

今後の地域バス交通を支える仕組みの構築についての考え方(私論)

- 現行のサポートシステム ……p 1
- 最近における地域交通改善に対する奈良県の試み ……p 3
- 新しい地域バス輸送維持・充実の考え方 ……p17
- 事業規制の考え方 ……p18
- 公的助成の考え方 ……p22
- 輸送環境整備の考え方 ……p23
- 地域バス輸送維持のための、国・県・市町村の役割分担について ……p24

交通政策審議会 交通体系分科会 地域公共交通部会 ヒアリング資料

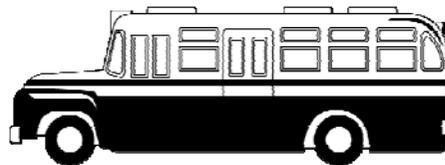
平成25年10月28日 奈良県知事 荒井正吾

事業規制

- 参入脱退規制(安全確保能力、事業遂行能力を審査する許可)
- 価格規制(内部補助を前提とした総括原価方式に基づく運賃許認可)
- 行動規制(「他人の需要に応じる輸送」の概念に基づき加重された、安全規制、旅客利便要求)

公的助成

- 国の補助金
- 国の交付税制度
- 県市町村の助成



輸送環境整備

- 輸送空間の整備
(道路、バス停、バスレーン等)
- 適正労働条件の維持
(労働基準法、2.9通達)
- 公正な競争条件の維持
(独占禁止法)

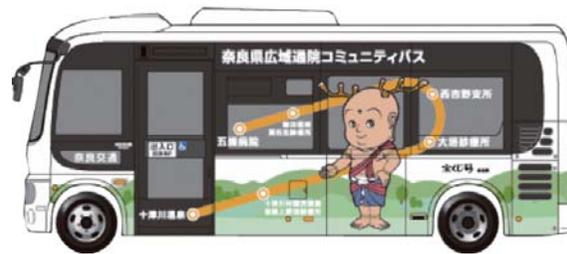
バス交通の成果基準

内部補助と事業規制により、輸送サービスの低廉性、安全性、持続性、快適性、確実性を維持

バス交通の成果基準の達成・充実のためには、従来からのサポートシステムである、事業規制、公的助成、環境整備の在り方の見直しを一体的に行うことに加えて、新しい発想で体系の見直しができるか。

事業規制の見直し

公的助成の見直し



環境整備の見直し

地域のバス輸送を支える
新しい仕組みの構築

最近における地域交通改善に対する奈良県の試み

○公共交通と道路整備のあり方を一体的に考える。

	条例（成立済）	計画（作成中）
公共交通	奈良県公共交通条例 （平成25年7月17日施行）	公共交通基本計画
道路整備	奈良県道路の整備に関する条例 （平成25年4月1日施行）	道路基本計画

○奈良モデルの考え方を実行する。

- ・権限移譲、逆移譲、共同事業化、広域市町村連携の推進。
- ・県知事と全市町村長が、あらゆる課題を検討するサミット会議の実施（平成21年度から）

平成25年度検討課題

- ・水道運営の連携
- ・市町村国民健康保険の県域化
- ・市町村公営住宅等の管理の共同化 など

これまでの実績

- ・南和病院の再編・統合
- ・消防の広域化
- ・橋梁定期点検の逆委譲
- ・税徴収事務を県、市町村で共同実施

○移動ニーズに応じた交通サービスの実現のため、県知事を会長とした

「奈良県地域交通改善協議会」を設置（平成25年2月20日）

- ・構成：県知事、市町村長、交通事業者、近畿運輸局 など
- ・県と市町村が共同して、地域交通を支える仕組みを構築する。

☆公共交通基本計画

《根拠条例》：奈良県公共交通条例（平成25年7月17日施行）

○公共交通基本計画（第7条第1項）

知事は、まちづくり、保健、医療・福祉、教育その他の施策との連携及び関連する施策との連携を図りながら、総合的かつ計画的な施策の推進をするため公共交通に関する基本的な計画を定める。

