

2018 年度 学士論文

# 持続可能な公共交通の構築

～地域社会におけるマルチセクター協働の重要性～

2019 年 1 月 25 日

早稲田大学商学部 4 年

1F150041-8 井伊健人

## はしがき

今こうして卒業論文の執筆を無事終わられそうなことに、率直に驚いているとともに安堵の胸をなで下ろす気持ちでもいる。また、今回を以て谷本ゼミでの学業活動を修めることが出来ると思うと、万感の思いでいっぱいである。思い返せば谷本ゼミでの最初の記憶は、全力で学業に打ち込めるという文句に胸を打たれて臨んだ入ゼミ面接で、殺到する応募者を見て自信を失い、先生の鋭い質問に上手く回答できずに酷く落ち込んだことだった。もう2年以上も前のことなのに、つい最近のように鮮明に思い出せる。一方で、その後経験してきたことは、今パッと振り返ることが困難なほど濃密であった。間髪入れずに次々とやってくるゼミの各行事に対し、焦りながらも朝から晩まで議論を重ね、試行錯誤しながら取り組んだことは、私の大学生活のハイライトとして決して忘れることはないだろう。

どの行事も思い出深い、その中でも卒業論文制作は自身にとって非常に挑戦的であった。3年生時の活動では常にゼミメンバーと助け合いながら乗り越えてきたが、卒論は全て単独で取り組まなくてはならず、その難航ぶりに自身の無力さを痛感した。途中何度も、「このテーマで良かったのか」、「もっと上手い進め方があったのではないか」と自分の選択に疑念を持つこともあった。しかしそれでも、何とか進めようと必死に足掻く中で、自力でやり抜くことの意義を改めて学んだ。そのようなゼミ活動を通して、学業内容のみならず、考える、聞く、発信するといった今後も活かされる力の基礎も培うことのできたのではないかと感じる。

インタビューを引き受けてくださったまちづくり活性化土浦の小林様、土浦市の阿久津様には改めて改めてお礼を申し上げます。一学生の研究に、貴重な時間を割いて頂き、私の質問に懇切丁寧にご回答くださいました。

森塚様をはじめとした谷本研究室の方々にもお礼申し上げます。さまざまなサポートを頂き、日頃のゼミ活動に加え、台湾合宿、JFBSなどで充実した時間を過ごすことができました。

厳しくも暖かくご指導くださった谷本先生、本当にありがとうございました。特に台湾合宿においてはチーフという役割を与えてくださり、大変貴重な経験をすることができました。

また、3年生時に大変お世話になった土肥先生、公私共にサポートしてくださった先輩方、学年合同のプロジェクトに一生懸命取り組んでくれた後輩、そしてなにより常に支えてくれた同期のみんな、谷本ゼミでお世話になった全ての方々に感謝します。ありがとうございました。

2019年1月25日

井伊 健人

## 目次

第1章 公共交通の持続可能性を考えるにあたって.....	1
第1節 問題意識.....	1
第2節 本論文の構成.....	3
第2章 地域公共交通の現状.....	4
第1節 公共交通の定義と特性.....	4
(1)定義.....	4
(2)特性.....	5
第2節 持続可能な交通とは.....	5
(1)持続可能性とは.....	6
(2)定義.....	6
(3)環境面から考える持続可能な交通.....	7
(4)社会面から考える持続可能な交通.....	9
(5)経済面から考える持続可能な交通.....	10
第3節 現状の改善点.....	10
(1)事業者・事業者・利用者・行政・地域の適度な負担.....	11
(2)「価値」と「負担」のバランス.....	12
第3章 活性化に向けた政策的動向.....	15
第1節 政府の動き.....	15
第2節 地方自治体の取組み.....	16
第4章 さまざまな事業体の取組み.....	19
第1節 企業の役割と課題.....	19
第2節 事業者の要件.....	20
第3節 組織形態.....	21
第4節 取組み例.....	22
(1)社会志向型企业.....	22
(2)NPO法人.....	24
(3)一般企業.....	25
第5節 事業体比較.....	27
(1)成功要因.....	27
(2)課題点.....	28
(3)考察と仮説.....	30

第6節 公共交通におけるNPOの優位性	31
(1)定義と特徴	31
(2)運行形態	32
(3)公共交通におけるNPOの役割	32
第5章 協働体制を実現させるために	35
第1節 協働とは	35
(1)定義と形態	35
(2)意義	35
第2節 日本における協働の課題	36
第3節 実りある体制に向けて	36
(1)行政との仕組みづくり	36
(2)地域住民の主体的参画	37
(3)影響・効果測定	39
第6章 事例研究	41
第1節 分析リサーチ・クエスチョンとフレームワーク	41
(1)事例分析の目的	41
(2)分析手順	41
第2節 インタビュー調査	42
(1)事例選定理由	42
(2)事例概要	42
(3)調査方法	43
(4)NPOへの取材	43
(5)行政への取材	48
第3節 考察	49
第7章 公共交通が持続可能であるために	51
第1節 本論文の総括	51
第2節 本論文の課題	52
参考文献	53
参考URL	54

## 第1章 公共交通の持続可能性を考えるにあたって

### 第1節 問題意識

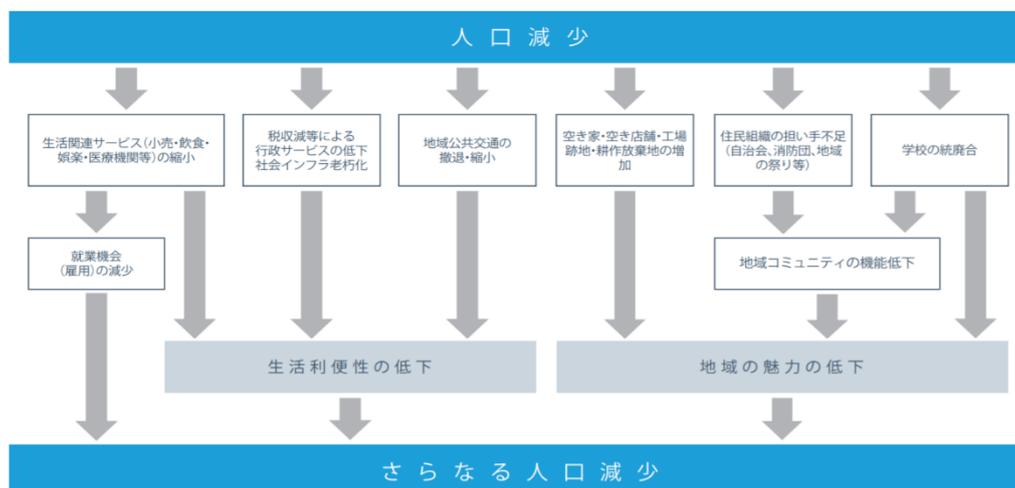
現状、我が国は経済・社会・外交等のさまざまな課題を抱えているが、なかでも地方において人口減少や産業の疲弊といった衰退現象が叫ばれて久しい。日本創成会議<sup>(1)</sup>が2014年5月、少子化や人口移動に歯止めがかからず将来に消滅する可能性がある自治体として、全国の市区町村の半分にあたる896自治体を指定したことは衝撃的に伝えられた。内閣府が2014年8月に行った世論調査<sup>(2)</sup>でも、9割以上の国民が「人口減少は望ましくない」と回答があった。人口減少が喫緊の社会課題として共通認識されていることは確かである。一方で、都市圏と地方では人口減少の実感に差があることがわかり、人口減少を実感することが「ある」又は「どちらかといえばある」と回答した割合は、都市圏では32.1%にとどまるのに対し、地方では49.5%と約半数にのぼっている。都市部よりも地方の方が人口減少に対してより強く危機感を抱いていることがわかる。

平成26年度国土交通省白書では、人口減少が地方のまち・生活に与える影響を次のように挙げている。<sup>(3)</sup>

- ①生活関連サービスの縮小
- ②税収減による行政サービス水準の低下
- ③地域公共交通の撤退・縮小
- ④空き家、空き店舗、工場跡地、耕作放棄地等の増加
- ⑤地域コミュニティの機能低下

①は、小売・飲食・娯楽・医療機関等の我々が日常生活を送るために必要な各種サービスが人口減少によって地域から撤退が進んだ結果、生活に必要な商品やサービスを手に入れることが困難になり、日々の生活が不便になる恐れがあるというものである。②は、人口減少とそれに伴う経済・産業活動の縮小により地方公共団体の税収入は減少する一方で、高齢化の進行から社会保障費が増加し、地方財政はますます厳しさを増していく。その結果、行政サービスが廃止又は有料化される場合が生じ、生活利便性が低下するというものである。③は、人口減少による児童・生徒や生産年齢人口の減少が進めば、通勤通学者が減少し、民間事業者による採算ベースでの輸送サービスの提供が困難となり、地方の鉄道や路線バスにおいて、不採算路線からの撤退や運行回数の減少が予想されるとしている。④は、地域の経済・産業活動の縮小や後継者不足等によって空き店舗、工場跡地、耕作放棄地が増加することで、地域の景観の悪化、治安の悪化、倒壊や火災発生といった防災上の問題等が発生し、地域の魅力低下につながってしまうというものである。⑤は、町内会や自治会といった住民組織の担い手が不足することによる共助機能の低下や、児童・生徒数の減少が進むことで学級数の減少や学校の統廃合という事態に繋がってしまうというものである。こうした若年層の減少によって地域の祭のような伝統行事が継続できなくなり、住民同士の交流の機会が減少し、地域のにぎわいや地域への愛着が失われていく。

図表 1-1 人口減少の悪循環のイメージ図



出所：国土交通省「平成 26 年度国土交通省白書」

このように人口減少により、さまざまな面において生活利便性や地域の魅力が低下するなかで、筆者は③地域公共交通の撤退・縮小という問題に焦点を当てて本論文での研究を進めようと考えた。その理由としては、上記①～⑤の人口減少による具体的影響のなかで③は最も企業セクターが大きな役割を担っており、代替不可能性を有すると考えたことがある。例えば、北海道旅客鉄道株式会社（以下「JR 北海道」と称する）は 2016 年 11 月、人口減少によって利用者が減り、同社単独では維持が困難となる 13 区間を公表した。2019 年 3 月期業績予想は営業損益など各数字に関して「過去最悪」が並ぶ極めて厳しい内容となっており、収支改善に向けた筋道は全く見えない現状である。かといって民間事業者である JR 北海道が①小売・飲食等の各種サービスのように需要減少に応じて撤退することは容易ではなく、公共性と事業性の両立を求められている。今後同様に、地域の交通インフラを担う民間事業者が人口減少の進展によって「公」と「民」の板挟みになる事例はさらに増加すると見込まれる。

反対に、欧州では公共交通の分野において政府の積極的な関与が見られる。エストニアでは本年から国内の大半の地域で公共交通機関が無料になっているほか、ルクセンブルクでは国内全地域の列車やバスなど公共交通機関を来年夏から無料にする方針が先日発表された<sup>(4)</sup>。無論、各々の方針に至った社会的背景は国・地域ごとにさまざまであるため単純比較することは出来ないが、極めて公共性の高い事業領域に対するアプローチの仕方として何かしらの示唆を得ることは可能であろう。

このような状況のなかで、日本の公共交通分野における企業社会システムの現状に対し疑問を持ち、本論文のテーマを設定した。

以上を踏まえて、本論文では以下の2つの問いを設け、本論文での研究を通してこれらの問いに答える。

- (1)地域公共交通における企業社会システムにはどのような問題点があるか
- (2)今後どのようにすれば地域公共交通を活性化することが出来るか

## 第2節 本論文の構成

第1章では、「公共交通の持続可能性」をテーマとして選定するに至った問題意識と、本論文における問題提起を記した。

第2章では、公共交通の持続可能性について考える前に、公共交通の定義や、公共交通の特徴について確認している。そして、持続可能性を考えるにあたり重要な3つの観点に触れている。第2章の内容は、公共交通に関する基礎的な知識ではあるが、第3章以降の研究内容と大いに関連している。

第3章では、第2章を踏まえて行政が公共交通の維持・活性化に向けてどのような動きを見せているのかを追った。

第4章では、さまざまな民間セクターの取組みに触れ、各事業者の特徴や課題を分析した。

第5章は、第4章の分析から協働の重要性に着目し、先行研究より成功に導くポイントや現状の問題点を整理した。

第6章は、NPO法人まちづくり活性化土浦の事例研究である。まちづくり活性化土浦は公共交通において協働を行い、十数年にわたって継続している。NPOと行政それぞれへの取材を通して、今後の地方社会における公共交通のあり方を考える。

第7章では、それまでの研究内容を踏まえて、2つの問題提起に対する答えを示した。また、最後に、本論文の研究課題を示している。

---

(1) 日本が抱える課題について長期的な視点から考えて提言する民間組織。元総務相の増田寛也氏が座長を務め、産業界の労使や学識者、元官僚ら13人で2011年5月に立ち上げた。(日本経済新聞、2015年6月4日)

(2)2014年8月調査「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」

(3) <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/pdf/np101200.pdf>

(4) 共同通信「公共交通、来夏から世界初の無料 ルクセンブルク」2018年12月7日

## 第2章 地域公共交通の現状

### 第1節 公共交通の定義と特性

本節の目的は、次章以降で公共交通の特徴などについて述べていく前に、公共交通の定義や特徴について確認することである。

#### (1)定義

本論文では「公共交通機関」に関する研究を進めていくことになるが、そもそも公共交通とはどういうものであるのか。2000年に施行された「交通バリアフリー法」<sup>(1)</sup>では、「公共交通事業者等」を次のように定義している。

- ・鉄道事業法による鉄道事業者
- ・軌道法による軌道経営者
- ・道路運送法による一般乗合旅客自動車運送事業者
- ・自動車ターミナル法によるバスターミナル事業を営む者
- ・海上運送法による一般旅客定期航路事業
- ・航空法による本邦航空運送事業者
- ・上記以外の者で鉄道事業法による鉄道施設・海上運送法による輸送施設・航空旅客ターミナル施設いずれかの旅客施設を設置し、又は管理するもの

また、「地域公共交通」の定義については、2007年に施行された地域公共交通活性化・再生法<sup>(2)</sup>で次のように定義されている。

「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関をいう。」（同法、第2条）

以上より、公共交通とは広義には鉄道、乗り合いバス、乗合船、旅客航空機、タクシー等を含む概念であり、自家用車、自家用トラック等の私的な交通機関は除外されるものである。

また、鉄道やバスを公共交通と指すことについては世間一般的に広く浸透しているといえるものの、タクシーを公共交通に含むかどうかは人により認識が異なる部分であると思われる。地域公共交通活性化・再生法の定義からは、タクシーも地域住民の日常生活において広く利用されているため公共交通のうちの一つといえるが、同法の内容においてはタクシー事業に関する説明が全くない。このことからタクシーを公共交通に含むかどうかに関しては官公庁の解釈でも明確な線引きはされていなく、曖昧な部分である。しかしながら、タクシーを公共交通の一種類と見なすことが多く、本論文第6章で取り上げる事例のように従来のタクシー事業領域を超えた公共性を期待されている場合も現状多く存在することから、本論文ではタクシーを公共交通機関の一つと見なす。

反対に、本研究でいう公共交通は地域公共交通を指すため、出発地と目的地が比較的近距离となる移動を担い、例えば東京ー大阪やロンドンーニューヨークといった大都市間における遠距離輸送はその範疇に含まれない。船や飛行機は、確かに離島と本土を結ぶ海路・空路において地域住民の生活維持のために非常に大きな影響があり、人口減少が進む地方において採算面に重大な構造的課題を抱えている。しかし、船と飛行機に関しては自家用車等の私的交通機関で代替することが実質的に不可能であり、より喫緊に危機意識を抱きやすいことからその維持・活性化に関する先行議論は多く存在する。また、本研究では今後の社会における公共交通と私的交通の適切なバランスを考察する目的も存在する。以上の理由より、船や飛行機は公共交通機関であるものの本研究の狙いから鑑みて主眼を置かないものとする。

## (2)特性

天野（1992）において、公共交通とは社会一般の不特定多数の市民が日常生活を営むために共通に利用することができ、かつそれが平等に保障されるべき基礎的な交通サービスであると説明されている。

上記の定義について、塚口、塚本、日野、内田、小川、波床（2016：92-93）は2つの重要な特性が述べられているとしている。

1つ目は、私的交通機関は特定の個人が特定の用途に用いるのに対して、公共交通機関は不特定多数の人が共通に利用するという点である。そのため、一般に公共交通機関は輸送サービスの供給者と需要者は別の主体であるとしている。すなわち、事業会社が提供する輸送サービスを一般乗客が料金を払って利用するという形態が一般的であるという。ゆえに、公共交通は経営的観点から輸送効率が重視され、大量の需要が見込めなければ経営が成り立ちにくく、公共交通は都市部あるいは都市間に多く発達しやすいと述べている。

2つ目は、公共交通は平等に保障されるべき基礎的な交通サービスであることである。私的交通手段を持たない人々のさまざまな社会的・経済的活動に対して必要最低限の移動手段が公共的に提供されなくてはならず、その役割を公共交通が担っているという。言い換えると、大量の需要が見込めない地域に対しても何らかの公共交通手段が整備されなければならないことを指摘している。この点が、交通バリアー問題や地方における公共交通の輸送効率・経営効率に関する問題を生み出すこととなっているとしている。

