

地域公共交通の運営方式に関する適材適所の検討*

A Choice Method of Appropriate Management Scheme of Local Public Transport Provision*

福本雅之**・加藤博和***

By Masayuki FUKUMOTO**・Hirokazu KATO***

1. はじめに

日本において公共交通事業の運営は、運賃収入による独立採算制が原則である。ただし、高度経済成長以降のマイカー普及や地方部の過疎化により、独立採算による運営が不可能となった地域公共交通については、国・自治体による公的負担によって維持している。ところが、利用者減少に伴って、独立採算が成立しない地域公共交通が増加の一途をたどる一方で、国・自治体の財政状況は悪化しつつあることから、今後、公的負担による維持は困難となっていくと予想される。地域公共交通に深く関与することが求められる市町村については、合併などによる財政基盤強化や行政効率化が急がれているものの、その財政的安定は楽観できない上に、市町村域の巨大化によって地域公共交通に細かい目配りができず、各地区の状況に応じて構築されてきたシステムが切り捨てられたり、逆に市町村内にあまねく非効率なサービスを設定する、といった事態も現実となりつつある。この状況に対し、既に一部の地域公共交通では、住民組織や商業事業者といった地域の非公共セクターが自主的に運営する試みが行われている。

そこで本研究では、各地の状況に応じた持続可能な「適材適所」となる地域公共交通の運営方式を導出するための要件を明らかにすることを目的とする。

2. 日本における地域参画型公共交通運営方式の発現

欧米先進国では、地域公共交通の運営について、そのモードを問わず、多額の公的資金を投入するスキームが一般に広く認められている。例えばイギリスにおいては、域内バスについて民間事業者による独立採算運営が基本とされているものの、不採算路線については補助金入札制を採用して公的資金の投入が行われている。ドイツにおいては、鉱油税を原資とする公的資金を地域公共交通運営の一部に投入している。また、フランスにおいては、

「交通権」が基本的人権の一つとして国内交通基本法で明文化されており、それを保障する財政スキームとして交通税によって地域公共交通の運営費用を賄う制度が確立している。

日本においては、地域公共交通に対する国の補助制度として、1966年度に離島・辺地のバス事業者に対する補助制度が創設されたのを皮切りに、1972年度になって本格的な補助制度として地方バス路線運行維持対策補助（地バス補助）が創設され、以来、不採算の路線バスを公的負担によって維持する制度が段階的に整備されてきた¹⁾。しかし前述の通り、地方自治体を取り巻く財政状況は今後厳しくなることが予想され、公的負担による地域公共交通の維持は困難と予想されている。

このような状況の中、自治体や交通事業者が中心的役割を果たす、従来型の地域公共交通運営方式ではなく、地域住民や沿線企業が中心となり、利用しやすい公共交通を自らの手で創り出す「ボトムアップ型運営方式²⁾」が、近年、全国各地で見られるようになってきている。また、従来型運営方式の中にも、地域住民や沿線企業、それに利用者の参画を実現し、より利便性の高い地域公共交通を作り出す動きも出てきている。このような、多様な関係主体が相互に協力し合って地域公共交通を確保する運営方式を、本研究では「地域参画型運営方式」と定義する。この方式はイギリスなどに見られ、例えばイギリスでは、Community Bus（日本のコミュニティバスの定義とは異なる）と呼ばれる、ボランティアによる乗合輸送が制度的に認められている。

日本における「地域参画型運営方式」の萌芽は、鉄道では、国鉄の赤字ローカル線を引き継いだ第三セクター鉄道への住民の様々な協力、バスについては、千葉市の平和交通のような住宅団地での自発的な路線確保の動きや、「鯨ヶ沢方式」として有名な過疎地での住民の組織的な乗車券購入が挙げられるが、これらは鉄道・バスの需給調整規制下という、限られた状況下での参画方法であった。その後、2000年前後に相次いで実施された需給調整規制緩和によって「市民鉄道」や、NPO・住民組織によるバス運行といった、より踏み込んだ地域参画型運営方式が登場するようになっていく。

