

平成 28 年 3 月 28 日

鹿児島市における公共交通システムのあり方について（提言）

鹿児島経済同友会 公民連携推進委員会

委員長 林 隆秀

○利便性の向上、地域公共交通システムの再構築のため、公民が連携し、検討・協議する場の設置を

○バス、市電、コミュニティサイクル、徒歩をリンクさせるため、観光を重視した公共交通システムの構築を

1. 鹿児島市及び全国の公営バス事業について

（1）鹿児島市の現状

最近 10 年間の鹿児島市営バスの乗客数は 2006 年度（平成 18 年度）の 1,326 万人をピークに減り続け、2012 年度（平成 24 年度）は 1,091 万人となった。単年度収支も赤字が続き、直近では 2012 年度（平成 24 年度）に 5 億 3,700 万円のマイナスと経営状況は極めて厳しい。累積欠損金は 43 億 7,100 万円（2012 年度）に上り、鹿児島市民一人当たり約 7,000 円の負債を抱えていることとなる。今後の人口減少、高齢化社会の到来を考えると市営バスの事業環境はますます厳しさを増すことは必至である。特に鹿児島市における団地の高齢化は今後著しく進行することが予想¹され、市営バスの運行路線における競合関係や渋滞状況もふまえると、早急に抜本的な解決策に着手しなければならない。

¹株式会社日本政策投資銀行南九州支店「鹿児島市の人口構造の変化」～住宅団地の高齢化進展への備え強化を～（2014 年 1 月）

(2) 全国の動向

全国の公共交通の状況を見ると、公営バス事業を行っているのは東京都、仙台市、横浜市、名古屋市など 29 事業である。九州では鹿児島市のほかに長崎県や佐賀市などが行っている。一方、公営バス事業を実施している自治体の経営状況は総じて厳しい状況にあり、かつては秋田市や岐阜市、姫路市なども公営バスを保有していたが、既存のバス事業者に事業譲渡した。最近では熊本市が 2014 年度末（平成 26 年度末）で市バス事業を民間に譲渡し長い歴史に幕を下ろした。2015 年度末（平成 27 年度末）も尼崎市交通局がバス事業を阪神バスに引き継ぐこととなっている。

2. 提言事項

今後の鹿児島市における人口動態、社会環境、ライフスタイルの変化などに鑑みると、公共インフラとしての役割を果たしてきた鹿児島市営バス事業を見直し、社会構造の変化に見合ったあり方を追求するべきである。

あわせて、本市においては 2020 年（平成 32 年）10 月に鹿児島国体の開催が予定されるなど、県内外から訪れる観光客数は今後も増大が見込まれる。定住人口の減少を交流人口の増加でカバーするために、鹿児島市を来訪する国内外の観光客のニーズに応えられるバス事業を実現することは利用者数を維持し、安定的な事業経営につながるとともに、本市の魅力向上に資するものである。

さらに運行路線の効率化を図ることで、渋滞緩和などによる環境（エコ）面の効果も期待され、真にサステナビリティのある社会を築くためにも市全体のバス事業の改革は喫緊の課題である。

上記をふまえ、鹿児島市における公共交通システムのあり方について以下のとおり提言する。

(1) 利便性の向上

① 公民協議会の設置

団地の高齢化や天文館周辺の渋滞問題などが顕在化する中、人口動態、社会環境、ライフスタイルの変化などに即した公共インフラの再構築が必要となっている。

また地域間／都市間競争を勝ち抜き、多くの人で賑わうサステナブルな都市発展の目的達成のためには公民が互いに連携し、利用者の利便性向上という目的に照らして両者が合理的な役割を果たさなければならない。

鹿児島市は交通事業とまちづくりが連携した総合交通戦略として、「鹿児島市公共交通ビジョン」を策定している。ただ複数の事業者が存在する場合は、各施策を行うにも実務的な調整に長い時間を要することも考えられる。鹿児島市は既にコンパクトシティ・プラス・ネットワークの考え方に基づく立地適正化計画の策定に向けて、「かごしまコンパクトなまちづくり策定協議会」や同プラン策定検討委員会を設置済である。今後は立地適正化計画の実現に向けて市と民間事業者が一体となって本市における都市計画を連携した公共交通システムのあり方を協議し、行政、利用者、事業者の三方よしの体制をいち早く構築する場を設置することも一案である。

