

スクールバスと路線バスの役割分担による
効率的・効果的なバスネットワークの形成に関する調査

報 告 書

平成 29 年 3 月




国土交通省

国土交通省四国運輸局

八幡浜市（愛媛県）

特徴

- ①民間路線バスの廃止を契機とした地域住民組織（NPO法人）によるスクールバスの運行
- ②地域住民組織（NPO法人）が行う公共交通空白地有償運送による地域住民の移動手段の確保

人口	34,951 人	【愛媛県】 
年少人口割合	10.2%	
高齢者人口割合	37.5%	
面積	132.68km ²	
林野面積割合	53.1%	
財政力指数	0.35	
過疎地域等指定状況	過疎地域自立促進特別措置法（市全域） 離島振興法（大島） 半島振興法（市全域）	

（注）人口、年少人口割合（15歳未満の割合）、高齢者人口割合（65歳以上の割合）は、平成27年国勢調査（確定値）による。

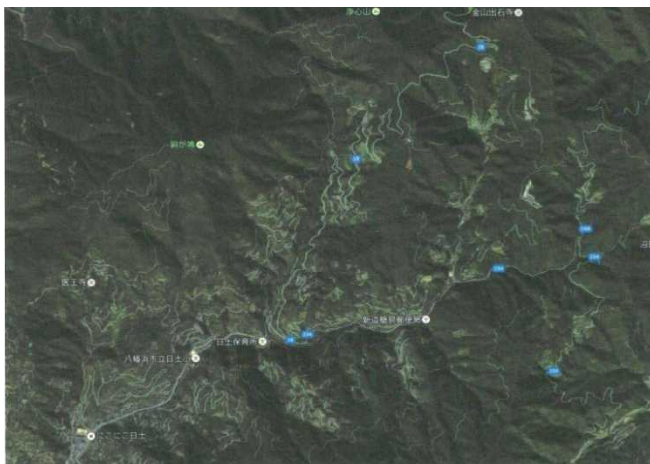
面積は、国土交通省国土地理院「平成27年全国都道府県市区町村別面積調」による。

林野面積は、2015年農林業センサスによる。財政力指数は、平成27年度の値。

1. 取組の背景

（1）八幡浜市の概要

- ・ 愛媛県の西部、佐田岬半島の基部に位置し、総面積は132.68平方キロメートル。
北は瀬戸内海に面し、東は大洲市、南は西予市、西は伊方町と接する。西側の南半分は、豊後水道（宇和海）をはさんで九州に対する。大分県臼杵市・別府市との間をフェリー航路で結び、四国の西の玄関口となっている。
海岸線はリアス式海岸を形成しており、急斜面が海岸に迫る地形で平坦地が少なく、岬と入り江が交錯した風光明媚な景観を形成している。
- ・ 平成17年3月28日、八幡浜市と保内町が合併して、新「八幡浜市」が誕生。
- ・ 八幡浜地区では、水産物の卸売り市場の発展とみかんなど柑橘類の生



【日土地区の航空写真図】

写真提供：愛媛県八幡浜市

産で栄えた。

保内地区は、江戸時代から八幡栽培や海運業が盛んになり、明治に入ると新政府の殖産興業政策を受けて鉱業・海運業・紡績業などの商工業が発達した。

- ・ 本事例で紹介する日土地区は、八幡浜市の北部に位置し、喜木川・野地川・出石川沿いの23の集落から成り、標高20mから600mの中山間地域に居住。

柑橘を代表とした第一次産業中心の山間・中山間地区である。

平成28年3月31日現在、総人口1,787人の内、65歳以上の高齢者の割合が42%を占め、市中心部より5%高齢化が進んでいる。

(2) 八幡浜市の地域公共交通



出典：愛媛県八幡浜市

- ・ 市外からは、伊予鉄南予バス（株）が大洲市の大洲駅前・長浜駅前から八幡浜港まで、長浜駅前から磯崎まで、伊方町の三崎・伊方町役場前から八幡浜駅前まで運行。また、西予市

