

黒潮町地域公共交通総合連携計画

概要版

平成 22 年 2 月

黒潮町地域公共交通活性化協議会

概要版 目次

1. 地域の概況と公共交通の現状	P. 1
1.1 地域の概況	P. 1
1.2 公共交通の現状	P. 1
1.3 バス利用の実態	P. 1
1.4 住民の公共交通に関する意向	P. 2
1.5 地区懇談会（ワークショップ）における意見	P. 2
2. 地域公共交通の課題	P. 3
2.1 公共交通に関する課題の総括と相互関係	P. 3
2.2 公共交通の課題	P. 4
3. 地域公共交通の再生と活性化における基本方針	P. 9
3.1 基本理念	P. 9
3.2 取り組み方針	P. 10
3.3 計画区域及び計画期間	P. 10
3.4 計画目標	P. 11
4. 目標達成のための施策	P. 12
4.1 施策の方向性	P. 12
4.2 施策の内容と実施スケジュール	P. 13



1. 地域の概況と公共交通の現状

《計画策定の背景》

1.1 地域の概況

町内の平地部は、町面積の2.7%しかなく、町民の多くはこれら平地部に居住するが、中山間部の河川沿いにも小規模な集落が点在している。このため公共交通は、低密かつ広域なサービス圏を有し、これが効率的な事業運営の阻害要因となっている。

また、人口の減少や自動車への依存によって公共交通利用者は減少し続けており、公共交通の事業収入の減少につながっている。公共交通サービスを維持するため、事業経費の節減には限度があり、公共交通事業者の安定的な経営維持は極めて困難な状況にある。

一方、高齢化が進展し 10 年後には黒潮町の中山間部のほとんどが限界集落化して、自動車の利用が困難な人口が増えると見込まれることや、学校の統廃合に伴い児童・生徒の通学範囲が広がることなどから、公共交通の役割は重要度を増しており、公共交通サービスの維持が地域の重要な課題となっている。

1.2 公共交通の現状

黒潮町内のバスは、旧大方町エリアを高知西南交通(株)、旧佐賀町エリアを(有)高南観光自動車が事業運営を行い、その他一部路線では、黒潮町が両社に委託したスクールバスと黒潮町直営のスクールバスが運行している。

バスの利用者数は年々減少しており、これに伴って町が負担する運営費補助金は増加傾向にあり、町の財政を圧迫している。

バス路線は、広域な町内をほぼカバーする形で配置されており、現状における人口カバー率は 98.8%であるが、市野々川地区、川奥地区にはまとまった公共交通空白地帯が存在する。

しかし、このように広域なサービス圏を維持することは、非効率なバス運営にもつながっており、スクール以外の一般路線では1便当たり利用者が2~3人、一部路線では全く利用者のいない便もあり、バス事業の収支を悪化させる一因となっている。

鉄道は、第3セクター土佐くろしお鉄道(株)が中村・宿毛線として営業しており、町内の駅数は11駅、営業キロは43.0kmである。四万十市や四万十町との連絡は、便数、料金、所要時間のいずれにおいてもバスより有利な条件となっている。

1.3 バス利用の実態

町営スクールバスを除く一般乗降可能な黒潮町内のバス利用者数は、7日間で939人(1日平均134人)と少なく、またこのうちの56%は中学生以下の生徒・児童である。このため、有料乗車の人数は398人/週(全利用者の42.8%で、1日平均では57人)と非常に少ない状況である(委託スクールバスへ乗降は、一般利用者、学生を問わず無料)。

バス停の利用状況は、バス停まで、バス停からのいずれにおいても、交通手段は、徒歩が90%以上を占め、所要時間は、10分未満が80%以上を占める。

利用の多いバス停は、以下のとおりである。

《全利用者の場合》

- ・旧佐賀町エリア:佐賀、拳ノ川、鈴、不破原、伊予喜が上位5位
- ・旧大方町エリア:入野駅、福堂、小学校前、王迎橋、田の口橋が上位5位

《中学生以下を除いた利用者の場合》

- ・旧佐賀町エリア:佐賀、鈴、拳ノ川峠、市野瀬、佐賀駅前が上位5位
- ・旧大方町エリア:入野駅、田野浦、井田、伴太郎、有井川が上位5位

バスによる移動状況は、旧佐賀町、旧大方町の内々での動きがほとんどで、旧町の相互間は、5人/週と極めてわずかである。また、町外への移動は、旧佐賀町と四万十町の動きが19人/週しかいないのに比べて、旧大方町と四万十市は200人/週と多くなっている。移動状況を、各旧町別、年齢層別にみた場合、以下の特徴がみられる。

- ・旧佐賀町内々のバス利用は、89%が中学生以下の利用
- ・旧大方町内々のバス利用は、57%が中学生以下の利用

1.4 住民の公共交通に関する意向

【世帯集計から】

- ・バスの利用頻度は、「ほとんど利用しない」が約8割を占める。利用しない理由としては、「自動車や自転車の方が有利」が圧倒的に多く、次いで「運行本数が少ない」「費用が高い」があげられている。
- ・バスの存続のために負担可能な金額は、存続させる対象が「全てのバス路線」「最寄りのバス路線」「町外と連絡するバス路線」「スクールバス路線」のどのケースにおいても、一世帯当たり平均2,000円/年程度。また、2割近くが「負担する価値は感じない」と答えている。

【個人票集計から】

- ・自由に利用できる交通手段の有無では、「自動車あり」が49%、「自転車あり」が33%で、交通手段を持たないのは9%である。
- ・目的別の利用交通手段では、通学を除く全ての目的で「自家用車(本人運転)」が最も多く、各目的で58%(通院)～83%(通勤)を占めている。バスの利用は、最も多い通院目的でも6%、通学目的で5%と非常に低い値である。
- ・外出時の交通手段で困ることについては、「困ることがほとんどない」が78%で最も多い。困ることが「よくある」「たまにある」の合計を地区別でみた場合では、旧鈴小学校地区が53.1%で突出して多い。どのような目的のときに困っているかについては、「通院」、次いで「買物」の順で、それ以外の目的では多くない。なお、困ったときに外出を控える人の年齢構成は、65歳以上が約60%を占めている。

