

住民主体型バスサービスの事業化プロセスに関する 事例比較分析

谷内 久美子* 猪井 博 登*
新田 保 次*

要 旨

住民が主体的にバスの計画に関わり、バスを運営している事例が少しずつ増えている。本研究では、住民主体型バスの複数の事例を対象に、構想の発案から事業実施後までのプロセスを調査・整理し、各段階において関係主体がどのような役割を担うべきなのかを考察した。バスを運行するためには、住民自身が公共交通を運行するという意識を持つこと、関係者間で協議する場を設置すること、運行資金を確保する方法として利用者からの運賃のみでなくオプション価値や非利用価値を徴収できるような仕組みを作ることが大事である。運行に当たっては、信頼できる事業者へ委託、住民が運行を自ら行う際には運行体制を整える必要がある。また、運行後は、運行計画を見直す仕組みを作る事が必要である。行政の役割としては、住民に対して情報を積極的に伝えること、住民主体型バスを運行する組織を支援する体制を整えることが必要である。

Abstract

The bus services which residents make plans and manage have appeared. In this research, in order to materialize and continue bus services managed by residents, it is analyzed what kind of role resident organization and local government should bear. Three case studies of bus services managed by residents are investigated analyzed the process from the materialization to management. As a result of the survey, we learned the following; Local government should support resident organization and give subsidies with maximum subscribing a subsidy, thereby, it increases possibility that bus managed by residents is materialized and continued. Moreover, it is important to make the mechanism of collecting not only a fare but option value and non-utility value, and securing an operation fund.

キーワード：住民主体型バス、住民参加、役割分担

Keywords: community bus, public participation, sharing of roles

1. はじめに

現在、過疎部や郊外部において、自家用車を利用できない人々の移動が問題となっている。高齢化の進展により、自家用車の利用が困難な高齢者が増加しつつある。また、モータリゼーションの進展により、生活圏が拡大すると同時に乗合バスが衰退しつつある。乗合バスは、地域内の移動を担う役割を担っていたが、自家用車通勤の増加や少子化による通学利用の減少により、収益が悪化している。さらに、2002年に道路運送法が改正され、需給調整規制が緩和されたことから、退出が容易になり、

バス路線の休廃止の動きが強まっている。

このような状況の中、廃止路線バスの代替や交通空白地の解消を目的として、地方自治体がバスを運行する事例（以降、「自治体バス」と呼ぶ）が増加している。しかしながら、多くの自治体バスは利用者が少なく、公共財源の持ち出しが過剰に拡大するおそれがある¹⁾。この原因として、自治体に公共交通の運営の人材・ノウハウが不足していることも挙げられるが²⁾、沿線住民にとって自分たちが支えなければならないバスであるとの認識が薄いことも理由の一つとして挙げられる。住民の要望により運行された自治体バスの中には、利用者が極端に少ないものも多い¹⁾。

* 大阪大学大学院

Graduate School of Engineering Osaka University

その一方で、住民が主体的にバスの計画に関わり、バスを運営している事例（以降、「住民主体型バス」と呼ぶ）が少しずつ増えている。住民が主体的にバスの計画・運営に関わることで、営利事業が成り立たない地域であってもバス事業を成立させ、なおかつ地域の実情を計画に反映した過剰ではないサービスを提供することが可能になる。すなわち、住民主体型バスは、地域における市場および政府の失敗を補完する機能があるといえる。しかしながら、交通空白地の拡大に比べて、住民主体型バスの事例の増加は小さい。この理由として、事例の多くは、それぞれの地域で試行錯誤しながら作り上げていく形態をとっており³⁾、住民主体型バスが成立し継続しうするためには、住民・行政などの関係主体がそれぞれの役割を担うべきなのかといった条件が明らかになっていないことが挙げられる。

そこで、本研究では、住民主体型バスの複数の事例を対象に、①構想の発案、②関係者の合意形成、③運行計画の作成、④運行資金の確保、⑤事業の実施、⑥事後評価と改善のプロセスを調査し、各段階において関係主体がどのような役割を担うべきなのかを考察する。多様な運行形態で行われている住民主体型バスをこのプロセスに応じて整理することで、各役割が共通して担うべき役割を明らかにする。

2. 住民主体型バスの位置づけ

(1) 住民主体型バスの定義

バス事業を実施するためには、表 1 に示す段階を経る必要がある。まず、どの主体がどの地域においてバスを運行するのかという構想を発案し（構想の発案）、バスを運行について関係者間で合意をとる（関係者の合意形成）。次に、バス路線やダイヤ、運賃といったバスの運行計画を作成し（運行計画の作成）、運行計画に合ったバスを運行するための資金を確保する（運行資金の確保）。そして、運行計画に合わせてバスを運行する（バスの運行）。バスの運行後はサービスが目的を達成しているのか、利用者のニーズに合ったサービスを提供できているのかを評価し、改善していく（事後評価と改善）。

バス事業の多くは営利事業として行われてきたため、交通事業者がバス事業の発案から実施、評価と改善に至るまでのすべてを担い、旧 80 条（道路運送法 78 条）バスなどの例外を除いて行政や住民がバス事業に関わることはなかった。

近年ではバス事業が営利事業として成り立たない場合に、国や地方自治体による公的な関与が行われるようになった。具体的には、赤字路線への公的補助、地方自治体が主体的に実施する自治体バス等が挙げられる。自治

体バスにおいては、行政がバス事業を発案し、計画を策定し、交通事業者に運行を委託する。交通事業者は既存のノウハウを踏まえて行政に助言を行うが、運行の最終的な責任は行政が担う。このように、行政がバス事業に関与する事例は増えているものの、住民がバス事業に対して関与する部分は少ない。住民参加が行われる場合でも意識調査や利用促進パンフレットによるお知らせといった形が多く、関わり方は限定的で受動的なものが多い。

