

地域公共交通の再編とコミュニティの情報提供機能

田代 英美

要旨 地域公共交通の再編はこの20年ほどの間に多くの市町村で重要な課題のひとつになった。地方分権改革や新たな公共性の議論とも絡んで、自治体行政と住民との協働のあり方を模索する舞台ともなっている。

福岡県川崎町でも地域公共交通総合連携計画が策定され、2012年3月にコミュニティバスの実証運行が終了した。利用者数の増加という点では成果があったと言える。この過程でコミュニティが果たした役割は住民の生活交通環境の実態について細かな情報を計画策定側に伝えることであり、実証運行の成果に大きく貢献した。このことに注目して、コミュニティが「情報提供機能」を持つことを指摘した。

コミュニティの「情報提供機能」は、特に政策立案の過程における行政との協働を進める際のキーポイントである。今後は実態を伝えるだけでなく、住民ニーズの集約や住民の行動を促すための活動など情報のフィードバックと価値選択の過程が重要度を増すと考えられる。それに対応する担い手の確保がコミュニティにとって大きな課題となる。

キーワード 地域公共交通 コミュニティ 協働

1. 地域公共交通問題における自治体、住民参加、協働

地域公共交通の衰退は1990年代には各地で顕在化し、国の乗合バス・タクシーの需給調整規制廃止も絡んで、地方にとって大きな問題となった。そのなかで、自治体やNPOなどが地域公共交通の再編に動き出した事例もみられるようになった。再編の動きは「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（以下、「地域公共交通活性化・再生法」と略記）の制定・施行

(2007)と「地域公共交通活性化・再生総合事業」（以下、「総合事業」と略記）の創設を機に一気に全国に広がった。「地域公共交通活性化・再生法」と「総合事業」が自治体等の取り組みを促進した理由は、この法・制度が地域（自治体、地域団体、住民、事業者を含む）の主體的な取り組みと合意形成をベースとしたこと、地域公共交通に関して地域が行うさまざまな事業を国がパッケージで一括支援する方針が打ち出され、事業を実施する地域にとっては自由度が大きいこと、総合事業に係る経費を国が1/2

または1/3補助すること、この3点によるところが大きい。

地域公共交通再編に当たって重要な交通手段として期待され、導入事例が多いのはコミュニティバスである。福岡県でも、有償コミュニティバスを運行する市町村数は徐々に増えている。2007年の地域公共交通活性化・再生法施行当時では導入市町村数は27、開始路線数は33であったが、2010年では市町村数36、開始路線数48となっている（福岡県 2012：19。開始路線数は福岡県交通ビジョン検討委員会資料による）。市町村数より開始路線数の増加率が若干高いことから、コミュニティバスをすでに運行していた市町村が路線を増設するケースが少なくないと推測される¹⁾。その背景には、路線バスの廃止区間数の増加がある（福岡県 2012：18）。

地域公共交通の議論に関して避けて通れないのは地域の役割である。「地域公共交通活性化・再生法」は“主体的に創意工夫して頑張る地域を総合的に支援”すると強調し、「市町村を中心に、公共交通事業者や道路管理者、警察、住民、学識経験者等で構成される法定協議会において、地域にとって最適な公共交通のあり方について合意形成を図って頂き、あらゆる取組みについて定めることが可能である地域公共交通総合連携計画（「連携計画」）として策定していただくことができるという制度を定めて」いるとしている（城福 2008：11）。国はこれを総合的に支援する立場とされる。「地域」の具体的な内容はここに挙げられている団体等だけでなく、「地域」が必要であると認めればその団体や個人が含まれることになるだろう。ともあれ、交通計画における地域の主体性を前面に押し出し、国はそれを実現させるべく支援する側に回るとしたことは画期的であった。「総合事

業」は「連携計画」に取り組む活性化協議会に対してパッケージで一括支援する制度である。

地域計画における立案・事業実施の主体と支援者との関係についての考え方の転換は、1990年代以降の「新しい公共性」、「官民の協働」、「行政と住民との協働」、「住民参加」等の議論ともつながっている。地域公共交通は「新しい公共性」や「行政と住民との協働」を実践し実証する格好のテーマであったとも言える。

「新しい公共性」や「行政と住民との協働」については、地方自治の理念、諸社会課題（たとえばゴミ問題、多文化理解、安全な地域社会の維持）解決の新たな枠組みとしての期待、国および自治体の財政状況などから賛成意見も多いが、同時に、概念の曖昧さや地方の現状を踏まえない議論に対する批判も多くみられる²⁾。さまざまな論点の中で本稿で問題にしたいのは、コミュニティの機能である。ここでコミュニティとは、自治体（行政）の地理的範囲に含まれ、成員によってその一部を構成すると認識されている、比較的小さい範囲の地域を指すことにする。当該自治体で公的に認知されている学校区、行政区や自治会・町内会、歴史的・慣行的に認知されている集落などである。地域公共交通の整備や確保に関しては、自治体行政のみならずコミュニティの役割が強調される傾向があり、また実際、コミュニティの要望がなければ地域公共交通が必要であるかどうかも分からず、コミュニティの協力がなければ地域公共交通の維持は不可能である。しかし、現在、コミュニティはそれだけの役割を果たす力を持っているのであろうか。地域公共交通の整備と確保に対してコミュニティが実際にどのような役割を果たしているのか、少子高齢化が一段と進行する今後においてその役割はどのように推移

