

第 17 回 青梅市公共交通協議会

青梅市公共交通基本計画の概要について

平成28年3月30日

1. 計画の目的と検討状況

(1) 計画の目的

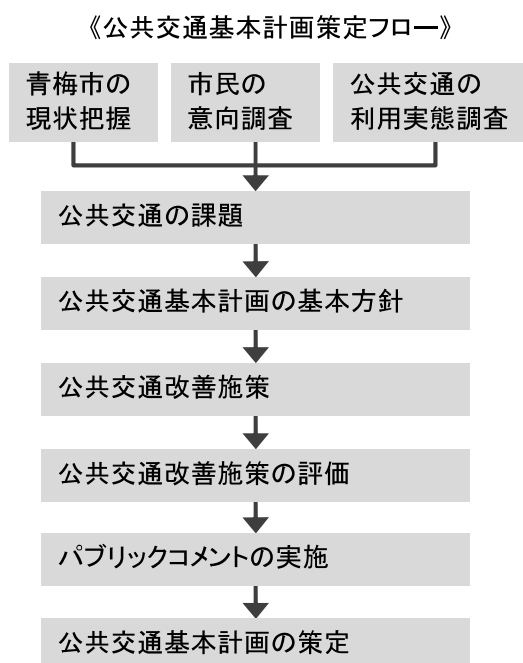
青梅市においては、コミュニティバス*1等の導入につき、平成14年度から15年度にかけて、学識経験者らで構成する青梅市コミュニティバス等導入検討委員会を設置して検討を行いました。平成16年度に総合的に判断した結果、既存バス路線の維持に多額の公共負担*2を行っている状況では、コミュニティバスの導入による新たな財政負担は困難であるとの結論に達し、コミュニティバスの導入はやむなく見送ることとなりました。

しかしながら、今日、人口減少社会の到来や超高齢社会の本格化による社会経済状況に変化が見られ、公共交通の果たす役割はますます高まっています。一方で自動車社会の進展などから公共交通利用者の減少が進み、路線バスの確保維持は大変厳しい状況に置かれています。

このため、将来的に持続可能な公共交通の構築に向けて、公共交通の利用促進策や公的支援のあり方について、多様な関係者と共通認識を持ち、対応するために、青梅市公共交通基本計画を策定することとしました。

(2) 青梅市公共交通協議会の検討状況

検討に当たっては、青梅市の公共交通に関わる、利用者である市民や交通事業者、学識経験者らで構成する青梅市公共交通協議会により、検討作業を進めました。



2. 青梅市の現状把握

青梅市における基礎的環境（地勢、人口動向、施設分布、交通流動等）、公共交通の現状（鉄道、バス、福祉交通、スクールバスのサービス状況）、上位計画・関連計画の整理を行いました。

3. 市民の意向調査

郵送配布・回収による市民アンケート調査などにより、市民のバス利用の現状、バスサービスの改善が望まれる点、移動ニーズと公共交通サービスの不適合、路線バスの維持・継続に対する意向などについて把握しました。

4. 公共交通の利用実態調査

バスOD調査*3により、バスの利用状況やバス利用者に対するアンケート調査などを行い、バスの利用実態を把握した。

5. 公共交通の課題

以上の青梅市の現状把握、市民の意向調査、公共交通の利用実態調査を踏まえて、青梅市における公共交通の課題を以下のように整理しました。

*1 コミュニティバス：一般的には、交通事業者のバス路線を補完するために自治体が運営するバス路線を指します。自治体が民間の交通事業者に運行委託して、運行経費の赤字分を自治体が補填する方式が一般的です。

*2 公共負担：バス路線の運行経費が、運賃等の収入だけで賄いきれない路線（不採算路線）に対する補助金です。

*3 バスOD調査：路線バス利用者ひとり一人の、乗車バス停（Origin）と降車バス停（Destination）を把握する調査で、これにより区間ごとの利用状況や利用者の特性など、路線バスの詳細な利用状況がわかります。

5-1 市民意識から見た課題

① 公共交通に対する市民の理解と協力

- 高齢者はバスを利用する割合が高いですが、買物や通院での利用が多く、利用頻度は高くありません。高齢者以外は逆にバスを利用する割合は低いですが、通勤や通学での利用が多く、利用頻度は高くなっています。(図1～2)
- 今後の人口動向をみると、生産年齢人口(15～64歳)の減少、少子化など、通勤・通学の減少で路線バスの経営環境が一層厳しくなることが懸念される一方で、高齢者の増加に伴い路線バスへの依存が高まることが想定されます。(図3)
- また市民アンケートでは、普段バスを利用しない方も含めほとんどの人は路線バスの必要性を感じているものの、厳しい経営状況についての認識は低く、バス停の存在を知らない方や、バスがどこを通るかわからない、利用方法がわからないといった意見もみられました。(図7～8)
- このため、バス交通に対する市民意識の啓発や利用促進策の実施により、公共交通の確保維持に対する市民の理解と協力を得ていく必要があります。

