

コミュニティバスにおける プライシングのあり方

宮崎 耕輔¹・遠藤 俊太郎²・竹内 龍介³・吉田 樹⁴・板谷 和也⁵・
加藤 博和⁶

¹正会員 香川高等専門学校教授（〒761-8058 香川県高松市勅使町 355 番地）
E-mail: miyazaki@t.kagawa-nct.ac.jp (Corresponding Author)

²正会員 一般財団法人交通経済研究所主任研究員（〒160-0016 東京都新宿区信濃町 34 番地）

³正会員 国土交通省国土交通政策研究所（〒160-0004 東京都新宿区四谷一丁目 6 番 1 号）

⁴正会員 福島大学准教授 経済経営学類（〒960-1296 福島県福島市金谷川 1）

⁵正会員 流通経済大学教授（〒270-8555 千葉県松戸市新松戸 3-2-1）

⁶正会員 名古屋大学大学院教授（〒464-8601 名古屋市千種区不老町 D2-2(510)）

本スペシャルセッションは、土木学会土木計画学委員会公共交通プライシング研究小委員会が企画するもので、コミュニティバスのプライシングについて集中的に議論することを目的としている。小委員会メンバーより、日本の公共交通における運賃設定の考え方の整理、コミュニティバスの運賃決定方法に関する事例紹介に関する話題提供を行った後、セッション参加者とともに活発な議論ができればと考えている。

Key Words: Pricing, Community Bus Service, Public Transport

1. はじめに

本スペシャルセッション「コミュニティバスにおけるプライシングのあり方」は、第 61 回土木計画学研究発表会にて土木学会土木計画学委員会の中に設置することが承認された「公共交通プライシング研究小委員会」が企画した。今回は、コミュニティバスを対象として、どのような考え方でプライシングをすべきかについて、議論することを目的としている。

コミュニティバスの名は、1995年に運行開始した東京都武蔵野市「ムーバス」において生まれたものであり、その後、ムーバスの形態に倣ったバスが全国各地で「コミュニティバス」の名で運行された。その特徴の1つがワンコイン、すなわち1乗車100円という低廉かつ分かりやすい運賃であり、「コミュニティバス＝ワンコイン」と言われるような時期もあった。しかし、通常の路線バスとの格差や、運賃低廉化を実現するための公的補助の水準の妥当性など、様々な問題点が指摘され、近年では経費上昇などによって見直しを迫られるところが多い。そもそもコミュニティバスの運賃をどのように決めるべきかについては、十分検討されてきたとは言いがたい。

本セッションでは、コミュニティバスの運賃決定について、以下の話題提供の後、フリーに議論することを予

定している。

- (1) 海外における事業構造とプライシングの事例
ー日本との比較を踏まえた問題提起ー
遠藤 俊太郎（交通経済研究所）
- (2) コミュニティバスなどの運賃設定の特徴整理
竹内 龍介（国土交通政策研究所）
- (3) 武蔵野市における「ムーバス」運賃の考え方
吉田 樹（福島大学）
- (4) 埼玉県富士見市におけるコミュニティバスの運賃
値上げ
板谷 和也（流通経済大学）

以下では、それぞれの話題提供内容について紹介する。

2. 海外における事業構造とプライシングの事例 ー日本との比較を踏まえた問題提起ー

本話題提供では、我が国と同様に自動車が普及し、道路運送事業に関して類似の法令を持ち、自治体等、地域との輸送契約に基づく輸送（以下、「公共輸送契約」と記す。）も行われているドイツを対象として、その事業

構造と運賃決定の仕組み・考え方を整理する。

(1) 公共交通の事業構造

ドイツでは、連邦法である地域化法（RegG）により、地域公共交通の確保は各州の責務とされており、これを受けて各州で公共交通法（州法）が定められ、地域公共交通の運営に関する規定がされている。州によりその手続・事業構造は若干異なるが、例えば旧西独地域で国内最大の国際空港を持つフランクフルト・アム・マインを擁するヘッセン州においては、都市圏内の輸送は当該地域の公共交通に関して義務を負う自治体（市・郡）等が地域交通計画（NVP）を策定し事業者と公共輸送契約を結んで輸送を行う形がとられている。この場合に市・郡から交通事業者に対して契約・発注が行われる構造については、我が国において地方公共団体が主体的に計画・運営を担い事業者に運行を委託する形態のコミュニティバス事業と類似性が高い。

