

過疎地域を内包する自治体における公共交通体系の 選択

著者	武田 公子, 小熊 仁, 西村 茂, 横山 壽一
雑誌名	金沢大学経済論集 = Kanazawa University economic review
巻	34
号	2
ページ	155-188
発行年	2014-03-31
URL	http://hdl.handle.net/2297/36851

過疎地域を内包する自治体における 公共交通体系の選択

武 田 公 子*
小 熊 仁**
西 村 茂***
横 山 壽 一****

はじめに

民間路線バスの採算維持が困難な過疎地域において、従来は自治体による路線バスへの補助によって辛うじて住民の足が守られてきたが¹⁾、近年では多様な主体・方法によってバス・タクシーが運行されるようになった。その背景には2000年代以降の道路運送法の規制緩和があり、また分権化を背景とした自治体に対する地域交通政策上の権限・責任の移譲がある。

一連の動きは、2002年施行の改正道路運送法に始まる¹⁾。この改正は、路線バスにおける参入・撤退の自由化、赤字路線への国庫補助体系の見直し(広域的幹線路線への限定)を主要内容とし、これを機に採算困難な過疎地でのバス路線の縮小・撤退が進んだ。これに続き2006年施行の改正道路運送法では、従来の路線バス(4条乗合)とは異なる、市町村有償運送、過疎地有償運送、福祉有償運送といった多様な担い手による地域交通(78条)を規定し、地域内の利害調整のために「地域公共交通会議及び有償運送運営協議会」を置くことを定めた。さらに、2007年の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」²⁾により、地域公共交通活性化・再生総合事業(2008-2010年)による補助制度が設けられ、法定協議会による地域公共交通総合連携計画の策定を前提とした支援策が導入された。2009年の政権交代後、民主党政権下の事業仕分けによってこの制度は廃止されたが³⁾、2011年度予算では地域公共交通確保維持改

善事業(サバイバル戦略)が創設され、生活交通ネットワーク計画を策定した協議会に対する補助が盛り込まれた。

これら一連の政策動向は、一方で、規制緩和の結果としての不採算路線の縮小による過疎地域の交通環境悪化に対する国の調整策とみることができる。また他方では、分権化を背景とする国の補助金の一般財源化方針の下で、国の公共交通事業管理を後退させ、自治体や地域主体の主体的取り組みに委ねる動きとも読み取れる。こうした中、特に過疎地域を抱える自治体では、コミュニティバスやデマンド交通等、多様な方法を用いた交通体系の構築に向けた取り組みがなされるようになった。

本稿の目的は、こうした状況下で、それぞれの地域の地理的条件や人口動態および主体的条件によって、どのような公共交通の手段・手法が選択され、どのような運営上の工夫がなされているかを明らかにすることにある。対象とするのはさしあたり石川県珠洲市、富山県氷見市、岐阜県高山市、同飛騨市の4自治体である。いずれも人口減少や高齢化を抱える地方都市であり、氷見市を除く自治体は市の全域ないし一部が過疎地域指定を受けている。特に後二者は合併によって広大化した市域をカバーする交通体系の構築も求められている。

これらの事例に共通するのは、高齢者の通院や買い物の足をどう確保するかということと同時に、少子化や市町村合併のなかで小中学校の統廃合が進む中、通学の足をどう確保するのかという問題である。また、地域によっては住民の生活の足を保障するためにとどまらず、観光客の移動にも活用したいという意向もある。こうした各地域の事情によって、それぞれに選択されている手法は、民間路線バスへの赤字補てん、自治体が自ら運行させるバス(市町村有償運送)、あるいは企画・運営を自治体が行いバス事業者に委託させる場合(4条貸切運送)、NPO等による運行(過疎地有償運送)、さらにこれらをスクールバスと関連付けるものなど、さまざまである。

以下ではまずこうした多様な地域交通の手段について、法的根拠や制度を整理する。その上で、各自治体へのインタビューや提供された資料をもとに、各自治体の交通体系の考え方と運用状況を見ていき、それぞれの交通体系・交通手段がどのような地域特性の下に選択されているのかを明らかにし、またそこでの課題を明らかにしていきたい。

I 地域公共交通の諸手段と法的根拠

民間路線バスの採算維持が困難な地域において、近年自治体やNPOが運営する地域公共交通の多様な形態がみられるようになった。まずは、現行の道路運送法³⁾に則してその整理を試みる。

1. 一般旅客自動車運送事業

利用者または運行委託先から運賃を徴収して運行する有償の旅客運送には、大別して道路運送法第4条に基づくものと第78条に基づくものがある。第4条に規定されるものは、一般旅客自動車運送事業者として国土交通大臣の許可が必要であり、運行車両は事業用自動車(緑ナンバー)、第2種免許ドライバーによる運行が求められる。この事業には、一般乗合旅客自動車運送事業と、11人以上の自動車を貸し切って旅客を運送する一般貸切旅客自動車運送事業(貸切バス)、10人以下の貸切で運送する一般乗用旅客自動車運送事業(タクシー)がある⁴⁾。

一般乗合(以下で4条乗合と示すことがある)は一般的な路線バスにあたり、運行に際してはダイヤ、運行ルート、運賃、バス停の位置をはじめ詳細な運行計画の策定が求められる以外に、安全運行を確保する観点から、運行管理者の設置や大型2種免許取得者による運行が義務付けられる。

2006年の道路運送法改正によって、この4条乗合の対象が拡張された。それまで、コミュニティバスやデマンド交通、乗合タクシー等は旧法第21条第2号で「貸切バスによる乗合運送」と位置づけられていたが、これらを全て4条乗合に含める形としたのである。

本稿で取り上げる事例のほとんどは、次に述べる自家用有償運送を除き、この4条乗合のヴァリエーションである。飛騨市の事例では、無償でのコミュニティバス運行が見られるが、これも市がバス会社に委託して運行しているものであり、市からの委託料によって無償化しているという点からみれば有償運行の一環とみることができる。

2. 自家用有償旅客運送

他方、自家用車両(白ナンバー)による有償旅客運送もある。同法第78条は、自家用自動車をも有償で運送の用に供することを禁止しているが、例外として、災害のための緊急時や地域・期間を限定した社会実験の場合のほかに、市町村やNPO等が市町村の区域内の旅客運送をする場合を認めている。これについて道路運送法施行規則⁵⁾は、第49条において「市町村運営有償運送」「過疎地有償運送」「福祉有償運送」の3つを挙げている。

市町村運営有償運送は、市町村が専らその区域内において住民の運送を行うもので、廃止路線代替バスなどのような「交通空白輸送」と、移動困難者に対する移送サービスである「市町村福祉輸送」とに区分される。過疎地有償運送は、特定非営利活動法人等が過疎法の指定を受けた地域において、その地域内の住民の日常生活に必要な用務として行うものである。また、福祉有償運送は、他人の介助によらずに移動することが困難であると認められ、かつ、単独で公共交通機関を利用することが困難な人々とその付添人の運送を行うものであり、NPO法人等が定員11人未満の自動車を使う場合に認められる。

これら有償運送を実施する主体は、運行に際して陸運局に登録を行う必要があるが、それに先立って地域協議会において審議を行うと同時に、その内容について地方自治体と事業者、地域住民間で調整が整っていることが要件とされている。登録の有効期限は2年とし、引き続き運行を継続する際には再度登録が求められる。ドライバーの勤務シフトの調整、管理、損害賠償のための保険契約の締結、有償運送車両である旨の表示など、利用者の安全、利便性を確保する上で最低限必要な事項を遵守していることは当然の要件である。

本稿で取り上げる事例についていえば、氷見市の3つのコミュニティバスおよび飛騨市の「ポニーカーシステム」が過疎地有償運送である。

3. スクールバス

スクールバスは、道路運送法上の区分でいえば、特定旅客自動車運送事業にあたる。前述の一般旅客自動車運送事業が旅客を限定しないのに対し、スクールバスや従業員送迎バスなどは特定の者の契約により一定の範囲を運送するものである。また、スクールバスは原則乗客から料金を徴収しない無償

運送であるため、道路運送法上の規制の対象外となっている。運送主体は市町村であり、市町村が保有する自家用自動車を運行させる場合と、バス会社等に委託して運行させる場合とがある。運送対象は小中学生の登下校時であり、無償での運行となっている。

スクールバスはそもそも、へき地教育振興法⁶⁾第3条に定める、へき地における教育の振興を図るために市町村に義務付けられる「へき地学校の児童及び生徒の通学を容易にするため必要な措置を講ずる」目的で運行されている⁷⁾。そのため、バス購入費の国庫負担補助制度が設けられている⁸⁾。さらに近年では、へき地に該当しない地域であっても、合併・過疎化などによる学校統廃合によって遠距離通学が必要になった児童生徒に対象を広げ、バス購入費の国庫補助を実施している。

加えて、2005年に登下校時児童生徒の事件が相次いだことを受け、文科省は翌年に「登下校時における児童生徒の安全確保のための路線バス等の活用について(通知)」⁹⁾を出した。これは、各地域で「安全な登下校のための路線バス等の活用に関する協議会」を設置し、スクールバスの運営に関して検討するよう求めたものである。この通知は、文部科学省、警察庁、国土交通省、総務省の協議に基づくもので、それぞれが同日に通知を出している。総務省通知¹⁰⁾では、路線バスをスクールバスとして活用するために必要な地方財政措置に言及しており、国土交通省通知¹¹⁾では、道路運送法上の許認可等の手続きについて標準処理期間の短縮等弾力的な取扱いをすることや、学校関係者等からの要請に基づいた申請事案についても可能な限り迅速に処理する旨に言及している。

