

「真の利用者」による公共交通維持のあり方について —九州の事例から—

大井 尚司¹

¹非会員 大分大学准教授 経済学部経営システム学科 (〒870-1192 大分県大分市旦野原700番地)
E-mail:ooi-hisashi@oita-u.ac.jp

地域公共交通活性化再生法の施行・改正とそれを受けた財政支援制度を活用して、全国的に地域の「おでかけ」を地域で考える取り組みが進められているが、これらを考えるうえで課題になるのが、地域住民、とりわけ「真の利用者」が地域交通の維持にどの程度積極的に取り組める体制ができているかと、そのような体制を行政やその他ステークホルダー等が支援できているかという問題である。

本研究では、九州内における「真の利用者」が参画した地域の「おでかけ」維持のあり方を事例から考察し、そのような取り組みを行政やステークホルダー等がどのように支援すべきかを検討するものである。

Key Words : “Real” user, stakeholder, rural transport management, organization economics

1. はじめに

2007年に施行された地域公共交通活性化再生法（以下活性化再生法）や、本年度成立予定の交通政策基本法案では、地域公共交通に関係するすべてのステークホルダーが何らかの責務を負って積極的に関与する必要性があることが示されている。とりわけ、必要なステークホルダーとなるのは、自治体でも交通事業者でもなく、利用者であるといってもよいであろう。

こういった利用者主導の地域公共交通の維持や、そういった維持体系整備については、数多くの研究が存在する。例えば、事例ベースでの研究としては、津軽地区の事例が山下¹⁾に、能登地区の事例が高山²⁾に、NPO主導のバスの先駆となった四日市の事例が加藤ら³⁾に、和歌山の事例が辻本・西川⁴⁾に、英国の事例が寺田⁵⁾にそれぞれ取り上げられている。また、住民主導による地域公共交通の維持において住民の反応や受容意識などの態様に注目して分析したものに、谷本ら⁶⁾や川端ら⁷⁾、古川・橋本⁸⁾があげられる。さらに、適切な運営形態や組織の面から考察したものとして、福本⁹⁾や谷内ら¹⁰⁾、福本・加藤¹¹⁾¹²⁾があげられる。このほかにも、利用者を巻き込んだ取り組み事例などは枚挙にいとまがない。

こういった研究の分析視角に加え、今後は「利用者」をいかに把握するか、特に「真の利用者」の見極めが重要になってくると考える。

本研究では、大分県内における「真の利用者」を地域

公共交通の維持に参画させる取り組みについて整理するとともに、これまであまり先行研究で行われてこなかった組織の経済学の視点を取り入れ、「真の利用者」が地域公共交通の維持にステークホルダーとして参画するうえでの課題を考える。

2. ステークホルダー参画に関する理論的問題点の整理

地域公共交通に限らず、ステークホルダーの参画に当たっては、それぞれのステークホルダーの行動原理を把握する必要がある。ここでは、組織の経済学の理論から、赤井¹³⁾などを参考に、ステークホルダーが地域公共交通の運営等に参画する場合の問題点を整理しておきたい。

(1) 情報の非対称性

地域公共交通の維持にあたっては、当該地域の需要・利用状況、路線ごとの収支の状況、現在の公的補填・支援の状況、などの情報が必要である。これは、行政・事業者双方が出さねばならず、場合によっては住民からの情報提供も必要になる場合がある。

行政の側は、交通問題に関して精通した専属のスタッフを配置できるところが少ないため、情報収集の能力はおのずと制約を受ける。さらに、事業者のデータが充分に開示されていないか、さもなければ入手が困難なケー

スが多いため、当該地域の住民はもちろんのこと、行政も十分な情報を得られないことが多い。

このような状況であれば、例えば路線廃止の影響を受ける地域の住民は、なぜ廃止になるのかについての十分な情報が得られず、実態は伝わらない。ただ、仮に十分な実態について情報が得られたとしても、今度は例えば代替交通に関する議論の場や交渉の場について住民が情報を得ているわけではなく、どのように努力すれば実態を改善できるのかを知りえない。結果、住民は路線廃止などを通告されても情報やなす術もなく、結果的に陳情や補助金支出を求めるという選択肢を取らざるをえない。

事業者も、住民や行政との間に同様の情報非対称性が存在しうる。例えば需要の動向、住民行動のパターン、行政の方針などである。

いずれにせよ、情報の非対称性の存在が、各主体における議論の支障になっている点は否定できないと考える。

(2) 補助金制度によるソフトな予算制約の問題

地域公共交通の維持については、採算性原理ではすでに不可能な状況になっていることがほとんどであり、公的助成に依存せざるをえない。とはいえ、その助成によって維持を非効率なものにすれば、地域（住民）の厚生水準は最大化できない可能性がある。女性を出す側も、受ける側も、ソフトな予算制約の問題がおきないような制度設計ないしは運用を行う必要があるということが課題の一つである。

コルナイ¹⁴⁾によれば、企業が（特に産出物について）価格決定可能であり（価格決定者）、租税システムに企業が影響を及ぼすことができ、政府からの補助金が存在し、信用がソフト（ゆるやか）であり、外部からの投資金融が存在する場合には、価格や租税、補助金を通じて予算制約は緩くなる状況がおき、これを「ソフトな予算制約」と説明している。