【バス利用に関する集計から】

- ・バス利用は、「ほとんど利用しない」が89%を占める。利用目的は、「通院」が最も多く38%、次いで「買物」の22%である。
- ・バスの満足度(「満足」「やや満足」の合計比率)が高いのは「バス停まで(から)の距離」で34.1%、逆に最も低いのは「乗り継ぎ」で11.9%である。これを地区別にみると市野々川、入野万行地区では、全ての項目で満足度が10%未満で低くなっている。
- ・バスの改善要望は、「運賃を安くする」(580)が最も多く、次いで「なかむらまちバスのようなデマンドバス」(573)、「運行本数を増やす」(538)の順となっている。改善された場合の利用については、ほとんど利用しなかった人のうち、29%が月に1回程度以上の利用に変わる可能性がある。
- ・今後のバスのあり方では、バスサービスの維持・拡大を望む割合が49%と半数を下回る。また、維持・充実させるための費用負担のありかたは、「行政(税金)で不足分を負担する」が23%で最も多く、次いで「行政と地域とバス利用者の3者で不足分を負担する」が20%となっている。

1.5 地区懇談会(ワークショップ)における意見

バス交通や公共交通全般に対する意見としては、公共交通が今後とも必要であるということは全ての地域で共通した意見であった。そして、公共交通を維持するためにはバスに拘らず、実際の利用状況やニーズにあわせて効率化や新たなサービスの検討を行い、公平性を保ちつつ、最低でも現状と同等の公共交通サービスを続けていくことが殆どの地域で望まれていた。

具体的な提案や要望の総括は下表に示したとおりであるが、代表的なものを抽出し、要約すると以下のとおりである。

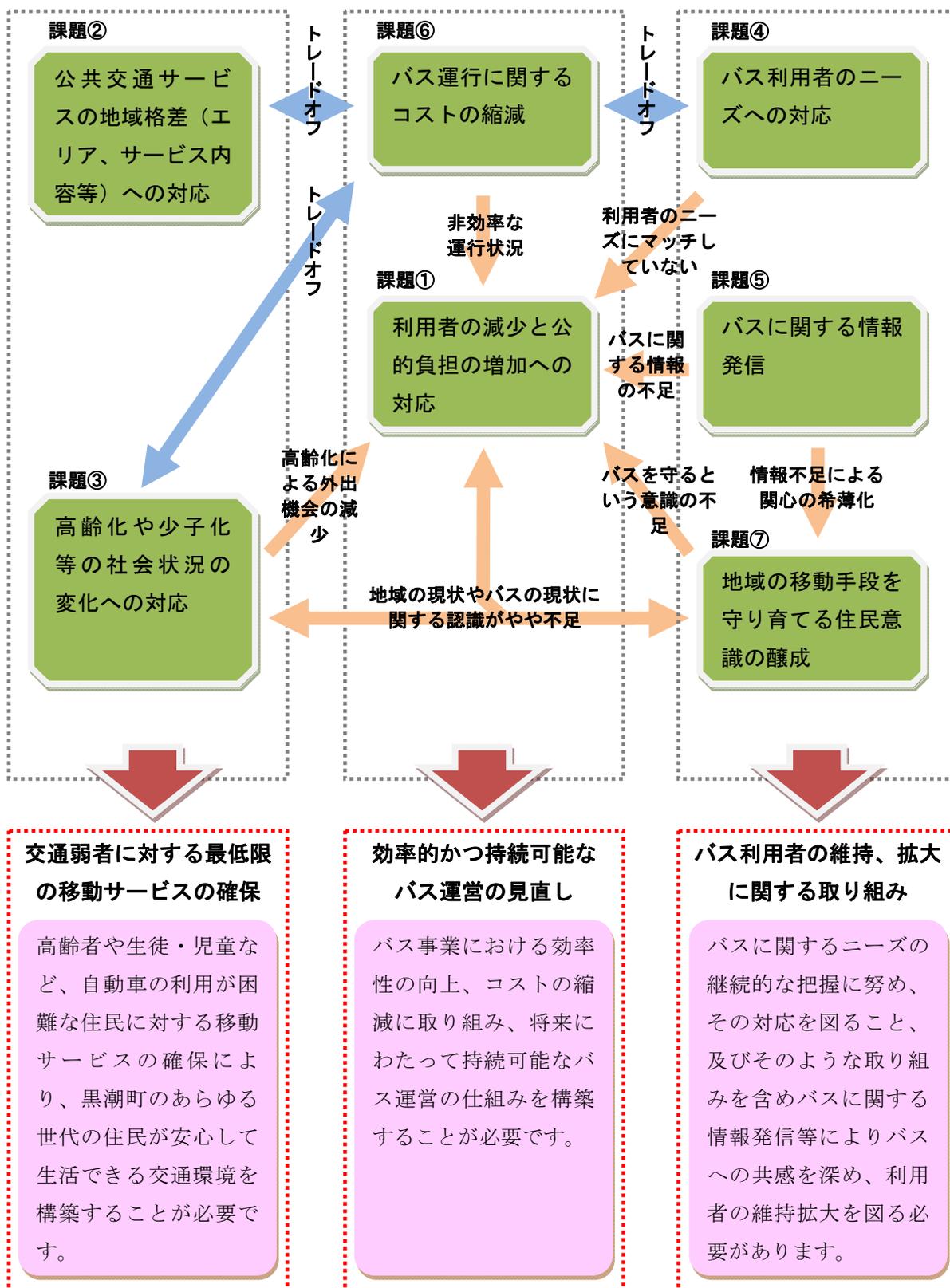
- 1)バス運営の効率化やコストの縮減を進める
- 2)バス路線網の拡充(バスの来ていない地域の解消、利用者の目的に応じた便数やバス停)
- 3)バス車両の小型化、低床化、バリアフリーの推進
- 4)バスの利用者の利便性向上(料金体系や路線網・時刻表を分かり易く、乗り継ぎ等)
- 5)バスに関する情報発信の充実
(利用促進の為の施策やPR、時刻表や路線網の情報発信、行き先や経路の見える化)