こうした状況を背景に、コミュニティバス・路線バス・スクールバスの連携や一体的利用が進められるようになってきている。2008年に文科省が公表した調査結果でもすでに、スクールバスを通学時間帯以外にコミュニティバス等に活用している例、逆にコミュニティバスをスクールバスとしても活用している例等が報告されている¹²⁾。本稿で取り上げる事例のなかでは、珠洲市における回送車両の活用、氷見市におけるNPOへの運送委託、飛騨市における混乗などが挙げられる。

II 珠洲市の事例

1. 珠洲市内の概要と交通体系

珠洲市は能登半島北端に位置する面積247.2km²、2010年国勢調査人口16,300人の市である。過疎高齢化が進み、2005年国調から2010年国調の5年間で人口が9.7%も減少し、65歳以上人口比率は37.3%から41.1%へと上昇しており、市全域が過疎地域指定を受けている。いわゆる平成の大合併時には単独市制を維持したが、昭和の合併にあたる1954年には当時の珠洲郡3町6村が合併したため、市の面積は比較的大きい。

その一方で山が海岸線に迫る地形的特徴のゆえに、市域全体に集落が点在する形になっているため、路線バスが生活交通を担う上では限界が大きいの。必然的に自家用車による移動に依存せざるを得ないが、高齢化が進むなかでドライバーのいない世帯も増加してくることが見込まれる。

珠洲市では2010年度より、高齢者が運転免許を返納した場合、タクシー利用券またはバス回数券を2万円進呈する制度を導入した。高齢者の運転に不安を感じる家族がこの仕組みをきっかけとして返納を勧める例が多いとのことである¹³⁾。実際、この制度を導入してから返納者数は急増している。図表2-1は珠洲市より提供された返納者数データをもとに作成したものだが、返納時と国勢調査時点でデータのズレはあるものの、市全体として75歳以上

図表2-1 地区別運転免許返納者数

	運転免許返納者数				75歳以上 人口 (b)	a/b (%)	人口 (c)	b/c (%)
	2010	2011	2012	累計 (a)				
宝立	3	9	3	15	719	2.1	2,551	28.2
上戸	5	1	2	8	292	2.7	1,541	18.9
飯田	8	0	2	10	307	3.3	1,559	19.7
若山	5	8	3	16	482	3.3	1,992	24.2
直	1	3	4	8	228	3.5	1,265	18.0
正院	5	11	2	18	355	5.1	1,614	22.0
蛸島	3	3	4	10	293	3.4	1,449	20.2
三崎	7	6	3	16	665	2.4	2,532	26.3
日置	0	0	3	3	186	1.6	551	33.8
大谷	5	5	3	13	376	3.5	1,246	30.2
珠洲市	42	46	29	117	3,903	3.0	16,300	23.9

<資料> 返納者数は珠洲市提供資料、人口は2010年国勢調査小地域統計により作成。

人口の3%程度が返納したことになる。地区別にみると、正院や直等中心部に近い地区で返納者が比較的多く、日置や宝立など中心部から遠い地区では相対的に少ない状況がみられる。運転に不安をもちつつも公共交通が不便であれば返納が進まないということを示唆すると思われる。

他方で我々が独自に調査した結果によれば、運転免許を持たない高齢者の外出方法として、近隣や別居親族の自家用車で送迎という事例はかなり多く観察されている¹⁴⁾。とはいえ、こうした移動手段には多々制約があり、高齢者がいつでも自由に外出できる権利を保障するという観点から、公共交通手段の確保は不可欠である。

珠洲市地域公共交通活性化協議会は、2009年度より国の「地域公共交通活性化・再生総合事業」による財政支援を受けて、各種の実証実験や調査活動を実施した¹⁵⁾。この活動が評価され、2012年地域公共交通優良団体大臣表彰を受けている。受賞理由は、「スクールバスを活用して乗合バスを運行するなど地域の実態に即した交通体系の再構築をはかるとともに、地域団体、学校等のバス・ボランティア団体によるバス支援活動を行うなど、地域公共交通の確保・維持に積極的に取り組んだ」¹⁶⁾とのことである。協議会は2011年度まで当該事業の下で頻回開催されていたが、活性化事業が終息した後は休眠状態にある。

さて、珠洲市内で運行されているバスとそれに関わる市の財政負担は、図表2-2のように示される。バス運行に関する市の財政負担は、JR・のと鉄道の廃線に伴って導入された路線も含め、路線維持のための負担金や赤字補填が約2,000万円、コミュニティバスとして運行している2路線の市負担が700~800万円、スクールバス運行費用が約1,000万円となっている。一般路線バスへの赤字補填が2009年度以降大幅に減少しているのは、土日を中心に本数を削減したり、キロあたり単価を見直したりした結果とのことである。

現在民間バス会社が運行している路線のうち、採算性の低い枝線に関しては会社側が撤退の意向を仄めかしている。交通空白地区となれば逆にコミュニティバスを軸にスクールバス等他の手段との連携を含めて、その地区の路線を思い切って再編することが可能になる。スクールバスとも相互乗り入れする形でコミュニティバスを走らせ、フィーダーを乗合タクシー等で確保す

図表2-2 珠洲市バス路線の概要と市の費用負担額(千円)

路線	説明	負担区分	2006	2007	2008	2009	2010	2011
うぐいす号	小屋線	県1/3 市2/3	6,270	6,665	8,019	6,933	5,084	5,151
すずらん号	飯田地区の市営循環バス	国・市折半					2,472	2,287
一般路線バス	三崎線、飯田線、大谷線に対する赤字補填	県・市・事業者各1/3	7,344	8,492	8,401	7,734	6,584	5,004
特例路線バス	木の浦線(旧JRバス)	県1/3 市2/3	7,913	11,932	11,600	10,031	10,438	10,045
転換バス	のと鉄道廃止関係(穴水珠洲線、宇出津珠洲線)	県・市折半	603	2,914	3,684	3,409	3,371	3,362
スクールバス	教育委員会管轄、5路線	市単独	11,187	10,628	9,236	8,435	8,824	9,009
市の費用負担合計			33,318	40,632	40,940	36,542	36,773	34,859
県補助金			2,279	1,644	1,716	1,770	1,561	1,447
市実負担分			31,039	38,988	39,224	34,772	35,212	33,412

<資料>珠洲市企画財政課提供資料より作成。

るという方向性が市の基本的なスタンスである。

市では第三セクター方式での運営を想定している。過疎地有償運送についても、セミナーを開いたり先進地視察を行ったりして検討したが、キーパーソンとなる人材や運転手の確保難、地域の足でありつつも観光客等も利用できるものとしてバスを運行させたいという思いから、過疎地有償運送は適合しないのではないかと市は考えている。また、コミュニティバス化については、地域公共交通活性化協議会の前に住民説明が必要と考えている。区単位の説明会で料金や路線について住民の意見を聞き、それを集約したうえで協議会にかけるという手順におよそ1年は要する。まずは、半島先端部の地区についてモデル的に事業に着手したいとのことである。

2. スクールバスとその活用

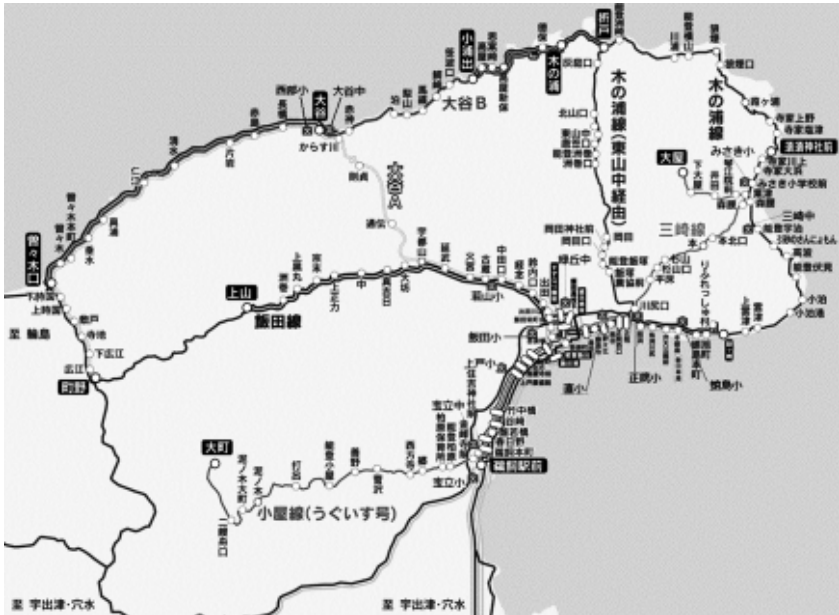
前出図表2-1に示したように、スクールバスにかかる財政負担は、市内公共交通事業全体にかかる市の財政負担の約3割を占める。珠洲市内には小学校9校、中学校4校があり、2012年度からは宝立小・宝立中が一貫校となつ

図表 2-3 小中学校児童・生徒数とスクールバス利用状況(2012年度)

	児童生徒数	スクールバス利用数	備 考
上 戸 小	53		
飯 田 小	77		
直 小	88	9	
若 山 小	50	12	
正 院 小	53		
蛸 島 小	67		
みさき小	96	24+25	小泊コース, 本コース
西 部 小	29		
宝 立 小	69	2	
宝 立 中	49	2	
緑 丘 中	244	6 + 9	直小コース, 若山小コース
三 崎 中	52		
大 谷 中	24		

<資料> 珠州市教育委員会提供資料より作成。

図表 2-4 珠州市内の路線バス



<資料> 珠州市ホームページ (http://www.city.suzu.ishikawa.ja/home/kakuka/kizai/bus/html/1_00.html)。

