

令和元年 6 月盛岡市議会定例会  
交通対策特別委員会調査報告書

令和元年 6 月 28 日提出

少子高齢社会の到来により、豊かさを享受してきた我々の社会は大きな変革期を迎えています。当市の活力をいかに持続し、豊かな社会を営み続けていくかは、次の世代へバトンを渡す我々の大きな課題でもあります。このことから、当委員会では交通問題に着目し、多くの課題の中から次の 2 項目について調査研究を進めてまいりました。

調査項目 1 少子高齢化に対応した交通のあり方について

少子高齢社会において、どのような交通のあり方が地域社会において利便性の提供になるか、また、地域が求めている便利さとは何かについて研究するため、コミュニティバス、オンデマンド交通の研究や、タクシー乗車時の助成などの施策について調査を行いました。

調査項目 2 地域活性化に向けた公共交通のあり方について

盛岡バスセンターの再整備の検討が進むタイムリーな時期に、限られた空間でどのようなバス乗降施設を整備すれば、利用者にとって使いやすく安全なものとなるか、また、まちづくりと一体となる公共交通の役割について研究するため、バスターミナル機能を有した施設の整備や、モータリゼーション時代における公共交通の役割について調査を行いました。

その調査結果を次のとおり報告します。

記

1 盛岡市の公共交通政策の現状と課題

平成 11 年に市は、市内の交通渋滞緩和と交通環境の改善を目指し、当時国の最新政策であった「オムニバスタウン」の指定を受け、本格的な交通対策に乗り出しました。主な事業内容は、①ゾーンバスシステムの導入（バス路線の再編）②都心循環バス「でんでんむし」の運行（バス路線の再編）③ハイグレードバス停の整備（バス利用環境の改善）④バスロケーションシステムの開発導入（バス利用環境の改善）

- ⑤バス優先信号システム（PTPS）の導入（バス運行環境の改善）
- ⑥時差出勤の導入（バス利用環境の改善）の6項目です。

平成19年にはオムニバスタウン事業の結果も踏まえ「盛岡市総合交通計画」を策定しました。キャッチフレーズを「自家用車は我慢，歩行者・自転車・公共交通優先のまちを目指して」とし，市の交通の将来について明確な計画を示しました。

平成21年には「もりおか交通戦略」が策定され，総合交通計画の事業化を進める実施方針が定められました。内容は，基本理念を，①松園・黒石野地区，青山地区，盛南地区，都南地区及び玉山地区と中心市街地との結びつきの充実②地域特性を生かした，バランスの取れた交通体系の充実とし，これらに基づき，①歩いて楽しむ中心市街地の形成②公共交通軸の充実・強化の2つの戦略に取り組むこととし，この取り組みに必要な道路整備を進めることとしております。一方，中山間地の交通弱者の交通手段の確保，ゾーンバスシステムの効果の検証，高齢者の交通手段の確保といった課題もあることから，①患者輸送バスとスクールバスの一般混乗の実施②ゾーンバスの見直し③まちなかおでかけバスの実施に取り組んでおります。また，近年新たに，①バスセンターの再整備②地域公共交通網形成計画の策定③田沢湖線新駅設置④自転車の利用推進の4項目が課題として見えてきました。

## 2 委員会の調査活動

### (1) 勉強会（平成30年6月21日実施）

現在の状況や課題について担当の建設部から説明を受けました。

ア （仮称）新盛岡バスセンターに係るバスターミナル機能の整備について

バスセンターの役割は大きく言って，ターミナル機能の確保と拠点形成，集客力向上とバス利用促進による中心市街地の活性化の2点です。

旧バスセンターはバスターミナルが7バースで，建物1階に待合室，窓口，自動券売機，テナントなどを設置していました。バスの待機駐車場は敷地内のほか，道路を挟んだ東側に借地で2カ所設置していました。周辺を含めたバスの運行本数は1日当たり1,584本，乗降客数はおよそ6,300人でした。

