

第4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3月23日

1. 青梅市の公共交通の課題

(1) 公共交通空白地域や交通不便者への対応

- 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人が 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) バス利用の促進

- 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、持続可能な公共交通の確立に向けて、バス交通に関する啓発（経営状況、サービス内容の情報提供）や利用促進策の実施、不満度・重要度の高い項目のバスサービス改善を図り、現利用者の逸走を防ぐとともに利用を増進、新たな利用者獲得など、バス利用の促進を図っていくことが課題である。

(3) 公共負担の効率的な活用

- 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。
- 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、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や採算性を検証し、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。

(4) 重複区間の改善

- 東青梅～岩井堂間は、都営バス(梅 74 甲・乙)と西武バス(飯 41・41-1)によって運行されているが、時間帯によっては発車時刻が近い便が見られる。
- 利用者からは、同時刻に2台のバスが連なって走るとは非効率なことにみられており、改善が求められている。
- また、同一区間に公共負担がある路線とない路線が混在していることとなり、公共負担の使われ方として望ましいとは言いがたいことから改善が望まれる。

(5) 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。

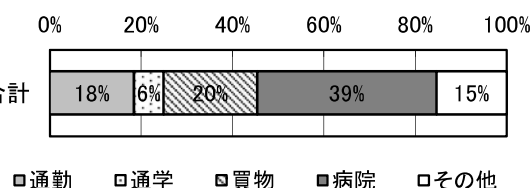
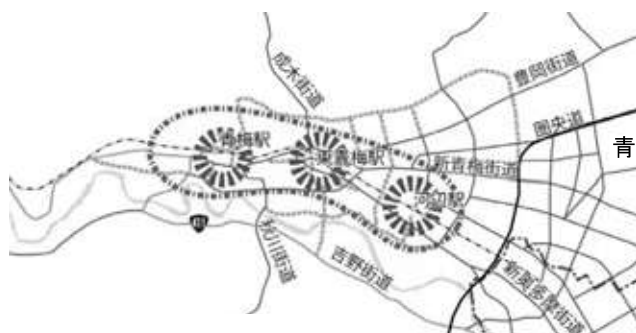


図 不便を感じる移動の目的

(6)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大きい交通手段であり、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。

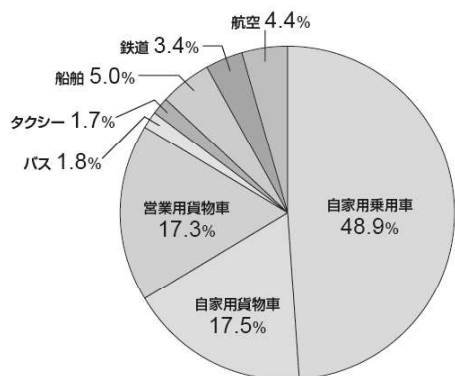


図 運輸部門の二酸化炭素排出量
(輸送機関別) 2008 年度

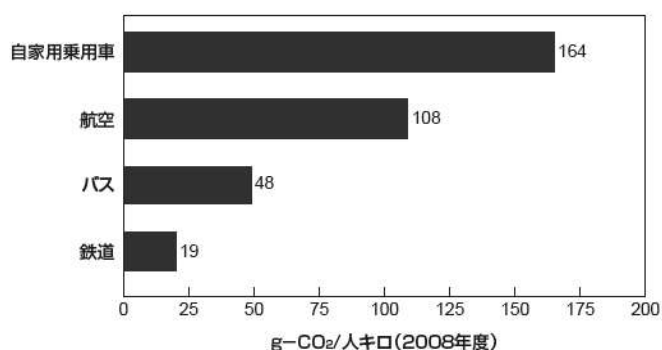


図 旅客輸送機関別の二酸化炭素排出原単位

出典:「運輸・交通と環境」交通エコロジー・モビリティ財団(2010 年度版)

