

バス110番と自治体の公共交通問題*

“Emergency Advice Service for Bus Planning” and Public Transportation Problems of Municipal Governments*

元田良孝**・宇佐美誠史**

By Yoshitaka MOTODA**・Seiji USAMI**

1. はじめに

今全国の自治体は主に2つの理由により地域の公共交通計画と向き合わなければならない状況になっている。1つはバスの規制緩和で、もう1つは平成の市町村合併である。

政府の規制緩和政策の流れの中で、様々な分野で規制緩和が行われている。運輸部門でも平成14年2月にバスとタクシーの規制緩和が実施された。この規制緩和はそれまで免許制で地域独占であった路線バスの参入・撤退を許可制、届出制にして原則自由にするものであった。あわせて行われた国の補助事業の条件変更により補助が厳しくなったこともあり、新規参入で活性化するはずの路線バス事業は、逆に地方の赤字路線から撤退の申請が相次ぐという皮肉な結果となった。

路線バスの利用者は年々減少しているが、いざ撤退になると自治体には地域の住民から存続の要望が集まり、自治体自身が代替バス問題に直面しなければならない。

平成の大合併により多くの新たな市町村が誕生した。これにより2つの問題が生じている。合併前の旧市町村の公共交通サービスのレベルはまちまちであり、レベルをどう調整するのかという問題と、合併した旧市町村を結ぶ新たなバス路線の設置問題である。

従来自治体はバスの計画・運営についてはほぼ蚊帳の外であった。国（運輸局）がバス事業者と路線を決め、実質運営してきたからである。ところが上記に述べた路線バス撤退後の代替バスや新たな行政需要のため実施されるバスについては自らが行わなければならないようになった。自治体にとっては経験もノウハウも権限も予算もなく、いきなりバス事業の矢面に立たされたのである。この混乱の中で様々な問題が生じている。バス110番¹⁾はこのような背景の中から自治体への技術的支援組織として誕生したが、その経緯と問題点について述べたい。

2. バス110番誕生の経緯

先に述べた背景により、自治体はバスに関して様々な支援を必要としていることが明らかである。ところが自治体を取り巻く環境はかなり厳しいものがあつた。まず市町村を指導すべき国や都道府県はまだ体制が十分でなかった。最近では国もずいぶん市区町村向けのサービスを改善しているが、許認可行政で上がってきた案件に絶対的な権限で許可を与えてきた国の姿勢は、市町村にとっては敷居が高く、なかなか気軽に対等な立場で相談をする関係にはなっていなかった。都道府県も国と同様であったと考えられる。

民間ではバス専門のコンサルタントは殆どないといっている。交通問題を扱える建設系のコンサルタントは存在するが、コストが高く零細な市町村では委託の予算が用意できないことが多い。また建設系のコンサルタントは交通調査、分析や計画は得意であるが、バスの運営について詳しいものは数少ない。さらにバス事業者自身は長年手厚い規制に守られてきたことから、企画力、調査力が不足しており、自治体のニーズに十分こたえられていないと言っているだろう。

当方の観測では一部の市町村を除き学識者の支援はあまり得られていなかったと考えられる。いくつかの市町村のヒアリングによれば、市町村レベルとの付き合いのある学識者は限られており、市町村にとって学識者との関係は一般に希薄である。

このように市町村はバス事業を実際に計画・運営せざるをえないが、周囲の支援はあまり期待できず自力で問題を解決しなければならない状況に追い込まれていると考えられる。結果としてバス会社の赤字補填要求や、業者からの様々な提案に適切な判断ができないまま多額の予算投入を行う自治体が増えてきた。

筆者らには全国のバス調査を通じ上記のような情報が集まってきたが、地域貢献が求められる大学として市区町村のバス計画に関する支援をすべきでないかの考えに至り、平成18年3月3日に市区町村などの技術的支援の窓口としてバス110番を開設した。バス110番では次のことを目的としている。

*キーワード：公共交通計画、規制緩和、バス

**正員、工博、岩手県立大学総合政策学部

(〒020-0193 岩手県滝沢村菓子152-52

TEL：019-694-2700、FAX：019-694-2701)

