

市町村合併時の公共交通政策に関する基礎的考察*

A Basic Study on Public Transport Policy in Case of Merger of Local Governments*

加藤 博和**

By Hirokazu KATO**

1 はじめに

人口減少・少子高齢化・経済超低成長期を迎えようとしている日本において、現在はそのための様々な準備を行う時期であり、市町村合併はその典型例と言える変革である。「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法)の期限が2004年度末となっている(延長される可能性もあるが)ことから、2004年度は市町村合併のピークとなる。しかしながら、合併後の市町村がどのような方向に進むべきかに関する議論は、ある意味合併そのものよりも重要な問題であるにもかかわらず、時間的な制約もあって必ずしも十分に行われていないケースも多々見られる。本稿で検討する地域公共交通の問題も例外ではない。

独立採算制を基本としてきた既存の地域公共交通網は衰退の一途をたどっている。これは、全国的にはモータリゼーション進展、地方部では過疎化・少子化による利用者減少が主因である。さらに、乗合バス事業の規制緩和も影響を与えつつある。交通空白地区を解消するための自治体運営バスが増加しているものの、その大半は利便性が低く、一方で公的補助はうなぎのぼりの状態である。しかも、自治体運営バスは各市町村で独自に取り組んでいるため、その境界で路線が途切れてしまうことが多く、住民の移動ニーズと必ずしも整合しない点も問題である。

このような状況下で市町村合併が進みつつあることを考えると、市町村合併後の地域公共交通政策のあり方に関する検討は緊急かつ重要な課題であると言える。しかし残念ながら、実際の検討・対応は手探りとなっているのが現状である。

そこで本稿では、東海3県(愛知・岐阜・三重)の実例を参考に、市町村合併前後の公共交通政策に

関する対応状況を整理し、その問題点を把握することによって、合併後の地域公共交通戦略のあり方に関する基本的な知見を得ることを目的とする。

2 合併時の自治体運営バス見直しの類型

市町村合併の際に、公共交通関連で最も問題となるのは、旧市町村が運営してきたバスの扱いである。そこで、表1に、東海3県における市町村合併後の既存自治体運営バス見直し状況をまとめる。本表の作成にあたっては、各市町村や合併協議会の討議資料・議事録・広報・新市建設計画等を参照している。見直し方針は次の4つの類型に分けることができる。

1) 合併後の全域をカバーする公共交通システムを新設：岐阜県本巣市(2004年2月1日合併)では、合併の目玉施策として、新たにコミュニティバスを市全域で運行することを掲げており、04年10月の運行開始を目指している。これは、単に公共交通空白地区を解消するのみならず、市域を南北に貫く第3セクター鉄道(経営悪化が問題となっている)へのアクセス手段としても位置づけられている。

2) 旧市町村のシステムを全域に拡大：岐阜県山県市(2003年4月1日合併)では、旧高富町で運行していたコミュニティバス「ハーバス」を旧伊自良村内に延伸するとともに、旧美山町内を運行していた廃止代替バスの運賃も値下げし、コミュニティバスと廃止代替バスの両方に使用可能な回数券を発売した。これによって、市内の主な地区が同一のバスシステムで網羅されることとなった。

3) 旧市町村のシステムを合併後もそのまま存続：岐阜県郡上市(2004年3月1日合併)では、旧町村の自主運行バスについて、運賃体系の見直しを行ったものの、路線・ダイヤ・運行事業者は従来通りとした。郡上市内では旧町村間は第3セクター鉄道や民営バスで結ばれており、旧町村内路線である自主運行バスを無理に統一する必然性が当面の間ないた

*キーワード：公共交通計画，市町村合併

**正会員，博(工)，名古屋大学大学院助教授
環境学研究科 都市環境学専攻
(〒464-8603 名古屋市千種区不老町，
TEL:052-789-5104，E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

