

住民主導型公共交通の運営に対して 自治体が果たす役割に関する一考察 —愛知県一宮市生活交通バスの例を踏まえて—

松岡 頼彦¹・福本 雅之²・加藤 博和³

¹非会員 一宮市役所 地域ふれあい課 (〒491-8501 一宮市本町2丁目5-6)

E-mail: matsuoka.yorihikoky7i@city.ichinomiya.lg.jp

²正会員 名古屋大学 大学院環境学研究科 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651))

E-mail: fukumoto@nagoya-u.jp

³正会員 准教授 名古屋大学 大学院環境学研究科 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651))

E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp

近年、日本においては、住民による地域公共交通の維持・確保の取り組み事例が増加しつつあるが、資金面の脆弱性や法規制などが広い展開を阻害している。一方、地方自治体によるコミュニティバス運行等の地域公共交通確保策は、自治体の財政負担増大や公平性確保といった観点から制約され、必ずしも地域住民のニーズに合致するサービス供給を実現できていない。本稿においては、これらの問題点を緩和し、持続的でニーズに対応した公共交通確保の仕組みとして、地域住民主導による公共交通確保の取り組みを自治体が支援することの有効性を検証する。例として、愛知県一宮市の取り組みについて、その特徴をまとめ、これまでの経緯を整理することで、住民主導型公共交通の運営に自治体が果たす役割について議論する。

Key Words : Local Public Transport, Community Bus, Local Area Management

1. はじめに

近年、全国の多くの地域で路線バスの利用者減少が続く、多くの路線が廃線となってきた。鉄道や他の路線バスによって代替できる地域もあるが、廃線により地域の公共交通手段が無くなってしまいう地域も存在する。そこで、市町村が事業主体となって運行する、いわゆるコミュニティバスが導入されることがある。一方で、そのような自治体の動きが緩慢であったなどの理由により、地域住民による自主運行バスの検討が行われる場合もある。しかし、専門知識や資金力の無い地域住民のみではバス運行にまで至るのは容易ではない。

愛知県一宮市では、このような地域を生活交通対策地域として選定し、市と地域の協働で「生活交通バス」を運行している。本稿においては、この一宮市の生活交通バスの取り組みについての特徴をまとめ、これまでの経緯を整理することで、住民主導型公共交通の運営に自治体が果たす役割について議論する。

2. 生活交通バスの概要

(1) 地域での公共交通協議の場

市では2001年4月に、駅等の交通結節点と公共施設を結び、公共施設への利便性の向上を図るために「一宮市循環バス（愛称：iバス）」の運行を開始していた。しかし、公共交通不便地域の解消を目的とするものではなかったため、市内の各地区から多くの運行要望が寄せられていた。これは、路線バスの廃線により、地域の公共交通手段を失ってしまった住民には、市へバスの運行要望を行う道しか残されていなかったためでもある。一部地域では住民自主運行バスの動きもあったものの挫折していた。

市では公共交通不便地域の交通確保策として、2006年3月に、以下のような生活交通バスの概要を発表した。まず、市が地域需要に即した生活交通対策を実施するためには、地域との協働体制が不可欠であること、そして、地域住民には地域の交通手段を維持するために、地域住民自ら利用するという意識を持ってもらうことが必要であるという認識を示した。その上で、生活交通対策の実施に当たっては、市は交通サービスを提供し、地域は運行コース・時間等を地域の協議で決定し、利用啓発するとともに、自らが必要な交通手段を地域全体で守る活動

を行うという役割分担を行い、協働体制を確立することで、地域に適した交通対策が実施できるとした。さらに、運行の際には市の支出に上限を設け、利用者が少なく支出過多となった場合には運行廃止することを、あらかじめ地域との約束事項として定めておくことの必要性も示した。

市は、同時に市内3地域（千秋町、大和町、萩原町）を公共交通不便地域として選定（図-1）し、一宮駅と千秋町を結ぶコース、一宮駅から大和町を経由して萩原町を結ぶコースの2コースを前提に、地域に運行についての協議を依頼した。そのため協議の場として「地域交通協議会」が各町ごとに組織された。協議会は地域主導で組織されたため、委員組成は三者三様となっている。