つまり、公共交通の特性としては、需要と供給のバランスが求められるという事業性と、社会基盤として最低限平等に利用できるよう整備されなくてはならないという公共性の両面があることがわかる。

## 第2節 持続可能な交通とは

前節では公共交通の定義と特性について述べてきたが、第2節では、本研究において交通が持続可能であるとは一体どういう状態であるのかを確認する。

## (1)持続可能性とは

谷本（2006：246）によると、一般に持続可能な発展という概念は国連「環境と開発に関する委員会」が1987年の報告書で、「現在のニーズと同様将来のニーズと一致するように資源を活用し、投資し、技術開発を方向づけ、制度を変革していくプロセス」と定義されたとしている。また、持続可能な発展のための経済人会議（WBCSD）は2002年に持続可能な発展を「現在のニーズと同様将来のニーズと一致するように資源を活用し、投資し、技術開発を方向づけ、制度を変革していくプロセス」と規定した。持続可能な発展はさまざまな政策分野においても課題となり、環境と開発に関する委員会でも、農業、産業、エネルギー、森林と並んで交通が例示された（兒山真也 2014：7）。交通は経済社会を支える重要な要素であるが、一方で環境へのインパクトも大きい。持続可能な発展と交通のあり方の関係を探ることは重要であり、そこで持続可能な交通という概念が生まれたとしている。兒山によると、交通は基本的に派生需要であるため、交通システムの存続自体が究極の目標にはなり得ない。したがって、持続可能な交通とは持続可能な発展に資する交通だとしている。

直近の動向では、2015年に国連サミットで採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」において、公共交通機関の拡大などを通じて持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する必要性が言及されている。<sup>(3)</sup>

## (2)定義

Black（2010）は持続可能な交通の定義を、「将来世代がそのニーズを満たす能力を損なうことなく、現在世代の輸送及びモビリティのニーズを満たすような交通」とした。この定義は、環境と開発に関する委員会による持続可能な発展の定義を交通にそのまま当てはめたものである。

兒山（2014：10）は持続可能な交通が満たすべき要件として、次の3点を挙げている。

- ・交通システムが自然資本<sup>(4)</sup>と人工資本<sup>(5)</sup>の価値の合計を通時的に減少させず、また自然資本の賦存を最小安全基準以下に減少させないこと

- ・交通システムが現在将来において、人々の生命及び健康に絶対的不可逆的損失をもたらさずに、最低限度のアクセスニーズを満たすこと

- ・交通システムがアクセシビリティ向上をもたらすこと

第一点は世代間公平に関わる、第二点は生命や健康といった個々人の身体に関わる要件である。一方、第三点は交通本来の使命を示している。

以上を包括的に考慮し、本論文における「持続可能な交通」を、「将来世代がそのニーズを満たす能力を損なうことなく、現在世代の輸送及びモビリティのニーズを満たし、人々の生命及び健康に致命的な損失を与えない交通」と定義する。

具体的には、どのような観点から持続可能な交通を解釈することができるか。新田（2004：18-24）は「持続可能な交通」について、その基本原則や国際的な取組みの動向に触れるとともに、カルフォルニア州の交通局（Department of Transportation）の評価指標を具体例に挙げて、同じく環境・社会・経済の3つの側面から紹介している。その上で、今後の持続可能な交通づくりにあたって、モビリティの確保など社会面からのアプローチの重要性を強調している。また、辻本（2009：14-15）においても交通システムとのかかわりを通した都市圏の持続可能性について、環境・社会・経済の3つの側面から分析している。それらを受けて、香川・澤・安部・日比野（2010）は持続可能性の具体的な指標を次のように整理している。以下ではこの分類ごとに交通の持続可能性について整理していく。

図表 2-1 「持続可能性」の具体的な指標

	地域づくり・住民生活の「持続可能性」 (大局的視点)	公共交通の「持続可能性」 (限定的視点)
環境面	地域の自然環境・生活環境の保全	公共交通の充実による環境負荷の低減
社会面	日常生活における安心、安全性の確保 社会的排除の回避、「生存権」の保障 生活の質の確保、地域コミュニティの保全	移動における安心、安全性の確保 モビリティの確保、「交通権」の保障
経済面	財政・家計への過度な負担 (過重な負担やリスクの回避) 「効用」と「出費」のバランス	事業者・利用者・行政・地域の適度な負担 (過重な負担やリスクの回避) 「価値」と「負担」のバランス

出所：香川・澤・安部・日比野（2010：150）

### (3)環境面から考える持続可能な交通

環境的に持続可能な交通を指す概念として、EST (Environmentally Sustainable Transport) というものがある。これは、OECD (経済協力開発機構) が提案するものであり、次のように定義されている。

「市民の健康や生態系を害せず次の条件を満たしながら交通の便を満たすものでなければならない。つまり、

- (a) 再利用可能な資源を再生可能な範囲を超えないように使用する一方で、

(b) 再利用不可能な資源については、再利用可能な代替物を開発する確率の 範囲を超えないように使用する。」(EST ガイドライン：邦訳 p68)

環境省によると、EST は新しい政策ビジョンであり、長期的視野にたつて交通・環境政策を策定・実施する取組みである。人々に対して未来の交通のあるべき姿を示すことにより、人々の意識改革を促し、環境負荷の少ない交通行動や生活様式を選択することを期待しているとしている。

OECD では EST の基準として、具体的に以下の 5 つを挙げている。

#### ①CO<sub>2</sub> (二酸化炭素)

その他の分野において気候に影響を与える排出ガスの排出割合が減っているにもかかわらず、交通機関による CO<sub>2</sub> 排出量は年々増加している。

#### ②NO<sub>x</sub> (窒素酸化物) 及び VOC (揮発性有機化合物)

酸性雨や富栄養化、オゾン層破壊などの諸現象を引き起こすガスの排出は厳しく規制されているものの、交通機関から排出される割合は増加している。

#### ③PM (粒子状物質)

増え続ける乗用車とディーゼル貨物車による移動距離の増加により、PM の大気環境基準は守れない状況が続くことが見込まれる。健康に与える影響に関する新しい研究によれば、ガソリンやディーゼル自動車から排出される粒子状物質を含んだ大気にさらされると、健康問題が増加することがわかっている。

#### ④騒音

交通機関 (とりわけ自動車) により生まれる騒音は、郊外における騒音の主な発生源である。

#### ⑤土地利用

交通インフラ設備自体の移動、保守、保管といった用途のために土地が利用されることで、さまざまな生物の移動を妨げ、生命力を奪い、地域の生態系を破壊する可能性がある。

EST に係る欧州の動向としては、イギリスの例がある。イギリスでは運輸部門での CO<sub>2</sub> 削減目標が 30% に設定されており、その達成に向けて「トラベルプラン」という施策が行われている。これは、持続可能な交通を実現するためにさまざまな組織ごとに目標を定め、それを達成するためのプランを策定・実施するというものであり、事業所単位、学校単位、居住地のコミュニティ単位といったように細分化されている。小規模な組織単位での自発的な展開を促すことで、取組みの実効性は飛躍的に高まっている。(交通工学研究会 2009 : 15-17)

このように、環境面から考える持続可能な交通とは大気汚染や生態系破壊、公害といった点が主眼となっている。しかし、本論文における問題意識としては、人口減少社会において交通システムをどのように存続させていくべきか、というものであった。論ずるまで

もなく環境問題への取組みは現代社会において欠かせない課題ではあるが本研究の狙いとは差が生じると考え、今回は比重を置かないものとする。

#### (4)社会面から考える持続可能な交通

新田（2004）は持続可能な交通を論ずるにあたり、カルフォルニア州交通局が開発した持続可能性の評価指標を紹介している。評価指標は環境・社会・経済の3つの視点に整理されているが、新田は社会面の指標が最も充実しているとしてそれを紹介している。社会面においては、アクセシビリティ、モビリティ、コミュニティの結束、安全性の4項目を評価項目に挙げているとしている。このなかでアクセシビリティ、モビリティについては次のような評価指標を抽出している。

##### 【アクセシビリティ】

- ・ 駅やバスなどの公共交通の駐車場まで徒歩 10—15 分以内の割合
- ・ 地域内主要都市施設までの所要時間および距離
- ・ 都心への所要時間 25 分以内の通勤人口割合
- ・ 公共交通関連施設の ADA（アメリカ障害者法）基準適合度

##### 【モビリティ】

- ・ 交通手段分担率
- ・ 交通手段別 1 人当たり遅れ時間。総遅れ時間
- ・ 総道路延長に占める公共交通サービス距離割合
- ・ 自転車道総延長

新田は日本においても、生命を守り、健康を増進し、豊かな暮らしを実現するすべての人々に保証されたモビリティの確保が社会面からのアプローチとして重要になっているとしている。

交通システムは医療、福祉、教育、文化などに関連するシステムと同様に、社会の枠組みのなかであり、これらの社会システムの発達によって個人の能力の拡大を促すとともに、能力を発揮する機会を提供することにも繋がるため、その重要性を説明している。しかしながら、大局的には日本は自動車の発展によって非常に便利になり移動が活発に行われてきたといえるが、車を利用できない人たちのモビリティはバス路線の廃止や削減で下がっていることが推測されると述べている。

身体が不自由なため移動に困難を感じる人、車が利用できず、またバスも不便で利用が困難な人などさまざまな人がいるなか対策が求められているという点は、まさに人口減少社会における公共交通システムの課題を考える上で核となる部分である。次節以降で詳しくみていくこととする。

## (5)経済面から考える持続可能な交通

香川・澤・安部・日比野（2010：153-156）は、公共交通の経済面での持続可能性とは運行費用の負担を巡る問題であると述べている。そこで、「事業者・事業者・利用者・行政・地域の適度な負担」と「『価値』と『負担』のバランス」という二つの指標を提示している。この2つについて、次のように考察している。

### I. 事業者・事業者・利用者・行政・地域の適度な負担

我が国の公共交通では独立採算原則があり、行政負担（補助金）には消極的な意味合いが強い。しかし現実には、特に過疎地域の生活交通では独立採算制の維持はもはや限界に達しており、「黒字・赤字」や「採算性」などという評価基準だけで判断するのには無理があるのが現実である。また、自治体コミュニティバスのように当初から独立採算制を前提としない運行形態が広がっている現状も踏まえれば、これからは公共交通の経済面での持続可能性を考えるにあたって、「採算が採れるかどうか」「赤字をどう補填するか」といった発想ではなく、利用者以外の負担も念頭に置いて「誰がどのように運行費用をまかない、どの程度負担するか」という発想で考えていく必要がある。

### II. 「価値」と「負担」のバランス

一般に、我が国では公共交通の費用負担や補助のあり方の検討にあたって、運行費用の縮小を図ることに考えが向かう傾向にあり、「価値」という視点が欠落していることが多い。本来ならば公共交通に限らず、買い物や納税などの場合を考えても、価値を認めるからこそ負担に応じるのであり、価値の評価は欠かせない。我が国では公共交通の価値についての認識が不十分であるために、負担のあり方だけが一人歩きしているのが実態である。

経済面からの持続可能な交通への解釈は、上記のように誰がどのように金銭面を負担するかという点に集約されるとわかる。人口減少社会において公共交通の持続性を揺るがしかねない最大の問題であり、それは先述の JR 北海道の例においても顕著である。

## 第3節 現状の改善点

本節では、現状課題を改めて確認するとともに、本論文の1つ目の問いである「地域公共交通における企業社会システムにはどのような問題点があるか」に対する解を探っていく。

前節において、人口減少が進む日本において公共交通の持続可能性を考えるにあたり、社会面と経済面から問題を捉えることが有効だと考えた。両者はどのような関係性で捉えることが望ましいのか。香川らは、経済面における持続可能性は環境面・社会面とその指標の意味合いが異なってくることを指摘している。環境面・社会面の指標が、公共交通の持続がもたらす”結果”としての側面が強いものに対して、経済面の指標は、公共交通が持続するための”条件”としての側面が強いとしている。

実例で考えてみると、この点は分かりやすい。例えば、JR 北海道の経営が苦境に陥っているのは、CO2 排出量が基準を大きく上回っていたり、騒音が酷いため沿線住民の抗議が殺到していたりすることで、環境面での持続可能性が危ぶまれているからではない。また、車を使えない沿線住民がより強く不便を感じるようになるのは、経営難によって路線が削減・廃止された結果である。つまり、環境面や社会面での持続可能性を追求する前提として、経済面での持続可能性の成立が前提となっているのである。

経済面における課題点を再確認しておこう。前節では「事業者・事業者・利用者・行政・地域の適度な負担」と「『価値』と『負担』のバランス」を挙げたが、本節ではその2点について見ていく。

### (1)事業者・事業者・利用者・行政・地域の適度な負担

香川らは、これまでの公共交通の歴史的な流れを振り返ると、どこかに負担の一次的なしわ寄せが生じることに大きな問題があったと指摘している。例として、規制緩和以前は利用者の長期低落傾向が続く中、不採算路線の維持などで「過度の事業者責任」を強いられていた結果、事業者の経営体力の低下が問題となったことを挙げている。

辻本（2009：98）によると、この原因として日本では従来、公共交通の整備・運営に要する費用は、公共交通を利用する人の負担によって賄われるのが筋であるという考え方、つまり独立採算原則が採られてきたことがある。日本で極めて公共性の高い都市公共交通が営利事業として取り扱われる制度設計になっている背景には、公共交通の発達の歴史の過程に大きく関係がある。板谷（2015：31-37）は、次のように説明している。

かつて自動車が普及する以前には、鉄道もバスも「儲かる」事業だった。黒字が見込まれる路線が多数存在したことを背景に、路線運行は免許制となっていた。実態として地域別に独占に近い状態で各事業者が運行するように調整されており、黒字路線からの内部補助で赤字路線を維持することが事実上各事業者に求められていた。

しかし、モータリゼーションの進行で自動車という私的交通の輸送量が増加するとともにバス事業の輸送量は漸減し続け、内部補助が出来なくなった。その対策として国と地方が各路線の欠損額を補助する制度ができた。この形式となったのは、法制度上日本の運輸事業は営利事業である事が前提だったからである。赤字の見込まれる路線を設定することは国が原則として許さなかったため、基から存在する路線を維持するために赤字分を補填することしか出来なかった。地方自治体として、積極的な意志を反映させていくことは極めて難しく、このようにきわめて受動的な行動が2000年前後の規制緩和まで続いた。

一方で事業者側も、生き残るための方策として、一般路線において公的支援を受けて赤字分を減らしつつ、高速バスや貸切バスで利益を上げるビジネスモデルを構築していった。このモデルを維持しているうちは、一般路線バスは欠損補助で維持してもらえば事業者にとって問題なかったし、地方公共団体の側も財政上出来る範囲で支援していれば路線廃止に陥らないので大きな問題にはならなかった。

しかし、このビジネスモデルは監督官庁である運輸省が需給調整規制を行うことで維持できた。1999年から2002年にかけて、世間の自由化の波を受けて運輸事業でも規制緩和が相次いだ。すると、まず高速バスや貸切バスといった利幅の大きい分野で新規参入が相次ぎ、既存事業者の稼ぎ頭が縮小した。この結果、一般路線バス事業における赤字を黒字時事業で埋め合わせるといった方法が少しずつ取れなくなり、経営破綻に陥る事業者が続出していった。バブル期とは異なり地方公共団体も財政的な余裕は決して無く、そのために路線の廃止や縮小が日常的に行われることとなった。

本来は赤字路線が多い地域では、規制緩和を行うと同時に交通サービスを維持する枠組みを変えなければならなかった。少なくとも欧米諸国ではそのような取組みが進められており、赤字の路線であっても公共サービスとして維持するのが一般的である。しかし日本では現時点ではそうした取組みは不十分である。欧米諸国のように地方公共団体が事業者ないし国との連携・役割分担を可能にする枠組みに変わっていくことが求められていると板谷は結論づけている。

香川らも、公共交通の費用負担において、どこか一方の当事者に負担のしわ寄せが及ぶ仕組みでは、結果的に何らかの形で行き詰まりを余儀なくされ、経済面での持続可能性が損なわれることになる」と述べている。したがって、これを解決するには「事業者・利用者・行政・地域の適度な負担」によって、費用負担の幅広い共有や負担形態の多様化を図ることが不可欠という。つまり、これからの公共交通においては従来の独立採算制の原則に依拠した「黒字・赤字」や「採算性」などの価値判断基準にとらわれることなく、あくまでも「事業者・利用者・行政・地域の適度な負担」という観点から、新たな価値判断基準として経済面での持続可能性を重視する考え方が望まれるとしている。

## (2)「価値」と「負担」のバランス

公共交通の価値については、乗本（1989：133-135）が詳しく説明している。乗本は、公共交通には利便機能と存在機能の2つの社会的役割があるという。利便機能は移動のために利用するという一般的に考えられている機能、存在機能は平素直接利用しなくても「存在する」「つながっている」ことで生活に安定感を与える機能だとしている。バスや列車の廃止が問題になっている不便な過疎地域へ行けば行くほど、公共交通が通っていることは生活の強い支えとなるという。高齢化社会を迎えている日本では、この公共交通の持つ存在機能がますます重要になるが、こういった視点は交通政策上ほとんど欠落してしまっていることを問題点として指摘している。

