

使える公共交通をつくりたい — 冥土の土産にまちづくりをする —

三谷 裕子¹・宮崎 耕輔²

¹非会員 みんなの公共交通を考える会 代表（〒791-0204 愛媛県東温市志津川507-6）

E-mail: yu-maoh@zeus.eonet.ne.jp

²正会員 香川高等専門学校 建設環境工学科 准教授（〒761-8058 香川県高松市勅使町355）

E-mail:miyazaki@t.kagawa-nct.ac.jp

公共交通が運行されている地方部の山間地域においては、公共交通利用者はほとんどなく、また高齢化と過疎化が進行している状況である。このような地域において、『公共交通があれば利用したい』という声がたくさん聞かれるが、実際に公共交通が整備されてもほとんど利用されないという状況は珍しくない。なぜ、このような事態が発生するのか。

本研究では、愛媛県東温市を対象として、住民組織である「みんなの公共交通を考える会」の取り組みを紹介しつつ、地域住民が望む公共交通とは何か、何が改善されればもっと公共交通を利用するのかについて、地域の高齢者と繰り返し行われた会話の様子から明らかになってきた知見を紹介するとともに、地域自らによる公共交通確保の活動がその地域や参加住民に与える影響について議論するための話題提供をしたい。

Key Words : Public Transport, Rural Area, Public Involvement

1. はじめに

公共交通が運行されている地方部の山間地域においては、公共交通利用者はほとんどなく、また高齢化と過疎化が進行している状況である。さらに、独居世帯や高齢者が高齢者を介護するという老老介護であふれているが、高齢女性の免許保有率は低い。このような地域において、『公共交通があれば利用したい』という声がたくさん聞かれるが、実際に公共交通が整備されてもほとんど利用されないという状況は珍しくない。なぜ、このような事態が発生するのか。

本研究では、愛媛県東温市を対象として、住民組織である「みんなの公共交通を考える会」の取り組みを紹介しつつ、地域住民が望む公共交通とは何か、何が改善されればもっと公共交通を利用するのかについて、地域の高齢者と繰り返し行われた会話の様子から明らかになってきた知見を紹介するとともに、地域自らによる公共交通確保の活動がその地域や参加住民に与える影響について議論するための話題提供をしたい。

2. 愛媛県東温市の概況

愛媛県東温市は松山市の東に隣接する人口約35,000人（平成22年国勢調査）の小さな市である。平成16年に旧重信町（以下、「重信地域」と記す）、旧川内町（以下、「川内地域」と記す）が合併してできた自治体である。東温市は、南北を山にはさまれ東西に長く伸びた地形をしており、旧重信地域は医療機関や買い物先となる商業施設が点在しているが、旧川内地域は、東温市川内支所（旧川内町役場）を中心に医療機関や商業施設、さらには伊予鉄道の川内営業所が立地している。隣接する松山市との間には伊予鉄道郊外電車の横河原線が、重信地域の横河原駅まで15分ごとに運行している。一方、川内地域には郊外電車は整備されておらず、伊予鉄道の川内営業所から松山市中心部まで路線バスが概ね30分間隔で運行している。こちらは愛媛大学病院を經由している。この路線を含め、東温市内には、路線バスが8路線あるが、重信地域内の施設が広範囲に点在していることもあり、バスによる東温市内の移動は不便である。そのため、地域住民のバス利用者は少なく、成人の90%以上が免許をもち、自家用車やバイクで自由に移動している。一方で、東温市内では住宅開発が進み、若い世代が流入しているため、市全体の65歳以上人口の割合は約22%（平成17年国勢調査）となっている。大型商業施設や大学病院、国

立病院、私立総合病院とそれに付随する開業医院がひしめき、医療機関が充実しているため、たとえば、月刊現代による2007年の団塊が住みやすい街ランキングにおいて、全国805都市中で4位、中四国地域では1位となるなど、全国住みやすさランキングで東温市は上位をしめる。しかし、川内地域の山間部では65歳以上の人口割合が50%の集落もあり、県道から遠い集落では無人の民家が点在し、地域の祭りも維持できなくなっている。

