

規制緩和後の自律的な地域公共交通形成のためのボトムアップ型運営方式に関する研究*

An Upward Process Management Scheme in order to Create Self-controlled Local Transit System under Deregulated Situation*

加藤博和**・高須賀大索***

By Hirokazu KATO** and Daisaku TAKASUGA***

1. はじめに

日本では、モータリゼーション進展とともに公共交通の衰退が顕著となる中で、不採算路線の維持にあたっては、公共交通事業に関する参入・退出規制を前提とした事業者による内部補助を基本に、公的補助策が付加的に行われる形がとられてきた。

しかし、鉄道事業法や道路運送法の改正に伴い、参入・退出規制が緩和されたことなどにより、公共交通事業者の内部補助は困難となっている。そのため、今後、公的補助への傾倒が一層進むものと予想されるが、公共交通の維持を任される自治体において人材・ノウハウが著しく不足していることや、財政状況の逼迫、そして補助路線化による増客インセンティブの低下を考慮すると、公的補助に頼る公共交通維持スキームは持続不可能であると言える。

以上のことから、将来にわたり持続的に地域公共交通を確保していくためには、公的補助を正当化しその増額を図る公的補助への依存を抑えつつモータリゼーション進展に対抗し得る、新しい公共交通形成スキームが必要である。そこで本研究では、その萌芽としての、地域における自律的な公共交通形成の試みを分析するとともに、それを一般的に普及させていくにあたっての課題を整理することを目的とする。

*キーワード：地域公共交通計画、住民主体、NPO

**正員、博(工)、名古屋大学大学院助教授 環境学研究科
都市環境学専攻(名古屋市千種区不老町、
TEL 052-789-5104、FAX 052-789-3837、
E-Mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp)

***正員、修(環境学)、(株)ダイヤモンドシティ テラス
(兵庫県伊丹市藤ノ木1-1-1、
TEL 072-773-8766、FAX 072-781-4011、
E-Mail: dtakasuga@diamondcity.co.jp)

2. ボトムアップ型地域公共交通運営方式の定義

近年の地域公共交通形成・維持に関する事例や理論の既往研究のほとんどは自治体による公的補助を前提としており、補助に関する負担方式や合意形成に関するものが多い。一方、中村ら¹⁾は、広義のパブリック・インボルブメント(PI)の一要素としての「地域発案型アプローチ」という観点から、公共交通の計画プロセスにおける地域の関わり方を事例により検証し、地域実情の反映、市民の受容性向上、計画の円滑進行支援、不確実性対応、上位計画での受容といった役割を担うことを指摘している。ただし、他地域への適用や具体的な実践の手法論については明確にされていない。

そこで本研究では、規制緩和後の地域公共交通形成スキームの一形態として、資金調達や財源確保において公的補助への依存をできるだけ軽減し、かつ利用促進作用が内生化されている公共交通を「自律的な公共交通」と定義し、これを実践するための手法として「ボトムアップ型運営方式」を提案する。

ボトムアップ型運営方式とは、「公共交通の利便性向上」を図りたい住民や「施設の利用促進・集客力向上」を目指す地元企業が、「新規事業開拓」を望む公共交通事業者と協働して、地域の公共交通を形成する手法である。つまり、各主体の受益が原動力となり形成される公共交通ビジネスモデルの一形態であり、当然、いずれの主体も参加による受益が負担を上回る場合に成立が可能である。また、表-1に整理した、各主体の役割からみた公共交通運営方式の違いにも示すように、行政の関与を前提としない点が大きな特徴である。

一方、地域内の各主体の出資や支援活動により形成されることを考慮すると、コミュニティバスのよ

表-1 各主体の役割からみた公共交通運営方式の比較

役割	運営方式	企業採算型 (一般 路線バス)	公的補助 依存型 (コミュニ ティバス)	ボトム アップ型
資金調達		事	自	事企
財源負担		住事	住自	住企
路線・ダイヤ設定		事	事自	住事企
利用促進活動		事	自	住事企

