

住民組織によるバス交通の実現方法に関する研究*

A Case Study on Community Activities for Running a Bus Service with Resident Participation*

谷内久美子**・猪井博登***・新田保次****

By Kumiko TANIUCHI**・Hiroto INOI***・Yasutsugu NITTA****

1. はじめに

少子高齢化、人口減少、モータリゼーションの進展により、地方都市や過疎部においてバス交通が衰退している。バス交通は地域内の移動を担う役割を担っていたが、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⁾、受益者である沿線住民の当事者意識に欠けている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⁾。

地域のバス交通を維持していくためには、住民が「自分たちで支えなければならない」という意識を持たなければならない。そうした意識を育むには、住民が自分たちの地域の将来を踏まえたうえで、バス交通をどうするべきなのかを考え、その意見を計画に反映し、実施することが効果的ではないかと考えられる。住民組織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は増えつつあるものの、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いる³⁾。バス交通計画は、道路運送法上やニーズ調査等、専門家の協力を必要とする部分も多く、住民組織だけで解決することが困難であると思われることから、専門家や行政等が適切に関与することが必要であるが、どのように関与するべきかが明らかになっていない。

*キーワード：市民参加, 計画手法論, 公共交通

**学員、大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻

(大阪府吹田市山田丘2-1,

TEL06-6879-7608, FAX06-6879-7612)

***正員、工博、大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻

****正員、博(工)、大阪大学大学院工学研究科地球総合工学専攻

そこで、本研究では、住民組織が主体的にバス交通計画を作り上げた事例を取り上げ、今後の専門家や行政等の関与のあり方について考察する。なお、本研究において、専門家は「知識や技術を持つ者⁵⁾」で、計画の実施により直接的便益を得ない者と定義する。

2. 既往研究の整理

小林ら⁴⁾は、住民組織ではなくボランティア組織という言葉を用いているが、起業的アプローチの担い手としてボランティア組織の重要性を指摘している。ここで、起業的アプローチとは、戦略的補完性による非効率性を克服するための新しい試みを関係する主体に動機づけるような都市・交通政策を指す。また、行政・市民パートナーシップを展開するにあたり、行政とボランティア組織の間の「委託者-受託者関係」において、アカウンタビリティ、パートナーシップの正統性、プロフェッションナリティの問題が介在することを指摘している。

敷田ら⁵⁾は、地域環境問題に専門家が関わった事例を分析し、専門家が住民組織に関わる方法を4つに分類している。専門家が地域に専門的知識を移転するだけの「出前モード」、地域を研究対象としか見ない「調査・研究モード」、地域と一体となって問題解決にあたる「一体同化モード」、地域が自立的に専門家とかかわり、必要に応じて専門家を選択しながら地域自らが学習システムを持つ「解決力向上モード」の4つに分類し、「解決力向上モード」を地域と専門家の望ましいかわりと位置付けた。

佐藤⁶⁾は、発展途上国における社会開発の事例を踏まえて、外部の専門家に関与し、住民の自主性と協調性を涵養するためには「住民組織」という仕組みが必要だと述べている。ただし、専門家が働きかけた組織は脆弱であること、専門家が住民に対して圧倒的な権力を有していることを指摘している。それに対し、World Bank⁷⁾では、有効な援助の条件として、(1)改革のリーダーを探すこと、(2)体制転換の長期展望を持つこと、(3)知識の創出を支援すること、(4)市民社会を引き込むことを列挙している。大村⁸⁾は、World Bankの列挙した条件を踏まえて、援助を効果的に進めるには(1)適正な規模

の補助金を提供すること、(2)既存組織との調整に配慮すること、(3)自主的な運営を促すこと、(4)ソーシャル・キャピタルの循環の構造を理解して行動するリーダーの存在が重要であると指摘している。ここで、ソーシャル・キャピタルの循環の構造とは、住民の効用の増大がソーシャル・キャピタルを蓄積させること、住民の効用は自分の住む地域の活動に貢献したこと自体からも生まれるとしている。

本研究では、以上の既往研究の成果を踏まえて、筆者らが佐用町江川地域において行った事例を考察する。

3. 住民主体型バスの実現に向けた取り組み事例

(1) ケーススタディ地域の概要

本研究は、住民が主体となった交通システムの検討を行っている兵庫県佐用町江川地区を対象に行った。

佐用町は兵庫県西部に位置し、行政区域全体を過疎地域に指定されている。江川地区は佐用町の北西部の山間部に位置しており、人口は1,310人、423世帯、高齢化率は37.0%である(2007年10月現在、住民基本台帳)。地区内には病院、スーパーは存在しないため、買い物、通院等の外出目的を達するためには、佐用町の中心部まで外出する必要がある。地区内のバス路線は1本のみであり、1日3往復の運行で、江川地区と佐用町の中心部をつないでいる。