新盛岡バスセンターの整備においては，旧バスセンターのスイッチバック方式を見直すよう考えており，バスバースや待機台数も今

後基本計画で検討することにしてあります。地元関係者や市民、バス事業者からは、分かりやすく利用しやすい施設の整備や、周辺への歩行者動線の確保などの要望があります。

以上のことを踏まえて、①移動しやすく利便性の高い、分かりやすい施設②使いやすいターミナル③誰もが分かりやすい案内システム④快適な待合室⑤安全運行のための運転手休憩スペースの確保⑥駐輪場の確保⑦ユニバーサルデザインへの配慮の7項目を整備の基本としています。

#### イ まちなか・おでかけパスについて

計画販売枚数の1万枚を超える人気の一方でバス事業者の負担感が増加し、今後の事業の進め方が課題となっています。高齢者がパスを利用し中心市街地に外出している状況から、中心市街地の活性化や公共交通の利用促進という目的はすでに達成しています。今後制度の検証を行い、事業の方向性を検討していきます。

#### ウ 地域公共交通網形成計画について

計画策定の背景には、少子高齢化、マイカー依存や人口減少等、社会情勢の変化があります。公共交通の利用者の減少が交通事業者の収益悪化を招き、公共交通サービスの水準低下につながるという負のスパイラルに落ち込み、身動きの取れない状況となっています。そのような状況の中で、効率的なバス運行の構築、公共交通空白地域における高齢者の移動手段確保など地域公共交通の課題解決に向けて、令和元年度中に地域公共交通網形成計画を策定する予定です。

### (3) 勉強会（平成31年1月23日実施）

公益社団法人岩手県バス協会から協会の現状と課題について説明を受けました。

協会の主な事業内容は、①接遇、安全輸送等の講習会や運行管理者試験事前講習会等の開催②輸送の安全、環境に係る普及啓発③輸送改善の観点からバス路線マップの作製配布④国・県からの補助金の配分と各種施設の整備⑤バスの日イベントの開催などです。

まちなか・おでかけパス事業は利用者がふえていて好調です。買い物や通院という目的で高齢者がまちなかに出かけるという効果はありますが、バス事業者サイドにとっては収入増に至っていない状況です。事業者と行政の両方がウイン・ウインの関係になるように、今後双方で協議をしていくことが必要です。

バスロケーションシステムの更新については、設置から15年以上が経過し、設備更新について検討しています。技術革新が進み、新しいシステムの導入が期待されています。バス停での発着時刻情報に加えて、路線図、接近情報、広告、地域情報、災害時の重要情報などを画像で表示するスマートバス停が全国では標準となっています。

さらにバスカードからICカードへの更新の時期も来ています。喫緊の課題ではありますが、導入費用と維持費用の捻出がバス事業者だけでは難しい状況です。

現在、盛岡バスセンターの再整備に向けた事業を進めていますが、そのしわ寄せが、盛岡駅のバスロータリーにきています。東口のバス待機場は飽和状態で、東口と西口の使い方や乗り合いバスと観光バスのすみ分けについて市と協議中です。使用場所の変更に伴う管理要員の確保や、さまざまな費用負担の問題、新盛岡バスセンターとの機能分担も大きな課題です。

新盛岡バスセンターの整備については、交通拠点の役割、バスの待機、乗務員等の休憩場所などバス事業者の意見を取り入れながら、全国に誇れる施設を整備するように期待していますが、バス事業者の費用負担については今後の課題です。

公共交通空白地域の交通対策も大きな課題です。当市は市域が広いことから、中心部と郊外で状況が異なります。地域公共交通網形成計画の中で、どのようにバランスをとって組み上げていくか難しさがあります。

