

佛教大学大学院修士論文

北上市における 住民主体の地域公共交通の構築とその課題

社会学研究科社会学専攻 高橋 正貴

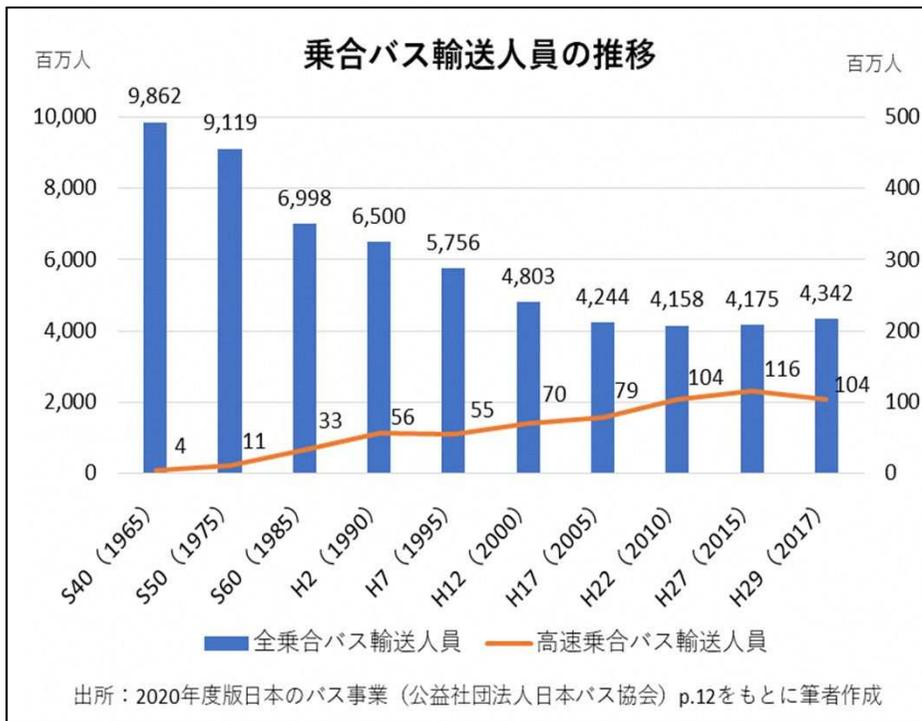
北上市 都市整備部 都市再生推進課

課長 高橋 正貴

1.研究の背景①

◇危機にある公共交通

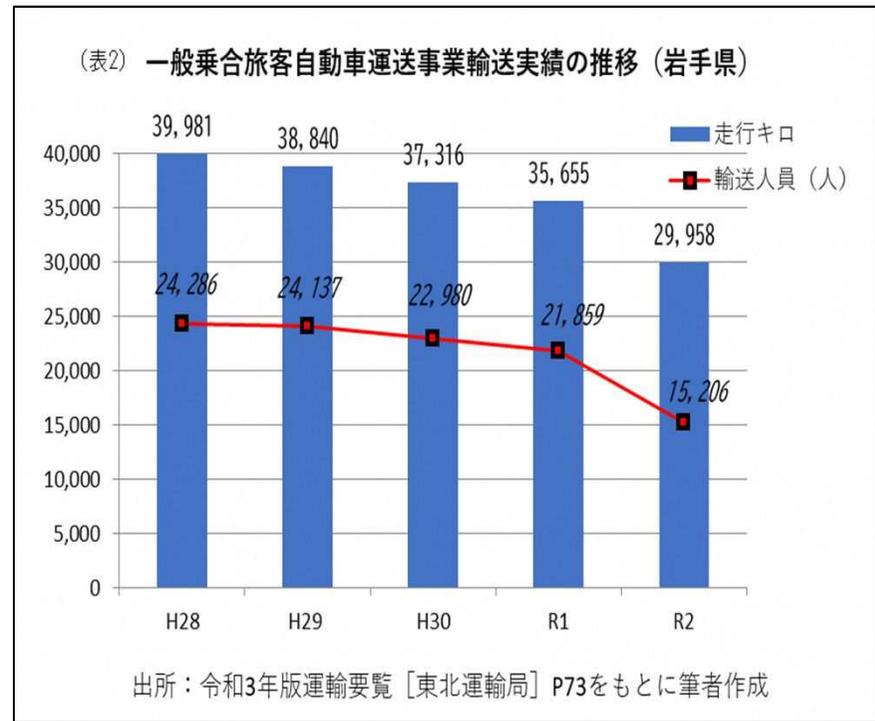
利用者の減少が続く乗合バス



昭和40年度（1965年度）には、日本全体で100億人近い利用者があったが、50年後（平成27年度）には半数以下の42億人弱まで減少。

◇岩手県では・・・

乗合バスの路線廃止が相次ぐ



岩手県内でみると、走行キロも減少。これは、バスの休廃止路線の増加を示している。

1.研究の背景②

