資料１

熊本市におけるバス事業再編
に関する意見書
(答申案)

平成22年　　月　　日

熊本市におけるバス交通のあり方検討協議会

目　次

１　はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　３

２　熊本市におけるバス事業の現状・・・・・・・・・・・・・　４

３　熊本市におけるバス事業の再編に向けて・・・・・・・・・　５

（１）バス路線網の再編

（２）バス利用促進策の推進

（３）市営バスのあり方

（４）運行体制のあり方

（５）行政の関与

４　最後に　～新たな公共交通体系の確立に向けて～・・・・１６

１　はじめに

乗合バスは、高齢社会が進展する中、地域住民のモビリティ確保といった観点からますます重要な役割を担うにもかかわらず、それを取り巻く現状は、自動車の利便性の向上等に伴うバス利用者の減少に歯止めがきかず、バス事業者の経営の悪化、さらには路線廃止などバスサービスそのものの低下が全国各地で生じている。

そこで、平成１９年１０月「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が施行され、地域公共交通の活性化及び再生に関して、市町村を中心とした地域の関係者が地域公共交通について総合的に検討し、活性化に向けて主体的に推進し、国が総合的に支援する枠組みが形成された。

このような中、熊本市では将来にわたって利便性の高いバスサービスを提供できる交通体系の確立と望ましいバスサービス水準及び市営を含めたバス事業の運行体制のあり方について検討するため、平成２０年５月「熊本市におけるバス交通のあり方検討協議会」が設置された。

以来、熱心な議論を重ね、平成２０年度においては、ゾーンバスシステムを取り入れたバス路線網の再編案、並びに、バス利用の促進策を盛り込んだ「熊本市地域公共交通総合連携計画」を策定するとともに、平成２１年度においては、経営が悪化した市営バスのあり方について市長へ答申を行うなど、本市のバス事業全体の再編に向けた検討を重ねて来た。

本協議会は、国の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく、連携計画を推進するための法定協議会としての役割と市営バスを含めた運行体制のあり方などバス事業の再編を検討するための市の諮問機関としての役割を担っている。

法定協議会としての役割は、実証運行の実施など連携計画に基づき継続していくこととなるが、市長の諮問機関としての役割はこの答申~~本年度~~をもって終了することとしていることから、これまでの協議会での議論をここに取りまとめ、熊本市におけるバス事業再編に向けた提言とするものである。

熊本市におけるバス事業の再編に向けては、この提言を十分に踏まえながら行政、バス事業者が連携しながら、今後の高齢社会、さらには、環境問題にも対応できる持続可能なバスシステムを構築していただけることを期待している。

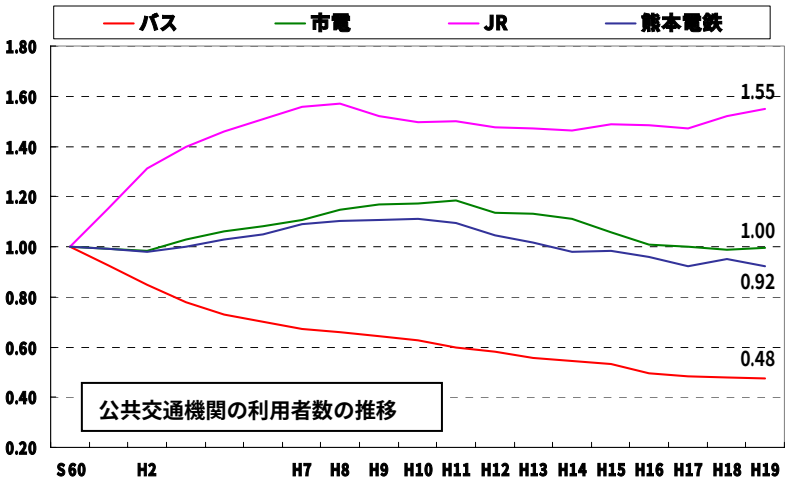
なお、この提言においては、本協議会での議論から熊本市におけるバス事業の再編に向けた取り組みとして（1）バス路線網の再編、（2）バス利用促進策の推進、（3）市営バスのあり方、（4）運行体制のあり方、（5）行政の関与、という五つの観点からまとめている。

また、（1）バス路線網の再編、（2）バス利用促進策の推進については、平成２０年度に策定した「熊本市地域公共交通総合連携計画」に詳しくまとめ、さらに、（3）市営バスのあり方については、昨年５月に市長に対して答申を行っており、資料として巻末に添付しているので参照いただきたい。

２　熊本市におけるバス事業の現状

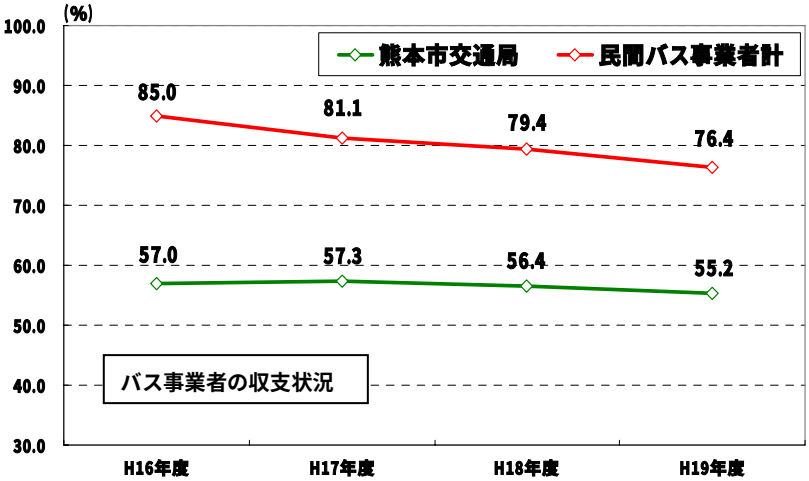
熊本市のバス路線網は市営バスと民間４社で構成され、熊本交通センターを中心に放射状に形成されている。

