

珠洲市公共交通調査のまとめと今後の政策的示唆

～ 地域福祉からみた公共交通 ～

西村 茂

本調査は、珠洲市公共交通の現状と今後の政策方向について検討した。さいごに、あらためてわれわれの調査研究を簡潔に整理するとともに、今後の自治体における公共交通政策の基本的方向性を提示したい。

最初に現地アンケート調査によって、通院・通学の分野における珠洲市住民の要望を整理検討した。それらはいうまでもなく、市のこれまでの政策に対する、評価、満足・不満などを反映したものであり、市が今後、政策の検討にあたって参照すべき基本資料とされるべきものとする。

「珠洲市総合病院患者に対する交通アンケート調査」では、通院からみた住民の意見と政策的課題を整理した。通院手段についての具体的な要望で最も多かったのは、バスの増便であった。ほかにも介護タクシーの拡充、通院バス運行、通院費用の補助があったが、現行のスクールバス利用拡大についても要望されている。この点については、通院バスに関する要望とともに、総じて「バス増便」への要求といえる。

公共交通利用者は、通院する住民の多数派ではない。自家用車通院の比率の方が高い。だがバス増便の要望や、「自家用車が使えなくなった時のことを考えるとバスの増便が必要」との意見も踏まえると、検討すべき政策の基本方向は浮き彫りとなった。今後は、時間帯や路線、効率的な運行、スクールバス利用など、具体的な増便の検討に入るべきであろう。増便による利便性の向上という住民の要望には、路線バス、スクールバスの合理的効率的再編で応えることが可能なのではないだろうか。

「路線バス(北陸鉄道奥能登バス木の浦線)の調査」では、分析の前提としてまず、公共交通には利用者以外にも潜在的利用者の存在が確認できること、自治体による補助交付決定基準の設定にあたっては、この潜在的利用者の利用可能性をふまえた基準を策定することが求められるということ踏まえた。直接的利用価値と将来の利用を前提として生じる利用価値の2つの価値を考慮した基準の規定が重要であることは、先にみたように高齢化の進展により「自家用車が使えなくなった時」に、公共交通が衰退しては困るという声とも関連する。

調査の結果、住民がバスをオプションとしてとっておくか否かの価値判断(将来のリスクを回避するために利用者個人が持つ価値)には、「バスの利用経験が最も影響を与える」と確認できた。この結論を、今後の公共交通政策の基本方向としてどのように評価すべきであろうか。これまで市が実施してきた公共交通政策をさらに充実させて、運行頻度の増加を実現することの重要性が示唆されているといえる。頻度を増やせば利用機会も増大し、結果として全体の利用経験が増えるという関係が想定できる。

本調査は、もちろん珠洲市民全体という規模ではなく、民間事業者が運行する路線バスのうち「東山中ルートの一部の世帯から得られた」という限界がある。しかし、公共交通政策においては「潜在的利用者の利用可能性」も踏まえるべきであることを、今後の高齢者増加という前提と併せて考えると、市の公共交通政策の基本方向もおのずからみえてくる。

「スクールバス車両の活用」に関する調査では、路線バス三崎線沿線で、幹線道路から外れた大屋地区と、対照的に路線が複数交差する栗津地区の2つの地域を選定し調査結果を分析した。

そこで明らかになったのは、両地区とも、自家用車所有世帯では公共交通をほとんど利用していないこと、本人や家族がバスを日常的移動手段とする世帯をとると、88.6%が買い物・通院目的であること、バスについては78.4%が今後も運行すべきとしたこと、である。これらを踏まえて、スクールバスについてみると全体の61.9%が今後も活用すべきとしたことが注目される。すなわち普段は公共交通を利用しない世帯も含めて、6割以上がスクールバス活用に賛成しているのである。

さらにコンジョイント分析をもとに、住民の選好とサービスに関わる評価を推定した結果、回答者は全体として①運賃引き下げ、②運行本数の多さ、③自宅からバス停までの距離短縮、の3つを重視していることが明らかになった。

以上から、とくに②の運行本数に関する住民の要望に応える方策の一つとして、スクールバス利用の充実発展は、市の財政負担の面から考えても合理的な選択肢であることを指摘しておきたい。

