

都市部の低収益路線の新たな存続方策

—東京都豊島区のバス路線延長の事例—

後藤崇輔
GOTO, Shusuke

国際興業株式会社専務取締役

1—はじめに

平成23年3月16日、東日本大震災の混乱が関東でも冷めやらぬ最中、国際興業株式会社（以下、「国際興業」）と地元自治体が一年以上前から周到に準備してきた「新しい試み」を含むバス路線の延伸が実施された。東京都豊島区における「池07系統」（写真—1）の延伸と埼玉県志木市における「志04系統」の延伸である。これらの系統は、国際興業と地元自治体にとって大きな課題であった「赤字バス路線の存続」問題を、単純な赤字補助やコミュニティバスという伝統的な手法に拠らない方法で解決することが期待されていた。延伸実施から約3年を経た今日、両系統とも当時の関係者の期待には増客という結果まで出して見事に応え、経路変更による交通不便地域の更なる解消といったその後の発展策も実施できている。

本稿では、このうち「池07系統」について、従前抱えていた問題、議論の経過、編み出された「新しい試み」、その成果・評価、それが実現できた要因を、実際の事例に即して紹介する。最後に、本事例の意義について整理を試みたい。



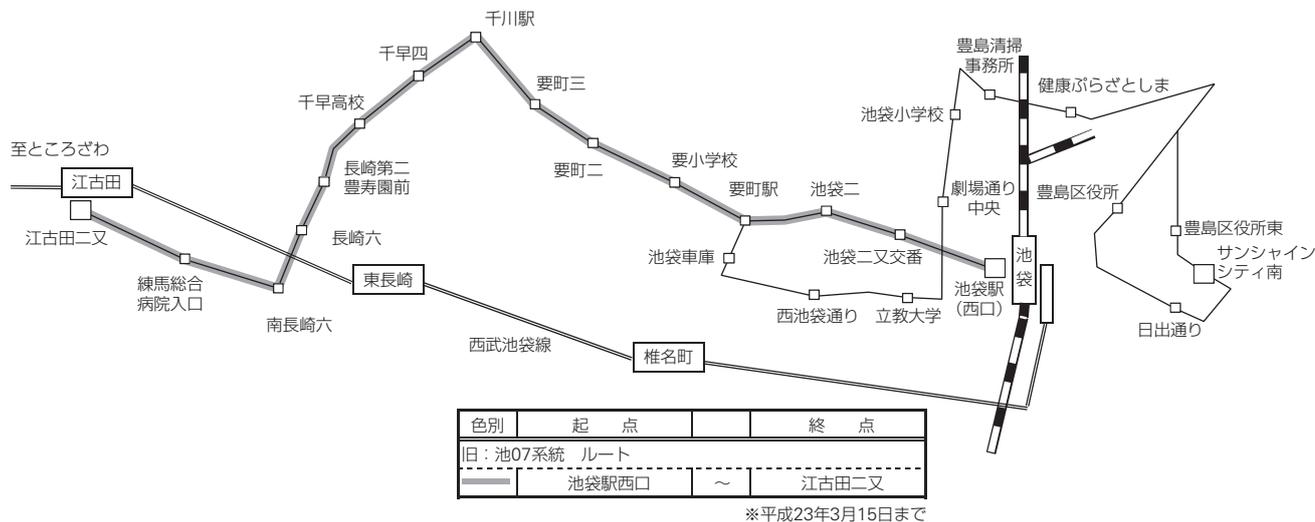
出典：国際興業株式会社

■写真—1 池袋駅西口に着停中の「池07系統」車両

2—延伸前の「池07系統」を取り巻く問題

延伸前の「池07系統」（以下、「旧池07系統」）は、起点を「池袋駅西口」、終点を「江古田二又」とする全長4.58kmの系統であった（図—1参照）。「千川駅」までは池05系統などの多頻度系統と同一区間であり、独自区間は「千川駅」から「江古田二又」までの2.15kmとなる。一見、池袋駅という大ターミナルを起点とする都市型路線であるが、独自区間は鉄道駅が近接すること、不通時間の長い踏切を経由すること等から利用が少なかった。その結果、一日の本数は平日、土日ともに8往復に留まっていた。また、そのような路線であることから、近距離でもバスをご利用頂き、かつ時間に余裕のある高齢者のご利用が極端に多かった。しかし、東京都内の場合、高齢者のお客様は年間一定額をお支払になるとバスや都営交通を自由（乗車時に運賃のお支払いが不要）に利用できる東京都シルバーパス（以下「シルバーパス」）でのご利用が多い。乗車時に運賃収入が得られないことについて、バス事業者は東京都から、高齢者の標準的なご利用状況を想定した補填を頂いているものの、「旧池07系統」の様に高齢者のご利用が極端に多いと実質的には収入不足となり、同系統の収支を圧迫する要因ともなっていた。

