

【レポート】

広島市では、中心部では1日3,700便のバスが運行される過密状態である一方、郊外部では利用者の減少に伴って便数が減少するなどサービスレベルが低下をしています。これまでのようにバス事業者同士の「競争」を基本とした運行には限界があることが見え始めました。広島市では「上下分離方式」を基本とした考え方を取り入れた「共同運営システム（広島モデル）」によって公共交通の活性化、利便性の向上を図ろうとしました。

「競争」から「共創」へ — 広島市の公共交通政策 —

広島県本部／広島市議会議員 若林 新三

1. はじめに

広島市は、新型コロナウイルス感染症などによって経営が危機的状況に追い込まれているバス事業者の経営を安定させるとともに利用者の利便性を向上させるために、バス事業者がこれまで「競争」していた実態を、「協調・共創」の形に転換する取り組みを進めています。当然に、各事業者の協力は不可欠で、バス事業者との協議を重ねてきました。

乗り合いバス事業の課題としては①赤字の慢性化、②運転手不足の深刻化、③非効率で需要に見合わない運行、④進まない設備投資、⑤不十分な乗り継ぎ環境と情報案内、などがあげられています。

また、郊外部での利用者の減少による便数の減少などサービスレベルの低下が進む一方で、都心部では相生通を中心に各事業者が各々運行するなどによって過密状態にあることから対応策が急務でした。そのため、広島市は2015年に「公共交通体系づくりの基本計画」を策定するとともに、2022年3月には「公共交通利便増進実施計画」を策定し、取り組みを進めてきました。

「公共交通利便増進実施計画」では、まず最初に多くの路線が集中し過密化している都心部から検討を進めることとし、その後順次郊外部も含めて発展的に追加していくこととしています。

都心部の過密解消にむけては、都心循環線として広島駅～八丁堀・紙屋町方面を循環する「エキまちループ」を新設しました。また、広島駅から段原方面へは複数の事業者が各々の路線を運行しており、非効率となっていることから、共同運行する「まちのわループ」を新設して路線を統合・集約化しました。

この「エキまちループ」は広島電鉄(株)と広島バス(株)が共同運行するとともに、「まちのわループ」はこの2社に広島交通(株)を加えて3社が共同運行しています。これまで各事業者が各々の路線を運行しながら「競争」していたものが、ようやく一部ではあるものの共同運行という形で「協調」する体制に進み始めました。広島市の公共交通政策は、さらに、この体制を進めて「共同運営システム」の構築をめざす途上にあります。

2. 乗り合いバス事業を「競争」から「共創」へ

広島市の公共交通はJR、バス、路面電車、アストラムラインなどが担っています。利用者数の推移をみると2019年度までは全体としてほぼ横ばいの状況でしたが、2020年度からの新型コロナウイルス感染症の拡大によって大きく減少し、コロナ禍前の6～7割の水準で推移しており、公共交通は危機的状況にあると受け止められています。

特にバスについては郊外部など利用者の減少による便数の減少などサービスレベルが低下している一

方、都心部では特に広島駅～紙屋町間で各バス事業者が競合して過密状態という課題が浮き彫りになっています。

こうした中、事業者間の「競争」を原則としてきた公共交通を、道路と同様に「社会インフラ」と捉えたうえで、「協調」して運用するものへと舵を切り、国の支援も引き出しながら利用者の利便性を重視した「広島型公共交通システム」を構築することにしました。これまでの常識や壁を乗り越えた「事業者間の共創」や、それを後押しする「官との共創」を軸に、経営の安定化と利用者目線での質の高いバスサービスを実現し、広島ならではの乗り合いバス事業へと転換するため、「共創による乗り合いバス事業の共同運営システム」（広島モデル）（以下「共同運営システム」という。）の構築をめざしました。具体的には、広島市とバス事業者が共同して「共調・共創プラットフォーム」を立ち上げ、バス事業の基盤整備や路線再編等の企画立案などを行います。

