

定住自立圏構想における交通政策の重要性

— 伊勢志摩地区を中心に —

笠原正嗣

はじめに

「伊勢市が消滅可能都市に分類されている！」と、日本創成会議・人口減少問題検討分科会が2014年5月に消滅可能性896自治体を公表した通称「増田レポート」を、衝撃をもって読んだことは記憶に新しい。日本の人口が減少局面に入ってから約5年が経過し、高齢化率も25%を超えて（2015年9月15日時点で26.7%）、超高齢社会へ道程を突き進む現代社会にあって、今後の地方都市の地域運営のあり方を真剣に討議しなければならない事態となった。人口は増加する、経済は発展する、生活は豊かになるという拡大均衡の時代から、人口は減少する、経済は停滞する、生活も困窮するという縮小均衡の時代へと移行する中で、新たな地域社会の運営方針を考えなければならない。

とりわけ地方都市の人口減少は大きく、三大都市圏を中心に進学や就職を機に若者が流出していく。しかし、彼ら彼女らを引き留める魅力のある産業基盤は不十分で、生活利便性にも欠けるなど、地域の活力は次第に失われていくのであった。市町村単独で地域活性化に取り組むには限界がある。そこで周辺自治体が連携をしながら、地域内で自立した生活を可能とする魅力あるまちづくりの仕組みとして、2008年に総務省が策定したのが定住自立圏構想である。

本稿では、伊勢市を中心市に結成された「伊勢志摩定住自立圏構想」について考察を深めていく。そして、交通政策の充実が地域連携と地域発展のためには不可欠であるとの基本認識に立ち、公共交通のあり方と交通政策の意義を中心に述べていきたい。

日本の公共交通整備の基本方針を決定する法律として、交通政策基本法が

2013年に制定された。その第2条に示された日本の交通政策の推進目的を確認しておく、「交通に関する施策の推進は、交通が、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流及び国際交流並びに物資の円滑な流通を実現する機能を有するものであり、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであることに鑑み、将来にわたって、その機能が十分に発揮されることにより、国民その他の者の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要である」と定めている。生活の自立と活発な地域間交流、経済の健全な発達的基础として、そして伊勢志摩地域発展の方策として、公共交通に関する論究を深めていきたい。

I. 定住自立圏構想と地方都市政策

日本の総人口は減少し、少子高齢化の一層の進行は不可避となっている。特に、地方圏においては、大幅な人口減少と急速な高齢化に対応した、安心して暮らせる地域の創生と都市圏への人口流出抑制策が喫緊の課題である。三大都市圏に集中する人の流れを改め、地方圏に人の流れを留める、人口流出を食い止める「ダム機能」の構築が求められる。また若者に魅力のある地方中核都市を中心とした、新たな集積構造の構築をしなければならない¹⁾。

地域主権確立のための制度的見直しに伴い、基礎的自治体である市町村の役割が増してきた。行政と地域住民、NPO、企業等との協働・連携による地域の絆の再生を図り、地域から人材、資金が流出する中央集権（一極集中）型の社会構造を、地域の自給力と創富力を高める地域主権型社会に転換していくことが必要なのである²⁾。

定住自立圏構想は、中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、また連携・協力することで、圏域全体として必要な生活機能等を確保する、地方圏における定住の受け皿を形成することを目的としている。そして圏域に求められる役割としては、①生活機能の強化（休日夜間診療所の運営、病児・病後児保育の実施、消費生活法律相談の実施、地場産業の育成等）②結びつきやネットワークの強化（デマンドバスの運行、滞在型・体験型観光・グリーンツーリズムの推進、生活道路の整備等）③圏域マネジメント能力の強化（合同研修の実施や職

員の人事交流、外部専門家の招へい等)の3点が主に想定されている³⁾。

つまり、中心市は大規模商業・娯楽機能や中核的な医療機能、各種生活関連の機能など行政機能・民間機能を問わず、生活に必要な都市機能について既に一定の集積があるだけで無く、周辺市町村の住民にも提供する中心機能をもつことが必要である(図表1)。一方、周辺市町村は、観光、地域コミュニティ、農業政策、歴史・文化などの観点からの重要な役割が期待される。

出所) 総務省「定住自立圏構想」HPより

図表1 定住自立圏のイメージ

※日付の記載が無い場合は4月1日時点の数値
2020年度での目標：140圏域

出所) 総務省資料「定住自立圏の概要」

図表2 定住自立圏取り組み状況(2015年10月1日現在)

出所) 総務省「全国の定住自立圏取組状況について」10頁.

図表3 定住自立圏域の諸形態

出所) 図表3に同じ, 61頁.

図表4 伊勢市定住自立圏の概要(締結日:2013年7月18日)

定住自立圏構想の経緯をみると、2008年12月の総務省通知により、従来の広域行政圏関連の要綱は全て廃止され、それに併せて定住自立圏構想が提示されたのであるが、国はこれにより圏域行政に対する大転換を実施したのであった⁴⁾。図表2にて2010年をみると、宣言都市数は53、協定締結30、そしてビジョン策定が18都市であったものが、2015年10月1日現在では、宣言都市数123、協定締結95、ビジョン策定が92都市と、大きく増加しているのがわかる。三重県をみると、中心市に該当するものとしては、四日市市、いなべ市、亀山市、津市、伊賀市、松阪市、そして伊勢市があり、そのうちビジョンを策定したのは、いなべ市、松阪市、そして伊勢市にとどまる⁵⁾。

しかし厳しい評価も存在し、計画よりも低調とする意見もある。特に中部圏は、中心市が互いに隣接している場合が多く、中心市と周辺市町村という定住自立圏本来のコンセプトになじみにくいという指摘もある。また、中心市と周辺市町村という区分に、上下の主従関係を感じることも理由としてあげられている⁶⁾。

