

多様な主体が参画した地域のモビリティ確保における合意形成プロセスの分析手法について

花田 浩一¹・麻生 智嗣²・佐久嶋 陽子³・古賀崇史⁴・小林 寛⁵

¹非会員 ㈱エックス都市研究所 地域・都市づくり本部（〒171-0033東京都豊島区高田2-17-22）

E-mail:hanada@exri.co.jp

²非会員 ㈱エックス都市研究所 地域・都市づくり本部（〒171-0033東京都豊島区高田2-17-22）

E-mail:aso@exri.co.jp

³非会員 ㈱エックス都市研究所 地域・都市づくり本部（〒171-0033東京都豊島区高田2-17-22）

E-mail:sakushima@exri.co.jp

⁴非会員 ㈱エックス都市研究所 地域・都市づくり本部（〒171-0033東京都豊島区高田2-17-22）

E-mail:koga@exri.co.jp

⁵正会員 国土交通省 国土技術政策総合研究所 道路研究室（〒305-0804 茨城県つくば市大字旭 1 番地）
（前国土交通省 政策統括官付 参事官付 専門調査官）

E-mail:kobayashi-h92qs@nilim.go.jp.

近年、住民や公共交通沿線の地域企業等の多様な主体が側面的、あるいは直接的に参画することで、利用しやすいモビリティの確保に努めている事例が見られ、こうした動きの一層の普及が期待される。ただし、多様な主体が関わる場合の成功要因などの知見が十分に蓄積されておらず、多様な主体の参画が広く展開するに至っていない状況にある。

本稿は、多様な主体間における合意形成プロセスの分析手法を検討するとともに、ケーススタディとして、山口市阿知須地域におけるコミュニティタクシーの導入事例を取り上げ、複数の関係者へのヒアリング調査を基に、合意形成上の工夫やポイントの抽出を試みたものである。

Key Words : consensus building process, participation of various stakeholders, local mobility

1. はじめに

地域の活力の維持・向上や安心できる生活の確保のためには、地域のモビリティ（移動の利便性）の確保が極めて重要である。

しかし、景気の低迷、少子高齢化、過疎化などを背景として、バス等公共交通の不採算路線の相次ぐ撤退など、特に地方におけるモビリティの確保は悪化の一途をたどっており、今後も厳しい状況が予想される。

交通事業者や行政のみに依存した地域のモビリティ確保がますます厳しい状況になるなか、多様な主体（行政、利用者、住民、交通事業者、地域企業、NPO等）の参画・連携による地域のモビリティ確保は、これからの重要な課題となってきた。

