

## 言説としての「コミュニティバス」の変容 —名前と現実の乖離とその背景—

### The Transformation of “Community Bus” as Discourse —The Discrepancy Between Name and Reality, and Its Background—

樋口 浩一\*  
HIGUCHI Kouichi

#### 要 旨

コミュニティバスという用語は、概ね1970年代に始まる英国のルーラル地域での非営利組織によるボランティア輸送のバスを原意とし、本来的にはコミュニティのバスというイメージがある。しかし、1978年に国が本用語を、小型バスを使った新しい形態のバスとして使用したことで、コミュニティとの意味上の分断が始まった。1995年に武蔵野市がわが国初のコミュニティバスとしてムーバスの運行を開始し、その成功が全国にコミュニティバスのブームを生んだ。とくにムーバスの愛称公募が政策移転され、既にあった路線廃止代行の市町村バスの多くもコミュニティバスを称することになった。ここで言説のビッグバンともいべき用語の爆発的な普及が起こった。国も1997年に正式に新しい形態のバスとしての定義を表明した。しかし、2004年に国の出先機関の文書で、市町村が「主体的に運行するもの」という定義が出され、さらに2009年には本省が、市町村が既存バス事業者に委託して運行するものという正式な定義を打ち出した。これでは、醍醐コミュニティバスや住吉台くるくるバス等に見られる住民主導のバスがその範疇の外となってしまう。しかし、今後はガバナンス改革の意味から地域の住民組織やNPOなど非営利セクターが主体となって立ち上げる本来的な意味のコミュニティバスが重要である。

#### Abstract

The term “community bus” has its original meaning as a bus of volunteer transportation by non-profit organizations in the Rural areas of the UK, generally starting in the 1970s, and is essentially the image of a community bus. However, the semantic divide from the community began in 1978 when the government used this term for a new form of bus, the minibus. In 1995, Musashino City began operating Mu-bus as Japan's first community bus service, and its success created a nationwide boom in community buses. Many of the municipal buses on behalf of the abolished routes that were already there due to the policy transfer of the Mu-bus nickname competition also called themselves community buses. This was a big bang in the discourse, and the term exploded in popularity. In 1997, the national government also formally announced the definition of this new type of bus. However, in 2004, the national government issued a document defining it as a bus service operated mainly by municipalities, and in 2009, the national government's main ministry officially defined it as a bus service operated by municipalities on behalf of existing bus operators. This means that resident-led buses, such as Daigo Community Bus and Sumiyoshidai Kuru Kuru Bus, are outside the scope of the project. But in the future, it will be necessary for local residents' organizations and NPOs to take the initiative in establishing community buses in the true sense of the word.

キーワード：コミュニティバス，ムーバス，言説，コミュニティ・トランスポート，言説のビッグバン

Keywords：community bus, Mu-bus, discourse, community transport, municipal bus, Big Bang of discourse

## 1. はじめに

コミュニティバス、すなわちコミュニティのバスとは何とも心地よい語感の言葉である。今、次第に失われつつある人と人の絆を象徴するコミュニティ<sup>1</sup>、それを冠したこのバスは人々をして概ね肯定的に受容せしめる効果をもっている<sup>2</sup>。

公共政策学の分野では近年、政策決定に影響を及ぼす認識的要因としての「言説」が注目を集めている。政策のネーミングや言語を介した課題構造のフレーミングによって政策の実現や効果が左右されるという考え方である。

「コミュニティバス」という言葉はわが国で1990年代半ばに急速に普及した比較的新しい用語である。では、言説すなわち用語としての「コミュニティバス」はわが国において、いつどこで発生しどのように普及してきたのだろうか、またその意義は変わっていないのか、またはどのように変化してきたのだろうか、そして変化があったのならその要因はいったい何か。そこには政府など政策決定者の作為が介在しないのだろうか。

以上の論点を分析し、言説が政策決定にどのような影響を及ぼすか、という点とともに、政策決定者がより広範な支持を調達するために言説をどのように利用するのか、ということを具体的に論述したい。

## 2. 言説への注目

公共政策学の流れを見れば、合衆国連邦政府の電算処理によって最適で合理的な予算案を自動的に産み出すというPPBS<sup>3</sup>の破綻が、政策問題の複雑性、悪構造性を明らかにし、問題の構造を単純化し数値・数式化して合理的な解決策を導き出すという実証主義的研究の限界を露呈せしめた。そこでポスト実証主義として定性的手法が再び重視されるようになる。例えば政策過程分析において、マヨーネ (Majone) が公共政策が言葉によってつくられるものだという主張を展開し、またフィッシャーとフォレスター (Fischer and Forester) が議論的転回 (Argumentative Turn) 論を唱え、言説 (discourse) やフレームといった新しい分析概念を提示している。ここでは、言説がその中に含まれるメタファー (比喩) や物語 (narratives) のストーリーラインを通じて、複雑な

問題を仮に同床異夢になるにしろ多くのアクターの共感を得て政策合意に導くことを可能にするという効果が提示されている。<sup>4</sup>

また、シュミット (Schmidt) は言説がもつ二つの機能、すなわち①政策に係るアイデアや価値の「運搬者 (conveyer)」としての機能と、②アクター間での相互作用過程において合意を得たり、支持を調達する機能を指摘している。

このように近時、言説としての言葉は政策を誘導するとともに、多種多様なアクターの支持を集めるためのツールとして注目を集めている。<sup>5</sup>

## 3. 先行研究

コミュニティバスの研究は多い。まず英国のコミュニティバスに関して、高橋 (2000)、大熊 (2009)、樋口 (2015) があり、非営利組織である地域コミュニティを基礎としたまさにコミュニティのバスの実例を紹介している。

つぎに武蔵野市のムーバスを契機として登場した新しい形態のバス、とくに市町村が主体となって運行するコミュニティバスが先行研究の大半を占める。例えば土居ほか (2006) はコミュニティバスを目的別に分類し、①乗合バスの廃止代替、②交通空白地域の解消、③市街地活性化 (郊外と市街地を巡回して市街地を活性化させる)、④その他交通利便の確保 (郊外にある公共施設等と市街地を結ぶ) の4種があるとし、経営主体はバス事業者と地方自治体 (都道府県・市区町村) のほか、各種団体 (商工会議所・商工会・観光協会・地域自治会など) も挙げている。また加藤ほか (2009) は、欠損補助を前提としてバス事業者に運行を依頼する方式により自治体が必要と考える路線バスサービスを直接実現することを可能とするサービスという位置づけを行っている。また、土居 (2007) では、バスの再生として地方自治体が経営する、あるいは運行委託する形でコミュニティバスが全国に急増しているとする。なお、コミュニティバスの全国調査を行った天野ほか (2006) は、国としてのコミュニティバスの概念を紹介しつつも「未だコミュニティバスの厳密な定義はない」とし、そこで当該論文におけるコミュニティバスの定義を「自治体が積極的に

<sup>1</sup> コミュニティの語じたいが多義的であるが、ここではマッキーヴァー (1917) の定義である「場所や空間を共有する結合の形式で、地縁による自生的な共同生活」に従う。行政機構とは異なった地域社会、共同体と捉えることが一般的である。

<sup>2</sup> ある講義で「市町村営バス」と「コミュニティバス」のどちらの言葉が好きか学生に質問したところ、13対33と後者が多かった。2021年10月28日 限 於・大和大学502教室

<sup>3</sup> 長期的な計画と短期的な予算編成を、プログラム作成を媒介に結合させ、資源配分に関する意思決定を極力合理的に行うことを目指した予算編成の方式。大型コンピュータによるシステム分析の手法を駆使する。アメリカで開発され、1963年度の国防予算を効率的に配分するために、R.マクナマラ国防長官がこの方式を採用した。政府の全省庁にも拡大されたが、数年で廃止された。(ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典 参照)

<sup>4</sup> 秋吉ほか (2020: 75-83)

<sup>5</sup> 秋吉ほか (2020: 189)

運行計画、運行体制、費用補助に関わり運行されている乗合バス事業」<sup>6</sup>としている。

一方、住民主体のコミュニティバスについても醍醐コミュニティバスを中川（2003）と村田（2004）が、また住吉台くるくるバスを森栗（2013）が論じ、またNPOによる過疎地（交通空白地）有償運送の事例も含めて神戸市での住民主体のコミュニティバスの支援政策を詳述した樋口（2020）などがある。

いずれも個々の事例研究や比較評価などの政策分析が中心であり、コミュニティバスの定義については国のそれに準じたり、その都度独自の定義を行っているのが実情である。そして、用語としてのコミュニティバスに焦点を当てたものは確認されず、とくにその変容に注目し特化した研究は見当たらない。

