

地方分権改革有識者会議 地域交通部会

(2013/7/3)

自家用有償運送制度に関する

現状認識と今後の方向性

～地域の、地域による、地域のための『おでかけ手段』を持続可能とするために～

地域公共交通プロデューサー  
名古屋大学大学院環境学研究所准教授  
国土交通省交通政策審議会委員

加藤 博和

<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/bus/index.htm>

加藤博和

検索

そもそも、なぜ「NPO等有償運送」という  
カテゴリーが生まれたか？

- ◆ ニーズがある(移動制約者)
  - ◆ それに対して既存の輸送産業がきちんと応えていない
  - ◆ ニーズの近くにいた地域組織や社協・NPOがやらざるをえなくなかった
  - ◆ しかし、それが輸送産業の「掟」を破るものだとは想像できなかった
  - ◆ ニーズも輸送産業の掟も正しいのであれば、結局、つじつま合わせが必要
  - ◆ これを「地方分権」と抱き合わせで制度化しようとした
- 現実にいる移動制約者を助けることを、地域ボランティアの好意(共助)だけに頼っていていいの？
- 公的政策での担保(公助)も必要…「サバイバル」戦略？

概要

- ◆ 「**おでかけ**」の**確保**は自治体にとって重要、かつ取り組むべき課題(国では細かいところは分らないので、本来的にできない)
- ◆ そのために、特に前向きな自治体についてその載量を増大することに全く疑問はない。ムダな手続きもどんどん省くべき
- ◆ しかしながら、既に自治体自らが「おでかけ」確保策を実施するための制度ツールはかなり準備されているにもかかわらず、多くの自治体があまり使いこなせていないのが現実(無知？ ずるがしくない？ 使い方を知らない？)
- ◆ 自家用有償運送制度はその極端な例(使いこなすどころか自規制が横行)  
移譲を希望する自治体がどのくらいあるか？  
むしろ移譲されたらより厳しくするところもありうる
- ◆ 制度を使いこなせるような、自治体のレベルアップが急務
- ◆ 今の制度の「何がムダ」で「何が必要」かを精査する必要

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

1

地域住民組織が運営・運行。これぞ真の「コミュニティバス」？  
**水尾自治会バス**  
(京都市右京区嵯峨水尾地区、1966年より運行)



- 運賃(一般・1乗車)250円
- 定時定路線運行
- 2003年3月に旧80条許可取得(それまでは…)

- 地域住民: 世帯負担金(1,000円/世帯・月)を負担
- 市: 運行費補助(年100万円を上限)

約30世帯、150人弱の山間集落。  
JR嵯峨野線保津峡駅まで4km

資料 10

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

3

住民・事業者・自治体が協働して「足」を確保  
**郡上市八幡町小那比(おなび)地区乗合タクシー**  
 (事業主体:小那比自主バス運行組合、運行主体:郡上タクシー)  
 1987年9月運行開始



八幡市街地から遠く離れた過疎地区。路線バス廃止により、高齢者の生活が困難に  
 •住民組織(自主バス運行組合)が市の補助金を得てタクシー会社に運行委託  
 •利用者は運行組合からチケットを購入。タクシー会社に予約して利用  
 •運行ダイヤ:毎週月・木曜日(小那比発800ごろ・市役所前発1400)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

地域住民組織が運営・運行し、市が支援する路線バスサービス  
**京都府舞鶴市自主運行バス**  
 (1973.11に最初の運行が開始)



Photo M. Fukumoto

- 地域住民:路線バス撤退や定期航路廃止後、「バス運行協議会」を組織し、主体となって運行(79条許可)
- 市:車両購入・運行助成。ノウハウ支援。運転者講習実施

- 市内7地区(協議会)で運行。ニーズにあった路線・ダイヤ設定  
 市内主要幹線は民営バス
- 路線廃止後、運行されるところとされないとあるところがある  
 (必要性は、負担を考慮して自ら判断する)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

**枝光やまさか乗合タクシー**  
 (北九州市「あでかけ交通」の発祥、2000年10月31日運行開始)  
 運行主体:光タクシー



Photo M. Fukumoto

- 谷底に商店街、急斜面に住宅地
- 高齢化進展、クルマが使えない環境(車庫なし、道路狭隘)
- このままでは商店街も住宅地も衰退

- ◆タクシー事業者が地域に運行を提案し、市も協力
- ◆地域・事業者・市の「三位一体」
- ◆地域・運営委員会を組織し、運行形態検討、利用促進、協力金負担
- ◆事業者:運行計画立案、コスト削減、サービス改善
- ◆市:住民と事業者との調整、運行への助言・支援(立候補方式)
- ◆乗合タクシー(運賃当初100円、後に150円)による高頻度・地元密着型運行で住民の支持を得る
- ◆商店街は、中心部にバス待合所を擁し、すぐ隣の大規模ショッピングモールに負けず賑わいを保つ

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

地域住民主体で自治体が支援する路線バスサービス  
**名張市国津地区コミュニティバス「あららぎ号」**  
 (2004.9.1試行運行開始)



Photo ETOK

- 名張市:79条許可(市営有償運送)
- 地区の運行協議会:委託を受けて運行(費用:主に自治体が負担 企画・運行:地元が担当)

- 車両:10人乗り(普通免許で可)
- ダイヤ:平日のみ9便(経路は便によって異なる)
- 運賃:16年度は無償。17年度より100円運賃化。

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

地域住民・地元企業主体のNPOによる路線バスサービス  
「生活バスよっかいち」  
(2002.11.1運行開始)



- 事業主体: NPO法人生活バス四日市(地元住民 + 沿線企業)
- 運行主体: 三重交通費用: 運賃(1) + 沿線企業・病院の協賛金(6) + 市の補助金(3)

2002.10.27出発式

- 発案から半年もたずに運行にこぎつける(無償 旧21条)
- 既存の枠組みにとらわれない新しい発想(NPOが事業主体となる公共交通の許可、市の助成制度新設につながる)
- 住民、沿線企業・病院、市、交通事業者の「心」が共有された

「おでかけ」手段確保の原則

- ◆ 「地域の」…それぞれが確保する
- ◆ 「地域による」…できる人がやる
- ◆ 「地域のための」…自ら必要性を考える  
過去にもそれはできたし、必要ならやった。しかし「脱法」で「合法」にするのはもちろん、喚起する仕組みにしていく必要
- ◆ 必要とされ使っていたり出さざるを得ない手段をつくり出す
- ◆ その「担い手」をつくり出す(緑でも白でも、できればだれでもよい)
- ◆ 使う人も担う人も、その周りの人も幸せになれるようにする(ビジネスモデル)
- ◆ 安全安心を第一に、そして低廉で便利な手段を(企画・運営と運行の分離が進む)

