

# 地域総合交通計画策定の社会的条件の探求（下）

— 青森県津軽地方を事例として —

田 中 重 好

## 1 問題の所在

- 1 - 1 本研究の目的と構成
- 1 - 2 地域総合交通計画

## 第一部 地域交通の地域計画上の位置づけ

- 2 新聞にみる地域交通への関心
- 3 地域総合計画にみる地域交通の位置づけ
  - 3 - 1 青森県の計画に見る地域交通の位置づけ
  - 3 - 2 津軽広域圏の計画に見る地域交通の位置づけ
  - 3 - 3 市町村の計画に見る地域交通の位置づけ（以上、前号）

## 第二部 地域交通への地域政策（以下、本号）

- 4 津軽路線バス維持の取り組み
  - 4 - 1 津軽路線バス対策の歴史的検討
  - 4 - 2 津軽路線バス対策の意義
  - 4 - 3 現在までの到達点
  - 4 - 4 実施過程における問題点
- 5 弘南鉄道黒石線の取り組み
- 6 津軽鉄道活性化への取り組み
- 7 鱒ヶ沢深谷地区のバス路線への取り組み
  - 7 - 1 鱒ヶ沢深谷地区を始めとする路線バス維持の取り組み
  - 7 - 2 深谷地区でのバス需要とバスに対する住民意識
- 8 地域交通維持の取り組みのまとめ

## 第三部 地域総合交通計画策定の可能性

- 9 地域総合交通計画策定の可能性

## 第二部 地域交通維持の取り組み

以上、地域総合計画を中心に、計画の中で「交通」「交通計画」「交通政策」がいかなる位置にあるのかを見てきた。

次に、実際の交通に関連した政策課題に対して、いかなる政策が進められてきたのかを、路線バスの維持・存続をめぐる問題と、地方私鉄路線の存続・活性化をめぐる問題を取り上げて、歴史的な経緯、取り組み、その結果に関して見てゆこう。

### 4 津軽路線バス維持の取り組み

#### 4-1 津軽路線バス対策の歴史的検討

##### 4-1-1 対策の模索の期間

津軽路線バス対策は、表1に見るように、1990年（平成2年）11月に始まった。弘南バスと、そのバスが走っている津軽地方28市町村長との懇談会が、バス会社の呼びかけによって始めて開催された。この際、津軽地方のバス事業の厳しい現状が説明され、今後、バス事業者と自治体が一緒にこの問題に取りくむことが確認された。同時に、実務者レベルの路線バス研究会を設置することを決定した。

この決定にもとづいて、90年11月から約1年間かけて研究会は答申をまとめ、翌91年（平成3年）の第2回目の路線バス懇談会に報告された。しかし、この研究会はバス事業者への接客態度を含めた改善要請に終始し、地域全体として路線バス維持に何をなすべきかの結論を得るまでにはいたらなかった。

1992年（平成4年）末に開催された第3回懇談会において、公共の足を確保する必要性を確認し、同時に、今後も津軽地域では弘南バスが公共交通を担当することを確認した。この懇談会の席上、総論としては、各自治体が路線バス維持に協力することが必要だという結論に達した。この結論を受けて、具体的な協力の方法を別途検討するために作業部会を設置することが決定した。

この決定にもとづき、1993年（平成5年）4月に「津軽路線バス調査ワーキングチーム」（以下、ワーキングチームと略称する）が設置された。このチームは自治体代表、バス事業者、学識経験者（大学、地方新聞社、地方銀行から選出）を構成員とし、オブザーバーとして青森県、東北運輸局青森陸運支局、青森県バス協会から構成された。ワーキングチームに実際の調査費を支出するためもあるが、これまでの「路線バス懇談会」が「津軽地域路線バス維持協議会」（以下、維持協議会と略称する）に改組された。

ワーキングチームは約半年間かけて、路線バス維持の具体的方策に関して、とくに地方自治体とバス事業者との役割分担のあり方に関して検討を重ねた。また、現在の地域住民のバス利用の実態と維持に対する意見をアンケート調査した（田中ほか、1995）。

一方、ワーキングチームでの調査研究の過程で、新たに開通した鱒ヶ沢町深谷線運行方式に関し

て討論し、「住民参加型」の運行方式として提案した。また、地域住民に路線バス問題に関する関心を高めるために、地方バス活性化シンポジウムを開催した。こうした点では、ワーキングチームはたんに調査研究のための検討委員会というだけではなく、活性化に向けての運動母体の役割も果たしてきた。

ワーキングチームは、各市町村の担当者を対象とした中間報告会を開催して、検討の中間報告をおこなう一方、各市町村からの意見を聴取した。

#### 4-1-2 対策案の提案

この検討の結果が、1993年9月に『津軽地域路線バス維持活性化のための報告書』（津軽路線バス調査ワーキングチーム、1993）として提出された。本報告書の二つの柱は、各自治体からのシビルミニマム維持資金の支出と、維持協議会の常設化と整備の提案であった。

この報告書の要約を以下に述べる。

バス離れがますます深刻化する現在、路線バスの将来の方向に関する選択肢は次の三つである。第一はバス路線の廃止に本格的に踏み切ることである。第二は現在のバス路線を維持することである。第三の選択は、路線バスのサービス水準を向上させて、バス離れを逆転させることである。この選択は、公共交通と私的交通との関係の選択である。すなわち、公共交通を維持するのか、公共交通を全面的に放棄して地域の移動ニーズを私的交通に委ねるのか、という選択である。

第一のバス路線廃止の途を選択した場合、津軽地方の一層の過疎化は避けられない。また、路線廃止した場合、私的に交通ニーズを充足できない交通弱者の公共的対応という課題も発生する。これ以上の過疎化を防ぎ、さらに、地域社会の維持・発展をめざすには、路線バスの維持・発展の途を選択することが、「地域の選択」となる。これは、「企業（交通事業者）の選択」ではなく「地域の選択」である。

路線バスの活性化という方向を選択した後、次の検討課題は、路線バス事業と市場メカニズムとの関係をどう考えるかを決定することである。この問題の決定は、対策の内容を根本的に左右する。

路線バス活性化対策を検討する出発点として、次の三つの立場のいずれかを選択しなければならない。すなわち、(1)市場メカニズム内でのみバスの活性化を考える、(2)市場メカニズムを中心としながらも一部公的補助を導入する方向で考える、(3)市場メカニズム内の営業を放棄して完全に行政的問題として考える、という基本的枠組みに関わる選択を迫られることになる。

これは旧国鉄の民営化の際にも議論された、市場中心論と公共性中心論、規制緩和論と規制緩和と慎重論の対立の基本的論点である。路線バス事業に関しても、規制緩和をめぐるさまざまな議論がなされている。

これまで述べてきたように、公共交通問題は地域社会のさまざまな社会的側面と深く関わる問題である。「地域における公共輸送機関は、都市機能の維持・向上、良好な住環境の形成、地域経済の活性化等に寄与するものである」（運輸省、1993、p56）限り、この問題を完全に市場メカニズム

表1 津軽路線バス対策の歴史

1990年		10月	第1回協議会総会 答申に対する総論賛成、各論反対 特に、各市町村ごとの分担金をめぐる 問題が論ぜられる
11月	第1回津軽路線バス懇談会 28市町村長と弘南バスの懇談会をもつ、 路線バスの現状説明 今後、一緒に路線バス問題に取り組む ことを確認 実務者レベルの研究会を設置すること を決定	11月	第2回協議会総会 弘前市長の減額案提出、結論見送り
11月	研究会を設置（～1992年12月まで）	1994年	
1991年		4月	非公式の市町村間の会議や折衝が続け られる
5月	第2回津軽路線バス懇談会 研究会の答申報告	11月	第3回協議会総会 シビルミニマム維持資金の支出を決定 その際の4条件；極端な不採算路線の 見直し、株主優待バスの縮小、経営改 善計画の提出、第三者によるチェック 機関の設置
1992年		1995年	
12月	第3回津軽路線バス懇談会 公共の足を確保する必要性を確認、今 後も弘南バスが担当 検討のためのワーキングチームを設置 することを決定	3月	維持協議会に幹事会がチェック機関と して新設
1993年		4月	維持資金がバス会社に払い込み 維持協議会幹事会が毎月一回のペース で開催 国際交通安全学会賞（事業部門）受賞 浪岡町細野線（住民の一部負担組み入 れ）開通
3月	津軽路線バス懇談会を、津軽地域路線 バス維持協議会に改組 始めて、各市町村からの協議会分担金 を徴収	6月	維持協議会総会開催 1995年度事業計画の承認 国際交通安全学会賞受賞を記念してシ ンポジウム開催 自治体職員の地域交通に関する研修会 開催 幹事会の事業計画承認 路線バス維持協議会・研修会開催
4月	路線バス協議会にワーキングチーム創 設（～1993年9月まで） 津軽路線バス維持活性化の具体策の検 討 電話によるアンケート調査の実施	7月	国際交通安全学会賞受賞を記念してシ ンポジウム（第2回）開催
5月	運営委員会（各市町村担当課長会議） 開催	9月	自治体職員研修会開催（4日） 幹事会「路線バス活性化にむけての報 告・提案」（27日）
6月	第1回地方バス活性化シンポジウム開 催（弘前市）	1996年	
7月	運営委員会開催 アンケート調査結果の中間報告	2月	弘南バス労働組合統一 相馬村藍内線（住民の一部負担組み入
8月	鱒ヶ沢町深谷線（住民の一部負担組み 入れ）開通		
9月	協議会ワーキングチーム『津軽地域路 線バス維持活性化のための報告書』刊 行 最終報告のための運営委員会開催		

	れ) 開通 (2日)		岩手県大東町、東和町東磐交通社長菅原氏の基調報告、シンポジウム
3月	路線バス維持協議会総会 (28日) 平成8年度幹事会活動、自治体職員研修会活動計画の承認 平成8年度シビルミニマム維持資金の支出継続審議	10月	自治体職員研修会 (1日) 群馬視察研修のまとめと討論
6月	幹事会 (第9回、4日) 維持資金の経緯説明、問題点の整理 自治体職員研修会 (28日) シビルミニマムの基本的な考え方に関する説明	12月	路線バス協議会 代表首長会議 (25日) 弘南バスから「2億円分の赤字路線廃止に踏み切らざるをえない」と報告 維持資金中止か、継続かの結論の先送り
7月	幹事会の答申に関する説明、討論 第3回路線バス活性化シンポジウム「老人とバス」(7日) 自治体職員研修会・先進地視察 (15日~17日) 福岡県西鉄、西鉄分社 奈良県奈良交通、十津川村	1998年	
8月	自治体職員研修会 (30日) 先進地視察報告と討論	1月	幹事会 (第13回、26日)
9月	96年度路線バス維持資金、3市4郡代表者会議で決定 (2日)	2月	路線バス協議会 代表首長会議で維持資金交付の中断を決定 (28日)
1997年		3月	「津軽地域路線バス維持協議会ニュース第2号」発行 (2日) 協議会総会 (30日) 1997年度の維持資金中止を決定 1998年度以降は、今年度中に討議して決定する
2月	3市4郡の代表事務担当者会議 (4日) 3市4郡の代表市町村長会議 (28日)	7月	幹事会 (第14回、13日)
3月	「津軽地域路線バス維持協議会ニュース第1号」発行 (1日) 維持協議会総会 (28日) 平成9年度の維持資金の承認 平成10年度の維持資金に関しては「白紙」 今後はバスの状況を見ながら再度協議する	11月	第5回路線バス活性化シンポジウム「循環バスは走る」(17日) 自治体職員研修会・先進地視察研修 (25日~27日) 岩手県大東町、遠野市早地峰バス、釜石市、岩泉町、県庁 山形県金山町、尾花沢市、西川町、山交バス、県庁
5月	幹事会開催 (第12回、12日)	1999年	
7月	自治体職員研修会 群馬県交通政策課による同県の取り組み紹介 (3日) 職員研修の群馬県への視察と意見交換会 (28日~31日) 富士見村、前橋市、伊勢崎市、館林市など	1月	協議会総会 (25日) 1998年度 (平成10年度) ~ 2000年 (平成12年度) まで3カ年維持資金の交付決定 各年度、総額2億円 自治体職員研修会 (28日) 先進地視察報告と討論
8月	第4回路線バス活性化シンポジウム「岩手県の取り組み」(浪岡町、29日)	3月	「津軽地域路線バス維持協議会ニュース第3号」発行 (15日)
		5月	協議会総会 (20日) 協議会の年次計画と年間予算の承認 弘南バスの1998年度の収支状況と1999年度改善計画の報告

