

総務文教常任委員会

所管事務調査報告書

令和4年6月23日

名寄市議会議長 東 千春

総務文教委員会

委員長 高橋 伸典

副委員長 山崎 真由美

委員 黒井 徹

佐藤 靖

清水 一夫

遠藤 隆男

人口減少社会における公共交通について
～「乗りやすい・乗ってみたい公共交通」を目指して～

はじめに

名寄市における公共交通は、急速な過疎化・少子高齢化・利用者の減少などの状況下で課題を抱えています。現在運行されている路線バスでは、一部空気を運んでいる状態が続き、不採算路線となり自治体財政の圧迫化が懸念されています。一方で、高齢者の買い物や通院など、日常生活を支える公共交通の足は不可欠であります。また、高齢者ドライバーによる交通事故発生への不安も社会問題化し、運転免許返納を考える高齢者への支援には早急な対応が求められています。

当委員会では、これら公共交通の課題を捉え、地域に適した持続可能な公共交通を研究することを目的に、令和元年第3回委員会協議から20回にわたる協議を重ねてきました。

その間、コミュニティバス東西線に説明員をまじえて乗車し研究を進めました。また、行政視察では、道内1自治体、道外3自治体にて先進地視察を行いました。

当委員会における報告の内容が、名寄市にとっての持続可能な公共交通を模索する手立てとなることを願い、その内容の概略を報告いたします。

調査研究の経過

令和元年 7月 9日 今期委員会テーマについての協議開始

10月 18日 北海道当別町 官民共同運行コミュニティバスの運行について

令和2年 6月 8日 名寄市内における路線バスについての現状把握開始

令和3年 5月 名寄市の公共交通に関するアンケート調査

令和4年 4月 25日 広島県広島市 住民参加による公共交通確保・やぐちおもいやりタクシー

4月 26日 山口県周南市 鹿野地区乗合タクシー・ふれあい号

4月 27日 福岡県朝倉市 あいのりスクールバス・混乗化

*令和4年 6月 3日までに公共交通に関する協議20回

視察先等の概要

・北海道当別町 コミュニティバス運行事業の取り組み

利用者のニーズを的確に把握し路線の廃止・新設に英断を持って取り組んでいる内容や、数年にわたる実証実験の中で、ダイヤの改正や路線変更について住民の声に応え、利用者の立場に立った運行体制の構築に取り組んでいる内容を伺いました。さらには、安全性が確認された運行路線の「フリー乗降区間」の設定、先進的な市街地区内のデマンド交通の導入、大学への無料区間の設置など、地域の可能性と特徴を生かしつつ住民の声に応えている内容が参考になりました。

・広島県広島市 住民参加による公共交通確保・やぐちおもいやりタクシーの取り組み

公共交通サービスが行き届いていない中山間地域では、地域が主体となりタクシー会社と運行する乗り合い

タクシーを導入していました。経費の削減と売上、地域の主体性を高めるために地域に一定の負担を求め、持続可能な公共交通になるよう制度設計されていました。

・山口県周南市 鹿野地域乗合タクシーふれあい号の取り組み

周南市では、地方バス路線維持対策事業による路線バスの補助を中心に、市民生活の足の確保に取り組んでいます。しかし、過疎化や車社会の進展により路線バスの乗車は減り、補助金額は年々増加していることから、不採算路線を廃止して小学校単位で組織するコミュニティ団体が委託運行を行っていました。車両や保険は市が提供する、2種免許がない運転手は、国土交通省の講習を受けるなど、特徴的な取り組みについて伺いました。

・福岡県朝倉市 あいのりスクールバス（混乗化）の取り組み

福岡県朝倉市では、登下校時間を除く時間帯に、市が運行するスクールバスを自家用有償運送として活用し、予約制で一般住民が混乗する事業について伺いました。

人口減少・少子高齢化に伴い、あいのりスクールバスの混乗化の取り組みについては、地域の実情や住民ニーズを的確に把握するため、協議会を設け、真に住民の足になる運行に移行することが重要であり、現状のスクールバスに4～5名の生徒を搭乗させるのではなく、8人乗りクラスのスクールバス機能を付したデマンドバス・デマンドタクシーに変更し、デマンド式混乗化を進めるべきであるとの実践例について研修しました。