こうしたなか、住民や公共交通沿線の地域企業等の多様な主体が、側面的、あるいは直接的に参画することで、利用しやすいモビリティの確保に努めている事例が見られる。

ただし、こうした先進事例での多様な主体の役割分担のパターンは様々であり、それゆえ成功要因や合意形成

のメカニズムが一般化されておらず、多様な主体の参画が広く展開するに至っていない状況にある。

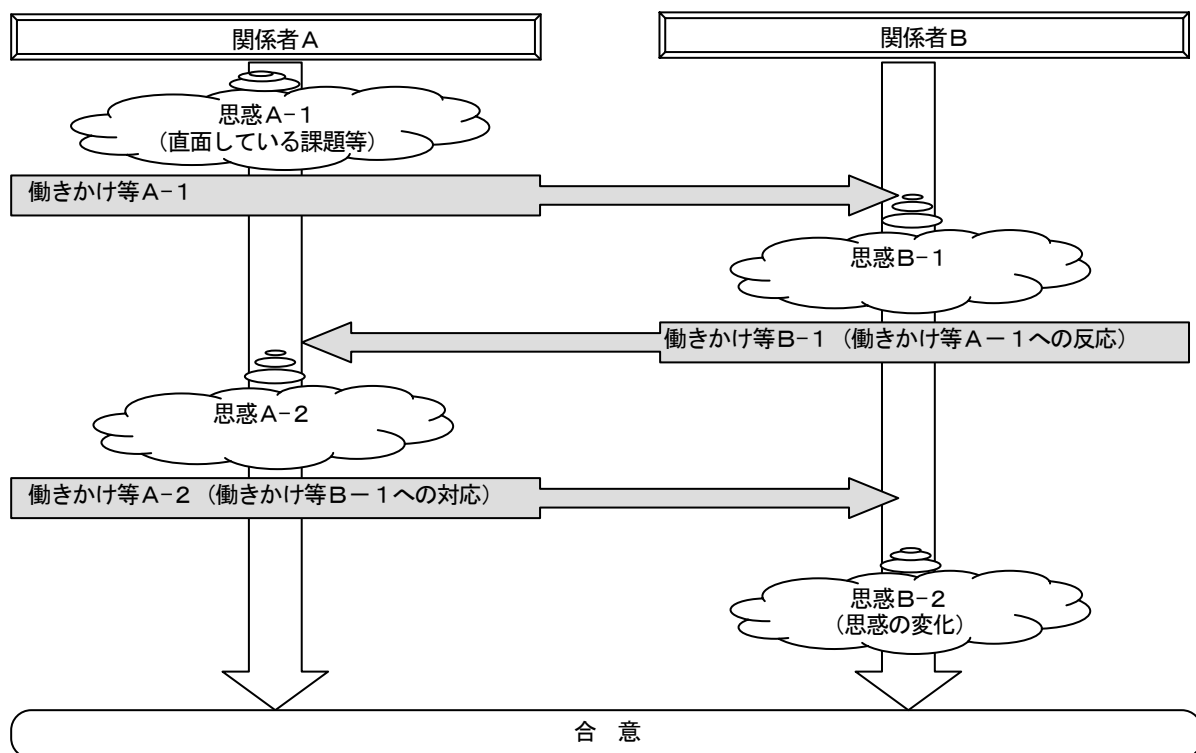
本稿は、多様な主体間における合意形成プロセスの分析手法を検討するとともに、ケーススタディとして、多様な主体が参画している事例を対象に複数の関係者へのヒアリング調査を実施し、合意形成上の工夫やポイントの抽出を試みたものである。

2. 合意形成プロセスの分析手法の検討

合意形成プロセスは、関係者間相互の意見・情報等（要求、条件、回答等）のやりとりのプロセスと捉えることができる。

情報を入力変数とすれば、どのような情報が入力されると、相手の思惑・意識が変化するかを分析することで、合意形成上の工夫やポイントを抽出することができると考えられる。

そこで、合意形成プロセスを分析するための枠組みとして、図-1に示すようなモデルを設定した。



その頃、阿知須地域（旧阿知須町）では、旧町が運行していた地域バスを、合併後も山口市が引き継いでいたが、市が新しい公共交通体系の方針を打ち出したことから、住民主体のコミュニティ交通に関する検討がはじまり、市と住民との間での協議を経て、平成20年10月1日から、住民主体のコミュニティタクシーの運行が始まった。

表-1に阿知須地域におけるコミュニティタクシーの概要を、図-2にその運営体制を示す。

表-1 阿知須地域におけるコミュニティタクシーの概要

運行開始日	平成 20 年 10 月 1 日
路線	定時定路線（一部区間デマンド運行・フリー乗降有り）
運行便数	月～金 北東部循環線：1 日 6 便 南部東西往復線：1 日 3 往復
運賃	200 円
利用状況	平均乗車率（H22）：75% 1 便当り平均乗車人数（H22）：3.0 人 （前年：2.4 人） 平均収支率（H22）：27%（前年：14%）
サービス	使用車両：小型タクシー（定員 4 人） 乗り切れない場合は、別途車両を出して運行（運転手が無線で連絡）
備考	山口市では、コミュニティタクシーの運行に対する補助の基準として、平均乗車率 30% 以上、収支率 30% 以上（一部地域 25% 以上）を設定している。本格運行への移行時点で基準に不適合の場合、3 年以内に適合しなければならない。

