

地域公共交通の課題と展望

～JR連合地方議員とともに考える地域交通のあり方～

VOL. 8 北海道函館市（阿部善一市議）

■北海道函館市、および同市における公共交通の状況

函館市は北海道南端の渡島半島南東部に位置し、天然の良港「函館港」により北海道と本州を結ぶ交通結節点、道南地域の中心都市であり、北海道内では札幌市・旭川市に次ぐ人口規模（約28万人）の中核市である（H17～）。また毎年数百万人の観光客が訪れる観光都市であり、とりわけ近年はインバウンド（特に台湾からが主）の増加が顕著なこともあり、膨張する外国人観光客への対応が急務。一方で、在住人口の減少や高齢化が著しく（対平成17年比▲15,137人）、平成26年4月から市域の全てが「過疎地域」に指定されている。



※写真はともに函館市HPより転用

市電や路線バス（函館バス）が市内を走り、通勤・通学等の市民の足として機能してきたが、自家用自動車の普及や基幹道路網の整備、人口移動・人口減少が原因となって、市電・路線バスの利用状況としては、平成2年から平成22年にかけての20年間で、市電の利用者数は3割近くが減少（年間850万人→580万人）、また路線バスの利用者数は約3分の1にまで減少。今後は、さらに高齢者人口の増加が加速度的に進展すると見込まれ（国立社会保障・人口問題研究所の推計では、平成52年には総人口が約17万5千人、老年人口は約42%になるとされている）、地域公共交通の役割を一層問われるであろう状況にある。一方、来年3月には北海道新幹線の開業により交流人口増加が見込まれ、「持続可能な地域公共交通」の構築が喫緊の重要課題と位置づけられている。

■函館市の抱える公共交通の課題

平成27年10月29日、JR連合は同市の市バス・市電等の公共交通のおかれている状況の現地踏査を行った。路線バスに乗車すると、まず料金システムが乗車区間長に応じて上がり割高であることや、走行路線が市電と競合していることが見てとれた。また平日のデータ（昼）であることも相俟って、利用者数は限られていた。

公的資料によると、同市では、商業施設や銀行などの施設は函館駅前地区、五稜郭地区、美原地区、湯川地区の4地区に集中しており、従業者人口も同様の状況にある。市民の外出時の移動手段は自家用車が約6割、通勤目的では約8割と、自家用車の利用率が極めて高い状況にある。概ねどの地域においても、バス停から徒歩5分以内で最寄りのバス停に行くこ

とができるという整備状況だが、バス路線は函館駅前に向かって集中し、路線の重複・競合等が発生し非効率な運行状況になっている。また、乗り継ぎ可能な停留所が函館駅前や五稜郭等の8個所に限定されており、同一名称のバス停留所が複数存在し利用者にわかりづらい、また通勤・通学路線では朝夕の時間帯の遅延が発生していることや、バスの利用料金が高いこと、東部地区では無料の地域福祉バスや病院バス、学校の送迎バスが運行されており、路線バスが慢性的な赤字路線となっている。これらが利用者の不満の声としても挙がっており、課題となっていることが分かった。

■函館市交通政策担当者との意見交換

平成27年10月29日、JR連合及びJR北労組は、JR連合地方議員団連絡会に所属する阿部善一・函館市議会議員とともに、函館市を訪問し、同市の交通政策担当者と意見交換を実施した。JR連合から「チーム公共交通」形成に向けた考え方や取り組み概要を説明し、函館市からは「地域公共交通網形成計画(案)」の内容や現



況、課題認識に関する説明を受けた後、ざっくばらんに意見交換を行うことができた。同市では、平成24年度から25年度にかけ、市民へ「公共交通の利用ならびに通勤、通学に関するアンケート」を実施し、現状・課題を把握するとともに、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づき、平成26年2月には函館市生活交通協議会において「函館市における公共交通のあり方検討報告書」をまとめ、同年5月「函館市地域公共交通総合連携計画」を策定。また、平成25年12月の「交通政策基本法」制定・施行や、翌年11月の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の一部改正を受け、「地域公共交通網形成計画(案):H27~36」を策定・開示し、パブリックコメントを募集(10月中)。

地域公共交通網形成計画(案)の作成にあたっては、法に規定された財政支援のほか、運輸支局からの実務レベルでのアドバイス・支援を受け、またシンクタンクへの業務委託なども活用したとの話があった。JR連合としては、法の整備に伴い求めてきた‘国からの自治体支援(計画策定段階)’が実際に行われていることを知り得た。同市においては、かねてから自ら蓄積してきた現状分析と検証、将来に向けての計画策定作業の努力に加え、法整備に基づく国からの支援を活用し、計画の準備・実行段階にまで至っていることが分かった。残念ながら、JRとの連携に関する事項は計画内には組み込まれていなかった(今後の課題)。

計画では、慢性的な遅延の解消や非効率な競合・重複の解消、採算性の確保に向けて「ゾーンバスシステム」の導入を予定している。ゾーンバスとは、長くて複雑なバス系統を整理して、途中に拠点を設け、市街地までの基幹バスと末端部の支線バスとに分けることによって、定時制の確保と車両の効率的運用を図るバス運行の仕組みであるが、路線を区切ることで高齢利用者が乗り継ぎ時に混乱するのではないかといった懸念もあり、実施段階で丁寧な対応が求められる。その他、過去の市町村合併の名残等もあり、一部の地区(東部地区)

では地域福祉バスや病院バス・学校送迎バスの無料運行が行われる特殊なエリアが市中に混在。いかに市施策と過去の経緯や地域特情との整合性を図るかという、悩ましく重い課題もある。

また、市民や観光利用者の利便性を向上させるべく、平成 27 年度末を目途に I C カードシステムの導入も計画しており、システム仕様と財政負担は不可分の関係にあり、導入に際しての苦悩が伺えた。また J R では I C カード非導入エリアであり、北海道新幹線開業後も視野に入れた旅客の利便性を高める施策の必要性も話題に挙がった。J R 連合も政策支援のあり方を考察したい。

■市町村の特徴に即した交通政策の実現を！

今回の訪問は、急速な人口減少と高齢化が進む一方、インバウンドの大幅な増加が見込まれるという歪な事情を抱える地方観光都市において、将来に向けて持続可能な公共交通のあり方を模索する取り組みを見聞することができた。J R としても、そうした市町村との連携強化が、更なる鉄道の利用者増加をもたらすものであり、積極的なコミットが必要であると感じた。

J R 連合は今回の実態把握で得られた知見を十分受け止めつつ、「チーム公共交通」の形成に向け現場実態に即した政策立案を展開していく。