

住民主体の地域交通における 包括的施策の可能性と課題

村上 早紀子¹・北原 啓司²・土井 勉³

¹非会員 福島大学経済経営学類 (〒960-1296 福島市金谷川 1 番地)

E-mail:355murakami@gmail.com

²非会員 弘前大学大学院地域社会研究科長 (〒036-8560 弘前市文京町 1 番地)

E-mail:mxg02632@hirosaki-u.ac.jp

³フェロー (一社) グローカル交流推進機構 (〒550-0002 大阪市西区江戸堀 1-22 肥後橋イカビル 503)

E-mail:doi7148@gmail.com

地域公共交通の衰退により、主に過疎地などで地域モビリティが十分に確保されない状況にある中で、住民が利用者としての役割を超え主体的に運営を行う「住民主体の地域交通」が取り組まれている。しかし運営においては公的補助金への依存から脱却し難い状況にあるため、持続可能な運営体制を構築する必要から本稿では、様々な地域課題の発生を発端とし、交通サービス事業のみならず多様な生活支援事業を包括的に展開する事例に関して調査を行った。地域住民の生活を総合的に支援する中で、採算性確保に向けた取り組みが試行されているものの、運営組織の高齢化による事業継続の断念、公的補助金への依存の状況が明らかとなった。しかし北上市 NPO 法人くちないの事例では、独自の経営手法による公的補助金の依存からの脱却や、行政計画への位置付けによる公共性の確保が明らかとなり、住民主体の地域交通の持続可能性に寄与し得る取り組みが始まっていることを把握することができた。

Key Words: *Mobility, Non Profit Organization, Onerous Passenger Transportation with Private Vehicles, Comprehensive Policy*

1. 研究の背景および目的

移動のしやすさであるモビリティは、住生活を維持する上で必要不可欠なものである。また、地域における移動のしやすさ、つまり地域モビリティが確保されることで、安心した移動へつながると考えられる。こうした地域モビリティの形成のために機能してきたものが地域公共交通である。地域公共交通とは、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第二条で「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関」と示されているが、従来、交通サービスの供給者である行政・交通事業者から、利用者である地域住民へ交通サービスを提供するという関係性の下、運行されてきた。しかし近年、過疎地を中心として公共交通の利用者が減少、交通事業者の経営の悪化により、路線の廃止、サービスの低下など縮減施策をとらざるを得ない状況にあることから、地域モビリティを十分に確保できない事態が問題視されている。

そうした中、特にバス路線が廃止された地域において、行政や民間事業者に代わり、あるいはそれを補う形で、地域住民が運営組織を設立し交通サービス事業を展開する、いわば地域公共交通への実質的な「参画」が行われており、「住民主体の地域交通」といえる。そもそも公共交通とは、秋山 (1996) ¹⁾による「バス、鉄道など、不特定多数の人が一定の運賃を支払って、誰もが利用できる交通機関」が定義として挙げられる。そこで住民主体の地域交通を、秋山の公共交通の定義を踏まえて具体的に定義すると、公共交通の一翼を担うものであり、特定地域を対象とし、かつ利用対象者を限定している場合がみられることから、「不特定多数または対象となる利用者が、利用登録を行った上で、一定の運賃または会費を支払うことで利用でき、かつ地域住民が主体となり組織された運営組織により運営される交通機関」ということができる。

これらの運営組織の形態も多岐にわたっている。例えば、自治体が設立し、地域住民も参画し形成される、法定協議会をはじめとした地域の公共交通に関する会議体

が、協議のみならず実際の運行を担う事例や、京都市醍醐地区「醍醐コミュニティバス市民の会」のように任意組織が運行を担う事例が挙げられる。一方、特に中山間地域でみられている地域公共交通の取り組みが、NPO 法人による運行であり、これについては交通サービス事業のみならず地域を育てていく取り組みも包括的に展開している事例が多い。

こうした地域の活動については、既にいくつかの先行研究がある。

猪井 (2004)²⁾ は、住民主体の地域交通が成立する要因として、①住民が公共交通について真剣に取り組むようになった点、②住民間のつながりが強い地域であるという点、③地区内の情報伝達手段が整っており、共通の理解形成がしやすくなっている点、④地域をまとめるリーダーが存在する点、⑤集落にまとまりと帰属意識があるという点、という 5 点を挙げている。

