域」にしかできない、ということがはっきりしつつあります。地域の市民利用者・自治体は何もしなくても、ある程度の料金さえ払えば、市場で交通事業者から適切な公共交通サービスが提供されるという時代は終わりつつあります。

長久手市でも、交通問題を担える人材を育成し、決定し実行できる組織をつくり、利用者のグループを育てていく施策が求められています。

4 新しい乗合い交通の具体化にむけた提言

今後以上の問題が、長久手市地域公共交通会議、長久手市の関係機関、また広く市民の間で話し合われることを期待し、以下を提言します。

提言 1 具体的に実現するための調査・検討の開始

新しい乗合い交通を事業レベルで具体化するために、市民と専門家も参加するチームを速やかに設置し、調査・検討を開始するよう提言します。なお、事業化を担当する専任職員を配置するよう提言します。

提言 2 早い時期の試行的な実施

公共交通サービスは、潜在的にどのようなニーズがあるのか、どこに問題があるのか、実施してみないと分からないところがあります。できるだけ早い時期に試行的に実施し、効率性や満足度などを評価し、廃止を含めて適宜見直していくという社会実験的手法をとるよう提言します。「まずはやってみよう」という手法を、市民の皆さんが認めていただくことを期待します。

提言 3 評価の方法の検討

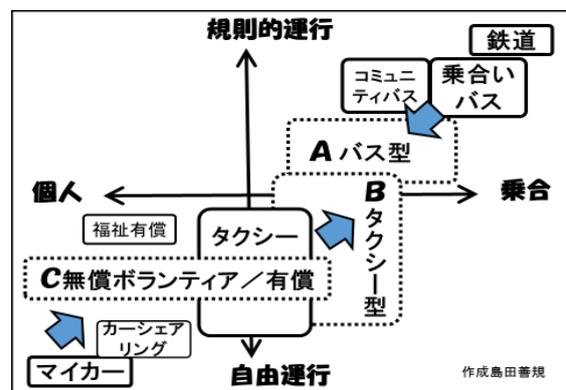
コミュニティバスについては、ブームとも言える状況が起き^{注 13}、各自治体で導入されてきた経過があります。この提言書の新しい交通システムの導入に当たっては、評価の方法をあらかじめ定めておくよう提言します。また、N-バスも類似の方法によって評価し、新しい交通システムとの違いを比較することが求められます。

注 13 H7年に運行開始した武蔵野市の「ムーバス」の成功がきっかけとなって、全国的に「コミュニティバス」という交通政策が広まったと言われている。しかし、他の自治体でも導入しているからという安易な理由で導入され、効果などが評価されていないとの批判もある。

提言書取りまとめ役 島田善規、近藤 均
 連絡先 〒480-1152 長久手市打越 425 Tel.0561-63-7936
 Eメール island-4@re.commufa.jp 島田善規

<参考資料1> 新しい乗合い交通と他の交通手段

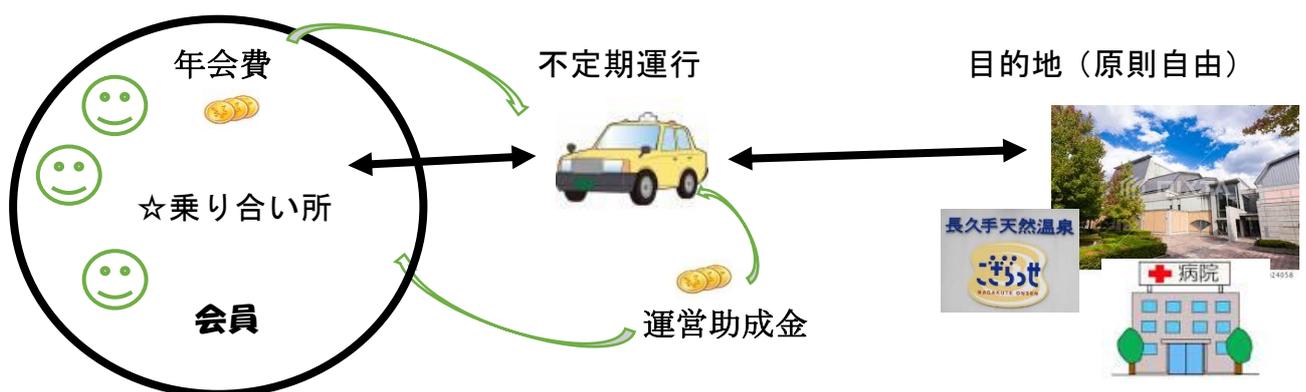
各種の交通手段は、個人が使用するか・共同で乗り合って利用するか、また、定期的に運行するか・自由に運行するかで分類することができる。日本では法令にあわないため、バス・タクシー・マイカーの中間の交通システムが育たなかった。新しい乗合い交通は、「Aバス型」「Bタクシー型」「C有償/無償ボランティア型」をベースにした中間のシステムを考える。



