

官民協働による地域ガバナンスの可能性¹

—長崎県佐世保市の地域公共交通政策からの一考察—

黒木 誉之²

はじめに

地方における人口減少や少子高齢化の波は、地域の公共交通にまで影響を及ぼしている。例えば、バス事業者の経営環境は、利用者の減少等により悪化し、バス路線の再編や運行本数の減少さらには廃止まで追い込まれた路線もある。一方、高齢者の交通事故等が注目される中、警察庁によれば、2019年の自動車免許証自主返納件数は601,022件で過去最多となっている³。このような社会的背景からすれば、現在、地域公共交通が縮小される一方で、将来の地域公共交通への潜在的ニーズは増加してくると考えられる。つまり、経済的価値を偏重し地域公共交通を縮小するだけでは、後述の交通不便地区が広がり住民は生活にさらに支障をきたし、いわゆる交通弱者の増加が見込まれる。結果として、それが地方の人口流出に拍車を掛けることも危惧される。

一方、阪神淡路大震災が発生した1995年は「ボランティア元年」といわれる。これ以降、ボランティアやNPOの活動、そして企業のCSR活動も盛んになり、「新たな公」「新しい公共」として社会の重要な構成要素として認められるようになった。このような社会の変容は、「ガバメント（統治社会）からガバナンス（協治社会）へ」と表現されている⁴。

1 本論文は、2018年度日本地方自治学会研究会での口頭発表「コミュニティと生活支援—佐世保市の予約制乗合タクシーを中心に—」に官民協働による地域ガバナンスの視点から加筆修正を加えるとともに、第2次国土形成計画が掲げる対流促進型国土形成のための「コンパクト+ネットワーク」及び「小さな拠点の形成」も見据え新たに加筆し作成したものである。

2 長崎県立大学 地域創造学部 公共政策学科 准教授。

3 警察庁HP「運転免許の申請取消（自主返納）件数と運転経歴証明書交付件数の推移」・2021年2月18日閲覧。（https://www.npa.go.jp/policies/application/license_renewal/pdf/rdhtransition.pdf）

4 黒木誉之「自治概念の動態性に関する基礎理論—ガバナンス社会における政治・行政のパラダイム—」荒木昭次郎・澤田道夫・黒木誉之・久原美樹子著『現代自治行政学の基礎理論—地方自治の理論的地平を拓く—』成文堂、2012年、87-93頁、100頁参照。

そこで本論文では、2019年度地域公共交通優良団体大臣表彰を受賞した長崎県佐世保市（以下、「佐世保市」という。）の地域公共交通政策を題材として、官民協働の視点から分析を試みる。そして、これからの官民協働による地域ガバナンスの可能性について展望してみたい。

1 佐世保市と地域公共交通再編について

佐世保市は、九州の北西端、長崎県の北部に位置する中核都市である。市の中心部から長崎市まで約80Km、福岡市まで約100Km、東京まで約1,000Kmに位置する。市内には国見山や烏帽子岳等の山系が連なり、海岸地域はリアス式海岸で形成されている。このリアス式海岸と大小の島々からなる風光明媚な景観は、西海国立公園「九十九島」として市民に親しまれている。一方、佐世保市は地形を生かした軍港都市として形成されてきたが、平地が少なく斜面地にまで住宅が建てられている。

このような佐世保市における地域公共交通は、中心市街地や周辺の主要地区には一定の人口集積があり、路線バス等のネットワークが形成されている⁵。また、限られた平地に幹線道路が整備され、その周辺に住宅や商店、学校、病院、公共施設等が立地している。そこを路線バスが運行しているため、路線バスは市民の日常的な移動手段となっており、佐世保市交通局の市営バス、佐世保市交通局が100%出資した子会社のさせぼバス、民間バス事業者である西肥バスが運行していた。しかし、近年の人口減少及び少子高齢化等により路線バスの利用者也減少傾向にある。また、運転士の高齢化や人材不足等の影響もあり、バス事業の経営環境は厳しくなっていた。

このような中、佐世保市は、2015年6月、交通事業者や利用者代表、行政関係者等から構成される「佐世保市地域公共交通活性化協議会」での協議を踏まえ、「佐世保市地域公共交通網形成計画」を策定する。2016年5月には、バス運行体制一本化と路線再編等を検討方針として具体的な実施内容を定めた「地域公共交通再編に向けたアクションプラン」を策定した。その後の調査・検討を経て、サービス水準の適正化と利便性向上により持続可能な事業体制を構築するためには「バス運行体制の一体化が必要」との結論に至った。佐世保市は西肥バスと協議した内容を「佐世保市地域公共交通再編実施計画」としてとりまとめ国へ申請し、2019年2月7日付けで認定を受け、3月24日、市内バス運行体制の一体化を柱とするバス路線網の

⁵ 佐世保市「佐世保市地域公共交通網形成計画」、2015年6月、57頁参照。

再編（全国初）が実施されることになる⁶。この結果、区間本数が、他系統との競合区間では再編前が6,636本に対し再編後は4,813本と▲27.5%の減少率であり、非競合区間では再編前が2,340本に対し再編後は1,928本と▲17.6%の減少率を達成している（表1参照）。

