

## 東北地方交通審議会 交通部会報告（案）

## 目次

はじめに	1
本報告の趣旨・目的	
検討の枠組み	
第1章 東北地方の地域概況と交通の動向と課題	3
第1節 東北地方の地域概況及び交通の動向	
1. 地域概況 ～広大な面積と分散する都市、人口減少・少子高齢化の進展～	
2. 交通の動向 ～公共交通については、地域間・都市間は拡大、地域内は縮小～	
第2節 東北地方の交通の課題と検討のポイント	
1. 東北地方の交通の課題	
2. 検討のポイント	
第2章 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	8
1. 広域的な公共交通の整備と活用の必要性	
2. 広域的な公共交通の整備と活用に関する取組みの方向性	
3. 取り組むべき施策	
(1) 他の地方ブロックや海外との交流拡大のための基盤整備の着実な推進等	
(2) 東北地方内の都市間移動円滑化に向けた検討	
(3) 広域的な公共交通の拠点と目的地を結ぶ交通手段の需要に応じた供給形態の見直し	
(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組みの推進	
第3章 快適で活力を生み出す都市交通の整備・改善	13
1. 都市部における公共交通の整備・改善の必要性	
2. 都市部における公共交通の整備・改善に関する取組みの方向性	
3. 取り組むべき施策	
(1) 都市鉄道の機能強化	
(2) バス利用環境の改善	
(3) 都市交通改善のためのタクシーの活用	
(4) 交通結節点の改善による乗継ぎ利便性の向上とまちの賑わいの創出	
(5) 新サービス導入による公共交通の活性化	
(6) バリアフリー化の推進	
第4章 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	18
1. 地方部における公共交通の厳しい現状と維持・整備の必要性	
2. 地方部における公共交通の維持・整備に関する取組みの方向性	
3. 取り組むべき施策	
(1) 地域一体となった公共交通のあり方の検討	
(2) 地方鉄道、地方バス、離島生活航路の改善	
(3) 新たな「地域の足」の開発と普及	
第5章 環境に優しい交通体系の整備	25
1. 環境に優しい交通体系の整備の必要性	
2. 車両の低公害化の推進	
3. 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	
(2) モーダルシフトの推進	
(3) 静脈物流システムの構築	
4. 旅客部門の環境対策	
5. 環境負荷の小さい交通体系の構築	
おわりに	28

# はじめに

## 本報告の趣旨・目的

交通は、経済社会の発展や国民生活の向上に大きな役割を果たすものであり、地域の持続的発展に欠かせない基盤である。利便性の高い交通機関の存在は、地域住民のモビリティを向上させるとともに、他の地方や東北地方内の交流を活発化させ地域の活性化を促す。こうした交通の高い意義に鑑み、その維持・整備を適切に進めていくことが必要である。

東北地方の交通をとりまく環境は、大きく変動している。

一つには、東北新幹線や空港などの広域的な交通基盤が整備され、さらに東北新幹線の延伸や仙台空港アクセス鉄道の整備が進められる中で、東北地方の住民の利便性が向上するとともに、他地域からの訪問も容易になり、広域的な交流の可能性が高まっている。また、ドアツードアの利便性を有する自家用自動車が普及し、地域のモビリティが向上している。

しかし、その一方で、都市部においては大量輸送性を有する公共交通の輸送人員が減少し道路渋滞などの都市交通問題が深刻化している。また、地方部においては公共交通の輸送人員が激減し独立採算制を前提とした事業の維持が困難になり、「地域の足」が危機に直面しつつあり、今後さらに人口減少や少子化が一層進むと見込まれる中で、こうした状況は一層深刻化していくことが懸念される。

そのほかにも、近年、公共交通事業に関する規制緩和が行われ参入や退出が自由化されるとともに事業者や地域の創意工夫の下で多様な交通サービスの供給が認められるようになってきたことや、情報通信技術が発達し新技術を活用したより利便性の高い交通サービスが可能となったことなども交通を巡る重要な環境変化である。

このように交通については基盤整備や交通需要の構造変化、制度改革、技術革新といった環境変化が進んでおり、東北地方の持続的な発展のためには、こうした環境変化に適切に対応した交通政策の展開が求められている。中でも、公共交通政策については、自家用自動車の普及などの影響を受け従来型の発想ではその維持・整備は困難になりつつあり、大きな転換が求められている。

今後、全国的に人口減少や少子高齢化が進むと見込まれるが、東北地方は全国平均に比べてもこうした傾向が早く現れてきており、社会構造の変化に対応した交通体系の見直しについては、フロントランナーの位置にある。交通施策の転換に関しては、今まさに「正念場」を迎えており、逆にこの時期に適切な取組みを行うことができれば、東北地方の持続可能な発展に資する交通を実現することが期待できるとともに、今後、急激な人口減少等に見舞われると予想される他の地域のモデルともなりうる。その意味で、この地で「望ましい交通のあり方」を明らかにすることは極めて大きな意義を有するものである。

そのため、東北地方において交通に携わる多様な関係者の意見交換を通じて、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重要課題、取組みの指針を明らかにし、東北地方の交通の中長期ビジョン（東北地方における望ましい交通のあり方）を策定するものである。

## 検討の枠組み

本報告の検討の枠組みは次の通りである。

- ・ 目標年次 : 概ね2015年(平成27年)  
なお、目標年次の範囲内で各施策の実施時期などについて極力明確化を図る。  
(下記「検討の視点」参照)
- ・ 対象地域 : 東北6県(青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県)
- ・ 検討課題 :
  - 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」
  - 快適で活力を生み出す「都市交通の整備・改善」
  - 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
  - 「環境に優しい」交通体系の整備
- ・ 検討の視点 :
  - 人口減少・少子高齢化やマイカーの普及といった社会状況の変化を踏まえつつ、改めて「公共交通の果たすべき主な役割」を明らかにする。  
公共交通がその役割を果たすために進めるべき、新たな「施策の方向性」及び「具体的施策」を明らかにする。
  - それぞれの施策について、置かれた状況やその性質を踏まえ、目標年次の内でどのような「時期」に行うべきかや「優先度」を明らかにする。

# 第1章 東北地方の地域概況と交通の動向と課題

## 第1節 東北地方の地域概況及び交通の動向

### 1. 地域概況 ～広大な面積と分散する都市、人口減少・少子高齢化の進展～

本州の最北端に位置する東北地方は、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県及び福島県の6県から構成され、その総面積は、四国・九州の合計を上回る約6万7千km<sup>2</sup>であり、全国の約18%を占めている(図表「広い面積」)。南北方向に貫く奥羽山脈をはじめとする山脈・山地に隔てられ、平野・盆地が分散し、都市間の距離も長くなっていることが特色の一つとなっている(図表「山がちな地形」「長い都市間距離」)。気候は、全体的に寒冷で、また、多くの豪雪地帯を有している(図表「日本有数の豪雪地帯」)。

人口は、約980万人と全国の約8%であるが、既に減少に転じており、今後もその傾向が続く見通しである(図表「進む人口減少」)。また、少子高齢化も年々進んできており、今後さらに続く見通しである(図表「進む少子高齢化」)。こうした傾向は、特に、地方部において、強くなっている。

その他の特色としては、産業構成において全国平均と比べ一次産業の比率が高いことなどもあげられるが、とりわけ豊かな自然や各地域で育まれた特色ある文化など、今後、定住人口の減少が進む中で重要性が増すと考えられる交流人口の発生要素としての観光資源に恵まれている点には着目すべきである(図表「評価観光資源数」)。

### 2. 交通の動向 ～公共交通については、地域間・都市間は拡大、地域内は縮小～

#### (1) 地域間・都市間交通(旅客)の動向

広域交通基盤としては、首都東京との間を結ぶ東北新幹線が現在青森県の八戸駅まで伸びており、その総延長は新白河駅から八戸駅まで約450kmと全国の新幹線の総延長の約20%を占めている。また、東北新幹線福島駅から山形駅を經由して新庄駅まで、さらに盛岡駅から秋田駅まで、いわゆる新在直通の「ミニ新幹線」が伸びており、これを含めた総延長は約720kmとなる。また、これらを含めた鉄道の総延長は、約4,200kmであり、全国の約15%となっている。

さらに8空港・1飛行場を有するなど、広域交通基盤の整備が進捗してきている。

その結果、新幹線、航空、高速バスといった海外やブロック間、東北地方の各都市間を結ぶ広域的な公共交通の輸送人員は増加傾向にあり、特に、高速バスは平成6年度を基準とすると倍以上に増加している。また、新幹線も、同様に6年度を基準としても約1割輸送人員を増加させ、平成14年12月に開業した東北新幹線盛岡-八戸間の輸送人員は、開業前と比較して約5割増と顕著な増加となった。航空に関しても、6年度を基準とすると国内線で約2割、国際線で約4割の増加となっているが、国際線については、平成12年度をピークに伸び悩みも見られる。

