

〈特別寄稿〉

地方都市域の路線バスの変遷に 内在する制度や諸課題の考察 ——群馬県内の事例でみる諸問題——

大 島 登 志 彦

1. はじめに

地方都市域の路線バスは、大都市圏に比べて、自家用車の普及が顕著かつ急速だったことに加えて、鉄道の近代化やスピードアップ、運賃高騰、車を使えない人に対する家族の送迎の普及などが重なって、全盛時以降の概ね半世紀間に、利用者は急速に減少してきた。市内に路線バス空白地域が増えた1990年代以降、コミュニティバス（3(2)で考察）が多くの都市で運行され始めるが、その多くは、運行範囲が市域に限定される上、ルートが複雑な都市が多かった。初期のコミュニティバスが運行開始した頃からも四半世紀を経た昨今、多くの地方都市ではバスの再編や利用促進策が議論されるが、一般路線バス（3(1)で考察）共々、バス利用者は低迷している傾向にある。近年は、高齢者の運転免許返納の促進と絡めて、公共交通整備の必要性が叫ばれているが、少子高齢化や運輸業界の深刻な人手不足の中で、路線バスの将来不安が論じられる昨今でもある。

群馬県内の多くの市町村では、公共交通の改善提案や交通網形成計画が提示されてきた。しかし、抽象的な内容が多く、短期間で具体的な改善に結びつく施策はほとんどなかったと思われるし、県内のバス利用者も低迷してきた。また、近年「燃料電池」や「電動バス」等を用いた環境にやさしい車両や自動運転、次世代移動サービス（マース）等の実証実験、タクシーの有効活用が唱えられている。しかしこれらの政策は、まだ具体性やコストの面で不透明な要素が多いので、一部にデマンド交通を含めるにしても、在来型バスの活性化と有効活用を図って行く検討・政策が基本となろう。

群馬県は、地方の路線バスの変遷で見ると、拡大と縮小が短期間で顕著に推移し、先駆・縮図になってきた傾向が強い（図1）。上記の視点に立って、筆者は、地方の路線バスの課題研究の主要なフィールドとしてきた。近年そこには、活性化や利用促進を検討する土俵となる自治体とバス会社・市民双方の連携が乏しいまま、課題が蓄積されてきたことが考察できる。本稿では、自家用車普及率が長年全国一の群馬県において、路線バスの変遷を改めて概観した上で、運行方式や政策上の事例を含めて提示・課題考察し、全国的に共通する地方都市から中山間地域にかけての特有な公共交通事情とその課題を検証していく。

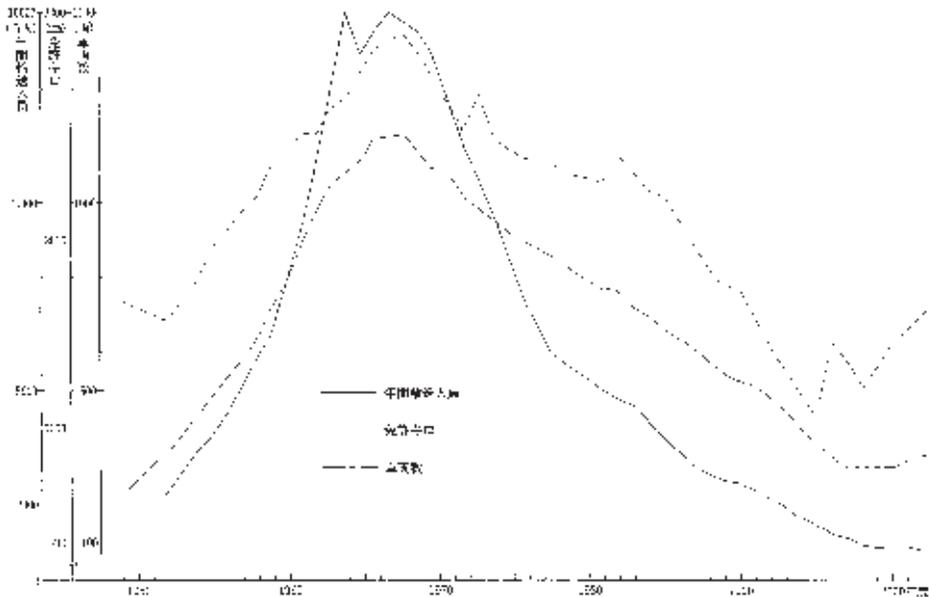


図1 群馬県バス輸送状況の推移
群馬県統計協会『群馬県統計年鑑』各年版をもとに、筆者作成

以下2章では、様々で複雑なバス路線（運行系統）を、運行経路や地域的性格から3つにグループ分けして、各々のグループの変遷と特性を大まかに考察する。3章では、路線バスを政策的な法・制度面から呼称や区分を行い、補助制度等も踏まえて、2章でみた路線の性格的な要素と対比して考察していく。

車社会が進んだ群馬県においては、鉄道はそれなりに利用されており、上信電鉄と上毛電鉄は「群馬型上下分離」と呼ばれる鉄道の基盤支援が、群馬県や沿線市町村の支援によって続けられてきた。一方で、バスの利用者数や利用頻度は極端に少ないことが指摘され、筆者はそれを「群馬型車社会」として、憂える状況であることを警鐘してきた。4章では、バス事業者や自治体の政策や市民の認識の一端を提示しながら、群馬県のバス利用が低迷してきた要因を分析し、この「群馬型車社会」の一端を考察する。5章では、その主要一因でもある高校生のバス利用の少なさと活性化策を考察していき、6章で全体を総括する。考察・記述事項は、統計データ等も若干参照するが、統計では把握できない事象を主体とする内容なので、筆者の見聞や乗車経験による考察が主体となる。

2. 群馬県における路線バス事情の変遷と バス路線の性格からみた区分と各々の特性

1960年代の地方の都市域では、当該都市を中心に、放射状に濃密なバス路線網が形成され、バスは市民の足として定着していた。群馬県においては、1960年代の乗合バスは、