柳澤ら (2005)³⁾ は、直接的な運営参加の意識が低い地域において、行政主導により住民参加を行う場合であっても、地域住民のニーズに十分に答えたバスサービスの改善を行うことで、その効果を発現させることが可能であると明らかにしている。この点から、地域住民が主体とはいえ、初動期から完全に主体であるとは限らず、場合によっては行政主導となり設立を支援することで、地域住民主体の運営を実現するという場合も想定されるとしている。

こうした住民主体の地域交通においては課題もみられる。第一に、継続することによる運営組織の高齢化であり、交通サービスおよび運営組織の持続可能性に影響を及ぼす事態となっている。現に、組織を解散させ地域住民が運営から退き、当初のように行政や交通事業者が供給者となった交通サービスへと逆転してしまうケースも明らかとなっている⁴⁾。第二に運営においては、収支が赤字とならざるを得ない状況にある。天野 (2009)⁵⁾ が指摘するように、事業主体が地域住民組織の場合、運行費用としては運賃収入の他、行政による補助、地域住民や企業からの協賛金により運行されているが、特にコミュニティバスの運行は廃止路線の代替策という意味からも行政による赤字補填額が大きい。補助金の存在は、事業を進めていく上で必要ではあるが、自治体の財政状況によっては補助が打ち切りになる場合も想定される。すると事業の継続が困難となる恐れもある。そのため住民主体の地域交通を進めていく上では、補助金に過度に依存しない運営が必要である。

そこで本稿では、住民の住生活を維持する方策となる住民主体の地域交通の運営の仕組みに関して、NPO 法人による運営に着目し、①各事例にみる事業の実態および課題を明らかにし、②運営体制や運営における各主体の役割を整理した上で、③人口減少および高齢化が進行

する過疎地域であっても持続的に運営していく可能性と課題を考察することを目的とする。

2. 研究の方法

全国各地で徐々に増加している住民主体の地域交通の実態・効果を把握し、課題を検証するために、事例研究により分析を行う。

調査対象は、新たな担い手として NPO 法人に着目することから、内閣府が認証している NPO 法人 51,728 件 (2017 年 9 月 30 日時点) のうち、交通サービス事業を持続可能性の観点より運行開始から 10 年程度が経過し、交通サービス事業のみならず多様な事業を包括的に展開している事例の整理を行い、浜松市天竜区佐久間町の NPO 法人がんばらまいか佐久間、桐生市黒保根地域・みどり市東地域の NPO 法人グループ 28、美馬市木屋平地域 NPO 法人こやだいら、北上市口内地域 NPO 法人くちない、以上の 4 件を選定した。最初の 3 件にみる活動地域は、平成の大合併により編入合併された旧町村を主な対象としており、今後さらに人口減少および高齢化が進行すると予測されている。そのため我が国で同様にみられる地域の住民交通の今後の在り方を考える上で、参考になると思われる。また、NPO 法人くちないの取り組みは、筆者が一連の研究^{4) 6)} で取り上げてきたものであるが、本稿では多用な事業の包括的な展開に着目することから取り上げることにする。これらを現地調査・ヒアリング調査により、住民主体の地域交通の導入に至るまでの経緯、運行体制・運行方法を整理し、課題を示すことで、総合的に考察する。

3. 住民主体の地域交通に関する分析

3.1 包括的モビリティ施策の課題

—NPO 法人がんばらまいか佐久間の

取り組みから—

旧佐久間町は、浜松市の北部に位置する山間地域であり、人口 3,447 人、高齢化率 51.82% (2018 年 4 月 1 日現在)、面積 168.54 km² である。2005 年に浜松市に編入された。

NPO 法人がんばらまいか佐久間 (以下: NPO 佐久間) (理事長: 和田光弘氏) は、旧佐久間町を主な活動対象地域として、2005 年に設立された。設立の発端は、交通空白地域の発生といったモビリティの課題は当然ながら、それ以上に旧佐久間町の、浜松市への編入合併による行政サービス機能の低下に対する危機意識があった。これらの課題を総合的に解決することを目的に NPO が

設立された。設立時には、旧佐久間町による支援として基金 1 億円が提供され、現在に至るまで財政基盤の一つとなっている。

設立当初は「自然といのちの森事業」を開始、翌年以降も様々な生活支援事業を徐々に増加する中、町営バスの廃止や民間タクシー会社の廃業による地域のモビリティ低下の対策として交通サービス事業を検討していくこととなり、2007 年 8 月より公共交通空白地有償運送「NPO タクシー」（以下：NPO タクシー）（表-1）の本格運行が開始された。

