

東北公共交通アクションプラン (案)

東北公共交通アクションプランの策定に当たって

1 策定の趣旨

平成17年3月に東北地方交通審議会において「東北地方における望ましい交通のあり方」(以下「答申」という。)が答申されてから5年が経過した。

この間、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降、一貫して減少を続けており、高齢化率も上昇を続けている(人口推計による)。また、免許保有率の上昇とともに、旅客輸送における自動車の分担率も高い状況が続いており、過度なマイカーへの依存が見られる。

このため、公共交通を巡る現状は、平成17年当時と比べ、路線バスを中心として一層深刻さを増しており、利用者数が減少を続ける一方で、経営状況の悪化から、便数の削減、バリアフリー化の遅れ等、利便性の低下が起き、その結果、利用者数が一層減少するという「負のスパイラル」の様相を示している。

一方で、平成19年10月には、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(地域公共交通活性化法)」が施行され、市町村を中心とした地域が、自ら地域の交通体系のあり方について検討し、その活性化・再生のための計画として策定する仕組みが法律上初めて規定され、これに対する国の支援制度も整備された。現在、多くの地域が当該制度を活用して、地域の交通体系の見直しを進めはじめている。また、平成21年8月には、東北圏(東北地方及び新潟県)における国土の形成に関する基本的な指針として、「東北圏広域地方計画」が策定され、地域住民の移動利便性向上のための公共交通の確保等が同計画に基づく広域連携プロジェクトの具体的取組として記載されるに至っている。

本アクションプランは、このように公共交通を巡る状況が大きく変化する中で、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策定するものである。

2 対象とする期間

答申の後半期5年間の重点施策であることから、平成22年度から概ね5年間とする。

17年答申の概要

答申は、平成17年3月の第8回東北地方交通審議会において、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、答申は、東北地方の活性化に向けた課題として、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、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。

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。

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。

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。

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。

1. 答申後の公共交通

東北地方の活性化に向けて、答申が掲げた4つの課題に対応した施策については、東北地方の各地で取組が進められてきた。

平成19年3月に開通した仙台空港アクセス鉄道は、仙台空港の利用促進・活性化に貢献した。また、東北地方と他の地方の中心都市、東北地方内の各都市等を結ぶ高速バスネットワークは、仙台や盛岡を中心に充実が図られ、ここ数年、利用者数を伸ばした。

都市部では、バスロケーションシステムの対象バス路線が増え、交通事業者による連携のもと各種共通乗車券の対象地域も拡大するなど、新サービスの導入等による公共交通利用者の快適性・利便性の向上が図られつつある。

地方部では、多くの地域で、デマンド型乗合タクシー等が路線バスに替わる新たな交通手段として導入されるなど、「地域の足」の確保に向けた取組が広まりつつある。特に、地域公共交通活性化法の施行以後、同法に基づく協議会を設置して地域の交通のあり方を見直し、その活性化・再生のための「地域公共交通総合連携計画」を策定する地域も増えてきている。

さらに、低公害車の普及、グリーン経営認証事業所の増加に見られるように、交通分野での環境意識も高まりつつある。

その一方で、特に地方部においては、公共交通の利用者数は、路線バスを中心として減少に歯止めがかからず、自動車と比べた公共交通の機関分担率についても、依然として低い状況である。東北地方に9つある空港の利用者数は減少し、路線の廃止・減便も見られるなど、東北地方の地域間・都市間交流にとっても見通しが明るくない状況が続いている。これは、公共交通を取り巻く環境の変化の中で、公共交通の分野が、事業者ごと、市町村ごとといった従来の枠内での取組努力だけでは、その維持確保に限界が来つつあることを示していると考えられる。

今後、東北地方の公共交通を取り巻く環境は、人口減少、少子・高齢化の進展、自治体財政の悪化等、ますます過酷なものになると見込まれている。東北地方の活性化に向けては、このような状況を十分に踏まえ、答申が掲げた課題への対応を加速するため、従来の枠内での取組を超えた、より効果的な施策に重点化して取り組むことが求められている。

2. 東北地方の公共交通を取り巻く環境

東北地方の公共交通を取り巻く環境としては、以下の点を特に考慮する必要がある。

人口減少

東北地方の人口は、平成7年をピークに減少しており、今後20年間で、さらに約15%減少することが見込まれている。この減少のペースは、答申当時の予測以上であり、全国的に予測されている人口減少の割合を大きく上回るものである。人口の減少は、東北地方における公共交通の利用者の減少の要因と1つとなっている。

進む人口減少（図1）

少子・高齢化

東北地方における高齢化率は、全国よりも高い割合で推移しており、20年後には、人口の3分の1以上が高齢者になると見込まれている。その上昇のペースは、答申時点における予測以上である。

少子化についても、年少（15歳未満）人口の割合は全国よりも低く、今後とも減少が見込まれている。

少子化・高齢化の進展（図2）

厳しい自治体財政

東北地方の各県、各市町村ともに、全国と比べて厳しい財政状況にある。各県の財政力指数については、宮城県を除く5県が全国平均を下回っている。市町村についても、市町村合併の進展等により改善は見られるものの、東北地方は財政力指数がもっとも低い地方の1つである。