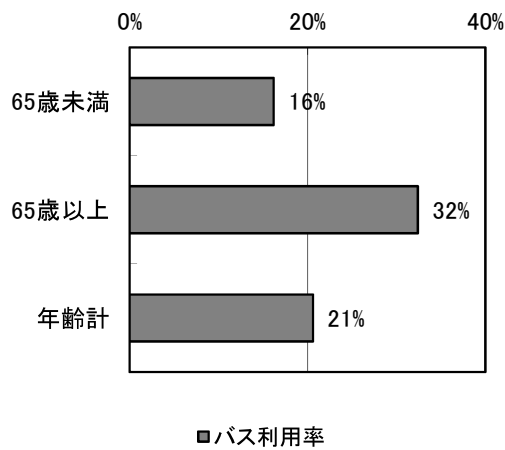


図1 年齢階層別のバス利用率

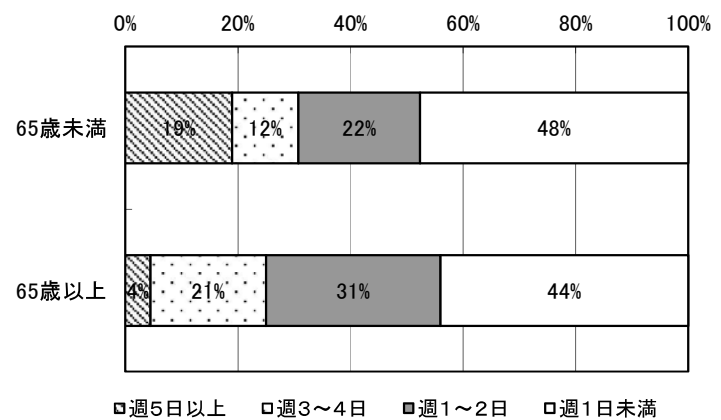
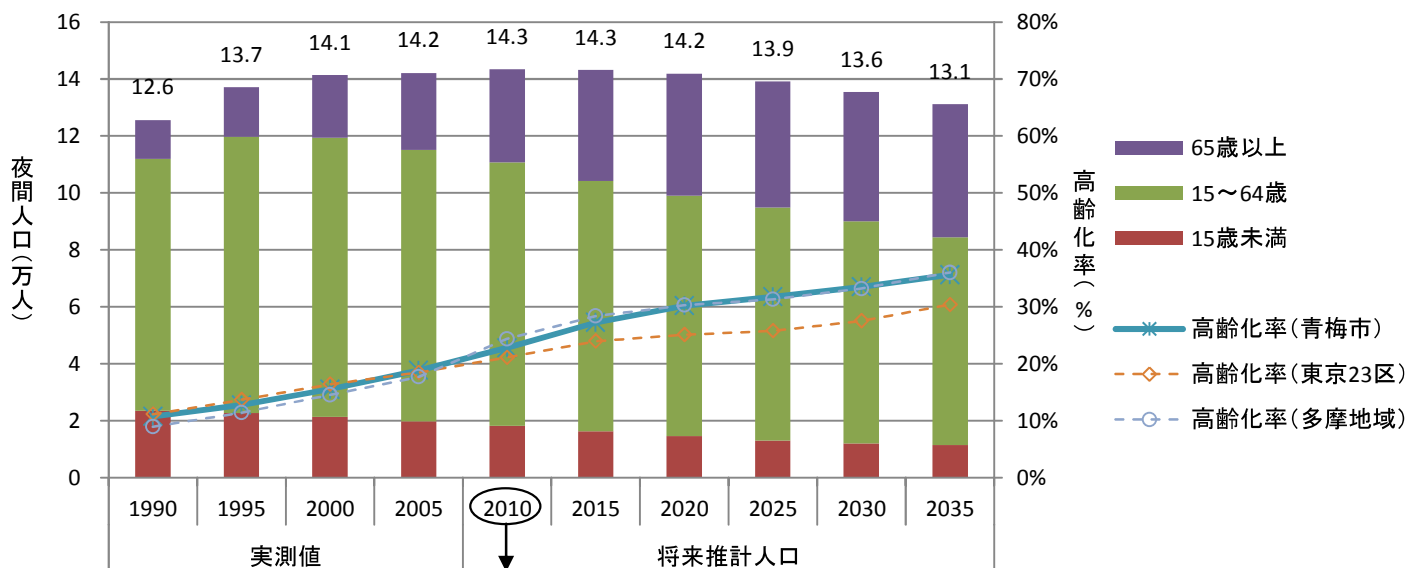


図2 年齢階層別のバス利用頻度

資料) 本調査で実施した市民アンケート



※平成22年国勢調査では、2010年の人口が13.9万人となり、本推計より急激に人口減少が進展している。
(65歳以上:3.2万人、15～64歳:8.9万人、15歳未満:1.8万人)

図3 青梅市の年齢階層別人口と高齢化率の推移

資料) 1990-2005 総務省統計局「国勢調査」
2005-2035 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」

5-2 市民生活から見た課題

① 公共交通空白地域や交通弱者への対応

- 青梅市域は、人口密度が高い都市部から人口が分散する山間部まで広範にまたがり、一部には鉄道駅・バス停から一定以上の距離が離れた公共交通空白地域^{*4}が存在します。(図4)
- 移動に不便を感じているのは高齢者が多く、特に公共交通空白地域で、交通手段がなく移動に不便を感じている人がみられます。(図5)
- 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アクセスしづらい地域(公共交通空白地域)の改善が必要です。

