

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

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

³正会員 准教授 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:kato@genv.nagoya-u.ac.jp

日本では近年、地域住民や沿線企業が地域公共交通維持・確保に主体的に参画する事例が増えてきている。こういった取り組みを支援する制度を設ける自治体も現れており、地域参画型公共交通運営方式は、今後の地域公共交通維持・確保策において大きな役割を果たすことが期待される。しかし、地域公共交通の運営は、その立ち上げから運行開始後の事業継続に至るまで、専門的なノウハウが必要とされること、多様な主体が参画するため合意形成が困難であることなどが障害となり、地域参画型運営方式の実現は一般に困難である。本研究においては、各地で取り組まれている地域参画型公共交通運営方式の事例の経過について特徴的な事例を分析し、各事例に共通して見られる組織化の過程に存在する障壁とそれを解消する方策について検討する。

Key Words : Local Public Transport, Local Area Management, Consensus Building

1. はじめに

現代社会において、就業や地域・社会活動への参画を通じて、生活に必要な財・サービスを得るためには、移動が不可欠である。このため、移動手段の確保はQOL(Quality of Life)の保障にとって重要な要件である。

現代にあつてはモータリゼーションの進展により、多くの人々が自動車によって自由に移動することができる。このため公共交通事業は、その有利さが発揮される大都市部を除いて不採算事業と化し、多くの地域公共交通がもっぱら自動車を利用できない人々、いわゆる移動制約者に利用されているのが現状である。

しかしながら、現在自動車を利用できる人であっても、何らかの理由により、ある日突然利用できなくなる可能性も存在する。また、自動車を利用できないということで、移動や社会活動への参画が阻害されるのはQOL保障にとって妨げとなる。このため、移動のセーフティネットとしての公共交通機関の意義は薄れたわけではない。例えば、英国においては社会的排除解消策としての公共交通施策¹⁾が行われている。

日本では近年、コミュニティバスやデマンド型乗合タクシーの運行に代表されるように、地域公共交通の確保に対して市町村が関与することが一般的となりつつある。しかし市町村のスタンスは、既存事業者路線廃止の代替であったり、公共交通空白地区の解消であったりと、問

題対応型に留まっている場合が多い。社会的排除解消策のように、当該市町村における最低限の生活を保障する観点からの移動手段確保施策を計画し、実施している市町村は、現時点ではまれである。さらに、市町村による公共交通施策は、公平性や財政面の制約を受けることで、必ずしも各地区のニーズに見合ったサービスを実現できない場合が見受けられる。このため、運行しても利用が少ないなどの理由で、運行内容の見直しを強いられる市町村も少なくない。

このような状況の中、地域住民や沿線企業などが自発的に地域公共交通の確保に取り組む事例が増加しつつある。このような「地域参画型公共交通」は、地区のニーズにあったサービスを、関係主体が自発的に決めることによって実現することができる上、運行を自らの負担によって行うことから、利用促進活動などの住民意識の高揚が期待できる。その反面、資金・組織面の脆弱性や、専門知識の欠如から、計画が持ち上がったとしても、実際に運行開始にこぎ着けることができる事例は少なく、また、運行を開始できたとしてもその後、想定していた利用がなされなかったり、資金を集めることができなかったりして、運営に行き詰まる事例も存在する²⁾。

地域参画型公共交通を広く展開し、各地区に合った公共交通サービスを実現していくためには、その成立と持続を容易ならしめる支援方策が必要である。すでにいくつかの市町村が、地域参画型公共交通に対する補助制度

を設けており^{3,4)}、そういった市町村では、他に比べて地域住民による公共交通維持の取り組みが盛んに行われていることから、支援制度の有効性が示唆される。

しかしながら、地域参画型公共交通の実現にあたって障壁となるのは、資金面やノウハウのみではない。地域の多様な主体が参画して合意を形成し、さらに運営組織を構築して実際の運営を進めていくに至るまでには多大な困難が伴う。

