

平成 28 年度 学位論文

地域モビリティを育てる「Co 交通」の形成に関する研究

弘前大学大学院 地域社会研究科 博士後期課程

村上早紀子

## 【目次】

### I 序論

1. はじめに・・・3
2. モビリティの概念
3. 地域モビリティを確保する公共交通の意義・・・6
4. 地域モビリティの確保における地域公共交通の変遷
  - 4-1 開発型の地域公共交通施策による地域モビリティの形成・・・11
  - 4-2 再生型の地域公共交通施策による地域モビリティの編成・・・21
  - 4-3 協働型の地域公共交通施策による「交通まちづくり」・・・50
5. 我が国における地域モビリティ研究の展開・・・77
6. 研究の目的および方法・・・90

### II 本論

- 1章 地域公共交通の変遷における地域住民の主体性の萌芽
  - 1-1 地域公共交通の展開における新たな主体・・・95
  - 1-2 地域モビリティ確保に向けた地域公共交通の展開・・・99
  - 1-3 地域モビリティ確保の仕組みにおける一方通行的関係性という実態・・・111
- 2章 地域モビリティ確保に向けた地域住民の主体性
  - 2-1 地域住民の主体性による地域モビリティ形成の可能性・・・147
  - 2-2 地域モビリティ確保の仕組みにおける双方向的関係性・・・158
- 3章 地域住民の主体性による地域モビリティ形成の実態
  - 3-1 分析対象および分析方法・・・162
  - 3-2 独自の経営方策の視点にみる地域モビリティ形成の実態・・・165
  - 3-3 運行体制および支援方策の確立に向けた地域モビリティ形成の実態・・・187
  - 3-4 接続機能の視点にみる地域モビリティ形成の実態・・・210
  - 3-5 デマンド型運行の視点にみる地域モビリティ形成の実態・・・226
  - 3-6 地域住民の主体性が生み出す地域モビリティ形成の可能性と課題・・・242
- 4章 複合化施策の視点における地域住民の主体性による地域モビリティ形成の実態
  - 4-1 分析対象および分析方法・・・251
  - 4-2 行政機能の補完に向けた複合化施策による地域モビリティ形成の実態・・・252
  - 4-3 中心市街地活性化に向けた商業者との連携による地域モビリティ形成の実態  
・・・277
  - 4-4 新たな自治体制および自治組織による地域モビリティ形成の可能性・・・312
  - 4-5 複合化施策における地域モビリティ形成の可能性と課題・・・347
- 5章 地域住民の主体性による持続可能な地域モビリティ形成に向けて
  - 5-1 地域住民の主体性を育てる独自の展開と体制・・・355



- 5-2 新たな主体性による地域モビリティ形成の過程・・・366
- 5-3 地域モビリティ形成に対する評価と意識の変容・・・409
- 5-4 複合化施策による包括的な地域モビリティ形成の可能性・・・425

### Ⅲ 結論 「Co 交通」の形成による「交通まち育て」

1. 地域モビリティの形成に向けた展望と課題・・・437
2. 地域モビリティ確保の仕組みにおける「Co 交通」・・・440
3. 「Co 交通」の形成による「交通まち育て」・・・443

謝辞・・・447

# I 序論

1. はじめに
2. モビリティの概念
3. 地域モビリティを確保する公共交通の意義
4. 地域モビリティの確保における地域公共交通の変遷
  - 4-1 開発型の地域公共交通施策による地域モビリティの形成
  - 4-2 再生型の地域公共交通施策による地域モビリティの編成
  - 4-3 協働型の地域公共交通施策による「交通まちづくり」
5. 我が国における地域モビリティ研究の展開
6. 研究の目的および方法

## 1. はじめに

地域住民の住生活とは、住居が確立することで完結されるものではない。住居内に留まらず、住居から外に出て、通学、通勤、通院、買い物、余暇活動など、あらゆる外出機会が発生し、住生活を形成する要素となる。

ただしいずれの外出目的を達成するには、住居と外出先を結び、住生活に必然的に伴う移動すなわちモビリティが確保される必要がある。

こうした地域住民の住生活におけるモビリティに関して、中村（2015）<sup>1</sup>は次のように述べている。

どれだけ素敵な建物があっても、道がなければ行くことはできない。  
交通は居住に直接関わるテーマであり、居住地選択に大きな影響を与える。  
またそれは、人々の生きるライフステージによっても異なる。

（中村、2015）

このことからモビリティとは、移動という行為に直接的に関わるのみならず、住居はじめ住生活に間接的にも関わるといえる。

## 2. モビリティの概念

モビリティ（Mobility）とは、都市計画用語としては「移動性」、「移動のしやすさ」を示す<sup>2</sup>。中村（2013）<sup>3</sup>は、モビリティを以下のように定義している。

モビリティ（Mobility）：

個人の身体的能力や社会的状況を含めた意味での移動できる能力

（中村、2013）

類似の語句として、「移動」や「交通」も挙げられるが、対象はやや異なるものである。「移動」（movement, transfer）は、福祉分野において屋内や狭い範囲で用いるには適当で

---

<sup>1</sup> 中村文彦（2015）、「人口減少と人の移動・交通」、日本都市計画家協会まちづくりカレッジ2015前期講座・第2回資料、2015年6月18日

<sup>2</sup> 日本都市計画学会（1986）、「都市計画用語集」、有限会社イトダ

<sup>3</sup> 中村文彦（2013）、「地域のモビリティをデザインするための考察：都市政策と連携した地域交通戦略」、『月刊自治研』、自治研中央推進委員会、pp19

あることから、対象を限定してしまう場合が想定される<sup>4</sup>。

「交通」(transport, traffic)は、「不特定多数の人や物の移動の集合」、「歩行と自転車、自家用車など、複合した移動」であり、交通機関を示すものとして捉えられる場合が想定される<sup>5</sup>。また、「交通計画で、屋外や人間が活動する総体を示す」ものという秋山の定義もみられ、この場合は自転車や徒歩を含めた複合的な移動手段が含まれないこととなる<sup>6</sup>。

他方、「モビリティ」は、「移動」や「交通」という語句よりもより幅広い意味を含んでいる。Urry (2015)<sup>7</sup>はモビリティについて4点に分類する。

「モバイル」ないし「移動 (モビリティ)」という語には4つの大きな意味がある。

第一に、モバイルという語は、移動しているか、移動可能なものを指す際に使われる。たとえば、象徴的な存在である携帯電話はもちろんのこと、モバイル・パーソン、モービル・ホーム、モバイル・ホスピタル、モバイル・キッチンといった言い方がそうである。モバイルとは、事物の特性であり人びとの特性である。さまざまな人工装具によって、「障がいがあり動けない者 (ディスエイブルド・インモバイル)」が何がしかの移動手段を獲得しているように、現代の数多くのテクノロジーによって、人びとは一時的に移動することができるような新たな方法を展開しているように思われる。「ハイパーモビリティ」(Adams 1999)と呼ばれてきたものに対するさまざまな批判を除けば、モバイルという語は、ほとんどの場合、肯定的な部類に属するものである。

第二に、モバイルには、暴徒、野次馬、野放図な群衆を形容するような意味合いがある。暴徒は、まさに動き回り、境界のなかに完全に閉じ込めることができず、したがって追跡と社会的規制が必要であるために、無秩序なものとなさされている。現代の世界は、数多くの新たな危険な暴徒ないしマルチチュードを生み出しているように見える。この危険な暴徒は簡単には抑え込むことができず、その抑制のためには、既知の場所や特定の境界内でカウントし規制し固定化する、新たな広範囲に及ぶ物理的かつ／ないし電子的なシステムが必要となる (Thrift

---

<sup>4</sup> 秋山哲男 (1996)、「高齢社会の技術 6 移動と交通」、日本評論社

<sup>5</sup> 天野光三、「都市の公共交通」、技法堂、1988

<sup>6</sup> 前掲・秋山 (1996)

<sup>7</sup> John Urry (2015)、「モビリティーズ 移動の社会学」、作品社、pp17-18

2004b)。

第三に、移動には、主流の社会学／社会科学で用いられている意味合いがある。これは、上方ないし下方への社会的移動である。ここでの移動は垂直的なものである。ある程度明確に区切られた垂直的な地位のヒエラルキーがあり、個々人は、その親の地位や、階層内での自らの出発地点と対比させて位置づけることができると考えられている。現代社会がこのように階層を上下する人びとの循環を促し、現代世界を多かれ少なかれ動的なものにしてきたかどうかについては、議論がある。循環の増大は、最上位の地位の数の変動から生まれているだけであって、階層間の移動の増大から生まれているのではないとする議論もある

(Goldthorpe 1980)。物理的な移動と社会的な移動の諸要素の間には複雑な関係がある。

第四に、移動には、さらに移民や半永久的な地理的移動といったもっとも長期的な意味合いがある。これは水平的な意味で「移動中」ということであり、とりわけ、「よりよい生活」を求めて国や大陸を移動したり、干ばつ、迫害、戦争、飢餓などから逃れたりするケースを指すことがよくある。現代社会は、この意味での移動が多いとされているが、かつての文化を成り立たせていたのは、多くの場合、欧州から、欧州のさまざまな帝国が支配した国々への、そして後には北米への移動である。

本書では、以上のすべての「移動」について検討する。一口に「移動」と言っても、そこにはそれぞれ異なる時間性を有する種々の物理的な動きが見られる。たとえば、立ち止まること、ゆったりすること、歩くこと、登ること、踊ることから、テクノロジーによって強化された移動、たとえば、バイク、バス、車、鉄道、船、飛行機、車椅子によるものまで実にさまざまである。

(Urry, 2015)

Urry が提示する分類にみるように、モビリティとは広い意味を含んでいるが、本研究では都市計画の視点から「モビリティ」を用いて論述していく。

なお、本研究における「モビリティ」とは、地域で構築される場面を想定するものである。自宅はじめ一軒の建物内つまり屋内においてもモビリティは構築されるものだが、そうした狭隘な範囲におけるモビリティのみならず、地域の拠点から拠点へ、屋内から屋外

へ向かう上でのモビリティも想定されるものであり、本研究では特に後者を対象とするものである。

なお本来、移動とは次の2点に分類される。学ぶ、働く、憩うといった活動目的を達成するための移動すなわち派生的需要、散歩やドライブなど移動すること自体が目的となる移動すなわち本源的需要である<sup>8</sup>。両者は異なる性質ではあるが、本研究では厳密に区別しないこととする。

### 3. 地域モビリティを確保する公共交通の意義

#### 3-1 公共交通

モビリティ確保を目的に機能している手段が、公共交通である。公共交通とは、秋山(1996)<sup>9</sup>によると、以下のように定義される。

公共交通 (*public transportation*) :

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

(秋山、1996)

つまり公共交通とは原則として、利用対象者を限定しないこととなる。

一方で、「公共交通」に対する交通機関である「私的交通」(*Private Transport*)は、以下のように定義される。

私的交通 (*Private Transport*) :

自家用車、自転車、バイクなど、交通手段そのものは個人の所有で、かつ個人の責任で利用、管理する交通機関

(秋山、1996)

交通サービスを展開する交通機関は多岐にわたるが、それらについて、池田ら(1994)<sup>10</sup>の分類を基に整理していく(表1)。一般的な鉄道やバスは公共交通機関における「大量交

---

<sup>8</sup> 前掲・中村(2013)、pp19

<sup>9</sup> 前掲・秋山(1996)

<sup>10</sup> 池田博行ら(1994)、「現代交通論」、税務経理協会

通機関」に、タクシーやハイヤーは「個人交通機関」に分類される。一方、自家用車や自転車は「私的交通機関」に分類される。

表 1 一般的な交通機関の分類

公共交通機関	大量交通機関	航空機、船、鉄道、バス
	個人交通機関	タクシー、ハイヤー
私的交通機関		レンタカー、運転手付自家用車 マイカー、自転車

出典：池田博行、松尾光芳、「現代交通論」

一般的な交通手段の適用範囲としては、利用者密度とトリップ距離に応じて分類される（図 1）。鉄道や地下鉄といった公共交通機関は長距離移動に適しており、かつ大量に輸送が可能である。バスも長距離移動に適しているが、バスの形態によっては、鉄道と比較して大量輸送に適してはいない。また、私的交通機関は、利用者密度は低いものの、機関によっては長距離移動が可能な場合もあり、自動車は個人によるが長距離移動も可能であると考えられる。

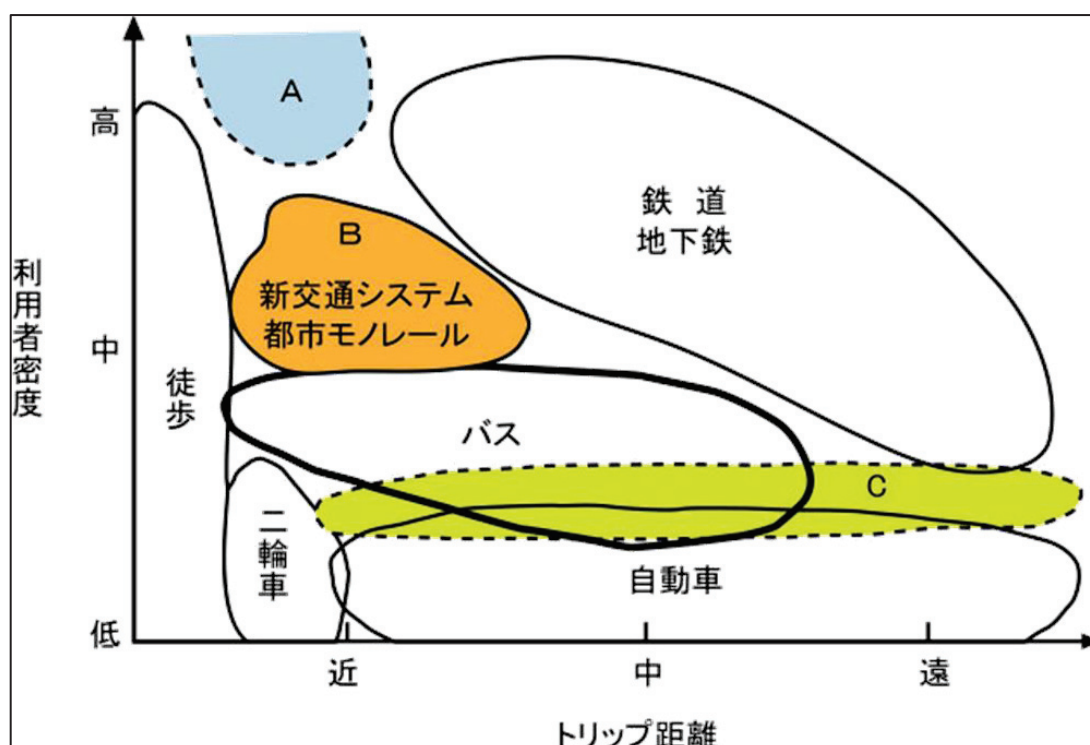


図 1 都市交通における交通手段の適正範囲

出典：秋山哲男、「バスはよみがえる」



こうした交通手段の多様化ともいえる形態に関して、Urry (2015)<sup>11</sup>は次のように述べている。

交通手段が多様化することによって、さまざまな形態の移動を比較、対照することができるようになり、さらには、速さを落としたかたちで「距離の摩擦」を克服することの美徳を見出し始めることができるようになった。

(Urry, 2015)

Urry が述べるように、交通手段の多様化は、地域住民の住生活の範囲を拡大したといえる。

### 3-2 地域公共交通

公共交通に「地域」が付随した「地域公共交通」に関しては、松本ら (2009)<sup>12</sup>は次のように定義している。

地域を走る公共交通であり、地域内を移動するための誰もが利用できる乗合交通

(松本ら、2009)

例として、鉄道のローカル線、バス、タクシーは該当するが、新幹線や長距離高速バス路線は含まれない。

本研究で扱う対象は、都市間を移動するためのモビリティではなく、地域内または地域から他地域へ、地域から市街地へというように、地域におけるモビリティ確保の仕組みを対象とする。

また、地域に居住する地域住民のモビリティが欠如された現状から、その方策を検討するという目的を設定することにより、観光・来訪を目的とした地域公共交通は対象外とする。

なお、ここでいう地域とは、行政区で分けられた地域とする。

### 3-3 交通事業者

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の第2条2では、以下のように規定される。

---

<sup>11</sup> 前掲・Urry (2015)、pp121

<sup>12</sup> 松本幸正ら、「成功するコミュニティバス」、学芸出版社、2009

イ 鉄道事業法による鉄道事業者

ロ 軌道法による軌道経営者

ハ 道路運送法による一般乗合旅客自動車運送事業者及び一般乗用旅客自動車運送事業者

ニ 自動車ターミナル法（昭和三十四年法律第百三十六号）によるバスターミナル事業を営む者

ホ 海上運送法による一般旅客定期航路事業等を営む者

ヘ イからホまでに掲げる者以外の者で鉄道事業法による鉄道施設又は海上運送法による輸送施設（船舶を除き、国内一般旅客定期航路事業等の用に供するものに限る。）であって、公共交通機関を利用する旅客の乗降、待合いその他の用に供するものを設置し、又は管理するもの

本研究でいう事業者は特に、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の第2条2のハにある「道路運送法による一般乗合旅客自動車運送事業者及び一般乗用旅客自動車運送事業者」および路線バスとする。

### 3-4 今日の地域公共交通

かつてラッシュアワーという言葉に象徴された大量の輸送需要に対応する時代から、利用者が減少傾向となる状況において公共交通の役割は変化している。かつての大量に早くできるだけ快適に目的地まで運ぶことから、地域の人たちの日常生活における移動を支えるためのモビリティの確保を進めることが、これまで以上に重要となっている<sup>13</sup>。

しかし近年、地域公共交通の利用者は減少し続けており、全国の交通事業者は路線を縮減・撤廃させながら、悪化し続ける経営を辛うじて凌いでいる現状である。モビリティを確保する唯一の手段が公共交通である地域住民にとって、そうした縮減政策による交通空白地域の発生は、自身のモビリティを欠如させる深刻な事態となる。結果として住生活の維持が困難となる事態を招き、地域住民が安心して地域で住生活を形成していく機会を奪取するものである。

そのような背景の下、公共交通は、単に地域住民のモビリティを確保するというのではなく、地域自体の持続可能性にも大きな影響を与える要素となることが顕在化しており、これ

---

<sup>13</sup> 土井勉（2016）、「地域を支える公共交通の役割—人々の心に火を灯す交通政策を—」、『都市と公共交通 No.40』、公営交通研究所、pp6

までの公共交通政策の延長で対処する上で限界も発生し得る。また、公共交通の運営においては、国や県による補助金から脱却し難く、それも欠損額を埋めることに終止している状況にある。その結果として、運営に苦慮する交通事業者は全国各地に存在しており、公的補助に依存した運営の仕組みは、持続可能性の観点からは、大きな問題であると言わざるを得ない<sup>14</sup>。この点に関しては詳細に後述する。

---

<sup>14</sup> 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、pp963-964

#### 4. 地域モビリティの確保における地域公共交通の変遷

地域モビリティを確保するにあたり、機能してきたものが地域公共交通であり、今日にかけて法律および制度の変遷に従い変容を遂げてきた。以降では、その変遷を明らかにすることにより、地域モビリティ確保に向けた対策がどのように取られてきたか、どのような影響が発生してきたか、把握していく。

分析するにあたり、次の3点の軸を設定する。(1) 都市の形成に伴い公共交通が整備されるにあたり、関連する法律および制度が定められた期間を「開発型」、(2) その後の公共交通の衰退により、再生に向けた対策の必要性から、関連する法律および制度が定められた期間を「再生型」、(3) 交通のみならず他の政策との連携や、関係機関との協働の必要性から、関連する法律および制度が定められた期間を「協働型」とし、それぞれ分析を行う。

##### 4-1 開発型の地域公共交通施策による地域モビリティの形成

都市の開発が進み、大量の輸送需要に対応することを目的として整備されていった公共交通に関連して、策定された法律の内容、それに伴う制度・事業を把握する。対象となる法律・制度【表1】が、(1) どのような経緯・目的をもって策定され、結果として(2) どのような実態や効果、課題を発生させたか、明らかにしていく。

分析方法は、国土交通省のホームページやガイドライン、関連する学術論文や著書の調査による。

なお、本文中で提示する法律条文は、補注がない限り平成28年12月現在のものである。

表1 分析対象となる公共交通の再生に向けて策定された法律

施行年	施行された法律名称
昭和26年	道路運送法
昭和27年	道路法
昭和35年	道路交通法
昭和45年	交通安全対策基本法
昭和61年	鉄道事業法

##### 4-1-1 道路運送法による地域モビリティ確保の起点

我が国においては、全国総合開発計画をはじめとした国土計画の策定により、都市が形成されてきた<sup>1</sup>。

そうした都市の形成に伴い、公共交通が機関として初めに整備されたものが、1872（明治5）年、新橋・横浜間で開通された鉄道であった<sup>2</sup>。国の幹線は鉄道省（鉄道院）が整備・

<sup>1</sup> 澤田斉司（2014）、「交通政策基本法の成立とその概要」、『運輸と経済』、一般財団法人運輸調査局、pp19

<sup>2</sup> 平子誠久（1993）、「明治期の東京における鉄道網の建設過程と江戸の土地利用」、日本建築学会関東支部研究報告集、pp473

管理し、都市圏の鉄道は、民間資本によって整備された<sup>3</sup>。

他方、最初の電車は、1890（明治 23）年、上野公園で開催された第 3 回内国勸業博覧会で、東京電燈会社によって試運転された。これに次いで、電車を都市内交通機関として最初に採用されたのは 1895（明治 28）年の京都電気鉄道である。その後は市街電車が主要都市の都市内交通手段として発展していった<sup>4</sup>。

昭和初期にかけて人口と経済が拡大する中、鉄道や電車が発達していく一方で、バスは道路整備が不十分なため、路線網の整備が遅れた。それでも関東大震災以後、東京市が市電復旧までの応急として 800 台を走らせて以後、急速に都市で発達し、地方でもバスが開通していくこととなる<sup>5</sup>。

1938（昭和 13 年）年の戦時体制下においては、輸送量の安定供給のため、1 ブロック 1 事業者となり、戦後は私鉄系列ごとに、地域ブロックを特定のバス事業者が独占して再編され、戦後復興・高度経済成長期の中で急成長した。ただし、人口が増加していく大都市では、民間企業による整備が困難な場合、昭和 27 年に制定された地方公営企業法に基づき、自治体が公共交通を独占的に整備し、自治体内の交通局が経営することもあった<sup>6</sup>。

1960 年代は、団塊の世代が高校への通学に公共交通を利用していたという背景により、1968（昭和 43）年度をピークとして年間 101 億 400 万人も輸送していたことから、乗合の路線バスは地方の花形産業とされた<sup>7</sup>。しかも民間バス会社・交通局ともに路線バスの運賃は、1970（昭和 45）年まで、物価上昇と比較して値上げが小さかった。高度経済成長期の物価の騰貴傾向に対し、政府は公共料金抑制策をとり、自動車関係運賃についても黒字経営業者には認めない方針を打ち出し、運輸省所管のバス運賃も経済企画庁の了承なしには決められなくなっていた。バス事業者は、政府の需給調整に協力し安全確保さえすれば、サービス向上して儲けずとも凌いでいける時代が続いた<sup>8</sup>。

こうして都市の開発に伴い、公共交通も開発されていく中で、公共交通として安全に運行する目的から、法制度も施行されていくこととなる。

基本的な原則に関して規定されたものが、1951（昭和 26）年の道路運送法【表 2】であったと顧ることができる。道路運送事業の適正な運営、道路運送に関する秩序の確立を目的とし（第一条）、道路運送事業者に関して規定され（第四条）、道路運送事業の基盤が構築された。ただし以降は、時代情勢に応じ改正が行われることとなるが、この点に関しては後述する。

---

<sup>3</sup> 森栗茂一（2013）、「コミュニティ交通のつくりかた」、学芸出版社、pp12

<sup>4</sup> 呉凝（1994）、「日本における市街電車の導入過程」、日本建築学会中国支部研究報告集、pp325

<sup>5</sup> 前掲・森栗（2013）、pp12

<sup>6</sup> 前掲・森栗（2013）、pp13

<sup>7</sup> 堀内重人（2010）、「地域で守ろう！鉄道・バス」、学芸出版社、pp21

<sup>8</sup> 前掲・森栗（2013）、pp13-14

表 2 道路運送法（昭和 26 年施行）における目的・種類・事業者に関する規定

目的（第一条）	この法律は、道路運送事業の適正な運営及び公正な競争を確保するとともに、道路運送に関する秩序を確立することにより、道路運送の総合的な発達を図り、もつて公共の福祉を増進することを目的とする。
種類（第三条）	自動車運送事業は、一般自動車運送事業及び特定自動車運送事業とする
事業者（第四条）	自動車運送事業を営もうとする者は、運輸大臣の免許を受けなければならない。 2 自動車運送事業の免許は、路線又は事業区域並びに前条第二項各号及び第三項各号に掲げる自動車運送事業の種類について行う。 3 自動車運送事業の免許は、運送の需要者、運送する旅客又は貨物その他業務の範囲を限定して行うことができる。 4 一時的な需要のための自動車運送事業の免許は、期間を限定して行うことができる。

この表、運賃および料金に関しては認可制を採用していた（第八条）【表 3】。

表 3 道路運送法（昭和 26 年施行）における運賃および料金に関する規定

運賃及び料金の認可（第八条）	自動車運送事業者は、旅客又は貨物の運賃その他運輸に関する料金を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも同様とする。 2 運輸大臣は、前項の認可をしようとするときは、左の基準によつて、これをしなければならない。 一 能率的な経営の下における適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含むものであること。 二 特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱をするものでないこと。 三 旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。 四 他の自動車運送事業者との間に不当な競争をひきおこすこととなるおそれがないものであること。 3 第一項の運賃及び料金は、定額をもつて明確に定められなければならない。
----------------	--

なお、その他の関連法制度に関しては、1986（昭和 61）年の鉄道事業法ではそれぞれの事業に関して【表 4】、1952（昭和 27）年の道路法では道路の管理に関して【表 5】、1960（昭和 35）年の道路交通法では道路交通の安全や円滑な走行に関して【表 6】、それぞれ規定されている。さらには 1970（昭和 45）年の交通安全対策基本法では、交通安全に関して規定されている。

これらの法制度は、地域モビリティを確保するという目的も有してはいたものの、明治から昭和初期、昭和の戦時体制から戦後復興、高度経済成長という異なる時代情勢における都市の開発という変遷に従う形で、第一に交通としての骨格を整備し路線を拡大していくという「開発」の様相を帯びていったといえる。



表 4 道路法（昭和 27 年施行）の目的に関する規定

目的（第一条）	この法律は、道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もつて交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする。
---------	--

表 5 道路交通法（昭和 35 年施行）の目的に関する規定

目的（第一条）	この法律は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資することを目的とする。
---------	--

表 6 交通安全対策基本法（昭和 45 年施行）の目的に関する規定

目的（第一条）	この法律は、交通の安全に関し、国及び地方公共団体、車両、船舶及び航空機の利用者、車両の運転者、船員及び航空機乗組員等の責務を明らかにするとともに、国及び地方公共団体を通じて必要な体制を確立し、並びに交通安全計画の策定その他国及び地方公共団体の施策の基本を定めることにより、交通安全対策の総合的かつ計画的な推進を図り、もつて公共の福祉を増進に寄与することを目的とする。
---------	---

#### 4-1-2 公共交通の衰退の現状

成長の時代において右肩上がりに増加してきた路線バスの利用者数であったが、しかし 1968（昭和 43）年頃にピークを迎えた後は、常に右肩下がりに減少していくこととなる【図 1】【図 2】。

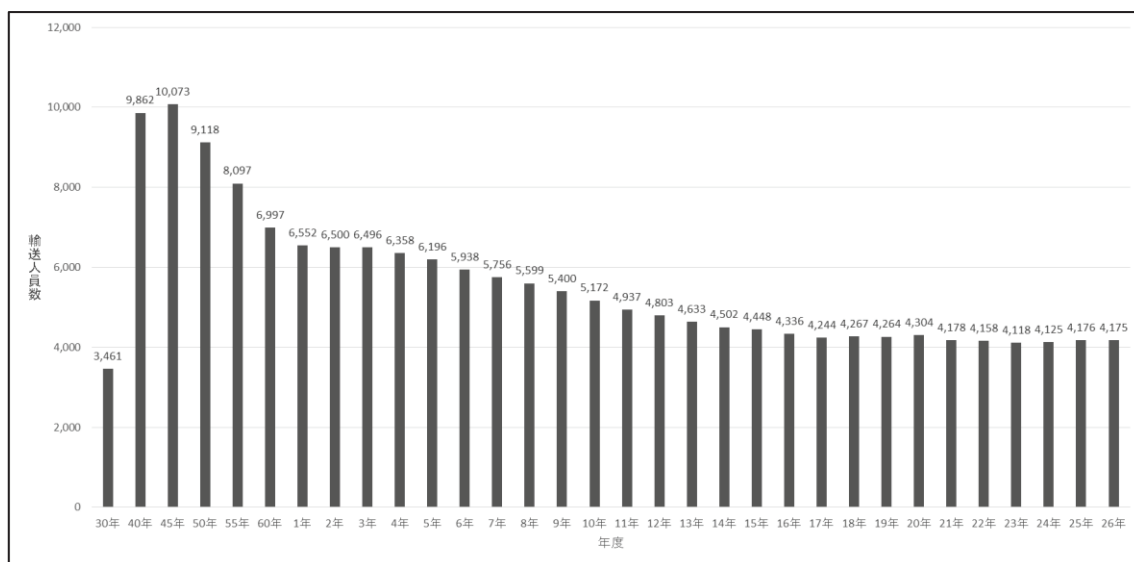


図 1 乗合バス輸送人員数の推移

国土交通省旅客課「バスの車両数、輸送人員及び走行キロ」統計より作成

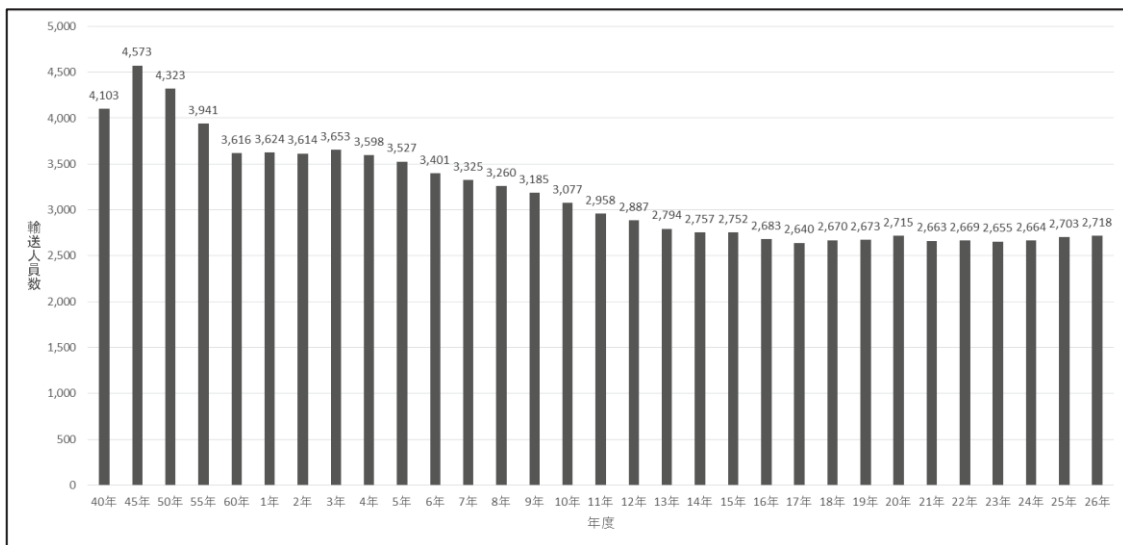


図 2 三大都市圏における乗合バス輸送人員数の推移

国土交通省旅客課「バスの車両数、輸送人員及び走行キロ」統計より作成

しかも資材や人件費の相次ぐ高騰、諸税の増徴など、バス事業の経営環境は次第に困難と化してきている。1973（昭和 48）年 10 月、第四次中東戦争が勃発したため、軽油をはじめ石油製品、諸物価が高騰し、これにつれて賃上げ要求も激化し、バス事業者は二重の困難に見舞われ、運賃値上げを一斉に申請した。その後ようやく物価が沈静した 1979（昭和 54）年、第二次石油ショックがバス事業者を襲い、再び一斉の運賃値上げを行わざるをえなくなった。そのため一部の国民は、やむをえず電車に乗る一方でバスを見放し、比較的低価格で便利な自転車の利用へと切り替えた。それが、後に放置自転車の増加を生むこととなる。しかも石油不足下にあったため、自転車は省エネとして推奨された。さらに警察が自転車の歩道走行を認めたことで、ますます自転車が増え、結果としてバスに乗る地域住民が減少した。この乗客離れを、赤字バス補助として税金で支えてきたため、各地で空気を運ぶと揶揄されたバスが運行されていく<sup>9</sup>。

以降、バス事業者の経営状況は厳しさを増してきた【図 3】。黒字といわれる交通事業者も、本業であるバス事業が黒字である事業者は少ない。大半が兼業部門の利益で、赤字部門であるバス事業の内部補助を行うか、資産を売却した利益で黒字を計上するというように、帳簿上は黒字であっても経営状態は厳しいという状況にある<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> 前掲・森栗（2013）、pp14-16

<sup>10</sup> 前掲・堀内（2012）、pp21



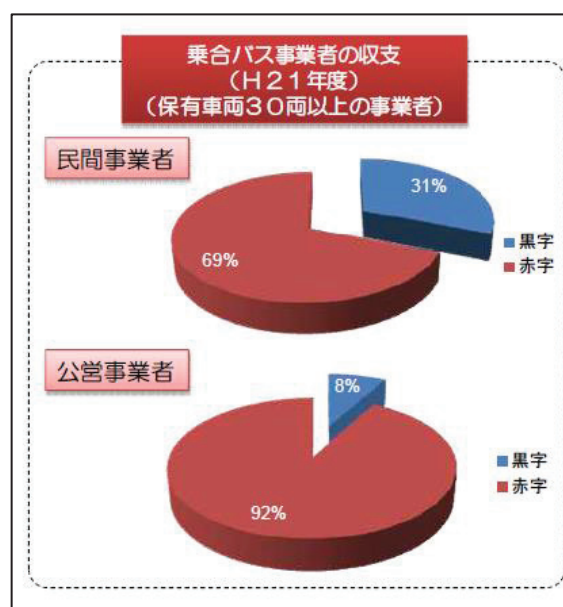


図 3 乗合バス事業者の収支 (平成 21 年度)

出典：国土交通省、「地域公共交通の現状」、pp12

<http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/kansai/program/02.pdf#search=%27%E5%9B%BD%E5%9C%9F%E4%B%A%A4%E9%80%9A%E7%9C%81+%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E5%85%AC%E5%85%B1%E4%BA%A4%E9%80%9A%E3%81%AE%E7%8F%BE%E7%8A%B6%27>

(2016 年 12 月閲覧)

#### 4-1-3 公共交通の長期的衰退の背景

このような公共交通の衰退の背景として、宇都宮 (2015) <sup>11)</sup>は次の 6 点を挙げている。

##### (1) モータリゼーションの進行

第一に、モータリゼーションの進行による公共交通の衰退である。1960 年代に高度経済成長を遂げた日本では、自家用車の普及が進み、この頃をピークにバスの利用者は減少し始めた。公共交通と比較してプライベートな空間で移動ができる自家用車の保有自体、ステータスシンボルとされた。

自動車の保有台数の推移を参照すると、1966 (昭和 41) 年から増加し続け、2014 (平成 26) 年には 8000 万台に達している【図 4】。

<sup>11)</sup> 宇都宮 浄人 (2015)、「地域再生の戦略 — 『交通まちづくり』というアプローチ」、ちくま新書

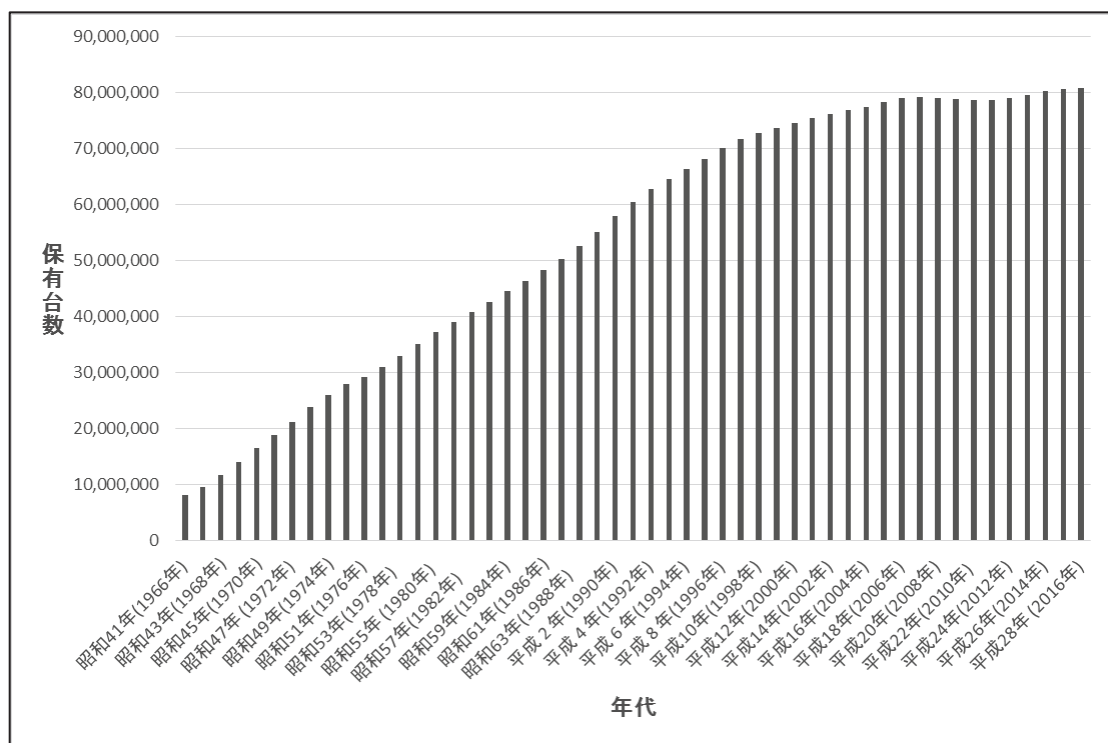


図 4 自動車保有台数の推移

一般財団法人自動車検査登録情報協会、「自動車保有台数（軽自動車を含む）」より作成

## (2) モータリゼーションに伴う都市構造の変化

第二に、モータリゼーションに伴う都市構造の変化である。自家用車が普及することで、郊外の住宅地が開発され、郊外型の店舗が増加していった。これにより、一方では旧来の鉄道、バスなど公共交通が新しい土地利用と適合しなくなり、都市交通としての役割は限定されることになった<sup>12</sup>。

## (3) 都市政策によるモータリゼーションおよび都市の郊外化の加速

第三に、都市政策によるモータリゼーションおよび都市の郊外化の加速である。都市の郊外にはバイパス道路を中心とした道路ネットワークを整備し、中心市街地にあった役所や病院をはじめとした公的施設を、駐車場が完備された郊外に移転するという都市計画が立てられた。また、1990年代にはバブル崩壊後の景気低迷の中で「総合経済対策」が立てられ、各地で公共事業としての道路建設が行われた<sup>13</sup>。

先述のように自家用車の利用者数が増加したことにより、中心市街地の商店街への人出は減り、郊外の駐車場が完備された大型ショッピングセンターへ人が流れる。従前の鉄道やバス路線の利用価値は下がり、ますます利用者が減る。そして、さらなる路線の廃止・縮小

<sup>12</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp21-22

<sup>13</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp22

が続くこととなる。このような負のスパイラルによって、中心市街地の空洞化とスプロール化が発生する。シャッター街は空き地や駐車場になり、閉鎖された大型店舗は、廃墟ビルとして放置される恐れが発生する<sup>14</sup>。

#### (4) 沿線人口の減少

第四に、沿線人口の減少による公共交通の衰退である。地方都市においても、地元産業の衰退に伴い雇用が減少することで、通勤客がさらに減少していった。また、1990年代後半になって団塊ジュニア層が高等学校を卒業するようになると、通学生の減少も顕著になった<sup>15</sup>。これらが沿線人口の減少を招き、結果として公共交通の衰退につながった。

特に地方都市や過疎地では、バスおよび鉄道利用者数の減少が深刻である。運行本数が少ないことに加え、最終バスの時間が早いという意味でも、公共交通のサービス水準は低い。そのため通勤も自家用車とならざるを得ない現状にある<sup>16</sup>。

#### (5) 交通事業の経営危機

第五に、交通事業の経営危機による公共交通の衰退である。地方ローカル線の場合、合理化の名の下で運行頻度は減少し、駅の無人化が進むなどサービスは悪化した。こうした事態の改善に取り組む事業者もみられたが、逆に事態を悪化させる事例もみられ、2000（平成12）年以降の特にバス会社の経営悪化が表面化した<sup>17</sup>。

#### (6) 補助金政策

第六に、補助金政策による公共交通の衰退である。独立採算でありながら、最終的には収支が合わないため、国や自治体により欠損を補填されてきた。補助金が事後的に支給されれば、売上高や利益を上げるメリットは低い<sup>18</sup>。

#### (7) 公共交通の衰退および衰退に伴う影響

こうして鉄道や路線バスはじめ公共交通の経営が困難な状況となり、市場原理に任せていては地方の公共交通は壊滅的な状態になるという危機感が、次第に顕在化するようになった<sup>19</sup>。

以上、開発型の地域公共交通および都市をめぐる動きの変遷に関して、【表7】【表8】に表す。

---

<sup>14</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp24

<sup>15</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp22-23

<sup>16</sup> 前掲・堀内（2010）、pp12

<sup>17</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp23

<sup>18</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp23

<sup>19</sup> 前掲・堀内（2010）、pp26

表 7 開発型の地域公共交通および都市をめぐる動きの変遷 (1)

	施行年	交通をめぐる動き	目的・内容	施行年	都市をめぐる動き	目的・内容
開発型	昭和26年	道路運送法	道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとし、並びに道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進することにより、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もつて公共の福祉を増進すること(第一条)			
	昭和27年	道路法	道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もつて交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進すること(第一条)			
				昭和29年	土地区画整理法	
				昭和30年	日本住宅公団法	
	昭和35年	道路交通法	道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資すること(第一条)			
				昭和43年	都市計画法	
			昭和44年	都市再開発法		
昭和45年	交通安全対策基本法	交通の安全に関し、国及び地方公共団体…略…の責務を明らかにするとともに、国及び地方公共団体を通じて必要な体制を確立し、並びに交通安全計画の策定その他国及び地方公共団体の施策の基本を定めることにより、交通安全対策の総合的かつ計画的な推進を図り、もつて公共の福祉の増進に寄与すること(第一条)				

表 8 開発型の地域公共交通および都市をめぐる動きの変遷 (2)

	施行年	交通をめぐる動き	目的・内容	施行年	都市をめぐる動き	目的・内容
開発型				昭和49年	国土利用計画法	
				昭和55年	都市計画法改正 建築基準法改正	地区計画制度
	昭和61年	鉄道事業法	鉄道事業等の運営を適正かつ合理的なものとする事により、輸送の安全を確保し、鉄道等の利用者の利益を保護するとともに、鉄道事業等の健全な発達を図り、もって公共の福祉を増進すること(第一条)			
				平成4年	都市計画法改正 建築基準法改正	市町村マスタープラン、用途地域細分化、誘導容積制度
				平成10年	中心市街地活性化法	…略…中心市街地の活性化に関し、基本理念、政府による基本方針の策定、市町村による基本計画の作成…略…もって地域の振興及び秩序ある整備を図り、国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与すること(第一条)
				大規模小売店舗立地法	…略…大規模小売店舗を設置する者によりその施設の配置及び運営方法について適正な配慮がなされることを確保することにより、小売業の健全な発達を図り、もって国民経済及び地域社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与すること(第一条)	
				都市計画法改正 特定非営利活動促進法	決定権限委譲 …略…ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発達を促進し、もって公益の増進に寄与すること(第一条)	
				平成11年	地方分権一括法	

<4-1 まとめ>

高度経済成長による都市の開発・形成、さらには人口の増加、経済の拡大に伴い発達してきた公共交通は、都市を貫く形で整備されていった。そのため道路運送法や鉄道事業法において厳格な規制が規定され、安全な運行に向けた基盤が整備されることにより、都市の開発と共に公共交通も「開発型」の施策がとられていくこととなる。

しかし1970年代以降、路線バスの利用者数の減少をはじめとして、公共交通は衰退し続けている。その背景として、モータリゼーション、モータリゼーションに伴う都市構造、モータリゼーションや都市の郊外化を加速させた政策、沿線人口の減少、交通事業者の問題、交通事業者の姿勢を後押しした補助金政策が挙げられる。

自動車はじめ私的公共交通機関が地域住民の住生活に浸透し、バスはじめ公共交通機関の利用から遠ざかるという、公共交通の利用者の減少という実態が、運賃の値上げ、利用者の減少、運行本数の削減、さらなる利用者の減少という負の連鎖を引き起こしてきた。

#### 4-2 再生型の地域公共交通施策による地域モビリティの編成

公共交通の再生に向けて策定された法律の内容、それに伴う制度・事業を把握する。対象となる法律・制度【表 1】が、(1) どのような経緯・目的をもって策定され、結果として (2) どのような実態や効果、課題を発生させたか、明らかにしていく。

分析方法は、国土交通省のホームページやガイドライン、関連する学術論文や著書の調査による。

なお、本文中で提示する法律条文は、補注がない限り平成 28 年 12 月現在のものである。

表 1 分析対象となる公共交通の再生に向けて策定された法律

施行年	施行された法律名称
平成12年	改正鉄道事業法
平成12年	改正道路運送法
平成14年	改正道路運送法
平成18年	改正道路運送法
平成19年	地域公共交通活性化・再生法

##### 4-2-1 改正道路運送法による規制緩和の導入と実態

###### (1) 経緯・目的

4-1 で述べたように、地域公共交通の衰退という現状があり、これに対する対策が求められていた。

そこで 1996（平成 8）年、当時の運輸省は、運輸事業における「需給調整規制の廃止」いわゆる「規制緩和」を打ち出した。

交通事業においては従来、厳格な規制による組織非効率化および産業の活力低下という実態がみられていた。そのため規制緩和により新規参入と競争を促進させることで、サービス水準を向上、運輸事業の活性化を図ることを目的とした

2000（平成 12）年 3 月には鉄道事業法が改正され、鉄道事業における需給調整規制の撤廃や、運賃規制の緩和が実行された。

また、鉄道事業者の退出にあたっては、それまでの認可制から届出制とし、同様にバス事業に関しても道路運送法の改正により 2000（平成 12）年 2 月に貸切バス、2002（平成 14）年 2 月に乗合バスにおいて、市場への参入・退出が認可制から届出制に変更された<sup>1</sup>。

こうした規制緩和の導入に関する変遷をまとめると、【表 2】のように表すことができる。

<sup>1</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp39

表 2 地域公共交通に係る需給調整規制緩和

施行日	法律名	対象事業	内容
平成12年 2月1日	改正道路運送法	貸切バス事業	参入退出規制撤廃、許可制へ 運賃を認可制から事前届出制へ 事業の休廃止を認可制から事前届出制へ
平成13年 3月1日	改正鉄道事業法	旅客鉄道事業	需給調整規制を前提とした免許制を廃止、許可制へ 運賃は上限のみを認可制とし許可制から事前届出制へ 退出規制を許可制から1年前の事前届出制へ
平成14年 2月1日	改正道路運送法	乗合バス事業	需給調整規制を前提とした免許制を廃止、許可制へ 運賃を認可制から上限認可制へ 事業や路線の廃止を事前届出制へ
		タクシー事業	需給調整規制を廃止し、免許制から許可制へ 運賃認可の基準を上限価格の基準へ変更

出典：松本ら、「成功するコミュニティバス」<sup>2</sup>

(2) 策定による実態・効果・課題

しかし規制緩和は地域公共交通の衰退を止めることなく、路線の廃止を加速化させることとなった。実際に、鉄道事業法の改正による規制緩和が実施された 2000（平成 12）年から 2006（平成 18）年の 6 年間で、476.6km の路線が廃止された。バスは毎年、稚内から鹿児島までの直線距離を超える 2,000km 以上のバス路線が廃止され<sup>3</sup>、その後も路線は廃止されている現状にある【表 3】。

表 3 乗合バスの路線廃止状況（高速バスを除く）

年度	廃止路線キロ
平成18年度	2,999
19年度	1,832
20年度	1,911
21年度	1,856
計	8,598

出典：国土交通省、「地域公共交通の現状」、pp12

<http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/kansai/program/02.pdf#search=%E8%A6%8F%E5%88%B6%E7%B7%A9%E5%92%8C+%E8%A1%B0%E9%80%80+%E3%83%90%E3%82%B9+%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF>

(2016 年 12 月閲覧)

民間バス会社自体が存続しても、路線の廃止は進む場合がみられており、平成 16（2004）年度から 2011（平成 23）年度の 6 年間で廃止された全国のバス路線は 1 万 1,000km を超える。さらには経営が行き詰まり法的整理や事業再生に陥った乗合バス事業者は、2000 年以降で 27 社にも及び、中には各地域の中心的存在であった交通事業者も含まれる<sup>4</sup>。

国土交通省も、平成 12 年以降に廃止された鉄軌道として 33 路線を挙げている【図 1】。

<sup>2</sup> 松本幸正ら（2009）、「成功するコミュニティバス」、学芸出版社

<sup>3</sup> 前掲・堀内（2010）、pp3

<sup>4</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp18



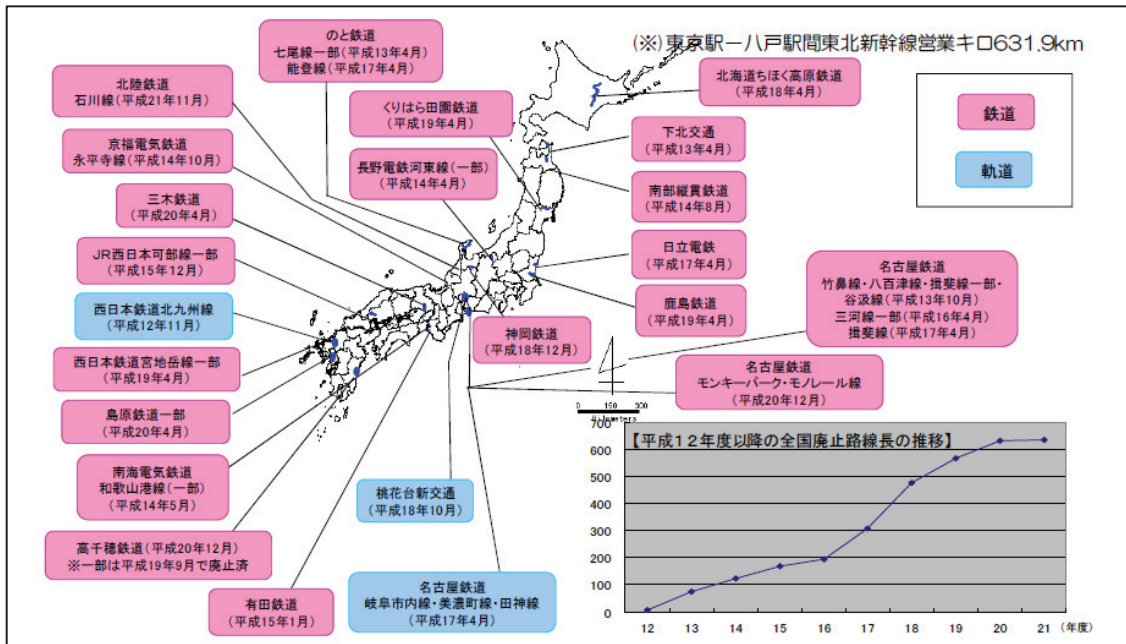


図 1 平成 12 年以降に廃止された鉄軌道 33 路線

出典：国土交通省、「地域公共交通の現状」、pp11

<http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/kansai/program/02.pdf#search=%E8%A6%8F%E5%88%B6%E7%B7%A9%E5%92%8C+%E8%A1%B0%E9%80%80+%E3%83%90%E3%82%B9+%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF>

(2016 年 12 月閲覧)

さらに、規制緩和以降は制度において大きな見直しが繰り返されることとなるが、特に自治体や交通事業者からは「制度の頻繁な見直しについていけない」という声もよく聞かれるようになっている<sup>5</sup>。

このように規制緩和は、現実にはさらなる公共交通の衰退を招き、路線バスの廃止を加速化させる結果となった。

#### 4-2-2 廃止代替バス施策の導入と実態

##### (1) 経緯・目的

路線バスの廃止が進行する中で、廃止された地域である交通空白地域においては、廃止代替バスとして運行する事例が増加していった。廃止代替バスは、道路運送法第 4 条の許可を得ることで運行が可能となる通称「4 条バス」として路線廃止した上で、新たに自治体バスとして運行されるもので、一部の例外を除き、同法第 21 条の許可により運行される通称「21 条バス（貸切代替バス）」（以下：旧 21 条バス）、または同法第 80 条の許可により運

<sup>5</sup> 加藤博和（2013）、「日本に地域公共交通計画は根づいたか？－地域公共交通活性化・再生総合事業の成果と課題を踏まえて－」、土木計画学研究・講演集 Vol.47、pp1



行される通称「80条バス（自主運行バス）」（以下：旧80条バス）のいずれかの形態で運行されてきた【表4】。

表4 廃止代替バスの分類（旧21条バス・旧80条バス）

	旧・21条バス(貸切代替バス)	旧・80条バス(自主運行バス)
道運法の規定	一般貸切旅客自動車運送事業者は、次の場合を除き、乗合旅客の運送をしてはならない。 一 災害の場合その他緊急を要するとき 二 一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において、国土交通大臣の許可を受けたとき	自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならない。ただし、災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であつて国土交通大臣の許可を受けたときは、この限りでない
運行形態	①既存バス事業者が受託 バス停や車両の外見が廃止前と大きな変化なし	①自治体の直営 バス停や車両は自治体の意向を採用
	②既存バス事業者の子会社が受託 バス停・車両の変更、車両小型化など廃止前との変化あり ③既存バス事業者と無関係な事業者が担当 バス停・車両の変更、車両小型化など廃止前との変化あり	②民間会社に運転・車両管理を委託 バス事業者や運転手派遣業者など
特徴	路線・ダイヤ設定、欠損補助は自治体が、運行・車両管理はバス事業者が行うことで、バス事業者と自治体との分担関係をフレキシブルに設定することができるため、各自治体の事情に合った運営・運行方式の設置が可能	白ナンバー 理論上は1種免許(普通の免許)で運転が可能。しかし実際には安全確保の観点から、運行にあたって国土交通省から緑ナンバー事業者と同等の取り組みを行うように指導を受ける。 バス停や車両のデザイン、バス停の位置や間隔、路線・車両決定などは、自治体の意向に反映が可能。 自治体が保有するスクールバスや福祉バスを利用することで、一本化・効率化を図ることが可能。
	課題	4条バスとの並行・競合は原則として認められない

加藤博和、「『過疎バス』概論」より作成

#### ①旧21条バス（貸切代替バス）施策の導入と実態

道路運送法上の規定では、一または二の条件を満たす場合、貸切バス事業者による路線バスの運行は可能であると解釈ができることから、自治体は、廃止代替バスとして、貸切バス事業者のバスを貸切路線バスとして、「緑ナンバー」で運行するという方法を選択することが可能であった。

改正前の道路運送法では、乗合の4条バスはバス車両（定員11名以上）による定時定路線運行が想定されており、タクシー車両（定員10名以下）による運行や、デマンド運行（路線や時刻が不定の運行）のための規定が設けられていなかった。そこで、タクシー車両を使用して乗合運送を行ういわゆる乗合タクシー場合は、デマンド運行の場合も旧21条の規定が活用された。

さらに、乗合バス事業に先立って行われた貸切バス事業の規制緩和によって、貸切代替バスである旧21条バスを受託できる事業者が増え、委託経費が低廉化する傾向もみられた。その結果、旧80条バスを旧21条バスへ移行する事例もみられた。

また、委託事業者を随意契約や指名競争入札でなく一般競争入札やプロポーザルやコンペ方式で選ぶ自治体も増加しつつある。

旧80条バスは自治体が運営するバスを想定したものであるが、旧21条バスは単に貸切バス事業者による乗合バス運行について規定したものであるため、自治体以外からの運行依頼による旧21条バスも存在する。従来の民間事業者でも、子会社にバス路線を移管する

場合は親会社自らが委託者となる旧 21 条バス形式を採用するか、運行経路が変化するデマンドバスを旧 21 条バスとして運行する事例もみられた。

ノウハウを持つ交通事業者に運行を委託するため、旧 80 条バスのように自治体が手探りで運行ノウハウを積み重ねていく困難がなく、経営に直接的に関与する必要がない。また、公共が直接経営する旧 80 条バスでは非効率が発生しがちであるが、民間に運行を委託する旧 21 条バスはこの弊害を排除することが可能である。

## ②旧 80 条バス（自主運行バス）施策の導入と実態

自治体が保有する白ナンバーのバス・タクシー車両を利用してバス事業を経営し、路線バスを運行する方法である。

旧 80 条バスは自治体直営であるため、廃止代替バスであることが明白である。過疎地域では旧 21 条バスにしようにも、委託させる事業者が存在しない場合や、遠隔地のため委託料が高くなってしまう場合もあり、地元での雇用対策という意味もあって旧 80 条バスが選択される事例がみられる。

旧 21 条バスに関する規定が当時はなかったため、廃止代替バスは主に旧 80 条バスで運行されていた。しかし昭和 58 年に旧 21 条バスに対する補助制度が新設され、そのため旧 21 条バスが増加することとなる。

### (2) 策定による実態・効果・課題

こうした運行許可制度の下、廃止代替バスやコミュニティバスが運行されてきたが、次第に次の 3 点の弊害が発生するようになった。

#### ①許可制度の非体系性

道路運送法では本来、乗合運送事業は 4 条バスしか想定されていなかった。旧 21 条バスおよび旧 80 条バスはあくまで 4 条バスでの運行が困難な場合に適用され、4 条バスとの並行および競合は原則認められず、これが地域のバス路線網分断を生むこともあった。

一方で、旧 21 条バスおよび旧 80 条バスは、4 条バスと比較して許可手続きが簡略的かつ制限も少ないこと、旧 21 条は貸切事業者が、旧 80 条は白ナンバー車を用いた運行が可能であるため低コストで、しかも運賃やルート設定などの自由度が高いことから、採算性が低く頻繁に見直しを行う過疎バスやコミュニティバスには最適であった。

この結果、4 条・旧 21 条・旧 80 条のいずれでも乗合運行が可能であり、厳しい規制に縛られた 4 条バス的一方で、自治体の支援が得られれば旧 21 条や旧 80 条による運行が適しているという状況が発生することとなる。

同様に、デマンドバスや乗合タクシーが旧 21 条によるほかない点や、旧 21 条および旧 80 条バスの運営主体として自治体以外に住民自治組織や商工会、商工会議所、NPO 法人などが名乗りを上げるようになってきた点も、道路運送法の想定から外れるものであった。バ

ス事業とは直接関係はないが、NPO 法人等が身体障害者・要介護者等を主に対象として白ナンバー車両で有償運送を行うものであり、明らかな違法行為であったものの、福祉に欠くべからざるものと認識され、その合法化の手段として、市町村が協議会での議論を通じて認めた団体であれば旧 80 条許可を認める制度、通称「240 通達」が平成 16（2004）年 4 月に出されるなど、混乱は極限に達していた。

## ②地域協議会の不成立

地域協議会は都道府県単位で設置され、「生活交通路線維持確保 3 カ年計画」を策定し、それに基づいて退出・公的補助に関する協議を行う組織であるが、肝心の計画が現状肯定の域を脱せず、結局は事業者から出た退出・補助申出の妥当性を検討する場となってしまった。加えて、そもそも現在の路線バス利用の大半は短距離であり、都道府県単位で路線網を検討する必然性はあまりないともいえる。それゆえに、単一市町村内路線については協議対象としない都道府県も増加した。複数市町村をまたぐ路線に対しては国庫補助が適用される場合があるが、逆に、実質的には市町村内での利用に留まっている路線を強引につないで国庫補助を得ている本末転倒の路線も多数みられた。

また、地域協議会は参加者が極めて限られ、住民や利用者に対して開かれているとはいえない状況であった。実態に即して路線バスを検討しようとするれば、単一市町村もしくは日常交通圏レベルでの「開かれた協議組織」が必要とされた。

## ③市町村の役割と権限の不明確

2002（平成 14）年の需給規制緩和とは、路線バスのガバナンス（統括）を、従来のように国（運輸行政）とバス事業者が主導する枠組みから、それを必要とする地域の自治体や住民が主導し、必要であれば自ら負担し運営するという枠組みへの変更を促す目的にあった。しかしノウハウのない自治体においては、バス網は混乱状態に陥ってしまった。市町村としては、新しい公共交通サービスが必要と考えても、それを提供するためには 4 条許可はハードルが高く、旧 21 および旧 80 条による運行では既存事業者の 4 条路線でカバーしていない路線しか参入できない、また、既存 4 条路線を存続・改善するためには公的補助でしか介入できない、という現状にあった。既存事業者が全域から退出すれば自由に路線網が組めるが、自治体の出費は増大した。

### 4-2-3 改正道路運送法による新制度の導入および実態

#### (1) 経緯・目的

以上のように、路線バスを巡る状況が混乱している理由の 1 つとして、道路運送法がそもそも運送事業者の管理を目的とし、地域公共交通政策実現のためのツールとしては想定されていなかったことが挙げられる。したがって、2002（平成 14）年の需給調整規制緩和も、国の関与を弱めて自治体の動きに期待するという消極的なものに過ぎなかった。自治体

や住民が主導する地域公共交通ガバナンスを実現するための制度体系は全く整備されておらず、法律の抜け穴や少ない財源の切り崩しにより施策を実施するという状況と化していた。

こうした現状から、2006（平成18）年10月1日、改正道路運送法が施行された。

## （2）新制度の導入

### ①廃止代替バスの改編

それまでのコミュニティバスの多くは、運賃設定や事業者選定の自由度を高めるテクニックとして、道路運送法第21条の例外規定を用いて、市町村が貸切バスを借り上げて乗合運行する形をとっていた。改正道路運送法では、これを原則禁止する一方で、市町村が主宰して公共交通に関係する地域のステークホルダーが集まった「地域公共交通会議」を開き、そこで協議が調えば、道路運送法第4条に基づく一般乗合バスが旧21条運行並みの自由度をもって運行が可能となった【表5】。

さらに、タクシー車両（定員10名未満）による乗合運行やデマンド乗合運行についても、地域公共交通会議の協議を経ることで運行が可能となった。

この結果、全国の多くの市町村で地域公共交通会議が設置された。この点に関しては後述する。

表 5 廃止代替バスの分類（新4条バス・79条バス）

	新4条バス	79条バス(自主運行バス)
道運法の規定	一般旅客自動車運送事業を經營しようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない。	自家用自動車(事業用自動車以外の自動車をいう。以下同じ。)は、次に掲げる場合を除き、有償で運送の用に供してはならない。 一 災害のため緊急を要するとき。 二 市町村(特別区を含む。以下この号において同じ。)、特定非営利活動促進法(平成十年法律第七号)第二条第二項に規定する特定非営利活動法人その他国土交通省令で定める者が、次条の規定により一の市町村の区域内の住民の運送その他の国土交通省令で定める旅客の運送(以下「自家用有償旅客運送」という。)を行うとき。 三 公共の福祉を確保するためやむを得ない場合において、国土交通大臣の許可を受けて地域又は期間を限定して運送の用に供するとき。
運行形態	例外規定の21条「貸切乗合」運行は臨時的運行以外は禁止 地域公共交通会議の設置により、旧21条並みに弾力化・簡略化 乗合DRT(路線不定期運行・区域運行)、10人以下の乗合タクシー等も、地域公共交通会議で認められれば4条で運行可能	自家用有償旅客運送の導入 (1)市町村運営有償運送 ①交通空白輸送 ②市町村福祉輸送 (2)福祉有償運送 (3)過疎地有償運送 旧80条を79条・登録制として規定

宮崎立樹、「自家用有償旅客運送の利用実態と課題」より作成

②自家用有償旅客運送の導入

改正前は、自家用有償旅客運送が禁止されていたが、平成18年改正では、NPO法人による自家用有償旅客運送が可能となった(第七十八条)【表6】。

表 6 改正道路運送法(平成18年施行)における自家用有償旅客運送に関する規定

有償運送(第七十八条)	自家用自動車(事業用自動車以外の自動車をいう。以下同じ。)は、次に掲げる場合を除き、有償で運送の用に供してはならない。 一 災害のため緊急を要するとき。 二 市町村(特別区を含む。以下この号において同じ。)、特定非営利活動促進法(平成十年法律第七号)第二条第二項に規定する特定非営利活動法人その他国土交通省令で定める者が、次条の規定により一の市町村の区域内の住民の運送その他の国土交通省令で定める旅客の運送(以下「自家用有償旅客運送」という。)を行うとき。 三 公共の福祉を確保するためやむを得ない場合において、国土交通大臣の許可を受けて地域又は期間を限定して運送の用に供するとき。
-------------	--

注) 改正当時は第七十九条であったが、その後の改正により現在は第七十八条に規定されている。



自家用有償旅客運送の詳細な規定は、道路運送法施行規則で定められている。

まず実施者は、主に 9 者に設定されている（第四十八条）【表 7】。従来と異なる点は運送主体であり、市町村運営有償運送は市町村であるものの、福祉有償運送と過疎地有償運送は NPO 法人や社会福祉法人など、行政や交通事業者以外も可能となった点にある。この理由としては、地域モビリティを確保する上で、バスやタクシーといった一般旅客自動車運送により交通を供給することが困難である事態も発生してきたことによる。要介護や障害のために、バスやタクシーなどの公共交通機関を利用することが困難な地域住民もみられており、移動制約者の輸送サービスに対するニーズは急増し、また多様化していた。そのため一般旅客自動車運送に代わり、要件を満たせば運送が可能となる形態として、自家用自動車による有償旅客運送が導入されることとなった。これらはバスやタクシーによる輸送サービスを補完するものとして、移動制約者の輸送の確保のために重要な機能を果たした<sup>6</sup>。

表 7 道路運送法施行規則における自家用有償旅客運送の実施者に関する規定

有償運送を行う者 (第四十八条)	<ul style="list-style-type: none"> <li>一 一般社団法人又は一般財団法人</li> <li>二 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百六十条の二第七項に規定する認可地縁団体</li> <li>三 農業協同組合</li> <li>四 消費生活協同組合</li> <li>五 医療法人</li> <li>六 社会福祉法人</li> <li>七 商工会議所</li> <li>八 商工会</li> <li>九 営利を目的としない法人格を有しない社団であつて、代表者の定めがあり、かつ、当該代表者が法第七十九条の四第一項第一号から第三号までのいずれにも該当しない者であるもの</li> </ul>
---------------------	---

旅客の運送は、市町村運営有償運送、公共交通空白地有償運送、福祉有償運送の 3 点に分類される【表 8】。

まず市町村運営有償運送は、市町村の区域内で運行される（第四十九条の一）。公共交通空白地有償運送は、過疎地域その他の交通が著しく不便な地域において運行される（第四十九条の二）。福祉有償運送は、乗車定員 11 人未満の自動車を使用して行うものであり、身体障害者や要介護認定者など、タクシーはじめ一般的な公共交通機関を利用することが困難な者を利用対象者とする（第四十九条の三）。

<sup>6</sup> 宮崎立樹（2011）、「自家用有償旅客運送の利用実態と課題」、前橋工科大学、pp1

表 8 道路運送法施行規則における自家用有償旅客運送に関する規定

<p>自家用有償旅客運送 (第四十九条)</p>	<p>法第七十八条第二号の国土交通省令で定める旅客の運送は、次に掲げるものとする。</p> <p>一 市町村が専ら当該市町村の区域内において行う、当該区域内の住民の運送(以下「市町村運営有償運送」という。)</p> <p>二 特定非営利活動促進法(平成十年法律第七号)第二条第二項に規定する特定非営利活動法人又は前条各号に掲げる者(以下「特定非営利活動法人等」という。)が過疎地域自立促進特別措置法(平成十二年法律第十五号)第二条第一項に規定する過疎地域その他の交通が著しく不便な地域において行う、当該地域内の住民、その親族その他当該地域内において日常生活に必要な用務を反復継続して行う者であつて第五十一条の二十五の名簿に記載されている者及びその同伴者の運送(以下「公共交通空白地有償運送」という。)</p> <p>三 特定非営利活動法人等が乗車定員十一人未満の自動車を使用し、次に掲げる者のうち他人の介助によらずに移動することが困難であると認められ、かつ、単独でタクシー(タクシー業務適正化特別措置法(昭和四十五年法律第七十五号)第二条第一項に規定するタクシーをいう。)その他の公共交通機関を利用することが困難な者(次項第三号において「身体障害者等」という。)であつて第五十一条の二十五の名簿に記載されている者及びその付添人の運送(以下「福祉有償運送」という。)</p> <p>イ 身体障害者福祉法(昭和二十四年法律第二百八十三号)第四条に規定する身体障害者</p> <p>ロ 介護保険法(平成九年法律第二百二十三号)第十九条第一項に規定する要介護認定を受けている者</p> <p>ハ 介護保険法第十九条第二項に規定する要支援認定を受けている者</p> <p>ニ その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害その他の障害を有する者</p>
------------------------------	---

種別として、市町村運営有償運送、福祉有償運送、公共交通空白地有償運送の3点に分類され【表9】【表10】、国土交通省の登録を受けることで導入が可能となる。

それぞれの概要に関しては、宮崎(2011)の論文より整理する。なお、改正当時の規定では、公共交通空白地有償運送は過疎地有償運送として規定されていたことから、引用にあたっては過疎地有償運送として記載する。

表 9 道路運送法施行規則における自家用有償旅客運送の種別に関する規定

<p>自家用有償旅客運送の種別 (第五十一条)</p>	<p>法第七十九条の二第一項第二号の国土交通省令で定める自家用有償旅客運送の別は、次のとおりとする。</p> <p>一 市町村運営有償運送</p> <p>二 公共交通空白地有償運送</p> <p>三 福祉有償運送</p>
---------------------------------	--

表 10 自家用有償旅客運送の概要

(1) 市町村運営有償運送	① 交通空白輸送	市町村内の過疎地域等の交通空白地帯において、市町村自らが当該市町村内の住民の運送を行うもの
	② 市町村福祉輸送	当該市町村の住民のうち、身体障害者、要介護者等であって、市町村に会員登録を行った者に対して、市町村自らが原則としてドア・ツー・ドアの個別輸送を行うもの
(2) 福祉有償運送	NPO法人等が要介護者や身体障害者等の会員に対して、実費の範囲内で、営利とは認められない範囲の対価によって、乗車定員11人未満の自動車を使用して、原則としてドア・ツー・ドアの個別輸送を行うもの	
(3) 過疎地有償運送	NPO法人等が過疎地域等において、当該地域の住民やその親族等の会員に対して、実費の範囲内で、営利とは認められない範囲の対価によって運送を行うもの	

宮崎立樹、「自家用有償旅客運送の利用実態と課題」より作成



①市町村運営有償運送

市町村運営有償運送とは、市町村が当該市町村の住民の生活を確保するために自ら行う運送である。

バス事業者の撤退等により、公共交通がなくなった地区に、市町村が自らバスの代替となる自家用有償旅客運送を行う「交通空白輸送」、身体障害者、要介護者等の移動を確保するために、市町村が自らタクシーの代替となる自家用有償旅客運送を行う「市町村福祉輸送」に分類される【表 11】。

表 11 市町村運営有償運送の要件

	交通空白輸送	市町村福祉輸送
必要性	地域公共交通会議において、その必要性について合意が必要 路線バスによっては地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保することが困難となっている場	地域公共交通会議において、その必要性について合意が必要
地域公共交通会議	運送の必要性、条件等について判断するために設置 市町村主宰が基本であるが、必要に応じ複数市町村の共同主宰または都道府県の主宰も可能	
運営主体	市町村	
運送対象	当該市町村に在住する住民及びその親族、そのほか当該市町村に日常の用務を有するもの	当該市町村の住民であり、次の者のうち他人の介助によらずに移動することが困難であると認められ、単独でタクシーなどを利用することが困難な者 ①身体障害者福祉法第4条に規定する身体障害者 ②介護保険法第19条第1項に規定する要介護認定を受けている者 ③介護保険法第19条第2項に規定する要支援認定を受けている者 ④その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害、その他の障害（発達障害、学習障害を含む）を有する者
運送区域	当該市町村内で路線を決定 またはデマンド運行	当該市町村を区域とし、運送の発地又は着地のいずれかが区域内にあること
使用車両	乗車定員11人以上の自動車 または乗車定員11人未満の自動車（福祉車両を含む）	乗車定員11人未満のもの 福祉自動車（寝台車、車いす車、兼用車、回転シート車） セダン等（透析患者、精神障害者又は知的障害者のみを運送する等の場合）
運転者	第2種免許を受けており、その効力が停止されていない者 第1種免許を受けており、かつ、その効力が過去2年以内において停止されていない者であって、国土交通大臣が認定する講習を修了している者	
管理者の専任	乗車定員11人以上の自動車1台以上、または乗車定員11人未満の自動車5台以上の場合、安全運転管理者の専任が必要	5台以上の場合、安全運転管理者の専任が必要

宮崎立樹、「自家用有償旅客運送の利用実態と課題」より作成

## ②福祉有償運送

福祉有償運送とは、NPO等が身体障害者、要介護者の移動を確保するために、タクシーの代替となる自家用有償旅客運送を行う【表12】。

表12 福祉有償運送の主な要件

必要性	運営協議会において、その必要性について合意が必要 ①タクシー事業者等による福祉輸送サービスが提供されていないか、直ちに提供される可能性が低い場合 ②タクシー事業者等は存在するものの移動制約者の需要量に対し供給量が不足していると認められる場合
運営協議会	運送の必要性、条件等について判断するために設置。市町村主宰が基本、必要に応じ、複数市町村の共同主宰、または都道府県の主宰も可能
運営主体	NPO法人、公益法人、農業協同組合、消費生活協同組合、医療法人、社会福祉法人、商工会議所、商工会
運送対象	次の者のうち他人の介助によらずに移動することが困難であると認められ、単独でタクシーなどを利用することが困難な者であって、運送しようとする旅客の名簿に記載されている者及びその付添人。1.身体障害者福祉法第4条に規定する身体障害者2.介護保険法第19条第1項に規定する要介護認定を受けている者3.介護保険法第19条第2項に規定する要支援認定を受けている者4.その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害、その他の障害(発達障害、学習障害を含む)を有する者
運送区域	運営協議会で協議が調った市町村を単位とし、旅客の運送の発地又は着地のいずれかが区域内にあること
使用車両	乗車定員11人未満の福祉自動車(寝台車、車いす車、兼用車、回転シート車)およびセダン等 福祉自動車(寝台車、車いす車、兼用車、回転シート車)セダン等(透析患者、精神障害者又は知的障害者のみを運送する等の場合) 運転者による持ち込み車両も可能
運送対価	実費の範囲であり、営利と認められない範囲。タクシーの上限運賃の概ね1/2の範囲内(運送の対価を運送の対価以外の名目で收受し、範囲内に抑えるなどの操作は認められない) 距離制・時間制・定額制から選択。旅客にとって明確であること。 運営協議会において協議が調っていること。
運転手	第2種免許を受けており、その効力が停止されていない者 第1種免許を受けており、かつ、その効力が過去2年以内において停止されていない者であって、国土交通大臣が認定する講習を修了している者
管理者の責任	5台以上の場合、安全運転管理者の専任が必要

宮崎立樹、「自家用有償旅客運送の利用実態と課題」より作成

### ③過疎地有償運送

NPO 法人等が過疎地域等において、当該地域の地域住民やその親族等の会員に対して、実費の範囲内で、営利とは認められない範囲の対価によって運送を行うものである【表 13】。

表 13 過疎地有償運送の主な要件

必要性	運営協議会において、その必要性について合意が必要①タクシー事業者等による福祉輸送サービスが提供されていないか、直ちに提供される可能性が低
運営協議会	運送の必要性、条件等について判断するために設置 市町村主宰が基本、必要に応じ、複数市町村の共同主宰、または都道府県的主宰も可能
運営主体	NPO法人、公益法人、農業協同組合、消費生活協同組合、医療法人、社会福祉法人、商工会議所、商工会
運送対象	当該地域内に在住する住民及びその親族、そのほか当該市町村に日常の用務を有するものであって、運送しようとする旅客の名簿に記載されている者及びその同伴者
運送区域	運営協議会で協議が調った市町村を単位とし、旅客の運送の発地又は着地のいずれかが区域内にあること
使用車両	乗車定員11人以上の自動車、もしくは乗車定員11人未満の自動車。福祉車両を含む。運転者による持ち込み車両も可能
運送対価	実費の範囲であり、営利と認められない範囲 タクシーの上限運賃の概ね1/2の範囲内 距離制・時間制・定額制から選択。旅客にとって明確であること 運営協議会において協議が調っていること
運転手	第2種免許を受けており、その効力が停止されていない者 第1種免許を受けており、かつ、その効力が過去2年以内において停止されていない者であって、国土交通大臣が認定する講習を修了している者
管理者の責任	乗車定員11人以上の自動車1台以上、または乗車定員11人未満の自動車5台以上の場合、安全運転管理者の専任が必要

宮崎立樹、「自家用有償旅客運送の利用実態と課題」より作成

なお、具体的な導入・実施件数および具体的内容に関しては、詳細に調査し後述することとする。以下も同様である。

自家用有償旅客運送の区域は、地域公共交通会議などを主宰する市町村または都道府県知事の管轄する区域のうち、協議により定められた市町村を単位とする区域として設定される（第五十一条の四）【表 14】。

表 14 道路運送法施行規則における自家用有償旅客運送の区域に関する規定

運送の区域 (第五十一条の四)	法第七十九条の二第一項第三号の運送の区域は、地域公共交通会議、協議会又は第五十一条の七に規定する運営協議会を主宰する市町村長又は都道府県知事の管轄する区域のうち、当該地域公共交通会議、協議会又は運営協議会において協議により定められた市町村を単位とする区域とする。
	2 自家用有償旅客運送者は、発地及び着地のいずれもがその運送の区域外に存する旅客の運送(路線を定めて行うものを除く。)をしてはならない。

自家用有償旅客運送の対価は、旅客の運送に要する燃料費その他の費用を勘案した実費の範囲内として設定される（第五十一条の十五）【表 15】。

表 15 道路運送法施行規則における自家用有償旅客運送の対価の基準に関する規定

旅客から収受する対価の基準（第五十一条の十五）	法第七十九条の八第二項の旅客から収受する対価の基準は、次のとおりとする。 一 旅客の運送に要する燃料費その他の費用を勘案して実費の範囲内であると認められること。 二 合理的な方法により定められ、かつ、旅客にとって明確であること 三 公共交通空白地有償運送及び福祉有償運送に係る対価にあつては、当該地域における一般旅客自動車運送事業に係る運賃及び料金を勘案して、当該自家用有償旅客運送が営利を目的としているとは認められない妥当な範囲内であり、かつ、運営協議会において協議が調つていること。
-------------------------	--

自家用有償旅客運送の運転者は、道路交通法に規定される運転免許を取得した者とする（第五十一条の十六）【表 16】。

表 16 道路運送法施行規則における自家用有償旅客運送の運転者に関する規定

自家用有償旅客運送自動車の運転者（第五十一条の十六）	自家用有償旅客運送者は、自家用有償旅客運送を行う場合にあつては、道路交通法に規定する第二種運転免許を受けており、かつ、その効力が停止されていない者又は同法に規定する第一種運転免許を受けており、かつ、その効力が過去二年以内において停止されていない者であつて、次に掲げる要件のいずれかを備える者でなければ、その自家用有償旅客運送自動車の運転をさせてはならない。 一 国土交通大臣が認定する講習を修了していること。 二 前号に掲げる要件に準ずるものとして国土交通大臣が認める要件を備えていること。
----------------------------	---

### ③地域公共交通会議制度の導入と実態

先述したように改正道路運送法により、新たに「地域公共交通会議」の制度を新設した。地域公共交通会議は、地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般乗合旅客自動車運送事業などを、市町村運営有償運送に関する協議を行うために、市町村長または都道府県知事が主宰する協議の場として規定されている。運行にあたり設定する運賃などは、ここで協議が調べば導入が可能とされた（道路運送法施行規則・第九条の二）【表 17】。

構成員は、市町村や交通事業者、住民とされる（同規則・第九条の三）。交通事業者は当然ながら、地域住民も構成員の対象とした規定から、利用者の声を交通事業に反映させる政府の意図を読み取ることができる。

表 17 道路運送法施行規則における地域公共交通会議に関する規定

<p>地域公共交通会議 (第九条の二)</p>	<p>法第九条第四項の合意しているときは、同項の届出に係る運賃等について地域公共交通会議(地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般乗合旅客自動車運送事業及び第四十九条第一号に規定する市町村運営有償運送に関する協議を行うために一又は複数の市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)又は都道府県知事が主宰する会議をいう。以下同じ。)又は協議会において協議が調っているときとする。</p>
<p>地域公共交通会議の構成員 (第九条の三)</p>	<p>地域公共交通会議は、次に掲げる者により構成するものとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一 地域公共交通会議を主宰する市町村長又は都道府県知事その他の地方公共団体の長</li> <li>二 一般乗合旅客自動車運送事業者その他の一般旅客自動車運送事業者及びその組織する団体</li> <li>三 住民又は旅客</li> <li>四 地方運輸局長</li> <li>五 一般旅客自動車運送事業者の事業用自動車の運転者が組織する団体</li> </ul> <p>2 地域公共交通会議を主宰する市町村長又は都道府県知事は、必要があると認めるときは、前項各号に掲げる者のほか、地域公共交通会議に、次に掲げる者を構成員として加えることができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一 路線を定めて行う一般乗合旅客自動車運送事業又は第四十九条第一号に規定する市町村運営有償運送について協議を行う場合には、次に掲げる者 <ul style="list-style-type: none"> <li>イ 道路管理者</li> <li>ロ 都道府県警察</li> <li>二 学識経験を有する者その他の地域公共交通会議の運営上必要と認められる者</li> </ul> </li> </ul>

(2) 策定による実態・効果・課題

地域公共交通会議の設置状況として、塩士ら(2011)が実施した調査によると、2009(平成21)年12月時点で約半数の自治体で設置されている【図2】<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> 塩士圭介ら(2011)、「全国の市町村合併形態と生活バス交通確保施策の進捗状況に関する比較研究」、土木計画学研究・論文集第28巻、pp902



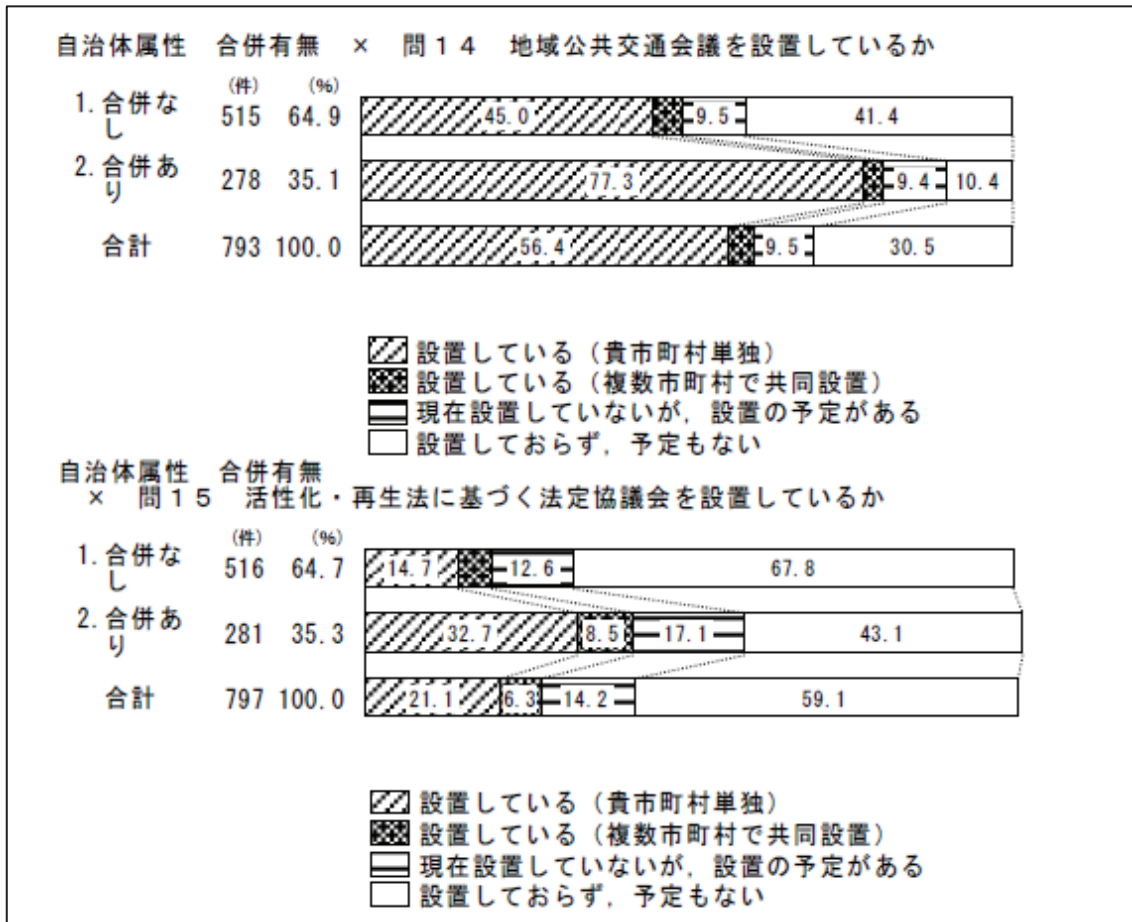


図 2 地域公共交通会議および地域協議会の設置状況 (平成 21 年 12 月時点)

出典：塩土圭介ら、「全国の市町村合併形態と生活バス交通確保施策の進捗状況に関する比較研究」

しかし、地域公共交通会議が本来の目的に沿う形で機能した例は一部にすぎないという現状が、加藤 (2013) <sup>8</sup>による次の指摘から明らかとなっている。

地域公共交通会議が政府の狙い通りにステークホルダー会議として機能したのは一部に過ぎず、その理由として、公共交通に関する計画の策定を推奨するものの任意としている点や、関係者の参加が強制できない点、バス事業にしか法的な効力を発揮しない点が挙げられる。主宰者である市町村においては、公共交通政策に対する意識の低さや体制の貧弱さがみられていた。

それまで大半の自治体では、公共交通担当者と部署は、補助金支出事

<sup>8</sup> 前掲・加藤 (2013)、pp2

務のために存在するような状況であり、自治体が企画運営を行うコミュニティバスを運行する場合でも、専任担当者さえいない体制が珍しくなかった。そのため、地域公共交通会議開催の必要性を運輸支局から指摘され、訳も分からず急遽開催し、とにかく同意を求めるという「手続型」会議を開催する市町村が多かった。むしろ、地域公共交通会議を意見集約・合意形成に積極活用する「熟議型」会議を開催する市町村も少なからず存在しているが、全国的には多数派とはなっていないようである。

加藤 (2013)

塩土らの調査からも、自治体の課題認識として、公共交通専任の担当者が稀有であるという課題が明らかとなっている【図3】図3<sup>9</sup>。

5 国・県の生活バス補助額削減 × 問18 今後の課題認識について		今後の課題認識について					構成比 (%)
問18		1. 国や都道府県の支援が将来縮小の可能性に対する不安	2. 市町村単費での財政負担の増大が懸念される	3. 住民や地域団体など多様な組織の参画が欲しい	4. 公共交通の確保に関する先進事例の情報が欲しい	5. 公共交通専任の担当者が少ない(またはいない)	合計
5 国・県の生活バス補助額削減	1. 特に重視している	88.6	97.7	43.2	23.0	43.5	※ 44
	2. 重視している	81.1	92.5	41.3	18.9	34.6	※ 53
	3. 回答なし	53.2	82.9	25.4	15.0	34.7	680
	合計	56.2	84.4	27.8	13.8	41.0	777

※) 母数が100件以下のため注意

図3 国・県の補助額削減に対する重視の度合いと、将来の自治体の課題認識の比較  
出典：塩土圭介ら、「全国の市町村合併形態と生活バス交通確保施策の進捗状況に関する比較研究」

さらに松本ら (2009)<sup>10</sup>は、地域公共交通会議の限界に関して、次のように述べている。

地域公共交通会議はバス路線の再編には有効であるが、地域公共交通全体を考える際には限界がある。その理由として、鉄道や旅客船などの

<sup>9</sup> 前掲・塩土ら (2011)、pp902

<sup>10</sup> 前掲・松本ら (2009)、pp154-155

バス以外の交通機関を対象とした運行を想定していないため、複数の交通機関を連携させる施策には不向きであることによる。また、地域公共交通に関する「計画」や「戦略」を策定することが義務づけられていないため、地域公共交通会議を設置しても、コミュニティバスの議論に終始し、地域の公共交通体系を見直すには至らない例も多い。

松本ら (2009)

#### 4-2-4 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の策定

##### (1) 経緯・目的

改正道路運送法の地域公共交通会議制度において顕在化した課題に対処することを目的に、2007(平成19)年5月25日に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(以下：再生法)が制定され、同年10月1日から施行された。

再生法の目的は、次のように規定されている(第一条)【表18】。

表 18 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律における目的に関する規定

<p>目的 (第一条)</p>	<p>この法律は、近年における急速な 少子高齢化の進展、移動のための交通手段に関する利用者の選好の変化により地域公共交通の維持に困難を生じていること等の社会経済情勢の変化に対応し、地域住民の自立した 日常生活及び社会生活の確保、活力ある都市活動の実現、観光その他の地域間の交流の促進並びに交通に係る環境への負荷の低減を図る観点から地域公共交通の活性化及び再生を 推進することが重要となっていることにかんがみ、市町村による地域公共交通総合連携計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業の円滑 化を図るための措置について定めることにより、地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び 創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個 性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とする。</p>
-----------------	---



国・都道府県・市町村・交通事業者の役割に関して、関係者が行う事項のために必要な施策を国が実行し、各市町村の区域を超えた広域的な見地から都道府県が支援し、連携することを通して市町村が主体的に取り組み、旅客の運送に関するサービスの質の向上を交通事業者が努めることとなる（第四条）【表 19】。

表 19 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律における  
国・都道府県・市町村・交通事業者の役割に関する規定

<p>国等の努力義務(第四条)</p>	<p>国は、市町村、公共交通事業者等 その他の関係者が行う地域公共交通の活性化及び再生を推進するために必要となる情報の収集、整理、分析及び提供、研究開発の推進並びに人材の養成及び資質の向上に努めなければならない。</p> <p>2 都道府県は、市町村、公共交通事業者等その他の関係者が行う地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、必要な助言その他の援助を行うよう努めなければならない。</p> <p>3 市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。</p> <p>4 公共交通事業者等は、自らが提供する 旅客の運送に関するサービスの質の向上並びに地域公共交通の利用を容易にするための情報の提供及びその充実に努めなければならない。</p>
---------------------	---

## (2) 新制度の導入

### ①「地域公共交通総合連携計画」の策定

市町村が基本方針に基づき、地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するための、地域公共交通総合連携計画【表 20】（以下：連携計画）を作成できることとなった（第五条）。連携計画においては、6点の記載事項を定め（第五条 2）、その他にも関連する事業に関しても定めることができる。

表 20 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律における  
地域公共交通総合連携計画の役割に関する規定

<p>地域公共交通総合連携計画 (第五条)</p>	<p>市町村は、基本方針に基づき、国土交通省令で定めるところにより、単独で又は共同して、当該市町村の区域内について、地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するための計画(以下「地域公共交通総合連携計画」という。)を作成することができる。</p> <p>2 地域公共交通総合連携計画においては、次に掲げる事項について定めるものとする。</p> <p>一 地域公共交通の活性化及び再生の総合的かつ一体的な推進に関する基本的な方針</p> <p>二 地域公共交通総合連携計画の区域</p> <p>三 地域公共交通総合連携計画の目標</p> <p>四 前号の目標を達成するために行う事業及びその実施主体に関する事項</p> <p>五 計画期間</p> <p>六 前各号に掲げるもののほか、地域公共交通総合連携計画の実施に関し当該市町村が必要と認める事項</p> <p>3 前項第四号に掲げる事項には、地域公共交通特定事業に関する事項を定めることができる。</p> <p>4 地域公共交通総合連携計画は、都市計画、都市計画法(昭和四十三年法律第百号)第十八条の二の市町村の都市計画に関する基本的な方針、中心市街地の活性化に関する法律(平成十年法律第九十二号)第九条の中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本的な計画及び高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律(平成十八年法律第九十一号)第二十五条の移動等円滑化に係る事業の重点的かつ一体的な推進に関する基本的な構想との調和が保たれ、かつ、地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二条第四項の基本構想に即したものでなければならない。</p> <p>5 市町村は、地域公共交通総合連携計画を作成しようとするときは、あらかじめ、住民、地域公共交通の利用者その他利害関係者の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。</p> <p>6 市町村は、地域公共交通総合連携計画を作成しようとするときは、これに定めようとする第二項第四号に掲げる事項について、次条第一項の協議会が組織されている場合には協議会における協議を、同項の協議会が組織されていない場合には関係する公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者その他地域公共交通総合連携計画に定めようとする事業を実施すると見込まれる者及び関係する公安委員会と協議をしなければならない。</p> <p>7 市町村は、地域公共交通総合連携計画を作成したときは、遅滞なく、これを公表するとともに、主務大臣、都道府県並びに関係する公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者その他地域公共交通総合連携計画に定める事業を実施すると見込まれる者及び関係する公安委員会に、地域公共交通総合連携計画を送付しなければならない。</p> <p>8 主務大臣及び都道府県は、前項の規定により地域公共交通総合連携計画の送付を受けたときは、市町村に対し、必要な助言をすることができる。</p> <p>9 第五項から前項までの規定は、地域公共交通総合連携計画の変更について準用する。</p>
-------------------------------	---

連携計画を作成するにあたり、市町村は、交通事業者や利用者をはじめとした構成員による協議会を組織することができる(第六条)【表 21】。

表 21 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律における協議会に関する規定

協議会(第六条)	<p>地域公共交通総合連携計画を作成しようとする市町村は、地域公共交通総合連携計画の作成に関する協議及び地域公共交通総合連携計画の実施に係る連絡調整を行うための協議会(以下「協議会」という。)を組織することができる。</p> <p>2 協議会は、次に掲げる者をもって構成する。</p> <p>一 地域公共交通総合連携計画を作成しようとする市町村</p> <p>二 関係する公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者その他地域公共交通総合連携計画に定めようとする事業を実施すると見込まれる者</p> <p>三 関係する公安委員会及び地域公共交通の利用者、学識経験者その他の当該市町村が必要と認める者</p>
----------	---

②「地域公共交通活性化・再生総合事業」の実施

連携計画に規定された各事業は法定協議会の参加者・団体が実施するが、総合事業では協議会を補助対象としていたため、協議会自体を実施主体と位置づけることも一般に行われた。つまり、協議会が独自の会計を持ち、連携計画をもって地域公共交通をマネジメントする役割を担うことも可能となった。これによって、自治体からの負担金と国からの補助金を合わせ、連携計画において必要とされた公共交通について事業者へ運行委託・依頼し、一方で運賃水準を地域公共交通会議で決定することで、ヨーロッパの運輸連合に近い役割を協議会が果たすことさえも可能であり、これに近い取り組みも既に行われている<sup>11</sup>。

なお予算面では、地域公共交通総合連携計画の策定経費への支援、関係予算を可能な限り重点的に配分することや、そのための配慮が挙げられる。地域協議会を設立して交通事業者や自治体関係者、利用者、学識経験者が一堂に会して、地域の公共交通の活性化を議論できる場が設けられたことは、大きな進歩であった。また地元にも負担させることで、身の丈にあった事業が展開できるとともに、事後評価が導入されたことで、補助金のバラ撒きに歯止めがかかると期待された。さらに実証運行にも補助金が支給されるようになった。これにより、公共交通の空白地域にコミュニティバスやデマンド型の乗合タクシーを運行することも容易になった。この場合の財源は、ふるさと雇用の資金が充当される<sup>12</sup>。

再生法には連携計画に伴う優遇措置も盛り込まれていたものの、改正されたばかりの道路運送法との関係に配慮し、バスに関してはBRTを除き規定が盛り込まれなかった。そこで国は連携計画の普及を図るべく、再生法を活用する形で、平成20年度から「地域公共交通活性化・再生総合事業」を実施した。総合事業は、鉄道、コミュニティバス・乗合タクシー、旅客船など多様な事業に創意工夫をもって取り組む協議会に対し、パッケージで一括支援するという新たな支援制度である。これによって連携計画策定のための調査や計画に基づく実証実験に国による補助が幅広く行われることになったため、さらに多くの自治体が連携計画を策定した。連携計画は複数市町村にまたがるものや、1自治体で複数の計画を持

<sup>11</sup> 前掲・加藤(2013)、pp3

<sup>12</sup> 前掲・堀内(2010)、pp27

つところもあるため単純に計算できないが、全国市区町村の 3 割強が連携計画を策定した経験を持つ<sup>13</sup>。

地域公共交通活性化・再生法による補助によっては、まず補助対象者を再生法第 6 条に規定する法定協議会とする。この協議会は、市町村、公共交通事業者、道路管理者、港湾管理者、公安委員会、地域住民などで構成されるものである。

補助対象は、以下 2 点として規定された。

①地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第 5 条に規定する地域公共交通総合連携計画（法定計画）の策定調査に要する経費：定額

②地域公共交通総合連携計画（法定計画）に定める事業に要する経費

実証運行（運航） 1/2

実証運行（運航）以外 ※ 1/2（※政令市が設置する協議会の取り組む事業 1/3）

このうち②の事業に関しては、以下を例に掲げられている【表 22】表 22。

表 22 地域公共交通総合連携計画（法定計画）に定める事業の例

◇鉄道、バス・乗合タクシー、旅客船の実証運行（運航）	鉄道の増便・ダイヤ変更等の実証運行 コミュニティバス・乗合タクシーの導入・路線バス活性化等のための実証運行 旅客船の航路再編・増便・ダイヤ変更等の実証運航 等
◇車両関連施設整備等	バス等車両購入費、車両・船舶関連施設整備、バス停等待合環境整備、デマンドシステムの導入 等
◇スクールバス、福祉バス等の活用	-
◇乗継円滑化等	乗継情報等の情報提供、ICカード導入、P&R・C&Rの推進、ボランティアセンター設置・運営 等
◇公共交通の利用促進活動	レンタサイクル、イベント、広報、乗継割引運賃・周遊切符等のシステム設計 等
◇新地域旅客運送事業の導入円滑化に係る事業	-
◇その他地域の創意工夫による事業	-

再生法の施行により、地域公共交通の活性化・再生に関する市町村を中心とした地域関係者の連携による取り組みを国が総合的に支援することになった。さらに、それまでの軌道法では認められていなかった新型路面電車・LRTの「公設民営」や、建設時の自治体の起債も認められた。また LRT だけでなく、BRT の整備、オムニバスタウンの推進にも、自治体が導入費用を助成する場合の起債が認められるようになる<sup>14</sup>。

さらに地方民族鉄道に関しては、地方自治体は公共交通事業者、道路管理者、公安委員会、利用者などで構成する地域協議会を設立できると第 6 条に規定され、関係者への参加応諾義務や結果尊重義務を課している。この地域協議会は、先述の地域公共交通会議において義務づけられていなかった「計画」や「戦略」を策定し、実施する主体となる。このような法制度によって、地域参画を前提とする地域公共交通を実現する環境が整った。これらの仕組みを有効に活用するためには、地域の関係主体が積極的に議論を重ね、地域の実

<sup>13</sup> 前掲・加藤（2013）、pp3

<sup>14</sup> 前掲・堀内（2010）、pp26

情に即した地域公共交通計画に仕上げていくことが不可欠である<sup>15</sup>。

また、それにより地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に推進するための「地域公共交通総合連携計画」を作成することが可能となった。我が国においては初の、法的に位置づけられた公共交通計画となる。加藤（2013）<sup>16</sup>は、地域公共交通総合連携計画の法的な意義に関して、次のように述べている。

日本において地方自治体による地域公共交通計画策定の必要性は従来から主張されてきているが、法的に公共交通計画が位置づけられたのは再生法が初のことであった。それまでは、自治体が公共交通に関する計画を策定する動きは散発的であり、しかも法的な位置付けのない任意計画でもあり、国による財源や支援措置の裏付けも直接的にはなかった。その内容も、多くは1990年代後半から急速に広まった、市町村が企画・運営するコミュニティバスに関する計画や、自治体が出資する第三セクター鉄道に関する計画が主であり、既存の路線バスや鉄道等も含めた包括的な公共交通計画が策定されることは極めて稀であった。これは、自治体は補助金を支出していない路線バスや鉄道に対して何らの権限も有しておらず、その維持改善が自治体の仕事であるという認識も薄かったこと、有効な意見表明や施策実施ができるほどのノウハウや財源を持っていなかったことによる。

加藤（2013）

### （3）実態・効果・課題

#### ①補助制度の廃止

そこで改正道路運送法や再生法によって、地方自治体の関与のあり方が制度化されることとなり、後述の地域公共交通活性化・再生総合事業によって、多くの市町村が連携計画を策定した。策定件数に関しては、本論2章で詳細に述べる。

しかし地域公共交通活性化・再生総合事業は年数を経ないまま、終焉を迎えることとなる。2009（平成21）年8月の総選挙で大勝した民主党は、9月16日に鳩山内閣を発足させた。11月には行政刷新会議を開催し、事業仕分けを行った。事業仕分けには強制力はないが、自民党・公明党時代に実施されていた「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」が、「直ちに廃止」と結論付けられることとなる<sup>17</sup>。

事業の終了により、自治体に広く普及した連携計画の策定数が急減した現状に関して、加

<sup>15</sup> 前掲・加藤（2013）、pp2-3

<sup>16</sup> 前掲・加藤（2013）、pp1-2

<sup>17</sup> 前掲・堀内（2010）、pp30



藤（2013）<sup>18</sup>は次のように指摘している。

事業終了により、連携計画の策定数が急減した。それどころか、計画期間が終了した計画を更新しない、つまり失効させた自治体もみられた。こうした事態は、地域公共交通計画を政策実施のために活用し、また進捗状況に応じて変更していくという意識はまだ十分に浸透しておらず、未だ国庫補助を得ることに主眼を置く自治体が多いことを示している。

加藤（2013）

連携計画と法定協議会は、加藤によると自治体が地域公共交通政策を進める際のツールとして非常に自由度の高い仕組みであり、いわゆる優良事例もこのしくみをうまく活用している。ただし多くの自治体・地域は、コミュニティバスやデマンド交通の計画策定や運行実施に対して総合事業補助を得るための方便として捉えるに留まっていた<sup>19</sup>。

## ②「地域公共交通確保維持改善事業—生活サバイバル戦略」の実施

なお、代替制度を設ける必要性から、政府は2010（平成22）年10月に「政策コンテスト」を実施し、パブリックコメントとして国民の要望を採り入れ、平成23年度の予算を編成した。2010（平成22）年12月1日には、平成23年度の予算を編成するに当たり、一兆円程度の予算枠が与えられ、要望の順位付けを行う評価会議が開催された。「政策コンテスト」では重要とされながら、民主党が公共交通事業に下した結果は、A～Dの四段階評価の中で「B判定」であった。公共交通事業は「低コスト化、真に必要な分野・地域への重点化が条件」という必要最低限の公共交通を維持する方針とした。そこで、地域公共交通に関しては、「地域公共交通確保維持改善事業—生活サバイバル戦略」を実施することとなった（図8・図9）。この事業は、「コンパクト+ネットワーク」の実現に向けて、地域公共交通ネットワークの再構築に向けた取組みを支援するものである。「地域公共交通確保維持事業」「地域公共交通バリア解消促進事業」「地域公共交通調査事業」の三つの事業から成り立っており【表23】、各種補助制度や予算などを統合の上で見直した。そして独立採算で公共交通の維持・確保が困難な地域は、公共交通を効率的に維持・確保するために必要な支援やバリアフリー対策を行うとしている<sup>20</sup>。

「地域公共交通確保維持事業」として補助を受けるには、まずは都道府県、地方自治体、交通事業者、交通施設管理者で構成する「生活交通ネットワーク協議会」の開催が必要であ

<sup>18</sup> 前掲・加藤（2013）、pp6

<sup>19</sup> 前掲・加藤（2013）、pp3

<sup>20</sup> 前掲・堀内（2010）、pp31

る。そして生活交通ネットワーク協議会での議論を基に、地域の特性・事情に応じた最適の交通手段を提供するための「生活交通ネットワーク計画」の策定がなければ、補助金は支給されない<sup>21</sup>。

表 23 事業評価実施対象メニュー一覧

区分	事業メニュー	
地域公共交通確保維持事業	陸上交通	地域間幹線系統確保維持費国庫補助金
		地域内フィーダー系統確保維持費国庫補助金 車両減価償却費等国庫補助金(※1)
	離島航路	離島航路運営費等補助金
		離島航路構造改革補助金(※2)
離島航空路	離島航空路運航費等補助金	
地域公共交通バリア解消促進等事業	バリアフリー化設備等整備事業	
	利用環境改善促進等事業	
	鉄道軌道安全輸送設備等整備事業	
地域公共交通調査等事業	地域公共交通調査事業	
	地域協働推進事業	

注※1) 地域間幹線系統・地域内フィーダー系統確保維持費国庫補助金と一体として事業評価実施

注※2) 調査検討の経費を除き、離島航路運営費等補助金と一体として事業評価実施

しかし「地域公共交通確保維持改善事業—生活交通サバイバル戦略」は、生活交通が存続の危機に瀕している地域などで需要に応じた最適な移動手段の提供と、駅のバリアフリー化など、移動上の障害を解消することが目的である。「地域公共交通確保維持事業」では、基本的に鉄道や地方自治体が損失を補填している路線バスは補助の対象外である。また橋梁のある航路を運航するフェリーも補助の対象外である<sup>22</sup>。

鉄道に対する国からの損失補填は、再生法でも実施されていなかったが、再生法で実施されていた試験運行や増発に対する補助は、地域公共交通確保維持事業では実施されない。そのため経営基盤が脆弱な地方鉄道（第三セクター鉄道）やローカル線は、活性化策を実施しづらくなるため、廃線などが進む恐れもある。さらに地方自治体が補助を行う路線バスや橋梁がある航路を運航するフェリーなどに対する欠損補助が実施されず、試験運行や増発に対する補助も実施されないため、フェリー航路の廃止が進む可能性が高い。路線バスに関しても、自治体が補助を行っている路線は対象外であるため、より運行コストが低いコミュニティバスや福祉・乗合タクシー、デマンド交通などへ転換が進む可能性が高い。デマンド交通は補助の対象であるが、新規に開設するデマンド交通だけであり、鉄道駅に乗り入れるか、国が補助する路線バスに接続しなければならない<sup>23</sup>。

<sup>21</sup> 前掲・堀内（2010）、pp34

<sup>22</sup> 前掲・堀内（2010）、pp33

<sup>23</sup> 前掲・堀内（2010）、pp34



このように、意欲のある地域の自治体には、再生法は効果的な法律である。しかし逆の見方をすれば、意欲のない地域の自治体は置き去りにされる可能性がある。地域協議会を作って、公共交通事業者や利用者などが一堂に会することは画期的であるが、市町村が地域公共交通総合連携計画を作成出来るようになったということは、別の見方をすれば国の関与が後退したことを意味する。従来のような一律的な補助できなく、公共交通存続や活性化にやる気のある地域に集中的に支援することになった。支援を続けるには、地元の関係者と交通事業者が協議を行い、策定した「再生計画」が必要である。これにより補助の優先的な採択や補助率の嵩上げが行われる。「選択と集中」が行われるようになった背景には、国が財政難によって地方の判断に委ねるようになったことがある。地方自治体が地域協議会を開催できるようになったが、単一の自治体だけで完結する場合は協議会の開催も容易である。しかし、複数の自治体に跨る場合は、調整に難航することが予想され、協議会の開催が危ぶまれる。また運営費に対する補助金が支給されないため、「地方鉄道が本当に活性化・再生するのか」などの懸念材料もあった<sup>24</sup>。

#### 4-2-5 まとめ

以上、再生型の地域公共交通および都市をめぐる動きの変遷に関して、【表 24】に表す。

---

<sup>24</sup> 前掲・堀内（2010）、pp28

表 24 再生型の地域公共交通および都市をめぐる動きの変遷

	施行年	交通をめぐる動き	目的・内容	施行年	都市をめぐる動き	目的・内容
再生型	平成12年	改正鉄道事業法	需給調整規制の撤廃、運賃規制の緩和、鉄道事業者の退出が届出制に変更	平成12年	改正都市計画法 改正建築基準法	都市計画区域マスタープラン、準都市計画区域、線引き選択性、開発許可制度見直し
	平成12年	改正道路運送法	貸切バスにおいて、市場への参入・退出が認可制から届出制に変更			
	平成14年	〃	乗合バスにおいて、市場への参入・退出が認可制から届出制に変更	平成14年	都市再生特別措置法	…略…都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上を図り、併せて都市の防災に関する機能を確保するため、都市の再生の推進に関する基本方針等について定めるとともに、…略…立地適正化計画に基づく住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るための都市計画の特例等の特別の措置を講じ、…略…国民生活の向上に寄与すること (第一条)
				平成14年	都市計画法改正	都市計画提案制度
				平成16年	景観法	
				平成17年	地域再生法	…略…地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、…略…認定を受けた地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置並びに地域再生本部の設置について定め、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現し、国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与すること (第一条)
						地域再生計画
	平成18年	改正道路運送法	地域公共交通会議 自家用有償旅客運送	平成18年	改正中心市街地活性化法	
	平成19年	地域公共交通活性化・再生法	…略…地方公共団体による地域公共交通網形成計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業の円滑化を図るための措置について定めることにより、持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること (第一条)			
			地域協議会、地域公共交通総合連携計画			

#### <4-2 まとめ>

衰退の一途を辿る公共交通を再生する目的の下、地域公共交通施策は「再生型」へと梶を切ることとなった。その最たる対策が規制緩和であったが、むしろより一層の衰退を生むこととなった。

そのため特に過疎地域では路線バス維持のための様々な対策が実施されてきた。最も多くとられてきた対策が廃止代替バスへの移行であり、4条バスとしては路線廃止した上で、新たに自治体バスとして旧21条バス（貸切代替バス）または旧80条バス（自主運行バス）という形態で運行された。しかし制度としては体系的でなく弊害もみられたため、平成18年の道路運送法改正により、旧21条を廃止しいわゆる新4条へ一本化、新たに自家用有償旅客運送が導入されるなど、大幅に見直されることとなった。過疎地域においてNPO法人による自家用有償旅客運送が可能となった点は、大きな変更点であったと顧みることができる。