熊本都市圏では１日に約 97,000 人が利用し、バス路線網は熊本市全域をほぼ網羅しており、バス停 300m圏においては人口の約 78%をカバーしている。



しかし，バスの利用者数は約 20 年間で半減し、この 10 年においても約 3 割減少しており、その結果バス事業者の経営状況は年々悪化し、収支率は平成１９年度で約７６%、さらには熊本市からバス事業者への補助金は年々増加し、平成１９年度で約２億円を超えるものとなっており、中でも市交通局への一般会計からの繰出金が毎年１０億円を超える状況となっている。

このような中、市ではバス事業全体の採算性の向上を図るとともに、効率的な運行を目的として、民間バスと競合する市営バス８路線について平成 16 年から民間 3 社へ移譲を進める一方、民間事業者においては事業者の枠を超えたバスサービスを提供する仕組みづくりを構築するため、平成 19 年 12 月、「熊本都市バス株式会社」が民間 3 社共同で設立された。



また、これに呼応し熊本市はバス路線網再編の中心的な役割を担う熊本都市バス株式会社へ平成２１年４月に市営バスの上熊本営業所本山車庫管轄の 7 路線を移譲している。

このように、バス事業が衰退を続ける中、将来にわたって利便性の高いバスサービスを提供できるバス交通体系を確立するためには、効率的なバス路線網の構築と市営バスを含めた運行体制のあり方を見直すことが急務となっている。

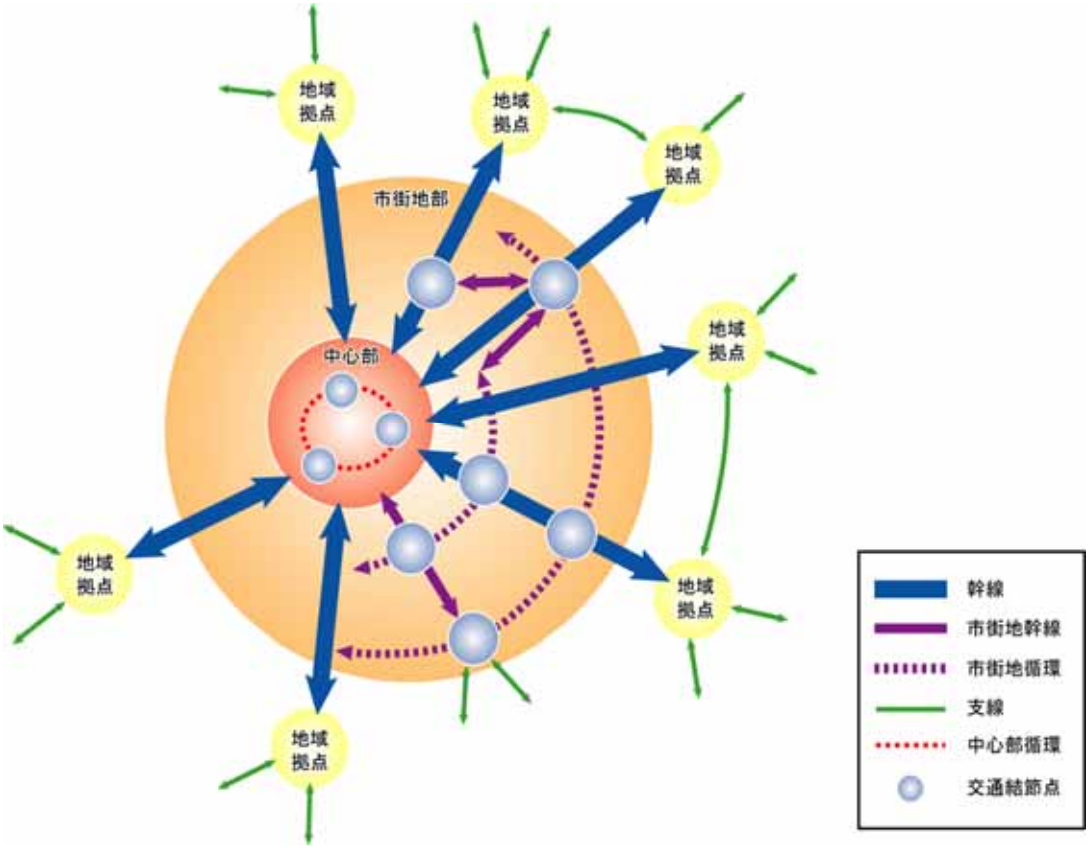
３　熊本市におけるバス事業の再編に向けて

（１）バス路線網の再編

① 公共交通体系の考え方

公共交通の充実・利用促進に向けて、ＪＲ・市電・熊電・バスの連携機能を強化し、利用者本位の一体的な公共交通体系を構築する。

- 熊本都市圏都市交通マスタープランの『８軸公共交通網』※1 を意識した公共交通体系の構築
- 熊本市の都市構造（地域拠点）と整合した交通結節点（乗換拠点）の設定
- 個別路線の特性を明確にしたゾーンバス※2 システムの設定