一方、本研究の対象である「住民主体型バス」は、事業主体が交通事業者や行政ではなく、住民が主体的に運行するバスである。加藤らは、住民や地元企業が公共交通事業者と協働して、地域の公共交通を形成する方法を「ボトムアップ型運営方式」と定義している⁴⁾。また、欧米諸国では地域住民が形成する組織が主体となって、自発的に供給される輸送サービスを community transport と呼んでおり、普及が進んでいる^{5)、6)}。これらの定義を受けて、本研究では、地域住民が主体となって自発的に供給されるバスを「住民主体型バス」と定義する。

住民主体型バスは、バス事業者や行政ではなく、バスの運行によって便益を受ける住民自らが主体となって運行することに特徴がある。また、住民自身がバスの事業計画を作成するため、過剰にも過小にもならない住民のニーズに即したサービスを提供することができる。このバス事業は、十分な財源がない代わりに、地域住民によるボランティア的な活動によって成り立っている。

表 1 バス事業の実施プロセス

段階	内容
①構想の発案	どの主体がどの地域においてバスを運行するのかという構想を発案する。
②関係者の合意形成	バスの運行事業の実施について、関係者間の合意を形成する。
③運行計画の作成	サービス内容（路線、バス停、運行間隔、運賃など）を検討し、計画を作成する。
④運行資金の確保	運行計画に合ったバスを運行するための運行資金を確保する
⑤バスの運行	サービス実現のため車両や人員を確保する。
⑥事後評価と改善	運行にかかる費用が適切なのか、ニーズに合ったサービスを提供できているのかを評価し、改善策を検討する。

(2) 住民主体型バスに関する既往研究の整理

従来、交通計画においては、行政が主導的立場に立ち、市民の参加を求めるアプローチが多く、市民・住民が発案する計画に着目した研究は少なかったが、近年、住民が主導的立場に立ってまちづくりの方向性をとりまとめるアプローチが注目を集めている。

中村ら⁷⁾は、地域から発案される計画を地域発案型アプローチと名づけ、2つの計画事例の分析結果から地域発案画型アプローチの役割として、地域の実情の反映、市民の受け入れやすさ、短期間でのスムーズな計画の遂行、不確実性への対応可能性、上位の意思決定への受け入れやすさの5つを示している。また、地域住民が主体となったバス事業計画として、中川ら⁸⁾や森栗⁹⁾は、コミュニティバスの運行路線計画を住民に公開し討議することにより計画段階から住民参画を試みている。磯部¹⁰⁾は、住民主体で運行を開始したバスを事例とし、住民主体で開業した意義を述べている。また、猪井ら¹¹⁾は、人口密度が低い過疎部において計画だけでなく運行にまで関わっている住民主体型コミュニティバスを紹介している。福本・加藤³⁾は多様な主体が参画して成立している事例を取り上げ、「地域参画型運営方式」が成立し持続しうる条件を分析している。加藤⁴⁾は、地域や住民が主体となった乗合バス事業事例を収集し、事業に関わる主体の役割分担に着目した運営方式の分類をし、運営スキームの検討をしている。

これらの既往研究は、個別事例の成立過程に主眼をおいて分析がなされており、事業成立までの各段階において、各主体がどのような役割を担うべきなのかを分析した研究はほとんど存在しない。

3. ケーススタディ

(1) 分析対象事例の選定

住民主体型バスは、発案から計画、運営のすべてを住民組織が担っているわけではなく、多様な主体が関わって実施されている。そこで、分析対象事例を、事業構想の発案主体と計画・運営主体、運行主体に多様性があることを想定した。また、運行後の事後評価と改善までのプロセスを把握するために運行開始後一定期間（本研究では3年以上）継続していることに留意した。上記の二点に留意して、住民組織が計画・運営主体となっているが発案主体が行政であり運行は交通事業者に委託している「倉敷市乗合タクシー」、発案から計画、運行まですべてを住民組織が担っている「長沢ミニバス」、発案、計画・運営は住民組織が担っているが運行を交通事業者に委託している「生活バスよっかいち」、現在、路線を廃止している「勝川・味美ちよいち乗りバス かつちい」の4事例を選定した（表2）。各事例の運行する地域の概要を表3に示す。

各事例の構想の発案から成立までのプロセスを把握するために、事業の一連のプロセスを把握している発案主体あるいは計画・運営主体にヒアリング調査を行った。勝川・味美ちよいち乗りバス かつちいに関しては、2010

年1月30日に行われた「勝川・味美ちよいち乗りバス かつちい検証セミナー」での資料、セミナーでの関係者の発言、春日井市地域公共交通会議議事録¹²⁾を元に分析した。

表2 分析対象事例

事例	運行地域	発案	計画	運営	運行
倉敷市乗合タクシー	岡山県倉敷市庄新町地区など3地区	行政(倉敷市)	各地区の乗合タクシー運営委員会		倉敷市内のタクシー事業者
長沢ミニバス	兵庫県淡路市津名町長沢地区	長沢地区自治会			
生活バスよっかいち	三重県四日市市羽津・大矢知地区	地元住民	NPO法人生活バス四日市		三重交通(株)
勝川・味美ちよいち乗りバス かつちい	愛知県春日井市勝川・味美地区	春日井市商店街連合会	春日井市商店街連合会		あおい交通(株)

表3 分析対象地域の概要

事例	運行地域	人口	世帯数	地域の特徴
倉敷市乗合タクシー	岡山県倉敷市庄新町地区	2,444人 ¹³⁾	963世帯 ¹³⁾	郊外住宅地
	西坂地区	2,486人 ¹³⁾	958世帯 ¹³⁾	郊外住宅地
	大室・高室・菰池地区	10,282人 ¹³⁾	4,069世帯 ¹³⁾	港町
長沢ミニバス	兵庫県淡路市津名町長沢地区	304人 ¹⁴⁾	114世帯 ¹⁴⁾	山間部の農村
生活バスよっかいち	三重県四日市市羽津・大矢知地区	35,558人 ¹⁵⁾	14,386世帯 ¹⁵⁾	住宅地
勝川・味美ちよいち乗りバス かつちい	愛知県春日井市勝川・味美地区	22,640人 ¹⁶⁾	9,606世帯 ¹⁶⁾	商店街、住宅地