兵庫県内では、2007年に中山間地において多数のバス路線の廃止が表明されており⁹⁾、生活を維持する移動手段を確保への危機感が強かった。そのため、江川地区では、地縁組織である地域づくり協議会が中心となり、路線バス廃止後の地域の交通手段の確保を目指して、2006年9月より住民が主体となった交通システムの検討に取り組み始めた。

(2) 協議の場の設定

江川地域には、江川地域づくり協議会という既存の組織が存在していたが、交通に焦点を絞って議論を行うために、専門家(大学)と行政が江川地域交通会議を設置することを提案した。また、自治会活動が活発な地域であることから、情報の共有に自治会を活用するために、会議のメンバーには自治会長に入ってもらい、それぞれの集落に自治会長を通して議論の内容を伝える仕組みを作った。会議の構成員を表1に、各主体間の関係を図1に示す。

会議内で検討する内容は専門家が素案を作ったが、地域づくり協議会の幹部に相談した上で、交通会議で検討を行った。また、専門家と行政は議論の結論の方向性を示さないように留意し、地域住民が自分たちの意見を促した。交通会議は、2008年5月から2009年2月までに9回実施した。

なお、江川地域交通会議のメンバー以外の住民に、取り組み内容への理解を促すため、「江川地域交通通信」を発行し、全戸に配布している。交通通信は、2007年3月から2009年7月までに15号を発行した。通信の内容は、会議で議論した内容や調査結果や先進事例の紹介などである。

表1 江川地域交通会議の構成員

		人数	
地域住民	集落の自治会長	11名	
	各集落選出の委員	11名	
専門家	行政	県・町	4名
	学識	大学・県立研究所	4名
合計		30名	

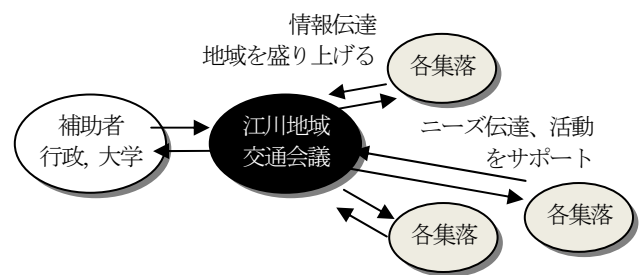


図1 各主体間の関係

(3) 江川地域交通会議での検討内容

江川地域交通会議における検討は2006年11月から始まったが、検討内容から5期に分けて説明する。検討内容の概要を表2に示す。

Step1では、問題意識を共有するために、地域交通会議にてワークショップ形式で各地域の交通に関する問題点を出してもらい、意見の集約を行った。また、住民が主体的に運行している交通システムのイメージをつかむために、淡路市の長沢ミニバス、舞鶴市の池内自主運行バスを視察した。

交通会議の出席者は自家用車を運転することが可能な者であったため、地域内で移動に困難を抱えている人の状況を想像することが困難であった。また、住民が主体的にバス事業を運行することに対する意見を把握しないことには、計画を前に進むことができないという意見が出された。そこで、Step2では、地域での移動の現状や住民主体型バスに対する意見を把握して問題点を明確にするために、ヒアリング調査とアンケート調査を行った。なお、調査は大学が主体となって実施したが、ヒアリング調査対象者の選定やアンケート調査票の配布・回収は地域住民が担った。

Step3は、代替案を検討した。この議論においては、実施主体、運行主体、運行資金の確保方法、運行ルートに関して議論した。

Step4では、代替案を地域住民で実施できるのかを検

討するために、運行実験を行うこととした。ここで、江川地域交通会議はメンバー数が多いことから、運行実験の細かな具体案を検討するために、下部組織として少人数の「交通部会」が自主的に設置された。交通部会は、江川地域交通会議のメンバー、元バス運転手などを含む。運行実験は無償運行で行い、車両費、燃料費などの諸経費は研究助成金から支出し、行政からの補助は受けなかった。地域住民は、運行実験方法の検討、利用者の募集（利用希望者リストの作成）、運転ボランティアの確保、バスの乗降場所の調整、運行管理等を担い、事故やクレームなく運行実験を終えた。