本研究では、地域参画型公共交通運営の組織化の過程に存在する障壁と、それを解消し組織化を促し得る方策について検討する。

2. 地域参画型公共交通運営の障壁

著者らは既報⁵⁾において、地域参画型運営方式における関係主体の役割分担、すなわち負担を表す方法として、「人」「金」「心」「口」の4つを提案している。これらに関する役割分担と連携が、関係主体間で円滑に行われない場合に、運営が行き詰まるものと考え、地域参画型公共交通運営の障壁は以下のようにまとめられる。

(1) 「人」に関する障壁

地域において公共交通問題に取り組む人材の不足である。この場合、人材の持つ知識や社会的つながりといったSocial Capital的な観点を含めてとらえる必要がある。また、一部の「人」が、意図的であるかないかに関わらず、取り組みを妨害する場合が存在することにも注意が必要である。

(2) 「金」に関する障壁

実際に地域公共交通を運行するにあたっての資金繰りである。地域参画型公共交通の取り組みが行われる地区のほとんどは、運賃収入のみでは運行経費がまかなえず、企業や個人からの協賛金や、市町村からの補助金が必要となる。しかしながら、取り組みに対する理解や運行事業の収支構造に関する認識が不十分な状態では、協賛金や補助金を得ることができないことから、(3)で述べる、取り組みに対する意識の幅広い共有を得ることが重要となる。

(3) 「心」に関する障壁

地域で公共交通に取り組もうという意識が醸成されにくいことである。今や、多くの人が自家用車を利用でき、公共交通機関が生活に必需のものではないことから、地域住民の多くに公共交通が必要であるという意識を醸成することは困難である。地域住民が意識を持つことは、「人」や「金」を集めることにも関連することから、ど

のようにして意識啓発をするかは根本的な問題である。

(4) 「口」に関する障壁

地域で公共交通に関する取り組みを行うとしても、地域住民から積極的に意見表明がなされることはまれである。その理由としては、多くの地域住民は公共交通に対する意見を表明するほどの知識を持ち合わせていないことが挙げられる。また、議論に参加するメンバーによっては、主体的な意見表明ではなく要望や苦情に終始する場合もある。また、積極的に意見表明をする人が、必ずしも公共交通の利用者ではないという点にも注意が必要である。このため、実りある議論を実現するためには、(3)で述べた意識啓発、情報提供とメンバー選定が重要となる。

3. 事例に見る地域参画型公共交通運営の障壁

以上の4つの負担に関する役割分担がうまく機能しない場合に、一部の主体に過度の負担がかかり、立ち上げや持続的な運営が困難になることが考えられる。以下に、a)障壁により運営が頓挫した例、b)障壁を乗り越えつつある例、c)障壁をクリアし持続している例、を説明する。

a) 障壁により頓挫した例＜K市商店街連合会＞

K市には、バス事業者が路線バスを走らせているほか、同社が市のコミュニティバスを受託して運行している。また、近年、新規参入バス事業者が空港アクセスバスや、近隣市のニュータウンへの路線バスを開設していた。

K市西部の駅前商店街では、近隣に大規模ショッピングセンターが開店することから、顧客の流出が予想された。これに対抗するため、商店街連合会は商店街へのアクセス向上を目的とした循環バスの導入を計画した。特に、飲食客の帰宅の足という特色を打ち出し、深夜時間帯にも運行するとした点が特徴的であった。

「人」の面に関しては、商店街連合会という既存の組織の中に専門部会を設けて取り組むことにより、比較的強固な事務局機能を持つことができた上、市の商工業部局との結びつきを利用して、国の支援プログラムを得ることも成功した。また、専門部会においてバスのサービスを議論する際には、バス事業者（前出の新規参入バス事業者）を交えることにより、専門的な見地からの「口」の面での負担も得ることができた。

しかしこの事例で問題となったのは「心」と「金」の面であった。まず、「心」の面では、事業主体となる商店街連合会と運行主体となるバス事業者との意識共有はできていたものの、そこから外への広がりがみられなかった。当初、市の交通担当部署やバス・タクシー事業者との事前調整なしに、運行事業者も含めた運行素案を策