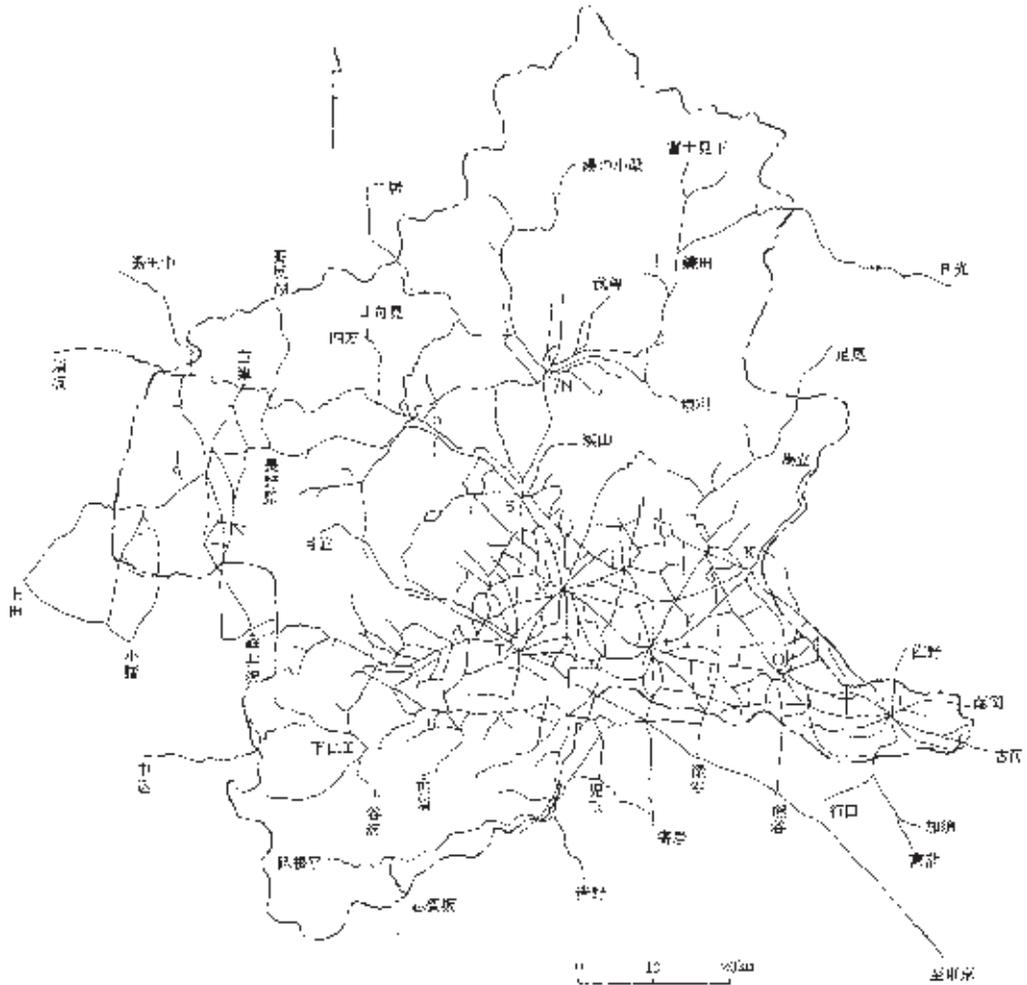


図2 1968年12月の群馬県におけるバス路線網
バス路線が最も伸びたころの様子で、隣接県や峠越えの区間も、多くのバスが入っていたことがわかる。
(各バス事業者提供資料をもとに筆者作成)

網の目のように運行され（図2）、年間輸送人員が約1億5,000万人、輸送分担率は53.3%で、県民の外出の過半に利用されていた（表1）。その頃から現在に至る約半世紀間のバスの縮小やサービスの低下（主に路線網の縮小と運行事情）は、路線の性格と特性を考察すると、次のパターンに分類できよう。

（1）幹線都市間バス

幹線道路を通して都市間を連絡するバスを総称して、筆者が呼称したもので、かつては、鉄道と競合するか否かに余り関わらず、毎時数本が等間隔で22時以降まで運行されていた（私鉄沿線は本数が少ない）。すなわち、かつての国鉄線の普通列車は、本数が

表1 群馬県の乗合バス輸送人員・輸送分担率の推移と自家用車の普及

年 度	乗合バス輸送人員 (()内は1965年度を100%とした%)		乗合バス輸送分担率 (%)		自家用車輸送分担率 (%)		群馬県総合 自動車台数 (千台)
	全国計(百万人)	群馬県(万人)	全国平均	群馬県	全国平均	群馬県	
1960	6,044 (61)	7,633 (55)	…	…	…	…	66
1965	9,862 (100)	13,771 (100)	32.0	53.3	5.5	7.5	144
1970	10,073 (102)	13,736 (100)	24.8	34.8	19.5	35.2	388
1975	9,119 (92)	8,585 (62)	19.8	16.4	31.3	61.5	617
1980	8,097 (82)	5,361 (39)	15.7	9.3	39.1	73.1	849
1985	6,998 (71)	3,906 (28)	13.0	5.8	42.1	76.6	1,052
1990	6,500 (66)	2,538 (18)	8.4	2.3	56.5	88.3	1,307
1995	5,756 (58)	1,491 (11)	6.9	1.4	60.7	89.9	1,518
2000	4,803 (49)	930 (6.8)	5.7	0.9	63.5	92.4	1,644
2002	4,503 (46)	874 (6.3)	5.2	0.8	64.0	92.5	1,676

資料 乗合バス輸送人員の全国計：日本バス協会『日本のバス事業』2004年版

乗合バス輸送人員の群馬県

群馬県統計協会『群馬県統計年鑑』各年版

群馬県総合自動車台数

乗合バス・自家用車の輸送分担率：「運輸の動き—メトロポリス93—」(1993, 関東運輸局)

「数字で見る関東の運輸の動き2005」(2005, 関東運輸局)

少なく運転間隔も不規則で、駅間距離も長かったため、通勤通学輸送以外の生活交通には適さず、鉄道沿線でもバス利用が主体だった。しかし、1960年代後半以降、自家用車の普及以外に、バス運賃の高騰や列車の増発とスピードアップ等により、鉄道利用に転換していき、バス利用は急速に縮小に向かった。鉄道と並行する路線は実質的に廃止され(高崎-藤岡・安中・富岡、伊勢崎-高崎・前橋・桐生、桐生-前橋・足利・太田等、一部は路線維持のため些少の本数で継続)、鉄道が並行しない路線も、減便されていった。

近年の群馬県内の一般路線バスのうち、毎時概ね2本以上で21時過ぎまで運行されて、幹線都市間バスとしての面影を留めるのは、埼玉県境を跨いで高崎線や上越新幹線に繋がる熊谷-太田・本庄-伊勢崎線と、渋川-前橋・高崎・伊香保線、沼田-片品村鎌田線だけである。県下の2大都市を結ぶ高崎-前橋線については、かつて4社5系統(主要な系統)・計300回(往復)以上運行されていたが、現在は2社3系統・計三十数回になっている。

(2) 中山間地域の路線

バス利用に陰りが生じて、事業全体が不採算となって拡大から縮小に向かう中で、農山村集落へ延びる路線がまず廃止される。その際、生活路線として利用者が残る山間集落までは、町や村が主導で廃止代替バス(町村営バスとも言われた。)(3(2)で考察)を運行し、必要最小限の足を確保する傾向にあった。朝夕は通学する児童生徒で混雑し、今にしてみれば、まだ多くの人々がバスを利用していた。しかし、すでに割高感が根付き

始めていた従前の運賃を規準に設定され、機械的に運行された傾向だったため、バス利用者は減少し続けた。また、1990年代以降は、路線バス需要を支えてきた高齢者や通学高校生の利用も、家族が送迎したり、スクールバスが各方面に運行される傾向が強まり、一層バス利用は低迷していく傾向になった。

（3）市内のバス路線網の動向

地方都市内の市街地地域のバス路線（系統）は、高度経済成長に伴う都市化によって人口密度が高くなり、市民がバスを利用して外出する機会も増え、1960年代までは市内循環線や郊外の団地や公共施設などに向かう多くの路線（系統）が設定された。しかし、1970年代以降、路線バス縮小の機運の中で、次の理由で運行効率が悪くなり、廃止に向かう傾向も観られた。

