

2章 導入計画策定の枠組み

2-1 導入計画の都市計画・交通計画への位置付け

ここからは、地方公共団体が『基幹的バス輸送システム』（以下、「基幹的バス」という）の導入のための任意の計画（以下、「導入計画」という）を策定することを想定して、既往の都市計画・交通計画との関係性を示します。

① 制度化された枠組みへの記載

“基幹的バス”を計画する都市は、街づくりへの貢献（都市機能・居住機能の誘導など）と公共交通のネットワークを充実・強化することを目標とする、コンパクト・プラス・ネットワークを目指すことになります。そこで、自治体による計画にあたっては、都市計画マスタープラン、立地適正化計画などのまちづくりに関する上位・関連計画に位置付け整合を図りつつ、交通計画となる『都市・地域総合交通戦略』や『地域公共交通計画』の中で“基幹的バス”の全体像を示すことにより、既にある枠組みの中で導入計画を策定することができます。

各法律に基づく計画及び国の要綱に基づく戦略の互いの関係性や役割をまとめると【図 2-1】【表 2-1】の通りとなります。それぞれの計画・戦略制度の意図をふまえながら相互に連携するように作り上げていくことで、一体的な効果を発揮することが可能となります。

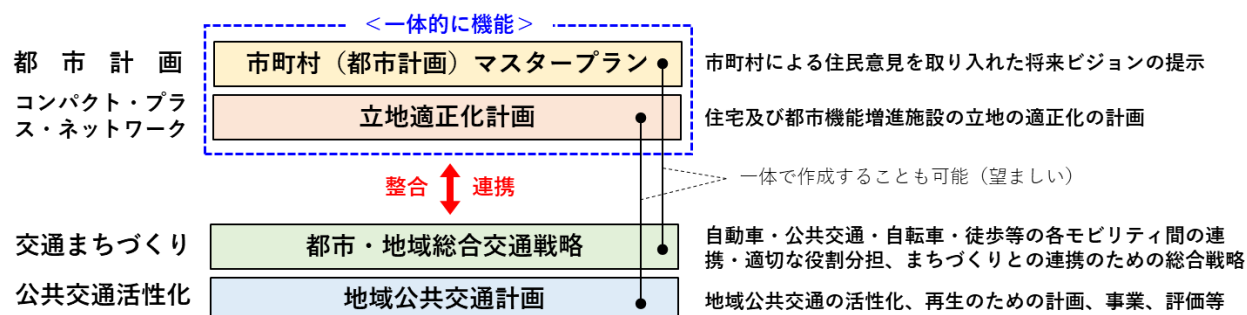


図 2-1 都市交通に関する主な上位計画間関係性と役割

② “基幹的バス”導入計画の位置付け

都市計画マスタープランや立地適正化計画など、まちづくりや土地利用計画における公共交通軸や交通に関する拠点等の位置付けと、『地域公共交通計画』における公共交通ネットワークとの関係性を踏まえ、基幹的交通軸として必要なサービスを担保するバス交通の具体施策を、“基幹的バス”の導入計画として整理します。具体施策は『都市・地域総合交通戦略』の施策パッケージや『地域公共交通計画』に組み込むことで、国の支援も含め、実効性を高めることができます。導入計画は、『都市・地域総合交通戦略』、『地域公共交通計画』のいずれかに位置付ける、あるいは任意の計画として策定することが考えられます。

