

# 地域公共交通計画の試行的検討－青森県平川市における取組事例－\*

## A Case Study of Local Public Transportation Plan, in Hirakawa City\*

岸野啓一\*\*・菊池武弘\*\*\*・宮崎耕輔\*\*\*\*

By Keiichi KISHINO\*\*・Takehiro KIKUCHI\*\*\*・Kousuke MIYAZAKI\*\*\*\*

### 1. はじめに

自動車の保有と利用が一般的になってきた昨今、自動車を自由に利用できない人にとってバスは生活を支える交通手段の一つとなっている。しかし、交通需要の少ない地域では、路線バスの多くは事業として採算が成り立たず、自治体が補助金を交付して運行を維持しているのが現状である。

青森県平川市の旧平賀町では、平成16年4月より社会実験として「平賀町循環バス」の運行が始まり、平成18年からは「平川市循環バス」として本格運行に移行した。生活交通を支える交通機関として運行されたバスである。当初より、運行経費と運賃収入の差額分を平川市が補助する形で運営してきたが、運賃収入は運行経費の20～30%にとどまり、市の定めた補助金支出の限度額を超えたため、平成19年10月に減便を余儀なくされた。収支が改善されない場合、さらなるサービス水準低下の危機に直面している。

このような状況の中で、NPOが中心となって、平川市循環バスの運行改善に向け、様々な取組を行ってきた。生活活動を支えるのに必要な便数・ダイヤの検討、運行経費の負担のあり方の検討などを行い、懇談会を開催して住民や行政との合意形成を図るなど、生活交通確保に向けた方策の検討に取り組んできた。その結果、住民の意向を踏まえた形で改善案を提示するに至った。

本稿は、地域公共交通計画の試行事例ともいえるこの取組について、検討経緯や検討内容を示すものである。

\*キーワード：公共交通計画、市民参加、サービス水準

\*\*正員、岸野都市交通計画コンサルタント株式会社

(京都市伏見区新町六丁目480、  
TEL075-622-7631、FAX075-622-7631)

\*\*\*NPO法人ひらかわマイバスの会

(青森県平川市本町村元87、  
TEL0172-44-8630、FAX0172-44-8630)

\*\*\*\*正員、博士(工)、高松工業高等専門学校

(香川県高松市勅使町355、  
TEL087-869-3924、FAX087-869-3929)

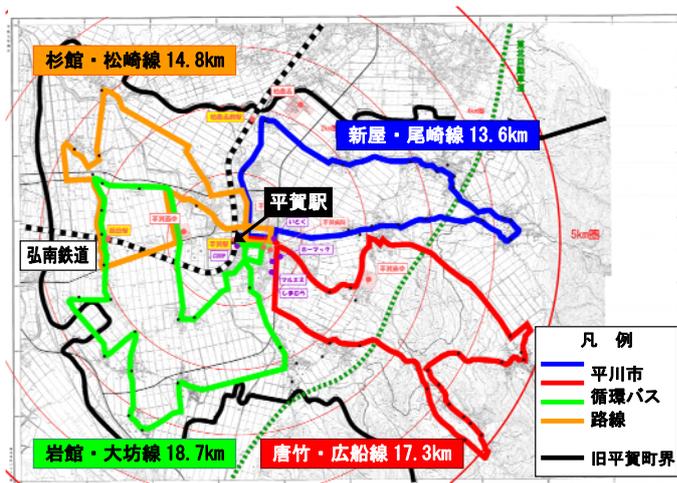
### 2. 平川市循環バスの現状と課題

#### (1) 循環バス運行の経緯<sup>1)</sup>

平川市は、津軽平野の南端、弘前市の東側に接する人口約35千人(平成20年1月)の市である。平賀町・尾上町・碓ヶ関村が合併して平成18年1月1日に誕生した。

平成16年4月1日から社会実験の一環として「平賀町循環バス」の運行が始められた。旧平賀町の市街地全体にわたって4つの循環型の路線で構成され、路線長は13～19km、運行本数は各路線とも1日15便(片方向循環)、運賃は一律100円となった。しかし、運行経費と運賃収入の差が見込み以上になったため、平成17年4月1日から2路線は1日4便に、他の2路線は1日8便に減便された。

社会実験は平成18年3月末で終了し、同年4月1からは「平川市循環バス」として本格運行が始まった。その際、路線、運行本数、運賃は維持され、運行経費と運賃収入の差額は平川市が全額補助することとなった。



図－1 平川市循環バスの路線図(参考文献1)より引用

#### (2) 循環バス運行の問題点

このような経緯の中で、平成19年には循環バスの運行委託先のバス会社が親会社に統合され、補助金交付の基準となるキロ当たりの運行経費単価が約1.6倍に上昇し、補助金の交付額が増加することになった。

