

# 中山間地域の持続可能な公共交通についての考察

## ～長岡市山古志・太田地区における公共交通のあり方の検討をケーススタディとして～

(社) 北陸建設弘済会 北陸地域づくり研究所 横井武志  
金沢・LRTと暮らしを考える会 代表 谷内昭慶

### はじめに

平成16年10月23日、中越地震が発生した。壊滅的被害を受けた山古志村(平成17年4月1日より長岡市に合併)は全集落が離村し、同時に路線バスは休止となった。復旧作業の進行とともに住民は山古志に戻り、地震発生から3年が経過した平成19年12月には希望する全世帯が仮設住宅から帰村した。しかし、全集落帰村の直前の12月14日をもって路線バスは廃止となることが決まっており、高齢者が日常生活をおくる上で、また小中高校生の通学など子育て世代にとっても大きな問題となる。公共交通の確保は、全ての人が自立した生活をおくり、中越地震からの復興するためには不可欠である。

本報告は、路線バスの廃止が決まった長岡市山古志および隣接する長岡市太田地区において持続可能な公共交通の導入を検討した過程とその内容・準備状況をまとめたものである。

公共交通の衰退は、全国の中山間地域はもとより地方都市でも大きな問題となっている。

地震により、人口減少・高齢化が一気に進んだ中越地震の被災地におけるこの試みは、中山間地域のモデルになりうると確信している。

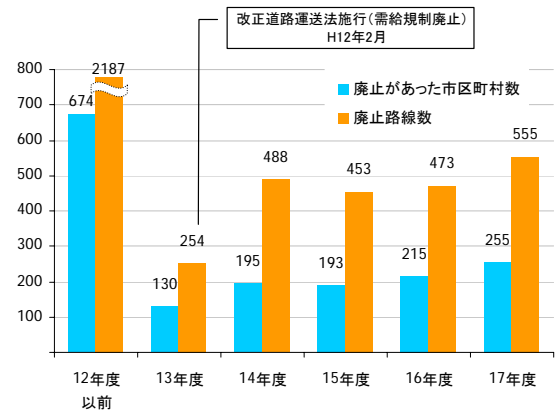
## 1. 地方におけるバスの現状

### 1) 路線バスをめぐる厳しい状況

地方都市・中山間地では都市郊外への人口流出やモータリゼーションの発達により、公共交通の利用者は長期的な減少傾向にあり、路線バスにおいては減便・廃止が相次ぐ厳しい状況が続いている。

平成14年の道路運送法改定は、バス事業に対

する需給調整を撤廃し、新規参入は免許制から許可制へ、路線の休廃止は許可制から事前届け出制へと規制が緩和されたが、中山間地域においては、新規バス事業者の参入ではなくバス事業者の不採算路線からの撤退を促す結果となり、近年も漸増傾向である。



路線バス廃止のあった市区町村数と路線数

出典:国土交通省自動車交通局旅客課

「バスの運行形態等に関する調査報告書」

近年、このようなバス事業者の不採算路線の撤退を背景として、地方自治体がコミュニティバスを導入するケースが増えている。

また、コミュニティバスの他にも、タクシー車両を用いる場合や、デマンド型(需要応答型)交通、地域住民が自家用車を用いる過疎地有償運送といった、従来にない形態が小規模需要に適した公共交通として誕生している。

## 2. 中山間地域における「持続可能」な公共交通とは

### 1) これまでの公共交通の担い手

公共交通の維持・確保が地方自治体にとって大

きな課題となっている昨今とはもかく、それまでの公共交通は、公共といながら民間事業者が独立採算を基本に運営してきた。バスでいえば、バス事業者がルートもダイヤも運賃も決めていた。地方自治体はその計画・運行に関与することは少なく、路線存続のために補助金を支出することが主な役割であったと言える。一方、地域住民も、廃止されることが決まると存続・復活を陳情する程度の関わり方であった。

旧山古志村に話をもとせば、バス事業者の廃止の意向に対し、長岡市は赤字分の全額負担を持ちかけて存続しようと試み、地域住民もバス事業者へ陳情に訪れている。地震で大きな被害を受けた旧山古志村ということで、新聞等にも大きく報道されたが、平成19年6月には廃止届けが提出され、6ヶ月後に路線バスは廃止された。