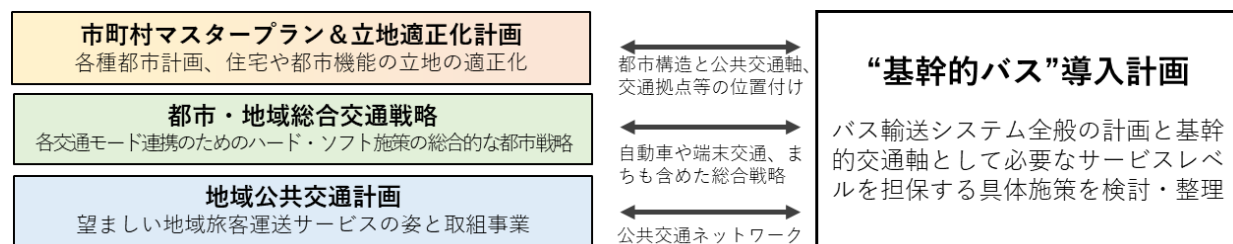


図 2-2 “基幹的バス”導入計画の位置付け

表 2-1 都市交通に関する主な上位計画・戦略制度の役割（詳細）

	市町村(都市計画) マスタープラン 〔市町村の都市計画に関する基本的な方針〕	立地適正化計画	都市・地域総合交通戦略	地域公共交通計画
目的	住民に最も近い立場にある市町村が、その創意工夫の下に住民の意見を反映し、まちづくりの具体性ある将来ビジョンを確立し、地区別のあるべき市街地像を示すことで、市町村自らが定める都市計画の方針とする	都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設※の立地の適正化を図る (※医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設で都市機能の増進に著しく寄与するもの)	過度に自家用車利用に依存することなく、徒歩、自転車、公共交通等の各モードが連携し適切な役割分担のもと、地方公共団体を中心として、関係機関・団体等が相互に協力し、都市・地域が抱える多様な課題に対応すべく、交通事業とまちづくりが連携した総合的かつ戦略的な交通施策の推進を図り、もって魅力と活力があふれる都市・地域の整備を行う	地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保に資するよう地域公共交通の活性化・再生のための地域における主体的な取組、創意工夫、地域の関係者の連携・協働を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与する
策定主体	a)市町村	a)市町村(東京都の特別区においては区) b)複数市町村による共同での作成	a)地方公共団体 b)総合交通戦略の要綱に基づく協議会	a)単独市町村による作成 b)複数市町村による共同での作成 c)都道府県と区域内の市町村による共同での作成
計画期間	(市町村による)	おおむね20年後 ※おおむね5年ごとに施策の実施状況について調査、分析及び評価に努め、必要に応じて計画変更(見直し)	おおむね5年～10年(短期から中期) ※交通分野の中長期的なビジョンを示すマスタープランとしても位置付ける場合、中間年次での実施計画の見直しを前提として、10年以上の戦略実施期間を設定する事例も	原則5年程度 ※地域の実情に合わせて柔軟な設定も可能 ※立地適正化計画に定める都市の骨格となる公共交通軸に係る取組等は必要に応じ中長期の計画期間を設定し取組として位置付け
策定事項	市町村の都市計画に関する基本的な方針 地域別の整備課題に応じた整備方針、地域の都市生活、経済活動等を支える諸施設の計画等をきめ細かくかつ総合的に定める ※記載事項は法定されていない。 以下運用指針より。 例えば a)市町村のまちづくりの理念や都市計画の目標 b)全体構想(目指すべき将来像とその実現のための主要課題等) c)地域別構想(あるべき市街地像等)	a)住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針 b)計画の区域 c)居住誘導区域(市町村が講じる施策を含む) d)都市機能誘導区域及び誘導施設(市町村が講じる施策を含む) e)誘導施設の立地を図るための事業等 f)防災指針 g)c)d)の施策、e)の事業等、f)に基づく取組の推進に関する事項 h)その他、立地の適正化を図るために必要な事項	a)都市における現状及び課題 b)都市が目指す将来像 c)総合交通戦略の区域 d)総合交通戦略の目標 e)目標達成に必要な施策・事業 f)関係者の役割分担を踏まえた実施プログラム g)推進体制 h)その他必要な事項	<必ず記載> a)基本的な方針 b)計画の区域 c)計画の目標 d)事業及びその実施主体 e)計画の達成状況の評価 f)計画期間 g)その他、計画実施に関し必要と認める事項 <可能な限り記載> h)資金の確保に関する事項 i)都市機能の増進に必要な施設の立地の適正化に関する施策との連携に関する事項 j)観光の振興施策との連携に関する事項 k)地域における潜在的な輸送需要に的確に対応するために必要な地域の関係者相互間の連携に関する事項 l)地域旅客サービスの持続可能な提供の確保に際し配慮すべき事項
効果	市町村が定める都市計画は、市町村マスタープランに即したものでなければならない	・市町村マスタープランの一部とみなされる ・計画区域内における、建築や開発行為、施設の休廃止の届け出による把握や、勧告制度、経済的インセンティブ ・政策提示(市町村のまちづくりに関する将来像の明確化、計画制度と財政・金融・税制等による支援措置とを結びつける役割) ・政策統合(持続可能な都市実現に向けた市町村の取組を統合し一体で進め進捗管理) ・国からの支援(予算支援等)	・関係機関・団体等が相互に連携し適切な役割分担のもと、交通事業とまちづくりが連携した総合的かつ戦略的な交通施策の推進 ・大臣認定した総合交通戦略に係る施策・事業に対する、国による予算措置その他の総合的支援	・法定の地域公共交通全体のマスタープランとして位置付けた事業の推進、まちづくり施策や観光施策との連携と協働の強化、関係者間の連携と協働の強化、交通機関同士の役割分担の明確化と連携強化、地域における公共交通施策の継続性の確保 ・特定事業の実施計画について大臣認定を受けた場合、予算上の措置(地域公共交通確保維持改善事業等)や法律上のワンストップ特例(許認可手続の一元化)などの特例措置
根拠法令等	都市計画法	都市再生特別措置法	都市・地域総合交通戦略要綱	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律