#### 4. コミュニティバスの原意

コミュニティバスという言葉は和製英語ではない。和製英語とは広辞苑（第6版）によれば、ナイターやオフィス・レディーのように「日本で、英語の単語を組み合わせるなどして作った英語らしく聞こえる語」であり、すなわち英語ではない、日本人にしか通用しない言葉である。

コミュニティバスは、元々英国において1970年代から開始されたコミュニティ・トランスポート（Community Transport）の代表的手法の一つである。コミュニティ・トランスポートとは、特定の地域やグループや個人のために提供される交通サービスであり、その点で不特定多数の利用を前提とした在来型の公共交通機関と区別される<sup>7</sup>。

コクソン（Coxon）によれば、コミュニティ・トランスポートは「通常、慈善目的の有限責任保証会社（Company Limited by Guarantee；CLG）によって運営され、地方におけるコミュニティ間にそのベースを置き、コミュニティの管理や運営の精神を涵養するに適した評議員などによって管理されている。」<sup>8</sup> また小熊（2009）によれば、「CT輸送とは、一般的に民間事業者の努力のみではサービスが確保し得ないが、非営利組織、もしくは住民組織主体のもとで自発的に供給されるサービスと定義される」<sup>9</sup>としている。

英国の交通省（Department for Transport）の資料によれば、2010年にはイングランドにおいて凡そ1,700のコミュニティ・トランスポート組織（community

transport organizations）があり、6万人以上のボランティアと1万人以上の雇用者を抱えている。2010年中にコミュニティ・トランスポート団体（community transport groups）によって提供された総数は1,500万トリップ以上を数え、これらのサービスの大半は利用者である各グループや個人のニーズに的確に対応するよう工夫されており、コミュニティをベースにした交通手段を、効果的かつ効率的に供給している<sup>10</sup>。コクソンによれば、コミュニティ・トランスポートは表1のとおり分類される<sup>11</sup>。

表1 コクソンによるコミュニティ・トランスポートの種別

|   |
|---|
| <p>①コミュニティバス（Community Buses）<br/>コミュニティによるコミュニティのためのミニバスサービスであり、通常の路線バス同様決まった路線と時刻表をもって運行される。これらのサービスはボランティアのドライバーを活用するもので、交通空白地域である過疎地で最も多く見られる。</p> <p>②コミュニティ／グループ・トランスポートサービス（Community/Group transport）<br/>特定の住民グループの特定の目的の移動のためにミニバスを使って供給されるサービスである。特定とは、例えば、移動困難者や障害者、若年者、地域の婦人会やボーイスカウトのグループなどである。そのドライバーはボランティアであったり、サービス運営団体の職員である場合もある。</p> <p>③ダイヤル・ア・ライド（Dial-A-Ride）<br/>利便性の高い公共交通機関を利用できない移動困難者と障害者である個人のために運行されるミニバスあるいはその他手頃な自動車のサービスである。このサービスは、個人個人のニーズに応えるための様々な移動に活用することができる。車両はボランティアまたは職員によって運転される。</p> <p>④ホイール・トゥ・ワークとホイール・トゥ・ラーニング事業（‘Wheel to work’ and ‘Wheel to Learning’ schemes）<br/>この事業は一般的に、個人モードの交通手段、例えばモペット（ペダル式原付自転車）や電動バイク・自転車の貸与、あるいは何らかの個人が移動するための手段を提供するものである。この事業には、（貸与された）乗り物の小修繕の許可や自動車免許の助成、一般的な移動情報の提供などを含むものもある。ホイール・トゥ・ワークに参加した多くの人たちがこの事業</p> |
|---|

<sup>6</sup> 天野ほか(2006：416)

<sup>7</sup> 高橋(2000：96) 参照

<sup>8</sup> Coxon(2011：13) 引用・筆者訳

<sup>9</sup> 小熊(2009：78) 引用

<sup>10</sup> Coxon(2011：13) 参照・筆者訳

<sup>11</sup> Coxon(2011：13) 参照・筆者訳

を職業訓練への参加やキャリアアップのために活用してきている。これらのタイプの事業は、とくにバスサービスが少ない過疎地のコミュニティに有益である。ホイール・トゥ・ワークとホイール・トゥ・ラーニング事業は地方自治体や職業安定所を含む沢山の組織がその目的を達成するのに役立ち得るのである。

ホイール・トゥ・ワークとホイール・トゥ・ラーニング事業の大多数は当初、25歳以下の若者を対象としていた。2004年11月国の地方環境局は交通コンサルタント会社のスティア・デビス・グループに対し、12の地方のホイール・トゥ・ワークとホイール・トゥ・ラーニング事業の将来見込みのレビューを委託し、同社はこのような事業は全世代にとっても価値あるものとなり得ることを示唆したのである。その他の取組として、カー・シェアリングと自動車貸し出し（vehicle pooling）事業がある。

出典 Coxon (2011) p.13 筆者訳

以上がコクソンの分類だが、別の例示も見られる。高橋（2000）<sup>12</sup>によれば、1999年の当時の環境交通地域省（Department of Environment, Transport and the Regions）の資料（Review of Voluntary Transport）でのコミュニティ・トランスポートとしては上記の①コミュニティバスと③ダイヤル・ア・ライドが重なるほかに、以下のサービスが加わる。

⑤送迎サービス～病院、施設、学校への送迎が、主に自治体のサービスとして実施される。

⑥車両貸し出し（Group Hire Bus Service）～ボランティア・セクターの移動サービス団体が特定の目的をもったグループのためにクルマを貸し出す。（上記vehicle poolingと重なる）

⑦ソーシャル・カー（Voluntary Social Car Scheme）～ボランティアが個人的に自分のクルマを使って移動サービスを提供する活動を指す。

以上のように英国のコミュニティバスはコミュニティ・トランスポートの一種として、既存の交通機関とは一線を画した交通手段と位置付けられている。すなわち営利目的を原則とする既存の交通機関ではなく非営利組織によるボランティア活動を主体とした新しい交通機関である。Gillingwater（1995）によれば、図1のとおりコミュニティ・バスは英国における旅客輸送サービスの中で明確に位置づけられている。

このようなコミュニティバスをわが国に公式に紹介し

たのは1978年に運輸経済研究センターから発行された運輸省の現地調査報告書『イギリスのバス輸送政策—海外現地調査』〔以下、『海外現地調査』（1978）と略〕である。とくにその報告書の中で引用されているのが中条<sup>13</sup>（1979）である。年次の順番が前後しているが中条（1979）の草稿段階の内容の一部が著者の許可を得て『海外現地調査』（1978）に掲載されたものである。ちなみに中条（1979）の書中のまえがき、解題の日付は1978年3月であり、発行が出版社の都合で1年延びたものとも考えられる。

『海外現地調査』（1978）では、NBCコミュニティ・バスの語が登場する<sup>14</sup>。これは英国の「新しいバス輸送の試み」として、NBC（全国バス会社）が一部の人口希薄地域において地元のボランティアグループ（資格をもった運転手—無給）に車両を貸し、道路交通委員会の認可を得て有償運行するものだと説明されている。ここでは「各コミュニティが有志の運転手（車両整備と運転技術の訓練を受けかつ免許を有するもので、神父、主婦などが含まれる）を提供し運賃収入で補助金なしでバス輸送を実現しようとする試み」<sup>15</sup>だとされている。NBCとは「1968年運輸法に基づき1969年1月英国持株会社から分離誕生した国有バス会社」<sup>16</sup>であり、事実上非営利組織にバス輸送を委ねるにあたって手続きをスムーズにするため、許可権者との中間組織にしたものと考えられる。報告書掲載時点でのコミュニティ・バスはイングランドで4県で4台、ウェールズで1県1台と表記されている。この時点ではコミュニティ・バスがまだ社会実験レベルであって、この後コミュニティ・トランスポートとして大きく発展するまでの揺籃期を記述したものである。もちろん、当該報告書にはコミュニティ・トランスポートの語は存在しない。

ちなみにコミュニティとバスの間に「・」（中黒）が付されている点には留意する必要がある。翻訳にあたり英語表記として2語の組み合わせであることを言い表わしたものであり、すなわちそれはその時点でコミュニティバスという一語としての日本語は一般的に存在しないこと示している。

中条（1979）はこの非営利組織による地域交通の発展を予見するものであり卓越した視点をもった著作と言える。本書によれば、わが国より10～15年早くモーターゼーションが浸透した英国では1950年代後半にバス輸送量のピークを迎え<sup>17</sup>、その少し前からルーラル