今回のケースでは、もともと震災後の路線バスは休止状態であり、路線を存続させることは、「維持」でなく「再開≒新設」を意味していた。とはいえ、行政は(これまでの路線バス存続の仕組みでいえば)最大限の支援を表明し、住民の陳情はマスコミの後ろ盾を得たものであった。しかし、結果として路線バスは廃止された。つまり、これまでのバス事業者が計画・運営・運行をすべて行い、行政は財政支援をするという仕組みでは、これからの中山間地域の生活の足を維持していくことは難しいことを示している。

## 2) 自治体主導による公共交通維持

近年は、地域の生活の足としての公共交通をどう維持していくかが、全国の地方自治体にとって大

きな課題となっており、自治体が事業者選定や路線・ダイヤ設定に主体的に関わるようになってきた。前述したとおりコミュニティバスを導入している自治体は多く、その形態もさまざまなものが登場している。

もともと利用者の少ない地域に導入されることが多いため、一定の行政負担のなかで、どれだけ地域住民の細かいニーズに適応したサービスが提供できるかが鍵となるが、自治体主導による公共交通確保の場合、ともすると住民のニーズと合致しない路線形態になるケースもみられる。例えば、①廃止路線の代替として既存のバス路線を単に踏襲し、地域住民の危機感も利用状況にも変化がない場合や②行政区内の他地域へ配慮するあまり、別の地域を迂回したり、福祉向上を目的に公共施設を巡る冗長な路線、③地域住民の要望により、運行計画を作成するものの、導入後、地域住民は使わないことが少ない場合などである。

現在では、市町村合併により、同一市町村内に多様な地域が混在するようになり、地域のニーズも多岐にわたる。地域住民のバスに対する当事者意識が低く、その計画の全てを行政に任せるのであれば、地域の公共交通維持は補助金の大小により決まると言っても過言ではない。ひっ迫した財政状況を考えると、中山間地域の公共交通が、「公共だから行政がする」という仕組みで持続可能であるとは考えにくい。

## 3) 地域の参加(新たな公)による公共交通

今各地で、地域住民、NPO、企業等多様な主体が担っていく「新たな公」に基づく地域づくりが急速に進展している。地域や個人のニーズが多様化し、行政が提供する公平・平等なサービスと、民の市場原理という官民型社会システムでは対応できない分野がクローズアップされてきている。

公共交通の維持という分野もその一つであると言える。地域住民やNPO、商店街組合等が、バス事業者や行政と協働して公共交通確保に取り組み成功している例も全国で見られ、平成18年10月の道路運送法改正は、そうした時代の潮流を反映している。「地域公共交通会議」として、地方自治体



新潟日報  
(平成19年6月14日)

が公共交通網整備に主体的に関わり、そこに交通事業者や地域住民、NPO等関係者が一体となって取り組んでいく仕組みができてきた。また、平成19年10月施行の「地域公共交通活性化及び再生に関する法律」においても、公共交通の改善・充実にむけた地域の取り組みに対する支援策が盛り込まれている。

#### 4) 中山間地域における「持続可能」な公共交通

地域の実情にあった公共交通を確保するためには、地域の住民が計画・運営と利用促進に参画することが必要であり、その仕組みも整いつつある。そして、特に中山間地域においては、住民が参画する場面と頻度と深度をより大きくすることが、公共交通を持続可能にするためには必須であると考えられる。

地域内で必要なサービスと、自ら何ができるのかを考え提案し、それを自治体が受け入れて人的・財政的に支援していく仕組み、つまり、行政の支援があることを前提としながらも、地域住民自らが負担とサービス向上による支出拡大の関係を理解し明確にすることで、地域のニーズとサービスの乖離を防ぐ。それが中山間地域においては身の丈にあった公共交通として持続可能になる方策である。

### 3. 山古志・太田地区におけるコミュニティバス「クローバーバス」

山古志・太田地区での公共交通確保に向けた取り組みと検討内容を報告する。

#### 1) 地区の概要

長岡市山古志地域・太田地区は、長岡市の南東部の山間丘陵地に位置し、最大積雪が3mを超える豪雪地でもある。厳しい自然条件ゆえ、棚田、

	長岡市	山古志地区	太田地区
世帯数	96,968	508	130
人口(人)	281,406	1,438	308
高齢化率(%)	19.5	34.6	36.6
集落数	—	14(大別すると5)	3
面積(k m <sup>2</sup> )	841	13	40