▲熊本市が目指す公共交通体系イメージ

※1　８軸公共交通網とは、都心部や熊本駅等へのアクセス性を高める軸
※2　ゾーンバスとは、長くて複雑なバス系統を整理して、途中に乗換拠点を設け、市街地までの基幹バスと末端部の支線バスとに分けることにより、定時性の確保と車両の効率的運用を図るバス運行の仕組み

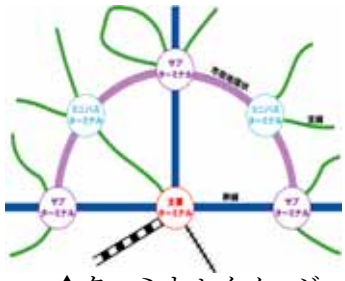
② 公共交通体系の検討

ア）交通結節点の設定の考え方

◆ 交通結節点は、熊本市の都市構造（地域拠点）との整合を図りつつ、施設の立地状況、さらには交通機関相互の乗り継ぎの利便性をもとに設定する

◆ 交通結節点の分類は、主要ターミナル，サブターミナル，ミニバスターミナルの３つで構成する

分類	機能の考え方
主要ターミナル	・熊本市中心部における公共交通体系の核となり、複数の公共交通機関の結節点
サブターミナル	・幹線と市街地環状等が交差する地点
ミニバスターミナル	・商業施設や医療施設などの地域の拠点機能 ・幹線と市街地環状、支線の結節点



