

資料編

目 次

1. 諮問書	1
2. 審議経過	2
3. 委員名簿	4
4. 第一次答申	7
1. バス交通の現状と課題	10
1.1 バス交通の現状	10
1.2 バス交通の課題	12
2. バス交通維持の考え方	14
2.1 バス交通維持の必要性和札幌市の役割	14
2.2 バス交通維持の基本的な観点	14
2.3 維持すべき路線の考え方	16
3. 維持方策の内容と方向性	18
3.1 路線補助制度の考え方	18
3.2 代替交通手段検討の考え方	20
3.3 具体的な制度構築にあたって	20
4. バスネットワークのあり方の検討に向けて	22
5. バス路線維持方策の概要	24
6. バス交通の利用者数減少の要因（統計資料）	32
7. 協働に向けた取り組みの事例	41
8. バス交通の利用しやすさの向上（ケーススタディ）	44

1. 諮問書

札総交第 5 5 8 号
平成 16 年(2004 年) 8 月 27 日

札幌市総合交通対策調査審議会 会長 様

札幌市長 上田 文雄

諮 問

札幌市総合交通対策調査審議会条例に基づき、本市の交通政策の重要事項である「公共交通を軸とした交通体系の確立」について、次のことを諮問します。

記

バスネットワーク維持のために札幌市が担うべき役割について

(諮問理由)

札幌市においては、人口や経済活動の集積を背景として、市街地の拡大が急速に進みました。

本市では、このような都市の急成長に対応し、特に都心方向に集中する移動を円滑に処理するため、ＪＲ及び地下鉄から成る大量輸送系交通機関を基軸として、市内を網羅するバスネットワークがこれらの各駅に接続する体系を構築してきました。

今後は、少子高齢社会への対応や環境負荷の低減に向け、交通体系の質的な充実を図り、公共交通を軸とした交通体系を確立していく必要があります。

しかし近年、公共交通の利用が全体的に伸び悩んでおり、中でもバス交通は、自家用車や自転車などとの競合などもあり、利用者が減少し続ける状況となっております。

このような中で、経営改善の見込みが立たなくなった札幌市営バスは、営業所単位による段階的な民営事業者への路線移行を経て、平成 16 年 3 月をもって廃止に至ったところです。

結果として、市内のバス路線は全て民営バス事業者が担うこととなりましたが、これら事業者の努力をもってしても取り巻く状況は厳しく、バスネットワークの維持に強い懸念が生じているところです。

公共交通体系の重要な要素であるバスネットワークを取り巻く、このような厳しい状況に対して、ネットワーク維持のために本市がどのような役割を担うべきか、具体的な手法も含めて、当審議会のご意見を賜りたく諮問する次第であります。

2. 審議経過

平成16年8月27日 審議会 第1回

審議の進め方、公共交通の現状と課題について審議

・平成16年9月27日 専門部会 第1回

専門部会の進め方、将来計画を踏まえたバスの役割、バスの現状サービスについて審議

・平成16年10月28日 専門部会 第2回

バスサービスの水準、バス路線の分類について審議

平成16年11月15日 審議会 第2回

バスの役割と課題、バスサービスについて審議

・平成16年12月16日 専門部会 第3回

バスネットワークの維持形態と行政の役割について審議

・平成17年2月3日 専門部会 第4回

赤字バス路線の現状と生活交通路線認定の考え方について審議

・平成17年3月2日 専門部会 第5回

路線維持方策の枠組みと具体的方向性について審議

平成17年3月30日 審議会 第3回

バスネットワークの維持について審議

・平成17年4月25日 起草委員会 第1回

第一次答申について審議

平成17年5月20日 審議会 第4回

第一次答申について審議

平成17年6月2日 第一次答申手交式

平成17年8月1日 審議会 第5回

バスの問題点と利用減少要因の分析について審議

- ・平成17年9月29日 専門部会 第6回
バスの問題点改善の方向性について審議
維持方策検討委員会との意見交換

平成17年10月28日 審議会 第6回
バス交通利用環境改善の方向性について審議
一次答申を受けた維持方策の検討状況報告

- ・平成17年12月9日 専門部会 第7回
バス交通の利用減少要因の分析について審議
- ・平成18年2月2日 専門部会 第8回
地域特性と路線形態について審議
- ・平成18年3月3日 専門部会 第9回
バス交通の今後のあり方について審議

平成18年3月30日 審議会 第7回
バスネットワークのあり方について審議
バス路線維持方策の検討状況報告

- ・平成18年5月11日 専門部会 第10回
市民、事業者、行政協働の枠組みについて審議

平成18年6月8日 審議会 第8回
協働の枠組み、全体のまとめについて審議
バス路線維持方策の検討結果報告

- ・平成18年6月29日 起草委員会 第1回（H18年度）
最終答申について審議
- ・平成18年7月6日 起草委員会 第2回（H18年度）
最終答申について審議

平成18年7月20日 審議会 第9回
最終答申について審議

平成18年8月1日 最終答申手交式

3. 委員名簿

(敬称略)