世帯数、人口は平成20年2月1日現在の値(長岡市HPより)、高齢化率は平成12国勢調査、面積は平成17新潟県統計年鑑による。

闘牛、錦鯉など固有の文化と生活スタイルを有した地域である。平成16年10月23日に発生した中越地震の壊滅的被害によって、旧山古志村は全村避難、太田地区も多くの世帯が長期避難となった。

地区内の路線バスは、旧山古志村には3路線、太田地区には1路線があったが中越地震発生により旧山古志村内は休止、太田地区の1路線は大幅減便となった。復旧工事が終わり、多くの住民が戻った平成18年9月からは、新潟県中越大震災復興基金を用いたコミュニティバスが、休止・減便の

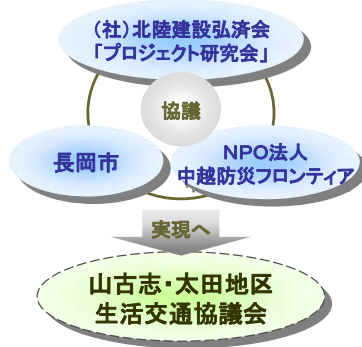
路線バスを引き継ぐ形で運行した。路線バス休止から廃止になった後も、復興基金を用いたコミュニティバスは引き続き運行しているがあくまで一時的な処置であり、バス事業者に代わる将来的な運行方法について考えていく必要があった。

#### 2) 検討の経緯

(社)北陸建設弘済会では「北陸地域の活性化に関する研究助成事業」を行っているが、その一環として、北陸地域における課題に関してプロジェクトを立ち上げ共同研究者とともに調査研究を行う「プロジェクト助成研究会」を実施し、テーマの1つとして山古志・太田地区の公共交通のあり方について検討してきた(以下「研究会」と呼ぶ)。研究会では、まず当該地域の将来像の視点から以下のような共通認識が形成された。

- マイカーによる移動を行う人も、公共交通の問題は地域全体の問題だととらえる必要がある。
- 交通政策という視点から、コミュニティ・生き甲斐の創出、総合的なまちづくり、地域の生活を考える。
- 中山間地域と全国を一律に論じることはできない。山古志・太田地区にあった交通を柔軟に考える。
- 山古志・太田地区における事例を、路線バスの廃止が相次ぐ全国の過疎地のモデルとなりたい。
- 「公共」の意味を問いただし、“持続可能”な公共交通とは、単に行政に頼ることではなく、住民が参画する身の丈にあった公共交通である、と伝えたい。

現在、研究会の提案に賛同し山古志・太田地区の生活交通の運営主体として参画するNPO法人中越防災フロンティア、研究会の提案を支援する長岡市、地域の代表で「山古志・太田地区生活交通協議会」（以下「協議会」）を開催している。



### 3) 地震がもたらしたもの

公共交通の計画において、地域特性を踏まえ実状にあったものとするのが重要なことは、全国共通である。では協議会において、この被災地域における現状をどう認識してスタートしたか記述しておく。

#### ○路線バス休止・廃止の直接的原因

中越地震を期に山古志では路線バス休止、太田地区は大幅減便となり、地震から3年が経過して廃止となった。しかし、従来から赤字路線でありいずれ廃止対象となったことも想像できる。

#### ○集落の人口減少・高齢化

山古志地域の人口は地震前と比較して約7割となっている。山を下りたのは若い世代が多く、高齢化率も約5%上昇し40%程度となっている。太田地区も同様の数値を示しており、高齢化、人口減少の傾向が急速に進んだことがわかる。将来の公共交通に対する不安は大きい。

#### ○知名度が上昇。観光客も訪れる。

地震を機に特に山古志の知名度は上昇し、観光客、視察など交流人口は増えた。影響の大きさは不確定だが、協賛企業も得られやすいと考えられる。

#### ○地域への思い、コミュニティが強くなった。

地震を経験し、それでも帰りたいといった人。地域への思いは強く、バスは地域全体・全員の問題であることへの理解は得られやすい。

#### ○新しい取り組みをしようという気概がある

復旧・復興に外部からの大きな支援があった。中山間地域のモデルになるのなら頑張ろうという気概がある。

### 4) クローバーバスの運営方針と運行計画

協議会の検討を経て、山古志・太田地区の公共交通は、平成20年7月からNPO法人中越防災フロンティアが最大5年の期間限定で運営することが

決まった。名称は「クローバーバス」という(由来は後述)。その後は、地元の住民組織へ引き継ぐことが前提となっており、その組織づくりもNPOが行う。NPO法人中越防災フロンティアによる運営方針、運行計画、スケジュール等は次のとおりである。

