

寄稿

小さな拠点づくりにおける “地域交通”の現状と方法

特定非営利活動法人いわて地域づくり支援センター 常務理事 若菜 千穂



1. はじめに

～公共交通から“地域交通”へ～

平成27年3月に国土交通省が発刊した『『小さな拠点』づくりガイドブック』¹によると、小さな拠点とは「小学校区など複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを『合わせ技』でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ること」であり、さらに「小さな拠点と周辺集落とをコミュニティバスなどの公共交通で結ぶことによって、生活の足に困る高齢者なども安心して暮らし続けられる生活圏＝『ふるさと集落生活圏』が形成される」と提唱されている。

つまり、小さな拠点とは、拠点となる集落における医療機関や介護施設、商店など生活に必要なサービスの維持と、バスやタクシー等何らかの移動手段で周辺集落や住宅等を結ぶという2要素から成り立つものであり、言い換えれば小さな拠点の成立、成功には移動手段の確保が必要不可欠である。しかし、生活サービスの維持が容易ではない上に、移動手段を確保し維持していくことも簡単に解決できる問題ではない。

移動手段はこれまで路線バス等の公共交通機関が主に担ってきた。公共交通機関とは、不特定多数の人が利用できるオープンな交通機関を指す。しかし、小さな拠点づくりが期待されるような地域では、路線バスは便数が少なく、バス停まで遠いなど不便なことが多く、人々はマイカーで移動し、マイカーを持たない人はタクシーや子供や家族による送迎、福祉団体等による移送サービス等に頼って暮らしている。そのような実態も踏まえ、小さな拠点づくりにおける移動手段は、人と資源を総動員して、創意と工夫で乗り越えていかざるを得ない状況となっている。

本稿では、このような人々の移動を担うすべての交通や移動手段を“地域交通”と捉え、小さな拠点の成立に不可欠な地域交通の現状と課題を整理するとともに、地域交通確保の方向性を紹介する。

2. 小さな拠点と地域交通の関係

地域交通を考えるにあたって生活圏の視点は非常に重要であり、生活圏に対応させて公共交通は「幹線交通」「支線交通」「地域内交通」に分類されて捉えられる。

幹線交通とは、市町村をまたぐ区間で、高校生の通学や通勤利用もあることから民間バス事業者による定時定路線のバス運行が適している。支線交通は市町村内で完結する路線で、中心都市と小さな拠点を結ぶ交通であるが、現在、この区間は民間バス事業者の撤退や路線バスの減便、路線短縮等が進んでおり、特に問題となっている。地域内交通は、小さな拠点と周辺集落を結ぶ末端の交通で、いわば「ふるさと集落生活圏」を支える交通である。多くの地域においてすでに民間バス事業者が撤退して久しく、タクシー事業者による予約型の乗合タクシーや住民の相互扶助に根差したマイカーを使った空白地有償運送等が担う事例が増えている。

小さな拠点には生活に必要なサービスが蓄積されるため、地域内交通をいかに確保するかが重視されるが、現実には小さな拠点に蓄積される生活サービスだけで、生活が満たされるわけではない。例えば、高齢になると眼科や整形外科等専門病院への通院頻度も増えるし、買い物も衣料品や時には品揃えのよい大きいスーパーにも行きたい。どうしても中心都市まで行く必要があり、そのため、小さな拠点と中心都市をどのような交通で結ぶかも重要な問題である。