住:住民 事:公共交通事業者 自:自治体 企:企業

うな、小規模な出資で運行が可能であり、かつ、ニーズに応じて臨機応変に対応できる地域公共交通への適用が想定される。

3. ボトムアップ型運営方式の類型

ボトムアップ型運営方式による地域公共交通は、日本においても表-2に示すように従来から様々な形で存在してきた。これらのほとんどは、1)「住民主導型」(地域の利便性の向上、移動手段の確保に向けた住民の活動が原動力となり、公共交通が形成されるスキーム)と2)「商業主導型」(地域の商業主体が店舗の利用者へのサービスの一環として、その集客力を生かしながら、公共交通が形成されるスキーム)の2タイプに分類できる。各タイプについて、自律的な地域公共交通形成(資金調達や財源確保、

利用促進作用)の観点から分析する。

(1) 住民主導型

公共交通が不便な過疎地域や、既存事業者や行政の事情によって利便性の高い公共交通が提供されなかった地域で成立する例が多い。これらは、「草の根」の利用促進活動の可能性を秘めながらも資金調達と財源確保がネックになっていることが各事例に共通して指摘できる。

(2) 商業主導型

基本的には商店街や大規模小売店舗へのアクセスを目的として成立するものであるが、それ以外の移動目的に開放される事例もある。資金調達と財源確保に長けるものの、それが逆に地域住民の利用促進活動を消極的にすることが、各事例に共通して指摘できる。

4. 「よっかいち型」運営方式の実証分析

以上の既存事例の分析から、住民主導型・商業主導型それぞれの利点・欠点が明らかとなった。本研究では、自律的な地域公共交通を形成するための新たな可能性として、住民主導型と商業主導型の補完関係に配慮して成立した「生活バスよっかいち」のスキーム(これを「よっかいち型」と呼ぶ)を実証

表-2 ボトムアップ型地域公共交通形成の代表事例とその特徴

分類	事例 (運行開始年度)	対象地域の概要<自治体名>(人口密度の概算[人/km ²])	活動内容	活動組織	資金調達・運行契約	財源確保
住民主導型	団地交通 (1974)	公共交通が不便な新興住宅街<千葉市>(17,320)	団地自治会から路線バス会社に運行改善要望、二重共有のための話し合い	団地自治会	団地自治会とタカ-3社が、駅~団地間の輸送契約。(後に3社で(有)団地交通設立)	運賃収入
	鱈ヶ沢深谷線 (1993)	公共交通のない過疎地域<青森県鱈ヶ沢町>(41)	2000円/月の回数券の販売・購入	自治体住民	町から300万円補助	運賃収入 市の補助金
	高岡ふれあいバス (2000)	既存路線が廃止された地域<愛知県豊田市>(1,230)	素案作成・見直し、利用アンケート実施、運行対象地域の取込み	住民協議会(11自治区による運営組織)	住民協議会、交通事業者組織、市(地域主体で利用者を確保することが条件)の運行協定締結	世帯単位の会員制を導入 2.4万円/年
	桃花台バス (2002)	公共交通が不便なニュータウン<愛知県春日井市>(8,680)	20年以上前から地元が既存公共交通事業者へ要望、チラシ作成	桃花台5地区住民代表運営組織	会社設立は断念。近隣の大学の貸切運行を行う、あおい交通(株)と契約(運行開始半年後に4条路線化)	運賃収入
商業主導型	SCお買い物バス (1996)	買物が不便な住宅街<千葉市>(17,320)	定期運行に合わせた特売日設定	なし	(有)団地交通とSCの貸切契約	SC全額負担
	鈴鹿お買い物バス (2001)	公共交通のない地域<三重県鈴鹿市>(335)	地域公共交通サポーターの協力、スーパーサンシ(株)と話し合い	なし	スーパーサンシ(株)が三重交通(株)と50~60万円で委託	スーパーサンシ(株)全額負担
	パローお買い物バス (2000)	買物が不便なニュータウン<岐阜県多治見市>(1,339)	自治会が提案。公共交通事業者は「自治会で利用券を扱うこと」を要求	なし	東濃鉄道(株)との契約(1ヶ月で運行打ち切り)	運賃収入 (赤字は東濃鉄道(株)が補填)