2. 地域公共交通の課題

2.1 公共交通に関する課題の総括とその相互関係

図表 2-1 公共交通に関する課題の相互関係イメージ



2.2 公共交通の課題

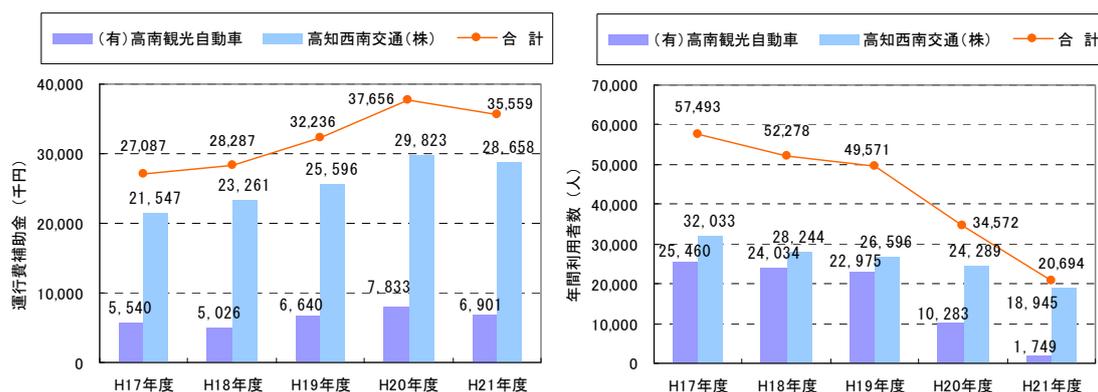
1. 利用者の減少と公的負担の増加への対応

バス交通の利用者は年々減少し、逆に町による補助負担は増加している。町の人口も減少している中で、バス利用者の自然増を見通すことは困難であり、このまま放置すると、補助額は今後も増加し続けるものと考えられる。

アンケート結果からは、行政単独、または行政、地域、バス事業者の3者が赤字を負担しつつバスを維持する意見が半数近くを占めるが、その一方で、「今以上の負担はすべきでない」「運賃のみで維持できなければ廃止も仕方ない」という意見が合計で27.4%と、すでに住民の1/4を超えている。今以上の補助負担となった場合における町民の同意は、いつまでも担保できないとの前提に立って、バス運営に関する負担の軽減を検討すべきものと考えられる。

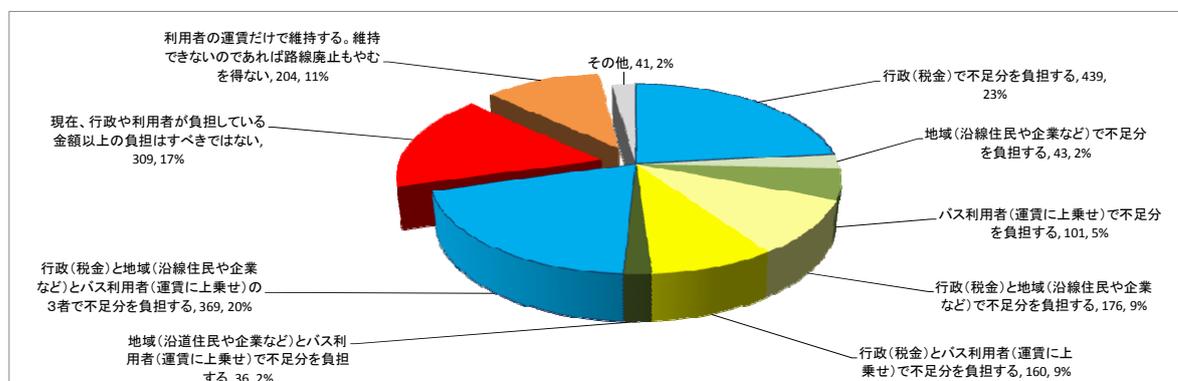
「利用者減少→公的負担増加」という負の連鎖を断ち切り、「利用者増加→公的負担軽減」という好循環に変化させるべく、利用しやすいバス交通のあり方を模索するなど、多方面からの検討が必要と考えられる。

図表 2-2 黒潮町におけるみなし4路線(旧21条)の運行費補助金ならびに年間利用者数の変化



出典：各年運行費補助金申請資料

図表 2-3 バス維持のための費用負担のあり方



2. 公共交通サービスの地域格差（エリア、サービス内容等）への対応

黒潮町においては、バス停や駅までの距離が極めて長く、公共交通の利用が困難な「公共交通空白地帯」が存在する。これらの中でも比較的規模の大きなまとまりとしては川奥地区、市野々川地区があり、こうした地域における生活の維持のため、バスまたはバスに代わる公共交通サービスの提供について検討を行うべきと考えられる。