また、地域の食の充実、女性の活躍の場の必要性から「NPO のお店『いどばた』」（写真-1）を経営している。この店舗は、近隣の病院で診察を終えた地域住民が集う場としても機能しており、地域コミュニティの形成も図られている。

表-1 NPO タクシーの概要

開始年月	2007年8月
運行日	月曜日-金曜日
利用料金	地区ごとに定額制 迎車料金100円
運行ルート	町内全域 ※吉沢及び川上地区に限り東栄駅まで
運用台数	2台
運転手	講習を受講した地域住民 7名(2016年現在)



写真-1 NPO のお店「いどばた」 外観

また、2010 年より「そばづくりパートナー制度」も開始している。従来、佐久間町の農家では蕎麦の生産が盛んであったが、少子化の影響で次第に生産量が減少し、耕作放棄地も増大してきた。そこで従来のような蕎麦の生産を復活させるというよりは、地域おこしの一環として活動を実施することとなった。こうして取り組まれることとなった蕎麦作り体験事業では、都市部からの訪問者もみられ、都市住民との交流の接点となっている。

このように NPO 佐久間は、NPO タクシーの運行の他にも、「いどばた」はじめ多様な事業を展開しており、以上の活動は本来の NPO 設立目的である行政サービス機能を補完するのみならず、地域住民の住生活を総合的に支援する方策であると捉えられる。

しかし一方で課題としては、NPO の事業は収支赤字

であり、公的補助金なしには活動を継続できない現状にある。特に NPO タクシーに関してみると、効果としては「特に車を所有しない高齢者の移動を支援することを目的として導入している」と、NPO 佐久間事務局長・河村秀昭氏へのヒアリング調査から明らかとなっている。しかし、利用者数の推移をみると、2009 年にかけて利用者数は増加しているが、その後は利用者の高齢化により減少傾向にある（図-1）。そのため NPO タクシーの経営においては、約 200 万円の赤字を補助金約 100 万円、加えて基金から毎年約 100 万円を補填している状況にある。

こうした経営状況より、2015 年から浜松市委託事業「アワビの陸上養殖・ジビエ普及事業」を、遊休施設となっていた旧佐久間学校給食センターを活用する形で開始し、NPO 独自で収支の改善に向けて取り組んでいる状況にある。

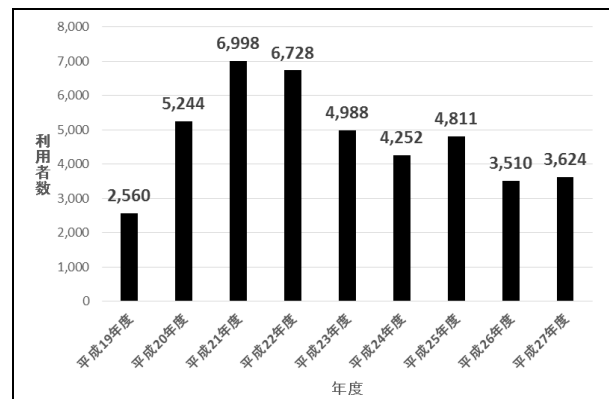


図-1 NPO タクシー利用者数の推移

注) 2007 年度は 8 月からの値

3.2 組織の持続可能性にみる課題

—NPO 法人グループ 28 の取り組みから—

旧黒保根村は、群馬県東部に位置する森林地帯であり、人口 1,867 人、高齢化率 46.81%（2018 年 10 月 1 日現在）、面積 101.50 km²である。2005 年に桐生市に編入合併された。

NPO 法人グループ 28（理事長：佐々木耕成氏）は、過疎化が著しく地域住民同士の交流も少ない地域の現状に対する危機意識の下、旧黒保根村田沢地区（現在の群馬県桐生市）の有志により 1993 年に発足した「田沢活性化委員会」が発端である。最初に着手した「あかしの森公園」の造成により地域住民の交流の場を整備し、完成記念として 1995 年に野外コンサートを開催した。その後、1999 年には音楽を通じて森と水の大切さを伝えることを目的とした「わたらせ森と水の音楽祭」として発展させ、以降、活動が継続している。

活動を継続させる中で、バス路線が縮減され、タクシ

一会社も存在しないという地域のモビリティに対する危機意識から、2005年に群馬県内では初となる公共交通空白地有償運送を開始した(表-2)。特に高齢住民にとっては通院や買い物時の外出を支援するに至っている。