しかしながら、現段階では地域参画型運営方式は広く

* キーワーズ：公共交通計画、交通計画評価、市民参加

** 学生員、修(工)、名古屋大学大学院 環境学研究科
(名古屋市中種区不老町、TEL 052-789-3828、
E-mail fukumoto@urban.env.nagoya-u.ac.jp)

*** 正員、博(工)、名古屋大学大学院助教授 環境学研究科

展開するに至っていない。この理由として、①地域公共交通を地域で支える必要性に対する認識が一般的にはまだ高くない、②現在成立している事例に共通する特徴が整理されておらず、成立要因が客観的に解明されていない、③成立のために必要な自発的活動を生み出し、組織化する方法論を確立できていない、④現行の道路運送関連諸制度ならびに補助制度はこのような動きを喚起するようになっておらず、地域参画型運営方式の事例は例外的な位置づけである、ことが挙げられる。これらの問題点を詳細に検討することが、地域参画型運営方式を広く一般に展開するために必要である。

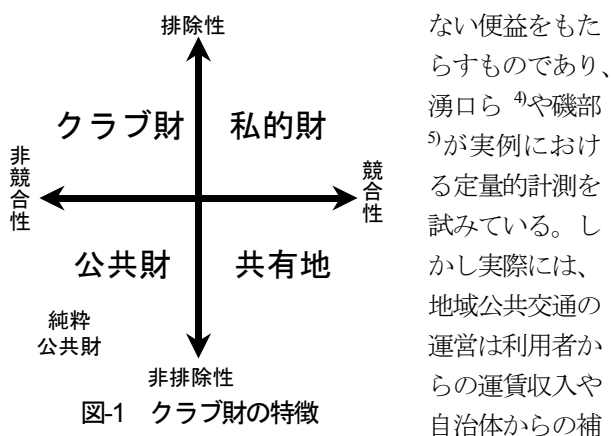
3. 地域参画型公共交通運営方式の有効性の検討

多様化する日本の地域公共交通運営方式の整理方法として、既報³⁾において役割分担マトリックスを提案している。本研究ではこのうち地域参画型運営方式に着目して、その経済学的性質や組織論の観点から検討を行い、従来型方式に比した有効性を考察する。

(1) 地域公共交通のクラブ財的性質と「ただ乗り」

地域公共交通が提供する運送サービスを、公共財の特徴である排除性と競合性の観点から見ると、料金を支払わない者には運送サービスを供給しないことが可能であるから排除性が成立する。また交通機関には容量があることから競合性も成立するものの、採算性の低い地域公共交通の場合には、混雑が発生するほどの乗客はいないことから、競合性は低い。このような、排除が可能であり、かつ、共同消費が可能な財は「クラブ財」と呼ばれる(図-1)。

従来型運営方式のように、公共交通事業者が不採算路線に対して採算路線から内部補助を行っている場合、不採算路線は採算路線の乗客の支払った運賃収入によって維持されているために「ただ乗り」が生じており、自治体が運行補助を行っている場合にも、租税負担者に対して乗客は「ただ乗り」の状況にあるといえる。また、地域公共交通は、運送サービス以外に周辺住民に対して、利用可能性や存在価値といった排除性も競合性も成立し



助金によって賄われることが多く、周辺住民は利用可能性や存在価値という便益を享受しながら、対価を十分に支払っていない「ただ乗り」の状況が生じている。

このように、地域公共交通に関しては受益者と負担者に齟齬が生じ、内部補助や公共負担によりただ乗りが生じているにも関わらず、その事実を利用者や地域住民が意識しにくいという、一種の「モラルハザード」が生じており、これが地域公共交通の採算性の議論を複雑にしている。

この対策として、地域公共交通にクラブ財的性質があることを用いて、利用可能性については会員制を導入し、費用負担を行わないものに対して利用を認めないことによって、外部効果を内部化することが考えられる。事実、一部の地域公共交通サービスや STS (Special Transport Service) は会員制をとっている。ただし会員制では存在価値についての「ただ乗り」を防ぐことは困難である。