香川ら（2010：156）は、価値と負担のバランスがとれていないということは、言い換えれば費用便益分析や費用対効果の「費用」の側面ばかり注目されていて、「便益」や「効果」が十分に認識されていないということであると述べている。また乗本と同様に、利用者が直接享受する「利用価値」に限らず、行政や地域住民が享受する「非利用価値（社会的価値）」について正しく評価・認識する重要性にも触れている。そして、「価

値」と「負担」との結びつきを明らかにすることが必要ともいう。これによって行政負担（補助金）や地域負担（協賛金など）がより肯定的・積極的に位置づけられ、その意義もより明確になる。加えて、補助・負担に対する価値が正しく認識されることで、価値向上への意識も働くようになり、公共交通の持続可能性の確立にも大きく寄与すると述べている。

図表 2-2 公共交通の価値（便益）と負担（費用）の結びつき

価値(便益)			負担(費用)	
性質・種類		具体的内容	主な負担者(=受益者)	性質・種類
利用価値 (私的財的側面)	直接利用価値	速度(移動時間)、頻度、定時性、安全性、快適性等の利便性	⇒ 利用者	利用者負担
	間接利用価値	車両・停留所等の広告による宣伝・PR効果	⇒ 企業・団体等	地域負担
非利用価値 社会的価値 (公共財的側面)	代位価値	他人の利用に見いだす価値(家族送迎の解消、地域貢献、社会貢献など)	⇒ 地域住民・非営利組織等 企業・団体等	
	遺贈価値	子孫や将来世代の利用に見いだす価値	⇒ 地域住民・非営利組織等	
	オプション価値	「利用可能性」の確保や、将来の利用に見いだす価値	⇒ 地域住民・非営利組織等 行政(国・自治体)	
	存在価値	地域のステータス、「生活の質」の維持(「動く公共施設」としての価値)、「交通権」の保障、住民の安心感の提供(地域が繋がっている)	⇒ 企業・団体等 行政(国・自治体)	
	波及・培養効果	中心市街地等の活性化、商業振興、観光振興等	⇒ 行政(国・自治体)	
その他の価値・効果	混雑緩和(渋滞解消)、交通事故減少、環境改善(局所的・広域的)移動制約者の外出促進、福祉財源の節約(クロスセクター・ベネフィット)	⇒ 行政(国・自治体)	行政負担	

出所：香川ら（2010：157）

以上より、次のことが分かった。

本論文の1つ目の問いである「地域公共交通における企業社会システムにはどのような問題点があるか」に対する答えとしては、

- (1) 事業者・利用者・行政・地域の適度な負担がなされていないこと
  - (2) 「価値」と「負担」のバランスという意識が欠落してしまっていること
- の2点が挙げられる。

その上で、「今後どのようにすれば地域公共交通を活性化することが出来るか」という2つ目の問いに対しては、

- (1) 「事業者・利用者・行政・地域の適度な負担」によって、費用負担の幅広い共有や負担形態の多様化を図ること
  - (2) 「価値」と「負担」との結びつきを明らかにすることで行政負担や地域負担をより肯定的・積極的に認識するとともに、価値向上を促すこと
- の2点が重要ではないかと考えた。

次章以降ではこれらを検証すべく、近年の行政の動向や民間セクターの新たな取組みの事例をみていくこととする。

- 
- (1)正式名称:高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律(2006年法律第91号)
- (2)正式名称:地域公共交通の活性化及び再生に関する法律 (2007年法律第59号)
- (3)目標 11「都市と人間の居住地を包摂的、安全、レジリエントかつ持続可能にする」のターゲット 11.2「2030年までに、脆弱な立場にある人々、女性、子ども、障害者、および高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大などを通じた交通の安全性改善により、すべての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセスを提供する。」(グローバル・コンパクト・ネットワーク・ジャパン ホームページより)
- (4)枯渇性資源及び再生可能資源、例えばガソリン
- (5)通常の意味での資本及び人的資本

### 第3章 活性化に向けた政策的動向

本章では政府や地方自治体といった行政機関において近年実際に行われている公共交通の維持・活性化に対する施策をみていく。

#### 第1節 政府の動き

2007年に、「地域公共交通活性化再生法」<sup>(1)</sup>が施行された。この法律は、「人口減少社会において地域の活力を維持、強化するために、コンパクトなまちづくりと連携して、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』の考えのもと、地域公共交通ネットワークを確保する」(国土交通省)<sup>(2)</sup>ことを目的として施行された。つまり、公共交通政策とまちづくりを一体視して持続的な地域社会の構築を実現させることを意図したものである。注目すべき点は、地域公共交通活性化・再生策を実施するにあたり、各ステイクホルダー(行政・交通事業者・公安委員会・住民等)による協議会を設け、「地域公共交通総合連携計画」を策定することができるようになったことである。これまでは交通事業者の自己責任に委ねられていた運営のあり方を見直す契機となった。つまり、これまでの「お上依存」から脱却を図り、地域住民にも公共交通の安定的な維持への責任を明確化した。国土交通省によれば、2017年9月末時点で、「地域公共交通形成計画」は全国で328件策定された。当初目標が2020年度までに100件突破であったことを考えると、予想以上のペースで浸透しているといえる。

財源負担に関する制度についても、近年度々変更が加えられた。大きな変化があったのは、2011年に国土交通省が「地域公共交通確保維持改善事業」を開始したことである。この制度は上記の地域公共交通活性化再生法等を踏まえ、持続可能な地域公共交通ネットワークの実現に向けた取組を支援するためのものとして設定された。それまでの制度である「地方路線バス維持費補助制度」(2010年度で廃止)等の旧地域公共交通関連制度からの変更点から、これまで民間事業者に一任されていた地域公共交通の運営において行政支援が大幅に拡充し、独立採算原則から転換を図ろうとしていることが読み取れる。地域公共交通確保維持改善事業と旧制度との主な相違点をまとめたものが下表である。

図表3-1 補助金に関する旧地域公共交通関連制度から地域公共交通確保維持改善事業への変更点

	旧制度(2010年まで)	新制度(2011年以降)
申請・受領者	交通事業者	協議会(各セクターより構成)
対象期間	3年間(新規立ち上げ支援が目的)	無制限
対象路線	広域幹線	広域幹線+フィーダー路線
支給方式	事後的に補填	事前に算定
負担者	都道府県のみ	都道府県以外にも

支援対象	個別的	一体的
------	-----	-----

出所：辻本（2011：73-78）を元に筆者作成

以上2つの施策を通して、政府はこれまで事業者に委ねられていた運営責任を見直そうという姿勢を明確にしている。民間セクターに独立採算原則として公共交通の維持・活性化を任せきりにするのではなく、金銭面においては行政負担の拡充を行い、運営面においては地域住民をも巻き込んだ形態を生み出していくことを図っているといえる。

## 第2節 地方自治体の取組み

太田（2009）は、これまでの地域交通政策の問題点の一つに、中央集権的な意志決定が一般的であったことを挙げている<sup>(3)</sup>。政府によって定められた政策は、各地域のあるべき地域交通の実現に結びつくものであったとは限らなかった。地域の実態に即した公共交通を考えるにあたり、地方自治体が担う役割は非常に大きいといえる。実際に各地域ではどのような取組みが試みられているのか。

秋田県では2016年より「新たな地域公共交通推進モデル事業」として140万円の予算を確保し、市町村・交通事業者・民間団体等を対象に地域資源を活用したバス等の新たな需要を掘り起こす取組みや、路線バスなどの利用促進につながる取組みに経費の一部を補助している<sup>(4)</sup>。県交通政策課の担当者は「路線バスの利用者はピーク時の8分の1に落ち込み、利用者減に歯止めが掛からない。そこで、従来は想定していなかった自家用車の利用者や来街者にも目を向け、路線バスの利用を促す」と述べている（日経コンストラクション2016：59）。具体例として、市町村・交通事業者等支援型の事業実施区分では秋田中央交通株式会社に対して支援を行っている。同社は路線バスに「朝市」や「酒蔵」等を組み合わせた企画を実施しており、地域全体の活性化に貢献している。

また長野県では、地域の課題解決に向けて「地域戦略指針型公共事業」の取組みを2016年より本格的に始動した<sup>(5)</sup>。施設の整備による景観の改善や満足度の向上、新たな経済活動等のストック効果など、公共事業には客観的指標で測りきれない効果も多い。そのため、多様な主体によるさまざまな事業を統合し、明確なコンセプトの下に戦略的に社会資本の整備を進めることを目的としている。特徴的なのは、個別の課題に対応する従来型の公共事業に加え、部署横断型で地域のビジョン実現や課題解決を目指す複合型の取組みである事だ。これによって、従来のように客観的評価とPDCAで透明性と効率性を確保しつつ、組織の枠を超えて施策を結合することができる。行政内の部局だけでなく、地域や民間事業者との協働の可能性を広げた。

大分県においては、地域公共交通活性化再生法に基づき、地域公共交通網作成計画・地域公共交通再生実施計画が策定された。国庫補助対象の地域間幹線系統が多数存在する北部兼・豊肥圏において、市町村・交通事業者等と連携の上、2015年度から地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編実施計画の策定に着手するもので、県主導の計画としては全

国で初めて、国土交通省の認定を受けた。具体的には地域間路線バスを中心とした広域的な交通再編が行われ、地域間路線バスの乗入れとコミュニティバスとの接続による利便性の向上が図られた。国土交通省は地域公共交通網形成計画・地域公共交通再編実施計画を策定する意義として、①バス路線を中心とした持続可能な公共交通ネットワークの構築、②利用環境の向上や利用促進の取組の強化、③県・市町村・交通事業者・地域住民等の各主体が相互に連携し、公共交通について考えるきっかけとなる、④国庫補助の再編特例の対象となる系統の場合、バス事業者は経済的にも路線の維持・確保を行いやすいことを挙げている。<sup>(6)</sup>

図表 3-2 公共交通活性化に向けた地方自治体の主な取組み

自治体名	事業名	予算額（前年度比）	事業概要
秋田県	新たな地域公共交通推進モデル事業	140 万円（新規）	自治体や交通事業者、民間団体などが実施する公共交通の利用促進を図るための取組みを支援する
長野県	地域戦略推進型公共事業	8 億 8081 万円（18% 増）	地域のビジョン実現や課題解決を目指して、多様な主体によるさまざまな事業を統合し、明確なコンセプトの下、戦略的な社会資本の整備を進める。
大分県	地域公共交通活性化事業	499 万円（新規）	市町村や交通事業者と連携し、地域公共交通に関するマスタープランやその実施計画を定める。対象地域は南部エリア。

出所：日経コンストラクション（58-59、642 号、2016 年 6 月）を基に筆者作成

このように、各地方自治体において自主的な施策が進められており、地域の特徴を活かした取組みがなされるという効果も生まれている。しかしながら、このように積極的な動きを見せているのは一部の地方自治体に留まっており、戦略策定を浸透させ、定着させていくことが必要である。

辻本（2011）は今後の課題として、目標の明確さ、目標実現に向けた取組みの戦略性の点、そして市町村の交通政策担当体制を挙げている。公共交通の独立採算を原則としてきた日本ではこれまで、交通サービスの供給水準は事業者の経営判断に委ねられてきた。そのため、社会基盤としての地域公共交通サービス確保のための体系的な方法論は確立されていない状況下で、多くの市町村が総合連携計画の策定・実施を半ば手探り状態で行っ

た。その結果、コミュニティバスなど個別のモードの活性化・再生に関する緊急避難的な計画が多数を占めている。より実効力を持つために、各地方公共団体には、交通課題の解決に向けて、地域の現状を見据え、有るべき姿を認識した上で、明確な目標を立て、その達成に向けた具体的事業を、関係者が一丸となって戦略的かつ総力を挙げて展開し、継続的に見直していくことが求められるとしている。行政として運営に携わるノウハウの蓄積がこれまでなされていなかったことから、社会課題の解決と目標達成の両立という戦略的運営をどう行っていくかという点に課題があるといえる。

---

(1)正式名称:地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(2007年法律第59号)

(2) [http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei\\_transport\\_tk\\_000055.html](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000055.html)

(3)太田(2009:14-15)は次の5点を挙げている。

①理念が欠落しており、このため地域交通政策の評価が出来ない。

②縦割り行政のもと、地域交通政策が個別具体的に立案されてきた。

③交通政策において中央集権的な意志決定が一般的であった。

④行政主導で地域交通政策の策定が、あるべき地域交通の実現に結びついていない可能性がある。

⑤規制緩和と、行政が責任を放棄し、市場に地域公共交通を放りだした。

(4) <https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/15743>

(5)長野県建設部「地域戦略推進型公共事業」

[https://www.pref.nagano.lg.jp/kensetsu/kensei/soshiki/yosan/h29/yokyu/gaiyo-](https://www.pref.nagano.lg.jp/kensetsu/kensei/soshiki/yosan/h29/yokyu/gaiyo-04/documents/chiikisennryaku.pdf)

[04/documents/chiikisennryaku.pdf](https://www.pref.nagano.lg.jp/kensetsu/kensei/soshiki/yosan/h29/yokyu/gaiyo-04/documents/chiikisennryaku.pdf)

(6)国土交通省「大分県の地域公共交通活性化 再生法に関する取組について」

<http://www.tb.mlit.go.jp/shikoku/content/000004349.pdf>

## 第4章 さまざまな事業体の取組み

第3章では政府や地方自治体など行政セクターの近年の動向をみてきたが、本章では民間セクターにおいて公共交通活性化を目指してどのような動きがあるか明らかにする。

### 第1節 企業の役割と課題

みずほ総合研究所（2007）「地方活性化における企業の役割とは」<sup>(1)</sup>のアンケート結果を基に、地域活性化における企業の立ち位置を考える。

「『地域に活気があること』に対する関心度」で「関心がある」という企業の割合は、回答企業の所在地域別で三大都市圏<sup>(2)</sup>（75.0%）に対して地方圏（86.5%）が大きく上回っていたことから、地域経済への依存度が強く地方圏に事業基盤を置いている企業ほど、地域活性化への関心が強いことがわかる。また、「『地域に活気があること』に対して関心がある理由」としては、「地域経済が衰退すると、自社の収益悪化につながる」、「社会的責任から地域の将来を心配している」、「従業員にとって暮らしにくい地域になってしまう」といったことが挙げられていた。つまり、企業経営を安定させるだけでなく、社内外のステークホルダーの持続可能性を保障するといった観点から地域活性化を推進しようとしている。

次に、地域の活性化に向けた企業の取組み状況の実態を把握する。「地域活性化の取組みや事業への関与状況」を見ると、6割の企業が地域活性化の取組みや事業に関与していると回答している。更に、具体的な取組み方として、地域活性化に関する事業や取組みを自ら（単独もしくは他者との協働）が行っている企業と活性化を推進する旗振り役に協力している企業の2種類に分けてその内容を集計している。地域活性化に関する事業や取組みを自ら行っている企業の取組み内容としては、「地元からの従業員採用」、「地域イベントの企画・開催」が突出していた。また、地域活性化の旗振り役に協力している企業においては、「アイデアの提供」、「資金提供」と答える企業が最も多く、次いで「施設・場所の提供」、「関係者の意見・利害の調整」であった。どちらにおいても、企業の人的・物的優位性を活かした取組み方法である。従業員採用やアイデアの提供は企業という組織体の安定性や専門性を前提とするものであり、イベントの開催や資金提供、施設や場所の提供は資金的余裕を必要とする。

一方で、「地域活性化につながる事業や取組み・協力等に関与しない」と回答した企業の割合は全体の約4割に及んだ。こうした企業が地域活性化に関与しない理由としては、「自社の事業では地域の活性化に貢献できそうにない」とする企業が最も多く、過半数を超えていた。次いで、「資金面・人材面で余裕がない」という理由が挙げられており、この背景として地域活性化は余裕のある大企業がフィランソロピーとして行うものというイメージが根強く残っていることがあると分析されている。また、「どのように取り組んだらよいかわからない」、「地域の活性化に関する情報が不足している」「単独で取り組ん

でも効果が限られる」を挙げる企業も多かった。これらは当該企業の事業内容や経営資源の問題では無く、取組み方に関するノウハウや情報、協力者の不足に起因する問題であるとされている。逆に、適切な支援があれば、地域活性化に取り組んでもらえる可能性を秘めているといえる。

以上をまとめると、一般的に地域経済への依存度が強く地方圏に事業基盤をおいている企業が、自社経営及びステイクホルダーの持続可能性を保障するために、企業の優位性（安定感、専門性、資金など）を活かした取組みを行って地域活性化の取組みや事業に関与している。課題としては、取組み方に関するノウハウや情報、協力者が不足しているために何をすれば良いか分からない企業も多く存在することがある。