厳しい自治体財政（図3）

地球温暖化対策

答申以降においても、二酸化炭素（CO₂）の排出量が増え続けている中であって、その削減に向けて、排出量の約20%を占める運輸部門の果たすべき役割は大きい。環境負荷の小さい、過度にマイカーに依存しない社会の実現が求められている。

運輸部門のCO₂排出割合（図4）

都市機能の拡散

東北地方においては、市街化区域の面積拡大と人口密度の低下に見られるように、他地域と比べても都市機能の拡散傾向が強い。都市機能の拡散は行政コストを増加させるのみならず、マイカーへの依存を高める要因ともなる。

都市機能の拡散（図5）

観光振興

東北地方を訪れる観光客は、答申以降、外国人観光客を中心に順調に増加したものの、平成20年度においては、地震等の影響により減少している。全国的には、平成19年6月に観光立国推進基本計画が閣議決定され、「観光立国」の推進が我が国の重要な課題となる中、東北地方においても、東北ならではの地域観光資源を最大限に活かしつつ、観光交流の拡大を効果的に進めていく必要がある。特に、今後、東北地方において、人口減少、少子・高齢化が確実に進行することが見込まれる中で、観光振興による交流人口の拡大は、地域の活性化に大きく寄与すると考えられる。

外国人観光客数の推移（図6）

具体的取組

東北地方の活性化に向けて、今後、公共交通の分野において重点的に取り組むべき施策については、以上のような公共交通を取り巻く環境の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」の観点が必要である。

このため、「連携」「協働」の観点も十分に踏まえつつ、本アクションプランにおいては、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する。

- 合併自治体における交通体系の構築
- 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
- まちづくりと連携した交通体系の構築
- 交通モード間・事業者間の連携・協働
- 住民を中心とした協働による公共交通の活性化・再生
- 高速交通手段を活用した交通体系の構築
- 東北地方の特性に対応した交通体系の構築

1. 合併自治体における交通体系の構築

平成11年頃から始まったいわゆる「平成の大合併」により、東北地方においても、平成11年4月現在400あった市町村数は、平成21年4月現在では230となり、概ね半減するに至っている。

合併により、行財政の効率化・健全化が図られる一方で、効率化が住民サービスの低下につながった場合には、人口の流出・減少をもたらし、かえって当該市町村の財政状況を悪化させるおそれがある。

例えば、合併により生まれた新たな市町村において、資源の効率的・効果的な活用を図るために病院、学校等の公共施設の統廃合を行う場合、住民の利便性の急激な低下を避ける必要がある。

また、合併の後も、住民の移動実態と必ずしも適合しない旧市町村単位での交通体系が残る場合、交通サービスの格差により住民の間に不公平が生じる可能性がある。

これらの課題に対応するため、合併市町村全体における住民の移動実態を十分に把握するとともに、当該実態を十分に踏まえた路線配置を進める。特に、病院、学校等の公共施設の配置に当たっては、住民のアクセス利便性の観点と一体的に検討を行う。

合併市町村全体での住民の移動実態を十分に踏まえた路線配置
公共施設配置と住民のアクセス利便性の一体的な検討

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

「平成の大合併」は、市町村の合併の特例等に関する法律の期限である平成22年3月末をもって一区切りとされている。「平成の大合併」の結果、10年間で東北地方の市町村数は半減する一方で、人口3万人未満の市町村は、平成21年4月現在で154残っており、これらの多くは行財政基盤に課題を抱えている。また、病院や高等学校といった公共施設の1市町村当たりの数は、東北地方は他の地方と比べて少なく、自治体財政と住民の利便性の両立が大きな課題となっている。

人口減少が見込まれる中において、可能な限り財政コストを抑えながら住民の利便を維持していくためには、各市町村が単独でフルセットの都市機能を担うことには限界があり、生活圏を形成する複数の市町村が連携して都市機能の確保に取り組んでいくことが重要になる。このためには、複数市町村にまたがる生活圏に対応した交通体系を構築することが重要な課題となる。

この課題に対応するため、複数の市町村が連携して、生活圏域全域の交通体系の見直しを一体的に行う。見直しに当たっては、既存のバス路線や鉄道を活用するとともに、新たに導入する交通手段との役割分担を明確にする。なお、複数市町村の連携に当たっては、県の調整役としての役割が期待される。

複数市町村が連携し、生活圏域全域の交通体系の一体的見直し 既存バス路線・鉄道の活用と新たに導入する交通手段との役割分担
--

3. まちづくりと連携した交通体系の構築

東北地方は、市街地の拡大と人口拡散・低密度化が、他の地域と比べても際立って見られる地域である。これに伴い、都市機能の郊外拡散が進んでいる。

都市機能の拡散は、今後、人口減少が進む中であって、除雪、道路維持等に係る住民一人当たりの行政コストの増加をもたらすとともに、日常生活がマイカーに依存せざるを得ないことにより、大きな環境負荷となる。また、マイカーを利用できない高齢者等にとっては、生活に必要な物資の購入等をはじめとして、日常生活を困難なものにする。

