

「住民を主体とするモビリティの向上」 ——「公・共・民のパートナーシップ」の論理と実際——

近畿大学 経営学部 准教授
高橋 愛典 氏

近畿大学の高橋です。本日は報告の機会をいただきまして、誠にありがとうございます。早速、始めさせていただきます。

●「公・共・民のパートナーシップ」とは ＜規制緩和時点におけるバス市場の展望＞

バス事業は、2002年に規制緩和がなされましたが、当時、私はバス交通に関して誰が責任を持つのかということについて「バス輸送の維持・展開に伴う役割(費用・責任)の分担に関する考察」というテーマで博士論文を書いていました。そして、結論として、「パートナーシップ」という言い方で、地域の総力戦により、皆が費用と責任を分担しながら支えなければならないと予想しました。

① 民(民営事業者)の役割

その役割分担については、まず、民営事業者は規制緩和を機に創意工夫をして、コストの削減やマーケティング等々を進めます。そういう創意工夫の余地を広げることが、規制緩和の一つの目的であったはずです。

新規参入や直接競争は、高速バスや貸切バスを使ったツアーバスなど長距離の市場で顕著になっていますが、地域内の路線バスについては、あまり見られないというのが現状かと思います。

② 公(自治体)の役割

公(自治体)の役割は、先程、「あやバス」の話で紹介されたとおりです。バス事業者の行動を補完する意味で、既存の事業者には補助をする、あるいは、コミュニティバスを計画・運営する、委託料を払って民間に委託するという形が一般的になっています。

特に、規制緩和の前から、東京都武蔵野市の「ムーバス」に代表されるコミュニティバスが非常に増え、今、全国の市町村の半分ほどはコミュニティバ

スを企画・運営しています。バス事業者が実施しないサービスや、一度廃止したサービス等を、民間委託を活用しながら補助をして継続、展開しています。

③ 共(住民の共同体、非営利組織)

上記の二者で済まない場合に出てくるのが、「共」という一文字に代表される、住民の共同体、非営利組織ではないかと考えました。

そこで、土井先生と安村さんのご報告を受けて、少し違う観点から、「公・共・民のパートナーシップ」として数年前に出したものが、今、どのような形になっているかということ、いくつかの事例を踏まえながら紹介し、それがモビリティの向上にどのようにつながっているのか、あるいはないのかを、見ていきたいと思えます。

＜「公・共・民のパートナーシップ」の論理＞

具体的には、「公・共・民のパートナーシップ」において非営利組織はどのような役割を担うのがキーになります。

① 非営利組織の存在意義

一般的に非営利組織の存在意義は、「市場の失敗」と「政府の失敗」の両方を補完することと言われますが、ここで注意しなければならないのは、「市場の失敗」と言っても、経済学でいう「市場の失敗」とは少し意味合いが違うということです。したがって、私は、バス市場に置き換えると「市場の欠落」と言った方がよいのではないかと考えています。つまり、市場は需要と供給から成り立っていますが、供給者が撤退等ではなくなってしまい、需要だけが残されてしまうということです。

政府の対応が困難な場合とは、合併等による行政区画の拡大に伴い、それぞれの地区まで手が回らない等の状況を想定しています。

それから、後に「新しい公共」や「自助・共助・公助」という表現が一般に広がりました。それらにそのまま対応すると考えると、若干、違和感がありますが、このような言い方をされるようになってきたということです。

② 非営利組織の役割

そういう中で、交通に関する非営利組織の役割としては、まず、バスサービスの企画が挙げられ、路線ダイヤや運賃等、サービス内容を決定します。

実際にバスが走り始めるときには、民営事業者というプロフェッショナルに運行が委託されます。住民の方が企画せざるを得ない場合というのは、採算性の問題が大きいときがほとんどです。

これについては、自治体から補助が出ることもありますが、自治体も補助を全部出し切れない場合は非営利組織が協賛金を募ります。これは、広告収入や、会費の収入、あるいは、応援券という名称で「バスに乗らなくても、券を買ってくれることによってバスが維持される」という趣旨で販売される定期券の収入もあります。このようにしているところから集めたお金の受け皿となって、非営利組織が民間委託の際の委託料、補助金を捻出する形になっています。