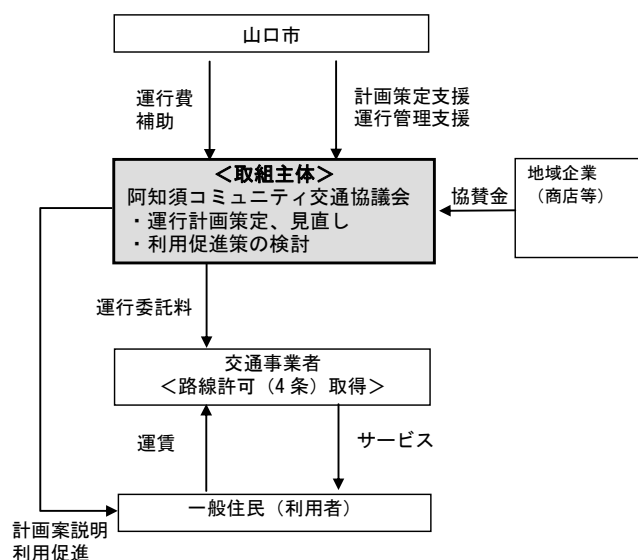


図-2 運営体制

(2) 関係者へのヒアリング調査

主たる関係者として、山口市（地域振興部交通政策課）とコミュニティタクシーの取組主体である地域組織（阿知須コミュニティ交通協議会の会長及び事務局長）へのヒアリングを実施した。取組の段階ごとの主たるヒアリング事項は、次のとおりである。

a) 機運醸成段階

一般に、従来から運行している交通サービスの廃止や、住民がモビリティ確保の主体となることに対して、住民は直ちに賛同しないものと思われる。山口市では、住民との合意形成にあたり、どのような工夫等を実施したのかについてヒアリングした。

また、地域組織に対しては、山口市からの働きかけのどのような点に賛同、納得して、住民主体で取り組むことに合意したのかをヒアリングした。

b) 計画・準備段階

ヒアリング前の既存文献等による事前調査で、コミュニティタクシーの運行計画策定は、住民が主体となっていたことがわかっていた。ルートやダイヤ、運行日、利用料金など、様々な意見があると想定されるなか、どのように意見集約をしながら、住民主体の計画づくりが進んでいったのかを、山口市と地域組織の双方にヒアリングした。

c) 運行段階

地域交通サービスの取組は、持続可能であることが重要である。このためには、運行開始後も継続的に運行サービスの改善や利用促進策の実施が必要である。この点において、山口市では、住民がモチベーションを維持していくための工夫を行っているのかについてヒアリングした。

地域組織に対しては、運行サービスの改善や利用促進策の実施について、どのようなことが動機付けとなっているのかをヒアリングした。

(3) 合意形成プロセス

関係者へのヒアリング調査の結果を基に、本事例における合意形成プロセスを以下のように整理した。また、図-3に一連の流れを図示する。

a) 機運醸成段階

山口市では、行政主体の地域バスを廃止し、住民主体のコミュニティタクシーへの移行を目指すにあたり、最初に、自治会の主な役員を対象とした説明会を実施した。このとき自治会の役員からは、「住民主体でできるのか」という戸惑いや不安の声があがった。

山口市は日を改めて、自治会連合会の会長（現在の阿知須コミュニティ交通協議会の会長）のほか、単位自治会の代表者（28名）を集めた説明会を開催した。このとき、山口市は、市の交通政策立案に関与した有識者にも

同席してもらった。

この日の説明会で、市の交通体系の取組方針や地域バスの見直し方針を改めて説明したところ、参加者から反対意見が出された。そこで、同席していた有識者が、中立的な立場で、住民が地域交通を担う取組の重要性（持続可能な地域交通サービスのためには住民が主体的に関わることが不可欠など）を説いたところ、自治会代表者も市の方針に一定の理解を示すようになった。しかし、「今の地域バスを見直すことが先決ではないか」といった意見が出るなど、コミュニティタクシーへの移行について合意が得られたわけではなかった。

そこで、山口市は、結論ありきでは、住民との話し合いが進まないと考え、今の地域バスに問題がないかを検討するところからはじめることを提案した。このことには自治会代表者も賛同し、今後、アンケート調査やヒアリング調査を、住民と行政が一緒に取り組んでいくことが合意された。

