

高齢者の移動及び買い物等に対する 自治体の支援に関する調査研究

平成 25 年 3 月

財団法人 地方自治研究機構

目 次

序章 調査研究の概要	1
1 調査研究の背景と目的	3
2 調査内容	3
3 調査体制及び調査のスケジュール	4
第1章 事例研究	7
1 本章で取り上げる事例の概要	9
2 今なぜ公共交通の議論が必要か ～事例研究にあたって～	10
山口県山口市 行政と住民の協働が生んだ公共交通 -コミュニティタクシーとグループタクシー-	15
長野県木曽町 小規模自治体による体系的な交通ネットワーク -木曽町生活交通システム-	67
長野県豊丘村 利用者が初乗り分のみ負担する新しいアイデア -福祉タクシー-	85
三重県玉城町 低コストで実現した「遅れないデマンドバス」 -玉城町元気バス-	97
東京大学オンデマンド交通システム	109
第2章 高齢者の移動支援に関する検討事項	117
1 公共交通政策全体の見直しにより高齢者の移動支援を実施する場合	119
2 高齢者の移動支援に特化した新たな公共交通を導入する場合	125
3 デマンドシステムを導入する場合	127

第3章 高齢化時代に向けての公共交通の今後の方向性	129
高齢化時代に向けての公共交通の今後の方向性	131
1 地域の交通体系づくりとまちづくり	131
2 みんなが当事者となって公共交通の持続を	137
3 おわりに	140
用語集	141
現地会議名簿	147

序章 調査研究の概要

1 調査研究の背景と目的

車社会の進展や過疎化などの影響を受けて鉄道や路線バスの廃線が続くなか、「生活の足」の確保が課題になっている。特に、高齢者の移動手段の確保は喫緊の課題であり、高齢者の移動支援の必要性にも結びついている。

高齢者の移動支援については、近年、市町村によるコミュニティバスの運行など積極的な取り組みが実施されているが、なかには、利用者が少なく財政負担が看過できないほど増大した結果、余儀なく見直しを迫られるケースも少なくない。また、当初からまとまった需要が見込めない小規模需要に対しては、乗合タクシーやデマンドバス等の従来にはない制度も実施されている。これらについては、既に地域に存在しているスクールバス・通院福祉バス・各種送迎バス等との調整も検討すべき課題となっている。

このような状況においては、地域のニーズに合った交通サービスを適切に提供し、持続させていくことが重要であるが、その持続に向けて、自治体と事業者と住民が協働しつつ役割を分担していくことも求められている。

本調査研究は、高齢者に対する移動支援について、基幹交通と生活の足を巧みに連結させる公共交通体系や官民協働による具体的な取り組み、また、タクシーを活用したデマンド交通などを研究することにより、高齢者の移動支援に対する仕組みづくりと今後の方向性を取りまとめることを目的としている。

2 調査内容

(1) 高齢者の移動支援に関する事例研究

- ①山口県山口市 住民がつくり育て市が支援するコミュニティタクシー
- ②山口県山口市 小規模需要に対応したグループタクシー
- ③長野県木曾町 小規模自治体による体系的な交通ネットワーク
- ④長野県豊丘村 利用者が初乗り料金のみ負担する新しい福祉タクシー
- ⑤三重県玉城町 低コストで実現した遅れないデマンドバス

(2) 高齢者の移動支援に関する検討事項

- ①公共交通政策全体の見直しにより高齢者の移動支援を実施する場合
- ②高齢者の移動支援に特化した新たな公共交通を導入する場合
- ③デマンドシステムを導入する場合

(3) 高齢化時代に向けての公共交通の今後の方向性

- ①今なぜ公共交通の議論が必要か
- ②地域の交通体系づくりとまちづくり
- ③みんなが当事者となって公共交通の持続を

3 調査体制及び調査のスケジュール

(1) 調査体制

①実施主体

本調査研究は、財団法人地方自治研究機構の自主研究として実施した。

②実施体制

本調査研究では、学識経験者として交通ジャーナリスト鈴木文彦氏と行政関係者等で組織する「高齢者移動支援に関する現地会議」を開催し、調査方法や調査結果の分析などについて様々な観点から議論を行いながら、調査研究を実施した。

この現地会議において、財団法人地方自治研究機構（調査研究部）及び基礎調査機関である株式会社粹文堂で構成する事務局を設置し、現地会議での審議に必要な資料の収集並びに各種調査研究を実施した。

(2) 調査研究スケジュール

- 平成 24 年 6 月 20 日 **第 1 回現地会議** **山口県山口市**
 - ・山口県山口市 住民がつくり育て市が支援するコミュニティタクシー

- 平成 24 年 6 月 21 日 **第 2 回現地会議** **山口県山口市**
 - ・山口県山口市 住民がつくり育て市が支援するコミュニティタクシー

- 平成 24 年 6 月 22 日 **第 3 回現地会議** **山口県山口市**
 - ・山口県山口市 小規模需要に対応したグループタクシー

- 平成 24 年 8 月 6 日 **第 4 回現地会議** **長野県豊丘村**
 - ・長野県豊丘村 利用者が初乗り料金のみ負担する新しい福祉タクシー

- 平成 24 年 10 月 17 日 **第 5 回現地会議** **長野県木曾町**
 - ・長野県木曾町 小規模自治体による体系的な交通ネットワーク

- 平成 24 年 10 月 18 日 **第 6 回現地会議** **長野県木曾町**
 - ・長野県木曾町 小規模自治体による体系的な交通ネットワーク

- 平成 25 年 1 月 31 日 **第 7 回現地会議** **三重県玉城町**
 - ・三重県玉城町 低コストで実現した遅れないデマンドバス

第 1 章 事例研究

1 本章で取り上げる事例の概要

本章では、高齢者の移動支援に寄与する、4つの自治体の公共交通施策を取り上げ、施策の経緯、事業内容、事業の効果、成功要因等について、詳細に調査研究を行った。各自治体を取り上げた趣旨は、次の通りである。

1 山口県山口市 「行政と住民の協働が生んだ公共交通」

- ・公共交通は行政がすべて確保すべきとの考え方から、永続的な交通を確保するために行政と住民の役割分担を明確にすべきとの考えに変わっていった経緯を学ぶため
- ・公共交通施策における行政と住民の協働のあり方を学ぶため
- ・住民が自らの生活の足を確保するためにどのような努力をしているか学ぶため
- ・生活の足を確保するための地域活動が困難な地域では、どのような移動支援が実施されているか学ぶため

2 長野県木曾町 「小規模自治体による体系的な交通ネットワーク」

- ・小規模自治体が合併を契機に町全体の公共交通システムをいかに見直したか学ぶため
- ・幹線バスと地域巡回バスの組合せにより効率的な移動を実現する「ゾーンシステム」を学ぶため

3 長野県豊丘村 「利用者が初乗り分のみ負担する新しい福祉タクシー」

- ・利用者間の不公平感を払拭した新しいアイデアによる福祉タクシー制度を学ぶため

4 三重県玉城町 「低コストで実現した遅れないデマンドバス」

- ・初期投資・維持費ともに低価格で、予約オペレーターも不要という東大方式デマンドシステムを学ぶため

2 今なぜ公共交通の議論が必要か ～事例研究にあたって～

交通ジャーナリスト 鈴木文彦

(1) 人口減少時代の移動をどうするか

高齢社会・人口減少社会に突入しつつある今、生活交通の問題は大きな関心事である。なぜなら、地方においては買物や通院をはじめとする生活に必要な施設の立地が希薄となり、加えて市街地の空洞化が著しく進行、地方における商業施設が自動車によるアクセスを主体に考えられた郊外型ショッピングセンターやロードサイド店にシフトした結果、マイカーを使えないいわゆる「買物難民」が増加しているからである。

人口の希薄な地域において商業・医療などの生活利便施設を増やすことは、費用対効果、持続性の両面から難がある。逆に生活利便施設の充実している都市圏に居住地を集約する、いわゆる“コンパクトシティ”の考え方もあるが、地方の高齢者にとって都市圏に移り住む決断は容易ではない。かくして生活利便施設から離れた高齢者中心の集落が、全国に散在する結果となる。すなわち、生活圏内に生活利便施設が必ずしもない以上、移動を伴って生活利便施設にアクセスできることが、地域に住み続けられる条件なのである。

