

大津湖南地域における地域公共交通網形成計画 策定に向けて

芝 久生¹

¹土木交通部 交通戦略課

公共交通は誰のためのもの？モータリゼーション社会の進展等により、地域のバス交通は全盛期（1960年代）の1/3程度の利用人数となり、現在では公的支援があって運行が維持されている状況。

今後、誰もが経験したことがない少子超高齢社会の到来を見据えて、人の移動、まちの活性化についてどのように舵を切っていくのか。滋賀県においては、今後も人口増加が見込まれる大津湖南地域において、「改正地域公共交通活性化再生法」に基づき、県が掲げる「新しい豊かさ」を目指すため、“公共交通サービスレベルの向上”や“歩いて暮らせるまちづくり”等を目的とする「地域公共交通網形成計画」の策定を目指すことに至ったこれまでの経緯を中心にこれからの取組方策について論じる。

コンパクト+ネットワーク、BRT、LRT、モビリティ・マネジメント、最適化

1. はじめに

2015年（平成27年）の国勢調査¹⁾によると、国全体での5年間の人口増減率は、2010年-2015年間は0.7%減となり、1920年（大正10年）の調査開始以来、初めて人口減少に陥った。都道府県別人口においても、人口減少が39道府県、人口増加は8都県で、滋賀県は人口増加数では8番目、人口増加率では7番目となっているが、滋賀県の人口は、2014年10月において3ヶ月連続で前年同月比を下回っているため²⁾、これまで増加が続いてきた本県人口も減少局面に転じたと判断されており、国立社会保障人口問題研究所の推計では、このまま出生数が増えず、若い世代の流出が続いた場合は、2060年において人口が112万7千人（2016年10月1日人口は141万5千人）まで、減少し、65歳以上の高齢化率も35.8%まで上昇することが予測されており、喫緊に対策を講じることが必要とされている。

そのため、本県においては「夢や希望に満ちた豊かさ実感・滋賀」を基本理念とする「滋賀県基本構想（2015年3月策定）」の重点施策を推進するエンジンとして「人口減少を見据えた豊かな滋賀づくり総合戦略」³⁾を策定（2015年10月）し、人口目標と目指すべき将来像を実現するため19のプロジェクトを展開することとしており、本稿の大津湖南地域における「地域公共交通網形成計画策定」は、この19のプロジェクトの一つである「交通まちづくりプロジェクト」に位置付けされており、一方で、2030年頃の滋賀の目指すべく交通の姿を展望する「滋賀交通ビジョン」⁴⁾（2013年12月策定）の目指す将来の交通の姿を実現させるための取り組みでもある。

次に、この取組を検討する大津湖南地域についてであるが、県内人口の約半数が集積し、さらに、県面積全体

の僅か2.7%にあたるDID地区（108km²）の約7割（73km²）が集約し、年々拡大を続けてきていること。そして、今後、約10年間は引き続き人口増加が推計されている地域である。本稿においては、その地域において“歩いて暮らせるまちづくりの実現”“BRTの導入促進”“公共交通サービスレベルの改善（向上）”“新交通システム導入検討”を目的に、複数行政区域にまたがる地域において、広域行政の役割を担う県が事務局となり、コンパクト+ネットワークをキーワードに、まちづくりと連携した公共交通ネットワークの再構築を目指すビジョンとなる地域公共交通網形成計画の策定を目指す取り組みについて述べることにしたい。



図-1 大津湖南地域のD I Dの推移（1960 - 2010）

2. 検討地域の現状⁵⁾⁶⁾

滋賀県は、日本列島のほぼ中央に位置し、面積は国土の約1% (4,017.36km²) で、周囲を1,000m前後の高い山々に囲まれ、中央部に県の面積の約6分の1を占める琵琶湖 (670.33km²) がある。県が指定する都市計画区域は12あり、その都市計画区域面積は1,975.49km²で県土の約1/6を占める琵琶湖の面積を除くと県土全体の59%を占めている。