<sup>12</sup> 高橋（2000：96）参照

<sup>13</sup> 中条は『三田商学研究』等では中条と表記されるが、本稿では主に引用する中条（1979）での表記を使用する。

<sup>14</sup> 『海外現地調査』（1978：33）参照

<sup>15</sup> 『海外現地調査』（1978：68）引用

<sup>16</sup> 『海外現地調査』（1978：33）引用

<sup>17</sup> ちなみにわが国のバス輸送のピークは1970年代はじめである。

地域のバス問題（減便や路線廃止）が生じたとし、英国政府はこのときD.T.ジャックを委員長とした委員会を設置し解決策を検討させ1961年に報告書をまとめたとする。これがいわゆるジャックレポートで、その提言はバス企業への財政補助とともに、免許制度等の規制緩和をも含み、とくに自治体のバス政策策定義務などはわが国が50年以上も遅れ漸く追従するものだったと言えよう<sup>18</sup>。中条（1979）はジャックレポートの示唆がその後の英国のルーラル・バス政策の基本的な考え方を構成するものとなったとしつつ、「各種の低コストのunconventionalなバス・サービス」の導入を提言していることを述べている。なお、unconventionalとは、conventionalの「在来〔従来〕の、伝統的な」という訳語<sup>19</sup>の逆として「既存の路線バス以外のもの」を指すと考えてよい。そのunconventionalな運行システムとして具体的に例示されたものが、表2である。

表2 中条<sup>20</sup>による英国のunconventionalな運行システム

|   |
|---|
| ①郵便バス—郵便集配車による旅客輸送  |
| ②コミュニティ・バス—地元住民の無償労働力を基礎としたバス運営方式                                 |
| ③ソーシャル・カー・サービス—自家用車の共同利用制度  |
| ④バス・クラブ—会員制のクラブによる路線バス運営方式  |
| ⑤ルーラル・メディ=バス・プロジェクト—25人乗りメディ=バスを用いてのダイアル・ア・ライド等の運行形態を含むバス改善プロジェクト |

これらのunconventionalな運行システムの本格的な実施は、conventionalな運輸システムを支えてきた免許制度などの規制緩和を含むものとなる。中条（1979）によれば、当時のジャックレポートの委員の意見は次のようなものであった。すなわち、ここにある免許緩和の提案は非既存型バス・サービスの提案と表裏一体のものである。つまり、交通量の非常に少ない地域では小規模事業者によるミニバスの運行、ヴィレッジバス<sup>21</sup>・郵便バス、スクールバスへの一般混乗によって低コストのサービス提供が可能である。それらは根本的解決策たり得ず

「間に合わせ」に過ぎないとしつつも、特定の地域ではその「間に合わせ」は大いに価値を持つゆえに検討を継続すべきで、そのためには規制の緩和が必要だ、というものである<sup>22</sup>。

これらジャックレポートが示したコミュニティ・バスなどのunconventionalな運行システムはその後の運輸関連法の数次にわたる改正を経て今日のコミュニティ・トランスポートの隆盛につながっている。その中でも特筆すべきは、中条（1979）もわざわざ追記<sup>23</sup>のかたちで載せた1977年ミニバス法制定と1978年運輸法改正である。これはミニバスの旅客輸送にかかる免許緩和であり、その後の運輸法改正による規制緩和とも相俟ってコミュニティ・バスは拡大していく。そしてついには2008年制定の地方交通法（local Transport Act）によって、長年の懸案であったドライバーへの実費弁償を超える報酬支給も認められるに至るのである<sup>24</sup>。

以上、英国のコミュニティ・バスについて論述したがここで留意すべきは、その発生と発展の重要な要素がミニバス中心であった<sup>25</sup>ことである。それは、コミュニティ・バスがルーラル地域を対象とし、人口密度が低いがゆえに乗客も少なく、道路事情も悪いところを対象としたこと、また一方でunconventionalな運行システムとして比較的大規模なconventionalな交通機関の例外としてはミニバスが落ち着きどころというのが理由であろう。この「コミュニティバス イコール ミニバス」のイメージがその言葉のわが国での移入においてキーポイントになったと考えてよい。

<sup>18</sup> わが国で地方公共団体の責務が明確に謳われるのは2013年制定の交通政策基本法にまで下る。

<sup>19</sup> 『小学館ランダムハウス英和大辞典』第二版1994年、p.594

<sup>20</sup> 中条(1979：解題) 参照

<sup>21</sup> 地元の任意団体がボランティア運転手と企業の車両を用いて運行するコミュニティ・バスの一種として、ノーフォーク州等での実例を中条(1979：69) が紹介している。。

<sup>22</sup> 中条(1979：43) 参照

<sup>23</sup> 中条(1979：51) 参照

<sup>24</sup> 樋口(2015：30) 参照

<sup>25</sup> ここでは、やや大きい中型のメディ・バス(25人乗り)も射程に入っていると考えられる。

図1 英国における旅客輸送サービス分類表

|          |                                       | サービス内容からの分類                            |                      |                        |                            |
|----------|---------------------------------------|--|----------------------|------------------------|----------------------------|
|          |                                       | 定路線                                    | 不定路線                 | 賃走(貸切)                 | ディマンド                      |
| 輸送サービス階層 | 一次交通<br>公共交通機関                        | 従来型バス・市電<br>フリー乗降型ミニバス                 | 地方の郵便バス              | 貸切バス<br>貸切ミニバス<br>ハイヤー | 民営タクシー                     |
|          | 二次交通<br>ボランティアセクター<br>「コミュニティトランスポート」 | ← コミュニティバス →<br>↓<br>都市部コミュニティ・トランスポート |                      |                        | ダイアル・ア・ライド<br>ソーシャルカー・スキーム |
|          | 三次交通<br>公共セクター                        | スクールバス                                 | 外来患者用救急車<br>福祉サービス輸送 |                        | 病院カーサービス                   |
|          | パラトランジット (補助交通機関)                     |  |                      |                        |                            |

出典 Gillingwater (1995: 3) 筆者訳

### 5. わが国におけるコミュニティバスの言葉の成立

日本で初のコミュニティバスとして自他ともに評される存在として武蔵野市のムーバスがある。1995年11月に運行が開始された同バスはミニバス・ワンコイン・短いバス停間隔などのユニークなサービスとその斬新性が

ら評判を呼び、たちまちコミュニティバスの言葉を定着させた。例えば、表3のとおり新聞記事においてもムーバスの登場を境に連続して大きく増加している<sup>26</sup>。

したがって、ここではムーバス登場の前後で時期を分けて分析することとする。

表3 コミュニティバスの語を含む新聞記事数 (コミュニティの後に「-」、「.」、「-・」付きのものも含む。記事ごとに計上)

| 年次 | 1981 | 1986 | 1987 | 1988 | 1991 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 読売 | 1    | 1    |      |      |      | 1    | 1    | 4    | 5    | 5    | 41   | 82   |
| 日経 |      | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 6    | 9    | 10   | 25   | 57   | 56   |

※1987年の記事は「浮世風呂」の別称としての使用。なお、1994年以前の記事は次節で個別に紹介している。

出典 筆者作成

#### 5.1 ムーバス以前

コミュニティバスの語が見られるのは、先に紹介した『海外現地調査』(1978)及び中条(1979)があるが、いずれも英国のバスの呼称にすぎない。わが国の公式文書でコミュニティバスの言葉を使った事例としては、1978年11月に運輸経済研究センターから発行された『コミュニティバスの計画』(以下では『計画』(1978)と略す)が見られる。では、この時点でのコミュニティ

バスの用法はどうであろうか。ただし、この用法でも中黒をつけており、まだ一般化した言葉ではないことが意識されていると思われる。

本書は1976・1977年度の財団法人運輸経済研究センター(実際の著者は運輸省)が実施した「新都市バス・システム普及のための調査」の研究をとりまとめたものである。同書の「はしがき」を引用すれば、近年都市のバスは、ワンマン化、低床化などの様々な工夫がなされ

<sup>26</sup> 1994年の記事はいずれもムーバス関連である。

でも、バス事業の経営は好転せず新たな需要を積極的に開拓する姿勢が必要である。そこでミディ・バス（中型の低公害バス）を都市内の比較的短い路線距離に適用する際の交通システムのあり方、また新たに開発する地区に適用する場合の考慮事項などを、東京「西新宿地区」をケーススタディとして研究したもので、とある。

