

新しい社会システムの可能性  
コミュニティバスを通じた考察

同志社大学文学部社会学科社会学専攻

学籍番号 12012039 番号 村田加奈子

指導教授 立木茂雄教授

新しい社会システムの可能性  
コミュニティバスを通じた考察

学籍番号 12012039 番号 村 田 加奈子

第1章 序論

第2章 先行研究

第1節 コミュニティバスの概要

第1項 コミュニティバスの定義

第2項 コミュニティバス導入の背景と目的

第3項 コミュニティバスの運営形態

第2節 コミュニティバス導入効果についての研究

第3節 コミュニティバスと採算性の問題

第4節 住民参加型のコミュニティバス

第5節 調査の展望

第3章 調査 1 醍醐コミュニティバスのフィールド調査

第1節 調査方法

第1項 調査対象

第2項 調査手順

第3項 調査用具

第2節 醍醐コミュニティバスのフィールドノート

第1項 対象地域の概要

第2項 コミュニティバス導入にいたるきっかけ

第3項 コミュニティバス運行開始にいたるまでの経緯

第4項 運行開始後の維持・管理の方法

第3節 醍醐コミュニティバスの考察

第1項 SWOT 分析について

第2項 規定要因の分析

第3項 住民参加・住民参画の形態

第4項 負担者自治としての醍醐コミュニティバス事業

第4章 調査 2 コミュニティバスの事例比較調査

第1節 調査方法

第1項	調査対象
第2項	調査手順
第3項	調査用具
第2節	コミュニティバス事例比較の結果・考察
第1項	規定要因の分析
第2項	住民参加・住民参画の形態の比較
第3項	コミュニティバスにおける「赤字」の捉え方と課題
第5章	結論
	注・参考文献・引用文献

## 第1章 序論

近年、地域レベルの生活圏において、政府や行政などの「官」や民間企業などの「民」では対応に限界のある暮らしのニーズを誰がどう満たし、解決していくのかという問題が叫ばれている。

介護や子育てなど個人レベルや家族内で解決できない問題は、社会が対応すべき「公共」の問題として、古くは地域の相互扶助の中で、また、都市化が進むにつれて地方公共団体などの「官」が住民サービスとして多くを提供してきた。しかし、ライフスタイルの変化にともない、「官」の提供する住民サービスには公平性と平等性が求められることもあり、地域レベルにおいての個人の多様なニーズや質の追求にきめ細かく対応することには限界がでてきた。また、市場原理による利益追求型の「民」は、採算の見込めない事業には撤退、もしくは新規参入を拒んできた（内閣府 2004）。また、「1970年代から80年代における福祉国家政策などの『大きな政府』路線が招いた大幅な財政赤字（政府の失敗）と市場万能主義による貧富差の拡大（市場の失敗）」（立木 2004: 1049）という二つの失敗は、旧来の日本社会システムのいきづまりをあらわにしている。

このような社会システムの限界に対して、期待されているのが「市民社会」であり、その担い手として市民、NPOに注目が集まっている。これは、「公共の再編」といって「『世の中の役に立つことは官が、私的な私益は民が』という官民型社会から『市民が公共性を紡ぎだす場』としての『共』や『私』からなる市民社会の力を強め、公・共・私型社会」（立木 2004: 1045）への転換として捉えられる。「政府と市場との機能を、積極的な共同性、さらには社会全体にわたる公共性の実現を担うものとして見通すことが必要」（岡本

2001: 95) であり、このメカニズムの構成要素には、市民・NPO、ボランティアが組み込まれている(岡本 2001)。

私が、こうした市民主導による地域問題の解決に関心を持ったのは、自身が関わる NPO から京都市伏見区醍醐地域のまちづくりに関わったことがきっかけである。そこで、コミュニティバスという地域交通システムの存在を知った。コミュニティバスについて詳しくは第 2 章で述べるが、その導入背景には交通を取り巻く諸問題が要因として挙げられる。車社会の発達、規制緩和、過疎化、高齢化などにより、地域の中での移動手段を失ってしまった人、移動の制限を余儀なくされる人がでてきた。特定の人にとっては、ますます移動が便利になる反面、市民生活から取り残されてしまう人を社会はつくってしまった。

コミュニティバスが注目され始めたのは、1995 年に運行開始された武蔵野市のムーバスがきっかけである。当時、とりわけ交通網がはりめぐらされていると思われていた武蔵野市であったが、ある郊外に住む高齢者の婦人から交通手段がなくて外出できないという市長への手紙が届いた。整備された交通網では、補えないところに交通弱者が存在することがわかった。そこで市が主体となり、武蔵野市内の交通空白地域に走らせたのがムーバスであった。いまでは、国土交通省でも把握できない数のコミュニティバスが全国を走っている(佐藤 2003)。

ムーバスが行政主導で運営されているのに対し、醍醐地域に走っているコミュニティバスは、京都市が市営バスを撤退したところに住民が組織を立ち上げ、自らバスを走らせている。財源も、行政からの支援を一切受けず、運賃収入と地元企業や施設からの出資金のみで賄われている。私は、醍醐コミュニティバスの活動に参加したことで、地域のまちづくりに地域住民が主体となることの必要性を実感することができた。

地域に生じた公共交通の問題解決を目的とするコミュニティバスでも、市民主導のコミュニティバスと行政主導のコミュニティバスでは、運営の方法に違いがあるのではないだろうか。私はそこで、醍醐コミュニティバスのことを「わたしたちのバス」と言っていた「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」の婦人の言葉を思い出した。その婦人は、私が一度参加した小学生対象の利用促進活動の際、「コミュニティバスはわたしたち、ぼくたちみんなのためのバスやからたくさん乗ってね」と子どもたちに促していた。バスを「わたしのバス」などと考えたこともなかった私は、聞きなれないこの言葉について、ずっと気になっていた。この「わたしたちのバス」という言葉の後ろにある背景を知りたいと思うようになった。

そこで、この言葉の背景にある要因について、コミュニティバスを維持するための方法、そのなかでも特に財源調達の方法に注目した。維持・管理には財源が不可欠であり、醍醐コミュニティバスにおいてはその財源調達の方法が特徴的であるからだ。運賃収入と資金協力者からの資金援助の二つが考えられ、運営主体者である「市民の会」は運賃収入源である利用者、資金協力者である協賛者の間に位置し、事業維持のために二者をつなぎとめる役割として重要な役割を担っているように思われた。また、利用促進活動を通して、住民組織が主体となってコミュニティバスの維持に必要な財源調達を自ら負担するというシステムが住民参加を促す起爆剤となっているように感じられた。

このような背景から、「わたしたちのバス」という地域のためのコミュニティバスになるための要因は維持・管理の方法に関係し、それは財源調達の方法が住民参加の形態に関係しているという仮説を立てた。仮説を検証するため、まず醍醐コミュニティバスを調査、分析し規定要因を探った。その後他のコミュニティバス事業はどうなっているのか事例を比較した。対象には、全国的に成功しているといわれている武蔵野のムーバス、三重県の生活バス四日市、鈴鹿 C - Bus と、近畿運輸局 HP に紹介されている 10 事例を用いた。

## 第 2 章 先行研究

### 第 1 節 コミュニティバスの概要

#### 第 1 項 コミュニティバスの定義

コミュニティバスの定義ははっきりしていない。近畿運輸局 HP によれば「地方自治体がまちづくりなど住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消、高齢者等の外出促進、公共施設の利用促進を通じた『まち』の活性化などを目的として、自らが主体的に運行を確保するバスのこと」と解釈されている

(<http://www.kkt.mlit.go.jp/koutsu/bus/cbus/pdf> 2004.11.18.)。

また、「コミュニティバスは、既存の路線バスではカバーしきれない多様な社会的ニーズに対応する新しい形態のサービスを供給することを目的とし、高齢者をはじめとする利用者の利便性を最大限考慮し、かつ多様化する需要に対応する新たなサービスを都市、市町村が主導となって、地域住民・事業者との協働関係のもと、その取り組みを図るバスシステムである」(北谷ほか 2000)。しかし、三重県四日市市の生活バス四日市や京都市醍醐地域の醍醐コミュニティバスのように、NPO や住民組織が主体となってコミュニティバ

