事例No.	2313
公表年度	R4
団体の属性	都道府県
団体名	長崎県

事例区分	公営企業

タグ	・交通事業 ・（行政改革）業務の効率化

事例種類	その他

事例内容・タイトル

競争から競争へ、コロナ後の路線バス網構築への取組

出典

雑誌「公営企業」先進事例紹介（令和５年３月号）

先進事例紹介



競争から共創へ、コロナ後の路線バス網再構築への取組
～独占禁止法特例法に基づく共同経営の取組～

長崎県交通局　乗合事業部　部長
柿原　幸記

1．はじめに

令和４年４月、長崎県交通局（以下「県営バス」という。）と長崎自動車株式会社（以下「長崎バス」という。）は、独占禁止法特例法に基づく共同経営の認可を受けて、長崎市内のバス路線の再編に着手しました。

これまで競争関係にあり、切磋琢磨してきた両者が、連携・協力し、ともに路線バス網の再編に取り組み始めたことは、大きな転換点と言える出来事であると考えています。

両者による持続的な長崎市域の路線バス網の実現に向けた取組は、まだ始まったばかりではありますが、ここに至るまでの軌跡などを記していきます。

2．長崎県交通局について

県営バスは、昭和９年３月、我が国最初の国立公園に指定された雲仙への輸送手段として設立された県が運営するバス事業であり、今年で創立89年を迎えます。

県南・県央地区にある長崎市、諫早市、大村市を中心とした路線バス、北九州や熊本など九州内他都市への高速バス、長崎市から長崎空港や県北の佐世保市などへの県内都市間バス、主に修学旅行等で本県を訪れる観光客を運ぶ貸切バスの運行が、主な事業内容となります。

附帯事業として駐車場事業を行っていますが、規模も小さいことから、幅広に展開しているバス事業が中心であり、総合的にバス事業を運営しております。

3．長崎市の路線バスの状況等について

長崎市は、全国平均と比較して公共交通機関の利用割合が高く、特に路線バスが利用されている特徴がありますが、年々自家用車への依存割合が高くなっています。また、人口減少・少子高齢化などもあり、路線バスの利用者は、人

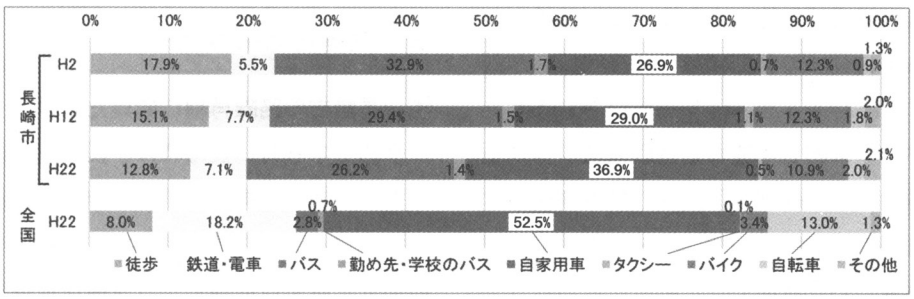
口減少率を上回る割合で減少し続けています（図１）。

令和３年８月に策定された長崎市地域公共交通計画では、長崎市では令和17年度までに、人口が約12%減少する見込み（令和元年度比）であることに対して、路線バス利用者は半減する可能性があるとされており、現在のまま運行を続けると、路線収支が大幅に悪化し、路線廃止や大幅減便などの利用者サービスが著しく低下する状況が予見されております（図２）。

こうした状況から、持続可能な公共交通網の確立に向けて取り組む必要があり、特に主要な公共交通機関である路線バスの見直しが課題となっています。見直しの方向性としては、人口規模等に応じた便数、ダイヤの設定や競合路線における便数調整などに取り組むこととされ、これは特に県営バスと長崎バスが競合している路線において、運行便数が多く、利用者ニーズや必要便数を上回っているため、効率化を図る余地があると分析されたことによります。

