

## 自治体ぐるみの住民協働交通まちづくり計画—山口市交通まちづくりから

Plan of Transport and Community Development Cooperated Planning by Resident and Administration—Yamaguchi City Case

森栗茂一\*\*・土井勉\*\*\*

By shigekazu Morikun\*\*・Tsutomu DOI\*\*

### 1. はじめに

山口県山口市は、広域合併して人口約19万人、中核市をめざしている。小京都として知られる旧市街、自動車を前提として広がる郊外住宅地、限界集落を抱えた過疎山村、エビ養殖の漁村、新幹線新山口駅周辺区画整理および山麓の古い団地群など、多様な地域を抱える。

山口市は、平成10年、毎年4.6億円を一般会計から補助してきた（予算比1.1%）市バスを廃止し、民営バス会社に路線維持補助をつけて譲渡した。その上で、平成13年秋からコミュニティバス（以下コミバスと略す）実証実験をはじめた。国費補助が13年度1459万円、14年度3155万円、15年度1609万円程度だったが、コミバス自体が赤字のまま既得権化し、100円バスが走る3地域と、赤字バス路線が廃止されて交通弱者の生活が成り立たなくなる地域が並存する不公平となった。当然、100円コミバスは全市域要望の大合唱となったが、財政的に不可能であった。一方でコミバス実証実験は7年になっても、点検評価もできず既得権化した。

コミバス赤字が（3路線、5801万円/年、運賃比率33%）、加えて平成17年の広域合併で、旧阿知須（町）地域バス（赤字458万円、運賃比率11%）・旧徳地（町）生活バス（赤字4264万円、運賃比率9%）が山口市に引き継がれた。これら赤字バスは計画性なく公共施設を廻り、乗車人員が少なく、住民自身が「乗ったら最後、行先不明バス」と揶揄する。計1億523万円の赤字（平成18年）。加えて、70歳以上の高齢者全員に郵送される福祉優待バスが福祉予算から1億8279万円、生活バス路線維持補助に5434万円（交通局引継ぎ事業者支援）、他に福祉タクシー補助に3252万円、スクールバスに3986万円を支出する。都合、公共交通関連予算は5億円強、予算比（合併後）0.8%である。

\*キーワード：住民協働、交通計画、コミュニティバス、コミュニティタクシー

\*\* 大阪大学コミュニケーションデザイン・センター教授  
（西宮市丸橋町2-5、TEL0798-66-5601、FAX0798-66-5601）

\*\*\*フェロー、博（工）、神戸国際大学経済学部  
（神戸市東灘区向洋町中9丁目1番6、  
TEL078-845-3561、FAX078-845-3500）

### 2. 情報公開と現場コミュニケーション

こうしたなか、山口市は、バス経営のノウハウを熟知した鈴木文彦氏（交通ジャーナリスト）を委員長、住吉台くるくるバスを補助金なしで成功させ住民協働型バスのモデルを実践した筆者を副委員長に招き、各界や事業者、5名の公募市民委員からなる交通まちづくり委員会をたちあげ、集中して委員会を実施し、1年で答申をだした。それにもとづき市民交通計画（平成19～29年）が策定された<sup>1</sup>。

行政が要望でバスを整備しては財政が続かない。行政が勝手に走らせたのだから乗らない。だから持続的でない。山口市市民交通計画では、交通は市民自らが創り育てることをうたい、フィーダーは住民協働・行政サポートで整備し、幹線交通（のりかえ待合所、わかりやすいダイヤ・路線）の計画整備は行政がすすめるとした。市長は市内1時間移動を宣言し、クルマ社会のなかで、クルマがなくとも誰でも自由に移動できる、幸福なまちをつくと宣言した<sup>2</sup>。市長のリーダーシップで、都市計画課交通政策室は、総合政策部交通政策課となった。

こうした前のめりの計画を支えたのが、情報公開と現地での話し合いである。山口市は、先述のコミバスや地域バスの赤字実態をネット上に情報公開するだけでなく、市民交通計画のパンフレットのみならず、広報紙にまで書き込み全戸配布した。その上で、11の地域に職員がパンフレットを持ち込み、市民交通計画の趣旨、住民主体のフィーダー整備の方針を説明した。