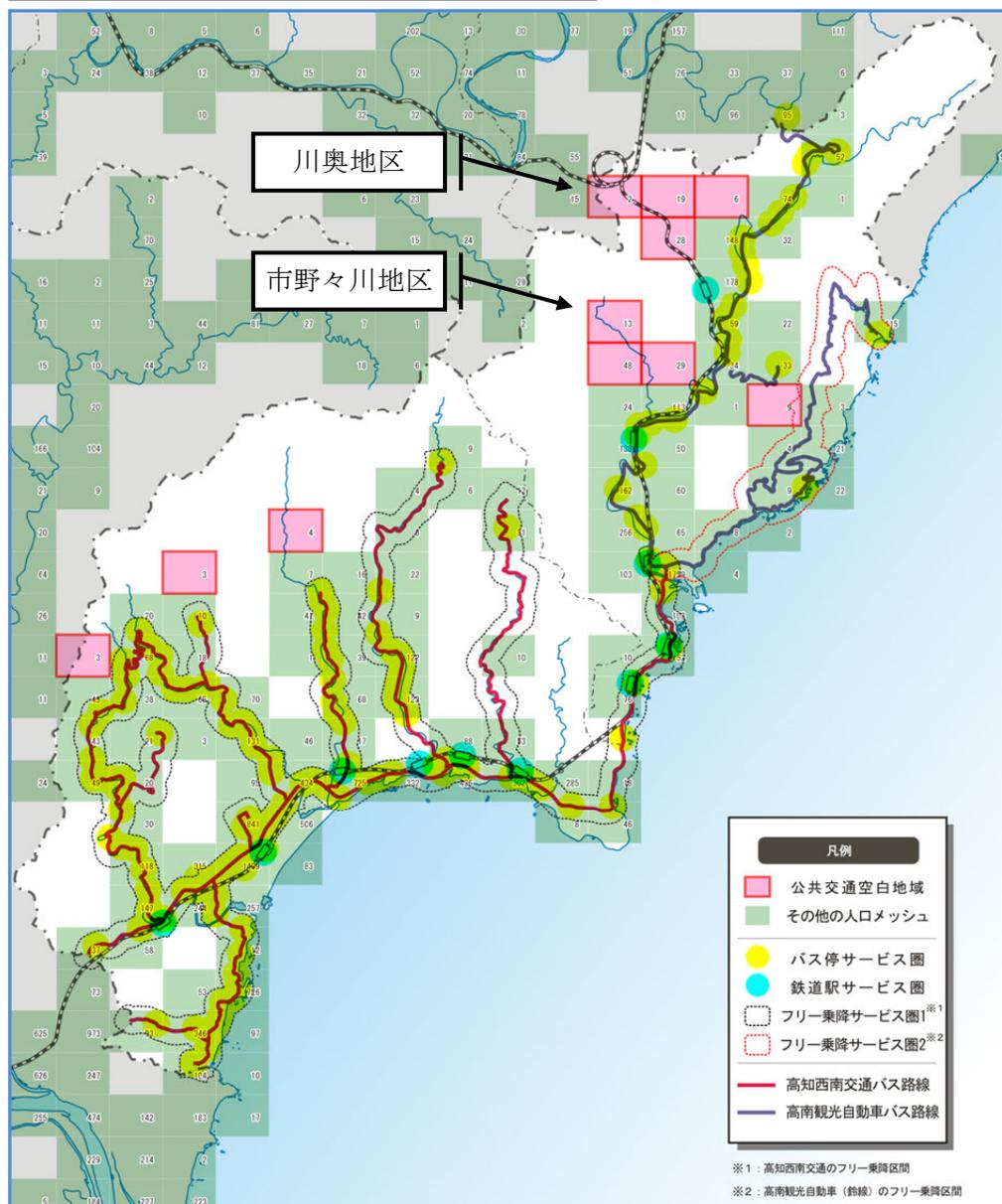
また、サービスエリアの問題以外でも、便数や運賃の格差をはじめ、例えば旧佐賀町内ではスクールバスへの保育園児の単独乗車はできないが、旧大方町内では添乗員がスクールバスに同乗し、保育園児の単独利用が可能となっているなど、利用面での地域格差も存在する。

町民の公平性の維持の観点からも、こうした公共交通サービスの地域格差については是正を図っていくことが必要と考えられる。

※公共交通空白地帯

バスの乗降が可能な地点（フリー乗降区間においてはバス路線上の任意のポイント、それ以外の区間についてはバス停）までの距離が300m程度以上の居住地域。（人の居住しない山林等は含めない）

図表 2-4 公共交通空白地帯（図中赤の四角が該当）



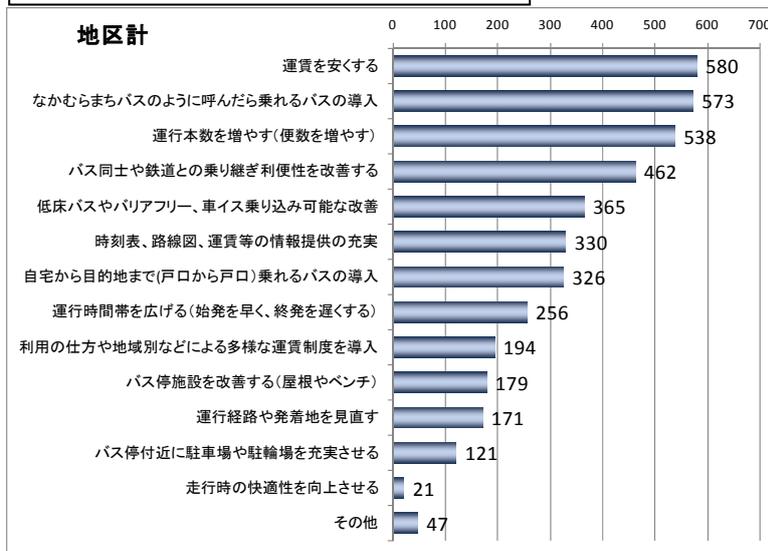
4. バス利用者のニーズへの対応

アンケート調査結果からは、バスに関する改善の要望として、

- ・運賃を安くする
- ・なかむらまちバスのようなデマンドバスの運行
- ・運行本数を増やす

等が、上位にあがっている。地区別懇談会においても新規路線の開設や増便の要望があったが、これらの要望に安易にこたえることは、バス事業経営をさらに圧迫することにもつながりかねないので、慎重な対応が求められる。しかしながら、このような利用者ニーズへの対応をとおして、バス利用者の維持・拡大を図ることが重要である。

