

官民協働型公共交通の推進に向けた 住民支援組織の形成方法に関する研究 —市原市三和地区への適用—

安田 悠治¹・藤井 敬宏²・樋口 恵一³・田中 絵里子⁴

¹学生会員 日本大学大学院 理工学研究科 博士前期課程 社会交通工学専攻
(〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1 7号館 738室)
E-mail: yasuda.yuji@trpt.cst.nihon-u.ac.jp

²正会員 日本大学 理工学部 社会交通工学科 教授 博士(工学)

³学生会員 日本大学大学院 理工学研究科 博士後期課程 社会交通工学専攻

⁴正会員 日本大学 理工学部 社会交通工学科 助教 博士(理学)

公共交通を取り巻く状況が厳しさを増す中、地域や住民のニーズを的確に反映し、持続的に運行していくために、様々な主体間の協働・連携を図る組織の重要性が増しつつある。しかし、行政サイドがどのようにして協働の母体となる組織を活用していくのか、明確なアプローチ方法が示されておらず、協働の体制を構築する上での課題となっている。本研究では、地域の公共交通づくりを進めていく中で、地域の現状や交通課題に合わせた既存の住民組織を活用した「住民支援組織」を形成する枠組みを示し、市原市三和地区に適用した。

Key Words : *pubric transportation, residential support system*

1. はじめに

民間バス事業の規制緩和に伴う交通事業者の撤退、高齢化による移動制約者の増加、さらには行政の公共投資余力の衰退など、地方の公共交通は厳しい状況を迎えている。また、交通基本法の制定に向けた動きの中で、移動格差を是正するための交通空白地域や交通不便地域への対応が求められている。こうした地域への対応として、コミュニティバスの運行や、住民自治組織が中心となって独自に運行する公共交通が注目され始めている。

先行事例の多くは、住民ニーズを取り込むために、町内会・自治会あるいは NPO 団体などを協働母体として位置付け、行政・事業者・住民間の調整、協働による持続的な運行業務等を言及したものが中心であり、行政側が既存の住民組織を活用して協働体制を築くためのアプローチ方法は示されていない。

そこで本研究では、公共交通において多様な主体間の協働を担う組織を「住民支援組織」と定義し、地域の交通課題に合わせた住民支援組織の形成方法を検討し、千葉県市原市三和地区に適用する。

2. 先行事例・既往研究の整理

(1) 先行事例の整理

地域住民や NPO 組織等が主体となり、地域の公共交通を展開した先行事例¹⁾を表 1 に整理する。

いずれも、自治会や NPO 等の組織がコア団体となり、地域で募った参加者（以下、地域協力者と略す）を加え、運行ルートなどの具体的な内容について検討を行う運営協議会等に発展している。また、コア団体に地域協力者を取り込んでいない事例についても、地域住民への体制の移行を検討しており、コア団体に地域協力者を加えて組織を形成することが、成功事例の特徴となっている。

表 1 住民主体型公共交通の先行事例

| 都市名 「路線名」 | 主体組織 | 経緯・体制 |
|---------------------------|-----------------------|---|
| 新潟県長岡市 「クローバーバス」 | NPO法人 | <ul style="list-style-type: none"> 地元企業による運行機運、運転手の地域内雇用 地域住民がNPO法人の会員、負担金の負担 今後地域住民主体の組織に運営を引き継ぐ予定 住民サイドの「マイバス意識」に課題 |
| 愛知県新城市 「つくであしがる線」 | 路線を守り育てる会 (地域住民) | <ul style="list-style-type: none"> 下部組織として位置づけ 運行ルート、時間、回数などの新設・変更 メンバーは、老人クラブ、主婦等の地域住民 |
| 愛知県設楽町 「ボランティアによる福祉輸送」 | 地域住民 | <ul style="list-style-type: none"> 運営は社会福祉協議会に委託、運転手を公募 運転手は地域住民ボランティア |
| 千葉県市原市 「あおばす」 | 運営協議会 | <ul style="list-style-type: none"> 研究会として発足、新たに町内会で募集したメンバーを加え、運営協議会として具体的な内容を検討 |
| 長崎県佐世保市 「ふれあい号」 | 交通対策運営協議会 (地域住民代表) | <ul style="list-style-type: none"> 自治会を中心とした運営協議会の定期的な開催 運営協議会が直接交通事業者に運行委託 |