こういった現状に対して国は、

- 道路運送法の一部改正（2006年）、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律を制定（2007年）
- 道路運送法の一部改正は、コミュニティバスや市町村運営自家用有償運送の普及促進を、活性化再生法は市町村が主体となった公共交通のマスタープラン策定を主な目的として制定



このことで、

- 地域の公共交通に対し、地方自治体の積極的な関与が求められるものとなっていく。



その一方で、

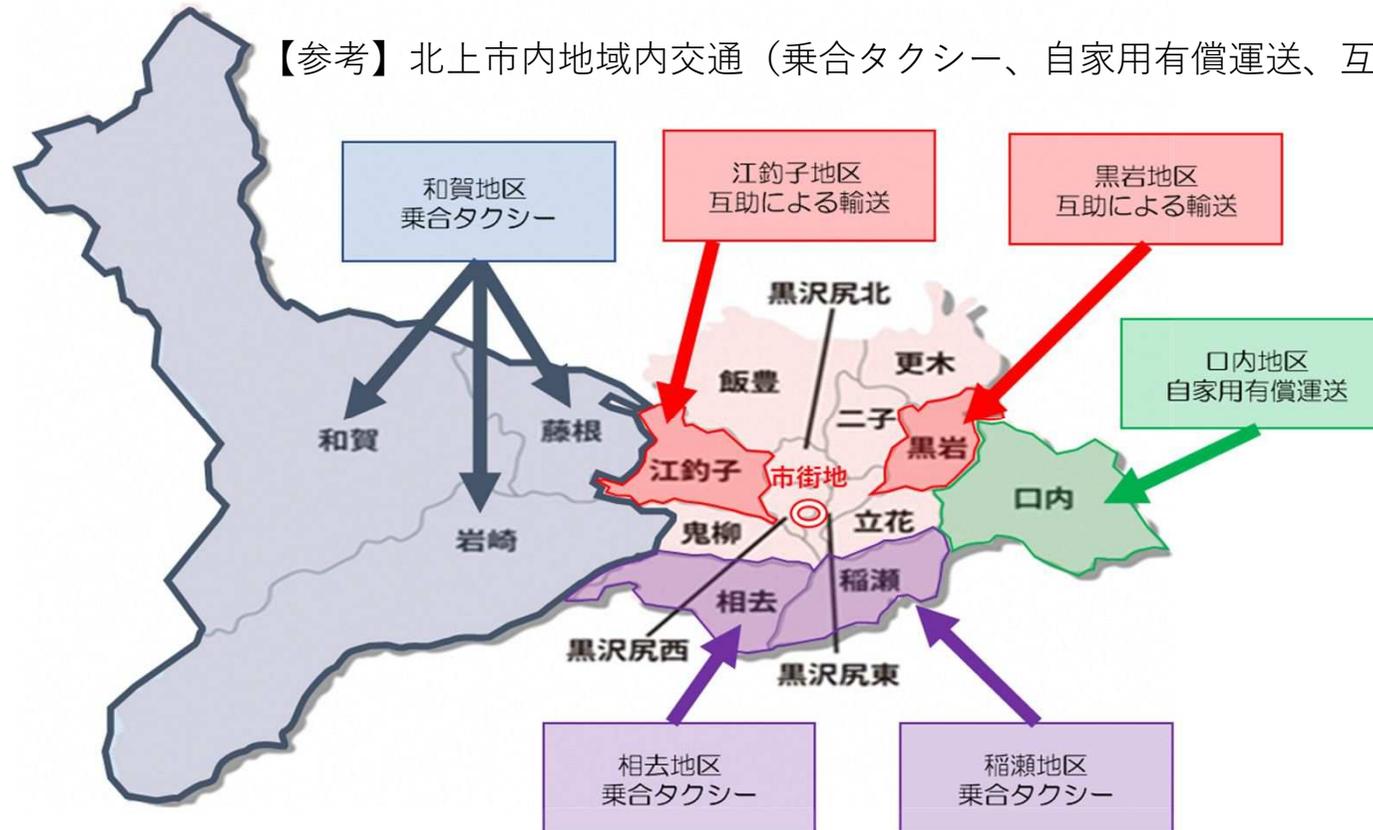
- 地域の足は地域で確保するという理念のもと、地域住民の互助などにより自分たちの手で自分たちの移動の足を独自で確保するという動きも！

