

地域参画型コミュニティバス事業の持続性に関する実証的検討

—春日井西部コミュニティバスを例として—

Empirical Analysis on Sustainability of Local Bus Managed by Regional Residents and Organization:
The case of "Kasugai West Area Community Bus" *

福本雅之**・加藤博和***・黒坂俊樹****

By Masayuki FUKUMOTO**・Hirokazu KATO***・Toshiki KUROSAKA****

1. はじめに

地域住民や商業事業者、NPO 等が主体的に企画・運営に参画して、地域の実情に応じたコミュニティバス等の乗合運送サービスを実現する事例が、近年全国で増加している。

このような地域参画型乗合運送サービスに関しては、猪井ら¹⁾や谷内ら²⁾、中川ら³⁾など、多くの研究が行われてきた。著者ら⁴⁾は日本国内の事例を横断的に調査し、その地域特性による成立可能性の違いについて検討し、成立の可否を左右するのは事業採算性と運動の組織化であること、運動の組織化は地縁組織やキーパーソンの有無に影響を受けること、を明らかにしている。

著者ら⁵⁾は、資金的に自立し、住民・利用者のニーズに柔軟に対応しうることを利点として挙げる一方、問題点としてその持続性の脆弱さを指摘している。実際に、運行開始には至ったものの、その後、運行が持続できない事例も存在している。しかし、そのような事例が公にされることは稀で、持続不可能となった原因を探る研究もなされていない。

本稿では、愛知県春日井市において、商店街連合会が主体となって企画・運営していた「春日井西部コミュニティバス(愛称:勝川・味美ちよい乗りバス かっちい)」を取り上げ、その発案から運行開始、そして約1年後に廃止に至るまでの経緯を整理し、関係各主体の意識、活動および利害関係調整過程などについて考察する。それを踏まえ、地域参画型乗合運送サービスの成立可能性や持続性の決定要因を明らかにすることを目的とする。

2. 春日井西部コミュニティバス事業の経過

春日井西部コミュニティバスの構想段階から、運行中、そして廃止に至るまでの経過について説明する。

* キーワード: 公共交通計画、市民参加

**正会員、修(工)、名古屋大学大学院 環境学研究科
(名古屋市千種区不老町C1-2(651)、TEL 052-789-2773、
E-mail fukumoto@nagoya-u.jp)

***正会員、博(工)、名古屋大学大学院准教授 環境学研究科

****非会員、修(工)、中央コンサルタンツ株式会社

(1) 運行地域の概要

春日井西部コミュニティバスの使用車両を図-1 に、廃止時の路線図を図-2 に示す。運行地域は春日井市の西端部で、大きく勝川地区と味美地区に分けることができる。名古屋市守山区、北区に接し、市役所がある鳥居松地区からは2~3kmほど離れている。

JR 中央線 勝川駅や、名鉄小牧線 味美駅から名古屋都心部まで 20 分ほどでアクセス可能である。路線バスは JR 勝川駅前を起点として、名鉄バスが鳥居松地区などへの路線を運行している。また、あおい交通が県営名古屋空港への路線を運行している。このほか、春日井市が名鉄バスに運行委託するコミュニティバス(愛称:かすがいシティバス はあとふるライナー)が運行されている。

国道 19 号線・302 号線が域内を通り、自動車を用いた移動も至便な地域である。地形は平坦であり、自転車・徒歩による域内の移動は容易である。

(2) 春日井西部コミュニティバスの構想

対象地域には、勝川・味美の両商店街が存在するが、来客が減少傾向にあった。その上、2008 年 10 月に、隣接する豊山町の名古屋空港国際線ターミナル跡地に大型商業施設(エアポートウォーク名古屋)が開店することとなったため、両商店街から客が逸走することが予想された。このような状況の中、春日井市商店街連合会では、近隣住民に対して商店街への足の確保を行うことで、商店街への来客数向上を検討する動きが生じつつあった。

