

「コミュニティバス」の意義と課題

前田, 善弘
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494624>

出版情報：比較社会文化研究. 18, pp.67-74, 2005-08-10. 九州大学大学院比較社会文化研究科
バージョン：
権利関係：



「コミュニティバス」の意義と課題

マエダ ヨシヒロ
前田 善弘

1. はじめに

近年、地域の足としてのバス交通を維持、確保する方策として、地方自治体が計画主体となって公的な運行支援を前提とする「コミュニティバス」の運行が全国各地で急速に増えてきている。このコミュニティバスはバス交通の活性化や利便性向上に向けての新たな方向性を示したものととして注目されており、地域によっては好ましい成果を収めているところもある。

しかし、現在運行されているコミュニティバスの事例の多くを見ると、利用者負担や公的支援の在り方、運行のための財源確保の方策、さらには既存の公共交通との兼ね合いなど、数多くの問題点が生じているように思われる。

本稿では、近年増加しつつある「コミュニティバス」について、その特徴や登場の意義、問題点について整理するとともに、先進事例に見られる特徴を通じてこれから目指すべき方向性などについてまとめたいと考えている。

2. コミュニティバスの定義、特徴

「コミュニティバス」という呼び名は最近よく見受けられるようになったが、必ずしも明確な定義を持つ用語ではないようである。例えば国の機関による用語解説の中でも、「主に地方公共団体が主体となり、地域住民の日常的な移動のために、小型の車両を用いて市街地を循環するような新しい運行形態で輸送サービスを提供するバス¹」、「地域住民の利便向上のため一定地域内を運行するバスで、車両仕様、運賃、ダイヤ、バス停位置等を工夫したバスサービス²」という具合に、出典によって微妙なニュアンスの違いが見られるのが実状である。

このようにコミュニティバスの定義づけが必ずしも一定していないのは、登場の背景や運行地域の特性、あるいは

自治体での取り組み方の違いなどから、運行形態に多数のパターンが生じており、一括りでまとめるのは難しいという一面があるためと考えられる。例えば、運行地域一つをとってみても、大都市圏の近郊住宅地から地方都市の中心市街地、さらには農村地帯や中山間地に至るまで、地域によって登場の背景も走行環境も様々なのが実態である。そのような中でコミュニティバスの基本的な特徴をまとめるとすれば、鈴木文彦氏が指摘するように以下の6つの点に集約できるものと考えられる³。

- ① 市町村が計画し、運行主体となる、あるいは運行支援を行う。
- ② 需要規模は小さく、既存のバスでサービスできなかった領域、いわゆる「交通不便地域」をカバーする。
- ③ 地域住民の生活に根ざした移動ニーズに対応することを輸送の目的とする。
- ④ ごくローカルな地域性を反映した運行形態やシステムをとる。このため必ずしも既存の路線バスの考え方にはよらず、多様な選択肢をもつ。
- ⑤ 沿線住民を主体に、不特定多数の利用を前提とした乗合輸送を基本とする。
- ⑥ 採算性は第一義ではなく、何らかの財政支援または補助を背景とした社会的サービスと位置づける。

以下、これらの特徴について、もう少し詳しく考察してみることにはしたい。

まず①について、これはたいていの場合、路線やバス停の選定、ダイヤの作成といった運行計画の基本は自治体が担当し、実際の運行業務は経験とノウハウを持った民間事業者⁴が受託することで、実質的に「公設民営」に近い形態をとっている。地域によって自治体が主導権を握っている

¹ 平成10年度「運輸白書」より

² 国土交通省ホームページ「運輸関係用語解説」(<http://www.mlit.go.jp/yougo/unyuyougo/unyuyougo00.htm>)より

³ 鈴木 [2001] より

⁴ 主としてコミュニティバスの運行地域を事業エリアとする乗合バス事業者が引き受けるケースが多いが、地域によっては貸切バス・タクシー事業者が受託するケースも見受けられる。

ところもあれば、バス事業者が一定のイニシアティブを発揮しているところもあるものの、行政と事業者との「二人三脚」によって運行が行われているのが基本である。また、⑥は、従来の乗合バスのように運賃収入のみで必要経費を賄う「独立採算制」にこだわることなく、当初から税金投入などの公的補助や公的支援を受けることを前提として運営しているということを意味する。つまり、行政が計画主体である以上、あくまでも地域住民のニーズに応えるための「公共サービス」「行政サービス」の一環なのであって、基本的に「営利事業」である既存の乗合バスとはそもそもサービス提供の動機が違うのである。この2つの点が従来の乗合バスとの最大の違いといえるだろう。その一方で、⑤は逆に従来の乗合バスとの共通点ということで、対象者を限定した福祉バスやスクールバス、送迎バスなどとは性格が異なるということを示したものと考えられる。