③ 既存組織の活用

非営利組織にもいろいろなものがあります。後程、特定非営利活動法人(NPO 法人)を立ち上げて活動している例を紹介しますが、それに限らず、既存の町内会が自分の地区の問題として、バス交通の維持という点に関心を寄せて活動を始める場合もあります。その場合、町内会として取り組むと都合が悪いので、任意団体をつくる等、いろいろな組織形態ができています。いずれにしても既存の地縁団体、町内会の有志が集まってスタートすることが多いようです。

しかしながら、このような非営利組織の関与は奥の手であり、苦肉の策という側面が非常に強いと思います。

繰り返しになりますが、非営利組織は、民営の事業者が撤退して、自治体の補助の手が回らない時に出てくるものなので、事例が増えたとしても、それ

を単純に喜べないという背景もあると思います。

<地域交通市場のアクターと補完性原理>

これらの関係を整理しますと、民営事業者が頑張ってバスを運行させて、それに利用者が乗るという形で需要と供給が釣り合っていれば問題はなかったのですが、これが上手く釣り合わずに、民営事業者だけの力ではコストを賄いきれない場合、これをどうするのかという課題が生じるということです。

以前であれば、そこからすぐに市町村に相談をして、コミュニティバスや補助というケースもありました。しかし、個人でできない部分、市場に任せて無理な部分については、まず皆で考えて、それでもダメなら公に委ねるという段階を踏むと考える、つまり「補完性の原理」を仮定すると、非営利組織が関わる可能性が出てきます。このような組織が民営事業者に運行委託や補助をするという形でサービスが維持されるということです。

なお、規制緩和後の地域交通市場の政策の枠組みとしては、規制緩和当時は、都道府県の担当部局が地域協議会をつくり、バス事業者や各市町村がテーブルに着くことが考えられていました。ただ実際には、当初から県全体、場所によっては非常に広いところもあるために、一つの会議体では難しくなり、市町村レベルで分科会を置いて議論していました。

ところが、2006年から、分科会レベル、市町村中心で地域公共交通会議が設置されることになり、ここに様々なアクターが関わって、全体の調整をするようになりました。例えば、廃止の問題等が出てきた時はどうするのか等を決めるわけであり、このような枠組みになっています。

ここまでの、サブタイトルの「公・共・民のパートナーシップの論理」で、ここから先は実際の展開となります。規制緩和後にこのようなパートナーシップの実例が、どのような形で出てきたのかということを紹介したいと思います。数年前に行った現地調査が中心になりますが、関西の事例については詳しい方々がこの学会に多くおられると伺っていますので、横浜や土浦の事例等、関東の事例を中心に紹介したいと思います。

●規制緩和後の地域交通と非営利組織

<非在来型交通機関の展開>

規制緩和後の地域公共交通市場の変化として、バスにこだわらない非在来型交通機関(non-conventional mode)の登場が挙げられます。技術的には以前からあったものもありますが、規制緩和後に法的な根拠が明確になり、それによって出現したものがいくつかありますので、まず、それらを紹介します。

① 福祉有償輸送

一つは、福祉有償輸送で、スペシャル・トランスポート・サービスという言い方をすることもありました。これは社会福祉協議会等が行っているものですが、利用の資格が障害の程度によって限定されるので、公共交通とは言い難い部分があります。

② 過疎地有償輸送

次に、過疎地有償輸送は、まず、自治体が運営協議会を主催します。これがなければ地元のタクシー事業者と摩擦が生じる場合もあるので、自治体が入る形になりますが、基本的には地元のボランティアの方が運転することになります。

これは自家用車を活用する場合もありますし、補助等で新しく車両を買う場合もあります。そして、ボランティア運転手の方が空いた時間に、受け付けた予約に応じて輸送する形を取っています。