図表 2-6 バス交通の改善に関する住民の要望

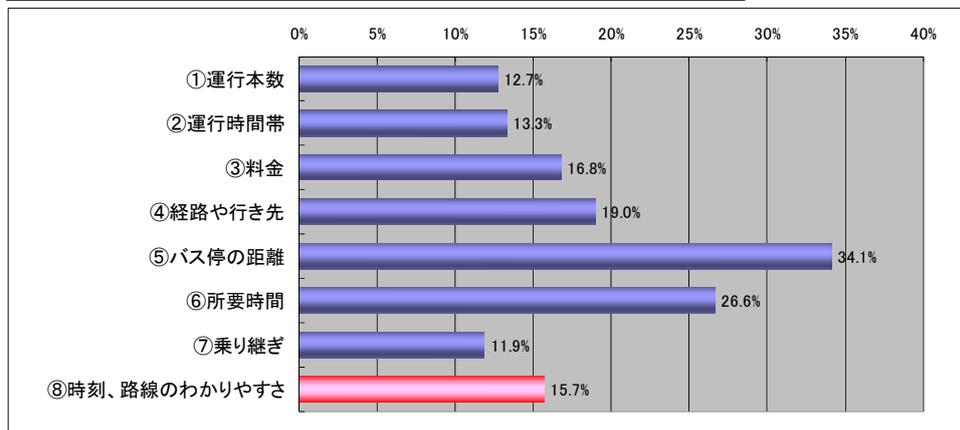


出典：世帯アンケート調査結果（平成 21 年 10 月実施）

5. バスに関する情報発信

バスに関する満足度において、「時刻表、路線のわかりやすさ」に関しては、15.7%の満足度でしかない。また、各地で開催した地区別懇談会（ワークショップ）において、バスに関する諸情報、例えばフリー乗降の可否等を知らない住民も多かったことなどを踏まえ、バスに関する情報発信の内容充実と発信方法の検討が必要と考えられる。

図表 2-7 バスに関する住民の満足度（満足、やや満足の合計比率）



出典：世帯アンケート調査結果（平成 21 年 10 月実施）

6. バス運行に関するコストの縮減

バス事業に関しては、利用の拡大を通じて増収を図ることも重要ではあるが、いっそうのコスト削減によって支出を軽減することで、運営状況の改善を図ることも重要となってくる。また、このような取組が住民の目に触れる、あるいは事業者からの情報発信によって、周知されることにより、バスサービスの維持、及びそのための財政支出について住民の賛同を得ることに役立つという側面も有する。

バスの小型化、一部路線のタクシーによる代行、需要密度（時間帯や地域など）に応じた運行体系の見直し等、コストの縮減につながる施策について、その適用の可否、条件、導入方法等についての整理を踏まえ、可能なものについては積極的に導入を図ることが必要である。

7. 地域の移動手段を守り育てる住民意識の醸成

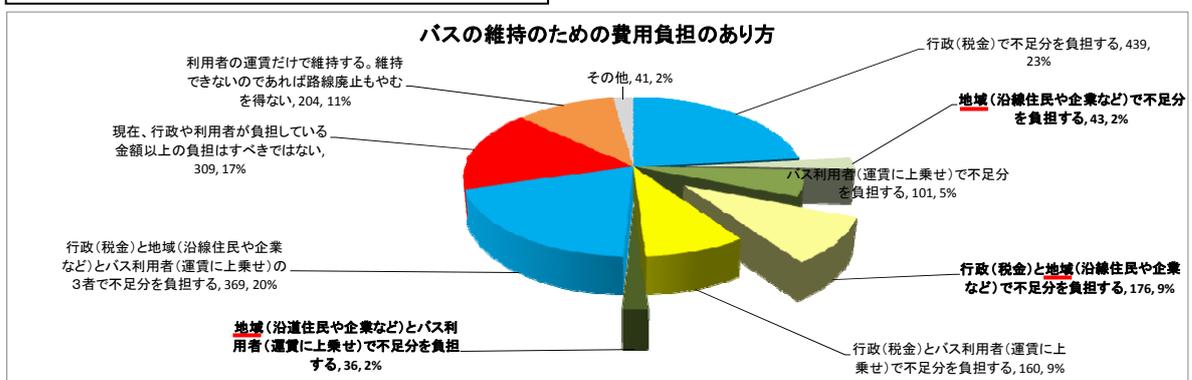
地域の移動支援交通として鉄道やバスのみをその担い手とすることには、事業性や法的な規定等により一定の限界があるものと考えられる。また本町の場合、町内におけるタクシー事業者も1社しかなく、タクシーの活用にも相当の工夫を要する。

一方、2006年の法改正で、NPO、農協、生協、商工会等の団体や個人による有償旅客輸送の実施が比較的容易に行えるようになり、地域や住民自らの手による地域支援交通の構築が可能な状況となっている。

しかしながら、公共交通の維持について、地域が支えるという住民意識は、必ずしも高いとはいえない。アンケート調査の費用負担のあり方において、「地域で」というキーワードの含まれた選択肢の回答率は合計でも13%程度しかないことがその一端を示している。

このような住民意識は、自動車への依存性の高さもその一因であるが、高齢化少子化といった地域の現状や住民参加による地域生活支援交通の構築に関する情報の不足も大きな要因であるものと考えられる。地域、行政、交通事業者の連携下において、こうしたシステムの研究や適用可能性の検討を行い、その結果を町内の住民に広く情報提供していくことで、住民意識の醸成に取り組むことが必要である。

図表 2-8 バス維持のための費用負担のありかた



出典：世帯アンケート調査結果（平成21年10月実施）



3. 地域公共交通の再生と活性化における基本方針

3.1 基本理念

基本理念とは、黒潮町におけるこれからの公共交通のあり方を計画として取りまとめるうえでの基本的な考え方を示したものであり、地域の現状や住民の意向等を踏まえ以下のように設定した。

健全な町民生活を支え、地域の活性化に欠かせない社会基盤として、将来にわたり持続可能な公共交通を構築します

誰もが

◇公共交通は、高齢者や児童・生徒など、自動車の運転が困難な人々が安心して暮らせるために欠かせない交通手段であるとともに、やむを得ず送迎を行う家族の負担を軽減し、また、高齢者の社会参加をうながすなど、健全な町民生活を支える根幹的な社会基盤であると考えている。