この地域検討会には、住民と行政マンのみならず、交通まちづくり委員が同席し、アドバイスした。委員長、

<sup>1</sup> コンサル不使用。予算500万円は、招聘委員の委員会出席、20回の地域検討会、勉強会アドバイスのための旅費・日当と、全戸配布資料の印刷費等である。委員会記録、計画書は、行政マンの庁舎内外での努力、休日、昼夜をいとわぬ精勤によってなされた。市民はそうした努力を勉強会などで知っているから、協働がすすみ、一部コミバス短縮などのおりあいもつけることができた。

<sup>2</sup> 人生85年時代の後半15年、前半25年は、法的経済的体力的に自家用車に頼れない。市民人生の53%を相手に、自家用車を前提としたまちづくりをすすめて良いわけがない。

副委員長は極力同道した。地域検討会では、住民から「わが地区にもコミバスを走らせろ」「昔、走らせるといったではないか」「200 円に引き上げたコミバス料金を 100 円に戻せ」という糾弾が続き、行政マンは返答に窮する場面も再三であった。

ところが、行政マンが市の厳しい財政事情を説明し、第三者である委員が「行政が走らすバスは利便性が悪く続かない」と説明すると、「そういうこと（方針）なら、最初からそういってくれば良い」と住民が言い出した。こうして、各地の地域検討会の空気が一気に変わっていった。交通まちづくりの方針が理解されると、高齢者の買い物・通院、過疎地での子育てなど、厳しい実情を語り合い、住民・行政マン・委員（第三者）が一緒になって「何とかしたい」という議論となった。住民と行政が対立するのではなく、第三者が入って一緒に現場で話し込むなかで協働がすすんだ。

地域での勉強会希望があった 5 地区には、サポートを担当する行政マンが配置され、多いところでは 10 回以上現地議論がなされた（ときには、鈴木・森栗も同席）。こうして地域に最適なコミュニティタクシーの計画、予算、ルート・ダイヤなどを協働で考えた。地域検討会では設営、連絡、司会は行政マンがしたが、いつしか勉強会では地元の住民が全てを行うようになった<sup>3</sup>。

### 3. 山口市市民交通計画

#### 3-1 理念と手法

基本理念は「子や孫の代まで続く公共交通にしよう！一創ろう！守ろう！みんなの公共交通」である。神戸のくるくるバスが開通したとき「これで孫子の代まで住めます」といった、高齢住民の吐露が参考になった<sup>4</sup>。

市民の移動手段は、従来、事業者がビジネスとして提供し、それが不可能なら行政が補助で確保した。利用者が少なくなれば運賃が上がった。しかし、過度に事業者に無理をいっても続かない。過度に行政に頼っても財政が続かない。過度に運賃負担を求めれば、利用者が減る。

計画では、市民が創り育て、事業者がノウハウを提供し、行政がサポート・調整をおこない協働することとした。山口市全域で、くるくるバスのような住民協働型の展開を意図した。しかも、公平に交通サービスを与えるのではなく、機会公平・情報公開で公正に公募し、やる

<sup>3</sup> ときには、勉強会で住民から行政マンに「ご苦労様です」とお茶が出され、行政マンがとまどうこともあった。

<sup>4</sup> 理念や手法を住民に理解してもらおうと思えば、住民の生活実感のある言葉に耳をすませ、それを活用することで、説得力をもたした計画方針にした。

気があり主体的に取り組む地区から支援することとした。

関心の強い議員のなかには「市民を公募」して競わせることに異論もあった。が、勉強会で意見を闘わせた議員ほど、事後、住民主体を促す指針に理解を示し、交通まちづくりの政策提言をし、議員自らが地域で住民をサポートすることもあった。山口市市民交通計画は、住民意識のみならず、議員の現場に根ざした政策能力の向上にも寄与したのではないかと私は思っている。

