地域公共交通への住民参画の 促進方策に関する検討

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

²正会員 名古屋大学 准教授 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@gen.v.nagoya-u.ac.jp

日本では近年、住民やNPOなど地域の主体の参画によって、地域公共交通サービスの確保・維持・改善を実現する事例が多く見られる。そこで、住民組織が地域公共交通確保に取り組み、それが運行に至る条件を検討する。そのために、全国各地の住民組織による地域公共交通確保の代表事例を調査し、取り組みに至った経緯を把握する。それを踏まえ、各事例に共通する取り組みが成立する条件を明らかにする。その上で、地域住民組織による公共交通確保を促進する方策について検討した。結果、「場」の設定と意識啓発、そして制度化が有効であることが示される。

Key Words : Local Public Transport, Community Bus, Residents' Participation

1. はじめに

近年、地域住民やNPOなどが自発的に交通サービスを実現する取り組みが全国各地で生じている。それらの多くは、会員制のボランティアサービスとして行われるが、地域活性化やまちづくりの観点から、利用者を限定しない公共交通サービスとして行われる例もある。

こういった「地域参画型公共交通運営方式¹⁾」が出現してきた背景には、モータリゼーションの進展により、交通事業者によって供給されてきた公共交通サービスが衰退し、それに代わって市町村によって行われるようになった廃止代替バスやコミュニティバスといった公共交通確保策も財政負担の増大などから拡大が見込めなくなったことがある。そのため、地域住民等が自らの手で利用しやすい公共交通を実現しようとする動きを起こすようになったのである。

地域住民による自発的な公共交通確保では、路線・ダイヤ設定に地域ニーズを直接反映でき、自らが運営することによって利用促進も図られる。一方で、専門的な知識がなく、運行内容の検討や運行に関する様々な許可の取得が困難であること、事業リスクの存在によって運営の担い手が現れにくいことなどから、外部からの支援がなければ成立しにくい弱点もある。したがって、地域住民が公共交通運営に参画する事例は徐々に増えつつあるものの、公共交通確保の主流となるには至らず、頓挫した例も少なくない。地域参画型運営方式実現に存在する障壁の詳細は既報²⁾においてまとめている。

今後、これらの障壁を解消し、地域住民による公共交通確保の取り組みが各地に広がっていくには、地域で問

題意識を持つ住民に対してその取り組みを支援するしくみの整備が不可欠である。そこで本研究では、地域住民による地域公共交通確保の取り組みを促進する方策について検討する。そのために、地域住民によって公共交通確保が行われている事例を取り上げ、取り組みに至った経緯と、それに対する市町村による支援制度について整理する。その上で、地域住民組織による公共交通確保の取り組みを促進する制度の枠組みを提案する。

2. 地域住民による公共交通確保の既往研究

地域住民による公共交通確保について検討した既往研究は数多く存在する。例えば、猪井ら³⁾は、公共交通運営に住民が参画する事例について、その意義や有効性を検討している。また、谷内ら⁴⁾は、複数の住民主体型バスサービスの事例を取り上げ、構想から事業実施後までのプロセスについて調査・整理している。

また、谷内ら⁵⁾は、バス運営への住民意識についてソーシャル・キャピタル概念を用いて分析し、その影響を定量的に明らかにしている。公共交通を対象とした研究ではないが、コミュニティによる公共的性質を持つサービスの供給について理論的に検討した研究として、小林ら⁶⁾が挙げられる。

3. 住民参画による公共交通運営事例の分類

地域公共交通運営への住民参画について、参画の発案者に着目すると、以下の4形態に分けられる。

- 市町村が運営する公共交通サービスに、地域住

民の参加を可能とするもの

- 地域住民が発案し、自ら運営することで公共交通サービスを実現するもの
- 市町村が地域住民に公共交通サービスの運営を提案するもの
- 地域住民のニーズに対して交通事業者がサービスを提案するもの

1番目の、市町村運営で住民が参加する形態は、パブリックコメントや、検討委員会への市民委員の公募などの形態をとることであり、多くの市町村によって実施されている。また、この形態を一段進めて、運行地域の地域住民を交えたワークショップ形式による検討を行っている市町村も存在する。以下では、住民が運営に主体的に参画する3つの類型について説明する。