スを運営するケースも見られるので、地方自治体が主体とは一概には言い切れない。

## 第2項 コミュニティバス導入の背景と目的

日本の公共交通システムは、これまで運賃収入で運行経費を賄う独立採算が経営原則であった（市川 2004）。しかし、乗合バス事業は、自家用車の普及などの交通手段の変化により、昭和 40 年代半ばをピークに利用者が恒常的に減少し、現在約 9 割弱の乗合バス事業は経営赤字という厳しい状況にある（北谷ほか 2000）。2002 年 2 月の規制緩和で、乗合バス事業免許制度が抜本改革され、道路運送法の改正が施行された。参入規制を免許制から許可制、休廃止を許可制から事前届出制へ、運賃を認可制から上限認可範囲内の事前届出制へというのが主な改訂点である（土居 2002）。これによって、採算性のある路線に新規参入者が増え、赤字路線からは路線バスの撤退と廃止が進んだ。自家用車を持たない人々や、利用できない人々の外出手段の確保など、市民生活の移動が閉ざされる危険性が伴い、その穴埋めが必要となった。また、これまでに路線バスサービスが無かった地域にも、移動手段の確保は深刻な問題である。そういった社会状況を背景に導入されたのが、コミュニティバスという交通システムである。従来の路線バスとコミュニティバスの比較を、表 1 に示した。

また、導入目的については、導入地域の実情に応じて様々なタイプがある。乗合バスの廃止代替（路線バスの廃止に伴う、その代替としての輸送機関）交通空白地帯の解消（交通空白地帯の解消により移動制約者の足の確保を図る）市街地活性化（主として循環バスにより郊外と中心市街地を結び、市街地の活性化を図る）その他交通利便の確保（交通空白地帯とはいえなくても、公共施設等の郊外立地などにより高齢者にとっては移動しにくい距離にあるなどの課題の解消を図る）などである（土居 2002）。

表1 既存路線バスとコミュニティバスの比較（出典：北谷2002）

項目	既存路線バス	コミュニティバス
運行路線	・採算性を重視した路線設定 ・主として幹線道路を運行	・採算性より利用者の利便性を最大限考慮した路線設定 ・主として生活路線を運行
運行主体	バス事業者	市町村、住民がバス事業者に運行を委託
運行料金	路線制運賃	均一・低料金（ワンコイン方式）
道路運送法の根拠条項	第4条	第4条、第21条、第80条
補助実施者	原則的に独立採算制	市町村が初期投資分・運行欠損分を補助
車両タイプ	主として大型車両	主として小型車両

## 第3項 コミュニティバスの運営形態

主に、地方自治体、団体、バス事業者の三者のいずれかが運営主体となり、地方自治体

の場合は都道府県・市町村、団体は商工会議所、地域自治会、NPO、バス事業者が主体の場合には民間バス事業者、公営バス、JR バスが担い手となる。しかし、実際の運行事業形態は、バス事業者が主体となるものはほとんどなく、自治体からバス事業者への運行委託が多い(土居 2002)。

## 第2節 コミュニティバスの導入効果についての研究

中島正人ら(2000)は、金沢ふらっとバスを事例に、利用者へのアンケート調査を行ない導入効果の実証研究を行なった。まず、移動の阻害要因の現状について整理した結果、身体的制約 30.2%、移動手段の制約 24.8%、経済的な制約 6.6%、一時的な制約 47.9%、意識的制約 12.0%(複数回答あり)など、多様な阻害要因が挙げられ、複数の要因が重なることで外出頻度を低下させていると指摘した。その後、自由回答アンケート調査を行った結果、金沢ふらっとバスは移動制約者のモビリティ向上及び中心市街地の活性化に大きく寄与し、「外出目的の多様化」(知の獲得、気分転換、子どもの社会勉強等)、「コミュニティ再生」、「楽しさ」など新しい価値を創出する交通手段であるということを明らかにした。利用者への効果以外に、家族の送迎負担や送迎時間の解消、地域社会においては地域バスへの愛着、商店街や商業施設では来街者の増加や新規顧客の獲得などの効果も挙げられている(中島ほか 2000)。

## 第3節 コミュニティバスと採算性の問題

コミュニティバスは、赤字を前提とした事業といえる。

コミュニティバスを走らせようとする路線の多くは、交通不便地域や代替路線などの低需要路線であり、運行コストに比して運賃収入が少なく、費用負担も視野に入れた行政の積極的関与がなければ導入・維持は難しい(北谷ほか 2000)。また、市町村にとっても、コミュニティバス事業を維持するための補助額は相当巨額であり、財政に与える負担は大きい(秋山・吉 1997)。このため、市町村においては、徹底したコストの縮減とバス事業者へのインセンティブの提供という二つの条件を同時に満たす新たな費用負担の方式を確立するなど採算性の問題への適切な対応が求められる(北谷ほか 2000)。

近畿運輸局が行なったアンケート調査の結果を表2と図1に示した。表2からも、黒字を見込んだコミュニティバスの運営は難しいことがわかる。滋賀県の黒字6路線は、地元の中学生、高校生の登下校を目的としていることで黒字になっている。図1は、有効回答

572 系統の結果である。うち、76%以上を補填する路線が全体の 59.4%を占めている。また、51%から 75%の赤字補填をしているのが 20%、26%から 50%の補填が 9%である。これは近畿運輸局管内の 572 系統から得られた結果であるが、コミュニティバスは赤字補填を必須とする傾向にあるということが見て取ることができる。

こういった採算性の問題への対応として、武蔵野ムーバスで知られる武蔵野市は、運行当初、補助金の上限を設定し、公共性と経営責任を負担関係において調整を行なった。また、バス運転手に定年退職者、高齢者等を嘱託員として採用することを運行会社に要請し、運行経費の削減と高齢者の再雇用をはかった（土居 2002）。

表2 府県別路線の収支状況（出典：近畿運輸局2004「コミュニティバス導入ガイド」）

	大阪府	京都府	兵庫県	奈良県	滋賀県	和歌山県	計
黒字路線					6		6
赤字路線	80	57	93	55	313	28	626
計	80	57	93	55	319	28	632

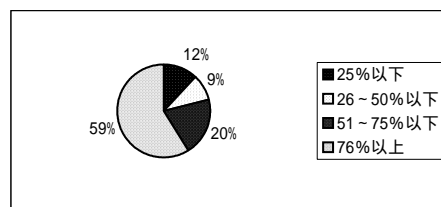


図1 管内運行費補填率別系統数の割合  
（出典：近畿運輸局2004「コミュニティバス導入ガイド」）

#### 第4節 住民参加型のコミュニティバス

「コミュニティバスは、既製服ではない。その地域の寸法をきちんととって作る注文服だ」（岡 2000: 50）ということがよくいわれる。これは、地域の特性や住民のニーズを十分に汲み、入念なプロセスを経て事業を行なうことが大事であるという意味である。三重県鈴鹿市に 2000 年 3 月より導入された鈴鹿 C バスは、マイカー普及率の高い農村地域での成功のモデルケースとされている。コミュニティバスが導入される前に、三重交通の廃止代替バスがほぼ同じ路線で走っていたが 1 便あたり 1 日の平均乗客数は 2.5 人であった。しかし、コミュニティバスの運行後、利用者数は 1 年間で 4 倍の 20 万人にのぼった。利用者増加の要因として、運賃設定を 100 円、200 円というわかりやすいものにしたこと、本数を増やしダイヤを定時設定したこと、バス停の位置を地元住民に決めてもらったことがあげられる。このように、基本計画から実施計画・運行・評価・改善までを地元沿線住民とバス事業者、行政、専門家がパートナーシップを組むことが、地域に支援される「オーダーメイド」のコミュニティバスを実現可能とするのである（土居 2002）。また、赤字に対して公的資金を投入し、破綻に際しても処理費用を負担せざるを得ない事態への対応として、三者協力はまちづくりそのものであり、議会や住民が公的資金を投入するか否か