また、山間部をはじめ、傾斜地を挟む地域は高齢者の移動にとって大きなバリアとなる。このことは大都市圏に開発された住宅団地においても言えることである。現在、1980年代以前に開発された都市圏の住宅団地が軒並み高齢化の時期を迎えている。これらの団地は当時の土地事情などから丘陵を切り開いて開発されたところが多く、坂道を介しての移動を強いられるところが多い。そしてバリアフリーの考え方がまだ育たなかった頃の開発ゆえ、階段と急坂道路のみが交通路となっているケースが少なくない。都市圏でも高齢者の移動は非常にしにくくなっているのである。

平地であれば、元気な高齢者は自転車による移動も可能であるが、前述のように坂道の多い地域での生活に自転車は活用しにくい。また平地でも道路が自動車中心に設計されているため、通行する自動車の量やスピード、狭隘道路への自動車の乗り入れなどにより「自転車も怖くて乗れない」という声もよく聞く。

(2) マイカー依存社会の限界

高齢者を中心とする運転免許をもたない層、しばしば“交通弱者”“移動制約者”などと表現される層の移動手段の確保は、すでに30年来の課題であった。近年は高齢者の多くが運転免許を保有する時代となり、地方都市や中山間地域では、1世帯に3～4台のマイカーが普及した結果、とりあえずマイカーで生活交通のほとんどを賄うことが可能なように見える。しかし、本当にマイカーに移動を委ねて今後大丈夫なのだろうか。

高齢ドライバーが増加した結果、高齢者が絡む交通事故が急増している。被害者になるばかりでなく、加害者になるケースや自損事故が高齢者の生命を脅かしており、安全面で大きな問題をはらんでいる。こうした中、一度でもヒヤリとした経験を持つ高齢ドライバーの中にはもう運転したくない、あるいはやめたいと思っている人が少なからず存在する。現実的には“仕方なく”運転を続けているという高齢者も少なくない。マイカーが普及した結果、人々の行動範囲は格段に広がり、すでにそれを公共交通でカバーするのは現実的でなくなっており、後述するように公共交通は撤退傾向にあるため、公共交通を利用できない生活移動も多い。このような中、限界と思いつつも他に手段がないために免許証の返納もできず、運転を続ける高齢者が増えており、そのような人の中からは「オレの免許は〇〇（自分の住む町）限定」といった声が聞こえ、「都会では運転したくない」「長距離長時間の運転はできない」「高速道路は走りたいくない」といった高齢者はそこここにいるのが現実となっている。

もう一つ、送迎の問題があることを忘れてはならない。高齢者も通学生も、マイカーによる送迎によって移動しているケースが多い現実がある。しかし、送迎はする人にとってもしてもらう人にとっても、労力、時間、気遣いなどさまざまな負担をとまなう。通学の送迎は毎日のことである。たとえ朝は親の通勤のついでということもあるにしても、帰りはそのために母親や祖父母が毎日学校や駅まで往復するのが一般的である。あまり表面化しないが、送迎に要する燃料代を含む費用もばかにならないはずである。また、しばしば高齢女性から聞く話であるが、「お嫁さんに送り迎えをしてもらおうと余計な気を使わなければならないし、買物のときなどは自分の財布の中身をお嫁さんにすべて知られてしまう」「近所の知り合いに送ってもらおうと、やっぱり季節の節目ぐらいは何かお礼をしなきゃと考えてしまう」など、送迎をしてもらう側のストレスも少なからずあることがわかる。

地方では高齢者が高齢者を送迎しているのが実態である。ある山間過疎地域で 60 歳代男性と話をした時、「今はオレが 70 代や 80 代の近所の人を病院まで送っているが、あと 10 年したらオレももう運転できないかもしれない。その時オレの面倒は誰がしてくれるんだろう」とつぶやいていたのが印象に残った。次代を担う年齢層は過疎地域にはおらず、今後少子化と人口流出によって新たな送迎の担い手は生まれにくい。

これらのように、一見何とかなっているように見えるマイカーによる送迎は、実は危うい仕組みなのである。

さらにマイカーの増加が地域の構造をすっかり変えた。買い物を中心は郊外型の店舗に移り、病院や役所などの公共施設なども大きな駐車場を伴って郊外に移転または新設された。その結果、以前からの市街地は空洞化し、いわゆる“シャッ



山間部等で公共交通が果たす役割は大きい（木曾町）

ター通り”と化し、後継者がいないまま歯が抜けたように駐車場などに仮転用される
ところが多くなった。そして街から賑わいは失われ、経済活動も停滞し、さらに訪れ
る人が減るといふ悪循環となっている。まちの賑わいは人がそぞろ歩くことから始ま
るといってもよい。マイカーでアクセスすると、用事が済むとそのまま帰ってしまい、
賑わいは生まれない。

加えて、地方では深刻さは薄いものの、環境的側面から見ても、マイカーの存在を
見直すべき時に来ている。

ここまでの検証からもわかるように、マイカー依存社会は、かなりの無理の上に成
り立っていると見ることができ、つきつめると、10年後には公共交通が確実に必要と
される時代が来るといふ意味で、公共交通に対する社会的期待は大きい。いわば公共
交通は「社会的なインフラ」としてみんなで支えていくべき時代なのだと言えよう。

(3) このままではもたない公共交通事業

ところが、マイカー依存の拡大と、高齢化の進行によってリタイヤ世代が増えたた
め通勤需要が減少、一方で少子化によって通学需要もジリ貧となり、バスや鉄道など
の公共交通利用者が一部の大都市圏を除いて減少傾向を続けている。公共交通が最も
真価を発揮する大量集約輸送の必然性が減退した結果、公共交通の経営は悪化し、事
業存続が厳しい状態にさえ陥っている。

これまで国や地方自治体の補助制度によって路線維持がなされてきたものの、財政
事情の悪化などによって、それも難しくなり、現実にバス・鉄道等の撤退が進む状況
にある。そのことにより、マイカーを使えない、あるいは今後使えなくなる高齢者を
はじめとする“移動制約者”の交通手段が危機に瀕し、今後高まることが予想される
公共交通へのニーズと、経営的な現実とのギャップは大きな課題となっている。いわ
ば、社会的期待という「追い風」にいかに乗せられるかが、公共交通事業を持続させ、
活性化させるポイントとなる。

(4) 井笠鉄道（岡山）の破綻が教えるもの

2012年10月、岡山県西部から広島県東部にかけて乗合バス路線を拡げていた井笠
鉄道株が、事業継続ができなくなり、すべてのバス事業から撤退、倒産した。80台以
上の乗合バスと20台規模の貸切バスを擁する規模のバス事業者が、突然破綻したと
いうのは初めてのケースで、撤退が明らかになってから実際に廃止されるまでの期間
は約2週間であった。本来法的には路線バスの廃止は6ヵ月前までの届出であるが、
会社そのものが立ち行かなくなるとはその通りにはいかない。同社は40万人規模の
福山市と笠岡市、井原市など中規模都市を中心に営業していたが、過疎地域も多く、
自家用車への転移が進んだため、輸送人員はピークの1970年代に比べて2割程度ま
で減少、かつては貸切バスによる内部補助が可能であったが、1990年代以降は貸切バ
スの収益性が低下、赤字を増幅させる一方となった。国の補助制度の対象ではあった
が、すべての欠損が補填できていたわけではなく、まさに身を削って乗合バスを維持

してきたものの、それも限界となり、ついに退職金も支払えない状態に陥った。軽便鉄道の時代から創業 100 周年を迎えたばかりであった。

対応策を考える時間もほとんどない状態での沿線自治体の焦燥と苦労は想像に余りあるが、隣接する事業者である中国バス(株)が当面の救済に動き、一部路線を除き、とりあえず 2012 年度内について貸切バスの乗合許可（道路運送法 21 条）で暫定的に引き継いだ。井笠鉄道の乗務員も同社に一部を除き移籍し、継承路線は通学輸送を主眼に置いた形で減便の上運行されることとなった。2013 年 4 月以降については、中国バスが(株)井笠バスカンパニーを 100%出資で設立し、正式に乗合バスとして運行することとなっており、自治体の関わり方などについては調整が進められている。

では、この井笠鉄道破綻が訴えるものは何だったのだろうか。ひとつは、今あたりまえに走っている地元のバスが、1 ヶ月後も走り続けているという保証はない、と言ってよいほど地方の公共交通の状況は厳しいのだということである。そして今回の場合、隣接事業者が救済に動いてくれたというのはある意味幸運と見るべきで、ある程度の規模の場合、代わりを受けてくれる民間事業者が出てくる可能性は低い。なぜなら、今の地方公共交通は事業としては成り立ちにくいからである。