ている。小学校では4kmの徒歩圏外の児童，中学校では6kmの徒歩・自転車通学圏外の生徒の通学手段を確保する原則で，4つの小学校と2つの中学校でスクールバスが運行されている(図表2-3参照。なお，珠洲市の路線バスおよび小中学校の位置を図表2-4に示す)。珠洲市では1981年に市の北端部にあった日置小中学校の廃校と，飯田小学校・緑が丘中学への統合がなされているが，それ以降の学校統廃合は2000年代に入って急速に進んできた観がある。2004年には粟津・小泊・直の3小学校の統合によって，みさき小(校舎は旧粟津小)が新設されたが，この時に保護者からスクールバス運行が前提条件という意見が多くあり，そのなかで2000年に市としてスクールバスを導入した経緯がある。さらに現在市は，西部小・大谷中，みさき小・三崎中の小中一貫校化や緑丘中校下6小学校の再編も検討しており¹⁷⁾，こうした動きが進めばスクールバスの必要性は一層大きくなると考えられる。

スクールバスは，小学校は通学時間1便，帰宅時間2便を運行させており，中学では部活があるため，通学1便，帰宅3便となっている。珠洲市は中学の部活動を必修にしているため，学休期間も部活動のために中学のスクールバスを運行させている。小学校のクラブ活動は任意のため，学休期間は運行せず，クラブ活動のある児童は路線バスや親の送迎で通学している。スクールバスの運行は，毎年の入札で決定する民間バス会社に委託している。2013年度の受託者は，スズ交通(車両および運行を委託)，めだか交通(市の家用車2台を利用した運行委託)の2社である。

さて，前述の地域交通活性化・再生総合事業費による実証実験として，2011年度にスクールバス回送時一般乗車(有料)を行い，2012年度からは市の事業として本格運行を始めた。これは，スクールバスの登校後(児童生徒下車後，車庫への回送経路)に一般乗客を乗車させるものである。珠洲市では以前にスクールバス混乗を検討したが，保護者の反対が強かったために実現しなかった経緯がある。この一般乗車は混乗ではなく，回送利用であるため，児童生徒の通学には全く影響しない。児童生徒送迎時にはスクールバスとして，回送時には道路運送法第78条に基づく有償運送(市町村自主運行バス)として運行しているわけである。

スクールバス一般乗車の運行は現在1本のみであるが，20箇所バス停を

經由し、始発大屋8:00、終点飯田高校下8:30、料金は最高480円である。日祝日を除く毎日運行しており、このルート上には他の路線バスとの接続点である道の駅すずなりや、珠洲総合病院が位置する。利用者は、通院・買い物などに利用する高齢者がほとんどである。

2012年度の利用実績は、296日間運行し、利用者1,156名、一便平均3.9人と決して多くはない¹⁸⁾。運賃収入389,930円に対して運行費用777,000円であり、収支率は50.2%となっている。これとほぼ同一ルートを路線バス(北鉄奥能登バス)の三崎線(一日3往復)が運行しており、スクールバス一般乗車はその一便を代替する形となっている(料金体系は同一)。市の財政負担としては路線バスの赤字補てんもスクールバス一般乗車赤字補てんも同じことになるのだが、路線バスからみれば顧客を奪われる形にはなっている。

こうした状況をみれば、確かに市が検討するように、路線バスの廃止とスクールバス機能を包含するコミュニティバスへの転換は妥当であるように思われる。市がバス運行の企画・運営に主導権をもち、住民のニーズに対応した柔軟な運行や運営の効率化を図れる可能性があるからである。では、市が主体となるコミュニティバスの運行方法として、具体的にどのような選択肢があるのだろうか。次章以降ではこうしたコミュニティバスの選択肢として他自治体の事例をみていきたい。

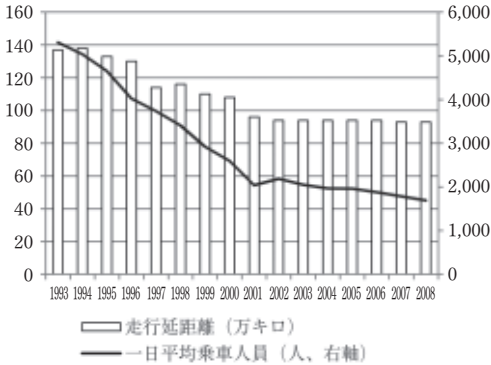
Ⅲ 富山県氷見市の事例

1. 氷見市における公共交通の概要

氷見市は富山県の西北、能登半島の東側付け根部分に位置する面積230.49km²、2010年国調人口51,726人の自治体である。珠洲市と同様、1954年に10村を編入して現在の市域となっており、いわゆる平成の大合併では単独市制を維持している。氷見市の主要な公共交通は、高岡～氷見間を結ぶJR氷見線と加越能バス(株)による路線バスである。路線バスはJR氷見線と並行するJR高岡駅～JR氷見駅間の広域幹線7路線とJR氷見駅を起点とする地域内路線4路線、および市街地周遊バスの合計12路線からなっている。

氷見市ではモータリゼーションが富山県平均と比較しても早いスピードで

図表3-1 氷見市内のバス走行距離と乗員



<出所>加越能鉄道資料より作成。

すすみ、2011年度の1世帯あたりの自家用車保有台数は1.80台にも上る。これは、全国平均1.09台、富山県平均1.72台と比べて高い値である。その結果として、公共交通の利用者は減少が著しい。図表3-1に示すように、氷見市内のバスネットワークを主体的に担っている加越能鉄道の年間走行キロ数や乗車人員は1990年代を通じて著しく減少している。2001年度以降走行距離が横ばいであることから、不採算路線からの撤退が1990年代に行われ、その後は路線が辛うじて維持されている状況が窺われるが、乗車人員は2000年代に入ってからでも2割程度減少している。

その一方で、今後さらに進展する少子高齢化のなかで、公共交通に求められる役割は大きい。加齢に伴い自家用車の運転が困難化する高齢者にとって、通院や買物の足の確保は死活問題となる。とくに、氷見市は地形上、市街地周辺が広大な中山間地域で取り囲まれており、そうした中山間地の集落には数多くの高齢者世帯が点在する。路線バスはJR氷見駅を中心に放射状に広がっているが、このバスネットワークから外れた枝線部分の公共交通をどのように維持するかが課題となる。氷見市では2007年より、市北部の山間地においてNPO法人(地域活性化協議会)を運行主体とするコミュニティバスを運行させている。道路運送法第78条に根拠を持つ過疎地有償運送である。以下ではこの3つのNPOバスに焦点をあてて述べていく。

2. 地域活性化協議会による過疎地有償運送

氷見市では、加越能バスが撤退した2地区および公共交通白地地域の1地区において、NPO法人による過疎地有償運送が導入されている¹⁹⁾。3地区とも河川上流の中山間に位置し、谷沿いに集落が点在している。いずれの地区も高齢化率45%を超え、今後さらに高齢者の足の確保が課題となる地域である。

氷見市で最初に過疎地有償運送が取り組まれたのは、八代地区においてである。同地区では2000年3月に小学校・中学校が廃校となったのに伴い、同地区で運行していた加越能バスが廃止された。その後市はスクールバスを兼ねた市営バスとしてこの路線を運行させていたが、利用者の低迷により、2005年に市営としての路線維持を断念する意向を示した。こうしたなか、八代地区では全集落で会合を開いて協議を行い、全世帯の同意を得て、2005年8月にNPO法人八代地域活性化協議会を発足させ、同年10月にNPOバス「さすがた」の運行を開始したのである。その後八代地域活性化協議会は、隣接する灘浦地区に対して、公共交通が通っていないこの地区にもNPOバスを運行させようと呼びかけた。灘浦地区でも集落ごとに会合を設けて検討した結果、2012年4月から八代地域活性化協議会によるNPOバス「なだうら」が運行されるようになった。運行のノウハウをもつ八代地域に委ねた形での過疎地有償運送であるが、将来的には灘浦地区に自らのNPO法人を設立し、八代協議会から事業を移行させることが望まれる。

また、碓石地区においても、碓石地域活性化協議会によって、2010年にNPOバス「やまびこ」の運行が開始されている。碓石地区にはもともと加越能鉄道懸札線・吉懸線の2路線のバスが運行されていたが、少子高齢化に伴う利用者数の減少を背景に撤退の申請がなされた。これを受け、氷見市・加越能鉄道・地域住民からなる碓石地域活性化協議会は何度かの検討を重ね、その結果、既に運行していた「さすがた」と同じ運行方式によるバスサービスの継続を決定したのである。加越能バスの運行を引き継ぐだけでなく、住民の要望に基づいてバス停を増設し、自由乗降区間を設けるなどの工夫もしている。

さて、図表3-2はこの3地区におけるNPOバスの運行状況を一覧にしたものである。3つのNPOバスはいずれも、各地区の最上流集落と氷見市民病院前・JR氷見駅を結ぶ20~30kmの路線であるが、谷筋に点在する集落がある

図表3-2 氷見市のNPOバス(過疎地有償運送)

バス名称	ますがた	なだうら	やまびこ
運行主体	八代地域活性化協議会		碓石地域活性化協議会
事業開始	2005年10月	2012年4月	2010年10月
地区名	八代地区	灘浦地区	碓石地区
世帯数・人口(12.5.31)	258世帯・616人	254世帯・638人	331世帯・827人
会員(12年度 正/賛助)	224人/48人	87人/127人	301世帯/249世帯
会費・料金	年会費制(定額+エリア別)		年会費+運賃負担
運転手	3人(常勤)	2人(常勤)	4人(常勤)
運送車両	23人乗りマイクロバス1 15人乗り乗用車1	15人乗り乗用車1	15人乗り乗用車2
便数	平日5往復(うち1便はスクールバス兼用), 土日祝日3往復	平日・土2往復	平日3.5往復 土日祝日2往復
運行キロ数	25.7km	21.7km	30.0km