それから、③については、鉄道や既存の乗合バスでは異なる市町村や生活圏の間を連絡するのが主目的なのに対して、コミュニティバスは同一の市町村内や生活圏内での輸送を主目的としているという意味で、移動範囲やサービス領域の違いを示したものと見える。一言で言えば既存の乗合バスと比べてスケールが一回り小さいのが特徴であって、このことは②に示すように輸送需要や輸送力の面でも当てはまると見える。

さらに、コミュニティバスは地域住民に身近な存在ということで、従来の乗合バスのように硬直的・画一的なシステムによるのではなく、④に示すようにそれぞれの地域特性の違いに応じて、地域の実情に合わせた運行形態をとることが大切になると考えられる。このことに関連して、後述する「ムーバス」の計画に中心になって携わった岡並木氏は「既存の乗合バスが既製服なのに対して、コミュニティバスはオーダーメイドである」と独特の比喩を用いて表現している。この指摘は、コミュニティバスの運行計画において、高齢者を中心に地域住民の本音の声を汲み取りながら周到に準備を進めていくことの重要性を示しているといえる。ただし、オーダーメイドで作り上げるには多くの時間と費用がかかるのも事実であって、それだけの本気度とともに、将来を見据えて長い目で見た粘り強い取り組みが求められるということにも注意が必要であろう。

ところで、わが国におけるコミュニティバスの草分けは東京都武蔵野市の「ムーバス」（1995年11月26日運行開始）といわれている⁵。「ムーバス」では短距離利用に対応して低廉な100円の均一制運賃を導入し、これに市からの公的補助を合わせて収入を賄うことにより「独立採算制」の原則にとらわれない運営を志向したのをはじめ、市の計画の下で

実際の運行業務をバス事業者（関東バス）に委託する運行形態をとったこと、小型車両を用いて従来の乗合バス路線が通らない狭隘な道路を走行すること、バス停もきめ細かに設けて間隔を短くしていることなど、従来の路線バスには見られなかったような画期的なシステムを数多く採り入れているのが特徴である。そして、この「ムーバス」の成功が大きな刺激となって、これ以降「ムーバス」の基本システムを手本にした同種のバスサービスが全国各地に相次いで登場するようになり、それとともに「コミュニティバス」という呼び名も次第に市民権を得るようになったと考えられる。

こうした「コミュニティバス」の普及の経緯が特に象徴的に表れているのが、集英社刊の百科事典『イミダス』の「交通」欄における「コミュニティバス」の用語解説である。具体的に見てみると、例えば2001年版は岡並木氏による執筆で、ここではコミュニティバスを「地域住民の本音にこたえ、その地域を元気にするバス」と位置づけた上で、「高齢者に使いやすくという観点でシステムを組み立てた結果、一般の市民にも使いやすいバスになった」「いくら客が増えても100円の運賃だけでは運行できまいと市は考え、その不足分は市が運行委託先の関東バスに補助金を渡すことにした」という具合に、自らが計画に携わった「ムーバス」の運行開始までのプロセスが詳しく紹介されている。そして、こうしたケースがその後全国に増える傾向にあるとして、地方都市の中心市街地での事例に石川県金沢市「金沢ふらっとバス」や福井県福井市「すまいる」、また農村地帯での事例に三重県鈴鹿市「Cバス」を挙げている。また、2002年版も同じく岡氏の執筆で前年版にほぼ準じた記述となっており、「これまでの路線バスを既製服とすれば、コミュニティバスはそれぞれの地域の寸法に合わせて縫い上げる仕立服である」という同氏の持論が載っている。このように岡氏の文章では、「ムーバス」の実例を念頭に置いた形で、全体的に主観的な描写や個別・具体的な内容が目立つのが大きな特徴である。

ところが、これに対して2003年版では秋山哲男氏・新田保次氏の執筆で、「需要が小規模で採算がとれないため、従来の路線バスではカバーしきれない地域や、交通空白地域で運行されているバス」「運行計画をバス会社に任せていた従来型とは異なり、地方自治体が主体的に計画して財政を投入したバスでもある」という具合に、前年までとは一転して客観的な描写や一般的な内容でまとめられている。また、「計画が不十分なために利用客が少なく、大赤字に陥っている路線も少なくない」とも述べられており、全国でコミュニティバスの運行が急速に広がる中で、地域によって

⁵ ただし、自治体が計画してバス事業者に運行委託する形態の乗合バスとしては、「ムーバス」以前にも東京都武蔵野市の市内循環バス（1980年運行開始）などの例がある（鈴木 [2001]）。

