

地域交通における行政と住民組織の協調的分担関係*

Coordination with local government and residents' associations in Local transport*

猪井博登**・谷内久美子***

By Hiroto INOI**・Kumiko TANIUCHI***

1. はじめに

地域でのモビリティの確保のための地域公共交通の整備が喫緊の課題であるが、地域の身の丈にあった地域公共交通を構築するため、地域住民参加により、地域公共交通の計画運営が注目されている。このような研究として、谷内ら¹⁾は住民がバス運営に参加する地域特性をソーシャルキャピタルの概念を用い分析している。その結果、自治会などの構造ではなく、地域内の信頼感がバスの参加行動に影響していることを示した。また、福本ら²⁾森栗ら³⁾は、バス運営に関わる主体の役割分担と運営スキームの検討をしている。さらに、筆者ら⁴⁾は、住民参加を行っている事例を上げ、住民自身で解決できた問題点、支援が必要であった問題点を整理し、住民参加による地域公共交通の整備のために必要な支援について検討した。その結果、事故への対応、法制度への対応について、支援が必要であることを課題として示した。本項では、まず、この課題を克服するため、住民参加による地域公共交通の提案制度について紹介し、その狙いと課題について紹介し、考察する。さらに、進んだ住民参加制度を持つ英国の事例を紹介し、地域交通における行政と住民組織の協調的分担関係について考察を行う。

2. 公助と互助の関係

社会福祉サービスの制度を構築する際、効率的な仕組みを設計するためには、補完性原理が提案されている⁵⁾。この原理では、支援を自分自身によって行われる自助、家族や近所の人間による共助、地域組織によって行われる互助、公共機関によって行われる公助に分け、より利用者に身近な支援の提供が行うことができない場合や、個別に行うよりまとめて支援を行った方が、効率的である場合のみ、利用者から離れることとなる孝女な

*キーワード：地区交通計画、公共交通計画、市民参加、社会的企業 (Social Enterprise)

**正員、博 (工)、大阪大学大学院工学研究科
(大阪府吹田市山田丘2-1

TEL06-6879-7610、FAX06-6879-7612)

***学生員、大阪大学大学院工学研究科

どの支援の提供を提供するという原理である。

本稿で扱う住民参加による地域交通は、互助にあたる。現在の地域公共交通の運営計画においては、地方自治体によって行われる、すなわち、公助により行われることが多く、互助が進まず、公助による整備に頼りすぎている。地域交通の整備が必要と理解しても、公助の整備を要求するのみにとどまることが多い。そのため、住民参加による地域公共交通を整備するためには、公助が高度に行われている地域において、互助をどのように促進する仕組みを作るかが必要な検討である。

公助と互助の分担として考えられるのは、まず、交通手段毎に運営者を分担することをあげることができる。サービスレベルの異なる交通手段を整備することにより、対応できる対象が多くなり、効率化が実現されると期待される。一方、過疎地においては、複数の交通手段で提供がなされるほどではなく、とやうことが少なくない。そのため、もう一方の分担関係として、1つの交通手段において、役割を分類することが考えられる。特に、自助、共助、互助、公助となるほど、負担を共有するものが多くなるため、リスクを負担する能力が上昇する。そのため、筆者ら⁴⁾が行った既往の研究で指摘した事故への対応というリスクへの対応は、公助と互助の組み合わせによって行われることが望ましい。

さらに、抜け落ちのない公共交通を構成するためには、福祉有償運送が重要であるが、筆者ら⁶⁾の研究によって、福祉有償運送は赤字を生じる可能性が高い事業であることが明らかとなっている。また、特別な配慮が必要であるため、サービス対象者と提供者の間が近い、互助によるサービスが行われることが望ましい。

3. 事例1：佐用町における住民提案制度

(1) 制度導入の背景

佐用町は兵庫県西部の中国山地沿いに所在する全域を過疎地域とみなすことのできる市町 (過疎地域自立促進特別措置法第33条1項) であり、人口20,585人 (2,009年3月31日推計人口) の町である。佐用町では、2005年10月1日 佐用郡4町 (佐用、上月、南光、三日月) が合併して、新たに佐用町となった。合併以前には、旧佐用町