このソフトな予算制約は、交通事業者に起きやすい問題である。すなわち、仮に損失が出て補助金で救済される可能性があるため、効率化することによる利益が効率化を行っている主体に帰着せず、効率化のインセンティブが低くなる。この点を理論的に検証した柳川¹⁵⁾によれば、公的企業組織の利益が経営者の努力によって左右される場合で、政府が救済するオプションが含まれると、経営者は私的利益の最大化をはかり、政府が望ましいと考えている水準より低い努力水準を選択する。そして政府は、正の利益が得られる限りそのような企業でも救済する行動に出るといった結果が得られている。

(3) 事業者と利用者双方におけるエージェンシー問題・モラルハザードの発生

地域公共交通の維持においては、事業者・利用者・自

治体のそれぞれの利益最大化を図るあまり、それぞれの努力する方向性が異なるか、互いの経行動原理に関心を持たなくなる可能性がある。このような問題は、エージェンシー問題ないしモラルハザードの問題として指摘されている。この問題は、NPOなどの営利を目的としない企業体や、政府と民間企業の共同出資企業（第三セクター）が関係するケースで起きやすい。

プリンシパル（所有者）は、エージェント（経営者）が政策目的を達成してくれるか否かに注目しているため、エージェントのスキルや経営効率性への注目は相対的に弱まる。しかも、経営効率化や厚生水準最大化の努力とアウトプットが必ずしも連動していないため、エージェントに努力させようとする制度設計は困難である。また、プリンシパルの一部を構成する国民ないし住民は、納税を通じて当該企業のコストを間接的に負担しているが、直接の所有者（株主）ではないため、当該企業に対する直接のコントロール権はない（所有権の拡散の問題）。さらに、エージェントの経営能力が低く非効率を発生させても、民間企業と異なり株価のような経営圧力がかかるメカニズムがないため、経営努力へのインセンティブに乏しくなる。以上のことから、エージェントとプリンシパルの利害が一致せず、エージェンシー問題ないしモラルハザードが発生することになる。

この問題を地域公共交通の維持にあてはめた場合、利用者のエージェンシー問題（モラルハザード）の発生が最も深刻な問題であると考えられる。地域公共交通の維持に関して必要な補助金の出所は税金であるが、このことがエージェンシー問題ないしモラルハザードの発生につながっている。すなわち、納税している以上は自身の居住する地域にサービスが提供されて当然と考えるため、自己利益の最大化のためにサービスの提供を（過大なまでに）要求する行動に動く。しかし、そのサービスの利用水準が直接自身の利益・不利益（たとえば負担する税金の増額ないし減額）にはならないため、利用してもしなくても関係ないと考えて関心が薄まることになり、やがて『「利用しない」利用者』のための地域交通となってしまう。こういった問題の解決に事業者や自治体が努力しても、事業者や自治体（の職員）の利益に直接反映されるわけではないため、問題が起きない程度に対応することになり、地域公共交通の維持に関する取り組みに主体性をもって対応することが期待できない可能性がある。

なお、納税の問題に関して、納税額（負担）と要求サービス水準の間にかい離が出てしまうことも問題になる。高齢者が多い地域では、個々人の納税額は極めて低額に抑えられている反面、医療、生活交通、福祉など提供すべき（必要な）サービスの量は多くなる。受益者負担を徹底させるならば、税負担を今以上に増やす必要があるが、現行の税制度では不可能である。現行の制度を

前提にする限り、負担とサービス水準の間のかい離が避けられず、利用者が過度なサービス水準を要求するようなことがあれば、利用者（住民）側のサービス提供に関するモラルハザードが起きる可能性は避けられない。

(4) 補論：リスク分担の観点から見た各主体の特性と課題について

最後に、計画・運営の主体選定について、リスク分担の観点から考察することにした。各組織形態にどのような利点と問題点があるのかを、リスク分担の観点からまとめると、以下のように整理できる。

公共セクターは、住民からも事業者からも基本的には中立であり、特に不採算であるが必要なサービスの維持には、財政面での担保というリスク負担能力を持つため好ましい主体であると考えられる。ただし、計画や調整の主体としては適切であるが、運営主体になった場合、コスト削減の努力をしても努力した自らには利得として反映されないため、コスト感覚に乏しい面が強く出てしまう可能性が高く、ソフトな予算制約の問題を引き起こす可能性というデメリットはある。

次に民間事業者（バス会社やタクシー会社）は、基本的には採算性・営利性を追求することが目的である。それゆえ、不採算（赤字）の部分を少なくする効率化インセンティブが働き、またサービス改善に努力しなければ信用を失うというリスクを抱えている。この「効率化」は主に費用面の効率化であるが、コストダウンのみに走る場合、サービス提供水準や安全に関して問題が生じ、品質面での信用を失うという点では問題もないわけではない。ただ、特に既存のバス事業者・タクシー事業者は、長年の運行に関する実績から、バスやタクシー等の公共交通機関運行受託サービスを担えるだけの品質・水準を（全部の事業者というわけではないが大多数）確保できる可能性は今のところ最も高いと考えられる。その意味で、効率化、サービス改善に対するリスク負担能力があると考えられる。

最後に、NPOなどの「共」セクターについてである。Picot et al.¹⁶⁾によれば、NPOには情報の非対称性を処理するために、残余請求権を放棄する（つまり非配分制約）ことを制約として持っていることがメリットである一方、真の所有者が存在しないため効率化（利益最大化）インセンティブが存在しないこと、給与や職務上の怠慢という形でスラックが発生しやすいこと、残余に関するリスクを専門的に負う当事者が存在せずリスク分担ができないこと、がデメリットであると指摘している。

運営主体や計画主体の選択などの問題を検討する際には、NPOなどの「共」セクターを含めた三者で議論すべきとの見解は理解しつつも、リスク分担能力の有無と、それぞれの組織面での特性を生かした役割分担を行わな

