

山間地におけるコミュニティバス事業化の経緯と特徴*

- 高千穂町「ふれあいバス」の事例 -

Process and Characteristics of Community Bus Project in a Mountain-ringed Area* - In the Case of Takachiho Town -

出口近士**・吉武哲信***・上村孝喜****・飯干淳志*****

By Chikashi DEGUCHI **・Tetsunobu YOSHITAKE ***・Kouki UEMURA ****・
Atsushi IHOSHI *****

1. はじめに

過疎地域などのバス利用が低い地域において不採算路線の廃止が懸念されている。このため、全国の自治体では地域の足を確保しようとコミュニティバスを導入するケースが増えている。さらに、平成18年度の道路運送法改正において、許可制から地域の関係者の同意を前提とした届出制に変更されることに伴い、自治体によるコミュニティバス運行は増加するものと考えられる。

このような状況の中で、中川¹⁾は自治体運営バスに関して、利便性の向上と公的補助額を改善した京都府綾部市の事例分析を通じて、1)自治体の自助努力の必要性、2)正確な需要分析の重要性などを指摘している。また福本・加藤²⁾は、公共地方交通の運営方式に関して運営主体等を類型化・分析し、地域参画型運営方式が進んでいない理由として、1)地域公共交通を地域で支える必要性の認識が低いこと、2)現在成立している事例に共通する特徴が整理されておらず、成立要因が客観的に解明されていない、3)成立のために必要な自発的な活動を生み出し、組織化する方法論を確立できていない等を指摘している。

宮崎県高千穂町は、1)経費節減、2)運行サービス向上、3)集落のコミュニティ活力の向上等を目的として、平成16年9月より道路運送法第80条に基づいて、町が運営し、運行を自治会に委託するコミュニティバス「ふれあいバス」の運行を開始した。これらの事業化は、経営コンサルタ

ントの指導・支援を得ながら、全て町職員の手で実施された。運行後は、運行経費の削減と利用者減に歯止めがかかっており、山間地・過疎地におけるコミュニティバス事業の成功事例の一つであると考えられる。

本稿は、これらの事業化の経緯を整理するとともに、高千穂町ふれあいバス事業の特徴を明らかにすることで、財政基盤の弱い自治体でのコミュニティバスの事業化、および運行システムの組織化への技術的知見を得ようとするものである。

2. 高千穂町“ふれあいバス”の概況

宮崎県高千穂町は人口約15,000人であり、県北に位置する山村集落を抱える町である。高千穂町の路線バスは宮崎交通(株)によって運営されていたが、平成2年以降、運行効率の悪い路線から順次撤退し、平成12年9月には、後に“ふれあいバス”となる全路線から撤退した。

このため町は、平成12年10月(一部、平成13年)より宮崎交通および宮交タクシーへの廃止代替バス委託(道路運送法第21条)を開始したが、平成15年度には欠損額が約36,300千円となった。

この事態を打開すべく、町は平成15年6月に後述する「高千穂町地域生活交通再編検討委員会」を設置し、種々の検討の後、平成16年9月30日から、採算性が相対的に高い幹線2路線(河内~BC、岩戸~BC)を21条バスに、低い枝線6路線(集落路線)を80条バスとして運行開始した。これらの路線概要を図-1に示す。

その結果、平成16年10月~平成17年9月までの利用者数は幹線86,205人、集落路線36,541人、合計122,746人であり、堅調に推移している。

運行開始1年間の収支(幹線+集落路線)は、運賃収入が約14,240(千円)、運行費用が約21,236(千円)であり赤字額は約14,000(千円)となっており、運行開始前の15年度赤字額約36,300(千円)に対して、コミュニティ

*キーワード: 過疎バス、自治体運営、自治会運行、
**正会員、工博、宮崎大学工学部土木環境工学科
(〒889-2192 宮崎県宮崎市学園木花台西1丁目1番、
TEL0985-58-7343、FAX0985-58-7344)