定したことから、当時コミュニティバス再編を市地域公共交通会議を中心に検討していた市の交通担当部署からは、コミュニティバスと競合する存在と見なされた。さらに、コミュニティバスを運行しているバス事業者の態度も硬化させることとなり、これらの支援を一切受けることができなくなってしまった。一方、深夜時間帯の運行に対するタクシー事業者からの反発も強く、運行開始への同意を得ることは困難となってしまった。そこで、深夜運行は断念し、昼間運行のみで開始することで地域に対して必要性に対する意識（すなわち「心」）を浸透させ、それを突破口に資金や利用者を増やすとともに、市の交通担当部署やバス・タクシー事業者の合意も取り付け、徐々に運行時間帯を拡大するという方針に変更した。しかしこの時点で、運行の目的があいまいとなり、とにかくどんな形でも良いから運行しようというスタンスになったことは否めない。結果的に事業主体と運行主体との間の意識共有にもズレが生じた。

実際には、運行開始前・後とも、商店街連合会から地域住民に対する具体的な働きかけは不十分であり、地域全体で公共交通に取り組むという意識を醸成するに至らなかったばかりか、地域住民からは「何の説明もない」という反発すら招く結果となり、協力を得ることが不可能となった。事業・運行主体が勝手にやっている、という受け止められ方を各方面にされることとなり、運賃や協賛金収入も伸び悩み、結果として運転資金、すなわち「金」が底をついたことによって、運行開始から1年強で廃止へと追い込まれることとなった。

b) 障壁を乗り越えつつある例<T市O地区>

T市には公営バス事業者・民間バス事業者が路線バスを運行しているものの、O地区は市の中心部から大きな河川によって分断されている。O地区は東西に細長い、幹線道路は南北に地域を横断しており、バス路線も幹線道路を通っているため、地域内の移動に利用できる公共交通機関は存在しない。

そこで、当初は公営バス運行を要望していた地域の一部住民が、地域内のスーパーへの買い物の足となるコミュニティバスを地域主体で運行する取り組みを始めた。ここで問題となったのは、「人」「金」の面であった。

「人」の面に関しては、①O地区において公共交通を必要としている人の多くが1人暮らしの高齢者であり、コミュニティバス運行の事務局を引き受ける能力がないこと、②積極的に活動していたメンバーが特定の政党に所属していたため、政治的な意図があるのではないかと誤解を、特にO地区を地盤とする他政党の市議会議員や自治会役員から受けていたこと、の2点が主な障壁であった。このうち②に関しては、当該メンバーが純粋に地域の公共交通に関する活動を行っているという理解

を得てからは、地区の市議会議員も活動に協力するようになった。しかし①に関する問題は未だ解決しておらず、運行開始になかなかこぎ着けることができない原因となっている。

「金」の面に関しても、「人」の影響を受けている。現状では事務局機能が脆弱であり、責任の所在が不明確であることから、市や沿線企業が補助金や協賛金を拠出しづらい状況にある。一方で、「金」の工面に不安があるために、事務局を引き受けようとする「人」が現れないという面もあり、一種のジレンマ状態に陥っている。

一方で、「心」と「口」に関しては十分な負担が行われている。「心」の面に関しては主要メンバーが、買い物を目的とするコミュニティバスの意義を地域住民に個別に説明して回することで、地域全体にコミュニティバスの賛助会員を増やし、意識高揚が図られている。また、主要メンバーは運輸支局や学識経験者に公共交通運行に関するアドバイスを求めた上で、市の担当部署に対して取り組みに対する支援と状況報告、すなわち「口」を出す活動を再三にわたって行い、市にも地域の意識を共有してもらうとともに、支援を引き出すことに成功した。地域が主体となる公共交通運行への支援は、市が策定した地域公共交通総合連携計画にも明記され、平成23年度の市の予算に補助金も計上されている。

現在、O地区では依然として「人」の面で不安を抱えるものの、「金」の面の不安が改善されたことをきっかけとして、本格運行を目指した活動が行われつつある。

c) 障壁をクリアし持続している例<生活バスよっかいち>

三重県四日市市羽津・大矢知地区において、民間路線バスの廃止をきっかけに、地域住民とスーパー等の沿線企業がコミュニティバス運行を計画し、バス事業者と市がそれに支援をしているものである。その際、単なる廃止代替バスという位置づけではなく、買い物や通院という目的を満たす路線・ダイヤ設定とすることに重点が置かれた。