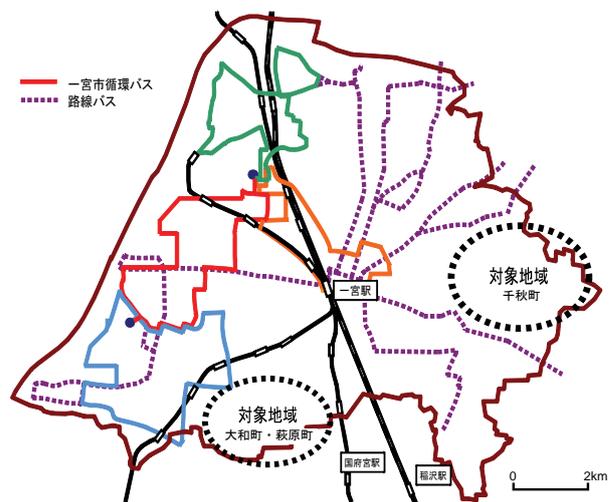


図-1 一宮市のバス路線図と生活交通バスの運行地域

(2) 運行開始までの協議経過

こうして組織された地域交通協議会により、各地域で地域ニーズに即したバス運行の形態の議論が行われた。運行開始前約1年半の間に、千秋町10回、大和町6回、萩原町13回開催された。千秋町と萩原町の協議会は、地域の委員、市の担当者（著者の松岡を含む）のほか、アドバイザーとして、著者の加藤・福本も参加し協議を進めた。

市から地域交通協議会に示した条件は以下の3点である。

- ① 一宮駅と地域を結ぶこと
- ② 運賃は最低200円とすること
- ③ 市の支出が過多となった場合は、運行を廃止すること

各地域交通協議会は、市のこの条件を踏まえ、バスの運行コースはもとより、停留所の位置、運行時間、運行便数、車両の大きさ、バスの愛称、バス停のデザイン等を協議し決定した。運行車両を写真-1に示す。

協議会において議論になったポイントの1つは、市循環バスとの公平性である。市循環バスと同じような運行形態・運賃でなければならないという考え方が、当初、協議会委員の中に根強く存在していた。そのため、市循環バスと生活交通バスの役割の違いについて各委員が共通認識を持ち、その上で地域に必要なサービスを検討できるようになるまで、市の担当者やアドバイザーが、市の政策方針についての説明や、他地域での運行事例、様々な運行形態のメリット・デメリットに関する解説を何度も行うことで、委員の意識を高め、運行内容が地域の実情にあったものとなるように議論できる土壌を醸成していった。

協議会で盛んに議論されたもう1つの論点は運行コースである。協議会の初期、既に運行されていた市循環バスが循環型路線であったこともあり、市が運営に関わるバスは（特段の理由なく）循環型路線でなければなら



写真-1 生活交通バスの車両

いという思いこみが強く、循環型路線に固執する委員も少なからず存在した。これに関しては、地域で何度もコース案を作成して議論を重ねることで、必ずしも循環型路線が地域のニーズには合わないということが理解され、往復型路線も含めた検討がなされるようになり、結果としてそれぞれの地域で住民の生活動線に沿った、概ね往復型のコースができ上がった。

また、通勤・通学時間帯における運行の是非についても熱心な協議が行われた。その結果、「利用者の時間的な制約が大きい通勤・通学時間帯は、少ない便数ではバスの利用は見込めない。」との結論から昼間時間のみの運行となった。

さらに運賃については、市循環バスの運賃が100円であったことに対し、生活交通バスの運賃を最低200円としたことについて、市に多くの質問が寄せられた。協議会においても委員の多くから、「同じ市のバスであるのに、バスが100円運賃で、生活交通バスが200円なのは理解できない。まして、市の支出に上限を設けて、乗らなかったら廃止するというのはけしからん。」という、市が生活交通バス運行の条件とした点に反対する意見が散見された。この件については、民間の路線バスが運行できない地域に対し、地域が頑張っても手当できない分を税金でカバーすることで、公共交通空白地域を地域と市とが役割分担して一緒になって解消していくという生活交通バスの考え方を住民と共有するための意見交換を