このため国際興業にとって都市部では珍しい「赤字路線」で、その赤字額は平成20年度で年間約800万円、豊島区に最初に廃止を打診した平成10年から平成23年度までの累積赤字額は1億円を遥かに超えると推計され、民間事業者でもある国際興業として一路線ですら許容できる赤字水準ではないものであった。一方、沿線エリアに劇的な将来展望は描けず、また独自区間は前述の通り鉄道駅等から300m以上離れるものは「千早高校」と「長崎第二豊寿園前」だけであり、仮に廃止となっても利用客への影響も比較的小さいと判断できた。



出典：国際興業株式会社

■図-1 「旧池07系統」の系統図

他方、豊島区からすれば前述のとおり一定数の高齢者のご利用があり、また区内で見渡せば公共交通網の最も弱い地域を運行する系統なので、国際興業の廃止方針は今後益々高齢化が進む区民のためにも区内公共交通網の全体的な水準維持のためにも看過できないものであった。

このようにバス事業者・地元自治体の双方にとって大きな課題を抱えた「旧池07系統」であったが、平成20年に立ち上げられた豊島区地域公共交通会議において、同系統とほぼ運行地域が重なる形で、東池袋地区から池袋駅西口を経由して千川・千早・南長崎地区を結ぶコミュニティバス構想があることが説明されたことを受け、国際興業よりコミュニティバス運行の際には同系統は同時に廃止する方針であることが改めて明確に示された。これにより、関係者による同系統を取り巻く課題解決の動きが一気に本格化したのである。

3——「新しい試み」が旭上に載るまでの議論

上記の通り「旧池07系統」の課題解決が本格化した契機は豊島区のコミュニティバス構想であったが、同構想については、地域公共交通会議の内外で、以下のような意見が出された。

- ・そもそも豊島区内に他自治体で問題視されるような意味での交通空白地域があるのか、交通空白解消ではなく交通弱者対策の趣旨が強いのであれば、既存の福祉輸送施策やタクシーの利用促進施策を拡充すべきではないか
- ・コミュニティバスは財政負担が大きい。東京二十三区内のコミュニティバス導入競争に安易にのるべきでない
- ・コミュニティバスはシルバーパスが使えるか不透明で高齢者には歓迎されないのではないか