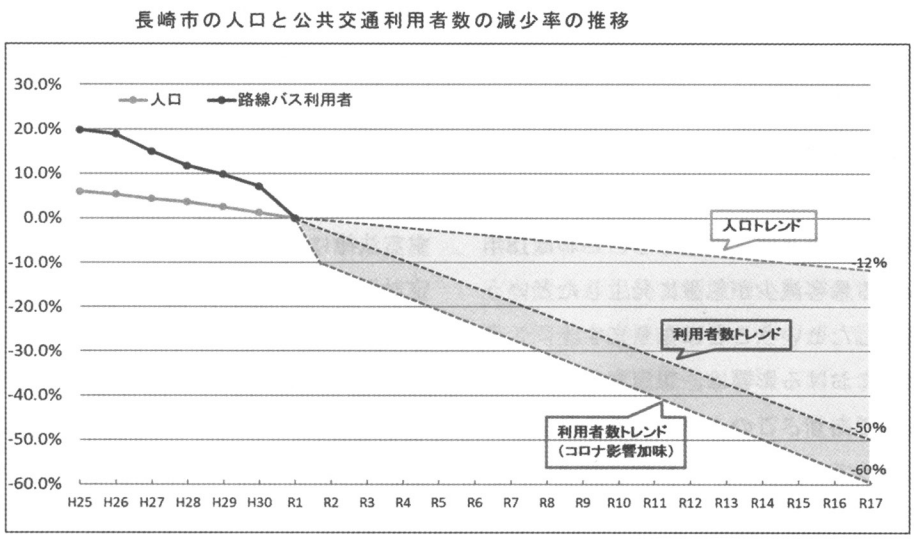
このように競合路線の見直しが、長崎市の将来に向けた地域公共交通の課題の一つとなってお

図１　長崎市の路線バス



出典：H22 国勢調査

図２　長崎市の人口と公共交通利用者数の減少率



出典：長崎市地域公共交通計画

り、今後どのように取り組んでいくのか、具体的な道筋を示していくことが必要となっています。

４．コロナ禍による影響

少子高齢化や人口減少、自家用車へのシフトの進展など、路線バスを取り巻く環境は、依然として厳しい状況にあるものの、これらについては従前から対処すべき課題であったため、県営バスでは、利用の推移を見ながら、実態に即したダイヤ設定等に取り組んでいくこととしておりました。

こうした状況を一変させたのが、新型コロナウイルス感染症でした。感染拡大期においては、県を跨ぐ人の移動の制限はもちろん、在宅勤務等の実施や外出控え等もあいまって、路線バスのみならず、全ての部門において、利用者が激減しました。

県営バスの令和２年度の運送収入は、コロナ前の対前年度比で約18億円減り、県外高速バス８割減、空港線７割減、貸切バス５割減、路線バス２割減という状況でした。

前述したように県営バスは、バス事業が主要事業であり、赤字基調である路線バスを、高速バスや貸切バスなどの事業が支える構造となっていたため、これまで支えてきた部門が、逆に支えが必要な状況に陥ってしまいました。

また、路線バスの約２割減という水準は、県営バスにおける平成13年度から令和元年度にかけての乗客減少率と同程度であり、いわば18年分に匹敵する乗客減少が急激に発生したという状況に直面したということになります。

コロナ禍における影響は、想定すらしていなかったものであり、このような急激な経営環境の悪化によって、県営バスの経営は急速に厳しさを増していきました。

このため、令和２年12月、中期経営計画を見直し、乗客減少に対応した効率的なダイヤ編成、新車更新を凍結する等の投資計画の見直し、資産の売却等を柱に、経営改善に取り組むこととしました。

なお、その後もコロナ禍の影響は継続し、当時想定していた以上に長期化しています。令和４年度になり、ようやく回復の兆しが見えてきたものの、利用者の新たな生活様式へのシフト等によって、バス利用者がコロナ前の水準に戻ることは困難であると考えており、こうしたコロナ後の新たな見立てを踏まえ、現在、令和５年度からの５年を計画期間とする経営計画の見直しを鋭意進めております。

