

東日本大震災の被災地域における公共交通の確保・維持・改善に関する調査 － 概 要 －

1. 調査概要

東日本大震災の発生後、市街地・産業の構造等、交通を取り巻く状況が大きく変化している中、被災地においては、特定被災地域公共交通調査事業等を活用して、利用者ニーズの変化等に対応しながら、生活交通の確保が図られている。

東北運輸局においては、学識経験者、県及び交通事業者を構成員とした調査検討会を設置し、被災地の中から複数の地域を抽出して、地域公共交通の確保状況等を整理するとともに、課題や今後の方向性について検討を行った。

検討の結果、被災地によって多少異なる部分はあるものの、主な課題として、「住民ニーズに対応した地域公共交通の確保・維持」「多様な交通サービスの連携・調整」「復興計画と連動した交通計画づくり」「バスターミナル・交通拠点の整備」「運転手・担い手の確保」「バス車両の確保」「運行経費の増加への対応・財源の確保」が挙げられた。

本調査検討会においては、これらの課題に対して、参考となる事例やガイドラインを紹介しながら、今後被災地が地域公共交通の確保・維持・改善を進める上で必要な取組み・方向性を示している。

上記の課題のうち、「バスターミナル・交通拠点の整備」「バス車両の確保」については震災特有の課題と考えられるものの、その他については、人口減少や少子高齢化が進む地域においては一般的に起こり得る課題であり、震災によって顕在化・加速化した課題といえる。このため、ここで示す取組み・方向性は、将来他の地域においてもヒントになり得るものと考えられる。

今後被災地においては、ここで示された課題や必要な取組み・方向性を参考にして、まちづくり等復興事業に連動しながら、将来を見据えた地域公共交通の確保・維持・改善を図ることが求められる。

