

官民協働型公共交通の推進に向けた 住民組織の活用に関する研究

安田 悠治¹・藤井 敬宏²・樋口 恵一³・田中 絵里子⁴

¹非会員 東京都職員 (〒274-8501 千葉県船橋市習志野台7-24-1 7号館 738室)

E-mail:sheva7ea1213@yahoo.co.jp

²正会員 日本大学 理工学部 社会交通工学科 教授

³正会員 公益財団法人 豊田都市交通研究所

⁴正会員 日本大学 理工学部 社会交通工学科 助教

住民が公共交通の計画や運営などに携わり、行政と住民との協働によって運行されている公共交通（官民協働型公共交通）は、キーパーソンとの連携を中心として組織化が図られ、協働体制が構築されている。

本研究では、このような官民協働型公共交通づくりを行うにあたり、①協働先を選定するような指針や基準が無いこと、②協働体制を構築する期間（行政業務の負担）の2つを課題と捉え、自治体が、地域で活動している既存の住民自治組織などから協働先を選定し、地域の実情に即して実践する官民協働体制の展開方法の提案を行った。

千葉県市原市三和地区をケーススタディに検討を行った結果、選定した組織を介して官民が協働で公共交通を検討する体制を築くことができ、地方行政に求められている効率的な行政運用に資する展開方法としての有用性を示した。

Key Words : *pubric transportation, resident organization*

1. はじめに

わが国の地方自治体では、コミュニティバス等の欠損補助、超高齢社会におけるモビリティの維持・確保が大きな課題となっており、地域に定着した持続可能な公共交通への再構築が求められている。

この持続可能な公共交通づくりとして、住民自治組織や NPO 組織等が公共交通の運営に参画する事例が増加しており、国土交通省が示している公共交通づくりの手引書等¹⁾²⁾においても、このような組織・団体などとの連携により、主体間の調整が図りやすく、持続的な運行につながるなどが示されている。

しかしながら、住民参画による公共交通づくりは、個別事例が多く、体制づくりの経緯も多岐に亘っているため、協働先を選出する指針や基準が存在せず、既往研究においても、住民組織等との協働による効果や影響、課題の指摘に留まっている。

持続可能な公共交通づくりを行うためには、行政による積極的な仕掛けが必要とされている。しかし、現状では、手探り状態のまま公共交通づくりに着手している地方自治体が多い状況である。

そこで本研究では、住民が公共交通の計画や運営に携わることを「官民協働」と位置付け、持続可能な官民協働型の公共交通を展開するため、住民自治組織などとの連携による官民協働体制づくりの展開方法を提案し、千葉県市原市へ適用する。

2. 官民協働体制づくりの展開方法の提案

(1) 概説

地域の実情に即した交通施策を展開するためには、計画段階から住民が参画し、施策の運営や展開後の評価においても、住民が継続的に係わる必要がある。

現在運行されている官民協働型公共交通は、主に、

①行政が地域に入り込み直接的に有志を募る方式

②キーパーソンを中心としたボトムアップ型

の2つに分類される。前者は効率性、後者は継続性の面での課題を有しており、官民協働型の公共交通を展開するにあたっては、行政業務の負担軽減や、キーパーソンに対する依存への対応が重要となる。

本研究では、自治体と地域住民との官民協働体制を整えるため、地域で活動を行う住民自治組織や NPO 等の

組織・団体の中から協働先を見定める「対応組織の抽出マトリックス（以下、抽出マトリックスと略す）」を考案し、自治体実践する協働体制の展開方法を提案する。展開手順を図-1に示す。

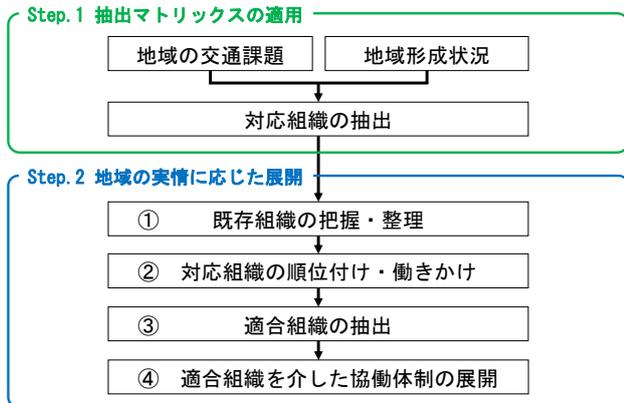


図-1 官民協働体制づくりの展開手順

(2) 抽出マトリックスの考案と適用方法

a) 抽出マトリックスの考案

抽出マトリックスは、官民協働で交通施策を展開する際の動機となる「地域の交通課題」、交通手段の検討・導入にあたって考慮すべき「地域形成状況」の2つの要素ごとに、協働先として連携する住民自治組織等の組織形態や種別を見極めるものである。