2.研究の目的

【岩手県北上市においては】

- 市内16の地域のうち8つの地域において、地域の自治協議会が中心となった足確保の取組
- その取組は、①自家用自動車有償運送、②乗合タクシー、③道路運送法によらない互助による輸送など様々な交通モードで実践されている

【参考】北上市内地域内交通（乗合タクシー、自家用有償運送、互助輸送）運行地区



【北上市を研究フィールドにして明らかにすること】

- 北上市内における人口減少地域かつ中山間地域の交通不便地域を対象に、いかにして住民が主体となり移動の足確保のための地域公共交通を企画し運営しているのか？
 - なぜ、地域主体でそれを実践することができたのか？
- そこに至るまでの経緯等について考察をしながら、**運行開始に至る要因等について明らかにするとともに、今後も運行を継続していくために必要なことや課題についても明らかにしていく。** 3

3. 既往研究と本研究について①

【考察した既往研究】

- ◆田中耕市：中山間地域における公共交通の課題と展望
(経済地理学年報第55巻, 2009)
- ◆谷内久美子・猪井博登・新田保次：住民主体型バスサービスの事業化プロセスに関する事例比較
(交通科学Vol.41, 2010)
- ◆辻本勝久：交通基本法時代の地域交通政策と持続可能な発展—過疎地域・地方小都市を中心に—
(白桃書房, 2011)
- ◆福本雅之・加藤博和：地域公共交通への住民参画の促進方策に関する検討
(第45回土木計画学研究発表会, 2012)
- ◆坂井光子・山本信次：農山村地域における住民主導の公共交通の再構築—北上市口内地区における
自家用有償旅客運送を事例として— (岩手大学農学部演習林報告第44号, 2013)
- ◆吉津翔平：地域公共交通確保に資する住民主体型交通の形成過程に関する研究,
(http://www.ut.t.u-tokyo.ac.jp/hp/thesis/2013/07_yoshidu.pdf (最終閲覧日: 2022年7月31日))
- ◆村上早紀子・北原啓司：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—
(公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集Vol.49, 2014)
- ◆村上早紀子・北原啓司：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—「Co交通」
としてのコミュニティバスの課題— (公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集Vol.51, 2016)
- ◆中川権人・谷口綾子：互助型輸送サービスの導入プロセスと実務的課題
(土木学会論文集D3 78巻6号, 2022)