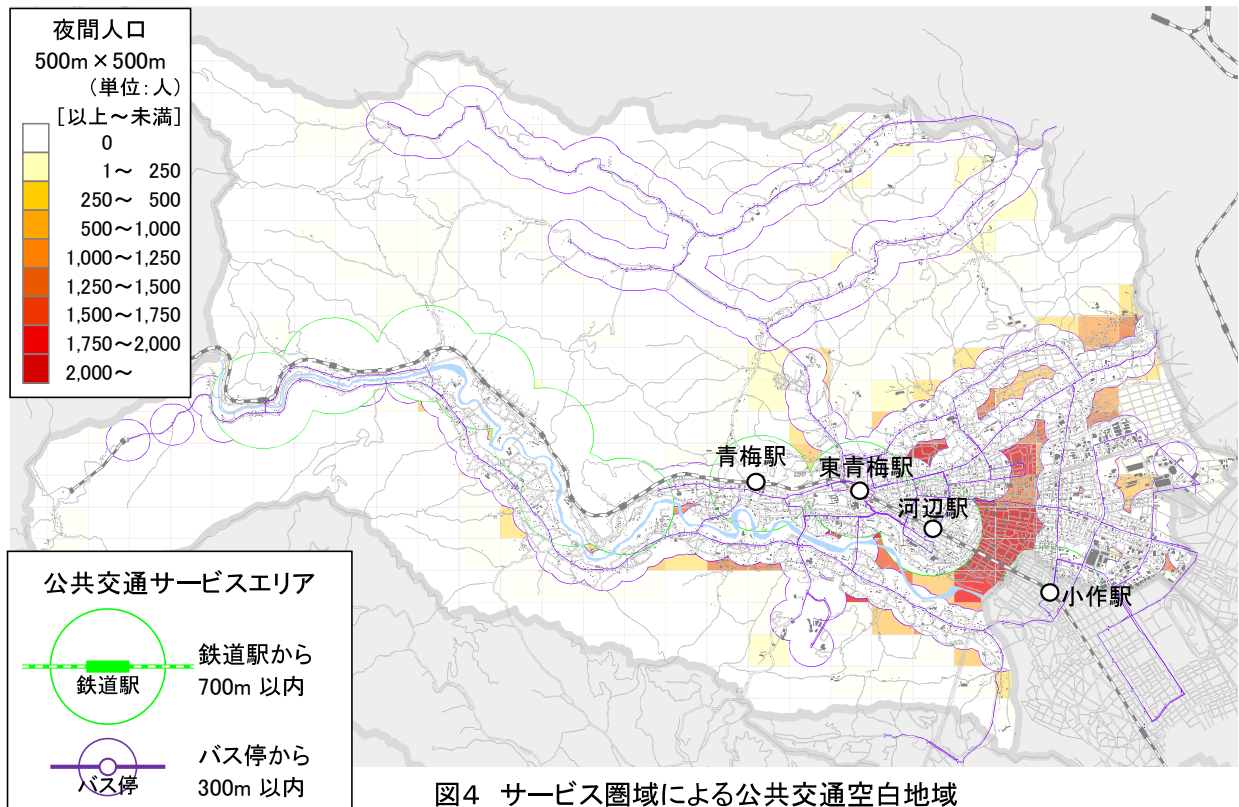
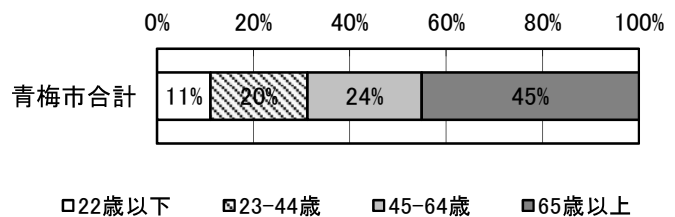


