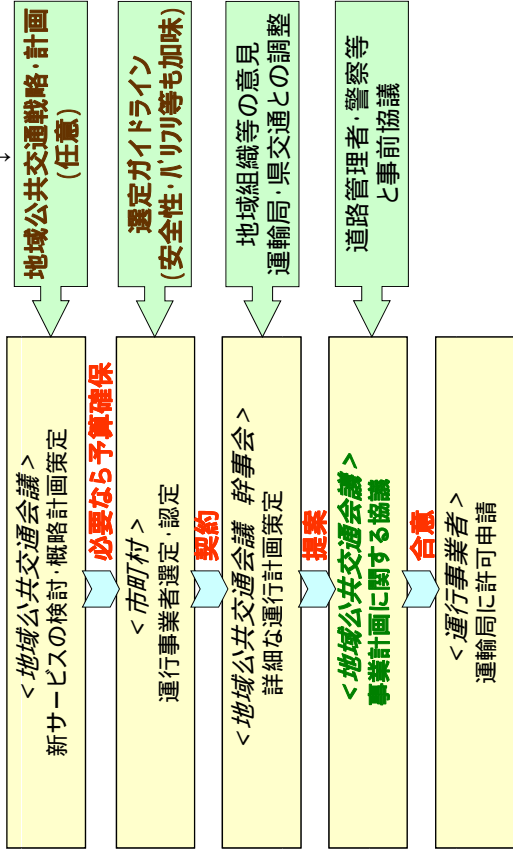


地域公共交通会議の標準的なプロセス

総合計画・都市計画マスタープランなど

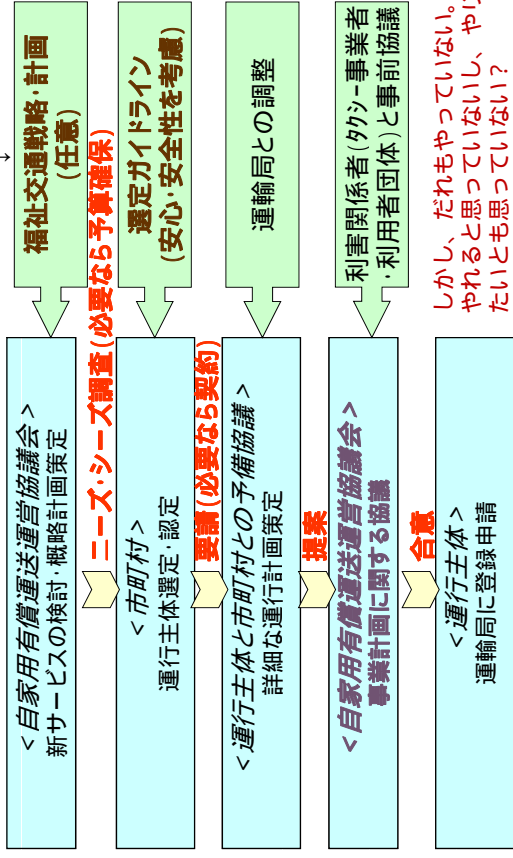


名古屋大学 加藤博和 13/07/03

福祉輸送確保策検討の本来のプロセス

・・・実は、地域公共交通会議と相似

総合計画・地域福祉計画など



名古屋大学 加藤博和 13/07/03

しかし、だれもやっていない。
やれると思っていないし、やり
たいとも思っていない？

自家用有償運送運営協議会の設置指針と実際

設置目的

- ◆ 自家用有償運送の必要性・対価その他について、地域の関係者が集まり協議する場
 - ◆ 移動制約者に必要な輸送を確保し、地域福祉向上に寄与するよう、運送者に必要な指導・助言を行うよう努める

協議事項

- ◆ 必要性(バス・タクシーではできないことが大前提)
- ◆ サービス内容(運送区域・対価・旅客の範囲)
 - ◆ 競合はありえない(バス・タクシーでできないのだから)
- ◆ 適正実施が担保されるかの確認(安全・安定性など)

