

自治体バス運行における事業者の役割と 契約のあり方に関する一考察

山崎 基浩¹・加知 範康²・國定 精豪³

¹ 正会員 公益財団法人 豊田都市交通研究所 研究部 (〒471-0026 愛知県豊田市若宮町1-1)
E-mail : yamazaki@ttri.or.jp

² 正会員 公益財団法人 豊田都市交通研究所 研究部 (〒471-0026 愛知県豊田市若宮町1-1)
E-mail : kachi@ttri.or.jp

³ 非会員 公益財団法人 豊田都市交通研究所 研究部 (〒471-0026 愛知県豊田市若宮町1-1)
E-mail : kunisada@ttri.or.jp

地方自治体が主導的に運行に関与する「自治体バス」の運営において、行政と交通事業者との関係は様々である。行政が計画した運行内容に基づき、交通事業者が運行を受託するという形態を多く見かけるが、旅客輸送のノウハウを持つ交通事業者の経営努力やサービス向上能力は、効果的・効率的運行に十分に反映されているか疑問である。一方、豊田市では市が運営する「基幹バス」「地域バス」の運行委託において、交通事業者にとって経営努力のインセンティブとなる要素を包含した契約形態を平成22年度から導入したが、その手法が効果的・効率的運行につながるものであるか、その実態は把握されていない。

そこで本研究では、効果的・効率的運行を実現するために望ましい自治体と交通事業者の関係、契約形態を探ることを目的として、既往研究・調査等から自治体バス契約形態の実態を類型整理したうえで、豊田市の担当部署に対するヒアリング調査等に基づき、同市が自治体バス（基幹バス・地域バス）運行において導入した契約手法の現状を整理しながらその問題・課題を抽出する。

Key Words : *Municipal Governments, Community Bus, Traffic Agent, Contract Method*

1. はじめに

近年、地域住民の生活の足となる地域公共交通の確保策として、多数の市町村がバスを主とした乗合交通の運営に直接的あるいは間接的に関与する状況にある。それらは「コミュニティバス」という呼称が使われる場面が多々あるが、本稿では特に市町村（自治体）が主体的・主導的に運営にあたるバスであることを明示するために「自治体バス」と呼ぶこととする。

さて、それら自治体バスの運営における行政と交通事業者との関係は様々である。多くの場合、行政が計画した運行内容に基づき、交通事業者が運行を受託するという形態であるが、旅客輸送のノウハウを持つ交通事業者の経営努力やサービス向上能力は、効果的・効率的運行に十分に反映されているか疑問である。

一方、豊田市では市が運営する「基幹バス」「地域バス」の運行委託において、交通事業者にとって経営努力のインセンティブとなる要素を包含した契約形態を平成22年度から導入したが、その手法が効果的・効率的運行

につながるものであるか、その実態は把握されていない。

そこで本研究では、効果的・効率的運行を実現するために望ましい自治体と交通事業者の関係、契約形態を探ることを目的として、既往研究・調査等から自治体バス契約形態の実態を類型整理したうえで、豊田市の担当部署に対するヒアリング調査等に基づき、同市が自治体バス（基幹バス・地域バス）運行において導入した契約手法の現状を整理しながらその問題・課題を抽出する。

2. 既往研究と運行契約の類型整理

(1) 既往研究の整理と本研究の位置づけ

自治体が運行するコミュニティバスの委託・補助の形態については、寺田の論説¹⁾に詳しく整理されている。2006年に道路運送法が改正されたことを受け、その改正内容を解説するとともに自治体が運行するコミュニティバスがどのように位置付けられたのか整理し、さらにコミュニティバス運行における公民役割分担について、リスク配分の観点から整理することの必要性を訴え、その