検討方法としては、国土交通省が発行している手引書等¹⁾²⁾で紹介されている住民との協働事例(表-1)を官民協働型公共交通の先行事例と位置付け、これらの先行事例を基に「地域の交通課題」と「地域形成状況」に応じて協働している対応組織を抽出する。

表-1 官民協働型公共交通の先行事例

市町村	路線名(資料記載)	取り組み主体	市町村	路線名(資料記載)	取り組み主体
栗山町	町営バス	自治体	名張市	あらかぎ号	地元区長
佐井村	過疎地有償運送	社会福祉協議会	豊根村	村営バス	老人会関係
五戸町	五戸ちんらんバス	商工会	舞鶴市	自主運行バス	自治会・町会
八戸市	ラピア・ピアドゥ線	事業者	京都市	醍醐コミュニティバス	町会長連合
雫石町	あねっこバス	NPO・自治体	京都市	よるバス	商工会
石巻市	いない号	地元区長連	淡路市	長沢ミニバス	自治会・町会
山形市	スマイルグリーン	町会長連合	神戸市	住吉台ぐるくるバス	事業者
川西市	乗合タクシー	自治体	広島市	やぐちおもいやりタクシー	事業者
土浦市	キララちゃん	NPO	山口市	サルビア号	住民
龍ヶ崎市	龍ぐらバス	自治体・事業者	山口市	阿知須コミュニティタクシー	自治会連合会
市原市	あおばす	自治会・町会	高松市	まちバス	商工会
八王子市	山間地域でのバス路線	自治会・町会	豊前市	豊前市バス	自治体
川崎市	コミュニティバス	自治会・町会	北九州市	枝光やまさか乗合タクシー	地元運営委員会
新潟市	住民バス	住民	有田町	有田町コミュニティバス	自治体
中川村	自家用有償運送	自治体	水俣市	みなくるバス	自治体
野々市町	のっぴ	自治体	宇佐市	ふれあい号	自治体
西日南市	生活バスよっかいち	NPO	長崎市	乗合タクシー	自治体

『地域の交通課題』は、先行事例が導入された背景を整理し、「交通空白地域・不便地域対策（広域型・個別地域対応型）」や「移動制約者への対応」などの5類型に分類する。また、『地域形成状況』は、市街地形成状況をあらわす「ニュータウン（以下、NTと略す）・団地型」や「山間孤立地域型」などの5類型に分類する。これらの各類型に基づいて対応組織を整理した抽出マトリックス(表-2)を考案した。

リックス(表-2)を考案した。

なお、「中心市街地型」の地域形成状況下では、「交通空白地域・不便地域対策」などの交通課題は生じないため、対象外となる。

表-2 対応組織抽出マトリックス

	地域形成状況(対応組織形態数)				
	NT・団地型(1.3)	一般市街地型(1.0)	山間孤立地域型(1.4)	集落点在型(1.6)	中心市街地型(1.0)
交通空白地域・不便地域対策(広域型)		・町民代表	・町会長・区長連合	・町会長・区長連合 ・社会福祉協議会 ・老人会 ・自治会・町内会 ・NPO ・PTA	
交通空白地域・不便地域対策(個別地域対応型)	・自治会・町内会 ・町会長・区長連合	・自治会・町内会 ・NPO	・自治会・町内会 ・社会福祉協議会 ・町会長・区長連合 ・老人会 ・NPO	・自治会・町内会 ・町会長・区長連合	
移動制約者への対応	・自治会・町内会 ・町会長・区長連合 ・NPO	・自治会・町内会 ・町民代表	・自治会・町内会 ・社会福祉協議会 ・町会長・区長連合 ・老人会 ・NPO ・PTA	・町会長・区長連合 ・自治会・町内会 ・老人会 ・NPO ・PTA	先行事例から抽出されず
既存公共交通の利便性向上	・商工会 ・社会福祉協議会	先行事例から抽出されず	・自治会・町内会 ・社会福祉協議会 ・町会長・区長連合 ・NPO	・町会長・区長連合	・NPO
地域振興・商業活性化					・商工会 ・NPO

b) 抽出マトリックスの適用方法

抽出マトリックスの適用方法は、官民協働型の公共交通づくりを行いたい対象地域において、住民意識調査等により『地域の交通課題』を明らかにした上で、人口分布や土地利用状況などの『地域形成状況』から、抽出マトリックスを介して対応組織を抽出する。