3. 東温市における地域公共交通の取組み

東温市では、平成23年3月に東温市地域公共交通総合連携計画¹⁾を策定している。その中で、「各路線の有する役割を明確にし、市内の公共交通網を1本の“木”と考え、公共交通の活性化を図る」という基本方針を設定している。ここでは、幹を「基幹交通」、枝を「生活交通」、葉を「住民意識」と考えた“木”という考え方を示している。

東温市地域公共交通総合連携計画では、平成27年度までを計画年度として、さまざまな取組みを想定している。その初年度となった平成23年度には、川内営業所における乗継ぎ環境の改善、定時定路線運行の維持、利用しやすい路線・ダイヤの設定、利用しやすい車両の導入、市内循環バスの検討が実施された。具体的には、平成23年10月より、東温市内の路線バスネットワークの見直し、ならびに時刻変更、さらには川内営業所の改築が行われ、川内営業所内での待合い施設の快適性が向上した。これと同時に、市内循環バスを検討するために、公募市民による住民ワークショップが開催された。

4. みんなの公共交通を考える会の取組み

(1) みんなの公共交通を考える会の発足経緯

筆者は公民館で高齢者や児童を対象とする生涯学習講座を運営していたが「参加したいが休日に公民館へいく手段がない」という声を聞き、平成18年に地域新エネルギービジョン策定委員会で「コミュニティループバス」を提案した。市民アンケートを取ったところ、100部配布に423部の回答が寄せられた。コピーやFAXを通じ人づてに広がったもので、回答者の45%の人が余白に「使える公共交通がほしい」という願いをびっしり書き込んでいた。親や子を送迎をしている40代や50代の人、65歳以上の運転できない高齢者、そして10代の中高生の書き込みが多かった。移動手段のない人にとっては通院も買い物もままならぬほど公共交通が不足している町であることを認識させられた。

当時は、自治体のコミュニティバス運行が流行していたので市民の声を伝えれば行政が動く信じ、バス事業

者、行政、住民の座談会を開催したところ、バス事業者から、すべての路線が赤字であること、経費の多くは人件費でバスを小さくしガソリン代を削ったところで経費削減にはならないこと、民営企業としては便数を削るしかないということなどの説明をうけた。また行政からは毎年多額の補助金で赤字を補てんし、路線を継続維持していること、住民側からは運行経路が30年前から変化しておらず、新設の施設や住宅地にバス停がなく乗りたくても利用できないことなど、それぞれの言い分の対立を初めて知り驚愕した。

市はバス事業者がバスの廃止を申し入れたときに次の公共交通を考えたいという方針だったため、バス問題を考え続けたいという市民34名が集まり、平成18年に「市民エコバスを実現させる会」を結成し、自主活動することになった。この会の名称については、「みんなの公共交通を考える会」という愛称を用いるようになった。さらに、会のメンバーは「バス会」と呼んでいる。以降では、この会の名称を「みんなの公共交通を考える会」と記す。

(2) 会の活動内容

「みんなの公共交通を考える会」の会員は高齢者と40代の主婦で、のちには障害者が加わったが、FAX、インターネットを使うことができる人が少なく、月一度の例会を6年間続けた。当初は各自が思うままに不便さを語るだけで方向が定まらず、専門家に相談するのを感じたが、どこへ相談すればいいのかわからなかった。県では市長に相談するようにと返されたが、地域住民からは、行政と対立している団体として認識されていたため、反行政勢力への負担に対する嫌がらせ等もあり、市長には相談できなかった。そのため、大阪経済大学のエクステンション講座を受講し、公共交通問題を専門とする講師に相談するとともに、国土交通省の行政モニターに応募、運輸局主催の学習会に参加したり、先進地域のコミュニティバスを乗りに行く人もいた。繰り返し市に陳情するという方法もあったが、先送りという答えは変わらず、住民自身が早急に公共交通見直しの必要性を痛感していたため、自分たちだけで始められることを模索していた。無料で返事をくれたのは運輸局とバス110番だけであり、まずは現在のバスの状況を把握するため乗車調査をしてはどうかとアドバイスを受けた。