運転手を務めるのは、利用者と既知の関係にある地域住民であり、講習を受講した上で運送業務を行っているが、近年は運送に留まらず役割が増幅している。それは、単に自宅の入口から送迎先の入口までの運送業務を行うのみならず、特に高齢の利用者によっては、病院の受付や待合室まで付き添い、帰路においても自宅の入口で降ろすだけでなく、降車を補助し玄関まで付き添う場合もみられている。理事・事務局の小林啓二氏によると、特に利用歴の長い利用者に関してこうした傾向がみられ、地域の高齢化の進行の結果でもありと考えられる。

表-2 公共交通空白地有償運送の概要

開始年月	2005年
運行日	月曜日-金曜日
利用料金	1km100円 時間外料金(1km単位で25円増) 迎え料金(迎え距離×30円) 待機料金(15分単位で200円増) 付添料金(15分単位で250円増)
運行ルート	桐生市黒保根町全域、みどり市東町全域
運用台数	8台
運転手	講習を受講した地域住民 9名(2016年現在)

他にも異文化交流や、子どもの健全育成、わたらせ渓谷鐵道の支援に関する活動といった多様な事業を展開しているが、運営組織の高齢化、後継者の不足により継続が困難となってきたため、次第に事業数を縮減し、2016年現在は公共交通空白地有償運送事業のみ実施している。こうして辛うじて地域モビリティの確保に向けた取り組みは維持されているものの、今後さらに高齢化が進行し、組織としての活力が低下した場合、サービスの提供を断念し、運営組織を解散せざるを得ない危険が潜んでいると考えられる。

以上をまとめると、NPO 法人グループ 28 も、行政より事業費の補助がされており、収支赤字分を補填している。ただし事業内容を縮小させ、現在は公共交通空白地有償運送のみ実施しているといった違いがみられる。

3.3 新たな担い手にみる包括的施策の可能性 —NPO 法人こやだいらの取り組みから—

旧木屋平村は、徳島県美馬市南部に位置する山間集落であり、人口 723 人、高齢化率約 55% (2015 年 3 月 1 日現在)、面積 100.97 km²である。2005 年に美馬市に編入合

併された。

NPO 法人こやだいら(以下:こやだいら)は、旧木屋平村の時代、高齢者を診療所に送迎していたが、市町村合併を機に廃止され、高齢者の移動手段の確保が課題となっていた。そこで地域住民が中心となり、木屋平地域有償ボランティア検討委員会による議論・検討を踏まえ、2007 年 12 月、地域住民を中心にこやだいら(理事長:阿部義則氏)が設立され、翌年 4 月より過疎地有償運送事業(以下:有償運送)が運行開始された(表-3)。運転手は講習を受講した地域住民が務めており、運行開始前は 70 名以上が応募するほど話題となった。現在は 28 名が務めている。使用する車両は運転手の自家用車つまり計 28 台であり、予約を受けた際も最低 1 台以上は稼働できる体制が整っている。

ただし有償運送のみでは収支赤字は避けられない状況であり、現に利用者数も減少していることから(図-2)、運賃収入のみでは経営維持は困難である。そこでこやだいらは、高齢者生活支援事業および農林業作業支援事業といった、先述の事例とは異なり確実に収益を生み出す事業を展開している(表-4)。

表-3 過疎地有償運送の概要

開始年月	2008年4月
利用料金	1km130円 待機料金(30分単位で100円増)
運行ルート	地域内外
運用台数	28名(2017年現在)
運転手	講習を受講した地域住民 28名(2017年現在)

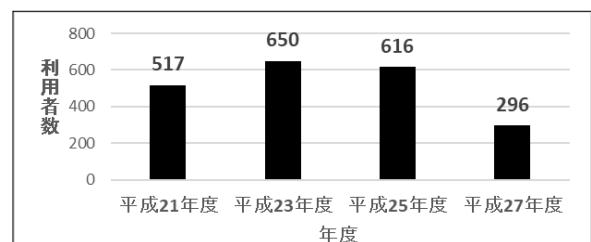


図-2 過疎地有償運送の利用者数の推移

各事業を包括的に展開しているため、例えば有償運送としてスーパーマーケットに運送し、生活支援事業として店内での買い物にも付き添い、購入した荷物を運搬する、という一連の支援を行うことが可能である。ある高齢の利用者は自宅からゴミ捨て場までの遠距離を徒歩で向かうには困難であるため、NPO は有償運送として利用者と共にゴミを乗車させ、対処した事例もみられている。このように複雑かつ包括的にサービスを展開することで、運送という単一の目的を超えた、総合的な生活支援サービスを実現するに至っている。

