

# 自治体が主体となったバス事業の成果と課題に関する研究\*

A study on outcome and difficulty of bus services managed by municipal governments\*

中川大\*\*

By Dai Nakagawa\*\*

## 1. はじめに

近年、バスの運行を自治体が担う例が増えている。廃止された路線の代替機能を持つバスや、これまで公共交通のサービスが無かった地域をまわるコミュニティバスなどがその典型である。2002年2月の規制緩和によってバス市場における参入と撤退が原則自由となったことも、このような動きが増加していることの要因であると言える。自治体による運営は、公的財源に支えられるため民間事業者では成立しない路線を運行することが可能であり、利用者にとって便利になった事例もある。しかし、一方では、廃止バスの代替路線の中には単に赤字を引き継いだだけで全く改善の見られない例も多く、また、新設されたコミュニティバス路線も利用者が少なく、赤字路線を増やしただけと言わざるを得ないようなものもみられる。

本稿ではまず、自治体バスの問題構造を指摘したうえで、既存事業者の撤退を受けて自ら市内一円のバス運行を開始し、従来と比べて利便性を向上させたうえに公的補助額も改善させた京都府綾部市の事例について考察する。また、それを踏まえて、厳しい状況にある他のバスシステムとの違いについて考察することによって、自治体が主体となったバス事業の課題について整理する。

## 2. 自治体が主体となったバス事業の課題

自治体が主体となったバス事業として近年増加しているのは、赤字路線で民間事業者が撤退した路線を代替している場合か、公共施設などを結んで新設されたコミュニティバスの場合が多い。公営交通と呼ばれる形態も以前からあるが、これはまた別の課題を抱えているので、本稿では前者の場合を対象として議論する。

まず、第一にこれらのバス事業の課題と考えられるのは、赤字路線の代替の場合も、コミュニティバスの新設の場合も、従来のバス事業が有している問題点をそのまま有している場合が多い点である。もともと自治体にはバス事業のノウハウがないことはやむを得ないことであるが、十分な分析も展望もなく実行されていると考えられる例が少なくない。また、既存バス事業者のノウハウに頼る場合も少なくないようであるが、これまで漫然と事業を続けてきた既存のバス事業者にも新しいバスシステム構築のノウハウに欠ける面があるため、これらの事業者の考えに従って、補助や委託を行なっているだけの自治体では、これまでのバス事業の悪い点を引きずる結果になっている。

それらの典型的な事例としては、需要や運賃に対する科学的な分析を欠いているものが多いことがあげられる。例えば、コミュニティバスのなかには公共施設巡回バスなどの形態が少なくないが、公共施設を順にめぐるといった需要は実際にはほとんどない。また、観光地を循環するような場合を除いて、市内を循環するような需要はほとんどないにもかかわらず、路線を循環型にしているところが多いことなども分析不足の例としてあげられる。

運賃に関しては、無料や100円のバスによくみられる問題として、安ければ利用されるだろうといった安易な発想であるものが少なくないことである。利用者が少ないのは運賃よりも路線やダイヤに問題である場合の方が多いといったことなどについての分析も十分に行なわれていないようである。

また、規制緩和の意義が理解されていないことも重要な点として指摘できる。規制緩和は、これまで硬直化してきたバス市場を自由化し、非効率な事業の一掃を図っていく効果を持つものであるが、赤字路線の廃止につながるものという認識に留まっている自治体が多いようである。需要の少ない路線は、独立採算を原則とする従来の手法では成立させることが難しいが、バスの規制緩和は

\*キーワード：バス交通，自治体，規制緩和

\*\*正員，工博，京都大学大学院工学研究科

(京都市左京区吉田本町，Tel：075-753-5138，

E-mail：nakagawa@utel.kuciv.kyoto-u.ac.jp )

自由度を生み出すものであり、より良いシステムを構築できる可能性は広がっていると考えるべきである。従来と同じように事業者任せにしている場合には厳しくなるのは当然であるが、新しい工夫によって適切な仕組みを作り上げていけば、これまでには不可能であったバスシステム構築の可能性が生まれているということを認識する必要がある。

### 3. 成果をあげた綾部市民バス

京都府綾部市では、2005年4月から市内のバス路線のすべてを従来事業者に代わって市が運行している。そのきっかけは、京都府北部地域一帯でバス事業を展開していた京都交通(株)が経営破たんしたことにあるが、綾部市はその再建案として示された補助による路線維持案を拒否して独自の運行を行なうこととした。

会社からの再建案は、路線の縮小と補助の大幅拡大を求めるもので営業範囲内の自治体に対して提示された。各自治体はこの提案をやむなく受け入れたが、綾部市だけは、路線の廃止が含まれていることや、補助額の要求が大きすぎると判断してこの提案を拒否した。会社側は綾部市内の路線から全面撤退し、それに代わって運行されているのが新たに構築された「綾部市民バス」である。

会社からの再建案は、2路線を廃止したうえで、さらに補助額を従来の倍近い額に大幅に引き上げるというものであった。これに対して、綾部市は、路線のすべてを維持し、運行本数をむしろ増加させて利便性を向上させること、山間部などでかなり高額となっていた運賃を引き下げることなどを目指し、また市の負担額はバス会社に支払ってきた従前の補助金額を越えないことを目標とすることにした。