その意味で言うと、地方の公共交通において民間活力を活かせる分野は非常に小さく、行政が主体的に関わる必要があるということが言えよう。これまでは、国の制度も地方自治体の制度も、補助と言えば赤字を埋めて現状を維持するスキームにすぎなかった。それでは地方の公共交通はもたない、というのは今回の問題が今後に向けて投げかけた教訓といえる。

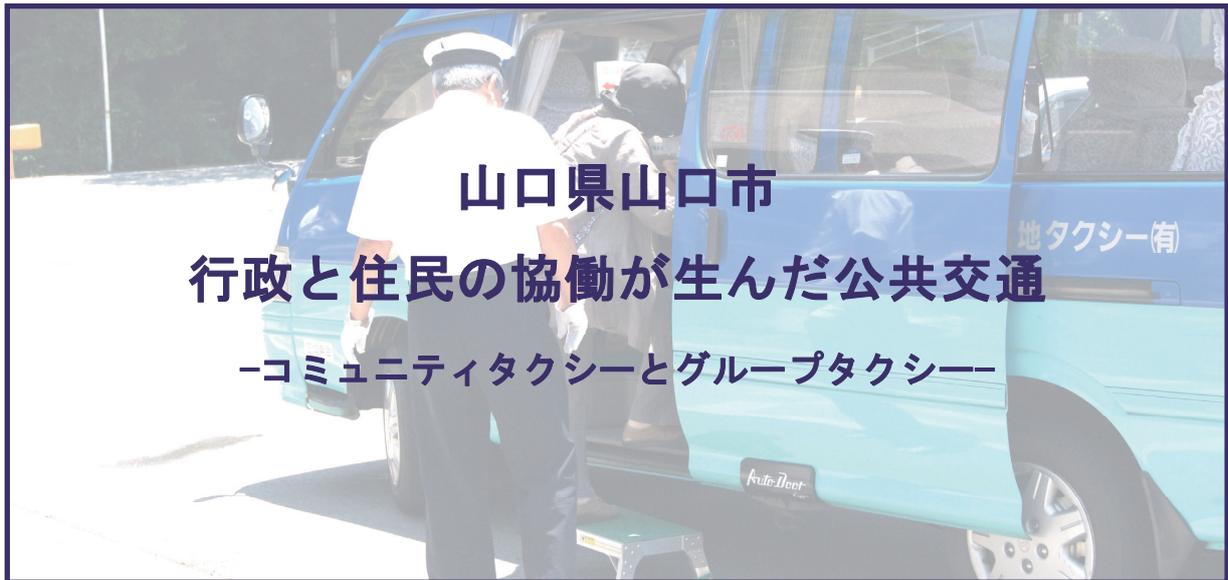


井原バスセンターに並ぶ、全面撤退した井笠鉄道のバス

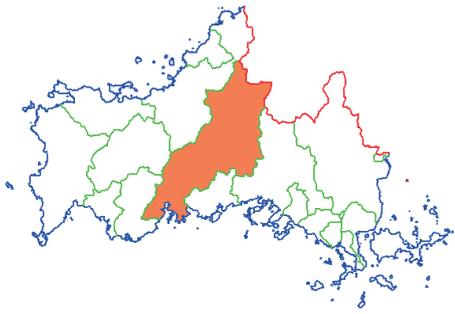
山口県山口市

行政と住民の協働が生んだ公共交通

—コミュニティタクシーとグループタクシー—



(1) 対象地域の属する自治体の概要

自治体名	山口県山口市	位置図 <small>国土地理院承認 平14総複 第149号</small> 
人口	196,628人 (平成22年国勢調査)	
面積	1023.31 km ²	
分野	コミュニティタクシー グループタクシー	
キーワード	行政と住民の協働、委員会制度、総合的な交通施策	
地域特性 山口県山口市は、豊富な緑や清澄な水を有する自然に満ち、湯田温泉など観光地としての魅力も備えた都市である。県のほぼ中央に位置し、南は瀬戸内海に面し、北は萩市、島根県に接する。北部の山地から、山口地域は榎野川が、徳地地域は佐波川が瀬戸内海に流れ込み、阿東地域は阿武川が日本海へと流れている。広域交通網が東西南北に走り、高速自動車道や山陽新幹線、山口宇部空港といった高速交通網との接続の便もよく、広域交流の拠点としての優位性を有している。 <div style="text-align: right;">(出典：山口市 Web サイト)</div>		

(2) 事業年表

年	月	内容	
平成 10 年	12 月	・旧山口市議会「地域交通の整備・充実を求める決議」	
平成 11 年	3 月	・旧山口市交通局が市営バス事業から撤退（路線は継承）	
	4 月	・交通対策担当部署を設置	
	7 月	・山口市交通まちづくり調査研究委員会を設置	
平成 12 年	3 月	・同委員会がワンコイン型コミュニティバスを提唱	
平成 13 年	1 月	・コミュニティバス実証運行基本計画を策定	
	3 月	・山口市市民交通計画を策定	
	10 月	・コミュニティバスの実証運行（新設 3 路線）を開始	
平成 14 年	11 月	・サンデン交通（株）の路線縮小に伴い、コミュニティバス路線を小郡駅（現新山口駅）まで延長	
平成 15 年		・山口交通まちづくり調査研究委員会を設置	
平成 17 年	4 月	・コミュニティバスの運賃を 100 円→200 円に改訂 （小学生以下・70 歳以上 100 円、障害者無料）	
	10 月	・1 市 4 町が合併し新山口市が誕生	
平成 18 年	4 月	・ 山口市交通まちづくり委員会 を設置	STEP 1
	6 月	・生活交通に関する市民アンケート調査を実施	
	10 月	・道路運送法の改正により、コミュニティタクシー（乗合タクシー）の運行が可能になる	
	10～11 月 10 月～	・地域検討会を実施（市内 11 地域） ・地域勉強会を開催（以降、平成 22 年まで市内約 20 地域で計約 320 回開催）	
平成 19 年	4 月	・都市計画課交通政策室を総合政策部交通政策課に改組、体制を 3 名から 5 名に増強	STEP 2
		・コミュニティタクシー実証運行の実施を決定	
	7 月	・山口市交通まちづくり委員会報告書を発行	
	8 月	・コミュニティタクシーのモデル地域（5 地域）を決定	
	9 月 12 月	・山口市市民交通計画を策定 ・小郡地域で コミュニティタクシー の実証運行開始 （市内初のコミュニティタクシー）	

年	月	内 容	
平成 20 年	1 月	・ 嘉川地域でコミュニティタクシーの実証運行開始	S T E P 2
	2 月	・ 宮野地域、小鯖地域、秋穂地域でコミュニティタクシーの実証運行開始 (当初決定の 5 地域すべてで運行開始)	
	7 月	・ コミュニティタクシーの本格運用基準を制定	
	10 月	・ 佐山地域、阿知須地域でコミュニティタクシーの実証運行開始 (従来のコミュニティバス等を切り替え)	
	12 月	・ グループタクシー の実証実験を開始 ・ 小郡地域のコミュニティタクシーを実証運行から本格運行へ移行 (以後、他地域も順次移行)	
平成 21 年	4 月	・ グループタクシーの利用要件を緩和 (運転免許要件を撤廃、対象年齢 70 歳→65 歳)	
平成 22 年	1 月	・ 阿東町を山口市に編入	S T E P 3
	4 月	・ 地域振興部交通政策課を設置、所管を変更 ・ 島地地域でコミュニティタクシーの実証運行開始 (旧徳地町の生活バスを切り替え) ・ グループタクシーの利用要件を緩和 (距離要件 1.5km→1.0km)	
	10 月	・ 地福地域でグループタクシー制度の利用を開始	
平成 23 年	4 月	・ グループタクシーの利用要件を緩和 (1 人利用可に、距離要件に地理的要件を追加)	
平成 24 年	4 月	・ グループタクシーを本格導入	
平成 25 年	4 月	・ グループタクシーの利用券種を追加 300 円券 (1.0~1.5 km)、500 円券 (1.5 km~) に加えて 700 円券 (4.0 km~) を新設	

STEP1 協働への道筋をつけた委員会制度

1 委員会制度の経緯

(1) 委員会制度の背景

①市営バス廃止に伴う交通問題の顕在化

山口市は、赤字による財政負担の増大を避けるため、平成11年3月に市営バス事業から撤退した。当時の路線は基本的に民間バス会社（防長交通（株））によって継承されたが、同時に、交通空白地域の存在が課題として認識されることとなった。