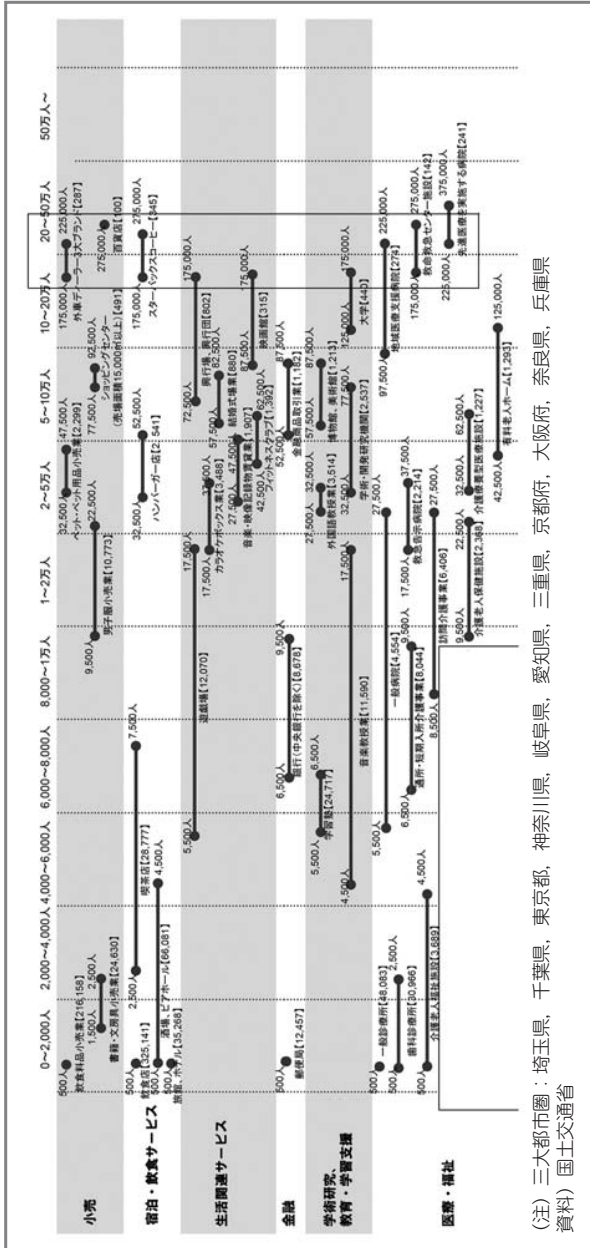
圏域の形態については、4パターンに分類され（図表3）、伊勢志摩定住自立圏は、明和町が大阪地区にも参加しているので、「圏域重複型」となる。明和町は、生活圏域が両市と重なっているので必然的に重複型となった。伊賀市はまだ中心市宣言の段階で（2015年6月24日に協定締結）、図表3への記載はないが、伊賀地区定住自立圏は、三重県（伊賀市、名張市）と奈良県（山添村）、そして京都府（南山城村）にまたがる「県境型」の圏域構成となっている。例えば路線バスを考えた場合、県境を跨ぐ設定は珍しくないので、行政区割りとは別に存在する生活圏を考慮した取り組みとして評価すべきであろう。

ここで、伊勢志摩定住自立圏の経緯をまとめると、総務省の定住自立圏構想推進要綱に基づき、2013年2月25日に伊勢市が中心市宣言を行った。同年4月23日には、伊勢市と生活圏や経済圏を共にする鳥羽市・志摩市・玉城町・度会町・大紀町・南伊勢町・明和町の首長が集まり、伊勢市長を会長に伊勢志摩定住自立圏推進協議会を設立した。そして、これまでに培われてきた連携や協力関係を尊重しつつ、各市町の有する都市機能や地域資源を有効に活用し合いながら様々な課題に対して相互に連携することで、地域住民の幸福追求と圏域全

体の発展に全力を尽くすため、様々な取り組みを協議していくことが確認された。その後、7月18日には、中心市である伊勢市と、鳥羽市・志摩市・玉城町・度会町・大紀町・南伊勢町・明和町が、人口定住のために必要な生活機能の確保に向けて、1対1で、伊勢志摩定住自立圏形成協定を締結したのであった⁷⁾。そして、定住自立圏構想推進要綱及び定住自立圏形成協定に基づき、定住自立圏全体で人口定住のために必要な生活機能を確保し、地域の活性化と発展を図るため、伊勢志摩圏域が目指す将来像及びその実現のために必要な取り組み等を明らかにするため、2014年6月16日、定住自立圏共生ビジョンを策定した(図表4)。なお、具体的取り組みの実施スケジュール、事業費等を更新し、2015年6月11日第1回目の変更が行われた⁸⁾。

II. 定住自立圏構想の意義と地域間ネットワーク

定住自立圏構想をみた場合、根底にあるのは広域連携、つまり地方自治体間のネットワーク構築であり、これは近年の地域政策のキーワードともいえる。国土交通省は、2014年8月提示の『国土交通省重点施策2014』で、「広域連携型コンパクトシティ」に向けた取り組みの推進を明記している。広域連携を検討する背景には、人口減少が進み、単独の市町村で全ての都市機能を揃えることが難しくなったことがあげられる。まち・ひと・しごとの創生として、「国土のグランドデザイン2050」を具体化し、国土交通省の組織・施策を総動員することを目指している⁹⁾。その第一の基本戦略として「コンパクト+ネットワーク」を示した。人口減少下でも生活サービスを効率的に提供するために拠点機能をコンパクト化し、中山間地域等では小さな拠点の形成を推進するとともに、高次都市機能維持に必要な概ね30万人の圏域人口確保のためのネットワーク化を図ろうとしている。図表5でわかるように、大型ショッピングセンター、高度医療設備を取りそろえた総合病院、有料老人ホーム等のサービス施設が立地するためには、規模の経済性の観点から一定数の利用者(顧客)が必要なのである。しかし、人口減少傾向が著しい地方都市の郊外部(例えば三重県南勢地域)にとっては容易なことではない。このままでは中小市町村の機能が廃止されてしまい、住民が多大な不便を背負うことになる。そこで、ネットワーク化が必要となる。



(注) 三大都市圏：埼玉圏、千葉県、東京都、神奈川県、東京都、三重県、愛知県、岐阜県、静岡県、神奈川県、大阪府、京都府、奈良県、兵庫県
資料) 国土交通省

出所) 『国土交通白書2015』15頁を参考に、抜粋して一部加筆して作成。

図表5 人口規模とサービス施設の立地 (三大都市圏を除く)

