

規制緩和下における市民組織によるバス支援プロジェクトの可能性と課題*
Possibility and Assignments of Bus Support Projects by Citizen's Organization
under the Deregulated Conditions*

中川 大**・能村 聡***

By Dai NAKAGAWA**・Satoru NOUMURA***

1. はじめに

バスの規制緩和によってバス市場には様々な変革が生まれつつある。その一つとして注目すべき点に、市民の役割の変化がある。バス事業者が独占的に路線やダイヤを決めてきた時代から、誰もがアイデアを出し合うことのできる状況へと変化したことによって、市民の側に大きな可能性とそれに伴う責任が課せられるようになってきている。本研究では、そのような状況下において、市民組織がバス事業にかかわっていくことの可能性と課題について、特にバス支援プロジェクトを実際に計画している京都市伏見区醍醐地区の事例をもとに考察する。

2. 公共交通と市民活動

(1) 規制緩和で変化する市民の責任と役割

これまで公共交通は市民の手に届かないところで運営されてきたというのが、市民からみた実感であると考えられる。規制を行政が行い交通事業者がそれに従って交通サービスを提供するという状況においては、実際に市民が直接かかわっていく可能性は小さく、交通事業者も積極的に市民との共同プロジェクトを進めていくという状況ではなかった。しかし、規制が緩和され競争が前提になれば、市民が事業者をパートナーにして手作りの公共交通をつくり出すことも可能であり、事業者の側としてもこのような動きに対応していく必要がでてきている。

規制緩和による変化については、寺田¹⁾、竹内²⁾などが詳しいが、本研究では様々な変化のうち市民

との接点という視点から市民組織によるバス支援プロジェクトについて考察する。

(2) 市民組織による支援プロジェクトの類型

市民によるバス支援プロジェクトにも様々なパターンが考えられる。まず、側面的に支援する協力型があり得るが、さらに進んだ形態として、市民が計画策定や運行に関して実際に関わっていく方法も考えられる。これらを分類すると下記のように整理できる。

側面的協力の形態

-1 協力型

利用促進運動などの形で協力する方法。応援団的なものであるが、交通事業者の宣伝・広報に係るコストを軽減するものであると考え、実質的な補助であると見ることもできる。

-2 直接負担を伴う協力型

買い物客への割引乗車券の発行など、直接的な負担を伴った協力方法。これまでも実施事例は少ない³⁾。また、路線維持のための切符購入運動などの事例もある。ただし、切符購入は乗車券の対価を支払うのみであるので、直接負担とは言えない側面もあり、この手法に安易に頼ることは注意を要する。

直接関与の形態

-1 単独事業型

実質的に市民組織が運行するもの。赤字リスクをすべて負担し、定額の委託費で交通事業者に委託する方法が考えられる。ホテル等の送迎バス・ショッピングセンターへのシャトルバスなど、無償サービスとして運行される形態は以前からあったが、有償の路線バスとする方法も現れてくると考えられる。

-2 赤字補填型

赤字が発生した時の補填を約束することなどによって、交通事業者に路線の設定を依頼するもの。行政による補助路線としてはこれまでも多くの事例

*キーワード：コミュニティバス，市民参加，バス事業，規制緩和

**正員，工博，京都大学大学院工学研究科都市社会工学専攻（京都市左京区吉田本町，TEL:07-5-753-5138，E-mail:nakagawa@utel.kuciv.kyoto-u.ac.jp）

***理学士，京のアジェンダ21フォーラム

があるが、市民あるいは企業等による同様の仕組みも考えられる。赤字リスクの負担者と運行事業者が異なるため運行事業者に経営努力へのインセンティブが働きにくい点が問題点として考えられる。ただし、事業者が競争的に選定されればこの点についてはある程度改善することが出来る。

-3 リスク・リターン移転型

交通事業者が運行するが、事業者に通算生じるリスクとリターンを市民の側に移転する方法。赤字が前提となる路線では赤字補填とほとんど同じであるが、市民の側にリターンのインセンティブも働く。リスクとリターンを完全に移転すれば単独事業型とほぼ同じとなるが、一部を移転する方法もあり得る。