(2) 既往研究の整理

公共交通と住民組織のかかわりに関する既往研究を整理すると次のとおりである。

- ・地域の实情に合った形で、利用促進やニーズ把握を行う必要性²⁾
- ・沿線住民・企業らが自発的に運行に取り組む地域公共交通を運営する際の、組織内での目的意識の共有の重要性³⁾
- ・住民主体型交通に住民組織が加わることによる、地域課題の解決意識の高まり⁴⁾
- ・住民が公共交通づくりに良い形がかかわった事例は、他地域へ伝播する⁵⁾

このように、地域の公共交通において、住民組織との協働による持続的な運行業務等に関する課題や問題は言及されているが、行政が既存の住民組織を活用した協働体制を築くためのアプローチ方法の言及はされていない。

3. 住民支援組織形成方法の提案

住民支援組織の形成方法は、図1に示す検討フローの4つの枠組みから構成されている。

行政が取り組む流れとして、「(1)地域課題の抽出・整理」を行い、次いで、施策に対応できる「(2)既存組織の抽出・選定」、課題に応じた施策の展開と組織の「(3)活動目的との整合性確認」を行い、住民支援組織のコア団体として機能できるか判断する。また、施策の展開に見合った活動目的の既存組織が地域に存在しない場合、他施策の検討が必要である。

さらに、既存組織が住民支援組織のコア団体として機能するに至った場合、コア団体が中心となって「(4)住民支援組織形成へ向けた取り組み」を行う。

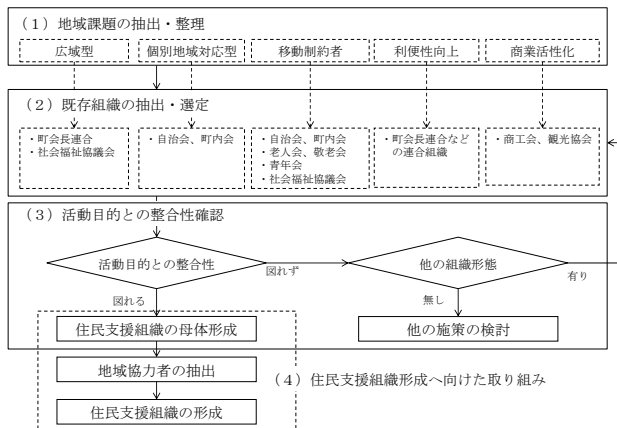


図1 住民支援組織形成のフロー

(1) 地域課題の抽出・整理

地域課題は、住民へのアンケート調査等に基づいて、地域の現状や住民の移動実態等から整理する。なお、本

研究では、取り組むべき課題を次の5類型とした。

- ① 交通空白地域・不便地域対策（広域型）
- ② 交通空白地域・不便地域対策（個別地域対応型）
- ③ 移動制約者への対応
- ④ 既存公共交通の利便性向上
- ⑤ 地域振興・商業活性化

(2) 既存組織の抽出・選定

住民自治組織等の組織（以下、既存組織と略す）には、住民の生活圏を活動母体とした狭域の自治会・町内会等の地縁組織、商工会、NPO等の諸団体、また、広域的な市民活動を行う自治会・町内会連合や社会福祉協議会等があり、課題内容に応じた組織の抽出が可能である。

そこで本研究では、既存組織を新たな住民支援組織のコア団体として活用できるか検討する。

既存組織の選定は、既存組織における活動目的・活動範囲・対象者から地域課題への対応評価を行い、各施策において既存組織の優先順位の評価を行った。例えば、前節に示した「①交通空白地域・不便地域対策（広域型）」に対応する施策を展開するためには、広域に活動している「町会長連合などの連合組織」「社会福祉協議会」が選定優先順位の高い組織として抽出される。評価結果を表2に示す。

