

## 役割分担に着目した地域公共交通運営方式の分類と各方式の有効性検討\*

## Administrative Role Share Classification of Regional Public Transport†

福本雅之\*\*・加藤博和\*\*\*

By Masayuki FUKUMOTO\*\* and Hirokazu KATO\*\*\*

## 1. はじめに

日本の地域公共交通は、モータリゼーションの進展に伴う利用客の減少により、独立採算で経営を成立させることが困難となって久しい。加えて、近年実施された交通事業の需給調整規制緩和に伴い、事業者が採算路線の黒字によって不採算路線を維持するという内部補助のスキームが崩壊し、不採算路線の廃止が進むことが懸念されている。このため、国や地方公共団体による公的補助制度が用意されているが、今後は財政難が予想される上に、補助総額の増加も急であり、現状レベルの補助制度を将来にわたって継続することは困難と予想される。また、補助の主体が従来国・都道府県から市町村へと移行し、より地域の実情にあった補助ができるようになった一方で、市町村の人材・ノウハウ不足が問題となっている。

このような状況の中、自治体や交通事業者が中心的役割を果たす、従来型運営方式である「トップダウン型公共交通維持スキーム」では飽き足らない地域住民や沿線企業が中心となり、利用しやすい公共交通を自らの手で創り出す「ボトムアップ型運営方式」<sup>1)</sup>が、近年、全国各地で見られるようになってきている。しかしながら現状では、それらの取り組みは総じて局所的なものにとどまっており、普及のためにはその原因を詳しく分析することが必要となる。また、様々なボトムアップ型運営方式は各地での関係者の努力によって生み出されてきたため、運行開始に至る経緯や、開始の時期、法令の問題など

から様々な類型が存在しており、分析にあたってはそれらを比較検討する視点も必要である。

そこで本研究では、各地の特徴的な地域公共交通システムについて、ヒアリング調査や現地調査を行った上で、それらの運営方式を類型化し、それぞれの利点と欠点を明らかにすることによって、ボトムアップ型運営方式の有効性を示すとともに、本方式を一般的に普及させるための方法論構築に必要な基礎的知見を得ることを目的とする。

## 2. 地域公共交通に関わる主体と役割分担方法の整理

日本において、地域住民や沿線企業が中心となって公共交通サービスを提供している事例に関する主な既往研究には、以下のものがある。まず、中川<sup>2)</sup>は、大都市近郊で市民組織がバス事業を立ち上げた事例を取り上げ、この方式の展開可能性と課題について考察した。磯部<sup>3)</sup>は、新興住宅開発地における住民主導による路線バス開業を例に、利用促進に関して住民参加が大きなウェイトを占めていることを示した。猪井ら<sup>4)</sup>は、人口希薄地域におけるコミュニティトランスポートの確保を住民参加によって行うことの有効性を示した。これらはいずれも各着目事例を詳細に検討し、それが可能となった要因を示すことに主眼をおいたものとして評価される。しかしながら、他事例との比較検討を試みたり、他地区への応用可能性について一般的な整理を行うには至っていない。

以上を踏まえ本研究では、全国各地のボトムアップ型運営方式による事例の分類を行うことで、ボトムアップ型運営方式が成立しうる条件を明らかにすることをめざす。

まず、事業に関係する主体として、「市町村」「交

\* キーワーズ：総合交通計画、公共交通計画、交通計画評価  
 \*\* 学生員、学(法)、名古屋大学大学院 環境学研究科  
 都市環境学専攻 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町、  
 TEL 052-789-3828、FAX 052-789-3837、  
 E-Mail: fukumoto@urban.env.nagoya-u.ac.jp)

\*\*\* 正員、博(工)、名古屋大学大学院助教授 環境学研究科  
 都市環境学専攻

通事業者」「沿線企業」「地域住民」「利用者」の5主体を取り上げ、それぞれの役割分担に着目する。さらに役割分担の方法を表す軸として、「人」「金」「心」「口」の4軸を設ける。「人」とは、公共交通サービスの企画立案などの活動を行う人材の拠出を表し、「金」とは、運営にかかる費用の負担を表す。「心」とは、当該活動への賛同の意識であり、ボランティア精神に基づくものである。「口」とは、当該活動へ意見表明することで、何らかの報奨を得ようとするものである。以上の整理に沿って、各事例で各主体が、この4軸のうち何を拠出したのかに着目して「役割分担マトリックス」を作成する。

なお、本研究において、「運営」とは公共交通サービスの運行内容（路線やダイヤ、運賃など）の企画立案と経営資源の分配を指し、「運行」とは車両の運転や運賃収受など現場での活動を指す。また、本研究で取り上げる事例は、いずれも利用者を限定しない乗合交通サービスである（すなわち、STSは対象としない）。