するのか、これは地域公共交通の今後の維持可能性に関わるキーポイントである。社会学としては、地域公共交通の再編というテーマのもとで強調される地域の主体性や住民参加の内実を明らかにするという課題がある。

総合事業は民主党政権の事業仕分けを経て2010年度で廃止になり、経過措置として「地域公共交通確保維持改善事業」が作られ、補助金はこの制度のもとで交付されることになった。この変更についても地方から言うべきことは多いが、地域公共交通確保の必要性は変わらないし、また、総合事業の実施過程と効果の点検は地域公共交通を将来的に支えるためにもやっておかなければならない。福岡県川崎町は総合事業の初年度から事業に取り組んだ市町村のひとつである。筆者は連携計画策定に係る法定協議会のメンバーとして計画策定に参加してきた。総合事業のコミュニティバス実証運行が終了した今、その成果と達成できなかった事項とを整理しておく必要を強く感じる。

本稿では、福岡県川崎町の「川崎町地域公共交通総合連携計画」（以下、「町連携計画」と略記）の立案とコミュニティバスの実証運行の過程を通して、コミュニティが果たした役割及び行政との関係を考察する。

2. 町総合連携計画策定前の交通の状況

(1) 川崎町の概況

川崎町は田川郡に属している。旧産炭地であり、「田川地区全体で見ても、川崎町は田川地区でも、炭坑が集中的に分布して」（川崎町2001：上巻720）いて、1954（昭和29）年時点では鉱業（炭坑）従事者は全就労者の65.9%を占めていた（川崎町2001：上巻764）。

1937（昭和12）年に当時の川崎村（現在の町の北部地域）と安真木村（現在の町の南部地域）が合併して現在の町域となり、1938（昭和13）年に町制を施行した。その後の昭和の大合併の時期も平成の大合併の時期も合併を選択せず、現在に至っている。

人口は、町制施行当時約19,000人、炭鉱が栄えていた1958年のピーク時で約43,000人、炭鉱閉山とともに急減し1970年代以降はほぼ2万人台、2000年10月では20,190人（高齢化率22.6%）（国勢調査）であった。町連携計画に基づくコミュニティバスの実証運行は2009年9月から開始されたが、その直前の2009年3月末現在の人口は19,968人（高齢化率26.8%）、実証運行終了時の2012年3月末の人口は19,085人（高齢化率28.1%）である（住民基本台帳年報、福岡県HP）。人口減少と高齢化が同時に進行している。なお、福岡県全体の2012年3月末での高齢化率は22.4%である。

町内の地区構成で日常的に良く使用されるのは〇〇区という言い方で、ほぼ大字の範囲であり、明治の大合併（明治20年代）以前の村や明治以降に形成された商業地区・炭坑労働者の住宅地区などを基礎としている。区をさらに小さく分けたのが行政区である。1959（昭和34）年に行政区の制度と条例が制定され、細かい点での改正等を経て、現在の行政区数は41となっている。行政区は今日も町の広報紙の配布などいわゆる末端行政を担っている。区と行政区は、他の地域団体（老人会、消防団など）や学区の範囲を決める際にも基本的な地域枠をなしており、川崎町の人々の日常生活に深く関わっている。

地区の性格は大きくは北部と南部とで異なっている。南部は農業地域であり、商業施設や住

宅団地、公共施設、鉄道（路線及び駅）、路線バスの停留所などは北部に偏っている。人口密度は北西部から北東部にかけて相対的に高い。南部になるほど地区の面積は広がるが人口密度は低く1 haあたり10人未満の町丁が連なり、全体として高齢化率が高い川崎町の中でも高齢化率が高い。

(2) 交通の環境

地形的な特徴は交通に影響する。川崎町は田川盆地の南西部に位置し、南北に細長く、南北のほぼ中央を川が流れていて、東西および南部は山地・丘陵地である。そのため、「交通的位置をみると、川崎町は周囲を山で囲まれた田川盆地の中に位置する故に、北九州や福岡など田川の他の地域との通交は、いずれも峠を越えねばならず、かつては不便を強いられた。」（川崎町 2001：上巻26）現在は国道・県道などの道路が整備されたため自家用車があれば出かけられるが、筑豊地域の中でも奥の方であるというイメージは否定できない。公共交通はJR日田彦山線が町の北から北西部を走っている。本数は少ない。このJR線とほとんど平行に路線バス（市町村間系統）が1路線ある。