表1：サービス水準の適正化

区 間	本数（再編前）	本数（再編後）	減少率
他系統との競合区間	6,636本	4,813本	▲27.5%
非競合区間	2,340本	1,928本	▲17.6%

出所：九州運輸局プレスリリース資料（2019年7月4日付け）を筆者加筆修正。
2021年2月18日閲覧。（<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/documents/kyushunyukyoku.pdf>）

2 佐世保市の交通空白地区対策について

佐世保市には、自宅から最寄りのバス停等まで一定の距離がある地区や、路線バスそのものが存在しない、または、既存路線バス等の公共交通機関のサービスが受けにくい（又は受けられない）などの「交通不便地区」が存在している⁷。この交通不便地区対策について佐世保市は、地域・交通事業者・行政が一体となって地域の特性に応じた効果的な対策を推進し、交通不便地区の解消を図ることを基本理念として取り組んでいる。

まず、佐世保市は、この交通不便地区対策を検討するため、2005年度、バス停や駅から一定の距離があり、かつ人口集積が高い4地区を「交通空白地区」として指定し、コミュニティバス等の導入にむけた取り組みを開始した⁸。現在では、4地区のうち2地区について導入されている。①中通地区は、中通・横尾・梅田・保立2組の町内会区域の主要路線をタクシー事業者がジャンボタクシーで路線定期運行型の乗合タクシー「ふれあい号」を運行している。2006年3月1日から1年間の社会実験を経て運行されることとなり、バスが乗り入れ困難な道路で活躍している。

6 させばバスが一部路線の受託運行を行う。

7 佐世保市「本市の交通不便地区対策について」、2018年10月、2頁参照。

8 佐世保市では交通空白地区を「バス停や駅から500m以上の距離があり、かつ、人口集積が高い地区」としている。2002年度から2004年度に実施した調査事業を踏まえ選定。同上、3頁参照。

なお、この乗合タクシーは、地域・事業者・行政の三者で支える役割の一つとして、前述の4町内会の代表者で構成される「交通対策協議会」が、よりよい運行となるようPR活動や利用者の声を事業者へ届けるなどの取り組みを行っている⁹。②大野地区は、坂の上地区、坂の下地区等を中心とする「才牟田線」と、峰地区や泉福寺1組周辺を中心とする「岩下洞穴・瀬戸越団地線」の2路線を、バス事業者が超小型バスで路線定期運行型のコミュニティバス「まめバス」を運行している。2012年4月から約1年間の社会実験を経て運行されることとなり、既存の型のバスでは乗り入れできない地域で活躍している。なお、地域・事業者・行政の三者で支える役割の一つとして、大野地区町内連合会の役員で組織する「大野地区交通対策協議会」が、地域における利用促進活動や利用者の声をバス事業者へ届けるなどの取り組みを行っている¹⁰。

次に、交通不便地区対策として取り組んでいるのが、区域運行型の予約制乗合タクシーの導入である。この具体的な内容については、次の3において紹介したい。

3 佐世保市の交通不便地区対策について

(1) 事前調査とレベル分けについて

2010年度、佐世保市は、市内を市役所の支所がある18地区に分割し、地区ごとにアンケート調査、並びに人口分布状況、高齢化率の状況、路線バス網等の公共交通機関の現状調査を実施した（図1参照）。一方、市の財源等には限界があり一度にすべての地区に対応することは困難である。また、「不便」の感じ方は人によって異なる。そこで、何からの客観的なメルクマールにより地区ごとの優先順位、交通不便地区対策の重要度を整理する必要性が生じた。そこで佐世保市は、重要度レベルを決定する2つの視点と事実を定量的に図る物差しを取り入れている¹¹。

第1に、「真に不便と感じる人が多い地区を重点的に取り組みたい」という視点から取り入れたのが「不便地区指数」である¹²。不便地区指数とは、「市民が公共交通の利用を“不便”と思う割合や、その不便さを発生させている物理的要

9 佐世保市HP「中通・横尾・梅田・保立2組地区ふれあい号運行中」・2021年2月18日閲覧。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/fureaigo.html>)