同書「1-1 調査の目的」<sup>27</sup>を見ると、以下の3点が挙げられている。

① 運輸省が1973年以来開発してきた都市用低公害バスのプロトタイプが1976年に完成したことに伴い、混雑する都市内の街路で活躍が期待されるこのミディ・バス（26人乗り／両）<sup>28</sup>の運行実験の必要があること。

② より小型のバスによる比較的短いルートのバスという下駄的交通手段の考え方がでてきているが、その実例として都営ミニバスと東急コーチがある。類似したタイプのバスでもルートの取り方、サービス施設、運営方法によって運営に大きな差が生じること。

③ 新たに開発された高性能の都市用低公害バスも、ハード・ソフト両面にわたる新しい性能を付与し、地域にあった運行サービスを行うことではじめてその性能を発揮することができること。

以上のことから当該調査は「新しい時代の新しいバスとして地域社会に喜んで受け入れられる要素をハード・ソフトの両面から洗い出し高性能バスの運営をより確かなものにする方法を見出すこと、いわゆるコミュニティのバス・システムが目標といえる。」とし、これが当該報告書の標題を「コミュニティ・バスの計画」とした理由だと明記している<sup>29</sup>。なお、「英国のコミュニティ・バスといわれる運行管理まで地元団体に、また運転を地元住民が行うそれを意味していない。」とし原意とは違う用法であることを認めている。

ここでのコミュニティバスの意義を考えてみよう。研究対象となったバスにはいくつかの特色が見られる。まず、何よりも新しい形態のバスという要素がある。つぎに英国のそれと異なり都市用とされている点である。当該報告書で実施された運行実験も西新宿地区という都心が対象であった。そして「より小型のバスによる比較的短いルートのバスという下駄的交通手段」という言葉に見られるように、当時一般的であった大型バスではない

ミディ・バス（26人乗り／両）であることである。また、車体の小型化を志向するなど低公害の性能が重視される一方、後に課題となる高齢者・障害者対応や料金についての言及は少ない。主体についての言及はとくに見当たらない。正規の免許事業者以外考えられなかった時代だからだろう。

要約すれば、より小型のバスによる比較的短いルートのバスで、可能な限り利用者の喜ぶデザインや工夫をした新しいバス、というイメージが浮かび上がる。

一方、コミュニティという冠の語は「新しい時代の新しいバスとして地域社会に喜んで受け入れられる」という大した意味のない修飾語に変えられた点は注目しなければならない。原意のもつ本来の意義、コミュニティに根ざし、コミュニティに基礎を置くという重要な要素が失われ、コミュニティとは直接関係のない言葉になった。このコミュニティバスの「コミュニティ」からの分離という事実はその後のコミュニティバスの発展に大きな影を落とす結果となる。結局それは多くの人々の共感を得るための一種の表現だったが、運輸省という国の機関の正式文書だけにその後の社会に与えた影響は小さくはなかったと言えよう。

つぎに、ムーバス登場以前のコミュニティバスの一般社会での使用例を新聞記事（表3参照）から探ってみよう。英国の同名バス<sup>30</sup>の紹介のほか、ボランティア派遣のためのサロン付きバス（「ニュー・コミュニティ・バス」と呼称）の無償提供<sup>31</sup>の記事、また構想中の工藝村<sup>32</sup>やスキー場<sup>33</sup>でのバス計画などでの新しいイメージのバス（構想レベルで終わったが）の記事として、また民営の路線バスの外装変更<sup>34</sup>を指して使用された記事がある。いずれも単発的な使用で統一された用法は見られない。極端な例だが、「浮世風呂」の表現としての使用<sup>35</sup>まで見られ、これはコミュニティバスの語が一般に定着していなかった証拠である。

## 5.2 ムーバス以後

1995年11月に運行開始した武蔵野市のムーバスは、都市部にも交通不便、空白地域があって、これらを解消する短距離交通システムとして、細街路にも小回りのきく小型バスを活用してバス停間の短いキメ細かいサービ

<sup>27</sup> 『計画』（1978：1）参照

<sup>28</sup> 低公害型ということで三菱ふそうエアロミディMKと思われるが、ムーバスはさらに小型の別の車種（日野リエッセ）となった。

<sup>29</sup> 『計画』（1978：1）引用。

<sup>30</sup> 読売新聞、1986年10月27日朝刊

<sup>31</sup> 読売新聞、1981年8月16日朝刊

<sup>32</sup> 日経新聞、1986年6月17日朝刊

<sup>33</sup> 日経新聞、1991年1月31日朝刊

<sup>34</sup> 日経新聞、1988年12月17日朝刊

<sup>35</sup> 日経新聞、1987年2月22日朝刊

スを実現したことに特徴がある。そしてそれを国やバス事業者ではなく、自治体の政策として実施したことも大きな特色である。

ムーバスは「従来の廃止代替や福祉バスではない、行政主導の一般乗合のコミュニティバスとして、全国で初めて運行を開始」<sup>36</sup>したことから、その後「全国初のコミュニティバス」として武蔵野市関係者<sup>37</sup>が名乗り、またマスコミ<sup>38</sup>や研究者<sup>39</sup>の多くもそう呼称し今やその地位は不動のものとなった感がある<sup>40</sup>。

ムーバスは、1990年12月の「武蔵野市の未来を語る」というシンポジウムで、市長が都市をもっと便利に高齢者に住みやすい場所にしようとして訴え、このとき初めてコミュニティバスの考え方を示したとされる<sup>41</sup>。事実として、1991年3月5日武蔵野市議会平成3年第1回定例会における土屋市長の市会答弁で「幹線道路はバス、そのバスと自転車の中に、幹線道路だけではないような、何かもう1つ新しいコミュニティバスのようなものを研究する必要があるのではないか」とコミュニティバスの言葉を明確に発言している。また、次の定例会では議員の方から「市長の公会堂でのシンポジウムで話されたコミュニティバス構想」についての質問<sup>42</sup>が出され土屋市長が今後の課題と答弁しつつも、ここで武蔵野市議会と当局の間でこの用語が共有されたことがわかる。

その後、1991年10月に学識経験者を中心に高齢化社会に対応した交通システムの整備を目的とした市民交通システム検討委員会が設置され、交通計画及びコミュニティバスの試行の検討がなされた。1993年6月からコミュニティバス検討委員会で実施地域・システムの詳細な検討が行われた。さらに1994年7月にコミュニティバス推進委員会では諸規制への対応等細目の検討がなされた。そして1995年7月住民説明会を経て、同年11月運行開始にこぎつけた。

これらの経緯を見ると後にムーバスとして実現する新しい形態のバスを最初にコミュニティバスと呼んだのは土屋武蔵野市長と考えられる。むしろそれは個人レベル

での発言でなく、社会的に影響ある場での公式発言という意味である。土屋市長の認識には先の『計画』(1978)で示された新しい形態のバスというコンセプトがあったと考えられる。その後の武蔵野市の検討組織の中で新バスをコミュニティバスと呼ぶことが公式に共有されていった<sup>43</sup>。

ここであらためて、政府機関の資料<sup>44</sup>に示されたムーバスの諸元(開通当初)を確認しておこう。まず、ムーバスの目的・ねらいは、「市民のモビリティ(移動のし易さ)の確保」であるとし、補足として「交通不便・空白地域を解消し、高齢者・妊産婦・乳幼児連れの方などの交通弱者をはじめ全ての人のが気軽に安全にまちに出られるようにすること」としている。つぎに、実施概要では、「大型バスでは入れない住宅地の狭い道をミニバスで運行」すること、「バス停は、高齢者の歩行距離を考慮して、市内の従来のバスの半分の200m間隔で設置」し、「荷物が多きときにも出しやすく安いワンコイン」、さらに「地上高15cmの電動ステップ<sup>45</sup>、握りやすい細い握り棒などの装置」が挙げられている。

これらの特徴がその後のコミュニティバスの具体的なイメージを形成したことは言うまでもない。新しい形態のバス、小型のバス<sup>46</sup>、バス停間が短いバス、以上の要素は先に述べた『計画』(1978)にも共通するが、ムーバスにはとくに「高齢者にやさしいバス」と「安い(ワンコイン)バス」が付け加わったと言える。さらに画期的なことは、このコミュニティバスに公募の愛称が付されたことである。同時にバス車体に意匠が凝らされ市民に親しまれ利用の意欲を高める工夫がなされたこともコミュニティバスの重要な特徴になった。

ただし、ムーバスの実現にあたって、住民・地域の組織的な活動・役割は特段みられず<sup>47</sup>先の『計画』(1978)で示されたコミュニティバス像と同様、「コミュニティ」とは直接には無縁の単なる美称ないし修飾語を冠したバスであることは否定できない。