### 3. 各運営方式の分類と特徴

ボトムアップ型地域公共交通運営方式とは、既存交通事業者や自治体ではなく、沿線企業や地域住民

が主体的に関与する方式である。その類型については、既報<sup>5)</sup>において「住民主導型」「商業主導型」「協働型」と定義している。本研究ではこれに加え、従来型運営方式（トップダウン型運営方式）である「事業者主導型」「自治体主導型」も取り上げ、各方式についての事例を調査した結果から、「役割分担マトリックス」を作成して比較する。マトリック

表3-1 各類型の役割分担マトリックス

従来型運営方式	(1-a) 事業者主導型	人	金	心	口	(1-b) 自治体主導型	人	金	心	口
	市町村	-	-	-	-	市町村	-	-	-	-
	交通事業者	-	-	-	-	交通事業者	-	-	-	-
	沿線企業	-	-	-	-	沿線企業	-	-	-	-
	地域住民	-	-	-	-	地域住民	-	-	-	-
利用者	-	-	-	-	利用者	-	-	-	-	
ボトムアップ型運営方式	(2-a)- 住民主導型(自治体協力)	人	金	心	口	(2-a)- 住民主導型(事業者協力)	人	金	心	口
	市町村	-	-	-	-	市町村	-	-	-	-
	交通事業者	-	-	-	-	交通事業者	-	-	-	-
	沿線企業	-	-	-	-	沿線企業	-	-	-	-
	地域住民	-	-	-	-	地域住民	-	-	-	-
	利用者	-	-	-	-	利用者	-	-	-	-
	(2-b)- 商業主導型	人	金	心	口	(2-b)- 商業主導型(自治体協力)	人	金	心	口
	市町村	-	-	-	-	市町村	-	-	-	-
	交通事業者	-	-	-	-	交通事業者	-	-	-	-
	沿線企業	-	-	-	-	沿線企業	-	-	-	-
	地域住民	-	-	-	-	地域住民	-	-	-	-
	利用者	-	-	-	-	利用者	-	-	-	-
(2-b)- 商業主導型(事業者協力)	人	金	心	口	(2-c) 協働型	人	金	心	口	
市町村	-	-	-	-	市町村	-	-	-	-	
交通事業者	-	-	-	-	交通事業者	-	-	-	-	
沿線企業	-	-	-	-	沿線企業	-	-	-	-	
地域住民	-	-	-	-	地域住民	-	-	-	-	
利用者	-	-	-	-	利用者	-	-	-	-	

凡例： 積極的に拠出 拠出 事例によっては拠出

表3-2 本研究で考察した事例

分類	類型		事例	運行地域		運営主体	運行主体	運賃 (一般・1乗車)	備考	
	協力主体	事例		人口(人)	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )					
(1-a)-	事業者主導型		通常の路線バス	-	-	交通事業者		-		
(1-a)-	事業者主導型	自治体 地域住民	鯉ヶ沢方式	青森県鯉ヶ沢町	13,551	40	弘南バス㈱	対キロ制	世帯負担金	
(1-b)-	自治体主導型		廃止代替バス コミュニティバス	-	-	市町村	市町村 交通事業者	-		
(1-b)-	自治体主導型	沿線企業 地域住民	「鈴の首バス」	三重県松阪市	67,070	2,080	松阪市	三重交通㈱	100円 企業協賛金 個人協賛金	
(1-b)-	自治体主導型	(事業者)	「こまき巡回バス」	愛知県小牧市	143,122	2,278	小牧市	あおい交通㈱	200円/1日	
(2-a)-	住民主導型	自治体	「比自岐コスモス号」	三重県伊賀市	663	81	比自岐コスモス号運行連絡協議会	無料	世帯負担金	
	住民主導型	自治体	長沢地区ミニバス	兵庫県淡路市	311	72	長沢ミニバス運行委員会	無料	世帯負担金	
	住民主導型	自治体	舞鶴・自主運行バス	京都府舞鶴市	7,935	54	各地区の運行協議会(現在5地区)	対キロ制		
	住民主導型	自治体	国津コミュニティバス 「あらざ号」	三重県名張市	1,072	43	国津コミュニティバスあらざ号運行協議会	100円		
(2-a)-	住民主導型	自治体 (事業者)	「高岡ふれあいバス」	愛知県豊田市	74,803	1,911	ふれあいバス 運営協議会	豊田市生活交通 運行事業者協会	200円	世帯負担金
(2-a)-	住民主導型	事業者	「三好ヶ丘ループバス」	愛知県三好町	12,077	3,858	三好ヶ丘ループバス 運営会	愛知つばめ交通㈱	専用回数券 (10枚2000円)	会員制
	住民主導型	事業者	団地交通	千葉県千葉市	21,953	16,631	団地交通	あおい交通㈱	100～200円	
	住民主導型	事業者	桃花台バス	愛知県小牧市	26,665	8,546	あおい交通㈱	あおい交通㈱	160～300円	
(2-b)-	商業主導型		スーパーサンジ お買い物バス	三重県鈴鹿市	49,052	1,729	スーパーサンジ㈱	三重交通㈱	無料	
(2-b)-	商業主導型	自治体	「ぐるっと・つーバス」	三重県津市	44,584	3,925	NPO法人バスネット津	三重交通㈱	100円	
(2-b)-	商業主導型	事業者	「丸の内シャトル」	東京都	-	-	丸の内シャトル 運行委員会	日の丸自動車興業㈱	無料	企業協賛金
(2-c)	協働型		「生活バスよっかいち」	三重県四日市市	15,060	1,711	NPO法人 生活バス四日市	三重交通㈱	100円	
	協働型		「醍醐コミュニティバス」	京都府京都市	54,137	3,019	醍醐地域にコミュニティ バスを走らせる市民の会	㈱ヤサカバス	200円	