続いて、珠洲市の今後の政策的課題をより明らかにするために、これまでセンターで行ってきた公共交通に関する現地調査をもとに、他の自治体の経験と照らし合わせてみた。

青森県佐井村は、下北半島の西側先端にあり、県庁所在地や地方の中心都市から離れている点で、地理的条件が珠洲市と似ている。高齢化率が36.8%と高い点でも共通している。

ただし、人口は2300人と珠洲市の6分の1であり、かつ面積は2分の1であること、地形が特徴的で、山が海岸まで迫り急な道を上下して到達する集落があることが違っている。珠洲市以上に、バスの運営運行を制約する要因が多いといえる自治体である。

村は、2006年道路運送法改正以前から、過疎地有償運送に積極的に取り組んできたことが特徴である。まず自治体運営のコミュニティバス導入を検討したが、経費がより高くなってしまふことと、利用者も多くは見込めないことから断念し、結局、住民組織に運行を委託する形（現行法の「過疎地有償方式」）をとることになったというのが経緯である。

議論の中で、定時定路線ではないデマンド型でやることも決定した。利用するには会員登録を行う必要があり、また利用に当たっては前日までに予約しなければならない。予約、運転手の手配、料金徴収など財務は、すべて社会福祉協議会の事務局が担っている。利用目的は通院などに限定されておらず、出発地が佐井村なら目的地は「全国どこへでも行く」という方針をとっている。料金体系は、村内8、村外13の区域に分けたゾーン間運賃設定で、1人利用の場合同一ゾーン内400円～ゾーン間10600円の範囲で、タクシーの半額程度に安く設定されている。導入当時から地元のタクシー業者も協議に参加し、不満はでない。

このような過疎地有償運送で、佐井村は全国的に有名である。村では公共交通政策として他にも、通院のためのコミュニティバスを業者に運行委託し、幹線を走る民間の路線バスにも補助を出している。

社協による有償運送は、より利便性の高い補完的な「住民の足」として、利用者には好評であるが、この方式には大きな課題がある。社協という本来は別の目的を有す

る組織に、運行ばかりか運営も大きく依存していることである。運転手・車両の確保、日常業務全ての面で社協の職員が支えている。自治体の担当部局は、公共交通のこの部分に関しては、補助金を出しているだけといえる状態である。もちろんNPO組織に運行委託している他の自治体でも似たような状況と考えられ、佐井村だけの問題ではない。公共交通全体への市の支出を、総合的に検討する点もあまり進んでおらず、スクールバスの利用は現段階ではまったく検討はされていない。

富山県氷見市は、半島先端にはないが、地形の特徴として、中心部を取り巻く山の谷沿いに集落が点在するという「条件不利地域」をかかえている。面積は珠洲市と同規模であるが、可住地の比率は高く、人口も約5万人と珠洲市の3倍ある。他方で、高齢化率は珠洲市より低く32.0%という自治体である。

氷見の特徴的な公共交通も過疎地有償運送であるが、その担い手は、地域の全世帯が会員となっている組織である。この方式の発端は、路線バス撤退後に運行されていた市のコミュニティーバスも廃止となることを受け、山間にある八代地区で、全世帯の同意でNPO法人を設立して、バス運行を決定したことにある。

居住地に応じた年間5000円～2万円の会費と、市からの補助金によって運営されている。他にも碁石地区に同様の組織があり、ここでは会費年間1,000円に加えて、100～500円の乗車料金が年間定期券で運行している。

氷見市・八代地区の事例が全国的に評価されているのは、会費制度の利点が注目されているためである。そのメリットは、年間収入が安定し、ドライバー確保や年間運営計画策定が容易になることである。八代地区では設立当初から、運転手をボランティアではなく、常勤雇用として確保することが重要であるという明確な方針を立てていた点も注目される。経験のある運転手確保が、定時性、安全性につながっている点は、優れた取り組みと評価できる。

また、年会費を払うことは利用促進につながる(乗る権利を行使する)効果もあり、これが高齢者の外出促進にもなっている。さらに、業者や行政がバスを走らせているのではなく、「自分たちが走らせている」という意識も生まれやすくなっている。会員は利用者として意見が言いやすく、意見は運転手や運行組織に直接伝えられ、ルートや時刻等が改善されたり、バス停増設、自由乗降の実施に至っている。