(2) 各事例の概要と成立までのプロセスの整理

事例① 倉敷市乗合タクシー

[倉敷市庄新町地区、西坂地区、大室・高室・菰池地区の概要]

倉敷市庄新町地区は人口2,444人、963世帯、西地区は人口2,486人、958世帯の郊外部に位置する住宅地である。大室・高室・菰池地区は、人口10,282人、4,069世帯で、瀬戸内海に面する港町である。いずれの地区も民間のバス事業者が路線バスを運行していたが、2004年に路線の廃止の申し入れがされた。

[事業の概要]

倉敷市乗合タクシーは、倉敷市内の庄新町地区、西坂地区、大室・高室・菰池地区の3地区で運行されている。各地区のタクシー運営委員会が運営主体となり、タクシー会社に運行を委託している。運行システムは地域によって異なり、料金は300～500円、運行便数は1日あたり3.5～7往復である。運行費用の赤字分については、8割が倉敷市負担し、2割は運営委員会が負担している。

[構想の発案から事業実施までの経緯]

表4には、倉敷市乗合タクシーとして最初に運行が始まった庄新町地区の経緯を示す。

庄新町地区、西坂地区、大室・高室・菰池地区の3地区において、民間バスの3路線が廃止されることとなった。倉敷市交通政策課は、各地区の町内会に、地域で運

表4 倉敷市乗合タクシー経緯年表（庄新町地区）

年度	行政 (倉敷市)	住民組織 (自治会)	交通事業者 (タクシー事業者)
2004	中鉄バスの路線バス休止申し入れ		
	地域による乗合タクシーの提案	→ 反発	
	行政と自治会の協議		
	計画のたたき台の作成	提案の受け入れ タクシー運営委員会の組織化 → 委員会による検討 計画の策定 事業者の選定 運行の依頼	→ 運行を受託
2005	中鉄バスの路線バスの運行休止 (2005.1)		
	運行開始 (2005.2～)		
		利用促進活動の実施	

→ 意向・要望の流れ □ 複数主体に関わる行動

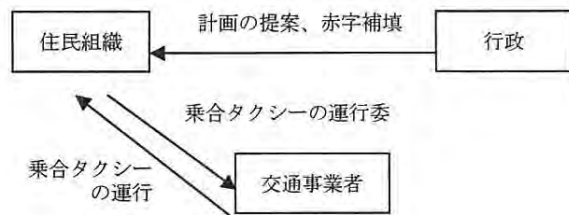


図1 主体間の関係

営する乗合タクシーの運行を提案した。また、当初から運行費用の赤字の一部に対しては地元で負担するよう伝えていた。最初の段階では、町内会は運営および赤字負担に対して反発を示していたものの、行政と町内会との交渉を繰り返すうちに、住民内から自分たちで移動手段を確保しなければならないという意見が出てきた。その結果、住民は倉敷市の提案を受け入れ、運営主体となって乗合タクシー事業を実施することとなった。行政から補助を受けて、事業を運営するために、町内会の主要メンバーが中心となってタクシー運営委員会を組織化した。

乗合タクシーの計画にあたっては、倉敷市がルート、便数、料金、予約方法といった運行システムのたたき台を作り、詳細についてはタクシー運営委員会内で検討していった。行政は、地域内の検討や事業者の選定について助言を求められたが、最終的には運営委員会が運行システムを決定した。

[住民組織の役割]

住民組織であるタクシー運営委員会は、行政の提案を受け入れ、運営主体として、事業計画を策定し、タクシー会社に運行を委託し、乗合タクシーを運営している。赤字の2割に対しては、自治会費から拠出している。

また、地区によって差があるものの、住民組織は利用促進活動に取り組んでいる。庄新町地区では、お買い物ツアーと称して商業施設に行く取り組みをしたり、西坂地区では利用お試し券や時刻表の作成といった活動をしている。

[行政の役割]

民間バス路線の廃止の申し入れの後、行政は代替として自治体バスを運行するのではなく、町内会に乗合タクシーを運行することを求めた。また、運行費用の赤字に対して、地域組織に赤字分の2割を負担するよう求めた。町内会に運行費用の負担を求めた目的は、行政負担を減らすためではなく、バスの運行に対して責任を担ってもらうためである。なお、倉敷市では、2005年3月末に「乗合タクシー運行事業補助金交付要綱」を施行し、市の交通施策の一つとして位置付けている。

事例② 長沢ミニバス

[淡路市（旧津名町）長沢地区の概要]

兵庫県淡路市（旧津名町）長沢地区は、丘陵上に位置する人口304人、114世帯（H15年5月現在）からなる農村地域である。長沢地区内には、路線バスなどの公共交通は運行されていなかった。地域内には商店はなく、買い物施設など生活に必要な施設は、山道を2～3km移動しなければならない。長沢地区から役場、金融機関、

大規模小売店舗、病院などが立地している志筑地区に行く道路は1本のみである。

[事業の概要]

長沢ミニバスは、長沢地区において、町内会によって運行されている乗合バスである。淡路市が道路運送法78条(旧80条)の自家用自動車有償運送許可を取得し、長沢地区自治会に運行を委託する形式をとっている。しかしながら、行政の関与は限定的であり、長沢地区自治会が計画から運行までを担っている。

料金は利用時には無料、運行便数は1日あたり3往復、運転は地域の有償ボランティアが行っている。運行費用は、全世帯から徴収した1世帯あたり年間1万円の負担金(計100万円程度)と、市からの補助金である。

[構想の発案から事業実施までの経緯]

1995年、長沢地区自治会では人口の減少を防ぎ、地域での生活を維持していくための一つの方策として、バスの運行に取り組んだ。

まず、バス運行に対する地域内の意見を把握するために、全住民に対してアンケート調査を行った。アンケート結果では、バス運行に対して93%の賛成が得られ、1世帯あたり年間1万円の負担金に対しても86%の賛成が得られた。その後、地区内にある6つの集落ごとに実施している常会において、運行について合意を得た。