は必ずしも有効に機能していないようなケースが増えてきていることも記述の中に反映されている。

このように、執筆者の違いや個性（特に岡氏）によって用語解説の内容に大きな変化が見られるのは、それだけ「コミュニティバス」の定義が今一つはっきりしない実態を反映しているものと考えられる。ただ、2001・2002年版の岡氏の記述はコミュニティバス全般というより、むしろ「ムーバス」に代表される先進事例・注目事例の特徴を記したものであって、コミュニティバスの一般的な特徴という点では2003年版の記述の方がはっきり表れているように思える。

3. コミュニティバス登場の背景

現在のようにコミュニティバスが全国各地に登場するようになった背景としては、車社会の浸透や交通渋滞の悪化などに伴う乗合バスの利用者の減少によってバス交通全体の衰退傾向が続く中、地域のバス路線網やサービス水準を維持していく上で、従来の乗合バスの運営形態が二つの意味で限界に直面していたことが挙げられる。

一つは運賃収入のみで必要経費を賄う「独立採算制」の限界である。「独立採算制」の下では、事業者にとっては一般に利用者の増減よりも収益の確保が最大の関心事であるため、客離れが進む度に収支均衡を目指して運賃の値上げを行ってきた結果、結果的にバス交通の一層の衰退を招くという悪循環を繰り返してきたのである。また、運賃収入以外に財源の当てがないために、利用者の確実な増加が見込めない限り、運賃値下げなどの大胆な取り組みが難しく、新サービスの導入や思い切ったサービス改善になかなか踏み切れない状況にあったという事情もある。

もう一つは不採算路線の維持方策としての「参入規制＋内部補助」体制の限界である。わが国では従来、地方部の不採算路線の維持方策として、免許制に基づく「参入規制」によって事業者が地域独占を保証した上で、バス事業者が採算路線の黒字で不採算路線の赤字を埋め合わせる「内部補助」の手法がとられてきた。しかし、乗合バスの利用者の減少に伴う不採算路線の増加や赤字額の増大によってこのような手法は最早限界に達しており、それに代わる新たな維持方策を模索する必要性に迫られていたのである。

このような二つの限界に直面する中で、既存の鉄道や乗合バスがカバーしていない「交通空白地域」での利便性をどのように確保するか、あるいは不採算でも社会的に必要なバス交通をどう確保するか、といったことが大きな課題と考えられるようになり、それとともに自治体の役割がこれまで以上に注目されるようになったのである。さらに、

近年の高齢社会の進展に伴う福祉政策・バリアフリー対策への関心の高まりや環境保護への積極的な取り組み、あるいは地方分権意識の高まりなども後押しになって、自治体がコミュニティバスをはじめとする地域のバス交通政策に積極的に関与していく動きにつながっていったものと考えられる。そして、2002年2月には乗合バス事業において規制緩和（需給調整規制の撤廃）が導入され、既存事業者による不採算路線の維持に対して法制度上の担保がなくなったことから、既存事業者の不採算路線からの撤退に一層拍車がかかり、バス交通の維持や確保に対する自治体や地域社会の役割はますます高まってきているのである。

なお、最近ではこうした流れを受けて、地域の足としてのバスの運行形態もますます多様化しており、自治体が計画主体となるコミュニティバスばかりでなく、地域社会や沿線住民、協賛企業などの手で非営利組織（NPO法人等）を立ち上げることによってバスを運行する事例⁶も登場している。

以上のような背景から、多くの自治体ではコミュニティバスの運行目的に「交通空白地域の解消」を挙げていることが多い。つまり、既存の鉄道や乗合バスの沿線から離れた地域をカバーする手段としてコミュニティバスが計画されている点では、地域を問わず概ね共通しているといえる。しかし、「ムーバス」のように早い時期に登場したコミュニティバスと、最近登場しているコミュニティバスとでは運行の動機に若干の違いが見られる。

一般に、早い時期に登場したコミュニティバスは、大都市圏の近郊住宅地や地方都市の中心市街地を主体に、沿線人口が比較的多いにもかかわらず、道幅が狭く大型車の走行環境が整っていないなどの理由から、これまでバス路線がなかった地域、つまり従来から交通空白地域であったところに計画された純粋な新規路線であることが多く、利用状況も比較的良好なところが多いようである。これに対して、2002年2月の乗合バス事業の規制緩和の前後からは、既存のバス路線が不採算を理由に廃止されて新たに交通空白地域となったところにコミュニティバスが計画される場合が多く、不採算路線の廃止代替や再編・リニューアルといった意味合いが強いという傾向が見られる。こうした路線は走行環境も厳しいところが多いことから、利用状況も必ずしも良好ではなく、地域によっては苦戦しているところが少なくないようである。

