

地域公共交通確保・維持・改善のための役割分担に関する実証研究

Experimental Study of Administrative Role Share
for Secure, Maintain and Improve Regional Public Transport Provision

福本 雅之

FUKUMOTO, Masayuki

論文要旨

交通計画策定に関する従来の研究は、需要対応型、すなわち、交通需要予測に基づいて想定される交通量をいかに円滑に処理するかという観点に立って行われてきた。公共交通についても同様に、需要が多く見込まれる地点間を結ぶ鉄軌道の整備計画や、都市・地域内の路線バス計画に関する研究が行われてきた。しかし、路線バス計画についてはインフラ整備が伴わず、また、独立採算事業で運営されることが一般的であったこともあり、日本において路線バス等の地域公共交通について研究が精力的に行われるようになったのは最近のことである。

特に、モータリゼーションの進展に伴う乗客の減少により、公共交通政策に取り組む自治体が増加し、コミュニティバスのような比較的狭い地域におけるバス交通に関する研究ニーズが高まっている。バス交通に関する政策は、インフラ整備を伴わないものの、社会的に必要であるが、公的な介入がなければ過小供給になってしまうという意味において、社会資本整備と類似している。しかしながら、利用者の減少によって公的な介入が必要となったという背景を踏まえると、多くの需要を円滑に処理するという、需要予測に基づく従来型の研究手法では、実務的なニーズと研究成果が必ずしも一致しない。一方で、国や自治体の財政難により、公的介入によってもバス交通サービスが必ずしも十分に提供されないという状況も生じている。

このような状況の中、社会的に必要であるにも関わらず、「私（企業）」あるいは「公（政府）」のいずれかによることのみでは十分に提供されないサービスについて、住民参画によって提供する活動が、「新しい公共」として注目されるようになってきている。公共交通サービスの供給についても、多くの地域において「私」による営利事業では成り立たなくなってしまった上、国や自治体の「公」によるサービス供給が、財政状況の悪

化によって厳しくなりつつあることから、「新しい公共」は有効なスキームだと考えられる。

本研究では、社会的に必要でありながら、不採算のために市場原理のみでは十分に供給されない地域公共交通サービスを確保・維持・改善するための方策に着目する。その際、「新しい公共」の考え方を意識しながら、地域公共交通サービスの便益を主に受ける住民・企業といった沿線の様々な主体が参画し、協働することによってサービスを供給する方式について重点的に取り扱う。

本論文は、以下に示す 6 章で構成されている。

1 章では、日本において交通需要予測を中心とした交通計画分野の研究が主に行われてきたが、近年、コミュニティバスの運行に代表されるように、公共交通サービス供給に国・自治体が関与することが増加し、公共交通計画に関する研究ニーズが変化してきたことについて述べる。

また、市町村や民間交通事業者と行った従来、公共交通運営に関与してきた主体のみならず、近年、地域住民や NPO など、多様な主体が参画することで地域公共交通サービスの供給を実現する事例が見られるようになってきていることについて述べ、その有効性を示すことを目的とすることについて述べる。

2 章では、これまでの日本の乗合バスをとりまく環境と政策の変遷が、公共交通供給スキームに与えた影響について整理する。

まず、「私」部門である交通事業者によるサービス供給を前提としていた乗合バスサービスの供給が、モータリゼーションの進展をはじめとする採算性の悪化により、徐々に国や自治体による補助金の交付やコミュニティバスの運行といった「公」的部門による介入が行われるようになってきたことについて示す。

次に、近年では、交通事業者や自治体による公共交通サービス供給が不十分な地区において、地域住民や NPO などの従来は公共交通運営に関与しなかった主体による自発的な公共交通確保の動きが生じてきたことについて、その背景と現状について述べる。その上で、従来行われてきた地域公共交通に関する研究が、「公」部門によるシビルミニマムの実現を前提とし、費用効率的な運行や、利用者満足度の最大化などの方法論を検討するものが多く、住民参画による公共交通運営の方法論に関する検討が不十分であることについて述べ、本研究の位置づけについて示す。

3 章では、地域参画による公共交通サービス供給スキームの成立事例について、日本全体で包括的に調査を行い、関係する主体間の役割分担と受益の関係に着目して検討す

る。その結果、スキームを可能ならしめる要因として、自治体が事業主体となるコミュニティバスのスキームである「企画・運営・運行の分離」により、多様な主体が公共交通運営に関わることが可能になったことを挙げ、その上で、地域公共交通の運営形態について関係する主体が、「人」「金」「心」「口」の4軸の役割分担の状況を基に分類する「役割分担マトリックス」を提案し、様々な主体が関わる公共交通供給事例について、関係主体間の役割分担と受益に着目して分類・類型化している。

4章では、地域公共交通サービスを経済学的にみた場合の性質を検討するとともに、地域参画によって公共交通サービスを供給するための組織化のメカニズムについて、社会学分野の知見を援用しながら検討する。

まず、現在の日本において、公共財の性質を持つ地域公共交通サービスがもたらす、利用可能性や存在価値といった外部経済効果に対する負担が行われておらず、「ただ乗り」が生じていることを指摘している。このことを解消するためには、地域住民や沿線企業が参画することによる「クラブ制度」によって公共交通サービスを供給することの有効性を検討している。その際、多様な主体の参画によって公共サービスの供給を実現する「新しい公共」の考え方が有効であることを述べる。

また、クラブ制度による公共交通サービス供給を実現するために必要となる組織化について検討し、組織化の条件として、公共交通に関わる各主体が、公共交通に関する問題の認識することが必要であること、取り組みに関わる合意形成が必要であることを述べる。

5章では、地域参画による公共交通運営を行うために必要な組織化の障壁について、「人」「金」「心」「口」の4つの役割分担がなされにくいことについて整理する。また、各地の運行事例のうち特徴的なものを取り上げ、運行開始に至った経緯について詳細に調査を行い、各事例に存在した障壁を示す。

以上を通じて、障壁の理由となる受益と負担のねじれを解消するための方策について、運行事例から推察する。その結果、公共交通運営組織に関係する各主体が便益を認識できるように情報提供を行った上で、便益に対する負担を行うことについての意識共有が図られる必要があることを示している。また、公共交通確保の活動の中で、地域の存在する他の課題への取り組みが生じ、目的そのものが深化することで、公共交通確保の取り組みへの参画意識が高まることが明らかにされる。

また、公共交通の問題を地域の課題として取り上げる「場」の設定が必要であり、そのために、複数の自治体で行われているような、地域参画による公共交通運営を惹起す

る仕組みを設けることが有効であることを述べている。

最後に 6 章では、結論として本研究で得られた知見についてまとめた上で、地域参画型公共交通運営方式を普及するための制度設計として、自治体が地域住民参画による公共交通運営を支援する制度を設けることが有効であることを示す。また、残された課題として、地域参画による公共交通確保に取り組む人材の代替わりの問題や、運行の継続の中で意識が低下することへの対策が必要であることを述べている。