

松江市公共交通体系整備計画

平成19年 2 月

松江市公共交通体系整備計画策定委員会

松 江 市

はじめに

公共交通の一つであるバス交通をどうするかをめぐって、多くの自治体が困難に直面しています。

戦後バス交通は、人々の主要な移動手段として輸送量を伸ばしてきましたが、昭和40年代からのモータリゼーションの進展と自家用車の増加によって、バス輸送は減少の一途をたどっています。このような中で、バス事業者は黒字路線からの内部補助と国・県からの補助金とで何とか路線を維持してきましたが、急速に進む利用者離れの前にそれも限界にきています。

一方国は、規制緩和の中で路線バスを免許制から許可制に、そして路線への参入と撤退を原則自由化する改正道路運送法を2002年に施行しました。また、財政再建の一環として国庫補助制度を見直すだけでなく、平成の大合併によって広域化した自治体に対し、同一市町村内で発着する路線に対しては国庫補助を行わない方針を打ち出しています。

その結果、バス事業者においては新規の路線開設よりも不採算路線の見直しが行われ、利用者の少ない地方部で赤字路線の廃止や事業の撤退が進んでいます。また、行政においても、バス事業者からの撤退表明や赤字補填要請が行われる一方で、厳しい財政制約のもとでいかに住民の移動手段を確保するかという厳しい状況におかれています。

このような状況を背景に松江市公共交通体系整備計画策定委員会では、これまでの国と事業者任せの事業のあり方を転換し、バス事業を市民・行政・事業者による協働事業として位置づけ、路線の再編やダイヤ改正、運賃改定、利用促進などについてそのあり方を検討してきました。

そして、今回の報告では基本方針に沿って目指すべき数値目標と、施策の具体化に向けた行動計画と優先順位を盛り込むことによって、これまで以上にバス事業に対する住民・行政・事業者の役割を明確にしています。

本計画を速やかに実施することにより、よりよい公共交通の実現に向けた第一歩を踏み出されんことを期待します。

最後に、委員会の委員、作業部会メンバー、そしてこの計画作りに協力いただいた方々に御礼申し上げます。

平成19年2月

松江市公共交通体系整備計画策定委員会

委員長 飯 野 公 央

～ 目 次 ～

第1章 松江市公共交通体系整備計画の基本的な考え方

1.1 計画策定の背景	P 1
1.2 計画策定の目的	P 3
1.3 計画の位置付け	P 3
1.4 計画の目標年次	P 3
1.5 計画策定の基本的な考え方	P 4
1.5.1 公共交通の必要性	P 4
1.5.2 公共交通を維持していくために	P 4
1.5.3 取り組み体制	P 4
1.5.4 整備計画の理念と視点	P 5
1.6 計画策定の体制と経過	P 6
1.6.1 計画策定の体制	P 6
1.6.2 計画策定の経過	P 7
1.6.3 計画策定のスケジュール	P 9

第2章 松江市公共交通体系整備計画

2.1 松江市公共交通体系整備計画について	P 11
2.2 整備計画の全体目標	P 12
2.3 整備計画	P 13
2.3.1 整備計画一覧表	P 13
2.3.2 基本方針項目別実施計画	P 23
(1) I 協 働	P 23
(2) II 路線再編	P 32
(3) III ダイヤ改正	P 51
(4) IV 運賃改定	P 62
(5) V 利用促進	P 66

第3章 第1次計画の策定と今後の取り組みに向けて

3.1 第1次計画の整理と今後の展開についての要約	P 79
3.2 第1次計画の施策とスケジュール	P 81
3.2.1 第1次計画の概要	P 81
3.2.2 個別施策の展開について	P 82
3.2.3 第1次計画のスケジュール	P 87
3.3 第2次計画の策定にあたって	P 89
3.3.1 調査、資料収集・整理	P 89
3.3.2 第1次計画の検証	P 89
3.3.3 第2次計画の策定内容	P 90
3.3.4 第2次計画策定プロセス	P 93