にゆだねきってしまうことはできない。市場メカニズムを公共的にコントロールすることが必要である。一般の人々の考え方としても、「市場原理に委ねるだけでは解決しない問題については、国や地方公共団体により支援されるべき」という意見が83.3%と圧倒的支持をえている（同、p56）。

ここでは、第二番目の選択肢、すなわち、市場メカニズムを中心として一部公的補助をおこないながら、バス活性化の方策を探る途を選択した。その第一の理由は、現在の運輸省の路線バスに関する政策が、同様の方針を採っているからである。地方でバスの活性化対策を構想しようとする場合、政府の方針の基本的部分は「既定の与件」と取り扱わざるをえない。第二には、バス運行の管理部門や管理に関するソーシャル・ソフト、バス運行のための施設や用地、バス車両と車両維持管理の技術、バス運転技能者の確保など、組織・物・用地・知識と技能・人という「蓄積された資源」がバス運行には必要である。弘南バスの社内の、これら「社会的資源を活用する」ことが、今後の路線バス活性化の近道である。社会的資源という概念を、このように拡大してゆくことは、地域政策を構想してゆく上で大切である。第三の理由は、市場メカニズムによる効率性を地方バスの活性化に生かすためである。

ただし、路線バス事業が市場原理のもとで「経営的に成り立つ」ためには今後、きわめて厳しい条件をクリアしなければならぬことは明らかである。こうした意味では、過疎地域をかかえるエリアを走る路線バスが、以下に述べるような努力をしても経営的に成り立たないことが判明した時、最終的には「ナショナル・ミニマムとしての路線バス維持政策」しか残されていない。「最終的にナショナル・ミニマムとしての路線バス事業しか残されていない」と発議するのは、地方自治体の責任である。

企業の立場から、路線バス活性化対策を考えてみよう。路線バスの維持・発展のための「企業の方策」には、次のような選択肢がある。路線バスの維持・発展のためには、(1)増客による営業収益の増加を図るか、(2)路線バス運行の経費を削減するか、あるいは、(3)路線バス事業以外の社内の部門から資金を調達するかしかない。しかしながら、津軽地域の社会的条件を考えると、増客による増収や内部補助の増額は短期的には可能性が少ない。さらに、経費の削減に関しても、長い間、経費の切り詰めをしてきた弘南バスの場合、経費の切り詰め幅はそれほど残されてはいない。

企業自身の方策のなかでは、バス活性化の途は見い出せない。したがって、行政による財政支出によって、路線バスの維持・発展を助けるしか途は残されてはいない。

地方自治体による財政支援をする場合、三つの方法がある。第一は民間会社である弘南バスを公営企業化することである。しかしながら、弘南バス全体を行政機関が一括買収することは費用的に莫大な額にのぼり、現在の地方財政制度下ではほとんど不可能である。また、維持運営に大きな問題を抱えている路線バス事業を公営企業化しても、それ自体では問題解決の糸口はつかめない。

第二番目の第三セクター化案も、第一の場合と同様の困難を抱えている。一見すると、「公共性」と「市場原理に基づいた効率性」との統合をめざす第三セクターが最良の運営形態と思われるかも知れない。理論的にはそうであるが、現実には、大多数の第三セクターは赤字である。こうした現

状を勘案すると、第三セクター化自体では問題解決は図れない。仮に第三セクター化するにしても、それが成功を収めるためには、思い切った「民間企業的な」運営が必要となる。

こうした意味からも、「市場メカニズムでのバス事業の自立化」をめざすことが現時点での最善の策である。この方向で、公共的コントロールをいかにすべきであるかを検討すればいい。

以上の基本方向が決まったとして、次の課題は路線バス対策の当事者を確定することである。

これまで地域の路線バスが危機的状況にあるにも関わらず、地域住民や地方自治体の間で路線バス存続の危機感が希薄であった。こうした危機感が欠如しているだけではなく、路線バスの必要性が十分認識されていない。自治体内には交通関係行政の直接担当部局がないために、路線バスの必要性を認識する組織すら存在しない。

地域住民の側でも、路線バスが自分の住んでいる地域から「なくなってもらっては困る」という意見が強い。1993年に実施した津軽路線バスに関するアンケート調査でも、バスがなくなったら「大変困る」「困る」と回答した人は合計で72.3%にもものぼっている。だがその一方で、路線バスを維持するのに必要なコストがみえていない。コストがみえないために、路線バス維持のコスト負担の問題を不問に付してしまっている。しかも、「路線バスを維持すべきだ」と主張しながら、日常生活では、もっぱらマイカーを利用している人が少なくない。

地域の路線バス問題とは、地方自治体、地域住民、バス会社の三者に関する問題である。路線バスがなくなれば、バス会社が困るだけではなく、地域生活は不便となり、地域の定住条件や発展条件が奪われ、ひいては、地方自治体も衰退してゆく。逆に、地域が活性化すれば、住民の暮らしも向上し、地方自治体も、さらにバス会社も発展する。この三者は一種の「運命共同体」を構成している。したがって、地域の路線バス活性化の当事者とは、バス会社と地方自治体と地域住民である。こうした基本的な維持主体を確定することを曖昧にしたまま、バス活性化を始めても無駄である。

路線バスを維持・発展させるために、バス会社だけではなく、地域住民も地方自治体も「それがわれわれにとって重要な生活上の問題である」という認識と、バス維持の当事者意識の確立と、それに基づいた役割分担関係の形成が必要となる。この「当事者意識と役割分担」こそが、路線バス活性化政策を考える出発点となる。

行政的支援しかバス活性化の現下の方策が残されていないとしても、では、いかなる形で、いかなる対象に対して財政支援をするかを明確にしなければならない。まず、財政支援する対象の問題を考えるが、それは路線バスとはなにかを検討することである。

路線バスを維持するという場合、それは「シビルミニマム路線の維持」と「営業路線の維持」という二つの次元をもつ。最初の「シビルミニマム路線の維持」とは、「交通弱者の足の確保」「公共的に見て最低限必要な地域交通を確保する」という次元である。これとは別に、もう一つの次元がある。それは、バス会社からみれば「営業路線の維持」である。これを、地域からみれば「多様な住民の移動ニーズを確保する」「地域の活性化のための交通計画を立てる」という次元である。

以上の二つの次元を分けることは、公と私、行政と市場メカニズムの間に区分を設けることである。「市場メカニズムを中心として一部公的補助をおこないながら、バス活性化の方策を探る」という原則からも、シビルミニマム路線と営業路線との区分をする必要がある。シビルミニマム路線に関しては、市場メカニズムのなかで生じてくる欠損を公的に補填するが、営業路線はあくまで市場メカニズムの原理の下に運行する。

シビルミニマム路線とは、その地域で生活を続けてゆく上において最低限必要なバスのサービス水準である。通勤、通学に利用でき、しかも、日中の買い物や通院などに利用できるバスの便数は最低、朝晩それぞれ2便、日中1便である。したがって、シビルミニマム路線を、全生活バス路線のうち、地域住民にとって最低必要な便数、朝2便、昼1便、夕方2便の合計5便と定義する。

シビルミニマム路線という考え方の根底には、次のような原則が存在する。それは、「地域全体で路線バスを守る」「現在の交通弱者を切り捨てない」という合意にもとづいて、「交通弱者だけに、バス運行料金を負担させない」という原則である。こうした原則に立って始めて、シビルミニマム路線の維持に対する、公的支出が正当化される。その意味で、この提案は一種の二部料金制ともいえる。先のアンケート調査でも、バスを「まったく利用しない」と回答している人々が61.0%であるにも関わらず、バス路線廃止反対と回答する人は84.3%にのぼる。このように、バスを利用していなくても、バス路線廃止に反対する人々が多い。したがって、「交通弱者だけに、バス運行料金を負担させない」という原則、すなわち、非利用者もシビルミニマム路線の維持コストを分担するという原則は、一般住民に受け入れやすいはずである。

路線バス活性化対策の全体は表2にみるとおりである。ここではまず、対策全体の基本的考え方について説明する。

対策の第一の特徴は、地域住民を軸に地方自治体という「公」と弘南バスという「私」との新しい協力関係を提案していることである。今後の交通政策は「地域住民を軸に私企業と公機関の協力共同の新形態を創出することが求められ」（岡ほか、1992、p63）ている。私企業のもつ効率性を重視する組織体質を「シビルミニマム路線維持」という公共的目的実現のために積極的に活用する方向を選択する。バス問題に限らず、地域社会のさまざまな問題に関して、現在、「公と私との関係」について再検討を迫られている。この意味で、規制緩和論は、国政レベルや国と地方自治体との関係レベルの問題にとどまらず、地域生活の問題でもある。

第二には、津軽地域に即した交通システムの実現をめざすことである。交通問題は地域の特徴が強く反映されている。そのため、地域の実情抜きに対策を考えることはできない。しかも、路線バス問題だけではなく、公共交通全体のあり方、さらに、津軽地域の地域交通体系全体のあり方にまで踏み込んで議論してゆく必要がある。路線バス問題はもはや「路線バスという狭い交通問題の領域」にとどまらない。

第三は、路線バス活性化問題に交通問題からだけではなく、地域社会の活性化という広い視点からアプローチする必要がある。第二、第三の特徴は、路線バス問題の裾の広さを示していると同時に

に、路線バスだけを対象とした対策では路線バス活性化が図れないことを意味している。

地域に路線バスがある密度をもって運行されているということは、その地域社会にとって「一種の社会資本」である。こうした地域社会資本を、地域住民と地方自治体がうまく活用して、いかに地域の生活や活性化に役立てるかを考えることが必要である。

表2にみるように、路線バス活性化対策の次元は、(1)路線バス利用者の増加によるシビルミニマム路線の確保と路線バス事業の経営の自立化、(2)自治体・住民・バス事業者との良好な関係の形成、(3)地域交通計画の策定による地域交通のシステム化、(4)地域の活性化に役立つ公共交通のあり方、(5)環境にやさしい地域交通体系の確立という、5つの次元からなっている。これらは、路線バス活性化対策の最終的目標でもある。

活性化対策は短期、中期、長期に対策を分けて推し進めることが必要である。路線バス活性化の対策は、現在までさまざまな試みがなされてきたが、特定の「即効薬」的対策が見い出せない。バス活性化には「大技」と「小技」とを組み合わせた対策が必要である。短期、中期、長期のそれぞれに継続性をもった息の長い、地道な対策が求められる。

