

三位一体で進める熊本都市圏における地域公共交通の再生計画

熊本大学大学院自然科学研究科 教授 溝上章志

■公共交通輸送計画の現況

都市圏における公共交通サービスは、バスや鉄道などが相互にその能力を発揮し合い、かつその路線がネットワークとして構成されてはじめて効果的に機能する。公共交通計画は公共交通機関を利用したトリップの実態を把握することができる唯一の交通調査であるパーソントリップ調査に基づいて立案されるが、予算や時間的な制約が大きいことや、最近までは道路網計画が主要な政策課題であり、公共交通計画は交通マスタープランの中では副次的な位置付けであったこともあり、計画案や政策が通り一辺倒だったり、実現可能な詳細計画にまで昇華されていなくなっていたりすることが多かった。

一方で、公共交通サービスが空白、または不便な地域では、周辺の路線バス網や近隣自治体の持つ公共交通サービスとの整合性を考慮することなく、特定のコミュニティ路線の導入・改善・維持策の検討が行われている場合が多い。

■熊本都市圏のバス輸送のあり方検討協議会の経緯と成果

熊本都市圏におけるバス輸送の利用者は、昭和60年以降、20年間で半減し、この10年の間にも約3割も減少し、平成21年3月現在、1日に約97,000人まで減少している。その結果、収支率は約76%となり、熊本市からバス事業者への補助金はH19年度時点で約2億円となった。さらに、毎年10億円を超える一般会計から市交通局への繰出金のために、市の財政そのものが危機的な状況になっている。平成15年に九州産交が産業再生機構の支援を受けたのを期に、熊本市は都市圏のバス輸送の再生・活性化のために、平成28年4月までに民間3社が共同出資した「熊本都市バス株式会社」に市営バス路線を全て移譲すると表明するなど、熊本都市圏のバス輸送は大きな変革期を迎えた。

このような中、熊本市では、バス輸送の望ましいサービス水準、およびバス事業の運行体制等のあり方の検討を行うことを目的に、平成20年5月に「熊本市におけるバス交通のあり方検討協議会」を設置した。この協議会は「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく法定協議会にも位置づけられており、平成21年3月には「熊本市地域公共交通総合連携計画」を策定した。

12回にわたる協議会では、バス路線網再編と運行体制の検討を行うだけでなく、連携計画の作成、住宅地から主要な総合病院間を結ぶ東バイパスライナーの実証運行、利用促進のためのモビリティ・マネジメントの実施など、熊本市のバス輸送サービス向上に向けた種々の検討を行ってきた。平成21年5月開催の第5回の協議会では、市営バス事業を民間事業者に全面移譲すると共に、バス事業を市民の生活交通を確保する重要な行政サービスの一貫と位置付け、行政は市民の一定のモビリティ水準の確保に責任を持つために適切にバス運営に関与していくという内容の「熊本市におけるバス事業の運行体制に関する意見書」を中間答申案として示した。さらに、平成22年4月開催の第8回の協議会では「熊本市における

バス事業再編に関する意見書」の最終答申を示した。そこでは、1)ゾーンバスシステムを基調としたバス路線網の再編の方針と試案（図 1 参照）、2) 公共交通機関相互の連携機能強化や自動車からバスへの転換促進など、25 にも及ぶバス利用促進のための推進策とそのロードマップ（表 1 参照）を示した。さらに、上記を着実に進めるためにも、3)①熊本都市バス株式会社を中心となって運行計画を作成するとともに、運行のモニタリングを行うこと、②熊本市は、民間バス 3 事業者総意のもとに設立した熊本都市バス株式会社を、バス事業者間の連携協力体制のリーダーの役割を担い、それを支援していくことで市民の移動手段を確保する組織と位置付けている（図 2 参照）。さらに、4)不採算路線や公共交通空白地域でのバスサービスへ積極的に関与すること、欠損に対する補助ではなく、経営改善を志向できるような補助メカニズムを導入（図 3 参照）するなど、行政の計画と運営に対する積極的な関与を打ち出しているところが画期的といえる。