- ・ 信号が増えて、表定速度が遅くなる上、渋滞も視野に入れた運行効率の悪いダイヤとなる
 - ・ 1行路の走行キロが短いため、発着地での時間ロスが嵩む
 - ・ 均一運賃が設定され、乗車距離に対する運賃収益率は、距離制区間に比べて低い
- また、バスを利用していた市民の多くが、自転車や家族の送迎で移動する傾向になったので、減便や廃止に対する反対意向は弱く、廃止され易かった。

1990年代前半までに、郊外や都市間バスの走行ルートを除いて、市内のバス路線網は大方廃止されていくなかで、自治体主導で従来の路線バスとは別のフレームで運行され始めたのがコミュニティバス等である。その利用事情は、当然都市ごとに異なっているが、地方都市では1便当たり10名程度の利用が標準的だった。それは、昭和の時代には廃止されてもやむを得ないとされた目安の平均乗車密度5人（当時の第3種生活路線）

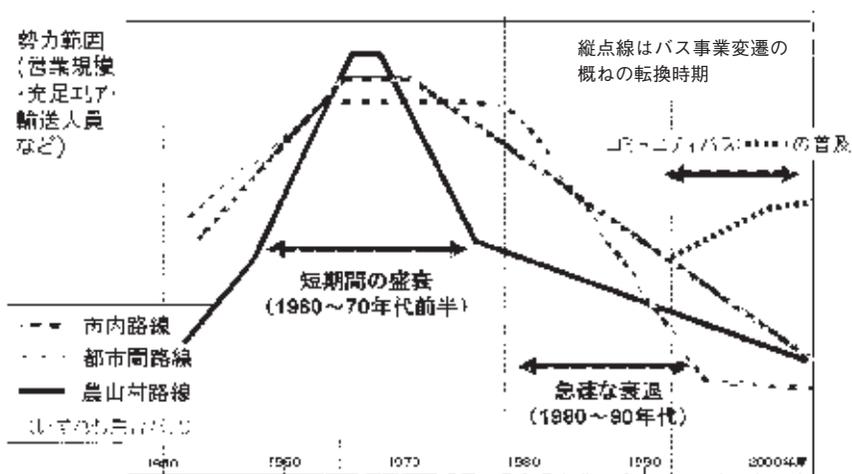


図3 路線種別ごとのバスの盛衰事情の推移(筆者作成の模式的概念図)

より少なかった（当該系統の運行距離や時間にもよるが、概して1便の利用者数を平均乗車密度に換算すると3：1程度だと考える）。運賃は低廉または無料でスタートしたが、多くの市民が利用するには至らず、収支率も30%以下の路線が多かった。

以上の性格的種別で区分したバス路線の大まかな廃止・縮小状況は、図3のように模式化できると考える。2000年頃のバス輸送分担率は、群馬県では1%未満になったが、他県では数%程度を維持していた（表1）。

3. 公共交通における路線バスの位置づけと制度的種別・運行方式

公共交通体系の中で、路線バスは、かつては少量・末端部分をカバーする交通機関として認識されてきた。しかし、長距離・高速面では新幹線の建設や航空機のシェアが増大する一方で、高齢化や自家用車の普及で、個別の移動に準じた部分まで、公共交通でカバーする社会情勢のなかで、全交通手段のなかで各々の位置づけや規模は、図4のように捉えられよう。

本稿の主テーマとする路線バスについては、2章で述べてきた通り、利用者減少や不採算を理由として従来の路線バスが廃止された後、一部で廃止代替バスが運行され、平成に入ると自治体主導のコミュニティバス、そして近年は、デマンド交通等、形態や種別が複雑多様なバスが走り始めている。それはまた、路線バスが多様でわかりに難くて乗らない理由にもなっていると考える。本章では、路線バスに関わる法・制度からみた

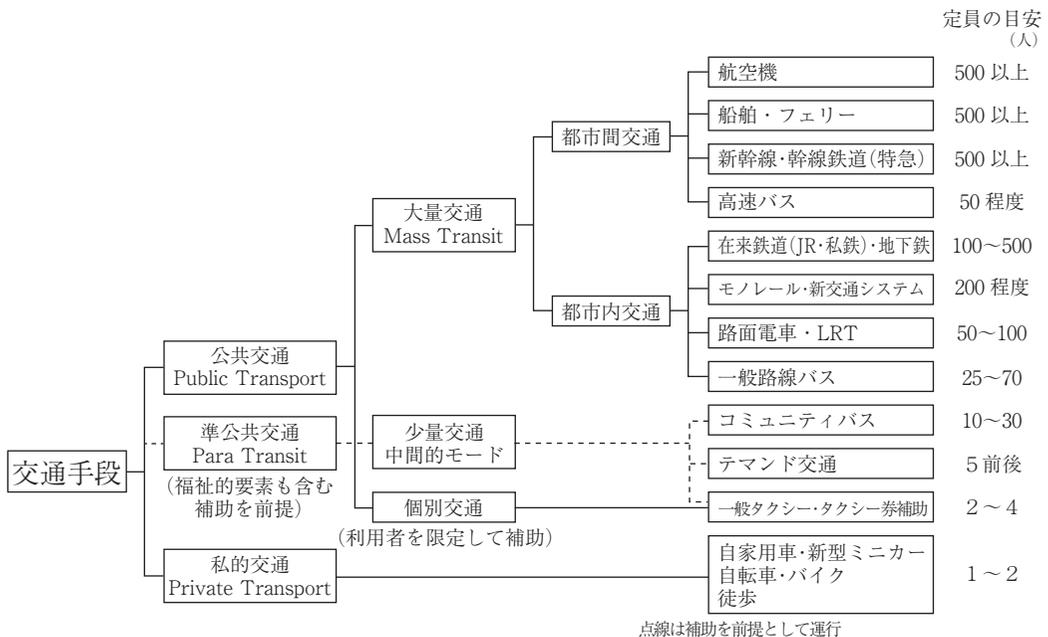


図4 公共交通の種類・性格・規模
 和平好弘(2002)『誰でもわかる交通のバリアフリー』(成山堂書店)掲載図を筆者修正



写真1 一般路線バスは、都市間連絡路線のほか、観光地へ向かう路線に残る(水上駅前、2010年頃)

呼称の種別を、2章で考察した性格的種別と絡めて、筆者なりに概観してみた。

(1) 一般路線バス

路線バス事業の基本は、道路運送法第4条に基づく一般乗合旅客運送事業で、従来地方都市では、民営バス事業者が路線免許を取って、地域住民の足を確保しながら採算性を求めて運行してきた（むしろ大都市域に市都営等の公共バスが多かった）。1960年代まではほとんどのバス路線が、これに該当していた。今は、市内完結路線の多くが自治体主導で運行するようになる中で、今でも従来通りの乗合バスの原点に基づく路線を「一般路線バス」と称するのが妥当であると考える。

路線バスが相次いで利用者の減少と不採算廃止を理由に廃止されていく中で、1970年以降、国や県の補助制度が確立し、規定の規準の補助制度に該当する路線は運行継続された（当時の第2種生活路線）。しかし、利用者の減少が続くと、補助期間が切れて（第3種生活路線）廃止される傾向にあった。