そのためには、津軽地域路線バス活性化の対策を「津軽路線バス維持協議会」が統括的に進めてゆくことが必要である。この協議会が役割を十分果たすためには、一部事務組合として組織されるのがもっともよい。個々の具体的施策は、同協議会のもとに設けられた各種委員会が検討・実施する。この協議会が統括的「権限」をもつことで、津軽地域の交通政策を地域の側から一元的に計画・実施してゆく制度的基盤となる。ここで「権限」というのは、法に裏づけられた権限ではなく、津軽28市町村の合意の上に成立する「権限」である。これが実現されることにより、交通対策に地方自治体が本格的に取り組む第一歩となる。

短期的な対策の中心は、(1)地方自治体の路線バス維持責任の明確化とシビルミニマム路線維持資金制度の創設、(2)津軽路線バス維持協議会の常設化である。

第一点は、地方自治体が「体質が弱体化しつつある」バス事業者に財政支援をおこなう制度を創設すること、その前提条件として、地方自治体がシビルミニマム路線の維持の最終的責任者となるという原則を確認すること、この二つの原則から成り立っている。なかでも、次第に民間バス会社が自力で路線バスを支える能力を喪失しつつある現在、短期的対策として、地方自治体からの財政支出は路線バス事業に対する「カンフル剤」として重要である。現時点において、この資金は、「弱体化しつつある」バス事業者の「基礎体力をつける」ことに役立つ。

地方自治体のシビルミニマム路線維持責任原則の具体化が、シビルミニマム路線維持資金の制度化である。こうした制度は、地域社会が(具体的には地方自治体が)自分たちで「地域の足を守る」という「新しい原則」の上に成立している。

シビルミニマム路線維持資金制度は、シビルミニマム路線に関して、路線運行経費から営業収入と公的補助金を引いた残額赤字分を当該自治体が負担する制度である。この資金は、路線バス維持責任原則からみて、本質において補助金ではない。むしろ、上記の責任論を前提とすれば、本来地

表 2 路線バス活性化対策

短期的政策	中期的政策	長期的政策
<p>地方自治体の路線維持責任の原則 シビルミニマム路線維持資金の制度化</p> <p>バス車両の改善 —車両の快適性の向上 —「乗りやすい車両」へ</p> <p>障害者バスの発給</p> <p>老人無料バス・割引バスの発給</p> <p>域内交通の活性化の対策 —「津軽を楽しむための事典」編集 —広域観光の展開</p> <p>バス教育 —郷土教育とバス教育</p> <p>バス路線・ダイヤの再検討</p> <p>新しいバス運行の方式の検討</p> <p>バス会社の企業努力</p>	<p>財政支援の継続と 「財政支援減額運動」の実施</p> <p>バス車両の継続的改善</p> <p>津軽全域の老人無料バスの制度化</p> <p>域内交通の活性化 —継続的な地域情報の提供 —「ゆっくり津軽を楽しむ」企画</p> <p>バス教育の一層の展開 —成人のバス教育</p> <p>「幹線・支線」バス路線の再編成</p> <p>新しいバス運行方式の実施 —マイクロバスの導入・運行</p> <p>継続的な企業努力</p>	<p>シビルミニマム路線の確保 乗合バス事業の経営の自立</p> <p>快適なバス車両</p> <p>利用者の増加</p> <p>便利なバス</p> <p>私交通と公共交通との 棲み分け</p> <p>合理的なバスダイヤ編成</p> <p>企業「内部補助金」増額</p>
<p>バス会社の企業努力の内容公表</p> <p>「津軽路線バス維持協議会」の常置</p>	<p>継続的に内容の公表</p> <p>地方自治体とバス会社との連携の密接化</p>	<p>企業・自治体・住民との 信頼関係の形式</p>
<p>地域交通計画の検討</p> <p>—行政バスや民間バスの調査</p> <p>—JR・私鉄・タクシー調査</p>	<p>地域交通計画の策定 —地域の公共交通機関の調整 —幹線交通と域内交通との整合</p> <p>「総合バス調整」の実施 —乗合バスと各種バスとの調整実施</p> <p>—バスや鉄道、タクシーとの調整</p> <p>地域交通計画の実施 —バスターミナル —バス案内情報の提供 —バス停の改良 —病院などのバス乗り入れ施設整備 —バス停小公園整備 —バス停に交流機能や情報機能を付加</p>	<p>公共交通の役割分担関係 の確立</p> <p>公共交通の連続性の確立</p> <p>乗合バスの利用環境・ 走行環境の改善</p>
<p>自治体内に公共交通相当の設置</p> <p>地域開発計画との調整</p>	<p>地域交通の専門的知識とノウハウの蓄積</p> <p>他の開発計画との統合 —地域の活性化に役立つ交通計画の策定</p> <p>公共交通を重視した町づくり —トランジット・モール化 —パーク・アンド・ライド方式 —観光・買い物歩行空間整備</p>	<p>地域の活性化に役立つ 公共交通システムの確立</p> <p>町づくり、地域づくりと 公共交通との整合</p> <p>「環境にやさしい地域交通 体系」の確立</p>

方自治体が負う責任に関わる「業務を委託した」ことにともなう支出とみなされるべきである。シビルミニマム路線維持資金は、現在の弘南バスについて往復5便で算定すると、津軽28市町村全体で約2億2,700万円、住民一人当たり平均421円となる。この金額は路線バスを維持する費用としては決して高い額ではないし、住民に理解をえられない額ではない。

この資金制度の最終的な目的は、市場メカニズムにおいて路線バス事業の自立化である。したがって、各市町村からみて、その行政区域内で収支がとれた段階で、この資金は不要となる。シビルミニマム路線維持資金は、現在の赤字路線の最終的な欠損部分の資金援助制度であり、当該市町村内の累積欠損額の総計を財政援助するものである。路線バス活性化が順調になされ、地場路線について黒字総額が赤字総額を上回ったときには、当然ながら、シビルミニマム路線維持資金の支払は終わる。

この制度のもつ長所は、自治体が努力してバス利用者を増やし、路線が黒字となれば、行政支援金額は0となる点にある。この仕組みは、地方自治体が積極的にバスの利用者の増大に努力することを促す。この制度は、補助金支払側が補助金を減らす努力をすることを促す点で、これまでの補助制度にはない長所をもっている。

第一に地方自治体に、第二にはバス会社に地域住民の「声」が届くようにすることが必要である。そのために、津軽路線バス維持協議会を設ける。ここには、地方自治体、バス事業者に加えて地域住民代表、バス会社労働組合と第三者が含まれる。同協議会には、「路線バス維持委員会」と「地域交通計画検討委員会」を下部組織として設ける。「路線バス維持委員会」は路線バスの具体的なあり方を検討する。さらに、地方自治体内に公共交通担当者が設置されるのを受けて、地域交通計画の検討を広域行政としておこなう「地域交通計画検討委員会」を設ける。この委員会の仕事は、地域内の行政バスや民間バスの調査、各種公共交通に関する調査、交通計画と地域開発計画との調整のための調査検討である。

以上の二つの短期的政策の柱に加えて、次のような政策を実施すべきである。

第一は、老人無料バス・割引バスの発給である。

バス事業者にとって、老人バス制度は直接老人から支払ってもらった料金を、地方自治体が代わって一括して支払っていることを意味し、バス事業者にとっては営業収入そのものに大きな差はない。だが、老人バスを発給することにより、路線バスの「堅いバス需要」を確保することができ、また、バス利用者の増加も見込まれる。

こうした老人バス導入により、路線バス乗車人数が伸び、営業収入が増加することが期待される。営業収入が増加すれば、地方自治体からのシビルミニマム路線維持資金の支払額は少なくなる。

第二はバス教育の実施である。

地域交通は「地域の血管」である。すべての人々に「開かれた」公共交通機関を確保しておくことが、「地域の健康」を保持するのに必要となる。また、地域交通がマイカーだけとなってしまうと、環境問題、都市づくりなどの点でさまざまな問題に直面する。こうした意味で、マイカー所有

者であっても、路線バスを時と場所、目的に応じて使い分ける習慣を身につけることが必要である。「路線バスなどの公共交通と私交通との棲み分け」行動を学習してゆくことが必要である。この点を理念的に教えるだけでなく、実際に路線バスを使うなかから、この習慣を身につけることが重要である。こうした意味から、子どもを対象とした「バス教育」が必要となる。

第三は、バス会社の企業努力とその公表である。

地域からの路線バス支援が制度化された後でも、バス事業者は、(1)路線バス運行経費の節減、(2)路線バス運行増収の努力、(3)車両の改善、(4)接遇サービスの改善、(5)内部補助資源の確保といった企業努力を継続的におこなうことが必要である。この努力と成果を地域住民や地方自治体に理解してもらうことが、バス会社と地域住民・地方自治体との信頼関係を築き上げる上で大切である。バス会社の企業努力の公表は、地域からの財政支出を受けたことにより、弘南バスという私企業が組織としても「一定の公的性格をもった」ことの結果でもある。

第四は、地域交通計画の検討である。

地域交通計画はこれまであまりにも軽視されてきた。しかしながら、交通の問題は、すべての行政領域の問題に関連している。こうした意味で、交通計画をもっと重視すべきである。長期的に見て、地方自治体は交通計画策定に関する知識を蓄積してゆかなければならない。

地域交通計画の検討の第一の具体的な課題は、各自治体内における公共交通需要調査と各種行政バスと民間バス調査である。青森県の調査によれば、県内で患者輸送バス、福祉バス、スクールバスなどの合計は268台で、これらの運行に関わる費用は総計で11億7千万円にものぼる（平成4年度）。このなかでも、スクールバスがもっとも多く、162台（60.4%）である。

過疎地域の路線バス問題の一つは、これらの各種行政バスと路線バスとの整理統合である。こうした整理統合をここでは、「バス総合調整」と呼ぶ。社会的資源が乏しい過疎地域において、地域が行政バスと路線バスとの両様のバスをかかえ、地方自治体が維持責任をもつことは「一種の過剰設備投資」となりかねない。こうした無駄をなくして、その余剰分を他の事業に振り向けるために、バス総合調整が必要となる。

同様に、JR、私鉄、各種のバス、タクシーなど地域内の各種公共交通機関に関する調査を実施する。これは、今後、地域社会内で公共交通相互にどういった役割を分担すべきなのかを検討する基礎資料となる。

第五は、自治体内に交通担当部局や担当者を設置することである。

これまで、自治体内にきまった交通担当者が置かれず、継続的な交通計画や政策が検討されなかった。先に述べたように、これまで地方自治体職員が路線バスにかかわるのは、バス事業が「瀕死の状態」に直面したときであった。これまで、地方自治体レベルでは交通計画が軽視されてきたため、交通に関する知識や経験の蓄積に乏しい。道路建設や交通にかかわる財源や権限は地方自治体レベルにはないものが多い。しかし、地方自治体レベルで考えるべき事柄は交通に関するハードな問題ではなく、ソフトな問題である。建設省、運輸省、農水省等いくつかの省庁に関わる交通の問

題を、地域というユニットで「束ねて」問題にすることが、地方自治体の役割である。

第六は、地域開発との調整である。

これまで、地域の各種開発計画が「横に」（相互に）有機的関連を欠いている、あるいは、はなはだしい場合には、相互に矛盾していることが指摘されてきた。全体の交通の枠組みを検討するためには、現在進行中の地域開発計画や地域施策との関連をもって地域交通計画を再検討することが必要となる。現在進められている各種の地域計画を、「要の位置にある」交通計画を手がかりに統合してゆくことが必要である。