②交通対策担当部署と交通まちづくり調査研究委員会（平成11年）の設置

課題の解決に向け、市は早くも平成11年4月には市役所内に交通対策担当部署を設置、さらに7月には山口市交通まちづくり調査研究委員会を発足させ、コミュニティバスの成功事例といわれる東京都武蔵野市の「ムーバス」立ち上げに携わった有識者を委員長に迎えた。ただし、この時点では、交通施策に対する住民参加という視点はまだなかった。

当時、それまで商工会議所が運行していた「循環バス」（いわゆる買い物バス）が国の補助金を受けられなくなり、財政負担から継続が危ぶまれていた。そこで、同委員会では、この循環バスを市が引き継いでコミュニティバスとして運行し、交通空白地域の解消に向けた一歩とすべき、という議論が進められた。また、買い物に訪れる高齢者等へのヒアリング結果からも、コミュニティバスが必要という結論に達した。

そこで、平成12年3月、同委員会はコミュニティバスの運行を提唱し、それを受けた市は平成13年1月に「コミュニティバス実証運行基本計画」を策定、同年3月には「山口市市民交通計画」を策定している。同計画の基本的な考え方は「住民の移動手段はすべて行政が確保すべき」というもので、将来的にコミュニティバスを全市の交通空白地域に広げていこうとするものであった。同年10月、市は3ルートでコミュニティバスの実証運行を開始した。



山口市のコミュニティバス

③山口市交通まちづくり調査研究委員会（平成 15 年）の設置

コミュニティバスは好評であったが、市民の不公平感やタクシー事業者とのあつれきなど、新たな課題も生み出した（後に詳述）。そこで平成 15 年、こうした課題を解決するため、市は山口交通まちづくり調査研究委員会を立ち上げた。このとき副委員長として招かれたのが、交通ジャーナリストの鈴木文彦氏である。同委員会での議論の後、いくつかの改善を経て、コミュニティバスは平成 16 年 4 月に本格運行に移行した。その後、平成 20 年に 1 路線をコミュニティタクシーに切り替えたものの、現在も 2 路線が運行を続けている。市の財政負担は 1 路線あたり年間約 2,000 万円（運賃収入割合 30～40%）であり、今日ではコミュニティタクシー等への移行も視野に入れつつ地元と交渉しているが、路線そのものが既得権益化してしまっているため、見直しが進まないのが実情である。

(2) 山口市交通まちづくり委員会（平成 18 年）の設置

①委員会設置の経緯

平成 17 年 10 月、山口市は大きな転機を迎える。秋穂町、阿知須町、小郡町、徳地町と旧山口市が合併し、新・山口市が誕生したのである。これにより、山口市は南は海岸線から北は山間部に至る広大な面積を有する市となった。また、これまで存在しなかった中山間地域も市内に擁することとなった。当然のことながら、従来に比べ、より広域的な視点に基づく交通政策が必要となるとともに、地域の特性に即したよりきめ細かな施策も同時に求められることとなった。こうした、場合によっては相反する幅広い要求に応えるため、市は平成 18 年 4 月、山口市交通まちづくり委員会を立ち上げた。このときの委員長が、前出の交通ジャーナリスト・鈴木文彦氏である。

当時、山口市では、従来の「住民の移動手段はすべて行政が確保すべき」という考え方から、「行政によりすべての住民の移動手段を網羅することはできない」という考え方に変わりつつあった。コミュニティバスの反省もあり、特定の地域だけに向けた施策はもはや打ち出せない。公平性の観点を重視することはもちろんだが、一方で持続性の観点も見落とすことはできない……こうした条件の中で、市としてどのようにして市民の移動手段を確保していくのか、その答えは容易には浮かばなかった。

②委員会の目的

そこで、市の担当者は、各地で有識者の講演会に出席して回った。そうした中、「持続的な交通を確保するためには、行政と住民の役割分担を明確にすべき」という持論を展開していた鈴木氏に白羽の矢が立ったのである。当時の担当者は、講演会の会場で直接、鈴木氏と交渉し、委員長就任の約束を取り付けたという。

一方で、同委員会の立ち上げにあたっては「今後は



山口市交通まちづくり委員会の委員長に就任した鈴木文彦氏

市民を巻き込んだ議論が必要」という市の考え方に基づいて、この種の委員会では初となる市民委員を公募した。その際、住民組織の代表者を招く形式ではなく、応募者に「今後の市内交通のあり方」をテーマに作文を書いてもらい、それを元に選考委員会が3名を採用した。この時点で、交通政策に市民の意見を反映するという山口市の方針は固まったとみてよいであろう。

こうして、山口市交通まちづくり委員会は、山口市全体の交通計画を策定するにあたり、専門的な見地だけでなく、市民の立場も取り込みながら、市民の生活交通を維持・確保するための具体的な方策について検討し、市長に提案することを目的に掲げて発足した。

③委員会の組織

同委員会は前出の鈴木文彦氏を委員長に、副委員長には大阪外国語大学教授（開発環境講座）の森栗茂一氏が就いた。そのほか、中国運輸局、山口県、さらに JR 西日本、中国 JR バス、民間バス会社、山口商工会議所などの関係機関から委員が就任した。また、住民参加の一環として、山口市自治会連合会会長が委員に就任したほか、先のコミュニティバスの反省を受けて、山口地区タクシー協会からも委員を招くこととした。この結果、行政はもちろん、住民やバス・タクシー事業者など、山口市全体の交通問題を議論するにふさわしい、幅広い意見を反映・集約することが可能なメンバーが揃ったといえる。

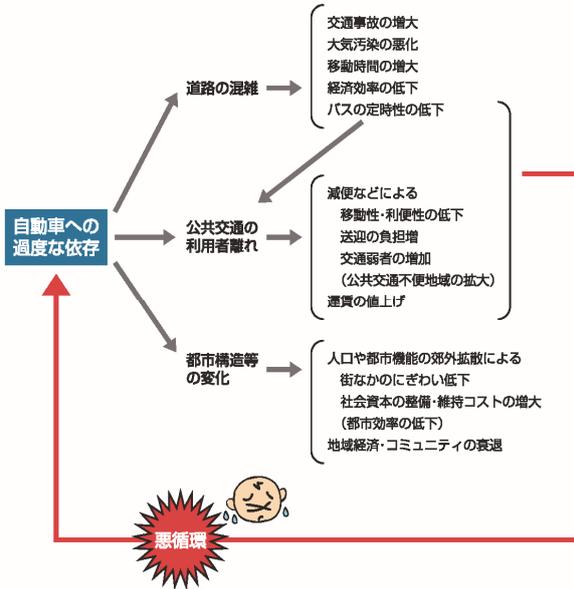
2 委員会制度の内容

(1) 委員会における議論の流れ

①山口市の交通における当時の状況

平成19年7月に発行された「山口市交通まちづくり委員会報告書」と、それを受けて同年9月に策定された「山口市市民交通計画」によれば、同委員会では山口市の交通における現状を次のように分析している。

山口市ではマイカー中心の生活スタイルが進行しており、その結果、交通弱者の増加や送迎の負担増、交通渋滞やそれに伴う経済効率の低下などが社会問題化している。公共交通に関して見ると、沿線人口が減少し、公共交通の維持が困難な地域が増加し、公共交通の減便や廃止がさらなるマイカー依存を招くという悪循環に陥っている。



山口市の交通における当時の状況
出典：山口市市民交通計画（平成19年9月）

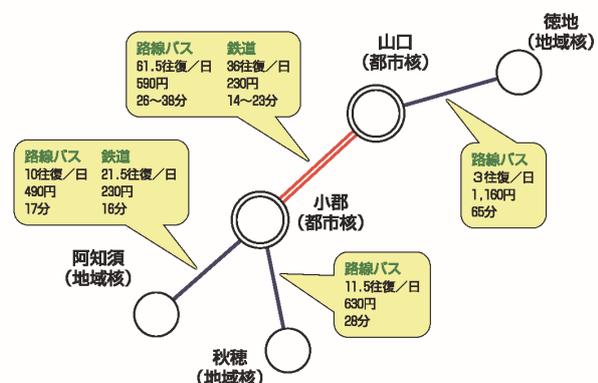
一方、高齢化も急速に進行しており、今後は車を運転できない高齢者や送迎する人の負担増が予想されるとともに、高齢ドライバーによる交通事故の増加も懸念される。公共交通の現状については、次のように分析している。