行政視察報告書（当別町）

◇実施日 令和元年 10 月 18 日午前 10 時~11 時 30 分

◇訪問先 石狩郡当別町

◇対応者 長谷川道廣企画部企画課長、平田拓也企画部企画課交通移住観光係主査

◇当別町が平成 18 年 4 月から運行を開始した「コミュニティバス」の運行事業の概要について視察調査を行った

【調査概要】

《背景》

現在、42286 平方メートル内に 7,634 世帯、15,972 人が生活しているが、隣接する札幌市のベッドタウンとして平成 5 年には人口 20,875 人に達していた。同町では JR 学園都市線が運行されているものの、JR 駅が市街地を二極化させるとともに、広大な農地で住宅が分散し、市街地を結ぶ公共交通は JR のみであった。

一方、バス運行は住民を対象としたバスは路線バス・福祉バスの 2 路線のほか、所在する北海道医療大学の患者と学生のみを対象とした医療機関等送迎バス、スウェーデンハウス住民を限定対象とした地域限定住民送迎バスが運行されていたが、①重複している路線②それぞれで負担している経費③利用者が限定されているバスの課題を抱えていたのが平成 17 年当時の状況だった。しかし、町では近隣との合併協議が破談した平成 16 年に行財政システム再構築プラン策定作業(集中改革プラン) がはじまり、翌年完成した計画で重点施策に掲げられたのが『バス事業』だった。

《一元化から本格運行》

平成 17 年に「当別町バス交通体系調査検討委員会」を設置し、路線や運行形態の検討を行った結果、従前の取り組みを損なわないよう①一路線 200 円②乗り放題の応援券(全路線 全便) ③無料チケット発行(大学と医療機関で無料チケット配布、病院・学校関係者は無料で利用)とすることで一元化に成功し、翌 18 年に 4 路線・7 系統・87 便を 4 台のバスで行う実証運行を開始した。

実証運行は、初年度(平成 18 年)は平日 87 便、休日 30 便で取り組み、①2 回のダイヤ改正と路線変更②新路線の構築③国土交通省「公共交通活性化再生総合プログラム」の実施。2 年目にも①2 回のダイヤ改正と路線変更②町内の大型スーパーを中心とした新規路線の構築③地域交通活性化協議会の設置。そして平成 20 年から 3 年間は①JR 最終便に合わせた予約型深夜バス構築②住民向け、小中学校向けのモビリティ・マネジメント実施③人と物を運ぶ「物流バス」構築④ノンステップバス導入④バス祭り開催⑤バイオディーゼル燃料による J-VER 排出権取引 n 実施⑥平日 80 便、休日 28 便の本格運行路線の構築⑦4 回のダイヤ改正と路線変更と、住民ニーズを把握しながら、利用者の立場に立った運行の実現に取り組んだ。

《企業の協力とバイオディーゼル燃料》

同バス運行に欠かせないのが町内で自動車整備を生業としている「有限会社下段モータース」(下段聡社長)の協力。町内の情勢に精通している同社がいち早くバス事業者に名乗りを上げ、運行バスを購入し、乗りやすさを追求した改良に努める一方、町内で排出されるてんぷら油を活用したバイオディーゼル燃料に注目。精製機械を 18 年に導入し、10 月からふれあいバスで試験使用を開始し、翌 19 年からは全バスで 100%使用すると、

役場他町内 2カ所で一般家庭からの回収を始め、翌年には回収拠点を 7カ所に拡大する一方、原材料確保のため江別市内のスーパーでも一般家庭から廃食用油回収するなど、現在では合計で年間 35,992 ㌔を回収し、燃料に活用している。同社が抱えるバスは現在、22 両のうち路線バスが 10 両となっており、長谷川課長も「同社の理解と協力がなければ、現在のような運行もむずかしかった」と話していた。

《利用者と運行事業の経費》

平成 30 年度の利用者は 147,078 人、運行収入は 10,574,800 円。対する経費は 65,705,000 円で、このうち参加事業者(町、医療大学、スウェーデンハウス、整形外科病院)が 47,652,000 円を負担しており、運行収入を差し引いた 7,148,000 円が赤字として計上しているものの、国からの負担金で収支のバランスを保っている。

