

交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会
今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書

～ 連携が生み出す元気なバス ～

平成19年6月

交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会
今後のバスサービス活性化方策検討小委員会
委員等名簿

委員長	杉山 雅洋	早稲田大学商学学術院教授
委員	佐藤友美子	サントリー（株）次世代研究所部長
	宮下 正美	全日本交通運輸産業労働組合協議会議長
	（設楽 利夫	前 全日本交通運輸産業労働組合協議会議長 平成19年2月まで）
	船山 龍二	（社）日本ツーリズム産業団体連合会会長
	廻 洋子	淑徳大学国際コミュニケーション学部 経営コミュニケーション学科教授
	山内 弘隆	一橋大学大学院商学研究科科長
臨時委員	齋藤 寛	（社）日本バス協会会長
	鈴木 文彦	交通ジャーナリスト
	寺田 一薫	東京海洋大学海洋工学部教授
	中村 文彦	横浜国立大学大学院工学研究院システムの創生部門教授
	南 砂	読売新聞東京本社編集委員
専門委員	上杉 雅彦	神姫バス（株）代表取締役社長
	住野 敏彦	日本私鉄労働組合総連合会中央副執行委員長
	（長尾 亜夫	西日本鉄道（株）代表取締役社長 平成18年11月まで）
	野村 文吾	十勝バス（株）代表取締役社長
	堀内光一郎	富士急行（株）代表取締役社長
	山内 治男	前 西武バス（株）代表取締役社長
	山崎 哲男	（株）ジェイ・コーチ代表取締役社長
オブザーバー	谷藤 裕明	岩手県盛岡市長
	木津 雅晟	埼玉県三郷市長

－ 目 次 －

はじめに	1
I バス事業の現況等	
(1) 我が国のバスの利用状況	2
(2) 規制緩和後の状況	3
(3) バス事業経営の現状	5
(4) バスへの社会的期待	6
(5) 課題	8
II 今後のバス活性化策のあり方	
1. 共通的事項	
(1) 関係主体間の役割分担と連携のあり方	10
(2) バス事業経営	15
(3) 行政のあり方等	18
2. 地域ごとの課題と対処	
(1) 都市部（地方都市、周辺町村を含む。）	20
(2) 地方部	23
おわりに	26

はじめに

バスは身近な交通機関といわれる。しかし、自家用車の普及が進む中で、バスの利用者数は毎年約2.7%の割合で減少しており、必ずしも基幹的な交通機関とは言えなくなりつつある。

このような状況の中で、競争促進を通じて、効率的で利便性の高いサービスが提供されるようになることを期待して、平成14年2月乗合バス事業の需給調整規制が廃止された。

需給調整規制の撤廃から5年が経過し、規制緩和の効果を検証してみると、高速バスや貸切バス部門においては、競争の促進を通じて、利用者数の増加がみられた。一方、自家用車との競合が大きい乗合バス部門においては、ドアトゥードアという自家用車の利便性の高さに打ち勝つことができず、全体としては、減少傾向に歯止めをかけることが困難な状況にある。

そのなかでも、元気なバスが走っている地域がある。元気なバスが走っている地域では、バス事業者のみならず、地方公共団体や地域住民など関係者がバス活性化に向けて積極的に取り組んでいる。

こうした需給調整規制廃止後の状況を評価し、今後のあるべきバス活性化策を検討するため、交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会は、「今後のバスサービス活性化方策検討小委員会」を設置し、1年3ヶ月の期間をかけて、バスを取り巻く状況を網羅的に検証し、バス活性化に向けた課題の抽出とその解決策の検討を行ってきた。

数々のデータや元気なバスの事例を検証する過程を通じて明らかになったことは、今後のバスサービスの活性化に不可欠なキーワードのひとつが、関係者間の「連携」である。バスは身近な交通機関であり、各地域の生活、通勤通学、街づくり等の状況を色濃く反映する。それゆえに、バスを活性化していくためには、各々の地域全体でバスを支えていくことが必要である。

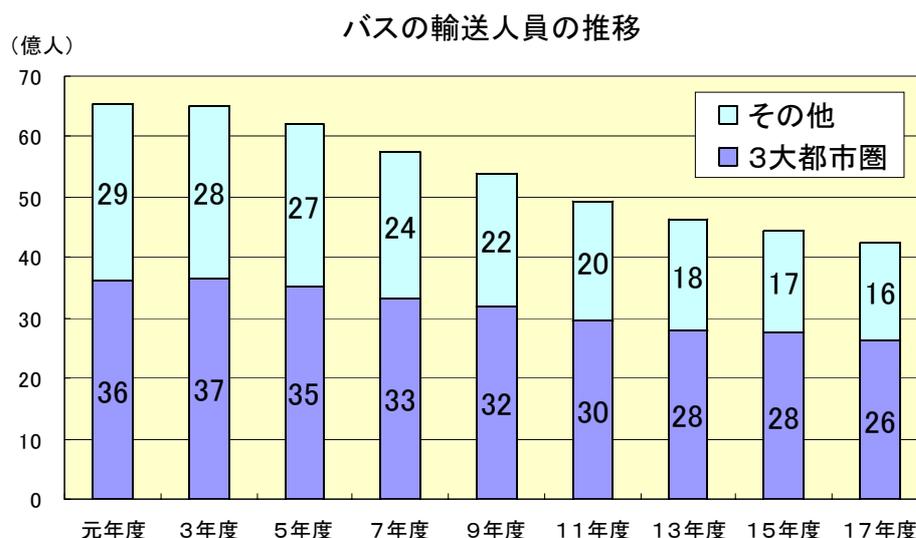
今回の報告書が、今後のバス活性化の一つの方向性を示すことにより、関係者間の「連携」を強化することにつながれば幸いである。

I バス事業の現況等

(1) 我が国のバスの利用状況

(輸送人員の推移)

我が国のバス事業は、自家用車との競合により、長期的に輸送人員を減少させている。平成元年度以降でも、バスの輸送人員は、毎年度平均2.7%の割合で減少している。特に、地方部での減少が著しく、3大都市圏以外では3.7%の割合で減少しているが、これは主として自家用車の普及の影響を受けたものである。我が国は、東京、大阪といった大都市圏を除き、もはや高度な車社会になったとあってよい。



(大都市圏)

東京、大阪といった大都市圏においては、公共交通機関としては鉄軌道が大きな役割を負っており、バスは自宅や目的地と鉄道駅を結んだり、鉄軌道を補完したりする交通機関として機能している。今後とも鉄軌道と相まって都市生活に必要な交通機関として機能することが期待されている。大都市圏においては、相対的には旅客数も多く収益性も高いことから、各事業者により、濃密なバス路線網が維持されている。最近の状況としては、大都市圏は自家用車の普及の影響が他の地域と比べれば強くないこと及び最近の景気回復や都心回帰の動きを受けて、輸送人員は下げ止まりから持ち直しの兆しを見せている。

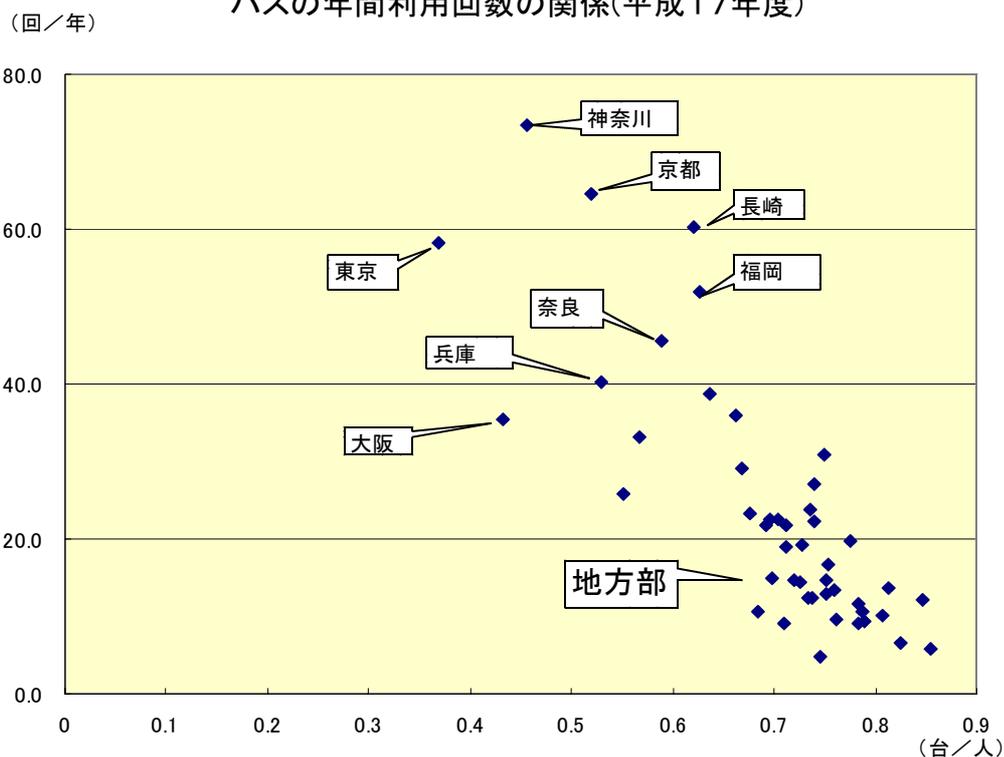
(地方都市)