3. 既往研究と本研究について②

【既往研究の考察】

① 中山間地域において

- 有償ボランティア輸送などが現実的な対応策となることを提示

② 地域公共交通への住民参画について

- ほとんどの既往研究において重要視
(積極的な参画の必要性、住民の役割、合意形成の構造、形成の過程などについて論じている)
- しかし、住民参画の必要性を説いているが、意思決定過程の具体的な関与の例示が乏しく、また、各セクターの役割についての比較分析にとどまるなど課題が見出されていない

③ 行政の関与について

- 重要視しているが、殆どの既往研究ではどのように関与すべきか論じられていない

【本研究の位置づけ】

- 口内、稲瀬、黒岩地区を事例に、地域における地域公共交通の企画・運営等に対する **意思決定過程のポイントを考察する**
- 持続可能な地域公共交通であるための **今後の課題についても考察する**
- 筆者自身が行政の交通政策担当であった経験を生かしつつ、 **行政の関与についても考察する**

4.研究の方法

(1)研究調査対象

対象として北上市内の3つの地域を事例とし研究を行う。

【研究対象地区】

- ①口内地区（自家用有償運送）
- ②稲瀬地区（乗合タクシー）
- ③黒岩地区（互助輸送）

(2)研究方法

- ・事例について運行開始までの検討経過の振り返り
- ・自治協議会、運行主体、利用者へのインタビュー調査等の実施
- ・行政による公共交通計画策定時の地域住民との懇談会などの資料も活用
- ・必要に応じて地域公共交通の識者によるレポートや文献、ホームページなども参考

(3)分析方法

事例ごとに、「①経緯」、「②検討・協議」、「③運行開始」、「④住民参画」、「⑤行政（市）の関与」、「⑥現在」の項目にまとめ、住民主体の地域公共交通構築のポイントを導き出す。

(参考) 研究調査対象地区及び住民主体の地域公共交通

①口内地区：NPO法人等による公共交通空白地有償運送

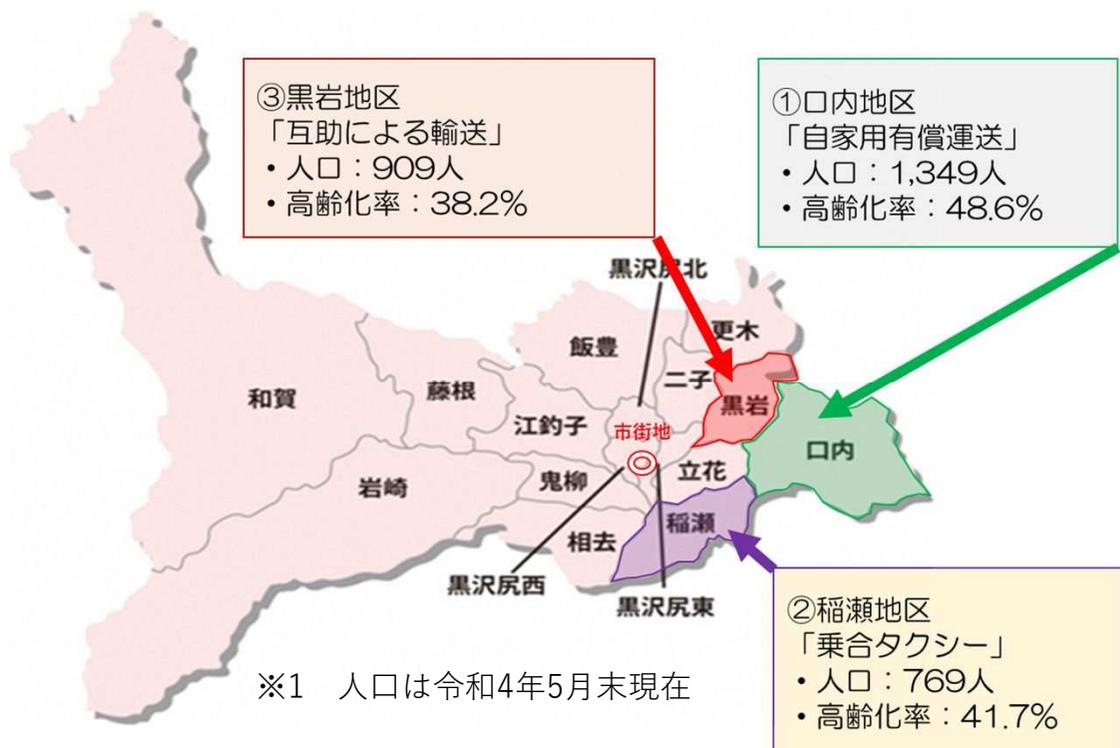
- 普通の車両（白ナンバー）でも有償で運送ができる
- NPO法人や社会福祉協議会などが運営（運行）主体となる
- 市町村が主宰する運営協議会で協議を調べ、**道路運送法第79条にもとづき運輸局へ登録**

