

地域公共交通運営組織への 地域住民参画促進方策に関する研究

福本 雅之¹・加藤 博和²

¹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

日本で近年増加傾向にある地域参画型公共交通運営組織に地域住民の参加を促進する方策を検討する。そのため、運営組織の成立・持続メカニズムについて、利他行動・合意形成といった社会学分野の知見を援用し理論的に分析する。それを踏まえて、実際に地域住民参画を促進するために必要な支援制度設計への示唆を得る。結果として、1)利他行動促進のためには、評判・見返りを確実にする制度が有効であり、例えば、利用券配布や広報・イベント開催など、負担に報いる仕組みの導入すること、2)地域住民による公共交通への取り組みを制度化し、合意形成の場を作り出す機会を確保すること、3)地域住民に対して公共交通問題に関する意識を持ってもらうための啓発活動を行うこと、が有効であることが示される。

Key Words : Local Public Transport, Local Area Management, Consensus Building

1. はじめに

近年、日本においてはコミュニティバスやデマンド型乗合タクシーといった地域公共交通の確保に、地域住民や沿線企業などが自主的に取り組む事例が増加しつつある¹⁾。このような「地域参画型公共交通」は、1)地域のニーズにあったサービスを、関係主体が検討し決定することを通じて実現できる、2)自らも何らかの負担を行うことから、地域の意識が高まり、自発的な利用促進活動などが期待できる、といったメリットが存在している。ただし通常、資金・組織面の脆弱性や、専門知識の欠如から、計画が持ち上がったとしても、実際に運行開始にこぎ着けるまでには様々な障害がある。そのため、地域住民による公共交通確保の取り組みが自然発生的に行われ、成立し持続にまで至ることはまれである。ゆえに、地域参画型公共交通を広く展開し、各地区に合った公共交通サービスを実現していくためには、その成立と持続を容易ならしめる支援方策の確立が必要である。

実際に、現在取り組まれている事例の多くは、市町村による支援制度に則ったものである^{2)・3)}。しかしながら、市町村の支援制度のみでは地域参画型公共交通が広く展開するには至らない。支援制度が用意されている場合でも、公共交通確保の取り組みが全ての地区において行われるとは限らない。その理由について、既報⁴⁾では、地域参画型公共交通運営に向けて関係主体が組織化してい

く過程に存在する障壁と、それを解消し組織化を促し得る方策を、いくつかの(いわゆる)成功・失敗事例を通じて検討した。その結果、1)運営・運行に必要な「人」「金」「心」「口」の4つの負担方法のバランスが重要であり、いずれが欠けても地域参画型公共交通の運営を行き詰まらせる可能性があること、2)地域のニーズにあった目的の設定を行い、それに基づいて4つの負担を地域の各関係主体が対等の立場で分担し活動することが重要であること、を考察した。

本稿では、地域参画型公共交通運営に向けた関係主体の組織化と、地域住民の参画を促す方策について、社会学分野の知見を援用しながら理論的に検討し、それを支援する制度設計への示唆を得ることを目的とする。

2. 地域参画型公共交通運営組織の類型と特徴の整理

著者ら⁵⁾は、公共交通運営方式について関係する主体間の役割分担に着目した分類を行い、a)「交通事業者主導型」、b)「自治体(市町村)主導型」、c)大規模小売店舗や商工会などの商業主体が主導的な役割を果たす「商業主導型」、d)地域住民が主導的な役割を果たす「住民主導型」、e)各主体が役割分担を行っている「複合型」、の5典型を示している。このうち、c)商業主導

型, d)住民主導型, e)複合型が, クラブ制度による公共交通サービスの自発的供給がなされているもの, すなわち地域参画型運営方式である. c)商業主導型は, 主に商業事業者(病院を含む)が運行経費の大半もしくは全てを負担し, 送迎を主目的とするI型(SC<ショッピングセンター>型)と, 商工会議所や商店会などが中心市街地活性化を目的として運営に関わるII型(商工会型)に分けられる. また, d)住民主導型は, 過疎地域に多く見られ, 地縁組織が自治体の補助を受けつつ運行するI型(過疎地型)と, 大規模住宅団地のように潜在需要が多く, 利用者負担のみで運営がある程度可能な地区において交通事業者が住民の要請を受け入れて参入するII型(NT<ニュータウン>型)に分類できる.

