

## IV-54 コミュニティバスの運行に関する基礎的研究

室蘭工業大学	学生員	国村 圭介
室蘭工業大学	正員	田村 亨
(株)アーバンウイング	正員	金沢 洋和
東京都立大学	正員	秋山 哲男
(財)運輸経済研究センター	正員	吉富 実

### 1. はじめに

経済、社会の発展に伴う生活水準の向上により、近年地域社会内の日常的移動を支えるモビリティの充実が叫ばれている。公共交通機関、特にバス交通においては自家用車の普及によりその利用者は著しく減少し、需要の少ない輸送では、多くの場合単独で路線を開設するのが困難であり、必ずしも地域の実情にあったものとはいえない。一方、高齢化社会、障害者の社会参加にともない、これらの人々を含む地域住民の日常的な移動手段とする交通が求められている。このように、現在の路線バスのサービスだけでは多様化するニーズに十分対応し切れず、これらの需要に対応する新たな交通としてコミュニティバスは位置づけられる。

本研究は、全国の一部市町村で実際に運行されたコミュニティバスに関する既存研究をまとめ、コミュニティバスの運行を実現し維持していくための今後の推進方策を検討することにより、個性ある地域社会づくりの形成や地域におけるバス事業の新たな展開への方向性を見いだすことを目的としている。

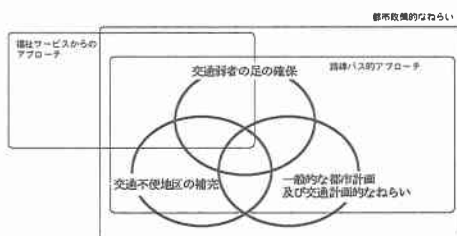
### 2. コミュニティバスの実態

コミュニティバスをサービス特性から整理してみると以下のように要約される。

- ①需要量からみると多くの場合低密度運行であり、タクシーよりは多くの需要に対応するが、路線バスを導入するほどではない。
- ②路線は固定ルート型が基本となるが、小型車両を使用して幹線道路以外でのルーティングや、バス停間隔を短くすることによりタクシーのように完全なドア・ツー・ドアサービスではないが、一般路線バ

スに比べてより高い近接性の高いサービスが可能と考えられる。

コミュニティバスはその地域によって様々なタイプが存在する。導入の意図によってコミュニティバスを大別すると1) 路線バスサービス補完(路線バスの廃止に伴う代替サービス、交通不便地区の補完、新規需要への対応、特定施設へのアクセス向上)と2) 福祉サービス(高齢者、障害者を中心とした交通弱者への移動サービス)の2つに分けられる。路線バスサービス補完は、一般バス路線の廃止による交通不便地区での市民のモビリティの確保などを主な目的としている。福祉サービスは高齢化や障害者の社会参加の支援、交通弱者のモビリティの確保を主な目的としている。コミュニティバスは、路線バスと福祉移送の中間的領域に位置づけられる。



出典：(財)運輸経済研究センター「コミュニティバスの今後の推進方策に関する調査」

図-1 コミュニティバスのタイプ

コミュニティバスの特徴として、1) 乗り合いバスであること、2) 行政などの補助を受けていること、3) 一般バス路線がない地域か廃止地域で運行している、などがあるが挙げられる。しかし我が国では現在福祉交通として行政の移送サービス補助などによって拡大し始めたが、欧米のような行政の幅

広い参入がなく、福祉部局の部分的参入にとどまっている。

### 3. コミュニティバス運行の事例

#### (1) 着目点

コミュニティバスの多くは、バス事業者などに運行依頼という形が取られているが、コミュニティバス運行にかかる費用の多くは市町村によってまかなわれており、市町村にとって大きな負担になっている。コミュニティバスの多くは、低密度運行であり、また運賃も定額に抑え利用者にインセンティブを与えており運賃収入のみでの運行は困難である。しかし以上のような状況下で地域内の高齢者、障害者を主とした地域住民の交通の足を確保するためにコミュニティバス運行をバス事業者などが行うことは困難であり福祉サービスの視点から市町村が積極的に行うことが望ましい。実際に、太田市、館林市、足利市、武蔵野市、石巻市、横須賀市、小田原市、松山市で運行している事例がある。