平成19年には再生法が施行され、地域協議会の設置、地域公共交通計画の策定により、地域公共交通の再生に取り組むための体制を構築する自治体がみられている。

#### 4-3 協働型の地域公共交通施策による「交通まちづくり」

地域公共交通の法制度設計は模索を繰り返しながらも、それに伴う形で地域公共交通を再生する施策が、各自治体における地域公共交通計画の策定、会議・協議会の設立といった形で進められてきた。

しかし今日まで、交通政策の基本的な方向性は、法律や制度として定められてこなかった。この点に関して、澤田（2014）<sup>1</sup>、宇都宮（2015）<sup>2</sup>は、次のように指摘している。

交通ネットワークは今後の我が国の国土のり方を方向付けていく上できわめて重要な役割を果たすものであり、交通政策の推進は、社会資本の整備と密接に連携しながら、国土全般にわたる状況の変化を見据えつつ長期的な観点で行うことが不可欠である。

しかしながら、交通政策に関する基本的な法律・計画はこれまで存在しておらず、従来は個別法に基づき個々に施策を推進していたことから、交通政策の推進にあたっての基本理念を打ち立て、関係者の連携と役割分担の下に、政策を総合的に推進する体制を構築していくことが必要な状況であった。（澤田、2014）

交通の問題は断片的な対策に止まり、まちづくりと一体のものとして交通政策が取り組まれていないという事情があった。

（宇都宮、2015）

両者の指摘を踏まえた上で、関連する法律の内容【表 1】、それに伴う制度・事業を把握する。対象となる法律・制度が、(1) どのような経緯・目的をもって策定され、結果として(2) どのような実態や効果、課題を発生させたか、明らかにしていく。

分析方法は、国土交通省のホームページやガイドライン、関連する学術論文や著書の調査による。

なお、本文中で提示する法律条文は、補注がない限り平成 28 年 12 月現在のものである。

表 1 分析対象となる公共交通の再生に向けて策定された法律

施行年	施行された法律名称
平成25年	交通政策基本法
平成26年	地域公共交通活性化・再生法 一部改正

<sup>1</sup> 前掲・澤田（2014）、pp19

<sup>2</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp55

#### 4-3-1 交通政策基本法の施行と実態

我が国において、交通政策の基本的な方向性が法律・制度で定められてこなかったという現状から、2009年以降、政府や専門家の中で、交通に関する「基本法」の制定に関して本格的な議論が始まった。

2013（平成25年）年11月、それまでの交通基本法案を基礎としつつも、災害時の対応や交通事業者の健全な発展も勘案した交通政策基本法が、自民党政権の下で閣議決定された。

交通政策基本法においては【表2】、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進することにより、国民生活の安定向上および国民経済の健全な発展を図ることを基本理念として掲げている（第一条）。

推進するにあたり、適切な役割分担および有機的かつ効率的な連携（第五条）、まちづくりや観光の施策との連携および住民はじめ関係者と連携し協働により実施する必要性に関して明記している（第六条）。

さらには国民の積極的な役割を求めており（第十一条）、国・地方自治体・交通事業者はじめ関係者の連携の必要性（第十二条）に関しても規定されることとなった。

表2 交通政策基本法における諸規定

目的(第一条)	この法律は、交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、交通安全対策基本法(昭和四十五年法律第百十号)と相まって、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする。
交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携(第五条)	交通に関する施策の推進は、徒歩、自転車、自動車、鉄道車両、船舶、航空機その他の手段による交通が、交通手段(交通施設及び輸送サービスを含む。以下同じ。)の選択に係る競争及び国民等の自由な選好を踏まえつつそれぞれの特性に応じて適切に役割を分担し、かつ、有機的かつ効率的に連携することを旨として行われなければならない。
連携等による施策の推進(第六条)	交通に関する施策の推進は、まちづくり、観光立国の実現その他の観点を踏まえ、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りながら、国、地方公共団体、運輸事業者その他交通に関する事業を行う者(以下「交通関連事業者」という。)、交通施設の管理を行う者(以下「交通施設管理者」という。)、住民その他の関係者が連携し、及び協働しつつ、行われなければならない。
国民等の役割(第十一条)	国民等は、基本理念についての理解を深め、その実現に向けて自ら取り組むことができる活動に主体的に取り組むよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めることによって、基本理念の実現に積極的な役割を果たすものとする。
関係者の連携及び協力(第十二条)	国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者は、基本理念の実現に向けて、相互に連携を図りながら協力するよう努めるものとする。

なお地方公共団体の役割に関して、澤田（2014）<sup>3</sup>は次のように述べている。

<sup>3</sup> 前掲・澤田（2014）、pp23

地方公共団体が、その地域について、これから目指すべき交通に関するビジョンを示すことは、そこに暮らす住民、そこで活動する企業、そしてそこで交通サービスを提供する交通関連事業所にとって重要な関心事であり、そういった多様な主体からの意見も取り入れながら、その地域における交通計画や交通条例が定められることは、交通政策基本法の基本理念の実現という観点からは、望ましいとすることができる。

(澤田、2014)

#### 4-3-2 都市再生特別措置法による立地適正化計画の導入と実態

##### (1) 経緯・目的

2014（平成 26）年、国土交通省は「国土のデザイン 2050」（以下：デザイン）を発表した。目的は、土地利用と交通に関する諸制度は従来、別々の枠組みで構築されていたため、連携の必要があったことによる。

デザインの中で、医療・福祉・商業等の生活機能を確保し、高齢者が安心して暮らせるよう、地域公共交通と連携して、コンパクトなまちづくりを進める「コンパクトシティ+ネットワーク」の考えが記載されている。

都市コンパクト化を念頭に置いた交通まちづくりが効率的に推進されることで、環境負荷低減、公共交通利用促進、行政コストの縮減、高齢化社会への対応、エネルギー利用の効率化など、今後の人口減少社会において効果的なまちづくりが期待できる。加えて近年は、健康・医療・福祉の観点からも「歩いて暮らせるまちづくり」の重要性が認知され、都市コンパクト化が要請されるようになっている<sup>4</sup>。

デザインを踏まえた上で、2014（平成 26）年 8 月に施行された法律が、「都市再生特別措置法」の一部改正法である。都市全体の構造を見渡しなが、住宅及び医療、福祉、商業その他の居住に関連する施設の誘導と、それと連携した公共交通に関する施策を講じることにより、市町村によるコンパクトなまちづくりを支援することを目的としている（第一条）

【表 3】 【図 1】。

---

<sup>4</sup> 高見淳史、「交通まちづくりのための制度」、『交通まちづくり 地方都市からの挑戦』、鹿島出版会、2015、pp39



表 3 都市再生特別措置法の一部改正法における目的に関する規定

<p>目的(第一条)</p>	<p>この法律は、近年における急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に我が国の都市が十分対応できたものとなっていないことに鑑み、これらの情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上(以下「都市の再生」という。)を図り、併せて都市の防災に関する機能を確保するため、都市の再生の推進に関する基本方針等について定めるとともに、都市再生緊急整備地域における市街地の整備を推進するための民間都市再生事業計画の認定及び都市計画の特例、都市再生整備計画に基づく事業等に充てるための交付金の交付並びに立地適正化計画に基づく住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るための都市計画の特例等の特別の措置を講じ、もって社会経済構造の転換を円滑化し、国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与することを目的とする。</p>
----------------	---

国土交通省

## 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要

**背景**

- ・地方都市では、高齢化が進む中で、市街地が拡散して低密度な市街地を形成。大都市では、高齢者が急増。

**法案の概要**

- 立地適正化計画(市町村)
- ・都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成
- ・民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土づくり(多極ネットワーク型コンパクトシティ)

**都市機能誘導区域**

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

- ◆都市機能(福祉・医療・商業等)の立地促進
- 誘導施設への税財政・金融上の支援
  - ・外から内(まちなか)への移転に係る買換特例(税制)
  - ・民部機構による出資等の対象化(融資)
  - ・交付金の対象に適所型福祉施設等を追加(予算)
- 福祉・医療施設等の運営等のための容積率等の緩和
  - ・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能
- 公的不動産・低未利用地の有効活用
  - ・市町村が公的不動産を誘導施設整備に提供する場合、国が直接支援(予算)
- ◆歩いて暮らせるまちづくり
  - ・駅周辺部等への集約化も可能
  - ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ
  - ・歩行空間の整備支援(予算)
- ◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール
  - ・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ

**居住誘導区域**

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

- ◆区域内における居住環境の向上
  - ・区域外の公営住宅を売却し、区域内で建て替える際の除却費の補助(予算)
  - ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度(例:低層住宅専用地域への用途変更)
- ◆区域外の居住の緩やかなコントロール
  - ・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
  - ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能
- ◆区域外の住宅等跡地の管理・活用
  - ・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ
  - ・都市再生推進法人等(NPO等)が跡地管理を行うための協定制度
  - ・跡地における市民農園や農産物直売所等の整備を支援(予算)

**公共交通** 維持・充実を図る公共交通網を設定

- ◆公共交通を軸とするまちづくり
  - ・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援(地域公共交通活性化再生法)
  - ・駅前周辺部等区域へのアクセスを確保するバス専用レーン・バス待合所や乗降口等の設置や駅前周辺部の整備支援(予算)

※下線は法律に規定するもの 4

図 1 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の概要

出典:

<http://www.mlit.go.jp/common/001031115.pdf#search=%E9%83%BD%E5%B8%82%E5%86%8D%E7%94%9F%E7%89%B9%E5%88%A5%E6%8E%AA%E7%BD%AE%E6%B3%95+%E6%94%B9%E6%AD%A3>

(平成 28 年 12 月閲覧)

53



(2) 新制度の導入

① 「立地適正化計画」制度の導入

都市再生特別措置法の一部改正法により、市町村は、都市計画区域内で、住宅、医療施設をはじめとした都市機能増進施設の立地の適正化を図るための計画「立地適正化計画」の作成が可能となった（第八十一条）【表 4】。

表 4 都市再生特別措置法における立地適正化計画に関する規定

<p>立地適正化計画 (第八十一条)</p>	<p>市町村は、都市計画法第四条第二項に規定する都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であつて、都市機能の増進に著しく寄与するものをいう。以下同じ。）の立地の適正化を図るための計画（以下「立地適正化計画」という。）を作成することができる。</p> <p>2 立地適正化計画には、その区域を記載するほか、おおむね次に掲げる事項を記載するものとする。</p> <p>一 住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針</p> <p>二 都市の居住者の居住を誘導すべき区域（以下「居住誘導区域」という。）及び居住環境の向上、公共交通の確保その他の当該居住誘導区域に都市の居住者の居住を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項</p> <p>三 都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（以下「都市機能誘導区域」という。）及び当該都市機能誘導区域ごとにその立地を誘導すべき都市機能増進施設（以下「誘導施設」という。）並びに必要な土地の確保、費用の補助その他の当該都市機能誘導区域に当該誘導施設の立地を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項（次号に掲げるものを除く。）</p> <p>四 都市機能誘導区域に誘導施設の立地を図るために必要な次に掲げる事業等に関する事項</p> <p>イ 誘導施設の整備に関する事業</p> <p>ロ イに掲げる事業の施行に関連して必要となる公共公益施設の整備に関する事業、市街地再開発事業、土地区画整理事業その他国土交通省令で定める事業</p> <p>ハ イ又はロに掲げる事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事務又は事業</p> <p>五 第二号若しくは第三号の施策又は前号の事業等の推進に関連して必要な事項</p> <p>六 前各号に掲げるもののほか、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るために必要な事項</p> <p>12 第二項第三号の都市機能誘導区域及び誘導施設は、立地適正化計画の区域における人口、土地利用及び交通の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な都市機能増進施設の立地を必要な区域に誘導することにより、住宅の立地の適正化が効果的に図られるように定めるものとする。</p> <p>14 市町村は、立地適正化計画を作成しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、市町村都市計画審議会（当該市町村に市町村都市計画審議会が置かれていないときは、都道府県都市計画審議会。第八十四条において同じ。）の意見を聴かなければならない。</p>
----------------------------	---

立地適正化計画においては、公共交通ターミナル周辺、特に交通利便性の高い地区を「都市機能誘導区域」に指定し、区域内への立地を誘導すべき都市機能の種類が求められる。また、それに次ぐ地区は「居住誘導区域」として指定される。区域外での都市機能立地や住宅建設について事前の届出を求め、問題のあるものには勧告を行い、より適切な立地を促す働きかけを行う制度を設けるとともに、税制上、財政・金融上、あるいは容積率ボーナスといった支援を通じて、しかるべき都市サービスや居住機能の立地を適切に誘導することを容易にしようとしている<sup>5</sup>。

国土交通省では立地適正化計画の役割を、都市全体を見渡したマスタープラン、都市計画と公共交通の一体化、都市計画と民間施設誘導の融合、市町村の主体性と都道府県の広域調整、市街地空洞化防止のための選択肢、時間軸をもったアクションプラン、まちづくりへの公的不動産の活用、以上7点に分類している【表5】。

表5 立地適正化計画の意義と役割～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～

役割	内容
1. 都市全体を見渡したマスタープラン	立地適正化計画は、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置づけられる市町村マスタープランの高度化版
2. 都市計画と公共交通の一体化	居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを進める
3. 都市計画と民間施設誘導の融合	民間施設の整備に対する支援や立地を緩やかに誘導する仕組みを用意し、インフラ整備や土地利用規制など従来の制度と立地適正化計画との融合による新しいまちづくりを進める
4. 市町村の主体性と都道府県の広域調整	計画の実現には、隣接市町村との協調・連携が重要であり、都道府県は、立地適正化計画を作成している市町村の意見に配慮し、広域的な調整を図る
5. 市街地空洞化防止のための選択肢	居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールできる、市街地空洞化防止のための新たな選択肢として活用する
6. 時間軸をもったアクションプラン	計画の達成状況を評価し、状況に合わせて、都市計画や居住誘導区域を不断に見直すなど、時間軸をもったアクションプランとして運用する
7. まちづくりへの公的不動産の活用	財政状況の悪化や施設の老朽化等を背景として、公的不動産の見直しと連携し、将来のまちのあり方を見据えた公共施設の再配置や公的不動産を活用した民間機能の誘導を進める

出典： [http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city\\_plan/compactcity\\_network2.html](http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html)

(平成28年12月閲覧)

また、地方公共団体が中心となり、まちづくりと連携して面的な公共交通ネットワークを再構築するための新たな仕組みが設けられた。都市全体の構造を見渡しなが、住宅及び医療・福祉・商業その他の居住に関連する施設の誘導と、それと連携した地域公共交通ネットワークの再編を行うことにより、コンパクトシティ+ネットワークの実現を図るものとしている<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 前掲、高見（2015）、pp41

<sup>6</sup> 国土交通省、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」、（2016年12月閲覧）  
[http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_ccpn\\_000016.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_ccpn_000016.html)

(3) 策定による実態・効果・課題

立地適正化計画の策定状況としては、2016（平成28）年3月31日時点で具体的な取り組みを行っている自治体は276団体である。このうち、国土交通省が公表している取り組み状況に関して、【表6】に整理した。計画自体は素案が多数であるが、内容として、土地利用と連携を図りながら交通ネットワークを面的に整備していくという姿勢が窺える。

表6 立地適正化計画作成の主な取り組み状況（平成28年3月31日時点）

市町村	策定年	内容
札幌市	平成28年3月	施策の方向性：集合型居住誘導区域・都市機能誘導区域・持続可能な居住環境形成エリアにおいて、各区域間及び各区域内に有機的な交通体系を確立し、円滑な移動を確保するための取り組みを推進していく。その例として、公共交通機関の持つ個々の特性や役割を生かし、連携を強化することによるネットワークの充実など
弘前市	平成28年（予定）	弘前市都市計画マスタープランの高度化版として、新たな魅力と都市機能の導入や既存の都市施設を生かしたまちづくり、交通機能の強化により地域特性に合わせた誰もが公共交通で移動できる環境づくりなどを行うことで、コンパクトシティ・プラス・ネットワークの考え方を踏まえた効率的で持続可能なまちへと成熟させ、誰もが元気で快適に生活できる弘前ならではの多様な「暮らしを楽しむまち」の実現
花巻市	平成28年6月	公共交通計画の見直しを行い、地域間（中心拠点と地域拠点、地域拠点と生活拠点）では路線バス、中心市街地（中心拠点、地域拠点）では循環バス、集落と地域拠点との間は予約応答型交通など、利用実態や需要を把握しながら公共交通の充実を図る
宇都宮市	平成28年（予定）	都市づくりの基本的な方向：(2)土地利用と交通が一体となった都市づくりの推進（「立地適正化計画」等による居住や都市機能の誘導と交通戦略との連携により、土地利用と交通が一体となった都市づくりを推進）
毛呂山町	平成28年（予定）	都市機能誘導区域の方向性：鉄道駅をはじめとする公共交通のポイントを中心とした高齢者徒歩圏（半径500m）を目安として都市機能誘導区域に設定
藤沢市	平成29年（予定）	都市拠点・地区拠点を結ぶ、交流・連携の骨格となる「交通体系」
箕面市	平成28年2月	北大阪急行線とその両翼を縦に走る2本の鉄道を公共交通軸とし、各拠点をバス路線で結ぶ公共交通ネットワークを構築する。コンパクトな市街地の中に緻密な交通ネットワークを持つ、「ネットワーク・インナー・コンパクトシティ」を目指す
		居住誘導区域内の公共交通ネットワーク：区域内どこからでも、最寄り駅にアクセスできるよう、路線バス・コミュニティバス・デマンド交通などを組み合わせ、一体的な公共交通システムの構築を目指す
		都市機能誘導区域内の公共交通ネットワーク：駅やバス停などの公共交通の拠点から誘導施設までの「歩きやすさ」を確保
鳥取市	平成28年（予定）	方針：持続可能な公共交通ネットワークを活用した利便性の高い市民生活の確保
熊本市	平成28年4月	都市機能誘導区域（中心市街地や地域拠点）を地域生活圏の暮らしを守る最後の砦として維持するとともに、公共交通の充実を図ることで市民全体の暮らしやすさを維持

#### 4-3-3 地域公共交通活性化再生法一部改正法による地域公共交通網形成計画の導入と実態

##### (1) 経緯・目的

2014（平成 26）年 11 月、再生法の一部改正法が施行された。改正に至った経緯として、改正前・2007（平成 19）年の再生法の施行では、まちづくり等の地域戦略との一体的な取り組みに欠けており、民間バスの廃止路線をコミュニティバスなどで代替するための個別・局所的な取り組みに留まっていた課題による<sup>7</sup>。

そのため改正法では、持続可能な地域公共交通網の形成に向けて、交通政策基本法の基本理念を踏まえた上で、地域における主体的な取り組みの推進を目的としている（第一条）【表 7】【図 2】。

表 7 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の  
一部改正法における目的に関する規定

目的(第一条)	この法律は、近年における急速な少子高齢化の進展、移動のための交通手段に関する利用者の選好の変化により地域公共交通の維持に困難を生じていること等の社会経済情勢の変化に対応し、地域住民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活力ある都市活動の実現、観光その他の地域間の交流の促進並びに交通に係る環境への負荷の低減を図るための基盤となる地域における公共交通網（以下「地域公共交通網」という。）の形成の促進の観点から地域公共交通の活性化及び再生を推進することが重要となっていることに鑑み、交通政策基本法（平成二十五年法律第九十二号）の基本理念にのっとり、地方公共団体による地域公共交通網形成計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に関する措置並びに新地域旅客運送事業の円滑化を図るための措置について定めることにより、持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的とする。
---------	--

<sup>7</sup> 手嶋一了、「地域公共交通網形成計画が目指すもの」、『住宅 VOL.66』、一般社団法人日本住宅協会、2017、pp20-21



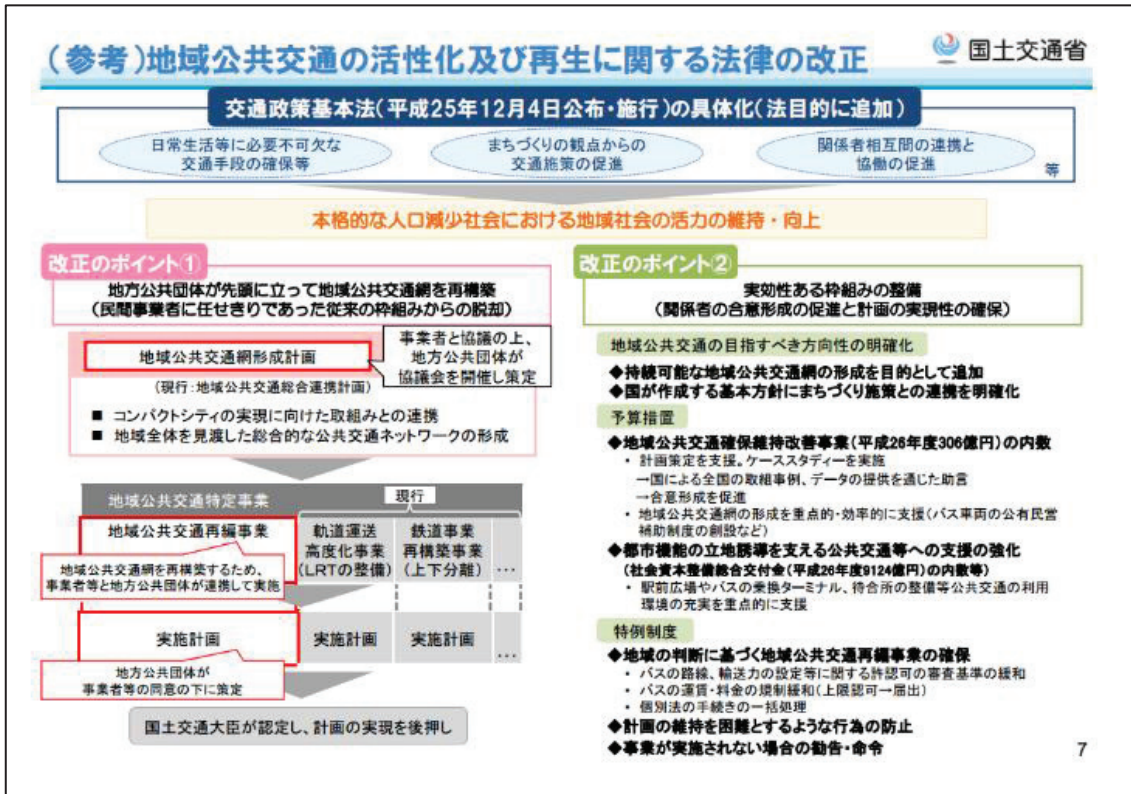


図 2 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正概要

出典:

<http://www.mlit.go.jp/common/001031115.pdf#search=%E9%83%BD%E5%B8%82%E5%86%8D%E7%94%9F%E7%89%B9%E5%88%A5%E6%8E%AA%E7%BD%AE%E6%B3%95+%E6%94%B9%E6%AD%A3>

(平成 28 年 12 月閲覧)

基本方針は、持続可能な地域公共交通網の形成に向けて、地域公共交通の活性化および再生を推進するものと規定されている(第三条)【表 8】。

表 8 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の  
一部改正法における基本方針に関する規定

基本方針(第三条)	<p>主務大臣は、持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針(以下「基本方針」という。)を定めるものとする。</p> <p>2 基本方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。</p> <p>一 持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生の意義及び目標に関する事項</p> <p>二 第五条第一項に規定する地域公共交通網形成計画の作成に関する基本的な事項</p> <p>三 地域公共交通特定事業その他の第五条第一項に規定する地域公共交通網形成計画に定める事業に関する基本的な事項</p> <p>四 新地域旅客運送事業に関する基本的な事項</p> <p>五 持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に関する事業の評価に関する基本的な事項</p> <p>六 その他国土交通省令で定める持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に関する事項</p> <p>3 基本方針は、交通の機能と都市機能とが相互に密接に関連するものであることを踏まえ、地域公共交通の活性化及び再生が都市機能の増進に寄与することとなるよう配慮して定めるものとする。</p> <p>4 基本方針は、交通政策基本法第十五条第一項に規定する交通政策基本計画との調和が保たれたものでなければならない。</p> <p>5 主務大臣は、情勢の推移により必要が生じたときは、基本方針を変更するものとする。</p> <p>6 主務大臣は、基本方針を定め、又はこれを変更しようとするときは、国家公安委員会及び環境大臣に協議するものとする。</p> <p>7 主務大臣は、基本方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表するものとする。</p>
-----------	---

役割分担としては、国・都道府県・市町村・交通事業者それぞれ明確にし、地域公共交通計画網の形成に努める必要に関して明記している(第四条)【表9】。

これまで交通事業者任せであった地域公共交通について、自治体が主体的な役割を果たすこととされている。このため、全国の自治体は地域公共交通に関する政策を立案し、実践するための人材を育成することが必要となる<sup>8</sup>。

また、交通政策基本法において明記された地方公共団体の責務を積極的に果たすためのツールとして、国が制度を整えるものである<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 土井勉、「交通まちづくりの担い手とその育成」、『交通まちづくり 地方都市からの挑戦』、鹿島出版会、2015、pp49

<sup>9</sup> 前掲・澤田(2014)、pp23

表 9 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の  
一部改正法における国等の努力義務に関する規定

<p>国等の努力義務(第四条)</p>	<p>国は、地方公共団体、公共交通事業者等その他の関係者が行う持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するために必要となる情報の収集、整理、分析及び提供、研究開発の推進並びに人材の養成及び資質の向上に努めなければならない。</p> <p>2 都道府県は、市町村、公共交通事業者等その他の関係者が行う持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、各市町村の区域を超えた広域的な見地から、必要な助言その他の援助を行うとともに、必要があると認めるときは、市町村と密接な連携を図りつつ主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。</p> <p>3 市町村は、公共交通事業者等その他の関係者と協力し、相互に密接な連携を図りつつ主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組むよう努めなければならない。</p> <p>4 公共交通事業者等は、自らが提供する旅客の運送に関するサービスの質の向上並びに地域公共交通の利用を容易にするための情報の提供及びその充実に努めなければならない。</p>
---------------------	---

(2) 新制度の導入

①「地域公共交通網形成計画」の策定

改正法では、関係者との合意の下、まちづくりと連携し、地域全体の面的な公共交通ネットワークの再構築を行うことができるように、従来の法定計画であった連携計画に代え「地域公共交通網形成計画」の制度が設けられた(第五条)【表 10】。「地域にとって望ましい公共交通網のすがた」を明らかにするマスタープランとして位置づけられ、地域住民の「移動手段の確保」のため、地域公共交通をネットワークとして捉え、利便性の向上(運行本数の増加・定時性確保など)と効率化(路線統合など)とをバランスよく図るようにし、地域における公共交通の持続可能性を高める取り組みを促している<sup>10</sup>。

そのため地域の交通需要や技術の進展を踏まえつつ、大きい箱型のバスだけではなく、コミュニティバス、場合によってはデマンド交通等を用いて、地域交通の維持・活性化を考えることになる<sup>11</sup>。

また、「地域の活力を支える公共交通」となるよう、まちづくりや観光分野をはじめ、地域の総合行政を担う地方公共団体が中心となって、まちづくりや観光分野から公共交通に対する要請を加味しつつ、地域にとって望ましい公共交通ネットワークの実現に向けた必要な事業を記載することとなっている<sup>12</sup>。

さらに地域公共交通網形成計画は、立地適正化計画への調和が求められており、公共交通

<sup>10</sup> 前掲・手嶋(2017)、pp21

<sup>11</sup> 藤井直樹(2014)、「交通政策基本法の理念の具体化に向けて」、『運輸と経済』、一般財団法人運輸調査局、pp12

<sup>12</sup> 前掲・手嶋(2017)、pp21



側が土地利用側と連動して施策展開する仕組みが整えられている。また、採算の取れる路線のみ新規参入する「クリームスキミング」の防止も念頭に置かれている<sup>13</sup>。他にも「計画を阻害する行為」の防止、計画が実施されない場合の勧告、命令なども定められており、今回こそ実効性のあるものにしたという意図が読み取れる<sup>14</sup>。

地域の実情に応じて交通圏の広がりに対応した取り組みができるよう、市町村同士、あるいは個別市町村と交通事業者の間の調整を担うべく、都道府県を地域公共交通網形成計画の共同作成主体に加えられた<sup>15</sup>。

表 10 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部改正法における  
地域公共交通網形成計画に関する規定

<p>地域公共交通網形成計画 (第五条)</p>	<p>地方公共団体は、基本方針に基づき、国土交通省令で定めるところにより、市町村にあつては単独で又は共同して、都道府県にあつては当該都道府県の区域内の市町村と共同して、当該市町村の区域内について、持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するための計画(以下「地域公共交通網形成計画」という。)を作成することができる。</p> <p>2 地域公共交通網形成計画においては、次に掲げる事項について定めるものとする。</p> <p>一 持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生の推進に関する基本的な方針</p> <p>二 地域公共交通網形成計画の区域</p> <p>三 地域公共交通網形成計画の目標</p> <p>四 前号の目標を達成するために行う事業及びその実施主体に関する事項</p> <p>五 地域公共交通網形成計画の達成状況の評価に関する事項</p> <p>六 計画期間</p> <p>七 前各号に掲げるもののほか、地域公共交通網形成計画の実施に関し当該地方公共団体が必要と認める事項</p>
------------------------------	--

地域公共交通網形成計画は、立地適正化計画と表裏一体のものとして扱われるという点に関して、宇都宮（2015）<sup>16</sup>は次のように述べている。

立地適正化計画では、公的施設や病院などをコンパクトシティの理念に基づいて誘導することなどが盛り込まれているが、その際には、人々の足として利便性の高い公共交通が不可欠とされている。つまり、確固とした地域公共交通のネットワークが形成される上で、コンパクトシティが形成されるという認識なのである。一方、公共交通沿線にそうした施設が来れば、公共交通の利用者も増加する。実際、法改正に基づく計

<sup>13</sup> 前掲・高見（2015）、pp41

<sup>14</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp66

<sup>15</sup> 前掲・手嶋（2017）、pp21

<sup>16</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp67

画の策定も、二つの法律に基づいたものであっても一枚のマスタープランで済ませることができる。交通と都市計画という縦割りも取り払おうとするものである。制度的に、交通とまちづくりが一体化し、行政や事業者がコンパクトシティ戦略に沿って動き出す土台は整ったといえる。

(宇都宮、2015)

なお地域公共交通網形成計画の作成にあたり、協議会を組織することができることとされた。構成員は、地方自治体や交通事業者、利用者で組織される（第六条）【表 11】。

表 11 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部改正法における  
地域公共交通網形成計画の作成のための協議会に関する規定

協議会(第六条)	<p>地域公共交通網形成計画を作成しようとする地方公共団体は、地域公共交通網形成計画の作成及び実施に関し必要な協議を行うための協議会(以下「協議会」という。)を組織することができる。</p> <p>2 協議会は、次に掲げる者をもって構成する。</p> <p>一 地域公共交通網形成計画を作成しようとする地方公共団体</p> <p>二 関係する公共交通事業者等、道路管理者、港湾管理者その他地域公共交通網形成計画に定めようとする事業を実施すると見込まれる者</p> <p>三 関係する公安委員会及び地域公共交通の利用者、学識経験者その他の当該地方公共団体が必要と認める者</p>
----------	--

## ②「地域公共交通再編事業」の導入

地域公共交通網形成計画において、地域公共交通再編事業に関する事項が定められた場合、「地域公共交通再編実施計画」を作成し、それに基づき「地域公共交通再編事業」を実施できることとなった（第二十七条の二）【表 12】。これにより、バス路線網の抜本の見直しなど、地域公共交通の利便性・効率性のバランスを図りつつ向上させ、地域全体の公共交通ネットワークを再編することができるようにした<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> 前掲・手嶋（2017）、pp21

表 12 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部改正法における  
地域公共交通再編事業に関する規定

地域公共交通再編事業の実施(第二十七条の二)	地域公共交通網形成計画において、地域公共交通再編事業に関する事項が定められたときは、当該地域公共交通網形成計画を作成した地方公共団体は、当該地域公共交通網形成計画に即して地域公共交通再編事業を実施するための計画(以下「地域公共交通再編実施計画」という。)を作成し、これに基づき、当該地域公共交通再編事業を実施し又はその実施を促進するものとする。 2 地域公共交通再編実施計画には、次に掲げる事項について定めるものとする。 一 地域公共交通再編事業を実施する区域 二 地域公共交通再編事業の内容及び実施主体(次号に掲げるものを除く。) 三 地方公共団体による支援の内容 四 地域公共交通再編事業の実施予定期間 五 地域公共交通再編事業の実施に必要な資金の額及びその調達方法 六 地域公共交通再編事業の効果 七 前各号に掲げるもののほか、地域公共交通再編事業の実施のために必要な事項として国土交通省令で定める事項
------------------------	--

(3) 策定による実態・効果・課題

2014(平成26)年12月には、地域公共交通網形成計画の第一号として「四日市市地域公共交通網形成計画」と「北近畿タンゴ鉄道沿線地域公共交通網形成計画」が発表された。いずれも廃線の危機にあった鉄道を、「上下分離」方式の鉄道事業再構築事業により、公共交通と地域の再生を図るものである。交通政策基本計画の下での、実質的な交通まちづくりが開始されることとなった<sup>18</sup>。

4-3-4 その他の関連法制度における地域公共交通の方向性に関する実態

以上、地域公共交通に関する法律や制度の変遷をまとめてきたが、交通分野以外の法律・制度においても、目的を達成するにあたり交通政策の必要性に関して明記した内容がみられていることから、関連する法律・制度を整理していく【表13】。

分析方法は、管轄となる政府のホームページやガイドライン、関連する学術論文や著書の調査による。

なお、本文中で提示する法律条文は、補注がない限り平成28年12月現在のものである。

表 13 分析対象となる法律

施行年	施行された法律名称
平成10年	まちづくり三法
平成17年	地域再生法
平成18年	改正中心市街地活性化法
平成24年	都市の低炭素化の促進に関する法律

<sup>18</sup> 前掲・宇都宮(2015)、pp83

#### 4-3-5 改正中心市街地活性化法の施行による地域公共交通の実態

##### (1) 経緯・目的

我が国における都市計画法制度としては、都市計画法が存在していたものの、公共交通のあり方は規定されていなかった。

1998（平成 10）年に制定された「まちづくり三法」【表 14】表 14 は、従来の商業調整に替わる新たな枠組みへと転換するものであったが、その一つとして制定された改正都市計画法は、土地利用規制や、まちづくりの観点による大規模店舗の立地規制が盛り込まれたものの、それと一体を図り得る交通に関する規定は、ここでも明記されていなかった。

表 14 まちづくり三法の概要

法律	内容
大規模小売店舗立地法(大店立地法)	大規模店舗の出店に際して周辺的生活環境保持に配慮を求める
中心市街地における市街地の整備改善と商業等の活性化の一体的推進に関する法律(中心市街地活性化法)	空洞化の進行する中心市街地の活性化を図る
改正都市計画法	まちづくりの観点から大規模店舗の立地規制などを可能にする

その後の 2006（平成 18）年に施行された改正中心市街地活性化法は、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を推進するため、中心市街地の活性化に関する基本理念、政府による基本方針の策定、市町村による基本計画の作成により、国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的としている（第一条）【表 15】。

表 15 中心市街地の活性化に関する法律における目的に関する規定

目的（第一条）	この法律は、中心市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、近年における急速な少子高齢化の進展、消費生活の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上（以下「中心市街地の活性化」という。）を総合的かつ一体的に推進するため、中心市街地の活性化に関し、基本理念、政府による基本方針の策定、市町村による基本計画の作成及びその内閣総理大臣による認定、当該認定を受けた基本計画に基づく事業に対する特別の措置、中心市街地活性化本部の設置等について定め、もって地域の振興及び秩序ある整備を図り、国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。
---------	---

基本方針には【表 16】、基本的な事項を定めることとし（第八条）、公共交通機関の利用者の利便の増進を図るための事業も定めることとされている（第八条の八のイ）。

表 16 中心市街地の活性化に関する法律における基本方針に関する規定

<p>基本方針(第八条)</p>	<p>政府は、中心市街地の活性化を図るための基本的な方針(以下「基本方針」という。)を定めなければならない。</p> <p>2 基本方針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。</p> <p>一 中心市街地の活性化の意義及び目標に関する事項</p> <p>二 中心市街地の活性化のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針</p> <p>三 中心市街地の位置及び区域に関する基本的な事項</p> <p>四 中心市街地における土地区画整理事業(土地区画整理法(昭和二十九年法律第百十九号)による土地区画整理事業をいう。以下同じ。)、市街地再開発事業(都市再開発法(昭和四十四年法律第三十八号)による市街地再開発事業をいう。以下同じ。)、道路、公園、駐車場等の公共の用に供する施設の整備その他の市街地の整備改善のための事業に関する基本的な事項</p> <p>五 中心市街地における都市福利施設を整備する事業に関する基本的な事項</p> <p>六 公営住宅等を整備する事業、中心市街地共同住宅供給事業その他の中心市街地における住宅の供給のための事業及び当該事業と一体として行う居住環境の向上のための事業に関する基本的な事項</p> <p>七 中小小売商業高度化事業、特定商業施設等整備事業、民間中心市街地商業活性化事業、中心市街地特例通訳案内士育成等事業その他の中心市街地における経済活力の向上のための事業及び措置に関する基本的な事項</p> <p>八 第四号から前号までに規定する事業及び措置と一体的に推進する次に掲げる事業に関する基本的な事項</p> <p>イ 公共交通機関の利用者の利便の増進を図るための事業</p> <p>ロ 特定事業</p> <p>九 第四号から前号までに規定する事業及び措置の総合的かつ一体的推進に関する基本的な事項</p> <p>十 中心市街地における都市機能の集積の促進を図るための措置に関する基本的な事項</p> <p>十一 特定民間中心市街地経済活力向上事業の中心市街地への来訪者又は中心市街地の就業者若しくは小売業の売上高の増加の目標の設定に関する事項</p>
------------------	---

市町村は、中心市街地活性化基本計画を定めることができ(第九条の1)【表 17】、その内容としては基本的事項に加え、公共交通機関の利用者の利便の増進を図るための事業に関しても記載できる(第九条の2)【表 18】。

表 17 中心市街地の活性化に関する法律における基本計画の認定に関する規定(1)

<p>基本計画の認定(第九条の1)</p>	<p>市町村は、基本方針に基づき、当該市町村の区域内の中心市街地について、中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本的な計画(以下「基本計画」という。)を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。</p>
-----------------------	---

表 18 中心市街地の活性化に関する法律における基本計画の認定に関する規定 (2)

基本計画の認定(第九条の2)	<p>基本計画においては、次に掲げる事項について定めるものとする。</p> <p>一 中心市街地の位置及び区域</p> <p>二 土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、公園、駐車場等の公共の用に供する施設の整備その他の市街地の整備改善のための事業に関する事項</p> <p>三 都市福利施設を整備する事業に関する事項</p> <p>四 公営住宅等を整備する事業、中心市街地共同住宅供給事業その他の住宅の供給のための事業及び当該事業と一体として行う居住環境の向上のための事業に関する事項(地方住宅供給公社の活用により中心市街地共同住宅供給事業を促進することが必要と認められる場合にあっては、地方住宅供給公社による中心市街地共同住宅供給事業の促進に関する業務の実施に関する事項)</p> <p>五 中小小売商業高度化事業、特定商業施設等整備事業、民間中心市街地商業活性化事業、中心市街地特例通訳案内士育成等事業その他の経済活力の向上のための事業及び措置に関する事項</p> <p>六 第二号から前号までに規定する事業及び措置と一体的に推進する次に掲げる事業に関する事項</p> <p>イ 公共交通機関の利用者の利便の増進を図るための事業</p> <p>ロ 特定事業</p> <p>七 第二号から前号までに規定する事業及び措置の総合的かつ一体的推進に関する事項</p> <p>八 中心市街地における都市機能の集積の促進を図るための措置に関する事項</p> <p>九 計画期間</p>
----------------	--

(2) 策定による実態・効果・課題

これを受ける形で、中心市街地活性化基本計画の策定が全国的に増加したが、その認定第一号である富山市では、公共交通を活性化することで、過度に車に頼らない、歩いて暮らすことのできるコンパクトなまちづくりを進めることとした。そこで、市内の拠点をお団子とし、それを公共交通「串」でつなげるという「お団子と串」のまちづくりを掲げた【図 3】。





図 3 富山市が目指す「お団子と串」の都市構造

出典： <http://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/2332/1/dai2kigaiyou2.pdf>

(平成 28 年 12 月閲覧)

第 1 期中心市街地活性化基本計画は、2007（平成 19）年 2 月から 2012（平成 24）年 3 月を計画期間とした。中でも「路面電車環状線化事業」「総曲輪通り南地区第一種市街地再開発事業」「グランドプラザ整備事業」を事業として掲げ、公共交通の利便性の向上を図ってきた。

これらの取り組みにより、2006（平成 18）年以降は、路面電車市内線の乗客数はそれまでの減少傾向から増加傾向に転じており、県内路線バスの利用者も減少傾向から横ばい傾向へと転換したところである<sup>19</sup>。

第 2 期計画は、計画期間を 2012（平成 24）年 4 月から平成 29 年 3 月として、同年 3 月に策定された。中心市街地の活性化には、路線バスや路面電車市内線などの公共交通機関の利用者の減少に歯止めをかけ、公共交通機関による中心市街地へのアクセス性と中心市街地の区域内での利便性を向上させることが重要であることから、「公共交通や自転車・徒歩の利便性の向上」に大きく寄与する事業のうち、第一に中心市街地へのアクセス性向上のための事業として県内及び市郊外からの鉄軌道が集中し、中心商業地区等への乗り換え地点である JR 富山駅周辺の公共交通結節点としての機能強化、第二に中心市街地の区域内での利便性向上のための事業として路面電車市内線及びコミュニティバスの運行による利便性の向上を掲げている<sup>20</sup>。

このように、単に中心市街地の活性化を図る目的で街なかの拠点を整備するののでなけれ

<sup>19</sup> 富山市中心市街地活性化基本計画第 2 期計画、pp101

<sup>20</sup> 富山市中心市街地活性化基本計画第 2 期計画、pp102

ば、単に公共交通の活性化を図る目的で路面電車を整備したというわけではない。「お団子」である拠点と、「串」である公共交通、両者の連携により中心市街地の活性化を図るという取り組みが、複合効果をもたらしている。

#### 4-3-6 都市の低炭素化の促進に関する法律の施行による地域公共交通の実態

##### (1) 経緯・目的

交通関連の法律には、環境との関連も含めた政策の方向性は示されてこなかった経緯があった。

そこで 2012（平成 24）年 12 月には、「都市の低炭素化の促進に関する法律（エコまち法）」が施行された。目的は、都市の低炭素化の促進に関する基本的な方針を策定し、都市の健全な発展に寄与することとして定められている（第一条）【表 19】【図 4】。

平成 23 年の東日本大震災を契機とするエネルギー需給の変化や国民のエネルギー・地球温暖化に関する意識の高揚等を踏まえ、市街化区域等における民間投資の促進を通じて、都市・交通の低炭素化・エネルギー利用の合理化などの成功事例を蓄積し、その普及を図るとともに、住宅市場・地域経済の活性化を図ることを目的としている。

市町村は、都市の低炭素化の促進に関する施策を総合的に推進することが効果的であると認められるものについて、低炭素まちづくり計画を作成することができるとされており、計画には公共交通機関の利用の促進に関する事項を定める必要がある（第七条）。

表 19 都市の低炭素化の促進に関する法律における諸規定

<p>目的（第一条）</p>	<p>この法律は、社会経済活動その他の活動に伴って発生する二酸化炭素の相当部分が都市において発生しているものであることに鑑み、都市の低炭素化の促進に関する基本的な方針の策定について定めるとともに、市町村による低炭素まちづくり計画の作成及びこれに基づく特別の措置並びに低炭素建築物の普及の促進のための措置を講ずることにより、地球温暖化対策の推進に関する法律（平成十年法律第十七号）と相まって、都市の低炭素化の促進を図り、もって都市の健全な発展に寄与することを目的とする。</p>
<p>低炭素まちづくり計画（第七条）</p>	<p>市町村は、単独で又は共同して、基本方針に基づき、当該市町村の区域内の区域（都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第七条第一項に規定する市街化区域の区域（同項に規定する区域区分に関する都市計画が定められていない同法第四条第二項に規定する都市計画区域にあつては、同法第八条第一項第一号に規定する用途地域が定められている土地の区域。第五十三条第一項において「市街化区域等」という。）に限る。）であつて都市の低炭素化の促進に関する施策を総合的に推進することが効果的であると認められるものについて、低炭素まちづくり計画を作成することができる。</p> <p>2 低炭素まちづくり計画には、その区域を記載するほか、以下の事項を記載するものとする。</p> <p>一 低炭素まちづくり計画の目標</p> <p>二 前号の目標を達成するために必要な次に掲げる事項</p> <p>イ 都市機能の集約（計画区域外から計画区域内に都市機能を集約することを含む）を図るための拠点となる地域の整備その他都市機能の配置の適正化に関する事項</p> <p>ロ 公共交通機関の利用の促進に関する事項</p>

## 都市の低炭素化の促進に関する法律

(平成24年9月5日公布/12月4日施行)

**背景**

東日本大震災を契機とするエネルギー需給の変化や国民のエネルギー・地球温暖化に関する意識の高揚等を踏まえ、市街化区域等における民間投資の促進を通じて、都市・交通の低炭素化・エネルギー利用の合理化などの成功事例を蓄積し、その普及を図るとともに、住宅市場・地域経済の活性化を図ることが重要

**法律の概要**

- 基本方針の策定（国土交通大臣、環境大臣、経済産業大臣）
- 民間等の低炭素建築物の認定
- 低炭素まちづくり計画の策定（市町村）

**【認定低炭素住宅に係る所得税等の軽減】**

居住年	所得税最大減額 引上げ(10年間)	登録免許税率 引き下げ
H24年	400万円 (一般300万円)	保存 登記 0.1% (一般0.15%)
H25年	300万円 (一般200万円)	移転 登記 0.1% (一般0.3%)

**【容積率の不算入】**  
低炭素化に資する設備（蓄電池、蓄熱槽等）について通常の建築物の床面積を超える部分

**【認定のイメージ】**  
(戸建住宅イメージ)

**都市機能の集約化**

- 病院・福祉施設、共同住宅等の集約整備
- 民間事業者の認定制度の創設
- 民間等による集約駐車施設の整備
- 建築物の新築等の駐車施設設置義務の特例
- 歩いて暮らせるまちづくり（歩道・自転車道の整備、バリアフリー化等）

**公共交通機関の利用促進等**

- バス路線やLRT等の整備、共同輸送の実施
- バス・鉄道等の各事業者の手続特例
- 自動車に関するCO2の排出抑制

**建築物の低炭素化**

- 民間等の先進的な低炭素建築物・住宅の整備

**緑・エネルギーの面的管理・利用の促進**

- NPO等による緑地の保全及び緑化の推進
- 緑地等に係る管理協定制度の拡充
- 未利用下水熱の活用（民間の下水の取水許可特例）
- 都市公園・港湾隣接地域での太陽光発電、蓄電池等の設置
- 占用許可の特例

図 4 都市の低炭素化の促進の関する法律概要

出典：http://www.mlit.go.jp/common/000231738.pdf（平成 28 年 12 月閲覧）

(2) 策定による実態・効果・課題

そこで作成済の低炭素まちづくり計画について、2016（平成 28）年 3 月 31 日時点の計画を【表 20】に整理した。それぞれ公共交通機関の利用の促進に関する事項を抽出している。環境に負荷を与えない公共交通網の整備について記載されている点が明らかである。

表 20 低炭素まちづくり計画作成都市（平成 28 年 3 月 31 日時点）

市町村	作成年月日	交通に関する内容
北海道下川町	平成25年3月22日	生活サポート地域公共交通システムの導入
北海道名寄市	平成26年3月20日	市民の足を確保し、都市機能を効果的に結ぶ「人と環境にやさしい交通環境の形成」
福島県郡山市	平成28年3月31日	公共交通、徒歩・自転車、自動車を組み合わせて、誰もが快適に移動できる交通環境の実現を図る
茨城県守谷市	平成26年7月14日	都市の集約化と、環境にやさしい移動手段による持続可能なまちづくり
埼玉県さいたま市	平成26年7月2日	豊かな自然や歴史・文化資源に身近に触れあえ、エネルギーのスマート活用と環境負荷の少ない交通システムに支えられた持続可能な環境未来都市
埼玉県志木市	平成26年7月31日	地域特性を踏まえた交通拠点の形成、ネットワークの熟成と低炭素化、環境負荷の小さい交通サービスの提供
千葉県柏市	平成27年8月24日	拠点への容易な移動を支援し、自家用車から公共交通機関等への利用交通手段の転換を促進や道路ネットワークの充実により交通流動の円滑化や旅行速度の向上を図り、エネルギー消費を減少させ、CO2排出量を削減を図る
東京都江東区	平成25年10月18日	環境と人にやさしいエコモビリティの導入
東京都渋谷区	平成26年6月25日	環境負荷の低い超小型モビリティや次世代電気自動車や水素自動車の導入等を通して公共交通機関の積極的な利用を通じた、回遊性のあるまちづくりを行う
東京都港区	平成27年10月21日	利便性の高い公共交通網を活かした、環境負荷の少ない交通環境の実現
神奈川県茅ヶ崎市	平成27年3月31日	コミュニティバスによる公共交通の補完、次世代自動車の普及等による「環境負荷の少ない交通システム」を目指す
神奈川県小田原市	平成26年9月30日	環状機能を有する道路等の内側に優しい交通手段で誰もが「おでかけ」できる都市づくり
長野県小諸市	平成25年3月15日	コンパクトシティの考え方によるまちづくりを進め、自家用車の利用など移動に伴って排出される二酸化炭素を削減する
愛知県安城市	平成26年3月31日	地形やコンパクトシティ型都市構造を活かし、公共交通機関の利用促進・自動車等利用における二酸化炭素の排出の抑制を進めることにより、「環境負荷の小さい都市交通の推進」を行う
愛知県長久手市	平成25年5月31日	極力自動車に依存しないで暮らせるモビリティインフラをつくる
愛知県東郷町	平成26年3月14日	自家用車に依存しないで暮らせるまちづくりを行う。集約拠点である東郷セントラル地区においてバスターミナル（交通広場）を整備し、公共交通の連携を図ることで公共交通の利便性を向上し、自家用車への依存からの脱却を図るとともに、車を運転しない高齢者も移動しやすいまちを実現させる
滋賀県近江八幡市	平成26年3月31日	歩いて暮らせるまちづくり、公共交通機関等の利用促進
大阪府吹田市	平成27年3月26日	公共交通や環境にやさしいモビリティで地区全体をつなぐ
兵庫県川西市	平成25年3月15日	公共交通、低炭素端末交通手段を守り育て低炭素な移動を確保
山口県宇部市	平成27年3月31日	公共交通など、便利でエコな移動ができるまちづくり
福岡県北九州市	平成26年3月31日	JR 城野駅北側の城野地区（約19ha）において、エコ住宅や創エネ・省エネ設備の設置誘導、公共交通の利用促進など折尾副都心守恒徳カ八幡城野下曾根、様々な低炭素技術や方策を総合的に取り入れて、ゼロ・カーボンを目指した住宅街区を整備
鹿児島県薩摩川内市	平成26年3月28日	シームレスかつスマートに繋がる、デザインが繋げる快適交通の形成

出典：http://www.mlit.go.jp/toshi/city\_plan/eco-machi-case.html（平成 28 年 12 月閲覧）



#### 4-3-7 地域再生法の施行による地域公共交通の実態

##### (1) 経緯・目的

急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化など社会経済情勢の変化により、地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出を図り、地域の活力の再生を目的として、2005（平成17）年4月1日より施行されたものが地域再生法である（第一条）【表21】【図5】。

地方自治体は、内閣府の定める「地域再生基本方針」に基づき「地域再生計画」を作成し申請、認定されると、交付金や課税特例の支援措置を受けることができる（第五条）。交通に関しても、地域住民の交通手段の確保のために行う事業、さらには持続可能な公共交通網の形成のための自家用有償旅客運送者が行うものに関する事項について規定できることから、地域の活力を再生する上では、モビリティ確保の必要性についても重要視されているといえる。

表 21 地域再生法における目的および地域再生計画に関する規定

<p>目的（第一条）</p>	<p>この法律は、近年における急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生（以下「地域再生」という。）を総合的かつ効果的に推進するため、その基本理念、政府による地域再生基本方針の策定、地方公共団体による地域再生計画の作成及びその内閣総理大臣による認定、当該認定を受けた地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置並びに地域再生本部の設置について定め、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現し、国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与することを目的とする。</p>
<p>地域再生計画の認定（第五条）</p>	<p>地方公共団体は、単独で又は共同して、地域再生基本方針に基づき、内閣府令で定めるところにより、地域再生を図るための計画（以下「地域再生計画」という。）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。</p> <p>4 第二項第二号に掲げる事項には、次に掲げる事項を記載することができる。</p> <p>四 地域における特定政策課題の解決に資する事業（第一号に規定する事業、前号の内閣府令で定める事業及び第十四号に規定する事業を除く。）であって次に掲げるもの（次項及び第十項において「特定地域再生事業」という。）に関する事項</p> <p>イ 地域住民の交通手段の確保のために行う事業その他の内閣府令で定める事業であって金融機関から当該事業を行うのに必要な資金の貸付けを受けて行われるもの</p> <p>七 前号に規定する事業と一体的に推進する事業であって、地域における持続可能な公共交通網の形成及び物資の流通の確保に資するため、自家用有償旅客運送者（道路運送法（昭和二十六年法律第百八十三号）第七十九条の七第一項に規定する自家用有償旅客運送者をいう。第十七条の十三において同じ。）が行うものに関する事項</p>

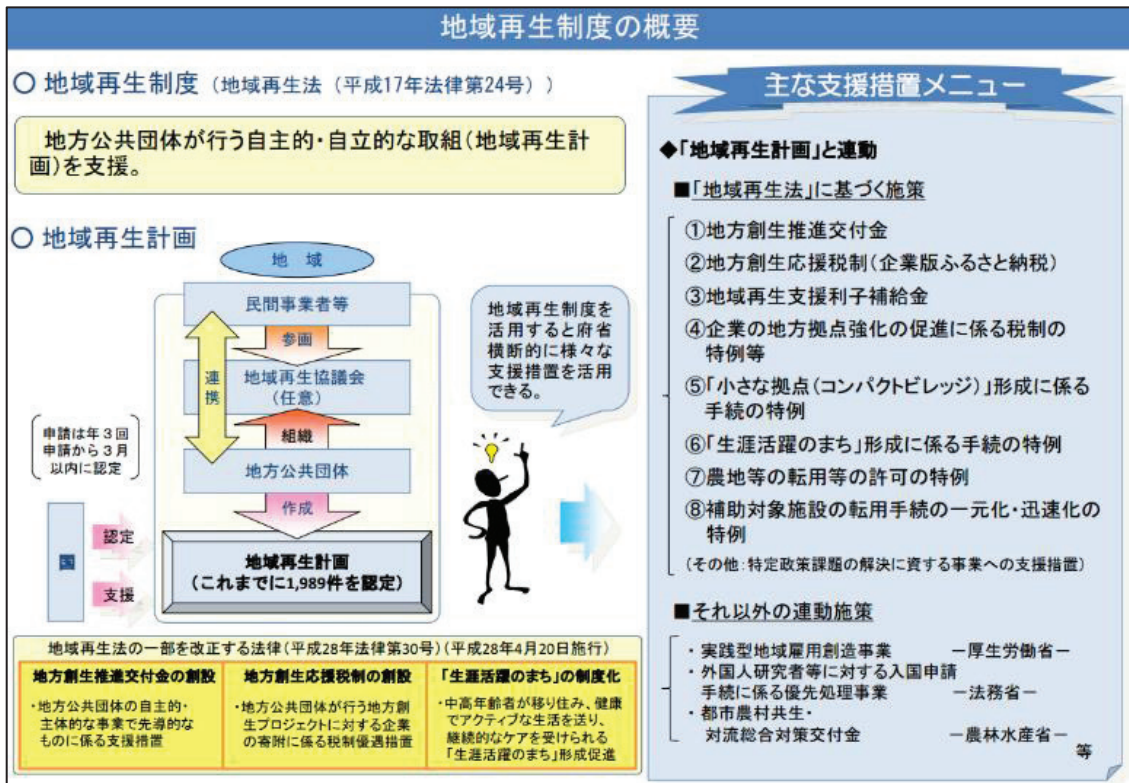


図 5 地域再生制度の概要

出典： [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/tiikisaisei\\_seido\\_gaiyou.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/pdf/tiikisaisei_seido_gaiyou.pdf)  
 （平成 28 年 12 月閲覧）

なお、2016（平成 28）年には「地域再生法の一部を改正する法律が施行され、「まち・ひと・しごと創生交付金」（地方創生推進交付金）が設立されるなど、地方創生の観点が入れられた。

## （2）策定による実態

2005（平成 17）年に第 1 回の地域再生計画の認定申請が行われてから、2016（平成 28）年 3 月 15 日の第 36 回までに認定された地域再生計画は、平成 28 年 3 月 15 日時点で 1,989 件に及んでいる。

### 4-3-8 地域公共交通の形成「交通まちづくり」

#### （1）「交通まちづくり」の概念

このように開発から再生へと向かう地域公共交通施策の中で、新たに創出してきたものが「交通まちづくり」という考え方である。

交通まちづくりに関して、交通まちづくり研究会では、「まちづくりの目標に貢献する交通計画を、計画立案し、施策展開し、点検・評価し、見直し・改善して、繰り返し実施して



いくプロセス」と定義している。1990年代後半以降、広く知られるようになった。従来の交通計画においては、増え続ける交通需要に対処し、より速く移動すること、そして、経済成長を支えることを望ましいと考えられていた。一方で今日の交通計画の望ましい戦略は、「需要を満たすだけでなく、環境等のインパクトが許容範囲に収まり、財政的に実現可能、あるいは合意を取れるという意味で実現可能な戦略」へと、大きく変化したとしている<sup>21</sup>。

土井（2015）<sup>22</sup>は、交通まちづくりの推進の重要性に関して、宇都宮（2015）<sup>23</sup>は推進する上でのプレイヤーに関して、さらに高山（2015）<sup>24</sup>は関係者の相互連携に関して、次のように述べている。

人口減少社会における人々の生活を支えるためには、交通を手段ごとに分節するのではなく、「望ましい生活像の実現を通して暮らしやすいまちを構築する価値創造型のまちづくりに貢献する交通計画」である交通まちづくりを推進することが重要であり、かつ必要となる。

（土井、2015）

プレイヤーとしては、従来の行政、専門家のほかに、住民あるいは市民、市民団体の役割を重視し、プロセスについてはPDCAサイクルを基本としている。まちづくりへのNPO、コミュニティの参加を伴い、その都度の見直しを意識しながら進められるものとされる。

（宇都宮、2015）

長期間にわたり交通まちづくりを進めるためには、市民の理解と協力が不可欠であり、関係する交通事業者、道路管理者、交通管理者等との相互連携が重要となる。

（高山、2015）

## （2）「交通まちづくり」におけるモビリティ・マネジメント

交通まちづくり施策として近年、増加している取り組みが、モビリティ・マネジメントである。モビリティ・マネジメントとは、国土交通省総合政策局公共交通政策部交通計画課によると、「1人1人のモビリティ（移動）が、社会的にも個人的にも望ましい方向（過度な自動車利用から公共交通等を適切に利用する等）に変化することを促す、コミュニケーションを中心とした交通政策」と定義される。近年、全国各地で取り組みが増加しており、国土

<sup>21</sup> 宇都宮（2015）、pp70-71

<sup>22</sup> 土井（2015）、pp49

<sup>23</sup> 宇都宮（2015）、pp71

<sup>24</sup> 前掲・高山（2015）、pp18-19

交通省も取り組みのパンフレットを作成している。

モビリティ・マネジメントに関して、宇都宮（2015）<sup>25</sup>は、次のように述べている。

交通の問題に対しては従前、TDM（Transportation Demand Management, 交通需要マネジメント）といった施策が主に取られてきた。その他に関しても、道路の渋滞対策として自動車の流量を管理するという交通需要マネジメント施策がとられてきた。このTDMに対してモビリティ・マネジメントは、一人一人の住民や、職場、学校などでの働きかけ、学習会など、対話に重きを置いた交通需要マネジメントの手法と捉えられるように、市民の自発的な行動の転換を促すことで、交通まちづくりを進めようというのである。

（宇都宮、2015）

モビリティ・マネジメントの例として、藤井は【表 22】のような事例を取り上げている。

表 22 モビリティ・マネジメントの事例

項目	内容
バス活性化MM	帯広市・十勝バスの戦略的営業
	明石市・Tacoバスの導入
鉄道活性化MM	貴志川線の再生
	江ノ島電鉄の再生
MM教育	札幌市・交通環境学習
	秦野市・交通スリム化教育
TDMとしてのMM	福山市・ノーマイカーデー
	松江市・ノーマイカーウィーク

藤井聡ら、「モビリティをマネジメントする」より作成

1990年代後半から、モビリティ・マネジメントの事例が日本国内外で蓄積されてきた。それぞれのモビリティ・マネジメントの取り組みをさらに望ましいものとし、さらに拡げていくためには、個々の事例に携わった実務や行政、研究者とともに、これからモビリティ・マネジメントに関わる人たちが積極的に情報交換を重ねていくことが重要になっていた。

そこで、国土交通省と公益社団法人土木学会が共同主催をする形で、モビリティ・マネジメント関係者が一堂に会する「日本モビリティ・マネジメント会議」が、2006（平成 18）年から毎年 1 回、定期的で開催されることとなった【表 23】【図 6】表 23。その後、2009（平成 21）年に一般社団法人日本モビリティ・マネジメント会議が設立されている。口頭

<sup>25</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp72-73

発表、パネルディスカッション、企画セッションを設けて、参加者が相互に意見交換できる工夫がなされており、モビリティ・マネジメントの考え方、新しいモビリティ・マネジメント施策についてコミュニケーションを行うことができる場を提供している<sup>26</sup>。

表 23 日本モビリティ・マネジメント会議のこれまでの開催日

開催日		会場
第1回	平成18年	東京工業大学
第2回	平成19年	札幌市
第3回	平成20年	京都市
第4回	平成21年	別府市
第5回	平成22年	福山市
第6回	平成23年	八戸市
第7回	平成24年	富山市
第8回	平成25年	仙台市
第9回	平成26年	帯広市
第10回	平成27年	東洋大学
第11回	平成28年	松山市

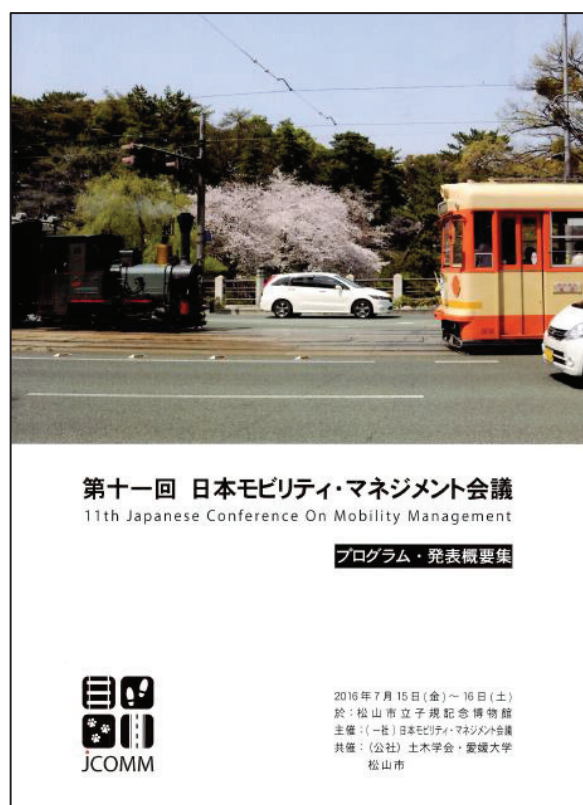


図 6 日本モビリティ・マネジメント会議パンフレット (第11回)

<sup>26</sup> 松村暢彦、「モビリティをマネジメントする」、学芸出版社、2015、pp31

以上、協働型の地域公共交通および都市をめぐる動きの変遷に関して、【表 24】に表す。

表 24 協働型の地域公共交通および都市をめぐる動きの変遷

	施行年	交通をめぐる動き	目的・内容	施行年	都市をめぐる動き	目的・内容
協働型				平成24年	都市の低炭素化の促進に関する法律	…略…都市の低炭素化の促進に関する基本的な方針の策定について定めるとともに、市町村による低炭素まちづくり計画の作成及びこれに基づく特別の措置並びに低炭素建築物の普及の促進のための措置を講ずることにより、…略…都市の低炭素化の促進を図り、もって都市の健全な発展に寄与すること(第一条) 低炭素まちづくり計画
	平成25年	交通政策基本法	交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより…略…交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること(第一条)			
	平成26年	地域公共交通活性化・再生法一部改正	地域公共交通網形成計画	平成26年	都市再生特別措置法一部改正 改正中心市街地活性化法	立地適正化計画
				平成27年	改正地域再生法	

#### <4-3 まとめ>

従来の地域公共交通計画においては、増加し続ける交通需要に対し、より速く移動すること、経済成長を支えることが望ましいと考えられていたが、今日の地域公共交通計画においては、環境への負荷を考慮するのみならず、都市計画との連携も前提とした上での戦略の必要性が考えられている。

その姿勢が、交通政策基本法や都市再生特別措置法の一部改正法による立地適正化計画制度など、都市計画に歩み寄る「協働型」の地域公共交通施策に表れている。

こうした最中、「交通まちづくり」という考え方が認識されるようになり、モビリティ・マネジメントのようにコミュニケーションを中心とした実践的な交通政策が広がりを見せている。

## 5. 我が国における地域モビリティ研究の展開

我が国においては、地域公共交通の再生および維持を求めらるる中で、地域モビリティ確保に向けた方策に関する研究が増加している。

これまでの研究は、既存のバス路線の再編により、地域公共交通の再生に向けた検討に関する研究が中心であった。しかし今日、既存の公共交通機関のみならず、コミュニティバスやデマンド交通といった交通システムの導入・展開により、地域モビリティ確保を検討する研究もみられ始めている。

### 5-1 地域モビリティの形成に関する研究の系譜

そこで地域モビリティの形成に関する研究について、本研究の範疇に入ると考えられる先行研究論文を、1996年以降の土木計画学研究・論文集、日本建築学会論文集、日本都市計画学会論文集を基に抽出する。

抽出し分類する上で、①交通システムが地域においてどのような交通手段として、②どのような属性を持つ地域住民を対象とし、どのような効果を生みだしながら運行されているか、さらには③どのような運営主体により交通サービスとして運行されているか把握するために、(1) システム【表1】、(2) 生活・属性【表2】、(3) 運営・組織【表3】、以上3点の軸で整理することとし、キーワードに応じて細分化して整理する。これらを基に、地域モビリティの形成に関する研究の系譜を表す。

表 1 システムに関する研究一覧

大分類	小分類	No	主たる研究者	研究テーマ	出版・掲載誌	年代
システム	路線バス	1	井上信昭	人口減少地域を含む地方都市圏のバス交通の展望と課題	土木計画学研究・論文集	1996
システム	鉄道	2	堀井 茂毅	鉄道の運行休止・再開による沿線住民の交通行動及び意識の変化に関する研究	土木計画学研究・論文集	2005
システム	コミュニティバス	3	山口 隆之	地域特性を考慮したコミュニティバスの導入促進に関する研究	日本都市計画学会学術論文集	1999
システム	コミュニティバス	4	平崎 崇史	鈴鹿市のコミュニティバス「C-BUS」の波及効果	日本建築学会東海支部研究報告集	2003
システム	コミュニティバス	5	天野 圭子	コミュニティバス運行の地域別特性の把握	日本建築学会近畿支部研究報告集	2006
システム	コミュニティバス	6	井上 佳和	目指すコミュニティバス像の属性別の差異に関する研究	土木計画学研究・論文集	2006
システム	コミュニティバス	7	奥嶋 政嗣	人工社会モデルを用いた地方都市コミュニティバスの交通需要喚起策の検討	土木計画学研究・論文集	2007
システム	コミュニティバス	8	竹内 伝史	コミュニティバス事業の総括の試み	土木計画学研究・論文集	2008
システム	乗合タクシー	9	磯部 友彦	地域交通の新しい形への挑戦 -愛知県小牧市桃花台地区の乗合タクシー・ミゴンを事例に-	土木計画学研究・論文集	2006
システム	福祉有償運送	10	松中 亮治	福祉有償運送サービス導入後の移動制約者の交通行動に影響を与える要因の分析	土木計画学研究・論文集	2005
システム	デマンド交通	11	磯崎 晶光	都市近郊デマンドバス運用に関する理論的考察	土木計画学研究・論文集	2004
システム	デマンド交通	12	森山 昌幸	GISを活用した中山間地域の公共交通計画支援ツールの開発	土木計画学研究・論文集	2004
システム	デマンド交通	13	岸 邦宏	住民ニーズに基づいた過疎地域における生活交通手段の策定プロセス	土木計画学研究・論文集	2006
システム	移動販売サービス	14	谷本 圭志	中山間地域における移動販売サービスの顧客層に関する実証分析	日本都市計画学会学術論文集	2015
システム	移動販売サービス	15	倉持 裕彌	中山間地域における高齢者の買い物行動と健康維持に関する実証分析	日本都市計画学会学術論文集	2015



表 2 生活・属性に関する研究一覧

大分類	小分類	No	主たる研究者	研究テーマ	出版・掲載誌	年代
生活・属性	行動	16	北川 博巳	高齢者モビリティ潜在化の属性要因と交通需要増加に関する考察	土木計画学研究・論文集	1998
生活・属性	行動	17	宮崎 耕輔	公共交通のサービスレベル低下による生活行動の格差分析	土木計画学研究・論文集	2005
生活・属性	行動	18	徳永 幸之	地域特性と個人属性を考慮した生活行動と満足度の格差分析	土木計画学研究・論文集	2006
生活・属性	行動	19	全 相俊	都市地域における高齢者の外出実態とその影響要因としての個人属性に関する研究	土木計画学研究・論文集	2008
生活・属性	意識	20	橋本 成仁	移動のしやすさと高齢者の主観的幸福感の関係に関する研究	日本都市計画学会学術論文集	2015
生活・属性	意識	21	岡村 篤	中山間集落における現在のバス利用並びに将来のバス利用意向に関する基礎的研究	日本都市計画学会学術論文集	2016

表 3 運営・組織に関する研究一覧

大分類	小分類	No	主たる研究者	研究テーマ	出版・掲載誌	年代
運営・組織	費用	22	谷本 圭志	住民によるバスサービスの自己調達費用の試算に関する考察	土木計画学研究・論文集	2004
運営・組織	費用	23	徳永 幸之	乗合バス事業における経営環境と経営指標の変化分析	土木計画学研究・論文集	2007
運営・組織	費用	24	西村 和記	社会全体の支出抑制効果から見る公共交通が生み出す価値—クロスセクターベネフィットの視点から—	土木計画学研究・論文集	2014
運営・組織	行政主導	25	柳澤 友樹	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・論文集	2005
運営・組織	住民参加	26	猪井 博登	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—津名町長沢地区の事例をもとに—	土木計画学研究・論文集	2004
運営・組織	住民参加	27	小山 茂	住民参加型コミュニティバス計画のための情報提示型システムに関する研究	土木計画学研究・論文集	2006
運営・組織	住民参加	28	谷内 久美子	個人と地域の特性から見た住民のバス事業への参加意識の要因分析	日本都市計画学会学術論文集	2009
運営・組織	住民参加	29	天野 圭子	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	2009
運営・組織	住民参加	30	柳井 妙子	住民主体のまちづくりにおける自治会連合会のネットワーキングに関する研究：コミュニティバス本格導入への岐阜市芥見東自治会連合会の事例	日本建築学会近畿支部研究報告集	2009
運営・組織	住民参加	31	川口 彩希	住民アンケートの分析による交通サービス導入のための住民活動展開の課題と方向性に関する考察	日本建築学会九州支部研究報告集	2010

対象となる研究論文がどのような目的に基づき、どのような結論が導かれたか把握するために、まずシステム、生活・属性、運営・組織、それぞれの軸を設定する。さらにシステムに関しては手段別、生活・属性に関しては利用の状況、運営・組織に関しては運営主体に関して項目を設定し、分類を行う。

- (1) システム・・・路線バス  
鉄道

コミュニティバス  
乗合タクシー  
福祉有償運送  
デマンド交通  
移動販売サービス

- (2) 生活・属性・・・・・・・・行動意識
- (3) 運営・組織・・・・・・・・行政主導  
住民参加  
費用

#### (1) システム

システムに関しては、主に交通手段で分類される。

##### ①路線バス

まず、路線バスに関する研究は、多岐にわたるものであるが、井上（1996）の研究では、利用者の長期的な減少が続く路線バスに関して、将来の需要変化を取り込んだ上での地域モビリティ確保に関する研究は稀有であるという課題を踏まえ、地方都市を対象として、人口年齢構成の変化や運転免許保有率の変化を分析することで、将来の路線バス需要の予測、採算性の分析を行っている。それにより、地域住民の足を確保していくための交通システムのあり方、さらには交通システムの運営費の負担のあり方について述べている。

##### ②鉄道

鉄道に関する研究は、地域モビリティ確保のみならず、地域住民の生活活動にも影響を及ぼすという意味から、堀井（2005）の研究を参照できる。堀井は、鉄道の運行休止・再開が地域にもたらした影響・効果を明らかにし、それらを踏まえて今後の利用促進に関して検討を行っている。分析の結果、交通手段選択だけでなく、それを通して生活活動面にも多大な影響を及ぼした点、利用者のみならず非利用者に対しても送迎機会の増減や心理面的負荷の増減といった面で影響を及ぼしたことを明らかにしている。

このことから、公共交通機関の運行は、利用者としての地域住民の住生活のみならず、非利用者としての地域住民にも影響を及ぼし得るという機能・役割が明白である。

##### ③コミュニティバス

コミュニティバスは近年、導入する自治体が増加しており、関連する研究も多岐にわたり増加してきている。

導入する上で、地域特性を考慮する必要性を言及しているのが、山口（1999）の研究である。

実際の運行において、都市地域や過疎地域など地域特性により実態が異なるという点に着目したのが、天野（2006）の研究である。天野によると、コミュニティバス運行は大都市地域・地方都市地域・過疎地域で異なる場合がみられており、まず大都市地域では、既存公共交通網が存在しているため、補完する形で交通空白地域の解消を目的として、民間バス会社以外に交通局など公的主体を事業主体として、一般財政から支出されているようである。地方都市地域では、公共交通機関が存在しながらも、不採算により撤退となった路線への代替策、公共施設の利用向上のために運行されているようである。過疎地域では、既存のバス路線が撤退したため、行政が新たに公共交通網を配置する傾向にある中で、地域内にはバス事業者が存在しないことから、NPO法人、商工会、タクシー会社などを運行主体として運行委託するという事例が明らかとなった。このように地域特性に応じて、交通サービスの運行体制は異なる場合もみられるようである。いずれにせよ、特に過疎地域はじめ交通僻地・交通空白地域といわれる、地域モビリティの脆弱な地域においては、地域住民の住生活を維持するためにも喫緊の課題として検討が急がれているものの、少子高齢化および人口減少が進行する中で、交通サービスとしての維持が困難な現状にある。そうした現状からも、小規模な人口であっても、サービス機能として維持していくための対策が必要と考えられる。

さらに運行によっては、波及効果が期待できるという点が、平崎（2003）の研究から明らかとなっている。平崎は、コミュニティバスの運行により、利用者にとっては安価で便利な交通サービスの享受、運営者にとっては副次的効果として地域のアイデンティティやコミュニティの強化をもたらすという効果に着目した上で、そこから官民パートナーシップの構築や、地元から支援を得るなど波及効果をもたらされる可能性を明らかにしている。

コミュニティバスの運行目的や運行形態は、現状に応じて変更する必要性を提示しているのが、井上（2006）の研究である。井上は、コミュニティバスの属性別の差異に関して分析しており、自治体担当者、利用者、非利用者など、属性によってコミュニティバスの目指す像に差異がみられるという点を明らかとしている。中でも自治体は、コミュニティバスの運営に伴い、財政負担や運行経費の削減を重要視しているため、今後の自治体の財政状況の悪化によっては減便や廃止が進むという課題を明らかにしている。さらに、利用者においてはコミュニティバスを民営バス路線と同様な捉え方をして利用している場合もあり、コミュニティバスの運行にあたっては、運行する目的を住民に広く知らせるとともに、一方でそれぞれが目指すコミュニティバス像へ近づけることができる方策をとるとともに、利用者や住民が理想としているコミュニティバス像を捉え、少数派利用者の状況を十分に考慮した上で、必要に応じて運行目的や運行形態を変更する必要性を提示している。

コミュニティバスは一般的な交通需要構造とは異なるという点を明らかにしているのが、奥嶋（2007）の研究である。奥嶋は、特に地方都市におけるコミュニティバスの利用者の大半が交通弱者であり、他の地域住民に関しては、コミュニティバスの利用を前提にした関心が低いという調査結果を示している。そのため内発的な交通需要喚起の必要性を提示した上で、特に交通弱者の多様な特性を前提とした分析手法を提起している。

こうしたコミュニティバスは、事業としての目的意識が不明確な中、公的資金が投入される事例が存在するという現状に言及しているのが、竹内（2008）の研究である。竹内は一部のコミュニティバス事業が、首長や行政の存在を証明する手段として実施されている現状を踏まえ、その結果として、公的資金投入効果の低迷を指摘している。こうした現状下においては、自治体が地域公共交通マスタープランを策定し、かつコミュニティバスが計画において位置づけられる必要性を提示している。

#### ④乗合タクシー

コミュニティバスの導入が困難な地域においても、タクシーのような小型車両を用いて地域モビリティを確保する取り組みもみられており、この点に関しては磯部（2006）の研究を参照できる。磯部は、タクシーや自家用車などの小型車両を用いることで小回りを活かした運行が可能となり、不要な運行ルートを省略し、利用者の需要に対応できる可能性を提示している。

#### ⑤福祉有償運送

主に要介護者や身体障害者を対象として運行される福祉有償運送に関する研究は、松中（2005）が、移動制約者の交通行動に着目し、福祉有償運送サービスの導入後の生活の変化を分析している。松中によると、福祉有償運送の導入によって、家族負担の軽減や、移動制約者の外出頻度の増加に対して効果が期待できるとしている。

#### ⑥デマンド交通

デマンド交通に関する研究は、まず磯崎（2004）がデマンドバスに関して、不必要な部分を運行せずすむという運行の柔軟性が利点とされている一方で、呼び出しに応じて迂回することにより、すでに乗車している利用者の所要時間の増加、到着時刻の遅延、これから乗車する利用者の待ち時間の増加といった負の外部効果が発生することを踏まえ、デマンドバスの効率的な運用に向けて、外部効果に注目しながら、運行形態の特性を把握する必要があると述べている。

森山（2004）は、効率的かつ効果的な運行計画を自治体で作成する必要性として、DRT（Demand Responsive Transport：需要応答型交通システム）に着目しながら、GIS（Geographic Information System：地理情報システム）を活用した中山間地域の公共交通計画支援ツールを検討している。

岸（2006）は、住民ニーズの視点に立った過疎地域における生活交通手段の策定プロセスを提案している。

#### ⑦移動販売サービス

以上は公共交通機関という視点であり、交通サービスの利用者が自ら乗車することでモ

ビリティが形成されるものである。他方で移動販売サービスは、それらとは異なり、交通サービスの供給者が移動販売車という機関を利用して地域を訪れ、販売活動を行うものであり、これによって交通サービスの利用者は自ら居住する地域にしながら受けられるサービスを指す。

移動販売サービスに関しては、谷本（2015）および倉持（2015）の研究から整理する。谷本（2015）は移動販売サービスに関して、地域住民が遠方へ移動せずに商品を調達することが可能となるという特性から、自身での移動が困難と感じる地域住民にとって有効なサービスであり、特に高齢者にとっての有力な買い物支援策となり得るとしている。また、倉持（2015）は、中山間地域の高齢者の買い物行動と健康維持という視点から、移動販売サービスが買い物行動を支援し、自身の健康を維持する可能性を示している。

しかし一方で課題として、谷本（2015）は、移動販売サービスの経営実態は脆弱であるため、どの顧客層にサービスが支持を得ているのか、どのような観点で支持されているのかを明らかにする必要があると述べている。

また、移動販売サービスは、利用者が地域外へ移動することによるモビリティ確保とは異なり、地域内に留まりながら受けられる住生活の支援策であることから、他の交通システムとは視点が異なる交通システムとして位置づけておく。

## （2）生活・属性

地域モビリティを確保することにより、あるいは地域モビリティの確保が困難な状況となることにより、もたらされる生活行動への影響および意識の変化に着目した研究もみられている。これらの研究を生活・属性という軸に設定する。さらに細分化し、行動および意識の2点に分類される。

### ①行動

高齢化とモビリティの関係を表しているのが、北川（1998）の研究である。北川は、高齢者のモビリティ需要を潜在化させる要因に関して考察しており、加齢の進行と共に外出活性は低下するという点、身体的困難により外出低下を招くという点を明らかにしている。このことから、高齢化により自身のモビリティ確保が困難となり得る事態が懸念される。宮崎（2005）は、公共交通のサービスレベルが低下することで、生活行動に格差が発生するという点を明らかにしている。

地域特性および個人属性とモビリティの関係を表しているのが、徳永（2006）の研究である。徳永は、都心近郊地域においても地域間や個人属性間で、生活行動の変化と満足度において格差があるという点を明らかにし、生活環境の変化によって生活行動にも地域間及び個人属性間の格差が生ずると考察している。また全（2008）も、高齢者の中でも特に年齢が高い層や、介護度が高い層を中心に、モビリティが十分に確保できない点を明らかにすることで、個人属性に着目した外出の実態とその影響要因について考察している。



## ②意識

意識とモビリティの関係を表しているのが、橋本（2015）の研究である。橋本は、高齢者の幸福のためには、買物や通院といった「必須活動」と、趣味やスポーツといった「余暇活動」を充実させることが重要であるという考えの下、こうした活動を実施するためのモビリティ確保が求められることから、主観的幸福感尺度を用いることで高齢者の主観的幸福感を測定し、必須活動や余暇活動及び移動のしやすさが高齢者の主観的幸福感に関わるという点を明らかにしている。

また岡村（2016）は、自動車の有無や年齢構成といった個人属性のみならず、現在及び今後の生活の中でのバスの必要性もまた、現在のバス利用や将来のバス利用意向に寄与するという点を明らかにしている。

## (3) 運営・組織

地域公共交通の運営にあたり、発生する費用を分析することで、運営方策を検討する研究が増加している。

さらには運営する上で設立される組織として、既存の公共交通事業者に代わり、地域住民が主体となり、運営組織を設立して運行する事例もみられるようになり、関連する研究もしてきている。

これらを運営・組織という軸に設定し、さらに細分化して費用、行政主導、住民参加の3点に分類される。

## ①費用

谷本ら（2004）は、地域住民自らがバスサービスを自己調達する事例に着目しながら、調達する路線の運行に必要な費用を試算し、費用関数の推計と費用の配賦から成る試算の過程を示すと共に、住民が導出する試算値には多様な意味の合理性が備わっていることを明らかにしている。

徳永ら（2007）は、乗合バス事業者の経営戦略を評価するためには、経営環境及び事業者特性への考慮が必要であるという点に鑑み、事業者戦略を定性的に分析した上で、事業費用及び旅客需要を推定するモデルの構築を行った。それらのモデル及び営業収入の実績値を用い、収益率の変化分析と感度分析を行うことで、仮想的な戦略に対する評価を可能にすると共に、現時点での費用条件下における収益率改善の可能性を提起している。

西村ら（2014）は、公共交通の価値や必要性に着目し、持続可能な公共交通の運営に関して提起している。西村らによると、特に地方部の公共交通利用者は減少し続けており、維持が困難な状況である中、公的補助金により行政支援がなされているが、行政側も財政難から、公共交通に対する財源確保が困難な状況である。また、これまでは公共交通の価値や必要性を交通分野単独で検討していることが多く、収支を重視した評価を行う結果、公共交通の価

値や必要性が小さく評価されている面もある。そこで西村らは、クロスセクターベネフィットの考え方にに基づき、交通分野のみならず他の行政分野も含める形で社会全体の支出の削減を目的として、公共交通の価値や必要性を整理している。公共交通が担う役割や効果、その価値を算出した結果、公共交通が地域社会に果たす役割は大きく、さらには関係する分野ごとに公共交通がなくなった場合に必要となる対策に関して、概ねの費用を算出したところ、公共交通を維持することで行政全体の支出を 3 億円以上抑えることに寄与しているという結果を明らかにしている。このように持続可能な公共交通を運営する上で、従前の事業効率性評価を実施し、地域にとって適切な公共交通が運行されているか確認する必要性を提起している。

## ②行政主導

住民参加型のバス運営を成立させる上で、地域住民の主体的なバス運営への参加意識があることが重要であるものの、すべての地域が必ずしもその条件を整えているわけではなく、その場合、行政の先導力が必要であるという点に言及しているのが、柳澤（2005）の研究である。柳澤は、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応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いう点を明らかにしている。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。

## ③住民参加

そうした中で今日、行政や民間事業者に代わり、あるいは補う形で、NPO 法人や地域住民組織が事業を担う事例がみられる。

猪井ら（2004）は、住民運営型地域交通が設立する要因として、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、以上 5 点を挙げている。

交通サービスを導入する上で、地域住民の意見を情報提示型システムという観点から取り入れた上で、計画を実施する必要性に言及しているのが小山（2006）の研究である。

谷内（2009）は、バス運営への住民参加を題材として取り上げ、ソーシャル・キャピタル概念を用いて、住民のバス運営への参加意識を高める要因を定量的に分析しており、結果として、バスの負担金の支払意識、運営ボランティアへの協力・賛成意識にソーシャル・キャピタルが影響を与えているという点を明らかにしている。

行政や交通事業者に代わり、NPO 法人や第三セクター、商工会議所などが事業主体となった運行に視点をあてたのが、天野（2006・2009）の研究である。行政が事業主体である

事例と比較して、地域住民組織の関与が強い点を明らかとしている。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ようである。しかし、特にコミュニティバスの運行においては、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ことも課題として掲げている。

他にも柳井（2009）の、住民主体のまちづくりにおける自治会連合会のネットワーキングに着目した研究や、川口（2010）の交通サービス導入のための住民活動展開の課題と方向性に関する研究が挙げられる。このことから、地域住民が主体となり、多様な主体が交通サービスの運営に参画する可能性が示唆される。

#### （4）地域モビリティの形成に関する研究の系譜

以上を踏まえると、我が国における地域モビリティ研究の展開および本研究の視点としては、【図 1】のように表すことができる。地域公共交通においては、交通事業者の経営が悪化している状況から、採算性の問題に着目した研究（1・23）、地域から公共交通が廃止された場合の負の効果を分析した研究（16・17・18・19）、存続した場合の正の効果を分析した研究（4・10・14・15・20）がみられている。そこから、公共交通をどのように再編するか、対策の必要性から、まずは地域の特性および多様性に配慮する必要性に言及した研究（3）、地域住民の多様性に配慮する必要性に言及した研究（7）、公共交通に対して無関心な層の需要を創出する対策に言及した研究（7）、顧客の支持を図る必要性に言及した研究（14・21・25）がみられている。こうした地域モビリティの再生に向けた対策においては、ソーシャル・キャピタルが機能する点に言及した研究（26・28・30）もみられている中で、地域住民の公共交通への参加に関する研究（5・13・27・29）、活性化に向けた研究（31）、マスタープラン構築の必要性に言及した研究（8）がみられている。さらに進んで乗合交通やデマンド交通、GIS など技術論を基にした研究（12）がみられている。

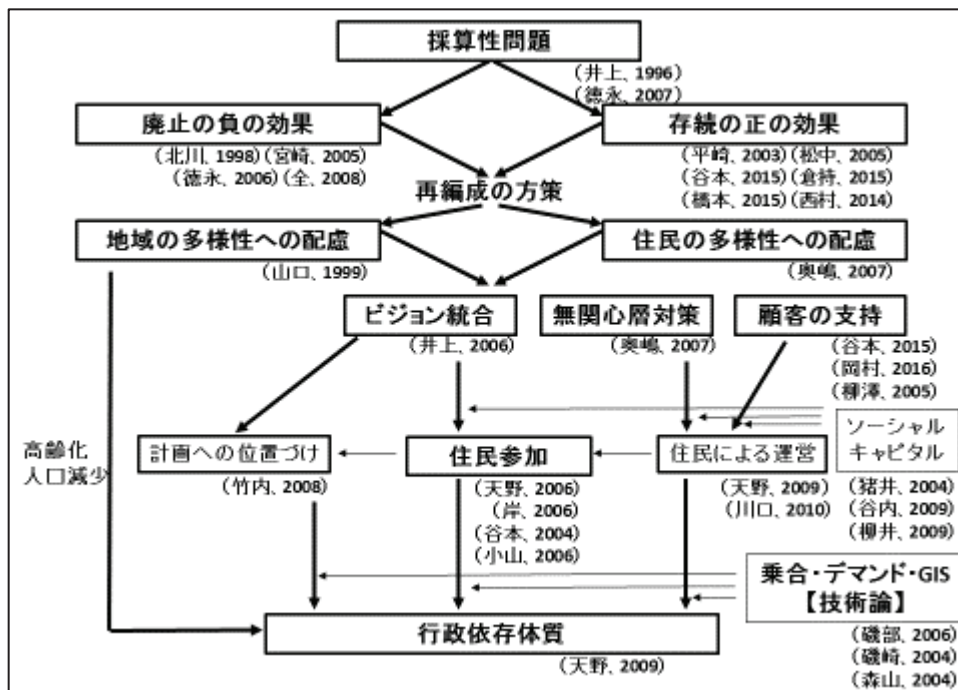


図 1 地域モビリティの形成に関する研究の系譜

## 5-2 本研究の視点

しかし一方で、地域住民主体の運営は、当初は交通事業者が運行していたが廃止となった路線を引き継ぐか、利用率の大きな増加が見込めない路線を運行するという意味も含むため、収支の赤字を行政が補填するという公的補助金が不可欠である場合が大半を占めている。補助金の支給が途絶えた場合、交通サービスの持続可能性が見込めない恐れも発生してくると考えられる。

ただし、この点に着目した研究はみられず、交通サービスにおける収支赤字を解消する方策に関して検討した研究はみられるが、いずれも既存の路線バスに関する研究であり、地域住民主体の交通システムに関する研究はみられない。今後は少子高齢化がさらに進行し、利用者の大幅な増加は期待し難いため、人口減少と向き合いながらも交通サービスを持続的に展開し、地域モビリティを確保していく方策を検討していく必要がある。

そこで本研究の視点を、地域住民主体の交通システムにおける、持続可能な運営に向けた方策とする【図2】。

なお、交通サービスの実態は地域別特性により異なるため、運営組織の実態を把握する上でも、地域別特性を設定し把握することも手法として考えられる。しかし本研究においては、地域モビリティを確保し育てるための運営組織の持続可能性という視点に基づくため、地域別特性を厳密には重視しないこととする。ただし、実態を把握する中で、土地地形や降雪といったハンディキャップが、運営組織に影響を及ぼすという点が明らかとなった場合は言及し整理していく。

また、運営する交通システムも、コミュニティバスやデマンド交通など多岐にわたる点は、先行研究からも明らかである。運営組織の実態を把握する上でも、交通システムに応じて分類は行うが、タイプは重視しないこととする。

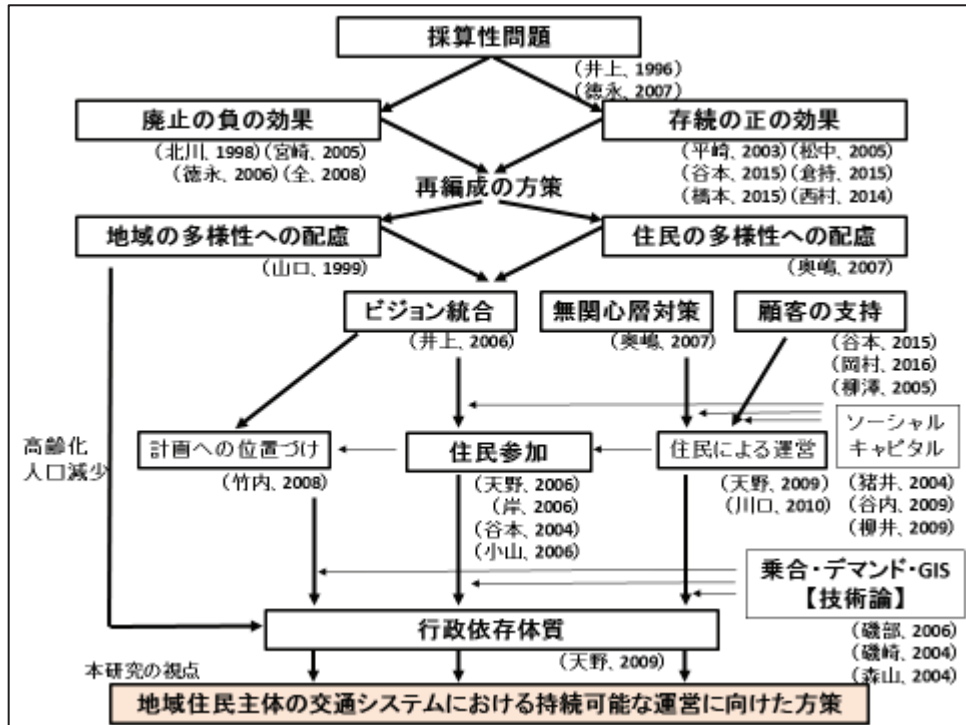


図 2 本研究の視点

6. 研究の目的および方法

論文構成、各章の目的および方法を、【図 3】に示す。

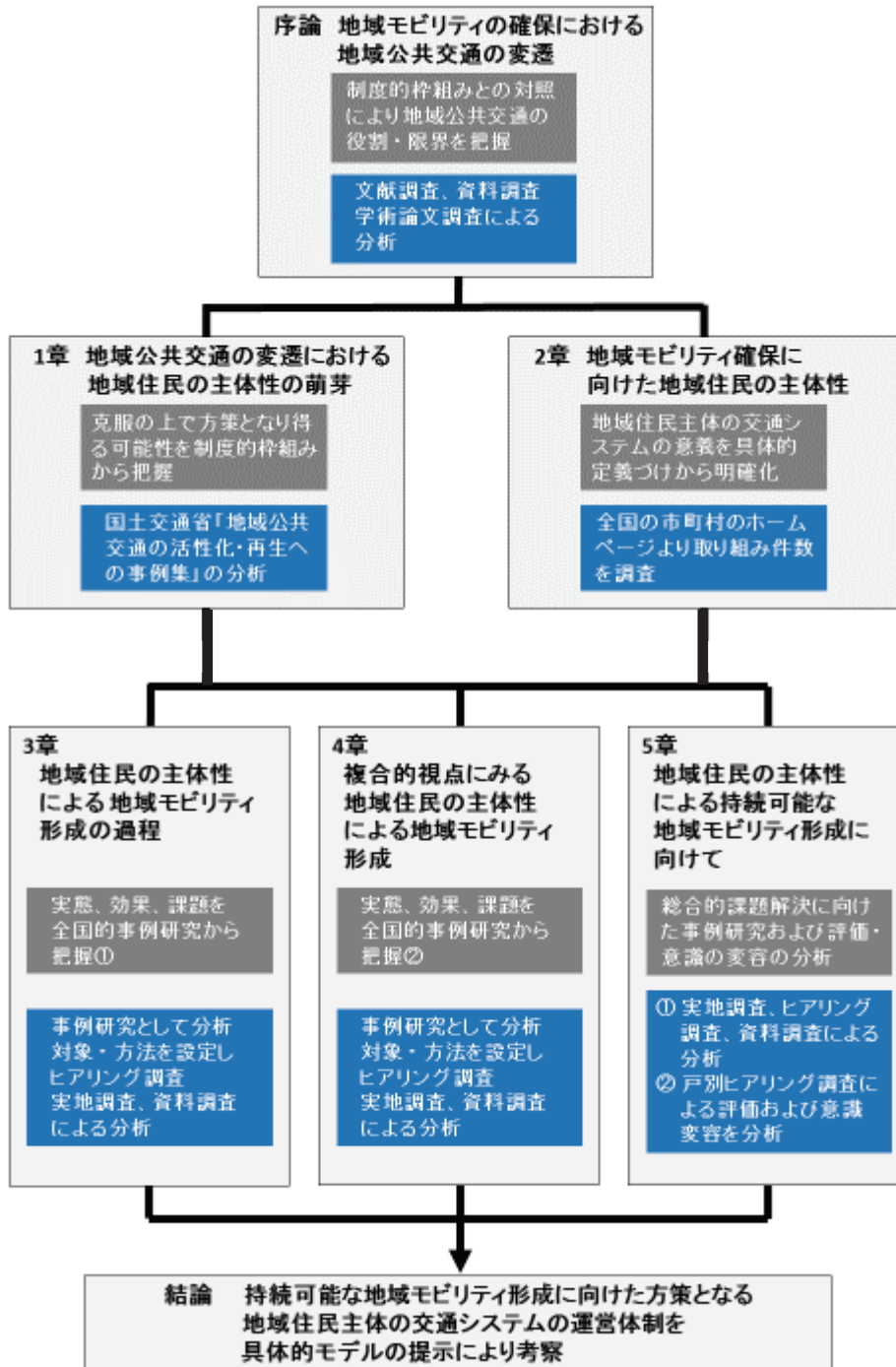


図 3 本研究の構成および方法



## 6-1 本研究の目的

本研究では、地域住民主体の交通システムが、地域モビリティを形成することで、結果として地域住民の住生活を形成し得るとする仮説の下、以下の手順で論述していく。

第一に、地域公共交通のこれまでの役割および限界を明らかにしながら、役割を補完し、課題を解決するための方策を検討し、そこで有益な方策となり得る地域住民主体の交通システムの意義を、具体的な定義づけを行うことで見出す。

第二に、地域住民主体の交通システムにおいては、地域住民が主体となるが故の限界も存在するという点を分析しながら、それらの限界を超えるための方策を提示する。

第三に、こうした地域住民主体の交通システムが、制度において明確に位置づけられる必要性を、具体的なモデルを提示することで明らかにする。

以上を踏まえて、持続可能な地域モビリティ形成に向けた方策となる、地域住民主体の交通システムの運営体制を、具体的なモデルの提示により考察することを、目的とする。

## 6-2 本研究の構成および方法

上述した主要な課題を明らかにするには、第一に地域住民主体の交通システムがどのような法律・制度の変容の過程で発生してきたか、整理する必要がある。第二に、行政や交通事業者に代わり、地域住民が運営主体となることの意義を明確化する必要がある。それを踏まえて、地域住民主体の交通システムの形成過程、実態や効果、課題に関して把握し、解決に向けた方策を提示していく。

本研究は、序論、本論、結論で構成される。本論は、1章から5章で構成される。

1章では、地域モビリティ確保を目的として機能してきた地域公共交通の変遷過程を踏まえて、全国的な地域公共交通の取り組みを整理、実態を把握し、そこで芽生え始めた地域住民の主体性に着目し、既存の地域公共交通とは異なる効果および課題を明らかにすることを目的とする。用いる方法は、国土交通省が平成20年に公表した「地域公共交通の活性化・再生への事例集」の分析による。

2章では、地域住民の主体性による地域モビリティ形成の仕組みに関して、具体的な実態およびその課題を明らかにする。用いる方法は、全国の市町村のホームページから、取り組み件数の調査による。

3章・4章・5章では、地域住民主体の交通システムにおける地域モビリティの形成過程、運営の実態、効果、課題を明らかにすることを目的とし、全国的な実態をより詳細に把握する。用いる方法は、2章で明らかにした取り組み件数から分析対象を設定の上、ヒアリング調査・実地調査・資料調査により事例研究を行う。

また、5章に関しては、地域住民主体の交通システムが、利用者のモビリティを含む住生活にどのような影響を与え、外出機会に変化を与えているかを明らかにするために、戸別ヒアリング調査を行う。なお、詳細な分析方法に関しては、各章・各節に記すこととする。

以上の分析を踏まえて結論では、地域モビリティ形成における地域住民の主体性に関し

て、調査結果を踏まえる形で今後の展望と課題を論述し、持続可能な地域モビリティ形成に向けた方策となる地域住民主体の交通システムの運営体制を、具体的モデルの提示により考察する。

また本研究は、公益財団法人大林財団による奨励研究助成「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」（2016年4月～2017年3月）の補助により進めさせていただいた。

## II 本論

1. 地域公共交通の変遷における地域住民の主体性の萌芽

1-1 地域公共交通の展開における新たな主体

1-2 地域モビリティ確保に向けた地域公共交通の展開

1-3 地域モビリティ確保の仕組みにおける

一方通行的関係性という実態

## ＜本章の目的＞

地域公共交通の再生を求め中、協働の体制を必要としながら、地域公共交通の法制度の施行に伴い、全国各地では地域公共交通に関する会議・協議会の設置、計画の策定、事業の実施など、関連する取り組みが実施されてきた。そうした取り組みの実施状況および課題に関して、本章では把握していく。

具体的には、国土交通省が平成 20 年に公表した「地域公共交通の活性化・再生への事例集」をモデル的に分析・整理し【1-1】、全国の自治体で実施されている地域公共交通の取り組みを、序論で整理した地域公共交通の変遷を踏まえる形で調査・分析し【1-2】、中でも地域公共交通総合連携計画はじめ地域公共交通計画における地域住民の主体性に関して分析することで【1-3】、地域モビリティ確保の仕組みにおける関係の実態および課題に関して考察し結論を示す。

分析方法は、文献調査や学術論文調査などによるが、詳細は各節に記した。

### 1-1 地域公共交通の展開における新たな主体

#### ＜本節の目的と分析方法＞

本節では、序論で整理した法制度の変遷を踏まえ、地域モビリティ確保を目的に展開される全国の取り組みを整理する。

分析方法は、国土交通省総合政策局交通計画課が平成 20 年に発表した「地域公共交通の活性化・再生への事例集」の調査による。

#### 1-1-1 「地域公共交通の活性化・再生への事例集」にみる地域公共交通施策の潮流

2007（平成 19）年の再生法の施行によっては、それを受ける形で、各自治体において事業を実施、計画の策定、さらには新しい交通システムの導入など、多様な取り組みが進められてきた。

こうした潮流の最中、2008（平成 20）年、国土交通省総合政策局交通計画課では「地域公共交通の活性化・再生への事例集」を発表した。この事例集は、市町村をはじめ、地域公共交通の利用者、商業施設など地域の関係者、交通事業者に対し情報を提供することを目的に、全国の取り組みを集めたものである。

事例集においては、全国 47 都道府県の自治体それぞれの取り組みについて、地域別、人口規模別、交通モード別で検索できる仕組みとなっている。また、法令、運営主体、取り組みの背景、プロセス、調整方策、工夫点、利用者の変化など効果、財政など負担について詳細に調査されており、その数は計 102 に及ぶ。

従来の公共交通機関として路線バスや乗合タクシー、鉄軌道、旅客船の改善に向けた方策を取り上げられている点に加え、デマンドタクシーや有償ボランティア輸送、そしてコミュニティバスという新しい交通モードの導入と取り組みの事例も含まれている。交通モード

別に分類すると、①路線バス 12 件、②乗合タクシー12 件、③鉄軌道 10 件、④旅客船 3 件、⑤乗継改善・複数モード 17 件、最多であるのが⑥コミュニティバス 46 件であり、⑦その他は 2 件である。

さらに、その後の新規の取り組みも含めた「地域公共交通活性化事例集」を 2013（平成 25）年に発表しており、その数は計 257 に及ぶ。両事例集（以下：事例集）に掲載された取り組みを合計すると 359 に及ぶが、平成 20 年及び平成 25 年の公表時と比較して今日、さらに増加していると考えられる。

### 1-1-2 地域公共交通における地域住民の主体性の萌芽

しかし事例集によると、新しい交通モードの導入事例のみならず、行政・交通事業者・地域住民の新たな関係性により展開される事例も増加しているようである。具体的には、次の 3 つの視点に基づくことができる。

#### (1) 地域住民を主体とした運行体制の構築

地域住民が主体となった運営組織を設立することで、地域住民が供給者として交通サービスを運行している。

NPO 法人や協議会など運営組織の設立にあたっては、行政の主導、あるいは地域住民の主導による。ただし実際の運行においては、地域住民が主体となった運行体制が構築されている。

#### (2) 地域住民が務める運転手

運転手は交通事業者が務める事例もあれば、講習を受講した地域住民が務める事例もみられており、NPO 法人フロンティア清沢の「やまびこ号」、NPO 法人こやだいやの過疎地有償運送はこれに該当する。

#### (3) 行政および交通事業者との協働

地域住民が単独的というわけではなく、行政や交通事業者と「連携」し、「協働」の下で進められているようである。

そこで、運営自体に地域住民が関与するという実践的な交通システムへの参加という視点で分類すると、両事例集の計 359 事例のうち 20 事例（約 6%）を抽出でき【表 1】、運行対象地区を踏まえ、特徴的な記載事項を抽出し、地域住民を中心とした運営組織別に分類を行った。



表 1 「地域公共交通の活性化・再生への事例集」における地域住民主体の取り組み

分類	運営組織の名称	交通システム名称	市町村	地区	特徴的な記載事項
A	NPO法人 助け合いなかさと	中里助け合い タクシー	日立市	中里地区	地域住民がNPO法人を設立して、住 民同士が助け合う運行形態を確立
A	NPO法人 まちづくり活性化土浦	まちづくり活性化バ ス「キララちゃん」	土浦市	中心市街地	運営主体の NPO 法人まちづくり活 性化バス土浦と運行主体の関東鉄道お よび土浦市の3者協定による
A	各地区のNPO法人	魚津市民バス	魚津市	市街地、 郊外6地区	郊外全ルートでNPO法人を設立し運 行開始
A	NPO法人ふるさとづくり・ やらまいか	村営巡回バス 過疎地有償運送	中川村	-	(村営巡回バス) 運転業務NPO法人に 委託。(過疎地有償運送) 住民と行政 の協同で導入し、地元 NPO 法人へ運 行の協力を依頼
A	NPO法人 フロンティア清沢	過疎地有償運送 「やまびこ号」	静岡市	清沢地区	運転手は、二種免許を保有する地域 住民や、講習を受けたNPOメンバーが 担当
A	NPO法人バスネット津	ぐるっとつーバス	津市	中心市街地	市民(市民応援団)、企業(商店街、病 院、スーパーなどの協賛金)の協力を 得て、運営を行う
A	NPO法人 生活バス四日市	生活バスよっかいち	四日市 市	-	NPO代表はボランティア精神で積極 的に活動しているが、今後は事業を永 続的に継続するための体制構築が課題
A	NPO法人 こやだいら	過疎地有償運送	美馬市	木屋平地区	地区内で会員登録を募り、高齢者や 運転免許を持たない会員をボランテ ィア運転を行える会員が運送
A	社会福祉協議会(～平 成17年3月)、NPO法人 ゼロ・ウェストアカデ ミー(平成17年4月～)	有償ボランティア 運送	上勝町	-	車両についてはボランティアの自家用 車を活用しているため、町の負担が ない。町の負担は初期投資のみであり、 利用者住民ボランティアの負担によ り運営が成立
B	青葉台コミュニティバス 運営協議会	コミュニティバス 「あおばす」	市原市	青葉台地区	3町内会が「青葉台コミュニティバス 運営協議会」を設立
B	井栗地区コミュニティバ ス運行委員会	井栗地区 コミュニティバス	三条市	井栗地区	地域で運転手を確保し、乗降場所を設 定して行う定時定路線運行
B	勅使・東谷口乗合 タクシー運行協議会	乗合タクシー 「のりあい号」	加賀市	勅使地区	運行協議会、タクシー会社、市の三者 で話し合いの場を設け、意見交換を行 い、利便性の向上等につなげている
B	各協議会(7地区で)	自主運行バス	舞鶴市	-	運行にあたっては、地域ごとの自治会 において別途、協議会が設立された
B	地域運営組織	コミュニティタクシー 「サルビア号」	山口市	-	住民が中心となった勉強会は、50回 以上にのぼり、実証実験への立候補・ 実施の決定は、住民が行っている。 住民が主体となることで、企業の 協賛も呼び込んでいる
C	コミバス市民の会	菊名おでかけバス	横浜市 港北区	菊名地区・ 篠原地区	地域住民が「コミバス市民の会」を立 ち上げ、地域の住民より車両提供が あり、運賃無料の会員制コミュニティ バスを運行
C	県営野川南台団地自治会	コミュニティバス	川崎市 宮前区	野川南台 地区	県営野川南台団地自治会が中心と なって、行政と協働しながら組み 組みを進めた
C	醍醐コミュニティバス 市民の会	醍醐コミュニテ ィバス	京都市	醍醐地区	全国初の行政当局から一切援助を受 けていない、市民の手によるコミュニ ティバス
C	みなと観光バス、住吉台 くるくるバスを守る会	住吉台くるくるバス	神戸市	住吉台地区	「くるくるバス通信」を発行して地域 住民が情報共有と利用呼びかけを行 っている。住民同士でバス停の掃除を 分担、違法駐車一掃キャンペーンな どの活動が続いている
D	佐井村社会福祉協議会	過疎地有償運送・ コミュニティバス	佐井村	-	運転手は住民ボランティア
E	第3セクター会社 ひたちなか海浜鉄道 株式会社	湊鉄道線	ひたちな か市	-	市民団体「おらが湊鉄道応援団」が結 成され、鉄道存続運動が展開された

凡例) A: NPO 法人、B: 運営協議会・運行協議会、C: 自治会・市民の会、  
D: 社会福祉協議会、E: 第三セクター

これら 20 件は、従来のように行政や交通事業者が供給者として、利用者である地域住民に対して交通サービスを運行する事例とは異なるものであり、かつ懇談会やパブリックコメントにおいて行政が地域住民の意見を聴取する意味での参加とは異なる実態である。

#### <1-1 まとめ>

平成 19 年の再生法の施行を受ける形で、各自治体において事業を実施、計画の策定、さらには新しい交通システムの導入など、多様な取り組みが進められてきた。こうした潮流の最中、国土交通省総合政策局交通計画課では、「地域公共交通の活性化・再生への事例集」を平成 20 年に発表した。

着目すべきは、単に交通モードの導入事例というよりは、行政・交通事業者・地域住民の新たな関係性である。これまで地域住民は、交通サービスを与えられる意味での利用者としての役割に留まっていたが、事例集によると、コミュニティバスなど新たな交通システムを導入する際に地域住民が議論に関わる、あるいは運営自体に地域住民に関わるという事例も増加しているようである。