また、名鉄バスが勝川駅前~味美~名古屋空港間の路線バスを運行していたが、中部国際空港開港による名古屋空港の規模縮小によって乗客数が減少したため、2008 年 3 月末をもって廃止となった。この結果、味美地区と勝川地区を結ぶ路線バスは、かすがいシティバス病院循環線 勝川線のみとなったが、運行本数の少なさから、味美地区の住民の中に勝川への路線バスの復活を望む声があった。そして、地域住民有志の組織である「味美ネットワーク」によって、独自のコミュニティバス運行を目指す動きが生じ、アンケート調査も行われた。味美ネットワークと春日井市商店街連合会の構成員

に同一人物がいたこともあり、これら2つの動きが合流してコミュニティバス運行に取り組むこととなった。

(3) 運行開始までの経緯

2008年5月頃より、春日井西部コミュニティバス運行の具体的な検討が始まり、事務局が春日井市商店街連合会内に設置された。検討には当初よりバス事業者であるあおい交通が関わった。あおい交通は隣接する小牧市に本社を置き、JR春日井駅と小牧市の桃花台ニュータウンとを結ぶ路線バスを運行している。さらに、エアポートウォーク名古屋への利用客が見込めるとして、勝川駅～味美地区～名古屋空港間の路線バス開設を計画し、JR勝川駅前への乗り入れを予定していた。そこで、この新規路線と春日井西部コミュニティバスで停留所を共用することを想定した事業提案を行った。

春日井西部コミュニティバスの運行スキーム検討においては、平坦な地形や鉄道駅の近さなどから、十分な利用者の確保が困難であると予想されたため、運行経費を運賃収入のみに頼るのではなく、協賛金(協賛広告)による確保を想定した。これは商店街連合会という組織の特徴から協賛広告を集めることが容易であると考えられたためである。

運行時間帯・ダイヤについては、朝の通勤・通学時間帯は自転車との競争力がないと判断され、計画の早い段階で運行しないことが決められた。昼間時は午前中の通院、午後の買い物目的の利用を想定したダイヤ設定とした。また、住民の要望から夜間・深夜時間帯運行のニーズが高いと想定されたため、夜間・深夜は駅・商店街の飲食店から地区内への帰宅目的の利用を想定し、終電利用者までカバーするダイヤを設定するものとした。なお、夜間・深夜時間帯は運賃を割り増しし、増収を図ることも考えられた。

路線は、勝川・味美両商店街と近隣の商業施設、勝川駅・味美駅を中心とした循環路線を中心に検討され、1周あたり30分程度で運行することが可能となるように設定された。また、昼間時と夜間、深夜時間帯のそれぞれで想定される利用状況に合わせて路線を変えていた。

運賃は1乗車を100円とし、深夜時間帯については1乗車300円とする割増運賃が予定された。また、車両はあおい交通が所有するマイクロバス(リフト付)1両を用いることとした。

上記を運行計画としてまとめた春日井市商店街連合会は、自らが事業主体となり、運行開始日をエアポートウォーク名古屋開業前の2008年10月1日と設定し、必要な協議を行うために、春日井市に対して地域公共交通会議の開催を要請した。これを受けて、2008年8月6日に同会議が開催された。

しかし、当初の事業計画案では協議が調わなかった。



図-1 春日井西部コミュニティバスの車両

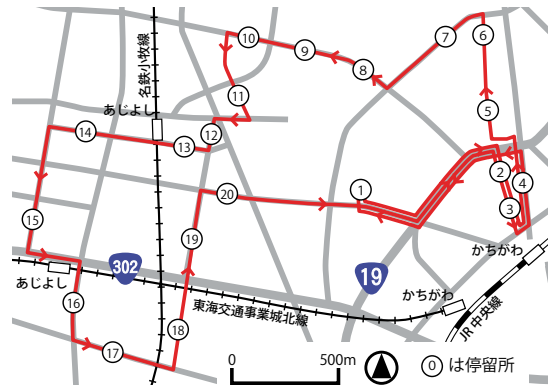


図-2 春日井西部コミュニティバス路線図(廃止時)

