

第 5 回 青梅市公共交通協議会

公共交通見直し基本方針

1. 青梅市の公共交通の課題
2. 青梅市における公共交通のあり方
3. 公共交通見直し基本方針

平成24年5月18日

1. 青梅市の公共交通の課題

(1) 市民の意識から見た課題

① 市民の公共交通に対する理解と協力

- 青梅市の人口は、現在をピークに今後減少することが見込まれ、また一層少子高齢化が進展することが予想されている。少子高齢化、人口減少の進展により、バス利用頻度の高い若年層が減少し、利用頻度の低い高齢層が増加することとなり、バス利用者の減少傾向に加えて、バス路線の経営環境は一層厳しくなることが想定される。
- 市民意向調査では、バスを利用していない世帯でも、「将来クルマに乗れなくなったとき必要」「バスが必要な人のために必要」など、バス路線の必要性は感じているものの、バス路線の経営状況については、半数の世帯は認識していない。また、バスを利用していない世帯は、半数はバスが利用可能な環境にある一方で、最寄りバス停を知らない世帯も22%ある。
- また、「バスがどこを通っているのかわからない」「路線図がわかりづらくどのバスに乗ったらよいかかわからない」といったバス路線のわかりづらさを指摘する意見がみられることから、気軽にバスを利用できるように、誰にでもわかりやすい路線体系への再編や情報提供が必要である。
- このため、市民意識のバス交通に対する啓発（経営状況、サービス内容の情報提供）や利用促進策の実施により、公共交通の維持運営に対する市民の理解と協力を得ていく必要がある。

(2) 快適な市民生活の実現に向けた課題

① 公共交通空白地域や交通弱者への対応

- 市民意向調査では、外出時の移動で不便を感じている人が市内に24%ほどおり、それらの人は高齢者が多く、不便を感じている移動目的は買物・病院であるが、その頻度は週1~2日以下と低い。
- 外出時の移動で不便を感じている人のうち特に、交通手段がなくて困っている交通弱者が35%あり、その人たちの居住地は、鉄道駅やバス停から一定距離以上離れている公共交通空白地域に重なる部分が多い。また、その人たちの目的地としては、病院や駅周辺・商業地など、多様に分布している。
- 市内の地形をみると、青梅線北側の市街地部についてはなだらかな地形であるが、河辺駅や東青梅駅南側の多摩川沿いの地区については、立川崖線により急峻な地形となっており、高低差が10~20m生じている。このため、崖下の地区は河辺駅や東青梅駅からの水平距離は500m程度であるが、アクセスしづらい地区となっている。
- 今後の更なる超高齢社会の進展が予想され、高齢者のバス交通への依存度は大きいことから、高齢者の日常生活上の移動を確保するため、これらの公共交通へのアクセスが困難な地域（公共交通空白地域）における低密度・低頻度な交通への対応が課題である。

② バスサービスの改善

- 市民アンケートにおいては、現状のバスサービスのうち不満度が高い項目として、運行本数（平日）、終発時刻（平日）、鉄道乗継（時間）、定時性があげられ、また自由意見としてダイヤが近接する非効率なダイヤの改善についての意見が多くなっている。
- 現利用者の逸走を防ぐとともに利用を増進していくため、可能な限り不満度・重要度の高い項目のバスサービス改善に向けた努力が求められる。

(3) 今後のまちづくりを推進する上での課題

① 中心市街地活性化に資する公共交通体系の構築

- 青梅市においては、青梅駅周辺地区、東青梅駅周辺地区、河辺駅周辺地区の3地区を中心市街地として、都市核の育成と便利で魅力と活力のある市街地の形成を目指している。
- 3地区周辺には、病院、商業施設、公共施設など、市民生活に必要な機能が集積している一方、小売業の商店数、従業者数、販売額、小売吸引力は減少傾向にあり、多摩地域の拠点都市にふさわしい中心市街地の活性化が課題となっている。
- また、市民意向調査では、移動で不便を感じる際の目的として、病院と買物が約6割を占めており、病院や商業の集積がある中心市街地の移動性確保が課題である。
- 3地区は青梅線を軸に連結されているものの、それは点と点の連結であり、各種都市機能は駅周辺に面的に分布していることから、それらを有機的に結び付け、中心市街地を一体的に機能させる仕組みが必要と考えられる。
- このため、中心市街地の回遊性を確保し、中心市街地の一体性と求心力を高め、活性化に寄与する公共交通体系の構築が必要である。