10 佐世保市HP「大野地区まめバス運行中！」・2021年2月18日閲覧。

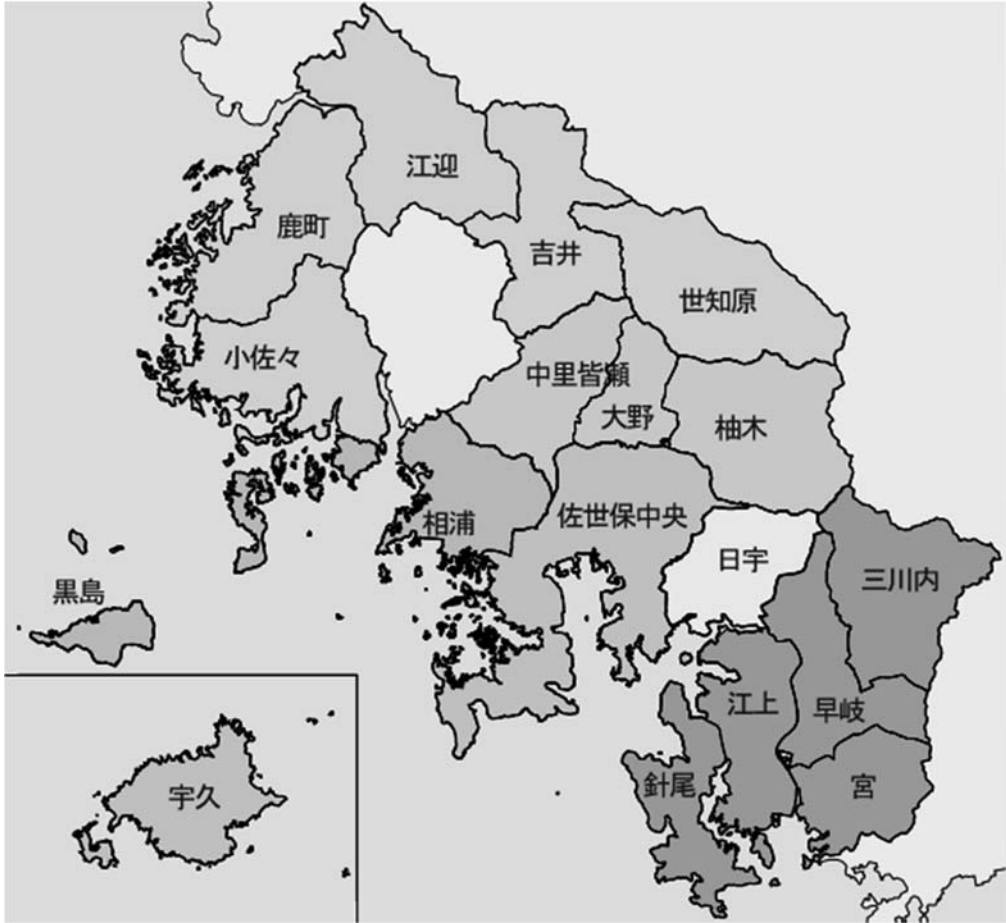
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/mamebus.html>)。

11 前掲（2018）、4頁参照。

12 同上。

因などを数値として示したものをいう¹³。具体的には①路線バス利用の利便度、②路線バス平均利用回数、③バス停までの到達時間、④バス停からの距離、⑤バスの本数、⑥鉄道の利用度の6つの物差しである。

図1：佐世保市18地区



出所：佐世保市都市整備部都市政策課「佐世保市都市計画マスタープラン」、2011年8月、84-85頁。2021年2月18日閲覧。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/tosiseibi/tosise/sakute-02.html>)

第2に、「せっかくの改善策であるからこそ明確な効果を生み出したい」という視点から取り入れたのが「改善ポテンシャル指数」である¹⁴。改善ポテンシャル指数とは、「公共交通の改善に期待する割合や、改善策の効果が発揮しやすい物理的な要因などを数値として示したもの（投資効果が高い地区を選定する目

13 同上。

14 同上。

安)」をいう¹⁵。具体的には、①新交通システム導入期待度、②改善策の導入効果（全体向け）、③改善策の導入効果（低頻度利用者向け）、④バス停から離れたエリアの人口、⑤バス停から離れたエリアの人口密度、⑥バス停から離れたエリアの高齢化率の6つの物差しである。その結果、市内18地区を5つのレベルに分け地区特性を分析している（図2参照）。

図2：佐世保市の交通不便地区のレベル分け

区分	地区特性
レベル5	<ul style="list-style-type: none"> ・路線バス便数が低密度でかつ集落からバス停までの距離が遠く、利便性が低いエリアが多い。 ・全体的に人口が少なく集落も分散している傾向が強い。 <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">区域運行型デマンドタクシー中心 (区域全体が受益地)</p>
レベル4	
レベル3	<ul style="list-style-type: none"> ・全体的にバス路線便数が高密度であることが特徴。 ・合併地区では人口が少なく集落も分散している。 ・旧市内地区では一定の人口集積が見られ集落の集積傾向も強い。 <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">■ 合併地域 区域運行型デマンドタクシー中心 (区域全体が受益地)</p> <p style="text-align: center;">■ 旧市内地域 路線定期運行型中心 (路線沿線のみが受益地)</p>
レベル2	
レベル1	

出所：佐世保市「本市の交通不便地区対策について」、2018年10月、5頁を基に筆者作成。

(2) 予約制乗合タクシーの基本方針等について

佐世保市の予約制乗合タクシーは、前述の区域運行型デマンドタクシーに該当

¹⁵ 同上。

する。佐世保市は、予約制乗合タクシーを制度設計するにあたり3つの基本方針を立てている。方針①既存の公共交通機関との共存共生、方針②地理的特性に応じたフィーダー交通としての整備、方針③地域全体の問題として地域自らも考える仕組みづくりである¹⁶。