	氏 名	職業（役職）
会 長	佐藤 馨一	北海道大学大学院工学研究科教授
副会長	澤田 裕	北星学園大学経済学部教授
委 員	秋江 昌浩	公募市民
委 員	飯田 俊郎	札幌国際大学現代社会学部ビジネス社会学科助教授
委 員	今井 一彦	社団法人札幌ハイヤー協会副会長
委 員	奥山 健二	札幌市立高等専門学校 教授（平成17年5月辞任）
委 員	小篠 隆生	北海道大学大学院工学研究科助手
委 員	神田 直也	社団法人札幌市身体障害者福祉協会会長
委 員	黒宮 敏明	北海道高等学校PTA連合会石狩支部長
委 員	後藤 民子	社団法人札幌消費者協会理事
委 員	高野 伸栄	北海道大学大学院工学研究科助教授
委 員	塚本 義弘	社団法人北海道バス協会専務理事
委 員	富山 憲一	札幌商工会議所 運輸自動車部会長
委 員	松野 淑恵	公募市民
委 員	松本 公洋	公募市民
委 員	村本 智英	公募市民
委 員	山口 富美	社団法人札幌市老人クラブ連合会会長
委 員	山崎 明子	札幌市女性団体連絡協議会常任理事

委 員	山本 千雅子	公募市民
参 与	長谷川 豊	北海道運輸局企画観光部長 (北海道運輸局企画振興部長)
参 与	二井田 春喜 (八郷 大文)	北海道運輸局自動車交通部長
参 与	大杉 定通 (亀谷 敏則)	北海道企画振興部新幹線・交通企画局長 (北海道企画振興部交通企画室長)
参 与	松橋 明生 (田中 宣律)	北海道石狩支庁地域振興部長 (北海道石狩支庁地域政策部長)

() 内は前任者

専門部会委員

	氏 名	職業（役職）
部会長	高野 伸栄	北海道大学大学院工学研究科助教授
委 員	飯田 俊郎	札幌国際大学現代社会学部ビジネス社会学科助教授
委 員	小篠 隆生	北海道大学大学院工学研究科助手
委 員	澤田 裕	北星学園大学経済学部教授

起草委員会委員

	氏 名	職業（役職）
委員長	澤田 裕	北星学園大学経済学部教授
委 員	飯田 俊郎	札幌国際大学現代社会学部ビジネス社会学科助教授
委 員	小篠 隆生	北海道大学大学院工学研究科助手
委 員	高野 伸栄	北海道大学大学院工学研究科助教授

写真のページ

4. 第一次答申

バス路線維持の考え方と 維持方策の枠組みについて

(第 一 次 答 申)

平成 17 年 6 月 2 日

札幌市総合交通対策調査審議会

- 目 次 -

第 1 章バス交通の現状と課題	10
1.1 バス交通の現状	10
1.2 バス交通の課題	12
第 2 章バス交通維持の考え方	14
2.1 バス交通維持の必要性和札幌市の役割	14
2.2 バス交通維持の基本的な観點	14
2.3 維持すべき路線の考え方	16
第 3 章維持方策の内容と方向性	18
3.1 路線補助制度の考え方	18
3.2 代替交通手段検討の考え方	20
3.3 具体的な制度構築にあたって	20
第 4 章バスネットワークのあり方の検討に向けて	22