## 1-2 地域モビリティ確保に向けた地域公共交通の展開

### <本節の目的と分析方法>

地域住民が実質的に運営に関与する交通システムの実態を、詳細に明らかにすることを目的として、政府が調査し公表している以外の事例や、近年の法制度の変化に伴い新たに開始した事例、補助金の活用には捕われず地域住民が運営に関与する事例に視点をあてていく。

そのため本節では、地域公共交通の取り組みを全国的に把握し、実態を明らかにするために、全国 1,718 市町村における地域公共交通に関する取り組みを、ホームページより調査を実施し把握していく。

### 1-2-1 全国の自治体における地域公共交通の取り組み実態

全国 1,718 市町村における地域公共交通に関する取り組みから、地域住民主体の交通システムの導入実態を把握するにあたり、ステップに応じて明らかにしていく【図 1】。

第一に地域公共交通の取り組み状況について、自治体のホームページから調査を実施する。取り組みの実施を判断するにあたり、1 章で整理した法制度により導入された会議・協議会、地域公共交通計画・交通マスタープラン、事業、調査、新しい交通システム、モビリティ・マネジメント、以上 6 点に着目し、事例集も基にしながら整理していく【図 2】。

なお、抽出するにあたり、公営バスの運行のみを実施するなど、既存の取り組みに留まる内容は対象外とする。

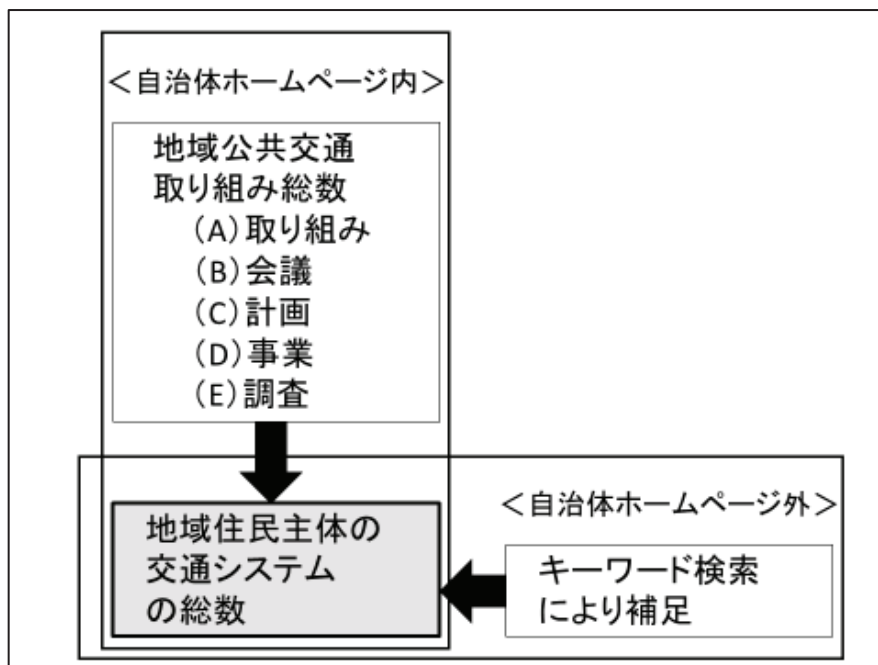


図 1 地域住民主体の交通システムの調査ステップ

表 2 地域公共交通の取り組みの内容

項目	想定される内容
会議、協議会	地域公共交通会議の設立 地域公共交通活性化協議会の設立
計画	地域公共交通総合連携計画の策定 地域公共交通網形成計画の策定
事業	地域公共交通確保維持改善事業の実施 交通計画策定事業の実施 地域公共交通活性化再生総合事業の実施
調査	アンケート調査の実施 パブリックコメントの募集 ヒアリング調査の実施 パーソントリップ調査の実施
交通システム	コミュニティバス、デマンド交通、乗合タクシー 有償運送、LRT
モビリティ・マネジメント	公共交通マップ、乗り方教室

以上の項目を基に、全国 1,718 市町村のホームページを調査したところ、地域公共交通の取り組みを実施している市町村は、1,718 市町村のうち計 1,203（約 70.0%）（平成 27 年 9 月時点）に及ぶことが明らかとなった。各項目の記載数を、【図 2】に示す。それぞれの内容および課題を整理したものが【表 3】、横断的な関係を整理したものが【表 4】である。

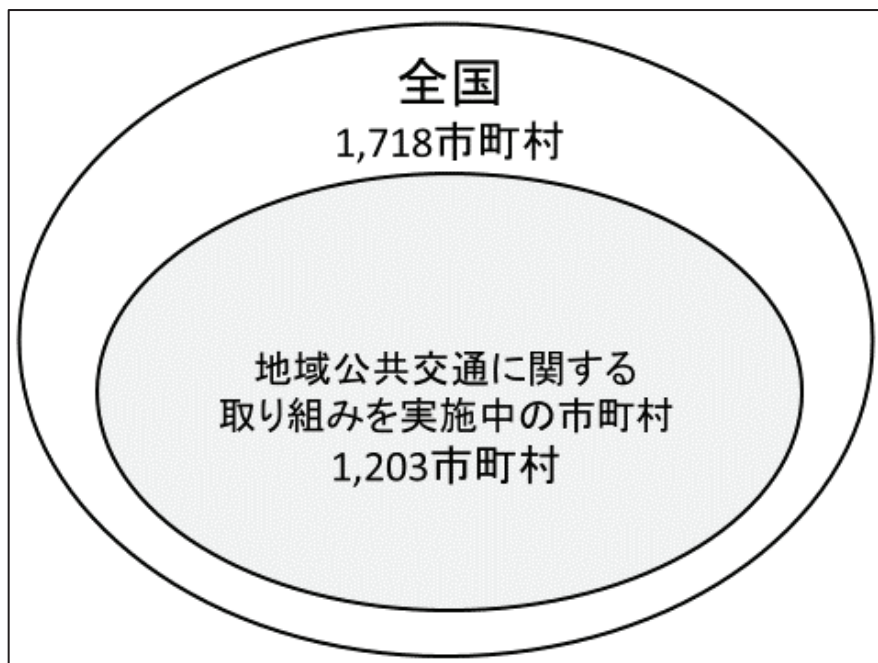


図 2 地域公共交通に関する取り組みの実施状況

表 3 地域公共交通に関する取り組みの内容と課題

項目	件数	内容	課題
会議 協議会	1,004	地域公共交通会議 地域公共交通活性化協議会	事業の終了により策定や更新が停止 進捗状況に応じて更新する体制の欠如
計画	514	地域公共交通総合連携計画の策定 地域公共交通網形成計画の策定 交通マスタープランの策定 地域公共交通計画の策定	
事業	65	地域公共交通確保維持改善事業 交通計画策定事業 地域公共交通活性化再生総合事業	事業が廃止した際に計画中止の懸念
調査	60	アンケート調査の実施 パブリックコメントの募集 ヒアリング調査の実施 パーソントリップ調査の実施 交通体系調査の実施	少数な募集結果
交通 システム	671	コミュニティバス、デマンド交通 乗合タクシー、有償運送 LRT、BRT、超小型モビリティ レンタサイクル	予算の削減・中止により実行 既存バスカードとの併合 既存の公共交通機関との競合
モビリティ・ マネジメント	55	バスマップ、公共交通ガイドブック 乗り方教室	
助成・割引 制度	6	助成制度、割引制度	
意見聴取	10	勉強会、意見懇談会、意見懇話会	
福祉制度	21	福祉バス、高齢者運転免許返納制度	
その他	65	バスロケーションシステム パーク&ライド 応援隊 社会実験、実証実験	

表 4 地域公共交通の取り組み実施における横断的關係

	会議・協議会の 実施	計画の策定	会議・協議会の実施 および計画の策定
計画の策定	462	—	—
事業の実施	58	33	29
調査の実施	47	25	20
交通システムの導入	517	298	271

以降、項目別に詳細をみていく。

#### 1-2-2 地域公共交通会議・協議会の設置状況

地域公共交通会議または地域公共交通活性化協議会の設置数は 1,004 件に及ぶ。

状況としては、計画の策定に向けて議論を継続中の自治体、計画の素案を策定しパブリックコメントなどで意見を募集中の自治体、計画の策定が完了し会議自体を解散した自治体に分類される。

設立目的としては、平成 23 年に設立された弘前市地域公共交通会議を例とすると、「住民生活に必要な路線バス等の移動手段確保や利用者の利便性向上を図り、地域の実情にあった輸送サービス実現に必要な事項の協議を行うとともに、地域公共交通の確保・維持・改善に向けて、地域特性や利用者ニーズにあった最適な移動手段の提供を図るための計画作成・実施に関する協議等を行うため」と掲げているように、確保・維持・改善に向けた公共交通計画の作成と実施に取り組むこととされている。

### 1-2-3 地域公共交通計画・交通マスタープランの策定状況

地域公共交通総合連携計画、地域公共交通網形成計画、交通マスタープランなど、地域公共交通計画の策定数は 514 件に及ぶ。

2006（平成 18）年施行の改正道路運送法や、2007（平成 19）年施行の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律によって、自治体の関与のあり方が制度化される中で、2008（平成 20）年の地域公共交通活性化・再生総合事業によって多くの市町村が地域公共交通総合連携計画を策定したようである。

しかし先述の加藤の指摘にもあるように、地域公共交通活性化・再生総合事業が 2009（平成 21）年の事業仕分けで廃止されたため、地域公共交通総合連携計画の策定や更新が中断してしまった自治体もみられている。つまり地域公共交通計画を製作実施のために活用し、また進捗状況に応じて変更していくという意識は十分に浸透しておらず、未だ国庫補助を得ることに主眼を置く自治体が多い現状を意味するものである。

ただしその後、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正に伴い、地域公共交通総合連携計画から新たに地域公共交通網形成計画を策定するものとなった。これにより、地域公共交通網形成計画へと切り替えた、飛騨市をはじめとする自治体もみられる。

なお、こうした計画の策定と、地域公共交通会議または地域公共交通活性化協議会の設置を同時に実施している自治体は 462 件であった。自治体によっては、計画の策定または会議の設置いずれかのみ実施している場合もみられるが、半数以上は計画の策定に向けて会議を設置しているようである。

### 1-2-4 事業の実施状況

地域公共交通確保維持改善事業、交通計画策定事業、地域公共交通確活性化再生総合事業など、実施数は 65 件に及ぶ。

地域公共交通確保維持改善事業は、コンパクト＋ネットワークの実現にとって不可欠な地域公共交通ネットワークの再構築に向けて、地域の多様な関係者が協働した地域の公共交通の確保・維持、利便性の向上の取組みを支援するものである。

この事業を活用し、地域公共交通に関する取組みを実施する自治体が見られる。大半を占める事例が、過疎地域においてコミュニティバスやデマンド交通など新しい交通システムの導入であるが、他方で山県市のように、地域公共交通確保維持改善事業費補助金を活用



して紙芝居「ぼくはハーバス」を制作する事例もみられることから、事業の活用法は自治体によって異なるといえる。

#### 1-2-5 調査の実施状況

公共交通計画についてパブリックコメントで意見を募集し、地域住民の声を計画に反映させるという自治体や、日常的に利用する公共交通に対する意識をアンケート調査で把握するという実施数は60件に及ぶ。

内容としては、アンケート調査、パブリックコメント、ヒアリング調査、パーソントリップ調査、交通体系調査に分類される。

しかしパブリックコメントの結果を公表している自治体の中には、募集結果が1件のみであった辰野町地域公共交通ビジョン（骨子案）、海南市地域公共交通総合連携計画（案）、阿武町交通体系見直し、2件であった第2次天理市地域公共交通総合連携計画（案）、11件であった阿久比町循環バス試行運行計画（案）というように、地域住民の参加として地域住民の声を計画に反映させようと実施するものの、実際のところ、実質性が欠如した現状にある。

#### 1-2-6 交通システムの導入状況

市営バスや民間路線バス以外に、コミュニティバス、デマンド交通、乗合タクシー、有償運送、LRT、BRT、さらには超小型モビリティといった交通システムを導入し運行中、または試験運行中は671件に及んでいる。

内容としては、コミュニティバス、デマンド交通、乗合タクシー、有償運送、LRT、BRTが挙げられる。最多のコミュニティバスは454件にも及び、市営バスや町営バス、村営バスを補う形で、あるいは廃止代替路線として運行されている。また新しい交通として富山市や広島市でLRTが運行されており、宇都宮市でも導入に向けて進行中である。

また次世代型の交通システムとして、奈良県橿原市では超小型モビリティ「MICHIMO」を導入している【表5・図3】。定員は2名、普通自動車運転免許で運転が可能である。

なお、交通システムの導入や協議を目的の一つとして、地域公共交通会議または地域公共交通活性化協議会を設置している自治体は、517件であった。会議を設置してはいないが、地域公共交通総合連携計画など計画を策定している自治体は298件であった。さらには、会議の設置、計画の策定いずれも実施の上で交通システムを運行している自治体は271件であった。

表 5 超小型モビリティ「MICHIMO」の概要

事業主体	一般社団法人橿原市観光協会
運行日	9時～18時(季節により変動) 12月29日～1月3日は休業
利用料金	3時間3,000円、5時間4,750円、1日8,000円(すべて税別)
貸出場所	MICHIMOステーション 橿原神宮前店
定員	2名
予約先	ホームページまたは電話予約
車両	NISSAN New Mobility Concept 全長 2340mm × 全幅1230mm × 全高1450mm 最高速度 約80km/h

出典：https://www.city.kashihara.nara.jp/toshiseisaku/michimo.html

(平成 28 年 12 月閲覧)



図 3 超小型モビリティ「MICHIMO」の外観

出典：http://michimo.mobi/ (平成 28 年 12 月閲覧)

しかし中には、運行事業の予算の削減により事業費を捻出できなくなった場合、実行を断念せざるをえない現状もみられている。

播磨町では 2008 (平成 20) 年に、コミュニティバス実証運行事業の予算が全額削除となったため、計画の実行を中止した経緯がある。ただし 2015 (平成 27) 年時点で、播磨町地域公共交通会議においてコミュニティバスの実証運行を目指して検討を進めており、町内の鉄道 2 駅や 4 ヶ所のコミュニティセンターなどを結ぶルートを想定、停留所の場所など

事業の大枠を固める方針であり、平成 28 年度中には運行事業者を選定して契約を結び、実証運行を始める計画である<sup>1</sup>。

こうしたコミュニティバスの採算性の課題として、松本ら（2009）<sup>2</sup>は次のように述べている。

コミュニティバスは、一般に、十分な利用者が望めず、民営路線バスでは採算が取れないような地域で運行されることが多いが故に、行政サービスの一環として、税金を投入して運行されているのである。したがって、対症的な発想やシビルミニマムとしての位置づけに終始してしまいがちである。

（松本ら、2009）

また、新しい交通システムを導入する際、既存の公共交通機関で使用してきたバスカードの併合に関する課題も生じてくる。西都市都於郡地区の場合、宮崎交通株式会社のバスが運行していたが、新たに運行するコミュニティバスでは「悠々バス」はじめ宮崎交通株式会社が発行する定期券であるバスカードは、利用できない。既に購入している利用者に対しては、払い戻しを受け付けることで対策を講じているものの、新しい交通システムと既存の公共交通機関においては調整の必要性が出てくる。

さらに、既存の公共交通機関との競合も発生し得る。南砺市は、2016（平成 28）年 2 月 26 日（金）、Uber Japan 株式会社と協定を締結し、新たな地域公共交通の推進を目的とした調査・研究を実施、ボランティア市民ドライバーによる自家用車を利用した無償シェアリング交通や、Uber Japan 社が提供するドライバーと利用者をマッチングするスマートフォンアプリを活用したタクシー配車の実証実験開始に向けた取り組みを開始すると発表した。南砺市では高齢化・過疎化が進み、特に利賀地域は公共交通空白地帯であり、市営バス運行で地域住民の移動ニーズに対応しているものの、利便性や採算性に課題を抱えている。さらに北陸新幹線開業や、外国人観光客の増加の受け皿としての二次交通に関しても、イベント開催時などの繁忙期における需要と供給のアンバランス、言語や支払い時の対応に課題がみられている。そこで Uber 社のシステムを活用した無償シェアリング交通や市内タクシー会社 6 社と協力して空車時間における同社システムを活用した即時性の高いタクシー配車などの実証実験開始に向けた調査研究を進めていくこととなった<sup>3</sup>。

しかしそのわずか一ヶ月後、市民ドライバーの自家用車による無料送迎の実証実験を、当

<sup>1</sup> 神戸新聞 NEXT、2015 年 8 月 10 日

<sup>2</sup> 前掲・松本ら（2009）、pp49

<sup>3</sup> 南砺市、<https://www.city.nanto.toyama.jp/cms-sypher/www/info/detail.jsp?id=15824>（平成 28 年 12 月閲覧）

面見送ることを明らかにした。その理由として、「民間や市営のバス、タクシーとも効率的に結びつけて、交通弱者の利便性をいかに深めるかという議論が足りなかった」と市の担当者は述べている。ここでも、既存の公共交通期間との競合により、新しい交通サービスの導入が阻害されている<sup>4</sup>。

実際に訴訟に発展した事例として、矢板市の「矢板バス事件」が挙げられる。藤田合同タクシー有限会社（原告・被控訴人）と、しおや交通株式会社（被告・控訴人）が、途中経路は異なるものの矢板駅と矢板高校との間の区間で路線バスの運行を行っていた。この区間においてしおや交通が、路線バスの無償運行を開始したところ、藤田合同タクシーが独禁法 24 条を根拠に、しおや交通による無償運行は不当廉売であるとしてこれを禁止する差止命令を請求した。2 審判決において 1 審判決を取り消して請求棄却の自判をしている<sup>5</sup>。

こうした既存バスとの競合に関して、宇都宮（2015）<sup>6</sup>は次のように述べている。

*利用者数が伸びないコミュニティバスの典型として、行政施設や公的病院などを一つ一つ迂回し、地域の利害関係に配慮して路線を決定したため、使い勝手の悪さを招いている。また、既存の路線バスと競合するような路線設定で、利用者を奪い合うという事態が発生する事例もみられるという。この他にも、市町村という基礎自治体が主導する結果、あくまで行政区域内の路線に留まり、住民の移動需要とは異なった路線になる場合もあった。例えば、最寄りの駅や商店街が別の行政区域であるならば、行政区域を越えないコミュニティバスの利用価値は低い。*

*（宇都宮、2015）*

また加藤（2015）<sup>7</sup>は、特にタクシー会社との競合に関して、次のように述べている。

*地方部では人口減少やモータリゼーション、自家用有償運送やコミュニティバス・デマンド交通との競合などによってタクシー利用が減少している。しかもタクシーと比較して運賃が安いことから、タクシー事業の売り上げが減少してしまい、たとえ運行受託できたとしてもそれによる補助金を含めた増収では埋め合わせられない場合がある。実際に、事*

<sup>4</sup> <http://japan.cnet.com/news/business/35079380/>（平成 28 年 9 月閲覧）

<sup>5</sup> 白石忠志（2013）、「矢板無料バス事件について」、『ソフトロー研究第 21 号』、東京大学大学院法学政治学研究科グローバル COE プログラム

<sup>6</sup> 前掲・宇都宮（2015）、pp51-52

<sup>7</sup> 加藤博和ら（2015）、「公共交通として位置づけられたタクシー事業の活性化に向けた課題」、名古屋大学、pp3-4



業者が廃業して空白地域となる事態も生じている。それを嫌って導入検討段階で反対を表明し、最終的に実現に至らない場合もみられる。また、政策によってコミュニティバスやデマンド交通が充実することにより、タクシー事業に悪影響が生じてしまうという懸念を、地域公共交通会議や地域協議会においてタクシー関係者が表明し、それに関する検討や調整を行うという状況がみられている。そのため、運行地域や方法、時間、運賃等の設定には様々な配慮と関係者の合意形成が必要である。

(加藤、2015)

### 1-2-7 モビリティ・マネジメントの実施状況

モビリティ・マネジメントの実施数は55件である。内容としては、バスマップや公共交通ガイドブックの作成、乗り方教室の実施に分類される。

最多であるバスマップの作成は30件に及び、バスの利用促進策としてバスマップを制作する自治体がみられている【図4】。

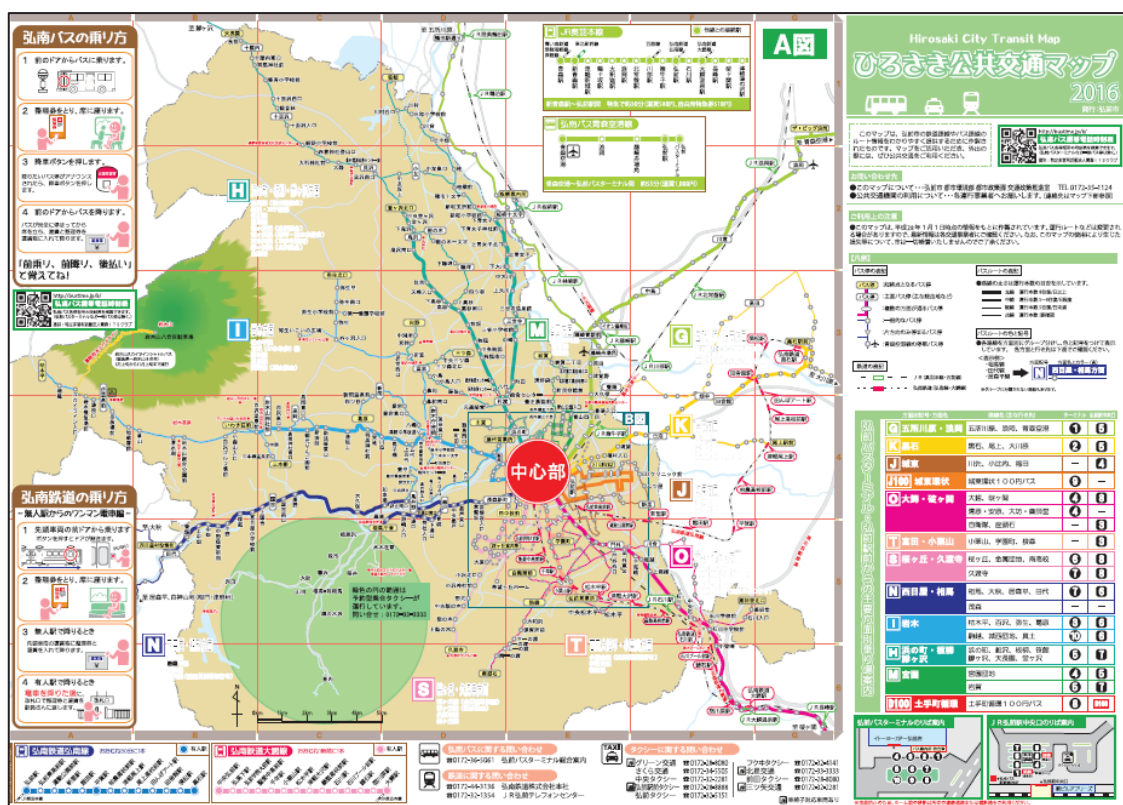


図4 バスマップの例(弘南市「ひろさき公共交通マップ」)

出典: <http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/sumai/2016omote.pdf>

(平成28年9月閲覧)

#### 1-2-8 助成・割引制度の導入状況

その他に明らかとなった取り組みとしては、第一に助成制度や割引制度が挙げられ、6件に及ぶ。路線バスの割引制度として、時間帯によって運賃を値下げする取り組みや、休日に運賃を値下げする取り組みを実施している自治体がみられる。

#### 1-2-9 意見聴取の実施状況

地域住民の意見を聴取する取り組みを実施している自治体もみられており、10件に及ぶ。公共交通に関する勉強会や意見懇談会、意見懇話会といった、地域住民の意見を聴取すると同時に、地域住民と共に公共交通の現状を考え、今後のあり方を考えるという取り組みが挙げられる。

#### 1-2-10 福祉制度の実施状況

特に高齢者を対象とした福祉的取り組みを実施している自治体は22件に及ぶ。内容としては、福祉バスの運行、高齢者運転免許返納制度の導入、高齢者の公共交通利用の助成制度、運転免許証返納者に対する運賃の割引制度が挙げられる。

高齢者運転免許返納制度に関しては、政府が1998（平成10）年に「運転免許証自主返納制度」を開始して以来、増加傾向にある。この制度施行の背景には、高齢者の運転事故の多発があり、対処すべく政府が施行するに至っている。

運転免許証自主返納制度により、地域の警察署や運転免許センターに免許を返納後、申請すると、「運転経歴証明書」が交付される。この運転経歴証明書を提示することにより、高齢者運転免許自主返納サポート協議会の加盟店などで、なんらかの特典を受けることが可能となる。

そこで自治体による取り組みは多様であり、運転免許証返納者に対して東金市は、タクシー運賃の割引制度を設けている。松山市は、公共交通機関の乗車券を交付する事業を実施している。伊予市は、コミュニティバスやデマンドタクシー利用券を交付している。



図 5 高齢者運転免許自主返納ロゴマーク

出典：警視庁、

<http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/kotsu/jikoboshi/koreisha/shomeisho/henno.html>



運転免許自主返納を推進する自治体はたしかに増加している。一方で「女性セブン」の記事によると、一定の年齢に達したら免許を取り上げるべきという意見が増加している事実もみられている。しかし地方都市の場合、自宅近所に店舗や病院が立地していない地域も存在するため、車は生活必需である。さらには老老介護も増えており、車なしでは生活が成り立たない地域住民も多く、免許返納には高いハードルがある。さらに現在の高齢者は、モータリゼーションの最中に住生活を送ってきた世代であり、車の運転に対する懸念が低く、むしろ好意的に捉える傾向にある。こうした地域住民から免許を取り上げることは悪影響を及ぼすことも予想されている<sup>8</sup>。

神奈川県在住の40代主婦がつぶやく。

「近所に80代のおじいさんが住んでいますが、離れて暮らす息子さんが運転を心配するあまり、今年の正月におじいさんの車を勝手に売却して免許も返納させたんです。すると活発だったおじいさんの元気が急になくなり、1年も経たないうちに寝たきりになりました。ある年代の人には免許を持っていることがステータスのようで、おじいさんは病床で免許を返納したことでもらった運転経歴証明書を名残惜しそうに眺めているそうです。息子さんの心配もわかりますが、年寄りに無理強いするのはよくないですね」

高齢者にとっての車は単なる移動手段ではないと山梨大学工学部の伊藤安海准教授は指摘する。

「車を運転できなくなると同時に“自分は一人前の人間ではない”と落ち込むかたもいます。ひどい場合はうつ状態になることもある。高齢で仕事をリタイアして社会における役割が減るなか、車の運転は自分が社会人として世間から認められる数少ない証です。ゆえに免許を返納すると、“自分は誰かに頼らないと何もできない人間だ”と自信を喪失してしまうんです」

認知症を患っている場合、免許返納が完全に裏目に出ることもある。  
「軽度認知障害（MCI：認知症の前段階）の段階で免許を取り上げると、認知機能が急速に低下し、重篤な認知症になるリスクが高い。運転しなくなると活動が低下し、脳も使わなくなるので、症状が悪化すると考えられます。早めの免許返納にはそうしたリスクもあります」（伊藤准教授）  
（女性セブン 2015年12月10日号）

---

<sup>8</sup> 女性セブン、2015年12月10日号

#### 1-2-11 その他の地域公共交通の取り組み実態

以上の取り組みの他にも多様な取り組みの実施がみられており、バスロケーションシステム、パーク&ライド、応援隊と称する公共交通のサポーター制度を抽出できた。

#### 1-2-12 地域公共交通の取り組み実態にみる地域モビリティ欠如という課題

他方で、こうした 5 つの取り組みのいずれも実施していない市町村においても、地域モビリティの脆弱な現状が窺える。新篠津村における「バス以外の公共の交通機関がありませんので、ほぼ 100 パーセント車社会です」と記載せざるをえない現状、江戸川区における「公共交通であるバスの運行はバス事業者が使命として取り組むことを前提にしているため、コミュニティバスは運行していません」という交通事業者に委ねることで終止している現状にある。

#### <1-2 まとめ>

全国各地で展開される地域公共交通の取り組みを調査したところ、1,203 市町村で実施しており、内容としては会議・協議会の設置、地域公共交通計画の策定、事業の実施、調査の実施、交通システムの導入、モビリティ・マネジメントの実施、助成・割引制度の導入、意見聴取の実施、福祉制度の導入に分類できる。

しかし課題として、会議・協議会および地域公共交通計画に関しては、事業期間の終了に伴い策定や更新が停止するなど、進捗状況に応じて更新する体制が欠如している。調査に関しては、地域住民の意見を調査するとはいえ募集結果は少数に留まっている。これらのことから、運行体制の構築や、取り組みの継続的实施は困難な状況にあるといえる。

### 1-3 地域モビリティ確保の仕組みにおける一方通行的関係性という実態

#### <本節の目的と分析方法>

全国の自治体で実施されている地域公共交通の取り組みは、いずれも自治体が主導的に取り組んでいるのではなく、特に交通システムに関しては1-1で述べたように、地域住民が参加する形で、あるいは主体的な立場をとる形で運営する事例もみられている。こうした現象は、地域公共交通における行政・交通事業者・地域住民の従来とは異なる関係性を意味すると考えられる。

そこで取り組みの一つである地域公共交通計画において、関係性がどのように規定されているか、さらには地域住民の役割や参加がどのように規定されているか、加藤の論文も踏まえながら明らかにしていく。

分析方法は、加藤の論文を踏まえながら、全国の自治体で策定された地域公共交通総合連携計画及び地域公共交通網形成計画を把握し、地域住民の役割に関する規定を、設定したキーワードに基づき抽出し整理、分析する。分析結果にみる地域公共交通の関係を紐解くために、北原によるまちづくりにおける「つくる人」「たべる人」の考えにより整理する。

#### 1-3-1 地域公共交通計画における主体性

地域公共交通における行政・交通事業者・地域住民の従来とは異なる関係性が明らかとなつたものの、それぞれの役割に関しては従来、明確な規定がされてこなかった。

この点に関して加藤（2013）<sup>9</sup>は次のように述べている。

*従来、地域公共交通への自治体の関与の方向性は、地域住民の関与以前に定まっておらず、交通事業者との公的な協議の場を規定する制度も存在しなかった。そこで平成18年に施行された改正道路運送法や、平成19年に施行された再生法によって、自治体の関与のあり方が漸く制度化され、多くの自治体で連携計画が策定されている。連携計画は先述のように、我が国においては初の法的に位置づけられた公共交通計画であり、自治体はじめ各主体の関与のあり方に関して定めることされる。*

*(加藤、2013)*

では各々の連携計画において、地域住民の地域公共交通への参加のあり方とはどのように規定されており、1-1で抽出分類した「地域公共交通の活性化・再生への事例集」における地域住民主体の取り組みにみるような、地域住民が運営に関与するという役割がどのように保障されているのか、以上を明らかにすることとした。

---

<sup>9</sup> 前掲・加藤（2013）、pp1

調査方法は、①全国の自治体ホームページより、地域公共交通総合連携計画または地域公共交通網形成計画の策定の有無を調査し、計画件数を把握、②①のうち、住民参加に関する記載事項として「住民」「主体」「参加」「参画」「協働」「連携」「協力」「一体」をキーワードとして設定し、いずれかのキーワードを含んでいる計画を記載事項ありとして抽出、③②のうち具体的な施策が記載されている計画を A 分類、記載されていない計画を B 分類と設定し整理する【図 6】。

なお件数は、2015（平成 27）年 9 月の調査時点とし、調査時点で「(案)」または「策定予定」のものは、除外している。

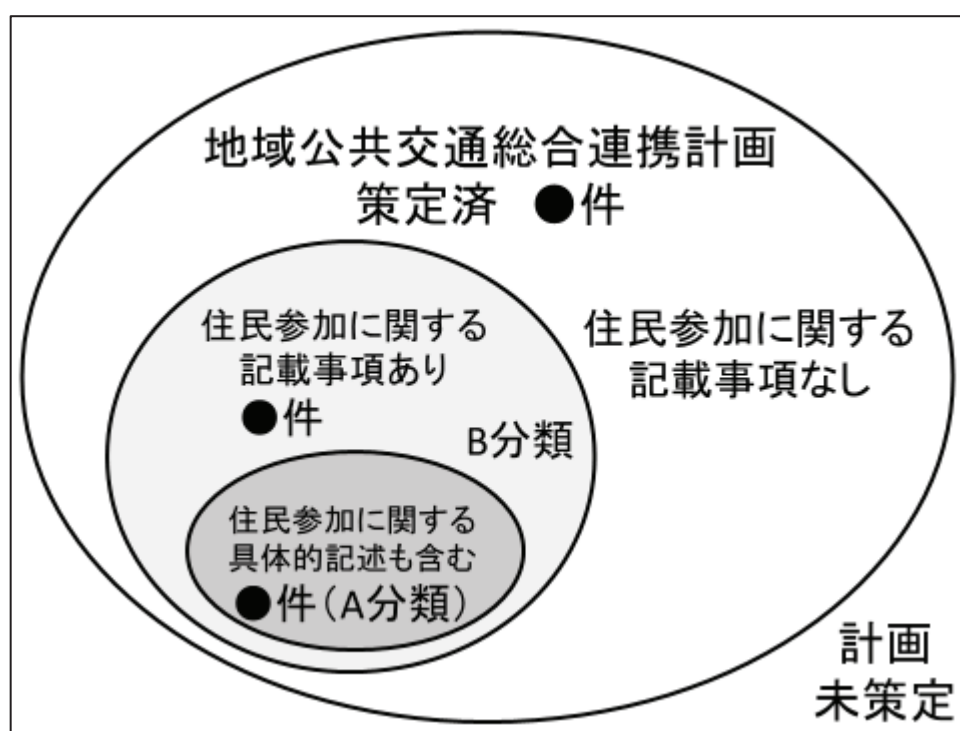


図 6 地域公共交通計画総合連携計画または地域公共交通網形成計画の調査分類

以上の調査方法により抽出したところ、①地域公共交通総合連携計画または地域公共交通網形成計画を策定件数は 330 件であり、②330 件のうち、住民参加に関する記載事項を含む計画は 241 件（約 73%）、③241 件のうち、具体的な施策が記載されている計画・A 分類は 155 件（約 64%）、記載されていない計画・B 分類は 86 件（約 36%）であると明らかとなった【図 7】。

各キーワードの件数について整理し【表 6】、A 分類に関しては施策別に整理している【表 7】【図 8】。

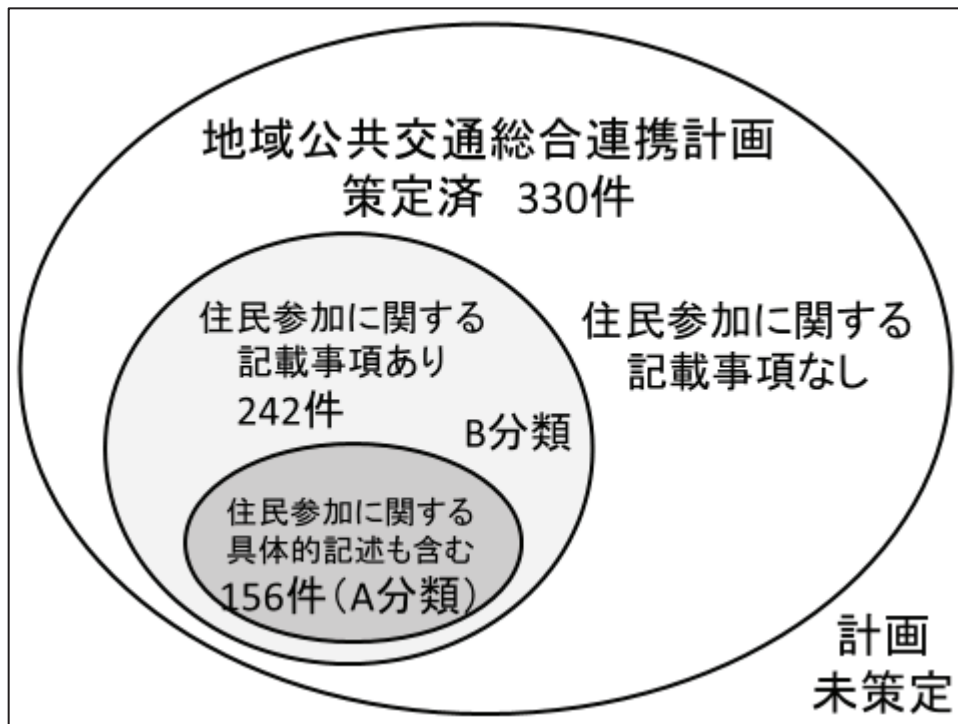


図 7 地域公共交通計画総合連携計画または地域公共交通網形成計画の調査結果  
(平成 27 年 9 月時点)

表 6 キーワード別の分類結果 (住民参加に関する記載事項あり 242 件の分類)

	キーワード	A分類	B分類	合計
1	住民・主体	16	6	22
2	住民・参加	3	5	8
3	住民・参画	7	7	14
4	住民・自発的、自ら	0	1	1
5	住民が〇〇	7	8	15
6	地域で〇〇、地域が〇〇	5	2	7
7	連携、協働	85	41	126
8	協力	1	2	3
9	一体で、一丸で	23	12	35
10	住民と共に	4	1	5
11	その他	5	1	6

表 7 A分類における具体的記載内容に関する分類結果①

小分類	大分類	具体的な内容	件数
1	交通システム	新たな交通システムの検討における地域住民の意見取り入れ	38
2	組織・役割	地域公共交通総合連携協議会の設置および地域住民の参加 住民組織の設立・設立にあたり行政等による支援 サポーター組織の設立・地域住民の加入促進 地域住民・行政等の役割分担の明確化	43
3	利用促進活動	地域住民による利用促進活動 モビリティマネジメントによる地域住民の利用促進 公共交通マップ・ガイドによる地域住民の利用促進 回数券・割引等サービスによる地域住民の利用促進 地域住民の意識の醸成 体験試乗会による地域住民の利用促進 待合スペースの設置による地域住民の利用促進	39
4	制度	運転免許証自主返納への地域住民の関与 負担金・協賛金の制度導入による地域住民の関与 パートナーシップ協定制度による地域住民の関与 バストリガー方式による地域住民の関与	10
5	地域住民の自主的活動	地域住民による待合環境の改善・美化活動 地域住民からの愛称・デザインの公募 地域住民によるコミュニティの場づくり 地域住民の積極的な利用 地域住民による計画の策定	32
6	ニーズ 利用実態調査	地域住民へのアンケート調査 住民ニーズの調査 地域住民へのパブリックコメント 地域住民との意見懇談会 ワークショップへの地域住民の参加	19
7	情報提供	シンポジウム・フォーラムへの地域住民の参加 勉強会への地域住民の参加 児童への学習提供	11



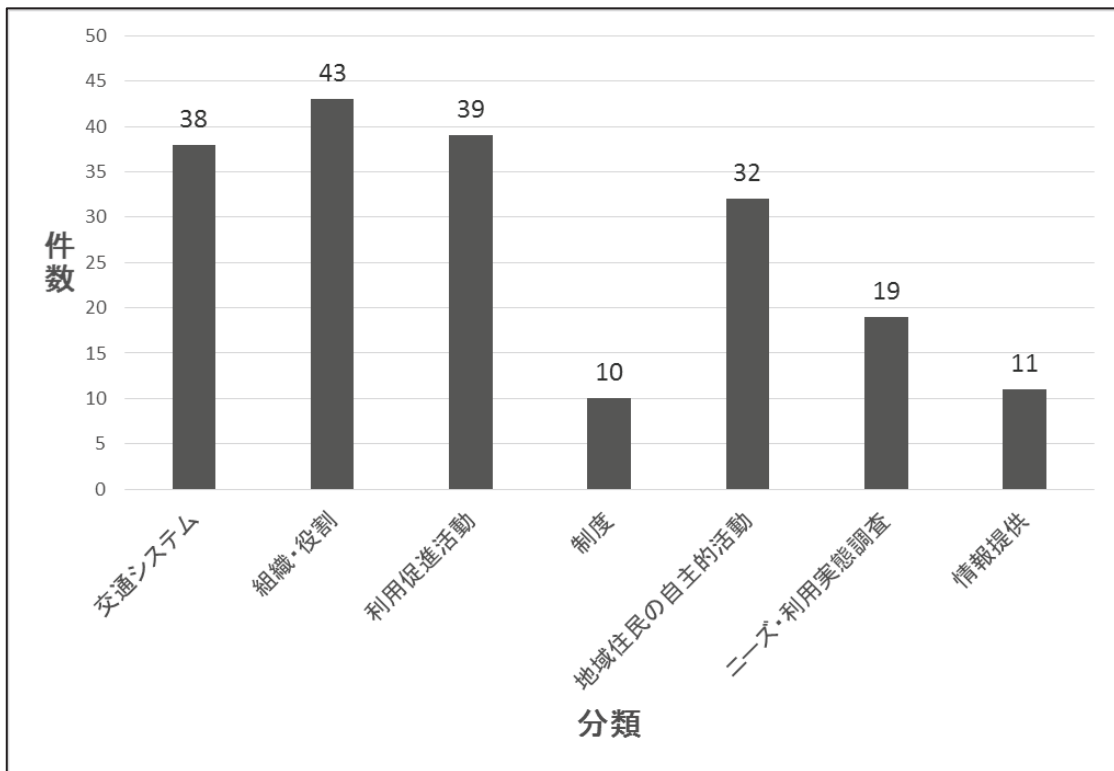


図 8 住民参加の具体的記載内容に関する分類結果②

近年の傾向として、路線バスの代替交通としてコミュニティバスやデマンド交通を導入する自治体が増加傾向にあるが、そこに地域住民を参加させる動きがみられている(38件)。ただし内容としては、新しい交通システムの運行にあたり、意見を聴取することが地域住民の参加であるという言及に留まっている。ただし運行主体が行政で、実質的な運行は地域住民が担うという意味も考えられるが、その点まで言及されている計画はみられない。

最多の件数である「組織・役割」(43件)に関しては、地域公共交通総合連携計画の策定にあたり設けられた協議会での、地域住民の参加という意味で記載されている。あるいは地域住民組織やサポーター組織の設立と活動を推奨する記載もみられる。

「利用促進活動」(39件)に関しては、モビリティ・マネジメントや、その一環として公共交通マップやガイドの制作、体験試乗会の実施により、地域住民の公共交通利用を促進させるという記載がみられる。あるいは回数券や割引といったサービスによる利用促進に関しても記載されている。一方、単に公共交通に対しての地域住民の意識を醸成するという、利用者としての役割に留まる記載もみられている。

「制度」(10件)に関しては、運転免許返納制度を福祉政策として導入する自治体が増加している。運転免許を返納した後の、公共交通の利用を促す狙いがあると考えられる。あるいは負担金や協賛金の納入を、参加であると記載した計画もみられている。

「地域住民の自主的活動」(32件)に関しては、待合環境の改善、愛称・デザインの公募、

積極的に公共交通機関を利用するという姿勢が、地域住民の参加であるという記載に留まる。

「ニーズ・利用実態調査」(19件)に関しては、アンケート調査やパブリックコメント、意見懇談会、ワークショップを開催するというように、地域住民の意見を聴取するという姿勢がみられる

「情報提供」(11件)に関しては、シンポジウムやフォーラム、勉強会、特に児童への学習機会によって情報提供を提供するという姿勢がみられる。

表 8 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・1分類①)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
1	A	1	東川町地域公共交通総合連携計画	東川町	平成21年3月19日	東川町の公共交通運行には、町の他にも観光協会や社会福祉協議会等の多くの主体が関わっており、それぞれの主体でバスを運行しているが、今後は住民等も含めて、 <b>多様な連携</b> による方策を検討し、バスの継続的な維持や地域活性化に向けた取り組みを行うことが求められる。	地域との協働によるデマンドバス運行・車両の購入
2	A	1	七飯町地域公共交通総合連携計画	七飯町	平成21年3月30日	<b>地域住民の手による自主運行</b> は、協働によるまちづくりを推進するうえで非常に重要である。また、地域を熟知した住民による運行は、地区毎の特性や利用ニーズにフレキシブルに対応した交通サービスの実現を図ることができる。このため、車両の提供等は行政が支援し、地区住民が自ら実施主体となり運行する自由度の高い移動手段の確保を実施する。	町内会等による交通サービス自主運行の実施(平成21～24年度)、実施主体:七飯町町内会連合会、七飯町社会福祉協議会
3	A	1	網走市地域公共交通総合連携計画	網走市	平成23年3月31日	<b>住民が主体となった</b> コミュニティバス等の運行として、公共交通空白地域や公共交通不便地域への新たな公共交通としてコミュニティバスや乗合タクシー等を導入するにあたって、地域住民等による運営体制を構築する。	コミュニティバスや乗合タクシー等を導入(平成23年度～)
4	A	1	大仙市のよりよい地域公共交通計画(第2期交通計画)	大仙市	平成23年3月	<b>市民との協働</b> による新たな交通の構築	住民参加型交通システム導入の検討
5	A	1	湯沢市地域公共交通総合連携計画	湯沢市	平成26年3月	<b>地域住民、交通事業者、行政が協働</b> して地域の実情に即した地域公共交通の仕組みをつくっていく	デマンド交通の地域主導
6	A	1	鶴岡市地域公共交通総合連携計画	鶴岡市	平成26年4月	住民に「地域の公共交通は自分たちで創り、守る」という「マイバス意識」を醸成させ、 <b>地域住民が主体となった取り組み</b> を進めています	地域主体の新たな公共交通システム導入
7	A	1	東松島市地域公共交通総合連携計画	東松島市	平成20年	<b>公共交通事業者と市民、関係機関、行政が相互に連携し、協働</b> する	デマンド型乗合タクシー(実施主体:東松島市、東松島市商工会、タクシー事業者)
8	A	1	気仙沼市地域公共交通総合連携計画	気仙沼市	平成21年3月	本計画の実施にあたっては、 <b>行政だけでなく、交通事業者、地域住民が連携・協働</b> し、一体となって総合的に取り組んでいく	デマンド交通など
9	A	1	土浦市地域公共交通総合連携計画	土浦市	平成22年1月	<b>地域・住民の主体</b> 、経済的な負担のもとに、市街地や市内拠点周辺等のまちづくりや交通需要の特性に応じて、鉄道や路線バス等の基幹的交通システムを補完するコミュニティ交通システムの導入を図ります。	補完的交通としてコミュニティバス「キララちゃん」

表 9 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・1分類②)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
10	A	1	牛久市地域公共交通総合連携計画	牛久市	平成24年3月	公共交通の充実を図るためには、 <b>行政機関だけではなく、市民、地域団体、交通事業者など、多様な主体が参加、連携して進める必要があります</b>	小学校区ごとに設置される地区社会福祉協議会などの地域団体が主体となり、実施する移送サービス
11	A	1	日立市地域公共交通総合連携計画	日立市	平成21年3月	<b>市民との協働体制</b> による当市独自の新たな交通と交通体系の構築	乗合タクシー「みなみ号」のしくみの維持
12	A	1	つくば市地域公共交通総合連携計画	つくば市	平成22年3月	地域との協働による持続的な公共交通を提供	地域参加型の公共交通運営システムの導入
13	A	1	足利市地域公共交通総合連携計画	足利市	平成23年2月	公共交通の持続性を高めるため、 <b>地域と行政が協働</b> で守り育てる施策を推進する	地域の特性に応じた輸送形態(小型車両の活用等)での対応
14	A	1	熊谷市地域公共交通総合連携計画	熊谷市	平成23年3月	<b>市民・事業者・行政との協働</b> による持続可能な仕組みづくりの確立を図る	ゆうゆうバス
15	A	1	春日部市地域公共交通総合連携計画	春日部市	平成23年2月	高齢化社会の進展にあわせて、厳しくなることが予想される財政状況の中、 <b>地域住民、交通事業者、行政の連携・協働</b> により、運営においても持続可能な公共交通の運営体制を構築する	新たな交通サービスの導入
16	A	1	長岡市地域公共交通総合連携計画	長岡市	平成22年3月	<b>交通事業者、行政、市民が協働</b> で公共交通をまもり育てる仕組みを導入	路線バスに替わる住民主体の新たな運行方法について検討します
17	A	1	富山市地域公共交通総合連携計画	富山市	平成18年	民間によるバス交通の提供のほか、シビルミニマムとしての交通サービス水準等を考慮し、 <b>行政と地域が協働</b> で効率的な生活交通の確保に取り組んでいます	地域自主運行バスの導入支援
18	A	1	八街市地域公共交通総合連携計画	八街市	平成26年3月	<b>地域住民が運行主体</b> となって維持していく交通について検討していく	デマンド型の乗合交通については、実施主体が市だけではなく、地域住民組織等が実施主体となる市民協働型の交通システムを地域組織等が検討を行っていく場合には、情報提供等の支援を行う
19	A	1	市川市地域公共交通総合連携計画	市川市	平成21年2月	<b>地域・運行事業者・行政が協働・役割分担</b> するコミュニティバスの運営	コミュニティバスの運行制度及び運行基準の運用《事業主体:市・運行事業者》
20	A	1	白馬村地域公共交通総合連携計画	白馬村	平成21年3月 平成22年2月 (第1回変更)	<b>村(行政)と村民と事業者がそれぞれの役割を担い、協働</b> することによって生活交通の充実を図る	需要応答型交通(デマンド型乗合タクシー)の運行にあたり、予約制のメリットを活用して、多くの村民や事業者が参加できる協議の場を設け、運行体制の改善に努める

表 10 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・1分類③)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
21	A	1	中央市地域公共交通総合連携計画	中央市	平成21年3月	住民参加による持続可能な公共交通	コミュニティバス導入後は、市民生活に必要な交通に関する協議を市民により行うよう働きかけます。
22	A	1	鈴鹿市地域公共交通総合連携計画	鈴鹿市	平成22年3月	行政、交通事業者等の連携、市民等との協働により地域公共交通の活力をつくる	西部地域C-BUSにおいて市民や自治会、小学生、商工団体、企業などが自主的にコミュニティバスに対する支援活動を行っている取り組みを参考にし、さらに新たな取り組みに発展させていくとともに、他地域への展開を図る
23	A	1	和泉市地域公共交通総合連携計画	和泉市	平成21年3月	市民と協働して取り組む交通	路線バス、コミュニティバスによりサービスされない地域については、地域・交通事業者・行政が相互に連携を図りながら、「地域バス」の運行や「乗り合いタクシー」の運行などの地域が主体となる交通サービスの導入・見直しを検討する
24	A	1	鳥取県中部地域公共交通総合連携計画	倉吉市・三朝町・湯梨浜町・琴浦町・北栄町	平成23年3月	NPOや地域住民との連携・協働も視野に入れた過疎地有償運送の導入による効率的な運行方法の確立により、補助金の負担抑制を図る必要があります	倉吉市の高城地区では、平成16年8月から、NPO法人を運行主体とする過疎地有償運送を
25	A	1	鳥取市地域公共交通総合連携計画	鳥取市	平成21年3月 平成23年1月変更	必ずしも従来型の公共交通の固定観念にとらわれず、地域にとって必要な移動サービスを、市民等(地域住民、商業者、NPO法人等)と行政・交通事業者等の協働・連携と創意工夫により導入・運営される地域公共交通を目指します	NPO法人等による過疎地有償運送による移動手段の確保をより一層拡大していくこととして、少なくとも年1件の新規申請を目指します
26	A	1	川本町邑南町地域公共交通総合連携計画	川本町・邑南町	平成23年3月	住民・行政・医療機関・商業施設等、全ての関係主体が協働し、通院・買物等の利便性を高めるきめ細かな地域内交通の実現を図ります	住民の方々が将来の地域のあり方を検討する体制を整備し、乗合タクシーなど地域の実情に合った交通サービスの提供や、過疎地有償運送、自治会輸送等の住民の自主的な取り組みへの支援を行うなど、行政と住民の協働によるきめ細かな地域内交通の充実を図ります
27	A	1	那賀町地域公共交通総合連携計画	那賀町	平成22年3月	地域公共交通は、地域住民のニーズ、すなわち「地域住民の切実な思い」抜きには成り立たないため、「町の地域(まち)づくり戦略」に組み込み、現状を積極的に情報提供の中で、地域住民に支えられ、育てられる地域公共交通を目指していくものとする	マイバス意識の向上、ボランティアによる有償運送制度の導入支援

表 11 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・2分類①)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
28	A	2	弘前市地域公共交通総合連携計画	弘前市	平成26年3月	地域住民が主体となる大罌線サポーター組織の育成について検討。	大罌線サポーター組織(平成26年度以降)
29	A	2	一関市地域公共交通総合連携計画	一関市	平成26年2月	地域がバス運行、経営に参画する体制の構築	地域公共交通総合連携協議会の設置(市民・事業者・行政の連携強化)
30	A	2	喜多方市地域公共交通総合連携計画	喜多方市	平成22年3月	住民と行政の協働の推進	住民組織やNPOによる交通の確保
31	A	2	南会津町地域公共交通総合連携計画	南会津町	平成21年3月	「住民全体で支えていく」という意識の醸成により、町における活動はもとより、住民の具体的な取り組みが行われた場合などには、今後もそれらの活動や要望に積極的に対応していくことを検討する。	住民との協働による公共交通の維持
32	A	2	小山市地域公共交通総合連携計画	小山市	平成22年	一般市民との協働(地区協議会、バス友の会、停留所オーナー)	「(仮称)バス運行地区協議会」の設立
33	A	2	さくら市地域公共交通総合連携計画	さくら市	平成21年	市民・事業者・行政との協働で地域公共交通を育てる	無料バスの管理統制・運営方法の一元化、事業者や地域住民との役割分担の明確化(本市の交通輸送事業の効率化)
34	A	2	栃木市地域公共交通総合連携計画	栃木市	平成23年3月	持続可能な地域公共交通ネットワークを構築するためには、市・住民・運行事業者等が、地域公共交通ネットワークの維持に主体的に関わり、それぞれの役割を果たすことが必要	利用促進協議会の設置など
35	A	2	小田原市地域公共交通総合連携計画	小田原市	平成25年3月	市民、交通事業者あるいは行政の発意により、公共交通をつくる、守る、育てる仕組みを構築するルールづくりを行い、おでかけ品質の確保・向上を目指す	市民・交通事業者・行政のいずれもが「おでかけ」品質確保・向上を図る提案ができる。
36	A	2	新発田市地域公共交通総合連携計画	新発田市	平成20年	地域住民による連携・協働の検討体制の構築	地区説明会等の設置、サポーターズ制度の導入など
37	A	2	三条市地域公共交通総合連携計画	三条市	平成22年3月	地域住民が主体(運営・運行計画)となったコミュニティバスの運行	実施主体：三条市地域公共交通協議会(三条市・地区協議会・法定協議会参加交通事業者)
38	A	2	内灘町地域公共交通総合連携計画	内灘町	平成20年3月	町民参加による持続可能な公共交通	地域公共交通会議の開催
39	A	2	中野市地域公共交通総合連携計画	中野市	平成21年3月	交通弱者を支える住民主体の組織への支援	ボランティア、NPO等の設立・運営・維持の支援
40	A	2	大町市地域公共交通総合連携計画	大町市	平成25年3月	地域が主体となった公共交通を守り育む仕組みの構築を目指す。そのために、「地域住民」、「バス事業者」、「行政」の3者が連携を図り、ひとつのところに過度の負担がかからない仕組みの構築を図る。	地域住民→運行事業者：バス利用運賃、地域住民→行政：意見・要望等



表 12 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・2分類②)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
41	A	2	小諸市地域公共交通総合連携計画	小諸市	平成20年3月	住民、交通事業者、行政の一体となった取組が必要とされ住民、交通事業者などとの連携、意思疎通を図るためのし、協働による取組ができる組織作りが必要とされる	小諸市の公共交通が、今後より便利に、より多くの皆さんに利用していただくためには、利用者側が積極的に改善提案を行い、交通事業者、行政は問題点を的確に捉え、それらを共通の課題とし3者の連携、協働により問題解決に取り組んで行く体制が必要である。以上のことから、協議会を設置しコミュニティバスの運営を行っていく(実施主体:小諸市)
42	A	2	島田市地域公共交通総合連携計画	島田市	平成23年3月25日	市民が多く参加し、本市の地域公共交通について検討する	島田市地域公共交通活性化再生協議会幹事会を協議会の下部組織として引き続き運営する
43	A	2	岐阜市地域公共交通総合連携計画	岐阜市	平成25年8月	「コミュニティバス」の運営は、地域、運行事業者及び岐阜市の3者が、協働して行うことになる	地域が主体となった運営協議会の設立
44	A	2	山県市公共交通総合連携計画	山県市	平成25年8月	これまで自主運行バスの計画・運営は市が主体となって行ってきました。しかし、よりよい生活交通をつくるためには、市民(利用者や地域住民)の参画が重要です。そこで、市民、市、交通事業者がそれぞれの役割を担い、3者が協働して検討し、つくり、守り、育てる仕組みづくりを行います	運行計画の検討や利用促進等を行うための市民組織(地域運営組織)
45	A	2	瑞浪市地域公共交通網形成計画	瑞浪市	平成26年3月	交通事業者の自助努力や行政の支援だけでなく、地域自らが公共交通を「みんなで創り、守り、育てる」という意識を持って関わっていくことが重要である	地域ぐるみによる仕組みづくり(運営組織の設置)
46	A	2	蒲郡市地域公共交通総合連携計画	蒲郡市	平成26年3月	交通事業者・地域住民(利用者)・行政等の関係者間の「相互連携(協働)」	地域協議組織、地域バス協議会、「地域連携」部会(利用者の役割:新規路線・改善案の提案、状況報告)
47	A	2	豊川市地域公共交通総合連携計画	豊川市	平成23年3月	行政、交通事業者、市民・地域・利用者が、それぞれの役割により協働で公共交通を支える仕組みづくり	(仮)地域協議会の組織化と運営、計画段階からの参画、地域で必要な路線の検討、適正な料金負担、地域による支援、行政・積極的な利用と促進への取り組み
48	A	2	一宮市公共交通計画	一宮市	平成24年3月	「地域の交通は地域で守る」意識の向上に向け、住民参画によるバス交通の維持・確保に向けた取り組みを展開する必要がある	支線的バスは、地域住民が主体となって地域のニーズに応じた交通手段確保のあり方を検討し、行政の支援の下、交通事業者による運行を行う
49	A	2	第2次 松阪市地域公共交通総合連携計画	松阪市	平成26年3月20日	市民、事業者、行政が協働した「みんなで守り、育てる」持続可能な地域公共交通を目指す	地域が自ら支えるという理念のもと、公共交通の導入は「要望型」ではなく、地域からの「立候補制」による「参画型」の事業とする
50	A	2	東員町地域公共交通総合連携計画	東員町	平成25年6月	地域の住民と行政・交通事業者が協働して公共交通を「守り」「育てる」取組や、運行の仕組みをつくることにより、効果的で持続可能な公共交通の実現を目指します	「東員町生活交通を考える会」等の運営に参加・協力し、地域と一体となった主体的な取組を目指します

表 13 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・2分類③)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
51	A	2	若桜谷公共交通活性化総合連携計画	若桜町・八頭町	平成20年10月	乗車運動のより一層の推進と観光資源としての鉄道利用を組み合わせ、鉄道の存続へ向けて、沿線の住民と一体化した取り組みにより、地域の活性化を目指します	多様な「若桜鉄道応援団」
52	A	2	高梁市地域公共交通網形成計画	高梁市	平成27年3月	地域との協働により、住民が主体となった乗合タクシーの運行拡大や、公共交通の利用意識の醸成に取り組みます	「〇〇地域の公共交通を考える会」等の住民が参画する活動組織づくりを推進します
53	A	2	松江市地域公共交通総合連携計画	松江市	平成23年3月	市民・企業・交通事業者・行政の協働による公共交通(バス)維持への取り組み	公共交通(バス)のマネジメント組織である松江市公共交通利用促進市民会議を中心に、市民・企業・交通事業者・行政等の協働
54	A	2	第2次 岩国市地域公共交通総合連携計画	岩国市	平成26年3月	地域組織(地元自治会等)との協働により、地域の財産である公共交通を持続可能なかたちで守る体制を整備します	地域の自治組織、NPO、商業施設、医療機関等との連携を図り、地域全体で公共交通を守る体制を整備
55	A	2	山陽小野田市地域公共交通総合連携計画	山陽小野田市	平成21年3月	公共交通をみんなで守る意識の向上を図りながら、市民、事業者、行政の協働体制を確立します	山陽小野田市生活交通活性化協議会の運営
56	A	2	いの町地域公共交通総合連携計画	いの町	平成22年3月	地域の人が公共交通を必要不可欠なものとして認識し、自ら主体的に公共交通を育てる枠組み・仕組みの確立を図る	サポータークラブ
57	A	2	田川市地域公共交通総合連携計画	田川市	平成25年3月	交通事業者・地域団体・行政・利用者など多様な主体が一体となって公共交通のあり方、維持・存続へ向け議論し、利用者にとって『わかりやすく』『使いやすい』公共交通サービスの実現を目指す	田川市地域公共交通会議の開催
58	A	2	雲仙市地域公共交通総合連携計画	雲仙市	平成20年3月	地域(住民・事業者・行政等)連携による公共交通の確保	島原鉄道(株)や沿線市との連携の下、公共交通サービスを住民自らが守り、サポートしていくための組織づくりについて検討
59	A	2	指宿市・南大隅町公共交通総合連携計画	指宿市・南大隅町	平成21年2月	航路活性化の大きなポイントは両半島の地域住民が同航路を“自分たちの航路”として「自分たちが守り利用する」意識を醸成することにある。そのためには本計画の事業に、協議会構成員以外の民間事業者や地域住民、NPO法人などが積極的に参画できる仕組みを創出する必要がある	「山川・根占航路ファンクラブ(仮称)」の組織化、航路のキャッチフレーズの設定

表 14 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・3分類①)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
60	A	3	弟子屈町地域公共交通総合連携計画	弟子屈町	平成21年3月13日 平成25年7月31日 (変更)	地域の足であるバス交通を支えるため、 <b>地域ぐるみ</b> で地域の足を守るという意識の向上、啓発を図りながら、公共交通の利用促進に取り組む。	バス利用促進活動
61	A	3	新得町地域公共交通総合連携計画	新得町	平成25年3月22日	<b>多様な主体との協働</b> による取り組みの推進、 <b>地域住民との協働</b>	冬期間のコミュニティバスの各バス停の除雪など
62	A	3	花巻市公共交通基本計画 (花巻市公共交通総合連携計画)	花巻市	平成20年3月	<b>地域、行政、事業者が協働して</b> 地域に根ざした持続性のある公共交通をつくっていく	公共交通の利用促進における市民参画、バス待ち環境の整備・維持等における地域の参画
63	A	3	横手市地域公共交通総合連携計画	横手市	平成23年3月	<b>行政・地域住民を含めた多様な関係者が一体となり</b> 、地域公共交通のあり方について十分に協議を重ねていく	公共交通マップ、体験試乗会
64	A	3	香取市地域公共交通総合連携計画	香取市	平成21年2月	市内全域にきめ細かい交通サービスを提供することは、これまでのコミュニティバス事例のような行政主体の運行形態では困難と予想されることから、最も地域のニーズに沿った新たな生活の足の確保については、 <b>地域住民が主体となって</b> 運行計画に関わることが重要であり、地域住民・行政・交通事業者が経費負担を含めて、役割分担と協力により交通サービスの確保、育成に取り組む	公共交通機関の利用・支援
65	A	3	山武市地域公共交通総合連携計画	山武市	平成22年3月	新たな公共交通システムの導入に合わせた <b>各種団体・施設等と連携</b> した利用促進策の展開	市民ニーズに対応した公共交通サービスを提供することにより、市民の公共交通に関する満足度を45%以上に向上させることを目標とする
66	A	3	長南町地域公共交通総合連携計画	長南町	平成24年	公共交通手段の運行を運営する立場にある行政や交通事業者の努力だけではなく、利用者である町民にとって、使いやすいものにするために、 <b>町民・交通事業者・行政による連携</b> を図る	公共交通の安全性や利便性などの特性について町民の理解を得るために、通例で行われている区長会等の会合でも、公共交通に関する議題を取り上げるなど、町民が公共交通に触れ合う機会を設けることが必要である
67	A	3	第2期都留市地域公共交通総合連携計画	都留市	平成27年7月	持続可能な公共交通体系の構築に向け、 <b>市民・交通事業者・行政が連携して協働</b> で計画・運行・維持に取り組みます	地域勉強会、出前講座・公共交通利用を促すキャンペーンにより意識を高める
68	A	3	焼津市地域公共交通総合連携計画	焼津市	?	焼津市・交通事業者・地域住民等の連携を図り、公共交通を支えます	公共交通は市民が支えて成立するというマイバス意識の醸成に努め、公共交通の利用の促進につなげていく
69	A	3	高山市地域公共交通総合連携計画	高山市	平成22年3月	<b>交通事業者、市民、行政の協働</b> による持続可能な地域公共交通を整備する	全市民に対する利用促進・啓発事業の実施
70	A	3	東郷町地域公共交通総合連携計画	東郷町	平成23年3月	地域公共交通ネットワークの形成にあたっては、路線バスの撤退により公共交通ネットワークが崩壊することがないよう、 <b>住民・行政・交通事業者が三位一体</b> となった持続可能な公共交通体系を確立し、維持・活用する必要がある	公共交通により享受できるサービスを理解し、利用促進に向けた地域主体の取り組みに参画

表 15 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数（A・3分類②）

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
71	A	3	豊橋市地域公共交通活性化方策 (豊橋市地域公共交通総合連携計画)	豊橋市	平成24年3月	市民・交通事業者・行政が共通の認識を持ち、一体となって地域公共交通の活性化に取り組む	モビリティマネジメントの推進
72	A	3	弥富市地域公共交通総合連携計画	弥富市	平成22年3月	地域の公共交通を担う市民、交通事業者(バス・タクシー、鉄道等)及び行政が、相互連携、協力しながら、市民生活の利便性の向上、地域公共交通サービスの充実を目標とし、周辺自治体の公共交通機能との連携し、新たな公共交通システムの構築を進めていくことが必要である	計画から運行まで直接関わり、利用することで支える
73	A	3	岡崎市地域公共交通総合連携計画	岡崎市	平成20年8月(平成22年1月変更)	地域住民の主体的・組織的な取り組みのもとに、行政や交通事業者と協働しながら、運行ルート、便数、運賃、地域の協力方法、利用推進方法などの運行計画を作成し、実証運行を行い、本格運行を検討する地域を公募方式により募集し、交通空白地域等における乗合タクシー等の導入を図る	ルート・ダイヤ・バス停・運賃の決定、維持努力・利用促進
74	A	3	亀山市地域公共交通計画	亀山市	平成25年4月	住民、行政そして交通事業者が三位一体で亀山市の公共交通ネットワークを形成・維持していく	地域住民：公共交通により享受できるサービスを理解し、利用促進に向けた地域主体の取り組みを実施
75	A	3	木津川市地域公共交通網形成計画	木津川市	平成27年3月	これまで交通事業者が主体となり公共交通サービスを提供していたが、利用者なくして地域公共交通を維持することは難しく、市民が公共交通を守り、育てていく意識が大切である。このことから、 <b>市民、交通事業者・行政が一体となって</b> 地域公共交通の利用促進について取り組む必要がある	市民の役割：移動時における積極的な地域公共交通の利用、実施される地域公共交通利用促進施策の利用・活用、可能な範囲での主体的な利用促進の取り組み
76	A	3	篠山市地域公共交通総合連携計画	篠山市	平成21年3月	<b>住民、運行事業者、行政が、適切な役割分担の中で主体的に関与し、</b> 需要に応じた経済的な公共交通システムを実現していくことで、地域コミュニティが保持でき、高齢者等の交通弱者の外出意欲向上となる、持続可能な地域公共交通の確立する	待合スペースの設置
77	A	3	備前市地域公共交通計画	備前市	平成25年3月	<b>市民や企業等と協働し、</b> みんなで「つくり」「守り」「育てる」公共交通を目指します	市民との協働による計画策定やモビリティ・マネジメント
78	A	3	廿日市市地域公共交通総合連携計画	廿日市市	平成23年3月	地域の公共交通に関わる住民、交通事業者、行政、沿線施設等の各主体が、個々の立場で適切な役割分担の元、便利で使いやすい生活交通体系を実現するため、「地域の生活交通は自分たちで守る」という意識の醸成を図るための体制づくりに取り組みます	積極的な利用、地域主体による移動手段確保の仕組みづくり
79	A	3	竹原市地域公共交通総合連携計画	竹原市	平成22年3月	<b>市民・交通事業者・行政が連携して</b> 取り組み、持続可能な公共交通体系の構築を目指す	モビリティマネジメント、乗り方教室
80	A	3	新居浜市地域公共交通総合連携計画書	新居浜市	平成23年3月、平成26年3月変更	市民にとってより利用しやすい公共交通をつくるためには、 <b>市民、市、交通事業者が協働して、</b> 利用促進策を実施することが重要となります	モビリティマネジメントの実施

表 16 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・4分類)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
81	A	4	石川町地域公共交通総合連携計画	石川町	平成26年3月	町民、事業者、行政で地域公共交通をつくり、育てる仕組みの構築を目指します	1年間の基本的なPDCAサイクルの実行スケジュールを設定し実行していく
82	A	4	勝浦市地域公共交通総合連携計画	勝浦市	平成26年3月	公共交通運行に地域住民も関わる仕組みづくり	サポーター制度、バストリガー方式、パートナーシップ協定制度
83	A	4	湖西市地域公共交通総合連携計画	湖西市	平成26年3月	市民、事業者、行政の協働で、継続的に地域公共交通を改善する仕組みを確立します	PDCAサイクルの継続的な実行計画策定
84	A	4	井原市地域公共交通総合連携計画	井原市	平成23年3月	地域住民との協働	ボランティアグループの立ち上げ、サポーター制、バス停のオーナー制
85	A	4	輪之内町地域公共交通総合連携計画	輪之内町	平成26年3月	地域住民、交通事業者、商業施設、医療施設、周辺市町等と連携し、関係者が一体となって地域公共交通を支え合う環境づくりに努める	住民懇談会(デマンド交通など)、協賛金制度(商業施設、医療施設の名称を停留所名称として使用し、広告料(協賛金)を負担)

表 17 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・5分類①)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
86	A	5	第2次苫小牧市地域公共交通総合連携計画	苫小牧市	平成23年3月22日、平成26年3月26日(第2次)	除雪やゴミ拾い等を地域住民が主体となって継続的に実施し、バス停の維持管理を地域で行う仕組みを導入するために、町内会等との連携体制の構築を目指します。	バス待合環境の改善【実施主体：交通事業者、苫小牧市】
87	A	5	福島市公共交通活性化基本計画	福島市	平成23年	都市としての快適性や利便性の向上を官民一体となって展開することで、福島市の求心力を高めていきます	市民の役割：地域が必要とするバスを主体的に考え、目標を達成することにより地域交通を支える。
88	A	5	青梅市公共交通基本計画	青梅市	平成25年3月	住民、事業者、行政それぞれに責任があることを認識して、みんなで協力していくことが重要	地域・住民：積極的な公共交通の利用、責任意識の自覚、必要な応じて多様な主体による新たな交通の運営
89	A	5	城端線・氷見線活性化連携計画(城端・氷見線地域公共交通総合連携計画)	高岡市・氷見市・砺波市・南砺市	平成24年3月	地域との連携により、鉄道利用促進に加え地域の活性化を目指す。特に、行政、関係団体、住民、事業者等が、地域振興の基盤として積極活用を図る。	既存駅舎の有効活用、地元ボランティアによる環境美化
90	A	5	上田市地域公共交通総合連携計画	上田市	平成20年3月	これまでの公共交通は、運行主体や交通事業者の都合で運行されてきた経緯があり、それが公共交通利用者減少の原因になったとの反省に立ち、利用者の目線であらゆる人(組織)で望ましい公共交通システムを構築していく	上田市民：事業に対する積極的参加
91	A	5	松本市四賀地域公共交通総合連携計画	松本市 安曇野市	平成22年3月	これまでのように交通事業者や行政の努力だけで公共交通を維持していくことは困難です。これからの公共交通の整備や維持は、公共交通が本当に必要とされる地域において、市民、交通事業者、行政が一体となって行っていく必要があります。特に過疎地である四賀地域において公共交通を整備・維持していくには、四賀地域の住民が「公共交通の担い手である」ことを理解し、他地域以上に維持のための努力をしていくことが必要となります	公共交通が担っている役割を理解し、また、自らも公共交通の担い手として活動するとともに、積極的な利用、地域における啓発活動などの実施
92	A	5	中津川市地域公共交通総合連携計画	中津川市	平成26年2月	行政・事業者・地域が一体となって連携する(響きあう)ことで、「誰もが行きたいときに行きたい場所へ行ける」持続可能な交通網を構築する	事業者および市の輸送サービスにおいて網羅できない交通空白部分における、地域の自主的な活動に対する支援を行う
93	A	5	郡上市地域公共交通総合連携計画	郡上市	平成23年3月	市民協働による育てる公共交通の構築	市民ニーズに応じて市民自らが運行ルートやダイヤなどのサービスを創り、積極的に利用することで公共交通を支え、こうした取り組みに市が支援する仕組の構築を目指す
94	A	5	永続する公共交通網を目指して(中津川市地域公共交通総合計画連携計画)	中津川市	平成26年2月	行政・事業者・地域が一体となって連携する(響きあう)ことで、「誰もが行きたいときに行きたい場所へ行ける」持続可能な交通網を構築することを目指し、その中の公共交通のあり方を目指す計画として、本計画を策定する	地域住民が主体となった公共交通利用促進
95	A	5	長久手市第2次地域公共交通総合連携計画	長久手市	平成26年	公共交通をみんなで育む上では、市民、行政、交通事業者のそれぞれが、自らの役割と関係者の役割を意識しながら取り組むことが望まれることから、それぞれ基本的な役割分担を下図のとおり位置付け、公共交通の将来像の実現に向けて取り組む	市民の役割：過度に自動車に依存せず公共交通の積極的な利用、公共交通に関わる取組みへの積極的な参画・協力



表 18 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・5分類②)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
96	A	5	南知多町地域公共交通総合連携計画	南知多町	平成22年3月	地域住民のニーズにあった生活交通の確保を重点に、「定住」促進・「安心」確保の観点から、また、「交流」を促進する観光交通との融合も図りながら、利便性の高い公共交通の整備を、 <b>町民・交通事業者・行政がともに協働して取り組むこと</b> を目指す	公共交通の利用者として、地域で支える仕組みづくりに主体的に参加する
97	A	5	東海市地域公共交通総合連携計画	東海市	平成23年3月	地域の特性に合わせて、 <b>市民、交通事業者、行政、それぞれの役割分担を明確にし、みんなで公共交通サービスをつくっていくことにより、持続可能な公共交通体系の構築を図る</b>	積極的な利用、意識の向上
98	A	5	吹田市地域公共交通総合連携計画	吹田市	平成22年3月	<b>地域主体</b> で取り組むバス停の利用環境改善に向けた仕組みづくり	地域住民から利用環境の改善要望が高いバス停については、地域住民や企業など地域を支える様々な主体と協働してベンチや照明の設置などが行える仕組みづくりを検討する。これらの仕組みを通して、市民、事業者、行政などの協働体制の構築を目指す
99	A	5	貝塚市地域公共交通総合連携計画	貝塚市	平成23年3月	市民、交通事業者、行政の <b>協働</b> で公共交通を支える	市民の役割：地域の実情の理解と情報発信・利用促進、市民組織の運営・地域による支援、計画段階からの参画、積極的な利用と適正な運賃負担
100	A	5	箕面市地域公共交通総合連携計画	箕面市	平成22年3月	自治体、事業者、市民、商業関係者等関係者が各自当事者意識を持ち、 <b>連携・協力</b> して市内全体の公共交通の利便性向上を図る	利用者である住民も「公共交通を支える主体」としての意識を持ち、自発的な行動変革（自らが乗って、バスを維持発展させる意識と行動）や地域の底力の発揮（公共交通について地域で考え行動）の役割を担うことが重要である
101	A	5	第2期 河内長野市地域公共交通総合連携計画	河内長野市	平成24年11月	<b>住民主体</b> で公共交通の取り組みを行うことができる地域での関係者の協働による取り組みを実施	市民主体の取り組みの仕組みづくりと試行的な取り組み（交通空白地域などで実施）
102	A	5	御所市地域公共交通総合連携計画	御所市	平成22年3月	地域住民・公共交通事業者・行政等との <b>協働</b> による持続可能な仕組みづくり	地域で支える仕組みづくりに参加
103	A	5	和歌山徳島航路地域公共交通総合連携計画	和歌山市、徳島市	平成21年12月	航路が、和歌山と徳島の地域間交流とくらしを支える「海の道」として、将来にわたって市民や経済活動、そして観光などの交通に対して、自立して多様な要請に応えるサービスが提供できるよう、交通事業者、 <b>市民、行政が連携</b> して、航路の維持と活性化を図るものとする	市民の役割：直接の利用者、受益者として、施策の選択、計画、推進、維持、管理、そして場合によっては相応の負担など、積極的な参画と協働
104	A	5	井原鉄道沿線地域公共交通総合連携計画	岡山市、倉敷市、笹岡市、井原市、総社市、矢掛町、福山市	平成23年3月	地域（関係地方公共団体、住民、事業所、関係団体等）が一体となった支援体制の構築を図る	駅施設の美化活動、ボランティアによる駅長や観光ガイド
105	A	5	倉敷市地域公共交通総合連携計画	倉敷市	平成26年2月	市民、地域企業、交通事業者、行政が、それぞれの役割を果たすことで、公共交通を持続的に維持し、その確保にも <b>協働</b> で取り組みます	地域住民の役割：地域主体の組織を設置し、運行計画の策定や地域の合意形成を図る
106	A	5	安来市地域公共交通連携計画	安来市	平成26年3月	持続可能でより快適な公共交通に向けて、市民や交通事業者、関連施設、行政が一丸となった公共交通を支える仕組み・社会を目指します	バス停清掃、バスサポーターの募集など、バスを利用する以外の参加手法を検討します

表 19 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・5分類③)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
107	A	5	坂出市地域公共交通総合連携計画	坂出市	平成23年3月	高齢社会のさらなる進行に伴って増加する移動困難者や、島しょ部との連絡など、今後ますます必要不可欠となる地域の“足”を維持するため、市民と行政がともに守り育てていく、利用するための地域公共交通を目指す	路線バスの愛称や車両デザイン公募
108	A	5	徳島市地域公共交通総合連携計画	徳島市	平成22年3月	市民との協働の推進	NPOとの協働事業の発展及び継続、アドプト活動の拡大
109	A	5	土佐清水市地域公共交通総合連携計画	土佐清水市	平成21年3月	住民(利用者)と交通事業者・行政(輸送サービス提供者)の協働による身の丈に合った地域交通の実現を目指す	地域住民・ボランティアとの連携によるバス停の清掃
110	A	5	えびの市地域公共交通網形成計画	えびの市	平成27年3月	本計画に示す事業内容は、国や県、民間の交通事業者、住民など、多くの関係機関との協力が不可欠である	会議等への積極的な参加、公共交通に対する理解、公共交通の利用に向けた地域による協力活動など
111	A	5	水俣市地域公共交通網形成計画	水俣市	平成27年3月	市民と共に守り育てる公共交通の仕組みづくり	市民との協働による利用しやすい環境改善および維持

表 20 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・6分類)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
112	A	6	厚真町地域公共交通総合連携計画	厚真町	平成22年3月18日	厚真町における地域公共交通のあり方や、さらなる地域公共交通の活性化を図るための方策の検討など、 <b>地域で主体的に考えていく必要がある。</b>	厚真町内の調査対象施設において、どのような交通手段で来訪・帰宅しているのか、また、どのくらいの人数が施設を利用しているのか等を調査し、町内バスの運行計画を検討する上での基礎資料を得ることを目的とする。
113	A	6	田野畑村地域公共交通総合連携計画	田野畑村	平成21年3月	新しい生活交通の実現には、 <b>村と村民、事業者等が協働して公共交通を実現するとともに、利用者のニーズをとりまとめ、随時運行に反映させていける体制づくりが重要となる。</b>	協働バス(村民：ニーズの把握・運営の計画・改善、事業者：運行、村：連絡調整・支援)
114	A	6	八王子市地域公共交通総合連携計画	八王子市	平成21年3月	<b>地域(市民等)・交通事業者及び行政との協働」による持続可能な交通体系の実現を図る</b>	山間地域での乗合タクシーなど、利用者のニーズを的確に把握する
115	A	6	千曲市地域公共交通総合連携計画	千曲市	平成26年4月	<b>市民や交通事業者、行政が一体となって取り組み、持続可能な公共交通を目指します</b>	地域懇談会、検討体制の確立
116	A	6	飛騨市地域公共交通網形成計画	飛騨市	平成27年3月	地域公共交通網を行政と交通事業者だけで支えていくことは不可能であり、地域(市民)の理解と協力、参画が不可欠である。地域からの理解と協力を得るとともに、地域が一定の役割を担うために、地域公共交通の再編・整備・維持に <b>市民が参画する仕組みを構築する</b> 。あわせて、市民の理解と利用を促進し、地域公共交通網維持が必要という <b>社会潮流をつくりだす</b>	地域における意見交換会を定期的に開催し、利用者の生の声や地域の改善要望を把握する。同時に公共交通の利用状況を伝え、積極的な利用を啓発する
117	A	6	府中市地域公共交通総合連携計画	府中市	平成21年3月	移動ニーズへの対応、持続可能な公共交通という観点から、 <b>地域住民が主体となり、路線再編、利用促進などを考える組織づくりが必要</b> です。そして、その組織により検討され、必要性が確認された公共交通について、行政は財政支援を行う必要があります	意見交換会
118	A	6	松山市地域公共交通総合連携計画	松山市	平成22年3月	地域の事情を最も良く知る住民が、公共交通は生活の足であるという認識を一層高め、行政・事業者と一体となって取り組む <b>気運の醸成を目指す</b>	地域住民が主体となり公共交通について考える素地づくりとして、地域でのワークショップ等を開催し、地域にあった公共交通のあり方や生活の足を確保するための方法等について協議・研究等を行う
119	A	6	遠賀町地域公共交通総合連携計画	遠賀町	平成22年1月	<b>地域住民と事業者と行政が一体となって地域交通の計画や運営に関わる「協働による地域交通づくり」をコンセプトとして、公共交通、自動車、自転車、歩行者などのバランスの取れた地域交通システムの構築を進めていく</b>	バス事業に関する情報の積極的な公開や地域住民との公共交通に関する懇談の場づくりを行うなど、行政と住民と一緒に地域交通に関わり続ける場をつくります

表 21 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・7分類)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
120	A	7	会津若松市地域公共交通総合連携計画	会津若松市	平成22年3月18日	地域住民の参画機会の増加	シンポジウム等の開催を通して、地域住民の参画機会の拡充を目指す
121	A	7	沼田町地域公共交通総合連携計画	沼田町	平成21年3月	町民と共に地域の公共交通について考える	公共交通に関するシンポジウム・講演会等
122	A	7	大網白里町地域公共交通総合連携計画	大網白里町	平成21年3月	住民や行政が民間交通事業者を下支えあるいは、代替することによって、町内の公共交通を守り育てることが必要であり、このため、協働の取り組みを推進する必要がある	住民等の公共交通に対する意識を啓発するために、シンポジウム等を開催
123	A	7	信濃町地域公共交通総合連携計画	信濃町	平成23年3月	町民みんなで地域公共交通を守り育てる体制構築	町民みんなで協力し、地域公共交通を積極的に利用するとともに、地域公共交通の運営に参加できる仕組みをつくります。また、多くの町民が主体的に地域公共交通に関われるよう、利用促進・地域公共交通への利用転換に努めます。
124	A	7	第2次 明知鉄道沿線地域公共交通総合連携計画	恵那市・中津川市	平成26年3月	公共交通を未来に「つなぐ」ため地域住民との連携強化	シンポジウムの開催や各種メディアの活用などにより、周知を図る

表 22 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・その他①)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
125	A	1,2	松田町地域公共交通総合連携計画	松田町	平成23年3月	運営における <b>地域住民、民間主体の参画</b> 、新たな「公」主体の育成、広域的 <b>協働</b> 体制の整備	地域施策における協働の推進、公共交通運営における行政の役割の明確化等、行政界を超えた交通システム導入・運営の調整、情報交換、 <b>施策連携、人材育成等</b>
126	A	1,2	北広島市地域公共交通総合連携計画	北広島市	平成23年3月	これからも進む高齢化に対応した公共交通の充実のため、 <b>市民・各種団体・地域企業・交通事業者・行政が連携・協働</b> できる体制をつくります	連携・協働の体制づくり、新たな公共交通の検討
127	A	1,2	唐津市地域公共交通総合連携計画	唐津市	平成23年3月	<b>市民協働</b> による新たなコミュニティ輸送サービスの実施	「住民＋地元経済団体＋交通事業者」、「住民＋NPO」、「住民＋交通事業者＋行政」等の様々な形態が想定されるが、地域のニーズと実情に合わせた市民協働によるコミュニティバスの運行モデルの構築を検討する
128	A	1,2	都城市地域公共交通総合連携計画	都城市	平成26年3月	公共交通を将来にわたって確保・維持・改善していくためには、市民、交通事業者、行政等が <b>協働</b> で、路線の見直しやコミュニティバスの導入等を検討する必要がある。そのため、 <b>市民が参画</b> できるような仕組みをつくり、公共交通を「市民とともに」育てる	バス路線の見直し、コミュニティバス等の導入の検討、地域交通住民検討会の設立
129	A	1,2,3,4	阿南市地域公共交通総合連携計画	阿南市	平成21年3月	<b>市民、交通事業者、行政が一体となって協働</b> で安全・安心に、かつ快適な移動が可能な地域公共交通の確立を目指す	自家用車有償運送の啓発・導入支援、モビリティマネジメントの実施、市民参加型円卓会議の設置、運転免許返納者の支援サービスの提供
130	A	1,2,7	平川市地域公共交通総合連携計画	平川市	平成21年3月	<b>行政、利用者、地域(町会や地域住民)が一体となって</b> 、公共交通の運営・維持に努めることが重要	平成19年度にはNPO法人「ひらかわマイバスの会」が主催して、バス利用者や住民、行政、バス事業者などが集まる懇談会が開催され、平川市循環バスの一つである唐竹・広船線を題材として、平川市のバスサービスのあり方に関する検討が行われた。
						行政が作成した計画案を一方的に地域に押しつけるのではなく、 <b>地域が主体的に参画</b> する中で、行政は計画代替案とそれに係る費用などの情報を提示し、地域や住民が享受できるサービス水準とその対価を考えた計画代替案から選択できるといふ枠組みの中で公共交通改善のための <b>具体策</b> を策定する	計画を具体的に推進していく際には、地域公共交通活性化・再生総合事業として国の支援を受けながら実施する。新屋地区における通学バスの実証運行、コミュニティバスの運行支援など

表 23 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・その他②)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
131	A	1,3	村上市地域公共交通総合連携計画	村上市	平成23年3月	交通事業者、行政が協働で、持続的な公共交通をつくり育てることにより、自家用車に頼り過ぎない交通まちづくりを目指します	デマンド型(予約型乗合)交通の運行、公共交通ガイド等の作成・配布、地域住民による運行評価(バスモニター等)
132	A	1,3	瀬戸市地域公共交通総合連携計画	瀬戸市	平成21年6月	三位一体(市民、交通事業者、行政)で市内基幹バスのあり方について検討できる体制(市内基幹バス沿線協議会)の確立を図る	市内基幹バス沿線協議会の設置、コミュニティバス運行協議会の設置、モビリティマネジメント、事業理念の理解、利用促進に向けた取り組み、交通行動の変容に対する自助努力
133	A	1,3	加西市公共交通総合連携計画	加西市	平成26年3月	利用者である「地域住民」、運行主体である「交通事業者」、計画策定主体である「行政」の三者の連携強化を図ります	地域主体型公共交通等の新たな交通システムの導入、利用者利便を図るバス停整備
134	A	1,3,6	越前おおの地域公共交通総合連携計画	大野市	平成21年3月	地域の活性化や環境対策ならびに交通事故予防の視点から、市民と交通事業者・行政の連携体制を強化するとともに、地域が主体的に公共交通の維持・発展に向けた取り組みが展開されるように、一層の啓発活動や利用促進活動を行います	大野市公共交通活性化協議会での検討やパブリックコメントの実施、モビリティマネジメントなどによる意識啓発、NPO有償輸送サービスなどの設立支援と運行委託
135	A	1,4	柏崎市地域公共交通総合連携計画	柏崎市	平成21年3月	利用者や地域、交通事業者のそれぞれの視点に立ち、関係機関が連携することにより、柏崎市地域の公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進させる	地域住民の負担金や沿線企業等の協賛金等の制度の導入、NPO団体等による過疎地有償運送・福祉有償運送の検討
136	A	2,3	五泉市地域公共交通総合連携計画	五泉市	平成22年3月	市民と行政の協働による公共交通体系の整備	クルマから公共交通への乗換えに対する市民意識の醸成、公共交通に関する地域住民組織の設立と活動支援
137	A	2,5	東温市地域公共交通総合連携計画	東温市	平成23年3月	地域や市民団体等との協働活動の促進を図り、「公共交通＝地域の財産」として、地域で公共交通を守り・支え・育てる意識を醸成する	サポーター制度の導入、地域ボランティアによる美化清掃
138	A	2,6	一畑電車沿線地域公共交通総合連携計画	松江市・出雲市	平成23年3月	地域との連帯感の醸成(地域住民や利用促進団体との連携強化、社会貢献活動への積極的な取組)	意見交換会の開催、一畑電車ファンクラブの設立
139	A	2,6	鳴門市地域公共交通総合連携計画	鳴門市	平成22年3月	公共交通の運営等に市民が主体的に参加できるしくみが必要	市民懇談会の設置、NPO等との連携強化
140	A	2,7	秦野市地域公共交通総合連携計画	秦野市	平成22年11月	地域住民や関係団体との協働による持続可能な交通体系の実現	各種交通施策に対する積極的な情報提供と、持続可能な交通体系の実現を図るための地域との協働体制の構築を図る
141	A	3,4	相生市地域公共交通総合連携計画	相生市	平成25年3月	地域住民が地域にあった公共交通のあり方を考え、既存の公共交通と効果的に連携することにより相乗効果を生み出す交通体系を目指します	地域交通の導入、バス停留所の整備、運転免許証自主返納



表 24 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数 (A・その他③)

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
142	A	3,4	赤磐市地域公共交通総合連携計画	赤磐市	平成26年11月	利用者である住民や交通事業者、沿線関係事業者(医療機関、商業施設等)、行政など、関わる <b>全ての主体が主役</b> となつて“皆で支える公共交通”として再構築する必要があります。そのために、各主体が持つ知恵を出し合い、限りある資源の中で最大限の効果が発揮されるよう、 <b>協働</b> のための環境整備を推進します	地域の移動手段確保における課題(利用促進や運行改善など)を継続的に話し合う体制を構築、多様なニーズに柔軟に対応できる地域独自の取組(NPOや自治会等)による輸送活動等をサポートできる制度を検討、沿線の事業者(医療機関や商業施設など)や自治組織等からの協賛金など、需要が少ない路線を維持するための運賃外収入の確保を検討
143	A	3,5	川俣町地域公共交通総合連携計画	川俣町	平成21年3月	<b>町民協働</b> による生活交通を支える仕組みの構築	持続可能なシステムづくり、生活交通の利用促進の取り組み、まちづくり・地域づくり、コミュニティの場・バスステーション
144	A	3,5	太田市地域公共交通総合連携計画	太田市	平成21年3月	<b>市民や地域社会が自分自身の問題として主体的に考え、行動する</b>	自治会、老人会を通したフリーパス券の販売や地域住民によるバス停整備、維持管理(ゴミ拾い、修理等)を推進
145	A	3,5	成田国際空港南部地域公共交通総合連携計画	芝山町・山武市・多古町・横芝光町	平成22年3月	住民や自治会・老人会等の地域団体、学校、公共公益・商業・医療施設、企業などの <b>地域が公共交通を支える</b> 取り組みを推進する	バス停の上屋やベンチ、プランターの設置・管理、訪問者・買物客への回数券サービス、公共交通を利用した観光マップの作成、商業者による店舗入口へのバス停設置協力
146	A	3,6	富士宮市地域公共交通総合連携計画	富士宮市	平成22年1月31日	<b>市民・交通事業者・行政の適切な役割分担</b> による、持続可能な交通体系の実現	市民へのアンケートやワークショップの実施、市民・交通事業者・行政による懇話会の開催、市民が公共交通に触れ合えるイベントの開催、モビリティマネジメント事業、公共交通に関するNPOの育成
147	A	3,6	本巣市地域公共交通総合連携計画	本巣市	平成21年1月	持続可能な地域公共交通を確立していくためには、各交通事業者や行政だけでなく、市民や利用者、地域組織と協働していくことが必要である。また、各種事業や施策を着実に実施し、目標を達成するためには、PDCAサイクルを活用し、市民、交通事業者、市をはじめとする行政の協働した推進体制を確立することも必要である	公共交通をテーマにしたイベントの開催、地域住民によるワークショップ、小中学生を対象にした総合学習等を実施し、市民一人ひとりが公共交通の良さ・役割・必要性を学ぶとともに、自らが公共交通を利用し守り育てる意識の醸成を行う
148	A	3,6	久山町地域公共交通総合連携計画	久山町	平成23年3月	公共交通は公共性が高く、社会基盤の一つであるとも考えられる。従来の公共交通の運行は事業者が主体となってきたが、公共性の高い事業であることから、その維持にあたっては、 <b>行政・事業者・住民が協働</b> で行っていくことが望ましい	住民の役割：マイカー利用抑制、アンケート調査への協力
149	A	3,6	那珂川町地域公共交通網形成計画	那珂川町	平成27年6月	<b>住民と協働</b> で持続可能な那珂川町地域公共交通ネットワークをめざす	住民座談会、公共交通試乗会等を活用した直接的コミュニケーションによる利用促進
150	A	3,7	黒部市地域公共交通総合連携計画	黒部市	平成23年3月	<b>市民との協働</b> による公共交通の整備・維持	市民の公共交通への愛着を高めるとともに、利用意識の啓発を図るため、公共交通のマイルール・マイバス意識の醸成に資する活動や公共交通に関する情報提供等を推進します

表 25 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数（A・その他④）

番号	大分類	小分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項	具体的記述内容
151	A	3,7	高知市地域公共交通総合連携計画	高知市	平成24年	地域公共交通の活性化及び再生の総合的かつ一体的な推進に関する基本的な方針は、「市民とともに、人にやさしく、環境にやさしい交通の創造」とし、 <b>市民、交通事業者、行政などが連携して</b> 取り組みを進めていくものとする	シンポジウムの開催やパンフレットの配布などの周知・啓発活動などにより、地域のコンセンサスの形成を図る
152	A	3,5,6,7	二本松市地域公共交通総合連携計画	二本松市	平成22年3月	市民が支える公共交通体系の実現（ <b>市民との連携</b> ）	地域住民による美化活動、快適化サポートの実施、公共交通に関する住民懇談会、公共交通利用促進フォーラム、公共交通を考えるワークショップ等の開催
153	A	4,6	第2期佐野市地域公共交通総合連携計画	佐野市	平成25年3月	<b>市民と共に</b> 作り上げる公共交通	ワークショップ、住民説明会、バス・エコ・サポーターズクラブの加入促進
154	A	5,6	佐倉市地域公共交通総合連携計画	佐倉市	平成22年3月	<b>住民が中心となって</b> 自分たちの公共交通を考えることが重要	住民ワークショップ、住民が主体となって地域公共交通を考える会
155	A	6,7	南房総市地域公共交通総合連携計画	南房総市	平成21年3月19日	地域住民の多様な参画と、地域の関係主体が一体となり、地域のニーズに即した輸送サービスの提供	シンポジウム等の開催を通して、地域住民の参画機会の拡充を目指すことや、アンケートを実施し、参画の機会を提供し利用促進活動などに結び付ける

表 26 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数（B分類①）

番号	大分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項
1	B	紋別市地域公共交通総合連携計画	紋別市	平成21年2月9日	バス路線の維持に向けて、待合所の維持管理やバスの利用促進などを地域ごとに <b>市民が自発的に</b> 取り組んでいく仕組みづくりを進める。
2	B	士別市地域公共交通総合連携計画	士別市	平成21年3月23日	<b>地域や住民等の協力・参画</b> のもと、多様な機会を提供・活用しながら、路線バスをはじめとした公共交通の維持やその役割について広く意識を共有化し、まち全体が一体となった取り組みを進めていく。
3	B	足寄町地域公共交通総合連携計画	足寄町	平成21年3月23日	住民の生活の足を守り、公共交通を維持していくために、交通事業者だけではなく <b>住民や行政も一体となった</b> 取り組みを推進していく必要がある。
4	B	日高町地域公共交通総合連携計画	日高町	平成22年3月15日、平成23年3月24日(変更)	路線バスの停留所・待合所については、(中略)清掃等については、自治会と協力して実施することとし、 <b>住民と協働した</b> 停留所・待合所の管理を行う。
5	B	芽室町地域公共交通総合連携計画	芽室町	平成23年3月28日	行政や公共交通事業者のみならず、商店街や地域住民など、全町的に広く公共交通に関する課題を共有化し、 <b>まちが一体となって</b> 取り組んでいくことが最も重要です。このため、 <b>多様な主体の連携・協力</b> により、各主体に関わる取り組みについて積極的に実施し、地域の公共交通を継続的に確保していく必要があります。
6	B	白老町地域公共交通総合連携計画	白老町	平成23年3月28日	白老町における地域公共交通のあり方や、地域公共交通の活性化を図るための方策などについては、 <b>地域で主体的に</b> 考えていく必要がある。
7	B	名寄市地域公共交通総合連携計画	名寄市	平成23年3月31日	路線バスの維持に向けた意識としては、肯定的な意見を持つ市民も多いことから、交通分野における <b>住民参加</b> の可能性が示唆されます。
8	B	本別町地域公共交通総合連携計画	本別町	平成23年3月31日	複合するバス交通ネットワーク機能の向上⇒ <b>住民・行政・交通事業者が連携して</b> 継続的に計画・評価・改善する体制構築の必要性
9	B	第2次八戸市地域公共交通総合連携計画	八戸市	平成26年3月	これからの地域公共交通は、交通事業者・行政の努力だけで行うような従来の枠組みではなく、沿線の <b>住民や企業、沿線施設との連携・協力</b> により、地域に適した運営・運行形態で移動手段を確保し、教育現場とも連携しながら将来に引き継いでいく必要があります。
10	B	秋田市公共交通政策ビジョン(秋田市地域公共交通総合連携計画)	秋田市	平成21年3月	<b>地域の住民等が自ら考え、実行して</b> いくことが地域ニーズに即した生活交通の実現に必要な

表 27 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数（B分類②）

番号	大分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項
11	B	【第2次】 五城目町地域公共交通総合連携計画	五城目町	平成23年10月6日	地域住民自らが創りあげていく交通であるという関心と愛着を持たせる
12	B	山形市地域公共交通総合連携計画	山形市	平成22年	交通事業者と市民と行政とが連携し協力し合い、路線バスの利用促進を図りながら公共交通に対する具体的な施策を展開
13	B	庄内地区地域公共交通総合連携計画	鶴岡市・酒田市・三川町・庄内町・遊佐町	平成22年3月	本計画は地域の生活を支え、地域の産業を発展させる公共交通の将来のあり方について地域のニーズを踏まえた基本方針を設定し、その実現に向けた <b>地域住民、交通事業者、行政の相互連携</b> による具体的な施策の方向性を示すものです
14	B	小国町地域公共交通総合連携計画	小国町	平成21年2月、平成22年23月変更	<b>地域住民と行政の連携・協働</b> による運行体制の構築・確保等
15	B	川崎町地域公共交通総合連携計画	川崎町	平成24年3月	地域まちづくりや <b>住民などとの連携</b>
16	B	須賀川市地域公共交通総合連携計画	須賀川市	平成23年2月	公共交通を維持・存続させるためには、市民の協力や利用促進が不可欠であるため、 <b>市民と行政が一体となり</b> 、公共交通に対するより一層の意識向上を図る必要がある。
17	B	龍ヶ崎市地域公共交通総合連携計画	龍ヶ崎市	平成23年3月	<b>関係者（市民、NPO、企業、交通事業者、龍ヶ崎市等）が協働</b> して公共交通利用の意識向上を図ることが必要
18	B	常総市地域公共交通総合連携計画	常総市	平成21年3月	市が主体となり、 <b>地域住民が自ら企画・運営</b> する地域の実情に応じた公共交通の運行を検討、支援していく
19	B	常陸大宮市地域公共交通連携計画	常陸大宮市	平成22年9月	<b>市民、行政、事業者等の連携・協力</b> による持続可能な公共交通の確立
20	B	茂木町地域公共交通総合連携計画	茂木町	平成23年3月	地域公共交通の運営に対し、 <b>地域住民が積極的に関与</b> でき、「地域住民・交通事業者・行政」のもとで事業計画の見直しについて議論し合える場をつくり、「守り・育てる」意識を持った運営体制づくり
21	B	武蔵野市地域公共交通総合連携計画	武蔵野市	平成22年3月17日	「 <b>交通事業者</b> 」「 <b>行政</b> 」「 <b>地域（市民・利用者）</b> 」の <b>連携と役割分担の明確化</b>
22	B	檜原村地域公共交通総合連携計画	檜原村	平成20年3月	地域（村民、行政、企業等）と利用者と事業者を支えられる交通をつくる（ <b>地域の参加・支援と事業者の協力</b> ）
23	B	江戸川区地域公共交通総合連携計画	江戸川区	平成20年3月	交通施策の実現に向けては、 <b>区民の理解と参加</b> が必要。そのため、施策の取り組み状況などを区民に報告し、区民の意識向上や合意形成を図るための取り組みを推進する
24	B	船橋市地域公共交通総合連携計画	船橋市	平成22年2月	<b>交通事業者や市民とともに</b> 、地域にとって最適な公共交通のあり方を検討し、質の高い持続性のある交通システムの確立や公共交通を支える新たな仕組みづくりを目的とする
25	B	厚木市地域公共交通総合連携計画	厚木市	平成21年	市民、交通事業者、行政が一体となって、継続的に地域公共交通の利便性を向上させる
26	B	中井町地域公共交通総合連携計画	中井町	平成25年3月	<b>住民（地域）、交通事業者、行政等がそれぞれの役割分担のもと、連携・協働</b> し取り組む
27	B	いすみ市地域公共交通総合連携計画	いすみ市	平成21年3月	市民・交通事業者・行政との協働による持続可能な交通体系の実現
28	B	阿賀野市地域公共交通総合連携計画	阿賀野市・五泉市・阿賀町	平成22年3月10日	<b>利用者や住民、地域、交通事業者など、関係機関が連携</b> することにより、阿賀野市の公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進させるものとする
29	B	見附市地域公共交通総合連携計画	見附市	平成20年3月27日	住民や企業などの市民が主体となって、自らの創意工夫と判断で公共交通を運営できる体制づくりが求められる
30	B	白山市地域公共交通総合連携計画	白山市	平成23年3月	<b>住民、各種団体、交通事業者、行政や地元企業の連携</b> により、地域の生活と活力を支え、持続可能な公共交通を実現し、ひいては「ひとづくり、まちづくり、元気づくり」に資する公共交通の実現を目指すことを目的とする

表 28 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数（B分類③）

番号	大分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項
31	B	能登町地域公共交通総合連携計画	能登町	平成21年3月	将来にわたって公共交通を維持するために、 <b>町民みんな</b> で公共交通を支える仕組みづくりをめざします
32	B	穴水町地域公共交通総合連携計画	穴水町	平成21年3月	<b>町民・企業と行政が協働</b> して交通まちづくりを推進するという観点に立ち、沿線住民や商店街などからの支援や協力を得て、持続可能な公共交通としての維持や利用促進に努めます
33	B	福井鉄道福武線地域公共交通総合連携計画	福井市 鯖江市 越前市	平成21年2月	福井鉄道、県、沿線市、サポート団体は、他の公共交通機関等との結節強化、まちづくり・観光との連携、 <b>住民・行政との協働</b> による利用促進など様々な取り組みを実施する
34	B	安曇野市地域公共交通総合連携計画	安曇野市	平成20年3月	<b>市民や行政をはじめ、関連する団体、企業が連携</b> し、地域が一体となり総合的に施策の実行にあたる
35	B	長野市地域公共交通総合連携計画	長野市	平成22年2月25日	地域特性に応じた効率的なバス交通システムを、 <b>市民、企業、交通事業者、行政の協働・連携</b> の下に実現する
36	B	須坂市地域公共交通総合連携計画	須坂市	平成21年3月	一定の人口集積が認められ（人口密度が概ね500人/km <sup>2</sup> の地域）であり、かつ、徒歩圏内に十分な商業・医療施設が立地していない場合にあつては、 <b>地域住民・交通事業者と須坂市の協働</b> による移動手段の確保策を検討する。
37	B	松川町地域公共交通総合連携計画	松川町	平成20年2月	地域公共交通について住民との対話を深め、利用の促進やより良い運行・仕組みづくりに <b>協働</b> の視点を重視して取り組む
38	B	飯田市地域公共交通総合連携計画	飯田市	平成20年3月	地域公共交通の改善は、地域公共交通に係る多くの <b>主体の参加</b> により実現すべきものであるため、本連携計画に係る事業の具体化は、市民、事業者、行政からなる「飯田市地域公共交通改善市民会議」を中心に検討を行う
39	B	上野原市地域公共交通総合連携計画	上野原市	平成23年3月	利用者である <b>市民が主体的・積極的に参加</b> できる仕組みづくりを進め、持続可能な公共交通の構築に努めます
40	B	甲斐市地域公共交通総合連携計画	甲斐市	平成22年3月	<b>利用者が運行に参画</b> できる仕組みづくりを進め、持続可能な公共交通体系の確立に努めます
41	B	富士市地域公共交通総合連携計画	富士市	平成21年2月	計画段階から <b>市民が主体的に参画</b> できる仕組みづくりを進めるとともに、自動車に依存した市民意識の転換を図るなど、「市民が公共交通を守り育てる」という意識を醸成する必要があります
42	B	第2次北設楽郡地域公共交通総合連携計画	設楽町・東栄町・豊根村	平成25年7月	<b>地域住民の参画</b> による移動手段の確保・維持・改善のためのマイバス意識の醸成
43	B	新城市地域公共交通総合連携計画	新城市	平成20年2月	厳しい財政状況の中で、バス路線を存続させるためには、利用者にとってまた地域にとって必要な路線として位置づけられ、意識づけられる必要があります。そこで、 <b>地域及び利用者が運行に参画</b> できる仕組みづくりを進めます
44	B	武豊町地域公共交通網形成計画(地域公共交通総合連携計画の第2期計画)	武豊町	平成27年4月	利用促進友の会など、 <b>住民が主体的</b> に立場で、利用促進策等を考え、実行することを促す
45	B	湖東圏域地域公共交通総合連携計画	彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町	平成22年3月	実現のため <b>地域住民・行政の協働</b> で継続的に議論できる場を設け、公共交通の利用促進および必要な改善を可能な所から進めていきます
46	B	大津市地域公共交通総合連携計画(改訂版)	大津市	平成26年3月	公共交通の維持・活性化を進めるためには、その利用者である地域住民の積極的な公共交通の利用と、公共交通事業者による交通サービスの向上の両輪の取組みが不可欠であり、行政が仲介役となって、双方の取組みを促進していくことが求められる
47	B	甲賀市地域公共交通総合連携計画	甲賀市	平成22年3月	コミュニティバスや信楽高原鉄道などの安定した運行を継続していくため、 <b>地域の住民や団体等と協働</b> して、公共交通を支えるしくみづくりに取り組みます
48	B	第2次 伊賀鉄道地域公共交通総合連携計画	伊賀市	平成25年4月	<b>利用者、鉄道事業者、行政が一体</b> となってさらに取組みを進め、地域の鉄道として自分たちが支え守るというマイルール意識を高めていくことが必要
49	B	尾鷲市地域公共交通総合連携計画	尾鷲市	平成21年3月	<b>地域及び利用者が運行に参画</b> できる仕組みを構築します
50	B	長岡京市地域公共交通総合連携計画	長岡京市	平成23年	<b>住民等からの意見</b> や利用実績等を基にして、地域の実情にあった交通体系(デマンド型交通・福祉バス・タクシー等の活用等)を関係者との間で検討、調整しながら、新たな交通システムの再構築を検討する



表 29 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数（B分類④）

番号	大分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項
51	B	生駒市地域公共交通総合連携計画	生駒市	平成23年3月	公共交通サービス維持へ向けての <b>市民との協働</b> ：生活に必要な公共交通サービスを維持するためには市民の理解と協力が不可欠であることから、市民一人ひとりの公共交通に対する意識を高めることなどをはじめとして、市民とともに公共交通を守り育てていく
52	B	奈良中心市街地公共交通総合連携計画	奈良市	平成26年3月	行政・交通事業者の積極的な取り組みはもとより、 <b>市民・観光客などの関係者相互の協力</b> により、公共交通で快適に移動できる地域を創出する
53	B	田原本町地域公共交通総合連携計画	田原本町	平成22年3月	<b>地域住民・交通事業者・行政等が一体となって</b> 推進を行う
54	B	第2次 桜井市地域公共交通総合連携計画	桜井市	平成26年3月	持続可能な運行システムや <b>住民・企業参加</b> のしくみづくり
55	B	大和郡山市地域公共交通総合連携計画	大和郡山市	平成20年	地域の公共交通を担う市民、交通事業者（バス・タクシー、鉄道等）及び行政が、 <b>相互に連携・協力</b> しながら、「市民生活の利便性の向上」「地域経済の活性化」という大きな共通理念のもとで、新たな公共交通体系（交通体系ネットワーク）の構築を進めていく
56	B	宇陀市地域公共交通総合連携計画	宇陀市	平成20年	<b>地域住民及び公共交通事業者等の関係者が一体となった</b> 取り組みを目指す
57	B	平群町地域公共交通総合連携計画	平群町	平成23年3月	地域住民・企業、公共交通事業者、行政の <b>協働</b> による持続可能な仕組みづくり
58	B	第2次 天理市地域公共交通総合連携計画	天理市	平成26年4月	<b>地域住民、公共交通事業者、関係行政機関等の関係者が一体となり</b> 、総合的に検討しながら、地域公共交通の活性化及び再生に総力で取り組み、適切に見直ししながら、よりよい状況を実現する
59	B	第2次 和歌山市・紀の川市貴志川線地域公共交通総合連携計画	和歌山市・紀の川市	平成26年3月27日	利用者にとってより使いやすいサービスの見直し・改善を図るなどにより、魅力ある貴志川線の実現に向けて、自治体、沿線の自治会、住民団体、学校、商工会等の <b>さまざまな関係者が連携し、協働</b> 関係のもとで一体的に取り組んでいく
60	B	有田市地域公共交通総合連携計画	有田市	平成20年3月	行政のみでなく、 <b>地域住民及び公共交通事業者等が一体となって</b> 総合的に推進していく
61	B	日高川町地域公共交通総合連携計画	日高川町	平成20年6月	住民ニーズを把握し、対応していくために、柔軟で持続可能な公共交通体系を検討することが重要であるとともに、 <b>住民の参画</b> 、バスの利用促進が必要である
62	B	丹波市地域公共交通総合連携計画	丹波市	平成22年3月	安心して暮らせるまちづくりを進めていくためには、公共交通の維持・発展が必要不可欠であることから、市民、自治会をはじめ、商工会や医療機関など各種団体の理解と支援のもとで、それぞれの <b>連携</b> を図ります
63	B	宝塚市地域公共交通総合連携計画	宝塚市	平成23年5月	<b>市、バス事業者、利用者、そして地域住民や地域の企業などは相互に協力して</b> 取り組む
64	B	宍粟市地域公共交通総合連携計画	宍粟市	平成23年3月	公共交通の安定した運行を実現するとともに維持・継続していくため、地域の住民や自治会、団体等と <b>協働</b> するなかで地域の特性に応じた効率的な運行を支える仕組みづくりに取り組みます
65	B	淡路市地域公共交通総合連携計画	淡路市	平成21年12月	<b>市民主体</b> の自主運行バスの導入
66	B	真庭市地域公共交通網形成計画	真庭市	平成25年8月	“国と事業者”を中心とするこれまでの枠組みを“ <b>自治体と住民</b> ”を中心とし事業者や国・県・関係主体がその重要なパートナーとなる枠組みへと構築し直すことも必要となる
67	B	笠岡市地域公共交通総合連携計画	笠岡市	平成21年3月	<b>市民、交通事業者、行政との協働</b> による持続可能な仕組みづくり
68	B	津山市地域公共交通総合連携計画	津山市	平成22年3月	住民と協働する公共交通体系の維持
69	B	益田市地域公共交通総合連携計画	益田市	平成22年3月	周辺部の交通体系の検討に当たっては、地域住民や交通事業者、企業等と連携を図りながら、地域の実情に即した運行を推進します。また、周辺部の交通形態として、 <b>住民が主体</b> となって担う新たな交通システムを構築します
70	B	安芸太田町地域公共交通総合連携計画	安芸太田町	平成21年3月	持続可能な公共交通サービスを構築するためには、住民自らが支え、利用する <b>しくみが不可欠</b> となります