これを解決するためには、機能集約型のまちづくりを進めることが重要である。既存ストックを十分に活用しつつ、都市機能を再び集約させ、過度にマイカーに依存しなくても暮らせるまちづくりを進めることで、行政コスト削減や地球温暖化対策につながり、進展する高齢化社会にも対応することができる。

このような機能集約型まちづくりを実現するためには、施設整備、建築規制等の土地利用の面での取組に併せて、住民の移動を円滑にする効果的な公共交通の整備を一体的に進める必要がある。

具体的には、公共交通の利用者の利便を高めるため、都市機能の集積動向を踏まえつつ、幹線と支線の区別を明確にした路線配置にするとともに、利便性の高いダイヤ設定、乗継ぎの円滑化等を推進する。また、徒歩や自転車に配慮した取組とともに、パーク・アンド・ライドの実施等、マイカーとの役割分担を明確にし、過度にマイカーに依存しないまちづくりを進める。

機能集約型まちづくりを実現するため、土地利用と一体となった効果的な公共交通の整備 幹線と支線の区別を明確にした路線配置、利便性の高いダイヤ設定・乗継ぎ円滑化の推進 パーク・アンド・ライドの実施等、マイカーとの役割分担の明確化
--

4. 交通モード間・事業者間の連携・協働

公共交通の利用者数は、近年、東北地方においては減少を続けている。これにより、規模の小さい東北地方の路線バス及び鉄道事業者の多くは赤字経営を行っており、その路線の多くは行政からの支援によりかろうじて維持されている。

今後、少子化がさらに進み、公共交通の主たる利用者である高校生等の減少により、このままでは更なる利用者の減少が見込まれる中において、公共交通を維持するためには、公共交通全体の利用者を増加させることが必要不可欠である。

公共交通全体の利用者を増加させるためには、マイカーの持つ「ドア・ツー・ドア」の利便性を、公共交通においても可能な限り実現することが必要であるが、このためには、鉄道、バスといった交通モードや交通事業者の垣根を越えた連携が不可欠である。同時に、赤字経営に陥っている各交通事業者は、早急に経営効率化を図ることが必要である。

具体的方策としては、路線バス、鉄道といった異なる交通モード同士が連携し、乗継ぎに要する移動距離を短縮させるとともに、共通乗車券の発売を行うなど、ハード・ソフト両面での乗継ぎ円滑化を図る。

また、異なる交通事業者間において、共同運行化等による利便性・運行効率の向上を図るとともに、施設の保守管理、従業員教育等の面における連携により、安全の確保を大前提としつつ、コストの縮減を図る。

交通モードを越えた連携により、ハード・ソフト両面での乗継ぎ円滑化 交通事業者間の連携による利便性・運行効率の向上、コストの縮減
--

5. 住民を中心とした協働による公共交通の活性化・再生

これまで、公共交通については、主に、交通事業者が交通サービスを提供し、行政がこれを支えることで維持・確保を図ってきた。しかしながら、昨今の公共交通を取り巻く環境の変化の中で、利用者のニーズも多様化しており、公共交通の活性化・再生は、これまでの枠組みでは解決が難しい課題として、住民を中心とした多様な主体が、行政とも協働しつつ、主導的に参画することが求められている。

このような取組は、住民自ら運営に関わることで、利用者の多様なニーズにきめ細やかに対応することができると同時に、公共交通への認知度や利用促進に関する気運の高まりにより利用の増加につながる面がある。また、住民自らの参画を通じて、地域コミュニティの活性化や地域活力の増進が図られる。

一方で、住民を中心とした協働による公共交通の活性化・再生に際しては、現状では課題がある。まず、住民の側には、必ずしも交通に関する専門的な知識・経験を有する者がいない場合が多い。また、仮に意欲・知見ともに十分な住民がいる場合でも、当該個人のみ依存した取組の場合には、持続性を備えたものには至らないおそれがある。さらに、活動が個々に行われるに過ぎず、関係者間で十分な連携・情報共有が図られない場合には、取組を進める中で実際に生じる課題を克服できないことになる。

そこで、住民の中で、公共交通を担う核となる人材を育成するため、シンポジウムやセミナーの開催により公共交通の維持確保の意義に関する意識喚起、知識の共有化を図るほか、学校教育の現場等で、幼少のうちから公共交通の重要性に関する理解を醸成するための取組を行う。

また、活動が持続的なものになるためには、個人のみ依存しない組織的な取組が不可欠であることから、NPO等公共交通に関する活動を行う組織を育成・支援する。

さらに、専門家、NPO、行政等で構成され、このような個人、NPOの活動に対して人材やノウハウ面での支援を行う「地域公共交通コンソーシアム」の創設に向けた取組を進める。

これらの取組のほか、公共交通の利用促進を目的として、地域が一体となってモビリティ・マネジメントを通じた住民全般への意識喚起や、企業や商店街による自主的な取組を促進する。