利用しやすい

◇公共交通利用者の拡大は、バス事業の収支改善ばかりではなく、町内においては、町民の移動機会の増加で、買物やレジャー活動による「まちの活気」の形成をうながし、町外利用者の獲得は、観光レジャー目的での来訪者の拡大が期待できるなど、地域の活性化においても欠かせない課題であると考えている。

健全な

◇効率性の向上、運行コストの縮減、利用者の拡大による収益性の向上等によって、事業収支の改善と運営補助金負担の軽減を図ることが、「将来にわたり持続可能な公共交通」の実現につながるものと考えている。

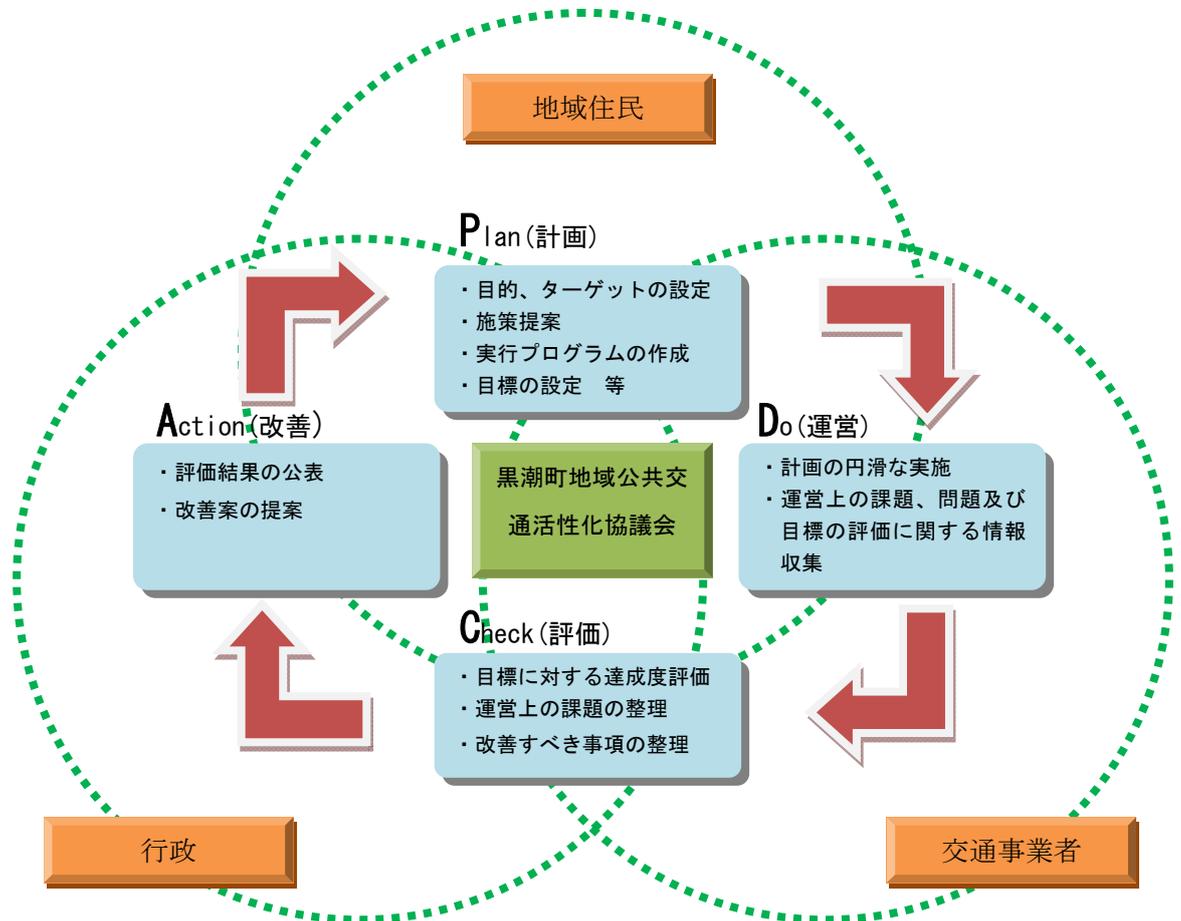
まちの
交通手段

◇上記の実現においては、町民、行政、交通事業者の協力・連携、及び創意工夫が欠かせない。公共交通がこの地域にとって無くてはならないものとの認識を共有しつつ、三者の英知を結集して、公共交通のある安心な生活を守ることが、ひいては「人が元気、自然が元気、地域が元気な黒潮町」（黒潮町総合振興計画）の実現にもつながるものと考えている。
(次ページは総合振興計画策定時の住民要望を踏まえ、これに対する地域公共交通の貢献を示したものである)

3.2 取り組み方針

計画の実施に向けては、住民、行政、交通事業者の連携による取り組みを基本とする。また、以下に示すようにPDCAの改善サイクルを取り入れ、必要に応じて検証、見直しを重ねながら継続的に改善を行うものとする。