(a) 鉄道

鉄道は、山陽新幹線、山陽本線、山口線、宇部線が市内を縦断しており、新山口駅が結節点となっている。市内における乗車人員は、過去数年ほぼ横ばいで推移している。

(b) バス

民間事業者2社と宇部市交通局により路線バスが運行されており、地域間や周辺市町との間を結んでいるが、乗車人員は年々減少している。このため、住民生活に必要なバス路線を維持するため、赤字バス路線に対する公的支援を行っているが、その補助額は年々増加している。



当時の公共交通の状況
出典：山口市市民交通計画（平成19年9月）

また、市では公共交通の空白地域を解消するため、山口地域の「コミュニティバス」、阿知須地域の「地域バス」、徳地地域の「生活バス」を運行している。

(c) タクシー

平成 18 年度における市内のタクシー事業者数は 17、車両数は 301 両である（介護タクシー事業者を除く）。乗車人員は、平成 16 年度の約 207 万人から平成 18 年度の約 205 万人へと緩やかに減少しており、1 台あたりの乗車人員も減少している。

山口市は、公共交通の需要密度が低く、狭あいな道路が多い公共交通の不便・空白地域が広範囲に存在するため、機動性の高いタクシー等の活用が求められている。

②山口市の交通が抱えていた課題

前掲 2 件の資料によれば、同委員会では山口市の交通が抱える課題を次のように認識し、住民の啓発に務めている。

マイカー中心の生活スタイルからの脱却は難しい課題だが、よりよい環境を将来に引き継ぎ、持続可能な「まち」を築くためには、生活利便性の追及だけでなく、長期的な視点に立つ公共交通の維持・活性化への取り組みが必要である。また、公共交通は、単なる移動手段にとどまらず、地域の活性化やコミュニティづくりにも貢献しており、市民の安心・安全で快適な生活を支える重要な存在である。

今後の交通政策は、これからの暮らし方や「まち」のあり方に基づいて、公共交通の果たす役割や位置づけを明確にし、総合的かつ安定的な施策を進める必要がある。

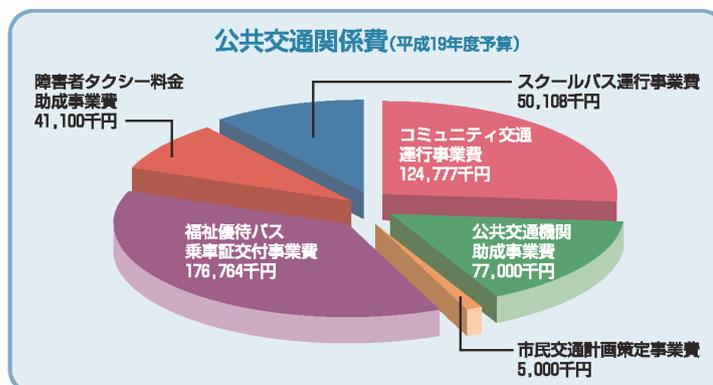
【市民への啓発】

いつまでも「変えたくない」暮らし

そのためには、私たちの暮らし方を「変える」必要がある

公共交通に対する市民ニーズの高まりに反して利用者は年々減少傾向にあり、高齢化率が高く公共交通に対するニーズが高い地域ほど、公共交通の衰退が進んでいる。しかし、事業者の経営状況もまた悪化しており、事業者の努力だけでさまざまな課題を克服することは困難である。

一方で、市の財政状況も厳しさを増しており、公共交通の拡充どころか現状維持さえ困難になりつつある。また、山口市は広大な市域を持つため、従来のような画一的な交通システムでは多様な地域ニーズに対応できない。将来にわたり公共交通を維持・確保するには、すべての住民が公共交通の重要性を認識し、社



市の公共交通関係費

出典：山口市市民交通計画（平成 19 年 9 月）

会全体で支えていくことが必要である。

【市民への啓発】

地域で支え、地域を支えていく交通

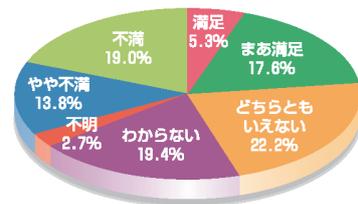
持続的な交通（地域）づくりには、住民の参画が重要になる

③交通問題に関する当時の住民意識

同委員会が平成 18 年 6 月に実施した「生活交通に関する市民アンケート調査」では、次のような結果が得られた。

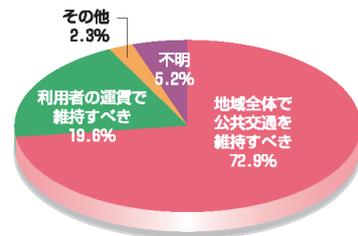
(a) 公共交通の便利さについて

3 人に 1 人は公共交通に何らかの不満を持っている結果となり、山口市の交通が多く課題を抱えていることが浮き彫りとなった。



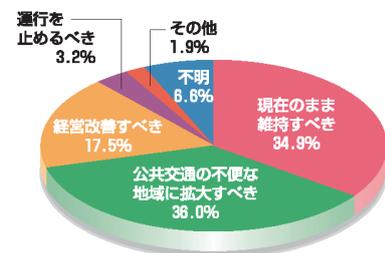
(b) 公共交通の維持・確保について

「地域全体で維持すべき」とする回答が 7 割以上を占め、住民の間に交通問題を自らの問題としてとらえる意識が芽生えていることをうかがわせる。



(c) コミュニティバスの運行について

「現在のまま継続すべき」と「公共交通の不便な地域へ拡大すべき」が、それぞれ全体の 3 分の 1 程度を占め、コミュニティ交通への期待の高さがうかがえる。



アンケート調査結果

出典：山口市市民交通計画（平成 19 年 9 月）

④ここまでの議論を受けた交通政策の基本方針

前①～③項を受けて、山口市と同委員会が打ち出した交通政策の基本方針は、次のような内容であった。

【基本理念】

～子や孫の代まで続く公共交通にしよう!～

創ろう!守ろう!みんなの公共交通

「市民誰もがいきいきと安心して住み続けられるよう、市民、事業者、行政が協働して、持続的な公共交通を創り守ることにより、クルマに頼り過ぎない交通まちづくりを目指します」

この基本理念を受けた基本目標には「市民生活と都市活動を支える公共交通の確立」を掲げ、市民生活を支え、自立的な地域づくりを推進するとともに、交流を促し、街のにぎわいを創出する公共交通を整えることを打ち出している。交通の目的に応じた具体的な内容は次の通りである。

(a) 地域内での移動について

【市民の日常生活を支える持続可能な地域交通を整える】

市民の主体的な取り組みを基本として、市民生活を支え、地域の活性化やコミュニティづくりに資する交通環境を整える。

(b) 街なかへの移動について

【求心力を高め、街の活力を創出する都市交通を整える】

街なかへ容易にアクセスできる公共交通と、歩行者や自転車、公共交通を優先した利便性と回遊性の高い街なかの交通環境を整える。

(c) 広域的な移動について

【交流を広げ、都市の発展を支える公共交通を整える】

交流を促し、都市の活性化を図るため、広域的な公共交通ネットワークの整備と交通結節点機能の強化を図る。

(2) 委員会が打ち出した交通施策

①公共交通を支える体制づくり

山口市と同委員会では、公共交通を支える体制として、次のようなしくみを提示している。

【施策内容】

公共交通をみんなで守る意識の向上を図りながら、市民、事業者、行政の協働体制を確立する。

(a) みんなで守り育てていく意識づくり

公共交通の重要性を認識し、みんなで守り育てていく意識づくりを進める。

- ・公共交通を利用する動機付けとなる事業の実施
- ・行政の率先的取り組み
- ・公共交通の意義を学ぶ学校教育の充実
- ・公共交通や地域づくりについて考える機会の充実

(b) 市民合意と協働に基づく推進

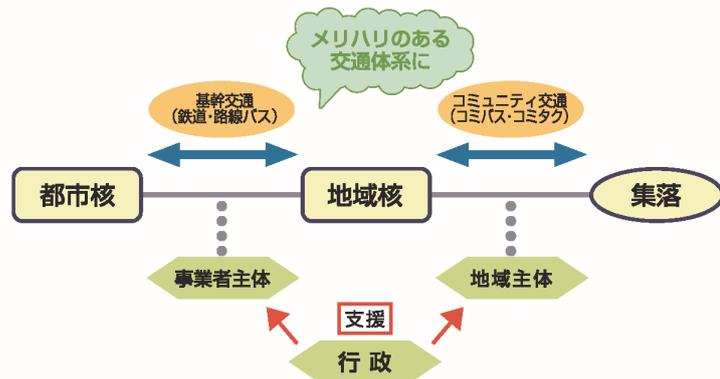
市民、事業者、行政が公共交通の望備方向について合意形成し、合意に基づいて各主体が責任を持って取り組む環境を整える。