人材育成のためのシンポジウム・セミナーの開催 学校教育の現場で、公共交通の重要性に関する教育の実施 公共交通に関する活動を行う組織の育成・支援 「地域公共交通コンソーシアム」の創設に向けた取組 モビリティ・マネジメントによる住民全般への意識喚起や、企業や商店街による自主的な取組の促進
--

モビリティ・マネジメントとは、ひとり一人のモビリティ（移動）が、社会的にも個人的にも望ましい方向に自発的に変化することを促す、コミュニケーションを中心とした交通政策をいう。

6. 高速交通インフラを活用した交通体系の構築

空港や新幹線は、東北地方と他の地方を広域的に連携させる高速交通インフラである。また、いわゆる高速バスは、利便性が高く低運賃の交通手段として、東北地方の広域連携に重要な役割を果たしている。人口減少、少子・高齢化が進む中で、東北地方への交流人口を増加させ、東北地方を活性化させるために、観光振興や新たな産業育成が不可欠であり、このような高速交通インフラの役割は大きい。

東北地方は、管内に9つの空港（青森、三沢、花巻、仙台、秋田、大館能代、山形、庄内、福島）を有しているが、これら各空港の利用者数は、定期便の廃止・減便等の影響もあり、年々減少しており、今後、高速交通インフラとしての機能を維持していくためには、その利用活性化が喫緊の課題となっている。

一方、新幹線については、東北新幹線、山形新幹線、秋田新幹線の3路線が東北地方と東京を結んでおり、このうち東北新幹線については、新青森延伸が平成22年12月に予定されている。新幹線の延伸は、いわゆる開業効果により観光客の増加をもたらすものの、数年で減少に転じる可能性も想定され、これを一過性のものにせず、持続させることが重要な課題である。

高速バスについては、近年、伸びていた利用者数に頭打ちの傾向が見られることから、利便性向上により更なる利用促進を図ることが必要である。

空港については、利用者数の減少が深刻化する中であって、地域関係者が一体となって利用促進策を進める。また、各空港への発着便が限られる中、東北地方への訪問客が到着・出発の際に別々の空港を利用しやすくするなど、東北地方の各空港が連携して利用者のニーズを充たす取組を進める。

また、観光形態が多様化し、個人やグループによる自由旅行の割合が増す中、空港や新幹線駅から目的地に至る二次交通がこれまで以上に重要になることから、空港や新幹線駅から、観光客にとって利便性の高いアクセス交通を確保する。

高速バスに関しては、路線相互や路線バスとの乗継ぎ、空港や新幹線駅との接続等における円滑化を進めるとともに、共通乗車券の導入等事業者間の連携により、利用者の利便性向上を図る。

地域関係者一体となった空港利用促進策の推進

空港間の連携施策の推進

空港、新幹線駅から目的地に至る利便性の高いアクセス交通の確保

高速バスの利便性向上

7. 東北地方の特性に対応した交通体系の構築

東北地方では、全国を上回る人口減少・公共交通の利用者減少の中で、デマンド型乗合タクシーが全国に先駆けて普及するなど、地域の実情に対応した取組が全国の先行事例ともなっている。このように、東北地方の特性に対応した新たな交通の取組は、同様の条件を抱える他の地域にも普及できる可能性を持っている。産・学とも連携しつつ、このような新たな取組を先行的に行い、普及させることは、競争力の強化にも寄与することになる。

この点、東北地方は、宮城県・福島県の一部を除き豪雪地帯に指定されるなど、我が国でも北海道に次いで寒冷な地域である。このような東北地方の特性は、寒冷・豪雪環境に起因する渋滞、遅延、欠航等の発生により、利用者の公共交通離れの一因ともなりうることから、寒冷・豪雪対策を適切に講じることは、公共交通の利便性を高め、利用者を確保していく上で不可欠となっている。

そこで、このような東北地方の特性に対応して、ITSを活用した渋滞緩和策等、寒冷・豪雪環境においても公共交通が円滑に機能するための交通システム・車両の開発・普及を推進する。

また、全国よりも高い割合で進展する高齢化に対応し、小型のバリアフリー車両等新たな車両の開発・普及を推進するとともに、駅施設等の改善を着実に進める。

寒冷・豪雪環境に適応した新たな交通システム・車両の開発・普及 高齢化に対応した新たな車両の開発・普及、駅施設等の改善

モニタリング指標

- 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
- 2 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