4. コミュニティバス登場の意義

コミュニティバスの登場による最も画期的な変化は、当初から自治体からの確実な外部補助を前提として「独立採

⁶ 非営利組織によるバス運行を取り扱った研究事例としては、高橋 [2004]、下村・堀内 [2005] などがある。

算制」の原則にこだわらないことで、収益の確保よりも利用者の増減を重視する欧米諸国の発想に一步近づいてきたことである。

欧米諸国の多くでは公共交通を都市や地域に必要な不可欠な公共サービスの一環と位置付けており、利用者のみならず地域全体、社会全体で地域の公共交通を維持していくという考え方が広く浸透している。したがって、その運営においても、利用者のみならず地域全体で負担を分かち合うという考えから、運賃収入で賄えない費用を公的補助で補填することに対して社会的なコンセンサスができていて、フランスの「都市交通税」やドイツの「鉱油税」のように、公共交通の運営だけのための特定財源を創設しているところも少なくない。わが国では揮発油税などからなる道路特定財源を公共交通の運営に流用するといった動きはまだ本格的には見られない⁷ものの、コミュニティバスの登場によって、わが国の公共交通において初めて「独立採算制」の枠を越えて、運賃収入のみならず自治体による外部補助、すなわち住民による税金負担と合わせる形で公共交通を維持しようという考え方が生まれるようになった点では意義深いものといえる。

また、採算性という制約が存在しないために、これまでの乗合バスになかった柔軟な発想や、住民本位・利用者本位のバスサービスの提供が容易になったという点も大きい。例えば、運賃設定では近距離での需要喚起や利用者への最低限の負担といった意味合いから100円の均一制運賃が導入されているところが多いほか、路線設定やダイヤ設定なども利用者や地域住民のニーズに見合った形で柔軟な対応がとりやすくなっている。自治体にとっても、従来は単にバス事業者が運行する不採算路線に補助金を拠出して既存の路線形態・運行形態の維持を図るだけだったのが、コミュニティバスでは自ら路線の計画主体として積極関与する立場になり、自治体独自のバス交通政策を立案してより主体的に携わるようになるなど、バス交通への公的支援・公的補助の在り方にも大きな変化が見られたといえる。このように、自治体の役割がますます大きくなる中で、今後の乗合バスの活性化、利便性向上の方策として一つの新しい方向性を示したという点では大きな意義があったと考えられる。

ただ、公的補助を前提とした「独立採算制」の原則の放棄が、事業者にとっての経費削減や経営改善などの効率性追求の放棄につながる危険性があることには注意を要するだろう。現に、欧米諸国では公共交通の運営にあたって、

収入の大部分を補助金に依存しているために運賃収入を重視する考え方が不足しがちであるという指摘⁸もある。わが国では現在、地方自治体の財政事情が年々厳しくなっているが、今後も低成長や少子高齢化によって地方財政の改善が容易でないことを考えれば、コミュニティバスをはじめとする公共交通の運営のために特定財源を設けることは認められても、公的負担の無用な増大はできるだけ避けるようにして、「運営財源の確保と効率性の追求との両立」を図ることが重要であるといえよう。

5. コミュニティバスに関する既存研究の傾向

コミュニティバスの嚆矢とされる東京都武蔵野市「ムーバス」の運行から10年近くが経ち、コミュニティバスに関連した先行研究も徐々に増えてきている。ただ、研究対象となる事例の多くは都市部であれば「ムーバス」、地方部であれば三重県鈴鹿市「Cバス」という具合に、先進事例・成功事例として高い評価を得ているケースに集中しており、先進事例・成功事例については分析が比較的進んでいる反面、それ以外の、例えば発展途上の事例を取り上げた研究はまだ少ないのが現状である。

先行研究の一例を挙げると、例えば「ムーバス」の計画に携わった岡並木氏は、欧米諸国における公共交通への公的支援の実例を通じて、わが国でも公共交通の「独立採算制」から脱却して公的支援の充実を図るべきだとして、公共交通の運営支援のための新たな財源づくりの必要性を一貫して主張し続け、これがコミュニティバスという形で具現化することになった。また、「ムーバス」の計画にあたっては、高齢者の行動様式や地域住民の本音を探ることによってニーズを把握するなどの経験から、既成概念にとらわれない発想の重要性を主張している。