の判断をする前提となる情報公開の重要性、事業・経営内容の情報公開によって住民参加の環境が醸成され、住民、自治体、事業者のコミュニケーションの中で事業がコーディネートされて効率的な事業が展開されていくことが必要である（井本 2002）。

## 第5節 調査の展望

先行研究より、コミュニティバス導入と維持に関して、「地域の寸法にあったオーダーメイドのコミュニティバス」を実現させることが、利用者の利便性にかなった交通システムを可能にし、コミュニティバスが抱える潜在的な採算性の問題も解消していくとされていることがわかった。また、「オーダーメイド」のコミュニティバスにするには、運営主体者のみならず、事業者や対象利用者である住民の協働も必須であるとされている。しかし、これらのコミュニティバスの研究は、行政主導のコミュニティバス事業について述べられているものがほとんどで、地域に生じる課題を行政が主体となっていかに解決していくかという視点で語られている。また、個別の研究によるものが多い。

私は、コミュニティバスを通して新たな社会システムのあり方を考察するにあたって、市民主導、住民主体の事業を含めたコミュニティバスの事例比較研究が必要であると考えた。なぜなら、比較することによって浮き彫りになってくる要因を見ることによって、行政主導と市民主導の事業運営のメリット、デメリット、および課題が明らかになってくるはずだからだ。その実態を明らかにするため、まずは市民主導の醍醐コミュニティバス事業について詳細に調査し、その後、醍醐コミュニティバス事業で明らかになった規定要因を、他のコミュニティバス事例と比較し検証していく。そこから、「わたしたちのバス」という言葉の背景にある要因は何か、探っていこうと思う。

## 第3章 調査1 醍醐コミュニティバスのフィールド調査

「わたしたちのバス」の背景にはどんな要因が隠れているのだろうか。まずは、醍醐コミュニティバス事業を詳しく探ってみるにより検証していきたい。調査データは、関係者のヒアリング、文献と資料、利用促進活動での参与観察から得られたデータである。

### 第1節 調査方法

#### 第1項 調査対象

ヒアリングを行なったのは醍醐コミュニティバス事業の関係者の以下 7 名である。コミュニティバ

ス運営主体である「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」(以下「市民の会」)の事務局局長であり、企業協賛では中心的役割を担ったという岩井義男氏。市民の会の副会長を務め、利用促進活動の中心的役割を担う吉村睦子氏。運行主体のヤサカバス株式会社、コミュニティバス担当の池口誠一氏。中間支援者である能村聡氏。学識経験者、交通専門家の中川大教授。資金協力をされている武田総合病院の事務長大槻均氏と、株式会社醍醐センター取締役市村氏。

## 第2項 調査手順

「市民の会」関係者と資金協力者へのヒアリングは、まず「市民の会」事務局に問い合わせアポイントメントをとった。中間支援者、教授、事業者には直接アポイントメントをとった。インタビューは10月4日能村氏、10月26日池口氏、11月4日岩井氏、11月6日大槻氏、11月11日吉村氏、11月12日市村氏、11月15日中川教授に行なった。インタビュー後、テープおこしをした。

## 第3項 調査用具

ICレコーダー、筆記用具

## 第2節 醍醐コミュニティバスのフィールドノート

### 第1項 対象地域の概要

京都市伏見区醍醐地域は、京都中心部と約10km離れたところに位置する。大阪方面へのベッドタウンでもある。世界文化遺産の醍醐寺周辺と、南北に伸びる幹線道路沿いに住宅地が広がっている。盆地地帯であり、山裾に民家や公営住宅が密集し、約54,000人の住民が暮らしている。急速な宅地開発の影響で入り組んだ路地も多く、コミュニティバスが導入される以前は、東西の往来は困難な地域であった。

醍醐コミュニティバスは、地域北部の醍醐駅と南部の民間の地域基幹病院を起点とした

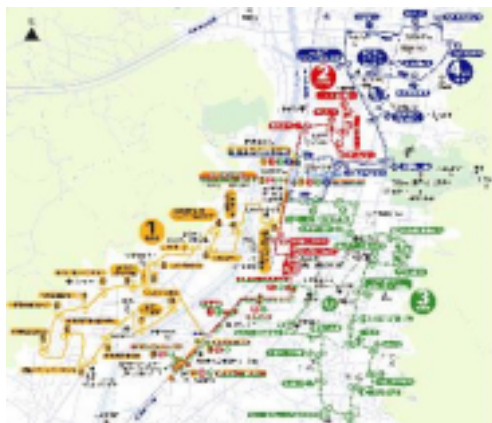


図2 醍醐コミュニティバスの路線図 (出所:醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会2004「醍醐コミュニティバスHP」)

4 路線で、総延長約 35 km。図 2 は、コミュニティバス路線地図である。地図からも、地域をきめこまかく路線が引かれていることがわかる。小回りの利く低床小型バス（定員 38 人）3 台とマイクロバス（定員 14 人）1 台が、路地をすり抜けるように走っている。観光客向けに醍醐寺近くを通る路線もある。バス停は 200m から 250m おきに置かれ、平日 20 分から 1 時間の間隔で、約 170 便が運行されている。

運営形態は、醍醐地域 10 校区自治町内会と 6 地域女性会の役員から構成される「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」が運営主体となり、ヤサカバス株式会社に運行委託をしている。

## 第 2 項 コミュニティバス導入にいたるきっかけ

1997 年に京都市営地下鉄東西線が醍醐駅まで開業し、京都市中心部への利便性は大きく向上したが、それに伴い市バスが撤退して、地区内での移動はかえって不便になった。

地域を縦貫する三本の幹線道路はいずれもバス路線になっているが、住宅街や団地の多くは山沿いに立地しているため、山裾のバス停まで歩いて往復することが困難な地区が多かった。また、比較的早い時期（30 年ほど前）に立てられた山沿いに立地する市営住宅、府営住宅などが多い地区では高齢化も進んでおり、細い道も多いうえ、高齢者や子どもにとってはバス停までの移動が容易ではない状況にあった。

地元 10 校区の各自治町内会には、交通の不便を訴える声や市バスを再運行させて欲しいという要望が集まっていた。醍醐 10 校区自治町内会連絡協議会は、バス交通について勉強会を自主的に開き、市への陳情も何度か行なっていた。同じ時期、環境学習会を開いていた女性会においても、市バスがなくなって車がなくては外出できず不便になったという声があがっていた。そこで、醍醐 10 校区自治町内会と醍醐 6 地域女性会が一緒になり、



写真1 醍醐コミュニティバスに乗る児童たち



写真2 醍醐コミュニティバス（写真1、2 2004.12.5撮影者提供）

バスについての勉強会を始めた。勉強会には、女性会が環境学習を依頼していた京アジェンダ 21 フォーラムの能村氏も加わっていた。そこで、能村氏よりコミュニティバスという提案がされた。

### **第3項 コミュニティバス運行開始にいたるまでの経緯**

1997年の市バス撤退により地域内での移動が困難になったことをきっかけに、地元自治会や女性会が解決に向けて動き出した。自治会と女性会は「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」を結成し、ヤサカバス株式会社や地元企業との協働、約1年半の住民との協議を経て2004年2月に醍醐コミュニティバスの運行を開始した。

#### **(ア) 住民による勉強会や研修**

自治会連合会と女性会は、コミュニティバスとは実際どのようなものかイメージをつけるため、醍醐地域と似た地理的条件を持ちながらコミュニティバスを運行している金沢に研修に行った。金沢市を走る金沢ふらっとバスは行政主導のコミュニティバスである。自治町内会連合会と女性会は、醍醐と同じような町の風景を走るふらっとバスを見て、「これや、醍醐にこれが欲しい」と実感を持ってそう思った。「こんなん走らせられるやろうか」という不安の気持ちを持ち合わせながらも、自治会と女性会はコミュニティバスのイメージを具体的に持つことができた<sup>1)</sup>。そこで、中間支援者として関わっていた能村氏は「これを実現させるためには、地域の人が結束しなくてはいけない」ということを、自治会代表と女性会代表にアドバイスをしたという<sup>2)</sup>。