県庁所在地や地方拠点都市等の地方都市では、全体として自家用車との競合が大きい。公共交通機関の中ではバスが中心的な役割を果たしている地域が多い。バス利用の状況は、都市構造等の違いにより大きく異なっており、収益性の高い路線を中核として充実した路線網を維持することができる都市もあれば、収益性のある路線に限られ路線網の維持のためには公的補助が必要となる都市もある。最近の状況としては、いずれの都市においても、自家用車への依存が更に拡大する傾向にあり、バスの輸送人員は減少傾向にある。

(地方部)

過疎地等の地方部においては、自家用車の役割が極めて大きく、バスは主として高齢者や学生に利用されている。バス利用者は絶対数が少ない上に、自家用車の普及や人口の減少、少子高齢化の影響を受け、減少傾向が続いている。最近の状況としては、輸送人員の減少幅が依然として大きく、公的支援なくして路線網を維持することが困難な状況となっている。

都道府県別一人当たり自動車普及台数と
バスの年間利用回数の関係(平成17年度)



(2) 規制緩和後の状況

(規制緩和の目的とその効果等)

平成14年2月、乗合バス事業の活性化と発展を目指して、需給調整規制が廃止された。参入は、それまでの需給調整規制を前提とした免許制に代えて、輸送の安全の確保、安定的なサービス提供及び利用者保護に関し能力を審査する許可制とされた。退出については、事業者の判断により行うことができるようそれまでの認可制から届出制とされた。規制緩和後、一般路線バスへの民間事業による新規参入は、主として空港連絡バスや利用者数の多い大学へ向かうバス路線等一部に限られ、広く直接的な競争が生じる状況には至っていない。

新規参入が一部に限られる一方で、規制緩和を契機として、潜在的な競争圧力を背景に、特に民営バス事業者において、人件費を中心とするコストの削減が図られ、経営効率化が進展した。また、高速バスネットワークの充実や都市部の新たな運賃設定などサービス面での新たな取り組みも見られる。

なお、平成12年に規制緩和された貸切バスについては、新規参入による事業者数

の増加があり、サービスの拡大や運賃の低下など規制緩和の直接的な効果も現れているが、一方で価格競争が厳しさを増し、運送収入も減少傾向にあり、安全性等が懸念される状況も生じている。

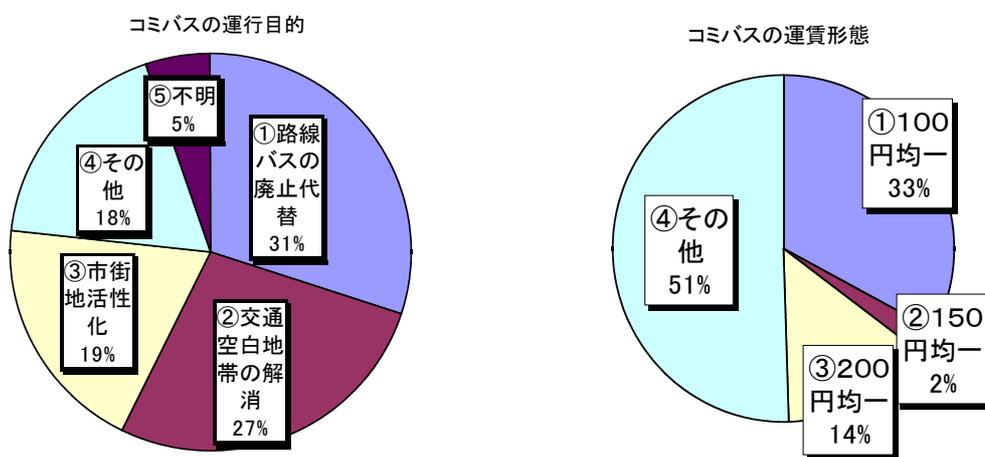
(路線廃止の状況)

需給調整規制の下では、制度的な内部補助と公的な補助によりバス路線が維持されてきた。規制緩和後は、こうした制度的な内部補助によるバス路線の維持に期待することができなくなったが、コスト削減努力などもあり、路線廃止が特に増加したとは認められない。しかしながら、地方部においては、自家用車の普及や少子高齢化の影響により、輸送人員の減少が著しく、経営に与える影響が深刻化しており、そのため、近時、バス事業の経営改革の実施のため大規模な路線廃止が行われている地域もあり、地域の生活交通の確保に大きな影響を与える事例も生じている。

(コミュニティバスの普及)

市町村が、交通空白地域・不便地域を解消するため、主体的に運行計画を策定し、運行を確保するコミュニティバスが、都市部、地方部を問わず全国的に普及した。都市部においては、平成7年、東京都武蔵野市において、コミュニティバス「ムーバス」が運行を開始したことに影響を受け、多くの地方公共団体において交通不便地域の解消のため、コミュニティバスの運行を開始した。地方部においても、地域の生活交通を確保するため、多くの地方公共団体においてコミュニティバスが運行されている。

また、交通空白地域において、地域の交通手段を確保するため、地域住民自らが主導的役割を果たしてバスを運行している事例も出てきている。



(平成17年国土交通省調査)

(規制緩和後のバス事業の状況)

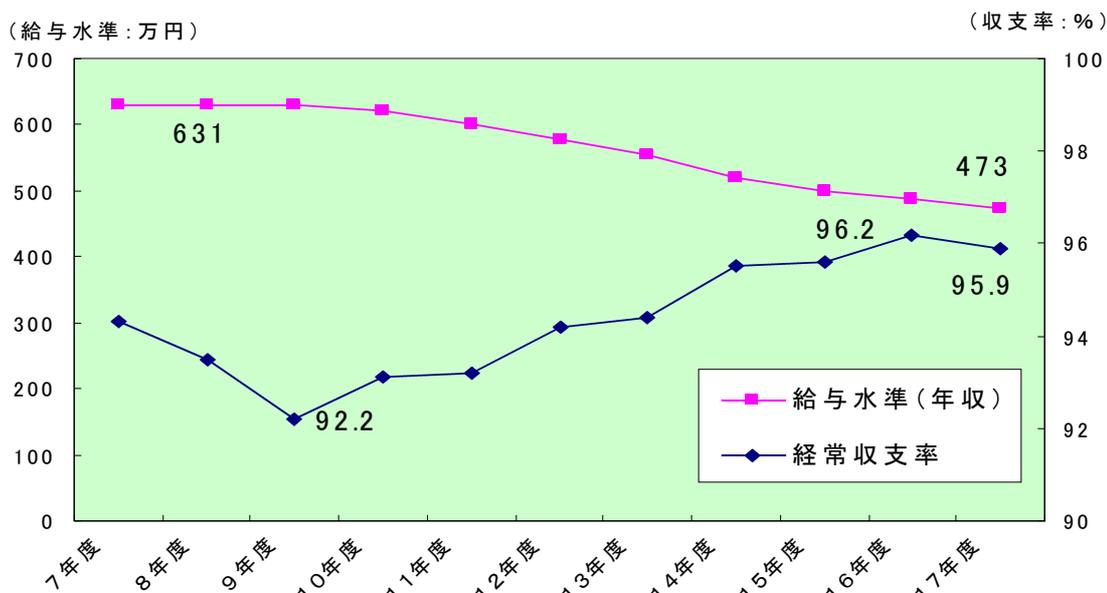
全般的な状況としては、規制緩和がバス事業経営への刺激となり、経営効率化や一部の新たな事業展開を促した面は評価されるが、それを超えて、バス事業が全体として活力を取り戻し、旅客需要の減少に歯止めをかけるという水準には至っていない。我が国においては、依然として自家用車の普及が進展しており、その影響によりバスの輸送人員は引き続き減少傾向にある。

(3) バス事業経営の現状

(経営効率化の取り組み)

規制緩和前後から、分社化、管理委託等の手法により、人件費を中心としたコストの削減が進められ、収支率は改善傾向にある。民営バス事業の補助金計上前の経常収支率は、平成9年度の92.2%を底として上昇に転じ、16年度まで7年連続で改善し、16年度の収支率は96.2%となった。これは、分社化、管理委託等の手法により人件費が抑制され、バス事業の運送部門の給与(年収)が平成8年度の631万円をピークとして17年度まで9年連続で下落し、17年度は473万円となったことが主たる要因である。なお、バスの運転手の労働時間は全産業平均よりも長いこと等もあり現在の賃金水準では運転手の確保が難しくなりつつあるなど人件費の抑制による経営効率化は限界に達しつつあることに加え、環境対策、バリアフリー対策、燃料費の高止まり等の費用増加要因もあり、収支の改善傾向が続くと見込むことは難しくなっている。

民営事業者の経常収支率と給与水準

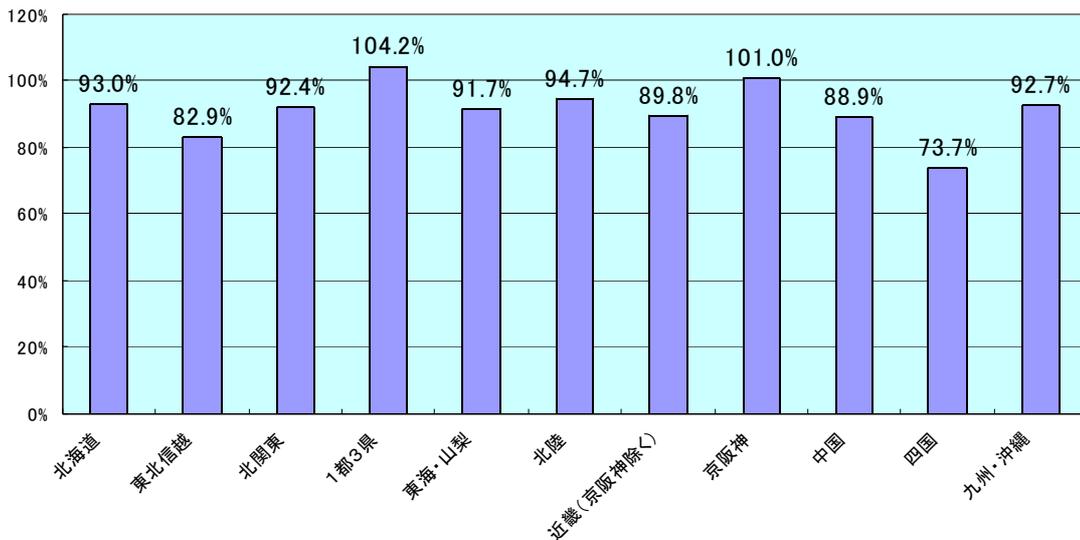


(地域別の経営状況)