図4 サービス圏域による公共交通空白地域

図5 移動で不便を感じている人の年齢層

資料) 本調査で実施した市民アンケート



② バスサービスの改善

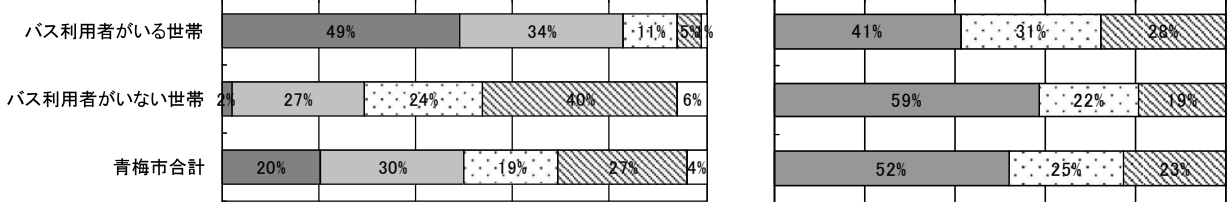
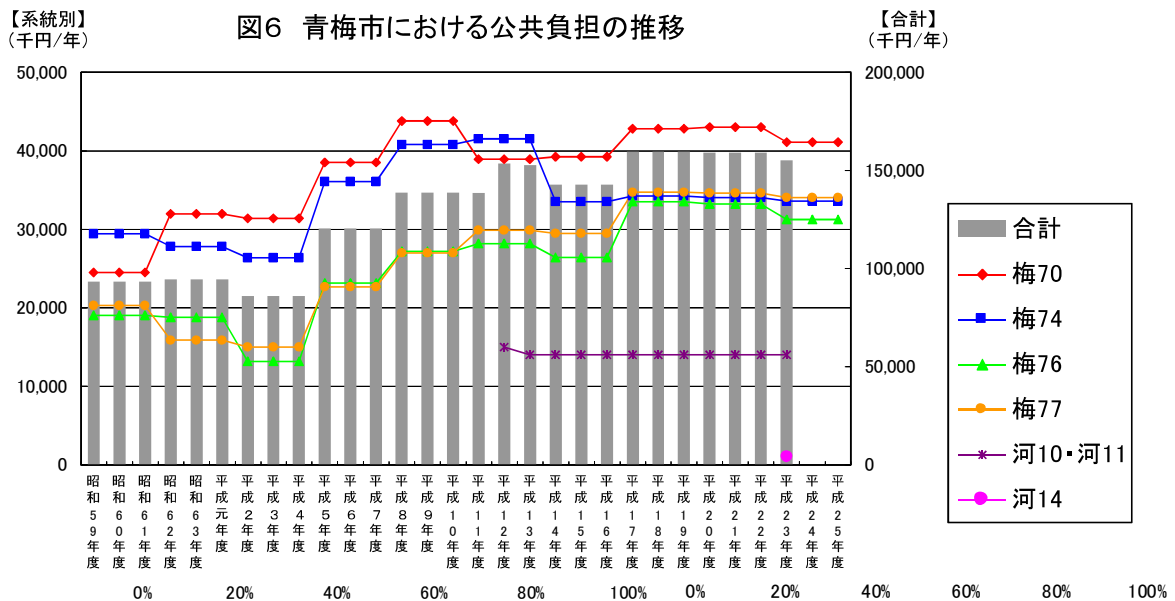
- 市民アンケートにおいては、現状のバスサービスのうち不満度が高い項目として、運行本数(平日)、終発時刻(平日)、鉄道乗継(時間)、定時性があげられています。
- また、一部路線において発車時刻が近接する非効率なダイヤの改善についての意見が多くみられましたが、これについては関係事業者に調整いただき改善が図られています。
- 現利用者のバス離れを防ぐとともに利用を促進していくため、可能な限り不満度・重要度の高い項目のバスサービス改善に向けた努力が求められます。

*4 公共交通空白地域: 本検討においては、公共交通が利用しづらい地域として、鉄道駅から700m以上かつバス停から300m以上の地域を設定しています。(バス停は、日中の運行があり、当該地域の最寄駅に結節する路線のバス停を対象としています。)

5-3 持続可能な公共交通から見た課題

① 公共負担制度の改善

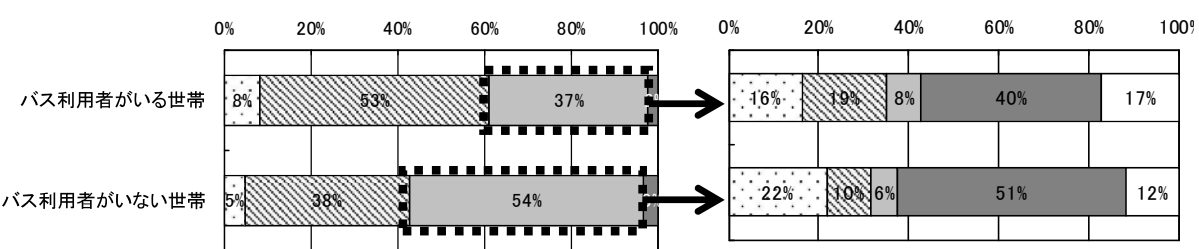
- 市内の赤字路線の一部に対しては昭和 59 年度から公共負担が行われ、現在1年間で約1億5千万円の支援を行っていますが、多摩地域では最も高いレベルとなっています。(図6)
- 市民アンケートでは、ほとんどの人はバス路線の必要性を感じているものの、赤字路線への公共負担について半数は認識されていません。また、「公共負担の継続」、「公共負担の削減」は半々の割合で、削減の場合は「路線バスよりも公共負担の小さい交通手段・方法に切り替える」が最も多くなっています。(図7~10)
- このため、今後の赤字路線の拡大や確保維持に備えて、より効率的に公共負担を活用するため、一定のルールの下で公的支援を行っていく必要があります。



- 家族の日常生活には、なくてはならない交通手段である
- 普段は利用していないが、たまに必要ときにないと困る
- 現在は必要ないが、将来クルマを運転できなくなるときにないと困る
- 自分の世帯には直接必要ないが、駅から遠い人やクルマのない人には必要
- あまり必要性を感じない
- 知らなかった
- 路線バスの赤字は知っているが、赤字への補助は知らなかった
- 知っていた

