

市民参画による地域公共交通確保のしくみづくりとその評価～茨城県日立市での取りくみ～*

Consideration and Evaluation of Frameworks for Local Public Transport systems with Public Involvement ~Case Studies in Hitachi City~

竹内 龍介**・戸谷 奈穂子***・山田 稔****

By Ryusuke TAKEUCHI**・Nahoko TOTANI***・Minoru YAMADA****

1. はじめに

近年ではバス利用者は長期的な減少にあるが、特に都市部に比べ地方部での減少が著しい状況にあり、そのため利用者減少による運賃収入の減少により、バス事業者の収支が悪化し、路線の減便や廃止に繋がるという問題が起こる。その結果として、いわゆる交通不便地域や交通空白地域が発生することとなる。

そのような地域でのモビリティ確保においては、公共交通の維持という観点からは、行政による事業者への補助金の供出や、自治体によるコミュニティバスの運営・運行を行うことがある。また、市民・住民のモビリティ確保という観点から考えると、まず自分で自動車を運転することがあるが、免許を保有しない場合等自身での自動車利用が困難な場合は、家族や知人の送迎に依存することとなるが、基本的に個人間での自家用自動車の送迎は、輸送に対する対価を運賃として支払うことが不可能であった(自家用車による有償運送の禁止)ため、送迎する方の善意に基づく送迎となり、送迎する側及びされる側にとっても不都合なものとなる可能性がある。

また一方で、2006年10月施行の道路運送法では、コミュニティバスや乗合タクシー等が一般乗合旅客自動車運送事業(乗合バス：同法4条による)として位置づけられるようになり、またデマンド型交通(デマンドバスや、デマンド型乗合タクシー)についても、路線不定期運行もしくは区域運行として位置づけられるようになった。さらには、自家用車による有償運送(旧法80条2項による)の例外規定は、同法78条により法的な根拠が明確になったため、乗合輸送としての選択肢が拡大しているという状況にある。

しかしながらその一方で、上記の公共交通を導入する場合、過疎地有償運送は、市民や地域が運送の運営及び

運行を行う必要があること、また一般乗合旅客自動車運送事業では、基本的に利用者の運賃収入を中心に運行を行う必要があるが、上記で示したように利用者が少ないような地域における運行では、運賃収入以外の収入を得る必要がある。よって、そのような地域での公共交通の導入や維持を行うには、事業者による公共交通の運営・運行の他に、事業者による経営努力、自治体における計画・運営の主体的な関与(計画の検討や補助)及び、住民や市民の計画や運営への積極的な参画といった多様な手法が近年導入されつつある。^{1), 2)}

そこで、本稿では、地方部における地域の公共交通の運営や運行に関する市民参画の枠組作り、実証実験の実施状況について、日立市での事例を中心に検討を図ることを目的とする。

2. 公共交通計画への市民参画の課題と対応策

(1) 市民参画の課題

1で示したように、公共交通の計画や運営・運行に、市民が参画する事例も登場してきている状況にあり、市民の公共交通の導入や維持への役割が、従来の利用時の運賃の支払という役割から拡大しつつあり、住民による路線の計画や交通事業者との調整等の導入に必要となるプロセスへの主体的な参画や、継続的に運行ができるように運営に対する金銭的な支援を行う事例もある。^{1), 3), 4)}

一方で、一般乗合旅客自動車運送事業(乗合バス)を運行する場合、運行許可は交通事業者が受け、また路線や停留所の設定については道路管理者及び交通管理者からの許可が必要となり、導入に必要な法手続きは、最終的に事業者が主体的に行うこととなる。

つまり、住民側からバス路線を提案したとしても、最終的には交通事業者の協力が得られないと乗合バスの運行が困難となることが課題となる。この場合住民が自家用車による運送を行う等の選択肢も想定されるが、乗合バスの導入を前提にすると、住民が事業者との協働体制を構築できるように利用が一定程度見込める路線を検討すること、導入後の利用促進を図ることや、適切な金銭的補助等の工夫を図ることが望ましい。