の三瓶・周木・下泊からは、宇和島自動車（株）が市立八幡浜総合病院までの間を運行している。

市内では、宇和島自動車（株）が川之内から市立八幡浜総合病院を經由し、小長早まで運行。また、八幡浜地区では、予約制による乗合タクシーが市街地から中津川地区、若山・釜倉地区、津羽井地区、高野地・古谷地区の4地区との間で4路線が運行。さらに、日土地区では、「NPO法人にこここ日土」による公共交通空白地有償運送が行われている。

- ・ スクールバスでは、地域住民の混乗化は実施していない。

(3) 八幡浜市のスクールバスの取組

学校名	スクールバスの別	区 間	備 考
宮内小学校	専用スクールバス	磯崎・喜木津・鼓尾地区～小学校	
保内中学校	専用スクールバス	磯崎・喜木津～中学校	
日土小学校	専用スクールバス (NPO法人 にこここ日土 所有車両)	日土東地区～中当	NPO法人にこここ日土へ運行委託
青石中学校	専用スクールバス (NPO法人 にこここ日土 所有車両)	日土東地区～中学校	NPO法人にこここ日土へ運行委託

学校名	スクールバスの別	区 間	備 考
日土小学校	NPO法人にこここ日土が運行する公共交通空白地有償運送を活用	森山～中当	
青石中学校	NPO法人にこここ日土が運行する公共交通空白地有償運送を活用	日土東地区～中学校	
神山小学校	民間路線バス活用 (宇和島自動車(株))	双岩地区～小学校	
	民間タクシー活用	舌田地区～小学校	
千丈小学校	民間路線バス活用 (宇和島自動車(株))	川之内地区～小学校	
	民間タクシー活用	長谷地区～小学校	
松柏中学校	民間タクシー活用	長谷地区～中学校	
八代中学校	民間路線バス活用 (宇和島自動車(株))	川上、双岩地区～中学校	

※地域住民が混乗化したスクールバスの運行はない。

(4) 日土地区にて地域公共交通で困っていたこと、課題であったこと

- ・ 地域住民による移動の足を確保する取組は、平成 18 年 10 月、平成 19 年 10 月に行われた日土地区における民間路線バスの路線廃止・縮小が契機であった。
- ・ 当時の日土地区では、総人口 2,079 人の内、65 歳以上の高齢者の割合は 34.3%で、市中心部の 30.2%と比べ 3 %以上高齢化が進んでいた。
- ・ 日土地区の高齢者が通院や買い物等にバスを利用するためには、県道沿いにあるバス停まで急な坂道を歩かねばならず、多くの高齢者が外出したくても我慢しているのが実態であった。
- ・ 八幡浜市内では 9 社のタクシー事業者が営業し、需要に対応できる台数ではあったが、日土地区に点在する枝葉集落から市立八幡浜総合病院までのタクシー利用料金は、片道 2,500 円～4,000 円程度の料金と迎車料金が必要で、年金収入が主な高齢者が月に何回も利用できる実用的な移動手段とは言えないのが実態であった。そのため、タクシー利用頻度が低い地域であった。
- ・ 民間路線バスは、伊予鉄南予バス（株）が日土地区内の各方面を運行していたが、平成 18 年 10 月に瀬田方面・出石寺方面が廃止。平成 19 年 5 月には、平成 19 年 10 月から更なる大幅な路線短縮と減便を行う内容の通知を受けた。
- ・ この措置により、平成 18 年 10 月の路線廃止・縮小と合わせて、日土地区内の 373 名（内高齢者 155 名）の住所が交通空白区となるとともに、日土小学校の児童 3 名、青石中学校の生徒 5 名の通学手段がなくなる事態となり、地域住民の不安を招いた。

