

## 住民が主体となった地域交通計画の実現性に関する研究

猪井 博登<sup>1)</sup>

地域福祉の維持のためには、公共交通の整備は不可欠である。地域交通の計画、運行、維持の各場面において、住民参加を行うことは住民の能力を向上すると期待される。また、地域住民自身が計画することにより、真に地域に必要なサービスが計画されることが期待される。そこで、住民参加による地域交通の計画の事例を紹介し、地域住民が行えたこと、支援が必要であった事柄を示し、住民参加による地域交通計画のあり方を考察する。

### モビリティ確保、住民参加、公共交通計画、コミュニティバス、非帰結主義

#### 1. はじめに

地域での生活の維持に不可欠な地域交通の維持に対して行政によってコミュニティバスの運行などが行われているが、地方自治体の財政の悪化などにより、運行の持続できない事例が少なくない。中川ら<sup>1)</sup>や加藤ら<sup>2)</sup>は行政だけによる地域交通ではなく、市民参加型による地域交通の運営の必要性を指摘している。しかし、地域交通の計画、運行、維持の各場面において、住民参加を行うことは行政のみで行うよりも周到な準備を要するため、市民参加による地域交通が実行されることは少なく、どのような参加を行うべきか、どのような支援をすべきか、明らかになっていない。本稿では、兵庫県における住民が主体となった地域交通の計画を通じて、地域住民が達成可能であった事柄、支援が必要であった事柄を示し、住民が主体となった地域交通計画のあり方について考察を行う。

#### 2. 長沢地区（兵庫県淡路市）の事例

##### (1) 事例の概要

兵庫県淡路市長沢地区は丘陵上に位置する人口304人、114世帯（2003年1月現在）からなる農村地域であり、高齢化率は42.2%である。

地区内には商店はなく、商店は山道を3km、高低差300m程度を移動しなければならない。役場や金融機関のある志筑地区とは約10km離れている。地域と諸施設、路線の関係を図1に示した。

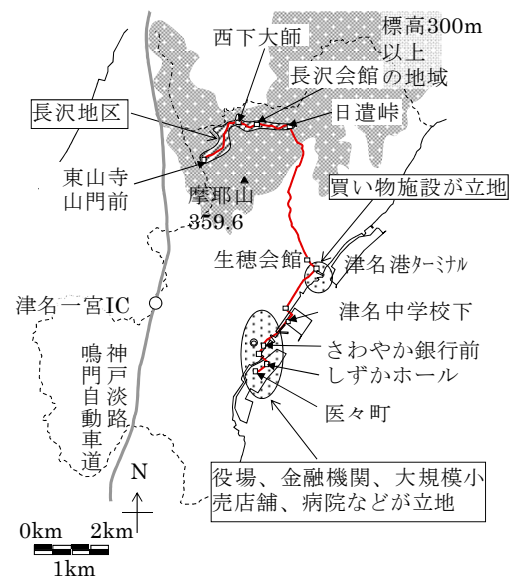


図1 長沢地区（淡路市）ミニバス路線図

また、長沢地区では路線バスなどの公共交通は運行されていなかった。住民からの自治会へバス運行を求める要望も強く、これを受け1995年6月に自治会が中心となってミニバス（以降、コミュニティバスと呼ぶ）の運行を開始した。運行の概要を表1にまとめた。

##### (2) 住民の役割と負担

本事例は、計画の策定、運行改善、運営資金の確保、運転手の確保を自治会を中心とした住民によって行っている。

1)会員：大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻

表1 長沢地区ミニバスの概要

|        |   |
|--------|---|
| 使用車両   | ワゴン車 (10人乗り)  |
| 法的位置づけ | ・2007年9月以前は道路運送法80条にあった自家用自動車の有償運送許可<br>・2007年9月以降は市町村運営バスとして申請予定 |
| 運行頻度   | 月曜から土曜の朝・昼・夕の1日3往復  |
| 運行経路   | 長沢地区～志筑地区 (片道約30分) 志筑地区にはショッピングセンター, 病院が所在                        |
| 利用者数   | 1便あたり約3人  |

## a) 計画

計画に際し、住民の移動ニーズや負担金額について住民意向アンケート調査を実施し、費用負担方法、経路、バス停の位置、時刻表の策定を決定している。加えて、運行後も苦情処理、利用者・住民からの意見を吸い上げて、運行改善なども行っている。

運行改善の例として、昼に運行していた便について、利用者からの要望により運行時間を30分早くし、昼食の買い出しに使えるようになり、利用者の生活の幅を広げた。

## b) 費用負担

本事例では、バスの利用状況に関係なく、すべての住民が1世帯あたり年間1万円の負担金を支払っている。この負担金額については、筆者が2002年に行ったアンケート調査では93%の住民が賛成し、受け入れられていることも確認されている<sup>3)</sup>。この負担金をもとに住民から有償の運転ボランティアを募り、運転ボランティアが車両を運転し運行を行っている。この負担金は全体で約100万円となり、運転ボランティアの謝礼(1日3,000円)をまかなっている。なお、利用毎の料金は徴収していない。