また路線の要望についても、車両制限令に抵触するよ

* Keywords; 公共交通計画、公共交通運用

** 正会員 博(工)、八千代エンジニアリング(株)(東京都新宿区西落合 2-18-12、TEL03-5906-0524)

*** 非会員 学(工)、八千代エンジニアリング(株)(東京都新宿区西落合2-18-12、TEL03-5906-0551)

**** 正会員 工博、茨城大学工学部都市システム工学科(茨城県日立市中成沢町 4-12-1、TEL.0294-38-5176)

うな道路幅員が狭隘の場合許可を得られない場合もあるが、一方で道路・交通管理者等の事前協議や、実際の車両走行による確認等を通し最終的な路線を決定することとなるため、道路幅員が十分に確保されていない地域においては、住民の要望・意見と管理者の調整や、住民の理解や合意形成を図ることが課題となる。⁵⁾

以上より、公共交通における市民参画のプロセスを検討する際には、市民が公共交通確保に果たす役割やその限界(範囲)を明確にした上で、そのプロセスを構築することが必要であり、また住民自身が上記内容に対し理解をして現実的に実現可能な施策を検討できるようなくみづくりも必要となる。さらには、住民意識についても、現在の公共交通の状況や、各住民間や住民組織間にて異なる可能性があるため、検討すべき内容や項目について明確にして議を図ることも望ましいと考えられる。

そこで以下では、市民参画の具体的なプロセスについて、役割分担の方法を近年の導入事例をもとに類型化するとともに、具体的なプロセスの検討を図る。

(2) 市民参画のプロセスと役割分担

a) 導入プロセスにおける市民参画の考え

市民参画の項目について、検討の事前段階として市民の公共交通への関心を高めて参加のきっかけをつくることや具体的な計画・導入等段階をプロセスに含めることとし、4つの段階に分類した。項目を表1に示す。

表1 公共交通施策の4つのプロセス

段階	内容	
	概要	実際の取り組み内容
意識醸成段階	公共交通への関心を高める	公共交通の導入や再編を考えていく上での意識付け
計画段階	公共交通のサービス内容立案	導入地域、路線、停留所、時刻表(運行間隔、時間帯等)の検討・決定
導入段階	サービス内容の管理/費用とその負担の管理	事業の運営に掛かる費用の管理を行う団体(主体)の組織化、費用負担
継続管理段階	サービス実現のための車両や人員の配置	公共交通の継続的な運行

表2 公共交通における役割分担の種類

分類	事例	住民の関与の度合い			
		意識醸成段階	計画段階	導入段階	継続管理段階
1-1 自治体主導型	(通常のコミュニティバス)				
1-2 自治体主導型 (市民等協力)	松坂市自主運行バス (鈴の音バス)				
2-1 事業者主導型	(通常の乗合バス)				
2-2 事業者主導型 (協定によるサービス向上)	バストリガー協定				
2-3 事業者主導型 (運営費用負担)	鯉ヶ沢町 深谷線				
3-1 住民主導型 (住民が計画)	団地交通・桃花台バス 住吉がくるくるバス				
3-2 住民が計画 (運営費用負担)	醍醐コミュニティバス				
3-3 自治体が計画 (運営費用負担・運行)	津名町(長沢地区)ミニバス				

b) 市民、行政、事業者における役割分担の分類

今までの公共交通における役割分担を整理すると、いわゆる「コミュニティバス」では、自治体が導入の各段階で主体的な役割をしてきた。一方、近年の先駆的な事例では、事業者が主導的になる場合だけでなく、住民(利用者)との協働関係を構築し、地域の公共交通のサービス向上や導入維持が図られる事例、住民が自ら導入の計画を図る事例、住民が沿線企業等から協賛金を得る事例や、全てのプロセスにおいて住民が主体的に活動する事例などがある。市民(住民)が地域の公共交通を支える場面での役割や関与の度合いを表2に整理する

c) 各関係機関の役割分担の種類

市民が地域の公共交通を支える場面において重要な役割を果たすようになってきている傾向にある一方で、実際の運行にあたっては事業許可、道路占有許可等の法的な手続きがあることに留意する等の注意が必要である。

そこで関係機関の役割について、協議・調整内容やサービスとその対価の支払方法に着目し、表3に整理する。

d) 具体的な市民参画を図る上でのポイント

市民参画を図る上では、まず事業者単独のみでは地域の公共交通の維持確保が困難な状況など、その背景及び目的を明らかにして対応策を明示することが好ましい。また、市民に対し自ら考えるということや、負担をお願いするという手法(きっかけづくり、参加の枠組み)が具体的には必要となる。