② 地球環境保全に向けた公共交通の活用

- 人間の経済活動によって排出される二酸化炭素等は地球温暖化をもたらし、それに伴って起こる気候変動は、自然災害の激甚化や生態系・食物への影響など、国民生活に多大な影響を及ぼすことが懸念され、地球温暖化防止は世界レベルの課題となっている。
- このような中、青梅市環境基本計画においては、地域レベルの環境の保全、回復及び創出に向けた取り組みが整理され、この中で地球温暖化防止や自動車公害対策の取り組みの方向として、公共交通機関の整備と利用促進が求められている。
- 運輸部門の二酸化炭素排出量のうち、約半分を占めるのは自家用乗用車であるが、自家用乗用車は人キロ当たりの排出量が多い交通手段であり、環境効率の面からみるとできるだけ公共交通の活用が望まれるところである。
- 青梅市における自動車の分担率(48%)は、多摩部平均(26%)と比較して高い水準にあることから、地球温暖化対策に向けて自動車に依存しすぎない利用の仕方の工夫と、人キロ当たりの排出量が小さい公共交通の積極的な活用を考えていく必要がある。

(4) 持続可能な公共交通の構築に向けた課題

① 公共負担の改善

- 青梅市では、路線バスに対して年間1億5千万円の公共負担を行っており、多摩地域においても最も高いレベルとなっている。
- しかしながら、少子高齢化、人口減少社会の進展に伴う税収減少や社会保障費の増大等により、バス路線維持に対する公共負担が永続的に確保される保証はない。
- 市民意向調査では、半数は公共負担の継続を望んでいるが、半数は公共負担の削減を望んでおり、その場合の方法は「路線バスよりも公共負担の小さい交通手段・方法に切り替える」が最も多くなっている。
- このため、今後の公共交通の維持継続に向けて、利用状況調査や市民意向調査の結果等を見ながら、公共負担にかかる系統について利用状況を検証し、地域の状況に適した公共交通体系のあり方と、それに対する適切な公共負担について検討していく必要がある。

② 利用者が少ない系統の改善とバス利用の促進

- 利用者が少ない系統(概ね平均乗車密度5人未満)で、公共負担の対象となっている系統については、運行経費をより小さくする方法や、同一機能を持つ系統との機能分担、利用の少ない区間の運行経路の再編等、対象系統だけでなく全体最適化の観点から公共負担を効率的に活用する方策を検討していく必要がある。
→梅 74 甲、梅 76 甲・乙、梅 77 甲・甲折返、梅 77 丙
- また、一定の利用がみられる系統(概ね平均乗車密度5～10人)については、今後の維持継続に向けてより経営状況を安定させていくため、利用者の継続確保と新たな増加の工夫を検討していく必要がある。

2. 青梅市における公共交通のあり方

(1) 公共交通見直し計画の基本理念

公共交通見直し計画は公共交通活性化が目的でなく、暮らしやすいまちづくりに交通面から寄与していくことが目的であり、住民、事業者、行政それぞれに責任があることを認識して、みんなで協力していくことが重要である。

青梅市における公共交通の課題を踏まえ、公共交通見直し計画が目指すべき方向を示す基本理念について、以下のように考える。

■公共交通見直し計画の基本理念

快適な生活を支え・育み・続ける、市民主体の公共交通システムの構築

- 誰にとっても利用しやすい、快適な市民生活を支える社会基盤として整備
- 将来に向け青梅市の発展と環境負荷の小さいまちづくりに寄与
- 経営的に持続可能な公共交通システムの構築
- 日常生活に当たり前のよう存在している公共交通について、自分たちの資産であるという認識を持ち、みんなで守り育てる意識に改革