2(1)で述べた幹線都市間バスは、鉄道に沿う路線の多くは廃止されたが、鉄道が並行しない路線は、後に上記の第2種生活路線に準じた国や県・自治体の補助対象のなかで、回数を減らして存続してきた（地域間幹線系統）。その他、観光客が多数利用する路線なども、民営バス事業者が主導で運行継続されており、関係者の間では「自主路線」等とも略称される（写真1）。

近年地方都市域では、1つの市で完結する生活路線的要素の強い路線は、大方が下記の委託路線となっている。



写真2 廃止代替バスでスタートして「みなし4条」へ移行した委託バス
(波川駅前、2014.8.8)
[左:貸切バス委託方式だった波川―箕郷線(バス会社塗色)、右:
自家用有償バスだった北橋方面線]

(2) 委託路線バスとコミュニティバス

2(2)で記した廃止代替バスは、自治体主導で従前の乗合バスに準じたルートで運行することが基本とされ、その方式には、自家用有償バス(道路運送法第101条・現在は78条等の規定)と貸切バス事業者に運行を委託する方式(当時同法第24条等の規定による)があった。運賃は、従前を踏襲して始まり、以降は、乗合バスの運賃改訂があっても据え置かれる傾向だった(写真2)。そのため、同一自治体内の路線でも、従前の運行事業者や導入の時期により、運賃率に多少温度差が生じていた。

2000年以降、平成の市町村合併が進むと、廃止代替バスは、市域に併合された路線が増えていった。また、コミュニティバスが運行されていた旧市では、それらを一括再編して市町村民バス等で呼称する市町村や地域も増えて(以下コミュニティバスとして記載)、「廃止代替バス」の呼称はほとんど使われなくなった。

コミュニティバスは、明確な定義や法律用語にはない路線バスの1形態として、自治体主導で、従来の交通機関ではカバーしきれない小規模な需要を財政支援の下で(赤字を前提)、従前の乗合バスと関係なく、新たに運行されたバス交通サービスだと解釈される。そのルーツは、有料の一般路線バスに準じたものと、運賃無料の福祉バスに準じた2つのパターンで、1980年代後半に発祥していたが、後に愛称を付けたものが増えていった。

群馬県では、1996年に後者タイプで運賃無料の貸切バスとして伊勢崎市の「ふれあい」、前者タイプで運賃有料・乗合バスの免許で運行された高崎市の「ぐるりん」(1997年)が最初である。しかし、それらが走り始めた時期は、すでに市民のバス離れが極度に進んでいた。採算性や運行効率を二の次として、運賃無料や、100円・200円均一で安価に設定されたが、バスに復帰した需要は少なかったし、一般路線バスとの運賃格差や、利

用者が双方のバスに分散するなどの弊害を伴った。

委託路線バスには、制度として乗合・貸切・自家用が混在し、運賃形態も様々である。しかし、2006年の道路運送法の改正により、貸切バスによる有償の路線バスの運行は、「実証実験的なものに限り1年未満」とされたので、コミュニティバスや従来の廃止代替バスは、乗合バス事業に移行したものが多く、当時それらの路線は「みなし4条」（道路運送法第4条の規定に統合されたため）とも言われ、乗合バス事業者数が格段に増加していった。自家用有償バスは、制度的に残ったが、運転や車両管理等を外部委託するのが慣例となっていったので、委託路線バスの一環だと考える。

1990年代には、福祉バスに準じた貸切バスのチャーター方式で運賃無料のコミュニティバスも各地で運行されていた。しかし、乗合バス事業に移行して運賃を有料化した都市が増え、2015年以降は、夜行バスやスキーバス運転手の加重労働にもよる事故が相次ぐ中で、貸切バスの委託料金が上昇した。北関東圏内で最期までこの方式だった伊勢崎市も、2018年度から乗合バスとして有料化されている。

委託路線バスの個々の輸送人員は把握しきれないし、利用者がそれなりにいる路線と、極めて少ない路線があることは確かである。群馬県では、路線バスの補助制度として（単独で路線バスの補助制度を設けている県は少ない）、収支率がバス車両による場合20%、タクシー車両による場合10%以上の路線を補助対象として、適正なバス運行の目安としてきたが、5%に満たない路線も多い。その場合、路線長や運賃設定、運行回数にもよるが、年間輸送人員2,000人に満たない路線もあり、それを1日当たりに換算すると、土休日運休でも、1日8人未満・1便1人程度でほとんど空（から）で走っていることになる。しかし、群馬県の補助対象外の路線でも、国の特別交付税で赤字の70～80%が補填されているという。補助制度が充実していることは、乗客些少でも運行継続される路線は多すぎる面もあるが、同時に生活の足を確保する路線バスの重要性を物語るものでもあろう。

一方で、観光要素が強く距離制運賃の路線は、概して収支率が高く、伊香保－榛名湖線は90%近い（渋川市提供資料）。委託路線の利用状況や収支は、地域や性格、路線毎にまちまちなのである。

（3）高崎市内の委託路線バス

高崎市は、1997年よりコミュニティバス「ぐるりん」を、市内3つ（後に4社）のバス事業者に委託して（当初4路線）運行した。合併で市域が広がり、今では20路線以上が、市域を万遍なく走っている。「ぐるりん」バスは、黄緑色の塗色の小型バスで、運賃200円均一で全市民に親しまれてきたので、路線バスに疎い市民は、市内のバスは皆「ぐるりん」バスだと思う人もいよう。

「ぐるりん」バスは、概ね高崎駅を起終点とする市街地循環1路線、旧市内循環6路線、合併町内循環4路線（群馬・箕郷）、合併町村へのシャトル系統2路線（榛名・倉渕）



写真3 旧吉井町内を走る「よしいバス」(「ぐるりん」バスに準じた塗色だが白ナンバー、2018.6.7)

等に区分される。また、高崎市域の委託路線バスとして、「ぐるりん」バスの他、概ね次の3タイプが運行されている。

A. 旧榛名・吉井町内の委託路線＝「はるバス」「よしいバス」

運賃は200円均一で、「ぐるりん」バスと同じ塗色なので、「ぐるりん」バスだと認識する市民は多い。いずれも廃止代替バスを継承している。その運行形態は、前者が当初の貸切バス委託方式から「みなし4条」的な乗合バスに移行した路線であり(群馬バス・緑ナンバー)、後者は、自家用有償の廃止代替バスの流れを継承している(白ナンバー、写真3)。

B. 旧廃止代替バスとして市の郊外から山間地域を運行する路線

南陽台線、権田－はまゆう山荘線、箕郷－駒寄・はるな郷線が該当する。いずれも委託するバス事業者(今は全て群馬バス、当初後者は第一交通系列)の塗色の車両で運行されるので、一般路線バスに見えるが、廃止代替バスの流れを継承し、赤字分は高崎市が補填している。廃止前の路線バスの規準で運賃設定されていたが、後に割高感を押さえて「ぐるりん」バスとの整合性もとり、若干値下げして概ね300円以下となっている。