い限り、持続可能なサービスの提供に支障を来すことは十分に留意すべきであると考えられる。

ここでまとめとして、次章以降で述べる住民参画や非営利組織による運営・組織上の問題について整理しておく。非営利組織が経営に参画した場合、利益の帰属が曖昧になるという問題点が存在することは重要な問題である。また、例えば株主などの形態で市民参加型の地域公共交通の運営がとられる場合があるが、利益の帰属に係ったエージェンシー問題は若干解決するものの、所有権の拡散の問題は依然残ることは注意すべきである。経営形態の問題は鉄道の持続可能性とは別の問題であり、「第4セクター」（NPO）や市民参加を礼賛するような主張の中にある、経営形態の問題と持続可能性の問題を混同した判断や、既存の理論や組織等の問題点等を考慮していない点は、説得力を欠くばかりか大きな問題があると考えられる。

日本では、現在交通事業の運営は基本的に市場に委ねられているが、特に地方部分の公共交通事業を維持していく上では、公共（政府）の役割が今後大きくなることが予測される。人口減少や少子化により公共交通の利用者が減少して事業としての継続が厳しくなる一方、高齢化に伴い公共交通の顕在的・潜在的な利用者、とりわけ移動制約者への足の担保は必要になってきており、公共（政府）が責任を持って担わざるを得ないからである。したがって、市場の失敗があるから政府に任せるべき（行政が責任を持つべき）であるとか、政府の失敗が大きいため市場に任せるべきであるといった、両極端な議論は決してすべきではない。市場でできる部分も、市場でできない部分も、双方とも交通の場合多々見られる。単純に市場または政府の一方に任せるという発想ではなく、市場の失敗が出る分野に政府が介入するとしても、政府の失敗を小さくすべくたとえば民間委託してインセンティブに応じた補助金を交付する方法や、第三セクターのような中間的組織に任せる方法も選択肢としてはあってしかるべきである。日本におけるあらゆる事業の運営形態の選択において、このような議論がないのは問題である。

3. 大分県内における「真の利用者」が参画した地域公共交通維持の取り組み事例

前章では、各組織における行動原理の問題点について整理した。行政や事業者の行動に関しても問題はあがるが、これらの主体に依存するだけでは地域公共交通の維持は困難であり、利用者が主体となって取り組もうとするインセンティブをどの程度引き出し、行政や事業者がそれをサポートすることが今後必要になってくると考える。

ここでは、そのような動きを見せている大分県内の取り組みから、大分市と豊後大野市の事例を紹介したい。

(1) 大分市「ふれあい交通」における「地域検討会」

a) ふれあい交通の現状と実証実験・アンケート分析の結果

大分市では、交通空白地対策として、路線バスのバス停に接続する予約制の乗合タクシー「ふれあい交通」を2004年6月から運行しており、7地域16路線、年間登録者数は約500人、延べ利用者数は約20,000人の実績である。なお、ふれあい交通についての詳しい説明は椋野・脇野・大井¹⁷⁾、小畑・大井¹⁸⁾、大井¹⁹⁾²⁰⁾に譲る。

この「ふれあい交通」について、提供されるサービス水準が近年利用者のニーズと合わなくなったことへの不満が顕在化してきたことから、市内3地区を対象にして、2009年9月～12月にかけてアンケート調査を実施し、運行日数と便数を大幅に増加させる実証実験「新コミュニティ交通」を2010年10月から2012年3月まで行った。しかし、増便実験の結果、利用登録者は増加したものの、増便された曜日・時刻にはほとんど利用されず、従来の運行曜日・時刻の利用がほとんどであった。利用者行動についても、固定客の分散が増便された時間帯に若干おきた程度で、新規利用や利用者の拡大にはつながらなかった。つまり、実際の利用者の行動態様は実験前とほとんど変化しておらず、アンケート調査の結果とは大きく異なるものとなった。

そこで、この要因を分析すると、いくつかの「当然」と考えていた前提が、特に以下の2つの点で成立していないことが明らかになった。

第一に、アンケート調査の回答者が実は「真の利用者」ではなかった可能性が高いということである。今回実証実験前に実施したアンケート調査は、実際の公共交通利用者に回答していただくようお願いしたうえで、世帯ごとに配布したものであった。アンケート調査の質問票は個別の生活行動の実態を細かく聞くものがあり、回答すべき分量や調査票の設計上、高齢者に負担であった可能性が否めない。事前に内容や調査票の設計に当たっては配慮していたが、事後の聞き取りでは、真に回答を得たいとしていたターゲット層にとっては答えづらいものであったとの声を聞いている。また、回答に当たっては回答のその場に立ち会っていないため、世帯の他の人が回答していてもその真贋を確かめることは不可能である。こういった事情から、アンケート調査の回答結果（から得た意見）が、「真の利用者」の意見ではなかった可能性が指摘できる。