また、土居靖範氏は、マイカー優先の車社会がもたらした諸問題や、全ての人々に移動の自由を保障する交通権の確立といった観点から、マイカー優先・効率性優先の社会の在り方を改める必要性を主張するとともに、そのための有効な手段としてコミュニティバスを取り上げて、自治体の果たすべき役割や責任、まちづくりと一体になった取り組みの重要性を中心に言及している⁹。

その一方で、コミュニティバスの利点や効用、成果ばかりでなく、コミュニティバスの普及や拡張に伴う問題点について指摘している論者も少なくない。例えば秋山哲男氏は、自治体がコミュニティバスの良い点を過大評価してい

⁷ 岐阜県では2003年度より「『コミバス』作戦」と称して、コミュニティバスの運行事業に道路特定財源を活用する試みが取り入れられている。詳しくは赤岩 [2004] を参照。

⁸ 寺田 [1988] より

⁹ 土居 [2002] より

るケースが多いとした上で、コミュニティバスの運行計画を立てるにあたって、既存の乗合バスも含めた地域全体のバス路線の一部としてコミュニティバスの位置付けを考えるという視点が欠落しているために、いわば「木を見て森を見ない」形になっているところが多いという問題点を挙げている¹⁰。また、竹内伝史氏は、既存の乗合バスをも巻き込む形でコミュニティバスのサービス拡張が進む傾向に対して、際限なき行政負担の拡大という点から問題があるとして、コミュニティバスの運行目的を何らかの形で明確化すべきだと指摘しているほか、市民の足を守るという観点から、自治体が既存の乗合バス等も含めた形で総合的な交通計画を策定する必要があるとしている¹¹。

全体的に見て、コミュニティバスに関するこれまでの先行研究では、運行のための財源の在り方や自治体が果たすべき役割、取り組み方など、主に行政側の姿勢に着目しているケースが多く、行政以外の当事者（バス事業者、地域社会、沿線住民など）の関わり方や責任分担の在り方、当事者間の合意形成へのプロセスなどに触れた研究はあまり見られないという傾向にある。

6. コミュニティバスをめぐる問題点の整理

第4節でまとめたように、コミュニティバスは乗合バスの新しい方向性を示したものとして大きな意義があったといえるが、その一方で、運行事例が全国に広がるにつれて様々な問題点も明らかになってきている。その主なものとしては次のような点が挙げられる。

① 利用者の伸び悩み

「ムーバス」の登場以来、コミュニティバスは全国各地で急速に普及しているが、どこの地域でも多くの利用があるわけではなく、むしろ有効に機能していないところの方が多いといわれている。

一般に地方自治体による施策の特徴として、他地域で成功を収めた先進事例に飛びついてそのまま採用しようという傾向が強く、コミュニティバスの中にも100円の均一運賃や小型バスの採用、番号付きのバス停など「ムーバス」と同様のシステムをそのまま採用しているところがかかり見受けられる。しかし、現実にはブームに乗じて安易に「ムーバス」のコンセプトを取り入れたようなケースは利用者が伸び悩んでいるところも少なくない。また、公共サービスということで行政機関や公共施設を巡回するようなルートや、所要時間の長い冗長なルートを採用しているところも利用者の少ない場合が多い。これらの事例の多くは沿線住

民のニーズ（路線、行先、便数など）を正確に把握していないために、新規の需要開拓がうまく出来ていないのが実情である。したがって、コミュニティバスの計画にあたっては、沿線住民のニーズや地域特性に対応した路線設定、制度設計が本当になされているかどうかが問われているといえる。

② 運賃収入の伸び悩みと公的負担の増大

これは前に述べた利用状況の問題とも関連することだが、利用者が少ないと当然、十分な運賃収入が見込めないために、運行経費に占める公的負担の割合が高くなり、多額の税金投入に対して市民の間から疑問や批判の声が上るとともに、コミュニティバス自体の存続が危うくなることにもつながる。また、ある程度の利用者が見られるところでも、高齢者への優遇措置などによって無料利用や割引利用が多い場合や、路線距離に見合わないほど運賃が廉価な場合には、同様の問題を抱えているところが少なくないようである。

例えば、コミュニティバスでは100円の均一運賃が採用されているところが多いが、地域によっては一般の乗合バスで300円以上かかるような区間も100円均一で運行されているところもあり、利用者は少なくないのに運賃収入の不足によって公的負担の増大につながっているケースも見られる。確かに100円運賃は「ワンコイン」で分かりやすい上に、近距離での利用促進につながるといったメリットはあるものの、利用者の乗車距離が比較的長いのに100円運賃を採用するというように、負担が便益に見合っていないのは問題があるだろう。コミュニティバスは地域住民の生活に根ざしたバスサービスであることから考えて、利用者の多くは通院、買物、通学など日常生活の上で必要だからバスを利用するわけであって、路線やダイヤ、バス停の位置が便利だから利用するという利用者はいても、運賃が安いから利用する、高いから利用しないといった利用者はあまり多くないように思われる。したがって、運賃設定についても最初から「100円」とか「ワンコイン」といったことにこだわることなく、その路線の特性をきちんと踏まえた上で、距離に見合った適正な運賃水準を慎重に検討する必要があるだろう。