《 資 料 編 》

1. 実施計画の策定経過

1.1 策定フロー	資－ 1
1.2 松江市公共交通体系整備計画の目標と基本方針の整理	資－ 5
1.3 基本方針の優先度と実現可能性の検討	資－ 6
1.3.1 検討内容	資－ 6
1.3.2 検討結果	資－ 7
1.4 実施計画	資－ 9
1.4.1 施策項目（整備計画体系図）	資－ 9
1.4.2 実施方針	資－ 10
1.4.3 役割分担	資－ 10
1.4.4 数値目標	資－ 10
1.4.5 スケジュール	資－ 11

2. そ の 他 資 料

2.1 4条路線バス再編の考え方と役割分担	資－ 13
2.2 割引制度検討資料	資－ 14
2.2.1 バス運賃各種割引制度の統一（案）について	資－ 14
2.2.2 割引制度のあり方について	資－ 16
2.3 財政支援の枠組み（平成19年度予算の考え方）	資－ 18
2.4 コミュニティバス	資－ 19
2.4.1 松江市コミュニティバス料金等の統一（案）について	資－ 19
2.4.2 コミュニティバスの取り組み状況について	資－ 20
2.5 環境行動計画モデル事業としての公共交通整備計画の取組み	資－ 28

3. 委員会・作業部会資料

3.1 委 員 会	資－ 31
3.1.1 松江市公共交通体系整備計画策定委員会設置要綱	資－ 31
3.1.2 委員会議事内容（H17、H18）	資－ 33
3.1.3 委員会議事（H18）	資－ 34
（1）第5回委員会（次第、議事録）	資－ 34
（2）第6回委員会（次第、議事録）	資－ 53
（3）第7回委員会（次第、議事録）	資－ 69
（4）第8回委員会（次第、議事録）	資－ 89
3.2 作 業 部 会	資－116
3.2.1 作業部会の構成	資－116
3.2.2 作業部会議事要旨	資－116
（1）第4回作業部会議事要旨	資－116
（2）第5回作業部会議事要旨	資－123
（3）第6回作業部会議事要旨	資－126
（4）第7回作業部会議事要旨	資－128

第 1 章

松江市公共交通体系整備計画の基本的な考え方

1.1 計画策定の背景

(1) 松江市の公共交通体系の現状

松江市の公共交通はＪＲ、一畑電車、一畑バス、市営バス、および郊外部のコミュニティバスで構成され、ＪＲ松江駅を中心にバスを主体とした公共交通ネットワークが形成されています。

(2) バス交通の変遷

松江市のバス交通は、昭和４年に市営バスが乗合交通として営業を開始して以来、今日まで市民の移動手段として重要な役割を果たしてきました。昭和１０年頃には一畑バス（株）が営業を始め、バスの輸送人員は順調な伸びをみせ、昭和４０年頃ピークを迎えました。

その後、急速なモータリゼーションの進展により、バス利用者は減少の一途をたどり、路線バスは官民を問わず経営的に成り立たない状況に追い込まれています。また、平成１４年に道路運送法が改正され、バス路線への参入・撤退が自由になったことも加わり、郊外の不採算路線を中心に路線の廃止や減便が続き、このような状況がさらにバス利用客の減少を招く結果となっています。

(3) 松江市のバス交通の問題

市内の路線バスの運営・運行の大部分は、一畑バス（株）と松江市交通局（市営バス）の二事業者が担っていますが、不採算路線がほとんどで、バス事業者の企業努力や行政からの支援がなければ運行が維持できない状況にあります。また、その支援額も年々増加してきており、このままの状況が続けば、近い将来、路線バスを維持できなくなることが懸念されます。

現在のバス運行は、市街地域ではバス事業者が競合するため、多くのバス路線が重複して特定の路線へ便数が集中するなど、非効率な面がみられます。その一方で、行政支援を行っても路線バスが維持できない地域や公共交通が通っていない地域では、市がコミュニティバスを運行して住民の移動手段を確保しているところもあります。

また、自動車交通量の急激な増加は、大橋川付近の幹線道路を中心に交通渋滞を引き起こす結果を招いています。

(4) 公共交通（バス）の必要性和整備計画の策定について

乗合バスは、市民生活に密着した公共交通手段であり、高齢者の日常の買い物・通院や学生の通学にとって欠かせないものとなっています。高齢社会の進展、厳しい財政事情、自動車交通量の増加が進む中、自動車利用の抑制やバスを中心とした公共交通体系の維持は、喫緊の課題となっています。