地域参画型運営方式による公共交通供給は, クラブ制度による公共交通サービスの自発的供給と位置づけることができる. その成立は, バス路線が廃止となったり, 公共交通空白の解消が自治体によってなされないといった, 供給の不確実性が存在する地域において, 供給に対して協力しようとする人々が集まり, 組織化がなされることによって実現する. そのメカニズムは図-1のように表される.

このとき, 組織化が実際に行われるためには, その活動を牽引できる「キーパーソン」の存在が必要である. そういった人物が存在しない場合, 自治体等がキーパーソンの役割を担うことが必要となる. しかしながら, 地域参画型公共交通の成立事例に対するヒアリング調査を行う中で, 複数の事例においてキーパーソンをはじめとする主要参画者の代替わりが行えておらず, 持続性に不安が生じていることが明らかとなった. これは, 活動が専門的となって一部の人に依存し, 広がりが生じにくいこと, それによって新たに活動に取り組む人材を見いだす活動がさらに行われにくくなることが, 構造的な原因として考えられる.

さらに, 市町村や商業事業者, 交通事業者の参画は, 政策的意図もしくは企業戦略の一環として組織的に決定されるものであるのに対し, 地域住民や利用者の参画は, 自治会などの地縁団体によるものを除けば, 個々人の意思に基づいて行われるものである. そのため, 意識啓発を行うことで公共交通確保の取り組みに対する理解を深め, 協力を得なければならない. しかし, 現状ではこのような啓発活動はほとんど行われておらず, それに資する理論的検討も不十分である.

したがって, 図-1に示したメカニズムを惹起することに資する理論, 特に地域住民の意識を高める方策について検討する必要がある. そこで本稿では, 「利他行動」と「合意形成」という2つの概念について検討する.

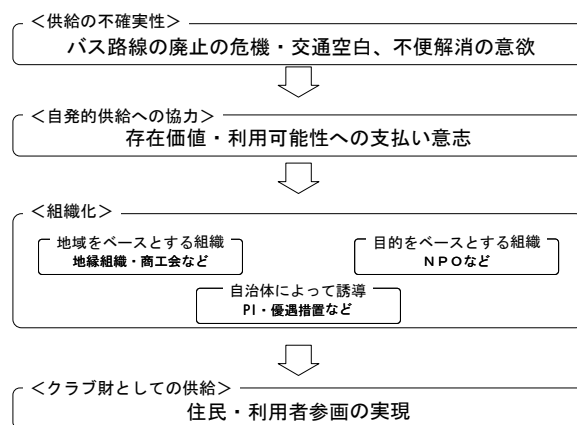


図-1 地域公共交通の自発的供給と組織化⁵⁾

3. 地域参画型公共交通運営組織の組織化に関する理論的検討

(1) 利他行動 (Altruism)

人が, 自身が便益を得られるかどうかかわからないにも関わらず他者のためになる負担を行う行為が利他行動である. 特に, 後に「見返り」を得ることを期待して利他行動を行うことを互惠的利他行動という. 互惠的利他行動が成立するためには, 利他行動への「ただ乗り」を防ぎ, 確実に見返りが得られる仕組みが必要である.

また, 負担を行った主体が, それによって便益を得た主体とは全く別の主体から便益を受けることを間接互惠性という. 間接互惠性を成り立たせる要因の1つとして「評判」がある. 間接互惠性の理論では, 他者に利他的行動を行うことによって「評判」が高まり, 別の第三者から利他行動(見返り)を受ける可能性が高くなるとする⁶⁾. しかし一方で, 評判が高まることによる「やっかみ」「ねたみ」が生じ, 足を引っ張られるという例も散見される.