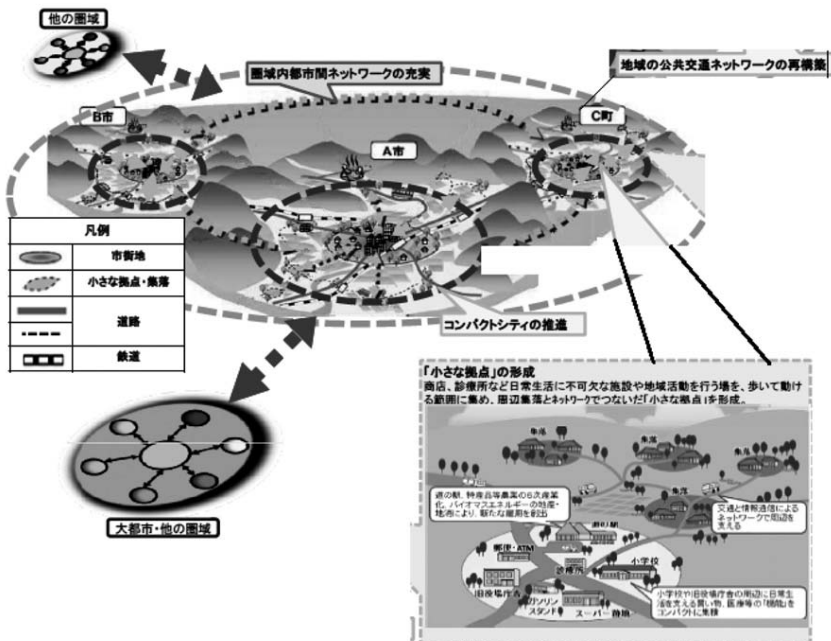
都市圏単位での空間計画を実効性のあるものにするには、本稿で取り上げている定住自立圏構想が適合している。取り組みに対する一定の財政的措置¹⁰⁾という参加自治体への直接的メリットも存在するが、それ以上に単独自治体では解決困難な課題への対話が可能となる点は、人口減少によるスマートシュリンクが求められる時代の行政運営にとって重要なものとなる。そして、伊勢志摩圏域の人口規模は約28万人と、都市機能維持の最低基準である30万人に近づくことができるので、定住自立圏に代表されるような地方都市間連携は注目すべきで手法であろう。

また、地方都市政策の理想型として、コンパクトシティ化を推進する議論が盛んに行われている。しかし、コンパクトシティとして単独の都市における市街地拡大を抑制する方向性だけでは、地域社会の発展は期待できない。周辺の中小都市の共生を目指す、ネットワーク型の連携による生活圏の形成（地域間連携）が重要なポイントとなる。モータリゼーションの進展により無計画に拡大した市街地と、過疎化により人口が大幅に減少した周辺郊外地域は、公共交通による移動環境の継続維持が困難となり交通空白地化している。医療や買い物、文化活動など、あらゆる日常生活行動の遂行に不具合が生じ、その解決策として地方都市中心部への住民（特に移動弱者）の集住と公共生活機関の集積が求められる。

実際、平成の大合併により複数の市町村が集合体として集積し、広い面積を有する新たな市が多く誕生した。そのような地方都市部の生き残り（再生）策として、定住自立圏のように市町村の境界を越えた生活圏としての広域交流、すなわち地域間ネットワークの構築は必然である。生活圏の中に存在する市街地がそれぞれの特徴を活かしながら、お互いに補完しあうネットワークやマネジメントを整備していく方向の展開である。従来は、個別市町村がそれぞれにフルセットで施設や機能を充実しようとしてきたが、地方経済停滞による税収の落ち込みや人口減少と超高齢社会も相まって、個々の市町村にて全てを自前で用意することはもはや不可能である¹¹⁾。実際、消防や介護保険にてみられる広域連合は良い事例である。定住自立圏は、経済、医療、福祉、生活安全、教育、交通などあらゆる分野での相互補完を推進することで、サービス水準の維

持と効率化による経費節減を可能し、地域社会の持続可能性を高める効果が大きいと期待できるのである。忘れてはいけないことは、連携の基本には自治体間の協力関係構築が必要不可欠であり、独自性を保持しながらも、中心市がリーダーシップを発揮して、圏域の諸問題を取り纏めていく覚悟が必要と考える。

図表6の概念図でもわかるように、機能を集約したコンパクトシティが機能するためには、中心市（この場合A市）と周辺都市（B市、C町）がネットワークとして充実するための、地域間を結節する交通網の整備が不可欠なのである。また、C町に例示される「小さな拠点」（道の駅等が想定されている）の整備でも、居住地をつなぐ移動手段（当然、徒歩が基本となるであろうが）を考えなければならない。



出所) 国土交通省「国土交通省重点施策2014」参考資料(その1)2-1頁より作成。

図表6 コンパクト+ネットワークの概念図

Ⅲ. 交通政策基本法における地方自治体の役割とまちづくり

繰り返しになるが、日本は大きな転換点を迎えている。人口減少、高齢者の急増、そして低成長という潮流に変化してしまった。これは、まちづくりのあり方を大きく変化させることに繋がり、あわよくば現状維持、基本的には規模縮小を前提としたものへと、パラダイム転換が迫られる。

コンパクトシティは、土地利用と交通の双方の視点からみた統合戦略である。人口減少に合わせて低下する土地需要に対応するには、柔軟な交通機関が必要である。また、魅力的な交通機関を整備することで、土地需要を適正に誘導することが可能となり、人口の減少を抑制する事にもつながる¹²⁾。現在の都市構造に合わせた地域公共交通計画を立てることは重要であるが、それは現状維持であり対処療法の域を出ない。将来を見越した地域公共交通の整備を積極的に行うことで、まちづくりへの影響力を行使することが可能となる。能動的な交通政策の遂行が望まれる。

2013年12月に施行された交通政策基本法第2条では、交通が国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流を実現する機能を有することを示している。市民の生活と交流を支えることが交通政策の基本なのである。

生活を支える地域公共交通は、日常の生活活動を支えるための移動手段であることが重視される。バスに乗って、通勤や通学、買い物が円滑に行えることが重要である。しかし、ただ単に走っているだけでは駄目で、有効に利用できなければ意味が無い。また、交流を支えるとは、住民自らがバス等を利用して外出する意欲を増やすことが重要である。自らが家の外に出かけ活動する機会の創出を保障することが、公共交通には求められている¹³⁾。