○策定内容（第7条第2項）

- ・公共交通に関する施策についての**基本的な方針**
- ・公共交通に関し、県が**総合的かつ計画的に講ずべき施策**

☆道路整備基本計画

《根拠条例》：奈良県道路の整備に関する条例（平成25年4月1日施行）

○整備を「新設、改築、維持及び修繕」と定義

○基本計画の策定（第4条第1項）

県は、基本方針を踏まえ、県管理道路の総合的かつ計画的な整備を図るための基本計画を策定

○策定内容（第4条第2項）

- ・**整備を推進すべき道路のあり方**
- ・**道路の整備の進め方**
- ・その他 道路の整備に必要な事項

公共交通基本計画策定の考え方

- データに基づく実証的アプローチを行う。(Evidence – Based)
- 高齢化等利用者のライフスタイルの変化を踏まえて、将来の輸送ニーズを把握する。
- 輸送ニーズに応じた輸送サービス提供体制を構築する。
- PDCAサイクルによる定期的検証を行う。

公共交通基本計画で議論している論点

- マネジメントの考え方の導入とその手法
- トリップ需要の把握の仕方
- 一人当たりの行政負担の指標
- コミュニティバスの広域化等、新たなバス運行モデルの構築
- 助成の考え方の見直し

道路整備基本計画策定の考え方

- 「何のために」、「どのような」道路を「どのように」整備するのか、分かりやすく県民に提供する。
- 事業の評価を重視し、「選択と集中」による道路整備を行う。
- 契約発注、許認可等の手続きについて、計画に明示する。
- 道路整備の目的を明確にする。
(ex. 鉄道駅へのアクセス向上のためのバス走行環境整備、バス待ち環境の整備、工場送迎バス、観光周遊バス等のための道路環境整備等)
- 「土木部」を改称して、「県土マネジメント部」を創設。

道路整備基本計画で議論している論点

- 最重要課題として、様々な観点から必要となる骨格幹線道路の整備
- 交通目的・手段に応じた道路施策の方向性
- 既存ストックのメンテナンスや活用のあり方
- 道路整備を行う場合の配慮すべき事項、条件とすべき事項
- まちづくりとしての総合的取組の視点と関係機関との連携・協働のあり方

検討の進め方

ステップ1 現状把握



- 県内の路線バス・コミュニティバス・送迎バスの**全路線を調査**
 - ・ルート、ダイヤ、運賃、利用状況、財政状況、経営状況 など
- 市町村・交通事業者を対象とした調査票に基づく調査
 - ・移動ニーズに応じた交通サービスの実現に向けた意識調査

県(事務局)が交通事業者・市町村に対して現況調査を実施

ステップ2 整理分析



- 現状把握の結果を整理・分析するためのフォーマットの作成
- 現状とトレンドを整理
- 路線毎の経営状況、利用状況などを類型化し、分析

- 県が主体となり、整理分析
 - ・現況調査フォーマットの作成
 - 調査内容を基にヒアリング・分析

ステップ3 問題点の整理と課題の抽出



- 現状の地域公共交通から、問題点を整理
 - ・運行ルート、運行方式、利用状況、経営状況 など
- 整理した問題点から課題を抽出し類型化(標準化)

県・市町村・地域が一体となって、リサーチしながら考える

ステップ4 維持確保の方向性及び改善方策の検討

- 現状と課題を踏まえた路線・系統の方向性の仕分け
 - ・維持、廃止、条件付き(廃止)
- 仕分けた方向性に応じた、対応策及びその条件を整理
 - ・補助を出す、他部局との連携、運行ルートの変更、運行方式の変更 など

【目標とする姿】
運行サービスを向上して補助金額を減らし、移動手段を確保する

考え方

- データに基づいた実証的アプローチ
- 利用者のライフスタイル等を踏まえ、輸送ニーズを把握:不特定/特定、日常性/非日常性
- 複数市町村連携の調整機能としての協議会幹事会・地域別部会
- PDCAサイクルによる定期的検証(1~2年間の「モトリアム運行(P)」、「再仕分け」)

フレーム・概要



移動ニーズに応じた交通サービス提供体制の構築

新たなバス運行モデル

新たなバス運行モデル

【幹線系統】
幹線バスの再編 (奈良交通申し入れ路線含む)

【フィーダー系統】
コミュニティバスの再編

a.
路線バス
維持モデル

b.
路線バス
代替モデル

c.
連携コミュニティ
バスモデル

市町村連携

市町村連携のイメージ

路線バス維持

- 運行主体: 事業者
- 国・県・市町村等で赤字補填

県・市町村連携路線バス代替運行

- 運行主体: 自治体(市町村連携協議会等)
- 運行委託

市町村連携コミバス運行

- 運行主体: 自治体(市町村連携協議会等)
- 運行委託or直営

H
2
5
H
2
6

便別利用者数(H24.3調査)