-4 定額補助型

運行協力金、広告費その他の方法によって定額の補助を約束する方法。リスクが小さくなる効果があるが需要リスクは交通事業者にあるもの。

市民組織によるバス支援プロジェクトは以上のように分類できるが、それぞれの中間的な形態や、との組み合わせなど様々な展開が考えられる。

(3) 支援プロジェクト成立の可能性がある路線

支援プロジェクトが成立する可能性が高い路線として下記のような性格の路線があげられる。

従来の事業者による経営では成立しないが、新規の事業者には単独採算が可能と思える路線。コスト体質の違いによって可能性が生じる例。公営交通が従来経営してきた路線を中心に相当数の路線があると見られる。

採算が微妙と考えられるが、利用促進等によって可能性がある路線。利用促進運動の展開や、リスク負担によって成立する可能性が高まる。

採算は厳しいと考えられるが、資金面での支援によって成立すると考えられる路線。ショッピングセンターや病院等の施設にとってメリットが大きい路線などで可能性が高い。

以上のような路線において、市民が参画すれば新たな路線での運行に可能性が生じると考えられるが、それは従来の方法では、外部経済となっていたバスによる社会的便益を内部化する可能性が新たな方式によって生まれてくるからである。このことは、文献4)などで示されている「都心を横に動くエレベータ」という見方をすればわかりやすい。デパート

のエレベータの価値はそれ自体の赤字・黒字で判断されるのではなく、回遊性の向上による売り上げへの貢献などの効果が経費に見合うものであるかどうかで判断される。地域におけるバス交通も同じ考え方が成立し得る。直接的な採算ではなく地域全体としての存在価値が評価されるべきであり、そのような視点からバスをみたときに新しい仕組みが生まれてくることになる。このような考え方は、これまでの公共交通ではほとんど活かされてこなかったが、規制緩和下において事例が生まれ始めている。

3. 市民組織による支援プロジェクトの具体例

醍醐方式コミュニティバス

(1) 醍醐地域コミュニティバスの背景

京都市伏見区醍醐地域は、京都市営地下鉄東西線の終点である醍醐駅のある地区で、地域を縦貫する3本の幹線道路はいずれもバス路線になっており、従来の感覚で考えると公共交通不便地域とは言えない。しかし、実際には、山沿いの坂の上などに多くの住宅が立地しており、バス停までのアクセスが不便な地区が多い。住民からバス交通の改善を要望する声が強くあがっていたこともあって、自治町内会連合会や地域の女性会が中心となって2001年9月に「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」を発足させた。

当初は、行政に対して運行を要望する活動が主であったが実現には至らなかったため、結局、市民の会が自らの力で運行を目指すこととなった。規制緩和が実施された時期であり、地元の手タクシー業者が住民と共同して計画づくりを行うことに協力的であったことなどから、住民が主体となったバスの運行計画が具体的に進行していった⁵⁾。

(2) 醍醐地域コミュニティバスの内容

このコミュニティバスは、住宅地と地区内の鉄道駅・公共施設・商業施設・病院等を結ぶもので、既存バス路線とはできる限り重複しないようなルートとしている。

路線は、醍醐駅とそれに直結した商業施設を起点に、地域の中核的な病院や寺院を結ぶ4路線のネットワークで、昼間時間帯を主体に20分～1時間の間隔で運行する計画となっている。

(3) 醍醐方式コミュニティバスの仕組み

既存のバス事業者が採算面において成立が難しいとしていたところで運行するものであり、運賃収入だけでは採算が確実とは言えない。そのため、実現に向けての特徴的な仕組みとして、商業施設・病院・寺院などの地域の中核的な施設との連携を基本とするスキームが考えられている。市民の会が路線やダイヤを決め、バス停位置も事業者と共同で市民の会が決める。運行は交通事業者が担当することとし、運転士の資格をはじめとする安全面などは通常の路線バスと同等のレベルを確保して道路運送法第4条の路線とする。商業施設等は利用促進活動を行うとともに資金的な支援を行う。このように、市民の会と事業者と協力施設の3者がそれぞれの役割を最大限に発揮することによって従来は成立しなかったものを実現させようというものである。