②稲瀬地区：乗合タクシー

- タクシー車両を使った乗合輸送
- バスのような定路線型とドアツードア型が一般的
- 運輸局に対し**道路運送法第4条の一般旅客自動車運送事業の許可申請が必要となる**

③黒岩地区：互助による輸送

- 道路運送法によらない無償での運送であり、**運輸局への申請、届出の必要はなし**
- 運転手は地域住民等によるボランティア



いずれも中山間地域であり、
最寄りのバス停まで遠い集
落が点在しているという共
通点がある。

5.研究（考察）① 意思決定過程

【地域住民主体の地域公共交通における意思決定過程・運行開始後のあり方】

(1) 意思決定過程の考察

◆意思決定過程のポイント

		口内	稲瀬	黒岩
協議の場の主催	自治協議会	○	○	○
協議の場への住民の参画	自治協議会の役員	○	○	○
	自治会長などの住民代表	○	○	
	地区住民		○	
	NPO 法人	○		○
	その他（交通事業者など）		○	○
早期の運行形態の決定	2回目の協議まで	○	○	○
意思決定過程における中心人物の存在	キーパーソンの存在	○	○	○
	キーパーソンの支援者の存在	○	○	○
意思決定過程における市の関与	協議への参画	○	○	○
	たたき台の作成		○	○
	運輸局との調整	○	○	○
	交通事業者との調整	○	○	○
	地域公共交通会議もしくは運営協議会の開催・調整	○	○	
運行主体	NPO法人	○		○
	交通事業者		○	

①協議の場の主催

いずれも自治協議会が中心となって実施。地域の本気度を示す意味でも有効であり地域住民及び市が協議の場に参画することに繋がった。

②協議の場への住民の参画

自治協議会の役員や住民だけではなく、地区によってはNPO法人など関連団体も参画している。このことが早期の運行計画案完成に繋がった。

③早期の運行形態の決定

いずれも早い段階の協議で運行形態を決定しており、このことが協議の方向性を明確にするうえで有益であった。

④意思決定過程における中心人物の存在

いずれもキーパーソンとなる中心人物が存在。また、自治協議会長やNPO法人理事長などキーパーソンの精神的支柱になる者が存在している。

⑤意思決定過程における市の関与

いずれも当初から市は協議に参画し、稲瀬、黒岩地区では、早期に運行計画案（たたき台）を提示しており、早期の運行形態決定に有効であった。また、交通事業者や国（運輸局）との協議も市が担ったことから地域が地域公共交通の検討に集中することができたと言える。

⑥運行主体

安定的に運行できており、法人への運行委託は有益であった。

5.研究（考察）② 運行開始後

(2) 運行開始後の地域の関与

◆ 運行開始後の自治協議会の関与 口内 稲瀬 黒岩

	口内	稲瀬	黒岩
市への補助金申請・請求	○	○	○
運行資金の供出			○
利用者会員の登録		○	
地域計画への記載	○	○	○
周知・利用促進活動	○	○	○