当会にとっては初めての専門家からの具体的なアドバイスであったので、すぐに実行することになった。

その後、各地域住民へのワークショップ等を通じて、地域住民が抱えている移動に関する問題点等を浮き彫りにした。以下では、それぞれの調査結果等について記す。

(3) バスの乗り込み調査結果

バス110番によるアドバイスを受け、平成19年3月から20年6月まで、東温市内の5路線について、全区間を1週間ずつ乗り込み調査を実施した。不慣れであるため出発便ごとに調査担当者を交替するなど苦労はあったが、全員一丸で乗降および車内の様子を記録した。

その結果、バスの乗客はほとんどが高齢者で学童の通学のため維持するという市側の意図とは異なっていた。高齢者の主たる利用目的は東温市内の医療機関への通院や商業施設への買い物であり、乗る時間帯や区間もほぼ午前中に集中し、午後便以降はほぼ利用されていなかった。また、川内線を除く東温市内の多くのバス路線は東温市と松山市の通学や通勤需要への対応のために整備されたものであることから、松山市内の学校や企業等の始業時間に合わせて運行していた。そのため、東温市内では早朝7時台が始発となっていた。東温市内の医療機関を目的地とする高齢者にとっては、第1便では早すぎ、また第2便では初診受付に間に合わず、帰り便が午後となるため、昼食を外でとらなければならない。年金生活の高齢者にとって、外食を避けたいという思いから、多くの高齢者は7時台の第1便を利用し、診察開始まで病院の外で待っているという状況であった。さらに、バス車両は旧式の大型バスであったため、ステップが高く、高齢者は乗り降りに苦労していた。また、東温市内の目的地に向かう人には、便数が少ないため路線乗り継ぎに2時間以上かかることも多かった。

このように、東温市民がバスで松山市へでかけることはないが、松山市民が東温市内にある愛媛大学病院までバスを利用することはある。しかしながら、路線設定の趣旨のような東温市と松山市を結ぶ路線というよりは、むしろ松山市内のみでの移動が多いという路線特性を持っている路線が多い。バス路線の維持を考える上では、需要規模の小さい東温市内の需要を見込むよりも、需要規模の大きい松山市内の需要を見込む方が有効であるということが浮き彫りとなった。

つぎに山間部を運行するバス路線を紹介する。松瀬川線は10名の学童の登下校のための朝夕2便に限定され、学校休日にはバス便がなくなるなど利用しにくく、調査乗車にも送迎が必要だった。川内地域内の4路線では、山間部では路線内で手を挙げれば停車してもらえ便利なフリー乗降が採用されていた。車内の雰囲気はまるで交流サロンのように友好的で、運転手とも顔なじみで会話することが多かった。

(4) 地域住民を対象としたワークショップ

バスへの乗り込み調査の結果をもとに、地域のお年寄りが集まるサロンや集会で意見交換し、どこが不便なのか、何が変わればバスが利用しやすくなるのかを調査した。第1回目の訪問は平成19年から20年に単独実施した

「バス交通についてお年寄りと話し合う会」。第2回目は平成22年、東温市地域公共交通活性化協議会とともに実施した「聞き取りワークショップ」。第3回目は平成23年秋、路線バス改編を事前に通知するために実施した「事前お知らせワークショップ」。第4回目は平成24年春、「バス改編後の利用状況を把握するためのワークショップ」である。計4回の住民ワークショップから以下のような地域の問題点が浮き彫りになってきた。