■青梅市公共交通標語

～乗って守ろう！使って育てよう！公共交通～

(2) 青梅市における公共交通見直しの計画目標

上記の基本理念を実現していくため、公共交通見直し計画においては以下の4つの計画目標を設定する。

計画目標1 市民の公共交通維持継続に対する意識改革と利用促進

- 現状においては、バス路線の運営状況やバスのサービス内容について、バス利用者を含めて多くの市民に浸透し、理解されているとは言い難い。
- 一方、公共交通は輸送1人当たりの環境負荷は小さいものの、公共交通1台当たりの輸送人員が小さくなるとその効果は小さくなるため、できるだけ乗車人数を増やして効率化を図る必要がある。
- また、公共交通は基本的に利用者の運賃収入により事業を運営していることから、今後の事業維持・継続に向けては、事業採算が一定程度成り立つような需要の確保が必要である。
- このようなことから、これまで利用者にとって交通事業者や行政から提供されるものであった公共交通について、今後は主体的参加が必要であるとの認識を改める必要がある。
- 公共交通に対する市民の意識があまり高くないことを踏まえ、公共交通を中心に据えたまちづくりに加えて、市民が正しくバスの現状を評価できるように利用者数や収支状況等の情報開示を行い、公共交通を積極的に活用して自分たちで守り育てるという市民の意識改革を促すことが重要であり、そのための施策展開を目指す。

計画目標2 自動車を利用しなくても安心して暮らせる、バス路線を中心に多様な交通手段を利用できる利便性の高い総合交通体系の構築

- 青梅市では他地域と同様に少子高齢化・人口減少社会が進行しつつあり、10年後には高齢化率が30%となることが予想されているが、郊外部の沢井地区、小曾木地区、成木地区などすでに30%以上となっている地区もみられる。
- 高校生や高齢者などの自動車を利用できない交通弱者にとっては、公共交通が日常生活の重要な移動手段であり、鉄道駅やバス停から離れた公共交通を利用しづらい地区では、自転車や家族の送迎に頼らなければならない。これらの人が自立した生活を送るためにも、安全・安心で安定的に利用できる公共交通サービスを、市内のどこからでも利用できるようにすることが理想である。
- このため、多様な個人の特性に対応して、バスだけでなくタクシーや自転車等の交通手段を利用でき、それらが相互に連携する、利便性の高い総合交通体系の構築を目指す。
- また、バス路線の導入が困難な公共交通空白地域においては、住民等の多様な主体が自ら立案・運営していくような、新たな交通についても選択肢として考えていく。
- 公共交通空白地域を極力解消していくとともに、誰でも、どこからでも公共交通にアクセスでき、青梅市民の日常生活における移動手段の確保が可能となることを目指す。

計画目標3

中心市街地のにぎわいを創出し、拠点性・一体性を高める公共交通の整備

- 青梅市では、青梅駅周辺地区、東青梅駅周辺地区、河辺駅周辺地区の3地区の連携による中心市街地の形成を目指しているが、青梅駅前から河辺駅前までは道路距離にして約3kmあり、この間には多様な施設が分布している。
- 中心市街地内の3地区を結ぶバス路線としては、梅 77 丁・梅 70・梅 77 甲などがあるが、中心市街地の回遊機能の観点からみると、中心市街地全体を網羅しているものではない。
- 中心市街地の各種都市機能を有機的に結ぶことで、中心市街地の一体性を確保して魅力を高めるとともに、3拠点において市街地部・郊外部からのバス路線や広域交通体系である青梅線と結節して、市内・市外とのアクセス性を確保することで、徒歩と公共交通で回遊できる中心市街地内のわかりやすい公共交通体系の整備を目指す。