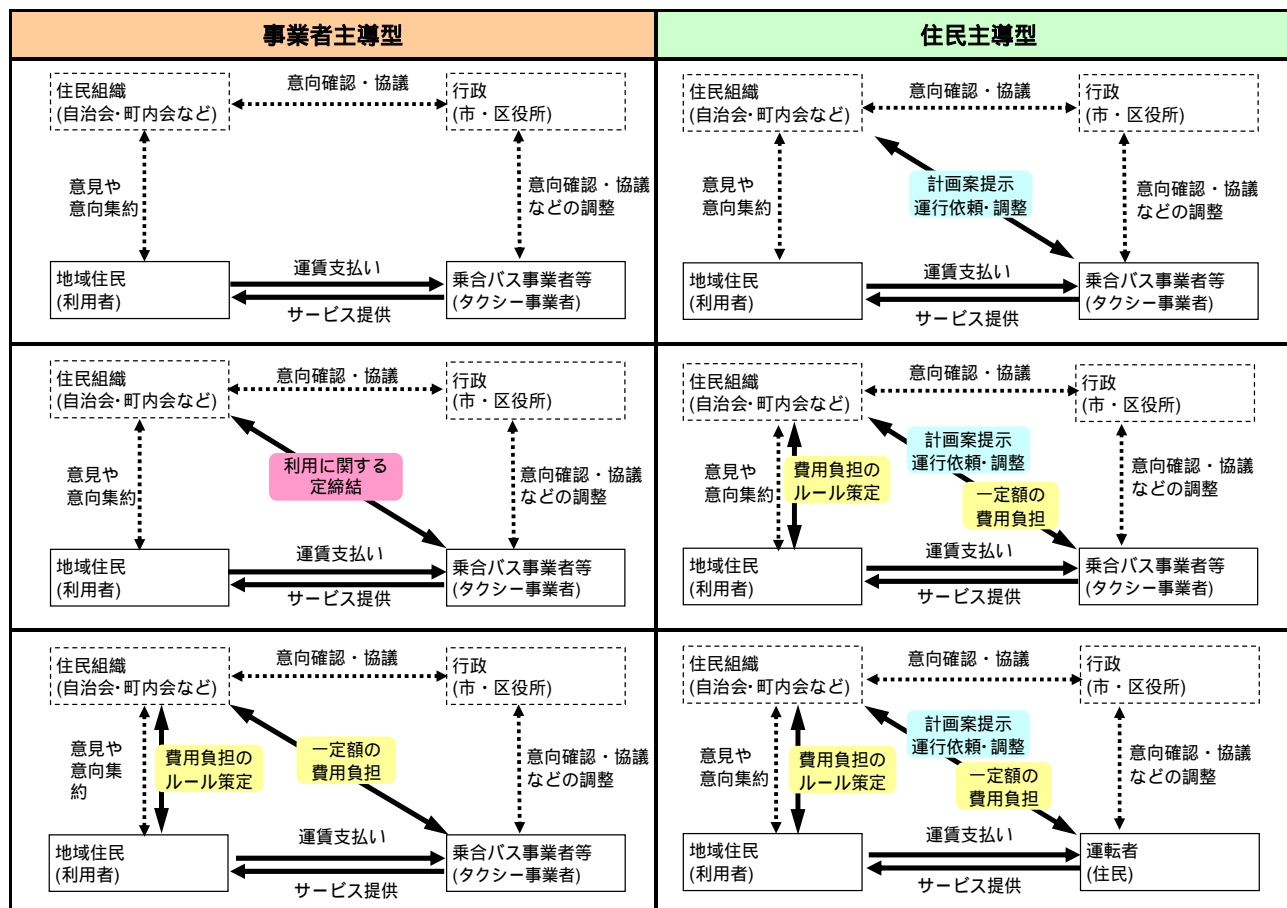
次に、市民参画を図るに当たって各市民の活動が必要であるが、取組の実現可能性を高め、また市民参画のきっかけをつくる場として、市民同士や行政や事業者側との意見交換・協議・調整の場が必要となる。

また、市民参画を図るに当り、地域(市民)・事業者・行政等各地区の状況に応じた役割分担を適切に設定し、その協議の場で情報交換・意見収集や具体的な公共交通の検討や合意形成を行う必要がある。