- ・情報の共有化
- ・市民、事業者、行政による協働推進体制の確立

②利便性の高い公共交通体系の確立

山口市と同委員会では、公共交通体系の整備方針として、基幹交通とそれに接続するコミュニティ交通を整えるとともに、相互の連携を強化することにより、市民の連続的な移動を確保することを掲げている。

ここでは「公共交通の機能分担」として、次のような原則が示されている。



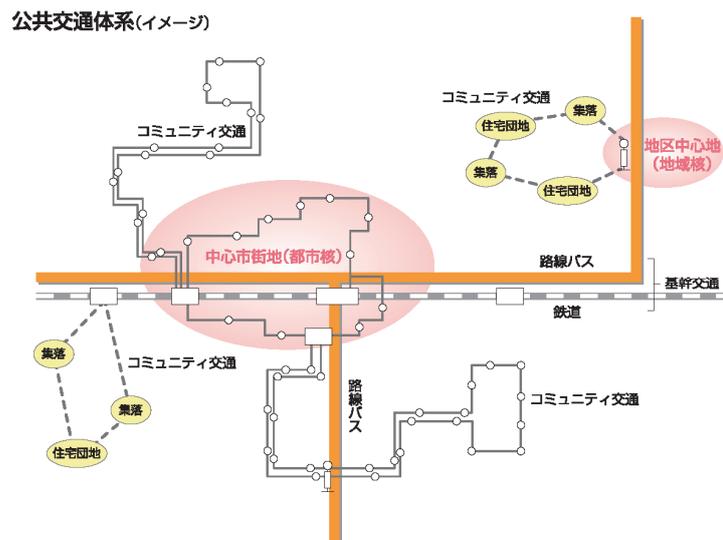
公共交通の機能分担

出典：山口市市民交通計画（平成19年9月）

- ・基幹交通（鉄道、路線バス）・準基幹交通（路線バス）については、交通事業者が主体となって整える
- ・コミュニティ交通（コミュニティバス、コミュニティタクシーなど）については、地域が主体となり、地域に合った移動手段を整える

また、公共交通体系の連続性を確保するという観点から、乗り継ぎ・結節点はできる限り商業施設、医療機関、公共施設等を活用し、憩いの場となるよう配慮するとともに、各公共交通機関の連携を強化し、乗り継ぎの負担（時間、移動距離、運賃など）が小さくなるよう工夫することが述べられている。

以下「地域にふさわしいコミュニティ交通の確保」という観点を中心に、報告書に示された内容をもう少し細かく



公共交通体系のイメージ

出典：山口市市民交通計画（平成19年9月）

見ていくこととする。

【施策の内容】

地域の主体的な取り組みを基本として、住民、事業者、行政が協働し、地域に適したコミュニティ交通を整える。

(a) 積極的な情報発信

公共交通に関する情報を積極的に発信するとともに、地域や事業者に対して公平に機会を提供する。

- ・ 情報提供の充実
- ・ 公平な機会の提供

(b) 地域主体のしくみづくり

地域の主体的な取り組みを支援し、自立的な地域づくりと地域の移動手段の確保を実現する。

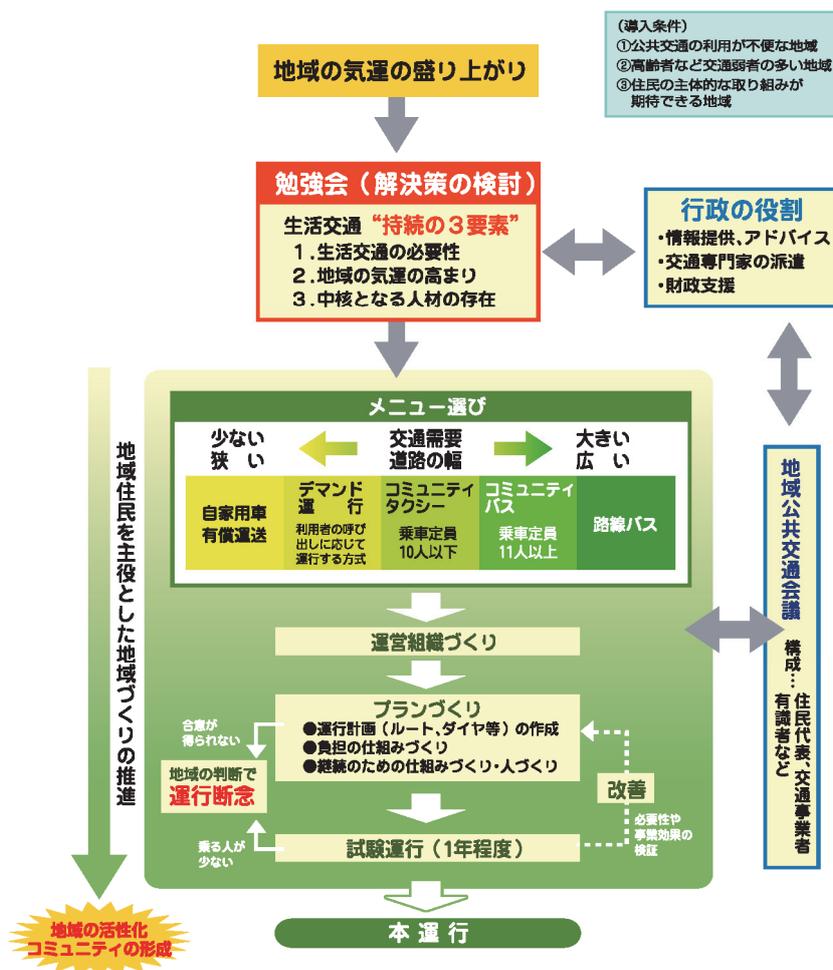
- ・ 地域の機運の醸成
- ・ 住民ニーズの把握
- ・ 地域勉強会への交通専門家の派遣
- ・ 地域ぐるみの推進体制の確立

(c) 地域に密着した移動手段の確保

地域のニーズや需要を踏まえ、効率的で利便性の高い持続可能な移動手段を整える。

- ・ 地域のニーズや需要に基づいた運行計画の作成
- ・ 地域に合った効率的で利便性の高い運行形態の導入
- ・ 公共交通体系の考え方に基づいたコミュニティバスの改善
- ・ 地域の協力体制の確立
- ・ 事業者としての協力

地域主体によるコミュニティ交通の推進



地域主体によるコミュニティ交通の推進
出典：山口市市民交通計画（平成19年9月）

③施策の実現に向けた取り組み姿勢

前項で挙げた方針の実現に向けて、山口市と委員会では次のような姿勢で取り組むことを確認した。すなわち「みんなが協働して創り育てる」ことを主題に掲げ、市民、事業者、行政の三者が主役としてそれぞれの役割を果たし、協働して、安定的で持続可能な交通システムを整えることを定めたのである。ここで述べられた各者の役割は次の通りである。

(a) 市民の役割

地域住民の主体的な参画のもと、創意と工夫をこらし、地域の特性に合った交通システムを創り、支えていくしくみを整える。

(b) 事業者の役割

各公共交通機関の培ったノウハウや知恵を生かし、相互の連携を高めることにより、効率的で利便性の高い交通システムを整える。

(c) 行政の役割

積極的な情報公開と公平な機会の提供とともに、従来の発想にとらわれず柔軟な発想で、市民や事業者の取り組みをサポートする。

そして、これら三者を支える共通の考え方として「市民の移動手段は『行政が確保する』といったこれまでの考え方を見直し、市民の移動手段は『みんなで創り育てる』といった姿勢のもとで取り組んでいく」ことを掲げている。

④施策の成果指標

山口市と同委員会では、**施策の成果**を総合的に評価する指標として「公共交通機関の利便性に満足している市民の割合」を設定した。これによれば、市民、事業者、行政の役割分担と連携のもと、公共交通の充実と満足度の向上を図り、平成 29 年度の目標値を 56% とすることとなっている。



施策の成果指標

出典：山口市市民交通計画（平成 19 年 9 月）



委員会制度の成果

本文で述べた通り、山口市交通まちづくり委員会では、山口市全体として、偏りのない一貫した交通政策を展開するにはどうしたらよいか、徹底的に議論された。具体的には、交通政策のどの部分を、誰が責任を持って進めていくかについて、詳細な議論が重ねられた。その結果、個々の生活エリアの交通をどうするかは、住民自身がきちんと考えて手段を選び、責任の一端を担う方式にしていこう、という大きな方針が定まっていた。