① 市への補助金の申請・請求

いずれの地区の自治協議会も市への申請・請求の役割を担っているが、申請主体を自治協議会に規定しているためである。

② 運行資金の供出

黒岩地区のみ供出している。互助輸送は、他の2地区と違い料金が無料であることから運行に関する費用は自治協議会が負担している。なお、市から3分の2が補助されることから地域の実質負担額は3分の1である。

③ 利用者会員の登録

稲瀬地区では、利用者の会員登録業務を当初から自治協議会が担っている。

④ 地域計画への記載

すべての地区で北上市総合計画の地域計画に地域公共交通の構築、維持が計画されている。このことは、地域公共交通を地域課題として捉え、地域一丸となって取り組んでいくことを示している。

⑤ 周知・利用促進活動

口内地区では全戸に、稲瀬、黒岩地区では該当する地区の世帯に地域公共交通周知のチラシを配布。地域で毎月発行している広報紙にも制度の紹介、利用者数などを掲載し継続的に利用を呼び掛けている。

自治協議会は運行開始以来、地域計画への課題提起や周知等の活動を継続的に行っているが、これは意外に難しい。

自治協議会事務局の事務従事者は永続的に雇用される者ではなく、何年かの周期で入れ替わるためである。

しかし、そういった事情があるにせよ継続した活動が出来ているのは、条例に規定される地域づくり組織として、組織の目的に沿った事業を実施する地域づくり組織という自覚がある裏付けであり、結果として地域公共交通は維持されているのである。

これが地域づくりを担う組織のあるべき姿として自治協議会はそのあり方を示している。

5.研究（考察）③ 地域が抱える課題

【課題の考察】

(1) 地域が抱える課題

地域が抱える課題	口内	稲瀬	黒岩
ドライバーの確保	○	△	○
安定的な運営のための資金	○	○	○
マネジメント人材の育成	○		○

① ドライバーの確保

- ・口内、黒岩地区の運行主体へのアンケート調査では「何とかやりくりしている」が「今後は不安」といった内容の回答
- ・稲瀬地区の乗合タクシー事業者へのアンケート調査でも「現在は何とか足りているが、辞める者がいると補充がなかなかできない」という回答
→安定的なドライバー確保が、持続可能な地域公共交通であるためのカギであるが、地域内部だけではなく外部の人材の登用も考慮する必要あり

② 安定的な運営のための資金

- ・全地区、持続可能な地域公共交通であるために運営資金の確保を課題として挙げている。
- ・市は地域公共交通に対する補助制度を整備している。しかし、口内地区では「補助をもらっても赤字」という
- ・稲瀬、黒岩地区も市からの補助で何とかやりくりしているが、市の援助がいつまで続くのか不安であるという
→市の補助以外にも地域全体で自分たちの足を支える財政面での支援について検討していく必要がある

③ マネジメント人材の育成

- ・キーパーソン勇退後のマネジメント人材の不足を懸念
→キーパーソンの勇退後を見据え、マネジメントできる新たな人材の育成に今から注力する必要あり
→しかし、地域（特に中山間地域）では、様々な分野において人材不足が顕著。次のキーパーソンをどう育てていくか、大きな課題

5.研究（考察）④ 行政に対する懸念

(2) 行政に対する懸念

行政に対する懸念（主なもの）	口内	稲瀬	黒岩
継続的な資金援助	○	○	○
人事異動	○	○	○

① 継続的な資金援助

- ・ 地域は、「市がいつまで補助金を供出してくれるのか不安」
- ・ 行政においては、行財政改革推進の際に先ず標的となるのは補助金
- ・ 地方都市においては、利用者の減少が著しい公共交通に対する補助金の支出については、財政担当者から見ればムダ金と思われる節があり、補助金削減の第一候補に挙げられることも多い
→地域の不安払しょくのためにも、市の担当者は地域公共交通の重要性を常日頃から首長や財政当局に十分に理解してもらうよう説明する必要あり