## 第2節 事業者の要件

事業者が地域公共交通網を維持・活性化しているとは、こういった状態を指すか。一つ目の条件に、事業としてその路線の運営を通じて利潤を確保できていることがあると考える。恒常的に赤字状態では、民間事業者が交通網を維持することは不可能であるからである。2つ目は、社会的意義のある路線運営であることである。仮に利潤を得られたとしても、1日に1便のみの運行であったり、市街地から外れた場所を結ぶ路線であったりする場合、利用者の便益を損ねることになり地域社会の持続可能性を維持するインフラとして機能しているとは言い難い。3つ目に、従来の運営手法やサービスとは一線を画す取組みを行っていることを挙げる。これまで独立採算原則が採られてきた地方公共交通において、企業単体の自助努力だけでは維持が困難である事は前述の通りである。抜本的な新しいシステムの構築が求められており、そこに民間事業者の革新性を見出したい。

以上をまとめると、事業者が地域公共交通網を維持・活性化するために①社会性、②事業性、③革新性の3点が求められているといえる。ソーシャル・ビジネス研究会<sup>(3)</sup>では、この3つの条件によって成り立つ事業をソーシャル・ビジネスと定義している。具体的な要件の内容は以下の通り。

### ①社会性

現在解決が求められる社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること。解決すべき社会的課題の内容により、活動範囲に地域性が生じる場合もあるが、地域性の有無は ソーシャル・ビジネスの基準には含めない。

### ②事業性

①のミッションをビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくこと。

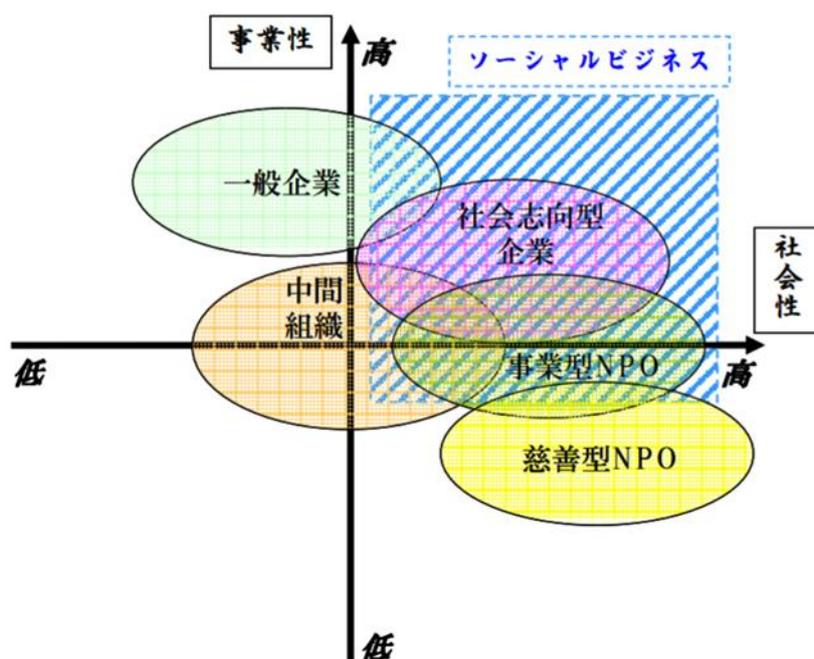
### ③革新性

新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発したり、活用したりすること。また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出すること。

### 第3節 組織形態

ソーシャル・ビジネスはこの3つの要件を満たす事業体によって担われている。ソーシャル・ビジネスの担い手は、次のように整理することができる。

図表 4-1 ソーシャル・ビジネスの担い手



出所：経済産業省「ソーシャル・ビジネス研究会報告書」<sup>(4)</sup>

それぞれの組織形態の特徴を、大室（2011：4-6）より参照する。

#### I. 社会志向型企业

上記の要件を満たす組織のなかで、株式会社や有限会社といった営利企業形態を社会志向型企业もしくはソーシャル・ベンチャーという。この組織形態は、1970～80年代から日米欧で登場したスタイルで、利益よりも社会的ミッションを優先する営利企業であり、これがソーシャル・ビジネスの中心となる組織形態である。

#### II. NPO

NPOは慈善型NPO、監視・批判型NPO、事業型NPOの3つのタイプが存在する。ソーシャル・ビジネスの中心は基本的に事業型NPOとなるが、慈善型NPOにおいても株式会社・有限会社を併設するパターンも存在している。

#### III. 一般企業

一般企業は基本的に営利を追求する組織であるが、1990年代からCSRを求められるようになり、ソーシャル・ビジネスを展開するようになった。一般企業によるソーシャル・ビジネスは3つのパターンが確認できる。第1には本業を生かしたビジネススタイルであ

る。第2には経営活動のプロセスにおいて社会的課題の解決に貢献するようなビジネススタイルである。第3には別組織を持ってソーシャル・ビジネスを展開する多角化のスタイルである。

#### IV. 中間組織

中間組織は非営利と営利の中間に位置する形態である。一般に認知度が低くマネジメントも難しいことからあまり利用されていない。

理論上はI~IVの組織形態が存在するようであるが、中間組織は大室にも言及されているように利用が少なく、公共交通の領域においても筆者が調査した限り該当すると思われる事例が見当たらなかった。一方で、日本各地での民間組織による主要な事例<sup>5</sup>を確かめた結果、組織形態はおおよそ社会指向型企业、NPO、一般企業のいずれかに分類されうると判断した。それぞれの特徴を分析すべく、次節ではこれら3つの具体的な事例に触れることとする。

#### 第4節 取組み例

事例選定の基準として、以下2点を設定した。

- ①成功事例として社会的に認知されていること
- ②第2節で提示した3つの要件のうち、とりわけ③革新性について特筆すべきイノベータティブな取組みが見られること

①を基準に設定したのは、それぞれの形態の長所・短所を比較する上でできるだけ不公平感を無くするためであり、国土交通省や経済産業省によって大きく取り上げられた事例を選定した。②に関しては、従来のように①社会性と②事業性を両立させることは人口減少社会においては多くの地域で更に難しくなってくると考えられ、新たな解決策としてイノベータティブな取組みを生み出すことが必要とされるからである。以上の選定基準に基づき、株式会社コミュニティタクシー、特定非営利活動法人生活バス四日市、イーグルバス株式会社の3事業体を本節で取り上げる。

調査方法としては、各事例とも当該団体のホームページや官公庁の資料<sup>6</sup>、雑誌記事や調査論文を基にしている。

##### (1)社会志向型企业

企業概要<sup>7</sup>

会社名：株式会社コミュニティタクシー

本社所在地：〒507-0074 岐阜県多治見市大原町5-99-3

創立：2003年1月20日

資本金：2,500万円

代表取締役：林戸達美

従業員数：64名（内パート30名）

事業内容：一般乗用旅客自動車運送事業、一般貸切、乗合、特定旅客自動車運送事業、便利屋事業

車両数：タクシー普通車20台、ジャンボタクシー1台、バス21台

株式会社コミュニティタクシー（以下、「コミュニティタクシー」と称する）は、タクシーを中心とした旅客運送を事業の中核とする。便利屋サービスも行っている。「タクシーで皆の足に、便利屋で皆の手に」を合言葉に生活支援企業を目指している。また、地域の他のタクシー会社と共同で介護専門タクシー会社を設立し、地域の問題を本業で解決する取組を地域に広げている。

第2節で提示した要件をフレームワークとし、コミュニティタクシーの事業を分析する。

#### ①社会性

社会性とは、社会的に解決が求められているか、事業ミッションとして掲げられているかの2点が基準となる。ここでは、事業の外部環境と企業理念に分けて分析する。

【外部環境】岐阜県多治見市は高齢化率22%の典型的なベッドタウンである。盆地形状にあり、四方の山の上に新興住宅街が開発された。それを団塊の世代が住宅購入、一気にシルバータウン化されることが懸念されていたことがあった。

【理念】同社の原点は便利屋サービスであった。生き残りをかけてトラック運送事業者の仲間内で新規事業構築の勉強会をしていた頃、多摩ニュータウンで高齢者向け便利屋サービスをしている経営者の話を聞き、感銘を受けた。どうせやるなら人様にありがとうと言ってもらえる仕事をしようとして協同組合にしていた勉強会の仲間と共に便利屋サービスを立ち上げた。2002年飲酒運転の罰則強化を受けて、居酒屋の店主からお客様の送迎をして欲しいという依頼があったこともあり、「タクシーで皆の足に、便利屋で皆の手に」を合言葉に、「お金儲けじゃない。皆に喜ばれることをやろう」と合意形成した。

#### ②事業性

事業性とは、ミッションをビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくことを指す。

コミュニティタクシーは現在、行政から補助金を1円も貰うことなく自社単体で事業活動を維持している。「市之倉トライアングルバス」においては、運行開始当初は補助金を受けていたものの、補助金打ち切りの後に自立可能な仕組みを見出し、現在は補助金に頼らない持続可能な公共交通を実現させている。

#### ③革新性

革新性とは、新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発したり、活用したりすることを指す。また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出することも含む。

従来、多治見市内にはタクシー事業者は3社存在していたが、コミュニティタクシーはそれらとは全く異なる特徴を有し、地域の課題をビジネスで解決するコミュニティビジネスの創出を目指し、一株5万円の小口出資者を含めた株主40名によって設立された。

「市内乗降限定・月極定額会員制乗合タクシー」構想は前述のように当時の法律では実施困難で、バス・タクシー業界の常識から見てもかけ離れたモデルであった。創業時から、従来の公共交通事業の形にとらわれない発想を持った会社であったといえる。コミュニティタクシーは中小企業庁より「創業ベンチャー国民フォーラム Japan Venture Award 2006 地域貢献賞」に、経済産業省より「ソーシャルビジネス55選」に選出されるなど、コミュニティビジネスの好適事例として広く認知されていることから、そのビジネススキームの革新性を見て取れる。

## (2)NPO 法人

法人概要<sup>(8)</sup>

会社名：特定非営利活動法人 生活バス四日市

住所：三重県四日市市大字羽津戊 595 番地

創立：2003年4月1日

代表者：西脇良孝

目的：地域の新たな公共交通ニーズを開拓し、もってバスを活用した地域活性化と福祉の増進に寄与する。

特定非営利活動法人生活バス四日市（以下、「生活バス四日市」と称する）は、路線バス廃止により公共交通の空白地域となった状況を解消すべく、新たな生活バス「生活バスよっかいち」の運営を行っている。バス運行は三重交通に委託。運営資金はバス路線沿線の企業からの協賛金、運賃、市の補助金で賄っている。また、季節ごとのイベントとして日帰りバスツアーを企画し、新たな利用者の発掘にも努めている。

### ①社会性

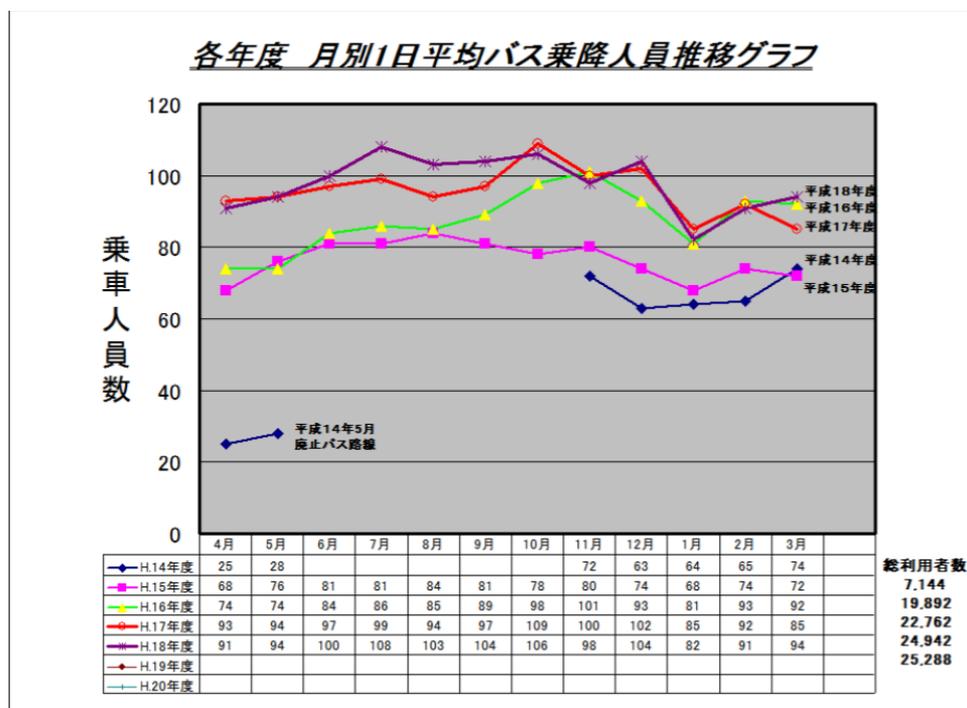
【外部環境】三重県四日市市では公共交通機関として、三重交通バス垂坂（いかるが）線（近鉄四日市駅前～垂坂公園）が戦後直後より運行されてきた。しかし利用者減少によって、2002年5月31日をもって廃止となった。廃止された路線の沿線である羽津いかるが町において、2002年4月住民を対象にアンケートを実施した結果、回答者152人では、「買い物・病院へのアクセス手段がなくなるのは困る」という意見が圧倒的であり、新たな公共交通機関が必要であった。

【理念】単に車を使えない、あるいは使いにくい住民の生活が充実するだけでなく、地域の新たな公共交通のニーズを開拓するという目標を掲げ、バスを活用した新しい生活スタイルの確立と地域の活性化を目指すため、生活バスの運行に取り組んだ。

### ②事業性

下図は、一日あたりの平均乗降客数の年別推移である。2002年に廃止されたバス路線の利用者数が1日平均20～30人程度だったのに対し、生活バスよっかいちは年々上昇傾向にあった。運行開始4年後には、100人に到達する程の改善が見られた。

図表4-2 生活バスよっかいちの月別1日平均乗降人数実績（2008年2月現在）



出所：国土交通省資料<sup>(9)</sup>

### ③革新性

2002年5月31日でバス路線廃止が決定し、市に要望を出しても適切な回答が得られないという状況があった。そこで町自治会は自分たちでなんとかして地域の企業に協賛金を募り、それを財源にしてバスを走らせようと考えた。結果、社会貢献に熱心なスーパーの協賛を得て、スーパーが社会貢献の一環として一定金額を拠出し、不足分を沿線の企業から提供してもらおうという構想になった。この仕組みは全国的にも珍しく、今後のモデルケースになるとして近隣の国立大学の教授らの支援も得ることができた。2009年には経済産業省より「ソーシャルビジネス55選」に選出されていることから、革新的な取り組みであったとわかる。

### (3)一般企業

企業概要<sup>(10)</sup>

会社名：イーグルバス株式会社

本社所在地：〒350-0042 埼玉県川越市中原町2丁目8番地2

創立：1980年4月

資本金：5,000万円

代表取締役：谷島 賢

事業内容：一般乗合旅客自動車運送事業（路線バス、高速バス）、一般貸切旅客自動車運送事業（観光バス）、特定旅客自動車運送事業（送迎バス）

車両数：バス 111台

イーグルバス株式会社（以下、「イーグルバス」と称する）は埼玉県南西部地域を中心に営業するバス会社である。旅行会社イーグルトラベル（1950年～）によって1980年に創立され、元々は企業や学校送迎などの特定バスや観光バス専門業者であったが、2003年より路線バス事業に参入した。

#### ①社会性

【外部環境】1993年、川越市で百貨店がある商店街は賑わっている反面、蔵の建ち並ぶ旧市街がシャッター街となっているのを目撃した社長の谷島氏は蔵の街を巡る団体貸切制の小江戸観光ツアーを始めた。これがブームに発展し小江戸・川越として知名度を高めた結果、現在まで街の賑わいは持続している。そのなかで公共交通に参入したのは、2006年、埼玉県南部の日高市・飯能市を運行する日高飯能路線バスを運行していた大手バス会社が赤字を理由に撤退したことが契機である。困窮した自治体がイーグルバスへ引き継ぎを打診し、谷島氏は「交通空白地帯をつくってはいけない」と引き受けた。

【理念】イーグルバスの理念のうちの一つに、「事業を通じて公共社会への貢献を推進します」というものがある。イーグルバスの会社目的を社会貢献事業とし、その理由には社会を支える企業の役割と責任は大きく、企業の事業目的の一部を社会貢献とすることで、会社の存在意義がはっきりとするためと述べている。イーグルバスの創業は福祉バス事業から始まり、現在では赤字路線の改善事業、地域興しの観光事業、サービス業としての介護事業を事業の柱として実施していることも挙げている。また、谷島氏自身もイーグルバスは社会課題を解決しつつ利益を出せる社会的企業であると位置付けている。

#### ②事業性

イーグルバスの売上高は、2012年度5億1500万円、2014年度9億7000万円、2016年度12億円と着実に伸びており、特に地方圏において衰退に歯止めがきかないバス事業体の中で目立った成果を挙げている。

#### ③革新性

イーグルバスは路線バスの不採算路線を徹底した品質管理・運行管理によって再生・活性化した。従来、バスは車庫を出てしまうと正確な運行状況を把握できず、勘と経験による運行がなされていた。そのため、利用客が誰も乗っていないのに通常通り運行していることも当然のようにあり、結果として顧客満足度も低下していた。そこでバス入口にセン