検討地域である大津湖南地域は、県内の都市計画区域の1/3を占める大津湖南都市計画区域 (606.27km²) に該当し、地勢的には名神高速道路、新名神高速道路および国道1号・8号といった幹線道路やJR東海道本線、湖西線、草津線、京阪電気鉄道といった鉄道が通った交通の要衝で、そのことから大阪・京都等の大都市への移動の利便性が高く、全国的に人口減少が進む中、人口増加率の高い活力のある地域である。一方で、今後、急激な高齢化社会が到来することも予測されている。この地域における都市計画の目標は、来るべき少子・高齢化の進展に対応できるよう、公共交通を軸とした、歩いて暮らせるまちづくりを推進するとともに、「持続可能な滋賀社会ビジョン」に基づき、過度な自動車利用を抑えた低炭素社会を実現させるため、都市機能の集約化 (コンパクト・シティ) を取り入れたまちづくりを目指すよう位置付けられている。

表-1 検討地域の人口の動向

	人口			人口増加率	
	A 1990年	B 2015年	C 2040年	B/A 1990-2015年	C/B 2015-2040年
滋賀県	1,220,634	1,412,916	1,309,300	1.16	0.93
大津湖南6市	566,002	729,006	720,047	1.29	0.99
大津市	276,523	340,973	326,627	1.23	0.96
草津市	94,767	137,247	145,136	1.45	1.06
守山市	58,509	79,859	86,337	1.36	1.08
栗東市	44,961	66,749	71,889	1.48	1.08
野洲市	45,198	49,889	44,915	1.10	0.90
湖南市	46,044	54,289	45,143	1.18	0.83

国勢調査より作成

表-2 検討地域の高齢化率の動向

	高齢化率 (高齢者人口)			増減率	
	A 1990年	B 2015年	C 2040年	B/A 1990-2015年	C/B 2015-2040年
滋賀県	12.1%	24.2%	32.8%	2.00	0.36
	147,144	337,877	428,941	2.30	1.27
大津湖南6市	9.8%	22.4%	31.8%	2.29	0.42
	55,433	161,631	229,009	2.92	1.42
大津市	10.4%	24.6%	35.0%	2.36	0.42
	28,785	83,118	114,195	2.89	1.37
草津市	8.9%	20.0%	28.2%	2.24	0.41
	8,462	26,879	40,938	3.18	1.52
守山市	9.1%	20.9%	29.1%	2.28	0.39
	5,349	16,381	25,129	3.06	1.53
栗東市	7.8%	17.6%	26.2%	2.26	0.49
	3,494	11,721	18,806	3.35	1.60
野洲市	13.6%	24.3%	32.1%	1.79	0.32
	6,134	11,956	14,408	1.95	1.21
湖南市	7.0%	21.5%	34.4%	3.08	0.60
	3,209	11,576	15,533	3.61	1.34

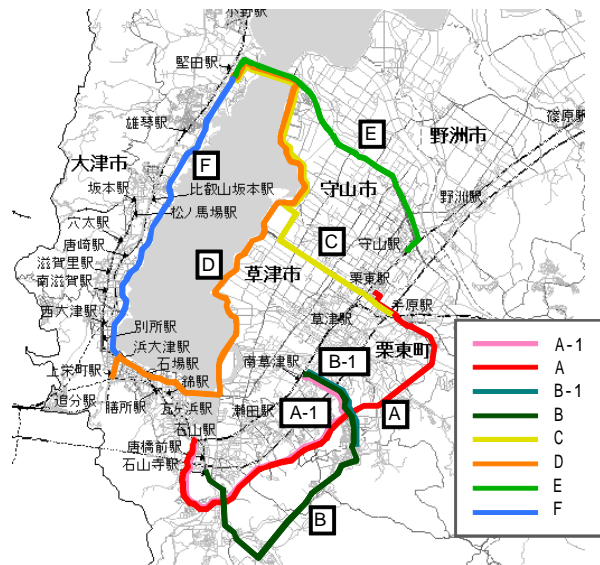
国勢調査より作成

3. これまでの検討経緯

(1) 2000年～2010年 LRT導入ルート⁷⁾の検討

滋賀県では、2000年度から2001年度の2カ年に渡って、県庁内の関係各課からなる検討会を組織して、大津湖南地域を対象に、現在の鉄道に接続する地域交通ネットとしての新交通システムの導入可能性について、基礎的な調査・検討を実施し、具体的に候補ルートとして8ルートを設定、各ルートの沿線状況、ルート選定にあたっての課題、導入実現性、運行方式別による費用便益分析 (B/C) や事業採算性などについて検討を行った。