は、タクシー運賃助成制度、旧南光町ではDRTが運行されていた。合併に際し、両制度は、給付条件や料金を変更しながら両者が存続し、新町域全体で両制度が使用できるようになった。表 1に地域交通対策の支出をまとめたが、町民1人当たり約3,500円の支出であり、負担金額は高く、公助の提供するサービスレベルは高いと考えられる。このように市町村合併に際して、異なったサービスレベルの地域交通対策を統合する際に、高い市町村のサービスレベルに合わせたため、地域交通をサービスレベルが高かった方に併せることが多く行われている。このような際は、公助の提供の権利要求し、勝ち取ったものではないため、地域内で移動に問題を生じた人がいたとしても、公助に頼る傾向が強く、互助を行うことが少ないことが多い。そのため、このような地域において、互助が励起される状況を作ることが重要となる。

なお、DRTは、市町村運営有償運送事業で行われており、ワゴン車両を用い、前日までの予約で病院などへの移動を、1回300円で利用することができる。対象者は、65才以上の高齢者で公共交通の利用が困難なもの、障がい者手帳保有者を対象者としている。タクシー運賃助成制度は、2,000円を上限とし、運賃の半額を年間24回使用できる制度である。

表 1 佐用町の地域交通対策

施策名	支出金額	収入金額	一般財源
バス対策補助	15,409,000	3,485,000	11,924,000
バス利用促進	4,500,000	2,016,000	2,484,000
DRT	13,914,872	4,026,000	9,888,872
タクシー助成	18,876,915	1,894,000	16,982,915
スクールバス	30,430,143	-	30,430,143
合計	83,130,930	11,421,000	71,709,930

(2007年度実績)

一方、佐用町で路線バスを運行するウエスト神姫(株)より、町内の路線のほぼすべてである3路線を2009年11月1日より路線休止したいとの申し出があり、佐用町としては、代替交通の検討に迫られていた。そこで、2009年3月に地域公共交通総合連携計画の作成を行った。

(2) 制度の概要

路線バスの撤退に際し、通学需要については、スクールバスで対応する一方、高齢者などの移動については、DRTの利用可能な対象者に、「自転車バイクなどの運転が困難で、公共交通の利用ができないもの」を追加し、路線バス廃止により、移動に問題を生ずる者の対応とした。

このDRTの運行は、町が運転手を直接雇用し、運行しているが、表 2に示す地域住民組織への運行委託制度を創設した。

表 2 DRT(市町村有償運送)の地域への運行委託制度の概要*

計画内容	佐用町で実施する市町村運営有償運送事業は、町内全域で一律のサービスを提供することを目的としているため、地域ごとの特性に応じたサービスを提供するなどきめ細かな利用者のニーズに応えることが困難である。それらのニーズに対応するためには、地域住民主体の交通サービスの提供が最も効率的であり、それを可能とするために町で行う市町村運営有償運送事業の運行を地域で実施できる制度を創設する。
委託できる組織	地域づくり協議会等(自治会が関与する組織で規約があること等責任の所在が確認できることが条件)又はNPO法人とする。
車両	町の所有する車両の無償貸出
運賃	町の定める運賃以下とすることを条件とする。ただし、運賃のほかに寄付金等を徴収することは妨げない。
	受託者は町の保有する運行登録の範囲内において、運行方法や路線、ダイヤ等地域の実状に合わせて運行計画を策定することとする。この場合、町が実施する市町村運営有償運送事業よりもサービス基準(運行日数等)が低下してはならないことや利用者負担が増加しないことを条件とする。
委託料	委託料は標準運行経費に対して一定の率とする。ただし、上限を設定する。
その他	運行の受託を行なう地域には、町による市町村運営有償運送事業は運行しない。

*佐用町地域公共交通総合連携計画より抜粋

この制度では、町がDRTとして、他の地域で運行するサービスを保つことを条件に、地域独自のサービスレベルの向上を図っている。出色な点は、地域住民主体により運行することにより、よりきめ細やかなサービスに答えることができることを期待した点である。

なお、事業主体は、以前の制度と変わらず、佐用町であり、事故発生時の対応は、佐用町が行うこととなっている。

(3) 地域住民の反応

佐用町内の路線バス廃止の対象となった路線沿線集落のうちの1つの集落で、筆者ら⁸⁾が参画し、地域公共交通のあり方について住民参加のもと検討を行っていた。

上記の制度の設立を知ったところ、現在のDRTの利用のサービスレベルを保たなければならないことは困難であるが、事故時の対応、道路運送法上の問題など、懸案となってきた事柄について解決することができ、地域交通を住民参加により取り組むことができるようになったとの意見を受けている。以上のように、地域公共交通における公助の関与を低減させながら、互助の励起を行うことができた。