#### ① 運営方針

**期間限定。  
山古志・太田  
地区のコミュ  
ニティバス運  
営を先導**

- ・最大5年の期限付きとし、その間、山古志・太田地区にあった生活交通のあり方を模索する。その後地元の住民主体の組織へ引き継ぐ。
- ・いわば長期的な社会実験の担い手。

**地域内の全世  
帯がNPO会  
員となること  
を目指す**

- ・生活交通の確保は地域全体の問題ととらえ、地域内の全世帯がNPOの会員になる。
- ・NPOの会員となることで、主体的に運行計画策定にかかわる。適切な運行サービスを自主的に検討し、住民自らができる役割を果たすことで、公共交通は持続可能となる。

**運営に地域特  
性と自由な発  
想を取り入れ  
るため運賃は  
無料**

- ・NPO会員となる地域住民の自由な発想で、地域特性を運営に盛り込む。

地域の実情にあった雇用(運転のプロ+地域のプロ(地元雇用))  
買い物配達等バスを使った事業を検討など

- ・地域特性を運営・運行方法に取り入れる際の枠を広げるため、運賃は無料とする。

**地域の資源・  
拠点施設を活  
用**

- ・地域の公共施設、学校、交流施設等を結び、コミュニティの場として活用。
- ・観光も含め、地域資源をクローバーバスに活用。

②運行計画の概要

③運行主体の移行計画

長岡駅方面	
移動目的	通学(高校)、通勤、買い物、病院、行政機関
距離	片道 約 35km(駅まで) 乗継なら約 13km(村松)
便数	11 便(接続 11/20)
特徴	路線バスに乗り継ぎ 需要をまとめることができれば、 病院直行バス等運行。

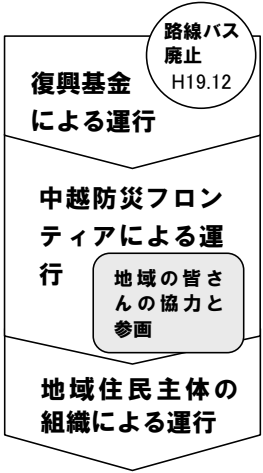
**蓬平温泉**  
・観光客誘致  
・送迎バスとの連携

**なごみ苑**  
・福祉施設、入浴施設  
・送迎バスとの連携  
**小中学校**  
・スクールバス  
**山古志支所**  
・乗り継ぎ、診療所  
**向田ロータリーハウス**  
・憩い・交流の場



小千谷駅方面	
移動目的	通学(高校)、買い物、病院、
距離	片道 約 15km(駅まで) 乗継なら約 5km(岩間木)
便数	10 便(接続 10/10)
特徴	当面は乗り継ぎ

山古志地域内	
移動目的	集落内移動、診療所 山古志支所＝乗り継ぎ地点まで
距離	種芋原方面 約 8km 東竹沢方面 約 9km
便数	種芋原方面 10 便 東竹沢方面 9 便
特徴	・時間帯により定時と予約便(デマンド)併用。 ・少ない便数を補う工夫(憩いの場等)



H20年  
7月  
  
H25年頃

④NPO法人中越防災フロンティアとは

山古志・太田地区のクローバーバスを運営することとなったNPO法人中越防災フロンティアについて触れておく。中越地震を契機に発足した組織であり、中越地震の被災地住民の生活再建を支援するとともに、地域の総合的な防災力の向上を目的として活動している。クローバーバス運行以外の主な活動は、「防災視察の企画・実施とガイド育成」「地域外から訪れる雪に不慣れなボランティアを除雪作業の戦力に育成する『越後雪かき道場』の実施」等である。

⑤クローバーの4つの由来

- クローバーバスのクローバーには、以下の4つの意味がある。
- クローバーバスで人と幸せを運びたい。
  - みんなで支え合う仕組みの4つの主体「地域住民」「地域外の協力・交流」「行政機関」「NPO 法人中越防災フロンティア」をクローバーの4枚の葉に見立てている。
  - 運行エリアを山古志・太田地区を運行する4枚の「葉」と、葉と長岡中心を結ぶ「茎」で運のクローバーに見立てている（運行計画概要参照）。
  - 中越 (Chuetsu) の復興 (Revitalization) を愛 (LOVE) で結ぶとクローバー (CLOVER) が現れる。