都心近くで新たに登場した人目を引くデザインのミニ

<sup>36</sup> 中村(2003:49) 参照。中村氏は当時武蔵野市交通対策課長。

<sup>37</sup> 2015年11月15日付け市報「むさしの」No.2023 参照

<sup>38</sup> 1995年8月15日付け産経新聞東京朝刊・第2東京、特集記事「地方自治が変わる」参照

<sup>39</sup> 橋本(2020:38) が、わが国初であるとする研究者を列挙している。

<sup>40</sup> 東京市町村自治調査会(2009)は、1980年の武蔵村山市と1986年の日野市の先行例を挙げており、周辺自治体間では議論があることがわかる。ただ、いずれも首都圏の富裕団体の事例であることには違いがない。

<sup>41</sup> 中村(2003:50)

<sup>42</sup> 1991年6月14日平成3年第2回定例会での畠山よし子議員の質問およびこれに対する土屋市長答弁。

<sup>43</sup> 中村(2002:76)には、検討の中でモビリティ(交通のしやすさ)の確保がコミュニティの保全の観点から重要、という認識が示されたとの記述があり、あえて言えばこれがコミュニティバスにつながったとも説明できよう。

<sup>44</sup> (独法)環境再生保全機構「大気環境の情報館」事例集 [https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/taisaku/04\\_01.html](https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/taisaku/04_01.html)

参照 2021年10月19日閲覧

<sup>45</sup> その後、ノンステップ型になり不要となった。

<sup>46</sup> ムーバスは『計画』(1978)のミディサイズ(9m前後)より車体は短いマイクロバスサイズ(6.9m)となっている。

<sup>47</sup> 開通後には住民による応援組織はできていない。

バスはたちまち人気を呼んだ。また当初の見込み以上の利用があり開始3年の1998年度には黒字転換を果たし、元々市が赤字補填をする約束でスタートした事業が、逆に大幅な黒字となりバス事業者との交渉で2002年度でも2000万円の黒字の半分の市会の会計に寄付するまでになった<sup>48</sup>。それも武蔵野市の都市政策として生み出され、全国で赤字によるバス路線の減便・廃止が相次ぐ中で自治体関係者や学界の間でも刮目すべき話題となった。同時に新聞、テレビその他で取り上げられ、一躍、コミュニティバスの言葉が拡散していく。コミュニティバスという言説のいわばビッグバンが起こったのである。

ここで重要なポイントがある。先ほどの政府機関の資料に基づくムーバスの諸元において「主体」の欄に「事業主体：武蔵野市、運行主体：関東バス（株）（1・2・4号路線）・小田急バス（株）（3号路線）」と表記されている。これは、加藤・福本（2005：2-3）が指摘するところの「事業と運行の分離」であり、わが国で初めて実現したものである。

道路運送法は本来両者を分離することを想定していなかった。当時（2006年道路運送法大幅改正以前）地方自治体が有償のバス路線を事業化しようとするれば、道路運送法第4条の免許を取得する必要がある。これは公営企業法の全部適用もあり、よほどの大都市でない限り能力的に困難である。しかし、1970年代から地方の小規模町村で相次ぐバス路線の廃止で困窮する住民のためにやむなく代行輸送が求められ、苦肉の策がとられた。地方自治体が所有する自家用車（白ナンバー）を道路運送法第80条に基づいて各地方陸運局の許可を得て運行するか、もうひとつ、同法第21条に基づき各地方陸運局の許可を得て民間の貸切バス事業者に委託して事業者のバス（緑ナンバー）を運行させる方法であった。ただし、いずれも同法の緊急避難的な規定を恒常的に運用するという行政法上も政策学上も問題のある方法<sup>49</sup>であった。

しかしムーバスでは、自治体が事業者と運行協定を結び、道路運送法上の運行主体（免許・認可客体）はあくまで既存バス事業者とし、正規の同法第4条の運行免許をとらせ、実質的には自治体が企画、運営を行うというスタイルが採られた。自治体がバス車体を調達しそれを事業者は無償貸与し、自治体が望む形での運行をさせる。バス事業者にとっては自治体の赤字補填に加えて行政の信用と広報力によって、損はせず有利な運行が確保できる。

ムーバスの成功が全国にコミュニティバスブームを呼び、多くの市町村でコミュニティバスが誕生することになる。コミュニティバスという政策は響きのよい言葉で首長の公約にもとてもなじみやすい。しかし、ムーバスのようなコミュニティバスが全国どこにでも成立するわけではない。それは武蔵野市のように人口が一定の規模があり、潜在的な需要があつてこそ成り立つものだからだ。その意味でムーバスは、大都市圏の財政的に豊かな自治体<sup>50</sup>の積極的な施策としての色彩が強い。しかし、全国的には多くの市町村が路線バスの減便・廃止によって住民のためにやむにやまれず80条バスや21条バスのような道路運送法の緊急避難規定を適用した市町村営バス<sup>51</sup>を走らせていた。残念ながらそこには新しい形態のバスの発想やバス車体、経路、バス停の工夫などを行うゆとりはない。何故なら当該バス運行じたいが緊急避難措置としての消極的施策であるとともに財政上の余裕もないからである。ただ、バスの愛称を住民から公募しそれに合った車体の塗装デザインを変更することくらいはできる。コミュニティバスの代名詞となっていたムーバスの特色のうち、とくに愛称公募が多くの市町村に広く取り入れられた。そこには市町村が地域にちなんだ名前と呼ぶことで住民に愛され親しまれ、それによって利用を少しでも増やしたい、という切なる願いが込められている。ここで市町村営バスが地域にちなんだ名称を冠することでいつの間にかコミュニティバスになっていった。この状況をふまえ福本（2020）が言うように「コミュニティバスと名乗ったバスがコミュニティバス」になったのである。ちなみに2008年度の全国調査<sup>52</sup>よれば、回答のあった1,112市区町村の「うちコミバスを運行しているのは651自治体」に上るとされている。

## 6. 国の定義

この間のコミュニティバスに関する国の動きを見てみよう。

1978年の英国調査でコミュニティバスの原意は組織的に共有されていることは間違いない。なぜなら『計画』（1978）で英国のそれとは違う旨の断り書きがあるからである。同書では、コミュニティという冠の語は「新しい時代の新しいバスとして地域社会に喜んで受け入れられる」という大した意味のない修飾語にされてしまった。同時に地域コミュニティを客体として位置づけるために、あえて「喜ぶ」という実に観客的で受動的な表現で

<sup>48</sup> 中村（2003：54）

<sup>49</sup> 当該手続が法改正によらず、しかも旧運輸省の本省でもない出先機関から随時発出された通達によって開始された経緯がある。加藤・福本（2005：2-3）参照。

<sup>50</sup> 武蔵野市の当時（1996-1998年度）の財政力指数は1.50で全国3位の超富裕自治体である。中村（2002：74）参照。

<sup>51</sup> 2006年時点で全国に806件もの80条・21条による市町村営バスが運行されている。国土交通省旅客課（2006：7）参照。

<sup>52</sup> 山崎基浩（2008：4）「自治体バス（コミュニティバス）の実態と評価に関する調査」（財）豊田都市交通研究所 引用。

表し、その関与を排除し分離を図ったものとも考えることができよう。なお、具体的なコンセプトとしては、より小型のバスによる比較的短いルートで、可能な限り利用者の喜ぶデザインや機能を工夫した新しいバス、というイメージが示されている。

この段階では運行主体の要素は言及されていない。運行主体はまだ、道路運送法第4条の正規免許取得者としての民間バス事業者と大都市の公営交通事業者以外考えられない時代であったからかもしれないが、地域コミュニティとの分離には英国のスタイルを遠ざけようとする強い意図が感じられる。ただ、とにかく既存の交通機関ではないこの新しいタイプのバス、例えば小回りのきく小型バスといった特色をもつバス<sup>53</sup>がコミュニティバスだ、というイメージが専門家や政策関係者の間で共有され、それが土屋市長の発想を生みムーバスに結実したものと考えてよい。

ムーバスの登場以来、国の姿勢も変化を見せる。ムーバスの人気によってコミュニティバスの言葉が拡大するにつれ、国もコミュニティバスに対する対応方針が迫られた。この時期に二つの全く同名<sup>54</sup>の報告書が出されている。著者名は有償頒布の関係で運輸経済研究センターであるが実質は運輸省自動車交通局の名義の報告書と考えてよい。それが、1996年3月発行の『コミュニティバスの今後の推進方策に関する調査』〔以下、『方策』(1996)と略す〕と1997年3月発行の『同名』〔以下、『方策』(1997)〕である。