C. 複数市町村連絡路線

該当する路線は十数路線あるが、高崎市内区間を多く走るのは、次の2事業者が運行する4路線である。Bグループと同様、廃止代替バスの流れを引き継ぎ、バス事業者塗色のバスで運行される。

- ・群馬バス(当初は第一交通系列会社): 箕郷－渋川線、伊香保－榛名湖線
- ・関越交通: 前橋－群馬温泉・土屋文明文学館線

運賃は、Bより割高な距離制(乗合バスとして廃止された当時の水準)となっている。高額運賃のままなので、高く乗らない人も多い(特に高校生)と考えるが、運賃改定には関連する全自治体と協議が必要なため、その見直しが遅れていると考える。

高崎市内の委託路線バスは多様で、その合計の年間輸送人員は、「ぐるりん」バス合計で約60万人、その他の委託路線バスが合計で十数万人である。また、高崎駅を起終点



写真4 タクシー車両で運行しているデマンドバス「あいのりくん」(甘楽町、2014.11.28)

として前橋・伊勢崎・渋川・安中市等へ向かう一般路線バス（市内の鶴辺団地線等を含む）は合計で160万人であり、バス利用者の2/3以上は、その範疇のバスを利用しているのである（2010年度）。

（4）デマンド交通

委託路線バスには、上記したような空（から）に近い状態でバスが多くなり、当該の議員などからは「税金の無駄遣い、客のいるときだけ走れば、」等の提唱の下で、電話予約に基づいて運行されるのがデマンド交通である。また、「オンデマンド」という用語もあり、その場合、「デマンド」＝運行ダイヤが確定、「オンデマンド」＝ダイヤ未確定として、使い分けている自治体もある。コミュニティバスの1形態であり、運賃は均一または500円程度まで段階制を採るケースが多く、10人乗りワゴン車より小さい車両の場合が多いので、デマンドタクシーと呼称する場合もある（写真4）。また、一概にデマンド交通と言っても運行形態は様々で、概ね次の4つに区分される。A～Dの順にバスからタクシーに近づく柔軟な運行になり、コストや乗務員の負担はそれに反比例する傾向にある。

- A. 路線バスに準じた運行を基本とし（定時定路線）、需要が些少な末端または枝区間を、予約があるときだけ延長運行する。
- B. 郊外（バス停を設けず自宅まで迎え）から市内の病院や医療・商業・公共施設（バス停となる）などを運行する（発車時刻を確定するケースが多い）。
- C. 区域を指定して、区域内または区域相互間にて、乗降場所を特定しないで運行する（区域デマンド、時間枠を設けるケースが多い）。
- D. 該当全区域にバス停を適宜に設けて、乗降バス停と希望時刻を、車両の運用可能な範囲で随時予約を受けて、運行する。

(5) タクシーを利用した公共交通

タクシーは、原則一般乗用旅客運送事業になるが、その基本は個別の需要に応じて走行し、距離制で作動するメーターで運賃を確定する。乗合タクシーという用語もあり、その場合、車両が小さいだけでバスと同様に定時定路線を走る場合や、タクシー車両で運行するデマンド交通を指す場合が該当する。

一般タクシーは、交通弱者も家族による送迎が主流になったことのほか、運賃が元々路線バスより相当割高なことや、渋滞や運転手の道不案内で運賃が高額になってしまう可能性も含めて、運賃が不本意に高くなってしまふ事がある。それらも利用者離れの要因となり、人手不足も重なって、営業所の統廃合や減車が進んできた。近年は、高齢者に限定して、福祉や公共交通利用補助の一環として、タクシーチケットを配布する自治体が増えている。

筆者は、タクシーが定額乗り放題になれば利用しやすくなると提唱してきた。しかしタクシーは、利用が増える毎に走行キロの増加に繋がるので、単純な乗り放題は、法的に不可能とのことである。その中で、JTBは、旅行ツアーの一環としての乗り放題タクシーの実証実験を、2017年度に北九州市内、2018年度に諏訪市内で行った。2019年度には、利用を一月7日以下に抑えて、より安価な条件で、群馬県明和町で実施している(自治体等からの補助事情などは不詳)。いずれも、指定した2区間で、その道程に応じた運賃設定が前提である。

4. 群馬県における路線バスに対する課題と 「群馬型車社会」、市民のバスに対する認識

群馬県は、長らく自家用車の普及が全国一とされてきたものの、鉄道各線は主要交通の機能を果たし続け、輸送人員も横ばい傾向で、県民の足として重宝されてきた。一方、群馬県内の路線バスは、鉄道の二次交通として脆弱で、輸送人員が最大時の1/15以下になっている。また、近年の群馬県の調査では(『群馬県交通まちづくり戦略』)、次のようなデータが示され、日常生活ではほとんどバスを利用しない人の多いことが浮き彫りになった。

- ・近距離の移動も車に頼る(0～100mの移動でも1/4以上が自動車を利用)。
- ・代表交通手段としてバスを使う人は、県全域で1%未満(通学利用が最大で0.6%)。
- ・バス利用率が他の地方都市圏と比べて極端に低い(低位の都市圏でも1%以上だが群馬は0.3%)。

そうした極度のバス離れは、単なる自家用車の普及だけではない「群馬型車社会」ともいえる群馬特有の状況だと考える。当然、市民の間でバスに乗る習慣のなさや、移動手段としてバスを想定しない傾向にあることは言うまでも無い。しかし、本章では、それ以外の社会的背景として、この「群馬型車社会」が構築されてしまった幾つか具体的要

因を考察していく。

（１）バス事業者相互の競合や自治体との連携の弱さ

群馬県内の一般路線バスを主体とした乗合バス事業者は、従来から前橋と高崎市内だけでも４～６社（系列子会社等は含まない）、太田・伊勢崎地区でもう１社ずつ、西吾妻地域で別途に３社が競合していた。それ以外の委託路線バスの運行事業者も、当初は入札方式だったために、同一地域で分散する傾向が強く、一般路線バス主体の事業者とは別途に県下で１０社以上が参入している。また、市内の運行ルートが複数社で重なる場合も、会社毎に別立てのダイヤとなるので、お互いの連携は弱く、利用者にとっては、運行効率は悪く、分かり難い状況になっている。

前橋駅前には、数年前から、バス乗り場と路線の系統番号が整備され、バス発車時刻案内の電光掲示板が設置された。しかし、従来からあるバス案内所（各社の定期券等の発売を兼ねる）と一体的に機能していないので、分かり難さの解消には至らなかったと思われる。

（２）鉄道や他の路線との接続

熊谷や本庄（本庄早稲田）駅発で太田・伊勢崎行の一般路線バスは、高崎線や上越新幹線の東京方面に接続したダイヤが組まれている。渋川以北の観光地や温泉等に向かうバス（片品尾瀬・みなかみ町内各方面・四万・草津等）でも、下り列車に接続してバスが発車し、バスの運行時刻はＪＲのダイヤ改正時に改訂される。しかし、群馬県の観光地以外へ向かう大方のバス路線は、列車に接続して発車させる意欲が弱い。