他方、市町村合併で誕生した平川市では、旧町村間の路線バスに対する補助金の交付基準を統一するため、補

助金交付は運賃収入の4倍までとされ、かつ路線ごとに補助金交付額の上限が定められた。

このように補助金の交付額が増加する一方、その交付額を基準内に収めるため、平川市によって運行が見直され、平成19年10月1日から、運賃（100円）と路線は現状のまま、1日4便運行の2路線は1日3便に、1日8便運行の2路線は1日5便に減便された。さらに平川市から、3便・5便に減便してもなお補助金交付の基準を満たさない場合は、さらなる減便の可能性があることが表明された。

生活交通の確保の観点からこれを評価すると、8便が5便に減便された路線では、朝（7時台）や夕方（17時台）の便が減便となり、通勤・通学の利用が極めて難しくなったほか、主に通院からの帰宅に利用されていた午前中の1便（10時台）が減便になり、日常生活活動にも制約が生じることとなった（表－1）。

表－1 循環バスのダイヤと想定される主な用途

平成19年9月まで	平成19年10月以降	主な用途
7:10	<減便>	通勤・通学
8:10	8:10	通勤・買い物・通院
9:10	9:10	買い物・通院
10:50	<減便>	買い物・通院
11:50	11:50	買い物・通院
13:50	13:50	買い物
15:50	16:20	通学・買い物
17:50	<減便>	通勤・通学

注：始発バス停（平賀駅）の発車時刻、唐竹・広船線の例

4便が3便となった路線では、往復とも循環バスを利用して外出できる機会は1日2回に限られることになった。

また、これ以上の減便は、外出機会が極めて限られるなど、生活活動に対して重大な影響が生じることになる。

### （3）問題解決のための検討課題

循環バスの運行計画は主導してきた平川市は、バスの運賃は「公共料金」であると認識し、収入が年金に限られる高齢者の利用が多数を占める循環バスの運賃は100円のままが良いという判断に基づき、運賃の見直しは一切行わず、補助金の交付額が基準を満たすよう便数だけで調整してきた。この点が上記のような問題が生じた一つの要因と考えられる。

また、今後、高齢化が進展し後期高齢者が増加すると、身体的な制約から自動車が運転できない人が増えることが考えられるほか、若い世代の人口減少や高齢者のみ世帯の増加があいまって、自動車による送迎も叶わない人が増えると考えられる。このため、循環バスのあり方は地域の問題として捉え、検討することが重要である。

こうした認識のもとで、我々は問題解決のために検討

すべき課題を次のように整理した。

#### a) 確保すべき活動機会と便数の検討

通院や買い物、通勤、通学など日常生活の活動機会を確保するために必要なバスの便数について検討する。

#### b) 望ましい運賃水準の検討

運行経費や補助金の交付基準を踏まえつつ、必要な便数の運行に対し、支払うべき運賃について検討する。

#### c) 費用負担のあり方に関する検討

バスの運行に必要な経費について、利用者、行政のみならず、地域の負担の必要性や是非を含め、負担のあり方について検討する。

#### d) 利用者・地域・行政が一体となった取組の推進

バス運行計画を行政任せにするのではなく、利用者、地域、行政が一体となって取り組む体制を構築する。

### 3. 生活活動を踏まえた運行計画の検討

#### ～唐竹・広船線におけるケーススタディ～

#### （1）懇談会の設置

こうした検討課題に対応するため、平川市のNPO法人「ひらかわマイバスの会」は、平川市民を中心に学識経験者、行政担当者、事業者で構成される「平川バス・ひと・まちづくり懇談会」（以下、懇談会）を平成19年10月に設置し、具体的な計画案を検討してきた。

懇談会は平成19年10月から平成20年3月にかけて9回開催され、市民、行政、事業者等が対等の立場で意見交換を行った。検討に際し、平川市循環バス「唐竹・広船線」をケーススタディとして取り上げた。

#### （2）活動機会と便数・ダイヤの想定

懇談会では、バス利用者や沿線地区の住民の意見を集約し、想定される活動機会と便数・ダイヤについて検討した。運賃の改定や通学利用などによる利用者の増加による収入増加も考慮し、通勤・通学、通院、買い物などの生活活動に必要な便数とダイヤを検討した。

表－2 活動機会を考慮したバスダイヤの例

5便	7便	8便	主な用途
		7:10	通勤・高校生通学
	7:40	7:40	通勤・中学生通学
8:10			通勤・買い物・通院
9:10	9:10	9:10	買い物・通院
	10:50	10:50	買い物・通院（復路）
11:50	11:50	11:50	買い物・通院（復路）
13:50	13:50	13:50	買い物（復路）
16:20	15:50	15:50	通学・買い物（復路）
	17:50	17:50	通勤・通学（復路）