町内交通は、町と他地域との交通以上に不便であり、町内各地区を結ぶ路線バスはない。町連携計画前にすでに町バス（1コース）、町内巡回バス（3コース）、福祉バス（1コース）が運行されていた。しかし、それらのバスの路線も北部が4コース、南部の方は1コースで1日2便と少なかった。地形的に、特に南部の地域は川沿い・谷沿いに集落が形成されており、集落間を循環する交通網をつくるのは難しいという事情もあって、いわゆる公共交通空白地域があった。

2007年・2008年に行った「筑豊地域の交通体系検討事業」の報告書（福岡県立大学・筑豊地域の交通体系研究会2009：93）では、筑豊地域の交通体系の現状について、広域の地域間・都市間を結ぶ幹線交通へのアクセスが不十分であること、地域内ではコミュニティバス・福祉バスの導入が進んでいるものの生活交通としてのネットワーク化は不十分であることなどを指摘したが、これは川崎町にもそのまま当てはまる。居住地域の交通利便性の評価では、「公共交通機関（鉄道やバス）があり、わりに交通便利な地域」が38.8%、「公共交通機関は利用しにくい、車があれば便利地域」が47.9%、「車を利用しても、道路状況などで何かと不便な地域」が9.6%であった（福岡県立大学・筑豊地域の交通体系研究会2009：資料編11）。

3. 町連携計画の概要とコミュニティバス実証運行の成果

川崎町で地域公共交通総合連携計画の検討が始まったのは2008年である。1年後の2009年3月に計画を決定、4月に国土交通省の総合事業の認定を受けた。バスの購入、町民への広報、コミュニティバスの名称募集・決定等の準備を経て、2009年9月から実証運行を開始し、予定どおり2012年3月で終了した。2012年4月からは地域公共交通確保維持改善事業に沿って生活交通ネットワーク計画として補助金の交付を受け、コミュニティバスの運行を継続している。

町連携計画の中心テーマは、当初からコミュニティバス（町バス、町内巡回バス、福祉バス）の再編であった。もともと町内を走る路線バスは1路線しかなく、その路線も乗客数の減少で維持が危ぶまれる状況であり³⁾、事業者に

よる交通事業の展開が望めないことから、川崎町においては生活交通を支える交通手段としてコミュニティバス以外には考えにくかったからである。なお、生活交通とは地域住民の日常生活や社会生活における移動に利用される交通のことを指し、地域公共交通の主要部分をなすものである⁴⁾。

この時点でのコミュニティバスの問題点は以下のようにまとめられた。

- 便数が少なく、多くの人が利用できるバスになっていない。
- JR上山田線の代替バスや川崎町社会福祉協議会の福祉バスを引き継いで運行しているため、運行ルートが（潜在的）利用者のニーズに合っていない面がある。
- コミュニティバスの運行ルートからも外れた公共交通の空白地域がある。
- 料金は無料としているが、今後コスト全額を行政で負担できるか疑問である。

コミュニティバスは、鉄道・路線バスの廃止や福祉施設へのアクセスなど緊急の問題にその都度対応して運行されてきたが、生活交通の手段としての期待が高まれば、住民のニーズを把握しながら町全体を見て調整する必要が出てくる。今後の町の姿を予想しながら、特にバス運行にかかる費用を考慮して、町内の生活交通ネットワーク⁵⁾を形成する必要性が明確に認識されたのである。

そこで、町連携計画で取り組むべき課題として次の3点が挙げられた。

①生活交通ネットワークの構築

- ・地形的に町内を循環する路線をつくることは難しいが、交通空白地域をできるだけ残さないようにするべきである。需要が全体的に少ない、または時間帯によっては少ない地域

は、需要に応じてフリー乗降区間やデマンド交通も検討する。

- ・交通結節点を明確にし、交通結節点を結んだ線を町の幹線とする。そして、交通結節点を起点・終点として各地区の循環網をつくる。また、町外への交通利便性を高めるため、主要な交通結節点をJR駅、路線バスの停留所の近接地点に置く。なお、主な交通結節点は役場、医療・福祉施設、商業施設、JR駅である。
- ・コミュニティバスの路線はJR、路線バスと競合しないよう設定する。

②生活交通ネットワークの維持

- ・将来的に維持するための第1の条件は利用者の確保である。利用者のニーズを路線の設定と運行ダイヤに反映させなければならない。
- ・もうひとつの条件は生活交通に係る行政支出を増大させないことである。そのためには受益者負担もやむを得ない。

③交通事業者との調整

- ・現在運行している路線バスとの競合を避けて交通事業者の事業を圧迫しないよう、事前の調整を行う。
- ・コミュニティバスの運営を地元の交通事業者に委託することも検討すべきである。