おわりに

1 施策の推進方法について

国、地方公共団体、交通事業者、地域住民・NPO等の関係者は、地域一体となって本アクションプランを踏まえた取組を進める。

特に、国は、本アクションプランに掲げられた取組に対して、その実施状況等も踏まえつつ重点的に支援を行うこととする。

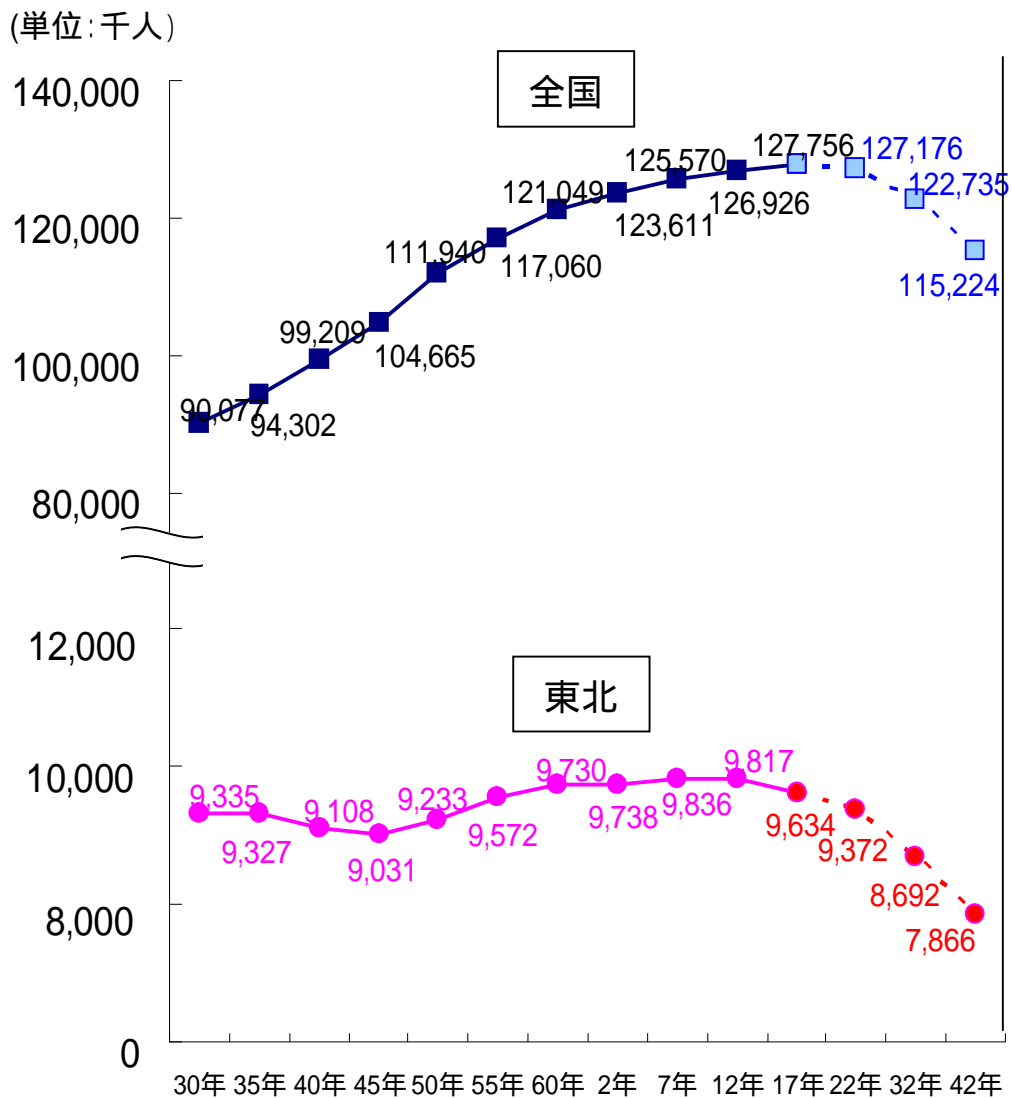
2 フォローアップについて

答申においては、「各地域における施策の進捗状況や効果検証、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行っていくべきである。」とされている。

本アクションプランは、答申に記載された施策をより具体化し、かつ、重点化するものであることから、今後は、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する。