<伊予鉄南予バス（株）の路線廃止・縮小状況>

【路線廃止】

平成 18 年 10 月	平成 19 年 10 月
瀬田・出石寺線廃止	野地・榎野線廃止

【便数削減】

平成 18 年 9 月迄以降	平成 19 年 9 月迄	平成 19 年 10 月
●日土発 12 便 (尾の花 3 便) (榎野 4 便) (野地 4 便) (出石寺 1 便)	6 便 (榎野 2 便) (尾の花経由 1 便) (野地 4 便)	3 便 (尾の花 3 便) (榎野 0 便) (野地 0 便)
●八幡浜駅発 10 便 (尾の花 2 便) (榎野 3 便) (尾の花経由 1 便) (野地 4 便) (出石寺 1 便)	4 便 (榎野 2 便) (野地 2 便) (尾の花経由 1 便)	2 便 (尾の花 2 便) (榎野 0 便) (野地 0 便)

2. 課題解決のためのプロセスと調整

<日土地区地域住民による地域公共交通確保に向けた取組の概要>

① 平成 19 年 5 月

伊予鉄南予バス（株）より日土地区の路線廃止と減便通知を受ける。
 平成 18 年 10 月の路線廃止・縮小と合わせて、日土地区内の 373 名（内高齢者 155 名）の住所が交通空白区となるとともに、日土小学校の児童 3 名、青石中学校の生徒 5 名の通学手段がなくなる事態となり、地域住民の不安を招いた。

② 平成 19 年 7 月

日土町振興協議会（日土地区の23集落で構成）が、日土地区地域住民に対して、説明会を開催。地区内の高齢者の交通手段について議論。

結果として、地区から通学バス運行の要望を受け、教育委員会と平成19年10月からの運行開始を検討することになった。

③ 日土地区では、住民による活動組織（日土町振興協議会）があり、元々、地域活動が盛んな地区であった。

協議会メンバーの中心人物には、みかん農家が多く、地域を引っ張っていく人が多かった。その中には、行政経験者はいなかった。

当時の過疎地有償運送事業について、運送業をしていた人がインターネットで情報を得て、「自家用車を使用して地域住民を輸送できるような話があるらしい。」と協議会長に話しがあつた。

平成19年8月、協議会メンバー2人（協議会長と運送業をしていた人）が愛媛運輸支局へ相談に行った。

愛媛運輸支局からは、NPO法人を立ち上げないと過疎地有償運送事業をできないと言われたため、その足で八幡浜市役所へ相談に行った。

④ 平成 19 年 8 月

八幡浜市に対して、NPO法人を設立して、過疎地有償運送事業を行う意向を伝える。

市側からは、「NPOと協働していく新しい行政スタイルを取り入れていかねばならないと考えており、お互いが勉強しながら問題を解決できるように努力していきたい。」と対応があつた。

⑤ 平成 19 年 9 月

- ・ 日土町振興協議会にて、NPO法人設立し、過疎地有償運送事業を行うことを決定した。「特定非営利活動法人設立準備委員会」を設置。
- ・ 市議会で、路線廃止になった地区の児童生徒8人に対し、10月1日よりスクールバスを運行することを決定した。

⑥ 平成 19 年 10 月

- ・ 伊予鉄南予バス（株）の路線廃止・縮小実施。日土地区と八幡浜市内の運行は、2.5往復となる。
- ・ 路線廃止になった地区の児童生徒8人に対し、シルバー人材センターの委託業務によりスクールバスを運行開始。
- ・ 地区内の全戸に対してアンケート調査を実施。バスがなくなることを知らせ、事業への協力をお願いした。アンケート調査では、NPO法人を設立し過疎地有償運送事業を行うことに対して多くの賛同を得た。

⑦ NPO設立や過疎地有償運送事業開始にあたっては、市政策推進課の支援を受けながら事務手続きを進めた。

愛媛県にもNPO設立について相談を行い、赤字を出さないように注意するよう言われた。

- ⑧ 平成 19 年 12 月
市議会にて市の方針を表明。
地域の取組を課題解決の軸として捉え、費用対効果に留意し、八幡浜市有償運送運営協議会の開催や意見調整・公共施設の使用許可などの支援を行っていききたいと市の取組に対する指針を出す。



- ⑨ 平成 20 年 1 月
- ・ N P O 法人にこここ日土の地元設立総会開催。
 - ・ N P O 法人の認証手続きを愛媛県へ行う。
 - ・ 八幡浜市では、「八幡浜市有償運送事業運営協議会」の設置及び要綱策定作業を行う。