2-2 計画策定の進め方と留意点

(1) 現状把握と現状診断

① 現状の課題を知り改善項目・目標を明確にする(現状把握)

現状を把握することは、何を改善し・目標をどこに置くかを検討するために必須の検討ステップです。技術の進歩で多くの現状把握が可能となったことで、そのデータを十分に活かすことを考えることを怠ってはいけません。

例えば、運行の遅延が生じている区間・時間帯といった問題を特定し、路線全体でなくとも、課題となる主要部分を改善する施策として何が最適かを見出す検討プロセスが大切です。ここで重要なことは、例えば、フランスの取り組みにおいては、バスの定時性の評価の仕方として「80%」の数値を目標とした場合、その意味合いとしては単に「80%のバスが定刻運行していること」ではなく、利用する側の視点から「80%の利用者がバスは定刻に来ると認識するかどうか」ということをポイントとしています。このように、さらに踏み込んだ効果を捉えることが大事で、施策を実施して「はい出来上がり・おしまい」でなく、直接効果（アウトプット）と間接効果・波及効果（アウトカム）の違いを意識し、具体的な目標を明確に立て、改善策を見出すことが求められます。

① 課題解決や将来目標実現を見据えた“基幹的バス”を計画する

導入計画立案にあたっての施策の計画内容の設定の例を以下の【図 2-3】に示します。“基幹的バス”の施策を具体的に検討調査するにあたっては、都市や交通が抱える課題の解決や将来目標に見合った移動のニーズに応えるサービス水準を設定し、その水準を達成する施策を掲げることが必要です。各施策の計画の要点は、後の章にて紹介します。また、運行開始後、アウトプットとアウトカムを評価するためにも導入計画に数値指標を盛り込むことが重要です。

