

東北地方交通審議会答申
「東北地方における望ましい交通のあり方」に関する
報告

平成 2 8 年 1 1 月

目 次

I	はじめに	1
II	「東北地方における望ましい交通のあり方」の概要	2
	1 東北地方における望ましい交通のあり方	
	2 東北公共交通アクションプラン	
III	施策の実現状況	4
	1 地域間・都市間交流を促進する「広域的な公共交通の整備と活用」	
	2 快適で活力を生み出す「都市交通の整備・改善」	
	3 安心して暮らし続けられる地域づくりのための「地域の足」の確保	
	4 「環境に優しい」交通体系の整備	
	5 「東北公共交通アクションプラン」の実現状況	
	6 17年答申及びアクションプランの実現状況からみた成果と課題	
IV	今後の交通施策に向けて	14
	1 東北地方の公共交通を取り巻く厳しい局面	
	2 制度・法律の変更からみる新たな展望	
	3 自治体・事業者の創意工夫	
VI	おわりに	21

参考資料

I はじめに

平成17年3月に東北地方交通審議会から「東北地方における望ましい交通のあり方」（以下「17年答申」という。）と題して、概ね2015年（平成27年）を年次目標とする東北6県の交通・観光に関する中長期的なビジョンが答申され、少子高齢化、人口減少、マイカー社会の進展といった社会の構造変化の中で、東北地方の活力を引き続き維持していくための課題及び課題解決のために、交通・観光に携わる官民の関係者が連携し取り組むべき指針が示されている。

17年答申に示された政策目標の実現に向けては、PDS（Plan・Do・See）マネジメント手法を用い、適宜各地域における施策の進捗状況やその効果検証、さらに検証結果を踏まえて施策の方向性や具体的な内容の見直しといったフォローアップを実施していくこととなっており、平成18年以降の東北地方交通審議会にフォローアップ結果を報告してきたところである。

また、平成22年の東北地方交通審議会において、17年答申に記載の施策のうち、重点的に実施すべき施策について、答申期間の後半期において取り組むプログラムを「東北公共交通アクションプラン」（以下「アクションプラン」という。）として策定し、本アクションプランを毎年フォローアップ（改定を含む）してきたところである。

答申後の10年間では、東北地方全体の人口は減少傾向が継続するとともに、全国水準以上であった高齢化率もさらに高まっている。近年では東北地方の公共交通機関における年間旅客輸送人員において回復基調が見られつつあるが、地方部をはじめ、低密度な地域が広がっており、公共交通機関の維持・確保はより厳しい状況となっている。また、平成23年の東日本大震災をはじめとした自然災害により、安定的な公共交通機関の運行に影響を来している。一方で、地域公共交通活性化再生法の制定、改正や、交通政策基本法の制定をはじめとして、交通施策の推進に当たっての法制度面は整備されつつある状況となっている。

政策推進部会では、このような背景を踏まえ、17年答申の目標年次の2015年（平成27年）が経過したことから、東北地方における交通に関する現況の把握及び17年答申等に示された施策の進捗状況を分析・評価し、総合的なフォローアップを実施し、今後の東北における交通施策に関する今後の方向性等について検討していくための基礎資料として、本報告を取りまとめた。

II 「東北地方における望ましい交通のあり方」の概要

1 東北地方における望ましい交通のあり方

17年答申については、東北地方の活性化のための交通分野、特に公共交通に関する取組の指針として策定された。

東北地方の特徴である広大な面積や分散する都市、人口減少や少子高齢化の進展、公共交通の動向等を踏まえ、17年答申は、東北地方の活性化に向けた課題として、①地域間・都市間交流を促進する広域的な公共交通の整備と活用②快適で活力を生み出す都市交通の整備・改善③安心して暮らし続けられる地域づくりのための「地域の足」の確保④環境に優しい交通体系の整備、の4つの課題を整理した。そして、これらの課題について、公共交通の果たすべき役割を明らかにしながら、以下のとおり、施策の方向性や具体的施策を示した。

① 地域間・都市間交流を促進する広域的な公共交通の整備と活用

交流人口の拡大により地域の活力を生み出すことを目的として、整備新幹線、仙台空港アクセス鉄道等の基盤整備の着実な推進、高速バス網の充実等都市間移動の円滑化や、公共交通相互の乗継ぎの円滑化等の取組を掲げた。

② 快適で活力を生み出す都市交通の整備・改善

公共交通の利便性向上と利用促進を目的として、都市鉄道の機能強化、バスロケーションシステム等のバス利用環境の改善、乗車券相互利用等の新サービスの導入を掲げた。

③ 安心して暮らし続けられる地域づくりのための「地域の足」の確保

自動車を自ら運転できない地域住民のモビリティ確保を目的として、地域一体となった公共交通のあり方について検討を行うことや、地方鉄道・地方バス・離島生活航路の改善、デマンド型乗合タクシー等の新たな「地域の足」の開発と普及を掲げた。

④ 環境に優しい交通体系の整備

京都議定書に定められた二酸化炭素(CO₂)排出量削減等を目的として、車両の低公害化、マイカー利用の抑制、環境負荷の小さい交通体系の構築等を掲げた。

これらの施策について、概ね平成27年を目標年次として、関係者が一体となって取り組むこととした。

2 東北公共交通アクションプラン

アクションプランは、公共交通を巡る状況が大きく変化する中で、17年答申に記載された施策の一層の推進を図るため、後半期5年間において重点的に取り組むべき公共交通に関する施策を明らかにし、東北運輸局のみならず、各地方自治体、地域住民、交通事業者等公共交通に関わる各主体の指針となるべく、平成22年3月に策定された。

東北地方の活性化に向けて、人口減少や少子・高齢化の進展、厳しい自治体財政、地球温暖化対策、都市機能の拡散、観光振興等の公共交通をとりまく環境変化に対応するため、従来の事業者ごと、市町村ごとといった枠を超えたより広範な次元における「連携」「協働」を図りながら、公共交通分野において以下の7つの施策を重点的に取り組むべき施策として掲げることとした。

- ① 合併自治体における交通体系の構築
- ② 複数市町村にまたがる生活圏に対応した交通体系の構築
- ③ まちづくりと連携した交通体系の構築
- ④ 交通モード間・事業者間の連携・協働
- ⑤ 住民との協働による公共交通の活性化・再生
- ⑥ 高速交通手段を活用した交通体系の構築
- ⑦ 東北地方の特性に対応した交通体系の構築

また、平成22年の策定以後に発生した東日本大震災や、関越自動車道における高速ツアーバスの事故の発生により、防災・減災や安全・安心の確保の推進の必要性が一層高まったことを受け、平成25年3月にアクションプランを一部改定し、重点的に取り組むべき施策として以下を追加している。

⑧ 災害に強い安全で安心な交通体系の構築

これらの施策について、概ね平成27年を目標年次として、国、地方公共団体、交通事業者、地域住民、NPO等の関係者が、地域一体となって取組を進めることとした。

また、モニタリング指標として「東北地方における人口1人当たりの公共交通利用回数」及び「東北地方における地域公共交通総合連携計画策定地域数」を設定し、本アクションプランに記載された取組の進捗状況を中心としたフォローアップを行っていくこととした。