#### **(イ) 「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」発足**

2001年9月12日、醍醐10校区自治町内会連合会と醍醐6地域女性会が中心となり「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」を設立した。当初の目的は、行政に対して市バスに代替するコミュニティバスの運行を請願し、行政を動かすことだった。

#### **(ウ) 運行検討委員会**

「市民の会」からの代表と、ヤサカバス、中川大教授、能村氏などからなる委員会。運行内容の下地、基盤を作成などを行ない、住民参加型勉強会などでインタメディアリーの役割を果たした。

#### **(エ) 市議会への請願の採択と失望**

市民の会は、市に請願を出す。与党に採択されるが、三ヶ月後に出された路線は市民の会が望むバス路線とは似ても似つかないものであった。「おばけのしっぽをきゅっと描い

た」ようなバス路線だった。「けしからん、あれはけしからん」「もっとちょうねん。考えてたのと違う」と関係者からも反対の声があがった<sup>3)</sup>。

しかし、市バス事業全体で累積赤字役160億円を抱える交通局は「赤字路線を復活させる余裕はない」と難色を示し、撤退した路線には一切バスは走らせないと返答した。「行政に任せても、自分たちの願うバス路線を実現はしてくれないと「市民の会」は考え、自分たちでコミュニティバスを走らせてみようということになった。

「ここではじめて、なぜ市民の会ができたか、明らかになってきた」と能村氏は言う。<sup>4)</sup>

#### (オ) 「市民の会」空中分解の危機

市議会への請願採択を却下し、自分たちでコミュニティバスを立ち上げて行こうと決めた「市民の会」であったが、資金援助を行政からは受けないということで、赤字になったときの責任を誰が持つのかという問題、資金調達をどうするのかという問題に直面し、「潮が引いた」ようになった<sup>5)</sup>。

市民の会は金沢ふらっとバスの前例もあるので、行政からの支援なくしては、コミュニティバスは無理だとあきらめかけ、解散も考えていた。そのときに、中間支援者であった能村氏と中川教授の役割があった。二人から、なぜコミュニティバスが必要か、どういった路線が欲しいのかという意見をまとめ、交渉して行く場を持つという提案がされたのだった。

#### (カ) 転機となったシンポジウム・アンケート

解散の危機にあった「市民の会」が、一歩前進したのは、第一回目のシンポジウムと醍醐地域全世帯2万2千戸に配布したアンケートへの住民からの反応がきっかけだった。シンポジウムとアンケートの目的は、部分的な住民の声を吸い上げるのではなく、地域全体



写真3 シンポジウムの様子（出所：醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会2004「醍醐コミュニティバスHP」）

がコミュニティバスを本当に必要としているのかということを確認するためのものであった。そして、シンポジウムには200人が参加（写真3参照）、アンケートは3000世帯から賛同があり、地域の多くの住民が交通手段としてのバスを必要としていることがわかった。

「どうやって実現するのかっていうのは、すぐには出てこなかったけれど、そっち（コミュニティバス実現）向いて動き出した。車輪がごろっと転が」り、これが「ひとつの転機」となった<sup>6)</sup>。

シンポジウム後、検討委員会は具体的な運行構想を練り始める。地域の地図を拡大して、中心的な場所を全部通る基本的な路線を引き、校区ごとの各会長に下ろして、基本路線をもとに各校区で必要な路線を引いてもらうことを委託した。

#### （キ）ヤサカバス株式会社の参入

2001年8月16日付けの京都新聞で、醍醐地域で住民が立ち上がって、コミュニティバスを運行するという計画があるという記事がきっかけであった。タクシーと路線バスの規制緩和が始まったとことで、新規事業として路線バス事業を考えていたところだった<sup>7)</sup>。そこで、醍醐地域の市民の会に接触をはかり、「前向きに協力させていただきたい」ということで、検討委員会に参加することになった。ヤサカバスの参加が空中分解を回避する要因ともなった。

#### （ク）1年半かけた学区の集い・住民との協議

各校区の自治会で路線を検討してもらい、路線についての意見や疑問があるところに説明会を開けるように、「コミュニティバスを地域に走らせる学区の集い」を設けた。学区の集いは、昼働いている人も参加できるように夜に開かれることもあった。

そこで、市民の会が何度も住民に訴えたことは、「これ（路線を引くこと）は、なにも押し付けるものではなく、みんなで決めてもらうものです。たたき台で出してるものなので、



写真4 学区の集いの様子（出所：醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会2004「醍醐コミュニティバスHP」）

これを使って、みなさんで決めてください。じっくり土台をしっかりとしていきますよ。その代わり、路線を引いたからには乗っていただかないとだめですよ」ということであった。<sup>8)</sup> 要望のある学区は、最大5回、路線の話し合いをしたという。

バス停も学区ごとに地域で決めた。バス停の間隔は予め高齢者の移動を配慮した200mから250mと検討委員会で決め、それに基づいて自治会ごとに話し合いがもたれた。写真3は、学区の集いの様子である。集いには、学区ごとの自治・町内会を中心に、老若男女問わずあらゆる住民が参加し、意見をもち寄った。

学区の集いを通して、路線とバス停を決めるのに約1年半かかった。「右往左往した」という言葉は、各関係者から聞かれた。「住民参加っていうのは簡単やけど、すごい大変」「やるほうも、そこの住民たちもそれぞれ意見があるから大変」。「地域、地域のごたごた」もあるし、「団地の中でもめているところ」もあり、「地域の利害関係や地域のエゴでものごくもめた」と市民の会副会長の吉村氏はいう<sup>9)</sup>。たとえば、路線の延長を求める地区、路線を通さないでほしいという地区、デマンド制のバスにしてほしいという要望やバス停を家の前に置かないでほしいという個人の声などである。そういった要望、反対に対して、中川教授をはじめとする検討委員会が第三者的立場に立って、住民への説明と説得を繰り返し行っていった。また反対に、違法駐車などの問題などで、地域の協力がなければバスが通れないところもあったが、地域住民の責任と協力によって運行が可能になった地域もあった。

住民の間で、住民と運営主体者の間で、長く持たれた協議を振り返り、「話し合えば話し合うほど、時間はかかるけれど理解が深まった」と中間支援者の能村氏は言う。<sup>10)</sup> また、事務局長の岩井氏は、「もし(路線とバス停の設置を)押し付けていたら、もっともっと時間かかってますよ。みんなが仲良く共存していけるようにするのが、コミュニティバスやしということで、全部に問いかけた。全部におろして、意見聞きもってやるから、時間かかりますが、それをしなかったら、どっかでつまずきますんでね」と語った<sup>10)</sup>。

#### (ケ) 運営方式の決定

ヤサカバス株式会社が車両償却費、人件費、燃料費を含んだ毎月に必要な資金を算出したところ、1日の運行経費として14万円として見積もった。その内、9万円をヤサカバスが、5万円を市民の会が負担する契約を結んだ。ヤサカバスの負担する9万円は、運賃収入で見込める額であり、収入が9万円を満たない場合はヤサカバスが不足分を負担することとした。「9万円のままであれば利潤もなにもないです」とヤサカバスの池口氏は言う。「乗

っていただくバス」にするために乗務員の教育にも力を入れている。<sup>11)</sup>

市民の会は1日5万円を負担するが、住民によって組織される会では賄いきれない。よって、負担分を地元企業や病院、各施設から運行協力金を得ることで補う仕組みを作り、それらの運行協力者を「パートナーズ」と呼んだ。また、地域の各主体が、地域を循環するコミュニティバスの経費の一部を分かち合うこの方式を「市民共同方式」と呼ぶ。バスがもたらす便益を社会に還元できるという理論を立て、中川教授と能村氏が市民の会に提案したものだ。