<資料>氷見市へのインタビュー、提供資料に基づき作成。

ため途中で分岐・合流するルートとなっている。小型車輛で合流点まで行き、そこからマイクロバスに接続する場合もあれば、谷筋を往復して運行する場合もある。また、坂道を高齢者が家まで歩くのは大変ということもあり、自由乗降区間を設けている。地域協議会が主体となった運行であるがゆえに、住民ニーズに則した弾力的な運用がなされているといえる。

また、いずれのバスも会員制であり、会員外の利用はできないが、会費の設定が八代・碓石両協議会で異なっている。八代地区・灘浦地区では、正会員が概ねバスの利用者であり、年額5,000円の固定会費(NPO会費)に加えて居住するエリアに応じて5,000円~20,000円のバス会費を負担する。賛助会員はNPO会費のみを負担している。碓石地区では会費として徴収されるのは年額1,000円のNPO会費のみであるが、利用者は1乗車につき100~500円の料金を負担する仕組みである。この料金は、撤退した加越能バスの料金体系を継承している。年間バスもあるため、日常的にバスを利用する住民にとっては八代地区同様の年間負担で幾度でも利用できることになる。

3. NPOバスの財務状況

過疎地有償運送は、そもそも民間路線バスが採算悪化によって撤退した地域や

交通空白地域で実施されているため、会費や料金収入のみで採算をとることは現実的ではない。従って、自治体や県による何らかの補助制度は不可欠といえる。

市は「氷見市NPO過疎地バス路線支援事業費補助制度」を設けており、運行費と車両等購入費のそれぞれに対する補助金を交付している。運行費補助金は、人件費の50%と人件費以外の経費の80%を補助対象経費とし、補助額は補助対象経費、運行経費の60%、500万円のうちいずれか低い額とされている。車両等購入費補助金は、1回目の取得時には当該経費の全額、2回目以降の再取得時は当該経費の50%とされている。

また、富山県も「NPO過疎地バス路線支援事業費補助金」を設けており、NPO等による過疎地有償運送を行う市町村に対して補助金を交付している。補助対象額は、①市町村の運送費に対する補助金交付額、②運送欠損額(運送収入－運送費)、③運送費の9/20、のいずれか少ない額で、補助率は1/2(通勤路線：JRダイヤへの接続の場合)または1/3(その他路線)とされている。

図表3-3は、八代地域活性化協議会が運営する「ますがた」の収支状況を

図表3-3 矢代地域活性化協議会NPOバス「ますがた」収支状況(千円, %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
定 額 会 費	a	2,680	1,340	1,330	1,330	1,240	1,320	1,340	1,340
地域別会費	b	0	3,590	3,470	3,370	3,355	3,105	2,770	2,800
委 託 料	c	1,380	2,760	2,760	2,760	1,800	1,800	1,800	1,800
補 助 金	d	19,925	2,408	3,422	2,240	2,800	2,800	10,749	3,200
そ の 他	e	2,260	12	1,041	45	2,277	43	2,429	1,704
収 入 合 計	f	26,245	10,110	12,023	9,745	11,472	9,068	19,088	10,844
事 業 費	g	4,010	7,616	7,806	8,441	8,308	7,929	8,316	8,350
管 理 費	h	282	125	414	897	632	615	1,940	780
車 両 関 係 費	i	20,685	0	0	0	0	0	7,746	0
そ の 他	j	430	1,397	1,369	0	0	0	1,680	1,680
支 出 合 計	k	25,407	9,138	9,589	9,338	8,940	8,544	19,682	10,810
収 支	l=f-k	838	972	2,434	407	2,532	524	-594	34
収 支 比 率 (%)	f/k	103.3	110.6	125.4	104.4	128.3	106.1	97.0	100.3
累 積 収 支	l累積	838	1,810	4,244	4,651	7,183	7,707	7,113	7,147
事 業 収 支 比 率 (%)	(a+b+c)/(g+h)	94.6	99.3	92.0	79.9	71.5	72.9	57.6	65.1
会 費 対 事 業 費 比 率 (%)	(a+b)/g	66.8	64.7	61.5	55.7	55.3	55.8	49.4	49.6

<資料>氷見市提供資料より作成。

示したものである。運行初年度の2005年度には運行車両の購入や車庫整備の経費が2,000万円かかっており、また2011年度にも車両関係費が計上されているが、これらにほぼ対応する補助金収入があったことがわかる。また、全体の収支は2011年度を除き黒字であり、累積黒字は600万円に達している。車両の購入に係る費用については、2回目以降は半額補助となるため、今後の車両更新に備えて積み立てているのである。

住民からの会費と事業費(人件費、ガソリン代、車検、修繕費等)の比率についてみると、開始当初は65%と高かったものの、次第に低下して最近では50%を切るようになってきている。会費収入のうち、地域別会費が若干減少したことで、燃料費の高騰等を背景に事業費が増加していることが原因である。定額会費はこの間ほぼ一定であることから、地域住民全体によってNPOが維持されている状況が窺えるが、特に山間地に居住する潜在的バス利用者の減少は如何ともしがたい。こうした状況を補う形で2012年度には補助金収入が増加しており、その結果収支の黒字が何とか確保された状況が見て取れる。

4. NPOバスの意義と課題

氷見市におけるNPOバスの事例について、注目される点は次の3点である。

第1に、いずれの場合も会員制をとり、地域活性化協議会がNPO法人となって運行しているという点である。バス路線・ダイヤを支えているのは住民(会員)であるという意識が明確である。民間事業者や自治体直営コミュニティバスと異なり、公共交通を「地域で走らせている」「地域で守ろう」という気持ちが出てくるからである。市担当者によれば、利用者の意見がドライバーや運行主体に伝わりやすく、ルートや時刻等について常に改善が行われているとのことである。

第2に、住民負担については、八代地域活性化協議会が運行する「さすがた」と「なだうら」においては一定額+地区別会費という年会費制をとっており、碓石地域活性化協議会が運行する「やまびこ」では一定額の年会費に乗車距離に応じた料金制を採っているということである。いずれもそれぞれの協議会で話し合っただけで決めた課金制度であるが、碓石の場合は会費は自治会費と同様に住民の9割以上から徴収している事情から、年会費をあまり高く設定でき

ず、利用者の受益者負担を求める声もあったことから料金制を併用している。とはいえ、年間を通じて利用する住民向けに定期も発行していることから、結果的に八代の会費制度と大きくは異ならないといえる。この会費制度では収入の安定化や不確実性の回避という効果が生み出され、将来を見据えた運営計画の策定につながりやすいというメリットもある。また、住民の側にも会費を負担する以上利用しようという動機づけになり、高齢者の外出促進に繋がるという効果も期待できる。

第3に、ドライバーが確保できているという有利性である。もともと民間事業所を退職した経験者が各地区にいたという条件に恵まれた面はあるものの、ボランティアとしてではなく、いずれも常勤の正規雇用として確保されており、それによって安定した運行体制を築くことができたといえる。ドライバーを確保して運行本数、安全性、定時性を実現するためには「ボランティア精神」のある人に手を挙げてもらうことを期待するだけでは無理があるだろう。NPOを立ち上げる段階から、ボランティアに依るのでは「長続きしない」との議論があり、ドライバーを常勤雇用とする前提で計画されてきたことが注目される。

その一方で、NPOバスには以下の課題が残されている。第1に、NPO法人八代地域活性化協議会・NPO法人碓石地域活性化協議会における役員の高齢化である。現在、協議会の役員は主に65歳以上の高齢者で構成され、立ち上げ時にも運営にもその後継となる世代が関わっていない。サービスを維持するにあたっては、将来的な運営そのものを担う人材の発掘が必要不可欠である。

第2に、NPOバスの運行地域は少子高齢化が著しく進展している地域であることから、今後、その流れが進行し、会員数の減少による事業の収益悪化が予想される。その場合に、サービスを継続するためには、補助金の増額、もしくは、会費の追加徴収などが考えられるが、その際に住民間、あるいは市との合意を形成できるかが課題である。

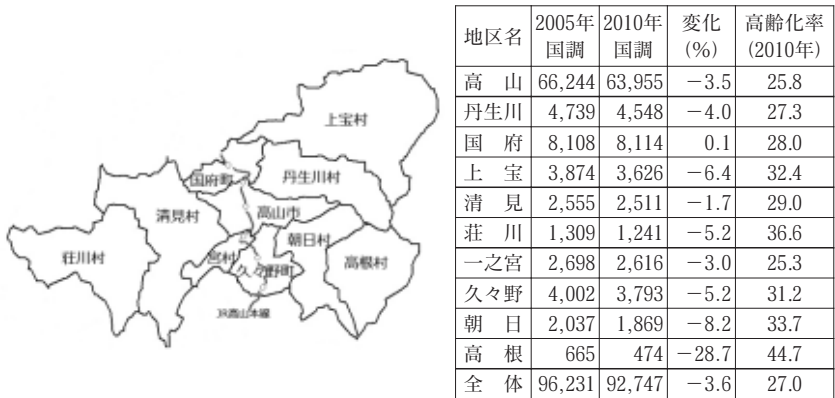
IV 岐阜県高山市の事例

1. 高山市の概要と交通体系

高山市は、2005年2月1日に、旧高山市が2町7村(丹生川村・清見村・荘

川村・宮村・久々野町・朝日村・高根村・国府町・上宝村)を編入して2,178 km²という国内最大面積の市域を形成することとなった。合併後の高山市はこの広い地域全体をカバーする公共交通体系を、地域間の公平性を確保しつつ構築していく必要に迫られることとなった²⁰⁾。