《総括》

同町のバス運行は、「当別ふれあいバス」「市街地予約型線バス(デマンドバス)」「青山線予約バス」の 3 タイプとなっているが、いずれも利用者のニーズを的確に捉えながら、時には路線廃止及び新設に英断を持って取り組んでいる。例えば、運行路線内の 5カ所に『フリー乗降区間』が設定されており、バス停以外で乗降を希望する場合は、運転手に手を挙げて知らせることで乗り降りができるというシステム。

また、運賃についても普通運賃(一般・中学生・高校生は全路線一律 1 回 200 円、小学生・障がい者と介護人は同 100 円)、応援券(1 カ月 4,000 円、3 カ月 10,000 円、6 カ月 16,000 円=小・中・高校生及び障がい者、介護人は半額)、回数券(小・中・高校生用 2,000 円=12 枚つづり、小学生・障がい者・介護人用=24 枚つづり)、1 日乗車券(全線乗り放題=一般・中学生・高校生用 500 円小学生・障がい者・介護人用 300 円)、無料チケット(北海道医療大学等関連施設を利用する場合に限り利用できる)など、利便性を高めるための諸対策が結果として現れていた。

説明してくれた長谷川課長は「当町では、全国でも先進的な市街地区内におけるデマンド型交通を導入したり、ANA と地球温暖化防止を防ぐ J-VER(オフセット・クレジット)取引に関する環境まちづくりパートナーシップ協定を結ぶとともに、太陽光発電所を設置し、再生可能エネルギー活用にも努めています。過疎化、少子高齢化の波は急激に訪れていますが、町内の可能性と特徴、さらには町民の声に応え、決して立ち止まらず、前進することが重要と考えています」と最後に結んでいたが、この言葉にすべてが集約されていた印象で、名寄市にあってもより利用者の利便性に配慮した運行を果たすべきと強く感じた。

行政視察報告書（広島市）

日時 2022年4月25日

視察地 広島市

視察項目 【住民参加による公共交通の取組みについて】

説明者 広島市道路交通局都市交通部 池田 智彦部長

広島市は狭い平野（デルタ地）を高度に活用しコンパクトに形成されているが郊外地は山と丘陵でなっている。幹線道には鉄道、バス路線はあるが細部沿線の公共交通機関は少子高齢化により衰退する一方で、公共交通の一層の機能強化が求められています。

そこで、鉄軌道やバスなどの自動車公共交通を組み合わせ持続可能な公共交通ネットワークづくりに取り組んでいます。

特に郊外の中山間地域における生活交通確保の拡充については、郊外部の住宅団地に公共交通サービスが充分に行きとどいていない地域において地域が主体となって運行する乗合タクシーの導入をしている。

乗合タクシーの導入については地域からの相談に応じて住民アンケートのノウハウを提供して、更に検討が進むと実証運行を実施し本格運行に移行し実施する、地域に対しては国、市の補助制度を活用した財政支援を行う。

現在本格運行されている6地域については運行が持続可能なものとなるように利用促進策や資金確保策について助言提案を行っている。

この6地域以外にも複数地域から相談を受けているとの事でした。

広島市の取組みの特徴としては

- 1.複数の地区（地域人口1から2万人）で活性化協議会を結成して運行会社（タクシー会社）と協定して自主運行している。
- 2.地域が主体の生活交通事業運行補助金交付要綱が制定されており、内容は経常費用（人件費、燃料費、修繕費、減価償却費等）から経常収入を差し引いた額に3/4を乗じた額から国補助金の額を控除した額を助成している。
- 3.残りの1/4は運営団体の活性化協議会が負担するが、その財源の確保について負担が過度にならない様にアドバイスをしています。

例としては自動販売機の設置、イベントの実施、時刻表・バス停への広告の掲載等

- 4.運行（やぐちおもいやりタクシー）は10名乗りのジャンボタクシーで1日10便運行している。一部フリー乗降区間があり、運賃は往復400円、協賛商業施設で買物した時には割引券が出る。（1500円で100円当日限定）