***正会員、工博、宮崎大学工学部土木環境工学科
****学生員、宮崎大学大学院工学研究科土木環境工学専攻
*****非会員、宮崎県高千穂町

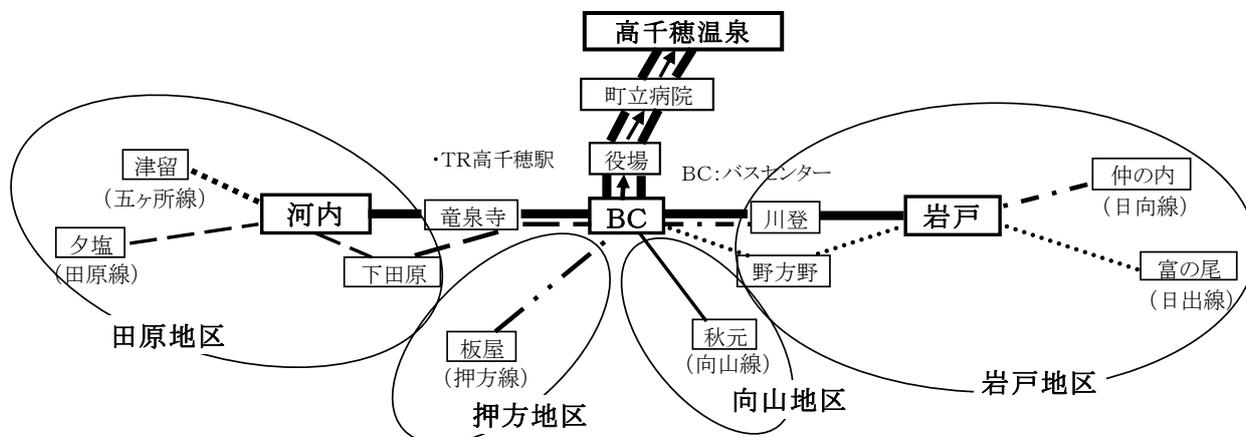
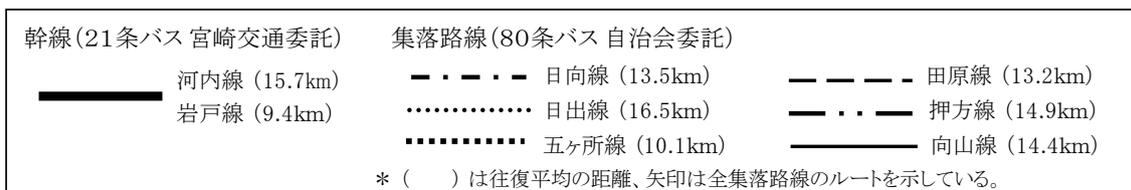


図-1 高千穂町ふれあいバス路線概況

バスへの移行による経費節減効果が得られている。

3. 「ふれあいバス」事業化の経緯と特徴

図-2 に、事業化計画（プロセス）の概要を示す。事業化計画は大きく、第1段階（計画策定）と第2段階（事業運営の組織化と許認可のプロセス）に分けられる。第1段階（平成15年6月～平成16年9月）は、廃止代替バス事業の見直しとバス事業の設計である。第2段階（平成16年4月～9月）は、ふれあいバス事業の立ち上げのための運営システムの検討、および国土交通省九州運輸局・宮崎運輸支局、宮崎県総合交通課、バス事業者、公民館協議会との全26回の協議からなるが、本稿ではその経緯や協議概要を示すにとどめ、第1段階について計画の5要素(Who, What, When, Where, How to)の視点を含めて以下に示す。

なお、バスの事業化までの一連のプロセスについては、表-1に示すように、広義的な交通計画学³⁾、およびバス事業に限定した計画プロセス（ハンドブック構成案）⁴⁾に対応させながらまとめている。

(1) 事業化検討主体の組織化

前述のように、町は平成15年6月に「高千穂町地域生活交通再編検討委員会」（委員長：助役、副委員長：教育次長、委員：総務課長、商工観光課長、福祉推進課長、企画情報課長、事務局：企画情報課主管・主事）を設置した。そして、その下部組織として7名で構成する対策チーム（教育委

員会、観光課、福祉課、財政課、総務課は各1名、企画情報課2名(Who)を設置し、経営コンサルタント2名と共同で計画策定作業を開始した。

ここでの特徴として以下の2点が挙げられる。
特徴①：コミュニティバス事業を単に、生活交通サービスとして捉えるのではなく、観光、福祉、教育の視点からも検討することを試みている。
特徴②：会社再建および財務分析を専門とする経営コンサルタントによる経営分析の指導・支援を受けた。

(2) 事業概要設定

対策チームは、ふれあいバス(What)の事業開始を平成16年10月1日に設定して計画策定作業を開始した(When)。また、バス路線はふれあいバス事業開始当初は、それまでのサービス範囲(Where)を継承することとしている。

(3) 事業目的と解決課題の設定

a) 事業目的

ふれあいバス事業計画の策定は、対策チームが6回の会合を開いて決定した。各会合の概略を表-1の右側の大項目の欄に、そこでの検討項目を最右欄の小項目の欄に示している。これらの検討内容を見ると、左側のハンドブック構成案⁴⁾や一般的な交通計画プロセスに示される内容と概ね合致していることがわかる。