## c) 運転手

運転ボランティアは、地域住民3人で担当しており、体調不良などで運転を担当する日を運転できなかった場合、運転手間で連絡を取りあい、代役を立てることによって運行を行っている。

## d) その他の負担

利用者・住民が行っている負担としては、事故から生じるリスクを負担している。事故が生じた場合の利用者への補償は、車両の搭乗者保険から

支払われる保険料内に限られる。利用に際しては、その旨について確認する誓約書に署名捺印が求められ、了解が得られた者のみに利用を認めている。

なお、バス事業者へ運行委託している場合は、運行経費が高いものの、運転手の病気等の際の代替要員の手配、車両故障の際の代替車両手配、事故対応はバス会社が行うため、その安心感は大きい。長沢地区の場合、そのリスクを住民と行政が負っている。

## (3) 行政の負担

運行開始当初は、車両の購入(150万円)に対して補助を行ったが、運営費に補助を行っていなかった。

2003年ごろからは津名町(現 淡路市)が年間の維持費として車検費、燃料費、強制保険料、修繕費など約46万円を負担していた。

さらに、2007年からは淡路市の負担の一部(運営費全体の10%)を兵庫県が補助し、県もかかわるようになっていく。

通常、自治体がコミュニティバスを1台運行させるには年間1千万円程度必要であることからすると、行政の負担はかなり軽減されたシステムといえる。また運行管理者は市でやっている。

## (4) まとめ

本事例では、利用者数としては、1便当たり3人、1日当たり18人の利用がある。300人の集落としては非常に大きい利用の比率である。これは、計画および運行改善が地域の住民によって立案され、利用者の意見を反映したためであると考えられる。このように、住民はその地域の利用形態や生活を最もよくわかっており、その生活に合わせた交通の計画を住民参加により運行することにより実現することができている。

本事例は、限界集落に近い地域においても、地域で必要なサービスを持続可能な形で実現できることを示している。しかし、住民が背負っているリスクは小さくなく、事故リスクを分散させる保険制度の整備、運転ボランティアへの安全運転講習の徹底と運行管理者と運転手の連絡体制の確立など事故リスクへの対処する制度の設計について今後とも検討が必要である。

### 3. 大野地区（兵庫県洲本市）の事例

#### (1) 事例の概要

兵庫県洲本市大野地区では、地域の自動車教習所の送迎バスの空き時間を利用し、乗合バスを2007年に運行することを計画している。運行の概要を表2に示した。このバスの運行は、大野地区連合自治会が中心となって行っており、車両、運転手は自動車教習所が使用している送迎バスを利用する。

表2 大野地区住民バスの概要

|      |                               |
|------|-------------------------------|
| 使用車両 | ワゴン車（10人乗り）                   |
| 運行頻度 | 週3日，1日1往復                     |
| 運行経路 | 郊外の大野地区，中心部に所在するショッピングセンター，病院 |
| バス停  | 大野地区内の12の公民館および集会所前に設定        |
| 料金   | 燃料費相当額を自治会に納め，自治会から教習所に寄付する予定 |

#### (2) 住民が達成可能であった事柄

##### a) 計画までの経緯

筆者は洲本市内の高齢者の移動および生活の状態について、2003年に調査を行い、外出の実態および生活の実態を把握した<sup>4)</sup>。この結果、高齢者の中で、自動車を利用できる者と利用できない者との間に達成可能な生活行動や外出頻度に差があることを明らかとなった。この結果を2003年11月17日に民生委員を対象とした説明会で報告を行った。この報告を受け、すもと高齢社会を良くする会（以降、良くする会）として、地域の移動の問題を考えたいとの申し出を受け、会員向けの勉強会を2004年1月17日に開催した。この勉強会では、下記について、報告を行った。

- ・洲本市の高齢者の移動と生活の現状
- ・住民参加によるコミュニティバス運行の先進事例（淡路市長沢地区）

この後、地域で守るべき移動について議論を行い、良くする会として地域の移動の問題への解決を行う必要性に関する認知を向上した。この後、良くする会として、議論するテーマとして取り組む合意を行うことができた。

なお、すもと高齢社会を良くする会とは、洲本市内で生じている問題点を議論する住民組織であり、洲本市全域の居住者から有志が集まっている。良くする会からは、2002年に路線バスが廃止に

なり、移動の問題が顕在化している大野地区を中心に組みたいとの申し入れがあったため、大野地区について、議論を行うこととした。

##### b) 運行計画の策定

2004年5月に取り組みを開始し、地域内にある移動に使える資源の調査を行うこととした。そこで、良くする会の構成員が2004年6月に地域の自動車教習所へ送迎バスの利用状況と路線バスへの利用の可能性についてヒアリングを実施し、計画への協力を求めた。経営者も高齢の親を抱え、地域への貢献の必要性を認識から、計画に対し協力の意向が得られた。