1. バス交通の現状と課題

本章では、バス交通の現状と、現状から生じている課題について示す。

1.1 バス交通の現状

バス交通は、路線設定が柔軟であるとともに、利用のしやすさから、市民にとって最も身近で重要な公共交通として、今日に至っている。

しかしながら、自動車の普及や社会状況の変化などから、バス交通の利用者は、全国的に減少を続けており、バス事業の運営を厳しいものとしている。

一方、規制緩和の流れの中で、バス事業を規定する道路運送法が改正され、大幅に事業が自由化された。

この改正では、新規参入や自由競争による利用者サービスの向上が期待されているものの、不採算路線の廃止や縮小も容易となっている。

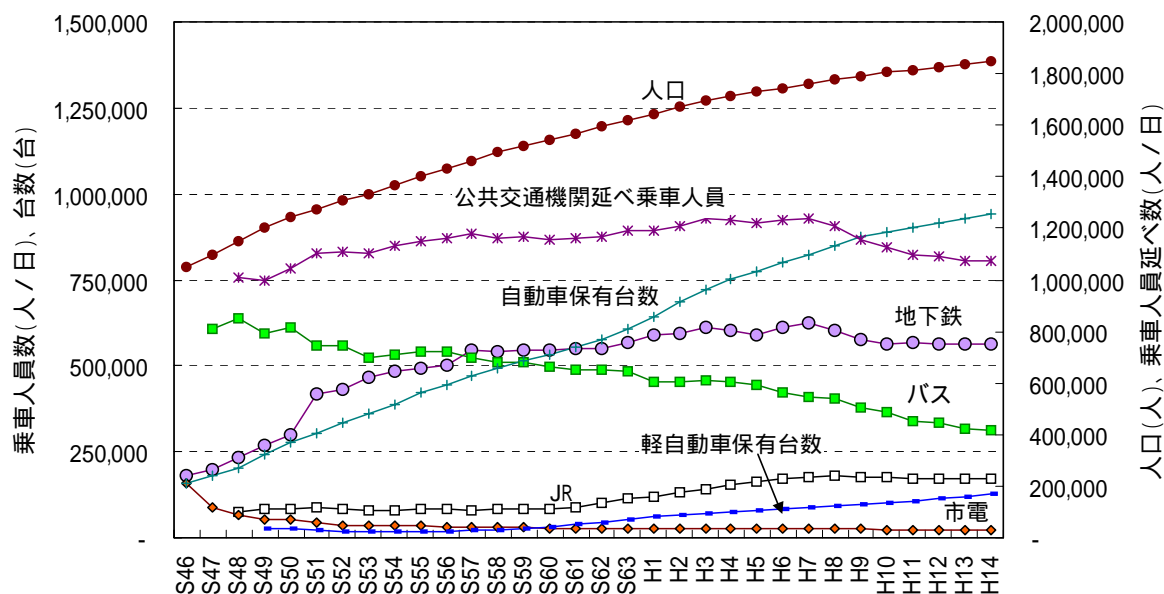


図 1.1 乗車人員の推移 資料：札幌の都市交通データブック(2003)

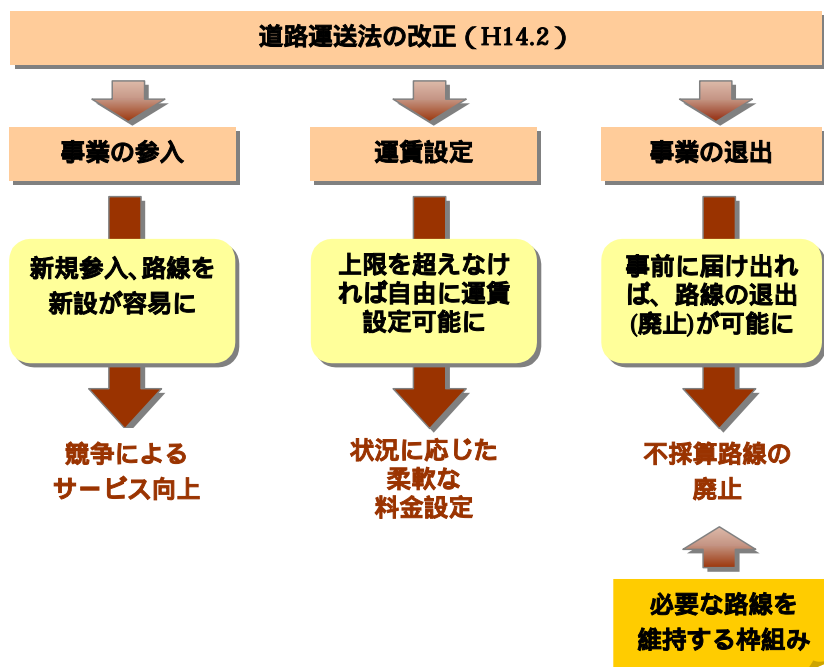


図 1.2 道路運送法改正による変化

1.2 バス交通の課題

急速に都市規模が拡大してきたこれまでの都市づくりにおいて、札幌の交通には、都心部に向かって集中する移動需要の円滑な処理や、道路状況が悪化する冬期の対応が求められてきた。

これらに対して、公共交通体系の構築は、バスと地下鉄、ＪＲが、それぞれの特性を生かしながら、一つのネットワークとして機能することを基本に進められている。

安定成熟の段階となった今後の都市づくりは、「持続可能なコンパクト・シティへの再構築¹」を理念とする、「札幌市都市計画マスタープラン²」に基づいて進められるが、この中で公共交通は、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などの特徴から、交通体系の軸と位置づけられており、その一翼を担うバス交通の役割は一層重要となる。

しかし、市内においても、バス事業を取り巻く状況は厳しく、平成 16 年 3 月には、経営改善の見込みが立たなくなった市営バス事業が、民間事業者への路線移行を経て廃止となった。

結果として、市内のバス路線は、すべて民営事業者が担っているが、これら事業者の努力にも限界があり、法改正による規制緩和と合わせ考えると、今後は市内においても、バス路線廃止の動きが具体的に起こり得ると強く懸念される。

バス路線の廃止が生じれば、利用者に大きな影響を及ぼし、特に、高齢者や高校生など、公共交通への依存度が高い人々にとっては、日常生活に支障が生じることとなる。

また、都市サービス施設³など市内の様々な都市機能へのアクセス⁴性が低下することや、バスネットワーク及び公共交通体系全体の機能不全も懸念され、都市計画マスタープランに基づく今後の都市づくりにも強く影響してくる。

これらから、札幌にとって必要な路線を見極め、維持していくための新たな枠組みの構築が必要となっている。

¹ 「持続可能なコンパクトシティへの再構築」

札幌市都市計画マスタープラン（後述）の基本理念。

人口の減少や少子高齢社会の進展が予想される中で、市街地の拡大を抑制し、今ある市街地の内容を充実していく（コンパクトシティへの再構築）ことで、札幌の活力と魅力を維持していく（持続可能）考え方。