#### (4) 先進地視察（平成30年1月30日～2月1日実施）

##### ア 愛知県名古屋市：栄バスターミナルの整備について

栄バスターミナルは店舗等との複合施設として整備された、全国的にも珍しい施設です。バスターミナルは半地下に整備され、地下鉄と接続しています。整備費は約23億円で、管理は第三セクターの栄公園振興株式会社を設立し行っています。バスターミナルの概要は、一般自動車ターミナルで、面積は6,200㎡、乗車用バースは10バース、運行系統数は47系統、年間利用台数は31万台、1日運行本数は840本、乗車人数は平日が約7,000人、休日が約6,000人、利用時間は午前6時から午前0時までです。

特徴は、ホームドア方式により待合室と乗降場所を完全分離している点で、結果的に待合室は冷暖房完備の空間になっています。

バスターミナルは乗車専用ターミナルで、降車場は場外に設置しています。降車後のバスはターミナル内の待機バースに収容可能なため、周辺道路にバスが並ぶようなことはありません。課題は、国際化に向けた多言語案内への改修や老朽化に伴う修繕費用の確保などです。

#### イ 岐阜県岐阜市：コミュニティバスの運行について

岐阜市は平成 17 年に市営バスを廃止しており、平成 18 年度からコミュニティバスの導入を始めました。計画 22 地区の内、19 地区で運行しています。22 地区とは中学校区で、1 中学校区に 1 運行の考え方です。車両は、35 人乗り低床バスの日野自動車製「ポンチョ」を採用、1 地区に 1 台走行し、予備車両は 3 台あります。運行形態については、各地域がルートや運賃などを含め、全て決めています。行政がかかると失敗が多いこともあり、市はシステムづくり、地域が実施主体という役割分担で進めています。19 地域全てのバスに愛称をつけていて、利用者は 1 日約 1,500 人、年間約 50 万人です。地区へのバス運行に際しては 2 年間の試行期間を設けており、この期間の中で地域内での効率的なルートや運賃などを決めてもらっています。地域が主体となって事業を進めることが事業の継続につながることから、行政側の労力をかけてでもこの方式で実施しています。本格運行後 3 年ごとに効率性や補助額をチェックし、運行継続の可否を判断しています。収入が当初見込みより増加したことにより、運賃を値下げした地域もいくつかあり、地域の努力が地域に還元されています。運行支援の基準は高齢者の人口密度から 6 段階に細分化し、年間補助上限額と基準収支率を設定しています。市の財政負担は年間 2 億円です。事業主体は、コミュニティバスの事業者である地域から委託運行を受けたバス事業者で、赤字分を市が補填しています。

#### ウ 滋賀県東近江市：デマンド交通について

平成 17・18 年の 2 度の広域合併で東近江市は誕生しました。合併前の各市町で運行していたコミュニティバス事業を再編し、平成 19 年から「ちょこっとバス」(コミュニティバス)「ちょこっとタクシー」(デマンド型乗り合いタクシー)の運行を開始しました。委託先は、バスはバス事業者へ委託、タクシーは市内のタクシー

事業者の中からプロポーザル形式で、路線ごとに選定しています。平成 28 年度の「ちょこっとバス」の利用者数はピーク時から約 9,000 人減少していて、利用促進が課題です。乗り合い型の「ちょこっとタクシー」もピーク時から約 12%減少しています。運行内容は、バスは 10 路線で一日 60 便運行、タクシーは 12 路線 9 エリアを運行しています。収支構造はバスで運行経費の 2 割、タクシーで 1 割が運賃収入で、委託業者は運営に苦勞しています。事業費の規模は、合併前の各市町の予算額の 3 倍となっており、交通政策の枠組みだけでは、取り組みに限界があると考えています。