計画目標4

持続可能な公共負担制度への改善

- 現在、市内のバス路線の維持には、多額の公共負担が投じられていることについては、市民意向調査では、その効率的な活用が望まれている。
- また、バス路線維持に対する公共負担が永続的に確保される保証はなく、その額についても際限なく支出できるものではないことから、できるだけ無駄のない効率的な公共負担の運用を行い、安定的で持続可能な公共交通にしていく必要がある。
- このため、適切な公共負担額の検証を行い、交通事業者が利用者の拡大と公共負担額の抑制に意欲的に取り組めるような仕組みや、公共負担を効果的・効率的に活用できる制度の整備を目指す。

(3) 役割分担の基本的考え方

① 公共交通サービスにおける機能分担

- 広義の公共交通サービスとは、一定の要件のもとで誰もが利用できる交通サービスで、青梅市の公共交通サービスには以下のものがあり、各公共交通サービスに求められる機能は下表のように整理される。
 - 一般公共交通サービス・・・鉄道、路線バス、タクシー
 - 福祉交通サービス・・・福祉バス、福祉有償運送、福祉タクシー
 - 通学交通サービス・・・スクールバス
- 福祉交通サービスについては、求められる機能が一般公共交通サービスとは大きく異なり、一つの交通システムで対応することは非常に困難である。このため、今回の公共交通見直しにおいては一般公共交通サービスを中心に検討を行い、これを整理した上で福祉交通サービスに対応していくこととする。
- 通学交通サービスについては、今後の見直しによっては一般公共交通サービスでカバーされる可能性も残されていることから、今後の見直し検討において考慮することとする。

表 公共交通サービスにおける機能分担

機能	一般公共交通サービス	福祉交通サービス	通学交通サービス
サービス対象	不特定の利用者	介助がより必要な特定の利用者	学校統合や小規模特認校制度に伴う遠距離通学者
連絡性	需要規模に応じて、固定路線型から個別需要対応型まで多様な形態 固定路線型は最大公約数的な面的サービスが求められる 個別需要対応型はドア・ツー・ドアの高い移動性が求められる	2地点間の移動性(ドア・ツー・ドア)が求められる	市内の複数地点(居住地)と学校間の移動が求められる
速達性	福祉交通より高い速達性が求められる	一般公共交通に比べると速達性は求められない	福祉交通より高い速達性が求められる
定時性	福祉交通より高い定時性が求められる	一般公共交通に比べると定時性は求められない	福祉交通より高い定時性が求められる
大量輸送性	需要規模に応じた車両サイズで対応	個別輸送であるため、小型車両で対応	平成23年度は中型バスで対応
乗車しやすさ	できるだけ多くの人ができるようにバリアフリー化、ユニバーサルデザイン化が求められる	リフト付きの福祉車両が必要、介助者が必要な場合もある	一般車両で対応

② 公共交通を取り巻く各主体の役割

- 公共交通は以下の3主体の関わりの中で運営されており、住民、事業者、行政それぞれに責任があることを認識して、3主体が共通の目標を持って協力し、各自の役割を果たしていくことが重要である。
 - 地域・住民・・・公共交通の利用主体
 - 交通事業者・・・公共交通の運営主体
 - 行政・・・まちづくりにおいて交通計画を立案し、公共交通の運営を支援する主体
- 計画目標の達成に向けて、公共交通に関わる各主体については、以下の役割を担うことが期待される。