項目		内容
路線概要	起点→経過地→終点	天理駅→針インター→国道山添
	系統キロ	31.1km
	関係市町村	天理市、奈良市、山添村
	所要時間	天理駅→国道山添:52分 国道山添→天理駅:51分
運行回数	平日	3.5回(3.0回)
	土曜	2.5回
	日・祝	2.5回



減便検討	出発時刻	天理駅→針インター→国道山添
	7:20	15.5
	11:30	2.0
	18:30	8.0

減便検討	出発時刻	国道山添→針インター→天理駅
	6:53	1.5
	9:32	11.5
	12:32	7.5
	17:23	3.5

モデル①

- ・現状どおり、奈良交通(株)による運行を継続
- ・運行回数、ダイヤは現状を確保
- ・運行経費は、系統別単価の平均値を採用
- ・事業者負担額(赤字額)は、沿線市町村で支援
- ・運行サービスの改善や、経費削減の期待は低い

モデル②

- ・沿線市町村が連携した協議会等が、新たに運行事業者を公募
- ・運行回数、ダイヤは現状を確保
- ・競争入札等による運行経費軽減が期待できる
(例)山添～上野市間を運行する三重交通(株)の単価が適用できれば、約25%削減可能

モデル③

- ・沿線市町村が連携した協議会等が、新たに運行事業者を公募
- ・利用状況に応じて、減便等のダイヤ再編を実施
(例)利用の少ない便を減便
運行回数:3.5回→2.5回に削減(約29%減)
日利用者:49.5人→46人(約7%減)
- ・運行回数が3回未満になり、国庫補助は対象外

	現行制度	モデル①	モデル②	モデル③
運行経費	34,000	30,000	25,500	18,100
運賃収入	11,800	11,800	11,800	11,000
国庫補助	4,200	4,200	4,200	—
県補助	7,900	7,900	6,850	3,450
市町村等負担額	10,100	6,100	2,650	3,450
(うち特別交付税措置)	8,080	4,880	2,120	2,760
(実質負担額)	2,020	1,220	530	690

(注)運行経費等は、モデル的に算出したものであり、今後精査が必要。

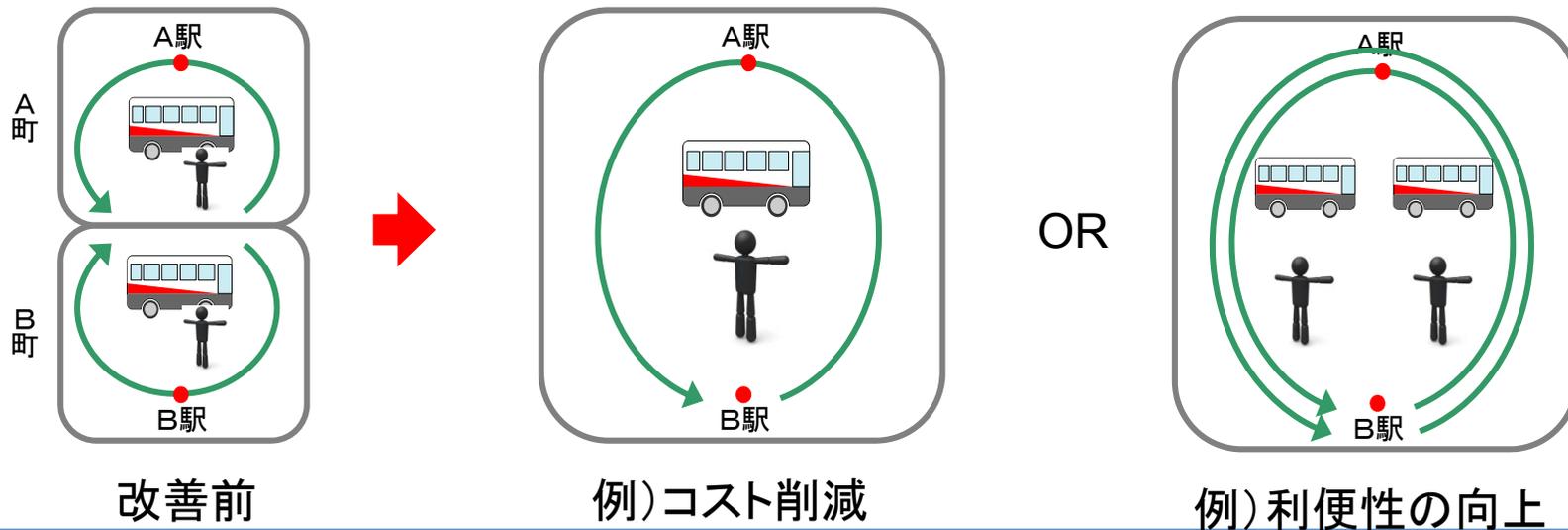
市町村連携による新たな運行形態によるコミュニティバスの運行

目的: 個々の市町村が運行しているコミュニティバスを、複数市町村が連携して運行することにより、利便性の改善、運行の効率化を図る。

メリット : 車両費、人件費などのコスト削減が可能 (Supply side)
: 利用者の乗り継ぎ環境の改善、便数の拡大 (Demand side)