表 1 東海 3 県の合併自治体における合併後の
自治体運営バスの方針（2004 年 4 月現在）

(注) 既に合併したか、法定合併協議会が設立され自治体運営バスに関する項目が合意事項となっている自治体を取り上げている。

「合併後の方針」欄の番号については本文を参照のこと。

新自治体名	編入 / 新設	合併 (予定) 日	旧自治体名 (乗客を限定しない自治体運営バスがある自治体に下線)	合併後の方針
愛知県				
一宮市	編入	05.3 を目指す	一宮市、尾西市、木曽川町	3)
稲沢市	編入	05.3.1	稲沢市、祖父江町、平和町	4)
愛西市	新設	05.3.22	佐屋町、立田村、八開村、佐織町	3)
田原市	編入	04.8.20 (済)	田原町、赤羽根町	2)
豊田市	編入	05.3.31 以前	豊田市、藤岡町、小原村、足助町、下山村、旭町、稲武町	3)
岐阜県				
各務原市	編入	04.11.1	各務原市、川島町	2)
本巣市	新設	04.2.1 (済)	本巣町、真正町、糸貫町、根尾村	1)
山県市	新設	03.4.1 (済)	高富町、美山町、伊自良村	2)
瑞穂市	新設	03.5.1 (済)	穂積町、巣南町	2)
大垣市	新設	05.3.31 以前	大垣市、養老町、上石津町、垂井町、関ヶ原町、神戸町、輪之内町、安八町、墨俣町、池田町	3)
(未定)	新設	04.10.1	海津町、平田町、南濃町	3)
美濃加茂市	編入	05.3.31 以前	美濃加茂市、坂祝町、富加町、川辺町、七宗町、八百津町、白川町、東白川村	3)
郡上市	新設	04.3.1 (済)	八幡町、大和町、白鳥町、高鷲村、美並村、明宝村、和良村	3)
恵那市	新設	04.10	恵那市、岩村町、山岡町、明智町、串原村、上矢作町	3)
高山市	編入	05.2.1	高山市、丹生川村、清見村、莊川村、宮村、久々野町、朝日村、高根村、国府町、上宝村	3)
飛騨市	新設	04.2.1 (済)	古川町、神岡町、河合村、宮川村	3)
下呂市	新設	04.3.1 (済)	萩原町、下呂町、小坂町、金山町、馬瀬村	3)
三重県				
桑名市	新設	04.12.6	桑名市、多度町、長島町	3)
いなべ市	新設	03.12.1 (済)	北勢町、員弁町、大安町、藤原町	3)
亀山市	新設	05.1	亀山市、関町	3)
津市	新設	05.1	津市、久居市、河芸町、芸濃町、安濃町、美里村、香良洲町、一志町、白山町、美杉村	3)
伊賀市	新設	04.11.1	上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町	3)

めである。この類型では、合併時には従来システムをとりあえず受け継ぐものの、再編をその後の課題として位置づけている場合が多い。

4) 合併を期に既存システムを廃止もしくは縮小：

愛知県稲沢市・祖父江町・平和町（2005 年 3 月 1 日合併予定）では、現在の稲沢市コミュニティタクシー「ふれ愛タクシー」を合併後に廃止するとともに、祖父江町巡回バスについても運行規模を大幅に縮小することを予定している。その理由として、経費のわりに乗客が少ないことが挙げられている。

以上の類型のうちいずれを選択するかは、各自治体の地域事情や財政状況、旧市町村間の力関係などによって異なるが、1) はきわめてまれであり、多くは 3)、すなわち、合併後に自治体運営バスを含めた公共交通体系を見直すことを予定している。

3 市町村合併時に地域公共交通が直面する課題

地域公共交通の見直しが合併後の課題として後回しにされやすい理由について、合併協議会での議論や合併後の見直し状況などを元に整理すると、合併協議期間内では解消できない、以下の 4 つの「不一致」としてまとめることができる。

(1) 「合併の組み合わせ」と「公共交通ニーズ」との不一致

市町村合併によって行政単位と生活圏（日常交通圏）が一致すれば自治体バスが境界で途切れてしまうようなことが解消され、移動ニーズに合った地域公共交通政策が可能となることが期待される。しかし、実現される市町村合併の枠組みが住民の生活圏に即しているかどうかは保証の限りではないため、往々にして齟齬が生じることがある。

しかしながら、従来の生活圏と合併の枠組みが食い違っていても、合併する以上は公共交通体系も整備・統合し、一体化を進めていこうという意志を持って施策を進めている自治体もある。例えば、岐阜県各務原市・川島町（2004 年 11 月 1 日合併予定）は、両自治体を直接結ぶ公共交通手段が存在しないことから、合併に先立って各務原市「ふれあいバス」を川島町に乗り入れることを予定している。