「人」の面では、地域住民の有志に加え、交通事業者（路線バスを運行していた事業者）や市職員、学識者などが偶然ではあるが集まり、それぞれが得意とする分野の仕事を分担することができた。運行目的がはっきりとしていたため、「心」の部分が十分にメンバー間で共有されており、それぞれが「口」の面でも十分に役割を果たすことができた。また、「心」が共有されることにより、地域の住民や企業、市に対して活動についての理解を得る活動が行え、結果として資金調達、すなわち「金」の面の問題を解決できた。

4. 障壁を解消する方策

前章で述べたとおり、「人」「金」「心」「口」の4つの負担は、いずれが欠けても地域参画型公共交通の実現に悪影響を及ぼす。これら4つの要素が揃わない理由も事例から推察できる。すなわち、b)・c)の事例においては、公共交通を運行する目的が一貫し、かつ地域ニーズとも整合的であり、その目的のために組織の構成員が「心」（意識）を共有し、関係する主体に働きかけを行うことができ、その結果として、その他の負担を引き出すことができている。それに対し、a)の事例においては、当初は事業・運行主体の中で運行の目的がはっきりしており、「心」が共有されていたものの、途中経過において目的が変化し、徐々にメンバー内でもバス運行に疑問を呈する意見も出始めていた。このような状況で、各構成員が、地域の他の関係主体に働きかけを行うことは十分にできず、結果として、孤立無援の状況に追い込まれてしまったと考えられる。

P.F.ドラッカー⁹⁾によると、企業の目的は、顧客を創造することであり、顧客を満足させることが、企業の使命であり目的であるという。そしてその目標設定にあたり中心となるのは、マーケティング（顧客の要求を理解し、製品とサービスをそれに合わせ、自ずから売れるようにすること）とイノベーション（新しい満足を生み出すこと）であるという。

ここで取り扱っている住民組織は企業ではないが、その機能を考えると、「企業」の部分「住民組織」に置き換えても差し支えないと考えられる。b)・c)の事例においては、マーケティングに成功し、目標設定【b)の事例においては買い物の、c)の事例においては買い物・通院の足の確保】が、顧客【地域住民や沿線企業、市】のニーズに合致していたため、それらの主体の協力を引き出すことが可能となったと考えられる。

ただし、この顧客のニーズが持続するとは限らないことに注意が必要である。新たな顧客を確保しなければ、これまでの路線バスがたどってきたように、やがて縮小均衡に陥りかねない。それを避けるためには、イノベーションによって新たな満足を生み出す必要がある。この点に関して、c)の事例は、乗客を対象として定期的にバスツアーを行っている。乗客の多くが顔なじみであり、また、自動車での遠出ができないという点に着目したこのツアーは、単なる地域公共交通の取り組みにとどまらず、地域住民の交流促進にもつながっており、より一層のバス利用を促す効果を持つ点で注目に値する。

一方で、a)の事例の場合、関係者間の合意形成プロセスに問題があったため、実現を優先するあまり当初の目標設定が変更され、それが顧客のニーズとかけ離れたものとなってしまった。結果として、利用がなされなかつ