粘り強く行うとともに、生活交通バスは路線バスの代替のため料金も路線バスに準じる旨の説明を行うことで、協議会での合意を得ることができた。

このように運行内容について何度も議論し、協議会委員の問題意識が高まっていくにつれ、どうすれば生活交通バスの運行を持続できるかについての議論が少しずつではあるが、自発的に行われるようになっていった。

その一つが運行協賛である。これは市の支出に上限が設けられているという制約の下で、地域でバスを支えるために採られた手法である。地域住民自らが地域内の企業を訪問し、バスの運行を説明して資金援助を依頼した結果、3地域合わせて29社の協賛を得ることができ、運行経費の17%を協賛金収入が占めている（図-2）。

これと同時に、運賃収入を増やすために積極的に住民にバスの利用を呼びかける活動が行われるようになっていった。具体的には、バスの運行開始前にバス停の予定箇所に幟旗を設置したり、運行開始を記念するイベントを開催するなどという取り組みである。

市は、協議の際に協議内容が法令等に違反していないか警察や道路管理者へ照会することや、運行経費の見積と収入見込みからの収支計算、協議されたコースを試走して運行時間の予想などを行うことで、適法で持続可能な運行形態が実現するように協議会を支援した。

こうして決定した運行概要に沿って、市が運行事業者の選定、停留所の看板作成と使用・占用許可の手続き、時刻表の作成等を行い、2007年8月20日の一宮市地域公共交通会議で協議を調えた上で、2007年11月1日に、千秋町コース（愛称：千秋ふれあいバス）、大和町・萩原町コース（愛称：ニコニコふれあいバス）の運行を開始した。運行当初の概要を表-1に示す。

3. 運行開始後の地域の活動

(1) 地域需要の取りまとめ

運行開始前に運行内容について地域主体で協議を進める仕組みは全国に数多い。しかし一宮市では、運行開始後も、地域交通協議会が定期的に開催され、地域からの利用者の声を持ち寄り協議し、利用促進策を主体的に検討し、実行している点が特筆される。また、利用者から直接意見を聴くために、協議会の委員が調査日の全便のバスに乗車して、利用者に対しアンケート調査を行っている。協議会委員は地域からのより多くの声を協議会の場で取り上げるよう努めており、地域需要に応じた運行の実現を目指している。こうした活動により、これまでに回数券の導入、運行コース・時刻の変更、停留所の新設・移設等を協議決定し実現している。

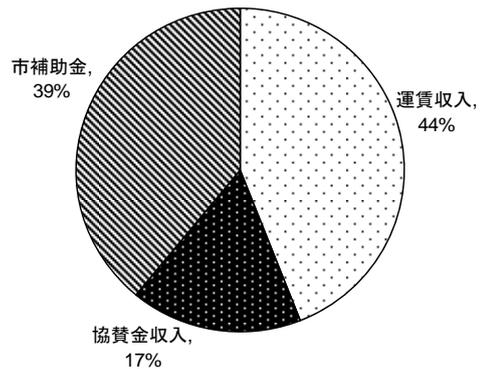


図-2 生活交通バスの運行経費に占める各費目の割合

表-1 生活交通バス運行開始当初の運行概要

	千秋町コース	大和町・萩原町コース
運行日	毎日（12月29日～1月3日を除く）	
愛称	千秋ふれあいバス	ニコニコふれあいバス
路線長	26.6km（往復）	18.6km（往復）
始発	午前7時56分	午前7時53分
終着	午後6時15分	午後5時53分
運行回数	1日6往復	1日9往復
利用料金	200円, 小学生100円 一部区間340円, 小学生170円 (未就学児は無料)	200円, 小学生100円 (未就学児は無料)
停留所数	54箇所	34箇所
運行車両	小型バス	
運行事業者	スイトタクシー(株) (現：スイトトラベル(株))	

(2) 地域への情報発信

地域で要望し、協議して運行内容を決めたバスであるが、運行開始後は時間の経過とともに、地域住民のバスへの意識は薄れがちになってしまう。それを防ぐために、「地域交通協議会だより」を作成して情報を地域に発信したり、地域で定期発行される情報紙にバス情報を掲載したりと、地域における地域交通協議会の情報の定着に努めている。