②地域公共交通全体の再構築

特に高齢化社会の到来によって今後は「交通弱者」が増加することが懸念されるが、そもそもバス利用者数の減少要因として第一に挙げられるのが、マイカーなどと比較して利便性に劣る点がある。この点、パークアンドライドは郊外と中心部で交通モードを切り替え、利便性を損なわない共存策である。また中心部では自転車（コミュニティサイクル）との連携も可能である。本市においても、2015年（平成27年）3月からコミュニティサイクル「かごりん」が供用開始されており、中心部における交通インフラは拡充されてきている。

今後とも上記のような取り組みをさらに推し進め、徒歩・自転車と公共交通利用により、交通モードの垣根を越えたシームレスな移動手段を市民の選択肢に加えるため、地域公共交通を再構築しなければならない。

③公的負担で再配置

欧州においては公共交通インフラを公有にすることは持続可能なモビリティ確保のために当然のこととして認識されている。日本国内においても同様の認識がみられるようになりつつあり、2015年度（平成27年度）からは公有民営を含む地域の取り組みに対し、国が産業投資資金を入れられるようになった。

このように公共交通を取り巻く変化を活用し公的負担で公共交通インフラを再配置する手法もある。例えば、新たに購入する車両は原則として公有とし、またバス優先（専用）レーンの設置、PTPS（公共交通優先信号システム）、バス・ロケーションシス

テム、今より互換性あるＩＣカードシステム、高規格のバス停（屋根付き、風防機能付き、ベンチや広告付きで利便性改善）などを公設で導入する代わりに、運行は民間の責任で行うことを旨とし、基本的に赤字でも運行補助金は出さないこととする。とし民間活力を最大限活かすこととするなどである。

（２）財政負担の軽減

今後加速度的に進行する社会構造の変化に対応し、市民の利便性を損なわないことを前提に市の財政負担を軽減するには、前記（１）①のとおり公民が一体となって協議することにより、過当競争が解消するとともに、路線ごとに収支データの可視化を行ったうえで、路線の本数や車両の台数が需要に見合った適正な規模に集約されれば、双方の負担が軽減化され、市の財政赤字も削減するとともに中心部の渋滞も緩和されることとなる。

以下、収入増加策、コスト削減策を提案する。

① 事業の収入を増やす策

a) 観光利用の強化

鹿児島市観光統計（平成 26 年）によると、本市の入り込み観光客数は 949 万 8,000 人で、宿泊、日帰り客ともに好調に推移している。また観光消費額は 1,029 億 800 万円（同）で前年比 33 億 3,200 万円（3.3%）増加し、初めて 1,000 億円を超えた。定住人口の落ち込みによる消費減などマイナスの影響をカバーするうえで観光振興への取り組み強化は、今後ますます重要となる。

一方、鹿児島経済研究所が九州新幹線利用客を対象に毎年実施している「九州新幹線の利用状況調査」においては、県外観光客の二次交通手段は「路線バス」が最上位となっているものの、観光地への結節に不便を来している状況を指摘する声も少なくない。今後地域間連携を強化し、ますます激化する全国各地の観光地との競争を勝ち抜くためにも、公共交通インフラの充実は必要不可欠である。そのためにも九州新幹線、ＬＣＣなど一部海外からの集客も念頭に置いた広域的な対策（判りやすい表示板やバスマップ、多言語での表記、需要地となる地域を意識したマーケティング策や情報発信、スポーツ・ビジネスとの連携等）をさらに推進することで、定期外収入を増加させる必要がある。

b) 潜在需要の掘り起こし

学校や住民自治会と組んだ公共交通利用促進の啓蒙（モビリティ・マネジメント）、自治体と組んだパーク＆ライドや定期異動時期を狙った企業訪問などの新規顧客開拓、余剰車両や運転手を活用した周縁部のバス増便、バスや他の移動媒体への乗換えダイヤの相互調整やＩＣカードの相互利用化などにより、公民連携での定期収入の回復を狙う。

c) 街づくりとの連携

欧州における地域公共交通は乗合バスと鉄道だけではなく、まちなかでの自転車や徒歩との組み合わせを最大限活用することが意識されている。とりわけ、異モードの交通機関に切り替える際の結節点の利便性が特に意識されている。