③ 需要応答型(デマンド)交通

三つ目は、需要応答型(デマンド)交通と呼ばれるもので、運行経路やダイヤを事前の予約に応じて決定して運行します。どこまで決めておくかについては、いろいろなパターンがあります。

コストはかかるけれど、情報システムを入れて予約に合わせた経路設定がしやすくなったという例もあります。

これについては「おだかe-まちタクシー」が火付け役となり、これをきっかけに全国へ広がっていったように感じます。小高は、最近、よく耳にする地名ですが、福島県の南相馬市にあり、原発の近くなので、今、小高の人たちはまちに帰れない状況が続いています。

需要応答型交通は、道路運送法が2002年に規制緩和された後、2006年に再改正された際に、乗合交通の一種に位置付けられています。

④ プティバス

また、定時・定路線の乗合タクシーを通称プティバスと呼んでいます。タクシーの定員の大きさの車が、定時・定路線で走るというイメージです。

このように、いろいろな制度的な根拠が整ってきたので、社会福祉協議会等、従来型の非営利組織も含めて、交通サービスに関わりやすくなっています。

<非営利組織によるバス運営の展開>

その中でバスを走らせている事例は、当然、利用者の多いところに限られるので、今回は過疎地有償輸送を省いて、大都市や郊外の事例を中心に、いくつか紹介したいと思います。

① 生活バスよっかいち

関西とその近辺の例としては、まず四日市市の「生活バスよっかいち」があります。これは私の博士論文の最後の章にも入れた事例で、「公・共・民のパートナーシップ」という意味では、非常にわかりやすい構造になっていたと思います。この事例がダメになると、私の博士論文も論理展開が非常に危うくなるどころでしたが、その後もきちんと続いています。ただ、1~2年ほど前に利用者の増加傾向がピークを迎え、最近では利用者数が減少傾向にあるとホームページなどに出ています。

② 醍醐コミュニティバス

「醍醐コミュニティバス」は、京都大学の中川大先生が関わられた例なので、お詳しい方も多いと思います。もともと、市営バスが走っていたところに地下鉄が新しく開通し、バスが再編され不便になることに対して市民運動のような形で始まったもので、付近のお寺や病院が協賛金を出し、タクシー系のバス事業者に委託をして運行されています。これは、すでにかかなりの実績を積んでいます。

③ 住吉台くるくるバス

もう一つは神戸の「住吉台くるくるバス」の事例です。神戸の住吉のかなり山側のマンションがバス停から300段ぐらいの石段があるため、高齢化に対

応して、ぐるりと迂回して、マンションの玄関口まで乗り入れるような形になっています。これも住民の努力の下に、貸切バス事業者に委託をする形で運行されています。

●事例紹介

＜横浜市泉区下和泉地区「Eバス」＞

ここからは、関東の例をいくつか紹介したいと思います。

一つは横浜市の泉区の事例です。横浜市は非常に広いまちで、人口もすでに大阪市を上回っています。我々の持つ港町のイメージだけではなく、丘陵地が多く、そこに住宅が張り付いています。

泉区は市の最西部で、その中で下和泉地区は藤沢市や大和市に近いところにあり、かつての新興住宅地で、JR 東海道線戸塚駅までバスで 40 分、道が混むと 1 時間ぐらいかかるようなところですが、したがって、住民は東京まで通勤する方よりも、横浜の都心や川崎辺りに通う方が多いようです。

ここに 10 年ほど前、地下鉄ができましたが、最寄駅までは歩いて 30 分ほどかかりますし、バスは地下鉄ができたために減便されました。そのため、町内会が既存事業者の神奈川中央交通に対して、「もっと便利にしてほしい」という要望を出しましたが、地区に入るまでの道が狭いということから、神奈川中央交通側はバスの利便性の向上を断ったという経緯があります。

ただ、葬儀などがある場合は、送迎のマイクロバスが地区の中まで入る例がありましたので、送迎等を行っている貸切バスの事業者に相談したところ、そこが受けてくれたそうです。