大都市部では、景気の回復や都心回帰を背景として旅客数持ち直しの兆しも見られ、また、分社化等の経営効率化の効果もあり、相当数の企業で黒字基調の経営が行われるようになった。

一方、地方部では、コストの削減は進んでいるものの、輸送人員がそれ以上に減少しているため、依然としてバス事業そのものは赤字であり、補助金により収支が均衡する状況にある。輸送人員の減少により、赤字の幅も大きくなっており、収入に対する補助金の比率が高まっている。

平成17年度地域別経常収支率



(サービス等の見直しの状況)

乗合バスの規制緩和は、競争を促進することにより事業者の創意工夫を促し、バスの事業特性が発揮できる分野での需要創出を実現させることを期待して平成14年2月に実施された。100円バス等需要を喚起する取り組みも一部でみられたが、一般的傾向としては、旅客需要が全体として減少するなかで、運賃、路線、運行頻度等のサービス面では現状維持に終始している感がある。地方部では、厳しい経営環境にあることもあり、運行頻度の増加等のサービスの見直しに伴うリスクを冒すことが難しい状況にある。

(4) バスへの社会的期待

バス事業は、利用者の輸送需要に対応して輸送サービスを提供するものである。人の「移動」というニーズに対して、安全、確実、迅速、快適な輸送サービスを提供することがバス事業者の本来的な役割である。このため、優れた人材を養成し、バス車両に必要な投資を行い、輸送サービスという商品の価値を高めることが求められている。こうした本来的な役割に加えて、バスには以下に述べるような6つの社会的役割があり、我が国社会が抱える諸問題の解決のために、関係者は連携してその期待に的確に答えていく必要がある。そして、過度の自家用車の利用を抑制し、自動車の利用に伴う負の側面を是正することにより、真の豊かさが感じられる交通システムを構築する必要がある。

(街づくりの上での役割)

集約型の都市形成や中心市街地活性化等住みやすい街づくりについて様々な取り組みがなされているが、こうした街づくりは、自家用車中心の生活様式ではなく、公共交通機関が中心となった生活様式があってはじめて成立する。集約型の都市形成や中心市街地活性化等の街づくりと公共交通の活性化を一体的に推進する取り組みに対する期待が高まっており、これらを円滑に進めるためには、バスをはじめとした公共交通の充実が不可欠である。

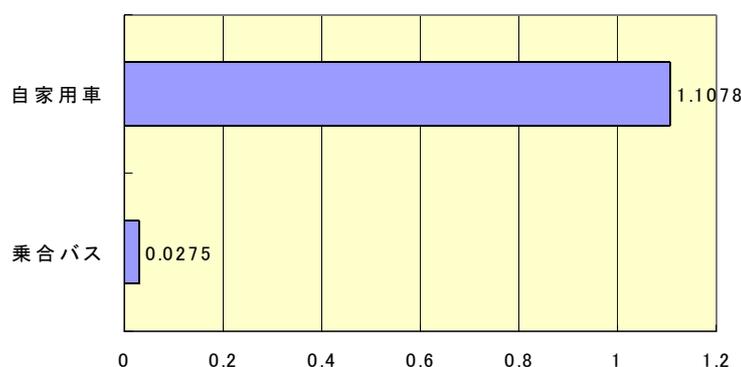
(渋滞緩和による道路の効率的利用)

我が国で発生する渋滞による経済的な損失は、年間12兆円と見積もられている。交通需要を調整し、渋滞を緩和させることにより、経済的損失を最小限にとどめ、経済効率を向上させるためにも、バス利用を促進することが必要である。

(交通安全の上での役割)

我が国で発生する交通事故の死者数は近年減少傾向にあるが、年間6千人を超え、負傷者数は百万人を超えている。自家用車や自転車からバスへ利用を転換することにより、安全性の向上が図られるほか、自動車交通量を減少させることにより、交通の円滑化を図り、潜在的な事故発生可能性を低下させる必要がある。また、高齢運転者による事故が増加傾向にある中、高齢者にとって自家用車に代わる安全な移動手段としての役割も期待されている。

百万輸送人キロ当たりの死傷者数(平成16年度)



(高齢化の進む我が国地域社会の維持等の上での役割)

高齢者をはじめ移動制約者の交通手段としてバスは重要な役割を果たしている。特に、高齢化の進む社会で、高齢者の外出手段を確保することは、高齢者の社会的な生活を維持する上で重要であり、人口の減少や高齢化比率の上昇の進む地方部においては、これは地域社会そのものを維持するという側面も持つ。ノンステップバスの導入を進めバリアフリー化を進めること、高齢者に対する割引制度等を維持・充実させること等により、超高齢化社会における移動手段の利用可能性を確保する必要がある。

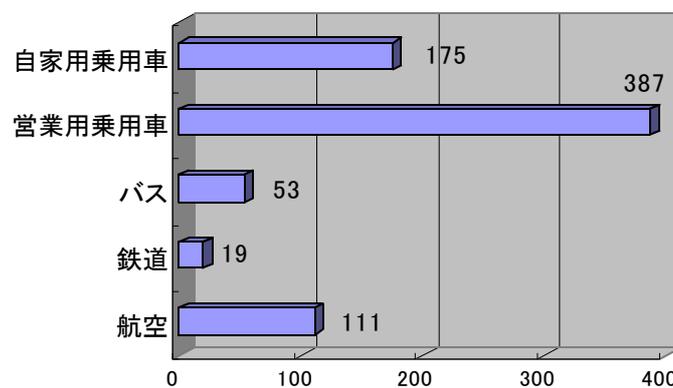
ノンステップバスの導入状況



(環境問題解決の上での役割)

化石燃料を消費することで生ずる二酸化炭素濃度の上昇による地球温暖化について、科学的な知見が明らかになってきており、人類の生活の基盤を脅かしかねない問題として、地球温暖化防止は焦眉の急となっている。我が国の二酸化炭素排出量のうち約2割は運輸部門で占めており、そのうち約半分は自家用乗用車からの排出となっている。バスから排出される二酸化炭素は、人キロ当たりで比較すると、自家用乗用車から排出される二酸化炭素の約3割であり、運輸部門の二酸化炭素排出量を効果的に削減していくためには、自家用乗用車からバスへの転換を推し進める必要がある。

輸送機関別二酸化炭素排出量
(g-CO₂/人キロ)(平成16年度)



(観光立国への貢献)

我が国では、観光立国の実現に向け、日本を訪れる外国人旅行者を2010年までに倍増させて1,000万人にするという目標を掲げ、平成15年度から、官民一体となって訪日促進キャンペーンであるビジット・ジャパン・キャンペーン(VJC)を実施している。また、国内観光旅行も、従来の通過型・団体型の観光から、訪れる地域の自然・生活文化・人とのふれあいを求める交流型・個人型へと転換している。こうした観光需要に 대응していくためには、地域の特色を活かした個性と魅力があふれる観光地づくりに加え、そうした観光地へのアクセスの確保や観光地内の主要スポットを自家用車に頼らずに円滑に移動できる環境作りが不可欠である。バス輸送には、このような面で重要な役割を果たすことが期待されるほか、景観にマッチした機能的なバス停の整備あるいは国立公園等の観光地への低公害バス導入等総合的なバスの利便性向上、質の高いサービスの提供が期待されている。

(5) 課題

(バスの活性化に向けて)

今後のバス事業は、平成14年に実施した規制緩和の成果を活かして産業としての活力を向上させつつ、バスに対する社会的な期待に応えていくことが必要である。しかしながら、バス事業を単なる営利事業として捉え、バス事業者の取り組みだけに頼

っている、バスに期待されている様々な社会的役割を果たすことはできない。より良いバスサービスを提供し、バスに期待されている多種多様な社会的役割を果たしていくためには、関係者が連携して取り組み、バスを社会全体で支えていく必要がある。地域により、バス事業は様々な課題に直面しているが、地方公共団体を中心とする公的主体との連携により、課題ごとに適切な対応策を講じ、バスサービスを活性化していくことが求められている。

(関係主体の取り組み強化)

既に、多くの地方公共団体ではバス交通についての関心が高まり、主体的にバス交通の改善等に取り組んでいる。コミュニティバスの運行などにより、地域住民の足の確保や高齢者の外出機会の増大などに寄与している事例も多数ある。しかし、現状では、地方公共団体側の知見の不足や、地域のバス事業者との連携の不十分さにより、民間バス事業者による地域の路線網との整合性が図られない等せっかくの取り組みが十分な成果を上げていない例も少なからず見られる。今後は、各地域のバス事業者と地方公共団体や警察、更には地域住民が十分な連携と適切な役割分担の下に、地域のニーズを十分に把握しながら、全体として効率的かつ充実した輸送サービスの確保を図っていくことが必要である。

