

市原市のスクールバス事業の今後のあり方について



千葉県市原市 沼倉 誠人

1. はじめに

(1) 市原市の地理・歴史

市原市は、千葉県中央部、千葉市の南に隣接し、東京湾に面している都市である。大化の改新後に、いちはらに上総国府が置かれ、文化や行政の中心地として栄えた。現在の市原市は1963年に市原町、五井町、姉崎町、三和町、市津町の5町が合併し、1967年に南総町と加茂村が合併したことにより、誕生した。

最後の市町村合併から既に60年以上経過しているが、市の面積が東京及び東京に隣接する3市の中では、横浜市に次いで2番目に大きいこともあり、1つの市としてのまとまりは薄く、かつての町、村時代の地域における仲間意識が根強く残っている。

図1 市原市位置図



(市原市HPより)

(2) 市原市の人口・学校の統廃合

市原市の人口は現在約27万人であり、北部・西部地域の中には人口が現在も増加している地域があるものの、東部及び南部地域の過疎化は深刻で、全市としては平成15年度をピークに減少傾向にある。また、少子高齢化の影響も大きく、児童数が大幅に減少していることから、平成22年3月をもって、里見・高滝・富山・白鳥の4小学校が閉校し、加茂小中教育一貫校に、平成28年3月に平三小学校が廃校し、鶴舞小学校に統合された。平成29年3月には市東第二小学校が廃校し、市東第一小学校へ統合される予定である。

(3) 市原市の路線バス

市原市の路線バスにおける交通網は、長年にわたり小湊バス、千葉中央バス、日東交通バスの3社が営んできた。しかし、平成12年に道路交通法が改正され、大幅な規制緩和が実施されたことにより、採算が合わないバス路線の廃止が全国的に行われるようになった。

加えて、本市で営業を行う路線バス会社が抱える共通の課題として、バスの運転手の人材不足があり、定年退職を迎える従業員の補充を行うことができず、バス路線の廃止やバスの本数削減を行わざるを得ない状況になっている。

このような状況のため、平成28年3月をもって、千葉中央バスが潤井戸線、ちはら台南線、ちはら台北線、群境線、火の見線、吉野台線の6路線が廃止となり、これに伴い市東地区が交通空白地帯となった。

(4)本レポートの目的

60年前に市町村合併が行われ、現在の市原市が誕生して以降、全ての地区で同様のサービスが受けられるよう教育環境を実施してきた。だが、児童・生徒数の減少は顕著であり、2学年を1学級とする複式学級が本市の南部の学校では増えてきたことから、学校を統廃合する動きが加速化している。

また、道路交通法改正の影響を受けた赤字路線の廃止が進み、小・中学校に通う際だけでなく、高校や大学へ通学する際にも弊害となっているため、ますます子育て世代の都市部への転出を促進させる状況を作り出してしまっている。このような状況の中、限られた財源で、どのような施策を実施するのが最適なのかを検証し、他市との比較を通じて、「混乗化導入」を本レポートで提案したい。

2. 学校へ通学するための交通手段の課題

(1)加茂小中一貫教育校設立時における交通手段の成果と課題

平成25年4月、市原市の南部にあり、かつて加茂村と呼ばれていた加茂地区の4つの小学校が全て廃校となり、新たに加茂中学校敷地内の空きスペースに加茂小学校を設置することによって、市原市初の小中一貫教育校が創設された。加茂地区は7640ヘクタールという広大な面積であり、かつ交通手段が充実していない。そのような状況の中、加茂小中一貫教育校を開校するにあたって、地域住民と教育委員会が児童の学校への通学手段を協議し、下記はその結果である。