平成 24 年 4 月 1 日を期に熊本市は政令都市へ移行した。平成 23 年 1 月の第 9 回以降、同協議会では行政区割りの都合で区役所へのアクセス利便性が悪い地域はもとより、公共交通が不便な地域の解消に向けた区バス（仮称）の導入を検討してきた。この区バス（その理念より以後、コミュニティバスと記す）は、既存バス路線の活用とそれを補完するコミュニティ路線の新設で対応することになり、政令指定都市市民説明会時に市民に説明が行われ、最終的には 6 路線 9 系統が運行されることになった。しかし、この区バスの運行継続には条件が付けられており、運行経費の 7 割までは行政が補助するが、料金収入を含めて総収入が 3 割に満たない場合は運行見直しを行い、最短では 1 年半後には廃止することを沿線住民に事前に宣言している（図 4 参照）。つまり、行政としては公共交通不便や空白地域に対して積極的な関与を行うが、市民にも公共交通の維持のための努力を求めるというものである。

■公共交通協議会の設立と三位一体の議論

バス輸送事業の役割・責任をその計画、運行、運営に分けることができるとすると、これまでは事業者がこれらの役割を全て担っていた。しかし、4 年間 1 2 回にわたる協議会での議論の結果、バス路線網の再編といった計画だけでなく、事業そのものの再編、つまり運営についても行政が責任を持つ一方で、適切なインセンティブ付与のもとで事業者に運行を委任するという仕組みへ、大きく舵を切ろうということになった。また、市民にもサービス維持のための自助・共助努力を求めることにした。これは、我が国のバス輸送事業においては経験のない画期的な変革である。

この動きを更に加速させるために、平成 24 年 5 月には上記協議会を「熊本市公共交通協議会（以後、新協議会と記す）」に発展させた。新協議会は「政令指定市に移行しました本年度を『公共交通再生元年』を位置付け、交通基本条例の策定や交通空白地域の解消などに取り組むことで、高齢化や人口減少社会を見据えた、誰もが気軽に利用できる公共交通網の整備に向け、これまで以上に力を入れてまいります」、「公共交通のグランドデザインに掲げている施策はもとより、幅広い多種多様な公共交通の諸課題について、更に協議を深めていただきたい」という、協議会設置時の市長の挨拶の中にもある目的で設置されたものである。

新協議会は条例に基づく市の付属機関に位置付けられ、その下部に、1)公共交通基本条例部会、2)コミュニティ交通部会、3)バス路線網再編部会という3つの専門部会を設けて集中協議を行うことになった。新協議会では、前協議会で提言された定期運行路線網の再編案と利用促進策の実効性を高めるための具体策を3)のバス路線網再編部会で詳細に検討すると同時に、2)のコミュニティ交通部会において、需要が少ないために事業者が自主的にはサービスの提供を行わないような公共交通空白・不便地域を明確に定義し、それらの地域へ導入するコミュニティ系交通サービスの形態やサービス水準、導入・維持のための行政と地域と事業者の役割を明確にしようとしている。さらに、今後の公共交通政策の実施を担保することを目的として、公共交通施策に対する基本理念と目的、市民・事業者・行政3者の役割などを骨子とした公共交通基本条例を1)の公共交通基本条例部会で立案している。我が国には、このような三位一体で包括的な公共交通計画を行っている例はあまり見られず、熊本市のこれまでの一連の協議プロセスとその成果は画期的である。

同じような課題を抱えているにもかかわらず、これまでに実績が無いために大胆な再生に取り組めないでいる多くの都市がある中、熊本市のバス交通再生の取り組みは大いに参考になると思われる。この取り組みが実り、平成28年には、市民と事業者と行政が協働して運営するバスが、行政が責任を持って計画した再編路線網上を快適に運行していることを期待したい。