このほか、地方ブロック間の交通については関東との間が約7割を占めていることや、ブロック間、東北地方内の県間ともに観光等目的の比重が業務目的に比べが高くなっているこ

とも特色となっている。

また、最近では、交通分野における規制緩和（図表「交通分野における規制緩和の概要」）後、一部区間の高速バスの競争が激化し本数増や運賃の低下が見られたことや、空港アクセス手段として乗合タクシーの導入が行われるなど、新たな動きも見られる。

なお、現在も東北地方では、東北地方の最大の動脈である東北新幹線の新青森への延伸工事、仙台空港の利便性向上・広域利用を促進する仙台空港アクセス鉄道の建設工事が進められている。

## (2) 地域内交通（旅客）の動向

一方、地域内の交通に関しては、公共交通の輸送人員は減少傾向にある。

その要因としては、モータリゼーションの進展や地方部における人口減少・少子高齢化などが考えられるが、この10年（平成6～15年度）だけでも、中小民鉄、乗合バス及び旅客船の輸送人員は、いずれも3～4割の減少となっている。マイカー社会の進展により利用者に占める学生・生徒の割合が高まっている中で少子化が進展することなどから、地域内の公共交通の輸送人員は、一層減少すると見込まれる。

このような中で、公共交通の供給主体の経営状況が悪化しており、その維持が困難になりつつある。例えば、平成14年2月の道路運送法改正に伴う退出要件の緩和後、乗合バスの退出があった市町村は東北地方全体の1/4となっている。公共交通の供給主体ではコスト削減等の自助努力を進め、地方公共団体等においても支援策を講じているが、大幅な輸送人員の減少が続く中、こうした努力も限界に達しつつあり、今後、特に地方部において、公共交通機関の維持が一層困難になり、「地域の足」が失われる事態も懸念される状況となっている。一方で、近年、従来の公共交通が撤退した後の代替輸送手段としてデマンド型乗合タクシーの導入などの新たな試みが進められている。

また、都市部においても公共交通の輸送人員は減少傾向にあり、道路渋滞などの都市交通問題が深刻化している。

（図表「東北の広域交通基盤」）（図表「広域的な公共交通の輸送人員推移」）（図表「地域内の公共交通の輸送人員推移」）（図表「東北ブロックの交通流動及び将来予測」）（図表「東北地方におけるバスサービス供給状況及びバス・鉄道の休業止の状況」）（図表「渋滞による経済損失」）

## (3) 貨物輸送の動向

貨物輸送については、平成14年度の東北発着の貨物流動は706百万トンであり、うち東北地方内が約8割を占めている。

域外流動に関しては、東北「発」に比べ東北「着」が多い（56%）こと、方面別では関東地方との輸送の比重が高く、域外流動の約6割を占めている。

また、輸送機関別の分担率を見ると、域外流動では東北発の69%、東北着の54%、域内流動については実に99%が自動車と、自動車の占める割合が非常に高いことが特徴となっている。

このほか、東北地方の貨物輸送の特色として、国際貨物については、京浜をはじめとする

他の地方ブロックの港湾を利用する割合が高いこともあげられるが、最近では東北の港湾も近隣アジア諸国を中心に国際定期航路の開設が進みつつあり、取扱量も増加傾向にある。

また、貨物輸送の分野においては、旅客部門に先駆け平成2年度に物流二法が施行されたことにより参入規制が緩和され、以後トラック事業者数は継続的に増加し、競争が激しくなっている。

## 第2節 東北地方の交通の課題と検討のポイント

### 1. 東北地方の交通の課題

東北地方の地域概況及び交通の動向を踏まえ、東北地方の活性化に向けた交通の課題を次のとおり整理する。

#### **課題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

今後、本格的な人口減少の時代を迎える中で、地域の経済活動が縮小し、活力が失われていくことが懸念される。こうした中、東北地方内の都市間や他の地方ブロック、さらには海外との交流を活発化させ、交流人口の拡大により地域の活力を生み出していくことが重要であり、そのための広域的な公共交通の整備及び最終目的地までの足の確保によるその活用を図る必要がある。

#### **課題2** 快適で活力を生み出す都市交通の整備・改善

都市部においても道路交通渋滞などの都市交通問題が深刻化し、大きな社会的ロスを生じさせている。快適で活力ある都市の実現のためには都市内の移動を円滑化する必要がある、そのためマイカー利用を抑制し道路交通渋滞の解消に資するよう公共交通の利便性向上と利用促進を図る必要がある。

#### **課題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

地方部においては、急速に人口減少や少子高齢化が進んでおり、公共交通をはじめとする生活の基盤が脆弱になってきており、さらなる人口減少や少子高齢化が見込まれることから、住民利便の一層の低下が懸念される状況となっている。安心して暮らし続けられる地域をつくるためには、地域社会にとって必要な基盤を維持することが必要であり、交通に関しては、自動車を自ら運転できない地域住民のモビリティを確保するため、地域の実情に応じた持続可能な「地域の足」への転換を図る必要がある。

#### **課題4** 環境に優しい交通体系の整備

地球温暖化防止をはじめとする環境問題への対応が人類の将来にわたる持続的な発展のための大きな課題となっている。東北地方においても、京都議定書に定められた二酸化炭素排出量の削減目標の達成への貢献や循環型社会の実現、東北地方の貴重な財産である自然の保全などに取り組む必要がある。そのため、交通分野においても環境対策を進める必要がある。

### 2. 検討のポイント

## (1) 「マイカー社会」「人口減少・少子高齢化」の中の「公共交通の主な役割」

マイカーの普及により、公共交通は交通手段としてマイカーと並ぶ選択肢の一つにすぎなくなり、現在ではむしろマイカーに押されている状況になっている。公共交通には地域のモビリティを確保しその交流人口の増加や人口減少の抑制により、地域の持続的な発展を可能とする上で一定の効果があると考えられる(図表「新幹線沿線地域の人口推移比較」)(図表「東北の鉄道沿線地域と非沿線地域の人口推移比較」)(図表「青森県内の地方鉄道沿線地域の人口推移」)が、実態としては、公共交通の輸送人員は伸び悩み、あるいは減少し、維持が困難となり、地域や分野によってはその必要性が問われる状況にもなりつつある。

しかし、マイカーを利用できない者の足の確保や道路渋滞の解消等公共交通が不可欠な分野が存在すると考えられる。

このような「公共交通の主な役割」を改めて明らかにし、公共交通施策の重点分野を明確にする。

## (2) 公共交通の活用のための「取組みの方向性」と「取り組むべき施策」

東北地方における公共交通は、マイカーとの競合等による需要構造の大幅な変化にさらされ、従来の考え方では、その活用や維持・整備が図れない状況になってきている。こうした中、状況変化に応じて、新たな「取組みの方向性」が求められていると考えられ、これを明らかにする。そして、新たな方向性の下で「取り組むべき施策」を具体的に明らかにする。

新たな「取組みの方向性」としては、例えば、以下の通りである。

### 需要に応じた「供給形態の見直し」

自家用自動車の普及などに伴い、公共交通は分野によっては需要の「量」が縮小するとともに、需要の「内容」も域外からの訪問者や高齢者や学生・生徒への特化が進むなど構造変化が進んでいる。こうした中、規制緩和により多様なサービスの提供が可能となってきていることも踏まえ、ダイヤ・ルートの再編などによる需要の見込まれる時間帯・地域への供給の重点化や、デマンド方式の導入、少ない需要に適合した乗合タクシーへの転換などの供給形態の見直しを積極的に進めるべきである。

### 需要を喚起する「新サービスの展開」

ドアツードアの利便性を有するマイカーとの競合の中で公共交通の需要を喚起するためには、新たなサービスの展開により魅力を増進する必要がある。規制緩和や情報通信技術の発達などにより、創意工夫の下で柔軟な運賃設定や利便性の高い路線網への再編、新技術を活用したICカードやバスロケーションシステムの導入など、利便性向上に資する新サービスの可能性が広がってきており、既にこうした取組みで輸送人員を増加させた先進事例もある。従って、こうした「新サービス」の展開により、需要喚起を図るべきである。なお、これらの新サービスの導入は地域社会にはプラスになるとしても供給主体の収支の改善に結びつかない面もあるため、地域としてこうした取組みを支援することも重要である。

### 「多様な主体が一体」となった効果的・効率的な施策の推進

各公共交通の単独の取組みには限界があり、企業や事業種別の枠を超えて一体となった取組みを推進すべきである。例えば、ドアツードアの利便性を有するマイカーと比べ公共交通は乗継ぎなどの煩わしさがあるが、これを軽減するため、交通結節点の改善や乗車券の共通化、乗継ぎ割引の設定などによる複数交通機関の乗継ぎの円滑化に、公共交通が一体となって取り組む必要がある。また、より効果的・効率的に観光需要拡大を進めるためには、情報発信や旅行商品づくりなどについて、複数の公共交通事業者はもとより、宿泊施設・観光施設といった観光関係事業者や行政の観光担当なども含めた多様な主体が一体となって取り組むべきである。