その上で、次の3つの対応を柱として制度設計を行っている。それは、対応①自宅から最寄りのバス停間を予約に基づき運行する、対応②運行内容は地域とともに決定、対応③住民代表による協議組織の設立が前提というものである¹⁷。以下、それぞれの根拠等について確認したい。

まず対応①であるが、利便性向上を重視し過ぎると既存バス事業者への影響が大きい。そこで、バス停までの移動手段の確保に限定することで必要最小限のサービス提供になり、路線バスの利用拡大にもつながること、さらに、予約時のみ運行するため路線バスのような路線定期運行型と比較しコスト効果が高いことから、対応①をとることとなった¹⁸。

次に対応②であるが、制度の基本形は市が提示しつつも、地域ニーズや生活動線等を踏まえ地域主体により運行内容を決定していく¹⁹。具体的には、地域・事業者・行政の三者で準備会を結成し検討を重ねることになるのであるが、利用ニーズを三者でより詳細に協議検討することで充実した運行内容につながることに、さらに、内容検討の過程を通じ地域の問題として住民が主体的に課題解決に取り組む意識の醸成にも寄与するという考えが背景にある²⁰。

そして対応③であるが、行政からの押し付けでは実際の地域ニーズへの適合が困難であり利用されないこと、さらに、持続可能な制度とするためには地域住民による主体的な利用促進活動も必要になってくることから、住民代表による協議組織の設立を前提としている²¹。この組織は新しく設ける必要はなく既存の地域組織の活用も視野に入れている。佐世保市では市内を27地区に分け「地区自治協議会」制度を導入した²²。地区自治協議会とは、町内会等を中心に様々な分野で活動する地域内の各種団体（PTA、育成会、老人クラブなど）が集まり、地域の情報を共有し、地域の課題について話し合い、その解決に向けて活動する、市

16 同上、6頁参照。

17 同上。

18 同上。

19 同上。

20 同上。

21 同上。

22 佐世保市HP「地区自治協議会とは？」・2021年2月18日閲覧。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/jichikyoku.html>)

長が認定した市民団体のことである²³。2017年度に市内27地区全ての地区に地区自治協議会が設立され、2018年度からそれぞれの地区の実情に応じた運営や活動が展開されはじめている²⁴。このため、今後は地区自治協議会により対応されることが見込まれている。

(3) 予約制乗合タクシーの運行内容と導入状況について

運行区域は、①佐世保市の支所を単位として決定し、その管轄内を運行範囲としている。そして、②バス路線や生活動線を踏まえ1地域を複数の区域に分割し、③区域ごとに路線バスとの結節点として「主要バス停」を1～2ヵ所設定し、利用者の自宅と主要バス停との区間を予約制乗合タクシーが運行することとしている。なお、④地域ごとの特性を勘案し主要バス停に加え区域間共通の結節点となる「共通バス停」を1ヵ所設け運行することもできる²⁵。

運行日は平日で、土日祝日と1月1日から3日までを運休日と設定している²⁶。

運行ダイヤと便数は、午前8時から午後5時の間で1日4往復。行き（自宅からバス停まで）が午前8時から午後2時までに4便、帰り（バス停から自宅まで）が午前11時から午後5時までで4便である。なお、各便最大2台のタクシーが運行する²⁷。

利用料金は、主要バス停まで1人310円、共通バス停まで1人620円を基本に、乗合割引、子ども割引が設定されている²⁸。しかしこのままでは、タクシー事業者としては本来のメーター料金と比較すれば欠損が生じる。そこで市は、メーター料金から利用料金を差し引いた額を補助することにより、持続可能な運行をサポートしている²⁹。

また、特徴的なのは、維持基準を設けていることだろう。①年度の全運行対象日における1日当たりの平均運行便数が1日1便以上、②年度間に1回以上の乗合乗車、の2つの項目を2年連続で下回らないことを継続の条件としている³⁰。地域ニーズがあるからこそ公的サービスの対象となることを前提としており、このことは、事前に地域に伝えた上で乗合タクシーを導入しているという。