表 2 江川地域交通会議での検討内容

	検討内容	時期
Step1 問題意識の醸成	・問題意識の共有を目的とし、居住地域の問題点の陳述・整理 ・先進事例の視察	2006年11月- 2007年6月
Step2 問題点の明確化	・ヒアリング調査の実施 ・アンケート調査の実施	2007年6月- 12月
Step3 代替案の作成	・調査結果の分析 ・代替案の検討	2008年1月- 7月
Step4 代替案実現に向けた運行実験	・運行実験案の検討 ・運転ボランティア募集 ・運行実験の実施（のべ9日間）	2008年8月- 2009年4月

(4) 地域組織への地域交通の運行委託制度の創出

佐用町内において、民間バス会社の路線が 2009 年 11 月 1 日より休止されることとなった。佐用町は、この民間路線バスの撤退への対応および江川地区での取り組み内容を受けて、地域組織が市町村有償運送を受託できる制度を創出した。制度の概要を表 3 に示す。住民組織がこの委託制度を活用する場合は、上限を設定した上で委託料が支払われるため、利用者が少ない場合は実施が困難になる。そのため、利用促進を行うことが必須となり、住民自らがバス交通を支えなければならないという意識を醸成する効果を意図している。

表 3 佐用町の市町村有償運送の運行委託制度の概要

	内容
概要	きめ細かな利用者のニーズに対応するために、地域住民主体の交通サービスを提供することが効率的であり、それを可能にするために市町村が DRT の運行を地域に運行委託する制度を創設する
委託できる組織	地域づくり協議会または NPO 法人
車両	町の所有する車両の無償貸与
運賃	町の定める運賃以下とすることを条件とする。ただし、運賃のほかに寄付金等を徴収することは妨げない。
運行計画	受託者は、運行方法や路線、ダイヤなど地域の実情に合わせて運行計画を策定する。
委託料	標準運行経費に対して一定の率。ただし、上限を設定。
事故対応	佐用町が責任を担う

地域公共交通会議のメンバーに運行委託制度を知らせたところ、事故時の対応、道路運送法上の問題、運行費用などの懸案事項を解決することができるとの意見があった。今後、地域公共交通会議は、バス路線の廃止までに、佐用町から事業を委託できる体制づくりを整える予定である。この制度を作ることにより、地域住民の交通へのより積極的な参加を促すことができたといえる。

(5) キーパーソンの意見の変化

本節は、江川交通会議で得られた意見を元に考察している。

地域づくり協議会長 A 氏、センター長 B 氏の変化

地域づくり協議会は、江川地域の既存の地縁組織であり、夏祭りやラジオ体操など様々な自治会活動を行ってきた。会長である A 氏とセンター長（副会長）である B 氏は、当初から江川地域を維持するためには交通問題を解決しなければならないと考えていたが、住民が主体となったバス交通の実現は少し困難ではないかという意見を持っていた。STEP1 で、先進事例である長沢地区を視察することにより、具体的なイメージを持つことができ、「長沢地区のようなやり方であれば実施できるかもしれない」という前向きな意見を持つようになった。この後、ヒアリング・アンケート調査の実施、代替案の作成など、段階を経る度に「必ず実現したい」「もう後には引けない」といった強い意志を表明している。また、彼らは他の地域住民との意識の差を問題視しており、自治会で集まる機会がある度に、住民主体型バスの実現に向けた話を行っている。

交通部会長 C 氏の変化

C 氏は、当初「大学は江川地域を調査対象としてしか見ていないのではないかと専門家に対する不信感を表明した。また、「現在路線バスが利用されていないのに、住民組織が運行してもほとんど利用者はいないのではないかと」、事故などが起こったときの責任をどうするのか、多額の運行費用を確保できるかといった懸念する声を多く述べていた。しかし、C 氏は、Step4 において自主的に組織化された「交通部会」の部会長に任命されてから、態度を変化させる。この態度の変化は、江川地域内で運転ボランティアを 9 名確保できたこと、その中に元バス運転手が 2 名含まれていたこと、佐用町が地域組織への運行委託制度を検討し始めたことが影響していると考えられる。また、運行実験を実施したことにより、実際にバスを必要としている人から感謝の言葉を受け、バスの必要性を強く感じたと述べている。C 氏は、佐用町の運行委託制度を活用し、住民の負担ができるだけ小さい形でバス事業を実施したいと述べている。