なお、事業目的(What for)は、最終的に以下のよう設定された。

1) 健全な経営：事業が効率的で、費用負担の軽減が図

検討委員会開催 ・計画作成 ・作成作業部会第1回～第6回 ・課題検討と整理 ・定量的実態分析 ・改善案検討(ブレンストーミング) ・選抜住民参加の検討会 ・実態計画構想立案	報告会 ・事業案の決定	・事業計画の周知 ・協議報告 ・町民説明	町民による協議会設置 ・実施課題の調整	事業着手 ・運行に向けた諸準備 事業予算 人事の確保 運行計画の策定 運行設備の整備 運行器材の調達
---	----------------	----------------------------	------------------------	--

図-2 ふれあいバス事業のスケジュール

表-1 交通計画の視点に対応させたふれあいバス対策チームの作業プロセス

一般的な交通計画プロセス	ハンドブック構成案のプロセス		高千穂町の検討プロセス	
	大項目	小項目	大項目	小項目
計画の手法および目標設定	地域の交通サービスの計画フレーム	・問題点の抽出 ・解くべき課題の整理 ・対応方針の検討	平成15年7月18～19日 第1回作業部会 課題検討と整理	・問題点の抽出(6つの課題に集約) ・解決課題の選定 (実現可能性の高い3つの課題を選定)
↓	↓		↓	
現況調査	調査	・需要の把握	平成15年8月18～19日 第2回作業部会 既存事業の路線別事業実態調査	・需要の把握 (公民館別人口集計、OD調査など) ・路線別・時間帯運行分析表の作成
↓				
需要予測	分析	・収支および費用負担の検討	平成15年9月1～2日 第3回作業部会 事業としての損益資産・採算分析	・損益試算表の作成 ・路線別、時間帯別、区間別、乗員・採算分析表の作成
↓	↓		↓	
プロジェクトの設定	設計	・代替交通手段の検討 ・事業主体の検討 ・運行計画の検討	平成15年10月6～7日 第4回作業部会 改善案のモデル設定	・ダイヤ別優先順位検討表の作成 ・モデル設定による路線別分析表の作成
			↓	
			平成15年12月5～6日 第5回作業部会 事業見直し案のシミュレーション	・運転委託等の事例調査 ・事業改善案のシミュレーション ・事業手法の優先度分析
↓	↓		↓	
フィージビリティスタディ	評価	・計画代替案の作成と評価	平成16年1月23日 第6回作業部会 検討委員会での計画案調整	
	↓		↓	
	手続き		平成16年1月 4役報告会	
	↓		↓	
	利用促進策		平成16年2月4日 最終事業案の決定	・高千穂町地域バス事業計画案の概要等の報告書作成

れること。

- 2) 利用促進：利用しやすく、身近な交通手段であること。
- 3) 社会参加：みんなが元気に行動でき、積極的な社会参加につながる。
- 4) 福祉の向上：みんなが健康を保ち、明るく生きることを支援する事業であること。
- 5) 便利な暮らし：買い物や遊びなど、日常の暮らしを手助けできる事業であること。
- 6) 助け合い：助け合いのある暮らしで、温かみのある地域社会をつくること。

以下に、事業目的の特徴を挙げる。

特徴③：対策チームの検討内容は、交通工学の常套的な検討プロセスを踏まえた適切な項目となっ

ている。

特徴④：コミュニティバスの事業目的として、単に経費改善だけでなく、コミュニティの健全性確保の視点が含まれている。

b) 解決課題と解決方法(How to)

対策チームは平成15年7月(第1回作業部会)からブレンストーミングを実施しながら、表-2に示すような6つの課題に整理した。その後、有効性と実現可能性の高い3つの課題を選定するとともに、表-3に示すようにそれらの課題の解決方法を決定した。その後、第2回では、対策チームは分担してバスに乗り込んでOD調査や利用者へのヒアリング調査を実施し、第3回以降第6回まで全路線の詳細にわたる損益分析、バス利用実態の定量的分析を行なった。

そして、1路線を除く7路線について交通需要の見込める「高千穂温泉」を終点とするとともに、利用者需要ポテンシャルを考慮したシミュレーションを行ない、黒字の見込める幹線2路線(河内～バスセンターBC、岩戸～BC)と、見込めない枝線部分6路線(以下、集落路線と記す)に区分した(図-1参照)

表-2 バス事業の問題点と解決課題

バス事業見直しの課題	有効性	実現可能性	課題の選定 (上位3つを選択)
I. 事業コストの削減	17	11	○
II. 路線網の再編	16	12	○
III. 利用に関する情報不足	8	13	○
IV. 協議機能が不足している	8	11	—
V. バス対策の方針が未確立	7	7	—
VI. バス事業に認識が不足している	4	6	—