表 30 地域公共交通総合連携計画における具体的施策の記述件数（B分類⑤）

番号	大分類	計画名	市町村	年	住民参加に関する事項
71	B	三原市地域公共交通総合連携計画	三原市	平成22年3月	市全体で地域公共交通を守るため、地域公共交通活性化協議会等において、市民、交通事業者、行政等が意見交換を行いながら、それぞれの役割分担のもとで、主体的かつ積極的に地域公共交通に関与、連携し、 <b>市民協働</b> で地域公共交通を守り、育てる活動を推進する
72	B	長門市地域公共交通計画	長門市	平成25年3月	市民・事業者・行政がそれぞれの立場で主体的に取り組み、 <b>協働</b> して推進します
73	B	ことでん沿線地域公共交通総合連携計画	香川県沿線市町	平成23年3月	ことでんの活性化を図り、ことでんを中心とした県全体の公共交通体系を強化するとともに、地域の活性化につなげていくうえで、交通事業者の経営努力はもとより、 <b>行政や一般市民等が連携</b> して支えていくことが重要
74	B	つるぎ町地域公共交通総合連携計画	つるぎ町	平成22年3月	中山間地域で少子高齢化・過疎化が進む中、 <b>行政、交通事業者、町民が協働</b> して持続可能な地域公共交通を確立することにより、安全安心の地域づくりを目指す
75	B	黒潮町地域公共交通総合連携計画	黒潮町	平成22年2月	<b>町民、行政、交通事業者の協力・連携</b> 、及び創意工夫が欠かせない。公共交通がこの地域にとって無くてはならないものとの認識を共有しつつ、三者の英知を結集して、公共交通のある安心な生活を守ることが、ひいては「人が元氣、自然が元氣、地域が元氣な黒潮町」(黒潮町総合振興計画)の実現にもつながるものと考えている
76	B	前原市地域公共交通総合連携計画	旧・前原市	平成20年3月	利用者である市民、バス交通の運行を担う事業者、バス交通行政全般に関しての調整を担当する市の3者が一体となり <b>協働</b> して、バス交通に関して一緒に考える
77	B	鳥栖市地域公共交通総合連携計画	鳥栖市	平成21年3月	行政・市民・交通事業者・企業の <b>協働</b> のもと財政負担を十分に考慮しつつ市民が分かりやすく利用しやすい公共交通の実現を目指す
78	B	松浦鉄道沿線地域公共交通総合連携計画	佐世保市 伊万里市 平戸市 松浦市 有田町 江迎町 鹿町町 佐々町	平成20年6月	関係自治体は、地域にとって必要不可欠な公共交通機関を、今後も、地域住民の移動手段として維持するために、国及び地域の各種団体・民間企業・ <b>住民等と連携</b> して、多方面で協力・連携・支援していく必要があります
79	B	日田市地域公共交通総合連携計画	日田市	平成26年1月	<b>国・県・市・事業者・利用者が一体</b> となり、交通空白地域のない公共交通体系の構築、持続可能な公共交通体系の構築を目指す
80	B	第2次 臼杵市地域公共交通総合連携計画	臼杵市	平成26年3月	市民・地域・行政・交通事業者が <b>協働</b> し、市民が安心・安全に外出できる公共交通を確保するとともに、持続可能な公共交通の実現を目指す
81	B	豊後高田市地域公共交通総合連携計画	豊後高田市	平成26年3月	地域公共交通を維持し、より良いものに改善していくためには、 <b>地域住民をはじめとした関係者との協働が必要不可欠</b>
82	B	宇佐市地域公共交通総合連携計画	宇佐市	平成26年3月	これまで整備された公共交通体系をどう維持・発展させていくのかについて、地域住民、交通事業者、行政が採算性・効率性・利便性を含めて活発な議論や検討を継続的に重ね、より地域にふさわしい公共交通事業の推進を図ることが必要です
83	B	人吉・球磨地域公共交通総合連携計画	人吉市・錦町・多良木町・湯前町・水上村 相良村・五木村・山江村・球磨村・あさぎり町	平成22年3月	<b>地域住民が主体となった利用</b> が不可欠であり、自治体では地域の公共交通が置かれている現状を分かりやすく伝え、公共交通を守るためにどうすればよいか <b>住民自らが考えていく機運</b> を作っていく
84	B	大津町地域公共交通総合連携計画	大津町	平成22年	市民は地域公共交通に積極的に関わることにより、その維持に協力する
85	B	霧島市地域公共交通計画	霧島市	平成21年3月	地域の公共交通を今一度原点に立ち返って見つめ直し、これからも持続可能なものとするため、 <b>市民と行政、事業者が地域一体となって</b> 取り組んでいく必要がある
86	B	徳之島地域公共交通総合連携計画	徳之島町・天城町・伊仙町	平成21年3月	バスの運行を維持し、よりよい形に育てていくためにも、町や交通事業者のみが主体となっている現状の体制ではなく、 <b>住民や事業者を含めた各々がバスを支えるプレーヤー</b> として主体的かつ積極的に関わっていく体制を築いていくことが重要である



連携計画の記載内容の実態が明らかとなったものの、計画において位置づけるべき地域住民の役割に関しては、あり方が問われる。

地域住民が主体となり、参加・参画するという地域公共交通のあり方とは、単に意見を陳述し、時には美化活動や除雪活動などを無償のボランティア活動として励みながら、積極的に利用するといった、利用者としての役割に留まらざるを得ない現状が、地域公共交通計画の記載状況から明らかとなった。意見懇談会さえ、開催することで地域住民の参加を達成したと満足してしまい、その後の運行に直結し難い場合も考えられる。

また、事例集のように地域住民主体の交通システムに関して、土浦市地域公共交通総合連携計画(9)や、鳥取県中部地域公共交通総合連携計画(24)においては記載がみられたが、他はみられなかった。その理由として、国土交通省の担当者へのヒアリング調査によると、事実、連携計画では記載漏れが多数発生していた。そこで形成計画では、記載漏れを改めるよう、「地域全体を見渡した総合的な地域公共交通計画」にすべきと、法基本方針に明記した上、各種説明会でも強調している。過疎地(交通空白地)有償運送や、NPO法人が運営する4条乗合に関しても、例外規定でなく、むしろ含めるよう強調してきたが、しかし全て盛り込むことは義務化されておらず、漏れがあっても国では個別的チェックまでには至らなかった現状にあった。こうした実態により、計画への位置づけまでに至らなかったと考えられる。

### 1-3-2 「つくる人」「たべる人」の関係にみる地域モビリティ確保における関係

採算が合わない路線は縮減または撤廃するという、供給者側の都合により次第に縮小されてきた現状は当然ながら、先述した地域公共交通計画における地域住民の形式的な参加の認識という現状に関して、北原(2009)<sup>10</sup>が「まち育てのススメ」で提示する「つくる人」「たべる人」の関係から整理する。

北原は、行政と地域住民との関係性を、まちを「つくる」人と「たべる」人との関係性に換喩して捉えてきている。「行政-公-つくる人」は、「地域住民-私-たべる」人に対して、「与える」という立場にある。成長の時代における「まちづくり」では、行政はじめまちを「つくる」人が「つくる」「与える」という立場をとり、地域住民である「たべる」人がそれに対して「ほめる」「文句を言う」という、一方通行の関係にあった。

これまでの「まちづくり」で「たべる」人が参加できるのは、料理ができた後に、直接たべる場面のみであった。「つくる」人がつくった料理に対して、自分の意見を言うとなると「おかわり」をお願いするか、「おいしくない」といって突き返すしかなかった。しかも、そこで「たべる」人が「つくる」人と顔を合わすことは少ない。こうした状況で

<sup>10</sup> 北原啓司、「まち育てのススメ」、弘前大学出版会、2009、pp4-5

は、「つくる」人である行政としても、「たべる」人とのかかわり、つまり地域住民の参加に対して、いい印象を持てなくなってしまう。自分がつくった料理に対する不満が出て、つくり直さなければならなくなったという不安が、「つくる」人と「たべる」人との距離を少しずつ遠くしていく。これは「つくる」人と「たべる」人との「協働」による料理づくりには遠いものであり、立場の異なる二つの主体の対立図式である。

(北原、2009)

さらに詳細に例示した場合、【図9】のように表すことができる。

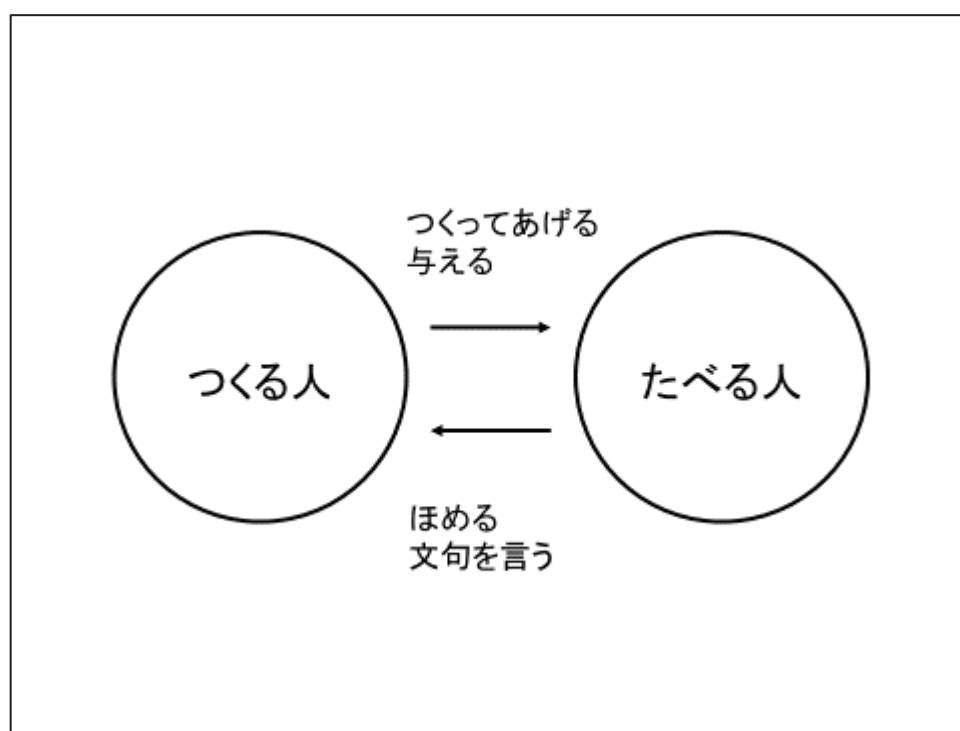


図9 「まちづくり」におけるまちを「つくる人」と「たべる人」

出典：北原啓司、「まち育てのススメ」、pp4

また奥野（2006）<sup>11</sup>は、次のように指摘している。

伝統的に行政は「お上」、上に立つ者として、住民に行政サービスを提供するという見方が一般化されていた。そのため、公共＝行政という

<sup>11</sup> 奥野信弘、「公共の役割は何か」、岩波書店、2006

認識が浸透していたのである。

(奥野、2006)

この関係性は、これまでの交通サービスでも同様であると考えられる。行政や事業者などの「つくる人」は、地域住民「たべる人」のモビリティを確保し、地域住民すなわち「たべる人」は、交通サービスを与えられるだけという、一方通行の関係でしかなかった<sup>12</sup>。

「つくる人」にとって、成長の時代において得られたような収益は今日には見込めなくなっている。すると不採算のバス路線を廃止せざるをえない「つくる人」側の事情が隠れており、それにより「たべる人」に供給する交通サービスの低下のみならず、地域モビリティが欠如してしまう危険性を孕んでいる。

一方で交通サービスの「たべる人」である地域住民としても、「たべる人」であるがゆえの限界が潜んでいる。この点に関しては、松本ら（2009）<sup>13</sup>の論点からみていく。

路線バス廃止の影響を受けるのは地域住民である。しかし、その存廃論議は地域住民の知らないところで行われてきた。たとえ地域住民が市町村にバスに関して問い合わせをしようとしても、その窓口を設けている市町村はほとんどなかったのである。

その一方で、地域住民自身も路線バスの維持に対して、積極的に関与しようとする姿勢を持ち合わせていなかったのではないだろうか。あるいは、自分たちが路線バス維持に果たし得る役割があることを認識していなかったのではないだろうか。

路線バスの存廃問題が生じたとき、地域住民はまず、バス事業者に路線の維持を「お願い」する。バス事業者にそれが容れられなかった場合、次に市町村に補助金の支出を「お願い」する。それでも事業者が撤退する場合、市町村に廃止代替バスの運行を「お願い」する。このように、地域住民が路線バスの存続に関して行ってきたことは、せいぜい「お願い」することのみであった。

(松本ら、2009)

つまり、行政や事業者などの「つくる人」は、地域住民「たべる人」のモビリティを確保

<sup>12</sup> 前掲・村上ら（2014）、pp964

<sup>13</sup> 前掲・松本ら（2009）、pp26-27

し、地域住民すなわち「たべる人」は、交通サービスを与えられるだけという、一方通行の関係でしかなかったといえる【図 10】。こうした一方通行の関係においては、供給側の都合が交通サービスの持続性に影響を及ぼすと予測せざるを得ない。

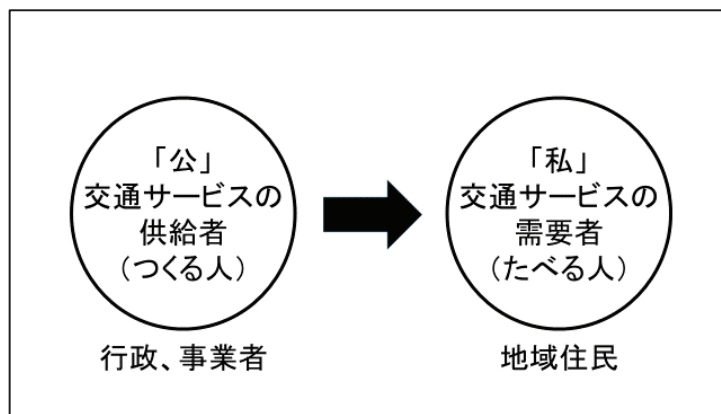


図 10 これまでのモビリティ確保の仕組み

こうした「つくる人」「たべる人」の関係を、2章でまとめた地域公共交通の変遷に従う形で図示すると、【図 11】【図 12】【図 13】のように表せる。なお図においては、行政・事業者を交通サービスの「つくる人」として、地域住民を交通サービスの「たべる人」として示している。

交通をめぐる動き		「つくる人」「たべる人」の関係	
開発型	昭和26年 道路運送法		
	昭和27年 道路法		
	昭和35年 道路交通法		
	昭和45年 交通安全対策基本法		
	昭和61年 鉄道事業法		

図 11 開発型の地域公共交通施策における「つくる人」「たべる人」の関係

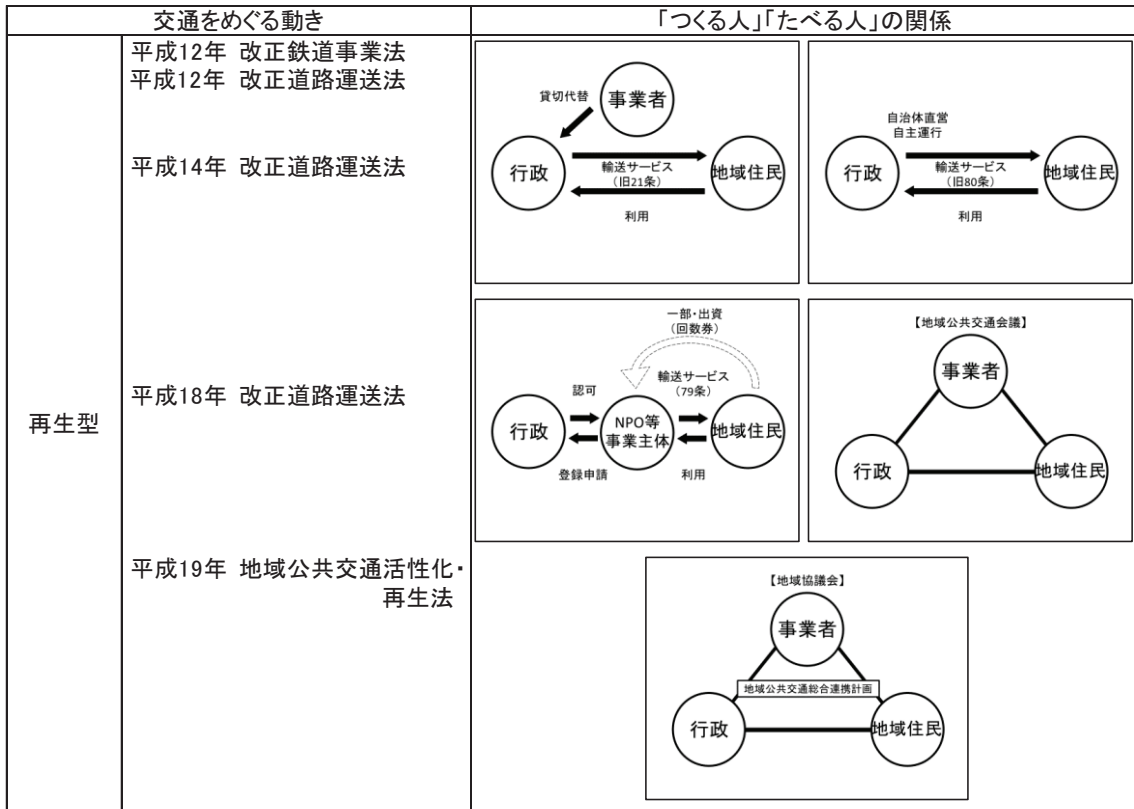


図 12 再生型の地域公共交通施策における「つくる人」「たべる人」の関係

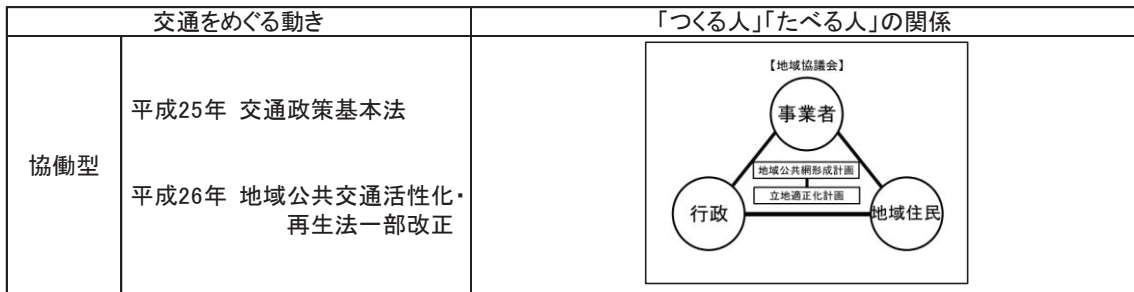


図 13 協働型の地域公共交通施策における「つくる人」「たべる人」の関係

### <1-3 まとめ>

全国各市町村で策定された地域公共交通総合連携計画及び地域公共交通網形成計画においては、地域住民の「参加」、「協働」「連携」といった記載はみられるものの、具体的には形式的な内容に留まっており、従来の役割と変わりはない。

こうした地域住民の形式的な参加の認識という現状に関して、北原のまちづくりにおける「つくる人」「たべる人」の考えから整理すると、行政や事業者などの「つくる人」は、地域住民「たべる人」のモビリティを確保し、地域住民すなわち「たべる人」は、交通サービスを与えられるだけという、一方通行の関係で表すことができる。「つくる人」にとって、成長の時代において得られたような収益は今日には見込めなくなっている。すると不採算のバス路線を廃止せざるをえない「つくる人」側の事情が隠れており、それにより「たべる人」に供給する交通サービスの低下のみならず、地域モビリティが欠如してしまう危険性を孕んでいる。

### <本章の結論>

地域公共交通の再生を求めると、法制度に伴い、全国の自治体で地域公共交通に関する取り組みが展開されていると、国土交通省が発表した事例集から明らかとなった。その中でも、行政・交通事業者・地域住民の新たな関係性および地域住民の利用者としての役割を超え、運営者としての主体的な役割が明らかとなっている。

こうした背景を基に、全国の自治体で実施されている地域公共交通に関する取り組みを新たに調査したところ、1,203件（全国の自治体のうち約70.0%）に及ぶことが明らかとなった。具体的には、地域公共交通会議・協議会の設置状況1,004件、地域公共交通計画の策定状況514件、地域公共交通事業65件、パブリックコメントやアンケート調査60件、市営バスや民間路線バス以外にコミュニティバスやデマンド交通など交通システムを導入し運行中または試験運行中は671件、モビリティ・マネジメント実施55件、助成制度や割引制度6件、地域住民の意見聴取10件、特に高齢者を対象とした福祉的取り組みの実施22件、その他の地域公共交通の取り組みに分類される。

しかし地域住民の主体性に関する認識は低く、特に地域公共交通計画においては地域住民の「参加」とはいえ形式的な内容に留まり、従来のように利用者としての役割に留まる現状が明らかとなった。

パブリックコメントやアンケート調査などを通して、地域住民の意見を実際の運行に反映させるという取り組みがみられているものの、募集結果が1件に留まるという実態もあり、実質性が欠如した現状にある。

コミュニティバスやデマンド交通など、新たに交通システムを導入する事例もみられている。しかし中には、運行事業の削減により事業費を捻出できなくなった場合、実行を断念せざるをえない現状もみられている。



また、既存の公共交通機関との競合や、公共交通機関で使用してきたバスカードとの併合も生じている事例がみられている。

こうした関係は、北原の「つくる人」「たべる人」の考えに基づくと、交通サービスの供給者としての行政・交通事業者から、利用者としての地域住民へという一方通行的関係性という実態を表しているといえる。

## 2. 地域モビリティ確保に向けた地域住民の主体性

2-1 地域住民の主体性による地域モビリティ形成の可能性

2-2 地域モビリティ確保の仕組みにおける双方向的関係性

## ＜本章の目的＞

前章で明らかとなったように、全国各地で展開される地域公共交通の取り組みにおいて、地域住民の参加がみられている。特に地域公共交通計画では、その重要性および必要性が顕著に表れている。しかし内容は形式的なものにすぎない現状にあり、従来のように利用者としての役割に留まる現状にある。一方で実際は 1-1 で取り上げた事例集にみるように、地域公共交通への参加や、地域住民の運営者としての役割といった主体的な動きがみられている。本章では、形式的な計画策定という実態の一方で、現に発生してきた地域住民主体の交通システムという現象に着目し、把握していく。

具体的には、地域住民主体の交通システムに関して定義を行った上、実施状況を把握し【2-1】、その関係を北原の「つくる人」「たべる人」の構図で、1-3 で述べた一方通行的関係と比較しながら提示することで【2-2】、地域モビリティ確保に向けた地域住民の主体性を考察し結論を示す。

分析方法は、1-1 において国交省の事例集から抽出した地域住民が関与する交通システムの導入実態の分析をモデル的に踏まえながら、1-2 で抽出した地域公共交通に関する取り組みの分類結果を基に、地域住民主体及び協働で運行される交通システムという視点で抽出を行う【2-1】。ただし、自治体のホームページに掲載されない取り組みも存在すると仮定し、掲載がない場合は、連携計画で地域住民の役割に関する取り組みの記載状況を分類するにあたり設定した「主体」「参加」といったキーワードと、市町村名を併せる形で検索を行う。

これらを踏まえて、地域住民の地域公共交通における役割に関して、1-3 で提示した北原の考えによる、まちづくりにおける「つくる人」「たべる人」の考えに基づく関係性を分析する【2-2】。

### 2-1 地域住民の主体性による地域モビリティ形成の可能性

まず、地域住民主体の交通システムの定義であるが、序論で述べた秋山による公共交通の定義「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」を基とする。ただし、利用会員登録の必要および会費の支払いの必要もあることから、本研究においては「不特定多数または対象となる利用者が、利用登録の必要に応じた上で、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展開される交通機関」と定義する。

この定義を踏まえて、1-2 で抽出・分類した地域公共交通の取り組み 1,203 件において、地域住民主体及び協働で運行される交通システムという視点で抽出を行う。

すると件数としては 67 事例（約 5.5%）に留まるのみであった【図 1】。そのうち 1 件は廃止、1 件は試験運行後の運行を見送り、1 件は中止という状況にある。なお、この 67 件には、事例集の 20 件の事例も同様に含まれる。

地域住民主体の交通システムにおける 3 点の特徴として①運行体制、②運行业務（運転

手)、③運賃設定を基に分析していく【表1】。なお、2組織が1つの交通システムを運営している事例が1件含まれるため、交通システムとしては66事例と数えられるが、本節では運営組織別に着目するため、67事例として取り扱うこととする。

第一に運行体制に関しては、地域住民が運行主体である事例は61件と最多であり、行政が運行主体であるが実質的には地域住民が運営を担っている事例は5件である。

第二に運送業務を担う運転手は、運送事業をバス会社やタクシー会社に委託している事例は37件と最多である一方、地域住民が講習を受講し免許を取得することで運転手として務める事例は29件、そのうち報酬の支払いがある事例は27件である。

第三に運賃設定に関しては、一律定額で設定されている事例は39件と最多であり、タクシーのように距離に応じて運賃が加算されていく事例は12件、年会費など自治会費で賄い乗車時は無料である事例は10件であった。その他としては、年会費または回数券を組み合わせた料金設定であり、計5件であった。このうち無料である室蘭市・輪西商店街振興組合は、試験運行期間のため無料に設定されていたと考えられる。

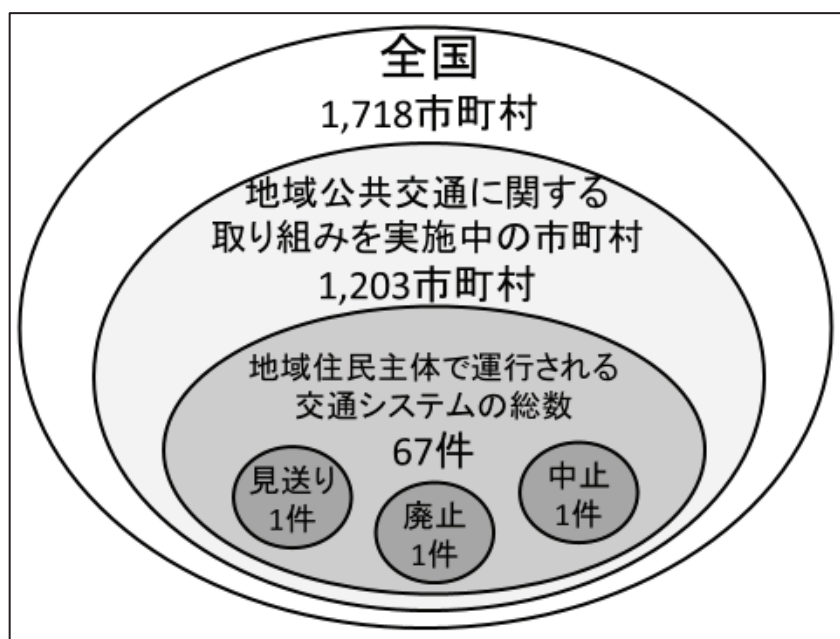


図1 地域住民主体の交通システムの総数

表 1 地域住民主体の交通システムにおける 3 点の特徴の各件数

特徴	内容	件数
運行体制	①運行主体は地域住民	61
	②運行主体は行政	5
運行業務 (運転手)	①地域住民が務める(報酬有)	27
	②地域住民が務める(報酬無)	2
	③交通事業者が務める	37
運賃設定	①運賃制(距離に応じる)	12
	②運賃制(距離に応じず)	39
	③年会費制	10
	④運賃十年会費	1
	⑤定期券または回数券	1
	⑥乗車券5枚1セット	1
	⑦無料	2

また、経過年数に着目すると、運行開始から 5 年未満の事例は 9 件、5 年から 9 年未満の事例は 33 件、10 年以上の事例は 24 件であった【表 2】【図 2】。

表 2 運行開始後の経過年数

経過年数	件数
5年未満	9
5年～9年	33
10年以上	24

導入開始年に関してさらに詳細にみていくと、平成 15 年以降、徐々に導入が増加している。ただし平成 18 年 10 月までの間は、道路運送法改正以前ということもあり、旧 21 条バス（貸切代替バス）または旧 80 条バス（自主運行バス）のいずれかの形態で運行されていたと考えられる。

改正後は、毎年のように導入事例がみられている。特に平成 20 年は 11 件と最多の導入件数であり、組織別にみると NPO 法人が 1 件、運営協議会および運行協議会が 9 件、自治会が 1 件である。これらは、地域が必要と考える公共交通に関して地域公共交通会議で協議が整えば旧 21 条運行並みの「新 4 条」として運行が可能となった点、さらには NPO 法人による自家用有償旅客運送が可能となった点が背景にあると考えられる。

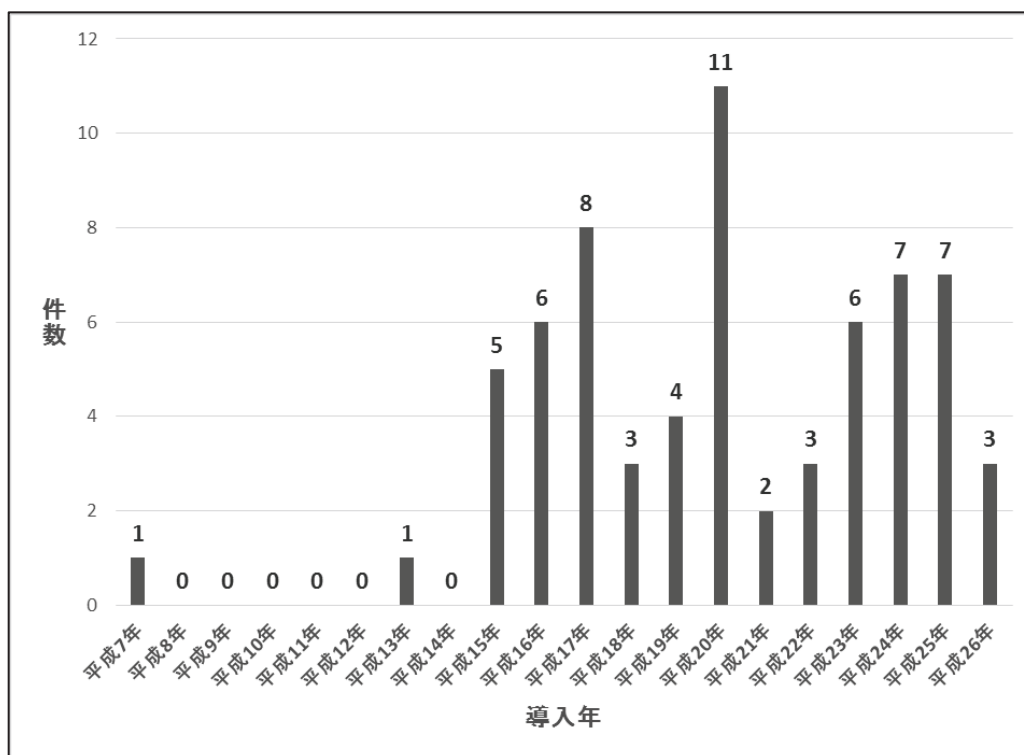


図 2 導入開始年別の割合

運営組織別に分類すると、最多はB：運営協議会・運行協議会であり 30 件に及ぶ【表 3】【図 3】【図 4】。次いでA：NPO 法人は 20 件、C：自治会・市民の会は 10 件であった。D：社会福祉協議会は 2 件であったが、そのうち上勝町社会福祉協議会は平成 17 年 3 月まで運営を担い、それ以降は NPO 法人に移管している。商店街振興組合が運行主体となった室蘭市・輪西商店街振興組合の事例は、試験運行に留まり、平成 26 年以降は運行を休止している。

表 3 運営組織別の件数

運営組織	件数
A：NPO 法人	20
B：運営協議会・運行協議会	30
C：自治会・市民の会	10
D：社会福祉協議会	2
E：第三セクター	1
F：商工会	1
G：商店街振興組合	1
H：まちづくり協議会	2



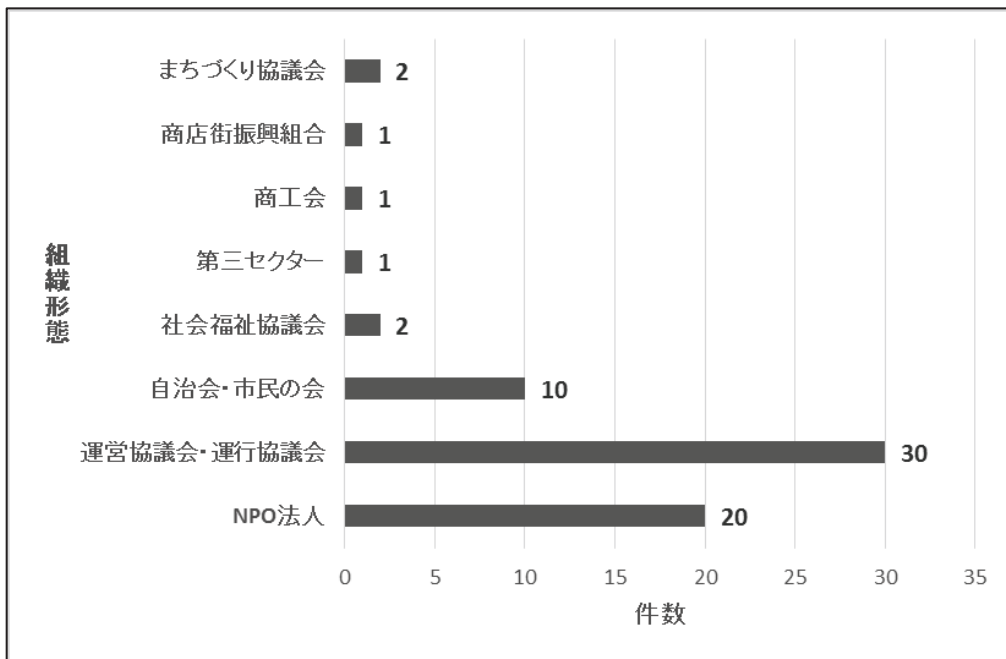


図 3 組織形態別にみる運営組織の割合

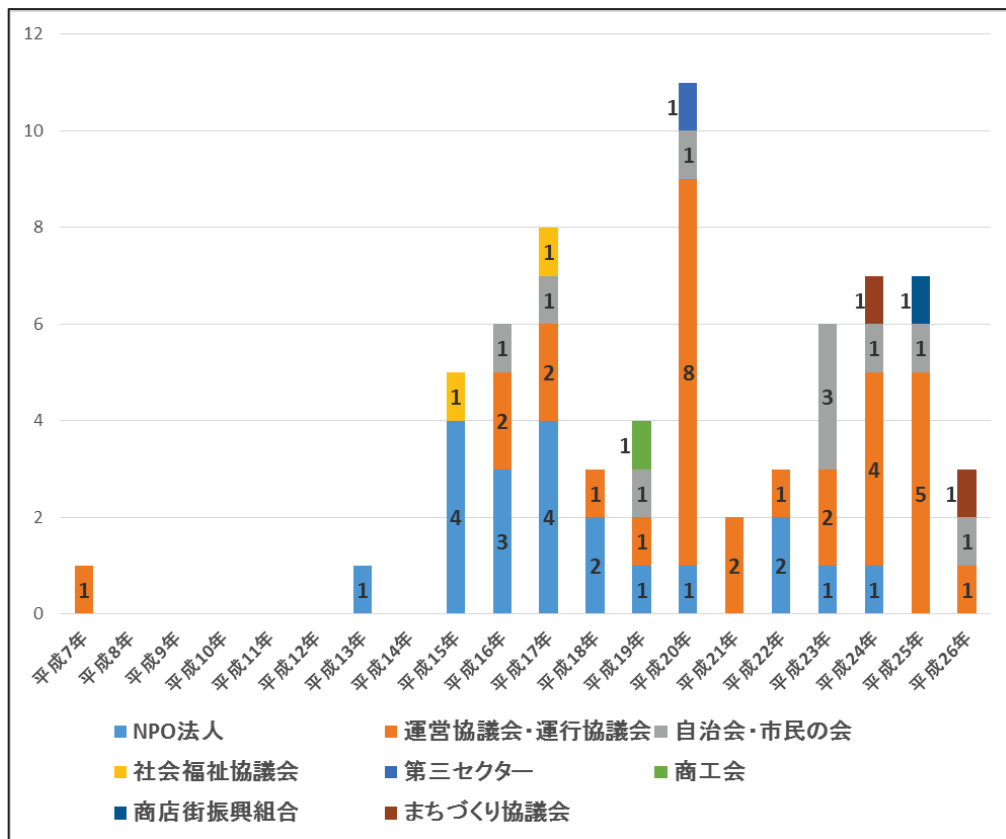


図 4 運営組織別にみた導入開始年の割合

さらに、記載事項をみると【表 4】、地域住民の主体的な地域公共交通の取り組みとして、日立市 NPO 法人助け合いなかさとの場合、「地域住民が NPO 法人を設立して、住民同士が助け合う運行形態を確立」、四日市市 NPO 法人生活バス四日市の場合、「NPO 代表はボランティア精神で積極的に活動」、徳島市応神ふれあいバス運行協議会の場合、地域住民が自主的に企画・運営する取り組み」というように、地域住民が主体的に取り組む点が明らかである。

運転手は、交通事業者ではなく地域住民自らが務めている事例もみられており、静岡市 NPO 法人フロンティア清沢、美馬市 NPO 法人こやだいら、富良野市東山地域連絡協議会、佐井村社会福祉協議会などが該当する。

また、効果としても、氷見市 NPO 法人八代地域活性化協議会の場合、コミュニティバス運行によって「高齢者の自主的な外出機会が増加」したことから、既存の公共交通とは異なる効果がみられている。

ただし課題として、NPO 法人生活バス四日市の場合、「事業を永続的に継続するための体制構築が課題」であることから、体制構築に関しては模索しているようである。葉山町「葉山の交通問題を考える会」および「下山口の交通から町づくりを考える会」の場合、「支援金が保留になり、運行事業者への支払いが滞ったため廃止」となった経緯がある。

表 4 地域住民主体の交通システム 67 事例の分類

分類	運営組織の名称	交通システム名称	導入年月日	市町村	特徴的な記載事項	運行体制	運行業務	運賃設定
A	各地区のNPO法人※	魚津市民バス(市街地巡回ルート(東回り、西回り)、郊外6ルート)	平成13年10月	魚津市	郊外全ルートでNPO法人を設立し運行開始	1-②	2-①	3-②
A	NPO法人 助け合いなかさと	中里助け合いタクシー・デマンドバス	平成15年	日立市	地域住民がNPO法人を設立して、住民同士が助け合う運行形態を確立	1-①	2-①	3-②
A	NPO法人 グループ28	過疎地有償運送	平成15年	桐生市 みどり市	運賃収入はすべて運転手の報酬、待機サービスなど福祉的なサービスを提供	1-①	2-①	3-①
A	NPO法人 生活バス四日市	生活バスよっかいち	平成15年4月	四日市市	NPO代表はボランティア精神で積極的に活動しているが、今後は事業を永続的に継続するための体制構築が課題	1-①	2-③	3-②
A	NPO法人ゼロ・ウェイトアカデミー(平成17年4月～)	有償ボランティア運送	平成15年10月	上勝町	車両についてはボランティアの自家用車を活用しているため、町の負担がない。町の負担は初期投資のみであり、利用者と住民ボランティアの負担により運営が成立	1-①	2-①	3-①
A	NPO法人ふるさとづくり・やらまいか	乗り合いタクシー	平成16年10月	中川村	(村営巡回バス)運転業務NPO法人に委託。(過疎地有償運送)住民と行政の協力で導入し、地元NPO法人へ運行の協力を依頼	1-②	2-①	3-②
A	NPO法人バスネット津	ぐるっとつーバス	平成16年4月1日	津市	市民(市民応援団)、企業(商店街、病院、スーパーなどの協賛金)の協力を得て、運営を行う	1-①	2-③	3-②
A	NPO法人たかしろ	NPOタクシー	平成16年8月	倉吉市	月・水・金の昼間、路線バス(高城線)の下り4便に対応し、降車した会員を自宅まで運送	1-①	2-②	3-①
A	NPO法人 上小阿仁村移送サービス協会	-	平成17年12月	上小阿仁村	年会費800円、その家族1名プラスごとに200円	1-①	2-①	3-③
A	NPO法人 まちづくり活性化土浦	まちづくり活性化バス「キララちゃん」	平成17年3月	土浦市	運営主体のNPO法人まちづくり活性化バス土浦と運行主体の関東鉄道および土浦市の3者協定による	1-①	2-③	3-②
A	NPO法人八代地域活性化協議会	コミュニティバス「ますがた」	平成17年10月	氷見市	年会費制により安定した収入を見込んだ経営が可能。高齢者の自主的な外出機会が増加	1-①	2-①	3-③
A	NPO法人「地域の公共交通を守る会」	西坂地区コミュニティタクシー「やまびこ号」	平成17年7月13日	倉敷市	NPO会員は、会員証の提示で、料金を100円割引	1-①	2-③	3-②
A	NPO法人 フロントティア清沢	過疎地有償運送「やまびこ号」	平成18年	静岡市	運転手は、二種免許を保有する地域住民や、講習を受けたNPOメンバーが担当	1-①	2-①	3-②
A	NPO法人がんばらまいか佐久間	過疎地有償運送	平成18年8月	浜松市	迎車料金100円。日本初の過疎地有償運送事業	1-①	2-①	3-①
A	NPO法人アイタク太田	乗合タクシー	平成19年9月	常陸太田市	市内は片道500円、隣接市町村へは1,500円で送迎	1-①	2-①	3-②
A	NPO法人 こやだいら	過疎地有償運送	平成20年4月1日	美馬市	地区内で会員登録を募り、高齢者や運転免許を持たない会員をボランティア運転を行える会員が運送	1-①	2-①	3-①
A	NPO法人くちない	過疎地有償運送・福祉有償運送	平成22年9月	北上市	過疎地有償運送、福祉有償運送	1-①	2-①	3-①②
A	NPO法人基石地域活性化協議会	コミュニティバス「やまびこ」	平成22年10月	氷見市	企業路線バスの運行時と比較しバス停を増設するなど工夫して運行	1-①	2-①	3-②
A	NPO法人サンライズ	過疎地有償運送	平成23年4月18日	牛久市	運行地域は、路線バスが廃止されてタクシー事業所もない交通空白地域。しかし利用者が減少している	1-①	2-①	3-②
A	NPO法人八代地域活性化協議会	コミュニティバス「なだうら」	平成24年4月	氷見市	年会費制により安定した収入を見込んだ経営が可能。高齢者の自主的な外出機会が増加	1-①	2-①	3-③

B	長沢ミニバス 運行委員会	長沢ミニバス	平成7年6月	淡路市	当該地域住民はバスの利用状況に関係なく、1世帯あたり年間1万円の負担金を支払い、この負担金は運転手への謝礼金(1日3,000円)に充てられる	1-①	2-①	3-③
B	各協議会(7地区で)	自主運行バス	平成16年10月	舞鶴市	運行にあたっては、地域ごとの自治会において別途、協議会が設立された	1-①	2-③	3-①
B	公民館連絡協議会	コミュニティバス 「ふれあいバス」	平成16年	高千穂町	高千穂町が所有するミニバンで運行	1-②	2-③	3-①
B	東山地域連絡協議会	コミュニティーカー	平成17年	富良野市	運転手へ報酬1,250円を支払う	1-②	2-①	3-②
B	青葉台コミュニティバス 運営協議会	コミュニティバス 「あおばす」	平成17年11月	市原市	3町内会が「青葉台コミュニティバス運営協議会」を設立	1-①	2-③	3-①
B	運営協議会	岐阜市コミュニティバス 「ぎふっこバス」	平成18年	岐阜市	岐阜市内18地区でコミュニティバスを運行	1-①	2-③	3-②
B	坂下地区みなみ号 運営委員会	乗合タクシー 「みなみ号」	平成19年5月7日～ 平成20年3月31日	日上市	地域外の居住者も、予約せず利用可能	1-①	2-③	3-②
B	デマンド交通 運営協議会	ふれあい号・ デマンドタクシー	平成20年12月1日	鶴岡市	地区内から鶴岡市街までの運賃は、同地区の添川から荘内病院までの路線バス運賃780円を基に800円と設定	1-①	2-③	3-②
B	きよはら地域内 公共交通運営協議会	清原さきがけ号	平成20年1月	宇都宮市	運行経費は運賃収入・自治会支援金・企業協賛金・利用登録料として、不足する分を市が補助。午前8時から午後5時までの1時間間隔で運行	1-①	2-③	3-②
B	勅使・東谷口乗合 タクシー運行協議会	乗合タクシー 「のりあい号」	平成20年6月	加賀市	運行協議会、タクシー会社、市の三者で話し合いの場を設け、意見交換を行い、利便性の向上等につなげている	1-①	2-③	3-②
B	東山バス運営協議会	コミュニティバス 「やまびこ号」	平成20年7月	豊橋市	豊橋市福祉回数乗車券も利用可能	1-①	2-③	3-②
B	石巻・下条地域交通推 進委員会	コミュニティバス 「柿の里バス」	平成20年7月	豊橋市		1-①	2-③	3-②
B	しおかぜバス運営協議 会	コミュニティバス 「しおかぜバス」	平成20年7月	豊橋市		1-①	2-③	3-②
B	染河内地区「思いやり 号」運営委員会	思いやり号	平成20年4月1日	宍粟市	運営委員会は、自治会、老人クラブ、婦人会、伊和高校PTA、山崎高校PTAの役員で構成	1-②	2-①	3-②
B	地域運営組織	コミュニティタクシー 「サルビア号」	平成20年	山口市	住民が中心となった勉強会は、50回以上にのぼり、実証実験への立候補・実施の決定は、住民が行っている。住民が主体となることで、企業の協賛も呼び込んでいる	1-①	2-③	3-②
B	大郷明治交通サービス 運営協議会	スマイルグリーン号	平成21年	山形市	市は欠損補助を前提としない定額上限とした負担金を支出	1-①	2-①	3-②
B	板戸のぞみ号 運営協議会	板戸のぞみ号	平成21年4月	宇都宮市	運行経費は運賃収入・自治会支援金・企業協賛金・利用登録料として、不足する分を市が補助。午前8時から午後5時までの1時間間隔で運行	1-①	2-③	3-②

B	のりあい運行委員会	のりあい	平成22年4月	大和市	運営経費は、9自治会に属する各世帯からの協力金、個人による賛同支援金、企業からの協賛金、バザーの収益による。市の支援は「大和市地域乗合交通創出支援事業」による車両の確保と広報活動。道路運送法上の登録や許可を要さない、ボランティアによる無償運送	1-①	2-①	3-③
B	古賀志孝子号運営協議会	古賀志孝子号	平成23年12月1日	宇都宮市	運行経費は運賃収入・自治会支援金・企業協賛金・利用登録料として、不足する分を市が補助。午前8時から午後5時までの1時間間隔で運行	1-①	2-③	3-②
B	応神ふれあいバス運行協議会	応神ふれあいバス	平成23年12月	徳島市	地域住民が自主的に企画・運営する取り組みは県内初。家にとじこもりがちな高齢者の外出を支援	1-①	2-③	3-②
B	篠井地域内交通運営協議会	篠井はるな号	平成24年11月1日	宇都宮市	運行経費は運賃収入・自治会支援金・企業協賛金・利用登録料として、不足する分を市が補助。午前8時から午後5時までの1時間間隔で運行	1-①	2-③	3-②
B	国本地域内交通推進協議会	くにもとふれあい号	平成24年10月1日	宇都宮市	運行経費は運賃収入・自治会支援金・企業協賛金・利用登録料として、不足する分を市が補助。午前8時から午後5時までの1時間間隔で運行	1-①	2-③	3-②
B	瑞穂野地区公共交通委員会	みずほの愛のり号	平成24年4月1日	宇都宮市	運行経費は運賃収入・自治会支援金・企業協賛金・利用登録料として、不足する分を市が補助。午前8時から午後5時までの1時間間隔で運行	1-①	2-③	3-②
B	井栗地区コミュニティバス運行委員会	井栗地区コミュニティバス	平成24年4月	三条市	地域で運転手を確保し乗降場所を設定した定時定路線運行	1-①	2-③	3-③
B	青山地区交通検討会	青山住民バス	平成25年	仙台市	狭い道路や坂道でも走行できる小型車両を使用し、停留所については「ポスター方式」を採用。運行経費の圧縮及び手続きの簡素化が図られた。地区内の商業施設等に協賛金の提供を受け、運行経費の確保が図られた	1-①	2-③	3-③
B	横川地区地域内交通運営委員会	よこかわいきいき号	平成25年12月1日	宇都宮市	車椅子のままでも乗降できるユニバーサルデザイン車両を使用	1-①	2-③	3-②
B	富屋地域内交通推進協議会	わくわくとみや号	平成25年11月1日	宇都宮市	運行経費は運賃収入・自治会支援金・企業協賛金・利用登録料として、不足する分を市が補助。午前8時から午後5時までの1時間間隔で運行	1-①	2-③	3-②
B	高松山団地乗合ワゴン運営委員会	高松山団地乗合ワゴン「ふれあい号」	平成25年4月	津市	通常は普通のタクシー業務を行い、乗合ワゴン時にはステッカー貼	1-①	2-③	3-②
B	紀三井寺団地地域バス運営協議会	地域巡回バス「紀三井寺団地線」	平成25年4月1日	和歌山市	車両とバス停は市に寄る無償貸与	1-①	2-③	3-②
B	かしてつバスネットワーク会議	かしてつ代替バス	平成26年5月9日	石岡市	石岡駅から四箇村駅までの区間を全国初の公設民営方式によりバス専用道化した	1-①	2-③	3-②

C	醍醐コミュニティバス 市民の会	醍醐コミュニティバス	平成16年	京都市	全国初の行政当局から一切援助を受けていない、市民の手によるコミュニティバス	1-①	2-③	3-②
C	みなと観光バス、住吉台くるくるバスを守る会	住吉台くるくるバス	平成17年1月	神戸市	「くるくるバス通信」を発行して地域住民が情報共有と利用呼びかけを行っている。住民同士でバス停の掃除を分担、違法駐車一掃キャンペーンなどの活動が続いている	1-①	2-③	3-②
C	新潟島に循環バスを走らせる会	しも町循環バス「にこにこ号」	平成19年7月	新潟市	運行経費の7割を上限に市が補助	1-①	2-③	3-②
C	県営野川南台団地自治会	コミュニティバス	平成20年7月	川崎市宮前区	県営野川南台団地自治会が中心となって、行政と協働しながら取り組みを進めた	1-①	2-①	3-③
C	コミバス市民の会	菊名おでかけバス	平成23年1月25日	横浜市港北区	地域住民が「コミバス市民の会」を立ち上げ、地域の住民より車両提供があり、運賃無料の会員制コミュニティバスを運行	1-①	2-①	3-③
C	森の里ふおーらむ	「森の里ぐるっと」号	平成23年10月	厚木市	森の里地域コミュニティバス事業。自主財源は市から委託された地域の草刈作業や自主事業での収益で賄う。初回乗車時に補償内容等へ同意し、「ぐるっとバスポート」が発行され、提示により無料で乗車	1-①	2-②	無料
C	黒田庄地区 まちづくり住民会議	つくしバス	平成23年10月	西脇市	車両に小型バスから10人乗りワゴン車へ、停留所をのぼり旗へ変更し、初期投資を抑制	1-①	2-③	3-①
C	陣川あさひ町会	陣川あさひ町会バス (通称Jバス)	平成24年4月1日	函館市	行政からの補助金を受けずに運行。町会は利用促進活動に取り組む	1-①	2-③	定期券または回数券
C	葉山の交通問題を考える会	コミュニティバス	平成25年12月9日	葉山町	支援金が保留になり、運行事業者への支払いが滞ったため廃止	1-①	2-③	乗車券5枚1セットで1,750円
C	下山口の交通から町づくりを考える会		平成26年8月31日(廃止)					
D	社会福祉協議会 (~平成17年3月)	有償ボランティア運送	平成15年10月	上勝町	上述	1-①	2-①	3-①
D	佐井村 社会福祉協議会	過疎地有償運送・コミュニティバス	平成17年	佐井村	運転手は住民ボランティア	1-①	2-①	3-①
E	第3セクター会社 「ひたちなか海浜鉄道株式会社」	湊鉄道線	平成20年7月	ひたちなか市	市民団体「おらが湊鉄道応援団」が結成され、鉄道存続運動が展開された	1-①	2-③	3-①
F	和気商工会	デマンド型乗合タクシー 「和気あいあいタクシー」	平成19年3月1日	和気町	和気町内であれば電話予約によりどこでも利用可能	1-①	2-③	3-②
G	輪西商店街振興組合	輪西地区おでかけバス	平成25年度 ※ 9/30試験運行終了・平成26年度以降の運行は見送り	室蘭市	NPO法人ひだまりの森が所有するワゴン車の空き時間を借用し運行	1-①	2-①	無料
H	東小千谷夢あふれるまちづくり活性化協議会	ボランティア送迎	平成24年(平成26年度は運行中止)	小千谷市	「駅前おかずやさん」で待機可能	1-①	2-①	3-③
H	沼木まちづくり協議会	沼木地区自主運行バス (沼木バス)	平成26年5月1日	伊勢市	自ら移動手段を持たない高齢者が多く、これまでの公共交通(沼木線)では支障をきたしていたが、地域住民の主体的な取り組みにより、交通弱者(高齢者、小中学生等)の移動手段を確保	1-①	2-①	3-②

凡例) A: NPO 法人、B: 運営協議会・運行協議会、C: 自治会・市民の会、  
D: 社会福祉協議会、E: 第三セクター、F: 商工会、G: 商店街振興組合  
H: まちづくり協議会



## <2-1 まとめ>

地域住民が実質的に運営に関与する交通システムに関して、国土交通省が調査し公表している以外の事例や、再生法の一部改正や立地適正化計画制度の導入といった近年の法制度の変化に伴い新たに開始した事例、補助金の活用には捕われず地域住民が運営に関与する事例も含めより詳細に調査を実施した。すると全国市町村で実施されている地域公共交通の取り組み 1,203 件のうち、地域住民主体の交通システムは 67 件（約 5.5%）に留まるといえる点明らかとなった。そのうち 1 件は廃止、1 件は試験運行後の運行を見送り、1 件は中止という状況にある。

運行体制に関しては、地域住民が運行主体である事例は 61 件と最多であり、行政が運行主体であるが実質的には地域住民が運営を担っている事例は 5 件である。

運行業務を担う運転手は、運送事業をバス会社やタクシー会社に委託している事例は 37 件と最多である一方、地域住民が講習を受講し免許を取得することで運転手として務める事例は 29 件、そのうち報酬の支払いがある事例は 27 件である。

運賃設定に関しては、一律定額で設定されている事例は 39 件と最多であり、タクシーのように距離に応じて運賃が加算されていく事例は 12 件、年会費など自治会費で賄い乗車時は無料である事例は 10 件であった。その他としては、年会費または回数券を組み合わせた料金設定であり、計 5 件であった。このうち無料である室蘭市・輪西商店街振興組合は、試験運行期間のため無料に設定されていたと考えられる。

運営組織別にみると、最多は運営協議会・運行協議会 30 件である。次いで NPO 法人 20 件、自治会・市民の会 10 件、社会福祉協議会 2 件、第三セクター 1 件、商工会商店街振興組合 1 件、まちづくり協議会 2 件に分類される。

いずれも利用者としての役割を超え、運営者として、地域公共交通を地域住民が自ら動かしていくという実質的な参加による運行体制にある。

## 2-2 地域モビリティ確保の仕組みにおける双方向的関係性

前節で明らかとなったように、地域住民の主体性により地域モビリティが形成される取り組みとして、67件に分類できた。特徴的な記載事項からも分かるように、利用者としての役割を超え、地域公共交通を地域住民が自ら動かしていくという実質的な参加による運行体制が構築されている。

この関係性を、北原が提示する「まち育て」の考え方<sup>1</sup>を基にしながら、1-3で述べた一方通行的関係性と比較して捉えていく。

「まち育て」においては、「つくる人」と「たべる人」の協働により「つくる」こととなり、さらには「たべる」こととなる【図4】。これは「まちづくり」における一方通行的な関係とは逆に、双方向的な関係といえる。

「まち育て」の場面は、「まちづくり」のような対立図式とは全く異なる世界である。

補助金やメニューに乗っかるかたちで「まちづくり」を進めていける時代ではなくなってきた。

まちを「たべる」人は、おいしい素材を提供することによって、「まちづくり」にかかわることができる。

「まちづくり」に参加する場面というのは、限定的なものであった。しかし、「まち育て」に参加するというのは、それに比べて、多様で独自のスタイルを許容するものである。

---

<sup>1</sup> 前掲・北原（2009）、pp5-9

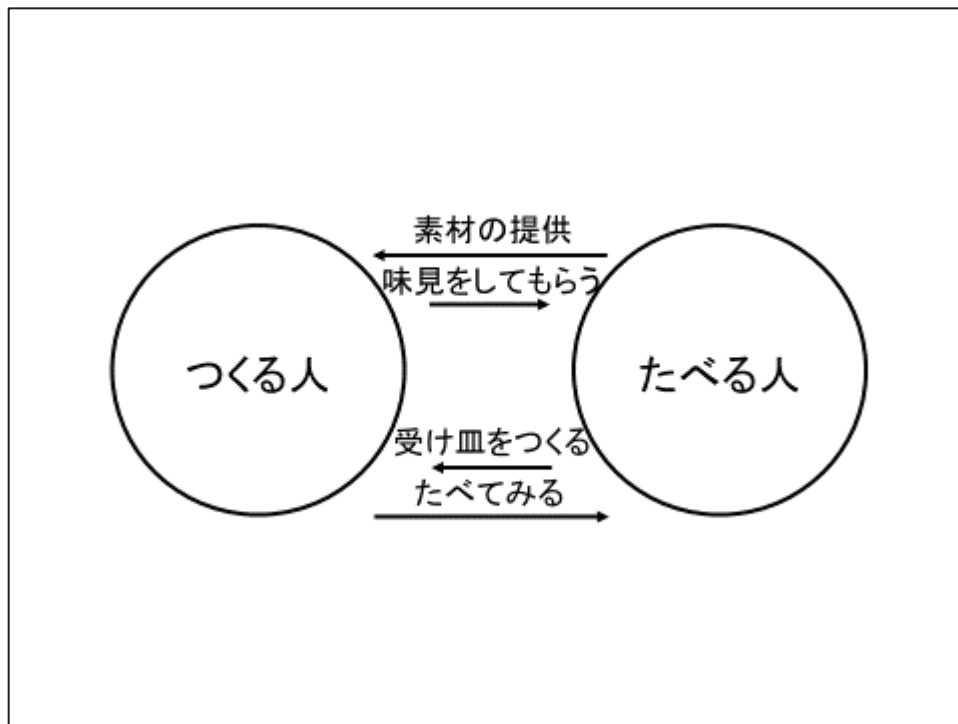


図 5 「まち育て」におけるまちを「つくる」人と「たべる」人

出典：北原啓司、「まち育てのススメ」、pp6

こうした「まち育て」の関係は、2-1 で整理した地域住民の主体的な取り組み 67 件のように、交通サービスに関しても同様に捉えられる。これらは、行政や交通事業者に代わり、あるいは補完する形で、NPO 法人や地域住民組織が事業を担う事例である。地域住民が自主的に行動を起こし、単にサービスを「たべる」存在ではなく、地域モビリティを育てながら、自らがサービスを楽しむという現象である。つまり、交通サービスの供給者「つくる人」と、需要者でありながらも供給者となり得る「たべる人」とが協働の関係を築くことにより、これまでのような一方通行的な需給関係とは異なり、双方向的な関係であるといえる。

ただし地域住民が「主体」となる意味は、流行と化した「住民参加」というワードがもたらす危険性を孕みながら、未だ不明瞭な状況下にあるといえる。先述の地域公共交通計画の分析にあるように、近年は行政が、地域公共交通のあり方を議論する上で地域住民が参加していく必要性を認識し始めたことから、その重要性を明記する動きがみられている。しかし参加とはいえ内容は懇談会、住民ボランティア活動、地域住民の「声」を反映させるとはいえその手法はアンケート調査、パブリックコメントなど、従来の仕組みと変わりのない実態があり、地域住民が真に主体となって地域公共交通に参加し、運行に関わる体制は構築しきれていないといえる。

こうした状況下で、2-1 で明らかとなった地域住民の主体性に関して、より詳細な実態を把握することで計画に位置づけていく必要性が窺える。

## <2-2 まとめ>

行政や交通事業者に代わり、あるいは補完する形で地域住民組織が地域公共交通を動かすというように、地域住民の主体性により、かつ協働の体制の下で地域モビリティが形成される仕組みは、従来のような一方通行的関係性とは異なり、双方向の関係性による仕組みであるといえる。

## <本章の結論>

本研究において地域公共交通における「参加」「協働」を定義する意味でも、地域住民が実質的に運営に関与する交通システムに関して、国土交通省が調査し公表している以外の事例や、再生法の一部改正や立地適正化計画制度の導入といった近年の法制度の変化に伴い新たに開始した事例、補助金の活用に捕われず地域住民が運営に関与する事例も含めより詳細に調査を実施した。

すると全国市町村で実施されている地域公共交通の取り組み 1,203 件のうち、地域住民主体の交通システムは 67 件（約 5.5%）に留まるという点が明らかとなった。そのうち 1 件は廃止、1 件は試験運行後の運行を見送り、1 件は中止という状況にある。

運営組織別にみると、最多は運営協議会・運行協議会 30 件である。次いで NPO 法人 20 件、自治会・市民の会 10 件、社会福祉協議会 2 件、第三セクター1 件、商工会商店街振興組合 1 件、まちづくり協議会 2 件に分類される。

運行業務を担う運転手は、運送事業をバス会社やタクシー会社に委託している事例 37 件の一方、地域住民が講習を受講し免許を取得することで運転手として務める事例も 29 件とみられている。それぞれの実態や効果、課題に関して詳細に把握する必要がある。

運賃設定に関しては、一律定額や距離制の一方、年会費など自治会費を利用料金として設定する事例もみられており、独自のや経営手法がとられている。

運営組織としては、NPO 法人 20 件、運営協議会・運行協議会 30 件、自治会・市民の会 10 件、社会福祉協議会 2 件、第三セクター1 件、商工会 1 件、商店街振興組合 1 件、まちづくり協議会 2 件に分類される。

いずれも利用者としての役割を超え、運営者として、地域公共交通を地域住民が自ら動かしていくという実質的な参加による運行体制にある。その主体的な役割および双方向の関係性から、地域公共交通の再生に向けた新たな可能性が示唆される。

### 3 章 地域住民の主体性による地域モビリティ形成の実態

#### 3-1 分析対象および分析方法

#### 3-2 独自の経営方策の視点にみる地域モビリティ形成の実態

#### 3-3 運行体制および支援方策の確立に向けた

#### 地域モビリティ形成の実態

#### 3-4 接続機能の視点にみる地域モビリティ形成の実態

#### 3-5 デマンド型運行の視点にみる地域モビリティ形成の実態

#### 3-6 地域住民の主体性が生み出す地域モビリティ形成の

#### 可能性と課題

### ＜本章の目的と分析方法＞

前章で明らかとなった地域住民が主体となった運行体制や運営方法を踏まえて、本章では、地域住民主体の交通システムによる地域モビリティの形成過程を、関連する事例から詳細に調査し、運営体制や運営方法、既存の公共交通とは異なる効果および課題を把握する。

具体的には、2章で分類した67件より分析対象を抽出し、分析方法を設定【3-1】、該当する全国の4地域における地域住民主体の交通システムを対象に調査し【3-2・3-3・3-4・3-5】、運行による効果および課題、事例間の関係を整理・分析を行い【3-6】、以上の結果を総合的に考察することで、地域モビリティ形成に向けた地域住民の主体性を明らかにする。

分析方法は、文献調査および学術論文調査、実地調査およびヒアリング調査、資料調査などによるが、詳細は各節に記した。

#### 3-1 分析対象および分析方法

分析対象となる事例に関しては、2-1で分類した地域住民主体の交通システム67件より、継続した運行を前提とし、一定の実績を得ている事例、文献や学術論文では取り上げられておらず参照が不可能である事例、1-1で整理した国土交通省の事例集には掲載されておらず本研究で詳細な調査を行うに望ましい事例を抽出する。

すると、NPO法人が5件、連絡協議会が1件、商工会が1件、まちづくり協議会が1件、計8件を抽出できた。さらにこれら8件は、①交通サービスを単独で実施【表1】、②交通サービスのみならず多様な事業を複合的に実施【表2】と分類できる。

表1 調査対象の概要（交通サービスを単独で実施）

運営組織の名称	交通システム名称	市町村	地区	運行開始年
NPO法人 八代地域活性化協議会	コミュニティバス「さすがた」	氷見市	八代地区	平成17年
NPO法人(6団体)	コミュニティバス	魚津市	郊外6地区	平成13年
東山地域連絡協議会	コミュニティーカー	富良野市	東山地域	平成17年
和気商工会	デマンド型乗合タクシー 「和気あいあいタクシー」	和気町	-	平成19年



表 2 調査対象の概要（交通サービスを含む多様な事業を複合的に実施）

運営組織の名称	交通システム名称	市町村	地区	運行開始年
NPO法人 がんばらまいか佐久間	過疎地有償運送	浜松市	天竜区 佐久間町	平成18年
NPO法人 まちづくり活性化土浦	まちづくり活性化バス 「キララちゃん」	土浦市	中心 市街地	平成17年
沼木まちづくり協議会	沼木地区自主運行バス (沼木バス)	伊勢市	沼木地区	平成26年
NPO法人くちない	過疎地有償運送 福祉有償運送	北上市	口内地域	平成22年

各事例に関して、現地で運営に関わっている主要人物へのヒアリング調査およびそれを補足するための資料調査を行った。ヒアリング調査の具体的な内容や、使用した資料に関しては、各事例においてまとめる。

まず本章では、【表 1】に分類したように、交通サービスを単独で実施している事例 4 件に関して論述する。【表 2】の事例に関しては次章以降でまとめる。

なお、各事例の調査結果を論述するにあたり、以下の順序に従うこととする。

#### <地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯>

##### (1) 地域の概要

対象地域の概要を、人口、世帯数などを踏まえてまとめる。

##### (2) 設立に至るまでの経緯

地域住民組織が設立され、交通システムが導入に至った経緯に関してまとめる。

##### (3) 前身となる地域住民組織の存在

対象となる地域住民組織で、前身となる組織の存在があった場合、言及する。

##### (4) 設立に関与した人物の存在

中心に関与した人物や組織の存在があった場合、言及する。

##### (5) 行政の支援

行政が財政面などで支援を行っていた場合、言及する。

##### (6) 行政計画への位置づけ

対象となる地域住民組織や交通システムに関して、行政計画への位置づけがある場合、まとめていく。

##### (7) まとめ

設立された地域住民組織に関して、事業内容に言及しながらまとめる。

また、(2)～(6)をまとめた上で、関係主体がそれぞれの役割の下、互いにどのように関連してきたか、その変遷を 2 章で述べた「つくる人」「たべる人」の関係図を基に図式化し表す。

#### <運行体制および運行方法>

##### (1) 運行体制

主体となる地域住民組織を中心とし、行政や交通事業者がどのように関与しているか、運行体制を表す。

##### (2) 運行方法

運行ルート、車体、利用対象者、利用料金、運転手、情報提供の媒体に関してまとめる。

##### (3) 運行により発生する効果

運行により、地域モビリティにどのような影響を及ぼしてきたか、既存の公共交通とは異なる効果にも言及しながら分析していく。

##### (4) 利用者数の推移

運行開始から今日にかけて、利用者数がどのように推移してきたか、増加または減少に関して直接的な要因がある場合、それについても言及する。

##### (5) 収入の内訳

運行において発生する収入、対する支出の概要をまとめる。

#### <運行における課題>

運行において発生する課題を明らかにする。

以上、①地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯により、結果として②設立された地域住民主体の運行体制および運行方法を明らかにすることで、既存の公共交通とは異なる効果および実態を分析する。さらに③乗車人数や運営状況から実績を整理し、課題を示す。

### 3-2 独自の経営方策の視点にみる地域モビリティ形成の実態

#### 【調査の概要】

調査日時	平成27年10月20日
調査対象者の概要	NPO法人八代地域活性化協議会理事長 森杉國作氏 氷見市まちづくり推進部 商工観光・マーケティング・おもてなしブランド課主事 加治友晃氏
調査より得た資料	富山県氷見市 コミュニティバス 視察資料 富山県氷見市 コミュニティバス(NPOバス) 資料

#### 3-2-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

##### (1) 地域の概要

八代地域は、氷見市北部の山間に位置する阿尾川上流の地域で【表 1】【図 1】、谷沿いに7つの集落（磯辺・角間・小滝・針木・吉滝・国見・胡桃）が点在している。人口 554 人、世帯数 254 世帯であり（平成 27 年 4 月 1 日現在）、氷見市内でも人口減少が著しい地域の一つである。

表 1 氷見市地域区分

地域区分	構成地域
北部地域(余川川以北)	女良、宇波、八代・阿尾、一勿、懸札・上余川、余川、稲積地区
西部地域(上庄川流域)	上庄、明和、速川、久目地区
南部地域(仏生寺川流域)	十二町、布施・神代、仏生寺地区
中部地域(市街地周辺)	東、加納、朝日丘、窪、宮田地区

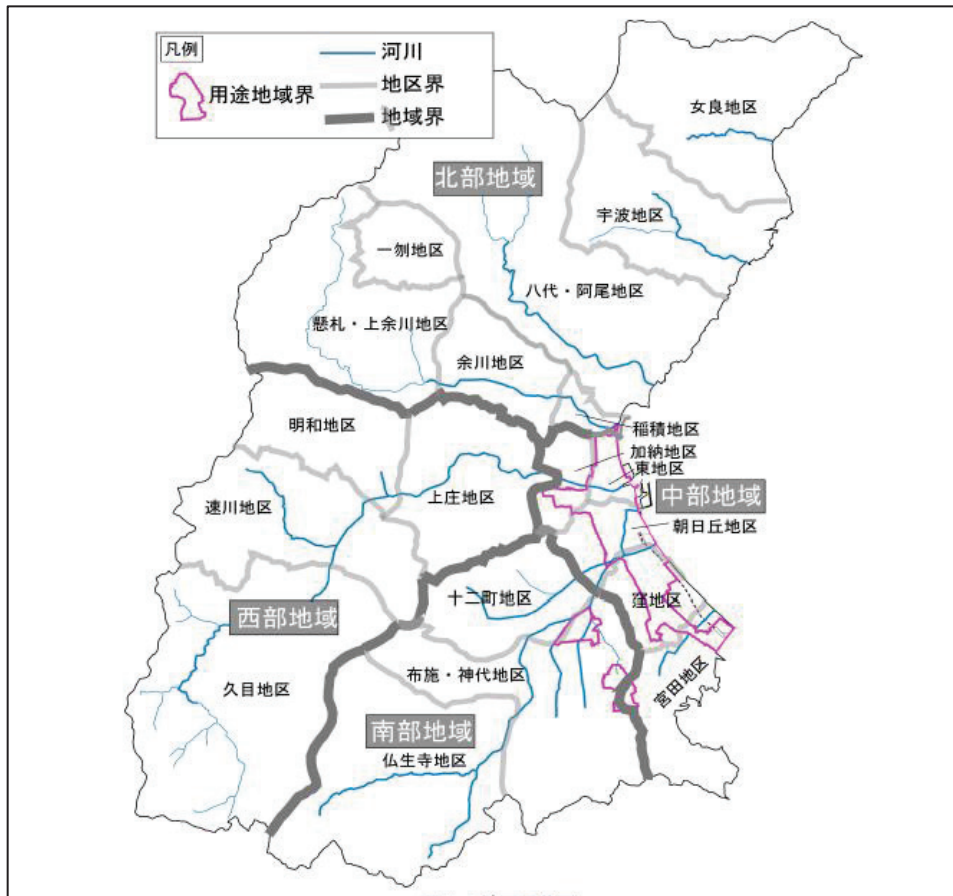


図 1 氷見市地域区分

出典：氷見市都市計画マスタープラン「第三部 地域別構想、第 9 章 地域区分」、pp37

氷見市内を運行するバス路線は、JR 氷見駅を中心に放射状の路線形態がとられている【図 2】。一般乗合バス、市街地周遊バスは加越能バス株式会社により運行される。他方、路線バスが廃止され、交通事業者に代わり運行されてきたのが NPO バスである【表 2】。いずれも NPO 法人が運行主体として務めており、そのうち最も初期に運行を開始したのが NPO バス「ますがた」であり、運行主体が NPO 法人八代地域活性化協議会（理事長：森杉國作氏）である。



図 2 氷見市内のバス路線図

出典：氷見市、「氷見市内全バス路線図」

[http://www.city.himi.toyama.jp/hp/departamentTop/machidukuri/toshikeikaku/koukyou/node\\_31649](http://www.city.himi.toyama.jp/hp/departamentTop/machidukuri/toshikeikaku/koukyou/node_31649)

(平成 28 年 12 月閲覧)



表 2 氷見市内を運行するバス

分類		概要	運行主体
一般乗合バス	地域間幹線系統	8系統 済生会高岡病院・高岡駅前を起点とする広域路線	加越能バス株式会社
	生活路線	2系統 氷見駅前を起点とする市内路線	
	その他の路線	3系統	
市街地周遊バス		4系統 地域間幹線系統と接続し、JR氷見駅と市街地周辺の主要施設を結ぶフィーダー系統	
NPOバス「ますがた」(磯辺線)		八代地域と氷見市民病院、中心市街地及びJR氷見駅を結ぶ	NPO法人八代地域活性化協議会
NPOバス「やまびこ」(基石線)		余川谷地域と氷見市民病院、中心市街地及びJR氷見駅を結ぶ	NPO法人余川谷地域活性化協議会
NPOバス「なだうら」(灘浦線)		灘浦地域山間部と氷見市民病院、中心市街地及びJR氷見駅を結ぶ	NPO法人八代地域活性化協議会

(2) 設立に至るまでの経緯

少子高齢化が進行する最中の八代地域で、平成 10 年、小学校と中学校の統廃合が検討された。この統廃合問題が、その後の NPO 法人設立の発端となる。

八代地域住民の大半は統合に対して反対の姿勢の下、各集落で議論が重ねる形で、行政と 1 年にわたり交渉を続けた。最終的には児童・生徒を持つ親の意見を重視する形で、平成 10 年より自治振興委員長を務めた森杉國作氏が決断することとなり、結論としては平成 12 年 4 月に統廃合が決定された。

さらに翌年の平成 13 年には保育園も閉園することとなった。保育園が閉園、学校も閉校という損失は地域にとって甚大であり、この損失をどのように埋めるかが課題となった。

さらには学校の統廃合問題に伴う形で、平成 12 年 4 月には民間路線バスの撤退が決定された。こうした事態は、自家用車を所有しない高齢住民のモビリティの欠如を意味するものであり、学校の統廃合により生じ得る空洞に対する懸念と並行して事態は深刻であった。

そこで森杉氏は、小学校と中学校それぞれのスクールバスで、生徒の通学時間帯および帰宅時間帯の空いた時間を、地域住民の移動手段となるコミュニティバスとして運行することを検討し始めた。

まずは行政側の対策として、平成 12 年 4 月よりスクールバスを兼ねた市営バスを運行し、便数は 1 日 6 往復、朝夕の便はスクールバスを兼ねて学校の始業時間に合わせる形で、日中は地域住民の足として運行することとなった。実際の運行管理はバス事業者に業務委託し、車両は中型バスを使用した。しかし、利用者数の低迷、特にスクールバスを利用する中学生の人数が当初の 1/6 まで減少したことにより、平成 17 年には、市営バス路線の維持を断念せざるを得なかった。

地域から公共交通が撤退することで、地域住民は危機感を抱かずにはいられない状況となり、議論は継続されていく。その過程で下された決断が、NPO 法人を運行主体としたコミュニティバスの導入であった。



### (3) 前身となる地域住民組織の存在

NPO 法人の設立に至る上で前身となる地域住民組織が、自主組織「八代環境パトロール隊」であった。八代環境パトロール隊とは、八代地域における不法投棄や犯罪を監視する活動を、平成 13 年より実施してきた自主組織である。この隊長を、森杉氏が務めてきた。

活動の発端は、八代地域内で大量不法投棄を発見したことにより、森杉氏が単独で、平成 12 年度から実施した地域見守り活動であった。回収しても絶えることのない不法投棄物に向き合いながら活動を継続し、次第に他の地域住民も、森杉氏の取り組みに共感する形で加わっていく。そうして活動の幅を広げる中、駐在官によりボランティア団体結成の提案を受けることとなった。結成について森杉氏が他の地域住民に相談したところ受け入れられ、八代環境パトロール隊を結成することとなった。結成当時は 28 名が集い、現在は 16 名で活動している。

主な活動としては、毎月第 2・4 日曜日の午前 8 時より実施している、全集落および県・市・林道・農道・全道路におけるゴミ拾いや、不法投棄された廃棄物の早期発見・回収・未然防止、一人暮らしの高齢者の訪問活動、林道の下草刈り、川水の濁りや倒伏樹木の有無の確認、地滑りの予兆現象の調査、初期消火訓練、学童の通学路の安全確保、そして地域バスの運行といった、総合的な地域保全活動を実施している。林道の下草刈りは行政から請け負っており、得た収入は、農民部会の経費へと替えている。他にも、災害現場をいち早く見つけることに努めており、雨量の多い日は県境までパトロールに出かけ、倒木を発見した際はチェーンソーで処理している。なお、チェーンソーは行政から 4 台を託されている。

こうした活動は一般的に、自主防災として地域で実施している場合が多い。それを八代地域では環境パトロール隊が、3 地区に分類した上で、無線連絡で本署へ連絡することで実施している。

学校の統廃合を発端として、地域バスの考えに至った森杉氏は、この八代環境パトロール隊がバスの運行を担えないかと発想することとなる。設立当初は、県が NPO 法人を推奨する時代であったこともあり、森杉氏による NPO 法人の設立と地域バスの運行という考えに対して、行政は全面的に支援することとなった。そうして、NPO 法人設立に向けて準備が進められた。

とはいえ他の地域住民からは、バスは行政が運行するべきとの声も発せられ、抵抗もみられたため、NPO 法人による運行が受け入れられるには時間を要することとなる。しかし、森杉氏は行政と共に八代地域の全集落で会合を開き、説得を継続した。それでも最後まで反対し続けた地域住民も存在したようだが、結果的には森杉氏の取り組みを推す姿勢がみられ始め、やがて全世帯の同意を得ることとなった。

全国各地で運行されているコミュニティバスの運行主体として、自治会が運行を担う場合も多いが、自治会役員には任期が設けられており、役員を退いた後はバス運行からも離れる恐れがあることから、機能し難いと森杉氏は指摘している。八代地域の場合は、バス運行のための NPO ではなく、環境パトロール隊が前身となった NPO であるからこそ、組織体

制が確立し、継続しているといえる。

以上のプロセスを経て平成 17 年 8 月、八代環境パトロール隊のメンバーが理事となった「NPO 法人八代地域活性化協議会」が設立され【写真 1】【写真 2】、同年 10 月より、コミュニティバス「ますがた」（以下：「ますがた」）として運行が開始されることとなった。NPO 法人の設立から運行開始まで、わずか 2 ヶ月間の出来事であったが、NPO 法人としての役割を担い得る前身組織に加え、中心となる担い手が存在していた点が最大の特徴であると考えられる。



写真 1 NPO 法人八代地域活性化協議会の事務所①



写真 2 NPO 法人八代地域活性化協議会の事務所②

#### (4) 行政の支援

NPO 法人の設立および運行の実現に向けた行政の支援としては、過疎地有償運送運営協議会の設立が挙げられる。過疎地有償運送として NPO 法人が白ナンバーで地域住民を運送するためには、運輸局の許可が必要となるため、申請にあたり運行内容が整っているか確認する意味でも、協議会で協議が交わされた。委員は交通事業者はじめ関係者が務め、NPO 法人の理事長となる森杉氏は申請者、オブザーバーとして同席している。

経費の支援としては、氷見市より補助金が、上限 500 万円として支給されている。また、廃止代替路線のため、県から間接補助として半額、金銭的な支援を得ている。

こうした経緯を踏まえ「ますがた」は、富山県内では第一号の過疎地有償運送として導入された。

#### (5) 行政計画への位置づけ

地域公共交通総合連携計画および地域公共交通網形成計画は、策定されていない。また、氷見市都市計画マスタープランが平成 17 年に策定されたものの、「ますがた」に関する記載はみられない。

#### (6) まとめ

以上、地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事を整理すると、

【図 3】のように表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織 設立前	平成10年 森杉國杉氏 自治振興委員長に就任	小学校と中学校の統廃合問題 発生  平成12年 小学校と中学校 統廃合 民間路線バスの撤退 決定 スクールバスを兼ねた市営バス 運行開始	
前身的な 地域住民 組織の 設立	平成13年 八代環境パトロール隊 設立	平成17年 市営バス運行終了	
地域住民 組織の 設立	NPO法人八代地域活性化 協議会 設立		
運行開始	コミュニティバス「ますがた」 運行開始		

図 3 地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事

### 3-2-2 運行体制および運行方法

#### (1) 運行体制

##### 【概要】

コミュニティバス「ますがた」の概要を、【表 3】に整理する。

表 3 コミュニティバス「ますがた」の概要

運行主体	NPO法人八代地域活性化協議会
運転手	講習を受講した地域住民
運行日	平日：5便 土・日・祝日：3便 元日運休
利用料金	年会費制 バス会費：5,000円 A地区：20,000円 B地区：15,000円 C地区：10,000円 D地区：5,000円
運行ルート	八代地域—氷見駅前 クローズドドア方式
使用車両	マイクロバス計2台 26人乗り1台、15人乗り1台

氷見市では、公共交通空白地において運行される NPO バス路線を支援することを目的に、「氷見市 NPO 過疎地バス路線支援事業費補助金」を設置しており、路線運行費補助金（補助対象路線）および車両等購入費補助金に分類される【表 4】【表 5】。この補助制度に基づき、NPO 法人に対して支援が行われる。

表 4 氷見市路線運行費補助金（補助対象路線）の概要

	補助対象路線	補助対象経費	補助金の交付額
代替路線	廃止される企業路線バスの代替として必要な路線で、かつ、運行収入が運行経費の40%以上の路線	補助対象路線の運行に必要な経費であって、次式により算出された額とする。	補助対象経費、運行経費の60%、5,000千円のうち、いずれか低い額
生活路線	地域住民の生活に必要な旅客自動車輸送の確保のために必要な路線で、かつ、運行収入が運行経費の50%以上の路線	補助対象経費= (人件費×50%)+ (人件費以外の経費×80%) ※ただし、1日当たり5往復を運行させる経費が限度	補助対象経費、運行経費の50%、4,150千円のうち、いずれか低い額

※ただし、当該補助対象路線と兼ねたスクールバス運行業務を受託している場合は、当該スクールバス運行事業の委託料を差し引いた額とする。



表 5 氷見市車両等購入費補助金の概要

補助対象 経費	補助対象路線の運行に必要な車両、車庫及びバス停の取得に係る経費とする。
	車両、車庫及びバス停の再取得に係る経費については、車両の再取得のみを対象とする。
	車両の再取得については、車両の使用期間が10年を経過する場合、又は走行キロが30万キロメートルを超える場合を対象とする。
補助金の 交付額	第1回目の取得 当該経費の全額
	第2回目以降の取得(再取得) 当該経費の50%

以上を踏まえると、ますがたの運行体制は【図 4】のように表すことができる。

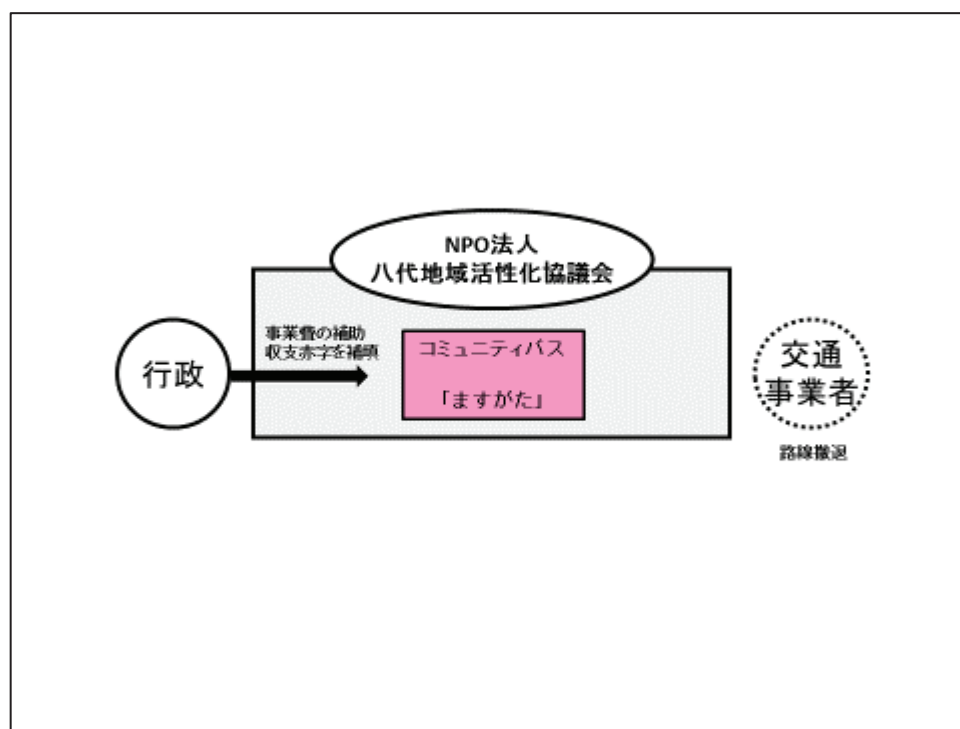


図 4 コミュニティバス「ますがた」運行体制

(2) 運行方法

【運行ルート】

運行ルートは、氷見駅前を起点とし、八代地域まで運行される。このうち「氷見駅前」から「氷見市民病院前」の【図 5・青線】は、民営の路線バスが通っているため、競合を回避する目的からクローズドドア方式を採用しており、この区間内での乗降を制限している。



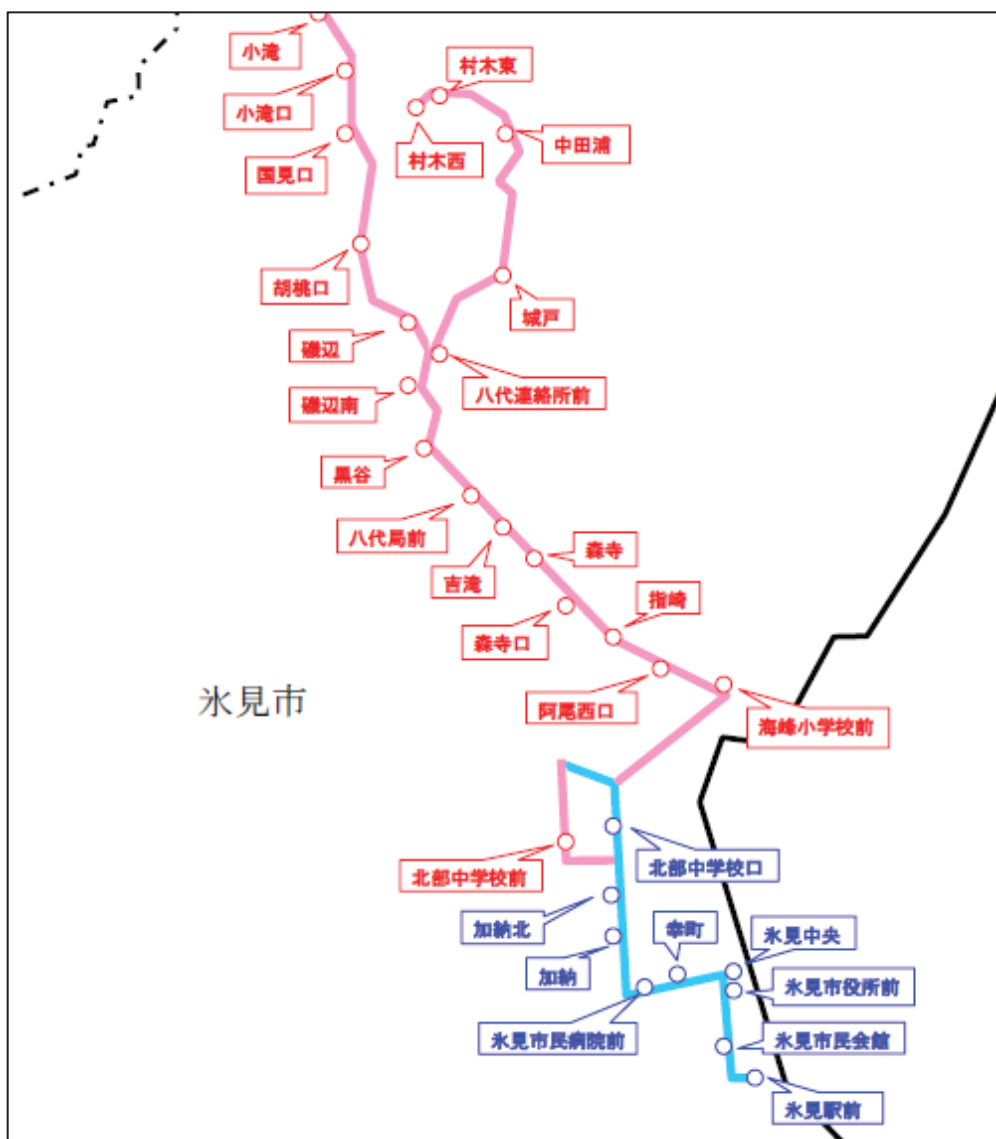


図 5 コミュニティバス「ますがた」運行ルート

出典：氷見市、「路線バスの維持確保について」

[http://www.city.himi.toyama.jp/hp/departmentTop/machidukuri/toshikeikaku/koukyou/node\\_18471](http://www.city.himi.toyama.jp/hp/departmentTop/machidukuri/toshikeikaku/koukyou/node_18471)  
(平成 28 年 12 月閲覧)

さらに、市街地の行政施設や商業施設との位置関係を踏まえると、【図 6】【図 7】のように表すことができる。



図 6 コミュニティバス「ますがた」運行ルート（北部）



図 7 コミュニティバス「ますがた」運行ルート（市街地周辺部）  
以上、Open Street Map より作成

【車体】

マイクロバス【写真3】【写真4】【写真5】を、計2台で運行されている。



写真3 コミュニティバス「ますがた」外観①



写真 4 コミュニティバス「ますがた」外観②



写真 5 コミュニティバス「ますがた」外観③

### 【利用対象者】

利用対象者は、八代地域に居住し、バス会費 5,000 円および居住地に応じた会費を毎年度納付した地域住民である。

乗車する利用者が会員かどうか判断するにあたっては、運転手の目視による。実際は会員証と名簿が作成されており、それに基づいているが、そもそも顔見知りの関係であるため、判断は困難ではない。

### 【利用料金】

利用料金は、年会費制に基づく。

まず、バス会員として 5,000 円を納付することで、「バス会員」に登録する。世帯としてではなく個人としての登録が必要であり、例えば夫婦の場合はそれぞれが納付、つまり 2 名分の登録が必要である。

さらに、居住地に応じた年会費も納付する。居住地とは字毎に決定されるものであり、A 地区、B 地区、C 地区、D 地区の 4 地区に分類される。A 地区 20,000 円、B 地区 15,000 円、C 地区 10,000 円、D 地区 5,000 円である。つまり、これらの会費とバス会費を合計すると、A 地区 25,000 円、B 地区 20,000 円、C 地区 15,000 円、D 地区 10,000 円である。毎年、納付することでバスは乗り放題となる。

なお、入会事務は農協が行い、支払いの際は農協の口座を使用する。

一方で地域外または県外から、親族の墓参りなどで八代地域を訪問する場合は想定されるが、会員ではないため、原則として「ますがた」に乗車できない。行政もその点に対して懸念があり、実際に問い合わせも発生している。しかし NPO としては、そうした地域外からの訪問者に対しては、無料の乗車を許可する場合はみられている。

森杉氏によると、運賃を支払う必要がないため、一例として、暑い夏の日由市街地のスーパーマーケットまで「ますがた」で向かい、冷房に当たりながら時間を過ごし、何も購入せず帰宅するという利用者もみられている。

経営としては、年会費制により、収支の見通しが立てやすい経営が可能となっている。バス会員が会費を納めるのは毎年 10 月 1 日であり、その日を境に今年度の経営が黒字に及ぶかどうか、それまでの実績と比較することで明らかとなる。

導入にあたり地域住民からは、受益者負担として会費を納付しバスを運行させるという仕組みに対して抵抗もみられた上、居住地に応じて金額に差があることで、不満の声もあった。しかし加治氏によると、やはり森杉氏が地域を回り丁寧に説明、説得を続けた上、理解を求める直筆の手紙も回ることとなり、これらが地域に受け入れられた要因といえる。これまで収支計算を合致させるための金額設定なども全て森杉氏が算段してきている。

こうした「運賃制」ではなく「年会費制」による運行は、NPO の特徴である。



### 【運転手】

運転手は、講習を受講した地域住民が務めている。

運転手を務める上での条件は、大型 2 種免許の取得である。取得に要する経費は、NPO の経費から支出される。

月給制で給与が支払われており、その額は年間で約 550 万円に及ぶ。

5 名から 6 名が務めている（平成 27 年 10 月現在）。年代は 60 代以上の高齢者、最年長は 80 代である。

### (3) 運行により発生する効果

#### 【利用者の外出を支援】

年会費制により、乗車の際に運賃を支払う必要がないため、特に高齢者の閉じこもりを防ぎ、自主的な外出機会の増加へと至っている。さらに近年は、運転免許を返納し「ますがた」の利用に切り替えるという高齢住民もみられている。そのため、八代地域における高齢住民の運転事故も減少し始めている。以上の効果が、森杉氏へのヒアリング調査から明らかとなった。

なお氷見市では運転免許返納制度を導入しており、自主返納者に対して 20,000 円のバス利用券を支給することで、利用促進を進めている。この制度と連携することで、NPO バスの利用促進が期待できると考えられる。

#### 【運転手による見守り効果】

運転手は利用者に対して、家庭生活の心配事などを尋ねることに努めている。すると次第に、バスへの乗車自体が楽しいという利用者が増加してきていると、森杉氏へのヒアリング調査から明らかとなった。

また運転手は、乗車してくる地域住民の顔を覚えるため、顔見知りの関係となる。特に高齢住民は曜日で生活スケジュールが決まっている場合が多く、何日も乗車してこなければ、運転手が安否確認のため電話をすることもあったと、加治氏へのヒアリング調査から明らかとなっている。

また、全てのバスに無線機を搭載しており、緊急時に消防へ通報できる体制も整っている。従来、環境パトロール隊として活動してきた彼らだからこそ担い得る、地域の見守り活動であるといえよう。

#### 【利用者同士の交流・情報交換の場として機能】

「ますがた」車内が利用者同士の交流・情報交換の場として機能している。当初は高齢者の買い物あるいは通院を目的とした運行であったものの、乗車すれば他の利用者に会えるため、それが楽しみであるという利用者も増加していると、森杉氏へのヒアリング調査から明らかとなっている。



### 【周囲から得られる評価】

NPO としての取り組みに対して周囲から評価を得られており、その一例として氷見市内の企業から 300 万円の寄付がなされた。それを活用し、環境パトロール隊が着用するジャンパー、作業服、冬の防寒着、夏用ジャケットの製作にあてられている。その企業との関係は現在も築かれているという。

#### (4) 利用者数の推移

輸送人員数をみると、平成 17 年に運行を開始し、輸送人員数は平成 20 年度にかけ増加、その後は減少し、平成 26 年度には平成 18 年度と比較して約 18.9%減少している【図 8】。

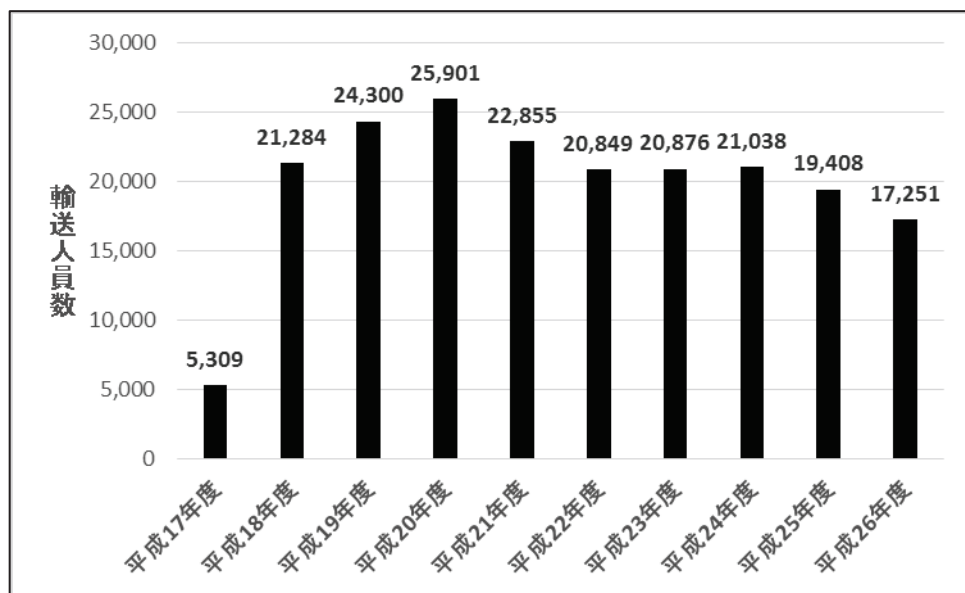


図 8 輸送人員数の推移

「富山県氷見市 コミュニティバス 視察資料」より作成

ただし「ますがた」は、一回の乗車毎に運賃を支払う一般的な路線バスとは異なり、年会費制という運営の仕組みをとっているため、一回の運行における乗車人数よりは、利用登録した会員数および会費の収益が、経営に関わってくると考えられる。

居住地別の会員数を、平成 18 年度と平成 26 年度で比較すると、A 地区は約 39.8%減、B 地区は約 22.5%減、D 地区は約 16.6%減というように、いずれの地区においても会員数は減少し続けている【図 9】。

以上は当然のことながら、八代地域に居住しているバス利用者であるが、一方でそれ以外の、つまりバスの利用はしないがサービスとして支えている賛助会員の会員数は、約 103.4%増とむしろ増加している。

賛助会員とは、自分以外の家族が利用し世話になっているので納めるという、主に個人会員であり、会費 5,000 円を納めることとなる。議決権はないものの、自らが乗車しなくとも会費を納めるインセンティブが発生しているのは、NPO への信頼があつてのものであるといえる。

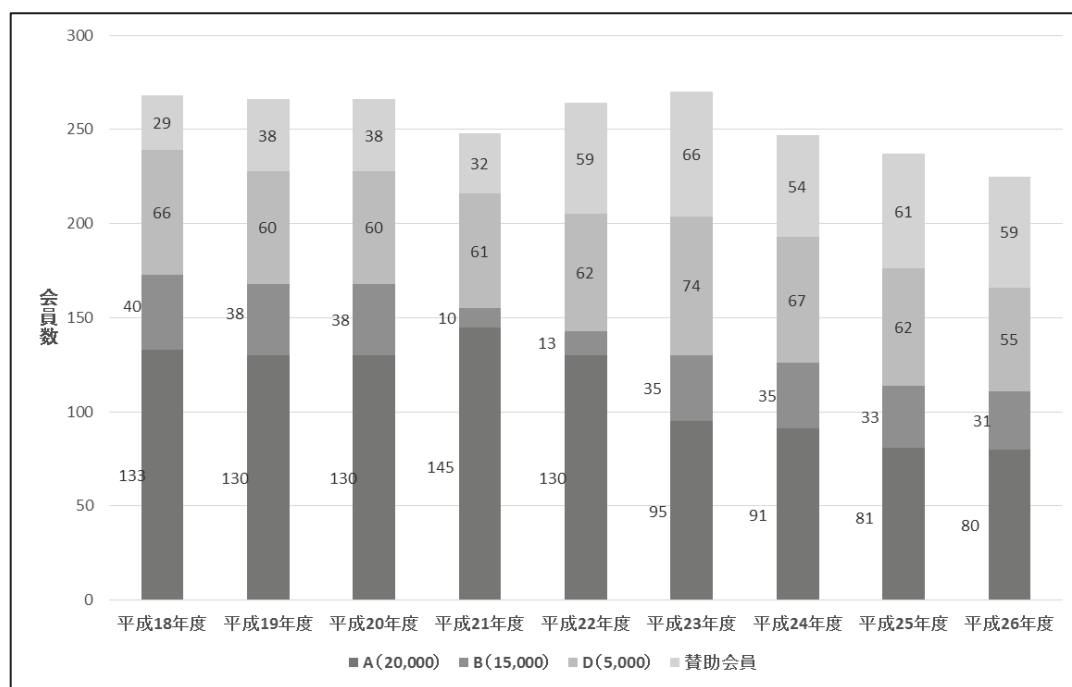


図 9 居住地別の会員数と、賛助会員数の推移（平成 18 年～平成 26 年）

注) C 地区の会員数は 0 名

「富山県氷見市 コミュニティバス 視察資料」より作成

#### (5) 収入の内訳

収入は、年会費、行政からの委託料などによるが、支出に対する赤字分は、行政からの補助金に加え、バスの車両購入費として積み立てている財務活動費により当該経費の 50%を上限とし、補填されている【図 10】。

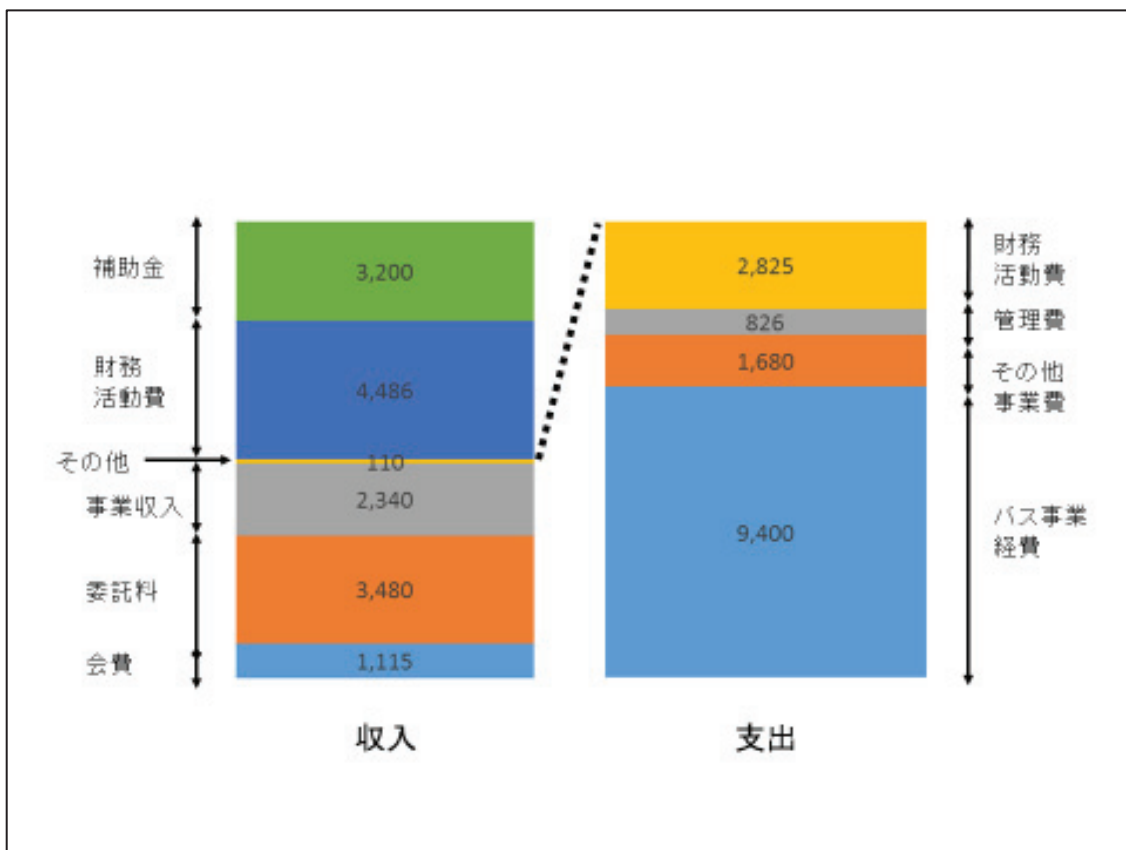


図 10 収入と支出の内訳

「富山県氷見市 コミュニティバス 視察資料」より作成

輸送人員数の推移と一人当たり補助金額を算出したところ、導入した平成 17 年は車両の購入や車庫の建設、平成 23 年には新たな車両の購入により、補助額は増大している。それ以外に関しては、一人の利用者を輸送するにあたり、補助金額が 100 円以上であり、かつ増額していく現状にある【図 11 エラー! 参照元が見つかりません。】。

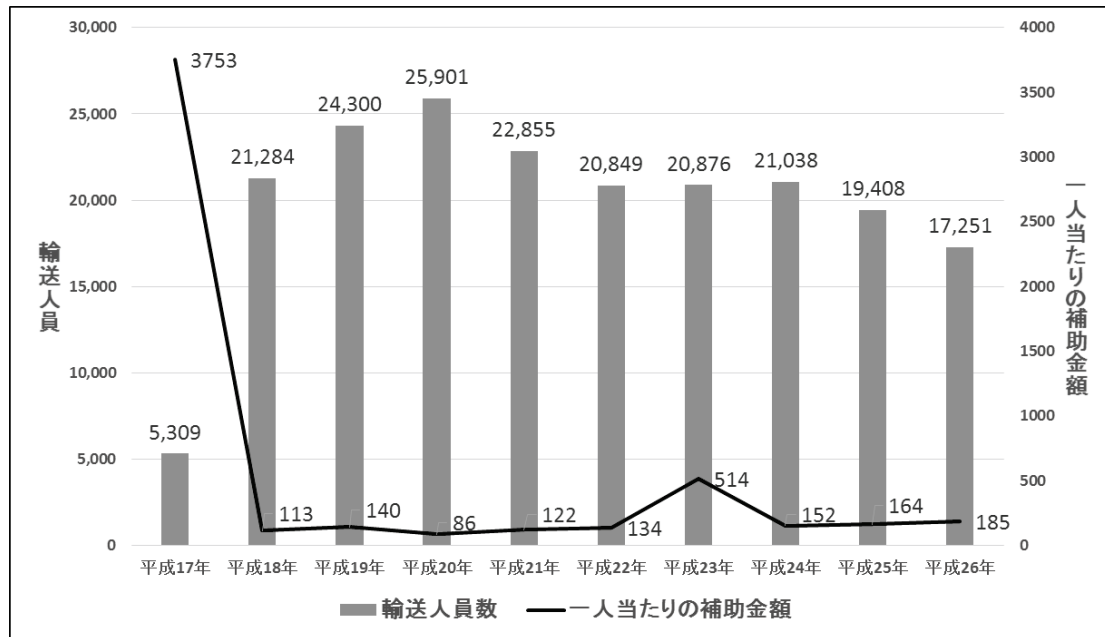


図 11 氷見市 NPO バス「ますがた」輸送人員数の推移と一人当たり補助金額  
「富山県氷見市 コミュニティバス 視察資料」より作成

### 3-2-3 運行における課題

#### 【運営組織の高齢化・後継者の不足】

これまでは森杉氏の働きかけにより、10年以上にわたり運行が維持されてきた。森杉氏は、後継者が全く存在しないわけではなく、少しずつ育ってきていると述べている。また、急速に選定した場合、組織体制も急速に変革していく必要があるため、今後は適任者を慎重に選定していく方向であるという。そのため、今後の10年も継続するには、森杉氏に次ぐ担い手の育成が必要であると考えられる。

#### 【過疎化の進行による会員数の減少および会費収入の減少】

過疎化が進行し会員が減少するにつれて、バス事業の収支悪化が懸念される。現に、年会費収入は減少し続けており、平成18年度および平成26年度を比較すると、約29.9%減少している【図12】エラー! 参照元が見つかりません。賛助会員の会費収入も募っているものの、正会員の減少分を補うには至っていない。森杉氏によると、当初と比較して経営状況は悪化しているが、今後も会費を上げずにバスを維持する方向であることから、安定した経営を維持する対策が必要となる。