さらに、市の主要産業である観光の振興や中心市街地の活性化、地球規模で増加するCO₂の抑制対策などの面でも公共交通は重要な役割を担うものと期待されます。

一方、平成１７年に旧松江市と旧八束郡の６町１村が合併して、新しい松江市が誕生しました。コミュニティバスなど、これまで各々の市町村で個別に行っていた交通政策を一元化するとともに、広域化に対応した、公共交通体系を維持するための計画策定が必要となりました。

(5) 松江市公共交通体系整備計画の策定について

このような状況を踏まえて、松江市公共交通体系整備計画検討委員会では、平成１５年度の松江市交通体系検討委員会（旧松江市）による「今後の松江市の交通体系のあり方についての提言」

や平成 16 年度の松江市公共交通体系研究会による「松江市公共交通住民意向調査」を基に平成 17, 18 年度の 2 カ年にわたって審議を重ねて「松江市公共交通体系整備計画」を策定しました。

策定にあたっては、学識経験者、市民代表、交通事業者、行政関係者等からなる検討委員会を設置し、公共交通の現状・市民の意識・バス事業の経営実態などを踏まえ「整備計画の基本方針」を定めるとともに、優先度や実現性なども見極めながら、基本方針を実現するための「実施計画」を策定しました。

整備計画の推進にあたっては、市民（企業）・交通事業者・行政の「協働」による、施策の継続的な取り組みが欠かせません。公共交通を維持していくためには、利便性の向上、利用促進、運行・経営の効率化を図っていくことが必要で、ひいては、エネルギー問題や環境問題への対応にもつながっていくものと捉えています。



1.2 計画策定の目的

松江市は、これまで公共交通（バス）については、事業者が行うものという傍観者の立場で、地域交通をどうするかという議論までは踏み込んでいなかったのが実情です。本計画策定は、市民（企業）・交通事業者・行政の「協働」によるはじめての取り組みであり、以下の3項目を目的とします。

- ①公共交通網やバス事業の運行・運営状況、公共交通に関する市民の意識など公共交通（バス）の現状や課題を把握する。
- ②だれもが利用できる持続可能な移動手段として、公共交通（バス）を維持していくための基本方針を決定する。
- ③公共交通（バス）を維持していくため、運行の効率化や、利用促進、利便性の向上を図るなどの具体的な実施計画を策定する。

公共交通の利用者が不特定多数の一般市民であること、バス事業者が民間と公営であること、8市町村が合併して広域化したことなど公共交通を取り巻く状況は複雑で、実態が捉えにくいこともあり、公共交通の維持について検討するための基礎資料がほとんどありませんでした。

そこで、まず、事業者の全面的な協力を得て、本市全体の公共交通網やバス事業の運営・運行状況、公共交通に関する市民の意識などを把握することを目的としました。

また、本市のバス交通は、全体的にはまだ維持されている状況ですが、利用者の減少、路線の廃止・減便という悪循環に陥っています。そこで、バス交通を維持していくための基本方針とそれに連なる具体的な計画の策定を行うことを目的としました。

1.3 計画の位置付け

本計画の上位に位置付けられる「松江市総合計画」の策定が現在進められています。本計画はこの上位計画との整合を図りながら策定しました。

1.4 計画の目標年次

本計画の目標年次は、10年後の平成28年（2016年）とします。

なお、平成18年度～平成21年度を第1次計画とし、平成21年度に第1次計画の経過を検証して第2次計画を策定する予定にしています。また、公共交通を取り巻く環境の変化に対応するため、必要に応じて適宜計画の見直しを行っていきます。

1.5 計画策定の基本的な考え方

1.5.1 公共交通の必要性

公共交通に求められる最も重要な役割は市民の『日常生活を支える最低限の移動手段の確保』です。自動車が利用できない、鉄道・バスが利用できないなどの理由で、買い物、通学、通院など日常生活に支障をきたすということは、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」（憲法第25条）が保障されない、ということにつながります。「市民の日常生活を支えていく」という視点に立って、公共交通体系を整備・維持することが必要です。