Ⅲ 施策の実現状況

※【P＊】とは参考資料の該当ページを示す

1 地域間・都市間交流を促進する「広域的な公共交通の整備と活用」

(1) 他の地方ブロックや海外との交流拡大のための基礎基盤の着実な推進等

① 整備新幹線の着実な整備と高速化【P9・P16】

行政からの支援や事業者の努力等により、整備新幹線の着実な整備が進められ、平成22年に東北新幹線が延伸、また平成28年に北海道新幹線が開業した。また、新型車両が導入され高速化が実現された。

② 山形新幹線及び秋田新幹線の高速化等に関する検討【P9・P16】

事業者の努力等により、新型車両が導入され、山形・秋田新幹線のスピードアップが実現された。

③ 仙台空港アクセス鉄道の着実な整備の推進と仙台空港広域利用促進策の検討【P9・P16】

事業者の努力や関係者間の連携により、平成19年3月に仙台空港アクセス鉄道が開業したほか、各種広報活動の実施及び沿線まちづくりの推進が図られた。

④ 他の地方ブロックとを結ぶ高速バス路線網の充実【P9・P16】

事業者の努力や「新高速乗合バス」制度への移行により、東北と首都圏を中心とした高速バス網が充実された。

⑤ フェリーの活用に向けた検討【P9・P16】

行政からの支援や事業者の努力等により、航路の活性化方策の実施やルーズフェリーの就航等が進められた。

図1 「整備新幹線の整備と高速化」



資料:JR東日本・JR北海道

(2) 東北地方内の都市間移動円滑化に向けた検討

① 鉄道在来線の高速化等の検討【P11・P16】

事業者の努力等により、平成27年5月に仙石東北ラインが整備され、仙台～石巻間の所要時間が短縮するなど、高速化が進められた。

② 東北地方内の都市間を結ぶ高速バス網の充実【P11・P16】

事業者の努力等により、仙台～平泉間等の路線開設が進められたほか、震災後においても鉄道不通区間をはじめとして路線網が充実された。また、仙台駅前ターミナル機能の充実や山形県鶴岡市の庄内観光物産館を活用した高速バスターミナルの整備など、高速バス利用を促進する環境整備が進められた。

(3) 広域的な公共交通の拠点と目的地を結ぶ公共交通需要に応じた供給形態の見直し

① ルート、ダイヤの見直し【P13・P17】

行政からの支援や事業者の努力等、及び拠点利用の関係者間での連携により、空港やフェリー港等の拠点への高速バス等の延伸及び高速バスと高速フェリーの共通乗車券の発売や、既存高速バスの乗継運行等が実施された。

② 乗合タクシーの活用【P13・P17】

行政からの支援や事業者の努力等、及び拠点利用の関係者間での連携により、空港や新幹線駅等と目的地を結ぶ乗合タクシーの導入が各地で実施された。

(4) 交流人口拡大に向けた多様な関係者が一体となった取り組みの推進

① 公共交通相互の乗り継ぎの円滑化や利便性の向上【P15・P17】

多様な関係者の協働により、ＩＣカードの共通化やフリーパスの導入、バリアフリーの推進等が図られた。

② マイカー等によるアクセスの改善【P15・P17】

行政からの支援や事業者の努力等、及び拠点利用の関係者間での連携により、パークアンドライドが各地で展開されたほか、レンタカー利用の利便性向上の取組が実施された。

③ 多様な関係者が一体となった効果的・効率的な情報発信【P15・P17】

行政からの支援や事業者の努力等、及び拠点利用の関係者間での連携により、空港利用促進策が各地で展開されたほか、事業者間の連携による公共交通マップの作成や、首都圏でのＰＲ実施活動などが展開された。

④ 多様な関係者が一体となった旅行商品の造成【P15・P17】

行政からの支援や事業者の努力等、及び拠点利用の関係者間での連携により、各地でフリーパスの導入等が進められた。

2 快適で活力を生み出す「都市交通の整備・改善」

(1) 都市鉄道の機能強化

- ① 仙台市地下鉄東西線の着実な整備と沿線まちづくりの推進【P21・P32】
行政からの支援や事業者の努力等により、平成27年12月に開業し、沿線まちづくりの推進及び開業に合わせたバス路線網の再編が実現された。
- ② 新駅設置などによる鉄道の利用促進【P21・P32】
行政の取組、及び事業者の努力により、東北各地で10の新駅が整備されたほか、新駅を活用したパークアンドライドの展開や駅との結節を強化するバス路線の検討・再編などが推進された。

図2 「仙台市地下鉄東西線の開業と沿線まちづくりの推進」



資料:仙台市

(2) バス利用環境の改善

- ① 定時性確保・速達性向上【P23・P32】
事業者の努力等により、各地でPTPSが導入され、定時性確保・速達性向上に関する取組が実施された。
- ② 使いやすいバス路線への改善【P23・P32】
行政からの支援や事業者の努力等により、各地で路線網再編やゾーンバスシステム、中心部の循環バス等が導入された。
- ③ その他の利便性向上策【P23・P32】
行政からの支援や事業者の努力等により、各地でバスロケーションシステムが導入されたほか、各地でのバスマップの作成、八戸市における中心部での等間隔共同運行の実施や路線ナンバリングの設定等によるわかりやすい情報提供などが実施された。

(3) 都市交通改善のためのタクシーの活用

① 需要の少ない時間帯や地域の足としてのタクシーの活用【P25・P32】

行政からの支援や事業者の努力等により、八戸市等においてバス終発後の深夜タクシー運行等が実施された。

② 福祉輸送分野におけるタクシーの活用【P25・P32】

行政からの支援や事業者の努力等により、民間患者等輸送事業を担う事業者数が増加し、福祉タクシー等多様なサービスが提供された。

(4) 交通結節点の改善による乗り継ぎ利便性の向上とまちの賑わいの創出

① 乗り継ぎ利便性の向上【P27・P33】

まちづくりとの一体的な取組により、新線開業や新駅設置等に合わせたバス網再編や、「あおもり交通ナビ」の開設をはじめとした情報提供の充実などがみられた。

② 交通結節点を活用したまちの賑わいの創出【P27・P33】

交通結節点を核としたまちづくりの推進や関係者間での連携により、交通結節点の駅前整備や駅周辺のバリアフリー化とあわせた駅前再開発の実施、バス乗り場や駐車場・駐輪場、駅と連結した複合施設の整備等が展開された。