図7 路線バスの必要性

図8 公共負担に関する認知度



- さらに公共負担を増やし、路線バスを改善していくべき
- 公共負担をこのまま継続して、路線バスを維持していくべき
- 公共負担は必要だが、現在の補助額は高いと思うので、減らすべき
- 路線バスへの赤字補助は必要ない、廃止となってもやむを得ない
- 運行本数を減らすなどして、運行経費を削減する
- バス利用者を増やすなどして、運賃収入を増やす
- 運賃を値上げして、運賃収入を増やす
- 路線バスよりも、公共負担の小さい交通手段や方法に切り替える
- その他

図9 公共負担についてどのように思うか

図10 公共負担を減らすためにどうしたらよいか

資料) 本調査で実施した市民アンケート

② 利用者が少ない系統の改善

- 公共負担については、平均乗車密度*5 が5人前後の利用者数が少ない系統を中心に投入されています。(図11)
- 限りのある財源や将来的な持続可能性を考えると、利用状況に応じてできるだけ運行経費が小さくなるような交通システムへの変更や、利用の少ない区間の運行見直しなどにより、公共負担をより効率的に活用する方策を検討していく必要があります。

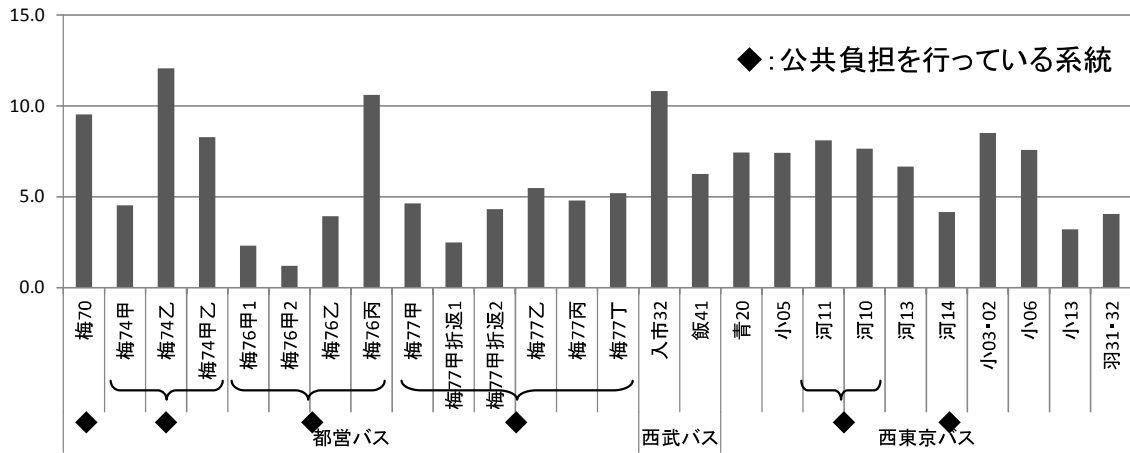


図11 青梅市内バス系統の平均乗車密度(人)

資料)本検討で実施したバスOD調査(河13・小13・小06は、春休みのため通常時の学生利用は含まれていない)

5-4まちづくりから見た課題

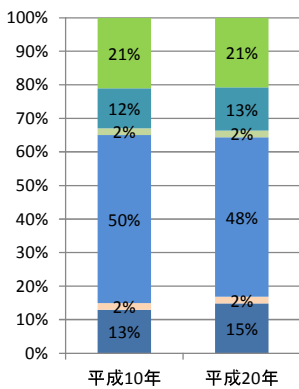
① 中心市街地活性化に資する公共交通体系の構築

- 中心市街地には病院、商業施設、公共施設など市民の生活に必要な様々な機能が集積している一方、市内の小売業の活動は停滞しており、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ます。
- 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と考えられます。

② 地球環境保全に向けた公共交通の活用

- 地球温暖化防止に向け CO2 排出量の抑制が求められていますが、青梅市は比較的自動車の利用割合が高く、積極的な公共交通利用の促進が必要です。(図12)