² 「札幌市都市計画マスタープラン」

都市計画法に基づき、平成 16 年 3 月に定めた札幌市の都市計画に関する基本的な方針。

平成 4 年の都市計画法改正により、市町村は原則として都市計画に関する基本方針（マスタープラン）を定めることとされている。

³ 「都市サービス施設」

医療や商業、娯楽、公共施設など、都市生活に必要なサービスを提供する施設。

⁴ 「アクセス性（アクセス）」

目的地に到達するための移動手段や経路、そのほか料金やサービス内容など移動に係る要素全般。

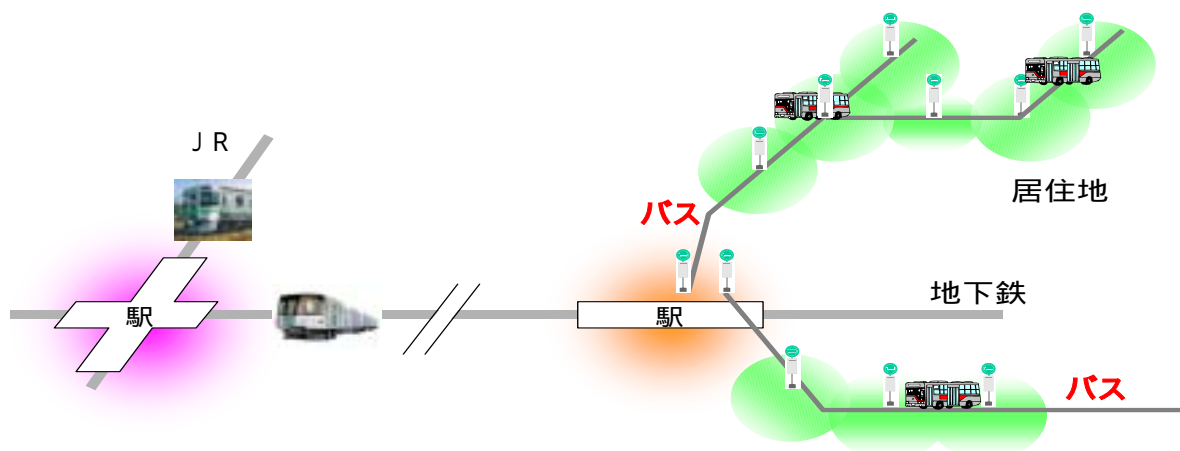
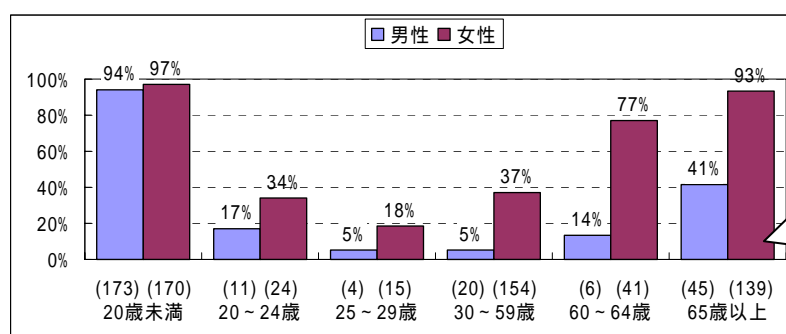
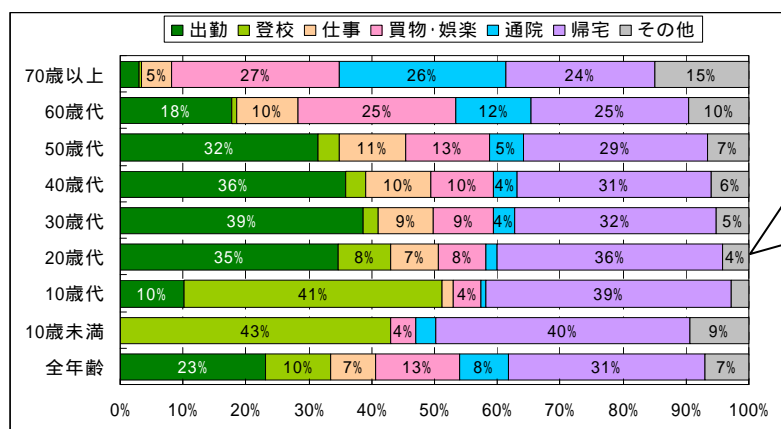


図 1.3 札幌の公共交通体系イメージ



20歳未満と高齢者（特に女性）の多くは免許が無く公共交通に頼らざるをえない。

図 1.4 性別年齢層別の免許非保有率 (平成 12 年) 資料: 札幌市統計書



高齢者は「通院」「買物・娯楽」10代は「通学」でバスを利用

図 1.5 年齢別バス利用目的割合 (平成 12 年) 資料: 旧市営バス乗客利用実態調査

2. バス交通維持の考え方

本章では、札幌市がバス交通の適切な維持に果たすべき役割と、維持していくにあたっての基本的な観点、維持方策を具体化していく上での方向性について示す。

2.1 バス交通維持の必要性和札幌市の役割

バス交通は、規制緩和により、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ている。

しかし、市民生活と都市づくりにとって重要な役割を担うバス交通を、すべて市場原理に委ねることは適切ではなく、事業としては維持し難くとも、札幌にとって必要な路線については、札幌市が主体的に維持方策を実施していく必要がある。