サーを設置し、GPSによる位置情報と時間情報を掛け泡得てデータ化して整理した。「どの停留所で何時に何人が乗降するか」のデータを収集し、利用率の悪い時間帯などの炙り出しを図った。加えて、乗客へのアンケートにより、「改訂ダイヤ評価」、「定時制・安全運行状況」、「利用者ニーズ」などの把握を行ってそれぞれ改善した。実際に、日高飯能路線ではイーグルバスが運行開始した1年目で利用者数が20%以上増加した。顧客満足度調査でも、引き受けた時点では満足度が50%未満だったのに、1年後には83%に跳ね上がった。

このような取組みを通じてイーグルバスはそのビジネスモデルの社会性と革新性が評価され、2011年に谷島氏が国土交通省関東運輸局によって初代「地域公共交通マイスター」に認定された。また、2012年には日経BP社が表彰する第11回「日本イノベーター大賞」優秀賞を受賞した。2014年には情報化の促進に貢献した企業として国土交通大臣賞を受賞した。

## 第5節 事業体比較

本節では、第4節の3つの事例における特徴と課題を比較し、地域社会での公共交通維持・活性化において鍵となるものは何かを考察する。

### (1)成功要因

3つの事例において、それぞれ成功につながったと考えられる特徴的な点を挙げる。

コミュニティタクシーについて、加藤、岩村、山本（2012）は以下2点を挙げている。

①固定観念にとらわれない設定：コミュニティタクシーという会社そのものが既存のバス・タクシー事業の常識にとらわれることなく移動サービスはどうあるべきかを純粋に追求した結果見いだした結果、乗合バスもタクシーもカバーできないニッチの領域をカバーする新たな交通システムの実現に結びついた。

② 住民・行政との対話と協力体制：地域公共交通は地域のニーズに対応し、時には作り出し提案するという形で企画され運行されるべきであり、そのために関係する住民・行政・事業者の「トライアングル」での対話と協力体制が必要である。市之倉トライアングルバスにおいて、地域に対してバスの大切さと地域参画の必要性についての認識を広められなかった。市との間も意思疎通がうまくいかず、改善のための事業計画変更がスムーズに実施できなかった。これを教訓に、よぶくるバスにおいては企画時点から3者の話し合いを行い、プロの運行事業者としてのノウハウを活かした助言や、運行によって何を実現したいのかを丁寧に説明することによって、住民の公共交通に対する意識を高めることができ、多くの住民が自動車・バイクから転換する素地をつくることができた。

生活バス四日市による運行が実現した要因としては、加藤、高須賀、福本（2009）が次の4点にまとめている。①関係する各主体（住民・企業・交通事業者・行政）が地域公共

交通確保の重要性やその為の自主的な行動の必要性について意識を共有した上で、役割を分担し、資金拠出や運営・運行および支援・応援活動をバランス良く行っている。②各主体が単独で活動するのに比べ、この活動に協働することで参画メリットが得られる「Win-Winの関係」が成立する。③各主体を結びつけ組織化するキーパーソンが存在する。④行政からの支援を最小限に留める一方、各主体の努力が利用促進や存在価値の向上に結びつく、自律的なPDCAメカニズムを有している。これによって、地区の実情にあった適材適所の運営・運行が実現されている。

イーグルバスの取組みの最大の特徴は、①IT技術を活用した利用者需要の効果的把握と、それに応じたダイヤの最適化にある。前事業者からの路線引き継ぎ時には存在しなかった実情に沿った運行データをGPSの利用で把握し、アンケート等を通じたマーケティング手法によって運行ダイヤの最適化を図った。また、②PDCAサイクルを継続的に回し、地域住民にアンケートを3回実施したことが地域住民を巻き込んだ運営を行う上で鍵となったと谷島氏は述べた。バス会社が全ての責任を負うのではなく、住民にも「乗る努力」をするという意識付けが重要であった。

以上3つの事例の成功要因をまとめたのが下の表である。

図表4-3 それぞれの取組みが成功した要因

事例	成功要因
コミュニティタクシー	①固定観念にとらわれない設定 ②住民・行政との対話と協力体制
生活バス四日市	①各主体の意識共有、役割の分担、バランスの良い支援体制 ②「Win-Winの関係」の構築 ③各主体を結びつけ組織化するキーパーソンの存在 ④自律的なPDCAメカニズムによる適材適所の運営・運行
イーグルバス	①IT技術を活用した利用者需要の効果的把握 ②PDCAサイクルを通して地域住民の意識変革を促し、「乗る努力」を生み出した

出所：筆者作成

## (2)課題点

次に、それぞれの事例における課題点を挙げる。

コミュニティタクシーの課題について、加藤、岩村、山本（2012）は以下の2点を挙げている。

①他事業者との関係：コミュニティタクシーが既存のバス・タクシー事業者から乗客を奪うというもの。実際に、路線バス市之倉ハイランド線の利用者数が大きく減少しており、よぶくるバスに転換した可能性が示唆される。この場合、市を始めとした行政による調整が必要となる。方向性としては、公共交通戦略に示された将来の「あるべき姿」を念頭に、既存サービスをどう調整し、また新サービスを組み込んで、互いの連携をとりながら全体としての利便性向上のために一体的に機能するネットワークをつくりだしていくかを明確にしなくてはならない。

②現行システムの改善：トライアングルバスへの需要にはさまざまな方向パターンがあり、一挙に予約として入ると非効率的な運行とならざるを得ないため、配車効率を向上させる策を考えていく必要がある。よぶくるバスは会員制や予約運行によって利用者をつかみ切れていない可能性や、区域運行によって実質的には定時定路線を実現している点に疑問がある。より利便性と効率性を高める運行形態を検討していくとともに、それを実現するための社会への働きかけも求められる。

生活バス四日市における課題は、加藤、高須賀、福本（2009）が次の4点にまとめている。①多数の主体による資金拠出や活動参画によって支えられているため、それを継続的かつ協力的に行ってもらうための取り組みが必要である。また、組織運営の透明性確保も求められる。生活バス四日市ではNPO法人とすることで対処しているが、税制上の優遇措置が得られない点が問題である。②クラブ財の性質が強いものの、会員制をとらず、協賛をしていない沿道店舗等へのアクセスも可能であることにより、活動への「ただ乗り」が発生し、過小供給となることが懸念される。③運行事業者が、運行业務にとどまらず活動に対するさまざまな支援を行うことが、地域参画型の成立・持続可能性向上に果たす役割は大きい、ただし、事業者自体が得られるメリットが少ないため、参画へのインセンティブが働きづらい。④運営組織を束ね、諸活動を先導するキーパーソンの確保が困難である。特に、運行開始後は活動メンバーを増やしていくことが難しい、時間経過につれて地域の危機意識が希薄になる点にも注意が必要である。

イーグルバスの課題としては、民間事業者としての限界が浮き彫りになると谷島、大江、坂本、久保田（2012）は指摘する。日高飯能路線では、PDCAによる継続的な事業改善によって、運行遅延改善やバスと鉄道の接続といった品質改善はやりつくし、コストの削減も限界に達しているともいえる。換言すればバス事業者が出来る努力は限界であり、事業継続の限界に到達している状況であるとしている。こうした状況において、地域公共交通としての路線バスを維持していくためには、バス事業者が維持可能な部分と、収支的に維持不可能な運行を明確に自治体や地域に示した上で、維持不可能な部分については従来の赤字補填的な意味でなく、積極的な地域交通インフラに対する社会投資として自治体や地域が負担すべきと考えたと述べている。

図表 4-4 それぞれの取組みにおける課題

事例	課題
コミュニティ タクシー	<ul style="list-style-type: none"> <li>①他事業者と利害が衝突することで生じる関係悪化</li> <li>②現行システムの改善</li> </ul>
生活バス四日 市	<ul style="list-style-type: none"> <li>①資金拠出や活動参画の継続性、組織運営の透明性</li> <li>②活動への「ただ乗り」が発生する可能性</li> <li>③運行事業者自体が得られるメリットが少ないため、参画へのインセンティブが乏しい</li> <li>④運営組織を束ね、諸活動を先導するキーパーソン確保の難しさ</li> </ul>
イーグルバス	バス事業者ができる努力の限界、それによる行政からの積極的な地域交通インフラに対する社会投資の必要性

出所：筆者作成

### (3)考察と仮説

(1)、(2)では、3事業体の成功要因と課題をみてきた。本項では3事業体の比較を通して、人口減少に悩まされる地方社会においてどのような取組みが地域公共交通維持・活性化の鍵となるのかを考察する。

まず成功要因については、事業体のみならず他セクターとの連携・協働体制を十二分に構築したことは3事例に共通していた。これは単に地域住民と対話の場を設けたり、行政から補助金を要請したりすれば良いという意味では無く、行政の地域づくりの施策の一環として組み込まれたり、公共交通利用に対する地域住民の意識変革を促したりすることまで含まれていた。また、生活バス四日市とイーグルバスの事例においては、自律的・継続的PDCAサイクルの重要性が挙げられていた。他セクターの声に十分に耳を傾け、双方向的なコミュニケーションを取り、その結果を事業内容に組み込むことによって、地域の実情に即した無駄のない運営・運行が可能となる。人口減少で赤字に悩まされている地域公共交通において、非常に重要な取組みといえる。

課題に関しては、成功要因と比べて事例によって異なる点が見えてきた。コミュニティタクシーの事例からは、新規参入企業という性質上、既存の事業者と利害衝突が避けられない点があることが分かった。生活バス四日市の事例における課題は、NPO法人という組織形態をとって活動する難しさを反映する形となった。イーグルバスの事例からは、一般企業が主体的に社会的課題の解決に乗り出す事業を展開したとしても、必ずしも行政が積極的なバックアップ体制を構築するとは限らないことが明らかになった。

以上より、地域公共交通を維持・活性化するためには、交通事業者だけでなく、各セクターとの横断的な連携・協働体制が必要となることが分かった。しかし、既存の事業者と利害が衝突したり、行政の十分な支援が得られず、一部のセクターからは十分な協働体制を築けなかったりするケースが散見された。その一方、生活バス四日市の事例では協働が不完全だったとする先行研究の分析は見られなかった。その点において、筆者はNPO法人という組織形態が各セクターを結びつけるコーディネーターの役割を果たしていることに着目した。そこで筆者は、「NPOが地域社会の各セクターを結びつけ、自立的・継続的な協働体制を構築することで、地域公共交通は維持・活性化するのではないか」という仮説を立てた。仮説を検証するために、次節では、公共交通におけるNPOの特徴を明らかにする。

## 第6節 公共交通におけるNPOの優位性

### (1) 定義と特徴

ここまでNPOという語句が度々登場したが、そもそもNPOとは何なのかということに関して雨森（2012）を参考に述べる。NPOはNon-for-Profit-Organizationの略であり、直訳すれば「非営利組織」あるいは「非営利団体」である。NPOというと、NPO法人を以て何らかの社会課題に向き合っている市民団体のように考えてしまうことが多いが、元々のNPOの概念は非営利組織全般を指すものである。この用語の発祥地であるアメリカは世界一の資本主義国であり、営利企業が非常に発展している一方で、自己利益に直結しないコミュニティ活動や慈善活動も全般的に盛んである。アメリカでNon-for-Profit-Organizationというとボランティア団体から私立病院、財団まで分野、組織形態、規模を問わず、非営利目的という共通点によって一括りにされるとしている。

これに対し日本では、NPOというと非営利組織全般では無く、その中に含まれる市民活動団体を指すことが多い。これは、1980年代から90年代にかけて、環境保全、まちづくり、福祉などさまざまな分野で市民が営利を目的とせず自発的に社会課題解決に向けた活動が数多く生まれたことが背景にある。それらの団体は既成の市民団体とは活動スタイル、分野、組織運営のあり方などの点で異なっていたため、アメリカの市民活動をイメージさせるNPOという呼び方がふさわしいものとして普及した。この一連の変遷より、本論文では、NPOの定義としては民間の非営利組織全般で無く、市民活動団体を指すことにする。NPOとは、「市民が自主的に設立し、政府や企業とは独立に運営する非営利目的の組織」（雨森2012：13）を定義とする。また、NPOの特徴として、谷本、田尾（2002：15-16）は次の4点を挙げている。

- ①市民の自発的な意志によって社会的使命を持って企てられる
- ②社会からさまざまな資源（ボランティア、資金、物品、情報）を主として女性・寄付の形で募り集める
- ③ローカル/グローバル・レベルの福祉、教育、環境、人権などといった領域における問題

解決に向け、社会的授業を専門的、長期・継続的に行う

④政府や市場では対応しきれないサービスを提供する事業活動を行い新しい社会的付加価値を生み出す。また政府・行政の抱えるさまざまな問題や企業の社会的責任などを批判したり、市民に情報提供したり、アドボカシー活動を行う。

## (2)運行形態

NPO が地域公共交通に参画する上で、白岡市（2012）は次の3つが運行形態に存在するとしている。<sup>(11)</sup>

### ①路線バス・不定期バス・デマンド交通（道路運送法第3条、第4条）

乗客個々が運賃を支払う乗合方式で、交通事業者に委託する形式の輸送サービスである。地域公共交通会議において協議が調っていることが必要となる場合がある。

### ②貸切バス（道路運送法第3条、第4条）

貸切契約で交通事業者に委託する形式である。貸切契約のため、乗客は運賃を支払わない。この形態の場合、委託料の確保が困難である。市町村から補助を受けるのであれば、地域公共交通会議の形態で協議しておくことが必要となる。

### ③過疎地有償運送（道路運送法第78条）

過疎地域などバスやタクシーなどの公共交通機関だけでは、十分な輸送サービスが確保できない場合、実費の範囲内であり営利とは認められない範囲の対価によって行う輸送サービスである。

各セクターと横断的な連携・協働体制を構築するための仲介役としてNPOが機能するためには①の形態が最も相応しいと考え、本論文において分析するNPOの形態を①と定め、具体的には「乗客個々が運賃を支払う乗合方式で、交通事業者に委託する形式の輸送サービス」を実施するNPOとする。②は、交通事業者や行政とは連携を図るものの、地域住民との意思疎通へのインセンティブに欠ける。③は地域の既存事業者と利害が衝突する恐れがあり、その点においてコミュニティタクシーの事例と同様の課題が浮上する可能性を排除できないため、今回は研究対象としないものとする。

## (3)公共交通におけるNPOの役割

森山（2001：150-157）は交通において各セクターが連携を図っていく上でNPOの有用性に着目している。NPOの役割として、次の3点を指摘している。

### ①利害調整を円滑に進める仲介役

交通サービス水準向上のための整備は地道な努力と工夫を要するものであり、関係住民の理解と協力なくして整備はあり得ない。住民の利害の調整を行うのが行政の役目となるが、その利害調整を円滑に進める仲介役としてNPOの役割が存在する。

### ②サイレントマジョリティ<sup>(12)</sup>の代弁者

行政と地元関係者が対立することは、公共事業の実施にあたり見受けられる構図である。

そして多くの一般市民は蚊帳の外に置かれてしまう。整備が遅れたり実施されなかったりすることにより、得られたであろう利益を失ってしまっているのである。こうしたサイレントマジョリティの代弁者として NPO が存在すれば、行政としては心強いことこの上なく、また社会全体として得られる効用も大きくなる。

### ③TDM（交通需要マネジメント）の実施者

TDM とは、交通の需要をコントロールしようとするものである。これは行政が意志を持って実施できるものでなく、基本的に利用者サイドへの働きかけであり要請である。一般市民に対して公益に資する行為を求めるものである、こういった領域では NPO による活動が大いに期待される。行政から高圧的に指示されるよりも、NPO などに言われる方が市民感情としても受け入れやすいとしている。

これら 3 点と、前節で述べた今後の地域公共交通維持・活性化において求められることを比較する。前節では交通事業者だけでなく、各セクターとの横断的な連携・協働体制を挙げ、それらを結びつける存在の重要性に触れた。「①利害調整を円滑に進める仲介役」という NPO の役割は、それと合致するといえる。「②サイレントマジョリティの代弁者」と「③TDM の実施者」に関しては、NPO が地域住民の意見を吸い取るのにより適した形態であることを示唆している。更に、地域住民に対して公共交通を利用する意識喚起を働きかける存在としても機能するとしており、各セクターの双方向的な努力を生み出す組織としての有用性がみてとれる。では、双方向的な努力すなわち協働を効果的に行うためにどのような仕組みが求められているのか、次章で考えることとする。

---

(1) 2007 年 5 月実施。みずほ総合研究会員企業を対象に行い、有効回答 816 社。

<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report07-0919.pdf>

(2) 「三大都市圏」を東京圏(東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)、名古屋圏(愛知県、岐阜県、三重県)、大阪圏(大阪府、京都府、兵庫県、奈良県)、「地方圏」をそれ以外の道県としている。

(3) 2007 年より開催。谷本寛治を座長とし、ソーシャル・ビジネス事業者と、学識経験者、中間支援機関、金融機関、大企業等の外部有識者を委員とする。日本におけるソーシャル・ビジネスの現状、今後ソーシャル・ビジネスが発展していく上での課題、③これらの課題の解決策について議論を重ねた。(経済産業省ホームページ)