視点に基づき委託と補助の関係を分類し、特徴的な事例を紹介している。

また、中野は、英国における地域計画構造の変革の中で進められている新たな地域交通計画の評価と取り組みを解説し、地方行政レベルでの対応の方向性を論じている。²⁾ その中で、ロンドンとそれ以外のイングランド地域におけるバス事業を取り巻く関係主体の役割を整理しているが、特にバス利用者数が減少しているロンドン以外の地域（ロンドンは増加）における主体間の関係上の問題・課題を指摘している。さらに、これら課題に対応すべく、2000年の交通法により導入された「品質協定制」度」「品質契約制度」を提示しながら、良好なサービスを市民に提供するためにはいくつかの問題があることを指摘している。

一方、わが国における特定地域の事例を取り上げた研究としては、中山らが京都府内においてコミュニティバス運行を実施している21自治体に調査したアンケートおよびヒアリング結果を用いて、費用負担方式や運行事業者の違いを把握するとともに、その運行費用との関係を示している。³⁾ その結果、「距離単価方式」による費用積算の場合、地方都市では総費用が適正額よりも高く見積もられる傾向にあることを述べている。また、運行事業者の違いにより、同程度の収入を得るために必要なコストは「協議会」「新規事業者」「路線バス事業者」の順に高値になっている、としている。

本研究で取り上げる、豊田市が導入したインセンティブ契約に関わる研究としては、溝上らが熊本市圏のバス路線網再編において提案しているインセンティブ報酬

モデルの制度設計⁴⁾がある。著者らは、赤字路線の赤字額を全額市が補填するという補助金交付方法に対して、バス運行事業者の経営努力が損なわれ（インセンティブが存在しない）、その結果、行政の支出が嵩んでいるという問題意識を持っている。これは、本研究の問題意識と同一である。著者らは、運行事業者との契約において、そのメカニズムを適切にデザインすべきであると主張し、バス事業者が赤字削減努力をするインセンティブが働くような赤字補填額を算出する数理モデルを構築している。

本研究は、愛知県豊田市において、交通事業者に対し経営努力を促すことを意図して導入された契約方法を取り上げ、その運用において明らかになった具体的な問題・課題を整理し、インセンティブ契約のあり方を探ろうというものである。

(2) 運行契約の類型整理

寺田の論説¹⁾によると、「バス運行にかかる公民役割分担の基本的な枠組みについては、運行の費用がどれだけかかり、どう変化するかという費用リスク、ならびに運賃収入がどれだけ発生し、それがどう変化するかという収入リスクとに分けて考えることができる」とし、バス事業では「収入リスクのほうが費用リスクよりも大きいのが一般的な姿」であることを考慮して、公民のリスク分担によるコミュニティバスの分類を行っている。

この寺田の分類に基づき、類型名称を付し、特徴と具体的事例について当方の見解を交えながら整理したものを表-1に示す。

自治体バスの多くは、(1)完全欠損補助型や(3)リスク

表-1 自治体と運行事業者とのリスク分担による運行契約の分類

類 型 (※寺田の分類の一部独自に名称を付した)	リスク分担		特徴と具体的事例 (寺田の論述内容を整理し本稿著者の見解を追記)
	費用リスク	収入リスク	
(1) 完全欠損補助型	自治体	自治体	<ul style="list-style-type: none"> 自治体が両リスクを完全に負担する。 事業者の申告による費用と収入の差額を、後に自治体が全額補填する。 全国の半数以上の事例がこれに該当。 ダイヤ設定上の工夫等、運行内容改善の事業者努力の動機が削られる。 当初予算の補填額を大きく超えた赤字への対応が課題。→事業者とのトラブル発生事例も。
(2) 部分的欠損補助型	事業者	自治体 事業者	<ul style="list-style-type: none"> 費用リスクは事業者が負担し、収入リスクは自治体と事業者がシェア。 自治体の補助限度額を設定し契約。この額をプロポーザルで決めるケースもあり。（東京都港区、台東区、渋谷区、浦安市、日野市など） 葛飾区では「経費の半額」または「収入と同額」の少ない方の額を補助。 リスク分担の仕方によって、事業者にインセンティブ付与の可能性あり。
(3) リスク分離型	事業者	自治体	<ul style="list-style-type: none"> 費用リスクは事業者が負担し、収入リスクは自治体が全て負担する。 プロポーザルや競争入札で事業者選定。 実質的には完全欠損補助に近い状態と言える。
(4) 事業者負担型	事業者	事業者	<ul style="list-style-type: none"> 両リスクとも原則として事業者が負担。 自治体は初期費用（走行環境整備）や広報費用など、限定的に負担。 主に首都圏で見られる。（埼玉県三郷市など）
(5) 民営自主運行型	事業者	事業者	<ul style="list-style-type: none"> 事業者の営業路線だが、自治体が住民協議や許可上の調整を行う。 事業者はマーケティングやイメージのためコミュニティバスの名称使用。 自治体としては地域公共交通政策に位置付けることから、関与している。 主に首都圏で見られる事例。