(図1)進む人口減少

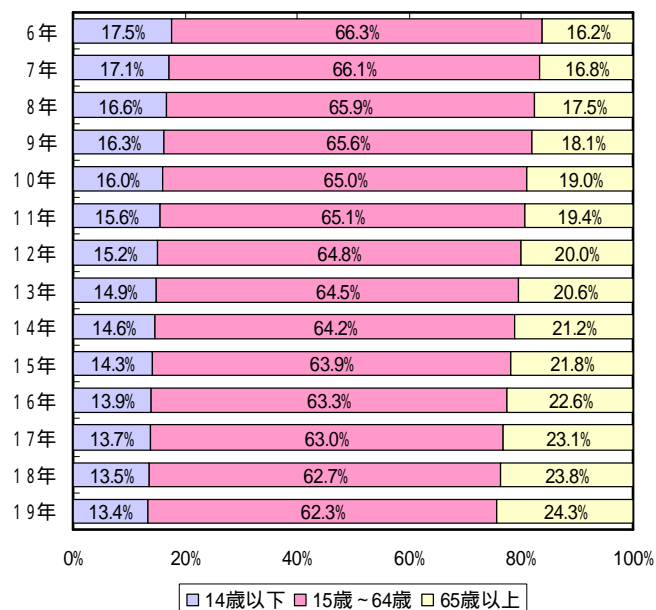
人口の将来予測



(資料)実績値は各年国勢調査。予測値は国立社会保障・人口問題研究所

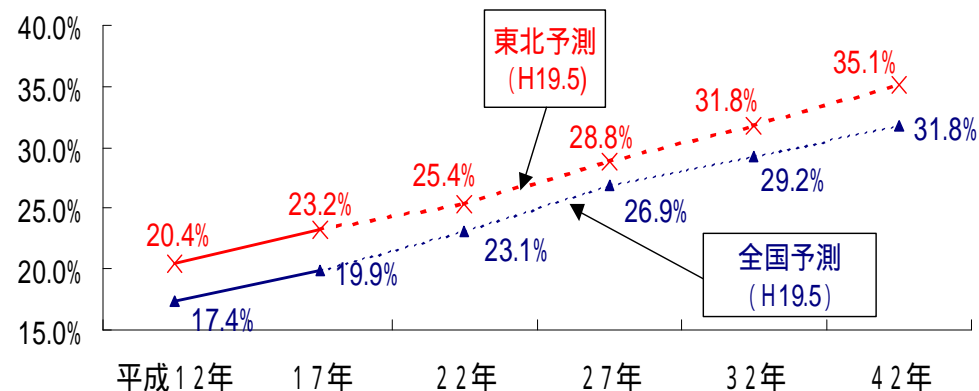
(図2) 少子化・高齢化の進展(全国・東北全体)

年齢階層別人口の構成比率(東北)