交通政策基本法のなかで特に注目すべき点は、地方公共団体が地域交通に直接的に関与する点を明記した点である。地方都市や過疎地域では、民間バス事業者の撤退が相次いでいる。買い物、医療施設への通院、通勤・通学をはじめ、地域内住民への生活支援としての移動保障が不可欠となっている。地方公共団体が前面に立って交通環境整備の責務を負わなければならない¹⁴⁾。

実際のところ、交通政策基本法第9条において、「地方公共団体は、基本理念

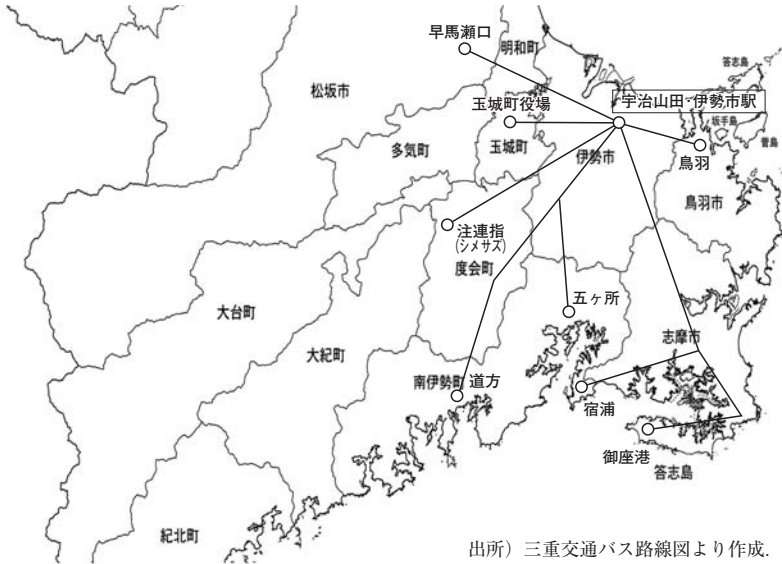
にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。地方公共団体は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する住民その他の者の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。」と規定されている。また同第32条では「地方公共団体は、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた交通に関する施策を、まちづくりその他の観点を踏まえながら、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りつつ、総合的かつ計画的に実施するものとする」と、交通政策をまちづくりの観点を踏まえながら総合的・計画的に実施するものと規定している¹⁵⁾。各自治体がコミュニティバスの運行をはじめ、地域の交通施策に苦心していることは言うまでもないが、交通施策とまちづくりの関係性を法的側面から規定した点は注目すべきことである。

今まで地域公共交通を考える場合、供給者側のみに維持・保全の役割があると考える傾向があった。利用者の要望を可能な限り供給者側が汲み取り実現させることが、対価を支払う顧客サービスの基本であることに異論は無い。しかし、交通分野では公共交通が存在することで得られる利用者（住民）の利益に対応する負担が適正に行われているとは言いがたい状況の存在も事実である¹⁶⁾。持続可能性の観点から、運賃体系を含めて適切な負担と効率のかつ柔軟な制度設計について今一度議論する必要がある。

そのためには、住民側からの主体的な関与が必要となり、交通政策基本法の第11条に「国民等は、基本理念についての理解を深め、その実現に向けて自ら取り組むことができる活動に主体的に取り組むよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めることによって、基本理念の実現に積極的な役割を果たすものとする。」と定められている。事業者や行政に対する不満や要望を述べるだけでなく、公共交通の維持・改善に向けた利用促進に対する具体的行動（乗車をする）と、改善への建設的提案、そして長期的視野に立った負担に対する積極的姿勢が求められよう。

Ⅳ. 伊勢志摩定住自立圏における交通ネットワークの現状

伊勢志摩地域の広域公共交通を考えると、鉄道では、JR 東海（参宮線）が、玉城町の田丸から伊勢市を通り、鳥羽まで運行されている。近鉄は山田線（斎宮から宇治山田）と鳥羽線（宇治山田から鳥羽）を経由して、志摩線（鳥羽から賢島）が運行されている。また路線バスは三重交通の単独参入状態で、圏域内各市町村の主要箇所にて運行されている。市町村間をまたぐ長距離運行は、宇治山田駅と伊勢市駅から志摩市、南伊勢町や玉城町、度会町方面の路線が運行される（図表7）。その他は鳥羽駅と鵜方駅を中心に展開されている。さらに、鉄道駅に連絡する形で各市町のコミュニティバスが運行されている。伊勢志摩圏域を貫く幹線交通網を、近鉄電車と三重交通バスが分担し、その支線（フィーダー）部分をコミュニティバスが受け持つという構図が成り立つといえる。



図表7 伊勢志摩地区のバス路線概略図（伊勢市外行き）

定住自立圏としての生活ネットワークを確立する場合、圏域内の移動環境整備が重要なポイントとなる。移動目的は通勤、通学、通院、買い物、文化活動、レジャー等で非常に広範囲なものとなるが、現状ではその主役はクルマとなっている。しかし超高齢社会となる今後は、体力低下や疾病、そして経済的理由等により、クルマを運転できない人が増えることが確実視される。

伊勢志摩圏域を含んだパーソントリップ調査は現在1回しか実施されておらず、古いデータとなるが移動環境を概観すると、2005年の統計にて交通の分担率を見た場合、伊勢志摩地区はクルマでの移動が中心で、その依存率は66.4%となる。全国平均が44.7%なので、20ポイント以上高くなる。また、津市や四日市、伊賀よりも伊勢志摩地域のクルマ依存度は高いことがわかる(図表8)。アクセス状況を見ると、クルマと公共交通とを比較すると、明らかにクルマの利便性が高く、志摩市から伊勢市に行く場合、公共交通利用では1時間以上かかり、クルマを運転できない高校生の通学環境を考えた場合、中心市である伊勢市へのアクセスの厳しさが明らかとなる¹⁷⁾。

図表8 中南勢における代表交通手段構成比(2005年度)

(%)