(多様なニーズに対応したバスサービスの提供)

バスサービスの活性化を図るためには、バス事業が直面する様々な課題に的確に対応した連携策を探る必要がある。

都市部においては、定時性、快適性等の向上、運行頻度の増加等利用者ニーズに的確に対応することができれば、バスは基幹的な交通機関として、引き続きその役割を果たしていくことが可能であると考えられる。また、コミュニティバスと既存のバス路線網との連携を図ることができれば、地域住民にとってより利用しやすい路線網を構築することが可能となる。

一方、地方部においては、多様な選択肢の中から、輸送需要及び地域のニーズに見合った効率的なサービスとする取り組みの強化が必要である。昨年10月の道路運送法の制度改正において、不定期の運行やデマンド交通等が道路運送法の運行形態として明確に位置付けられたところである。バス路線網を基幹としつつ、この新しい制度を活用しながら、市町村バス、乗合タクシー、デマンド交通、NPO等による過疎地有償運送等の中から、地域の輸送ニーズに適合した効率的な輸送手段を選択し、組み合わせることにより、地域の生活交通を確立していく必要がある。

注) デマンド交通：路線やダイヤを定めることなく、利用者の予約等に応じて乗合車両を運行するサービス

Ⅱ 今後のバス活性化策のあり方

1. 共通的事項

(1) 関係主体間の役割分担と連携のあり方

(関係主体間の役割分担と連携の強化)

我が国のバス事業は、基本的には、事業者が自らの責任で採算を確保することを前提に営利事業として運営されてきた。しかしながら、高齢化社会における移動手段の確保や公共交通機関の利用を指向した街づくり等のバスに期待される社会的役割を、採算性に制約される事業者の取り組みだけで果たしていくことは困難である。バスに期待される多様な社会的役割を果たしていくためには、公的主体をはじめとした関係主体が果たすべき役割を明確にした上で、総合的、体系的に連携しながら一体となって課題の解決に向けて取り組む必要がある。その際には、事業者が中心となって効果的にバス事業が展開されてきたという我が国のバス事業の特性を活かした連携のあり方を検討していくことが適当である。

(関係主体の役割)

事業者は、安全、快適、低廉な運行サービスを提供する責務を有しており、そのために、道路運送法等関係法令を遵守しつつ、関係者のニーズに的確に対応しながら、質の高いバス運行を実施することが求められる。特に、事業者は、利用者に日々接し、利用者のニーズを最も敏感に感じ取ることができる立場にいることから、バス活性化に向けて積極的に提案することが期待されている。

国の主な責務は、安全確保、利用者利便の確保及び国として必要不可欠な交通手段の確保であり、その責務を遂行するため、道路運送法等関係法令の企画・施行、補助金等支援策の企画・実施、インフラ整備のための基本的枠組みの構築等の全国的な制度を企画し、実施することが求められる。また、バス事業の状況及び事業者の経営状況等の情報を発信し、併せて、バス活性化に向けた事業者、地方公共団体等の取り組み状況等を収集し、関係者に提供していくことも必要である。

地方公共団体は、地域住民の生活の質の向上のための交通サービスの確保、バス運行の環境整備、都市政策と交通政策の一体的な実施等多様な責務を有する。これは、バスに求められる機能が地域によって大きく異なっていることが背景にある。これら多様な責務を果たすため、地方公共団体は、地域における交通体系の企画立案、補助金等支援策の企画・実施、インフラ整備等走行環境の改善策の実施等様々な業務を実施することが求められる。特に、採算がとれず民間事業としてバス路線を維持することが困難な場合においては、地方公共団体が中心となって生活交通の維持方策を企画し、実施していくことが求められている。国は、地域公共交通のあり方について制度設計及びその支援を行っていくことが必要である。

住民は、生活しやすい地域社会形成の担い手である。地域にとってバスが必要か否かを最終的に判断する主体であり、また、維持することができるかどうかは、バスに乗るかどうかという住民の行動にかかっている部分も大きい。

関係者の役割分担

	責務	業務
事業者	安全、快適、低廉な運行サービスの提供	バスの運行 道路運送法等関係法令の遵守
国	安全確保 利用者利便の確保 国として必要不可欠な交通手段の確保 地域公共交通のあり方に関する制度設計及びその支援	道路運送法等関係法令の施行 補助金等支援策の実施 情報提供
地方公共団体	地域における交通サービスの確保 バス運行の環境整備 都市政策を含めた総合性の確保	地域における交通体系の企画立案 補助金等支援策の実施 インフラ整備 関係者間の調整
地域住民	生活しやすい地域社会の形成	バスの積極的な利用等の主体的な取り組み

(連携のあり方)

従来から、各地域において、事業者と地方公共団体等の関係者間の連携の必要性は認識されてきたが、地域によっては具体的な方策が描けないまま、漠然とした目標に向けた掛け声に終わってしまっているケースも見られる。

連携を真に意味あるものとするためには、

- ・地域全体のバス路線網がどうあるべきかを議論し、路線、運行頻度、運賃、バス停等のサービス水準を決定する計画段階（実証運行などの試行的・段階的取り組みを含む。）
- ・そのバス路線網を維持するために、各事業の採算性を議論し、それに応じて事業形態や補助制度の活用等を含む、関係者間の費用負担を決定する運営段階
- ・上記の費用負担のもとで計画されたサービスを実現するために、車両、人材などの資源を具体的に整備・運用するとともに、計画の将来の改良に役立てるため、利用者からの評価を整理する運行段階

の各段階に分類し、それぞれについて関係者間で議論し、その役割分担を明確にしておく必要がある。

(計画段階からの連携)

各々の役割分担に応じて、計画、運営、運行の各段階で、総合的、体系的に連携することが有効である。

計画段階では、バスサービスの内容を地域のニーズに対応したものとするため、市町村、運輸局、バス事業者、道路管理者、地域住民等が各々積極的な提案を行いながら、既存路線を含む地域全体のバス路線網の再編・整備を計画する必要がある。特に、地方都市においては、街づくりの状況が公共交通機関の利用のあり方に強く影響を与えていることから、中心市街地活性化に取り組む地方公共団体の公共交通利用促進策

等と一体となって、最新の情報通信技術を活用しながら、投資額が少なく機動性に富むというバスの特長を活かしつつ、走行環境改善等を念頭においた路線網の整備等のバス利用の促進策を検討していくことが有効である。

(運営段階での連携)

運営方法を決定する段階では、収益性等路線の特性に応じて、事業者、地方公共団体、地域住民等の役割を明確化することが必要となる。大都市圏等収益性が高い路線においては、事業者が、営利性を発揮して戦略的な経営を推し進めるべきである。事業収入だけで採算をとることができない路線においては、補助又は委託により住民にとって必要なダイヤを確保する必要がある、地方公共団体が主体的に取り組むこととなる。バス事業は、コスト面だけから評価されるべきものではなく、安全性、利用者利便、環境の保全等多様な側面から評価されるべきものである。地方公共団体が委託等により事業者を選択する場合には、価格とともに、安全性、利用者利便及び環境保全等サービス面において総合的に高い評価を得ている事業者を選択すべきであり、その重要性を地方公共団体も認識して連携に当たる必要がある。また、受託する民間事業者の事業の安定性に配慮して、委託期間を明確にした複数年次契約を行うことが望ましい。この場合、地域住民等は、NPO等を通じたマイバス意識の醸成などにより、運営に当たっても一定の役割を担うことが望ましい。

(運行段階での連携)

バスを運行する段階では、より少ないコストにより運行する必要がある、そのためには、民間事業者が創意工夫を発揮するようにすべきである。一方、地方公共団体は、計画された走行環境の改善策等を着実に実施することが求められる。

連携のイメージ

計 画

大 都 市	地 方 都 市	地 方 部
事 業 者		地 方 公 共 団 体
(走 行 環 境 改 善)		(生 活 交 通 の 確 保)

運 営

大 都 市	地 方 都 市	地 方 部
事 業 者		地 方 公 共 団 体
		(補 助 金 等 で 支 援)

運 行

大 都 市	地 方 都 市	地 方 部
事 業 者		
(民 間 事 業 者 が 創 意 工 夫 を 発 揮)		
地 方 公 共 団 体		
(走 行 環 境 改 善 策 等 を 実 施)		

これからの連携のあり方

計画	<p>民間事業者、地方公共団体等が主体的に提案を行いながら、総合的・具体的な計画を策定（まちづくりと一体的に）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・走行環境改善策を念頭においた路線設定、運行頻度設定等による利用しやすいバスネットワークの整備 ・走行環境改善のための施設整備、交通規制
運営	<p>民間事業者と地方公共団体の役割を明確化</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎民間事業者 主体性をもって、採算がとれるように運営 ◎地方公共団体 民間事業者の取り組みを側面的に支援 民間事業者の取り組みでは住民の足の確保ができない場合には、主体的に運営
運行	<p>民間事業者が創意工夫を発揮してバスを運行 地方公共団体は、走行環境改善策等を実施</p>