表4 NPO 法人こやだいら事業概要

事業名	事業内容
過疎地有償運送事業	運転手28名、自家用車を活用
高齢者生活支援事業	生活弱者の安否確認、生活相談や支援、電話声掛け訪問、情報の提供等 (900円/1時間)
農林業作業支援事業	草刈、剪定、耕作、収穫、伐採等 (900円/1時間)
防災活動事業	地域自主防災会と連携を図り防災訓練の実施、危険箇所の点検、避難所の確認、要避難者の確認等
地域づくり事業	地域の文化、伝統文化（地域の祭り、獅子舞、傘踊り、木屋平太鼓）等を絶やすことなく次世代へ継承する推進活動
清掃活動事業	地域の河川、国道、県道、市道、小道等の環境美化、草刈や支障木の撤去作業、カーブミラー等
自然保護活動事業	地域にある希少な動植物の保護（キレンゲショウマ、ワタナベソウ、ヒメユリ、サンショウオ等）、シカによる食害調査、増殖等

そのため有償運送の運賃収入のみに依存することなく経営することができている。こやだいらの収支（2015年度）⁷⁾を、事業収益 - 事業費で対比しながら確認すると、有償運送 428,670 円 - 364,500 円、高齢者生活支援事業 2,178,460 円 - 1,868,870 円、農林業作業支援事業 216,150 円 - 183,780 円、会員の会費などその他の収益を含めると収益は計 3,107,572 円、対して事業費は人件費やその他の経費を含めると計 3,150,122 円、増減 - 42,550 円、さらに法人税も発生するが、前期繰越金により全体としてはプラスになる。

以上の事業内容、実態を踏まえた運営体制をまとめると、先述の事例との違いは、行政との関係性としては補助金の受給ではなく、運行計画策定の支援にある。また交通事業者との関係性として、市内ではタクシー会社によりデマンドタクシーが運行されており、NPO の有償運送開始前は競合が懸念されたが、過疎地有償運送協議会での協議により理解を得る形で、現在はそれぞれ運行されている。

3.4 住民主体の包括的施策における公共性 —NPO 法人こやだいらの取り組みから—

こやだいらの運営に類似するものが、北上市口内地域 NPO 法人こやだいらの取り組みである。

北上市口内地域は、北上市東部に位置する中山間地域

であり、人口 1,535 人、高齢化率約 40%（2018 年 4 月 1 日現在）、面積約 31 km²である。

NPO 法人こやだいらは、車を運転しない高齢者のモビリティを確保する目的で、有償運送サービス（表-5）を運行している。交通空白地・有償運送は、運行ルートが口内町内である。このため利用者が市街地に出掛ける場合、送迎は路線バスのバス停までとし、そこから先は既存の路線バスを自ら利用することとなる。つまり路線バスを維持し利用促進する体制が構築されている。

NPO 法人こやだいら事務局・高橋晴恵氏へのヒアリング調査によると、最寄りの路線バスのバス停とはいえ 5km 以上も離れた地域に居住する高齢住民が存在し、徒歩でバス停に向かうことも困難であるため、移動を支援する取り組みを進めているとのことである。

表-5 有償運送サービスの概要

開始年月	2010年7月	
種別	交通空白地・有償運送	福祉有償運送
運行日	月曜日-金曜日	
利用料金	年間登録料1,000円(1世帯あたり)	
	100円(10枚綴り)	距離制 (800円-1,200円)
運行ルート	口内町内	北上市街地の病院 市役所、金融機関
利用対象者	口内町民	口内町民かつ要介護 認定者等
運用台数	11台	
運転手	講習を受講した地域住民 11名(2017年現在)	

さらには送迎前後で、待合環境となっている「店っこくない」⁸⁾で買い物ができ、あるいは生活支援サービスにより困り事を解決するなど、有償運送サービスとの複合効果を創出しながら住生活を支援している。

利用者数の推移をみると（図-3）、交通空白地・有償運送は横ばいであり、利用が定着してきたと捉えられる。一方で福祉有償運送の利用者数は、運行開始の 2011 年と 2015 年を比較すると約 3.2 倍であり、口内地域における高齢化の現状が表れていると考えられる。