4. 事例2：ハックニーコミュニティトランスポート

(1) 概要

ロンドン市ハックニー地区では、ハックニーコミュニティトランスポート（以降、HCT）という企業により、社会的企業により、地域公共交通の提供がなされている。表 3にハックニーコミュニティトランスポートで行っている事業を示した。この地域公共交通は収益事業と非収益事業からなり、収益事業で得られた収益を用い、非収益事業の赤字補填を行っている。いわゆる社会的企業（ソーシャルエンタープライズ）である。

表 3 HCT の事業

収益事業	地域のバス交通
	特別学級の子供達への交通
	社会的弱者（大人）のデイセンターへの交通
	キャピタルコール（タクシー車両を使用したDRT）の実施と配車センター
	スクールバス
	ロンドンオリンピックの作業員の通勤バス
非収益事業	コミュニティトランスポート
	訓練雇用支援サービス

HCTの収益事業においては、地域の路線バスの運行を行政とのコントラクトによって受託している。そのため、収入が確保されており、HCTは、運行の質を保つことに専念する事ができる。

なお、HCTが取り組んでいる非収益事業のコミュニティトランスポートとは、既存のバスサービスよりもサービスレベルをあげたPlus-Bus（我が国であればコミュニティバスと呼ばれるであろうサービス）やドアツードアサービス（我が国では、移送サービス、STサービス、福祉有償運送と呼ばれるであろうサービス）が含まれる。

プラスバスは、一般の路線バスとドアツードアのギャップを埋めることも目的とし、アクセシブルなミニバス車両を用い、スポーツ施設や教会への輸送を目的とし、30分ごとに、半固定路線を運行する。運転手は、利用者のショッピングの際には手伝いなどを行う。

訓練雇用支援サービスは、90年代半ば以降、ボランティアとして雇用される場合は、資格が必要となり、有償ボランティアの職を探している人に利用者の車両への乗降支援やケアなどの訓練を施す。

なお、運転ボランティアは、非収益事業の交通の運転を担当し、収益事業の運転を担当しない。一方、社員として雇用されている運転手については、収益事業、非収益事業ともに担当する。

(2) 収入の構成

図 1にHCTの売り上げの構成を示した。収入の多

くは、ロンドンの路線バスの受託から得られている。主な事業は、収益事業であり、非収益事業は、付属的に行われている。

なお、路線バスの受託に関しては、社会的企業であるから、委託元の行政から特別の配慮がなされるわけではない。民間のバス事業者と同様に他の一般企業と同様の競争入札を行う。コストの面では、民間企業と競争すると枷をはめられているように不利であることは否めない。また、トランスポートフォーロンドン（ロンドン市交通局）は、HCTの規模が小さいことを懸念していると予測され、100あまりのコントラクトに応募しているものの2008年現在4路線の受託にとどまっている。

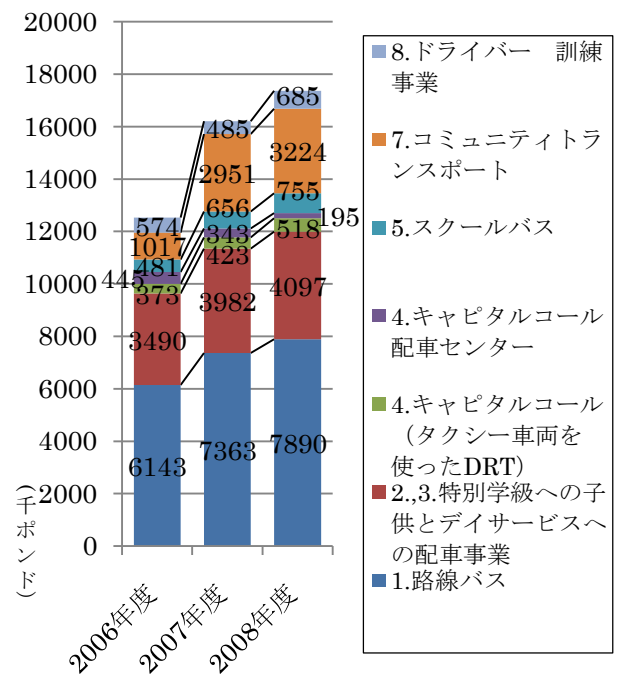


図 1 HCT の収入構成

(3) 非収益事業の収支

プラスバスの運行には、国（または地方自治体）のバス事業への補助金を主要な収入としているため、年間3,883ポンド/年(2007年度)の赤字、ドアツードアサービスは、2台のハッチバック型車両（ルノー・カンゲー）、年間11,015ポンド/年(2007年度)の赤字である。