詳細は別紙のとおり。

表 1 被災地における地域公共交通の確保・維持・改善を行う上での課題・方向性（被災パターン1：津波により壊滅的な被害を受け、まちの基盤がなくなったエリア）

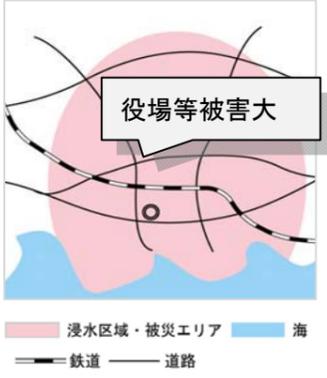
被災パターンと対象地域の現状	市町村	課題等	原因	地域公共交通の確保・維持・改善を行う上での方向性
<p>津波により壊滅的な被害を受け、まちの基盤がなくなったエリア</p>  <p>浸水区域・被災エリア 海 — 鉄道 — 道路</p> <p>役場等被害大</p> <p>現状の課題解決に対応した地域交通の改善</p> <ul style="list-style-type: none"> 復興計画が流動的で随時修正。 復興計画と整合を図った交通計画の検討まで対応できない。 路線バスの他に、公営バス等を運行し、現状の課題・利用者のニーズに対応している。 	岩手県大槌町	<ul style="list-style-type: none"> 分散した仮設住宅、生活交通空白地域の存在等、非効率な生活交通ネットワークへの対応が当面の課題。 バス需要の増加に伴い、「満員で乗車できない時間帯」「地域間幹線系統バスへの乗り継ぎが悪く、朝の通学、病院の予約に間に合わない」等の問題が生じている。 復興計画と連動し将来を見据えた交通ネットワーク計画づくりまで検討できる状況ではない。 バス需要の増加に対応できる運転手・バス車両の確保が課題。 	<ul style="list-style-type: none"> 平野部が少なく、仮設住宅が山間部に広範囲に分散立地。そのため、通学・通院・買い物等のバス利用の需要が増加・分散。 土地区画整理事業・まちづくりの対応を進めているが計画が流動的で見通しが立たない。 J R山田線の運休に伴い、バス需要が増加。 町営バス運行事業者が被災し、運転手・バス車両が減少。 	<p>住民ニーズに対応した地域公共交通の確保・維持</p> <ul style="list-style-type: none"> 復興事業やまちづくりの計画が流動的であり、当面は仮設住宅から病院、商店等への交通サービスの提供が求められる。住民ニーズの変化に対応した、柔軟な運行見直し・改善が引き続き重要。 ニーズの適切な把握・反映にあたっては、地域公共交通会議等の協議会を積極的に活用しながら、行政と事業者との実質的なパートナーシップを構築することが重要。 複数市町村を跨がる地域間幹線交通についてもニーズ把握が必要。（大槌町、陸前高田市、南三陸町） <p>多様な交通サービスの連携・調整</p> <ul style="list-style-type: none"> B R Tの運行等の導入やボランティア輸送（日赤バス）の廃止など、交通体系の変化が大きい。 様々な交通サービスが運行され、一部重複・競合が見られる。地域間幹線交通も含めて、地域全体としてバランスの取れた交通体系に向けた連携・調整が必要。（陸前高田市、南三陸町） <p>復興計画と連動した交通計画づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> 復興事業が長期間にわたるとともに、高台移転等により居住地や生活拠点機能が分散。 このような状況を前提として、まちづくりと一体となって、地域全体でどのような交通サービスを確保・維持するか、運行主体も含めた検討が必要。 交通に配慮したまちづくりや、バスベイ・転回場所等の確保がなされるよう、道路・交通・まちづくりの関係部署の連携・協力体制の構築や交通事業者の参画・情報共有が必要。（大槌町、陸前高田市、南三陸町） <p>バスターミナル・交通拠点の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> バス営業所等が被災し、回送距離が長くなるなど、十分な運行体制を確保できないため、需要に対応した交通サービスの提供が行えるよう、復興計画と整合の取れた交通拠点の整備が必要。 先事例を参考に、支援制度の活用を検討。（陸前高田市） <p>バス車両の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> 地域の実情を踏まえた車種を選択するとともに、寄贈や補助制度の活用について検討。（大槌町、南三陸町）
	岩手県陸前高田市	<ul style="list-style-type: none"> 様々な交通サービスが運行し、運行エリアの一部重複・競合が生じている。「地域間交通」「地域内交通」の棲み分け・交通体系の見直し・再編が課題。 まちづくりの方向性が決まらないため、復興計画と連動した交通計画の検討まで至らない。 バスの営業拠点の整備・運転手の確保が課題。 	<ul style="list-style-type: none"> 震災後、B R T、路線バス、デマンド交通、乗合タクシー、スクールバス等様々な交通サービスが運行。 復興計画の事業を進めているが、まちづくり・都市計画が流動的で固定化されない。 営業拠点の被災により、現在別の拠点を使用しているため、回送距離が長くなるなど運行が非効率。 バス需要の増加に伴い、運転手が不足しており、内陸部・貸切バスの運転手を沿岸部に回すことで対応。 	
	宮城県南三陸町	<ul style="list-style-type: none"> 復興計画と連動した交通計画を検討したいができない。 登米市・南三陸町間の通学・通院等の交通需要に対応した地域公共交通の確保・維持が課題。 町営バスを運行するための財源確保が課題。 町営バスを運行する運転手・車両・行政担当者が不足。 安全な運行体制の確保・運営体制の構築が課題。 	<ul style="list-style-type: none"> 防災集団移転促進事業、災害公営住宅の建設等、復興事業のスケジュールが不透明。 登米市と南三陸町に仮設住宅が分散。町単費で登米市・南三陸町間の町営バスを運行（ボランティア輸送（日赤バス）がH25.3末撤退）。 町内路線も含めて町営バスは無償で運行。 町営バスを運行している地元交通事業者が被災しており、少ない運転手と車両で対応。 民間交通事業者の撤退以降、町営でバスを運行。震災後、復興事業の業務増加により、町の負担が増加（町営バスの担当者が不足）。 	

表 2 被災地における地域公共交通の確保・維持・改善を行う上での課題・方向性（被災パターン2：津波により壊滅的な被害を受けたものの、市街地への被害が小さくまちの基盤が残ったエリア）