人口は2000年国勢調査、人口密度は2000年国勢調査を用いて算出、それ以外のデータは2005年4月1日現在

スを表3 - 1に示す。また、本研究で考察した事例について表3 - 2にまとめる。以下、下線部は表3 - 1、ならびに、表3 - 2中の分類を示す。

#### (1) 従来型運営方式

従来型運営方式には、交通事業者が独立採算で運営を行う「事業者主導型」と、自治体が路線やダイヤなどの企画立案や、資金拠出について中心的な役割を果たす「自治体主導型」の2パターンが考えられる。いずれも沿線企業や地域住民は関与しないか、限定的な関与に留まっている。

##### a) 事業者主導型

(1)-a)- に示すように、交通事業者が利用者からの運賃収入を得て、営利事業としてバスサービスを運営・運行する通常のバス運営方式である。交通事業者が「人」を拠出し、利用者が「金」を拠出するのが基本である。交通事業者が黒字経営の場合や、内部補助スキームが成立する場合には有効であるが、このスキームが崩壊した場合には存続が不可能になる可能性が高い。その場合、自治体から補助を得てb)に移行することが多い。また(1)-a)- の事例のように、地域住民から負担金を集めて路線維持を図る例も存在する。

##### b) 自治体主導型

従来は、交通事業者が不採算を理由に撤退した路線を維持するために、自治体が運営を行い、運行は交通事業者に委託、あるいは自らの手で行うものであったが、いわゆるコミュニティバスの登場に伴い、従来公共交通空白地域であった地域にバスを運行する場合にも用いられている。(1)-b)- に示すパターンで、自治体が「人」「金」「口」の点で大きく関与する。事業者が撤退した路線や、事業者が採算に合わないとして参入しなかった路線に適用されることが多いため、利用者からの運賃収入による採算確保を前提とせず、自治体による財政負担が可能である場合には有効であるが、自治体が財政難に直面した場合には存続不可能になる公算が高まる。また、自治体に担当職員やノウハウが不足していることも問題である。

近年、自治体行政への住民参画や効率性が重視される中で、(1)-b)- のように、地域住民や沿線企業が「金」「口」の面で参加することを可能とする運営形式や、(1)-b)- のように、コンベ形式を用いて

事業者から運行内容の提案を受ける、すなわち、「口」の面で参加することを可能とする運営方式も見られるようになっている。

#### (2) ボトムアップ型運営方式

##### a) 住民主導型

地域住民が主に「人」「金」、すなわち、路線やダイヤなどの企画立案や、資金拠出について中心的な役割を果たすものである。直接的な交通サービスの受益者である利用者だけでなく、地域住民も間接的な受益者として協力している。さらに、自治体はその運営に協力するもの、交通事業者がその運営に協力するものに分類できる。このタイプは、自治体が「人」「金」の面で大きく関与し、補助金の拠出、監督官庁との交渉などについて支援を行うもので、過疎地の準ボランティア輸送に多く見られる。

このタイプは、十分な需要が存在するにも関わらず、既存事業者が満足な公共交通サービスを提供していない場合に、新規事業者が「人」を拠出して新規参入するもので、大規模団地などに見られる。

住民主導型に共通するのは、地域住民の「心」、すなわち、当事者意識が高く利用促進につながることを期待できる一方で、「金」の面に不安があり、自治体や利用者に頼る面が多いことである。このタイプは、自治体による財政支援が可能である場合にしか成立しない。このタイプは、利用者の絶対数が多く運賃収入による採算性確保が長期的に可能な場合にしか成立しない。

##### b) 商業主導型

沿線商業事業者が独自に運営を行うもの、自治体はその運営に協力するもの、交通事業者がその運営に協力するものの3タイプに分類できる。いずれも、沿線企業が「人」「金」、すなわち、路線やダイヤなどの企画立案や、資金拠出について中心的な役割を果たす。利用者が「金」の負担をしない、すなわち無償運行のケースが多いのも特徴である。