デメリット: 市町村間の連携に調整が必要。

市町村連携のイメージ



県と市町村によるコミュニティバスの運送

背景・目的

- 多様な通院ニーズに対応するため、十津川温泉と県立五條病院を連絡する新たなコミュニティバスを実証運行
 - ・五條病院診察開始時間に合わせた運行
- 県、市村、病院が協働した運行
 - ・県、五條市、十津川村による費用負担
 - ・五條病院玄関前に停留所を設置



運行概要

項目	内容
運送主体	奈良県、五條市、十津川村 (五條市地域公共交通会議、野迫川村・十津川村地域公共交通活性化協議会)
運行主体	奈良交通(株)
実施内容	<ul style="list-style-type: none"> ◆運行開始 <ul style="list-style-type: none"> ・平成23年2月 運行開始 ◆運行サービス <ul style="list-style-type: none"> ・運賃は対距離制(480~2,650円) ・十津川温泉~県立五條病院~五条バスセンターを結ぶ1路線
効果	<ul style="list-style-type: none"> ・平成23年9月に発生した紀伊半島大水害の影響で、一時利用は落ち込んだが、協議会による利用促進などの結果、利用者数は増加している。 ・当初の目的どおり、五條病院における降車が多くなっている
道路運送法	第4条
運行形態	定時路線固定