具体的で細かな検討を経て、①生活交通ネットワークの構築については相当の改善を実現することができた。町内主要施設を交通結節点として、団地・集落など町内のほぼ全域にコミュニティバスの路線を配置することは、この事業の最も重要な柱であった。また、②のなかの受益者負担については紆余曲折があったが、1回の乗車につき100円、小学生以下は無料、障害者手帳保持者は半額とすることで決着した。運賃をできるだけ低く設定して、有償化による利用者数逡減率を抑えるという意図である。③の

交通事業者への運営委託も検討はしたが、結論は市町村運営有償運送となった。

このような形態でコミュニティバスの実証運行を行ったが、その実績は表1のとおりである。乗客数を全体でみると計画策定時の予想を若干上回っている。(有償化による逓減率を他市町村の例などを参考にして20%と見込み、年間利用者数は26,500人程度と予想していた。)この点では成果が上がっていると評価できる。費用については、さまざまな新規事業を行ったため(バス車両購入・改造、バス停留所標識の整備、バス待合所設置、PRチラシ作成等)、実証運行前との単純な比較は難しい。ともかく、予想を若干上回る人が利用し、以前は0であった運賃収入が年間約300万円確保できたことで、町としては成果があったと評価し、事業を継続している。

4. 川崎町の生活交通ネットワーク構築における住民参加

地域公共交通の再編が生活交通を中心に行っているかぎり、そこに住む人々のニーズをいかに引き出し、どのようにして利用を促進するかは基本的な問題であり、住民参加が積極的に求められる。住民参加を原理原則としてではなく実際の保証するためには制度化が必要である。町連携計画における住民参加の位置づけや制度化について、川崎町で他の市町村と異なる独自の試みをしたわけではないが、住民参加の部分がなければ生活交通構築の土台そのものが成り立たないという認識はあったと思う。

町連携計画策定過程で住民参加と言えるのは、活性化協議会の構成及び住民ニーズの把握である。連携計画の策定に当たっては、住民、事業者、行政等からなる地域公共交通活性化協議会を立ち上げ、そこで検討することが法的に

表1 コミュニティバス実証運行実績

年度	総事業費 (円)	運賃収入 (円)	乗客数 (人)	補助対象 経費 (円)	補助金 (円)	町費 (円)
2007 (平成19)		0	(注1) 11,304			
2009 (平成21)	(注2) 14,195,873	1,629,880	(注3) 17,329	12,286,011	6,143,005	6,422,988
2010 (平成22)	10,677,469	3,032,820	32,218	7,492,671	3,249,000	4,395,649
2011 (平成23)	(注2) 15,651,914	3,275,150	34,388	12,121,622	6,060,949	6,315,815
計	40,525,256	7,937,850	83,935	31,900,304	15,452,954	17,134,452

(注1) 2007年度については活性化協議会の会議資料による。
乗客数は2007年8月～2008年3月の合計である。
月平均×12を年間乗客数とすれば、16,209人である。

(注2) 2009年度と2011年度はバスを購入したため事業費が大きくなっている。

(注3) 2009年度の実証運行期間は9月～3月の7か月である。

出典) 川崎町作成資料および活性化協議会の会議資料による。

定められている。川崎町もこれに沿って活性化協議会を発足させた。住民または利用者の代表として活性化協議会に参加したのは行政区長会、老人クラブ連合会、障害者団体、社会福祉協議会、商工会議所等である。住民ニーズの把握は、行政区の協力による町民アンケート調査と協議会メンバーによるコミュニティバス試乗調査による。

上記のいずれも、どこの市町村も行っていることである。このような形式の住民参加は、基本的には、行政からの働きかけが強く、コミュニティの側はそれに応えて情報を提供する立場にある。行政からの働きかけがなければコミュニティは動かない。働きかけの主たる手段は構成員に対する広報（多くは世帯向けの広報）とコミュニティ団体の役員との情報交換である。川崎町でも町広報紙への関係記事の掲載はもちろん、PRチラシの配布、バスの名称募集、路線図・時刻表の全戸配布など、さまざまな広報活動を行った。しかし、コミュニティのメンバー個人個人が行政と直接的なつながりを持っているわけではなく、一般向けの広報が個人個人の参加行動を喚起する結果を伴うことはむしろ少ない。ここで、行政とコミュニティメンバーを媒介する働きをするのがコミュニティ団体の役員である。役員の媒介する働きを可能とするのは次のような条件が満たされている場合だと考えられる。

- ・行政区および地域団体への住民の加入率が高

い。

- ・行政区および地域団体の役員がメンバーの状況を把握している。
- ・行政区および地域団体と行政との関係が良好である。

行政、コミュニティ団体の役員、コミュニティのメンバー、三者の関係を図1に示す。これは、現在の日本ではいわばありふれたコミュニティの姿であろう。川崎町の事例で付け加えておきたいのは、コミュニティ団体の役員が真摯にメンバーの（特に移動に困難を感じている人の）実態把握に努める姿勢を持っていたこと、そして、行政職員とコミュニティとのインフォーマルなつながりがあったことである。川崎町の場合、規模が小さく、住民の移動は少なく、行政職員と住民との距離は近い。たとえば、町連携計画策定中もコミュニティバス実証運行中も運行ルートや発車時刻、停留所の位置等の細かな変更が行われたが、これはコミュニティ団体の役員や役場職員が随時住民からの情報を得ていたことによる。このような細かな対応は、公式の会議や住民調査などだけでなく、インフォーマルな関係を通しての日常的な情報入手があってこそ可能であったと思われる。