#### 3-2 整備方針

基幹交通は行政と事業者が連携してわかりやすく使いやすいように整備し、コミュニティ交通（コミバス、コミュニティタクシー〔以下コミタクと称す〕）は、市民主体で整備する。基幹交通とコミュニティ交通の結節点の乗継円滑化（料金円滑化、移動距離円滑化、時間円滑化、待合所の快適化、ユニバーサルデザイン、ターミナル整備）は、行政の課題とした。

表1 山口市市民交通計画によるセクター別役割分担

	幹線整備	結節点・情報提供・ゾーン運賃支援・UD	フィーダー
市民	—	—	計画・運営
行政	計画	計画・整備・支援	支援
事業者	運営・運行	連携	運行委託

さらには、マップ、地域ごとのお出かけ時刻表等、端数のないゾーン運賃、バスが遅れないような道路環境、児童生徒・地元大学への自宅通学の通学定期支援、高齢者福祉優待バスを子育て世帯も含めた支援に拡大し、後期高齢者が安心して免許返納が可能ないように、総合環境バスへの移行を求めている。さらには、安心な歩行者道・自転車道・駐輪場、パークアンドライドの整備、まちなか循環バスも視野に入れている。

#### 3-3 都市核間幹線交通の活性化プロジェクト

山口市の計画は、地域の主体的取り組みだけではできない。より多くの住民が、クルマに頼りすぎない暮らしに転換せねばならない。そこで、鉄道とバス、比較的的交通インフラ利便の高い新山口（小郡）—山口間において、そのインフラ（鉄道36往復+バス61・5往復）を活用する試みを、国が山口市と協働して行った（中国運輸局公共交通活性化プログラム「山口市内幹線交通活性化対策検討委員会」座長筆者）。地元委員の意見に従い、

- バス優先レーン・優先発車を守る運動
- バス半額券による利用促進とノーマイカー日
- 鉄道・バスの相互利用

## ■パーク&ライドの推進

など多様な試みを「エコモーション山口」と題して実施した。しかしマイカー交通行動は弾力性があり、少々のインセンティブがあっても、短期間の実験では交通行動は変わらない。そこで、全戸配布のチラシに「公共交通半額券」を配布したところ、一部の通勤渋滞が解消した。

**表2 エコモーション山口・実証実験における成果の一部  
バス降車人員効果（7時～9時）**

	市役所前	県庁前
通常期（1/15）	16	87
実施日（1/21）	41（256%）	304（349%）

**国道9号県庁前渋滞長（7時～9時）**

	小郡⇒県庁前	宮野⇒県庁前
通常期（1/15）	420 m（2094台）	220 m（3245台）
実施日（1/21）	0 m（1951台）	100 m（3130台）

このことから、一定程度の利便と割安感があれば、定期的に月1回程度（交通事業者の配車都合からいうと月末一週間）、自家用車から公共交通への転換はそれほど難しくなかった<sup>5</sup>。

この成果をもとに、山口県ではバス事業者の協力を得て、全県バス半額の公共交通の日を企画しつつある。

## 4. コミュニティタクシー実証実験

### 4-1 実証実験公募

過疎地が多い山口市の場合、幹線からのフィーダーは、コストが低いコミタクの適正な運行が必然と考え<sup>6</sup>、社会実験（1年間）の公募を行った。市民交通計画にしたがい、住民主体の運行組織をつくり、ルート・ダイヤ・運行計画・運営資金計画を作ることがエントリーの条件であった（行政のサポートあり）。行政が走らせてくれるコミバスの希望を募集したものだと思こんだ市民からの問い合わせがあったが、交通政策課では、「市民主体です」「地域で組織をつくってください」と説明した。公募数5対して、結果的には、勉強会を重ねてきた5地

<sup>5</sup> 従来のノーマイカーデーは必ずしも成功していない。今回は県・市あげでの広報、事業者の協力により、クルマに頼りきる山口市民に、ときには公共交通を使う雰囲気生まれた。実証実験当日、湯田温泉等の料飲街の入込が多く、おおむね好評であった。ただ、バス料金支払いに慣れない利用者が多く、バス遅延が発生した。