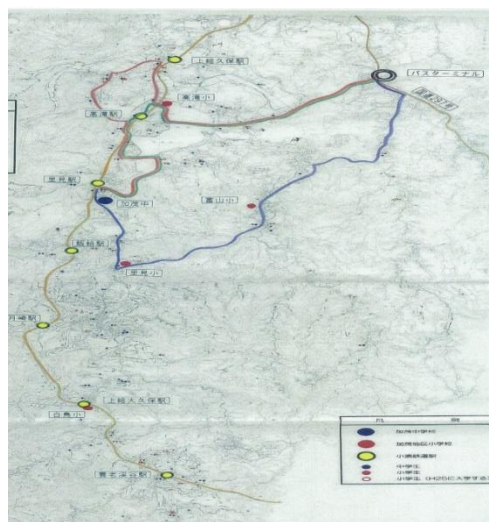
① 加茂小中一貫校の創設にあたり、児童の公共交通機関利用者が大幅に増加することが想定されたことから、地元の公共交通機関である小湊鉄道及び小湊バスと協議し、鉄道（上記図の黄色線）

の便数増加、路線バスの既存路線の再編（上記図の青線）及び新規路線の創設（上記図の赤線）を実現した。また、小学生・中学生の通学にかかる公共交通手段を確保するとともに、登下校時間に合わせたダイヤの編成も併せて実施した。

② 通学距離が片道、概ね4キロ以上、かつ駅やバス停から概ね1キロ以上離れている児童は自力通学が困難と認めスクールバスによる通学とした。

③ 市では29人乗りのスクールバスを新規購入し、閉校した里見小学校が活用をしていた12人乗りのスクールバスについても継続的に使用し、更にスクールバスで対応できない地域については、スクールタクシー1台を運行委託し、交通弱者である児童たちを救済する手段を確保することとした。

図2 加茂地区の公共交通



（児童生徒の通学手段についてより抜粋）

なお、加茂小学校の特例として、鉄道又は路線バスの定期券を購入して通学する児童については、その全額を市が補助することとした。また、スクールバスの利用料金についても、無料とした。

①から③の結果、加茂小学校へスクールバス等（スクールタクシー利用者含む）の利用者は当初検討されていた案の14名から40名へ、鉄道の利用者は19名から43名へ、路線バス利用者は0名から56名へ大幅に増加することとなり、児童や保護者の負担は大幅に軽減されることとなった。なお、平成24年度と平成25年度の加茂地区の公共交通機関利用者とスクールバス等利用者の比較は下記表のとおりである。

表1 利用者数の比較

	公共交通機関利用者	スクールバス等利用者	合計 (A+B)
平成24年度①	4人	非公表(12人以下)	15人
平成25年度②	99人	40人	139人
増減額②-①	95人	51人	124人

平成24年度まで利用していたスクールバスの乗車定員が12名のため、運転手を除き、11人とした。

そして、加茂小中一貫教育校の設立時における交通手段確保の成果としては、公共交通機関の利用者増加により、鉄道の便数増加や新規バス路線の創設など、加茂小中一貫校の設立は児童や保護者のみならず、地域住民にとっても、公共交通機関の利便性の向上という大きな成果をあげることができた。しかし、今後も学校運営を行っていくにあたり、以下の2つの課題を生むことになった。

1点目は、加茂地区の特例として、児童の学校への通学費の負担全額免除を実現したが、市の切迫する財政状況を踏まえ、いつ、どの程度負担を求めるべきか検討が必要となった。なお、スクールバスについては、他に2つの地区で運行を行っているが、現時点ではスクールバスの乗車料金をいくりに設定し、どのように乗車料金の回収するかについて、課題があるため、負担はどの地区でも無料となっている。それに対して、他地区では児童が公共交通機関を利用する場合は、毎月1,600円の負担を求めているため、他の地区との公平性が保たれていない。この点でも公共交通機関の利用者とスクールバス利用者で整合性がとれていない状況となっている。