- ・ 地方自治体公共交通計画策定アドバイス
- ・ 公共交通計画策定の調査のアドバイス
- ・ 公共交通の現状評価
- ・ 他市町村の事例の紹介
- ・ 外部からの各種プロポーザルの評価
- ・ その他

表 1 バス 110 番アドバイザー(50 音順)

アドバイザー名	所属等
秋山 哲男	首都大学東京大学院教授
尾崎 晴男	東洋大学教授
加藤 博和	名古屋大学大学院助教授
木村 一裕	秋田大学教授
高野 伸栄	北海道大学大学院助教授
高山 純一	金沢大学大学院教授
武山 泰	八戸工業大学教授
徳永 幸之	東北大学大学院助教授
山田 稔	茨城大学助教授
山中 英生	徳島大学大学院教授
湯沢 昭	前橋工科大学教授
若菜 千穂	NPO 法人いわて地域づくり支援センター常務理事
元田 良孝	岩手県立大学教授
宇佐美 誠史	岩手県立大学助手

これは法律の無料相談のようなものであり、市町村のバス問題解決の方向性についてボランティアでアドバイスするものである。ただしバス計画に実際必要とされる調査等の受託については原則として受け付けていない。

発足後全国の学識者に参加を要請し、ネットワークを作成することとした。まだ数は少ないが平成19年5月現在アドバイザーは事務局も含め14名であり、北は北海道から南は四国までカバーしている(表-1)。

3. 相談の実績等

(1) 相談のあった自治体

平成19年5月1日現在で、事務局に相談や問合せがあったのは全国の6県庁、14市区町村、1民間団体である。地域的な分布を図-1に示すが、最も遠くは愛媛県内からも問合せがあり、1地方大学が始めたサービスとしては大きな広がりを見せていると考えられる。この他まだ集計していないが事務局(元田、宇佐美)以外のアドバイザーに寄せられた相談を含めるとかなりの数になると考えられる。

市区町村の場合、相談者の所属は交通を専門とする部署はなく、約4割が総務・企画部門で、あとの約6割は住民課など一般の住民サービスを担当する部署で、専門性の低さが現れている。

(2) 相談内容・方法

相談内容としては、路線バス撤退に伴う公共交通計画の策定、デマンドバス、市町村合併に伴う公共交通計画の策定、コミュニティバスなどとなっている。相談のほとんどのきっかけとなっているのが赤字路線バスの撤退と市町村合併であり、バス110番開設の背景と整合していることが理解できる(図-2)。



図-1 相談自治体の分布²⁾

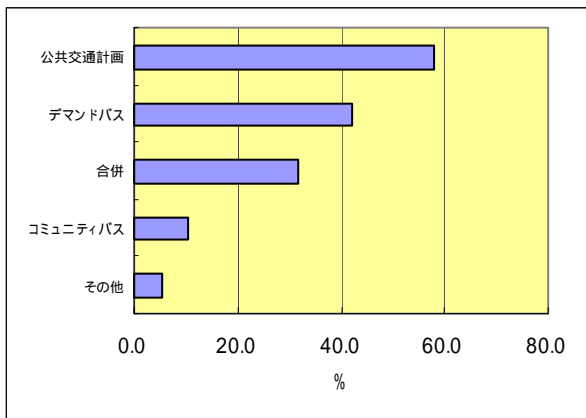


図 - 2 相談の内容(複数カウント)

相談の方法としては、メール、電話、来訪、訪問などの形態があるが、最初はメール、電話が多く、相談者の来訪や当方が現地訪問まで至ったのは12団体で約6割である。最も遠くは当方から福井県まで訪問した例や、福島県から訪れていただいた例もあり、相談窓口の不足と関心の高さを表していると考えられる。

(3) 対応

バス110番に来られた方々への対応であるが、相談時の情報提供のみになっているもの13件、自治体の公共交通委員会の委員やアドバイザーになったもの5件、講演を実施したもの2件などとなっている。

バス需要の調査や路線バス計画策定の依頼も少なからずあるが、当方のマンパワーの不足で殆どお断りしている。委員やアドバイザーは要請があればお引き受けしているが、数が増えてきているのでバス110番のアドバイザーを増やす必要を感じている。情報提供のみの自治体も今後のフォローアップの可能性が残されており、アドバイスの質を向上させるために努力が必要と感じている。