<sup>6</sup> マイクロバス（30人乗）によるコミバス、ジャンボタクシーによるコミタク、セダntaxiによるコミタクを比較すると、8kmでは9本以下/日運行の場合、コミタクが有利である。コミバスが有利なのは12本/日以上である。（参考文献 4）80-81頁）

**表3 コミュニティタクシー実証実験エントリー団体事業概要**

	O地区	M地区	K地区	OY地区	A地区
事業主体の構成員	自治会	自治会	自治会	自治会	自治会、社協、商工会等
ダイヤ	週3日	週4日	週4日	平日運行	週3日
往復便数	3	3.5	3.5	4	2
ルート	集落—支所—幹線バス停—コミバス終点	集落—駅—幹線バス停—病院—スーパー	集落—駅—幹線バス停—スーパー—駅	団地—スーパー—団地—病院—スーパー—団地※	集落—幹線バス停—スーパー—病院
平均距離	12.3km	6.4km	8.5km	11.6km	Av. 6.2km
車両	ジャンボタクシー	ジャンボタクシー	セダntaxi	ジャンボタクシー	ジャンボタクシー
運行経費	466万円	379万円	410万円	930万円	375万円
収入見込	99万円	127万円	92万円	260万円	128万円
欠損見込	367万円	252万円	318万円	670万円	247万円
自損率	21.2%	33.5%	22.4%	28.0%	34.1%

※タクシー会社との関係で新山口駅にはつけれない。

区が応募した。地区周辺の病院、スーパー、バス停・駅までの運行で、フリー乗車区間も含む定時定路線である。

しかし、過疎地が多く、これらの計画は自主財源比率は50%を超えない。自主財源とは、運賃収入・広告収入・地域の負担など、補助金以外の全収入である。地域の病院、スーパー、商店に住民が頼み込み協賛金を集める、それともかなわなければ社協、農協に協力を依頼する。それでも足らねば地域の全世帯が回数券を買うなど、多様な増収計画が公開され、その計画の多くは実施された。エントリー団体の公開審査当日には、多くの市民が押しかけ熱気が充満していた。多くの市議員もオブザーバー出席していた。結果、5地区が選定された。

現在、5つの実証実験が始まったが、行政では個々に見守り、経費の割りに乗降客・運賃収入が少ない路線には注意を促し、実証実験の途中でも住民の判断でダイヤの適正化が検討されている。その結果に対し、評価をおこない、本格運行を模索することになる。

### 4-2 評価の方向（提言）

評価は以下のようになる。

- ① そのまま本格運行、または、経費節約をして運行。または、タクシー委託料金など多様な地元努力による節減を条件に実証実験の継続
- ② デマンドタクシー、自家用有償・過疎地有償などの手法への適正化移行
- ③ 断念

しかし、地域の状況にもより、必ずしも収支のみではなく、地域持続への住民努力、タクシー事業者の経営努

力、住民の経営安定への提案も評価されるべきであろう。

#### 4-3 O地区でのできごと

山口市と防府市の間に国道とクロスする細い谷筋に、約1000世帯のO地区がある。国道沿いには、74本/日のバスが停車するバス停があり、クリニック、農協、支所、集会所がある。ところが、集落はそれから奥、数キロに点在している。地区の隣には、団地、病院までコミバスが12本/日 来ている。日に数本、いや2本でも延長して集落を回ってほしいと住民が思うのも当然である。私は連自治会長に対し、コミバス延伸でもコストがかかり、市の財政はもたず10年維持できるかどうかわからないこと、そもそも皆がコミバスに乗車してしまえば、山口ー防府間の路線バスが間引かれる可能性があることを説明した。会長はよく理解してくれた。