中期的対策は基本的には短期的対策の継承発展である。中期的対策の中心は、シビルミニマム路線維持資金の減額運動である。地方自治体と地域住民が一体となった「路線バス利用運動」を通して、シビルミニマム路線維持資金の支出を少なくしていくことが、中期的対策の最大の課題である。

利用者増加の二大柱は、老人バスの拡大と路線バスの利用・走行環境の改善である。活性化対策開始時期に、部分的に導入された老人バスを津軽圏域全体に拡大するすることが必要である。さらに、地域交通計画を実施し、乗合バスの利用環境、走行環境を整備することが必要となる。

利用者増加に加えて、現在の交通関係の社会的資源の再検討と再編成が必要となる。第一には、現在のバスの路線やダイヤを再検討し、もっとも少ない経費で、もっとも大きな住民サービスをおこなうには、どういう形が最適かを協議会で検討し、実施することである。第二は、この再検討に平行して、乗合バスと行政バスとの「総合調整」を実施することである。第三は、公共交通機関全体の総合調整である。公共交通機関相互に、時間的・空間的にどう配置・運行してゆくことが、地域住民の利便性をもっと高めるかを検討し、その検討結果をもって、関係事業者に働きかけをおこなう必要がある。バスを中心にいえば、大型バスからマイクロバスやジャンボタクシーへの転換、さらに、乗合タクシーや「定時定路線」運行方式の見直し、鉄道とバスとの接続や役割分担などがある。これらを一言でいうと、公共交通を守るといふことが必要なのであって、現在のバス運行の形ではなくてもいいのではないかとこの観点からの検討が必要である。

中期的対策のなかで長期的対策につなげてゆくべき対策は、第一にバス教育の展開による「公共交通と私交通との棲み分け」を可能とする「町づくり」と「人づくり」である。前者の町づくりとは、公共交通を重視した町の形成である。後者の「人づくり」とは、「公共交通と私交通との使い分けのできる」意識と行動パターンをもつ人材の育成である。

長期的対策は、路線バス活性化の最終目標でもある。ここでの中心的課題は以下の三点である。第一は、路線バス利用者の増加による、路線バス事業の経営的自立である。路線バス事業の経営的自立は同時に、シビルミニマム路線の確保を意味している。第二は、公共交通を地域交通のなかに位置づけることである。これは、公共交通と私交通の棲み分けであり、また、公共交通相互の棲み分けの検討である。この後者の検討のなかで、シビルミニマム路線維持資金に関して、バスへの特定補助から一般補助への切り換えが必要かどうかを検討してゆく必要がある。第三は、地域の活性化に役立つ公共交通システムの確立であり、それと平行しての、町づくり、地域づくりと公共交

通のとの整合である。

以上三つの目標が実現した時、自ら、「環境にやさしい地域交通の体系」ができあがることになる。

以上に説明してきた路線バス活性化対策は、短期的には、交通弱者の「足の確保」を保証するためのバス路線の維持政策であり、中・長期的には、地域住民からみても地域構造からみても「公共交通と私的交通の棲み分け」を確立することによる公共交通の確立をめざすものであった。政策の基本的考え方は、地域社会の側が、自らの独自性を加味した総合的交通のあり方を打ち立てることである。この努力の過程で、地方自治体の交通行政の主体性を確立することが必要となる。

公と私との新しい関係という点からみてみよう。ここで提案した対策は、公と私との間に画然たる区分を設定しているわけではない。むしろ、公私の分担は曖昧である。その曖昧さによって、地方自治体と民間バス会社との間に誤解が生じ、対策が進まなくなる可能性もなしとはしない。それにも関わらず、こうした「公私の曖昧さ」を残しているのは、実際の対策実施の過程で、公と私との「微妙なバランス」のあり方をつめてゆく（決めてゆく）ことが、活性化にとって最善の方法だと考えているからである。現在、行政と民間企業との関係は、バス業界だけにとどまらず総じて相互不信が強い。この点では、地方自治体とバス会社とのねばり強い議論と合意形成の努力が、この対策の成否を分けるといえよう。

#### 4-1-3 シビルミニマム維持資金の実現へ

以上の報告を受けて、とくにシビルミニマム維持資金そのものの支出と各自治体の分担割合が、維持協議会での議論の中心になっていった。維持資金問題をめぐって、維持協議会が報告書が提出された翌月（1993年10月）、さらに続いて11月と続けて開催されたが、「総論としてはシビルミニマム維持資金制度のあり方は賛成する」が、各自治体間の分担割合をめぐっては調整がつかず、結論を得るに至らなかった。各自治体も次年度の予算編成時期をむかえ、本件の結論は翌年に持ち越された。

翌年の1994年（平成6年）4月には、津軽地方最大の都市の弘前の市長（維持協議会の会長でもある）を中心に、各自治体との非公式折衝が再開された。こうした非公式折衝の結果、各自治体の間で合意を得て、同年11月に開催された維持協議会にて、正式にシビルミニマム維持資金の支出が、次の条件付きで「とりあえず単年度」として決定した。

その際、自治体からバス事業者へ出された条件とは、(1)極端な不採算路線の見直し、(2)株主優待バスの縮小、(3)経営改善計画の提出、(4)第三者によるチェック機関の設置である。

1995年（平成7年）3月には、この四番目の条件に関連し、また、本事業が新しい分野の事業であることもあり、維持協議会の下に「幹事会」を設置した。本幹事会は住民代表、自治体代表、バス事業者、学識経験者（大学、地方新聞社、地方銀行から選出）を構成員とし、オブザーバーとして青森県、東北運輸局青森陸運支局、青森県バス協会を加えた委員会である。

幹事会は維持協議会の原案づくり、バス事業者の経営改善・サービス改善の監視、および、自治体職員研修と市民シンポジウムの開催などの事業の実施を担当することになった。維持協議会は、市町村長から構成される本会議に加えて、担当課長から構成される運営委員会と幹事会から構成されることになった。

路線バス活性化のための支援体制づくりに対して、国際交通安全学会から「こうした広域行政圏での公共交通機関をめぐる取り組みは、日本でも初めてのケースであり、また、同様の過疎バスの問題を抱える多くの自治体、バス事業者、住民に貴重な示唆と勇気を与える業績」と評価され、同学会賞（事業部門）を与えられた。

1995年6月に、維持協議会が開催され、(1)国際交通安全学会賞受賞の記念してのシンポジウムの開催、(2)自治体職員の地域交通に関する研修会開催、(3)幹事会の事業計画の承認がなされた。

1995年度、幹事会は、自治体職員の研修会の企画運営、シンポジウムの開催、『路線バス活性化に向けての報告・提案』のとりまとめをおこなった。

こうした地域の側からの路線バス支援の動きを受けて、1996年2月には昭和30年代初期の100日を超えるバスの運休においこんだ大争議以来分裂していた弘南バス労働組合の統一が実現した。

1995年から96年（平成8年）にかけて、住民参加型で運行される路線が鱒ヶ沢町深谷線の他、浪岡町細野線、相馬村藍内線が新たに運行された。

シビルミニマム維持資金の第二年目の継続に関しては、各自治体の非公式な折衝の結果、津軽28自治体のほとんどで1996年度予算に計上した。その支出を最終的に決定する協議会総会が1996年3月末に開催された。だが、各自治体間の負担割合を決定する手続きをめぐって紛糾し、合意に至らなかった。ただし、本会議で翌年度の幹事会の活動、研修会活動計画の承認はなされた。

幹事会活動と研修会活動計画の承認を受けて、1996年度も、幹事会が中心となって「老人とバス」をテーマとしたシンポジウムの開催、自治体職員の研修と先進地視察が実施された。

シビルミニマム維持資金の継続に関しては、1996年4月以降、各自治体間で非公式な折衝が続けられた。その結果、維持協議会の幹事役の自治体間で9月初旬に基本的合意を得て、10月14日、正式に協議会総会を開催して決定した。

維持資金が支出された1995年以降、路線バス維持協議会は、市町村長から構成される本会議に加えて、担当課長から構成される運営委員会と幹事会から構成されることになった。幹事会を中心として、維持協議会の原案づくり、バス事業者の経営改善・サービス改善の監視、および、自治体職員研修と市民シンポジウムの開催などをおこなってきた。

1998年（平成10年）4月、津軽路線バス維持協議会は本年度のシビルミニマム維持資金の中止を決めたが、一年間の休止をはさんで、1999年（平成11年）1月には再び、向こう三年間の維持資金の支出を決定した。この決定に関しては、従来からの路線バス事業の厳しさに加えて、金融危機によるバス事業者の経営がますます厳しさを増したためである。また、同時に、バス会社の経営合理化への評価も、こうした決定の背景には存在している。

#### 4-2 津軽路線バス活性化対策の意義

津軽路線バス活性化対策の意義は、つぎの4点にまとめられる。

第1点は、路線バスの維持存続の問題を、「バス事業者の選択から地域の選択へ」置き換えたことである。「地域の選択の原則」は地域住民の福利の極大化である。これに対して、バス事業者の選択の基本原則は、当該企業の利潤極大化であり、地域住民の福利の極大化にはない。過疎地域の路線バス存続問題に端的にみられるように、地域住民の福利の極大化と企業利益の極大化とはまっこうから反する場合がある。その際、「地域住民の福利の極大化を優先する」ことが、この活性化対策の出発点にあった。

第2は、住民参加型の路線バス運行のあり方を模索してきたことである。鱒ヶ沢町深谷線を始めとする路線の場合、バス運行コストを住民自らが負担するばかりではなく、ダイヤをはじめとする運行のあり方の決定にも関与する、地域住民の直接参加型のバス運行が実現した。また、津軽28市町村全体としても、維持協議会内に幹事会が設けられ、ここには住民代表者が自治体職員と同数参加している。この幹事会はなんら決定権を持たないという意味では、参加の程度が低いといわざるをえない。だが、広域的な路線バスの活性化の委員会に住民が直接参加し、意見を述べることは初めての住民参加の試みである。

第3には、以上のバス路線維持のプロセスは、地域の「実験」の積み重ねのなかから、もっとも合理的な路線バス運行の地域システムを作り出す試みである。従来のような全国一律の行政制度のなかでは、各地域の特殊性を生かした社会システムを試行錯誤の中から作り出すというプロセスを欠いていた。そのため、地方行政システムも、地方政治も「成熟しなかった」。

「成熟しなかった」とは、つぎのような意味である。長い間、中央で作られた制度、政策を決められた通り実施し、その過程で疑義が生じたときには、「中央にお伺いをたてる」という行政が明治地方制度以来続いてきた。地方行政は集権的パラダイムに貫かれていた。ここでは、地域から発想し、地方で制度化し、その制度を地方の実情と変動にあわせて「自らが」組み替えるという政治・行政過程が欠落している。一方、地域住民が必要としている事柄に対応しないという住民の批判に対して、地方行政担当者から出される回答は「地方自治体にはその件に関して権限も予算もない」というものであった。ここにも、地方からの政策づくりという視点も意欲も欠けている。

こうした政治・行政構造の枠組みの中では、「コミュニティづくり」を呼びかけ、「草の根の政治参加」を呼びかけても、地域住民は「動かない」のは当然である。地域住民自らの参加により、特定の問題の解決につながるという可能性が「見えない」なかで、自発的参加意欲が高まるはずはない。この点で、地方政治・行政の「未成熟」は、住民参加の未発達を生み出してきた。そのことが、逆に、住民参加の未成熟が地方政治・行政の未成熟を再生産してきた。