▲ターミナルイメージ

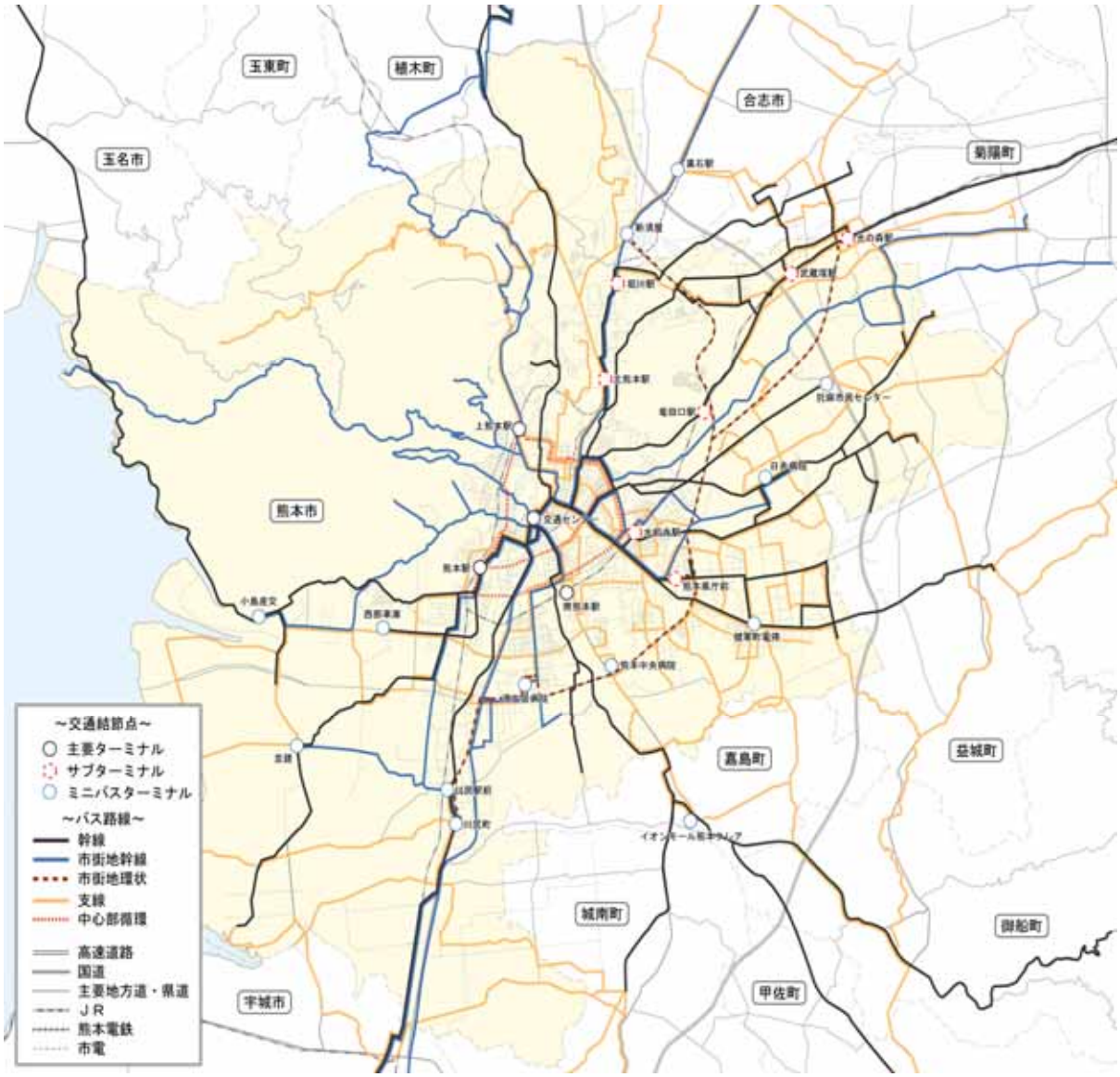
イ）路線分類の考え方

◆ 路線分類は、路線配置や需要特性等を踏まえ、個別路線の特性を明確にしたゾーンバスシステムを設定する

◆ 分類は、幹線、市街地幹線、市街地環状、支線、中心部循環の５つで構成する

分類	路線配置	需要特性	道路特性	運行頻度
幹線	中心部と拠点間の放射状路線	多い	バス専用（優先）レーン上や多車線道路を走行することで定時性が確保でき、信頼性の高い路線	10～15 分間隔 ピーク時 6 本/時程度 その他 4 本/時程度
市街地幹線	市街地内を運行する路線（幹線空白地の補完）	比較的多い	可能な限りバス専用（優先）レーン上や多車線道路を走行することで定時性を確保できる路線	約 30 分間隔
市街地環状	市街地内において拠点間を連絡する環状路線	比較的多い	同上	約 30 分間隔
支線	結節点間を結ぶ路線	多い	バスが走行可能な路線	20～30 分間隔
	地域内の面的サービス路線	比較的少ない	利用者ニーズに合わせた路線	30～60 分間隔
中心部循環	中心部を循環する路線	比較的多い	－	10～15 分間隔

③ バス路線網再編（案）



交通結節点は、下記のとおり設定

◆ 主要ターミナル：交通センター、ＪＲ熊本駅、ＪＲ上熊本駅、ＪＲ南熊本駅

◆ サブターミナル：熊本県庁前、ＪＲ水前寺駅、ＪＲ竜田口駅、ＪＲ武蔵塚駅、
ＪＲ光の森駅、熊本電鉄北熊本駅、熊本電鉄堀川駅

◆ ミニバスターミナル：熊本電鉄新須屋駅、熊本電鉄黒石駅、託麻市民センター、
日赤病院、健軍電停前、熊本中央病院、済生会病院、川尻駅前、
川尻町、西部車庫、小島産交、並建、イオンモール熊本クレア

路線分類は、路線バスに関して再編を行い、その他交通機関の位置づけは下記のとおり設定

◆ 幹線：ＪＲ鹿児島本線、熊本市電、熊本電鉄

◆ 市街地環状：ＪＲ豊肥本線　　◆ 中心部循環：熊本市電

※再編（案）にはコミュニティ路線を考慮していないため、地域の実情に併せた別途検討が必要

（2）バス利用促進策の推進

公共交通機関相互の連携機能強化に向けた利用環境の整備や自動車からバスへの転換を促す方策など、高齢者や環境にやさしいバス交通環境の整備を図るため、下記のとおり 25 のバス利用促進策をまとめている。それぞれの事業については、連携計画を参照いただきたいが、行政、バス事業者が一体となって実施していくことが必要不可欠である。

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		
		各社共通バス路線・時刻検索 HP の作成		
		各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		
		夜間バスダイヤの充実		
		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		
		連接バスの導入		
		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		
		公共交通機関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		