23 同上。

24 同上。

25 前掲（2018）、7頁参照。

26 同上。

27 同上。

28 同上。

29 同上。

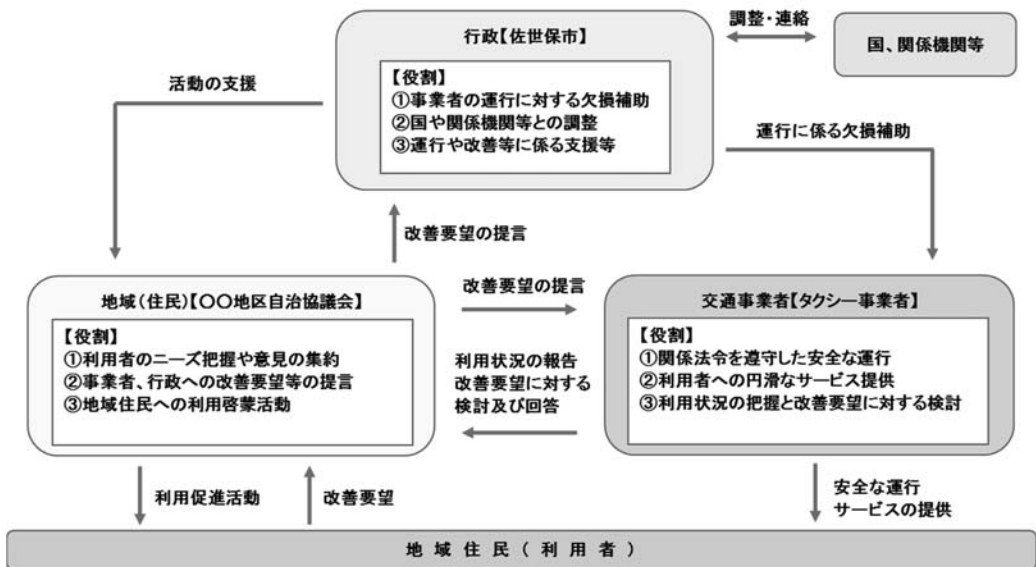
30 同上。

現在の導入状況は、市内18地区のうち7ヵ所に導入されている。前述した重要度のレベルごとに述べると、レベル5の①三川内地区、レベル4の②世知原地区、③小佐々地区、レベル3の④吉井地区、⑤江迎地区、⑥柚木地区、レベル2の⑦黒髪地区（日宇地区と佐世保中央地区の中にある）となっている³¹。2010年度の調査から検討を始め、当時は不要と判断した地域もある。しかし時の経過とともに地域の高齢化も進みニーズも変容していく可能性がある。そこで市としては、その後の導入希望の可能性も考慮し今後の要望も受け付ける体制にしているという。

(4) 予約制乗合タクシーと地域・事業者・行政による協働について

この制度の主体は、(2)の基本方針等に前述したとおり、地域・事業者・行政（佐世保市）であり、三者の協働を前提としている。最初の導入段階では、制度の基本スキームは市によるものだが、導入要望の意思表示は地域の検討を前提としている。具体的な制度設計においても、住民を中心にした準備会によりなされることとなる。そして、その後の三者には次の役割が期待されている³²。第1に、

図3：予約制乗合タクシーと各主体の協働イメージ



出所：佐世保市「本市の交通不便地区対策について」、2018年10月、9頁を筆者加筆修正。

31 佐世保市HP「予約制乗合タクシー運行中！」・2021年2月18日閲覧。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/yoyakuseinoriaitakushi-.html>)

32 以下、前掲（2018）、9頁参照。

地域には、①利用者のニーズ把握や意見の集約、②事業者、行政への改善要望等の提言、③地域住民への利用啓蒙活動等が期待されている。第2に、事業者には、①関係法令を遵守した安全な運行、②利用者への円滑なサービス提供、③利用状況の把握と改善要望に対する検討等が挙げられる。そして第3に、行政、市であるが、①事業者の運行に対する欠損補助、②国や関係機関等との調整、③運行や改善等に係る支援等が期待される。

この各主体の中で、中心として期待されるのは地域であり、課題とされるのも地域であろう。行政や交通事業者のようなヒエラルキー構造を前提とする組織と比較すると、地域はフラットな住民間の連携、緩やかなネットワークにより結びつくことによりコミュニティを形成している(以下、地域を「地域コミュニティ」という)。このため意見集約、合意形成は案件によっては容易ではない。導入から現在までのところ、この点についての問題は具現化していないが、区内内の人口や世帯数の減少及び高齢化率の上昇等により地域の社会的環境が変容してくると、新たな課題が顕在化してくる可能性もある。そこで、地区自治協議会が、地域住民の意見を集約し合意形成のプラットフォームとなり得るよう、日々の活動の積み重ねが重要となつてこよう。

4 官民協働による地域ガバナンスの可能性

(1) 予約制乗合タクシーの2次的効果と限界

佐世保市による交通不便地区対策としての予約制乗合タクシーは、交通弱者を自宅に引きこもらせず外出させる外出支援としての大きな役割を担っている。佐世保市では、前述したとおり路線バスは市民の日常的な移動手段として位置づけられている。このため、バス停までの移動手段を確保できれば、交通弱者の外出範囲は大きく広がることになり、それが外出する動機へと繋がり、外出は運動を伴うことから健康へと繋がっていくことが期待される。さらに佐世保市では、高齢者福祉の視点から、高齢者が気軽に外出できるよう後期高齢者となる満75歳以上の者に、市営バス・西肥バス共通の無料パス券を発行している。このようなことから、この予約制乗合タクシーは、交通弱者の外出支援、生活支援という側面も有している。

しかし、予約制乗合タクシーは、あくまで交通不便地区対策としての取り組みであり、地理的特性に応じたフィーダー交通として整備されたものである。このため、自宅から直接、市役所やスーパー、病院、学校等に行くことはできない。