その代わりに、複数の地域をカバーする、いわゆる「基幹交通」については、市と事業者とで責任を持って確保していくことも確認された。このように、行政と住民、さらには事業者との「役割分担」が明確化され、具体的な責任範囲が分かりやすく示されたことは、同委員会の大きな成果といえるだろう。

(3) 委員会から市民への施策展開

①地域に施策を広める地域検討会の開催

市では当初、委員会での検討結果を踏まえて、その後はコンサルティングを依頼し、交通施策をまとめていこうと考えていた。しかし、「これからの交通政策は、計画の検討段階から市民を巻き込む必要がある」と考える鈴木氏は、そのような考え方をよしとしなかった。そして、委員会の場で「もっと現場に出て、市民の意見を聞いていこう」と提案したのである。そして、委員の間にも、こうした鈴木氏の考えに共鳴する雰囲気生まれていき、市の担当者も、現場へ出ることの重要性にあらためて気づかされることになったのである。



交通政策課長・原田憲明氏

そこで、事前に市としての方向性をある程度定めておき、それを基に市民の意見を聞くという方向で調整が進められた。「市としてはこういう方向で進めたいのですが、市民の皆さんはどのようにお考えですか？」という問いかけを行うのである。そうした意見交換の場が「地域検討会」であった。

地域検討会の開催にあたっては、事前に市の方針として、基幹交通とコミュニティ交通の切り分けを行い、基幹交通は鉄道・バスといった交通事業者、コミュニティ交通は地域住民自らが主体となって取り組んでもらう、ということを確認した。また、そのためには住民自身にも現状を把握してもらう必要があるという考えから、情報提供も徹底し、市としての交通体系の整備方針を示すだけでなく、コミュニティバスの赤字の実体なども率直に記載したパンフレットを作成し、市報と一緒に全世帯に配付した。

地域検討会は、平成18年10月～11月にかけて、地域の特性を考慮して定めた市内11のブロックで実施した。司会は、市職員が以前から付き合いのあった地域の「ファシリテーター（世話人的な役割を持つ人）」に依頼し、住民主導で進行していった。同時に、山口市交通まちづくり委員会のメンバーも可能な限り参加して、住民の生の声を聞くよう心がけた。

山口市地域振興部交通政策課（当時は都市計画課交通政策室）の交通政策担当副主幹・時安洋氏は「最初は気が進みませんでした。だって、行けば住民の皆さんからお叱りを受けるのは目に見えていますから（笑）」と振り返る。実際、当初は「市が移動手段を確保するのは当然だろう」「市民に負担させるとは何事か」といった意見が多く、対応に苦慮する場面もあったようだ。しかし一方で「住民の皆さんからは、地域としての課題なども出して頂けたので、やはり現地で話し合うことが大切だと痛感させられました」と時安



交通政策担当副主幹・時安洋氏

氏。また、丁寧に説明していくうちに、住民の間にも市の方針を理解してくれる人が出てきて、そうした中から、やがて自らの手で地域の公共交通を担おうという機運も生まれていった。住民を説得する上では、**第三者として参加している委員会の有識者の発言も大きかったという。**

そして、地域検討会を開催した 11 地域の中から、「自分たちの手で自分たちの交通機関を考えていきたい」と考える強い志を持つ地域が現れた。そこで、市ではこうした住民とさらに意見交換し、よりよい地域交通のあり方を考える場として「地域勉強会」を開催した。



住民参加における第三者の効用とは？

行政と住民だけで「地域検討会」のような会議を開催する場合、ともすると単純な対立関係に陥ってしまう恐れがある。山口市の場合、住民からの厳しい意見も「まずはとことん受ける」という姿勢を徹底した。そして、反対意見も踏まえた上で、第三者である山口市交通まちづくり委員会の有識者から「全国的な状況はこうですよ」「それではやっていけませんよ」と、客観的かつ専門的な見解を語ってもらった。このように、第三者の視点が入ることによって、当初は厳しいことを言うだけだった住民の中にも「ああ、そうかもしれないね」と、市の方針に納得する人が徐々に増えていったという。

以来、現在に至るまで、市は住民との会議の場では、最初はどんなに怒られても批判されても、とにかく住民の意見を受け止めて、それを踏まえて何度も繰り返し説明を重ねていく方針をとっている。その際、委員会等に参加している有識者のコメントは、住民の理解を得る上で常に大きな役割を果たしているという。このように、行政が新しい施策を決定し、それを住民に説明または説得するような場合には、第三者的な有識者の見識や発言が強力な推進役となり得るのである。

②課題をより掘り下げる地域勉強会の開催

地域勉強会は、先述の通り、行政と住民とが、よりよい地域交通のあり方を考える場であった。当初は、コミュニティバスの運行を目指すなど、すでに具体的な活動を始めていた小郡地域が最も活発で、地域検討会が開催された平成 18 年 10 月にはすでに第一回が開催され、その後も月 1 回のペースで開催された。他の地域の進行具合には多少の差があったが、結果的には、平成 22 年までに市内約 20 地域（地域の範囲は地域検討会の 11 地域より細分化された）で計約 320 回も開催される大きな協働の取り組みへと発展した。

小郡地域は、旧小郡町の時代から、住民主導で地域へのコミュニティバスの導入を模索するなど、以前から取り組みが進んでいた地域である。結局、旧町時代には諸事

情からコミュニティバスの導入はかなわなかったが、こうした取り組みの実績が山口市と合併したことで開花し、やがて後述のコミュニティタクシー第一号「サルビア号」へと結実していった。そして、こうした成功は周辺地域の住民にも影響を与え、やがて「自らの地域の交通は自らの手で担う」という意識が醸成されていったのである。地域勉強会が広がっていった背景には、先進地域の成功と、それに触発された住民活動の広がりがあったのだと考えられる。



山口市では、交通政策課の5名による地域担当制を採用している

地域勉強会では、当初は市の職員が司会を務め、資料の説明も議事の進行もすべて担当する形だった。時安氏は「最初のうちは『声が小さくて聞こえない』と怒られたり、当日使う資料も『こんなカタカナ語ばかりでは分からない』と怒られたり、私たちも勉強の毎日でした」と振り返る。しかし、市職員も現場で学びながら成長し、現在はそうしたトラブルもなくなった。同時に、勉強会を引き継いだ各地域の協議会などでは、住民自身が司会進行や資料作成を担う場面も増えてきた。「その点では、住民の皆さんとともに、私たちも成長させてもらったと思っています」と時安氏。

もう一つ、山口市では地域勉強会や協議会について担当地区制を採用しており、各地域には毎回、決まった職員が顔を出すことになっている。これは住民からは「顔が見えるので話しやすい」と好評であり、行政と住民との信頼関係の構築に一役買っている。同時に、重要な課題を話し合うときには課長職が赴くなど、地域への細かな配慮も忘れていない。なお、正式な会合への参加の際は、時間外手当等が支払われるが、熱心な職員はそれ以外にも、交通問題の勉強などに自主的に取り組んでいる。

③コミュニティバスの反省

平成13年に運行を開始したコミュニティバスは、沿線の市民には非常に好評であった。しかし、沿線以外の市民からは「なぜ特定の地域だけ走らせるのか」「うちの町にも走らせてほしい」という声が多く寄せられるなど、不公平感も高まっていった。市では「実証実験の結果を踏まえて検討する」という回答を行ったが、この実証実験はもともと「長い目で見て考える」という方針の下、期間を定めずに開始されたものだったため、沿線住民以外の市民に対しては説得力に欠ける面もあった。

同時に他の問題も生じていた。コミュニティバスの運行は公募の上、民間バス会社（防長交通（株））に委託したため、バス事業者との摩擦は基本的に避けられたが、それでも路線が競合する区間では、100円という料金の安さから、課題が指摘されることもあった。さらに、路線選定や運行開始にあたり、タクシー事業者は完全に「蚊帳の外」だったため、業界からは民業圧迫との強い批判が繰り返された。

そこで、山口市交通まちづくり委員会での議論を通じ、民業圧迫との批判にも配慮する形で、市は平成 17 年 4 月に運賃を 100 円から 200 円に改訂した。これにより、区間によっては路線バスとの運賃格差が減少し、利用者の一部が路線バスに戻る効果も表れたが、タクシー事業者からの強い批判は収まることがなかった。当時はコミュニティバスの黎明期であり、特に西日本においては、タクシー事業者とのあつれきが多く見られた時期でもあった。その点、比較的早い時期に運行を開始した山口市では、他地域の事例を参考にする時間的余裕もなく、やむを得ない通過点だったともいえる。しかし、このことが後に、コミュニティタクシーの運行開始に際しても、大きな課題となったのである。

