

地方自治体による生活交通の供給方法の現状に関する研究*

- 北海道212市町村に対するアンケート調査より -

A study of municipally bus service*

-by the questionnaire to 212 cities, towns and villages, in Hokkaido prefecture*

若菜千穂¹・原文宏²・高野伸栄³・岸邦宏⁴・三浦誼紀⁵・吉住誠一⁶

By Chiho WAKANA¹・Fumihito HARA²・Shinei TAKANO³

Kunihiro KISHI⁴・Yoshikazu MIURA⁵・Seiichi YOSHIKAZUMI⁶

1. はじめに

乗合バス事業の規制緩和後、地域住民の生活交通の確保において市町村が果たすべき役割が注目されている。これまでも市町村がスクールバスや福祉バスを運行し、特定住民の輸送サービスを担ってきたが、現在はこれらの輸送サービスを見直し、混乗等運行の一体化によって生活交通の効率的運行を実現し、地域住民の生活の足を確保する動きが見られている。また、地域によっては自家用車の普及によって公共交通に対するニーズを抱える住民は自家用車を持たない層に限られ、福祉バス自体が生活交通の役割を担っているケースもある。

このような状況を踏まえ、本報告では、自治体に対するアンケート調査から乗合バス事業の規制緩和の影響と自治体が直面している課題と対策を整理し、それを踏まえてスクールバスや福祉バスを含めた生活交通の現状把握を行い、市町村が地域住民の生活交通を如何に確保していくかについて検討する際の基礎資料とすることを目的とする。

本報告は、北海道内212市町村に対するアンケート調査結果の分析を基に行なった。調査は、調査票の郵送配布、郵送回収方法により平成15年3月に実施し、212市町村のうち195市町村から調査票による回答を得た。

*キーワード:自治体バス,地域生活交通,公共交通

1 学生員,岩手大学大学院連合農学研究科((社)北海道開発技術センター)(札幌市中央区南1条東2-11,

TEL:011-271-3028, E-mail:wakana79@k8.dion.ne.jp)

2 正員,工博,(社)北海道開発技術センター

(札幌市中央区南1条東2-11, TEL:011-271-3028)

3 正員,工博,北海道大学大学院工学研究科

(札幌市北区北13西8 TEL011-706-2613)

4 正員,工博,北海道大学大学院工学研究科

(札幌市北区北13西8 Tel 011-706-6864)

5 非会員,北海道運輸局企画振興部

(札幌市中央区大通西10, TEL:011-290-2721)

6 非会員,北海道運輸局企画振興部企画課

(札幌市中央区大通西10, TEL:011-290-2721)

なお、調査は(社)土木学会土木計画委員会「規制緩和後におけるバスサービスの提供方策に関する研究」小委員会北海道ブロックと北海道運輸局が共同で実施した。

2. 規制緩和後の変化と地域の課題

(1) 規制緩和後の乗合バスの変化

アンケート調査の結果から、乗合バス事業における規制緩和が表明された平成8年以降のバス事業の変化については、40.5%の市町村が「特に変化は見られない」と回答している。次いで、系統数や運行回数の減少や、路線の廃止や合理化、民間バス事業

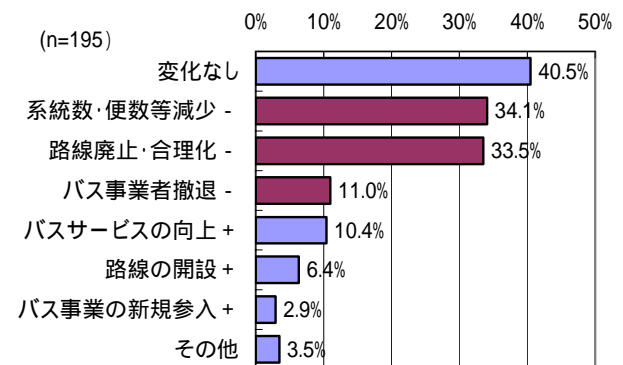


図-1 規制緩和の影響別の市町村割合(複数回答)

