

地域住民の検討過程にみる地域公共交通の 導入実証実験のあり方に関する一考察 —多治見市根本おでかけバスを事例として—

中嶋 伸恵¹・山本 智基²・加藤 博和³

¹正会員 株式会社オオバ 名古屋支店まちづくり計画部 (〒460-0003 名古屋市中区錦一丁目19番24号)

E-mail:nobu_nakajima@k-ohba.co.jp

²非会員 多治見市役所 都市計画部都市政策課 (〒507-8703 岐阜県多治見市日ノ出町2丁目15番地)

E-mail:t-yamamoto@city.tajimi.gifu.jp

³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:kato@genv.nagoya-u.ac.jp

日本では近年、日常生活を支える地域公共交通の導入を地域自らが主導して試みる例が増加している。しかしながら、実証実験段階で終了し、本格運行に至らないケースも少なくない。実験期間中は、地域と自治体、事業者とのコミュニケーションを通じて、公共交通の必要性和実施方法についての理解を進めていくことが求められる。本稿では、岐阜県多治見市のJR根本駅周辺地区において、市が主導し、地域が参画して実証実験を行った「根本おでかけバス」の検討過程を整理し、その過程で課題となった事項を抽出することで、実証実験のあり方を考察した。結果として、実験後に地域主導型として継続させることを考えると、自治体主導の実験では運行形態の設定や資金確保の面で課題が多いことが明らかとなった。そのため、住民の自主的な発意を促し、それに応じて自治体が補助する仕組みの導入が重要である。

Key Words : Local Public Transport, Transportation Planning, Residents' Participation

1. はじめに

地方部を中心に地域公共交通事業の採算が悪化傾向にある一方で、移動制約者への対応などの必要性が自治体の重要施策として認識されることによって、その運行に市町村が関与・支援することが一般的となりつつある。

このような中、地域公共交通の運行・運営等の内容を模索するための実証実験が各地で試みられている。しかし、実験終了とともに運行が休止され、本格運行に至らないケースも見られ、その継続的な運行に向けた取り組みの方法が課題となっている。

既往研究においては、限られた狭い地域を対象とする公共交通について、当該地域の住民が主体的に運営に参画する「地域参画型公共交通運営方式」が有効となることが示されている¹⁾。また、交通社会実験全般においても、住民参加の意義とそれを実現する上での住民の自発的な取り組みの必要性について論じられている²⁾。一方、地域公共交通の実証実験については、国や県などの補助金を活用して自治体主導で行われる事例が多く、そのこと

により地域参画が阻害されることが考えられる。そこで、地域参画の促進を通じて本格運行につなげていく方法の確立が求められる。

本稿では、岐阜県多治見市の根本地区において運行されている「根本おでかけバス」を事例として、その運行開始までの経過や実験期間中の課題を整理・分析することで、地域公共交通の実証実験のあり方について示すことを目的とする。

2. 根本おでかけバスの運行経緯

(1) 対象地区の概要

多治見市は名古屋のベッドタウンで、人口は約11万人である。根本地区は、多治見市中心部から約4km北に離れた郊外部に位置する。JR太多線根本駅を中心とし、周囲の丘陵部に高度経済成長期に開発された小規模(1,500~2,000人)な住宅団地(旭ヶ丘団地、明和団地、松風台、北丘団地)が立地している(図-1参照)。駅周辺には商業施設(バロー根本店)や医療施設などが点在

しているが、各団地との高低差が大きいため、団地内の高齢化が急速に進む中、駅や商業施設までの移動手段の確保が問題となりつつある。

本地区は1つの小学校区（根本小学校区）に対応している。22区、31区、明和町第2町内会という3つの自治会から構成され、各自治会ともに団地の新住民とそれ以前の旧住民が混在している。