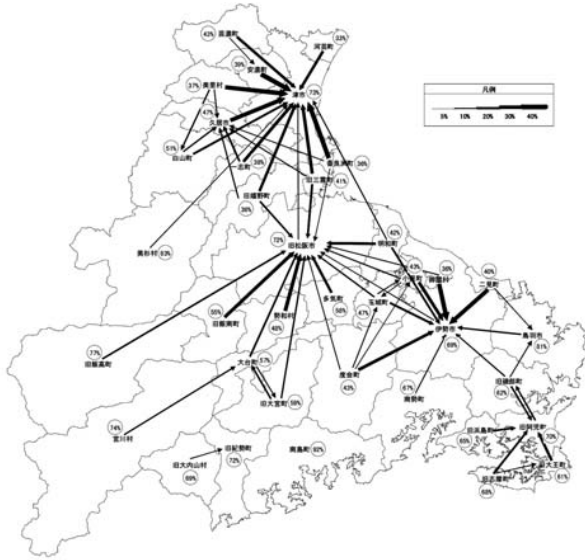
居住地域	鉄道	バス	自動車	二輪車	徒歩
全国平均	13.8	2.8	44.7	18.5	20.3
三大都市圏	23.3	2.5	33.7	18.5	22.0
中南勢	4.6	0.6	66.4	13.4	14.9
津・久居	5.3	0.9	65.8	13.6	14.4
松阪	5.0	0.3	67.7	14.0	13.0
伊勢・志摩	3.2	0.7	66.4	13.0	16.8
桑名・いなべ	8.5	1.5	62.1	12.0	15.8
四日市	7.8	1.1	62.3	12.7	16.2
鈴鹿・亀山	5.5	0.4	66.8	14.2	13.1
伊賀	9.5	1.3	63.3	10.3	15.6

出所) 国土交通省都市・地方整備局『都市における人の動き』2007年、8頁

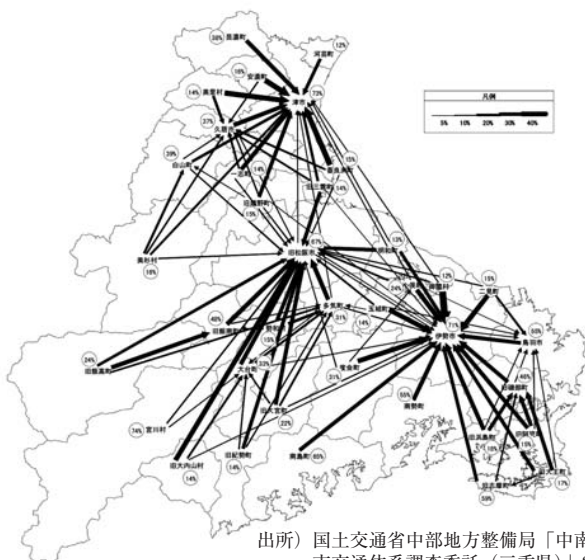
国土交通省中部地方整備局「中南勢都市圏総合都市交通体系調査委託(三重県)」2007年、5頁より作成。

図表9は、伊勢市や松阪市の合併前市町村区分に基づく2000年の調査ではあるが¹⁸⁾、旧伊勢市を中心とした通勤と通学の移動状況の実態が確認できる。特に、通学における伊勢市への集中傾向が目立っている。ただし、通勤に関しては、伊勢市への移動とともに、伊勢市から津市や松阪市など、中北勢への移動

通勤依存率（5%以上）



通学依存率（5%以上）



出所) 国土交通省中部地方整備局「中南勢都市圏総合都市交通体系調査委託(三重県)」2007年、4頁。

図表9 中南勢地区通勤・通学都市間依存(市町村合併前)2000(H12)年時点

が目立っていることが、県の移動調査からも確認できる¹⁹⁾。それに対して、通学は伊勢市に集まる傾向が強く、クルマの運転ができない年齢ということで、通学の側面から公共交通整備の必要は重要視されるであろう。

次に、伊勢志摩圏域内を走るコミュニティバスをみると（図表10）、全圏域内で交通空白地を解消するためにバスが走っている。三重交通の廃止路線代替バスや、伊勢市の「おかげバス」、鳥羽市の「かもめバス」、そして志摩市の「ハッスル号」と愛称を付与しながら運行されている。運行形態も種々存在し、道路運送法第4条の乗合（緑ナンバー）から、公共交通空白地対策のための市町村有償運送²⁰⁾（白ナンバー）まで混在している。運行主体については、地方公共団体が事業主体となり、路線設定された定期乗合バスが中心である。

なお、図表10には玉城町や大紀町のコミュニティバスに関する記載がないが、これらは無償運行の形式を採用しており、道路運送法第4条や第21条、そして第78条での運行とは異なる「福祉バス」として位置づけられることを確認しておきたい。またデマンド交通も導入されており、特に東京大学大学院新領域創成科学研究科が開発した運行管理システムを導入して、スマートフォン端末を利用して予約を行う玉城町の「元気バス」は全国的にも有名で、低コストで利便性の高い交通システムとして注目できる。

定住自立を考えた場合、道路整備と公共交通網の整備は必要不可欠な条件となる。定住自立圏を構成している全国95圏域の主要政策取り組み状況を図表11にてみると、医療の92圏域について、公共交通は91圏域と、産業振興とともに、三大主要分野に位置づけられる。当然、伊勢志摩地区圏でも種々の取り組みが行われている。このことは、地域の交通ネットワークを単独自治体で維持することの限界を示しており、広域的な連携を通じて維持発展させようとする意識の現れと解釈することができよう。

「廃止代替路線バスの維持」に関しては、伊勢市と玉城町が玉城線維持のために連携をしている。また、「コミュニティバス運行の連携」については、伊勢市と玉城町、明和町、度会町が連携を模索している。各市町で個別にコミュニティバスが運行されているが、通院、買い物等で生活圏と行政域が一致していない場合があり、圏域住民の利便性向上のために交通ネットワークの拡充を目

図表10 伊勢市定住自立圏 コミュニティバス運行状況 (2015年10月1日現在)