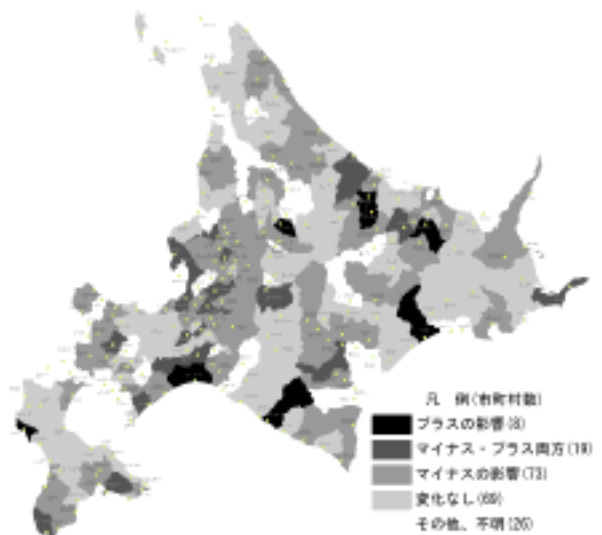


図-2 規制緩和後の変化別の市町村

者の撤退など、バスサービス質が以前と比較すると減少したと回答する市町村がそれぞれ 34.1%、33.5%、11.0%である。

市町村数では、変化なしという市町村が 69 市町村に対して、マイナスの変化のみ見られた市町村は 73 市町村であり、マイナスの変化が見られる市町村の方が多い。

(2) 地域の生活交通を巡る問題と対策

生活交通をめぐる問題の重要度を 5 段階で評価した結果、最も重要と捉えられている問題は、「バス利用者の減少による自治体負担の膨大」であり、次いで「公共交通不便地域対策（『生活の足』の確保）」、「バリアフリー対策（ノンステップバス等の導入など）」が挙げられた。

問題の重要度と対策の実施率は正の相関がみられるが、具体的には、自治体の負担増加に対しては「補助バスの路線の再編」や「バスの利用促進対策」、「公共交通不便地域対策」としては「バス会社の経営支援」や「自治体バスの導入・改善」が取り組まれている。

「バス会社の経営支援」は、44市町村が取り組んでいるが、主に市町村単独補助制度を創設し対応している。これは特に規制緩和と連動して行なわれた国庫補助制度の改正による補助対象外路線の維持を目的として近年取り組んでいる市町村が多い（帯広市、江別市他）。

「補助バス路線の再編」は、具体的には路線の統廃合によって国庫補助路線化を図るもの（森町、神恵内町他）や、減便により経費を削減するねらい（丸瀬布町他）がある。

「バスの利用促進対策」としては、具体的にはバ

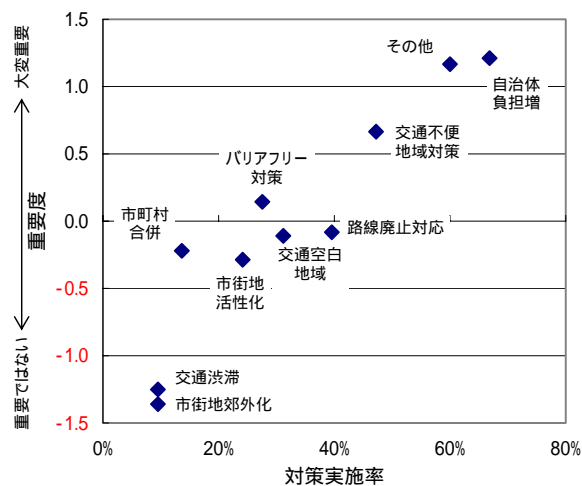


図-3 生活交通を巡る問題の重要度と対策実施率

ス停や待合所の整備（帯広市、小清水町他）、バスターミナルの移設（静内町）、フリー乗降化（当別町）などが行なわれている。

「自治体バスの導入や運行方法の改善策」は補助バス路線の廃止を背景に、市町村によって様々な取り組みが見られるが、なかでもスクールバスや福祉バスの混乗の実施（西興部村、足寄町他）や市町村営バスの運行開始や路線の延長（瀬棚町、標津町他）、ワンコインバス化（常呂町、長沼町他）などが行なわれている。

