

地域公共交通の拠点としての「道の駅」の活用について

本格的な人口減少や高齢化の進展等を迎えている中において、地域公共交通事業者の経営の悪化や交通サービス水準の低下は、自ら車を運転しない高齢者等への影響が大きい。そのような中、休憩する施設として一般道路において整備が始まった「道の駅」は、近年では観光、防災、交流等の様々な機能を持つ複合的な地域の拠点としての役割も高まってきている。

本調査では、地域公共交通の現状と課題を整理した上で、「道の駅」を活用した地域公共交通の再編の取組等を整理し、その内容を紹介する。

1. 「道の駅」の概要

(1) 「道の駅」とは

「道の駅」は、道路利用者への安全で快適な道路交通環境の提供と地域振興への寄与を目的としており、基本機能として「休憩機能」「情報発信機能」「地域連携機能」の3機能を備えることになっている。1991年に「道の駅」に関する社会実験が始まり、1993年2月に「道の駅」の整備に関する要綱が策定された。道の駅の登録数は、1993年4月の103駅から始まり、2020年3月には1,173駅となっている。

(2) 重点「道の駅」及びモデル「道の駅」

全国各地で「道の駅」を地域活性化の拠点とする取組が進展している中、国土交通省では、経済の好循環を地方に行き渡らせる成長戦略の強力なツールとして「道の駅」を位置付けている。この具体化のため、地域活性化の拠点となる優れた企画があり、今後の重点支援により効果的な取組が期待できるものを国土交通大臣が選定する「重点『道の駅』」制度が2014年度に創設され、2015年1月に35箇所が選定されたのを始め、2020年1月までに計103箇所が選定されている。

また、地域活性化の拠点として、特に優れた機能を継続的に発揮していると認められる道の駅を対象に、国土交通省が全国的なモデルとして成果を広く周知するとともに、さらなる機能発揮を重点支援することを目的として2014年に6箇所の「全国モデル『道の駅』」が選定された。

2016年度以降は、「道の駅」が有する個々の機能が異なる点を踏まえ、特定テーマ（部門）について、全国各地の道の駅の模範となって質的向上に寄与する「特定テーマ型モデル『道の駅』」が選定の対象となり、2016年度は住民サービス部門として6箇所が、2017年度は地域交通拠点部門として7箇所が選定された。この地域交通拠点部門の「特定テーマ型モデル『道の駅』」として選定されたもののうち一つを後ほど紹介する。

2. 地域公共交通の現状と課題

(1) 人口減少と高齢化の進展

日本の総人口は戦後に増加し続けてきたが、2008年の約1.28億人をピークに減少に転じ、2018年には約1.26億人となっており、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、2065年の総人口は約0.88億人までに減少するとみられている。

一方、日本における高齢化率（総人口に占める65歳以上の人口の割合）は上昇を続け、2018年には28.1%となっており、同研究所の推計によると2025年に30.0%、2065年には38.4%に達するとみられている。

(2) バスの利用者数の減少とバス事業の収支の悪化

戦後、日本では人口増加及びモータリゼーションの進展に伴い乗用車保有台数が増加し、2014年には6千万台を超える一方、乗合バスの輸送人員は減少傾向にあり、1968年に約101億人だった輸送人員は2017年には約43億人となっている。さらに1990年から2017年までの乗合バスの輸送人員の推移については、全国で10%減少したのに対し三大都市圏以外では25%の減少となっており、特に地方都市でバスの利用者が大きく減少していることがわかる。

地方都市における乗合バスの利用者数の減少により、地方路線バス事業の収支が悪化しており、大都市部以外の一般バス事業者の約85%が赤字に陥っている。

(3) 地域公共交通の必要性

バスの利用者数が減少している一方、高齢化の進展等によりバス利用の需要は高まっている。高齢者の運転免許非保有者の数を2004年と2014年とで比較すると、10年間で約100万人増加している。また、65歳以上の免許保有者に対する申請取消（自主返納）件数の割合の推移をみると、2002年では約0.1%だったが、それ以降は毎年増加を続け、2018年には約2.2%となっている。

