

# 地域運営組織の組織化と住民主体による おでかけの足の確保のプロセスに関する研究 ～岩手県の場合～

若菜 千穂<sup>1</sup> 広田 純一<sup>2</sup>

<sup>1</sup>正会員 (特非) いわて地域づくり支援センター (〒025-0005 岩手県花巻市西大通り1-20-10-102)  
E-mail:wakana\_2005@iwa-c.net

<sup>2</sup>非会員 岩手大学農学部 (〒020-8550 岩手県盛岡市上田三丁目18-8)

行政と市民との協働によるまちづくりが全国的に本格化し、従来の自治会や町内会と言った住民組織の枠を超えた地域運営組織の立ち上げとコミュニティビジネス的なマネジメント手法を取り入れて地域課題を住民自らが参画して解決しようとする動きがみられるようになってきている。そのような地域において、地域課題として高齢者の足の確保は重要課題に位置付けられ、空白地有償運送制度等の活用の模索が始まっている。しかし、空白地有償運送に取り組みようとした時、行政との連携や旅客事業者とのすみわけ、調整等のみならず、住民自治のあり方自体も地域の合意形成の新たな仕組みや地域運営組織の組織化が必要となるなど、それらの課題の乗り越え方には適切なプロセスを必要とすることが分かってきた。

本論文では、岩手県内における空白地有償運送への取り組み事例を対象に、住民主体によるおでかけの足の確保にむけた課題と解決に向けたプロセスを明らかにする。

**Key Words :** local transport provision, blank place transport, residents autonomy organization

## 1. はじめに

中山間地域において路線バスや鉄道などの公共交通は減便や廃止が続いているが、最近ではタクシー事業者も高齢化等を理由に廃業する地域が増えてきている。

そのような地域においては、マイカーを持たない世帯や人は、家族や親戚による送迎が重要な外出手段であったが、家族や近所の親戚も高齢化し、最近では親戚も頼れず、親戚以外の近所の人の送迎に頼らざるを得ない状況になっている。

一方で、小学校区域を基準とした新しい住民自治の枠組みにより、地域の存続や活力の維持を図ろうとする動きとして、地域運営組織が注目されるようになってきている。地域運営組織による地域づくり活動のひとつとして、高齢者の外出支援として住民自らがドライバーとなる「空白地有償運送」が検討事案となる例が増えてきている。しかし、「空白地有償運送」は平成18年に制度化された事業で、住民が主体となって実現に取り組んだ実績は少なく、地域としてどのように検討や準備を進めてよいのか分かっていない。

本報告では、岩手県内において既に空白地有償運送に取り組んでいる2事例と、現在実現に向けて検討を行っている2地域を対象とし、実現に向けた課題整理と導入までのプロセスを提案し、中山間地域における住民主体

の外出環境の整備と住民自治のあり方に与える影響について分析する。

## 2. 地域運営組織の概念と設立プロセス

農村や山村などの中山間地域では、商業機能や公共交通をはじめとした民間事業者が提供するサービスが失われつつある一方で、行政サービスも非効率化により十分には行き渡らなくなっている。さらに、集落や自治会等の地域コミュニティも役員の高齢化や構成員人数の減少により、高齢者の見守りや雪かき、草刈り等人々が支え合って暮らしてきたコミュニティ機能も失われつつある。

そのような状況を背景として、近年は弱まってきた集落や自治会を束ね、小学校区(旧小学校区や中学校区の場合も)の範囲を基準として自治活動や地域の暮らしを守る活動を行う地域運営組織が増えている。

地域運営組織とは「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」と定義され、代表的なものとしては島根県雲南市の「地域自主組織」が有名であるが、市内に43の組織が結成され、住民発意と住民主体により高齢者の見守りや買い物支援等様々な活動が行われている。

地域運営組織の特徴は、住民代表による協議機能と事業実施機能の両面を備えていることと定義されるが、その発展プロセスとしても、自治会や集落による自治に関する協議の延長線上に事業実施機能が付加される「自治中心型プロセス」と、住民による共助事業が発展して住民代表による協議機能も持つようになる「事業中心型プロセス」があることが指摘されている。地域運営における共助事業として、移動や買い物等支援に関する事業が行われることは少なくない。本稿では、この2つのプロセスに着目し、空白地有償運送事業の導入プロセスと地域運営組織の組織化プロセスを明らかにする。

