

## 【報告3】過疎地の公共交通における自治体の役割

西村 茂(金沢大学 法学系 教授)

金沢大学の法学類の西村です。政治学、行政学を専門にしています。地域政策研究センターにも所属してまして、地域の公共交通、特に過疎地のバスに関し共同でやってきた調査の内容を、まとめて報告させていただきたいと思います。

### 1. 過疎地の移動手段としてのバス

#### 1.1. 路線バス事業の衰退

過疎地の移動手段としてのバスということをまず考えてみます。すでによく言われているように路線バス事業衰退を示すさまざまなデータがあります。「年間輸送人員」のピークだったのは1968年で以後、減少しています。

「国内旅客輸送の機関分担率(人キロベース)」というデータでは、1965年-2005年の間に、乗り合いバスと鉄道の比率は低下する一方、自家用車の比率が10%未満から50%強に増加しています。

「代表交通手段利用率(平日2005年)」を見ると、バスは大都市2.5%、地方都市3.0%と、ともに極めて低い状況です。

路線バスは、2006年～2011年の6年で、総計1万1160kmが廃止されています。

一般路線バスの多くは赤字です。国交省のデータ(2008年度)では黒字路線が1万系統で1100億円黒字に対して、赤字路線は2万8000系統で2700億円赤字となっており、トータルで1600億円の赤字です。

バス事業者の数は規制緩和以後に増加しています。しかし貸切バス事業者は2864社(2000年)から3923社(2005年)と大幅増なのに、路線バス事業者は485社(2002年)から513社(2005年)と微増です。利用者が見込める貸切バスへの参入が特徴的です。

#### 1.2. 衰退の原因

このようなデータを見ると、鉄道の不便な地方において、自家用車も利用できない人々が頼りにする路線バスは全体的に衰退しており、人口減少と高齢化を考慮すると、過疎地では今後も状況改善は展望できません。

路線バス衰退の原因を見ても、まず何よりも自家用自動車の普及が指摘されてきました。モータリゼーションの結果、路線バスは規制緩和より前から路線縮小・運賃値上げがあり、運賃の割高感と利便性低下がありました。

次いで2002年の道路運送法改正による規制緩和も衰退の原因となりました。これにより参入・運賃規制が廃止されました。その目的は、競争による料金低下と新サービス促進でしたが、路線バスでは結局、新規参入よりも赤字路線からの撤退が目立つようになりました。

そもそも路線バスは、利用者が多いほど便数が増えて料金が安くなり、路線のつながりがあるほど便利になるものです。しかし、市場競争に任せるという方向では、事業者は利用者の多い路線にだけ参入し、利用者が少ない路線からは撤退することになります。また、低運賃競争の激化は事業者の経営を圧迫します。

路線バス衰退の要因には、過疎化もあります。「過疎」は「低密度性」ですが、公共交通を整備するという点では明らかにマイナス要因となります。人口減は利用者減となり運賃収入が悪化し、集落が点在している状況は、効率的経路を走らせることが難しくなります。

過疎地ではバスが不便なため、高齢者が自家用車運転を継続し、通学では家族が生徒を送迎することが増加します。結果として、ますますバス利用者が減少するという悪循環になります。

## 2. 国・自治体によるバス事業への補助金

具体的な取り組みの紹介の前にまず、運賃収入だけでは維持が困難であるバス事業に対する国・自治体の補助金を見てみます。

過疎地の自治体は、「住民の足」を維持するため、財政に余裕がないにもかかわらずさまざまなバス事業を行っています。路線バスへの欠損補助、コミュニティバスの自主運行、NPO等が行う運送事業への財政支援です。運行形態もデマンド型などの工夫が模索されています。

国の補助は、「地方バス路線運行維持対策補助」の交付実績で69億円(2000年)から80億円(2007年)という規模で行われてきました。2011年に制度変更され「地域公共交通確保維持改善事業」が創設され、公共交通への補助金がグループ化されました。2011年の総額は305億円ですが、ここには「離島航路・航空路確保や多分野バリア解消等の事業」が含まれていて、「地方バス路線への補助」の金額がわかりにくくなりました。おそらく規模は大きく変わっていないと思われます。

問題は、国の補助は自治体間をまたぐ幹線系統への運行欠損補助に限定されていることです。そこで都道府県が国庫補助対象以外の路線に単独補助をやっています。単独以外に都道府県は、国庫補助と同額の協調補助も実施しています。加えて市町村は、独自に様々な補助を実施していて、これが地方バス事業を支えています。

