

住民主導型コミュニティ交通の立ち上げに 関する実証研究 — 徳島市応神ふれあいバスの試み

加藤 博和¹・福本 雅之²

¹正会員 名古屋大学 准教授 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

²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

近年、日本において地域住民が主導してコミュニティ交通を運営する事例が増加している。しかしながら、地域住民によってコミュニティ交通の運営が企画されたとしても、実際に運営組織を立ち上げ、運行開始に至るまでには様々な挫折がある。本研究では、地域住民によるコミュニティ交通の運行の企画から運行開始まで約4年の歳月を要した、徳島市応神地区の応神ふれあいバスの事例を取り上げ、住民による運営組織の立ち上げの経過について整理し、運行開始に至るまでの経過やステークホルダーの行動について検討する。その結果、地域住民組織による公共交通運営を実現するためには、地域住民による自発的な活動はもちろんだが、行政による支援体制が大きな役割を果たすことが明らかとなった。

Key Words : Local Public Transport, Community Bus, Residents' Participation

1. はじめに

モータリゼーション進展により、地方部を中心として地域公共交通の運営を交通事業者が採算確保によって行うことが困難となっている。このため、国や自治体による補助金の充当が行われているほか、市町村がコミュニティバスを運行する事例も多い。

その一方で、交通事業者や市町村による公共交通供給が不十分な地区においては、地域住民による組織が自発的に移動手段を提供する取り組みが増加している。多くはNPOなどによって行われ、道路運送法上では利用者を限定した過疎地・福祉有償運送の形を採るが、一部の地域においては利用者を限定しない一般乗合旅客運送事業の形で行われる場合もある。これら、地域住民などが主体となる公共交通の運営事例については、既報¹⁾において「地域参画型公共交通運営方式」として各地の運行事例を調査し、その有効性を示している。

地域参画型公共交通の実現に際しては、参画する各主体の合意形成や運行に必要な資金の調達など、様々な障壁が存在する²⁾。これらの障壁は、運行を目指す取り組みを進める中で、ステークホルダーの意識・行動や、地域および周辺状況によって変化する。

本研究では、地域住民による公共交通確保の取り組み例として、徳島市応神地区で2011年12月より運行されて

いる「応神ふれあいバス」を取り上げ、実現に至るまでの経過やその間のステークホルダーの行動を詳細に把握することで、その過程に存在した障壁を明らかにする。

2. 対象事例の概要

「応神ふれあいバス」の運行路線図を図-1に、運行内容を表-1にそれぞれ示す。

徳島市内では、公営事業者（徳島市交通局）・民営事業者（徳島バス）の2者が主に路線バスを運行している。応神地区は市の北部に位置し、中心部とは吉野川によって隔てられている。応神地区は吉野川と今切川に挟まれた東西に細長い地形であるが、幹線道路は南北に地域を横断している。バス路線は徳島市中心部に向かう路線形態をとっており、主に幹線道路を通っているため、地域内、特に東西方向の移動に利用できる公共交通機関は不十分であった。応神地区には大きなスーパーが存在せず、周辺の藍住町・北島町のスーパーへの移動ニーズが存在していたが、路線バスはそれに代わるものとはなっていない状況であった。

そこで、市営バス運行を要望していた地域の一部住民が、活動内容を転換し、2007年12月頃より地域内から近隣のスーパーへの買い物足となるコミュニティバスを自主的に運行する取り組みを始めたのが、「応神ふれあ