まず、拝志線を紹介する。拝志線は重信地域の拝志地区と松山市中心部を結ぶ路線である。拝志地区からは、1987年に改築された上重信橋を渡れば、重信地域中心部の温泉やスーパー、国立愛媛病院、伊予鉄郊外線の横河原駅につながるが、橋を渡らず西進し松山市内に入る。すなわち、東温市と松山市内を結ぶ路線であるという趣旨を踏まえている路線である。便数は朝1便の運行のみである。この便の利用者は高校生1名であるが、松山市内では普通の通勤バスとして大勢が利用していた。2市にまたがると補助金が得られるため、30年前と同じ路線が残されているそうであるが、それだけで交通空白地域ではないという扱いをうけている。経路変更の希望を区長を通じ市に伝えたが、実現しなかったため住民は車やバイクを運転する人が多く、家族の送迎だけでなく、仲間によるタクシーの相乗り、病院の患者送迎バスなどを応用して利用するなど、自前の移動手段をもつ人が多い。逆にこれらの移動手段を持っていないければ、この地域に住むことはできないという地域である。

この地域の人は、外部の人に対する警戒心が強く、第1回目の訪問では、この地域では、住民助けあいでもよく機能しているため、移動手段には困っていないと言われ、ワークショップは実現しなかった。しかしながら、第2回目の訪問では、ワークショップを行うことができ、移動で困っている状況を話してもらうことができた。

その内容は以下のようであった。農協が合理化のために、地域内から撤退した。そのため、年金を引き出すことに困っていることがわかった。このような事情のため、90歳を超えても、視力に異常があっても、自動車を運転しているが、実際には自動車の運転は不安である。また、この地域は、松山市への通勤が便利な地域であるということで、若い世代との同居率が高いため、送迎してもらえる家族はいるが、働いているため送迎をお願いするのは、気がねをしてしまい、帰りはタクシーなどを利用している。橋を渡り、市内中心部の鉄道駅までの交通手段がほしい。といった意見が出された。

第3回目はバスが経路を変更し、橋を渡って東温市内に行けるようになることを伝えた。久しぶりに使える公共交通への期待が高まった。川内地域への関心が生まれ、バスに乗って花見に行きたいなどの発言があった。第4回目では利用後の不満がストレートにでてきた。バス

路線の起終点が旧路線と同じで、高齢者が居住している地区が点在する集落からすると、かなり下流域にあたる。また、朝7時の始発のつぎは10時55分発であり、始発では病院には早過ぎ、第2便では病院に到着したときには診察受け付けが終了している。さらに、地域住民の多くが通っている愛媛大学病院には直行せず、横河原線の駅で乗り継ぎをしなければならない。温泉には直行するが、第3便は13時台となっており、風呂に入るには早過ぎる。第4便は17時台に集落を出発するが、これを利用した場合、帰りの便がない。このような意見が出された。

これまでのワークショップに参加していただいた方について、平成23年10月以降の交通行動の変化について、確認したところ、車を運転する人数は変わらなかったが、バイク運転をやめた人が2名、タクシー利用をやめた人が3名、送迎をやめた人が2名の計7名がバス利用に転換していることが分かった。しかしながら、これまでの交通手段と比較した感想であると考えられるが、使えないバスであるという意見が多かった。

つぎに川内地域について紹介する。川内地域には、4路線が運行されていた。すべての便が重信地域の中心である伊予鉄道郊外線の横河原駅とを結んでいた。川内地域のバス路線沿線住民は、バス利用者が少ないのでいつかは廃止になるのではないかと危機意識があった。第1回目のワークショップでは、これまでのバス衰退の歴史を教えてくれたり、「みんなの公共交通を考える会」の応援のために入会してくれたり、会の活動を知人に紹介してくれたりした。バス利用者の意見を集めて会の例会に届けるなど協力的であった。不便であればあるほど子ども世代が同居してくれないため、高齢者の単身世帯が多くなっているが、地域のボランティアや介護制度に助けられつつ、この地で自立して暮したいという思いが強く、住民同士の共感性が高い。第2回目のワークショップでは、家からバス停までが遠く、若いころのように山道を歩けない。タクシー料金が片道2,000円以上かかるため、通院を控えている。送迎を頼むにも携帯電話の電波が届かない地域であることなど日常生活の実態が語られた。また運転できる人が知人を同乗させて助け合っているが、運転者自身が80歳以上であるなど老老の組み合わせが将来の不安を感じさせた。バス利用者からは、土日に公民館等のイベントに参加できるよう運行してほしい。市営温泉にいけるよう乗り継ぎを良くしてほしいなど具体的な要望が出された。第3回目では土曜日バス運行が増え、時刻も微調整されることを知り大変喜ぶとともに、これまで交通過疎だった川内地域内の松瀬川地区や重信地域の上林地区のバス路線の新設などについては良かったと感じ、廃止しないよう自分たちで大切に守らなければならないなどと発言が出た。第4回目のワークショップでは、思いがけず低床小型バスが導入さ