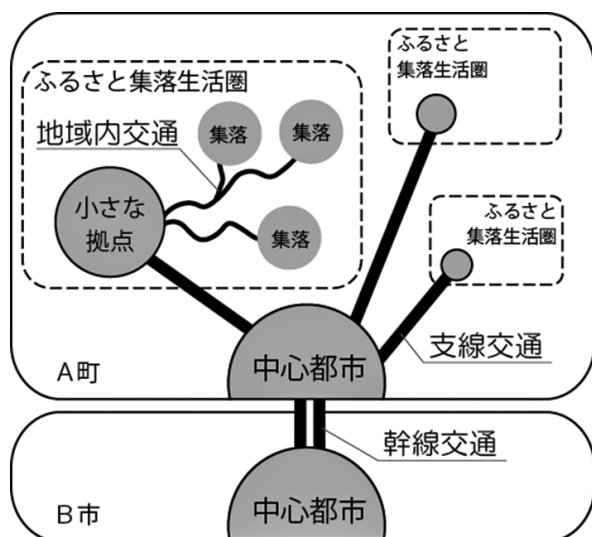


図1 小さな拠点と地域交通の関係

地域内交通と支線交通は以前は1本のバス路線であったが、路線の短縮や撤退によって切り離され、支線交通は路線バス、地域内交通は互助的な送迎や乗合タクシー等で担われることになる。地域内交通と支線交通の分離は全体として運行の効率性を高めるが、乗り継ぎが発生するため利用者の負担感を増大させる。そのため、小さな拠点には乗り継ぎの負担感を軽減させるようなたまり場機能や拠点自体が外出目的となるような買い物機能等を付加することが重要になってくる(図1)。

このように、地域交通の問題は、地域内交通と支線交通をそれぞれに持続的に確保するかという問題と、両者を小さな拠点においてどのように接続させるかという2つの問題に整理される。後者については、言い換えれば、地域交通の確保と利便性の向上のためには、小さな拠点の機能向上が欠かせないのである。

3. 道路運送法の歴史と自家用有償旅客運送の誕生

民間バス事業者によるバス路線の撤退後、地域内交通と支線交通を確保する方法として「自家用有償旅客運送(以下、自家用有償運送)」が行われることが多い。ここでは、自家用有償運送の概要を整理するが、自家用有償運送を知るためには、その誕生まで遡って説明する必要がある。

日本では、他人の需要に応じて、対価を受け取って人や物を送迎する場合には「旅客(貨物)

自動車運送事業」という許可が必要となる。これを定めているのが「道路運送法(昭和26年制定)」である。運転手が完全に対価を得ない無償のボランティア(自発的な)行為である場合を除いて、この法律を遵守することが求められる。

道路運送法が制定されたのは、戦後まもない昭和26年である。戦後の混乱が残る中、交通環境としてはマイカー普及どころか道路環境も未整備な時代であった。高度経済成長前夜ともいえるこの時期、人々の移動はますます活発になり、バス事業は走らせれば走らせるだけ儲かる事業であり、事業者による過当競争の結果、事故が多発した。当時の交通政策の最重要課題は安全性の確保であり、その実現のために道路運送法を定めてバス事業に許可制を導入し、民間事業者による過当競争を抑制した。

しかし、高度経済成長が終わる昭和40年代には路線バスの乗客数はピークを越え減少に転じ、営利事業としてのバス事業は次第に赤字が増えていった。そのため、国による補助制度がスタートし、バス事業の認可を受けたバス事業者に対して、赤字分を国が補助することにより、過疎地域も含めて面的にバス路線網が維持された。

国の負担額はどんどん大きくなり、ついに平成13年に国の補助制度の改正が行われ、国の補助対象は市町村をまたぐ幹線路線に限定され、市町村内の路線については市町村が責任を負うという方針転換が行われた。国による赤字補助も、事業者対象ではなく、路線毎に行われるようになったため、不採算のバス路線が次々と廃止されることとなった。そのため、民間バス事業者に代わって、市町村がバス車両を購入し、バス運行を引き継ぐ地域が増えてきた。

しかし、当時の道路運送法は第80条の条項において自家用自動車の有償運送を禁止していた。そのため、同80条の「公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であって国土交通大臣の許可を受けたときは、この限りでない」という条項を適用させ、特例措置として市町村所有するバス車両による自家用有償運送が実現された。

一方で、過疎地域では住民同士が相互扶助の観点から困っている人を送迎し、送ってもらった人は感謝を込めて金品を送る習慣は珍しいことではなかったが、慣習化することはいわゆる「白タク