これらが、実現可能な理由を実際の事例を通して明らかにしたい。

#### (2) 武蔵野市の事例

平成7年11月からコミュニティバスが東京・武蔵野市で運行されている。吉祥寺駅北口と既存のバス路線がない住宅地を結ぶ1周4kmの1方向循環路線で午前8時から午後6時まで毎日運行されている。高齢者の利用特性を考慮して200m間隔に設置されている。小型車両を利用することで大型バスが入れない住宅地の道を運行することができ、完全なドア・ツー・ドアサービスではないが、一般路線バスに比べより近接性の高いサービスが可能になっている。また高頻度運行（15分間隔）、低料金によって地域住民にとって利用しやすくなっている。

武蔵野市の場合は都市内循環型のバスであり都市内交通不便地区へのサービス補完を主な目的としており安定した利用者数を確保している。

多くのコミュニティバスは運賃を定額に抑え市が赤字に対して補助を行う形になっており行政の理解がないと成立しない。コミュニティバス利用者の多くは交通弱者特に高齢者であり財政の支援は必要不可欠である。高齢者を中心としたCaptive層は将来増加していく。このような交通弱者に対応するために

コミュニティバスのようなサービス特性の高い交通手段は必要なのではないだろうか。車社会が進展し、バス利用者が減少している中、コミュニティバスは地域住民、市町村が自らの実情に応じたバスシステムであることが望まれる。

### 4. コミュニティバスの問題点・課題

①採算ベースに乗るほど利用者数がない；コミュニティバスの多くは、現在他の公共交通がない区間すなわち不採算路線であり利用者は少ない。特に地方都市では自動車への依存度が高く、また人口減少も著しいためバスの利用者数は少ない。

②財源の確保が困難である；運賃収入だけでは成り立たないため、公的援助が行われているが市町村の財政負担は大きい。またこのことが最大の問題となりコミュニティバス導入にいたらないケースもある。

③運賃体系状の問題；市町村の財政負担を考えると一定額の運賃を徴収することが望まれるが、利用の促進化を考慮して低廉化を図るケースが多い。

④市町村、住民、バス事業者による密な連帯が望まれる；市町村は、地域住民の要望を把握する一方で、バス事業者と情報交換を行い地域にふさわしいシステムを検討することが求められる。

⑤一般路線バスとの関係；太田市、館林市、足利市では廃止路線バス代替バスとして、横須賀市、小田原市では高齢者・障害者専用の福祉バスとして、また武蔵野市では都心部における公共交通不便地区補完型の循環バスとして、一般路線バスとは異なるコミュニティバスが導入されている。このように、コミュニティバスの導入背景、目的は市町村によって大きく異なっており、公共交通体系を確立する上で既存の一般路線バスとどう住み分けるか、あるいはどう連携していくかについて、市町村の実情に応じた検討が求められる。

⑥路線、乗降場所の設定；路線及び乗降場所を選定する際には、地域住民の意向、ニーズを十分に把握することが求められ、また地域住民のコンセンサスを得ることが求められる。小田原市の福祉バスの事例では、郊外部から目的施設への運行を主な目的とし、途中乗降を行わない運行で、乗降場所が郊外部及び目的施設に限られており、利用者からは路線途中での乗降を希望する意見が見られる。このため、

市では今後サービス対象を広げ、効率的な運行を行うことを目標にバス事業者と協議していきたいとしている。しかし、路線途中での乗降については、既存路線バスの乗客減の原因となるとの意識がバス事業者にあり、調整が必要である。市民のモビリティを福祉バスなどを含めて充実させるためには、市町村とバス事業者双方の努力と連携が必要である。この時、市町村はバス事業者の負荷を理解すると同時に必要な措置をとることが必要である。一方でバス事業者は、福祉の領域に新たな需要が存在することに着目して、これらの需要の吸収、発掘につとめることが必要である。このように路線、乗降場所の設定にあたっては、市町村とバス事業者が十分な調整を行い合意形成を図ることが求められる。