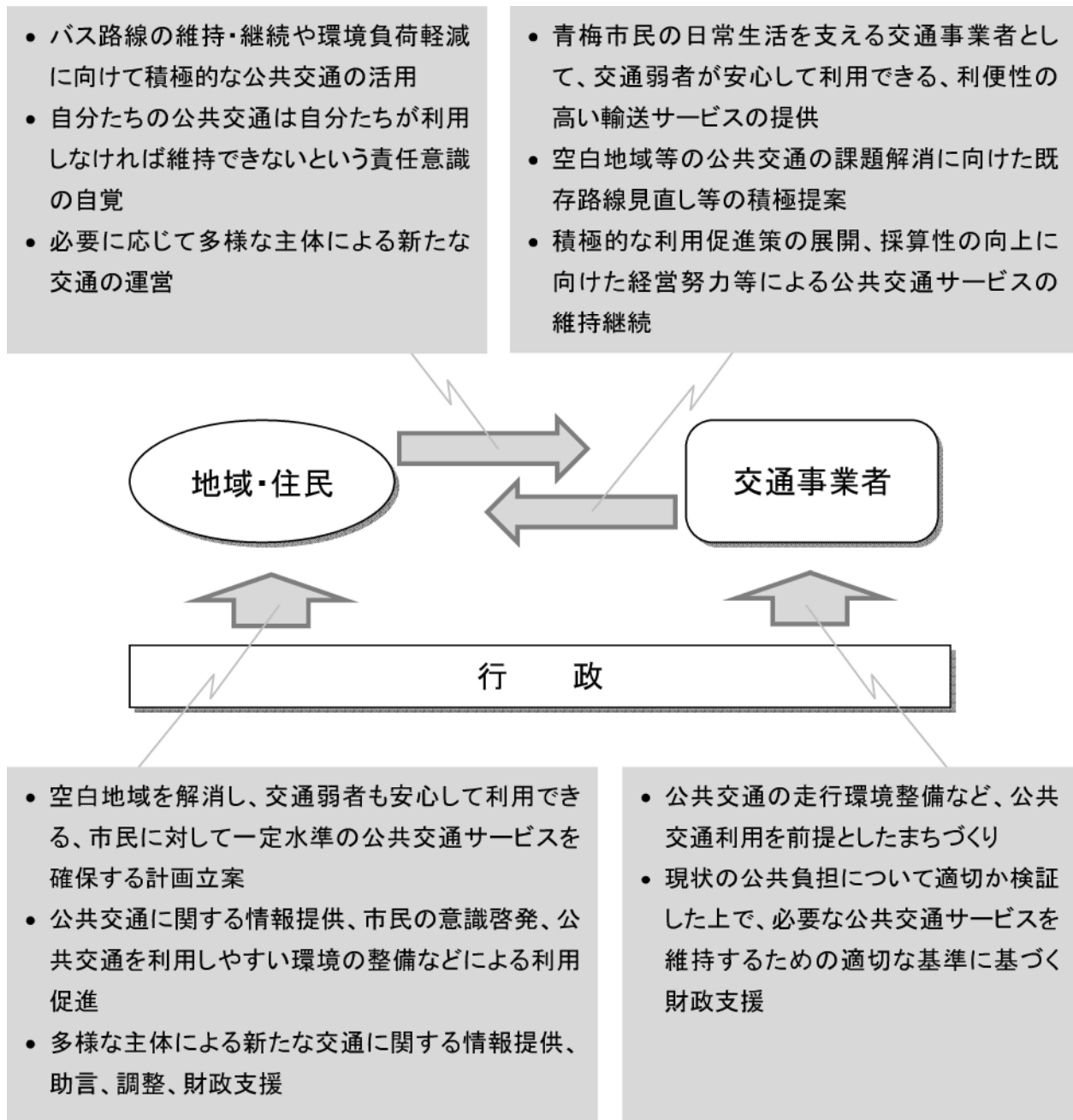


図 公共交通を取り巻く各主体の役割

(4)青梅市における公共交通体系の基本的考え方

① 広域公共交通体系

- 青梅市においては、JR 青梅線が東西に貫いており、特に青梅～立川間は高頻度の都市型鉄道として、市外や東京都心方向との広域交通軸を形成している。
- 市内の公共交通ネットワークは、中心市街地の拠点地区でもある青梅線の3駅(青梅駅、東青梅駅、河辺駅)を中心としたネットワークを形成し、3拠点において広域公共交通体系と地域公共交通体系を結節する。