「おでかけ」確保に関する制度体系の要点

- 既にいろいろいることができるようになっていた-

- \* 地域公共交通活性化・再生法(07年): 競争力の高い基幹モード・結節点整備への支援(コミバス・デマンド普及ではない)
- \* 改正道路運送法(06年): 地域が支えうる支線・端末モード整備と福祉交通政策ツールの確立(コミバス・デマンド・NPO有償だけではない)
  - ステークホルダー会議、現場の主導・参画による公共交通網再編が可能に
  - これら新しい仕組みを活かし、魅力的な地域づくりに資する交通計画・戦略を自由な発想で考える
- \* 「固定観念に満ちた現状を迫認する場」でなく「自治体の公共交通・STS(福祉交通)政策の合意と実現の場」としての各協議会
  - みんなが意識を共有し、生産的に議論する場に
- \* 『連携計画』によって、地域間「アイデア」競争が活発化
  - 魅力的で持続可能な地域づくりに資する交通サービス

この流れの中、タクシードラマと自家用有償運送が周回遅れに

5協議会: 公共交通・福祉交通の「地方分権」を実現する「場」

- ◆ 地域公共交通会議(06年改正道路運送法)
- ◆ 自家用有償運送運営協議会(同上)
- ◆ 地域公共交通活性化・再生法定協議会(07年地域公共交通活性化・再生法)
- ◆ タクシー協議会(09年タクシー適正化・活性化法)
- ◆ 地域公共交通確保維持改善協議会(11年補助金交付要綱)
  - 単一市町村でも複数でも立ち上げ可能(タクシー協議会を除く)
  - 現場委員も含めたステークホルダー会議
  - 公開原則とPDCAサイクル
  - 議決によって運行の基準が緩和(二種の「特区」)

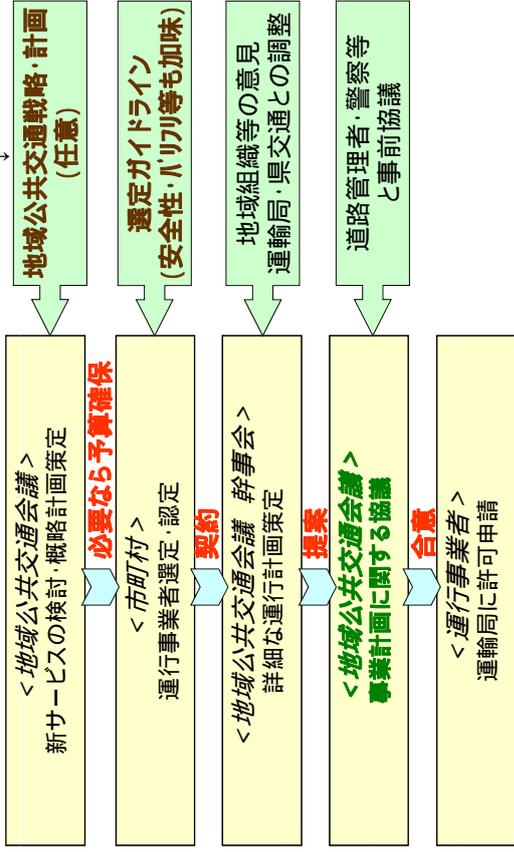
かなり高級な道具。使いこなせるかどうか、  
市町村の戦略(意識と能力)が問われる。

やらされているところが大半? そもそも1つでいいのでは?



# 地域公共交通会議の標準的なプロセス

総合計画・都市計画マスタープランなど

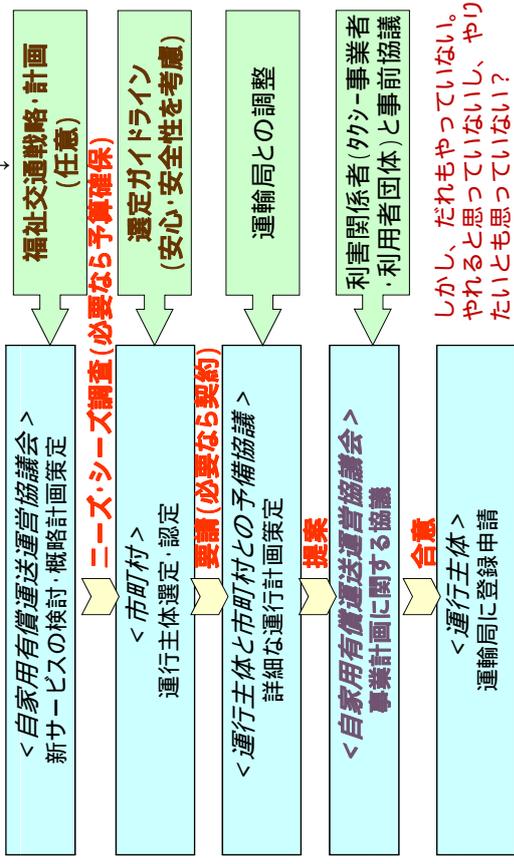


名古屋大学 加藤博和 13/07/03

# 福祉輸送確保策検討の本来のプロセス

・・・実は、地域公共交通会議と相似

総合計画・地域福祉計画など



名古屋大学 加藤博和 13/07/03

しかし、だれもやっていない。  
やれると思っていないし、やり  
たいとも思っていない？

# 自家用有償運送運営協議会の設置指針と実際

## 設置目的

- ◆ 自家用有償運送の必要性・対価その他について、地域の関係者が集まり協議する場
  - ◆ 移動制約者に必要な輸送を確保し、地域福祉向上に寄与するよう、運送者に必要な指導・助言を行うよう努める

## 協議事項

- ◆ 必要性(バス・タクシーではできないことが大前提)
- ◆ サービス内容(運送区域・対価・旅客の範囲)
  - ◆ 競合はありえない(バス・タクシーでできないのだから)
- ◆ 適正実施が担保されるかの確認(安全・安定性など)

必要性と、どのようにそれを満たすかとの間にギャップ

地域公共交通会議: 既存のバス・タクシーを尊重しつつ、必要な公共交通は

自治体が決め、必要であれば自ら供給するという原則

自家用有償運送運営協議会: 今までやむにやまねず? やってきたことを、

「必要性」というオブラードに包んで認めていく。そこに公共政策(移動制

約者を社会がどう助け、QOLを確保していくか)の発想はない!

