

現行補助制度における4条路線バス運行再編の限界と課題*

Limitations and Problems of Reorganization of Privately-operated Bus Services in Present Subsidy Institutions *

森山昌幸**・石飛厚生**・藤原章正***

By Masayuki MORIYAMA*** Atsuo ISHITOBI** Akimasa FUJIWARA***

1. はじめに

「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（以下「活性化再生法」）が、平成19年に施行された。これは、市町村による地域公共交通総合連携計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業の円滑化を図るための措置について定めることにより、地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的としている。

このような中、多くの自治体で活性化再生法に基づく地域公共交通総合連携計画（以下「連携計画」）として、当該地区における望ましい公共交通体系の構築に向けた具体的な施策、事業の計画策定が行われている。

地域公共交通の課題の中で、バス事業者が運行する4条路線バスの運行再編は、地域の公共交通環境改善や経費削減に向けて最も影響が大きなものである。しかしながら、現行の補助体系の下では、4条路線バスの運行再編は非常に難しいのが現状である。

本稿では、様々な自治体での計画策定時の事例を基に、4条路線バス運行再編の限界と課題を示すものである。

2. 現状の路線バス補助制度の概要

道路運送法第4条第1項の許可を受けた民間バス事業者による乗合バス事業に対する補助に関しては、国は自治体との協調補助を行っている。このうち、路線維持費（運行補助）への補助の概要は、表1に示すとおりである。（本稿では、国の補助のみに着目する。）

補助金は、路線毎に評価されて交付されており、民間バス事業者や沿線自治体は、バス路線の設定時には、これら補助要件を全て満たすように運行計画を策定している場合が多い。

*キーワード：公共交通・補助制度

**正員、工博、株式会社バイタルリード
（島根県出雲市今市町396-1、TEL:0853-22-9690）

***正員、工博、広島大学大学院国際協力研究科
（東広島市鏡山1-5-1、TEL:0824-24-6921）

表 - 1 乗合バスに対する国県の運行補助の概要¹⁾

補助対象経費	経常欠損額(補助対象経常費用と経常収益の差)
補助要件	<ul style="list-style-type: none">・ 複数市町村にまたがり10km以上・ 1日当たり運行回数3回以上・ 1日当たり輸送量15~150人・ 中心市町等にアクセス・ 経常収益が経常費用の11/20以上の路線、または経常収益が経常費用の11/20未満の路線で、市町村の補助により、経常収益と補助額の合計が経常収益の11/20に達するもの・ 地域協議会で認められた路線 (以上の全ての条件に合致すること)

3. 補助金追従型路線の事例

(1) 一般的な問題事例

数多くの地方部のバス路線では、表1に示す要件を満たす路線が存在している。図1に示すような自治体AとBを結ぶ路線は、このような補助要件を満たしている。両自治体の中心部を結ぶ移動ニーズが存在し、当該路線によって沿線住民の利便性が向上することが、その存在意義である。

しかしながら、補助金を得るために移動ニーズが必ずしも有るとは限らない路線で、このような設定がなされているケースが数多く存在するのが現状である。例えば、自治体AとBの交流の必要性が無く、ほとんどの利用が集落Cから自治体A中心部の場合にも関わらず、補助金のために自治体Bの中心部まで延伸しているケースが見られる。この場には、以下に示すような問題が存在する。