分離型による契約であると考えられるが、この場合、行政が設定した運行仕様に従って運行を実施すれば事業者は一定の収益を安定的に得ることができるため、サービス向上あるいは収入増のための努力をする意義が見いだせない状態となる。一方、(2)部分欠損補助型の場合、リスクをいかに分配するか、その方法如何で運行事業者に収入増のためのサービス改善などの営業努力を促すインセンティブを付与することができると考えられる。

3. 豊田市における自治体バス運行契約の実態

(1) 豊田市における運行契約の特徴

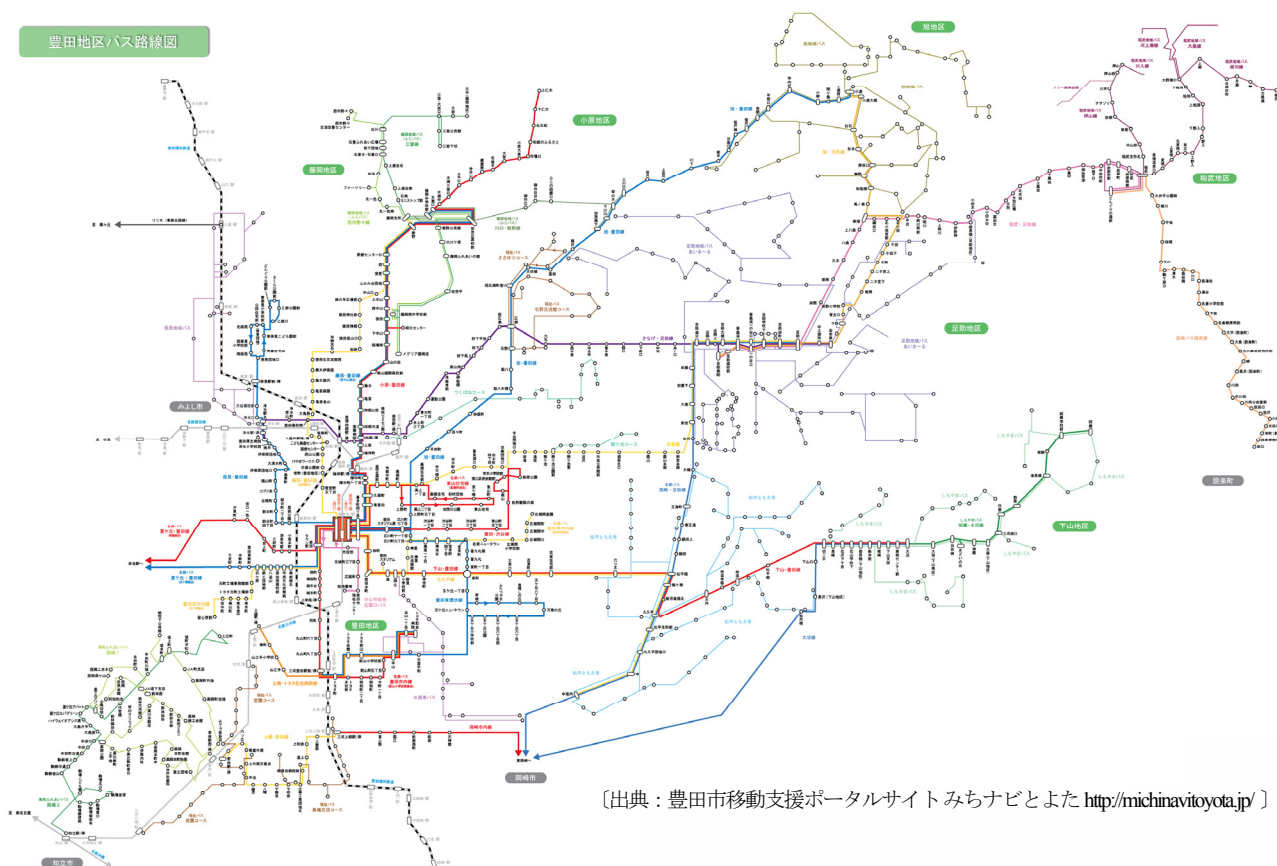
豊田市において行政が主体となって運行しているバス交通（タクシー車両による乗合交通を含む）は、図-1に示すとおり、平成24年4月1日現在で基幹バス（とよたおいでんバス）14路線の運行と、16地域での地域バス運行がなされている。基幹バスおよび一部の地域バス（福祉バスに位置付けられるもの）は市都市整備部交通政策課の直轄であり、同課が運行内容を設定し、交通事業者へ運行を委託している。一方、それ以外の地域バスは社会部が主管する各地域の支所の管轄下にあり、地域住民による運営協議会等で運行内容を設定し、交通事業者に運行委託するものと市（支所）が直接運行を行っているものとに分かれている。