湧口⁷⁾は, 人々が利他主義(行動)あるいは供給の不確実性を回避する選好を持つ場合には, 公共交通を含む公共財の自発的供給が生じる可能性が生じることも指摘している. また, 「自発的供給が確実に期待されるのは, 必需性の高い交通サービスに対して供給の不確実性が伴う場合に限られる」が, 利他行動によるものについても「私的財の範疇」としながらも, 交通サービスの自発的供給の可能性があるとの見解を示している.

地域住民の中から, 公共交通の供給に取り組む人がなかなか出てこない理由の1つとして, 「必需性の高い交通サービス」が, 多くの人にとって自家用車によって得られることが挙げられよう. 地域住民の多くが自家用車を利用し, 交通サービスを自助によって確保している状

況では、公共交通サービス供給の不確実性や不足を認識し、自発的供給を行う動機を持つのは、日常的に公共交通サービスに移動を依存しなければならぬ人、すなわち利用者に限られてしまう。しかし、地域住民の中に占める利用者の割合は、都市部やニュータウンではある程度大きいですが、郊外部や過疎地においては小さい場合が多い。

都市部やニュータウンでは通常、地縁が弱いため、組織だった公共交通確保の運動は生じにくい。しかし、利用者が多く、運賃収入が確保できるため、利用者による自発的供給の運動が生じた場合に、それが結実する可能性が高まる。

過疎地のように利用者が少ない場合、利用者による公共交通の自発的供給は採算性から考えて困難である。このため、公共交通の確保は地域住民を広く巻き込み、地域の問題として取り組む必要がある。このような地域では、地縁が強い場合が多く、家族以外の人も助け合う「共助」の精神が一般的である。また、現在は不要であっても、将来的に自家用車利用に不安を感じている人は、公共交通確保の取り組みに協力することにより、将来の自分も含めた「他人」の利用可能性を確保したい意思がある。このことを利用して、地域住民の利他行動に訴えかけることは有効である。一方、いわゆる「有力者」が地域の活動に対する決定に影響を持っていることが多いが、「有力者」は利用者ではない場合が一般的であり、公共交通に関する問題を自身の問題として認識していない。しかし、これらの多くは「評判」を気にする傾向にあり、それをうまく活用することで利他行動としての組織化に取り組んでもらえる可能性がある。また、実際に利用者に対してサービス提供を行うスタッフの確保も問題である。スタッフとしての活動への参加意識向上にも利他行動に訴えかけることは有効と考えられる。スタッフに対して十分な報酬（生活できるほどの給与）を支払うことができない状況では、サービス提供への参加はスタッフ個人のボランティア意識に頼らざるを得ないからである。また、スタッフが少なれば特定の人への負担が大きくなり、活動の持続性の低下が懸念されることから、多くの地域住民の利他行動を惹起し、参画を促すことが求められる。

(2) 合意形成 (Consensus building)

合意形成とは、利害関係者（ステークホルダー）間における意見の一致を図る過程であり、議論を通じて利害関係者の多様な価値観を顕在化させ、相互の意見の一致を図る過程のことである。合意形成には「場」が必要であり、この「場」において利害関係を異にする関係主体が意見を率直に述べ、また互いに認め合うことが必要で

ある⁹⁾。交通やまちづくりの分野においても、合意形成の進め方についての検討が数多く行われている⁹⁾。

地域公共交通に対する問題意識を地域の多くの個人が持っていたとしても、その意識が多くの人に共有され、地域として取り組むための組織化がなされなければ、地域住民主体の公共交通確保には至らない。組織化を実現するためには、地域の公共交通が十分供給されていないという問題意識を共有して、その解決に取り組む合意形成が必要となる。しかし、地域公共交通に関しては、その必要性への認識も負担可能性も人によって様々であり、それを乗り越えて合意形成に至るためには慎重かつ果敢な舵取りが求められる。