路線延長が長く、きめ細かな利便性の高いダイヤ設定ができない。

集落Cから自治体A中心部までの利便性が優先されるため、自治体B側での利便性が非常に低いダイヤ設定となる。

集落Cから自治体B中心部までの区間は、ニーズが少ないとともに、利便性の低いダイヤ設定となり、無駄な運行経費が生じている。

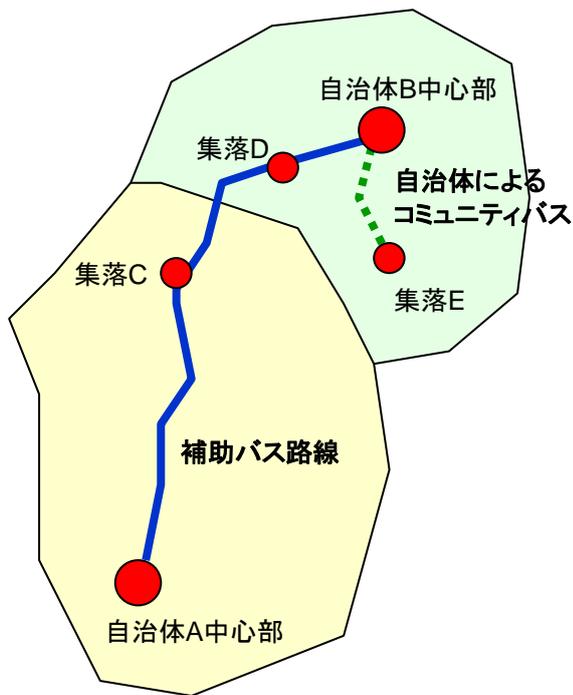


図1 補助金追従型路線の説明図

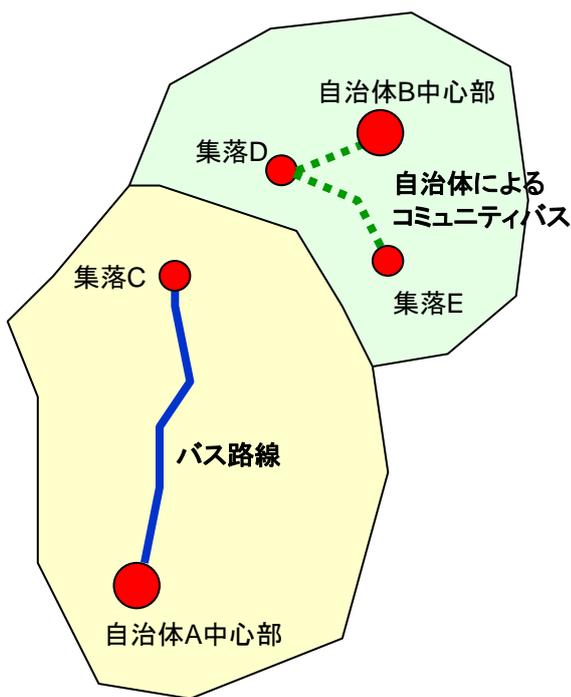


図2 バス路線改善案の事例

集落Dから自治体B中心部までの運賃は距離制であり、仮に集落Eから中心部までをコミュニティバスが運行しており均一料金を採用している場合は、集落DとE間で中心部までの移動料金に格差が生じることとなる。

このような問題を改善するためには、図2に示すような運行改善案が考えられる。つまり、需要のある自治体A内でのみの運行に路線を短く設定するとともに、自治

体B内では、コミュニティバスの経路を変更して、集落DとEを経由する路線とする。

運行改善を行うことによって、以下の課題が解決される。

自治体Aの路線バスでは、需要のない集落Cから北側の運行を行わないことで、経費削減を図ることができる。また、路線延長が短くなることで、きめ細やかなダイヤ設定が可能となる。

自治体Bでは、コミュニティバスの経路変更によって、集落DとEの料金が均一になるとともに、ダイヤ設定が自治体Bで利用しやすいものとなる。また、新たな路線ではないため、運行経費は大きく変わらないものとなる。

以上のように、補助金追従型路線について、実際の地域の移動ニーズに合わせたサービス改善を行うことによって、運行経費削減、利用しやすいダイヤ設定などが可能となる場合が多い。しかしながら、改善案では表1に示す補助要件を満たさないため、多くの路線では国庫補助金が受けられなくなり結果として自治体の支出額の増大につながる事となる。そのため、このような4条路線バスの運行に関しては、現状を維持する計画とする場合が多い。現状維持としても問題とならない理由として、バス路線の有無だけを見た場合、集落Dにおいてもバス路線が存在しているため、例えば利用しにくい運行サービス内容であっても、「バス路線有り」と評価できることがあげられる。

これは、自治体間を結ぶ路線だけでなく、補助要件が合併前の自治体で設定していることから、同一自治体内でも同じことが生じているのが現状である。

(2) ゾーンバス計画時の課題（島根県江津市）

島根県江津市では、活性化再生法に基づく地域公共交通総合連携計画を平成20年度に作成を行っている。江津市は、人口約28,000人であり、海岸線沿いに主要幹線道路である国道9号とJR山陰本線が通過している。海岸線沿いに人口が集積しており、JR江津駅周辺に市役所、総合病院、大型商業施設などが集積している。また、市の南側には人口が低密な中山間地域が広がり、各種生活に関連したサービス機能が低い状況にある。

江津市における公共交通計画の基本方針としては、国道9号を東西に運行する「4条路線バスの運行効率化」、主に南側の地域における「交通不便地区における移動手段確保」、市内全域を対象とした「公共交通の利便性向上と利用促進」をあげている。

そのうち、4条路線バスに関しては、国道9号を隣接する浜田市、大田市とを結ぶ路線や市内の幹線路線が輻輳しており、約30分に1便が運行するという地方の小都市としては高いサービス水準が提供されている。