(5) 新サービス導入による公共交通の活性化

① 運賃の弾力化、乗車券相互利用等の新サービスの導入【P29・P33】

行政からの支援や事業者の努力等により、各種フリーきっぷや鉄道とバスの乗り継ぎ乗車券の発行、共通定期券・回数券等が導入された。

② 情報通信技術を活用した新サービスの導入促進【P29・P33】

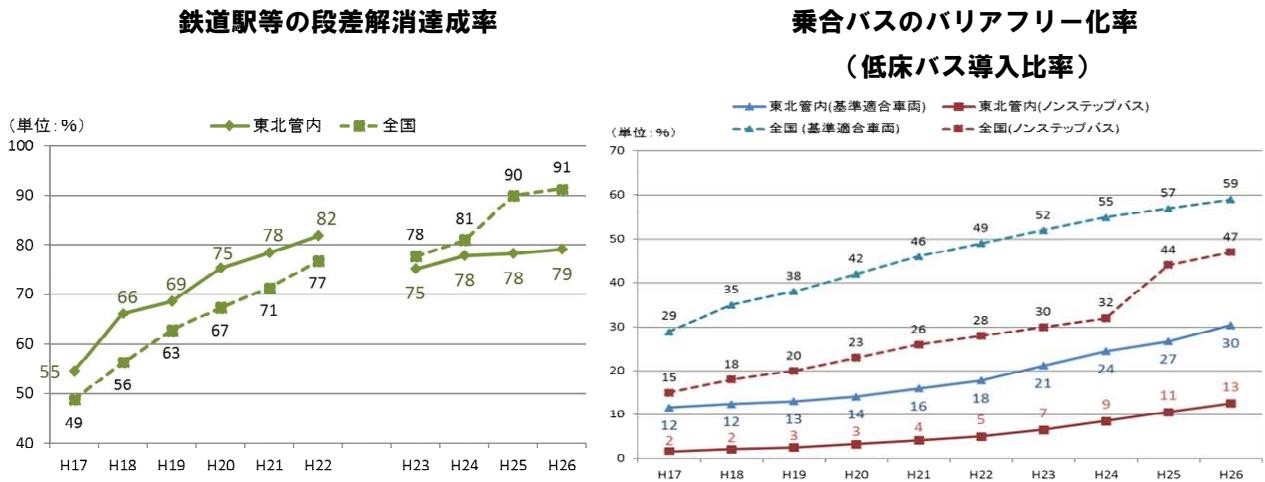
行政からの支援や事業者の努力等により、仙台エリアでの*S u i c a*の利用開始をはじめ*I C*カードの導入や利用可能エリアの拡大、仙台市交通局*I C*カード*i c s c a*と*S u i c a*の相互利用の開始等のサービス拡充、福島交通による独自の*I C*カード導入がされた。

また携帯情報端末を用いた時刻表や運賃等の情報提供の充実が鉄道事業者を中心に図られた。

(6) バリアフリー化の推進【P30・P31・P33】

行政からの支援や事業者の努力等により、全国水準には及んでいないものの、東北地方内の鉄道駅や乗合バスのバリアフリー化、低床鉄道車両、バリアフリー船の導入が促進された。また、バリアフリー教室が各地で実施され、「心のバリアフリー」が推進されたほか、バリアフリー基本構想に関するセミナー等が実施された。

図3 「東北地方におけるバリアフリー化の推進」



注) 鉄道駅については、平成23年度から制度変更により、1日当たりの利用者数3,000人以上の鉄道駅を対象となった。

資料: 東北運輸局

3 安心して暮らし続けられる地域のための「地域の足」の確保

(1) 地域と一体となった公共交通のあり方の検討【P37・P43】

国からの補助や支援の活用により、東北各市町村において地域公共交通の維持・確保に関する計画が策定された。また、隣接市町村との連携により、単一市町村に限らず、市民の生活圏に対応した複数市町村での計画策定事例もみられた。

(2) 地方鉄道、地方バス、離島生活航路の改善

① 地方鉄道の改善【P39・P42】

行政からの支援、及び事業者の努力、事業者間での相互連携等により、地域に密着した運賃割引や事業者間連携によるサービス提供、拡充等が実施された。また、青い森鉄道や三陸鉄道において、上下分離方式を採用するなど、厳しい経営環境の中で官民が連携して公共交通の維持を進める動きがみられた。

② 地方バスの改善【P39・P42】

行政からの支援、及び事業者の努力、事業者間での相互連携等により、住民の移動実態を踏まえた路線網再編等が実施された。また、スクールバスと路線バスの一元化や融合等、地域の実情に応じたバス路線の維持・確保が推進された。

③ 離島生活航路の維持【P39・P42】

行政からの支援、及び事業者の努力等により、航路の維持に向けた運賃割引等のサービス拡充が進められた。

(3) 新たな「地域の足」の開発と普及

① バスとタクシーの中間形態の導入（デマンド型乗合タクシーの普及促進）【P41・P42】

行政からの支援、及び事業者の努力、また、計画に基づく事業の推進等により、地域に応じた多様な交通手段が導入され、特に、デマンド型乗合タクシー等の新たな交通手段が各地で導入された。

② 新たな「地域の足」の開発【P41・P42】

行政からの支援、及び事業者の努力、また、関係機関の連携等により、過疎地有償運送等が各地で検討、運行された。

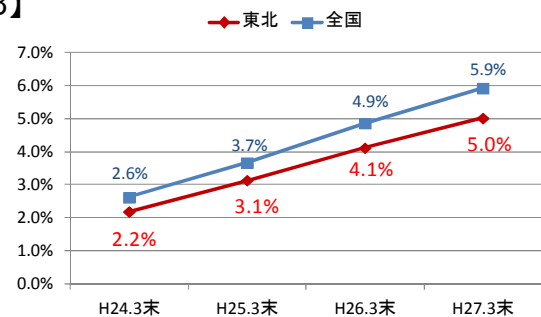
4 「環境に優しい」交通体系の整備

(1) 車両の低公害化の推進

図4 「低公害車両の普及率」

① 低公害車両の普及促進【P45・P46・P53】

行政からの支援や事業者の取組等により、バス、自動車における低公害車両の導入が推進され、全国には及ばないものの普及率が高まった。



② 低公害車両の燃料供給箇所の整備【P46・P53】

行政からの支援や事業者の取組等により、CNG充填スタンドや電気自動車対応施設、水素ステーション等の整備が推進された。

資料：一般財団法人自動車検査登録情報協会

③ 環境に優しい鉄道車両の開発【P46・P53】

事業者の取組等により、ハイブリッドディーゼルカーや省エネルギー車両の導入が推進された。

(2) 効率的で環境に優しい物流体系の整備

① 高度かつ効率的な物流体系の整備【P48・P53】

② モーダルシフトの推進【P48・P53】

行政からの支援や事業者の取組等により、3PLの導入や海上コンテナ貨物の鉄道輸送、モーダルシフトの推進に向けた取組が推進された。

③ 静脈物流システムの構築【P48・P53】

行政からの支援等により、リサイクルポートにおける静脈物流関連施設整備等に関する取組が展開された。

(3) 旅客部門の環境対策

① ノーマイカーデーの実施等【P50・P54】

国・県等からの補助や支援の活用や、事業者の取組等により、各地でモビリティマネジメントやカーフリーデー等の取組が実施された。

② 観光地等におけるマイカー規制の実施【P50・P54】

総合的、継続的な行政の取組により、各地でマイカー規制やシャトルバス運行等が実施された。

(4) 環境負荷の小さい交通体系の構築

① グリーン経営の推進【P52・P54】

国等からの支援や事業者の取組により、グリーン経営認証制度が普及し、認証事業所数が平成28年3月時点で405事業所まで増加した。

② 環境の保全・再生・創造対策の実施【P52・P54】

国等からの支援や事業者の取組により、E S Tモデル事業に基づく事業が仙台市、八戸市で展開された。

5 「東北公共交通アクションプラン」の実現状況

(1) 施策の実施状況

① 合併自治体における交通体系の構築【P58・P74】

合併後の市町村の全体や、病院などの公共施設の整備・再配置等にあわせた路線再編等の取組が各地で展開された。

② 複数市町村にまたがる生活圏に対応した交通体系の構築【P60・P74】

定住自立圏等において、複数市町村が連携して、生活圏全域での交通体系の見直しや、仙台市地下鉄東西線開業等の新たに導入する交通手段に対応した路線再編、利便性向上を図る取組が各地で展開された。