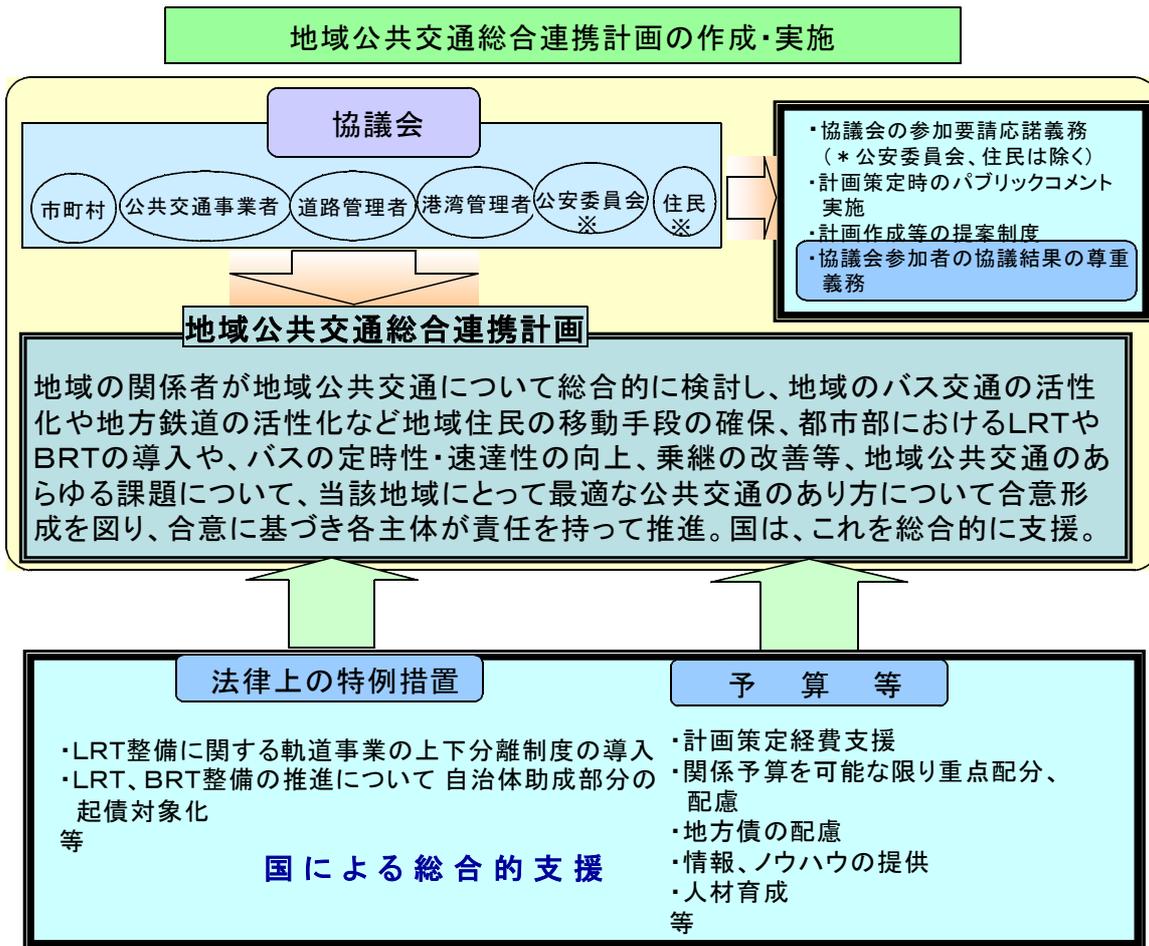
（連携施策の進め方）

連携施策を実現し、成果をあげていくためには、関係者が一体となって事に当たる必要があり、関係者間で十分な議論が行われることが望ましい。その際、地域住民や関係事業者が積極的な提案を行うとともに、地方公共団体を中心となって、関係者の利害を調整しつつ、ニーズに的確に対応し、最善の解決策を提示することが望まれる。また、地方公共団体には、道路管理者及び交通規制を司っている警察との緊密な連携を図ることも求められている。地方公共団体が、走行環境改善策等を実施する場合には、関連する施設整備事業と連携することも効果的である。国においても、運輸局・運輸支局等の国土交通省の地方支分部局が積極的にサポートする等積極的に支援を行うべきである。

さらに、必要に応じて、利用者等と連携して運行の評価等を実施し、計画段階までさかのぼって見直しを行う等輸送サービスの向上を恒常的に図る仕組み作りも重要である。

こうした措置を成功させるためには、場合によってはそれぞれの役割分担を協定などの形で明確にするなど持続可能性に最大限配慮した取り組みが必要である。この一環として、本年5月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が成立したが、この制度を活用して、地域における合意を図り、合意に基づき各主体が責任をもって施策を推進することが有効である。さらに、バスについては、関係者も多岐にわたることなどを踏まえ、適切な関係者の役割分担等に留意しながら、より実効性のある協調や計画的取り組みが行われるような仕組みの構築を図るべきである。

●地域公共交通の活性化及び再生に関する法律



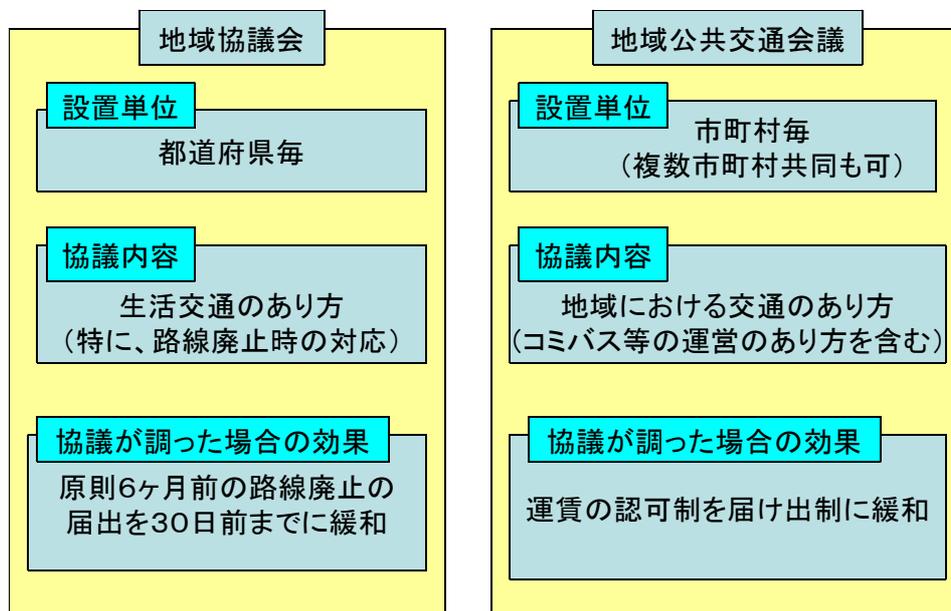
(連携の体制)

これまで、地域における生活交通のあり方については、各都道府県ごとに設置されている地域協議会において協議が行われ、特に、バス路線撤退後の生活交通の確保方策について検討が行われてきた。

一方、昨今のコミュニティバスの伸長にみられるように、市町村が主体となって生活交通を確保する取り組みが増えていることに対応し、昨年10月の道路運送法の制度改正により、市町村レベルで、地域のニーズに即した運行形態やサービス水準、運賃等について協議を行う「地域公共交通会議」が位置付けられたところである。地域公共交通会議は、地方公共団体、事業者、地域住民、利用者等関係者が一同に参画する協議会であり、今後、コミュニティバスの運営のあり方のみならず、地域のバス交通について、本年5月に公布された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく計画の策定も含め、広く関係者が連携する場として機能することが期待されている。

注) 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」においては、協議会の参加要請応諾義務、計画策定時のパブリックコメント実施義務、協議会参加者の協議結果の尊重義務が課せられるほか、協議結果に基づく取り組みに対して予算の重点配分等が行われることとされている。

関係者間の連携を实のあるものとしていくためには、都道府県レベルでの生活交通のあり方についての協議の場としての「地域協議会」と、市町村レベルでの地域における交通のあり方についての協議の場としての「地域公共交通会議」を積極的に活用していくことが望まれる。



(2) バス事業経営

(安全確保)

バス事業における最大の使命は、輸送の安全確保であり、バス事業者は、安全性を一層向上させる日々の努力を怠ってはならない。昨今、運輸事業において事故やトラブルが相次いで発生し、安全・安心な輸送に対する信頼が揺らいでいる。全ての事業者において、これまでの運行管理者の選任等の現場における運行管理体制の構築に加えて、経営トップから現場まで一丸となった運輸安全マネジメント体制を構築し、安全風土・安全文化が会社全体に根付くように徹底することが求められている。

バスの事故件数



(環境の保全)

地球温暖化防止対策が差し迫った課題となるなかで、バスは、環境にやさしい交通機関として、より大きな役割を果たしていく必要がある。このため、バスのサービスレベルを改善し、バスを魅力あるものとして、マイカーからバスへの転換を促すことが必要である。一方、都市部においては、バス自体が、窒素酸化物（NO_x）や粒子状物質（PM）の発生源となっており、バス事業者は、環境負荷が小さいバス車両を積極的に導入していくべきである。

(利用者ニーズへの対応)

バス事業は、直接的な競争にさらされることによるサービス改善、効率性の向上に対する圧力は、他の産業と比較すると必ずしも強くないのが実情である。そのため、各事業者は、利用者の移動ニーズの把握とサービスへの反映について、意識して積極的に取り組む必要がある。その一方、バス事業は単なる営利事業に止まらず、社会的役割を果たすという側面もあることから、住民との対話や地域社会への提案、積極的な情報開示により、マイバス意識の醸成、地域社会への貢献を図ることも重要な視点である。