バス運行路線図

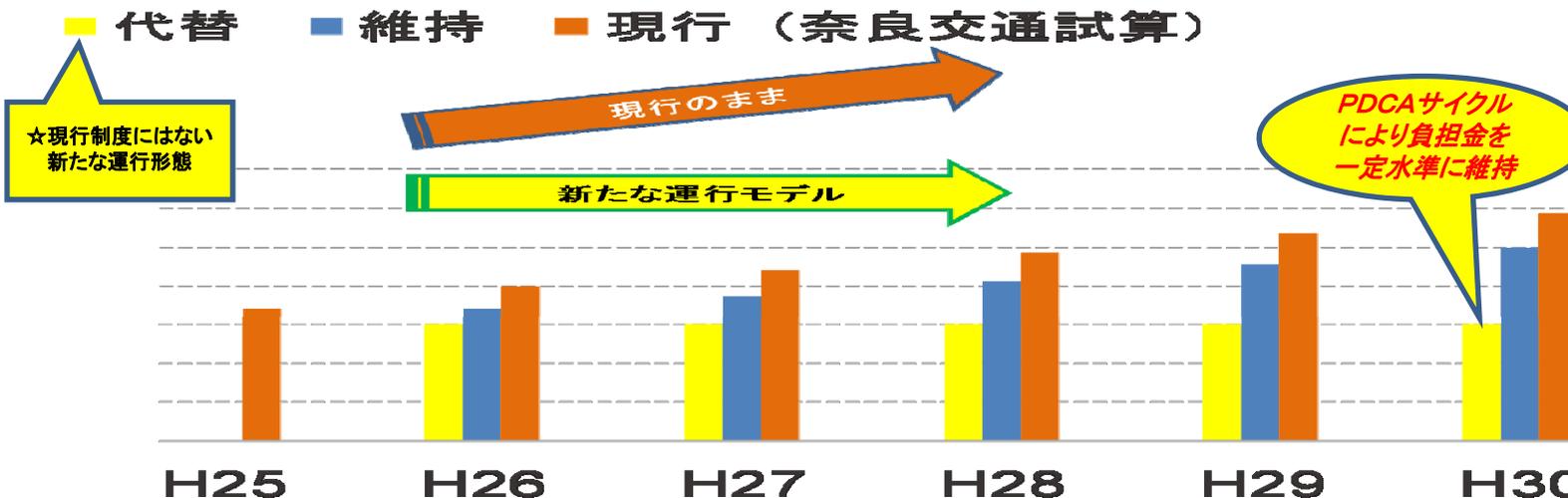


利用実績

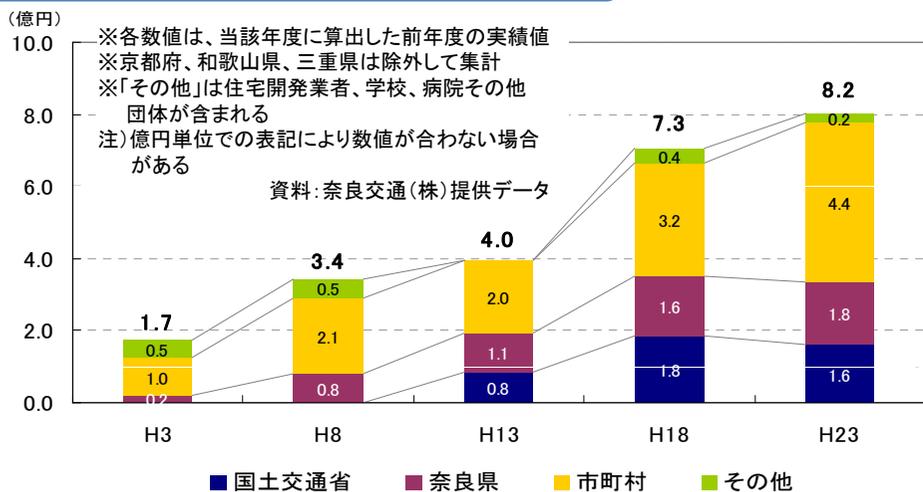
年度	運行日数 (日)	利用者数 (人)	1日あたり利用者数 (人/日)
H22	23	191	8.3
H23	193	1,622	8.4
H24	242	2,106	8.7
H25	125	1,301	10.4

※H24.4より、路線バスとして本格運行を開始

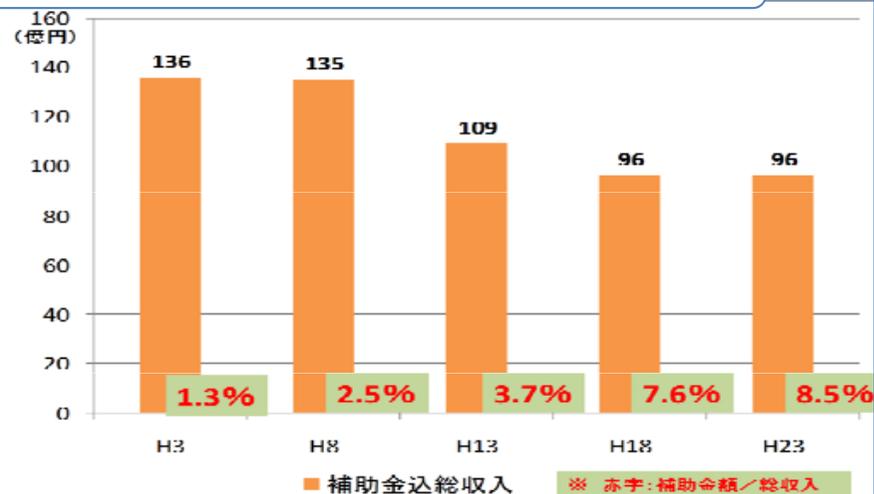
市町村負担金の年度動向予想(イメージ)