③ まちづくりと連携した交通体系の構築【P62・P74】

「コンパクト・プラス・ネットワーク」等土地利用と一体となった公共交通整備や、震災を契機とした新たな拠点整備との連携、路線の再配置、パークアンドライドの継続実施等が各地で推進された。

④ 交通モード間・事業者間の連携・協働【P64・P74】

乗り継ぎ円滑化に向けた拠点整備や、中小鉄道事業者間や鉄道・バス事業者の連携による運賃割引、バス事業者同士の共同運行等が実施された。

⑤ 住民との協働による公共交通の活性化・再生【P66・P67・P74】

シンポジウムの開催や学校教育の現場での公共交通の重要性に関する教育の実施、人材育成、「地域公共交通コンソーシアム」の創設、モビリティ・マネジメントの実施等様々な取組が各地で展開された。

⑥ 高速交通手段を活用した交通体系の構築【P69・P74】

空港利用の促進に係る取組や、利用促進に係るPR事業、空港や新幹線駅からの二次交通手段の整備、高速バスの乗り継ぎサービス導入等の取組が実施された。

⑦ 東北地方の特性に対応した交通体系の構築【P71・P74】

寒冷・豪雪環境及び高齢化に対応した交通システム、車両、バス案内所の整備、開発等がすすめられた。

⑧ 災害に強い安全で安心な交通体系【P73・P74】

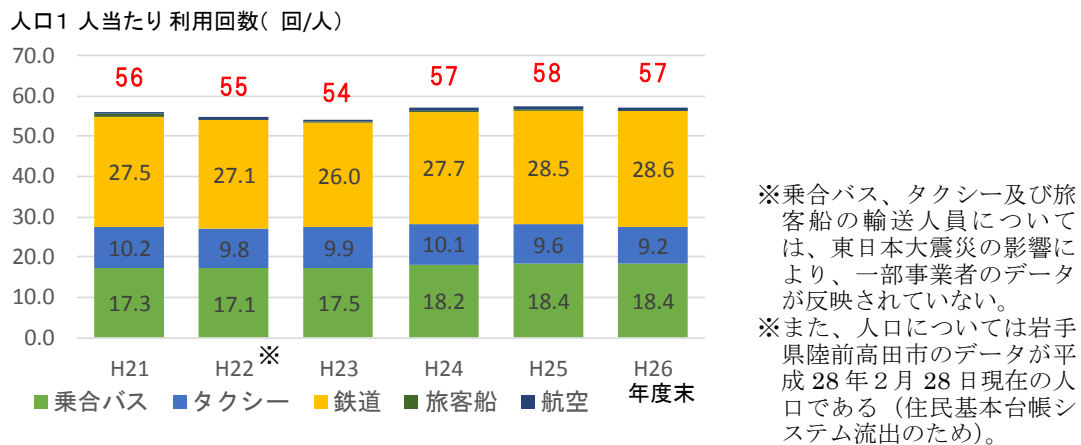
東日本大震災を受けた復興過程での交通計画の見直しや、災害発生時の公共交通確保や帰宅困難者対策の検討、高速バスにおける「新高速乗合バス」制度への移行等の安全確保などの取組が展開された。

(2) モニタリング指標に係る評価結果

① 東北地方における人口1人当たりの公共交通利用回数【P75】

人口1人当たりの公共交通利用回数は、震災後まで減少傾向が続いていたものの、平成24年度末及び25年度末については増加に転じ、アクションプラン策定時点を上回った。特に、鉄道やバスの利用者数は増加もしくは横ばい傾向にあるが、一方でタクシーについては減少傾向が続いている。

図5 「東北地方における人口1人当たりの公共交通利用回数」



資料:東北運輸局

② 東北地方における地域公共交通総合連携計画策定件数【P76・P77】

地域公共交通の維持・確保の必要性に対する意識が深まったことを受け、各地での取組が進められ、計画策定件数は平成25年度末時点で55件に達した。また、法律改正を受け、新たな法定計画と位置づけられた「地域公共交通網形成計画」については、平成27年度末時点で22件策定されている。

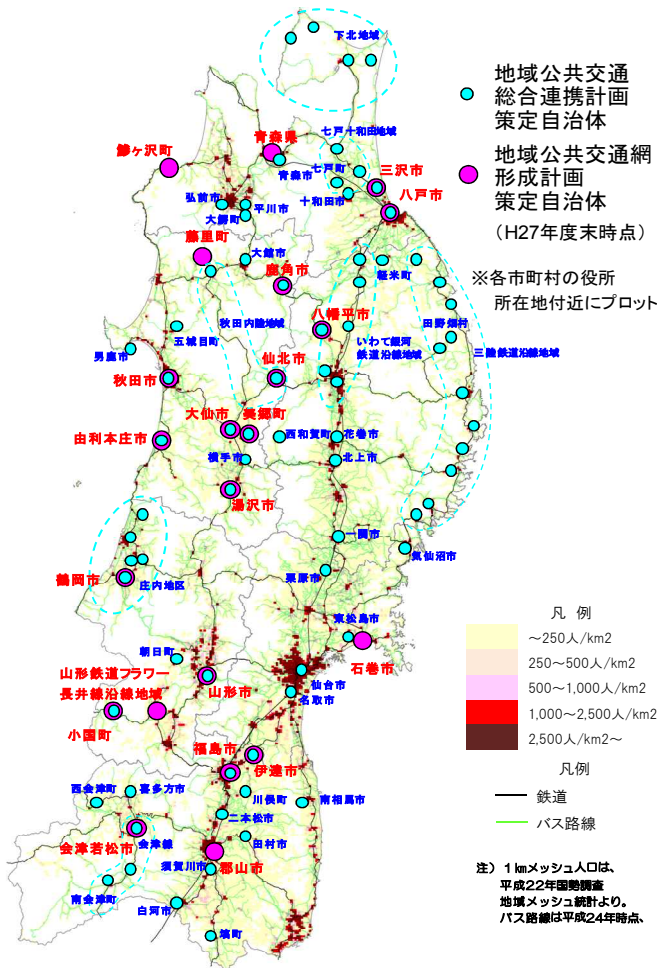
なお、計画策定自治体は、鉄道沿線の市町村に集中する傾向が見られ、特に小規模市町村や低密度地域では計画策定実績のない市町村が多くなっており、東日本大震災被災地域の三陸沿岸市町村、原発事故被害市町村においては、地域公共交通網形成計画はほとんど策定されていない。