公共交通の利用者は駐車場料金を気にする必要がなく、また飲酒運転を気にしてアルコールを控える必要もないことから、一般には商店街での滞留時間が長く消費単価も高いといわれる。つまり公共交通の利用促進策は中心商店街の活性化策ともいえる。またマイカーと異なりドアトゥドアでないため利用者が中心街を回遊することになり、歩行距離が長くなって健康増進効果があるとされる。本市においても中心部では市電網が巡らされ、軌道敷緑化など市電はバスよりも環境に配慮した公共交通と言える。郊外から中心部に入る際はバス、中心部では市電やコミュニティサイクル、徒歩といったリンケージを機能させることができれば、今後の本市におけるまちづくりに多大な効果がある。

人々がより回遊するための環境作りとして、中心市街地がバリア・フリーである、暴走自転車の取り締まりがあるなど安全・快適な空間であること、また公共交通を除く一般車両に通行規制がある、沿線に公共施設、文化施設やスポーツ施設が集積している、治安が良いなど快適な都市空間の存在が必要である。こうした都市政策と交通計画が整合的であることが第一に必須であり、自治体はそれを実現するための企画立案が主要な役割であるため、そのための調整能力がある人材が育まれることや、経済界、ＮＰＯ法人など在野の人々との連携も必要と考えられる。

② コストを減らす策

a) 系統再配置

前記（１）①のとおり公民が一体となって協議することにより、現在の市全体のバス事業の運行／管理部門の効率化を進めれば、利用者にとって利便性が高まることに加え、コストについても低減が見込める。

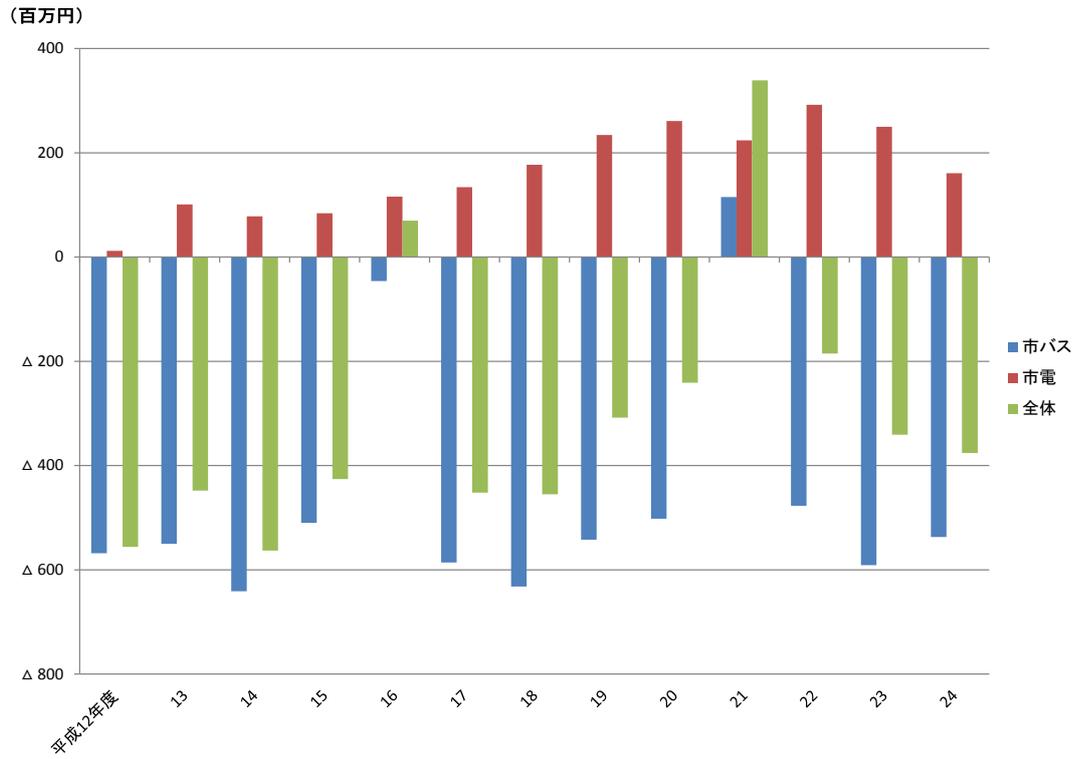
系統再配置により、中心部を回遊するための距離の短いいわゆる足代わりの路線、中心部と郊外部を結ぶキャパシティの大きい基幹路線、基幹路線から延びる郊外部の枝線（フィーダー）に全体の種別を区分する。基幹路線については、複数事業者による過当競争を解消することにより路線の本数や車両の台数を適正な規模に集約し、これにより余剰となった車両と運転手をもって事業者は郊外部のフィーダー路線の便数を維持、または利便性向上のため逆に増便し、バスは不便だと考えている潜在的な利用者を開拓する。また既存事業者の営業所や車庫の稼働率を引き上げて利用することで、一部の営業所を廃止できる。