青梅市の代表交通手段分担率*6



資料)平成10年、平成20年東京都圏パーソントリップ*7調査

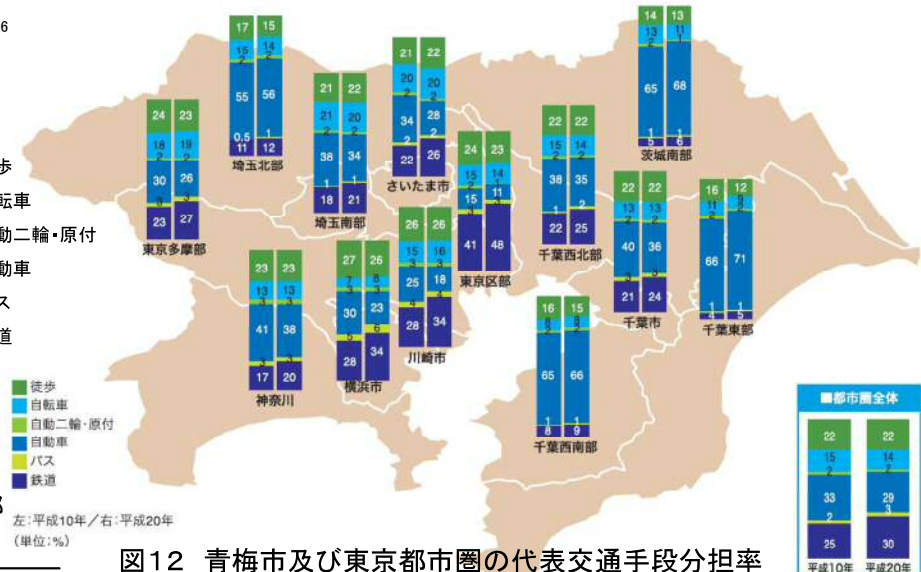


図12 青梅市及び東京都市圏の代表交通手段分担率

*5 平均乗車密度:バス1便当たりの平均利用者数(起点から終点まで平均して常時バスに乗り込んでいる人数)です。

平均乗車密度=輸送人キロ/実車走行キロ(輸送人キロ:全利用者の乗車距離合計、実車走行キロ:営業運行の走行距離合計)

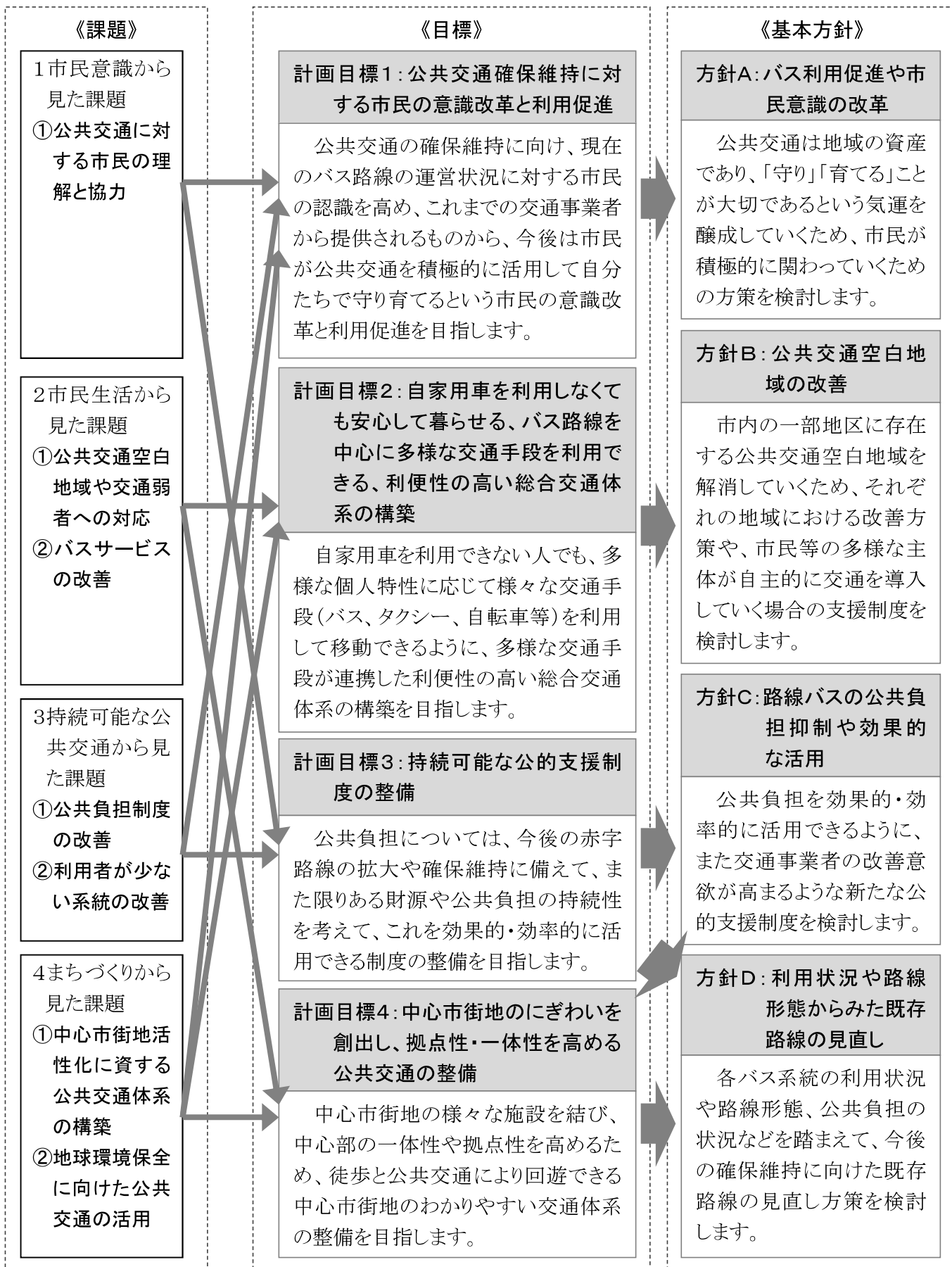
*6 代表交通手段分担率:1つの移動目的ごとに利用した代表的な交通手段の割合のことをいいます。