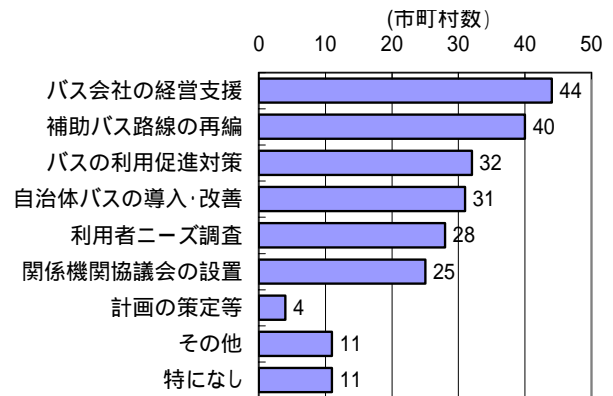


図-4 生活交通を巡る問題の対応策実施率

3. 生活交通の分類と概況

(1) 生活交通の分類

本調査では生活交通をその主な目的から一般乗合バス、生徒児童の輸送、福祉輸送の3つに分けて調査、把握を試みた。

一般乗合バスは、道路運送法第4条の許可を受けて運行するバスと、道路運送法第21条、80条の乗合許可を得て運行するバスに分けられる。4条の許

表-1 生活交通の分類と市町村数

大分類 (目的)	市町村数	中分類	市町村数	小分類	市町村数	割合*
一般乗合バス	177	4条バス	153	補助なし路線	64	32.8%
				国庫補助路線	114	58.5%
				道単独補助路線	61	31.3%
				市町村単独補助路線	90	46.2%
				自治体バス	63	
福祉バス	96	専用車両(許可なし)	52	26.7%		
その他	15	7.7%				
生徒児童の輸送	173	スクールバス	164	専用車両(許可なし)	141	72.3%
				21条許可、80条許可	31	15.9%
				定期券補助等(スクールバス混乗)	61	31.3%
福祉輸送	139	福祉バス	96	専用車両(許可なし)	90	46.2%
				21条許可、80条許可	7	3.6%
				運賃補助等	78	40.0%
				車両助成	6	3.1%
				その他	28	14.4%

注意：割合とは、回答のあった 195 市町村に占める割合

可を受けて運行するバス(以下4条バスと称す)は、主にバス事業者が旅客輸送事業としてバスを運行するものであるが、国庫補助や都道府県、もしくは市町村の補助を受けて路線を維持している路線があり、市町村の負担を把握するために、受けている補助の種類でさらに分類した。しかし、4条バスについては、市町村による把握が難しい側面があり、別途調査を要する。

自治体バス(21条バス、80条バス)は、運行の目的から廃止代替交通とその他に分類した。その他の中には、交通空白地帯の解消や医療機関の新設等によって新たに公共交通を運行する必要が生じたために運行されるバス等が含まれる。また、近年各地で運行しているいわゆるコミュニティバスもここに含まれる。

生徒児童の輸送に対する市町村の支援としては、スクールバスの運行と、通学定期券の補助がある。路線バスの廃止に伴い、地域の生活交通の足を確保する対策としてスクールバス混乗を行なう市町村があるが、スクールバスに生徒児童以外の一般住民を混乗させる場合は文部大臣への届出が必要となり、さらに有償で乗せる場合は道路運送法の乗合許可(80条、もしくは21条)の許可が必要であることから、スクールバスを専用車両(乗合許可がないもの)と21条許可、80条許可に分けて把握を試みた。福祉輸送は生徒児童の輸送と同様に福祉バスの運行と運賃補助に加えて、事業者がリフト付バス等の購入助成についても別項目として把握を試みた。

(2) 一般乗合バスの概況

一般乗合バスのうち、4条バスは153市町村(78.5%)、自治体バスは63市町村(32.3%)において運行されている。

自治体バスは鉄道や民間事業者による路線バスの

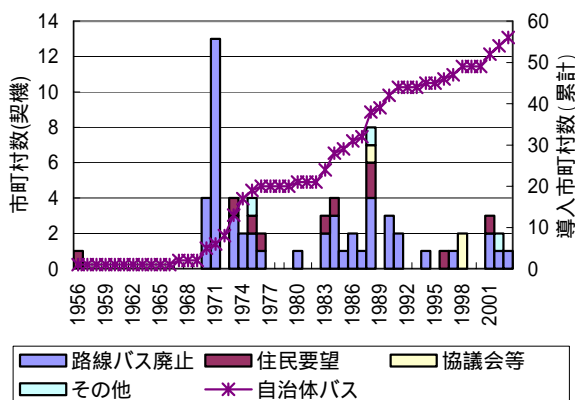


図-4 自治体バスの導入の契機と市町村数の推移

廃止後の代替手段として運行される場合が多いが、公共交通不便地域や交通空白地域の解消目的に運行が開始される場合もある。特に1970年代前半と1980年代後半に多くの市町村で運行が開始された。