2.2 バス交通維持の基本的な観点

少子高齢化が進むことに加え、人口減少も予想される中で、都市計画マスタープランでは、現在の市街地など市民の生活の場を、活力を持って維持することとしている。

さらに、多様化する市民生活に対応するため、都市サービス施設など様々な都市機能に対して、公共交通によるアクセスを確保することとしている。

以上のことから、バス交通維持に求められる内容は、下記の2点になると考える。

）地域の「足」の確保

市街化区域、市街化調整区域の既成住宅団地⁵など、市民の生活の場における移動手段の確保。

）都市機能へのアクセス確保

高齢者など、移動手段選択の幅が狭い市民の利用が多い中核的医療施設や教育施設をはじめ、生活の質に関わる都市機能への適切なアクセスの確保

バス交通維持にあたっては、この2点を基本的な観点として、廃止が見込まれる路線（以下、廃止予定路線と記す）について、維持の必要性を検討していくべきと考える。

⁵ 「市街化調整区域の既成住宅団地など」

現在の都市計画法施行（昭和43年）以前に宅地造成された住宅団地など、市街化調整区域内ではあるが、過去の経緯からある程度のまとまりを持って住宅が建つ地区。

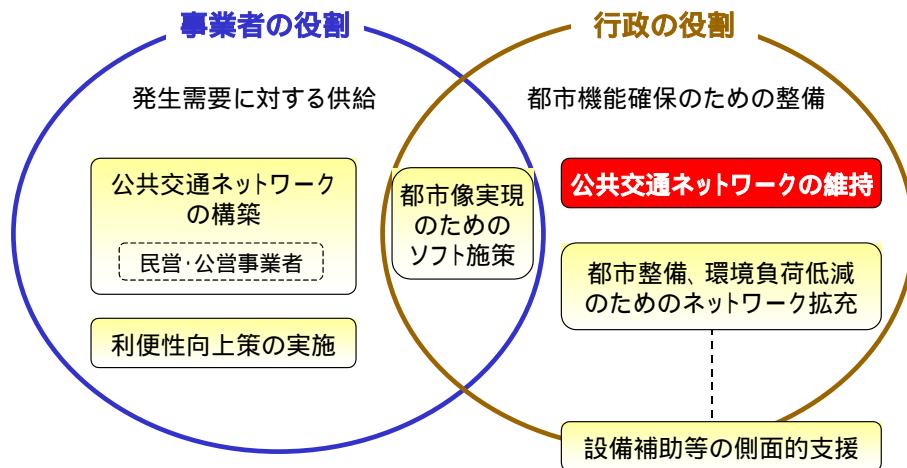


図 2.1 現在（道路運送法改正後）の交通事業者と行政の役割

ここで示した「行政」には、独立採算を基本とする「公営交通事業者」を含まない。

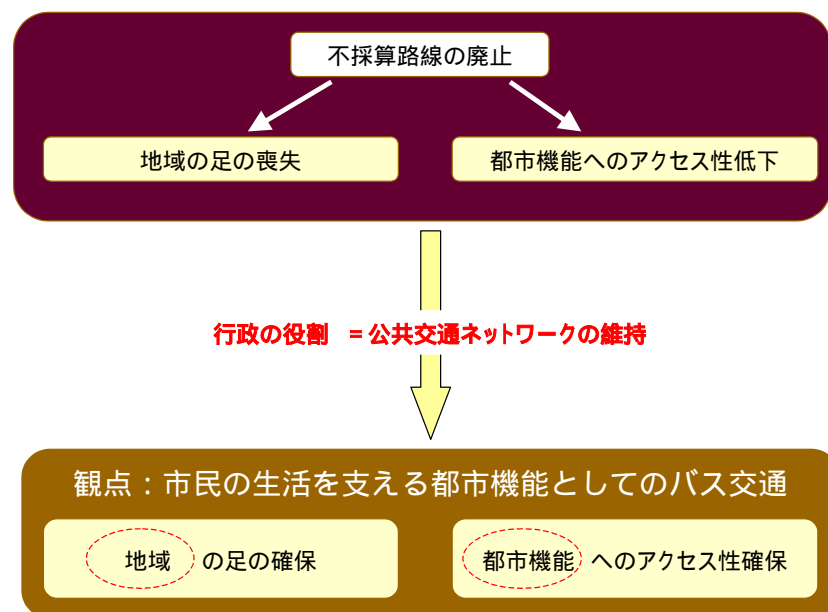


図 2.2 札幌市における維持すべきバス路線の考え方

2.3 維持すべき路線の考え方

廃止予定路線に対する維持の必要性を検討するにあたっては、代替性、機能性、需要量について総合的に判断していくことが必要である。

）代替性

代替性は、廃止予定路線が、他の路線や公共交通機関で置き換えられないかどうかを判断する視点である。

置き換えられる路線の場合は、維持方策を実施する必要は無いと考えられる。

ただし、これら他の路線等が廃止予定路線に対して、

- ・ 著しく異なる行き先ではないか
- ・ 行き先が同じでも著しく所要時間が増加しないか
- ・ 著しく運行便数が低下しないか

などの点について、予め基準を定めた上で確認していく必要がある。

）機能性

機能性は、廃止予定路線がどのような移動需要や利用者層を支えているかを判断する視点である。

機能性を有している路線の例としては、住宅地から商業拠点への連絡など、役割の異なる地域間の連絡路線や、不特定多数が利用する日常生活に必要な各種施設に至る路線、高齢者や高校生等の移動を支える路線などが考えられる。