ただし、純粋な貸切バスなので停留所を置くことはできませんし、乗客から運賃を個別に受け取ることもできません。そこで、町内会の別組織として任意団体の交通対策委員会を設け、会員制にして、あくまでもこの委員会が貸切の契約を事業者と結ぶという体裁をとりました。そういう意味ではかなりグレーゾーンにありますが、市も認知をしていて、表彰したり、中田前市長が地元のテレビ局で自らレポーターをする番組でも、わざわざ前市長が行って紹

介をしたりしたという例もありました。

＜横浜市「生活交通サポート事業」＞

このような例を見ながら、横浜市では生活交通サポート事業を導入しています。管轄は道路局です。バスも道路交通ではありますが、道路整備と同じ部局の管轄というのは、これだけ大きな政令指定都市では珍しいと思います。

市営地下鉄と市営バスを運行する交通局もありますが、あくまでもいち事業者という位置付けです。しかも大阪市と違って横浜市内には市営バスをはじめ大手の 9 事業者が運行しているので、交通局が交通政策を担当することが難しいところがあります。そのため、道路局が、不採算路線の補助等も含めて、道路局の予算で行っているということです。この事業についても道路局が管轄しています。

基本的な考え方としては、安全・安心のために、緑ナンバーを取得している事業者に運行を委託しています。それから、地域の盛り上がりを大切にして、財政支援に頼らない運行を目指しています。横浜市内は交通不便地域が非常に多いので、それにすべて補助を出すと市の予算がパンクしてしまいます。そうならないように、なるべく地元地域の盛り上がり負担でカバーすることを考えています。

地域が盛り上がった結果、まず住民が 5 人以上で地域まちづくりグループとして市に登録をします。これは同じ横浜市でも都市整備局が管轄しているまちづくり条例の仕組みで、もともとは建築協定などを地域の実情に応じて作ってもらうためのものでした。それに乗るような形で、交通問題に関心のある住民有志がグループを作り、道路局に提案をするという仕組みになっています。

それで、特にバスなどの場合は実証運行を行い、それによって、実際の地域の盛り上がりや利用者がどのくらいいるか等を見ます。この期間は 2 ヶ月に限定されていて、市はそれ以上の補助をしないという姿勢で取り組んでいます。しかし、これではあまりに短い感がありますので、本来は半年ぐらい実証運行を行った方がよいのではないかと思います。市の予算の都合もあります。実際に、2 ヶ月の実証

運行を経て、反応を確かめて本格運行に移っている例も二つ出ています。

他にも既存のバス路線の改善として、朝、渋滞する道路を避けて、別の道に経路を動かす実験なども、地域まちづくりグループの提案で実行されているところがあります。

市全体の 15 ほどの地区でこのグループができるのではないかと考えているようですが、現在 12 にとどまっています。

＜茨城県土浦市「キララちゃんバス」＞

① キララちゃんバスの概要

もう一つは茨城の土浦の事例です。これは中心市街地と郊外を結ぶ買い物バスという形で、これも 20 年ほど前に市が一時期行っていた後、中断していましたが、アンケートでバスを要望する声があったことから、市民の有志と商工会議所の副会頭が検討を始めたのがきっかけでした。

現在、この検討会は NPO の法人格を取って、まちづくり NPO になっています。商工会議所の建物の中に間借りしている形で、別働隊のような形になっていますが、バスだけではなくコンセンサス形成事業として、中心市街地でのイベント開催やまちづくりの会議の進行などの事業も行っています。ここも公・共・民のすべてが参加しており、市が補助するという形になっています。

NPO がバスを企画・運営します。そして、中心市街地で一定以上の買い物をする、駐車券をもらえるのと同じようにバスに乗れる券がもらえます。これが法制上の地域通貨となっており、その管理をしています。

実際の運行は地元のバス事業者と、タクシーの協同組合がジャンボタクシーの運行を受託しています。

② キララちゃんバスの評価

これについてもいろいろな見方ができると思いますが、私は博士論文を書いた後、元々、商店街や中心市街地活性化にも興味があったので、買い物バスについて調べていくうちに、この事例に行き当たったわけです。