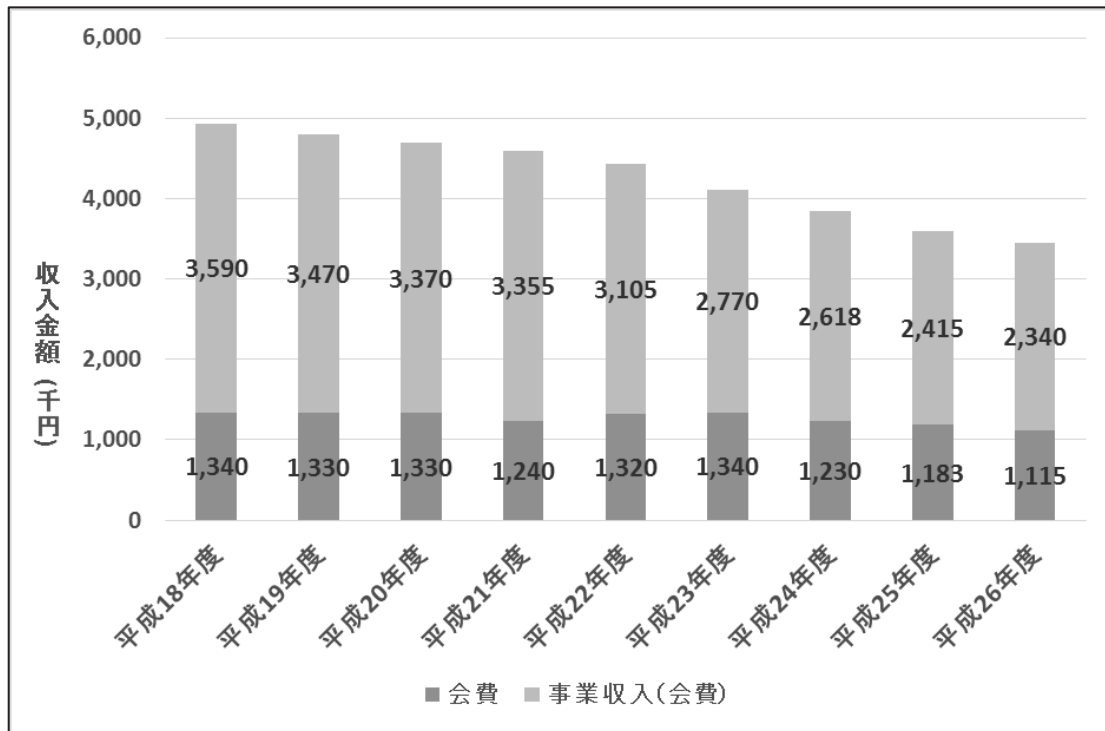


図 12 NPO バス会費収入の推移 (平成 18 年～平成 26 年)

「富山県氷見市 コミュニティバス 視察資料」より作成

#### 【公的補助金への依存】

実際に発生する経費との収支均衡を維持する上では、行政の積立金を崩している現状にある。この積立金とは、バスの車両購入として積み立ててきた財務活動費である。氷見市の補助要綱には、第 9 条に「固定資産を購入する際は、1 回目は全額を市で、2 回目を 1/2 を補助する」と規定があり、これを基に積み立てている。しかし加治氏によると、今後は会員が減少するにつれて、積立金による維持がますます困難になるという懸念もある。さらにはバス自体も機能を更新できなくなると考えられる。積立金が尽きてしまう事態を行政とて想定しながらも支援しなければならず、そのためには補助制度を変更しながら支援し、長期黒字を維持しなければならないと考えている。

森杉氏としても、当初は 500 万円あった黒字が次第に減少してきたことから財政の厳しい状況を自覚している。しかし高齢者の年金生活を考慮し、安心して地域で生活していくためにも、会費は上げずにバスを維持し続けたいと考えている。

<3-2 まとめ>

平成10年に、八代地域内の小学校および中学校の統廃合問題が発生し、同年に自治振興委員長に就任した森杉氏が最終的に統廃合を決定することとなった。

さらに平成12年には八代地域内を運行する路線バスの廃止が決定し、地域モビリティに対する危機が発生した。行政の先導により、スクールバスを兼ねた市営バスの運行が開始されたが、利用者数の増加がみられず断念、平成17年に終了した。

そこで森杉氏が自ら隊長を務めていた「八代環境パトロール隊」を前身組織として、NPO法人八代地域活性化協議会を設立し、コミュニティバス「さすがた」の運行が開始された。

運行による効果としては、利用者の外出を支援、車内における情報交流、運転手による見守り効果が挙げられる。しかし課題として、運営組織の高齢化がみられている。また、行政計画への位置づけがされておらず、地域公共交通計画も策定されていない。さらには運営における支出超過および補助金補填という構造がみられており、公的補助金に依存した現状にある。

以上、NPO法人八代地域活性化協議会による、地域モビリティ形成の過程として、【図13】に表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織 設立前	平成10年 森杉國杉氏 自治振興委員長に就任	小学校と中学校の統廃合問題 発生  平成12年 小学校と中学校 統廃合 民間路線バスの撤退 決定 スクールバスを兼ねた市営バス 運行開始	
前身的な 地域住民 組織の 設立	平成13年 八代環境パトロール隊 設立	平成17年 市営バス運行終了	
地域住民 組織の 設立	NPO法人八代地域活性化 協議会 設立		
運行開始	コミュニティバス「さすがた」 運行開始		

図 13 NPO 法人八代地域活性化協議会による地域モビリティ形成の過程



### 3-3 運行体制および支援方策の確立に向けた地域モビリティ形成の実態

#### 【調査の概要】

調査日時	平成27年8月11日
調査対象者の概要	魚津市商工観光課交通政策係係長 亀田安仁氏 同・主任 栗岡宏充氏
調査より得た資料	魚津市民バス事業の概要及び経過について(平成27年7月末現在)

#### 3-3-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

##### (1) 地域の概要

魚津市は富山県東部に位置する【図 1】。海岸線は長さ約 8km であり、川から雪解け水が海へと一気に流れることで、蜃気楼が現れている。

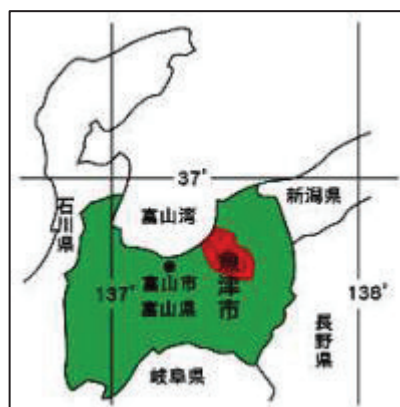


図 1 魚津市の位置関係図

出典： <http://www.city.uozu.toyama.jp/guide/svGuideDtl.aspx?servno=436>

(平成 28 年 12 月閲覧)

市域の約 70%が標高 200 メートル 以上の急勾配な山地で占められ、台地から平坦地、海岸へと斜面を形成している<sup>1</sup>。山がせり出しており、そこに谷が形成され、集落が形成されている。一方で市街地は平野部が多く、横の道路が少ない上、新しく大きな道路が多い。

地域区分としては、魚津市都市計画マスタープラン 6 地区に分類されている【図 2】。

<sup>1</sup> 魚津市、 <http://www.city.uozu.toyama.jp/guide/svGuideDtl.aspx?servno=436>

(平成 28 年 12 月閲覧)



図 2 魚津市の地域区分図

出典：魚津市都市計画マスタープラン（概要版）

(2) 設立に至るまでの経緯

魚津市内では従来、民間バス会社による 11 路線が運行されており、松倉線は富山観光バス株式会社が、他 10 路線は富山地方鉄道株式会社が運行していた【表 1】。

しかし道路運送法の規制緩和により、採算の合わない路線は撤退していくこととなる。平成 1 年に松倉線が廃止となり、他の路線も次第に休廃止していった。そうして現在も残存しているのが黒沢線と東蔵線、計 2 路線であり、これらは魚津市民バスと料金体系を同一にしている。亀田氏によると、黒沢線は特に冬期間を中心に中学生も乗車するが、天気の良い日が続くと乗車率が下がる傾向にある。一方で東蔵線は比較的安定した需要があるとのことであった。

表 1 魚津市における民間バス路線の分類と休廃止状況

	路線名	交通事業者名	廃止・休止時期
1	松倉線	富山観光バス株式会社	平成1年から廃止
2	経田線	富山地方鉄道株式会社	平成5年4月1日休止、平成8年12月27日廃止
3	石垣線	〃	平成5年4月1日から休止
4	天神山温泉線	〃	平成13年7月22日から休止
5	月形循環線	〃	平成13年7月22日から休止
6	大谷線	〃	平成16年4月1日から廃止
7	坪野線	〃	〃
8	黒沢線	〃	現在も運行
9	東蔵線	〃	現在も運行 ※東山線、労災線は東蔵線の一部として運行
10	東山線	〃	
11	労災線	〃	

こうした状況下の平成12年、地域住民の足の確保という観点から、新たな公共交通体系の確立を図ることが急務とされ、庁内検討会や市民会議を立ち上げた上で、全地域を対象にアンケート調査が実施された。その結果を踏まえ平成13年10月から、市街地で実験運行を開始したのが、魚津市民バスの起こりである。

平成13年から15年度にかけて、中心市街地活性化という目的の下、市街地コースと観光コースの2路線によるコミュニティバスの実験運行が開始されることとなる。アンケート調査結果では、魚津市民バスの運行に対して「欲しい・利用する」の回答が90%以上にも及んだことから、多くの利用が期待されたものの、実際の利用者数の伸びは停滞したため、見直すこととなった。

そこで平成14年度には、コースと利用目的を変更することとなった。観光コースを郊外コースへと変更、民間路線が撤退した郊外5地区で、交通弱者の足の確保という目的の下、ジャンボタクシーによる実験運行が開始された。各地区でタクシー協議会を設置し、ルートや時刻、停留所の決定を地域住民で行った。起終点を魚津駅とし、1便あたり5人以上乗らなければ廃止という規定も取り入れられた。しかし実験という性質のため、国からの支援は継続的に得られるものではなく、何年間も継続していくわけにもいかないという行政の危機感があった。そのため実験運行は平成18年を最終年度とし、約5年で終了することとなった。

そうして最終的に確立されたのが、「市街地巡回ルート」「郊外ルート」の2ルートに分類される「魚津市民バス」であった。平成18年9月に「魚津市民バス運行条例」を制定し、道路運送法第79条運行（市町村運営有償運送バス）として、同年10月1日より本格運行が開始された。

さらに魚津市は、新たな体制を試みることとなる。それは魚津市の特徴ともいえる体制として、郊外地対策型バス全6ルートにて、本格運行開始時からNPO法人が主体となり運行するというものである。NPO法人は地域内の町内会を中心に結成され、少しでも乗車すると予測される路線、あるいは利用しやすい路線や時刻について、地域住民で考え、実際に形

にした。そのうち民間路線と重複する路線についても、運行したいという意向が地域住民から生じた場合、行政が交通事業者と交渉することで調整するという体制が構築された。

このように地域住民が主体となり、停留所や時刻表が決定、運行計画が策定されていくことで、日常生活に関連する主要な施設が集積する市街地への移動が確保され、市民の生活利便性の向上に寄与することとなった。さらにはバス運行を通して、地域の一体感を醸成し、魚津市と市民との情報交換が円滑にできる体制が確立された。

### (3) 前身となる地域住民組織の存在

NPO 法人の設立にあたっては、既存の自治会が中心となり設立された地域もみられたが、一方でそれとは関係なく、地域住民が集結し設立された地域もみられた。上野方地区では、老人クラブの役員が中心となり、平成 18 年に NPO 法人として設立されている。

全体的にみて、自治会の役員とは無関係であった地区ほど、NPO 法人の設立から運行にかけて円滑に進められたと、亀田氏へのヒアリング調査から明らかとなっている。

### (4) 行政の支援

実質的な地域住民主体の体制が郊外全ルートで一斉に確立したとはいえ、設立当初は NPO 法人による運行に対して抵抗も地域でみられたはずだが、地域において核となる地域住民が行政職員と共に説得を続け、受け入れられた。こうして地域住民が主体となって実現に至るのみならずその後の運行も担うという、全国的にみても稀有な、画期的な事例が誕生することとなった。

### (5) 設立に関与した人物の存在

郊外 6 地区で NPO 法人の設立にあたり、自治会長はじめ自治会の役員が尽力したものの、それ以外の、役員とは無関係の地域住民が中心となった地区もみられた。

上野方地区では、老人クラブの役員が中心となっている。その役員は現在も、魚津市利用促進協議会の会長を務めている。

### (6) 行政計画への位置づけ

地域公共交通総合連携計画および地域公共交通網形成計画は、策定されていない。また、魚津市都市計画マスタープランが平成 18 年に策定されたものの、魚津市民バスに関しては市街地巡回ルートの記載に留まっている。

### (7) まとめ

以上、地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事を整理すると、【図 3】のように表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織設立前		<p>平成1年 民間バス路線「松倉線」 廃止</p> <p>平成2年 松倉地区コミュニティバス 運行開始</p> <p>平成5年 民間バス路線「石垣線」 休止 民間バス路線「経田線」 休止</p> <p>平成8年 民間バス路線「経田線」 廃止</p> <p>平成12年 片貝地区コミュニティバス 運行開始</p> <p>平成13年 民間バス路線「天神山温泉線」 休止 民間バス路線「月形循環線」 休止</p>	
		<p>市街地巡回及び観光ルート 実験運行開始</p> <p>平成14年 郊外地域5ルート 実験運行開始</p> <p>平成16年 民間バス路線「大谷線」 廃止 民間バス路線「坪野線」 廃止 市街地巡回ルート 本格運行開始</p> <p>平成18年 魚津市民バス 市街地巡回 東西ルート 本格運行開始</p>	
地域住民組織の設立 運行開始	<p>魚津市民バス 上野方ルート、松倉ルート、本格運行開始</p> <p>平成19年 魚津市民バス 坪野ルート、中島ルート 本格運行開始 魚津市民バス 天神ルート 本格運行開始</p> <p>平成20年 魚津市民バス 経田-道下ルート 本格運行開始</p>	<p>市民バス移行運行開始</p>	

図 3 地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事

### 3-3-2 運行体制および運行方法

#### (1) 運行体制

##### 【概要】

魚津市民バスの概要を、【表 2】に整理する。

表 2 魚津市民バスの概要

	市街地巡回バス	郊外地対策型バス
運行目的	①市街地における生活利便性の確保 ②市民の回遊性の向上	①郊外住宅地域と市街地間における 高齢者等の移動制約者の足の確保 ②地域の活性化と地域力の向上
運行主体	魚津市(バス運行及び車両管理等を委託)	
運行委託業者	平成18、20年度 富山地方鉄道(株) 平成19、21～22、25～28年度 魚津交通(株) 平成23～24年度 (株)佐々井タクシー	各地域NPO法人 ※平成27年4月から魚津タクシー協会
運行日	通年運行(12/31～1/3運休)	月～土曜日(祝日、12/31～1/3運休)
運賃	200円(小学生100円、未就学児無料) 回数券：200円×13枚綴り2,000円 小学生回数券100円×13枚綴り1,000円 一日乗車券500円(小学生300円)	
運行ルート	市街地巡回ルート(東回り、西回り)	計7ルート
使用車両	低床バスのポンチヨ1台 路線バスの専用車1台	三菱ローザーのマイクロバス

市街地巡回ルートは、交通事業者への入札という形態で運行されている。複数の校区を走行するため、特定の地域に依頼するのではなく、事業者に運行と運行管理を依頼している。

郊外ルートに関しては、委託先である NPO 法人は全て、地域の NPO 法人という位置付けの下、毎年、随意契約である。

行政は運行主体として、最終的な責任者という位置付けにある。バスの初期投資を行い、地域への指導を実施し育成に努めることとなる。

実質的な運行、車両の管理、運転手の雇用、乗務員教育に関しては、地域の NPO 法人へと委託されている【表 3】【図 4】。

表 3 郊外地対策型バスの委託先 NPO 法人

ルート名	委託先
上野方ルート	NPO法人上野方地域活性化協議会
松倉ルート	NPO法人松倉地区バス運行協議会
坪野ルート	NPO法人坪野北山バス運行協議会
中島ルート	NPO法人魚津市西部地域振興協議会
天神ルート	NPO法人天神地域活性化協議会
経田一道下ルート	NPO法人経田道下地区バス運行協議会



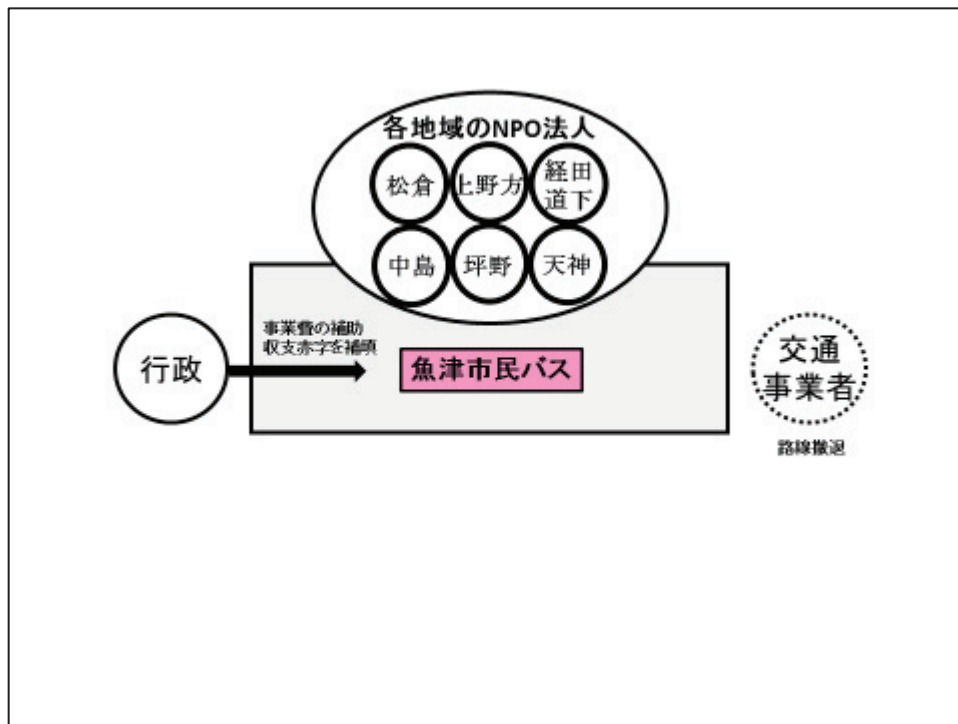


図 4 魚津市民バス運行体制

## (2) 運行方法

### 【運行ルート】

「市街地巡回ルート」は市街地や観光地、ショッピングセンターを、時計回り・反時計回り双方向に回る路線である。一方で「郊外ルート」は全ての路線が魚津駅を中心に起終点として、郊外に向かって放射状に伸びた路線である【図 5】。

乗り換えポイントとしては、JR 魚津駅、サンプラザ前、百楽荘、電鉄魚津駅前が挙げられる<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 魚津市ホームページ、魚津市民バス（2016年12月閲覧）  
<http://www.city.uozu.toyama.jp/guide/svGuideDtl.aspx?servno=673>



各ルートの経由する施設をみると、JR 魚津駅・新魚津駅、商業施設のサンプラザは全てのルートが経由する【図 6】。労災病院へ行く場合、天神ルート以外は魚津駅前で労災病院バスに乗り換えが必要である。

	運行方式	乗降できる経由地												
		鉄道駅		商業施設					行政施設	医療施設	観光・イベント施設			
		JR魚津駅・新魚津駅	電鉄魚津駅	サンプラザ	魚津城下 總店街	アピタ	アップルヒル	大町屋 (魚津駅遊歩道、魚津本江店)	市役所	労災病院	金太郎温泉	魚津水俣館	ありそドーム	新川文化ホール
市街地 巡回バス	市街地巡回ルート	○	○	○		○	○	○	○				○	
	船田一宮下ルート	○		○			○							
	天神ルート	○		○			○			○	○			
	上野方ルート	○	○	○	○			○						
	坪野ルート	○	○	○	○	○								○
	松倉ルート	○		○	○									○
	中島ルート	○	○	○	○	○								
地鉄バス	黒沢線	○	○	○	○			○	○		○			
	東蔵線	○	○	○	○		○			○				
	労災病院バス	○								○				
	片貝地区コミュニティバス						○			○				
	JR北陸本線	○												
	地鉄電車	○	○											

※経由地は、アンケート調査やグループインタビュー調査等を踏まえ選定

図 6 路線別の経由地

出典：国土交通省北陸信越運輸局（2010）、「平成 21 年度 魚津市民バス事業再構築活性化プログラムに関する調査業務」、pp9、（2016 年 12 月閲覧）

【車体】

魚津市民バスの車体には、魚津市のイメージキャラクターである「ミラたん」がラッピングされている。利用者にとってルートの区別がしやすいよう、ルート毎で車体の色が異なっており、市街地巡回ルートは赤色【写真 1】、郊外地対策型バス・中島ルートの場合は橙色【写真 2】とされている。

マイクロバスを使用している【写真 3】。また、本来は赤字路線のため、設備投資には慎重になる必要から、バス車内には両替機が設置されていない。



写真 1 市街地巡回バスの外観



写真 2 郊外地対策型バス・中島ルート





写真 3 車内の様子（中島ルート）

次の到着地点が分かるように液晶画面に表示される【写真 4】【写真 5】。

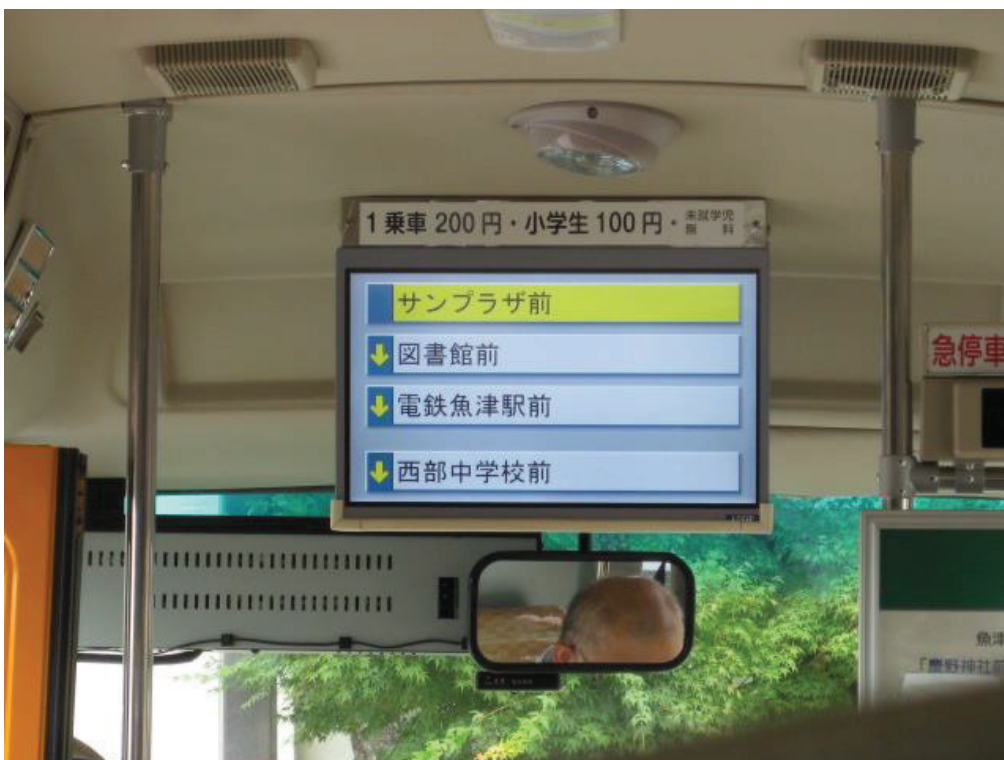


写真 4 車内に設置される液晶画面①



写真 5 車内に設置される液晶画面②

バス停は、「魚津もくもくホール」の例から分かるように、時刻表や路線図が貼り付けられている【写真 6】。



写真 6 バス停（魚津もくもくホール）



### 【利用料金】

運賃は、1乗車200円、小学生は100円、未就学児は無料である。平成23年から、富山地方鉄道と料金を一律化している。

ただし、平成26年6月までの運賃は小学生以上一律100円であった。しかし、安全運行を実現するための費用の増加、人口の減少、運転免許を返納せずに車を運転し続ける地域住民の増加が見通すことを踏まえ、現時点で料金改訂をする必要性から、運賃の値上げに至っている。

過去5年間で実施してきたアンケート調査結果によると、運賃150円以下であれば乗車し続けるという回答が約75%に及ぶ。こうしたアンケート調査結果も配慮しながら、交通事業者と同様の料金体系に設定されている。

バス運賃においては、一部の自治体では高齢者と障がい者の運賃割引制度を実施している事例もみられるが、魚津市の場合は実施していない。持続的に運行していくためには、割引制度を設ける方法も考えられるが、亀田氏によると、平成27年現在は商工観光課が担当課となり、行政が主体となって魚津市民バスを運行しているが、それ自体が既に福祉施策の一環であると考えられている。しかも福祉系部署で、高齢者が免許を返納した際に10,000円分の回数券を贈呈、あるいは軽度の障がい者に対しては年1回の外出支援として2,000円分の回数券を贈呈している。以上の理由から、バス運賃における高齢者や障がい者の割引制度を設けない体制を築いている。

行政としては、将来的にはICカード「えこまいか」と基準を合わせ、ICカードを使用すると市内どこでも乗車が可能という仕組みを導入したい考えでいる。

さらに事業費面での工夫として、事業費の1/3の収入を確保することを条件とし、2/3は市で支援するという随意契約がとられている。つまり地域住民にとっては、割当として運行費を確保することとなり、運賃収入に不足が発生した場合は、自主的に確保する必要がある。

そこで、各地域での独自の利用促進の取り組みとして、設立時に各世帯から支援金の徴収、回数券の購入、毎月1,000円ずつ各世帯から徴収するなど、工夫がみられた【表4】。地域住民が中心となって実施していくことにより、結果として費用も抑制され、利用者の負担軽減につながっている。

表 4 郊外地対策型バス各ルートにおける利用促進・財源確保に向けた取り組み

ルート名	利用促進・財源確保に向けた取り組み
上野方ルート	設立時の寄付500円／世帯 回数券の購入を依頼
松倉ルート	運行開始時(平成2年～) 1,000円／世帯の寄付
坪野ルート	坪野校区及び稗島(ひえはた)、室田： 月1,000円／世帯の寄付 (後に年1,000円)
中島ルート	上中島地区及び川縁区： 設立時の寄付1,000円／世帯 年2回程度回数券の購入を依頼
天神ルート	各町内会あたり30,000円の寄付で対応
経田一道下ルート	経田及び道下校区：設立時の 寄付500円／世帯で各町内会へ提案

#### 【運転手】

運転手は、各 NPO 法人が中心となり、地域で運転手を確保していた。地域で雇用することで、顔の見える運行が実現している。

かつては運送業、貨物、トラック、タクシーなど、交通事業者として勤めていた運転手も含まれていたが、現在は、本来は未経験であったが市民バスをきっかけとして資格を取得するという運転手が大半を占めている。

条件としては、定められた法定で講習を受講すると、大型一種免許保持者でも務めることが可能となる。

市街地巡回ルートは二種免許、郊外ルートは 1 名が二種免許、その他は一種免許を取得している。ただし平成 27 年現在で、郊外ルートの二種免許者 1 名が退職する予定であるため、その場合、郊外ルートは一種免許の運転手のみとなる。

運転手は乗車前に、必ずアルコール検査を受けることとなっている。専用の機械を導入しており、少値でも検出されると運転はできないよう、厳しく検査することとなっている。

年齢は、50 代から 70 代、多くは 60 代後半である。

実際に行政は、運転手と連携体制を築いていると亀田氏は述べている。運転手はバス利用者と会話をしながら、どのような路線が望ましいか聞き取ることで利用実態を把握している。アンケート調査では見えない「生の声」を聞きながら、路線設定に活かしている。

しかし、運転手は 2 名または 3 名と乏しく、仮に病気や怪我を被った際は休職することとなるため、シフトが回らないこととなる。

#### 【情報を提供する媒体】

地元のケーブルテレビを活用し、市職員が広報活動を実施しているキャラクター「バス君」「バスちゃん」を設け、寸劇風にロケを慣行している。そもそも行政で市民バスを担当する

部署が商工観光課であり、その中には観光係、商工労働係も設置されているため、観光イベントと連携した上でバス運行が可能となっている。例えば富山地方鉄道のお得なフリー切符の使用について、鉄道や観光などイベントと絡めてPR発信し、ロケを実施している。

利用促進、利用者増加に向けた取り組みとして、第一に、まちなか巡りを取り入れたスタンプラリーを毎年実施している【図7】。バスに乗車したことがない地域住民のために、乗車する機会を作るというものである。スタンプラリーの実施にあたり、沿線施設から商品が提供されるようになり、公衆浴場の無料券、サンプラザの商品券など商品として追加されている。また、スタンプは商店街、公共施設、観光施設、温浴施設などに設置されることから、利用者が訪れるのみならず雰囲気を知るきっかけにもつながっている。亀田氏によるとターゲットは、高齢であるが未だ車を運転できるためバスにも乗車しないという地域住民と、子どもである。子どもに対しては、乗車することでバスを知り、体験してもらおうという狙いがある。そのきっかけ作りとして、子どもには必ず商品が渡るように工夫しているという。

**市民バス・地鉄バスでGO!!**  
 平成28年10月14日(金)~30日(日) 17日間  
**魚津まちなか巡りスタンプラリー2016**

バスに乗って、スタンプを集めよう!

★スタンプ5個で、抽選で入浴券、商品券など景観商品プレゼント!!  
 ★さらに、中学生以下の達成者には、魚津市のゆるキャラ「ミラたん」の「マグネット」をもらえちゃうプレゼント!!

**スタンプの置き場所**

- 市民バス、地鉄バスの車内 ●魚津市立図書館 ●埋没林博物館
- 商店街 (中央通り名店街: 沢井生花店、木下酒店、藤吉)  
(新宿商店街: 美吉屋靴靴店、イシサキデンキ)  
(銀座通り: (有)大野商店、滝本履物店)
- 海の駅豊気楼 (〇〇魚津会場!!) ●ありそドーム (〇〇魚津会場!!)
- 魚津水族館 ●ミラージュランド
- 新川文化ホール (市民文化祭会場!!)
- 金太郎温泉 ●満天の湯
- しんきろうでんでん (電鉄魚津駅前観光案内所)
- サンプラザ ●スクール

**【お問合せ先】 魚津市役所商工観光課 電話 0765-23-1380**

図7 魚津まちなか巡りスタンプラリー2016

出典：魚津市、<http://www.city.uozu.toyama.jp/event-topics/svTopiDtl.aspx?servno=1552>  
 (平成28年12月閲覧)

第二に、バスサポーター制度である。対象者は、バスに対して理解がある、またはバス運行が必要であるという想いを持つ地域住民であり、平成 27 年 8 月時点で 30 名が登録している。自ら応募してバスサポーターに登録している地域住民の他、日頃から頻繁に利用しているため行政から依頼されて登録することとなった地域住民も含まれる。任務を行政から義務づけられるものではなく、ボランティアとして、自主的にバス停の清掃をするなど活躍している。また、バス停にベンチがあった方がいいのではという働きかけを行うなど、橋渡しとしての役割も担っている。バスの広告を出している法人に対しても、行政によりバスサポーター制度の登録について案内を提示している。

第三に、ケーブルテレビでの PR である。この点に関しては既に述べている。

第四に、バス停毎・便毎の利用数を毎日のように運転手が把握することとなっている。この取り組みにより、利用状況が明らかとなっている。

第五に、回数券の活用である。高齢者の免許返納、障がい者の外出支援ということで、福祉の部署と連携しながら支援を実施している。

その他にも、市民バスの運行においては、職業能力大学校との共同研究としてバスロケーションシステムが導入されている【図 8】。利用者にとって停留所で待機する間、定刻通りにバスが到着しない際の不安は大きなものである。現に行政では、バスが既に出発しているかどうか問い合わせの電話を受けることも多い。しかし運転手は運転している最中であり、どこを走行しているか行政では把握しきれない。すると利用者は次第にストレスが溜まることとなる。そこで行政から大学校に対して相談したところ、学生の卒業研究に取り入れる形で共同研究を行うこととなった。仕組みは、GPS を受信して、位置情報をサーバーに発信する機械を車内に取り付け、インターネット上や携帯上にバスの位置がリアルタイムで表示される仕組みである。これにより、スムーズに位置情報が把握できている。ただし、学生の卒業研究として製作されたものの、安定的な稼働を実現するには課題がある。そのため安定的な稼働に向けた研究を中心に行っている。



図 8 魚津市民バスロケーションシステム

出典：魚津市民バスロケーションシステム、<http://www.uozu-bus-location.jp/html/all-bus1.php>  
(平成 28 年 12 月閲覧)

### (3) 運行により発生する効果

#### 【利用者の外出を支援】

魚津市民バス運行により、特に高齢者の外出機会の増加に至っていると、亀田氏へのヒアリング調査から明らかとなった。要因として、地元商店との連携で、商店玄関に市民バス停を設置することで、ドア to ドアの買い物環境を実現している点が挙げられる。

#### 【利用者の声を運行に反映】

利用者の声を運行に反映することに努めており、その取り組みが『『どうしたらバスを利用してもらえるか?』座談会』である。利用者およびバス運転手との対面により、ニーズを把握することで、利用者の声を運行に反映、利用者数の増加を促していると、亀田氏へのヒアリング調査から明らかとなっている。

#### 【利用促進活動の展開】

先述したように事業費 1/3 の収入確保を条件とすることで、各地域で独自の利用促進に向けた活動が展開されてきた。



#### (4) 利用者数の推移

魚津市民バスは運行開始後、平成 25 年度にかけて、いずれのルートにおいても利用者数が増加してきた【図 9】。平成 25 年度はピークになり、年間乗車数が初めて 20 万人を突破している。

一方、平成 26 年 6 月に運賃を改定してからは約 17 万人、平均して約 12%減となった。運賃改定後の数字をみると、約 15%減である。事前アンケート調査によると、「150 円ならこれまで通り乗る」という回答が 75%に及んでいることから、運賃改定が乗車人数に影響を及ぼしたとも捉えられる。

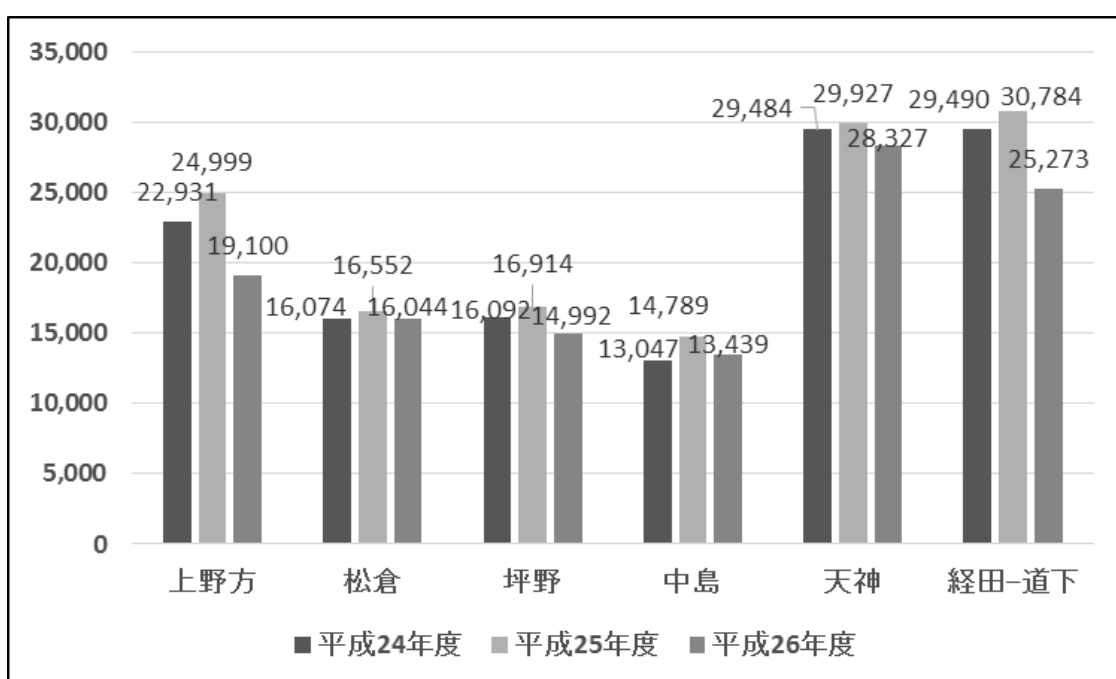


図 9 乗車人数の推移

「魚津市民バス事業の概要及び経過について（平成 27 年 7 月末現在）」より作成

#### (5) 収入の内訳

収入は運賃により、運行経費に対する赤字を県補助金と市単独経費で補填されている【図 10】。平成 26 年度は運賃収入が、前年度比 46.4%増加であるが【図 11】、この理由は運賃の値上げにより、収支が増加したためである。



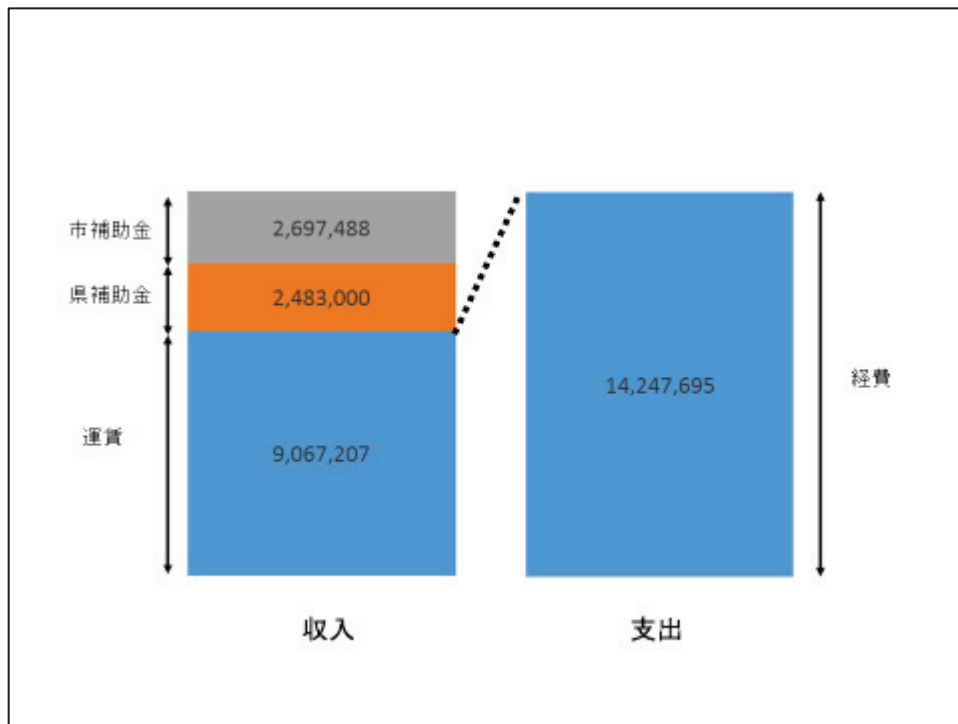


図 10 収入および支出の内訳

「魚津市民バス事業の概要及び経過について（平成 27 年 7 月末現在）」より作成

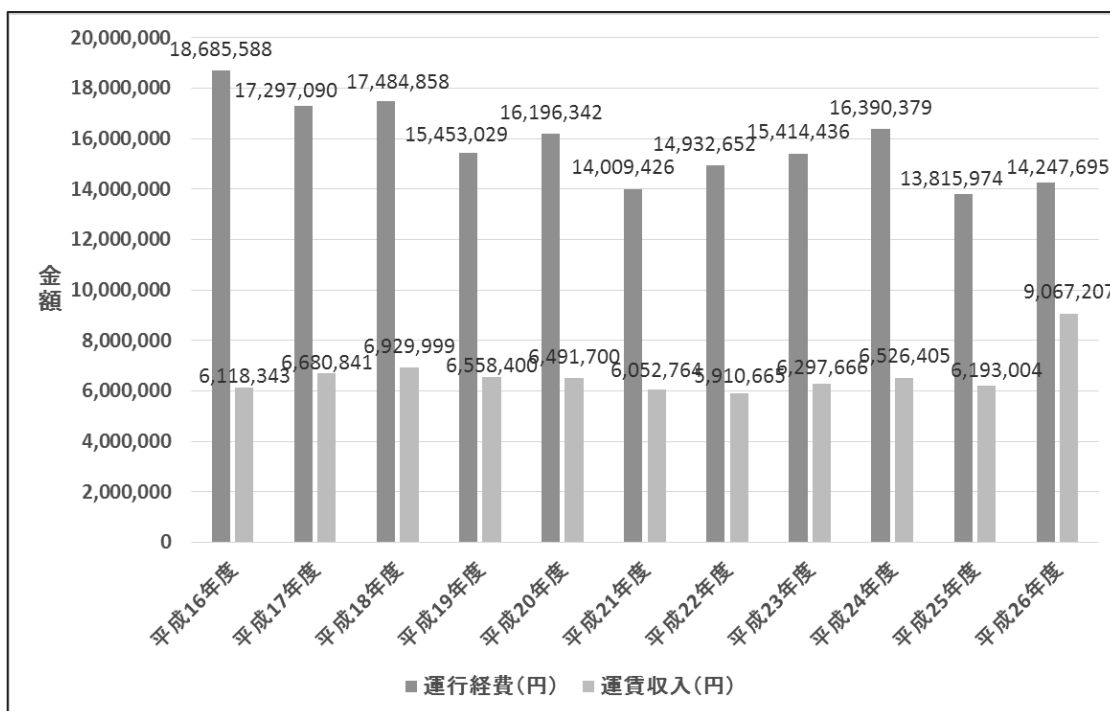


図 11 魚津市民バスにおける運行経費および運賃収入の関係

「魚津市民バス事業の概要及び経過について（平成 27 年 7 月末現在）」より作成

輸送人員数の推移と一人当たり補助金額を算出したところ、補助金額は減少しているものの、実際に支払う運賃は 100 円、平成 26 年 6 月には 200 円まで値上げしており、運賃に対する補助経費は上回っている現状にある【図 12】。

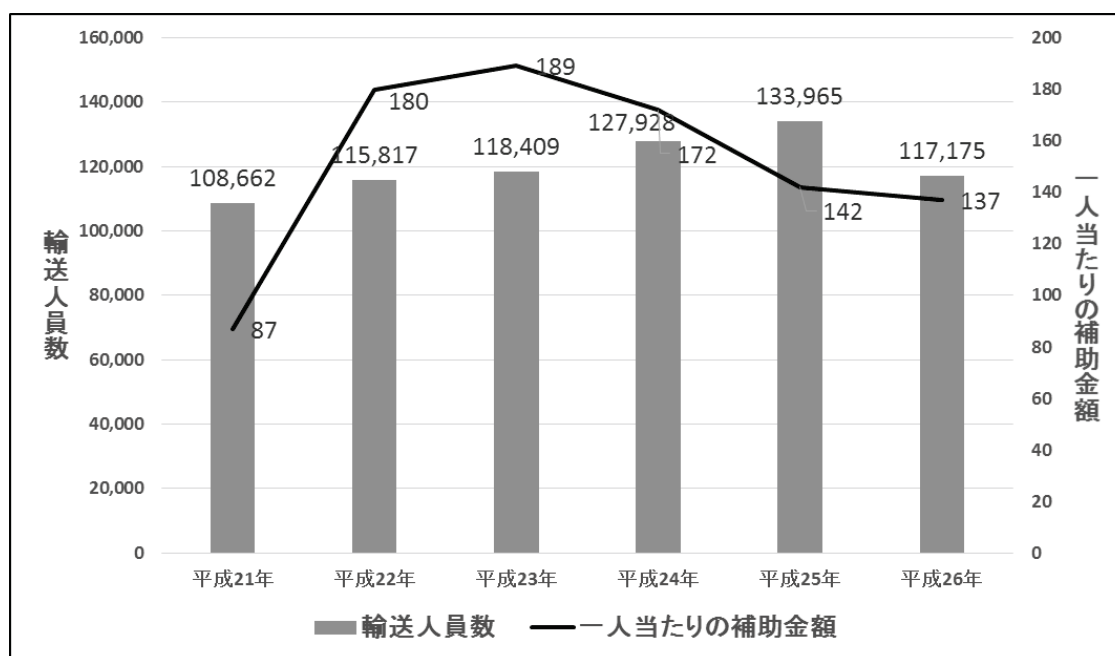


図 12 魚津市民バス（郊外地対策型）輸送人員数の推移と一人当たり補助金額  
「魚津市民バス事業の概要及び経過について（平成 27 年 7 月末現在）」より作成

### 3-3-3 運行における課題

#### 【運営組織の高齢化・後継者の不足】

NPO 役員の大半は、本業務と掛け持ちのため、業務量の加重に対する負担も一部では聞かれていた。しかも年代は 70 歳以上であったため、いずれ後継者が途絶えてしまう懸念もみられていた。

#### 【地域間格差の発生】

1/3 収入確保という条件は、地域間格差と不公平が顕著に現れることとなる。例えば企業や温浴施設が立地するルートに乗車数は必然的に増加するが、生活路線に特化したルートは乗車数に大きな伸びがみられない。このように、地域により環境の違いがあるため利用者数には差が生じ、負担において地域間格差がみられた。そのためこの条件は、平成 26 年度をもって廃止された。

#### 【地域住民主体ゆえの限界】

郊外地対策型バスの全ルートにおいて、NPO 法人による運行、つまり地域住民が主体と

なった運行が一斉に確立したものの、朝夕点呼や車両故障の対応など、肝心な安全運行管理体制に対する懸念と負担は大きいものであった。たしかに研修を受講し体得するが、実質的な事業者ではないため、確実な運行管理体制や専門性が保障されるものではない。これまでに大きな事故は発生していないものの、逆に発生した際の責任を考慮した場合、それは地域住民にとって耐えられないものである。しかも、その負担は中心的人物に偏る傾向があり、かつ多くは本業務と掛け持ち、年代も 70 歳以上であったため、いずれ後継者が途絶えてしまう懸念もあった。すると運行自体が不可能となりかねない。さらには、NPO 法人という組織を残存しても、県税の均等割りが発生するのみならず、毎年の活動報告を提出する業務が積み重なっていき、負担は大きいものであった。

こうした状況下、平成 27 年 4 月から、郊外 6 ルートを東側と西側の 3 路線に分類し、運行及び運行管理について、市内のタクシー協会 2 社に移管する体制に変更することとなった。つまり、バス運行を目的とした NPO 法人は全て解散したのである。

持続的に NPO 法人で郊外全ルートを運行していくという、画期的な考えであったにもかかわらず、なぜ交通事業者に委託する体制に切り替えることで断念してしまったのか。これは、NPO 法人による運行が時代に合わなくなったということではなく、魚津市が約 10 年かけて試行錯誤してきた結果といえる。安全運行体制の構築と、持続的な運行は絶対条件であり、最優先に考えた際、バス運転と運行管理については、プロフェッショナルに実施していくという結論に至った。ただし、運転手については地域住民を引き続き雇用し、利用促進については市全体で取り組んでいく体制をとっている。

行政においては、地域住民が、運行から解放されたという意識の下、バス運行から遠ざかっていくことに対する懸念も存在する。しかし、これまで利用促進に取り組んだノウハウとして、バス時刻表の作成など地域独自の取り組みは未だ財産として残っている。例えば平成 18 年にいち早く NPO 法人を立ち上げた上野方ルートで、率先して取り組んでいた老人クラブの役員、現在も市全体の利用促進協議会の会長を務めている。それらをまとめて行政では、今後の利用促進の組織を作る際に役立てていく考えである。

このように行政との協働で、地域住民のモビリティを育てる取り組みを経験した上で、交通事業者に委託することとなったが、NPO 法人による運行が大きな経験となっているがゆえの結果である。これは、運行開始前後いずれにせよ行政から交通事業者へ委託という一方通行の関係性とは異なるものであるといえる。

#### 【公的補助金への依存】

魚津市民バス運行にあたり、市および県を合わせて約 42.8%の補助金で運行されている。

魚津市では今後さらなる費用の増加、人口の減少、運転免許を返納せずに車を運転し続ける地域住民の増加を見据え、平成 26 年 6 月より運賃の値上げに至った。それにより運賃収入は、先述したように増加したものの、それでも収支赤字を公的補助金により補填している現状には変わらない。経費は増大し続ける中、仮に公的補助金の支給が途絶えた場合、交通

サービスとしての維持が困難になり得る。

#### 【今後の展望】

運行体制に関して模索を繰り返しながら今日に至る魚津市では、市全体で議論し、取り組んでいく必要性を感じる事となり、平成 27 年 7 月 14 日に「魚津市民バス等利用促進協議会」が設立された。協議会では、長所を活かしながら永続的に運行を継続する体制と、市全体での情報共有・話し合いの場として構築されることとなった。これまでの利用促進に向けた取り組みは、沿線地区それぞれ独自の取り組みによるものであったが、今後は市全体で取り組むという、新たな運行体制に移行することとなった。

そもそも魚津市には、合併の名残で 13 地区が存在するが、中には市民バスは運行していないが民間の路線バスが運行しているという地域も含まれる。そのため協議会を「魚津市民バス『等』」という名称にしている。

協議会においては、全体的な議論が進行しにくいこともあるため、地域別の分科会のような小さな単位の議論が、実際は中心になっている。例えば一部のルートに関しては、現在のところ各地を隈なく回るように路線が設定されており、回りきるには時間がかかっているため、見直しする必要性を地域から投げかけられているという。亀田氏によると、条件を示すことで地域に選択してもらい、運転手に利用者の状況を確認した上で判断するという形が今後は増えるとのことであった。

また、魚津市民バス等利用促進協議会の設立に併せて、13 地区それぞれに一律 10 万円ずつ支給する補助制度も設けられた。補助内容は市民バスの利用・啓発であり、例えばバス時刻が変更になった際の時刻表の貼り替え作業、路面の状態を確認して連絡、小学校の学習など、幅広い用途に関して活用するものである。補助制度を開始するにあたり、行政が 13 地区を回り、例示しながら説明した。ただし、NPO 法人を設立せず運行を経験していない地域では、こうした取り組みを経験してきていない。そのため前年には準備会を 3 回実施した。

なお、平成 26 年度までの NPO 法人による運行においては、6 ルートから役員が集まる形で連絡協議会が設立されていたが、この委員が地区代表として残る形で協議会に加わっている。また 13 地区のうち、NPO 法人が設立されなかった地域も存在するが、その地域からも協議会の代表者が選出されている。亀田氏によると、彼らの意識も少しずつ高めながら継続していくことで、次第に平準化していきたいと述べている。

#### < 3-3 まとめ >

魚津市では、平成 1 年以降の相次ぐ民間バス路線の廃止を契機として、バス路線の再編に向けた取り組みが進められてきた。最終的に魚津市民バスとして、市街地巡回ルートおよび郊外ルートの運行に行きつき、うち郊外ルート全 6 地域に関しては、地域住民で構成さ

れる NPO 法人を設立し、運行を委託、平成 18 年より本格的に運行が開始された。

運行による効果としては、利用者の外出を支援、利用者の声を運行に反映、利用促進活動の展開が挙げられる。しかし課題として、運営組織の高齢化がみられている。また、行政計画への位置づけがされておらず、地域公共交通計画も策定されていない。さらには運営における支出超過および補助金補填という構造がみられており、公的補助金に依存した現状にある。

さらには地域住民主体であるがゆえ、安全運行体制に対する懸念や負担が大きく、地域住民にとって耐え難いものであったことから、平成 27 年に全地域の NPO 法人が解散することとなった。そのため行政主体による運行に逆戻している。

以上、魚津市民バスによる地域モビリティ形成の過程として、【図 13】に表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織設立前		平成1年 民間バス路線「松倉線」廃止 平成2年 松倉地区コミュニティバス運行開始 平成5年 民間バス路線「石垣線」休止 民間バス路線「経田線」休止 平成8年 民間バス路線「経田線」廃止 平成12年 片貝地区コミュニティバス運行開始 平成13年 民間バス路線「天神山温泉線」休止 民間バス路線「月形循環線」休止	
		市街地巡回及び観光ルート 実験運行開始 平成14年 郊外地域5ルート 実験運行開始 平成16年 民間バス路線「大谷線」廃止 民間バス路線「坪野線」廃止 市街地巡回ルート 本格運行開始 平成18年 魚津市民バス 市街地巡回 東西ルート 本格運行開始	
地域住民組織の設立 運行開始	魚津市民バス 上野方ルート、松倉ルート、本格運行開始 平成19年 魚津市民バス 坪野ルート、中島ルート 本格運行開始 魚津市民バス 天神ルート 本格運行開始 平成20年 魚津市民バス 経田-道下ルート 本格運行開始	市民バス移行運行開始	
地域住民組織の解体	平成27年 郊外地域のNPO法人 解散 市内タクシー協会2社に移管		

図 13 魚津市民バスによる地域モビリティ形成の過程

### 3-4 接続機能の視点にみる地域モビリティ形成の実態

#### 【調査の概要】

調査日時	平成28年4月25日
調査対象者の概要	富良野市市民生活部東山支所長 柿原正典氏 東山地域連絡協議会運転手 長田寿弘氏
調査より得た資料	東山地域コミュニティーカー運行資料 平成27年度 東山地域コミュニティーカー月別利用実績 東山地域コミュニティーカー運行路線図 委託業務仕様書 東山地域コミュニティーカーコース別経費 東山地域コミュニティーカー運行経費

#### 3-4-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

##### (1) 地域の概要

富良野市東山地域は、富良野市の東南部に位置した丘陵畑作地帯である【図 1】。面積 184.9km<sup>2</sup>、人口 880 名、世帯数 342 である（平成 28 年 3 月）。地域は東山・西達布・老節布に三分され、小学校 1、中学校 1、保育所 1 が開設されている。

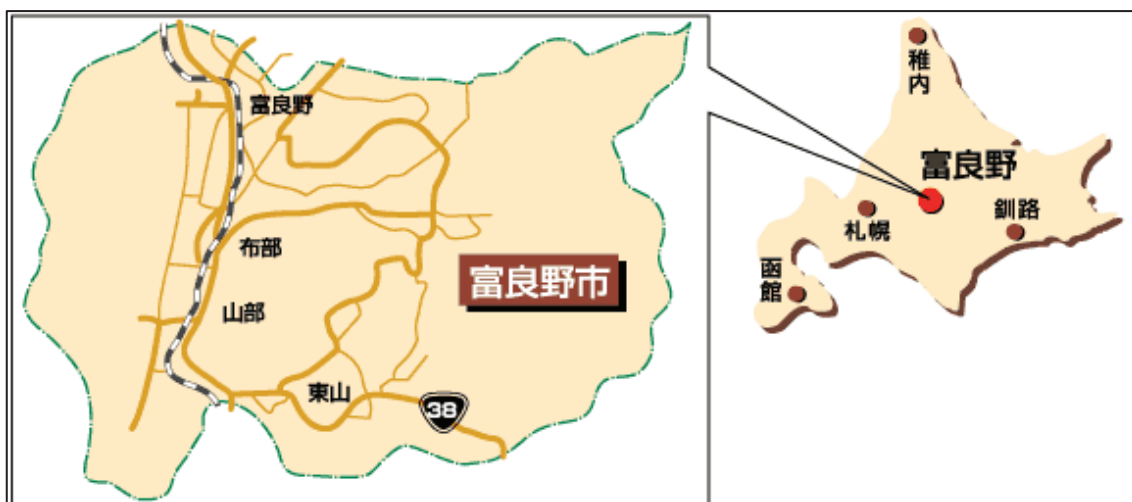


図 1 富良野市及び東山地域の位置関係

出典：富良野市、「平成 28 年度版富良野市の概要」（平成 28 年 12 月閲覧）

<http://www.city.furano.hokkaido.jp/docs/2013062500027/>

明治 43 年（1910 年）には、東京大学農学部北海道演習林、約 23,000ha が創設され、林内の 5,000 町歩の農耕適地を林内殖民による森林管理の実験の場とするために、「林内殖民制度」を設けて入植が進められた。

大正 4 年（1915 年）には山部村の一地区として、下富良野村より分村されるが、昭和 15 年（1940 年）には山部村より分村された。昭和 31 年（1956 年）には富良野町と合併した。



富良野駅からは約 20km、路線バス「西達布線」で約 30 分の距離にある【図 2】【図 3】。

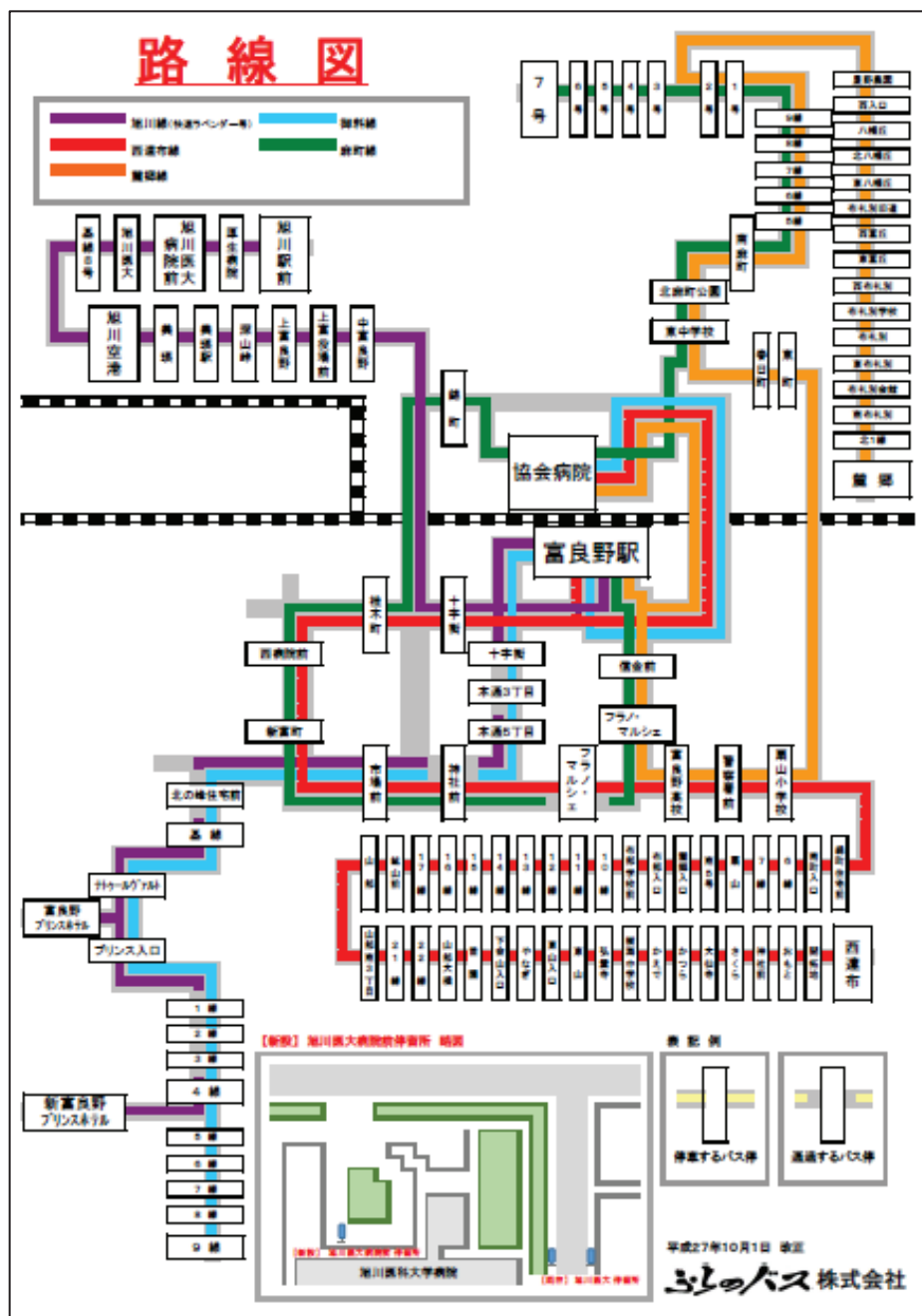


図 2 富良野市内を運行するふらのバス株式会社の路線図

出典：ふらのバス、[http://www.furanobus.jp/pdf/route\\_map.pdf](http://www.furanobus.jp/pdf/route_map.pdf)  
 (平成 28 年 12 月閲覧)

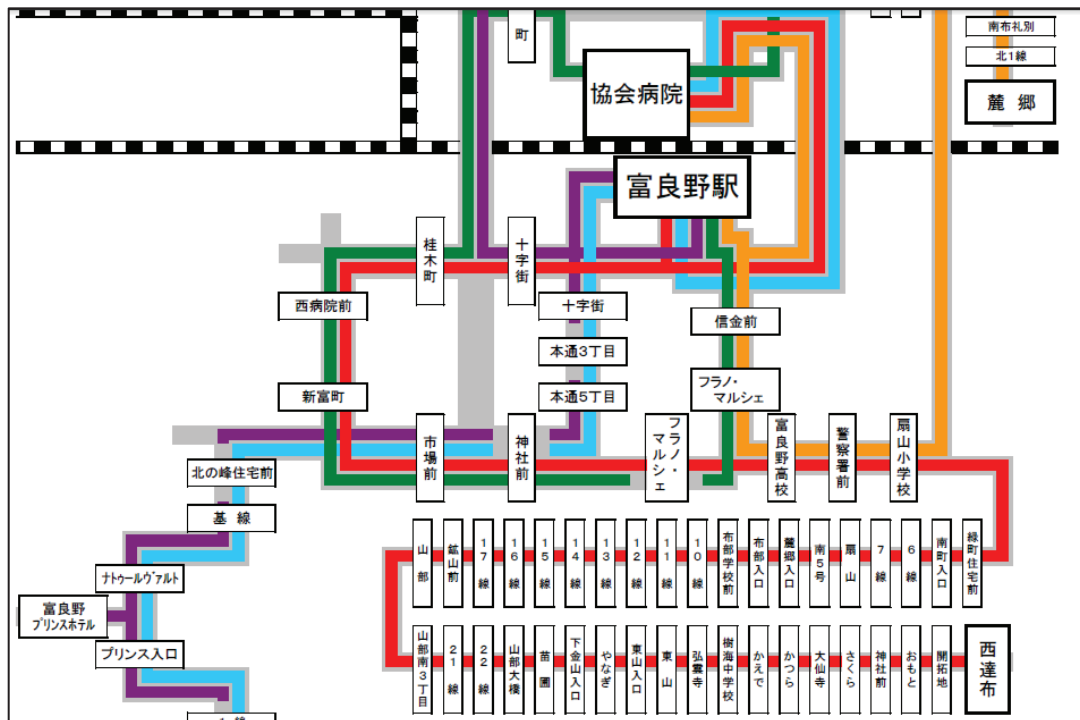


図 3 「西達布線」路線図（赤路線）

出典：ふらのバス、[http://www.furanobus.jp/pdf/route\\_map.pdf](http://www.furanobus.jp/pdf/route_map.pdf)

(平成 28 年 12 月閲覧)

## (2) 設立に至るまでの経緯

東山地域では平成 17 年から、富良野市がタクシー事業者に委託する形でコミュニティカーが運行されていた。午前午後各 1 便の計 2 便で、自宅とバス停を接続し運行されていたものの、利用者数は伸び悩んでいた。

そうした最中、富良野市街と東山地域を結んでいた、ふらのバス株式会社により運行される路線バスの、老節布—西達布間の廃止が決定された。この路線は一日 3 往復で運行されていたが、赤字を理由として平成 21 年 9 月に廃止されることとなった。しかし路線の廃止は、地域住民の通院のみならず、高校生の通学にも支障をもたらす事態を意味した。

こうした事態と、コミュニティカー運行の見直しの必要性が重なり、その後の地域住民組織の設立に至ることとなる。しかも地域住民の側から、地域モビリティを自ら守る意向が発せられたため、富良野市地域公共交通会議が設置され、運行体制の検討がなされた。議論が進められ、タクシー事業者に代わり、地域住民が主体となり結成される「東山地域連絡協議会」(会長：山崎修氏)が運営を担う形でのコミュニティカー運行が決定された。その後は富良野市が運行主体となり、市町村有償旅客運送の登録を行い、地域住民で組織する東山地域連絡協議会を受託者とした運行体制が確立することとなった。

導入にあたり、コミュニティカーの利用方法については、地域で説明の場を設け告知され、

さらには地域内にチラシを配布することで広く知られるようになった。

平成21年9月17日、コミュニティーカーの伝達式が東山支所で行われ、10月1日より運行を開始している。廃止となった路線バスの代替交通機関として、地域住民が運行する形態は、当初、北海道内では初の取り組みであった。

(3) 設立に関与した人物の存在

運行体制は、東山地域在住の農業従事者はじめ、ガソリンスタンド経営者や理髪店経営者といった地域住民が中心となり、確立されていった。

(4) まとめ

以上、地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事を整理すると、【図4】のように表すことができる。

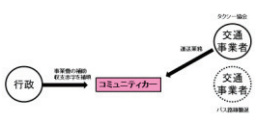
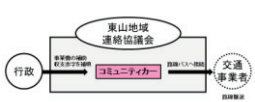
	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織 設立前		平成17年 コミュニティーカー運行開始 (富良野市からタクシー事業者 への委託)	
地域住民組織の 設立	平成20年 東山地域連絡協議会 設立	平成21年 路線バス老節布ー西達布間 廃止	
運行開始	コミュニティーカー運行開始		

図4 地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事

3-4-2 運行体制および運行方法

(1) 運行体制

【概要】

コミュニティーカーの概要を、【表1】に整理する。

表 1 コミュニティカー概要

	老節布コース	西達布コース
運行主体	富良野市	
運転手	講習を受講した地域住民	
運行日	月曜日～土曜日	
利用料金	①小学校就学前の乳幼児：無料 ②上記以外の18歳未満の者及び高等学校通学者：50円 ③上記①②以外の者：100円 回数乗車券(②③につき10枚綴り)：1,000円	
運行ルート	起点：西達布線東山停留所 主たる経過地：宇東山 宇老節布 宇平沢 宇西達布の一部 (おもと区域) 終点：西達布線東山停留所	起点：西達布線西達布停留所 主たる経過地：宇西達布 (おもと区域を除く) 終点：西達布線西達布停留所
使用車両	日産セレナ1台、トヨタヴォクシー1台	

実質的な運行主体である東山地域連絡協議会は、路線バスの一部区間の廃止を発端に、地域住民自らが地域モビリティ確保について取り組み、運営していく体制として、平成20年に設立された。運行開始の平成21年当初は、地域住民が運転手を務めながら有償運送サービスを実施する取り組みは、全国的にも稀有であり、北海道内では初の試みであった<sup>1</sup>。しかし地域住民であるがゆえの、利用者に即した柔軟なサービスの実現が期待され、それが現在の連絡協議会による運営の継続へと至っている。形式上は行政が運行主体ではあるものの、実際の運営は東山地域連絡協議会へ委託しており、実質的には地域住民が運行を担っている。その上で市町村有償旅客運送の登録を行い、白ナンバーで有償運送を実施している。

なお、東山地域連絡協議会の事務所は支所内に設置されている。

従前、市町村有償旅客運送は、運送事業者に運行委託することが一般的であった。そのため東山地域でコミュニティカーが導入された当初は、参照可能な地域の団体組織が運行主体となった事例が全国的に稀有であり、運送事業者や認可機関等関係者との協議において時間と労力を費やすこととなった。また、導入にあたり、受け入れ側の地域に責任が求められるため、その負担が懸念されたが、地域住民と行政が時間をかけて議論し、地域住民も率先して運行管理者の資格を取得し、安全性の確保に向けた組織体制、執行体制、車両の整備・管理、事故時の体制といった運営体制を整えて実施に至っている<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 毎日新聞、2009年10月2日

<sup>2</sup> 北海道運輸局、「道内広域分散型社会における社会的サービス等の改善等事例」

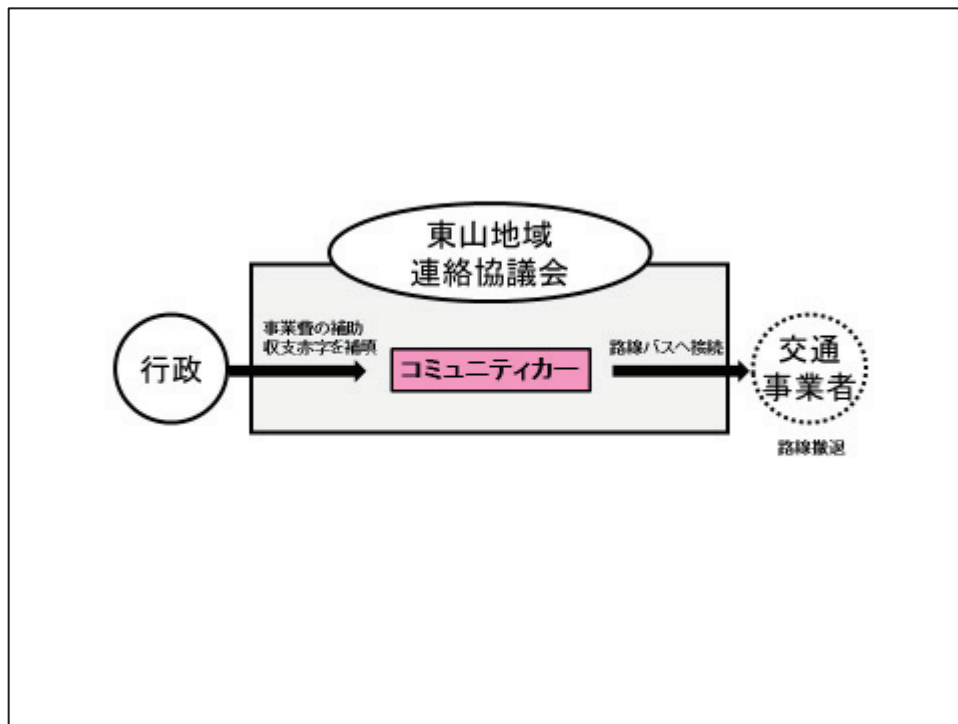


図 5 コミュニティーカー運行体制

(2) 運行方法

【運行時刻】

運行時刻は、老節布コースと西達布コースいずれも午前午後各 3 便の一日計 6 便で設定されている【表 2】。当初、午前午後各 2 便の計 4 便で運行していたが、運転手からバスに接続しやすいよう時刻を変更すべきとの意見があり、増便されることとなった。

なお、運行日は月曜日から土曜日であり、日曜日は運休である。しかし要望があり、かつ運転手も対応できる場合は、日曜日にも運行している。特に買い物に出かける地域住民や、部活動をしている高校生の中には、日曜日の利用者がある。

表 2 コミュニティーカー運行時刻

	老節布コース	西達布コース
往路(上り便)	7:29	7:20
	8:24	8:15
	12:39	12:30
復路(下り便)	12:11	12:20
	14:36	14:45
	16:56	17:05
	19:36	19:45

### 【利用方法】

コミュニティカーを利用するにあたっては、前日まで予約が必要である。予約は東山支所の開庁日に電話するか、または運転手に直接電話する。運転手が不在でも、転送して予約を受付できる。予約をキャンセルする場合は、利用時刻の30分前までに電話をする。特に高校生は、部活動の終了時間によっては最終のバスに乗り遅れることで、コミュニティカーを利用できない事態が発生する場合もあり、その場合も利用時刻30分前までにはキャンセルの連絡をする必要がある。

### 【運行ルート】

起点および終点は、老節布コースは西達布線東山停留所、西達布コースは西達布線西達布停留所に設定されている【図6】。

平成26年までは、利用者の自宅と最寄りの停留所間という、バスとの接続としての運行であった。しかし平成26年の更新の際、バスへの接続としての運行のみならず、地域内の運行についても提案された。つまり、地域内であればどこへでも送迎するという運行ルートであり、自宅から友人宅へ、自宅から支所へ、など複数の送迎が可能となった。

運行ルートに関する利用者の意見としては、一部で「山部地域まで送迎してほしい」の声もあがっているものの、既存のバスを存続させるという目的もあることから、現在の運行ルートが維持されている。



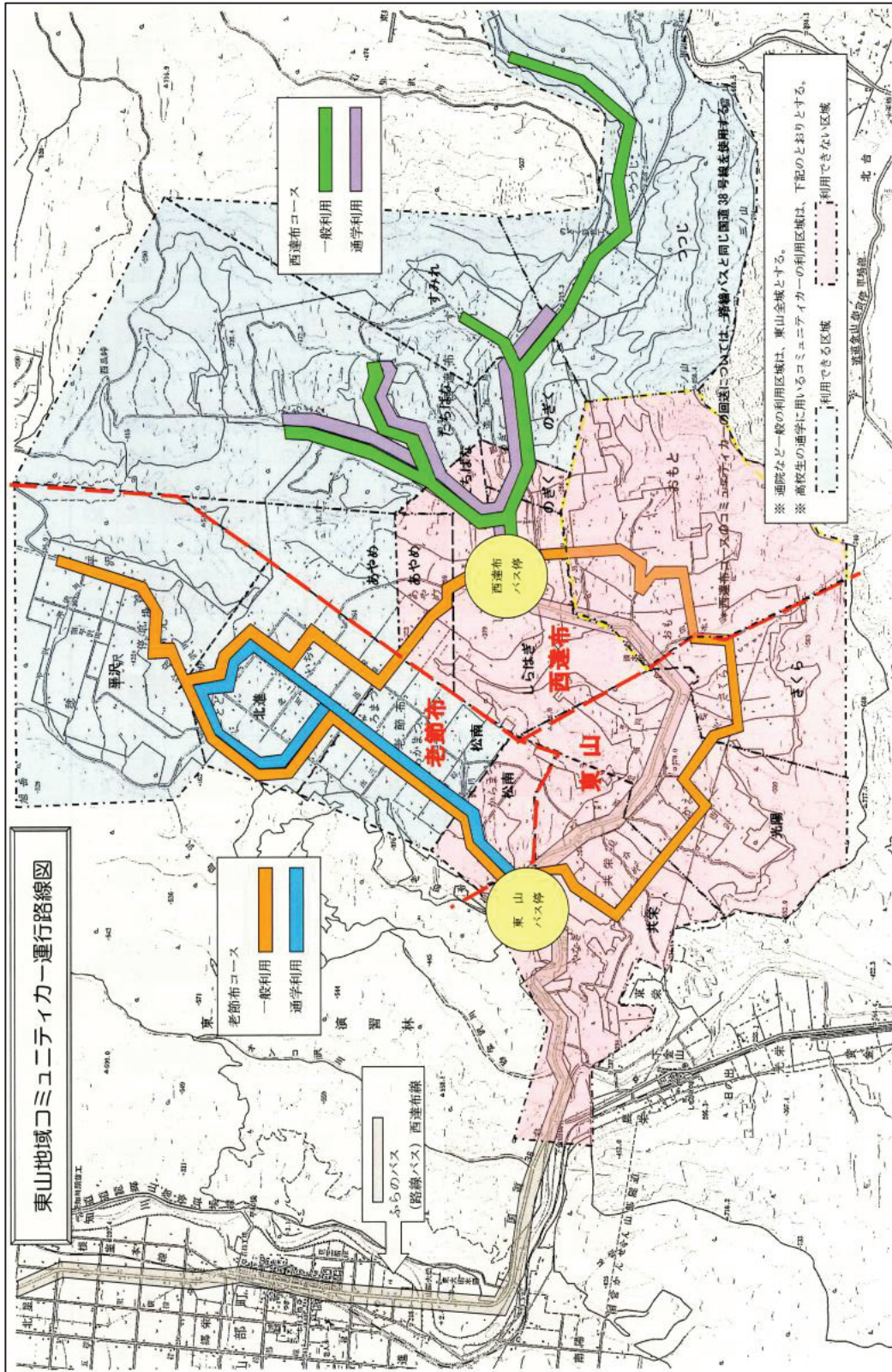


図 6 コミュニティカー運行ルート

出典：東山地域コミュニティカー運行路線図

### 【車体】

コミュニティカー使用車両は、日産セレナ 7 人乗り 1 台、トラタヴォクシー7 人乗り 1 台、計 2 台【写真 1】、いずれも市からの無償貸付である。



写真 1 コミュニティカー外観

### 【利用料金】

運賃は、小学校就学前の乳幼児は無料、18 歳未満及び高等学校通学者は 50 円である。その他の一般は 100 円である。回数乗車券が 10 枚綴り 1,000 円で販売されている。東山支所で販売されており、利用者は現金に代えて回数乗車券により運賃を支払うことができる。

### 【利用対象者】

原則として、東山地域に在住する地域住民およびその親族、その他、東山地域に日常の用務を存する者等とされている。

また、高等学校への通学を目的とした利用に関しては、使用する車両の定員のため、老節布地区、平沢地区、西達布地区のうち、あやめ、たちばな、すみれ、のぎく、つつじ地区の路線バス西達布線沿いから 1.5km 以上の距離に居住する高校生に限定し、利用者の登録を行う。



### 【運転手】

コミュニティカー運転の担い手である運転手は、東山地域内の農業従事者や理髪店経営者はじめ地域住民が、平成28年4月時点で8名が交代で務めている。運行当初は7名が運転手を務めていたが、その後、県外から移住してきた50代の男性が8人目の運転手として務めることとなり、現在に至っている。

8名には運転手としての任務以外にも、農業従事者や床屋経営者など自営業を営む者も含まれるため、シフト制を組み立てるまではいかずとも、都合のつきやすい曜日や時間帯で分担し、運行を継続してきた。

運転手としての資格を得るには、新得町で講習を受講することとなる。更新の必要はなく、資格を取得すると違反がない限り永続的に運転手を担うことが可能である。

運行一回につき報酬として1,300円が支払われる。運行当初は1,250円であったが、待機時間を考慮して値上がりした。

介護資格を所有していないため、身体が不自由な高齢者が乗り降りする際は専門的な介助は不可能である。しかし乗降の際には足元に踏み台を置き、さらには背中を押すなどして最低限の補助を行っている。

### (3) 運行により発生する効果

#### 【高齢者の移動を支援】

利用者の自宅玄関まで送迎することで、高齢者の移動を支援している。長田氏によると、利用者の中には、徒歩移動が困難な高齢者もみられている。加えて、最寄りのバス停とはいえ、居住地によっては長距離を歩かざるをえない高齢者も含まれる。そこでコミュニティカーにより自宅まで送迎することで、高齢者を支援することとなっている。

#### 【運転手による見守り効果】

運転手が地域で顔なじみの関係にあることで、利用者の安心した利用が可能となっている。タクシー会社など交通事業者が運転手を務めると、毎回の利用で運転手が異なる場合が考えられる。ヒアリング対象者であった長田氏はかつてガソリンスタンドを営みながら、灯油の配達で地域内を回っていた経歴があるため、地域ではまさに顔なじみの存在である。

さらに、東山地域内を送迎するにあたっては、タクシーの運転手には網羅できない、長年にわたり居住している地域住民ゆえに把握されている地域内道路も存在する現状が明らかとなっており、そうした意味からも地域住民が運転手を務める意義が明らかである。

#### 【既存の公共交通への接続】

コミュニティカーは、既存の公共交通機関への接続という機能も果たしている。コミュニティカーの導入前は、路線バスやタクシーを待機するために、寒冷な冬の日でさえ外で長時間も待機せざるをえない高齢者がみられた。しかしコミュニティカーの場合は、路線バスが

到着するまでコミュニティカー車内で待機することが可能となっており、これは運転手の配慮によるものでもある。

#### (4) 利用者数の推移

送迎先としては、地域内であれば東山支所、郵便局、弘雲寺【図 7】、床屋への利用が多い。特に利用者が最多となるのは、毎年 11 月から 3 月にかけて地域内で実施される「ふれあいサロン」への送迎であり、7 人乗りコミュニティカーが満席になる事例もみられている。

なお、コミュニティカーによりバスへ接続した後、利用者がバスに乗車して向かう先は、富良野駅前前の富良野協会病院、山部の診療所が多い。



図 7 各施設の位置関係図

Open Street Map より作成

東山地域連絡協議会に委託する前年の平成 20 年の 10 月から 12 月は平均 62 人であったが、東山地域連絡協議会に委託した後の平成 21 年同月には平均 634 人と増加している。路線バスと比較したコミュニティカーの利用者数は確実に増加している。

乗車人数の推移をコース別でみていくと、老節布コースにおいて平成 27 年に乗車人数が急激に増加している【図 8】。この要因として、平成 27 年より地域内運行が可能となったため、利用者の送迎先選択肢が拡大したことによると考えられる。

一方で高校生の利用は、西達布コースにおいて平成 23 年以降、減少している。

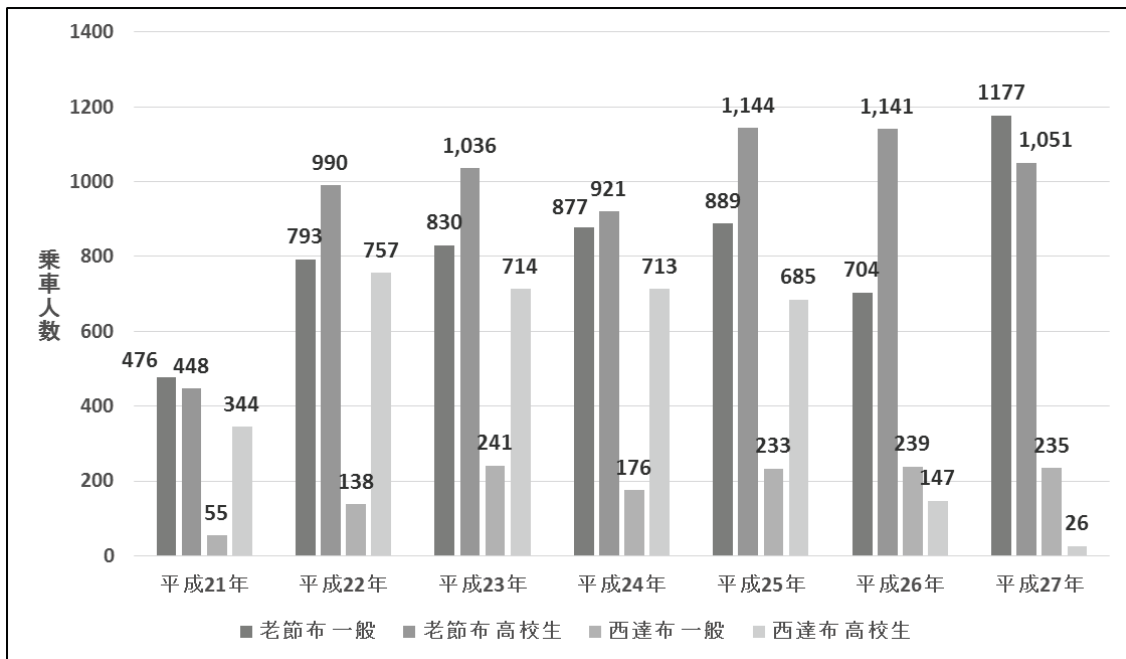


図 8 地区別の利用者数の推移（平成 21 年 10 月～平成 27 年 3 月）

出典：平成 27 年度 東山地域コミュニティーカー月別利用実績

(5) 収入の内訳

コミュニティーカー運行にあたり費用の負担は、市の負担経費、受託者の負担経費の 2 点に分類される【表 3】。行政が負担する経費としては、主に車検整備料や保険料であり、一方で受託者である連絡協議会が負担する経費としては、人件費や燃料費、タイヤ代、事務費である。

表 3 コミュニティカー運行にあたり費用の内容

負担者区分	費用の内容
市負担経費	車検整備料 定期点検料 自動車損害賠償責任保険料 自動車重量税 自動車損害共済保険料(全国市有物件共済会) 一般車両修繕料 事務費(回数乗車券作成費等)
受託者負担経費	人件費(運転者賃金) 燃料費(車両運行用ガソリン代) タイヤの購入 タイヤの入替費 事務費(予約受付・運行管理のための賃金)、通信費、消耗品費、及び車両管理用消耗品等(オイル交換・ワイパー・ウォッシャー液・バッテリー液・くもり止め・ワックス・洗剤・洗車用具など) 資格取得費(市町村運営等有償運送運転者講習受講料等) 保険料(運転手の損害保険料)

出典：委託業務仕様書

運賃収入をみると、先述した利用者数の推移に応じて変動がみられる【図 9】。特に平成 26 年には減少しているが、翌年の平成 27 年には回復している。

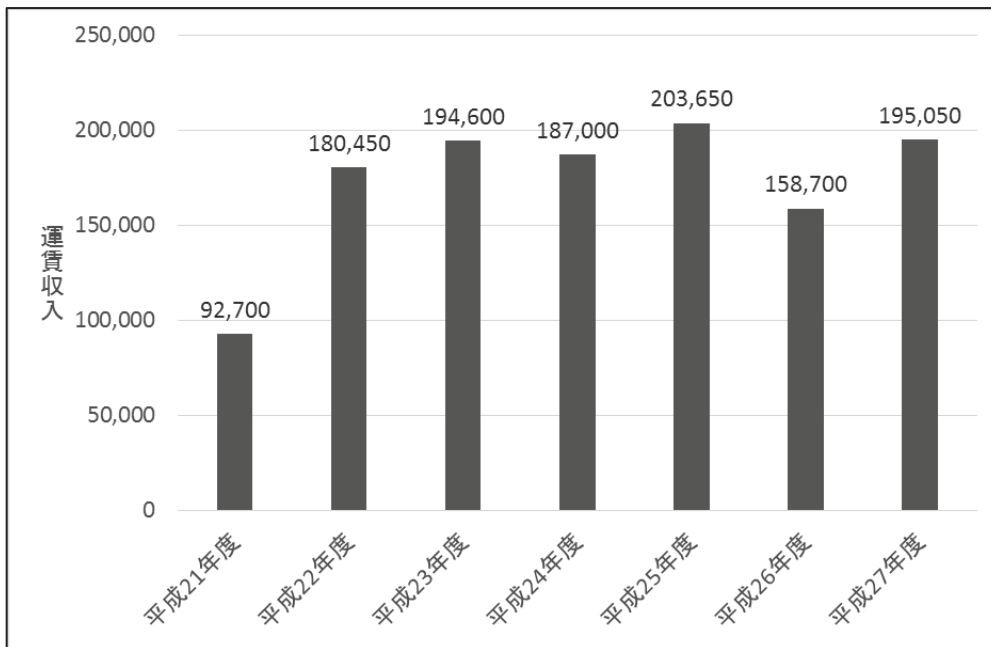


図 9 コミュニティカーの運賃収入の推移

出典：東山地域コミュニティカー運行経費

注：平成 21 年度は 10 月から 3 月までの数値



実際の収入および支出の内訳をみると、バス事業経費である支出に対する赤字分を、行政による補助金で補填している状況にある【図 10】。

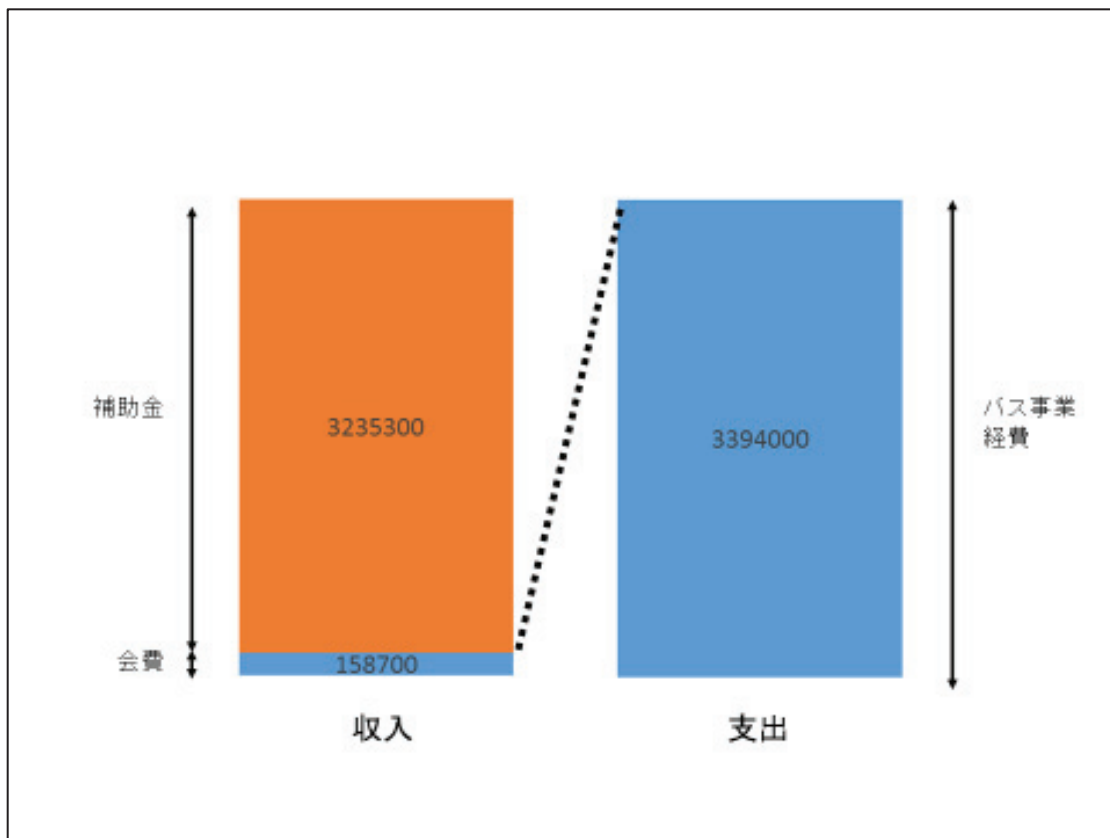


図 10 収入および支出の内訳

「東山地域コミュニティーカー運行経費」より作成

輸送人員数の推移と一人当たり補助金額を算出したところ、一般運賃 100 円、高校生 50 円という運賃に対して、一人の利用者を輸送するにあたり、補助金額は 1,000 円から 1450 円と、大きく上回っている【図 11】。

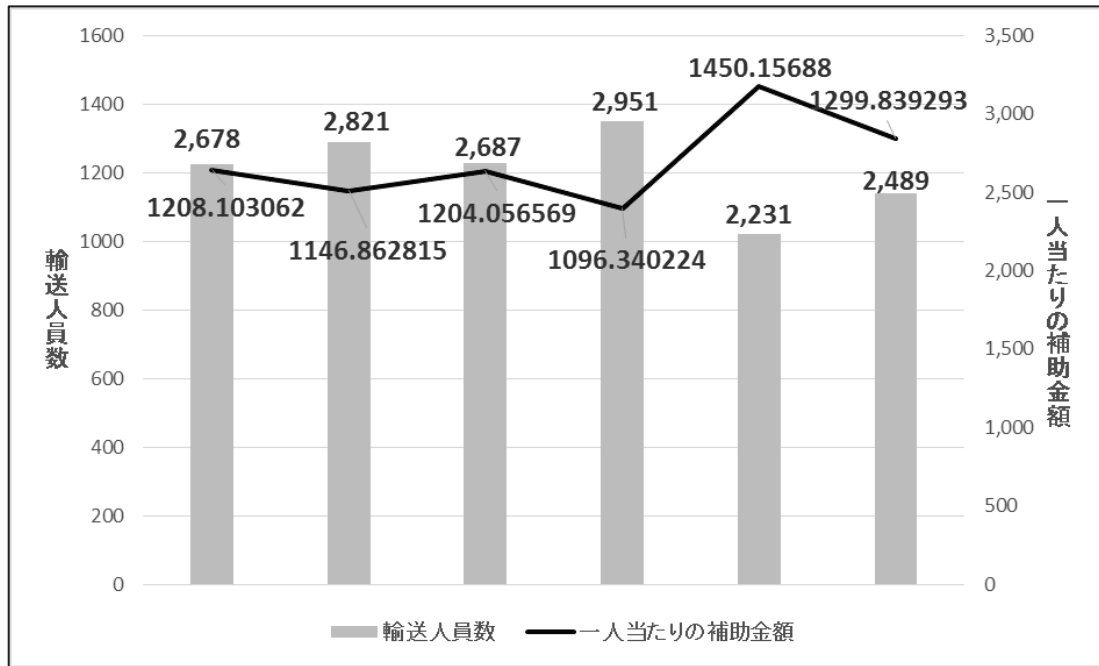


図 11 コミュニティカー輸送人員数の推移と一人当たり補助金額  
「東山地域コミュニティカー運行経費」より作成

### 3-4-3 運行における課題

#### (1) 運営組織の高齢化・後継者の不足

運転手は最年少が 50 代であるが、大半が高齢者であり、運営組織の高齢化がみられている。初動期から関与してきた農業従事者やガソリンスタンド経営者、理髪店経営者が現在も中心的に運行に関与しているが、彼らに次いで組織を運営していく地域住民の育成が必要である。

#### (2) 公的補助金への依存

運営においては、【図 10】に示したように補助金に依存する形で運行されている。今後、補助金の支給が途絶えた場合、運行の継続が困難になる危険性を孕んでいるといえる。

また、コミュニティカーの導入前は、運送事業者に委託し、運行実績に応じて利用料との差額分を支出する形で補助を行っていた。一方でコミュニティカーの導入後、東山地域連絡協議会による運行への委託料は、平成 21 年 10 月から平成 22 年 3 月までの半年で約 230 万円であり、タクシー事業者への補助と比較して増額してしまっている。

コミュニティカーの運行においては、運行経路や便数の拡充により、利用者の利便性が向上すると同時に、利用者数が増加するという効果もたらされている。こうした効果を持続させるためにも、今後は経費面で独自の工夫が必要と考えられる。

<3-4 まとめ>

富良野市東山地域では、平成17年から富良野市がタクシー事業者に委託する形でコミュニティーカーが運行されていたが、利用者数は伸び悩んでいた。そうした最中、路線バスの老節布―西達布間の廃止が決定され、地域モビリティのさらなる欠如に対する危機が発生した。

そこで平成20年に東山地域連絡協議会が設立され、地域住民が主体となった運行体制を構築、平成21年よりコミュニティーカーの運行が開始された。

運行による効果としては、利用者の外出を支援、運転手による乗降の補助、運転手による見守り効果、既存の公共交通への接続が挙げられる。しかし課題として、運営組織の高齢化がみられている。また、行政計画への位置づけがされておらず、地域公共交通計画も策定されていない。さらには運営における支出超過および補助金補填という構造がみられており、公的補助金に依存した現状にある。

以上、東山地域連絡協議会による、地域モビリティ形成の過程として、【図12】に表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織設立前		平成17年 コミュニティーカー運行開始 (富良野市からタクシー事業者への委託)	
地域住民組織の設立	平成20年 東山地域連絡協議会 設立	平成21年 路線バス老節布―西達布間 廃止	
運行開始	コミュニティーカー運行開始		

図12 東山地域連絡協議会による地域モビリティ形成の過程

### 3-5 デマンド型運行の視点にみる地域モビリティ形成の実態

#### 【調査の概要】

調査日時	平成28年3月9日
調査対象者の概要	和気商工会支援課長 池田正宏氏 和気商工会経営指導員 出射弘貴氏
調査より得た資料	デマンドタクシー事業の取り組み(和気商工会) 和気あいあいタクシー利用状況(全体)の推移 デマンド交通運営組織図 利用者アンケート調査結果 和気あいあいタクシー時刻表

#### 3-5-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

##### (1) 地域の概要

和気町は岡山県の南東部に位置する【図1】。平成18年に旧佐伯町と合併し、現在の和気町へと至っている。



図1 岡山県における和気町の位置関係図

出典：http://ww3.tiki.ne.jp/~nsasax/cakeshop/chugoku-m2o.gif

東西にJR山陽本線、南北に国道374号線が走り、岡山市へは山陽本線で30分の距離である。従前、片上鉄道が南部を運行していたが、平成3年6月に廃止された。その後平成15年11月より、跡地を活用した総延長34kmの自転車道「片鉄ロマン街道」として整備さ

れ、サイクリングやジョギングに利用されている。

人口 14,982 名、世帯数 6,243 である（平成 27 年 3 月 31 日現在）。高齢化率は 38.3%（平成 27 年 10 月現在）と、約 3 人に 1 人が高齢者という現状にある。

## （2）設立に至るまでの経緯

従来、和気町では、町営のマイクロバスが運行されていたが、利用者の減少に加え、経費の増大が課題とされていた。

特に旧佐伯町は公共交通機関が未整備であり、市街地までタクシーを利用する場合、片道 3,000 円を要する状況にあった。しかも徒歩圏内に医療機関や商店が立地しておらず、高齢者の生活環境への懸念も生じていた。

その最中の平成 18 年、和気町では合併協議確認書が提出された。合併に並行し、新しい地域公共交通としてデマンド型乗合タクシーの導入が議論され始め、合併協議確認書においても福祉バス構想協議報告内容がまとめられた。

同年 3 月 1 日には、旧佐伯町と和気町が合併し新・和気町が誕生した。合併後の和気町で、デマンド型乗合タクシーの検討および導入を、行政施策として本格的に進めることを目的とし、9 月 4 日には和気町デマンド協議会が設立された。この協議会は、中国運輸局、岡山県交通対策課といった専門員のみならず、商工会、行政、交通事業者、そして地域住民の代表者、計 20 名の委員で構成された。

運行主体を決定するにあたり、候補に挙げられた組織が、和気商工会および社会福祉協議会であった。協議の結果、社会福祉協議会では運行を担いきれないとの結論に至り、商工会が運行主体となった。

平成 19 年 1 月 11 日には、地域公共交通会議を開催し、デマンド交通の導入について全会一致で承認された。2 月 8 日の第 6 回和気町デマンド協議会で、名称が「和気あいあいタクシー」に決定される。そして 3 月、和気あいあいタクシーの運行が開始された。当初は和気地域のみでの運行であったが、その後の平成 20 年 11 月 4 日には佐伯地域に拡大して運行が継続している。

## （3）行政計画への位置づけ

地域公共交通総合連携計画や地域公共交通網形成計画など地域公共交通計画は、策定されていない。

## （4）まとめ

以上、和気あいあいタクシーの導入に至る上での出来事を整理すると、【図 2】のように表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織設立前		平成18年 旧佐伯町・和気町が合併 まちづくりアンケート調査 町行政に特に力を入れてほしいこと 第5位 公共交通機関の充実	
運行体制確立	和気町デマンド協議会 設立		
運行開始	平成19年 和気あいあいタクシー 導入		

図 2 和気あいあいタクシーの導入に至る上での出来事

### 3-5-2 運行体制および運行方法

#### (1) 運行体制

##### 【概要】

和気あいあいタクシーの概要を、【表 1】に整理する。

表 1 「和気あいあいタクシー」の概要

運行主体	和気商工会
運行委託業者	タクシー事業者1社、バス事業者1社
運行日	月曜日～金曜日 (土曜日、日曜日、祝日、 12月29日～1月3日運休)
利用料金	300円(小学生以上)
運行ルート	上り便【各地区⇒町なかエリア】 下り便【町なかエリア⇒各地区】 5エリアを運行 本荘・和気・石生エリア 日笠・藤野エリア 佐伯西エリア 佐伯東エリア まちなかエリア
使用車両	10人乗りジャンボタクシー4台を借上 5つのエリアをローテーションで回す

運行主体は和気商工会である。和気商工会は、主として町村における商工業の総合的改善発達を図ると共に、社会一般の福祉の増進に資することを目的として、商工会法に基づき設



立された「特別認可法人」である<sup>1</sup>。

さらに和気商工会においても、和気あいあいタクシーの運行にあたり 2 つの組織体制に分類される。第一に、デマンド交通運行協議会であり【表 2 表 2】、委員の意見聴取を目的に一年に 1 回、5 月または 6 月に開催されるが、経費面など数字は提示されない。

表 2 デマンド交通運行協議会構成員

所属・役職	
	和気商工会長
	和気商工会デマンド交通運営委員長
	和気商工会デマンド交通運営副委員長
	和気商工会事務局長
	和気町まち経営課長
	和気町教育委員会
	和気町区長協議会
	和気町社会福祉協議会
	和気町老人クラブ連合会
	和気町民生委員会
事務局	和気商工会支援課長 和気商工会支援課担当 和気町まち経営課担当

出典：デマンド交通運営組織図

第二に、デマンド交通運営委員会、通称「小委員会」であり【表 3】、運行に関する議論がなされる。一ヶ月に 2 回、2 時間から 3 時間程度開催される。このように、運行協議会と運営委員会、2 つの組織体制における議論が、実際の運行に活かされている。

表 3 デマンド交通運営委員会構成員

所属・役職	
	和気商工会デマンド交通運営委員長
	和気商工会デマンド交通運営副委員長
	和気商工会デマンド交通運営委員
	運行業者
	ドライバー
	オペレーター
	和気商工会事務局

出典：デマンド交通運営組織図

そして実際の運行業務は、バスおよびタクシー事業者を運行事業者として位置づけ、委託関係の下、【図 3】にみるような運営組織が設立されている。

<sup>1</sup> 和気商工会、<http://wakesci.org/aboutus/>（平成 28 年 3 月閲覧）

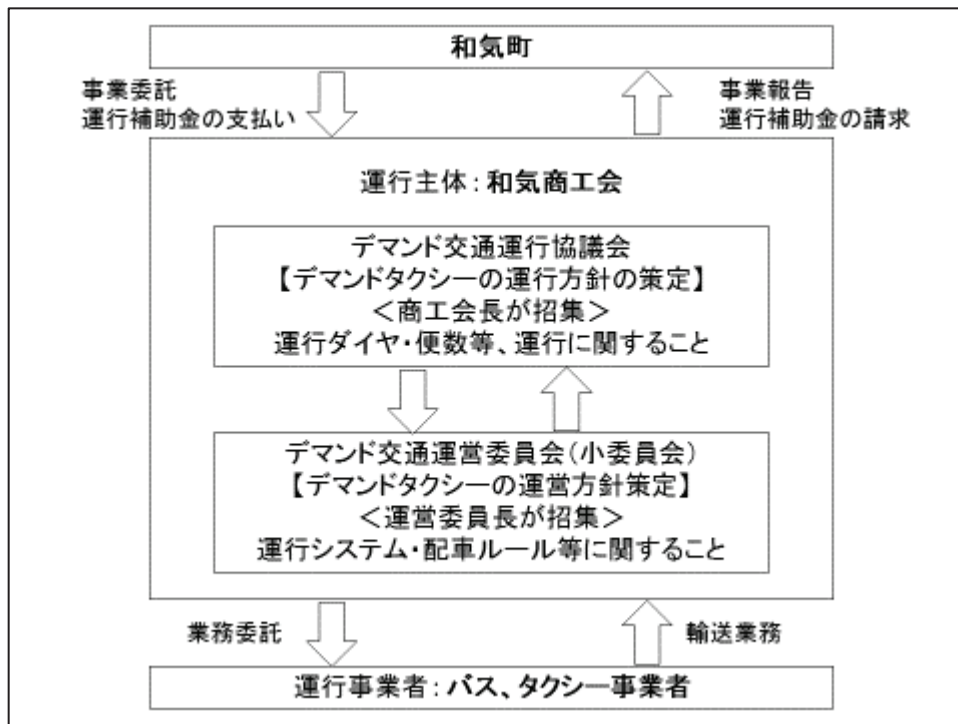


図 3 和気あいあいタクシー運営組織図

出典：デマンド交通運営組織図

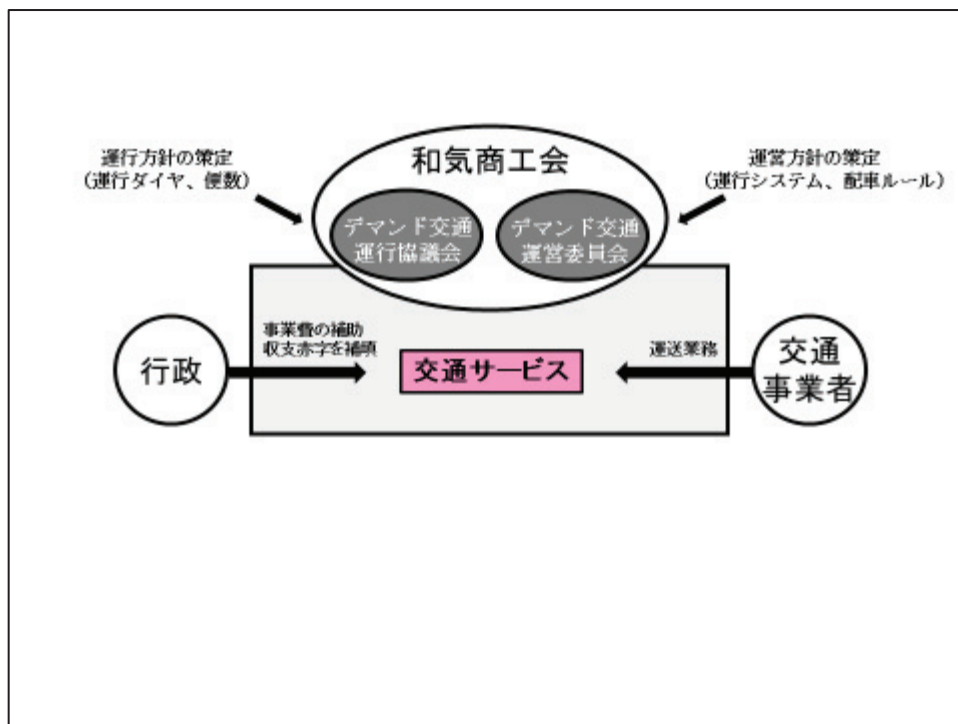


図 4 和気あいあいタクシー運行体制

(2) 運行方法

【運行ルート】

運行ルートは和気町全域であり、佐伯東エリア、佐伯西エリア、日笠・藤野エリア、町なかエリア、本荘・和気・石生エリアに分類される【図 5】。特に佐伯エリアは、山間部であり狭い道路が連なっている。



図 5 和気あいあいタクシー運行エリア

出典 : <http://www.town.wake.okayama.jp/common/image/contents/taxi/pdf-taxi01.pdf>

(平成 28 年 12 月閲覧)

まちなかエリア以外では、共通乗降場所が設定されている【表 4】。

表 4 まちなかエリア以外の共通乗降場所

和気地域 (4ヶ所)	公共施設	和気鶺鴒谷温泉 交通公園
	医療機関	大田原医院
	商店	-
	金融機関	-
	教育施設	和気中学校
佐伯地域 (21ヶ所)	公共施設	佐伯庁舎 サエスタ 佐伯老人福祉センター 佐伯保健センター
	医療機関	渋藤委員 つるの里クリニック かわい歯科 ひまわり園
	商店	サエキプラザ
	金融機関	佐伯郵便局 JA佐伯支店 備前信用佐伯支店
	教育施設	佐伯中学校 佐伯小学校 山田小学校 佐伯幼稚園 佐伯保育所
	その他	商工会佐伯支所 矢田バス停 自然保護センター 佐伯駐在所

### 【車体】

10人乗りジャンボタクシーで運行されている【写真1】。



写真1 和気あいあいタクシー外観

出典：和気町町勢要覧

### 【利用方法】

利用の流れとして、町民はあらかじめ利用登録を済ませた後【図6】図6、利用日の一週間前から利用時刻の30分前までに、予約センターに電話で予約をする。ただし、和気地域の午前8時便は、前日までに予約する必要がある。予約センターでは予約に応じて配車を行う。

予約の完了後、利用者は利用時刻までに予約場所で待機し、タクシーが到着したら乗車する。目的地に到着したら、運賃300円を支払う【図7】。

利用対象外のサービスとして、大きな手荷物や歩行器具、車いすは乗り入れが不可能である。

# 和気あいあいタクシー 利用登録票

**提出用**

(提出先：和気町役場 又は 和気商工会)

住所				区名	
フリガナ 代表者名	性別	男 女	生年	年	
電話番号	携帯電話番号		- -		
フリガナ ご家族名	性別 (男・女)	生年 明治・大正・昭和・平成 M T S H		携帯電話番号	
		年		- -	
		年		- -	
		年		- -	
		年		- -	
		年		- -	
		年		- -	

運転手に知っておいてもらいたい事項

※この利用登録票に記載された個人情報は、和気あいあいタクシーに関する利用以外に使用いたしません。  
利用登録票は、和気町役場及び和気商工会が責任を持って管理します。  
※小学生未満のお子様は登録の必要はありません。

図 6 和気あいあいタクシー利用登録票



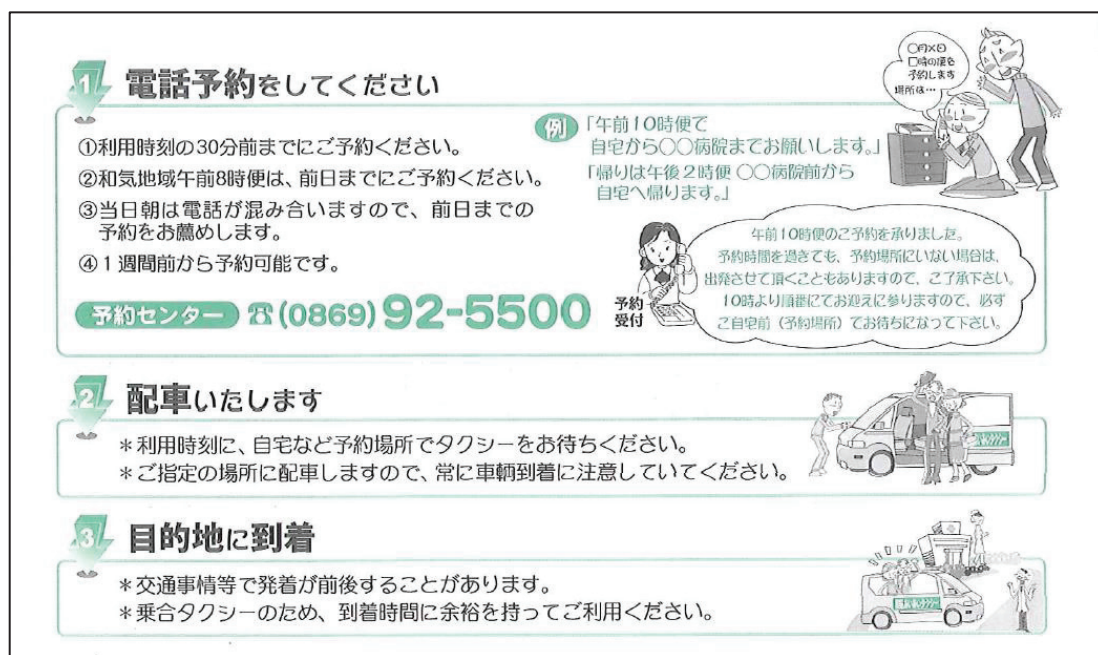


図 7 和気あいあいタクシー利用の流れ

出典：http://www.town.wake.okayama.jp/common/image/contents/taxi/pdf-taxi01.pdf

(平成28年12月閲覧)

予約センターは、和気商工会内に設置されており、午前7時30分から午後5時まで予約を受け付けている。パート4名が雇用されており、2名ずつ交代制で従事する。

受付の流れとしては、利用者から予約を受け付け、タクシーに予約データが送信され、それを基にタクシーが運行される【表5】。予約センターでは、どのタクシーがどのエリアを走行しているか、画面で確認が可能である。

表 5 予約センターの概要

場所	和気商工会
受付時間	午前7時30分～午後5時(運休日は休み)
従事体制	パート4人体制で、2人ずつ交代に従事
受付の流れ	①利用者から予約を受ける
	②タクシーに利用者状況のデータを送る
	③タクシーはデータをもとに運行する

