

3.5. バス路線維持方策の枠組み ~ 路線の維持をどのように行っていくか

3.5.1. 維持方策の考え方

退出表明があった赤字路線について、維持していくことが必要となった場合、その方策には大きくは以下の2つが考えられる。

- 赤字に対する補助を行い、バス路線を維持（路線補助制度）
- 需要量に見合った交通手段で輸送機能を維持（代替交通手段の導入）

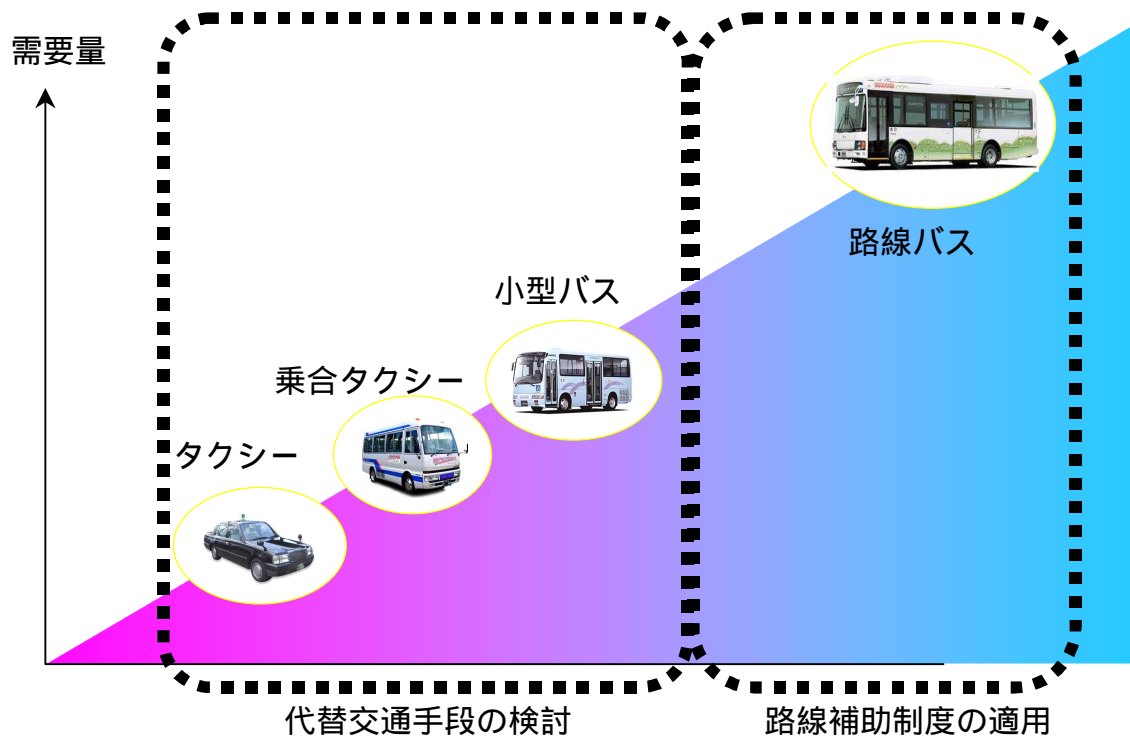


図 3.14 需要量と路線維持の関係イメージ

以下に、各方策の考え方について示す。

3.5.2. 路線補助制度

(1) 路線補助制度の一般的な考え方

国などの補助制度の例

国などの路線補助の対象範囲は、一般に輸送量に基づいて上限と下限が定められており、バス路線としての維持が必要と判断される輸送量を下限とし、損益分岐点と想定される輸送量を上限としていることが想定される。