５．共同経営の取組

⑴　長崎市の路線再編に向けた動き

令和２年６月、長崎市は、長崎市都市計画マスタープランに掲げる将来都市像「ネットワーク型コンパクトシティ長崎」の「ネットワーク」の部分に関する計画となる長崎市地域公共交通総合計画（以下「交通総合計画」という。）を策定しました。同計画では、持続可能な公共交通機関に転換するために行政と事業者や関係者が連携・協力し、取り組むべき方向性を示し、着実に進めていくことで、将来都市像の実現を目指していくものとされています。

同年10月、地域公共交通活性化及び再生に関する法律に基づく地域公共交通計画（以下「法定計画」という。）の策定に向けて、法定要件を備えた協議会である長崎市公共交通活性化協議会（以下「法定協議会」という）を創設し、翌11月には第１回の協議会が開催され、令和３年８月に法定計画は策定されています。

⑵　共同経営という選択肢を見出すまで

長崎市内の公共交通網の再編に向けた長崎市

や長崎バスなど関係事業者等との協議は、コロナの発生前から行われていましたが、将来的に人口減少や自家用車へのシフトの進展を見据え、長期的に取り組んでいくべき課題と方向性を示すものであったことから、当初は長崎市が主体となっていました。

しかし、コロナ禍によって状況は一変し、県営バスはもちろん、長崎バスも早急に具体的な対策に着手していかなければならない状況となってしまったため、この頃から、会議等で顔を合わせた際などに、近況の厳しさや今後どうすれば良いのかなどについて、話をするようになっていきました。

長崎バスとは、これまで切磋琢磨してきた関係であるものの、同じ地域でバス事業を運営していることから、両者で話すことは、珍しいことではありませんでした。

その話し合いにおいて、持続的なバス路線網を構築するには、利用実態を踏まえ、両者のダイヤを調整していくことが必要であるという共通認識を持つまでには、さほど時間はかかりませんでしたが、これは現下の厳しい状況に対する互いの危機感がそうさせたのであろうと思います。

しかし、その後、具体的にどのように進めていくかというところで、進展が望めない状況に陥ってしまいました。課題や取組の方向性について共有したものの、どうすれば速やかに実施できるのかが最大の論点、かつ、悩みの種でもありましたが、これといった打開策もないまま、時間だけが過ぎていくという状況が続いていました。

ダイヤ等の調整を行うには、当事者である両者が直接協議して、取り組んでいくことが、最速かつ最善の方法であると考えておりましたが、独占禁止法の規定において、バス事業者が直接協議してダイヤや運賃などを決定することは禁止されており、両者間での協議はもちろん、たとえ公開の場であっても、両者の協議は抵触する場合があるとされているためでありました。この間、長崎市とも協議はしていましたが、結果として足踏みを続けていました。

転機となったのは、令和２年11月の独占禁止法特例法の施行でした。

しかし、最初から共同経営を導入しようと考えていたわけではありませんでした。共同経営については、熊本がトップランナーでしたので、同じ九州内における先進的事例や法改正による新たな制度について、長崎バスと一緒に勉強を始めたことが、最初の取組でありました。

こうして両者で研究を行っていくうちに、今後、競合路線の再編を進めるには、新たな事業者連携の仕組である共同経営を導入することが適当なのではないかという考えが芽生えていきました。

最終的に共同経営の導入の決め手となったのは、実現までのスピードであったと思います。共同経営を導入せず現状のままで進めていくと、長崎市を介して、長崎バスと個別具体の路線等の協議をしなくてはならなくなります。この場合、市を介することで、どうしてもスピードが鈍ることや、互いの真意がわからずに調整に難儀することも想定されました。

当然かもしれませんが、当事者であるバス事業者同士で直接話し合った方が、話は速いですし、互いの意思疎通もスムーズです。仮に協議が難航したとしても、むしろ直接話をした方が解決への近道であるとも考えました。

その後、県営バス、長崎バスそれぞれが共同経営の導入についての検討を行い、両社局の

トップによる合意形成を図ることで、今後の進むべき方向性を共有するに至りました。

(3) 共同経営の導入に向けて連携協定の締結へ

こうして長崎バスとの共同経営導入に向けての検討がスタートしました。最初に行ったのは、両者で取り組む体制を構築することでした。

これからの協議は、共同経営の導入を想定して今後の進め方などを協議する必要があること、また、実務的にも共同して取り組むことが多くなると想定されたため、両者の部課長級の職員で構成する幹事会と担当職員で構成する実務者会を作りました。