表-3 計画作業の検討内容

バス事業見直しの課題	有効性	実現可能性	対策ステップ
I. 事業コストの削減	17	11	1. バス事業者からの経営情報の提示を受ける
			2. 情報に基づき経営実態の分析、問題点の洗い出しを行なう
			3. 補助金の使途に関する監査の実施
			4. 現在の補助制度の見直しを検討する
			5. 委託方式についてバス事業者と協議を行う
			6. 競争原理の働く交通サービス形態を検討する
			7. モデル事業を実施する
			8. 成果の検討→事業内容の見直しを行う
II. 路線網の再編	16	12	1. ダイア別の必要性の検討
			2. バス路線の最適化の検討
			3. バス事業者との協議
			4. (公共・観光施設を結ぶ)巡回バスの検討
			5. 再編計画の策定
III. 利用に関する情報不足	8	13	1. 交通弱者(学生・老人・障害者)の抽出
			2. 利用者実態の把握
			3. 路線および空白地帯の実態調査
			4. 以上のデータの比較・分析・検討
			5. 将来データのシミュレーション

次にチームは、幹線と集落路線の運行形態を検討するため、町直営、バス事業者委託、自治会委託を組み合わせた代替案を設定して損益分析シミュレーションを行なった。

その上で、役場内、国土交通省、宮崎県やバス事業者との協議を経て、前述のように、幹線2路線を事業者委託(道路運送法第21条の貸切運行バス:2台)に、6つの集落路線を自治会委託(道路運送法第80条の自主運行バス:15人乗り6台)とする案を採択して、平成16年9月30日から運用を開始した。

この際、“ふれあいバス”の運賃は、1,150円～660円であったものを800円～500円にして、160円～350円値下げしている。片道の所要時間は、乗り換えを無くしたことから、最大で34分短縮している。便数については五ヶ所線の1往復便が減便されたが、他は全ての路線で増便されている。

これらの計画作業の特徴として以下の事項があげられる。

特徴⑤：経営コンサルタントの支援を受けながら、対策チームが、ワークショップ形式で主体的に交通調査・需要分析・損益分析・運営組織化の一連の業務を完遂した。

特徴⑥：これらの自らの手による一連の調査・解析・事業のモデルは、運行サービスの向上、赤字額減し、利用者数確保に繋がっていると考えられる。

4. まとめ

高千穂町ふれあいバスの事業化プロセスは、以下の特徴を持つと考えられる。

- (1)行政内部が生活交通を支える交通サービスを提供する意義と責任を認識し、内部発議的に助役を委員長とする「高千穂町地域生活交通再編検討委員会」を設立するとともに、対策チームが精力的に計画案を策定した。
- (2)行政職員がブレインストーミングや路線の損益シミュレーションを交えて計画を策定したが、これに事業経営の高度なノウハウを持った経営コンサルタントが指導・助言した。自治体や公共団体がバス事業を開始する場合、経営分析が弱くなりがちである。したがって、行政の計画作業を経営の専門家が指導する高千穂方式の計画策定プロセスは重要と考える。
- (3)バス事業目的として、経費改善だけでなく、コミュニティの健全性確保の視点を含めている。これを達成する方策の一つとして、自治会に運行協力を求めている。これは、住民参画方式のコミュニティバス運行手法として他地域でも適用の可能性がある。
なお、国指定の重要無形民族文化財である夜神楽の伝統に象徴される地域コミュニティに対する奉仕者意識が地域財として存在することにも注視すべきと考える。
- (4)対策チームメンバー自らがOD調査や利用者ヒアリングを実施した。このことにより、利用者ニーズや需要予測的確な把握が可能となるとともに、路線・ダイヤ構成に的確に反映されたものと考えられる。また、このことと上記(2)は運行サービスを上げ、赤字額を軽減し、利用者数の確保していることに繋がっていると考えられる。
- (5)対策チームの計画策定プロセスは、計画の5要素や交通計画のプロセスの主要ポイントを踏襲している。このことは、自治体が運営するコミュニティバスの事業化においても必要・不可欠であると考えられる。

参考文献

- 1) 中川大：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,土木計画学研究・講演集, vol.32(CD-ROM), 2006.
- 2) 福本雅之・加藤博和：地域公共交通の運営方式に関する適材適所の検討,土木計画学研究・講演集, vol.32(CD-ROM), 2006.
- 3) たとえば松本嘉司：交通計画学,培風館,1990.
- 4) 喜多秀行：生活交通確保のための検討プロセス,土木計画学研究委員会土木計画学ワンデーセミナー「バスサービスの課題と処方箋」,土木学会,2003.