車両および道路運送法上の免許取得に関しては、行政に対して相談を行った。車両は津名町(現淡路市)が保有していた9人乗りのワゴン車を用いることになった。また、津名町が道路運送法78条(旧80条)の許可を取得し、長沢地区自治会に委託するという形式をとることになった。

1995年6月に運行を開始し、5年間は住民から徴収した負担金のみで運行していた。しかし、世帯数の減少や車両の維持費用の増大などにより運行費用に赤字が発生したため、行政に赤字補填を要請し、一部補助を受けて運行することになった。

[住民組織の役割]

長沢地区自治会は、地域内の合意形成、路線、ダイヤの設定、運転手の確保、負担金の徴収といった、計画から運行までを担っている。路線、ダイヤの設定に関しては、利用者の要望を受けて、利用しやすいよう変更している。

長沢ミニバスは、バスを利用する世帯だけでなく、利用しない世帯からも負担金を徴収している。通常、負担金の支払いに関して全世帯の合意を得ることは困難であるが、長沢地区自治会には、全住民が参加する常会を月に1回開いていることから、地域の問題に関して共通意識を形成しやすい土壌があった。そのため、全世帯から

の負担金の徴収という合意形成をすることができたと考えられる。

一方、町内会にとって困難であった事項は、道路運送法上の許可の取得、車両の確保、赤字欠損への対応である。道路運送法上の許可に関しては、町内会は必要性を認知していなかったが、タクシー事業者から違法ではないかとの指摘を受けた後、行政に対応を依頼している。

[行政の役割]

長沢ミニバスの道路運送法上の運営主体は淡路市となっているものの、行政は計画作成や運営にほとんど関わっていない。車両の提供、道路運送法の許可、赤字欠損に対する補助に関しては、地域から依頼を受けた後、支援を決定している。行政の補助は、車両購入費、年間の維持費用として車検費、燃料費、強制保険料、修繕費である。

表5 長沢ミニバス経緯年表

年度	行政 津名町(現淡路市)	住民組織 (自治会)
1994		自治会によるバス運行の発案 全住民に対するアンケート調査 バス運行計画の策定 全住民が参加する常会で運行を決定
1995	← 車両の提供の受託 ← 道路運送法の旧80条免許取得	車両の相談 道路運送法の免許取得の相談
<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">運行開始(1995.6)</div>		
1996		利用者の要望に応じて、運行時間およびバス停の変更
2000	← 赤字欠損に対する補助を決定	運行費用に赤字の発生 行政に赤字補填の要請

→ 意向・要望の流れ 複数主体に関わる行動

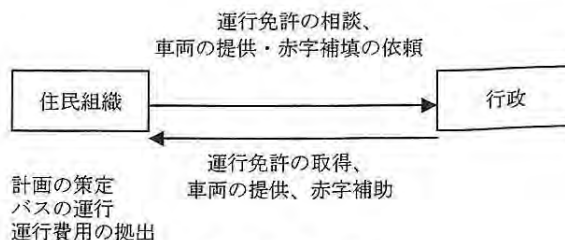


図2 主体間の関係

事例③ 生活バスよっかいち

[三重県四日市市羽津・大矢知地区の概要]

三重県四日市市羽津・大矢知地区は、人口 35,558 人、14,386 世帯からなる住宅地である。人口密度は 2266.3 人/km² である (H22 年 9 月現在)。この地区は、市中心部から 5km ほど離れており、平地もしくはなだらかな丘陵に住宅地が広がっている。

[事業の概要]

生活バスよっかいちは、羽津・大矢知地区において、NPO 法人が運営主体となって運行されている乗合バスである。運賃は 1 乗車 100 円、運行便数は 1 日 5.5 往復、運行は三重交通が担っている。運行費用は、運賃のほかに商業事業者等からの協賛金、行政の補助金である。

[構想の発案から事業実施後までの経緯]

2002 年 2 月に、三重交通からバス路線廃止の申し入れがあった。沿線自治会では、アンケート調査を実施し、高齢者の生活のために路線バスが必要であるという意見を得た。自治会は、この調査結果を受けて四日市市にバス路線存続を要望したが、要望は採択されず、2002 年 5 月末に三重交通の路線バスは廃止された。

その後、自治会が中心となってワーキンググループを組織し、新しい交通手段実現のための検討が始まった。ワーキンググループは、自治会のメンバーだけでなく、協賛事業者 (スーパー等)、交通事業者、市の担当者から構成されている。当初、運行費用としては、地元企業からの協賛金のみを考えており、協賛事業者を募ったが、見込み金額を集めることができなかつたため、行政に支援を要請した。

11 月には協賛金のみを運行資金として、無償の試験運行が 5 か月間行われた。その後、道路運送法 21 条に基づく許可を受け、本格運行に移行した。本格運行では、地元企業からの協賛金だけでなく、利用料金を徴収し、行政からの補助金を受けて運行している。また、同時に住民組織は NPO 法人格を取得している。

[住民組織の役割]

生活バスよっかいちの活動は、町内会のメンバーが中心となって始められたが、協賛企業、運行事業者、行政といった多様な主体が参加することになった。地域組織は当初自治会のメンバーの有志であったが、その後、任意団体の「生活バス四日市運営協議会」を発足し、本格運行の際には NPO 法人格を取得している。

NPO 法人は、多様な主体をとりまとめて事業を実施している。協賛企業に対しては、地域貢献を意図して協賛金を支払う企業を住民組織が募集し、協賛金を徴収している。この協賛金に対し、協賛企業の施設へのアクセスがしやすいようバスルートに工夫をし、車内やパンフレ

ットに広告を掲載している。また、行政から補助を受けている。

運行に関しては、事故等の不慮の事態に対応できるように、NPO 法人から交通事業者に委託している。

また、NPO 法人は、地域住民がバスを支える意識を醸成するための工夫や住民の意見をバスシステムに反映させる努力をしている。具体的な活動としては、定期券を「応援券」(年間 10,000 円 / 世帯) と名付けて発行したり、電話で応援券の予約を受け付け、その際にバスへの要望、不満などを把握している。また、利用者の意見を入れて、バスの乗車口に乗降用ステップの設置、バス停の増設、バス路線の一部の変更を行っている。