(5) 先進地視察（平成 30 年 10 月 17 日～19 日実施）

ア 石川県金沢市：金沢交通戦略について

平成 19 年に新金沢交通戦略を策定し、歩けるまちづくりの推進、ふらっとバスの導入、郊外地域運営バスの導入、公共レンタサイクルの導入、バス専用レーンの拡充、パークアンドライドの充実、二次交通案内の充実等を進めてきました。平成 28 年には、第 2 次金沢交通戦略を策定し、これまでの「歩行者と公共交通優先のまちづくり」という考え方に加えて、「まちなかを核にネットワークでつなぐまちづくり」を盛り込んだ計画にしました。基本方針として、①交通ネットワークの再構築②交通機能の連携強化③交通利用環境の向上④歩行者と公共交通の優先⑤広域・圏域交通による交流の推進の 5 項目を掲げ、過度に車に依存しない交通体系、安心して回遊できるまちなか、だれもが使いやすい交通環境、都市の競争力・魅力の向上を目指しています。金沢の特色である「ふらっとバス」は、普通の路線バスでは入れないような細街路をケアしており、中心市街地の活性化も目的の一つです。「ふらっとバス」と路線バスのすみわけはできています。郊外地域運営バスは 2 地区に運行していますが、それぞれ 2 割と 4 割の運賃収入があり、赤字分 150 万円と 100 万円を市が補填しています。ほかの地区にも普及するよう、制度の改正を検討しているところです。公共交通の定時性や速達性を確保するため、新しい交通システムとして、市の中心基幹路線に B R T または L R T の導入を検討しており、限られた道路幅員の中で効率を上げ、既存交通への影響を低く抑えるシミュレーションを行っています。

イ 富山県高岡市：交通政策について（市運営のコミュニティバスの廃止についてなど）

平成30年度末に市のコミュニティバスを廃止しました。廃止は現在の情勢に逆行しており、全国的に珍しい事例です。運行当初1便当たり10人以上あった乗車数は3.4人と激減し、存廃問題に至りました。年間赤字は4,500万円を持ち出しは11年間続き、車両の更新時期も迎えたことから、新たな公共交通システムの構築を検討することになりました。新たなシステムは、コミュニティバスの代替機能を目指し、地域が運行する地域バス、地域タクシーに転換する内容です。コミュニティバス不振の原因は、各地域からルートに対する要望が多数出されたことで運行時間が膨れ上がり、かえって不便さが増した結果利用者が減るという悪循環に陥ったことと分析しています。地域バスは、市が車両を購入の上、地域に無償で貸与し、地域がバス運行事業者となる仕組みです。従来高岡市は在来線、路面電車、路線バスなど公共交通に恵まれた都市であり、コミュニティバスが既存の交通を妨げていたという反省点があります。

ウ 長野県松本市：次世代交通政策について

松本市の次世代交通政策の定義は、「自動車優先の社会から転換し、歩行者、自転車、公共交通を優先するまちづくり」です。路線バスは平成28年度、20路線中3路線のみ黒字で、1億2千万円の赤字です。ICカードの導入を計画していますが、国やJRとの関係や、予算面でなかなか難しい状況です。松本周遊バス「タウンスニーカー」は4コースを運行していますが、料金値上げや運行本数削減などにより、平成28年度の乗車人数は全盛期の半分以下に落ち込んでしまいました。そこで、平成29年8月に市が運行実施主体となり、車両の購入、3倍の増便、ダイヤの見直しなど行った結果、利用者が前年より倍増しました。タウンスニーカーの運行収支は、運行経費が1億2千万円、収益が5千万円で、差額の7千万円を市が補填しており、1便に平均10人乗車していますが、赤字の状態です。将来的には市営化を視野に入れています。公共交通空白地域への対策として、5路線でコミュニティバスを運行し、山間部では地元がバス会社と契約して「地域バス」を運行しており、合計で1億円の補助金を支出している状況です。

### 3 調査事項についての提言

#### (1) 少子高齢化に対応した交通のあり方について

##### ア コミュニティバスやオンデマンド交通について

現在，日本各地でコミュニティバスが盛んに運行されています。公共交通空白地域の住民の足や高齢社会の移動手段として，民間バス運行事業ではなかなか採算がとれない地域に，自治体やその地域が主体となり意欲的な運行を進めています。