町連携計画では今後の住民参加についてより積極的な提案をしている。それは、現在のニーズの把握ではなく、将来的にも住民のニーズを把握しコミュニティバスの利用という実際の行動をリードするための措置として考えられたも

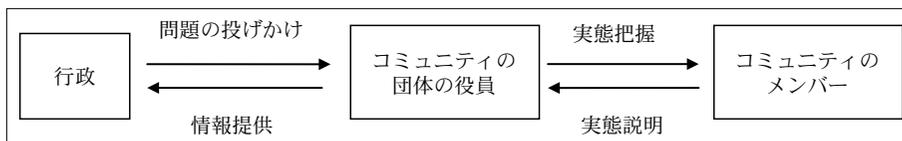
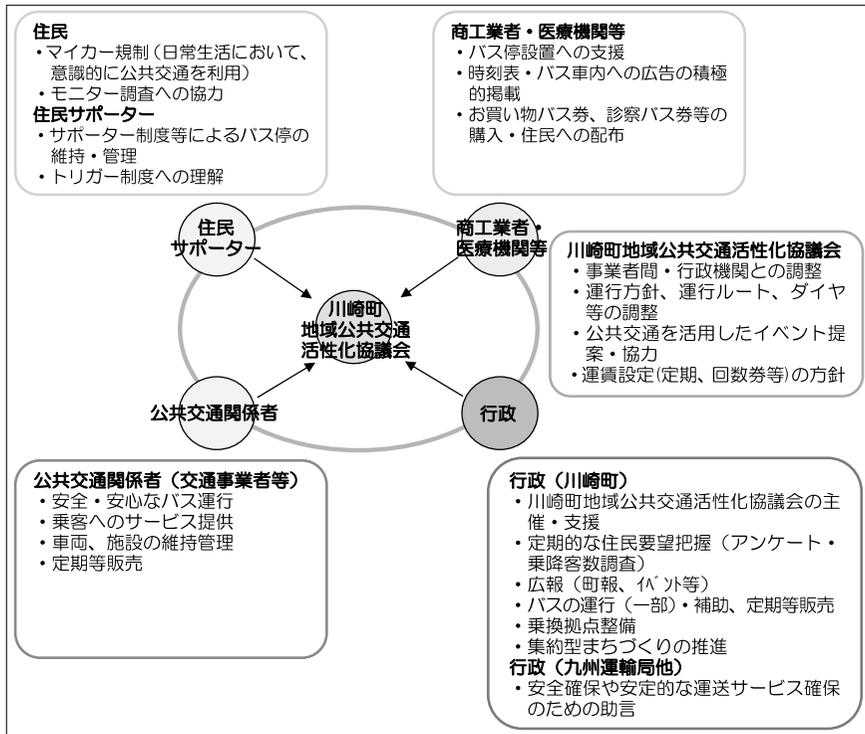


図1 行政とコミュニティとの関係

のである。図2は、コミュニティバス運行に関する活性化協議会・行政・住民・事業者の連携の必要性和役割を理念的に示したものである。この図も川崎町が独自で作成したというよりは他市町村の事例に学んで作成しているが、商工業者・医療機関等と住民は重要な位置にある。川崎町でもコミュニティバスを利用する機会が多いのは高齢者であり、利用の目的では買い物と通院が非常に大きな割合を占めている。そこで、町のなかでも大きな商業施設や医療機関は交通結節点と考え、それにふさわしい整備を進める必要がある。第一段階として、施設に近い場所（出入り口など）にバス停を設置、コミュニティバス時刻表を施設内に掲示、施設の広告をバス車内に掲示等を依頼し、協力を得るこ

とができた。今後の課題はコミュニティバスの利用と施設利用の相乗効果を高めることである（買い物バス券、診察バス券の発行など）。

住民に関しては、ニーズ把握とニーズに対応する生活交通ネットワークの調整はもちろん、そのためにもマイバス意識を高める必要がある。これを可能とするために、町連携計画では3つの新たな制度——サポーター制度、トリガー制度、住民モニター制度——を提案した（表2）。これは、住民参加の重要性を認識し、それを制度として設置して住民が恒常的に生活交通ネットワークを検討する機会とするものである。川崎町においてフォーマルなかたちでの住民参加をさらに前進させることをねらったものであった。しかし、これらの提案は現在のと