4. 寄せられる問題点と自治体の公共交通問題

(1) 公共交通計画の策定

市町村の合併や、赤字路線バスの撤退がきっかけとなり自治体が公共交通計画を策定することになるケースが多いが、多くの自治体では方法論が分からずに苦労することが多い。散見されるのは従来のバス路線を継承するもの、住民の要望から新たにバス路線を考えるものがあるが、いずれも経験に基づくもので、定量的な根拠に乏しいものが多い。

データ不足と調査方法の不適切さも顕著である。既存の路線バスの乗降客数を把握していることは多いが、バス以外の交通機関で移動する人を含めた住民の移動実態については、国勢調査などのデータがあるにもかかわらず利用がされておらず、バスの潜在的な需要についてのデータが不足している。

アンケート調査でバス需要の調査をしている自治体もあるが、調査対象をバス利用者限定しているため適切な住民の意見を把握できていないケースが見られる。またアンケート調査の利用意向からバス需要を推計している例もあったが、運転免許保有の有無、通常時のバス利用の有無を聞いていないため、本当は利用しない層の意見まで取り入れて過大に需要を計算していた。

このように不適切な調査や推計が行われている背景には学識者の専門的指導もないうえに市区町村の担当者に技術者が殆どおらず、先に述べたようにコンサルタントも不在の状況があるものと考えられる。

さらに自治体の公共交通計画を難しくしている問題点は、既存のバス路線等との調整である。バス事業者によるバス路線や鉄道路線が自治体内にあると、それと極力競合しないように新たなバス路線を考えなければならない。通常既存バス路線等はもっとも需要の多いルートを選択していることが多く、既存のバス路線がある場合は自治体の計画するバス路線は必ずしも住民の移動需要に合致したものとならないことがある。しかしかといって既存路線バスや鉄道の旅客が減少すると新たな撤退問題が生じる場合があるので問題は簡単でない。むしろ全バス路線が撤退した京都府綾部市のような事例⁹⁾のほうがバス路線計画は立てやすいものと考えられる。

(2) デマンドバス

近年地方のバス交通としてデマンドバスが注目されている⁴⁾など。デマンドバスとはバスとタクシーの中間の公共交通機関で、様々な運行形態があるが、利用者が電話で依頼し相乗りで目的地に向かうバスである。需要に応じて運行されるため無駄が少なく、戸口輸送するシステムもあり従来の路線バスより便利なシステムである。現在全国では自治体等により50を超える地域で運行されており、この数は年々増えている。デマンドバスは通常の路線バスと違い、利用者の要望に応じて運行をするため、ITシステムが導入されている例が多い。

しかしながら筆者らの調査によれば全国のデマンドバスには地域の実態とかけ離れた不要なITシステムに高額な費用を要している例が見られている。これらのシステムは1200万円から2300万円以上もするもので、しかも製品によっては保守料、回線使用料、システム更新料などの名目で維持管理にも多額の経費がかかるものである。東北地方のある自治体では、高価なITシステムを導入して、オペレータまで雇って年間1000万円以上の経費をかけてデマンドバスを運行しているが、利用者は1日平均わずか6人であり、タクシー利用に補助すれば十分のものである。デマンドバスのITシステムに経費がかかることは国も問題視しており、平成18年度に行われた東北運輸局の調査⁵⁾では経営を圧迫していること

が示されている。

もともとデマンドバスは需要の少ない地域で適用されるものであり、それほど複雑な運行管理が必要とされないことが多い。市販されているデマンドバスの IT システムの機能は一般に経路選択、電話をかけると発信者の場所等が表示される機能 (CTI)、バスの位置を表示する機能 (GPS)、配車、バスとの専用通信システム、運行時間予測、カーナビゲーション、運行記録などであるが、これらは殆どがタクシー会社の機材とノウハウでまかなえるものか、あるいは全く不要なものである。経路選択機能は複雑な乗車地、降車地の組み合わせにも対応できるものであるが、実際は乗客の移動は単純であり必要ないことが多い。CTI、GPS は多くのタクシー会社で導入がされており、タクシー会社に委託する限り不要なものである。通信はタクシー無線で十分であり、カーナビゲーションにいたっては地理に精通したタクシー運転手に必要とは思えない。しかし殆どのデマンドバスの運行はタクシー会社が行っているのである。

