

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う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的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「コスマス号」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存在しており、各地区的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。地区的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・を提示するべきであるし、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・キーパーソンの存在、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ったり、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ることがある。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。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「上乗せ運行」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が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] 寺田一薰編著(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.