出典）川崎町地域公共交通総合連携計画（2009）

図2 地域公共交通活性化協議会と関係者の役割分担

ころ提案にとどまっており、今後に向けて最大の課題となっている。

5. 生活交通再編事業におけるコミュニティの機能

ここまで川崎町の連携計画の概要と実施状況を述べた。これを踏まえて、コミュニティが総合事業においてどのような役割を果たしたのか、次の段階に進まないのはなぜかをコミュニティ論に位置付けて考察する。

コミュニティの機能についてはどのような視点から捉えるかでも見解は異なってくるが、ここでは倉沢進の論を手掛かりとしたい。倉沢の論が、新たな公共性の議論を含めて歴史的な推

移を視野に入れているからである。倉沢(1998)によればコミュニティの根本は「問題処理をめぐる共同活動」にある。本稿ではこれを「問題処理機能」と呼ぶことにする。自治の中核をなすのは、この問題処理機能である。しかし、近代以降の都市化社会においてはさまざまな問題を専門的に処理する機関が独立し、人々の社会移動と生活圏の拡大もあって、コミュニティの問題処理機能は失われていく。特に大きな影響を与えたのは自治体行政の確立である。これによって、コミュニティは行政サービスの受け手になっていく。これにともない、コミュニティに期待される機能は変化する。変化形態のひとつは、コミュニティのメンバーが社会関係を形成し、それを通して自己実現を図る親睦の促進

表2 住民参加の新たな制度の提案

新たな取組	内容	主体・役割	課題・留意点	対応
サポーター制度 (地区住民が快適に利用できるバス停づくり)	地区毎のバス停の維持・管理を地区の創意工夫により担っていただく。優良バス停に対しては年一度表彰を行う。また、表彰された優良バス停は、高質化を図る。	○住民サポーター：地区住民により結成し、バス・バス停の清掃、休息空間の提供(事業者がサポーターになることも可能) ○川崎町地域公共交通活性化協議会：優良バス停表彰、表彰のための調査、バス券等景品手配 ○商工業者・医療機関等サポーター：車内・バス停・時刻表等に広告を掲載し協賛、お買い物券・バス券、診察バス券の提供、回数券の代理販売	・優良バス停の評価基準(利用者が多い、わかりやすい場所にある、ルート・時刻等基本情報の提供、快適に待つ空間がある等) ・優良バス停は表彰する(バス停管理者へのバス回数券配布) ・個人ではなく、地区・各種団体にサポーターになっていただく	・年に一度、優良バス停表彰を行うための調査を行う(住民モニターが評価するのも面白い) ・表彰結果を町報(広報紙)等へ掲載
トリガー制度	バス事業維持に必要な目標利用者数を設定、公表し、住民にバス利用を促進する。利用者が少ない場合はバス停また路線を廃止する場合もある。	○川崎町地域公共交通活性化協議会：目標利用者数の設定、利用者が満たない場合の廃止バス停・バス路線の決定 ○川崎町：目標利用者数の公表、利用者への周知、利用促進 ○住民：トリガー制度への理解	・バス停、路線の廃止基準の検討 ・新規路線・バス停を設置する際は必ず導入	・目標利用者数、現利用者数を公表し、利用者増加を呼びかける
住民モニター制度	住民モニターを任命し、バス運行に対する定期的なチェックを実施する	○住民モニター：バス・路線・バス停についての定期的なモニター調査を行い、改善提案を行う。 ○川崎町地域公共交通活性化協議会：モニター提案を事業に反映させるための方策検討 ○川崎町：モニター募集・支援	・モニター募集の周知、特典 ・モニターの選任要件(年齢・性別・居住地区)	・町報、HP、庁舎内でのポスターによる広報 ・モニターには回数券等提供し、利用を支援 ・幅広い年齢層、異なる性別・居住地区の人をバランス良く選任

出典) 川崎町地域公共交通総合連携計画(2009)

である。本稿ではこれを「社会関係形成機能」と言っておく。もうひとつは、専門処理機関の範囲外の問題を解決したり、専門処理機関のシステムを動かす前提となる行動を促したりする「相互扶助機能」である。相互扶助機能は、特に行政とのつながりの中では、行政末端補完機能や圧力団体機能を果たすことになった。

以上の倉沢の論から（歴史的変遷や実態は考慮せずに）コミュニティの機能を列挙すれば、対内的には「問題処理機能」、「社会関係形成機能」、「相互扶助機能」の3種があり、対外的には（内部での「相互扶助機能」を転化するかたちで）「行政末端補完機能」と「圧力団体機能」の2種があると言える。