なお、両者とも路線改編や新規路線設置に関しては、市の地域公共交通会議（豊田市公共交通会議）に諮られ、協議の上、運行内容が確定することとなっている。

事業者への委託により運行するバス路線は、市が運行事業者と協定を結び、指定された経路と運行頻度で事業者が運行し、年度末の精算時に赤字分を全額市が補填するという、完全欠損補助型での委託が行われていたが、このうち基幹バスの運行委託契約において、収入増に向けた運行事業者の努力を促すインセンティブとなる要素を包含した仕組みが、平成22年度に導入された。この仕組みは、それまでの契約が完了し新たに事業者選定を行うタイミングで順次導入しているため、平成23年度末時点では10路線に適用されている。

この運行委託の仕組みの概要は、以下に列記するとおりである。

- 運行事業者の選定は、運行に掛かる価格のみの競争入札ではなく、業務体制や安全面の対応能力などを考慮したプロポーザル方式によるものである。
- 契約期間は3～5年の複数年度契約が適用されており、プロポーザル時に契約期間におけるトータルの「運行経費」および「運行収入」の見積額を提示する。
- 運行契約に際し、市と運行事業者は「基本協定」を交わす。基本協定書には以下の条文が記されており、



[出典：豊田市移動支援ポータルサイトみちなびとよた <http://michinavitoyota.jp/>]

図-1 豊田市の公共交通路線網

年度協定を交わすこと、それに基づき市の負担金を算出すること、などが定められている。

表-2 基本協定書条文の抜粋

(年度協定)
第2条 甲及び乙は、運行計画書、運行経費、運行収入額並びに運行負担金及び支払い方法について、別途、年度協定を締結する。
(負担金の支払い)
第3条 甲は、年度協定に基づき運行負担金を乙に支払う。

- 年度毎に交わされる「年度協定」では、当該年度の「運行経費」および「運行収入」の予定額（見積額）を定める。
- 年度当初に見込んだ運行収入の予定額と実績値との差額が生じた場合については、年度協定書において以下の条文により定められている。

表-3 年度協定書条文の抜粋

(運行負担金の確定)
第8条 運行収入等の実績と当初見込んだ運行収入等（変更があった場合は変更後の運行収入等）に差額が生じた場合は、甲乙協議してその差額を折半する方法により運行負担金を変更する。ただし、協議開始の日から10日以内に協議が整わない場合には、甲が運行負担金額を定め、乙に通知する。