(2) 運賃制度

日本およびドイツにおける運賃制度の概略を表-1に示す。まず、運賃の同意（認可）については、ドイツにおいては原則として事業者の経営が十分に可能な水準の運賃であるかどうかを審査することとしている一方、日本においては事業者が過大な利潤を得ない水準の運賃であるかが審査される点が根本的に異なる。

ドイツの場合、公共輸送契約を締結して都市圏内の運送を行っている地域が多いが、その場合は許認可庁への届出のみで足りる。日本においても省令に定める条件を満たして関係者間の協議が調ったものについては届出とされており、この点についても類似性がみられる。

日本では、地域（自治体・地域団体等）が計画主体となるいわゆる「コミュニティバス」が、事業構造・運賃制度ともにドイツの公共輸送契約に基づく場合と類似しているが、運賃の共通化がなされておらず、地域内の重複路線において複数の運賃が混在する等の課題が存在する。

ドイツでは運賃についても州によって取扱が異なるものの、運賃連合や運輸連合が形成されている場合にはその運賃を適用することが原則となる。ヘッセン州の場合には州公共交通法において州および地域の自治体が共同で設置する運輸連合が決定し運営する共通運賃を適用することが義務づけられており、事業者独自の運賃を設定することはできない。

(3) 運賃に関する議論

ドイツにおいては、公共交通事業が単体で自立経営できる状況になく、何らかの形で公的な財政措置が講じられることが前提となっている。そのような状況の下、公

共輸送契約に基づいて提供される公共交通の運賃は、地域において「利用者にとどの程度の負担を求めるか」という観点で政策的に議論される。契約の形態にもよるが、運賃収入が直接的に交通事業者の収入となるものではなく、交通事業者は公共輸送契約に基づく支払を受けることで持続可能な経営を行う仕組みであることがその背景にあるといえる。

ドイツでは、物価・エネルギー価格等の高騰を受け、ほぼ毎年運賃改定が行われている。制度上は許認可庁への通告（届出）のみで運賃改定ができることとなっているが、これは手続上の儀式に過ぎず、事前に政治的に運賃の上昇幅を決定していることが通例である。そのため、ベルリン等左派勢力が強い地域・自治体においては、市長が長期にわたる公共交通の運賃値上げを凍結する旨を宣言し、数年間にわたり運賃が据え置かれている例もある。また、ピーク時需要水準の変化や中長期的な投資計画等を鑑みずに無料化を求める議論もあり、各地で運賃政策はどのようにあるべきかという問題が提起されている。

(4) 我が国への示唆

我が国において、自治体や地域の団体等が主導する「コミュニティバス」は事業構造がドイツにおける公共輸送契約に基づく事業形態に近い。この場合、総括原価を基礎とする上限運賃認可はそぐわず、法第九条第四項に定める届出での運賃決定・プライシングが適切である可能性が指摘できる。

表-1 日本およびドイツにおける運賃および事業制度

	日本		ドイツ	
	道路運送法	コミュニティバス	PBefG（連邦法）	公共輸送契約
法令	道路運送法	コミュニティバス	PBefG（連邦法）	公共輸送契約
許認可	要	要	要	要
認可官庁	国土交通大臣		州が指定する許認可官庁	
認可対象	運賃等の上限 （法第九条第一項）		運賃額 （§ 39 Absatz 1 / 第39条第1項）	
認可運賃以下の運賃設定	上限の範囲内で定めた運賃等を届出 （法第九条第三項）		不可 （§ 39 Absatz 3 / 第39条第3項）	
審査内容	能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであるかどうか （法第九条第二項）		事業者の経営状況、資本・収入・借入、必要な技術開発等の費用、等が充分に見積もられたものであるか （§ 39 Absatz 2 / 第39条第2項）	
例外	省令で定めるところにより、当該運送に係る運賃等について関係者間の協議が調ったときは届出で足りる （法第九条第四項）		公共輸送契約に基づく輸送の場合、これを発注する機関が許認可庁に対して運賃額を通告することをもって同意（認可）を得たものとみなす （§ 39 Absatz 1 / 第39条第1項）	
種別	一般	コミュニティバス	一般	公共輸送契約
事業構造	事業者主体	公共主体	事業者主体	公共主体
実質的な手続	認可申請・運輸審議会	協議会合意の届出	同意申請・許認可庁審査	事前協議および発注者からの通告
事業者・種別間運賃差異	あり		あり （共通運賃導入の場合はなし）	
一般的な事業形態	○	-	-	○