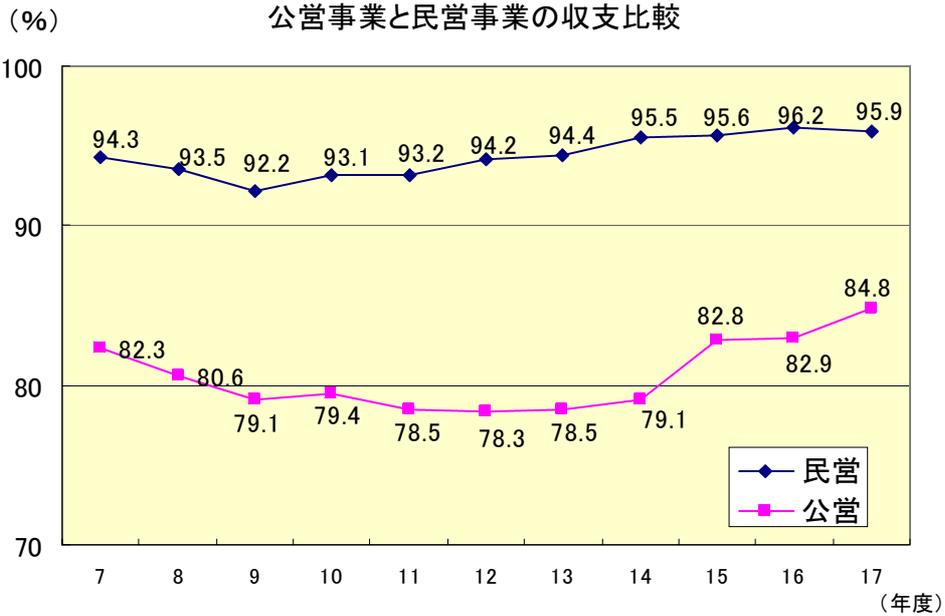
(安定的な経営)

大都市圏を中心に黒字を計上する事業者が相当数見られるようになってきた。サービス改善とコストの効率化を図ることにより、安定的な黒字経営を続けていくことが重要である。しかしながら、地方部を中心として、多くの赤字路線を抱え、路線の見直しが遅れているため、厳しい経営状況にある事業者が多い。地域住民の足を守る役割は、事業者のみが背負っているのではなく、地方公共団体とその役割を適切に分担することとし、そのために地域協議会や地域公共交通会議を積極的に活用することが望まれる。そして、絶えず路線等の見直しを行い収支を償うことができるようにするとともに、民間事業者として特性を発揮することができる分野において必要な投資を行うことにより、利用者のニーズに的確に応えていく必要がある。

(公営事業)

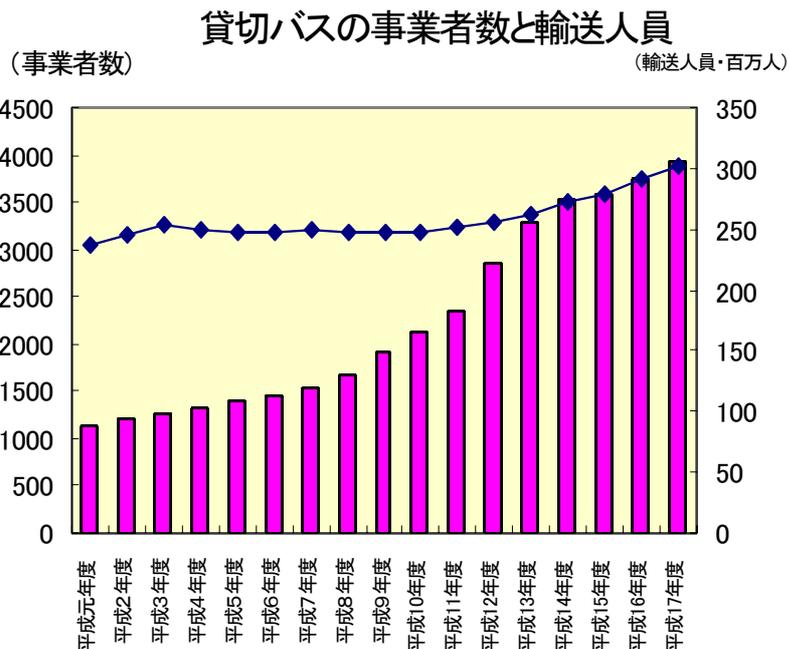
公営事業は、民営事業と比較すると全国的に人件費等のコストが高く、収支率は民営間の95.9%に対し、公営は84.8%と財務面で厳しい状況にある（平成17年度）。赤字分をカバーするため、一般会計等から補助金が繰り入れられており、地方財政の健全化の面からも、厳しい対応が迫られている。

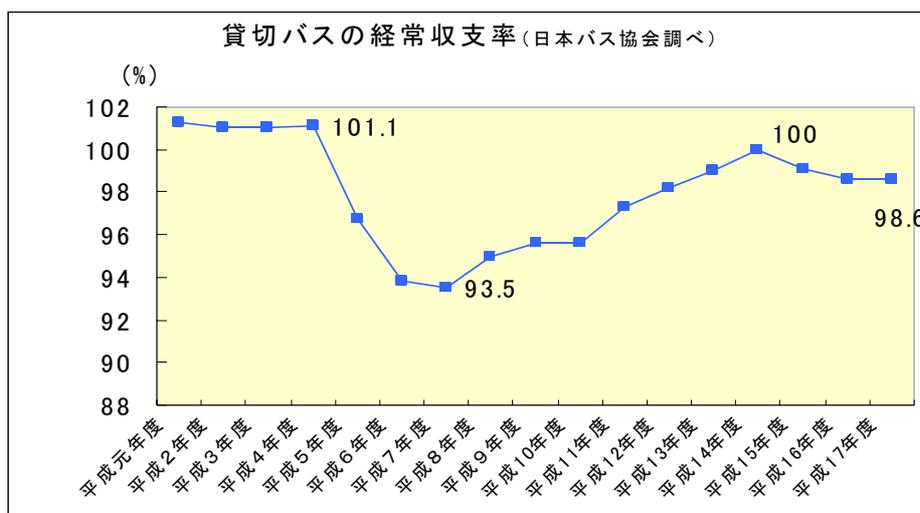
各公営事業者は、財務状況等の経営情報を地域住民に対して積極的に開示しながら、公営事業として維持する必要性をはじめとして経営の総点検を行うとともに、公営事業によりサービス提供を継続する場合には、民間的経営手法の導入等により、経営改革の推進を図るべきである。



(貸切バス事業)

貸切バス事業は、一定程度地域独占的性格がある乗合バス事業とは異なり、事前に事業者を選択することが可能であり、市場における事業者の競争を通じて、良質、安価なサービスの提供を期待しうる事業分野である。平成12年の需給調整規制撤廃後、事業者数及び輸送人員が増加し、また、新たな需要喚起に向けた意欲的な取り組みも行われるようになってきており、規制緩和は一定の効果を表しているが、その一方で、貸切バスの事業形態も多様化し、ツアーバスと呼ばれる高速バスと類似する形態のものも現れ、安全な運行管理について懸念があるケースも出てきている。安全性を低下させることのないよう、安全な運行管理等を徹底させる必要がある。





(情報提供)

日々のバスを利用する場面において、利用者が真に知りたい情報は、定時性等を含めたバスの運行に関する情報である。近年、バスの運行情報をインターネットを介してパソコンや携帯電話で容易に入手することができるようになった。バス事業者においては、ダイヤ、バスの路線図（バスマップ）等基本的な情報に加えて、バス路線毎の平均所要時間、平均遅延時間等運行に関する情報を積極的に提供することにより、バスの利用しやすさの向上に取り組む必要がある。

(情報公開)

事業者、利用者、行政の間には、その保有する情報の格差が存在していることから、利用者の必要とする情報が十分かつ適切な形で公開されることが不可欠である。例えば、運賃に係る情報を定期的に公開することにより、運賃改定時における透明性を向上させるとともに、日頃からの費用削減に向けた取組を促すことが期待される。また、利用しやすく高質なバスサービスの提供を可能とするために、安全、サービスに関する情報を公開することにより、取り組みが遅れている事業者の一層の努力を促す必要がある。

(3) 行政のあり方等

(事業規制のあり方)

輸送の安全の確保は、バス事業において最も重要な課題であり、事業規制においても、安全の確保に万全を期すことが必要である。その一方、事業規制が、経営効率化の取り組みや創意工夫を妨げることのないよう、適時適切な見直しが必要である。

ツアーバス等と高速バスの関係については、安全面を中心として、一層の競争条件の均等化に努める必要がある。また、貸切バス事業、特にツアーバス等の形態において、安全性の低下をもたらすことがないように、有効性のある規制制度を構築していく必要がある。

さらに、事業者の法令遵守を徹底するため、国土交通省において効率的、重点的な監査の実施に努めるとともに、その体制の充実強化を図ることが不可欠である。

(関係主体の役割を引き出す制度作り)

関係主体間の役割分担についての地域の合意形成を促進するとともに、合意に基づく計画の実現力を高めるような仕組みのあり方について、検討する必要がある。特に、頑張る地方公共団体を重点的に支援する仕組みについて検討を進めるべきである。また、その際、運輸局が合意形成等について必要なコーディネーターとしての役割を果たせるよう強く期待されている。

将来的な課題として、地方公共団体が運営の主体となり、民間事業者はサービスの提供を引き受ける「公設民営」も視野に入れた検討を行っていく必要がある。

(支援措置のあり方)

財政的な支援措置については、厳しい財政事情を踏まえ、真に有効な取り組みに必要な支援がなされるよう重点的な配分を行いつつ、効率化を促す仕組みを制度の中に組み込むことが必要である。その際には、生活交通の維持、安全、環境、バリアフリー等の政策目標の達成に向けて有効性、効率性が高い仕組みとする必要がある。

また、地域がその独自性を活かしながらバス活性化に意欲的に取り組むことができるようにするため、市町村に対する国の支援のあり方についても検討する必要がある。

(地方公共団体の体制整備)