表2 施策ごとの既存組織の優先順位

| 既存組織 | 活動目的 | 活動範囲 | 交通課題への施策 | | | | |
|------------------|------------------------------|------|-------------|---------|-------|-------|-------|
| | | | 交通空白・不便地域対策 | | 移動制約者 | 利便性向上 | 商業活性化 |
| | | | 広域型 | 個別地域対応型 | | | |
| 自治会・町内会 | 地域美化活動、防犯・防災など、地域の共同管理 | 狭 | 中 | 高 | 高 | 中 | 低 |
| 婦人会・女性団体 | 男女共同参画社会の実現、子育て支援など | | 低 | 低 | 中 | 中 | 低 |
| 老人会・敬老会 | 趣味・娯楽活動 高齢者福祉活動 | | 低 | 中 | 高 | 中 | 低 |
| 青年会 | 公益事業の企画推進 | | 低 | 中 | 高 | 中 | 中 |
| NPO組織 | ボランティア活動 まちづくりなど | | 中 | 中 | 中 | 中 | 中 |
| 商工会・観光協会 | 事業や地域の発展など、 地域内経済振興 | | 低 | 低 | 低 | 中 | 高 |
| 町会長連合などの 連合組織 | 住民自治の強化 住民と行政の協働推進 | | 高 | 中 | 中 | 高 | 中 |
| 社会福祉協議会 | 各種福祉サービス、相談 ボランティア、市民活動支援 | 広 | 高 | 中 | 高 | 中 | 低 |

高:活動目的、活動範囲が適合
中:活動目的が適合
低:活動目的、活動範囲が適合せず、もしくは利便性等の問題から相応でない

(3) 活動目的との整合性確認

行政サイドが地域の現状や課題を明らかにし、施策ごとの優先順位に基づいて抽出した既存組織に対して、地域の交通課題解決へ向けた活動への働きかけを行い、施策の展開と組織の活動目的との整合性を確認する。

既存組織が行政からの働きかけに応じ、住民支援組織の活動母体として展開できた場合、コア団体としての機能を付加し、地域協力者と一体となった組織を形成する。

活動目的との整合性が図れず、母体として機能するに至らない場合、他の既存組織の活用を検討する。既存組織が無い場合は、地域の交通課題に取り組む住民支援組織のコア団体を形成することが難しいため、他の交通施策、福祉施策との連携等を視野に入れた検討が必要となる。

(4) 住民支援組織形成へ向けた取り組み

既存組織が住民支援組織のコア団体としての機能に至った後は、コア団体を中心となって、地域協力者の抽出を行い、住民支援組織の形成へ向けた取り組みを行う。

4. 市原市三和地区への適用

(1) 対象地区の概要

本研究で対象とする市原市三和地区は、既往研究⁶⁾において、公共交通整備の最優先地区と評価されている。

三和地区は、市原市の中心地区に隣接する海上地域・市西地域、斜面地に団地として整備された光風台地域、南部の広域な中山間地域を有する養老地域の4地域で構成されている。三和地区は既存公共交通機関によるカバー率が居住地域等の48%となっており、交通空白地域が広く分布する地区である⁷⁾。既存の公共交通が展開されている地域においても、運行頻度が低く、公共交通の利便性も低い。住民の方々の高齢化が進む中で、将来の移動手段の確保が懸念されている地区でもある。

(2) 住民支援組織形成方法の適用

a) 地域課題の抽出・整理

地区の交通課題を抽出するため、2010年7月に三和地区で「交通に関するアンケート調査」を実施した。

主たる質問として

- ・年齢、性別、職業、世帯構成等の属性
- ・通勤・通学、買い物、通院等での移動に困っている方の利用交通手段、目的地、頻度など
- ・10年後を意識した移動手段のイメージ
- ・近所づきあいや地縁組織・社会活動への参加状況
- ・交通課題を考える取り組みへの参加意識