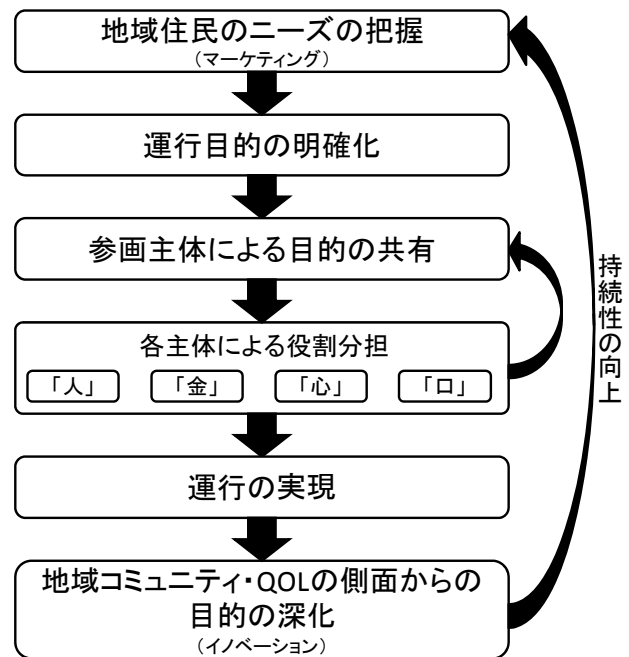


図-1 地域参画型公共交通運営の組織化の概略

たばかりか、協力を得ることもできなくなり、運営に行き詰まったと考えられる。

このことから、運行の計画当初に地域におけるニーズを見極めることの重要性和、ニーズを満たすという目的に沿った運行計画の策定が重要であり、その目的を達成するという「心（意識）」を組織の構成員が共有することによって、地域住民などの関係主体に協力を働きかけることが、住民参画型公共交通の形成に重要であることがわかる。このとき、運行すること自体を目的とするのではなく、運行によって何を徳たいかという「本来の目的・ニーズ」に立ち返って検討し、それが実現する方法を関係者間で幅広く検討することも必要である。

地域公共交通の顧客の存在する市場は、移動という面に限ってみれば、現代においては非常に小さい。しかしながら、地域公共交通の生み出す価値は、単に一部の人の移動手段にとどまらず、存在価値や利用可能性といったオプション価値⁷⁾を含む。このことが地域のコミュニティやQOL向上に寄与するというイノベーションを、取り組みに参加しているメンバーが認識し、その意識がより多くの主体に共有され、参画してもらえるような働きかけを行うことが、地域参画型公共交通運営の組織化にとって重要であるといえる。その結果、「人」「金」「心」「口」の4つの負担を多様な主体によって役割分担してもらうことが可能となる。組織化による取り組みの深化は、さらなる付加価値をもたらし、新たな満足を生み出すことで組織化に再びつながる。図-1はこのメカニズムを概略的に示したものである。

5. まとめ

本研究では、地域参画型公共交通運営の組織化の過程に存在する障壁と、それを解消し組織化を促し得る方策について検討した。

その結果、1)「人」「金」「心」「口」の4つの負担はいずれが欠けても地域参画型公共交通の運営を行き詰まらせる可能性があること、2)地域のニーズにあった目的の設定を行い、それに基づいて4つの負担を地域の各主体で分担してもらうように組織の構成員が活動することが重要であること、を示した。

今後は、さらに組織のマネジメント手法について検討を行う予定である。特に、市町村による地域参画型公共交通運営支援は、NPM[®]（New Public Manamegent）の一つと位置づけることも可能であり、この点からの考察も行いたい。

【謝辞】

本研究は科研費（21560554）の助成を受けたものである。

【参考文献】

- 1) 例えば、高橋愛典：イギリスにおけるコミュニティ輸送の動向ー日本への示唆を求めてー，高速道路と自動車，第45巻，第8号，pp.35-41，2002.
- 2) 福本雅之，加藤博和，黒坂俊樹：地域参画型コミュニティバス事業の持続性に関する実証的検討ー春日井西部コミュニティバスを例としてー，土木計画学研究・講演集，Vol.41，CD-ROM(55)，2010.
- 3) 出口近士・吉武哲信・上村孝喜・飯干淳志：高千穂町におけるコミュニティバス事業化プロセスの計画学視点からの分析，土木計画学研究・論文集，Vol.24 no.4，pp.895-906，2007.
- 4) 田中智麻，杉戸厚吉，加藤博和，井口紀夫：コミュニティ交通の事前・事後評価手法に関する一提案，土木計画学研究・講演集，Vol.42，CD-ROM(232)，2010.
- 5) 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.
- 6) P.F.ドラッカー・上田惇生訳：エッセンシャル版 マネジメント 基本と原則，ダイヤモンド社，2001.
- 7) 湧口清隆：交通サービスの自発的供給は可能か？ー理論的フレームワークー，交通学研究1998年研究年報，pp111-120，1999.
- 8) 例えば，大住 莊四郎：ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略，日本評論社，1999.

A Study on the Mechanism of Formation of Local Public Transport System and its Sustainability by Participation of Community Members

Masayuki FUKUMOTO and Hirokazu KATO