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

# 自家用有償運送運営協議会の見直し方針

## オーバールール

- \* 地方分権なので、法律・政令以外で国が示しているのはすべて目安に過ぎない(例: 運送の対価)
- \* したがって、地域の実情に応じた合理的なルールはあって当然(ないなら自治体の存在意義がないし、協議会の成立理由もない)
- \* 合理的でないものは世論によって排除されるべき

## 政策立案・実施機能

- + 自治体として高齢者・障がい者の移動をどう考えるかを議論した上で、自家用有償運送の役割を議論し、必要があればその拡充を図るという流れが本筋(タクシー協議会は対になる)

## 白ナンバー有償が認められる条件

- + 単純明快。要するに、タクシー・バス会社では困難なことをやる場合(タクシー・バス会社ができることはやっばいではない)。
- + タクシー・バス会社の困難なことをやるのであれば、その営業を阻害することはありえない。したがって、対価の問題は議論する必要もないはず(「NPO=安い」という発想は厳禁)
- + むしろ本質的なのは、自治体としてその運送が必要かどうか
- + 安心・安全チェックは第一義的に国の役割(協議会は「模試」)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

地域にある資源・公共交通とSTSを組み合わせて交通システムを構築

## 長野県中川村 生活交通確保事業

(村営有償 + NPO過疎地有償 + 社協福祉有償、2004.4.1改編)

- × 村内の既存資源(鉄道・民営バス・タクシー、自治体バス、社協等の福祉輸送、ボラ輸送)を**適材適所に組み合わせ再編**
  - + 市町村有償(巡回バス)・・・学生・一般の集中需要
  - + 過疎地有償・・・高齢者等
  - + 福祉有償・・・障がい者・要介護者等
  - + 一般タクシー・・・その他のフレキシブルな需要(ただし撤退してしまった)



Photo 中川村役場

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

20

## 方向性に関する試案(のたたき台)

- **自家用有償運送運営協議会を解体し再編**
  - ・過疎地有償運送「公共交通空白地有償運送」と改め、自由度向上(会員以外の利用、住民組織等での運営など)
    - 「地域公共交通会議」でバス・タクシーとの分担・共存を協議
  - ・福祉有償運送「地域福祉交通会議」を設置
    - タクシーも含めた福祉輸送のあり方を協議。その中で旅客の範囲を拡大可能とする(タクシーでは救えない人たちを救う方法を考える)
      - これらを権限移譲の受け皿に(きちんとマネジメントできるとが条件)
- **バス・タクシー事業が成立する/しないで対応を変える**
  - ・成立しないところ: 大胆な権限移譲と自由度増大が必要かつ喫緊
  - ・成立しうるところ: タクシー協議会との関係を再検討すべき
  - ・バス・タクシー事業者をコントロールするなら国に権限があった方がよい面も
- **有償性をどう判断するかを明確にする必要**
  - ・いわゆる「謝礼輸送」は無償。これを使えば運輸行政には縛られないため増加中。しかしこれが持続可能か?
  - ・運輸局でも手を焼いている「有償性の判断」が市町村の手に負えるか?
    - 対応を間違えるとタクシーが滅びる可能性も
  - ・地域公共交通会議や地域福祉交通会議に出した方がトクな仕組みに

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

22

## 過疎地有償運送の実例

-道路運送法で「過疎地」とは、バス・タクシー事業者が(補助を出しても)相手にしてくれない地域のこと-

- ◆ 富山県氷見市「さすがが」(NPO法人八代地域活性化協議会): マイクロバスによる会員制乗合運行。市中心部へ直行。収支が読める利点
- ◆ 飛騨市河合町・宮川町「ポニーカー」(北飛騨商工会): クルマを持つ住民がボランティア運転手となりタクシー的輸送。運転手の高齢化が懸念
- ◆ 神戸市北区「淡河(おうご)ゾーンバス」(NPO法人上野丘さつき家族会): 福祉施設の空き車両で地区内運行。昼の通院・買物便と夜の路線バス接続帰宅便
- ◆ 静岡市葵区清沢地域「やまびこ号」(NPO法人フロンティア清沢): 乗用車で路線バスフィーダー・ターミナル輸送
- ◆ 浜松市天竜区佐久間町「NPOタクシー」(NPO法人がんばらまいか佐久間): 全町NPOによるタクシー的輸送

浜松市や鳥取市など、過疎地有償運送の立ち上げ・運行への補助制度をつくる自治体も増加。連携計画やネットワーク計画に位置付ける自治体もあるただし、バス形態で、市町村が支援してくれるのであれば、市町村有償運送の方が有利な場合がある(会員制にする必要がなく、外来者も使える)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

21

## 市町村か? 都道府県か?

- ◆ **補完性の原理(下ができないことを上がやる): 市町村は域内サービス(フィーダー)、都道府県は域間サービス(幹線)が原則**
  - ・都道府県は地域間フィーダー路線網を地域協議会でマネジメントできているか? 国の補助制度そのままなのは? 幹線や鉄道をきちんとやっていたら、フィーダーを引張り上げていただきたい
- ◆ **もし自治体としてサービスの必要性やその具体的な実現方策を真剣に考えるのなら、現場に近い市町村の方がいい**
  - ・地域公共交通・福祉交通計画に関する戦略・計画を策定し、協議会を適切に運営できる市町村ならば積極的に権限を移譲すべき
  - ・自家用有償運送が市町村に移譲されれば、有償性の検討や乗合車両の基準などについての現行秩序が崩壊するであろうから、そのあたりの制度の見直しも必須に

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

23

# 日本における住民主導による 地域公共交通確保の取り組み

かとうひろかず\*  
加藤博和\*

## はじめに

今年(2011年)1月のある朝、著者は寒風吹きすさぶ山間の駅に降り立った。

JR嵯峨野(山陰)線保津峡駅は、ホームの大半が、舟下りで有名な保津川の橋の上にある。列車は頻繁に停まるが、乗降客はわずかで、周囲には家1軒も見当たらない。近年ブームとなっている「秘境駅」である。その駅前に、ほどなくして到着した白ナンバーのマイクロバスは、おばあさん1人を下ろし、しばらく待ってから、カラで出発していった。

「水尾自治会バス」は、保津峡駅から約4kmの山道を経て水尾集落までを8分で結び、1日4往復運行されている。自治会バスと言っても、JTB時刻表に時刻が掲載され、大人片道運賃250円を支払えばだれでも乗車できる、れっきとした「公共交通」である。集落は京都市右京区に属するが、深い山あいであって他地域と隔絶されている。人口は150人足らずで、ご多分にもれず高齢者が多数を占める。運転手によれば、日常利用は