等の項目を設け、三和地区の全4,840世帯に配布した。アンケート回収数は2,246件、回収率は46.4%であった。

地域課題を抽出する際、地域別の「移動に困っている方」の年齢構成、世帯構成別の「将来の移動手段のイメージ」に視点を当て、集計を行った。困っている方の地域別の年齢構成を図2に、世帯構成別の将来の移動手段のイメージを図3に示す。

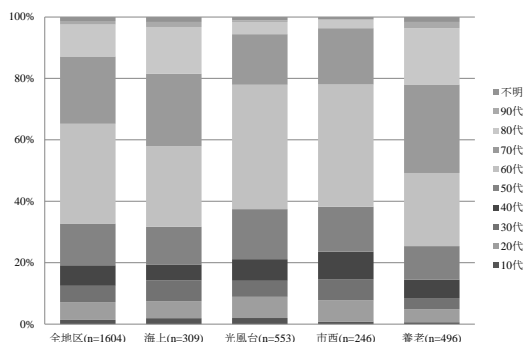


図2 移動に困っている方の年齢構成（地域別）

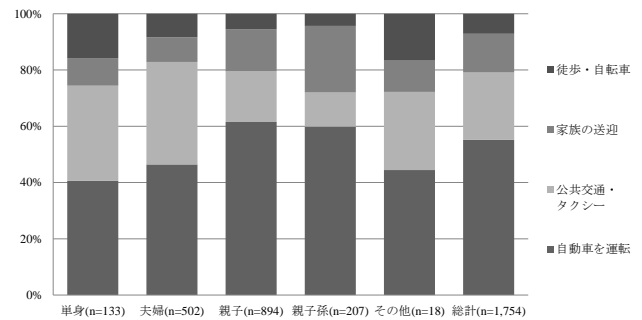


図3 将来の移動手段のイメージ（世帯構成別）

移動に困っている方は、全地域で60代以上の方が60%以上を占めており、特に海上・養老地域では70代以上の方が40%以上も占めている。また、移動に困っている方を、世帯構成別で区分し10年後を意識した移動手段のイメージを集計すると、単身・夫婦世帯における「公共交通・タクシー」利用を選択する割合が複数世代同居の世帯より20%程度高くなっている。

これらより、三和地区では、自家用車依存型移動交通手段からの脱却や、高齢の単身、夫婦世帯における移動手段の確保が今後の交通課題として抽出できた。また、先述のとおり、同地区は交通空白地域・不便地域が広く分布し、地域全体での広域的な対応が必要である。これは、本研究で設定した課題類型に当てはめると「①交通空白地域・不便地域対策（広域型）」と、高齢者を対象とした「③移動制約者への対応」に該当することとなる。

b) 既存組織の抽出・選定

三和地区で実施した「交通に関するアンケート調査」の質問項目の中の、地縁組織・社会活動参加状況を基に、三和地区の住民が参加する既存組織の抽出を行った。組織の活動形態の整理内容を表3に示す。

表3 三和地区の既存組織の整理

| 既存組織の類型 | 該当組織 |
|--------------|--|
| 自治会・町内会 | 町内会、消防団、自主防犯・防災会、地域美化活動 |
| 婦人会・女性団体 | 更生保護女性会、子育て支援員、子供会、小学校読み聞かせ、少年院にマドレーヌを届ける会 |
| 老人会・敬老会 | シルバーカレッジ同期会、シルバー友の会 |
| 青年会 | 市原青年会議所、青少年指導員・相談員 |
| NPO組織 | 花時計、花と緑の会、桜さんさん会、二日市場ボランティア会、災害救援ボランティア推進委員会 |
| 商工会・観光協会 | — |
| 町会長連合などの連合組織 | 市原市ボランティア連絡協議会、環境保全対策委員会 |
| 社会福祉協議会 | 社会福祉協議会、小域福祉ネットワーク、民生委員 |

三和地区における既存組織の活動形態は、町内会をベースとして、地域環境活動や防犯・防災活動が行われているほか、地域の枠を越えた活動として、各種ボランティア活動やNPO組織での活動が中心である。