このタイプは、沿線企業が運行経費のすべて、もしくは大半を負担して、自らの施設への送迎を目的として運営するもので、大規模ショッピングモールや病院などに多い。このタイプは、自治体が政策的に、もしくは住民ニーズに合わせて運営に関与するもので、地域住民主導型の時と同じく、自治体が「金」

「口」、すなわち、補助金拠出や、路線設定について関与する。 のタイプは、満足な公共交通サービスが提供されていない場合に、沿線企業の運行経費負担を受けて、新規事業者が「人」の拠出を行い新規参入するもので、沿線企業が運行経費のすべて、もしくはそのほとんどを負担する。 、 の両タイプは、商工会議所や商店街、沿線企業などが、中心市街地活性化を目的として運営することが多い。

商業主導型に共通するのは、資金調達、すなわち「金」の面には長けているが、沿線企業の顧客輸送が第一の目的であることが多く、必ずしも生活路線としての役割を果たさないことから、地域住民の「心」、すなわち、当事者意識の高揚につながらないことが多いことである。 のタイプの場合、あくまでも運行目的は自らの商業施設への送迎であるので、生活路線にはなり得ない場合が多い。 、 のタイプは、もっぱら商業施設への送迎を目的とする のタイプに比べ、地域全体の活性化を目的とするため生活路線となり得るものが多い。しかし、地域住民よりも沿線企業の意向を重視した路線設定になりやすい。

#### c) 協働型

自治体による補助を前提とせず、地域住民と沿線企業、交通事業者の3者が相互の協力の下に運営を行うものである。直接的な交通サービスの受益者である利用者だけでなく、地域住民も間接的な受益者として協力しているのは住民主導型と同じである。

すべての主体が「心」を共有することが特徴であるが、成立のためには、各主体の積極参加と組織化、そのための方法論とリーダーの存在が不可欠となる。

これによって各主体は、運営活動、支援活動、応援活動、すなわち、「人」「金」について得意とする分野を分担する。そして、その結果、いずれの主体もその負担を上回るメリットを享受できる。

協働型は、住民主導型、商業主導型の欠点を補完するものであり、持続可能性が高まるといえる。しかしながら、多数の主体が参画することによる逆補完の可能性が生じることや、既存路線ネットワークや自治体公共交通計画との整合性が担保されない点において課題を抱えている。これらの問題を解消するためには、各主体間の利害関係を調整するコーディネーターが存在すること、既存事業者や自治体との連携体制を確立することなどが必要である。

#### 4. まとめ

本研究では、ボトムアップ型地域公共交通運営方式と従来型運営方式とを比較するための評価軸を提案し、それぞれの類型の特徴を整理した。そしてその中でも協働型は、多数の主体が参画することにより主体間の役割分担がなされ、持続可能性が高まることが明らかとなった。また、規制緩和等によって制度的な足かせは(まだ問題はあなが)なくなった。

しかしながら、事例調査の結果、協働型が成立するためには、公共交通を必要とする地域住民の切実な願いやそれに基づく活動、理解を示し協力する自治体、協力的な交通事業者、の存在に加え、

主体間の利害関係を調整するコーディネーターの存在が必要であることが分かった。このような条件がそろっていることは通常はあまりなく、また、このような動きを喚起するような制度も、現在のところ当然ながら未整備であり、偶然に頼っている。

今後は、これら組織論や資金調達スキームと、その具体化としての法制度や財源調達制度、人材育成などについて検討することを予定している。

#### - 謝辞 -

本研究の遂行にあたって、研究対象事例の関係者各位にはデータ提供やヒアリングの実施などに関して、多大なご協力をいただいた。ここに改めて感謝の意を表す。なお本研究は、平成17年度科学研究費補助金・若手研究(B)「地域住民主体のボトムアップ型公共交通システム普及のための方法論に関する研究」の一環として実施しているものである。

#### - 参考文献 -

- 1) 加藤博和・高須賀大索：規制緩和後の自律的な地域公共交通形成のためのボトムアップ型運営方式に関する研究，第27回土木計画学研究・講演集 CD-ROM，2003
- 2) 中川大・能村聡：規制緩和下における市民組織によるバス支援プロジェクトの可能性と課題，第27回土木計画学研究・講演集 CD-ROM，2003
- 3) 磯部友彦：住民主導で開業した路線バスの意義 - 愛知県・桃花台バスの事例 - ，第27回土木計画学研究・講演集 CD-ROM，2003
- 4) 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 - ，第29回土木計画学研究・講演集 CD-ROM，2004
- 5) 福本雅之・加藤博和：役割分担に着目したボトムアップ型地域公共交通の分類，土木学会中部支部研究発表会講演概要集，pp395-396，2005