\*名古屋大学大学院環境学研究所准教授

1日数人で、主に通院目的とのこと。休日を中心に観光客が訪れ、乗り切れないほどの時もあるものの、運賃収入だけで運行経費がまかなえるはずもなく、地区各世帯の負担金に、市からの補助金を合わせてしのいでいる。運転手は自治会が雇用している。

水尾自治会バスの運行開始は1966年である。市にバス運行を要望したが果たせず、やむなく自分たちで確保することになったという。当初より、乗客から運賃を徴収する有償運行であったが、バスの左側面の窓に貼られている道路運送法旧80条の運行許可は2003年3月となっている。つまり、地域の「命綱」は運行開始から37年間、道路運送法上の位置づけが不明確なまま、ひっそりと運行されてきたことになる。

近年、水尾自治会バスのように、住民団体やNPO法人といった非営利組織が参画し、時には自ら運営・運行に携わるバス等の地域公共交通が日本で増えつつある。定義が明確でないことから実数の把握は困難であるが、この後本稿で挙げる事例に類するものは既に3ヶ所に近い市町村に広がっていると推測される。既に住民主導型公共交

通の取り組み事例は多数紹介されており、総合的に扱った文献も幾つかある(例えば文献[1]～[4])が、本稿では改めて、なぜ住民主導型公共交通は増加しているのか、その利点・欠点は何か、今後どのような展開が見込まれるか、交通政策を考える上でどのように扱っていけばよいかについて論じる。なお、自力での移動が困難な方を対象とするSTS(Special Transport Service)をNPO等が提供する福祉有償運送等については本稿では扱わない。

## 1. 交通事業者や自治体による 地域公共交通供給の限界

日本では長年、各地域における独占的交通事業者が地域の路線網を一元的に運営する形がとられてきた。これを可能にしたのは需給調整規制(参入退出規制)であった。その上で、路線網全体での運行経費に一定の利潤を加えた額が事業者の収入となるような運賃設定(総括原価方式)を国が認可することによって、採算路線の収益で不採算路線の欠損を埋める「内部補助」が行われ、不採算部分も含めた路線網が維持されてきたのである。モータリゼーション進展以前は地域全体で利用者が多かったため、住民からの路線新設や変更・増便等の要望もある程度は吸収できた。ところが、路線バス・ローカル鉄道の利用者数は1970年代以降減り続け、過去にはドル箱であった都市部や幹線路線でさえ採算確保が困難となる地域が増えてきている。2000年に貸切バス、2002年に乗合バスの需給調整規制が撤廃され、内部補助による路線網維持が事実上否定された。ただし、単純にそれによって乗合バス路線の廃止が加速したという状況は生じていない。乗合バス事業の存立条件に関しては、既報(文献[5])に示すように、より複雑な要因を考える必要がある。

事業者路線の減少とは逆に増加してきたコミュニティバス等の自治体主導型公共交通は、路線バ

ス・鉄道の廃止をカバーするのみならず、過去に公共交通がなかった地区へ運行が拡大した例も多い。公共交通の企画・運営と運行は、従来は一元的に行われていたが、コミュニティバスの多くは前者を自治体が、後者を交通事業者が分担する形をとる。そのため、運賃採算に縛られず自治体の政策に沿った路線網やサービスの供給が可能となり、今までにない新たな路線サービスの実現が可能となった。1995年に運行開始したコミュニティバスの元祖とも言える東京都武蔵野市「ムーバス」は、この形によって、住民主導でサービス水準を決める手法を全面的に導入することができた。

しかしその後、ムーバスの「見た目」をまねた自治体運営バスが増加し、それらがコミュニティバスを名乗ったため、住民主導という発想が薄れてしまった。そもそも、税金投入を前提とする場合、域内をくまなくカバーし、運行本数などのサービス水準も平準化するという意味での「公平性」が重視されるきらいがある。その上で税金投入をなるべく減らそうとすると、サービス水準自体が低く抑えられることになる。運行本数を倍にすることによって利用者が倍になったとしても、欠損額も倍になってしまうからである。そのため、公共交通空白地区は少なくなっても、各地区の住民や利用者にとって必ずしも使いやすい路線にはならないという面がある。これは別の意味での「公平性」を損なう。すなわち、「うちの地区は利用者が多いのに、なぜ他地区と本数が同じなのか」「一番行ってほしいところに路線が行かないので利用できない」といった不満が生じてしまい、その一方で利用が少ない地区の路線も存続してしまうこととなる。

以上のように、交通事業者主導・自治体主導のいずれによっても、住民・地区が望む公共交通が実現できないという状況が、各地区住民が移動手段を独自に確保する動きを喚起する基本的な要因である。

## 2. 需給調整規制下での住民主導型 公共交通

ただし、21世紀に入るまでは、水尾自治会バスのように住民が直接運営・運行に携わる公共交通は極めてまれであった。この理由の一つとして、高齢化・過疎化・世帯規模縮小が進んでいない段階では、公共交通がなくとも家族や近所のつながりによって移動がカバーできたことが考えられる。しかし、最大の理由は法的制約であろう。

需給調整規制ということで、事業への参入・退出は厳格であった。さらに、乗合/貸切/乗用の各事業が明確に区分され、需要が少ない地での運行方式として今ではそれほど珍しくない、タクシー車両による乗合運行や、バス車両を用いたミーティングポイント(乗降場所指定)デマンド方式による乗合運行は、いずれの区分にも当てはまらない「想定外」であった。廃止バス路線の代替交通を確保するために、乗合事業に比べ規制が緩やかになる方法としてしばしば用いられた道路運送法旧80条(自家用車による有償運送、現在は79条登録)や旧21条(貸切車両による乗合運送、現在は災害時等のみ適用可能)は、原則として事業主体が市町村である場合に限られていた。そのため、住民が地域公共交通の必要性を切実に感じ、自らその検討・確保を進めようと考えても、自治体やバス事業者が賛同してくれなければ、実現に至るのが非常に困難であった。

京都府舞鶴市では、地区の住民協議会が市の補助を受け運行する旧80条許可の自主運行バスが7地区にある。市は、路線バス・定期航路が撤退する際、住民協議会方式のバス運行を勧めている。最も古い岡田上バス「あけぼの号」の運行開始は1973年であった。しかし、住民協議会が旧80条許可を受ける事例はその後全国的に見ても現れなかった。舞鶴市内で2地区目が運行開始したのは30年後の2003年である。その後は、もともと路線バスがなかった地区にも取り組みが広まっ