交通は、地域公共交通を含めて、専門処理機関が担ってきた公共サービスの代表的な例である。つい先日までコミュニティは専らそのサービスの受け手であり、サービスの供給者でないことはもちろん供給プランの作成に関わることもなかった。専門処理機関の一端を担っている自治体行政でさえも交通分野では権限は小さく、自治体行政内部での専門性の蓄積も薄かったのが現実である。地域公共交通活性化・再生法はこの関係を大きく変化させ、地域公共交通に関しては地域（自治体行政とコミュニティを含む）が専門処理機関の中心的担い手のひとつとなるよう促したのである。国の政策に振り回されている感否めないが、自治体行政は住民の生活に関わる問題を処理する専門機関であり、引き受けざるを得ない。しかし、問題処理機能を失って久しく、専門的知識も財源も持たないコミュニティに、問題処理機能を期待するのは無理がある。

川崎町の総合事業でも問題処理機能を果たしてきたと言えるのは自治体行政である。自治体

行政からみればコミュニティはその協力団体である。上記の整理にしたがえば、コミュニティは行政末端補完機能あるいは（および）圧力団体機能を持つことになる。川崎町の実際はどうかといえば、圧力団体機能は薄かったと思う。圧力団体機能は政策の内容を左右する機能であるが、自治会・町内会の実態はそれぞれの地域に対する有利な取り計らいを、多くは非公式的に、行政施策の中に入れ込む活動であると見られてきた。しかし、圧力団体機能が町内会・自治会に対する批判の的となってきたこともあり、また、事実上それだけの凝集力や政治力を持っていない自治会・町内会も多い。川崎町の連携計画策定の過程においても特定のコミュニティや関係団体が活性化協議会に対して圧力団体機能行使してきたことはないように思う。どちらかといえば、特に公共交通空白地域にあるコミュニティの状況を把握するために活性化協議会及び行政の方から協力を求めたというのが現状である。連携計画策定の全体を通して見れば、川崎町ではコミュニティが部分的に圧力団体機能行使することがあったとしても、大部分は行政末端補完機能であった。ただ、ここで指摘しておきたいのは、単なる行政末端補完機能ではないということである。行政末端補完機能とは、行政が実質的に決定している施策を実施するにあたって協力や調整という役割を果たすことであろう。しかし、連携計画では、政策立案に際して行政や専門家が担う部分が大きいとしても、政策の内容についてはコミュニティは添え物ではない。コミュニティから上がってくる情報や意見は政策の内容を左右する重要性をもっている。たとえば、川崎町の南部地区に居住し運転免許を持たない人はどこで買い物をするのか、北部地区の居住者は現在の交

通環境に満足しているのか、他市町の高校に通学している高校生（川崎町内には高校がない）はどの交通機関を利用しているのか等々、各地区の交通特性やそこに住む人々の交通行動について詳細な情報が必要であり、それらの情報の提供がコミュニティ関係者に求められ、実際に提供されたのである。圧力団体機能でもなく、単なる行政末端補完機能でもなく、問題処理をめざす政策内容に関わる情報を地域のなかで収集し協議の場に出していくことがコミュニティに求められ、実行されてきたのではないか。これを「情報提供機能」と呼んでおきたい。コミュニティ内部での社会関係形成機能や相互扶助機能が解体している場合は（特に前者がない場合は）外部に対して情報提供機能を果たすことは不可能であるから、川崎町ではコミュニティの内部におけるこの2つの機能は程度の差はあっても生きているものと思われる。

情報提供機能が活発に動くためには行政からの働きかけも必要であることは言うまでもない。倉沢（1998：46）によれば「専門処理システムと相互扶助システムの相互乗り入れによって、新しい共同生活の様式を作ろう、これがコミュニティ形成という社会目標の内実である。」相互乗り入れの部分にコミュニティからは「情報提供機能」を入れていくというのが本稿の結論である。

コミュニティバスの実証運行が終了時に利用者増という結果を残したのは、コミュニティの情報提供機能が働いて、潜在的ニーズを取り入れた運行ルート・運行時間が実現できたからである。ここまでは成果があったと言える。課題は、実証運行後の次の段階が展望できていないことである。住民参加については3つの新たな制度が提案のままにとどまっている。

3つの新たな制度は、大きく言えば、どれも情報提供機能に属する。ただし、情報の内容も提供の仕方もやや専門化していると言える。これまでの情報提供は、生活交通に関する現状をコミュニティ団体の代表者（行政区長など）が取りまとめて行政等の政策立案者に情報提供するという方式であった。新たに提案した3つの制度は住民のニーズの喚起や意見の聴取などが含まれる。現状に関する情報だけでなく、今後の生活交通をどのように維持するかについて情報のフィードバックと価値選択の過程が入ってくるのである。コミュニティ団体の代表者が現状に関する包括的な情報を提供するのに対して、新しい制度の担い手は今後の価値選択に向けての専門的な情報を提供すると言える。このような情報提供機能は、問題処理に向けてコミュニティが行政との新たな協働関係を形成する際に必要不可欠である。情報提供機能の今後の展開予想を含めて図示すれば図3のようになる。

