

## 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）おなび・野々倉地区と八幡中心部とを結ぶ小那比・野々倉地区は、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「鰯ヶ沢方式」（青森県鰯ヶ沢町）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かった。

## 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つたことから、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なく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、今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、状況は変化しなかつた。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、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」の一典型とも言わされたが、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ていたが、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 宮城県石巻市稻井地域乗合タクシー「いない号」<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してきた。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、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「<sup>おうご</sup>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、地区的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と観光バスが運行し、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。