この最大の理由として、運行に対して地元タクシー事業者から強い反発がなされたことが挙げられる。また、市内に事業所を有しないあおい交通による運行を前提として進められた事業計画や、すでに地区内に市のコミュニティバスが運行されていることとの整合性の観点から反対意見が出された。このため、地域公共交通会議は下部組織として幹事会を設け、関係者による議論を継続して行うこととし、商店街連合会に対して事業計画の再考を求めた。

計2回の幹事会を経て事業計画が大幅に変更された結果、運賃が1乗車100円から市コミュニティバスとの整合をとって1日200円へ変更されるとともに、特にタクシー事業者が強く反対した夜間・深夜時間帯の運行の取りやめ、勝川駅前ロータリーへの乗り入れ断念がなされた。2008年11月18日の地域公共交通会議に修正した事業計画が上程され、協議が調った⁹⁾。

このように協議が難航したことによって当初目標の10月の運行開始は不可能となり、2008年12月22日より春日井西部コミュニティバスは運行を開始した。

(4) 運行開始後の状況

運行開始後の利用者数の推移を図-3に示す。

当初、月あたり利用者数は2,000人を目標として設定されていたが、夜間・深夜時間帯の運行を取りやめたことにより、1,000人を目標とするように下方修正された。実際には、多い時であっても目標を越えることはなかつ

た。結果、運賃収入は予定より大幅に少なくなった。

利用者の構成割合を図-4に示す。無料の利用者が17%存在している。これは、障がい者を無料としたためである。春日井西部コミュニティバスが障がい者の外出機会を提供していた反面、利用者数に比べて運賃収入が少なくなってしまっていたこともうかがえる。

さらに、運行開始直後より景気が悪化したため、協賛広告収入が当初の目標である年間1千万円の3割以下にとどまり、運行経費をまかなうことが困難となった。

そこで2009年9月より運行経費を圧縮するために運行内容の見直しが行われた。変更点を表-1に示す。春日井市商店街連合会としては、運行内容変更によって運行経費を圧縮しつつ、半年程度をかけて事業を継続するか否かを検討することとしていた。しかしながら、見直し後、図-3に示した通り、利用者数が大幅に減少した。

春日井市商店街連合会は2009年11月の会議において、運行資金の確保に目処が立たないことからバス事業を継続することは不可能であるとして、運行を2010年1月中旬から半年程度休止することを決定した。休止期間中には、当初計画にあった夜間・深夜運行の実現、NPOのような新しい運営組織の確立、住民参加の推進を行うことを予定していた。

運行休止について、2009年12月に春日井市地域公共交通会議において協議が行われた。しかし、休止期間中に運行資金を確保できる見通しが不透明という指摘がなされ、休止ではなく廃止とする方が適当であるとする意見が出された。結局、春日井市商店街連合会から、廃止に関する協議として議案が再提出され、多数決で廃止の協議が整った⁶⁾。その後、商店街連合会内の意思決定を経て、2010年1月12日の運行をもって廃止に至った。

3. 持続不可能となった要因の整理

前章でまとめた経過を踏まえ、春日井西部コミュニティバスが持続できなくなった要因について検討する。

(1) 基本コンテンツの不備

乗合運送サービスの旅客数に大きな影響を及ぼす要因として、1)ルート、2)ダイヤ、3)停留所、4)車両、の基本コンテンツがある⁷⁾。これらが地域住民のニーズに合致していなければ、利用は見込めない。

春日井西部コミュニティバスの場合、運行地区が比較的狭く、平坦であるため、当初から昼間時の利用者は多く見込めないと予想されていた。また、昼間時は駅・公共施設へのアクセス手段として市のコミュニティバスが運行されており、これとは異なった特徴を持たせる必要があった。このため、夜間・深夜時間帯に、勝川商店街での飲食客や、塾帰りの子ども、名古屋からの帰宅客