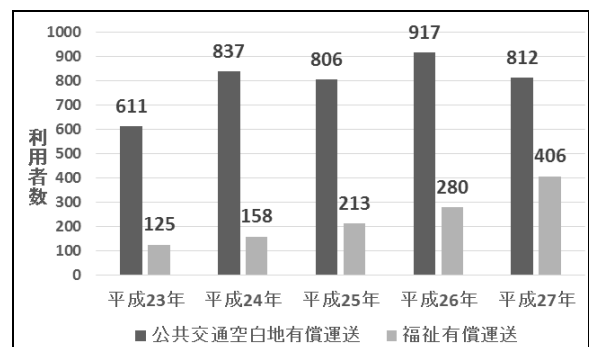


図-3 有償運送サービス利用者数の推移

ただし有償運送サービスも、収支赤字は避けられない状況ではあるが、NPO 法人くちないの場合は、公的補助金を受給しておらず、独立採算で経営を行っている。その理由は、地域で採取される農産物「ごしょ芋」を活用した特産品開発・販売事業が収益源となっており、現に事業収益（2016 年度）⁹⁾ は、有償運送 545,600 円に対し、特産品販売 1,828,742 円である。

他にもスクールバス運行業務や、口内町地域農地・水・環境保全組織事務業務といった受託事業を包括的に展開することで、公的補助金に依存しない体制を構築、経営の安定化を図る努力を継続している。

さらにはこうした取り組みが、交通計画のみならず、総合計画の実施計画である「地域計画」¹⁰⁾ はじめ行政計画へも位置づけられている（表-6）。つまり、地域住民の主体的参画に関して総合的に位置づけ（北上市総合計画）、市内 16 地域それぞれで地域計画の策定を推進している（地域計画）。さらには実践主体となる地域住民はじめ各主体の対等的立場を構築し（北上市まちづくり協働推進条例）、まちづくりへ参画する権利を明確化し（北上市自治基本条例）、地域づくり組織の自主的活動を推進している（北上市地域づくり組織条例）。こうした参画および協働推進の体制を構築した上で、交通に関しては、地域住民のニーズや特性を踏まえた交通手段を確保し、都市計画図面に描いた上で（北上市都市計画マスタープラン）、NPO 法人くちないによる交通空白地・有償運送と路線バスとの連携を図ることで（口内地区地域別構想）、有償運送サービスを含む公共交通体系が総合的に構築されており、公共性の確保および協働推進に向けた体制が構築されている。

これらにより、単に行政・交通事業者と協力するという文言に留まらず、地域住民主体の支線的な取り組みも交通ネットワークに位置づけながら、地域住民組織の活動推進に関して計画に位置づけることで、公共性が確保されている。

以上の事業内容、実態を踏まえた運営体制をまとめると、行政との関係としては補助金の受給ではなく、運行計画策定の支援にある。交通事業者との関係としては、住民を有償運送サービスにより路線バス停留所まで送迎することでバス利用へと接続し、既存の交通機関を維持する仕組みが取られており、連携した仕組みとなっている。

4. 住民主体の地域交通にみる持続可能な地域モビリティ形成に向けた展望と課題

以上、地域住民の実質的な参加かつ住民主体の地域交通に関して、実態を明らかにしてきた。以上の調査対象から（表-7）は、地域モビリティの低下のみならず様々な地域課題の発生を発端とし、交通サービス事業だけでなく様々な事業を展開するに至ったという経緯が明らかとなった。こうした包括的施策により、地域住民の住生活を総合的に支援するに至っている。

しかし課題として、第一に運営組織の高齢化および持続性が危惧される。組織設立当時 60 代～70 代だったところ、年数が経過し 70 代～80 代のメンバーで占めている。その結果、NPO 法人グループ 28 の場合、地域の高齢化・過疎化により、複数の事業展開が困難となり、事