(3) 市民参画しくみと役割分担

上記項目をもとに市民参画の具体的な役割分担を整理

表3 公共交通の計画・導入・維持に関する役割分担



する。まず、公共交通の新規導入が必要な場合や、路線の廃止減便等、地域により検討のきっかけとなることが異なるため、地域実情に応じた協議・検討の実施を図ることが必要となる。またその中で、新規にコミュニティバスを導入する場合は、限られた資源の中で調整や合意形成(事業者や自治体の人的・金銭的な制約)を図りながら、路線を計画することとなり、また既存路線バスの再編(撤退が行われる場合)では、住民の足の確保について、維持すべき公共交通サービスの種類や水準選択、市民を中心とした合意形成(生活や役割の変化への許容度合い)や、市民による人的、金銭的負担への項目確認と、その負担に関する合意形成がある。

しくみづくりのポイントには、利用する(サービスを受取る)住民間で意見を整理し公共交通を支えるしくみを理解することや、自らが支えるという役割を理解し、育てる意識を生み出し、利用促進、維持活動へ繋げることを行うことがある。

3. 日立市における実証実験の概要

(1) 市内公共交通概況

茨城県日立市の市内路線バスの利用者数は年々減少し続けているが、特に1990年代前半からの減少の割合が高く、2006年の年間利用者は1992年に比べ2割程度まで落

ち込み、またそれに伴い運賃収入も2006年は1992年の約3割にまで減少している。そのため今後の公共交通確保が検討され、市内2地区(諏訪地区、中里地区)で市民参画による公共交通確保の実証実験を実施した。

(2) 実験内容

a) パートナーシップ協定方式によるバスの実証運行

(諏訪地区)

利用者減少によるバス路線廃止・縮小等が懸念される地区住民と路線バス事業者とが協定を締結して乗車促進活動の実施を通じ、既存バス路線の維持・確保や拡充を図る「パートナーシップ協定方式」の導入を市が支援する。またそれにより、公共交通空白地区や不便地区の発生防止、バス利便性向上や地域ぐるみの乗車促進活動によるバス路線維持・確保や、新たな公共交通の導入で、地域路線バス事業者及び市ともに低コスト維持を期待する。

今年度は山側に開発された団地で、一部地域でバス路線が廃止された諏訪地区を対象に実験を実施した。

事業主体は、導入地区が組織するコミュニティ推進会と路線バス事業者(日立電鉄交通サービス株)とし、その協定内容は、協定期間に協定対象路線の運賃収入額が目標運賃収入額を超えるよう、地域と路線バス事業者が協力、日立市公共交通会議の支援を受け対象路線の利用促進等に取り組み、協定期間に運賃収入額が目標運賃

表4 日立市における市民参画の実証実験（2008年度）

名称	循環バス「ふれあい諏訪号」	助け合いタクシー「なかさと号」
実証運行期間	平成20年10月7日(火)～平成20年12月26日(金)(平日のみ)	平成20年10月1日(水)～平成20年12月26日(金)
許可・登録	道路運送法第21条(実験)	道路運送法第79条(過疎地有償運送)
運行エリア	諏訪地区内(団地等居住地～交流センター)	中里地区内
使用車両	小型ノンステップ 1両 (日野ポンチョ 乗車定員36人 座席11)	運行車両ワゴン型普通乗用車(白ナンバーで乗車定員8～10名で乗務員を含む。)×2両
運行形態	路線バス(一部フリー乗降区間あり)26ヵ所	デマンド方式による予約型運行(利用したい日の前日午後4時までに予約センターに電話にて予約) 運転員:有償ボランティア(二種免許保持者・道路運送法上の要件を満たす一種免許保持者4名) オペレーター:ボランティア(2名)
運行本数	6便/1日	4便/日(中里交流センター発)
料金	200円(小学生・身障者等100円)、1日乗車券300円 他の路線に乗り継ぐ場合乗継後の運賃を100円引き	1外出当たり300円(自宅を出てから自宅に戻るまで)
乗継	終点の交流センターで駅方面の路線バスへ乗換	地区外に目的がある場合、乗換のバス停留所まで送迎
運行委託/運行経費等	日立市、日立電鉄交通サービス、諏訪学区コミュニティ推進会が運行協定を締結。運行経費173万円のうち運賃収入を除いた経費は日立市が負担(コミュニティ推進会は地区住民の利用推進活動を行う)	230万円(3ヶ月間の車両リース代を含む) 同額から運送収入を除いた額を日立市負担(約200万円)