図表 3-1 計画の実施に向けての取り組み方針イメージ

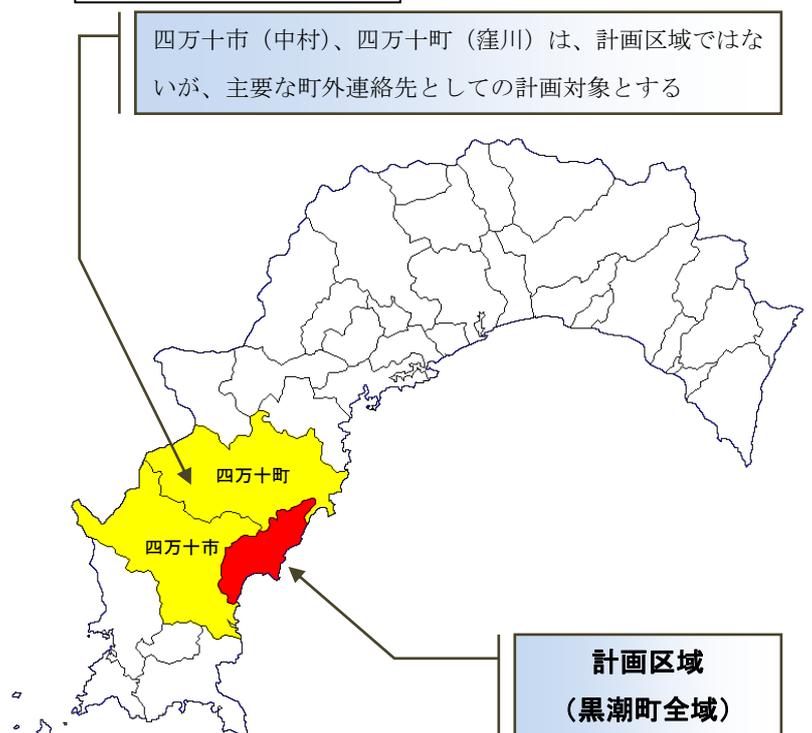


3.2 計画区域及び計画期間

計画区域は、黒潮町全域とする。ただし、四万十市（中村）、四万十町（窪川）については、黒潮町の主要な町外連絡先であるため、この連携においてのみ計画対象とする。

また、本計画の計画期間は、平成22年度から平成31年度までの10年間とする。ただし、このうち平成22年から24年までの3年間で「短期」とし、一定の目標を定めた上で、その達成度を評価するものとした。

図表 3-2 計画区域について



3.3 計画目標

本計画において目指す地域公共交通の姿として、以下の3つを目標とする。また、それぞれの目標ごとに達成度を測る評価指標とその達成目標値を定めた。

計画目標1 町民の安心な生活を支える公共交通		
評価指標	鉄道、バスに乗降可能な場所から300m以上離れた地域に居住する人口の比率	
達成目標	<ul style="list-style-type: none"> 3年後目標：0.5% 10年後目標：0.0% 	現況値 1.2%
<p>黒潮町内には、駅、バス停までの距離が遠く（300m以上）、公共交通の利用が困難な地域が存在する。このような地域の居住者の割合を0%とすることを達成目標とする。</p>		
計画目標2 効率的かつ柔軟で持続可能な公共交通		
評価指標	みなし4条（旧21条）路線における週間利用者数が0人の運行系統	
達成目標	<ul style="list-style-type: none"> 3年後目標：7系統（現況の半分） 10年後目標：0系統 	現況値 14系統
<p>効率的かつ将来的な社会環境の変化にも対応可能な公共交通を目指す。この評価のために週間利用者数がゼロの運行系統をなくすことを達成目標とする。（利用者の確保・増加や運行の再編等による）</p>		
計画目標3 町内外の活発な利用に支えられた公共交通		
評価指標	バス停留所の整備率（整備済＝ポール＋バス停名プレート＋時刻表プレートの3点が整備されたもの）	
達成目標	<ul style="list-style-type: none"> 3年後目標：50% 10年後目標：100% 	現況値 24% [※]
評価指標	バス情報に関する広報（路線、系統、時刻表、料金等の基本情報＋ニュース、協議会、収支、利用状況等の拡張情報）	
達成目標	<ul style="list-style-type: none"> 3年後目標：基本情報の整備、HP立ち上げ 10年後目標：拡張情報＋3回/年以上の更新 	現況値 （未整備）
<p>町の内外における利用者の維持・拡大を図る上で、利便性の向上や公共交通に関する情報発信は欠かせない。バス停整備に関しては可能な限り黒潮町らしさを表現可能な統一形式とする。</p>		