表-6 北上市各行政計画における住民主体の地域交通の位置づけ

計画/条例の名称	関連する記載内容（要約）	方向性
北上市総合計画	市民参画と情報公開の機会を積極的に設け、幅広い議論を通じて、まちづくりの方向性を共有するとともに、計画の基本である施策レベルから市民の思いを最大限尊重し、市政運営の最も重要な指針である総合計画の推進に当たっても市民参画を取り入れていく計画を目指す。また、地域課題の解決に向けて、市民、地域団体、NPO、企業、行政等それぞれに期待される役割を示すなど、多様な協働を促進する計画を目指す。	●
口内地区地域計画	地域づくりのプラン 2. 住みよいまち 町民ボランティア輸送を推進し、子供から高齢者まで交通手段の確保に努める。高齢者の見守り、生活の困りごとの解決など福祉の充実に努める。	●/◎
北上市まちづくり協働推進条例	北上市の協働によるまちづくりは、各主体が対等の立場でそれぞれの責務及び役割を理解し活動を行うとともに、相互に情報を共有し、市政へ参画し、協働で公共的課題の解決を図ることを基本原則とする	●
北上市自治基本条例	市民、議会及び市長その他の執行機関のそれぞれの役割や責務を明らかにすることにより、市民自治のしくみを制度として定め、市民自治によるまちづくりを実現し、北上市の自治の推進及び確立を図る。 市民は、自分が暮らす地域において、住みよい地域社会の構築に向け、地域の課題解決や魅力づくりなどのまちづくりに積極的に参加するよう努めるものとする。	●
北上市地域づくり組織条例	地域を代表し地域づくりに取り組む組織の要件及び事業に関する事項を定め、協働のまちづくりを推進し、自主的かつ活力ある地域づくりの進展を図る。	●
北上市都市計画マスタープラン	支線交通は、地域住民のニーズや特性を踏まえ過疎地有償運送など交通手段の確保に努める。 幹線交通や駅との連携を強化し、効果・効率的な公共交通体系の構築を図る。	◎
地域別構想	人口減少や高齢化が進行している現状から、「過疎地有償運送」、「福祉有償運送」が導入され、NPO法人くちないによる運行が行われている。	◎
	既存バス路線について、拠点間を結ぶ公共交通体系の構築に向けて検討していく。	
	路線バスと過疎地有償輸送との連携を図る。 高齢化により車の運転等が困難な人、移動手段に困っている人のための交通手段の確保に向け支援する。	

凡例) ●：地域住民の参画/協働推進のための基盤構築

◎：交通ネットワークにおける住民主体の地域交通の位置づけ

表-7 本研究の調査対象のまとめ

	NPO法人 がんばらまいか佐久間	NPO法人 グループ28	NPO法人 こやだいら	NPO法人 くちない
法人設立に至った背景	市町村合併による 行政サービス機能の 低下に対する危機意識	過疎化の進行 住民同士の交流の減少	高齢者の移動手段の確保	高齢者の移動手段の確保
地域モビリティ施策	公共交通空白地有償運送	公共交通空白地有償運送	過疎地有償運送	有償運送サービス
採算性確保に向けた事業	アワビの陸上養殖・ジビエ 普及事業	なし	高齢者生活支援事業 農林業作業支援事業	特産品開発・販売事業
運営における主な課題	高齢化 補助金の補填額の大きさ	高齢化 後継者の不足	高齢化	高齢化
行政との関係	補助金の受給 一部事業の受託	補助金の受給	運行計画策定支援	運行計画策定支援 一部事業の受託 行政計画への位置づけ

業を縮小せざるを得ないなど、活動に影響を及ぼしている。交通サービス事業は辛うじて継続しているものの、持続可能性の観点からは課題といわざるを得ない。第二に運営においては運賃収入に対して支出超過、収支赤字の状況にあり、公的補助金への依存がみられる。仮に補助金が削減となった場合、サービス自体も廃止となる危険性が潜んでいると考えられ、今後さらに高齢化や過疎化が進行し、利用者および収入の減少が予測される中、地域モビリティ形成の持続可能性は見出し難い現状にある。

一方、こやだいらや NPO 法人くちないは、多様な事業との複合効果を創出、地域住民の住生活を総合的に支援しており、独自の取り組みにより公的補助金に依存しない仕組みを構築、経営の安定化を実現するに至っている。そして NPO 法人くちないの場合、行政とは計画策定において、交通事業者とは既存の路線バスを維持する上で、協働体制を構築している。さらには有償運送サービスを交通計画に描くのみならず、地域計画といった行政計画にも位置づけており、計画の実施状況を確認し見直しを行うことで、計画から実現に向けた体制が維持されている。

したがって、本稿の目的としてきた持続可能な地域モビリティ形成に向けた方策となる住民主体の地域交通の運営体制とは、次の3点に基づくと考えられる。

第一に、運営においては、多様な事業との包括的展開により交通サービス事業を支え、公的補助金に依存しない体制を構築し、経営の安定化および運営組織の存続性の向上を図る必要がある。かつ事業間で複合効果を創出することで、地域住民の住生活の総合的な支援が期待できる。