「交通空白地域・不便地域対策（広域型）」「移動制約者への対応」の双方の施策への優先順位が高く、これらの交通課題に対応できるコア団体として、広域の活動

範囲を有する社会福祉協議会の下部組織「小域福祉ネットワーク（以下、小域ネットと略す）」を抽出した。なお、当該組織は、地区ごとに設置され、独居老人や障がい者の見守り活動、住民自身の手による福祉のまちづくり活動を行う団体である。

c) 活動目的との整合性の確認

既存組織として選定した小域ネットの役員に対し、地域の現状・課題を示し、地域の公共交通を検討する体制作りへの投げ掛けを行った。その結果、既存組織の活動目的と交通課題の取り組みへの整合が図れた光風台地域では、小域ネットが、住民支援組織のコア団体として、住民へ活動参加の呼び掛けを行い、活動を展開し始めた。しかし、海上・市西・養老の3地区では、小域ネットはコア団体として機能するには至らなかった。

d) 住民支援組織形成へ向けた取り組み

行政が主体となって住民支援組織のコア団体となる既存組織を選定し、活動の展開に結びついた後は、コア団体が主体となって地域協力者の抽出を行う。三和地区において、先行的に活動の展開が見られた光風台地域について、住民支援組織のコア団体に地域協力者を結集させる取り組みを検討する。

地域協力者の抽出過程において、小域ネットが主体となり、「交通を考える勉強会（以下、勉強会と略す）」として、光風台地域の全世帯に呼び掛けを行った。

勉強会の開催にあたり、主催者である小域ネットが、勉強会を進行するノウハウを持ち合わせていないことや、交通の知識が乏しい方々の参加が見込まれることから、議論を牽引できるワークショップを、官学のサポートのもと企画し、アンケート調査を併用する形で2011年6月26日に実施した。地域からの参加者は93名、8グループに分かれて議論を行った。調査項目を表4に示す。

表4 調査項目

| 調査形式 | 調査項目 |
|---------|--|
| ワークショップ | <ul style="list-style-type: none"> 現在の公共交通利用状況 公共交通を利用しない理由について 10年後の地区内外の移動に必要な交通 |
| アンケート | <ul style="list-style-type: none"> 回答者の属性 日用品等の買物先、通院先 勉強会への参加のきっかけ 勉強会への満足度 今後の勉強会への参加意識 |

ワークショップにて議論された、公共交通を利用しない理由について整理すると、運行本数の少なさ、高額な運賃などが挙げられ、自動車の運転ができる限り公共交通は利用しない、との意見が目立つ。機関別にみると、バス路線では、目的地と行き先が異なることと、鉄道との接続の悪さが挙げられ、また、鉄道に関しては、他路線との接続の悪さに加え、斜面地における駅までの移動に対する抵抗という、光風台地域特有の課題も見られた。

図4に示す「10年後の地区内外への移動手段のイメージ

」では、地区内外共に、自家用車を利用するとの回答が40%前後を占めている。また、公共交通、送迎バス、家族の送迎など、自身の自動車運転に頼らない移動手段の回答も40%以上であり、将来的に公共交通を必要とする意識が高いことを示している。