視察を行った事業先進都市である岐阜市は，市内 19 地区に運行を導入し，年間利用者約 50 万人，1 日平均利用者は全体で 1,500 人弱であり，利用者からの運賃収入を差し引いた，いわゆる赤字分として市が補填している金額は年間 2 億円に上ります。この傾向は，東近江市，松本市においてもより顕著に表れており，東近江市では，交通政策の枠組みだけでは取り組みに限界があると，実務担当者が施策運営の苦しさを語っています。高岡市では，ついにコミュニティバスの運行を廃止しました。年間 4,500 万円の運行費補填を 10 年以上続けた結果，苦渋の決断であります。

このように，運行する自治体では苦勞している状況ではありますが，岐阜市の運行地区の中で，工夫により料金収入がふえ，乗車料金を値下げした事例や，松本市では民間バス事業者の運行に市が積極的に関与し，利用者が倍増した事例などがあります。

今後，当市の地域公共交通網形成計画の中にも，コミュニティバスの運行が計画されると思われますが，交通政策に福祉的な視点も加えるなど，庁内横断的な視野から運行が図られるよう，議論を進めていただきたいと思います。

オンデマンド交通は複雑さを伴う運行であり，経費はさらに増加しますが，見合うだけの効果を得ることは難しいと考えられます。今後十分かつ慎重に，検討を進めていただきたいと思います。

当市が進めている，スクールバスや患者輸送バスへのいわゆる「一般混乗」は，苦肉の策とはいえ，地域特性をとらえ現実を理解した施策であると評価するものです。また，平成 31 年 2 月から 3 月にかけて，大ケ生地区などをモデル地区として，高齢者の移動支援の試験運行事業が実施されました。当市における新たな地域交通の形態となるべく期待されるものですが，ボランティアである運転手の確保など課題もあることから，今後事業の検証をしっかりと行っていただきたいと思います。

## イ タクシー乗車時の助成などの施策について

現在、障がいのある方々に対して助成が実施されています。これは、福祉政策の一環として継続していく必要があると考えます。

一方、交通政策の観点から検討を加えると、次のようなことが考えられます。例えば、高齢者の移動手段の確保策として、新規バス路線や乗り合いタクシーなどを導入する事業費と、既存のタクシーの利用者に料金の一部を助成する事業費を比較した場合、どちらが現実的かということでもあります。

新たにバスやタクシーを走らせることだけが交通対策ではないということも、十分考慮する必要があると考えます。これは、中心市街地と郊外部で制度設計に違いが出てくることが想定されます。

金沢市のふらっとバスが中心市街地の中をきめ細かく運行し、高齢者の乗車率が高いことから、当市においても十分にその需要があると想定されます。タクシー料金への助成と比較検討を進めることも有意義であると思われまます。

## (2) 地域活性化に向けた公共交通のあり方について

### ア バスターミナル機能を有した施設の整備

公益社団法人岩手県バス協会から話を伺った際に一番印象に残ったことは、「全国に誇れるものを造ってもらえるよう、バス協会も協力する。」という言葉でした。バス事業者の新バスセンターに対する期待が、並々ならぬものであることが感じられました。

5月28日に市の担当から令和3年に開業を目指す「(仮称)新盛岡バスセンター整備基本計画(案)」が示されましたが、バスセンターはにぎわいの創出の場所となるべき施設と考えます。にぎわいの創出は、まず人が集まることでもあります。バスの利便性を向上させ、乗降客をふやし、人を集めることが地域活性化の第一歩と考えられます。交通の中心拠点としての位置づけをしっかりと確立すること、つまり、バスセンターの機能を充実させることが結果として地域の活性化につながるのではないかと考えます。

バスセンター周辺には、もりおか町家物語館を含む鉾屋町界限など、古くからの盛岡を感じさせる風景が残されています。その活用の一つとして、観光を中心に据えたバス運行を充実させるべきと考えます。周辺の観光拠点としてのバスセンターを考えていただきたいと思います。

視察した名古屋市の栄バスターミナルは、乗降客の安全性や待合室の快適性を考慮し、待合施設とバス乗降場所をドアで完全に分離する、いわゆるホームドア方式を採用していました。寒い冬の乗降を考慮すると検討に値します。