前橋駅前では、中央前橋駅行シャトルバスと２１：００以降発の一般路線バス（渋川方面路線に限定）のみが、下り列車に接続して発車するダイヤになってはいるが、列車が遅延しても接続を取っていない。また、高崎駅では、数方向からの列車が交錯するし、東京方面からは新幹線と高崎線があるので、個別の列車への接続は困難な状況でもある。

それ以外過半の地域や路線、とりわけ平野部のコミュニティバスを主体とする委託路線バスは、列車との接続が考慮されない路線が多いし、数年来ダイヤ改正されていないケースも多い。市民の足として定着しないので、その要望が出され難いことや、自治体間の連携が乏しい上、自治体の担当課の職員が平素バスに乗らずバスの実態を把握していないこと、さらにはダイヤ改正の煩雑業務を回避したいことなどが、その要因と考える。同一自治体内で委託事業者が同じ場合、接続が考慮されるが（写真５）、事業者が異なると、折角繋がっていても、乗り継ぎできない便が多い（例：高崎市昭和病院における高崎市「ぐるりん」と玉村町「たまりん」、新田暁高校における伊勢崎市「あおぞら」と太田市「シティーライナー」）。（１）で記したように、バス会社が分散・競合することが、接続の悪さや、それを改善できない大きな要因だと考える。



写真5 山間の拠点で3方向のバスが接続して数人の客が乗り換える(東吾妻町大戸, 2016.10.19)
[群馬県内には、路線バス相互でこのように接続を考慮したダイヤが組まれている路線は少ない]

(3) 接続しない理由

バス事業者や市町村のバス担当課と接続しない旨を懇談すると、「他との関わりで接続を重視したダイヤ設定は不可能」「乗り継ぐ利用は皆無」「向こうが合わせてくれない」等の返答を受け、市町村相互やバス会社との連携や努力が不十分なことを痛感する。市民にとっては、乗継客の多少に関わらず、列車や他のバスと接続を考慮してダイヤを作成したり、その運行に心がけることも、利用する際の重要なポイントである。

終便については、最大限遅くまでの運行と列車との接続を図ることで、帰路の足が確保され、往路のバス利用にも繋がる。しかし、バス事業者サイドの問題として、その重要性や他社のバスの運行事情を把握していない傾向が痛感される。

(4) 情報提供と案内

鉄道は、全国版の時刻表が毎月刊行されるし、各駅ではその発着時刻の印刷メモが手軽に入手できる。車内で乗換え案内もなされるし、振替輸送の体制も敷かれ、事業者相互に連携や情報交換がなされる。ところが、路線バスは、事業者相互の連携が弱く、2社共同運行の路線でも、競合他社の便を案内しなかったり、時刻表に載せないケースもあった。前橋市内で6社、高崎市内で4社のバスが競合するが、その傾向はバスが不便な地域ほど強く、群馬にはそれなりにバスが走っているのに、分かり難く不便なことに拍車がかかっていると考えられる。

コミュニティバス主体の委託路線バスは、自治体の予算で色刷りのバス案内が作成されるケースが多いが、それには一般路線バスが載らないものが多い。そのため、市内のバス事情の全貌は周知できないし、市民にとって両種のバス利用の住み分けもなされていない傾向にある。また、コミュニティバスのチラシには、全バス停が載っているもの

が多いが、それは逆に、行数が増えて煩雑となり、見にくいことに拍車をかけていると思う。

筆者は、2017年度、安中市内の路線バスの現況と利用状況の調査を、同市の協力で実施した。安中市内のバス運行は3社に分散し、各社は随時自社路線だけの時刻表を作成しているが、3社分を網羅した路線図・時刻表は、十年以上作成されていない。その背景下の調査の一環としての市民へのアンケートを行なうなかで、バスに関わる要望選択項目に「時刻表や路線図等の情報提供を充実して欲しい」の選択肢を含めたところ、それが選択された票数は、「増便や運行時間帯の拡大」や「乗継・接続改善等の利便向上」（この2つは必ず選択される要望）とほぼ同数に及んだ。

他の都市のアンケート結果や見聞調査でも、乗らない理由として、不便なことと同時に、バスがどこを通過して、何時に着くか解らないと言う意見は多い。情報提供することの重要性や、それが利用促進に繋がることを考察できよう。

群馬県は、2019年3月、公共交通の乗り継ぎ情報等を案内する「ぐんま乗換コンシェルジュ」と称したアプリを立ち上げ、公共交通の情報提供とその利用を呼びかけている。しかし、路線バスは元々本数が少なく連携の乏しいダイヤの中なので、使い勝手やその検索結果は、現実的に利用できるルート・方法が示されないことが多い（朝出発しても市内までの到着が午後になる）、「バスはないのでタクシーで数万円かかる」等）。

（5）総合病院へのバス輸送

地域医療の拠点となる総合病院への適正な足の確保（駅から遠い場合、ほぼバスに限定される）は、交通政策上重要な課題だが、近年、群馬県内では、沼田市、渋川市、前橋市内の総合病院が、郊外に移転した。いずれも、広大な駐車場確保を優先して、公共

表2 郊外に移転した総合病院へのバスの運行状況

病院名	移転先の概要	移転年月日 ^[1]	運行主体：新設・経路変更バス路線	本数 ^[2]
利根中央病院 (沼田市)	段丘下の利南地区 沼須町内	2015. 9. 1	沼田市・関越交通：岩本線が迂回	45
			沼田市・関越交通：沼須線（新設）	10
渋川総合病院→ 渋川医療センター	旧子持村内 国道17号バイパス沿	2016. 4. 1	渋川市・関越交通：委託路線車両で新設	12
			関越交通：渋川－伊香保線を延長	2
前橋赤十字病院	市街地南部上川淵 地区	2018. 6. 4	群馬バス：高崎駅・前橋駅から新設路線	4・8
			群馬中央バス：前橋大島駅から新設路線	9 ^[3]
			日本中央バス：大胡－高崎駅線・広瀬線	2・5.5

[1] バスの運行開始年月日

2019年12月、筆者調査の範囲で作成

[2] 平日1日の往復運行回数

[3] 2019年10月より3回に減回（伊勢崎病院発着）

的アクセスをあまり考慮しないままの郊外移転と考える。そのため、バスは利便のよい運行には至らず、とりわけ土休日の回数が少なくなっている。

各々の病院へのバスは、沼田市では、駅や中心市街地から新規1路線10回、従来系統の迂回で4.5回、委託路線として運行した。渋川市は、委託数路線の車両の空時間を交互に活用して12回運行した他、伊香保線（一般路線バス）の一部便が、同病院まで延長された。いずれも、群馬のバスとしてはまずまずの利便を有する運行となっている。

前橋赤十字病院へは、一般路線バスとしてトータルで二十数回運行され始めたが（平日）、3駅から3社の運行に分散し、各々が10回未満に留まっている。各社の競合事情が反映され、利便性・運行効率共々よくない状況だと思われる（表2）。