路線バスの補助金額の推移



奈良交通(株)の補助金込総収入の推移



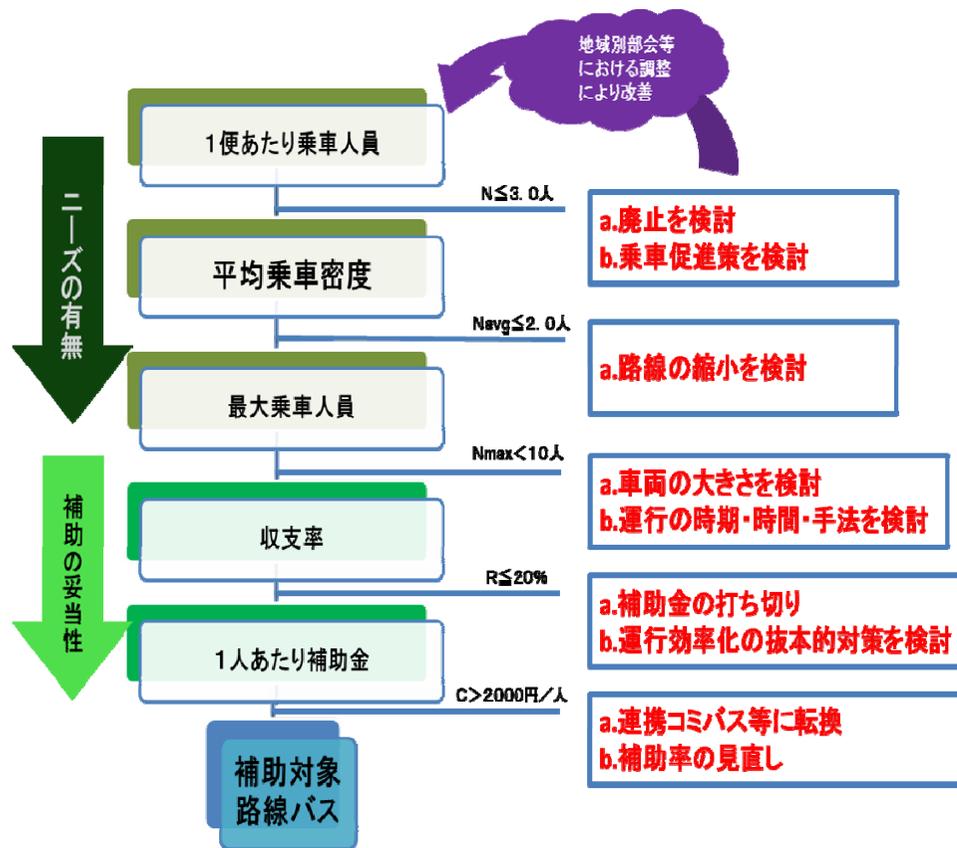
廃止等検討指標設定の考え方

路線バスとして運行することの必要性や、効率性が確保されていることを判断基準とする

- ・乗合効果 → 乗車密度、最大乗車人員
- ・補助金効果 → 一人あたり行政負担額

指標を下回った場合

- 車両 → 小型車両(ワゴン車等)の導入やデマンド運行等の代替手段を検討
- 運行 → 市町村協議会等による新たな運行形態を検討



評価指標 検討対象路線	① 1便あたり 乗車人員 (人)	② 平均 乗車密度 (人)	③ 1便あたり 最大乗車 人員 (人)	④ 収支率 (%)	⑤ 1人あたり 補助金 (円/人)
協議対象45系統 平均値	9.9人	3.4人	16.1人	47%	780円
下位10%	3.2人	1.0人	6.0人	18%	2,225円
指標	3.0人	2.0人	10.0人	20%	2,000円
市町村コミュニティバス (4条(区域運行除く)) 11市町村	8.3人	—	—	17.2%	1,017円
(市町村有償) 9市町村	3.2人	—	—	14.3%	2,487円
(4条(区域運行)) 5市町	—	—	4人	19.8%	1,903円

平均乗車密度：起点から終点まで平均して常時バスに乗り込んでいる旅客数
 運送収入 ÷ 実車走行キロ ÷ 平均賃率 で算出
 ※平均賃率：1人1キロあたりの運賃の平均

交通の目的・種類ごとに、奈良県における課題や施策の方向性を議論

(10月22日 第一回道路整備委員会(座長:塚口博司 立命館大学教授))

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">・観光交通・物流・通勤・通学・買い物・飲食 | <ul style="list-style-type: none">・歩いて暮らせるまちづくり・健康まちづくり・安全・安心 |
|--|---|

様々な観点から、バスをはじめとする公共交通の強化は重要な論点

(論点の例)

- ・通勤通学や買い物利便を支える、バスによる駅アクセスの強化
- ・観光周遊を促進するための、観光地への公共交通アクセスの強化
- ・工場立地を促進するための、道路整備に伴う送迎バスの充実の可能性
- ・マイカーに過度に頼らない暮らしを実現するための、公共交通の充実

県政課題の実現

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">・企業立地の促進・県内雇用の拡大・県内消費の拡大 | <ul style="list-style-type: none">・観光振興、観光消費の増大・健康長寿社会の実現 等 |
|--|--|

○ 都市計画における公共交通事業の位置づけが希薄

- ・バス路線・バス停の位置、サービス水準等について、都市計画上の位置づけなし
⇒バス路線と一体となった周辺施設整備や土地利用コントロールが行いにくい。

(一体的取組が困難な例)