的に分析し、新たなボトムアップ型公共交通運営方式の可能性を検討する。

(1) 対象地域における公共交通をめぐる状況

「生活バスよっかいち」が運行されている三重県四日市市北部の羽津・大矢知地区について、概略地図を図-1に、基礎指標を表-3に示す。この地域では、三重交通バスが昭和20年代より運行されてきたが、利用者減少によって2002年5月31日をもって廃止となった。しかし、沿線の羽津いかるが町において2002年4月に実施されたアンケートの結果では、「買い物・病院へのアクセス手段が無くなるのは困る」という意見が圧倒的であった。しかし、四日市市役所は、別の幾つかの地区で廃止代替バスを市の補助によって運行していたものの、利用客が少ないために大幅な再編を余儀なくされるという経験をしていたため、新規自治体バスの設定には及び腰であった。これらの状況が、地域住民主体による自主的な公共交通運営の試みがスタートするきっかけとなった。なお、他のボトムアップ型公共交通にも共通することであるが、立ち上げにあたっては、地域公共交通に対する熱意と強力なリーダーシップを合わせ持つ、地域やその周辺のキーパーソン数人の活動があったことも見逃せない事実である。

(2) 新たな公共交通の導入と事業計画

地域住民、協賛企業(スーパー、病院・医院など)、運行事業者(三重交通)からなる「生活バス四日市運営協議会」が組織され、半年にわたる検討が重ねられた結果、企業と運行事業者の出資をもとに、表-4に示す運行に関するルート・車両・ダイヤ・停留所等の諸条件が設定された。2002年11月1日から試験運行(無償)が開始され、2003年4月1からは本格運行(有償、三重交通に対する道路運送法21条許可)に移行している。有償化と同時に、運営協議会はNPO法人「生活バス四日市」となり、日本初のNPO法人が運営主体となる路線バスとなった。なお、有償化の前後で利用者数は1日平均70人程度と全く変化が見られなかった。

運行には月あたり80万円の費用を要するが、収入は合計約63万円(スーパーサンシ(株)30万円、四日市社会保険病院10万円、沿線施設の小口分合計13万円、定期券<生活バスよっかいちでは「応援券」と呼ぶ>・運賃収入が約10万円<2003年5月実績>)



図-1 対象地域の概略

表-3 対象地域の基礎指標

人口[人]	34,474
面積[km ²]	15.69
人口密度[人/km ²]	2,197
世帯数	11,859
世帯当たり自動車保有率 [台/世帯]	1.17 (市全体)

H13年度 四日市市資料

表-4 生活バスよっかいちの運行コンテンツ

運行経路	スーパーサンシ～近鉄霞ヶ浦駅かすみがうらクリニック
運行時間	午前8時台～午後6時台
運行本数	1日5.5往復
運行間隔	およそ2時間間隔
路線延長	8.4km
停留所数	21箇所(約200～300m間隔)
運行日	月～金曜日(祝日・振休も運行)
運賃	1乗車100円(試験運行期間は無料)

であり、赤字分に対しては四日市市役所も30万円を上限に出資(補助)を予定している。

(3) 「よっかいち型」運営方式の特徴

表-5に、生活バスよっかいちにおける各主体の運営参加メリットと活動内容を示す。この表から、各主体が行った活動は自らの参加メリットを生かすものであると同時に、公共交通利用を促進する機能となって現れていることがうかがえる。

一方、行政との関係では、公的補助による公共交通運営がともすれば域内の総花的運行や各路線における自助努力の喪失を招くことを考えると、よっかいち型のような行政から独立した運営方式はその欠点を補うものであると評価できる。しかしながら、ボトムアップ型運営方式である以上、自治体の公共交通計画との整合性や、他の公共交通との連携確保といった点で懸念が生じるのは宿命とも言える。なお、国土交通省中部運輸局は有償運行許可申請に関

して「自治体が補助等の形で関与することを条件とする」という見解を示し、それにしたがって四日市市役所は住民自主運行バスに対する補助制度を新たに整備するとともに、広報での周知などで協力する形をとっている。