『方策』(1997)では提案という形でコミュニティバスの定義がなされているが、それが表4のとおりである。

表4 国の『方策』(1997)における定義

「コミュニティバスは、既存のバスサービスだけではカバーしきれないニーズに対応する乗合バスである。このため、そのサービス内容は必ずしもこれまでの乗合バスの考え方によらず、利用者の利便性を最大限考慮し、かつ多様化する需要に対応する新たなバスシステムである。同時に、福祉サービス、環境に与える影響の軽減を視野に入れたシステムである。

出所：『コミュニティバスの今後の推進方策に関する調査報告書』1997年3月、運輸省自動車交通局 p.67

本定義は、比較的広く頻繁に採用されており、例えば2007年の目黒区の『コミュニティバス検討報告書』<sup>55</sup>でも引用されている。

なお、報告書の中では同書で取り上げる新しい形態のバスの名称を種々吟味している。そこでは、コミュニティバスの名が英国における同名称のバスと混同しやすく、また一部住民に対しては高齢者、障害者の福祉サービスという印象を与えやすい、という難点を指摘しつつも、「地域住民の日常生活に密着する新しいバス」という印象が望まれるとし、「事例から見て少なくとも地域コミュニティを意識したバスであること、また一般に定着の感があるということから、現時点においては『コミュニティバス』という名称で表現する」<sup>56</sup>としている。ここでも地域コミュニティが客体としての消極的な位置づけにとどまっており、コミュニティとの分離・乖離が存在することは従来と変わりはない。そのネーミングに一定の問題点と躊躇をあえて明示しながら、逆にそれを言い訳、弁解としていわば強引な定義づけに持ち込んだものだけでも理解できる。なお、愛称としてホームタウンバス、フレンドリーバス、ファミリーバス、ネットワークバスなどが候補に挙げられている<sup>57</sup>。

事業主体に関してはコミュニティバスの要件の1項目として次のように示されている。「バス事業者、市町村の取り組み」として「バス事業者は、バス事業の活性化を図るための乗合バス事業の新たな展開であるという認識のもとで、できる限りの企業努力に努める」とする一方、「市町村はまちづくりや総合交通体系」の観点から位置づけ「導入にあたっては、その社会的ニーズを背景に市町村が積極的に係わり、場合によっては主体的に事業を推進する。」とする。ちなみにこの報告書で取り上げられたコミュニティバスの11都市<sup>58</sup>のモデルケースの全てが市町村バスというわけではなく、1件は石巻市の住民主体の事例が含まれている。

以上のように1997年の時点では、国の定義を最大公約数的に言えば、既存のバスではない「地域住民の日常生活に密着する新しいバス」<sup>59</sup>ということになるが、事業主体に対する定義はとくにない。実はここが重要なポイントであり、その後、国は徐々にコミュニティバスの事業主体を地方自治体に限定していく動きを見せていく。

<sup>53</sup> 香港のミニバスなどがモデルとする考え方もある。

<sup>54</sup> 同名である理由は不明だが、国立国会図書館の目録では1996年版は中間報告という副題が付けられているものの明らかに後付けで同書にはその記載は一切なく、他の図書館では同著者同書名となって混乱の元となっているのが実態である。おそらく後の1997年版は緊急的に行われた追加調査であったと推測される。

<sup>55</sup> 目黒区(2007: 2) 参照

<sup>56</sup> 『方策』(1997: 66) 引用

<sup>57</sup> これは自治体が使用すべき愛称を候補として列挙したものである。

<sup>58</sup> 11件の内訳は、報告時点で運行停止が2件、福祉バスなど利用者限定のものが4件、路線廃止代行が3件、バス空白地対応という積極的なものはムーバスとあわずか1件のみであった。

<sup>59</sup> 『方策』(1997: 66) 引用

それは7年後に国の出先機関が発行した文書で明らかになる。国の定義が表5のように作為的に大きく変更されるのである。2004年に近畿運輸局が発行した『コミュニティバスの導入ガイド』（以下『近運ガイド』（2004）と略す）がそれである。

表5 国の『近運ガイド』（2004）における定義

コミュニティバスの正式な定義が決まっているわけではないですが、「地方自治体がまちづくりなど住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消、高齢者等の外出促進、公共施設の利用促進を通じた『まち』の活性化等を目的として、自らが主体的に運行を確保するバスのこと」と解しています。

出典 国土交通省近畿運輸局発行『コミュニティバスの導入ガイド』2004年3月 p.1)

しかし、『近運ガイド』（2004）ではこの文章のつぎに行政ではなく住民主体で立ち上げられた醍醐コミュニティバスや住吉台くるくるバスの事例を、殊更に挙げているのだが、これは自治体主体の限定に対する言い訳のようにも見える。ただ、確かに定義が定まっていないという断り書きつきでも、国の所管庁が提示したその定義の影響力は大きい。この運輸省本体でない—出先機関の発した文書は国の公式見解としての定義として近畿圏にとどまらず本省はもとより全国自治体や関係者に拡散していく。

例えば、2006年1月の国土交通省自動車交通局旅客課発行の『地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会報告書』の「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会」の4頁に以下の記述がある。

「現在、明確な定義付けはされていないが、一般的に、『地方公共団体等がまちづくりなど住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消、高齢者等の外出促進、公共施設の利用促進を通じたまちの活性化等を目的として、自らが主体的に運行を確保するバスのこと』と解され」とし、『近運ガイド』（2004）の「地方自治体」を「地方公共団体」と読み替えただけでほぼ内容をそのまま踏襲している。

そして、上記懇談会をふまえて行われたとされる2006年の道路運送法の大幅改正のあと、国土交通省本省がおもむろに、「あいまいさの断り書き」ぬきのコミュニティバスの定義を正式通達で表6のとおり発表する。

表6 国土交通省「コミュニティバスの導入に関するガイドライン」（以下『本省ガイドライン』（2009）と略）の定義

2. コミュニティバスの定義

本ガイドラインで「コミュニティバス」とは、交通空白地域・不便地域の解消等を図るため、市町村等が主体的に計画し、以下の方法により運行するものをいう。

(1) 交通事業者に委託して運送を行う乗合バス（乗車定員11人未満の車両を用いる「乗合タクシー」を含む。）

(2) 市町村自らが自家用有償旅客運送者の登録を受けて行う市町村運営有償運送

平成21年12月18日付達（国自旅第161号）「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」の別添2「コミュニティバスの導入に関するガイドライン」〔以下『ガイドライン』（2009）と略〕より

出典『九州管内における公共交通基礎調査業務報告書』<sup>60</sup>九州運輸局2012年3月 p.1

このようにコミュニティバスは市町村が事業主体になるものとされ、これでは醍醐コミュニティバスや住吉台くるくるバスなどはその範疇に含まれないという矛盾が生じる。なぜなら両者は住民が自治体の対応を待たず自ら行動を起こし実現したものである。このことは前述のごとく『近運ガイド』（2004）の定義では、この矛盾の言い訳のように添えられた文章が物語っている。あえてこの矛盾を無視しても強引に国が目指した正規のコミュニティバスとは、市町村が事業主体となつて、しかも既存バス事業者に運行委託するバスという姿が見えてくる。

## 7. まとめ

以上の経緯をふまえれば、わが国のコミュニティバスの語の用法として3つの流れがあることが見えてくる。すなわち、まず原意である「コミュニティのバス」とつぎに「新しい形態のバス」、そして最後が「自治体のバス」である。図2を参照しながら説明したい。

### (1) コミュニティのバス

コミュニティバスの語源は英国のコミュニティ・トランスポートのそれにある。地域に根ざしコミュニティに基礎を置く住民主導のバス、という意義が適切であろう。それは住民によるボランティア輸送という形態が起源である。わが国では1978年の英国の調査報告書で紹介されたが、そこにはunconventionalな公共交通機関、すなわち既存のバス事業とは異なる新しいバスのイメージが

<sup>60</sup> 全文 <http://www.mlit.go.jp/common/000057532.pdf> 2021年10月29日閲覧

ある。それがつぎの(2)に連なる架け橋であろう。

その後コミュニティバスに別の定義がなされるにあたり、この原意を否定することに始まっている。別の定義を先導したのは国であって、そこには地域コミュニティや住民主導のバスを否定的に考える国の姿勢が垣間見える。すなわちconventionalな既存システムを固守するという官僚の保守性が背景にあると考えられる。