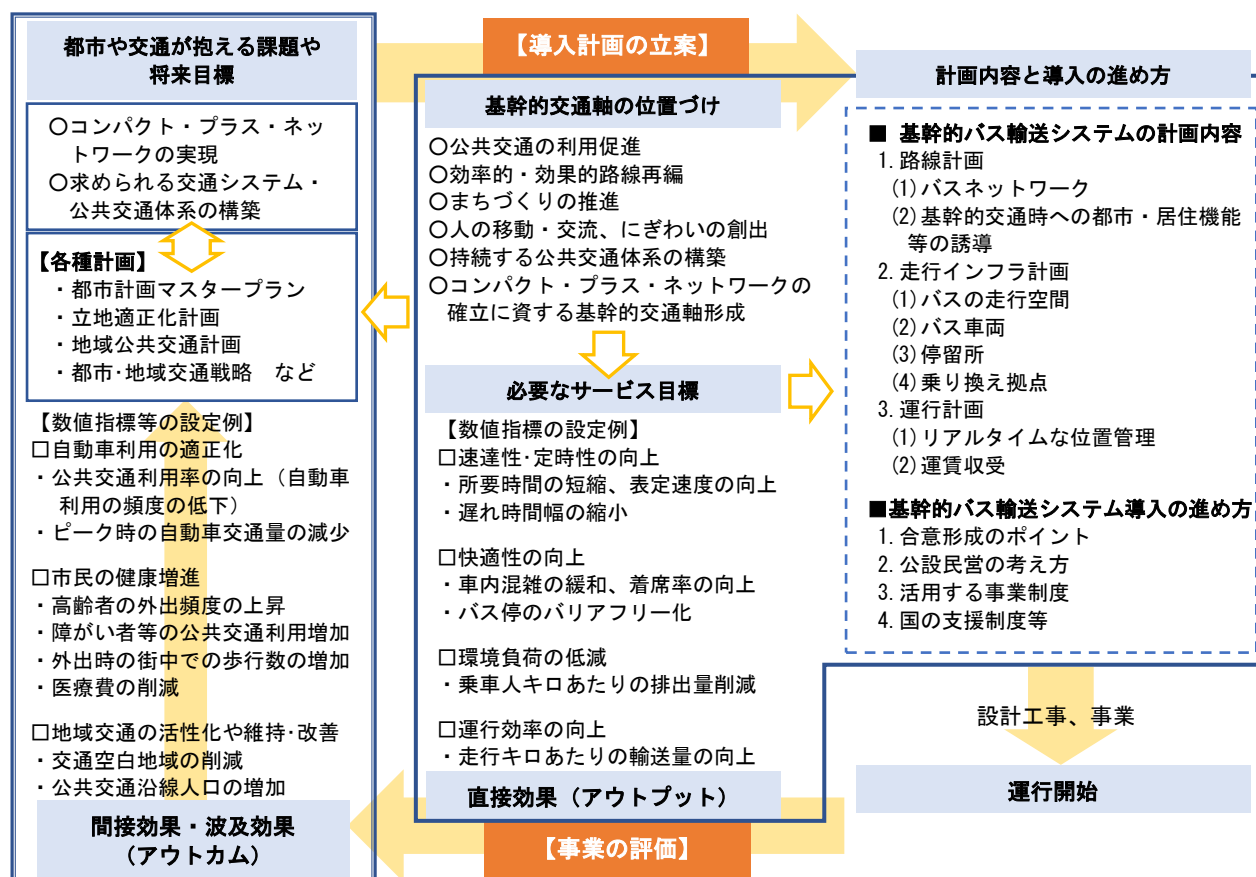


図 2-3 導入計画立案にあたっての施策の計画内容と数値指標の設定例

Column コラム／フランスにおける現状把握・改善策の検討の視点 サービスクオリティの考え方

フランスでは、バスの走行・運行に関して、様々な経験、データ分析をして、BHNS として「どうサービスを提供すべきか」を考えサービスを検討しています。

■現状分析から問題点・要因を把握し、何を改善すべきか、その対策を検討

【図 2-4】は、ナントで実際に確認した例として、所要時間の「ばらつき」がピーク時とオフピーク時で大きく異なることを表しています。

サービスの面からどう改善するかを考える時、所要時間そのものでなく、差が大きい時間帯でその差を小さくするための対策を考えることが重要です。このアプローチによって、ロスがどこで発生しているかを細かくチェックし、その要因が渋滞かそれ以外の要因かを把握することによって、はじめて適切な対策が講じることができます。

【図 2-5】は、同等の運行頻度を得るため、バスの運行速度と車両必要数とがどう関係するかということを表しています。適切な運行速度を確保することができると、それによって必要なバス台数を減らすことができ、トータルコストを下げることに繋がります。