・ターミナル施設によって分断されている池袋駅の東西を結節するという駅前巡回構想は都内では成功例に乏しい

また、バス事業者としての意見を求められた国際興業としても、次のような意見を主張した。

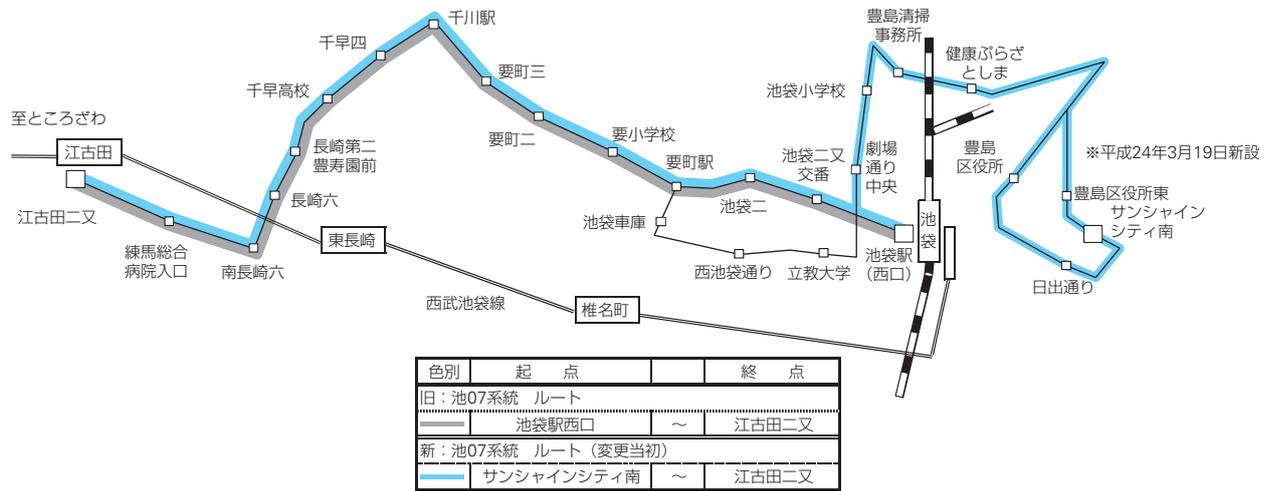
- ・ルート・運賃等で競合するコミュニティバスが運行されれば、赤字補填に税金の裏打ちのない民間事業者としては、直接競合する「旧池07系統」はもとより他の並行バス路線も廃止・減回を検討せざるを得ない
- ・構想ルート付近は、そもそもバス事業者が進出できない程に狭路ばかりであり、安全上課題が多い

このように豊島区のコミュニティバス構想は「旧池07系統」廃止も絡み課題が山積であったが、逆にこのコミュニティバス構想のおかげで、同系統は単独の系統廃止問題の範疇を超える機会を得た。しかし、地域公共交通会議の当初の段階では、コミュニティバス構想も同系統廃止問題も基本的には各個のまま議論されているに過ぎなかった。

4——豊島区と国際興業の採った「新しい試み」

このような議論から出発した豊島区コミュニティバス構想と「旧池07系統」廃止問題であったが、両問題の主要当事者である国際興業が、様々な検討や議論を重ねていく過程で、両問題に各個対応するより一施策で統合的に対応する方が得策であると着想することはむしろ自然な結果であった。そこで、そのように統合的な解決に力点を置いた次のような対応案を豊島区に提案した(表-1、図-2参照)。

- ・国際興業は、「旧池07系統」を豊島区の考えていたコミュニティバス構想の目的を出来る限り実現するようにルートを改変して運行継続する
- ・豊島区は、コミュニティバスの運行に代え、同系統のコ



出典：国際興業株式会社

■図一2 「旧池07系統」と「新池07系統（変更当初）」の系統図

■表一1 「池07系統」新旧対比表

		新	旧	変更点
区間	起点	サンシャインシティ南	池袋駅西口	池袋駅東口方向に延伸
	終点	江古田二又	江古田二又	変更なし
運行キロ数		7.63km	4.58km	3.05km延伸
全線所要時間		42分	22分	20分延伸
バス停数		22か所	16か所	6か所増加（廃止バス停なし）
運賃（平成23年3月時点）		大人片道210円均一 シルバーパス利用可	大人片道210円均一 シルバーパス利用可	変更なし
運行	本数	8往復/日	8往復/日	変更なし
	時間帯	9時～16時	9時～16時	変更なし
	投入台数	2台	1台	1台増加
財政支援額		平成23年3月16日から5年間	—	—
実験期間		最大2,300万円/年	—	—

出典：国際興業株式会社

コミュニティバス構想に準ずる趣旨で行われるルート改変・運行継続の公共的意義への対価として改変後の「池07系統」（以下、「新池07系統」）の赤字額に対して財政支援する