② 人事異動

- ・ 交通政策担当者が地域や交通事業者との間で培ってきた人脈や信頼関係が人事異動によりリセットされてしまうことが間々生じる
- ・ このことは地域にとって非常に困る展開である。新たな交通政策担当者の制度理解や、交通事業者との信頼関係の構築には少なくとも1年は必要であり、それが理由で交通政策の展開にも遅れが生じる
- ・ 地域が地域公共交通への情熱を傾けている最中に人事異動が原因で地域の熱も冷めてしまうおそれあり
→担当者全員が一気に入れ替わってしまうような人事異動は避けなければならない

6.まとめ① 総括

【明らかになったこと】

(1) 意思決定過程

- 地域協議の場の設置、協議の場への住民参画、早期の運行方式の決定、中心人物（キーパーソン）の存在、市の関与、運行主体、がポイントとして明らかに
→自治協議会が主体となり協議を実施している。これは、市がこれまでに自治協議会を主体とした地域づくりや地域計画策定という「地域住民主体の地域づくり」を行ってきた結果であり、自治協議会が先頭に立つことで地域住民の参画を実現

(2) キーパーソン及びキーパーソンの精神的支柱になる者の存在

- 全地区においてキーパーソンが存在しており、運行開始に向けたスムーズな準備及び継続した運行に貢献している
- キーパーソンについては既往研究でも論じられているが、今回の研究においては、キーパーソンの精神的支柱となる者がいずれにも存在するとともに、周囲の理解や支援、協力が不可欠であることが明らかに
→このことは本研究の独自成果と言える

(3) 行政（市）の関与

- たたき台の作成及び交通事業者、運輸局との調整や手続きへの積極的な関与が有益であるという結論に至る
- たたき台の作成は、運行形態の早期の決定に貢献し、協議の方向性を明確にするというメリットあり
→このことも本研究の独自成果と言える
- 交通事業者や運輸局との調整は、地域側が苦手な部分をか引き受けることで結果的に住民の主体性の発揮を後押し
→地域公共交通の確立が進むことを確認

(4) 運行開始後の自治協議会の関与

- 全地区共通のものとして、市への補助金申請・請求、地域計画の記載、周知利用促進活動、黒岩地区では運行資金の供出、稲瀬地区では利用者の会員登録、が行われている
→地域計画の進捗管理を通じ、地域において定期的に地域公共交通を考える機会が創出されている

6.まとめ② 課題への対応

【課題への対応】

(1)地域が抱える課題への対応

①ドライバーの確保

- ・運行も住民主体の口内、黒岩地区はもちろんのこと、タクシー会社に委託している稲瀬地区も同様
- ・公共交通全体でもドライバー不足はここ何年間も課題
→処遇改善やイメージアップ等を図り、安定的に人材確保できる体制を整える必要あり

②マネジメント人材の育成

- ・キーパーソンはいずれも本業をリタイアした者であり、言い方が適当ではないかもしれないが、ある程度の余暇と余力がある者である。
- ・事業継続のためにもマネジメント力のある若い有能な人材をいかに取り込むことができるかがカギ
- ・近年は65歳まで（場合によっては70歳を過ぎてても）働く人も増えてきており、中山間地域では地域づくりの人材が枯渇しつつある
→地域社会を維持していくためにも老後の保障の充実や、働き方改革をより一層進めていく必要あり
→地域人材の不足にあっては、行政の担当者の地域コーディネート力の研鑽や外部からの人材の登用でカバー

(2)市に対する懸念事項（継続的な資金援助及び人事異動）への対応

- ・全地区、市からの補助が大部分である実情からすると懸念事項として挙がってくるのは当然である
- ・人事異動は行政マンの宿命であるが、地域にとって市側の理解者が異動することは大きな不安
- ・しかし、この懸念は運営・運行を継続していく上で地域は市を信頼しているという裏付け
- ・市として地域公共交通への理念継承、移動権の保証及び支援の継続など「地域の足を守る」という強いメッセージを発信する必要あり
→公共交通に関する基本条例の制定が必要であると考え。すなわち市民の移動に対する権利を条例化して示すことが必要
→2013年に交通政策基本法が制定されたが、地方自治体で公共交通に関する基本条例を制定しているのは全国で13自治体のみ北上市も未制定。公共交通の重要性の認識、持続可能な地域公共交通の観点からも移動権の保証に関する条例の制定が今後必要