※利用促進策は、熊本市におけるバス交通が抱える課題や利用促進策の現状を踏まえて抽出
※1 短期：概ね３年　　※2 中長期：概ね１０年

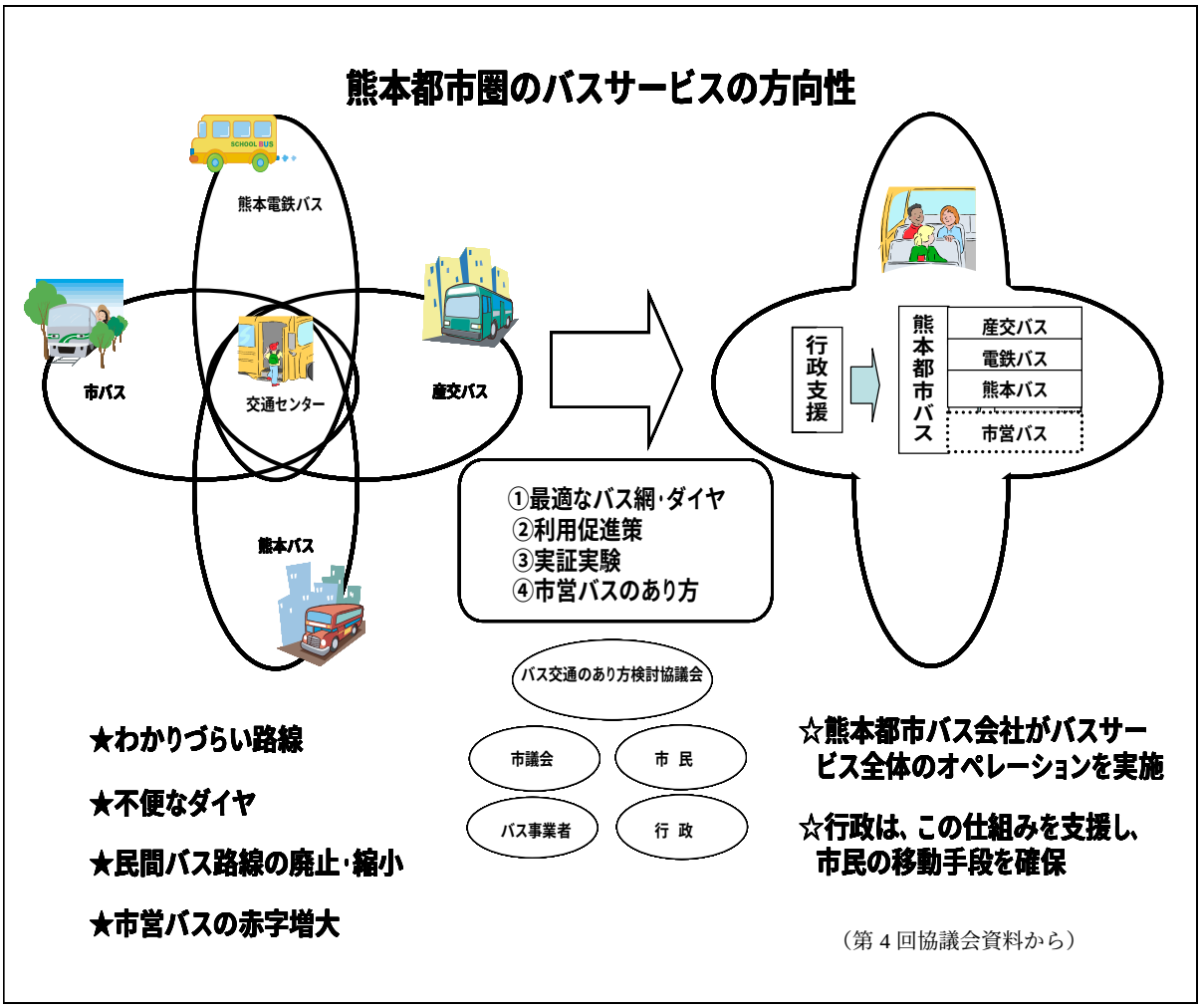
（３）市営バスのあり方

①市営バスのあり方とバスサービスの方向性

経営が悪化した熊本市交通事業は、財政健全化法に基づき２１年度中に「経営健全化計画」を策定しなければならならなかったことからいが、市営バスのあり方については、協議会で意見をまとめ、昨年５月、先行して市長に対し答申（巻末資料参照）を行った。

中間答申では、市バス事業の全面移譲を提言するとともに、今後の熊本市における運行体制の方向性として、民間事業者の枠を超え共同で設立された「熊本都市バス株式会社」が中心的な役割を担い運行体制の再編を図ることが、今後の高齢社会にも呼応できる持続可能なバスシステムを構築していく上で極めて有効であることを示唆した。

そして、今後、熊本都市バス株式会社に移譲した上熊本営業所本山車庫管轄７路線の検証をはじめ、本市における望ましい運行体制、これに係る行政の適切な役割のあり方について具体的に検討していく必要があることを加えている。



（第４回協議会資料から）

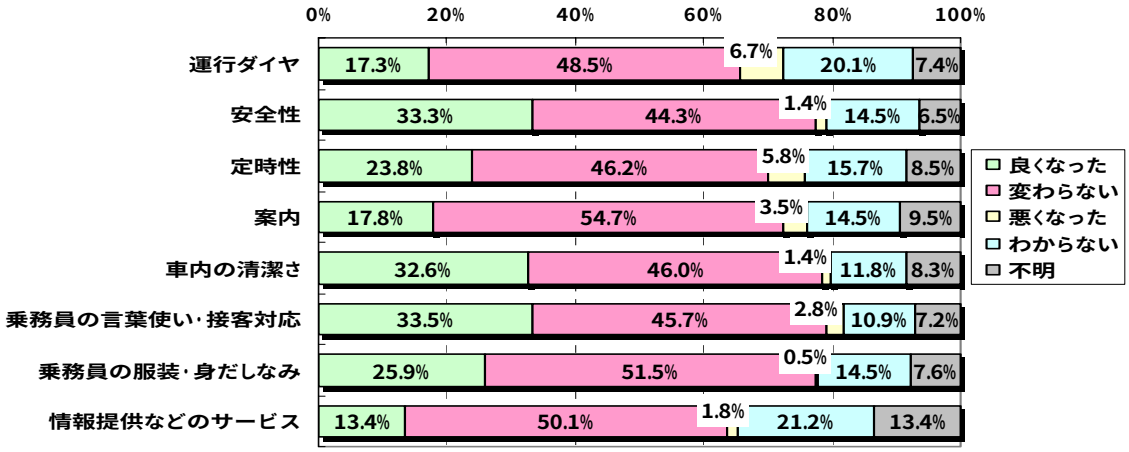
②市営バス移譲の検証

熊本都市バス株式会社に移譲した上熊本営業所本山車庫管轄７路線の検証を行うため利用者アンケートを実施した。

<調査概要>
調査期間　：平成 21 年 11 月 16 日（月）～18 日（水）　計 3 日間
調査時間帯：9:00 ～ 16:30
調査場所　：交通センター、熊本都市バス車内
調査方法　：調査員による聞き取り調査
アンケート回答数：４３３

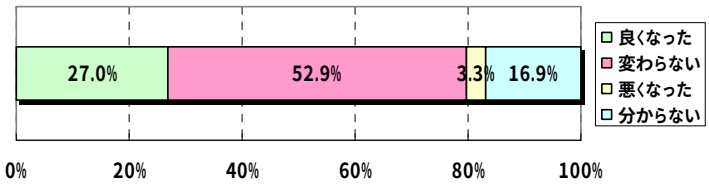
熊本都市バスと市営バスの比較では、「安全性」や「車内の清潔さ」、さらには「乗務員の言葉使い・接客対応」に関しては、“良くなった”との回答が３割以上となっている。また、全ての項目に関して“以前と変わらない”と回答した人が５割前後となっており、“悪くなった”との回答は概ね５％以下となっており、熊本都市バス株式会社への移譲は概ね良好な結果となっている。