なお、本市の遠距離通学費補助金とスクールバス等運行委託料にかかった金額の比較は下記の通りである。

表2 遠距離通学費補助金とスクールバス等運行委託料比較

	遠距離通学費補助金(公共交通機関利用者への補助)(A)	スクールバス等運行委託料(B)	合計 (A+B)
平成24年度①	3,394千円	3,902千円	7,296千円
平成25年度②	7,674千円	10,503千円	18,177千円
増減額②-①	4,280千円	6,601千円	10,881千円

(市原市 主要な施策の成果及び予算執行の実績報告書より抜粋)

公共交通機関を利用する児童数が大幅に増加し、かつスクールバス 1 台及びスクールタクシー1 台を新たに運行委託し、スクールバス 1 台の走行ルートを見直した結果、遠距離通学費補助金及びスクールバス等運行委託料がともに大幅に増加することとなった。

小学校の統廃合は今後も実施が予定されており、加茂小学校と同様の対応を行っていけば、財政状況の圧迫につながることは明らかである。

2 点目は、加茂小学校開校時の全学年の児童数の合計は 143 名であったが、この 3 年間で更に児童数が減り、平成 28 年 4 月時点で、全学年の児童数の合計は 121 名と 3 年前から 15% も減少した。児童数の減少は公共交通機関の利用者の減少に直結するため、今後はバス本数の減少や一部バス路線の廃止が危ぶまれる。

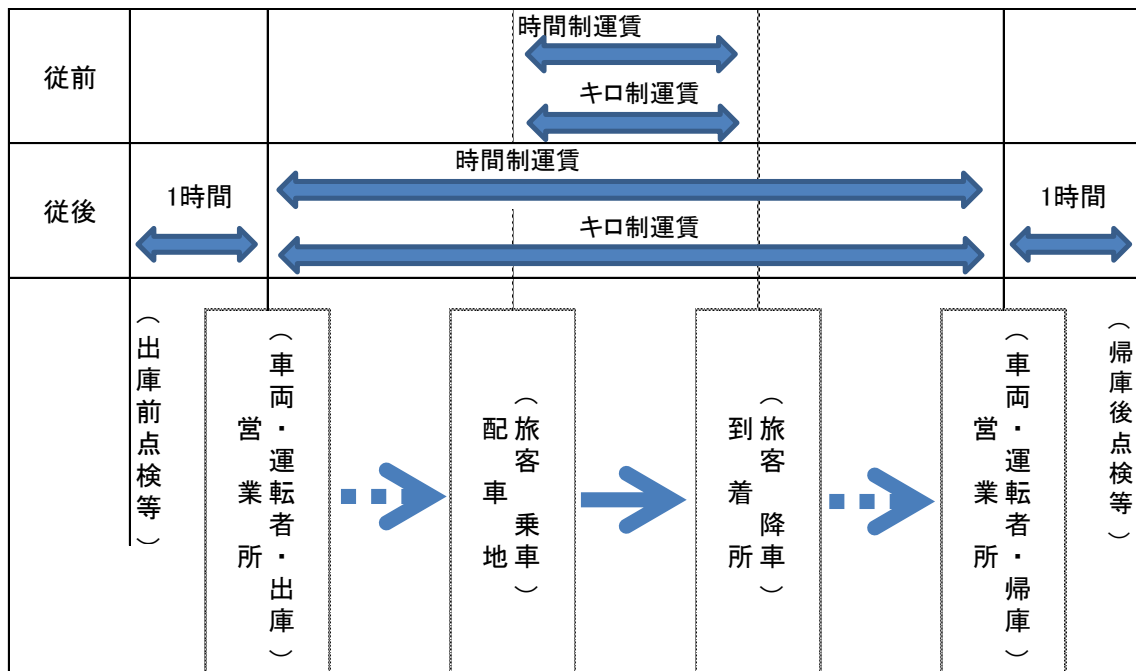
(2) 高速ツアーバス事故を受けた運行委託料金の高騰について

平成 24 年 4 月に群馬県藤岡市の関東自動車道上り線藤岡ジャンクション付近で都市間ツアーバスが防音壁に衝突し、乗客 7 人が死亡、乗客乗員 39 人が重軽傷を負った。このような痛ましい交通事故を受けて、国土交通省では、貸切バスの運賃・料金制度を下記のとおり、改正した。