福井県のデータですが2010年決算で見ると、国が約1億円、県が約1.2億円、市町約4億円で、国を1とすると1:1.2:4という割合です。基礎自治体の負担が大きいことがわかります。ただし、市町村のバス運行対策費補助金というものに対しては、8割は「特別交付税措置」で返ってきますので、実質負担は約3億2500万と少し軽くなります。

福井県交付実績(2010年)単位:千円

	バス運行対策費補助(運行費補助)	(車両減価償却費等補助)	(路線維持合理化促進補助)	広域生活バス路線維持対策事業補助金(運行)	市町生活交通維持支援事業補助	計	実質負担
国	99,838	250	4,138			103,976	174,369
県	99,838	250	4,138	21,865		125,841	125,841
市町	87,991			51,676	256,195	395,862	325,469
計	287,667	500	8,276	73,541	256,195	626,179	

※市町の8799万円「バス運行対策費補助金(運行費補助)」の8割(約7039万円)は特別交付税措置されるため、実質負担は約1760万円

### 3. 石川県珠洲市の取り組み

次に具体的に、石川県珠洲市の取り組みをご紹介します。

#### 3.1. 市の概観

珠洲市は能登半島の先端にあり、面積247.2km<sup>2</sup>ですが可住地60.6km<sup>2</sup>でその比率は24.5%しかありません。高齢化率は41.8%と非常に高い地域です。もとは1954年に3町6村が合併し市域が大きくなったこともあり、市域全体に集落が点在しています。

#### 調査した自治体の比較

	人口	面積km <sup>2</sup>	可住地	可住地比	高齢化率
珠洲市	16,279	247.20	60.60	24.51%	41.83%
氷見市	51,335	230.49	95.56	41.46%	32.01%
高山市	92,210	2177.67	268.07	12.31%	28.20%
佐井村	2,370	135.00	17.00	12.59%	36.80%

#### 3.2. 特徴的な公共交通の取り組み

珠洲市でさまざまな取り組みが行われていますが、ここでは特徴的な事業のみ紹介します。それはスクールバスを活用して一般乗客を有料乗車させるもので、大臣表彰も受けた取り組みです。

スクールバスをコミュニティバスとして活用する事例は全国で取り組まれていて、次のような3つのパターンがあります。

間合い利用: 登下校時間帯外にコミュニティバス化

混乗化: スクールバスに一般住民も乗れる

統合(乗合化): コミュニティバスとして乗合化

スクールバスは、そもそも登下校時以外は走らせていないので、有効に活用すべき資源といえます。そのコミュニティバス化は、住民の利便性向上、車両の効率的利用、運行経費抑制につながります。

珠洲市では、最初は「混乗」というパターンを検討しましたが、保護者の反対が強く、「間合い利用」にしたという経緯があります。生徒を降ろした後、車庫へ帰る前に一般乗客を乗せる形で、通院・買い物等に、高齢者の方が利用されています。

さらに珠洲市では現在、「統合」を検討中です。市がこの方式を中心に検討しているのは、他の方式が地域事情から実施困難であるためといえます。

まず第1に、近い将来、民間の路線バス事業者が撤退する可能性があり、路線バスへの欠損補助を続けるだけでは「住民の足」が確保できなくなること。

第2に、NPO等の団体に委託する方式では、観光客が利用できず、担い手や運転手確保の困難も予想されることです

### 3.3. 珠洲市の取り組みへの評価

珠洲市は、公共交通の実証実験などこれまでに積極的にバス事業を模索してきた実績があります。将来、少子化で学校再編を検討しているためスクールバスへの需要は高まること、過疎地有償方式や路線バス事業者支援では困難が予想されることもあり、コミュニティーバスとスクールバスの統合で「住民の足」を確保する方向をとろうとしています。

これは、市が自治体として運営・運行に責任を持ち、積極的に関わることを意味します。長年にわたって人材や運行ノウハウを持つ民間事業者や、住民組織には頼れないということも意味します。自治体担当部局で運営経験を蓄積し、運行を委託できる事業者を確保し継続的に育成しなければならぬわけです。