しかしながら、移譲後間もないこともあり、今後とも継続して検証していく必要がある。



熊本都市バスと市営バスとの比較

総合計		
	回答数（票）	割合
良くなった	855	27.0%
変わらない	1676	52.9%
悪くなった	103	3.3%
分からない	534	16.9%
計	3168	100.0%



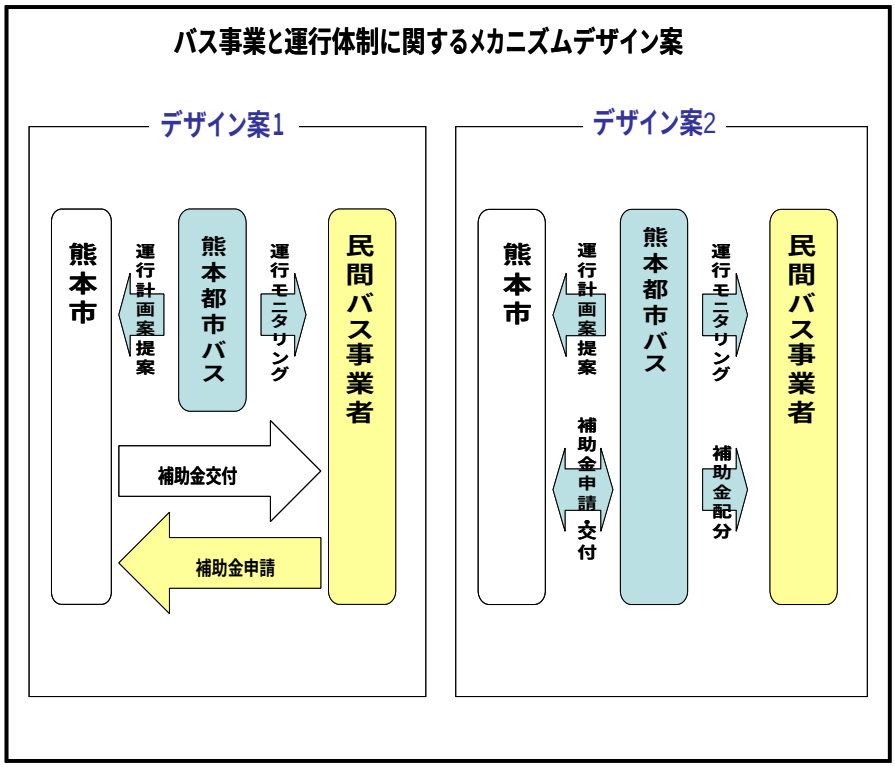
※「不明」は未回答等のため総合計から省いている

（４）運行体制のあり方

本市では、５つのバス事業者が周辺市町村を含め、地域の身近な交通手段として、その役割を担っているが、バスサービスの現状は、市民にとって利便性の高いものとはなっていない。

複数の事業者が独自に運行することによる、分かりづらい路線や不便なダイヤ、割引率の違いや収益の配分などの問題から導入が進まない共通定期などは代表的な例であり、バスサービス向上に向けた各社の連携が切望されている。

そこで、本協議会では連携計画においてバス路線網の再編とバス利用促進策など最適なバスサービスのあり方を設定し、社会実験を実施しながら検証を行っていくこととしているが、このことを着実に進める上でも運行体制のあり方が重要な課題となることから、二つのデザイン案を提示した。



このデザイン案では、バスサービスを維持するために、各バス事業者とも連携が取れ、事業にも精通している熊本都市バス株式会社が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としている。

民間バス事業者３社が総意のもとで設立された熊本都市バス株式会社が、バス事業者間の実務的な連携協力体制のリーダーとしての役割を担い、行政がこの仕組みを支援していくことで市民の移動手段を確保することとしている。

今後のバス路線網再編に当たっては、ゾーンバスシステムを導入することとしており、例えば、幹線から乗換拠点、乗換拠点から各地域の生活拠点へ向かう支線を設定していくこととなるが、幹線はもとより、支線をどの事業者がどのように運行するのかなどの課題が想定される。

道路運送法の改正~~改定~~に伴う規制緩和によってなくなったとはいえ、路線権や既得権といったものが根強く残っており、収益の配分といった問題も含め困難が予想されるが、熊本都市バス株式会社は、民間３社が今後のバス事業の浮揚を願い設立されたものであり、熊本都市バス株式会社が中心的な役割を担い、民間事業者同士連携しながらこの困難を克

服していただきたい。

さらに、バス事業者には運行の安全とサービスレベルの向上に取り組むことは当然として、路線や公共交通全体に対する提案能力も求められる。バス交通のプロフェッショナルとしての立場から行政や市民に対してサービスの提案を行っていくことは、専門知識を持ち運行の現場をよく知るバス事業者にしかできない。

熊本都市バス株式会社をはじめとした民間バス事業者には、九州新幹線全線開業を目前に控え、移動ニーズに応じたバス路線網再編に向けた積極的な取り組みに期待したい。

（5）行政の関与

①公営バスの移譲に関する他都市調査

バス事業の再編に当たって、行政の関与のあり方を検討するため公営から民間移譲した主な都市に対し、公営バスを移譲した当時の実態、移譲時の検討内容、移譲後において利用者がどう思っているかなどについて調査した。