改正後の料金には従来までコスト計算の積算の際に計上されていなかったが、車の安全確認を行うための出庫前点検等と帰庫後点検等の合計 2 時間が計上されることとなった。加えて、営業所車庫から配車地までの距離及び時間と目的地から営業所車庫までにかかる距離及び時間を所定の計算方法によって、積算することが義務づけられるようになった。

この結果、貸切バスの委託料金は大幅に跳ね上がり、各自治体のスクールバス事業においても出費額が増えることが想定される。

図 2 高速ツアーバス事故前後の制度変更



3. 通学手段等を維持するために今後取り組むべき施策について

前章で述べたとおり、財政状況を圧迫する要因が増加していく中、スクールバス事業を継続していくために、以下の3つの施策について検証を行う。

- ① スクールバスを有料化する場合
- ② 混乗化する場合
- ③ コミュニティバスを運行する場合

なお、本市ではスクールバスの車両を購入するにあたって、国庫補助金の1つである「へき地児童生徒援助費等補助金」を活用し、スクールバス車両購入費のおよそ半額を補助金として支給を受けていることから、上記①及び②の施策を利用する場合には文部科学省への提出も必要となる。

(1) スクールバスを有料化する場合

スクールバスを有料化する場合の効用としては、以下の3点が挙げられる。

1点目は児童・生徒の利用者から料金を徴収することで経費の一部に充当することができる。

2点目としては、現在学区外通学を行っている児童生徒や4キロ以内から通学している児童、6キロ以内から通学している生徒にはスクールバスへの乗車を認めていないが、料金を一律で支払う方式へ変更することで、上述の児童生徒についての乗車も認めることが可能となる。

3点目としては、負担を多地区と同様の水準に引き上げ、かつ規制ないし要綱を制定することによって、利用者負担の均衡が図られることに加え、スクールバス事業に対する透明性の確保を行うことも可能となる。

なお、スクールバスを有料化する場合の課題としては、以下の3点が挙げられる。

1点目はスクールバスの乗車定員には限度があるため、優先して乗車させるべき児童・生徒の順位を明確に取り決める必要がある。

2点目は現在のスクールバス利用を無料から有料に切り替えることで、住民の理解を得られるかである。スクールバスを運行開始させた経緯が路線バスの廃止に伴う代替手段であれば一定の理解を得られるかもしれないが、スクールバスの運行が学校統合の条件となり、かつ無料から有料にすれば反発が予想される。

3点目はスクールバスの乗車を無料でなくなることで利用者がどれだけ減少するかである。

(2) スクールバスを混乗化する場合

スクールバスを混乗化させる効用は、以下の2点が挙げられる。

1点目は、朝の通学時の高校生等をスクールバスに乗車させることで、スクールバスの空定員を有効に活用することができ、通学・通勤の定期券の販売を通して、スクールバス運行の財源を確保することが可能となる。

2点目は、保護者の学校もしくは駅までの送迎負担を軽減することで、他市ないし本市内他地区への転出者が多い加茂地区における子育て世帯の転出を抑制する効果が期待される。

なお、スクールバスを混乗化させる課題としては、以下の2点が挙げられる。

1点目は、定期券の販売方法や雨天時のみ利用したい乗客への対応や1日のみ利用したいと考えている乗客に対する料金の受け取り方法を料金箱の設置等を含め、検討が必要になる。

2点目は、下校の際のスクールバスの運行時刻は、学校のカリキュラムに応じて、週の中でも大きく変更が行われる。例えば月・火・水・金については午後3時に児童が下校し、木については、正午に下校する場合、木だけスクールバスの運行時刻を変更する必要が生じる。