市民の会が協力施設等から定額の協力金または広告費を受け取り、経費と運賃収入との差額を事業者に支払う方式で、前章の分類ではリスク・リターン移転型に近いが、協力金の上限を設定しているので、交通事業者もリスクの一部を分担する方式である。

(4) 醍醐方式コミュニティバスの特徴

醍醐方式コミュニティバスは、住民意見を取り入れることを最も重要な基本姿勢としている。まず市民フォーラムを2002年7月に実施。市民の会のなかに設けられた運行計画検討委員会が運行計画の素案を提示した。また、市民フォーラムの後、運行計画の趣旨や概要を記したパンフレットを作成して地域内の全戸に配布し、同時にアンケート調査を実施した。アンケートには、路線案も明記したうえで路線についての意見も募った。さらに、住民意見を直接聞くために地域内の学区ごとに「コミュニティバスを走らせる学区の集い」を開催し意見交換を行った。

計画中のバス路線の原案を公開し、広く意見を募ることは一般的には行われていないが、それをあえて実施し、できるだけその意見に対応した。当然、具体的な意見が数多く出されたためこのプロセスには相当な時間をかけて路線が決められていった。

4. 市民組織による支援プロジェクトの利点と課題

(1) 成立路線の拡大

最も重要な利点は、運賃収入による採算が成立条

件となる従来の方法と比較して、成立可能な路線の範囲を拡大することにつながることである。バスがもたらしている外部経済の内部化の意味を持つものであり、バスシステムの効果を評価して、それに合う負担を受け入れても良いという考え方が定着すればその可能性は広がる。

(2) まちづくりとの一体性

交通問題は単に交通だけの問題ではなく市民活動全体に関係する問題である。まちづくりにおいては、バスなどの公共交通と連携した施策が有効と考えられることが少なくないが⁶⁾、これまでは赤字を理由に一切の利便性向上策を事実上放棄してしまっているバス事業者がいるようなところではここですべての施策が止まってしまうという状況が少なからず生じていた。

まちづくり活動のなかで、どこかに必ず登場する公共交通が、市民からは手の届かないところにあったことが多くのまちづくりを行き詰らせる原因でもあったが、規制緩和によってその状況が大きく変化しようとしている⁷⁾。

(3) 官の公平性論理と民の競争原理

行政には公平性という基準があるため、特定の地区だけ、あるいは特定の商店街だけをよくするような政策を実行することは難しい。行政が行うのを待っているところに出来上がるのはどこにでもあるものと同じものであり、単なる順番待ちで競争力豊かな街を作り出すことはできない。交通問題を解決することは、自らの街の個性と魅力を磨くためのものであると考えると行政に頼るのではなく自ら動いたほうがよいことがわかる。交通の場合には大規模な対応策を思い浮かべてしまうために、行政が動かないから何も変わらないというふうになってしまうことが多かったようであるが、コミュニティバスなどは十分手の届くものであり、発想を変えて動き始めた地域では他のところにはない新しい魅力を手に入れることができるようになっている。

(4) 公共交通への意識

これまでの公共交通でみられる典型的な構図は、事業者がサービスレベルを改善しなければ利用できないと考えている市民と、市民が利用しなければ改善できないと考えている事業者が、並行して存在し続けているという状況であり、この構造を変える必

要がある。支援プロジェクトに参画することによって公共交通を自らの問題として捉えるという視点が生まれてくることが重要である。バスの利用者が多かった日は嬉しいと一般市民が感じるようになるような状況になれば公共交通にとって大きな力になると考えられるように、公共交通に対する価値意識の変化が生じることも重要な要素である。