第二に、住民の意見を聴取する場としての「住民説明会（大分市の場合地域協議会）」における参加者の実態である。事後の聞き取りによれば、公共交通の「真の利

用者」が意見表明できる機会としてのこういった場に、開催会場までの公共交通（移動手段）がなく参加できない実態があった。地域の中心部で行われる公民館などで開催していたため、地域住民は「行くことができる」という前提があったが、実際参加している人の多くは自ら移動できる手段を持っている人か、そういう人の力を借りられる人に限定されていたというのが実態であった。もちろん、将来的に自家用車の運転等ができなくなり移動手段が必要になるという意味では、潜在的な公共交通の利用者でありうるが、少なくとも協議会開催の時点では「真の利用者」ではなく、『「利用しない」利用者』に過ぎないため、自ら利用やコストなどの負担をするというインセンティブが生まれにくく、サービスの供給水準の決定に関してモラルハザードが起きる可能性が高い。こういった意見が強く出る可能性のある地域協議会の場合では、「真の利用者」が意見を言いつらくなり、「真の利用者」の声が反映されにくかった可能性が指摘できる。

b) 「真の利用者」ニーズの把握のための「地域検討会」への発展とその効果

実証実験及びアンケート調査の結果や、これまでの地域に対する説明の取り組みから、『「利用しない」利用者』ではなく「真の利用者」の声を受け止め、改善につなげていく仕組みが必要との認識に至った。

ここで問題になるのが、「真の利用者」の把握と、その人たちを集めてどのような地域公共交通の維持の仕組みを構築するかである。「ふれあい交通」は利用者が登録者に限定されること、予約制で誰がいつどの便に乗っているかも把握できることから、ヘビーユーザーすなわち「真の利用者」の把握は容易であった。そのため、この方々に丁寧に声を聴く仕掛けを構築することが、「真の利用者」の意思が反映される仕組みには不可欠になる。ただ、地域協議会のように、会場に出向くことができない層に参加してもらうことが必要であることと、ヘビーユーザーでないが利用している人との機会の均等化を図る必要もあり、そういった人が意見を出しやすくするための仕掛けが必要であった。このような検討から生まれたのが、ヘビーユーザーを中心に「真の利用者」のみで構成される「地域検討会」の取り組みである。

地域検討会の立ち上げ前から、地域に出向いて地域公共交通の議論を行っていた仕組みとしては、「地域協議会」という仕組みがあったことは前述したとおりである。これは、地域に行政が出向いて地域公共交通の実態を説明するという意味においては「地域検討会」と同じような取り組みである。ただ、大きく異なるのは、非利用者（『「利用しない」利用者』）も含めた地域住民全体に対しての「広報」的要素が大きい点は、地域検討会と異なっている。

「地域検討会」には大きく2つの特徴がある。

一つは、運行地区内の登録者・利用者で利用頻度の高い人（つまり「真の利用者」）のみを集めて、「真の利用者」の目線での実態の聞き取りを行う場としていることである。行政からは現状の利用状況や、接続する路線バスのダイヤ改正に合わせた改善等の情報提供は行うが、現在の運行ダイヤの課題や利用の実態を利用者の視点から伺うことを中心にしており、一方的な説明の場とはしていない。地域の公民館等にも集まってもらうための交通手段がないことにかんがみ、検討会の際は行政の負担により送迎を行っている。なお、意見を発しやすいようにするため、地区の自治委員も出席することになっている。

もう一つは、地域検討会に増便やダイヤの改定などの検討・協議を行う権限を付していることである。ふれあい交通には、利用実態に応じて増減便の判断を行うトリガー制度を導入しており、基本ダイヤを1週当たり6便とし、往路の利用者が1日当たり9名を超える場合は最大3便の追加ができる一方、利用状況が芳しくない場合は休止する条件になっており、地域に対して利用促進を促すようにしている。その利用促進の一環として、生活状況に合わせたダイヤ調整を地域検討会で行っており、運行曜日を週2回から3回あるいは1回にした例や、運行日によって復路の便数を増減させるようなダイヤ改定を、検討会の協議で決定している。真の利用者の多くは高齢者であり、生活習慣を変えることが難しいという声もあってダイヤを大きく変えないところもあるが、病院や目的地施設の営業時間の実態に合わせてダイヤを変えた地区も少なくなく、利用が増加して増便できる権利を行使した地区もある。

地域検討会の効果は、上述の2つ目の特徴である、ダイヤ改定の権限を地域に持たせて利用を促進する仕掛けにしていることが最大の効果である。また、声の大きいだけの『「利用しない」利用者』を排除して真の利用者のみの組織とし、利用の実績によって地域の交通を変えることができるというインセンティブを地域に与えたことは、地域が自らの移動手段の確保維持に主体的に取り組む必要性を認識させた点で効果があったと考える。先にも述べたとおり、2012年度から導入したこの地域検討会により、さっそく利用結果を受けてダイヤを改定した地域もあり、その流れは2013年度も続いている。バスダイヤとの調整や運行管理上の問題があり、ダイヤの素案は行政が構築するものの、あくまで選択肢を用意するだけであり、より利用しやすい交通へ向けての改善についてはあくまで地域の「真の利用者」が決定している。

c) 「地域検討会」の課題

今後の課題として、第一に地域が自ら検討会を開催するほどの自立した組織にまでは成熟しておらず、検討会の開催は行政が主導になっていることがあげられる。地域公共交通の確保・維持においては、住民の積極的な

参画が望まれるが、地域検討会も今後は行政がお膳立てしてから動くという形態を脱して、地域自らが地域の公共交通を支えるために議論・提案していく組織への発展が望まれる。

第二に、現在のふれあい交通を自立可能な状態にするには負担の議論をどうするかが避けられないが、その議論まではできていないことである。実証実験前のアンケート調査における地域公共交通の必要性和支払意志額との間のかい離（維持に対して負担をすることへの抵抗）を考えると、今後は地域の公共交通のありかたや意識啓発を自発的に行い、さらにはコミュニティ交通が自立できるようにしていく必要がある。たとえば、島根県飯南町や福岡県大野城市のように、自治会が自ら運転手ボランティアを出して運行しているケースでは、地域が自ら需要開拓と財源確保のために動き、病院等の利用目的の地（先）をも巻き込んだ利便性向上策に発展させ運行に関して自立した真の地域主導・住民主導の交通を構築している。また、大分市内の広内地区では、路線バスの廃止に直面して、地域の生活と持続可能性を考えて、自治会費からバスの運行補助を自主的に行っており、負担によって地域公共交通の維持に地域が責任を負うことを明確化している取り組みを長く続けている。このような策は「真の利用者」が得意とするところであり、地域検討会が自主的に動くことで、地域の自立を図るきっかけになると考える。