注：始発バス停（平賀駅）の発車時刻、唐竹・広船線の例

その結果、現在の5便を7便に増便した場合、通勤・通学の帰宅時に利用できる17時以降の便や、8便から5便への減便の際に削減された通院からの帰宅に便利な便（10:50発）が運行できるとの結論を得た。

また、8便に増便すると通勤や通学に利用できる7時台の便が運行できるほか、8:10の便を30分早めることによって中学生の通学にも利用できる可能性が生じてくる。

### （3）収支の試算

上記に示す活動機会を考慮した運行計画について、次の条件や仮定のもとで収支を試算した。

便数は5便（現状）、7便、8便の3通りを想定した。

運賃は100円（現状）、150円、200円の3通りを想定した。

利用者数は、平成18年度の8便運行時の実績（便別利用者数）と同等の利用があると仮定した。

平川市の補助金交付の限度額は他路線を含む総額のみが示されているため、本研究の対象である唐竹・広船線への限度額は約7,100千円と推計した。

収支の試算結果を表-3に示す。この結果、5便運行の場合は唐竹・広船線に対する補助金の上限に概ね納まるが、7便・8便運行の場合は運賃を200円としても補助金の上限を超えるとの結果が得られた。

表-3 収支の試算結果（運賃収入-運行経費）

運賃 便数	100円	150円	200円
5便	-7,191	-6,288	試算せず
7便	-10,163	-8,946	-7,728
8便	-11,868	-10,604	-9,340

### （4）費用負担のあり方に関する検討

このような試算結果に対し、循環バスの運行を維持していくための方策として、①利用者の増加を図り運賃収入を増やす、②現行100円の運賃を改訂する、③沿線地域の住民が運行経費の一部を負担する、という3つの方法を検討した。

利用者の増加については、高校生の通学時間帯に鉄道駅（弘南鉄道平賀駅）に直行するバスを運行し、その収入によって循環バスの収支改善を図ることを検討した。試算の結果、運賃を150～200円とした場合に、15～20人の定期券利用者がいれば年間数十万円の収入増になることがわかった。（当該地区で鉄道を利用して通学する高校生は約30人）。

運賃の改訂については、懇談会において利用者の意見を訊いたところ、以前運行されていた路線バスの運賃が400円前後であったことなどから、100円という運賃は割安感があり、200円程度までの値上げは容認できるという意見が主であった。

沿線地域の住民が運行経費の一部を負担することにつ

いては、1世帯当り年間1,000～3,000円程度負担することによって、収支の改善が図られるとの試算が得られた。

### （5）運行計画の提示と住民選択

#### a) 懇談会における運行計画の提示

収支の試算結果や前節に示した代替案は、懇談会において利用者や住民に提示した。住民に代替案を提示する際には、平川市循環バスの置かれている状況や問題点、日常生活の活動と便数の関係などについて説明した上で、運賃、便数、通学バスの有無等の条件をインプットすれば、収支計算の結果や地域負担の各戸負担額などが表示される計算ソフトを用意し、それらの関係をシミュレーションして即座に示しながら議論を深めた（図-2）。

その結果、減便を食い止め、生活活動を確保するための運行を継続していくためには、運賃を200円程度に値上げすることについて合意が得られた。地域負担については懇談会出席者だけでは判断できないことから、沿線地区全戸の意見を聴取するためのアンケート調査を実施することとなった。

唐竹・広船線 収支計算表

運賃	200円	高校生通学便	1運行
便数	7便	利用者数	15人
利用者	0%増		
費用単価	285円/km		
運行費用	12,946千円		
運賃収入	5,476千円		
補助金	7,470千円		
不足	370千円	補助限度7100千円に対する不足額	
(1世帯当り負担)	1,057円/年	350世帯で負担すると仮定	

図-2 住民説明に用いた収支計算表

#### b) アンケート調査による住民意見の聴取

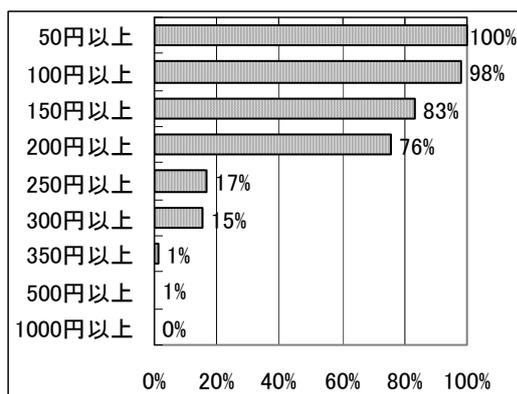
アンケート調査は平成20年2月、唐竹・広船線沿線の平川市唐竹地区の全世帯（334世帯）を対象に実施した。各世帯に調査票を2枚ずつ配布し、世帯で2名まで回答できることとした。期限までに315名から有効回答を得た（配布調査票668枚に対する回収率は47%）。主な結果を以下に示す。