例えば、交通空白地域・不便地域対策(個別地域対応型)が必要な集落点在型の地域においては、公共交通づくりを協働で行う対応組織として「自治会・町内会」と「町会長・区長連合」が抽出される。

(3) 地域の実情に応じた展開

展開手順は、図-1のstep.2に示す4つの枠組みで構成しており、内容を整理すると次のとおりである。

- ① 対象地域で活動している既存組織の把握と、活動目的や活動範囲を整理する。
- ② 対応組織が複数存在する対象地域では、既存組織の活動範囲、活動目的および交通施策等を考慮して協働先の優先順位を定める。この際、1事例あたりの対応組織の平均数が1.6と最も高く、組織間連携が必要となる「集落点在型」では、既存組織の活動範囲や目的を相互補完する組み合わせで優先順位を付け、順位が高い対応組織から働きかけを行う。
- ③ 働きかけを受けて、対応組織が地域の公共交通の導入や底上げ等を検討する取り組みに発展することができれば適合組織の抽出となる。
- ④ さらに、適合組織が中心となって地域の交通問題を提唱し、地域住民を巻き込んだ組織形成を図ることによって「適合組織を介した協働体制の展開」となる。

3. ケーススタディ

(1) 対象地域の概要

本研究で対象とする市原市三和地区は、海上・光風台・市西・養老の4地域で構成され、団地として整備された光風台地域を除き、農村集落が点在する地域である。居住地域における公共交通機関のサービス圏カバー率は48%であり、交通空白地域が広範囲に分布している³⁾。

また、バス路線が通っている光風台地域は、市原市が定める交通空白地域に該当していないものの、路線バスの利便性に課題が生じている地域である。

本研究では、三和地区の4地域を対象地域として、前章で考案した官民協働体制づくりの展開方法を適用する。4地域の位置と社会指標を図-2に示す。

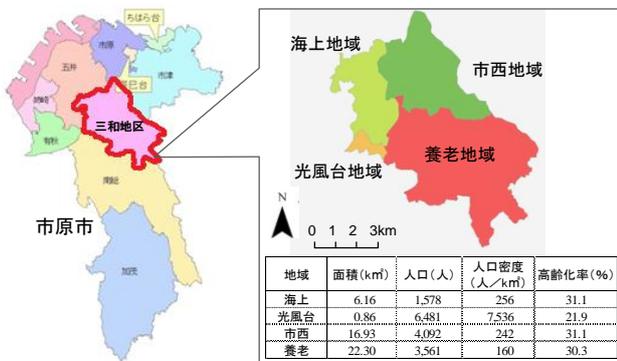


図-2 三和地区の地域区分

(2) 抽出マトリックスの適用

三和地区の全世帯を対象にアンケート調査を実施し、4地域の交通課題の把握を行った。各地域の交通課題は、海上・市西・養老の3地域では「交通空白地域・不便地域対策(広域型)」, 光風台地域は「既存公共交通の利便性向上」に該当した。地域形成状況については、海上・市西・養老の3地域は「集落点在型」, 光風台地域は「NT・団地型」に分類される。

これらの『地域の交通課題』と『地域形成状況』に基づき、抽出マトリックスを用いて各地域における対応組織を抽出したところ、光風台地域では「商工会」と「社会福祉協議会」の2つの対応組織が、海上・市西・養老地域では、「町会長・区長連」、「社会福祉協議会」、「NPO」等の6つの対応組織が抽出された。抽出マトリックスによる対応組織抽出結果を表-3に示す。

表-3 抽出マトリックスによる対応組織抽出結果

	光風台地域	海上・市西・養老地域
地域の交通課題	既存公共交通の利便性向上	交通空白地域・不便地域対策(広域型)
地域形成状況	NT・団地型	集落点在型
対応組織	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 商工会 ▶ 社会福祉協議会 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 町会長・区長連合 ▶ 老人会 ▶ NPO ▶ 社会福祉協議会 ▶ 自治会・町内会 ▶ PTA