検討の結果、南草津駅をターミナルとする3つのルート (A-1, B-1, B) は、他のルートと比較して新たな大規模インフラ (長大橋) の建設がなく、一定の需要が期待でき、便益が比較的大きいものと評価された。そして、近畿地方交通審議会の答申第8号 (2004年10月8日) において、「京阪神圏において、中長期的に望まれる鉄道ネットワークを構成する新たな路線」の1つとして、滋賀県南部地域において「LRTの導入可能性について検討を進める」と位置づけられ、現在に至っている。



	概略導入ルート	延長(km)
A-1	JR石山駅～琵琶湖文化公園都市～JR南草津駅	14
A	JR石山駅～琵琶湖文化公園都市～新幹線新駅～JR栗東駅	20
B-1	JR南草津駅～若草～青山	4
B	JR南草津駅～若草～青山～田上～京阪石山駅	15
C	新幹線新駅～琵琶湖博物館～琵琶湖大橋～JR堅田駅	18
D	JR大津～京阪浜大津駅～近江大橋～JR堅田駅	27
E	JR守山駅～JR堅田駅	14
F	JR堅田駅～京阪浜大津駅	15

図 2 過年度調査における検討ルート

(2)2011年度 新交通システム導入検討提言書を作成し、滋賀交通ビジョン懇話会へ提出⁸⁾

滋賀県では2008年3月に2030年における温室効果ガス排出量を、1990年比50%削減することを目標とした「持続可能な滋賀社会ビジョン」に策定し、そのビジョンを達成するための一つの道筋として生活、交通・運輸、まちと建物、産業活動、新エネルギー、森林保全の6分野ごとの具体的施策とそれに伴う概略費用と温室効果ガス削減量を示した「滋賀県低炭素社会実現のための行程表」を2011年1月に作成し、それらの目標を達成する決意として、2011年3月には「滋賀県低炭素社会づくりの推進に関する条例」を2011年3月に制定した。

一方、交通部門においては、1990年に策定した「滋賀県ネットワーク構想」が20年を経過し、新名神高速道路等の開通、北陸線・湖西線の直流化事業の完遂等により、計画の目標がほぼ達成されたことから、新しい交通計画として2030年頃の滋賀の目指すべき交通の姿を展望する「滋賀交通ビジョン」（2013年12月策定）の策定を目指すこととし、その検討組織である滋賀交通ビジョン懇話会の外部検討組織として、自動車中心の社会から歩いて暮らせるまちづくりへの転換を図り、人と社会にやさしい新しい交通システムの導入可能性についての検討を行うことを目的とする滋賀県新交通システム検討協議会を設置し、2012年3月に提言をとりまとめ、滋賀交通ビジョン懇話会へ提出した。

その提言書の内容については、過年度調査により一定の条件下において採算性があると捉えられる大津市・草津市エリアを新交通システム導入対象地域とし、“環境負荷の低い交通体系の実現”“まちづくりとの連携”“長期的な視点での地域課題解決への取り組み”の3つの視点で検討を行い導入可能性検討地域を瀬田川を挟んだ東西に分けそれぞれの地域課題に応じた導入検討案を提示している。

・瀬田川以西地域については、既存市街地の活性化と合わせて、既存交通機関である京阪電気鉄道の京津線・石坂線等の更なる活性化

・瀬田川以東地域については、特に通勤・通学時間帯において、交通需要が公共交通サービスの供給水準を大きく上回る状態にあり、その解決策として、交通需要に対応する中量輸送機関の導入が有効な手段

ということを提言し、これらの実現に向け、2030年に温室効果ガスの削減量を達成するためには、交通行動を含むライフスタイルの転換が必要であるという考え方に立ち、2020年頃には、自動車利用から公共交通利用への転換を図っていくことを目標に新交通システム導入に向けた進行計画（以下「ロードマップ」という。）を提示。

また、新たな交通システムについて定義として“地域の公共交通の基幹を担う交通システム”“自家用車による移動に頼らない公共交通システム”“多様なソフト施策・ハード施策を組み合わせた利便性の高い公共交通シ

ステム”としたことを提言としてとりまとめた。⁸⁾

(3)2012年度～2015年度 継続的な検討と気運の醸成

滋賀交通ビジョン懇話会へ提言を提出後、ロードマップの実現に向け、導入検討方策の深化を図っていくことを目的に、検討を継続的に実施する組織として「大津・湖南地域新交通システム検討協議会」を設置し、L R T、B R T等の新交通システムの導入可能性検討を進めるとともに、検討地域での公共交通利用への関心と需要喚起を高めることを目的とするモビリティ・マネジメント施策（以下、「MM」という。）⁹⁾に取り組んでおり、各年度別取り組み内容について述べる。

a)2012年度の取組

協議会を2回開催し、検討地域の現状や国内外のL R T、B R Tの導入事例を研究した。

また、草津市内の事業所（17社）の従業員（1,000人）に対して、通勤方法の行動変容を促すアンケートを事前と事後の2回に分けて実施し、どの程度、エコ通勤に対する理解が得られ自動車利用から公共交通利用へ通勤方法が変容したかを調査した。