行為」として法律違反と指摘される問題も発生するようになった。そのような状況の中、全国で初めて徳島県上勝町が、国の構造改革特区制度を活用して個人所有の自家用自動車（マイカー）を使って一般住民が住民を送迎し、料金を取る運行を平成15年10月から始めたのを契機に、他市町村でもマイカーによる有償運送が増えていった。

このように、地域交通は民間バス事業者の営業用車両による路線バス（緑ナンバー車両）だけでは担いきれない状況となったことを受けて、平成18年によりやく道路運送法の大改正が行われた。この改正により、これまで“特例”として扱われてきた自家用自動車（白ナンバー車両）による有償旅客運送が正式に制度化されたのである。

4. 自家用有償旅客運送制度の概要²

自家用有償旅客運送とは、バスやタクシー等が運行されていない交通空白地において、自家用車を用いて有償で運送することができる制度で、「市町村運営有償運送（市町村有償運送）」、「公共交通空白地有償運送（空白地有償運送）」「福祉有償運送」の3つに分けられる（表1）。

導入の主な条件は、①市町村が主宰する運営協議会の場において民間事業者も含めた合意が取れていること、②運送の対価は目安としてタクシーの半額以下であることが定められている。そのため、特に空白地有償運送と福祉有償運送は市町村行政の理解・協力と民間事業者の合意が欠かせないが、同時に導入の壁にもなっている。

表1 自家用有償旅客運送の種別

種別		概要
市町村運営有償運送	交通空白地輸送(433)	市町村が所有する車両を使って運行するもの
	市町村福祉輸送(117)	身体障がい者等の会員に対して市町村が所有する車両を使って運行するもの
公共交通空白地有償運送 (99)		NPO法人等が交通空白地において運行するもの
福祉有償運送 (2458)		NPO法人等が身体障がい者等の会員に対して運行するもの

資料：国土交通省自動車局旅客課（平成27年3月）：「自家用有償旅客運送事務実施マニュアル」を基に作成

注：（ ）は、平成28年3月現在の実施団体数

5. 小さな拠点づくりと空白地有償運送の事例 ～岩手県北上市口内地区～

地域住民等が主体となって運営運行する岩手県北上市口内地区の事例から、空白地有償運送の現状と課題をみていく。北上市は平成13年頃から公民館を単位とした地域運営組織づくりにも取り組んでおり、口内地区には小さな拠点形成も行われている。

岩手県北上市の東部に位置する口内地区は、市内で最も高齢化が進んだ地区で、人口は1600人、世帯数は550世帯で、高齢化率は40%である。北上市の中心部と口内地区を結ぶバス路線が民間事業者によって運行されているが、年々減便と路線短縮が行われ、現在は1日4往復まで減少している。また、路線短縮によってバス停まで歩いて4kmを超える家もあり、高齢化に伴って生活の不便さが深刻になりつつあった。そのような状況に対して地域運営組織である口内町自治協議会は平成20年度に国の補助を受けて空白地有償運送の社会実験に取り組み、社会実験終了からおおよそ1年半後の平成22年7月に空白地有償運送の本格運行がスタートした。

1年半という年月は、本格運行に至るまでに直面したいくつかの壁を乗り越えるのに要した時間である。ひとつめの壁はNPO法人の設立である。設立にあたって全戸参加を模索したが、市街地に近い集落と奥地の集落では空白地有償運送のニーズに温度差があり、結局全戸参加は断念した。

ふたつめの壁は交通事業者の合意を得ることである。地区内を運行する唯一の路線バスについては、空白地有償運送の運行区間を地区内に限定することで調整できたが、タクシー事業者との調整は難航した。行政も入り地域と事業者が何度も協議を重ね、最終的には土日は空白地有償運送の運行は行わないことで調整した。しかし、バスに乗り継ぐことができない高齢者等に対しては福祉有償運送も同時に取り組みすることで乗り継ぎなく行けるように工夫した³。