調査を実施したところ、現在の地域バスに不満を持っている人が、少なからず存在することがわかった。これらの調査に参画した自治会の役員の間では、行政主体の地域バスよりも、住民主体のコミュニティタクシーの方が、住民の利便性を向上させる可能性があるのではないかという考えが芽生えはじめた。

その後、調査結果を報告するため、一般住民を対象とした説明会が開催された。この説明会で山口市は、住民主体で運行するコミュニティタクシーの導入を提案した。住民参加者からは、「現在のバスは、ルートやダイヤに課題があり、その効率化が先ではないか」といった意見や「地域主体のイメージがわかりにくい」など、様々な意見が出された。

こうした意見に対しては、自治会連合会会長が自ら説明を行う場面があった。会長の説明は、住民主体で取り組むことにより、自分たちのニーズにあった交通サービスを実現することができ、今よりも利便性が高まる可能性があるというものだった。コミュニティタクシーへの移行について、一般住民からの合意が得られた背景には、会長が自ら一般住民に対する説明を行ったということもある。

当時の自治会連合会会長は、もともと、住民自治や住民と行政との協働等のテーマに関心があり、当初から住民が主体となったコミュニティタクシーの取組を前向きに捉えていた。

一般住民を対象とした説明会の後、山口市は自治会連合会会長とも相談し、コミュニティタクシーの導入に向けた検討委員会を設置することとした。

b) 計画・準備段階

検討委員会のメンバーは、委員7名で構成され、偏りが無いよう地区代表の形式で選出された。検討委員会で

は、従来の地域バスよりも、住民のニーズに合った利便性の高い交通サービスを実現する必要があるとの考えから、ヒアリング等によるニーズ調査を行い、その結果を踏まえて、コミュニティタクシーのルートやダイヤの検討を進めた。

ニーズ調査は、行政だけにまかせるのではなく、委員自ら参画して実施した。こうした体験は、各委員のモチベーションの向上にもつながり、自分たちがコミュニティ交通の担い手であるという意識が高まっていった。

計画の策定にあたっては、山口市が「たたき台」の作成等で協力しているが、委員が行政からの案を追認するだけになるのを避けるため、できるだけ複数案を提示したり、1つの案でも項目ごとに、「これでいいのか」という投げかけを行うように努めた。

この結果、委員の会議への参画意識は高く、活発に意見交換が行われ、自分たちの手で計画を練り上げたという意識が、運行計画の合意形成にも寄与した。

運行計画は、素案の段階で、一般住民に対する説明が行われ、住民参加者からは早期の運行開始を求める意見が出された。

c) 運行段階

コミュニティタクシーの取組主体は、自治会連合会になるという話もあったが、自治会の場合、役員が一定の期間で変わってしまうことから、専門組織を設置した方がよいということになった。そこで、阿知須コミュニティ交通協議会（以下「協議会」という）が設立された。

また、コミュニティタクシーの運行に対しては、山口市からの補助が行われているが、市は補助の実施にあたり、収支率30%以上（一部地域は25%以上）を3年以内に達成することを求めている。

こうした目標値が設定されていることもあって、協議会では、各停留所の乗降客数を継続的に把握し、当初の見込みと異なる場合には、運行計画を見直したり、利用者の少ない地区に対しては、利用促進の働きかけを行ったりしている。

(4) 合意形成上の工夫やポイントの抽出

本事例の合意形成プロセスから、次のような合意形成上の工夫やポイントを抽出した。

a) 機運醸成段階

機運醸成段階における合意形成上の工夫やポイントとして次の2点が挙げられる。

第一は、中立的な有識者が住民主体の取組の意義を説明したことで、住民たちの理解が促進されたことである。行政と住民との話し合いは、ついつい「行政」対「住民」の対立的な関係になりがちであるが、第3者が関与したことで、住民も市の方針を素直に聞く雰囲気が生まれた。