ている。

岐阜県郡上市(旧八幡町)小那比<sup>おなび</sup>・野々倉地区と八幡中心部とを結ぶ小那比ジャンボタクシーは、1987年より運行されている。過疎化が著しく、中心部からタクシーで片道1万円以上かかる地区における唯一の足である。9人乗りジャンボタクシー(一般乗用車両)を、住民が組織する「小那比自主バス運行組合」が借り上げ、ミーティングポイント型のデマンド方式で運行している。運行経費は利用者が組合に支払う負担額に市からの補助を合わせて賄われている。しかし、このような運行方式はやはり例外に過ぎない。

需給調整規制下で公共交通確保への住民要望が路線バス新規参入へとつながった稀有な例として、千葉県の団地交通(現:あすか交通)・平和交通では、公共交通不便な新興住宅地と駅とを結ぶ路線を、1974年当初はジャンボタクシーを用いて運行し、後にマイクロバス、そして通常の路線バス車両利用へと発展していったが、正式な乗合免許取得は1986年であり、12年もかかっている。地区住民が回数券を集団購入することで路線を支える取り組みとして有名であった「鯨ヶ沢方式」(青森県鯨ヶ沢町)も、住民・バス事業者(弘南バス)・町による運営協議会で運行に関する検討が行われたものの、事業者路線であることに変わりはない。

## 3. 規制撤廃による住民の取り組み喚起

バス事業の需給調整規制撤廃は、このような閉塞状況に風穴を開ける役割を果たした。愛知県小牧市東部の桃花台<sup>とうかだい</sup>ニュータウンでは、名鉄小牧駅へのアクセス手段である新交通システム「ピーチライナー」があったものの、2003年まで名鉄線が名古屋都心部に直結していなかったために利用が伸びず、住民の公共交通に対する不満も大きかった。住民組織は、都心アクセスがしやすいJR中央線へのアクセスバスを走らせてほしいと自治体や路線バス事業者に要望を繰り返していたが、運

行に至らなかった。ところが、需給調整規制撤廃の話が出てくるようになって、動きが大きく変化した。貸切バス事業者(あおい交通)が近くで運行している大学送迎バスの回送便を活用するアイデアが生まれ、住民組織「桃花台バス運営会」が立ち上がり、会員を募って資金を集め、このバスを借りて会員を輸送する「桃花台バス」が2002年4月に運行開始されたのである。会員しか利用できず車内で運賃収受をしないものの、乗合運行に非常に近い形であったため、半年後の2002年10月には乗合許可による運行に切り替えられ、桃花台バス運営会は解散した。その後、ピーチライナーは2006年9月末で廃止になったが、その代替交通の検討において再び住民組織がつくられ、主導的な役割を担った。ピーチライナー廃止後、桃花台バスの役割も高まり、現在に至っている。以上の流れを見ると、団地交通が乗合免許取得に難渋していた時代とは雲泥の差と言えるだろう。

団地交通や桃花台バスは採算が見込める路線であったが、明らかに不採算となる場合においても住民主導による公共交通確保の取り組みが活発化した。2002年11月運行開始の三重県四日市市羽津いかるが地区「生活バスよっかいち」が先例である。地区で運行されていた路線バスの廃止が確定し、沿線住民は当初、市に路線存続を要望したが、市は既に住民要望を受け運行していた別地区の廃止代替バスが不振であることから、公的補助はできないという態度をとった。そこで、地区住民有志が、近隣の病院・医院やスーパーなどに新たなバス運行の協賛金を募る活動を始めた。そして、住民有志・協賛企業等に市の交通担当者やバス事業者が加わった「生活バス四日市運営協議会」が発足し、無償バス試験運行を実施するに至った。本来は有償運行をしたい意向であったが、市からの補助金が得られない状態であったため、国が自治体の関与(=補助)なしに旧21条許可を出すことができないと判断したためである。先述の桃花台バスはほぼ毎日利用する通勤通学客向けであった

ため、会員制が可能であったが、生活バスよっかいちでは通院・買物需要に特化していたことや、沿線自治会の十分な支援を得られなかったことから、完全な会員制の実施が困難であった。しかしながら、有償化後の定期券を「応援券」と名付け、サポーター的な意味を持たせたように、会員制による利用者の囲い込みが意識されていた。その後、市の補助制度が新設され、その受給が決定したことを受け、2003年4月には日本初のバス運行を目的とするNPO法人である「生活バス四日市」が設立され、それが事業主体となってバス事業者(三重交通)に運行を委託する旧21条許可運行に切り替わり、2度の路線変更を経て、現在は地域公共交通会議の協議を受ける乗合路線となっている。

生活バスよっかいちは、その活動自体は独立的であるが、市の協力や補助を受け、運行主体も信頼性の観点から既存路線バス事業者を選択した。これに対し、自治体・国や既存路線バス事業者と一線を画した好例が、2004年2月に運行開始した京都市伏見区の「醍醐コミュニティバス」である。任意団体「醍醐コミュニティバス市民の会」が事業主体となり、運行主体も既存路線バス事業者ではなく、乗合事業新規参入のヤサカバスが運行している。経費は運賃と協力団体(パートナーズ)の運行協力金・広告料で賄い、公的補助を一切受けていない(ただし2006年10月から市の敬老・福祉乗車証での利用が可能であり<先述の水尾自治会バスは不可>、その利用分が市から支払われている)。「市民の会」の活動は活発で、多くの協力団体を獲得しており、人口も多い地区であることから、現在まで順調に推移している。

一方で、行政の支援を全面的に受けて運行に至った好例が、2000年9月に運行開始した愛知県豊田市の「高岡ふれあいバス」である。高岡地区は市内でもバス路線が貧弱であり、自治会で公共交通の検討を10年ほど続けていたが、状況は変化しなかった。そこで、協力に入った市は、地区住民でバスの運営協議会をつくり、会員を集めて運行

経費をある程度確保できれば補助金を出してもよい、という提案を行った。これを受けて、事業主体「ふれあいバス運営協議会」が立ち上がり、路線バスの廃止と同時に会員制のふれあいバスを運行開始した。その後、会員確保に苦労したため、だれでも乗れる方式に変更したり、各地区要望をそのまま反映した結果としての冗長な路線を整理したりといった改善を経て、地区の重要な足として現在も運行が続いている。豊田市はその後、この方式を他地区にも広げ、各地区内の路線については補助金の範囲内で地区が自主的に運行方法を検討する仕組みを全面的に採用した。市に合併した旧町村のバスもこの方式に順次切り替えていくとともに、地区間を結ぶ幹線路線(とよたおいでんバス)は市が確保することとしている。なお、運行事業者を共同企業体方式にすることで、地区の小規模事業者にも運行に参加できる可能性を与え、地区でつくる公共交通という位置づけをより明確化している点も興味深い。