6.まとめ③ 結論と今後の展望

【結論と今後の展望 一運営、運行、資金、人材をキーワードに一】

(1)運営

- 地域主体の地域公共交通は、**地域づくり組織なるもの（北上市で言えば自治協議会）が担うべき**
- **地域公共交通は地域が存続していくための根幹となるものであり、地域づくりを担う組織が先頭に立って行うべき**
- キーパーソンへの依存は、**持続可能性の観点からすると危険性をはらむ**。キーパーソンが健在のうちに少しずつ、例えば分野ごとに仕事を任せるなど持続可能な地域公共交通のため複数の後継者を育成しておきたい

(2)運行

- 運行形態は、**地域の地理的事情なども考慮し、有償運送、乗合タクシー、互助輸送など実情に応じた形態を選択すべき**
- 運行主体は、ボランティアなど**個人のカだけに頼ることは持続可能性の観点からも避けるべき**。事例3地区でも実践しているように法人化や既存法人の活用を図るべきであり、個より**団体の力で事業にあたる方が安定的に運行を継続できる可能性が高まる**
- 運行経路については、ドライバーを地域住民が担う場合は、**持続可能性を高める意味でもドライバーにとって無理のないよう設定すべき**

(3)資金

- 人口減少が著しい中山間地域において、地域住民のみで運営資金を賄っていくことは不可能
- **行政の補助は必須であるが、地域としても財政面でも資金を供与すべき**。そのことで地域では地域交通を**継続して検討することにつながる**

(4)人材

- 人口減少中の中山間地域において、地域人材のみで地域公共交通を維持していくことは、今後ますます困難になることが予想
- **継続していくためには人材の確保が一番重要**。地域内での人材確保が難しいとなると**外部に人材を求めていくことも必要**
- 地域公共交通の理念、活動に賛同してくれる地域外の住民はもちろんのこと、例えば、企業や労働者協同組合など、外部からの新たな地域活動の担い手を積極的に登用していくことも考えていかなければならない。

7.おわりに

- ▶北上市内の中山間地域では、医療、買物、金融、学校など、その地域で生活していく上で、**地域内で賄いきれないことが年々増えてきている現状**にある。要するにその地域に留まっているだけでは暮らしていけないという事態に陥っているのである。そんな中山間地域においては、特に**自動車免許を保有しない住民が、これからもその地域で生活をしていくためには地域公共交通がどうしても必要**となってくる。このような地域において、**自治協議会が交通弱者救済という地域課題を解決するため、自らが主体となって地域公共交通を運営していることは、北上市では普通**のように行われている。
- ▶あらためて考えてみると、**なぜ、北上市において地域が主体となった地域公共交通を構築できているのか**。一番の要因は**自治協議会の存在であると言える**。地域計画の策定を通じ、地域づくりと地域課題の解決に精力を注いできた結果、地域自治のレベルは向上し、**自分たちの地域の課題は自分たちで解決する**という姿勢が地域住民主体の地域公共交通の確立につながったと言える。
- ▶もう一つの要因として**市の交通政策担当部門の存在**を挙げる。運行形態や運行方式のたたき台を示すことで協議の方向性を明確にしたことや、交通事業者や国（運輸局）との折衝など**地域側が苦手**としている部分を引き受けたことで地域側が**地域の中での協議に集中**できている。
- ▶要するに、自治協議会にとっては市の協力により地域公共交通を確立することができ、市にとっては自治協議会のおかげで交通弱者の足を確保することができたのである。どちらか一方が欠ければ地域公共交通を確立することは難しかったであろう。**住民主体の地域公共交通が確立できた要因は、自治協議会と市の協働にあった**と言える。