② 地域公共交通体系

1) 幹線交通体系

ア. 市街地部

- 青梅市の市街地は、北側、西側、南側は山に囲まれ、東側は青梅線を軸に羽村市の市街地に連担していることから、市街地部においては中心市街地の拠点地区である青梅線の3駅(青梅駅、東青梅駅、河辺駅)を中心として、市街地を面的にカバーする路線網によりサービスの展開を図る。
- 快適な市民生活を支えるため、需要規模に応じつつもできるだけ高いサービスレベルを目指し、また市街地内のどこからでも公共交通にアクセス可能なように、公共交通空白地域の解消を図る。
- また、市街地部の公共交通体系は、バス路線による幹線交通体系を基本にしつつ、高齢者等の交通弱者から若者まで多様な利用者特性と交通需要に対応できるように、タクシーや自転車、多様な主体による新たな交通等で幹線を補完する交通体系を目指す。
- これらが相互に連携することにより、公共交通による市内の移動性を高め、移動に不便をきたさない快適な市民生活を支援する。

イ. 中心市街地部

- 中心市街地においては、地区内に分布する多様な施設へのアクセスと回遊性を確保し、機能の一体化により中心市街地の拠点性を向上させ、中心市街地の活性化に寄与する公共交通サービスの展開を図る。
- また、あわせて中心市街地3拠点において、広域公共交通体系、中心市街地の公共交通サービス、市街地部・郊外部との幹線交通体系の結節を図り、広域⇔中心市街地⇔市街地部・郊外部の円滑な交通アクセスを確保する。
- このため、これらの交通結節拠点においては、できるだけ乗継抵抗が軽減されるように、情報面、空間面、時間面、料金面等においてシームレスな交通結節点の形成を目指す。

ウ. 郊外部

- 沢井地区については青梅線(青梅～御嶽)、小曾木地区や成木地区、梅郷地区については中心市街地を結ぶバス路線により、郊外部と中心部を連絡する交通軸を確保する。
- 公共交通空白地域については、タクシーや自転車、多様な主体による新たな交通等で幹線を補完する交通体系を目指す。

2) 幹線を補完する交通体系

- タクシー…バス等の利用が困難な場合や、ドア・ツー・ドアによる移動が必要な場合など、個別の需要に応じた移動サービスに対応する。
- 自転車…市内の施設間移動や、鉄道やバスの端末交通手段として、幹線交通体系を補完する役割を担う。また、バス路線と連携したサイクル&ライドシステムの導入により、公共交通空白地域への対応が考えられる。
- 多様な主体による新たな交通…需要規模や道路条件などからバス路線の導入が適さない公共交通空白地域に対応する。
- 福祉交通…介助がより必要な特定の利用者に対応する。
- 通学交通…学校統合や小規模特認校制度に伴う遠距離通学者に対応する。