れたり、乗り継ぎ点である川内営業所が改築され、バスの発着がわかる大窓や洋式トイレが完備されるなどサービス面での向上があり、バス事業者への感謝の声があった。松山から温泉へ行く便が増便され乗り継ぎ時間は短くなったが、市内から直通ではいけず、初乗り料金も必要であることに不満がでた。また初めて重信地域の市役所まで直行できるようになったが、各路線の順番運行のため片便は必ず乗り継ぎをせねばならず、また、どれが直行するか情報が不足して不便であるとの声があった。バス停には当該バスの時刻表はあるが、乗り継ぎ便の時刻表はない。日常的に役所へいくわけではないので、高齢者にもわかりやすく乗り継ぎ情報を教えてほしいなど、情報提供に関する要望がはじめて出た。

以上、これまでのワークショップを踏まえた地域住民の意見を紹介した。平成23年10月からの改正は、運行経費をあまり増やさない程度で、路線網の見直しや増便を行っているために、利用者にとっては、わかりにくい状況になっている。しかしながら、行政の広報のみならず、「みんなの公共交通を考える会」による地域住民との対話により、地域住民の意識が変わってきており、これまでバス交通に対して、全く無関心だった人たちが、関心を示すようになってきていることが伺える。

(5) みんなの公共交通を考える会の今後の課題

「みんなの公共交通を考える会」が行政と協働で取り組むようになったきっかけは、平成20年に開催した「公共交通を考えるつどい チェンジ！ 今日から省エネ！！車を捨ててバスに乗る？」である。四国運輸局からの話題提供や先進地の事例紹介などに続き、これまでの調査報告を行った。バスが運行されない土曜日に開催したにも関わらず、100名以上の高齢者が社会福祉協議会のバスや会のメンバーによる送迎などによって、参加してくれた。参加者の声はつぎのようなものであった。

重信地域内を移動するための公共交通がないため、88歳でも自転車に乗っているが、自分でもふらふらして危険だ。慣れた道なのに、一方通行を逆走しており、高齢者である自分の運転が不安だ。などという発言が相次いだ。東温市はこのイベントに参加してもらえなかったが、四国運輸局の担当課長が参加してくれたということや高齢者の参加が多く、地元ではニュースになったことなどが、その後のさまざまな取組みの励みとなった。平成21年に東温市において生活交通会議が発足し、ようやく交通について市民も話しあえる公の場ができた。以降は当会の例会に行政担当者も参加するようになった。しかし、公にはあくまで個人のボランティアの集まりであり、一緒に調査ワークショップはおこなうが、その費用などは当会が自腹で負担する。データは無償で提供する。公式には存在を認められず、協議会委員も公募された市民委

員である。また協働当初、会員はデマンド交通もあわせて討議されるべきだと考えていたが、市の上層部から、東温市ではデマンドではなく路線バスを改善するという方針がだされたため、家からバス停までの距離問題が解消されない見込みとなった。乗合バス制度なども取り入れる可能性が低くなった。このようなことがあり、「みんなの公共交通を考える会」は、住民が自由な発想で活動していたはずが、協働相手の行政の意向に縛られて、自由に活動ができないという意識をメンバーが持ち始めた。そのため、あとは市の好きなように任せればよいという見地から脱会する人もでてきた。「協働」ではなく無料で我々の会を使われるだけの批判も受けはじめ、当会の活動は停滞しつつあるという状況になってきている。