(資料) 各年住民基本台帳

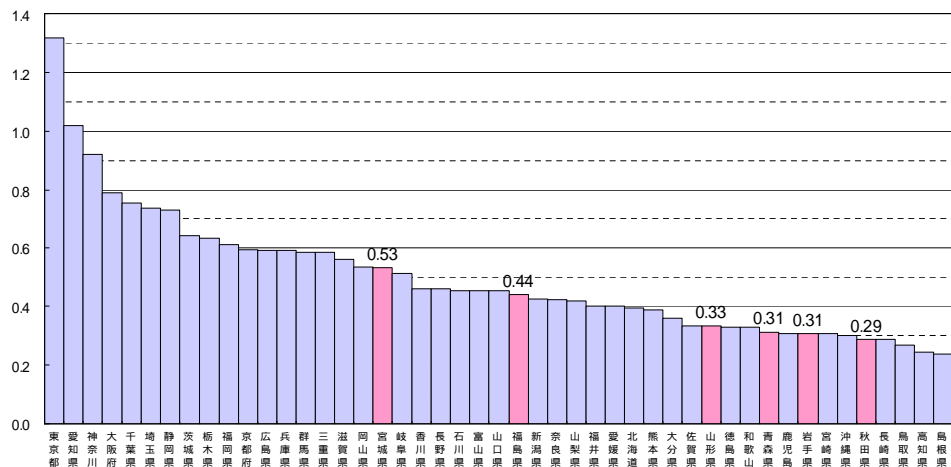
高齢化率の将来予測



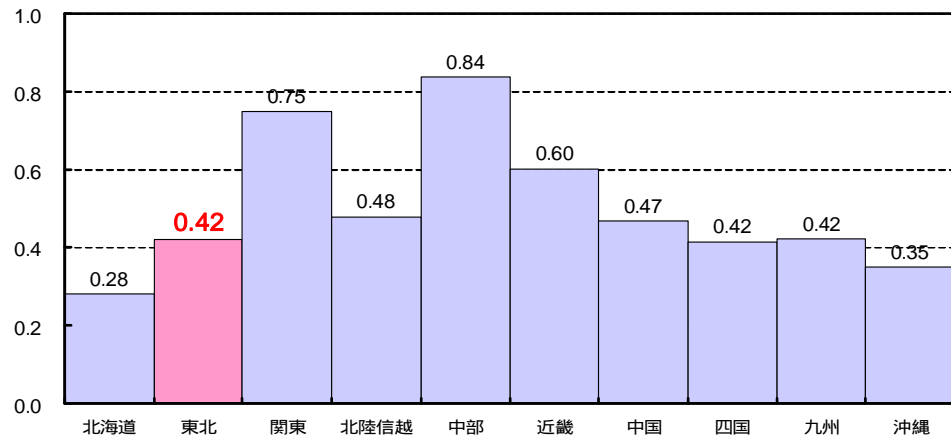
(資料) 実績値は各年国勢調査。予測値は国立社会保障・人口問題研究所

(図3) 厳しい自治体財政

各県の財政力指数



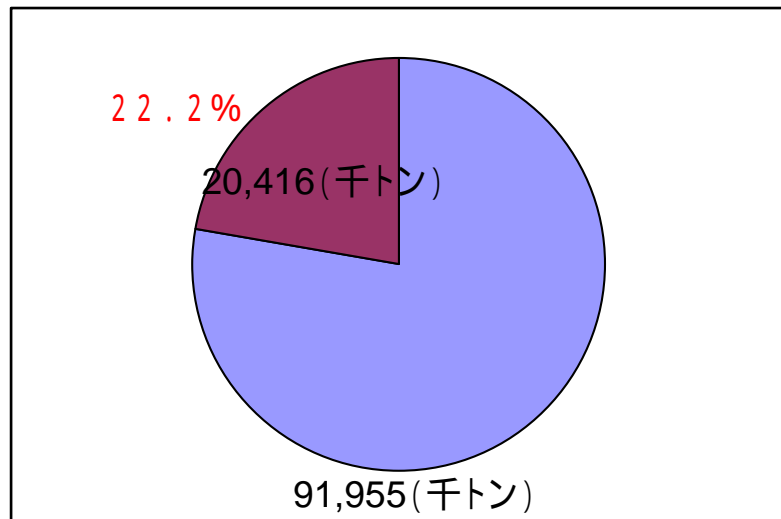
市町村の財政力指数平均



(資料) 総務省平成19年度地方財政状況調査

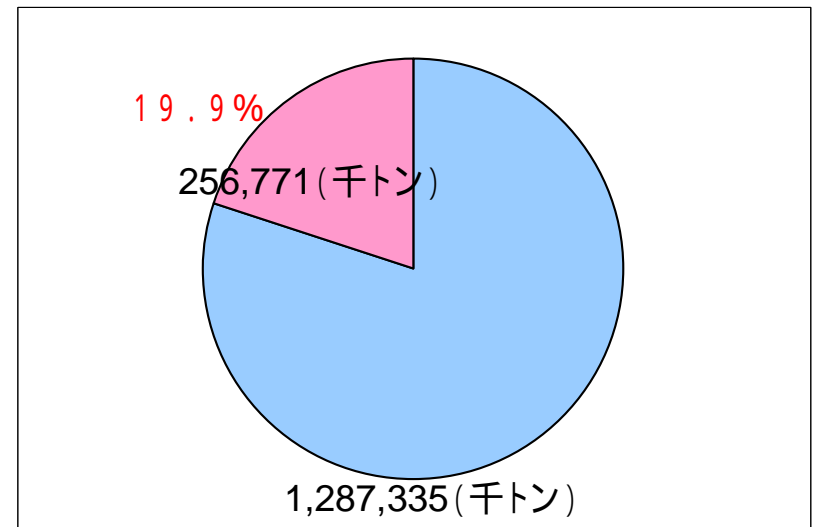
(図4) 運輸部門のCO₂排出量

運輸部門の排出割合(東北)



(資料) 平成17年各県調べ

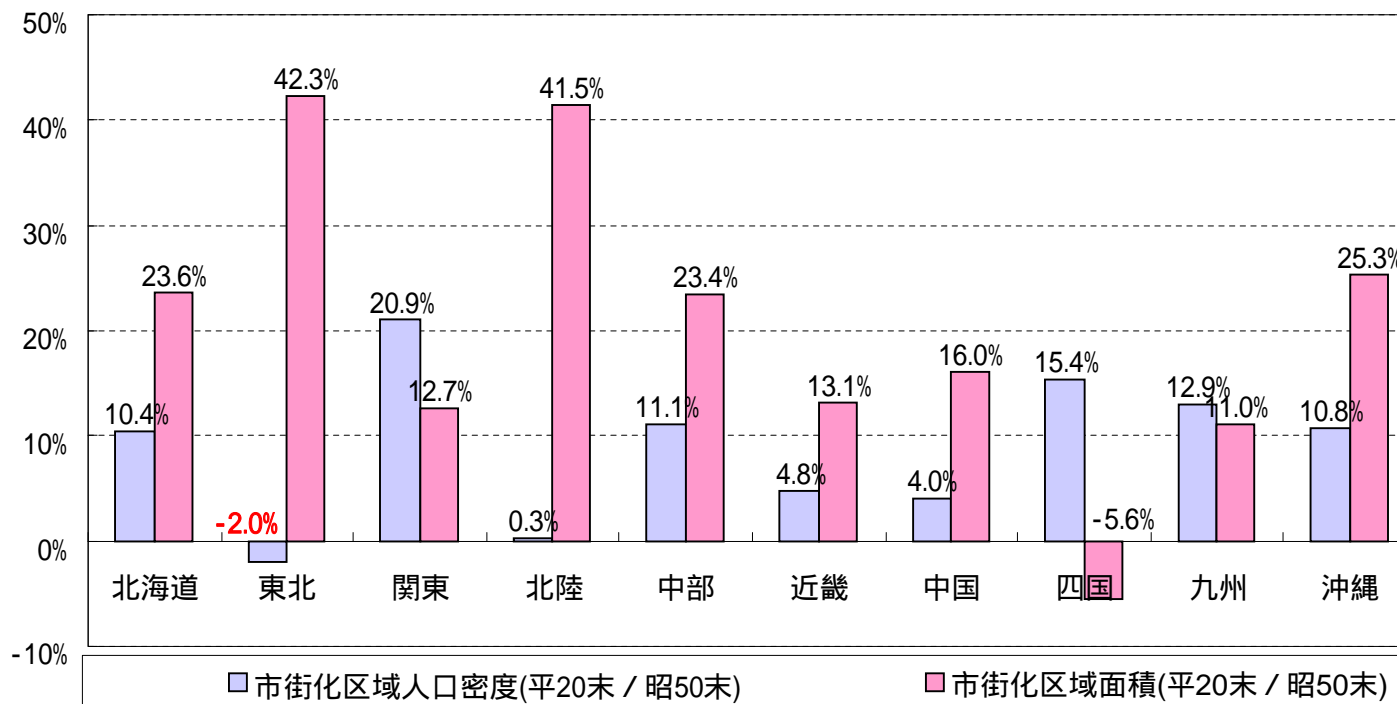
運輸部門の排出割合(全国)



