

4-2-2 バス

(1) 札幌市におけるバスネットワークの変遷

市内のバス路線の運行は戦中戦後を経て、主に中央バス、じょうてつバス、ジェイ・アール北海道バス、札幌市営バスの4事業者による運行が継続し、市街地の拡大に併せて順次路線を延伸拡大させてきました。

その後、地下鉄の延伸に併せて、市内バス路線は近接する地下鉄駅に短絡させる再編成が行われてきましたが、昭和46年の地下鉄南北線開業当時の市内バス事業者エリアは、概ね右図のとおりでした。

平成の時代に入ると、札幌市営バスの経営状況は、公共交通の需要の伸び悩みや、その他諸経費の増加などにより、極めて厳しい状況となっていました。このため、平成3年には「経営健全化計画」を策定し経営効率化を図り、さらに平成11年に「経営健全化計画回復策」を策定し、経営健全化をより強力で推進することとなりました。この回復策により、平成13年3月末をもって白石営業所を廃止し、9路線を北海道中央バス(株)に委譲しました。

しかし、回復策の下、対策を進める中で、バブル崩壊後の経済の低迷を始めとする事業環境の変化により、市営交通への乗客数は計画を大きく下回り、平成14年2月からは乗合バス事業の規制緩和も実施されることとなるなど、事業を取り巻く環境はますます厳しさを増していくことが予測されました。

これら状況の下、平成13年11月には札幌市営企業調査審議会¹⁰から、「バス事業の民間移譲など、事業の抜本的な見直しが必要」との意見書が市長に提出され、それを受けて今後の市営交通各事業のあり方の検討を進める全庁的な検討会議が設置され、交通局においては、平成13年12月、新たに「交通事業改革プラン」の策定を行いました。

当該プランにおいては、市営バス事業は、以下のスケジュールで営業所のエリア毎に民間事業者へ路線を移行の上、平成15年度末をもって事業を廃止することとしました。

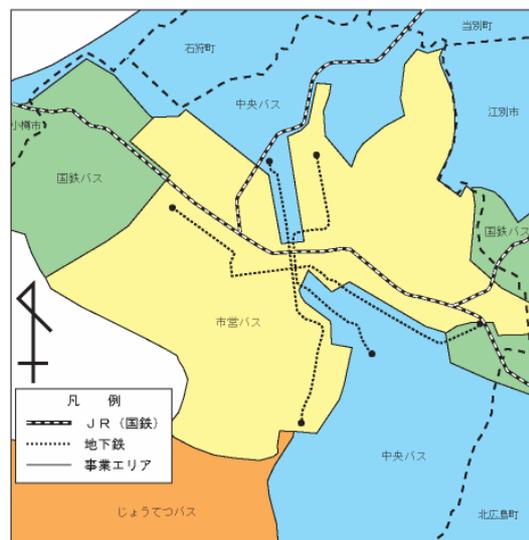


図4-6 地下鉄南北線開業後の市内バス事業者エリア

表4-1 交通事業改革プランによる民間事業者への移行

移譲年月日	廃止路線数	移行先	移行営業所	移行路線数
H15.3.31	28	じょうてつ	藻岩営業所	9
		ジェイ・アール北海道バス	琴似営業所	19
H16.3.31	18	北海道中央バス	新川営業所	6
			東営業所	12

¹⁰札幌市の公営企業に関し、運営管理の方針及び財政に関すること等について調査審議するため、「札幌市営企業調査審議会条例」に基づき設置。

これにより、74年に渡り延べ43億3,200万人に利用された市営バス事業は廃止され、以後、札幌市のバスネットワークは全て民間事業者により維持が図られることとなり、現在に至っています。現在の市内バス事業者エリアは概ね右図のとおりです。