### 3. 空白地有償運送事業の導入事例

空白地有償運送制度とは、バスやタクシー等の公共交通が利用できない地域において、営利を目的としない団体が自家用自動車を使用して、有償で輸送をすることができる制度であり、平成 18 年に道路運送法（昭和 26 年制定）の改正に伴って制度化された運営方法である。岩手県内では地域運営組織が関連する事例としては、北上市口内地区と岩泉町大川地区での導入事例がある。

北上市口内地区は県内で最初の導入事例で、平成 22 年 7 月に運行が開始された。北上市は協働のまちづくりの先進地で、市内 16 の市立公民館を住民主体の地域づくり拠点として指定管理者制度を導入し、地域住民の自治組織である自治協議会が運営している。自治協議会は地域づくり計画を策定し、一括交付金を運用して地域づくりに取り組んでいる。

口内地区は、北上市の中心市街地から車で 20 分ほどの距離に位置する中山間地域で、市内でも最も高齢化が進んでいる地区である。その反面、地域づくり活動も熱心であり、空白地有償運送は平成 21 年 4 月から検討がはじめられたが、検討のきっかけは地区内を運行する路線バスが減便や路線短縮が続いていたことに加えて、自治協議会が住民主体の地域づくり活動を活発に行おうとするほど、地域づくりの拠点である公民館まで来るこ

ができないという交通不便の問題に直面したためである。そのため、自治協議会を中心として空白地有償運送事業の導入が進められ、自治協議会の役員を中心に NPO 法人も設立された。

タクシー事業者との協議と NPO 法人の設立に時間がかかり、検討開始からおおよそ 1 年半後の平成 22 年 7 月に空白地有償運送事業がスタートした。事業開始後は年々利用者を増やしており、地区のお出かけの足として定着している。また、NPO 法人は、バスへの乗り継ぎ拠点や住民のたまり場を兼ねた商店の運営や、草刈りや除雪等の高齢者の生活支援等の有償ボランティア事業も始めている。

岩泉町は、昭和 30 年代の合併旧町村を単位として、町内 6 地区に地域振興協議会が設立されており、そのうち大川地区の振興協議会が空白地有償運送を行っている。地区内に唯一あったタクシー会社の廃業を契機に、町営バスを補完するサービスとして運行されたもので、町の 100% 補助によって購入された車両を使用し、事務局は町支所に置かれ、運行の赤字分も町が補助するなど町主導の運営が行われている。

口内地区も大川地区も空白地有償運送事業の導入前に地域運営組織があり、地域運営組織が主体となって事業をはじめた「自治中心型プロセス」であるが、口内地区は住民主導による導入と運営であるのに対して、大川地区は行政主導の運営の意味合いが強い。

### 4. 導入検討地区の検討主体と検討の契機

現在、一関市 A 地区と久慈市 B 地区において、住民主体により、空白地有償運送の検討が行われている。

一関市では、北上市と同様に住民と行政の協働と住民自治の強化充実のための地域自治区の形成を柱とする協働のまちづくりが進められ、31 地区のうち 31 地区において地域協働体が設立している。A 地区は平成 26 年 6 月に地域協働体として「地域振興協議会」を設立し、「地域づくり計画」もいち早く策定した。計画を検討する過程において高齢者等交通弱者の問題は重要課題として位置付けられ、平成 27 年 7 月から市の地域づくり関連事業として検討に係る助成も受けて、市と協働で検討に取り組んでいる。

久慈市 B 地区は、地区内を運行していた民間事業者による乗合バスの廃止に、市が平成 27 年 8 月からデマンドタクシー（予約応答型の乗合タクシー）の試験運行に取り組んできたが利用はほとんどされなかった。そのため、市はより住民に主体的に関わってもらう運営方法として空白地有償運送について勉強会を開催した。それを受けて、地域としても取り組みの意欲を持ったが、地区を網羅する協議体はなかったことから、交通空白の問題

表-1 空白地有償運送の導入事例の概要

項目	北上市口内地区	岩泉町大川地区
人口(概算)	1,500 人	1,000 人
自治会等数	1 自治会・9 行政区	3 地区・24 自治会
地域を包括する住民組織	口内地区自治協議会	地域振興協議会
有償運送開始	平成 22 年 7 月	平成 24 年 3 月
開始の契機	路線バスの短縮	タクシーの廃業
事業主体	NPO 法人	地域振興協議会
仕様車両	ドライバー所有車 NPO 法人所有車	町からの 払い下げ車 2 台
運賃	1 回 100 円	1 回 350 円
ドライバー謝礼	1 人 300 円	時給 1500 円