これまでバスに関する行政の経験が乏しく知見が蓄積されていない地方公共団体も多いことから、国土交通省は、地方公共団体職員向けの研修の実施、地域交通の構築に向けてのマニュアルの策定、地域公共交通会議の進め方のガイドライン作り等の支援策を積極的に講ずるべきである。そして、地方公共団体においては、交通政策を立案する専門の部署が設置されることが望まれる。

2. 地域ごとの課題と対処

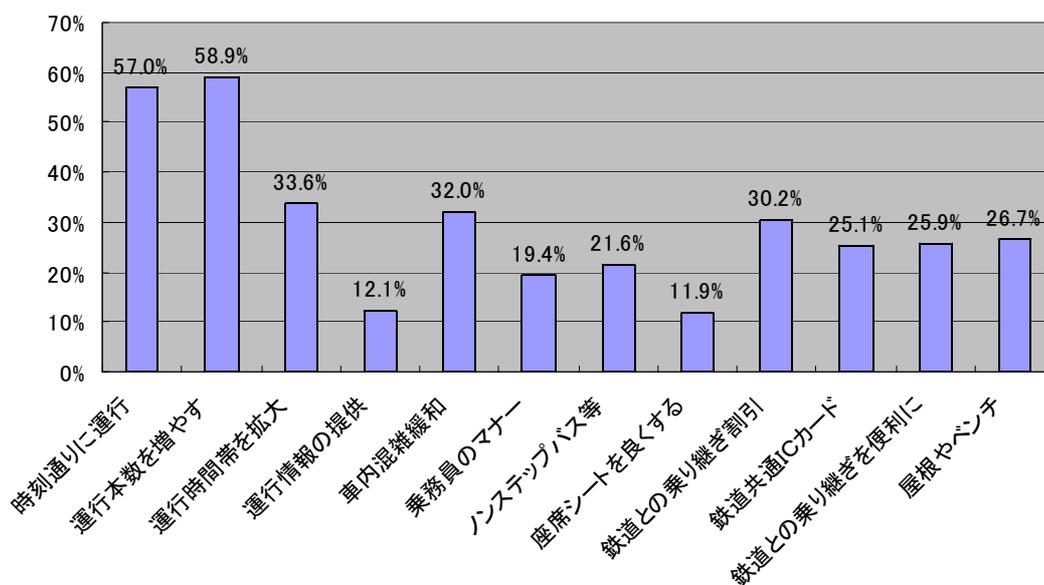
(1) 都市部（地方都市、周辺町村を含む。）

(課題)

大都市圏や地方都市等の人口が一定以上集積する都市におけるバスに対するニーズとしては、定時性の確保及び運行頻度の向上に対する要望が強い（平成17年大都市交通センサス）。バスは、バス停での待ち時間及び乗車している時間双方とも不確実性が高いため、当てにすることができず、バス離れを招いている側面がある。運行頻度を向上し、定時性を確保することにより、利用者に信頼され、確実に利用される交通機関とすることが課題となっている。

また、地方都市等を中心に、中心市街地活性化や集約型の都市形成等が課題となっている。バス事業者は、公共交通機関の利用を指向した街づくりを進める地方公共団体と協調しつつ、サービスや路線のあり方を見直していく必要がある。

大都市圏の利用者のニーズ（平成17年大都市交通センサス）



(基本的な施策)

定時性確保や利便性・快適性の向上が引き続き大きな課題であり、オムニバスタウン等を通じて運行頻度の向上、定時性・速達性の確保等に真に効果的な対策に対して重点的に取り組むべきである。

定時性・速達性は、走行環境に左右されるものであることから、地方公共団体の側で、道路管理者による施設整備や公安委員会による交通規制などとの調整や、地域住民の要望の集約をベースとした地域の交通体系の企画・立案などで、積極的な支援や主体的取り組みが必要となる。その際、地域によっては、BRT（バス・ラピッド・トランジット）の導入可能性についても、幹線・支線システムや乗り換えシステム等トータルシステムの視点を持ちつつ、広く対象に含めることが望ましい。

コミュニティバス等については、バス事業者も積極的にサービス提供の可能性を探るとともに、公的主体等により運営される場合は、既存のバス路線網と連携を図りつつ、そのあり方を検討する必要がある。また、その運行については、安全の確保に万全を期すため、単純な価格競争に陥らないよう十分配慮する必要がある。

日本型BRT(BUS RAPID TRANSIT)

(藤沢市の「新たな公共交通システム」)

平成17年3月から、藤沢市において「連節ノンステップバス」の運行など「新たな交通システム」が導入されている。

○連節ノンステップバスの導入

導入区間：小田急湘南台駅～慶応大学 3.5km 所要約10分

導入車両：ドイツ製

(全長) 17.99m ※現行導入車両=10.5m

(定員) 129名 ※現行導入車両=66名

導入台数：4両

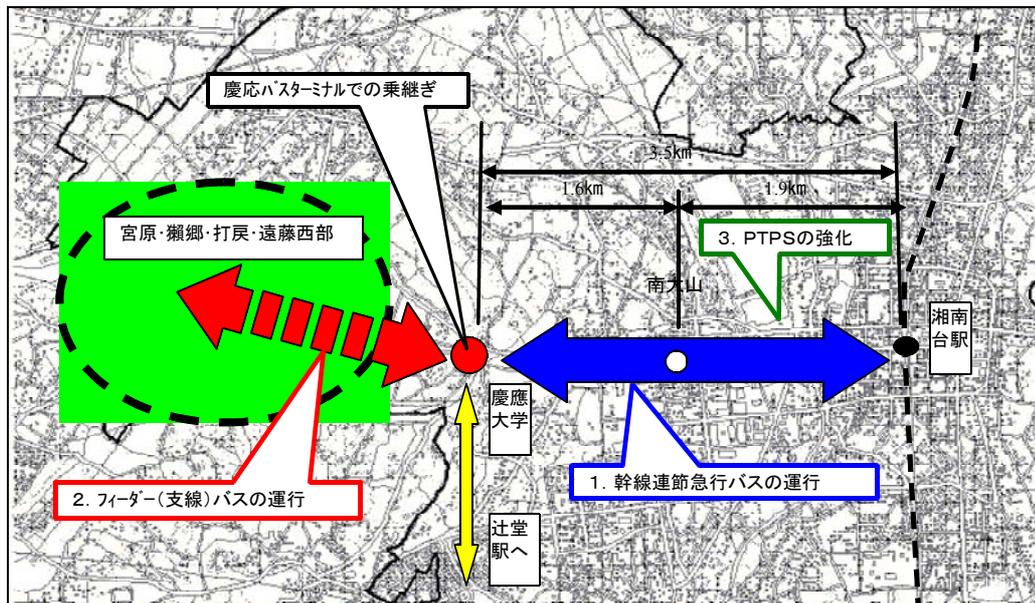
定時運行を図るためPTPSを整備

○フィーダーバスの接続

導入区間：慶応大学～藤沢市西北部地域
(循環バス)

導入車両：ノンステップ小型バス

車内及びバス停留所に連節バスとの乗り継ぎ情報を提供



(走行環境の改善)

都市部においては、自家用車の利用に対してバスを優遇する施策を講じ、バスの走行環境を改善することが有効である。最も効果的なバス優遇策は、バス専用レーンの設置及び公共車両優先システム(PTPS)の整備や駅前ターミナル等での自家用車乗り入れ規制であり、公共交通機関を指向した街づくりを検討し、実現する過程において、これらの施策を明確に位置付けることが有効である。また、道路の左側を走行

するバスにとって、違法駐車は円滑な走行の障害になることから、違法駐車対策も有効な施策である。

(利便性の向上)

バスの利用者は、定時性の確保に対する要望が強く、イライラ感を解消するためにも、バスの運行情報の提供が有効である。近年、バスの運行情報をインターネットを介してパソコンや携帯電話で容易に入手することができるようになったが、今後は、複数の事業者にまたがる情報の一元的な提供等さらに利便性が高い情報提供のあり方について検討を進めるべきである。

平成16年の近畿圏における共通ICカードのサービス開始に続き、本年3月首都圏において共通ICカードのサービスが開始され、首都圏及び近畿圏において、1枚のカードでバス、鉄道の利用が可能となった。瞬時に情報交換できるというICカードの特性を活かして、都市部の運賃の均一制から地帯制、対キロ区間制への変更、乗り継ぎ割引の充実、商業施設との連携等利用者ニーズに合致した多様なサービスの提供に活用することが有効である。

バス停に広告設置を認め、その広告収入で快適性の高いバス停を整備・維持する手法が各地で始まった。屋外広告物に関する条例に抵触するケースもあることから、この条例との調整を図りつつ、バス利用の快適性を高める取り組みを地方公共団体と事業者が一体となって進めるべきである。

高齢者、障害者にとって乗降がしやすいノンステップバスについては、平成22年までに30%普及させるという目標の達成に向けて、3大都市圏を中心に普及が進んでいる。現行のノンステップバスは、前部低床部と後部高床部との間に段差があるが、より乗りやすさを高めるため、段差がないフルフラットのノンステップバスの開発・導入の促進に向けて検討を進めることが適当である。



広告付きバス停（名古屋市）

(利用者の誘導)

公共交通機関の利用促進のためには、利用者に一方向的に交通手段の転換を求めたり、交通事業者が一方向的に取組みを進めるだけでは不十分であり、利用者サイド、交通事業者サイド双方の取組みを適合させた実効性のある取組みが必要である。企業、国の機関及び地方公共団体による通勤交通マネジメントや、情報提供などコミュニケーション