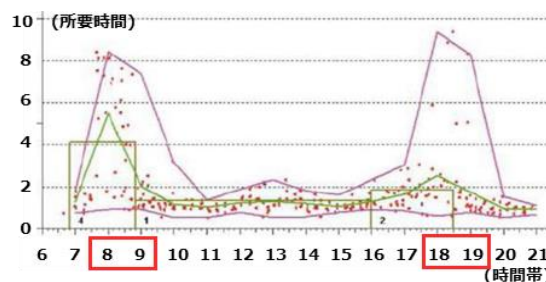


図 2-4 所要時間の過度なばらつきの例

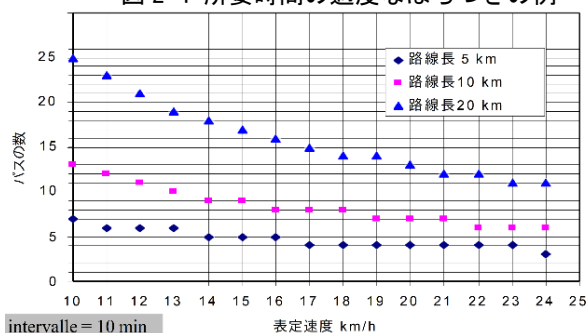


図 2-5 同等の頻度を得るためのバス必要数

■サービスクオリティの考え方 利用者の観点から評価の仕方を工夫

サービスグレードに対して、サービスクオリティという考え方があり、欧州規格の EN13816 というものがあります。この規格の中に、サービスクオリティをどのように利用者が感じるかについて、詳しく説明されており、利用者の観点から見て 8 種類の項目と評価の仕方が規定されています。

前述の「バスの定時性評価の仕方 80%」はその一つで、オフピーク時に定時運行が実現されているだけでは、利用者全体の認識としてトータル的に評価は上がらないため、利用者の認識をベースにして、ピーク時も含め「80%の利用者がバスは定刻に来るというように認識することが重要」という考えが示されています。

欧州の EN13816「サービス品質」規格

サービス品質を測定する方法 ...

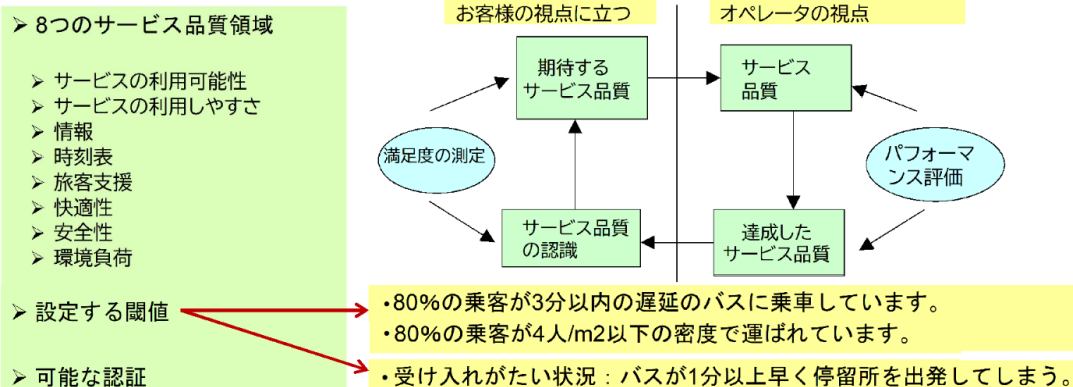


図 2-6 サービスクオリティの考え方（欧州の EN13816 規格より）

出典 「LE BUS A HAUT NIVEAU DE SERVICE EN FRANCE GENÈSE ET DÉPLOIEMENT」 Cerema※プレゼン資料（翻訳）

※Cerema(セレマ)(Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la Mobilité et l'aménagement の略)は、日本でいう国交省関係の研究機関にあたる。橋梁、道路、港湾インフラ、水、地盤工学、リスク、土地利用、都市開発の分野で数十年の経験を持つ 11 の公的専門機関を統合して 2014 年に設立された。学際的な科学的・技術的リソース及び専門知識センターとして、気候や生態系の変化、地域政策などの重要課題に対する国及び地方レベルでの公共政策の開発、実施、評価等の支援に特化した公的機関。



② 将来の不確定要素を見据え、計画タイムスパンを意識する(現状診断)

計画の実行期間は、都市計画マスタープランなどまちづくりの将来都市像を示す計画は10～20年と比較的長期間の計画であり、交通戦略は5～10年、地域公共交通計画は5年程度と、それぞれの計画の実行期間が異なります。