<理由>

- イ) 事業開始にあたり、道路運送法第 79 条により国土交通省への登録が義務付けられ、登録の条件として、道路運送法第 79 条の 4 第 1 項第 5 号ならびに道路運送法施行規則第 51 条の 7 で、市が設置する有償運送事業運営協議会で、事業の必要性と事業開始に対する合意が整うことが義務付けられている。
- ロ) N P O 認証後、N P O 法人にこここ日土から八幡浜市に対して運営協議会の開催を申請することになるため、運営協議会設置に係る要綱の策定や構成員の選定が必要になる。
- N P O 法人にこここ日土では、過疎地有償運送事業の路線・料金など事業計画について検討するとともに、八幡浜市へ事業概要説明を行う。



- ⑩ 平成 20 年 2 月
- ・ 八幡浜市と N P O 法人にこここ日土は、N P O 法人にこここ日土が行う事業概要や N P O 認証後に開催申請する「有償運送運営協議会」について、市内のバス事業者、タクシー事業者の代表会社を訪問し、挨拶と説明を行う。
 - ・ N P O 法人にこここ日土は、既存のバス事業者やタクシー事業者に対して配慮し、市内へ出る定期運行便は、廃止されたバスの代替手段であることや、民間路線バスや民間タクシーとの共存を図るため、民間路線バスとの競合区域での乗降制限を実施。デマンド運行は、日土地区内のみでの運行として、N P O 法人の事務所を地区外への民間タクシー利用の拠点と位置付け、地区外の民間タクシーへ連結する乗り換え地として活用し、民間タクシーの利用を喚起するシステムを提案した。
 - ・ 八幡浜市有償運送運営協議会設置要綱を制定。



- ⑪ 平成 20 年 3 月
- ・ N P O 法人にこここ日土の N P O 認証あり。
 - ・ N P O 法人の法人登記。
 - ・ N P O 法人にこここ日土より、日土地区過疎地有償運送事業を国土交通省への登録申請のため、関係者による運営協議会の開催申請あり。



- ⑫ 平成 20 年 4 月
- ・ 八幡浜市より日土地区でバス路線が廃止になった榎野・森山・小坂・野地・筵田地区等の児童・生徒の通学送迎事業を N P O 法人にこここ日土が受託し、運行開始。

- ・ 八幡浜市過疎地有償運送運営協議会を開催。
過疎地有償運送の登録申請に係る協議を行い、承認を得る。



- ⑬ 平成 20 年 5 月
- ・ 過疎地有償運送の登録



- ⑭ 平成 20 年 6 月
- ・ 過疎地有償運送事業を開始

<NPO法人にこここ日土が取組途上で苦労をした点>

- 住民説明会で、役員が中心となり地区住民に趣旨を説明して回り、NPO法人の会員（正会員、賛助会員）を募るのに苦労した。
- NPO法人が児童・生徒を送迎することに対して保護者から不安な声が出された。
保護者に対しては、児童・生徒を安全に運ぶこと、地区の奥へ行くほど児童・生徒の数が少なくなり、暗くなるときもあるので、安心を確保することで納得を得た。

<NPO法人にこここ日土にスクールバスの運行を委託した市教育委員会の考え>

- 地元のNPO支援、行政と地域との協働の観点からNPO法人にこここ日土にスクールバスの運行を委託した。政策推進課長からも「是非使って欲しい」と依頼があった。

<NPO法人にこここ日土への市政策推進課の考え>

- 新たな公共サービスの担い手として、地域の課題に主体的に取り組むNPOに対し、行政として、NPO団体に共通する課題である財政面をはじめ、できるだけ施策により、その活動の継続を支援していく必要がある。

<車両の工夫>

- 「なるべく自分達でやろう。自分達の車でやろう。」ということで、インターネットで中古車を探した。資金面は、日土財産区、社会福祉協議会、協議会役員の寄付で賄う。
- 登録車両は、ワゴン車2台（12人乗り、7人乗り）とその他（個人所有のボランティア車両）3台。個人所有車両は予備車両であり、非常時以外は使用しない。
- 登録運転手は、全員で10名。1名が大型二種、2名が普通二種を所持。二種免許を所持しない7名は、国土交通大臣認定の運転者講習を受講済み。