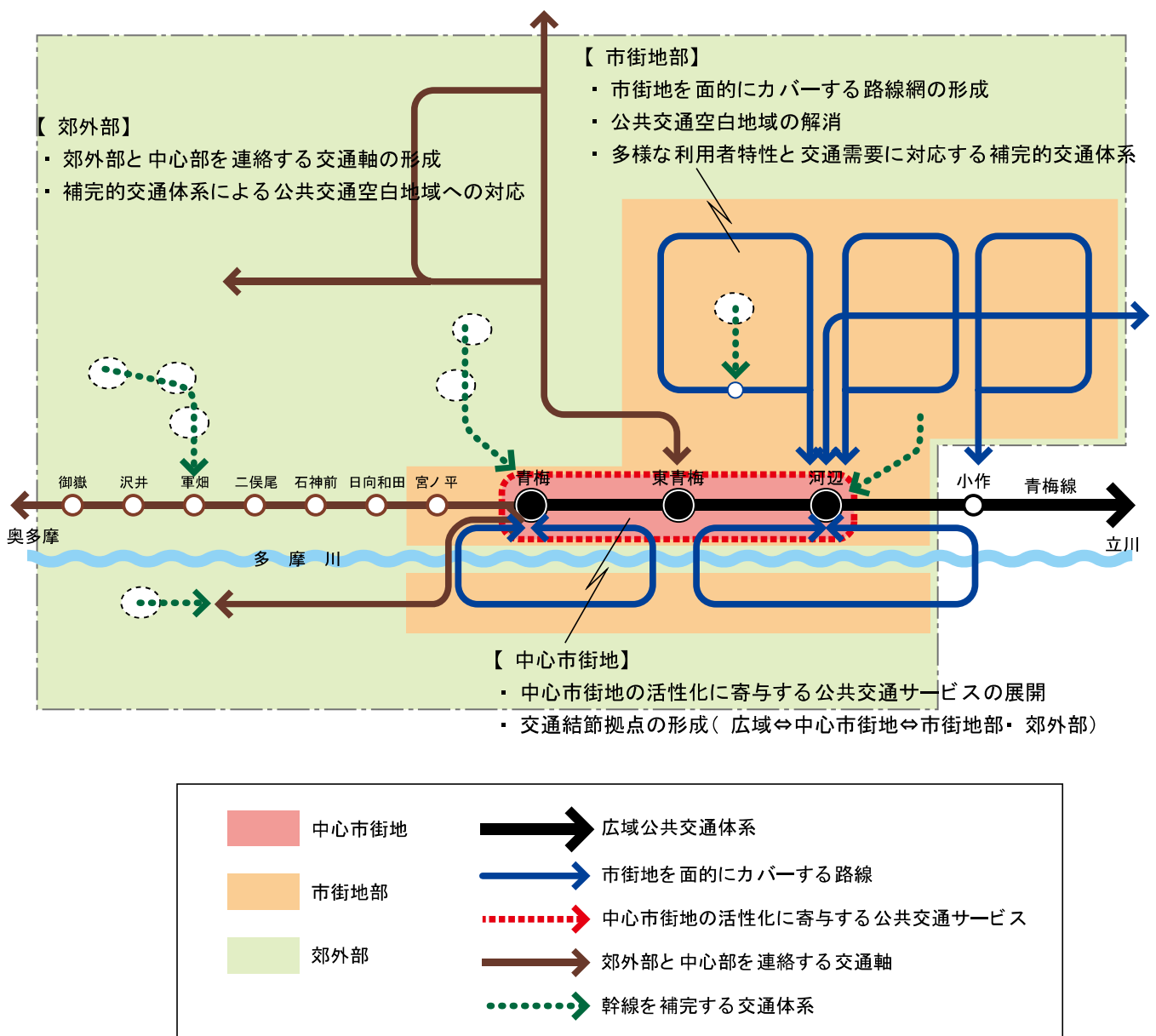


図 青梅市の公共交通体系の基本的考え方

3. 公共交通見直し基本方針

以上より、公共交通見直しの計画目標達成に向けて、現在の公共交通サービスに関して、以下の基本方針により見直しを検討していく。

(1) バス利用促進策や意識改革の検討

- 利用者数の減少による収入減が、運賃の値上げや路線の廃止、縮小及び減便などのサービスの低下につながり、利用者の更なる減少を招くという悪循環により、更に公共交通離れを加速している現状においては、事業者の経営努力による利便性の向上だけで路線を維持していくことは困難である。
- 地域や市民も巻き込んで利用促進に取り組むことによって、より快適で利便性の高い市民生活を支える交通基盤として、公共交通を維持・確保していく必要がある。
- 公共交通は地域の資産であり、「守り」「育てる」ことが大切であるという気運を醸成していくため、市民の関与を高める方策として、バス利用案内やモビリティ・マネジメント等の実施方法について検討していく。

→バス利用案内の検討

情報提供場所・方法、掲載内容(バスの利用案内、時刻表の表示形態、路線図、バスの現状と利用啓発等)、情報更新方法・体制等

→モビリティ・マネジメントの検討

モビリティ・マネジメントの対象(住民、企業、学校等)、実施内容(コミュニケーション方法、配布物等)