[行政の役割]

行政は、自治会からバス存続または代替交通の要望を受けたが、採択しなかつた。この理由として、他の地域の廃止代替バスの利用客が少なく行政負担が大きなものとなっていたことがある。その後、地域内で行政補助を前提としないバスの検討が始まった際には、地域貢献の一環としてバス運行に興味を持っている地元企業を紹介したり、運行免許に関しては運輸局と調整する等の支援を行っている。

また、生活バスよっかいちを市民自主運行バス事業として位置づけ、NPO 法人に上限 30 万円 / 月として補助を出している。四日市市が運営主体となって廃止代替バスを運行しないが、代わりに、住民が自主的に取り組むバスに対しては支援する姿勢を示している。

表 6 生活バスよっかいち経緯年表

年度	行政 (四日市市)	住民組織 (自治会⇒NPO)	バス事業者 (三交通)	商業事業者等
2002	三重交通の路線バス垂坂線廃止の申し入れ (2002.2)			
	←	アンケート調査の実施 バス存続または代替交通の要望		
	三重交通の路線バス廃止 (2002.5末)			
	生活バス四日市運営協議会の組織化 (2002.6)			
2003		運行計画の策定 事業者の選定 運行の委託 → 受託 協賛事業者の募集		
	←	行政へ支援を依頼		協賛金支払いの受諾
		「生活バス四日市運営協議会」発足		
	試験運行の実施 (2002.11~2003.3)			
2003	市民自主運行バス事業として位置づけ	バス路線許可申請 NPO 法人格取得		
	本格運行の実施 (2003.4)			
2007		高齢者を福祉施設に送迎開始。 路線の一部変更、バス停の新設		

→ 意向・要望の流れ □ 複数主体に関わる行動

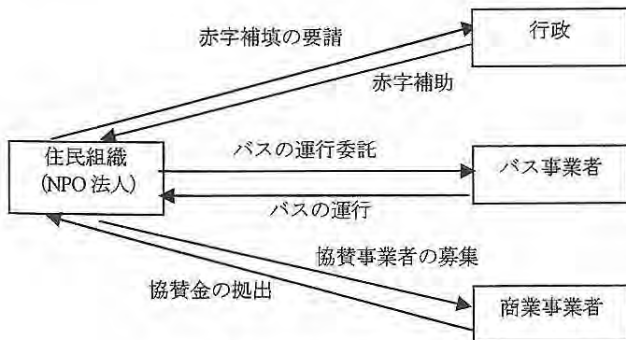


図 3 主体間の関係

事例④ 勝川・味美ちよい乗りバス かつちい

[春日井市勝川・味美地区の概要]

愛知県春日井市勝川・味美地区は、人口 22,640 人、9,606 世帯からなる住宅地である (H22 年 9 月現在)。地域内には、JR 勝川駅、名鉄味美駅、東海交通事業味美

駅の鉄道駅が 3 駅存在する。また、大型ショッピングセンター「西友勝川店」、勝川駅前商店街、味美商店街といった商業施設が存在する。勝川駅前商店街周辺は、区画整理事業や再開発事業、JR 中央本線の連立事業などが行われたが、商店街の来街者の増加にはつながっていなかった。

[事業の概要]

勝川・味美ちよい乗りバス かつちいは、春日井市商店街連合会が運行主体となって運行されていた乗り合いバスであった。運行期間は、2008 年 12 月 22 日から 2010 年 1 月 13 日までである。運賃は、1 日乗車券が 200 円、運行便数は 1 日 14 本、運行はあおい交通が担っていた。路線は、大型ショッピングセンター「西友勝川店」を起終点とし、勝川駅前商店街や名鉄味美駅、東海交通事業味美駅、味美商店街などを巡回するコースで、運行開始当初は左回りと右回りの 2 つの路線があったが、2009 年 9 月に左回りのみに変更された。

バス車両、バス停設置などの運行準備には、中小企業庁の地域商店街活性化事業費補助金や商工会議所等の補助金で整備を行った。運行費用は、1 ヶ月 70 万円の経費がかかり、運賃収入のほかに広告収入などを見込んでいた。広告収入は年間 1,000 万円を目標としていたが、実際には目標の 40% の約 400 万円しか集まらなかった。また、利用者数は 1,000 人 / 月を目標としていたが、実際には半数以下の月がほとんどであり、年間 60 万円程度の収入であった。

[構想の発案から事業終了までの経緯]

勝川・味美地区には、名鉄バスが勝川駅～県営名古屋空港間を結ぶ路線バスを運行させていたが、2008 年 4 月に廃止した。味美商店街が中心となった味美ネットワークが行ったアンケート調査では、住民の 70% 以上が交通の足に困っていて、市民病院へ行くことはできても、地元の診療所や店に行けないという結果があった。また、同年 10 月に、春日井市に隣接する西春日井郡豊山町に大型商業施設が開店することにより、運行地域の商業の状況に影響がでることが懸念された。そこで、春日井市商店街連合会は、勝川・味美地区に来街者を増加させ、街の活性化をはかることを目的として、「西部コミュニティバス (後の勝川・味美ちよい乗りバス かつちい)」の運行を企画した。

2008 年 8 月に行われた「春日井市地域公共交通会議」において、春日井市商店街連合会は、「西部コミュニティバス」を提案した。しかしながら、事業計画が不明確であること、タクシー事業者等の他の交通事業者との調整が整っていない事を理由として、西部コミュニティバスについて検討を行う幹事会が組織されることとなった。

幹事は2回行われ、当初予定していた夜間の運行が否決された。その後、11月に行われた地域公共交通会議で運行計画が承認され、12月に名称を「勝川・味美ちよい乗りバス かつちい」と改めて運行を開始した。運行開始後、企業などに広告募集を行った。