(4) [http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/sbcb/sbkenkyukai/sbkenkyukaihoukokusho.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/sbcb/sbkenkyukai/sbkenkyukaihoukokusho.pdf)

5

国土交通省「地域公共交通の活性化・再生への事例集」

<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/htm/all.html>

(6) 国土交通省「(岐阜県多治見市) 株式会社コミュニティタクシー」

<http://www.mlit.go.jp/common/000208976.pdf>、

国土交通省「自立型地域公共交通の取組み」<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/soukou/soukou-magazine/1205komyu.pdf>、

国土交通省「運行ダイヤ最適化による事業改善の取組 (その 2)」

<http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/soukou/soukou-magazine/eagle-bus0812.pdf>

(7) <http://www.comitaku.com/about/index.html>

(8) <https://www.rosenzu.com/sbus/npoh.html>

---

<sup>9)</sup>国土交通省「四日市市（三重県）：生活バスよっかいち（S-BUS）地域のNPO法人による路線バス運営」[http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/pdf/059\\_yokkaichi.pdf](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/pdf/059_yokkaichi.pdf)

<sup>10)</sup> <http://www.new-wing.co.jp/group/outline.html>

<sup>11)</sup>白岡市「NPOと地域公共交通」

<http://www.city.shiraoka.lg.jp/secure/10508/20121219shiryoku3.pdf>

<sup>12)</sup> 声なき多数者。抗議行動などをしていない保守的な一般大衆。

## 第5章 協働体制を実現させるために

### 第1節 協働とは

#### (1)定義と形態

本論文で扱う協働の定義について確認しておこう。日本で初めて協働という用語を紹介したとされる荒木昭次郎は、協働を次のように定義している。

「地域住民と自治体職員とが、心を合わせ、力を合わせ、助け合って、地域住民の福祉の向上に有用であると自治体政府が住民の意思に基づいて判断した公共的性質を持つ財やサービスを生産し、供給していく活動体系」（荒木 1990 : 9）

また、日本 NPO センターは協働をこのように解釈している。

「異種・異質の組織が、共通の社会的な目的を果たすために、それぞれのリソース（資源や特性）を持ち寄り、対等の立場で協力して共に働くこと」<sup>(1)</sup>

以上二つを踏まえて、本論文における協働の定義を「NPO と各セクター（行政・企業・地域住民）が地域住民の福祉の向上という目的を果たすために、それぞれのリソース（資源や特性）を持ち寄り、対等の立場で協力して共に働くこと」とする。

また、渡辺（2012 : 246）は、協働の形態は多様であり、NPO と自治体のどちらに事業主体としての比重があるかによって、次の3つのパターンに分類できるとしている。

#### I. NPO 側に事業主体としての比重がある

NPO 支援型（後援、情報・場・人材の提供、広報などの協力、補助・助成）

#### II. 主体としての比重が均等

本来の協働型（相互に情報や意見を交換し、課題を共有し、解決のための策定・実施・評価において役割分担する、実行委員会や共催形式で事業を企画・実施・評価する、事業費用を分担する）

#### III. 自治体側に事業主体としての比重がある

自治体補完型（NPO への業務委託、公共施設の指定管理、職員等の派遣、NPO への出資、自治体の策定や評価に NPO が参加）

#### (2)意義

渡辺（2012 : 245）は NPO と自治体が協働する目的は単一ではなく、両者に共通するものと異なるものがあると指摘している。NPO の主な目的は次の3点である。①使命（社会貢献）の達成、②社会基盤整備、③行政の市民化。自治体の主な目的は次の2点である。①行財政改革と公共サービス拡充の両立、②地方自治（団体自治と住民自治）の推進。この中に、多様な市民ニーズへの柔軟で迅速な対応、コミュニティの再構築、専門的なサービスの提供等も含まれると述べている。また、NPO が基盤整備、特に収入を目的として協働する場合は、自立を担保するために、政府セクターからの収入が総収入の5割を超えな

いように留意する必要があるとしている。

## 第2節 日本における協働の課題

上田（2008：80-83）は行政と協働するにあたって NPO が抱える課題として、①NPO と行政の意識の乖離、②NPO の下請け化問題、③中間支援組織の未発達を挙げていく。以下、それぞれ個別に見ていく。

### ①NPO と行政の意識の乖離

NPO 側としては、NPO 本来の特性である自律の重要性についての認識があやふやである、行政の仕組みが複雑で理解できない、行政側から提案される場合がほとんどであり NPO 自らが提案することは極めて稀である等が挙げられている。行政としては、行政側の職員が NPO と関わる機会が少ないため NPO に対する知識や協働についての知識が浸透していないことを指摘している。改善策として、NPO は社会的課題や市民ニーズを反映した効果的な政策や事業を企画、提案する能力を向上させること、行政は職員が NPO や協働についての認識を深めていくことが求められるとしている。

### ②NPO の下請け化問題

協働という名目の下、実質的には NPO が行政の下請けになっているという問題がある。下請け化とは、行政の仕事がそのまま委託先に依頼されるが、権限は行政側に維持されていることであると説明されている。受託側は受託条件に不都合を感じても、受託することを最優先にするために断ることができない状態が多く発生していると述べており、この原因を NPO の資金不足にあるとしている。寄付や会費が見込めず、企業との協働事業も持たない NPO にとって、まとまった資金源になる業務受託は魅力的であるという。

### ③中間支援組織の未発達

NPO と行政が協働していくなかで、さまざまな問題が生じており、その大きな原因として、NPO のヒト、モノ、カネ、情報が不足していることが考えられると指摘している。この点を解決するためには中間支援組織の存在が不可欠であるが、数が足りていないのが現状であるという。中間支援組織を利用したくても利用できない NPO が存在していたり、中間支援組織と NPO との協力関係が出来上がっておらず、互いに消化不良のような状態になっていたりする場合もあるとしている。今後、中間支援組織が NPO のニーズをくみとり、情報やサービスなどを提供することが NPO の活動活性化に必要であると述べている。

## 第3節 実りある体制に向けて

### (1)行政との仕組みづくり

渡辺（2012：250）は、NPO と行政の協働を進めるための仕組み作りとして、NPO と行政それぞれに以下の要件を挙げている。

NPO は、まず中間支援組織が協働をコーディネートすることが求められる。事業計画

書・報告書・予算・決算の作成と公開等、マネジメント力や専門性を高めることも欠かせない。そして議会や単年度主義の予算などに制約される行政の仕組みを理解するとともに、公的セクターからの資金のみに依存しない体制の整備も重要であろう。そのなかで、アドボカシー（政策提案）の自由を担保することにも留意したい。

行政には、次のことが求められる。最初に共同の目的、定義と原則、ルールを明記した協働条例の制定した上で、協働を総合計画や基本指針に位置付け、担当部署、及び全庁的な調整会議を整備すべきである。そして協働の指針やマニュアルの作成、職員への十分な教育と研修（座学とインターンシップ）を設けることも有効である。また、適正な委託費の算定基準の設定および支払い方法を改善する必要がある。そして、協働事業、及び協働相手となる NPO の公平な選定基準と選定手続きの作成と公開も忘れてはならない。

NPO、行政の両者共通には次の要件を挙げている。前提として、PLAN（策定）、DO（実施）、CHECK（評価）の全段階での協働であるべきである。対等な関係を保障するパートナーシップ協定を締結した後、役割分担・行程・期限などを明記した仕様書や契約書など合意文書を作成する。受託 NPO、委託自治体、受益者市民それぞれによる共同事業の評価システムを作成し、対話や共同作業、情報提供を通しての相互理解を図る。共同事業終了後も事業継続が必要な際（誰が、誰の負担で継続するのか）に協議を行うことを記している。

## (2)地域住民の主体的参画

NPO は行政だけでなく、地域住民を巻き込んだ運営が期待されている。協働という形で参加を制度するにあたって、地域住民はどのような形で参加するのが望ましいのだろうか。速水（2017：100-104）は、住民が公共に参加する上で浮上する「誰によるどのような参画なのか」という問題に対して、これまでの変遷を示した上で課題点を明らかにしている。1960～70年代にかけてはステイクホルダーの性格や属性によって、優先されるべき社会資本の不足に対して当事者として声をあげ、連帯の下で運動しサービスの公共化が図られてきたとしている。しかし、1990年代以降、NPM<sup>(2)</sup>の手法が自治体の行政評価に取り入れられるケースや、各種の計画・施策づくりのプロセスに制度として市民参加の手法が導入される中で対立の構造では無く協力・協働の仕組みが求められるようになった。具体的には、市民アンケート・パブリックコメントや各種審議会委員の公募化や市民説明会などが多くの自治体で取り入れられている。しかし、公募委員のなり手が少ないことや市民の意見表明が自治体のクレームの申し立ての場になるといったケースも少なくなく、制度としての市民参加が市民の意見の集約に有効に機能するものになっているとは言い難い現状があるとしている。速水はこの原因を、参加する市民の位置付けが顧客や消費者となっている点にあると考えている。公共サービスの規制緩和や民営化によってビジネスの原則であるコスト削減や顧客満足度と行った視点が持ち込まれ、個人の経済状況によって公共サービスへのアクセスが制限されることもやむなし、あるいはサービスの不足・不満は個別

に行政に申し立てることが普通となっているとしている。つまり、市民の中に格差が生まれたり、市民同士を分断して個としての私生活主義にさらに埋没させたりすることになる。市場論理によって社会の多様性が排除され、公共サービスの「多様性」の基盤となる信頼が喪失されうると述べている。

協働による市民参画を促すためには、このような意味での市民同士の信頼や行政への信頼が必要であるとしている。社会の多様性や参加のアクセスの機会の不平等性を考慮すると、少数者の意見への配慮が必要とされ、地域の実情に合わせた多様な意見をどう擦り合わせるかという実際の討議・コミュニケーションの場として市民参画の手法が活用されるべきだとしている。また、市民参画の手法が直接的な小規模での話し合いとして用いられることにより、市民自身がまちづくりへの参加と必要性を自覚する機会となり得ると述べている。話し合いの場では、行政に対して市民が自分の意見を通すクレーム対応が目的では無く、利害関係を含めて多様な意見を出した上で、何を「公」とするのか市民が行政との協力の下で決める場となるのが望ましいとしている。行政にとっても、市民参画は常に市民の意見を「顧客」として聞くのでは無く、また敵対する場でも無く、お互いの信頼関係を形成するツールとして活用すべきだと指摘している。

行政と市民の話し合いにおける具体的な留意点として、世古（2009）のなかで吉岡幸彦氏<sup>3)</sup>は協働を成功させるための要素を次のように挙げている。市民が協働に参加するにあたり、できるだけ多様な人が参加したり、白紙の状態から構築したりして協働を進めることが重要であるとしている。また、行政側が留意するポイントとしては、リーダー的人材の配置や市民参加者の声を速やかに反映していく体制が必要であると述べている。ポイントを整理したのが次の表である。

図表 5-1 協働を成功させるためのポイント

市民が参加するためのポイント	<ul style="list-style-type: none"> <li>①できるだけ多様な人が参加する：幅広い意見交換が出来る</li> <li>②白紙の状態から参加する：本当にほしいもの、やりたいことができる</li> <li>③楽しみながら参加する：楽しくなければ長続きしないし、参加者もいない</li> </ul>
行政が市民と協働するためのポイント	<ul style="list-style-type: none"> <li>①行政と市民両方に信頼されるコーディネーターを配置する</li> <li>②地域を引っ張っていくリーダー的人材を配置する</li> <li>③協働していくパートナーは性別や世代など幅広い市民を対象とする</li> <li>④行政主導ではなく、住民が主体で事業を行い、行政側はそれをバックアップする</li> </ul>

	⑤行政内部での協働事業経験やノウハウがうまく蓄積する仕組みにする ⑥市民の参加意欲を刺激するために、早い機会に参加者の声を形にしていく
--	--

出所：世古（2009：120-121）

### (3)影響・効果測定

地域公共交通活性化はそれ自体が目的ではなく、最終的には地域社会の持続的発展に結びつくことが求められる。NPOによる公共交通への参画が地域社会の各セクターにどのような影響を及ぼしうるのか調べる。渡辺（2012：248）は協働における市民、行政、NPOそれぞれの効果を挙げており、それをまとめたものが次の表である。

図表 5-2 協働における市民、行政、NPO それぞれの効果

セクター	得られる効果
市民	<ul style="list-style-type: none"> <li>・必要とするサービスを速く受けられる</li> <li>・柔軟できめ細かいサービスを受けられる</li> <li>・まちづくりへの市民参画の機会ができる</li> <li>・「公共」というものの認識が変わる</li> <li>・他者とのコミュニケーションが増える</li> <li>・住民同士の協働の契機となりコミュニティが活性化する</li> <li>・他者の温かい心を実感する</li> <li>・環境が保全される</li> <li>・他者の役に立つことに生きがいを見つけ、人生の充実感を得る</li> </ul>
行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・これまで取り組めなかった課題の解決</li> <li>・前例のない施策への取り組み</li> <li>・不特定少数の市民ニーズへの迅速な対応</li> <li>・公共サービスの多様化</li> <li>・少ない原資で専門的なサービスを提供できる</li> <li>・縦割りを越える</li> <li>・自治体間連携</li> <li>・創造性、使命感、効率性等での意識改革</li> <li>・市民の視点での法令や制度の見直し</li> <li>・職員が市民からの信頼を得て、やりがいや満足を感じる</li> </ul>

NPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>・使命の達成</li> <li>・資金、活動場所の確保</li> <li>・事業の安定・継続</li> <li>・社会的認知と信用増加</li> <li>・社会性（事業計画・契約・評価）、計画性の鍛錬によるマネジメント力の向上</li> <li>・行政のしくみを知る</li> <li>・行政を民主化する</li> <li>・ネットワークの広がり</li> </ul>
-----	---

出所：渡辺（2012）

谷本、田尾（2002：68-71）は、NPO という組織における課題として、さまざまな意図関心を有したスポンサーに取り囲まれて、独自にマネジメントサイクルを稼働させることが難しいという指摘があるとしている。環境アクターへの依存が他の組織と比べても強く、本来サービスとは無形で計測のしようが無い。したがってアウトプットを他の組織のように扱うことは困難であるとしている。それにもかかわらず成果を測定しようと考えたとき、次のような方法が考えられるとしている。

- ・サービスの受け手からの評価、主観的な評価をアウトプット評価とする
- ・代理尺度を設定する
- ・アウトカムズ指標に替える ex) 来談に来るクライアント数が増えた、動員できるボランティアが多くなった

また、組織論の立場からの理解の方法も提示している。より一般的に、何をどのようになしたかを、端的に指標化するのである。具体的には、効果性（effectiveness）と有効性（efficiency）である。これに、経済性（economy）を加えてもよい。これらを合わせて、組織の成果、あるいは広義の生産性（productivity）と捉えることができる。上記の結果と過程を合わせるとすれば、組織の具体的な成果、つまり、結果尺度に相当するのが効果性であり、過程尺度に相当するのが有効性であるとしている。

以上の先行研究より、本論文において NPO 参画が成功したかどうかを判断したかを測定する基準としては、アウトプット指標及びアウトカムズ指標を用いることとする。アウトプット指標としては各セクターからの公共交通運営に対する意見や評判を、アウトカムズ指標としては乗客数や便数といったような定量的な数値を用いることとする。

<sup>(1)</sup> [https://www.jnpoc.ne.jp/?page\\_id=215](https://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=215)

<sup>(2)</sup> New Public Management(新公共管理)の略。

<sup>(3)</sup> 姫路市建設局道路部街路建設課課長(2009年10月時点)。姫路市別所町では道路拡張と公園づくりに際し、住民と行政の協働に成功した。

## 第6章 事例研究

### 第1節 分析リサーチ・クエスチョンとフレームワーク

#### (1)事例分析の目的

ここまで「地域社会において持続可能な公共交通を構築するために求められる仕組みは何か」という問題提起のもと、交通政策の変遷や現状の取組みを中心にみてきた。前章までをまとめると、「持続可能な公共交通を構築するために求められる仕組み」とは、NPOが地域社会の各セクターを結びつけ、自立的・継続的な協働体制を構築することで、地域公共交通は維持・活性化するのではないかと結論付けた。そこで、本章では公共交通の利用者減少に直面した地域社会では具体的にどのようにNPOの参画による公共交通網の維持・発展を実現させているのか、また地域社会の各セクターにどのような影響を及ぼしているのかについての事例を調査していく。

#### (2)分析手順

仮説を「NPOが地域社会の各セクターを結びつけ、自立的・継続的な協働体制を構築することで、地域公共交通は維持・活性化するのではないかと立てた。その上で、事例分析において次の4つのリサーチ・クエスチョンを用いることとする。

##### 事例分析のリサーチ・クエスチョン

- ①なぜNPOの参画を必要としたのか
- ②協働するにあたって障壁にはどのようなものが挙げられるか
- ③地域住民の積極的な利用を促すために求められることは何か
- ④NPOの参入は、地域社会の発展にどのような影響を与えているか