#### 4. 様々な取り組みが広がる

法的制約が緩和され、住民主導型公共交通は、やる気と組織力、そして知識があれば立ち上げることが可能となった。その一方で、財政悪化と政策課題増加の矛盾に悩む自治体は、住民に積極的に参画してもらうことで公的支出の効率を高める取り組みを積極的に行うようになってきている。このことから、住民主導型公共交通は、住民・地域の自立的な取り組みと、自治体の関与との強弱によって類型化できる。ここでは(1)醍醐コミュニティバスのような「住民自立型」、(2)生活バスよっかいちのような「企業等支援型」、(3)高岡ふれあいバスのような「自治体支援型」、の3類型に整理する。

(1)や(2)は当初より注目度が高く、「新たな公」あるいは「新しい公共」の一典型とも言われたが、広まりはごく限られている。一方、(3)は近年増

加が著しい。その理由を探ることを念頭に、各類型の実例を検証してみたい。

##### (1) 住民自立型

富山県氷見市で、地区住民が組織するNPO法人八代地域活性化協議会が2005年10月より運行する地域バス「ますがた」は、会員制を採用し会費収入を得るとともに、朝夕はスクールバスとして利用することで市教育委員会から運行補助金を受け、市一般会計からの支援も受けて運行経費を賄っている。車両はNPO法人が所有・管理し、道路運送法79条の過疎地有償運送(白ナンバー)の登録を経ている。年会費制のため会員となった住民は何度でも気軽に利用でき、過去に運行されていた路線バスと比べ利用が大幅に増え、地域活性化につながった好例である。この地区では従来からゴミ撤去やイベント開催といった取り組みを組織的に行ってきたが、学校廃校などを経て大きな課題として認識された交通不便の解消にも取り組むためにNPO法人化したという経緯がある。

類似の例として、1995年6月運行開始の兵庫県淡路市(旧津名町)長沢地区ミニバスは、市が車両を保有し運行経費補助を行う市町村運営有償運送



写真1 宮城県石巻市稲井地域乗合タクシー「いらない号」<福本雅之氏撮影(2011年5月)>

住民協議会が事業主体となり、2004年12月運行開始。運賃・市補助金のほか、地区の大半の世帯から協力金を得て維持されてきた。地区は津波被害を受けたが、ガレキの中を力強く運行している。

(白ナンバー)の形ではあるが、運行形態の決定や運転手確保、世帯負担金の徴収などは町内会(長沢ミニバス運行委員会)が請け負う。世帯負担金は全世帯が支払っている。これらのようなクラブ財的交通手段が成立する要件は、地域内の結束が強くと、その維持発展を自分たちで進めていくことについての意識共有が図られ、なおかつ交通手段確保の必要性に関する理解がある場合である。したがって、中山間の比較的独立した集落で生じやすい。利用者数は限られるため、車両の台数・規模が小さくて済み、住民自身でも運行可能であることが多い。その場合、経費は抑えられるものの、安全・安定性に関するリスクは高まる。実際、事故を起こし運行が長期間できなくなった例もある。

2006年改正道路運送法で制度化された過疎地有償運送は、住民主導型移動手段の究極形と言える(会員以外は利用できない点では公共交通とは言えないかもしれないが)。岐阜県飛騨市河合町・宮川町「ポニーカー」(北飛騨商工会が事業主体)は、自家用車を持つ住民がボランティア運転手となり高齢者のドアツードア輸送を担っている。乗用車を利用して路線バスのフィーダー輸送をデマンドで行う静岡市葵区清沢地区「やまびこ号」(NPO法人フロンティア清沢が事業主体)や、浜松市天竜区佐久間町における全町民参加のNPO法人「がんばらまいか佐久間」によるタクシー的サービスなど、地区の状況に応じた様々なサービスが展開されている。また、神戸市北区「淡河町ゾーン・バス」(NPO法人上野丘さつき家族会が事業主体)は、近隣の福祉施設が保有する車両を間合い利用し、昼の通院・買物便と夜の路線バス接続帰宅便のほか、町内行事送迎のための運行を行っている。ここでは、自治体の補助なしに黒字を維持し、地区の車両や人をうまく使って足を確保できている。

一方、都市郊外部では一般に地域内の結束や意識共有は強くない。しかし、高度成長期に開発された住宅地のうち高台にあるなどによって乗用車以外でのアクセスが困難な地区では、高齢化の進

展に伴って交通不便に関する問題意識が高まり、行政や外部のNPO・学識者等の支援を得て自ら公共交通確保に至った例も存在する。2005年1月に運行開始した神戸市東灘区の「住吉台くるくるバス」は、乗合事業に新規参入したみなど観光バスが運行し、住民が主体となった「くるくるバスを守る会」がそれを全面支援する形を採用している。市は運行検討開始時点から補助をしないことを明言していたが、実際には見込みより利用者が多く、採算が確保できている。

住民自立型では、住民の負担金や自治体からの補助金によって、運賃をとらない無償運行を行う例も散見された。有償運行に比べ手続きや要件が省略され、経費もかからないことが利点となり、自治体コミュニティバスでも無償運行される場合がある。道路運送法外であるため、実態把握が困難である。ただし、住民の負担金・協賛金は事実上の運賃と見なされ、国より乗合許可や79条登録を迫られる場合がある。

## (2) 企業等支援型

住民自立型は、利用者が多く見込めるか、住民の結束力が強いかのいずれかの条件がないと、資金調達や運営管理ができず、成立さえおぼつかない



写真2 愛知県みよし市「三好ヶ丘ループバス」  
民営バス路線廃止後、地元タクシー会社と住民組織が協働し、朝晩の通勤・通学便を会員制で運行。日中はコミュニティバスと大学スクールバスで確保。2008年6月から、地域公共交通会議の協議を経た乗合バス路線に移行。

い。そのため、公共交通の主な行先となる商店街・大規模小売店舗や病院といったところに住民が資金拠出や運営協力などを要請する場合が多く見られる。生活バスよっかいちでは経費の3分の2近くが企業からの協賛金で賄われている。