午後、会議がはじまると、O地区連自治会長はコミバス延長を激しく主張し、「コミバスありき」と挨拶した。私は面食らってしまったが、お立場があるのだろう。行政側の市民交通計画の説明、コミバスは延長できんかという市民の意見が交錯するなか、私が「お願いして、コミバスを朝夕4便来てもらっても、支所には行かん。そのうち、路線バスも間引かれる。無理したら10年後は財政が続かん？もう一つの考え方もある。山口ー防府のバス停留所のある支所を中心にコミタクにする手です。みなさんの負担も極限まで少なくなる。山口市は実証実験の公募をする。地域負担・地域組織活動が必要です。エントリー審査を受けますか」と問いかけた。すると住民から、コミタク巡回の案が口々に出てきた。ある高齢者が立ち上がり「そうじゃ！あっちこちの集落をぐるぐるまわって、支所とクリニック、それに（幹線）バス停留所、最後にコミバス終点に立ち寄るのも良い」と発言。「そりゃー、安心で、楽しそうじゃがね」と誰かが応えた。彼らの頭の中ではルート図ができつつある。

ところが「じゃが、隣保でどう説明するんか。アンケートの集配はするが、課長さん、来て説明してくれんか」との声。隣保は多数あるので、課長は困惑していた。

このピンチに、（従来「コミバス走らせろ」と主張し）現地検討会に熱心にオブザーバー出席していた議員が「（隣保において自分たちで議論する）盛り上がりがないじゃ、実証実験をしても成功せんじゃろう」と一喝した。

すると、皆「そうじゃ、そうじゃ」となった。老人会長が間髪いれず「ロコミじゃな。みなでよく話してみる。敬老会の催しも、このタクシーで集まれるなあ」。終了後、この議員と老人会長のところに私が飛んで行って握手したのは言うまでもない。

#### 5. 事業スケジュールと国との連携

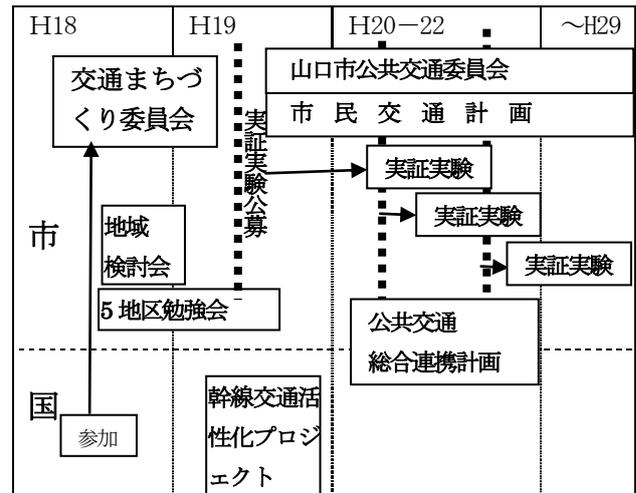


図1 山口市市民交通計画に対する国の支援・連携

市民交通計画は、市の総合計画に整合させ、最優先の課題の一つと位置づけられ、平成19年～21年に「先導的施策の展開と市民意識の向上」が図られ、平成22～25年に「住民が主体となってコミュニティ交通を展開する」段階となり、平成26～29年「多様な主体の参画と協働により全市的交通ネットワークが完成」されるという。

市民交通計画の初年（2007年）において、国は公共交通活性化プログラムとして、より交通インフラ水準の高い山口ー新山口間における公共交通利用促進の可能性を検討する支援を行った。

さらに、国は平成20～22年に「山口市地域公共交通連携計画」に従って、市民交通計画を実施する山口市公共交通委員会（法定会議）のメニューに、1/2の支援をする方向となった（総事業費1.5億円）。つまり、市独自で交通まちづくりを推進し、無駄な支出を減らしているとした計画に対して、多様な整備・実験に関して、国が認定し、予算的支援を行うこととなった。この場合、交通事業者の出席協力は、法定義務となり、より確実な計画の実行が可能となった。

#### 参考文献

- 1) 森栗茂一「くるくるバスがもたらした持続可能なオールドニュータウン」『交通工学』42-1、25-35頁
- 2) 土井勉『ビジョンとドリームのまちづくり』神戸新聞総合出版センター
- 3) 山口市総合政策局交通政策課『創ろう！守ろう！みんなの公共交通ー山口市市民交通計画』山口市、2007年
- 4) (財)淡路21世紀協会『淡路圏域生活交通対策のあり方に関する調査』2007年