（広島モデル）の特徴

- ・ バス事業者と市による組織体である「協調・共創プラットフォーム」の下、車両や施設等の基盤整備・管理の共通化等を図るとともに、各社の乗降データ等の共有・活用による路線の最適化やサービスの改善を進めることなどにより、官民一体でのバス事業全体の再構築に取り組むこと。
- ・ 広島市地域公共交通活性化協議会がまちづくりの観点を踏まえてサービス水準を設定し、これに基づきバスを運行する事業者に対し、手厚い公的支援を行うこと。

3. 広島市の共同運営システム（広島モデル）によるバス事業再構築に向けた基本方針

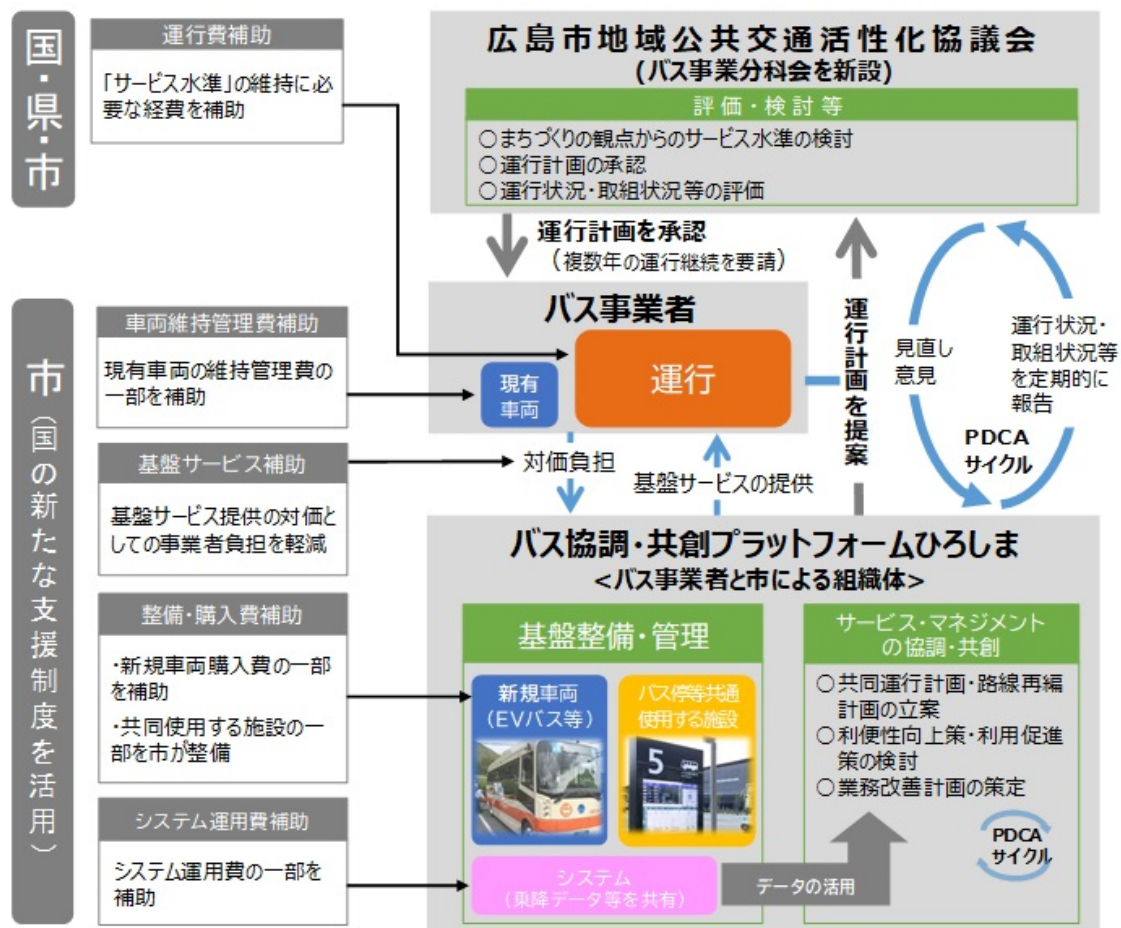
広島市は2024年2月に「共同運営システムによる乗合バス事業の再構築に向けた基本方針」を策定しました。