図6「東北地方における計画策定状況」

	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	計
H21年度末	9	6	5	7	4	10	41
H22年度末	10	6	5	7	5	12	45
H23年度末	10	7	5	8	6	14	50
H24年度末	10	7	5	8	6	14	50
H25年度末	10	8	5	12	6	14	55

※ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律の施行(平成26年11月)に伴い、既存の「地域公共交通総合連携計画」に代わり、「地域公共交通網形成計画」が法定計画となっている。

(参考)H27年度末 地域公共交通網 形成計画策定件数	4	1	1	8	4	4	22
-----------------------------------	---	---	---	---	---	---	----



資料:東北運輸局

6 17年答申及びアクションプランの実現状況からみた成果と課題

以上のとおり、整備新幹線や仙台空港アクセス鉄道、仙台市地下鉄東西線等、広域流動や都市内移動を支える公共交通基盤が着実に整備され、また、既存の交通基盤を含め、これらの基盤を活用した二次交通網の整備や利用促進方策が各地で展開されたところである。【P16・P17・P32】

また、都市内、地方部の公共交通を活性すべく、行政の支援を活用し地域の実情に応じて計画を策定するとともに、事業者の努力等による利便性の向上に資する施策が展開された。【P32・P33・P42】

さらに、地球環境問題への対応が叫ばれる中、物流・旅客流動の両面から環境に優しい交通体系の確立に向けた取組が展開された。【P53・P54】

一方で、各地で施策が展開されつつあるものの、17年答申及びアクションプランに位置づけられた施策は必ずしも東北地方全域で展開されておらず、主に次のような課題もみられた。

- ・東北地方全体では人口減少傾向にある中で、一時的な増加はみられたものの、公共交通利用者数の減少に歯止めがかかっていない。特に、人口密度の低い地域が広がっている中で、交通網の維持がますます厳しくなっている。【P75・P81・P82・P91～97】
- ・公共交通基盤の新たな整備後に、既存交通機関とのすみわけ等がうまく進んでいない事例がみられる。例えば、整備新幹線開業・延伸後の都市間高速バスの維持をはじめ、各交通機関の長所・短所を踏まえた適正な役割分担がなされなかったところもみられる。【P16・P17・P32・P33】
- ・公共交通の維持・確保、利便性の向上に向けた取組の必要性について、広く認識が共有され、各地で取組が推進されつつあるが、地域公共交通に対する自治体の人材や財源の確保等が十分にできず、東北地方全体での施策推進、また取組の継続ができなかったところもみられる。【P42・P74】
- ・物流・旅客流動の両体系ともに、交通の運行に必要な乗務員等の人材が不足し、運行自体が難しくなった交通もみられる。【P42・P53】
- ・東日本大震災をはじめ多くの地震災害に見舞われたほか、豪雨・豪雪などの大規模な自然災害が頻発し、休廃止や代替交通手段の確保を余儀なくされた事例がみられる。また、経済情勢の変動を受け、運行休止など安定的な公共交通の確保・運行に影響を及ぼしている。【P16・P42・P74】

Ⅳ 今後の交通施策に向けて

1 東北地方の公共交通をとりまく厳しい局面

Ⅲで示したとおり、17年答申及びアクションプランに位置づけられた施策に基づき、関係者が連携し様々な取組が進められたところであるが、社会経済情勢の変化や動向、未曾有の災害である東日本大震災の発生、制度・法律の変化等、東北地方の交通を取り巻く情勢は答申当時と比較して大きく変化した。

このため、以下に示すような課題に直面している状況をかんがみ、答申当時よりも一層、厳しい状況を踏まえた対応が求められる。

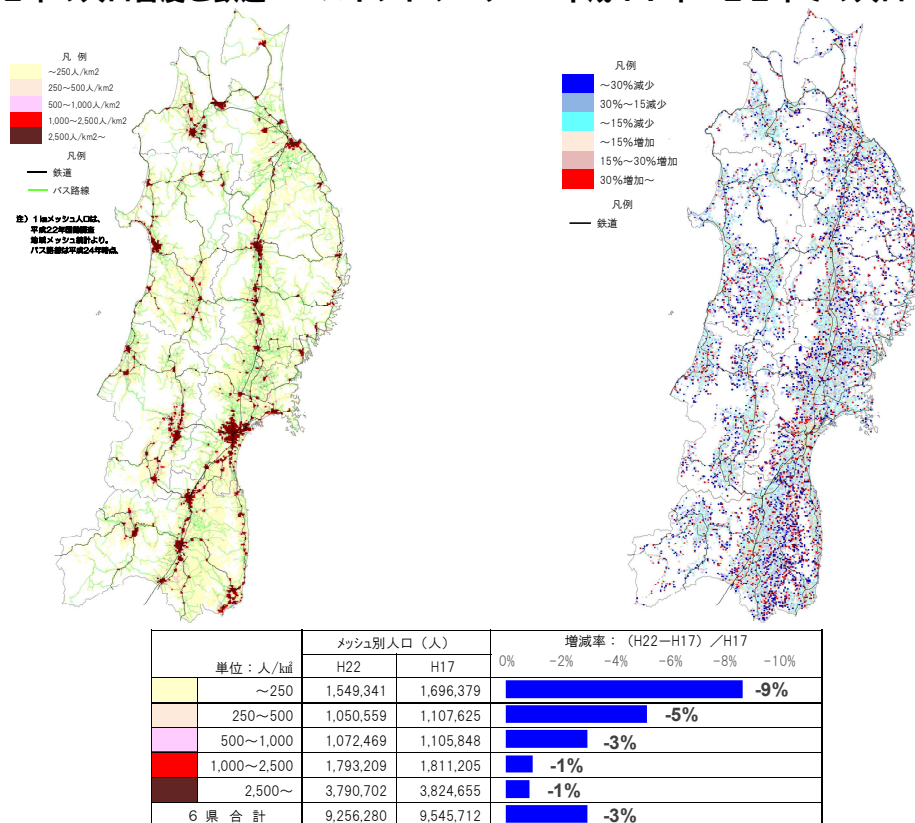
(1) さらなる人口減少・地域の低密化の進展【P92～P98】

東北地方の人口は、平成7年の国勢調査において初めて減少して以来、一貫して減少している。このため、都市部を除き低密度な地域が広がっているが、現在、これらの地域を鉄道やバス路線が運行し、面的に網羅されている。