コミュニティバスは行政サービスの一環として「独立採算制」を前提としていないことから、赤字とか採算性といったことをあまり深く考慮する必要がないのは確かである。しかし、地方自治体の財政事情が年々厳しくなっている中で、運行経費のうちどの程度まで運賃収入で賄うか、あるいは公的負担の割合をどこまで抑えるか、といった目標の

¹⁰ 秋山 [2000] より

¹¹ 竹内 [2001] より

設定は極めて重要であると考えられる。具体的にどこまで公的負担を認めるか、という基準は地域が決めることであって、地域によって目標が異なってくるのは当然だが、一番大切なのはそうした基準や目標に対して、地域内で合意形成ができるかどうかであろう。

そして、そのためには税金投入に対する住民の理解を得る努力が必要になってくる。公共交通の「独立採算制」を原則としてきたわが国では、欧米諸国のように公共交通の運営は行政サービスの一環であって、公的負担が伴うのは当然である、という考え方がまだ定着していないため、黒字や赤字といったように、あくまでも独立採算にとらわれた考え方がまだ根強く残っているように思われる。したがって、住民の理解を得るためには、まず公共交通に対する意識改革を図ることが肝心であると考えられる。

③ 路線拡張要望への対応、地域間の公平性との兼ね合い

コミュニティバスは低廉な運賃による便利なサービスとして好評を博しているところも多いが、そのことがかえって周辺地域からの新規の運行要望や路線の拡張要望を引き起こす結果となっている。住民としては同じ税金を払っている立場として、運行地域とそうでない地域との公平性の問題から路線拡張要望が生じるのは当然の流れであるが、自治体にとっては公的負担の増大につながることであり、簡単に応えられる問題ではないという側面もある。

また、既存の乗合バスと比べてサービス内容や運賃などの面で格段の差があることから、そうした不公平感を背景に、現在の乗合バス路線をコミュニティバスに転換できないか、といった要望も出てくることがある。とりわけ最近では既存の不採算路線の撤退によるコミュニティバスへの代替傾向もあって、コミュニティバスが既存の乗合バスに取って代わる形で生活圏域を越えて路線を拡張させるなど、コミュニティバス本来のサービス領域を逸脱しているようなケース¹²も少なからず見受けられる。ただ、このような場合、方法によっては自治体が補助金を拠出して既存の乗合バス路線を存続させる方が、利用者は増えないにしても行政負担の軽減につながる上に公平性の問題も起こらずに済む、ということが考えられる。コミュニティバスの開設によるバス利用者の増加が必ずしも好ましいこととは言いきれない点だが、この問題の難しさを象徴しているように思える。

こうしたことから、自治体としてはコミュニティバスの計画にあたって、「交通空白地域の解消」「中心市街地の活性化」というようにあらかじめ運行目的を明確にすること

で他の交通手段との役割分担を明確にするとともに、既存の鉄道や乗合バスと比較して運行本数や運賃設定などのサービス水準の面であまり大きな不公平が生じないように、細心の配慮が求められるだろう。

また、今後は市町村合併の進展によって、合併対象となる市町村の間でコミュニティバスのサービス水準をどう合わせるか、というように、地域間の公平性の問題が一層広域化していくことが予想される。ただ、ここでもコミュニティバスはあくまでも公共交通ネットワークの一翼をなす存在として、既存の乗合バスや鉄道、タクシーも含めた公共交通全体の中でどのような役割を担うべきか、という位置づけが重要であって、その上で総合的な形で公共交通計画を策定することが求められるだろう。

④ 既存の公共交通（鉄道、乗合バス、タクシー等）との兼ね合い

コミュニティバスは前述のように、その多くが「交通空白地域の解消」を運行目的として既存の乗合バスとは一線を画したバスサービスの提供を目的としている。そのため、既存の乗合バスとの競合を避けて路線が設定されている場合が多いが、それとともに乗車制度や施設面、情報提供面などのシステムも独立している場合が多いために、既存の乗合バスとの協調や連携も進んでいないところが多いように思われる。具体的には、同一区間で既存の乗合バスと運賃が異なる「二重運賃」の現象が生じている、情報提供の窓口が既存の乗合バスと異なるために情報案内が統合的になっていない、回数券やバスカード、一日乗車券が専用になっているため既存の乗合バスとの共通利用ができない、バス停の乗り場が既存路線と異なっていて乗り換えに不便であるといった問題点が挙げられる。