市町村	業務名	系統名	運行形態					利用 率 %	運行開始 年月日	運行主体	備考		
			事業 主体	乗 合	自 家 用 車	利用 率 %	運行 開始 年月日						
			市 町 村 等	其 他	路 線 不 定 期	路 線 定 期	区 域 交 通 空 白	交 通 空 白	交 通 空 白	交 通 空 白	交 通 空 白		
伊勢市	おかげバス	御霊ルート	○	○	○	○					H19.4.1	三重交通㈱	
		仕久留・藤里ルート	○	○	○	○					H19.4.1	三重交通㈱	
		明野ルート	○	○	○	○					H19.4.1	三重交通㈱	
		鹿海・新築ルート	○	○	○	○					H19.4.1	三重交通㈱	
		二見ルート	○	○	○	○					H19.4.1	三重交通㈱	
		栗野ルート	○	○	○	○					H23.8.1	㈱三交タクシー	
		湊田・新村・元町ルート	○	○	○	○					H23.8.1	㈱三交タクシー	
廃止代替バス	沼水バス	小水・田尻ルート	○	○	○	○					H23.8.1	㈱三交タクシー	
		東大渡・日赤ルート	○	○	○	○					H21.4.1	三重交通㈱	
		玉城線	○	○	○	○					H19.4.1	三交伊勢志摩交通㈱	
			○							H26.4.1	-	※沼木まぢくり協議会による運営	
鳥羽市	かものバス	小浜鳥羽小学校線	○	○	○	○					H21.10.1	三重交通㈱	
		小浜安楽島線	○	○	○	○					H21.10.1	三重交通㈱	
		小浜かんばの郷・小浜園線	○	○	○	○					H21.10.1	三重交通㈱	
		鳥羽園地線	○	○	○	○					H21.10.1	三重交通㈱	
		鳥羽小学校石鏡港線	○	○	○	○					H21.10.1	三重交通㈱	
志摩市	廃止代替バス	志摩園地線	○	○	○	○					H14.4.1	三重交通㈱	
		やまルート	○	○	○	○					H21.1.7	三重近鉄タクシー㈱	
		うみルート	○	○	○	○					H21.1.7	三重近鉄タクシー㈱	
明和町	明和町町民バス	南路線	○	○	○	○					H15.11.1	アケミ交通㈱	
		北路線	○	○	○	○					H15.11.1	アケミ交通㈱	
大台町	大台町営バス	新線	○	○	○	○					H11.4.1	バス・バール交通㈱	兼合4条と市町村(交通空白)の共同運行
		南岸中心路線	○	○	○	○					H11.4.1	-	
	大台町デマンドタクシー	長ヶ線	○	○	○	○					H20.12.1	三瀬谷上村タクシー㈱	
		上管・下管線	○	○	○	○					H20.12.1	三瀬谷上村タクシー㈱	
度会町	廃止代替バス	廣広線	○	○	○	○					H20.12.1	滝原西村ハイヤー㈱	
		千代・柳原線	○	○	○	○					H20.12.1	寿タクシー㈱	
		中川線	○	○	○	○					H13.4.1	三重交通㈱	
南伊勢町	町営バス	川口・榎橋線	○	○	○	○					H23.4.1	-	
		南勢地区路線	○	○	○	○					H12.4.1	三重交通㈱	
		南島地区路線	○	○	○	○					H14.4.1	三重交通㈱	
			デマンドバス	○	○	○	○				H24.10.1	大新東㈱	

【備考】
 本ファイルにおいては、以下の3つに帰する項目のいずれかに該当するものを「コミュニティバス」として分類することとした。
 ・道路運送法(以下、「法」)における地域公共交通条例において採択された乗合事業(法第3条第1項第1号イ)の路線であって、協議運賃(法第9条第4項)を適用するものと指定されたもの
 ・市町村長からの依頼に基づき、平成19年改正以前の法第21条乗合バス規定のみならず乗合事業の扱いとして運行されているもの
 ・自家用有償旅客運送(法第78条第1項第2号)による市町村運営有償運送において、交通空白輸送を行っているもの
 「事業主体・市町村等」の項目:市町村及び市町村長が主宰する協議会等が事業主体であるもの
 「事業主体・その他」の項目:市町村等以外が事業主体であるもの
 「運行形態・乗合」の項目:それぞれの運行形態については、法施行規則第3条の3の規定により分類
 「車両」の項目:乗車定員11人以上を「バス型」、11人未満を「タクシー型」と分類
 「運行開始年月日」の項目:表記上の運行開始年月日。但し、大規模な路線の改編があった場合には再編年月日を記載
 「運行主体」の項目:事業主体からの委託等により運行する乗合事業の許可(法第4条)事業者。但し、市町村運営有償運送においては当該市町村が運行主体であることから記載を省略

出所) 国土交通省中部運輸局自動車交通旅客第1課「コミュニティバス運営状況(三重県)」より作成。

的としたものと考えられる。現在は伊勢市を中心とした生活圏での連携に留まっているが、鳥羽市や志摩市を含めた、圏域内全体を包含した総合的な取り組みが求められる。

圏域内の公共交通ネットワーク拡充のアイデアとして、八戸圏域定住自立圏の「路線バス運賃上限運賃化実証実験」について簡単に紹介したい。同地域を含め地方都市における路線バスの運賃体系は距離制(対キロ制)が一般的で、「バスを降りるまで一体いくらかかるのか分からない」、「運賃の区分が細かく小銭の用意が煩わしい」、「遠距離の移動になると非常に高くして気軽に利用でき

○政策分野別取組状況	
定住自立圏95圏域（2015年10月1日時点）における主な取組例と圏域数	
市町村間の役割分担による生活機能の強化	
医療 92圏域	医師派遣、適正受診の啓発、 休日夜間診療所の運営等
福祉 74圏域	介護、高齢者福祉、子育て、 障がい者等の支援
教育 77圏域	図書館ネットワーク構築、文化・スポーツ 交流、公共施設相互利用等
産業振興 91圏域	広域観光ルートの設定、 農産物のブランド化、企業誘致等
環境 43圏域	低炭素社会形成促進、 バイオマスの利活用等
市町村間の結びつきやネットワークの強化	
地域公共交通 91圏域	地域公共交通のネットワーク化、 バス路線の維持等
ICTインフラ整備・利活用 39圏域	メール配信による圏域情報の共有等
交通インフラ整備 60圏域	生活道路の整備等
地産地消 44圏域	学校給食への地元特産物の活用、 直売所の整備等
交流移住 72圏域	共同空き家バンク、圏域内イベント 情報の共有と参加促進等
圏域マネジメント能力の強化	
合同研修・人事交流 80圏域	合同研修の開催や 職員の人事交流等
外部専門家の招へい 36圏域	医療、観光、ICT等の 専門家を活用