以上

資 料 編

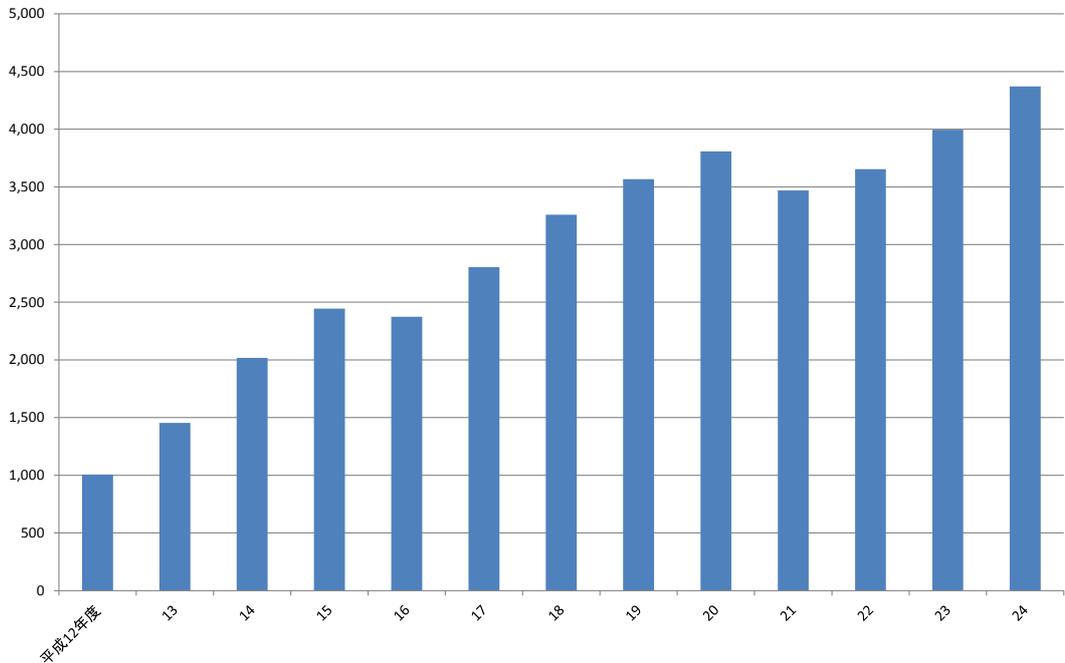
(1) 鹿児島市営バスの経営状況

収支状況の推移(市バス、市電、合計)



資料)鹿児島市交通事業経営健全化計画(平成26年3月)

累積欠損金



資料)鹿児島市交通事業経営健全化計画(平成26年3月)