⑦ 高齢者、障害者の利用に考慮したシステムの必要；低床ノンステップバス、スロープ付きバスなどのシステムを充実させ積極的に導入する必要もある。欧米諸国の事例では、基本的に全ての公共交通が移動制約者に利用可能なシステムとすることを目標としている。我が国でも充実したサービスにより地域住民の潜在需要を掘り起こし移動制約者の外出機会、社会参加を促進していくことが社会的に望まれる。

⑧ 福祉サービスとの係わり；コミュニティバスは高齢者・障害者の利用に配慮したシステムが望まれ、武蔵野市のように路線、バス停の設定、車両構造に工夫を行っている事例がある。しかしながら、多くの都市では旅客輸送と性格を異にする福祉サービスも単独で行われている。移送サービスには、コミュニティバスのサービス領域と重複する部分もあり、一部移送サービスを取り組んだ対応として、福祉サービスと連携のとれた対応が望まれる。具体的には、固定ルート型や施設送迎型の福祉サービスが該当し、特に施設送迎バスは道路運送事業としてなじみにくいのが実態であり、コミュニティバスとしてこれらのサービスとどう連携を図るかが課題となる。

⑨ コミュニティバスの魅力の向上；武蔵野市では住民が親しみやすいように車両デザイン、ネーミングなどに工夫を凝らしている。また横須賀市では車両のボディカラーに市のイメージを考慮している。このように、利用者のバスに対する印象を高め、利用者の定着、喚起を図る上で、地域住民にとって親しみのある、乗りやすいシステムとすることが望まれ

る。

## 5. 国・都道府県の役割

コミュニティバス運行にかかわる費用の多くは市町村によってまかなわれており、市町村にとっては大きな財政負担となっている。このことがネックとなりコミュニティバス導入にいたらないケースもある。国・都道府県はバス事業者のいっそうの努力を求めるとともに、円滑に市町村がバス事業者へ財政支援できるように関係省庁に対して協力を要請することが必要である。平成7年度から「廃止路線代替バス運行にかかわる」が一般財源化され、以前は適用要件外であったバス運行の経費などが地方交付税の措置対象とされてきており、コミュニティバス運行への適用が期待される。また、高齢者・障害者に対する福祉的視点からの財政支援の活用も今後検討する必要がある。

## 6. 市町村の都市経営とコミュニティバス事業

### (1) 一般論として

都市経営は経営環境に応じてその経営資源を使ってサービスとニーズの極大化を図ることとされてきた。しかし、市民福祉の極大化がシビルミニマムからシビルマキスムを目指すことになり、その目標が高次化すると地方自治体内部の経営資源のみでは不十分で、民間資源をいかに取り入れるかが求められるようになってきている。投資分野では民活が叫ばれ、サービス部門ではNPOなどの活躍が期待されている。また、公共交通など都市サービスは、戦後以来それがナショナルミニマムであれシビルミニマムであれ、サービス規模の拡大と水準の向上を目指してきた。しかし、近年の市民ニーズはサービス内容にあつてより個別的高次元かつ複合的サービスを求めている。すなわち、かつての生活保護や建設基準行政など法令にもとづくサービスから生い甲斐や景観行政への変化であり、福祉・教育などの施設建設行政から在宅サービスや文化活動支援などのソフトなサービスの追加である。この様なサービス内容の変化に対応して、地方自治体は、外郭団体や委託方式、メセナなどの企業参加方式など、サービス供給の多様化を図り、そのサービス供給形態の選択を誤らないことが重要とされている。