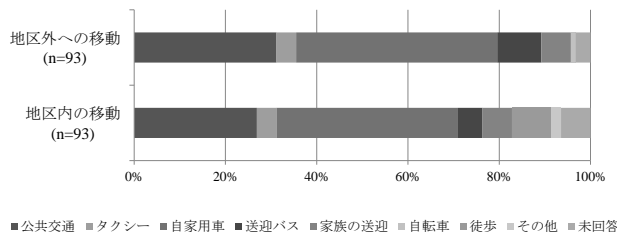


図4 10年後の地区内外への移動手段のイメージ

アンケート調査の一次集計結果として、勉強会への参加理由を図5に、今後の参加意識を図6に示す。

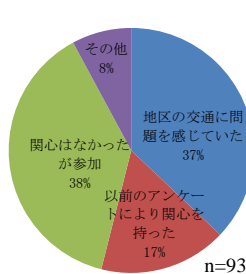


図5 勉強会への参加理由

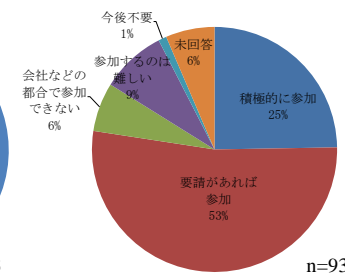


図6 今後の参加意識

勉強会の参加理由としては、地区の交通に問題を感じていたとの回答が37%、「交通に関するアンケート調査」を受けて地区の交通に関心を持ったとの回答が17%と半数を占めていることから、交通問題に関心を持った方々を顕在化することができた。

住民支援組織形成へ向けた今後の動きとして、次回以降の勉強会の参加意識についても、8割以上が参加の意向を示しており、参加意向を示した回答者から寄せられた今後議論したい内容として、ボランティアによる有償輸送や公共交通の運賃等の項目に加え、まちづくりとの関連や高齢社会のコミュニティネットワークなどの、交通以外の地域全体の課題に関する意見も寄せられた。

(3) 市原市三和地区への適用結果のまとめ

本章では、市原市三和地区をケーススタディとして住民支援組織形成方法の適用を行った。結果として、光風台地域は住民支援組織のコア団体の形成が図れ、小域ネットを中心に地域協力者を募る段階へ進んでいる。

他の3地域については、代表者の意向により、活動目的との整合性が図れなかったことから、次なるプロセスである他の既存組織の活用の検討に向け、地域に展開する既存組織の把握が必要である。

5. まとめと今後の課題

(1) まとめ

本研究では、持続可能な公共交通に必要な住民支援組織について、その形成方法を提案した。市原市三和地区に適用した結果、住民支援組織のコア団体の形成が図れ、行政が協働体制を構築する際のアプローチ方法として示すことができた。

また、住民支援組織形成へ向けて地域協力者を募る取り組みを行う中で、地域住民の意識を顕在化することができた。さらに、既存組織を活用した取り組みが、モビリティマネジメント等の、地域住民の交通に対する意識の改革につながるなど、有用性を示すことができた。

(2) 今後の課題

海上・市西・養老の3地域については、地域に展開する町会長連合等の他の連合組織について実態把握を行い、地域の交通課題に取り組むコア団体として対応できる既存組織を再抽出し、各地域で住民支援組織が形成できるか、他の施策での対応が必要であるかを明らかにする。

謝辞：本研究は、学・官協働体制で実施した三和地区「交通に関するアンケート調査」結果を基に、継続的に調査・研究を進めた成果である。

調査等にご協力頂いた市原市交通政策課の皆様と三和地区の関係者各位に厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省政策統括官付 参事官室：地域のモビリティ確保の知恵袋 2010, 2010.3.
- 2) 高橋健太, 山田稔：既存バス路線の活性化に対する住民の組織的な取り組みについて—茨城県日立市諏訪地区の公共交通利用促進活動を事例として—, 土木計画学研究・講演集 Vol.43 発表番号 31, 2011.
- 3) 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 発表番号 32, 2011.
- 4) 谷内久美子, 猪井博登：住民参加型バス交通の実現による住民意識の変化, 土木計画学研究・講演集 Vol.43 発表番号 33, 2011.
- 5) 猪井博登, 谷内久美子：住民運営型地域交通のペネトレーションに関する研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.43 発表番号 26, 2011.
- 6) 樋口恵一, 藤井敬宏：総合交通計画における交通空白地域の設定と対策に関する研究—千葉県市原市を事例として—, 交通工学研究会発表論文集 Vol.30 発表番号 98, 2010.
- 7) 市原市：市原市交通マスタープラン 2010～2019, 2010.5

A Study on the Method of Formation of Residential Support System for Promoting Public-People Partnership on the Public Transportation - The Ichihara City Sanwa District as a Case Study-

Yuji YASUDA, Takahiro FUJII, Keiichi HIGUCHI and Eriko TANAKA