図表4-1 高山市の合併地図と地区別人口動態



加えて同市は人口減少の著しい地域を内包している。図表4-1は合併後各地区の人口動態を示したものであるが、5年間に28.7%も人口が減少し高齢化率も44.7%に達する高根地区をはじめ、上宝、朝日、荘川、清見、久々野地区は過疎地域指定²¹⁾を受けている。過疎高齢化の進むこれらの地域においては特に、高齢者の移動手段をどう保障していくかが喫緊の課題である。

合併後の高山市では、2006年度より7地区(荘川、久々野、朝日、高根、国府、上宝。なお、一之宮は久々野地区のバスでカバー)において「地域福祉バス」が運行されていた。これは支所(旧役場)間を結ぶ路線バスに対してフィーダー路線としての役割を持たせる自主運行バスであり、合併前の自治体で運行されていたコミュニティバスをほぼ継承するものであった。概ね平日2往復程度の運行を、シルバー人材センターおよびスクールバス運転手に委託して実施し、市民は住基カードや保険証の提示等によって無料で利用する仕組みであった。

しかしこの交通体系にはいくつかの問題があった。第1に、地域間のサービス格差である。前述7地区で無償の地域福祉バスが運行されていた一方、

市中心部に近い丹生川・清見では、自主運行による地域間バスがカバーしており、丹生川にはさらに地域内バスの自主運行もあった。高山地区では他地区からの乗り入れ路線が多いことに加え、市内循環線や地域内自主運行バスが複数系統運行されていた。また7地区の地域福祉バスは無料であったが、丹生川の地域内バスは300円、高山地区は100円というように、市域全体に関する交通体系や料金体系に統一性が確保されていなかったのである。

第2に、コミュニティバスと幹線民間路線バスとの関係である。両者が連携しておらず、乗り継ぎの便が悪かったりする一方で、逆に場所によっては両者の路線が重複する状況もあった。また料金についても、民間路線バス(濃飛バス)と並行する自主運行路線では民間バスの運賃体系に倣わざるをえず、他の自主運行バスにおける一律料金体系との間に整合性を欠いていた。

第3に、地区をまたがる移動ニーズへの対応の必要性である。高校はすべて高山市の中心部にあり、他の地区からの生徒の通学手段は民間路線バスに依っている。しかし、バスで通学できない地域や1時間以上かかる地域もあり、その結果下宿せざるをえない生徒も少なくない。また、病院についても総合病院は高山地区内の2病院のみで、他地区では診療所しか置かれておらず、開業医も高山地区に集中している。最も遠い地区から高山地区の総合病院までは、自家用車で1時間半、バスで2時間を要する。こうした地域間移動について、民間路線バスとフィーダーバスとの連携で利便性を高める必要があった。さらに、高山市は観光地でもあり、市内観光の足や、周辺の白川郷や乗鞍・上高地をも結ぶ観光ルートを確保するというニーズもあった。

2. 交通体系の見直し

高山市は2009年3月に公共交通活性化協議会を設置し、現行の交通体系の見直しに着手した。住民の意識調査や利用実態調査を行うとともに、住民との意見交換の場やワークショップ等を開催した。これらを踏まえ、交通体系再編に向けての協議会案を策定し、住民説明会をのべ43回にわたって実施した。2010年3月には高山市地域公共交通戦略および総合連携計画を策定し、2011年度より新たな交通体系の試行に着手した。

地域公共交通戦略は交通体系整備の上で次のような指針を掲げた。具体的

には、①通院・通学・買い物等の生活環境の質確保、②移動制約者のみでなく観光客も含めた快適な利用環境、③商業・観光施設等人が集まる場所への利便性確保、④アクターの協働による持続可能性確保、⑤効率性と低コストの追求である。これに基づいて体系化された市内交通体系を図表4-2に示す。

この新たな交通体系は、次の3つの要素からなっている。第1に、民間路線バス(濃飛バス)が市内中心部と諸地域を結ぶ幹線バスとして運行され、通勤通学、通院等の移動を確保する。第2に、地域バス「のらマイカー」によって、幹線バスへのフィーダーとして旧市町村内の移動を確保する。第3に、市の中心部では「まちなみバス」および「さるぼぼバス」が公共施設や観光施設を巡回する。

運賃体系は、市民乗車パスをもっていけば「のらマイカー」は一乗車一律100円である。濃飛バスと「のらマイカー」が重複する部分では、濃飛バスも域内乗降については100円となる。また、地区を超える幹線バスの乗降については、現行では最高2,000円の料金となっているが、市民パスの提示で1,000円となる。

図表4-2 高山市のバス体系(2013年度本格実施)

名 称	のらマイカー (地域バス)	濃飛バス(幹線)
機 能	各地域内の移動を確保し、交通結節点で濃飛バスに接続	各支所地域と市街地を結び、通勤、通学、通院、買い物などの移動を確保
事業主体	高山市(濃飛バスに委託)	濃飛乗合自動車(株)
運 賃	定額運賃(1回100円)	「市民乗車パス」の提示により、旧市町村地域内の乗降は一回100円、旧市町村地域を超える場合は1乗車1,000円(高速バスなどを除く)
中心エリア	高山地域5路線 他に まちなみバス(中心部循環) さるぼぼバス(観光向け)	平湯・新穂高線/古川・神岡線/国府上宝線/朝日線/高山下呂線/荘川線
北東エリア (丹生川・国府・上宝)	丹生川地域3路線/国府地域5路線/上宝・奥飛騨温泉郷地域2路線	平湯・新穂高線/古川・神岡線/国府上宝線/上宝・神岡線
南エリア (一之宮・久々野・朝日・高根)	一之宮地域1路線/久々野地域3路線/朝日地域4路線/高根地域6路線	朝日線/高山下呂線
西エリア (清見・荘川)	清見地域2路線/荘川地域1路線	荘川線 (他に白鳥交通の郡上八幡白鳥線)

<資料>高山市提供資料より作成。

3. バス再編の成果と課題

高山市におけるバス体系の再編は、地域公共交通戦略の理念をどのように体現させ、また従来体系の問題をどのように解決したのだろうか。

2年間の実証運行のなかで、一便あたりの利用者数が増加する等の成果があり、住民の移動ニーズに応える体系となっていると評価できる。空白地域が完全に消滅したとは言えないものの、住民の要請がある地域に対しては、山間地の点在集落ではワゴン車での運行やデマンド交通という形も採りつつサービスを供給している(これも「のらマイカー」の一環と位置付けられている)。現在は自家用車による移動が可能であっても、高齢化によって移動制約者が現れる地域は今後当然発生してくる。実際、協議会が実施した住民意識調査²²⁾のなかでも、公共交通がなくても困らないという回答が49.1%であったものの、5年後でも困らないとの回答は28.3%にとどまっている。市の説明では「必要だという声があれば対応していく」とのことであった。

その一方で、高山市のバス体系再編は、次のような課題を孕んでいるといえる。第1に、地域公共交通をめぐるアクター間の関係、第2に市の財政負担問題である。

(1) アクター間の関係

バス再編に伴い、従来の地域福祉バスについては、その車輛を濃飛バスに売却し、無償運送を担っていたドライバーは解雇して、これらを一括して濃飛バスへの運行委託に切り替えたとのことである。このことは、次のようなメリットとデメリットをもつものと考えられる。

メリットとしては、広域を結ぶ幹線バスの運行会社と、「のらマイカー」の受託者とが同一となったことにより、サービスの一貫性が確保でき、利便性が改善されたことである。同一会社であることから、バスの運転手どうしが無線で連絡をとりあうことができ、乗り継ぎの改善を図ることもできた。

他方、これまでシルバー人材センターやスクールバス運転手等、地域の人的資源によって運行されてきたコミュニティバスを、市が一括して委託運行させる形に移行させたことが、住民意識やコミュニティにどのような影響を与えたかという点で一考の余地はある。高齢化が進む地域にあつて、確かに

人材の確保は厳しい状況にあり、先に述べた氷見市の事例でもこの点が将来にわたる運行の継続にとっての最大の課題となっていた。とはいえ、そうした中であってNPO有償運送という方法によって住民主体のバス運行を維持している例はなお多くあり、この途を閉ざしてしまったことが果たして妥当かどうかは検討の余地がある。高山市は山間地の点在する集落を回るためのワゴン車による運行や、デマンドバスについても濃飛バスに委託しているが、弾力的な運用の必要性を考えるならば、地域によってはNPO有償運送という選択肢を残しても良かったのではないかと考えられる。

(2) 住民負担と市の財政負担

このバス再編の最大の目的は、合併前の自治体によるサービスや料金負担の相違を解消し、高山市として一体的な公共交通体系を構築することにあると考えられる。市の説明によれば、地域特性に合わせることも検討したが、まずは全市的ルールをつくるのが優先されたとのことである。このことから、広大な面積となった市域の一体性確保に苦慮する市の姿勢を窺い知ることができる。

まさにこの理念に則って、各地域の「のらマイカー」は一律100円と設定されたのである。無償運行であった地域の住民からすれば負担増となるが、他方で点在する集落の奥まで運行するデマンドバスや、運行距離の長い路線であっても、地区内であれば一律100円とされている。このことは、条件不利地域に居住する市民にも等しく移動手段を保障するという公平性の理念を市が重視した結果と考えられる。しかし他方で、空っぽのバスが走っているという市民からの批判もあり、費用が市民にとってどのように意識されているのかという課題もある。公平性の理念と公的財源で運用することの説明可能性との間で、市も悩んでいる様子がうかがえた。

なお、市は濃飛バスの幹線に対しては赤字補てんを行っていない。濃飛バスは、乗鞍・上高地、奥飛騨温泉郷など、周辺の広域的な観光資源をめぐるルートを持つことで経営状態は良好であり、これらの黒字分で生活路線の赤字を補てんしているとのことである。

