

地域公共交通の運営方式に関する適材適所の検討

○名古屋大学大学院 学生会員 福本雅之 名古屋大学大学院 正会員 加藤博和

1 はじめに

乗合バスをはじめとする日本の地域公共交通は、自家用車の普及に伴う利用客の減少により、交通事業者が旅客収入によって運営することが困難な状況となっており、このため、地域公共交通の運営を市町村が引き受けることが行われてきたが、人口減少社会の到来により、自治体財政の悪化が予想されることから、今後は、市町村が引き受けることが厳しくなると予想される。その一方で、自家用車を運転できない移動制約者の存在や、今後も進展する高齢化に対応し、さらに地域の活性化やコミュニティ形成をはかるためにも、公共交通によってモビリティを確保する必要性が高まってくると考えられる。

したがって、事業採算では運営が成立しないが地域にとっては必要である地域公共交通サービスを提供するための運営スキームの構築が求められている。そして実際の地域状況は様々であるため、それに応じた「適材適所」の運営方式が必要である。しかしながら、現在のところ、これに関する方法論は確立されておらず、試行錯誤の域を出ていないと言える。

本研究では、各地の状況に応じた持続可能な地域公共交通の運営方式を導き出すための方法論を提示することを目的とする。そのためにまず、各地で既に存在する運営方式と地域の状況を、求められる顕在・潜在ニーズと地域のリソースに着目して類型化する。そして、これらの整合性を資金安定性・組織継続性・性能充足性から評価する。

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。

2 既往研究の整理

地域公共交通への市町村の役割に関する検討

事業採算で成り立たない地域公共交通を維持する根拠として、従来行われてきた議論の中心は、公的部門が中心となって、交通権を保障する地域公共交通を確保すべきである、という「シビルミニマム」の実現

に関するものである。この視点から、例えば竹内¹⁾は、市町村による公共交通政策によってモビリティを確保すべき、としている。

しかしながら、市町村は、今後、財政状況が厳しくなることが予想され、また、今まで公共交通にほとんど関与することがなかったため、公共交通運営に関するノウハウがなく、かつ、既存バス事業者をコントロールする方法として補助金以外の策を持っていない。したがって、現状でこのような政策を行うことは、地域公共交通に対して高い意識を持ち、かつ財政的にも恵まれている一部の市町村を除いて、事実上不可能である。また、市町村が行う公共交通確保策は、公平性の観点を重視するあまり総花的なものに陥り、結果として利用しにくいものになりがちであるという弊害もある。

地域主体型公共交通に関する検討

一方で、地域住民を主体とした公共交通確保の取り組みが各地で行われている。加藤ら²⁾は、これらの取り組みを「ボトムアップ型運営方式」と定義し、その有効性を検討している。中川ら³⁾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ている。これらはいずれも、地域住民が主体的に公共交通運営に参加することにより、利用促進や資金調達の面で有利となることを示している。

加藤ら⁴⁾は、コミュニティバスの示した、新たな地域公共交通運営モデルとして、「運営」と「運行」が分離されることにより役割分担が明確化された点が特徴的であるということを示した上で、各地の状況に応じて、市町村、ならびに、住民組織やNPOが運営するバスの運行許可が様々であることを示した。

著者ら⁵⁾は、地域公共交通の様々な運営方式を類型化し、各類型における、主体の役割分担の度合いを表現する「役割分担マトリックス」を作成した。そして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る「協働型」は持続可能性が高まり有効ではあるが、その成立のための条件が揃うことは、極めて限定的であることを示した。

その上、現行制度下では成立にこぎつけること自体が困難であり、広く一般的に普及するとは言えない状況にある。また、市町村が行う公共交通確保とは逆に、局地的には利便性の高いシステムを構築する可能性がある一方、地域全体では公共交通ネットワークが蚕食される可能性があるという問題点も孕んでいる。

3 地域主体型公共交通と地域住民

地域主体型公共交通成立のためには、運営を担う何らかの組織が必要である。また、市町村が交通サービスを供給する場合でも、その支援のための地域組織が存在することが好ましい。

湧口⁶⁾によれば、交通サービスの供給に対する不確実性と、それを回避しようとする個人の選好は、自発的供給を実現する可能性があるという。このことから採算性の低い地域公共交通について、地域住民が組織を作り自発的供給、すなわち、自ら運営することを試みることが予想される。

しかし実際には、特に運行ノウハウの面で交通事業者に協力を打診することや、資金・運行許可などの面で市町村に協力を打診することが多い。このとき、協力的な交通事業者や市町村であれば、地域で担うべき負担の度合いは減少した上、運行が実現するが、双方とも協力的でない、あるいは逆に、双方とも協力的な場合には、主体間の役割分担が実現される「協働型」のスキームが成立しなければ運行できないことが考えられる（図-1）。

また、公共交通サービスを自発的に供給する動きが

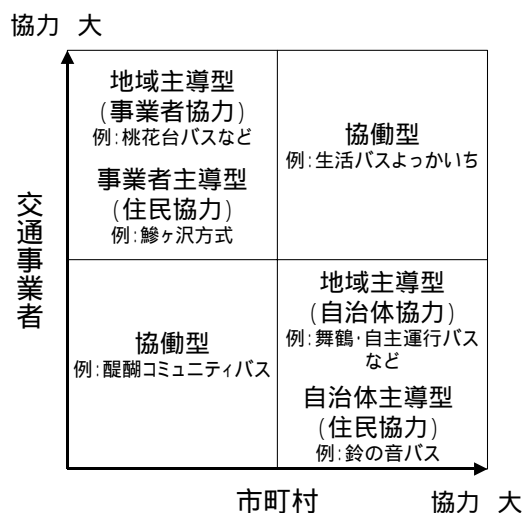


図-1 市町村・交通事業者と地域住民の関係

生じたとしても、その動きの原動力となった地域のニーズと、地域公共交通確保が地域にとってどの程度切迫した問題であるか、どのようなリソース(人的・社会的)が存在するか、利害関係者間の協調性をどう確保するか、という地域の諸状況に合った、適材適所の組織を立ち上げなければ、組織の成立自体が困難である。また、仮に組織が立ち上がったとしても、それが一過性の運動であった場合、継続して組織を運営し、公共交通サービスを供給することが困難になることから、組織の成立性と継続性の両方の観点からの検討が必要である。

4 おわりに

以上のことから、各地の状況に応じた、持続可能で適材適所となる自律的な地域公共交通運営方式の実現のためには、市町村が丸抱えするのではなく、地域住民が主体的に参画すること、地域の状況とニーズを十分に把握する必要があること、地域住民による組織形成の必要があり、そのために地域のリソースと利害関係者間の協調性が重要であること、組織の成立性と継続性の両面からの検討が必要なこと、が明らかとなった。

今後、組織の成立については社会学の社会運動論の理論を用いて、一方、組織の持続性に関しては経営学の理論を用いて検討することを予定している。

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) 竹内伝史：市民の足を守る公共交通政策 自治体行政の重要課題として、月刊自治研 Vol.47 No.552 2005
- 2) 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
- 3) 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
- 4) 加藤博和・福本雅之：地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題点、第32回土木計画学研究・講演集 CD-ROM, 2005
- 5) 福本雅之・加藤博和：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、第31回土木計画学研究・講演集 CD-ROM, 2005
- 6) 湧口清隆：交通サービスの自発的供給は可能か？-理論的フレームワーク-、交通学研究 1998 年研究年報, pp111-120, 199