収入額を超えるよう対象路線の利用者サービス向上や効率的な運行に努めるものとする、協定期間内は廃止、縮小及び減便は行わないことの3点とする。

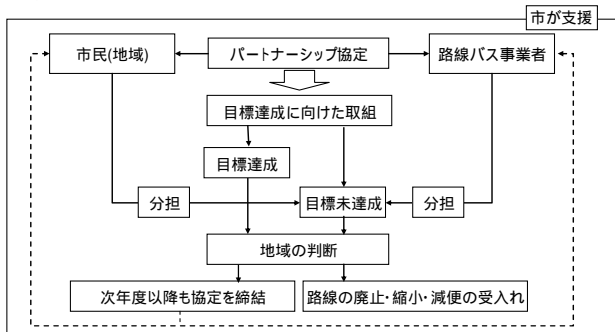


図1 パートナーシップフロー図

b) 日立市地域公共交通実証運行（中里地区）

公共交通空白地区である中里地区における高齢者及び運転免許を持たない者の生活手段としての移動手段の確保を目的とし、日立市社会福祉協議会が事業主体となりデマンド型の過疎地有償運送の導入実験を実施した。

運転者及びオペレータ(利用者の予約受付及び配車うを実施)は、市民のボランティアにより実施を図ることとし、実証実験時は運行経費を市が負担としたが、本格運行時には対象地区世帯より負担を図ることを試みる。

4. 実験結果

(1) 諏訪地区

実証期間中の全利用者数は706人で、1日当たり乗車人員が12.8人/日、1便あたり乗車人員が2.1人/便と非常に少ない結果となった。最も多い日は41人/日で、この日は老人会等の利用があったが、最も少ない日は3人/日で、全く利用者が無い便が出た結果となった。また、利用者数を月平均で比較すると、10月8.7人/日、11月13.7人/日、12月15.9人/日と微増したため、今後の継続的な実験による利用者の増加や、移動や利用実態に沿った路線やダイヤの見直しが課題となる。また、協定の枠組みの維持や他地域への移転可能性の検証も課題となる。

(2) 中里地区

実証期間中の全利用者数は1,453人だが、利用料金が自宅を出てから自宅に戻るまで300円という設定のため、料金支払者総数は703人である。最も利用者が多かった日は83人/日で、1人2回利用(1往復)と換算すると、42.5人/日の方が利用されたことになる。1人も利用されなかった日が1日あるが、1日平均の乗車人員が24.6人/日と、1人2回利用と換算しても1日10人以上の方が利用したこととなる。月平均で見ると10月平均20.6人/日、11月36.4人/日と増加したが、12月平均は18.2人/日と若干減少している。今後は本格導入に向けた課題整理や枠組みの維持が課題となる。

5. まとめと今後の課題

本稿では、公共交通における市民参画の課題やプロセス検討を関連する法制度や先駆的な事例を通し把握すると共に、日立市における市民参画型の公共交通の実証実験を通し実態の把握に努めた。今後の課題は市民参画の効果の定量的な効果測定や、市民参画型公共交通の枠組みを各地域の実情に応じ適用可能性を高めることとする。

表5 実証期間中の利用者数(諏訪地区)

日数	実証期間中乗車人員	1日あたり乗車人員	1便あたり乗車人員
55	706人	12.8人/日	2.1人/便

表6 実証期間中の利用者数(中里地区)

日数	実証期間中乗車人員	料金支払者数	1日あたり乗車人員	1便あたり乗車人員
59	1,453人	703人	24.6人/日	2.1人/便

【謝辞】

本稿は、国土交通省関東運輸局「地域住民の参画による公共交通を地域で支える仕組みの有効性と新たな交通施策導入に係る市民参画効果の検証」の成果の一環として実施したものである。関係者に感謝致します。また、本稿における一切の誤謬は著者に帰属するものである。

【参考文献】

- 1) 国土交通省 政策統括官付 参事官室「地域の自立的発展のためのモビリティ確保に向けた検討の手引き」、2008
- 2) 寺田「地方分権とバス交通」日本交通政策研究会研究双書20、2005
- 3) 中川「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」、交通工学 Vol38 No.1、pp.38-42、2003
- 4) 板谷・橋本・河合・山崎「住民参加型の自治体バス運行検討に関する一考察」、第28回 交通工学研究発表会報告集、pp.161-164、2008
- 5) 秋山・猪井・竹内・吉田「生活支援の地域公共交通」、学芸出版社、2009