(2) 旧市町村における公共交通確保策と

合併後の地区間公平性確保策との不一致

旧市町村には、それぞれの実情に応じて地域公共交通政策を展開してきた経緯がある。人口が同じ地区であっても、線的に密集しているか散在している

か、高齢者が多いか否か、公共施設の立地状況、起伏の有無などによって、提供される公共交通手段やそのサービス水準は大きく異なる。このような地区の状況は、合併するからといって当面変わるわけではない。しかし、合併時にはしばしば「うちの地区にも〇〇地区と同じコミュニティバスを走らせてほしい」「××地区の巡回バスはお金がかかっているわりに利用されていないので廃止すべき」といった地区間公平性の議論が出てくる。

さらに、合併を期に旧市町村間を結ぶバスを新設・拡充し一体感を高めようという意見も同時に出されることで、議論が複雑になる場合も多い。

合併によるメリットとして、複数市町村を運行する自治体バスを実現する際の障害である費用負担問題が解消される可能性が挙げられることがある。しかしこれも、市町村間の交渉事が市町村内の公平性の議論へと置き換わるに過ぎず、地区間公平性の問題についての本質的な解決にはつながらない。

結局のところ、地域公共交通に関する地区間公平性の議論は、受益と負担のバランスの問題に帰着する。市町村合併は、地域公共交通に対するニーズが異なる複数地区を一まとめにしてしまうことによって、受益と負担の関係を不明確にしてしまう一方で、合併を実現するためには地区間公平性の担保が重要となる。その結果、地区の実情にあった交通手段が存続できなくなったり、あるいは競争力の低い路線が全域を網羅するといった、一種の悪平等を招いてしまう危険性があると言える。

逆に、合併後には各地区の実情に合った公共交通新設が困難になることを見越して、合併協議終了後から合併までの間に、駆け込みで自治体運営バスを新設する事例も見られる。岐阜県郡上市では、2003年7月8日に合併協定書の調印が行われた後、8月8日に八幡町コミュニティバス「まめバス」が、また12月10日には白鳥町デマンドバスが運行開始し、いずれもそのまま新市に受け継がれている。

（３）自治体の姿勢と住民意見との不一致

乗合バス参入退出規制の緩和によって、地域公共交通維持における市町村の役割が重要になったと言われるにもかかわらず、多くの市町村にとって地域

公共交通政策は片手間に過ぎないのが現状である。ところが、合併にあたって住民アンケートを実施すると、公共交通整備をニーズとして挙げる意見が上位にくる場合がしばしばみられる。ましてや、合併後には旧市町村間の格差や公共機関への行きづらさが顕在化し、住民の不満が増大する場合も考えられる。したがって、合併時には後回しにしたとしても、数年後には何らかの見直しが必要となる合併市町村が続出することが予想される。しかし、住民意見は地区や個人属性によってさまざまであり、大きくなった市町村にとってそれを十分に把握した政策を立案することは難しくなってしまう。

現在の市町村合併の動きはモータリゼーションなくして成立しえない。地域活性化や環境問題などを考えると、クルマ社会を前提とした市町村合併そのものの是非について議論される必要があるのかもしれない。しかし実際には、既存の公共交通機関の利用では市役所まで日帰りできない新市が今後増加していくことになる。そして、その「尻拭い」をバスが引き受ける構図も増えていくこととなろう。

（４）自治体の意向と権限との不一致

参入退出規制が緩和された現在においても、市町村が公共交通政策として積極的な役割を果たすことが可能なのは、民営路線バス・鉄道に対する補助や自治体バスの運行、ターミナルや停留所の整備といった程度にとどまっており、いずれも少なからぬ財政負担を伴う。

また、既存の民営路線バスや鉄道をどのようにコントロールしていくかも困難な問題である。合併後市町村においては、旧市町村間を結ぶ幹線路線は民営路線バスや鉄道である場合が多い。しかし、公的補助路線になっていない限り、これらの路線を自治体主導で見直すことはほとんど不可能であり、また自治体運営バスを並行させることにも大きな制約があり、路線網設定が制約されてしまう。