出典：道路運送法（e-GOV 法令検索）、Personenbeförderungsgesetz（Gesetz im Internet）より作成

ドイツにおいては、運行にかかる費用のうち運賃収入で賄うべき割合について明確な基準は設けられておらず、地域の判断による決定がなされている。我が国コミュニティバスにおける運賃設定・プライシングにあたっては、ドイツと同様、利用者にとどの程度の負担を求めるべきかという議論が不可欠である。

加えて、コミュニティバスに該当しない一般の路線バスについても、特に地方部においては、委託路線・補助路線等が多く存在し、コミュニティバスと事業構造が類似しつつあることに鑑み、中長期的に事業構造・運賃制度をコミュニティバスのシステムに近づけていくことも検討が求められるのではないかと考えられる。

3. コミュニティバスなどの運賃設定の特徴整理

本話題提供は、コミュニティバス（及びデマンド交通）に関する運賃設定について、平成30年度の国土交通政策研究所が実施した市町村への調査結果をもとに、コミュニティバス等の運賃設定の概況を整理した結果、100円運賃のケースが多いことが分かった。そのため、100円運賃により運行している特徴的な事例をピックアップして、それぞれの事情について紹介する。

(1) コミュニティバス等の運賃設定の概況

市町村における運賃設定の方法に関する、各市町村へのアンケート結果を示す。運賃の設定方法については、「利用者の負担が大きくなるようにした」と回答した割合は約6割と高く、公的補助の下に市区町村の行政サービスの一環として住民に利用しやすい運賃設定を行うという考え方が状況によってあることが理由として推測される。

また、市町村による導入効果に関する認識の有無についての回答を比較すると、「他の市区町村における事例を参考にした」及び「市区町村の負担額が大きくなるようにした」と回答した割合は、効果発現の方が効果不明に比べ高かった。他事例を参考にすることや行政負担が大きくなるようにすることが必要と考えられるが、単に他の事例の模倣とならずに実際の負担額について留意することが必要であるとみられる。

具体的な運賃額についての運行形態にみると、「均一制」という回答は約6〜7割と最も多かった。デマンド交通とコミュニティバスの回答を比較すると、「地帯制」という回答割合はデマンド交通の方がコミュニティバスに比べ高く、デマンド交通は予約に応じて運行されるため、その都度距離が変わる可能性があることから、対キロ運賃では設定できないことが要因と考えられる。

(2) 100円運賃の事例

都市郊外部及び地方部において100円運賃を適用している市町村のヒアリングを通して得た実態や課題を示す。

東京都の郊外部における民間バスが一定程度運行されている市町村でのコミュニティバスの事例についてみる。A市においては、武蔵野市のムーバスに倣って運賃は路線バスより安価な100円と設定しているものの、コミュニティバスの運行地域とそうでない民間路線バスの地域があり不公平だという意見が住民からあがっているという課題を認識している。

また、A市では近年コミュニティバスに平行する民間路線バスが大幅な減便となったが、その理由として、元々赤字路線で運行便数も1時間に1本と15〜30分に1本のコミュニティバスに比べて少ないことのほか、ドライバー不足や、コミュニティバスと路線が重複し、運賃もコミュニティバスより高い区間運賃（初乗り180円）であることから利用者を奪ってしまったとみられる。A市では、市民利便性は向上したものの、コミュニティバスが民業圧迫の形になっていると認識している。一方、ドライバー不足の中、コミュニティバスに任せるという