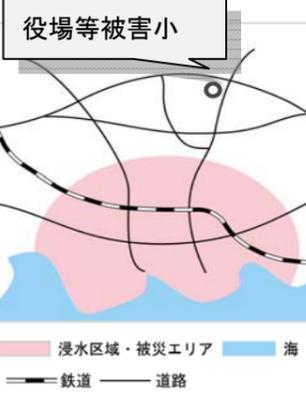
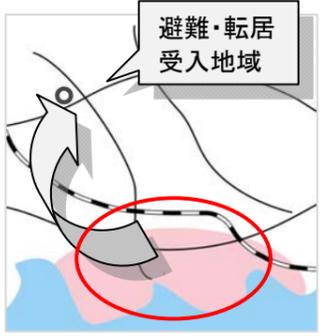
被災パターンと対象地域の現状	市町村	課題等	原因	地域公共交通の確保・維持・改善を行う上での方向性
<p>津波により壊滅的な被害を受けたものの、市街地への被害が小さくまちの基盤が残ったエリア</p>  <p>復興計画を見据えた地域公共交通の維持</p> <ul style="list-style-type: none"> 既存路線バスのルート変更、運行本数の増便等により仮設住宅の交通サービスを確保している。 宮古市では、復興事業の進捗を見据えた「公共交通ビジョン」の策定に向け、研究事業で公共交通関連の基礎データを収集・分析調査を実施中。 	<p>岩手県 宮古市</p>	<ul style="list-style-type: none"> 防災集団移転促進事業、災害公営住宅等、復興事業と整合の取れた交通計画づくり。 バス需要の増加に対応するため、運転手の確保が課題。今後の増便対応は困難。 運行本数の増加に伴い、交通拠点整備が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> 震災復興後の新しいまちの形に合わせた「持続可能な公共交通体系」を構築するためのあり方、指針として「宮古市公共交通ビジョン」を策定予定。データ収集を実施。 J R 山田線・三陸鉄道の運休、仮設住宅への対応などによりバス需要が増加。 	<p>住民ニーズに対応した地域公共交通の確保・維持</p> <ul style="list-style-type: none"> 運賃・料金体系の違い、運行・未運行エリアの存在等、一部地域で交通サービスに格差が見られる。公平でバランスの取れた交通サービスを提供できるよう、運行実態や利用者・地域住民ニーズの把握が必要。 一方で、利用者・地域住民のニーズのすべてには対応できないため、優先順位についても検討が必要。 復興計画と連動し、将来を見据えた交通計画づくりの前提として、災害公営住宅の入居予定者や地域住民へのアンケート調査等の実施が求められる。 ニーズの適切な把握・反映にあたっては、地域公共交通会議等の協議会を積極的に活用しながら、行政と事業者との実質的なパートナーシップを構築することが重要。 複数市町村を跨る地域間幹線交通についてもニーズ把握が必要。 (宮古市、気仙沼市、石巻市、山元町) <p>多様な交通サービスの連携・調整</p> <ul style="list-style-type: none"> B R T の運行に伴い、既存路線バスの利用者数の減少等の影響が懸念されるため、中長期的視点に立った連携・調整が必要。 地域間幹線交通も含めて、地域全体としてバランスの取れた交通体系に向けた連携・調整が必要。 地域公共交通会議等の法定協議会を活用し、行政・交通事業者・市民・学識経験者など多様なメンバー構成による交通・まちづくりの連携・調整を検討。パートナーシップの構築を行う。 (気仙沼市、石巻市) <p>復興計画と連動した交通計画づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> 石巻市などでは、防災集団移転促進事業、災害公営住宅の建設が早い段階で完成予定。 このため、復興計画と連動した、地域全体の交通計画の策定が早期に求められる。 交通に配慮したまちづくりや、バスベイ・転回場所等の確保がなされるよう、道路・交通・まちづくりの関係部署の連携・協力体制の構築や交通事業者の参画・情報共有が必要。 (宮古市、気仙沼市、石巻市、山元町)