2009年9月には、「右回り・左回りが理解しづらい」との意見が出ていることを受けて、JR勝川駅を起終点とする右回りのコース(50分)に変更した。また、広告収入、運賃が目標に届かなかったことから、運行委託費を圧縮し、事業の立て直しをはかった。

しかし、路線の見直し後、利用者は減少を続け、事業継続の目処が立たなかったため、春日井市商店連合会は勝川・味美ちよい乗りバス かつちいの運行を休止することを決定した。2009年12月に行われた地域公共交通会議に運行の休止を提案したが、事業を休止し検討期間を設けても事態が改善される見込みがないこと、また、春日井市が運行しているかすがいシティバスとあおい交通の路線バスで代替可能であることから、休止の提案を却下され、再度、廃止を提案し承認された。それを受け、2010年1月13日に運行が廃止された。

【住民組織の役割】

勝川・味美ちよい乗りバス かつちいは、路線、ダイヤの設定、運転手の確保、負担金の徴収といった、計画から運行までを担っていた。しかしながら、勝川・味美ちよい乗りバス かつちいは商店街が中心となって運行したバスであったため、運行開始前は、アンケート調査で住民が交通に困っているということは把握していたが、住民との協議は行われていなかった。

バス車両、バス停などは、国や商工会議所の補助金で整備をしているが、運行費用には補助金は入っていなかった。また、住民の要望が多かった夜間の便の運行ができなかったこと、路線の見直しにより不便になったことから利用者が低迷し、運賃が目標に達しなかった。また、運航費のほとんどを広告収入に見込んでいたが、目標の4割しか広告収入を得る事ができなかった。そのため、運行費用を確保することができず、廃止に至った。

【行政の役割】

春日井市は、独自に「かすがいシティバス」というコミュニティバスを運行しており、「勝川・味美ちよい乗りバス かつちい」の運行には関わっていなかった。また、「勝川・味美ちよい乗りバス かつちい」の運行経緯に関する情報を把握していなかった。

表7 勝川・味美ちよい乗りバス かつちい経緯年表

年度	行政 (春日井市)	住民組織 (商店連合会)	バス事業者 (あおい交通)	企業
2008	名鉄バス勝川駅-県営名古屋空港間が廃止 (2008.4.)	コミュニティバス 事業計画の作成 春日井市地域公共交通会議 (2008.8)		
		運行開始 (2008.12.22~)		
2009		春日井市地域公共交通会議 (2009.7) ・路線見直しを承認 ・資金見直しについて口頭説明を商店連合会に求める		広告費の支払
		路線見直し (2009.09.01~) 事業休止が決議される		
		春日井市地域公共交通会議 (2009.12) ・休止を却下。廃止を承認。		
2010		路線の廃止 (2010.1)		

→ 意向・要望の流れ □ 複数主体に関わる行動

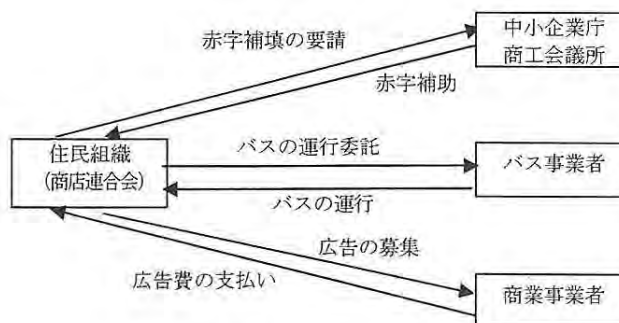


図4 主体間の関係

4. 住民主体型バスの事業プロセスにおける関係主体の役割に関する考察

表8に住民主体型バスの事業プロセスにおける関係主体の役割分担をまとめたものを示す。

(1) 事業構想の発案

事例②は公共交通機関が存在しない期間が長く続いた後に運行を開始しており、事例③においても、路線廃止後5か月間の公共交通が存在しない期間があった。一方で、事例①の倉敷市乗合タクシーにおいては、バス事業

者から路線廃止の申し出があった直後に行政が自治会に働きかけ、住民主体型交通の構想を提案し、3地区で住民主体型交通が成立している。

公共交通の空白期間には住民の生活に大きな不便を強いることになるが、住民の多くは、交通事業者や行政に対して公共交通の運行を要望するものの、住民が主体的にバス事業を行おうという意識を持つには長い期間を有する。また、多くの住民は、住民組織がバス事業を実施することができるという情報を持っていない。

よって、公共交通が運行している地域であっても、行政等が住民に対して公共交通の重要性や住民主体型バスに関する情報を積極的に伝えることが、住民の意識の変化を図るためには必要である。また、行政内で住民主体型バスを交通施策として位置づけ、住民主体型バスを運行する組織を支援する体制を整えることが効果的であると考えられる。

(2) 関係者間の合意形成

事例①、②においては、既存の地縁組織である自治会が運営主体となって運行しており、運営資金として住民による負担金を見込んでいた。そのため、合意形成は自治会を通して行われた。事例③では、当初は自治会メンバーが中心となって活動を始めたものの、活動が進むにつれて協賛事業者や交通事業者、行政といった多様な目的を持った主体が参加する活動となっていった。その後、多様な主体間の調整を行う場として、新たに協議会を設置している。事業の継続が困難になった事例④では、商

店連合会が主体となったため、利用者である住民が主体として関わっていなかった。

関係者間の合意形成を得るには、対面式で対話ができる場の設定が必要である¹⁷⁾。既存の地縁組織を中心としてバスを運行する場合には、組織がもともと有している意思決定のしくみを活用することがスムーズな合意形成につながる。一方、多様な主体が参加する場合には新たな協議の場を設置することが必要であるが、そのためには多様な主体を調整することができるコーディネータの役割が大きくなり、コーディネータが担う責任も大きい。住民内にコーディネータを担うことができる人材がない場合には、行政が適切な人材を派遣することが効果的であると考えられる。