必要性と、どのようにそれを満たすかとの間にギャップ

地域公共交通会議: 既存のバス・タクシーを尊重しつつ、必要な公共交通は

自治体が決め、必要であれば自ら供給するという原則

自家用有償運送運営協議会: 今までやむにやまねず？ やってきたことを、

「必要性」というオブラードに包んで認めていく。そこに公共政策(移動制

約者を社会がどう助け、QOLを確保していくか)の発想はない！

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

自家用有償運送運営協議会の見直し方針

オーバールール

- * 地方分権なので、法律・政令以外で国が示しているのはすべて目安に過ぎない(例: 運送の対価)
- * したがって、地域の実情に応じた合理的なルールはあって当然(ないなら自治体の存在意義がないし、協議会の成立理由もない)
- * 合理的でないものは世論によって排除されるべき

政策立案・実施機能

- + 自治体として高齢者・障がい者の移動をどう考えるかを議論した上で、自家用有償運送の役割を議論し、必要があればその拡充を図るという流れが本筋(タクシー協議会は対になる)

白ナンバー有償が認められる条件

- + 単純明快。要するに、タクシー・バス会社では困難なことをやる場合(タクシー・バス会社ができることはやっばいではない)。
- + タクシー・バス会社の困難なことをやるのであれば、その営業を阻害することはありえない。したがって、対価の問題は議論する必要もないはず(「NPO=安い」という発想は厳禁)
- + むしろ本質的なのは、自治体としてその運送が必要かどうか
- + 安心・安全チェックは第一義的に国の役割(協議会は「模試」)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

地域にある資源・公共交通とSTSを組み合わせて交通システムを構築

長野県中川村 生活交通確保事業

(村営有償 + NPO過疎地有償 + 社協福祉有償、2004.4.1改編)

- × 村内の既存資源(鉄道・民営バス・タクシー、自治体バス、社協等の福祉輸送、ボラ輸送)を**適材適所に組み合わせ再編**
 - + 市町村有償(巡回バス)・・・学生・一般の集中需要
 - + 過疎地有償・・・高齢者等
 - + 福祉有償・・・障がい者・要介護者等
 - + 一般タクシー・・・その他のフレキシブルな需要(ただし撤退してしまった)



Photo 中川村役場

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

20

方向性に関する試案(のたたき台)

- **自家用有償運送運営協議会を解体し再編**
 - ・過疎地有償運送「公共交通空白地有償運送」と改め、自由度向上(会員以外の利用、住民組織等での運営など)
 - 「地域公共交通会議」でバス・タクシーとの分担・共存を協議
 - ・福祉有償運送「地域福祉交通会議」を設置
 - タクシーも含めた福祉輸送のあり方を協議。その中で旅客の範囲を拡大可能とする(タクシーでは救えない人たちを救う方法を考える)
 - これらを権限移譲の受け皿に(きちんとマネジメントできるとが条件)
- **バス・タクシー事業が成立する/しないで対応を変える**
 - ・成立しないところ: 大胆な権限移譲と自由度増大が必要かつ喫緊
 - ・成立しうるところ: タクシー協議会との関係を再検討すべき
 - ・バス・タクシー事業者をコントロールするなら国に権限があった方がよい面も
- **有償性をどう判断するかを明確にする必要**
 - ・いわゆる「謝礼輸送」は無償。これを使えば運輸行政には縛られないため増加中。しかしこれが持続可能か?
 - ・運輸局でも手を焼いている「有償性の判断」が市町村の手に負えるか? 対応を間違えるとタクシーが滅びる可能性も
 - ・地域公共交通会議や地域福祉交通会議に出した方がトクな仕組みに