商工会議所がこのような買い物バスを行っている

例もありますし、NPO 自身も、この事例では住民の共同体というよりも商工会議所に近いので、商業者の集まりという性格が強いと思います。一体、どこからどこまでが住民なのかというのは、私の中でも消化しきれていないところがありますが、在勤者や勤務先の企業まで含めて住民と考えるとすれば、こうした広義の住民を巻き込んだまちづくりが必要ではないかと感じています。

それから、実際のバス自体が中心市街地活性化に役立っているかという、それは微妙なところがあります。例えば、夏に利用者が増えると言われていますが、それは夏休みに小学生が郊外のプールに通っているものです。つまり、郊外から中心市街地に人が集まっているのではなく、中心市街地に住んでいる小学生が郊外へ行っているという要素があるわけですね。そうすると、中心市街地活性化やまちづくり NPO というよりも、ただのコミュニティバスと大きな違いはないという感じがします。

それから、中心市街地そのものの魅力の問題が非常に大きく、いくら交通アクセスを良くしても、そこへ行って買い物をする気になるのかという、土浦の商店街はかなり苦戦している感があります。すぐ隣につくば市があり、車で行けば 20 分ぐらいでショッピングセンターがいくつもあるところですので、土浦の方はデパートが撤退する等、せつかくバスに乗って来ても買い物に行くところがあまりないという状況です。

買い物バスの研究をしていて、無力感を覚えるのはこういうところですね。NPO や商工会議所の方が熱心に取り組まれていても、周りの商店街そのものとの温度差があり、実際の状況を見るとなかなか厳しいものがあります。そうすると、結局、市が運営するコミュニティバスを NPO が代わりに運営しているのではないかというような感じがしてきます。市も補助金を出しているわけですね。

ただ、NPO が取り組むことには意味もあると思います。NPO ができて、バスの企画や運営をし、費用の一部を負担する地区は、交通問題に対する意識が高いという指標になると思います。そのような NPO がきちんと出てくれば、市が払うべき補助を

減らして、補助の費用対効果が高まる可能性が出てくると思います。

●まとめ

<公・共・民のパートナーシップの実際>

いくつかの事例を見てきましたが、なかなか全国的に知られにくいものもあり、まだまだ、このような事例は散発的で、横のつながりが薄いような気がします。

また、住民の力を引き出してサポートする仕組みが自治体の側にも必要ではないかと感じています。横浜の例はその一つです。横浜の場合は区役所も関わっている例がありますが、政令指定都市は規模の大きい分、区役所のような組織が、もっと住民に近いところで取りまとめるということも出てくるだろうと思います。

<公・共・民のパートナーシップの課題>

もう一つ、「買い物難民」という言葉がありますが、これについて少し関連付けて話をしたいと思います。

これは商業者が採算の悪化によって廃業に追い込まれた結果によるものであり、公共交通が採算悪化によって廃止に追い込まれるのと似た構造を持っています。

それに対しては、例えば、ネットスーパーのようなものが発達して、宅配がされれば十分ではないかという声もありますが、買い物も外出してコミュニケーションを図る場と考えると、商品が家に届くだけでよいのかという疑問があります。

そういう中で、最近、沖縄へ旅行したときに知ったのですが、沖縄には共同店とか共同売店と呼ばれるお店がある集落が結構あります。これは住民の共同体が店を共同経営するという仕組みですが、これを民俗学者の方が紹介して、宮城県にも移植されたということです。

こういうものにこれから取り組むとすれば、疲弊した過疎地域のようなところでは、住民だけで共同経営するのは難しいところがありますので、自治体がサポートしたり、あるいは、「公・共・民」の民に当たるコンビニや農協が構築した流通網を活用する

ことが重要になってくるのではないかと思います。

そのように考えると「公・共・民のパートナーシップ」は、交通のみならず、いろいろなところで活用の仕方があります。つまり、地域全体が総力戦として地域の問題に取り組む中で、どのような役割分担、連携をしていくかということが、日常生活のいろいろな場面に出てくるのではないかと考えています。

私からの報告は、以上です。