これらのすべてを実現することは極めて難しいと考えられるが、実際にはこれらの点はすべて達成された。表-1に従来路線と新システムの概要を示しているが、予約型路線に移行した路線を含めて全路線を維持したうえで、コミュニティバス路線も新設している。また、最大1250円であった運賃を最大500円に引き下げている。さらに、比較的安定した需要の望める2路線では運行本数を増加させている。一方、公共の負担額は、従来バス会社に交付してきた補助金額と比較して大幅に減少している。

表-1 綾部市民バスと従来路線の特徴比較

	従来	新システム
路線数	7路線	8路線(うち4路線は予約型)
運賃	最大1250円	最大500円
運行本数(志賀線の例)	往復合計16便	往復合計23便
ダイヤ	通学時間帯への集中	全時間帯パターンダイヤ化
路線・ダイヤの特徴		全路線市立病院に乗り入れ

表-2 綾部市民バスと従来路線の利用者数比較

従前路線	新システム	増減
135,050人/年 (2004年度)	200,939人/年 (2005年度)	49%増

### 4. 目標達成の要因

これらの目標が達成された要因として、まず、従来事業者に頼らなかったことがあげられる。もちろん様々な事業者があるのであって、優れた事業者と共同して事業を行なっていくことは重要であるが、一般的にはそれは健全な競争のもとに生まれてくるものであり、既存事業者に補助金を交付し続けているだけでは効率化は達成できない。

また、規制に守られて長い間にわたって競争の無い状況で運行してきた従来の事業者は高コストであるということも問題としてあげられる。必ずしも事業者に責任があるのではなく、規制に守られた産業では必然的に生じる現象である。したがって、規制緩和後においてまず市町村が実行すべきことは、競争を促して漫然と続けられている経営を一掃することである。もちろん、競争には様々な方法があり、赤字の路線であっても、補助金の交付や委託業務の発注などにおいて競争を促すことが可能である。

これが規制緩和の効果を享受する方法であり、従来事業者からの路線をそのまま引き継いでいるような方法や、事業者からの見積もりに応じてそのまま補助金を支払うような構造をまず変えることが必要である。

綾部市の場合は、新たに参入した地元のタクシー会社が入札によって選定されて運行を受託している。

また、同様に重要なことは、路線・ダイヤ・バス停・車両・広報活動など、すべての面において

改善の方向に向かう努力を行なうことである。綾部市民バスは、路線やダイヤの設定において最大限の利便性向上を目指したほか、バス停・時刻表などによる情報提供など、利用者増につながると考えられる様々な工夫を実行している。特に、基本的サービス水準として重要なダイヤについては完全なパターンダイヤを目指すとともに、全便を市立病院に乗り入れるなどの改善も実施した。従来路線のダイヤと比較して、運行本数の増加はもちろんであるが、従来は主要路線でも2時間41分もの空白があった昼間時間帯も含めて1時間間隔のサービスを提供している。

## 5. 教訓として踏まえるべき事項

綾部市の事例が最も強く示唆しているのは、これまでとは異なる発想に立つことの重要性である。

例えば、既存事業者に頼るしか方法が無いわけではないこと、バス事業の低迷は必ずしも必然的なものでなく、適切な公的関与があればよりよい方向に改善される可能性があることなどを理解して、最善の方法を選択するように努力することである。

それに対して、厳しい状況におかれている多くの事例では、あきらめにも似た意欲のなさが蔓延していること自体が問題であると言える。

例えば、バス交通が低迷している原因について、「モータリゼーションの進展によってバス利用者が減少」、「定時性が確保できず利用者が減少」、「少子化によって利用者が減少」などの理由が当然のようにあげている場合が少なくない。しかし、これらの理由には共通した重要な特徴がある。バス交通低迷の原因を、外的な要因に求めている点である。

利用者の低迷が外的要因にあると最初から考えていたのでは、改善の方向に努力が向かないのは当然である。実際の低迷の原因はむしろ、工夫の無い漫然とした経営、先入観的発想による改善意欲の低さなどにあると考えられる場合が多い。

それは正確な分析が行なわれていないことからも知ることができる。定時性が利用者低下の原因と公言していながら、自社のバスについて定時性に関するデータを持っていないバス事業者は極めて多い。適切な分析も無く、ただ外的に原因を求めているだけであることがわかる。

もっとも、地方のバス路線は、運賃収入だけでは成立せず補助金によって赤字が補填されている路線も多く、そのような路線では事業者の改善意欲がわからないのも当然である。自治体は、競争の無い赤字補填による路線は非効率であるという必然的な事態に対する新しい対応こそ迫られているといえる。

以上、考察してきたように、最も大きな問題は意欲と工夫のなさであって、これは改善可能な問題点である。これらの改善については、適切な分析と運営のノウハウが必要であり、そのような知識を持つ専門家の参画を得ることも重要であるが、その適切な分析と正確な展望によって改善できる要素は大きい。

## 6. おわりに

本稿では、自治体によるバス事業が行き詰っているとすれば、基本的な考え方と取り組む姿勢に問題がある場合が多いと考えられることを示した。地域にとって不可欠な路線は、地域によって支えるということが基本であるという原点に立って、最も適切な仕組みを自ら作り上げていくという姿勢が最も重要である。綾部市の成功事例は、正確な状況分析と改善への意欲によって成立していると考えることができ、原理の上ではどの地域においても実現できるものであると言える。