しかし、平成17年から平成22年にかけて、低密度な地域ほど人口減少が進んでおり、公共交通の維持・確保がますます厳しいものとなっている。

図7「東北地方における人口密度と人口増減状況」

平成22年の人口密度と鉄道・バスネットワーク 平成17年～22年での人口増減状況



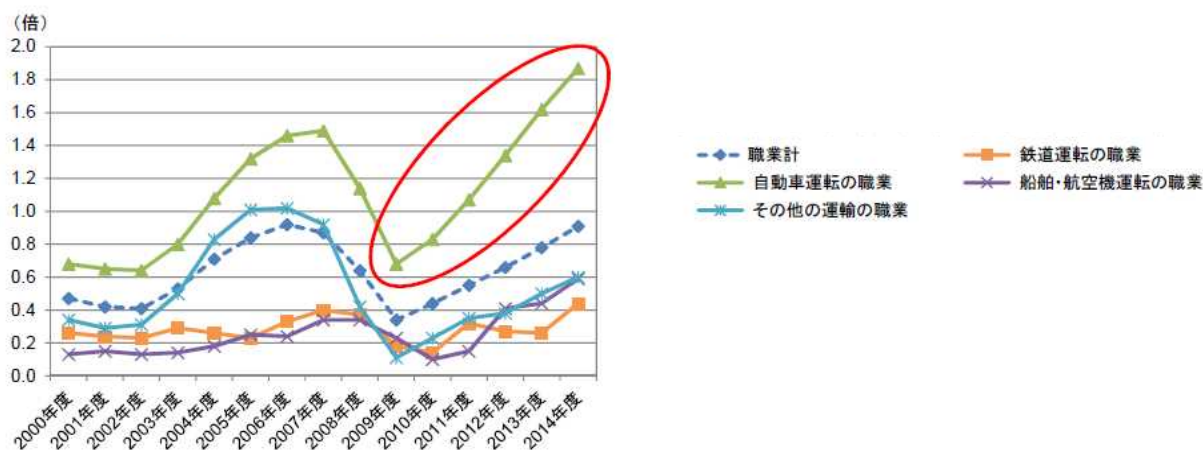
資料：各年「国勢調査」

(2) 公共交通に関わる人材の不足【P42・P53・P74】

交通産業の運転者の有効求人倍率をみると、自動車運転者は高く、かつ、ここ数年で急速に上昇している。また、高齢化の影響を受け、運転者についても中高年に依存した状況となっている。このため、近年、バスやタクシー、トラック、船舶等の運転者・乗務員・船員数が不足しつつあり、公共交通の安定的な運行に大きく影響を与えている。

さらに、公共交通の運行事業者に限らず、自治体職員についても人材不足が叫ばれており、地域公共交通の確保・維持に対する体制整備が難しい状況となっている。

図8「運転者の有効求人倍率」 職業別の有効求人倍率（パートタイムを除く常用）の推移



資料:国土交通省

(3) 自然災害の頻発【P72・P73・P74・P80・P112】

平成23年3月に発生した、我が国でも未曾有の災害である東日本大震災は、東北地方の太平洋沿岸部をはじめ全国に甚大な被害をもたらし、広範囲で各種インフラに被害を与え、多くの交通機関が運行を見合わせた。中でも地震による大津波は、沿岸部の鉄道施設等を中心に壊滅的な被害をもたらし、数カ月から数年にわたる長期間の運休を余儀なくされたほか、現在でも、代替交通手段により運行せざるを得ない状況となっている路線もある。また、バスやタクシーなどの地域交通についても、車両・営業所等の施設や道路、都市基盤等への被害により、運行が困難となった。その後の復興過程では、事業者の努力や行政からの支援等を活用し、運行再開に至っているところが多いが、市街地や産業構造をはじめ、交通を取り巻く状況が大きく変化した中で、利用者ニーズの変化等に対応しながら、生活交通の確保等をより進めている状況にある。中でも、鉄道における壊滅的な被害からの復興復旧及び今後の復興計画やBRTの活用による運行の確保や、離島航路における被害復旧、地域交通での仮設ルートや高台移転まちづくり等の復興計画に対応・

連動した運行、被災地での特例補助等による柔軟な支援、原発事故による影響を受けた地域での避難者対応及び将来を見据えた交通計画づくり等の対応を進めている。

さらに、地震に限らず、豪雨・豪雪災害も頻発する傾向が高まっている。平成22年7月に発生したJR岩泉線での土砂災害による脱線事故は、利用の低迷状況を受け、復旧を断念することとなったほか、平成23年7月に発生した新潟・福島豪雨では、福島県内のJR只見線において橋りょうが流出し、未だ復旧のめどが立っていない状況にある等、自然災害の発生が利用者数の少ない地域交通の維持・確保に大きく影響を与えている。

(4) 経済情勢変化の影響【P16・P80】

17年答申以後、平成20年のリーマンショックによる世界経済の低迷とその後の景気回復、東アジア地域の経済成長や、外国為替相場の変動に応じた物価の上下等については、日本全国に限らず地域経済にも大きく影響を与えている。これらの影響を受け、企業立地や製造拠点の見直し等による交通需要の増減が生じるだけでなく、公共交通の運行に必要な原油価格も大きく変動している。このため、この10年間においては、燃料費の高騰を受けた、離島航路の存廃問題が発生するなど、公共交通運行にも影響をきたしている。

2 制度・法律の変化による新たな展望

東北地方の公共交通をとりまく社会経済情勢は大きく変化し、安定的な公共交通の運行を脅かしかねない非常に厳しい局面に直面している。

その一方で、答申以後の10年間で、交通施策の推進に当たって、様々な制度・法律が変更・改正され、地域が主体となった取組の促進等、制度・政策面での整備は進みつつある。

このため、以下に示すような制度・法律の変化を受けた新たな展望を踏まえ、地域の実情に応じた交通施策の推進が求められる。

(1) 交通政策基本法の制定・交通政策基本計画の閣議決定・実行【P118～P123】

平成25年12月に施行された交通政策基本法により、交通施策の推進にあたっての基本理念や国の責務等が示された。この中で、国民の自立した生活の確保や活発な地域間交流・国際交流、物資の円滑な流通といった交通の果たす機能を認識し、国民等の交通に対する基本的需要の充足が重要であることから、豊かな国民生活の実現、国際競争力の強化、地域の活力の向上、大規模災害への対応、環境負荷の低減、適切な役割分担と連携に向けた施策展開を位置づけている。

また、平成27年2月に閣議決定された交通政策基本計画では、「A. 豊か

な国民生活に資する使いやすい交通の実現」、「B. 成長と繁栄の基盤となる国際・地域間の旅客交通・物流ネットワークの構築」、「C. 持続可能で安心・安全な交通に向けた基盤づくり」の3つの基本的方針に基づき、方針ごとに設定した目標を達成すべく、交通施策を推進していくことを位置づけている。

(2) 道路運送法の一部改正【P106】

平成18年10月に施行された道路運送法の一部改正では、一般乗合旅客自動車運送事業の対象範囲が拡大され、路線バスのような定期定路線以外の乗合運送についても、「一般乗合旅客自動車運送事業」に分類されることとなった。また、運賃及び料金の規制について、地域の関係者の合意が得られている場合、上限認可制から事前届出制に緩和された。これにより、コミュニティバスや乗合タクシー等の運行をはじめとして、地域のニーズに応じた多様な形態の運送サービスの提供が可能となった。

また、過疎化の進行等により路線バスの撤退が進み、生活交通の確保が大きな課題となっていたことを受け、自家用自動車による有償旅客運送制度を創設し、地域の関係者の合意が得られている場合、市町村やNPO等による自家用自動車を使用した有償旅客運送が可能となった。