- ・当該財政支援の想定額は約2,000万円/年。コミュニティバスの新設（豊島区試算によれば予算額約3,000万円/年）及び「新池07系統」の赤字補助（平成22年度約900万円/年）を仮に両方実施した際の単純合計額4,000万円弱/年に比べ遥かに低額

この提案の最大のポイントは、コミュニティバス一施策分のコストで、コミュニティバスと「旧池07系統」存続の二施策分の効果をほぼ実現することである。確かに各当事者からすれば元々の問題を完全には解決していない。豊島区からすれば「旧池07系統」のルートを尊重するためにコミュニティバス構想の想定していたルートを完全には踏襲できないし、国際興業からすれば赤字補助は頂けるとは言え黒字になることも見込めない系統に貴重な経営資源を継続投入することとなる。しかし、各問題とも当事者に

とって及第点ではある一方、総コストは半減するため、事業者や自治体と言った組織の枠を超えた地域全体での施策の費用対効果は明瞭に改善すると判断できる。また、逆に言えば、もし各施策を各個実施していれば生じ得た施策間の摩擦もおおのずと回避できている。例えば、コミュニティバスと「旧池07系統」を併存させれば、双方が利用者を奪いあい、双方とも消耗し更に施策コストがアップするのは明白であった。

この言わば当然のような提案も当時の関係者には「新しさ」を持った。それは、国際興業の運行エリアの自治体において交通空白やバス路線維持といった課題に対して実施されていたバス施策が、コミュニティバス運行か赤字補助の伝統的な二施策に限られていたことによる。即ち今回の提案は、豊島区がこれらの課題を解決するにあたり、周辺に前例の多い二施策ではない新しい発想の施策に拠ることをお願いしたのもであった。

この提案に対し、両問題の最大の当事者であった豊島区からも有意な案との評価が下された。そこで、豊島区の行政ニーズを踏まえて詳細調整を施し、5年の期限を付した実験施策とする形に仕上げた上で、両問題の解決案として豊島区地域公共交通会議に提案されることとなった。そして、平成22年11月22日の同会議において、豊島区の財政支援の下に次のように「旧池07系統」を改変し「新池07系統」として運行継続を行うことが、関係者合意の下に正式決定されたのである。

5 「新しい試み」を実現できた要因

この様にして「旧池07系統」廃止問題と、コミュニティバスで対応しようとしていた豊島区の行政課題は、「新池07系統」への路線改編・行政支援で同時にほぼ解決をみた。

この結果は、結論から見れば容易に導きだせるように受け止められるかもしれない。

しかし、そこには前述のとおり「新しい試み」への「方針転換」という二つの要素が含まれていた。豊島区或いは交通施策に限らず、自治体の施策の一般的な姿勢として、前例のない新しい試みの採用にはかなり慎重である。また、既定方針からの転換に消極的であることも多い。それは、自治体という行政組織の使命・性質から当然と思われる。そのように考えれば本事例も決して容易に実現できるケースでなかったと評価されるべきであろうが、その意味でポイントとなったのは自治体・事業者を中心とした本施策の主要な検討・実施組織各層の熱意、柔軟さ、コミュニケーションであったと思われる。

まず、熱意であるが、これは特に自治体側関係者の当事者意識とも言い換えられる。自身の路線の存廃が絡む事業者が当事者意識を持っているのは当然だが、平時はともかく有事まで地域の交通問題を事業者やコンサルタント任せにしている自治体も少なくない。担当者から首長まで含めて自治体側に当事者意識なくしては、次に述べる柔軟さもコミュニケーションも期待しようがないが、何よりも新しい施策への方針転換といったようなことを庁舎内や議会に説明する原動力として必要不可欠な要素であったと思われる。