また、運動会等の関係で振替休日が行われる場合、スクールバスを運行することができなくなる。その際に、一般の乗客に対してどのような周知、どのような対応を図っていくべきか検討が必要となる。

(3) スクールバスをコミュニティバスに転用する場合

スクールバスからコミュニティバスに転用する効用は、以下の1点が挙げられる。

1点目はスクールバスの混乗は児童生徒を優先せざるを得ないのに対して、コミュニティバスであれば全ての人々が気兼ねなく、乗車することができる地域の足となる点である。

2点目は本市で実施をしているコミュニティバスは現在2台あるが、運営の主体は地域住民等で構成される運営協議会が主体であるため、地域に必要な交通手段を住民目線で検討することができ、かつ交通手段を継続していくための様々な知恵を地域住民と協同して考えていく事ができる。

スクールバスからコミュニティバスに転用する課題としては以下の2点が挙げられる。

1点目は、地域住民が心から自分たちでバスを走らせたいという強い意志とバスを利用したいと考えている住民のニーズがなければ市の財政赤字と住民たちの負担が非常に大きくなる点である。

2点目は、地域住民等が運営協議会を立ち上げ、事業を実施していくにはかなりの時間がかかることが挙げられる。実際に別の市原市の地区でコミュニティバスを走らせる際にはニーズ調査から事業開始までに2年間を要した。

以上、スクールバス等を維持するために上記3施策について検討を行ってきたが、施策①「スクールバスを有償化する場合」は保護者との協議が必要となる。スクールバス導入を学校統廃合の条件とし、かつ当初は無料だったものを有料にするのであれば、財政状況は改善するが利用者が減少し、地域から住民の移住に拍車をかけてしまう可能性がある。②「スクールバスの混乗化」の提案では、高校生等になってもスクールバスを利用することができるようになり、安定した財源を確保することが可能となるため、「スクールバスを有償化する場合」の施策より、まずは「スクールバスの混乗化について」検討を行うこととしたい。

なお、加茂地区の場合は施策③「スクールバスをコミュニティバスに転用する場合」はコミュニティバスを運行していない地域で運営協議会を設立するような機運が起こっておらず、かつ加茂地区は面積が広く、公共交通機関も充実していないことから、最寄駅までの交通手段も車を使うと回答をした住民が 67.4%、バスを使うと回答をした住民が 5.4%と住民のニーズはバスより車であり、コミュニティバスを運行しても利用が見込めない、本施策については時期早々であると考えます。以上の点を踏まえ、本レポートでは「スクールバスを混乗化する場合」について他市の参考事例等を交えながら深く検証し、市原市に適した提案を行いたい。

表 3 今後取り組むべき施策

施策	効用	課題
スクールバスを有償化する場合	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乗車料金を運行経費に充当することができる 2. 学区外の児童生徒も利用可能 3. 他地区の保護者負担額と均衡が図られる 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 優先させて乗車させる児童・生徒の選別が必要となる 2. 有料化に対して、住民からの理解をえることが必要となる。
スクールバスを混乗化する場合	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乗車料金を運行経費に充当することができる 2. 保護者の送迎負担を軽減し、子育て世帯の転出を防ぐ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 料金箱の設置の是非について 2. 帰宅時間帯のバスの運行時刻の周知について
スクールバスをコミュニティバスに転用する場合	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明確な地域の足となる 2. コミュニティバス運行の先例がある 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地域住民からバス運行に関する機運が起こってはいない 2. 運行を開始するまで検討時間を要する

4. 混乗化の導入に向けた検証と提案

(1) 先進事例の検証（千葉県南房総市）

南房総市では、スクールバス千里線を昭和 63 年に、スクールバス北三原線を平成 19 年に運行開始した。

また、住民がスクールバスを利用するための混乗化に関する施策は、平成 18 年 3 月に南房総市通学バス有償運行に関する条例を制定し、平成 20 年 9 月に南房総市通学バス有償運行に関する条例施行規則を定めた。