5. 高校生のバス利用促進と運賃の問題

鉄道が通らない都市間では、かつて高校生は、路線バスを頼りに通学していた。1970

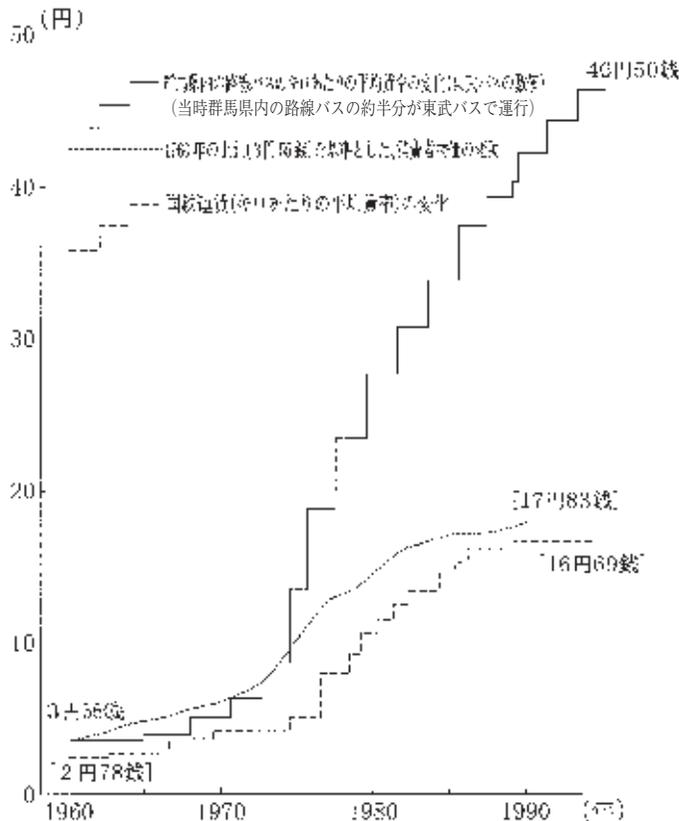


図5 群馬県内の路線バス運賃と消費者物価及び国鉄運賃の変遷の比較
 (「」内は値上げ率から計算した推計値)
 消費者物価は、『現代経済史年表』(日本経済評論社、1991年)の各年(12月の数値を翌年当初値としてプロット)をかけていった価格水準をもとにして作成

～80年代に路線バス利用者が減少して縮小に向かう中、朝周辺町村から都市へ向かうバスには、まだ多くの高校生が乗り、バスが続行して走る路線も残っていた。しかし、利便の低下や運賃の高騰、さらに平成に入ると、少子化による生徒の減少に加えて、親の送迎が増えて、高校生が鈴なりにバスで通う光景は、群馬ではほとんど見られなくなった。

（1）バス運賃の問題

筆者はこれまで、一般路線バスの運賃が、昭和後期を通して急騰してきた事に対して（図5）、割高感とその要因、その解消方策を考察してきた。とりわけ、群馬県の北毛地域の一般路線バスは、山間地割増運賃が適用されてきたこともあり、一段と割高な運賃体系となっている。一方で、デフレや均一運賃のコミュニティバスが増えた近年は、市民のバスに対する運賃感覚は下降したので、一般路線バスの運賃は割高感が増し、一層のバス離れやバスに対する不信感を促進してきたと考えられよう。

近年、全国的には、遠距離低減運賃や上限運賃制の導入、割引率の高い回数券（カード）などを市民限定で発売して実質的に運賃補助する傾向が、断片的ではあるが、各地で導入されるようになった。ただしその多くは、バス事業者や自治体単位で実施されるため、事業者が分散し、自治体間の連携が乏しい群馬県内では、その議論に至りにくい。広域的な運賃制度とその軽減施策の検討が期待される。

バス通学する場合の通学交通経費の精神的許容は、もちろん家庭毎にまちまちだが、概ね1回片道300円、一月の上限1万円程度と考える。しかし、昭和末期にバス運賃は高騰し、隣町まで500円を越えるケースが増え、その場合の通学定期（通常4割引）は、一月18,000円を超えることになる。

群馬県内では、公立高校だけでも約60校所在する。「地元近くの高校に通うのが好ましいので、高校生へのバス運賃の割引や運賃補助は不要」という解釈もあるという。また最寄り駅へのバスが朝早い列車に接続しないので、バスを使えないケースもあろう。しかし、高校間の学力レベル格差とそれに即した中学校での進路指導が行なわれている現状では、高校生の通学経費が過大にならないような政策は、バス利用促進の一環として必需だと考える。以下、本章で記す個別の運賃や定期の金額は、消費税8%時代を基本としている。

（2）通学利用に対する路線バスの利便と高額運賃の具体的事例

JR吾妻線は、沿線（渋川市以北西）に8つの高校が立地し（2017年度限りで吾妻と中之条高校が統合して吾妻中央高校となり現在7校）、通学の大動脈である。しかし、中之条町北部、草津町や嬬恋村西部・長野原町南部など、駅から離れた地域在住者は、バス事情が極めて悪いので、今も下宿する生徒がいる。大方は、中之条や長野原草津口（以下長野原）、万座・鹿沢口駅等の鉄道駅まで、家族の送迎に頼っている。

草津町内から長野原駅、四万温泉から中之条駅へのバスは、群馬では有数の本数の多

い路線である。それが利用できても、乗り継ぎは朝3番列車になり、渋川市内まで通うのが精一杯であり、運賃も、長野原一草津間片道700円・中之条－四万間930円等非常に高く、一月の通学定期代は2万円を越える。また下宿してでも、前橋・高崎市内の高校進学希望者も多い。

(3) 親の送迎やバス運行体制の課題

自家用車による親の送迎は、群馬県内全域で普及し、「通勤途上ついでに乗せる」ケースもあるが、過半はわざわざ乗せて行くのだと思う。バス通学を促進させるには、まずバスの利便向上と運賃割高感の払拭が必要だろう。また、駅から学校が多少離れている場合、その間をアクセスするバスも充実させる必要があるだろう。

安中市や伊勢崎市などでは、複数の高校が駅から離れて立地するので、自転車を使う生徒もいるが、駅－高校間を走る委託路線バスは、朝の通学時間帯には満員になり、雨天日は乗り切れないことが多いという(写真6)。増発や大型バス等を走らせることは容易だと思うが、両市ではその対策が講じられていないし、運行事業者サイドでは、運賃収入に見合わない朝だけの増便等の経費負担はできないので、長らく改善がなされないままなのである。

一方、高崎市北部の箕郷地区や榛東村方面から、吾妻中央高校や沼田市内の高校に通う生徒は少なくないと考える。しかし、朝そのルートを走る渋川着のバス時刻が、両方向の列車にわずかな時間差で接続していないことも、改善が要望されよう(2017年度)。

(4) 高校生の通学利用促進の運賃施策

多数の高校生がバス通学から自転車や親の送迎に移行した流れの中で、筆者は、高校生の路線バス回帰には、通学定期の実質大幅値下げが必要だと提唱してきた。その中で近年ようやく、通学高校生に対する割引運賃・定期が、断片的ではあるが全国的に導入され始め、県内数市町村・路線でも実施されるようになった(表3)。高崎市の一月



写真6 朝高校生で混雑するが、増発等はなされない(後ろのバスは回送表示、2017.9.14、安中駅前)