1.5.2 公共交通を維持していくために

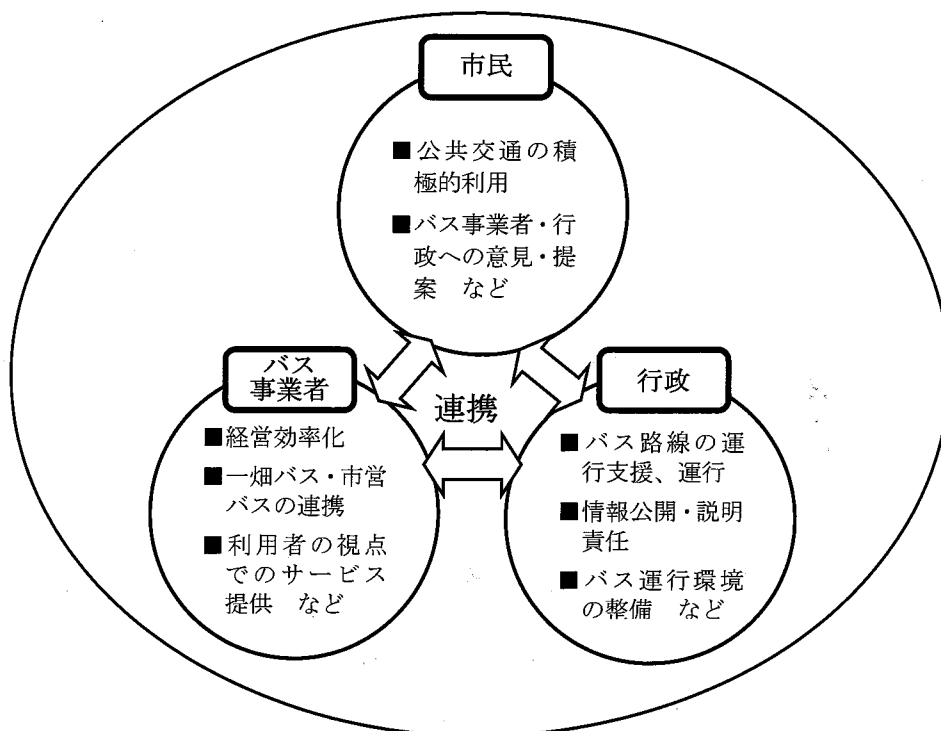
これまでも、行政は財政的な支援、バス事業者は運行経費の節減などに取り組んできました。しかし、厳しい財政事情の中、行政はこれ以上の財政支援は困難であり、事業者の企業努力にも限界があります。

このままの状況が続けば近い将来、公共交通の維持が困難になることが予想されます。公共交通を維持していくためには、以下のような対応を早急に講じることが必要と考えられます。

- ①「路線再編」により、一畑バス、市営バス、コミュニティバス、タクシー等地域にある交通資源の特性を踏まえ、効率的に組み合わせて運行し、経費の節減を図る。
- ②「利用促進」に取り組み、運賃収入を増加させて収支のバランスをとる。
- ③ 公共交通を維持管理していくための枠組みをつくる。
- ④「持続可能な都市」を踏まえた交通のまちづくりの視点も必要となる。

1.5.3 取り組み体制

公共交通体系を整備し、これを維持していくためには、これまで述べてきた考え方を踏まえ、市民・バス事業者・行政とともに考え、育むことが重要です。三者が連携しながら各々の役割を果たしていくことが必要となります。