第三に、過疎地振興との関係で、地域検討会は交通を検討するだけの組織ではなく、コミュニティの維持・形成や医療・福祉などとの連携も考えた組織に発展させる必要があるということである。地域検討会の意見では、ふれあい交通の効果あるいは評価の一つとして、その移動の車中ないし待ち時間等が会話やコミュニティ形成の場になっているということが挙げられている。本来、交通は本来の目的があつて派生需要として利用されるものだとしてされているが、このような過疎地の生活交通は、藤原²⁾が指摘するように実は交通そのものが本源的需要になっている可能性がある。現在、過疎地の公共交通の使われ方の主目的は通院であるが、高齢者の通院の増加は、高齢者の医療費の個人負担が非常に低廉であり、税負担額が非常に低いことから、自治体にとっては収入（負担）分以上の支出を余儀なくされ、現在の自治体財政や住民の経済活動に悪影響をおよぼす。そこで、このような負のスパイラルを断ち切り、社会参画や健康増進などの目的をつくりそれに積極的に参画することで、移動サービスへの需要が発生させることで、コミュニティ・地域の持続可能性を図る必要がある。こういった観点から、地域交通を絡めた地域計画・地域政策（福祉、文教、社会活動など）のあり方に踏み込んでいき、関係主体や関係政策が連携する場をつくっていくことは、今後の過疎

地振興を支える地域交通のあり方として重要になると考える。大井ほか²²⁾では、アクティブ・エイジングを支えるための地域交通の役割について整理しており、日本におけるアクティブ・エイジングを支える地域交通の役割の方向性について、ライフスタイルの変化への対応の課題、移動目的づくりと社会参加のありかた—医療・福祉・コミュニティに関する課題、都市・地域計画上の課題—オールド・ニュータウン化への対応等の課題、について言及しており、WHO（世界保健機関）のアクティブ・エイジングに関する議論でも地域振興と交通の問題は重要なテーマになっていることを指摘している。

(2) 豊後大野市における取り組み

もう一つの事例として、市町村合併による交通体系整備の過程で、真の利用者の参画に関する取り組みを行っている豊後大野市の事例を検討する。

a) 豊後大野市における地域交通の協議組織の課題

豊後大野市は、5町2村を合併して生まれた市であり、それぞれの旧町村がいくつかの生活圏に分かれている特性を持つことから、合併後の地域公共交通体系の構築には課題が少なくなかった。とりわけ、各町村で独自に行われているバス（スクールバスや福祉バスなど）や移動支援のサービスについて、サービス水準の統一化を図ることが課題になっていた。そこで、国の補助事業を活用しながら、全市的な交通体系の再編にこれまで取り組んでおり、現在では市内の幹線移動を路線バス又はコミュニティバス幹線系統で行い、それにフィーダー路線をつなぐ体系と、路線バスの廃止や交通空白地で道路状況や利用状況の厳しい地域にデマンド型の定時定路線乗り合いタクシーを導入している。

この協議会は、地域間の公平性の観点から、旧7町村から1名ずつ代表を出して構成されており（ほかにPTAと老人クラブが入る）、自治会の代表が入っている。ただ、これらの代表者は現役世代の人が少なく、日常の移動は会議への出席も含め自家用車であり、コミュニティバスやバスの利用者が全くいなかったため、利用者の目線といっても『「利用しない」利用者』の視点でしかなく、地域住民から聞く意見をクレーム的にあげる形で議論が進むことが少なくなかった。また、旧町村の格差が出ている部分もあり、利害関係の対立が起きることもあった。

ここで問題になったのは、協議会メンバーのほとんどが公共交通を利用していないため、地域内の公共交通体系について知識がなかったことと、「真の利用者」の目線がわからなかったことであった。そこで、メンバーの入れ替えに合わせて、協議会前にコミュニティバスの「試乗券」を委員に配布して、代表として出てくる委員自らが「真の利用者」を体験して、議論に臨む仕掛けを

行政の側から実践した。

これにより、その後の議論では「真の利用者」の目線の意見が少しずつ出だすようになり、地域に利用を促すきっかけとなりつつある。まだこの取り組み自体は緒に就いたばかりであり、実際には試乗券を配っても乗らない委員は多く存在した。ただ、地域代表の委員自体が乗らなければ地域住民に利用促進を説得するのは困難であるということ認識してもらうにはよいきっかけとなり、代表としての姿勢を改める取り組みとデータによる説得を継続することで、議会などでも「クレーマー」的な意見がほとんど出なくなったという効果を聞いている。

b) 「真の利用者」による自発的な利用促進の取り組み事例

とはいえ、行政の委員会等で議論するのは住民のほんの一部であり、本来は本当に利用している地域住民、もっといえば「真の利用者」の利用促進をどのようにサポートするかが、地域公共交通の維持における住民参画を積極的にするためにカギとなる。

三重町角門地区では、わずか8世帯15人の住民が、週2日運行のコミュニティバスを利用する頻度が高く、運行日1日当たりの乗客数の平均は10人弱に達している。この地区にはもともと公共交通はなく、最寄りバス停まで15分以上は歩かないといけない交通空白地であったが、コミュニティバスの運行を機に、地域住民で乗って支える機運が高まり、豊後大野市内の全バス停の中でも乗降客数で首位を継続している。