ただし、この維持方策と、福祉施策や教育施策などの他の公共施策との役割分担や、民間施設などにおける送迎バスなどが用意されている際の対応など、機能性判断の基準については、一層の具体化が必要である。

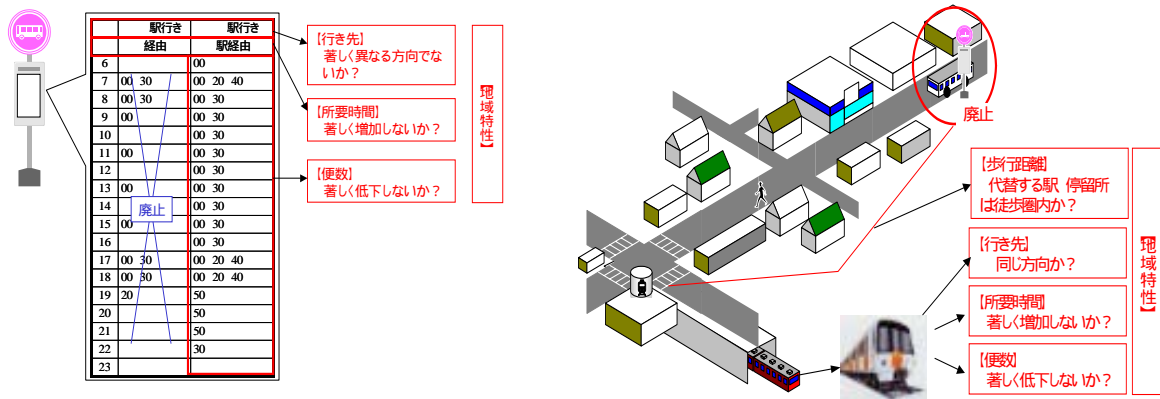
）需要量

需要量は、廃止予定路線が、都市づくりや市民生活にとって必要とされているか否かを、利用実態の面で判断する視点である。

ただし、バス交通の維持に加えて、比較的小規模な需要に対応できる、他の手段による維持も含めた基準の設定が必要である。

代替性：廃止予定路線が、他の路線や公共交通機関で置き換えられないかどうか判断

第3回審議会



< 同一道路上で路線が重複している場合 >

< 他の交通機関が近辺にある場合 >

図 2.3 代替性の確保イメージ

機能性：廃止予定路線がどのような移動需要や利用者層を支えているかを判断

第3回審議会

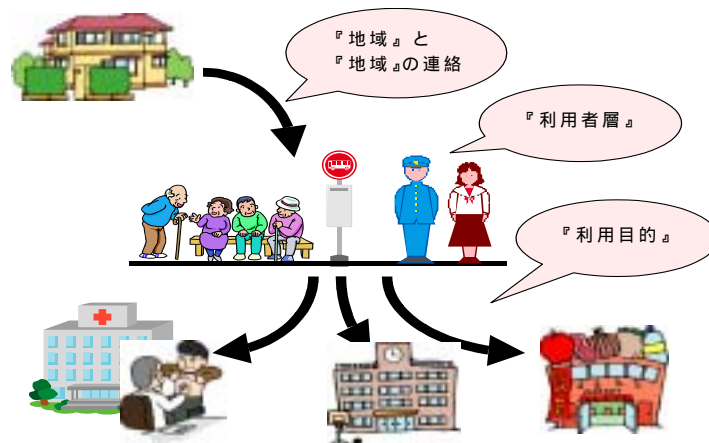


図 2.4 機能性の確保イメージ

需要量：廃止予定路線が都市づくりや市民生活にとって必要とされているか、利用実態の面で判断

第3回審議会

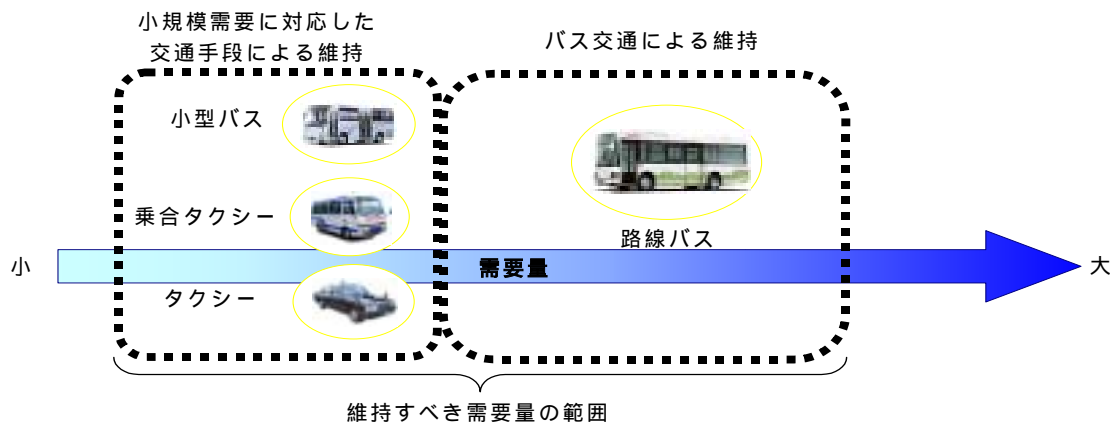


図 2.5 需要量による判断イメージ

3．維持方策の内容と方向性

廃止予定路線を維持すべき路線と判断した場合、維持のための方策には、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）
- 小規模需要に対応した交通手段による維持
（代替交通手段）