#### 「NPO・住民の参画」による公共交通の計画立案・運営支援

公共交通の維持・整備を図るには、計画・運営に利用者のニーズを的確に反映させることが不可欠であり、そのためNPOや地域住民がその企画・立案に参画することが望ましい。また、独立採算では立ちゆかない「地域の足」の維持のため、ユーザーである地域住民などの自発的な協力や支援が行われることが望ましい。

#### (3) 各施策の実施「時期」

それぞれの施策については、その置かれた状況や性質によって、緊急度が高く直ちに取り組むべきものや関連する基盤整備の完了時期等を待つべきもの、あるいは性急に進めるべきではないものなど様々であることから、目標年次内での各施策の実施「時期」や「優先度」についても極力明らかにする。



## 第2章 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. 広域的な公共交通の整備と活用の必要性

#### ～ 交流促進に向けた公共交通の主な役割～

定住人口の減少が進む中で、今後、東北地方の活性化を図るためには、交流人口の拡大がカギとなるが、東北地方は豊富な観光資源や多様な地域の魅力を有することに加え、国内最大の定住人口を要する関東地方と隣接し、東北新幹線で直結されているという長所がある。また、今後、近隣アジア諸国を中心に国際観光需要の飛躍的拡大が見込まれるなど、海外との交流拡大も期待される中、9つの空港・飛行場を擁しており、高いポテンシャルを有していると考えられる。

交流促進のためには、地域の魅力を高め、それを効果的に情報発信することが重要であるが、さらに交通の果たすべき役割も大きい。

交流人口の拡大に向けた公共交通の主な役割を改めて整理すると、次の通りである。

#### 高速かつ快適な広域移動手段の提供

広域的な移動について、海外や離島を除き、周遊時の自由度が高いという利点を有する自家用自動車によることも考えられるが、新幹線や幹線鉄道、航空、高速バスといった広域的な公共交通には、「所要時間の短縮」効果や「長距離移動に伴う疲労の軽減」といった面で自家用自動車に対する優位性があり、特に移動距離が長くなるにつれてそのメリットは大きなものとなる。そのため、交流人口の拡大を図るためには、こうした広域的な公共交通の整備が不可欠である。

#### 広域的な公共交通の拠点と目的地を結ぶ移動手段の提供

東北地方では空港や新幹線駅などの周辺に低廉な、あるいは無料の駐車場が整備されていることもあり、地域住民についてはマイカーでアクセスする割合が高い。しかし、域外からの「来訪者」は公共交通による割合が高く（図表「仙台空港への交通手段」）、交流人口拡大のためには、広域的な公共交通の提供に加え、新幹線駅や空港といった広域的な公共交通の拠点と目的地を結ぶ交通手段が不可欠である。

### 2. 広域的な公共交通の整備と活用に関する取組みの方向性

#### ～ 着実な基盤整備と多様な関係者の一体的な取組み～

#### (1) 広域的な公共交通の基盤整備の着実な推進等

東北地方では、現在、関東地方と結ぶ陸の大動脈である東北新幹線の八戸 - 新青森間の延伸工事が進められている。また、仙台空港とJR名取駅を結ぶ仙台空港アクセス鉄道の建設も進められているところである。

平成14年12月に開業した東北新幹線盛岡 - 八戸間の輸送人員が開業前の約5割増となり、地域の活性化に効果を示したところであり、また、仙台空港アクセス鉄道も東北地方のゲートウェイ空港である仙台空港の利用促進に資するものと期待される。従って、これらの事業を着実に推進すべきである。

また、さらなる交流促進に向けて、東北新幹線や新在直通のいわゆるミニ新幹線、鉄道在来線の高速化などの機能強化、高速バスの一層の充実などについても、採算性等も踏まえつつ、検討を進めるべきである。

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

広域的な公共交通の整備効果を活かし、交流人口を拡大するためには、新幹線駅や空港といった広域的な公共交通の拠点と目的地を結ぶ公共交通が不可欠であるが、現状では、空港アクセスバスをはじめ、輸送人員が伸び悩み、その維持が困難になっているものも少なくない(図表「空港アクセスバスの輸送状況」)。そのため、需要に応じたルート、ダイヤの再検討や、より少ない需要に対応した乗合タクシーへの転換などの供給形態の見直しを進めるべきである。

## (3) 多様な関係者が一体となった取組みの推進

公共交通を利用した広域的な移動には、複数の交通機関を組み合わせることとなる場合が多いことから、交通機関の乗継ぎの円滑化に取り組むべきである。また、需要を喚起するためには、広域的な公共交通と目的地までの公共交通、さらには目的地の魅力を一体的に情報発信することや商品化することが効果的・効率的である。このような観点から、企業や業種の垣根を超えて、広域的な公共交通と地元の公共交通、観光関連事業者・団体、行政など地元の関係者が一体となった取組みを推進するべきである。

# 3. 取り組むべき施策

## (1) 他の地方ブロックや海外との交流拡大のための基盤整備の着実な推進等

### 東北新幹線新青森延伸の着実な推進と高速化、利用促進策の検討

東北地方の陸の大動脈である東北新幹線については、現在進められている新青森延伸工事を着実に推進すべきである。

また、開業時には、新幹線新駅(新青森駅及び七戸駅(いずれも仮称))から青森市中心部や十和田湖などの周辺観光地への移動を円滑化するため、鉄道在来線との乗継ぎ利便性を確保するとともに、バスや乗合タクシー等の公共交通の整備を図るべきである。さらに、利用促進を図るため、八戸開業時の例に倣い、JR、地元公共交通事業者、観光関係事業者・団体、商工会や地方公共団体、国が一体となって開業イベントや旅行商品の開発等を図るべきである。

さらに、現在JRで行っている高速化に向けた検討・開発も着実に進め、新青森開業時を目途に実現することが望まれる。

### 山形新幹線及び秋田新幹線の延伸、高速化等に関する検討

山形新幹線及び秋田新幹線といったいわゆるミニ新幹線は、東北新幹線と直通運転を行い乗換えなしで山形県あるいは秋田県と結ぶものであり、東北新幹線に次ぐ東北地方の重要な陸の広域交通基盤である。

現在、山形新幹線に関しては、学識経験者、交通事業者、地方公共団体及び国を構成員と

する委員会において、高速化や新庄から庄内地方への延伸に向けた検討が進められているところであり、採算性や財源などの課題も含め議論を深めていくことが期待される。

また、秋田新幹線に関しても、その重要性に鑑み、山形新幹線と同様に高速化等に向けた検討が速やかに開始されることが期待されることである。また、大曲以南への延伸に関しては沿線地方公共団体による検討の場が設けられたところであり、こうした場において議論が深められることが期待される。

### **仙台空港アクセス鉄道整備の着実な推進と仙台空港の広域利用促進策の検討**

平成16年9月に台北との国際定期便が開設され、国際定期便を7路線有するに至った東北地方の国際ゲートウェイ空港である仙台空港とJR名取駅を結ぶ仙台空港アクセス鉄道については、現在進められている整備事業を着実に推進し、予定されている平成18年度の開業を目指すべきである。

また、仙台空港アクセス鉄道の整備を機に、東北6県の連携の下、その広域利用を促進し、仙台空港の東北地方のゲートウェイとしての位置付けをより明確にし、仙台空港発着の航空路線の定着化とさらなる開設を図るべきである。

また、ビジット・ジャパン・キャンペーンや開業イベントの実施等により、仙台空港を起点とした海外からの観光客にも対応した広域的な東北観光振興を推進すべきである。

さらに、平成18年度の開業に向けて、現在計画されている仙台駅までに止まらず、仙山線等仙台駅以遠への直通運転について検討すべきである。また、これに関連して、単線のための輸送力に限界のある仙山線については、交差道路への影響や採算性、財源なども考慮しつつ、輸送力増強などの機能強化に向けた検討を進めるべきである。

このほか、仙台空港アクセス鉄道の安定的な経営と臨空地域の活性化を目指して、可能な限り早急に沿線のまちづくりも推進すべきである。

### **他の地方ブロックとを結ぶ高速バスの充実**

他の地方ブロックと東北地方を結ぶ高速バスも重要である。特に、他の地方ブロックと結ぶ高速バスは、低廉な運賃や夜行便の存在など、新幹線や航空にはない特性を有しており、こうした特性を活かしつつ、さらに充実が図られることが期待される。