このように、地域の実情に応じた多様な交通手段の運行が可能となり、東北地方においても様々な地域で旅客の利便性を向上に寄与したところであるが、今後、より一層の取組の推進が求められる。

(3) 改正地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等【P108・P109・P113・P117・P124～P128】

平成19年10月に施行された地域公共交通の活性化及び再生に関する法律では、地方公共団体を中心として、関係者の合意の下に、持続可能な地域公共交通ネットワークの再構築を図ることを目指し制定された。以後、地域公共交通活性化・総合事業や地域公共交通確保維持改善事業等が創設され、各自治体が制度を活用しながら、地域の実情に合わせて地域が一体となり、公共交通のあり方として「地域公共交通総合連携計画」を策定し、計画に基づく事業を推進してきたところである。

その後、まちづくりや観光振興等の地域戦略との一体性の確保や、地域全体を見渡した総合的な公共交通ネットワークの形成の必要性等が指摘される中、都市再生特別措置法等の一部を改正する法律とともに、平成26年5月に法律改正が行われた。

これにより、地域公共交通の確保に当たっては、まちづくりやネットワークとの連携をより重視し、また、自治体主導によって取組を推進できるようになり、平成27年度末時点で東北地方の22地域において、「地域公共交通網形成計画」を策定した。今後、同法の基本方針に基づき、地方公共団体が「地域公共交通網形成計画」を策定し、地域公共交通の維持・確保に向けた取組を推進していくことが求められる。

(4) 改正タクシー適正化・活性化法等【P110・P116】

タクシーにあっては、需要の低迷や車両数の増加などによりタクシー事業の収益基盤の悪化や労働条件の悪化等の問題が発生し、平成21年10月、タクシー適正化・活性化法「特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適性化及び活性化に関する特別措置法」（平成26年改正）が施行され、特定地域において組織される協議会による特定地域計画の作成、これに基づくタクシー事業者による供給輸送力の削減及び活性化措置の実施等、タクシーの適正化、活性化策が図られることとなった。

17年答申では、都市部のタクシー活用が位置づけられていたが、施策展開は一部に限られていた。今後、タクシーが公共交通機関としての役割を果たし、より活性化が推進されることが期待される。

(5) その他の主な制度・法律の変化

① まち・ひと・しごと創生

人口減少と地域経済縮小を克服し、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻すべく、地方公共団体が主体的・総合的に取り組むこととして位置づけられている。

東北地方を含む全国の地方公共団体は、各地域の実情を踏まえつつ、「総合戦略」を策定しており、その中で地域公共交通の再生・確保に関する施策を位置づけているところも多い。今後、戦略に基づき、地域が主体となった取組の推進が期待される。

② 観光立国推進

平成19年1月に施行された観光立国推進基本法の規定に基づき、観光立国推進基本計画が閣議決定され、訪日外国人旅行者数の増加等を目標に掲げ、施策を推進しているところである。

東北地方においても、交流人口の拡大等の目標に向けて、国内外から選好され魅力ある観光地域づくりを推進していくとともに、東北地方への誘客、誘致、また、東北地方内での広域連携が可能となるよう、これまでに整備された基盤の積極活用と、二次交通手段の整備・拡充や、移動しやすい環境整備等について、引き続き推進していくことが求められる。

③ 道路交通法改正に伴う高齢運転者等への対応【P87】

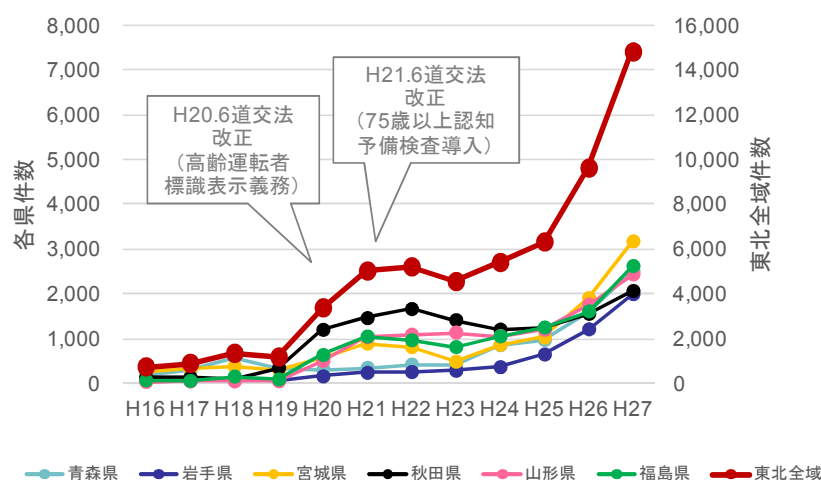
高齢化の進展に伴い増え続ける高齢運転者については、身体的な衰えからくる交通事故の危険性が指摘されており、これまでも道路交通法を改正しながら高齢運転者の安全確保に向けた標識表示義務や、75歳以上の高齢運転者における免許更新時の認知予備検査の導入等が進められたところである。また、平成27年3月には、高齢者の自動車事故減少を目的として、75歳以上の運転者が認知機能低下の可能性が思われる交通違反を犯した場合に、認知機能検査を義務づける等、法改正が進められている。

これらの法改正が進められたことにより、運転免許取消件数（免許返納）が増加しつつある。また、近年では高齢者人口の増加に呼応するように免許返納が増加しつつある。

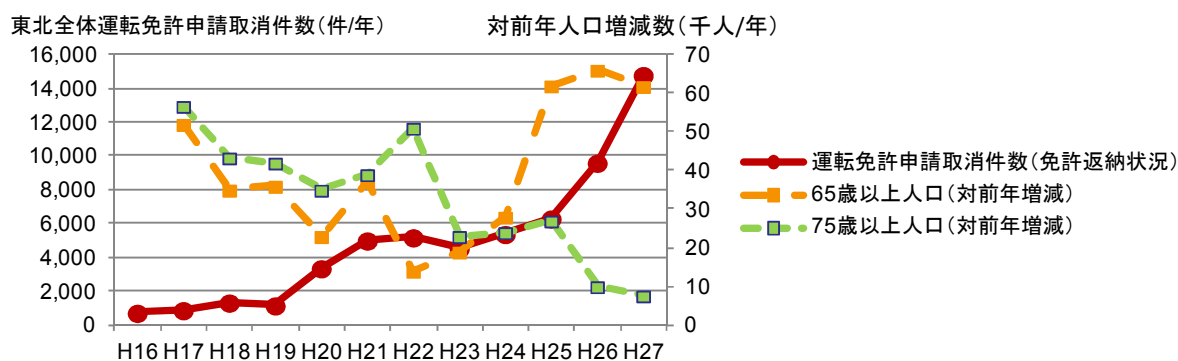
免許を持たない高齢者の生活の足は、他人による送迎か公共交通に頼らざるを得ない。今後、免許返納者数が増加していく状況を踏まえつつ、高齢者の生活の足の確保に向けた取組の推進が求められる。