潜在利用者が多く事業採算性が高い地域であっても、交通事業者と交渉してバス路線を開設するためには、組織的な運動が必要となる。さもなくば交通事業者の参入リスクを緩和できないからである。場合によっては運行継続に条件をつけるトリガー契約が必要となるかもしれない。ニュータウンのように、住民に占める利用者の割合が比較的大きい地区では、自治会のような「場」が存在すれば、地域の課題として交通不便が取り上げられ、自治会活動を通じて多くの人に認識される可能性は高まる。この場合、組織による活動は、交通事業者との交渉や地域住民への周知程度であり、自治会活動の一環として十分行える。また、自治会活動の一環となれば代替わりの問題も解消できる。負担が少なく、地域住民（利用者）の多くに便益が及ぶことから、合意形成も容易と考えられる。潜在利用者が多いにも関わらず、公共交通運営への取り組みが行われないとすれば、問題を取り上げ、組織だった活動を行う「場」が存在していないことが予想される。

一方、潜在利用者が少なく事業採算性が低い場合、運営・運行に必要な経費を切り詰めるために、活動の多くを地域で賄う必要がある。このため活動実行組織のあり方が重要となる。しかし、地域住民の中に利用者が少ない場合、地域において公共交通の自発的供給という問題意識を持つ人は少なく、公共交通の運営・運行という負担の大きい活動を実施するための組織を形成する場合は少ない。このため、地域主体で公共交通に取り組むには、公共交通への取り組みが、地域に潜在的に存在する移動困難者問題を解決する1つの方法であることや、地域活性化の一環となり得ることを啓発し、取り組む土壌を醸成していく必要がある。

このアプローチは、地縁が強く、地域の問題を話し合う「場」が存在することの多い過疎地域では有効と考えられる。ただし、このような地域では、取り組める人が地域の「有力者」に限られてしまい、代替わりも行われにくいという問題がある。このため、地域住民に広く取り組みへの参画を啓発し、代替わりの候補となる人を育

成することも必要となる。また、公共交通に取り組むことを地域で合意形成することで、運営・運行に必要な資金を住民から広く集めることが可能となり、持続性の安定にも寄与する。

一方で、取り組みの素地ができたとしても、実際に取り組む場合には、公共交通運営・運行に関する技術や、データの収集法・解釈に対する知識の不足から、合意形成に至らない可能性も存在する。このため合意形成には、地域の様々なステークホルダーに加えて、専門家が参加することが望ましい¹⁰⁾。

(3) 組織化メカニズムへの援用

既報⁹⁾において、関係主体の組織化の強弱と事業採算性に着目して、地域公共交通運営方式が選定されることを示した(図-2)が、事業採算性が低く、関係主体の組織化も弱い場合には、運営に至らないという問題についての検討は不十分であった。利他行動と合意形成の理論に着目することにより、この問題点を解決し、組織化が促進できる。

また、(1)、(2)節で検討したメカニズムを、図-1に加筆したものが図-3である。利他行動と合意形成を促進する仕組みを組み込むことにより、地域参画型公共交通運営方式の実現に必要な組織化が促され、運営開始後も担い手の代替わりが行われることで持続的な運営が可能になる。

4. 地域参画型公共交通運営方式普及のための制度設計

前章の検討をもとに、地域参画型公共交通運営方式促進のための制度整備への示唆を以下にまとめる。

(1) 利他行動を促進する仕組み

利他行動を發揮させるためには、「評判」を高め、「見返り」を確実にする制度が有効とされる⁹⁾。このため、負担した地域住民に対して利用券を配布するといった、直接的な「見返り」の仕組みを取り入れることは有効と考えられる。また、地域で取り組んでいる人を、その他多くの地域住民に認識してもらい、「評判」を高められるように、広報誌を配布したり、イベントなどを行ったりすることも必要であろう。