ョンを中心とした手法により自発的に自家用車から公共交通に転換する必要がある。そのような「モビリティマネジメント」を効果的に推し進めるためには、自家用車に代わるきめ細やかな輸送サービスの提供が求められる。その中で、デマンド交通を含めたバスの役割は大きい。モビリティマネジメントにおいては、地域社会が一体となって、バス利用促進策を見つけ、実現していくことが必要となる。

(2) 地方部

(課題)

過疎地域では、自家用車の普及のほか人口そのものの減少もあり、経営環境は厳しく、民営事業としてのバス路線維持が困難な地域が広がっている。バスは主として高齢者や学生など自家用車の利用に制約がある交通弱者に利用されており、これまで、国及び地方公共団体による補助制度により、バス路線が維持されてきたが、国及び地方公共団体の財政上の制約が厳しくなる中で、より効率的で、地域のニーズを実現することができる支援制度が求められている。

そのためにはまず、補助している路線が、効率的、合理的で、低廉なコストで運営されているかのチェックが必要である。また、その一方で、効率性、合理性を前提としつつ、輸送サービスの内容が地域のニーズに合って、利用しやすいものとなっているかの検証も必要である。赤字解消のための運行頻度の減少や運賃値上げは、輸送人員の減少を招き、更なる運行頻度の減少や運賃値上げといった悪循環につながっている可能性がある。また、輸送人員の減少にあわせた小回りのきく輸送形態への転換が遅れることにより、利用者離れを招いている可能性もある。

地方バス路線維持対策補助交付額の推移

百万円

	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
交 付 実 績	7,318	7,301	7,264	7,202	7,431
路線維持費	6,500	6,659	6,400	6,460	6,672
車両購入費	818	630	780	690	747

補助実績について

	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
補 助 事 業 者 数	204	212	227	225	223
補 助 路 線 数	1,843	1,860	1,895	1,799	1,725
実 車 走 行 キ ロ	226百万キロ	240百万キロ	242百万キロ	240百万キロ	240百万キロ
補助路線の輸送人員	148百万人	153百万人	149百万人	144百万人	138百万人
補 助 車 両 数	203	193	131	139	128

(基本的方向)

輸送人員が減少している地方部においては、従来型の乗合バスという輸送形態に拘ることなく、地域の実情に即して、定時定路線の路線バスを基幹としつつ、中小型車両によるコミュニティバス、デマンド交通、乗合タクシー、スペシャル・トランスポート・サービス（S T S：移動制約者にドア・ツー・ドアの移動を提供するサービ

ス)、NPOによる有償運送等様々な輸送形態を適切に選択していくべきである。

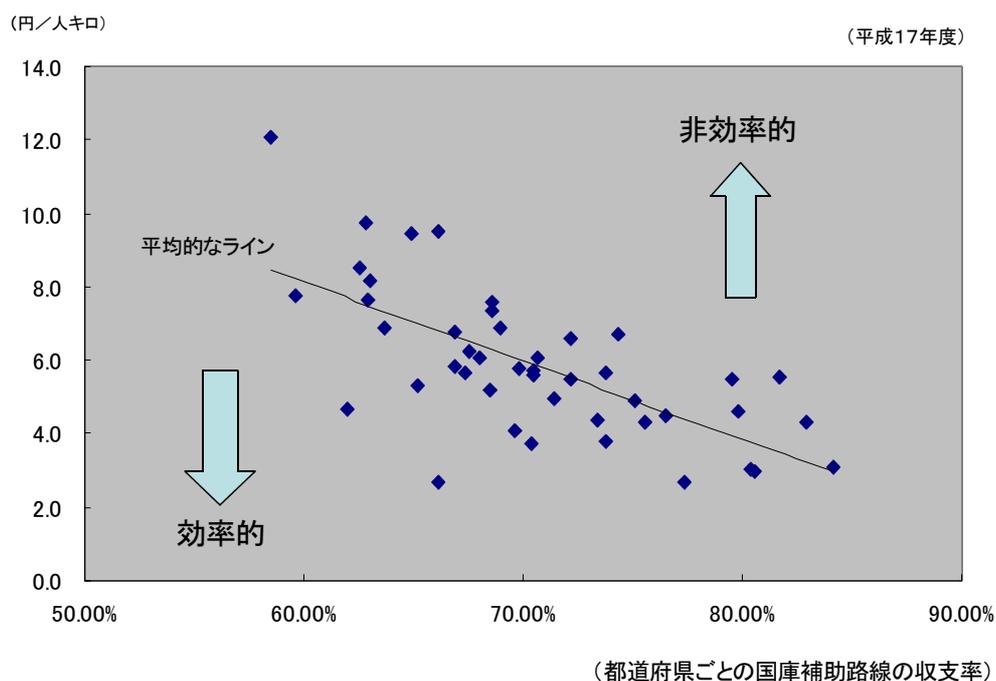
そして、バス輸送が真に必要とされる場合には公的な負担で路線を維持することが必要である。現在の国・地方の基本的役割分担を前提に、厳しい財政事情等を踏まえ、効率的で、地方のニーズに即した補助制度を構築していく必要がある。

効率的な補助制度には、運行の効率化及びコストの削減を促すインセンティブが組み込まれている必要がある。また、路線のあり方及び運行形態について、絶えず見直す仕組みとなっている必要がある。

一方、こうしたコスト削減に向けた取り組みと併せて、需要を喚起するための前向きな取り組みも必要であり、補助制度は、需要喚起に向けた事業者の取り組みを損なうことなく、むしろ積極的な取組を促すことにより、補助金の効率性を改善することが求められている。

なお、公的な負担で路線を維持する場合においては、公的な支出に関する情報を公開し、説明責任を果たしつつ、補助制度等の必要性、有効性、効率性を絶えず検証することが必要である。

補助金の効率性比較
(都道府県ごとの国庫補助路線の収支率と輸送人キロ当たりの補助金)



(具体的な施策)

国による補助制度については、これまで種々見直しが行われ、効率性・有効性が確保されてきているが、当面、より一層、効率化や増収に向けてのインセンティブが働くような制度とするなどの見直しを行うことが適当である。

これまでも、国の地方バス路線維持対策補助制度においては、事業者の費用の算定に当たり、地域の標準コストを超える部分については費用として算定せず、コストの高い事業者に自己負担を求めたり、補助路線を、経常収益が55%以上の路線であつ

て平均輸送量が15人以上の路線に限定したりすることにより、際限のない補助の支給を防止するなど、効率化が図られてきた。しかしながら、地域の標準コストを下回る事業者にとっては、コスト削減をしても補助金が減額されるだけの結果となることから、今後は一層のコスト削減を促すインセンティブ措置の導入を検討する必要がある。

また、輸送人員が減少傾向にある中で、路線を維持していくためには、地域のニーズに即した新たな取り組みを実施し、需要を喚起していくことが求められていることから、そうしたモデル的、先進的な取り組みを支援する制度についても検討すべきである。

地域協議会においては、地域の生活交通のあり方について実質的な議論を行うことにより、地域にとって最適な生活交通が実現されることが期待されていたが、日頃からそのような議論が行われる事例は少なく、事業者から路線撤退の申し出があつてからはじめて生活交通の確保方策についての協議が開始される事例が多い。日頃から地域の生活交通のあり方について実質的な協議を行うことにより、路線設定、運行形態について不断の見直しを行うこととすべきである。

運行形態については、定時定路線の路線バスを基幹としつつ、各地域の需要の規模や態様に適合した市町村バス、乗合タクシー、デマンド交通、NPO等による過疎地有償運送等の多様な運行形態を組み合わせることにより、効率的な輸送サービスの確保に努める必要がある。そのためには、地域の实情に精通している地元市町村が、主体的に生活交通のあり方に関与し、立案していくことが不可欠であり、市町村、運輸局、地元事業者、道路管理者、地域住民等が参画する「地域公共交通会議」において、地域のニーズに対応した生活交通のあり方を協議する必要がある。

また、地方部においても、都市部と同様に、ノンステップバスの導入、バス停の快適性向上等により、利用者利便の向上に努める必要がある。そのため、高齢者、障害者が利用者しやすく、かつ、小型で小回りがきき過疎地の实情に即した低コストの低床の中小型バス・マイクロバスの開発・普及にも積極的に取り組むべきである。



おわりに

本小委員会は、昨年3月31日以来、12回委員会を開催し、バスサービスの現状について、網羅的に検討を行った。

バスの利用形態は、大都市圏、地方都市及び過疎地で大きく異なっており、それぞれの地域が抱える課題、その対応方策も大きく異なる。

大都市圏が抱える課題は走行環境の改善である。地方都市が抱える課題は、公共交通機関を指向したコンパクトな街づくりである。過疎地が抱える課題は、高齢者や学生等交通弱者にとっての生活交通の確保である。

それぞれの地域が、それぞれの課題を抱えており、全ての地域に適用可能な処方箋はない。他の地域の成功例を引き写しても、その地域でも成果を残すことができるとは限らない。それぞれの地域の課題の解決に向けた解決策を関係者自らが生み出していかなければならない。

この報告書をもとに、新たな施策が展開されていくことが期待されるが、交通を取り巻く状況は絶えず変化しており、適時適切に評価を行い、さらに新たな施策を構築していくことが望まれる。

バスの利用者数は毎年減少しているものの、生活しやすい社会を形成し、維持していくためには不可欠な公共交通機関である。そのために、バスに携わる関係者において、一層連携を強め社会全体でバス交通を支えていく体制を構築することを期待する。