のらマイカーに関しては年度当初の協議に基づく委託料を市が負担してい

る。委託料は人件費や燃料費、車両の減価償却費や修理費、保険料等の経費を含めて算出され、約2.5億円に達する。のらマイカーの料金収入は1,600万円程度であり、市の財政負担は2.4億円程度となっている。とはいえ、これに対して国の補助(地域公共交通維持確保事業)が3分の1つく上に、県の補助が4分の1(過疎・辺地は3分の1)つき、また残額の8割は特別交付税措置される。従って、市の実質的な持ち出しといえるのは、2,000万円程度と考えられる。しかし、仮に料金を2倍に引き上げたとしても、この仕組みの下では市の負担分は1,800万円となり、実質負担の減少幅は小さい。市に収入確保や経費削減のインセンティブが働きにくい仕組みといえるが、これは過疎地域に対する国レベルの保障のあり方の問題といえる。

従って、市としては、この約2,000万円の実質負担でいかに住民の利便性を高め、生活環境の質を維持していくかという観点から、今後の交通体系の改良・改善を図っていくことが求められるといえよう。

V 岐阜県飛騨市の事例

1. 飛騨市の概要と公共交通の課題

飛騨市は2004年の2町2村合併(古川町、河合村、宮川村、神岡町)によって発足した市で、総面積792.31km²という広大な面積をもつが³、市の周囲は、3,000mを越える北アルプスや飛騨山脈などの山々に囲まれ、総面積の約93%が森林によって占められている。図表5-1に示すように、2010国調人口は26,732人であるが、5年間に市全体で7.5%も人口が減少しており、高齢化率も33.3%と極めて高い。珠洲市と同様、飛騨市は全域が過疎地域指定をうけている。広い市域と過疎高齢化を抱え、市は合併後の地域間の公平性を考慮しつつ、高齢者の移動手段を維持する公共交通体系を構築する必要に迫られた²³⁾。

飛騨市は2006年に「飛騨市バス交通実施計画」を策定し、公共交通施策を実施するための検討体制の構築と各主体の役割分担を明確にした。併せて、2005年の「飛騨市総合計画前期計画(2005～2009年)」においては、「第3章2節：公共交通機関の充実」のなかに「バス路線の維持・確保と利便性の向上」が加えられ、以下の2つの目的が掲げられた。第1に、路線バスについては、

図表5-1 飛驒市の合併地図と地区別人口動態



地区名	2005年 国調	2010年 国調	増減 (%)	2010年 高齢化率
古川	15,942	15,216	-4.6	29.8
河合	1,364	1,141	-16.3	36.2
宮川	1,011	849	-16.0	41.9
神岡	10,585	9,526	-10.0	37.9
飛驒市	28,902	26,732	-7.5	33.3

※2005年国勢調査では、河合町にトンネル工事関係者が113人(112世帯)居住していた特殊要因がある。

市民の生活路線として重要な役割を果たしていることから、今後も運行確保について、関係機関に継続的に運行を要請すること、第2に、市内の病院・診療所等の公共施設や温泉施設等を結ぶ巡回バスを運行し、市民の利便と施設利用の促進をはかることである。

図表5-2は、飛驒市内における公共交通の概要を整理したものである。広大な面積をもつ市域を4時間20分かけて巡回する「ふれあい号」、山之村地区住民の輸送を行う「山之村バス」、割石温泉への温泉客送迎を行う「割石100円バス」、割石地区住民の輸送を行う「巡回バス」の4つの4条乗合バスが運行されている。また、無償運送の「古川コミュニティバス」、「河合市営バス」、「宮川コミュニティバス」、「神岡北部市営バス」は合併前に各町村が所有していたスクールバスを市が譲り受け、スクール輸送の合間に各対象地区内で運行するものであり、各事業者に運行委託されている。委託先は、「古川コミュニティバス」と「河合市営バス」がニュー飛驒観光バス(ホクトサービス)、「宮川コミュニティバス」が飛驒まんが王国、「神岡北部市営バス」が濃飛バスとなっている。

各公共交通サービスの輸送推移についてみれば、「ふれあい号」は、2005年の運行開始直後においては2万人程度であったが、翌年12月から飛驒市民病院～JR猪谷駅まで直行便が開設されたことに伴い、順調に輸送人員を伸ばしている(図表5-3参照)。ただし、2008年の59,101人をピークとして最近3年間の輸送人員は減少傾向にある。飛驒市のアンケート調査結果(2009年5月30日～6月5日、2010年2月1日～2月7日)によれば、この要因として

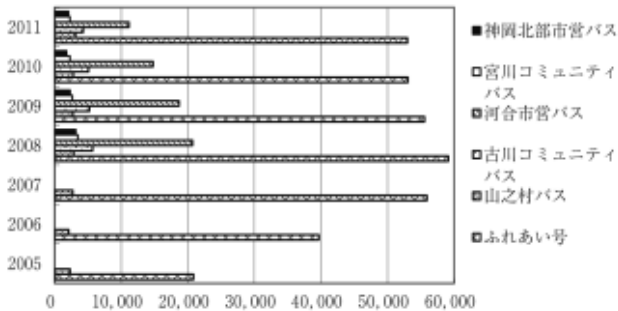
過疎地域を内包する自治体における公共交通体系の選択 (武田・小燕・西村・横山)

図表5-2 飛騨市における公共交通の概要

名称	ふれあい号	古川コミュニティバス	河合市営バス	宮川コミュニティバス	山之村バス	神岡北部市営バス	
運行開始日	2005年6月20日	2007年4月1日	1971年7月1日	1971年7月1日	1971年7月1日	2008年4月1日	
対象地域	JR飛騨古川駅～すばーふる(一部富山県猪苗代町内)	飛騨市古川地区内	飛騨市河合地区内	飛騨市宮川地区内	飛騨市神岡町内 山之村地区内	飛騨市神岡町猪石地区・富山県猪苗代町内	
運行ルート	JR飛騨古川駅～すばーふる(桃源郷温泉～YU・MEハラス～香愛ローズガーデン～JR猪苗代駅～飛騨市民病院～鷺飛バス神岡営業所～関飛騨温泉口駅～JR飛騨古川駅)	①桃源郷線 (JR飛騨古川駅～桃源郷温泉) ②畦畑線 (飛騨市役所～畦畑・倉坪前) ③太江線 (飛騨市役所～宮城橋) ④すばーふるバス (飛騨市街地～すばーふる)	①月ヶ瀬線 (河合町月ヶ瀬～河合町小燕無雁) ②編越線 (河合町編越～河合町小燕無雁) ③月ヶ瀬線往復1便・編越線往復2便(河合町民プール開放日のみ運行)	小豆沢～まんが王国～打所～宮川小学校～診療所～坂上～若田前	和佐府～山之村小中学校～森茂農協前～宙下～神岡前～神岡振興事務所～飛騨市民病院～ス神岡営業所	猪谷～茂住～朝石温泉～神岡鉱山口～鷺飛バス神岡営業所～飛騨市民病院～神岡振興事務所	7.5往復 ※3.5往復後神岡北部市営バス、3往復後巡行バス、1往復朝石100円バスとし て運行 ※土休日・祝日は巡行バス2往復、朝石100円バス1往復のみ運行 ※朝石100円バスは温泉旅館日運休
ダイヤ編成	6便(西回便3便+東回便3便) ※土休日・祝日往復2便運休	桃源郷線：1往復 畦畑線：3.5往復 太江線：1往復 ※すばーふるバス：1.5往復 ※土休日・祝日全路線全便運休	月ヶ瀬線：9往復 編越線：11往復 ※月ヶ瀬線：土休日・祝日1.5便運休 ※編越線：土休日・祝日往復2便運休 ※月ヶ瀬線往復1便・編越線往復2便(河合町民プール開放日のみ運行)	6.5往復 ※小豆沢～若田前への直通便は片道1便のみ(残りは区間運行) ※区間運行2往復は月曜・木曜のみ運行	2往復 ※1往復は12月31日～3月22日までの間運休 ※和佐府・森茂南・ケアホスピタルたかはらバス停はデマンド運行	7.5往復 ※3.5往復後神岡北部市営バス、3往復後巡行バス、1往復朝石100円バスとし て運行 ※土休日・祝日は巡行バス2往復、朝石100円バス1往復のみ運行 ※朝石100円バスは温泉旅館日運休	
運賃	1乗車あたり100円(中学生以下無料)	無料	無料	無料	1乗車あたり100円(中学生以下無料)	無料(ただし、巡行バス・朝石100円バスは1乗車あたり100円)	
運行委託事業者	濃飛バス	ニュー飛騨観光バス(混乗なしの場合はホクトサービスに委託)	ニュー飛騨観光バス(混乗なしの場合はホクトサービスに委託)	飛騨まんが王国	濃飛バス	濃飛バス	
備考	・2町2村合併に伴う地域間交流促進と公共施設アクセス向上を目的として整備 ・一周あたり約130km、所要時間4時間20分(運行距離としては日本最長)	・福祉バス(ほほえみ号)、市営バス(桃源郷線の代替として運行) ・畦畑線はスクールバス・児童・見守り生方式(一部園児・見守り生方式のためクローサーズドア措置あり)	・2007年4月1日からスクールバス混乗開始(→以降料金無料化) ・編越線1往復は一部園児・児童・生徒利用のためクローサーズドア措置あり	・宮川小学校～坂下、菅沼、大無雁間は別途スクールバスの混乗あり ・牧戸地区には一部デマンド輸送導入	・2007年4月から路線延長・運賃ワゴン化 ・2008年4月以降、終点を飛騨市民病院から濃飛バス神岡営業所まで延長&80条目主運行から4条乗合許可に変更	・神岡鉄道の廃止路線代替 ・神岡北部市営バスはスクール輸送の運休時間帯での運行(一部クローサーズドア区間あり)	