こうした歴史のなかで地方政治・行政の「成熟」とは、地域の政策立案能力の向上である。ここには、地域の合意形成能力であり、地域独自での実施能力が含まれる。

これまでも全国の自治体で、「権限も財源もない」行政が実施されてきた。「『権限なき行政』……

は国の行政に対する先行的な自治体の施策として、国と地方との関係に大きな変化をもたらしただけでなく、自治体活性化の源泉」（鳴海、1994、p123）となってきた。「自治体に法令による権限が与えられていなくても、したがって独自条例の制定ができない分野について、『協定』や『要綱』などによって、条例と同様の効果を実質的に発揮しようとする新しい行政手法の開発」（同、p127）が試みられてきた。

具体的には、(1)公害防止協定、(2)開発指導要綱、(3)自然保護条例、(4)消費者保護条例、(5)放置自転車対策条例、(6)空き缶散乱防止条例、(7)政治倫理条例、(8)モーター規制条例、(9)景観保護条例、(10)緑化条例、(11)町並み保存条例、(12)環境アセスメント条例、(13)特別区長準公選条例、(14)中野区教育委員準公選条例、(15)窪川町原発投票条例、さらに1980年代後半には、(16)情報公開条例、(17)プライバシー保護条例、(18)平和行政条例、(19)市民オブズマン条例、(20)土地条例、(21)住宅条例などの分野で「権限なき行政」が進められてきた。

特に、公害防止協定は、1964年12月、横浜市と電源開発株式会社との間で、住民の健康を守るために国の基準以上の防止基準を協定で定めた「公害防止協定」締結以来、約10年間に全国の自治体に12,978件の協定、要綱ができた。

また、開発指導要綱も、大規模団地造成にともなう財政負担と都市のスプロール化に対して、許可権は府県にあって市町村にはないにもかかわらず、自治体が独自に取り組んだものである。1965年、川崎市「団地造成事業指導基準」策定に始まり、大都市圏の自治体を中心に数多くの自治体で採用された。

こうした要綱は、「法律が空白であり、また不十分な水準でしかないという状況のなかで、自治体の指導要綱が実質的かつ社会的に妥当なものとして、広く一般市民に支持され、実定法上の形式的効力をこえる効果を発揮したことは、戦後自治体の歴史において画期的なことであった」（同、p131）と評価されている。

津軽地方でも「権限も財源もない」地域交通の活性化の事業が、地域の発議から行われている。また、この対策は広域的な課題として取り組まれており、この対策実施の過程を通して、広域行政のあり方を模索することにもつながっている。これまでの広域行政は上下水道整備やゴミ処理施設の運営が中心であった。これらと比較すると、地域交通事業は政策的な裁量の余地がはるかに大きく、それだけに関係自治体との合意形成が難しいテーマである。

第4は新しい公私の関係を作り出す努力を重ねてきたことである。弘南バスという民間企業と地方自治体との連携のなかから、もっとも安価で住民の福利の極大化をめざす路線バス維持のあり方が模索されてきた。それは、私企業であるバス会社が、地方自治体と一緒にあって、地方公共交通を維持する体制を模索してきたことでもある。

#### 4-3 現在までの到達点

こうした志向をもった路線バスの維持活性化の対策は、現在、いかなる地点までたどりつきえた

のであろうか。

路線バス維持活性化のための組織づくりの端緒についたにすぎない。路線バス維持活性化はバス事業者だけの問題ではなく、地域住民の問題であり、地方自治体の問題であることは、すでに述べた。路線バス維持は、この三者の共同の問題である。この3つの当事者がどう変わってきたのかを見てゆこう。

バス事業者の変化は、社外的な変化と社内的な変化とに分けられる。

社外的な面では、バス事業者と地域住民、地方自治体との間の社会的距離が短縮した。これまで、バス事業者と地方自治体との間の協議や連絡はほとんどなかった。「公共交通の維持」を掲げたバス事業者と自治体との間がこれほど疎遠であったとは、不思議である。両者の協議が行われるのは、自治体から事業者へは(1)バス路線の開設のお願いや、(2)廃止代替バスや自治体単独補助路線に関する協議であり、事業者から自治体へは(1)三種路線への移行にともなう地元自治体負担に関する説明や、(2)路線バス廃止の承認をもらう必要が生じた場合だけに限られていた。総じて、特定のバス路線に関する協議か、路線バスが危機的状況に陥った後の協議であった。路線バス維持という観点からみると、広域的配慮を欠いた事後的な協議に終始していた。これに対して、維持協議会開催以降は、地域内を毛細管のように走っている路線全般（広域）に関して定期的な（事前の）協議が行われるようになった。

また、バス事業者と地域住民との社会的距離も短くなった。バス利用者との直接の懇談会はもちろん、バス事業者がシンポジウムや協議会の新聞報道を通して、一般住民にバス会社の情報を公開し、路線維持に必要なコストを説明し、地域住民の関心を喚起してきた。それ以前には地域住民や地方自治体との連絡協議もほとんどないままに、「公共的な役割」を果たしてきた状況が少しずつではあれ、改善されてきた。

バス事業者の内部においては、次の2つの点の変化した。第1には、これまで「地域独占企業」であり「公共的な」規制の強かったために、事業者の「顔」は運輸省に向きがちであった。そのため、事業者や運転者の側に「地域住民に運輸サービスを提供する」という自覚に欠けていた。しかしようやく、事業者や運転者ともにサービス観念が向上しつつある。第二の変化は、労働組合の統一である。昭和30年代の100日以上に及ぶバスの運休をともなう労働争議の後、弘南バスの労働組合は二分し、対立してきた。路線バス存続の危機の認識や、地域からの支援などを前にして、「組合の立場から路線バスの維持活性化に取り組む」ために組合が統一された。組合が統一されたことによって、経営者と労働者が協力して路線バス維持の課題に取り組む前提条件が整備された。

一方、地方自治体では、路線バス維持の当事者であるという認識が次第に深まってきた。この認識にたって始めて、シビルミニマム維持のための支出ができるのである。また、津軽28市町村では地域交通担当者を各自治体内に配置した。この職員の地域交通研修会参加を通して、自治体レベルで地域交通に関する知識がストックされつつある。地域交通政策に関しては、自治体に権限も財源も制度上はほとんどなかったために、これまで各自治体は、地域交通に関する基本的な知識もなく、

担当地域内の公共交通の実情も把握していなかった。また、津軽地域全体の地域交通対策を検討してきたことから、広域的に交通問題を検討するきっかけが与えられた。

地域住民については、路線バスの維持の困難さの情報が与えられることにより、これまでに比べて、路線バスに関する関心や理解が深まった。また、紹介した3つの地区では、住民が費用負担をし、運行に参加する方式をとる参加型バス運行が始まった。また、維持協議会の下部組織である幹事に住民代表が参加し、路線バス活性化の方策に関する討論を重ねてきた。

以上のようなバス事業者、地域住民、自治体の路線バス維持に向けての取り組みが、全体として「維持のための組織体制づくり」を押し進めてきた。

#### 4-4 実施過程における問題点

以上のような意義や成果を獲得してきた津軽路線バス維持の試みも、決して問題がないわけではない。実施過程における問題点を見てゆくことで、分権的パラダイムへの移行を求められている現代日本の地域社会の問題点を、(1)政策立案をおこなう主体としての地域、(2)広域行政、(3)公私の協調関係の形成という3つの側面から取り上げて議論する。

第一は政策立案をおこなう主体としての地域という問題である。政策立案をおこなう主体として市町村長、地方議会、自治体職員、地域住民が考えられる。

日本の地方制度の特徴の一つは、首長へ権力が集中していることである。日本の地方行政制度は「公選・独任首長による統合」制度になっている。すなわち、「独り直接公選で選ばれる首長は、執行機関の頂点に立ち意思決定を下すことができる。実際には、都道府県には副知事・出納長、市町村には助役・収入役というヨーロッパ大陸系ともいうべき議会承認の役職がおかれ、執行機関としての最高首脳部を構成しているが、公選首長の意向は圧倒的である。この点にかぎり、合議体である内閣に比べ、はるかに政策を統合することは容易である」(大森、1990、p9 - 10)。

そのため、現行の地方制度上は、地域における政策形成を考える上で、首長は決定的に重要な位置を占めている。

こうした重要な位置にあるにもかかわらず、関係市町村長は今回の政策の理念・原則を地域社会に向かって、明らかにしてこなかった。津軽で実施している路線バス維持政策の出発点は、「地方自治体が公共交通の維持の責任主体である」という原則であった。この原則が認められたからこそ、シビルミニマム維持資金が支出されたはずであった。だが、シビルミニマム維持資金支出にあたって、一度も、どういった原則・理念により支出されたのか、その理由が市町村長から公的に説明されたことがない。ここには、地方自治体自らが政策を作らず、そのために政策理念を議論し練り上げてこなかった地方自治体の歴史が、裏側から映し出されている。

こうした原則や理念にかかわる検討を欠落させたために、シビルミニマム維持資金決定の2年度以降の継続の議論に際しても、議論を最初から始めなくてはならない結果となった。そのために、政策の継続性やスムーズな政策決定がなされないのである。

「公選・独任首長による統合」制度は客観的な行政手続きが形骸化してしまう可能性を秘めている、といわれてきた。こうした制度のため、地域独自の政策遂行がすべて市町村長の専決になりがちである。その結果、議論 中間答申 行政部局長会議での議論 最終答申という政策立案の議論過程が、すべて無視されたかたちで、市町村長の専断が下される可能性があり、政策の積み上げが弱くなる。

路線バス維持の政策に関しては、地方議会が政策形成に関わったことはなかった。確かに、ワーキングチームの提案を受けて、早期実現を要求する地方議員の提案はあったが、政策立案そのものに関連する提言は、議会からは出されなかった。日本の地方議会の政策形成能力をどう高めてゆくかが課題である。

同様に、自治体職員の間でも、地域交通政策をどう積極的に進めるかの提案がほとんどなかった。もちろん、ワーキングチームの討論の過程で自治体職員の参加があり、最終案を煮詰めていく過程で関与した。だが、それはごく一部の自治体職員の人々である。担当部局にある多くの自治体職員の人々は、決定をどう実施してゆけるか、とくに、各市町村の負担金の分担の決定に関心を集中させている。この点で、分権化時代には自治体職員の政策形成能力が重要であるにもかかわらず、そうした志向や能力をもつ職員はまだまだ少ない。

地域住民も政策形成にほとんど関与していない。それは、地方議員を代弁者とする間接的参加のレベルにおいても、直接参加のレベルにおいても、同様である。こうした住民参加がなされなかった背景には、政策決定過程における情報公開の問題がある。基本的には、情報公開が不充分であれば、一般住民の政策決定過程における参加がなされない。今回においても、政策決定過程における議論が公表されず、また幹事会の「中間答申」も公表されないため、一般市民が議論に関わる余地が残されていない。これまで「地域からの政策形成」を行ってこなかった自治体の場合、中間の討論過程の情報公開の重要性を認識してはいない。

地域住民の参加がないことの裏返しは、「住民の自己責任」問題が不問に付されてしまうことである。いわば、政治的に「サイレント」であることにより、住民の自己責任も不問となる。具体的にいえば、マイカーを利用している人々が、この問題に発言する機会をもたないために、公共交通を維持することが自分にも関係するということが、住民自身に見えなくなってしまう。