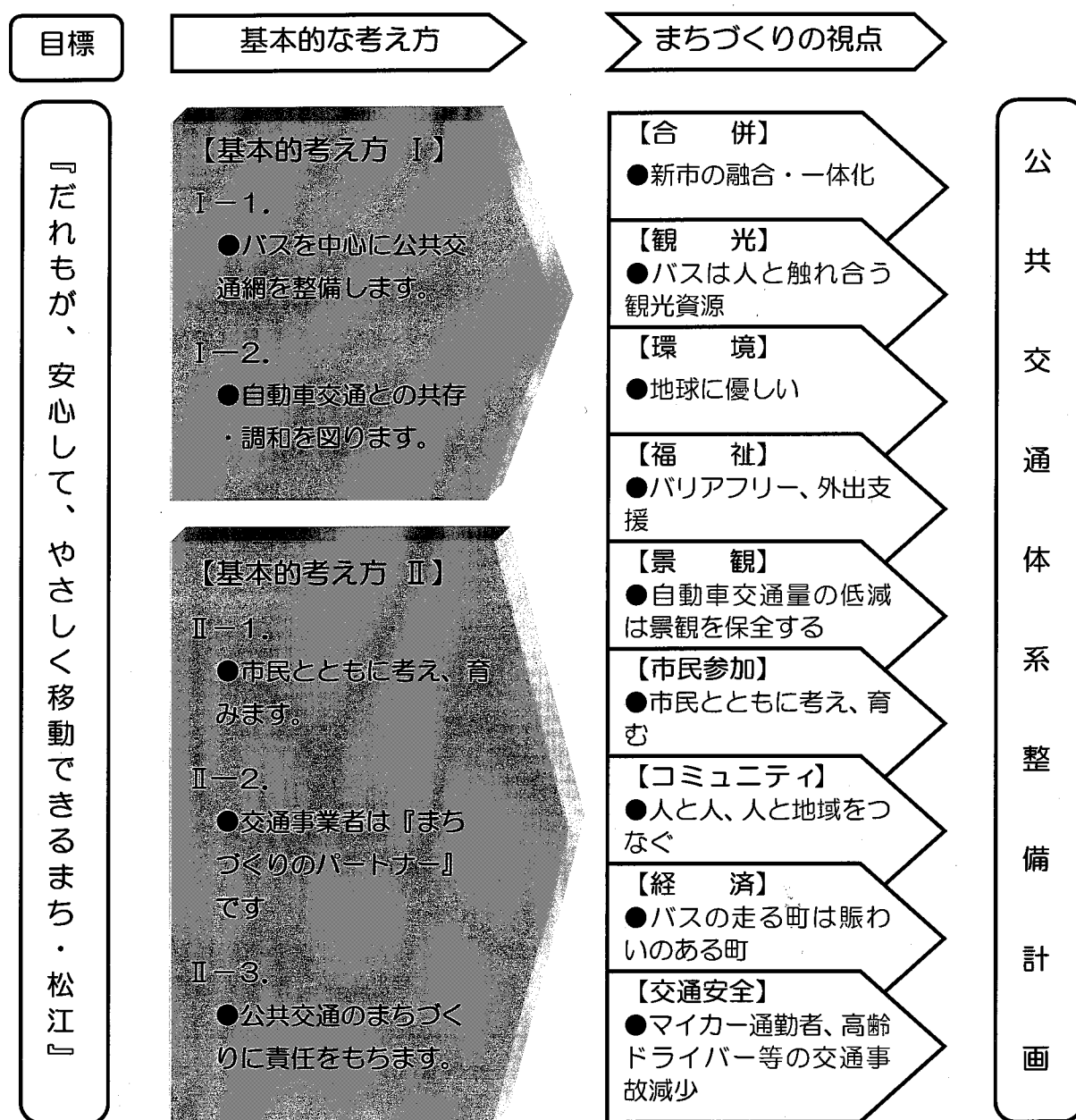


1.5.4 整備計画の理念と視点

松江市の公共交通体系整備計画の基本理念は『誰もが安心して、やさしく移動できるまち・松江』をつくることであり、その基本的な考え方は以下のとおりです。

- I-1. バスを中心に公共交通網を整備する
- I-2. 自動車との共存・調和を図る
- II-1. 市民とともに考え、育む
- II-2. 交通事業者はまちづくりのパートナー
- II-3. 公共交通のまちづくりに責任をもつ

また、整備計画は合併、観光、環境、福祉、景観、市民参加、コミュニティ、経済、交通安全など、まちづくりの視点を踏まえて策定しました。



1.6 計画策定の体制と経過

1.6.1 計画策定の体制

(1) 委員会

委員会は、市民・学識経験者・バス事業者・行政機関などで構成されています。

松江市公共交通体系策定委員会（26人） （事務局：松江市政策企画課）	
市民代表（9名）	○公民館館長会（2名） ○松江市身障者福祉協会 ○旧松江市 ○旧八束郡 ○公募（2名） ○松江市町内会・自治会連合会 ○松江市老人クラブ連合会
産業・労働界（3名）	○松江市商工会議所 中心市街地活性化委員会 ○松江旅館ホテル組合 ○連合島根松江地区協議会
有識者（4名）	○島根大学 ○松江工業高等専門学校 ○鳥取大学 ○まちかど研究会
バス事業者（2名）	○一畑バス株式会社 ○松江市交通局
公共交通関係機関 （6名）	○国土交通省島根運輸支局 ○国土交通省松江国道事務所 ○島根県交通対策課 ○島根県道路維持課 ○島根県警察本部交通企画課 ○島根県旅客自動車協会
松江市（2名）	○松江市議会 ○松江市市長室