一方、大野地区連合自治会において、「地域と中心部のショッピングセンターと病院を、週2～3日、1日2便のバスで結ぶ」と提示し、利用意向の把握を行った。その結果、46人からの利用意向があることが明らかとなった。これを受け、十分な利用希望者があることから、自治会がバス運行に取り組むことについて内部合意が行われた。

一部の教習所の役員から、教習所が事故発生時などのリスクを負うこととなり、引き受けるべきではないとの意見が出され、計画への態度が慎重となった。リスクについては、長沢地区での事例を参考に対処することとし、2006年に、良くする会、大野地区連合自治会、自動車教習所が再度集まり、大野地区でのバス運行計画にとりくむことを改めて合意を行った。

その後、良くする会は、自動車教習所から車両の空き時間などをヒアリングし、実際に地域内を自動車で走行し、地域内を走行するために必要な時間の把握を行うなどの制約条件の明確化を行った。先の利用意向者の分布および地域での生活に必要なショッピングセンター、病院をリストアップし、これらを結ぶ運行経路を決定した。この運行経路と制約条件から運行回数を決定した。この検討は、良くする会および大野地区連合自治会の代表の間で行われた

##### c) 覚書の作成

運行計画の完成を受け、運行に関する覚書を作成したが、2点の問題が生じた。1点目は、料金の収受方法である。自動車教習所は無料で良いという意向であったが、利用者および自治会から必要な経費の一部でも負担したいという意向が示されたが、料金として収受した場合、道路運送法の許

可を取得する必要が生じ、車両装備や運転手の研修の必要があり、これらの達成が困難であることが分かった。2点目は、事故が発生した際の対応であった。

これらの点については、良くする会、大野地区連合自治会では解決ができなかったため、筆者のアドバイスを必要とした。1点目については、燃料費等の運送の対価としてみなされない範囲での料金設定について、検討を行った。2点目の事故の際の利用者への損害賠償について、車両保険の搭乗者補償の範囲内に限る旨、利用者より確認書を取ることとした。

覚書が2007年4月に作成され、2007年初夏の運行を目指している。

### (3) 考察

本事例においては、住民よって「路線、ダイヤの設定」「車両の確保」「利用料金の設定」などが行うことができた。一方、支援が必要であった項目として、下記があげられる。

- ・地域で交通について議論する、取り組むという動機付け
  - ～地域住民が地域で交通に問題であることは気づきつつあるものの、地域で取り組むごとの合意を行うため、第三者の観点から現状を評価することを希望。また、地域住民が主体となって交通の問題を解決しえるという事例を地域住民に知らせてほしいとの要望があった。
- ・事故リスクへの対策方法
  - ～先進事例（淡路市長沢地区）での対応方法を参考とした。
- ・道路運送法への対応
  - ～乗合交通に関する道路運送法を精通した者が少なく、地域のバス会社に頼めない場合は、相談相手がいない。

## 4. まとめ

長沢地区の事例からは下記の知見が得られた。

- ・本事例においては、専門家や自治体が関わっておらず、住民による達成が可能であることが示された。
- ・住民による計画の更新が行われており、比較的高い利用者数から判断すると、住民参加により

良好な計画および計画の更新は良好であったと推測される。

・限界集落に近い状態であっても、住民が中心となり、持続可能な交通計画の成立可能性がある  
洲本市の事例においては、バス運行に際しての制約条件を調べ、運行のあり方を議論するなどかなりの部分を住民によって計画を立案できる可能性が示された。本事例では筆者は住民参加の方法などについて相談を受けるとともに、地域での交通整備の必要性を地域住民に説明することが求められた。そのため、第三者の視点から地域の現状を調査などにより把握することが必要であった。

両事例は、非常に有用な事例であるものの、すべての地域で成り立つわけではないことを明記する。長沢地区、大野地区の両事例においては、自治会組織、高齢社会をよくする会などをはじめソーシャルキャピタル<sup>5)</sup>が高いとかがえられる。

ソーシャルキャピタルが高い地域においては、住民が中心となった交通を行うことを検討し、ソーシャルキャピタルが高くない地域においては、行政が主体となって交通の整備を検討することを行う必要がある。もちろん、頑張っって住民によって交通を運行している地域が損をしない仕組みを作る必要がある。以上のように交通を整備する必要がある地域は福祉の視点から決定すべきものの、運行の方法はソーシャルキャピタルなど地域の協力の可能性も加味すべきである。

### 参考／引用文献

- 1) 中川 大：市民の手によるペネトレーションー京都・醍醐方式コミュニティバスー，交通工学 Vol. 38 No. 1, pp38-42, 2003
- 2) 福本雅之，加藤博和：役割分担に着目した地域公共交通運営方法の分類と各方式の有効性検討，第31回土木計画学研究・講演集 CD-ROM, 2005
- 3) 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ー津名町長沢地区の事例をもとにー，第29回土木計画学研究・講演集 CD-ROM, 2004
- 4) 猪井博登，新田保次：福祉向上の視点からのコミュニティトランスポートの整備効果評価，第32回土木計画学研究・講演集 CD-ROM, 2005
- 5) Putnam, Robert D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon and Schuster., 2000