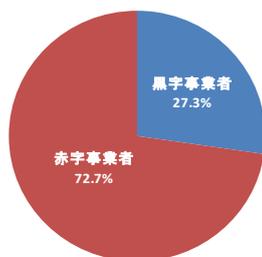
(2) 全国のバス事業の状況

国内交通の旅客輸送人員推移

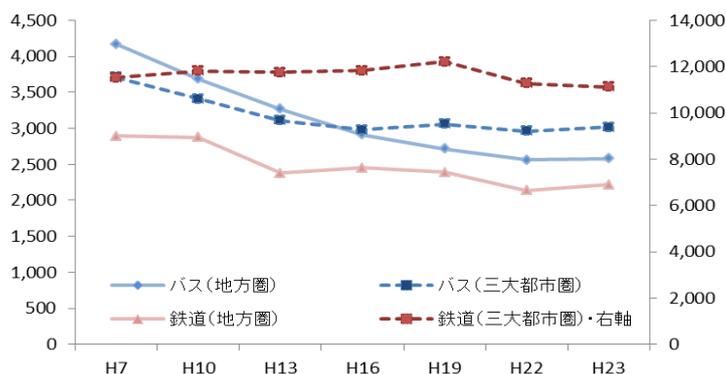
年度	人員(百万人)						
	鉄道		バス		自家乗用車		
		構成比		構成比		構成比	
昭和	35	12,290	64.7%	6,291	33.1%	405	2.1%
	40	15,798	56.4%	10,557	37.7%	1,679	6.0%
	45	16,384	45.3%	11,812	32.7%	7,932	22.0%
	50	17,588	41.1%	10,731	25.1%	14,460	33.8%
	55	18,005	37.4%	9,903	20.6%	20,186	42.0%
平成	60	19,085	37.8%	8,780	17.4%	22,642	44.8%
	2	21,939	35.8%	8,558	14.0%	30,847	50.3%
	7	22,630	34.7%	7,619	11.7%	35,018	53.7%
	12	21,647	33.4%	6,635	10.2%	36,505	56.3%
	17	21,963	33.7%	5,888	9.0%	37,358	57.3%
	21	22,724	35.4%	5,733	8.9%	35,725	55.7%

資料) 日本政策投資銀行「地域公共交通システムのあり方に係る調査」(平成 27 年 6 月) 以下、同じ。

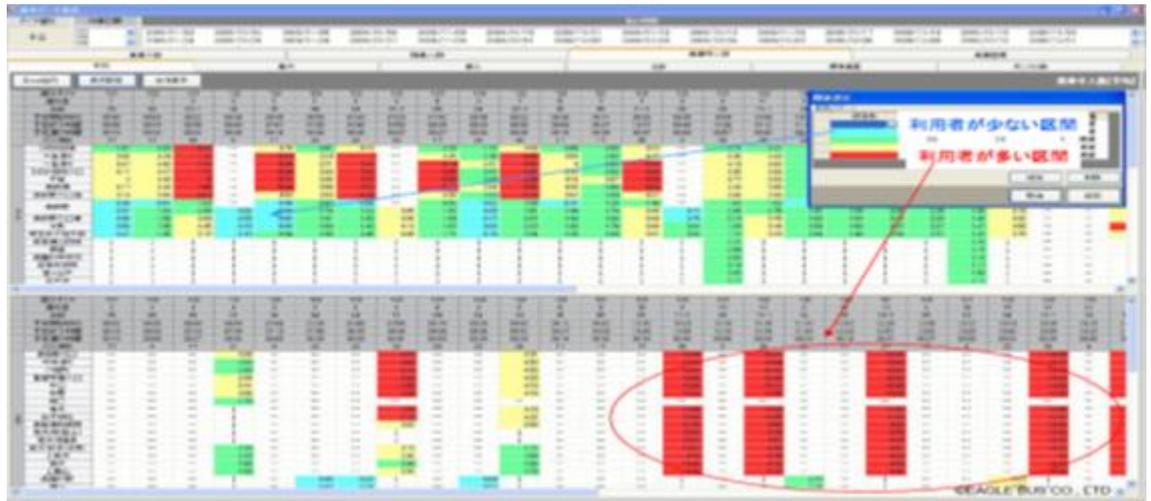
乗合バス事業者の経常収支



鉄道(JR等大手を除く) バス売上推移 (単位:億円)