(2) 作業部会

委員会の下に作業部会を設置して、実質的な作業を行いました。また、路線の再編など専門的な作業については路線バス分科会とコミュニティバス分科会を設けて作業を行いました。

・作業部会の構成

委員会委員、一畑バス、交通局（市営バス）、国土交通省島根運輸支局、島根県交通対策課、松江市政策企画課、各支所地域振興課

・路線バス分科会：一畑バス、交通局（市営バス）

・コミュニティバス分科会：政策企画課、各支所地域振興課

(3) 体制

松江市公共交通体系整備計画の策定は、以下の組織体制で行いました。

松江市公共交通体系整備計画策定委員会 （事務局：政策企画課）		
作業部会 委員会委員、一畑バス、交通局、国土交通省島根運輸支局、 島根県交通対策課、松江市政策企画課、各支所地域振興課		
	路線バス分科会 （一畑バス、交通局）	コミュニティバス分科会 （政策企画課、各支所地域振興課）

1.6.2 計画策定の経過

計画策定の経過は以下のとおりです。

- ・平成 15 年度に市民・学識経験者・バス事業者・行政機関などからなる「松江市交通体系検討委員会」から旧松江市へ、今後の交通体系のあり方について提言を受けた。
- ・平成 16 年度に市民・学識経験者・バス事業者・行政機関などからなる「松江市公共交通体系研究会」を設置した。研究会から旧松江・八束 8 市町村へ、合併後の市民 10,000 人アンケート調査などからみえてきた、バスを中心とする公共交通体系整備に向けた検討課題について報告を受けた。
- ・平成 17 年度は市民・学識経験者・バス事業者・行政機関などからなる「公共交通体系整備計画策定委員会」を設置し、平成 15 年度の提言、平成 16 年度の検討課題を基に、上位計画・公共交通をとりまく社会状況、アンケート結果、委員会等のアイデアを整理し、「公共交通体系整備計画の基本方針」を策定した。
- ・平成 18 年度は、平成 17 年度に引き続き、基本方針についての優先度や実現可能性などの検討を行って、実施計画の施策項目・実施方針・役割分担・スケジュールなどの計画を策定した。



「だれもが、安心して、やさしく移動できるまち・松江」

H15 年度 「今後の松江市の 交通体系のあり方 についての提言」 松江市交通体系検 討委員会	H16 年度 「松江市公共交通 住民意向調査」 松江市公共交通 体系研究会	H17 年度 「松江市公共交通体 系整備計画」基本方 針の策定 松江市公共交通体 系整備計画策定委員会	H18 年度 「松江市公共交通体 系整備計画」実施計 画の策定 松江市公共交通体 系整備計画策定委員会	H19～H21 年度 「松江市公共交通体 系整備計画」 第 1 次計画の実施 H21 年度検証・見直し 第 2 次計画の策定
整備目標 「自動車利用の抑制 と歩行者と公共交通 優先のまちづくり」 重点施策 1. 中心市街地の交通 環境改善 2. バスの路線再編と 利用促進 3. コミュニティバス の運行 4. 中長期的な道路整 備のあり方 5. 新たな交通システ ム導入の可能性	検討課題 1. 公共交通優先の まちづくり 2. バスの利用促進 3. バス路線の再編 4. 運賃体系の見直 し 5. バス路線の維持	基本方針上位項目 I 協 働 II 路 線 再 編 III ダイヤ改正 IV 運 賃 改 定 V 利 用 促 進	実施計画の策定 基本方針毎に実 施計画を策定 ☐ 施策項目 ☐ 実施方針 ☐ 役割分担 ☐ スケジュール	計画の実施 継続的に公共交 通体系を考える組 織の設置 PDCAサイクル の継続的取り組み 《施策項目》 ◇利用促進 ◇効 率 化 ◇そ の 他

1. 6. 3 計画策定のスケジュール

公共交通体系整備計画の策定フロー