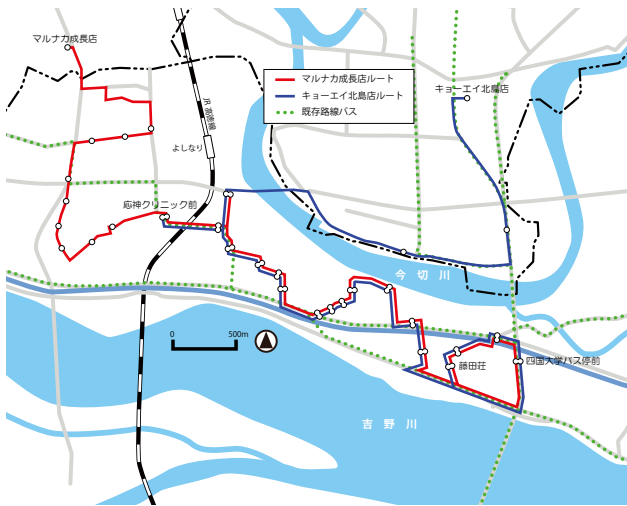


図-1 応神ふれあいバスの路線図

表-1 応神ふれあいバスの運行内容

運営主体	応神ふれあいバス運行協議会
運行主体 (委託先)	(有) 東丸タクシー
運行許可	道路運送法4条(協議路線)
運行時間	8~15時台(火・金曜日) 9~16時台(水曜日)
運行本数	4往復
運行日	火・金曜日：マルナカ成長店ルート 水曜日：キョーエイ北島店ルート
運賃	1乗車300円(一般)

いバス」運行への取り組みのきっかけである。

3. 取り組みの経過

(1) 地域住民による取り組みの始まり

応神ふれあいバスが運行に至るまでの取り組みの経過について表-2に示す。

地域主体で運行するにあたり、自ら運行主体となるか、交通事業者へ委託するかがまず議論されたが、バス・タクシー事業者が存在していることや、安全確保の観点から後者が選択された。運行に必要な資金については、賛助会員と沿線企業からの協賛金でまかなうことが想定され、取り組みを行っていたメンバーが地域内の家庭を回り、会員を募集していった。

当初は応神地区だけではなく、東に隣接する川内地区の住民と共に取り組みを行っており、運行路線も両地区にまたがるものを想定していた。しかし、次第に川内地区に比べ、応神地区の方が数多くの住民を会員とすることができ、両地区で取り組みに対する差が生じてきたことや、川内地区には市営バス路線再編の一環としてのコミュニティバス（2011年10月1日運行開始）が運行され

ることが決まったことなどから、両地区で合同して取り組むことが難しくなった。

このため、川内地区と応神地区の取り組みを切り離し、必要性が高く住民の協力が期待できる応神地区だけで活動を行うこととなり、応神地区コミバス運行協議会（現：応神ふれあい運行協議会、以下「協議会」と記す）が2010年4月に立ち上げられた。

(2) 試験運行の結果と本格運行へ向けての動き

協議会では、市に対して補助金の支出など、バス運行に関わる支援を要請したが、当初、積極的な回答を得ることができなかった。この理由として、徳島市のみならず、四国において住民が中心となる協議会が主体となるコミュニティバスの事例がなかったこと、法人格を持たないなど協議会の事業実施能力が不安視されていたこと、および後述するような主要メンバーの構成が推測される。そこで協議会では、運行実績を作るために、2010年5月24日～6月11日の平日（15日間）に試験運行を行った。費用は、地域住民や沿線の企業から協賛金を集めてまかない、運賃は無料とした。その結果、延べ577人（1便平均 48人）の利用があったため、協議会では、本格運行をしても一定の利用が見込まれると判断し、本格運行を目指して活動を継続することとなった。また、この結果を受けて、徳島市は当該活動に対する支援を決定することとなった。その後、市が策定に向け検討を進めていた地域公共交通総合連携計画³⁾にも地域住民によるコミバス導入への支援が明記されることとなり、補助金支出の可能性が生まれることとなった。

協議会は本格運行を目指すにあたり、路線やダイヤの見直し、会員数の拡大、企業協賛の確保などを行った上で、市の補助金を受け入れ、継続した運行を実施できる体制について検討した。2011年8月23日に市地域公共交通会議において本格運行に関する協議が整い、2011年12月6日より、名称を「応神ふれあいバス」として1乗車100円とする本格運行を開始した。運行業務は試験運行時と同じ有限会社東丸タクシーがジャンボタクシー車両で行っている。

(3) 本格運行後の利用状況

図-2に本格運行開始後の応神ふれあいバスの利用者数の推移を示す。試験運行の結果から、1日あたり40人程度の利用者数を見込んでいたが、実際には1日あたり23.6人程度の利用と、目標の約半数にとどまっている。

応神ふれあいバスの運営は、目標利用人数を前提に組み立てられていたため、このままでは運転資金が不足することから、現在、協議会では地域住民に対してチラシを配布したり、ダイヤを改善したりして利用を呼びかけ