(出所) 飛騨市総務課資料およびインタビューにより作成。

図表5-3 飛騨市における公共交通サービスの輸送人員



〈注〉無償運送(古川コミュニティバス・河合市営バス・宮川コミュニティバス・神岡北部市営バス)は2008年から統計調査が開始されている。

〈出所〉飛騨市総務課資料より作成。

①宮川地区・河合地区の昼便利用者が少ないこと、②古川地区～宮川地区・河合地区間の夕便利用者が少ないことの2点が挙げられている。飛騨市は、運行ルートに関しては現行維持としつつも、利用が見込める古川地区～神岡地区の増便も視野に入れながら、路線の再編を検討すべきとの見解を示している。

次いで、「神岡北部市営バス」と「山之村バス」については、路線沿線は山あいの区間で、とくに冬季は自家用車の運転が困難となるため、バス利用は全体として微増傾向にある。例えば、前者の2011年度における輸送人員は2,011人で、ピーク時の3,145人には及ばないものの、前年度比で1,284人も増大している。後者に関してもここ6年間は、2,000～2,800人で推移してきたが、2011年度の数値では3,000人を超える利用がみられる。

最後に、「古川コミュニティバス」、「河合市営バス」、「宮川コミュニティバス」は、2008年の統計調査開始から一貫して輸送人員が伸び悩んでいる。これは、ふれあい号における利用者の低迷とも関係するが、2004年に開設された過疎地有償運送「ポニーカーシステム」の展開や「ふれあい号」-市営バス・コミュニティバス間の路線重複に影響を受けている。飛騨市は今後、この3つのコミュニティバスに加え、「ふれあい号」、「神岡北部市営バス」、「山之村バス」のサービス体系を総括的に見直し、市主導のもとで総合的な公共交通システムを再構築すべきかどうか検討しているところである。

2. 過疎地有償運送「ポニーカーシステム」の展開と内容

飛騨市河合地区・宮川地区は飛騨市内のなかでも高齢化率が高く、前出図表5-1に示されるように河合地区では36.2%、宮川地区では41.9%に達している。また、市によれば、65歳以上の高齢者で自動車運転免許を持たず、移動手段を家族による送迎、もしくは公共交通に頼らざるを得ない「移動制約者」は河合地区では270人(人口1,219人)、宮川地区では220人(人口878人)とされている。両地区ともに、少子高齢化が市街地よりも早いスピードで進むと予想されるため、移動制約者の割合も今後さらに増加するものと判断される。

河合地区・宮川地区にはかつて民間の乗合バスが運行されてきたが、モータリゼーションの進展や人口減少によって、サービスの休廃止に追い込まれている。現在、河合地区・宮川地区における公共交通は、JR高山本線とJR角川駅・坂上駅まで接続する「河合市営バス」、「宮川コミュニティバス」、および「ふれあい号」の4つから編成されている。しかし、河合地区・宮川地区の集落は国道・県道から離れた山あいには点在する一方で、バスは主に国道・県道沿いを運行するため、特に高齢者にとってはバス停までの移動が困難なことも多い。とくに、冬場は集落全体が豪雪に覆われるため、外出そのものが制約される。

こうしたことから、合併前の旧河合村・宮川村は、2003年に自家用車による有償運送「デマンド式ポニーカーシステム」を構造改革特区として申請した。同年8月には内閣総理大臣の特区認定がなされたことを受け、国土交通省から78条(当時は80条)自家用車有償旅客運送許可が出され、同年11月に運行が開始された。つまりポニーカーシステムは、道路運送法改正前の特区制度活用による過疎地有償運送として始まったのである。この特区認定は、徳島県上勝町に続いて全国2番目の認定事例となっている。

ポニーカーシステムでは、具体的に以下の条件と仕組みによって運行が行われている。まず、利用者は河合地区・宮川地区内に住所を有する者で満65歳以上の者、もしくは自動車免許を持たない20歳以上の者に限られ、会員登録をする必要がある。また乗降地は河合地区・宮川地区内に限定される。利用にあたっては、会員本人やその家族が北飛騨商工会に利用日の前日(土・日・休日、および年末年始を除く)までに、直接もしくは電話で予約する(予約受

付時間 8:30~17:15)。北飛驒商工会は予約後、直ちに配車手続きを行う。運行は、商工会で有償運送事業に予め登録した運転者が、自ら保有する自家用車を用いて行われる。利用時間は8:30~16:00(発車時刻)である。つまりポニーカーシステムは、自家用車によるオンデマンドの有償ボランティア運送である。

3. ポニーカーシステムの展開

2003年の運行開始以降、登録会員数は順調に増加し、2007年には329人もの会員登録があった。河合地区・宮川地区における65歳以上高齢者の約82%がポニーカーシステムに登録を行ったと言い換えることもできる。2008年以後、登録会員数が減少し、2009年には運行開始当初の294人に戻ったが、これは市街地への転籍、もしくは、除籍の影響によるところが大きい。登録ドライバー数は13~17人で推移しており、全て50歳後半~70歳の有償ボランティアである(図表5-4参照)。

図表5-5は、2011年度における月別の輸送人員を图示したものである。2011年度の輸送人員は合計3,027人で、運行回数については2,164回に上った。季節ごとの輸送人員をみれば、4月、7月において200人を下回っているものの、それ以外は毎月230~270人の利用がある。最も利用が多いのは冬期前の11月で、その利用者数は328人に及んでいる。

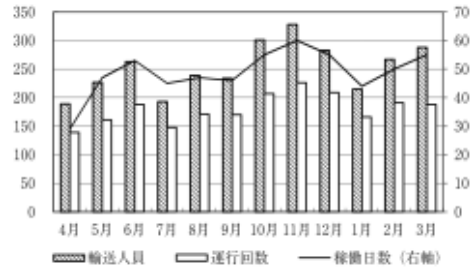
ポニーカーシステムは北飛驒商工会によって運営されているが、それに必要な費用は次のように市から支給されている。まず、固定費として業務委託費月額37,500円および通信費月額8,000円が商工会に支払われる。また、これとは別に輸送費は輸送人員一人あたり500円、運行日一日あたり200円が、商工会を経由してドライバーに支払われる。例えば2011年11月の例では、輸送人員328人×500円+稼働日数延べ60日×200円=176,000円が輸送費となる。ドライバーは有償ボランティアという性格上、車險、燃料費、傷害保険など車両整備・運送に関わる費用は全て自己負担となり、予約不在の場合、保証金は支払われない(=予約があつて、実際に輸送を行ったときのみ輸送費が支給される)。ドライバーは運行回数と稼働日数に応じた報酬を以て、これらの諸費用の自己負担を埋め合わせることとなる。図表5-6に示されるように、

図表5-4 ポニーカーシステムの会員数とドライバー数

年度	会員数	登録ドライバー数
2003	294	13
2004	304	13
2005	315	13
2006	326	15
2007	329	17
2008	320	14
2009	294	15

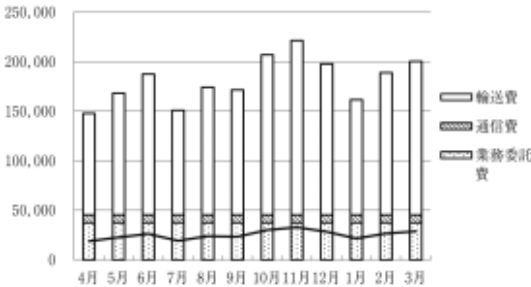
<出所> 飛騨市総務課資料より作成。

図表5-5 ポニーカーシステムの実績(2011年度)



<出所> 飛騨市総務課資料より作成。

図表5-6 ポニーカーシステムの収支構成(2011年度, 円)



<出所> 飛騨市総務課資料より作成。

全体の費用と収入は輸送人員にほぼ比例して増減することになる。

他方料金についていえば、利用者1人1回利用あたり、100円をドライバーに支払うことになっている。その運賃収入は運送終了後、北飛騨商工会を通し、飛騨市に直接納入される。図表5-6に示されるように、この料金収入は市が負担する諸経費に対して14%程度を埋め合わせるにすぎず、大半は市の持ち出しとなる。とはいえ、市の実質的な持ち出しは年額190万円程度であり、これによって月平均250人の足が確保されていることを考えれば、決して過大な支出ではないと考えられる。

利用者の主な移動目的は、通院、買い物(農協、商店街)、集会への参加、娯楽である。利用者からは、市街地への延長を望む声があるものの、現在のところ、発着地については、河合地区・宮川地区に限定されている。

4. ポニーカーシステムの今後の課題

ポニーカーシステムはもともと公共交通手段の乏しい過疎地域に限定して許可されたサービスであるため、合併後も飛騨市全域へのサービス拡大は行わず、河合地区・宮川地区に輸送範囲を限定してサービスを展開している。ポニーカーシステムや上勝町の特区を嚆矢として、過疎地有償運送は全国的に拡大され、それは道路運送法そのものの制度改革や各地域における輸送スキームの見直しにもつながった。この点では評価される。

その一方で、ポニーカーシステムには以下のような課題が指摘される。第1に、ドライバーの継続的な確保である。ポニーカーシステムのドライバーは、ボランティアな参加を基本としていることから、自身の都合と利用者のスケジュールとのミスマッチが生じやすい点である。

第2に、ポニーカーシステムの利用者は65歳以上の高齢者という条件がついているが、そのなかに、介添人なしでの障害者利用は含まれていない。飛騨市ではそうした障害者対象の輸送手段として、別途福祉運送事業を行っているが、輸送の効率化という意味では、ポニーカーシステムと福祉運送事業の統合も今後、視野に入れなければならない。