この制度、取り組みの限界ともいえる。

(2) 地域コミュニティによる生活支援

そこで期待されるのが、地域コミュニティによる生活支援、交通弱者への外出支援である。行政計画としては、社会福祉法に基づいて作成される地域福祉計画があり、各地域が地域福祉に主体的に取り組むための計画である地域福祉活動計画がある³³。「第2期佐世保市地域福祉計画・佐世保市地域福祉活動計画」においては、地区福祉推進協議会が33地区にあった³⁴。この33の地区割りに従って、福祉住民座談会「地域福祉“お茶の間トーク”」を開催し、その結果を基に、今後それぞれの地区において地域福祉を推進していくための活動指針となる地域福祉活動計画が策定されている。この計画の中には、「隣近所で声をかけ合い、車やタクシーと一緒に出かけましょう」（江上地区）、「車に乗り合うなど、お互いに協力しましょう」（広田地区）、「坂道や階段が多いので、地域みんなで支え合いましょう」（春日地区）等の外出支援と思われる取組目標が確認できる³⁵。この結果、地域コミュニティでのサポートができていないからなのか、現在のところ、要介護者等ではない交通弱者への外出支援等は喫緊の行政課題としては挙がっていないようである。

このように、佐世保市の交通不便地区対策、交通弱者の問題は、地域公共交通政策からのアプローチを地域福祉政策からのアプローチが補完する形となっている。

(3) 個別政策と地域コミュニティ政策

地域公共交通政策や地域福祉政策など行政の様々な個別政策が、その核して位置づけているのは地域コミュニティである。そこで今後は、自治的市民の台頭を助長し、地域コミュニティの活性化を図っていくための「地域コミュニティ政策」が重要となる。この点、図4を用いて説明を試みたい。枠囲み全体が公共領域を表し、左の極を行政が主体、右の極を市民が主体とする。中間領域は、行政と市民の協働領域を示す。行政活動には、本論文の地域公共政策や地域福祉政策をはじめとした様々な政策が実施される。そして、その一つである地域コミュニティ政策であるが、それは、各政策を横断的に串刺しにする特徴を有する政策と位置づけられる。本論文でも見てきたように、地域公共交通政策においても、地域福祉政策においても、地域コミュニティが重要な役割を果たすことが期待されてい

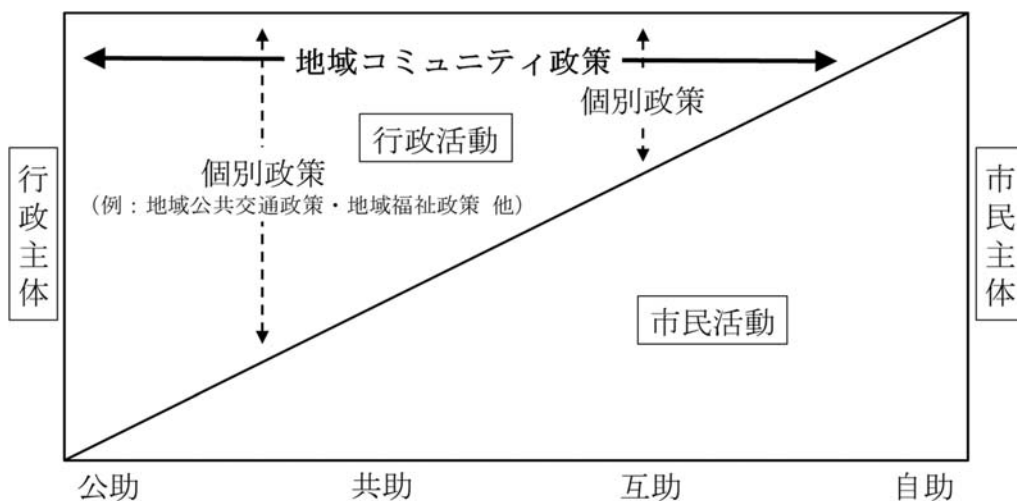
33 佐世保市・佐世保市社会福祉協議会「第2期佐世保市地域福祉計画・佐世保市地域福祉活動計画」、2014年3月、7-22頁参照。

34 同上、74-84頁、107頁参照。

35 同上、111頁、112頁、127頁参照。

る。このため、各個別政策は地域コミュニティ政策と有機的に結合してはじめて実効的なものとなり得、そのためにも、行政内部の、各課の連携・協働が不可欠になってくる。また、地域コミュニティにおいて主体的に活動する自治的市民が台頭してこそ、地域コミュニティはその役割を発揮できる。このため、そのような自治的市民を台頭させ多様な主体との連携・協働を図るための地域コミュニティ政策の展開が肝要となって来るだろう。なお、そのような自治的市民が台頭し市民活動が活発になるほどに行政活動のスリム化も期待されるのである（図4参照）³⁶。

図4：市民・行政活動と自治体政策の概念図



【凡例】³⁷

- 自助：自分の力で自発的に生活課題を解決する活動。
- 互助：人と人がつながりお互い助け合う活動。ボランティア団体等による福祉活動。
- 共助：社会保険制度や介護保険制度などの制度化された相互扶助。
- 公助：自助・互助・共助でも解決できない課題に対立する地方公共団体による施策の実施。