また、行政が実施している他の交通施策や既存の交通サービスと住民主体型バスとの間の調整が必要である。事例①、③では、住民主体型バスを、市の交通計画の中に位置づけることで、他の交通機関との役割分担を明確にすることができ、住民主体型バスを支援する体制を整えている。事例④では、住民主体型バスと行政内の計画との整合がとれていなかったため、他の交通機関との役割分担が不明確になり、運行の継続が困難になった。

(3) 運行計画の作成

事例①においては、行政がたたき台となる計画案の作成、委託事業者の選定等を行い、住民組織はその提案を受けて検討している。一方、事例②においては、町内会の有志が中心となり運行計画を作成している。事例③に

表 8 住民主体型バスにおける役割分担

	住民	自治体	交通事業者
①構想の発案	<ul style="list-style-type: none"> 住民が主体となってバス事業を実施するという意識を持つ。 	<ul style="list-style-type: none"> 住民に対して公共交通の重要性や住民主体型バスに関する情報を提供する。 住民主体型バスを交通施策として位置づけることができる制度をつくる。 	
②関係者の合意形成	<ul style="list-style-type: none"> 既存の地縁組織を中心として住民間の合意形成を図る。 多様な主体が参加する場合には、新たな協議の場を設置する。 	<ul style="list-style-type: none"> (住民内での合意形成が困難な場合) コーディネータを担うことができる人材を住民組織に派遣する。 	
③運行計画の検討	<ul style="list-style-type: none"> 住民ニーズを踏まえて運行計画を策定 	<ul style="list-style-type: none"> 路線、ダイヤ設定、バス停の設置等に関して住民組織に助言を行う。 	(運行を交通事業者に委託する場合) <ul style="list-style-type: none"> 路線、ダイヤ設定、バス停の設置等に関して住民組織に助言を行う。
④運行資金の確保	<ul style="list-style-type: none"> 住民の負担金や商業事業者からの協賛金等の運賃以外の財源を確保する。 	<ul style="list-style-type: none"> 金額の上限を決める等補助する範囲を限定した上で、住民組織に補助を行う。 	
⑤バスの運行	(運行を交通事業者に委託する場合) <ul style="list-style-type: none"> 交通事業者にバスの運行を委託する (住民組織がバスを運行する場合) 運行体制を整えて、バスを運行する。 	<ul style="list-style-type: none"> 交通事業者や道路運送法の許可の取得方法等について、住民組織に情報提供を行う。 	(運行を交通事業者に委託する場合) <ul style="list-style-type: none"> 住民組織からバスの運行を受託し、サービスを提供する。
⑥事後評価と改善	<ul style="list-style-type: none"> 利用者の意見を把握して運行計画を見直す仕組みを作る。 利用促進活動を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 住民組織に、他地域で行われている改善策等の情報を提供する。 	

においては、多様な主体が参加する協議会において、バス事業者の意見を踏まえながら計画を作成している。

過疎部のように、道路網が単純で住民のニーズが多様化していない場合には、専門的な知識を有しない住民であっても、住民ニーズに応じた計画を作成することが可能となる。しかし、道路網が複雑であり住民ニーズが多様化している場合には、住民だけでなく行政や交通事業者などが運行計画に参画し、路線、ダイヤ設定等において専門的な助言を行うことが効果的である。

(4) 運行資金の確保

事例①、②では、金額は異なるが、利用者以外の住民が負担金を拠出している。事例③、④では、利用料金以外の住民による負担はなく、商業者等からの協賛金または広告費を受けている。事例④では、利用者の低迷もあったが、目標とする広告費を集めることができることができなかつたため、運行の継続が困難になった。

住民主体型バスは、民間事業者によるバスの運行が困難地域で導入することが多いため、運賃以外の財源を確保する必要がある。運賃以外の財源としては、直接的利用価値にあたる利用者からの運賃のみでなく、便益を受ける住民や周辺企業などからオプション価値や非利用価値を継続的に徴収できるような仕組みを作る必要がある。

また、住民組織の多くは財政面で脆弱であるため、事業を安定して行うために、行政が運行を補助することが効果的であると考えられるが、多額の補助金は住民の参画意識を損なう。行政が適切にバス事業を支援するためには、金額の上限を決める等補助する範囲を限定した上で補助を行うことが効果的であると考えられる。

(5) バスの運行

事例①、③、④においては、交通事業者に委託している。そのため、運転手の手配や車両故障時や事故時の対応といった不慮の事態の対応は交通事業者が行うため、住民組織が担う必要がない。一方、事例②においては、自治会が運転手を確保し、不慮の事態への対応も行わなければならない。

住民と共に新しい事業を作る意思のある事業者が地域内に存在し、また、交通事業者に委託することができる運行資金を地域組織が確保できる場合には、交通事業者に運行を委託することが望まれる。しかし、運行資金が不足し、地域内に事業者が存在しない過疎部等においては住民組織自らが運転手を確保してバスを運行する方法を検討する必要がある。その際には、複数の運転手の確保や適切な謝金、不慮の事故の場合に備えた対応といった運行体制を整える必要がある。

また、住民組織は、協働してバスを運行する意思のあ

る交通事業者や、道路運送法上の許可の取得方法に関する情報を有していない。よって、行政は適切な情報を住民組織に提供することが効果的であると考えられる。

(6) 事業の事後評価と改善

事例①、③では運行後に、バスの利用を促進するための活動が活発に行われている。また、事例②、③では、利用者の意見を取り入れて、バス停の箇所、路線などを一部変更している。事例②においては利用者の意見は運転ボランティアが聞き入れ、事例③においては回数券(応援券)の予約をとる際に利用者から意見をもらっている。

住民主体型バスは、利用者と運営主体がほぼ同一であるため、コストをかけなくとも利用者の意見をきめ細やかに把握したり、生活スタイルに合わせた利用促進活動を提案することができる。住民主体型バスでは、この利点を生かして、利用者の意見を把握して運行計画を見直す仕組みを作り、利用促進活動を行うことがバス事業を継続していくために重要である。