(7)バス利用状況(OD調査)からみた課題

OD調査実施後に整理

→利用が多い系統・区間

→利用が少ない系統・区間

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

- 青梅市の公共交通網は、青梅線を軸とする広域交通体系と市内バス路線網による地域内交通体系の連携により、概ね市街地部の公共交通サービスは網羅され、さらに郊外部の人口密度が低い地域においても幹線道路を中心にバス路線が配置され、全体的には公共交通サービスの整備水準は低くない状況と考えられる。
- しかしながら、このようなサービスが提供されている一方で、市街地内にも公共交通空白地域が存在し、そのような地域には日常生活が不便な市民も見受けられる。
- また、バス路線の維持には多額の公共負担が投じられており、少子高齢化、人口減少社会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。さらに、通勤・通学人口の減少や高齢者が保持するシルバーパスの増加に伴い、ますますバス事業の運営が困難になるおそれがある。
- このため、現在の課題を着実に改善し、青梅市の発展と快適な市民生活を支える、持続可能な公共交通システムに変革していく必要がある。

以上のことから、青梅市の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、以下のように定める。

■公共交通見直し計画の基本理念

地域が主体となった、快適な市民生活をサポートするとともに活気のある街を創出する、将来にわたり持続可能な公共交通システムの構築

- 市民生活に当たり前のよう存在している公共交通について、地域の住民が自分たちの資産であるという意識を持ち、みんなで守り育てる意識に改革していく
- これまでの育まれてきた公共交通網をさらに改善して、誰にとっても利用しやすい、快適な市民生活とまちづくりを支える社会基盤の一つとして整備していく
- 経営的に持続可能な公共交通に改善していくとともに、環境的にも持続性の高いまちづくりに寄与していく

■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

上記の公共交通見直し計画の基本理念を実現していくため、以下に示す5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参加促進

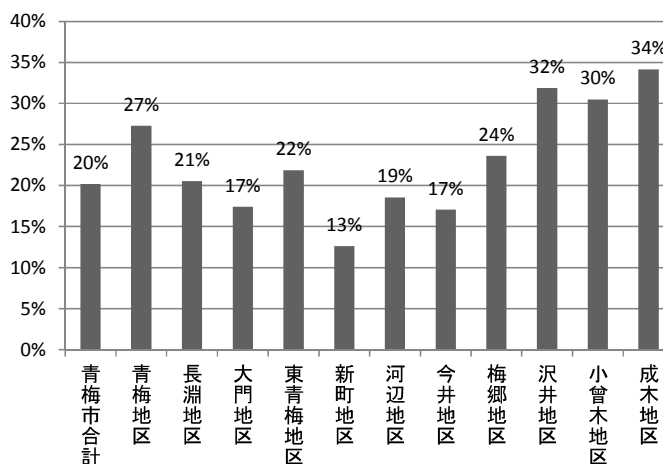
- 現状においては、バス路線の運営状況やバスのサービス内容について、バス利用者を含めて多くの市民に浸透し、理解されているとは言い難い。
- 一方、公共交通は輸送1人当たりの環境負荷は小さいものの、公共交通1台当たりの輸送人員が小さくなるとその効果は小さくなるため、できるだけ乗車人数を増やして効率化を図る必要がある。
- また、公共交通は基本的に利用者の運賃収入により事業を運営していることから、今後の事業維持・継続に向けては、事業採算が一定程度成り立つような需要の確保が必要である。
- 公共交通に対する市民の意識があまり高くないことを踏まえると、公共交通を中心に据えたまちづくりと、公共交通を積極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生活環境を支える公共交通体系の構築

- 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人にとっては、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、公共交通空白地域を極力解消していくとともに、バス路線の導入が困難な地域への対策も合わせて行い、誰でも、どこからでも公共交通にアクセスでき、青梅市民全員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。

図 青梅市の地区別高齢化率

- 平成23年1月1日現在
- 特別養護老人ホームが集中する地区では高齢化率が著しく高く偏った結果になるため、各地区とも施設入居者分(定員)を除いて算定
- ただし、特別養護老人ホームの入居者は65歳以上とは限らない



計画目標3

住民やNPO等が主体となって協働で推進できる制度の導入

- 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、予想利用人数や道路幅員などの条件からバス路線の導入が馴染まない地域に対しては、別途対策を考える必要がある。
- このような低密度・小規模な地域の公共交通需要に対しては、地域住民が当事者として運営方法や運行計画の検討を重ねながら、経費負担も含めた収支計画を立案し、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。
- 住民等が主体となって運行する交通には、住民が直接運行する方法や運行を委託する方法など様々な方法が考えられるが、住民の自己努力だけで運営していくことは困難であり、住民主体の運営を検討する地域に対して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と考えられる。
- このため、地域や住民が主体的に考えて自らの希望に適した計画を立案・実施するための、必要な協力や支援を行うための制度を整備し、地域・住民と行政が協働して推進できる制度の導入を目指す。