高速バスの路線開設に関しては、一義的にはバス事業者の経営判断によることとなるが、一方で、平成16年度には仙台駅周辺で時間調整のため路上待機する高速バスの問題が指摘されたところであり、こうしたことが高速バス網の充実の阻害要因となりかねないことに鑑み、関係行政機関等においても、直ちに待機場所の確保への協力や既存バスプールの有効活用の指針を示すなどして高速バス網の健全な発展を支援すべきである。

また、高速バスについては、事故や災害、渋滞等の影響によりダイヤの通りに運行できない場合があるが、こうした場合の利用者のストレスを軽減し、利便性を高めるため、バスロケーションシステムの整備を進めるべきである。なお、高速バスについては、一般に複数バス事業者の共同運行が行われていることも踏まえ、高速バスについてもシステムの標準化を図りつつバスロケーションシステムの導入に取り組むべきである。

## フェリーの活用に向けた検討

東北地方の港を発着するフェリーは現在でも北海道や北陸、近畿、中部地方とを結んでいる。フェリーには、ゆったり感や運賃の割安感があることに加え、長距離移動は公共交通で港からはマイカーを利用して移動することもできるという他の公共交通にはない特色を有しており、旅客輸送においても活用が期待される。そのため、速やかにフェリーを組み込んだ周遊型旅行商品の開発や情報発信の強化など、交流人口拡大のためのフェリーの活用策を検討すべきである。

## (2) 東北地方内の都市間移動円滑化に向けた検討

### 鉄道在来線の高速化等の検討

東北地方内の都市間交通においては、鉄道在来線の役割が期待される場所であるが、現状では幹線の最速列車でも表定速度が60～70km/h台に止まっている区間が少ない（図表「最速列車による幹線鉄道の表定速度」）。300km未満の移動に関しては、マイカーの分担率が3/4を超えるといった状況もあり、採算性等には十分配慮する必要があるが、既に、交通事業者と地方公共団体を構成員とする検討の場が設けられている羽越線をはじめ、都市間交流の拡大に向けた鉄道在来線の高速化やフリークエンシーの向上等についても順次検討を要する。

### 東北地方内の都市間を結ぶ高速バスの充実

東北地方内の都市間を結ぶ公共交通としては、高速バスの役割が重要になっている。高速バスの路線開設については、既に述べた地方ブロック間のものと同様に、一義的にはバス事業者の経営判断によることとなるが、関係行政機関等でもその発展の阻害要因の除去に努めるなど、可能な支援を図るべきである。

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

### ルート、ダイヤの見直し

空港アクセスバスをはじめとして、広域的な交通拠点と目的地を結ぶ交通手段は、輸送人員が伸び悩み、その維持さえ困難になっているものが少なくないが、こうした交通手段が存在しなければ、広域的な公共交通の整備効果も活かされず、交流人口の拡大は望めない。そのため、これらの維持・整備は緊急性の高い、直ちに取り組むべき課題である。

その方策の一つとしては、これらの交通手段の需要は来訪者が主となってきていることを踏まえて、来訪者のニーズに適合したルートへと見直すことが考えられる。具体的には、宿泊施設や主要観光地を含むルートへと変更することなどが考えられ、その際、新たにルートに組み込まれる宿泊施設や観光地の情報発信にはこうした交通手段の情報も合わせて行うことやパック商品の造成などの形で宿泊施設等も公共交通の受益者として必要な協力を行うことが期待される。

また、ダイヤについても、既に航空機の発着ダイヤに合わせた設定は広く行われているところであるが、空港着はネットダイヤ、空港発は航空機の着時間に合わせたダイヤとするような取り組みで成果を上げている事例もあり、こうしたものも参考にしつつ、旅行者のニーズ

を踏まえた対応を行うべきである。

### **乗合タクシーの活用**

ルートやダイヤの見直しを行っても大きな需要が見込まれない区間の公共交通の維持・整備については、より少ない需要に適合した乗合タクシーの活用を、直ちに検討すべきである。例えば、平成14年10月に秋田空港～角館～田沢湖～乳頭温泉というコース設定でスタートした「あきたエアポートライナー」は、低廉な価格と主要観光地と直結するという利便性を武器に順調に業績を伸ばし、玉川温泉方面、男鹿方面、白神山地方面、横手～秋の宮温泉方面などへとエリアを着実に拡大しているが、こうした取組みも参考にすべきである（事例「あきたエアポートライナー」）。

## **(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組みの推進**

### **公共交通相互の乗継ぎの円滑化**

出発地から目的地までの移動の円滑化、快適性の向上を図るため、広域的な公共交通と目的地までの公共交通の間の乗継ぎの円滑化を図るべきである。具体的には、駅や空港においてバスやタクシー乗り場などの乗換え案内表示の充実を図るべきである。また、今後、中高年齢層や外国人の観光需要の増大が見込まれることも踏まえ、施設のバリアフリー化や案内表示の多言語化も図るべきである。

### **マイカー等によるアクセスの改善**

駅や空港と出発地・目的地を結ぶ交通手段として、地域住民にとってはマイカーの利便性が高いことを踏まえ、広域的な公共交通の利用促進のため、既設駐車場の一層の活用を図りつつパークアンドライドを推進すべきである。

また、域外からの来訪者の移動円滑化のため、レンタカー利用の利便性向上も図るべきである。

### **多様な関係者が一体となった効果的・効率的な情報発信**

交流人口拡大のためには、地域の魅力の発信が重要であるが、観光地や業務目的地への交通の情報提供も不可欠である。しかし、特に駅や空港から目的地への公共交通に関する情報は旅行者には入手しにくい面がある。そのため、こうした公共交通に関する情報発信の充実を図る必要があるが、単独で取り組んでも効果は限定的となると考えられることから、広域的な公共交通や観光関係事業者・団体、行政が一体となって、地域や施設の情報とともに情報発信することが効果的かつ効率的である。こうした取組みは、輸送人員が伸び悩みその維持が困難になっている公共交通の支援策としても有効かつ着手しやすいものであることから、各地域において、情報発信の方法について再度確認し、不十分と考えられるものについては、直ちに改善を図るべきである。

### **多様な関係者が一体となった魅力ある旅行商品の造成**

多様な関係者が一体となった取組みとして、地域一体となった情報発信を行うとともに、広域的な公共交通と宿泊施設に加え、駅や空港から宿泊施設を結ぶ、さらには周辺観光地等を周遊できる地元の公共交通を組み合わせ魅力ある旅行商品の造成に直ちに取組み、地域

への集客と公共交通の利用促進を図るべきである。

## 第3章 快適で活力を生み出す都市交通の整備・改善

### 1. 都市部における公共交通の整備・改善の必要性

#### ～都市交通における公共交通の主な役割～

東北地方では、都市部においてもマイカーの普及が進み県庁が所在する市でも1世帯あたりで複数のマイカーを保有する世帯が少なくなく、公共交通の輸送人員は減少傾向にある。こうした中、都市部における道路交通渋滞等の都市交通問題が深刻化し、移動時間の増加による社会的口スや環境悪化といった弊害が生じている。

また、マイカー社会化とあいまって、大規模商業施設等の集客施設は駐車場の確保しやすい郊外での立地が進んでおり、駅前などの従来からの中心市街地の空洞化が進んでいる。

こうした状況下における、公共交通の主な役割を改めて整理すると、次の通りである。

#### 通勤・通学の足

都市部における交通の円滑化のためには、特に交通需要が集中する通勤・通学時間帯を中心に、大量輸送という特性を持つ鉄道やバスの一層の活用が必要である。

#### 買い物等日常の足

マイカーでは訪れにくい駅前等の再活性化を図るためには、鉄道やバスなどの利便性を高め、その一層の活用を図ることが必要である。

### 2. 都市部における公共交通の整備・改善に関する取組みの方向性

#### ～マイカーに負けない利便性・魅力の創出～

#### (1) 需要を喚起する多様な「新サービス」の導入

都市部において公共交通の利用促進を図るためには、競合する交通手段であるマイカーに負けない利便性・魅力を創出するほかない。

既に全国各地で、交通手段の変更を促すなど交通需要に働きかけることにより交通混雑の解消を図る「TDM(交通需要マネジメント)」施策を推進するための実証実験(図表「東北地方で実施されたTDM実証実験一覧」)が行われ、公共交通の利便性を向上させマイカーから公共交通へのシフトを促すための様々な試みが各地で進められており、そうした先進事例を参考にしつつ、様々な「新サービス」の導入を積極的に進め、利便性の向上を徹底的に追及していくべきである。また、そのためには、リスクを伴うものについては行政も積極的に支援すべきである。

#### (2) 公共交通が一体となった取組みの推進

マイカーとの競合において、乗継ぎに係る負担が公共交通の大きなデメリットとなっているが、こうしたデメリットを低減し、公共交通の利便性を高めマイカー利用を抑制するため、公共交通相互の乗継ぎの円滑化に取り組むなど、企業や業種の垣根を超えて、公共