*7 パーソントリップ調査:都市圏内居住者の移動に関するデータを把握する調査で、交通計画等に利用されています。

6. 公共交通基本計画の基本方針

【公共交通基本計画の基本理念】

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



7. 公共交通改善施策

方針A: バス利用促進や市民意識の改革

(A-1) バス利用案内の作成

バス利用促進に向けて、基本的な情報提供であるバス利用案内について、どのような情報を掲載して、どのように提供していったらよいかなどについて検討しました。

バス利用案内は、多くの方に公共交通に関心を持っていただき、公共交通を浸透・定着させていくためのツールとなります。このため、継続的に情報ツールとして活用していただけることや、手に取られた方が青梅市の公共交通について簡単に概要を把握できるように作成します。

作成したバス利用案内につきましては、どなたも公共交通の情報を手軽に入手して、気軽に利用できるように、市民の方や来訪者の方に広く配布していきます。

《バス利用案内のイメージ》



《表面構成》バス時刻表、バス利用方法、
問合せ先

《裏面構成》バス系統図、青梅線時刻表

(A-2) モビリティ・マネジメント

モビリティ・マネジメント^{*8}とは、近年日本国内において提唱されている新しい交通マネジメント政策の考え方で、ひとり一人の行動が変化することを通じて、様々な交通問題の解消を期待する交通マネジメントを意味するものです。

モビリティ・マネジメントは、設備投資やサービス改善、あるいは、公共交通の値下げなどの方法を中心としたものではなく、「コミュニケーション」を中心に据えた施策展開によって、人々の「自発的」な行動の変化を期待するものです。

このため、ひとり一人がなぜ自動車を利用し公共交通を利用しないのか、いかにすれば「行動を変えてみよう」という「動機」が芽生えるのか、さらにはその「動機」がどうすれば実際の「行動」に結びつくのか、といった「心理的側面」を踏まえてバス利用促進に取り組めます。

具体的には、今後以下の2つのモビリティ・マネジメントに取り組んでいきます。

① 居住者に対するモビリティ・マネジメント

公共交通は自分たちの資産であるという認識を持ち、公共交通を持続していくための市民の役割を考えていただき、地域全体で公共交通を支えるマイバス意識を高めるための啓発資料を作成して、バス利用案内などとともに配布します。

^{*8} モビリティ・マネジメントの定義は以下のとおりです。

ひとり一人のモビリティ(移動)が、社会にも個人にも望ましい方向に自発的に変化することを促す、コミュニケーションを中心とした交通政策(「モビリティ・マネジメントの手引き」/土木学会)

② 転入者に対するモビリティ・マネジメント

青梅市への転入者は約 4,600 人(平成 23 年度)あり、青梅市内で新たに生活を始める際に公共交通を利用する習慣を持っていただくため、市役所の転入窓口において、転入者に対して市内の公共交通に関する情報を提供していきます。

《動機付け情報のイメージ》



(A-3) 乗継施策

中心市街地の3駅(青梅駅、東青梅駅、河辺駅)については、広域からの青梅線と地域内を移動するバス交通の乗換地点になることから、鉄道とバス、バス相互など、公共交通がスムーズに乗り継げるようにして、利用を促進していく必要があります。

このため、乗り継ぐ際の情報(場所や時刻)をわかりやすく提供するため、今後駅前広場等での乗継情報の充実やバス利用案内での乗継情報の提供に取り組んでいきます。

方針B: 公共交通空白地域の改善

(B-1) 市街地部の公共交通空白地域の解消

市内市街地の一部地域においては、鉄道駅やバス停から一定距離以上離れた公共交通空白地域がみられます。

これらの公共交通空白地域への公共交通整備促進や、公共交通を補う交通体系整備など、引き続き公共交通空白地域の改善に取り組んでいきます。

(B-2) 多様な主体による新たな交通に対する支援策

市内の公共交通の利用が不便な地域において、その改善に向けて地域住民等が主体となって新たな交通^{*9}を導入したい場合に、地域住民の方だけでは対応が難しい専門的・技術的な事項や費用について、行政が支援する制度を整備していきます。

【本制度の適用の範囲】

- 地域住民が中心となって検討体制を構築し、検討を進める、主体的な取り組み
- 公共交通の導入が生活交通の問題改善に寄与し、市民生活の向上に貢献するもの
- 原則として既存の公共交通と競合をしないもの

*9 新たな交通: 「本制度の適用範囲」を満たすものであれば、路線バス、乗合タクシー、自家用車など様々な交通システムを対象とします。

方針C:路線バスの公共負担抑制や効果的な活用

(C-1) 路線バスの新たな公的支援制度

持続可能な公共交通体系の構築に向けて、公共交通の運行経費が運送収入だけで賄えない場合に、必要に応じて公的支援により運行経費の一部に対して補助を行い、公共交通の確保維持を支援する制度を整備していきます。