表3 高校生等の通学を主体とした補助や割引制度

導入市町村	該当する路線とバス事業者 ¹⁾	補助の内容	開始年月	対象者
みなかみ町	(関越交通) みなかみ町内のバス全線	みなかみバスカード購入時に1000円補助	2012. 8. 1	みなかみ町民 町内区間を含んで利用する場合適用
川場村	(関越交通) 川場循環線	高校生の通学定期代半額補助 (沼田市内の高校通学)	2007. 9. 1	村内在住で沼田方面への通学高校生
高崎市	群馬県内の鉄道バス路線	公共交通定期代が一月2万円を超えた分補助	2013. 4. 1	市内在住の高校生
東吾妻町	(関越交通)	一月5000円以上かかる場合に1000円	2018. 4. 1	小中高校に通学する生徒等・保護者
(太田市)	朝日自動車グループ ²⁾ (該当全線、群馬県内は熊谷-太田・本庄-伊勢崎線)	年間60000円・半年32000円(小学生半額)朝日グループの指定バス路線を乗り放題	2017. 4. 1	小中高大生(バス事業者導入、居住地不問)
(伊勢崎市)	(国際十王交通) あおぞらバス全線	学生証等の提示で運賃無料(2017年度までは利用者全員無料)	2018. 4. 1	市内在住の高校生以下と高齢・障害者等
片品村	(関越交通) 尾瀬高校以東片品村内バス	村内から尾瀬高校までの運賃を村が負担	2016. 4. 1	村民全員
(長野原町)	草軽交通	北軽井沢からの一月定期を4500円で発売	2018. 6. 1	町内在住の学生と高齢者

1) ()内は直接管轄でない該当市町村や委託バス事業者

2) 首都圏から北関東にかけての東武鉄道系列の一般路線バス運行会社のうち5社を含む
群馬県内の該当路線は熊谷-太田・本庄-伊勢崎線(関越交通は同グループだがこの制度は未導入)

2万円を超える部分の補助は、倉渕地域から旧市内の高校に通う定期代を規準にしたと考えるが、高校生家庭の負担としてはまだ高すぎると考える。

首都圏西域をエリアとする西武バスは、数年前から自社の首都圏全路線バスに1年間乗れる通学定期を、数年前から4万円で発売している。また、2017年度からは、朝日自動車グループ(朝日自動車をはじめとする関東広域7社、神奈川県・東京都中西部・房総地域以外で営業)のうち平野部主体に運行する5社が、半年32,000円・年間6万円で、該当する全バス路線に乗れる通学定期の販売を始め、群馬から埼玉県に跨がる2路線で適用され始めた。国際十王交通伊勢崎営業所では、2017年度に30人以上が購入したという。しかし、同グループに属して群馬県の中北毛エリアの主体バス事業者である関越交通は、その通学定期を導入していない。そのため、バス通学する生徒の負担は大きく、とりわけ利根沼田地域では、一月の通学交通費が3万円を越える状況だと思われる(沼

田駅－尾瀬高校間の片道運賃1,450円)。

2018年6月から、草軽交通(長野原駅－北軽井沢間に限定)は、地元と連携して、同路線で3万円以上だった一月定期を4,500円に値下げした。地方都市や中山間地域における通学高校生のバス通学回帰を占う注目すべき事例であるとともに、バス事業者と群馬県・各市町村が一体となって、高校生の通学を公共交通の利用促進と絡めて議論されることを提唱するものである。

6. おわりに

群馬県内は、バス離れが進み、全国有数の自家用車社会だが、鉄道は重要な市民の足として機能しているし、バスもそれなりの規模・本数が運行されていると考える。しかし、路線バスは、人口比からみた輸送人員や、利用する交通手段の構成比を見ると、全国最下位のレベルにある。その運営主体から観た要因として、乗合バス事業者が多社競合する上、各自治体相互の連携も乏しいことなどから、鉄道やバス路線相互の接続や運行状況における利便の悪さと分かり難さ、利便向上の努力等の不足が重なってきたことが考察できた。

群馬県内の2つの中小私鉄では、路盤や施設・車両などを会社保有で継続しながら基本設備を自治体が負担する「群馬型上下分離」が、地方鉄道の業界で話題となった。それに対して、自家用車が過度に普及しつつも、路線バスの利用がその比率以上に乏しい群馬の状況や政策的課題を包括して、筆者は「群馬型車社会」と呼称してきた。危惧する状況と、それによる弊害も大きいことを警鐘し、バス事業者・自治体の連携・強化が急務であろう。

バス利用促進に繋がる最大の原動力として、通学や病院への足の利便性を向上させることは重要である。家族の送迎に頼らせないための高額な一般路線バスの高校生通学の実質運賃値下げや、雨天などでも対応できる車両や運行回数を確保しておくことが、まず要望されるものである。

本稿をまとめるに当たり、お世話になった関係各方面に御礼申し上げます。また、資料収集やフィールド調査は、主に、2018・2019年度高崎経済大学地域課題研究等推進費などを活用して行った。なお、挿入した写真は全て、筆者が撮影したものである。

(おおしま としひこ・高崎経済大学経済学部教授)

主要参考文献

- ・大島登志彦『群馬県における路線バスの変遷と地域社会－第二次世界大戦後の東武バスを中心として－』(2002年、上毛新聞社)
- ・大島登志彦「群馬・栃木県における路線バスの変遷」「群馬・栃木県の自治体コミュニティバス」『地方

地方都市域の路線バスの変遷に内在する制度や諸課題の考察（大島）

- 分権とバス交通 規制緩和後のバス市場』（2005年、寺田一薫編・勁草書房）
- ・大島登志彦『群馬・路線バスの歴史と諸問題の研究』（2009年、上毛新聞社）
 - ・大島登志彦「高崎市の路線バスの変遷とそこに内在した諸問題の考察」『新高崎市の諸相と地域的課題』（2012年、高崎経済大学産業研究所編・日本経済評論社）
 - ・大島登志彦「群馬県北毛地域における路線バスの概要と需要促進策の模索」『ローカル地域の交通維持に向けた需要促進策の有効性に関する研究』（2015年、（公財）日本交通政策研究会）
 - ・大島登志彦「地方の路線バス運賃のデフレ基調とそれに伴う諸問題」『デフレーション現象への多角的接近』（2016年、高崎経済大学産業研究所編・日本経済評論社）
 - ・群馬県県土整備部交通政策課『群馬県交通まちづくり戦略』（2018年）
 - ・大島登志彦「地方都市域の路線バスの変遷と検討課題 - 群馬県内の事例を中心とした考察 -」『公共交通サービスにおける経済理論と実務の乖離に関する基礎的研究』（2018年、（公財）日本交通政策研究会）
 - ・大島登志彦「安中市における公共交通の現況調査と利用促進に向けた提言」（2018年、高崎経済大学経済学部 大島研究室）
 - ・大島登志彦「伊勢崎市公共交通現況調査業務」（2019年、高崎経済大学経済学部 大島研究室）
 - ・大島登志彦・中牧崇「群馬県における公共交通の現状理解と利用促進に向けた地歴・社会科教育」『小・中学校社会科における「群馬県学習」のカリキュラム開発に関する研究』（2019年、群馬社会科教育学会）