こうした問題点は全体的な傾向として、自治体の主導的役割が強いところほど顕著に現れているように思われる。一般に自治体の主導的役割が強いところでは、運行を受託したバス事業者は与えられた業務に受身的に依拠しているだけという印象が強く、既存路線との間で連携を図る動きがあまり見られないところが多い。これに対して、バス事業者が一定のイニシアティブを発揮しているところでは回数券やバスカードを共通で利用可能にしたり、コミュニティバスと既存の路線バスを合わせた路線図を作成したりするなど、ある程度の協調や連携の姿勢が見られるケースも存在する。その意味では、既存の乗合バスとコミュニティバスとの協調や連携にあたっては、自治体はもとより運行を受託したバス事業者の姿勢も問われるところであろう。

¹² 例えば、山口市では乗合バス路線の撤退により、廃止区間を引き継ぐ形でコミュニティバスの運行ルートを隣の小郡町（JR新山口駅）まで延伸している。しかし、運賃は100円均一のままとされたため、利用者が大幅に増えた反面、タクシー業界からの反発の動きも起こっている。また、沿線ではコミュニティバスの延伸、拡張の要望も少なくない（山口市交通まちづくり調査研究委員会 [2004]）。

コミュニティバスは従来の乗合バスとは異なる新しい交通手段としてバスサービスの差別化を志向している場合が多いために、サービス形態で従来の乗合バスに比べて多少の格差が生じるのはやむを得ないという事情はある。しかし、公共交通は本来、全体がネットワークとして連携することで機能するものであって、その意味ではコミュニティバスが既存の乗合バスをはじめ他の公共交通との連携を考えないというのは、公共交通ネットワークの一翼を担うという発想が欠落していると言わざるを得ない。とりわけ回数券やバスカード、一日乗車券といった乗車券制度の共通化は、ダイヤの接続や乗り継ぎの改善とともにバス交通全体の利便性向上に大きな効果が見込まれる分野でもあり、今後積極的な展開が望まれるところである。鈴木文彦氏が「規制緩和が進むと、それでなくとも運賃や利用システムは多様化し、わかりにくくなる恐れがある。コミュニティバスがその中に埋没してしまわないためにも、再検討が望まれる¹³⁾」と指摘しているように、今後は単にコミュニティバスだけの利便性や分かりやすさを追求するばかりでなく、バスサービスの連続性や統合性を高めて双方のギャップをできるだけ埋めることにより、既存の乗合バスも含めたバスサービス全体で利便性や分かりやすさを追求していく姿勢が求められるだろう。そして、そのためには自治体とバス事業者がともに積極的な姿勢で取り組むことが不可欠ということになる。

また、既存の乗合バスばかりでなく、鉄道やタクシーとの兼ね合いも考える必要がある。一般にコミュニティバスは鉄道駅を起点としているケースが多いものの、地域によっては鉄道に並行した路線設定も見受けられることから、近距離での鉄道利用の減少につながる恐れがある点には注意が必要である。また、コミュニティバスの運行を契機にタクシーの利用が減少したとして、タクシー事業者からの反発に遭っているところも見受けられる。このようなところでは、公共交通全体の活性化への取り組みにタクシー事業者も参画してもらうことで、フィーダー交通の整備などでタクシーの積極的な活用方策を検討する必要もあるだろう。

7. 問題点の背景とこれからのコミュニティバスの方向性

ところで、これらの問題点が生じている根底には、コミュニティバスの運行にあたっては計画主体である自治体の動

きだけが先走りしている傾向が強く、それ以外のバス事業者や沿線住民、地域社会といった他の当事者の関与が薄いという実態が関係しているように思われる。

例えば、バス事業者は単に自治体からの運行委託を受けるのみで受身の姿勢にとどまっていることが多く、また沿線住民や地域社会では行政に路線の開設や拡張を要望するのみで、具体的な運行支援といった積極的な関与が十分にできていないケースが多いようである。つまり、自治体以外の当事者、とりわけ沿線住民や地域社会の中であまり積極的な姿勢が見られないために、当事者間の議論不足や合意形成に向けた努力不足によってさまざまな問題点が起こっている、というわけである。