第二に行政も、地域住民が提供する交通サービスを行政計画へ位置づけ、公共性を確保していく必要がある。これまで地域公共交通網形成計画をはじめ地域公共交通計画や、立地適正化計画といった都市計画が全国的にも策定されてきたが、地域公共交通ネットワークの提示によっては、幹線交通が軸となり、地域住民主体の支線的な取り組みまでは位置づけられていない計画もみられている。しかし今日の地域公共交通は、行政の単独で、あ

るいは交通事業者との協力のみで担うには限界がみられている。そうした意味からも、新たに取り組みされている住民主体の地域交通を、公式に位置づけていく必要性が示唆される。

第三に、各事例においては、住民が主体となり、かつ多様な主体の協働により地域モビリティを形成していく関係が捉えられたが、それぞれの関係には違いがみられる。NPO 佐久間や NPO 法人グループ 28 は、行政とは補助金の受給関係にあるが、今後の財政事情により支給が廃止となった場合、サービスの継続が困難となる恐れがある。一方こやだいらや NPO 法人くちないの場合、既存のバス路線を維持しながら交通事業者と連携しており、行政から運行計画策定において支援がされている。NPO 法人くちないに関しては、スクールバス運行业務などを委託されており、従来は行政が直営で行っていた取り組みを預けられている。さらに、北上市が進めてきた地域自治の仕組みとして、「あじさい都市」といった都市像の下、各地区に自治振興協議会を設置し、それぞれで地域計画を策定することで、地域の将来を住民が主体となり考えていく基盤が育てられてきており、それが NPO 法人くちないの活動を創出した要因の一つと捉えられる。そのため住民主体の地域交通を展開していく上では、単に協働体制の確立のみならず、独自の手法による経営の安定化や、計画への位置づけによる公共性の確保が必要となると考えられる。

一方、本研究の課題として、担い手の高齢化による、施策の継続性に対する懸念が挙げられ、調査対象事例にみるような高齢化の対策に関しては言及しきれていない。そのため、本研究で取り上げたような中山間地域や過疎地域であっても、今後よりいっそう進行すると予測される人口減少や過疎といった課題と向き合いながら、住民主体の地域交通を維持し進めていくための可能性と課題を、明らかにしていく所存である。

謝辞：本研究は、公益財団法人大林財団奨励研究助成「地域住民のモビリティを育てる『Co 交通』の形成に関する研究」の補助により進めさせていただきました。

また、本研究を通してお世話になりました NPO 法人がんばらまいか佐久間の皆様、NPO 法人グループ 28 の皆様、NPO 法人こやだいらの皆様、NPO 法人くちないの皆様に、心より感謝申し上げます。

引用

- 1) 秋山哲男ら (1996)、「高齢社会の技術 6 移動と交通」、日本評論社
- 2) 猪井博登 (2004)、「住民が主体となったコミュニティバスの運行に関する研究」、土木計画学研究講演集 29
- 3) 柳澤友樹ら (2005)、「過疎地域における行政主導型の住民参加実施によるコミュニティバス運行計画策定とその効果分析」、土木計画学研究・講演集、Vol.22 no.4
- 4) 村上早紀子ら (2016)、「地域モビリティにおける持続可能な協働による『Co 交通』の可能性」、日本都市計画学会都市計画論文集、pp153-158
- 5) 天野圭子 (2009)、「コミュニティバス事業
- への地域住民・商店組織の取り組みに関する研究」、日本建築学会近畿支部研究報告集、pp405
- 6) 村上早紀子ら (2014)、「地域住民のモビリティを支える『Co 交通』-『Co 交通』の形成に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集、pp963-968
- 7) NPO 法人こやだいら、「2015 年度事業報告書等」
- 8) 前掲・村上ら (2014)、pp964
- 9) NPO 法人くちない、「2016 年度事業報告書等」
- 10) 高橋敏彦 (2015)、「あじさい都市へのまち育て」、日本都市計画家協会、『Planners 77』、pp4

(????????????????????????????????)

Study and Problem of Comprehensive Policy in Community for Mobility

Sakiko MURAKAMI, Keiji KITAHARA and Tsutomu DOI

For the needs of management of public transportation, people in the community begin to supply traffic services as new public over a user. But they cannot manage without subsidy. To research sustainable management, this study shows the possibility of comprehensive policy not only traffic service by the reason of problem which concludes mobility. It contributes to support community comprehensive and try to pay. But they grow oldage and cannot manage without subsidy, so they will be confronted with sustainability if they cannot take subsidy. Meanwhile the case of NPO in Kuchinai area can manage without subsidy because of original management.