(2) 地域参画型公共交通運営方式の組織論的検討

交通サービスを含む公共財の自発的供給が起こるメカニズムに関して、湧口⁶⁾は、「人々が互恵性や、純粋なもしくは不純な利他主義を持つ場合、あるいは供給の不確実性を回避する選好を持つ場合」に公共財の自発的供給が実現する可能性があり、「交通サービスの供給に対する不確実性とそれを回避しようとする個人の選好はオプション価値を生み出し、自発的供給を強く推進する要因」となると論じている。これを地域公共交通にあてはめると、バス路線が廃止となったり、交通空白の解消が自治体によってなされない、といった供給の不確実性が存在する地域において、地域公共交通を自発的に供給しようとする動きが生じやすくなることになる。そしてその供給に対して協力しようとする人々が集まり、組織化がなされることによって、地域公共交通がクラブ財として成立する可能性が出てくる(図-2)。実際に、地域住民や商業者、NPO などといった組織によって、クラブ財的な公共交通サービスが供給されている事例を見ると、交通事業者や自治体による公共交通サービスが望めない場合に、地域に依拠するか、目的に依拠するか、あるいは自治体などによって誘導されるかという条件は異なる

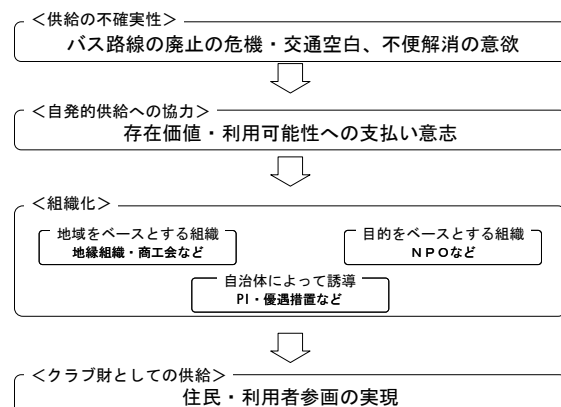


図-2 地域公共交通の自発的供給と組織化

表-1 事例に見る組織化の状況

事例	運行地域	公共交通サービスの状況		運営主体	運営に参加している主体	組織化
		既存事業者	自治体			
生活バスよっかいち	三重県 四日市市	撤退	運行せず	NPO	地域住民・利用者・沿線商業 者・市・既存事業者	目的をベース
舞鶴・自主運行バス	京都府 舞鶴市	撤退	運行せず	住民団体	地域住民・利用者・市	地域をベース
小高e-まちタクシー	福島県 南相馬市	存在せず	単独負担せず	商工会	商工会・市	
鈴の音バス	三重県 松阪市	存在せず	単独負担せず	自治体	市・地域住民・沿線商業者・ 商工会・既存事業者	自治体に よって誘導

が、公共交通サービスを確保するという共通の目標を達成するための組織化がなされている（表-1）。

このように、公共交通サービスの自発的供給が起きるためには、活動を行うための組織が必要となるため、その組織化プロセスについて検討する必要がある。組織とは、何らかの目的を達成するために形成された人々の集団である。

バーナード²⁾は、「共通の目的を達成するために進んで貢献しようとして、相互間に意思を伝達する人々がいる場合に組織が生じる。したがって組織の要素は、①伝達(communication)、②貢献意欲(willingness to serve)、③共通の目的(common purpose)である」とし、組織が成立するためには、これらの「三要素をそのときの外部事情に適するように結合することができるかどうか」にかかる、と述べている。このことから、公共交通サービス確保という共通の目的を持ち、それに向かって人々が集まり、意思疎通を行って協力する場合に、組織が成立する可能性が高まる。

日本の場合、このような非営利組織として、a)地縁に基づくもの、と、b)目的に基づくもの、がある。

町内会や商工会議所といった、地域に依拠し、全数加入が基本である地縁組織の場合、人々は既に集まってコミュニケーションもとられているが、交通サービス確保がその組織の目的となるかどうかは、地域の公共交通サービスの状況に依存すると言える。もし、それが満足いかないものである、ということが構成員の意識として顕在化してしまえば、交通サービス確保という目的を実現する動きが生じる可能性が高い。地域に依拠する組織であることは、地域内で需要が集約されなければ成立しない公共交通サービスの供給にも好都合であると考えられる。また、全数加入であることから、ただ乗りの問題は発生しにくくなると言える。このように、地縁組織が運営する地域公共交通として、既報³⁾で示した「住民主導型」や「商業主導型（商工会・商店街等が運営するもの）」が存在する。