図9 「東北地方における運転免許申請取消件数」

運転免許申請取消件数（免許返納状況）の推移



運転免許申請取消件数と高齢者人口増加状況との関係



資料: 運転免許申請取消件数は各年「運転免許統計(警察庁)」、人口は「住民基本台帳」

3 自治体・事業者の創意工夫【P16・P17・P32・P33・P42・P53・P54・P74】

以上のように東北地方の交通をとりまく情勢は大きく変化し、特に地域公共交通の維持・確保については非常に厳しい状況となっている。その一方で、交通に関する制度・政策面での整備は進みつつあり、地域の主体性を重視し、まちづくり等と連携しながら、訪日外客や今後増加する免許を持たない高齢者等の新たな需要に対応し、多様な連携の中で取組を推進していくことが求められる。

このような中で、答申策定後の10年間においても、次に示すような多様な連携による取組が推進された事例が、東北地方でも見られている。

事例からみられた地域公共交通の維持・確保に対する多様な連携の主な視点

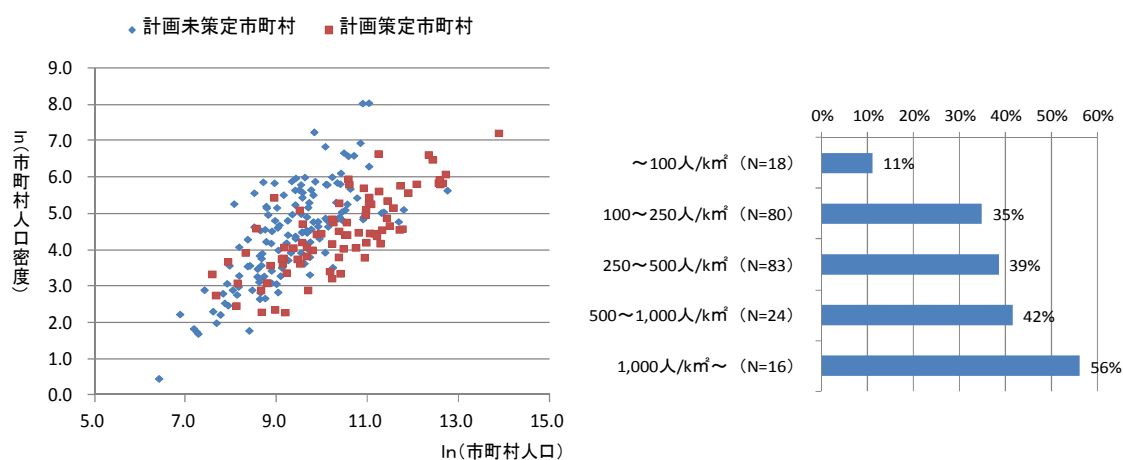
- ・ まちづくりと交通の連携
- ・ 旅客交通と物流の連携
- ・ 交通事業者間や多様な関係主体間の連携
- ・ 福祉をはじめ、交通施策以外との連携

※事例の詳細は検討経過資料を参照。

また、図10に示すとおり、東北地方における地域公共交通の維持・確保に向けた計画の策定状況も、人口規模や密度に偏りがあるわけではなく、低密度地域を含め様々な地域で取組が行われている実態がある。

このような自治体や事業者の創意工夫を参考としつつ、交通施策の推進について、東北全体に波及・拡大していくことが重要となる。【P78】

図10 「東北地方における地域公共交通の確保・維持に関する計画策定状況」
人口規模や人口密度と計画策定有無との関係 **可住地人口密度の規模別にみた策定率**



注) 平成27年度末までに「地域公共交通総合連携計画」または「地域公共交通網形成計画」を策定した市町村を「策定あり」とした。

資料: 計画策定状況は東北運輸局調、人口・人口密度は「住民基本台帳」

V おわりに

政策推進部会では、17年答申やアクションプランに位置づけられた施策の実現状況と、今後の交通施策に向けた課題及び新たな展望について、本報告をとりまとめた。

位置づけられた施策については、整備新幹線や仙台空港アクセス鉄道、仙台市地下鉄東西線等の公共交通基盤の着実な整備と、二次交通網の整備や利用促進方策の展開、また、行政の支援を活用し地域の実情に応じた計画策定と施策展開、さらに、物流・旅客流動の両面からの環境に優しい交通体系の確立に向けた取組の展開等を確認することができた。

しかし、東北地方におけるさらなる人口減少や低密度化の進行、公共交通に関わる人材不足、平成23年3月に発生し未曾有の被害をもたらした東日本大震災をはじめとした自然災害の頻発、経済情勢変化による影響等を受け、東北地方における公共交通の維持・確保が、答申時点より一層厳しくなっている状況も確認することができた。

一方、「交通政策基本法」の制定により、交通施策の推進に当たっての基本理念や国の責務等が示されるなど、制度・政策面での整備が進みつつあるほか、地域の創意工夫等により成果を上げている取組を確認することもできた。

このように、17年答申やアクションプランについては、関係主体の努力のもと、位置づけられた施策が推進されている状況から、一定程度役割を果たしたものと想定されるが、今後、東北地方においては、ますますの人口減少や復興創生の推進等により、更なる情勢変化が予想される中、交通が地域の持続的発展において果たすべき役割は引き続き大きく、17年答申の目標期間以降においても、取組の継続は不可欠であるといえる。

このため、東北地方において時代に即応したより効率的かつ効果的に取組を推進していくに当たっては、本報告で得た施策の経験や成果等を有効に活用することが重要であるが、取組ができた地域とできなかった地域における相違・要因等をはじめとして、本報告には盛り込めなかった、公共交通の維持・確保に対する地方公共団体等の抱える問題とその対応状況等、より詳細な情報収集、分析を進めていくことが求められる。

あわせて、地域の実情に応じてなされた創意工夫を踏まえつつ、東北地方全体に交通の重要性の認識と施策に関する取組の推進を拡大していくべく、引き続き、検討を進めていくことが求められる。

参考資料

1 東北地方交通審議会政策推進部会委員名簿

役 職	氏 名	所 属
委 員 (部会長)	奥村 誠	東北大学災害科学国際研究所教授
委 員	宮原 育子	宮城学院女子大学現代ビジネス学部長 教授
専門委員	今野 恵喜	八戸工業高等専門学校 環境都市・建築デザインコース教授
専門委員	徳永 幸之	宮城大学事業構想学部長 教授
専門委員	日野 智	秋田大学大学院理工学研究科システムデザイン工学専攻准教授
専門委員	若菜 千穂	特定非営利活動法人いわて地域づくり支援センター常務理事

2 これまでの検討経過

第7回政策推進部会（平成28年8月4日）

- 平成17年答申フォローアップについて（検討）
- 今後のスケジュールについて（検討）

第8回政策推進部会（平成28年9月23日）

- 平成17年答申フォローアップについて（検討）
- 交通政策基本計画の推進状況について（報告）
- 今後の交通施策の進め方について（検討）

第9回政策推進部会（平成28年10月28日）

- 平成17年答申フォローアップについて（審議会報告内容の決定）
- 今後の交通施策の進め方について（検討）