さらに、企業が中心となって公共交通を運行する例も見られる。2005年3月に運行開始した茨城県土浦市「キララちゃん」は、市の支援を受けて商工会議所や地元商店街の有志らが設立したNPO法人まちづくり活性化土浦が事業主体となり、バス・タクシー事業者に運行委託している。中心市街地・商店街の空洞化は多くの地域で悩みの種であり、その解決策として商業者自らがバス運行に至ったものである。キララちゃんはその後郊外にも路線を延ばし、市のコミュニティバスのようにになっているが、一般にこの形態では中心市街地内を運行するものが多い。類似の例として、NPO法人バスネット津が事業主体となる三重県津市「ぐるっと・つーバス」、TMOがバスを運行する福井市「すまいる」や富山市「まいどはや」などがある。また、(残念ながら原発事故による避難対象地域になってしまったが)福島県南相馬市小高区の「小高e-まちタクシー」から始まった、商工会議所・商工会が事業主体・予約センターとなったデマンド交通も挙げられる。富山市西部の呉羽地区では企業・住民等が出資する「有限会社まちづくり公社呉羽」が事業主体となった「呉羽いきいきバス」が運行している。いずれも自治体からの補助金を得ているが、運営の独自性は強い。

これらは、住民主導型からはいささか外れるかもしれないが、企業市民というとらえかたをすれば、住民主導型の一類型としてもよいであろう。それに、多くは住民の意見を反映する仕組みを有している。ただし、企業の社会貢献活動は基本的には余力で行われるものであり、また、その交通手段を利用して自分の店舗や病院になるべく来てほしい、企業イメージを高めたいという意識もある。それゆえに、支援の度合いが強い場合には、住

民・利用者が必要とする公共交通が必ずしも実現できず、また費用対効果が見合わないと判断すれば撤退してしまうリスクも大きい。結局、企業等支援型においても、それが持続可能となるためには、利用者が多いか、住民・利用者とコミュニケーションがとれ、必要性について意識共有がなされているかのいずれかが必要である。

### (3) 自治体支援型

以上のように、(1)、(2)のいずれも、運営基盤が脆弱であることが多い。どうにか運行開始までこぎつけても、その後利用者数や資金確保が伸びず、短期で運行中止に追い込まれた例も散見される。一方、多くの自治体ではコミュニティバス等の運行経費が年々増大し、維持が将来的に困難となってきている。そこで、自治体が住民に企画・運営に参画を呼びかけ、場合によっては主体的に担ってもらい取り組みがなされる例が増えている。

北九州市では「おでかけ交通」と呼ばれるバス・乗合タクシーの運行が行われている。最初は八幡東区枝光地区で2000年10月に始まり、その後5地区に広がったが、現在は1地区で休止となっている。地区住民による運行協議会が事業主体となり、運行主体である交通事業者と協働して運行を確保するものであり、市は関係機関との調整や車両・



写真3 愛知県豊橋市北部地区コミュニティバス「柿の里バス」  
地区住民組織と市との長期にわたる検討の末、2010年10月運行開始。出発式には多くの住民が集まり、地域の手づくりで行われた。

運行経費の一部を補助することで支援している。路線バスがカバーしづらい高台住宅地区などを運行し、住民の移動手段確保に役立っている。この方式の特徴は、①地区の発意がないと運行の検討が始まらない、②住民は企画・運営や運行開始後の収入確保を求められる、点にある。一方、自治体主導型では、地区要望によって路線が確保されても、その地区が利用状況に対して責任を問われることはない。「利用が少ない」と地区に言うこと逆に「走らせ方が悪い」と言われるような状況が当たり前にある。このようなモラルハザード状態を解消するには、地区に運営の責任を分担してもらうことが合理的であるという考え方である。

北九州市や豊田市のように、住民主導型公共交通が実現しやすくするような場を自治体が提供する取り組みは、岐阜市コミュニティバス(11地区)、山口市コミュニティタクシー(8地区)など、全国に広がっている。2008～10年の地域公共交通活性化・再生総合事業において、住民主導型公共交通を総合連携計画に位置づけて支援する例も多い。目に付くのは、特例市以上の人口や面積が比較的大きい自治体に多いことである。一元的施策では対応できず、各地区に合った運行を各地区の創意工夫を入れて行う必要に迫られることが原因である。バス・タクシー事業者に運行委託している事例が多いが、三重県名張市国津地区「あららぎ号」や伊賀市比自岐地区「コスモス号」のように、市町村運営有償運送の形をとりながら、住民協議会が市の車両提供と運行補助を受けて企画・運営・運行を実質的に担っている例もある。さらに、過疎地有償運送を対象とした支援制度を整備しNPOや地域組織を奨励する自治体も増えている。

## 5. 住民主導型の利点と課題

日本で、運賃収入や公的補助に頼った地域公共交通が維持困難となる一方、その間隙をぬって、使いやすい移動手段を切実に必要とする地区住民

たちが主導して「つくり」「守り」「育てる」公共交通が、様々な形をとって運行されるようになってきたことは、ここまで紹介した事例からもお分かりいただけるであろう。その成立プロセスについては谷内らの整理(文献[6])を参照いただきたい。そして、それを可能とする「道具立て」は、事業主体(住民/商業・施設/NPO等複合)、運行主体(交通事業者へ委託/自ら運行)、運行許可(乗合/地域公共交通会議の協議を経た乗合/貸切/会員制)/市町村運営有償運送/過疎地有償運送/会員制/無償)、運行車両(大型バス～セダン型タクシー)、運行形態(定時定路線～ドアツードア)などの各要素について様々な存在しており、各地区の状況に応じた組み合わせがなされている。各分類の詳細は既報(文献[7])を参照されたい。

以前は極めて貧弱であった「道具立て」が充実したきっかけは、2006年の改正道路運送法施行である。市町村が設置できるようになった地域公共交通会議において関係者の協議を経ることで、路線・運賃・運行事業者等の許可基準が弾力化され、デマンド方式や乗合タクシーも乗合許可を得ての運行が可能となり、さらにNPO等による自家用自動車を用いた有償運送(福祉有償運送および過疎地有償運送)も市町村設置の有償運送運営協議会で協議が調ったものについて運輸局への登録を経て運行されることが規定された。これと並行して、コミュニティバスの運営上の特徴である事業主体と運行主体の分離もさらに明確化し、その中で、自治体のみならず住民組織も事業主体になりうるものとして認識されるようになった。地区に限られた資源を活かし、ニーズに合わせた運行を行う住民主導型公共交通の展開可能性は、このような制度変更によって高められた。あるいは、住民主導型を含む様々な地域公共交通の展開が制度変更の原動力になったという方が正しいかもしれない。