上記の年度協定書に記された条文が、運行事業者の赤字削減努力に繋がるインセンティブとなることが想定されている。すなわち、収入が予定額よりも増えることで得られる利益は、その全額が行政負担の削減に充てられるのではなく、半額を運行事業者が得ることができる、という仕組みである。

(2) 年度協定更新の実態

豊田市が導入したインセンティブ契約の実態を把握するために、市交通政策課へのヒアリング調査を実施した。そこで提供を受けた情報に基づき、インセンティブ契約を適用し半期以上経過している9路線について、収入の差分を表-4に整理した。▲はマイナス（実績が見積に満たなかった状況）を示す。また、平成22年度は半期（4～9月）での差額である。

平成22年度は2路線が該当しており、路線Aは約470万円のプラスが、路線Iは約610万円のマイナスが差額として発生しており、協議の結果、プラスの場合はこの半額が運行事業者に支払われ、マイナスの場合は運行事業者がこの半額を市に支払った。

平成23年度は国の補助金との整合を図るために、半期で決算を行っている。その結果、プラスとなったバス路線が6路線、マイナスは3路線であった。

表-4 収入の見積額と実績額との差額

路線	平成22年度	平成23年度（半期）
A	4,688千円	1,168千円
B	未適用	▲306千円
C	未適用	1,755千円
D	未適用	▲903千円
E	未適用	2,759千円
F	未適用	1,496千円
G	未適用	636千円
H	未適用	2,505千円
I	▲6,100千円	▲4,465千円

これら9路線のうち、路線Iは平成22年度、23年度ともに大幅なマイナスとなっている。これは交通事業者にとって大きな損失であり、この仕組みによって課せられたリスクが顕著に現れた事例である。この件に関して、豊田市交通政策課へのヒアリング調査から得られた情報を整理すると、以下のような経緯・理由であることが明らかになった。

- 事業者から提出された平成22年度の運行実績報告に基づき、市と事業者で協議が行われた。収入実績が当初の見積額よりも大幅に少ない状況について、運行事業者はその理由を明確に提示することができなかったため、協定に基づき、マイナス分を折半し負担することとなった。
- 平成23年度前期についても、同様に収入が少なかったため、市側は調査を行った。
- 路線Iの平成22年度の利用者数を前年度と比較すると、利用者数は6%の減少であるのに対して、収入の内訳の変化は現金収入が47%、回数券収入が69%、定期券収入が13%、売上総計としては35%の減少。
- 同路線は平成19年から運行が開始されているが、21年度までは違う事業者が運行を受託。つまり、平成22年度のインセンティブ契約適用と同時に、受託事業者が変更。
- 一方、上述のように特に減少幅が大きい回数券の販売は、運行事業者が独自に販売網を確保していく仕組みになっており、自社が受託した路線の対象地域内において、コンビニエンスストアや郵便局で自社発行の回数券の販売を依頼している。
- 路線Iの周辺には、前事業者が以前から受託運行している路線が他に2路線あり、この地域は前事業者が依頼した券売所が多数存在していた。
- 以上のことから、路線Iに乗車するために同地域で購入された回数券の売上げは、前事業者の売上げとして計上されていた。
- この実態を受け、差額算出に用いる回数券収入の計上においては「その路線で使用された回数券枚数が

ら算出」した「みなし収入」を適用することとし、平成23年度上半期の路線Ⅰに適用した。しかしながら、依然として大幅なマイナス値となっている。

4. インセンティブ契約の課題

豊田市交通政策課へのヒアリング調査を踏まえて、同市が導入したインセンティブ契約の問題・課題を以下に整理する。

① 当初見込んだ「見積」の適正さ

運行委託は、3～5年間の複数年が対象となるが、プロポーザル時にそのトータルの見積額を提示することとなっている。これは、人口減少や景気の変動、原油価格の変動など、不確定要素が多々ある中で、運行事業者に大きなリスクを背負わせていることになる。