行政側は、住民組織に他地域で行われている改善策等の情報を提供し、事後評価に関する取り組みを促進することが効果的であると考えられる。

5. おわりに

本研究では、住民主体型バスの複数の事例を対象に、構想の発案から事業実施後までのプロセスを調査・整理し、各段階において関係主体が担うべき役割を考察した。本研究の成果は以下のとおりである。

(1) 住民組織の役割

住民主体型バスを運行するためには、住民自身が公共交通を運行するという意識を持つことが重要である。また、関係者間で協議する場として既存の地縁組織を活用することはスムーズな合意形成につなげることができるが、多様な主体が住民主体型バスに参加する場合は、新たな協議の場を設置する必要がある。

住民主体型バスは、民間事業者によるバスの運行が困難地域で導入することが多いため、運賃以外の財源を確保する必要がある。今回調査したいずれの事例においても、運行資金を確保する方法として、直接的利用価値にあたる利用者からの運賃のみでなく、オプション価値や非利用価値を継続的に徴収できるような仕組みを作っていた。運行に関しては、信頼をできる交通事業者に委託することが必要であるが、事業者が存在しない場合には運行を自ら担わなければならない。運行を自ら行う際には、複数の運転手の確保や適切な謝金、不慮の事故の場合に備えた対応といった運行体制を整える必要がある。

運行後は、利用者と運営主体がほぼ同一であるという利点を生かして、利用者の意見を把握して運行計画を見

直す仕組みを作り、利用促進活動を行うことが重要である。

(2) 行政の役割

住民が自ら公共交通を運行するという意識を育てるには、行政等が住民に対して公共交通の重要性や住民主体型バスに関する情報を積極的に伝えることが必要である。

また、行政内で住民主体型バスを運行する組織を支援する体制を整えることが効果的であると考えられる。行政が住民主体型バスを運行する組織を支援することで、行政が実施している他の交通施策や既存の交通サービスとの調整をはかることができる。施策との調整や他の既存の交通サービスとの調整は、交通計画を作成している行政が担うのが効果的である。

行政が住民組織を支援する方法としては、他の地域で行われている事例や道路運送法法等に関する情報を提供したり、上限を設定した上で補助金を拠出するといった方法が考えられる。

(3) 交通事業者の役割

住民組織が十分な運行資金を確保することができる場合には、交通事業者に運行を委託することが望まれる。交通事業者は、住民主体型バスを新たな形態の事業として捉え、運行計画等において適切な助言をする等住民組織を支援することが望まれる。

(4) 今後の課題

本研究では、少ない事例をとりあげ、横断的に住民主体型バスの事業化プロセスを分析している。今後は、住民主体型バスの成立に影響を与えていると考えられる歴史的な背景や地理的条件なども加味した上で、多数の事例について分析を行うべきであると考えられる。

6. 引用文献

- 1) 竹内伝史, 古田英隆: コミュニティバス事業の総括の試み - 計画における理念と現実, 運行後の実態そして評価, 土木計画学研究・論文集, Vol. 25, no. 2, pp. 423-430, 2008)
- 2) 加藤博和: 合併市町村におけるバス施策の動向 - 東海3県の事例 -, 土木計画学研究・講演集 (CD-ROM), Vol. 34, No. 217, 2006)
- 3) 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)
- 4) 加藤 博和, 高須賀 大索, 福本 雅之: 地域参画型公共交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関する実証分析, 土木学会論文集D, Vol. 65, No. 4, pp. 568-582, 2009)
- 5) 高橋愛典: 地域交通政策の新展開: バス輸送をめぐる公・共・民のパートナーシップ, 白桃書房, 2006)
- 6) Gillingwater, D. and Sutton, J.: Community Transport: Policy, Planning, Practice, Routledge, 1995)
- 7) 中村文彦・森田哲夫・秋元伸裕・高橋勝美: 計画における地域発案型アプローチの役割に関する基礎的研究, 土木計画学研究・論文集, Vol. 15, pp. 133-144, 1998)
- 8) 中川大: ユニバーサルデザインと共生社会 地域にとっての移動手段の価値 京都・醍醐コミュニティバス, 都市計画, No. 260, pp. 038-039, 2006)
- 9) 森栗茂一: くるくるバスがもたらした持続可能なオールドニュータウン〜住吉台くるくるバス開通のその後〜, 交通工学, Vol. 42, No. 1, pp. 25 - 35, 2007)
- 10) 磯部友彦: 地域交通の新しい形への挑戦 - 愛知県小牧市桃花台地区の乗合タクシー・ミゴンを事例に -, 土木計画学研究・論文集, Vol. 23 no. 4, pp. 1029-1039, 2006)
- 11) 猪井博登・新田保次: 住民が主体となったコミュニティバスの運行に関する研究 - 津名町長沢地区の事例をもとに -, 土木計画学研究・講演集 (CD-ROM), Vol. 29, 2004)
- 12) 春日井市: 春日井市地域公共交通会議, 春日井市ホームページ <http://www.city.kasugai.lg.jp/gyousei/jouhoukoukai/kaigikoukai/huzoku/kaigi91/007923.html>, 2010)
- 13) 倉敷市: 人口月報, 倉敷市ホームページ, <http://www.city.kurashiki.okayama.jp/dd.aspx?itemid=17023>, 2010)
- 14) 淡路市: 市の月別人口, 淡路市ホームページ, http://www.city.awaji.hyogo.jp/awaji-t/gu/gu_01_04.php?foreaction=5&contcd=2005090030&aram_val=0007, 2010)
- 15) 四日市市: 地区別の人口と世帯数, 四日市市ホームページ, <http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1134000068615&SiteID=000000000000>, 2010)
- 16) 春日井市: 町・丁目別人口, 春日井市ホームページ <http://www.city.kasugai.lg.jp/gyousei/toukei/jinko.html>, 2010)
- 17) 土木学会誌編集委員会編: 合意形成論 総論賛成・各論反対のジレンマ, 土木学会, 2004)

(平成 22 年 7 月 31 日受付) (平成 22 年 10 月 15 日受理)