共同運営システムを推進する体制として、「協調・共創プラットフォーム」と「地域公共交通活性化協議会（バス事業分科会）」の2つの組織があります。

「協調・共創プラットフォーム」は、乗合バス事業の持続可能性を高めるために、事業者にとって財政負担の大きな「バスサービスに必要な基盤の整備・管理」や、それぞれの事業者別では効果が出にくい「路線再編計画、利便性向上策、業務改善計画の企画立案などのサービス・マネジメント」に官民共同で取り組もうとするものです。2024年4月に市とバス事業者が任意組織として立ち上げ、2024年度中に法人化をめざします。さらに、2025年度からは専任職員の配置など法人業務を本格稼働させます。

法人化は、EVバス等の導入や充電設備等の基盤整備、EVバス等の財産保有などの管理業務を行うためのものです。営利を目的としないことや設立に当たって資金拠出が必須ではないため事業者が参画しやすいことから「一般社団法人」が考えられています。

「地域公共交通活性化協議会（バス事業分科会）」は、まちづくりの観点を踏まえたサービス水準の設定を行うとともに、プラットフォームや事業者などから提案のあった運行計画について、客観的な立場から内容を審査し、承認する組織となります。また、運行状況や取り組み状況等について評価し、必要に応じて見直しの意見を述べることもできます。



4. 共同運営システムでの具体的な取り組み

乗合バス事業は極めて厳しい経営状況にあり、各事業者が単独では事業の継続や将来に向けた新たな取り組みを行うことが難しいことから、官民それぞれの強みを組み合わせる共創による全体最適化を図るため、6つの戦略を進めることにしています。

(1) 利用者目線での質の高いサービスの提供

2023年12月に実施した実証運行の結果を踏まえ、都心部の過密路線の解消、長大路線のフィーダー化、地域の実情に合った運行形態の見直しなどの路線の効率化を進めるとともに、実情に合ったバス路線の新設等に取り組みます。

また、乗継環境の改善やバスロケーションシステムの高度化などによって、わかりやすさ、使いやすさ、快適性を向上させます。

(2) 収支改善や運転手の安定的な確保等による経営の安定化

データ分析に基づく路線の最適化やEVバスや充電施設等の共有化を図ることによって収支改善をめざします。

また、運転手の処遇改善や休憩施設や女性専用スペースの整備などの労働環境の改善、採用情報や柔軟な就労制度に関する広報を強化します。

(3) まちづくりと一体となった移動需要の創出

ニーズ調査やデータ分析に基づいてダイヤルートの見直しを行うとともに、多様なニーズに対応し

た共通の運賃制度の導入、地域コミュニティの活動への支援なども取り組みます。

(4) コンパクトな都市づくりを支える持続可能なバスネットワークの構築

都市計画や観光政策等と連携したサービス水準の設定などを行うとともに、乗継環境の改善やバスロケーションシステムの高度化等によってモード間や路線間の乗継利便性の向上を図ります。

(5) 新技術等の積極的な導入によるバス事業のスマート化

各事業者の人材のプラットフォームへの集約による企画立案の高度化、効率化を図ることや、自動運転やMaaS等の実現に向けた調査研究などを行うため共同での企画立案部門を立ち上げます。

また、EVバスや充電施設等の計画的な導入に取り組むなど公的支援の拡充を図るとともに、IT点呼システムの導入などによる業務改善を進めます。

(6) 災害時等に継続的なサービス提供ができるレジリエントなシステムの構築

共同での事業継続計画の策定や運転手の相互派遣などによって事業者間の連携体制の強化を図ります。

また、施設等の共有化による代替性の確保や災害情報の発信などバスロケーションシステムの高度化や電源としてのEVバスの活用など災害時を想定したインフラ整備を行います。

5. バス事業者と共同運営システムについて覚書を締結

広島市とバス事業者との共同運営システムの構築に係る覚書

広島市（以下「市」という。）と、広島電鉄株式会社、広島バス株式会社、広島交通株式会社、芸陽バス株式会社、備北交通株式会社、中国ジェイアールバス株式会社、エイチ・ディー西広島株式会社及び株式会社フォーブル（以下「バス事業者8社」という。）は、広島市域における「共創による乗合バス事業の共同運営システム」（以下「共同運営システム」という。）の構築に関し、本覚書を締結する。