「住民参加による交通サービスにおける社会的選択の作業」（新田 2004：23）はコミュニティレベルだけでなく全国レベルの制度等においても必要であるが、コミュニティレベルでの作業がなければ生活交通の再編はできない。問題はコミュニティの情報提供機能の担い手である。特定のテーマに応じて専門化する情報提供はコミュニティ団体の代表者だけで担えるものではなく、新たなメンバーが必要であろう。コミュニティ機能の担い手の増員や世代交代は現在でも多くの地域で課題となっているが、川崎町のような人口減少・高齢社会では次世代が相当に少なくなる恐れがあり、担い手の確保が今後の最も大きな問題になると予想される。人口減少・高齢化が避けられないとすれば、複数の

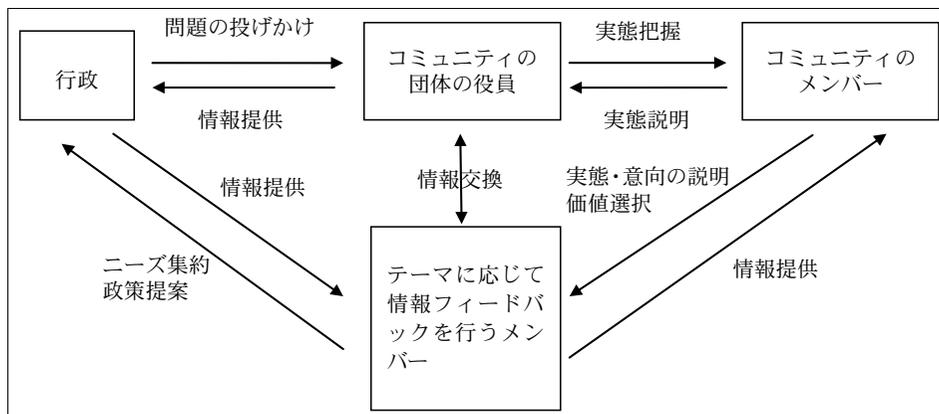


図3 コミュニティの情報提供機能の拡大

コミュニティの連合や外部からの支援が必要になると思われる。

[注]

- 1) 平成の大合併により福岡県でも市町村数は減少した。2003年3月では97、その後合併が進み2010年3月以降は60である。それぞれにコミュニティバスを運行していた市町村が合併すると、コミュニティバス運行市町村は数値上は少なくなる。
- 2) たとえば、佐藤ほか（2011）の議論では、「日本の場合、非常に特徴的なのは、『生きるために結びつく人と人との最小ユニット』のところに対して、何の制度的な手当でもせず、そのまま市町村が大きくなったという点」、「『地域主権』の『地域』というのは、地方公共団体のことであるはずなんですけれども、議論はいつの間にかコミュニティにシフトしていつている」、「行政サイドが時には地域を先導して、時には地域を尊重して任せるというように、その地域にあったコミュニティを共にイメージして築き上げていく適度な距離感が必要」等々、幾つもの重要な論点が指摘されている。
- 3) この路線は運行するバス事業者により2011年4月1日をもって廃止と発表された（2010年3月）。その

後の協議の結果、川崎町など関係する2町が赤字を補填して継続させることで合意した（2011年2月）。

- 4) 生活交通について詳しくは田代（2012）を参照されたい。
- 5) 地域公共交通確保維持改善事業では補助申請に必要な計画を「生活交通ネットワーク計画」としている。これに従い、川崎町でも2012年度は「生活交通ネットワーク計画」となった。しかし、川崎町地域公共交通総合連携計画は生活交通維持の観点から策定されたものであり、国の制度変更にもなって初めて生活交通の考え方に転換したのではない。川崎町の新たな「生活交通ネットワーク計画」はそれまでの町連携計画を変更したのではなく、その充実を目指したものである。

[文献]

福岡県, 2012, 『福岡県交通ビジョン2012』,
 福岡県立大学・筑豊地域の交通体系研究会, 2009, 『筑豊地域の交通体系検討事業報告書』福岡県立大学,
 城福健陽, 2008, 「地域公共交通の活性化・再生に向けて～地域公共交通活性化・再生法と地域公共交通活性化・再生事業による支援～」山本雄二郎・鈴木文彦監修『<地域科学>まちづくり資料シリーズ31 新制度「地域公共交通活性化・再生法」』地域科学研究

会, 3-31.

川崎町, 2001, 『川崎町史 上・下巻』.

——, 2009, 『川崎町地域公共交通総合連携計画』.

倉沢進, 1998, 『コミュニティ論』 放送大学教育振興会.

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』 33(4) : 18-24.

佐藤克廣・名和田是彦・高野馨・中川幾郎, 2011, 「コミュニティ政策学会第9回大会 鼎談『地域主権改革』と地方自治, コミュニティ政策のゆくえ」 『コミュニティ政策』 9 : 19-43.

田代英美, 2012, 「地方圏における生活交通の社会的検討」 『福岡県立大学人間社会学部紀要』 20(2) : 59-72.