※各団体の協定書から総務省作成。全体整理の観点から取組を分類したため、各団体による協定書の分類の合計とは必ずしも一致しない。

出所) 図表3と同じ、3頁。

図表11 定住自立圏における取組例

ない」といったデメリットを抱えている。「八戸圏域公共交通計画」を策定するために実施した住民アンケートの結果でも、不満点として「運賃が高い」が最上位となり郊外に行くほどその傾向が顕著であったという。そこで、圏域住民が圏域内を手軽に移動できるサービスを提供するため、つまり、定住自立圏構想の趣旨に照らし圏域住民の生活と交流を支援するため、圏域内の広域バス路線を対象とする「500円上限運賃化実証実験」を、八戸市においては市内バス路線の「300円上限運賃化実証実験」を2011年10月から2年間の予定で実施した。

成果については『第2次八戸圏公共交通計画』に記載されているので詳細は省略をするが、「買い物や通院をしやすくなった」など運賃についての不満が大きく改善された。また利用者数が増加に転じるなど、圏域内の移動手段として公共交通を利用できる機会が増大した。そして実証実験期間を終えて、現在は本格運行へと移行している。当然、運賃面では減収となるが、運行により生じた収支上の「欠損に対する補填」という位置づけではなく、「圏域住民の生活支援」を図るという政策目的をもって運用されている点は大いに注目したい。

将来的には伊勢志摩地域においても、公共交通による移動環境向上を考え、上限運賃制などの取り組みが必要になるかも知れない。八戸圏域の公共交通政策には今後も注目していきたい。

V. 地域交通環境の整備による生活支援の必要性—結びに代えて—

地方都市のまちづくりの基本となる「コンパクト+ネットワーク」を実現するためには、公共交通の充実が必要不可欠である。クルマが社会生活の中心に位置している現代社会ではあるが、判断能力低下等による高齢ドライバーが加害者となる交通事故が急増している。それに呼応する形で高齢ドライバーの運転免許返納の議論が展開されている。当然三重県においても県庁や警察が主導して、公共交通利用割引制度を併用しながら同運動を実施しているが、三重県の免許返納率は2013年度で0.41%と全国44位と低い水準にある²¹⁾。運転に自信がある達者な高齢ドライバーが多く存在するのもかも知れないが、見方を変えれば、運転をやめたくてもやめられない、日常生活の移手段を確保するために仕方なしにハンドルを握っている状態である可能性もある。つまり、公共交通環境の不備から生じる結果と想像するのが妥当かもしれない。

伊勢志摩地区に老若男女が定住するためには、生活をサポートする充実した地域交通環境の整備が必要である。デマンド交通やタクシー活用した個別交通網を活用できるとしても、全地域に公共交通網を整備することは現実的には極めて困難である。

明るい兆しとしては、クルマ側のイノベーションが急速に進み、自動運転(auto pilot)の実用化が現実味を帯びてきたことであろう²²⁾。本年11月に東京モーターショーが開催されたが、その中心テーマは自動運転であった。2020年の東京オリンピック開催時での実用化を目指し、世界の自動車メーカーがしのぎを削っている。日本のメーカーでは日産自動車特に積極的に、2020年の実用化をC. ゴーン社長が公式に宣言をした。また、JAXA(宇宙航空研究開発機構)が沖縄県久米島で、金沢大学も石川県珠洲市で自動運転の実証実験を始めるなど、自動車メーカーの枠を越えた開発競争が進んでいる。また、高齢者の外出支援を可能とするパーソナルモビリティ(超小型車両)の開発も着実に進

んでいる。それでも主役は、コミュニティ交通を中心とした公共交通網の整備であることには変わらない。その充実策を一層真剣に検討する必要があることを強く主張しておきたい。

公共交通は交通事業者が行う営利事業と単純に捉えるのではなく、公共性が極めて高いソーシャル・キャピタルとしての側面を考えるべきであろう。筆者も過去の論考において、クロスセクターベネフィットとして、公共交通整備がもたらす社会全体としての便益を考慮すべき点を強調してきた²³⁾。交通事業単体で赤字であっても、交通が社会に付与する健康・福祉・交流等の貢献をトータルで考えれば黒字と同等の解釈が可能なのである。交通政策基本法においても、交通政策の中心的担い手として、国、地方自治体、交通事業者、そして住民（利用者）の役割について明記されたので、社会全体でまちづくりの視点から交通問題を考えなければならないのである。伊勢志摩地域をはじめ、日本の社会全体の発展に向けて、公共交通の役割について今後も注視していきたい。

【註】

- 1) 増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中公新書、2014年、47-48頁。
- 2) 総務省 HP「定住自立圏構想」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/
- 3) 総務省 HP「定住自立圏の概要」（パンフレット）http://www.soumu.go.jp/main_content/000381966.pdf
- 4) 榊原元「広域連携と定住自立圏構想に関する調査研究」『中部圏研究』No. 178, 2013年3月, 61頁。
- 5) 鈴鹿市（人口20万人）は、一定の都市機能を有していても、昼夜人口比率が1を下回るため中心市に選定されていない。
- 6) 榊原元, 前掲書, 74頁。
- 7) 同年12月4日に伊勢市役所において、第1回伊勢志摩定住自立圏共生ビジョン懇談会が開催された。同懇談会の会長は本学COC事業の実施責任者でもある齋藤平教育開発センター長で、伊勢志摩定住自立圏構想におい