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

22

過疎地有償運送の実例

-道路運送法で「過疎地」とは、バス・タクシー事業者が(補助を出しても)相手にしてくれない地域のこと-

- ◆ 富山県氷見市「さすが」(NPO法人八代地域活性化協議会): マイクロバスによる会員制乗合運行。市中心部へ直行。収支が読める利点
- ◆ 飛騨市河合町・宮川町「ポニーカー」(北飛騨商工会): クルマを持つ住民がボランティア運転手となりタクシー的輸送。運転手の高齢化が懸念
- ◆ 神戸市北区「淡河(おうご)ゾーンバス」(NPO法人上野丘さつき家族会): 福祉施設の空き車両で地区内運行。昼の通院・買物便と夜の路線バス接続帰宅便
- ◆ 静岡市葵区清沢地域「やまびこ号」(NPO法人フロンティア清沢): 乗用車で路線バスフィーダー・マニピュレーター輸送
- ◆ 浜松市天竜区佐久間町「NPOタクシー」(NPO法人がんばらまいか佐久間): 全町NPOによるタクシー的輸送

浜松市や鳥取市など、過疎地有償運送の立ち上げ・運行への補助制度をつくる自治体も増加。連携計画やネットワーク計画に位置付ける自治体もあるただし、バス形態で、市町村が支援してくれるのであれば、市町村有償運送の方が有利な場合がある(会員制にする必要がなく、外来者も使える)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

21

市町村か? 都道府県か?

- ◆ **補完性の原理(下ができないことを上がやる): 市町村は域内サービス(フィーダー)、都道府県は域間サービス(幹線)が原則**
 - ◆ 都道府県は地域間フィーダー・路線網を地域協議会でマネジメントできているか? 国の補助制度そのままでは? 幹線や鉄道をきちんとやっていたら、フィーダーを引張り上げていただきたい
- ◆ **もし自治体としてサービスの必要性やその具体的な実現方策を真剣に考えるのなら、現場に近い市町村の方がいい**
 - ◆ 地域公共交通・福祉交通計画に関する戦略・計画を策定し、協議会を適切に運営できる市町村ならば積極的に権限を移譲すべき
 - ◆ 自家用有償運送が市町村に移譲されれば、有償性の検討や乗合車両の基準などについての現行秩序が崩壊するであろうから、そのあたりの制度の見直しも必須に

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

23

日本における住民主導による 地域公共交通確保の取り組み

かとうひろかず*
加藤博和*

はじめに

今年(2011年)1月のある朝、著者は寒風吹きすさぶ山間の駅に降り立った。

JR嵯峨野(山陰)線保津峡駅は、ホームの大半が、舟下りで有名な保津川の橋の上にある。列車は頻繁に停まるが、乗降客はわずかで、周囲には家1軒も見当たらない。近年ブームとなっている「秘境駅」である。その駅前に、ほどなくして到着した白ナンバーのマイクロバスは、おばあさん1人を下ろし、しばらく待ってから、カラで出発していった。

「水尾自治会バス」は、保津峡駅から約4kmの山道を経て水尾集落までを8分で結び、1日4往復運行されている。自治会バスと言っても、JTB時刻表に時刻が掲載され、大人片道運賃250円を支払えばだれでも乗車できる、れっきとした「公共交通」である。集落は京都市右京区に属するが、深い山あいであって他地域と隔絶されている。人口は150人足らずで、ご多分にもれず高齢者が多数を占める。運転手によれば、日常利用は

*名古屋大学大学院環境学研究所准教授

1日数人で、主に通院目的とのこと。休日を中心に観光客が訪れ、乗り切れないほどの時もあるものの、運賃収入だけで運行経費がまかなえるはずもなく、地区各世帯の負担金に、市からの補助金を合わせてしのいでいる。運転手は自治会が雇用している。

水尾自治会バスの運行開始は1966年である。市にバス運行を要望したが果たせず、やむなく自分たちで確保することになったという。当初より、乗客から運賃を徴収する有償運行であったが、バスの左側面の窓に貼られている道路運送法旧80条の運行許可は2003年3月となっている。つまり、地域の「命綱」は運行開始から37年間、道路運送法上の位置づけが不明確なまま、ひっそりと運行されてきたことになる。