これらのリサーチ・クエスチョンを設定した理由は以下の通りである。

##### ①なぜNPOの参画を必要としたのか

地域公共交通の維持・活性化を図るために採りうる手法は多様であり、第4章では具体的に社会的指向型企業や一般企業による取組み例も見てきた。また、第5章で挙げたように、NPOに限定しても貸切バスや過疎地有償運送といった形態もあることが分かった。なぜNPOによる路線バス・不定期バス・デマンド交通を選択するのかを明らかにしたい。

##### ②協働するにあたって障壁にはどのようなものが挙げられるか

前章では協働体制実現に向けて必要とされる仕組みを先行研究から抽出し、NPOと行政それぞれに要件があることが分かった。先行研究で指摘される点を満たしているのか、あるいは実際には異なった要件があるのかを事例分析を通じて明らかにしたい。

##### ③地域住民の積極的な利用を促すために求められることは何か

第4章におけるイーグルバスの事例からも明らかなように、公共交通を事業として継続的に行うためには地域住民の積極的な利用が不可欠である。NPOは行政、企業とだけでなく、利用主体である地域住民との橋渡しとなることが期待されていることが森川（2001）からもわかる。イーグルバスでは地域住民にアンケートを複数回実施し、その声を反映した体制を整えることで地域住民を巻き込んだ運営を行うことができています。NPOでも同様の手法が用いられるべきか、あるいは他の取組みを実施しうるのかを調査する。

#### ④NPOの参入は、地域社会の発展にどのような影響を与えているか

公共交通維持はそれ自体が目的ではなく、最終的には地域社会の持続的発展に結びつくことが求められる。事例分析を通じ、NPOによる公共交通への参入が地域社会の各セクターにどのような好影響を及ぼしたのかについても検証したい。効果測定方法としては、前章の通りアウトプット指標及びアウトカムズ指標を用いることとする。アウトプット指標としては各セクターからの公共交通運営に対する意見や評判を、アウトカムズ指標としては乗客数や便数といったような数値の推移を伺うこととする。

## 第2節 インタビュー調査

### (1)事例選定理由

本論文では、NPO法人まちづくり活性化土浦（以下、「まちづくり活性化土浦」と称する）が運営している「まちづくり活性化バスキララちゃん（以下、「キララちゃんバス」と称する）事例研究の対象として用いる。それは次の2つの理由からである。1つ目の理由は、土浦市の社会的背景に因る。土浦市は古くから城下町として栄え茨城県南を代表する商業・業務集積都市であるが、近年は中心市街地の衰退が著しく、集客力と居住・生活環境の向上、公共交通機関の利用増進が求められていた。更に人口減少社会が加速するにつれて、都市圏から遠く離れた地方だけでなく、都市圏近郊の地域においても同様の社会課題が続出すると考えられるため、今後のモデルケースになると考えて本事例を選定した。2つ目の理由は、キララちゃんバスは本年度で14年目と継続的に事業がなされていることである。リサーチ・クエスチョンの「3. NPOの参入は、地域社会の維持・発展にどのような影響を与えているか」は、一定期間継続して事業が行われていなければ判断が難しいと考える。その点から、2005年3月から運行されている本取組みは検証に適しているといえる。

### (2)事例概要

#### 法人概要<sup>(1)</sup>

法人名：NPO法人まちづくり活性化土浦

住所：茨城県土浦市中央二丁目2-16 土浦商工会議所1階

創立：2004年7月1日

代表者：大山直樹

目的：この法人は、土浦市に住む人々と土浦市にさまざまな形で関わりのある人々に対し、まちづくり活性化バスの運行をはじめ、商業活性化や情報発信等の事業を行い、中心市街地の集客力・来街機能を高め中心市街地の活性化に寄与することを目的とする。

活動内容：まちづくり活性化バス運行事業、中心市街地活性化推進事業、調査・研究事業

キララちゃんバスは2007年より土浦の中心市街地活性化を目的として運行されているコミュニティバスである。まちづくり活性化土浦が事業主体となり、中心市街地とその周辺エリアを結ぶ3路線を設定している。

コミュニティバスは土浦市の中心市街地活性化基本計画における「バス交通の充実」を背景に、高齢化社会や環境問題に配慮して公共交通機関の利用促進を図り、市街地への集客力を高めようと2001年4月に市や商工会などが1回目の検討会を開いたのが始まり。以後、コミュニティバスでどのような街づくりを進めるのか、その運営方法、課題、モデル路線視察など約100回に及ぶ検討会を重ね、3年後に実行委員会を発足。そして、運営に当たるNPO法人を2004年7月に設立し、構想から4年目の2005年3月に試験運行がスタートした<sup>(2)</sup>。

### (3)調査方法

調査にあたっては、当該法人ウェブサイト、土浦市民活動情報サイト、国土交通省をはじめとする官公庁資料、雑敷自答の公開情報に加え、NPO法人および土浦市へのインタビュー調査を実施した。

### (4)NPO への取材

調査日時：2018年11月9日（金） 10：00—12：00

調査対象：NPO法人まちづくり活性化土浦

事務局長 小林まゆみ氏

調査場所：本部（茨城県土浦市中央2丁目2番16号）

#### ①なぜNPOの参画を必要としたのか

全国で運行されているコミュニティバスは殆ど全てが行政（市町村）主体によるものであり、長期間にわたって継続的にNPOという民間事業体が担っているコミュニティバスは土浦市「キララちゃんバス」と四日市「生活バスよっかいち」のみである。そのような状況において、土浦市ではNPOという形式を取ってコミュニティバスを運行することに至ったのには、主に次の3つの要因が挙げられる。

- ・住民の主体意識を芽生えさせるため

土浦市は古くから城下町として栄え茨城県南を代表する商業・業務集積都市であるが、言い換えると長老社会でもある。そのため、同市においてはまちづくりに対して旧態依然とした「お上」（行政）への丸投げ意識が根付いていた。しかし、インフラ整備を行政の

みで行うことに限界を迎えている状況の中で、住民が積極的に地域の社会課題に参画するような意識付ける必要があった。ゆえに市民主体で運営を行うことができる NPO という形態をとることが相応しいという判断がなされた。

- ・収益を得られるようにするため

行政が直接コミュニティバスを運行する場合、運賃以外で収益を稼ぐ事業活動を行うことが出来ない。そこで商工会議所が請け負うという案が生まれ、実際に 1997 年には商工会議所によって無料買い物バスが運行されたが、事業費の確保が困難であったことからその後継続することはなかった。そこで第 3 の組織として NPO に白羽の矢が立ち、運賃収入に加えてその他関連事業でも収益を得ることで事業性の向上を図った。

- ・事業失敗時のリスクを分散させるため

30 年以上前、土浦市はバスネットワーク等の茨城県南の交通拠点として機能していたが、近年は中心市街地の衰退に加え、隣接するつくば市における『つくばエクスプレス』開業によって人の往来が減少していた。そこで 2001 年より市民有志が集まり「まちなかに人を呼び込もう！バスを使ったまちづくりをしよう」と 4 年にわたり議論を重ねたが、主体をどこに設定するのかという問題が大きな障壁であった。そこで、誰もリスクを負いたくないが、まちのために貢献したいという各自の心理から、消極的だが合理的な選択肢として官民協働パートナーシップという形式が選定された。

②協働するにあたって障壁にはどのようなものが挙げられるか

運行開始時の障壁として、PR 不足、協賛点の確保、運行事業者の選定の 3 つが挙げられた。

- ・PR 不足

運行開始当初、キララちゃんバスの PR が行き届いていなかった。地域住民からは幼稚園や老人福祉施設の送迎車と誤認されたこともあり、バスの認知度向上は大きな課題であった。その要因には、茨城県は PR 下手という地域性があった<sup>(3)</sup>。バスの認知度を向上させるために、民間事業体である NPO は柔軟・迅速・独創的な意志決定を行えるという強みを活かし、地域住民にバス利用を促す取組みを継続的に行ってきた。具体的には、キララちゃんを乗車して地元協賛店舗で一定額以上買い物をするともらえる地域通貨「キララ」によってバス利用と商業活性化を図る、ハロウィンイベント等の企画を行うことで地域住民の興味を定期的に惹き付ける等の取組みがある。

- ・協賛点の確保

また同様に、地域通貨券のシステムも全く浸透しておらず、協賛店の確保が難しい状況であった。設立間もない NPO の企画提案を地域の商業者が即座に受け入れることは難しく、信頼関係の構築が不可欠であった。そこで活かされたのが商工会議所や行政のネットワークであり、市内の商業者への支援要請において後ろ盾として機能した結果、現在の協賛点数は 197 点にも上る。

- ・運行事業者の選定

NPO が中心となり行政がそれを支援するという体制が決まった後、NPO 自身では運行免許を取得することが出来ないため、運送事業者に運行委託をする必要があった。そこで当初、茨城県南部の路線バス運行において大きなシェアを持っている関東鉄道バスが選定された。しかし、中心市街地活性化という事業目的を鑑みたとき、委託を一社に独占させる体制に対して議論が起きた。そこで、市街地活性化に貢献するのはバスだけでなくタクシーも同様だとして、タクシー事業者 12~13 社に組合を作らせそこにも委託することが決まった。

また、現在に至るまで抱えている課題には、次の 4 点を挙げている。

- ・市役所担当者の異動

市役所の性質として、2-3 年おきに異動が生じることがある。土浦市も例外ではなく、本 NPO を所轄している都市産業部商工観光課においても担当者が比較的短期間で入れ替わり、その都度再び関係構築が行われている。担当者によって温度差が全く変わってしまうこともあり、NPO としては難しい対応を迫られている。

- ・モチベーションと事業の多様性を削ぐ補助金制度

当初バスの運行が決まった際、収益に関して NPO は運賃収入を確保するというように可能な限り自助努力をし、資金不足分に関しては行政が補助金を出すことになっていた。その後、運賃以外からの収益（賛助会費や広告収入、バス停のネーミングライセンス料等）を得られるという本 NPO の特徴を活かして地道に営業を行っていく中で、次第に自力での資金調達の割合が増加した。しかしそれは、結果的に行政からの補助金額を軽減することにしかつながらず、運賃外収益の増加分は土浦市への寄付金同然であった。このような努力の成果が反映されることのない制度設計では民間事業体の NPO としてバス運営を請け負う意義が薄く、実質的には行政の隠れ蓑の団体になってしまっているという危機感があった。加えて、本 NPO の目的は中心市街地の活性化対策の一環として中心市街地への来客力・来街機能を高めることであり、バスはあくまでその手段の一つであるという認識である。目的達成に向けて新たな試みを行うために、NPO 内に事業費を確保する必要があった。そこで運行から 12 年目の 2017 年より、賛助会費は通常会計と切り離される形で別予算として認められ、事業費に回すことが出来るよう改善が行われた。

- ・事業体のぬるま湯意識

都市部のバス・タクシー事業者は競合が激しく、自然とサービス品質が高まっていくのに対して、茨城県南部では一部の JR バスによる路線を除いて関東鉄道バスの独占状態となっている。その為、「ぬるま湯意識」が蔓延してしまっていることがある。

- ・運転手のサービス品質

加えて予算の都合上、本 NPO からの運行委託費が少ないことから、キララちゃんバスは既に定年した運転手が大半となっており、70 代の者も多く在籍する。これまで職人気質で運転してきた運転手は「乗せてやっている」という意識を強く持っている場合があった。その対応策としてキララちゃんバス運行開始後、NPO 前理事長は運転手を商工会議所が加

盟事業者向けに行っている新入社員向けマナーアップ講座に参加させたが、最初の1年で頓挫してしまった。現在でもなお運転手のサービス品質向上は大きな課題となっており、意識改革を促すことが求められている。

#### ③地域住民の積極的な利用を促すために求められることは何か

キララちゃんバスの最大の特徴として、バス運行と密接に結びついた地域通貨券「キララ」の発行がある。自宅から中心市街地への往路は100円（現：150円）の運賃を支払い、降車する際に「乗車証明書」を受け取り、加盟店で1回1000円以上の買い物をすると地域通貨「100キララ」を貰うことができ、当日中であれば復路は無料で乗車するという仕組みである。これは買い物にかかる交通費を浮かせたい利用者と、郊外ではなく中心市街地への来客を促したい事業者双方の市民にとってWIN-WINの関係を構築する試みであった。

また、需要に合った運行も重要である。地域住民のニーズに応える運行体制の構築は、利用促進に向けて不可欠である。長年にわたって本NPOが研究している「バス利用促進調査」において早朝便の増便が重要な課題と認識されており、地域住民から要望が多く挙がっていた。一方で、本NPOの活動目的は中心市街地活性化すなわち商業店舗の利用促進であり、バス初便の運行が当初9時台であったのは店舗営業が開始する時間帯に合わせたものであった。通勤・通学者が利用層の中心となる早朝便の運行に関しては、活動目的との不整合から慎重な意見もあった。しかし、通勤・通学に加えて高齢者の医療施設への通院需要が強まったことに後押しされ、2018年4月より、Bコース路線において7時台の早朝便の試験運行が1年間にわたって運行されることになった。現時点では未確定であるが、利用率の推移から収支上は問題なく運行されており、来年度から本格運行に向けて具体的に検討が進んでいる。これは利用者の声に耳を傾け、サービスをニーズに沿ったものに改善していく姿勢が重視された結果である。

更に、本NPOでは地域住民を巻き込むために、草の根的にさまざまなイベントを定期的で開催している。例えば「キララちゃんバスで行く土浦巡り」と題し、Bルート路線近辺にある5つの寺院を半日程度で巡る企画がある。バス運賃と5つの寺院の御朱印・資料を合わせて参加費は1000円であり、お得感を演出することで若年者等の通常の利用者層と異なる地域住民の取り込みを図り、定期運行の利用促進につなげようとするものである。また、秋期にはハロウィンを主催し、街を仮装で散策しながら商店街の協賛店をまわり、スタンプラリーを集めてお菓子に引き替えるというイベントを行った。このイベントにおいても、地域住民にキララちゃんバスをPRしつつ一緒に楽しもうという狙いがあった。

#### ④NPOの参入は、地域社会の発展にどのような影響を与えているか

本事例において、NPOの活動目的は中心市街地の活性化である。無論、持続可能な地域社会の構築に向けては地域社会の各セクターだけでなくNPOそのものの継続性も求められる。NPO参画は成功したかどうかの条件を【バス運行やその他事業によって中心市街地

の集客力・来街機能は高まったか】、【今後も NPO および協働する各セクターが継続的に発展することが出来るか】の2つととらえた。

【バス運行やその他事業によって中心市街地の集客力・来街機能は高まったか】

この問いに対する小林事務局長の回答は以下の通りである。

「バスが走ったことによって中心市街地は活性化したかという質問が一番痛い。（具体的には）街はどんどん疲弊してばかりではないか、バスが走ったことによって何を得られたか（という内容である）。微力ながらイベントを開催し、そこへバスで来てもらってお客様を誘導していると言うことはある。キララちゃんバスがなくなると生活に大きな支障が出る高齢者の方々の声もある。お買い物バスとして大きな役割は果たしていると考えている。」

この問いは非常に難しく、バス運行の成否が地域活性化に直接的に影響を与えるわけではなく、その他にもさまざまな要因が複雑に絡み合っていることを前提とする必要がある。その上で土浦市の場合、NPO バスの運行と街の活性化が必ずしも結びついているわけではないと分かった。但し、来街機能という点では高齢者をはじめとする自家用の交通手段を持たない者に中心市街地への足を提供している現状を確かに伺い知れる。

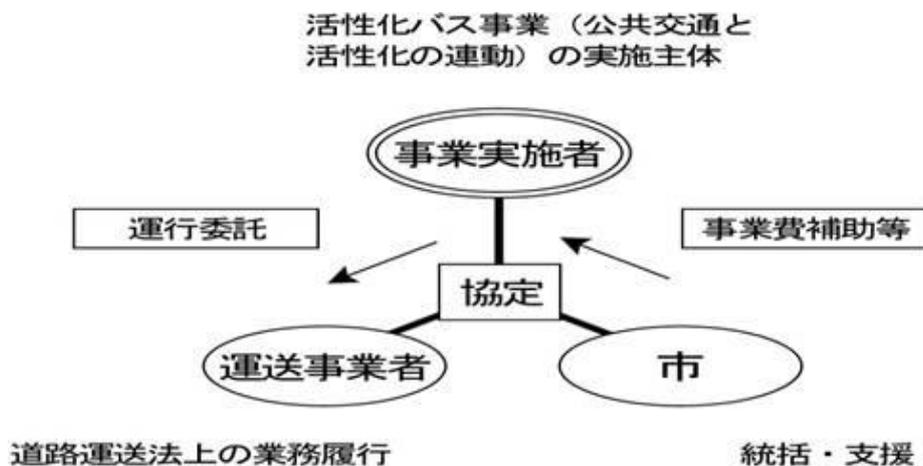
【今後も NPO および協働する各セクターが継続的に発展することが出来るか】

本協働体制は、市は事業実施者（NPO）に対して事業費補助等を施し、事業実施者は運送事業者（関東鉄道）に対して運行委託費を支払うことで成立している。すなわち、市の積極的な統括・支援が継続的な協働体制の発展には不可欠である。この点に関して、小林事務局長の認識は以下の通りである。