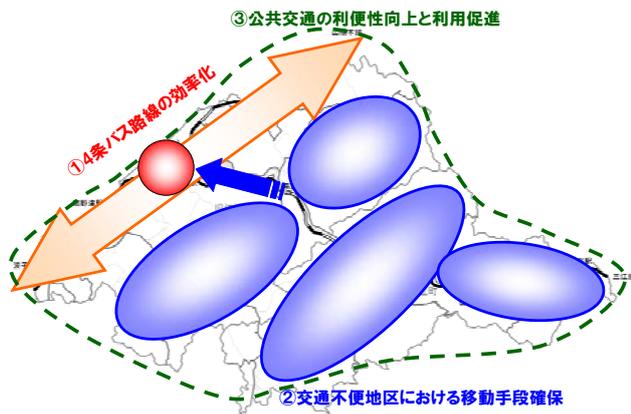


図3 江津市の連携計画基本方針



図4 4条路線バスの運行状況

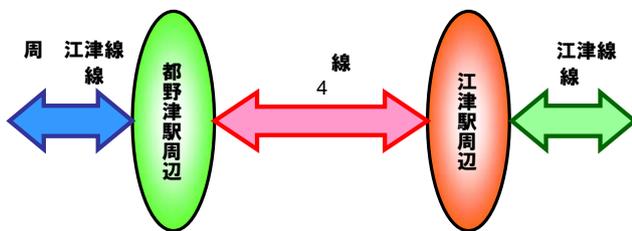


図5 ゾーンバスの導入イメージ

4条路線バスの運行効率の改善にあたっては、大きく2期に分けた計画を作成している。第1期では、バス事業者のダイヤ設定の工夫によって、現在の30分間隔での運行を需要に応じた40分間隔に間引くことで運行経費の削減を図った。

第2期では、バス運行が輻輳する江津駅周辺から都野津駅周辺の間約4kmにおいて、広域路線と市内線の乗り継ぎを許容するゾーンバスシステムを計画した。具体的には、現在1日40便が運行する当該区間において、団子状態の運行を市内線に一元化することで、1日23便に減便するものとしている。(通勤通学時間帯20分間隔、昼40分間隔、帰宅時間帯30分間隔で設定)このことによって、運行経費は年間約1,000万円の削減が可能となる。

ゾーンバスシステムでは、乗り継ぎ地点の利便性向上を図るとともに、乗り継ぎによって料金が割高になることを避ける必要があるものの、海岸線に沿って線状に市街地が形成されている本市にとって、効果的な運行方式であることが確認できる。しかしながら、現状の4条路線が国県による補助路線であり、ゾーンバスシステムによって路線を途中で切ることによって補助要件を満たさなくなる。さらに、市内線の運行区間4kmについても補助要件を満たさないこととなる。

結果として、全体的なバス運行経費の削減を図ることが可能となるにも関わらず、自治体のバス運行維持費が増大するため、運行効率化に向けては大きな障壁が残されることになる。また、これは江津市だけの問題ではなく、路線を共有する隣接自治体にも影響が及ぶため、市単独での施策ではなく、関係自治体等との調整が必要となる。

連携計画では、第2期に実現をめざしているゾーンバスシステムであるが、現実的には3年以内での実施は非常に難しいのが現状である。

(3) 長距離路線分割計画の課題(広島県安芸太田町)

広島県安芸太田町では、江津市と同様に地域公共交通総合連携計画を平成20年度に作成を行っている。安芸太田町は、人口約8,000人、高齢化率42%超と過疎化と高齢化が進行している。また、急峻な山地地形の中に集落が点在しており、公共交通の運行をはじめとする各種生活に関連したサービスの供給効率は非常に低い状況にある。

本町は広島市と隣接しており、通勤通学での広島市内への移動も多い状況にある。しかしながら、平成15年にはJR可部線が廃止され、公共交通は国道191号及び中国自動車道を運行する4条路線バスに依存している状況である。

この広島市内への4条路線バスは、安芸太田町の主要な観光資源である三段峡を起点とし、広島バスセンターまでを結ぶ路線であり、一般道を運行する在来線は長距離路線であり、片道2時間を超える運行を行っている。当該路線の課題としては、以下の事項が指摘されている。

需要が安芸太田町のみからしか期待できないため赤字欠損が大きい。

長距離路線であり、広島市内の渋滞の影響などで、下り便では常に遅れが生じている。また、利便性の高いきめ細かなダイヤ設定ができない。

このような状況を改善し、路線全体の経費削減を図るためには、図6に示すように、結節点での乗り継ぎを許容する運行再編方法が考えられる。これは前述のゾーンバスシステムをより広域に考えたものである。本手法によって、以下の効果が期待できる。