“基幹的バス”の計画では、導入目標と導入プロセス上必要となる期間を判断し、ある程度の期間を有する場合には、都市構造の形成と合わせ戦略と施策を更新することが重要です。

長期的に見れば、この先に起こる得る社会的環境変化や技術革新等の不確定性要素もあります。そのため、上位計画の見直しなどと合わせ、公共交通も柔軟に、臨機応変に施策・対応策を講じる必要性が求められる場合があります。その点がバス交通を活かす大きなメリットで、長期的な目標と対策の視点に加え、PDCA サイクル等も実践しながら、短期的な素早い対応策も定め、基幹的交通軸の機能を段階的に、柔軟にブラッシュアップする取り組みを計画することが求められます【図 2-7】。

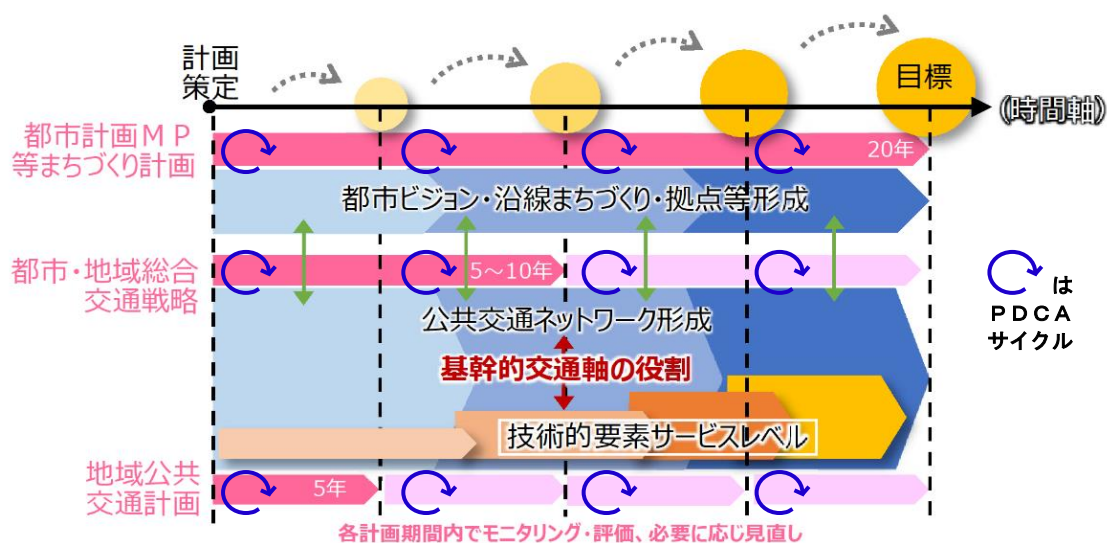


図 2-7 段階的の整備を取入れた関連計画の連携イメージ

(2) 多岐にわたる関係者

“基幹的バス”の導入に向けては、関係者が課題認識と将来目標を共有し、一丸となって必要な施策を総合的・一体的に行うことが必要です。そのためにも、関係者との合意形成は必要不可欠であることから、関係者が一堂に会する協議組織（法定協議会など）の場を活用し、利害関係者を含む多様な人たちとの協議を重ねて、“基幹的バス”の必要性・重要性を共有しながら導入計画の策定を進めます。

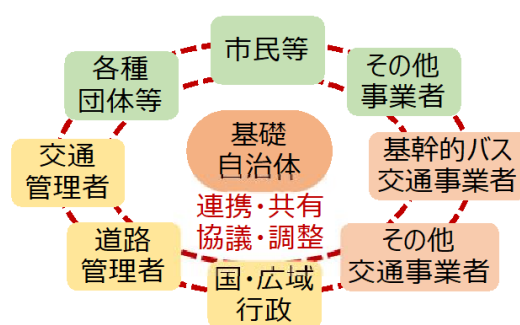


図 2-8 法定協議会等を活用し関係者と連携

策定する導入計画は、任意・法定に拘らず、交通担当部局の他に、都市計画・福祉等関連部局、道路管理者、警察、交通事業者、有識者、利用者・沿線住民代表者、等様々な関係者に参画してもらうことが重要です。【表 2-2】に、各関係者の主な役割を示します。