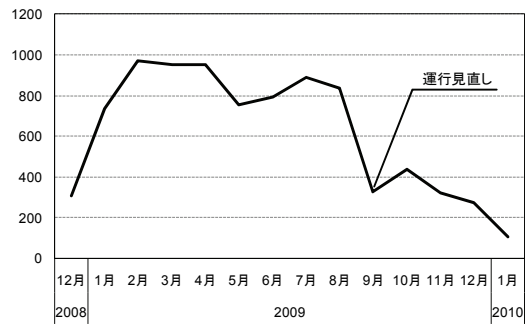


図-3 春日井西部コミュニティバスの利用者数推移

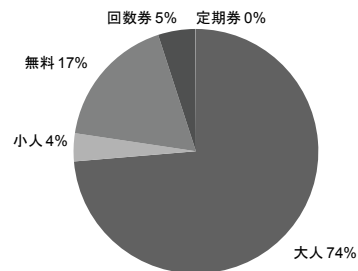


図-4 春日井西部コミュニティバスの利用者構成

表-1 運行内容の変更点

	～2009/8/31	2009/9/1～
運行日	12/31～1/3 運休	日・月・祝・12/29～1/3 運休
運行本数	右回り・左回り各7便	左回り10便

を対象とする運行を行い、その収益で昼間時の運行経費をまかなう予定であった。しかし、結果的に、タクシー事業者などの反対が強い夜間・深夜時間帯の運行は断念せざるを得なくなってしまった。

この時点で事業自体を断念することも検討されたが、とりあえず昼間時のみで運行開始し、その後、夜間・深夜時間帯の運行を目指すという方針をとった。この検討の中、バスの運行開始そのものが目的化してしまった。

また、商店街連合会が事業主体となることから、利用が見込める近隣の大型商業施設への乗り入れが困難であるなど、地域住民のニーズに必ずしも合致しないルート設定となってしまったことや、既存路線バス事業者との調整が不調に終わり、多くの利用者が期待できるJR勝川駅前のバスロータリーに乗り入れることができなかったことなど、基本コンテンツの多くに問題を抱えたままのスタートとなってしまった。

これらが、十分な利用者を獲得することができなかった理由である。

(2) 地域住民・行政との連携不足

運行開始まで、あるいは運行開始後に商店街連合会から地域住民を対象とした利用促進の働きかけがほとんどなされていなかった。一度だけ地域住民を集めた懇談会が行われたが、運行開始から1年近く経過し、資金的に運行継続が危ぶまれつつあった2009年10月9日にな

ってからである。この時、住民自治会の代表からは「間接的に話を聞くのみで、直接の対話がなかった」という意見が出されている。検討開始時に関わっていた味美ネットワークもその後、運営にはほとんど参画しなくなり、また味美地区への働きかけもほとんど行われなかった。

春日井市役所は商店街振興施策としては春日井西部コミュニティバスを支援しており、県と協調して「がんばる商店街推進事業費補助金」を拠出していたほか、中小企業庁の「中小商業活力向上事業補助金」の申請についても支援していた。一方で、市の交通政策に春日井西部コミュニティバスが位置づけられることはなかった。実際、2009年10月に行われたかすがいシティバスの運行見直しにおいても、路線が重なる部分についての棲み分けについて地域公共交通会議で議論されることはなかった。なお、商店街連合会およびあおい交通は、同会議には提案者として出席しており、会議の委員とはなっていない。このため、かすがいシティバスに関する協議については参加していない。また、運行許可に必要な既存交通事業者や警察、道路管理者との調整についても、市役所からの支援は得られなかった。結果的に、協議をどう切り抜けるかに取り組みが集中し、地域への働きかけを行う余力がなくなった側面もある。