<事務所の工夫>

- 青石中学校の資料室として利用していた旧日土派出所の建物を地域住民の集会所として開放し、地域住民が多目的に利用できるように変更。NPO法人にこここ日土の事務所として利用することを可能とし、市から無償貸与を受けた。

3. 実現しているサービスの内容

▼スクールバス

<運行ルートの工夫>

- スクールバスの経路は、子供の有無により多少変わるが、基本は県道のみ。特に駐車場所に目印等はなし。昔は公民館まで行っていたが今は県道のみ。

<タイヤの工夫>

- 平成 19 年 10 月に廃止された榎野・森山方面、野地・筵田方面の小中学生通学バスの運行（月～土）を行う。登校時は、各方面からそれぞれ 1 便。下校時は、各方面へむけてそれぞれ 2 便運行。
- スクールバスの月間スケジュールは、学校から直接 N P O 法人にこここ日土の事務所に連絡がある。2～3 日前の変更などがたまにあり、柔軟に対応。

<運行委託先決定にあたっての工夫>

- 地域で立ち上がった N P O 法人の育成支援や行政と地域との協働の観点からスクールバスの運行を委託している。

▼公共交通空白地有償運送（過疎地有償運送事業）

<運行の工夫>

イ) 定時定路線（月～金）

- ・ 地域内に点在する交通空白区を伊予鉄南予バス（株）・尾の花線を補完する形で、5 コースに分け、各コース 2 便運行。土・日は、野地・榎野と J R 八幡浜駅との間を 2 往復運行。
- ・ 予約制。予約が無い場合は運休。予約は、当日又は前日までで、柔軟に対応。小中学生が通学に利用する便は、予約不要。
- ・ 保内地区から八幡浜市中心部間は、民間路線バスやタクシーと競合するため、同区間での乗降を制限。医療機関等定めた場所で乗降。
- ・ 日土地区には競合する移動手段はなく、フリー乗降。