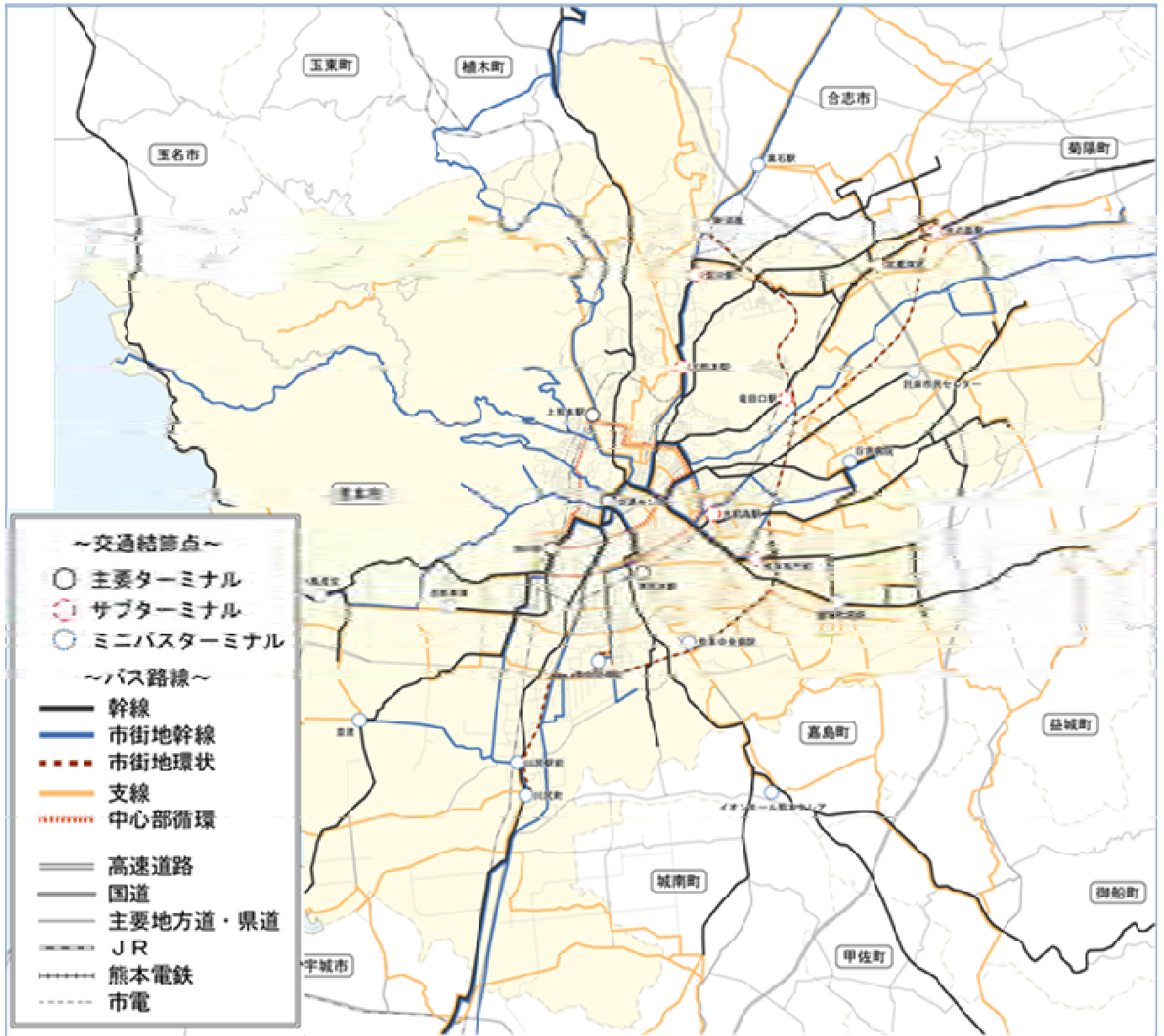


図-1 バス路線網再編の試案

表1 バス利用促進のための推進策とそのロードマップ

大項目	小項目	利用促進策	短期 ^{※1}	中長期 ^{※2}		
公共交通機関相互の連携機能強化		乗継拠点の整備				
		携帯電話を活用した公共案内システムの整備				
		4社共通バス路線・時刻検索HPの作成				
		4社共通乗車券の導入				
		乗継割引の強化				
自動車からバス(公共交通)への転換促進	走行環境の改善・向上	バス専用・優先レーンの整備				
		公共車両優先システム(PTPS)の拡大				
	利用環境の改善・向上	ICカードの導入				
		ノンステップバス(超低床バス)の導入				
		バス停の新設・見直し				
		バス停の改善(上屋、ベンチ)				
		パーク&ライド、サイクル&ライドの整備				
		バスロケーションシステムの充実				
		急行バスの導入				
		深夜バスダイヤの充実				
		各種割引サービスの強化(商店街等との連携)				
		系統番号の見直し				
		接続バスの導入				
		新幹線リムジンバスの導入・空港リムジンバスの充実				
		バストリガー方式の導入				
		公共交通利用促進キャンペーンの充実				
		ノーマイカーデーの強化				
		モビリティマネジメントの実施				
		環境にやさしいバス交通システムの導入		低公害バス(ハイブリッドバス等)の導入		
				環境(エコ)定期券の強化		