(1) 住民発案・住民運営

地域住民組織による公共交通運営事例の萌芽的な事例に多く見られる。公共交通サービスが事業者や市町村によって十分に供給されない状況で、住民組織が自主的に移動手段を確保する動きとして生じたものである。自治会活動の一環に位置づけられるなど、祭りやゴミ処理と同様に地域の共同作業の一つとして取り込まれている。また、住民が自発的に公益的な取り組みをしていることに対して市町村が赤字補填などの形で支援をしている。

この形態は、地域公共交通運営が地域として取り組む事業であるというコンセンサスが得やすく、かつ地縁の強い地域であれば、成立しやすいと考えられる。そのため、過疎地域に多く見られる。

(2) 市町村提案・住民運営

近年多く見られる形態で、市町村が地域住民に対して組織を設けて公共交通運営を行うことを提案した上で、

その組織の取り組みに支援を行うものである。

この形態は、バス路線の廃止が生じたり、かねてより公共交通空白の要望が出ていたりした地区に対して、市町村が地域住民による組織を立ち上げて対応することを提案し、地域住民がそれを受けて公共交通運営組織を立ち上げたものである。

(3) 交通事業者提案・住民参画

交通事業者が地域住民ニーズに応じて公共交通サービスを供給するもので、事業者の採算確保を前提とするものの、地域住民も利用促進などの活動に協力するものである。これらの事例は、交通が不便な住宅地において成立することがある。

4. 事例に見る取り組みに至った経緯

全国各地で運行されている、地域住民組織による公共交通運営事例のうち典型的なものを取り上げ、取り組みに至った経緯を概説する。また、表-1にこれらの事例をまとめる。

(1) 住民発案・住民運営

a) 水尾自治会バス

自治会が道路運送法旧 80 条の許可を得て、集落の各世帯が月に 1000 円ずつ負担し、運賃収入と市の補助金とを合わせて運行している。元々は 1954 年に地元の農協が荷物の輸送と併せて住民を乗せたことが始まりであり、1966 年の自治会総会において自治会運営へと移行したものである。運転手は自治会で雇用している。

b) 小那比ジャンボタクシー

路線バスの廃止に伴い、代替交通機関として運行が開始されたもので、当初は旧八幡町がタクシー会社とタクシー借り上げ契約をする形で運行が開始された。現在は、

表-1 本研究で取り上げた事例

類型	事例	運行地域	運行開始	運行形態	市の支援
(1) 住民発案・住民運営	a)水尾自治会バス	京都府京都市 右京区	1966年	旧80条	補助
	b)小那比ジャンボタクシー	岐阜県郡上市 八幡町小那比地区	1987年9月	タクシー (一般乗用)	補助
	c)八代地域バス ますがた	富山県氷見市 八代地区	2005年10月	79条 (過疎地有償)	補助・スクールバス委託
	d)比自岐コスモス号	三重県伊賀市比 自岐地区	2003年11月	79条 (市町村有償)	補助・許可取得(委託)
(2) 市町村提案・住民運営	e)国津コミュニティバスあららぎ号	三重県名張市 国津地区	2004年9月	79条 (市町村有償)	補助・計画に位置づけ・協議会立ち上げの呼びかけ・検討時の支援
	f)一宮市 生活交通バス	愛知県一宮市 千秋・萩原・大和地区	2007年11月	4条	補助・計画に位置づけ・協議会立ち上げの呼びかけ・検討時の支援・事業者との契約
	g)松阪市 コミュニティ交通	三重県松阪市 (4路線)	2006年7月	4条・79条 (市町村有償)	補助・計画に位置づけ・協議会立ち上げの呼びかけ・検討時の支援・事業者との契約
(3) 交通事業者提案・住民参画	h)おでかけ交通	福岡県北九州市 (8地区)	2000年10月	4条	車両購入補助
	i)桃花台バス	愛知県小牧市 桃花台ニュータウン	2002年4月	旧21条	(現在は4条、補助なし)

運行地区の2つの自治会が自主バス運行組合を組織し、タクシー会社と借り上げ契約をする形態である。利用者は組合からチケットを購入することで乗車できる。組合はチケットの収入に市の補助金（借り上げに必要な費用とチケットの収入の差額）を加えてタクシー会社に貸切料金を支払う形となっている。予約などの業務はタクシー会社が行っており、組合が行うのは料金の支払いに関してのみであり事務量は少ない。

c) 八代地域バス ますがた

市営の廃止路線代替バスが利用者が少なく廃止されることに伴い、地域で不法投棄問題などに取り組んでいた地域住民がバス運行を企画し、NPO法人八代地域活性化協議会を設立し実施したものである。会員制の過疎地有償運送とし、乗車毎の運賃は徴収せずに、年会費制を採用している。