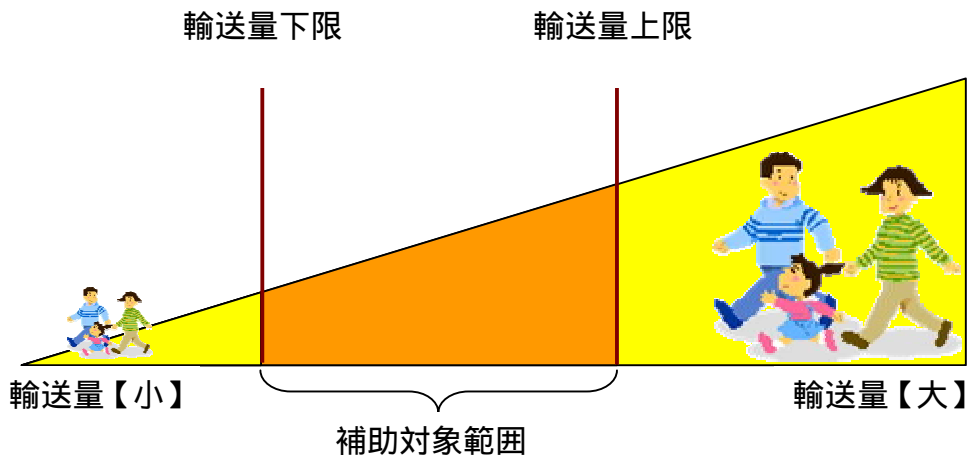


図 3.15 赤字補助の対象範囲

補助金額の根拠となる赤字額は、バス事業に生じる費用（原価）は、バス事業者ごと及び路線ごとに異なるため、公平性確保の意味から、事業者を問わず共通で適用する「基準原価」を設定して費用を再計算した上で補助額を認定している。

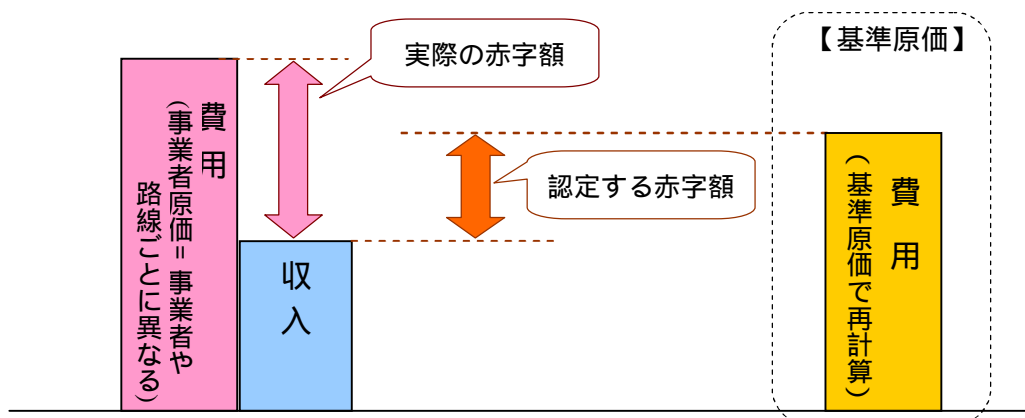


図 3.16 赤字額の認定イメージ

国庫補助対象路線の要件

- (イ) 複数市町村にまたがる。
- (ロ) キロ程が 10km 以上。
- (ハ) 輸送量が 15 ~ 150 人 / 日。
- (ニ) 運行回数が 3 回 / 日以上。
- (ホ) 中心市町村またはそれに準ずる市町村への路線。
- (ヘ) 経常収益が経常費用の 11/20 以上。又は、補助により 11/20 に達するもの。