収入に比較すると、比較的小さい金額であるが、とくにドアツードアサービスは、単体で黒字化することは困難な金額である。

収益事業から非収益事業に利潤を移動させ、社会的なサービスを提供していると認定されることにより、社会的企業としての認定がなされ、税制上の優遇処置がとられる。

(4) 社会的企業の特徴の考察

従来のボランティア活動が、無償奉仕や貴社を基本としている一方、社会的企業においては、有料のサービスを提供することにより移動の問題の解決を目指している。社会的企業は、収益事業を展開することから、非収益事業についても、提供するサービスは市場において十分な競争力を求められる。そのため、社会的企業が提供するサービスの質は高いと期待することができる。また、このようなサービスの質を保つため、教育に力を入れたり、企業からの人材の調達も活発である。さらに、営利事業と非営利事業を1つの企業で行うため、整備工場などを共通化することができ、規模の経済が利き、サービスをより安価にて提供することができることが期待される。

また、従来のボランティアによる地域交通の提供の場合、公的な補助金や助成金に依存することが多く、これらの資金の支出元である団体の意向が事業展開に影響を与えることが考えられる。また、これらの資金の支出元が、公的な機関である場合、公平性をかんがみ、最大公約数的なサービスにとどまらざるを得ないことが懸念されるが、社会的企業によって提供される場合、最大公約数的なサービスを脱却し、利用者当人の生活の質を向上するサービスが展開されることが期待される。

上記のように社会的企業による地域公共交通の提供は、豊富なサービスを提供し得る可能性があるものの、利用者が選択される危険性が存在する。この点について、英国では、NHSやロンドントランスポート（ロンドン市交通局）により、通院に対する移動など、生命を維持するために不可欠な移動が提供される環境が整備されており、この上でさらに不足している移動について社会的企業という仕組みを使って提供している点については忘れてはならない。また、路線バス事業がコントラクトによって、利潤が確保されている点も、社会的企業制度を成り立たせている上で欠かすことができない。つまり、公共交通の確保の責任は行政が持つという点も、本制度を成立させている点として見逃すことができない。

5. 結論

本稿では、2事例について取り上げた。兵庫県佐用町においては、過疎地であり、しかも、公助が比較的手厚く行われている地域で、公助を減少させ、互助を励起さ

せる手法で有ることを示すことができた。

また、ハックニーは都市部で行われている事例であり、運営する交通手段毎の役割分担を基本としながら、特に不足されがちで、利益を生む可能性の低い路線バスに乗れない人々に対する交通を提供している。最低限度の移動については、公的なサービスとして提供されており、生活の幅を広げる交通について、社会的企業制度を使用した事例である。

一方、社会的企業制度についても、行政が税金として集めていた資金を、民間会社に留保し、その使用方法を民間企業の選択に任せているとも考えることができる。このような点においては、HCTの事例についても、公助を減少させ、互助に転換していく、手法の一つとしてとらえることができる。

我が国においても、地域交通を守る責任を議論し、生活を続けるためには、不可欠な地域交通の提供を検討しつつ、互助を促進し、より細やかな生活の質を向上する移動を提供される制度が望まれる。このためには、社会的企業制度の導入や税制などの検討も必要である。

参考文献

- 1) 谷内久美子、猪井博登、新田保次：ソーシャル・キャピタルを活用した住民主体型バスに関する研究、土木計画学研究・概要集Vol.37、2008.5
- 2) 福本雅之・加藤博和：地域公共交通の運営方式に関する適材適所の検討、土木計画学研究・講演集（CD-ROM）、Vol.33、2008
- 3) 森栗茂一、土井勉：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、土木計画学研究・講演集、Vol.37、2008
- 4) 猪井博登、新田保次、谷内久美子、北川博巳、市原考：住民参加による地域交通への支援のあり方に関する考察、土木計画学研究・概要集Vol. 35、CD-ROM、2007. 6
- 5) 坂田周一：社会福祉政策、有斐閣アルマ、2000.
- 6) 猪井博登、新田保次、森有一郎、谷内久美子：身体障害者における移送サービスの潜在的必要量の推計、土木計画学研究・論文集Vol. 24 no. 4 pp653-660、2007. 9
- 7) 佐用町Webpage: <http://www.town.sayo.lg.jp/>、（最終訪問日：2009. 5. 10.）
- 8) 猪井博登、森本恭行、谷内久美子：過疎地のコミュニティバスへのCapability Approachの適用、土木計画学研究・概要集Vol. 37、CD-ROM、2008. 5