しかし、氷見市にも佐井村と同様の課題があるように思われる。

それは、組織の担い手、運転手の確保、住民の結束度などがいつまで維持できるかという点である。氷見市では、運行組織を中心的に担っているリーダーの高齢化と、後継世代が関わっていないことがすでに懸念されている。また、人口減少、高齢化により、将来は会員数減少による事業収益悪化が予想されている。

NPO等の住民組織が主体となったバスの運行は、自治体財政が苦しいため、メリットが強調されることが多いが、やはり「最後の手段」と位置づける必要があるのではないだろうか。利用者減、収支悪化を理由に、民間事業者も市町村も撤退するような路線で導入されているのが実態である。公共交通に責任を負う自治体担当部局が、補助金以外に主体的は関わらないという点もデメリットといえる。

岐阜県高山市は、2005年合併で国内最大の市となったが、可住地をとると市域の12.3%にすぎない。すなわち広大な山間地を抱えている自治体である。ただし高齢化率は28.2%で調査した中ではそれほど高くない。

市の特徴的な公共交通政策は、2011年度から、路線バスを運行している民間事業者にコミュニティー・バスも委託して一体的体系的にバス路線を運行していることであ

る。ひとつの会社が市域全体をカバーする、新たな公共交通体系が構築されている。山間地ではワゴン車利用やデマンド型運行も供給し、コミュニティバスと幹線の路線バスとの連携を改善することに成功した。コミュニティバスを100円とし、路線バスも「市民バス」で半額にするなど利便性向上、利用促進も図られている。

高山市の事例は、自治体が主導して、路線バスとコミュニティバスを組織的に体系化したこと、また利用しやすい料金設定をした点が、優れた取り組みであると評価できる。

しかし、他方では「空っぽのバスが走っている」という声も聞かれ、自治体には、財政支援策と運行の効率性をどのように両立させていくかが課題となっている。観光地である高山では、民間事業者の観光路線が、黒字であるという有利な特殊事情もあって、問題はまだ顕在化していないだけともいえる。

以上、珠洲市以外の3つの自治体の事例から、2つの問題が提起できる。

まず、住民主体型は先進事例なのか、自治体の役割はどうあるべきかという点がある。

社会福祉協議会やNPOによる運行は、確かに住民主体型である。しかし、自治体が公共交通維持を住民組織に丸ごと依存することは、公共交通政策という重要な事務事業に関する責任、ノウハウ蓄積、事業の継続性という観点からみると、大きな問題をはらんでいるといえる。

この方式の成功は、「地域資源」や住民意識の高さに依存せざるをえないことは、氷見市・佐井村の事例から明らかである。やはり、自治体担当部局が主体的に運営ノウハウを蓄積しておくことや、高山市のように、住民組織よりも、まずは運行経験を蓄積しているバス会社との協議・調整が重要である。NPO等によるバス事業は、やはり最終手段に過ぎないと想定するべきである。

もう一つの問題は、「より少ない経費で」ということが最優先される前提でいいのか、ということである。たしかに、行政にはつねに「コスト意識」が求められている。しかし、そもそも過疎地の公共交通政策は、地域福祉政策であり、運賃収入だけでは成り立たない事業と考えるべきである。佐井村、氷見市では、社会福祉協議会やNPOの担い手たちのボランティア労働、住民の会費などの負担という土台の上に、自治体の支出が上乘せされている状態である。本来は、自治体の財政支出こそ土台で、そこにボランティアの上乘せがあるという関係が望ましい。自治体としては、やはりコストカットだけでなく、財政支援の充実に配慮すべきであろう。

以下、報告書の趣旨からやや外れるが、最後に国の自治体支援策についても言及しておきたい。

すでに市町村にとって、バス維持経費への負担感は強い。やはり国の財政支援のより一層の充実が必要である。あわせて国の補助金のあり方も改善されるべきである。現状では、路線ごと、省庁ごとの補助金になっている。これを、地域全体の路線維持確保への補助金に改め、単年度欠損補助（赤字補填）から長期的な見積もり(5年計画等)による包括的な補助金制度に改めるべきである。特別交付税措置による軽減も「後で一括交付され負担がわかりにくい」と市町村から批判されている。これについては負担比率が明確になるように改善すべきである。