交通が一体となった取組みを推進すべきである。

### (3) NPO・地域住民等の参画

都市部における公共交通の企画・立案にあたっては、ユーザーである地域住民や地元企業等の参画を促し、その声を反映させることが重要である。とりわけ、公共交通優先施策の実施などについては、マイカー利用との利害が対立することなども踏まえ、市民的な合意形成に向けた努力が不可欠である。

また、まちづくりに意欲的に取り組むNPOや地域住民の活力を活かし、利用者・住民の視点からまちづくりと調和した公共交通の改善に取り組むことや高齢者等の公共交通利用に対する他の利用者のボランティア的な支援を促していくことも重要である。

この観点から、各層の公共交通の利用者からの交通事業者に対する要望を国がとりまとめ整理し、交通事業者に対して改善を促している「交通アドバイザー会議」を通じた取組みを今後ますます充実させることが必要である。

## 3. 取り組むべき施策

### (1) 都市鉄道の機能強化

都市交通の改善のためには、定時性・大量輸送性に優れた鉄道の利用促進が効果的であり、そのため機能強化を図るべきである。具体的には、

#### 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

東北地方における鉄道新線としては、平成15年9月に仙台市地下鉄東西線が事業許可を受けたところであり、東北最大の都市仙台市の東西交通軸を形成するものとして、開業予定時期の平成27年に向けて、その整備を着実に推進すべきである。

その際、都市交通の改善に最大限の効果が発揮されるよう、バス等の公共交通との連携を適切に行いつつ、地下鉄の整備効果を活かした沿線まちづくりを推進することが必要である。そのため、東西線開業に先立ち、バス路線の再編や沿線開発等に向けた検討、調整を進めていくべきである。

#### 新駅設置などによる既存の鉄道の利用促進

新駅設置などにより、既存の鉄道の活用を図るべきである（事例「新駅の設置例」）。

新駅設置については、現在、IGRいわて銀河鉄道で計画されており、17年度の新駅開業に向けてこれを着実に推進するとともに、新駅開業とともにバス路線の新駅への接続の改善やバスとの共通乗車券の導入することなどにより、新駅効果を高めるべきである。さらに、駅間距離が長い区間等を対象に今後の整備計画の検討を進めるべきである。

また、既存の鉄道の活用を図るためには、フリークエンシーの向上など鉄道そのものの利便性向上に取り組むとともに、一定距離以上の地域や雨天時には鉄道へのアクセス手段としてバスの重要性が高まることを踏まえ（図表「鉄道アクセス調査の結果概要」）、駅前へのバスの乗り入れなど、鉄道とバスの接続の改善を進めるべきである。さらに、バス利用が困難な地域への対応として、地元の関係者との連携を図り商業施設の駐車場など既存設備も

活用して最寄駅から鉄道を利用できるようにパークアンドライドを推進すべきである。

## (2) バス利用環境の改善

バスは、鉄道に次いで大量輸送性に優れた交通機関であり、その利用を促進するため、バス利用環境の改善を図るべきである。

### 定時性確保・速達性向上

都市部におけるバスの輸送人員減少の大きな要因の一つは、バスが道路渋滞に巻き込まれ、定時性・速達性を喪失したことである。そのため、都市交通円滑化に果たすバスの役割を改めて認識し、バスの優先策を推進すべきである。

そのため、バス専用レーンの確保を推進すべきであり、さらに、PTPS（公共交通優先システム：信号制御によりバスの交差点通過時間を短縮するシステム）を導入した区間では定時性確保・速達性向上に加え輸送人員の改善にも効果を発揮していることを踏まえ（事例「PTPS導入例」）、その普及を促進すべきである。

また、バス優先策の徹底を図るため、英国で実用化されているバスカメラ（バス車両前面にカメラを設置し、バス専用レーンに進入しているマイカーを記録し指導警告に活用）の導入についても検討すべきである。

なお、バス優先施策の実施には、関係行政機関の一致した取組みが必要であり、また、マイカー利用者の反発により頓挫することのないよう、バス優先施策の必要性について行政が地域住民の理解を求める努力を行い、住民が主体的にこうした取組みを支援するようになることが望ましい。

### 使いやすいバス路線網への改善

利用者に分かりやすく使いやすいバス路線網への改善の取組みとして、各地で「循環バス」や「ゾーンバスシステム」の導入が進められ、相応の効果があがっている（事例「循環バス導入例」）（事例「ゾーンバスシステム導入例」）とされており、こうした取組みを一層推進すべきである。

### その他の利便性向上策

バスの利便性向上策としては、「バスロケーションシステム」の導入やバスの行き先表示板の電光掲示化などの取組みも進められている（事例「バスロケーションシステム導入例」）とされており、こうした取組みを一層拡充すべきである。

なお、定時性確保・速達性向上や路線再編も含め、バス利用環境の改善策は、必ずしも収支改善に結びつかなかつたり、リスクを伴うものであったりすることから、行政が積極的に支援すべきである。

## (3) 都市交通改善のためのタクシーの活用

ドアツードアで24時間利用可能という利便性をもつタクシーを、都市交通改善のための公共の足として一層活用すべきである。

### 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

深夜・早朝や都市の外縁部など需要が少なくバスの運行が困難な時間帯・地域の足とし



てタクシーの活用を図るべきであり、そのため鉄道やバスとの役割分担や調整を図りつつ、乗合タクシーをはじめ、多様なサービスの導入を図るなど、タクシーを活用した都市交通体系の検討を進めるべきである。

#### **福祉輸送分野におけるタクシーの活用**

高齢化社会に向けて、福祉輸送分野におけるタクシーの活用を図るべきである。既に、タクシー運転者が介護資格を取得し、介護輸送での活用を図っている事例もあり、こうした取組みを一層推進すべきである。

### **(4) 交通結節点の改善による乗継ぎ利便性の向上とまちの賑わいの創出**

#### **乗継ぎ利便性の向上**

乗換え負担の軽減を図り、公共交通の利用促進を図るため、交通事業者が一体となって、鉄道とバス、あるいは鉄道相互の乗継ぎ利便性の向上のための取組みを進めるべきである。

具体的には、駅などの交通結節点において、公共交通相互の乗換え経路案内の充実、乗継ぎ割引や乗車券の共通化を図るべきである。

#### **交通結節点を活用したまちの賑わいの創出**

駅前などのまちの賑わいの創出と公共交通の利用促進のため、駅におけるイベントの開催や、駅やバスターミナル内及び周辺への公共施設や商業施設の誘致等を進めるべきである。

### **(5) 新サービス導入による公共交通の活性化**

#### **運賃の弾力化、乗車券共通化等の新サービスの導入**

各地で100円バスや低廉な価格の鉄道・バス共通フリー乗車券などの新サービスの導入が進められ公共交通の利用促進に相応の成果をあげている(事例「100円バス導入例」「鉄道・バス共通フリー乗車券導入例」)とされており、こうした取組みの普及を図るべきである。なお、こうした取組みは、都市交通の円滑化には資するものの交通事業者にとっては減収となる場合が多いことを踏まえ、行政も積極的に支援すべきである。

#### **IT技術を活用した新サービスの導入促進**

携帯電話やパソコンの普及が進んでおり、こうした媒体を活用したリアルタイムできめ細かい公共交通のダイヤや経路、運行状況などの情報提供を進めるべきである。

ICカード乗車券については、首都圏・近畿圏では導入や鉄道・バスの共通化が進んでおり、また、東北地方では福島県のバスや仙台都市圏のJRで導入されているところであるが、今後、仙台都市圏においては遅くとも平成27年度までには地下鉄・バスとの共通化を実現するとともに、他の地域でも導入や複数の公共交通での共通化、ICカードの機能を活用した乗継ぎ割引の設定等の取組みを進めるべきである。

### **(6) バリアフリー化の推進**

高齢化社会の到来を控え、高齢層の利便性向上や公共交通の利用促進等のため、鉄道駅におけるエレベーター、エスカレーターを設置や低床式のバス車両の導入等を一層促進すべきである。

また、こうしたハード面でのバリアフリー化に加え、乗客のボランティア的な取組みの

組織化や支援、各地におけるバリアフリーのための講習会の実施など、交通事業者や住民を対象にした「心のバリアフリー」のための施策を一層強化すべきである（事例「バス地下サポーター制度（仙台市）」（事例「駅ボランティア（横浜市）」）。