和気あいあいタクシーの特徴はデマンド方式にあり、運行側は予約がなければ走行させる必要がなく、定時定路線型と比較して経費削減が可能である。しかしデマンド方式かつ乗合であるがゆえ、遅延が生じる場合もある。

当初は、運行ルートおよび運行時刻に制約があるNTTセミデマンド方式を導入していたが、デマンド方式の利点を向上させる意味でも平成25年10月からはフルデマンド方式に

移行している。フルデマンド方式の利点としては、コンピュータが予約を受け付けするため、入力さえできれば利用が可能である。そのためオペレーターが不要となり、経費を削減しながら、使い勝手のよいシステムとなるはずだった。しかしこのフルデマンド方式への移行は、利用者にとってはかえって不便なシステムとなり、苦情が増加、利用者が減少するという事態が発生することとなる。その理由として、運行ルールを詳細かつ過大に設定された点、フルデマンド方式によりむしろ予約が取りづらくなってしまった点が挙げられる。そのためフルデマンド方式を見直し、3ヶ月で元のNTTシステムに逆戻りすることとなった。フルデマンド方式という、便利で効率的、経費削減という効果を生みだすはずの仕組みが、逆に不便な仕組みと化してしまったという経緯から、デマンド交通の限界が明らかとなっている。

#### 【利用料金】

各エリア内の移動、各エリアからまちなかエリアへの移動、各エリアから共通乗降箇所までの移動は、1回300円で利用が可能である。それ以外では乗り継ぎ毎に応じて300円が加算される。

#### 【運転手】

運転手は、タクシー事業者が務める。

#### (3) 運行により発生する効果

##### 【利用者の外出を支援】

「和気あいあいタクシー利用者アンケート調査結果」から、「高齢者に外出の楽しみが来て良い事だと思えるので続けてほしい」、「一人暮らしで出かけた時に便利がよい」、「自宅から自宅なので買い物等助かっている、あいあいタクシーがなかったら一人暮らしなので大変困る」という意見があり、特に一人暮らしの高齢者の外出を支えていることが分かる。

#### (4) 利用者数の推移

平成18年3月より運行が開始された和気あいあいタクシーであるが、平成21年までは乗車人数が増加したものの、平成23年まで横ばいで推移し、以降、減少している【図8】。

平成27年1月からは、新しいシステムであるセミデマンド方式を導入した。併せてスクール便が廃止されたことで、それに応じて利用者数が、平成26年度同月比で約18.4%減少となっている。

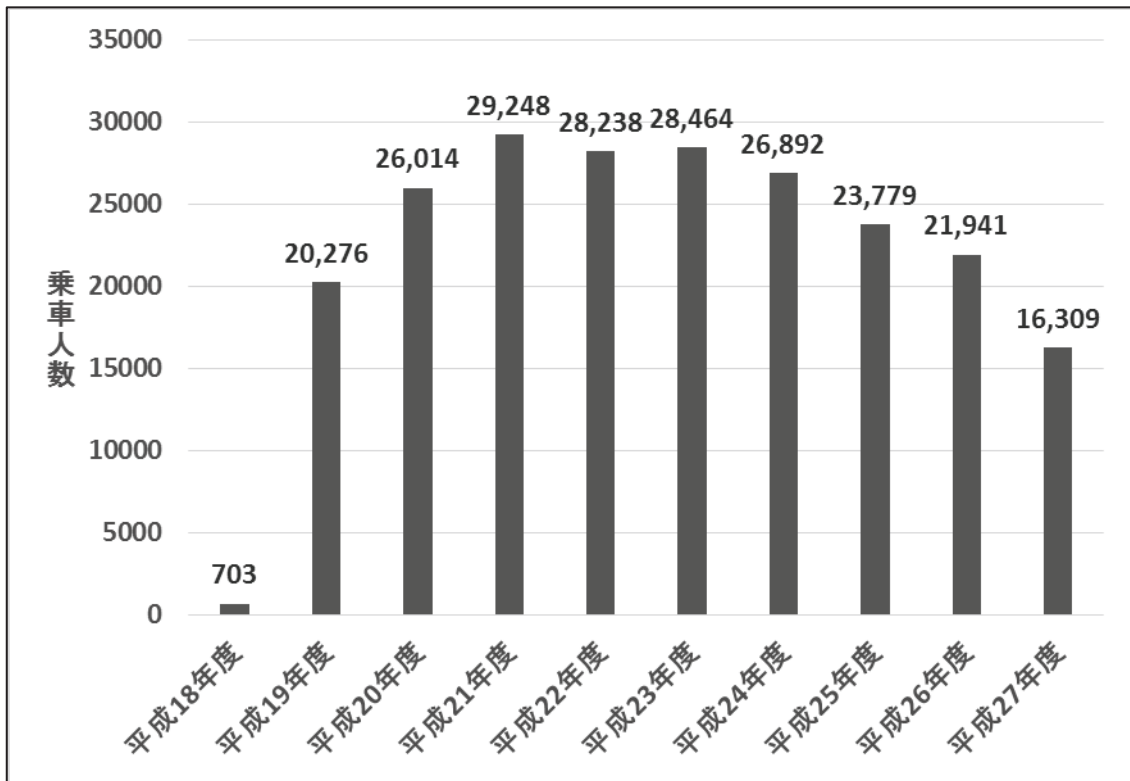


図 8 乗車人数の推移（平成 18 年 3 月～平成 27 年 2 月）

出典：和気あいあいタクシー利用状況（全体）の推移

ヒアリング調査によると、送迎先のうち 60～70%が医療機関である【図 9】。次いで 20～30%が大型店舗であり、残る 10%は官公庁、金融機関である。当初は地元商店への送迎による消費促進という狙いがあったが、実態はそれに反している。

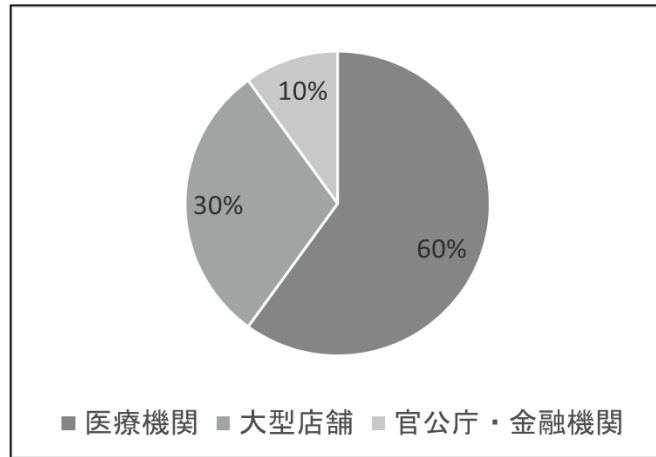


図 9 和気あいあいタクシー送迎先の割合

出典：和気あいあいタクシー利用状況（全体）の推移

(5) 収入の内訳

収支の状況としては、運賃収入および雑収入が約 16.8%であり、赤字分の約 83%を補助金で補填している状況にある【図 10】。

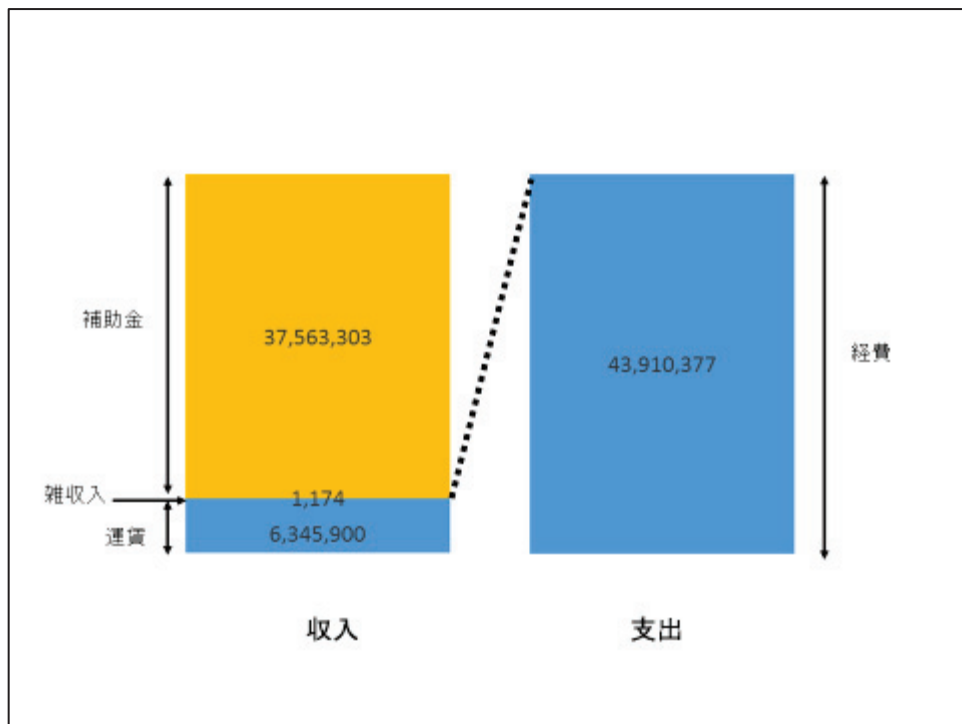


図 10 収入および支出の内訳（平成 26 年 4 月 1 日～平成 27 年 3 月 31 日）

デマンドタクシー事業の取り組み（和気商工会）より作成

輸送人員数の推移と一人当たり補助金額を算出したところ、運賃 300 円に対する一人当たりの補助金額は 1,000 円以上と、上回っている現状にある【図 11】エラー! 参照元が見つかりません。エラー! 参照元が見つかりません。

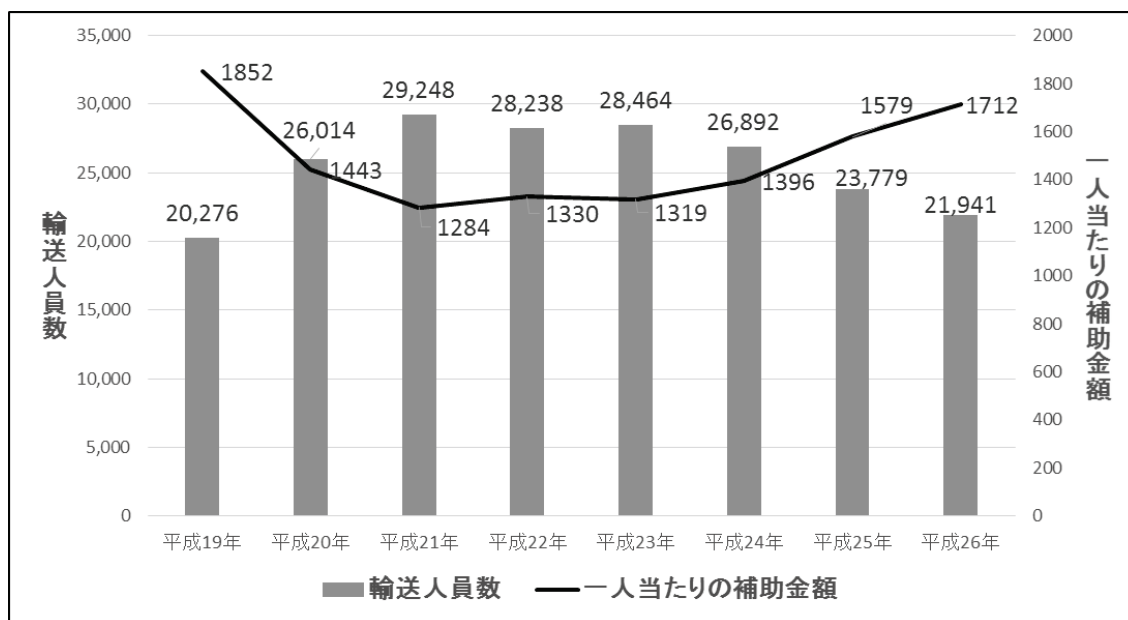


図 11 和気町 和気あいあいタクシー輸送人員数の推移と一人当たり補助金額  
「和気あいあいタクシー利用状況（全体）の推移」より作成

### 3-5-3 運行における課題

【デマンド型乗合という運行方式による利便性の欠如】

第一に、乗合の運行であるため、送迎時間が定まらないという現状にある。利用者の予約に応じて運行する仕組みのため、送迎の時間が一定ではない。

第二に、原則として予約による運行のため、緊急の利用に対する対応は不可能であるという点である。その理由として、予約をしていない利用者の乗車を許可した場合、既に予約しているはずの利用者が乗車できなくなる恐れが想定されるためである。

第三に特定の会合で一度に集中してしまうという点である。各種団体の会合や学習会など、大勢が同時に利用する場合は、予備車両 2 台も含めてピストン輸送により対応しているという。それでも一般利用者に制限を設ける場合も生じており、混み合う時間帯には予約を 1 便遅らせるよう呼びかける場合もある。予約が集中した場合の対応も今後の課題である。

利用者の需要に応じて運行する、まさに「デマンド」が特徴であるにもかかわらず、利用者は減少し続けている。こうした事態は、デマンド型という交通システム自体に課題が潜在している可能性がある。

### 【交通事業者との連携の必要性】

行政としては、そもそもタクシーが利用されていない空いた時間を活用するという意図からデマンド型乗合の導入を図った。しかし運行業務を担う交通事業者の一部からは、本業務への支障となっており、デマンド交通自体の廃止を望む声も聞かれるという現状が、ヒアリング調査から明らかとなった。

### 【公的補助金への依存】

運行にあたり収支赤字から脱却し難く、公的補助金により補填している現状にある。一人あたり運賃 300 円に対して、1,000 円の補助金で運行している実態が、ヒアリング調査から明らかとなった。

### <3-5 まとめ>

和気町では、町営のマイクロバスが運行されていたが、利用者の減少に加え、経費の増大が課題とされていた。特に旧佐伯町は公共交通機関が未整備であることに加え、徒歩圏内に医療機関や商店が立地しておらず、高齢者の生活環境への懸念も生じていた。

その最中の平成 18 年 3 月、旧佐伯町と和気町が合併し、デマンド型乗合タクシーの検討および導入を、行政施策として本格的に進められた。運行主体として和気商工会を位置づけ、この中に和気町デマンド協議会を、同年 9 月に設立した。翌平成 19 年に、和気あいあいタクシーの運行が開始された。

運行による効果としては、利用者の外出の支援が挙げられる。しかし課題として、行政計画への位置づけがされておらず、地域公共交通計画も策定されていない。さらには運営における支出超過および補助金補填という構造がみられており、公的補助金に依存した現状にある。

以上、和気商工会による、地域モビリティ形成の過程として、【図 12】に表すことができる。



	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織 設立前		平成18年 旧佐伯町・和気町が合併 まちづくりアンケート調査 町行政に特に力を入れて ほしいこと 第5位 公共交通機関の充実	
運行体制 確立	和気町デマンド協議会 設立		
運行開始	平成19年 和気あいあいタクシー 導入  平成21年 利用者アンケートの実施  平成22年 小型車両の導入 2台(2社)  平成24年 町民アンケート調査 実施 (高齢者無作為500名)  平成25年 デマンドシステム移行 利用者の減少により 元のセミデマンドシステムに戻す  平成27年 新システム導入(NTT) セミデマンド方式 日生運輸が旅客事業から撤退 スクール便廃止・教育委員会へ	小・中学校の統廃合の前倒し (平成29年4月予定)	

図 12 和気商工会による地域モビリティ形成の過程

### 3-6 地域住民の主体性が生み出す地域モビリティ形成の可能性と課題

以降では、3-2・3-3・3-4・3-5 で調査を行った 4 事例に関して、地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯、運行体制および運行方法、運行における効果および課題、以上 3 点に関して比較分析を行う。各調査項目における共通点と相違点および事例間の関係を整理・分析し、総合的に考察する。

#### 3-6-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

##### (1) 地域モビリティの欠如という地域課題

氷見市八代地域は、学校の統廃合と同時に民間路線バスの撤退が決定したことから、移動がさらなる不自由を生み、地域モビリティのさらなる欠如が危惧されていた {3-2-1 (2)}。

魚津市民バスは、従来、市内を運行していた民間バス 11 路線のうち 9 路線が休廃止され、移動が不自由な環境にあった。そのため、市民バスの見直しや新たな運行体制の構築の必要性があった {3-3-1 (2)}。

富良野市東山地域は、従来、東山地域内を運行していた民間路線バスの一部区間が平成 21 年で廃止され、移動が不自由な環境にあった {3-4-1 (2)}。

和気町は、公共交通機関が未整備であった旧佐伯町で特に移動が不自由な環境にあった {3-5-1 (2)}。

以上、全事例において、地域を運行する公共交通機関の廃止が、地域モビリティの危機的環境の発生、それによる地域住民組織の設立および交通システムの導入へと至ったという背景が明らかとなっている。

##### (2) 前身となる地域活動・地域組織との両輪

魚津市民バスの NPO 法人、富良野市東山地域連絡協議会は、交通システムの導入にあたり設立された組織である {3-3-1 (2)} {3-4-1 (2)}。

一方で NPO 法人八代地域活性化協議会は、環境パトロール隊として活動していた地域組織が、バスの運行も担うために NPO 法人として活動を開始した {3-3-1 (3)}。和気商工会は、既存の組織として、和気あいあいタクシーの運行主体を担う形で運営に務めている {3-5-1 (2)}。

このことから、前身となる地域住民組織の有無は絶対条件ではなく、交通とは無関係に活動する地域組織であっても、地域モビリティの形成に向けて機能し得るという点が明らかとなった。

##### (3) 中心的・特定人物の存在

NPO 法人八代地域活性化協議会は、前身組織の環境パトロール隊であり現在は NPO の理事長が、地域住民を説得、NPO バスの運行を実現させている {3-2-1 (1)}。

魚津市民バスは、郊外 6 地区で NPO 法人の設立にあたり、自治会長はじめ自治会の役員

が尽力した地域的一方で、老人クラブの役員など自治会とは無関係に地域住民が中心となった地域もみられた。後者の役員は現在も、魚津市利用促進協議会の会長を務めている。比較的にみると、自治会の役員とは無関係であった地域は、NPO の設立から運行にかけて円滑に進められた点が明らかとなっている {3-3-1 (3)}。

富良野市の東山地域連絡協議会は、農業経営者、理髪店経営者、ガソリンスタンド経営者といった地域住民が中心となり、運行を継続している {3-4-1 (3)}。

#### (4) 行政の支援

組織を設立する上での支援としては、NPO 法人八代地域活性化協議会および魚津市の各 NPO 法人の場合、中心となる地域住民に加え、行政も説得を続ける形で、受け入れられた {3-2-1 (3)} {3-3-1 (4)}。

また財源的な支援としては、いずれの事例も行政より補助金が支給され、収支赤字分が補填されている。

つまり行政の支援としては、組織化のための設立支援のみならず、補助金の支給といった財源的な支援が行われている。このことから地域住民主体の交通システムにおいては、行政の支援が初動期のみならずその後の運行においても、必要であると考えられる。

### 3-6-2 運行体制および運行方法

#### (1) 既存の公共交通を考慮した運行ルートの設定

いずれの事例も定路線の運行ルートが設定されている。しかも、単に設定するのみならず、既存の公共交通との連携が図られている事例もみられる。

氷見市八代地域「ますがた」は、一部区間は民営路線バスの運行区域であるため、競合を回避する目的の下、クローズドドア方式を採用し乗車を制限している {3-2-2 (2)}。

富良野市東山地域の場合、バス停への送迎により接続機能をはたすことで、既存の公共交通を維持している。また、平成 26 年以降は地域内運行が可能となっており、それにより乗車人数の増加といった複合効果もみられている {3-4-2 (2)}。

和気町の場合、自宅を起点として送迎されているが、共通乗降場所を設定することで、タクシーの本業務との競合を回避されている {3-5-2 (2)}。

#### (2) 独自の料金設定による経営方策

NPO 法人八代地域活性化協議会は、年会費制の導入により、運賃支払いの手間を省略している上、毎年の収支の見通しを立てやすいといった経営を実現している {3-2-2 (1)}。

魚津市民バスは、事業費 1/3 の収入を確保し、2/3 は行政が補助するという設定がされている。この事業費 1/3 の収入を確保するという条件は、各地域において独自の利用促進活動を創出するに至った {3-3-2 (1)}。

富良野市東山地域連絡協議会は、事前に購入するチケットを利用することで、運賃支払い

の手間を省略している {3-4-2 (2)}。

こうした独自の利用料金の設定手法は、運賃を支払う上で発生する経費の削減につながるのみならず、利用促進活動の展開にも寄与するという点が明らかとなっている。

### (3) 運行に付随する運転手の役割

運転手は、さすがた、魚津市民バス、コミュニティカーの場合、講習を受講した地域住民が務めている {3-2-2 (2)} {3-3-2 (2)} {3-4-2 (2)}。地域で顔なじみの関係にあるため、利用者にとっては安心した利用が実現されている。また一部の利用者は、運転手との交流に対する期待から乗車する傾向にあり、自主的な外出機会を創出しているといえる。このように、地域住民が運転手を務めることで、公共交通とは異なる効果がみられている。

また、運転手は介護資格を所有していないものの、乗降時に身体的な困難を伴う利用者に対して補助を行うなど、配慮もみられている。

他方、和気町の場合、タクシー事業者が運送を務めており、連携が図られている。しかし一部では、タクシーの本業務に支障が発生する場合もみられている {3-5-2 (2)} (3-5-3)。

### (4) 情報提供の媒体による利用者の関心醸成

魚津市民バスは、地元のケーブルテレビを活用し、市職員が広報活動を実施しており、情報交換が円滑にできる体制を確立するに至っている {3-3-2 (2)}。

しかし他の調査対象に関しては、情報提供の媒体を所有していないと調査から明らかとなった。特に富良野市東山地域連絡協議会の場合、活動内容は富良野市ホームページにも掲載されておらず、地元新聞または各メディアが取り上げない限り、活動内容の周知はし難い。しかしメディアは定期的に取り上げるとも限らず、不定期な情報提供から現在進行形で活動内容を把握するには困難である。

情報提供の媒体の有無は、交通サービスの運行に直接的には影響しない。しかし所有することによって、地域住民組織としての活動を周知できるのみならず、交通サービス利用者以外からも理解を得られ、関心を醸成するという効果が明らかとなった。

### (5) 地域住民主体の運行体制における効果

地域住民が主体となり運行する交通システムによっては、効果としては、以下 7 点が明らかとなった【表 1】。

- ①利用者の外出を支援 {3-2-2 (3)} {3-3-2 (3)} {3-4-2 (3)} {3-5-2 (3)}
- ②利用者の声を運行に反映 {3-3-2 (3)}
- ③バス車内が情報交流の場として機能 {3-2-2 (3)}
- ④各地域における独自の利用促進活動の展開 {3-3-2 (3)}
- ⑤運転手による高齢者の乗降を補助 {3-4-2 (3)}
- ⑥運転手による見守り効果を発揮 {3-2-2 (3)} {3-4-2 (3)}

⑦既存の公共交通機関への接続 {3-4-2 (3)}

運行主体は行政であるものの、実質的な運営は地域住民組織へ委託されており、行政による運行事業費の補助がされている。また、時刻表や運行ルート、運行方針は地域住民組織で決定されているように、地域住民の声を反映させた運行体制が構築されている。

表 1 各調査対象の交通システム運行にみる効果

	NPO法人 八代地域 活性化協 議会	魚津市民 バス	東山地域 連絡 協議会	和気 商工会
利用者の外出を支援	○	○	○	○
利用者の声を運行に反映	×	○	×	×
車内における情報交流	○	×	×	×
利用促進活動の展開	×	○	×	×
運転手による乗降の補助	×	×	○	×
運転手による見守り効果	○	×	○	×
既存の公共交通への接続	×	×	○	×

3-6-3 運行における課題

(1) 運営組織の高齢化および後継者の不足による運営組織の存続性に関する課題

運行開始から10年以上が経過、継続して運行しており、今後の持続性も期待できるといふ仮定の下、調査を行った。しかし、運行の経過年数と今後の運行実態は、同等ではないという点が明らかとなった。

NPO法人八代地域活性化協議会は、運行開始の平成17年より10年以上も継続してきたものの、会費収入は減少し続けている。しかも今後は過疎化がよりいっそう進行していくと考えられ、さらなる会費収入の減少が予想されている。また、設立に関与した中心的人物に次ぐ後継者が不足しているという課題も発生している(3-2-3)。

魚津市では当初、郊外全ルートにおいてNPO法人が設立され運行していたが、安全運行管理体制に対する負担が地域住民にとって過大であったため、平成27年に全NPO法人を解散させ、当初のように交通事業者による運行へと移管してしまった。地域住民主体であったはずの運行は、従来のような行政から地域住民へという一方通行の関係性へと逆転してしまっている。この事実は、地域住民主体という住民参加の推進が、地域住民への「丸投げ」と化す危険性をも意味している(3-3-3)。

また、中心的人物の尽力は、運営組織の設立のみならず、その後の運営において不可欠であるが、それへの偏りや依存が発生する危険性もある。さらに今後は、NPO法人の役員の高齢化は避けられず、後継者が不在の場合、組織自体の持続性は保証できない。そうした意味でも、後継者の育成を並行して行っていく必要性が示唆される。

(2) 行政計画への記載・反映の欠如による交通計画との一体性の欠如

魚津市の都市計画マスタープランに関しては、中心市街地ではあるが大町・村木地域の地域別構想に関しては、基本理念を「歩いて暮らせるコンパクトで魅力的な中心市街地の創出」とし、「地域間を連絡する幹線道路やコミュニティバス等の公共交通施設、駐車場・駐輪場等の附帯施設の整備によって商店街と連携を図りながら利便性を向上させ、誰もが利用しやすく魅力的な商業空間の形成に努めます」と記載され、僅かながらコミュニティバスに関して触れられている。ただし策定年が平成18年であるため、今日にかけての地域公共交通の変遷から、改訂の際には記載内容も変更されると考えられる {3-3-1 (6)}。

地域公共交通総合連携計画は、路線バスや鉄道といった多様な交通モードを包括的にまとめたものであり、地域公共交通網形成計画はそれらに加えてまちづくりとの連携も図る必要性が盛り込まれたものである。にもかかわらず、計画の中で地域住民主体の交通システムを位置づけているものはみられず、計画自体が未だ策定されていない自治体もみられる【表2】。

表2 各種計画における調査対象の記載状況

運営組織の名称		NPO法人 八代地域活性化協議会	NPO法人(6団体)	東山地域連絡協議会	和気商工会
交通システム名称		コミュニティバス 「ますがた」	魚津市民バス	コミュニティーカー	デマンド型乗合タクシー 「和気あいあいタクシー」
市町村		氷見市	魚津市	富良野市	和気町
交通 計画	地域公共交通総合連携計画	×	×	×	×
	地域公共交通網形成計画	×	×	×	×
	その他 交通計画	×	×	×	×
都市 計画	都市計画マスタープラン	△ 氷見市都市計画マスタープラン(平成17年)	△ 魚津市都市計画マスタープラン(平成18年)	△ 富良野市都市計画マスタープラン(平成23年)	×
	立地適正化計画	×	×	×	×

(3) 公的補助金への依存による交通サービスの存続性に関する課題

最大の課題は、経営状況である。経営的な均衡を維持する上では、調査対象全てにおいて、公的補助金に依存せざるをえない状況にあるという点が明らかとなった【図1】**エラー! 参照元が見つかりません。**



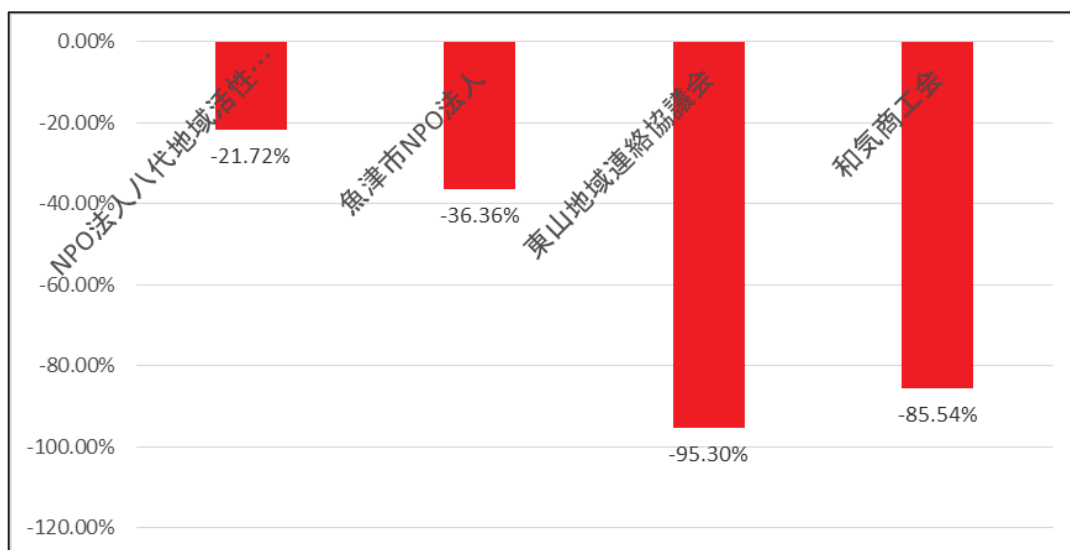


図 1 調査対象における収支状況

交通サービスを提供する上で、一人当たりの輸送に対して発生する補助経費は、利用者が支払う運賃を上回っている現状にある点は、いずれの調査対象においても共通している。しかも利用者が減少するに応じて、補助金額は増加していく点は明白である。

以上、本章で調査を行った 4 事例をまとめると、効果および課題に関して【表 3】に表すことができる。

表 3 地域住民主体による地域モビリティ形成が創出する効果および課題

	NPO法人 八代地域 活性化協 議会	魚津市民 バス	東山地域 連絡 協議会	和気 商工会
利用者の外出を支援	○	○	○	○
利用者の声を運行に反映	×	○	×	×
車内における情報交流	○	×	×	×
利用促進活動の展開	×	○	×	×
運転手による乗降の補助	×	×	○	×
運転手による見守り効果	○	×	○	×
既存の公共交通への接続	×	×	○	×
運営組織の存続性	×	×	×	○
計画への参加・位置づけ	×	×	×	×
経営の安定性	×	×	×	×

＜本章の結論＞

本章では、地域住民が主体となった運行体制や運営方法を踏まえて、地域住民主体の交通システムによる地域モビリティの形成過程を、関連する事例から詳細に調査し、運営体制や運営方法、既存の公共交通とは異なる効果および課題を把握、調査結果を総合的に考察することで、地域モビリティ形成に向けた地域住民の主体性を明らかにすることを目的に分析を行った。

地域住民主体の地域公共交通の導入に至る経緯として、地域モビリティの欠如により、地域住民組織の設立および交通システム導入に至っているという点が明らかとなった。

運行体制をみると、いずれの事例も行政は地域住民組織に対して補助金を支給することにより、収支赤字の補填を行っている。交通事業者は路線を撤退しているか【図 2】、和気商工会のように運送業務を委託【図 3】、といった体制に分類される。

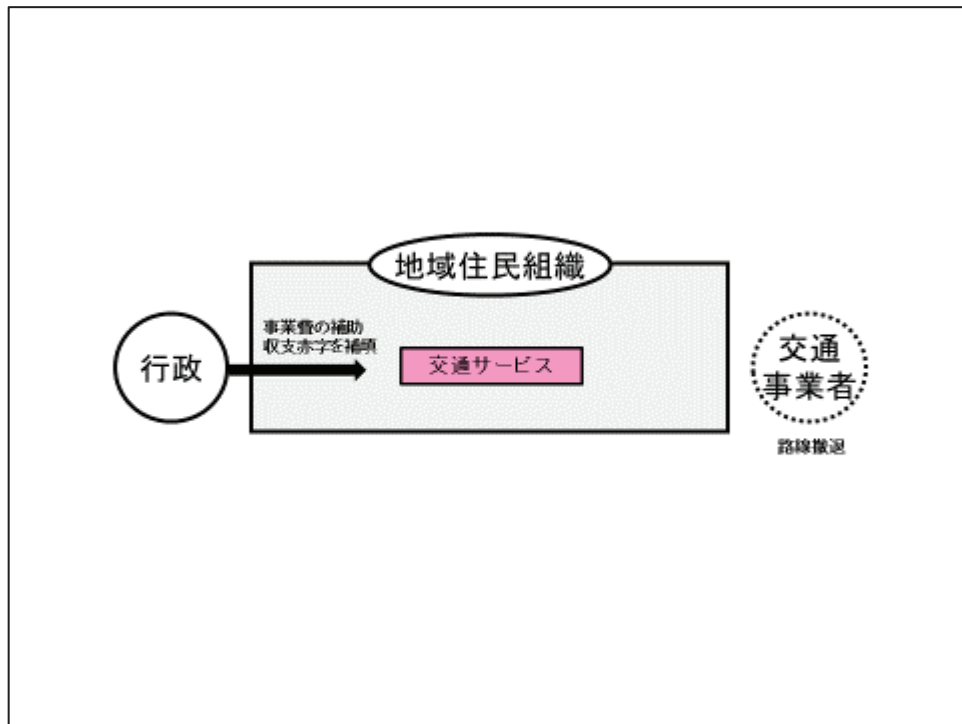


図 2 地域住民組織による交通サービスの単独的な運行体制

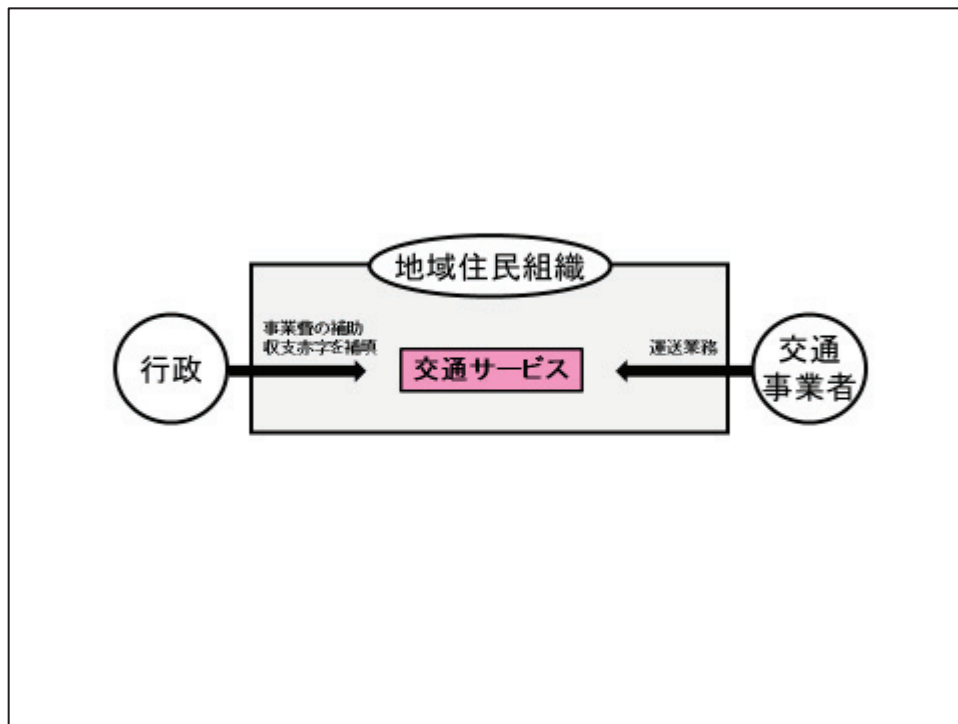


図 3 地域住民組織による交通サービスの単独的な運行体制（和気商工会）

また、運行体制および運行方法から、既存の公共交通を考慮した運行ルートの設定、独自の料金設定による経営方策、運行に付随する運転手の役割、情報提供の媒体による利用者の関心醸成がみられている。

運行による効果としては、①地域住民の自主的外出機会の増加、②利用者の声を運行に反映、③バス車内が情報交流の場として機能、④各地域における独自の利用促進活動の展開、⑤運転手による高齢者の乗降を補助、⑥運転手による見守り効果、⑦既存の公共交通機関への接続、以上 7 点が挙げられ、既存の公共交通とは異なる役割を備えているといえる。

しかし一方で課題としては、①運営組織の存続性、②交通計画との一体性の欠如、③公的補助金への依存、以上 3 点が挙げられる。行政の資金が不足し補助金の支給が困難となった場合、交通サービスの運行も困難となり、継続困難により廃止となる危険性が潜んでいる。結果として運営組織の存続性に影響を及ぼし、運営組織も廃止となることが予測される。

## 4 章 複合化施策の視点における地域住民の主体性による

地域モビリティ形成の実態

### 4-1 分析対象および分析方法

### 4-2 行政機能の補完に向けた複合化施策による

地域モビリティ形成の実態

### 4-3 中心市街地活性化に向けた事業者との連携による

地域モビリティ形成の実態

### 4-4 新たな自治体制および自治組織による

地域モビリティ形成の可能性

### 4-5 複合化施策における地域モビリティ形成の可能性と課題

#### <本章の目的と分析方法>

本章では、交通サービスのみならず、多様な事業と複合的に展開することで、運行を継続している事例を対象とし、運営体制や運営方法、前章でまとめた事例とは異なる効果を把握し、実態に関して明らかにしていく。

具体的には、関連する事例を調査し実態を把握【4-2・4-3・4-4】、分析を行い【4-5】、以上の結果を総合的に考察することで、地域モビリティ形成に向けた地域住民の主体性を明らかにする。

分析方法は、文献調査および学術論文調査、実地調査およびヒアリング調査などによるが、詳細は各節に記した。

#### 4-1 分析対象および分析方法

分析対象は、3-1で分類した調査対象8件より、交通サービスのみならず多様な事業を複合的に実施している事例4件のうち、NPO法人がんばらまいか佐久間、NPO法人まちづくり活性化土浦、沼木まちづくり協議会、以上3件に関して論述する。なお、NPO法人くちないの事例に関しては、詳細は後述するが、他の事例とは異なり全体の収支が唯一の黒字であるため、次章で論述する。

行政サービスを補完する目的で設立された地域住民組織による地域モビリティ形成の事例(4-2)、中心市街地活性化の視点にみる地域モビリティ形成の事例(4-3)、自治体制および自治組織の設立による地域モビリティ形成の事例(4-4)、以上の事例に関して、現地で運営に関わっている主要人物へのヒアリング調査およびそれを補足するための資料調査を行った。ヒアリング調査の具体的な内容や、使用した資料に関しては、各事例においてまとめる。

分析方法は、運営主体である地域住民組織が実施する事業の全体構造を整理し、その中で取り込まれる交通サービス事業を把握、論述していく。なお、交通サービス事業に関しては、3章と同様の項目に従い分析していく。

#### 4-2 行政機能の補完に向けた複合化施策による地域モビリティ形成の実態

##### 【調査の概要】

調査日時	平成28年6月20日
調査対象者の概要	NPO法人がんばらまいか佐久間事務局長 河村秀昭氏
調査より得た資料	特定非営利活動(NPO)法人がんばらまいか佐久間 設立の経緯と活動状況 特定非営利活動法人がんばらまいか佐久間 平成28年通常総会会議次第 平成27年10月14日(水)静岡新聞 朝刊 過疎地有償運送(NPOタクシー) 利用者数推移 平成28年度さくま元気! そばづくりパートナー募集要項 NPO法人「がんばらまいか佐久間」お試し住宅 概要 がんばらまいか佐久間 広報 買い物支援事業の運用内容について

##### 4-2-1 運行体制の確立に至るまでの経緯

###### (1) 地域の概要

浜松市は静岡県西部に位置する。平成17年7月、12市町村が合併し、当時で全国第2位の面積の行政区域を抱えることとなった。

その後の平成19年4月には、7つの区として天竜区・北区・浜北区・中区・東区・西区・南区で構成される政令指定都市として再編された。そのうち本節で取り上げる中山間地域である旧佐久間町は、天竜区に編入された【図1】。

浜松市街地から佐久間町に到達する電車はなく、約2時間の距離にある豊橋駅よりJR飯田線に乗車する必要がある。

この旧佐久間町を拠点に活動するのが、NPO法人がんばらまいか佐久間（理事長：和田光弘氏）である。



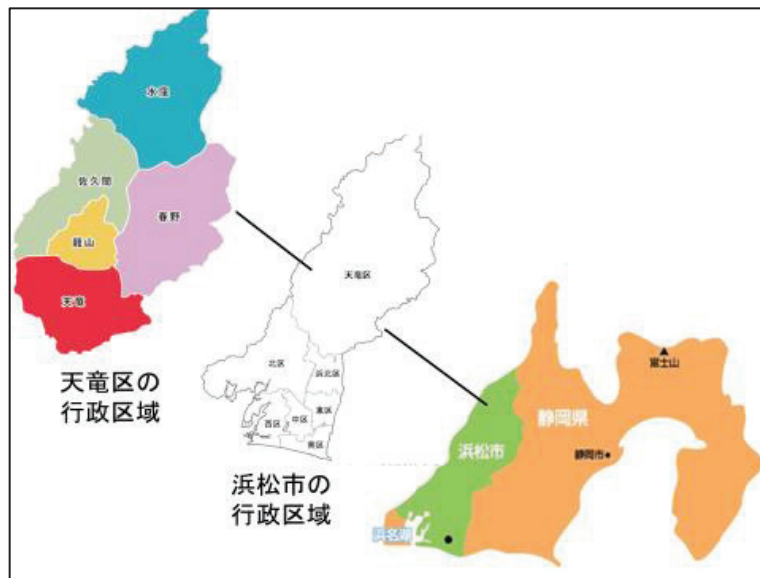


図 1 浜松市天竜区佐久間町の位置関係図

出典：

1)

[http://image.search.yahoo.co.jp/search?p=%E6%B5%9C%E6%9D%BE%E5%B8%82+%E5%9C%B0%E5%9B%B3&ei=UTF-8&fr=top\\_ga1\\_sa#mode%3Ddetail%26index%3D37%26st%3D1414](http://image.search.yahoo.co.jp/search?p=%E6%B5%9C%E6%9D%BE%E5%B8%82+%E5%9C%B0%E5%9B%B3&ei=UTF-8&fr=top_ga1_sa#mode%3Ddetail%26index%3D37%26st%3D1414)

2)

[http://image.search.yahoo.co.jp/search?p=%E6%B5%9C%E6%9D%BE%E5%B8%82+%E5%9C%B0%E5%9B%B3&ei=UTF-8&fr=top\\_ga1\\_sa#mode%3Ddetail%26index%3D12%26st%3D303](http://image.search.yahoo.co.jp/search?p=%E6%B5%9C%E6%9D%BE%E5%B8%82+%E5%9C%B0%E5%9B%B3&ei=UTF-8&fr=top_ga1_sa#mode%3Ddetail%26index%3D12%26st%3D303)

3)

[http://image.search.yahoo.co.jp/search?p=%E6%B5%9C%E6%9D%BE%E5%B8%82+%E5%9C%B0%E5%9B%B3&ei=UTF-8&fr=top\\_ga1\\_sa#mode%3Ddetail%26index%3D11%26st%3D303](http://image.search.yahoo.co.jp/search?p=%E6%B5%9C%E6%9D%BE%E5%B8%82+%E5%9C%B0%E5%9B%B3&ei=UTF-8&fr=top_ga1_sa#mode%3Ddetail%26index%3D11%26st%3D303)

### (2) 設立に至るまでの経緯

行政区域としては拡大した「市」に吸収された佐久間「町」であったが、行政としての隙間の発生、つまり行政サービスの低下は避けられない事態であった。こうした隙間を埋めるための、さらには静岡県内でも特に高齢化率の高い佐久間町を今後も維持するための対策が、行政主導で進められることとなった。

そこで旧佐久間町が行き着いた先が、NPO 法人の設立であった。行政に依存せず、地域住民で担い得る役割は自身で担うという、受け皿としての役割を発揮するという期待の下、当時の佐久間町長の先導のもと、町議会議員の数人が理事を務めるなど、議会を中心に進められた。

設立にあたり、旧佐久間町による支援として基金 1 億円が提供され、これが現在に至るまで、財政基盤となっている。

そうして平成 17 年、「NPO 法人がんばらまいか佐久間」が設立された。地域住民参加型の組織であるが、こうした参加型の組織は設立当初、全国で 4 例目にすぎなかった。

組織名称にある「がんばらまいか」とは、地域住民で出来ることは自ら実践し、それぞれの立場でまちづくりに参画する機運と「がんばろう」という気持ちの高まりを表現した、地方の方言であるとのことであった。

設立当初は、「自然といのちの森事業」を機に、平成 18 年からは加えて地域おこし活動委員会、保健福祉活動委員会、文化スポーツ社会教育活動委員会、総務委員会、平成 19 年からはさらに加えて世代間交流委員会、女性活動委員会へと事業を拡大していった。これらと並行させながら NPO では、交通サービス事業の検討も進めている。その理由は、旧佐久間町の地域モビリティの脆弱な現状にあった。

旧佐久間町では、町営バスが運行されていたが廃止となった経緯がある。また、佐久間町内に拠点を持つ民間タクシー会社によりタクシーが運行されていたが、経営危機に陥り廃業した。そこで NPO では、当時の町営バスを引き継ぐことで、交通空白地域と化した地域の補完を検討することとなった。NPO 設立後間もなく、先進地である長野県中川村に視察を行い、実現に向けて準備が進められた。結果、平成 19 年 8 月より、過疎地有償運送「NPO タクシー」（通称：がんばる君）の本格運行が開始された。

なお浜松市では、各区でコミュニティバスが運行されている【表 1】。このうち佐久間町を運行するコミュニティバスは「佐久間ふれあいバス」である【図 2】。従来は、「福祉バス」及び「医療バス」として佐久間地域内を運行していたが、平成 22 年 10 月 1 日より「佐久間ふれあいバス」に切り替わる形で新たに運行が開始された。一部は事前に予約が必要なデマンド運行形式がとられている。利用料金は一律 300 円であり、従来の 200 円より値上げされている。

表 1 浜松市内を運行するバス

運行地域	バス名称
中区	循環まちバス「く・る・る」
北区	細江みをつくしバス
	三ヶ日オレンジふれあいバス
	いなさみどりバス
	にこにこバス
浜北区	浜北コミュニティバス
	その他(浜松バス)
天竜区	水窪ふれあいバス
	佐久間ふれあいバス
	春野ふれあいバス
	龍山ふれあいバス
	天竜ふれあいバス(熊・大白木線)
	天竜ふれあいバス(門原)
	天竜ふれあいバス(百古里・只来線)
	その他(秋葉バス)



図 2 佐久間ふれあいバスの路線図

出典：浜松市、「佐久間バス路線図」(平成 28 年 12 月閲覧)

[http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/tn-machi/traffic/unkou/documents/sakuma\\_bus\\_rosenzu\\_h281001.pdf](http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/tn-machi/traffic/unkou/documents/sakuma_bus_rosenzu_h281001.pdf)

NPO は現在、7つの委員会により構成されており、総務委員会、保健・福祉活動委員会、地域おこし活動委員会、文化・スポーツ・社会教育活動委員会、環境づくり活動委員会、女性活動委員会、世代間交流活動委員会に分類される。これらに加え、交流居住モデル事業検討委員会、広報委員会が付随する【図 3】【表 3】。

交流居住モデル事業検討委員会は、平成 19 年に設置された委員会であり、空き家調査、伝統芸能の継承、そば作りなどを担当している。当初は試行的に活動していたが、いずれの活動も地域から好評を得ることとなった。その後、活動を通して定着した技能を維持していくという目的の下、NPO の事業の一つとして追加されている。

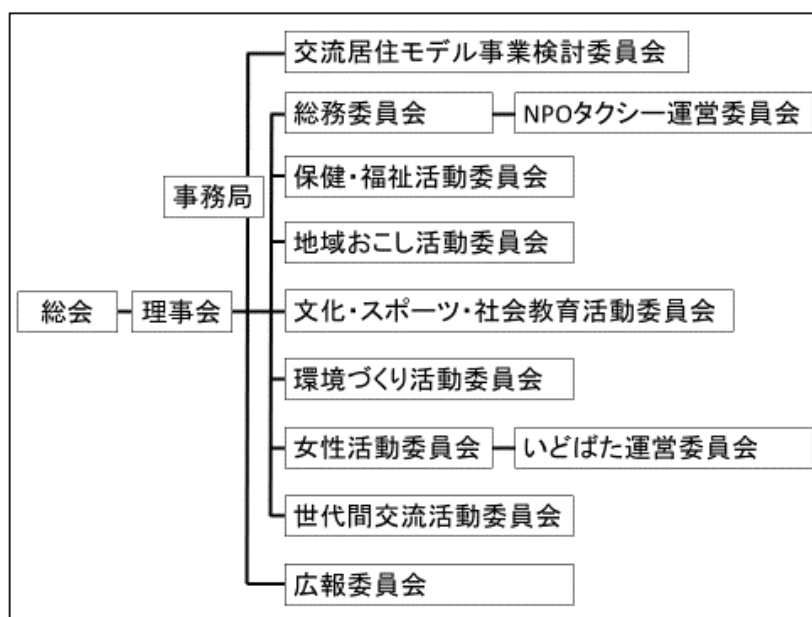


図 3 NPO 法人がんばらまいか佐久間の組織形態

表 2 NPO 法人がんばらまいか佐久間の事業内容

事業名	事業内容
各種保健・福祉サービスの提供に関する事業	佐久間ふれあい広場参加 健康ミニ講座の開催 敬老会の開催 わかすぎ工房支援
地域おこし・各種イベント等の推進に関する事業	フェスタ佐久間に出店 そばの里づくり(畑の整備・管理、種まき、刈取り等) 小麦の栽培(種まき) 新そばまつり出店
人づくり、文化・スポーツの提供に関する事業	成人式の開催 駅伝サポート支援
環境づくりの推進に関する事業	ふるさとの森整備、新ふるさとの森づくり クリーン作戦活動
女性活動の推進に関する事業	お茶づくり、茶摘み、茶畑管理 イベントへの参加、フェスタ佐久間、新そばまつり 女性の集いへの参加
子供の健全育成等世代間交流の推進に関する事業	ふれあいワイワイ講座、わくわく講座、バスボム作り パティシエ講座、キャンプ教室 紙ヒコーキを作ろう、ミニツリーを作ろう、スキー教室 青少年育成会議市民大会
雇用機会の拡充に関する事業	浜松市委託事業
まちづくり活動活性化のための調整、助言 又支援に関する事業	まちづくり講演会
交流居住モデル事業	上市場教職員住宅活用事業 そばパートナー制度 都市間交流推進、常葉大学交流事業 ゼミ合宿受け入れ、学園祭出店
老人クラブ世話役受託事業	老人クラブ佐久間町連合会事務局

### (3) 行政計画への位置づけ

平成 22 年に策定された浜松市総合交通計画では、中山間地域において、地域の実情に応じて通院や買い物などの生活に必要な足が、公共交通によって確保、維持されている必要性に関して記載されている。その中でも、地域住民の需要に対応した柔軟な運行サービスの利用を可能にする手段として、過疎地有償運送が掲げられている【図 4】。

その他の行政計画に関しては、平成 22 年に浜松市都市計画マスタープランが策定されているものの、過疎地有償運送に関する記載はみられない。



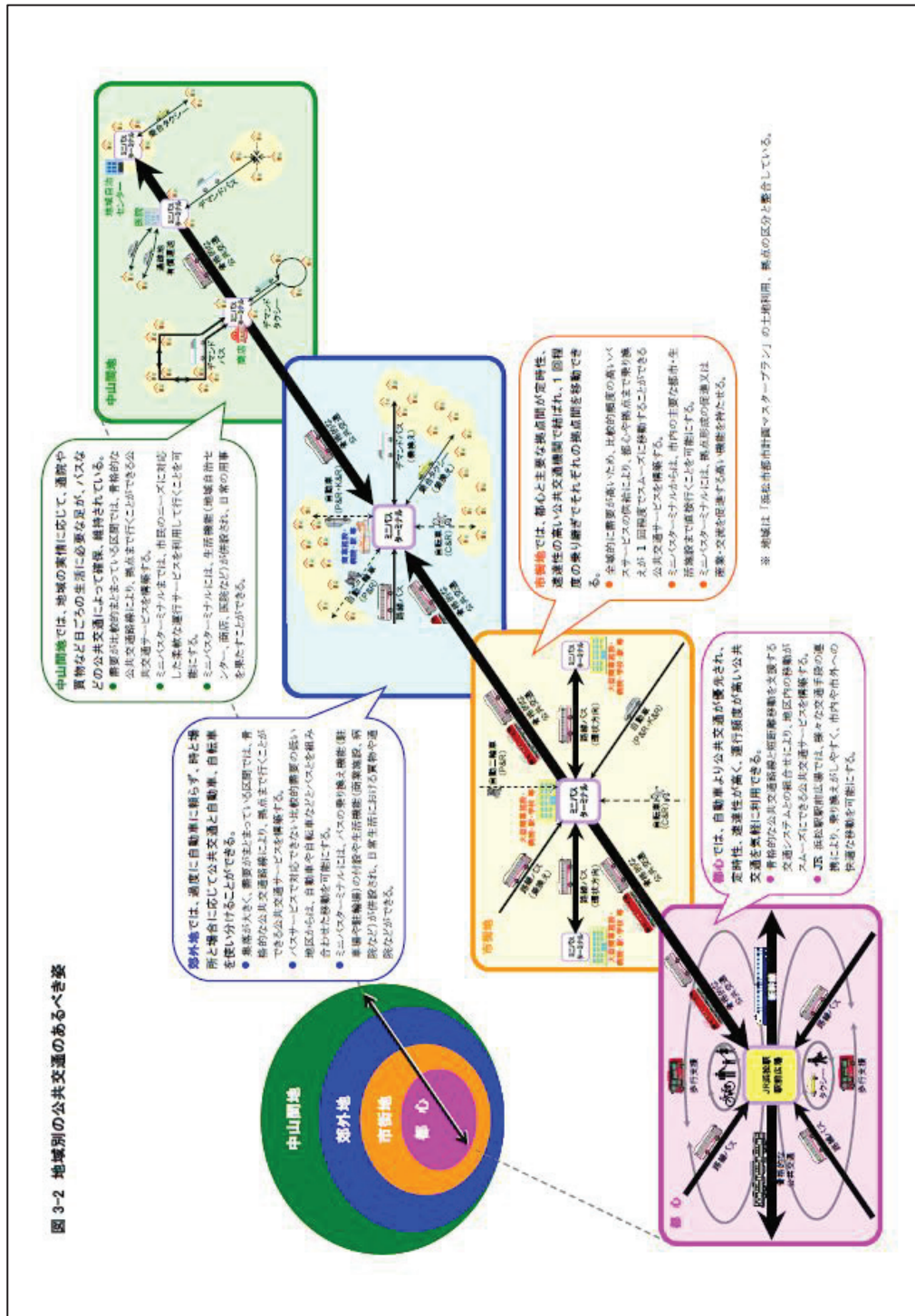


図 4 地域別の公共交通のあるべき姿

出典：浜松市総合交通計画、「第3章 基本となる交通の方針（公共交通の基本方針）」



(4) まとめ

こうして NPO は、市町村合併による行政サービス低下に対する危機意識により、その補完に向けた多様な取り組みを進めることとなり、その一つとして地域モビリティ形成に向けた NPO タクシーの運行を実施することとなった。

地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事、関係主体の関係図および変遷を整理すると、【図 5】のように表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織設立前		平成13年 浜松市市民活動基本指針 策定  平成15年 浜松市市民協働推進条例 施行	
地域住民組織設立後	平成17年 NPO法人がんばらまいか佐久間 設立 自然といのちの森事業 開始 NPOタクシー先進地視察 (中川村) 平成18年 【地域おこし活動委員会】 上市場でそば作り開始 【保健福祉活動委員会】 敬老会 開催 【文化スポーツ社会教育活動委員会】 文化事業 開始 【総務委員会】 第1回ふるさと講演会 開催 平成19年 【世代間交流委員会】 ふれあいワイワイ講座 開始 【女性活動委員会】 下平でお茶の栽培 開始 第11回新そばまつりから NPOが企画・運営を開始	12市町村が合併、新・浜松市   浜松市 政令指定都市へ移行	
運行開始	NPOタクシー運行開始		

図 5 地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事

4-2-2 運行体制および運行方法

(1) 運行体制

【概要】

NPO タクシーの概要を、【表 2】に整理する。

表 3 NPO タクシーの概要

運行目的	町内の公共交通の空白地域を補う
運行主体	NPO 法人がんばらまいか佐久間
運転手	講習を受講した地域住民
運行日	月曜日～金曜日 (土曜日、日曜日、祝日、 12月29日～1月3日運休)
利用料金	地区ごとに定額制(500円～4,700円) 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 愛知県東栄町東栄駅まで
使用車両	普通乗用車計2台 「がんばる君」1号、2号

運行体制は、NPO 法人がんばらまいか佐久間を主体とし、行政が事業費を補助、委託事業の提案を行う【図 6】。

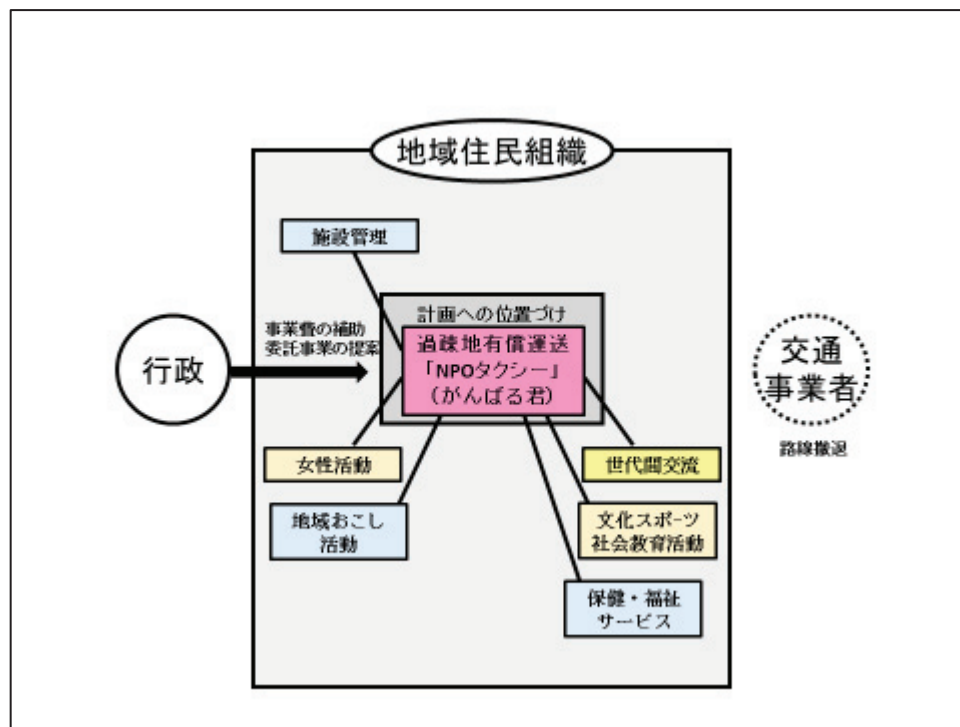


図 6 NPO タクシー運行体制

(2) 運行方法

【利用対象者】

NPO タクシーの利用対象者は、NPO の会員および同伴者とされている。

**【利用料金】**

迎車料金 100 円に加え、地域別の料金 500 円～4,700 円を支払う。

**【車体】**

普通乗用車を使用している【写真 1】。

車体の背面には、企業の広告が掲載されている【写真 2】。



写真 1 がんばる君 1 号の外観



写真 2 がんばる君の広告掲載

#### 【運転手】

NPO タクシーの運転手は、74 歳未満の講習を受講した地域住民が務める。当初は 70 歳未満であったが、後に引き上げられた。

運行開始時から平成 28 年現在まで 7 名が務めている。勤務表は一ヶ月毎に作成されており、1 名につき平均 5 日を振り分けられる。

報酬として 1 日 7,000 円が支払われるが、予約がなく一回も運転しないという日も支払われている。

#### 【情報を提供する媒体】

NPO の活動を周知する広報として「がんばらまいか佐久間」が発行されており【図 7】、全戸に配布されている。この広報に、NPO タクシーの取り組みが掲載され、周知に努めている。



がんばる君



# がんばらまいか 佐久間

発行：NPO法人がんばらまいか佐久間  
発行責任者：大平 枝男

第8号  
発行日：2008年5月6日



毎朝7時からの車の点検を  
欠かさず行っています。

がんばる君1号と2号の  
運行を始めて8か月が経過  
しました。この間、2,0  
65人月平均258人の会  
員の皆さんが利用され、喜  
んでいただくことができま  
した。この4月から新しい  
年度に入りましたが、運転  
手も気分一新し、初心忘れ  
ず安全運転に心がけ気軽に  
利用していただくように努  
めますのでよろしくお願  
いいたします。

## NPOタクシーの利用 ありがとうございます



浜松市からのタクシー券交付対象者の皆さん、今  
年もぜひ交付を受けて利用してください。  
また、利用したくてもどのように連絡したら良い  
のか分からないという問い合わせの声があります。  
決して難しいことはありません。いつでも、NPO  
法人「がんばらまいか佐久間」の事務所へお電話  
をおかけください。



帰りも利用する場合はそ  
のことも伝えてくださ  
い。  
\*病院等で終了時間のわ  
からない場合は、仮の時  
間で予約してください。  
当日、時間がわかりま  
したら、連絡ください。



タクシーの受付です。  
パソコンとにらめっこ！

はい、受けました。①  
②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿

☆電話のかけ方、その③  
〇〇区〇〇ですが〇月〇日に自宅か  
ら病院まで午前9時に行きたいです。

お名前と会員番号を教えてください。  
そして何日の何時に、ど  
こからどこまでご利用ですか。

☆電話のかけ方、その②  
(例) 佐久間の〇〇××です。

はい、NPOタクシーです。  
〇〇さんですか、会員番号を  
教えてください。(会員番号  
がわからないときは、地域名  
と姓名をおたずねします。)

☆電話のかけ方、その①  
もしもし  
「タクシー」を使いたいですが？

NPOタクシーを利用するには  
(065) 1122までお電話を！

タクシー券を使用し、いろいろな場へ参加しましょう。

図 7 広報「がんばらまいか佐久間」

出典：NPO 法人がんばらまいか佐久間、<http://www.npo-sakuma.net/subpage4.html>

(平成 28 年 12 月閲覧)

### (3) 運行により発生する効果

#### 【利用者の外出を支援】

路線バスおよびタクシーが廃止された経緯のある地域において、町営バスを引き継ぐ形で、交通空白地域と化した地域を補完する目的で運行が開始された NPO タクシーであるが、特に車を所有しない高齢者の移動を支援するに至っていると、河村氏へのヒアリング調査から明らかとなっている。

### (4) 利用者数の推移

平成 19 年より運行を開始し、平成 21 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 8】。

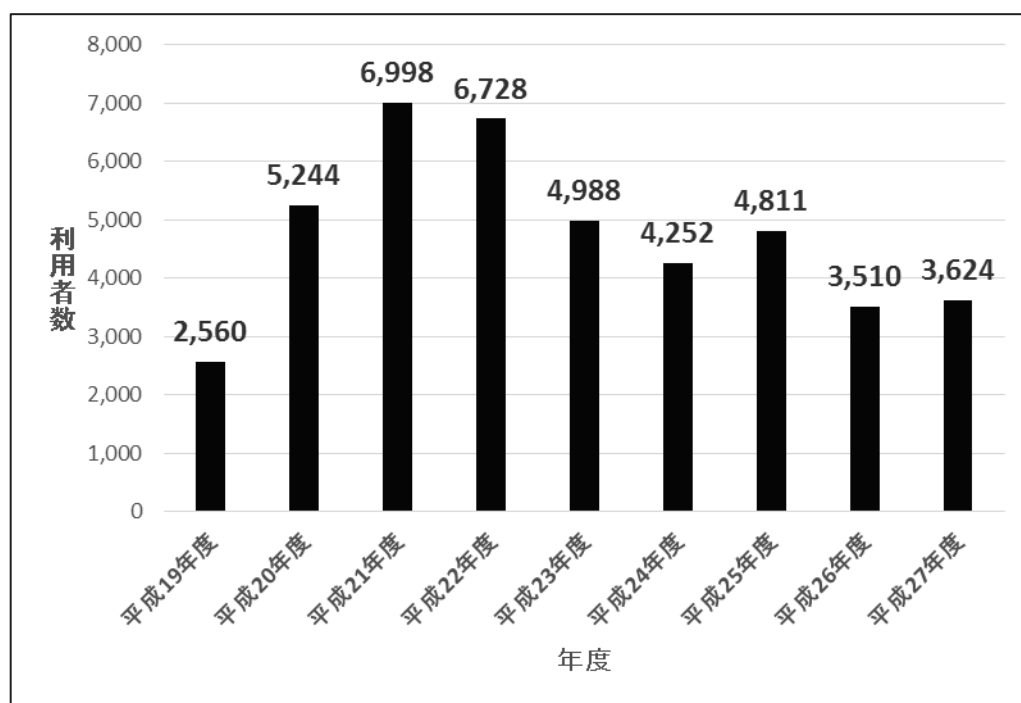


図 8 NPO タクシー利用者数の推移（平成 19 年度 8 月～平成 27 年度 3 月）

（注）平成 19 年度は 8 月からの値

「過疎地有償運送（NPO タクシー）利用者数推移」より作成

### (5) 収入の内訳

収支状況としては、約 200 万円の赤字を補助金約 100 万円、加えて、基金約 100 万円で補填するという経営状況にある【図 9】。この基金とは先述したように、浜松市との合併前の旧佐久間町であった当時、設立された 1 億円の基金であり、毎年、約 100 万円ずつ補填に充てている。



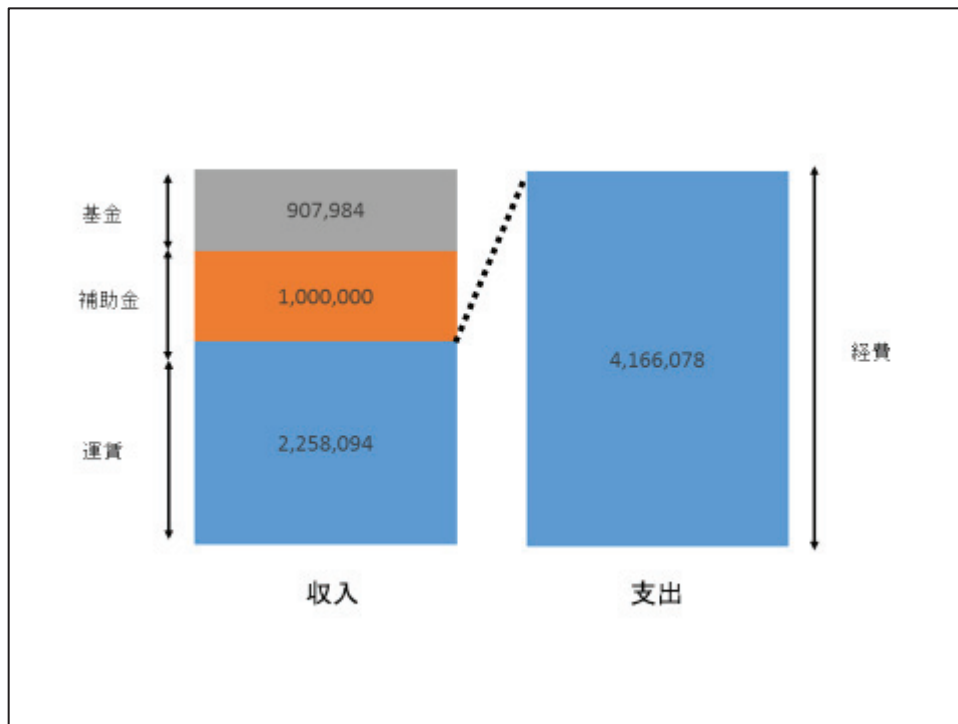


図 9 収入および支出の内訳

「特定非営利活動法人がんばらまいか佐久間 平成 28 年通常総会会議次第」より作成

#### 4-2-3 交通システムとの複合的な取り組み

##### (1) 「NPO のお店『いどばた』」の経営

先述したように NPO は、NPO タクシーの他にも多様な事業を展開しているが、大きな柱となっているのが、「NPO のお店『いどばた』」（以下：いどばた）である【写真 3】【写真 4】。

背景には、地域の「食」を充実させる必要性和、NPO 内で女性が活躍できる場を構築する必要性にあった。そこで NPO の女性活動委員会に所属するスタッフが調理を行い、惣菜や、佐久間町で採取したそばを食事メニューとして提供する「いどばた」が、平成 20 年に開店された。

いどばたで提供される食事メニューは、手打ちそば、うどんの 2 種類である【写真 5】【写真 6】。他には日替わりの惣菜が陳列される【写真 7】。

いどばたを訪れる地域住民からは、麺類のみならず、丼などもメニューに加えてほしいという要望も、開設当初から聞かれていた。それでも 2 種類のみメニューを維持する理由は、いどばた開設当初、周辺で数軒の食堂が経営されていたこともあり、競争を回避する必要があった。そのため当時の食事メニューが、現在に継がれている。



写真 3 NPO のお店「いとばた」外観



写真 4 NPO のお店「いとばた」内観



写真 5 NPOのお店「いどばた」メニュー



写真 6 NPOのお店「いどばた」メニュー・手打ちざるそば





写真 7 NPO のお店「いどばた」惣菜メニュー

以上の女性の活躍する場の構築と、地域への食の提供という 2 点に加え、さらなる効果をもたらしている。それは、地域におけるコミュニティサロンとしての機能である。いどばたが佐久間病院より徒歩 2 分と近距離に立地することから【図 10】、診察を終えた地域住民がいどばたを訪れ、他の利用客や NPO スタッフと談笑しながら食事をして【写真 8】から、帰宅する場合も少なくない。



図 10 佐久間病院および「いどばた」の位置関係図  
Open Street Map より作成



写真 8 NPO のお店「いどばた」地域住民の様子



## (2) アワビ養殖事業の展開

さらに、平成 27 年より開始した事業が、遊休施設と化していた旧佐久間学校給食センターを活用した【写真 9】、浜松市委託事業「アワビの陸上養殖・ジビエ普及事業」【写真 10】【写真 11】である。

事業化に至った発端は、浜松市市民協働・地域政策課の北嶋秀明氏の尽力によるものである。袋井市の「温泉トラフグ」の事例から着想を得、水槽を職場に持ち込み、稚貝の飼育を行ってきた。

浜松市「中山間地域あらたな仕事づくり研究事業」の一環として、5 年間の実証実験の下、養殖技術の確立や、採算性確保に向けた検討を進めてきた。

平成 28 年からは、ジビエに関しては春野町の NPO 法人がジビエ部会として新たな取り組みを開始することとなり、がんばらまいか佐久間としてはアワビの陸上養殖に特化することとなった。水槽の代わりに既設の流し台を使用する。

ワカメの餌やり、温度調整、水替えといった管理を NPO が担っている。平成 27 年度は稚貝の計 635 匹を、計 4 回に分けて投入した。一部のアワビは予想に反して生育しないといった失敗も繰り返したが、現在は 60l と 30l の 2 種類の水槽、計 15 で飼育を行っている。平成 28 年度は 300l の中型水槽 2 基を導入し、飼育数を増加させた<sup>1</sup>。

将来的には、民間主導の事業化につなげる構想が立てられている。



写真 9 アワビの養殖場（旧 佐久間学校給食センター）①

<sup>1</sup> 静岡新聞 平成 27 年 10 月 14 日 朝刊



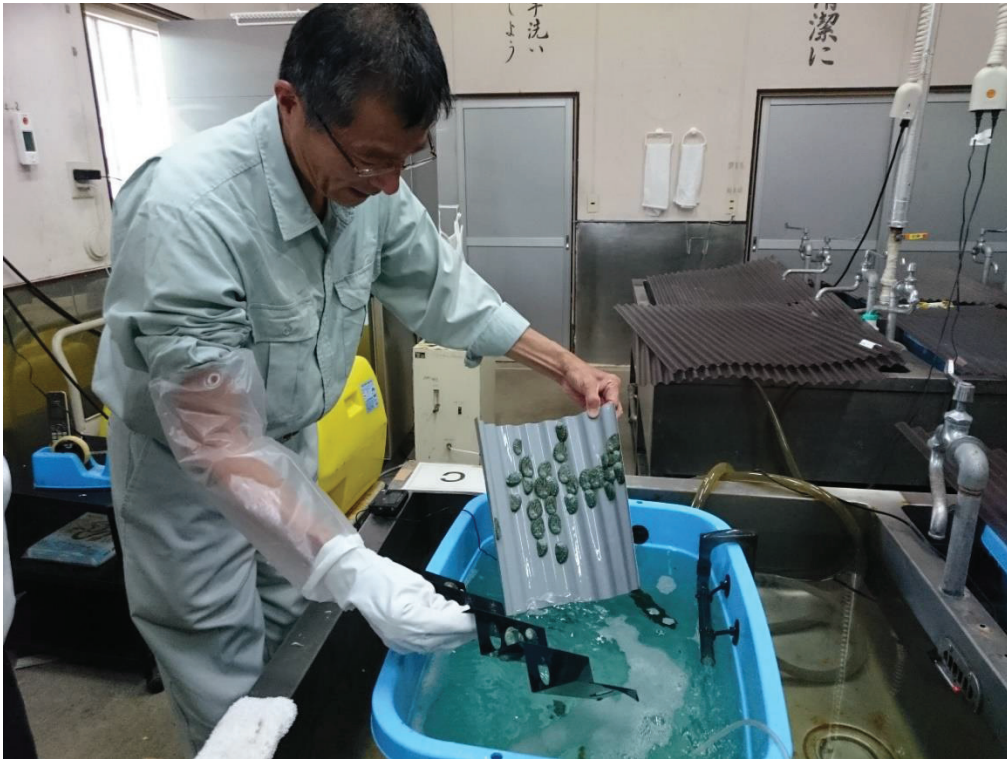


写真 10 アワビの養殖場（旧 佐久間学校給食センター）②



写真 11 アワビの養殖場（旧 佐久間学校給食センター）③

(3) そばづくりパートナー制度の開始

平成 22 年より、「そばづくりパートナー制度」を開始した【表 4】【表 5】。

この制度を開始した発端は、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控えるようになり、耕作放棄地も増大してしまう。

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実施している事業である。蕎麦作り体験を目的として都市部から佐久間町を訪れる例もみられていることから、都市住民との接点となっている。

平成 25 年には蕎麦の生産のために、NPO でコンバインを 600 万円で購入し、うち浜松市が 1/3 を補助している。

なお、収穫した蕎麦の実は、耕作面積 500 坪に対しての収穫分を、参加者で全量均等分配することとなっている。

表 4 そばづくりパートナー制度の募集要項

項目	内容
耕作所在地	佐久間町浦川・上市場地区
募集組数	10組(人数制限なし)
年間参加料	30,000円(1組)
募集耕作面積	約1,600㎡(約500坪)
	共同耕作方式
	責任エリアを均等分割しエリア設定

「平成 28 年度さくま元気！そばづくりパートナー募集要項」より作成

表 5 そばづくりパートナー制度の体験内容

内容	時期
①種まき	8月中旬～9月初旬
②そばの花鑑賞会	9月下旬～10月上旬
③刈取り	10月中旬～下旬
④脱穀と製粉	11月中旬
⑤そば打ち	12月上旬
⑥佐久間新そばまつり	1月第3土曜日・日曜日
⑦野菜づくり(同一作物)	3月～7月中旬
⑧小麦の栽培・麦踏み体験	そば収穫後

「平成 28 年度さくま元気！そばづくりパートナー募集要項」より作成

(4) 「買い物支援事業」の試験的取り組み

さらに、NPO タクシーのノウハウを活かす形で平成 25 年 3 月 18 日より、「買い物支援事業」を試験的に実施している【表 6】【表 7】。この事業は、買い物のセーフティーネットとしての機能を果たす目的の下、買い物に出かける移動手段が欠如した地域住民や、買い物をするための時間がない地域住民の利用を狙いとされている。

対象地域は佐久間地区全域、利用料金は NPO タクシーを利用し買い物をする前提で設定されている。

この実験サービスで継続の見通しが得られた場合、他地域にも拡大して展開する予定である。

表 6 買い物支援事業の概要

営業日	月曜日～金曜日
受付時間	9:00～16:00
	17:00 配達終了
買い物対象店舗	佐久間及び中部の店舗
サービス対象地域	佐久間地区全域
利用対象者	NPO法人がんばらまいか佐久間の会員
買い物対象商品	①食料品
	②日用雑貨品 コープ佐久間店で取り扱いの品物が基準
	③電気用品 電球・蛍光灯・電池・掃除機の集塵パック等の 消耗必需品
利用料金	利用料金＋手数料＋買い物の実費の合計
精算	買い物品・買い物レシートの受け渡し時に支払う

「買い物支援事業の運用内容について」より作成

表 7 買い物支援事業の利用料金表

居住地区	利用料金		手数料 一律	利用支払い料金の合計	
	買い物地区			買い物地区	
	佐久間	中部		佐久間	中部
佐久間・中部・半場の会員	1,000	1,000	200	1,200	1,200
下平の会員	1,200	1,400	200	1,400	1,600
峰の会員	1,400	1,600	200	1,600	1,800
羽ヶ庄の会員	2,000	2,000	200	2,200	2,200
※利用料金の考え方					
①羽ヶ庄を除く地区はタクシーの往復料金					
②羽ヶ庄の会員はタクシーの往路復路料金がそれぞれ1,000円を超えるため、 2,000円で打ち切りの料金設定					

「買い物支援事業の運用内容について」より作成

#### 4-2-4 運行における課題

##### 【公的補助金への依存】

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。

特に有償運送サービスは、利用者の利用が増加すればするだけ赤字の額も増加してしまう体質により、収支赤字を回避できない状況である。そのため公的補助金により収支赤字を

埋めざるをえない現状にある【図 11】。

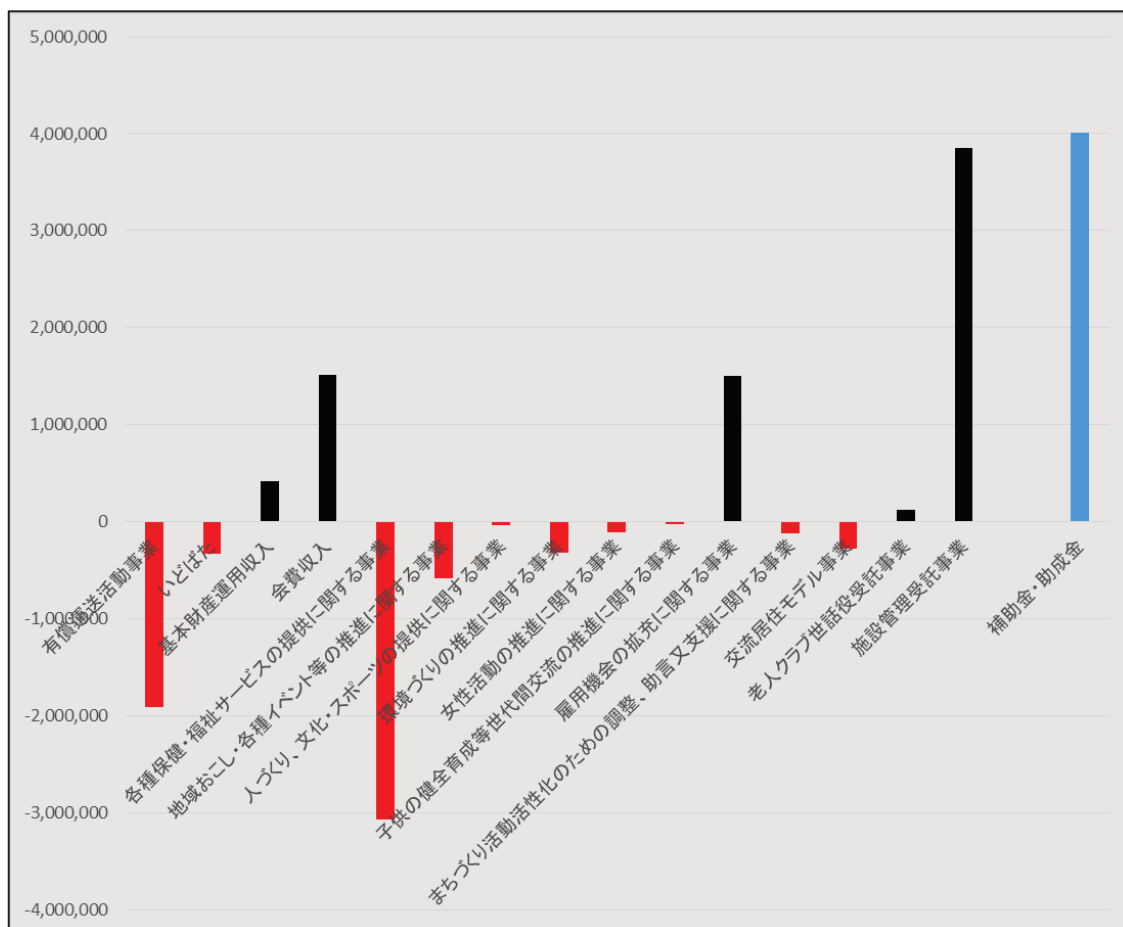


図 11 NPO 法人がんばらまいか佐久間 事業収支

「特定非営利活動法人がんばらまいか佐久間 平成 28 年通常総会会議次第」より作成

#### < 4-2 まとめ >

3 章で調査を行った 4 事例とは異なり、NPO 法人がんばらまいか佐久間は、交通サービスを含む多様な事業を複合的に展開することを目的として設立された背景が明らかとなった。平成 17 年の市町村合併で浜松市へ編入されたことにより、行政サービスの低下という隙間を埋める必要性があった。

行政の支援は NPO 設立時のみならず、アワビの養殖事業といった委託事業の提案を通して、今日に至るまで継続している。

こうした協働体制は NPO 設立を契機に推進されてきたとも推察できるが、しかし浜松市における佐久間町のこれまでの経過をまとめると、浜松市では、平成 13 年に浜松市市民活動基本指針を策定、平成 15 年に浜松市市民協働推進条例を施行しており、市民と行政の協働の下で市民活動を推進する基盤が、市として構築されていた。こうした協働推進の体制が

既に構築されていたことが、佐久間町における NPO 法人の設立のみならず、その後の協働が進むに至ったとも考えられる。交通システムの運行のみならず、NPO としての事業を展開する上では、行政との協働体制が不可欠であった。

NPO タクシーに関してみると、運行による効果としては、利用者の外出の支援が挙げられ、これらは 3 章で調査を行った事例と同様である。加えて、多様な事業の複合化、計画への位置づけも、本章の特徴として挙げられる。しかし課題として、運営における支出超過および補助金補填という構造がみられており、公的補助金に依存した現状にある。

以上、NPO 法人ががんばらまいか佐久間の、複合化施策による地域モビリティ形成の過程として、【図 12】に表すことができる。



	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織 設立前		平成13年 浜松市市民活動基本指針 策定  平成15年 浜松市市民協働推進条例 施行	
地域住民組織 設立後	平成17年 NPO法人がんばらまいか佐久間 設立 自然といのちの森事業 開始 NPOタクシー先進地視察 (中川村) 平成18年 【地域おこし活動委員会】 上市場でそば作り開始 【保健福祉活動委員会】 敬老会 開催 【文化スポーツ社会教育 活動委員会】 文化事業 開始 【総務委員会】 第1回ふるさと講演会 開催 平成19年 【世代間交流委員会】 ふれあいワイワイ講座 開始 【女性活動委員会】 下平でお茶の栽培 開始 第11回新そばまつりから NPOが企画・運営を開始	12市町村が合併、新・浜松市    浜松市 政令指定都市へ移行	
運行開始	NPOタクシー運行開始		
複合的 事業展開	平成20年 【女性活動委員会】 NPOの店「いどばた」 開店 【文化スポーツ社会 教育活動委員会】 文化事業 コンサート開催  平成21年 佐久間への移住のお世話事業 開始 「お試し住宅」の運営 開始  平成22年  「そばのパートナー制度」開始  平成23年 【地域おこし活動委員会】 そば畑管理の負担軽減を 目的にトラクター購入  平成24年 NPOタクシー「がんばる君1号」の 2代目車両(スズキ・ソリオ)購入  NPOタクシーが国土交通省 中部運輸局長賞 受賞  平成25年 コンバイン・トラクターの取納を 兼ねた交流拠点施設 完成 NPOタクシー「がんばる君2号」の 2代目車両(スズキ・ソリオ)購入 を購入  平成27年 浜松市委託事業「アワビの陸上 養殖・ジビエ普及事業」 開始	浜松21世紀都市交通会議 改組    浜松市都市計画マスタープラン 策定 浜松市総合交通計画 策定    浜松市都市計画マスタープラン 増補版 策定	

図 12 NPO 法人がんばらまいか佐久間の複合化施策による地域モビリティ形成の過程



#### 4-3 中心市街地活性化に向けた事業者との連携による地域モビリティ形成の実態

##### 【調査の概要】

調査日時	平成27年7月3日
調査対象者の概要	NPO法人まちづくり活性化土浦事務局長 小林まゆみ氏
調査より得た資料	NPO法人まちづくり活性化土浦 土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書 バスをつかったまちづくり キララちゃんバスの取り組み NPO法人まちづくり活性化土浦 創立10周年記念誌
調査項目	設立に至るまでの経緯 運営主体である地域住民組織の概要 前身となる地域住民組織の存在 設立に関与した人物の存在 行政の支援の概要 行政計画への位置づけ 運行体制および運行方法 運行により発生する効果 利用者数の推移 収入および支出の内訳 運行における課題

##### 4-3-1 運行体制の確立に至るまでの経緯

###### (1) 地域の概要

土浦市は茨城県南部、霞ヶ浦の西部に位置する中核都市であり【図1】、人口2,916,824、1,125,180世帯（平成27年12月）である。平成18年2月に、新治村と合併した。

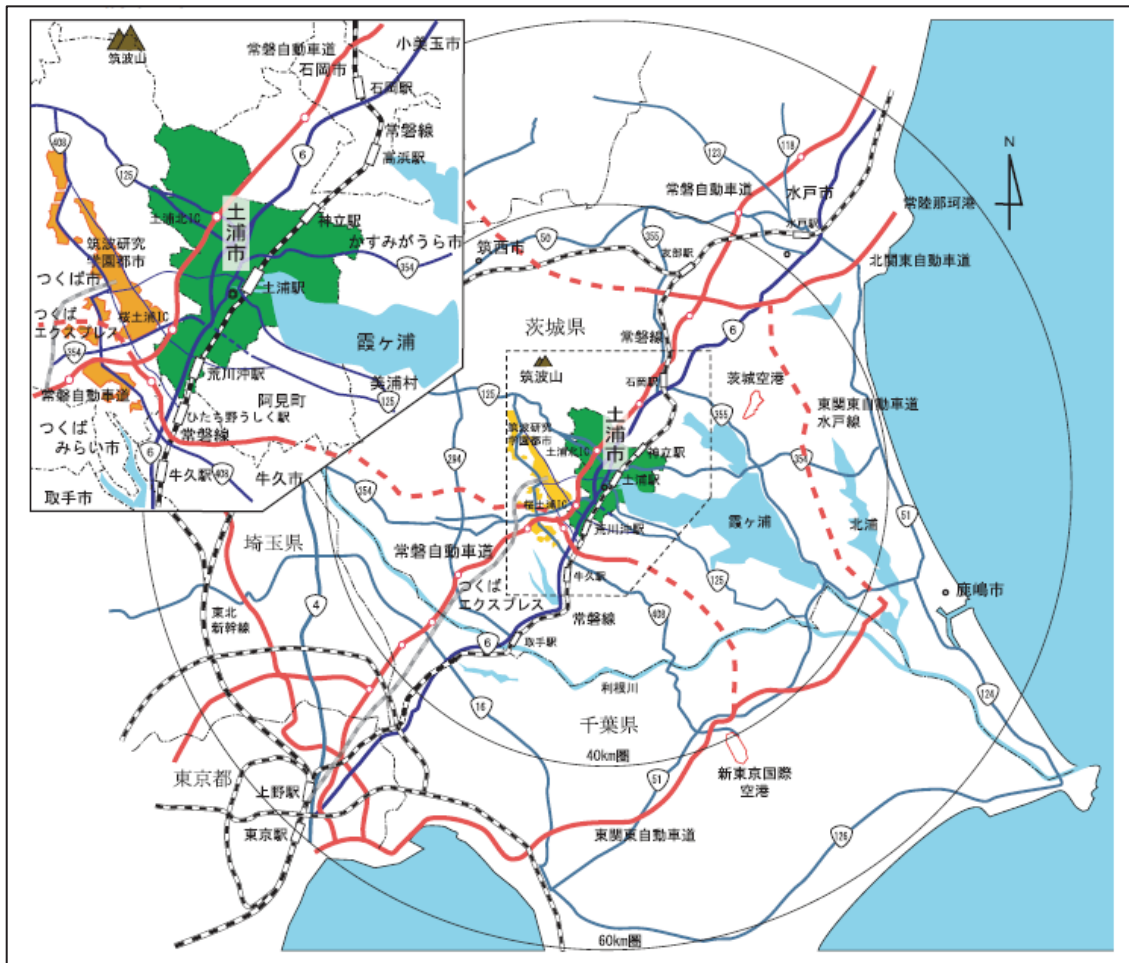


図 1 土浦市の位置関係図

出典：土浦市市民くらしの便利帳 2016

## (2) 設立に至るまでの経緯

平成 19 年より、土浦市の中心市街地を運行対象として導入されたコミュニティバスが、「まちなか活性化バス『キララちゃん』」（以下：キララちゃんバス）である。

キララちゃんバスの導入に至る発端は、土浦市中心市街地活性化の衰退が背景にあった。近年、都市における諸機能の無秩序な拡散化、シャッター街の出現など中心市街地の空洞化が課題であった。

さらに土浦市では、こうした都市構造が自動車依存化を進行させており、自動車利用困難者が、都市生活から疎外されかねない状況にあった。人口減少・高齢社会を迎える中で、都市の拡散化を抑制し、インフラ整備に要する歳出の縮減を図ると共に、多様な交通手段で地域住民に利用しやすく、効率的に利用できる利便性の高い中心地の存在が必要とされた<sup>1</sup>。

こうした中心市街地の衰退、モータリゼーションの発展および自家用車の普及に伴い、路

<sup>1</sup> 土浦市中心市街地活性化基本計画、平成 26 年、pp5-6

線バスの廃止・減便が進行していた。そのため、特に高齢者や学生など自家用車を運転しない世代の移動手段を確保することのみならず、環境負荷の小さい交通体系を構築していく必要があった。

こうした現状から、当時の「第6次土浦市総合計画」、平成12年策定の「土浦市中心市街地活性化基本計画」にも、取り組むべき課題として「バス交通の充実」が明記されることとなる<sup>2</sup>。

このバス交通の充実を本格的に、官民協働で実現する必要性の下、コミュニティバスの導入を目的として、平成13年に市民有志による「コミュニティバス検討会」が組織された。委員として商工会議所の専務、美容師など中心商店街事業者の有志が務める形で、議論が開始された。

検討会においては、コミュニティバスの運行ルートなど具体的な運行方法が議論されるが、最大の課題は、コミュニティバスの事業実施者となる運行主体であった。議論の末に辿り着いた結論は、行政や商工会議所ではなく、NPO法人であった。この理由は、柔軟な運行の必要性、行政に頼らないまちづくりの必要性、そして商業振興にも並行して取り組む必要性によるものであった。

ただしNPOを運行主体にするとはいえ、リスクが大きく、単独での事業は難しいという懸念も検討会内では発生した。しかし行政主体の場合、地域全体を考慮し「公平性」などをどのように担保するか、いかに予算措置をするかなどの課題があり時間を要する一方、NPO主体の場合、NPOゆえに自由な判断が可能であり、行政では務められない賛助会費や広告収入など収益事業、利用者の声に迅速に対応し、柔軟に運行改善に努める役割を發揮し得る。こうしたNPO主体の可能性が提示される中、平成15年には「まちづくり活性化バス実行委員会」へと切り替わり議論が継続されていく。

そして平成16年、「NPO法人まちづくり活性化土浦」（以下：NPO）が設立され、当初から議論に関与していた小林氏が事務局を務めることとなった。当時はスタッフ1名体制であったが、現在は3名に増員されている。NPO法人によるバス運行は土浦市として初の試みであり、組織としての活動が安定するまで試行錯誤を重ねることとなった<sup>3</sup>。

平成16年度より「土浦市・土浦商工会議所バス運行支援事業」、平成17年度および18年度より「国土交通省バス利用促進等総合対策事業」、平成18年度「国土交通省公共交通活性化総合プログラム」を活用する形で試験的に運行され、平成19年度から本格的にキララちゃんバスの運行が開始された。この間、計27回の委員会が実施されている。

運行開始前、事業者らは一便につき平均4～5名の乗客数を期待していたが、実際に運行が開始されると、一便につき平均7名という結果となっている。

---

<sup>2</sup> 大山直樹（2015）、土浦南ロータリークラブ週報、土浦南RC会報委員会

<sup>3</sup> NPO法人まちづくり活性化土浦（2015）、「創立10周年記念誌」

### (3) 行政計画への位置づけ

最上位計画である「第七次土浦市総合計画」においては、公共交通の利用促進及び中心市街地への集客に向けた方策として、キララちゃんバスの利用促進と運行の充実を促進する必要性を明記している。それを受ける形で「土浦市都市計画マスタープラン」においても、「バス交通の充実」が位置づけられている。

そして平成 20 年には、土浦市地域公共交通総合連携計画が策定された。この計画では、地域住民、企業、交通事業者、行政が連携し、鉄道、路線バス、キララちゃんなどを軸とした土浦市の公共交通の一体的な連携、活性化策を検討し、利用しやすい魅力ある公共交通体系を構築することを目的として<sup>4</sup>、路線網が規定されている。具体的には、基幹的交通として鉄道および路線が基軸となり、土浦駅を起点として各バス路線が市内を横断し【図 2】、そこに補助的交通としてキララちゃんバスが運行するという路線網である。なお、キララちゃんバスの詳細な路線網は後述する。

さらに「土浦市中心市街地活性化基本計画」であるが、前計画は平成 12 年に策定されていたものの、その間に中心市街地活性化法が改正され、中心市街地においても店舗の閉鎖が相次ぐなど状況が変化していたことから、計画改訂の必要が発生していた。そこで平成 26 年に策定された新計画では、取り組む事業として①市街地を整備改善するための事業（計 22）、②都市福利施設を整備するための事業（計 6）、③まちなか居住を推進するための事業（計 4）、④商業活性化のための事業（計 40）、⑤4 から 7 までの事業及び措置と一体的に推進する事業（計 6）が掲げられた。このうち⑤で、「まちづくり活性化バス運行支援事業」が位置づけ、中心市街地の回遊性を高めるとしている。

以上、キララちゃんバスの行政計画への位置づけに関しては、【表 1】のようにまとめることができる。

---

<sup>4</sup> 土浦市地域公共交通総合連携計画、pp21





図 2 土浦市における公共交通の路線網

出典：土浦市地域公共交通総合連携計画、pp4

表 1 キララちゃんバスの行政計画への位置づけ

計画の名称	策定年	キララちゃんバスに関する記載事項	記載頁
第7次土浦市 総合計画 基本計画	平成20年	茨城県が策定した公共交通活性化指針を踏まえ、土浦市にふさわしい公共交通のあり方を検討するとともに、市民の多様な活動を支える移動手段として、土浦市総合交通体系調査の基本理念の実現に向けた具体的な取組を進める必要があります。 (略) 路線バスは、高齢化が進む中で、広く市民の足として利用促進を図るとともに、路線の維持・確保等、サービス向上を図っていく必要があります。 また、中心市街地の活性化のために運行されているまちづくり活性化バスやのりあいタクシーの利用促進と運行の充実を促進する必要があります。	第2章 部門別計画 第1節 「将来を展望した広域的な都市づくりを推進し、快適でゆとりのあるまちづくり」、pp106
土浦市 地域公共交通 総合連携計画	平成20年	公共交通体系の方向 各種交通機関の総合的な連携 鉄道、路線バス、まちづくり活性化バスキララちゃん、のりあいタクシー土浦など、各種公共交通機関を連携させ、一体的な公共交通システムをつくる。 ①地域・住民、事業者、行政が一体となった持続可能な公共交通の構築 ②利用主体、地域特性、移動パターンに即した公共交通の機能分担・連携 ③利便性が高く、地域の実情に応じたサービス水準の確保	第1章 土浦市における公共交通の現状と課題、1-2. 将来都市像と交通体系、pp10 第2章 土浦市地域公共交通総合連携計画の内容、2-2. 計画の基本方針、pp21
土浦市 中心市街地 活性化 基本計画	平成26年	【市街地を整備改善するための事業】計22 【都市福祉施設を整備するための事業】計6 【まちなか居住を推進するための事業】計4 【商業活性化のための事業】計40 【4から7までの事業及び措置と一体的に推進する事業】計6 No.73 まちづくり活性化バス運行支援事業 商業機能等の拡散化や中心市街地の空洞化の一因となったモータリゼーションの進展など交通手段の変化は、路線バス網にも大きな影響を与え、路線数、運行回数の減少が続いている。 こうした車を中心とした都市構造となっている現状において、自家用車などの移動手段を持たない学生や高齢者などの交通弱者が増加しており、市街地等のまちづくりや交通需要の特性に応じて、鉄道や路線バス等の基幹的交通システムを補完するコミュニティ循環バスの充実が求められている。 土浦市では、中心市街地活性化の一環として、中心市街地への集客力・来街機能を高め、居住・生活環境の向上と公共交通機関の利用促進を高めるため、市内循環の「まちづくり活性化バス・キララちゃん」(キララちゃんバス)を平成17年3月から試験運行、平成19年4月から本格運行している。同バスの乗降客数は平成21年に一時的に減少したが、その後は、再び増加傾向にある。 事業実施者であるNPO法人まちづくり活性化土浦の事業費との関連もあるが、利用状況等を把握のうえ路線等の見直しを検討し、中心市街地の回遊性を高める必要がある。	【4】都市機能の集積のための事業等、pp178 11. その他中心市街地の活性化のために必要な事項、 【1】基本計画に掲げる事業等の推進上の留意事項、(1)個別事業等に関連した実践的・試行的活動の内容・結果等、pp179
土浦市 都市計画 マスタープラン	平成26年	市民の身近な足となり、地域生活拠点間、地域生活拠点と都心部・副都心間などの連絡を容易にする人にやさしいコミュニティバス(※)のより効果的・効率的な運行を、関係機関と連携しながら実現します。	Ⅱ. 全体構想、2 土浦らしい都市づくりの方針、2-3 市民の安らかな暮らしの確保と、快適な暮らしを支える地域力の向上、④ 公共交通の整備、pp71



このように、①中心市街地活性化を目的としたキララちゃんバスの運行および利用促進に関して総合的に位置づけ（土浦市総合計画）、②運行にあたり関係機関と連携し（土浦市都市計画マスタープラン）、③各種交通機関との役割分担・連携を図り（土浦市地域公共交通総合連携計画）、④中心市街地の回遊性を高め（土浦市中心市街地活性化基本計画）、キララちゃんバスを含む公共交通体系を総合的に構築するといった体制構築に関して、一連の流れに表すことができる【図3】。

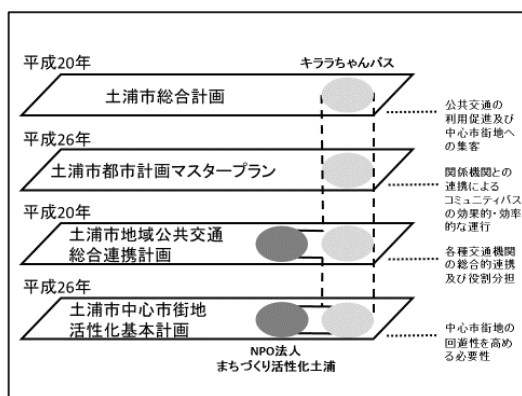


図 3 行政計画におけるキララちゃんバスの位置づけ

(4) まとめ

こうして設立された NPO は、キララちゃんバス運行を単独として実施するのではなく、運行を軸としながら総合的にまちづくりを展開することとなった。

具体的には、「まちづくり活性化バス運行事業」、「中心市街地活性化推進事業」「調査・研究事業」の 3 事業に分類される【表 2】。

表 2 NPO 法人まちづくり活性化土浦の事業内容

事業名	内容	
まちづくり活性化 バス運行事業	(1) 活性化バスの運行	
	(2) 会議等の開催および参加	バスボランティア会議の開催
		地域公共交通活性化協議会への参加 土浦市バリアフリー推進協議会への参加
	(3) 広報	ホームページの運営とラジオ番組 (FMつくば)
		SNS(Facebook等)の活用 ポスターセッションへの参加
		その他 (キャラクターを活用してのイベント参加等)
	(4) 利用促進	地域通貨券、回数券、春キララ券の発行
		バス利用促進調査研究
		シーズンごとのバスラッピング キララちゃんグッズ製作販売
	(5) 視察研修	
(6) パークアンドライド		
(7) 廃食油を利用したBDF燃料の導入		
(8) バスロケーションシステムの導入		
中心市街地 活性化 推進事業	(1) 会議等の開催および参加	まちかど茶話会の開催
		まちづくり関係会議への参加
	(2) 中心市街地活性化協議会への参加	
	(3) 情報発信	ホームページの運営
		キララちゃんニュースの発行
		FMラジオつくば「@タウン土浦」MC
	(4) にぎわい創出事業の 開催・参加支援	土浦まちなか元気市の開催(共催)
		市民参加型PJT活動(新川お掃除大作戦) 開催
		まちなかフラワー事業の継続実施
		中城通りおかみさん会活動支援
ポンCafé(プロジェクト土浦力)活動支援		
土浦にぎわいネットワークの開催 各種イベントへの積極的参加		
(5) 視察研修		
(6) 講演会の開催および参加		
(7) まちづくり団体・市民・学生との協働連携		
調査・研究事業	(1) 基礎指標調査の継続実施	
	(2) 中心市街地活性化事業の検討	

以上、地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事、関係主体の関係図および変遷を整理すると、【図 4】のように表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織 設立前	平成13年 コミュニティバス検討会 開始 平成15年 「まちづくり活性化バス実行委員会」へと切り替わり議論		
地域住民組織 設立後	平成16年 NPO法人まちづくり活性化土浦 設立 平成17年 キララちゃんバス試験運行開始		

図 4 地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事

#### 4-3-2 運行体制および運行方法

##### (1) 運行体制

##### 【概要】

キララちゃんバスの概要を、【表 3】に整理する。

表 3 キララちゃんバスの概要

正式名称	まちづくり活性化バス
愛称	キララちゃん
運行目的	①中心市街地の活性化 ②バス利用不便地域の緩和 ③公共交通利用の促進
路線	Aコース：市民会館循環 Bコース：亀城公園循環 Cコース：霞ヶ浦循環 各コース右回り7便、左回り7便、計14便 停留所は約300mごとに配置 (中心部では約100～200m)
運行時間	年中無休 8:20～19:45 約40分間隔
運行車両	Aコース：ノンステップ小型バス 定員29名、1台 B・Cコース：ノンステップ小型バス 定員28名、各1台
料金	おとな：150円 こども(6～12歳未満)：80円 幼児(1～6歳未満)・乳児：無賃※1 ※1 幼児の場合でも次の場合は運賃が発生 ・「おとな」または「こども」に同伴する ・「幼児」の人数が3人以上の場合 ・「幼児」が単独で乗車する場合 幼児(1歳未満)・乳児：無賃 障がい者(12歳以上)：80円 障がい者(6歳～12歳未満)：40円 ※2 ※2 身体障害者手帳・療育手帳を有する者 及び第1種身体障害者手帳・療育手帳 を有する者の介助者1名は80円
回数券	150円券・100円券・50円券＝5枚：1,500円 10円券＝15枚：1,500円 80円券×11枚：800円
1日乗車券	300円 小学生150円

キララちゃんバスの運行は先述したように、NPOの事業の一つである「まちづくり活性化バス運行事業」において実施される。具体的には、事業実施者であるNPO、運送事業者である関東鉄道、土浦市の三者協定により運行されている。土浦市は、運行事業費の不足分を補助する。これらに加えて、土浦商工会議所より支援金が提供される【図5】。

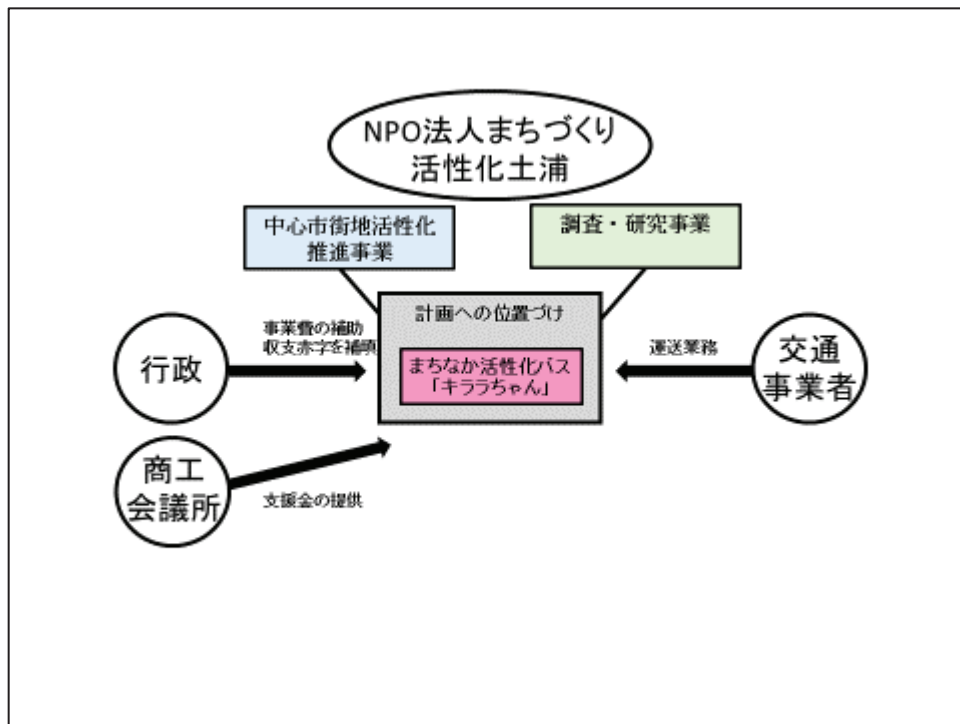


図 5 キララちゃんバス運行体制

(2) 運行方法

【運行ルート】

キララちゃんバスの路線は、「Aコース：市民会館循環」「Bコース：亀城公園循環」「Cコース：霞ヶ浦循環」で構成されている【図6】



図 6 キララちゃんバス路線図

出典：NPO 法人まちづくり活性化土浦（平成 28 年 12 月閲覧）

[http://np0-kirara.org/s/wp-content/uploads/2016/09/160322\\_timetable\\_cs5.jpg](http://np0-kirara.org/s/wp-content/uploads/2016/09/160322_timetable_cs5.jpg)

【車体】

車両にはマスコットキャラクターであるキララちゃんがラッピングされている【写真 2】。全車両はノンステップ小型の低床であり、特に高齢者の乗降が配慮されている。





写真 1 キララちゃんバス外観

また、キララちゃんバスは季節やイベント開催に合わせる形で、ラッピングが変更されている【図 7】。



図 7 キララちゃんバスラッピングの例

出典：NPO 法人まちづくり活性化土浦、「創立 10 周年記念誌」

### 【利用料金】

運賃は当初、一律 100 円であった。

その後、平成 27 年 9 月 24 日より 150 円に変更されている。この理由として、第一に消費税の増税による経費維持が困難となること、第二に補助金のさらなる削減により、自己資金の確保が困難と予測されたことによる。

### 【運転手】

A コースは土浦地区タクシー協同組合が、B コースおよび C コースは関東鉄道が、運送を務めている。

### 【情報提供の媒体】

キララちゃんはさらに、ピンバッジ、缶バッジ、手ぬぐい、クリアファイルといった販売グッズとしても活用されており【図 8】図 8、バスの利用を間接的に促進させているとも捉えられる。



図 8 キララちゃん関連グッズ

出典：NPO 法人まちづくり活性化土浦、「創立 10 周年記念誌」

### (3) 運行により発生する効果

#### 【利用者の移動を支援】

キララちゃんバスの運行により、特に高齢者の移動を支援するに至っており、さらには中心市街地の回遊性を向上させている。

### 【商業者との連携】

キララちゃんバスは、商業関係者が中心となり運行が開始されたコミュニティバスであるが、実際の運行においても、商業者との連携体制が築かれているという事実が明らかとなった。

第一に、商業者の協賛を得ることで、バス運営を継続している。バス車内には、協賛店からの広告が掲示されているように【表 4】【写真 3】、公的補助金を受給する一方、NPO として自立的運営を目指しながら自己資金の確立に努めている。

第二に、バス運行と複合的な取り組みとして、地域通貨を発券している。この点に関しては後述する。

表 4 キララちゃんバス内の広告協賛

種類	内容	協賛基準料金
車内音声・電光文字	停留所最寄りの商店などを紹介	54,000円/年
車内ポスター	車内のポスター枠にポスターを掲示 B3サイズ (364×514mm)	2,200円/月
ラック差込み	車内のラックにパンフレット、チラシ等の 折込広告を差し込む A4判以内で1ヶ月100枚まで	1,100円/月
車外ステッカー	車外に商店等の広告宣伝を掲示 ①後部ステッカー ②窓用ステッカー	①32,400円/6ヶ月 ②21,600円/6ヶ月

出典：NPO 法人まちづくり活性化土浦「土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書」

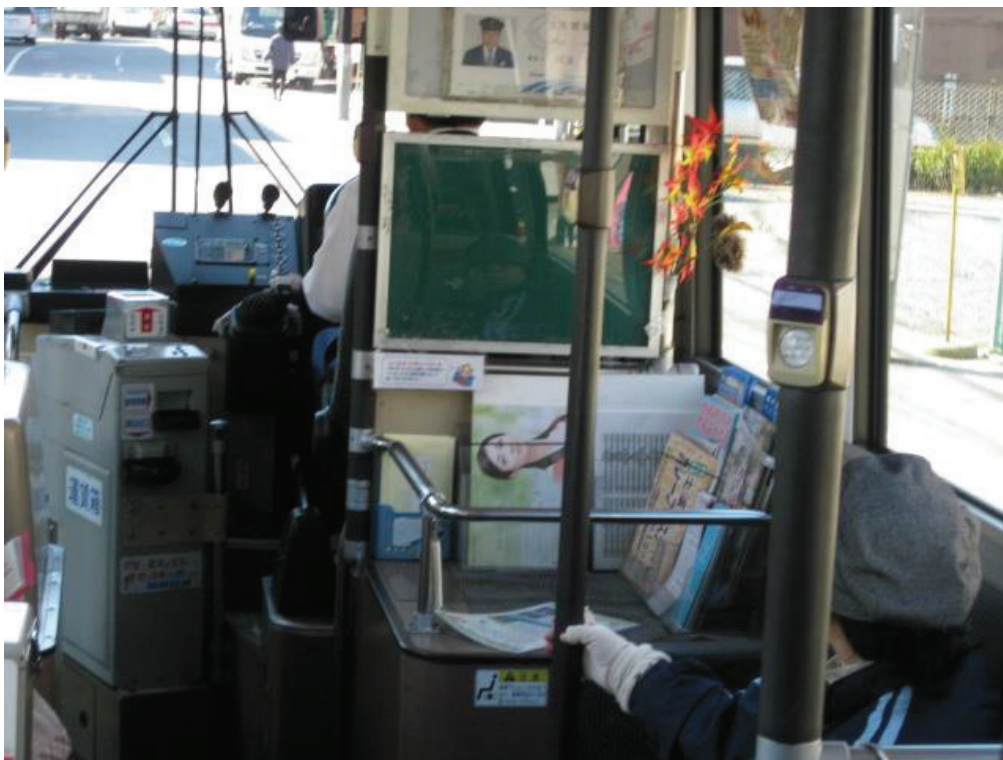


写真 2 ラック差し込み

(4) 利用者数の推移

平成 26 年には、キララちゃんバス運行開始 10 年目を迎え、10 周年記念事業が開催された。保育園児を対象とした公共交通教室を開催し、児童に向けて公共交通の利用方法について授業を行うなど、盛大な式典が開催された。また、「カフェ券」を発行し、14 店舗の参加により実施され、利用枚数は 125 枚に及んだ。平成 27 年には記念誌が発行されている【図 9】。キララちゃんバスの車体にも、10 周年を記念としてラッピングが施されている【写真 4】【写真 5】【写真 6】。