本章では、この2方策の考え方について示す。

3.1 路線補助制度の考え方

国などにおいてすでに実施されている路線補助では、制度の骨格は、補助対象範囲と基準原価の2点となっている。

補助対象範囲とは、バス路線としての維持が妥当である下限の輸送量と、損益分岐点となる上限の輸送量を設定するものであり、その範囲内に該当する不採算路線が、赤字額に対しての補助を交付されることとなる。

また、基準原価とは、事業者毎にバス運行に要する費用(原価)が異なることから、公平性確保のために共通に適用する原価として設定するものである。

しかし、人口が集中している札幌においては、不採算路線の赤字要因が単純なものではなく、各路線が置かれている状況によって、需要量、供給量、原価（運行費用）のいずれかあるいは複数が要因になるなど、複雑な状況にあると考えられる。

さらに札幌においては、不採算路線の多くが、他のバス路線と重複して運行されているという実態がある。

このため、具体的な基準づくりにあたっては、路線特性や利用者ニーズ⁶を、より詳細に把握した上で進める必要がある。

また、対象とする路線の維持目的は、地域の「足」の確保と、都市機能アクセス確保のいずれかであり、前者は基本的に低需要地域における路線維持になり、後者は、一定の需要やサービス水準を擁する路線の維持になると想定されることから、それぞれにおいて必要なサービス水準を検討する必要がある。