旧市町村間を結ぶ民営バス路線のうち不採算系統の維持については、現行制度では「生活交通路線維持費補助制度」(国庫補助)のスキームによって規定される。この補助制度を活用すれば市町村補助が少なくて済み、さらに合併特例として2001年3月末の

市町村構成が 10 年間適用されることになっているので、合併市町村内の幹線路線でも活用でき、当該市町村の財政負担が相当軽減されるというメリットがあるからである。そのため、この制度を活用して合併前にバス路線を新設する試みも出てきている。ただし、この補助制度は民営バスとしての運行が前提であるので、自治体独自の積極策を打ち出しにくい。また、広域市町村圏の中心市町村が中核とならない場合には国庫補助要件を満たすことができない。さらに、鉄道ではこのような財政支援策が明確には存在しない点も問題である。

4 合併後の地域公共交通戦略のあり方

以上、現在の市町村合併論議の中で、自治体バスの再編を始めとした地域公共交通政策に関する議論が後回しになっている現状や、市町村合併によって地区間公平性の名のもとに画一化が進められ、地区特性に応じたメリハリある公共交通網形成が行われない危険性について論じてきた。また、そもそも市町村合併がクルマ移動を前提として進められており、公共交通政策が新市町村の一体性や移動利便性を高める手段としてではなく、移動制約者対応施策としてとらえられるケースが多いことも指摘した。

これらを踏まえた上で、今こそ市町村合併の流れに対応した「地域公共交通戦略」を練り上げる取り組みが必要であると考え。この戦略は、合併の枠組みにとらわれることなく、住民の生活圏（日常交通圏）に根ざした検討とすべきである。また、戦略の目的として、「地区間公平性」という発想から脱皮し、「競争力の高い公共交通ネットワークの形成」を重点とすべきである。

戦略では、圏内の公共交通ネットワークを

「対圏外」：高速性・快適性に優れた鉄道や幹線バス

「地区間」：旧市町村間等を結ぶ路線バスやコミュニティバス

「地区内」：フィーダー交通・生活交通のための少量輸送手段

の 3 段階構えでとらえ、それぞれ適材適所の公共交通手段を配備するとともに、ネットワークとして機能させるための結節点整備にも取り組む必要がある。

このうち、市町村が直接関与すべきなのは、対圏外・地区間路線と結節点整備である。対圏外・地区間路線は主に鉄道もしくは 4 条事業者・21 条事業者が運行する路線バスである。4 条バス路線については民営事業者が主導権を握っており、前述の国庫補助のスキームも重要なカギを握っているため、市町村は財政負担が軽い一方で関与が難しいものの、増客と地域への貢献が両立される施策を打ち出すことで、路線の改善を事業者に働きかけていく取り組みが可能である。岐阜県飛騨市のように、新規需要である市役所への通勤のための地区間バス増便を事業者に要請し、実際に利用することで路線維持を図っている自治体もある。なお、対圏外・地区間路線を自治体バスとして運行することも考えられるが、路線・ダイヤ設定における市町村のイニシアティブは高まるものの、財政負担の増加は避けられない。国庫補助や都道府県単独補助の有効な活用も考えながら判断することが求められる。

一方、「地区内」交通の運営は、悪平等や非効率を防ぎ、各地区の実情に合ったものを運行するために、市町村直営ではなく、地域審議会（旧市町村）レベルや地区 NPO などによる運営が望ましい。負担についても、公的補助を得ながらも利用者や地区住民・企業等といった受益が及ぶ範囲内である程度閉じている必要がある。また、市町村には、これら地区内交通の運営主体に対する企画・運営ノウハウの提供や施設・走行環境整備などのサポート、およびネットワーク性維持のためのダイヤ・停留所・運賃調整といった役割が生じる。

地区内交通は需要の単位が小さいことから、費用効率や利便性を高めるために、少量輸送手段と運行システムの開発が求められる。現在、小型バスやジャンボタクシー、一般タクシー車両等を用いた少量乗合輸送手段やデマンド運行方式に関する試みが各地で行われているが、成功例は極めて少ない。少量輸送手段の適性は地区特性に大きく左右されることから、それに合った輸送システムを住民と協働して構築するノウハウを確立するとともに、それをサポートできる車両や運行システムを開発することが大きな課題である。