コミュニティバスの成功事例・先進事例とされるケースを見てみると、利用者や住民の本音に立脚したバスサービスという点に注目されがちであるが、果たして成功の鍵はそれだけだろうか。確かに東京都武蔵野市「ムーバス」の場合は人口密度の高い大都市圏という恵まれた条件にあって、地域社会の積極関与がなくても成功しやすかった事例といえる。しかし、三重県鈴鹿市「Cバス」の場合は人口密度の低い農村地帯という厳しい条件にあって、地域を挙げて「Cバス」を盛り立てようという積極的な取り組み¹⁴⁾があったからこそ成功を取ることができたのではないかと考えられる。こうしたことから、とりわけ地方部でのコミュニティバスの成功には、地域社会の積極関与や住民参加という要素が大きく関わっていると考えられる。

バスの運行に地域社会や沿線住民が積極的に関わっている事例としても一つ、第3節で述べたような非営利組織によるバス運行が挙げられる。一般に、コミュニティバスの運行では主に行政が運行計画の作成や運行支援などの面で中心的役割を果たしているのに対して、非営利組織によるバス運行では地域社会が中心的役割を果たしているという違いがある。具体的には運行計画の段階での住民参加に加えて、沿線の商業施設・病院・学校といった協賛企業や団体などからの支援金の拠出が運行の支えになっているのが大きな特徴で、いわば地域社会からの賛同・共感の上にバス運行が成り立っているといえる。現在のところ、運行実現のためのノウハウ等の蓄積がまだ少なく、立ち上げが容易でないために事例としてはまだ多くない¹⁵⁾ものの、今後はこの種の非営利組織によるバス運行も増えてくることが予想されている。

現在のコミュニティバスの運行状況を見ると、専ら行政が作り、与えるだけという性格のものが多くのように思える。

¹³⁾ 鈴木 [2001] より

¹⁴⁾ 例えば地域住民が自らの手でバス停に待合室を設置するといった動きが自発的に生まれている。

¹⁵⁾ 実際に運行に漕ぎ着けたケースとして三重県四日市市の「生活バスよっかいち」、運行の検討が行われたケースとして福岡県直方市の「直方あしすとネットワーク」などの事例が存在する。詳細は高橋 [2004]、下村・堀内 [2005]などを参照。

それ故に地域社会の関与や住民参加といった視点が乏しく、そのことがさまざまな問題点の背景にあると考えられる。したがって、今後は行政とともに、沿線住民をはじめとする地域社会が積極的に関与して、地域の中から幅広い賛同・共感が得られるような取り組みを進めていくことによって、コミュニティバスにおいて長期的に持続可能なシステムを作り上げていくことが求められるだろう。そして、そのためにはこうした非営利組織によるバス運行の利点（沿線住民の参加や協賛企業などからの協力・支援）を、どのようにしてコミュニティバスに取り入れていくか、といったことが大きな課題になるだろう。

参考文献

- ・赤岩弘智 (2004) 「地域公共交通の充実に向けた岐阜県の挑戦」(『運輸と経済』第64巻第7号)
- ・秋山哲男、中村文彦編 (2000) 『バスはよみがえる』日本評論社
- ・岡並木 (1981) 『都市と交通』岩波新書
- ・岡並木 (1983) 「都市交通政策の課題」(『都市問題研究』第35巻第12号)
- ・岡並木 (1999) 「バスの活路をさぐる」(『運輸と経済』第59巻第3号)
- ・岡並木 (2002) 「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』第62巻第2号)
- ・下村仁士、堀内重人 (2005) 「NPOによる交通事業経営の可能性と課題」(『公益事業研究』第56巻第4号)
- ・鈴木文彦 (2001) 『路線バスの現在・未来 Part 2』グランプリ出版
- ・高橋愛典 (2003) 「非営利組織によるバス運行の展望」(『交通学研究』2003年研究年報)
- ・竹内伝史 (2001) 「市民の足を守るバスサービスの計画と行政—バスの需給調整規制の廃止を受けて」(『運輸と経済』第61巻第8号)
- ・土屋正忠ほか (1996) 『“ムーバス” 快走す』ぎょうせい
- ・寺田一薫 (1988) 「都市公共交通の運賃体系」(『徳山大学論叢』第29号)
- ・土居靖範 (2002) 「まちづくりとコミュニティバス」(『立命館経営学』第40巻第6号)
- ・中川大 (2003) 「市民の手によるベネトレーション—京都・醍醐方式コミュニティバス—」(『交通工学』第38巻第1号)
- ・山口市総務部行政推進課 (2004) 『平成15年度 山口市コミュニティバス実証運行調査報告書』
- ・山口市交通まちづくり調査研究委員会 (2004) 『平成15年度 山口市交通まちづくり調査報告書』