(3) 資金調達の行き詰まり

(1)、(2)の結果、地域に対して春日井西部コミュニティバスの必要性を十分に訴えることができなかった。このことと、不況の影響もあって予定していた協賛金を集めることができず、資金的に行き詰まったことが運行を持続できなかった直接の原因である。

(4) 商店街連合会が事業主体となったことによる問題

以上(1)～(3)は、商店街連合会という組織がコミュニティバスの事業主体として取り組むことに起因する構造的な要因とも考えられる。

商店街は地域社会に根ざした存在だと思われがちであるが、実際には地域住民の多くは商店街を利用しておらず、そのニーズと乖離した存在となっていることも考えられる。このため、商店街の行う事業に地域住民の協力が得られるとは限らず、意識を共有してもらうためには地域住民への積極的かつ直接的な働きかけが必要である。しかし、春日井西部コミュニティバス事業においては、そのような取り組みが不十分であった。

その一方で、行政や利害関係者への働きかけも十分に行うことができない状況にもある。商店街は商工行政とは緊密であるが、交通行政との関係は薄いためである。このことが協議を難航させた理由の1つとなった。商店街が主体となることによる運行目的や基本コンテンツの制約も負の要因である。

また、商店街は個人商店の集合体であるため、資金的には大型商業施設と比べて脆弱である。一旦事業の将来性に不透明が生じると、組織をまとめることが難しくなり、資金調達への協力も得られにくくなってしまう。春日井西部コミュニティバス事業では、運行開始までの種々の障壁や、運行開始後の利用状況の不調などによって、商店街連合会内にも事業に対する批判が生じるようになっていった。

4. おわりに

本稿では、商店街連合会が主体となって運営していたコミュニティバス事業について取り上げ、その持続が困難となった原因を考察した。その結果、1)運行することが自己目的化し、状況の変化に応じた基本コンテンツの整備ができなかったこと、2)地域住民や行政に対する働きかけが弱く、運行に対する支援が得られなかったこと、3)これらによって資金不足が生じたこと、4)それらの原因として、事業主体となった商店街という組織の特性が影響を与えていること、がそれぞれ示された。

運行が継続している事例においては、市町村の交通施策として位置づけが明確化されていたり、地域住民や商業者が協働してバス運行に取り組む組織化が行われていたりする。春日井西部コミュニティバスにおいては、これらのいずれもが不十分であったといえ、このことによって資金的な脆弱性をカバーすることができなかった。

【謝辞】

本研究は科学研究費補助金・基盤研究C(21560554)の助成を受けたものである。また、調査などの実施にあたっては春日井市商店街連合会、あおい交通株式会社に多大なるご協力をいただいた。ここに記して謝意を表する。

【参考文献】

- 1) 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—津名町長沢地区の事例をもとに—、土木計画学研究・講演集、Vol.29、CD-ROM、2004。
- 2) 谷内久美子、猪井博登、新田保次：個人と地域の特性から見た住民のバス事業への参加意識の要因分析、都市計画論文集、No.44-3、pp.499-504、2009。
- 3) 中川大、能村聡：規制緩和下における市民組織によるバス支援プロジェクトの可能性と課題、土木計画学研究・講演集、Vol.27、CD-ROM、2003。
- 4) 福本雅之、加藤博和：地区内乗合バスサービス運営方式の類型化および適材適所の検討、土木学会論文集 D、Vol.65、No.4、pp.554-567、2009。
- 5) 加藤博和、高須賀大索、福本雅之：地域参画型公共交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関する実証分析—「生活バスよっかいち」を対象として—、土木学会論文集 D、Vol.65、No.4、pp.568-582、2009。
- 6) 春日井市地域公共交通会議議事録 (<http://www.city.kasugai.lg.jp/>)
- 7) 中部地域公共交通研究会編著：成功するコミュニティバス、学芸出版社、2009。