表 2-2 基幹的バス検討における主な関係者と役割

区分	関係者	主な役割	
基礎自治体	交通・都市計画・福祉・教育部門	方針検討、計画策定、各種計画連携、結節機能	
国・広域行政	国（運輸局、整備局）、都道府県	法的手続き、補助支援、情報提供、広域視点	
基幹的バスの交通事業者	軌道系・バス・タクシー事業者	基幹軸のサービス提供	安全運行、利用促進 事業者間連携・調整
その他の交通事業者	軌道系・バス・タクシー事業者	その他の公共交通ネットワーク形成	
道路管理者	都道府県・市町村行政	車両制限、道路占用・空間利用	
交通管理者	公安、警察	交通運用・規制、道路使用	
その他事業者	まちづくり・モビリティ事業・運営者	付加的要素、アクセス交通、	
各種団体等	エリマネ、商店街、障がい者・高齢者等	利用、協力・支援、理解・意見・要望	
市民等	地域住民、利用者		
大学等	地域の大学の学識経験者等	技術的知見の提供等の支援	

(3) まちづくりと連携した戦略的取り組み

基幹的交通軸の形成は、公共交通とまちを持続・成長させる地域や社会への投資と捉え、これを関係者で共有することで、協力や合意形成が促進され、それぞれに係る様々な関係者皆で費用を確保する動機が生まれることによって、様々な取り組みの実行に繋がります。

例えば、バス交通は、道路空間を利用し車両を走らせ、利用者はバス停や目的地にアクセスするものであるため、まちや道路の社会的基盤を活用するとともに、道路やまち側からみれば、道路混雑の緩和やまちの活性化に好影響を与えるものとも考えられます。

このような視点で、基幹的交通軸の形成を戦略的に作り上げる仕組みを講じることによって、従来のバス事業単体としてみた独立採算の基本的な考え方のみから脱却し、機能整備に必要な財源の確保方策の可能性を拡大することが期待できます。

■計画策定における手順や留意点

各計画を策定する際の手順や留意点は、下の【表 2-3】の手引き等に紹介されています。

表 2-3 参考となる手引き等の一覧

参考図書やホームページ等	内容紹介
国土交通省 都市局 「総合都市交通体系調査の手引き（案）」 （平成 19 年 9 月） https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000024.html	本手引きは、総合都市交通体系調査を実施あるいは、企画しようとする都市圏に対して、総合都市交通体系調査の企画から実態等の調査、計画策定とそのフォローアップまでを含む一連の取り組みに関して、標準的な手順と留意点などをとりまとめ、調査の遂行、計画の策定上の指針となるよう作成されています。
国土交通省 総合政策局 「地域公共交通計画等の作成と運用の手引き」 （入門編、詳細編、添付資料）第 4 版（令和 5 年 10 月） https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sos ei_transport_tk_000058.html	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成 19 年法律第 41 号）に基づく地域公共交通計画等の作成に当たり、計画の作成手順、考え方を示しています。 本手引きは、特に、初めての公共交通に関する計画の作成で、何から手を付けてよいかわからない方や、公共交通専任の担当者が 1 名又は担当不在の地方公共団体において、計画作成に際し踏まえるべきポイントや、真に検討すべき事項を明らかにすべき観点からまとめられています。
国土交通省 都市局 「都市・地域総合交通戦略のすすめ～総合交通戦略策定の手引き～（改訂版）」（令和 4 年 5 月） https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001596037.pdf	都市・地域総合交通戦略の策定・見直しを検討するための参考資料として、既存事例の状況を踏まえ実務的な手引書として整理したものです。まちづくりと連携した目標や事業の考え方、調査方法が紹介されていますので、地域公共交通計画においても参考になります。
国土交通省 都市局 「立地適正化計画作成の手引き」（令和 7 年 4 月版） https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html	立地適正化制度に基づき、立地適正化計画を策定するための作成手順、検討のポイントを示したものです。