地区内の公共交通サービスとしては、根本駅の他に多治見市中心部まで路線バスが運行している。しかし、各団地からバス停まで距離と高低差があり、特に高齢者にとっては使いづらい。自動車依存度が高く、バスは利用者数、便数ともに年々減少している。また、タクシーも利用できるが料金が高く気軽に使えるものではない。

(2) 多治見市の公共交通計画における根本地区の位置づけ

多治見市では公共交通戦略（平成22年3月）³⁾やその実行計画として先導的都市環境形成計画（平成22年3月）⁴⁾を策定し、市内の公共交通体系の再構築を進めている。

計画の中で本地区については、JR根本駅を交通結節点として位置づけ、市中心部における交通渋滞の緩和などを目的として、根本駅周辺地域に地域公共交通を導入し、自動車から鉄道への転換を促進するものとしている。

これらの背景を受け、平成23年度に国の先導的都市環境形成促進事業（補助金）を活用し、根本地区で市内2箇所目となる地域公共交通の実証実験を行うこととした。地区選定については市役所内部で行われた。なお、多治見市公共交通戦略では、地域公共交通の導入はまず市が地域と話し合いながら実証実験を行い、その後の本格運行時には事業主体・運行主体を市から地域住民もしくは事業者へ移行する中で、継続的な運行に必要な支援策を検討していく方針としている。

根本おでかけバスの経過を表-1に整理した。

(3) 運行開始に至るまでの経緯

運行計画策定は、多治見市（事務局）、根本小学校区内3自治会の区長・副区長及び住民代表、バス事業者の約20名で構成する検討委員会において検討を行った。

検討に先立ち、公共交通に対するニーズを把握するため、市は小学校区全世帯（約3,800世帯）に対するアンケート調査を実施した。また、検討委員会においても地域における移動ニーズの聞き取り調査を行った。アンケート調査では、通勤・通学時に根本駅までバスを利用したいとする意向に比べ、昼間時にパロー根本店への買い物の足として利用したいとする意向の方が高いという結果を得た。この結果を受け、日常的なパロー根本店への買い物客を主なターゲットとし、買い物に便利な運行内容を設定した（表-2参照）。

運行許可は、実験期間中に地域に最適な運行内容の見

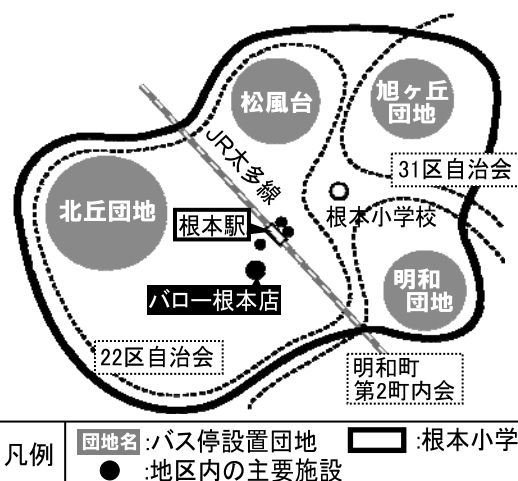


図-1 根本おでかけバスの運行区域と地域組織との関係

表-1 根本おでかけバスの経過

実施時期	内容
H22年3月	多治見市先導的都市環境形成計画策定（根本駅周辺地区を交通結節点と位置づけ）
⋮	⋮
H23年7～8月	公共交通アンケート調査の実施（約3,800世帯）
H23年8月4日	第1回検討委員会（ニーズの把握）
H23年9月8日	第2回検討委員会（運行計画素案の検討）
H23年9月28日	第3回検討委員会（運行計画案の検討）
H23年10月6日	多治見市地域公共交通会議にて運行承認
H23年10月29日	第4回検討委員会（PR案の検討）
⋮	⋮
H24年1月10日	根本おでかけバス運行開始
H24年1月中	町内会によるPR活動（ポスター、回覧等）
H24年1月28日	第5回検討委員会（改善点の抽出）
H24年2月22～24日	パロー根本店前 PRアンケート調査の実施
H24年2月25日	第6回検討委員会（ルート見直しの検討）
H24年3月20日	第7回検討委員会（新ルート案の検討）
H24年3月29日	地域公共交通会議にて運行見直し承認
H24年4月中	町内会による新ルートPR活動
H24年4月20日	第8回検討委員会（実験後の継続方法検討）
H24年5月7日	根本おでかけバス新ルート運行開始
H24年5月25日	第9回検討委員会（無料乗車日の検討）
H24年6月7日	町内会役員試乗会
H24年7月2,4,6日	無料乗車日（3日間）
H24年7月19日	第10回検討委員会（継続の方向性を検討）
⋮	⋮