第3に、河合地区・宮川地区以外への乗り入れが困難な点である。河合地区・宮川地区にはタクシー会社が不在であったため、地域内に限るという要件でポニーカーシステムを開始することができた。しかし、それ以外の地区にはタクシー会社が2～3社みられるため、乗り入れはもちろん、導入に向けた調整がつきにくい。

VI 考 察

以上、本稿では四つの自治体の事例を検討してきた。以下ではこれらの事例を幾つかの観点から比較し、考察を加えていく。

1. 過疎地有償運送について

氷見市の3地区では、地区単位に作られた地域活性化協議会がNPO法人となり、山間地の集落から市中心部への通院・買物等の足を確保する車両を運

行させていた。うちひとつの地区は他地区のNPO法人に委託しての運行であるが、地区内の住民のほとんどが会員となり、バス利用者が従量的な会費ないし料金を負担する仕組みで運用されている。飛騨市の2地区の事例はデマンド型であり、65歳以上又は運転免許を持たない住民に限定した会員制の有償運送である。事業主体は当初シルバー人材センターであったが現在は北飛騨商工会が担っている。これとは逆に高山市では、過疎地有償運送ではないが、シルバー人材センターに委託して運行させていたコミュニティバス(市町村有償運送と思われる)を廃止し、民間バス会社に委託する4条乗合バスに転換している。また、珠洲市では、担い手の確保難を理由に過疎地有償運送については否定的な立場をとっていた。

過疎地有償運送は、まず路線バスやタクシー等のサービスが見込めない交通空白地域であることが導入の大前提であるが、実際の導入可能性という点では次のような条件が必要と考えられる。第1に、事業の実施主体である。氷見市の2地区のように、地区単位の協議会が実施主体となる形は、住民の主体性がある限り理想的な運営モデルではある。とはいえいずれも過疎高齢化の進行する地域で、こうした主体が普遍的に存在し得るわけではない。氷見でも「なだうら」のように、他地区の協議会に委託する例もあるし、また飛騨市のポニーカーシステムのように、商工会が運営主体となる例もある。高山市のように旧町村の有償運送をバス事業者への委託に切り替えた例もある。運営主体は地域の状況に応じて弾力的に考え得るといえる。

第2に、ドライバーの確保である。氷見市の場合はバス事業所の退職者が確保できたという特殊な事情があり、常勤雇用とすることで定時運行が可能となっている。他方、飛騨市の例に見られるように、一種免許で運行可能な大きさの車両であれば、シルバー人材に委託した有償ボランティアという選択肢が考えられる。とはいえ、待機時間を含め拘束時間が不安定であることを考えると、ボランティア確保による配車の難しさもあるだろう。財源確保が可能であれば、常勤雇用とすることによって地域の雇用創出に繋げることも検討の余地がある。

2. 住民負担・料金設定の考え方について

次に、4条乗合や過疎地有償運送等の形態を通じての、料金設定の考え方について検討する。路線バスの廃止に伴ってコミュニティバスや過疎地有償運送が導入された所では、従来の路線バスの料金体系を継承することがある。また、一部でも並行して運行される路線バスがあれば、それに準じた料金体系を採らざるを得ないだろう。しかしそれ以外に、「公平性」に関する考え方の相違と、自治体の財政負担の背景にある政策判断の相違があるだろう。

氷見市碓石地区のNPOバスの料金は、廃止された路線バスの料金を継承する例であり、他の2地区のエリア別年会費もそのヴァリエーションといえる。珠洲市のスクールバスを利用した市町村有償運送も路線バスと並行する事情からこの料金体系を採っている。移動距離に応じた料金負担は、応益的という観点からすれば公平といえる。しかし結果的に、医療機関や商業施設が集中する市の中心部から遠い地区の住民にとっては料金負担は重いものとなり、その結果外出の機会を抑制することに繋がるだろう。しかし氷見市八代地区の例にみられる年会費制を採れば、こうした外出抑制を防ぐことができ、また地域住民がこの交通手段を維持しているという意識づけにも資している。

他方、高山市や飛騨市の例では、合併による新市の一体性確保という政策判断が優先されている。飛騨市では市内巡回の「ふれあい号」と、スクールバスを兼ねない路線については一律100円、それ以外のコミュニティバスは無料とされており、これらへのアクセスが不便な地域でのデマンド交通であるポニーカーシステムは一律100円である。高山市でも幹線へのフィーダーと位置づけられる「のらマイカー」は一律100円である。合併によって生じる中心部と周辺部の格差を緩和するという観点からすれば、この料金設定が公平ということになる。ただしこの料金設定では自治体の財政負担が相対的に大きくなると考えられ、地域間の公平性確保という政策判断に関して、市民の合意が前提ではあろう。しかし、高山市の例にみられるように、国や県による各種補助金や交付税措置の活用次第では、必ずしも自治体の過重負担とならない場合もある。

3. スクールバスの活用について

過疎高齢化が進む地域では、小中学校の統廃合が進み、児童生徒の通学手段の確保の必要から、スクールバスのニーズは今後ますます大きくなっていくものと考えられる。珠洲市では、スクールバス回送車を活用して市町村有償運送を始めたところである。現在のところ1便にとどまるが、今後コミュニティバス化の検討のなかで、さらにその活用が期待されよう。氷見市ではNPOバスに委託してのスクールバス運送を行っており、この委託料がNPOバスの財源の一部ともなっている。飛騨市では各地区のコミュニティバスで混乗が実施されている。児童生徒の乗車を優先するために一部クローズドドア区間を設けるなどの工夫も見られる。ただし、混乗の場合には無料の運行とせざるを得ない面もあるが、混乗は追加コストを要するものではないため、資源の有効活用という意味もある。

スクールバスの運行は、民間バス会社に委託する場合(飛騨、珠洲)、自治体所有の自家用車両を活用する場合(珠洲)、NPOバスに委託する場合(氷見)など多様な形態でなされている。前述のように、今後スクールバスの利用ニーズが高まるなかで、各自治体で導入・検討されているコミュニティバスの形態に則して、両者の連携を構築していくことがさらに求められよう。

* 金沢大学経済学経営学系教授 ** 金沢大学地域政策研究センター助教
*** 金沢大学法学系教授 **** 金沢大学経済学経営学系教授

- 1) 国の地域交通政策の動向については、加藤博和「日本における地域公共交通確保維持改善制度の変遷と今後の活用策に関する考察」『第44回土木計画学研究発表会』2011年、1-6頁、および香川正俊「ルーラル地域における公共交通の維持・再生と交通基本法案」『熊本学園大学経済論集』18(3)、2012年、1-26頁、参照。
- 2) 平成19年5月25日法律第59号、最終改正平成25年6月14日法律第44号。
- 3) 道路運送法(昭和26年6月1日法律第183号)、最終改正平成23年6月24日法律第74号。
- 4) 地域公共交通をよりよいものとするための調査検討会「地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン」平成20年3月、参照。
- 5) 道路運送法施行規則(昭和26年8月18日運輸省令第75号)、最終改正平成24年7月31

日国土交通省令第73号。

- 6) へき地教育振興法(昭和29年6月1日法律第143号),最終改正平成23年12月14日法律第122号。
- 7) 文部科学省スポーツ・青少年局「国内におけるスクールバス活用状況等調査報告」平成20年3月,を参照。
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/fieldfile/2010/01/20/002_3.pdf
- 8) 「へき地児童生徒援助費等補助金交付要綱」(昭和53年6月19日文部大臣裁定),最終改正平成15年4月1日。
- 9) 平成18年2月17日,17文科ス第423号。
- 10) 平成18年2月17日,総官企第56号,総財調第5号。
- 11) 平成18年2月17日,国自旅第237号。
- 12) 文部科学省スポーツ・青少年局前掲。
- 13) 以下,珠洲市の交通体系と市の施策については,2013年1月17~18日,珠洲市の企画財政課(企画財政課長金田氏,企画係長濱野氏),教育委員会事務局(管理係長川角正幸氏),福祉課田中氏,社会福祉協議会事務局次長谷内口英明氏,NPO法人朝凧理事長瀧内寛満氏へのインタビュー調査および資料提供に基づく。
- 14) 武田公子・横山壽一・久保美由紀・小柴有理江・神崎淳子「過疎集落の生活実態にみる政策課題」『日本地域研究』第44号,2013年。
- 15) 珠洲市「珠洲市地域公共交通総合連携計画」2009年2月;珠洲市「木の浦線再編および路線維持効果把握調査業務報告書」2012年3月,他参照。
- 16) 国交省平成24年9月19日付報道発表資料「平成24年地域公共交通優良団体表彰について」。
- 17) 珠洲市教育委員会「珠洲市における小中一貫教育の推進」(08年8月20日答申)。
- 18) 珠洲市提供資料による。
- 19) 以下は,2013年2月13日,氷見市商工観光戦略課蔵田喜之氏,氷見市碓石地域活性化協議会理事長林朝夫氏へのインタビューによる。
- 20) 以下,高山市の交通体系とその再編については,2013年2月14日,高山市企画管理部地域政策課課長田谷孝幸氏および地域政策課平塚久則氏・小野貴史氏へのインタビュー,および提供資料に基づく。
- 21) 過疎地域自立促進特別措置法第33条2項による,合併前の過疎指定自治体区域の継続指定。
- 22) 高山市「高山市の公共交通に関する意識調査結果」,2009年8月実施。
- 23) 以下,飛騨市における交通体系再編については,2013年2月14日,飛騨市総務課長東佐藤司氏,同事務井谷直裕氏,河合振興事務所総務市民福祉係柏木俊和氏へのインタビューおよび提供資料に基づく。