この市民共同方式について、村井氏（市民の会会長）は、近畿運輸局への事業申請の際の報告資料でこのように述べている。

事業採算性の確保については、運賃収入のみによる単独採算はかなりむずかしいが関係主体の間で粘り強い協議を重ねて、コミュニティバスは地域全体の福利を考えればプラスになるとの共通認識を醸成し、醍醐コミュニティバスを実現するための新しい仕組みに関する合意を形成した。すなわち、住民・地域ぐるみで最大限の利用促進運動に取り組み、交通事業者はコストを最大限に削減し、運賃収入では足りない経費は、地域の大型病院、観光寺院、大型商業施設の中核施設を始めとする地域の様々な協力施設（中小事業所・保育園・福祉施設・医院等も含む）が「醍醐コミュニティバスパートナーズ」として、共同で負担する方式により財政基盤を確立した。このようなNPO、交通事業者、協力施設の三者がそれぞれの役割を最大限に発揮する共同によって、地域にもたらされる便益をバス事業に還元する新しいコミュニティトランスポートモデルを生み出した（醍醐コミュニティバス・近畿運輸局への事業申請について報告：2003.11.21.村井信夫会長）。

また、パートナーズは、一般の地域住民からも募った。以下は、公募の内容である。

この醍醐コミュニティバスは、多くの市民が利用することによって支えていくことを基本としていますが、より確実に継続的な運行を続けていくために、地域の各主体がその経費の一部を分かち合う市民共同方式によって運行する予定です。

「醍醐地域を代表する大きな病院・商業施設などからは、この趣旨に賛同し主要な



パートナーとしてご協力いただけるとの内諾をいただいております。走らせることが可能な段階まで来ましたが、フォーラムや学区の集いなどで「大きな施設だけに頼るのではなく、広く市民の力で支えることによって、みんなのバスであるという実感のコミュニティバスにしていきたいと思います」というご提案もあり、多くの賛同がありました（醍醐コミュニティバスプラン）。

### (コ) パートナーズについて

運営の資金協力をするパートナーズは大きく4つに分かれる。一つは中核施設と呼ばれる、武田総合病院、パセオダイゴロー（商業施設）、醍醐寺の3施設。この3施設は1年間の契約で計5000万円を協賛金として出している。市民の会はこの中核3施設と2003年6月18日に契約を結んだ。つまりパートナーズの核となるのが、この3施設である。その後、パートナーズA2万4千円、B1万5千円、C9000円を1ヶ月の協賛金として設置した。今では、保育園、銭湯、建設会社などをはじめ、約50のパートナーズが醍醐コミュニティバスを支えている。

武田総合病院においては、コミュニティバスへの協賛にあたって、職員にアンケートをとった。地域に在住する職員の通勤手段、「来たくても来れなかった人たちを連れてきてもらえる」患者さんの通院手段としてコミュニティバスを位置づけ、評価している<sup>12)</sup>。

この中核施設とパートナーズについても、市民の会は自ら協賛にまわった。中核施設は市民の会の代表と事務局長が、その他のパートナーズには校区ごとにチームを組んで、地域の企業や商店をチェックし、地域をくまなく協賛の依頼に上がったという。「パワーあってこそやね」と吉村氏はいう<sup>13)</sup>。

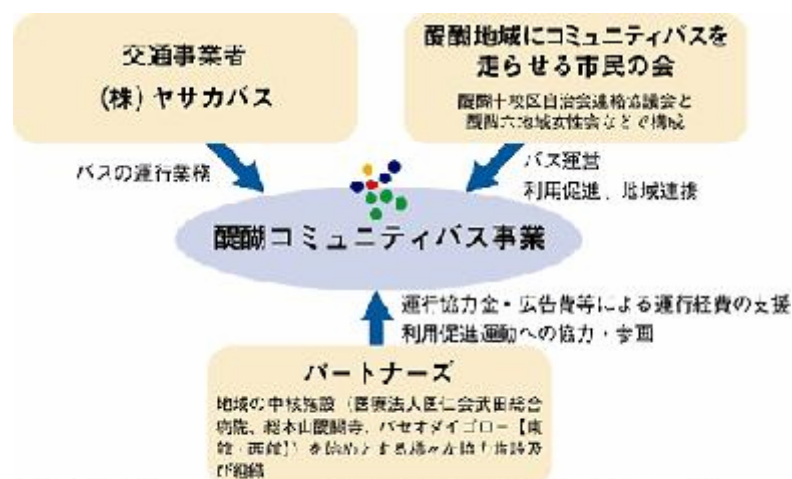


図3 醍醐 コミュニティバスの運営の仕組み(出所:醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会2004「醍醐コミュニティバスHP」)

パートナーズへの協賛は、協力者側のメリットとして広告料を見込んで合意形成を行った。時刻表、車内放送、バス路線図にパートナーズの名前を入れた。協賛の合意にも時間がかかったところもあったが、粘り強く検討委員会と話し合いをもったことで最終的に合意を得られた。事務局長の岩井さんは「パートナーズのひとつでも欠けたら（コミュニティバスは）走ってません」と語った<sup>14)</sup>。

#### (サ) 最終調整の期間

2003年6月から3ヶ月ほどの間。現実味を帯びて来ると、総論では賛成するが、各論反対という住民の意見が地域のあちこちから出てきた。最終協議の結果、路線を変えた地域もあった。

#### (シ) 道路運送法に基づく事業申請

最終調整後、2003年11月「市民の会」は国土交通省近畿運輸局に事業申請を行なう。

### 第4項 運行開始後の維持・管理方法

#### (ア) 運行管理委員会

毎月、関係者間で管理委員会が開かれる。参加者は、醍醐地域10校区の自治町内会の役員、6校区の地域女性会の役員、ヤサカバス、中核施、パートナーズ、学識経験者である。管理委員会では主に、バスの運行状況全般、パートナーズ等への対応、渉外（視察・取材対応、プレス対応）利用促進方策について協議している。住民からの要望や、関係者間の意見調整は重要事項であり、これらについても協議される。

#### (イ) 継続に向けた取り組み

コミュニティバスの利用促進活動として、春休み、夏休みなどの休暇を利用し地元の小学生を対象にした活動が盛んに行われる。主体は、地域の女性会や小学校などである。ま



写真5 エコまち探検の活動発表の様子（出所：醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会2004『醍醐コミュニティバスHP』）

た地域のイベントがあるごとに「醍醐コミュニティバスは自分たちで作ったバスだから、自分たちの足だと思ってぜひ乗ってくれ」ということを住民に問いかけている。「『普通のバスではなく、地域のバスだという感覚』、『自分のバスだという認識』を、浸透させていきたい」と事務局長の岩井氏は言う<sup>15)</sup>。写真5は、夏休みに小学生高学年を対象として、利用促進活動の一環で行なわれた「エコまち探検」の発表の様子である。このような小学生や中学生などを対象とした活動には、次世代へ醍醐コミュニティバスをつなげていこうという思いもこめられている。「市民の会」は地元の小学校にも利用促進活動の協力を依頼している。

### 第3節 醍醐コミュニティバスの考察

以上、第2節で醍醐コミュニティバスの導入背景、導入プロセスと維持プロセスを述べた。ここからは、市民主体で行なわれている醍醐コミュニティバスの規定要因を考察していく。規定要因の分析には、龍・佐々木著の「戦略策定の理論と技法」(2002)のSWOT分析を参考に用いた。

#### 第1項 SWOT分析について

SWOT分析とは主にマーケティングに使われる経営分析法である。その名前は、次の4つの要素に由来している。S: Strength(強み) W: Weakness(弱み) O: Opportunity(成長機会) T: Threat(致死脅威)。企業や組織を、外部環境(成長機会、致死脅威)と内部環境(強み、弱み)の二面から分析していく手法である。

外部環境とは、「組織が存在を許されている広大な空間そのもの」のことである。その空間がこれからどう変化しようとしているか、組織に対する市場ニーズなどを中心に成長機会と致死脅威を分析していく。内部環境とは、組織の持つ資源である。内部要因の分析に用いられる資源は、組織の構成員の資質や量について吟味する人的資源、施設や設備などの物的資源、資金の量や利用可能性について吟味する財務的資源、組織の持つ技術、スキル、イメージなどの技術的資源・情動的資源などがある(龍・佐々木 2002)。