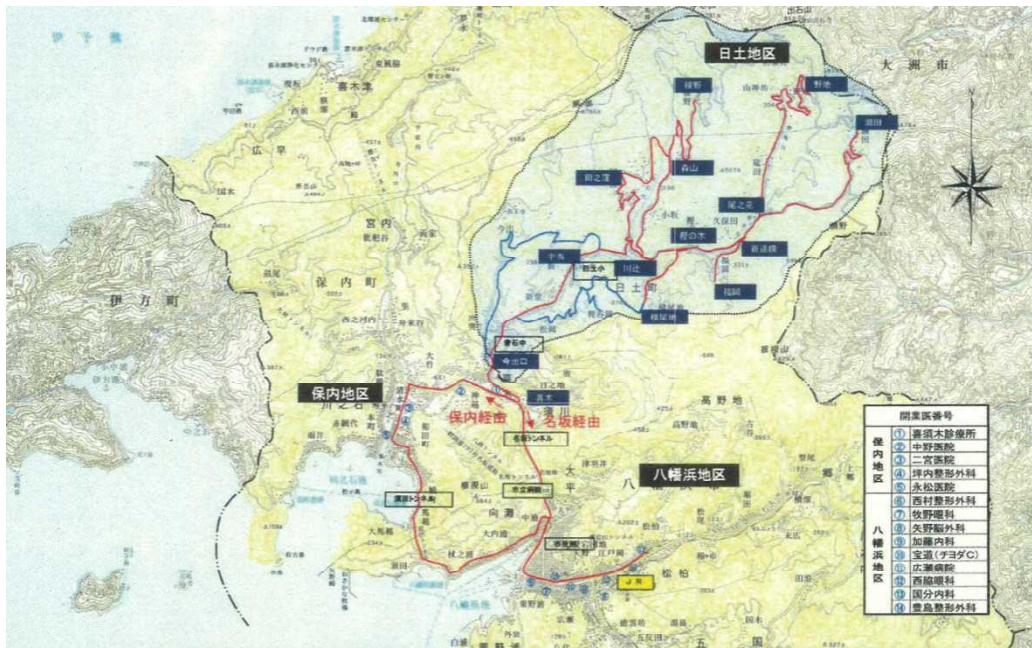
【N P O 法人にこここ日土の車両：定期運行便 J R 八幡浜駅にて】



ロ) デマンド運行

- ・ 交通空白区から診療所（清水医院）・事務所（旧駐在所）までの間を予約に応じて日土地区内に限りドア・トゥ・ドア方式で自由に運行。
- ・ 予約は数日前から受付。柔軟に対応。

【NPO法人にこここ日土の運行路線図】



出典：愛媛県八幡浜市

ハ) 利用対象者、その他運行の工夫

- ・ 利用対象者は、NPO法人にこここ日土の会員のうち、日土地区住民及びその家族または親族。当初会員数は、248人。
- ・ 定期運行とデマンド運行のバトンタッチがNPO法人にこここ日土の事務所でうまくできるように、運転手や車両の工夫を行っている。

<運賃の工夫>

- 日土小学校に通学する小学生の通学定期券の額は、伊予鉄南予バスの運賃を適用した。
- デマンドタクシーの運賃は、(運賃×人数) + 500円とした。

4. 効果と負担

- ・ 八幡浜市は、八幡浜駅から日土地区に向かう伊予鉄南予バス(株)の路線維持のための補助金を負担していたが、平成20年4月からは、NPO法人にこここ日土に対するスクールバスの運行委託料の支出を除くと、市の負担はない。
NPO法人にこここ日土の収支は、平成20年の過疎地有償運送事業開始以降、利用者数、収入面においても順調に運行し、収支は黒字を継続中。
- ・ 利用者数の推移は、次の通り。

H20年度	H21年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度
5,841	8,849	14,673	15,328	14,169	10,626	15,347	14,490

出典：愛媛県八幡浜市

- 平成 26 年度からのデータであるが、学生と一般の内訳は次の通り。
年間利用者数の約 70%を小中学生の通学利用が占めている。

以前は、高校生が 1 名通学で利用していたが、親の送迎や自転車による通学が主となったため、利用者がいなくなった。

	H26 年度	H27 年度
学生	9,250	8,417
一般	6,097	6,073

出典：愛媛県八幡浜市

5. 導入後のフォローアップ

<NPO法人にこここ日土の取組>

- 平成 21 年 5 月、田之窪集落の児童送迎バス運行開始。
- 平成 21 年 7 月、便数と路線追加について、市有償運送運営協議会で事業計画変更が認められる。
- 平成 21 年 9 月、高齢者の免許返納に対して、5,000 円分の無料券配布を開始する。
- 平成 21 年 10 月、伊予鉄南予バス（株）が運行する日土地区との路線バスが全線廃止される。
- 平成 22 年 3 月、月間利用者が千人を超える。市有償運送運営協議会で、過疎地有償運送の登録更新申請に係る協議を行う。
- 平成 22 年 10 月、会員数 385 件。地区世帯数の 53%に達する。日土町の人口が 2,000 人を下回る。
- 平成 25 年 4 月、市有償運送運営協議会で、過疎地有償運送の登録更新申請に係る協議を行う。
- 平成 26 年 4 月、日土東小学校が日土小学校へ統合。
統合にあたり、PTAと市教育委員会、NPO法人にこここ日土が協議。