自治体バスの運行概要について、67市町村で運行している69のバスについて整理すると、運賃の設定は、民間バス事業者と同様に距離制を採用している割合が68%と多いが、100円、200円などワンコインバス(美唄市民バス、中札内村乗合タクシー)や運賃が無料(標津町営バス、中川町住民バス他)などもある。

運営方法としては、民間事業者に委託する市町村と直営で行なう市町村が半数ずつを占める。

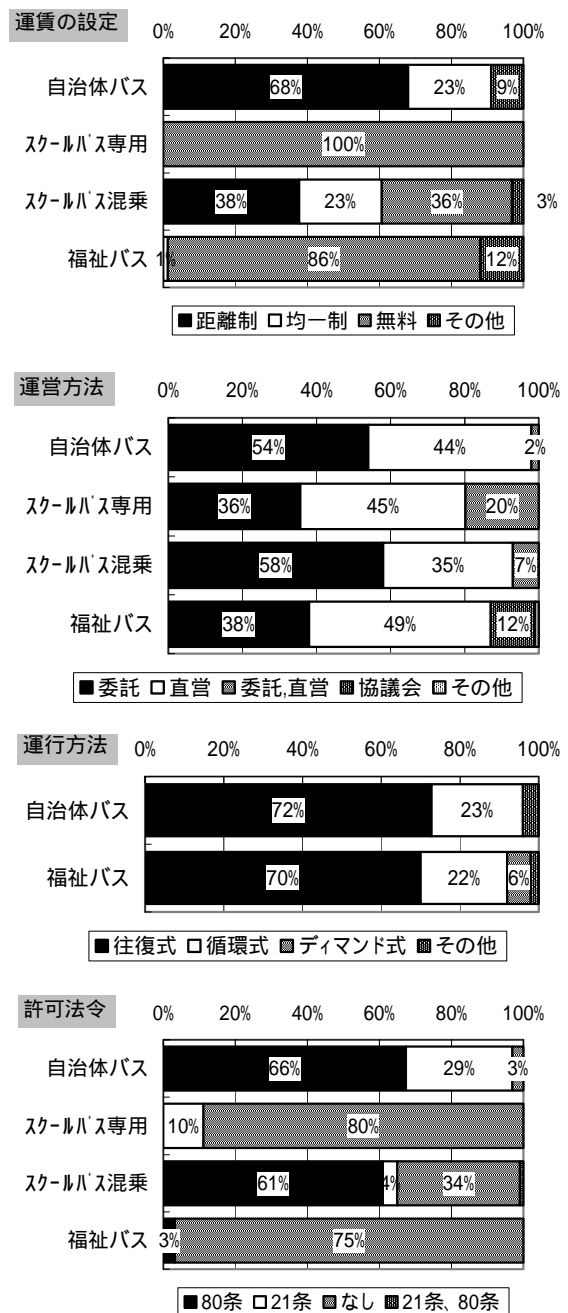


図-5 運行の概要

車両の運行方法は、2点間を往復する方法が過半数を超えて多い。循環式はニセコ町の「ふれあいバスシャトル」や、本別町の「太陽の丘循環バス」など14のバスで行なわれている。

許可法令としては、道路運送法第80条の許可を取得して運行している市町村が多い。

(2) 生徒児童の輸送の概況

スクールバスの運行は、約半数の市町村で運行されている。そのうち、有償、無償に関わらずスクールバス混乗を実施している市町村は61市町村(31.3%)である。

スクールバスは、小中学校の統廃合を期に運行する場合が多く、分校の廃止や小中学校の統廃合が進んだ1960年代から1970年代に特に増えている。

スクールバスの運行概要としては、平均運行ルートは4.3ルート、運行便数は登校時に平均2.0回、下校時に平均4.3回である。運行時間帯は、登校時は7時過ぎごろから運行を開始し、8時過ぎには学校に到着する。下校時は平均14時19分から17時過ぎごろまで運行する。この間、車両とドライバーの遊休時間が生じるのが特徴である。