(資料) 国立環境研究所のデータをもとに作成(平成17年度)

(図5) 都市機能の拡散

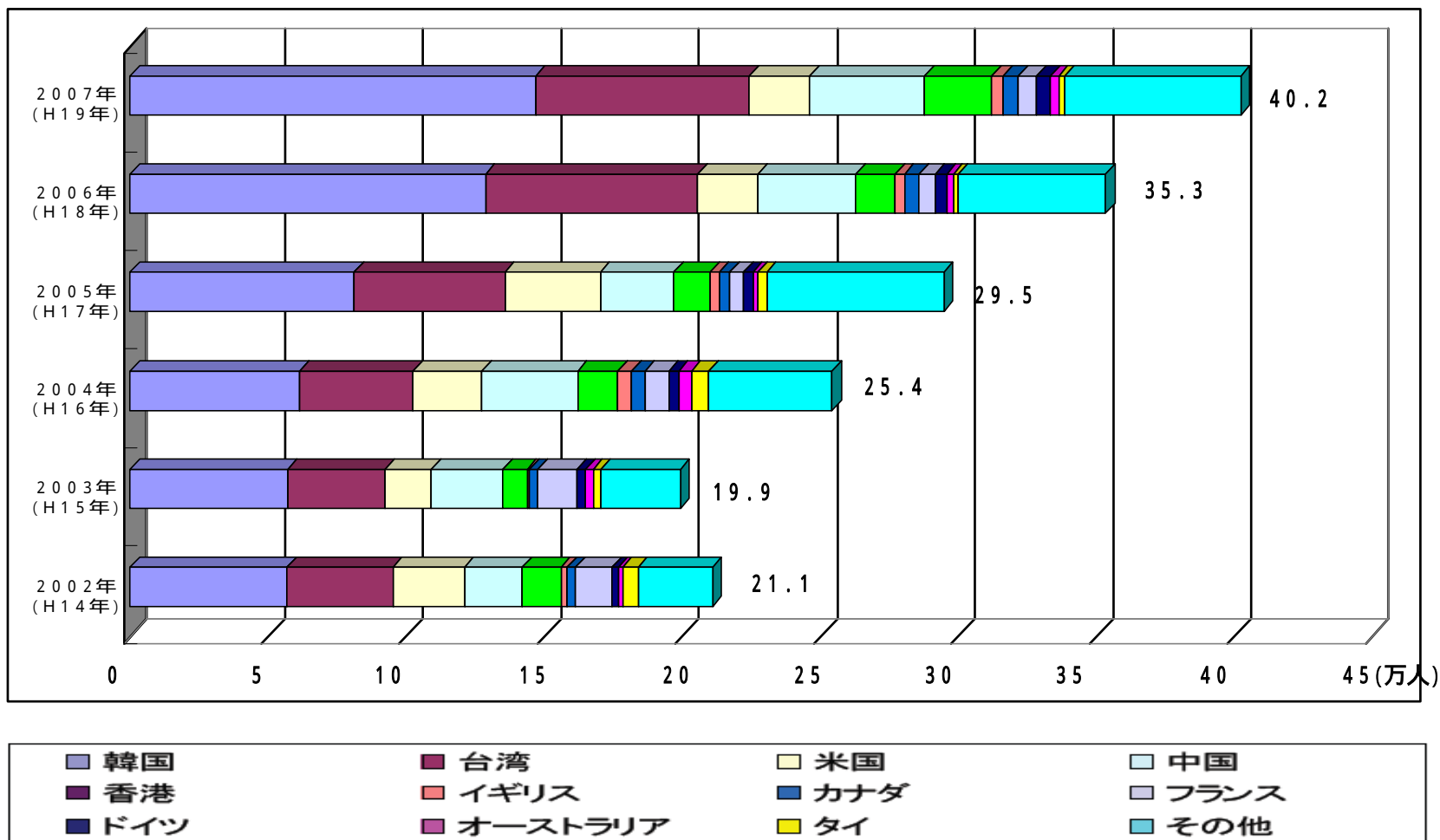
市街化区域面積(平成20年度末 / 昭50年度末)



(資料) 都市計画年報

(図6) 外国人旅行者数の推移

東北への国別訪日外客数(推計値)



(資料) 東北運輸局

(図) 東北地方における地域公共交通活性化・再生総合事業認定状況 (平成22年2月1日現在)