	<p>宮城県 気仙沼市</p>	<ul style="list-style-type: none"> J R 仮復旧の B R T 運行に伴い、既存路線バスに影響があるおそれ。中長期的な影響の把握が課題。 仮設住宅居住者にアンケート調査を継続的に実施しているが、すべてのニーズに対応できない。優先順位の検討が課題。 バス需要の増加に対応できる運転手の確保、運行体制の構築が課題。 ※バスターミナルの整備については、中小企業グループ補助金の活用により目途が立っている。 	<ul style="list-style-type: none"> J R 気仙沼線が被災し、鉄道が運休。仮復旧として B R T が運行。その他、路線バスや一部地域で乗合タクシーを運行。 交通事業者の被災により、供給力に限界がある。 ミヤコーバス気仙沼営業所が被災し、現在仮設で対応。 仙台～気仙沼間のバス需要はあるが、対応できる運転手・拠点が不足。運転手については、休日出勤により対応。 	
	<p>宮城県 石巻市</p>	<ul style="list-style-type: none"> 運賃設定の見直し・改善が課題。 様々な補助事業を活用した交通サービスが運行し、一部重複・競合。交通サービスの棲み分け・交通体系の再編が課題。 復興事業の進捗、施設立地・移転に対応した地域公共交通サービスの見直し・改善が課題。 地域公共交通を継続運行するための財源確保が課題。 バス需要の増加に対応できる運転手の確保、運行体制の構築が課題。 	<ul style="list-style-type: none"> 100 円バスと通常の距離制運賃のバスが運行しており、バス運賃に格差が生じている。 商業施設巡回バス、スクールバス、住民バス等、様々な交通サービスが運行。 防災集団移転、災害公営住宅が平成 26 年、27 年に完成。市立女子高校の統合、石巻市立病院の移転等によりまちが変化。 市税収入の減少等に伴う財政力の低下。 今後仮設住宅だけでなく、災害公営住宅への対応により運行経費が増加するおそれ。 バス需要が増加し、運転手が不足。 	
	<p>宮城県 山元町</p>	<ul style="list-style-type: none"> 運行時間帯、J R 等の乗り継ぎに配慮し、わかりやすく、利用しやすい運行形態の見直し・改善が必要。 町民バスの未運行地域があり、交通サービスの格差が発生。すべてのニーズに対応できていない。 町民バスを継続的に運行するため、有償化・運行体系の見直し・改善が課題。 「復興まちづくり」と整合の取れた地域公共交通体系の構築が課題。 	<ul style="list-style-type: none"> 運行時間帯ごとに停車するバス停が替わり(午前中は病院前に停車するが、午後は停車しない等)、町民からわかりづらいという苦情。 J R の代行バスとの接続が悪く、乗り継ぎができない。 限られた車両台数で運行しており、全てのニーズに対応できていない。 町民バスは補助事業を活用し、無料運行。 復興計画では、新たな駅周辺に新市街地の整備を予定。まちの変化と整合の取れた地域公共交通の見直し・改善が必要。 	