計画目標4

中心市街地のにぎわいを創出する公共交通の整備

- 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拠点において周辺市街地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のわかりやすい公共交通体系の整備を目指す。

計画目標5

公共負担の効率的な活用方策の導入

- 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、適切な路線形態とサービスレベル、適正な公共負担額を設定できるような制度、利用者の拡大や公共負担額の削減に意欲的に取り組めるような仕組みなど、公共負担の効率的な活用方策の導入を目指す。

(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	一人での利用が可能な不特定の利用者(高齢者や障がい者を含む)	一人での利用が困難な高齢者や障がい者など特定の利用者	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	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	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	バリアフリー化が必要	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いることから、3主体が共通の目標を持つとともに、各自の役割を認識することが重要である。
 - 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。

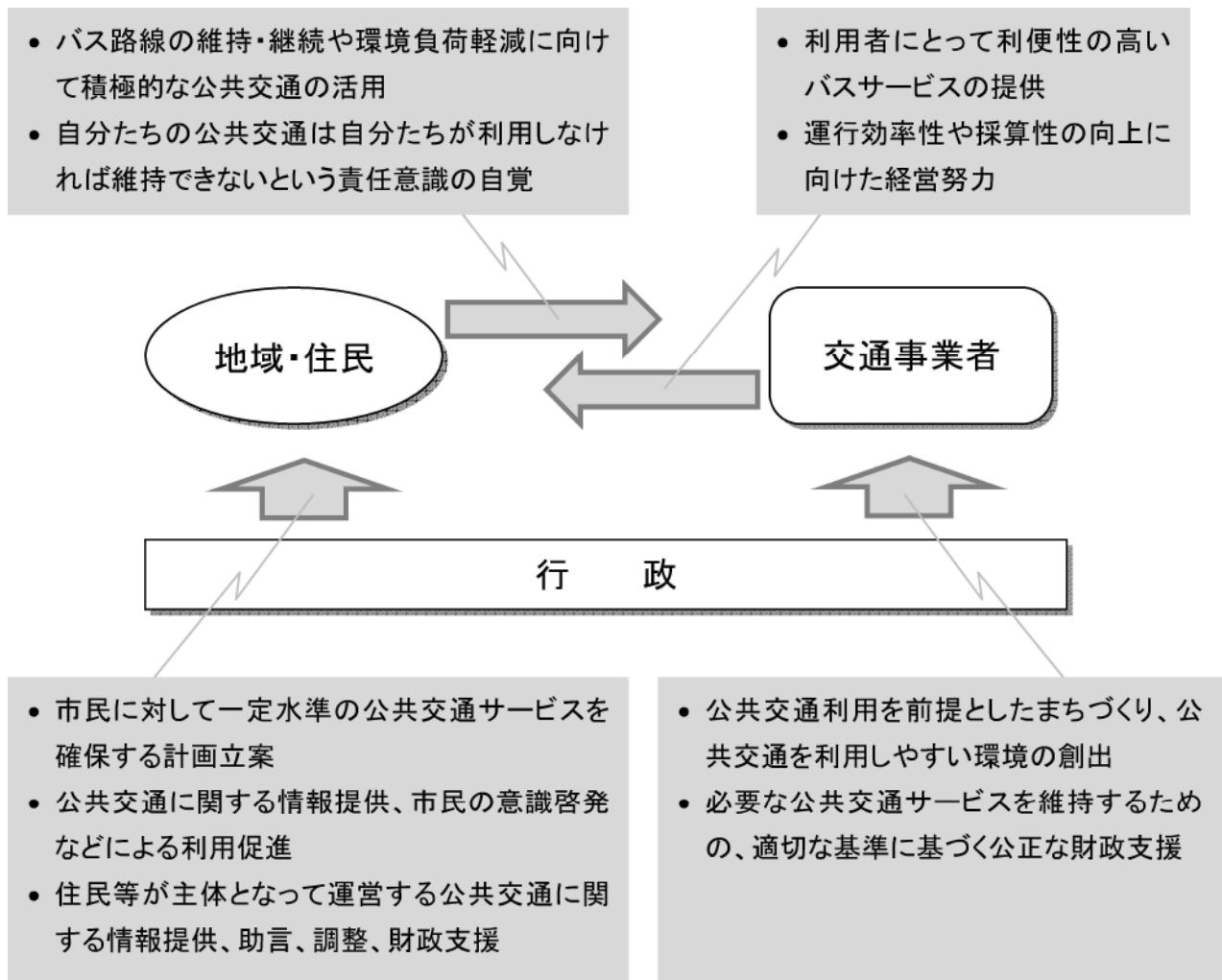


図 公共交通を取り巻く各主体の役割

(4)青梅市における公共交通体系の基本的考え方

① 広域交通軸

- 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おり、市内の公共交通ネットワークも、青梅線の3駅(青梅駅、東青梅駅、河辺駅)を中心にネットワークが形成されている。

② 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、青梅線(青梅駅、東青梅駅、河辺駅)を基軸に、市街地を面的にカバーする循環型路線を基本として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。

③ 中心市街地

- 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、青梅駅、東青梅駅、河辺駅において青梅線との結節を図り、広域と中心市街地のアクセスを確保するとともに、周辺市街地とのバス路線とも結節し、市街地部と中心市街地のアクセスを確保する。

④ 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。
- 郊外部の公共交通空白地域については、住民等が主体となり行政と協働して導入する新しい公共交通によりカバーし、郊外部と中心部を連絡する交通軸との連携を図る。

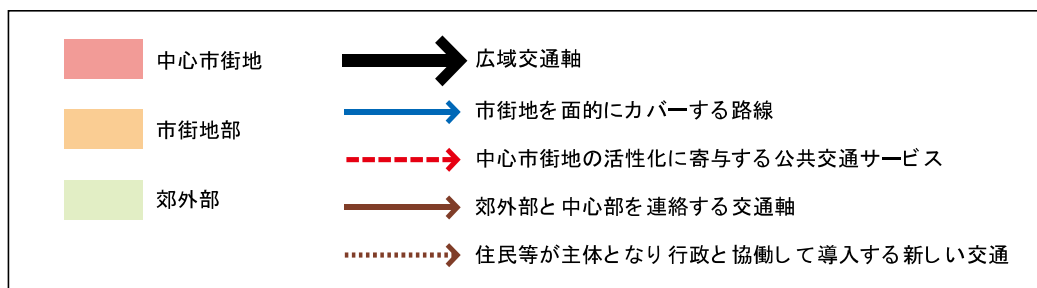
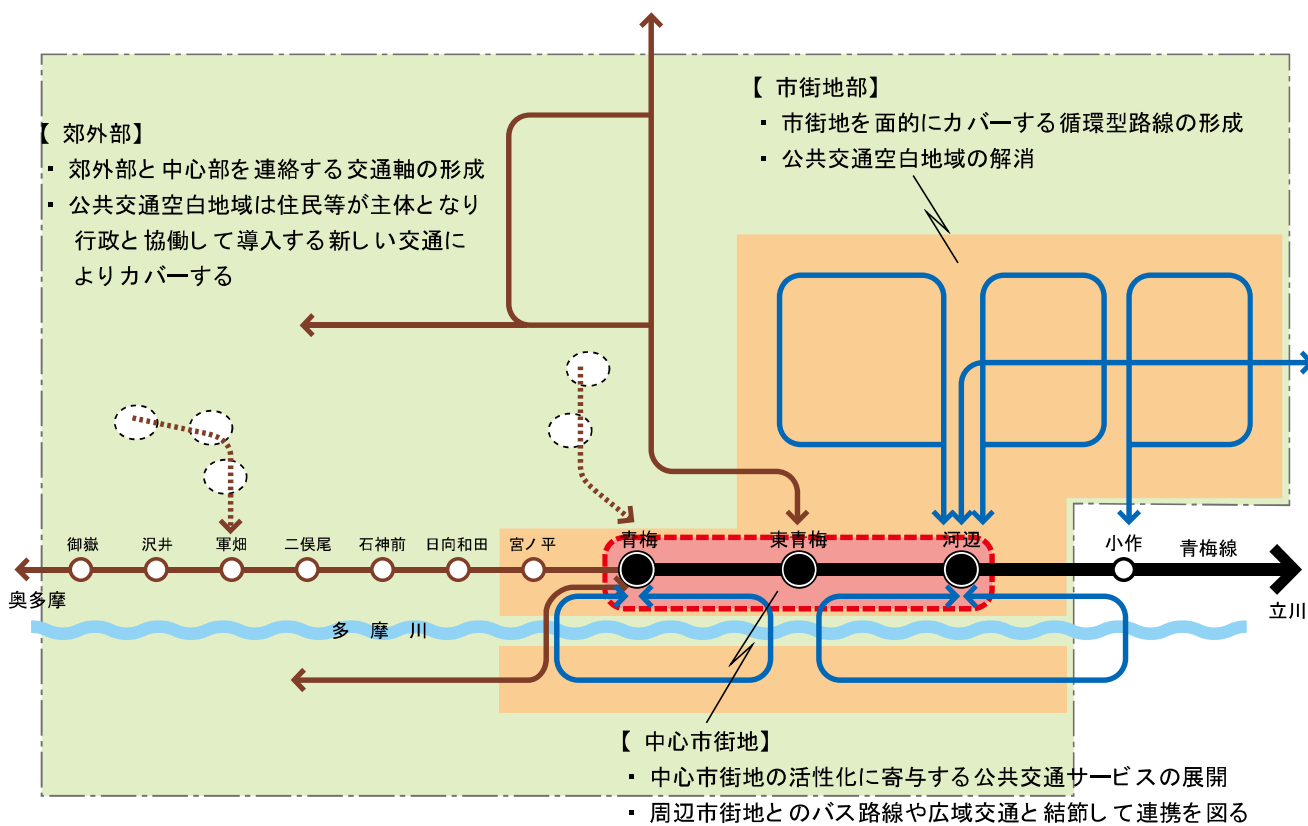