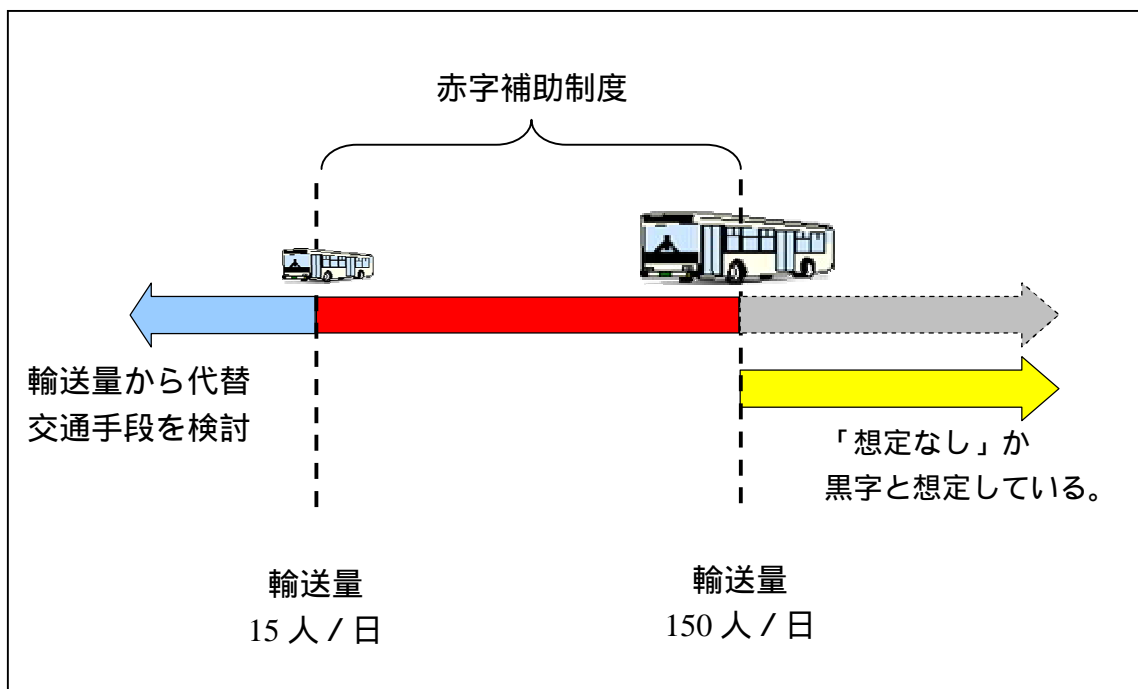


図 3.17 国庫補助対象路線の要件

(2) 本市の赤字バス路線の推察

市内の赤字路線は、輸送量のみが赤字の要因とはなっていないと想定され、実際に赤字額と輸送量の間には単純な比例関係は見られていない。

また、国の補助対象の上限となる、1日あたり150人を越える輸送量を有している路線にも、赤字路線が多数存在する。

このように損益が輸送量だけではなく、他の要因で複雑に変化する市内バス路線については、補助対象範囲の設定にさらなる路線分析が必要と考える。

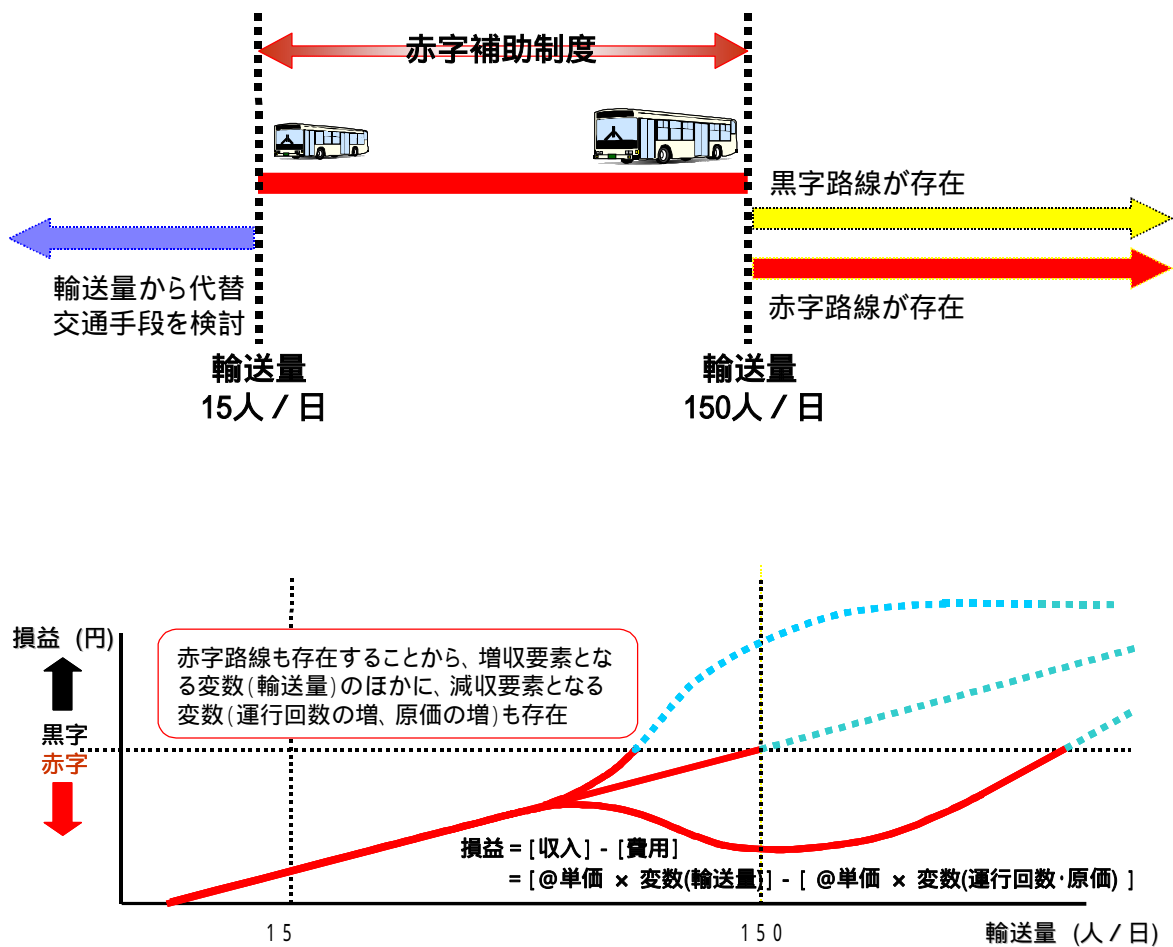


図 3.18 本市の赤字路線の状況

(3) 路線補助制度の策定に向けた課題

補助制度の制定にあたっては、国の制度と同様に、補助対象基準と基準原価の設定が必要となる。

しかし、市内赤字路線の状況からは、これらの設定にあたって以下の課題が存在する。

補助対象基準設定にあたっての課題

本市の赤字路線は、輸送量と赤字額が連動するものではなく、需要量、供給量、原価の各々が赤字額の多寡に影響を与えており、各路線の主たる赤字要因については、それぞれの路線環境により異なっている。

また、赤字路線のうち半数は他の路線とすべてが重複し、残る半数も殆どの路線が他の路線と一部重複しているという形態となっている。

よって、補助対象基準は、一律、機械的に設定することは困難であり、維持の対象とすべき路線群を踏まえたうえで、個々の路線特性を把握し、そのうえで補助対象基準の設定手法について検討を行う必要があると考えられる。