幹事会の役割は、今後の方針などの協議や社局内外の調整などであり、幹事会の協議等を踏まえた事項について、その具体的な進め方などについて実務者会で協議し、協働して取り組んでおります。

体制構築後、最初に議論したのは、共同経営の導入について検討することについて、どのように発信すべきかということでした。これまでの競争から協調へと大きく舵を切るに当たり、フェーズが変わったということを内外ともに認識していただくことが、必要なのではないかと考えたためです。

そのため、共同経営に向けたスタートラインとして、公開の場である連携協定締結式で長崎バスと連携協定を締結することとしました。

このような締結式は行わずに、そのまま具体的な検討に入っても法的に問題ありませんでしたが、共同経営によって策定したダイヤ案は、協議会等において地域住民等にしっかりと説明をし、一定のご理解をいただく必要があります。路線バスは、日々の生活に密接に関係するため、取組を始める前に、なぜこうした取組が必要なのかを説明し、今後、両者連携して取り組んでいくということについて、まずは皆様にお示しすることが、最終的にご理解をいただくためには、必要なステップであると考えました。

また、両者が目指していくことは、「持続的な長崎市域の路線バス網を構築する」ことでありましたので、この取組は長崎市との緊密な連携が必要不可欠でした。そこで、締結式の開催に当たって、長崎市に協力をお願いしたところ、快諾いただき、会場も長崎市役所で開催することが決まり、令和３年６月９日、市長立会いのもと、両社局トップが連携協定に調印し、滞りなく締結式を執り行うことができました(図３、図４)。

この締結式は、多くの報道機関で取り上げられ、これまでの競争関係から共創に代わったことやバス事業の厳しい状況が取り上げられ、市民に大きなインパクトを残したと考えています。

なお、この締結式の準備・運営が、幹事会や実務者会の初仕事でした。初めて行った共同作業であり、一つの目的に向かって意見を交わし

図３　連携協定の内容

(1)　長崎市が策定する長崎市地域公共交通計画の基本方針に照らし、長崎市域の路線バス網の維持に向けて、協力体制を構築する。
(2)　長崎市及び長崎市公共交通活性化協議会と緊密に連携して、適切に取り組む。
(3)　本協定締結後、独占禁止法特例法第３章に基づく新たな事業者連携の仕組（共同経営）の導入について検討する。

図４　締結式のようす



ながら、協力・分業して成し遂げたことでありました。核心の協議に入る前に、こうして両者が連携して物事を進める体験ができたのは、非常に有益でした。この期間は、相当な頻度で話し合い、助け合いながら準備を進めていきましたが、この体験によって、信頼関係が出来上がっていったのではないかと思います。こうした効果は当初から見込んでいた訳ではありませんが、以降の両者協議の土台作りに寄与したという意味でも締結式を実施したことは意義深いものであったと思います。

(4)　共同経営の導入に向けた検討を開始

連携協定を締結した後、具体的な検討に入りました。長崎市内の路線バスの状況としては、県営バスが長崎市において運行している路線キロ約125kmの約７割に相当する約90kmが競合していました。この当時は、県営バスの単独区間だけを運行する系統はほとんどなく、起点から終点までの間で競合区間を運行する形態となっておりましたので、長崎市内のほとんど全てが競合系統である状態でした。

長崎市の交通総合計画や当時策定中であった法定計画においても、両者の競合による系統の輻輳等に起因して便数がニーズや必要便数を上回っている状況にあり、効率化を図る余地があると分析されておりましたが、この時、その状況が顕著だったのが東部地区でした。

そこで長崎バスと乗降データを交換し、競合路線の利用状況の共有を行って議論をしました。東部地区においては、市の分析のとおり、

両者の競合によって便数が多い状況にあり効率化を図る余地があり、また、こうした状況であれば敢えて競合して運行する必要はないのではないかとの認識を共有しました。

どちらが運行するかということについては、利用者に相応の影響が発生することが懸念されるため、利用者の影響ができるだけ少なくなるような選択をすべきであると考えました。東部地区における当時の便数の割合は、県営バスが約3/4、長崎バスが約1/4となっておりましたので、一元化するのであれば、利用者が多い県営バスに一元化する方が利用者への影響は少ないと考えられました。