一方で、これまでの活動はすべて会費と寄付、数度にわたるフリーマーケットと赤い羽根共同募金会の補助のみであり、会員の自己負担額は多い。また、単独活動のときは市の方針に従わない団体として周囲から批判されることもあったが、家族の応援をうけ、会員本人は意気高く、自主的であった。また活動が深まるにつれ、自分の住んでいる地域だけではなく、東温市全体の住民の暮らしが気にかかるようになってきた。模造紙に線を引き壁新聞のようにまとめたデータに囲まれつつ、ある会員が語った言葉が忘れられない。それは、「この町で生まれ育ったけど、小さいころからバスが不便やった。県外で働いて退職して帰ってきたら、なんと前よりもっと不便になってた。僕ら、この年になったらお金とか地位とかもう関係ないんよ。もうすぐあの世に行くけど、あの世にいる小学校の先生とか友達とかに『お前こっちに来るの遅かったな、何してたんや。』と言われてたら、『バス作ってたんや、みんな便利になったと喜んでるやろ』って自慢したいんや。冥土の土産に、お世話になった町に恩返ししたいだけやから。」という言葉である。

以上のように、当初は行政が動かないのであれば、意識の高い住民が動かそうという思いで、「みんなの公共交通を考える会」を作り、そして、地域住民との対話を行うことによって、地域の実情を詳細に把握してきた。しかしながら、「みんなの公共交通を考える会」のメンバーの行政に対する信頼が揺らいでいるように感じられる。また、コアとなるメンバーが、家庭の事情により東温市を離れる事態になり、会の存続自体も危ぶまれる状況となっている。

5. おわりに

以上、愛媛県東温市における「みんなの公共交通を考える会」の取組みを紹介するとともに、地域住民が望む公共交通とは何か、何が改善されればもっと公共交通を

利用するのかについて、地域の高齢者と繰り返し行われた会話の様子から明らかになってきた知見を紹介するとともに、地域自らによる公共交通確保の活動がその地域や参加住民に与える影響について考えるきっかけとなることを目指した。

その結果、集落によって、地域住民の考え方は異なるが、住民との対話を繰り返すことによって、住民の意識を変えることができたということがいえよう。また、一方で、行政と「みんなの公共交通を考える会」との意思の疎通が適切に行われていない可能性が否めない状況となっており、会員メンバーの離脱などによって、会自体の存続が危ぶまれる状況となっている。そのため、会員メンバーにとっては、自分たちの思い描いたバス交通の整備にたどり着くまでには、まだまだ遠い道のりであるという意識を持ち、行政との協働に失望するものもある。

そのため、高齢者の変化は早く、昨日までお元気でも明日は寝たきりであることや、高齢者の1年間という時間の感覚が、若い人の5年分くらいにも相当すると言われていること。さらに、一人では外出できなくなったり、老老介護をはじめた会員もいることを踏まえると、行政との協働ではなく、自分たちで乗合バスを運営するなど、自主性を保ちつつ、もっと早く答えるので方法を選択すべきではなかったかという思いを持っているメンバーもいる。すなわち、うまくいけば、人は寄ってくるが、苦しいときに人が離れていく。今まさに、「みんなの公共交通を考える会」は苦しい時期にあると考えられる。このような状況を踏まえると、自主運行バスを勢いで始めたとしても、うまくいかなかった場合に主体となるメンバーが離れていくということになりかねない。

地域公共交通の運営をはじめとする公共サービスを展開するには、一過性では駄目で、継続的な安定供給が基本である。そのため、ある種ボランティア的な精神や地域に対する思い入れがかなり強い人でなければ、なしえることができないのかもしれない。

さて、本稿では「みんなの公共交通を考える会」の取組み等を踏まえて、住民の意見等を整理しているが、これらは主観的な意見であり、客観的なデータによる裏付け作業を全く行っていない。そのため、客観的なデータ等を用いた分析等を行うことが今後の研究課題である。

謝辞：本研究を遂行するにあたって、東温市民の方にはワークショップ等で大変お世話になった。ここに謝意を記す。

参考文献

- 1) 東温市：東温市地域公共交通総合連携計画，2011。

(2012.5.7 受付)