基準原価設定上の課題

バス事業の原価（運行費用）は、事業者ごとに水準が異なるとともに、同一事業者の路線であっても、各路線ごとに異なると想定される。

制度の運用において、基準原価を一律に高く設定することは、事業者のコスト低減に向けた努力を損なう懸念があり、また、低く設定した場合は維持方策の有効性が低下すると考えられる。

よって、基準原価の設定についても、維持の対象とすべき路線群を踏まえたうえで、個々の路線特性を把握し、検討を行う必要がある。

3.6. 代替交通手段の提供

(1) 輸送量が少ない路線の現状

輸送量が少ない路線については、バス以外の手段によって利用者の交通手段を確保することも考えられる。

この場合、国の補助制度の下限である、輸送量 15 人/日未満が一つの目安として考えられるが、市内において該当する路線は、片道のみ運行している路線や営業所への回送を営業扱いしていると思われる路線など、他の交通手段に機械的に置き換えることが適切ではないと思われる路線が多い。

また、他のバス路線と全区間あるいは一部の区間が重複している路線が多いことにも配慮する必要がある。

(2) 代替交通手段検討の考え方

本市では、今後大きな人口増加が期待出来ず、加えて高齢化が進展することと、バス利用者数が一貫して減少していることをあわせると、(1)で目安とした 15 人/日を下回る路線が増加することも考えられる。

しかし、当該路線単独で検討した場合は代替交通手段が適切と考えられても、他の路線との重複状況や沿線市街地の状況、事業者の路線運営目的などから、必ずしも代替交通手段が利用者利便や費用対効果の点で適切ではないということも、現状からは考えられる。