るなどの活動を行っている。また、徳島市は応神ふれあいバスを地域内フィーダー系統として国に補助申請しており、運行を継続できるよう支援している。

4. 運行に至る過程に存在した障壁

応神ふれあいバスの運行開始に至るまでの経過やステークホルダーの行動について検討し、障壁を整理する。

(1) リーダーや事務局機能の欠如

まず、協議会の立ち上げや運営にあたって大きな問題となったのは、コミュニティバスを必要としている住民と、活動を担える住民が異なる点である。応神地区において公共交通を必要としている人の多くは1人暮らしの

高齢者であり、コミュニティバス運行を切望していたため、協議会の会員としての登録や出資は比較的順調に進んだ。しかし、協議会において市や事業者と運行内容や支援などについて交渉する事務局機能を引き受ける能力（体力・時間・知識などを含む）を持つ人物が初期のメンバーに存在しなかった。活動が進む中で、事務局能力を担う人物（現在の協議会代表世話人）が参加し、その後はこの人物を中心に活動が行われていった。

この段階で新たに問題となったのは会計についてである。運営にかかる会計を個人の責任で引き受けるのは一般市民には負担が大きく、この点を解決するのに時間がかかった。特に、活動の初期においては運賃収入見込みや協賛企業確保、市による支援の有無が不透明で、事業リスクが高かったため、メンバーの中でも責任者となる

表-2 応神ふれあいバスの取り組みの経過

時期	できごと
2007年12月	市民の足を守る会による「市バスを考えるシンポジウム」。コミュニティバス導入の議論開始。
2008年4月18日	第1回試乗会
2008年5月24日	川内・応神地域にコミバスを走らせる会準備会に向けた有志の会発足
2008年10月11日	川内・応神地域にコミバスを走らせる準備会発足。住民180人超参加 住民アンケートの実施
2008年11月25日	第2回試乗会
2009年7月4日	川内・応神地域にコミバスを走らせる会結成総会。 会員拡大運動
2010年3月5日	川内地区・応神地区の活動を分離することを決定。
2010年3月	徳島市地域公共交通総合連携計画策定。地域住民主体によるバス路線導入に対する支援が明記される。
2010年4月15日	応神地区コミバス運行協議会立ち上げ。
2010年5月23日	応神地域コミバス出発式
2010年5月24日 ～6月11日	応神コミバス試験運行（平日 15日間 無償）
2011年5月23日	徳島市生活交通ネットワーク計画に応神ふれあいバスを記載することについて協議調う。
2011年8月23日	徳島市地域公共交通会議において応神ふれあいバスの運行協議調う。
2011年11月20日	応神ふれあいバスお披露目式
2011年12月3日	応神ふれあいバス出発式
2011年12月6日	応神ふれあいバス本格運行開始