「議会等における土浦市の答弁から察するに、NPO ならではの特性を活かしている店に関しては市からも評価されていると感じる。しかし市民から注目が集まる、要望が増える現状に対して NPO 側ではそれに応えるだけの設備や人員を用意できていない。この問題に関してどう対処するかは NPO ではなく市としての決断が最も重要になる。具体的には、現状の協働体制を基に NPO による運行路線を拡大するために補助金を増額する、もしくは土浦市が直接バスを運営する体制に切り替える等が考えられる。」

NPO の認識としても、今後の継続性・発展性に関しては行政の判断次第であるという見解が読み取れた。そこで、この問いに対する回答をより明確にすべく、後日土浦市に対しても取材を行った。

図表 6-1 キララちゃんバス運行における協働の形態



出所：土浦市ホームページ<sup>(4)</sup>

#### (5)行政への取材

NPO 法人への取材を通して生まれた、「行政（土浦市）としては取組みの成果をどのように捉えているのか。また、地域公共交通を今後いかに発展させていくことが望ましいと考えているのか。」という疑問を解消すべく、土浦市の NPO 法人担当部署へ取材を行った。加えて、NPO 法人へ向けた質問の一部を行政に対しても行い、セクター間で異なる視点をお聞きした。

調査日時：2018 年 11 月 26 日（月） 11：00－12：00

調査対象：土浦市商工観光課

阿久津源英氏

調査場所：本庁舎（土浦市大和町 9 番 1 号）

##### ①行政（土浦市）としては取組みの成果をどのように捉えているのか

土浦市中心市街地の衰退ということにはさまざまな要因が考えられ、バスの成否が一員ではあるにせよ、あくまで要因の一部に過ぎない。（逆に中心部に活気が戻ったとしても、バスのおかげとばかりいえない部分もある。）そのため、中心市街地が活性化しないことの責任を直ちに NPO に転嫁することはできないと考える。取組みの評価基準としては、NPO に一便あたりの乗客数や運賃収入などの増加に向けて随時努力して貰ってはいるが、事業に対して定量的な尺度を設けて評価し予算を決定するというようなことは現状行っていない。

##### ②地域公共交通を今後いかに発展させていくことが望ましいと考えているのか

具体的な発展方法として、現状の協働体制を基に NPO による運行路線を拡大するために補助金を増額する、もしくは土浦市が直接バスを運営する体制に切り替えるという 2 つの選択肢が NPO への取材時に挙げられていた。土浦市の見解としては、1 つ目の NPO へ

の補助金を増額するという方法を採用することは現在の土浦市の財政状況を鑑みると困難であるとしている。法人市民税法人税割の税率引き下げや普通交付税における市町村合併の特例終了による歳入の減少、高齢化の進展にともなう扶助費や近年の大規模事業実施で発行した地方債の償還による歳出の増加などから財源不足が拡大し、2022年度以降では財源不足額が14億円を上回る状況が続く見込みである。その結果、2017年度から2027年度までの累積財源不足額は130億となる見込みで、継続的な厳しい行財政改革が不可欠である<sup>6)</sup>。また、2つ目の新体制を構築するといった具体案も今のところ存在せず、NPOと運行事業者（関東鉄道バス）との協働を継続する中で、少しずつ改善を図っている現状である。

反対に、今後NPOへの補助金支給の削減が行われる可能性もあるとしている。苦しい財政状況の中で土浦市は歳出を抑制する必要があると、インフラ、防災、福祉等の他事業との兼ね合いのなかでコミュニティバス運行の優先順位が低いと判断されれば事業見直しの対象となり得る。土浦市では日常の交通手段として公共交通よりも自家用車の利用の方が遙かに浸透しており、バス運行の必要性への捉え方は人によってさまざまである。そのなかで、キララちゃんバスの運行は実際のニーズに合ったものであり公共交通として機能を果たしているため、税収入を投入すべき事業であるという正当性を確保しなければならない。そこで、今後も本事業を維持するために乗降客数の増加といった「数字」が求められているとしている。そのために個別の取組みではあるが、例えば都市計画課においては小学生を対象に「バス乗り方教室」を実施し、若年層に対してバス利用を促している。行政の役割としては、市予算の中で補助金配分を確保し協働体制の安定性を保つことに加えて、このように地域住民に対して公共交通への興味を持ってもらう施策を行うことが挙げられる。

③協働するにあたって障壁にはどのようなものがあったか、またそれをどう克服したか

NPOの理事等はさまざまな分野の人で構成されておりそれぞれの意見が異なったことから、行政側との方向性・意思の統一が障壁となった。これを解決するために会議を重ね、NPOと行政との間で同じ方向性をもって取り組むよう努めた。行政としては、都市計画課が中心となって中心市街地活性化基本計画との合致を図り、補助金が適切に交付されるよう調整を行うといった役割を担った。

### 第3節 考察

キララちゃんバス運行におけるマルチセクター協働の取組みについて、第1章で設定したリサーチ・クエスチョンに基づいて行ったNPOへの取材およびそこで発生した疑問を解消することを目的とした行政への取材から各セクターの役割について考察を行う。NPOと行政を中心とするマルチセクター協働による公共交通の実現に向けた今後の課題を明らかにする。

NPO の役割としては、行政、商工会議所、地域住民の間に立って意見を取りまとめ、運行事業者を含む各セクターの長所を引き出す仲介機能を発揮して事業を進めていることが分かった。特に行政等の既存セクターにはない柔軟性や迅速性を活かした取組みが多くあり、市民のニーズに合った形態を目指している様子を伺えた。また、継続的な事業活動に不可欠となる収益性の向上にも尽力しており、事業性と公共性の中間組織としての役割も果たすことが分かった。

行政の役割としては、良くも悪くも、NPO との協働体制において行政に最も期待されている役割は金銭面からのバックアップであると分かった。NPO の監督者として正常な事業活動がなされているか把握しつつも、NPO の創意工夫を削ぐことがないようニーズに合った補助金を支給することで協働の効果を発揮させることに結びつく。加えて、教育という形で地域住民に対して公共交通の利用を促していく取組みも見られたが、これは即時的な効果を見込むというよりは長期的な視点で捉えることが必要であろう。

NPO ・行政の双方ともに協働という仕組みについては一定の手応えを認識していたが、バス運行事業そのものが現状成功しているかという問いに対しては危機意識が強く、多くの課題点を挙げていた。土浦市の人口が減少し中心市街地の衰退に歯止めが掛からず、自家用車の利用が浸透している現状において、中心市街地の活性化を目的とした公共交通であるキララちゃんバスはその存在意義をどう見出していくのかは非常に難しい問題である。そのなかで本事業を持続的に行うためには定量的な成果を向上させ、事業価値を分かりやすく高める必要がある。具体的には、NPO はニーズに合った運行体制の構築を目指す、バス運行以外にも地域住民を巻き込むイベントを頻繁に行い地域への親和性を更に高めていく等が挙げられる。運行事業者はサービス品質の向上の為にドライバーの教育水準を引き上げる、またドライバーはバス運行の最前線に立つ存在として利用者の意見や要望に積極的に耳を傾けることが求められるだろう。行政については安定的な補助金支給による NPO 支援が最も重要な役割であるが、今後の不透明な財政状況を考慮するとより積極的な関与が求められると考える。事例においても小学生を対象とした「バス乗り方教室」が挙げたが、より大規模に公共交通の利用促進を教育のなかに組み込み、意識的な利用を浸透させていくといったマクロな施策を打ち出す必要があるのではないかと結論づけた。

---

(1) <https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/detail/008000216>

(2) 常陽リビング「『市民の足』と共に 10 年」2015 年 07 月 27 日

(3) ソニー生命保険株式会社「47 都道府県別 生活意識調査 2018」において、茨城県は【PR 下手だと思う都道府県】ランキング第 1 位。）

[https://www.sonylife.co.jp/company/news/29/nr\\_180201.html](https://www.sonylife.co.jp/company/news/29/nr_180201.html)

(4) <http://www.city.tsuchiura.lg.jp/page/page000284.html>

(5) 土浦市「広報つちうら」、第 1212 号、2018 年 2 月 1 日

## 第7章 公共交通が持続可能であるために

### 第1節 本論文の総括

ここまで6つの章にわたり地方社会における公共交通のあり方についてさまざまなセクターの動向を整理しながら考察してきた。したがってこの第7章では前章までの研究内容を総括し、今後の日本社会において公共交通が持続可能であるために求められる姿について言及していきたい。

本論文の問題提起は以下の2つであった。

(1)地域公共交通における企業社会システムにはどのような問題点があるか

(2)今後どのようにすれば地域公共交通を活性化することが出来るか

1つ目の「地域公共交通における企業社会システムにはどのような問題点があるか」という問いについて整理する。先行研究では、公共交通の持続可能性に関しては環境・社会・経済の3つの観点からの議論があった。環境の観点では大気汚染や生態系破壊、公害といった点に主眼が置かれており、日本ではとりわけ高度経済成長期に大きな問題となったもので、現在は比較的議論が落ち着いている。今後の社会を考える本論文においては、その主旨と整合性がとれないと判断し、比重を置かないものとした。社会面については、公共交通の持続がもたらす結果としての側面が強く、現状の日本の地方社会における問題の根源となっているのは経済面であると分かった。具体的には事業者・事業者・利用者・行政・地域の適度な負担がなされていないことと、「価値」と「負担」のバランスという意識が欠落してしまっていることが挙げられた。この原因は公共交通の発達の歴史の過程にあり、モータリゼーションと地方の過疎化が進展している現代においては、もはや時代に即した制度設計でなくなってしまうと述べられていた。改善策として、特定のセクターに負担が集中することを防ぎ、費用負担の幅広い共有や負担形態の多様化を図ることがあった。そして、行政や地域が費用負担することに対する抵抗感を払拭するために公共交通の価値を積極的に認識していくことが鍵になるとわかった。

次に、2つ目の問いである「今後どのようにすれば地域公共交通を活性化することが出来るか」についてである。政府や地方自治体においては補助金の支給対象を大幅に拡大し、これまで事業者に過度の負担を強いていた独立採算原則から転換を図ろうとしていることが読み取れた。それだけでなく、まちづくりという観点から公共交通を地域戦略に一体的に統合して運営を行っていく制度も開始されている。公共交通の価値を向上し、長期的な持続可能性に結びつけていくために、このような積極的に公共交通の存在意義を地域戦略へ落とし込んでいく取組みは重要な第一歩となるであろう。但し、このような施策は一部の自治体に見られる反面で未だ行っていない地域も多いため、その定着が今後求められるとともに、ノウハウの蓄積によって形だけでなく実効性を伴った制度運用がなされるようになることに期待したい。

民間セクターにおいて取り上げるべき対象の基準としては、地域公共交通の性質を鑑みてソーシャル・ビジネスの要件と同一と判断し、社会性、事業性、革新性の3点を満たすこととした。そのなかで実際に取組みが日本各地で存在するという点で社会指向型企业、NPO、一般企業の3者に対象を絞った。さらに社会的認知度と突出した革新性を有した事例を分析し、それぞれの成功要因と課題点を比較考察した。そのなかで、継続的な公共交通の取組みは事業者単体で成し遂げられるものではなく、行政、事業者、住民といった地域の各セクターが一体となって問題解決に取り組む重要性が明らかになった。これは単に地域住民との対話や行政から補助金に留まらず、行政の地域づくりの施策の一環として組み込む、公共交通利用に対する地域住民の意識変革を促す、各セクターの声を事業内容に反映させていくことを意味する。第4章において「NPOが地域社会の各セクターを結びつけ、自立的・継続的な協働体制を構築することで、地域公共交通は維持・活性化するのではないか」という仮説を立てたのは、NPOは各セクターを結びつける役割を担うことが出来ると考察したためである。一方で先行研究を通して、NPOの課題である行政との距離感や財源の確保といった点についても明らかになった。実際、インタビュー調査を行ったまちづくり活性化土浦においても各セクターの長所を引き出す仲介機能を発揮していた。そして先行研究で指摘されていた、協働するにあたって特にNPOと行政の間に意識乖離や資金問題等の問題が横たわっている点に関しても、まちづくり活性化土浦において同様の課題意識はNPOと行政の双方ともに存在した。しかし、資金問題の点についてはNPOの自助努力と行政への働きかけによって是正されつつある。よって、仮説に対する答えとしては、「NPOは協働体制を構築し、各セクターの長所を結びつける機能を有している。但し、地域公共交通の維持は可能であるが、活性化に直接的に貢献することができるかは議論の余地がある。」とする。今後のポイントとしては、NPOが運営する公共交通の価値を行政がどれだけ肯定的に捉えられるか、また地域戦略の中核に組み込むことで十分な予算配分を行うことが出来るかといった部分に掛かっているのではないかと考察し、本論文の結論とする。

## 第2節 本論文の課題

先行研究において社会面から公共交通の持続可能性を考えることの重要性には触れつつも、経済面からの考察が本研究の中心となった。福祉や文化といった領域との関連性に深く言及することができれば、多面的に現状の課題を分析することができただろう。

キララちゃんバスの事例研究においても、バスの価値を住民に浸透させることが重要としたが、さらなる活性化をもたらすために効果的な方策の具体的提示が不十分であった。地域住民や利用者へのアンケート調査を行えば、何らかの示唆を得ることが出来たかもしれない。

他にも多くの課題を残した研究ではあるが、公共交通についての基礎的な研究から始まり、持続可能性に関する議論、具体的な官民それぞれの動向に至るまで、1つの道筋を立てて研究を進められたことに本論文の意義があると考えている。

## 参考文献

1. 雨森孝悦（2012）『テキストブック NPO』東洋経済新報社
2. 天野光三（1992）『都市の公共交通』技報堂出版
3. 荒木昭次郎（1990）『参加と協働－新しい市民＝行政関係の創造－』ぎょうせい
4. 福本雅之、加藤博和（2011）「商業事業者が主導するバスの現状と地域公共交通維持に果たす可能性に関する研究」第34回土木計画学研究発表会
5. 板谷和也（2015）「日本の都市・地域公共交通に関わる各組織の役割と今後の方向性」公共財団法人日本都市センター編『人口減少社会における地域公共交通のあり方』
6. 香川正俊、澤喜司郎、安部誠治、日比野正己（2010）『都市・過疎地域の活性化と交通の再生』成山堂書店
7. 加藤博和、高須賀大索、福本雅之（2009）「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』、65巻4号
8. 加藤博和、岩村龍一、山本智基（2012）「民間事業者による新たな乗合交通サービスへの挑戦－多治見市市之倉町での取り組み－」、『土木計画学研究・講演集』、46巻
9. 兒山真也（2014）『持続可能な交通への経済的アプローチ』日本評論社
10. 三浦典子、横田尚俊、速水聖子（2017）『地域再生の社会学』学文社
11. 森山誠二（2001）『これからの国土と交通』第一書林
12. 新田保次（2004）「持続可能な交通－社会面からのアプローチの重要性－」、『環境と公害』第33巻第4号、岩波書店
13. 乗本吉郎（1989）『過疎再生の原点』日本経済評論社
14. 太田和博（2009）「地域交通政策の意思決定における住民参画の意義と課題」、『運輸と経済』、69巻12号
15. 大室悦賀、大阪 NPO センター（2011）「ソーシャル・ビジネス地域の課題をビジネスで解決する」中央経済社
16. 世古一穂編（2009）『参加と協働のデザイン』学芸出版社
17. 社団法人交通工学研究会（2009）『地球温暖化防止に向けた都市交通』
18. 谷本寛治、田尾雅夫（2002）『NPOと事業』ミネルヴァ書房
19. 谷本寛治編（2006）「ソーシャル・エンタープライズ 社会的企業の台頭」中央経済社

20. 辻本勝久（2009）『地方都市圏の交通とまちづくり』学芸出版社
21. 辻本勝久（2011）『交通基本法時代の地域交通政策と持続可能な発展』白桃書房
22. 上田優（2008）「NPO と行政の協働」、『香川大学経済政策研究』、4号
23. 渡辺光子（2012）『NPO と自治体の協働論』日本評論社
24. William R. Black（2010）Sustainable Transportation Problems and Solutions、Guilford Press
25. 谷島賢、大江展之、坂本邦宏、久保田尚（2012）「PDCA サイクルの複数回実施による路線バス事業の運行改善に関する研究」、『土木計画学研究・論文集』、943-949、68巻5号

### 参考 URL

1. イーグルバス株式会社 <http://www.new-wing.co.jp/group/index.html>
2. グローバル・コンパクト・ネットワーク・ジャパン <http://www.ungcjn.org/index.html>
3. 株式会社コミュニティタクシー <http://www.comitaku.com/>
4. 経済産業省 <http://www.meti.go.jp/>
5. 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/>
6. みずほ総合研究所 <https://www.mizuho-ri.co.jp/index.html>
7. 内閣府 <https://www.cao.go.jp/>
8. 日本 NPO センター <https://www.jnpoc.ne.jp/>
9. NPO 法人まちづくり活性化土浦 <http://npo-kirara.org/>
10. 生活バスよっかいち（NPO 法人 生活バス四日市） <https://www.rosenzu.com/sbus/>
11. 白岡市 <http://www.city.shiraoka.lg.jp/>
12. 土浦市 <http://www.city.tsuchiura.lg.jp/index.html>