このため、検討にあたっては、路線特性を十分踏まえる必要がある。

3.7. 維持方針の枠組み

これまでの内容から路線の維持方針の枠組みを整理すると以下ようになる。

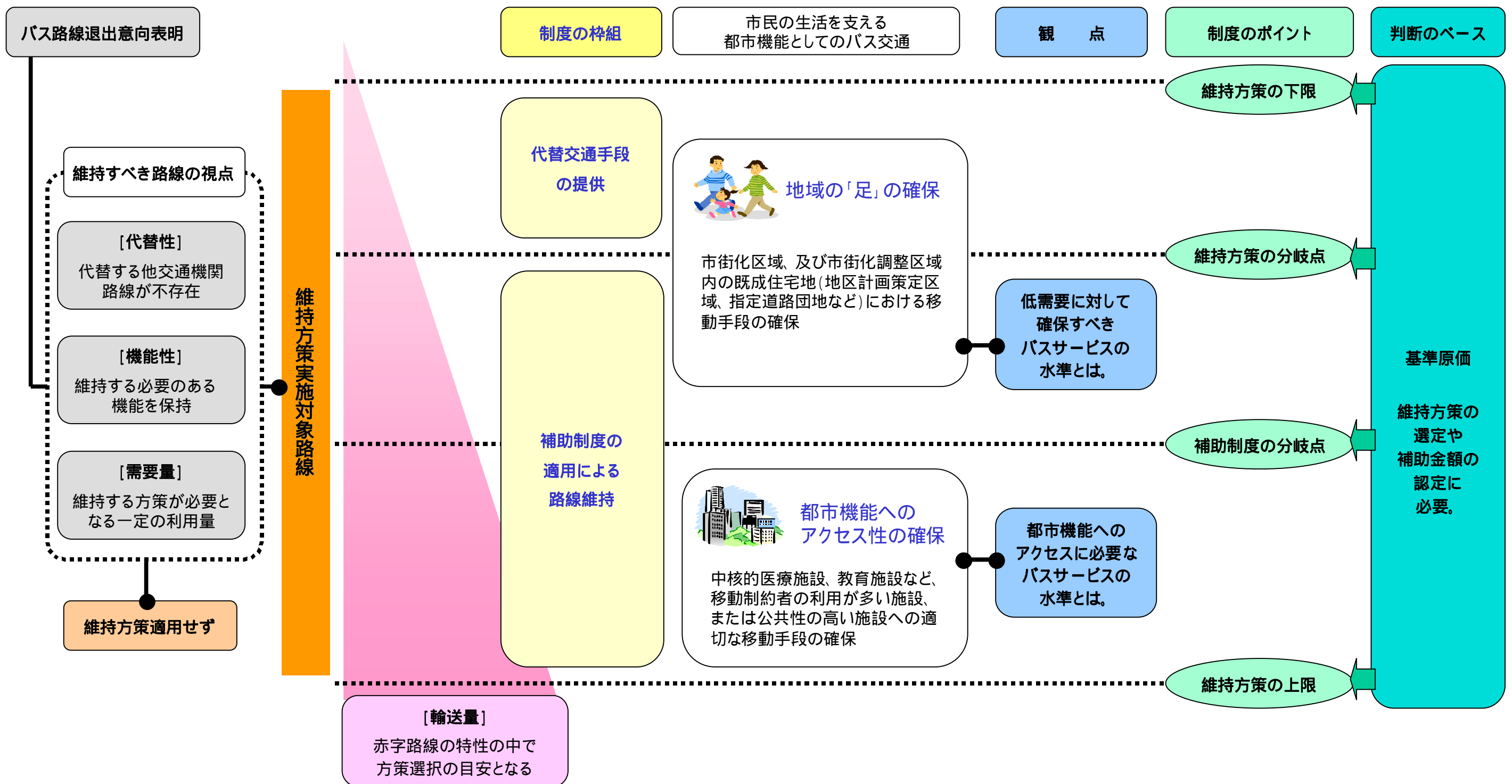


図 3.19 維持方針の枠組み

第4章 まとめ ～バス路線維持方策の枠組み構築に向けて

これまでの検討についてまとめると、以下のとおりである。

(1) 本市におけるバス交通の意義

- バス交通は、路線設定が柔軟であることから、市民にとってもっとも身近な公共交通として、その日常生活を支えている。
- また、骨格的な交通機関であるJR・地下鉄に接続することで、都心部に向かって集中する移動需要を円滑に処理するなど、本市の都市交通体系の重要な一要素となっている。

(2) バス交通の現状

- 自動車の普及や社会状況の変化などから、バスの利用は昭和48年以降ほぼ一貫して減少を続けている。
- バス事業は、関係法令の改正により、不採算路線の廃止が容易なものとなっており、今後は、事業者において維持が困難な路線について、路線廃止などが懸念される。

(3) バス交通の課題

- バス路線が廃止された場合、沿線利用者の移動利便性が低下するとともに、公共交通への依存度が高い高齢者や高校生などにとっては、日常生活に大きな支障が生じることとなる。
- また、様々な都市機能へのアクセス性が低下することも懸念され、バス交通維持への新たな枠組みの構築が必要となっている。

(4) 今後の都市づくりとバス交通

- 時代の変化に対応した都市づくりを実現するため定められた「札幌市都市計画マスタープラン」では、バス交通をはじめとする公共交通は、環境負荷が低く、交通混雑を緩和し、誰もが安心して利用できることから、交通体系の軸として、都市づくりの重要な要素と位置づけられており、バス交通の維持は都市づくりの面からも重要な課題となっている。