しかし、このコミュニティのバスという素直な解釈はそのあるがままの自然さ故に、他の定義が拡散し幅をきかせる状況の中にあっても細々とながら脈々と生き続ける。それは2004年になって住民主導型の醍醐コミュニティバスとして現れる。これは行政の補助に依存せず、住民が自らの発案で企画し運行を実現したものであった。また、それは2005年の住吉台くるくるバスと受け継がれた。その後も淡河ゾーンバス、応神ふれあいバスなど各地で取組が見られる<sup>61</sup>。

## (2) 新しい形態のバス

『計画』(1978)でいかにも躊躇いがちに示された定義が新しい形態のバスである。この定義にいうコミュニティは「新しい時代の新しいバスとして地域社会に喜んで受け入れられる」という大した意味のない修飾語に置き換えられ、コミュニティとは直接関係をもたない言葉になった。一方で、より小型のバスによる比較的短いルートで、可能な限り利用者の喜ぶデザインや機能を工夫した新しいバス、というイメージが印象づけられた。この意味のコミュニティバスが先の新聞記事分析が示すように一般には広がった形跡はないが、政策担当者や運輸関係者、また研究者の間では共有された可能性が高い。

しかし、皮肉にもこれが武蔵野市長のムーバスに結実し、その成功が全国に喧伝されることで、コミュニティバスというものの実像が拡散した。コミュニティと冠された意味は分からなくてもコミュニティバスは新しくて好ましいバスというイメージは定着した。

ムーバスが開拓したのは小型バスやワンコイン制など従来型の乗合バスにはないデザインや機能の新規性だけでなく、市町村が積極的施策として住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消のためにバス運行を行うという新機軸を打ち出したことである。実は当時、乗合バスを司る道路運送法には市町村の役割や権限を定めた規定はない<sup>62</sup>。そこにまちづくりの中で住民のモビリティ確保の重要性に着目した土屋市長がコミュニ

ティバスという名前をもった自治体が運行するバスを作ったと考えてよい。ただ、これは首都圏のような富裕自治体でこそ可能な施策であって全国的には数少ない事例である。

ムーバスの成功例がきっかけとなって全国にコミュニティバスの機運が高まる中で1996年・1997年に国が『推進方策』を打ち出した。ここでは国の定義として、「既存のバスサービスだけではカバーしきれないニーズに対応する乗合バス」として、既存バスとの棲み分けを意識して、バス事業者と自治体にコミュニティバスへの対応を推奨する姿勢を示している。自治体に対しては注意深く「場合によっては」と限定しつつ主体的に運行を勧める文言を挿入している。道路運送法上の役割や権限も、また財源も用意しない国として当然の立場だったと言える。

## (3) 自治体のバス

2004年に近畿運輸局が発出した『近運ガイド』(2004)で、国は明確にコミュニティバスが自治体が主体となって運行するものという定義に変更した。さらにそしてそれに続き2009年に本省自動車部長が発出した正式通達『本省ガイドライン』(2009)で、自治体が既存バス事業者に委託するという縛りまでが付加された。

この間の変化としては道路運送法の大幅な改正があり、市町村に関連する規定が含まれたことが大きい。国として地域交通政策に市町村を巻き込み、市町村を新たなスポンサーにしてその財源で、既存バス事業者とそのシステムを守っていこうとする姿勢が如実に示されたものと考えられる。

このようにコミュニティバスという言葉は、本来の原意に含まれる地域コミュニティとの密接な関係を分断し、コミュニティを単なる美称ないし修飾語に形骸化してしまった。さらにはコミュニティを強引に市町村と読み替えることによって、コミュニティバスを単純に「市町村のバス」にすり替えて、従来市町村には無かった地域公共交通における役割と責任を国や既存バス事業者から市町村に転嫁する機能を果たしたものと考えられる<sup>63</sup>。

この定義によって、受託した民間バス事業者の多くがコミュニティバスをまるで自らの路線のごとく各社のホームページに掲載するようになって<sup>64</sup>、従来の乗合バスと変わらなくなりつつある。

<sup>61</sup> 樋口(2020)、加藤博和・福本雅之(2012) 参照。

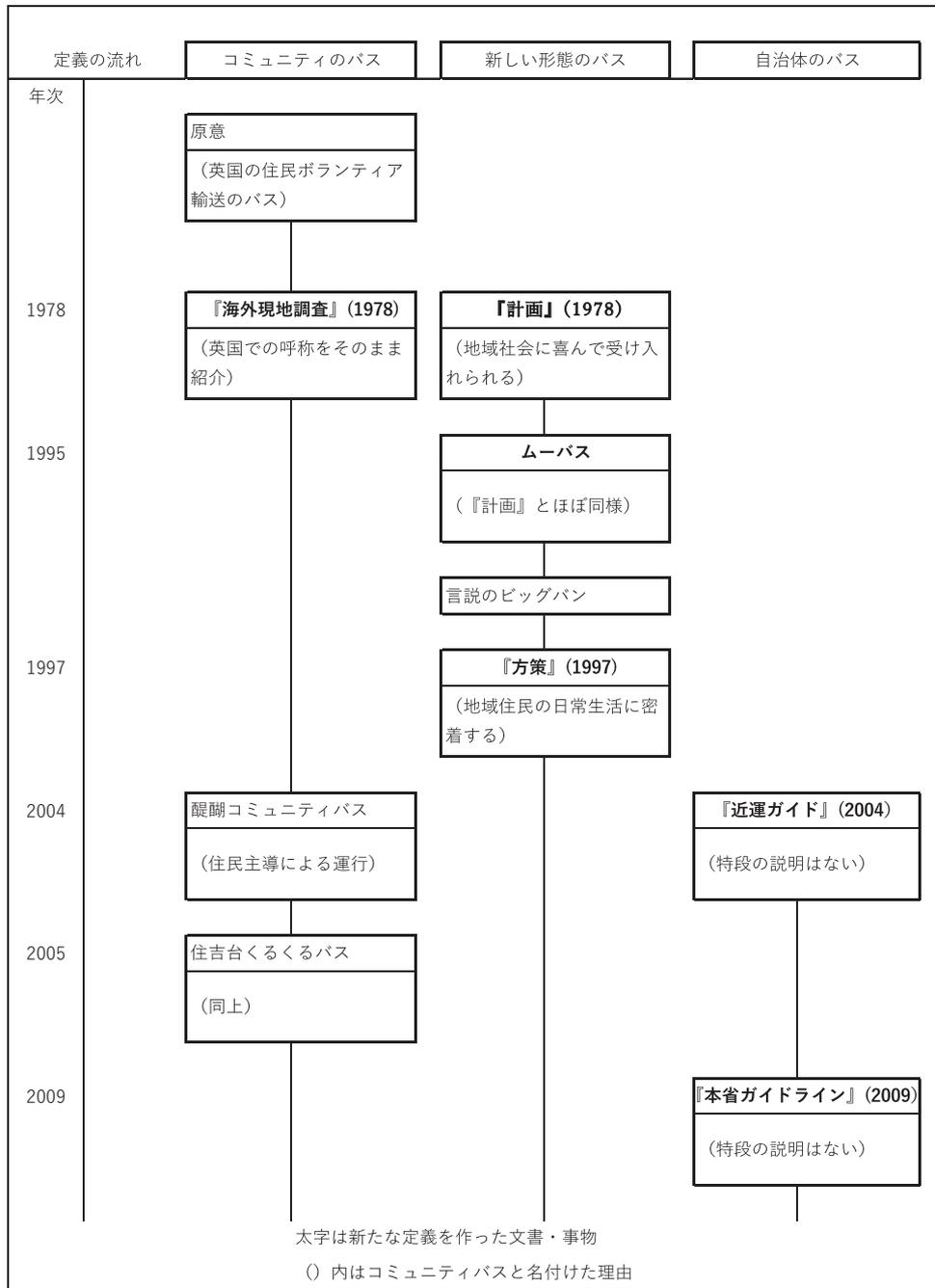
<sup>62</sup> 竹内(2007: 1)「路線バスの緩和と自治体の責務」

<sup>63</sup> 市町村に地域交通の計画に関与させることにつき、国は2007年に法整備したが実効性は殆どなく、本格化は2013年の交通政策基本法をまつことになった。コミュニティバスの定義などの運用は明らかに先行しており法整備は後手にまわっていると言える。

<sup>64</sup> 近鉄バス <https://www.kintetsu-bus.co.jp/route/> 2021年10月19日閲覧。

神姫バス <https://www.shinkibus.co.jp/rsn/> 2021年10月19日閲覧。神戸市のはたっこバスは同社に委託されているがHPのコミュニティバスには入れられていない。住民団体からの委託のための排除かと思われる