また、国土交通省「令和元年版 国土交通白書」によると、日本の可住地面積のうち、約1/3が公共交通の空白地帯となっており、乗用車を持たない高齢者等にとって地域公共交通の必要性は高いものと考えられる。

3. 福岡県宗像市の事例

2017年度の地域交通拠点部門モデル「道の駅」として認定された7駅のうち、路線バスのルート変更等を行い、「道の駅」の活性化を目指した各取組の中から、福岡県宗像市の「道の駅『むなかた』」の事例を以下に紹介する。

① 「道の駅『むなかた』」の概要

福岡県宗像市にある「道の駅『むなかた』」は2008年に開駅され、JR鹿児島本線「東郷駅」から路線バスによるアクセスが可能である。この「道の駅」には地元の農産物を販売する物産直売所、レストラン、米粉パン工房、宗像観光おみやげ館が併設さ

れ、買い物・食事・休憩スポットとして利用できる。また、開駅後も継続して宗像市と連携した整備が進められており、駐車場の拡大や多目的スペースの設置等が行われている。

② 地域公共交通に関する課題

開駅当時の「道の駅『むなかた』」は、人口減少に伴う路線バスの利用者数の減少、最寄のバス停から「道の駅」までの距離の長さ、大都市（天神）との移動時間の長さといった地域公共交通に関する課題があった。これらの課題の解決のため、宗像市は「道の駅『むなかた』」にバス停を新設し、接続するバス路線の見直しを行った。

③ 路線バスルートの変更・特急バスルートの新設

宗像市は、「道の駅『むなかた』」のアクセス性の向上のため、民間バス事業者である西鉄バスと連携し、2012年11月より「道の駅『むなかた』」にバス停を新設し、ターミナル間を毎日往復する路線バスルートのうち3便について、「道の駅『むなかた』」を経由するようルートを変更した。

さらに、西鉄バスと連携し、2015年3月より天神と「道の駅『むなかた』」を毎日3往復する特急バスルートを新設した。これにより、従来は福岡市天神からJR線及び路線バスを使用して約90分程度を要していたものが、新設後は直行便により約60分でアクセス可能となった。

④ バスルートの変更・新設の効果

路線バスルートの変更前後を比較（2008～2012年の平均と2013～2018年の平均）すると、「道の駅『むなかた』」の来場者数は、変更前の約155万人/年から約169万人/年へと約10%増加した。また、駅内の物産直売所の売上は変更前の約15.4億円/年から約17.5億円/年へと約14%増加し、レストランの売上も変更前の約1.0億円/年から約1.2億円/年へと約20%増加した。

このように2012年の路線バスルートの変更は、2015年の特急バスルートの新設と相まって、来場者数や売上の増加に寄与したと思われる。

⑤ 今後の課題

宗像市としては、これまでの取組だけでは必ずしも十分でなく、今まで以上に地元住民が直売所を利用するようになる工夫、世界遺産である宗像大社への来訪者（年間約90万人/2017年度）が「道の駅」にもより多く周遊するための方策、天神からの直行バスを契機とした大都市からの来客の取込み等に向けて引き続き尽力することとしている。

4. 地域公共交通再編実施計画における「道の駅」

(1) 地域公共交通再編実施計画

地域公共交通の課題解決の方法として、2014年に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が一部改正され、地方公共団体が中心となって地域公共交通網形成計画（以下「網形成計画」という。）を策定できる制度が創設された。網形成計画は、「地域にとって望ましい公共交通網のすがた」を明らかにする「マスタープラン（ビジョン+事業体系を記載するもの）」としての役割を果たすものであり、まちづくりと連携し、面的な公共交通ネットワークを再構築するために実施する事業（地域公共交通特定事業など様々な取組）についても記載する。

さらに網形成計画において、地域公共交通特定事業のうち「地域公共交通再編事業」に関する事項を記載した場合には、同事業の実施計画である地域公共交通再編実施計画（以下「再編実施計画」という。）を作成することができることとなっている。再編実施計画はマスタープランである網形成計画を実現するための実施計画の一つであり、再編実施計画が国土交通大臣に認定されると、手続のワンストップ化、少量貨物の運送、補助金等の支援を受けることが可能となっている。