利用者数の見える化の例～イーグルバス（埼玉県川越市）



※上記表は秘匿データにつき、詳細は読取不能としている。

(3) 鹿児島市のマクロ環境（世帯数、人口、運転免許保有者数、免許返納者数など）

① 人口推計（鹿児島市）

男女計	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
総数	605,846	600,670	590,745	577,226	560,878	541,658	519,563
2010年比	-	△ 0.9	△ 2.5	△ 4.7	△ 7.4	△ 10.6	△ 14.2
(再掲)0～14歳	84,439	81,431	76,079	69,459	63,585	59,619	56,086
2010年比	-	△ 3.6	△ 9.9	△ 17.7	△ 24.7	△ 29.4	△ 33.6
(再掲)15～64歳	391,957	369,061	348,122	332,627	318,623	301,811	279,667
2010年比	-	△ 5.8	△ 11.2	△ 15.1	△ 18.7	△ 23.0	△ 28.6
(再掲)65歳以上	129,450	150,178	166,544	175,140	178,670	180,228	183,810
2010年比	-	16.0	28.7	35.3	38.0	39.2	42.0

資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」、世帯推計も同じ

② 世帯推計（鹿児島県）

都道府県	世帯数 (1,000世帯)						増加率 (%)					
	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2010年 ↓ 2035年	2010年 ↓ 2015年	2015年 ↓ 2020年	2020年 ↓ 2025年	2025年 ↓ 2030年	2030年 ↓ 2035年
	全 国	51 842	52 904	53 053	52 439	51 231	49 555	-4.4	2.0	0.3	-1.2	-2.3
鹿児島県	727	724	707	683	655	622	-14.5	-0.4	-2.4	-3.5	-4.1	-5.0

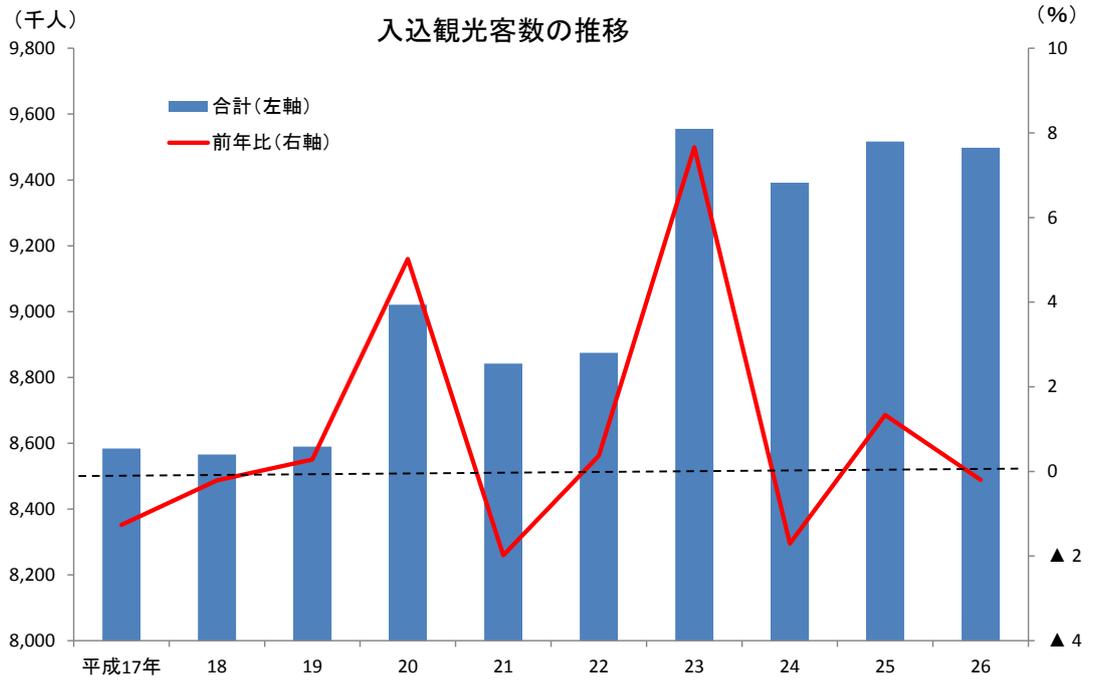
注) 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない

③ 運転免許保有者数

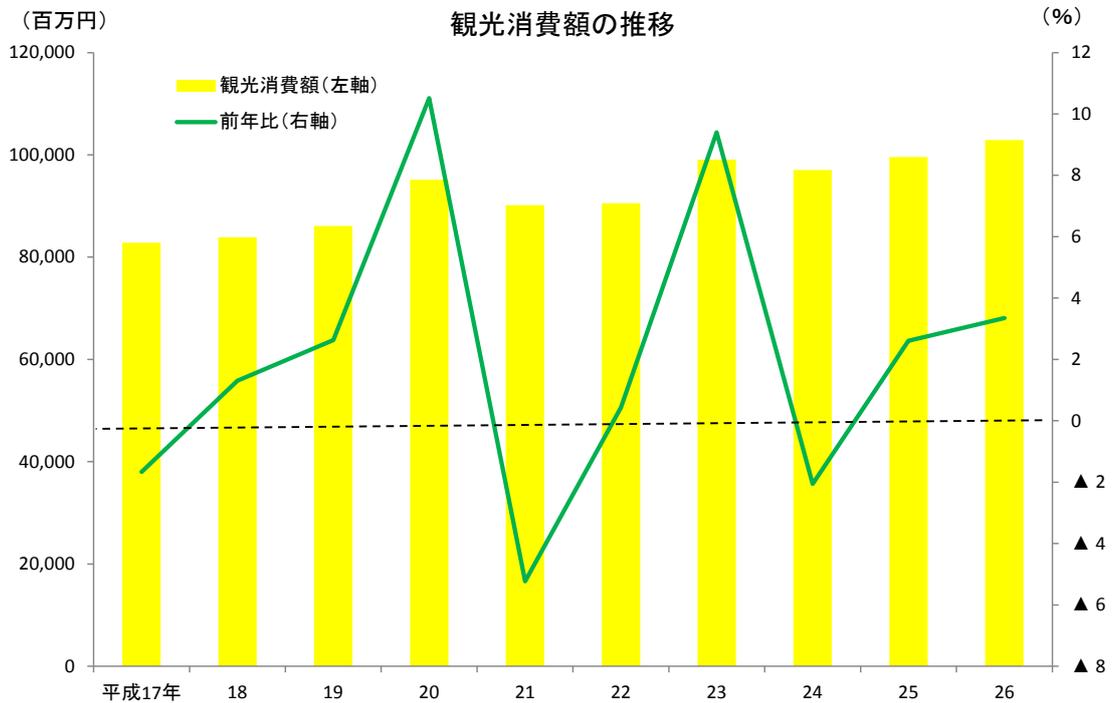
	平成17年	18	19	20	21	22	23	24	25	26
鹿児島	924	931	927	915	903	894	885	877	869	859
全国	69,037	69,722	69,712	69,157	68,493	67,744	67,012	66,310	65,696	64,977

(資料) 警察庁「運転免許統計」 (単位: 千人)

④ 観光関連



資料) 鹿児島市観光統計(平成26年)



資料) 鹿児島市観光統計(平成26年)

(4) 公民連携の手法

地域公共交通についての、**公民の役割分担のイメージ**

建設	保有	管理	運行		建設	保有	管理	運行	
公	公	公	公	公有公営 行政	民	公	公	公	公有公営 行政
			民	公有民営 民間委託				民	公有民営 民間委託
		民	公有民営 包括的民間委託	民			公有民営 上下分離		
	民	民有民営 民営化	民	民有民営 民間					

1つの例 <公有民営> 富山市、新潟市、宇都宮市

欧州では、公共交通のインフラ部分を公有にすることは、住民の持続可能なモビリティの確保のために当然視。日本でも鉄道、軌道、バス全ての媒体で公有民営の例が存在、現在は国も産投資金などで支援

1つの例 <民有民営> 熊本市、尼崎市

大都市圏など採算に支障がない場合は、民間事業者が経営を行うことが合理的であり、実際に運行を担う事業者がいる限りは、財政負担を伴わない「民設民有民営方式」で運営することが望ましい。

1つの例 <公有公営（民間委託）>

**過疎地等、乗車密度が低く公有民営でも事業が成立せず、参入事業者が見当たらない地域では、住民への社会福祉（行政サービス）と位置付け、税金を使って維持するしかない。
（それでも公設公営 or、固定の委託料を支払う民間委託）**

資料）日本政策投資銀行「地域公共交通システムのあり方に係る調査」（平成 27 年 6 月）