表 3 被災地における地域公共交通の確保・維持・改善を行う上での課題・方向性（被災パターン3：原発事故の影響により警戒区域等から避難しているエリア又は受入エリア）

被災パターンと対象地域の現状	市町村	課題等	原因	地域公共交通の確保・維持・改善を行う上での方向性
<p>原発事故の影響により警戒区域等から避難しているエリア又は受入エリア</p> <p>分散した町民の地域公共交通を確保</p> <ul style="list-style-type: none"> 域外避難者と帰還者が存在。 分散した町民への交通手段を提供するため、一時帰宅や帰還者の生活に対応した交通がそれぞれ運行している。 	<p>福島県南相馬市</p>	<ul style="list-style-type: none"> 行政・交通事業者ともに対応できる人材の確保が課題。 仮設住宅と借り上げ住宅に交通サービスの格差が発生。（借り上げ住宅居住者から要望あり） 地区別に交通サービスの格差が発生。 継続的に運行するために財源確保が課題。 	<ul style="list-style-type: none"> 原発事故の影響でバスの営業所が被災。 市担当者も復興事業の対応に追われている。 現状のニーズに可能な範囲で対応する以外、余裕がない。 借り上げ住宅は、既存路線バスで対応。 仮設住宅はルートを延伸し仮設住宅前まで乗入れ。 借り上げ住宅と仮設住宅とで交通サービスの対応が異なる。 地区別に公共交通サービスが異なる。（例：小高区には乗合タクシーが運行、原町区・鹿島区には運行していない等） 地域間を運行する帰還支援のジャンボタクシー等を市の単費で運行。 	<p>住民ニーズに対応した地域公共交通の確保・維持</p> <ul style="list-style-type: none"> 域外からの避難者、受入側の市民、帰還者が混在する地域については、それぞれが求める交通サービスが異なるため、関係市町村等と連携の上、それぞれのニーズに対応した地域公共交通の見直し・改善が必要。 域外への避難により居住者（帰還者を含む）が少なく、人口密度が低くなっている地域については、利用者ニーズ等を踏まえつつ、地域全体でどのような交通サービスを確保・維持するか検討が必要。 ニーズの把握ができていない地域については、アンケート調査等の実施により、まずは把握が必要。 複数市町村を跨がる地域間幹線交通についてもニーズ把握が求められる。 <p>（南相馬市、広野町、いわき市（5町1村を含む））</p>
<p>市民と避難者に対応した地域公共交通を確保</p>  <p>避難・転居受入地域</p> <p>● 浸水区域・被災エリア ● 海 — 鉄道 — 道路</p> <ul style="list-style-type: none"> 市民と受入避難者が混在。 市民と避難者に対応するため、既存路線バスを活かした交通サービスの提供を行っている。 	<p>福島県いわき市</p>	<ul style="list-style-type: none"> 復興事業の進捗に合わせた路線バスの見直し・改善が課題。 利用者・地域住民のニーズを反映した交通サービスとなっていない。 ニーズを踏まえた見直し・改善が必要。 運転手の不足。 	<ul style="list-style-type: none"> 周辺市町村含めて復興事業の時期が不明。 今後の対応は未定。 地域住民と協議・意見交換ができていないため、どのようなニーズがあるのか把握しきれていない。 原発事故の影響で南相馬市の営業所が被災。 	
<p>福島県福島市</p>	<ul style="list-style-type: none"> バス需要の増加に伴い、運転手の確保が課題。 	<ul style="list-style-type: none"> 震災により運転手の減少に加え、周辺市町村からの避難者の増加によりバス需要が増加。貸切バスの運行を抑え、乗合バスを優先して運行。 		

◆ 3つの被災パターンに共通する課題・方向性

① 運転手・担い手の確保

- ・ 震災前から運転手は不足していたものの、震災後、急激なバス需要の増加や復旧関連工事・トラック輸送等の求人の増加などにより、更に運転手が不足し、募集しても応募が少ない状況となっている。
- ・ このような状況の中で、広報紙・掲示板の活用など行政の協力や交通事業者間の連携により対応している地域がある

② 運行経費の増加への対応・財源の確保

- ・ 持続可能性を考慮して、有償化や運賃の見直し等とともに、地域全体でどのような交通サービスを確保・提供するか検討していくことが求められる。
- ・ また、特定被災地域公共交通調査事業を活用して、バス、乗合タクシー等を運行している市町村については、将来的に既存の補助制度へのソフトランディングを見据えた検討や準備が必要となる。
- ・ さらに、復興庁等、幅広い支援制度の活用を検討することも有効である。