表-3 アンケート結果

・アンケート回収状況	
1回目：88.2%	2回目 72.2%
・アンケート回答結果（抜粋）	
クルマ通勤者（運転）が675人（76.5%）で、最も多い通勤手段。利用日数の割合でも、全体の約74%。鉄道・バスで通勤されている方は154人（17.5%）。全体の8割の方が、エコ通勤の実践は必要と思われるが、代替交通手段が十分でないため、行動変容は多くなかった。	
・アンケート回答結果（抜粋）	
事前・事後の回答があった 639人の1ヶ月後の行動変容	
・利用日数	クルマ（運転）の割合は1.8ポイント減少 鉄道・バスの割合が2ポイント増加
・利用者数	クルマ（運転）の割合は1.7ポイント減少 鉄道・バスの割合が1.7ポイント増加

b)2013年度の取組

協議会を2回開催し、「公共交通を導入した地方都市のまちづくりフランス・ストラスブール市の事例」とするヴァンソン藤井由美氏の特別講演や草津市における連節バス導入検討状況等について協議した。

モビリティ・マネジメントについては、エフエムラジオ放送を活用した公共交通利用P Rや、2014年3月21日（祝・金）には草津市内で「みんなで交通まちづくりを考える市民フォーラム」を開催した。



図-3 市民フォーラム・周知チラシ

C)2014年度の取組

協議会開催は1回。当該年度の各種活動報告や国の交通政策に係る動向の情報共有をし、2016年度に地域公共交通網形成計画の策定を目指すことを協議。

MMとしては、立命館大学と連携して「大津湖南地域における今後の交通政策に関する提案」と題する学生政策コンペを実施し、11月29日（土）に立命館大学において最終審査会・発表会を行った。



図-4 学生政策コンペ審査会場・募集チラシ

また、11月29日（土）30日（日）の2日間、草津市が国等の協力を得てで神姫バス(株)より車両を借り、連節バスの試走実験を実施した。



図-5 連節バス試走ルート



図-6 連節バス試走実験（2014年11月 車両：神姫バス）

d)2015年度の取組

協議会を10月と3月に計2回開催し、2016年度に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、「地域公

共交通活性化再生法」という。）に基づく新しい法定協議会を設置し、検討地域での地域公共交通網形成計画策定に着手することを協議し、2015年度で大津・湖南地域新交通システムは解散し、これまでの検討経緯については新しく設置する法定協議会に引き継ぐこととした。

MMについては、昨年度に引き続き、立命館大学と連携し、龍谷大学の参加もいただき、両大学の学生参加による学生グループワーク研究を実施し12月に最終報告会を行い、最終報告書をまとめた。



図-7 最終報告会・研究論文集報告書

また、草津市が近江鉄道と導入を進める連節バスについては、4月に市民を対象とした試走実験を再度実施し（車両は京成バスが千葉の幕張地区で運用しているものを借り上げ）、導入に向けた最終確認を行った。



図-8 連節バス試走実験（2015年4月 車両：京成バス）

4月の試走実験を経て、2016年4月運行に向け、近江鉄道による連節バス導入（2台）に向けた準備が進められ、2016年3月27日（日）に南草津駅東口バスロータリー広場において、連節バス「JOINT LINER」の発車記念式典が盛大に開催され、4月から本格運行とした。



図-9 近江鉄道「JOINT LINER」発車記念式典

(4)2016年度以降の取組、継続的なMM活動の実施
2016年4月から南草津駅～立命館大学びわこくさつき

キャンパス間のノンストップ便として1日24便の運行が開始された。近畿地方では兵庫県三田市について2例目の連節バス運行とということで、目新しさはあるが、通常のバスの1.5倍大きくて長いバスを2台導入したことで、朝の通学時間帯の駅口ロータリーでのバス待ち行列が大幅に解消したとか、バス交通環境が大幅に改善され、遅延時間が少なくなったなどには至っていない。今後も、関係者間で十分に協議しながら南草津駅前ロータリー等の周辺地域の公共交通環境の改善に向けた取り組みを継続実施していく。