出所：筆者作成

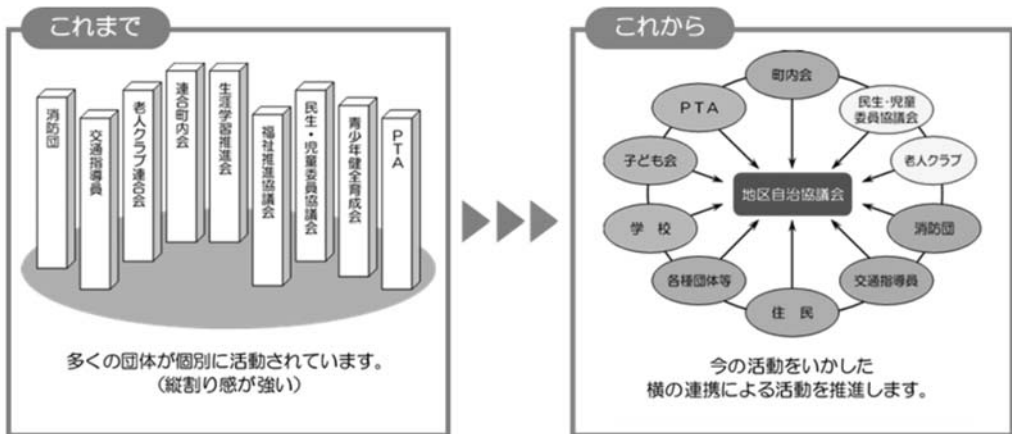
36 前掲（2012）、100-101、151-152頁参照。

37 「自助」「互助」「共助」「公助」の定義は、佐世保市・佐世保市社会福祉協議会「第3期佐世保市地域福祉計画・佐世保市地域福祉活動計画」、2019年3月、4頁より引用。

(4) 地域コミュニティ政策としての地区自治協議会

2018年4月1日、「佐世保市地域コミュニティ活性化推進条例」が施行された。その第4章に地区自治協議会について規定されている。この地区自治協議会は、町内会等を中心に様々な分野で活動する地域内の各種団体（PTA、育成会、老人クラブなど）が集まり、地域の情報を共有し、地域の課題について話し合い、その解決に向けて活動する、市長が認定した市民団体をいう³⁸。市内27地区に設けられ、①地域コミュニティの維持、再構築又は形成に関する事、②地域課題の解決に関する事、③地域の活性化に関する事が期待されている³⁹。これにより、従来はそれぞれの団体がバラバラに活動していたものが連携・協働することにより地域コミュニティの絆も強くなり、より効果的な取り組みを可能とする地域コミュニティ政策といえる。そして、前述の地域公共交通政策や地域福祉政策などをはじめとした行政の個別政策について、官民協働による取り組みが更に期待されている。

図5：地区自治協議会：地域コミュニティのこれまでとこれから



出所：佐世保市HP「地区自治協議会とは？」・閲覧日2021年2月18日。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/jichikyout.html>)

一方、この地区自治協議会の組織運営に係る事務局は、多様な団体との連携・協働が期待されるため大変重要となる。そこで、起案や決裁、文書の整理・保管・保存、予算書・事業計画書等の作成を含む会計処理など、担当者が担う業務をま

38 前掲HP「地区自治協議会とは？」・2021年2月18日閲覧。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/jichikyout.html>)

39 同上。

とめたマニュアル「地区自治協議会 事務局参考用」が準備されている⁴⁰。また、役員や部会の方に向けて「地区自治協議会 運営の手引き」も作成されるとともに、事務局研修会も開催されている⁴¹。いかに地域コミュニティ政策を展開し、地区自治協議会を設立しても、最後はそれを担う「人」が重要である。今後は、その担い手を地域の「人材」そして「キーパーソン」として育て上げる「人づくり」の地域コミュニティ政策の展開が待たれるところである。

おわりに

以上、佐世保市の地域公共交通の現状を確認し、佐世保市の交通空白地区対策を概観した。そして、今後、地方で広がることが見込まれる交通不便地区における佐世保市の官民協働の取り組み、予約制乗合タクシーについて紹介した。さらに、この取り組みでもカバーできない交通弱者も視野に、これからの官民協働による地域ガバナンスの可能性について考察した。

佐世保市では、佐世保市地域コミュニティ活性化推進条例が2018年4月1日より施行され、地域コミュニティ政策が前述した地区自治協議会を基点として展開されることになった。この地区自治協議会は、市内27地区に存在する。一方、先の予約制乗合タクシーの地区は、佐世保市の支所がある18地区により地区割りされている。さらに、地域福祉活動計画は、地区福祉推進協議会が存在する33地区により作成されていた。このように、佐世保市の個別政策では、政策の核となる地域コミュニティの範囲が異なっている。

そこで今後は、地区自治協議会を前提にした政策への再設計が見込まれるところである。この点、この地域福祉活動計画については「第3期佐世保市地域福祉計画・地域福祉活動計画」において、地域の実情に合った地域福祉の推進を図るため、福祉推進協議会33地区を地区自治協議会27地区へ再編・合流し、地区自治協議会で地域福祉活動を実践することになった⁴²。また、地区自治協議会が行う、地域課題の解決に向けた地区住民が参加する自主的・主体的な活動について社会福祉協議会と共に支援するとしている⁴³。