#### 第2項 規定要因の分析

醍醐コミュニティバスの事業の引き金となったのは、市バスの撤退である。利用者の維持、増加が見込めないことで市は赤字路線を撤廃したわけであるが、路線バスの継続を必要とするニーズは地域にあった。コミュニティバス事業における市場ニーズ(=「顧客」)

は、利用者である。利用者の増減によって収支は左右され、利用者の増減が事業の「成長機会」と「致死脅威」を規定する。地域には京阪バスが走っているが、競合はない。他社との競合よりも、自家用車の普及が「致死脅威」となっている。

運営主体である「市民の会」は、交通や市民活動に素人である住民から構成されており、中間支援者や学識経験者の支援を得ることで、抱える「弱み」を克服したといえる。中間支援者は、運営関係者間の調整とともに、地域の利害関係や地域エゴの調整を担い、地域間の摩擦を緩和した。これは、組織における「強み」である。また、自らが住民で成り立つ「市民の会」も、事業プロセスにおいて市民性を高め、かつ住民の視点に立って全体計画を統括することができた。

地元の学区の自治会・町内会は、一般住民の意見を吸い上げ、「市民の会」に伝える役割、「市民の会」からの情報を一般住民に伝え、浸透させる役割を担い、情報の伝達と浸透に有効に働いた。

醍醐コミュニティバスは「財務的資源」を「弱み」として抱えている。財政的な弱みを、地元企業や施設が資金を出し合うことで克服している。また、「市民の会」は住民参加・住民参画、利用促進活動を地域住民に働きかけることで利用者を増やし、「成長機会」を自らが創出しようとしている。次項では、この住民参加・参画の形態について見ていく。

### 第3項 住民参加・参画の形態

まずコミュニティバス運行前をみると、路線、バス停など運行内容の協議に費やした期間は1年半、地区ごとに持たれた住民どおしの話し合いが綿密に行なわれた。こうした事前調査において、地域住民の積極的な参加を促すことで、「自分たちのバス」であり「地域に必要なバス」の事業に自らが関わっているという「当事者意識」を醸成することができたのではないだろうか。

この意識は、運行後にも継続して地域住民に共有されるべき意識である。なぜなら、バスは利用者がいなければ成り立たない事業であり、バスが運行できなくなれば、バスを本当に必要とする住民が取り残されてしまう危険性をつくってしまうからである。それを回避するためには、利用者の維持・増加に向けてコミュニティバスを浸透させ、地域の問題に対する住民の「当事者意識」を醸し出していかなければならない。そういった点で、運営主体者である「市民の会」は運行後の維持・管理においても利用促進活動に力を入れているということができる。

毎月開かれる運行管理委員会にも、住民を代表した自治会役員が出席することで、一般住民の要望が受け入れられる機会をつくっているということができる。またそれは、事業を行なっていくうえで、顧客である利用者の「本音のニーズ」を聞き、意識を共有できる場となっているといえる。

#### 第4項 負担者自治としての醍醐コミュニティバス事業

これらの考察を踏まえると、この醍醐コミュニティバス事業は「負担者自治」の枠組みで捉えることができるのではないかと考えられる。このコミュニティバスは、単なる交通システムと捉えるよりも、事業自体が住民を巻き込むことで「自治」を紡ぎだしているということがいえるからである。保井は「市民や企業の自発的な負担を促すことによって財源を確保し、求める利益がもたらされるよう負担者自らが公共施設・サービスの提供に関する判断を行なうことのできるまちづくりの仕組み」を「負担者自治」とよんでいる(保井美樹 2002)。とすれば、財源を行政から頼らず、地元住民が自ら汗をかき地元企業に協賛を働きかけ、地元企業も自らの利益のみならず、地域活性化のために身銭を切るという仕組みを持つ醍醐コミュニティバス事業は「負担者自治」である。

限られた資金の中での事業を維持していくために、経費の軽減に関係者それぞれが努力し、効率的な経営を行なっていく必要がある。その対応策として、運行主体であるヤサカバスは、人件費、燃料費、減価償却費を必要最低限の経費で賄えるように事業努力をし、目的運賃収入を達成できない場合は負担を担っている。資金協力者であるパートナーズは、協賛金を払うことで負担を担う。主体者である市民の会は、利用者と資金協力者をつなぎとめる役割として、資金調達と利用促進を主な課題とし、運営における負担を担っている。それぞれが、利益・利潤を直接の目的とはせず、相互が負担を調整することで、最終的には関係者間全体の利益を生み出し、ひいては、地域社会全体の便益を生み出している。住民がコミュニティバスを「わたしたちのバス」と認識していくために必要不可欠な「しかけ」が利害調整に組み込まれていたということができる。

醍醐コミュニティバスの主体者である「市民の会」は、コミュニティバスに対する地域の理解を深め、市民を育てていく過程にある。地域に暮らす住民は変化し、地元の企業、公共交通機関も変容していく。その変化を見据え、コミュニティバスへの理解、共有認識を継続し育てていくことが「市民の会」に課せられた課題である。

## 第4章 調査2 コミュニティバスの事例比較調査

醍醐コミュニティバスで明らかになった要因を、他のコミュニティバス事例と比較し、その相違を検証する。「負担者自治」として捉えることのできるコミュニティバスは他の事例でも見受けられることができるのであろうか。

### 第1節 調査方法

#### 第1項 調査対象

比較の対象に用いた事例は、14 事例ある。市民主体で運営が行なわれている醍醐コミュニティバス、同じく住民主導の生活バス四日市、全国的に見て利用率、収支率の高さで成功例とされている武蔵野ムーバス、鈴鹿 C-バス、そして、近畿運輸局のホームページに紹介されていた 18 事例のうち回答のあった 10 事例である。

#### 第2項 調査手順

まず、各事例を文献、ホームページをあたって調査分析した。その後、文献やホームページでは得られない情報を質問紙による調査を行ない、回答のあったところに電話でヒアリングした。ここでは、質問紙による回答、電話での回答を得られなかった事例は省くこととする。その後、調査より得られたデータをもとに、比較表を作成した。

#### 第3項 調査用具

事例文献、質問紙、FAX、電話

### 第2節 コミュニティバス事例比較の結果と考察

事例比較の結果を表3にまとめた。この比較表は、醍醐コミュニティバスを基準に作成した。事例間における規定要因の比較をしていく。

#### 第1項 コミュニティバスの規定要因はどうなっていたか

導入のきっかけは、地域住民もしくは市民からの直接的な要望、市議会からの提案、路線バスの廃止、市内全域や公共施設を結ぶ交通網の必要性などがあげられる。導入目的に関しては、交通空白地帯、交通不便地域の解消や市街地活性化といった事例が多い。対象利用者を市民全般、地域住民全般としながらも、特に移動制約者や交通弱者と呼ばれる高

表2 コミュニティバスの比較													
項目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス	移動性・アクセス
2	利用者の年齢	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
3	利用者の性別	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女	男女
4	利用者の職業	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
5	利用者の収入	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
6	利用者の健康状態	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
7	利用者の居住地	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
8	利用者の移動手段	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
9	利用者の移動手段	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
10	利用者の移動手段	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
11	利用者の移動手段	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
12	利用者の移動手段	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
13	利用者の移動手段	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者
14	利用者の移動手段	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者	高齢者

高齢者や子ども、子ども連れなどの市民生活における移動手段の確保が主要な目的となっている。

運営主体者を醍醐コミュニティバスと生活バス四日市は市民・NPO が担っているのに対し、それ以外のすべての事例においては自治体が担っている。また、どの事例においても

運営形態は、主体者が事業者に運行委託する形となっている。地域住民を構成員とする市民・NPO が運営主体のときに、ファシリテーターとして重要な役割を果たした中間支援者や学識経験者は、自治体が運営主体の場合は必要ないようである。