## 第4章 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

### 1. 地方部における公共交通の厳しい現状と維持・整備の必要性

#### ～地方部の交通における公共交通の主な役割～

地方部においては、通勤を含めてマイカーが日常生活の主要な交通手段となっており、人口減少ともあいまって、公共交通の輸送人員が急速に減少している。こうした中、公共交通の主な利用者は、高齢者や学生・生徒など自らマイカーを運転できない層に限られつつあるが、今後、少子化の一層の進展によって大きな利用者層である学生・生徒数のさらに減少が見込まれることなどから、このままでは公共交通の輸送人員の減少傾向に歯止めをかけることは極めて困難と言わざるを得ない状況となっている。

そして、地方部においては、輸送人員の減少に伴う減収により、公共交通の維持が極めて困難となってきており、例えば乗合バスについては平成14年2月の道路運送事業の規制緩和以降16年3月末までの2年余りで東北地方の約4分の1の市町村で休廃止を経験しており、鉄道についても10年度以降でも3路線が廃止され、さらに1路線の廃止が決定しているなど、休廃止も進んでいる。こうした状況の中、公共交通の供給主体では、要員の見直しや分社化、管理の受委託などにより人件費をはじめとするコスト削減を進めてきているところであるが、これも限界に近づきつつある。また、公共交通に求められる安全の確保のためには、鉄道施設の更新、バス車両や船舶の代替などの設備投資も随時必要となってくるが、こうした資金確保は極めて困難な状況となっている。

交通の主役がマイカーに移る中で公共交通の需要、いわば必要とする者の数が大幅に減少し、その一方でその維持には大きな財政負担を要するような状況にあっては、公共交通の必要性そのものに疑義が生じることも考えられなくはない。

しかし、高齢者や学生・生徒など、限られてはいてもこうした自らマイカーを運転できない層のモビリティを確保しなければ、その地域には安心して暮らし続けることができなくなり、過疎化に拍車をかけ、地域社会の崩壊を招くこととなるおそれがある。このように地方部においては、主に、

#### 高齢者や学生・生徒などマイカーを利用できないものの移動手段

としての役割がある。いわば、「公共の足」は地域社会の維持のため不可欠な基盤であることから、地域の実情に応じた必要最小限の公共の足を確保しておくことが必要と考えられる。

### 2. 地方部における公共交通の維持・整備に関する取組みの方向性

#### ～地域住民の参画・協力の下で地域の実情にあった公共の足を確保～

#### (1) 需要構造の大幅な変動に応じた供給形態の抜本的な見直し

地方部における公共交通の需要は大幅に減少するとともに、高齢者や学生・生徒等に特化するなど、既存の公共交通が整備された時点の前提とは大きく変動してきている。こうした需要構造の大幅な変動に応じて公共交通の供給のあり方も抜本的な見直しが不可避で

あり、各地域で、例えば現在の主要な利用者のニーズに合わせたダイヤやルートの見直し、利用者総数の減少を踏まえた乗合タクシーへの転換などを積極的に行うべきである。

また、規制緩和により、新たなサービス形態が可能となってきていることも踏まえて、地域の実情にあった新たな試みを推進すべきである。

## (2) 地域住民など利用者側の計画策定への参画や運営への支援

公共交通は、地域社会を維持するため必要不可欠な基盤であり、その受益者は直接の利用者のみならず、地域で生活し経済活動を行う全ての者であり、「地域の足」の維持が運営主体の努力のみでは立ちゆかなくなりつつある状況下では、こうした認識の下で、地域一体となって取り組むべきである。

地方部における公共交通の維持のためには、公共交通の供給者は限られた需要を効果的にまとめあげ、効率的に運行することが重要である。そのためには、供給者側と需要者側といった従来の垣根を取り払い、公共交通に関する計画策定にあたっては運行主体である交通事業者や地方公共団体だけでなく、利用者である地域住民を巻き込み利用意向の確認などもとりながら検討を進めることがこれまで以上に重要である。

また、公共交通の厳しい経営状況を踏まえると、維持のためには運営においてもNPOや地域住民といった利用者側の支援が求められる。例えば、地域住民が駅の清掃や魅力向上、情報発信にボランティア的に取り組む事例などがあり、このような形で地域の力を用いて公共交通の需要喚起やコスト削減を支援すべきである。

## 3. 取り組むべき施策

### (1) 地域一体となった公共交通のあり方の検討

地方部における「公共の足」は、激しい需要構造の変動にさらされ、「現状維持」はほとんど望めない状況となってきている。

公共交通の見直しに関しては、例えば乗合バスの場合、平成14年2月施行の改正道路運送法では路線の休廃止は原則として実施の6ヶ月前の届出を要することとするとともに地域協議会において意見聴取を行うなど、制度的にも公共交通の休廃止に先立ち一定の時間的猶予と意見調整の機会を設けることが定められている。

しかし、東北地方の地方部の公共交通を巡る厳しい状況に鑑みれば、各地域とも直ちに公共交通の見直しを行うべきであり、既に多くの地域で「地域の足」の再編に着手している。

今後、さらに公共交通を巡る状況は厳しさを増していくことが予想されることから、既に一旦見直しを行った地域を含めて、各地域において地域の実情を踏まえ、また、他地域で進められている新たな取組みを参考にしつつ、公共交通について見直しその改善策を講じることは緊急の課題である。

その際、利用者側である地域住民などを見直しに参画させることが重要であり、そのため、各地域で直ちに公共交通を巡る状況について広く情報開示、周知を図るとともに、住

民等との意見交換の場を設定し、必要な住民サービスのひとつとして「公共の足」に関する地域一体となった検討を開始すべきである。

## (2) 地方鉄道、地方バス、離島生活航路の改善

地方鉄道や地方バス、離島生活航路は、重要な「地域の足」であるが、取り巻く状況は極めて厳しい。そのため、地域一体となった検討を踏まえ効果的な改善策を立案するとともに、その実施にはNPOや地域住民なども含め地域一体となって取り組むべきである。

### 地方鉄道の改善

鉄道は、高速性や定時性といった優れた特性を有する交通機関であるが、一方で地方鉄道は輸送人員の減少による収入減により相当経営が悪化していることに加え、今後さらに沿線人口の減少や少子化の進展による一層の輸送人員の減少や老朽化した設備の更新のため大きな負担の発生が見込まれるなど、極めて厳しい状況にある。

そのため、可能な限りのコスト削減努力を行うとともに、各地方鉄道の置かれた環境を踏まえつつ、地域が一体となって次のような利用促進策を講じるべきである。

#### ）利便性向上による需要喚起

地方鉄道に関する設備投資については、国や地方公共団体の支援の下で、主に安全面の確保・向上を目指す設備更新や近代化が進められてきたところである。

しかし、利便性向上策を講じることにより再生を図る見込みのある地方鉄道については、こうした取組みについても国や地方公共団体の支援の下で推進すべきである。

例えば、東武鉄道、野岩鉄道を経て首都圏と線路のつながっている会津鉄道のように大都市圏からの時間短縮により新規需要を喚起する余地があると考えられる地方鉄道については、高速化を図るべきである。また、この他にも、在来線との相互直通化や需要の多い病院・学校付近への新駅設置などについても検討すべきである（事例「会津鉄道のJR磐越西線喜多方駅への直通乗り入れ」）。

#### ）地域特性等を活かした観光需要の誘発

東北地方の地方鉄道には、沿線に魅力ある観光資源を有していたり、鉄道そのものが観光資源となりうるものが少なくない。

こうした特性を活かしたものの例として、津軽鉄道のストーブ列車などがあり、好評を博しているが、こうしたイベント列車の運行や地域の観光関係者との連携により、観光需要の誘発を図るべきである（事例「真夏のストーブ列車」）。

そのため、鉄道事業者においてイベント列車の運行など一層の工夫をするとともに、地域の関係者が一体となってイベント列車や観光地へのアクセスとしての地方鉄道に関する情報発信を強化すべきである。また、観光地や飲食店などの割引特典を付した低廉な複数の公共交通の共通フリー乗車券の導入など、観光客の地方鉄道促進のための取組みも一層推進すべきである。

#### ）マイレール意識の高揚と地域住民の利用促進、運営への参画

地域住民の利用促進に向けた取組みも重要である。

そのため、まちづくりと地方鉄道の調和を一層図っていくことが重要であり、例えば、地元小学校の統合に際し地方鉄道の駅前に新たな小学校校舎を配置した事例などは、地域住民の利便性向上に加え地方鉄道を活性化させた事例として注目に値する(事例:「由利高原鉄道前郷駅前への統合小学校の設置」)。

また、各地方鉄道ではマイレール意識の高揚を図り地域住民の利用促進を目指した活動を行っているが、例えば地域住民から施設保守費用の負担を得るとともにマイレール意識を高揚させ利用促進にも結びつける「枕木オーナー制度」や地元住民の自治会が回数券販売を斡旋するなどユニークで効果的な事例が各地にあり、こうしたものも参考にしつつ、一層取組みを進めていくべきである(事例「枕木オーナー制度」)(事例「地元NPOによる支援」)。