(3) 既存組織の把握と対応組織の優先順位

三和地区の既存組織として、各町内会、町会長連合、商工会、老人クラブ、NPO、小域福祉ネットワーク(以下、小域ネットと略す)が活動を行っている。

なかでも小域ネットは、社会福祉協議会の下部組織として地域毎に設置され、地域福祉活動を展開しているとともに、町内会、PTA等の調整を行っており、地域レベルで意見集約を図る組織として機能している。そこで、三和地区の交通課題を解消するための施策展開に適合する対応組織として小域ネットに着目し、働きかけの優先順位が最も高い対応組織として選定する。

(4) 適合組織の抽出と協働体制の展開

本節では、抽出マトリックスによって明らかとなった対応組織に対して実際に働きかけを行い、地域の公共交通の導入や底上げ等を検討する適合組織として抽出できるか否かを検証する。

対象地域は、既存公共交通の利便性向上が交通課題でNT・団地型(以下、「利便性向上-NT・団地型」と略す)に分類された光風台地域と、交通空白地域・不便地域対策(広域型)が必要な集落点在型(以下、「広域対策-集落点在型」と略す)の3地域の中から、人口密度が最も低く交通需要が点在している養老地域の2地域を選定し「利便性向上-NT・団地型」と「広域対策-集落点在型」の組み合わせ毎に検証する。

なお、「広域対策-集落点在型」の海上地域と市西地域については、抽出した対応組織に対して、交通課題への意識などをアンケート調査より明らかにする。

a) 「利便性向上-NT・団地型」の検証

光風台地域の対応組織としては、優先順位が高い小域ネット(社会福祉協議会)と商工会が抽出された。光風台地域は、地域内に商業施設が少なく、商工会関係者と連携が難しい。そこで、小域ネットに対して地域の交通課題解決へ向けた取り組みへの働きかけを行った。

小域ネット光風台支部の役員に対して、地域の交通課題や予想される交通問題等の話を持ちかけたところ、丘陵地に開発されて勾配が多い地域であるため、今後の福祉活動への支障を重要課題として位置付けていた支部の活動目的と合致し、小域ネットのメンバーが地域の全世帯に対して呼び掛けを行い「交通を考える勉強会」を開催することとなった。

この勉強会(2011年6月)には、93名の住民が参加し、現状の問題点や地域に適した交通施策についてのワークショップを実施した。さらに、鉄道駅から離れた地域に居住している方や、独居もしくは60代・70代の夫婦世帯の方など、移動手段の確保に懸念を抱いている地域住民が加わり、継続的に取り組む「交通問題検討委員

会」が発足（2011年10月）した。その後、交通問題検討委員会とバス事業者による既存公共交通の利便性向上を図るための懇談会が実施（2012年2月）され、バス増設や住民要望に応じたダイヤ設定等の改善に向けた継続協議の場が展開されることとなった。

このように光風台地域では、適合組織を介して協働体制を展開することによって、地域住民と交通事業者を巻き込んだ活動へと発展した。

b) 「広域対策—集落点在型」の検証

・養老地域

養老地域は、地域形成状況が集落点在型に該当しているため、対応組織の組織間連携が必要な地域である。

地域の実情をみると、地域全体に交通空白地域が広がっているが、個別地域毎にトリップの質や交通課題への認識が異なっている。そこで、優先順位が高い小域ネット養老支部を、地域全域を統括する組織として位置付け、個別地域の意見集約を図ることが可能な各町会を連携先として抽出した。

さらに、公共交通の現状や課題を周知し、地域の交通課題への対応を打診したところ、「交通問題専門委員会」が発足（2011年10月）され、継続的に協議を重ねていくことが小域ネットと各町会の間で確認された。

・海上・市西地域

海上・市西地域において抽出された対応組織を対象に、地域の交通課題への取り組み意識と、組織間連携に関する意識を把握するためのアンケート調査を実施した。調査対象は各組織の代表者・役員 57名、回収率は44%であった。