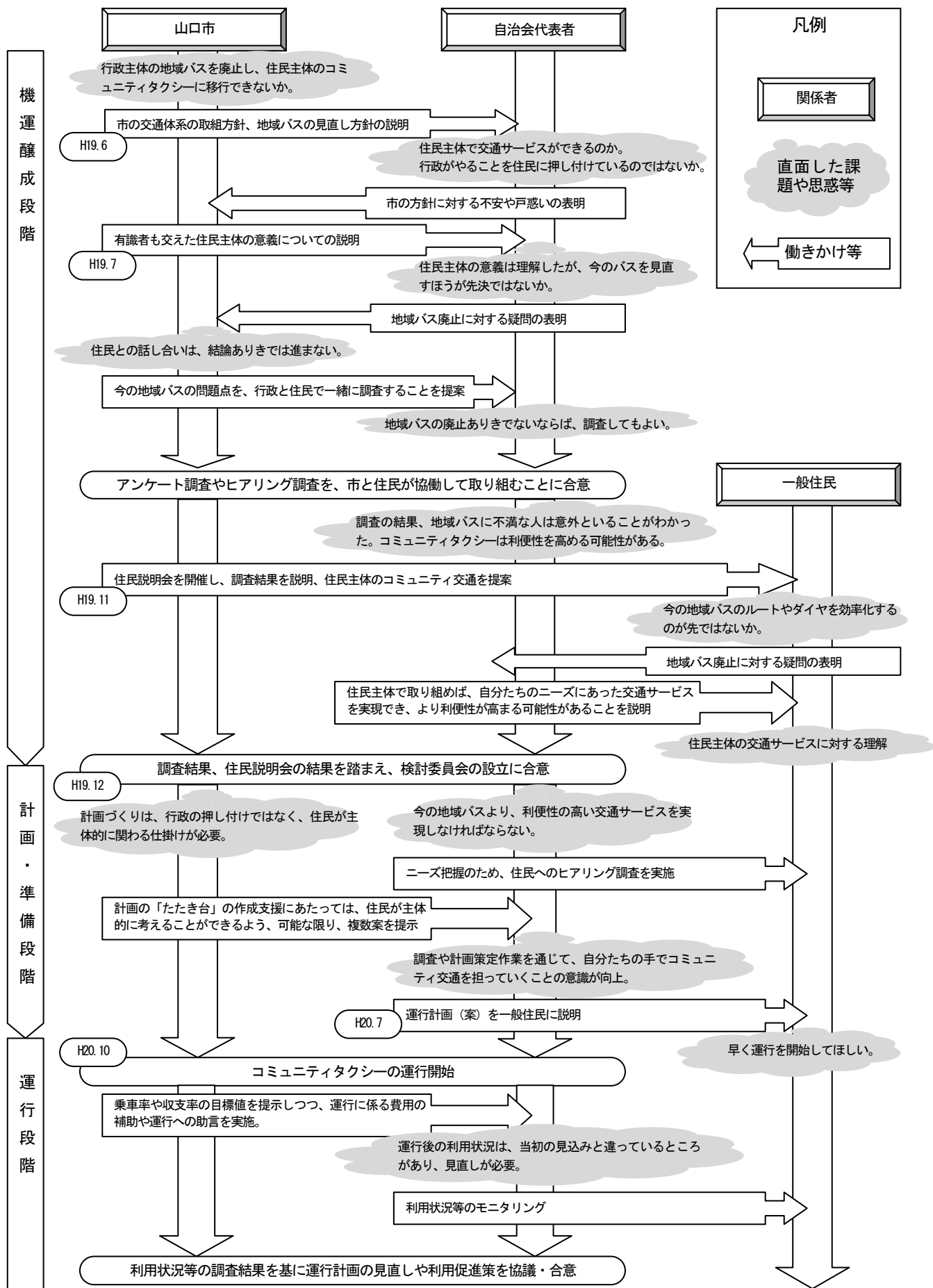


図-3 合意形成プロセス

第二は、コミュニティタクシーの導入といった結論ありきではなく、従来の地域バスの見直しという点から議論をはじめたことである。

住民主体の交通サービスの意義を理解してもらっても、「答えがありき」では、住民も納得できない。

山口市では、すぐにコミュニティ交通への合意を求めるのではなく、まずは、今の地域バスに問題がないかどうかを検討するところから議論をはじめ、住民を協議のテーブルにのせることができた。

b) 計画・準備段階

計画・準備段階における合意形成上の工夫やポイントとしては、住民に当事者意識を持ってもらうため、行政が意識して、住民が計画策定に関与するよう誘導したことが挙げられる。