(2) 再編実施計画の策定状況及び「道の駅」

2019年11月末時点で538件の網形成計画が策定され、このうち37件については再編実施計画が策定されている。これら再編実施計画の中で「道の駅」に関する事業が具体的に記載されている計画は7件ある。このうち、「道の駅」を中心とした再編実施計画を策定し、バス路線の見直し等を具体的に行っている東秩父村の事例を以下に紹介する。

5. 埼玉県東秩父村の事例

(1) 東秩父村の概要

東秩父村は、埼玉県西部に位置している人口約2.6千人（2019年11月1日現在）の村であり、2014年には特産物である和紙「細川紙」がユネスコ無形文化遺産登録されている。また、春にはポピーなどの花が咲き、ハイキングの観光客で賑わっている。

東秩父村では人口減少と老年人口率（65歳以上の割合）の増加が顕著である。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、2045年における将来の老年人口率は、全国で36.8%であるのに対し、東秩父村では61.3%と推計されており、今後も一層高齢化が進展すると見込まれている。

(2) 東秩父村の課題

東秩父村によると再編実施計画の策定前には、村営バス運転手の高齢化、バス利用者数の減少、村営バスや民営バスの赤字（村が補助）、鉄道やタクシー会社がないといった課題があった。そのような状況の中、地域公共交通の重要性を認識し、埼玉県の他地域において地域公共交通の再編に関与した実績のあった民営バス事業者「イーグルバス」

の社長による提案をきっかけに、地域公共交通の再編に取り組むこととなった。

再編実施計画を策定するにあたっては、東秩父村の中心地（地域活性化の拠点）であり、また村外からの集客性の高い「道の駅『和紙の里ひがしちちぶ』」を中心に据えることとした。

(3) 「道の駅『和紙の里ひがしちちぶ』」の概要

「道の駅『和紙の里ひがしちちぶ』」は2016年に登録され、和紙漉き体験が可能となっている和紙製造所、農産物直売所、フードコート等の食事処、研修施設や宿泊施設が併設されている。

(4) 再編の内容

網形成計画及び再編実施計画の策定の際には、住民のニーズと運行データに基づいてバス路線の再編の検討を行った。具体的には、バス路線等の全体的な見直しにより、利用者の多い路線を増便し少ない路線を減便するとともに、集客性の高い「道の駅『和紙の里ひがしちちぶ』」を交通結節点とするバス路線の再編を行い、これらを2016年10月から実施した。さらに、バス停及び農産物直売所を駅内に移設し、農産物直売所についてはバス路線再編に合わせリニューアルオープンした。

(5) 再編の効果

バス路線再編前後（2014年10月～2016年9月の平均と2016年10月～2019年9月の平均）を比較すると、村内人口は約7%減少したのに対し、バス1台あたりの乗客数は約1%の減少にとどまり、再編によってバス利用者数の減少を一定程度抑えることができたものと考えられる。また、「道の駅『和紙の里ひがしちちぶ』」の入場者数（和紙の里入場者数で算出）は約20%増加しており、「道の駅」のリニューアル効果と相まって、バス路線再編が利用者の増加に寄与したものと考えられる。

さらに、東秩父村によれば、再編実施計画の立案過程における住民との意見交換を通じて、地区毎の住民の行動やニーズの実態を的確に把握できるようになり、より適切な対応の検討が可能となり、以前よりも迅速に課題等に対処できるようになったとのことである。

(6) 今後の取組

東秩父村としては、住民にとって必要な足を確保しハイキング等の観光客数を増加させるためバス事業の維持継続に今後とも努めていくとともに、関係機関との必要な調整を行った上で、住民のニーズや地域の実態を踏まえた柔軟性のあるバス事業の運用を行っていきたいと考えている。

6. まとめ

「道の駅」は、その制度の創設当初、自動車を利用する通過交通主体へのサービス提供が主目的であったが、その後の各種機能の拡充により、自動車を自ら利用しない住民や観光客にとっても重要な施設となってきている。特に地方部で人口減少や少子高齢化が進んでいる中において、地域公共交通拠点としての機能の充実のほか、地元産品や地域の魅力を活かして地域活性化を推進していくためにも、今後、「道の駅」の役割は一層重要になっていくものと考えられる。