表-4は「生活に必要なバスを運行し続けるために、どのようにするのが望ましいですか？」との質問に対する回答結果である。何らかの形で利用者は適正な運賃を負担するという意見（選択肢①と②の合計）は76%であり、何らかの形で唐竹地区の住民もお金を出し合うという意見（同②と③の合計）は44%であった。

図-3は適正な運賃の金額に関する回答状況であり、200円（またはそれ以上）と回答した人は76%であった。一方、唐竹地区の住民がお金を出し合う際、適正と考えられる1世帯・1年間の負担額は、1,000円という回答が62%を占めた。

表-4 バスを維持するための利用者と地域の負担について

選択肢	回答率	
①利用者のみが適正な運賃を負担する	43%	①+② 76%
②利用者は適正な運賃を負担し、唐竹地区の住民もお金を出し合う	33%	
③運賃は今のままにし、唐竹地区の住民がお金を出し合う	11%	②+③ 44%
④運賃は今のままにし、唐竹地区の住民もお金を出さない	13%	



注：表-4で①または②に回答した人を対象。

適正と考える金額を回答、累積パーセンテージを図化。

図-3 利用者が負担する適正な運賃

#### c) 住民選択の結果

懇談会の意見とアンケート調査結果を踏まえ、唐竹・広船線の運行計画について、「運賃は200円とし、活動機会を確保するために増便を図るとともに、地域も何らかの形で年間1,000円程度の負担を行う」という提案を、再度、懇談会の場で提示した。

その結果、運賃を200円にすることについては、「100円バス導入以前の運賃に比べると200円でも安価であり、妥当な水準ではないか」との意見が示され、懇談会出席者の同意が得られた。

一方、沿線地域も何らかの形で年間1,000円程度の負担を行うことについては、アンケート調査において賛意を示した人が過半数に達しなかったこともあり、直ちに実施することは避け、まず運賃を200円に改訂しその効果を見極めた上で検討することで合意が得られた。

これらの事項について平川市の同意も得られ、運賃改訂について検討し、減便はしないとの確約を得た。

#### 4. まとめと今後の課題

平川市循環バスが減便の危機に直面した際、NPO法人が立ち上がって懇談会を組織し、住民への情報提供と

意見の収集、行政やバス事業者などを交えた対策検討などを実施した。懇談会の実施前後を比較すると次のような変化が見られる。

懇談会の開催前には、バス利用者は100円という安価なバスサービスを楽しむ反面、赤字が増加すれば減便というサービス切り下げを一時的に受けてきた。これに対し、懇談会の開催によって、循環バスの利用実態や採算性の状況、支払う対価とサービス内容、それによって保障される活動機会などについて利用者が知る機会を得た。その結果、利用者は活動機会を確保するために運賃を上げて良いという選択をした。

他方、懇談会の開催前、行政は「バスの運賃は公共料金である、公共料金の値上げは年金生活者の生活を直撃する」との考え方のもとで運賃・100円を固定的に考え、循環バスの採算が悪化すれば「減便」という選択肢しか俎上に載せなかった。これに対し、懇談会の開催によって行政がバス利用者や地域住民の意見を直接聴き、その中で利用者が生活活動を保障するのに必要な対価を支払っても良いという意思を明確に示したことなどにより、行政は、運賃を値上げして減便は行わないという方針に転換した。

このような成果が得られた背景には、適切な情報提供や意見交換を行ったことにより、利用者・行政の双方にとって選択肢や評価基準の幅が広がったことがあげられ、その結果、利用者と行政が最善の選択をしたものと考えられる。

今回の取組では、平川市循環バス4路線のうち、1路線線だけを対象に実施した。今後は他の路線についても検討を進めるとともに、地域負担のあり方などについて引き続き検討して合意を得ることが課題である。さらに、この実践的な検討結果を地域公共交通のマスタープランに反映していくことも重要な課題であると考えている。

#### 謝辞

本研究を進めるに当たり、懇談会の開催・運営に関して弘前大学人文学部山下祐准教授の熱心なご指導を賜った。また、研究成果については、財団法人国際交通安全学会「地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究」（代表者：神戸大学喜多秀行教授）での討議によるところが多い。

記して深甚なる謝意を表するものである。

#### 参考文献

- 1) 宮崎耕輔：平成17年度「平賀町循環バスに関する調査」報告書、2006。