愛知県一宮市の生活交通バスの事例においては、広報誌を発行したり、関係者を集めて1年に1度、バス運行への協力を感謝するイベントを開催している¹¹⁾。このように、実際に運行されている事例においても、参加主体の

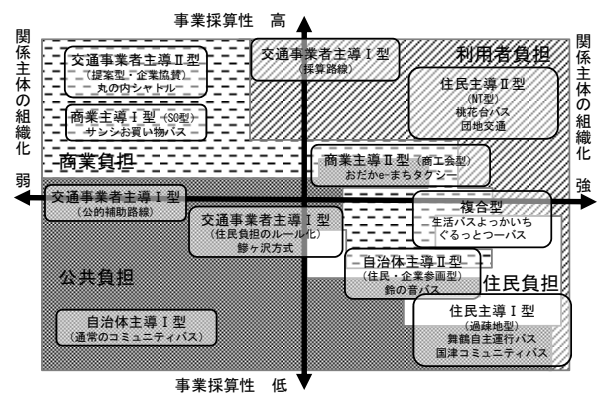


図-2 組織化と事業採算性からみた各運営方式の「適材適所」⁹⁾

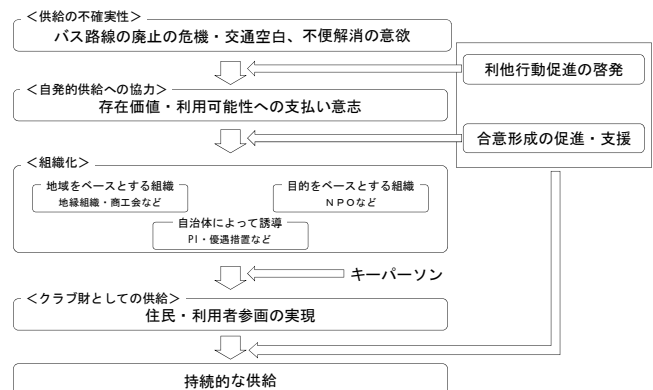


図-3 地域公共交通の自発的供給と組織化への利他行動・合意形成の関わり

利他行動に対して見返りが保証される仕組みを導入している例が存在する。

「ただ乗り」については、取り組みの地理的範囲が狭いため、その行為への自己規制が働きやすく、あまり問題とならないであろうが、制度的に対策を行うとすれば、会員制・サポーター制の導入によって排除性を持たせることが考えられる。実際に、会員制という形で負担金を支払った住民のみにバス利用券を配布する仕組みを導入している例も存在する¹²⁾。この場合、あらかじめ収入が確定するため、それに合わせた運行を行うことで資金不足となるリスクが防げるが、会員に十分なサービスが提供できなければ組織は弱体化する。出資に見合ったサービス提供を可能とすることがやはり基本である。

(2) 合意形成を促進する仕組み

地域で公共交通に取り組むという合意形成を行うための「場」については、自治会などの既存の組織を活用することが現実的である。ただし、この「場」において、発案者となる人物が出てくる可能性は高くない。例えば、地域のバス路線が廃止になるといった問題が生じた場合を除けば、交通問題に興味を持っている人が自治会の役員になったなど、偶然に左右されることが大きい。

これを解決するためには、公共交通の問題を地域として取り組むことに対する制度化や問題提起が有効と考えられる。三重県松阪市においては、地域が公共交通に取り組むコミュニティ交通について、地域住民によって運行計画を市に対して立候補する制度を設けている⁹⁾。また、愛知県豊田市では、地域の課題やまちづくりについて住民参加で検討するために設置された地域会議（中学校区単位、26地区）において、地域バスの運行や利用状況に関しても市職員が説明する機会を設けている¹³⁾。

(3) 両者ともに必要な仕組み

利他行動にせよ、合意形成にせよ、公共交通に関する問題があるということ、それに自分たちが取り組むことができ、それによって地域に合った交通システムができるという認識（「気づき」）を地域住民が持つことから始まる。このため、地域住民に対する啓発活動は非常に重要である。