次に、柔軟さであるが、具体的には各関係者が自分の組織の立場を離れ客観的に事案を俯瞰し、全体最適な解答を求める思考になれるのだが、特に事業者も自治体も保守的な組織であるが故に、これが一番難しいことであったように思われる。これは事業者・自治体ともに求められ一方だけがそのような思考に立っても効果はなく、相互の高度な信頼関係が不可欠という意味でも難しい。ただ、関係者に上記の熱意があり、かつこのような関係が構築されていけば、相当数の地域の交通問題は解決されるか、解決されない本質的な理由が関係者で納得の下に共有される（それは、即ち解決されたものとも解釈できる）のではないだろうか。

最後にコミュニケーションであるが、これは関係者の熱意や柔軟さが本質的な要素であるのに対し手段的な要素ではある。しかし、熱意・柔軟さを発揮するにあたり、どのような時期・頻度・形式・メンバーでコミュニケーション出来たかは、本質的な要素に負けないくらい重要であった。具体的には、それらコミュニケーションの諸元はケースバイケースとなるが、一つ明確なのは、既定の協議ルール等の下に硬直的に行うのではなく、コミュニケーションを取らなくてはならない趣旨に照らして最も効果的に実施すべきということである。

全体を通して言えることは、関係者が立場こそ違えども

共通の問題解決を使命とされた運命共同体である（より前向きには裏切り無しでウィンウィンのみを目指す）という意識を共有できるかが、やはり肝要ということではないだろうか。豊島区や志木市の事例で国際興業が幸いと感じたのは、自治体はじめ関係者と検討の過程で立場の違いによる大小の衝突があっても、最後まで運命共同体という上位意識は共有されたことであり、これこそ本事例を実現できた真の要因であるものと思われる。このような意識を共有するよう配慮し努力することは、わが国の他の地域でも可能又は重要であると思われる。

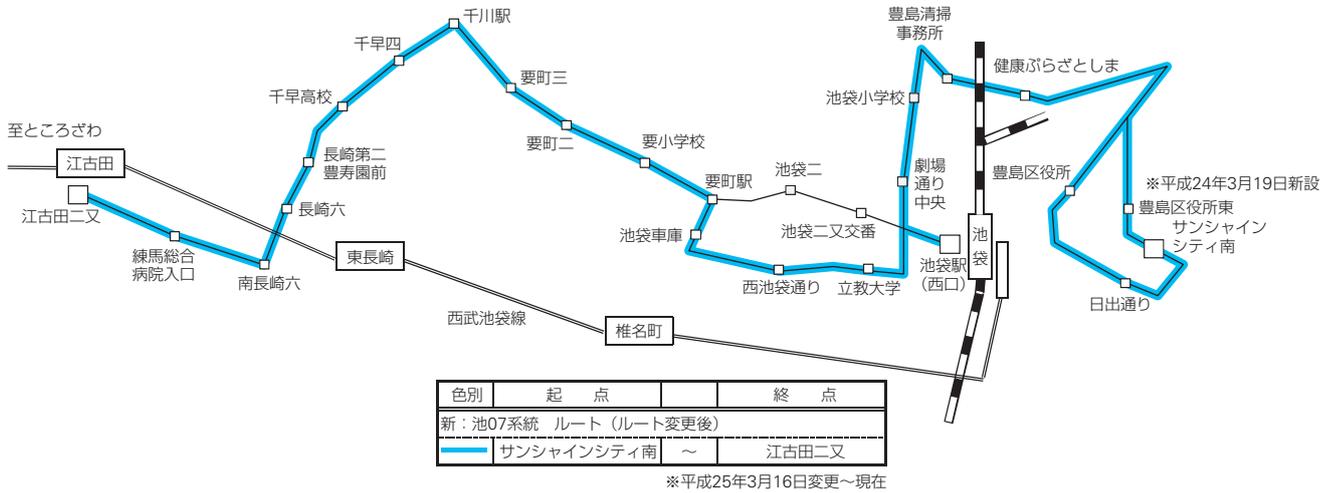
6——「新池07系統」のその後の展開と成績・評価

この様にして「新池07系統」が新たにスタートした後も豊島区と国際興業の連携は引き続き、平成24年3月19日には、継続課題であった「豊島区役所東」という区役所来庁者の利便を向上させる重要バス停の新設に漕ぎ着けた。更に平成25年3月16日には、新しく開通した都市計画道路を経由する様に経路変更してバス停も2つ新設し、池袋駅南西部に残存していた交通不便地域の解消を実現した（図—3参照）。なお、この経路変更により片道の所要時間が約6分増加するため同区間を通過利用するお客様の減少が危惧されたが、現在まで明確な悪影響は確認されていない。