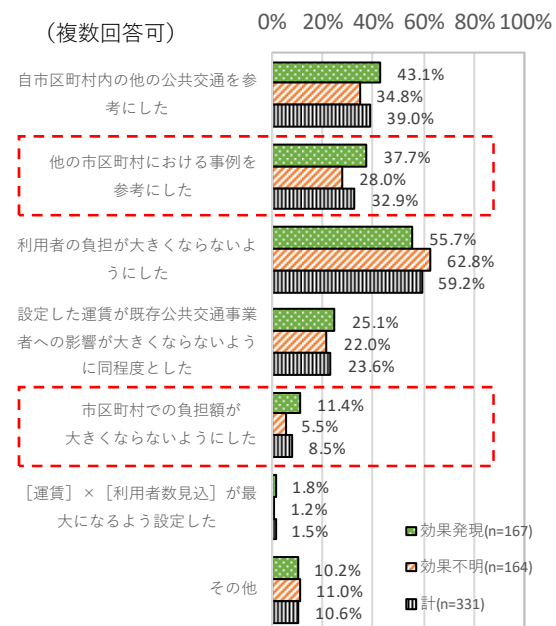


図-1 運賃の設定方法

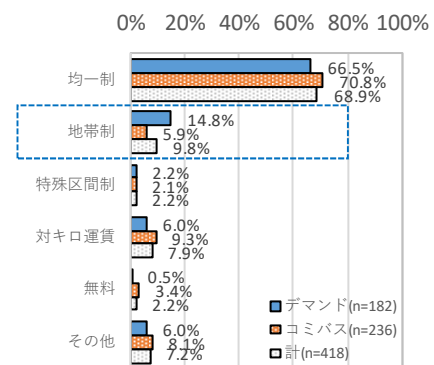


図-2 具体的な運賃額

スタンスもみられるという行政側の視点もあり、民間路線バスの減便を受け持つ形でコミュニティバスのダイヤ改正も実施を行い、当該地区のサービスを確保する工夫をしている。

上記のような経緯もあり、A市ではコミュニティバスの運賃値上げを検討しているが、住民等の反発があるため明確な根拠がないと難しく、民間路線バスの初乗り運賃に合わせ一般は180円とし、高齢者は100円とするなど、世代の差別化といった工夫をこころみている。なお、東京都市部においては、東村山市では平成26年6月より、東大和市では平成27年2月より民間路線バスにあわせ180円に値上げを行った事例もみられ、100円運賃に必ずしもこだわらない事例もみられる。

地方部におけるコミュニティバスの事例をみると、B市では実証実験の段階では、近隣市の事例を参考に300円と設定していたが、以降200円、100円と段階的に運賃を低下させた事例も見られる。B市では、路線バスの撤退後、次第に高齢者の足の確保に関する要望が出てきたことや、コミュニティバスを地域の公共交通として根付かせるため、コミュニティバス運賃を100円回とし、定期券を3,000円/年とした。収益は小さく赤字であるが、市民に応援してもらいたいという気持ちで設定したという状況であり、購入者は増えており、また実証実験以降の値下げもあり、利用者が増加し、バス文化が根付いてきたと市側は理解している。

A市、B市の事例より、他地域の事例を参考コミュニティバス運賃を設定している点がみられた。100円運賃については、通常の路線バスへの影響や市民の平等性といった視点が路線バスとの共存の上で留意する視点である。一方、市民へ利用してもらい利用者を定着するという視点では、100円運賃は重要な要素である。また、必要に応じた変更も適宜図るべきとみられる。

4. 武蔵野市における「ムーバス」運賃の考え方

本話題提供では、東京都武蔵野市で運行されるコミュニティバス「ムーバス」の運賃に対する考え方について紹介し、100円運賃が維持されてきた経緯や課題を示す。

コミュニティバスの明確な定義は存在しないが、主に地方公共団体など、バス事業者以外の主体が運行内容を立案する形態を指す。武蔵村山市内循環バス（市が車両購入、立川バスに運行委託）が1980年に運行開始となったことを皮切りに、1988年には日野市ミニバス（京王バスと市が赤字負担を折半）が導入されるなど、初期の運行は多摩地域である。「ムーバス」は、1995年に1号路線の運行が始まり、2018年時点では7路線9ルートに拡大し、年間利用者数は277.7万人（一日平均7,607.5人）



図-3 「ムーバス」運行収入・経費・収支の推移

となっている。

「ムーバス」の運行が検討されはじめたのは、武蔵野市市民交通システム検討委員会（1991～92年）における議論である。バス停から直線距離で300m以遠の地区をバス交通の空白地域に、バス停から近い地域でも1日の運行回数が100本（往復）以下の地域を不便地域に位置づけたうえで、その後に設置された、武蔵野市コミュニティバス実施検討委員会では、以下のコンセプトを挙げるに至った。