【確保維持の基本的考え方】

- PDCAサイクル*10による継続的な改善が可能な仕組み
- 透明性・公平性を備えた公的支援ルールによる公共交通網の確保維持
- 各主体の役割の明確化とインセンティブ*11を備えた公的支援ルールの構築
- これまでの公共負担額を大きく上回らない公的支援

【個別系統の評価の考え方】

- 個別系統の評価は、「採算性」「市民生活への影響度」「各主体の意向」の3つの視点から行います。
- 一定の評価期間ごとに、「採算性」により各系統を評価し、一定の基準を満たす系統については公的支援により確保維持を図ります。
- 一定の基準に満たない系統については、「市民生活への影響度」や「各主体の意向」を勘案しながら、運行の見直しや継続の可能性を検討(D-1へ)していきます。
(収支率が40%未満の見直し運行系統)

梅 74 甲・乙、梅 76 甲・乙、梅 77 甲、梅 77 甲折返、梅 77 丙、梅 77 丁

方針D: 利用状況や路線形態からみた既存路線の見直し

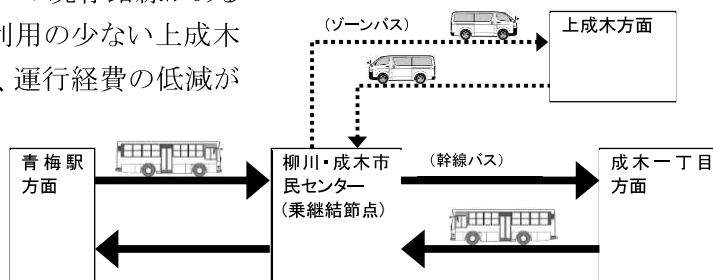
(D-1) 利用状況や路線形態からみた既存路線の見直し

C-1において一定の基準に満たなかった路線については、利用状況の分析を行って問題点を把握し、利用の少ない区間の運行見直しや、利用状況に応じて運行経費が小さくなるような交通システムへの変更など、経営状況を改善するための方策を検討していきます。

《見直しの検討イメージ／梅 74 甲・乙、梅 76 甲・乙》

本路線は成木・小曾木地区を通り、収支率が低い状況にあるものの、高齢化が進んだ本地区では高齢者の日常生活を支える重要な公共交通となっている。このため、できるだけ従前の利便性を損なわずに、利用状況に見合った、運行経費が低廉な交通システムに変更していくことが課題と考えられる。

小曾木地区には西武バスの既存路線があることから、路線の短縮や、利用の少ない上成木方面のゾーンバス化により、運行経費の低減が考えられる。



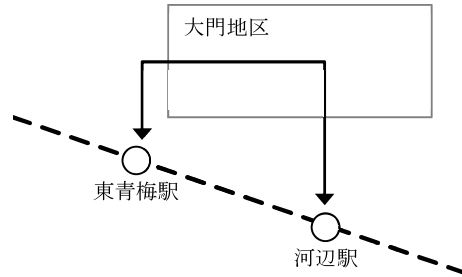
*10 PDCA サイクル: Plan(計画)→Do(実行)→Check(評価)→Act(改善)を繰り返すことによって、継続的に公的支援やバス路線網の問題点を改善していく考え方のことです。

*11 インセンティブ:改善努力を評価し、改善を促すための動機付け、報奨制度のことです。

《見直しの検討イメージ／梅 77 甲・甲折返》

本路線は大門地区を通り、河辺駅と青梅駅方面を結んでいるが、青梅駅方面への利用は少ない状況にある。

このため、需要に見合った運行区間の見直し（河辺駅～大門地区）により、運行経費を低減していくことが考えられる。



《見直しの検討イメージ／梅 77 丙、梅 77 丁》

中心市街地内のバス利用は1日約 800 人あるが、中心市街地のバス路線は梅 77 丙、梅 77 丁、ならびに郊外からの路線が機能を兼ねていてわかりづらくなっている。

中心市街地内のバスによる移動をわかりやすく、快適なものとするため、中心市街地を通る多様な系統を、中心市街地を回遊するバス路線へ再編する方向での見直しが考えられる。

8. 公共交通改善施策の評価

公共交通改善施策の効果や今後の課題等を明らかにして、次のサイクルにおける展開に結び付けるために評価を行います。評価方法は、計画目標の進展状況を簡便に把握でき、市民にもわかりやすい指標とします。

《公共交通改善施策の評価指標》

計画目標	評価内容	評価指標
【目標1】公共交通確保維持に対する市民の意識改革と利用促進	バスの利用促進は進んだか	バス利用率＝年間輸送人員／青梅市の人口×365
【目標2】自家用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	公共交通のサービスレベルは向上したか	実車走行キロ、路線長
	公共交通利用が不便な人は減ったか	公共交通サービス圏の大きさ
	公共交通の利便性に対する市民の意識は向上したか	市政総合世論調査
【目標3】持続可能な公的支援制度の整備	バス路線の経営状況は改善されたか	全体の収支率
	公的支援は効果的に使われたか	一人当たり公的支援額＝公的支援額／年間輸送人員
【目標4】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	中心市街地の活力・拠点性は高まったか	中心市街地3駅の一日平均の乗車人員数
		中心市街地の居住人口、事業所数・従業者数