住民参加のもう一つの側面は、路線バスの利用者自身の参加である。しかしながら、シビルミニマム維持についてバス利用者は「声をあげなかった」。路線バスをもっとも利用している老人層は「直接行政に自分たちの要求を提示する」ことに不慣れである。そうした政治文化をもっていない。もう一方の最大の利用者である高校生層は、参政権がないために、こうした政治行政的な事柄に無関心である。そのため、もっともよくバスを利用している人々は、自分たちに直接関わる問題であるにもかかわらず、「サイレント」である。高校生は、こうした問題を「公的な問題」とは捉えず、「私的な問題」と捉えている。その結果、バスの不便さをよく知る高校生はなるべく早く運転免許を取得し、「バスの不便さをマイカーによって克服する」ことに懸命となる。

第二の問題点は、「公私の新しい関係の形成をめざす」とした点に関連する。津軽方式とも称されるようになった路線バス維持活性化方式の一つの特徴は、私企業が公的支援を得ながら、路線バスを維持してゆくという点にある。この考え方にもとづいて、シビルミニマムの路線を維持してゆくために、自治体からの維持資金の支出が行われている。しかし、資金援助は、路線バス維持対策のすべてではない。むしろ、路線バスを維持してゆくために、事業者と自治体があらゆる面で協力してゆくことが維持のために必要であると、ワーキングチームの報告書では提言した。

しかし、実際の政策実施の過程では、公私の役割分担をめぐる合意がなく、関連する制度がなかなか整備されていない。そのため、両者の信頼関係も未成熟のままである。

たしかに、自治体からの維持資金支出の際に、経営合理化計画の提出を含めた4条件が付されてきた。しかしながら、公的資金を投入した反対給付として、一民間企業とはいえ、企業の経営内容を公表する責務が生ずるはずであるが、では、その経営内容をいかなる点まで公表するのか、経営方針のいかなる部分まで自治体が介入、あるいは、提言するのかといった細部に関する議論がなされていない。さらに、シビルミニマムとなるバス路線のルートとは何か、仮に現在のバス路線と異なる路線を自治体側で提案したとき、路線変更にもなって生ずる経営上の欠損をいかなる形で、両者がどう分担するのか、といった論議がなされていない。こうした公私の関係のあり方に関する制度上の整備が不足している。

また、自治体が自ら支出した「補助金」を減らすために、自治体独自で増客の努力をするということが不足している。その点では、自治体は依然としてバス路線の維持に資金を支出すれば事足りるという発想から抜け切れていない。公私が協力して、地域住民の福祉を極大化するという方向性に向かって努力することは不十分である。そのため、現在においても、補助金を「あげる」自治体と補助金を「もらう」バス会社という構図のなかで、路線バス問題が議論されている。

第三番目の問題点は、広域行政の問題である。現在、地域での生活は自治体の範囲を越えて展開されている。路線バス問題も、一自治体にとどまる問題ではない。津軽地域のように「広域的に公共交通の維持に取り組んでいる」事例は全国で初めての試みである。こうした生活の広域化に対応した広域行政を推進する仕組みや慣例ができていない。「上から示された」行政手続きの範例がないため、自治体間の合意形成までに手間取る。今回のように、「権限も財源もない行政領域」に関しては、特にそうである。

## 5 弘南鉄道黒石線の取り組み

弘南鉄道黒石線は、弘南鉄道株式会社が1984年（昭和59年）に旧国鉄より引き継いだ奥羽本線の支線、川部～黒石間の6.2kmの路線である。

弘南鉄道は、1926年（大正15年）に設立された会社で、現在は、黒石線以外に、弘前～黒石（16.8km）、弘前中央～大鰐（13.9km）で営業を行い、両線の経営では青森県内では唯一黒字を出している企業である。

1912年（大正元年）に開業された旧国鉄黒石線は、1980年（昭和55年）に施行された日本国有鉄道経営再建促進特別措置法により、翌1981年（昭和56年）に廃止されるべき「第一次特定地方交通線」に選定された。同法の第9条の規定により代替輸送に関する協議をおこなうために「黒石線特定地方交通線対策協議会」が設けられた。この協議会で、数次にわたる協議をへて、黒石線を存続したいという地元自治体の要請をうけ、弘南鉄道が黒石線を引き継ぐことを決定した。1984年（昭和59年）、旧国鉄黒石線は弘南鉄道黒石線として再出発した。

その際、転換にともなう国からの財政措置として、転換交付金として定期運賃差額、初期投資経費などで1億9,800万円、さらに特定地方交通線転換鉄道等運営費補助金として転換から5年間、欠損が生じた場合の5割補助が約束された。さらに、転換にともなう地元自治体の財政支援として黒石駅短絡工事費用1億600万円が支出され、それ以外に、この工事にともなう用地費用として1億2,700万円が会社は無償貸与された。

こうして再出発した黒石線であるが、転換の翌年1985年度（昭和60年度）に30.7万人あった利用者が、欠損補助金の最終年度の1993年度（平成5年度）には22万人に落ち、1994年度（平成6年度）には20万人をわずかに割り込んだ。

利用者の減少により、運営費補助最終年度の1993年までで、黒石線の累積欠損額は5,200万円となり、同社全体の欠損額、8,000万円の65%を占めるまでとなった。弘南鉄道としては、黒石線の不振が会社全体の経営の悪化を招き、他の二路線の存続にも悪影響を及ぼすことが心配された。

そのため、運営費補助が切れる一年前、1992年10月、事業者に、地元自治体である黒石市、田舎館村、さらに青森県を加えた4者で「黒石線活性化推進協議会」を担当者レベルで設置し、検討を重ねてきた。こうした検討を経て、『黒石線活性化協議会報告書』を作成した。同報告書では、(1)黒石線再生のための恒久的・効果的対策を見いだし得ない、(2)自治体の支援なしには存続できないと結論づけている。今後の方針に関しては、最終的な結論をトップに委ねることを決めて、同協議会は解散した。

1995年10月、弘南鉄道が青森県、黒石市長、田舎館村長に対して黒石線廃止の意向を申し入れた。その後、関係者への説明や協議を経て、1997年12月、最終的に黒石線廃止後のバス代替運行計画を受け入れて、黒石市長や田舎館村長が会社側の廃止を承認し、翌1998年4月より黒石線が廃止された。

## 6 津軽鉄道活性化への取り組み

津軽鉄道は、1928年（昭和3年）に設立された津軽鉄道株式会社により、五所川原と津軽中里間の約20.7kmを結ぶ路線として、1930年（昭和5年）11月に開業された。

開業以来、五所川原以北の津軽半島地域の物資輸送や住民の足として重要な役割を果たしてきたが、近年、沿線人口の減少やモータリゼーションの進展などにより輸送人員は減少してきている。輸送人員は、1974年（昭和49年）度の257万人をピークに、それ以降減少を続け、1981年（昭和56

年)には200万人を割り、さらにその後も減少を続け、1993年(平成5年)には90万人まで落ち込んでいる。

こうした輸送需要の落ち込みに対して、会社側は経営の合理化で対処し、社員の削減などに努めてきたが経営状態は厳しく、毎年赤字を出し続けてきた。こうした欠損に対して、国の欠損補助制度の適用を受けて経営を続けてきたが、その補助制度も1993年度(平成5年度)で廃止された。その上、使用車両は30年経過し、修理部品すら確保しがたい状況にあり、運行ダイヤが確保できないことすら危惧される事態にあった。

そうした困難に対して、津軽鉄道沿線の五所川原市、金木町、中里町、市浦村、小泊村の5市町村が「津軽鉄道活性化協議会」を1990年(平成2年)に設置して検討を重ねてきた。同協議会はもともと、1981年(昭和56年)に「津軽鉄道を存続させる協議会」として活動してきたものを、新たに津軽鉄道を加えて、組織名称変更して再出発したものである。

その組織が、欠損補助制度の廃止や車両老朽化の問題に直面して、青森県企画部新幹線交通政策課をオブザーバーとして加え、1994年(平成6年)より具体的な支援に乗り出した。1994年より、沿線の1市2町(五所川原市、金木町、中里町)で津軽鉄道への固定資産税の減免を実施しており、例えば、1996年度(平成8年度)には合計で約287万円の固定資産税を減免している。さらに、車両対策として、国の近代化補助制度を利用して、新型車両を2台購入したが、その際、総額の3/5にあたる事業者負担分のうち、40%を5市町村で、40%を青森県で補助金を支出した。その結果、事業者負担予定の3/5の20%、全体経費の3/25のみを津軽鉄道で負担するにとどった。

以上の欠損補助や車両購入補助以外に、この協議会を中心に継続的に利用促進運動を展開してきた。具体的には、行政側の協議会だけではなく、関係市町村にある地域活性化の民間団体に呼びかけ「がんばれ!津軽鉄道応援団」(代表 角田周 ラブリー金木)を組織し、次のような活性化事業に共同で取り組んできた。(1)記念乗車券の発売などによる利用促進運動、(2)テレホンカード作成を通しての利用促進運動、(3)沿線市町村の経費補助による小学生の体験乗車、(4)車内でのピア・ガーデンの実施、過疎ツアー、津軽文庫などの鉄道を利用したイベントの実施、(5)「ストーブ列車」を中心とした広報活動、観光客誘致運動、(6)自治体広報紙などによるマイルール意識の向上などである。

以上の沿線市町村の取り組みの前提には次のような津軽鉄道に対する捉え方がある(以下、津軽鉄道活性化協議会「活性化協議会における検討課題」より)。

「津軽鉄道を単なる通勤・通学の輸送機関としてだけとらえるのであれば、代替の交通手段も論じることはできる。しかし、津軽鉄道自体が奥津軽及び津軽半島地域の観光資源として、更に大きな価値、可能性を内包しているだけに、代替策は考えることはできない」。ここには、津軽鉄道を単なる交通手段としてのみとらえるのではなく、地域の貴重なシンボル、観光資源として位置づけようとする強い決意がうかがえる。

「津軽鉄道への投資を、半島地域の社会基盤整備という役割の一つに位置づけていく考え方が必

要となり、鉄道が持つ社会性の一部を行政（沿線自治体）で助成していくことが課題となってくる」という、鉄道=社会基盤という捉え方に基づいている。また、別の箇所では、「交通弱者保護と冬期間における足の確保」が「鉄道の持つ公共性」だという考え方も見える。こうした考え方に基づいて、未だ実現されてはいないが、鉄道沿線に公共施設を設置することの重要性や駅前再開発の必要性が指摘されている。

駅前再開発に関しては、「津軽中里駅は平成6年に駅舎の新築及び生協併設等をして整備しているが、今後、主要駅である金木・五所川原の両駅については、駅前再開発を含め総合的な開発計画を推進して、利用客の快適性、利便性を図ることにより利用客増につなげていく。このことは、津軽半島地域への観光客誘致も図ることができ、結果として沿線自治体のPR効果も生まれてくると思われる」とうたわれている。

そのため、「広域行政・広域観光体制を推進していく……といったフレームワークの中、津軽鉄道にどのような役割を求め、生かしていくのかといった根本的な方針に基づき、交通体系施策の一環として津軽鉄道の存在価値を論じ合い、各市町村の活性化を図る方策の一つとして、推進していくことが求められている」と、検討課題の設定がなされている。ここには、津軽鉄道を、「市町村各々にとらえることなく、半島地域全体の観光資源として」とらえている。