今後の課題としては人口減少に伴い利用頻度の減少と活性化協議会継続運営の可能性に不安であるとの事でした。

感想としては、名寄市では行政の責任として運行している市内循環バス、デマンドバス等が広島市の様な発想

に転換できるかいささか疑問に思います。

何れにしても3年ぶりに実施した委員会の行政視察は大変有意義であり委員会の調査事項である「公共交通のあり方」に大変参考になった事は間違いありません。



行政視察報告書（周南市）

視 察 先：山口県周南市役所（山口県周南市岐山通1丁目1番地）

視察日時：4月26日（火）13時00分～14時00分

視察テーマ：鹿野地域乗合タクシー（ふれあい号）について

視察対応者：周南市議会事務局長 山根 高志 様
公共交通対策課 公共交通対策担当 係長 弥益 孝二 様

【視察目的】

周南市で行われている鹿野地域等乗合タクシーについて調査し、本市の「人口減少社会における公共交通」における提言への資とする。

【説明概要】

1. 経緯と取り組みについて

『周南市の状況』

全国的にも市民生活における移動手段の確保についてはたいへん重要な課題であり、本市においても地方バス路線維持対策事業による路線バスの補助を中心に、市民生活の足の確保に取り組んでいるが、過疎化や車社会の進展により路線バスの乗客は減り、補助金額は年々増加している。

『導入経緯』

平成15年8月、市民の交通手段の確保等、今後の交通問題について協議検討するため、庁内組織である「周南市交通問題検討会」を設置した。

平成16年8月、生活交通の維持確保及び活性化を図り、市民が安心して生活できる快適な環境づくりをするための方策について調査研究する機関として学識経験者や交通業者代表から構成する「周南市生活交通活性化委員会」を設置した。

周南市生活交通活性化委員会は、周南市の現状を把握し、新たな交通システムを模索するため、視察研修の実施とアンケート調査を実施した。

平成17年12月に市長に提出された委員会報告書では、3件の提案がされた。

1つ目が、不採算路線への取り組み

人口減少の割合が高い周辺地域では不採算路線が多く、バス事業者が撤退する可能性が高いことから、こうした事態を回避するための利用率向上の取り組み。

2つ目が、新たな交通システムの導入

1つ目の不採算路線の利用促進の努力をしたが、結果、バス路線の補助金削減に至らなかった場合、本当にその地域にとってバス路線が必要なかどうか、路線バス以外に効率的かつ効果的な方策があるならば、新たな交通システムの導入を検討するという提案。

3つ目が、交通弱者の移動手段の確保

地域の実情に即した、より効率的かつ効果的な運行を図るために、福祉や教育の施策も勘案しながら、状況に応じた生活交通の確保を図るという提案。

この提案を受け、交通問題検討会で、報告書の3つの提案を全庁的に進めることを決定した。不採算路線を多く抱えていたこの鹿野地域で、新たな交通システムの導入検討の取り組みを開始。

鹿野総合支所のメンバーを中心とした検討チームを設置し、島根県の専門家から助言を受けるなど、検討を重ね、平成 18 年に新たな交通システム導入のアンケート調査を全住民に実施したところ、当時の人口 4,570 人のうち 172 人が利用を希望すると回答があり、1 日の乗合タクシー利用希望者数が 44.57 人という数字をもとに乗合タクシーの運行計画（案）を作成し、地元住民等に諮り平成 19 年 4 月に合意を得られた。

平成 19 年 10 月より鹿野地区中心部と周辺地域を結ぶ不採算バス路線を廃止し、代替交通手段として予約式の乗合タクシーの運行を開始した。

2. 市民の利用状況と反応について

『鹿野地区の利用者及び人口の推移』

交通システム導入のアンケートを実施した平成 18 年 10 月の鹿野地区の人口は 4,570 人、高齢化率 38.3% 平成 20 年度は人口 4,020 人、輸送人員（延べ人数）2,637 人でしたが、令和 2 年度には、人口 2,899 人、輸送人員（延べ人数）1,060 人となり、人口減少とともに利用者数も減少傾向にあるが、利用者数の減少は、人口減少だけではなく、利用されていた方の入院等により減少していることも考えられる。

3. 利用促進・継続運行のため「鹿野地域等生活交通協議会」について

利用状況確認及び利用促進の検討・実施するため、地域住民代表者等で構成する協議会を設置（年 1 回開催）鹿野地区等乗合タクシー エリア内の移動片道 300 円（全 7 エリア）バスと重複している経路は、乗車専用・降車専用を設けている。