図2 熊本都市バス株式会社の位置付け

公共システム契約メカニズムデザイン

現行: 運行収入100, 運行コスト130, 補助30

インセンティブ補助の例

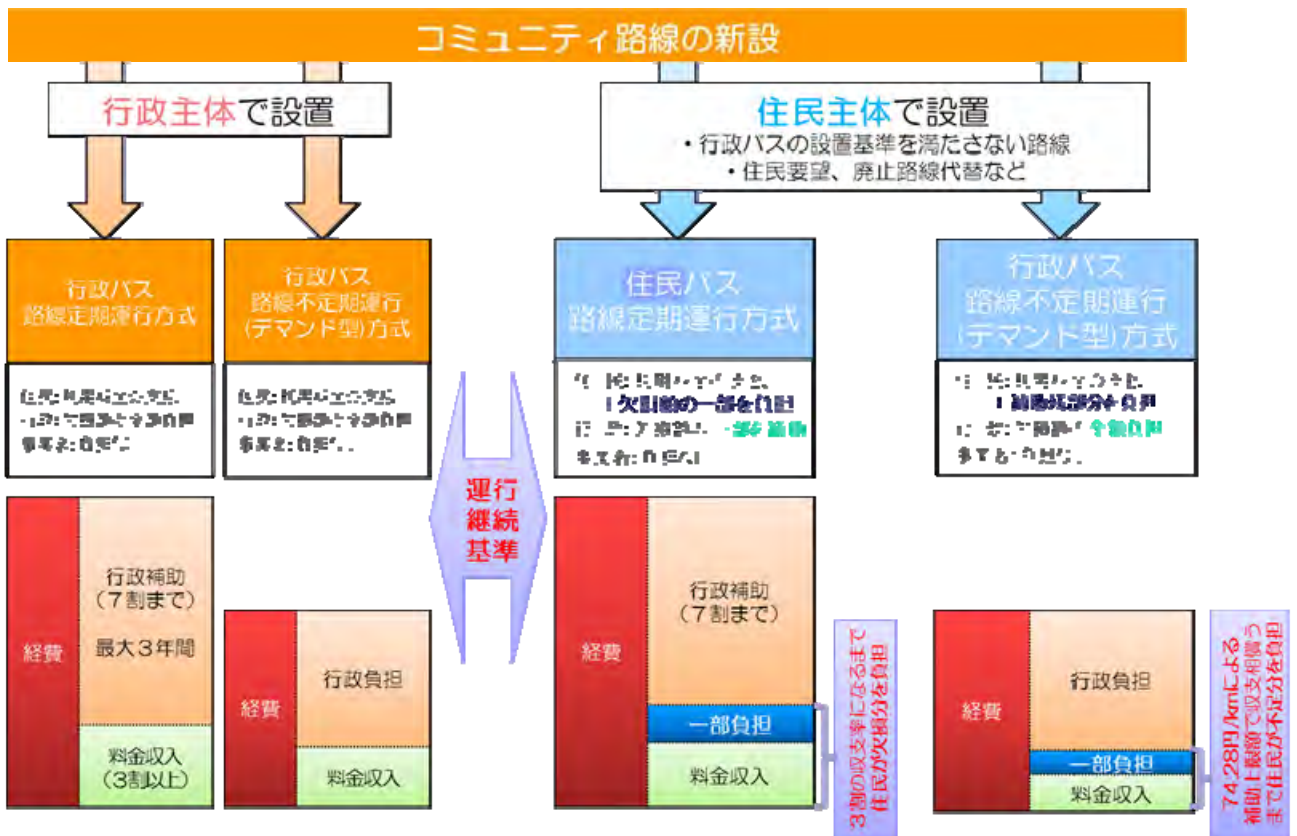
- ① 事業者が経費削減に努め, 運行コスト110(赤字10)に削減したなら, 赤字補助10以外に報奨金10を追加支給
- ② 事業者が需要を増やして運行収入120になっても, 行政は定額補助20は保証

事業者: 運行コスト削減や需要獲得の努力をすれば, 自由に使えるお金が0から10に増える

行政: 補助額は30から20へ, 10減る

互いにHAPPY

図3 インセンティブ補助メカニズム



収支率	1年目	2年目	3年目	4年目
30%以上	→			
20%以上 30%未満			運行見直し協議	収支率改善に向けた取り組み
			判断	廃止
10%以上 20%未満	運行見直し協議		収支率改善に向けた取り組み	判断
			判断	廃止
10%未満	運行見直し協議		収支率改善に向けた取り組み	判断
			判断	廃止

図4 コミュニティ交通の導入・維持の基準