その結果、行政が移譲後の一定の期間においてサービスを保証した後、その期間が終われば、行政の関与が薄くなり運行回数などのサービス水準が低下している。

そこで、民間事業者でも採算が取れない路線や空白地帯など福祉的な路線に対してどのように対処していくのか、どこが主体になるのかなどの課題に対して、行政が適切に関与していくことが重要となる。

<公営バスの移譲に関する他都市調査概要>

・ 調査方法　対象者に調査票を送付

・ 対 象 者　公営バス事業を民間事業者等に全面移譲、或いは、予定の自治体

（移譲済自治体）　札幌市、函館市、秋田市、浜松市※、岐阜市、倉敷市※、尾道市、三原市、山口市、出雲市※、新居浜市※、荒尾市　※は未回答

（移譲を予定）　姫路市、岩国市、八戸市

・ 調査内容　①民間移譲前のバス事業の状況

②移譲の経緯

③移譲後のバス事業の状況　　他

<調査結果>

・ 移譲後のバスサービス

路線数、運行本数が減少している都市が存在する

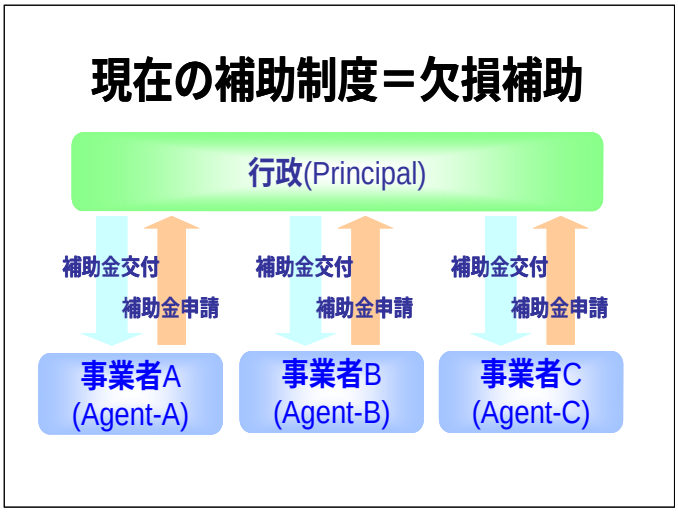
・ 移譲後の経営状況

多くの都市で移譲先事業者の経営状況は把握されていない

・ 市の関与方法及び考え方

路線やサービスの変更に際し行政と事業者が協議する場を設置しているが、多くの都市が路線維持に対する補助制度のみ

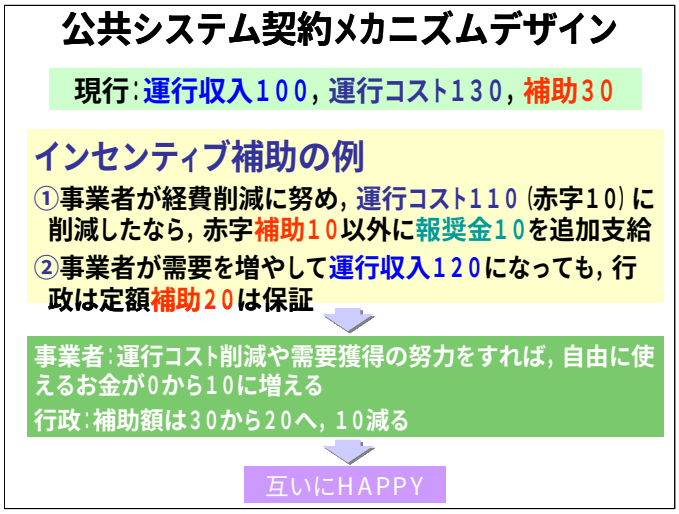
②インセンティブ補助の導入



国や地方自治体が事業者に対して補助金を交付する制度は、社会的公平性の観点のみならず、民間活力の導入といった経済効率性の観点からも望ましい制度といえる。

しかしながら、このような制度を導入する場合、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適切にデザインすべきである。

例えば、右図のようなインセンティブ補助を導入した場合、事業者のコスト削減や需要獲得へのインセンティブが働くとともに、行政にとっても補助金が削減できることとなる。



③行政の関与のあり方

先に行った中間答申では、民間事業者の経営体力を強化するとともに、市交通事業の経営健全化の早期実現とバス事業全体のサービスの向上を図る有力な一つの方策として、市バス事業を民間事業者に全面移譲を提案した。

ただし、全面移譲にあたっては、不採算路線の運行や、民間事業者が事業そのものを廃止した時のセーフティネットとして、行政が民間事業者に適切に関わっていくとともに、民間事業者の枠を超えて共同で設立された「熊本都市バス株式会社」を中心に、運行体制の再編を図り、バス事業者の連携による運行管理の一元化や需要に見合った運行ダイヤの設定など、利用者の利便性向上と経営の効率化が期待できることとした。

本年３月まで~~現在、~~東バイパスを運行する東バイパスライナーの試行運行を行い~~行っているが~~、平成２２年 ４ 月~~度~~からバス事業者共同による本格運行を行っている~~行う予定となっている~~。

この東バイパスライナーは、連携計画の市街地環状線に位置づけられている路線であるが、これまで採算が見込めないことから市民から要望はあったもののバス事業者間では運

行を敬遠されていた路線である。

しかしながら、日赤病院、市民病院、中央病院、済生会など大きな病院が点在するなど福祉的な意味において、さらには、ゾーンバスシステム導入における乗換利便性向上による移動の効率化などの観点から必要不可欠な路線となっている。