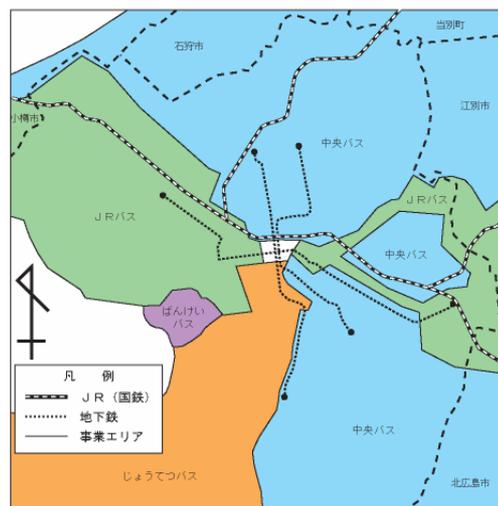


図4-7 市営バスの民間移行後のバス事業者エリア

(2) バス事業における規制緩和

乗合バス事業については、事業者の創意工夫による多様なサービスの提供や事業の効率化・活性化を期待し規制緩和が行われ、平成14年2月の改正道路運送法の施行により、需給調整規制が撤廃され、乗合バス事業への参入・退出・運賃に関する規制が一定の基準を満たせば原則自由となりました。その概要は以下の通りです。

- ① 参入・退出については免許制から許可制へ、許可制から事前届け出制にそれぞれ移行し、採算路線への参入や不採算路線からの撤退を容易にする。
- ② 運賃・料金については、上限の認可を受ければその範囲内で自由に設定できるようにする。
- ③ 事業計画（路線の変更等）には認可が必要であるが、運行系統・運行回数等のサービス水準に係わる事項は事前届け出制とする。

このように自由化という方向で大幅に規制が緩和されることにより、事業者が創意工夫を持って事業に取り組み、バスが利用者にとって利便性の良いものになることによってバス事業自体が活性化し、利用者の増加につながることが期待されました。

しかし、規制緩和後の乗合バス事業の実態は、路線廃止のあった市町村及び廃止路線数は増加傾向にあり、その代替として委託運行や市町村有償運送が増加しています。また、市内・道内・全国共に輸送人員は減少傾向にあり、利用者のバス離れが進んでいる現実があります。

(3) バス利用者の現状

札幌市の公共交通の利用者数は、全体的に低迷しており、中でもバス利用者は、昭和45年以降、ほぼ一貫して減少傾向にあります。バス利用者の減少要因としては、主として自家用車の保有台数の増加が示すように、都市の郊外化に伴う自動車依存型生活の定着や、バスへの依存度が高い高校生の減少などがあげられます。

また、公共交通機関の走行キロ数を見ると、バスの走行キロはほぼ横ばいとなっており、非効率的な運行を強いられています。（図2-58参照）この背景としては、札幌市のバスネットワークは、都市の拡大に伴い市街化区域全域をカバーするようにネットワークが形成され

てきましたが、その後の自動車への依存度の高まりに応じた、需要に見合った運行水準への見直しが容易には行えなかったものと考えられます。

(4) 市内バス路線の特性と傾向

系統別に都市施設等へのアクセス状況をみると、地下鉄などの交通拠点へは99.7%がアクセス可能となっています。また、各種施設についても、教育施設は85%以上、商業や医療施設に至っては95%以上がアクセス可能であることから、各系統は何らかの形で都市機能を支える重要な役割を担っているものといえます。