④コミュニティタクシー実証運行の決定

山口市交通まちづくり委員会で議論が進められていた平成 18 年 10 月、道路運送法が改正され、**乗合タクシー**の運行が可能となった。これは、従来のコミュニティバスを下回る乗車定員の自動車を使用することが可能になり、また、タクシーが定時定路線運行を行うことが可能となった改正であった。これにより、いわゆる「コミュニティタクシー」への道が法的にも開かれたのである。

地域勉強会という住民活動の高まりに加え、こうした社会的な背景も受けて、市と山口市交通まちづくり委員会では平成 19 年 4 月、コミュニティタクシー実証運行の実施を決定する。これは、平成 19 年度からモデル地域で実証運行を始め、1 年間の運行実績を検証して、本格運行への移行を判断するというものであった。



乗合タクシーの定義は？

乗合タクシーは、乗車定員 10 名以下の営業用自動車を利用した乗合自動車として法的に定義されている。言い換えると、バスではなくセダンやワゴン車などの乗用車を使用して、不特定多数の乗客を運ぶ車である。バスと異なり、立席など定員外乗車はできない。

山口市の例のように、公共交通の空白を埋める目的のほか、大都市圏でも空港への往復や早朝・深夜の交通手段などとして活用されている。「定時・定路線」方式が原則だが、一部または全部にデマンド方式（後述）を導入する場合もある。なお、一般のタクシー事業者が新たに乗合タクシーを運行しようとする場合は、国土交通省の許可を受ける必要がある。

具体的なコミュニティタクシーの実証運行の内容は次表の通りである。

対象地域	下記のすべてを満たす地域 ・鉄道や路線バスの利用が不便な地域 ・高齢者など、移動が不自由な人の多い地域 ・ 地域自らが主体となって運行に取り組む地域	
運行期間	1年間（延長なし） ※実証運行は延長せず、期間中に必要性や事業効果の検証および改善を実施し、本格運行か運行断念かを判断する	
事業主体	地域組織 （単一または複数の自治会等により組織）	
運行主体	タクシー事業者（単一または共同体）	
運行範囲	最寄り駅やバス停、地区中心地（出張所、病院、スーパー）との往復 ※既存交通事業者と競合する区間への乗り入れは極力避ける	
運行方法	ジャンボタクシー車両（乗客定員9人）またはタクシー車両（乗客定員4人～5人）を使用 定時定路線運行またはデマンド運行	
運賃	実質的な移動距離や採算性の観点から、地域が決定 ただし、高齢者や障害者、小学生、幼児等には配慮する	
経費	運行経費（タクシーメーターに基づき算出）	
役割分担	地域	定期券や回数券の購入促進、広報誌の発行、地域企業（スーパー、病院など）への協力依頼
	事業者	地域貢献の観点からサービス向上に努める
	行政	地域からの相談等へのアドバイス、運行経費の一定割合助成（実証運行中の欠損は市が負担）

山口市におけるコミュニティタクシーの特徴は、事業主体が地域組織であり、地域自らが主体となって運行に取り組む地域を対象としていることだ。つまり本事業は、自ら手を挙げた地域に対し、行政が積極的な支援を行うことによって成り立っているのである。これは、従来のコミュニティバスのように、行政が主導する交通サービスを、できるだけ多くの地域にあまねく行き渡らせるという考え方とは、180度転換した発想であり、**自ら頑張る地域を応援する**という、山口市の姿勢の表れである。



弱者は切り捨てられないか？

「自ら頑張る地域を応援する」という姿勢を取った場合、どうしても気になるのがいわゆる「弱者」の扱いである。つまり、頑張れる地域や、もともと公共交通に対する関心が薄い地域はよいとして、公共交通を渴望しているにも関わらず、住民の高齢化や過疎化によって、住民組織にコミュニティタクシーを運営するだけの体力がないような場合、そうした地域が切り捨てられてしまわないか、という懸念である。

こうした地域のために、山口市には別途、後述の「グループタクシー」という制度があり、コミュニティタクシーを運行するだけの需要や体制が整わなくても、住民の足を確保するためのしくみが整えられている。つまり、山口市の交通政策においては、「強者」「弱者」といった切り分けをするのではなく、地域ごとの事情に最適な交通機関を選択できる複数のメニューが用意されていると考えられるのである。

一方、路線設定上の特徴としては、既存の交通機関との競合を避け、基幹交通との結節点までの交通に徹していることが挙げられる。例えば、小郡地域のサルビア号の例では、最寄り駅である JR 新山口駅にも現在のところ乗り入れていない。これによって、**地域交通というコミュニティタクシーの性格が明確化されている**と考えられる。



基幹交通と地域交通の役割分担

ここでは、阿知須地域の例を挙げて考えてみたい。阿知須地域には、旧阿知須町の「生活バス」（コミュニティバス）が運行されていたが、利用率の低迷が課題となっていた。また、新山口駅と阿知須地域を結ぶ国道には、かつてサンデン交通（株）の路線バスが運行されていたが、平成 14 年に廃止された後は、一部を山口市コミュニティバスの延伸で補う形が続いていた。

平成 20 年に阿知須地区でコミュニティタクシーの運行が計画された際、山口市交通まちづくり委員会では、新山口駅－阿知須地域の区間を、あらためて山口市の「基幹ルート」として位置づけた。一方で同区間は、山口市に隣接し新幹線停車駅を持たない宇部市から、新山口駅への経路上にあたる。ただし、宇部市交通局の路線バスは、阿知須地域を経由せず、国道バイパスを走る快速便として運行されていた。

そこで、同委員会は宇部市交通局にも働きかけて調整を行った。その結果、同交通局は、快速便の一部を減便し、それ以上の便数を阿知須地域を経由する「準快速便」として運行する形で、路線の再編を実施した。これにより、阿知須地域の基幹交通が確保されることとなり、生活バスを含むコミュニティバスを廃止して、コミュニティタクシーに切り替えるという地域交通の再編が実現したのである。

その際、基幹交通である路線バスと、コミュニティタクシーとの結節が重視されたことは言うまでもない。従来のコミュニティバスに比べ、路線バスとの乗り換えが生じることの不便さには、住民はどうしても抵抗感が残る。しかし、地域住民が責任を持って運営できる適性範囲や、走行距離に伴って増大する運営経費といった条件を考えた場合、やはりコミュニティタクシーは地域交通に

徹することが望ましい。そこで、阿知須地域の場合は交通結節点の強化を図り、ショッピングセンター前のバスターミナルを整備して目の前で乗り継ぎを可能とし、運行ダイヤについても極力接続がとれるように配慮した（もし接続が悪くても、ショッピングセンター内で待つことができる）。これにより、宇部市交通局の路線バスにおいても、利用客数が増加傾向となる効果が生まれている。

阿知須地域の事例は、山口市および同委員会が、地域全体の交通網を総合的にデザインした上で施策を打ち出していることの表れである。このように、コミュニティ交通を考える際には、基幹交通を含めた交通網全体の最適化を考える視点が不可欠なものであり、そのためには、ときには隣接自治体（や民間企業）にも働きかけるだけの行動力・実行力が必要とされるのである。



阿知須地域の交通結節点
路線バス（左）とコミュニティタクシー（右）
は同一場所で乗り継ぎができる

⑤グループタクシー実証実験の決定

これまで述べてきた通り、コミュニティタクシーは住民に好評をもって迎えられた。しかし同時に、山口市全体で見ると、地域交通に関する新たな課題が明らかになってきていた。それは、人口密度の低い地域への対応である。

詳細は「STEP3 グループタクシー」の項で後述するが、コミュニティタクシーはある程度の人口規模を前提とした制度である。従って、住民組織に体力がない場合や、相応の需要が望めない場合には、導入自体が困難となってしまう。しかし、山口市全体で考えると、コミュニティタクシーを導入できるのはいわば恵まれた地域であって、それ以外の地域への対応も欠かすことはできなかった。

こうした課題を認識した山口市および山口市交通まちづくり委員会では、コミュニティタクシーを補完する制度として「グループタクシー」の実証実験を行うことを決定した。この制度は、住民側の諸条件が必ずしも整わなくても導入できる点で、コミュニティタクシーと大きく異なっている。このように、一律ではなくさまざまなしくみで市全体をカバーしている点は、山口市の見識の高さを物語っており、また、委員会方式の長所を生かし切った結果ともいえるであろう。