<参考資料2> 新しい乗合い交通のイメージ

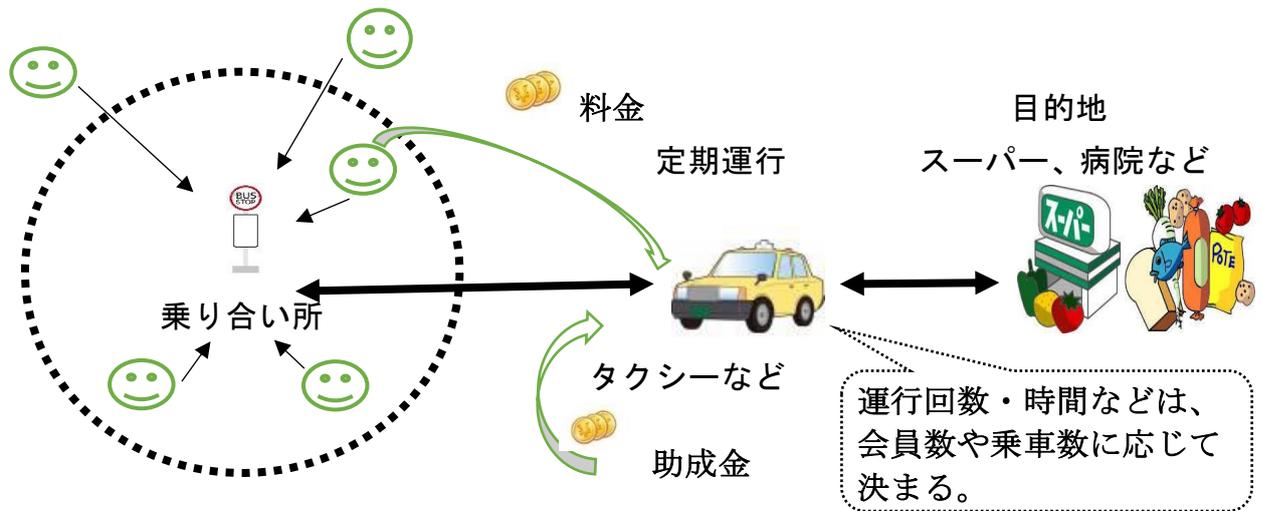
タイプI ご近所 お出かけ会型 (仮)

注 以下のイメージ図は今後さらに話し合うための材料です。



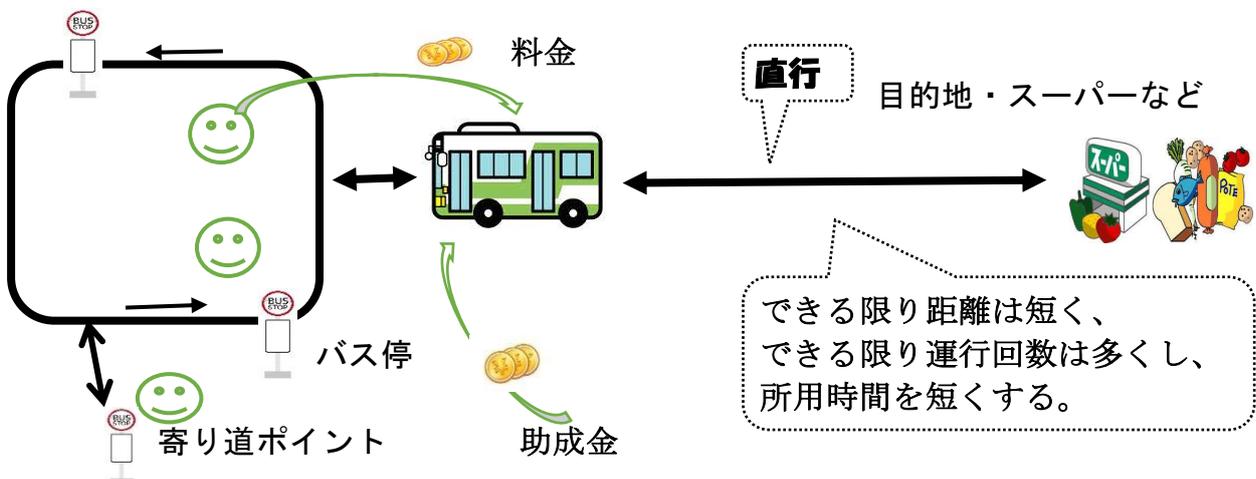
- ①利用希望者が「お出かけ会」を作る。 ← 行政の支援
- ②会の「きまり」をつくる。 ← 行政の支援
 きまりの内容 = 乗り合い所、世話人、運行者への連絡方法 等
- ③行政が運行者を募集。 注：マイカーの提供も認める。
- ④行政が運行評価基準を決める。

タイプⅡ 乗り合い会型 (仮)



- ①利用希望者が「乗合い会」を作る。 ← 行政の支援
- ②会の「きまり」をつくる。 ← 行政の支援
きまりの内容 = 乗り合い所、連絡係り、運行日時、目的地、料金、臨時会員等
- ③行政が運行事業者を募集。
- ④行政が運行評価基準を決める。

タイプⅢ お店バス型 (仮)



- ①行政が運行計画を作成する。
・運行計画の内容 = 路線、バス停、運行回数、運行日・時間帯、料金 等
- ②行政が「寄り道ポイント」の利用者募集。利用が増えればシステム化を検討。
- ③行政が運行事業者を募集。
- ④行政が運行評価基準を決める。
- ⑤行政が基準にしたがい運行事業者に助成金を支払い。
- ⑥市民・利用者、お店、行政による「お店バス利用促進会」(仮称)をつくり、利用促進活動を実施する。