図 9 NPO 法人まちづくり活性化土浦 創立 10 周年記念誌



写真 3 キララちゃんバス運行 10 周年記念のラッピング①



写真 4 キララちゃんバス運行 10 周年記念のラッピング②





写真 5 キララちゃんバス運行 10 周年記念のラッピング③

利用者数の推移に関して、土浦市地域公共交通総合連携計画においては、鉄道や路線バスなど公共交通機関の利用者数が減少傾向にある一方、キララちゃんバスの利用者数は増加傾向にあると分析されている【図 10】。

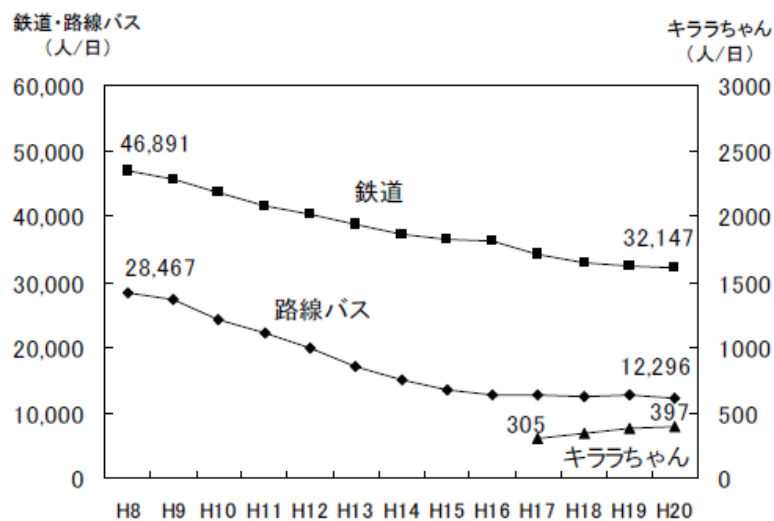


図 10 公共交通の利用状況

出典：土浦市地域公共交通総合連携計画、pp7

注：鉄道は市内3駅の利用者数の合計値

路線バスには関鉄グリーンバスと関鉄パープルバスは含んでいない

路線バスとキララちゃんは年間利用者数を運行日数で割った値

ただし【図 10】の数値は、キララちゃんバスの試験運行から導入開始の初期である平成 20 年までの数値に留まるため、今日までの実態は明らかでない。

そこで土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書より、平成 16 年から平成 26 年までの推移を参照する【図 11】。まず A コースは、平成 17 年から平成 21 年にかけて減少しているが、平成 23 年から平成 26 年にかけて増加している。この要因として、平成 23 年に導入した新型車両ポンチョによると考えられる。

この点は、常陽新聞の当時の記事から明らかである。従来 A コースで使用されていた車両は 10 人乗りジャンボタクシーで、車いす利用者らが乗り降りしづらく、「バリアフリー新法に基づく基本構想を実現させる会」(村山一人世話人代表ら)が行政や運行事業者らにノンステップバス投入を要望していた。導入されたノンステップバスは 29 人乗りであり、乗降時にステップが下がり、利用者は運転手が設置した乗降用スロープを通して乗降することとなる。そのため、特に高齢者や車椅子利用者にとって、乗降が容易となった<sup>5</sup>。こうした利用者のニーズに合わせた車両の導入が、A コース乗車人数の増加につながったと考えられる。また、真鍋新町の総合病院土浦協同病院が A コースの路線沿いに位置しており、通院患者がキララちゃんバスを利用し、実績に寄与しているとも考えられる。

次に B コースに関しては、平成 18 年から平成 21 年にかけて減少、その後は横ばいに推移している。

<sup>5</sup> 常陽新聞、2011 年 10 月 2 日

Cコースに関しては、平成17年から平成22年にかけて増加し、その後は横ばいに推移している。平成23年には乗車人数が減少しているが、これは東日本大震災の影響を受けたことによる。Cコースの場合、路線沿いに市営大岩田団地が位置しており、この団地に居住する地域住民の乗車が、増加に寄与しているとも考えられる。また、スーパーマーケットや衣料品店もコース沿いに位置していることから、買い物客の乗車も考えられる。

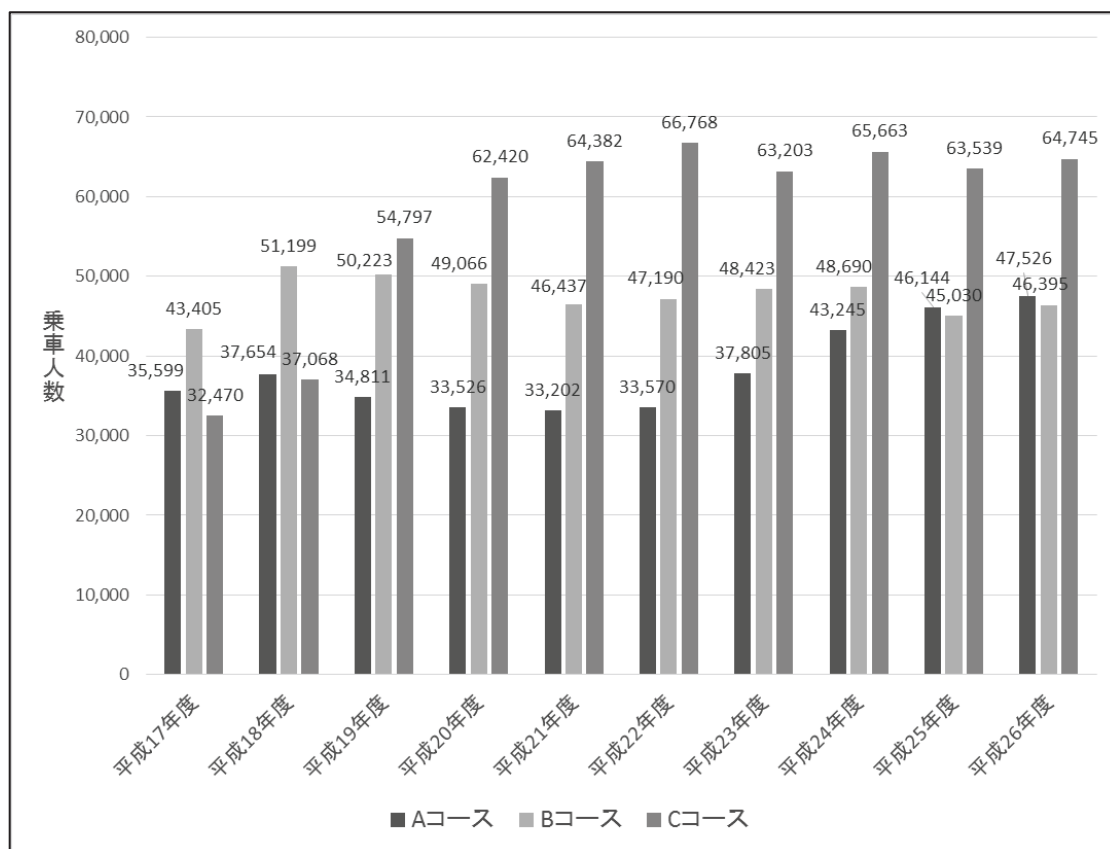


図 11 キララちゃんバス乗降数の推移（平成16年度～平成26年度）

出典：NPO 法人まちづくり活性化土浦（2012）、  
「土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書」

#### (5) 収入の内訳

NPO としての自主事業における収入が約 37%の一方、行政による補助金が約 63%と、補助金により赤字分を補填している状況にある【図 12】。

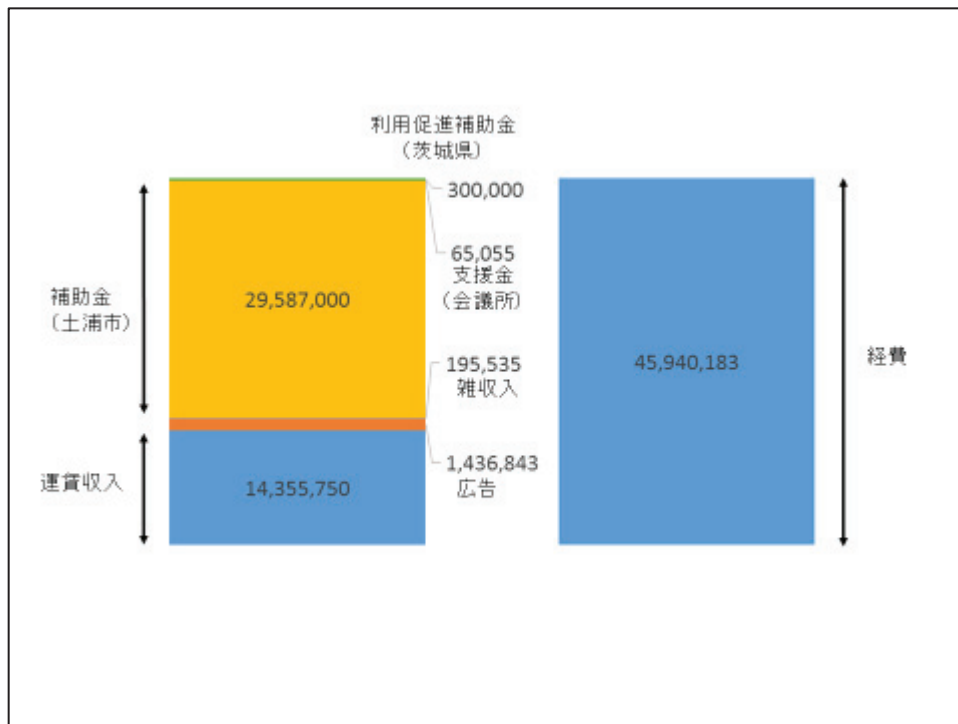


図 12 収入および支出の内訳

まちづくり活性化バス利用促進業務報告書より筆者作成

#### 4-3-3 交通システムとの複合的な取り組み

##### (1) 地域通貨「キララ」との連動

キララちゃんバスの運行にあたっては、単に交通サービスを実施するのみならず、それとの連動的な取り組みが存在することが、ヒアリング調査により明らかとなった。それが、地域通貨「キララ」の導入である。

地域通貨「キララ」の仕組みは、①キララちゃんバスに乗車し中心市街地に向かい、②降りる際に「当日乗車証明書」【写真 7】を運転手より受け取る、③まちなか加盟店に来店し、④1,000 円以上の買い物をすることで地域通貨「100 キララ」【図 13】をサービスで受け取ることができ、⑤その地域通貨「100 キララ」1 枚で帰りのバス運賃が無料になる。つまり、キララちゃんバスへの乗車により、中心商店街での消費活動を促すといった、中心市街地活性化との連動が図られている。

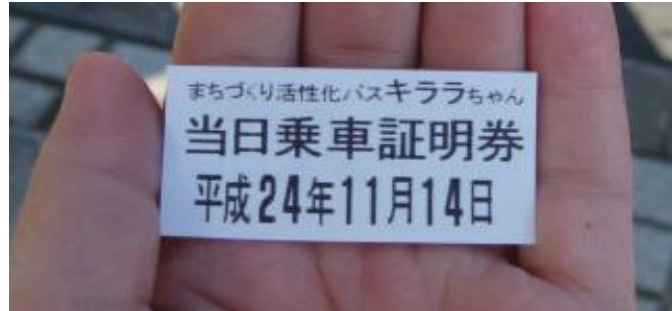


写真 6 当日乗車証明書



図 13 地域通貨「キララ」

出典：土浦市地域公共交通活性化協議会、「まちづくり活性化バス『キララちゃん』」

[http://www.t-koutsu.jp/kirara\\_bus/index.html](http://www.t-koutsu.jp/kirara_bus/index.html)

(平成 28 年 12 月閲覧)

地域通貨「キララ」の発券の仕組みは、【図 14】の通りである。

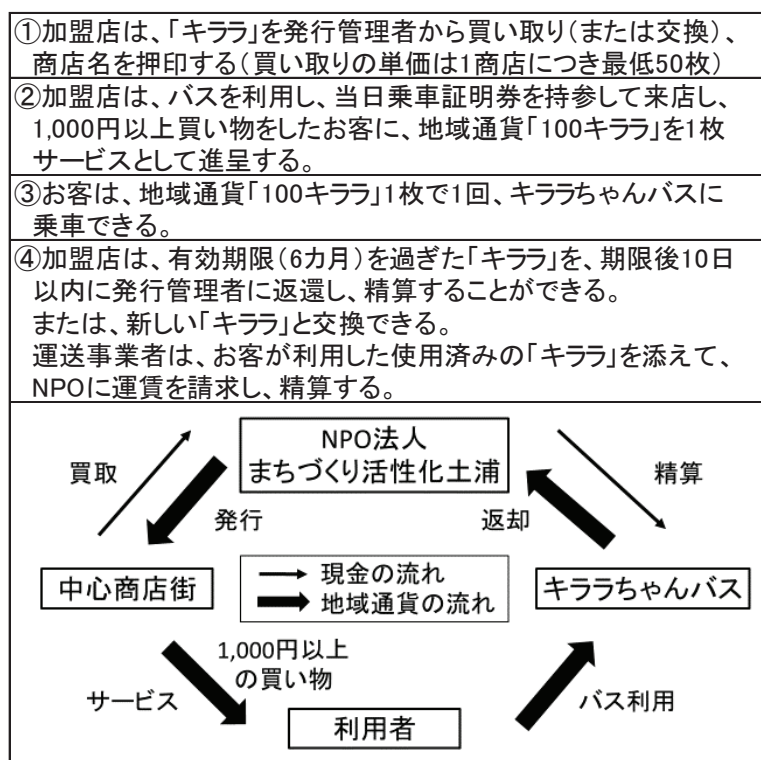


図 14 地域通貨「キララ」の発券の仕組み

地域通貨券協賛店舗つまり先述の「まちなか加盟店」は、【表 5】の通りであるが、毎年の変動がみられており、しかも増加しているとヒアリング調査から明らかとなっている。

表 5 地域通貨券協賛店舗一覧 (平成 28 年 4 月現在)

分野	店舗数
飲食	14
食品・スイーツ	11
霞ヶ浦特産品	3
ファッション	7
ビューティー	10
時計・貴金属／メガネ	3
趣味・スポーツ	5
暮らし・サービス	11
宿泊／観光	3
ショッピングセンター／スーパー	4
計	71

出典：NPO 法人まちづくり活性化土浦キララちゃんバス、「協賛店」

<http://npo-kirara.org/shop> (平成 28 年 12 月閲覧)

以降の論述に関連する公共施設や店舗に関して、予め【図 15】【図 16】【図 17】【図 18】【図 19】に示す。





図 15 土浦駅北部に位置する公共施設および協賛店  
Open Street Map より作成



図 16 土浦駅周辺に位置する公共施設および協賛店  
Open Street Map より作成



図 17 土浦駅南部に位置する公共施設および協賛店  
Open Street Map より作成



図 18 霞ヶ浦周辺に位置する公共施設および協賛店①  
Open Street Map より作成



図 19 霞ヶ浦周辺に位置する公共施設および協賛店②

Open Street Map より作成

地域通貨「キララ」の発券状況を見ると【表 6】、平成 24 年の第一回目の調査では、イトーヨーカドーが独占的に発券枚数を占めているという点が明らかとなった。次いで百貨店であるウララ専門店、コープつちうら、個人店舗として美容室などが続く。平成 25 年の第二回目の調査では、ウララ専門店が最多であった【表 7】。NPO としても、地元商店の発券枚数の増加も図りたいという考えにある。

表 6 地域通貨券発券状況（平成 22 年 4 月～平成 23 年 3 月）

	枚数(割合) (総数：18,710枚)	協賛店
1位	7,967(42.58%)	イトーヨーカドー
2位	6,764(36.15%)	ウララ専門店
3位	134(0.71%)	コープつちうら
4位	109(0.58%)	美容室ソレイユ
5位	106(0.56%)	国民宿舎水郷
6位	77(0.41%)	小松屋
7位	65(0.34%)	美容室ラストウィン
8位	55(0.29%)	美容室リゾート
9位	51(0.27%)	観光協会
10位	48(0.25%)	大徳

NPO 法人まちづくり活性化土浦「土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書」より作成



表 7 地域通貨券発券状況（平成 23 年 4 月～平成 24 年 3 月）

	枚数(割合) (総数：21,640枚)	協賛店
1位	8625(39.85%)	ウララ専門店
2位	6466(29.87%)	イトーヨーカドー
3位	612(2.82%)	ペルチ(土浦駅ビル)
4位	120(0.55%)	美容室ソレイユ
5位	99(0.45%)	美容室リゾート
6位	94(0.43%)	コープつちうら
7位	78(0.36%)	美容室ラストウィン
8位	61(0.28%)	小松屋
9位	58(0.26%)	観光協会
10位	33(0.15%)	すがた美容室

NPO 法人まちづくり活性化土浦「土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書」より作成

地域通貨券の発券枚数の約 90%を占めるイトーヨーカドーが、中心市街地活性化に寄与しているとも捉えられるが、しかしその最中の平成 25 年 2 月 17 日に、イトーヨーカドーは契約期間の終了により、土浦市から撤退することとなった。この事態は、中心市街地にとって大きな打撃となり、負の影響を及ぼすであろうと懸念されていた。

しかしイトーヨーカドー撤退後の、中心市街地への影響、地域通貨券の発券への影響、キララちゃんバス乗車率への影響を調査したところ、予想とは異なる結果がみられた<sup>6</sup>。【表 8】の地域通貨券発券状況（平成 25 年 4 月～12 月）をみると、従来からの協賛店である「ペルチ」が、イトーヨーカドーに代わって上位に加わった。他方、ペルチに次ぐ 2 位の「ピアタウン」であるが、従来は協賛店には加わっていないショッピングセンターである。しかし、イトーヨーカドーが撤退した後に加わり、地域通貨の発券を開始した店舗である。それが発券を開始して間もなく、上位に入り込んできた。総数をみても、前年度同時期の 12,421 枚と比較して影響に大きな変化はなく、むしろ 13,502 枚と増加している。

また、平成 24 年度の大型店（イトーヨーカドー、ペルチ、コープつちうら）と、平成 25 年度大型店（ピアタウン、ペルチ、コープつちうら）を比較しても、差異は明確である【表 9】。発券枚数をみると、前者は 11,830 枚、後者は 12,213 枚であり、イトーヨーカドーの撤退後も総数は減少することなく、むしろ増加している。平成 25 年度の場合は 4 月から 12 月という約半年間の数値であるにもかかわらず、前年と比較して増加している。

小林氏はじめ NPO スタッフは従前、ピアタウンに協賛を依頼していたが、ピアタウン側の事情により得られずにいた。しかしイトーヨーカドー撤退後、ピアタウン経営者から願い出る形で、協賛店に加わる事となる。この理由として、イトーヨーカドーの撤退が及ぼす

<sup>6</sup> 村上早紀子（2014）、「地域住民のモビリティを支える『Co 交通』 — 『Co 交通』の成立構造に関する研究—」、弘前大学大学院教育学研究科、平成 25 年度修士論文

中心商店街への影響に対する、ピアタウン経営者の危機感によるものである。

他にも、前年度は協賛に加わっていなかった店舗も地域通貨発券の新規店舗として申し出ることとなり、しかもそのうち3店舗が上位10位以内に入り込んでいる。

表 8 地域通貨券発券状況（平成 25 年 4 月～12 月）

	枚数(割合) (総数：13,502枚)	協賛店	前年度同時期 (総数：12,421枚)
1位	7478(55.38%)	ペルチ(土浦駅ビル)	1,980
2位	4,347(32.19%)	ピアタウン	—
3位	388(2.87%)	コープつちうら	120
4位	228(1.68%)	大徳	0
5位	173(1.28%)	関友商事(宝くじtoto)	—
6位	130(0.96%)	すがた美容室	124
7位	83(0.61%)	美容室 ソレイユ	33
8位	62(0.45%)	美容室 リゾート	55
9位	59(0.43%)	天ぷら八起	—
10位	56(0.41%)	美容室 ラストウィン	37

NPO 法人まちづくり活性化土浦「土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書」より作成

表 9 地域通貨券大型店別の発券状況（平成 25 年 4 月～12 月）

	平成24年度大型店 イトーヨーカドー ペルチ コープつちうら	平成25年度大型店 ピアタウン ペルチ コープつちうら
発券枚数(割合)	11,830枚(95.24%)	12,213枚(90.43%)

NPO 法人まちづくり活性化土浦「土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書」より作成

表 8 の協賛店のうち、ピアタウン、美容室ソレイユ、すがた美容室は A コース沿いに、天ぷら八起、美容室ラストウィンは A コース沿いおよび C コース沿いに、コープつちうら、美容室リゾートは C コース沿いに位置している。これは、地域通貨券の発券枚数の多い協賛店が含まれるコースでは、乗車率が高い傾向にあるという事実を意味している。特に A コースは、先述したように乗車人数が増加しており、ジャンボタクシーの導入が要因でもあるが、平成 25 年より協賛店に加わったピアタウンが寄与しているとも考えられる。

こうした変動を経て、発券されてきた地域通貨「キララ」であるが、運行開始から今日に至るまでの発券枚数および使用枚数の推移を【図 20】にまとめる。

平成 22 年 4 月から発券枚数および使用枚数が増加しているが、これは協賛店の増加によると考えられる。

平成 24 年 4 月から平成 25 年 3 月には発行枚数が再び減少しており、これは平成 25 年 2 月にイトーヨーカドーが閉店、それに応じて発行枚数が減少したことによると考えられる。

しかし翌平成 25 年 4 月から平成 26 年 3 月は、発行枚数が増加しており、これは先述のように、ピアタウンが協賛店に加わったこと、ペルチの発券枚数と併せて総合的に発行枚数が増加したことによると考えられる。

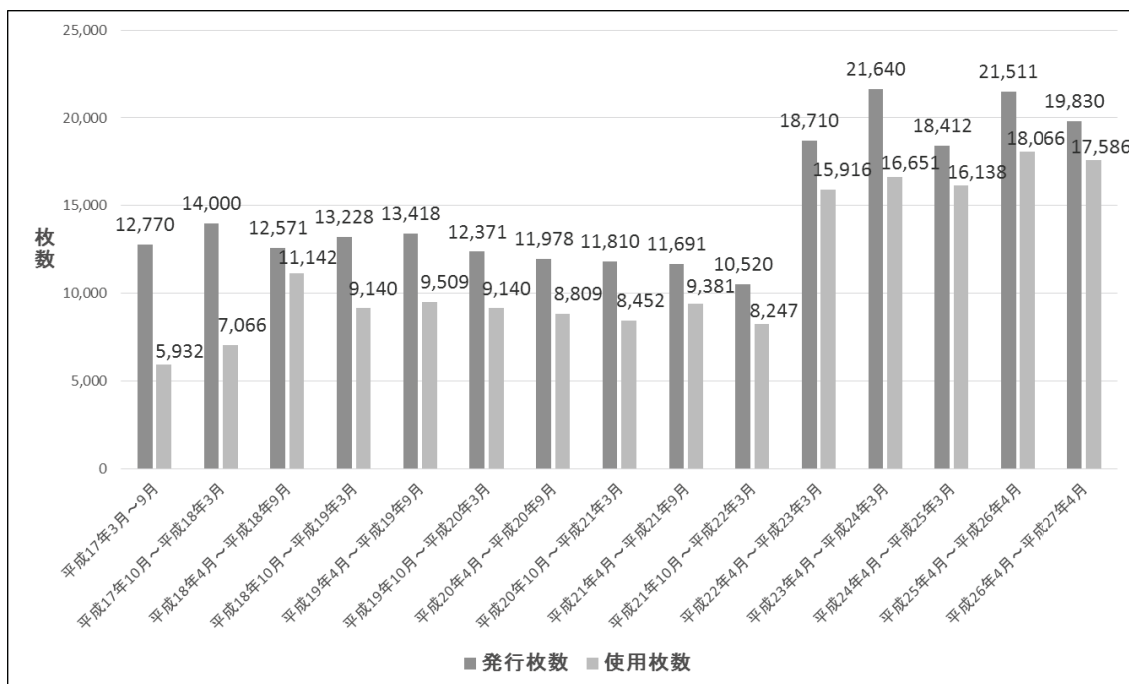


図 20 地域通貨「キララ」発行枚数及び使用枚数の推移  
(平成 17 年 3 月～平成 27 年 4 月)

NPO 法人まちづくり活性化土浦「土浦市まちづくり活性化バス利用促進研究報告書」より作成

なお、イトーヨーカドーが撤退したビルには、土浦市役所庁舎が移転し、平成 27 年 9 月 24 日に新庁舎として開庁した。市役所庁舎は昭和 38 年 11 月に建設、築 50 年に及んでいたことから、老朽化が深刻であった。そこでイトーヨーカドーが撤退した後の空きビルを買い取る形で、移転することとなった。

それに合わせる形で運賃も、100 円から 150 円に変更された。新路線と運賃は市役所新庁舎の開庁日である 9 月 24 日から開始されたが、開始日が 10 月 1 日であれば地域住民にとって把握しやすいとも考えられた。しかし旧路線は旧庁舎付近のバス停も走行することとなり、庁舎の移転後も該当部分を運行する場合、経費が余分に発生することとなる。そのため新庁舎の開庁日と合わせる形で、キララちゃんバスの新路線と新運賃も開始されることとなった。

(2) バスボランティアによるキララちゃんバス継続の実現

そして今日まで継続してきた最大の要因であり、バス運行の鍵を握るのが、バスボランテ



ィアである。

キララちゃんバスには、毎便・毎日ではなくとも、一日の数時間など自由な時間を利用して、青いジャンパーを着たバスボランティアが乗車している【写真 8】。

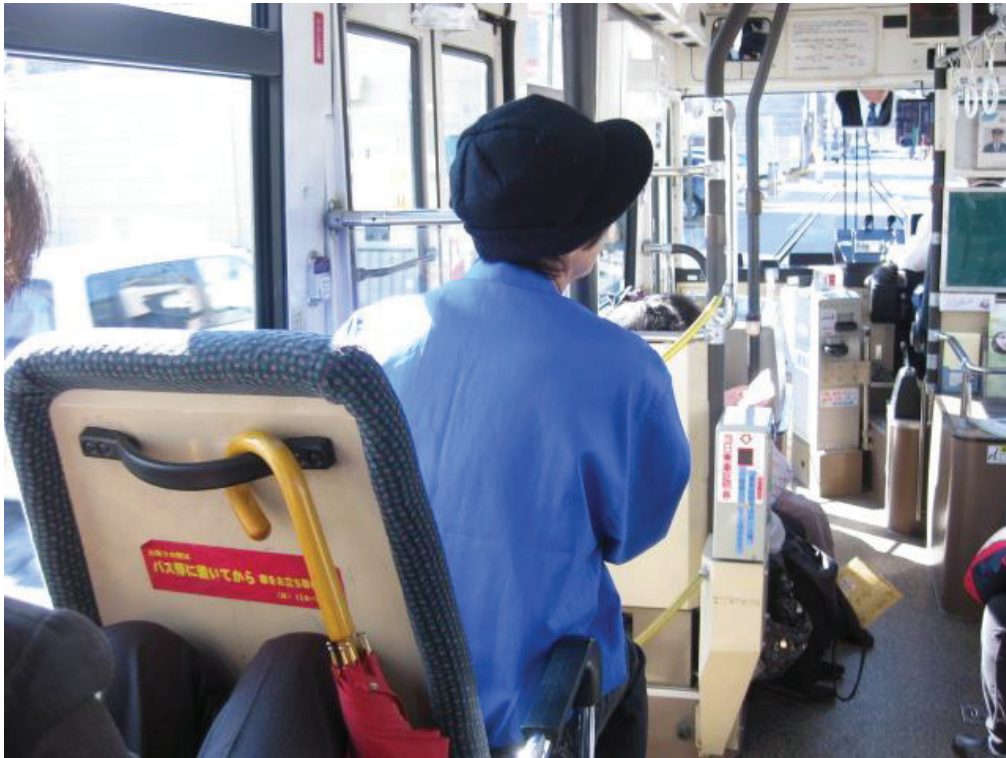


写真 7 キララちゃんバスに乗車するバスボランティア

城下町である土浦市は、曲がりくねった道路が多く、バス運行が容易ではない道路環境が一部で見られる。その際に運賃や運行ルートに関する乗客からの尋ね事に、運転手に対応するには困難な場合も多い。そのような状況では、代わってバスボランティアが教示している。

また、特に高齢者のうち、乗降に困難を要する際、バスボランティアが介助を務める場合もみられている。

あくまでボランティアであり、謝金や交通費は発生しない。

本格運行開始時は 10 名が、その後は変動がみられるものの、平成 26 年度時点で 8 名が務めている。

主に退職した高齢者が中心となり務めているが、一時は在宅ワーカーの 30 代の女性が、仕事の空き時間にバスボランティアを務めていた。ある男性のバスボランティアは、バスが停車している際や、土浦駅前で待機している時間を活用して、趣味のマジックをキララちゃんバス内で披露している。

バスボランティアはその日の任務を終えると、乗車日誌をつけることとなっている。乗車日誌には、車内での出来事、感想、乗客からの苦情や要望を記載し、NPO に提出する。し

かも NPO は後日、市長にまで提出している。地域住民の声を聴取するというバスボランティアの役割を、まちづくりに活かすことが可能となっている。

キララちゃんバス運行の調査の際は、バスボランティアが乗客と会話する様子がみられ【写真 9】、乗客がバスを降りる際には起立して降車を見届けている【写真 10】。



写真 8 バスボランティアと乗客の様子①

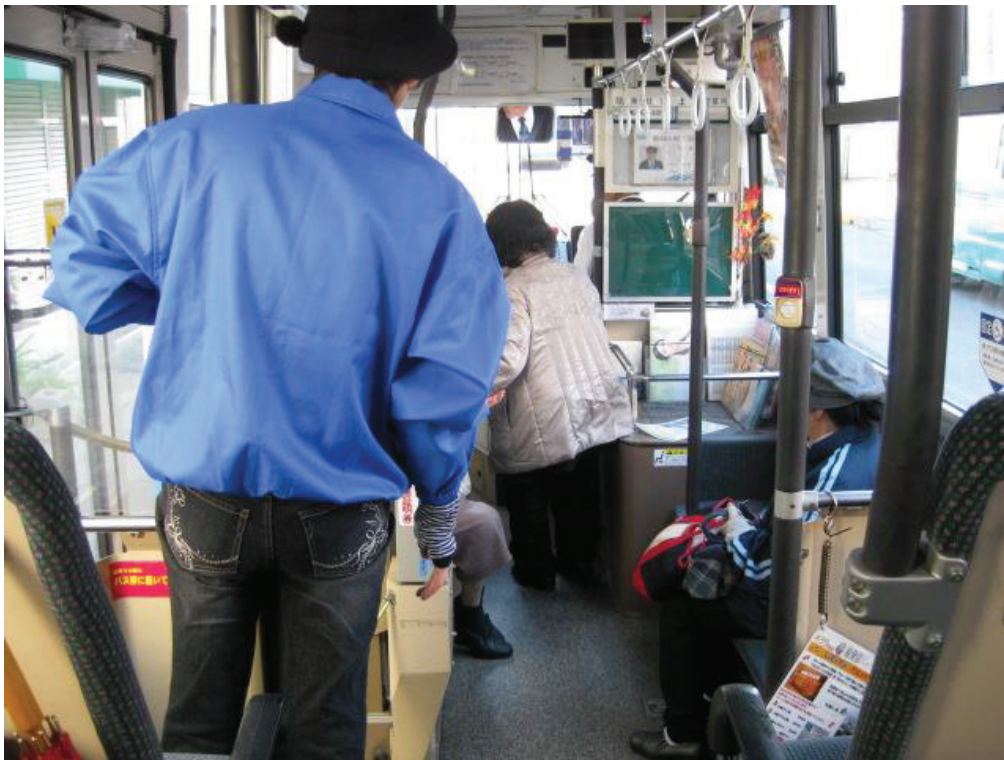


写真 9 バスボランティアと乗客の様子②

なお、バスボランティアを務めるのは主に高齢者であるが、時期によっては児童も務めることとなる。土浦小学校では、夏季休業に児童のボランティア体験という取り組みを行っている。そこで一部の小学生がキララちゃんバスでのボランティアを選択し、実際に乗車することで、乗客の乗降を補助している。

#### 4-3-4 運行における課題

##### 【公的補助金への依存】

資金面で自立化を図ろうと試みているものの、協賛金や広告収入を増加させると、一方で行政による補助金の減額という葛藤もみられている。

行政による補助金が途絶えた場合の運行は困難となり得ると考えられるため、今後は自主財源を確保しながらも、事業の見直しを含めた運営手法の改善を図る必要がある。

さらには病院の移転など土浦市全体の状況に応じて、運行ルートの見直しの必要性も発生すると予見される。

#### <4-3 まとめ>

土浦市では、中心市街地活性化の衰退、モータリゼーションの発展に伴う自家用車の普及による路線バスの廃止・減便という現状が顕在化していた。特に高齢者や学生など自家用車

を運転しない世代の移動手段を確保することのみならず、環境負荷の小さい交通体系を構築していく必要があった。そのためバス交通の充実を本格的に、官民協働で実現する必要性の下、コミュニティバスの導入を目的として、運行主体となる NPO 法人まちづくり活性化土浦が設立された。平成 19 年より、土浦市の中心市街地を運行対象として、「まちなか活性化バス『キララちゃん』」の運行が開始された。

その後は行政計画への位置づけとして、①中心市街地活性化を目的としたキララちゃんバスの運行および利用促進に関して総合的に位置づけ（土浦市総合計画）、②運行にあたり関係機関と連携し（土浦市都市計画マスタープラン）、③各種交通機関との役割分担・連携を図り（土浦市地域公共交通総合連携計画）、④中心市街地の回遊性を高め（土浦市中心市街地活性化基本計画）、キララちゃんバスを含む公共交通体系を総合的に構築するといった体制構築が進められている。

運行による効果としては、利用者の外出を支援、利用者の声を運行に反映、車内における情報交流、利用促進活動の展開が挙げられ、これらは 3 章で調査を行った事例と同様である。加えて、多様な事業の複合化、計画への参加・位置づけも、本章の特徴として挙げられる。しかし課題として、運営における支出超過および補助金補填という構造がみられており、公的補助金に依存した現状にある。

以上、NPO 法人まちづくり活性化土浦の、中心市街地活性化に向けた事業者との連携による地域モビリティ形成の過程として、【図 21】に表すことができる。



	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織設立前	平成13年 コミュニティバス検討会 開始 平成15年 「まちづくり活性化バス実行委員会」へと切り替わり議論		
地域住民組織設立後	平成16年 NPO法人まちづくり活性化土浦 設立 平成17年 キララちゃんバス試験運行開始		
	キララちゃんボランティア 発足		
運行開始	平成19年 キララちゃんバス本格運行開始 平成20年 フラワーポット事業 開始 平成21年 土浦駅ビル「ペルチ」オープン 平成23年 Aコース新型車両(ポンチョ)導入	第七次土浦市総合計画 土浦市地域公共交通 総合連携計画 策定 平成21年 土浦駅ビル「ペルチ」オープン	
多主体間連携	平成25年 イトーヨーカドー閉店 平成26年 10周年記念バスラッピング実施	土浦市都市計画マスタープラン 策定 土浦市中心市街地活性化 基本計画 策定	

図 21 NPO 法人まちづくり活性化土浦の中心市街地活性化に向けた  
事業者との連携による地域モビリティ形成の過程

#### 4-4 新たな自治体制および自治組織による地域モビリティ形成の可能性

##### 【調査の概要】

調査日時	平成27年1月8日
調査対象者の概要	伊勢市都市整備部参事 谷口尚氏 伊勢市環境生活部市民交流課地域自治推進係係長 小林進氏 伊勢市環境生活部市民交流課地域自治推進係主査 丸山美幸氏 伊勢市都市整備部交通政策課長 岡康弘氏 沼木まちづくり協議会沼木バス委員会委員長 一志勇次氏
調査より得た資料	合併後の伊勢市における都市マスタープランに係る経緯 「ふるさと未来づくり」推進計画(案) 平成20年1月 ふるさと未来づくり伊勢～沼木地区計画の策定に向けた道しるべ～ 沼木地域における自主運行バスの実施に向けた要望書 平成25年度 沼木地区自主運行バス予算 沼木バス利用状況(平成26年度) ふるさと未来づくり 伊勢市 沼木ふるさと便
調査項目	設立に至るまでの経緯 運営主体である地域住民組織の概要 前身となる地域住民組織の存在 設立に関与した人物の存在 行政の支援の概要 行政計画への位置づけ 運行体制および運行方法 運行により発生する効果 利用者数の推移 収入および支出の内訳 運行における課題

##### 4-4-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

###### (1) 地域の概要

伊勢市沼木地区は、伊勢市南西部に位置する辺地地域である【図 1】。



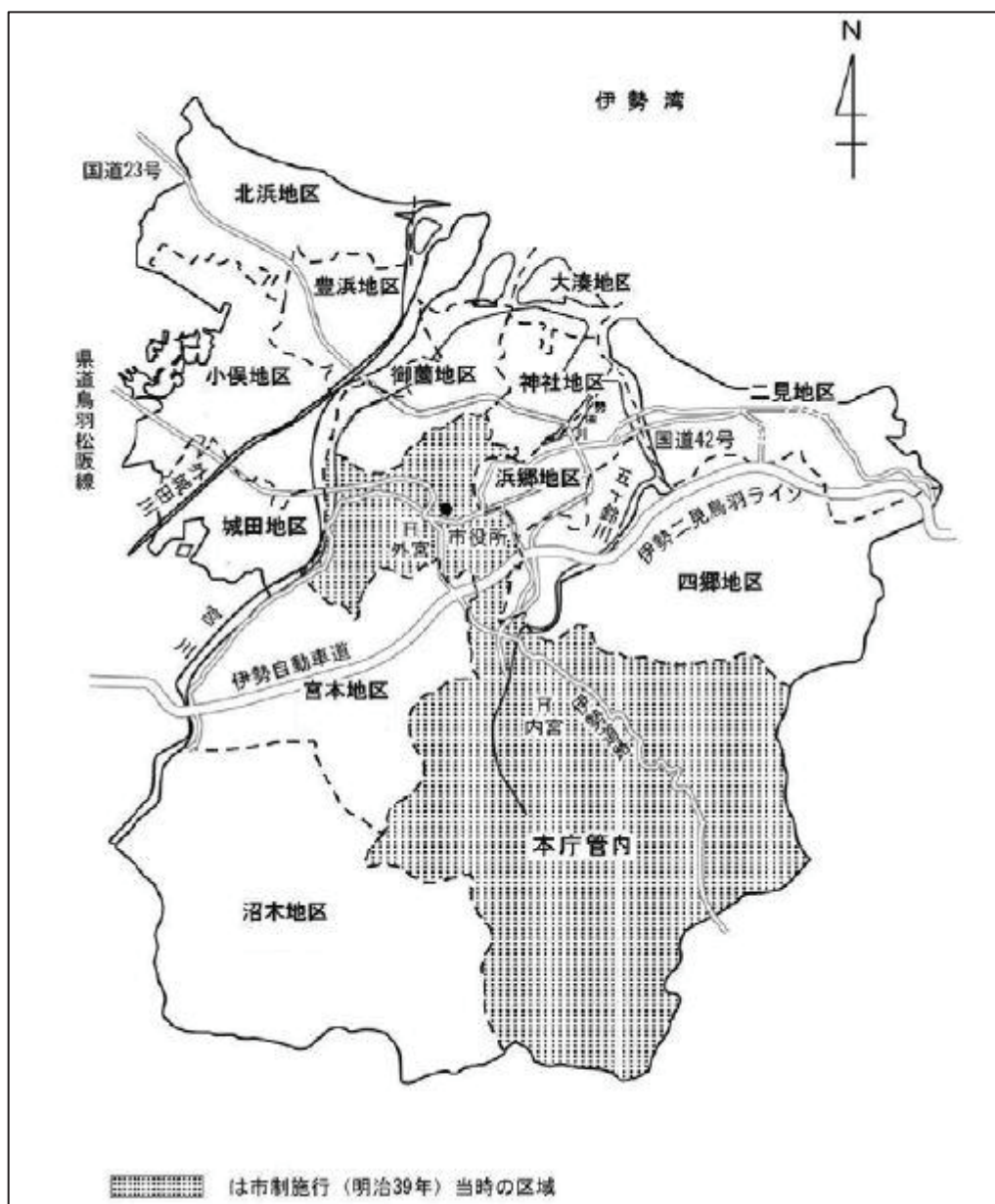


図 1 伊勢市地域区分

出典：伊勢市 市勢統計要覧（平成 26 年版）

伊勢市内の公共交通機関に関しては、平成 19 年 4 月から、自らの移動手段を持たない交通弱者（高齢者等）に対し移動手段を確保することを主な目的とし、市内 9 ルートにてコミュニティバスの運行が開始された<sup>1</sup>【図 2】。うち 6 ルートはバスによる運行であり、3 ルー

<sup>1</sup> 国土交通省中部地方整備局、「平成 27 年度 地域公共交通確保維持に関する自己評価概要（全体）」（平成 28 年 12 月閲覧）  
<https://www.tb.mlit.go.jp/chubu/tsukuro/kakuho/pdf/27jiko/47F.pdf#search=%27%E4%B C%8A%E5%8B%A2%E5%B8%82+%E6%B2%BC%E6%9C%A8%E7%B7%9A++%E5%B B%83%E6%AD%A2%27>

トはデマンドによる運行であった。

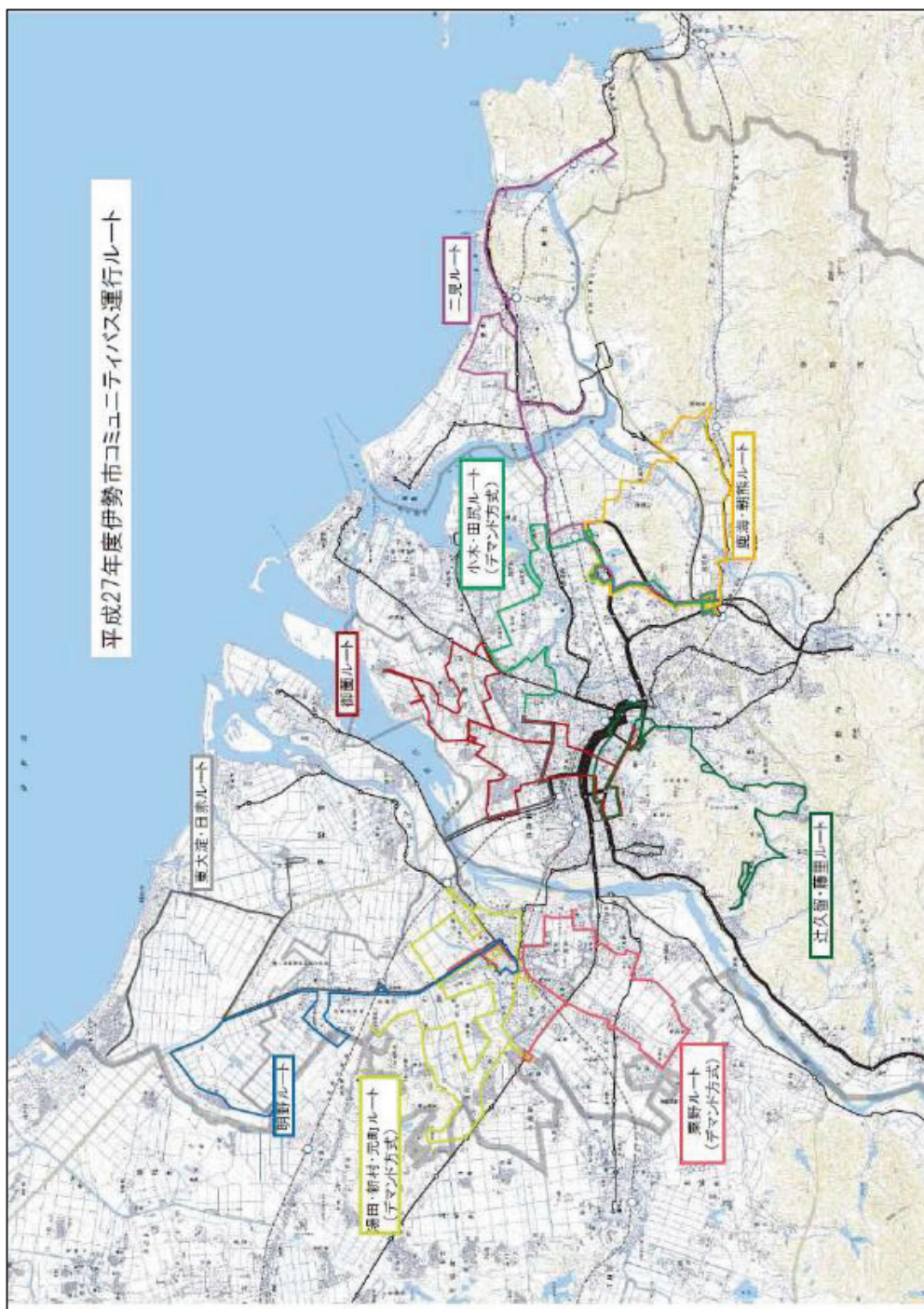


図 2 平成 27 年度伊勢市コミュニティバス運行ルート

出典：国土交通省中部地方整備局、

「平成 27 年度 地域公共交通確保維持に関する自己評価概要（全体）」

市内でも沼木地区では従前、沼木地区から市街地へ向かう上で、沼木地区を運行する路線バスである三重交通「沼木線」が利用されていた。しかし沼木線は赤字路線であったため、昭和 63 年度より、三重県の第 3 種生活路線維持費補助金の適用を受け運行されてきた。児童の通学をはじめとする地域住民に利用されていたことから、運行回数を減らすことにより経費を節減し、路線が維持されてきた。平成 3 年度からは、赤字相当額を運行目的別に、教育委員会と交通政策課で距離按分により補填してきた<sup>2</sup>。そうして辛うじて維持されてきた沼木線であったものの、廃止寸前の状況にあり、今後は人口減少など地域の現状を考慮した場合、地域モビリティにさらなる支障をもたらすという危機感が生じていた。

そこで地域住民が主体となり、平成 26 年より導入され、同年 5 月 1 日より本格運行が開始されたものが、沼木地区自主運行バス「沼木バス」である。そして沼木バスの運営組織として設立された組織が、「沼木まちづくり協議会」である。

## (2) 運営組織の設立に至る上での計画策定の動き

設立に至る上での発端は、①伊勢市都市計画マスタープラン策定に向けた過程、②新たな地方自治体制の構築といった、一連の計画策定の動きにあった。以降は、それぞれの過程を整理しながら、沼木まちづくり協議会の設立および沼木バスの運行と関連づけ論述していく。

1992 年に都市計画法が改正され、都市計画マスタープラン（以下：都市マス）を策定するにあたっては、都市計画法第 18 条で「市町村は基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と定められた。計画づくりにおける住民参加にとっては画期的であったとはいえ、必要な措置については特段の定めがないため、説明会やパブリックコメントを実施するのが一般化されており、いわゆる住民参加の形骸化も指摘されてきた。

また、計画を策定したものの、実行主体が定まらず、真に地域住民主体となって実現までに発展していくケースが極めて少ない状況にある。先行研究においては、横山（2001）<sup>3</sup>が参加型まちづくり手法におけるワークショップの効果に関して明らかにしているように、地域住民参加の可能性に言及した研究は多岐にわたるが、しかしそこから何らかの活動が派生し、継続的な地域づくりに効果を表す可能性に言及した研究は稀有であることから、計画から実現へ発展していくケースが少ない現状が窺える。

そうした中、都市マス策定における伊勢市の取り組みは画期的であった。伊勢市の地域区分は図 1 の通りであるが、平成 15 年から 9 つの小学区において、一年に 1 地区ずつ対象

---

<sup>2</sup> 伊勢市、「事業総点検 政策説明シート」（平成 28 年 12 月閲覧）

[http://www.city.ise.mie.jp/secure/18987/H24\\_tenkenkekka\\_2.pdf#search=%E4%BC%8A%E5%8B%A2%E5%B8%82+%E6%B2%BC%E6%9C%A8%E7%B7%9A](http://www.city.ise.mie.jp/secure/18987/H24_tenkenkekka_2.pdf#search=%E4%BC%8A%E5%8B%A2%E5%B8%82+%E6%B2%BC%E6%9C%A8%E7%B7%9A)

<sup>3</sup> 横山芳春ら（2001）、「参加型まちづくり手法におけるワークショップの効果と行政の対応について」、日本建築学会計画系論文集



とし、地域別構想が策定されていくこととなり、当時は他の自治体でも例がないワークショップ手法が導入されることとなった。参加対象を中学生以上とし、地域住民の実質的な参加の手法が図られた。

ただし、全 9 地域において同時に密度の濃いワークショップを実践するには、時間的、労力的な負担が大きい。そのため第一歩として、市の中心市街地を含む 1 地域「明倫・有緝（ゆうしゅう）・厚生地域」を対象地域に選定し、残る 8 地域については順次、策定を続けていくこととなった。

そうして「明倫・有緝・厚生地域」の地域別構想を第一歩として平成 9 年に公表して以来、2 地域目の「早修・中島地域」を平成 11 年に、3 地域目の「修道・四郷地域」を平成 13 年に、4 地域目の「大湊・神社・浜郷地域」を平成 16 年に策定していった。

また、伊勢市では都市マスタープランの策定当初、住宅や景観のマスタープランなど、部門別計画となるべきものがほとんど未策定の状態であった。そのため平成 9 年に策定した全体構想の内容は、構想の骨格的な部分、ビジョンが中心となっていた。そこで、部門別のマスタープランや地域別構想が策定された際に、完成形として終止するのではなく、計画の成長管理が図られるよう、計画書のスタイルは加除式ファイル【図 3】図 3 の形態を採用することとした。このため、最低でも 9 年間は地域住民の関わる計画づくりのプロセスが継続して進められていくこととなったのである。



図 3 加除式ファイル

出典：浅野聡、「成長する都市計画マスタープラン物語 —三重県伊勢市の取り組み—」  
平成 25 年 弘前市都市計画フォーラム

その後は部門別マスタープランの策定が進んだため、加除の必要が生じてきたことから、平成 12 年度より「全体構想バージョンアップ」と称し、委員会組織を設置、構想の内容充足と見直しを実施した。約 3 年間かけて内容を見直し、平成 15 年 3 月に公表した。

こうして伊勢市における都市マスタープラン並びに部門別マスタープランの策定状況は、平成 15 年時点で【図 4】の状況であった。

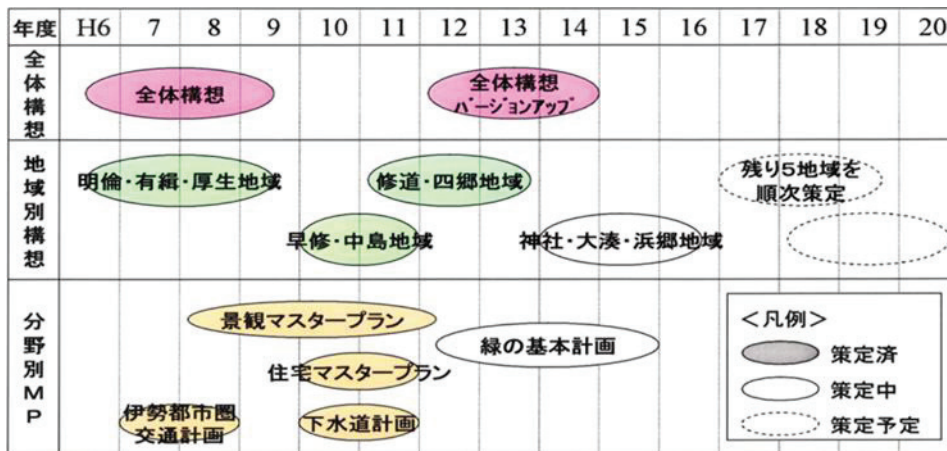


図 4 伊勢市都市マスタープラン策定のスケジュール（平成 15 年当時）

出典：伊勢市（2003）、「合併後の伊勢市における都市マスタープランに係る経緯」

都市マスタープラン策定における市民ワークショップの実施は、東海地方でも初の試みであっただけに、手探りの状態で始めなければならなかった。ワークショップの企画・運営には多大のマンパワーと時間を要するものだが、都市マスタープラン策定委員の一人であった大学教員の研究室の応援を得て、共同研究という形で継続することとなった。

### (3) 都市計画マスタープラン参加型手法における課題と改善に向けた模索

各地域別構想の策定に地域住民も参加する形でワークショップを行い、都市マスタープランをバージョンアップしていく方法は、市民ワークショップという実践的な地域住民の参加が図られる一方で、課題も明らかとなった。

第一に、市民ワークショップの開催に際し、毎回工夫を必要とするのが参加者の確保と参加の継続である。当初、確保の方法としては、市広報・月刊誌・新聞への掲載、チラシの配布が中心であったが、中でも新聞の効果が最も大きかった。しかし 2 地域目からは、もはや新聞では取り上げられなくなり、住民説明会の開催、地元での回覧、インターネットへの掲載等に重点を移し、参加者の確保に努めた。また、地元自治会に策定委員としても参加を促すなど、地元自治会にも協力を依頼した。

第二に、実際のワークショップに参加した人数は約 50 名に及んだが、途中から参加者数の減少がみられた。開催日は当初、土曜日の午後としていたが、拘束時間が長いため、その後は回数を増やし、平日の夜にも開催するなどの工夫を行いながら参加の継続に務めてきた。

第三に、参加者の確保や参加の継続については、一律の方式は存在しないため、さらに地域性の強い市郊外部へ市民ワークショップを展開していく上で、それまでのプログラムが必ずしも地域の実情に適うとは限らなくなる。そのため、新しいプログラムの構築、場合に



よっては市民ワークショップ以外の市民参加手法の検討も必要になると考えられた。

第四に、計画策定においては、策定期間が長期に渡ることにより、地域別構想の公表時期に大幅な開きが生じてしまう。1 地域目の公表から 7 年が経過した時点で、中心市街地の推移により、見直しの必要性も一部で生じていた。こうした課題は、地域別構想の策定を広げれば広げるほど生じるものと考えられる。そこで、公表済みの地域別構想の見直しに関しては全体構想バージョンアップと合わせ、必要に応じて対処していくことと考えられてきた。

以上のように伊勢市では、市民ワークショップという実践的手法により、順調に地域別構想が策定されていった。

#### (4) 市町村合併による地域別構想策定への煽り

しかしその矢先、都市マスの地域別構想づくりのプロセスは、市町村合併という煽りを受けて停滞することとなる。

平成 17 年 11 月 1 日に旧伊勢市・旧二見町・旧小俣町・旧御薮村の 4 市町村が合併し、新たな伊勢市が誕生した。これにより、都市計画区域を持たない町村と一つの自治体となったため、地域別構想を策定する単位としての地区数が増大してしまうこととなった。こうした事態は、全ての地域で個別に進めていくこれまでの伊勢市方式を継続していくと、完成形が見えない都市マスになってしまう恐れを意味した。こうして策定済みは 4 地区のみという状態で、都市マスの地域別構想策定のプロセスは停滞することとなった。

一方、全体構想に関しては、合併により新市としての都市マスタープランを策定する必要性から、平成 19 年より策定に着手した。パブリックコメントによる市民意見の反映を行ったのち、合併調整をする中で平成 21 年 5 月 31 日に全体構想を策定することとなった。

策定にあたっては、3 点の特徴が挙げられる。第一に、旧伊勢市の全体構想を基に、他の旧 3 町村の都市マスタープランの内容を反映した点である。旧 4 市町村の都市マスタープラン全体構想は、平成 9 年に、玉城町を含めた伊勢都市計画区域を構成する当時の 5 市町村が連携調整し策定を進めた。その後は旧伊勢市のみ、平成 15 年にバージョンアップを行った。バージョンアップにおいては、都市計画審議会委員、関係団体等推薦による専門委員、一般公募による市民意見計 15 名で構成する委員会を設置し、案の作成を行っている。新市の全体構想策定は、旧伊勢市の全体構想のバージョンアップから年月が経過していない点や、旧伊勢市のみバージョンアップを行っており他の旧市町村の全体構想と比較しても新しい点、バージョンアップにおいては委員会の設置による市民等の意見の反映を行っている点により、旧伊勢市の全体構想を基に、他の旧 3 町村の計画内容を反映する形で策定した。

第二に、素案作成について、伊勢市都市計画審議会に諮問した点である。新市としての都市づくり・まちづくりの指針となる都市マスタープランを早急に策定する必要があったことから、新市の全体構想においては旧伊勢市のような委員会の設置は行わず、都市計画審議会に素案作成を諮問し、調査・検討を行った。

第三に、当面の目標年次を設定した点である。伊勢市は、20年ごとに行われる式年遷宮を節目として発展してきたという経緯があることから、新市の全体構想において第63回式年遷宮が行われる平成45年を目標年次として設定している。また、新市全体構想を策定した平成21年当時、平成25年の第62回式年遷宮が迫っていたことから、平成25年を当面の目標年次として設定した。

平成21年5月の全体構想策定後、中部国際空港との海上アクセス事業の取りやめと具体的な幹線道路の検討が進んだことに伴う形で、平成23年3月15日には全体構想を一部改定している【表1】。

表1 新・伊勢市に合併後の全体構想策定までのプロセス

年月日	内容	備考
平成17年11月1日	市町村合併 新・伊勢市となる	旧伊勢市・旧二見町・旧小俣町・旧御園村が合併
平成21年5月1日	伊勢市都市マスタープラン全体構想策定	合併後の最初の都市マス全体構想
平成23年3月15日	伊勢市都市マスタープラン全体構想部分改訂	部分修正

しかし、停滞していた地域別構想の見直しについては、全地域の策定が完了するのは平成20年以降となる見通しが立てられたものの、当時は不確定であった。とはいえ、都市マス策定を数年に一度として一時的な機会と捉えるのではなく、当初の伊勢市のように、地域住民が自ら主体的に進めながらビジョンを継続的に実行につなげていくための仕組みづくりをいかにして構築するかは重要な課題となるはずであった。そうした意味でも、停滞した地域別構想の策定は喫緊の課題であったと考えられる。

#### (5) 地方自治の新たな仕組み「地区みらい会議」

こうして市町村合併の影響で地域別構想づくりが停滞した最中、伊勢市都市計画課は都市計画とは離れた部局の地域まちづくりの仕組み「地区みらい会議」とのタイアップを検討し始めた。

地区みらい会議とは、地域住民主体の地区まちづくり計画の策定とその実施、地域で処理することが望ましいと考えられる事務の実施など、地域の身近な課題について、単に行政に意見を提言するのみならず、地域住民自らが解決でき、地域の目標を実現できる、伊勢市における新たな地方自治の仕組みである【図5】。この仕組みは、「新市建設計画」のまちづくりの施策の一つである自治と行政の仕組みにおいて基本方針として示している、「市民が、自分たちで考え、自分たちでまちをつくっていく」という考えの下、住民等が身近な課題を自主的に解決し、地域の特性を活かして自立的にまちづくりを行い、将来にわたって豊かで住み良いまちを実現するための地域自治の考えである「ふるさと未来づくり」の考えに基づ

くこととなる<sup>4</sup>。

従来のように自治会という役員を中心として構成されるものではなく、多様な団体が関わる形で連携することで、自治会の垣根を超えた関係性が期待される、まちづくり協議会が設立されることとなった。

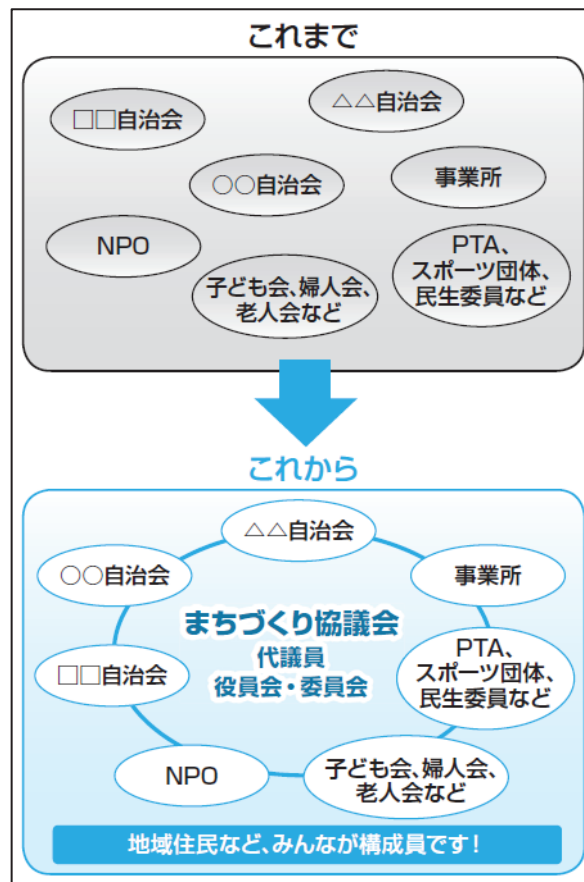


図 5 地区みらい会議の構成

出典：伊勢市、「地区みらい会議」、<http://www.city.ise.mie.jp/12560.htm>

(平成 28 年 12 月閲覧)

まちづくり協議会は、伊勢市ふるさと未来づくり条例（以下：条例）の第 6 条の規程にあるように、小学校区を単位とする地域毎に設立される。また、名称、目的、区域、事務所の所在地、代表者の選出方法、会議の方法、活動その他組織及び運営に関する基本的な事項を定めた規約を有することとし、地域住民等を構成員とする。なお、小学校区単位で設置した理由は、地域住民にとって馴染み深い地区単位であることによる。

第 10 条では、まちづくり協議会は「地区まちづくり計画」を策定することとし、(1) 計

<sup>4</sup> 伊勢市環境生活部市民交流課、<http://www.city.ise.mie.jp/12547.htm>

(平成 28 年 12 月閲覧)

画の名称、(2) 計画の目標及び方針を定めながら、地域が目指す将来像を考え、課題解決に向けて計画的に行う実施事業をまとめていく。まとめるにあたり、上位計画である「みんなのまちの計画（総合計画）」を尊重し、整合性を保ちながら策定することとなる。

伊勢市環境生活部市民交流課が窓口となり平成 22 年より検討された【図 6】。

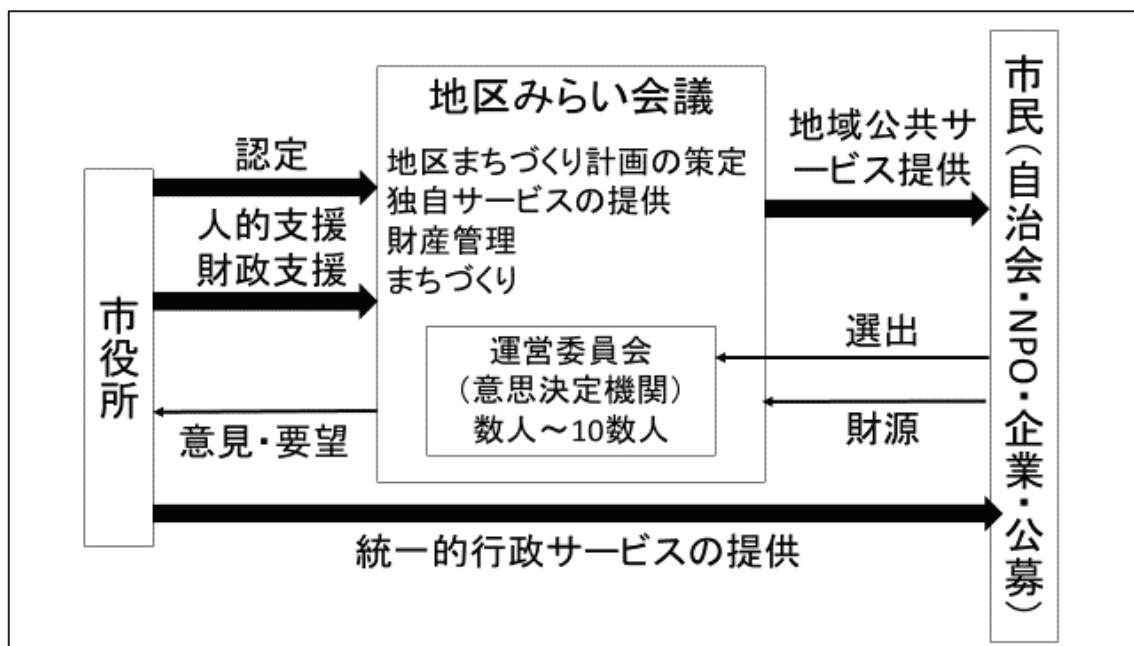


図 6 伊勢市における新たな地方自治の仕組み

地区みらい会議の活動に必要な経費は、伊勢市の財政支援制度「みらいづくり資金」を活用することとなる【表 2】。この財源は、個人市民税の予算額の一定程度とされる。

これにより、従来から個々の地域活動に交付されていた補助金は統合され、「みらいづくり資金」として、地域住民の地域振興に寄与するものであれば用途は自由となった。

表 2 みらいづくり資金の内訳

区分		対象事業
基本額		地域で行っている既存事業、地域で担っていただきたい事業 ・広報、回覧等行政関連情報紙の配布 ・地区情報(福祉、犯罪、環境等)の収集、行政への提供 ・地区内の環境美化(生活道路、公園、側溝、ごみ集積所等) ・地区内の防犯活動 など
加算額	事務 運営費	地区みらい会議の運営経費 事務所費、地区まちづくり計画の策定のための経費 など
	事業 加算額	地区まちづくり計画に基づく事業(まちづくり事業) ○地域の創意と工夫によるハード事業 (原材料の購入、建物の貸借等を含む事業) ・子育てサロンや花壇、案内板などの拠点設備設置 など ○地域の創意と工夫によるソフト事業 ・身近な問題を解決する事業 ・従来の事業を発展させた事業 など

この地区みらい会議が、都市マスの地域別構想と連動し得ると期待されることとなる。伊勢市都市整備部参事・谷口氏によると、都市整備部のみで実施した場合、都市計画マスタープランという計画を作成しても、その後の事業実現にはつながりにくいため、行政セクションでは限界が生じる。そこで「地区みらい会議」が立案されたため、横断的に連携を図ることとなった。

それでも地域住民からは、通常は自治会としての業務に負われているため、新たな役員業務に対して抵抗もみられたが、地区担当制により地域に派遣された行政職員が調整に入る形で、合意形成が図られた。

そこで、「ふるさと未来づくり」の取り組みの成果や課題を検証するため、モデル地区として3地区を選定し、先行的に取り組みを行うこととなった【表3】。期間を平成20年度～22年度の3年間とし、2年間で検証を行い、その結果を踏まえて、ふるさと未来づくりの仕組みを完成させることとなった。

モデル地区の選定にあたっては、地域の意欲や地域特性、地域の課題などを総合的に考慮し、厚生地区、小俣地区、そして沼木地区に決定された。



表 3 モデル地区の取り組み

プロセス	内容
①取り組み意思の決定と 設立準備	自治会・各種団体・地域住民が集まり、地域として「ふるさと未来づくり」に取り組む意思を決定し、「地区みらい会議」の設立に向けた具体的な準備を進める。市は、地区みらい会議の設立に必要な情報や、地区まちづくり計画を策定するためのノウハウ(知識や技術)を積極的に提供する。
②設立総会	自主的・自立的な組織として、地域住民の発意により、地区みらい会議を設立する。設立後は、地域を代表する組織となって活動を行う。
③地域住民の意識の高揚	地域活動実践者による講演や、地域での話し合いを行い、地域住民の自治意識を高める。
④地区まちづくり計画策定	地域の課題を話し合いにより発見し、その解決に向けて、地域の将来像や課題解決のための方策を示した地区まちづくり計画を作成する。
⑤財政支援の申請 事業の実施	地区まちづくり計画に基づく事業の実施に当たり、財政支援を市に申請し、具体的な事業を展開する。

沼木地区は5町8自治会（上野町、いせ上野台、昭和苑、サンパークタウン、円座町、神薊町、横輪町、矢持町）、796世帯、1,995人、1小学校区で構成されている（平成27年度3月時点）。

平成19年度に開催された「ふるさと未来づくり～市長との意見交換会～」(平成20年2月23日)を受け、沼木地区連絡協議会において、取り組みの検討を始めることが確認された。

平成20年度には、沼木地区連絡協議会として市の方針に沿う形で協議を重ね、平成21年2月から3月にかけて「ふるさと未来づくり」についての説明会を全自治会で実施した。平成20年度の沼木地区連絡協議会のメンバーは、沼木地区において「ふるさと未来づくり」を推進していくため、平成21年度の同協議会の取り組みに対して協力していくことを確認し、平成21年度は新旧合同の沼木地区連絡協議会を結成、取り組みを推進した。

平成21年度においては、新旧の協議会において、設立準備会の設立のための協議を行い、平成21年10月から11月にかけて、自治会役員を対象とした説明会を全自治会で実施し、平成21年12月20日に「沼木まちづくり協議会設立準備会」が発足した。平成22年3月までの間に、準備会を7回、沼木地区住民を対象とした講演会を実施、準備会広報を3回にわたり発行している。

そして平成22年4月16日、伊勢市で3番目のモデル地区として、遂に「沼木まちづくり協議会」が設立された。この沼木まちづくり協議会が主体となり、地区まちづくり計画の策定と、独自の取り組みの実現を図ることとなる。

以上の過程をまとめると、【表4】のようにまとめることができる。

表 4 沼木まちづくり協議会設立までの過程

日時	内容
平成21年2月・3月	沼木地区内全自治会で説明会を実施(1回目) 《主催:沼木地区連絡協議会》
平成21年10月・11月	沼木地区内全自治会で説明会を実施(2回目) 《主催:沼木地区連絡協議会》
平成21年12月	沼木まちづくり協議会設立準備会を設立
平成22年2月	沼木まちづくり協議会設立に向けた講演会を開催 《主催:沼木まちづくり協議会設立準備会》
平成22年4月	沼木まちづくり協議会を設立

沼木まちづくり協議会が4月に設立され、年度中に沼木の未来について考えた「沼木まちづくり計画」を策定することとなった。策定にあたり、地域住民の意見を取り入れていく必要性から、地域住民が参加する形で「寄り合いワークショップ」が開催され、6点のステップに従い、調査およびワークショップが実施された【表 5】。このワークショップでまとめた内容に基づき、沼木まちづくり計画を策定していく意図があった。

表 5 寄り合いワークショップ起動ステップ

ステップ	ステップ名	内容	実践結果
0	事前調査	50歳以上・以下の人口構成比率空家、耕作放棄地等調査	行政による把握
1	現地調査	ファシリテーター側が、行政ならびに地域住民の案内で地域を写真撮影・聞き取り取材と、外部の視点で地域の特徴を把握、取りまとめる	事実の共有化準備作業と個性の把握
2	第1回ワークショップセミナー	現状の把握、地域の良さや課題について座談、「意見の地図」を作製	危機意識の共有、地域住民は互いに思う方向が同じであることを確認し共感、地域について話し合う「場」の必要性を認識
3	地元住民調査	地域住民自らが地域を探索し、地域を元気にする角度から、もの、こと、シーンの写真取材を実施	改めて地域に気づく
4	第2回ワークショップ	持ち寄った写真を基に、写真分析法を用いてグループ毎に「資源写真地図」を作成、深い理解につながる地域の姿を映し出す	地域住民は、互いに地域の暮らしと歴史、文化の知識の欠落に気づき、共有化が起こる
5	地域旗印とアイデア出し	地域の将来(5~10年後)の见たい姿を言葉にし、地域住民自らが「イラストアイデアシート」に描く	深く地域を考えるきっかけとなる
6	第3回ワークショップ	アイデアシートの内容を紹介し合いながら、「地域(暮らし)再生メニュー地図」を描き出し、アイデアの向かうべき方向性を旗印の地図として示す。地図のどの内容から優先的に取り組むか投票・評価を行い、具現化への取り組みへの橋渡し、実行計画案を作成	地域住民は知恵の宝庫だと判明し、実現への意欲が芽生える。旗印を共有することによって、事業実施の方向性が共有化される

寄り合いワークショップは、コーディネーターである福井隆氏（東京農工大学大学院客員教授）の助言の下、計4回開催されている【表 6】。

最終回を前に平成23年1月29日・30日には「地元学発表会～地域資源を活かした持続

可能なまちづくり～」が開催された。地域に居住する地域住民の視点で見つけるには困難である資源を、外部からの視点や助言として地域外住民も調査協力することで、地域の「あるもの探し」をする、それによって沼木地域のつながりを認識し足元に学び、地域の元気を取り戻すきっかけとするという目的の下、実施された。県及び市の職員の他、13名の協力を受け、沼木まちづくり協議会会員の案内により沼木の全地域の調査を行った。その結果発表会を30日に開催されている。

表6 沼木地区における寄り合いワークショップ（平成22年6月～平成23年2月）

ステップ	ステップ名	内容	実践結果
0	事前調査	50歳以上・以下の人口構成比率空家、耕作放棄地等調査	行政と住民役員による把握
1	現地調査(上野地区)	ファシリテーター側が、行政ならびに地域住民の案内で地域を写真撮影・聞き取り取材と、外部の視点で地域の特徴を把握、取りまとめる	事業内容の周知徹底、事実の共有化準備作業と個性の把握
2	第1回モデル的寄り合いワークショップセミナー	現状の把握、地域の良さや課題について座談、「意見の地図」を作製	上野地区をモデルに、各地区の役員に必要性を認識してもらう、計画づくりのステップを周知徹底
3	事前周知誘導地区別寄り合い	各地区(上野地区を除く)で寄り合い(自治会の総会レベル)を開き、ワークショップ開催の周知と意味の徹底＝調査結果を示す	行政と住民役員による周知と地区の課題を抽出
4	現地調査(矢持・円座・神菌)	ファシリテーター側が、行政ならびに地域住民の案内で地域を写真撮影・聞き取り取材と、外部の視点で地域の特徴を把握、取りまとめる	事実の共有化準備作業と個性の把握
5	第1回キックオフ寄り合いワークショップセミナー	現状の把握、地域の良さや課題について座談、「意見の地図」を作製	危機意識の共有、地域住民は互いに思う方向が同じであることを確認し共感、地域について話し合う「場」の必要性を認識
6	地元住民調査	地域住民自らが地域を探索し、地域を元気にする角度から、もの、こと、シーンの写真取材を実施	あらためて地域に気づく
7	第2回寄り合いワークショップ	持ち寄った写真を基に、写真分析法を用いてグループ毎に「資源写真地図」を作成、深い理解につながる地域の姿を映し出す	地域住民は、互いに地域の暮らしと歴史、文化の知識の欠落に気づき、共有化が起こる
8	地域の旗印と特徴を検討	地域写真地図を基に地域の特徴を考え、地域の将来の見たい姿を言葉にする	深く地域を考えるきっかけとなる
9	第3回寄り合いワークショップ	特徴シートの内容を紹介し合いながら、旗印(方向性)地図を作製する	地域の特徴を把握し、旗印を共有することによって、事業実施の方向性が共有化
10	地域の旗印に沿ったアイデア出し	資源写真地図を基に、「イラストアイデアシート」に、地域の旗印(方向性)に沿ったアイデアを描き、解説文をつける	深く地域を考え、具体的な計画作成へのステップ
11	第4回寄り合いワークショップ	「地域(暮らし)再生メニュー地図」を描きだし、優先的に取り組む内容を投票・評価、旗印に沿って具現化への取り組みへの橋渡し、実行計画案の作成	地域住民は知恵の宝庫だと判明し、実現への意欲が芽生える、旗印を共有することによって事業実施の方向性が共有化される
12	計画のまとめ	これまでの事業経過の見える化、計画の整理	具体的な「使える計画」と事業の推進ステップのノウハウ化

地区みらい会議では合計 83 のアイデアが提出された【表7】【表8】【表9】。それらを分類し、最終的には6テーマとして地域内交流、交流産業づくり、里山遊び・里山保育、特産

品づくり、交流拠点、そして交通インフラ確保という取り組みリストに整理されることとなる【表 10】。

この中で、最優先で取り組むこととなったのが、交通インフラ確保であった。詳細は後述するが、当時、特に車を所有しない高齢者のモビリティの欠如は、地域にとって大きな課題であり、いかに確保していくかが問題提起された。交通インフラ確保の優先度は 6 位であったものの難易度は A であったため、最優先課題として掲げられた。また、取り組み主体は行政とされたが、地域住民の側から、既存のバスはもう廃止されても構わない、その代わりに地域住民自身が担い手となり、自主運行バスを実現させるという意味が発せられるに至った。

表 7 地区みらい会議で提案されたアイデア①

計画の方向性仕分け	計画項目	具体的アイデア
交流拠点	1位 自然を活かした天然温泉	(1) 沼木地区の自然山間部を活かした秘湯温泉 (2) 足湯
交流拠点 (地域内交流)	5位 沼木まつり+運動会 (冬)イベント 自然体験イベント  ※地域内交流と重なるアイデア	(3) 合同運動会 (4) 「凧あげ大会」 (5) 「沼木まつり」を年1回秋に開催 (6) キャンプ、野外体験 (7) いせ上野台でイベントを開催(運動会、まつり、カラオケ、健康体操、食事会等)
交流拠点 (風輪の活用)	7位 風輪を生かした地域の拠点	(8) 農作物の販売所、コミュニティバスの発着場、エコツアーの情報発信地 (9) 沼木地区全体のシンボルゾーンとし、「風輪」の大型化又は大規模な別棟を新設
産業づくり	10位 獣害対策で特産品づくり	(10) しし肉カレー、いのしし肉カレー (11) しし肉のハムを作る (12) 猪、鹿を獲り料理へ。B級グルメに出場
産業づくり	11位 農産物で沼木ブランドづくり	(13) 狭い耕地で作りやすい作物を見つける (14) 花、竹の鉢など工夫する (15) 鹿肉ジャーキーの燻製を作る (16) 山羊を飼育してゴーダチーズを作る (17) 農作物のブランド品作り
産業づくり 助け合いの仕組み	18位 地産地消販売所 (沼木の人が買えるシステム)	(18) 農産物を加工して販売 (19) 高齢者の働く場所を作る (20) 農産物を作らない人(団地の住人)が購入できるシステム・場所を作る
産業づくり	22位 沼木の川を活かした産業化	(21) 「横輪川淡水水産産業組合」を設立 (22) 「ドジョウ、サワガニの飲食店の計画(店名: つちのこ共和国)」
産業づくり	32位 末期の水を売る	(23) 「まつごの水」の出る泉

表 8 地区みらい会議で提案されたアイデア②

計画の方向性仕分け	計画項目	具体的アイデア
教育産業 (交流産業)	2位 里山遊び+里山保育	(24) 里山の生活体験、自然体験教育 (25) 「景德植物園」開園(平成23年7月30日) (26) 子ども達やその家族で里山遊びができる場所、川遊び、炭焼き体験、アスレチック等 (27) 休耕地を活用、しいたけ作り、かぶと虫捕り、入園料(1,000円)をとる
教育産業 (学校存続)	16位 学校存続がとにかく重要	(28) 自然に囲まれた潤いのある町にするために消してはならない光
教育産業	25位 子どもの体験場所づくり	(29) 子どもの居場所、体験の場、屋外体験
教育産業 (交流産業)	32位 日本のお父さん・お母さん塾	(30) 「～沼木を元気にするために～」日本人の教育の拠点とする (31) 他地域から転入しやすいまち・むらづくり (32) 田畑を市内や都会の人に貸し出し農業を教える
交流産業	3位 沼木を活かしたウォーキングコースで活性化	(33) 上野町をウォーキングコースにする。ウォーキング弁当を沼木特産の野菜等で作り販売 (34) ウォーキング大会の開催 (35) 「お散歩マップ」のようなハイキングコースを地図にする (36) 史跡や神社、寺などの名所を巡る散策絵地図を作り、地域で会員を集め、案内人(ボランティア)を育成 (37) 沼木各地区の名所、旧跡を歩き自転車で巡るコースを設定して参加させる (38) 5町の良い所を紹介するマップを作成 (39) 花巡りの散歩コースを作る
交流産業	4位 史跡や自然を活かしたハイキングコースづくり	(40) 地域住民がツアーコンダクターとなり、「パワースポットめぐり」を企画 (41) かじや峠道路を上り、高圧線鉄塔道路山路を歩くという約3時間のハイキングコースを作る (42) 円座を起点に円座水路沿いに散策、セギ寺まで歩くハイキングコースを作る (43) 竜ヶ峠、横輪地区等を中心に着地型旅行商品を作る (44) 地元を知るボランティアの説明を受けながら散策 (45) 冬の横輪川散歩コース (46) デートスポットのマップを作る (47) 横輪桜中心にホテル、または石垣を巡って歩く (48) ウォーキング大会を企画、終了後にイベント
交流産業	9位 農業体験(休耕地対策)+ 獣害対策	(49) 獣害対策は沼木地区における農業にとって重要な対策課題 (50) 使用していない田んぼや畑を地区以外の人に貸し出し、体験できる企画 (51) 貸し出し農地で都会人の農学校を開く (52) 休耕農地の有効活用
交流産業	12位 インターネットで紹介	(53) インターネットや雑誌で紹介 (54) PR不足 (55) 発起人、リーダーがいない
交流産業	13位 登山ルートと花畑	(56) 登山ルートを作ると共に空地を花畑にする
交流産業	14位 昔の生活体験ツアー	(57) 7人の老人教室開催 (58) あぜ道にカフェを作り、1日山里暮らし体験 (59) 空地利用、昔の生活体験ツアー開催 (60) 漁獵体験
交流産業	17位 米山新田水路公園	(61) 水路を打ち出して沼木の町をPR (62) 米山新田の水路を引き込み足湯のような住み処にする



表 9 地区みらい会議で提案されたアイデア③

計画の方向性仕分け	計画項目	具体的アイデア
交流産業 (移住促進)	23位 沼木に住むメリットづくり	(63) 沼木地区のみ税金が安い
交流産業	27位 石みがきあそび	(64) 石をみがいてあそぶ
交流産業	27位 川沿い公園	(65) 横輪川沿いに宮リバーのような公園地帯を作る
交流産業	29位 棚田キャンプ場	(66) ホテルと水の流れる音が魅力的な棚田を利用したキャンプ場
交流産業	30位 垣根フォトコンテスト	(67) 石垣とまき垣の垣根のある風景を使いフォトコンテストやフォトラリー等を開催
交流産業	30位 ニラ・らっきょ・水仙の里づくり	(68) 鹿の食べないニラ・ラッキョなどを植えて、お焼きや漬物の名物を作り売り出す (69) 水仙を植えて水仙の里として売り出す
助け合いの仕組みづくり と地域内交流	8位 助け合い・御用聞きステーション の開設	(70) 地域の困り事を、ボランティアで応援、助け合って地域のコミュニケーションを図る (71) 各地区の公民館や商店、農協などを拠点にした、助け合い、御用聞きステーションを開設、買い物代行、安否確認
助け合いの仕組みづくり と地域内交流	15位 沼木地区 みんなの趣味・特技 で交流イベント	(72) 団地内の交流から沼木地区内への交流へつなげる (73) 地域のつながりを作るために、沼木地区内での祭など仕掛ける (74) 文化・芸術・音楽・スポーツに秀でた人材を探し出し、協力を得て地区の活性化につなげる道を考える
助け合いの仕組みづくり と地域内交流	19位 空家プロジェクト 沼木でごはん	(75) 団地食堂で一人暮らしの地域住民が食事をシェアする仕組みづくり (76) 山菜採りやしいたけ、竹の子、ふき、ウドなど沼木の郷土料理を作り食べてもらう
助け合いの仕組みづくり と地域内交流	20位 レンタサイクル	(77) レンタサイクルで町内を自由に回るようにする
助け合いの仕組みづくり と地域内交流	23位 空家と休耕田でグループホーム	(78) 休耕田等を利用して一人暮らしの地域住民の施設(グループホーム等)を作る
助け合いの仕組みづくり と地域内交流	26位 農業機械の修理工場	(79) 農業者相手の整備するところを作る
交通インフラ確保 行政支援充実	6位 ミニバス運行	(80) ミニバスの充実した整備 (81) 地域バス(例: おかげバス、朝夕の買い物バス)
行政支援充実	20位 道を拡げて	(82) 道を拡げて整備することで市内から離れた郊外に団地ができ、学校、病院、スーパーなどもあれば住みよい街になる
行政支援充実	32位 会社	(83) 大きな会社ができ、そのまわりに団地ができると人が集まり、公園や店もでき発展できる

表 10 地区みらい会議で提案された取り組みリスト

テーマ	取り組み	優先度	難易度	取組主体
地域内交流	沼木まつり＋運動会、御用聞きステーション設置	1	C	住民
交流産業づくり	沼木ウォーキングコース、自然のハイキングコース、農業体験	2	C	住民
里山遊び・里山保育	里山遊び、保育の実践、自然体験教育産業	3	B	住民
特産品づくり	獣害特産品、農村物でブランド化	4	A	住民
交流拠点	風輪を活かした地域の拠点	5	A	住民
交通インフラ確保	ミニバス運行	6	A	行政

なお、平成 22 年に設立された沼木まちづくり協議会は、平成 23 年度事業より 5 つの委員会で構成されることとなった【表 11】。

表 11 沼木まちづくり協議会の各委員会の概要

委員会名	内 容
イベント委員会	地域のコミュニケーション、お互いに顔の見える町づくり ① 第3回「沼木まつり」の開催、体験型または参加型のイベントを計画 ② 「沼木ふれあいウォーク」または類似イベントの実施 ③ その他、目的達成に必要な事業
沼木ブランド委員会	沼木の豊かな自然を活用した特産品づくり、景勝地や史跡巡りのウォーキング、里山・里川遊びの自然体験などを「沼木ブランド」として外に向かって情報発信し、集客可能な事業を企画・実施
沼木バス委員会	運行ルート、運行ダイヤ、バス停の位置、運転手の確保及び運行の管理体制などについて、市役所と協働して関係機関等との調整を積極的に行うと共に、利用促進など地域の理解を得る取り組みを積極的に実施
安全・安心委員会	災害に強い町、犯罪のない町づくりを目指し、防災・防犯事業 ① 防犯パトロールを実施し犯罪を未然に防ぐ活動 ② 地域の防犯意識の向上を図る活動 ③ その他目的達成に必要な事業
広報委員会	広く世間に沼木の良さと協議会の活動内容をPR。沼木住民の交流を促進し、より一層、「絆」を深めるために、沼木まちづくり協議会のホームページの利用促進、意見聴取をするなど、ホームページの改善

(6) 行政の支援

行政によるまちづくり協議会への支援としては、条例第 15 条で、運営に関し必要な情報の提供または指導若しくは助言をすると規定されている。具体的には 2 点に分類される【表 12】表 12。

第一に財政支援として、ふるさと未来づくり資金の交付であり、まちづくり協議会に対し、事業の運営に要する費用に充てるための資金を交付している。

第二に人的支援として、地区まちづくり計画の策定など活動を側面支援することとなっている。伊勢市では平成 20 年 4 月 21 日より「地区担当制」を導入し、地区みらい会議の設立や具体的な活動に対して市職員が「地区担当職員」として助言し、担当地域への行政情報の提供及び地区情報の収集を行いながら、地域自らのまちづくりを支援することとした。各小学校区単位に 3 名か 4 名の課長級職員を、平成 20 年度から 22 年度にかけて 3 年の任期で配置された。

表 12 地区担当職員の仕事と役割

地区みらい会議の設立のための情報提供 情報収集	「ふるさと未来づくり」の考えを説明 設立に向けての人材の発掘(キーマンの発掘) 「地区みらい会議」の具体的な組織構成例の提示 規約例、会の運営組織等の検討材料の提示 地区の課題などの意見が出やすい環境を整え、地域の実情を把握
地区まちづくり計画策定及び実行に必要な情報提供 相談、助言等	地域課題の把握に向けた手法の提示(ワークショップ等) 計画策定に向け、策定手順を提示し、計画作成を支援 地区まちづくり計画に基づく交付金の申請手順提示 事業計画、予算検討の際の助言 住民意識高揚のための講師として、地域活動実践者の紹介

そのように行政の支援を得ながら、「沼木バス」の運行実現に向けて準備が進められたが、運行にあたり必要となる運営組織を決定するにあたり、沼木地区では当初、NPO 法人の設立を試みた。しかし道路運送法の規定上、NPO 法人による運行は、その地域が過疎地域でなければならないという条件が必要であり、沼木地区の場合は辺地地域であったため、NPO 法人の設立を断念せざるをえなかった。しかし、市町村運営は可能であったため、伊勢市が運行主体となり、道路運送法第 79 条の「自家用有償旅客運送」の登録を受けることで白ナンバーでの有償運行を実施、実際の運営は協議会へ委託するという体制が構築された。

伊勢市が運行主体とはいえ完全主導とはならず、あくまでまちづくり協議会が中心的位置づけであり、地域住民にできることは可能な限り委ねられた。

ただし沼木まちづくり協議会が設立され、地域住民主体による運行体制が築かれたとはいえ、やはり行政による組織化への支援が必要不可欠であったと考えられる。岡氏は沼木地区の出身であり、地区担当制により派遣される課長級の市職員でありながら、地域住民として関与してきたとヒアリング調査から明らかとなっており、そうした支援により地域での議論が円滑に進んできたと捉えられる。

こうして協議会が設立されてから 3 年後の平成 25 年 8 月、協議会と伊勢市は沼木地区自主運行バスの運行業務について委託契約を締結し、待望の自主運行バス「沼木バス」が実現することとなった【表 13】表 13。30 回以上にも及ぶ委員会を実施し、平成 25 年 12 月 2 日より試験運行を経た後、平成 26 年 5 月から本格的に運行されている。

表 13 運行までのプロセス

日時	内容
平成25年7月	「沼木地域における自主運行バスの実施に向けた要望書」を伊勢市長に提出
平成25年8月7日	沼木まちづくり協議会と伊勢市による委託契約を締結
平成25年8月16日	運転手を募集・養成 沼木バスの愛称を募集 (～平成25年9月20日)
平成25年11月	7地区で説明会を開催 バス停看板設置、車両納車
平成25年12月1日	運転手を採用
平成25年12月2日	沼木バス試行運行開始(無料)
平成26年2月7日	「沼木バスの本格運行に向けた料金の考え方に関する要望書」を伊勢市長に提出
平成26年3月下旬	自家用有償旅客運送申請
平成26年3月31日	沼木バス時刻表改訂
平成26年4月末日	自家用有償旅客運送登録 沼木バス試行運行終了
平成26年5月1日	沼木線(三重交通)廃止 沼木バス本格運行開始(有料)

「沼木まちづくり協議会広報第14号～24号」より作成

なお、沼木地区を含む3地区をモデルとして開始された地区みらい会議は、遂に平成26年度で、全地区で体制が整えられた【表14】。各地区で、独自の取り組みが実施されている。

都市マスに関しても、全体構想を踏まえ、今後は地域別構想の策定も進めていく予定である。

表 14 地区みらい会議の実施状況

年	地区みらい会議の動き
平成20年	厚生地区まちづくりの会 設立(厚生小学校区) 「伊勢市ふるさと未来づくりモデル事業実施要綱」制定
平成21年	小俣まちづくり協議会 設立(小俣・明野小学校区)
平成22年	沼木まちづくり協議会 設立(上野小学校区)
平成23年	伊勢市ふるさと未来づくり支援要綱 制定
平成24年	明倫まちづくり協議会 設立(明倫小学校区) 神社地区まちづくり協議会 設立(神社小学校区) 修道まちづくり会 設立(修道小学校区) 佐八学区まちづくりの会 設立(佐八小学校区) 大湊未来づくり委員会 設立(大湊小学校区) 四郷地区まちづくり協議会 設立(四郷小学校区)
平成25年	高城まちづくりの会 設立(今一色小学校区) 進修まちづくりの会 設立(進修小学校区) 浜郷地区まちづくり協議会 設立(浜郷小学校区) 中島学区まちづくり協議会 設立(中島小学校区)
平成26年	城田地区まちづくり協議会 設立(城田小学校区) 豊浜東まちづくり協議会 設立(豊浜東小学校区) 豊西まちづくりの会 設立(豊浜西小学校区) 二見まちづくりの会 設立(二見小学校区) 北浜まちづくり会議 設立(北浜小学校区) 御蔭まちづくり協議会 設立(御蔭小学校区) 東大淀まちづくり協議会 設立(東大淀小学校区) 宮山まちづくりの会 設立(宮山小学校区) 有緝まちづくり協議会 設立(有緝小学校区) 早修ふるさと未来NAVI 設立(早修小学校区) 伊勢市ふるさと未来づくり条例 公布
平成27年	伊勢市ふるさと未来づくり条例 施行

(7) 設立に関与した人物の存在

沼木バスの路線図は、沼木地区在住のゲームプログラマーにより考案、作成された。また、バス会社の元職員である地域住民も加わり、運行に関して助言を与えたように、行政や交通事業者とは別に、地域住民も沼木バスの実現に寄与することとなった。

(8) 行政計画への位置づけ

平成 26 年に策定された「第 2 次伊勢市総合計画」においては、「地区みらい会議」と既存自治会が互いに補完し合うことで一層の地域自治の推進を図ると明記されている。「ふるさと未来づくり」の考えの下、地域住民主体のまちづくりを推進すると、総合的な目標として掲げられている。

平成 27 年には伊勢市ふるさと未来づくり条例が策定され、伊勢市全域で自治体制を推進し、各地域で独自の実施体制を構築していくこととされ、地区まちづくり計画を策定するこ



ととなった。沼木地区はモデル地区として推進されたことから、沼木まちづくり協議会の設立後、平成 22 年に地区まちづくり計画が策定されている。

こうして伊勢市独自の自治体制が構築され、沼木地区においても平成 24 年より沼木バスの運行が開始された。それに関連する行政計画として、平成 25 年には策定された伊勢市地域公共交通総合連携計画においては、地域住民の交通手段となる沼木バスの継続的運行の必要性に関して計画づけられることとなった。

その後、平成 28 年には伊勢市地域公共交通網形成計画が策定され、沼木バスを支線交通として位置づける形で、地域住民の交通手段を確保すると同時に、まちづくりの観点を取り入れていく必要性についても記載されている【図 7】。

**【公共交通の役割分担】**

位置づけ	機能分類	役割	現行路線 (平成28年2月1日現在)
広域幹線交通	鉄道	市外への広域移動、市内の地域間移動を担う幹線	J R 東海、近畿日本鉄道
	高速バス	都市間輸送など市外への広域移動を担う幹線	高速鳥羽大宮線（三重交通、三交伊勢志摩交通） あおぞらライナー（青木バス） WILLER EXPRESS（WILLER TRAVEL 株式会社）
幹線交通	幹線バス	市外への広域移動、市内の地域間移動を担う幹線	路線バス（三重交通、三交伊勢志摩交通）
支線交通	支線バス	幹線に接続し地域内の移動を担う路線 地域の生活拠点（商業施設、医療施設、公共施設等）を結ぶ路線 幹線を補完するサービスを提供	路線バス（三重交通、三交伊勢志摩交通）、おかげバス、おかげバスデマンド、沼木バス
	その他	上記公共交通で対応できないニーズに対応	タクシー、福祉有償運送

図 7 伊勢市地域公共交通網形成計画における沼木バスの位置づけ②

出典：伊勢市地域公共交通網形成計画、「伊勢市における公共交通の現状と課題」、pp10

以上の行政計画への位置づけに関する記載は、【表 15】のようにまとめることができる。

表 15 沼木まちづくり協議会および沼木バスに関する行政計画への位置づけ

計画の名称	策定年	関連する記載事項	記載頁
第2次伊勢市総合計画	平成26年	<p>新たな地域自治の仕組みとして「ふるさと未来づくり」を進め、住民主体のまちづくりを進めます。</p> <p>小学校区単位での自治組織である「地区みらい会議」と既存自治会が、互いに補完し合うことで、一層の地域自治の推進を図ります。</p> <p>また、まちづくりに関する情報を提供するなど、地域自治組織への支援を行います。</p>	第2部 基本計画、第1章 市民自治・市民交流、111 新たな地域自治の仕組みづくり、pp34
地区まちづくり計画	平成22年	<p>地域内交流、交流産業づくり、里山遊び・里山保育、特産品づくり、交流拠点、交通インフラ確保といった取り組みリスト6テーマの実現に向けた計画</p>	—
伊勢市地域公共交通網形成計画	平成28年	<p>沼木地区では、路線バスの廃止に伴い、平成26年5月から自家用有償旅客運送による「沼木バス」の運行を開始し、住民の交通手段の確保に努めてきました。</p> <p>(略)</p> <p>人口の減少が進み、公共交通を取り巻く環境が厳しさを増しているなかで、地域社会の活力の維持・強化のため、地方公共団体が中心となり、関係者との合意形成のもとで、交通に係る環境負荷の低減及び観光振興との一体性の確保、まちづくりとの連携、面的な公共交通ネットワークの構築が重要となっています。</p> <p>計画の基本的な方針である「誰もが利用しやすい公共交通を目指す」「公共交通の利用促進により交流人口の増加を目指す」「地域の関係者が協働・連携しながら公共交通を支える」にそって、次のとおり具体的な目標を定め、施策・事業に取り組むこととします。また、事業ごとに、具体的な数値目標による評価指標を設定し、目標の達成状況に関する評価を行います。</p> <p>1. 誰もが利用しやすい公共交通を目指す</p> <p>目標① 路線バス運行の維持</p> <p>目標② コミュニティバス運行の継続</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・おかげバス・おかげバスデマンドの運行の継続</li> <li>・地域主体の自主運行バスの運行の継続</li> <li>・地域や施設との連携による利用促進</li> </ul> <p>目標③</p> <p>沼木地区では、高齢化が進み、車など自ら移動手段を持たない高齢者等が多く、買い物、通院などの市民生活を行う上で、これまでの公共交通(路線バス 沼木線)では支障をきたしていました。</p> <p>このため、地域住民の主体的な取組により、高齢者、小中学生等の移動手段を確保するための取組が開始されました。</p> <p>平成25年12月2日からの試行運行を経て、平成26年5月1日から沼木バスの本格運行を開始しました。</p> <p>今後、地域の特性や利用状況に応じた運行形態を検証しながら、交通不便地域を解消し、通院や買い物等の外出機会を増進するため、また、まちづくりの観点を取り入れ、運行を継続します。</p>	<p>1. はじめに 1.1. 計画策定の目的、pp1</p> <p>伊勢市地域公共交通網形成計画の基本的な事項 3.5. 計画の目標、pp40</p> <p>(2) 地域主体の自主運行バスの運行の継続【実施主体：伊勢市、地域住民】、pp43</p>

このように、①地域住民主体のまちづくりを推進する必要性を掲げ(伊勢市総合計画)、②各地域のまちづくり協議会の取り組みを支援し(伊勢市ふるさと未来づくり条例)、③具体的な取り組みを計画策定により推進し(地区まちづくり計画)、取り組みの一つである沼

木バスを④地域住民の交通手段の確保に向けた方策として掲げ（伊勢市地域公共交通総合連携計画）、⑤支線交通として位置づけるのみならずまちづくりの観点を取り入れ（伊勢市地域公共交通網形成計画）、公共交通体系を総合的に構築し、まちづくりを進めるといった体制構築に関して、一連の流れに表すことができる【図8】。

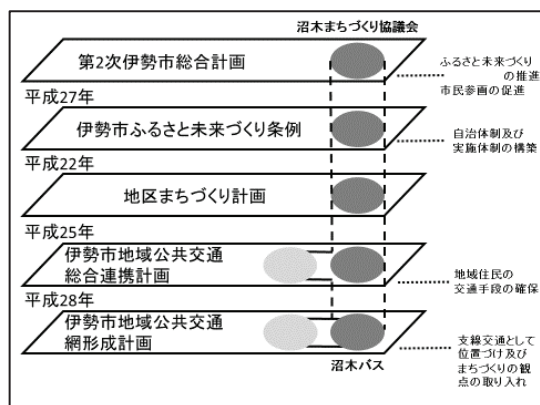


図8 沼木まちづくり協議会および沼木バスの行政計画への位置づけ

(9) まとめ

以上、地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事、関係主体の関係図および変遷を整理すると、【図9】のように表すことができる。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織 設立前	地区まちづくり計画	平成17年 市町村合併 新・伊勢市となる  平成20年 地区担当制 導入 平成21年 伊勢市都市マスタープラン 全体構想 策定 平成22年 地区みらい会議 開始	
地域住民組織 設立後	沼木まちづくり協議会 設立  平成25年 沼木バス 試行運行開始(無料)  平成26年 沼木バス 時刻表改訂 沼木バス 試行運行終了	平成23年 伊勢市都市マスタープラン 全体構想 部分改訂  伊勢市地域公共交通 総合連携計画 策定  沼木線(三重交通)廃止	
運行開始	沼木バス 本格運行開始(有料)		

図9 地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事

#### 4-4-2 運行体制および運行方法

##### (1) 運行体制

###### 【概要】

沼木バスの概要を、【表 16】に整理する。

表 16 沼木バスの概要

	市内連絡用	通学用	買い物用
運行目的	沼木地区では高齢化が進み、車など自ら移動手段を持たない高齢者が多く、買い物、通院などの市民生活を行う上で、現在の公共交通（沼木線）では支障をきたしているため、地域住民の主体的な取り組みにより、交通弱者（高齢者、小中学生等）の移動手段を確保する		
運行主体	沼木まちづくり協議会		
運転手	講習を受講した地域住民		
運行日	月曜日～土曜日		
利用料金	100円 （小学生以上）	無償 ※道路運送法 第79条 未登録	100円 （小学生以上）
運行ルート	「津村口」バス停で伊勢市駅方面行き路線バスに接続	矢持町、横輪町の児童・生徒の送迎用	度会町の商業施設等を経由
使用車両	10人乗りワンボックス計2台		

運行体制は、【図 10】のように表すことができる。行政が沼木まちづくり協議会に対し、運行計画の策定にあたり支援を行い、事業費の補助を行う。交通事業者は路線バス「沼木線」を沼木地区から撤退している。ただし沼木バスの路線網は、後述する沼木バスの運行ルートから分かるように、三重交通のバス路線に接続する形で設定されている。以上の運行体制は、先述した関連の行政計画により位置づけられている。

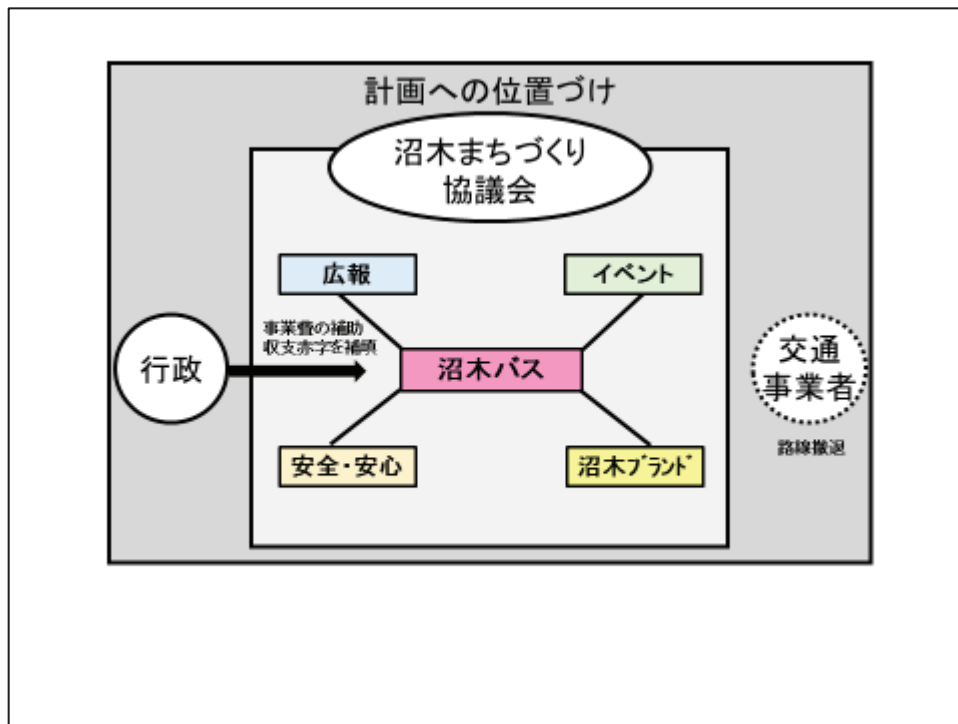


図 10 沼木バス運行体制

(2) 運行方法

【運行ルート】

運行ルートは、「市内連絡用」「買い物用」「支所用」の3ルートに分類されるが【図 11】、これらに加え「通学用」も運行されている。

そのうち「買い物用」は、渡会町のスーパーマーケットはじめ商業施設であるが、当初は一部から、伊勢市街地の商業施設も運行ルートに加えてほしいとの声も聞かれた。しかしその場合、タクシー会社はじめ既存の公共交通機関との競合を招くこととなるため、渡会町に限定されている。

「通学用」に関しては現在、時刻を柔軟に設定しており、連絡次第で運行されている状況にある。



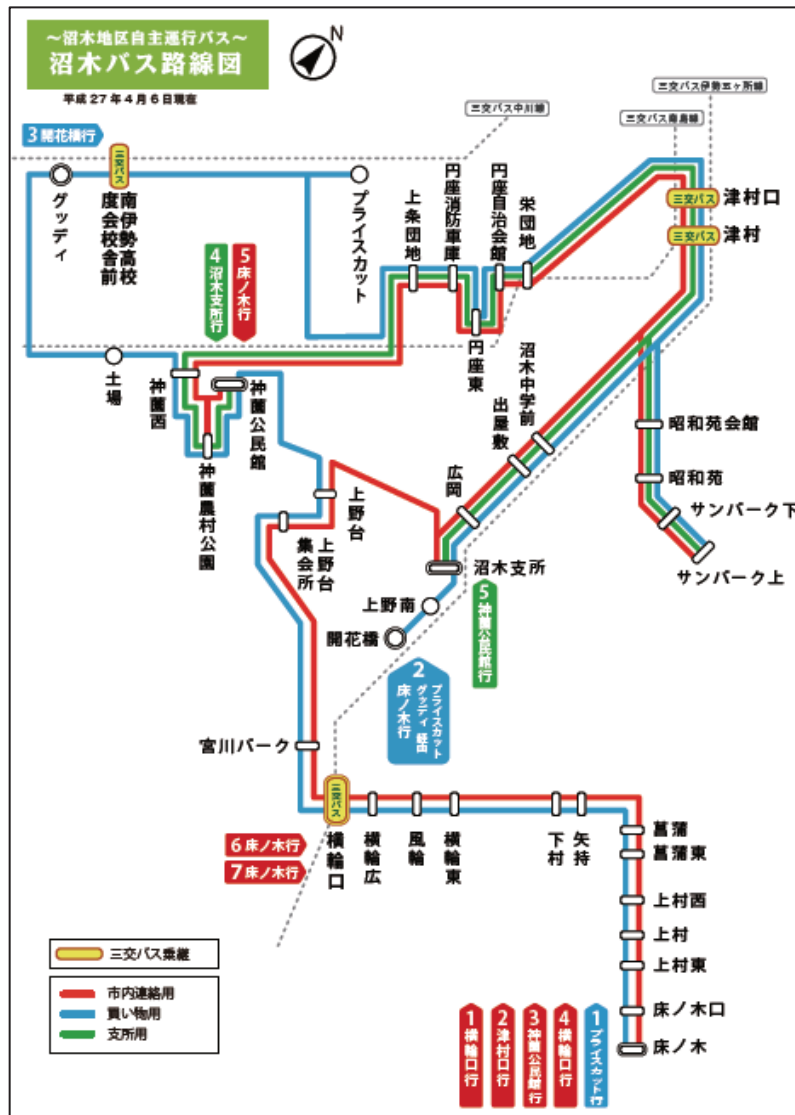


図 11 沼木バス運行ルート

出典：沼木まちづくり協議会、「沼木バス路線図」

<http://www.citypage.jp/mie/numakibus/page007.html>

(平成 28 年 12 月閲覧)

【車体】

10 人乗りワンボックスで運行される【写真 1】。



写真 1 沼木バス外観

**【利用料金】**

小学生以上 100 円である。

ただし通学用は、道路運送法第 79 条の登録をしていないため、利用者から運賃を徴収しない無償運行である。

伊勢市内では、市内バスで利用できる「寿バス乗車券」が発行されているが、これが沼木バスでも利用できる。寿バス乗車券は 100 円乗車券、1 回乗りきり乗車券、50 円乗車券（対象者限定）の三種類があり、交付時にいずれかを選択する。

支払いは下車の際、車内に設置された料金箱に納める【写真 2】。



写真 2 沼木バス車内の料金箱

**【運転手】**

運転手は、平成 27 年 1 月時点で、62～75 歳の 6 名が担当している。車両 1 台につき 3 名の運転手が交替で勤務している。条件として、普通又は普通第 2 種自動車運転免許を取得する必要がある。第 2 種免許を所持していない場合、国土交通大臣が認定する市町村運営有償運送等運転者講習を受講する必要がある。手当として、一時間につき 800 円が支給される。

**【情報を提供する媒体】**

沼木まちづくり協議会の活動に関する「沼木ふるさと便」が発行されており、この広報において、沼木バスの取り組みに関しても周知に努めている【図 12】図 12。

# 沼木地区に 待望の自主運行バス

## 12月2日から運行開始

### 買い物や通院、市内連絡が便利に！

去る8月7日、沼木まちづくり協議会と伊勢市は、沼木地区自主運行バスの運行業務について委託契約を締結しました。これは、ミニバス委員会が、現在の沼木線では便数も少なく不便で利用しにくいことから、高齢化が進む当地域の自ら移動手段を持たないお年寄りなどの交通手段を確保しようという取り組みが、実現したものであります。