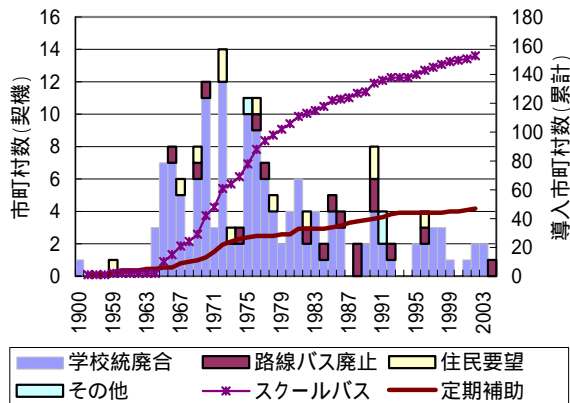


図-6 スクールバスの運行契機と運行市町村数

(3) 福祉輸送の概況

福祉輸送に関する取り組みを行なっている市町村は139市町村(71.3%)であり、中でも福祉バスは約半数の市町村が運行している。福祉バスの運行は住民要望を契機として運行される場合が多く、1970年代以降増加傾向を辿っている。

運営方法としては、市町村が直営で運営するケースが49%と約半数を占めるほか、市町村の福祉協議会が運営する市町村もある(江別市、士別市他)。

また、旭川市では、2002年からNPOが福祉バスを運営しているなど、福祉バスについては運営担い

手が比較的多様である。運賃は大半の事業が無料で運行されている。

運行方法については、利用者のディマンド(要望)に応じて運行するドア・ツー・ドアサービスも行なわれている(羽幌町、音別町他)。

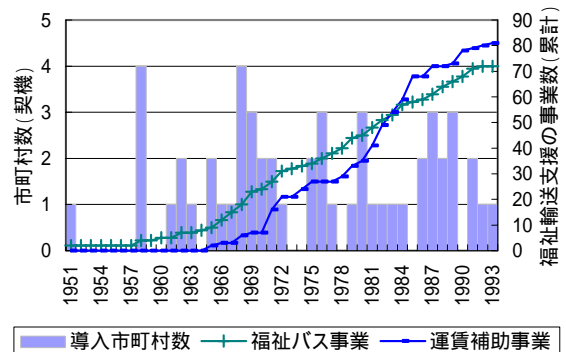


図-7 福祉バスの運行契機と運行市町村数

4. まとめ

規制緩和後の地域の生活交通は、利用者の少ない路線の維持に対する市町村負担の増加を最大の課題として、それへの対応策として、路線の廃止や合理化が進む一方で、利用促進のためのバス運行の工夫が講じられていることが明らかとなった。しかし、その一方で、シビルミニマムの観点から自治体バスや福祉バスの運行は増えており、なおも限られた財源のなかで住民の生活の足を確保していくことが課題である。そのような中、近年、ニセコ町や朝日町のようにスクールバスや福祉バスの機能を一体化して、トータルとして運行コストを維持減少させつつ、公共交通の利便性を確保する取り組みも行なわれている。

今後はさらに、地域の生活交通という観点から一般乗合バス、スクールバスや福祉バスを横断的に捉えなおし、地域の特性に応じた各市町村の課題解決の方法やその効果についてアンケート調査の分析をさらに進めていきたい。

本調査の実施に当たっては、北海道運輸局企画振興部および自動車交通部の方々、および北海道内212市町村の担当者に多大なる協力をいただいた。ここに謝意を表す。

参考文献

- 1) 馬渡真吾他:「地方自治体主体のバス運行方策の評価」土木計画学研究・講演集, 22(1), pp.475-478, 1999.
- 2) 今野恵喜:「町営バスの運行から20年が経過した過疎地域の交通事態について」土木計画学研究・講演集, 22(1), pp.479-474, 1999.