近年、水尾自治会バスのように、住民団体やNPO法人といった非営利組織が参画し、時には自ら運営・運行に携わるバス等の地域公共交通が日本で増えつつある。定義が明確でないことから実数の把握は困難であるが、この後本稿で挙げる事例に類するものは既に3ヶ所に近い市町村に広がっていると推測される。既に住民主導型公共交

通の取り組み事例は多数紹介されており、総合的に扱った文献も幾つかある(例えば文献[1]～[4])が、本稿では改めて、なぜ住民主導型公共交通は増加しているのか、その利点・欠点は何か、今後どのような展開が見込まれるか、交通政策を考える上でどのように扱っていけばよいかについて論じる。なお、自力での移動が困難な方を対象とするSTS(Special Transport Service)をNPO等が提供する福祉有償運送等については本稿では扱わない。

1. 交通事業者や自治体による 地域公共交通供給の限界

日本では長年、各地域における独占的交通事業者が地域の路線網を一元的に運営する形がとられてきた。これを可能にしたのは需給調整規制(参入退出規制)であった。その上で、路線網全体での運行経費に一定の利潤を加えた額が事業者の収入となるような運賃設定(総括原価方式)を国が認可することによって、採算路線の収益で不採算路線の欠損を埋める「内部補助」が行われ、不採算部分も含めた路線網が維持されてきたのである。モータリゼーション進展以前は地域全体で利用者が多かったため、住民からの路線新設や変更・増便等の要望もある程度は吸収できた。ところが、路線バス・ローカル鉄道の利用者数は1970年代以降減り続け、過去にはドル箱であった都市部や幹線路線でさえ採算確保が困難となる地域が増えてきている。2000年に貸切バス、2002年に乗合バスの需給調整規制が撤廃され、内部補助による路線網維持が事実上否定された。ただし、単純にそれによって乗合バス路線の廃止が加速したという状況は生じていない。乗合バス事業の存立条件に関しては、既報(文献[5])に示すように、より複雑な要因を考える必要がある。

事業者路線の減少とは逆に増加してきたコミュニティバス等の自治体主導型公共交通は、路線バ

ス・鉄道の廃止をカバーするのみならず、過去に公共交通がなかった地区へ運行が拡大した例も多い。公共交通の企画・運営と運行は、従来は一元的に行われていたが、コミュニティバスの多くは前者を自治体が、後者を交通事業者が分担する形をとる。そのため、運賃採算に縛られず自治体の政策に沿った路線網やサービスの供給が可能となり、今までにない新たな路線サービスの実現が可能となった。1995年に運行開始したコミュニティバスの元祖とも言える東京都武蔵野市「ムーバス」は、この形によって、住民主導でサービス水準を決める手法を全面的に導入することができた。

しかしその後、ムーバスの「見た目」をまねた自治体運営バスが増加し、それらがコミュニティバスを名乗ったため、住民主導という発想が薄れてしまった。そもそも、税金投入を前提とする場合、域内をくまなくカバーし、運行本数などのサービス水準も平準化するという意味での「公平性」が重視されるきらいがある。その上で税金投入をなるべく減らそうとすると、サービス水準自体が低く抑えられることになる。運行本数を倍にすることによって利用者が倍になったとしても、欠損額も倍になってしまうからである。そのため、公共交通空白地区は少なくなっても、各地区の住民や利用者にとって必ずしも使いやすい路線にはならないという面がある。これは別の意味での「公平性」を損なう。すなわち、「うちの地区は利用者が多いのに、なぜ他地区と本数が同じなのか」「一番行ってほしいところに路線が行かないので利用できない」といった不満が生じてしまい、その一方で利用が少ない地区の路線も存続してしまうこととなる。

以上のように、交通事業者主導・自治体主導のいずれによっても、住民・地区が望む公共交通が実現できないという状況が、各地区住民が移動手段を独自に確保する動きを喚起する基本的な要因である。