4. 確保維持の仕組みづくり

コミュニティ交通導入の際は地域組織を形成し、地域で十分検討したうえで周南市地域公共交通会議の承認を得て導入となる。

また、導入の際は地区内のタクシー事業者やバス運行事業者などとの協議も必要であり、路線バスの減便や廃止等の検討も行うこととなる。

導入後については、地域の意向を踏まえ、利用状況から利用しやすいようダイヤ改正等、運行内容の見直しを行いながら、運行維持を図る。

5. 問題点と今後の課題

（1）担い手の確保

物流・運送業の人手不足問題のため、鹿野地区等乗合タクシーにおいても担い手の確保が難しいという声を受託者から伺っている。

（2）利用者の減少

利用者減少要因の一つではあるが、鹿野地区の人口は 19 年度末の 4,160 人から令和 2 年度末までの 13 年間で約 1,200 人減少している。

利用ニーズを把握するためのアンケート調査を予定しており、その結果を踏まえ運行内容を検討することとしている。

中山間地域に導入しているコミュニティ交通は、地域住民とくに高齢者にとって重要な移動手段であり、担い手を確保し、利便性の向上を図りながら持続可能な交通ネットワークを構築することが必要と考えている。

行政視察報告書（福岡県朝倉市）

日時 令和4年4月27日(水)13:00～14:30

視察先 福岡県朝倉市

対応者 半田雄三（市議会議長） 池田篤二（議会事務局局長） 富田由美子（議会事務局係長）

井上正信（防災交通課交通対策係長） 柴山龍一（教育委員会教育課学校教育係長）

視察項目 【あいのりスクールバスの取り組みについて】

1. スクールバス混乗化の経緯と運行状況について
2. スクールバス混乗化・日中の「間合い」運行の取り組みについて
3. 交通空白地域の解消への成果と課題について
4. バス路線見直しと持続可能な公共交通への取り組みについて
5. これまでの問題点と今後の課題への取り組みについて

朝倉市の概要

平成18年3月、1市2町（甘木市・朝倉町・杷木町）が合併し誕生した朝倉市は、
246.73km²の面積に、人口50,273人（19,415世帯）の人々が暮らす。
高齢化率は34.69%、標準財政規模は15,487百万円である。

視察内容

1. スクールバス混乗化の経緯と運行状況について

【経緯】

少子・高齢化や車中心の生活などの社会的要因による利用者減少、公共交通維持に関する行政負担の大きさ、合併後の市内全域の一体的な取り組みの必要性などの課題に対し、平成20年度に「朝倉市地域公共交通総合連携計画」を策定。

平成22年3月31日に路線バス（佐田線）を廃止し、平成22年度スクールバスの混乗化実証実験（高木地区でデマンド型の一般住民混乗化、無償）を行う。

平成23年度、前年度の実証実験を経て、本格運行（高木地区でデマンド型の一般住民混乗化、有償）を開始。また、上秋月地区は路線バスを廃止し、スクールバスの混乗化実証実験を行う。

平成24年度、上秋月地区で運行を開始する。

【対象地区の状況（令和4年3月31日現在）】

高木地区・・・	人口213人（115世帯）	小学生1人
上秋月地区・・・	人口798人（329世帯）	小学生1人・中学生2人

【運行状況】

- ・高木地区はスクールバスに一般住民が混乗化
佐田コース・・・ 平日8便、土・夏ダイヤ4便

黒川コース・・・ 平日・土4便

運行車両（10～15人乗りハイエース）は市が購入し、運行事業者へ無償貸与

- ・上秋月地区はスクールバス機能付き、あいのりタクシーとして混乗化
上秋月・安川線・・・ 平日・土8便、（小・中学生だけが乗る臨時便有）
2. スクールバス混乗化・日中の「間合い」運行の取り組みについて
登下校時間帯は児童生徒が優先され、一般住民の乗車はできない。
日中の間合いの時間帯に、予約制により一般住民が乗車する。

3. 交通空白地域の解消への成果と課題について

平成21年度に交通空白率が57.32%と最も高かった旧朝倉町地区は、平成23年度に空白率は0.00%となった。

朝倉市全体としては、平成21年度の空白率25.88%が平成25年度には0.02%まで改善されている。

平成25年度以降、平成27年度までは横ばい状態であったが、平成29年の豪雨災害や新型コロナウイルス感染症拡大の影響等により、利用者数減少に拍車がかかり課題となっている。