対応組織別の「交通課題に関する意識」を図-3、「組織間連携に関する意識」を図-4に示す。

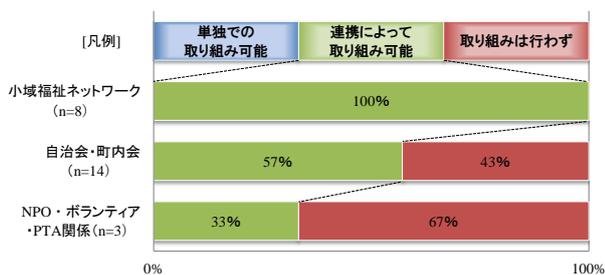


図-3 地域の交通課題への取り組み意識

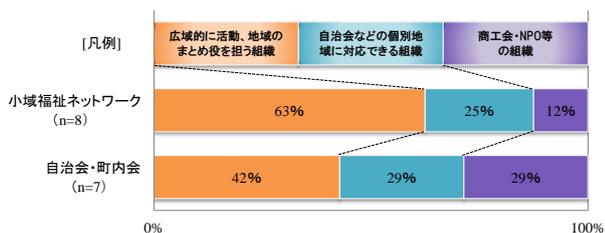


図-4 連携先として望ましい組織

調査結果の主な特徴は次のとおりである。

- ① 対応組織単独で地域の交通課題に対する取り組みを行える組織はない。特に、NPOやボランティアなどの組織は、交通課題に対しての活動を行えないという意識が67%と高い。
- ② 小域ネットや町内会では、他の組織と連携を図ることで取り組みを行うことが可能であるとの意識が小域ネットは100%、町内会は57%と高い。
- ③ 他組織と連携することで取り組みを行えると回答した組織に対して、連携先として望ましい組織を伺ったところ、「広域的な活動を行い、まとめ役を担う組織」との連携を望んでいる。

これらの調査結果は、抽出マトリックスで組織間連携の必要性を示した「集落点在型」の地域形成状況下において、地域の交通課題に取り組み際に、組織間での連携を図らざるを得ない現状であり、広域的に活動している組織が調整役として介入することで、協働体制の展開を図れる可能性を示したものである。

(5) ケーススタディのまとめ

本章では、市原市三和地区をケーススタディとして、官民協働体制づくりの方法論が機能するかを確認した。

「利便性向上—NT・団地型」では、対応組織を選定し、働きかけるまでの手順を導き出すのは比較的容易であった。これは、該当地域が住民の入居時の属性や公共交通に対する意識に類似したまとまりのある地域性を有し、公共交通に対する取り組みを行う際の住民意識の共有、ならびに官民協働へ向けた体制への展開が図りやすい地域であることが要因となっている。結果的に「適合組織を介した協働体制の展開」が図れ、官民協働の展開方法としての有効性が確認された。

「広域対策—集落点在型」では、対応組織の組織間連携が必要であるため、協調意識を醸成させる手順（適合組織の抽出）に労力を要する。しかし、高齢化が進んでいる集落などでは、地域の問題を内在化してしまう傾向にあることや、自治体の財政上の制約などを考慮すると、エリア的な交通課題に対して広域的に活動している組織と個別地域に対応できる組織との連携を図り、地域の交通課題を共有することが重要となる。このような組織間連携を行うことによって、地域全体としての交通課題が顕在化され、「協働体制の展開」に向けて、地域住民を巻き込んだ活動に展開できることが明らかとなった。

4. まとめと今後の課題

本研究では、官民協働型公共交通の先行事例を基に、連携先を明らかにする抽出マトリックスを考案し、官民協働に向けた体制づくりの展開方法を提案した。

ケーススタディを通して、

- ① 抽出マトリックスによる組織間連携の妥当性
- ② 「地域の交通課題」と「地域形成状況」を基に抽出した対応組織が、地域の実情を踏まえた適合組織として発展
- ③ 適合組織を介した協働体制の展開

の3つを検証することができた。

これらの結果は、官民協働型公共交通を展開したい複数の地域を抱える自治体において、地域毎の実態や特徴に即した協働体制の展開を支援するアプローチ方法であることと、地方行政に求められている効率的な行政運用に資する展開方法であることを示している。

今後は、協働体制の継続評価と実際に公共交通システムを運行させる際の機能評価から、公共交通を展開する一連のアプローチ方法としての構築が必要である。

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 総合政策局 交通計画課：地域公共交通の活性化・再生への事例集，2008.3.
- 2) 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.
- 3) 市原市：市原市交通マスタープラン 2010～2019，2010.5

A Study on the Use of Resident Organizations for Public Transportation of the Public-Private Collaboration Type

Yuji YASUDA, Takahiro FUJII, Keiichi HIGUCHI and Eriko TANAKA