このNPOは、もともと取り組んできた不法投棄対策なども含めた、地域活性化の一つの手段としてバス運行に取り組んでいる。このため、地域住民にも地域活性化の手段としてのバス運行であることが理解されやすく、利用する住民のみならず、幅広い住民に賛同を得ることができたと考えられる。

d) 比自岐コスモス号

自治会によって組織された比自岐コスモス号運行連絡協議会が運行するものである。当初は無償運行で、自治会が住民から集めた協力金に市からの補助金を合わせて運行していた。2009年より市が道路運送法79条の許可を得て、協議会に委託する形で有償運送（1乗車200円）を開始した。地域住民組織による取り組みを市が追認した格好となっている。運転手は有償ボランティアである。

(2) 市町村提案・住民運営

e) 国津コミュニティバスあららぎ号

市が住民組織によるバス運営・運行に関する補助や支援の方針を定め、路線バスの撤退が取りざたされていた地区に対して、モデル地区として地域住民に運行を持ちかけたことによって運行が開始された。運行内容は住民組織「国津コミュニティバスあららぎ号運行協議会」が主体的に検討を行い、市はその支援を行った。また、運行許可（市町村有償運送）は市が取得した上で、運行業務を住民組織へ委託している。運転手は有償ボランティアである。なお、市内には住民協議会が運営するバスが他に3路線あるが、いずれもバス事業者への委託運行となっている。

住民組織が運行内容について検討することにより、利用者のニーズに合った路線やダイヤを設定できているほか、地元住民が運営に携わることによって利用者の多くを占める高齢者に対応したサービスを供給できている。

f) 松阪市 コミュニティ交通

松阪市では、地域が協議会を作り「立候補」すること

をコミュニティ交通導入の条件として定めている。立候補があった場合には、市が住民組織による運行内容の検討の支援や補助を行っている。

また、市は各地区に出向いて公共交通確保に関する住民説明会を開いており、各地区から積極的に立候補が出るように努めている。事業者との契約などは市が行うことで、住民組織が運行内容の検討などに専念できるような支援体制を設けている。

g) 一宮市 生活交通バス

地域住民が組織した交通協議会によって運営されているものである。市が交通政策の方針に沿って、地域住民に対して住民組織による公共交通への取り組みを提案したものである。市は協議会の事務局として支援するとともに、バス運行の赤字を補填しているほか、バス事業者との運行委託契約の締結など、法人格を持たない住民組織では困難な事務を担っている。また、運行開始に至る路線やダイヤの検討の際には、市が自治会の意向を踏まえてアドバイザーを斡旋するなどの支援を行っている。

一方、住民組織では、バス利用促進のためのイベントの実施や、協賛金の募集活動、乗降調査による利用状況の把握などを行っている。

(3) 交通事業者提案・住民参画

h) 北九州市 おでかけ交通

交通事業者が採算確保を前提として、乗合タクシーを運行するもので、地域住民には路線やダイヤの設定の際に参加してもらうことで利用しやすいサービスとしている。2000年に八幡東区枝光地区ではじまって以来、市内の様々な地区で試験運行（市の補助制度あり）が行われたが、本格運行に至った事例は4例である。

i) 桃花台バス

住民組織と交通事業者が契約して路線バスを運行したもので、住民の要望の高い路線・ダイヤについて、交通事業者がもともと運行していた大学スクールバスの回送便を活用する形での運行を提案し、2002年に運行が開始された。会員制バスとして運行されたが、半年後には一般路線バスに発展している。

5. 地域公共交通への参画を促す方策

(1) 「場」の設定

前章で概説した各地の地域参画型公共交通運営事例の経緯から分かったことは、発案者のいかに問わず、運行開始に至るまでに、住民・自治体・交通事業者といった関係主体で公共交通の必要性について意識共有され、その運営における役割分担が明確化されていること、また、その枠組みを調整し実行していく、いわゆる「キーパーソン」が現れていることである。しかしながら、このような状況は通常は偶発的にしかつくり出されない。