一方で、NPOのように目的に依拠し、自由参加の組織の場合、交通サービス確保が最初に共通の目的として存在するか、もしくは、まちづくりなど他の目的を達成する方法として認識され、新たな目的となる。そしてそれがアナウンスされることによって、その目的に共感し主

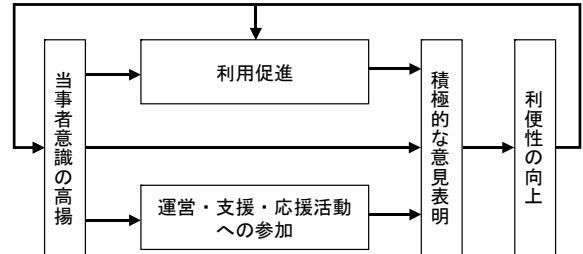


図-3 主体の参加によるフォローアップ

体的に貢献しようとする人々が集まり、運動が生じる。公共交通サービスは需要がある程度集約されなければ成立しないが、目的に依拠する組織の場合、サービス対象が地域的に固まって存在するとは限らない。このことから NPO による交通サービスは STS として行われることが多くなる。この場合、個人を対象としてサービス供給を行うことになるため、ただ乗りは生じにくい。一方で、移動サービス確保のみならず、地域活性化の手段として、不特定多数を対象とした公共交通サービスを実現しようとする場合には、既報³⁾で示した「協働型」のような形式が考えられる。しかしながらこの場合には、沿線住民にただ乗りの誘因が存在することになるため、これらも巻き込んだ組織化が求められると言える。

(3) 住民・利用者参画が運営にもたらす効果

住民や利用者といった地域の主体が、地域公共交通運営に参画することの効果を概念的に表したものが図-3 である。このようなフォローアップがなされることによって、地域住民や利用者にとって、より使いやすい地域公共交通サービスを実現することが可能である。それが利用促進につながることで、採算性を高めることが可能となり、財政的にも自律的で持続可能になると考えられる。ただし、「ただ乗り」が生じやすい場合には、参画主体の努力が自らに還元されないこととなるため、参画主体に特典や表彰といったインセンティブをもたせる仕組みも必要となる。

4. 組織化の形態と地域参画型公共交通成立可能性

以上の分析を踏まえ、組織化の形態の違いが地域参画型運営方式の成立可能性にいかなる影響を与えるかを考察する。

(1) 地域に依拠する組織化がなされる場合

地域に依拠する組織の目的は多くの場合、地域活性化

であり、そのための 1 つの手段として公共交通サービスが取り上げられることが多い。従って組織が強固である場合、自発的供給がなされる可能性が高まる。ただ、近隣地域で自治体による供給がなされているなど、少ない負担で交通サービスが実現する可能性がある場合、自発的供給の誘因が弱まり、むしろ自治体による供給に「ただ乗り」を行おうとする「陳情型」に陥る可能性もある。

(2) 目的に依拠する組織化がなされる場合

地域に交通サービスを提供するという目的を持つ人々や主体が寄り集まって NPO などを組織する場合、目的達成のために自発的供給に向かう。ただし通常、必要となるコストや人員、対象となるエリアの移動需要特性から STS として成立することが多く、乗合交通サービスの提供に発展することは少ない。

(3) キーパーソンの存在

これらの組織化が実際に行われるためには「キーパーソン」の存在が不可欠である。事例を見ると、①住民団体による運行事例の場合、町内会長などの住民代表が強力なリーダーシップを発揮し、地域住民の意識高揚を行うことで運行を実現しているし、②NPO による運行事例の場合、地域住民や沿線商業者、市といった各主体に積極的に働きかけ、利害を調整するコーディネーターが存在し、このことによって運行が実現している。