を深刻と考える自治会の区長等が集まった有志による協議体を新たに設け、具体的な導入検討に取り組むこととなった。

この検討の契機から、一関市 A 地区は「自治中心型プロセス」であり、久慈市 B 地区は「事業中心型プロセス」に分類される。

## 5. 検討のプロセスと表出した課題

### (1) 課題 1) 制度の理解不足

A地区、B地区ともに、検討を進める中で最初に表出した課題は、制度についての理解不足とどのようにして取り組んだらよいか分からないということであった。そのため、A地区では市から地域づくり助成を受け、B地区では市が地域づくり事業の一環としてアドバイザーを招へいし、勉強会や検討会を重ねたほか、先進地視察も行った。

### (2) 課題 2) 公共交通空白地の証明と運行の範囲

次に、既存の公共交通とのすみわけの観点から運行の範囲をどのように設定するかが課題となった。空白地有償運送は交通空白地であることが前提であり、既存のバスやタクシー事業へ影響を及ぼさない範囲での運行が求められるが、住民のニーズとしては自宅から病院等目的施設の入り口まで送迎されることを期待する。この背景としては、そもそも乗継先となる路線バスの便数が少なく、最寄バス停まで送られても不便であることや、ドライバーの高齢化が進み、マイカーを手放し、公共交通を必要とする人はバス車両のステップが上がれない高齢者が大半を占めるようになってきたことがある。また、タクシーの営業エリアではあるが、目的地から自宅までのタクシー料金が高額であり、経済的に利用できる範囲ではないということも背景としてある。この問題に対して、北上市口内地区では、空白地有償運送と福祉有償運送の両方の認可を受け、地区内は空白地有償運送、地区外へは福祉有償運送で対応する方法をとっている。これは、1年半に及ぶタクシー事業者との調整・交渉の結果導き出されたすみわけの方法であり、導入地区のそれぞれの実情に応じて事業者と調整する必要がある。

### (3) 課題 3) 交通政策の確立と合意

A地区、B地区とも、半年ほどの検討の後にタクシー事業者に検討の説明に行った際、自家用有償運送に対する反対の意思を表明され、交渉の場もまだ成立していない状況である。タクシー事業者としては、いずれもタクシーの営業エリア内であり、乗合タクシーの運行や改善で対応すべきという考えであった。これに対してA地区においては、そもそも現状としてコミュニティバスが

運行されており、市としては他地区においてコミュニティバスから乗合タクシーに転換を進めていることから、A地区においても空白地有償運送を前提とせず、乗合タクシーも視野に入れた検討に住民も主体的に関わることができる体制を行政と地域が協働でつくることを目指すこととなった。地域としては、そもそも空白地有償運送の成立が目的だったのではなく、高齢者の移動支援を行うことが目的だった原点に立ち返り、改めて送迎サービスも地域の支え合いの一環に位置付け、草刈りや傾聴等のボランティア活動のひとつとして改めて体制を作り直していく方向性を目指すこととなった。

B地区では最寄駅までの乗合タクシーの実証運行を行ったが利用されなかった経緯があるため、乗合タクシーの運行方法を見直して改めて実証運行を行うか、市の意思表示が必要な段階となった。

A地区、B地区ともに、タクシー事業者との交渉の場を成立させるためには、市町村行政における交通政策の方向性が重要な役割を果たすことが分かった。

### (4) 課題 4) 資金の確保

検討の過程において出てきた課題として、運営に係る資金をいかに獲得するかが懸案として挙げられた。継続的にドライバーを確保するためにも、両地区ともにガソリン代等の実費以上の対価がある程度必要とされるが、利用者が負担できる金額と収支が合うか、合わない場合不足分を何で補うか検討が必要とされた。口内地区は経費の一部は市からの助成金で賄われているが、事務局経費等は他の補助金等で賄われている。大川地区では町からの補助で賄われているが、市町村行政が空白地有償運送に対して補助金を出すには、交通政策への位置づけや補助要綱の作成等が必要になり、そのためにもある程度の実績が必要となる。実績をつくるために、A地区では民間や公益団体等の助成金獲得が、B地区では福祉団体の送迎受託に取り組むことが検討された。

表-2 空白地有償運送の検討事例の概要

項目	一関市A地区	久慈市B地区
人口(概算)	3,000人	3,000人
自治会数等	6行政区	9町内会・14行政区
地域を包括する住民組織	地域振興協議会	なし
検討の契機	地域づくり計画の1事業として	デマンドタクシーに代わる交通手段として
検討の経緯 (平成27年～)	7月 事務局打合	11月 勉強会(市)
	9月 聞き取り調査	1月 検討会(地域)
	10月 対策検討会	2月 先進地視察
	11月 先進地視察	4月 タクシー協議
	12月 対策検討会	
	1月 対策検討会 3月 タクシー協議	