そこで3章(2)の事例から分かることは、自治体によって地域公共交通問題を検討する「場」を設け、地域の様々な主体が参画可能な仕組みを設けることの有効性である。

現状では、地域で公共交通問題と取り上げる「場」が存在せず、地域の課題として取り組むきっかけがない場合が多い。既存路線バスの撤退など、切迫した公共交通に関する問題が生じた場合には、元来は地域公共交通についての話し合いを行う「場」ではない地縁組織の会合などが転化し、それをきっかけに公共交通に関する地域主体の取り組みに発展する例がある。しかし、都市部のように地縁組織が強固でなく、また地域内に利害対立がある場合、地域内に交通サービスに関する問題意識を持つ人物が複数いたとしても、それらの人物が会して、互いの利害を乗り越えて意識共有を強め、協働して取り組むに至るかどうかは偶然に左右される。この点で、住民発案・住民運営(3章(1))、交通事業者提案・住民参画(3章(3))は軌道に乗るのがなかなか難しいといえる。

これに対し、市町村が公共交通に取り組む「場」を準備するのが、3章(2)である。「場」によって、地域住民の立場から見れば、自らの取り組みに対して公的な支援の裏付けが得られることになり、地域の住民や企業などに広く取り組みへの理解と協力を得ることにプラスになる。ただしこの場合、市町村の関与の仕方によっては、地域住民の取り組みを促すどころか、逆に市町村に依存してしまう可能性もある。このため、市町村を含む様々な関係主体が対等な立場で参加する「場」とすることに最新の注意を払うべきである。

(2) 意識啓発と制度化

公共交通運営の「場」が設けられることで、地域住民による公共交通運営の成立可能性は高まる。ただし、その取り組みが継続するためには別の仕組みが必要となる。

地域住民やNPOが運営する交通サービスとして、ボランティアによる会員制個別移送サービスの形態がとられることが多い。理由として、不特定多数が有償で利用する公共交通とすると、運行管理や運転業務などに必要な業務量や制約条件が増大し、これらの業務を行うためには、ある程度のマンパワーと費用が必要となるため、ボランティアでは対応しきれないことが考えられる。しかしながら、地縁組織が弱い場合、このような人材を集めることは通常困難である。また、公共交通として成立したとしても、特定の個人(キーパーソン)が運営の多くを担ったり、特定のスポンサーに運営費用の多くを頼ることになりがちであり、その人物やスポンサーが欠けた場合に持続できなくなる可能性が懸念される。したがっ

て、複数の人材や出資者によって役割を分担し、リスクを分散することが望ましい。そのためには、運営組織に関わったり、協力したりする地域の主体を増やす必要があり、その参画を促進するための意識啓発が重要である。意識共有をベースとして、地域の様々な共同作業と同様に公共交通に取り組むことが「制度化」されることで持続が可能となる。

一方、過疎地域のように地縁組織が強固で、公共交通の必要性やそれを自ら守る意識が住民一般に共有されている場合には、「制度化」は容易であると考えられる。これが表-1のa)、b)のように長年継続している事例の特徴である。

6. まとめ

本研究では、地域住民による公共交通運営を促進する方策として、地域住民の中で公共交通に取り組む意識を持つ様々な主体が対等な立場で参画し、役割を分担しながら活動できる「場」を設けること、地域の意識共有を広めていく流れをつくり出すこと、が重要であることを述べた。

一方で、運営開始後、特定の個人に負担がかかる場合は、持続性に懸念が生じることから、取り組みの制度化が必要なことも指摘した。これらをコーディネートする市町村の役割が重要である。

【参考文献】

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 猪井博登・新田保次：住民が主体となったコミュニティバスの運行に関する研究—津名町長沢地区の事例をもとに—，土木計画学研究・講演集，Vol.29，CD-ROM，2004.
- 4) 谷内久美子・猪井博登・新田保次，住民主体型バスサービスの事業化プロセスに関する事例比較分析，交通科学，Vol.41，No.1，pp.3-13，2010.
- 5) 谷内久美子・猪井博登・新田保次：ソーシャル・キャピタル概念を用いた住民主体型バスへの賛否意識の分析，土木計画学研究・論文集，Vol.26，pp.603-610，2009.
- 6) 小林潔司・多々納裕一：過疎コミュニティにおける活性化活動とリーダーシップ，土木学会論文集，562/IV-35，pp.37-46，1997.

A Study on Promotion Measures for Residents to Join Local Public Transport Management

Masayuki FUKUMOTO and Hirokazu KATO