（目的）

第1条 市とバス事業者8社は、本市の乗合バス事業について、全体最適化を図りながら「持続可能性」と「利便性」の高いものへと再構築することを目指し、官民の新たな連携体制である共同運営システムの構築により相互に連携・協力して取り組むこととする。

（プラットフォームの設立）

第2条 市とバス事業者8社は、共同運営システムの中核を担う組織として「バス協調・共創プラットフォームひろしま」を設立する。

2 前項の組織は、令和6年4月1日に設立し、令和7年1月を目途に法人化することを目指す。

（目的の達成に向けた取組）

第3条 市とバス事業者8社は、目的の達成に向け、令和6年2月策定の「共同運営システムによる乗合バス事業の再構築に向けた基本方針」に基づいて協働の取組を推進するものとする。

（参画の申出）

第4条 市とバス事業者8社以外の他の事業者等から、共同運営システムへの参画の申出があった場合の取り扱い、市とバス事業者8社が協議の上、決定する。

（運用等に関する事項）

第5条 この覚書に記載の事項のほか、共同運営システムの運用等に必要項目については、市とバス事業者8社が協議して定める。

本覚書の成立を証するため、本覚書9通を作成し、市とバス事業者8社がそれぞれ署名の上、原本各1通を保有する。

令和6年3月22日

(バス事業者 8 社)

- ・広島電鉄株：主に広島市内中心部、郊外部を運行しています。
- ・広島バス株：主に広島市内中心部、一部郊外部を運行しています。
- ・広島交通株：主に広島市北部地域を運行しています。
- ・芸陽バス株：東広島市が本社。広島市では安芸区を中心に運行しています。
- ・備北交通株：主に広島県北部地域を運行。一部広島市内に乗り入れています。
- ・中国ジェイアールバス株：広島市北部高陽地域を運行しています。
- ・エイチ・ディー西広島株：広島市西区己斐地域を運行しています。
- ・株フォール：主に広島市安佐南区、一部安佐北区を運行しています。

6. サービス水準設定の考え方

持続可能で使いやすい乗合バスサービスを実現するため、まちづくりとの連携や利用者ニーズ等の様々な観点を踏まえて「運行ルートと運行頻度」「交通結節点乗継環境」の2点についてめざすべきサービス水準を設定します。

(1) 運行ルートと運行頻度

① バスネットワークの機能別、時間帯別に確保すべきサービス水準の目安を設定

- ・「バス活性化基本計画」に掲げている「基幹バス」、「デルタ内拠点アクセス補完バス」、「郊外部アクセス補完バス」の目標とサービスレベルをベースとしながら近年のバスの運行実態や利用状況などを踏まえて再整理する。
- ・まちづくりの観点や利用実態等も踏まえながら、「一定の輸送需要が期待できるにもかかわらず、サービスレベルが低い、あるいはサービスがない地域」、「移動需要に対して供給過剰で非効率な路線」、「採算性が著しく悪く、運行の継続が困難となっている路線」など、上記の目安と比べて大きな過不足がある路線や地域を抽出。
- ・上記の観点から抽出した路線について、沿線地域の人口動態や人流等にも留意しながら、具体的なサービス水準を設定

(2) 交通結節点の乗継環境

- ・デルタ内の交通拠点、郊外部の交通拠点、交通拠点以外の乗継地点など、交通結節点の機能別に、バス同士や他モードとの乗り継ぎの際の待ち時間や待合環境の目安を設定する。

7. 公的支援の考え方

(1) 拡充の内容

次のような補助対象系統の拡大によって一時的に補助額を増額することになるものの、路線再編による効率化やサービス向上による利用促進などを図ることによって運行費補助をこれまで通り補助し続けるよりも逡減させることができると考えられています。将来的には、持続可能性と使いやすさを両立した新たなステージにむけて、共同運営に取り組まなかった場合よりも、利便性を高めながら行政負担の抑制をめざすものです。