※）バス停整備の現況値は、全バス停136のうち、32バス停を整備済（ポール＋バス停名プレート＋時刻表プレートの3点が整備）として算出している。

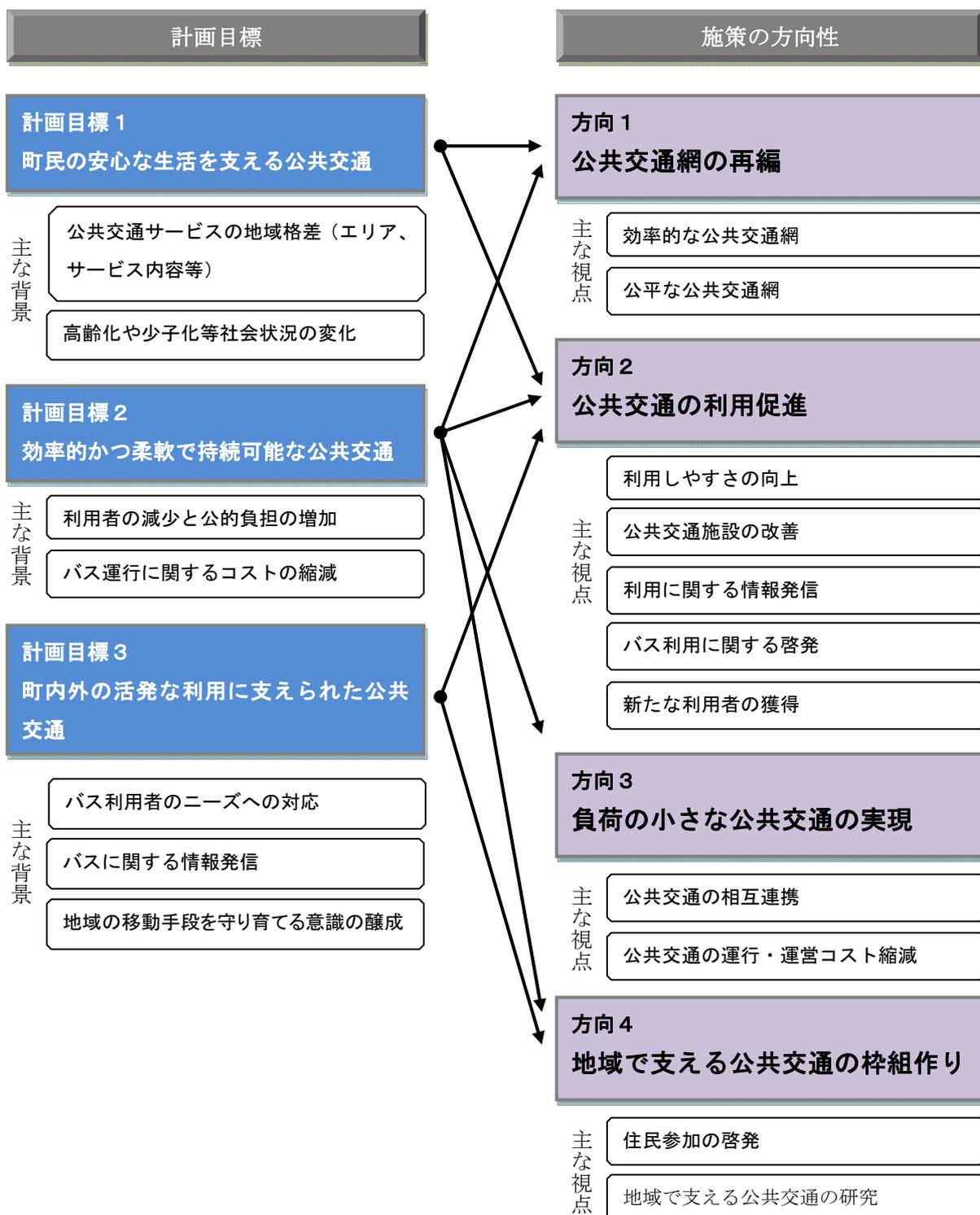


4. 目標達成のための施策

4.1 施策の方向性

計画目標、及びその設定の背景となった地域公共交通の課題を踏まえ、施策の方向性を以下のように設定した。

図表 4-1 計画目標と施策の方向性との関連



4.2 施策の内容と実施スケジュール（施策の具体案については、本編「9. 目標達成のための施策 9-2 施策内容」に示す）

○：短期（平成22年度から24年度までの概ね3年間）で実施を目指す施策
 △：関係機関や地域との調整や合意が可能であれば短期での実施を目指す施策
 -：基本的に中長期での対応を目指す施策

方向性	視点	施策	施策番号	短期の実施	実施主体			スケジュール				備考	
					地域	黒潮町	交通事業者	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度以降		
方向1 公共交通網の再編	効率的な公共交通網	バス路線の役割（幹線系路線、支線系路線等）の設定とこれに対応したサービスの提供	1	△	△	○	○	方針決定	調整の整った区間から順次実施				
		支線系路線における需要に応じたバス運行の見直し（利用者ゼロ便等）	2	△		○	○	路線抽出	方針決定・調整		継続的な実施		
	公平な公共交通網	「公平性」に関する評価指標の決定	3	○		○		方針決定	モデル実施				
		公共交通空白地域の解消	4	△	△	○	○		優先対応地域への対応		他地域への拡大		
		町内における公共交通利用方法の統一	5	○		○	○	方針決定	実施				
方向2 公共交通の利用促進	利用しやすいの向上	運賃制度改善の検討	料金体系のわかりやすさの向上（ゾーン内均一運賃、100円刻み運賃等）	6	△		○		調査・調整		実施または試行		
			運賃の上限額の設定	7	△		○		調査・調整		実施または試行		
			免許返納者への運賃割引	8	△		○		調査・調整		実施または試行		
		公共交通利用可能機会の拡大（バスの増便、夜間運行、タクシー活用等）	9	△		○		調査・調整		実施または試行			
		デマンド型公共交通の導入	10	△		○		調査・調整		実施または試行			
		ICカードの導入	11	-		○		調査・調整		実施または試行			
		商店等との連携	12	△	○		○	調査・調整		実施または試行			
	公共交通施設の改善	バス車両の改善（低床化等）	13	-			○			車両更新時期に検討			
		バス停の整備	14	○	○		○	モデル整備	実施可能なバス停から順次実施				
	利用に関する情報発信	公共交通マップや携帯可能な時刻表、路線図等の作成		15	○		○	○	制作・配布	必要に応じて情報の更新			
		経路案内システムの設置		16	-		○	○		調査・調整		実施または試行	
		公共交通に関する情報提供サイトの開設（ホームページ）		17	○		○	○	開設	情報更新・拡張情報の配信			
	バス利用に関する啓発	公共交通を利用したエコ活動の促進		18	○	○	○		町職員の実施	継続			
		車両のラッピングや愛称募集		19	-		○	○		調査・調整		実施または試行	
		バス利用推進のプロモーション活動		20	○		○	○	方針決定	調整の整った区間から順次実施			
新たな利用者の獲得	公共交通利用のツアー企画		21	-			○	企画	可能なものから順次実施				
	観光施設とのタイアップによる公共交通利用観光客への各種サービス		22	-	○		○	企画	可能なものから順次実施				
	観光地周遊が可能な移動手段の提供		23	-			○	企画	可能なものから順次実施				
方向3 負荷の小さな公共交通の実現	公共交通の相互連携	土佐くろしお鉄道とバスの連携強化	24	△			○	調整	調整の整った施策から順次実施				
		タクシーの活用	25	○		△	○	調整・準備	実証運行	本格運行への移行			
	公共交通の運営コスト削減	小型バスの導入	26	-			○			車両更新時期に検討			
		アイドリングストップ等エコ運転の実施	27	○			○	実施	地域の反応等を確認しながら継続実施				
方向4 地域で支える公共交通の枠組作り	地域で支える公共交通の研究・調査	地域で支える公共交通の手法等について	28	○	○	○	○	実施					
		住民、行政、交通事業者等の役割分担と導入プロセスについて	29	○	○	○	○	実施					
		行政、交通事業者等による支援のあり方について	30	○		○	○	実施					
	住民参加の啓発	地域で支える公共交通の研究・調査結果に関する情報発信	31	○		○			実施				
		過疎地有償運送の実証運行等によるデモンストレーション	32	○	○	○		調整・準備	運行	登録更新して運行			

注) 事業主体において「地域」とは、NPO、農業協同組合、消費生活協同組合、医療法人、社会福祉法人、商工会議所、商工会、及び場合により地域住民を指すものである。