また、プロポーザルといえども価格に関する得点も存在するならば、事業者は低く見積もり難い立場にある。

現在、年度協定において提示する金額は、プロポーザル時に提示した期間内合計を年数で除したものである。年度毎の協定において、前年度の実績を踏まえて年度毎に目標を設定するような仕組みも検討の余地はある。

② 対象とする「収入」の捉え方

路線Ⅰで生じた回数券販売と収入の捉え方は、整理する必要がある。インセンティブ契約におけるマイナス差額の算出には「みなし収入」を適用するのであれば、差額がプラスとなった場合にも適用すべきであろう。

一方、「販売網の拡大」は、運行事業者が収入増加に向けて努力できる事項の一つであろう。であるとすれば、当該地域に販売網を拡大した前事業者の努力は、いかなる場面で報われるのか、という議論も起こる。

③ 見込との差額が生じる理由の明確化

見積額と実績値の差額が生じた場合、その理由を明確にする必要があるが、そのための仕組みが不在である。路線Ⅰの事例では、2ヶ年目に市側が調査したが、これを本来は運行事業者側が調査し提示すべきなのか、あるいは市側が調査すべきなのか、議論が不足している。

当然、収入実績がプラスであった場合も、それが果たして事業者の努力によるものなのか、社会情勢の動向による外的要因によるものなのか、明らかにする必要がある。その仕組み不在では、真にインセンティブ契約として機能するものではないと言えよう。

④ 運行事業者が「努力」する余地と機会

事業者は、プロポーザル時に営業努力する点をアピー

ルする。実際に「バス停への照明設置」や「ポケット時刻表作成」「観光マップ作成」など、具体的な提案がいくつもなされているとのことだが、これらの進捗をチェックする仕組みが不在である。年度協定を交わす時に、これらをチェックするなど、収入差額以外の部分で何らかの評価によりインセンティブとなるメリットを事業者に与えうる仕組みの確立が必要であると感じる。

5. おわりに

本研究では、効果的・効率的運行を実現するために望ましい自治体と交通事業者の関係、契約形態を探るために、既往研究・調査等から自治体バス契約形態の実態を類型整理したうえで豊田市の担当部署に対するヒアリング調査等に基づき、同市が自治体バス（基幹バス・地域バス）運行において導入した契約手法の現状を整理しながらその問題・課題を抽出整理した。

なお、市では2～3ヶ月に1回程度、運行を受託している事業者と行政が一堂に会して意見交換会を開催している。これは、行政と運行事業者が一体となって地域公共交通の確保に取り組む上で、効果的であると考えられる。

今後、事業者に対するヒアリング調査を実施し、このような契約形態の中で、事業者はいかなる提案・提言が可能なのか、そのためにはどのような環境が整えられるべきか、考察を重ねる予定である。

謝辞：本研究において資料提供等協力頂いた豊田市交通政策課関係各位に謝意を表す。

参考文献

- 1) 寺田一薫：転換期の自治体コミュニティバスにおける委託と補助、運輸と経済、第67巻第3号、pp.15-22, 2007.
- 2) 中野宏幸：英国のバス事業と新地域交通戦略－規制緩和下におけるコラボレーションの取り組み－、運輸政策研究、Vol.10 No.12、pp.22-33, 2007.
- 3) 中山偉人、中川大、松中亮治、大庭哲治：運行事業者と費用負担方式の違いに着目したコミュニティバスの運行費用に関する研究、土木計画学研究・講演集、Vol.44, 2011.
- 4) 溝上章志、藤見俊夫、平野俊彦：熊本都市圏におけるバス路線網再編とインセンティブ報酬モデルの制度設計、土木計画学研究・講演集、Vol.41, 2010.

A Study on the Mission of Traffic Agent and the Contract Method
in the Management of Community Bus

Motohiro YAMAZAKI, Noriyasu KACHI and Seigo KUNISADA