(4)「よっかいち型」運営方式に必要な参加活動
「よっかいち型」運営方式を成立させるためにはさまざまな課題が存在する。従来「事業者と行政任せ」が当たり前であった公共交通運営に、住民が主体的に参加し組織づくり・活動・出資を行う動きを起すことの難しさはもとより、組織運営の方法、各主体の受益を生むための路線コンテンツ設定、不安定な財源、欠損が出た場合の補填方式の設定、出資企業間競合の調整、などである。

以上の課題を乗り越えるためには、関係する各主体の積極的な参加活動とその組織化が必要であり、そのノウハウやリーダーシップの有無が大きな鍵となる。参加活動は、表-6に示すように、a)運営活動、b)支援活動、c)応援活動の3つに分類できる。

a)運営活動：地域公共交通の運営主体（受け皿）となり、地域住民の地域公共交通ニーズを組織化する役割を果たす活動である。実際にはこれら以外にも、運行の委託契約主体、財務状況を踏まえた運営方針の決定、人材募集の窓口、運営協議会の開催など、組織運営全般にわたる活動が必要となる。

b)支援活動：ノウハウの提供を行うコンサルタントや、事業者・地域住民・行政の橋渡しとなるようなコーディネーターの役割を果たす活動であり、各主体間のニーズの相違を調整し、専門的な技術によって路線のコンテンツ設定を行うものである。

c)応援活動：運営活動や支援活動のなかで生み出されたプランや方針を地域に広めたり、逆に地域のニーズを吸収し運営活動に反映させていくといった、利用者・住民との対面による活動である。具体的には、住民説明会の開催や「応援券」の販売、出資企業・個人の開拓、チラシの配布、イベントの開催などが挙げられる。これは従来の運営方式では明示的に取り入れられていなかったものであるが、自律的公共交通運営においては必須の要素である。

生活バスよっかいちの運営は、これらの活動に各主体が自主的・積極的に関与していることで初めて可能になっていると言える。

表-5 生活バスよっかいちにおける各主体の参加メリットと活動内容

	参加メリット	活動内容
住民	・施設利用 ・移動手段の確保	自治会と連携した利用に関する広報活動・活動主体となる人材形成
地元企業	・施設利用者の増加 ・地域貢献の実践 ・駐車需要減少 ・広報活動（バス停・配布時刻表への広告掲載）	施設サービスの提供、施設内の乗り入れ場所の確保・バス利用者に対する優遇特典づくり
公共交通事業者	・公共交通事業の開拓 ・利用促進	費用・協賛事業者を考慮した路線・ダイヤ設定、無料運行の実施

表-6 活動内容から見た公共交通運営方式の特徴

資金提供・活動内容		運営方式		
		企業採算型	公的補助依存型	よっかいち型
資金提供	運行費用投資 利用促進サービス提供	公共交通事業者	自治体	住民 企業・公共交通事業者
参加活動内容	運営 契約主体（運行・資金提供） 地域公共交通への地域住民のニーズの組織化	公共交通事業者	自治体	住民・公共交通事業者
	支援 ノウハウの提供（路線・ダイヤ設定） 住民・企業・公共交通事業者の橋渡し	公共交通事業者	公共交通事業者	コンサルタント コーディネーター
	応援 住民・企業説明会の開催 広報（チラシ配布・イベント開催） 訪問営業（定期券販売）	なし	なし	住民

5. まとめ

本稿では、規制緩和と公的補助削減に堪えうる自律的なボトムアップ型地域公共交通運営スキームの可能性を検討し、従来の住民主導型と商業主導型の弱点を相互補完する「よっかいち型」を提案した。そして、本方式が資金的にも利用促進の観点からも有効に機能する可能性を実証的に示すことができた。さらに、他地域への適用において想定される課題、自律的な地域公共交通の形成・維持に必要な活動形態（運営・支援・応援）を整理することができた。

今後の地域公共交通政策においては、本研究で提示したような自律的ボトムアップ運営方式の普及を図っていくとともに、それによって形成される路線を全体計画の中でどう位置付けていくかについての方法論が必要である。

参考文献

1)中村文彦・森田哲夫・秋元伸裕・高橋勝美：計画における地域発案型アプローチの役割に関する研究，土木計画学研究・論文集 No.15，pp133-144，1998