また6月2日には商業施設ななつくが閉店しました。再開発を進めるに当たっては、バスセンター再整備と連携することが必要であると考えます。例えば、バスセンターとななつくの後継施設を冬でも安心して歩ける歩行空間でつなぐことで、一体的な利用空間とすることや、機能分担を持たせた整備計画を検討することにより、さらに広がりのある計画へと発展させることが期待できます。

いずれ高齢社会では、文字は大きく、移動は便利に、だれもが使いやすいユニバーサルデザインの考えを根底に置き、施設の整備を考えていただきたいと思います。そういう視点の先に、「全国に誇れる施設を」と言うバス事業者の思いを実現するヒントがあると思われまます。

#### イ モータリゼーション時代における公共交通の役割

地域交通に求められる役割は、地域住民の移動手段の確保、コンパクトシティの実現、まちのにぎわいの創出や健康増進、人の交流の活性化などですが、モータリゼーションの発展により公共交通機関の利用者が減少し、公共交通機関に対する位置づけは低下しており、公共交通を担う事業者が利用者の減少により不採算路線から撤退し、公共交通ネットワークが途切れてしまう動きが全国的に見られます。

このようなことを考え合わせると、今後まちづくりと一体となった公共交通の再編と、公共交通環境の再整備が必要ではないかと考えます。

バスセンター再整備のこの時期に当たり、岩手医科大学附属病院の移転や観光振興の視点、バス路線の採算性の問題などを考慮に入れ、時代にあった公共交通ネットワークの再構築が必要と考えます。その意味で、市が進める地域公共交通網形成計画に期待するところでもあります。

また、当市が進めるまちなか・おでかけパス事業は、利用状況を見ると計画販売枚数の1万件を突破する勢いですが、バス事業

者からは収益が上がっていないという声があります。高齢者がまちなかに出かけるきっかけとなる、福祉的な側面も有した施策であり評価するものですが、バス利用者とバス事業者双方の意見を聞き、適切な制度設計を再考願いたいと考えます。

都心循環バス「でんでんむし」で、ＩＣカード導入に向けた実証実験が行われることとなりました。ＩＣカードの導入に加えてバスロケーションシステムの更新など、バスを利用する環境は日進月歩であることから、バス事業者の体力が及ばない部分については市が主導権を持って支援していくことが、高齢社会におけるまちの活力維持と活性化に必要なことと考えます。

運転手不足が原因で、５月１６日から「でんでんむし」が３割の減便となりました。現在、全国的にバスの運転手不足が問題になっていますが、当市にこのような影響を与えとは思いませんでした。看板路線の減便は全国的にもあまり例がなく、バス事業者にとっても苦渋の決断だったと思います。少子高齢社会による人口減少の影響もあり、バス運転手に限らずあらゆる業種で人材が不足しており、待遇や労働環境の改善が急務です。バスに限って言えば、効率の良いバス路線への再編が求められる時代が到来したと考えなければならないようです。行政、事業者、市議会、市民など皆で情報を共有し、知恵を出し合いながら、運転手不足という課題に対処していくことが必要だと考えます。

#### 4 結びに

少子高齢社会の中で、全国の都市が交通対策について悪戦苦闘しています。マイカー交通が依然として拡大し、公共交通が縮小していく時代を目の当たりにし、さらに、少子高齢化による公共交通利用者のさらなる減少が、交通事業者の事業継続を危うくしていることに大きな危機感を感じるものです。

交通は都市の活力を維持する重要なインフラであり、たとえ人口が縮小に向かう中であろうとも、必要とする人々がいる限り行政は社会サービスを提供する責任を果たさなければならないと考えます。

当市における交通対策のあり方は、歩いて楽しむ中心市街地の形成、中心市街地と各地区を結ぶ公共交通の充実強化であります。

皆で工夫し、責務を果たしていくことこそ我々に課せられた課題であります。

当委員会の提言が反映され，市政の発展に寄与することを願い報告といたします。