財務的資源は、第一に利用者からの運賃収入があげられ、第二に運賃収入では賅えない分の経費を填補するための資金が必要である点では、黒字のムーバスの事例を除き共通している。表 3 の収支状況の「赤字」「黒字」は、運賃収入で運営経費を補えるものを「黒字」、補えないものを「赤字」と定義した。資金調達源をみると、運営主体者が自治体か市民・NPO かという相違で、資金源が変わっていることがわかる。資金調達の方法は、醍醐コミュニティバスと生活バス四日市以外の事例において、県、市、町のいずれかが運行委託金もしくは補助金を運行事業者に託す形態となっている。資金源は自治体であることから、運営主体者と資金協力者が同一であるということがわかる。醍醐コミュニティバス、生活バス四日市の場合はどうなっているのか。まず、生活バス四日市においては、主体者である NPO 法人生活バス四日市が資金調達を担うが、資金協力者は地元企業や病院などの施設、補助金を出してくれる市となっており、主体者と資金協力者は違うということがわかる。またそれは、醍醐コミュニティバスについても同様のことがいえる。生活バス四日市と醍醐コミュニティバスが違う点は、醍醐コミュニティバスは市からの補助金を一切受けていない点にある。その点で、醍醐コミュニティバスは生活バス四日市よりも地元中小企業、寺院、商業施設から個人応援者まで、幅広い資金協力者を必要としていることがわかる。前章で、醍醐コミュニティバスは「負担者自治」の枠組みで捉えられると述べたが、生活バス四日市も NPO が地域の企業と協働し、地域の便益を図ろうとしている点で「負担者自治」に近い。他の事例では、「負担者自治」あるいは「自治」に近い形態のものは見られなかった。

以上のことから、コミュニティバス事業は、運営方法を一様にせず、財源調達の方法も違うということが比較からわかった。事業評価を「赤字」「黒字」で定義するのではなく、目的にかなった事業であるかという点で評価されるべきである。「目的にかなう」ということは、利用者の利便性を十分に考慮したものであるかということである。それでは次に、利用者の利便性を考慮するにあたって、対象利用者である住民に対して運営主体者がいかにコミュニティバス事業への参加、利用の促進を促しているかということをもとに検証していきたい。



## 第2項 住民参加・住民参画の形態

各事例において、「住民参加・住民参画の形態」を運行前、運行後において調査した結果をみていく。運行前の事前調査としては、対象利用者へのアンケート調査が行なわれているケースが多い。しかし、大和高田市のきぼう号、泉南市のさわやかバス、湖南市のめぐるくん、加茂町コミュニティバスにおいてはアンケート調査が行なわれていない。またそれら4事例に関しては、運行後の維持・管理においても住民参加・参画は行なわれていない。事前調査を行なうのみで、その後、路線やバス停などの決定、運行後メンテナンスにおいて住民参加による話し合いや積極的な利用促進を行なっていない事例は、泉佐野市コミュニティバス、河内長野市のモックルコミュニティバス、八日市市のちょこっとバス、狭山市循環バス、香寺町コミュニティバス、高砂市のじょうとんバスである。

以上の事例と比較すると、醍醐コミュニティバス、C-Bus、生活バス四日市、ムーバスでは運営主体者が住民に参加・参画、利用を促す度合いが高いということがいえる。運行前の事前取り組みを見ると、地域全戸にアンケートを配布したり、グループインタビューを行なうなど、より住民に入り込んだ調査をしていることが伺える。また路線やバス停といった運行内容を決める際に、これら4事例では、地区住民との協議、話し合いの場を持ったということが特筆すべき点である。運行後の維持・管理においても運営関係者による協議が持たれている。またその協議の場に自治会などの一般住民の参加がなされているのは、醍醐コミュニティバス、生活バス四日市、C-Busの3事例である。定期的な協議の場を設けているのは、醍醐コミュニティバスのみである。利用率を見てみると、住民参加・参画が積極的に用いられた事例においては、利用率も高くなる傾向にある。

自治体主体の場合は、自治体職員が関係者間の調整を担うが、資金調達源も自治体なので、利害調整が効率よくなされるとは言いがたく、各関係者間の負担を調整することもあまり必要がない。先に述べた住民の「当事者意識」の必要性も低く、赤字補填がコミュニティバス維持の最大の要因となってしまう恐れがある。

以上の分析から、事業維持に必要な「資金調達の仕組み」と「住民参加・参画の形態」の関係を表4にまとめた。アメリカの社会学者、シェリー・アーンスタインは、住民参加・住民参画の形態を、

あやつり、セラピー(なぐさめ)、お知らせ、意見聴取、懐柔、パートナーシップ、住民への権威委任、住民によるコントロール(住民自治)という八段階にわけ、それを「住民参加のはしご」と呼んだ。アーンスタインは、 から 段階は「住民参加とはいわない」、 から 段階は「印としての住民参加」、 から ではじめて「住民の力が生かされる住民参加である」と述べ、

それは住民参画であるとしている(世古 2001)。この「住民参加のはしご」の概念を用いて、コミュニティバスを段階分けした。

1や2のように、主体者が自治体で、運行委託事業者に運賃収入では補えない経費の赤字補填を行なっている場合、住民はあやつりの、アリバイ的もしくは意見聴取されるのみで住民参加の機会はほとんどなく、ニーズを持つみの「顧客」として存在する。事業者は、赤字部分は必ず補填されるのでインセンティブは働かない。よって、需要が潜在的に多い地域でなければ、利用率も比較的低くなると考えられる。3の場合、主体者が自治体であっても、赤字補填の上限を設けており、事業者にはインセンティブが働き、効率よく経営が成される。住民は意見聴取のみならず、自治体や事業者とともに協働する「対等の立場」に位置づけられている。しかし、ここでも住民は、「解決主体者」ではなく、ニーズを持った住民である。1、2、3においては、利用促進活動の機会が少ない。3、4のように、主体者が住民組織や市民・NPOである場合、運営主体者が担う負担は大きい。事業を持続させるための利用者の維持と増加は、資金協力者への負担を抑えるためにも、不可欠な課題となる。よって運営主体者が、住民参加に止まらず住民参画による住民への理解を深め、より利便性のある事業へと改善していく必要がある。住民のリスクは大きい、ニーズを持った「顧客」としての住民ではなく、「解決主体者」として住民を捉えることができる。

**表4 コミュニティバスの資金調達と住民参加・参画の形態**

	コミュニティバス名称	運営主体	運行主体	出資者	住民参加・参画の形態
1	きぼう号、さわやかバス、加茂町コミュニティバス	自治体	バス会社	自治体	あやつりセラピー
2	泉佐野コミュニティバス、ちょこっとバス、めぐるくん、モックルコミュニティバス、大阪狭山循環バス、つつじ号、じょうとんバス	自治体	バス会社	自治体	お知らせ 意見聴取 懐柔
3	ムーバス、C-Bus	自治体	バス会社	自治体	協働
4	生活バス四日市	住民組織・NPO	バス会社	自治体、企業	住民への権威委任
5	醍醐コミュニティバス	住民組織・NPO	バス会社	企業、個人	住民自治

### 第3項 コミュニティバスにおける「赤字」の捉え方と課題

コミュニティバス事業においては、独立採算制の事業は見込めず、運営経費を運賃収入では賄えない分の資金を調達してこなくてはならないと先に述べたが、分析からも明らかのように、利用者の利便性を考慮したうえで、経営のルールを定めなければ、「赤字」のための赤字補填になってしまう危険性がある。それは主体者の手腕にかかっている。表3の収支状況において、運賃収入で運営経費を補えないものを「赤字」と定義したが、コミュ

ニティの構成者が出資しあってコミュニティバスを支える醍醐コミュニティバスや生活バス四日市の事例を見ると、「新しい地域交通システムにはもはや『従来の赤字という考えはない』(中川大・京都大学教授)」(市川 2004)という捉え方を導くことができる。この考え方からすれば、自治体からの運行委託金に上限を設け、運行事業者に対する純粋な「補助」という形で運営を支えて行く形態をとっていくべきだ。