4. バス路線見直しと持続可能な公共交通への取り組みについて

運行便数が少ない、利用者が少ない、赤字が多い路線については、路線バスを廃止し、あいのりタクシーへ事業転換を行うとともに、運行コースを延長し利便性を図る。（4路線）

路線バスとスクールバスが運行されていた地域の佐田線路線バスを廃止し、スクールバスへの一般住民混乗化を行う。

路線バスとスクールバスが運行されていた地域の松丸線は路線バスを廃止し、スクールバスへの一般住民混乗化を行う。しかし、その後のスクールバス廃止に伴い、あいのりタクシーへ事業転換を行う。

福祉バスについては、コミュニティバスに事業転換し、利用者の制限を廃止するとともに運賃を有料化する。

5. これまでの問題点と今後の課題への取り組みについて

運行の見直しから令和4年度で10年を迎え、一部路線では利用者数の大幅な減少により運行形態の見直しが必要となってきている。また、少子化等に伴い児童・生徒数も年々減少しており、スクールバス混乗化事業でも対策を講じる必要がある。

市の負担額は年々増加し続けており、事業の効率化等による維持費の抑制が大きな課題の一つとなっている。

今後は、利用者や沿線住民の理解を得ながら、輸送サービス水準の適正化や平準化に向けた取り組みを進めていく。そのためには、より多くの市民の方々に必要なライフラインとして認識していただき、利用促進につなぐことが必要と考える。

名寄市への参考事項

少子・高齢化や車中心の生活など、社会的要因による利用者の減少や、公共交通維持に関する行政

負担の大きさに対する課題は、名寄市にとっても共通するものである。従って、朝倉市の「朝倉市地域公共交通総合連携計画」に沿った事業の効率化を目指した取り組みは、名寄市に置き換えて考えることができる内容であった。

特に、地域の実態に応じて実証実験を行い、適時事業展開に結びつける。その後も状況の変化に合わせた見直しを行い、その都度より有効な運行形態を探っていく朝倉市の取り組みは、今後の名寄市の参考となるものであった。

その際、最も重要視されるべきは利用者や沿線住民の声である。「乗って残す」の意識確認とともに市民理解を十分に進め、持続可能な公共交通維持を目指していくことが重要である。

◆まとめ◆

名寄市では、急速な過疎化、少子高齢化、利用率の減少などの課題を抱えている一方、高齢者の買い物や通院など市民誰もが安心して移動でき、日常生活を支える公共交通の足は将来にわたり持続可能な公共交通の運行に不可欠であります。

公共交通による足の確保は、福祉・教育政策との連携も重要であると考えます。健康の保持促進を目的に、行動範囲を狭めないための高齢者の足の確保では、無料区間か低料金シーズン券化による乗車率の向上を図ることも考えられます。

「教育都市宣言なよろ」として最北の公立大学を有し、通学は勿論のことその他の移動にも苦慮している大学生を含め、コミュニティバスの利用が必要となるため大学生以下の学生の無料化・低料金化を進め乗車率の向上を図ることも有効と考えます。

以上の提言をさせていただく中で、10年が経過した公共交通を見直し、今後も持続可能な公共交通を目指して、早期に各地域コミュニティー単位・郊外地域単位の利用者住民参加の活性化協議会を設置し、地域住民が主体となって公共交通の方向性を創出できるよう、地域の方々の利用協力により将来にわたり持続可能な公共交通の運行に期待するものであります。

公共交通町内会アンケート調査結果

名寄市・風連町郊外地区

回答は、名寄市8町内会、風連9町内会

	名寄地区	風連地区
バス路線		
バス停が遠く、安全性に欠ける	6	2
バスは利用に不便	0	2
通院		
家族・友人の送迎	4	3
タクシー	4	2
デマンドバス	0	2
イオンバス	1	0
買い物		
家族・友人の送迎	6	3
タクシー	4	2
デマンドバス	0	2
イオンバス	1	0
要望		
デマンドバスの必要性,利便性	1	4
将来的な住民の足の確保	1	2
停留所まで遠い	4	3
8の字方向回り	1	0
便数が不便	1	0
ハイヤー利用補助を行ってほしい	1	1
デマンドの充実・補助制度	0	4
現状問題なし	1	1