これまで計画づくりのノウハウがない住民が、ゼロから交通計画を立案することは容易ではない。このため、行政からの支援が不可欠であるが、行政が「たたき台」を出して、それを住民が承認、あるいは意見を言うだけでは、結局、行政が作った計画となってしまう。

山口市では、あくまでも側面支援に徹するため、「たたき台」を出すときも、一つの案ではなく、できる限り、色々な視点からの複数案を提示するように努めた。

これにより、住民は自分たちで考えながら、行政の「たたき台」を選択・修正し、行政からの押し付けではない、自分たちの計画として練り上げていった。このことは、計画内容の円滑な合意形成に寄与した。

c) 運行段階

運行段階における合意形成上の工夫やポイントとしては、乗車率・収支率といった定量的な目標値により、住民のモチベーションを高いレベルで維持していることが挙げられる。

山口市では、住民主体のコミュニティタクシーの運行において、運賃や協賛金だけでは賄えない費用の不足分を補助しているが、乗車率や収支率といった一定の基準を設けている。

こうした目標値の存在が、「自分たちがコミュニティタクシーを支えなければいけない」という住民のモチベーションの維持・向上につながっており、運行内容の見直しや、住民への利用の働きかけといった改善活動の合意形成を図る上での下地となっている。

4. おわりに

以上、本稿では、合意形成プロセスを分析するための枠組みとして、関係者間相互の意見・情報等のやりとりと、それに伴う意識・思惑等の変化に着目した合意形成プロセスのモデルを検討するとともに、山口市のコミュ

ニティタクシーの取組をケーススタディとした合意形成プロセスの分析を行い、合意形成上の工夫やポイントの抽出を試みた。

多様な主体の参画による地域のモビリティ確保にあたっては、まず、関係者が協議のテーブルにつく必要があり、機運醸成段階での配慮がとりわけ重要である。山口市の事例で言えば、第3者的な有識者が行政と住民との間を結ぶ役割を果たしており、合意形成におけるコーディネータの存在の重要性が指摘できる。

また、山口市がコミュニティタクシーありきではなく、地域交通の現状の問題点を把握するための調査から取り組むという姿勢に転じたことも、住民との合意形成を図る上で、重要なポイントであった。

調査に参画した住民は、住民主体のコミュニティ交通の重要性を強く認識するようになり、一般住民への説明会でも重要な役割を果たし、その後は、コミュニティタクシー運営のリーダー等として活躍している。

また、計画・準備段階における山口市の住民主体の計画づくりへの支援方法や、運行段階における目標値の達成と連動した補助方法は、住民が当事者意識を持ち続けるための工夫として評価でき、それぞれの段階で建設的な合意形成が行われるための下地となっている。

本稿で得られた工夫やポイントは、山口市阿知須地域の地域特性等の背景を持つことから、表面的に模倣しても、うまくいくものではないことに留意する必要があるが、市町村合併により、旧市町村のコミュニティバス等を新市が引き継いだものの、新市全体の効率的な交通体系構築の観点から再編が求められるケースや、路線バスが撤退するなど、公共交通の空白地域が発生するが、財源の問題をはじめ、行政だけの対応に限界があるケースは、地方に広く共通する課題である。本稿の成果が、それぞれの地域の実情に応じて、多様な主体の参画の促進を図る上での一助になれば幸いである。

謝辞：本稿は、国土交通省政策統括官付参事官室の「平成22年度 多様な主体の参画による地域モビリティの確保施策に関する検討調査」の成果の一部を報告したものです。調査にあたっては、有識者による勉強会の委員の方々（田村亨 室蘭工業大学教授、喜多秀行 神戸大学教授、大串葉子 新潟大学准教授、松中亮治 京都大学准教授、谷口綾子 筑波大学講師、吉田樹 首都大学東京助教）からご指導・ご助言を頂きました。関係各位及びヒアリングにご協力いただいた山口市地域振興部交通政策課と阿知須コミュニティ交通協議会の方々に厚く御礼申し上げます。