このように、「真の利用者」が地域公共交通の維持に参画する地域に対して顕彰する仕組みを豊後大野市では導入している。ひとつは、バス停コンテストと呼ばれるもので、真の利用者に投票してもらい、バス停の利用環境や維持管理などで優れたバス停を表彰することで、利用環境の維持を図るものである。そしてもう一つは、大分市でも導入されているトリガー制度であり、一定程度の乗車人数が得られなかった場合は、路線の継続を見直すものである。どちらも、地域内で公共交通を維持するために積極的に参画しようという意識の醸成に寄与しており、「真の利用者」を広げる取り組みになりつつある。

c) 「真の利用者」そのものとそのニーズ把握の課題—地域ヒアリングの結果より

豊後大野市の事例は、「真の利用者」の努力に対して顕彰するインセンティブを導入している面と、地域公共交通の維持について協議する仕組みに参画する人に少しずつ「真の利用者」になってもらうための取り組みを行っている点では評価できる。

一方で、筆者および筆者の学生と現地調査を行った限りでは、利用者の極めて少ない地域について「真の利用者」の声が拾えていない実態が確認されたことは課題となっている。地域間公平性の観点からコミュニティバス

を導入したものの、1年間の利用実績で全く利用のない地域に戸別のヒアリング調査を行った結果からは、生活実態とバスの路線がマッチしていないケースや、バス停までのアクセスがそもそもできない事例、将来的な不安はあるが現在は家庭内や近所で移動を支援してくれる状況にあること、などが確認された。このような現状がいられる地域においては、大分市の「地域検討会」のように膝を突き合わせて「真の利用者」ニーズを掘り起こすことが肝要であるが、一方で行政が行うこのような取り組みでは本音の部分話さず、学生という外部の力でもって初めて真の意見が出るということが確認されたことも事実である。そのため、地域特性によっては外部の力を借りることによって「真の利用者」の発掘と定着を図ることも必要であると考える。

4. 「真の利用者」による取り組みをどう支援するか

行政や事業者がすべてをアレンジする形で地域公共交通の維持を行うことは、「真の利用者」にとっても『「利用しない」利用者』にとっても、負担とのバランスからサービス水準の要求に対してモラルハザードが働きやすい。しかし、いきなり「真の利用者」に主導権を全面的に渡しても、真の利用者のできることに限界があるうえ、何らかのインセンティブがなければ交通事業者や行政の方向性との齟齬が生まれ、エージェンシー問題を生んでしまう可能性がある。

そこで、「真の利用者」が地域公共交通の維持に参画してそれに対するメリットを享受できるような制度設計が重要になる。ここでは、九州内の事例から、そのような制度設計を行った事例を取り上げ、評価を行う。

(1) 北九州市「おでかけ交通」の仕組み

八幡東区枝光地区を皮切りに始まった「おでかけ交通」の仕組みは、現在では路線バスの廃止代替も含めた交通空白・不便地における地域公共交通の維持の仕組みとして10年以上運営されているスキームである。

おでかけ交通の仕組みについての詳細は大井²⁹⁾に譲るが、この制度の特徴は、地域住民が必要を感じて議論し、本当に維持していく取り組みを能動的に行わなければ、行政としては「助けない」という仕組みにしていることである。そもそも枝光地区のおでかけ交通は、地域ニーズをタクシー会社の目線で発掘したうえで、地域にとって必要な移動を地域から作り上げたところから生まれており、初期の時点ではイニシャルコスト以外の補助は全くなかった。その後、赤字補てんのスキームができてはいるが、赤字額の削減努力に応じて（正確には赤字

率に応じて）、努力すれば補助金の支給率を上げ、努力が足りない場合は低い支給率になる仕組みを導入することで、利用促進し赤字額を減らそうとするインセンティブを喚起している。こういった制度設計は行政が行っているが、もともと住民から出てきた取り組みの制度化であるため、「真の利用者」の意見が反映される仕組みは最初から含まれており、地域で利用を促す取り組みの実践インセンティブを含めている点で注目すべき取り組みであると考えられる。

(2) 真の利用者に利用を促進させるインセンティブの導入

地域間の偏りなく公平にサービスを提供することは、理想的な状態ではあるものの、高齢化・少子化や都市部への人口集中により、過疎地域の居住者の税負担（納税額）は低く、平成の大合併による特例措置なども終わりつつあることから、「必要」と声を上げたサービスのすべてを充足することは不可能になりつつある。

ここで判断が困難になるのは、予算制約の面を優先するか社会的厚生最大化の面を優先するかである。予算制約を優先すれば、費用効率性の低いサービスの優先順位は下げざるを得ず、公共交通のようなサービスは投じられる費用を削減される可能性がある。政治的な要因により政策の優先順位が上げられた場合は財政措置がつく可能性があるが、地域公共交通の維持が補助の有無に依存している現状では、地域にとっては低サービス（不便さ）という負担を残す結果とならざるを得なくなる。例えば、国土交通省九州運輸局²⁹⁾によれば、（アンケート調査の回収ベースで）2011年度に九州内の自治体で国や県の補助金を受けた件数は総数で222件あり、そのうち国からの補助を受けているのは約3割に過ぎず、他の7割は県の補助に依存しているとの結果が出ている。もちろん、実際には国・県の両方から補助を受けているケースもあれば、自治体の自主財政で賄っているケースもあるのでやや判断には留保が必要ではあるが、補助が必要であるからと申請してもすべての案件が国庫補助を受けられているわけではなく、県の補助はその回避策として設定されているケースも十分に考えられる。中には、鹿児島県のように県の路線バス補助制度創設が遅れた地域もあり（大井²⁹⁾参照）、補助がなければ交通の維持が困難な状態はこのような数字にも出ているといつてよい。