## (2) コミュニティバス事業を対象として

以下では、バス事業を意識して、住民ニーズと行政範囲、行政サービスの費用負担についてまとめる。

住民ニーズは無限である。衣食住などの必要財は全ての国民の最低限度の保障がされるべきとの考えがあるが、生存に必要な所得を保障する（所得分配の適正化）なら、各個人は自らの予算制約と選好に従って市場をおとしてニーズを充足すべきである。住民ニーズが行政の守備範囲として取り上げられるためには、ニーズが社会ニーズに転化する必要がある。周知の様に、道路や公園など「非排除性」や「非競合性」といった公共財の物理的属性を備えるものは、市場による供給が失敗するものとして社会ニーズになりうる。また、一定の広がりを持った地域社会で、統一的な基準で供給した方が望ましいもの（例えば、公共駐車場）や、家計の力では問題解決が不可能なもの（福祉政策など）、医療など生活に大きな打撃を与えるかもしれないリスクを事前にプールして分散するという保険原理が働く領域も社会ニーズに転化し得る。ここで、重要なことは、個人ニーズが社会ニーズに転化したとしても、その全てが行政の範囲とはならないことである。行政需要と言い換えると分かりやすい。需要とは支払う意思を伴った欲求である。市場メカニズムでは、支払い意思がなければ取り引きが成立しないため、欲求が無制限に表われない。ところが、社会ニーズをぶつける相手は地方自治体であることから、支払う意思とは無関係にニーズが顕示される可能性がある。結論を急げば、社会ニーズを的確に選びだし（サリット・マジョリティのニーズの掘出し）、その中から行政需要として取り上げたものを予算の制約を考えつつ優先順位を付けて現実の政策へと転換していく政策形成プロセスが、地方自治体には要求されている。

行政範囲が拡大とともに、「行政が提供するから無料で」という発想はその転換が求められている。基本は受益者負担原則であるが、この内容は本題であるバス事業に直接関係しないので、ここでは、民間事業であるバス事業への一般会計からの運営補助について、行政サービスの費用負担の観点から、検討すべきポイントを3つまとめる<sup>9)</sup>。1つは、民間事業者が減価償却や人件費などサービスの供給原価を正確に算定し、しかる後に、供給原価のどの部分

を一般財源で負担するかのルール作りを行なうことが必要である。行政一般について言えることであるが、原価の算定と負担ルールの合意形成に対する努力はこれから益々重要となろう。2つめは、モラル・ハザードに関わるもので、サービスを低水準な料金で提供すると、利用者のコスト意識は薄れ、結局は住民の福祉水準を低下させてしまう可能性の存在である。3つめは、福祉サービスとしてのバス事業の位置付けにより、個人への直接的な利益だけでなく、社会にも間接的な利益が発生していると考えた場合、行政当局が間接的利益の大きさを的確に把握し（定量的把握は難しいが、波及プロセスなど間接効果の内容は検討すべきであろう）、一般財源の充当根拠を明示するすることが必要であろう。

## 7. おわりに

本研究は、コミュニティバスの運行に関わる基礎的研究として、①既存事例とおとしたコミュニティバスの問題点と課題の抽出、②事業推進に対する国と都道府県の役割、③実際の意思決定機関の一つである市町村に着目して都市経営とコミュニティバス事業の在り方をまとめた。今後は、バス事業者と公共の関係についても考察を加えたい。また、発表においては、コミュニティバス事業の北海道への導入についても述べる予定である。

### <参考文献>

- 1) 「コミュニティバスの今後の推進方策に関する調査」、(1996)、(財)運輸経済研究センター
- 2) 「在宅高齢者の移動システムに関する研究」、(1996)、厚生省長寿科学総合研究事業報告書
- 3) 秋山哲男、(1996.11)、「福祉交通と乗り合いバスの接点を考慮した交通システム」、土木計画学研究・論文集、No19(1)、pp646
- 4) 秋山哲男、(1995)、「コミュニティバスの事前・事後分析と利用者による評価」、第2回自動車SIG講習会講演資料集、pp24-27
- 5) 竹内伝史、(1994)、「地方都市の公共輸送における制度的課題」、運輸と経済、第54巻第1号