表-2 根本おでかけバス運行内容（見直し前後）

	H24年1/10～5/2	H24年5/7～ （運行ルート見直し後）
運営主体	多治見市	
委託先	東濃鉄道(株)	
運行許可	道路運送法第21条	
運行ルート	パローを基点とした 2ルート	パローを基点とした 4ルート
運行時間	9時～15時台	9時～16時台
運行本数	6便	5便
運行日	平日 （土日・祝日は運休）	月・水・金曜日 （祝日は運休）
運賃	1乗車200円（1日券300円）	

直しを容易に行えるよう、道路運送法第21条により申請することとした。この場合、地域公共交通会議での協議は要しないが、実際には協議を行っている。また、1年以上の運行はできず、その後は4条への切り替えが必要となる。これは、1年間で本格運行が可能かどうかの目途をつけることを意図している。実際、市の運行補助に関する予算措置も1年分しか担保されていない。運行ル

ートは、図-2に示すようにアンケート調査でバスに対するニーズの高かった団地を中心に巡回するルートとし、団地内にバス停を複数箇所設置することで、既存の路線バスではカバーしきれないきめ細かな運行を目指した。運行日は平日毎日（土日祝日を除く）、運行本数は1両で運行できる便数として6便と設定し、実験期間中に適切な運行内容に見直していくものとした。また、運賃は既存の路線バスとの競合を避けるため1乗車200円とした。

3. 根本おでかけバス運行後の状況

(1) 利用状況

根本おでかけバスは平成24年1月10日に運行を開始した。表-3に1日平均乗車人数の推移を示す。

運行開始直後は試し乗車などもあり1日あたり約70人の乗車があったが、その後は約30人で推移している。これは、事前のアンケート調査による見込み約60人を大きく下回る結果であった。

運行開始4ヶ月を経た平成24年5月（表-1参照）より、利便性を高めるため検討委員会にてルートを見直し、若干名の利用者増につながっている。さらに、同年6、7月には新ルートのPRを兼ねた自治会役員による試乗会や無料乗車日の実施等、利用促進策を展開することで1日平均乗車人数40人程度（収支率23.5%）まで増加したが、その後横ばいで推移している（平成24年7月現在）。

(2) 検討委員会における協議経過

上記のような利用状況の中、検討委員会における協議の経過と其中で課題となった事項を以下に整理した。

a) 運行ルートの見直し

根本おでかけバス運行後、最初に課題となったのは運行ルートであった。当初は図-2に示すようにパロー根本店を基点として東西2ルートで運行していたが、特に東側ルートでは居住地以外の団地を経由する必要性があり、乗車時間が長いことが課題とされた。そこで、図-3に示すようなパロー根本店と各団地を往復するシャトル形式によるルートに見直した。

見直しのもう1つの視点として、実験後の継続運行に向けた資金確保を行う上で町内会単位での利用者数を把握する必要があるとの結論が検討委員会では出された。これは、当初は根本小学校区を1つの単位として運行区域を設定したのに対し、町内会単位で運行区域を考えるべきとの意識の現れと捉えることができる。

b) 資金確保方法の検討

検討委員会の協議では、PR活動とバスの利便性の向上による利用者増加を目指すことが優先的に行われた。その結果、自治会によるPRチラシの配付・回覧、無料乗車日の実施など、様々な利用促進策が取り組まれている。