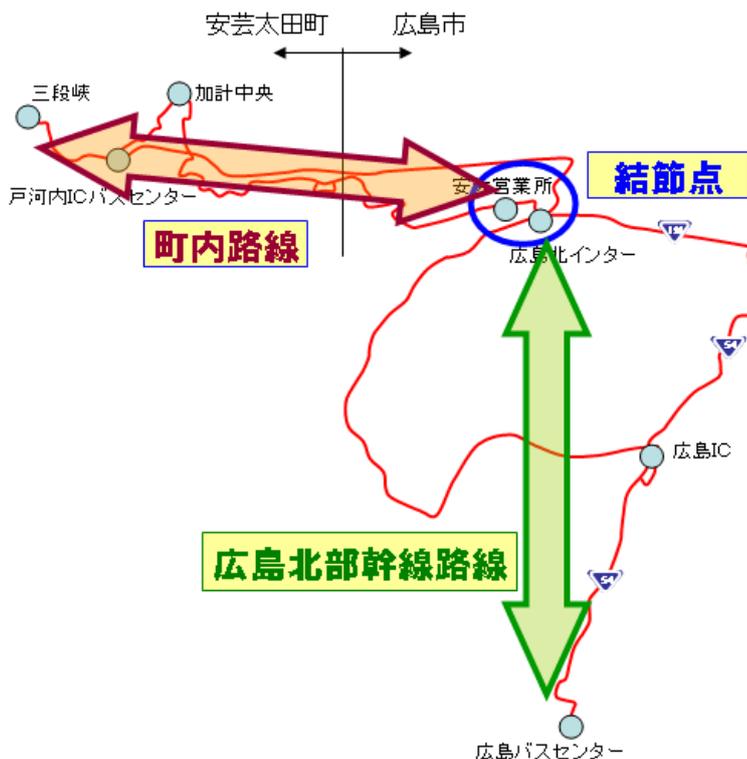


図6 広域的なゾーンバスの導入イメージ

町内路線の遅れが少なくなり定時性が確保できる。町内路線の運行距離が短く、きめ細かなダイヤ設定が可能となる。

広島北部幹線路線は、安芸太田町以外からの乗客を束ねて運行することが可能となり、効率性が高くなる。

しかしながら、現状の当該路線の料金収入の多くは、広島市内での乗降客から得ているのが現状である。そのため、新たな2系統の路線を構築すると、需要の少ない安芸太田町側の町内路線の赤字額が増大し、町の負担額が増大することが予想される。つまり、地域全体のバス路線に係る効率化と経費削減を図ることができても、末端の自治体の負担額増大を解消することができないため、実現が困難な状況にあることが確認できる。

4. 地域公共交通の最適化に向けた補助金の必要性

活性化再生法によって、数多くの自治体が地域の公共交通の活性化に向けた取り組みを行っている。しかしながら、上述のような現行の補助金制度下において実施できる施策に限界があることから、4条路線バスの運行再編策を抜本的に行うことは困難な状況にある。

この状況を改善するためには、現行の路線毎の補助金方式を見直す必要がある。そのためには、地域全体の交通網の最適化施策に対して、総合的な補助金を拠出するという制度の変更によって、より効率的な運行再編案

を構築することが可能となるものと思われる。

ただし、運行計画策定時での補助だけではなく、継続した補助金を投入するための金額の算定方法の工夫が不可欠である。人口減少が続く中で、地方部の路線バスが置かれている状況は日々変化している。そのため、運行計画策定時に検討した需要や赤字額等の基礎資料が、年次毎に変化することとなる。従来の路線毎の欠損額から算出する補助金では、問題とならなかった解決すべき課題を数多く解決する必要がある。

また、路線毎でない場合の補助金額の決定に当たっては、以下の事項を検討する必要がある。

人口だけでは、バス運行経費の基準と成り得ず、地形、集落分布、施設の配置、道路条件など、基準化が難しい。

自治体によって、バス運行サービスの水準に対する考え方が異なるとともに、福祉サービスなど他の生活支援施策の状況によっても、必要となるバス運行水準が異なる。単一の自治体だけでなく、複数の自治体に係る運行システムの場合、補助金の拠出先を考える必要がある。

6. おわりに

本稿では、活性化再生法に基づく地域公共交通総合連携計画の取り組みを通じて、明らかになった4条路線バスの運行再編の課題を示した。この新たな法制度を効果的に活かして、地域の公共交通を総合的に活性化させるローカルトランスポートプランに近づけるためには、計画や事業に対する補助に加えて、既存の運行維持のしつこみを再編することが不可欠である。

実務面から抽出される日々の課題を蓄積・整理することによって、新たな課題解決に向けて各種制度が改善することを期待する。

謝辞

本稿の基本データは、島根県江津市、広島県安芸太田町をはじめとする連携計画策定調査に関わる自治体から許可を得て、掲載したものである。調査を通じて様々な議論を行った各自治体及び法定協議会の関係者の方々に感謝の意を表する次第である

参考文献

- 1) 広島県・島根県路線バス補助金関係資料より抜粋