しかし、今後、便数の適正化を図っていくとはいえ、県営バスだけで東部地区全体を運行するには、相応の乗務員や車両の確保が必要となりますが、コロナ禍最中の厳しい状況下においては実現困難な状況にありました。

そこで、長崎市北部の滑石地区の競合路線に着目しました。滑石地区は、東部地区とは真逆の状況にあり、当時の便数の割合は、県営バスが約２割、長崎バスが約８割となっておりましたので、東部地区を県営バス、滑石地区を長崎バスに一元化するという方向性であれば、実現可能であるとの見解に至りました。これを実現するには、その手法として共同経営の仕組が必要でありましたので、長崎市東部地区及び滑石地区を対象とした長崎バスとの共同経営に向けた具体的な検討に進んでいくこととなりました。

⑸　共同経営計画の策定から実施に至るまで

こうした長崎バスとの２者協議や長崎市を含めた３者協議によって、所要の議論を行い、検討を深めていきました。長崎市は利便増進実施計画、県営バスと長崎バスは共同経営計画の策定に向けて、相互に調整しながら取り組んでおりました。

この見直しの実施時期については、当初は令和４年４月を目標に取り組んでいましたが、長崎市から令和４年10月の実施を目指すべきとの意見が出されました。令和４年４月の実施では地元への説明に十分な時間が取れないこと、また、長崎市のコミュニティ交通への移行を検討する東部地区の支線路線について、国庫補助金の活用を図りたいが、その事業期間が10月を始期としていることが、その理由でありました。

長崎バスと協議した結果、長崎市の意見を尊重することとしましたが、両者とも厳しい状況が現在進行形で日々続いていたため、全ての見直しを10月に先送りすることは困難であり、４月に実現可能なことだけでも実施を目指すこととしました。

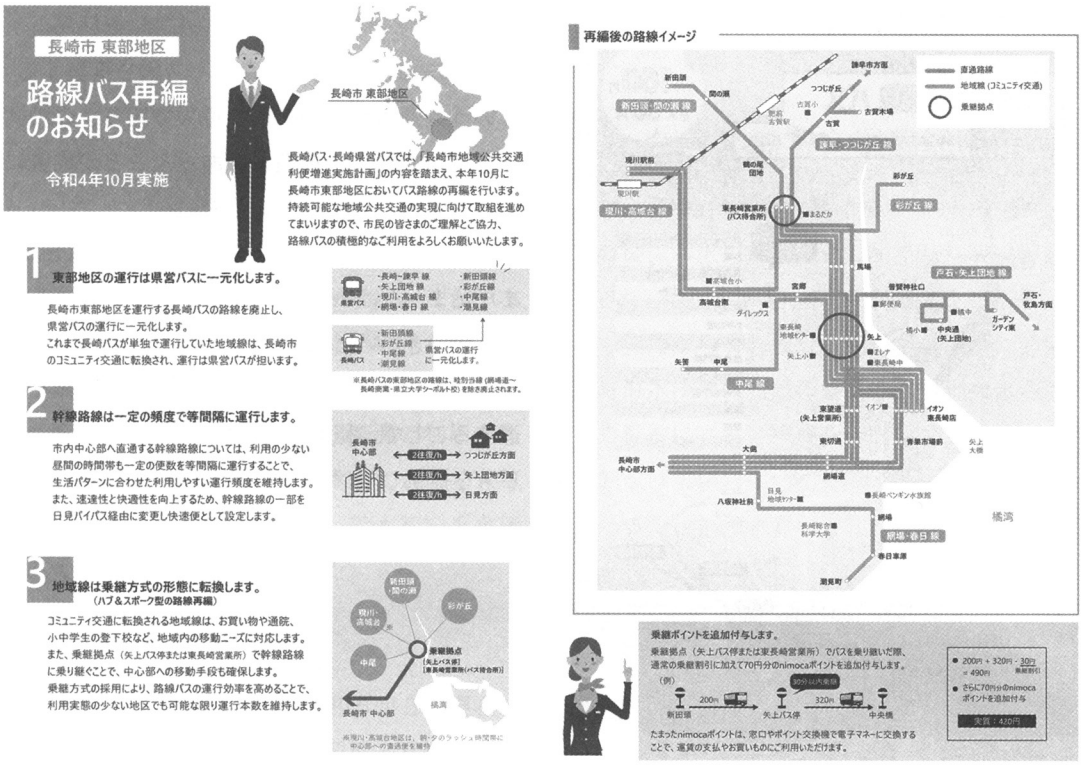
そこで九州運輸局に急遽ご相談しながら、４月の実施を目指すもの、10月の実施を目指すものとを区分しました。