また、札幌市全体では、黒字系統が50.8%、赤字系統が49.2%となっており、黒字路線の割合がやや高いです。

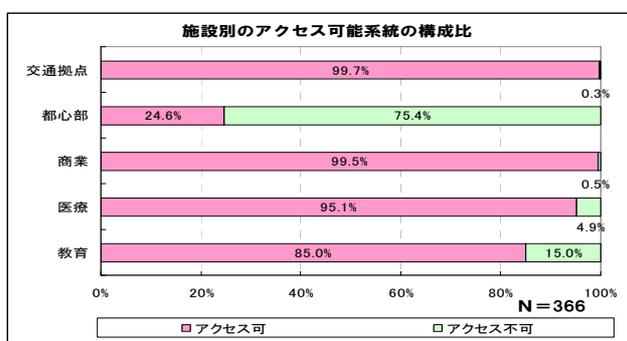


図 4-8 都市施設へのアクセス

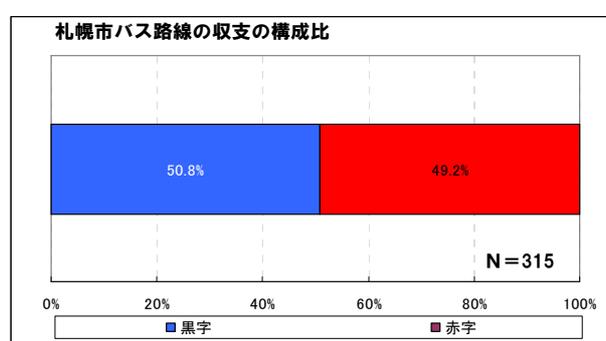


図 4-9 バス路線の収支状況

(5) バス輸送の需要と供給における課題

札幌市のバス輸送は、昭和60年の日平均約50万人から平成17年には日平均約30万人と大幅に減少してきたにもかかわらず、バスの走行キロ（バスサービスの供給量）は、乗車人員が減少する中、ほぼ横ばいで維持されてきました。

これは、平成14年2月の規制緩和前までは、規制により需要が減少しても大幅な減便や路線退出ができず、その結果、バス事業者は一定のサービス供給量を維持せざるを得なかったものですが、規制緩和後は、バス路線の退出が完全に自由化されたため、現在においては、バス事業者からサービスの供給量を維持する義務が喪失している状況にあります。

札幌市内のバス路線における需要と供給の乖離については、バス事業者としては不採算路線の整理を強く希望しているものと考えられますが、一方、行政としては、都市機能として、一定量のバスサービスの供給を維持していく必要があり、都市機能として必要な交通サービス供給の負担を、どう分担していくのが最大の課題となっています。

(6) 新たな補助制度の構築

札幌市においては、平成19年度にバス路線維持のための補助制度を構築したが、平成20年には、白石区・厚別区内を運行するバス路線の廃止問題が表面化し、その後の協議により、路線の運行は継続されたものの、札幌市の補助制度は規制緩和による個別の路線廃止のみにしか対応できないものとなっているなど、種々の課題を内在していることが浮き彫りとなり

ました。そこで、札幌市においては、民間事業者が自主的にバス路線を維持していける新たなバス路線維持の枠組みを構築するべく、平成20年12月に外部有識者を含めた「バス路線維持制度検討協議会」を立ち上げ、平成21年4月に「札幌市バス路線維持基本方針」を策定したうえで、同年11月にバス路線維持に係る新たな補助制度を構築しました。

今後は、当該基本方針のもと、札幌市とバス事業者による適切な役割分担により、当該補助制度等を活用して、バス路線の維持を図っていくものです。

(7) 利用促進の取り組み

札幌市では、公共交通の利用者が減少し続ける中、公共交通利用促進を目的として市内の公共交通（JR、地下鉄、バス、路面電車）の時刻表や乗継経路、運賃等の情報をインターネットで配信するシステム（通称：えきバス・ナビ）を平成15年度から運営・維持しています。また、この他、札幌市コールセンターによる電話案内サービス（えきバス・テル）や、利用者のニーズに応じて、地下鉄運休情報を電子メールで配信するサービスもあります。

今後は、利用者にとっての使いやすさの向上を図るため、サイトのリニューアルや機能追加等を行っていく必要があります。

(8) バス路線維持に係る今後の課題

路線バス事業は、長引く経済やバス需要の低迷などから、今後も厳しい経営環境に置かれることが予想されます。

前記の維持基本方針は、札幌市の当時の状況を踏まえて検討・議論した結果ですが、市民生活の基盤となる「地域の足」を確実に確保していくためには、今後も、路線バス事業を取り巻く環境の変化を常に注視していくことが必要です。

また、今後の少子高齢化、人口減少に対応するまちづくりの観点から、地域の特性に応じた、持続可能な地域公共交通体系を確立し、利便性と効率性を兼ね備えた公共交通ネットワークを構築するとともに、市民一人ひとりが過度の自動車利用を控え、公共交通を皆で支える意識を醸成することが必要です。