※モビリティ・マネジメント

環境や健康などに配慮した交通行動を、大規模かつ個別的に呼びかけていくコミュニケーション施策で、過度に自動車に頼る状態から公共交通機関や自転車などを「かしこく」使う方向へと自発的に転換していくことを促すものである。

(2) 公共交通空白地域の改善検討

① 既存路線の変更による空白地域への対応検討

- 市街地部においては、既存のバス路線が相当程度配置されており、概ね市街地全体で公共交通サービスは網羅されているものの、一部地区では鉄道駅やバス停まで遠い公共交通空白地域が存在しており、これらの地域に居住する交通弱者に対応し、公共交通空白地域を解消するため、バス路線の導入を検討する。
- 検討に当たっては、市街地部には既存路線が高いレベルで配置されており、さらに新規路線を導入することになると既存路線と競合が生じて利用者を奪ってしまうおそれがあることから、基本的には既存路線の変更による対応で検討していく。
- バス事業者においても、青梅市民の生活を支える交通事業者として、公共交通空白地域の解消に向けた路線再編等に関して、積極的な提案が期待される。

② 多様な主体による新たな交通に対する支援策の検討

- 市内の公共交通空白地域は、市街地内の人口密度が高い地区もあれば、郊外部の低密度・小規模に分散している地区もみられる。すべての公共交通空白地域をバス路線でカバーすることは経営効率の上から困難であり、利用者数や道路条件などからバス路線の導入が馴染まない地域に対しては、対応を考える必要がある。
- このようなバス路線でカバーできない地域においては、住民等の多様な主体が、運営方法や運行計画、経費負担も含めた収支計画を検討・立案し、自らの責任で実施していくことも選択肢として考えられる。
- しかしながら、多様な主体が自己努力だけで公共交通を運営していくことは困難であり、このような検討を行う地域に対しては、情報提供を行うとともに必要に応じて助言・調整、適切な財政支援等が必要である。
- このため、多様な主体が自主的に考えて自らの希望に適した計画を立案・実施できるように、必要な協力や支援を受けながら、行政と協働で推進していける制度の整備を目指す。
 - 多様な主体による新たな交通に関する事例整理(運営方法や支援制度等)
 - 支援制度(実証運行や補助の基準等)の検討

(3) 利用状況や路線形態からみた既存路線の見直し検討

- 青梅市における公共交通のあり方を踏まえ、OD調査による利用状況やその路線が担う機能、わかりやすさ等を勘案しながら、効率的でないと考えられる既存路線について、見直しを検討していく。
- 中心市街地の活性化に寄与する公共交通について、既存の中心市街地を構成する路線を含めて、居住者にとっても来訪者にとってもわかりやすく気軽に利用できるような路線体系となるように検討を行っていく。

(4) 公共負担の抑制方策や効果的な活用方策の検討

- 地方自治体が政策目的として実施する施策事業を民間企業が行う場合、地方自治体はその企業に対して補助金を交付する制度は、社会的公平性を確保する観点や民間活力の導入といった経済効率性の観点から必要な制度である。
- しかしながら現在の補助制度は、補助金で経営が成り立つのであれば、コスト削減やサービス向上に目が向きにくくなるという、いわゆるモラル・ハザードの誘因が制度自体にあるため、公共負担を有効活用するうえでは課題のある制度設計となっている。
- このため、適切な公共負担額を検証し、公共負担を現在のレベルから抑制するとともに、交通事業者の利用促進や経営改善の努力が評価され、効果的・効率的な活用が可能となるような新たな公共負担制度について検討していく。

※モラル・ハザード

もともとは保険関係の用語で、危険回避のための手段や仕組みを整備することにより、自ら災害を避けるインセンティブが低下し、かえって危険や事故の発生確率が高まり規律が失われるという悩ましい現象を指す。倫理の欠如という意味ではなく、人間の合理的行動に基づくシステマティックな問題である。