また、各地でボランティアにより駅清掃や植栽などが行われている例もある(事例「花の四季彩ルート化計画(菜の花植栽)」)が、このようにNPOや地元住民が「自らの鉄道は自らの手で守る」意識を持ち、その運営を支援していくことも望ましい。

#### ）マイカーを含む他の交通手段との接続の改善

他の交通手段との接続の改善による利便性向上も重要である。

そのため、バスとのダイヤ調整などによる接続改善も重要であるが、地方部においてはマイカー利用率が高いという実態も踏まえ、駅周辺の遊休地の有効活用や商業施設等と連携したパークアンドライドの促進を図ることも検討すべきである。

#### ）経営体制の見直し

地方鉄道の維持のため、経営の維持が困難となった民営鉄道を住民の支援の下で第3セクター化したり、運行と設備維持の負担の明確化を図るため上下分離方式を導入している事例もあり、今後の地方鉄道の維持の検討にあたっては、こうしたものも参考にすべきである(事例「加越能鉄道から万葉線へ生まれ変わり」)(事例「京福福井線からえちぜん鉄道運行へ」)(事例「上下分離方式の支援による鉄道整備」)。

### 地方バスの改善

バスは、鉄道に次ぐ大量輸送能力を有し、これまでも「地域の足」の主役としての役割を果たしてきたところであり、引き続きバス路線の維持のため、国や地方公共団体において支援を行うとともに、次のような利用促進策や地域住民も含めた支援を推進すべきである。

#### ）バスの利便性向上

バスには、鉄道に比べ新たなルート設定が行いやすいという利点があり、こうした特性を活かして、需要構造の変化に対応した改善を行うべきである。こうした取組みは既に各地域で行われているが、例えば、バスの需要に占める高齢者や学生・生徒の割合が高くなっていることを踏まえて、こうした層のニーズに対応すべく、病院や学校、駅などの公共施設を結ぶルートへの再編を図るべきである。

また、高齢層を中心にバス利用が伸び悩む要因の一つとして、自宅からバス停まで

の徒歩などによる移動の負担が考えられることから、呼び出しに応じて柔軟にルートを変更できるデマンド方式の導入なども検討すべきである。

さらに、独立採算制を前提とした事業として維持が困難なものについては、道路運送法第21条や第80条の許可を受けて地方公共団体がバス会社に委託したり、自ら運行する形態も可能であり、こうした制度も活用して「地域の足」を維持すべきである。また、こうしたいわゆる自治体バスについては、福祉目的や通学目的に特化したものもあるが、その他の需要との混乗も検討すべきであり、さらに、平日のみに運行していたものを観光需要に適応させたルート設定を行い休日も運行して地域活性化に貢献した事例もあり、こうしたものも参考にすべきである。

なお、一方で、無料送迎バスを含む自治体バスや企業バスが従来の路線バスの需要を奪い、結果として路線バスの撤退を招くといった弊害も指摘されるところであることから、バス網については、地域にとって最も利便性が高く効率的なものとなるよう、路線バスと自治体バス等の調和を図ることも重要である。

#### **) 地域一体となった地方バスの支援**

地方バスは重要な「地域の足」であるという原点に立ち返り、地域一体となって地方バスに関する計画策定を行うとともに、その運行を支援すべきである。

具体的には、地方バスの見直しに関する計画策定については、住民集会を開催し、バス利用に関する意向の確認や確約を得るなど、利用者である住民の参画を得るべきである。

また、運営面でも地元住民の自治会が回数券の斡旋や補助、寄付を行ったり、住民団体がバス事業者に委託して運行するなど、住民が支援する、さらには住民が自ら運営する事例が見られつつあり、こうした住民がバス運行の主役となるような取組みも一層推進すべきである（事例「地元ニーズを踏まえたバス路線の再編等」）。

#### **離島生活航路の維持**

離島生活航路は、離島住民にとって不可欠の足である。離島の人口減少等に伴い、離島生活航路の輸送人員は減少を続け経営が悪化し、船舶の代替も厳しい状況となっているが、離島生活航路の供給主体のコスト削減努力や国及び地方公共団体の支援を引き続き行うとともに、次のような離島航路の利用促進策などを講じることにより、離島の活性化を図るべきである。

#### **) 離島航路の需要喚起**

離島には、他の地域にはない魅力があり、また、宮城県石巻市の田代島のようにテーマ性を持たせた離島の魅力増進に向けた取組みが行われている例もある。こうした事例も参考にしつつ、地方公共団体やその他の関係者の広範な協力の下で離島の観光開発を促進するとともに情報発信や旅客船ターミナルへのアクセス交通の改善を推進し、離島への輸送需要の拡大を図ることが望ましい。

### ）船舶代替への支援

離島生活航路については、船舶の代替が重い課題の一つとなっているが、バリアフリー船については、補助制度や共有建造といった支援策があり、離島住民の利便性向上や需要の拡大している中高年齢層の旅行需要の取り込みといった観点も踏まえつつ、バリアフリー船への代替に係る支援策の活用を検討すべきである。

### (3) 新たな「地域の足」の開発と普及

一義的には大量輸送性を有し地域の足としてこれまでも活躍してきた地方鉄道や地方バスの活性化を図るべきであるが、一方で、需要が著しく落ち込み、鉄道やバスの維持の見通しが立たない地域においては、新たな「地域の足」を模索し、導入していくことが必要となる。

東北地方の地方部における公共交通の輸送人員の減少等を踏まえると、今後多くの地域でこうした新たな「地域の足」の必要性が高まると考えられ、その開発や普及は最も緊急性の高い課題である。

#### 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～

従来の公共交通が撤退した後の代替的な「地域の足」として、多くの地域から注目されているものとして、平成13年度に福島県小高町（おだかe-まちタクシー）で初めて導入された「デマンド型乗合タクシー」が挙げられる（事例「デマンド型乗合タクシー」）。

このシステムの特徴は、需要が少なく分散している地域の足として、特に高齢者のニーズを踏まえて、利用者の予約に応じ基本コースから柔軟にルートを変更し利用者の戸口まで出迎えに行きドアツードアの利便性を確保するとともに、乗合形式とすることで運賃を低廉化している点にあり、さらに地方公共団体の負担も軽減している。

「デマンド型乗合タクシー」については、既に多くの地域の注目を集め、普及も進んでいるところであるが、こうした優良事例を一層周知し、同様の状況を有する地域において一層普及を図るべきである。

#### 新たな「地域の足」の開発

極めて需要が少なく、従来の公共交通のサービスを提供することができない交通空白地域における「地域の足」として、平成16年から道路運送法第80条に基づく有償運送の許可の特例として全国的に導入が可能となった「過疎地における有償ボランティア輸送」がある。このシステムは、地域の登録ボランティア自らの自家用車等を利用して、予約した利用者の自宅から目的地まで有償で輸送するものであり、これまでの構造改革特区の認定を受けるなどして全国でも3地域で実験的に行われた事例があるところである（事例「過疎地における有償ボランティア輸送」）。

東北地方の地方部においては、こうしたものも含めて、従来の公共交通が維持できない地域における、新たな「地域の足」の開発が今後も求められると考えられるところであり、こうした受け皿の開発は極めて緊急性の高い課題である。

そのため、過疎地における有償ボランティア輸送については、試行錯誤の段階にあることから、適切に普及を図るため、東北地方では現在、山形県内で実証実験を行うなどし



ているところであるが、こうしたものも含めて、直ちに新たな「地域の足」の開発や普及に向けて、意欲的な地域を対象に国も十分に支援しながらモデル事業を行うとともに、その成果を広く情報発信すべきである。

## 第5章 環境に優しい交通体系の整備

### 1. 環境に優しい交通体系の整備の必要性

交通分野における環境対策は、東北地方の持続的な発展のため、さらには、人類の存続のために重要な課題である。

その根拠の一つとしては、CO<sub>2</sub>排出量の増大に伴う地球温暖化の懸念があり、わが国としても京都議定書に定められたCO<sub>2</sub>排出削減の義務を果たす必要がある。

また、自動車などからの排出ガスによる大気汚染による被害の防止を図る必要がある。

また、東北地方の持続的な発展の観点から、東北地方の交流人口拡大にとって不可欠である豊かな自然環境の保全が必要である。

さらに、各種リサイクル関連法の制定、施行が進んできており、交通分野においても循環型社会の実現に貢献する必要がある。

こうした観点から、環境に優しい交通体系を整備することが、新たな課題となっている。

### 2. 車両の低公害化の推進

交通分野における環境対策は、旅客、物流の両分野ともに進めていく必要がある、それぞれの分野毎に取組みが必要となるが、共通するものとしては、車両の低公害化が挙げられる。