原案策定時の丁寧な検討に加え、これらの拡充策と豊島区や国際興業でのアピール策もあいまって、「新池07系統」は好調である。

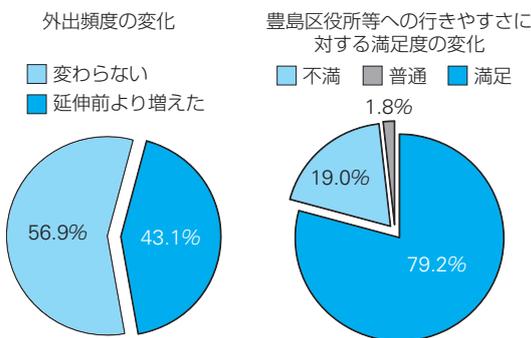
まず定量的には、利用者数は「新池07系統」がスタートした平成23年6月の調査では288人/日だったが、平成25年6月には334人/日まで約16%増加している。収入額では平成23年度の880万円/年から平成25年度の1,080万円/年に約23%増加している。なお、1km当たり収入は「旧池07系統」の最終年度である平成22年度において320円であったのに対して「新池07系統」は平成24年度で237円と悪化している。しかし、これはルートを約3kmも延伸したことが影響しており単純比較は出来ない（当社推計並びに第8回及び第9回豊島区地域公共交通会議資料より）。

定性的にも、本施策により「旧池07系統」が従来果たしていた輸送機能が存続されたことは勿論、ルート改変及びバス停新設により、区がコミュニティバスで構想していた池袋駅東西結節や公共施設接続も新たに実現でき、それに対するシルバーパスも利用可能となった。これらの結果、区の実施した各施設への行きやすさの満足度調査において、約80%が「満足」又は「やや満足」と評価するなど利用者から好評を博している（図—4参照）。他方、近接系統への悪影響と言った副作用は生じなかった。



出典：国際興業株式会社

■図—3 「新池07系統（ルート変更後）」の系統図



出典：豊島区第8回地域公共交通会議資料より集計

■図—4 「新池07系統」の満足度



出典：国際興業株式会社

■図—5 「ななまる」のラッピングデザイン図

なお、新たに増車した1台には豊島区の区政70周年広報キャラクターである「ななまる」がラッピングされ、車内の広告枠も含め、池袋駅前を巡回する豊島区の広報媒体としても貢献しているところである（図—5参照）。

7——「新池07系統」の施策的な意義

最後に、今回の施策の意義を改めて整理したい。それは、直接的には赤字バス路線対策について従来自治体の施策の典型とされてきた「赤字補助」や「コミュニティバス」とは一線を画した、「自治体の新たな（別の）行政目的用の補助による赤字バス路線の再生」が「現実に有効」である

ことを示したことである。より一般的には、赤字バス路線の廃止問題やそれに伴う交通空白地域の拡大対策、更には高齢社会における移動困難者対策といったわが国の自治体のこれからの交通分野の課題に対するに、伝統的な二施策のいずれにも拠らない中間的な施策の可能性を示唆したものと言えよう。つまり、「赤字補助」には路線維持の即効性というメリットがある一方、地域の財政的負担が年々厳しくなるのみで将来性が導き出しにくい難点がある。「コミュニティバス」には地域の交通に関する課題の包括的・創造的解決が志向できるメリットがある一方、地域の財政的負担や我田引バス、親方日の丸的に傾くという設計・運営上の潜在的リスクに加え、都市部では既存事業者との競合問題といった難点がある。今回の施策は、自治体からみればコミュニティバスでやりたいことを（赤字）路線バスを維持しつつそれに代行させるかわりに、地域にとって公益が増加するという現実的果実への対価として、かつ既存路線を活用することで額を抑えつつ補助したものと見ることが出来る。これは、伝統的な施策の中間的な施策を柔軟に志向することで、両者の難点を最小化しつつ逆にそれらの「良いところ取り」をした施策を編み出せることを実証できたと言えるのではないだろうか。