## 5) 運営方針・運行計画作成までの検討内容

運営方針、運行計画の概要について、それぞれの項目の狙いや計画ができるまでの検討内容についてまとめる。

### ①ビジョン「クローバーバス・プロジェクト」

NPO法人中越防災フロンティアの取り組みは、短期的には路線バスに代わる地域の足を確保することを目指すが、本来の目的はバスを核とした地域づくり・地域活性化である。研究会では、公共交通を使った地域の将来ビジョンである「クローバー・プロジェクト」を提案し、ダイヤ等詳細な運行計画は協議会や地域への説明を通じて決定することになっている。本原稿を執筆している現在も、NPOによるバス運行をめざし、地域内の各集落で説明を行っているが、とかく時刻や便数といった各論になることが予想される。しかし、先ず理念と取り組みの意義について地域の理解を得、地域住民の全員参加(NPO会員に加入)を目指すこととしている。

#### 【クローバーバス・プロジェクト 理念】

- ・住民自らが出来ることを考え、役割を果たすことで自由な移動を獲得する。
- ・生活交通を復活させるだけでなく、地域のコミュニティと生き甲斐を創出。
- ・本来の「公共」とは・・・  
必要なサービスと適度なサービスの提供、自治・自立・参画
- ・行政、民間企業（商業・医療）、地域外とのパートナーシップ

### ②望ましい運営主体の検討とNPOの役割

当該地区においては、将来的には運営・運行を地域住民が自ら行うことが望ましいと考えている。よって、前述のとおり最大5年を目処に運営・運行し、その後、地域住民主体の組織にバスの運営を引き継ぐこととしている。NPO法人中越防災フロンティアは、その期間で下記の取り組みを進めることがNPOの役割といえる。

路線バスに代わる「地域の足」の確保

『安定的なクローバーバス運行』

『地域に適合した運行形態・運行計画の模索』

『バス運営を引き継ぐべく住民組織の基盤づくり』

クローバーバスを核とした地域活性化

『バスを核とした事業展開による運行資金の確保』

『全員参加型NPOであることを活かした地域活性化事業の展開』

### ③全員参加と利用者限定

クローバーバスは、地域内の全世帯がNPOの会員になることを目指しており、以下の効果を期待している。

- ・地域全体の問題として公共交通確保をとらえる。また、それを内外に示す(行政の支援・協賛企業へのアピール)。
- ・NPO 会員となることで、利用者としてではなく運営主体的として運行計画策定にかかわる。
- ・自らの負担とサービスレベルの関係を認識した上で、適切な運行計画を地域住民が自主的に検討する。住民自らが役割を果たす(運行する等)ことでサービスレベル向上も可能となる。
- ・地域内雇用・人材活用による地域活性化他の事業と連携した運行の実現。

## おわりに

今後は、路線バスの代替としてではなく、新しい公共交通の意味と取り組みであることについて住民の理解を得、地域住民の全員参加(全世帯加入)を達成できるか、また地域による運営を地域自身が自覚できるかが課題となる。

準備段階であるが、現在の活動状況を報告すると、山古志地域内の企業3社が協力し、バスの運行や車両管理をする組織を作る算段をしている。大部分の路線の運行と、将来運営する住民主体の組織の核は、早くも出来つつある。

協議会における地域代表の発言や各地区への説明会では「今、自家用車を運転している人も5年後、10年後は必要になる。」「私の地区は全世帯が加入する。」「払えない世帯の分は集落費をつかっていい。ただし、自分たちのお金を使ったということはしっかり示さないと意図が伝わらない」といった意見が聞かれ、力強い限りである。

また、説明会での要望は、単なる“要求”から「〇〇は要るけど△△は要らない」というトレードオフの要望や、「〇〇の便をつくるならば、NPOにこんな協力出来る」という自ら汗をかく要望がみられるなど、地域全員参加の新しいバスとなることに大きな期待を持っている。

クローバーバスの準備活動とたくさんの人の協力をブログにつづっています。

<http://bus.c-bosai-frontier.jp/>