この津軽鉄道の活性化の取り組みをまとめれば、鉄道を単なる交通手段とのみとらえるのではなく、しかも、沿線全体の問題ととらえることから出発している。こうした広域的な取り組みが、青森県をも動かし、車両更新の際には、青森県からも補助金を支出してもらっている。しかも、官主導とはいえ、民間の活性化団体をも巻き込んだ活性化運動を展開している。

五所川原市の担当職員がいうように、行政の側も住民の側も、路線バスと違って、鉄道の場合には「具体的に鐵路が残る」という意識がある。それは、動産に対して不動産、あるいは固定資産のもつ安定感、安心感にも通ずるものであるという。

こうした取り組みにも関わらず、1996年度（平成8年度）の利用者数は、さらに落ち込んで、約80.8万人であった。しかしながら、経営面では、収益合計で2億4,900万円、費用2億6,000万円で、その結果、経常損益は1,100万円の赤字となっているが、赤字幅は改善されている。最新の決算に関する資料がないため、実績では不明であるが、手元の「経営改善計画」資料では、1997年（平成9年）以降は経常損益が黒字に転換されると予想されている。

このように、弘南鉄道黒石線とは異なり、地域によって支援され、さらに、鉄道と地域の活性化とを結びつける形で、津軽鉄道の活性化が図られた。しかし、ここにも問題がないわけではない。その最大の問題点は、この津軽鉄道存続問題が、他の公共交通機関の維持・存続問題とは無関係に議論されてきたことにある。一面では、路線バスと需要の競合があるとしても、他面では、終点の津軽中里以遠の観光には、路線バスが唯一の公共交通機関である。こうした公共交通機関相互の連携こそ、奥津軽広域観光を活性化する手がかりとなるはずであるあるが、相互連携の問題は、津軽鉄道活性化協議会でも、津軽路線バス維持活性化協議会でも一度も取り上げられなかった。

津軽鉄道活性化の試みを黒石線活性化への取り組みと比較すると、次の点に大きな違いが見られる。(1)鉄道路線を津軽鉄道は「単なる交通手段以上のもの」と捉えているのに対して、黒石線ではあくまで交通手段として位置づけて議論を進めている。(2)津軽鉄道の場合には、民間鉄道としての歴史も古いことから、事業者と行政が一緒になって活性化問題に取り組もうとする姿勢があるが、黒石線では行政は補助するが運行の責任主体はあくまで事業者であるという考え方に立っている。(3)当事者の判断として、津軽鉄道はバス代替輸送が困難であるという判断に立っているのに対して、黒石線の場合には奥羽本線との連結を確保すればいいだけなので、バスでの代替輸送は可能という判断をもっていた。(4)こうした判断に関連して、津軽鉄道の場合には民間からの活性化運動が起きているのに対して、黒石線の存続に関しては民間からの存続運動は見られなかった。(5)事業者からすれば、津軽鉄道の廃止を考えると、それは会社そのものの廃止を意味しているのに対して、黒石線廃止は、会社が生き残るために戦略として位置づけられている。

## 7 鱒ヶ沢深谷地区のバス路線への取り組み

### 7-1 鱒ヶ沢深谷地区を始めとする路線バス維持の取り組み

広域的に路線バスを維持しようという自治体間の取り組みに並行して、小さな地域ごとに路線バスへの取り組みが行われてきた。これは、それまで路線バスが来ていなかった過疎地域への新規路線開拓であり、大幅赤字路線の再生であった。

1993年（平成5年）8月には、それまでバス路線がなかった鱒ヶ沢町深谷地区にバス路線が開通した。また、1995年（平成7年）4月には弘南バスの全路線のなかでも赤字幅が大きく廃止予定の浪岡町細野線が、住民と町の協力を得て「甦った」。廃止せざるを得ないというバス事業者からの提案を受けた細野地区住民は、深谷線を参考にしながら、地区住民の一定負担の受け入れを決めた。同時に、浪岡町は町立病院バスの運行中止と通院者の路線バス利用費用の町負担を決めた。病院バスの運行中止の代わりに路線バスは増便となり、存続することとなった。1996年（平成8年）2月にも、相馬村で既存のバス路線を延伸する形で、新たに藍内線の運行が始まった。

これら三路線は共通して、従来のようなバス路運行方式では採算性が確保できない路線である。沿線住民の数は少なく、いずれの地域も通過利用がなされない「行き止まりの」地域である。そのため、交通需要の限界が始めから「見えている」。そのため、従来とはまったく異なる運行方式でないと、運行は不可能である。

その運行方式の最大の特徴は、「住民参加型のバス運行」であることにある。具体的には、次の3点があげられる。(1)地域住民が毎戸、毎月一定額のバスの回数券（鱒ヶ沢町深谷地区の場合には当初一世帯毎月1,000円）を購入する。(2)地区に住民代表、バス事業者、行政担当者から構成される「路線バス運行協議会」を設置して、バス利用の実態、コスト、バスへの要望などを定期的に相談する。(3)これに関連して、地域住民からバスダイヤなどの要望を提出して運行する方式が成立した。しかし、こうした地域住民の「基本料金的な」バス回数券の購入だけでは、運行コストが賄え

ないために、不足分を自治体が負担している。バス事業者もたんなるバスを運行するという姿勢から、地域住民と一体となってバスを守る努力を行っている。具体的には、「地域のバス」として親しみをもってもらうため、地域の小学生の絵をバスの車内に掲示したり、バスの愛称を小学生につけてもらい、またバスに「付加価値」をつけるために町の中心部のスーパーと提携して「買い物代行サービス」をおこなった。

これらの路線は、地域住民を中心に、バス事業者と自治体が一緒になって路線バスを新規運行あるいは「守った」事例である。

## 7-2 深谷地区のバス需要とバスに対する住民意識

深谷線は、新規に路線を開設した路線であり、弘南バスが「住民参加型バス」として運行した初めての路線である。

深谷線における路線維持、活性化は深谷線バス運営協議会によっておこなわれている。1993年（平成5年）6月29日の住民全体集会のなかで、住民参加によって路線バスを運行してゆくことを決定した。この全住民集会を踏まえて、住民代表者と弘南バス、行政により深谷線バス運営協議会が生まれた。委員は、深谷地区の3集落から11人（深谷集落から4人、細ヶ平集落から4人、黒森集落から3人）、弘南バスから5人、町役場から1人、合計17人で構成されている。住民代表は、3集落の町内会長など地域のリーダーである。協議会は、4カ月に一度おこなわれている。話し合いの内容は、バス利用の実態、バスへの要望、さらには路線活性化のための取り組みについてなどである。また、同組織の住民代表が、回数券の販売、料金回収などをおこなっている。

深谷線は、住民参加型のモデルケースと位置づけられたこともあり、路線活性化のために様々な取り組みを行ってきた。それらは、路線バスを「地域のバス」にする取り組みであるといえる。取り組みは大きく分けて3つある。(1)バスを身近に感じてもらうための取り組みである。具体的には、地域の小学生から路線バスの愛称の公募、路線バスの写生大会、地域の小学生の絵画などの作品をバスやバス停に展示することなどである。(2)バスを使って生活を便利にするための取り組みである。具体的には、町の中心部のスーパーと提携して行った買い物代行サービスである。(3)バスを使って、地域を活性化する取り組みである。例としては、毎年春に弘南バスを利用した、地域住民、弘南バス、行政による弘前公園花見交流会、逆に黒森にある「ミニ白神」に地域外の人を呼んでおこなうブナ探勝ツアーなどである。また、テストケースではあるが、1997年は住民からの提案で、10月の週末にミニ白神まで路線バスを運行した。

深谷地区における路線バスの需要と住民意識を明らかにするために、鱒ヶ沢町深谷地区の住民を対象にアンケート調査を行った。このアンケート調査は、1998年卒業生の黒滝省に多くを負っている。

調査方法は、1週間留置の後、回収する方法をとった。しかし、高齢のためアンケートを記入することが出来ない一部の世帯に対しては、調査対象者から直接聞き取った。調査期間は、アンケー

トの配布期間は1997年（平成9年）10月13日、14日の2日間、回収期間が10月20日から22日の3日間の計5日間でおこなった。アンケート調査では、対象世帯56世帯に対して調査協力の依頼をおこない、そのうち53世帯から回答を得た。有効回収率は、94.6%であった。

アンケートの分析のはじめとして、調査対象者・調査対象世帯の社会的属性について、触れておきたい。

まず、個人の社会的属性と世帯について、男性は88人（43.3%）、女性115人（56.7%）と女性の方が高い構成比になっている。年齢別でみると、60代以上の合計が、37.6%と非常に高い割合である。また、老年人口率は、30.1%である。調査対象世帯の1世帯の平均の人員は3.9人で、深谷地区においても小家族化が進んでいることがわかる。世帯人数毎の割合をみても、6人以上の世帯から割合が小さい。家族形態は、半数以上が拡大家族である。各世帯に高齢者の存在する率は高く、81.1%の世帯に高齢者が存在している。このように、深谷地区では、高齢化が進展していて、ほとんどの世帯に高齢者が存在している。

深谷地区の自家用車利用をみると、男性の20歳から54歳の年齢層、女性の20歳から44歳の若い年齢層では、ほぼ全員が免許を保有している。今後も、この地域に住み免許取得年齢に達した人は、ほぼ全員が免許を取得すると予想され、自家用車利用が増えると考えられる。反対に、男性の65歳以上の約半数、女性の60歳以上の全数が免許を保有していない。このことは、免許保有者が増え、自家用車利用が増える反面、少数ながら必ず生活のために路線バスを必要とする人が存在し続けることを示している。

免許保有者は、1世帯あたり1.8人存在する。全体的に世帯の人数が増加するほど免許のない世帯は無くなり、免許の保有者が3人以上に及ぶ世帯も、全体の3分の1を占める。一方、免許保有者が全く存在しない世帯は全体の17.0%に及び、それらの世帯は、単身世帯や2人暮らしの世帯に集中している。

深谷地区の1世帯あたりの自家用車の保有台数は、2.2台である。免許保有者の人数と同じように、家族の人数が増えるにつれ、自家用車の数も多くなり、自家用車を3台以上保有する世帯は、全体の3分の1を越える。反対に家に車が一台も無い世帯は、15.1%存在し、免許保有の場合と同じように単身世帯のすべてが、自家用車を使えない状況にある。

次に、深谷地区でのバス利用に関する実態を見てみよう。深谷地区では、週1回以上バスを利用する人の割合が、12.1%存在する。反対に、全く利用しない人の割合が43.7%と、定期的なバス利用者の割合を大きく上回っている。次に利用者の属性別に見ると、男女問わず、10代で「ほぼ毎日」の26.1%となっている。20代では、いったん男女とも利用者がゼロになるが、年代を追う毎に再び利用頻度が高くなっていく。30代以降は、男性よりも女性の利用頻度が、「月2、3回程度」という利用層において、徐々に高くなっていくのがわかる。特に、60代、70代では、「月2、3回程度」の利用層の割合や、「週1、2回程度」のさらに定期的な利用層において、女性の割合が男性の割合を上回っている。

路線バスに対する住民意識に関する結果を次に紹介する。

バス開通時の「住民負担への賛成」を問う設問では、84.9%の人が「賛成」、11.3%の人が「どちらかという賛成」としており、ほぼ全世帯が賛成している。負担金額と家族の利用との「妥当性」を聞く設問では、8割を越える世帯がプラスの評価をしている。「住民負担への賛成」に比べてプラスの評価は若干低い。ただし、聞き取りで記入した中には、「こんなに安くていいのか」という理由で、あまり妥当ではないと感じている人もいた。「深谷線への関心度」を問う問題でも、8割以上の人が「大変関心がある」「関心がある」と答えていて、「自分たちのバス」であるという意識がかなり高いことがわかる。