この条例と施行規則の制定により、通学バスに一般旅客を乗せ、料金箱を使用して、乗客から 200 円の乗車料金（路線内区間全て乗車料金は 200 円）を徴収し、かつ定期券の販売を教育総務課で行っている。

なお、乗車券の種類は下記のとおりである。

表 4 乗車券の種類

乗車券の種類		金額	乗車券の種類		金額		
通勤定期券	一般	1 箇月	7,500円	通学定期券	高校生以上	1 箇月	7,500円
		3 箇月	21,375円			3 箇月	14,360円
			6 箇月			27,220円	

また、平成27年度の一般旅客の乗車人数は千里線が年間で100人、北三原線が年間で2,000人となっており、直近5年間の推移についてもほぼ横ばいとなっている。

千原線の運行本数は平日が1日2本（片道）、休日は運行休止となっている。北三原線の運行本数は平日が1日5.5本（片道）、休日は3.5本となっている。

千原線の利用者は地元の住民が不定期に利用をしており、北三原線は高校生等が数名定期券を購入し、他の住民も不定期に利用している。

その結果、千原線の収支状況は利用者からの料金徴収がおよそ2万円、年間の運行経費がおよそ500万円となっている。また、北三原線の収支状況は利用者からの料金徴収がおよそ40万円、年間の運行経費がおよそ830万円となっている。

上述の説明のとおり、スクールバスの空席を高校生等に定期的に利用してもらうことで、収益の改善につながる。また、交通空白地帯を走るスクールバスの利用が可能となることで、保護者の送迎負担の改善につながり、かつ本市の商業施設が集中する五井駅や牛久駅への移動手段も改善されることから多くのメリットを享受することができるようになる。

(2) 高校生の通学手段をメインターゲットとして、スクールバスの混乗化導入へ！！

前述の検討結果と先進市の事例を踏まえ、まずは高校生の通学手段として、スクールバスの混乗化導入を目指すこととしたい。

本市のスクールバスに導入する場合、前述のとおり、課題は2点あり、1点目の課題については、児童が朝、学校へ通学する時間帯については、乗車定員数に限りがあることが挙げられる。

ただし、現在のスクールバス乗車席には空きがあり、また、12歳未満の子どもについては道路運送車両の保安基準第53条第2項にて、「前項の乗車定員は、十二歳以上の者の数をもつて表すものとする。この場合において、十二歳以上の者一人は、十二歳未満の小児又は幼児一・五人に相当するものとする。」と定められていることから、加茂地区で運行をしている29人乗りのバスであればおよそ大人（高校生含む）10人程度。12人乗りバスであればおよそ大人（高校生含む）5人程度であれば、児童以外の乗客を乗せることが可能となる。

なお、本市では市東地区のスクールバスの運行については、既に上記の保安基準を活用した乗車人数にて、スクールバスの運行を行っている。

また、全児童有料化の前段階として、現在は学区内から加茂小学校へ通学する児童のみスクールバスの利用を認めているが、学区外から通学する児童についても、既存の集合地点まで自力で集合し、かつ有料でスクールバスへの乗車を承認することで、保護者の送迎負担の改善とスクールバスの収支の改善の両方を図ることとしたい。

次に、課題の2点目である学校行事等によるスクールバスの帰りの便の時間帯変更については、毎月分のスクールバスの運行時刻表をバスの車内と、高校生等が最寄駅として利用することが想定される小湊鉄道里見駅にて、掲示を行い、周知の徹底を図ることとしたい。

また、本市の各公共交通機関（JR、京成線除く）やコミュニティバスで販売を行っている片道定期券についても販売をする旨を周知する。混乗化の効果は限定的となり、高校生等の帰宅の際には迎えが必要となってしまうが、朝の送迎については、保護者の送迎負担を軽減するメリットがある。