次に、珠洲市の選択が持つ今後の課題をより明らかにするために、他の自治体の経験と照らし合わせてみたいと思います。

## 4. 青森県佐井村

### 4.1. 市の概観

佐井村は下北半島の西側先端にあり、県庁所在地や地方の中心都市から離れている点で、地理的条件が珠洲市と似ています。高齢化率が36.8%と高い点でも共通します。

ただし、人口は2300人と珠洲市の6分の1であり、かつ面積は2分の1であること、地形が特徴的で、山が海岸まで迫り急な道を上下して到達する集落があることが違います。珠洲市以上にバスの運営運行を制約する要因といえます。実際に路線バスの来ない山道を、車で走って該当する地区を訪ねましたが「タクシーを呼んでも嫌がって来てくれない」という評判を実感できました。

#### 4.2.特徴的な公共交通:過疎地有償(デマンド)

佐井村は、2006年道路運送法改正以前から、過疎地有償運送に積極的に取り組んできたところ  
です。そのため、半島先端にあるという地理的条件と合わせて、調査対象に選びました。

村では、まず自治体運営のコミュニティバス導入を検討したが、経費がより高くなってしまふこと  
と、利用者も多くは見込めないことから、断念したという経緯があります。結局、住民組織に運行を  
委託する形(現行法の「過疎地有償方式」となりました。さらに定時定路線ではないデマンド型で  
やることも決まりました。

利用するには会員登録を行う必要があり、また利用に当たっては前日までに予約しなければなり  
ません。予約、運転手の手配、料金徴収など財務は、すべて社会福祉協議会の事務局が担って  
います。

予約が入ると、運転手となる一般協力者(現在4人)に連絡し、確保できなければ社協職員が担  
当します。車両は社協の6台と一般協力者の自家用車4台となっています。村の人口からしてこ  
れで対応できているということになります。

利用目的は通院などに限定されておらず、出発地が佐井村なら目的地は「全国どこへでも行く」  
という方針です。

料金体系は、村内8、村外13の区域に分けたゾーン間運賃設定です。1人利用の場合、同一  
ゾーン内400円～ゾーン間10600円の範囲となっていて、2人～4人の割安料金も設定されてい  
ます。タクシーより安く設定されていますが、導入当時から地元の業者も協議に参加していること  
もあり、不満は寄せられていません。

#### 4.3. 評価

佐井村は、過疎地有償運送方式の他にも、通院のためのコミュニティバスを業者に運行委託  
し、幹線を走る民間の路線バスにも補助を出しています。このため社協による有償運送は、より利  
便性の高い補完的な「住民の足」として、利用者には好評のようです。知り合いなどに頼んで車に  
乗せて送迎してもらうより、料金がはつきりしていて良いという声があるようです。

ただしこの方式には大きな課題があります。

社協という本来は別の目的を有する組織に、運行ばかりか運営も大きく依存していることです。  
運転手・車両の確保、日常業務全ての面で社協の職員が支えています。自治体担当部局は、公  
共交通のこの部分に関しては「補助金を出している」だけといえる状態です。もちろんNPO組織に  
運行委託している他の自治体でも似たような状況と考えられ、佐井村だけの問題ではありません。

公共交通全体への支出を総合的に検討する点も進んでおらず、スクールバスの利用も検討はさ  
れていません。

次に、同じくNPOにバスの運行を委託している氷見市と比較してみたいと思います。

## 5. 富山県氷見市

### 5.1. 市の概観

氷見市は半島先端ではありません。地形の特徴は、中心部を取り巻く山の谷沿いに集落が点在していることです。面積は珠洲市と同規模ですが、可住地の比率は高く、人口も約5万人と珠洲市の3倍です。高齢化率は珠洲市より低く32.0%になっていて条件は違います。

### 5.2. 特徴的な公共交通:過疎地有償運送(地域全世帯が会員)

路線バス撤退後に運行されていた市のコミュニティーバスも廃止となることを受け、山間にある八代地区では、全世帯の同意でNPO法人を設立し、バス運行を決定しました。

居住地に応じた年間5,000円～2万円の会費と、市からの補助金で運営されています。他の基石地区では会費年間1,000円に加えて、100～500円の乗車料金が年間定期券で運行しています。

氷見市・八代地区の事例が全国的にも評価されているのは、会費制度の利点のためではないかと思います。そのメリットは、年間収入が安定し、ドライバー確保や年間運営計画策定が容易になることです。八代地区では設立当初から、運転手をボランティアではなく、常勤雇用として確保することが重要であるという明確な方針を立てていた点も注目されます。経験のある運転手確保は、定時性、安全性につながるからです。