2. 地域公共交通の確保・維持・改善を進める上での参考事例・ガイドライン

本業務で実施した市町村・交通事業者へのアンケート・ヒアリング調査結果から今後、被災地において参考になる取組み事例・ガイドラインを紹介する。

① 住民ニーズに対応した地域公共交通の確保・維持

【地域公共交通会議等を活用した行政と事業者の実質的なパートナーシップの構築】

- ・ 行政、事業者等の関係者が連携し、住民ニーズに対応した地域公共交通の確保・維持を図るためには、「地域公共交通会議の設置及び運営に関するガイドライン」を参考としながら、地域公共交通会議等の協議会の場を活用することが望まれる。
- ・ 自治体が一般乗合旅客自動車運送事業者に委託して乗合バスの運送を行う場合、運行主体の選定にあたっては、「コミュニティバスの導入に関するガイドライン」を参考としながら、運行経費の多寡のみを基準とすることなく、収益拡大策、運行の安全性、利用者の利便性、環境への配慮、緊急時の対応能力等の観点から総合的に評価することが重要である。

【福島県いわき市：行政・事業者・学識経験者の連携による復興支援バスの運行】

- ・ 東日本大震災・福島第一原子力発電所の事故により福島県いわき市内の応急仮設住宅等に避難している5町1村（双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町及び川内村）の住民の生活交通を確保するため、5町1村にいわき市・バス事業者・学識経験者を加えた協議会（浜通り地区地域公共交通確保維持改善調査事業連絡協議会）を組織し、仮設住宅と駅・病院・商店等をつなぐ「復興支援バス」を運行している。
- ・ 複数市町村及び産・学・官が連携することにより、避難住民のニーズに対応した運行を実現している。

② 復興計画と連動した交通計画づくり

【宮城県東松島市・山元町：新たな駅の整備を中心とした新たなまちづくり】

- ・ J R 仙石線（高城町～陸前小野間）は、東名・野蒜駅周辺を高台に移設の上、平成 27 年内の全線運行再開を目指している。
- ・ 新駅周辺には土地区画整理事業により住宅や公共施設等が整備され、駅を中心とした新しい市街地が形成される予定である。
- ・ J R 常磐線（浜吉田～相馬間）は、新しい市街地とともに、浜吉田～駒ヶ嶺間を内陸に移設することとしており、用地取得等が順調に進めば概ね平成 29 年春頃に運行再開予定である。
- ・ まちづくりと一体となった鉄道復旧が進められている。

【岩手県宮古市：新しいまちに合わせた持続可能な公共交通体系構築のためのビジョンの策定】

- ・ 震災復興後の新しいまちの形に合わせた「持続可能な公共交通体系」を構築するためのあり方、指針として、平成 25 年度に「宮古市公共交通ビジョン」を策定する予定である。現在、データ収集を実施している。

③ バスターミナル・交通拠点の整備

【ミヤコーバス(株)：中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業を活用したバスターミナルの整備】

- ・ ミヤコーバス(株)では気仙沼営業所が被災したため、震災後、気仙沼エリアの運行については、他地域の営業所からバス車両を回送して対応を行っていた。
- ・ 回送距離が長く非効率な運行となり供給力が限られていたが、中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業を活用することによって、バスターミナルの再建の目途が立っている。

④ 運転手・担い手の確保

【ミヤコーバス(株)：行政の協力による運転手の募集】

- ・ ミヤコーバス(株)では鉄道の運休、BRTの運行等により、急激にバス需要が増加し、路線バスの運転手が減少した。その際、行政の協力の下、運転手募集のポスターを役場内や応急仮設住宅入口の掲示板に掲載してもらうなどの支援・協力を得ている。

【青森県八戸市・南部バス(株)：緊急雇用創出対策事業を活用した路線バス運転手の育成】

- ・ 若年層の路線バス運転手の確保のため、八戸市が緊急雇用創出対策事業を活用して、南部バス(株)に委託を行って、大型自動車第二種免許の取得等、知識・技術習得のための実践的な研修を行い運転手の育成を行っている。

【岩手県陸前高田市・岩手県交通(株)：貸切バス事業者・タクシー事業者との連携】

- ・ 路線バスの運転手が不足する中、バス利用の需要の増加に対して、岩手県交通(株)だけでは対応できないため、地元の貸切バス事業者やタクシー事業者と連携・協議し、一部路線について、両者が道路運送法第 21 条に基づく乗合バスや乗合タクシーの運行を行っている。