赤字補填に使われる資金の源は、もとをたどれば市民の税金である。官の公平性という観点からすれば、コミュニティバスを走らせる一部の地域住民への受益が不公平との批判も考慮しなくてはならない。その際、コミュニティバス事業に税金を投与することに対しての、住民への合意形成と情報公開は必要不可欠であろう。

## 第5章 結論

私がずっと疑問に思っていた「わたしたちのコミュニティバス」という言葉の背景には、話し合いを重ね住民の納得、合意を得た経緯があったことがわかった。事業の維持、管理のための財源調達には住民参加・住民参画に関係していた。潜在的な財源の問題を克服するため、醍醐コミュニティバス事業では利用促進活動を含む住民参加・住民参画がさかに行なわれ、地域全体でコミュニティバスを支えて行こうという住民自治が行なわれていたのだ。

調査より、醍醐コミュニティバスは、他のコミュニティバスとはまったく違った性質を持っているということが明らかになった。それは、コミュニティバスの事業を交通問題の解決として取り上げるのではなく、地域全体の問題、ひいては地域づくりの一環として交通システムを捉えているということである。コミュニティの構成者それぞれが「株主」として、地域を作り、育てていく「負担者自治」という新たな自治の形を提示した。

地域の問題を、自分の問題として捉えることのできる住民を育てることが、同時に地域を育てることにつながるという結論をもって、本稿を締めくくりたい。地域に暮らす住民がNPOなどの組織を立ち上げ、地域の問題を解決していこうというときに最も重要なことは、完全な理解者である主体者が、一般住民を巻き込んでいくプロセスである。そのために、住民が「当事者意識」を持って、自らも責任と負担を負い「市民性」を育てていく仕掛けが必要である。本稿で、それは事業に対する「負担の仕組み」にあったことが明らかになった。

事業の維持に必要な財源を、地域の企業や施設から資金を得るということは、コミュニ

ティバス事業の維持のみならず、外部経済の内部化という点で、地域の経済を循環させることを可能にする。が、しかしコミュニティバスが最終的に理想とするのは、利用者の運賃収入のみで運営を可能にすることである。利用者を維持し、増やして行くための活動はコミュニティバス事業に対する理解者を増やすことにつながり、またそれは、地域課題への理解者を増やすということにつながる。このような、住民の意識の醸成は、コミュニティバスという公共交通問題のみならず、地域に新たな問題が生じたときの問題発見と解決能力も育てることができるのではないだろうか。

本稿では、利用者である一般住民のコミュニティバスに対する評価を調査することができなかった。機会があれば、今後は、住民主体の醍醐コミュニティバスが地域に及ぼす影響や、「わたしたちのバス」という意識を一般住民がいかにして醸成していくのかという過程に注目していきたい。

---

#### [注]

- 1) 2004年11月11日に行なった吉村氏へのインタビュー
- 2) 2004年10月4日に行なった能村氏へのインタビュー
- 3) 2004年11月4日に行なった岩井氏へのインタビュー
- 4) 2004年10月4日に行なった能村氏へのインタビュー
- 5) 2004年11月11日に行なった吉村氏へのインタビュー
- 6) 2004年10月4日に行なった能村氏へのインタビュー
- 7) 2004年10月26日に行なった池口氏へのインタビュー
- 8) 2004年11月4日に行なった岩井氏へのインタビュー
- 9) 2004年11月11日に行なった吉村氏へのインタビュー
- 10) 2004年11月4日に行なった岩井氏へのインタビュー
- 11) 2004年10月26日に行なった池口氏へのインタビュー
- 12) 2004年11月6日に行なった大槻氏へのインタビュー
- 13) 2004年11月11日に行なった吉村氏へのインタビュー
- 14) 2004年11月4日に行なった岩井氏へのインタビュー
- 15) 2004年11月4日に行なった岩井氏へのインタビュー

#### 参考文献 参考 URL 引用文献

秋山哲男・吉富美 1997「地域社会発の『コミュニティバス』(特集 地域交通の新しい試み)」『地域開発(日本地域開発センター)

394: 44-49.

土居靖 2002「まちづくりとコミュニティバス - 増加するコミュニティバスの成功への道を探る」『立命館経営学(立命館大学経営学

会)』40(6): 1-27.

日山正紀 2004「『市民共同方式』で運営されるコミュニティバス」『まち むら』10-12.

市川嘉一 2004「市民・NPOがつくる地域交通システム」『日経グローカル』6: 4-15.

井本正人 2002「まちづくりと公共交通 - コミュニティバス(特集2 福祉問題と中小業者の役割・経営)」『中小商工業研究(中小商

工業研究所)』70: 57-64.

- 
- 岩井義男・中村隆行・中川大 2004「住民主体型交通サービスの実現とNPOの役割をめぐって(特集 NPOと交通サービス)」『運輸と経済』64(8): 4-12.
- 北谷俊彦・斉藤博行・栗本直樹(他) 2000「都市型コミュニティバスが拓く21世紀のまちづくり-都市型コミュニティバスの導入・維持のための推進方策について」『月間自治フォーラム(自治大学校 第一法規出版)』495: 66-76.
- 水野達男 2000「地方自治体におけるバス交通への支援(3)コミュニティバス「ムーバス」の展開(特集バス交通の活性化方策を考える)」『道路交通経済(道路経済調査研究会 経済調査会)』24(1): 29-32.
- 中川大 2003「紹介 市民の手によるペネトレーション-京都・醍醐方式コミュニティバス(特集 少子高齢化時代の交通)」『交通工学(交通工学研究会)』38(1): 38-42.
- 中島正人・安江雪菜・高山純一 2000「金沢市におけるコミュニティバス導入効果-金沢ふらっとバスを事例として」『都市計画論文集(日本都市計画学会)』35: 181-186.
- 岡並木 2000「コミュニティバスと自治体-数字にこだわらず住民の本音に耳と目を」『運輸と経済(運輸調査局)』62(2): 44-50.
- 岡本仁宏 2001「市民社会、ボランティア、政府」立木茂雄編『ボランティアと市民社会』晃洋書房 91 118.
- 佐藤竺 2003「コミュニティバスの先駆け-武蔵野市ムーバスの歩み」『都市問題(東京市政調査会)』94(3): 91-102.
- 世古一穂 2001『市民参加のデザイナー市民・行政・企業・NPOの協働の時代』ぎょうせい.
- 鈴木文彦 2000「シリーズ第二部 地域バス交通の現状と課題 市民とバス 期待されるコミュニティバス」『総合交通(総合交通社)』27(8): 20-22.
- 立木茂雄 2004「市民活動」『イミダス』集英社 1045 1050.
- 寺田一薫 2001「紹介 規制緩和に向かうバス(論説 住民が選ぶ過疎地域のバスサービス)」『交通工学(交通工学研究会)』36(5): 8-11.
- 浮谷次郎 2004「CASE STUDY 行政からの財政支援を受けない全国初のコミュニティバスが運行開始-京都・醍醐地域(特集 新たな「公共」像を探る)」『ガバナンス(ぎょうせい)』36: 42-44.
- 保井美樹 2003「Business Improvement District(BID): 米国と日本」『都市計画(日本都市計画学会)』52(1): 47-50.
- ・大西隆 2002「『負担者自治』という観点から見た米国 BID 制度の評価に関する研究」『都市計画(日本都市計画学会)』51(2): 51-62.
- 醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会 2004「醍醐コミュニティバス」(<http://www16.ocn.ne.jp/~daigobus/> 2004.12.15)
- 近畿運輸局 2004「コミュニティバスの導入ガイド」(<http://www.kkt.mlit.go.jp/koutsu/bus/cbus.pdf> 2004.11.18)
- 内閣府 2004『国民生活白書(平成16年版)』独立行政法人国立印刷局

一頁あたりの文字数(40字×30行)  
総ページ数(28頁)  
400字詰め原稿用紙の場合(55.5枚)