年会費を払うことは利用促進につながる(乗る権利を行使する)効果もあります。これが高齢者の外出促進にもなります。

また業者や行政がバスを走らせているのではなく、「自分たちが走らせている」という意識も生まれやすくなります。会員は利用者として意見が言いやすく、意見は運転手や運行組織に直接伝えられ、ルートや時刻等が改善されたり、バス停増設、自由乗降の実施に至っています。

### 5.3. 評価

氷見市にも佐井村と同様の課題があります。積極的な担い手の存在、運転手の確保、住民の結束などがいつまで維持できるかという点です。

氷見市では、運行組織を中心的に担っているリーダーの高齢化と、後継世代が関わっていないことが懸念されています。この点は調査でインタビューに応じて頂いた地区の方自身が語られたことです。また人口減少、高齢化により将来は会員数減少による事業収益悪化が予想されます。

NPO等の住民組織が主体となったバス事業は、自治体財政が苦しいため、メリットが強調されることが多いのですが、やはり、「最後の手段」なのではないでしょうか。利用者減、収支悪化を理由に、民間事業者も市町村も撤退するような路線で導入されているわけです。また、自治体担当部局が、補助金以外に主体的は関わらないというデメリットもあります。

## 6. 岐阜県高山市

### 6.1. 市の概観

高山市は 2005 年合併で国内最大の市となったが、可住地は市域の 12.3%にすぎません。広い山間地を抱えていることとなります。高齢化率は 28.2%で調査した中ではそれほど高くありません。

### 6.2. 特徴的な公共交通

2011 年度から、路線バスを運行している民間事業者にコミュニティー・バスも委託しています。すなわち、ひとつの会社が市域全体をカバーする新たな公共交通体系を構築したことになります。山間地ではワゴン車利用やデマンド型運行も供給し、コミュニティーバスと幹線の路線バスとの連携を改善することでできています。

コミュニティーバスを 100 円とし、路線バスも「市民バス」で半額にするなど利便性向上、利用促進も図られています。

### 6.3. 評価

自治体が主導して、路線バスとコミュニティーバスを組織的に体系化したこと、また利用しやすい料金設定をした点が、優れた取り組みではないかと思えます。

しかし、他方では「空っぽのバスが走っている」という声もあり、自治体には、財政支援策と運行の効率性の両立を模索することが求められています。観光地である高山では、民間事業者の観光路線が、黒字であるという有利な特殊事情もあります。

## 7. まとめ:今後の研究課題

### 7.1. 住民主体型は先進事例なのか？

社会福祉協議会や NPO による運行は、確かに住民主体型ですが、やはり最終手段に過ぎないのではないのでしょうか。自治体が公共交通維持を住民組織に丸ごと依存することは、大きな問題です。

この方式の成功は、「地域資源」や住民意識の高さに依存せざるをえないことは、氷見市・佐井村の事例から明らかです。やはり自治体担当部局が主体的に運営ノウハウを蓄積しておくことや、高山市のように、住民組織よりも、まずは運行経験を蓄積しているバス会社との協議・調整が重要ではないかと思えます。

### 7.2. 「より少ない経費で持続可能な」という前提でいいのか？

行政にはつねに「コスト意識」が求められています。しかし、過疎地のバスは運賃収入では成り立たない事業です。やはりコストカットだけでなく、自治体の財政支援は必要不可欠と言えます。

すでに市町村にとって、バス維持経費への「負担感強い」と言われています。やはり国の財政

支援のより一層の充実が必要ではないでしょうか。

あわせて国の補助金のあり方も改善されるべきです。現状は、路線ごと、省庁ごとの補助金(国交省と文科省)になっています。地域全体の路線維持確保への補助金に改め、単年度欠損補助(赤字補填)から長期的な見積もり(5年計画等)による包括的な補助金制度に改めるべきではないかと思います。

特別交付税措置による軽減も「後で一括交付され負担がわかりにくい」と市町村から批判されています。これは負担比率が明確になるように改善すべきです。

最後に今後の研究課題ですが、これまでの研究は、ひとつの自治体に関する局地的研究が多いと言われています。したがって、地理的条件の多様性、地域資源の違いを考慮した比較調査・研究をさらに発展させていくことが重要だと思います。センターとしても、さらに地域と連携して調査を進めたいと考えています。