このように、深谷線・「住民参加型」バス路線は、地域住民の高い理解と評価があることがわかった。特に、深谷線への関心の高さは、もともと路線バス開設に対して高い熱意を持っていたためだけでなく、自ら経済的負担する事によって当事者意識を持つという、「住民参加型」運行方式が成功しているためである。

それでは、どのくらいの頻度の利用者が存在すると「どうしても必要」と認識しているのだろうか。週1回以上の利用者がいない世帯でも、51.5%の世帯でどうしても必要だと考えている。さらに、月2、3回以上の利用者がいない世帯の30.8%は、どうしても必要だと答えている。ようやく、年数回の利用者もいない、利用者が全くいない世帯になると、どうしても必要だという認識をしなくなる。このことは、たとえ年数回利用する人が一人しかいない世帯でも、「生活のためにどうしても必要」と認識する割合が高いことを示している。

次に地域の必要度についてみていく。「どうしても必要だ」「まあまあ必要だ」を合わせると95.7%となり、地域にとって路線バスは欠かせないものであると感じている。家族の必要度を主に、地域の必要度がそれを補う形で、バスの必要性を判断している。

路線バスの需要と住民意識についてアンケートの分析の結果から、深谷地区でも自動車利用は普及し、今後、路線バス利用者はさらに減少していくものと考えられる。しかし、住民は住民負担に賛成し、路線バスに高い関心を持っている。

家族が必要だから合意した、維持しているという直接的な要因の他に、(1)路線バスの地域における役割・必要性を理解していること、(2)路線バスに対する特別な感情をもっていたことという住民の意識も大きな要因として考えられる。深谷地区は長い間路線バスを必要としながら、利用することが出来なかった。そのため、バスを無くしたくない、バスを通すためなら努力するという意識が高い。聞き取りやアンケート調査の中でよく聞くのが、バスが通るのならばお金は問題ではない、ということである。

深谷地区の住民たちが地域の生活における路線バスの意義、役割を十分理解し、また、それを地域の意見として共有している。

## 8 地域交通維持の取り組みのまとめ

青森県津軽地方では公共交通の危機に対して、1990年以降の津軽路線バス活性化対策協議会を中心として、広域的に路線バス維持・活性化の取り組みを続けてきた。この点では、全国的に見ても、「先進的な」取り組みがおこなわれてきたと評価してよい。私鉄に関しては、結果的には廃止されたとはいえ、旧国鉄からの「特定地方交通線」指定時の存続への努力、民間鉄道になってからの活性化対策など黒石線維持・活性化の試み、さらに、津軽鉄道維持・活性化への取り組みがおこなわれてきた。

こうした地域の取り組みがなかったならば、津軽地域の公共交通は現在のような形をとどめていたかどうかは疑わしい。その点で、「既にあるものを存続させる」という地味な取り組みではあるが、公共交通の維持に大きな役割を果たしてきたと評価できる。

しかしながら、地域総合交通政策という観点からは、さまざまな問題点が指摘される。この点を箇条書きにすると、以下のようになる。

- (1) 津軽路線バス維持協議会、黒石線活性化推進協議会、津軽鉄道活性化協議会など各対策協議会が問題ごとに、関係者のみによって組織されてきた。それは、各交通手段ごとに、同じ鉄道であっても関係自治体のみで、その場の状況ごとに対策が検討されてきたにすぎない。

このことは、路線バスと鉄道との関連性など本来は密接に関連するはずの問題を検討するといった、「地域総合交通問題」を議論する場を作り出してこなかったことを意味している。その点で、せっかく路線バス問題を通して獲得された広域的な取り組みが、他の交通手段の場合には生かされなかったことになる。

- (2) 交通のもつ総合性を生かした、地域交通政策が展開されてこなかった。交通問題を地域のさまざまな地域の問題に関連させて議論する場も十分に用意されていない。

たしかに、津軽路線バス協議会の報告書や、津軽鉄道活性化協議会「活性化協議会における検討課題」においては、公共交通手段を地域のさまざまな領域の問題と関連させて議論している。だが、そうした考え方に立脚して、実際の事業が展開されてはいない。

- (3) 交通を地域づくり全体に結びつけようとする政策的な発想が弱い。現実の政策決定過程においても、津軽路線バス維持協議会内で、路線バスの維持資金の支出（あるいは支出中止）が決定されてしまうと、「それで本年度の協議会の仕事は終わった」という判断が一般的で、交通を広義の地域づくりに積極的に結びつけようとする議論が少ない。

- (4) こうしたなか、弘前市商工会議所が通産省の商店街等活性化モデル事業として1998年9月より中心商店街の活性化を目的として運行開始した中心市街地循環バス（通称「100バス」）、同様の趣旨から運行開始した黒石市の市街地循環バス（通称「ぷらっと号」）、観光の活性化のために導入された木造町の定期観光循環バスの運行、市浦村の無料循環バスなど、ささやかな試みではあるが、交通を地域づくりや商店街の活性化と結びつけてゆこうとする事業が始まったことは注目し値する。この点に関しては、弘前商工会議所<sup>1</sup>平成10年度 弘前市商店街等活性化先進事業報

告書』(1999年)を参照されたい。

- (5) 公共交通維持のための広域的な組織化まではできているが、それが「広域的な調整」まで実現しているとは言い難い。
- (6) まして、私交通と公共交通との関連、棲み分けに関する討論の場はなかった。

### 第三部 地域総合交通計画策定の可能性

#### 9 地域総合交通計画策定の可能性

地方が直面する交通問題、とくに、公共交通をいかに維持・活性化するかという問題を考えるとき、地域総合交通計画、あるいは、地域総合交通政策が必要である、という判断に立って調査研究を進めてきた。

この問題を日本全体の交通に関する公的制度や財政制度、さらに、交通をめぐる市場メカニズム全体から議論すると、「権限も財源もない」現行の地域、とくに地方自治体に、地域総合交通計画・政策の主体になることは不可能であるという結論が導き出される。こうした結論の延長上には、例えば「総合補助金」制度の導入といった交通関係の権限や財源をめぐる制度改革が必要となる、という結論になる。

しかし、本研究では、こうした制度改革の議論に入らず、現行の制度の枠内で、地域総合交通計画が成立する可能性を検討してきた。その可能性を検討する場として、路線バス対策としては「先進的な試み」を実施してきた青森県津軽地方を選び、これまでの交通対策を展開してきた経験を振り返って検討した。

総合計画の検討の結果をまとめると以下ようになる。

- (1) 地域総合計画のなかに、地域総合交通計画的な発想が乏しい。交通の地域社会に対してもっている「総合性」の認識が不十分である。
- (2) そのため、地域総合計画のなかで、地域づくりと交通計画が有機的に関連していない。
- (3) 交通に関しては、幹線交通が強調されていて、地域内交通に関する着目が弱い。計画論では、全国的な、時には国際的な交通計画が全面に出て、地域交通計画が充分議論されていない。しかし、地域総合計画の中で、中心的に議論されなければならないのは、地域交通計画である。
- (4) 同様に、交通に関して、道路を代表とするハード面での交通計画が中心で、交通をソフトなものとして捉えていない。その点で、「円熟期」「成熟期」を迎えつつある現代日本の中で、いまだ、「新規に作る交通」だけで、「いままでの交通ストックを育てる」という視点が定着していない。
- (5) 地域のなかでの交通計画や交通政策は、交通事業者や政府などに「お願いする」施策ばかりで、地域自身で何ができるのかという点から、交通政策を発想していない。そのため、地方自治体が独自に交通政策を立案するという志向性がきわめて弱い。
- (6) 交通を広域的な案件としている場合でも、こうした「交通の広域性」にどう対応するのかという配慮がない。

地域の交通政策の検討の結果について、まとめると以下ようになる。

- (1) 津軽路線バス維持協議会、黒石線活性化推進協議会、津軽鉄道活性化協議会など各対策協議会が問題ごとに、関係者のみによって組織されてきた。路線バスと鉄道との関連性など本来は密接に関連するはずの問題を検討するといった、「地域総合交通問題」を議論する場を作り出してこなかった。
- (2) 交通のもつ総合性を生かした、地域交通政策が展開されてこなかった。  
ただし、津軽路線バス協議会の報告書や、津軽鉄道活性化協議会「活性化協議会における検討課題」においては、そうした交通の総合性の考え方が現れている。
- (3) 交通を地域づくり全体に結びつけようとする政策的な発想が弱い。
- (4) 公共交通維持のための広域的な組織化まではできているが、それが「広域的な調整」まで実現しているとは言い難い。
- (5) 公共交通のあり方の議論を通して、私交通のあり方に議論が及んではいない。

総合計画や交通対策の検討の結果をまとめると以下ようになる。(1)地域総合計画や交通政策のなかに、地域総合交通計画的な発想が乏しい。(2)地域づくりと交通計画・交通政策が有機的に関連していない。(3)地域内交通に関する関心が低いし、地域交通の実態も正確に把握されていない。(4)交通に関して、ハード面での交通計画・政策が中心で、交通をソフトなものとして捉えていない。(5)地域自身で何ができるのかという点から、交通政策を発想していない。(6)「交通の広域性」にどう対応するのかという配慮がない。(7)公共交通と私交通との関連性に議論が及んではいない。

以上の検討の結果、言葉の完全な意味では「地域総合交通計画」を求めようとしても、無理という結果が見えてきた。

では、こうした否定的な検討結果を前に、地域総合交通計画を現行の制度の中では導入することは不可能なのであろうか。

交通に関していえば、これまでような急激なマイカーの普及は収束に向かい、公共交通と私交通との「新しい棲み分け」のあり方が模索される段階にさしかかっている。さらに、公共交通に関しても、これ以上の交通手段が大幅に増加するとは考えがたく、むしろ、既存の交通ストックをもっとも効率的に利用してゆく方法が模索されるであろう。その時、地域社会という単位で、私交通と公共交通との関連性、公共交通相互の分担関係などを検討する必要性が生じてくる。

地域づくりの観点からは、地方分権化のなかで、「地域の個性ある地域づくり」がますます求められるようになる。そのなかで、交通のもっている総合性と地域づくりをどう関連させるかが問われることになる。産業、観光、市街地開発、中心商店街の活性化、福祉政策、教育政策などさまざまな分野と交通との関係を、もっと議論することになろう。その際、地域住民が参加した議論が重要となる。

こうした意味で、試行錯誤をくり返しながら、地域総合交通計画・政策的な試みが今後ますます必要となるし、そうした取り組みは可能である。

本研究は、(財)東日本鉄道文化財団の研究助成による研究成果の一部である。記して、同財団への感謝の意を表したい。

#### 参考文献

大森彌『自治行政と住民の「元気」』1990、良書普及会

岡並木・山本雄二郎監修、1992『ふるさとバス白書』技報堂出版

田中重好・三上泰、1995『津軽地域における路線バス・アンケート調査報告』弘前大学人文学部社会構造研究室

津軽路線バス調査ワーキングチーム、1993『津軽地域路線バス維持活性化のための報告書』津軽路線バス維持協議会

鳴海正泰、1994『地方分権の思想』学陽書房

運輸省編、1993『運輸白書 平成5年版』大蔵省印刷局