(6) 住民主体型バスを実現させる条件

今回の取り組みを通して、住民主体型バスの成立を目指して、専門家や行政が支援すべき点について整理する。下記のうち、先進事例の紹介、議論の場の支援、調査の支援は、専門家が中心となって支援することが可能であり望ましいといえるが、運行実験に対する支援、バス交通の実現に向けた体制づくりは、行政が中心となって支援することが望まれる。

先進事例の紹介

適切な先進事例の紹介は、住民が目指すべき事業のイメージを共有することを促し、住民主体型バスの実現可能性が高いことを示すことができる。

議論の場の支援

既存の住民組織の活動が活発な場合は、既存の組織を活用することが必要である。そうすることで、地域全体の情報伝達を容易にすることができる。

また、専門家が議題を設定することで、議論を活性化させることができるが、専門家は議論の結論の方向性を示さないように留意し、地域住民が自分たちの言葉で意見を述べるよう促す必要がある。

調査の支援

住民組織には、アンケート調査等のノウハウを持っていない。そこで、専門家が調査のノウハウを提供する必要があるが、専門家ですべてを抱え込むのではなく、調査の主催者は地域組織であることを認識させ、調査対象者の選定や調査票の配布・回収などに協力を求めることが必要である。

運行実験に対する支援

運行実験は、地域全体で取り組みを体験できる、バス事業の必要性を確認できる、関係者の意欲を向上することができるといったさまざまなメリットがある。机上の空論ではなく、運行実験という具体的な目的が見つかり、住民組織は自主的に動きやすくなる。しかしながら、住民組織が運行実験を実施するには、運行費用、道路運送法上の許可等の面で障壁がある。運行費用に対する適切な助成、専門知識の提供といった様々な支援が必要である。

バス交通の実現に向けた体制づくり

専門家が支援できる範囲は限られており、運行経費や制度としての位置づけに関しては行政が支援することが望まれる。しかしながら他の地域との公平性を担保するために、行政区全体の中で、住民主体型バスを運行する組織を支援する体制を位置づける必要がある。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。

4. おわりに

本研究では、専門家や行政が住民組織に関与しながら共にバス交通計画を作り、住民組織の意欲向上を達成することができた事例を取り上げ、今後の専門家や行政等の関与のあり方について考察した。この結果、住民主体型バスを実現させるためには、先進事例の紹介、議論の場の支援、調査の支援、運行実験に対する支援、バス交通の実現に向けた体制づくりが必要ではないかと考えられる。中でも、先進事例の紹介、議論の場の支援、調査の支援は、知識や技術を有する専門家が支援することが望ましいといえる。また、運行実験に対する支援、バス交通の実現に向けた体制づくりに関しては、住民組織と密接な関係にある行政が実施することが望ましいといえる。

しかしながら、今回の取り組みは、まだ運行実験を終えた段階であるため、本格運行を達成することができるのか、継続して実施できるのかは明らかになっていない。今後は、長期的に地域を観察し、評価することが必要である。

(謝辞)

本研究の遂行にご助力をいただいた江川地域づくり協議会、佐用町まちづくり課の方々には謝意を表す。なお本研究は、大阪ガス福祉財団の平成19・20年度研究助成を得た。

参考文献

- 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:地域公共交通の運営方式に関する適材適所の検討, 土木計画学研究・講演集(CD-ROM), Vol.33, 2008.
- 4) 小林潔司・大西正光:起業的都市・交通政策と地域学習ガバナンス, 土木計画学研究・講演集(CD-ROM), Vol.38, 2008.
- 5) 敷田麻実・森重昌之:地域環境政策に専門家はどうかわるか―地域自立型マネジメントとその実現を支援する専門家のかかわり, 環境経済・政策研究の動向と展望, 東洋経済新報社, pp.194-209, 2006
- 6) 佐藤寛:住民組織かをなぜ問題にするのか, 援助と住民組織化, pp.3-34, 2004
- 7) World Bank: Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, International Bank for Reconstruction and Development, 1998 [小浜裕久・富田陽子訳:有効な援助, 東洋経済新報社, 2000]
- 8) 大平哲:住民組織を利用した開発のための社会関係資本, 援助と社会関係資本, pp.83-102, 2001
- 9) 日本海新聞: 全但バス24路線休止へ 地域住民に大きな影響, <http://www.nnn.co.jp/news/070929/20070929010.html>, 2007.09.29.