一方、社会的厚生最大化を優先すれば、極論するとすべての地域に（住民密集地と同様のレベルの）行政サービスを提供する必要がある。公共交通のように収入が維持に影響する行政サービスでは、利用者の多い地域であれば行政や地域の負担も少なく済むが、利用者の少ない地域では収入で費用を賄うことができず、結果的にサービス提供のコストは行政または地域が負担しないといけ

ないことになる。行政の費用負担で維持されるサービスについては、地域が負担するという意思決定が成立しがたく、モラルハザードが起きやすいため、結果として行政に負担だけが残ることになる。

以上の両面を考えると、予算制約を満たしつつ社会的厚生最大化の要求をすべて満たすという解は、経済学でいう「アローの不可能性定理」そのものの状態であり、すべてを満足する解を導き出すことは困難と言わざるを得ない。そのため、今後の地域公共交通の維持を含めた行政サービスの維持については、行政の予算制約という「できることに限りがある」ことを示したうえで地域住民に共有化し、「できる範囲での」社会的厚生最大化を図ることにシフトしていくこと、つまり次善の解を探っていくことが必須であると考え。その意味で、予算制約の条件が改善されない現状では、地域の自立可能性を促す方向を基本とし、その自立までの支援あるいは自立が困難な地域を優先して、選択と集中で行政サービス提供を行っていくという基準が必要であると考え。限られた予算の中で選択と集中でもって最低限満たすべき地域公共交通サービスを整備するという事は、地域公共交通活性化再生法や、交通政策基本法の基本的な理念とも整合するものである。

このような方向性で進めていくに当たっては、「真の利用者」が増えて主体的に地域公共交通の維持に参画し、結果を出していくことで何らかのインセンティブが得られる仕組みを導入することが必要になる。大分市や豊後大野市で導入されているトリガー制度や、豊後大野市におけるバス停コンテストの実践はその例である。さらに、福岡県大野城市のボランティア輸送の事例では、自治会の中で「地域で困っている人を助けたい」というニーズがあり、その人たちが「困っている人」を助けるために輸送行為を行っており、自ら運転手ボランティアを出して運行している。しかも、地域が自ら需要開拓と財源確保のために動き、運行に関して自立した真の地域主導・住民主導の交通を構築していることで、一定程度の利用成果をもって事業が継続している。この仕組みは、行政の関与を最小限にして、「真の利用者」を主導に動いてもらう仕組みであり、それにより地域の自立を図るきっかけになっている。

5. まとめにかえて

2007年の地域公共交通活性化再生法制定以降、住民も公共交通の維持に参画する必要性が高まっており、今後成立する予定の交通政策基本法の理念でも、利用者（地域住民）の役割は非常に重要視されている。

ただ、これまでの地域住民の参画にあたっては、「利

用者」の意見がどの程度まで真実を表しているのかの検証が不十分なまま、『「利用しない」利用者』のみで構成される「利用者代表」を（必要に迫られて）議論の場に参画させて、その意見を反映することで、地域住民ないし利用者の意見を反映したという形をとってきたのが現実であると考え。なぜそのようなことにならざるを得ないかといえば、地域間の公平性の確保、「地域の代表＝自治会代表」という先例（慣習）といったものの存在に加え、「真の利用者」の把握が非常に困難であり、声の大きい人の前で「真の利用者」の声は発されにくかったことなどが課題としてあげられる。

本稿で取り上げた大分市や豊後大野市の事例は、これらの課題に向き合って、『「利用しない」利用者』と「真の利用者」の峻別を的確に行い、「真の利用者」のニーズを反映する仕組みを構築しつつある。そしてそのことは、公共交通の維持における「真の利用者」の参画のあり方として一つの示唆を与えていると考える。大分市もアンケート調査とそれを踏まえた増便実験の反省から出たものであり、最初から成功しているわけではないが、その反省を踏まえて行った地域検討会の設置とその議論は、地域公共交通の維持に住民が参画する方法として、さらには真の利用者が利用しやすい公共交通の実現に向けて一定の効果がみられつつあると考える。また、豊後大野市の事例は、自発的な取り組みを行う事例を顕彰して他地域の「真の利用者」のインセンティブを上げる仕組みを導入したものであり、現在発展途上の過程にあるとはいえ、一つの示唆を与えていると考える。

このような「真の利用者」が地域公共交通の維持に参画する仕組みや取り組みを行う上では、行政の役割、事業者の役割、協議組織のありかたが大きなカギになると考える。行政においてこのような取り組みが遅れてしまった課題については前述しているが、行政と合わせて、交通事業者がそのような取り組みのために今後どう動くべきかが重要な課題となる。この点は今後の研究課題としたい。

謝辞：本研究の取りまとめにあたって、調査にご協力いただいた大分市都市計画部都市交通対策課、豊後大野市まちづくり推進課、日本工営福岡支店の皆様に厚くお礼申し上げます。

付記

本研究は、科研費（若手研究(B), 22730336）および大分市・豊後大野市と筆者との共同研究の成果の一部である。なお、本稿で示された見解は特記のない限り大分市・豊後大野市の見解を示すものではない。