## (5) 課題5) 地域課題としての位置づけと組織化

また、ドライバーが確保できるかという課題に対しては、A地区では「事故の問題等もあるため、自ら手を挙げることは難しいが地域振興協議会からの依頼があれば応じる」という意見が出された。B地区においても有志メンバーの中にドライバー候補がおり、「地域のための仕組みである」という合意形成が地域を代表する組織によって行われていることが非常に重要な役割を果たすことが分かった。B地区においては地区内にそれぞれ自治会はあるが、自治会を連合するような組織はないため、準備会に参加していない自治会に対しても一度声かけを行った上で、新たに空白地有償運送に取り組む組織を立ち上げることが模索されている。

## 6. 導入プロセスの提案

課題を踏まえ、住民主体による空白地有償運送の実施に向けた導入プロセスを6段階に整理する。それぞれの段階において、住民が主に取り組むべき事項と、行政が主に取り組むべき事項がそれぞれあり、両者が協働で進めていく必要がある。

第1のプロセスは、現状とニーズを住民自らが把握し、現状の公共交通ネットワークの中で、具体的に「誰が、どのような目的で、どのように困っているか、そのニーズは現在の公共交通で対応できない理由等」を把握することである。検討に参加するメンバーはほとんどがマイカー生活を行っているため、意外と公共交通の現状や利用者、マイカーを持たない人の移動ニーズを知らないことが多い。そのため、住民自らが聞き取り調査等を行って把握する必要がある。調査の方法については有識者等がアドバイスをすることでよりスムーズに進むことが期待される。

第2のプロセスは、現在の公共交通ネットワークで満たせないニーズに対して、どのようなサービスであれば

対応できるかを検討することである。先進地の視察などを行うことは効果的である。住民側では、運行・運営方法を検討する中で、事業主体を見据えた検討の主体づくりを進める必要があり、行政としては交通政策として空白地有償運送を位置づけられるか検討が必要となる。

運行・運営方法がある程度形になってきたら、第3のプロセスとして既存の交通事業者との交渉を進める。事業者との交渉においては、ある程度の反対が想定されるため、第1、第2のプロセスを丁寧に行うことが重要で、それにより移動支援に取り組む根拠を住民も行政も十分に理解しておく必要がある。空白地有償運送の実現を目指した集まった「事業中心型プロセス」の場合、空白地有償運送がとん挫しても、A地区のように地域の支え合いの視点から他の移動支援の方法の模索がに転換できるように、空白地有償運送だけでなくことを理解しておくことも重要であり、空白地有償運送の検討を契機に地域運営組織化する可能性も含むと考えられる。

事業者との交渉が成立、もしくは交渉中の段階で、試験的な運行に取り組み、その結果を踏まえて運営運行方法を見直し、事業者との調整の見込みがついた後、運営協議会での協議と合意を経て運行に取り組むというプロセスが提案される。

## 7. まとめ

住民自治の中に、地域運営という概念が広まり、交通政策サイドからだけでなく、今後は地域運営の観点からも空白地有償運送や移動サービスを検討する動きは今後も増えてくると考えられる。高齢化と人口減少が進む中山間地域では地域運営が重要になってくることから、空白地有償運送の検討や交通サービスの検討が地域運営組織の組織化を促す面を重視しながら、空白地有償運送の実現の困難さが地域運営の足踏みとなることのないよう、適切なプロセスと行政との協働を図ることが重要である。

表-3 空白地有償運送の導入プロセス

導入プロセス	住民が主に取組	行政が主に取組
①現状とニーズの把握	政策に関する勉強会 聞き取り調査等	バス等利用状況の把握と情報提供
②運行・運営方法の検討	先進地の視察 事業主体の組織化	アドバイザー派遣 交通政策との整合
③交通事業者と交渉	運行運営方法見直し	交通事業者と地域の 仲介・利害調整
④試験的運行	試験運行の実施	バスやタクシーへの 影響の把握
⑤運営協議会の協議	運行運営方法見直し	運営協議会の開催
⑥運行準備	周知・広報 予約配車方法の決定 事業申請手続き	事業申請手続きの 支援

### 参考・引用文献

- 1) 総務省：暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書、2015
- 2) 福本雅之、加藤博和：地域参画型公共交通の形成・持続メカニズムに関する研究、土木計画学研究・講演集、Vol.43、CD-ROM(32)、2011.5