表 5 市原市版 乗車券の種類

乗車券の種類			金額 (往復)	金額 (片道)
通勤定期券	一般	1 箇月	7,500 円	3,750 円
		3 箇月	21,375 円	10,686 円
通学定期券	高校生以上	1 箇月	5,040 円	2,520 円
		3 箇月	14,360 円	7,180 円
		6 箇月	27,220 円	13,610 円

なお、加茂中学校の3年生は現在31人おり、その中で、中学卒業後、スクールバスが活用できるのであれば、利用したいと考える生徒数は卒業生の住居分布図から判断する限り、毎年およそ8人程度が予想される。(年によっては、若干の変動あり)

仮に8人の高校生が6箇月定期券(往復)を年に2回購入した場合は、
 $27,220 \text{ 円} \times 2 \times 8 \text{ 人} = 435,520 \text{ 円}$

およそ43万円収支を改善することが可能となり、かつ保護者の送迎負担を改善することが可能となる。加茂地区のスクールバスの運行委託料金(スクールタクシー除く)はおよそ500万円であることから、運行経費の10分の1弱を補填する事ができる。

今後、児童・生徒からスクールバス乗車料金を徴収する場合は5分の1弱を更に補填することができ、2つの歳入を合わせると運行経費の10分の3弱をまかなうことが可能となる。また、スクールバスの運行経費は普通交付税の算定基準としても活用されており、運行経費の2分の1が補助対象となる。

以上から、スクールバスに関連する歳入によって、運行経費の多くを賄う事ができるため、今後も継続した事業運営が期待できる。また、住民自身で一部経費を負担することにより、自分たちのバスだという認識が強くなり、利用へつなげていくことが可能となる。

5. まとめ

本レポートでは、スクールバスの混乗化の第一段階としての提案をした。

今後は混乗化と併せて、スクールバスの有料化についても地域住民と一緒に協議を行い、財源を確保した上で、改めて高校生等が部活動を行った後に利用できるバスを1便追加するなどの検討も行き、地域の足としてスクールバスを根付かせていきたい。

また、市原市では2回目の芸術祭アート×ミックス 2017 が開催されるが、このような大きなイベントの際に、混乗化したスクールバスがあれば、会場までの移動がよりスムーズに行う事ができ、より一層地域を活性化させていくことができる。

地域にも負担を求めるこのような改革は一朝一夕では達成することは難しい、自分たちの生まれ育った地域で、子育てを行い、加茂地区を今後も継続していくために粘り強く、地元住民と協議を重ね、地域の活性化につなげていきたい。

<参考文献>

児童生徒の通学手段について（配布資料）（PDF：3,835KB）

http://www.city.ichihara.chiba.jp/kosodate/shouchu/kamotiku.files/H2405_haihu.pdf

市原市人口ビジョン

http://www.city.ichihara.chiba.jp/joho/keikaku/sousei/vision_strategy.files/population_vision_summary.pdf

南房総市通学バス有償運行に関する条例施行規則

http://www1.g-reiki.net/minamiboso/reiki_honbun/r361RG00000792.html

南房総市地域公共交通網形成計画

<http://www.city.minamiboso.chiba.jp/0000007990.html>

5 陸上交通の運行のポイントに関する検討・整理

<http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/kansai/program/05.pdf>

市原市青葉台地区コミュニティバス「あおばす」の取組

<http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/soukou/soukou-magazine/1004ichihara.pdf>

路線バス等をスクールバスとして活用するための基本的な考え方と具体的な取組方策について

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/06050822/001.htm

貸切バスの運賃・料金制度 - 国土交通省

<https://www.tb.mlit.go.jp/chubu/jikou/shinunchin/shinunchin.html>

市原市決算資料

<http://www.city.ichihara.chiba.jp/joho/zaisei/shiryo/seika/index.html>