(5) バス交通の維持と行政の役割

- バス路線は、基本的にはその存廃が市場原理に委ねられることとなったが、バス交通は市民の日常生活を支えるとともに、都市づくりの重要な要素でもあることから、路線の存廃のすべてを市場原理に委ねることは適切ではなく、必要と判断されるものについては、行政が主体的に維持方策を実施していかなければならない。

(6) バス交通維持の基本的考え方

- 札幌市においてはバス交通を、市民の日常の移動手段確保（地域の「足」の確保）の視点のみならず、快適な都市生活を支える都市機能の維持（都市機能へのアクセス性の確保）の視点も踏まえた、「市民の生活を支える都市機能としてのバス交通」と捉え、各路線が持つ役割を見極めつつ、適切に維持方策を実施していく必要がある。

(7) 維持方策の枠組み

- バス路線の維持は、その代替性、機能性、需要量の面から維持の必要性を判断し、必要と判断したものについては、路線維持のための赤字補助を実施するか、または、需要量などによっては代替の交通手段の提供を行うこととなる。
- 従って、これら維持制度の構築には、代替性・機能性・需要量の判断基準、維持方策実施の下限、（路線特性に応じた）バスサービス維持の下限・上限、路線特性の判断基準、各路線における赤字額の認定方法などの判断が必要となる。

(8) 赤字路線の現状と維持方策

- 本市の赤字路線は、ほぼすべてが全部または一部が他の路線と重複するとともに、その赤字発生要因は各路線環境によって異なっており、需要量の不足によるものが存在する一方で、運行回数や原価によると思われるものも存在するなど、置かれている状況は多様である。
- 維持制度の具体的な検討には、個々の路線特性や担っている役割を明らかにすることが重要であり、より詳細な輸送の実態や地域のニーズなどを把握する必要がある。

(9) バスネットワークのあり方の検討

- 個々の路線の役割は、現在の都市構造やバスネットワークの中での位置づけのみではなく、札幌市が「目指す都市像」の中での位置づけも踏まえるべきであり、目指す都市像実現のためのバスネットワークのあり方もあわせて明確にしていく必要がある。
- さらに、バスネットワークの将来への継続的な維持に向けて、行政・バス事業者・市民が協働できる仕組みづくりも検討していく必要がある。

(10) 制度構築にあたっての留意点

- 当初想定されていた郊外部だけではなく、都心部周辺にも赤字路線があることから、都市全体としてバスネットワークがどうあるべきか、考える必要がある。
- バスは鉄道に比べ交通需要変化、まちの変化に柔軟に対応できる手段であり、都市構造と一体で考える必要がある。
- 廃止がやむを得ない路線もあることを前提とすべき。
- 制度、基準は絶えず見直すことが必要である。
- 公共性の点から、一律の運行原価で考えるのではなく、エリア別の原価を設定するという考え方も必要である。
- 赤字の要因となる原価高の理由として渋滞が挙げられるが、渋滞は交通事業の問題ではなく都市構造や交通マネジメントの問題と考えるべき。
- 経営のインセンティブを高める補助制度を検討すべきである。
- 維持方策は、事業者にも、行政にも、市民にもメリットがあるやり方とすべきであり、公平の観点で補助と廃止の基準を検討すべきである。
- 行政が地域や利用者の意見、ニーズを把握するためのシステム構築も必要である。さらに、把握した意見、ニーズを的確に事業者に伝えることも必要。
- 維持方策と平行して、赤字そのものを減らしていくという方策も必要である。
- 路線が有する「機能性」の判断については、一層の具体化が必要である。
- 路線バス以外のバス運行形態の導入もありうることを考慮すべきである。
- 代替交通手段が必要となる場合は、運行や費用などについて市民との協働のあり方を検討する必要がある。
- 維持方策の具体的基準づくりについては、公開性を確保するために検討組織が必要。また、検討にあたっては審議会における審議との連携が必要。

第5章 今後の審議

5.1. 一次答申のまとめ

平成 16 年度の審議内容である、維持すべきバス路線の考え方と維持方策の方向性については、これまでの内容をして起草委員会において整理し、再度審議会で確認の上で、札幌市に対して答申を行う。

5.2. 平成 17 年度の審議内容

平成 17 年度については、多様化する市民の生活様式や、少子高齢社会などの社会構造の変化を踏まえ、地域特性に応じたバスネットワークのあり方について審議を行い、平成 18 年度から予定されている道央都市圏パーソントリップ調査への反映を図っていく。

また、一次答申をもとに市が進める、維持方策の基準づくりについても、検討内容を確認していく。