ただし、制度自体の不備や関係者の理解不足による制約は依然として残っている。自家用有償運送は道路運送法上、バス・タクシー事業者が運行

困難な地域で認められるものであり、その解釈を巡ってバス・タクシー事業者の同意が得られず、地域公共交通会議や有償運送運営協議会が紛糾することがある。バス・タクシー事業者は同意しないのであれば住民が納得できる代替的な輸送方法を提示すべきであるし、住民も事業者と協働したサービス提供可能性を選択肢として考えるべきである。また、乗合許可による運行の場合、車両がバリアフリー基準などを満たすための経費がかかったり、既存のバス停留所を利用できない場合があることなども取り組みを阻害している。

2011年度から始まった国の新しい補助制度「地域公共交通確保維持改善事業」におけるフィーダー路線補助は、バスのみならず乗合タクシーやデマンド交通、自家用有償運送も対象となっているが、要件の煩雑さ、額の少なさ、手続きの面倒さなど問題が多く、住民主導型公共交通への活用は容易でない。現場の意見を踏まえた見直しが急務である。さらに、会社・NPOいずれの形態であっても公共交通運営は税法上収益事業と見なされ、利益が出ると通常の法人税率が科せられる点や、協賛・寄付について税法上の特典が得られない点も、多くの運営組織が問題としているところである。

住民主導型公共交通は、運賃・サービス水準を自ら決め、資金調達も行うことで、路線を維持発展する責任を住民自らが背負うがゆえに、地区のニーズに合った運行を費用効率的に実現できる可能性を有している。一方、一般に資金調達能力が脆弱であり、地区の組織力やリーダー・キーパーソンが存在、公共交通の必要性やそれを各自が支えることに関する意識の共有、事業者・自治体の理解や支援、利害関係を調整するコーディネータの活動といった様々な条件が整わないと、立ち上がるまでに至らなかつたり、途中で立ち行かなくなる。そのため、純粹に地区住民が自立的に運行を実現する取り組みの普及には時間がかかっている。加えて、運行開始から数年以上経過したとこ



写真4 徳島市応神地区「ふれあいコミバス」試験運行(2010年5・6月)〈福本雅之氏撮影〉  
住民組織「コミバスを走らせる会」会員は約200人。企業協賛を募り無料で運行。市を動かし、生活交通ネットワーク計画のフィーダー路線に位置付けられる。悲願の運行開始まであと少し。

ろでは、運営・運行メンバーが固定化し世代交代が進まない傾向が見られ、将来的な継続への懸念となっている。

一方、自治体がトップダウン型のコミュニティバス計画から、各地区の取り組みを奨励するボトムアップ型の支援スキームへと方針を切り替えることによって、住民主導型公共交通が広まってきている。自治体が積極的に関与することで、自治体の交通計画と各地区の取り組みとが調整できる点や、運営・運行面のノウハウを住民が活用できる点など利点は多く、採用する自治体が増えている。ただし、取り組みを始めなければ公共交通が全く供給されないとすれば問題である。なぜなら、公共交通を切実に必要とする住民と、公共交通確保の取り組みを主導できる住民とは一般に異なるからである。すなわち、住民主導型公共交通は、決して互助や共助ではない。いくら地区に前者の住民がたくさんいても、それを受け止め行動する後者の住民が出てこなければどうしようもないし、その全く逆もありうる。例えば、住民有志が行動を起こしても、自治会や地元選出地方議員が消極的な対応にとどまることがしばしばある。結果的に、必要な地区に必要な移動手段が確保されると

は必ずしも言えないのである。この問題に対応する方法として、例えば浜松市が2010年に策定した総合交通計画で規定しているように、どの地区にも最低限の移動が可能な交通手段(週2回各2便)を保障する一方、地区の主体的な取り組みが運行内容充実につながる「上乘せ運行」の仕組みを合わせて取り入れることが考えられる。ともかく、暮らしやすく魅力的な地区をつくっていききたいという純粋な奉仕運動がどの程度生み出され、その一環として(もし必要となれば)公共交通確保の取り組みに結びついていくかがカギとなる。このとき、自治体担当者が、必要性の高い地区において活動を起こさせるような情報提供や支援活動を行うノウハウや行動力も問われる。決して、自治体にとって住民主導型公共交通は「やっかい払い」ではない。

そして、バス・タクシー事業者が住民主導型公共交通をビジネスチャンスととらえ、単なる受託者にとどまるのではなく積極的に参画し、また運行地区・サービスを率先して開拓していく役割を自覚し実践することが急務である。供給者目線にとどまり、住民・利用者の声を受け止めたサービスが提供できなければジリ貧になるに決まっている。

## おわりに

住民主導型公共交通の取り組みでは、住民自らが出発式や周年記念イベントを催したり、パンフレットを作成・配布したり、協賛企業確保のため営業活動に回ったり、停留所看板や待合所の製作を行ったりと、様々な活動が展開されている。これらを通じて、単なる公共交通確保維持改善にとどまらず、新たな地域づくり運動へ発展しているところも多い。

著者自身も今まで、幾つかの地区で住民主導型公共交通確保の活動を手伝うとともに、それが報われ、地域全体の移動性向上にもつながるような仕組みづくりにも取り組んできた。しかし、この

「新しい公共」の形は並大抵では実現・持続しない。必死になって取り組んだにもかかわらず継続できず、深い失望や借金、住民間の不信が残った地区も少なからずある。移動手段の必要性を訴え、自分たちで何とか確保したいと行動する住民の皆さんの想いと努力を現場で見ながら、その尊い取り組みをせめて冷遇しないような世の中にしていくべきであると常々感じている。

## 【参考文献】

- [1] 寺田一薫編著(2005)「地方分権とバス交通—規制緩和後のバス市場」勁草書房。
- [2] 高橋愛典(2006)「地域交通政策の新展開—バス輸送を巡る公・共・民のパートナーシップ」白桃書房。
- [3] 秋山哲男・吉田樹編著(2009)「生活支援の地域公共交通—路線バス・コミュニティバス・STサービス・デマンド交通」学芸出版社。
- [4] 中部地域公共交通研究会編著(2009)「成功するコミュニティバス—みんなで創り、守り、育てる地域公共交通」学芸出版社。
- [5] 加藤博和・福本雅之(2007)「規制緩和後の路線バスサービスにおける供給制約要因に関する研究」『土木計画学研究・講演集』, No.35.
- [6] 谷内久美子・猪井博登・新田保次(2010)「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」『交通科学』, Vol.41, No.1, pp.3-13.
- [7] 福本雅之・加藤博和(2009)「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.