- ・バス路線沿線への居住機能の立地誘導
- ・バス停周辺への生活利便施設の立地誘導
- ・バス待ち環境の充実整備

○ バス等の公共交通事業(及び事業者)に対する、 地方公共団体の関わりが希薄

- ・都市や地域にとって重要な路線に対しては、まちづくりや道路整備の主体である地方公共団体の一定の関わりが必要。(現在の地方公共団体の関与は赤字路線への支援が中心)
- ・公共交通の利用実態に対するデータ不在のまま、まちづくり施策の展開は限界。

新しい地域バス輸送維持・充実の考え方

- 地域バス輸送の維持、充実のためには、事業者規制の見直し、公的助成の見直し、輸送環境整備の見直しを「一体的に行う」必要があり、それに加えて、新しく支える仕組みを構築する必要がある。
- (仮称)「地域バス輸送維持計画」の策定を法定化する。
- 計画の目標を、「利用者よし」、「従業員よし」、「世間よし」の三方よしとする。
- 都道府県内で輸送が完結するバス輸送を対象とする。
- 法上、維持計画の策定者を都道府県知事とし、必要な権限を都道府県に委譲する。
- 策定にあたっては、(仮称)「地域バス輸送対策協議会」(構成員:バス事業者、関係市町村長、有識者等)に諮問し、答申を受ける。
- 県と市町村の役割を明確にし、法定する。
- 地域バス輸送維持のために必要と思われる事業規制、公的助成、輸送環境整備のあり方について、見直しを行う。

分権は塊で

昭和の初め、自動車運送事業をめぐる権限争議において、鉄道省の権限とに整理された経緯がある。今これを整理し直して、地域のニーズに応じたものにする必要がある。

事業規制の考え方

1. 参入について

- 運送と運行の主体を分離して許可。運行主体は安全運行能力を審査される。運送主体と運行主体が同一経営体も当然あり得る。

運送許可

- ・ 県が許可を行う。
- ・ 運送許可対象事業者は、運行許可事業者及び運行許可事業者と運行委託契約を結んだ者とする。
- ・ 路線別又は地域別の営業の許可
- ・ 無償の運送事業は届出
- ・ 路線バスについては、地域バス輸送維持計画に明記された路線においては、公正な利便提供義務、事業継続義務を条件に、一括又は路線ごとの入札により参入を認める。

運行許可

- ・ 国が許可を行う。
- ・ 運行能力(運行管理等)のチェックを行い、運送場所を基本的には特定しない。
- ・ 数年ごとに許可を更新する。
- ・ 許可単位は車両

現行法のもとで事業許可を受けたものは、両許可を受けているものとみなす。

- 輸送対象の不特定又は多数で反復継続性のあるものを、運行事業として安全規制の対象とする。従って、従来その事業に密接不可分として自家用輸送とされた、旅館送迎バス、ゴルフ場送迎バス等も安全規制の対象とする。

2. 価格規制

- 事業者ごとの総合原価主義から脱却し、地域ごとの基準運賃を運賃認可の基本とする。
- 地域ごとの基準運賃は、運送事業者の事業報告資料と国が作成した一定の基準に基づき、県が決定する。3年ごとの更新制とする。
- 計画の対象となったバス輸送について、その運賃は内部補助を前提としない。
- 運賃については、地域基準運賃に基づき、路線ごと又は地域ごとに知事が上限価格を決め、計画に明記する。
- 路線ごとのバス運賃認可は、上限入札制を採用する。

3. 安全規制

- i. 他人の需要に応じる輸送についての安全規制の加重要件を課する輸送対象に応じた安全規制の考え方を脱却し、輸送の形態に対応した安全規制とする。
すなわち、一般道路輸送の安全性に加え、乗客の不特定又は多数性、バスの大型性、輸送の反復性、輸送距離の長距離性、道路の条件、乗客の身体能力の程度等、運行の状態に対応した安全規制とする。
- ii. 運行管理等の外部委託を認め、委託ができる条件を明確にするとともに、外部受託者の資格能力を、国において認定する仕組みを導入する。