(3) 停留所の環境整備

生活交通バスの停留所には、A4版の差込スペースがある。地域の小学校で作品を募集し、そこに掲示することで、停留所をより身近なものとしている。また、地域交通協議会の委員により停留所の周辺の清掃を行い、鉢植えを置いて周辺美化活動を行っている。

(4) イベントの開催

2007年11月の運行開始時には、千秋町と萩原町でバスの出発式が行われた。出発式の後、バスの出発を記念した地域イベントとして、地域交通協議会主催の運行記念祝賀会が開催され、萩原町の祝賀会には630人の参加があった。

萩原町では、その後バスの記念感謝デーとして、1周年、2周年と年に1度の地域のイベントとして定着し、2010年10月には3周年記念感謝デーが開催された。記念感謝デーは、地域交通協議会の現委員や歴代委員で運営され、地域企業の協力もあり、地域を挙げてのイベントとして定着してきている。

2周年記念感謝デーの様子を図-3に示す。地域にゆかりの歌手の歌謡ショーや、地域の子どもと高齢者の触れ合いの餅つきコーナーがあるほか、地域から供出された地域産の季節の野菜や商品などが並ぶフリーマーケットなどが設けられ、地域親睦のイベントとなっている。また、協賛企業を招待し、地域交通協議会から感謝状を贈呈することで、協賛企業の存在の地域への周知を図るとともに、結び付きを強める役割も果たしている。

これまで萩原町の運行地域には地域のイベント等が無く、地域住民から「バスの運行によって交通手段ができただけでなく、地域にイベントができて、多くの人と知り合いになった。」と喜ぶ声が地域交通協議会に寄せられている。

(5) 地域のアピール

各地域交通協議会は、今後、バスを利用した地域の観光マップや史跡マップを作成して、地域を広くアピールし、地域の魅力を地域外に発信する活動を予定している。

4. 生活交通バスの利用状況

運行開始後のバスの利用者数の推移を図-4・5に示す。千秋町コースは約12人/便、大和町・萩原町コースは約9人/便と、運行開始以降安定的な利用が続いている。

前述のように、一宮市では運賃100円の市循環バス（iバス）を4コース運行しているが、利用者の少ないルートでは約5人/便となっていることを考えると、循環バスに比べ沿線の人口や公共施設が少ないなど状況が恵まれておらず、運賃も200円と高い生活交通バスの利用者数の多さは目を見張るものがある。

さらに、2010年度には両コースとも前年比25%増と大幅な利用者増となった。これは、2010年4月に両コースとも1便増便を行ったことと、回数券を導入したこととに起因すると考えられる。この変更も、地域交通協議会の場で、増便後のダイヤをどうするかについて、運行事業者も交えて何度も協議を行った結果によるもので、地域のニーズを反映したものであった。