このような無駄な投資が絶えないのはデマンドバスが昨今の IT 至上主義に踊らされ、IT システムを導入しなければデマンドバスが運行できないとの誤った認識と、専門家の不足、自治体の勉強不足によるものである。デマンドバスは多くの場合タクシー会社に運行を委託することで十分であり、事実福島県二本松市などでは戸口輸送の出来るデマンドバスをタクシー会社の機材のみで運行しているケースもある⁶⁾。デマンドバスは需要の少ない地域での公共交通機関として優れたシステムであるが、現在のままでは脆弱な自治体の財政を圧迫する一因ともなりかねない。デマンドバスを考えている自治体は IT システム導入の必要性については慎重に考慮すべきである。

(3) 合併自治体内部のバス路線

合併後の自治体で問題になるのは、合併した旧市町村間を結ぶ新たなバス路線である。合併後の自治体の一体感を高めるため、このようなバスが計画されることが多い。もともとバス路線は経済合理性から需要が多い路線が選択されており、住民が必要としている路線は既にある場合が多い。しかし自治体が計画するバス路線には経済合理性以外の方針が入るため、住民の移動の方向と一致しないことが多く、乗客が乗らないのが一般的である。

4市町が合併したA市 (合併後人口約10万人) の例では、市長の公約から合併後中心となる旧A市と旧B町に路線バスを開設した。旧B町はもともと県庁所在地のC市と関係が深く、合併前にA市との路線バスが開設されたこともあったが乗客が少なく廃止された経緯があった。市の行った住民アンケートによるバス利用意向調査では1日140名は利用するはずであった。実際は年間約800万円の補

助をして平日4往復、休日2往復運行しているが1日平均乗車数18人程度で利用は低迷している。

合併後の地域の一体化は重要であり、自治体内の交流を活発にするため、たとえ現在あまり需要がなくても政策的な視点から運行を維持する必要性は否定できない。しかし公共施設の共同利用やイベントの開催に合わせた運行などまちづくりと一体となった交通計画の策定が必要であるとともに、正確な需要推計とそれに基づく運行計画の策定、コストの安い運行方法の検討など工夫すべき項目は多い。

5. おわりに

バスの規制緩和は時代の流れであるが、急速な変化の中で様々な問題が生じている。今まで述べてきたようにバス110番はこのような背景の中で生まれたものであるが、学識者のボランティアで行っていることから活動に自ずから限界もある。

最も大きいのはマンパワーの不足で、相談はできても具体的な調査、計画の策定までは十分に対応できていないのが現状である。予算に余裕のある自治体ではコンサルタントに委託してこれらの作業を実施できるが、零細な財政規模の自治体では職員が自らやらざるを得ない。このため職員の研修・教育が必要と考えられる。だが自治体の職員は2~3年で異動するのが通常であり、せっかくノウハウを習得した職員が異動すれば後任者にまた最初から同じことを繰り返さなければならない。

今後は公共交通計画マニュアルなどの作成を行い、それほど交通関係の知識のない担当者でも一通りの作業ができるような環境を整えることが必要と考えている。

参考文献

- 1) 元田良孝：バス110番の開設について - バス規制緩和後の市町村の公共交通計画支援 -、土木学会誌、第92巻第3号、2007年3月、pp.54 - 57
- 2) <http://japan.areastudy.net/ja/imagemap.html#reg> を加工
- 3) 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.33、CD-ROM、2006年6月
- 4) 市川嘉一：Focus 地域交通 過疎町村に広がるデマンド交通 「低料金・戸口輸送」で潜在需要掘り起こす導入地域 40 近く 圧倒的シェア誇る NTT 「高コスト」と専門家批判、中身議論の時、日経グローバル、2006年11月20日号、pp.24 - 27
- 5) 東北運輸局：デマンド型乗合タクシーの実態と課題、バスサービスハンドブック講習会資料、2007年3月
- 6) <http://www.city.nihonmatsu.lg.jp/kurashi/fukushi/otoshiyori.html>