4. 規制の主体

- 全国一律の水準を維持すべき安全規制は国の責任とし、地域の実情に応じて判断すべき参入規制、価格規制は県又は市の責任とする。

5. 輸送サービス提供体制のあり方を整理する

- 都市部、特定目的輸送など自立営業可能な路線で「地域バス維持計画」に「輸送サービス提供が必要」と明記された路線については、入札により参入を認める。その際の運賃は、上限入札制となる。
- 「地域バス維持計画」に、「輸送サービスが不要」と明記された路線については、入札を行わない。
- 助成を前提とした公的な輸送、施設送迎のための輸送については、基本的には参入自由とする。
- 公的主体が運送主体となり、民的主体が運行主体となり、契約により地域のバス輸送を維持する枠組みを整理する。
- これらの結果、新しいタイプの輸送形態（例えば過疎地の町村が運送主体となり、民間の運行許可主体が運行する小規模乗合バス、複数の施設の輸送を受け持つ民間の運行会社、複数の市町村が運送主体となり、ひとつの民間運行主体と運送委託契約を結ぶ輸送等）の発生が可能となる。

サービス提供体制の比較(道路運送と医療)

	道路運送サービス提供体制	医療サービス提供体制
公民の比率	公 3% 民 97%	公 3割 民 7割
根拠法	道路運送法	医療法
参入規制	路線、車両ごと、事業開始許可(国)	病院設置許可(都道府県)
参入単位	国が基準を策定: 路線、車両(定員10人以上バス、9人以下タクシー)	国が基準を策定: 病床(20床以上病院、20床以下診療所)
価格	申請による事業者ごとの運賃上限認可(国)	国による診療報酬則
公的助成	国/都道府県/市町村による補助金等	同左
安全規制	事業者への立入検査・業務改善命令(国)	国と都道府県が、役割分担した上で、立入検査・業務停止命令等
事業計画	事業計画(事業者) 地域公共交通連携計画(市町村)	医療計画(都道府県)
諮問制度	国の運輸審議会に諮問(運賃上限)	都道府県の医療審議会に諮問

公的助成の考え方

- 公的助成により維持すべき路線は、客観的輸送需要と行政の負担の程度の内容から、公的助成を行う地方公共団体が判断する。
(公共交通のB/C基準を確立する。)
- 公的助成を導入しても路線を維持すべきかどうかは、地域(県、又は市町村)での判断とする。(従って、路線廃止の許可は、地域の責任で行うこととなる。)
- 国の助成の考え方
路線維持から地域交通維持へ、制度を組み替える。
- 交付税による助成の考え方
「地域バス輸送維持計画」の策定を条件に、助成の財源を特別交付税から普通交付税へシフトする。
- 過疎債の利用
過疎地域のバス輸送に対する過疎債の利用を促進する。

輸送環境整備の考え方

- 「地域バス輸送維持整備計画」に、県・市町村が整備すべき、バス専用道路、バスレーン、バス停留所、バスターミナルを明記する。
上記整備は国の公共事業の対象とし、補助制度を確立する。
バス停留所、バスターミナルを都市計画における都市施設とする。
(周辺整備も公的に行え、コンビニなども併設できる。)
- 同計画では、「高齢化社会に向けたまちづくり」と、「地域活性化のためのまちづくり」との整合性を図る。整合性が認められるものについては、県・市町村事業ともに地域活性化交付金等の対象とする。
- 利用者と輸送者の輸送サービス利用のマッチングにICT端末を活用することとし
(デマンドバスの予約、バス到着の通知などに利用。健康増進スマホとの併用も可)、
その利用促進の助成スキームを構築する。
- 輸送実績などの報告をICTで行うこととし、その情報を関係市町村、県及び国で共有する。その情報を参考に、地域基準運賃、バス輸送維持計画を策定する。

地域バス輸送維持のための、 国・県・市町村の役割分担について

国の役割

- 地域バス輸送維持の枠組の法定。
(仮称「地域バス輸送維持整備法」の制定)
- 事業規制の見直し、公的助成の考え方の整理、輸送環境整備の考え方の整理を行い、その内容を法上に明記する。
- 国の規制権限は、安全規制を中心とする。
- 運行主体の許可、運行管理の受託能力のあるものの認定などは、国の権限とする。
- バス輸送維持、バス輸送とまちづくり等のための助成制度の枠組みを設定する。

県の役割

- 「地域バス輸送維持計画」の策定主体となる。
- 運送主体の許可、価格規制、運送に関する行為規制は、県が行う。
- 同計画において、公的助成の対象内容を明記する。対象となったものは、標準化を図った上、概ね普通交付税の対象とする。
- 同計画に、輸送環境整備の内容を明記し実施する。

市町村の役割

- 輸送の公的提供の主体(公的運送主体)となる。
- 広域連携、又は広域連合による輸送サービスの提供主体となる。(枠組整備が必要)
- 公的運送、運行主体としての市町村の自主的立場を、法上明記する。