(5) 必要なものを推進する力

市民の手法は、柔軟性に富むことも有利な点である。反対が多ければやめようという姿勢は、むしろ反対のための反対を少なくし、前進に向けての力を引き出す場合がある。総論であっても各論であっても紛糾すればすべてが進まなくなり、その結果遅れるのは自分たちの利便性向上であるということになる。行政主導の施策は、それが進まなくなったときにその責任を行政に押し付けてしまうことができるが、市民主体のものはそれができない。そのことは厳しいことであるが、逆にだからこそ進むということもある。

また、安易な陳情型から脱皮し、真に必要なものを選別していくことにもつながる。路線の設置に向けての運動が熱心であったにもかかわらず、出来上がった路線がほとんど利用されない例も少なくないように、陳情型の運動は必ずしも良好な路線を生み出しているとは言えない。市民の責任によって必要なもののみを成立させていく可能性を広げていくことになる。

(6) 課題

一般の市民は路線バス事業すなわち一般旅客自動車運送事業に関する専門知識が少ないことは当然であり、市民だけで実行することは難しい。時として先入観的な知識が無い方が良い場合もあり必ずしもマイナスばかりではないが、制度等に関する正確な知識は必要である。特に、安全に関することに関してはプロの参画は欠かせない。この意味において、市民組織と事業者がパートナーシップを組むことは重要であるし、これらをコーディネートする役割を果たすNPOなどの人材も重要な役割を果たしていくものと考えられる。そのため、コーディネートの部分について行政が資金的に支援する方法なども考えられる。

制度面においては、車両制限令によって住宅地等

においての路線設定が制約されることや、道路運送法等の運用において、小規模なコミュニティバス事業等を想定していない部分があるような点について、新しい対応策が必要であると考えられる部分がある。

例えば、車両制限令では同じ大きさの他の車両の通行が日常的に行われている道路で、路線バスだけが制約される可能性があることなどの課題がある。

また、車両運用上の問題として小規模なコミュニティバスの場合、予備車を用意することが大きな負担となる場合があるが、他のコミュニティバスとの予備車の共有化や、臨時に使用できる車両の範囲の拡大などによって対応する方法なども考えられる。これらの制度はコスト増に直結する場合もあり、数量的な規制から安全性等の質的な規制に変えていくというような方策が考えられる。

5. おわりに

本研究では、市民組織によるバス支援プロジェクトの可能性と課題について考察したが、路線バス事業が市民の手に届きはじめたことは公共交通の将来にとって大きな転換点でもあると言える。実際の事例を進めながら、より良いバスサービスの実現に向けて、制度面・研究面等でのさらなる進展が期待される。

参考文献

- 1) 寺田一薫：バス産業の規制緩和，日本評論社，2002
- 2) 竹内伝史：市民の足を守るバスサービスの計画と行政バスの需給調整規制の廃止を受けて，運輸と経済第61巻第8号，財団法人運輸調査局，pp50-59，2001
- 3) 中川大：コミュニティバスの成果と課題 コミュニティトランスポートの確立に向けて，コミュニティバスセミナー報告書，国土交通省近畿運輸局・近畿バス団体協議会，2003
- 4) 中川大、北村隆一、塚口博司、宗田好史、酒井弘：都心循環バスの利用者増加要因としての市民行動と意識変化-京都100円循環バスの社会実験と市民応援団活動の記録から -、土木学会論文集7月号(印刷中)
- 5) 中川大：市民の手によるペネトレーション 京都・醍醐方式コミュニティバス pp38~42「交通工学」・2003年1月号(Vol.38, No.1)
- 6) 中川大：交通政策の視点からみた市街地再生，地域政策研究平成12年第12号，pp34-41，地方自治研究機構，2002
- 7) 能村聡：持続可能な都市・京都をめざして ~市民主体の交通まちづくり~ pp18~21「交通工学」・2003年5月号(Vol.38, No.3)