車両の低公害化の障碍及びその対応は次の通りである。

#### 低公害車両の普及促進

低公害車両の普及の障碍の一つとして、車両価格が高い点が挙げられる。

国や地方公共団体でも低公害車両を導入するための支援措置を講じているところであり、こうした措置を積極的に活用して、車両の低公害化を図るべきである。

降雪地域において低公害車の普及が遅れている要因の一つとして、こうした地域で多く利用されている四輪駆動車には、選択できる低公害車両の車種が少ないことが指摘されている。このため、今後は低公害四輪駆動車のラインナップの充実を促すことが重要である。

#### 低公害車両の燃料供給箇所の整備

車両の低公害化の障碍として、CNG車の燃料スタンドの整備が進んでいないため、長距離輸送を行う車両については特に燃料供給の不安があることが挙げられる。

そのため、CNG車を対象とした燃料スタンドの整備を推進する必要がある。

### 3. 効率的で環境に優しい物流体系の整備 ～物流のグリーン化～

物流は、地域経済の活性化の基盤として重要であるが、その効率化が環境対策に大きく貢献することが期待される。そのためには、物流事業者と荷主の協力をこれまで以上に強化し、次のような物流のグリーン化施策を進めていく必要がある。

#### (1) 高度かつ効率的な物流体系の整備

物流部門における環境対策としては、まず、貨物輸送におけるロスを軽減する効率的な物

流体系の実現を図る必要がある。そのためには、物流事業者と荷主の協力の下、自家用トラックによる輸送から営業用トラックによる効率的で環境負荷の小さい輸送への切り替えを促進するとともに、物流事業者が荷主から物流を一貫して請け負う高品質サービスである、サードパーティロジスティクス(3PL)を東北地方においても普及させるべきであり、そのため、こうした物流の先進事例の紹介・周知を国において積極的に行うとともに、物流事業者等においてもその導入を検討すべきである。

## (2) モーダルシフトの推進

地球温暖化対策に向けたCO<sub>2</sub>削減のため、長距離輸送を中心にCO<sub>2</sub>排出量の少ない貨物鉄道や海運の活用を図るモーダルシフトを一層推進すべきである。

モーダルシフトの推進にあたっては、積み替え等による輸送時間の増加やコストの問題もあるが、地球温暖化対策は現代社会に課せられた責務の一つであることに鑑み、物流事業者、荷主ともに環境意識を高め、一体となってその推進にあたるべきである。

また、こうした取組みを支援するため、国は直ちに荷主と物流事業者の意見交換の場を設定するなどの取組みを強化すべきである。また、モーダルシフトを推進するための実証実験への支援や優良な取組みに対する表彰制度の活用などによるインセンティブの付与の取組みを引き続き行うべきである(事例「東北地方におけるモーダルシフト実証実験の取組み例」)。

## (3) 静脈物流システムの構築

各種リサイクル関連法の制定など循環型社会の実現に向けた取組みが進められているところであり、物流分野においてもリサイクル物資の輸送を効率的に行う静脈物流システムの構築に向けた取組みを推進すべきである。特に、東北地方においては、八戸、釜石、酒田の3港がリサイクルポートの指定を受けるなど、循環型社会に向けた体制整備が進められているところであり、静脈物流の需要の拡大も予想されることから、物流事業の活性化や地域の新規産業創出の観点からも静脈物流システムの構築の意義は高いものと考えられる。

そのため、他の地方ブロックにおける事例や東北地方内のリサイクル拠点の整備状況を踏まえながら、効率的なリサイクル物資の輸送体系の構築について、関係者間で検討を進めその実現を図るべきである。

## 4. 旅客部門の環境対策 ～マイカー利用の抑制～

旅客部門においても環境対策という観点からの施策の推進が重要である。

その具体的な内容としては、本章で示した車両の低公害化のほか、マイカーから環境に優しい鉄道やバスなどへの交通手段の転換が必要である。その具体的な施策はすでに第2章から第4章で示したところであるが、これ以外に、地域住民との合意形成を図りながら、次の施策を講じるべきである。

### ノーマイカーデーの実施

マイカー利用の抑制と公共交通の利用促進による地域ぐるみの取組みとして、すでに多くの地域で行われているが、一斉にマイカーの利用を控える「ノーマイカーデー」を実施すべきで

ある。その際、行政のみならず、公共交通も住民への周知や公共交通利用の優遇策を講じるなどして、その取組みを推進すべきである。

#### **ノーマイカーデーの実施等**

マイカー利用の抑制と公共交通の利用促進による地域ぐるみの取組みとして、すでに多くの地域で行われているが、一斉にマイカーの利用を控える「ノーマイカーデー」を実施すべきである。その際、行政のみならず、公共交通も住民への周知や公共交通利用の優遇策を講じるなどして、その取組みを推進すべきである。

また、環境、健康、安全、まちづくり等の観点からの公共交通の利点を個々人に効果的に伝えること等により、半ば習慣化した不要な自家用車利用を見直させ、自発的な交通行動の転換を促す取組みの事例も現れてきており、こうした先進事例も今後の参考になると考えられる。

#### **観光地などにおけるマイカー規制の実施**

東北の貴重な地域資源である自然環境や都市の魅力も、多数のマイカーから排出される排気ガスにより環境悪化や道路渋滞による交通の移動時間のロスが生じると、その価値を喪失し、または減じてしまう。こうした状況を避けるためには、ピーク時の観光地などにおいてシャトルバスなどの代替交通手段を確保しつつマイカー規制を行う等の環境負荷軽減策を講じることが有効であり、こうした施策の本格実施に向けて、実証実験を行うなど地域住民の理解を深める努力をしつつ、検討を進めるべきである。

### **5. 環境負荷の小さい交通体系の構築**

地球温暖化の原因であるCO<sub>2</sub> 排出削減、排出ガスによる大気汚染等による被害の防止を図るなどの持続的な環境対策の観点から、貨物・旅客の両分野において輸送効率が良く、環境負荷の小さい交通体系を実現させることが必要である。

#### **グリーン経営の推進**

最近、各企業が環境保護にどのように貢献しているかが評価される動きが本格化しており、企業本来の事業を進める中でいかに環境に貢献しているかが問われるようになってきている。この面における企業の取組みを評価する仕組みとして「グリーン経営認証制度」が機能しているが、今後もさらなる普及のため、講習会の開催や関係機関等への協力要請等を継続することが必要である（図表「グリーン経営の認証登録状況（トラック運送事業者）」）。

#### **環境の保全・再生・創造対策の実施**

環境対策を強化するため、公共交通の利用を促進し、自家用自動車に過度に依存しないなど、環境問題に先導的に取り組んでいる地域を募集し、革新的かつ総合的な取組みに対し、各種の交通分野の環境対策を集中的に実施する「E S T（環境的に持続可能な交通）モデル事業」の推進等により、東北地方の環境の保全・再生・創造を目指して積極的に取り組む必要がある。

## おわりに

東北地方の交通の課題、特に公共交通の今後のあり方に関する、担うべき主な役割、施策の方向性及び具体的施策については、以上の通りである。

最も重要なことは、公共交通は東北地方の活性化のため不可欠な基盤であることを改めて共通認識とすることであり、その上で、その維持・整備を図るため環境変化に対応した適切な施策の見直しを進めるとともに、地域住民も含めた多様な関係者の協力のもと、まさに地域一体となって施策の実現を図ることである。

東北地方の公共交通を巡る環境は、激しく変化をしており、その対応に時間的猶予は多くない。

中でも、地方部における交通のあり方の検討や地方鉄道の再活性化、新たな「地域の足」の開発といった地方部における公共交通の問題及び広域的な交流を完結させる駅や空港と目的地を結ぶ公共交通の問題については、輸送人員の伸び悩みなどにより既存の公共交通の維持が極めて困難になっており、速やかに対策を講じなければ地域の重要な足が失われてしまうという危険性をはらんでいることから、極めて緊急性が高い。一方、東北新幹線の延伸や地下鉄東西線の整備に伴う関連施策のように、基盤整備を待つ必要があるものもあるが、これらについても適切な時期に実施するためには、工程管理が不可欠である。また、新たな基盤整備に関する検討など長期的視野で取り組んでいくべきものについても、関係者間の合意形成を図りながら、それぞれの段階でより具体的に示していくべきである。

こうした観点から、本報告で示した各施策の緊急性や実施時期を念頭におきつつ、適時施策の進捗状況の把握や効果検証、さらに施策の方向性や具体的内容の見直しといったフォローアップを行っていくことが求められる。

すなわち、本報告に携わった関係者を中心に、本報告のとりまとめをもって一つの作業を終えたと捉えることなく、本報告（PLAN）を出発点として、施策を実施し（DO）、その進捗状況の把握や効果検証を行い（SEE）施策体系の見直しを行うといった循環により、東北地方の望ましい交通のあり方の実現を図るべきである。