(4) 自治体によって組織化を誘導する場合

地域や目的に依拠する組織による自発的供給のイニシアティブが期待できない場合であっても、自治体が地域公共交通を整備する際に、関係する地域住民や商業者などを取り込んで協力を得ることが考えられる。この手法は一種の PI (パブリック・インボルブメント) であると言えるが、組織化の見地から見れば、リーダー、あるいはコーディネーターの役割を自治体が担うことによって、地域住民や商業者と共同で、クラブ財としての地域公共交通を供給する形態とも位置づけることができる。

(5) 事業採算性と組織化の関係

以上に述べた組織化がなされなくとも、地域公共交通の供給が実現する場合も存在する。事業採算確保が可能である場合と、公的負担が可能な場合、すなわち、従来

型の地域公共交通運営方式である。事業採算性、および、組織化の強弱に着目して事例をプロットしたものが図-4 である。

5. 地域参画型公共交通運営方式を促進するための制度設計

地域参画型公共交通運営方式の成立を促進するためには、自治体や既存事業者、新規参入事業者と地域住民などの協議が必要である。2006 年 10 月に改正道路運送法が施行 (予定) されるのに伴い、地域住民・利用者・自治体・バス事業者等の関係者が地域の公共交通のあり方を協議する場として地域公共交通会議 (仮称) 制度が創設される。これにより、地域住民などがバスサービスを行おうとした場合に大きな障壁となっていた制度的制約が大幅に軽減され、地域参画型地域公共交通の成立が加速すると考えられる。それとともに、地域公共交通会議 (仮称) を主宰することになる市町村の公共交通政策立案能力の向上が不可欠となる。特に、運営・運行分離が行われている場合には、当該地域公共交通に対するモニタリングを市町村と地域公共交通会議 (仮称) が担うことによって、運行現場と運営側との意思疎通が希薄になる弊害を克服する仕組みを構築することが必要である。また地域公共交通への地域住民が関わり方について、自治体や運輸局がアドバイザー機能を持つ必要がますます高まると考えられる。

本研究の遂行にあたって、研究対象事例の関係者各位にはデータ提供やヒアリングの実施などに関して、多大なご協力をいただいた。ここに改めて感謝の意を表する。なお本研究は、平成 17~18 年度科学研究費補助金・若手研究(B)「地域住民主体のボトムアップ型公共交通システム普及のための方法論に関する研究」の一環として実施しているものである。

参考文献

- 1) 加藤博和・福本雅之：地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題点，第 32 回土木計画学研究発表会・講演集 CD-ROM, 2005
- 2) 加藤博和・高須賀大素：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，第 27 回土木計画学研究・講演集 CD-ROM, 2003
- 3) 福本雅之・加藤博和：役割分担に着目した地域公共交通運営方式の分類と各方式の有効性検討，第 31 回土木計画学研究・講演集 CD-ROM, 2005
- 4) 湧口清隆・山内弘隆：交通サービスにおけるオプション価値の理論と現実 弘南バス深谷線におけるオプション価値計測の試み，運輸政策研究, Vol.5, No.3, pp.2-12, 2002
- 5) 磯部友彦：コミュニティバス事業に対する利用者評価-日進市の公共施設巡回バスを事例に-，都市計画論文集, No.35, pp.523-528, 2002
- 6) 湧口清隆：交通サービスの自発的供給は可能か？ 理論的フレームワーク，交通学研究 1998 年研究年報, pp.111-120, 1999
- 7) C・I・バーナード (田杉競 訳)：経営者の役割，ダイヤモンド社, 1957

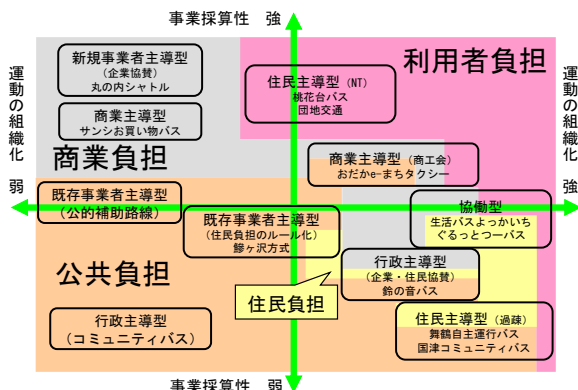


図-4 組織化と事業採算性に着目した事例のプロット