令和４年４月は、東部地区ではスクール便や支線路線を除く大半の路線を県営バスに一元化する一方、滑石地区ではスクール便を除く大半の路線を長崎バスに一元化することとしました。また、令和４年10月には、東部地区の支線路線を長崎市のコミュニティ交通へ転換することと併せてハブ＆スポーク型の路線再編を目指すこととしました。

以降、地元自治会への説明を行う傍ら、具体的なダイヤ案作りに着手するとともに、並行して、共同経営計画の作成に取り組むこととしました。

地元自治会への説明等については、令和３年11月頃から令和４年８月頃まで断続的に実施してまいりましたが、その説明等は必ず長崎市、県営バス、長崎バスの３者で対応しました。日々

図５　路線バス再編のお知らせ



の生活に密接に関係する路線バスに関することであったため、色々なご意見をいただきましたが、路線バスの置かれた厳しい現状や将来に向けて持続的な路線バス網を構築するには、こうした取組が必要であること等について、説明を重ねてまいりました。自治会等の会合の貴重な時間を費やして議論いただいた地元自治会の皆様には、本当に頭の下がる思いです。行政やバス事業者だけでは成し得ないことであるということを今回、実感しました。

具体的なダイヤ案作りについては、それぞれの事業者への一元化が大きな取組であったため、利用データを元にして基本的には各社局で対応しましたが、共同経営計画については、長崎バスと共同で作成する計画であったため、両者で取り組む必要がありました。長崎バスと協議した結果、長崎バス本社に部屋を提供していただき、県営バス、長崎バス両者の実務者会のメンバーが共同で作業することとしました。

共同経営計画もなんとか完成し、その後、法定協議会で説明してご意見をいただいた後、認可申請を行い、令和４年３月18日に認可をいただき、同年４月１日に共同経営計画に基づくダイヤ改正を実施しました。

４月以降も引き続き長崎市、長崎バスと連携して取り組み、地域への説明や法定協議会の意見聴取など同様の手続きを経て、同年10月１日ダイヤ改正を実施し、東部地区及び滑石地区で取り組んできた共同経営計画第１版は完遂しました（図５、図６）。

図６　まちなか周遊バス



６．最後に

共同経営に取り組み始めてから、公営事業者と民間事業者との初めての共同経営という観点で質問を受ける機会が多いのですが、実際に協議等を行った当事者としては、公営や民間ということを特段意識したことはありません。今回の原稿執筆に当たり、これまでを思い起こしましたが、長崎バスとの協議等において特別苦労したということは思い当たりませんでした。

これは、コロナ禍という想定もしていなかった危機に直面したことで、両者が同じ時期に、このままでは路線維持ができなくなるという同じ危機感を持ち、急ぎ何とかしなければならないとの認識を共有していたことが要因であると考えています。実際の協議でも双方が明確かつ率直に意見を言い合える協議ができていると思います。

ただ、何よりも、かつての「競争関係」から「共創関係」へ転換するに至るには、両社局トップの「持続的な長崎市の路線バス網を構築する」という共通の思いが必要不可欠であり、この共通理解が原動力、推進力であったことが成就に至る最大の要因でありました。

このように長崎バスとの共同経営の取組は、まだ始まったばかりですが、今後も引き続き取り組んでいきたいと考えております。また、共同経営の取組だけに留まらず、他でも協力関係を推進することで、利用者に対してより良い輸送サービスを提供し続けられるよう努めていきます。