口内地区で、空白地有償運送が実現できた背景には、北上市がいち早く協働のまちづくりと地域運営組織による住民主体の地域づくりに取り組んできたことが背景にある。北上市は平成13年度に「まちづくり推進条例」を策定して以降、市立公

民館を単位とする16地区に地域運営組織を組織化し、「地域計画」の策定や公民館の指定管理者制度の導入、一括交付金制度の創設等を次々と実現した。口内地区の空白地有償運送は、住民自治の組織化の動きの中で自ら捉えた地域の課題として地域交通に取り組んだ成果である。

NPO法人くちないは、平成22年9月にJA店舗跡に商店を開店させ、乗り継ぎ時の待合スペースや気軽に集まれる場づくりを行った。現在は地域の農業・水保全管理事務なども受託し、高齢者だけでなく多くの人が行き交う場となっている（写真1、表2）。自治協議会が管理運営する交流センターとNPO法人が運営する店っこくちないが小さな拠点の役割を果たしている。

口内地区の空白地有償運送の現在の課題は構造的な赤字と人材の確保の2点である。空白地有償運送は、1回の運行の利用料金が100円に対して、ドライバーに支払われる謝礼は300円であるため、1回の運行で200円の赤字となる。運行時間は利用者のニーズに対応するため相乗りの確率も低い。



写真1 店っこくちないの前でバスから空白地有償運送に乗り継ぐ利用者

表2 NPO法人くちないの事業

項目	事業
高齢者の福祉向上を図る事業	空白地有償運送
	福祉有償運送
	生活支援事業(除雪、草刈り等)
まちの活性化を図る事業	店っこくちない
	紙飛行機大会(子どもと保護者)
次世代に伝える事業	星まつり
都市と農村の交流事業	市民農園(3区画)
環境保全事業	多面的機能支払交付金事業事務の受託
特産品開発	特産品開発(ごしょ芋コロッケ)
受託事業	スクールバス運行

資料：NPO法人くちないの資料をもとに作成

この料金と運行時間の設定は主な利用者である高齢者のニーズに応えるためであるが、利用者が増えれば増えるほど赤字が増える構造になっている。

この課題に対して、これまでは国や民間財団等の助成金を受けてきたが、店舗や加工施設のハード整備がひと段落したこともあり、平成28年度からは自主事業を充実させることで賄う方向とし、特産品の開発やスクールバスの運行、多面的機能支払交付金事業の事務の受託にも積極的に取り組んでいる。

6. 地域づくり×福祉×交通の三位一体化

口内地区の事例で見られたように、地域交通の維持は資金的にも人的にも容易ではない。しかし、様々な分野において地域交通に取り組む動きが活発化しており、今後は地域交通は交通の分野だけで取り組むのではなく、様々な分野が横断的に協力し合い、取り組んでいくことが重要である。

ひとつは住民主体の地域づくりの分野である。小さな拠点や地域運営組織の動きにより小学校区を単位に住民自治の組織化が図られ、地域の課題として買い物難民等地域交通に取り組もうとする事例が増えている。

ふたつめは福祉の分野である。福祉の分野では、団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、可能な限り住み慣れた地域で自分らしい暮らしを送ることができるよう医療や介護、生活支援等が一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の構築が目指されている⁴。構築のためには、高齢者個人に対する支援の充実とそれを支える社会基盤の整備を同時に進めることが重要であるとし、社会基盤づくりの手法として「地域ケア会議」が推進されている。地域ケア会議とは、日

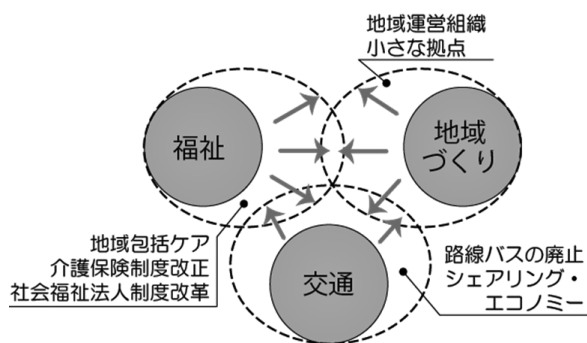


図2 三位一体の体制

常生活圏域を範囲として多様な主体が参加し、地域の課題把握と課題解決に向けて、自助・互助・共助・公助を組み合わせた地域体制づくりが目指されている。ここでも、地域の課題として移送サービスに取り組もうとする動きがみられるようになっている（図2）。