図-10 2016年4月 南草津駅前の状態(2016年4月)

また、多くの方々に連節バス（JOINT LINER）に乗って頂ける機会を設けていくために、さらなる運行ルートの設定や途中停車の可否を検討していくこととしている。



図-11 連節バス途中停車検討

また、立命館大学、龍谷大学とは、継続的にMMに係る共同研究として、この地域の公共交通改善策について、テーマを決めて取り組んでいくこととしている。

さらに、小学生を対象にしたバス交通学習の実施や、各地域（学区）単位での公共交通をテーマにしたワーク

ショップの開催など、様々な手法を活用して、この地域が抱える公共交通に係る課題の改善、利用促進に繋がる活動を継続することとしている。

4. 地域公共交通網形成計画策定に向けて

(1) 交通政策基本法、改正地域公共交通活性化再生法

交通政策に関する基本理念や関係者の責務を明確化した「交通政策基本法」が2013年12月に公布施行、続いて、「地域公共交通の活性化および再生に関する法律」の改正が行われ（2014年5月成立、11月施行）、そこでは、地方公共団体が中心となって、まちづくりと連携し、面的な公共交通ネットワークの再構築をするために「地域公共交通網形成計画」の制度が設けられており、また既存の特定事業に加えて地域公共交通再編事業も新しく創設され、地方公共団体が事業者の同意の下で地域公共交通再編実施計画を作成したうえで、バス路線網の抜本的見直しな公共交通ネットワークの再編に取り組みことができることが可能になり、さらに、これまでは市町村が計画策定の主体であったものが、複数市町をまたぐエリアや県全体など広域行政の調整を含めた面的な交通ネットワーク計画に対応するため、都道府県も地域公共交通網形成計画の策定者に加わることとなった。

一方で、2014年8月に改正都市再生特別措置法が施行され、立地適正化計画が制度が創設された。

本制度により従来の都市計画法を中心とした土地利用計画に加えて、居住や都市機能の誘導により、市町村のコンパクトシティ形成に向けた取組を推進するものであり、国の施策としては地域公共交通網形成計画の交通ネットワークの再編と、立地適正化計画によるコンパクトシティへの誘導を合わせてコンパクト プラス ネットワークによるまちづくりの再編が期待されており、滋賀県内において、今後、人口が増加し、県のエンジンとして発展していくことが期待される大津湖南地域において、滋賀県が事務局なり、このエリアの地域公共交通網形成計画の策定に着手することした。

(2) 大津湖南エリア地域公共交通活性化協議会

これまで、当該地域で検討を継続してきた大津・湖南地域新交通システム検討協議会での検討内容を引継ぎ、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく地域公共交通網形成計画を策定することを目的に、「大津湖南エリア地域公共交通活性化協議会」を2016年5月9日付けで設置し、大津湖南地域のまちづくりと連携した公共交通のサービスレベルの向上と交通ネットワークの再編を目指していくこととしている。

検討にあたり、県は、大津湖南地域の6市と協働・連携して、広域的な見地から市域をまたぐ全体的計画を策定することとし、検討地域の各市はそれぞれ、県が策定する計画と連携した重層的な市別の網形成計画を策定し

ていくことを予定しており、協議会の組織としては協議会本体に、びわこ文化公園都市への公共交通サービス向上策を図る“びわこ文化公園都市アクセス向上分科会”、大津湖南地域全体の公共交通の利用促進を図る“モビリティ・マネジメント分科会”、将来の交通体系の構築を見据えた“新交通システム導入検討分科会”の4つの会議体と、検討地域内の市との連携を図りながら2年間に渡って検討を進めていくこととしている。

協議会の委員については、学識経験者、交通事業者、道路管理者、国・県・市の関係機関、警察、利用者、関係団体等から28名、分科会への参画委員16名を加えた総勢44名に委員として就任頂いている。

今後、2016年度末を目途に計画素案を作成し、2017年度に網形成計画の策定。その後引き続き、再編事業へ取り組んでいくことを想定している。

(3)地域公共交通網形成計画の策定に向けて

検討地域であるびわこ文化公園都市では、2020年3月に新生美術館がリニューアルオープン。2024年に滋賀県で開催される国体・全国障害者スポーツ大会において、新県立体育館が滋賀医科大学の南側道路を挟んだ用地(約11.2ha)で建設されることから、この地域の将来像として「新県立体育館を核としたスポーツ・健康づくり拠点整備の基本的な考え方」が検討されている。