ただ、良いところ取りの限界として、利用者・自治体・事業者といった地域の各関係者にとって伝統的な施策と比べ百点満点の効果は得られないかも知れない。しかし、それぞれが及第点を得ていれば地域全体にとって明瞭な改善結果であった可能性が高い。また、二つの施策が目指した効果の一つの施策のコストで実現することの費用対効果は一般的に高い筈である。本施策は、このようなことが地方の交通施策の現場でも実際に追求しうることを示してくれたものとも考えられる。

なお、以上のような施策の基本的な選択段階での工夫による意義とは別に、路線設計面での本施策の意義にも言及したい。上述のとおり駅ターミナル施設で分断された

地域を循環・結節するバス路線の成功例は乏しいことが地域公共交通会議で指摘されていたところであるが、その機能確保を目的の一つとした「新池07系統」は現在までのところ一定の成果を上げ、路線の存廃の議論を招くようなことにはなっていない。もちろん公共施設接続など他の機能による効果と相まった結果でもあるが、そのように複数の目的を効率的に統合して路線設計ができれば、駅ターミナル施設で分断された地域を循環・結節するバス路線を成功させられることを示したことも、本施策の意義であると考えられる。

8——まとめ

ここまで豊島区の「池07系統」で事例紹介してきたが、冒頭に言及した志木市の「志04系統」の改変でも全く同じアプローチがなされ同様に好調な結果となっている。但し、これらの事例はいずれもまだ実施後3年しか経過しておらず、引き続き検証が必要であろう。しかし、現在までのところ、上記の成績・評価や施策的な意義は確実に認められる。国際興業としては、関係自治体と協働の下、これらの評価・意義を更に活かす形で当該2路線を育てていきたいと考えている。

確かに、今後の地域の交通課題への対策として、「赤字補助」か「コミュニティバス」という伝統的な施策は、各地に実績・前例があるため自治体や事業者の担当者にとって安易に採用しやすいかも知れない。しかし、それらに決めつけなければ、利用者・自治体・事業者三方にとってメリットがデメリットを明瞭に上回る結果となり、かつ安価で故

に長期安定的な中間的施策を編み出すことも可能と思われる。しかも、それを編み出すには関係者の熱意（当事者意識）と柔軟さ（立場を離れて客観的かつ全体を俯瞰するような判断力）とコミュニケーションが必要ではあるが、例えば財源問題と言ったような原始的不能さを必ず伴うものではない。「池07系統」・「志04系統」の事例とも、豊島区・志木市を中心に、上記のような資質のある関係者に恵まれたのは幸いであったが、そのように環境さえ整っていれば、本事例のような施策を編み出すことができる地域は豊島区や志木市に限られないと思われる（但し、本件のように事業者の資源を活用する場合、経営体力のある事業者が地域に存在していることが前提となる。）。

「池07系統」・「志04系統」ともに廃止問題で揺れていた当時の関係者が抱えていた「赤字バス路線の取り扱い」「高齢社会における交通空白・移動困難地域の発生予防・解消」「コミュニティバス要望への対応」といったわが国中の自治体・事業者に共通する課題への検討に対して、本事例が一助となれば幸いである。

結び：本稿の内容については、豊島区地域公共交通会議における太田勝敏会長はじめ委員各位や事務局を務められた豊島区土木部各位からの真摯なご指導が礎となっている。ここに記して心より感謝の意を表する。ただし、本稿は筆者個人の解釈と認識に基づくものである。よって、文責はすべて著者に存し同会議の委員や豊島区他関係者は当然のこと、国際興業株式会社にも一切存しない。

（原稿受付 2014年7月3日）