7. 三位一体を実現する共通の場づくり

しかし、この3分野は行政の担当部署が異なっていることなどもあって情報の共有や連携が進んでいない。

このような問題意識のもと、平成29年2月に移送サービスに取り組むNPO法人等が連携し「持続可能な暮らしの足を考えるフォーラムin岩手」を開催した⁵（写真2）。筆者からの三位一体の課題整理の後に、県内の5つの事例報告をいただいた。ひとつめはまさに三位一体の事例で、自治会が運営主体となり、福祉目的の助成金を受けて、地域のバス事業者に運行を委託して買い物バスを運行している事例（岩手町豊岡自治会）である。ふたつめの事例は前述のNPO法人くちないの空白地有償運送、3つめは社会福祉法人が運行する福祉有償運送の事例（遠野市社会福祉協議会）、4つめは、行政が地域住民組織と連携して乗合タクシーを運行する事例（一関市）、5つめは行政による患者輸送バスを路線バスとの役割分担を意識して見直しを行った事例（山田町）である。

フォーラムの参加者もそれぞれの分野で地域交通に関わっている人が多く、自分の分野以外の事情について学び、問題を共有し合う場として好評であり、今後も継続的にこのような場を設けていく必要性を痛感した。



写真2 「持続可能な暮らしの足を考えるフォーラムin岩手」の会場の様子

8. おわりに

～創意と工夫の“地域交通”時代～

小さな拠点における地域交通は、バスやタクシー事業者に加えて市町村や住民も担い手であり、国の法律や制度も実態に合わせて変化し、運行方法も定時定路線運行から予約を受けて自由に運行する運行方法まで多様な方法が可能になっている。しかし、営利セクターと非営利セクターの役割分担は容易ではなく、対立が起きやすい。

地域交通は暮らしそのものをサポートするものであり、どれかひとつだけの方法で満たせるものではない。また、交通だけの分野で解決できる問題でもない。福祉分野においては民生員や医療機関など多くの関係機関が連携して住民一人一人の暮らしぶりや個性を丁寧に把握している。地域づくり分野においては住民自治力や互助の意識の向上を地域マネジメントにつなげていこうとする動きが活発になっている。

このような福祉や地域づくりの分野まで広げて捉えると、交通における営利セクターと非営利セクターの調整、分野をまたがる事業の連携調整、それらの調整方法の答えはひとつではなく、福祉分野や地域づくり分野の動きと連動した創意と工夫の『合わせ技』によって、地域交通のあり方は無限の可能性が広がるのである。

〈注〉

- 1 国土交通省国土政策局、集落地域における「小さな拠点」形成推進に関する検討会（平成27年3月）：「『小さな拠点』づくりガイドブック」
- 2 国土交通省自動車局旅客課（平成27年3月）：「自家用有償旅客運送事務実施マニュアル」を参考に記述
- 3 その後、平成23年7月に路線バスは土日運休となったため、空白地有償運送を市内まで行先と時間を限定して運行を開始した。
- 4 厚生労働省ホームページより
- 5 フォーラムの開催にあたっては、東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）の支援を受けて実施した。

【著者紹介】

若菜 千穂（わかな ちほ）

NPO法人いわて地域づくり支援センター常務理事
茨城県取手市生まれ。岩手大学農学部修了後、民間コンサルタント会社に入社し、公共交通に関する調査や計画策定に係る。2003年岩手大学連合農学研究科（博士課程）に社会人入学し、2005年博士（農学）取得。同年現職に就任。岩手県花巻市を拠点に岩手県内外の住民主体の地域づくり支援や公共交通に関する調査研究や運行支援等に携わる。