行政は、限られた財源~~財政~~の中で、単に赤字補填を行うといった現行の補助制度を見直し、インセンティブ補助の導入とともに、政令指定都市移行に伴い想定される区域内を運行する路線や連携計画に盛り込んだ幹線・支線、市街地環状線など路線分類に応じた補助制度の導入など、市民にとって真に必要な路線については責任を持って維持していかねばならない。

さらに、行政には環境や福祉への対応も求められる。京都議定書の発効によってＣＯ２削減の目標値が設定され、２０５０年におけるＣＯ２半減という長期目標、並びに、２０２０年までに１９９０年比２５％削減という中期目標が政府によって掲げられる中で、自動車を起因とするＣＯ２の削減は急務となっている。

本市の運輸部門におけるＣＯ２排出量は１，１０２，２１７トン（２００６年度）で、全排出量の約２７％を占める状況となっており、県や市の施策（熊本県環境基本指針・環境基本計画、熊本市環境総合計画）~~熊本市環境総合計画や県の施策~~とも連動しながら、地域の公共交通の利便性を高め、その活性化策を推進していくことが環境負荷の低減に繋がることは言うまでもない。

また、高齢者や障がい者、中でも障がい者の方々の移動を公共交通で確保することには限界もあるが、その限界を認識しつつ、どのような対応が出来るかを考えていくことは必要であり、ノンステップバスの導入の促進や分かりやすい掲示・案内などの普及も重要だろう。いずれにしても、行政は、連携計画に定めた利用促進策をバス事業者や関係機関と連携しながら整備を進めていくことが求められる。

熊本市は、先の答申に基づき市バス事業の全面移譲を表明され、今後、バス交通全体へのマネジメント機能を担っていくことが望ましいことを議会でも表明されている。

今後は、行政が新しい補助制度などを通じた民間事業者への支援を行いながら、必要な路線や運行本数の確保など、環境はもとより高齢者や障がい者にも十分配慮したサービス水準を維持していくためのマネジメントを適切に行うことが出来る体制作りに努められたい。

４　最後に　　～　新たな公共交通体系の確立に向けて　～

地方分権社会の中で、地方自治体は地域の交通サービスに責任を持つことが求められている。バスは、バス事業者が走らせるもので個別に赤字補填を維持すればよいという考え方から、主体的に地域がかかわる形への転換が必要となる。

熊本市においては、バス事業者にはそれぞれの歴史や企業風土など、乗り越えるべき課題は多いが、各事業者間においては協力体制を築いていかなければならないとの危機感も高まっている。

行政は、これらのことを新たな公共交通体系の構築に向けたチャンスとしてバス事業者の連携強化を図り、効率的なバス路線網の再編と運行体制の確立を図らなければならない。

~~行政は、これらのことをバス路線網再編の好機と捉え、新たな公共交通体系の確立に向け策定した熊本市地域公共交通総合連携計画を着実に進めるため、バス事業者の連携強化を図らなければならない。~~

また、私たち市民も今後の高齢社会の到来や深刻化する環境問題を真摯に受け止め、率先して公共交通を利用していくためのライフスタイルの転換などを図っていく必要がある。

本協議会は、バス路線網の再編、市営バスのあり方や熊本都市バス株式会社の役割や位置づけ、バス事業の運行体制や行政の関与のあり方など、バス事業全体の再編について２年をかけ議論を重ねてきた。

その間、新しいバス路線網や利用促進策を盛り込んだ「熊本市地域公共交通総合連携計画」の策定をはじめ、市営バスのあり方に関する中間の答申を行うとともに、今般、熊本都市バス株式会社を中心とした運行体制に関するデザイン案の提示やインセンティブ補助の導入など、運行体制や行政の関与のあり方について一つの方向性を示すことが出来たと考えている。

しかしながら、運行体制や行政の関与のあり方については、時間的な制約もあったことなどから、まだまだ課題も多い。このことについては、行政やバス事業者を中心にさらに精度を高めていただきたいと考えている。

また、バス路線網についても、ゾーンバスシステムを軸に新しいバス路線網案を提示しているが、本来は乗り換えることなく目的地に行けることが理想であろう。このことについても、新しい路線網案をベースにさらに精度を高めていく必要がある。加えて、公共交通空白地域やモビリティ水準の低い地域については、コミュニティバス等のサービスを提供する等、地域間格差の是正も図らなければならない。

本協議会では、これまで述べてきたように「バス路線網の再編、バス利用促進策の推進、市営バスのあり方、運行体制のあり方、行政の関与」の五つの観点から検討を重ねてきた。

行政、さらには、バス事業者においては、バス事業の再編に当たってこれらの取り組みを着実に進められ、よりよい公共交通体系を確立されることを期待している。また、バス路線網及びバス事業の再編に当たっては、市民の意見を十分に聞くことはもとより、今後の

地域公共交通サービスのあり方について、市民と意識の共有を図らなければならない。

最後に、二年間、熊本市におけるバス事業再編に向け熱心に議論をいただいた協議会委員各位に感謝を申し上げるとともに、この答申が今後進められるバス事業再編への一助となることを期待している。

資　　料

〇熊本市地域公共交通総合連携計画

〇熊本市におけるバス事業の運行体制に関する意見書（中間答申）