⁶ 「利用者ニーズ」

現在の利用者や、利用する可能性がある住民（潜在利用者）が、サービスに対して求める内容。

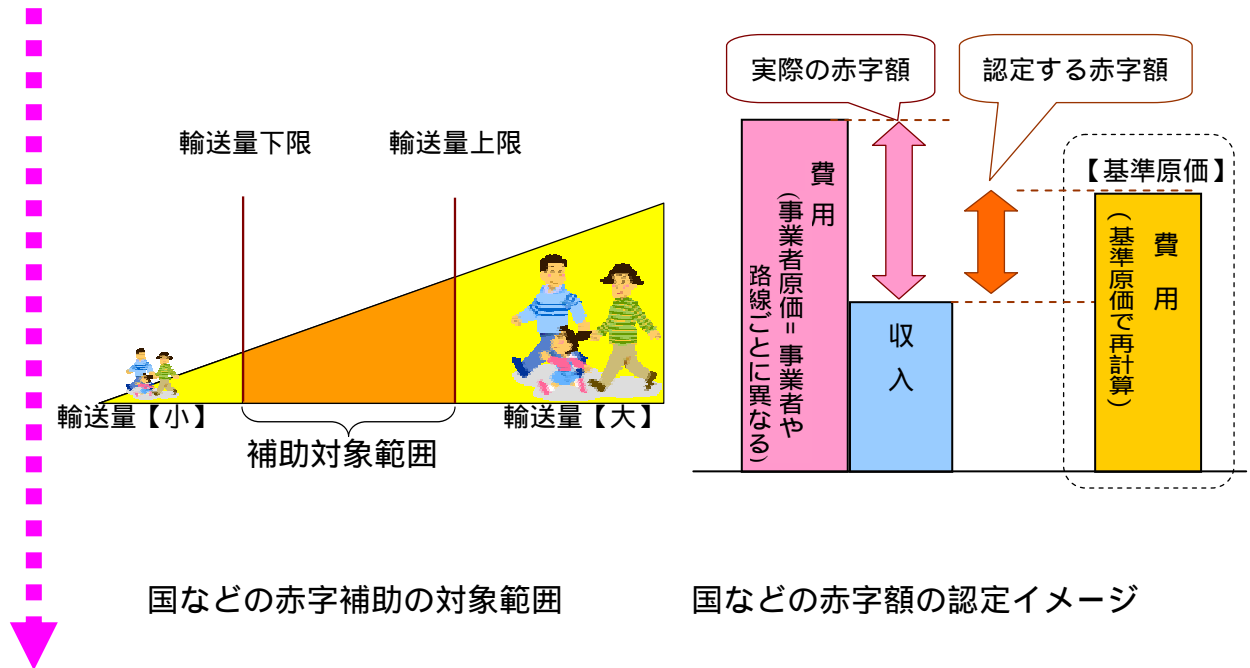


図 3.1 国などの補助制度の例

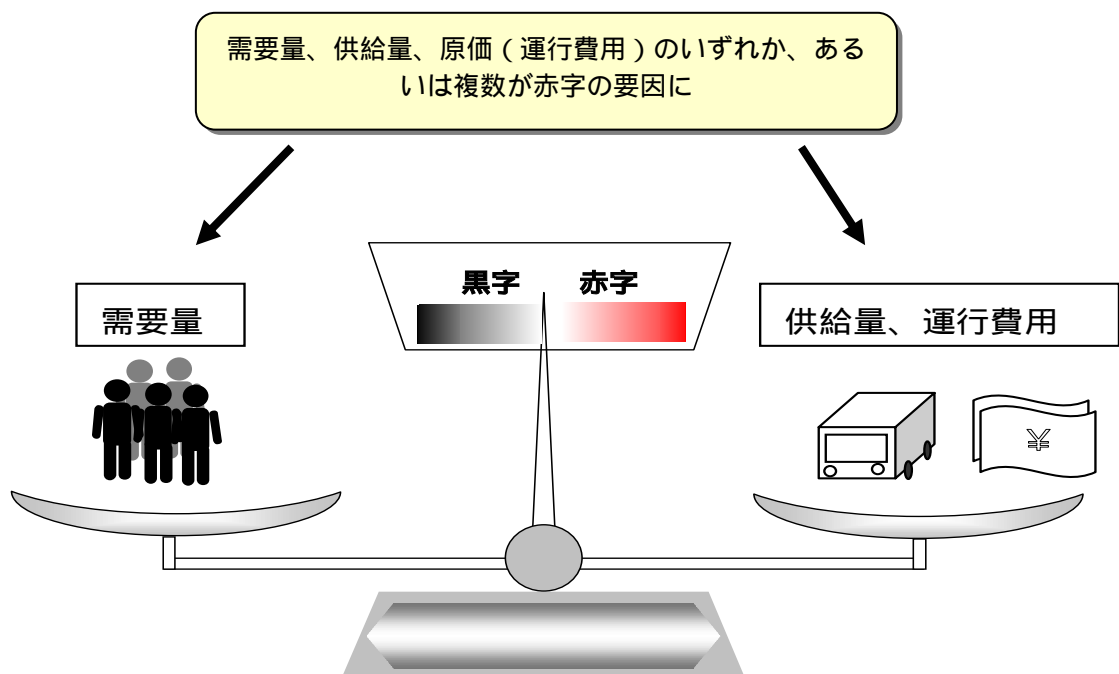


図 3.2 バス路線の収支イメージ

3.2 代替交通手段検討の考え方

維持の必要はあるものの、需要が少なく、バス交通によって維持することが適切ではない路線については、需要に見合った手段を確保することが適切となる。

しかし、市内における小規模な需要の路線には、他路線との重複路線や、時間や曜日などについて限定的な運行内容を持つ路線など、特殊な形態の路線が多く、これらを機械的に他の交通手段に置き換えることは適切ではないと考えられる。

このため、代替交通手段の検討にあたっては、路線補助制度の検討と同様に、路線特性や利用者ニーズなどの詳細な把握が必要である。

3.3 具体的な制度構築にあたって

維持方策の具体的な内容については、今後、札幌市において検討すべきと考えるが、検討にあたっては、公開性と客観的視点を確保するための検討組織が必要と考える。また、本審議会における平成 17 年度の審議とも連携する必要がある。

現在の需要量とバスサービスの供給状況を合わせ考えると、既存の全路線が維持されることは難しいと考えられる。このため、路線の維持あるいは廃止を判断するための基準には、合理性と公平性の確保が必要である。

また、補助制度については、単純に路線の赤字を補填するものではなく、運行するバス事業者の経営努力と意欲を誘発する仕組みづくりが重要である。

補助制度の要点である基準原価については、市内一律の設定ではなく、地域別の設定という考え方も必要である。

代替交通手段が必要となる場合は、運行内容や費用などについて、市民との協働のあり方も検討を要する。

今後の公共交通に関する検討や、まちづくりの進展、その他都市構造や社会情勢の変化などに対応して、制度や基準は絶えず見直していくことが必須である。

維持方策の実施と平行して、バスの利用しやすさや事業環境の改善につながる施策の展開も必要である。

さらに、札幌市が地域や利用者意見及びニーズを的確に把握して事業者に伝える枠組みも、あわせて構築していく必要がある。

制度の検討方法

公開性と客観的視点を確保するための検討組織が必要

本審議会における平成17年度の審議とも連携が必要

維持基準策定の着眼点

維持と廃止の両面で合理性と公平性を確保して基準を検討すべき

単純な赤字補填ではなく、バス事業者の経営努力と意欲を誘発する仕組みづくりが重要

路線補助制度

基準原価については、市内一律の設定ではなく、地域別の設定という考え方も必要

代替交通手段の導入

運行内容や費用など、市民との協働のあり方も検討

社会情勢の変化に対応

社会情勢の変化などに対応して、制度や基準は絶えず見直していくことが必須

行政・事業者・利用者の協働

バスの利用と事業双方の環境を改善する施策の展開も必要

札幌市が地域や利用者意見・ニーズを的確に事業者伝える枠組みも必要

4．バスネットワークのあり方の検討に向けて

本来、個々のバス路線の必要性は、現在のネットワークや都市構造における位置づけのみではなく、札幌が目指す将来の都市像におけるバスネットワークのあり方ともあわせて考えていく必要がある。

また、多様化する市民の生活様式や社会構造の変化などに対応するためには、市内各地域における、それぞれの特性に応じたバスネットワークの検討が必要である。

さらに、このようなバスネットワークを実現し維持していくためには、市民とバス事業者、行政による協働の仕組みづくりも合わせて検討していく必要がある。