しかしこれが、行政から地域への押し付けであっては、住民の反発を招き、地域

40 佐世保市HP「地区自治協議会運営マニュアル」・2021年2月18日閲覧。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/jichikyoununeimanual.html>)

41 同上。

42 前掲(2019)、48頁参照。

43 同上。

コミュニティの活性化、そして官民協働による地域ガバナンスは期待できない。これまでの政策を、地区自治協議会を基軸に制度設計し直すにしても、PDCAサイクルにおけるPlanの段階から当該地域の住民との協働により行うことが、まずは重要となるであろう。これにより行政の個別政策は、住民の支持を得るところとなり、地区自治協議会が、まさに住民の意見集約や合意形成のプラットフォームと位置づけられたとき、第2次国土形成計画の「小さな拠点」として機能する。そして、それが自治的市民を醸成する場としても機能するようになったとき、地域住民主導による官民協働の地域ガバナンスの構築が可能になるだろう。さらに、地区自治協議会がネットワークを形成するようになれば、やはり第2次国土形成計画の「コンパクト+ネットワーク」を構築することになる⁴⁴。これにより多様な個性を持つ様々な地域（地区自治協議会）が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な流れである「対流」を各地域で湧き起こし、イノベーションの創出を促す「対流促進型自治体」の誕生も期待される⁴⁵。

2021年7月7日、「佐世保市地域運営研究会」が発足し第1回の研究会が開催された。地区自治協議会の本質的役割や適切な運営、財源・事務局・拠点性をどう考えるか等についての議論を行い、今後の地域運営のあり方を検討することを目的としている⁴⁶。本研究会の委員は、地区自治協議会代表者8名、学識経験者3名、社会教育委員の会委員長の計12名で構成され、事務局を佐世保市が担当している。この官民協働による研究会での発展的議論と地域コミュニティでの実践を通し、官民協働による地域ガバナンスの構築を期待せずにはいられない。

謝辞

2018年度日本地方自治学会研究会での口頭発表にあたっては、佐世保市企画部地域交通課、佐世保市保健福祉部保健福祉政策課、佐世保市市民生活部コミュニティ・協働推進課、佐世保市社会福祉協議会地域福祉課等の皆様に多大なるご協力をいただいた。この場をお借りし深く感謝の意を表します。

44 国土交通省「国土形成計画（全国計画）」、2015年8月、13-16頁参照。

45 同上、10頁参照。

46 佐世保市HP「佐世保市地域運営研究会を立ち上げました」・2021年8月30日閲覧。

(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/2021sasebositiikiunneikennyuukai.html>)

【参考文献】

- ・黒木誉之「自治概念の動態性に関する基礎理論－ガバナンス社会における政治・行政のパラダイム－」荒木昭次郎・澤田道夫・黒木誉之・久原美樹子著『現代自治行政学の基礎理論－地方自治の理論的地平を拓く－』成文堂、2012年。

【参考資料】

- ・九州運輸局プレスリリース資料（2019年7月4日付け）。
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/documents/kyushunyukyoku.pdf>)
- ・国土交通省「国土形成計画（全国計画）」、2015年8月。
- ・佐世保市「佐世保市地域公共交通網形成計画」、2015年6月。
- ・佐世保市「本市の交通不便地区対策について」、2018年10月。
- ・佐世保市・佐世保市社会福祉協議会「第2期佐世保市地域福祉計画・佐世保市地域福祉活動計画」、2014年3月。
- ・佐世保市・佐世保市社会福祉協議会「第3期佐世保市地域福祉計画・佐世保市地域福祉活動計画」、2019年3月。

【参考URL】

- ・警察庁HP「運転免許の申請取消（自主返納）件数と運転経歴証明書交付件数の推移」・2021年2月18日閲覧。
(https://www.npa.go.jp/policies/application/license_renewal/pdf/rdhtransition.pdf)
- ・佐世保市HP「大野地区まめバス運行中！」・2021年2月18日閲覧。
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/mamebus.html>)
- ・佐世保市HP「佐世保市地域運営研究会を立ち上げました」・2021年8月30日閲覧。
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/2021sasebositiikiunneikennyuukai.html>)
- ・佐世保市HP「地区自治協議会運営マニュアル」・2021年2月18日閲覧。
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/jichikyoununeimanual.html>)
- ・佐世保市HP「地区自治協議会とは？」・2021年2月18日閲覧。
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/siminseikatu/comkyo/jichikyoununeimanual.html>)
- ・佐世保市HP「中通・横尾・梅田・保立2組地区ふれあい号運行中」・2021年2月18日閲覧。
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/fureaigo.html>)
- ・佐世保市HP「予約制乗合タクシー運行中！」・2021年2月18日閲覧。
(<https://www.city.sasebo.lg.jp/kikaku/koukou/yoyakuseinoriaitakushi-.html>)