<協議結果>

- イ) NPO法人にこここ日土の定期便を利用することを基本とする。
 - ロ) 下校時において、定期便で対応できない場合は、スクール専用便を運行する。
 - ハ) 学校行事等の場合は、土・日曜日、祝日もスクール専用便を運行する。
(課外練習活動の場合、土曜日、祝日のみ)
 - 二) 取り決めした事項で対応できない状況が生じた場合、その都度協議し、対応する。
- 平成 27 年度現在、NPO法人にこここ日土の状況は次の通り。
 - イ) 日土地区各集落から八幡浜市中心部間を 1 日 7 便（帰り 6 便）運行。
名坂経由か保内経由かは、保内地区にある病院へ行くか行かないかで分けている。
保内経由便でも予約がなければ名坂経由となる。
 - ロ) NPO法人所有の車両は、15 人乗り、14 人乗り、8 人乗りの 3 台。個人所有の車両が 7 人乗り、5 人乗り、4 人乗りの 3 台（内、1 台は軽自動車）。
NPO法人所有の 3 台は、愛媛県の「新ふるさとづくり総合支援事業費補助金」（平成 20 年度導入車両）や一般財団法人日本宝くじ協会の「公益法人等が行う公益事業への助成」（平成 22 年度導入車両）、市の「八幡浜市過疎地有償運送支援事業費補助金（過疎債を充当）」（平成 26 年度導入車両）を活用して購入。
 - ハ) 登録運転手は、全員で 9 名。2 名が大型二種。1 名が中型二種。
二種免許を所持しない 6 名は、国土交通大臣認定の運転者講習を受講済み。常時は 6 名だが、その他に 10 名講習を受けた者がいて、予備ドライバーとして待機。

- 二) 会員数は、平成 28 年 2 月現在、381 人。
 年間利用者数の約70%を小中学生の利用が占める。
 登録者のうち実際に利用しているのは約200人。高齢者の通院利用が多い。

【平成 27 年度の運行ダイヤ】

日土発（J R 八幡浜駅方面）			J R 八幡浜駅発（日土方面）		
1	07:10	野地・田之窪発 名坂経由			
2	08:30	各地発 保内経由	1	09:10	名坂経由 日土各地
3	09:30	各地発 保内経由	2	10:20	保内経由 日土各地
4	11:00	尾之花発 名坂経由	3	11:30	保内経由 野地行き
5	12:00	尾之花発 名坂経由	4	12:30	保内経由 田之窪行き
6	13:30	尾之花発 名坂経由	5	14:00	名坂経由 日土各地
7	15:30	尾之花発 名坂経由	6	16:00	名坂経由 日土各地
8	17:00	尾之花発 名坂経由	7	17:30	名坂経由 日土各地

※日土発（J R 八幡浜駅方面）の第 2 便及び第 3 便の始発地

	月	火	水	木	金	土
第 2 便 08:30	野地	福岡 久保田	瀬田	田之窪 榎野	横尾地	野地 田之窪
第 3 便 09:30	田之窪 榎野	横尾地	野地	福岡 久保田	瀬田	

- 平成 28 年 4 月、市有償運送運営協議会にて、公共交通空白地有償運送の登録更新申請に係る協議を行う。ダイヤ等は変更しなかった。

6. 今後の課題・取組等

<NPO法人にこここ日土の課題>

- 運行を始めて 7、8 年経ったが、NPO 法人にこここ日土のバスが走っていることを知らない人がいる。
 今まで車に乗っていたが、乗らなくなった人がいるのではないかと考えている。
 運転免許証を返納すると、5,000円分の利用券の配布がある。
 乗降場所やダイヤなどを再度周知する必要があるのではないかと考えている。
- 運転手が 65 歳以上の人がばかり。中心となる運転手が 74、75、66 歳。66 歳の方が NPO の事務と、事務所と地区内の運転を担う。運転手の確保が課題。日土地区内の人であれば、顔見知りであり土地勘もあるので一番良いのだが。

<市として今後の取組>

- 「地域の移動手段の確保は地域で」という取組は、市として応援する。
- 財政的な面では、NPO 法人にこここ日土が公共交通として運行し、スクールバスの委託による市からの支援があるが、費用面（費用対効果）で助かっている。市としては今後も引き続き頑張ってもらいたい。
- 全市的には、幹線を運行する民間路線バスの維持確保、並びに、山間部等の交通空白地をいかに解消するかが課題。

- 平成 29 年 4 月 1 日、日土地区の青石中学校と保内中学校が合併し、新「保内中学校」が誕生する予定。日土地区の中学生は、スクールバス（マイクロバス）でも通学する。通学用のマイクロバスは、市が購入・保有。運行を N P O 法人にこここ日土に委託予定。