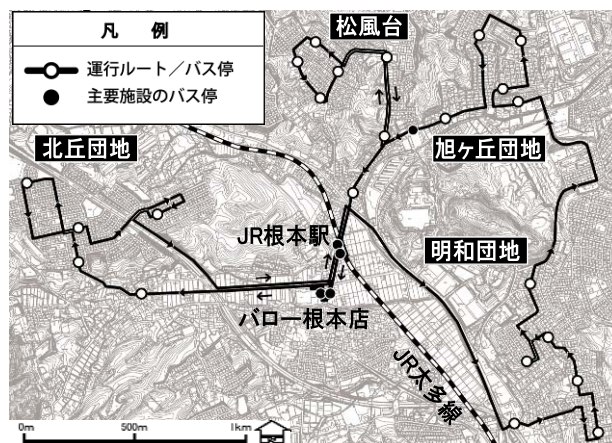


図-2 根本おでかけバスの路線図（運行開始直後）

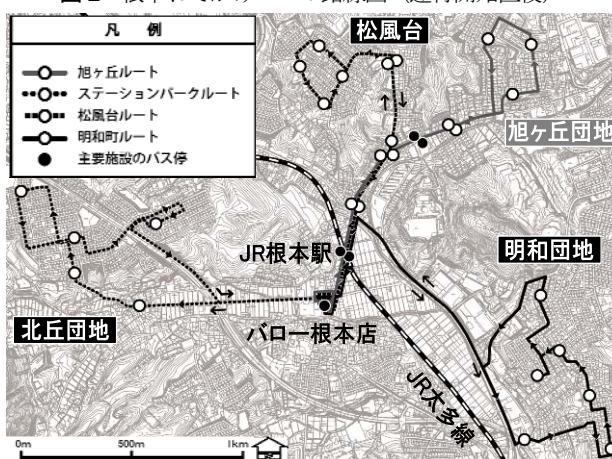
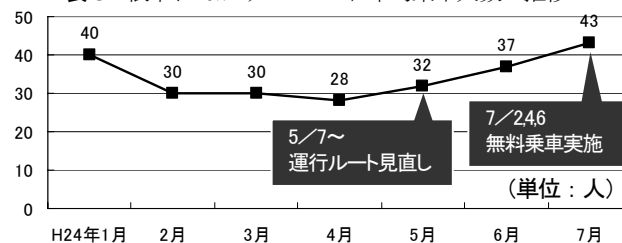


図-3 根本おでかけバスの路線図（ルート見直し後）

表-3 根本おでかけバスの1日平均乗車人数の推移



る。しかし、ルート見直し後も大きな利用者増につながらなかったことを受け、継続運行に向けた運賃以外の資金確保について協議を開始した。

資金確保策として、受益者負担（運賃の値上げ）、行政による補助金、周辺企業による協賛金、自治会による協賛金、バスへの広告収入などの手段が考えられる。本地区においては、バス運行区域内に企業や商業施設が少ないために、自治会費による負担金の徴収を検討することとなった。しかし、自治会一律で会費を徴収することは困難との判断により、運行資金確保を断念せざるを得ない状況となった。

4. 地域公共交通を地域が主体となって継続させるための留意点

これまでにまとめた根本おでかけバスの経過を踏まえ、

地域主導による本格運行を目指した地域公共交通の実証実験を行うための留意点を以下に整理した。

(1) 住民発意による実証実験の必要性

本事例は、多治見市先導的都市環境形成計画に基づき、国の補助金を活用して市が主導して実験運行を行った。そのため、市が導入地区を選定し、地域公共交通の必要性について地域住民の中で議論がなされない状況で実験が開始した。結果的に、地域住民には公共交通の維持に対する自らの役割などに関する意識が十分に醸成されなかったと考えられる。