図 青梅市の公共交通体系の基本的考え方

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) 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いることから、公共交通空白地域の解消に向けて、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。

② 市民等が主体となった運行に対する支援の検討

- 郊外部の公共交通空白地域については、公共交通への需要が小規模で分散していることから、個別にバス路線を導入することは困難であると考えられる。
- このため、郊外部と中心部を連絡する交通軸は交通事業者や行政が確保し、端末部分は市民やNPO等が主体となった公共交通の運営方式を想定して、それに対する支援制度の導入について検討していく。
 - 市民等が主体となった運行方法や支援制度の事例整理
 - 実証運行や補助の基準検討

(2) 利用状況や路線形態からみた既存路線の見直し検討

- 上記で整理した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。

(3) 効率的・持続的な運行・運営方法の検討

- 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、効率的・持続的な路線運営に向けた公共負担となるように、「欠損補助」ではなく経営改善を指向する「インセンティブ補助」や、入札・契約などのメカニズムの適切なデザインについて検討していく。
 - 対象路線及び適切なサービスレベルや適正な公共負担額の検討
 - 適切な入札・契約などのメカニズムの検討
 - インセンティブ補助の導入検討

※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。

(4) バス利用促進策の検討

- 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。
- このため、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、バス利用案内やモビリティ・マネジメントについて検討していく。
 - バス利用案内の検討(利用方法、時刻表、路線図、バス利用の啓発等)
 - 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

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。

■ まとめ

【公共交通の課題】

- (1) 公共交通空白地域や交通不便者への対応
- (2) バス利用の促進
- (3) 公共負担の効率的な活用
- (4) 重複区間の改善
- (5) 中心市街地活性化に資する公共交通体系の構築
- (6) 地球環境保全に向けた公共交通の活用
- (7) バス利用状況(OD調査)からみた課題



【基本理念】

地域が主体となった、快適な市民生活をサポートするとともに活気のある街を創出する、将来にわたり持続可能な公共交通システムの構築

【計画目標】

- 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参加促進
- 計画目標2 自動車を利用しなくても安心して暮らせる生活環境を支える公共交通体系の構築
- 計画目標3 住民やNPO等が主体となって協働で推進できる制度の導入
- 計画目標4 中心市街地のにぎわいを創出する公共交通の整備
- 計画目標5 公共負担の効率的な活用方策の導入



【公共交通見直しの基本方針】

- (1) 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
 - ② 市民等が主体となった運行に対する支援の検討
- (2) 利用状況や路線形態からみた既存路線の見直し検討
- (3) 効率的・持続的な運行・運営方法の検討
- (4) バス利用促進策の検討