参考文献

- 1) 山下祐介：地域公共交通をめぐる社会実験と住民参加－青森県津軽地域の事例をもとに，運輸と経済，Vol.69, No.12, pp.48-58, 2009.
- 2) 高山純一：過疎地域におけるバス交通再編の合意形成と住民参加－能登地域における事例を参考として，運輸と経済，Vol. 69, No. 12, pp.38-47, 2009.
- 3) 加藤博和，高須賀大索，福本雅之：地域参画型公共交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関する実証分析－「生活バスよっかいち」を対象として－，土木学会論文集 D, Vol.65, No.4, pp.568-582, 2009.
- 4) 辻本勝久，西川一弘：過疎地域における住民参加型公共生活交通の実現に向けた課題－和歌山県本宮町をフィールドとして，交通学研究，Vol.48, pp.111-120, 2004.
- 5) 寺田英子：住民参加による過疎地のバスサービス導入の課題－英国における需要応答型サービスの最近の事例，交通学研究，Vol.48, pp.101-110, 2004.
- 6) 谷本圭志，宮崎耕輔，菊池武弘，喜多秀行，高山純一：公共交通不便地域におけるバスサービスの変化と住民の反応，運輸政策研究，Vol.9, No.4, pp.17-23, 2008.
- 7) 川端光昭，松本昌二，佐野可寸志，土屋哲：地方集落におけるバス運営の自律型移行に対する受容意識と方略，社会技術研究論文集，Vol. 7, pp.162-170, 2010.
- 8) 古川のり子，橋本成仁：バスに『乗って支える意識』その要因と意識構造に関する研究，都市計画. 別冊, 都市計画論文集，Vol.45, No.3, pp.835-840, 2010.
- 9) 福本雅之：地域公共交通の運営方式に関する適材適所の検討，土木計画学研究 講演集，Vol.33, CD-ROM, 2006.
- 10) 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.
- 11) 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, 2011.
- 12) 福本雅之，加藤博和：地域公共交通への住民参画の促進方策に関する検討，土木計画学研究・講演集，Vol.45, CD-ROM, 2012.
- 13) 赤井伸郎：行政組織とガバナンスの経済学，有斐閣，2006.
- 14) コルナイ・ヤーノシュ，盛田常夫・門脇進行編訳：反均衡と不足の経済学，日本評論社，1983.
- 15) 柳川範之：契約と組織の経済学，東洋経済新報社，2000.
- 16) Picot, A., H. Dietl and E. Franck : Organisation: Eine ökonomische Perspektive. 4. aktualisierte und erweiterte Auflage, Schäffer-Poeschel Verlag GmbH, 2005. [丹沢安治，榊原研互，田川克生，小山明宏，渡辺敏雄，宮城徹共訳：新制度派経済学による組織入門（第4版），白桃書房，2007.]
- 17) 棕野美智子，脇野幸太郎，大井尚司：大分市コミュニティ交通基本（運行）計画策定事業に関する業務支援調査分析報告書，国土交通省補助金『過疎集落の安心・安定の暮らし維持構想策定事業』成果報告書所収，2010.
(以下の URL にて全文を公開：
http://www.hwrc.oita-u.ac.jp/research_activities/machiokoshi/pdf-files/09-01-2009Community%20transport%20-kihneikaku.pdf)
- 18) 小畑淳一，大井尚司：交通不便地域における「利用者意思」を反映させた交通計画の在り方の模索－大分市における公共交通活用策に関する産学官共同研究（フェーズ4），第8回日本モビリティ・マネジメント会議発表概要集及び口頭発表資料，2013.
(http://www.jcomm.or.jp/conference/jcomm_material.html で公開)
- 19) 大井尚司：公共交通の維持における住民参画の方法の模索～大分市「ふれあい交通」における取り組みから～，第6回人と環境にやさしい交通をめざす全国大会論集，pp.79-80, 2013.
- 20) 大井尚司：「ふれあい交通運行事業」における利用者意識の変化と住民参画のあり方に関する分析，大分市都市計画部都市交通対策課「ふれあい交通運行事業」における利用者意識の変化と住民参画のあり方に関する分析委託事業成果報告書，2013.
- 21) 藤原章正：中山間地域の高齢者のための交通サービス，高田邦道編著『シニア社会の交通政策 高齢化社会のモビリティを考える（日本交通政策研究会研究双書 26）』，成山堂書店，pp.66-103（第4章所収），2013.
- 22) 大井尚司，梶田佳孝，白石悦二，大島隆，後藤孝夫：アクティブ・エイジング社会を実現するための地域交通の役割の重要性について－Qサポネットと第7回 ACAP における議論から－，土木計画学研究・講演集，Vol.47, CD-ROM, 2013.
- 23) 大井尚司：既存公共交通網との結節を考慮した短距離輸送支援システムについて－福岡県北九州市と大分県日田市の事例を踏まえて－，日本交通政策研究会高齢者短距離交通プロジェクト編『高齢者の短距離交通ニーズと自治体の対応』，日本交通政策研究会，pp.19-39（第3章所収），2008.
- 24) 国土交通省九州運輸局：九州管内における公共交通基礎調査業務報告書（概要のみ同局ホームページで公開），2013.
- 25) 大井尚司：ITPS Report 201001 公共交通における規制緩和政策と公共セクターの役割の再評価に関する研究－乗合バスの規制緩和とその影響について－，（財）運輸政策研究機構運輸政策研究所，2010.

(2014. 4. 25 受付)

EVALUATION OF RURAL TRANSPORT MANAGEMENT BY "REAL" USER FROM THE CASE OF KYUSHU AREA

Hisashi OOI