これより、アンケート調査や実証運行で一定のニーズがある場合においても、実験後も継続して運行するためには地域住民の活動が不可欠となることから、公共交通に対する地域住民の意思統一がなされていない状況では実現は難しいことが分かった。従って、行政主導によるトップダウン方式では不十分であり、地域住民発意を実験実施の前提条件とする必要があったと言える。

(2) 自治体主導の実証実験に伴う継続運行上の課題

a) 運行区域設定

実験当初は運行ルートを地区全域で設定した。しかし、各団地の利便性をそれぞれ向上させるとともに、団地ごとの利用率の明確化を目的として、各団地と目的地を往復するシャトル形式に運行ルートが見直された。このことから、ニーズに合った町内会単位による運行検討が必要と考えられる。しかし、実験当初に4つの団地を1区域として運行することで既存バス事業者へ委託していたため、運行形態変更が制約された。

b) 資金確保

本地区は3つの自治会からなるが、同じ自治会であっても根本おでかけバスを利用できない地域が存在した。そのため、自治会単位で一律に負担金を徴収することが難しいと判断され、最終的には運賃値上げや市の補助金に頼ることを前提とした協議に留まる結果となっている。

さらに、各自治会ともに団地に住む新住民とそれ以外の旧住民が混在しており、バスを利用できない旧住民を含めた枠組みでは運営主体となる組織化も困難となった。

実証実験事例について経過と課題を整理し、地域主導での本格運行に至るための実証実験のあり方を考察した。

その結果として、1)検討開始、もしくはそれ以前の地区選定の段階から地域住民が主体となった取り組みが必要であること、2)自治体主導で進める場合、地域参画も既存の組織に頼りがちになるため、その枠組みを越えて地域のニーズや実情を踏まえた運行サービスの設定ができないこと、3)自治体主導の実証実験では、継続運行において直面する資金確保の問題を前提とした組織づくりに対応しづらいこと、が明らかとなった。

さらに、一般に地域公共交通の利用者数は、運行開始後3年程度をかけて漸増していくことから、実証実験は単年度で実施するのではなく、一定期間継続することが求められる。根本おでかけバスの場合、収支率は決して低くないことから、実験を長期間行うことで地域主体の本格運行に移行しやすくなると考えられる。また、本事例では既存事業者への運行委託を前提とした結果、運行形態の固定化を招いた。継続して運行させるためには、交通事業者を含め、運行形態を利用者のニーズに応じて柔軟に見直していく必要がある。

各地で実施されている地域公共交通に関する実証実験の一部は、国などの補助金を活用し、自治体主導で行われている。しかしながら、上記で示したとおり、地域の主導や参画による継続運行を目指した実証実験を有効に実施するためには、地域住民発意に基づくことが必要である。そのため、地域住民の自主的な発意を促し、それに対して自治体の実証実験の補助を行うような仕組みづくりが重要となる。

参考文献

- 1) 福本雅之, 加藤博和: 地域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) 川本義海, 伊豆原浩二: 市民と行政の協働による交通社会実験の実施体系に関する研究, 土木計画学研究論文集, Vol.19, pp.489-494, 2002.
- 3) 多治見市: 多治見市公共交通戦略, 2010.3.
- 4) 多治見市: 多治見市先導的都市環境形成計画, 2010.3.

(2012. 8. 3 受付)

5. まとめと今後の課題

本稿では、自治体主導で開始された地域内公共交通の

A BASIC STUDY ON AN EXPERIMENT OF LOCAL PUBLIC TRANSPORT IN A REAL SITE PLANNING FROM DELIBERATION PROCESS BY RESIDENTS' PARTICIPATION
- A Case Study of Nemoto Odekake Bus in Tajimi City -

Nobue NAKAJIMA, Tomoki YAMAMOTO and Hirokazu KATO