図2 わが国のコミュニティバスの定義の変遷



出典 筆者作成

## 8. 最後に

1995年に事実上生まれた言葉、コミュニティバス。以来、それを名乗る幾多のバスが生まれた。しかし、いまだにその定義は定まっていない。定義が一般に確定していないことは、国も『近運ガイド』（2004）やそれを踏襲した2006年の懇談会報告で正式に認めている。その理由は何だろうか。

公共政策の用語はそれを所管する行政庁・行政機関が示す定義に従うのが通例である。それが有権解釈という名の慣習である。しかし、その定義があまりにも不自然で作為に過ぎるとき、社会はそれを拒絶する。国は政策を打ち出す度にその都度定義を示さなければならない。コミュニティバスとはそういった用語ではないだろうか。

コミュニティバスとは心地よい響きをもつ言葉だが、それゆえに実態を覆い隠すリスクをもっている。わが国最初のコミュニティバスがムーバスという成功例であったことが、市町村のバスという半ば曲解的な定義を生むきっかけとなったのかもしれない。しかし、その無理で強引な定義はその不自然さゆえに定着することはないだろう。

その一方で、住民主体のコミュニティバスは、交通機関を住民間で協力し自ら立ち上げ支え合っていくことで、失われつつある地域コミュニティの再生につながる手段であり、同時に公共サービスの多様な担い手を目指すものと言える。すなわち「民」でも「官」でもない、また「私」でも「公」でもない、いわば「共」によるガバナンス改革のお手本にもなる手法である。たとえ国の定義からは排除されようとも、自然で素直な定義のコミュニティバスは、英国の例にもあるようにその発展を促していく必要がある<sup>65</sup>。

## 参考文献

秋吉貴雄・伊藤修一郎・北川俊哉（2020）『公共政策学の基礎』第3版，有斐閣  
 天野圭子・中山徹（2006）「コミュニティバス運行取組状況に関する研究-全国自治体の実施状況把握と分析-」、『日本建築学会技術報告集 第23号』，pp.415-420、2006年6月  
 運輸経済研究センター（1978）『イギリスのバス輸送政策—海外現地調査』，（財）運輸経済研究センター，1978年3月  
 運輸経済研究センター（1978）『コミュニティ・バスの計画』，（財）運輸経済研究センター，1978年3月

運輸経済研究センター（1996）『コミュニティバスの今後の推進方策に関する調査』，（財）運輸経済研究センター，1996年3月  
 運輸経済研究センター（1997）『コミュニティバスの今後の推進方策に関する調査』，（財）運輸経済研究センター，1997年3月  
 加藤博和・福本雅之（2005）「地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題点」、『土木学会研究・講演集』No.32  
 加藤博和・高須賀大索・福本雅之（2009）「地域参画型公共交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関する実証分析—生活バスよっかいちを対象として—」、『土木学会論文集D』Vol.65.No.4,pp.568-582.  
 加藤博和・福本雅之（2012）「住民主導型コミュニティ交通の立ち上げに関する実証研究—徳島市応神ふれあいバスの試み」，第45回土木計画学研究発表会資料library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/201206\_no45/pdf/192.pdf 2021年10月19日閲覧  
 （独法）環境再生保全機構「大気環境の情報館」事例集 [https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/taisaku/04\\_01.html](https://www.erca.go.jp/yobou/taiki/taisaku/04_01.html) 2021年10月19日閲覧  
 Gillingwater,David and John Sutton,1995, *COMMUNITY TRANSPORT Policy,Planning,Practice*, Gordon and Breach Publishers  
 近畿運輸局（2004）『コミュニティバスの導入ガイド』，国土交通省近畿運輸局  
 九州運輸局（2012）『九州管内における公共交通基礎調査業務報告書』，国土交通省九州運輸局  
 Coxon,Kate and Teresa Smith,2011, *Community Transport in England*, Oxford Social Research Ltd  
 小熊 仁（2009）「海外トピック 英国のコミュニティー輸送と社会的企業の役割」、『運輸と経済』第69巻第4号  
 国土交通省旅客課（2006）「地域住民と協働による地域交通のありかたに関する懇談会 コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会資料」 p.7, 国土交通省旅客課、2006年1月  
 Schmidt,Vivien A,2002, *The Futures of European Capitalism*,Oxford Unoversity Press  
 高橋真由美（2000）「イギリスにおけるコミュニティー輸送の沿革と制度」、『社会福祉学』第41巻第2号  
 竹内伝史（2007）「路線バスの緩和と自治体の責務」 [http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200206\\_](http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/200206_)

<sup>65</sup> 住民主体のコミュニティバスとして醍醐コミュニティバスのように住民がバス事業者に依頼する方法の他に、2006年の法改正で新設された制度で地元のNPOや自治会が自家用車で自ら運行する交通空白地有償運送の方法もある。ただし、既存事業者の合意という高いハードルがあって普及しない現状がある。一方、2020年の道路運送法改正によって交通事業者協力型自家用有償旅客運送が新設され、自治体等からの既存事業者への委託をさらに進める政策がとられている。

- no25/pdf/1.pdf 2021年10月28日閲覧
- 土屋忠正ほか (1996) 『ムーバス快走す 一通の手紙から生まれた武蔵野市のコミュニティバス』, ぎょうせい
- 土居靖範 (2007) 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の評価と課題」, 『立命館経営学』第46巻第3号, pp.1-26
- 土居靖範・柴田悦子・森田優己・飴野仁子 (2006) 『交通論を学ぶ』, 法律文化社
- 東京市町村自治調査会(2009)『多摩地域におけるコミュニティバスおよび路線バス支援策に関する実態調査報告書』, (財) 東京市町村自治調査会, 2009年3月
- 中川大 (2003) 「紹介 市民の手によるベネトレーション—京都・醍醐方式コミュニティバス (特集 少子高齢化時代の交通)」, 『交通工学』 Vol.38, No. 1, pp.38-42
- 中条潮 (1979) 『英国におけるルーラル (農山村) 交通の現状と新しい地方交通システム』, 日本交通政策研究会
- 中村哲朗 (2002) 「利用者・バス事業者・自治体の三者で支え合う公共交通の試み—武蔵野市のコミュニティバス「ムーバス」の取組み」, 『交通権』第19号, 交通権学会
- 中村永司 (2003) 「高齢社会のまちづくり・人に優しい交通を考える—武蔵野市のコミュニティバス「ムーバス」の取組み—」 おおさか市町村職員研修研究センター事例研究「自治体現場の最前線に学ぶ」平成15年度第3回講演会 (2003年8月22日) 講演録, (財) 大阪府市町村振興協会
- 橋本悟 (2020) 「地域のバス事業に関する今後のあり方について」, 『経済科学研究所紀要』第50号, pp.33-47
- 樋口浩一 (2015) 「英国の地域コミュニティー交通—非営利セクターによる地域交通経営—」, 『関西実践経営』第49号, pp.25-36
- 樋口浩一 (2020) 「地方創生と公共交通-コミュニティバスと地域再生・活性化-」, 『地方創生-新たなモデルを目指して-』, pp.126-160, 創成社
- Fischer, Frank and John Forester eds., 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press
- 福本雅之 (2020) 「公共交通のトリセツ」 <https://text.odekake.co.jp/20200525-6/> 2021年10月19日閲覧
- MacIver, Robert Morrison, *Community: a sociological study: being an attempt to set out the nature and fundamental laws of social life*, Macmillan
- Majone, Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy*, Yale University Press
- (今村都南雄訳, 1998 『政策過程論の視座—政策分析と議論』 三嶺書房)
- 村田加奈子 (2004) 「新しい社会システムの可能性—コミュニティバスを通じた考察」, 『同志社大学立木研究室卒業論文集』
- 目黒区 (2007) 『コミュニティバス検討報告書』, 目黒区, 2007年3月
- 森栗茂一他 (2013) 『コミュニティ交通のつくり方』, 学芸出版.
- 森栗茂一他 (2015) 「住吉台の人口変動・生活変化と開通 8年目のくるくるバス」, 『土木計画学研究・講演集』 Vol. 52
- 森栗茂一 (2016) 「オールドニュータウンの持続を担保するくるくるバス活動の位置づけについて」, 『実践政策学』第2巻2号, p.161-168
- 山崎基浩 (2008) 「自治体バス (コミュニティバス) の実態と評価に関する調査」, (財) 豊田都市交通研究所, 平成21年度地域公共交通コーディネーター会議資料 (2008/06/04)