また、大津湖南地域の6市(大津市、草津市、守山市、栗東市、野洲市、湖南市)においては、それぞれが立地適正化計画に着手しており、県においても2020年に新しい大津湖南都市計画マスタープランの策定を目指し調査に着手したところで、今後、大学・高校・病院・福祉施設・美術館・図書館・体育館等が集積する県内におけるリーディングゾーンとも言える「びわこ文化公園都市」への交通サービスレベルのあり方、さらに、大津湖南地域全体の活性化を目指した将来を見据えた交通ネットワークのあるべき姿を定めた地域公共交通網形成計画を2019年度に策定することを目指す。

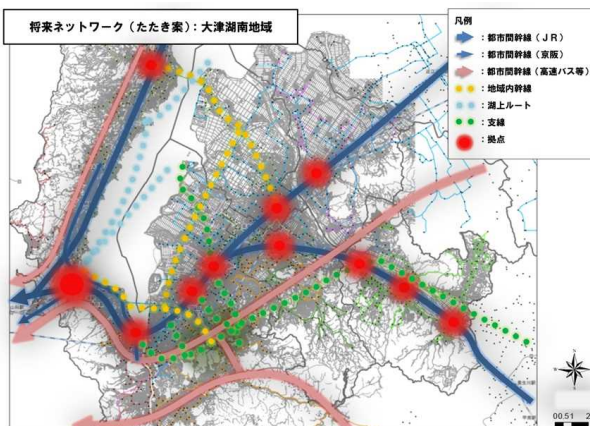


図-12 将来交通ネットワーク検討図面の一つ¹⁰⁾

さらに、具体的な公共交通網の再編となる「地域公共

交通網再編計画」の策定を目指して、交通事業者をはじめ関係機関、関係者と鋭意、検討協議を行っていきたくしたい。

5.結びにあたって

本稿提出締切り日である11月18日(金)に、今後の交通政策に係る転換点に値するニュースが報道された。「JR北海道、全路線の半分「維持困難」という見出しで、その内容は、国鉄民営化後約30年、路線維持に努めてきたが、モータリゼーション社会、高速道路の延伸、人口減少社会により利用客数が右肩下がりで減り続け、結果、維持ができなくなったというもので、道内での「頼れる足」がなくなる恐れがあると報じられているが、そもそも「頼れる足」を頼らなくなった社会にこそ原因ではないかを感じる。公共交通はいつでもだれでも乗れる便利な移動手段であるが、国内でを運営しているのは民間企業であり、右肩上がりの経済成長の時代は良かったが、既に人口減少局面に入った滋賀県においても今後、県内の「頼れる足」をどの程度維持できるか?「乗って残そう」というスローガンはあるが、単に乗るだけではなく、交通事業者が事業を継続できる程度の利用者数が必要。本当に地域で必要であり必要とされる公共交通について十分に考える時期が到来したと考えます。

今回、地域公共交通網形成計画を策定する大津湖南地域は県内でも都市施設が集約し、人口も、今後10年は増加することが予測されている地域。今後、地域の持続的発展と地域の活性化を図っていくため、地域にとって交通が果たす役割は大きい。

今後、まちづくりと一体となった地域にとって最適化になることを目指した交通政策の実現については、人々がストレスなく移動できる交通環境を目指していくことが必要であり、将来を見据えた交通インフラ整備のあり方を含む地域の交通ネットワークの将来像の策定に向け、「新しい豊かさの実現」に向けた転換点となる計画の策定を目指していくものである。

参考文献

- 1)総務省統計局:平成27年国勢調査
- 2)滋賀県:滋賀県の人口(平成26年10月1日現在)について
- 3)滋賀県:人口減少を見据えた豊かな滋賀づくり総合戦略
- 4)滋賀県:滋賀交通ビジョン
- 5)滋賀県:滋賀の都市計画2014
- 6)滋賀県:大津湖南都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(2012年3月)
- 7)滋賀県:新交通システム導入可能性調査
- 8)滋賀県:滋賀県新交通システム検討協議会提言書
- 9)国土交通省:モビリティ・マネジメント(2007年3月)
- 10)大津湖南エリア地域公共交通活性化協議会資料(2016年11月30日本体協議会での協議資料)