① 運行費補助の上乗せ

- ・広島市が単独で補助している「第3種生活交通路線」の対象系統を拡大
- ・路線再編に伴う小型車両の導入支援
- ・車両の維持管理費の決済システム、バスロケーションシステムの運用費への補助など車両やシステムのランニングコストへの財政支援

② インフラ整備への財政支援

- ・乗り継ぎ環境の改善、E Vバス・充電施設、車庫、バス停、バスロケーションなど共同で使用する施設等の整備への財政支援
- ・業務改善のためのD X化や、路線再編、共同による運行、サービス向上を行う路線のE Vバス・充電施設の導入

③ 共創による路線再編や利用促進の取り組みへの財政支援

- ・本格実施の円滑化を図るための実証運行の実施に対する欠損補助
- ・大規模イベントやコミュニティ活動と連携した運賃割引キャンペーン等の実施などまちづくりと連携した利用促進策への財政支援

(2) 国の支援制度の活用

国の現在の支援制度を最大限活用するとともに、共創による取り組みの実効性をより高められるよう国に対して必要となる制度改正や新たな支援策等について、様々な機会を活用して要望することにしていきます。

具体的には次のような国の支援制度の活用をめざしています。

- ・「運行費補助の上乗せ」⇒バスの運行維持に要する地方負担額に対する特別交付税措置（地方負担額の80%が対象）
- ・「再構築のためのインフラ整備への財政支援」⇒社会資本整備総合交付金の地域公共交通再構築事業など（補助率1/2、かつ、地方負担額の80%が特別交付税措置の対象）
- ・「共創による路線再編や利用促進の取組への財政支援」⇒共創モデル実証運行事業など（補助率2/3、上限1億円）

8. 共同運営システムの今後の取り組み

- ・E Vバス導入計画の策定、施設等の共同利用の検討⇒2024年度
- ・共同事業（短期：案内情報の充実、採用活動の強化など）⇒2024年度～
（中長期：乗継環境の改善、D Xの推進による業務改善など）⇒2024年度～
- ・サービス水準の設定・データ分析による再編検討⇒2024年度～2025年度頃
- ・路線の最適化⇒2025年度～
- ・E Vバス導入・充電設備整備⇒2025年度～
- ・共同利用のための施設等の整備・改善など⇒2025年度～
- ・利用実態に応じてサービス水準の見直し等を検討⇒2026年度頃～

9. 終わりに

広島市に限らず、全国のいたるところで公共交通の維持、利便性の向上は大きな課題となっています。広島市でも、前述しているとおり、郊外部では利用者の減少に伴って便数が減少するなど公共交通としてのサービスレベルが低下をしています。一方で、中心部の広島駅～紙屋町間の相生通は1日3,700便のバスが運行されるなど過密な状態になっています。

こうした課題に対して、各々の事業者が独自に運行している広島駅～紙屋町間を各事業者で共同運行することによって過密状態を解消するとともに、余裕のできたバスをバスサービスの低い地域や郊外部のフィーダー化へ振り分けることも可能になります。そのためには、バス事業者同士がこれまでのように「競争」を基本とした運行だけでは限界があることも見え始めてきました。こうした取り組みを広島市とバス事業者が一体となって進め、バスの利便性を向上させようというのが広島市の公共交通政策の大きな柱です。

さらに、バス事業者に追い打ちをかけたのが新型コロナウイルス感染症でした。広島市はこうした課題解決に向けて「上下分離方式」を基本とした考え方を取り入れた「共同運営システム（広島モデル）」により公共交通の活性化、利便性の向上を図ろうとしています。この「共同運営システム」は今年4月（2024年）にスタートしたもので、緒に就いたばかりの取り組みです。各事業者との協議を重ねるうえで紆余曲折もあるかもしれません。しかし、今後の公共交通の在り方を考えた時、各事業者だけに各々運行・運営を委ねるというのではなく、公共も含めた市民の利便性向上に向けた体制づくりは急務であると考えます。5～6年後には、「共同運営システム」の取り組み状況を再確認してその後の方向性を決めることとなりますが、大いに期待するとともに、取り組みを後押ししていきたいと考えています。