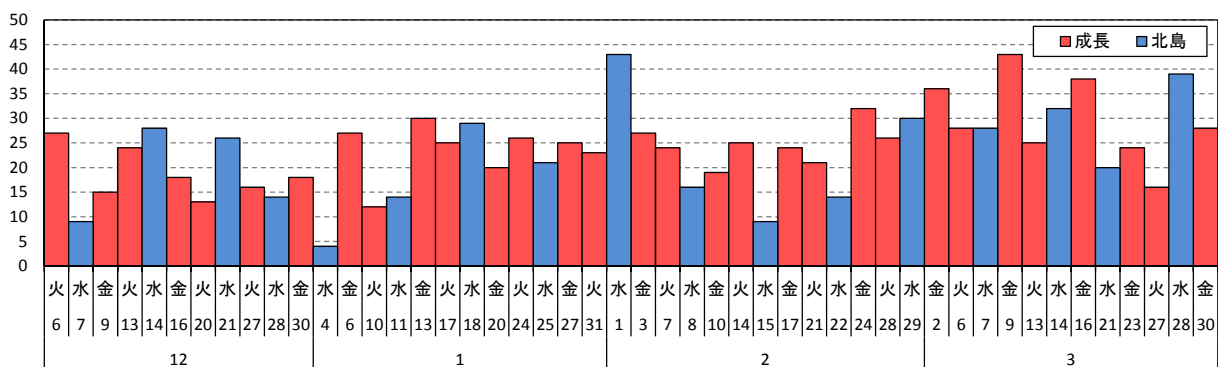


図-2 応神ふれあいバスの利用者数の推移⁴⁾

ことには抵抗があったと考えられる。

また、取り組みに当初から積極的に活動していたメンバーの1人が、特定の政党に所属する市議会議員であったため、他政党の市議会議員や自治会役員といった地域の有力者の理解や協力がなかなか得られず、実務メンバーの参画への妨げとなった。これに関しては、試験運行を目指す過程の中で、地域にとってコミュニティバスの運行が意義深いものであり、地域住民にも活動が浸透していることが地域の有力者に理解されていくことによって、他党所属の地元市議会議員も活動に参加するようになるなど、協力が得られるようになっていった。

(2) 資金確保の難航

高齢者と中心とする地域住民の協賛は順調に集まったものの、それだけでは不十分であり、企業等の協賛・支援や公的補助を得る必要があったが、なかなか進まなかった。そのためいったん協賛してくれた住民がそれを引き上げようとする動きが生じる懸念があった。

協議会の事務局機能の問題は、資金集めの際にも問題となった。市による支援がなかなか決まらなかった理由の1つとして、責任者が定まっておらず、責任の所在が曖昧であったことが挙げられる。事務局を引き受けようとする人物は、支援制度や資金的な目処が立たなければ現れない反面、支援制度や資金集めへの協力は責任者が明確になっていないと得られにくいという、ジレンマに陥っていた。

これらの点は、2010年に行われた試験運行によって、利用者数や協賛企業がある程度見込めることが把握できたこと、試験運行の実績を受けて市が支援制度を用意したこと、などによって解消された。特に、市が地域公共交通総合連携計画に地域住民による取り組みの支援を明確に位置づけたことによって、協賛の拡大やニーズの把握といった活動にあたるのが公認され、活動の展開促進に大きく寄与した。

以上のことから、地域住民による公共交通確保を結実させるには、地域公共交通に取り組む住民に対して市などが支援することで、運営に関するリスクを低減させることが有効であると考えられる。公的な機関による支援が行われることは、沿線企業や地域住民に対して理解や協力を得る場合にもある種の「お墨付き」として機能するため、活動の広がりも期待できる。

5. まとめと今後の課題

本研究では、徳島市の応神ふれあいバスの事例について、その構想から本格運行までの経緯を詳細に調査することで、その経過とステークホルダーの行動を把握した。その結果、地域住民組織による公共交通運営を実現するためには、地域住民による自発的な活動はもちろんだが、行政による支援体制がその促進に大きな役割を果たすことが示唆された。

地域参画型公共交通の運営においては、運行開始に至ったものの、その後継続して運営を続けていくことが困難となった事例も存在する⁵⁾。これは、運行を目指す取り組みの中で、運行開始が目的となってしまう、それを達成した時点で取り組みが尻すぼみになってしまうことによって、利用促進や地域住民への協力といった活動が徐々になされなくなってしまうことが原因として考えられる。運行開始後も関係するステークホルダーの意識を高め、公共交通運営に関して様々な主体に協力を得るよう取り組みを継続する必要がある。

応神ふれあいバスでは、運行開始後も、想定より利用客が少ないため、資金の見通しが厳しくなるという新たな障壁が生じている。これに対し、協議会の主要メンバーが地域住民に対して地道な広報活動を続けており、利用者数も徐々に増加しつつある。今後もこういった活動を継続していく必要があるものの、モチベーション低下も懸念される状況にある。この段階でも行政の後方支援が重要であるといえる。

【参考文献】

- 1) 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.
- 2) 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(32), 2011.
- 3) 徳島市: 徳島市地域公共交通総合連携計画, 2010.
- 4) 徳島市地域交通課資料
- 5) 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—春日井西部コミュニティバスを例として—, 土木計画学研究・講演集, Vol.41, CD-ROM(55), 2010.

An Empirical Study of Start-up of the Community Transport System by Residents: A Case Study of Ojin Fureai Bus in Tokushima City

Hirokazu KATO and Masayuki FUKUMOTO