- 交通不便地域を解消する短距離交通システム
- 地域の人々が育てるバス
- 高齢者や幼児連れの人などが抵抗感なく利用できるバス
- つい乗ってしまう魅力的なバス
- 先進性や話題性のある武蔵野市らしいバス

このうち、運賃に関しては「つい乗ってしまう魅力的なバス」の項目に「短距離交通なので、路線バスの半額の1回100円など低廉な料金制とする」と述べられている。ムーバスの運賃を設定するにあたり、上記の検討委員会では、高齢者（27人）と主婦（19人）を対象にしたヒアリングを行い、参加者とその家族に詳細なアンケート調査（有効回答77票）を実施した。ヒアリング調査では、シルバーバスが利用できないことを前提に議論されており、1回100円なら「利用してもよい」と考える参加者がほぼ全員であったと報告書に記述されている。また、ムーバスの運営に関しては、初期投資に関しては武蔵野市が行う一方、民間バス事業者に運行を委託し、採算が取れるようになったら、民間移行する旨も述べられている。

図-3は、「ムーバス」運行開始当初からの運行収入や経費、収支差額を整理したものである²⁾。運行当初の3年間は補助金を支出していたが、乗客増と広告収入（現在は取りやめ）により収入が増えたうえで、1997年（平成9年）には、運行を委託する民間バス事業者が嘱託制度を導入したため、人件費が削減され、黒字転換した（黒字による剰余金については、市とバス事業者との間で折半した）。しかし、1号路線の開始から10年余りが経過

し、車両更新が必要になった際に、黒字運行であることがむしる課題を生んだ。先述のとおり、初期投資を武蔵野市が行う一方、採算が取れるようになった段階で民間移行することが当初の考え方であった。そのため、黒字運行が続いていたにも関わらず、車両の購入を市が行うべきであるかが議論になった。そこで、2007年度（平成19年度）からは、バス事業者が車両購入を行い、その減価償却費を運行経費に含めることになったため、同年以降は、赤字が続いている。

武蔵野市では、地域公共交通網形成計画を策定しているが、同計画を協議するなかで、「ムーバス」の運賃について議論されたことがある。2018年（平成30年）11月5日に開催された地域公共交通活性化協議会では、事務局から「平成29年度の運行収支では、5,700万円の赤字となっており、利用者が増えていても収支が改善されていない状態にある。営業係数を100円に近づけるために、料金改定も一つの手段と考えている。」との報告があった。これに対し、バス側の労働組合からは、運転士不足の課題に対応するため「ムーバスの乗務員に対しても、手当などが路線バスと差がないよう向上していくことを検討中である（中略）運営的な面から今回の消費増税を機として見直しも視野に入れて考えてもいいのではないか」との発言があった一方、運賃値上げで自転車利用が増加した場合、駐輪対策に関する行政コストが増大する懸念も指摘された（同市は、放置自転車対策に2億円を計上（2019年度））。

そこで、武蔵野市は、市民を対象としたアンケート調査を行い、「ムーバス」の現状について説明した文章を付したうえで、以下の施策への賛同について尋ねた。

- ・市が運行補助金をさらに増額し、運行や運転士確保に必要な経費を補うべき（44.4%）
- ・利用者が少ない時間帯の運行本数を減らすことで、経費節減や運転士不足に対応すべき（33.4%）
- ・回数券の廃止や運賃以外の収入減を確保して、運行や運転士確保に必要な経費を補うべき（30.7%）
- ・利用者が少ない路線の運行ルートを見直すことで、経費削減や運転士不足に対応すべき（28.7%）
- ・運賃を上げて、運行や運転士確保に必要な経費を補うべき（26.7%）

アンケートに付した文章には、「ムーバス」の運賃が設定された経緯も記されたが、「会費」という表現が用いられた。これは、運行している路線の町内の方が支えてくれないと維持できないという意味で使われるようになった言葉であり、運行当初から使われてきた言葉である。各施策への賛同割合に大きな差はなかったが、「会費」の値上げに関しては賛同率が最も低く、休日・年末