5. 生活交通バスへの市の役割

住民主導型公共交通の運営の際、多くの地域で問題となるのは、地域住民が公共交通運営に取り組もうとする



図-3 地域交通協議会主催の2周年記念感謝デーの様子

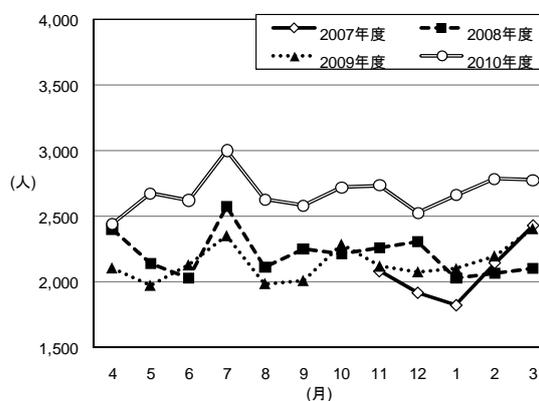


図-4 千秋町コースの利用者数の推移

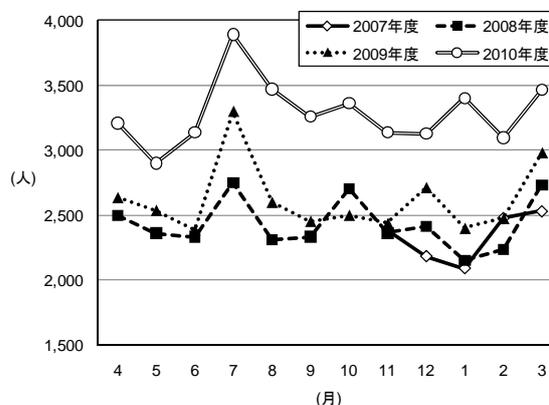


図-5 大和町・萩原町コースの利用者数の推移

際に直面する以下の4点である。

- ①運行に関するノウハウがないこと
- ②法令に基づく手続や、運行事業者との契約を進めることが容易でないこと
- ③資金面で脆弱であること
- ④自治体の交通計画と整合する保証がなく、自治体の支援が受けられない場合があること

実際に愛知県内のある市において、商店街連合会が事業主体となって運行したコミュニティバスが、主に上記③・④の理由によって、わずか1年強で廃止となった事

例も存在する。

一宮市の生活交通バスの場合、①については、市の担当者やアドバイザーが、地域住民に対して適切に情報提供を行い、路線やダイヤなどの決定を支援した。②については、法令に基づく手続や運行事業者との契約を地域の意向を踏まえて市が行うことで、地域住民の意思を尊重しつつ、事務負担を軽減する仕組みとしている。③については、市が上限付きの補助を行うことで運行の継続性をある程度担保しつつ、地域住民による自発的な利用促進、協賛金集めを促すことができている。④については、鉄道線および民営路線バスを基軸としつつ、公共施設については市の主導による循環バスでカバーし、それ以外の公共交通空白地区は地域の参画を前提として生活交通バスを導入するというネットワーク方針を定めることにより、様々な特性を有する地区が混在する市内を単一のモードでカバーすることによる非効率な運行を避けることができている。

このうち、特に重要なのは④である。自治体の交通計画に位置づけられなければ、市町村が、①や②の支援策や、③の補助金の支出を行うことは困難だからである。逆に言えば、市町村が各地域の公共交通への意向を良く理解し、それと市の方針との整合をはかるための意識共有の場を設け、実質的に機能させるとともに、地域のやる気を引き出すような仕組みを取り入れ、市町村と地域が協働できるようにすることも必要である。

6. まとめ

一宮市における生活交通バスの運行地域は、もともと

市中心部から離れた公共交通空白地域であったことから、運行開始後、地域交通協議会に「地域が市と一体感を持つようになった。やっと一宮市民になれたように思う。」と、若干大げさな意見が寄せられるほど、公共交通手段が確立したことが喜ばれている。

さらに、生活交通バスは単に交通手段としてだけではなく、車内はコミュニケーションの場となり、その運行が地域に無かったイベントの開催をもたらした。そして地域を外部に発信しようとする地域の新しい活動を生み出している。

このように、生活交通バスは地域と地域を繋ぐ交通手段であるとともに、その運行によって、それまで地域に無かった人と人との新しい繋がりを生み出した。それによって地域の活性化やソーシャルキャピタルの増強に大きく寄与していると考えられる。

今後市の果たすべき役割は、運行に対する市と地域の協働体制を維持し、地域交通協議会との連絡を密にすることで地域要望を的確に把握し、可能な限りその要望に沿った運行が実現できるよう努めることである。それにより、地域では地域交通協議会の認識が高まり、地域での組織化が確立され、その活動を有意義なものとするのが可能となる。その結果、地域のソーシャルキャピタルが増強され、地域がさらに活性化することで、市が第6次一宮市総合計画に謳う「心ふれあう躍動都市」の実現に繋がるものと考えられる。

【謝辞】

本研究は科研費（21560554）の助成を受けたものである。

A Discussion on the Local Government's Role for Community Public Transport Management - Case Study of Ichinomiya City, Aichi Prefecture -

Yorihiko MATSUOKA, Masayuki FUKUMOTO and Hirokazu KATO