5. まとめ

本稿では、地域参画型公共交通運営組織を成立・持続させるための組織化を促す制度整備について、合意形成・利他行動の理論を紹介し、具体的に地域で生じている問題を踏まえながら、理論を活用した問題解決策について述べた。その上で、地域参画型公共交通運営方式促進のための制度整備に得られる示唆について検討した。

その結果、1)利他行動を促進するためには、評判・見返りを確実にする制度を設けることが有効であることから、利用券配布や広報・イベント開催など、負担に報いる仕組みの導入が有効であること、2)地域参画型公共交通運営方式の成立に必要な合意形成については、地域住民による公共交通への取り組みを制度化し、合意形成の場を作り出す機会を確保すること、3)地域住民に対して公共交通問題に関する意識を持ってもらうための啓発活動が必要であること、を示した。

このうち、2)、3)の具体策として、市町村の公共交通計画や地域活性化計画に地域参画による公共交通を位置づけることが考えられる。それによって、地域住民に広く公共交通への取り組みが認識されることにつながる上、各地域で地域参画による部分最適な運営・運行を実現す

ると同時に、全体で一体的なネットワークを形成することも可能となるからである。実際、地域参画による取り組みが、市町村の交通計画と整合しないと見なされて運営が行き詰まった事例も存在する¹⁴⁾。

一方、1)については、実際に地域参画で公共交通を運営する際に、地域住民を広く巻き込むための技術として有効である。

謝辞：本研究は科研費（21560554）の助成を受けたものである。

【参考文献】

- 1) 加藤博和：日本における住民主導による地域公共交通確保の取り組み、運輸と経済、第71巻、第7号、pp.99-108、2011。
- 2) 出口近士、吉武哲信、上村孝喜、飯干淳志：高千穂町におけるコミュニティバス事業化プロセスの計画学視点からの分析、土木計画学研究・論文集、Vol.24 no.4、pp.895-906、2007。
- 3) 田中智麻、杉戸厚吉、加藤博和、井口紀夫：コミュニティ交通の事前・事後評価手法に関する一提案、土木計画学研究・講演集、Vol.42、CD-ROM(232)、2010。
- 4) 福本雅之、加藤博和：地域参画型公共交通の形成・持続メカニズムに関する研究、土木計画学研究・講演集、Vol.43、CD-ROM(32)、2011。
- 5) 福本雅之、加藤博和：地区内乗合バスサービス運営方式の類型化および適材適所の検討、土木学会論文集D、Vol.65、No.4、pp.554-567、2009。
- 6) 例えば、小田亮：利他学、新潮社、2011。
- 7) 湧口清隆：交通サービスの自発的供給は可能か？ 理論的フレームワーク、交通学研究1998年研究年報、pp.111-120、1999。
- 8) 例えば、猪原健弘（編著）：合意形成学、頸草書房、2011。
- 9) 例えば、土木学会誌編集委員会（編）：合意形成論 総論賛成・各論反対のジレンマ、土木学会、2004。
- 10) 原科幸彦（編著）：市民参加と合意形成 都市と環境の計画づくり、学芸出版社、2005。
- 11) 松岡頼彦、福本雅之、加藤博和：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-、土木計画学研究・講演集、Vol.43、CD-ROM(28)、2011。
- 12) 例えば、富山県氷見市 コミュニティバス「さすがた」
- 13) 豊田市：豊田市公共交通基本計画、2007。
- 14) 福本雅之、加藤博和、黒坂俊樹：地域参画型コミュニティバス事業の持続性に関する実証的検討 -春日井西部コミュニティバスを例として-、土木計画学研究・講演集、Vol.41、CD-ROM(55)、2010。

A Study on the Promotion of Neighborhood Residents' Participation to Local Public Transport Management Association

Masayuki FUKUMOTO and Hirokazu KATO