年始の減便や回数券の廃止を行いつつ、人件費の上昇に関しては、財政負担を増やすことで対応することになった。一方で、COVID-19による生活様式の変化は大きくなると想定され、運賃設定も含めた「ムーバス」のコンセプトの何を継承し、何を变えるべきかについて、「ムーバス」の黎明期に盛んであった、関係者や市民との対話が必要である。

5. 埼玉県富士見市におけるコミュニティバスの運賃値上げ

本話題提供では、埼玉県富士見市のコミュニティバス「市内循環バス ふれあい号」において2020年1月に実施した運賃体系の変更とその影響について紹介するとともに、自治体が運行するバスの運賃設定に関わる論点を整理する。

埼玉県富士見市では1997年1月から市内循環バスが運行されている。数度にわたる路線と時刻の改訂を経て、2015年4月から現在の8路線によるネットワークとなっている。各路線は原則として一般路線バスの運行のない地区と市役所および鉄道駅を結ぶ設定となっており。高齢者等のいわゆる交通弱者に留まらず、通勤通学等幅広い目的で利用されている。

年間の利用者数は全路線の合計で18万人前後とよく利用されているが、その大きな要因は、70歳以上の高齢者は無料の「高齢者特別乗車証」の交付を受けることができ、この乗車証を乗車時に示すと無料で乗車できることにあった。全体の半数以上にあたる9万人ほどがこうした費用負担をしない利用者であるが、近年は様々な事情で有償の利用者が減少傾向にあり、市の負担額は増加する一方だった。なお、一般利用の場合の運賃は1回170円であった。

そのため富士見市は2020年1月に大きな運賃改定を行った。この改定は、一般利用の運賃を200円に値上げするとともに、高齢者特別乗車証を所持している場合の運賃を無料から100円に変更するというものである。高齢者に対し従来求めていなかった負担を求めることになるため地域公共交通会議でも議論になったが、市内循環バスを持続可能とするための施策として承認された経緯がある。

特に高齢者にとって大きな値上げとなったこともあり、2020年1月の利用者数は値上げ前最後の2019年12月の7,919人から大きく減少して5,080人となった。一方、一般利用者については4,675人から4,860人へと微増したが、これはもともと毎月5,500人前後の利用があったところ2019年12月はやや利用が少なかったことが影響している。

この直後、2020年3月以降は新型コロナウイルス感染拡大の影響が大きく出たことが大きな要因となり、一般利用者も高齢利用者も大きく減少している。特に緊急事態宣言の発出を受けた2020年4月および5月の利用は前年同月比で60%以上の減少であり、値上げの影響を押し量ることはできなかった。その後はコロナ前と比べ、一般は50%から60%程度、高齢者は30%から50%程度の利用に留まっている。一方で値上げの恩恵で利用の激減にも関わらず運賃収入はほぼ前年並みとなっている。

このように今回の富士見市における運賃改定では、一般で30円、高齢者で100円の値上げを実施したが、利用が減少する中で運賃収入を維持することができ、市の補助の増大を抑えるという目的については一定の成果をあげることができている。また一般の利用の減少幅はそれほど大きくなく、コロナ禍の影響を考慮すれば軽微といえる減少に留まっている。しかし高齢者の利用は大きく減少したままであり、高齢者の生活に影響がなかったとはいえない。

以上のように、一般および高齢者の負担額の設定とその変更による影響について考察するのが本報告の趣旨である。値上げの影響だけを取り出して分析することが難しいが、当日は2021年の数値も含めて話題提供する。

6. 議論したい点

コミュニティバスのプライシングを考える際の論点としては、例えば以下が挙げられる。

1. 路線バスとの格差の妥当性
2. 公的補助水準の妥当性
3. 利用者の価格弾力性（支払意思）

これらは、地域の公共交通網におけるコミュニティバスに期待される役割や、他手段との連携のあり方とも関係するものであり、その意味で整合性がとれる運賃体系が求められる。逆に整合していないことで公共交通網の見直しが適切に行えないことも多くみられる。このような観点も含め、闊達な議論ができればと考えている。

興味をお持ちの方は、是非、SSにご参加いただき、議論に参加していただくことを期待している。

参考文献

- 1) 武蔵野市コミュニティバス実施検討委員会：武蔵野市コミュニティバス実施検討委員会報告書，pp.14-20，1993.
- 2) 武蔵野市：武蔵野市地域公共交通網形成計画，p.30，2020.