て中心的役割を果たしている。

- 8) 伊勢市 HP「定住自立圏構想」より作成. <http://www.city.ise.mie.jp/8312.htm>
- 9) 毛利一貴「都市機能の維持に向けた、二階層の空間計画の必要性 — 立地適正化計画制度の策定を踏まえて —」『NRI パブリックマネジメントレビュー』 vol.142, 2015年5月, 3頁.
- 10) 定住自立圏に取り組む市町村に対する支援として、次のようなものがある。
 - ・特別交付税として,
 - 包括的財政措置 (2014年度から大幅に拡充)
 - 中心市4,000万円程度 (→ 8,500万円程度)
 - 近隣市町村1,000万円 (→ 1,500万円)
 - ・外部人材の活用
 - ・地域医療に対する財政措置
- 11) 鈴木浩「広域連携とコンパクトシティ」新潟県 HP 『「コンパクトな都市」の実現に向けたメッセージ集について』2011年7月掲載, <http://www.pref.niigata.lg.jp/toshiseisaku/1309986135281.html>
- 12) 森本章倫「人口減少社会と都市」公益財団法人日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方-都市自治体の未来を見据えて-』公益財団法人日本都市センター, 2015年, 9-10頁.
- 13) 吉田樹「地方部や小規模集落の地域公共交通と交通政策基本法」『運輸と経済』第75巻6号, 2015年6月, 52頁.
- 14) 木村俊介「公共バス事業の動向」公益財団法人日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方 — 都市自治体の未来を見据えて —』公益財団法人日本都市センター, 2015年, 27頁.
- 15) 同上, 26頁.
- 16) 板谷和也「日本の都市・地域公共交通に関わる各組織の役割と今後の方向性」公益財団法人日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方 — 都市自治体の未来を見据えて —』公益財団法人日本都市センター, 2015年, 45-46頁.

- 17) 志摩市の助成により、(旧浜島町と旧大王町・旧志摩町エリアから伊勢市内へのスクールバスが運行されている。
- 18) 伊勢志摩地区の市町村合併状況を示すと、伊勢市は、度会郡二見町、同郡小俣町、同郡御菌村と2005年11月1日に合併し新伊勢市となった。そして、志摩市は、志摩郡浜島町、同郡大王町、同郡志摩町、同郡阿児町、同郡磯部町が2004年10月1日、大紀町は、度会郡大宮町、同郡紀勢町、同郡大内山村と2005年2月14日、南伊勢町は、度会郡南勢町と同郡南島町が2005年10月1日に合併して誕生した。また、松阪市は、一志郡嬉野町、同郡三雲町、飯南郡飯南町、同郡飯高町が2005年1月1日に合併して新松阪市となった。
- 19) 三重県地域連携部交通政策課『三重県総合交通ビジョン』2015年3月、9頁。
- 20) 市町村運営有償運送について：道路運送法(昭和26年法律第183号)第78条第2号に定める自家用有償旅客運送のうち、道路運送法施行規則(昭和26年運輸省令第75号)第49条第1項第1号に定める市町村運営有償運送は、市町村(特別区を含む)が、専ら当該市町村の区域内において、地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、市町村の長が主宰する地域公共交通会議(地域協議会の分科会として設置された場合を含む)又は施行規則第9条第2項に規定する協議会)の合意に基づき運送を行うものである。
- 21) 三重県地域連携部交通政策課、前掲書、6頁。
- 22) 詳しくは、拙稿「クルマの自動運転技術の進展と移動保障」『日本学論叢』(皇學館大学)、第5号、2015年、151-172頁。
- 23) 拙稿「高齢者・障害者のアクセシビリティ保障と公共交通の役割に関する一考察」『社会福祉学部紀要』(皇學館大学)、第10号、2007年、73-76頁。

【主要参考文献】

- ・秋山哲夫・吉田樹編著『生活支援の地域公共交通』学芸出版社、2009年。
- ・公益財団法人日本都市センター編『人口減少時代における地域公共交通のあり方―都市自治体の未来を見据えて―』公益財団法人日本都市センター、2015年。

- ・国土交通省国土政策研究会『「国土のグランドデザイン2050」が描くこの国の未来』大成出版社, 2014年.
- ・増田寛也編著『地方消滅-東京一極集中が招く人口急減』中公新書, 2014年.
- ・大井尚司「交通政策基本法の理念をうけた交通事業者と自治体の連携のあり方」第74巻第6号, 2014年6月.
- ・国土交通省都市局都市計画課「交通政策との連携によるコンパクトシティの形成に向けた取組 — 都市再生特別措置法の改正の概要 —」『運輸と経済』第75巻第6号, 2015年6月.
- ・榊原元「広域連携と定住自立圏構想に関する調査研究」『中部圏研究』No. 178, 2013年3月.
- ・澤田斉司「交通政策基本法の成立とその概要」『運輸と経済』第74巻第6号, 2014年6月.
- ・藤原章正・力石真「地方の交通まちづくりと交通政策基本法 — 都市計画のモビリティ政策のアンチノミー解消に向けて —」『運輸と経済』第75巻第6号, 2015年6月.
- ・堀内重人「『移動する権利』の保障が地域の可能性をひらく」『世界』2014年10月号.
- ・松田恵理「定住自立圏構想の現状と課題 — 中海圏域と東備西播圏域の取組を中心に —」『リファレンス』平成25年3月号, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2013年3月.
- ・毛利一貴「都市機能の維持に向けた, 二階層の空間計画の必要性 — 立地適正化計画制度の策定を踏まえて —」『NRI パブリックマネジメントレビュー』vol.142, 2015年5月.
- ・吉田樹「地方部や小規模集落の地域公共交通と交通政策基本法」『運輸と経済』第75巻第6号, 2015年6月.
- ・三重県地域連携部交通政策課『三重県総合交通ビジョン』2015年3月.
- ・国土交通省「国土交通省重点施策2014」
- ・中部地方整備局「中南勢都市圏総合都市交通体系調査委託(三重県)」2007年

- ・八戸市都市整備部都市政策課「『八戸圏定住自立圏路線バス上限運賃化実証実験』について」
- ・鈴木浩「広域連携とコンパクトシティ」新潟県 HP 『「コンパクトな都市」の実現に向けたメッセージ集について』2011年7月掲載, <http://www.pref.niigata.lg.jp/toshiseisaku/1309986135281.html>
- ・姥浦道生「社会的サービス機能の広域的集約・分担・連携」新潟県 HP 『「コンパクトな都市」の実現に向けたメッセージ集について』2012年6月掲載, <http://www.pref.niigata.lg.jp/toshiseisaku/1309986135281.html>