ルートは、矢持町床ノ木から「津村」のバス停で伊勢市駅前行きの路線バスに乗り継ぐ「市内連絡用」と、度会町のプライスカットやグッディへ行く「買い物用」があり、また矢持町、横輪町の小中学生の「スクール用」もこのバスで運行します。車両は、10人乗りのワンボックスを2台で運行します。

# 沼木ふるさと便

## 第14号

平成25年8月16日発行  
沼木まちづくり協議会  
発行責任者 青木博美  
編集責任者 谷崎頼美

### 各ルートの主なバス停

#### 【市内連絡用】

床ノ木～上村～菖蒲～下村～横輪～宮川パーク～上野台～上野～沼木中学校前～昭和苑～サンパーク～津村口

#### 【買い物（月・水・木・土）】

- ①床ノ木～上村～菖蒲～下村～横輪～宮川パーク～上野台～神菌～グッディ～プライスカット
- ②開花橋～上野～沼木中学校前～昭和苑～サンパーク～津村～円座～プライスカット～グッディ

#### 【買い物（火・金）】

- ①床ノ木～上村～菖蒲～下村～横輪～宮川パーク～上野台～プライスカット～グッディ
- ②神菌～円座～津村～昭和苑～サンパーク～沼木中学校前～上野台～宮川パーク～風輪

#### 【スクール】

床ノ木～上村～菖蒲～下村～横輪～上野～広岡～沼木中学校前

料金は、12月2日から来年4月末日までは試行運行として無料で乗車できます。来年5月1日からは、有料による本格運行となり、同時に沼木線が廃止される予定です。

ルートやダイヤの詳細については、今後紹介していきますが、今回は、車両の運転手さんと、自主運行バスの愛称を募集します。

沼木まちづくり協議会公式ホームページ「きらり沼木人」も見てね！

きらり沼木人



図 12 沼木ふるさと便による沼木バスの周知

出典：沼木ふるさと便第14号

(3) 運行により発生する効果

【利用者の声を運行に反映】

本格運行の開始後、利用状況を検証したところ、利用者数の少ない便や、利用者の固定化といった課題の発生が明らかとなった。そこで、地域の実情に即した利用促進策やルート・ダイヤの見直しを行うことを目的として、平成 26 年 8 月、各自治会で利用促進のための説明会および意見聴取会が開催された【表 17】。

ダイヤに関して、「土曜日の午後の買い物バスは必要か」という回答が出された理由は、高齢女性が買い物に費やす時間は最長一時間であるという地域住民の意見による。

そもそも「買い物用」の土曜日午後の運行は、学校が休日であるため「通学用」の運行が空く時間を活用する目的で運行されていた。しかし高齢女性は午後よりは午前、最長でも一時間で買い物を終えてしまうため、午後の利用は稀有であった。

表 17 意見から導き出された検討課題

ダイヤ	火・金の「神薮町公民館～風輪」の便は必要か？
	買い物用の便を、月・水・木・土のダイヤに統一できないか？
	土の午後の買い物用の便は必要か？
	市内連絡用（床ノ木行き）の便に16時頃の便を追加できないか？
	2～3ヶ月に一度、市役所へ行く便を追加できないか？
料金	料金を距離制にできないか？
運行日	大型連休による運休に、どのように対応するか？
	日曜日に運行するか？
乗り場	津村口での乗り継ぎに配慮し、沼木バスの中で路線バスを待てるようにできないか？
	津村口の床ノ木方面への乗り場を、山本内科クリニック付近にできないか？
PR・促進	バスの行き先がわかりにくいので、車両に「買い物用」「市内連絡用」の表示をしてはどうか？
	初めての人が利用し難いので、どのように乗り方をPRしていくか？
	地域ごとの時刻表を作成したらどうか？
	回数券を発行できないか？
	後車を運転手に知らせるブザーを、設置できないか？

「沼木まちづくり協議会広報第 24 号」より作成

平成 27 年度においては、沼木まちづくり協議会が本格的な主催者となり、沼木バス説明会の開催および地区別時刻表の発行を行った。この地域別時刻表は、平成 26 年度に実施した意見聴取会での意見に基づき、利用者の居住地の周辺に設置されているバス停のみを記載したものである。そうして平成 27 年 4 月 6 日より、地域住民の発案により発行されたダイヤ・ルートに改正された【図 13】。時刻表・路線図の張替え作業も沼木まちづくり協議会



が主体となり実施されている<sup>5</sup>。

沼木バス 時刻表(昭和苑・サンパーク) 平成27年4月6日改正版					
【市内連絡用】			【支所用】		
2便	3便	3便	4便	5便	
バス停名	バス停名	バス停名	バス停名	バス停名	バス停名
昭和苑会館 8:44	床ノ木 11:03	三交バス・伊勢市駅前 9:30	昭和苑会館 14:50	沼木支所 15:35	
昭和苑 8:45	風輪 11:16	三交バス・津村口 9:50	昭和苑 14:51	昭和苑会館 15:40	
サンパーク下 8:46	昭和苑会館 11:24	津村口 10:00	サンパーク下 14:51	昭和苑 15:40	
サンパーク上 8:46	昭和苑 11:25	津村 10:01	サンパーク上 14:52	サンパーク下 15:41	
津村 8:50	サンパーク下 11:36	昭和苑会館 10:02	沼木支所 14:58	サンパーク上 15:42	
津村口 8:51	サンパーク上 11:36	昭和苑 10:03			
三交バス・津村口 9:00	津村 11:40	サンパーク下 10:04			
三交バス・伊勢市駅前 9:20	津村口 11:41	サンパーク上 10:05			
行き先 伊勢市駅前	三交バス・津村口 11:51	風輪 10:24			
	三交バス・伊勢市駅前 12:11	床ノ木 10:38			
	行き先 伊勢市駅前	行き先 道方			
【買い物用】	2便	3便			
バス停名	バス停名	バス停名			
昭和苑会館 10:41	グッディ 12:15				
昭和苑 10:42	高伊勢駅前 12:16				
サンパーク下 10:43	ブライスカット 12:18				
サンパーク上 10:43	津村口 12:29				
津村口 10:48	昭和苑会館 12:32				
ブライスカット 10:59	昭和苑 12:32				
高伊勢駅前 11:01	サンパーク下 12:33				
グッディ 11:02	サンパーク上 12:34				

図 13 沼木バス 時刻表 平成 27 年 4 月 6 日改正版

出典：前掲・国土交通省中部地方整備局、

「平成 27 年度 地域公共交通確保維持に関する自己評価概要（全体）」

【車内における情報交流】

使用されている車体は 10 人乗りのため、他の利用客と乗合になる場合もみられており、情報交流の場と化している。岡氏によると、一部の高齢住民で、かつての同級生同士が再会を果たすといった事例もみられることが明らかとなった。

【運転手による見守り効果】

運転手を地域住民が務めていることから、利用者と乗客は顔の知れた関係である。行政としては、今後はさらなる見守り効果など福祉的な効果を実現していきたいという考えをもっている。

(4) 利用者数の推移

運行を開始した平成 25 年と、平成 26 年を同時期で比較してみていく。乗車人数の推移に関しては、平成 25 年の実績は 12 月から 3 月の 4 ヶ月間の数値に留まるが、伊勢市地域

<sup>5</sup> 前掲・国土交通省中部地方整備局、平成 28 年 12 月 1 日閲覧

公共交通網形成計画において提示されている【図 14】。

そのためヒアリング調査時の資料を基に同時期で比較していくと、「市内連絡用」は約 62.8%増加しているが、「買い物用」は約 5.2%減少している【図 15】。

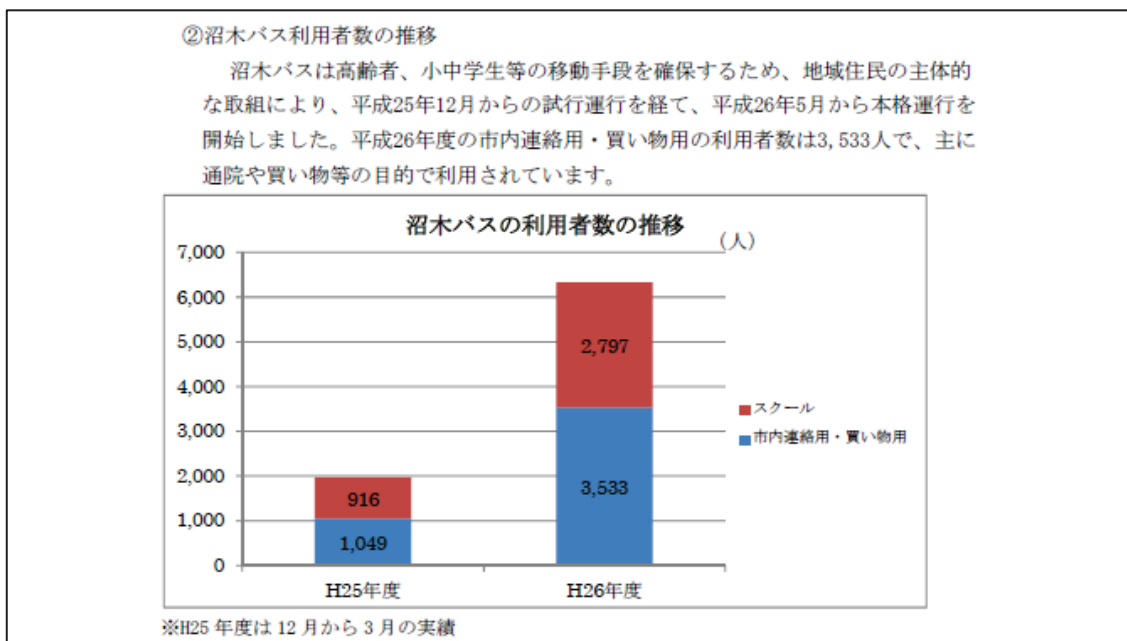


図 14 伊勢市地域公共交通網形成計画における沼木バス利用者数の推移

出典：伊勢市地域公共交通網形成計画、「伊勢市における公共交通の現状と課題」、pp22

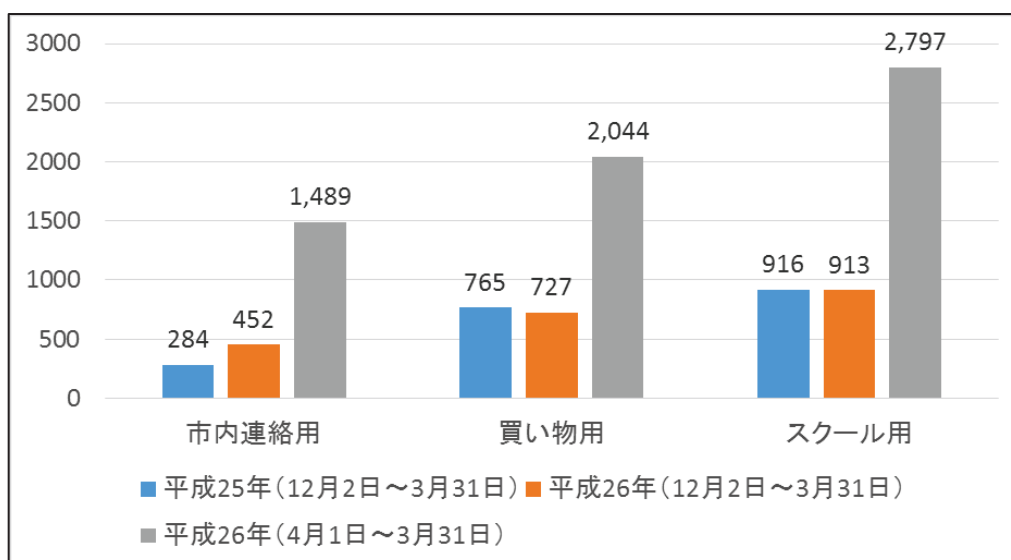


図 15 沼木バス利用者数の推移

「沼木バス利用状況（平成26年度）」より作成

(5) 収入の内訳

運行委託料および燃料費他維持管理費の支出に対する赤字分を、行政の補助金で補填している状況にある【図 16】。

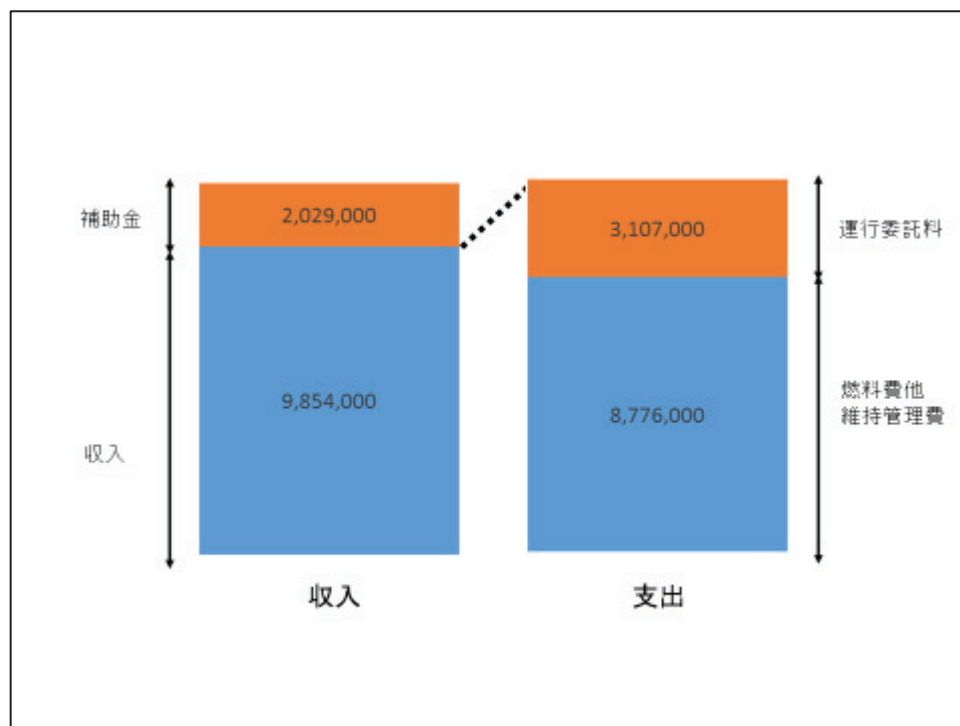


図 16 収入および収支の内訳 (平成 26 年)

「平成 25 年度 沼木地区自主運行バス予算」より作成

4-4-3 運行における課題

【運営組織の高齢化・後継者の不足】

持続性に対する懸念は少なく、協議会のメンバーからは、協議会が続く限り沼木バスは存続するであろうとの楽観的な声が聞かれる。とはいえ現在の協議会メンバーの多くは高齢の地域住民であり、いずれ代替わりを迎える際にどのように継承されていくか、未だ認識されていない現状にある。

【公的補助金への依存】

運営においては、行政による補助金が不可欠な状況にある。経営の安定化を図る上では、乗車人数の増加も必要ではあるが、今後は少子高齢化がよりいっそう進行すると予測されるため、乗車人数の大幅な増加は期待し難いといえる。

<4-4 まとめ>

沼木まちづくり協議会および沼木バスに関して、他の調査対象と異なる点は、伊勢市独自の地方自治の仕組み「地区みらい会議」の導入が発端であり、地域住民が地域の課題を自主的に解決することを目的とする中で誕生したという点である。その過程を分析していくと、地域公共交通はあくまでも地域課題の一つであり、沼木バスの導入および運行は解決に向けた方策の一つであるといえる。

運行による効果としては、利用者の外出を支援、利用者の声を運行に反映、車内における情報交流、運転手による見守り効果が挙げられ、これらは 3 章で調査を行った事例と同様である。加えて、多様な事業の複合化、計画への参加・位置づけも、本章の特徴として挙げられる。しかし課題として、運営組織の高齢化がみられている。また、運営における支出超過および補助金補填という構造がみられており、公的補助金に依存した現状にある。

以上、沼木まちづくり協議会による地域モビリティ形成の過程として、【図 17】に表すことができる。



	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
地域住民組織設立前	地区まちづくり計画	平成17年 市町村合併 新・伊勢市となる  平成20年 地区担当制 導入 平成21年 伊勢市都市マスタープラン 全体構想 策定 平成22年 地区みらい会議 開始	
地域住民組織設立後	沼木まちづくり協議会 設立  平成25年 沼木バス 試行運行開始(無料)  平成26年 沼木バス 時刻表改訂 沼木バス 試行運行終了	平成23年 伊勢市都市マスタープラン 全体構想 部分改訂  伊勢市地域公共交通 総合連携計画 策定  沼木線(三重交通)廃止	
運行開始	沼木バス 本格運行開始(有料)	平成27年 伊勢市ふるさと未来づくり条例  平成28年 伊勢市地域公共交通網 形成計画 策定	

図 17 沼木まちづくり協議会による地域モビリティ形成の過程

#### 4-5 複合化施策における地域モビリティ形成の可能性と課題

以降では、4-2・4-3・4-4で調査を行った3事例に関して、3章同様、地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯、運行体制および運行方法、運行における課題、以上3点に基づき比較分析を行う。各調査項目における共通点と相違点および事例間の関係を整理・分析し、総合的に考察する。加えて、3章の事例とは異なる点についても分析を行う。

##### 4-5-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

###### (1) 地域モビリティの欠如および生活環境の低下

3章の事例の場合、地域を運行する公共交通機関の廃止が、地域モビリティの危機的環境の発生、それによる地域住民組織の設立および交通システムの導入へと至ったという背景があった。他方、本章の事例調査を行ったところ、それとは異なる背景が明らかとなっている。

NPO 法人がんばらまいか佐久間の場合、旧佐久間町と浜松市の合併による、行政サービスの低下に対する危惧が発端にある。その低下を防ぎ、高齢化率の高い佐久間町を今後も維持するための対策として、NPO が設立されることとなった。事業内容としても、交通サービスのみならず、「いどばた」の経営、そばの栽培など多様に展開されている。なお、地域モビリティに関しても、従来、市内を運行していた路線バスが廃止、タクシー会社も廃業した経緯から、欠如していた背景がある {4-2-1 (2)}。

NPO 法人まちづくり活性化土浦の場合、発端は中心市街地の衰退にあった。かつモータリゼーションの発展に伴う自家用車の普及に伴い、路線バスの廃止・減便が進行していた。そのため、特に高齢者や学生など自家用車を運転しない世代のモビリティを確保し、中心市街地の活性化を図る対策の一つとして、コミュニティバスが導入され、運行主体として設立されている {4-3-1 (2)}。

沼木まちづくり協議会の場合、伊勢市における新たな地方自治の仕組み「地区みらい会議」の導入が発端にあった。モデル地区に選定された沼木地区で沼木まちづくり協議会が設立され、地区みらい会議で提案されたアイデアのうち比較的難易度の低い交通インフラ確保に最優先で取り組むこととなった。なお、沼木地区では路線バスが運行されていたものの便数が少なく、特に高齢者が通院や買い物に外出する上で支障をきたしていた背景があった {4-4-1 (1)}。

以上、3章で調査を行った事例と同様、地域モビリティの危機的環境がみられていた背景もあるが、これに留まらず複数の地域課題を要因として、地域住民組織の設立および交通システムの導入へと至ったという背景が、3事例それぞれで明らかとなった。

###### (2) 前身となる地域活動・地域組織との両輪

NPO 法人がんばらまいか佐久間は先述のように、行政サービスの低下を補完する目的で設立されている {4-2-1 (2)}。



NPO 法人まちづくり活性化土浦は、キララちゃんバスの導入にあたり設立されたが、目的は中心市街地活性化である {4-3-1 (2)}。

沼木まちづくり協議会は、地区みらい会議の開始により設立されている {4-4-1 (5)}。

このように設立目的としては、交通システムの運行が主目的ではなく、それを含む事業を多様に展開することで、地域モビリティのみならず地域を総合的に育てていく目的にあったといえる。

### (3) 中心的・特定人物の存在

沼木バスの場合、ゲームプログラマーが路線図を考案し作成するなど、異業種の地域住民が沼木バスの実現に寄与した {4-4-1 (7)}。

### (4) 行政の支援

NPO 法人がんばらまいか佐久間は、当時の佐久間町長の先導のもと、町議会議員の数名が理事を務めるなど、議会を中心として設立された。また、旧佐久間町による支援として基金 1 億円が提供され、これが現在に至るまで財政基盤となっている {4-2-1 (2)}。

NPO 法人まちづくり活性化土浦は、運行にあたり行政および交通事業者と三者協定を締結しており、それぞれの役割を明確化している {4-3-2 (1)}。

沼木まちづくり協議会は、行政職員が地区担当制により派遣され、計画の策定支援を行っている {4-4-1 (6)}。

このように行政の支援としては、3 章の事例と同様、地域住民組織の設立に向けた支援、補助金の支給による収支赤字分を補填といった財源的な支援が行われている。

### (5) 行政計画への位置づけ

行政計画への位置づけに関しては、3 章の事例とは異なり、行政計画への明確な位置づけがみられた。浜松市の場合、地域公共交通計画は未だ策定されていないものの、浜松市総合交通計画において過疎地有償運送に関する記載がみられる {4-2-1 (3)}。土浦市では、土浦市地域公共交通総合連携計画および土浦市都市計画マスタープランにおいて、キララちゃんバスを含む交通ネットワークに関する記載がみられる {4-3-1 (3)}。伊勢市では、伊勢市地域公共交通総合連携計画および伊勢市地域公共交通網形成計画において、沼木バスによる地域モビリティ確保の必要性が言及されている {4-4-1 (8)}。

以上 3 事例をまとめると、【表 1】のように表すことができる。

表 1 各種計画における調査対象の記載状況

運営組織の名称		NPO法人 がんばらまいか佐久間	NPO法人 まちづくり活性化土浦	沼木まちづくり協議会
交通システム名称		過疎地有償運送 「NPOタクシー」	まちづくり活性化バス 「キララちゃん」	沼木バス
市町村		浜松市	土浦市	伊勢市
交通 計画	地域公共交通総合連携計画	×	○ 土浦市地域公共交通 総合連携計画 (平成20年)	○ 伊勢市地域公共交通 総合連携計画 (平成25年)
	地域公共交通網形成計画	×	×	○ 伊勢市地域公共交通 網形成計画 (平成28年)
	その他 交通計画	○ 浜松市総合交通計画 (平成22年)	×	×
都市 計画	都市計画マスタープラン	△ 浜松市都市計画マ スタープラン(平成22年)	○ 土浦市都市計画マ スタープラン(平成26年)	△ 伊勢市都市マ スタープラン全体構 想(平成21年)
	立地適正化計画	作成中	×	×

凡例)○：策定済・記載あり △：策定済・記載なし ×：未策定

#### 4-5-2 運行体制および運行方法

##### (1) 既存の公共交通を考慮した運行ルートの設定

NPO タクシーは、佐久間町内全域を運行ルートとして設定されている。浜松市総合交通計画において、幹線交通であるコミュニティバス「ふれあいバス」に対して、支線交通として設定することで、役割分担がとられている {4-2-2 (2)}。他方、キララちゃんバス、沼木バスは、定路線の運行ルートが設定されている {4-3-2 (2)} {4-4-2 (2)}。いずれも既存の公共交通を考慮した運行ルートが設定されている。

##### (2) 独自の料金設定による経営方策

NPO 法人がんばらまいか佐久間による NPO タクシーは、利用者が迎車料金 100 円に加えて、地域別に 500 円～4,700 円を支払うよう設定している。タクシー料金と比較して低額であることから、利用者にとっては支払いやすいよう設定されている {4-2-2 (2)}。

キララちゃんバスは、一律 150 円に設定されている。1 日乗車券も発行されており、各コースを乗り継ぐ利用が考慮されている。さらには地域通貨「キララ」との連動も図られており、バス利用の促進が図られている {4-3-2 (2)}。

沼木バスは、一律 100 円に設定されている。また、伊勢市内のバスで利用できる「寿バス乗車券」を、沼木バスでも利用できるように設定されており、既存の公共交通システムとの連携が図られている {4-4-2 (2)}。

このように、独自の設定を行うのみならず、キララちゃんバスのように地域通貨と連動した方式や、沼木バスのように既存の公共交通機関も考慮した方式もみられた。

##### (3) 運行に付随する運転手の役割

運転手は、NPO タクシー、沼木バスの場合、講習を受講した地域住民が務めている。地

域で顔なじみの関係にあるため、利用者にとっては安心した利用が実現されている {4-2-2 (2)} {4-4-2 (2)}。

#### (4) 情報提供の媒体による利用者の関心醸成

NPO 法人がんばらまいか佐久間は、NPO の活動に関する「広報『がんばらまいか佐久間』」を全戸配布しており、NPO タクシーの取り組みに関しても周知に努めている {4-2-2 (2)}。

NPO 法人まちづくり活性化土浦は、ホームページやブログの更新を通して NPO の活動を紹介し、その中でキララちゃんバスの取り組みに関しても周知に努めている。また、キララちゃんのピンバッチ、缶バッチ、手ぬぐい、クリアファイルといったグッズも販売しており、バスの利用を間接的に促進させている {4-3-2 (2)}。

沼木まちづくり協議会は、NPO の活動に関する「沼木ふるさと便」が発行されており、この広報において、沼木バスの取り組みに関しても周知に努めている {4-4-2 (2)}。

情報提供の媒体の有無は、交通サービスの運行に直接的には影響しない。しかし所有することによって、地域住民組織としての活動を周知できるのみならず、交通サービス利用者以外からも理解を得られ、関心を醸成するという効果が明らかとなった。

#### (5) 地域住民主体の運行体制における効果

以上により、運行による効果として、3章の事例における効果と同様、以下5点が明らかとなった。

①利用者の外出を支援 {4-2-2 (3)} {4-3-3 (2)} {4-4-2 (3)}

②利用者の声を運行に反映 {4-3-3 (2)} {4-4-2 (3)}

③バス車内が情報交流の場として機能 {4-3-3 (2)} {4-4-2 (3)}

④各地域における独自の利用促進活動の展開 {4-3-2 (2)}

⑤運転手による見守り効果を発揮 {4-4-2 (3)}

運行主体は行政であるものの、実質的な運営は地域住民組織へ委託されており、行政による運行事業費の補助がされている。また、時刻表や運行ルート、運行方針は地域住民組織で決定されているように、地域住民の声を反映させた運行体制が構築されている。

さらに3章の事例と異なり、次の2点の効果も明らかとなった。

#### ⑥多様な事業の複合化（全事例）

本章の事例は、交通サービス事業に留まらず、多様な事業を複合的に実施している。

NPO 法人がんばらまいか佐久間は、経営する「いどばた」が、NPO タクシーの待合環境としても機能している {4-2-3 (1)}。その他、多様な事業と複合的に展開することで、地域住民の住生活および地域の生活環境を総合的に支援している {4-2-3 (2) (3) (4)}。

NPO 法人まちづくり活性化土浦は、地域通貨「キララ」の取り組みとキララちゃんバス

の運行を連動させることで、中心商店街での消費行動を促進、中心市街地活性化が目指されている {4-3-3 (1)}。

沼木まちづくり協議会は、沼木バスの運行を含む多様な事業を展開することで、地域の生活環境を総合的に支援している {4-4-1 (5)}。

#### ⑦計画への参加・位置づけ（全事例）

本章の事例は、行政計画にも位置づけられ、その役割が記載されているという点が明らかとなった。

NPO 法人がんばらまいか佐久間は、中山間地域に居住する地域住民の生活を支援する手段として過疎地有償運送が、需要に対応した柔軟な運行サービスとなる必要性として掲げられている（浜松市総合交通計画） {4-2-1 (3)}。

NPO 法人まちづくり活性化土浦は、中心市街地活性化を目的としたキララちゃんバスの運行および利用促進に関して総合的に位置づけ（土浦市総合計画）、運行にあたり関係機関と連携し（土浦市都市計画マスタープラン）、各種交通機関との役割分担・連携を図り（土浦市地域公共交通総合連携計画）、中心市街地の回遊性を高め（土浦市中心市街地活性化基本計画）、キララちゃんバスを含む公共交通体系を総合的に構築するといった体制が構築されている {4-3-1 (3)}。

沼木まちづくり協議会は、地域住民主体のまちづくりを推進する必要性を掲げ（伊勢市総合計画）、各地域のまちづくり協議会の取り組みを支援し（伊勢市ふるさと未来づくり条例）、具体的な取り組みを計画策定により推進し（地区まちづくり計画）、取り組みの一つである沼木バスを地域住民の交通手段の確保に向けた方策として掲げ（伊勢市地域公共交通総合連携計画）、支線交通として位置づけるのみならずまちづくりの観点を取り入れ（伊勢市地域公共交通網形成計画）、公共交通体系を総合的に構築し、まちづくりを進めるといった体制が構築されている {4-4-1 (8)}。

#### 4-5-3 運行における課題

##### (1) 運営組織の高齢化および後継者の不足による運営組織の存続性に関する課題

NPO 法人がんばらまいか佐久間は、NPO に関心のある地域住民を巻き込む形で後継者を育成していく考えでいる（4-2-4）。

NPO 法人まちづくり活性化土浦は、運営主体である NPO というよりは、運行において連携している商店経営者との協働関係を維持していくかが、今後の運行に関わると考えられる {4-3-2 (3)}。

沼木まちづくり協議会に関しては、協議会が続く間は後継者も続くであろうという考えでいる（4-4-3）。

今後は、運営主体の高齢化が進行すると予測できるため、組織自体の持続させる意味でも、後継者の育成を並行して行っていく必要性が示唆される。

(2) 公的補助金への依存による交通サービスの存続性に関する課題

3章の事例と同様、経営的な均衡を維持する上では、公的補助金に依存せざるをえない状況にあるという点が明らかとなった

NPO 法人がんばらまいか佐久間は、国内初の過疎地有償事業に着手したが、開始以降赤字体質から脱却できず、基金の切り崩しで維持している上、利用者が減少し続けている（4-2-4）。

NPO 法人まちづくり活性化土浦は、協賛金の獲得が増えると補助金が減額されることとなり、自己資金の維持が困難な状況にある（4-3-3）。

沼木まちづくり協議会は、地区みらい会議の資金で初動し今日に至るものの、いずれ資金が途絶えた場合、自己資金の確立も必要となると考えられる（4-4-3）。

以上、本章の3事例を、3章で扱った4事例と比較的に示すと、【表3】のように表すことができる。

表 2 地域住民主体による地域モビリティ形成が創出する効果および課題

	NPO法人 八代地域 活性化協 議会	魚津市民 バス	東山地域 連絡 協議会	和気 商工会	NPO法人 がんばら まいか 佐久間	NPO法人 まちづくり 活性化 土浦	沼木 まちづくり 協議会
利用者の外出を支援	○	○	○	○	○	○	○
利用者の声を運行に反映	×	○	×	×	×	○	○
車内における情報交流	○	×	×	×	×	○	○
利用促進活動の展開	×	○	×	×	×	○	×
運転手による乗降の補助	×	×	○	×	×	×	×
運転手による見守り効果	○	×	○	×	×	×	○
既存の公共交通への接続	×	×	○	×	×	×	×
多様な事業の複合化	×	×	×	×	○	○	○
運営組織の存続性	×	×	×	○	○	○	×
計画への参加・位置づけ	×	×	×	×	○	○	○
経営の安定性	×	×	×	×	×	×	×



### ＜本章の結論＞

本章では、交通サービスのみならず、多様な事業と複合的に展開することで、運行を継続している事例を分析対象とした。運営体制や運営方法、前章でまとめた事例とは異なる効果を把握し、実態に関して明らかにすることを目的に、調査結果を総合的に考察することで、地域モビリティ形成に向けた地域住民の主体性を明らかにすることを目的に分析を行った。

地域住民主体の地域公共交通の導入に至る経緯として、地域モビリティの現状のみならず、複数の地域課題の存在があり、総合的に対処する意味で、地域住民組織が設立されている。設立して間もなく交通サービスを開始した事例（4・3・4・4）の一方で、他の事業を実施する最中で交通サービスを開始した事例（4・2）もみられた。

取り組む事業内容としても、3章の事例のように交通サービス事業を単独的に実施するのではなく、それを含む多様な事業を複合的に展開している。さらには、地域公共交通計画をはじめとした行政計画にも位置づけられており、行政や交通事業者が単独ではなく、地域住民組織と協働で地域公共交通を動かしていくという姿勢が窺える。

運行体制および運行方法から、既存の公共交通を考慮した運行ルートの設定、独自の料金設定による経営方策、運行に付随する運転手の役割、情報提供の媒体による利用者の関心醸成がみられている。

運行による効果としては、①地域住民の自主的外出機会の増加、②利用者の声を運行に反映、③バス車内が情報交流の場として機能、④各地域における独自の利用促進活動の展開、⑤運転手による見守り効果が挙げられ、3章で扱った事例と同様、既存の公共交通とは異なる役割を備えているといえる。また、運転手による高齢者の乗降の補助はみられないものの、土浦市のキララちゃんバスの場合、バスボランティアがその役割を務めている。

交通サービス事業のみならず多様な事業を複合的に展開する経営策は、経営の収支均衡を図る上での対策となり得る。しかし本章の3事例においても、運営組織の存続性、公的補助金への依存という課題が明らかとなった。行政の資金が不足し補助金の支給が困難となった場合、交通サービスの運行も困難となり、継続困難により廃止となる危険性が潜んでいる。結果として運営組織の存続性に影響を及ぼし、運営組織も廃止となることが予測される。

## 5 章 地域住民の主体性による持続可能な

### 地域モビリティ形成に向けて

- 5-1 地域住民の主体性を育てる独自の展開と体制
- 5-2 新たな主体性による地域モビリティ形成の過程
- 5-3 地域モビリティ形成に対する評価と意識の変容
- 5-4 複合化施策による包括的な地域モビリティ形成の可能性

### ＜本章の目的＞

3章で調査を行った地域住民の主体性による地域モビリティ形成の事例(3章)、4章で調査を行った複合的視点にみる地域住民の主体性による地域モビリティ形成の事例から、運営における支出超過および補助金補填の構造という課題が明らかとなった。

これらの課題を回避している点で特徴的な事例が、北上市口内地域のNPO法人くちないである。本章ではNPO法人くちないの取り組みを基に、次の3点を関連づけながら論述していく。

第一に、北上市では協働体制を構築の上、各地域で独自の計画を策定し、実施している。これは先述した伊勢市の「ふるさと未来づくり」の考えにみる新たな自治体制と共通するものであるが、北上市の場合、条例や都市計画など他の行政計画とさらに関連づけているため、比較しながら実態を把握していく【5-1】。

第二に、そうした協働体制を推進する過程で、地域公共交通が脆弱な状況にあった口内地域において、地域住民が中心となって開始された取り組みがみられている。その一つである地域モビリティの形成に向けた取り組みの概要を整理し【5-2】、その利用者である地域住民に対して戸別ヒアリング調査を通して実態を把握する【5-3】。

第三に、地域モビリティ形成に関する取り組みのみならず、地域住民の住生活を総合的に育てる取り組みの実態を明らかにすることで【5-4】、以上を総合的に考察し、結論を示す。

分析方法は、ヒアリング調査、実地調査によるが、詳細は各節に示した。また論述にあたり、3章と同様の順序に従い、それぞれの項目に関して分析していくが、加えて交通サービス以外の事業に関しても必要に応じてまとめていく。

#### 5-1 地域住民の主体性を育てる独自の展開と体制

本節では、北上市において独自の取り組みされてきた計画策定と、そのための体制構築の実態に関して明らかにする。以降、本節に関連する計画および条例として①北上市総合計画、②地域計画、③きたかみ未来創造会議、④北上市まちづくり協働推進条例、⑤北上市自治基本条例、⑥北上市地域づくり組織条例、以上6点に言及し、これらの独自の展開から、後述するNPO法人くちないの取り組みがどのように創出されてきたか、明らかにする。

分析方法は、計画策定に関与している以下へのヒアリング調査による。

【調査の概要】

調査日時	平成28年5月30日
調査対象者の概要	北上市まちづくり部地域づくり課 課長補佐 高橋恵氏 北上市まちづくり部地域づくり課 地域振興係主査 渡辺悟史氏 北上市都市整備部都市計画課 公共交通政策室 課長補佐 高橋正貴氏
調査より得た資料	北上市まちづくり協働推進条例 ガイドブック おしえて「まち育て」 地域計画(後期) 事業計画(地域主体分)
調査項目	関連する行政計画の概要 計画の推進により発生する効果 行政による地域住民組織に対する支援の概要

5-1-1 北上市総合計画における基本理念の構築

平成 23 年 3 月に策定された北上市総合計画（平成 23 年度～平成 32 年度）では、まちづくりの基本理念「自ら創造し、いきいきと支えあい、笑顔咲きほこるまち」を踏まえ、将来の都市像である「豊かな自然と先端技術が調和した魅力あふれるまち」の実現を目指して、前期基本計画（平成 23 年度～平成 27 年度）に基づき各施策に取り組んでいる。前期基本計画の計画期間が平成 27 年度で終了することに伴い、人口減少・少子高齢化の進展や社会経済動向の変化を踏まえ、前期基本計画の進捗状況や外部評価家による見直しを行い、目指す将来の都市像の実現に向け、平成 27 年度から平成 32 年度までを計画期間とする後期基本計画を策定した【表 1】<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 北上市、<https://www.city.kitakami.iwate.jp/docs/2014060201749/>

表 1 北上市総合計画の視点

北上市総合計画における視点	内容
(1) 市民の主体的参画と多様な協働の促進	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
(2) 地方分権への対応と魅力ある地域づくりの促進	住民自治の基本となる自治振興活動やコミュニティ活動との連携強化、また、市民やNPO、企業などがそれぞれが力を発揮した市民参加の促進、市民の多様な声に応える情報公開や情報提供などが実施される開かれた市政など、地方分権に対応した計画を目指す
(3) 持続可能な行財政運営の確立	必要とされる財やサービスは質・量ともに常に見直しを図るとともに、効果的、効率的な行財政運営の観点から施策の重点化を図り、財政の健全化と新たな行政需要に柔軟に対応できる計画を目指す
(4) 行政評価と連動する計画の進行管理	目指すべき将来像を見据えた施策の展開や、まちづくりの達成目標を明らかにする成果指標を設定するなど、市民の視点に立った分かりやすい計画、また市民と行政が施策目的の共有化を図り、評価を行うなど進行管理の仕組みを適切に整備することで、環境変化に応じて、施策・事業の実施→評価→改善といったマネジメントサイクルが機能する計画を目指す
(5) 関連計画との整合と計画の実現性	国・県などの関連計画や施策の方向を的確にとらえ、庁内体制を活用して市の個別計画に関する情報等を相互に共有しながら、これらに基づく施策、事業との整合性や関連性などを総括し、実現性ある計画を目指す

北上市総合計画は、平成 23（2011）年度～平成 32（2020）年度の 10 年間のまちづくりの考え方を示す「基本構想」、前・後期それぞれ 5 年間の具体的施策や事業内容を示した「基本計画」、毎年度実施する具体的事業を示した「実施計画」で構成される【表 2】【図 1】。

表 2 基本構想・基本計画・実施計画の内容

	内容	計画期間
基本構想	まちづくりの将来目標とその実現のための基本方向 (市政運営の施策の大綱)	平成23年度から10年間
基本計画 ※地域計画	基本構想に掲げた将来目標を実現するため、福祉・教育・文化・環境・産業など、分野ごとの現状と課題を分析し、課題解決に向けた基本的施策	前期・後期それぞれ5年間。後期計画は、前期計画の進捗状況や評価結果により見直しを図り策定
実施計画	基本計画で示された施策を展開するため、具体的な事業を示した計画	3年間



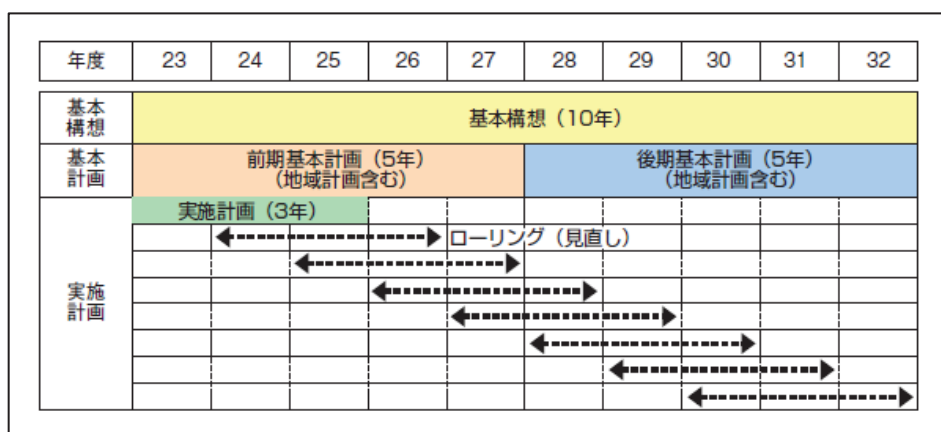


図 1 基本構想・基本計画・実施計画の計画期間

基本計画には、魅力ある地域づくりの推進に係る基本方針として、市内 16 地区の自治組織（通称：自治協議会）が、地域の人材や資源を活かしながら行う課題解決や地域活性化に向けた取り組みを支援し、高い実践力を持つ自立した地域づくりを進める点、多様な地域資源を市民がお互いに活用し、市域内外の交流を促進するため、各地域の連携を強化し、全体としての魅力の向上を図る点に関して規定されている。つまりあじさい都市の実現の鍵を握るのは、自治協議会を中心とした市民による自発的、自律的なまちづくり活動であり、これを支えていくための仕掛けや仕組みについて、何をどのように行政が整えていくか、すなわち地域コミュニティに係る政策をどうするかに関わる<sup>2</sup>。

以上の計画を進める上で、北上市では、コンパクトシティの形として「あじさい都市」の実現に向けた施策を推進している。あじさい都市とは、先述した市内 16 地区の地域コミュニティそれぞれをあじさいの花びらに例え、各地区が独自の資源を活かして自立した地域として咲き誇り、相互に連携することによって人口減少や超高齢社会にあっても持続的に発展できる都市の姿をイメージしたものである【図 2】。

平成 20 年度に国土交通省の補助事業を活用してまとめた報告書により、北上市に対して「あじさい型集約都市」として将来のまちの形を提案している。その後、平成 23 年より北上市長に就任した高橋敏彦氏により、「あじさい都市」と転換された。

「あじさい都市」の要件としては、地域コミュニティに生活を支える都市機能が集中する核がある点、都市全体としての核（中心市街地）が明確になっている点、都市の核と地域、地域と地域が公共交通で結ばれている点、都市の核と地域との人、物、情報の活発な交流がある点、各地域の自治レベルが高い点、以上 5 点が挙げられる。

<sup>2</sup> 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、PlannerNO.77、pp4

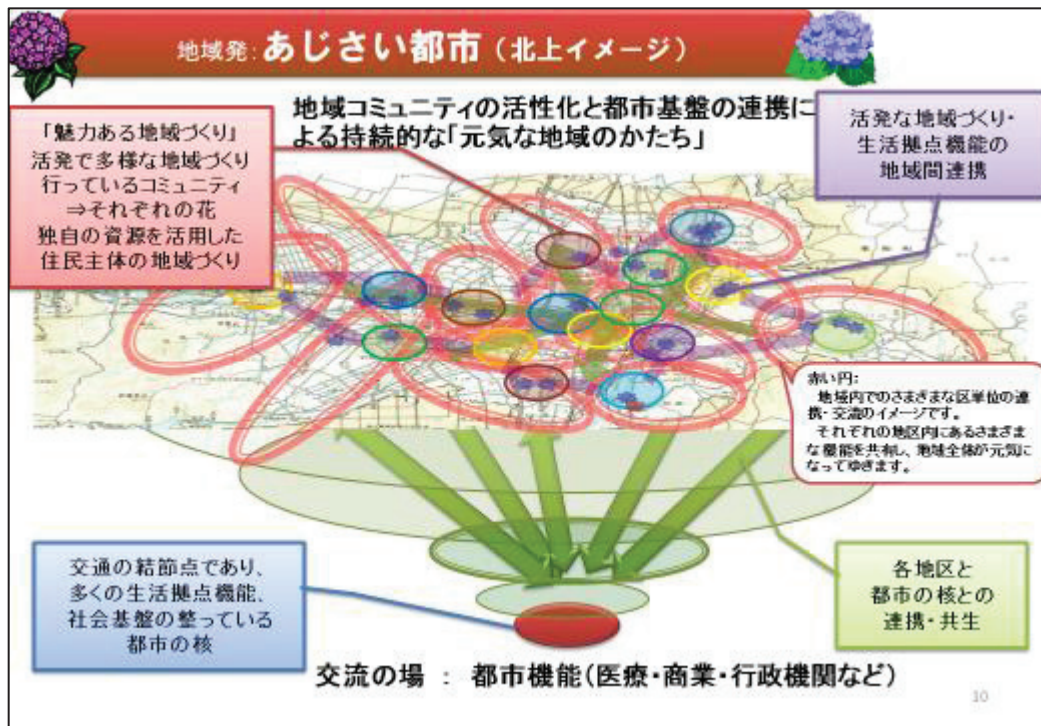


図 2 北上市「あじさい都市」イメージ

出典：北上市総合計画

### 5-1-2 計画から実践に向けた取り組み「地域計画」

このような北上市の地域政策を語る上で大きな転換点となったのは、平成 13 年より開始された前総合計画において、16 地区それぞれの自治協議会が中心となり、市の職員を入れずに地域住民だけで各地区独自の計画である「地域計画」を策定したことにあつた<sup>3</sup>。

地域計画とは、総合計画の地域別計画であり、地域住民が自分の住む地域の将来像を具体的に実現するための行動計画を示すものである。市全体としてのまちづくりと各地区の地域づくりが一体的に進められるためにも、地域の実情を把握している地域住民が、地域の将来像について自ら考え、地域の資源、人材を活かして実現に向け行動していくことを狙いとしている。記載事項は、地域の将来像、地域の現状・課題、地域づくりのプランとして地域の将来像の実現に向けた方向性や主要事業である。

また、個別の具体的な事業計画については、地域主体分と市等主体分とに分けて別に取りまとめている。実施計画では、地域住民自らが行う部分、協働で実施する部分、行政に依頼する部分に整理し、行政に提案することとなっている。行政では、行政に関わる事業について総合計画の実施計画に反映させている。

計画期間は、総合計画の構成に合わせて、「地域の将来像」は平成 32 年度末に設定されている。「地域づくりのプラン」は、前期分として平成 23 年度から 27 年度までの 5 年間であ

<sup>3</sup> 前掲・高橋 (2015)、pp4

る。1地域あたり計150万円が支給され、そのうち20%は翌年に繰り越しが可能である。

計画策定の組織は、16地区それぞれの自治協議会である【表3】エラー! 参照元が見つかりません。この16地区とは昭和の大合併前の旧町村の区域や小学校区が基となっており、市内に設置されている16館の交流センター対象区域である。

表3 地域計画の概要

計画期間	地域の将来像：平成32年度末 地域づくりのプラン：平成28年度から32年度までの5年間
内容	地域の将来像、地域の現状・課題、地域づくりのプラン(地域の将来像の実現に向けた方向性や主要事業)
計画策定の組織	黒沢尻北地区自治振興協議会 黒沢尻東地区自治協議会 黒沢尻西地区自治協議会 立花自治振興協議会 飯豊地区振興協議会 二子町振興協議会 更木町振興協議会 黒岩自治振興会 口内町自治協議会 稲瀬町自治協議会 相去地区自治協議会 鬼柳町自治振興協議会 江釣子地区自治振興協議会 和賀地区自治協議会 岩崎地区自治振興協議会 藤根自治振興会
計画策定の方法	地域ごとに多様なメンバーで構成する計画策定のための委員会等を設置し検討作業を進め、そこで得られた計画素案をもとに、地域と市との協議により取りまとめる

各自治組織では、独自の地域計画が策定されており、それぞれ将来像を掲げている【表4】。

進捗状況は平成25年度で70.8%（事業総数373、実施済事業数264）と、各地区で多様な取り組みがなされている状況である。

表 4 地域計画策定の組織と将来像

地区名	自治組織名	将来像
黒沢尻北	黒沢尻北地区自治振興協議会	自分達の街は自分達で守る、住みよい安全安心で潤いのある環境の街を目指す
黒沢尻東	黒沢尻東地区自治協議会	歴史・文化を継承し、住みよい街づくりを目指す北上の玄関口
黒沢尻西	黒沢尻西地区自治協議会	人情と活気にあふれ、誰にもやさしく、快適に暮らし住みよいまちづくり
立花	立花自治振興協議会	水と緑豊かな自然と共生する心のふるさと立花
飯豊	飯豊地区振興協議会	人・自然・文化・経済とが調和し、連帯感のある明るく豊かなまち
二子	二子町振興協議会	川と飛勢の風情に抱かれたところ豊かな郷
更木	更木町振興協議会	訪れる自然、歴史、農業、教育～地域のみんなで守り育てる更木の宝
黒岩	黒岩自治振興会	緑と歴史を育む交流の里くろいわ
口内	口内町自治協議会	町民一大家族 ホットなくちない
稲瀬	稲瀬町自治協議会	“笑顔と活力に満ちた やすらぎの郷” 北上いなせ
相去	相去地区自治協議会	人が集い躍動する自然豊かな境塚のまち相去
鬼柳	鬼柳町自治振興協議会	歴史をたずね 新田園都市創造をめざして おにやなぎ
江釣子	江釣子地区自治振興協議会	人と泉と緑 心ふれ合う 元気なまち 江釣子
和賀	和賀地区自治協議会	でっかい自然 あっつい人情 おっきい夢 ～清流と緑あふれる和のまち わが～
岩崎	岩崎地区自治振興協議会	大地の恵み 歴史と文化の薫る いきいき「いわさき」
藤根	藤根自治振興会	緑ゆたか 心ゆたか 暮らしゆたかな郷 ～愛・農・ふじね～

地域計画の取り組みは、北上市としてそれまでに無かった新しい試みであった。しかも当時は協働という概念が一般的に浸透していなかったため、全てが試行錯誤の中で進められたが、策定にあたってはワークショップを実施し、地域で独自に決定し議論していく体制がとられてきた。

地域計画の策定に実際に関与し推進力となってきた、いわて NPO-NET サポート事務局長・菊池広人氏によると、地域計画とは地域が主体的に地域を育てるための活動を行う手段であり、地域住民が「同じ目標」を持つことで、より共感が生まれる事業が達成できる。住民自治の質・量を高め、持続可能な地域を地域住民自ら構築、「住民自治」の実現性を高める上でも、地域計画が基となる。こうして地域計画により地域を育てる仕組みを継続してきた効果として、第一に地域の将来像を地図上に表現することで、抽象的だった地域計画の共有が図られ、計画実現に向けた機運の醸成が図られている。第二に「拠点」の固定観念が先行するのではなく、交通弱者の視点と既存の地域資源から考えることで、スムーズに地域の核を導き出すことができている。一方で課題として、地域計画の策定は5年計画であるが、その間に地域の役員が変更になる場合もあり、地域計画に対する理解が地域住民によって異なる。そのため、機運の持続に課題がみられている<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 菊池広人（2015）、「あじさい都市の仕組み～北上市における行政計画と住民計画の協調～」、平成26年度 弘前市都市計画フォーラム ～まち育て全体ミーティング～資料



### 5-1-3 市民参画による計画策定の取り組み「きたかみ未来創造会議」

総合計画の策定にあたり、市民の視点に立った、市民参画による計画づくりを進めるため、総合計画の基本構想・基本計画案を検討する組織として、「きたかみ未来創造会議」が設置された。

この会議では、北上市の現状分析を議論し、市民目線によるまちづくりの課題について、分野別に洗い出し整理するとともに、課題解決に向けた施策の方向性を検討し、提言をまとめた。会議からの提言をもとに、まちづくりの基本理念や将来像、将来像の実現に向けた基本施策が議論・整理され、本計画に反映されている。

公募による市民と市職員、計 60 名で構成された。また、会議を円滑に進行する目的から、まちづくりインストラクター養成講座（県主催）の修了者や市民活動団体等で、まちづくりの実践者もサポーターとして参加している。

そしてきたかみ未来創造会議で考えられた原案と、検証された進捗に基づき、次年度の市の施策の検討の参考にするという PDCA、マネジメントサイクルを確立してきた【図 3】。各地区においては、さまざまな年齢層の地区民が参加できる形での報告会や意見交換会を行うことにより、次世代へ継承するのみならず、マネジメントサイクルを意識した地域計画の管理を継続していくことが目指されている<sup>5</sup>。

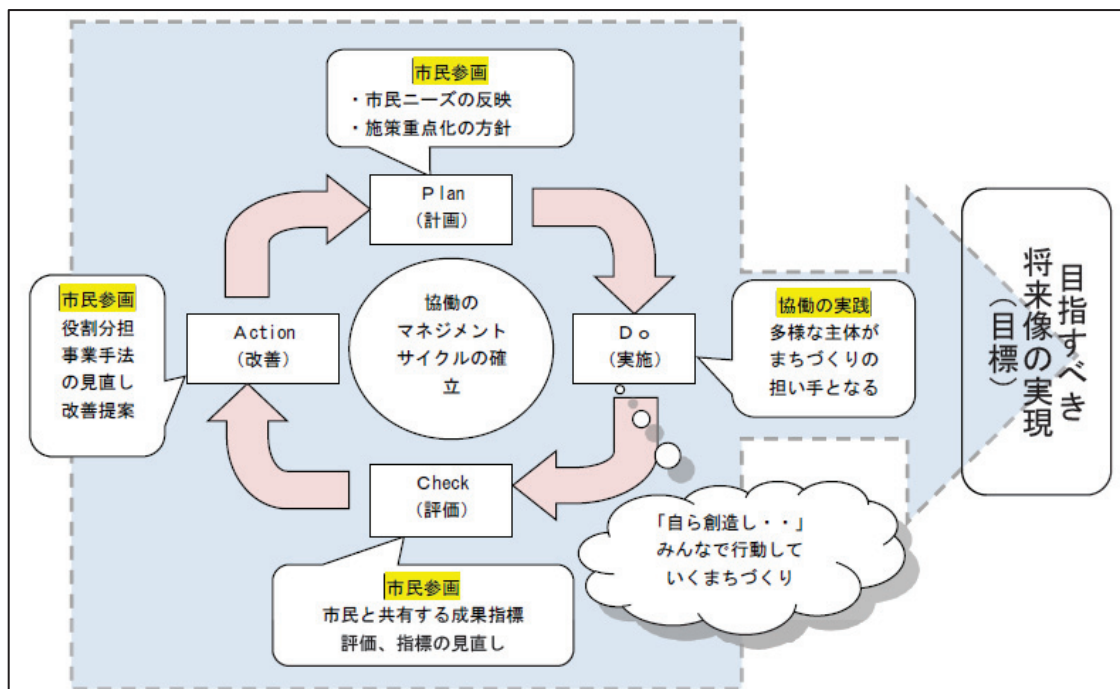


図 3 北上市におけるマネジメントサイクルの仕組み

<sup>5</sup> 前掲・高橋敏彦（2015）、pp5



#### 5-1-4 各主体の対等的立場の構築「北上市まちづくり協働推進条例」

こうして地域計画の策定をはじめとして北上市では、地域住民のまちづくりへの参画に対して意識の向上がみられてきた。

そこで平成 18 年 3 月、「北上市まちづくり協働推進条例」が制定された。この条例では、市民活動の定義、活動の推進、市民参画の位置づけ・方法の確立、市民との情報共有の具体的な方法、協働の推進にむけた方法・体制、市民提案制度の定義・位置づけに関して規定されている。

#### 5-1-5 まちづくりへ参画する権利の明確化「北上市自治基本条例」

協働のまちづくりを進めていくうえで、これまで明確に位置づけられることのなかった参画や協働の制度について順次整備していくにあたり、その根本の考え方を明らかにすることが必要だとする声も高まってきた。

そこで地域計画を補完する意味からも、平成 24 年 6 月に北上市自治基本条例が制定され、平成 25 年 1 月 1 日に施行された。

条文においては、市民活動の定義のみならず、市民活動・地域コミュニティ組織の位置づけについて明確化されている。自治協議会に関しても、自主的にまちづくりに取り組むための組織として、地域計画により計画的に地域づくりを行う団体と規定されている。このように、協働推進の流れはますます高まっている段階にある。

なお、自治基本条例が制定されたことを受け、平成 24 年 12 月には、自治基本条例における情報共有や市民活動の推進に関する仕組みを定める個別具体の手続きの追加に関して、自治基本条例に沿った形へ、北上市まちづくり協働推進条例が改正された。

#### 5-1-6 地域づくり組織の自主的活動の推進「北上市地域づくり組織条例」

北上市内の地域づくり組織の取り組みが活発化する中で、よりいっそうの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ことを目的に、平成 25 年には北上市地域づくり組織条例が策定された。地域づくり組織は、自治基本条例の理念に基づき、組織を構成する住民等の意思により主体的に行動するものとする。

#### 5-1-7 まとめ

以上、北上市では、地域計画によって協働推進の体制が醸成されてきた。この体制は、北上市まちづくり協働推進条例、北上市地域づくり組織条例、北上市自治基本条例といった通称「まち育て三条例」により理念として支えられることで、実践として展開されている。

なお、他調査対象地における自治基本条例またはまちづくり基本条例、さらには協働推進条例の策定状況に関して調査したところ、**【表 5】エラー! 参照元が見つかりません。**の結果となった。伊勢市の「伊勢市ふるさと未来づくり条例」に関しては、名称は異なるものの、協働推進条例としての性格を帯びているといえる。とはいえ自治基本条例および協働推進

条例の両方を策定済であるのは、北上市のみであった。

表 5 調査対象地における自治基本条例／まちづくり基本条例、協働推進条例の策定状況

運営組織の名称	NPO法人 八代地域活性化協議会	NPO法人(6団体)	東山地域連絡協議会
市町村	氷見市	魚津市	富良野市
自治基本条例／協働推進条例	×／×	○ 魚津市自治基本条例 (平成23年)	×／×
運営組織の名称	和気商工会	○ NPO法人 がんばらまいか佐久間	
市町村	和気町	浜松市	
自治基本条例／協働推進条例	○ 和気町助け合いのまち づくり条例(平成18年)	○ 浜松市市民協働推進 条例(平成14年)	
運営組織の名称	NPO法人 まちづくり活性化土浦	沼木まちづくり協議会	NPO法人くちない
市町村	土浦市	伊勢市	北上市
自治基本条例／協働推進条例	×／×	○ 伊勢市ふるさと未来 づくり条例(平成27年)	○／○ 北上市まちづくり協働 推進条例(平成18年) 北上市地域づくり 組織条例(平成25年) 北上市自治基本条例 (平成25年)

凡例)○：策定済 ×：未策定

#### <5-1 まとめ>

北上市では、北上市総合計画、地域計画、きたかみ未来創造会議、北上市まちづくり協働推進条例、北上市自治基本条例、北上市地域づくり組織条例といった計画および条例を策定することで、協働体制を推進してきた。

特に地域計画では、単に要望の表出ではなく、計画の実現に向けて地域住民が主体となり、どのように動いていくかについて16地域それぞれで議論を積み重ねながら、協働推進の流れが醸成されてきた。構想をまとめるのみならず、実現のための実施計画も示すこととなり、しかも毎年のように進捗状況を確認することで、実現に向けてより实际的に、持続的に取り組むこととなる体制が構築されている。

また、単に住民参加を推進するのではなく、行政も策定支援を行うことで、地域住民と行政の役割それぞれを互いに認識しながら計画を策定し、その実現に取り組んでいる。

以上、北上市における協働推進の体制に関して、関連する計画をまとめると、【表 6】のように表すことができる。

表 6 北上市の各計画および条例における協働推進に関する記載状況

計画の名称	策定年	関連する記載事項	記載頁
北上市 総合計画	平成23年	これからの市政運営は、より一層市民の視点に立ち、まちづくりの主体である市民、地域団体、NPO（非営利組織）、企業等と行政のパートナーシップによるまちづくりを進めていく必要があることから、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しました。 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しました。	(1)市民の主体的参画と多様な協働の促進、pp3
まちづくり協働 推進条例	平成18年	市民、市民活動団体、事業所及び市長等が協働できる体制を構築するための基本的事項及び仕組みを定め、自主的なまちづくりの活動の意義について互いに認識し合い、まちづくりを協働で推進する。	目的(第一条)
		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。	協働によるまちづくりの基本原則(第三条)
北上市 自治基本条例	平成25年	この条例は、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ことを目的とする。	目的(第1条)
		市民は、まちづくりに参画する権利、まちづくりに関する情報を知る権利及び市長等が提供する行政サービスを受ける権利を有する。	市民の権利(第5条)
		市民は、市民自治の主体であることを自覚し、自らの発言と行動に責任を持ち、積極的に市政運営及びまちづくりに参画するよう努めるものとする。	市民の役割と責務(第6条)
		市民、議会及び市長等は、各主体が対等の立場で互いの役割と責務を理解し、互いに尊重し合い、協働してまちづくりに取り組むものとする。	協働の推進(第27条)
		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。	地域づくり(第29条)
北上市 地域づくり 組織条例	平成25年	(略)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並びに市長等の役割に関する事項を定めることにより、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ことを目的とする。	目的(第一条)
		地域づくり組織は、自治基本条例の理念に基づき、組織を構成する住民等の意思により主体的に行動するものとする。	基本理念(第三条)

## 5-2 新たな主体性による地域モビリティ形成の過程

### 【調査の概要】

調査日時	平成28年5月31日
調査対象者の概要	NPO法人くちない 理事 今野信男氏 NPO法人くちない 事務局担当 高橋晴恵氏 NPO法人くちない 事務局担当 佐藤弘子氏
調査より得た資料	平成28年度特定非営利活動法人くちない 通常総会2016～2017年 地域公共交通(支線交通)予算積算書 特定非営利活動法人くちない 活動報告 2016年5月25日 空白地有償運送に関する先進事例地の資料 若菜千穂 口内地区の公共交通について NPO法人くちない 町内輸送サービス ご利用ガイド
調査項目	設立に至るまでの経緯 運営主体である地域住民組織の概要 前身となる地域住民組織の存在 設立に関与した人物の存在 行政の支援の概要 行政計画への位置づけ 運行体制および運行方法 運行により発生する効果 利用者数の推移 収入および支出の内訳 運行における課題

### 5-2-1 地域住民主体の地域公共交通の導入に至るまでの経緯

#### (1) 地域の概要

北上市口内町は、北上市街地から約10km、車で約20分離れた東部に位置する中山間地域である【図1】。東西に国道107号線、南北に国道456号線が貫いており、地理的な交通の便に優れている。

口内地域は中山間地域であることから、農業生産性においては厳しい環境にある。しかし従前、十文字米などの特別栽培米の生産に取り組んできた地域であり、りんごをはじめ果樹の作付け農家数は北上市内で最も多い48戸(全市の29%)である<sup>1</sup>。

そうした農産物や林産物を販売する通年営業型産地直売所として、産地直売センター「あぐり夢くちない」が開店された。

<sup>1</sup> 北上市、「きたかみ農業ビジョン(平成25年度～平成32年度)」

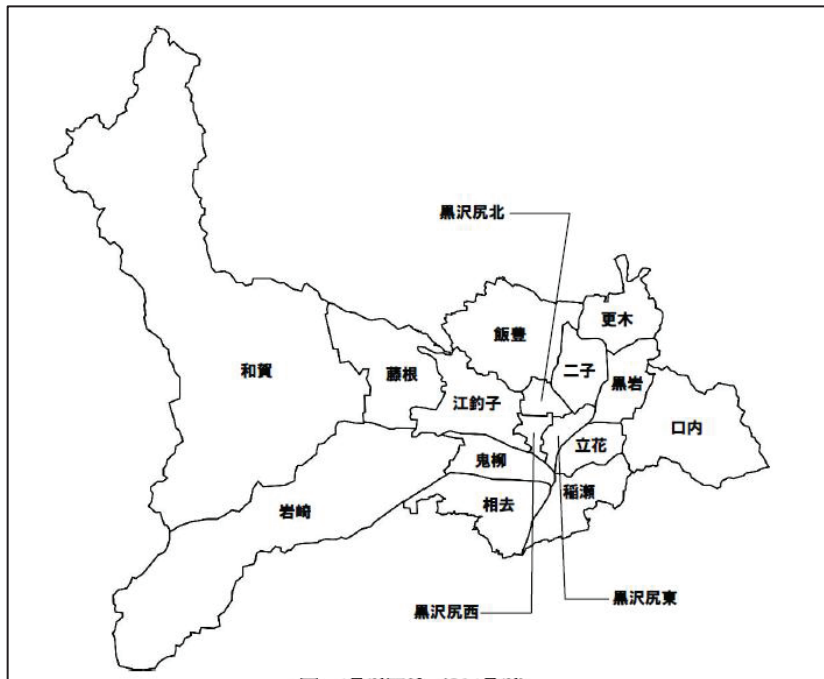


図 1 北上市における地域区分

出典：北上市都市計画マスタープラン、pp60

人口動態に関しては、人口 1,606 名、580 世帯（平成 28 年 5 月末日時点）であり、近年は人口減少および高齢化が進行しており、最盛期の昭和 30 年代の半数以下まで減少している。今後はさらなる高齢化の進行により、2020 年には高齢化率が 50%を超え、地域の行事や催事を地域住民自らでは継続することが難しくなる限界集落になると予測されている。

加えて農業従事者も減少しており、しかも口内地域は北上市内特に耕作放棄地が増加している【図 2】。平成 19 年には JA 全国農業協同組合連合会の支店と、JA が運営していたスーパーマーケットが撤退し、買い物環境の欠如も課題とされてきた。



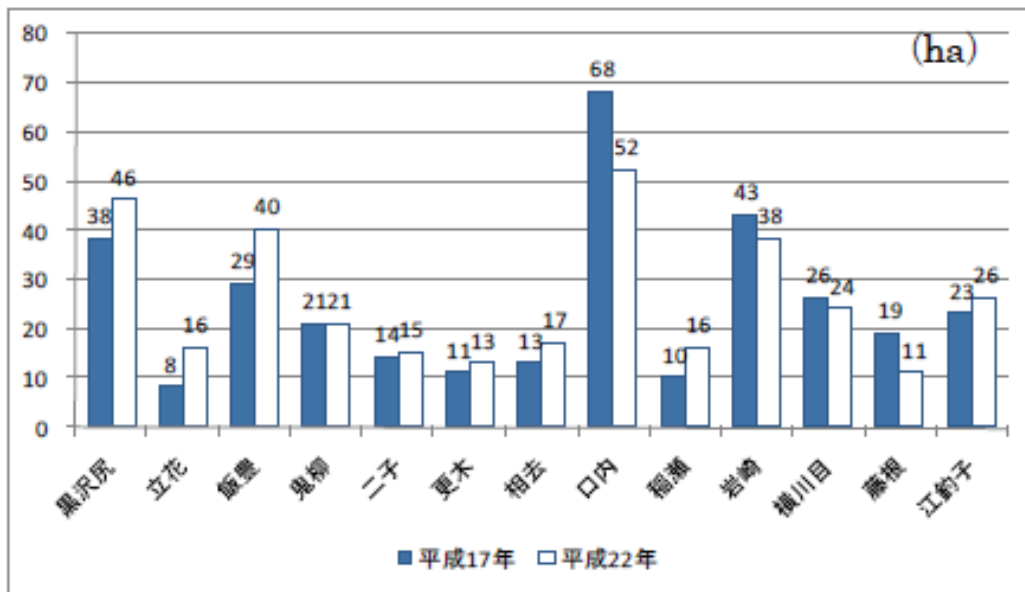


図 2 耕作放棄地（総農家）の推移

出典：農業センサス

そうした地域の現状に加えて、地域モビリティも脆弱な状況にある。

口内町民が通院または買い物をはじめとした消費行動を達成するには、地域内には医療機関や店舗が立地していないため、市街地まで移動する必要がある。そこで口内町から市街地へ向かうには、口内町を運行する路線バスである、岩手県交通の「口内線」を利用することとなる【図 3】。口内線は、北上駅前を始発とし、北上市役所前、口内町を経由した後、綾内を終着とするエラー! 参照元が見つかりません。【図 4】。ただし平日のみの運行であり、休日は運休である。

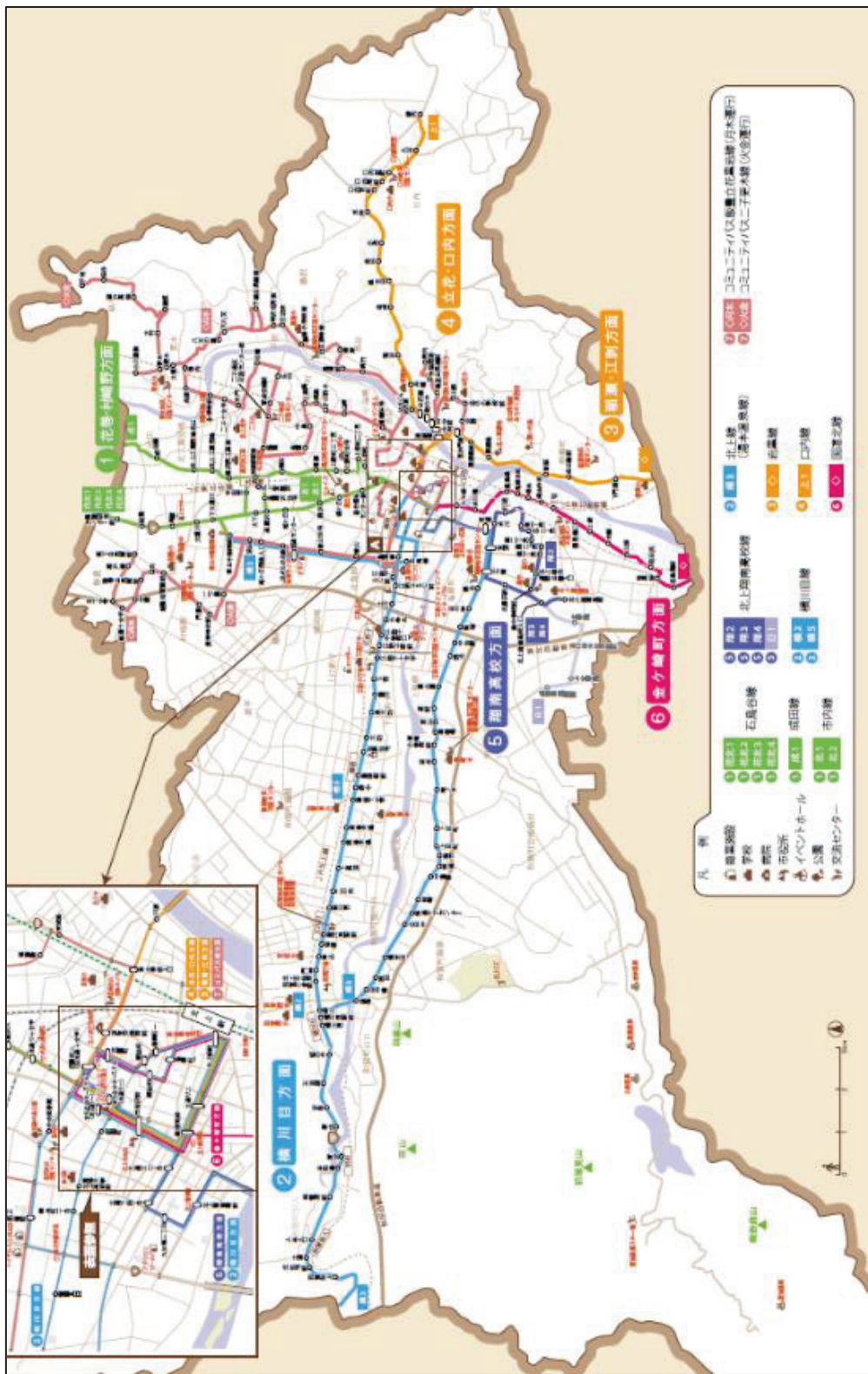


図 3 北上市内バス路線図

出典 : <http://www.city.kitakami.iwate.jp/docs/2014070200176/files/216040101.pdf>

(平成 28 年 12 月閲覧)



図 4 口内線バス路線（北上市内バス路線図より拡大）

綾内行きの口内線、「口内局前」の時刻表を参照すると、平日 4 便という便数であり、脆弱な地域モビリティの現状が窺える【写真 1】。

なお、口内町から市街地までのバス料金は片道 550 円、タクシーを利用する場合は片道約 3,000 円を費やすこととなる。

今後、高齢化がさらに進行することで、車を運転できない高齢者が増加すると予測できるが、この事態はつまり、市街地へ通院あるいは買い物に出かけるにも困難となる地域住民の増加を意味する。公共交通の利用とはいえ、地域住民の居住地によっては最寄りのバス停までの距離が最長 4~5km であるため、特に身体の不自由な高齢者にとっては過酷なモビリティ環境にある。



写真 1 「口内局前」バス停

こうした地域モビリティの現状に危機感を抱いた口内町の地域住民は、特に車を運転しなければ所有もしない高齢住民のモビリティを確保する必要性から対策を講じることとなった。それが、自家用有償旅客運送への着手である。この運営組織として設立されたのが、「NPO 法人くちない」（理事長：菅野豊志氏）であった。

## (2) 設立に至るまでの経緯

NPO 法人くちないは、平成 21 年 6 月に設立された。設立に至る上で、設立当初に事務局長であった故・菅野甚一氏が尽力している。

菅野氏は口内町の出身者であり、従来、北上市職員であった。在職中から、口内町の地域モビリティに対して問題意識を抱き続けており、定年退職まで残り 3 年という時期に退職、他の有志の地域住民と協働で NPO を設立した。

地域住民が協働で NPO という組織化に至る上で、菅野氏は市職員としての知識を活かしながら、NPO の設立と事業の立ち上げに対して尽力している。つまり、行政による組織化への支援があったというよりは、市職員である一方で口内地域住民であった菅野氏が、支援しながらも自ら主体的に関わり、NPO 設立へ導いたといえる。

その後、自家用有償旅客運送の社会実証実験を行うことを目的として、平成 20 年の林野庁「山村再生プラン助成金」を活用することとなった。当時、交通事業を実施するにあたりこの助成金を活用した事例は稀有であった。

当時の規定においては、自家用有償旅客運送を本格運行する場合、運行主体を自治協議会とするのは不可能であった。そこで自治協議会と両輪となる NPO 法人くちないを設立することで、運行体制が構築されている。

しかし、有償運送サービス導入にあたっては、交通事業者との競合は避けられない事態であった。特にタクシー会社からの抵抗は大きく、それは北上市を超えて盛岡市へ、そして岩

手県内へと拡大するほどであった。こうした交通事業者との調整に行政も加わる形で、双方が連携する体制を模索することとなる。

こうして設立された NPO 法人くちないは、有償運送サービスの運行を軸として活動を展開することになる。しかし有償運送サービスに留まらず、多様な事業を展開することで、総合的にまちづくりを進めることとなった。具体的には、「特定非営利事業」、「その他の事業」の 2 点に分類される【表 1】。各事業の詳細は後述する。

表 1 NPO 法人くちないの事業一覧

	事業名	事業内容
特定 非営利 事業	高齢者の福祉向上を図る事業	有償運送 高齢者生活支援
	まちの活性化を図る事業	浮牛城まつりへの支援及び参画 第5回紙ひこうき飛ばし大会inくちない
	次世代に地域の魅力を伝える事業	第5回口内「星まつり」
	都市部と農村部の交流を図る事業	ゲルを活用した事業
	地域の魅力の保全・開発を図る事業	浮牛城農村公園管理 口内町地域農地・水・環境保全組織事務業務 中山間地十文字事務
	特産品開発及び販売事業	販売及びイベント出店、学校給食、ふるさと納税
	店っこくちない店舗事業	店っこくちない店舗運営
	その他	子育て支援・学童惣菜事業
その他の 事業	旅客運行に係る事業	スクールバス運行業務(口内小学校、東陵中学校)

### (3) 前身となる地域住民組織の存在

この NPO 法人は、北上市全地域で推進されてきたコミュニティの単位である自治協議会が両輪となって機能している。

北上市では地域コミュニティによる積極的なまちづくりの展開を図ることを目的として、平成 18 年より全 16 地域の公民館を、地区交流センターへと切り替えた。運営主体は教育委員会から自治組織へ切り替わり、事業概要は生涯学習と社会教育事業に加え、地域づくり事業も設定された【図 5】 図 5。

このように、社会教育施設ではなく、コミュニティ施設という性質の交流センターに切り替わることとなった。市内 16 の自治組織が指定管理者として運営していく仕組みが構築されたことで、地域住民による専従的な地域づくりの実践が図られてきた。口内町自治協議会も同様に、口内地区交流センターに事務所を構えている。

過疎地有償運送の実現にあたり、菅野甚一氏はじめ、口内自治協議会の役員などが協働で取り組むこととなったが、先述したように、自家用有償旅客運送の社会実証実験を行うことを目的として活用された林野庁「山村再生プラン助成金」の規定においては、運行主体を自治協議会とすることは不可能であった。そこで自治協議会と両輪となる NPO 法人くちないを設立することで、運行体制が構築された。現在も、両者が両輪となり、口内地域において地域づくりを進めている。



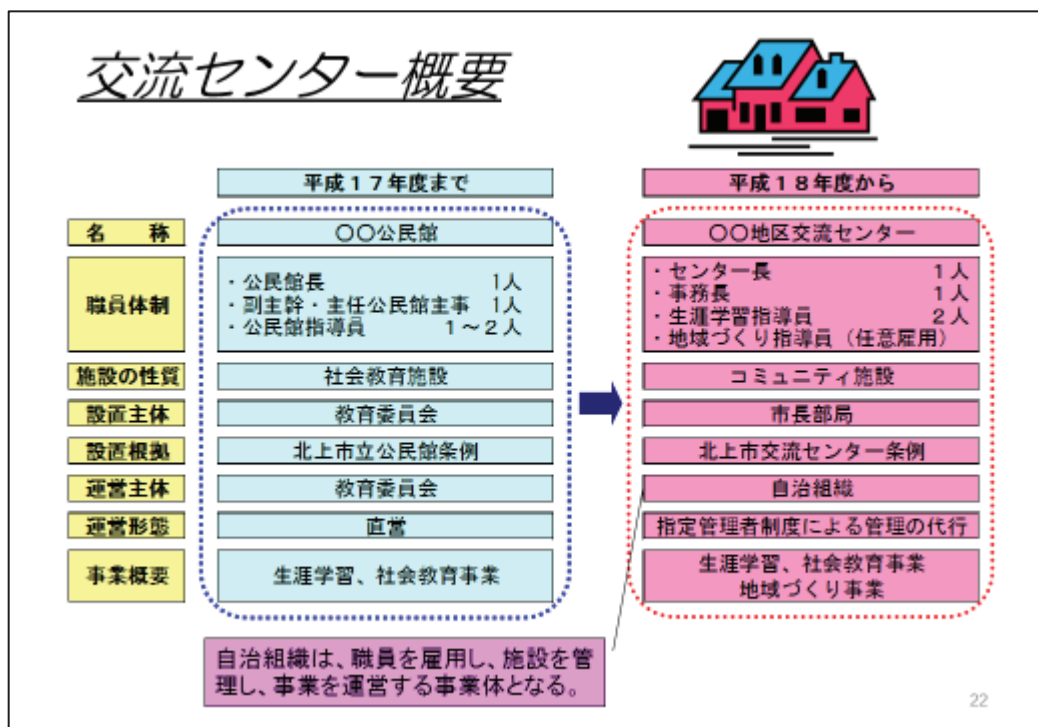


図 5 北上市の交流センター概要

出典：菊地広人（2015）、

「あじさい都市の仕組み～北上市における行政計画と住民計画の協調～」、  
平成 26 年度 弘前市都市計画フォーラム ～まち育て全体ミーティング～資料

#### (4) 行政計画への位置づけ

##### ①地域計画における有償運送サービスの位置づけ

先述したように北上市では 16 地域それぞれで地域計画を策定しており、口内地域に関しても、将来像を「町民一家族 ホットなくちない」と掲げ地域計画が策定されている。「地域づくりのプラン」における「2. 住みよいまち【生活環境整備】」の中で、「①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ます」と記載、つまり NPO 法人くちないの取り組みが実施計画に位置づけられているように、計画の策定に留まらず、実現に到達する基盤が構築されている【表 2】表 2。

表 2 口内地域の地域計画（後期）基本計画

地域の将来像	<p>『町民一家族 ホットなくちない』</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の良き風習・文化・伝統を継承し民俗芸能の伝承に努め潤いのある町づくりを進めます。</li> <li>・美味しい米、リンゴの産地として誇りを持ち、安心・安全な農産物や特産品づくりと、家族が健康で働き生き生きとした元気で活気のある町づくりを展開します。</li> <li>・豊かな自然を活かし環境に配慮した活動に取り組み、笑顔あふれ交流盛んなだれもが住みたい町づくりを目指します。</li> </ul>
地域の課題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 少子高齢化の進行（地域コミュニティ維持への支障）             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)子供が少なく高齢化が進み、人口の減少に歯止めがかからない状況にあります。</li> <li>(2)地域の若い人材が活動できる場が少なく意見が埋もれています。</li> <li>(3)就労する事業所が少なく町外に暮らす若者が少なくありません。</li> <li>(4)町民の生活における困りごとに対応しきれいていません。</li> </ol> </li> <li>2. 生活基盤整備の現状（インフラの遅れ）             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)国道・県道・市道や生活道路及び河川を整備するところがあります（歩道、中州）</li> <li>(2)町の中心部以外の地域では、家庭の雑排水処理に苦慮しています（低い水道普及率）</li> <li>(3)ごみの不法投棄があとを絶たない状況にあります。</li> <li>(4)農業基盤が整備されていない場所があります。</li> <li>(5)特産品の開発に対応する施設が十分ではありません。</li> </ol> </li> <li>3. 地域の魅力発信（地域資源の活用策）             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)増加する空き家や空き地をうまく活用できていません。</li> <li>(2)地域の文化や風習が途絶えてきています。</li> <li>(3)里山、歴史的財産及び神社・仏閣、名所・名跡等が生かされておられません。</li> <li>(4)誇るべき豊かな自然資源に手がかからず荒れております。</li> <li>(5)地域の活動が町民及び町外にうまくPRできていません。</li> </ol> </li> </ol>
地域づくりのプラン	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 人が華やぐまち【元気な活動】             <ol style="list-style-type: none"> <li>①若者が集まれるようなイベントや講座を開催し、若者が地域に入ってきてやすいような環境をつくります。</li> <li>②結婚に結びつくような出会いの場の提供のほか、仲人の発掘と養成を行います。</li> <li>③企業や大学、地域の人材が持っている技術との交流を行います。</li> <li>④何歳になっても健康でいられるような環境づくりと事業を展開します。</li> <li>⑤インターネット等を活用し、全国へ口内町の活動をPRします。</li> <li>⑥定住化につながるよう町出身者とのつながりを深め、リターン、Uターンを促進します</li> </ol> </li> <li>2. 住みよいまち【生活環境整備】             <ol style="list-style-type: none"> <li>①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ます。</li> <li>②空き家、空き地の情報を集約し転入希望者への提供や活用方法の検討を行います</li> <li>③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ます。</li> <li>④自主防災、交通安全、防犯活動を推進し、安心して暮らせるまちを目指します。</li> <li>⑤下水道整備として合併浄化槽の普及と推進に努めます。</li> <li>⑥ゴミ分別の徹底、ゴミのポイ捨て禁止運動、不法投棄対策をより一層進めていきます</li> </ol> </li> <li>3. 産業で実るまち【農林産業振興】             <ol style="list-style-type: none"> <li>①地域性を前面に出した農業の推進や特産品の開発に努めるとともに新たな作物の導入を検討します。</li> <li>②農産物の加工施設建設に努めます。また、六次産業や加工技術について学びます。</li> <li>③里山資源を活用して再生可能エネルギーの研究や導入を行い、産業化を目指します</li> <li>④米、リンゴ、桜、豚、牛など地域の農産物、畜産物をPRします。</li> <li>⑤水田の土地改良および区画整理に取り組みます。</li> </ol> </li> <li>4. 郷土の歴史をつなぐまち【歴史・文化財産の活用】             <ol style="list-style-type: none"> <li>①歴史財産「浮牛城址」の将来像を検討しそれに基づいた環境整備を進めます。</li> <li>②地域の名所や名跡の管理や、散策ルートの整備を行います。</li> <li>③口内の歴史・特産品・文化・風習を学ぶ講座（口内傘復活研究講座、郷土学講座など）を開催や資料の整備を行うほか、その伝承活動も行います。</li> <li>④地域の歴史財産を活用したイベント「浮牛城まつり」を実施します。</li> </ol> </li> <li>5. 四季を楽しむまち【自然の活用】             <ol style="list-style-type: none"> <li>①星空・水辺・山・田畑など、周囲が自然に囲まれた環境を生かした学習や交流の場づくりに努めます。</li> <li>②町内に桜を植樹し人の集まる場をつくるほか、町内桜マップを作成します。</li> </ol> </li> </ol>

## ②北上市都市計画マスタープラン

安心して住み続けられる公共交通網の再編を図る必要性から、北上市では都市計画課に公共交通政策室が設立され、地域公共交通網形成計画を平成28年度に策定する予定である。

また、北上市都市計画マスタープランが平成14年に策定され、都市づくりに取り組んできた。しかし策定から10年以上が経過し、この間、人口減少・少子高齢化社会の到来、東日本大震災の発生など社会状況は大きく変化していることから、従来の成長型のまちづくりの見直しが求められてきた。しかも、上位計画である北上市総合計画、国土利用計画北上市計画を改定し、豊かで持続可能な都市の発展を図ることを目的として、長期的な将来展望に立った行政施策を総合的・体系的に展開している。これらの社会情勢の変化や上位計画の改定に基づき、市民、事業者及び行政が一体となって取り組む都市計画マスタープランを作成する必要性から、平成26年に改定するに至った。

目指すべき都市像を、「都市機能の集約と地域連携による持続可能な都市『あじさい都市』きたかみ」と掲げている<sup>2</sup>。分野別方針「道路・交通の方針」においては、あじさい都市を構築する上で、各拠点間を連携・連絡する交通体系の確立は必要不可欠とし、自動車交通や公共交通の安全性・円滑性・利便性を確保する道路・交通ネットワーク形成の必要性を明記している【図6】。

分野別方針「拠点形成の方針」においては、住民の日常生活を支え、地域活力を創出する「地域拠点」を、各地区交流センターを中心に培われた地域づくりを継承していくという目的の下、全16地域それぞれに設定している【図7】。その範囲は、車を運転できない地域住民を考慮した上、歩いて移動できる範囲を基本とし、概ね1km<sup>2</sup>と設定されている<sup>3</sup>。

こうした地域拠点と都市拠点、また、地域拠点間を結ぶ公共交通の確保に取り組む上で、地域内移動に関しては過疎地有償運送などの移手段の確保に取り組む必要性に関して明記している<sup>4</sup>。

---

<sup>2</sup> 北上市都市計画マスタープラン、pp18

<sup>3</sup> 北上市都市計画マスタープラン、pp33

<sup>4</sup> 北上市都市計画マスタープラン、pp34



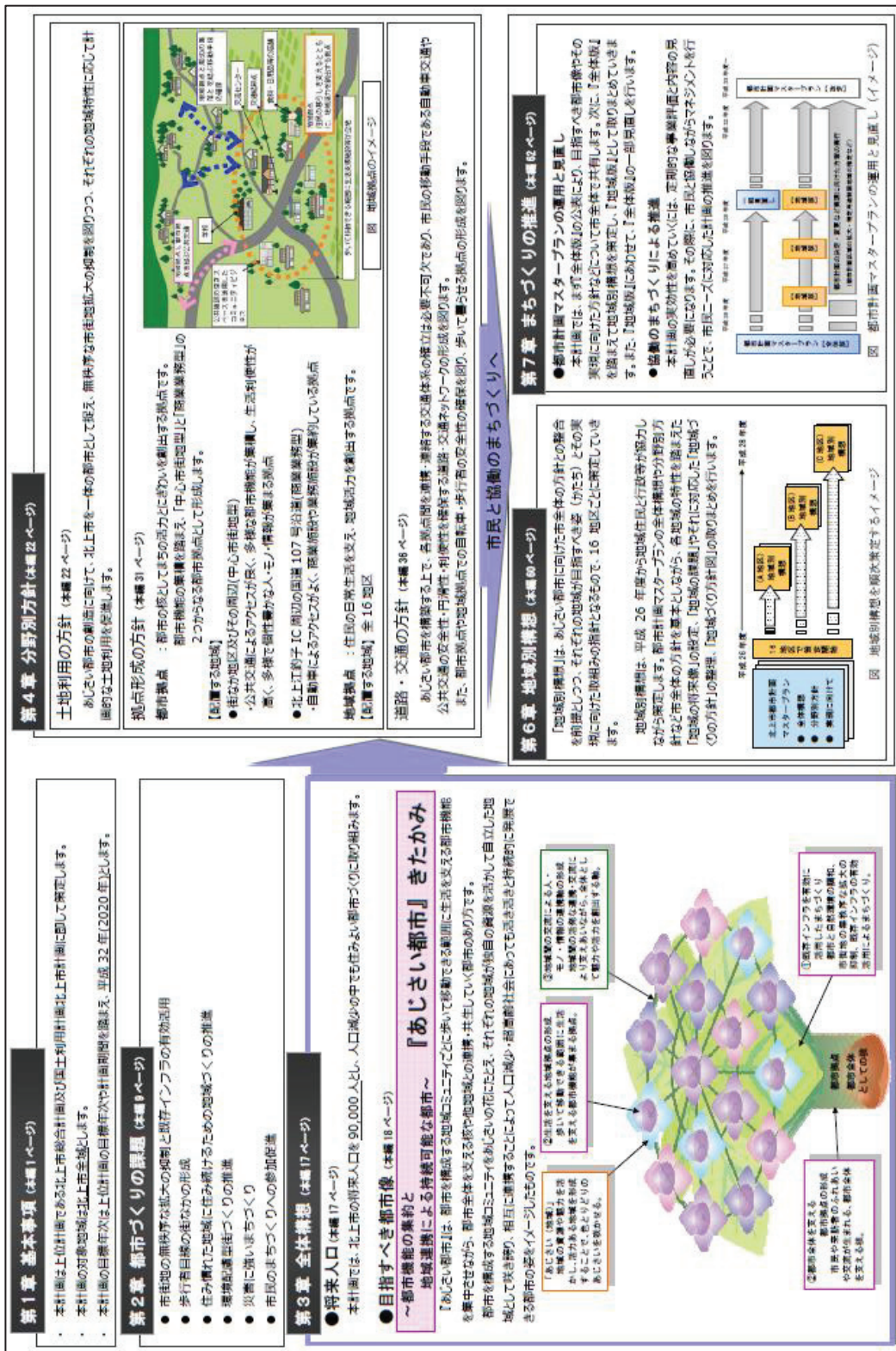


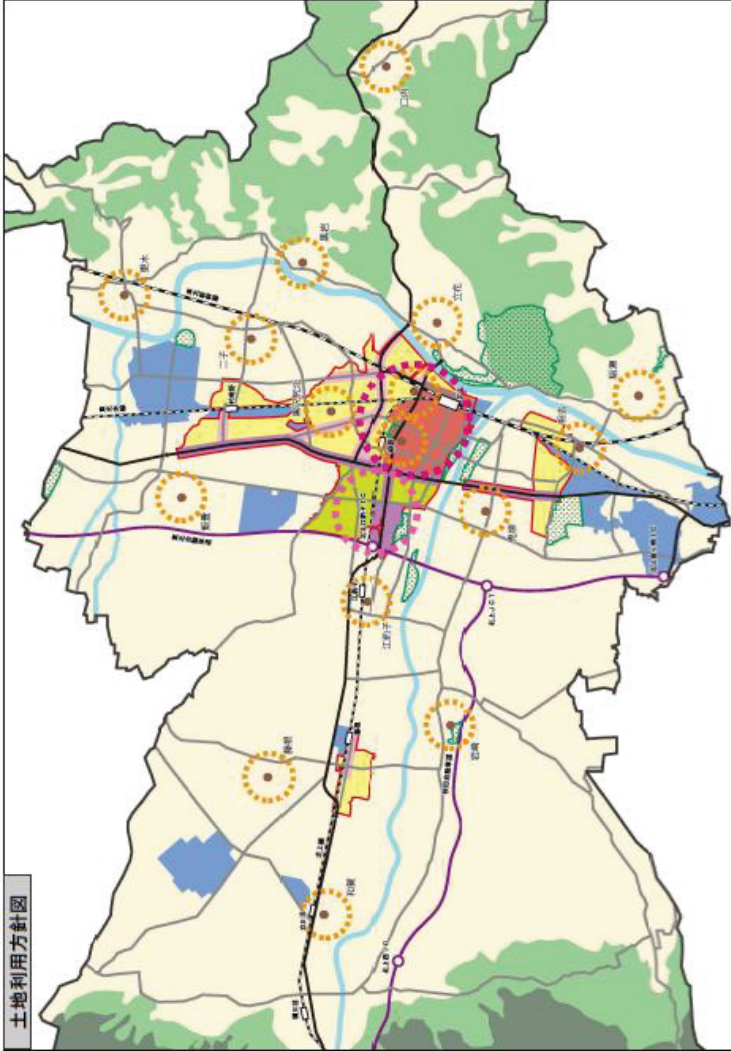
図6 北上市都市計画マスタープランの概要

出典：北上市都市計画マスタープラン（概要版）

第5章 「あじさい都市」の実現に向けて (本編49ページ)

本計画の目標年次である平成32年(2020年)までに、市民と行政との対話を重ねながら、段階により「あじさい都市」の実現に向けた方策を実行していきます。

<p><b>都市計画区域拡大(変更)</b> (本編50ページ)</p> <p>都市計画区域外となっている川東地区等は、今後商業施設やリサーチ施設、商業施設並みの敷設的立地が建てる可能性が高い。本市の自然環境との調和や市街地の無秩序な拡大の抑制を図るため、都市計画区域拡大を検討します。</p> <p>【対象地区】市西部の岩崎新田地区や瀬川目地区の一部、市東部の川東地区の一部</p>	<p><b>用途地域の指定(変更)</b> (本編51ページ)</p> <p>市街化促進地区及び工業・流通地区は、今後も用途地域の指定により土地利用の誘導を図ります。</p> <p>土地利用方針と用途地域指定が重複している地区については、用途地域の変更を検討します。</p> <p>【対象地区】街なか地区、住宅地区、沿道商業地区、工業・流通地区</p>	<p><b>特別用途地区の指定(新規)</b> (本編52ページ)</p> <p>都市計画区域外に商業施設等を誘導し、それ以外の地区への敷設を防止するため、きめ細かい土地利用の誘導を図るため、住宅地隣接商業地区及び沿道商業地区の一部において特別用途地区を指定します。</p> <p>【対象地区】住宅地隣接商業地区、沿道商業地区</p>
--	--	---



土地利用方針図

<p><b>特別用途形質地域の指定(変更)</b> (本編54ページ)</p> <p>田園・里山保全地区において、良好な田園景観や自然環境の保全、無秩序な市街地の拡大の抑制、さらには地域拠点の形成に向けて、当時の特長に起因して一定の景観や用途の維持を制限できる特定用途制限地域を指定します。</p> <p>【対象地区】田園保全地区、里山保全地区</p>	<p><b>開発許可制度の運用(変更)</b> (本編57ページ)</p> <p>開発許可に係る事務処理を簡便化する観点から、小規模な住宅地隣接商業地区等において、開発許可制を一部見直しを検討します。</p> <p>【対象地区】北上市全域</p>	<p><b>景観形成基準の見直し(変更)</b> (本編58ページ)</p> <p>良好な田園・里山景観の保全、既存景観と調和した景観形成の誘導を図るため、北上市都市計画における届出対象行為や景観形成基準の一部見直しを検討します。</p> <p>【対象地区】届出対象行為；景観計画区域(北上市全域)・景観形成基準；田園保全地区、里山保全地区</p>
--	---	--

凡例

種別	色/シンボル	説明
市街化促進地区	赤	市街化促進地区
中心市街地	赤	中心市街地
商業地区	黄	商業地区
住宅地区	黄	住宅地区
沿道商業地区	黄	沿道商業地区
住宅地隣接商業地区	黄	住宅地隣接商業地区
工業・流通地区	黄	工業・流通地区
沿道商業地区	黄	沿道商業地区
工業・流通地区	黄	工業・流通地区
田園保全地区	黄	田園保全地区
里山保全地区	黄	里山保全地区
自然環境保全地区	黄	自然環境保全地区
主なる公園・緑地	黄	主なる公園・緑地

※地域拠点は、平成26年度以降、地域住民が地域別機関を検討する中で、必要に応じて地域拠点の位置を再見直しします。

図7 北上市都市計画マスタープランにおける土地利用方針図  
出典：北上市都市計画マスタープラン、pp35



さらに、5-1 で述べた「あじさい都市」の実現化方策として、平成 28 年 3 月には地域別構想も策定された。地域住民と協働で地域を育てる考え方を基本としながら、地域別構想は第 6 章において、16 地区の土地利用の方針や、地域拠点の位置が設定されている。この地域別構想は、各地区でワークショップの手法を用いながら進められた。

さらに従来は都市計画区域外であった口内地区も都市計画区域へと編入することとし、地域計画から地域別構想につなげていく仕組みが具体化されることとなった。

口内地域の地域別構想においては、地域計画で掲げられている地域の将来像「町民一家族ホットなくちない」を基に、地域の風習・文化・伝統の継承、民俗芸能の伝承による潤いのあるまちづくり、米・リンゴの産地として誇りを持ち、安心・安全な農産物や特産品づくりと、家族が健康で働き生き生きとした元気で活気のあるまちづくり、豊かな自然を活かし環境に配慮した活動に取り組み、笑顔あふれ交流盛んなまちづくりを目指す掲げられている。

公共交通に関しては、維持を図る点は当然ながら、高齢者をはじめとした地域住民の交通手段の確保に向けて、路線バスと過疎地有償運送との連携を図るという点が明記されている【図 8・赤線】【図 9・赤線】。

以上を踏まえた口内地域の土地利用方針図として、地区全体を都市計画区域内とし、田園保全地区および里山保全地区の地区別土地利用方針に基づいた都市計画の決定・変更を行い、無秩序な開発抑制を検討することとなる。それと同時に、公共交通ネットワークを形成することとしている【図 10】。

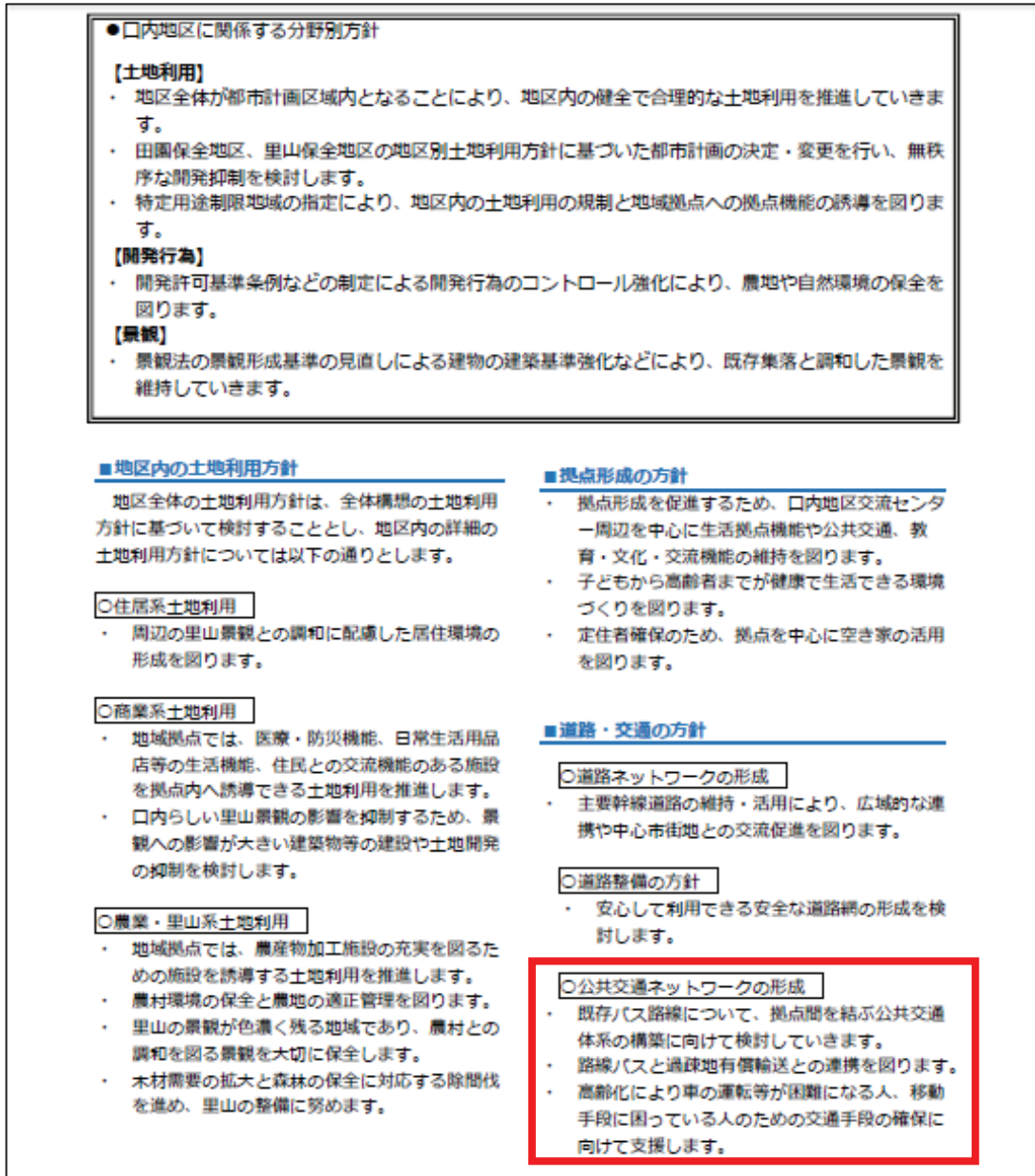


図 8 口内地区の地域別構想における分野別方針①

出典：北上市都市計画マスタープラン、pp122

<p>■都市環境形成の方針</p>	
<p>○緑のまちづくり方針</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 誇るべき豊かな自然資源を保全するため、適正な管理により特徴的な里山景観の活用や荒廃した里山の再生を図ります。</li> <li>・ 市民の憩いやふれあいの場を維持するため、浮牛城農村公園等の適正な維持管理の推進に努めます。</li> </ul>	<p>○排水処理施設の整備方針</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業集落排水事業区域外の生活排水処理施設対策として、合併浄化槽の設置を促進していきます。</li> </ul>
<p>○都市景観形成の方針</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の歴史的財産である「浮牛城」の活用方策を検討し、環境整備の推進を支援します。</li> <li>・ 里山、歴史的財産及び神社・仏閣、名所・名跡等の地域資源の有効活用を図るため、それらを結ぶネットワークの形成(散策道整備等)を検討します。</li> <li>・ 星空・水辺・山・田畑などの自然を生かした学習の場や地域の交流の場の創出を支援します。</li> <li>・ きたかみ景観資産である「ホタルの里 十石」、「岩場から北上平野を望む阿古耶谷」、「あじさい寺 金峰山萬載寺」、「里山の学びと憩いの森 愛宕山」、「伊達藩最北の要害浮牛城址公園」、「口内の長寿シンボル亀岩」の有効活用に向けた取り組みを支援します。</li> </ul>	<p>○快適な環境形成の方針</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空き家となることを防ぐため、住民に対し、空き家が周囲に与える悪影響の周知や相続等に関する知識習得に向けての啓発に努めます。</li> <li>・ 危険な空き家の撤去について、所有者への指導・助言を行うほか、比較的程度が良い空き家の有効活用を促すなど、安全で快適な住環境の保全に努めます。</li> </ul>
<p>○防災まちづくりの方針</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 安心して暮らせる地域を実現するため、地域防災力向上の取り組みを支援します。</li> <li>・ 災害発生時における地域の対応力向上を推進するため、災害時に第1次収容避難所となる口内地区交流センターや第二次収容避難所（口内小学校）の機能維持を図ります。</li> <li>・ 土砂災害危険エリアに該当する地域は、土地利用の状況を勘案し、森林や農地としての保全を中心とした安全なまちづくりを検討します。</li> </ul>	

図 9 口内地区の地域別構想における分野別方針②

出典：北上市都市計画マスタープラン、pp123

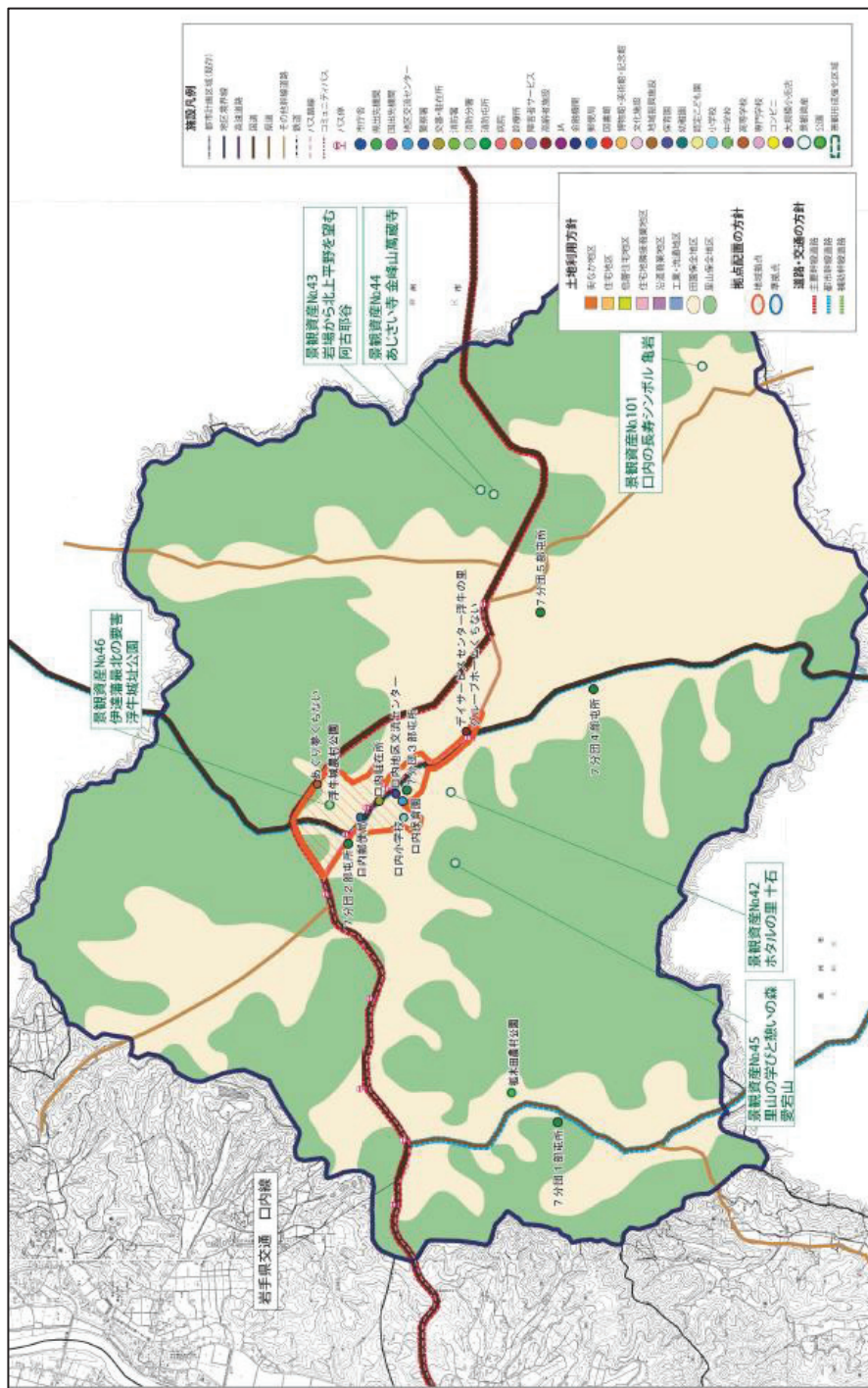


図 10 口内地域の土地利用方針図

出典：北上市都市計画マスタープラン、pp124

5-1 でまとめた行政計画を上位計画に位置づけ、地域住民の主体性を確保した上で、その具体的な取り組みとなる有償運送サービスに関しては、都市計画と関連づけながら位置づけられている【表 3】。



表 3 NPO 法人くちないによる有償運送サービスの行政計画への位置づけ

計画の名称	策定年	関連する記載事項	記載頁
北上市 都市計画 マスタープラン	平成26年	支線交通は、地域住民のニーズや特性を踏まえデマンド交通や過疎地有償運送などの交通手段の確保に努めます。 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ります。	第4章 分野別方針 3. 道路・交通の方針 (3) 公共交通ネットワークの形成、②支線交通の確保、pp39
地域別構想	平成28年	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ます。 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きます。 路線バスと過疎地有償運送との連携を図ります。 高齢化により車の運転等が困難になる人、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て支援します。	1. 地区の概況、pp120  口内地区に関する分野別方針、道路・交通の方針、交通ネットワークの形成、pp122

このように、①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）、同時に各地域における地域計画の策定を推進し（地域計画）、②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）、③地域住民が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）、④地域づくり組織の自主的活動を推進し（北上市地域づくり組織条例）、⑤地域住民のニーズや特性を踏まえた交通手段を確保し（北上市都市計画マスタープラン）、⑥路線バスと過疎地有償運送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を総合的に構築するといった体制構築に関して、一連の流れに表すことができる【図 11】【表 4】。

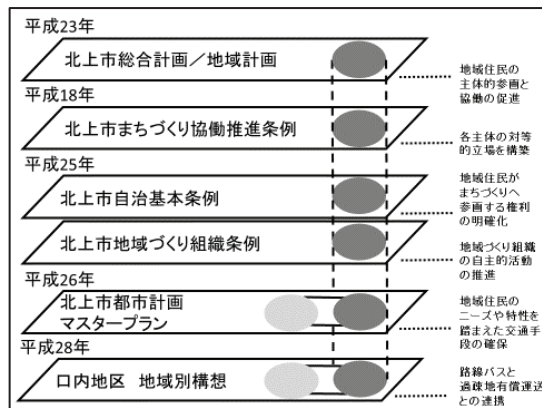


図 11 行政計画における位置づけ



表 4 各行政計画における地域住民組織および交通システムに関する記載状況

計画の名称	策定年	関連する記載事項	記載の有無	
			地域住民組織	交通システム
北上市 総合計画	平成23年	これからの市政運営は、より一層市民の視点に立ち、まちづくりの主体である市民、地域団体、NPO（非営利組織）、企業等と行政のパートナーシップによるまちづくりを進めていく必要があることから、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しました。 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しました。	○	×
まちづくり協働 推進条例	平成18年	市民、市民活動団体、事業所及び市長等が協働できる体制を構築するための基本的事項及び仕組みを定め、自主的なまちづくりの活動の意義について互いに認識し合い、まちづくりを協働で推進する。	○	×
		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	平成25年	この条例は、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ことを目的とする。	○	×
		市民は、まちづくりに参画する権利、まちづくりに関する情報を知る権利及び市長等が提供する行政サービスを受ける権利を有する。	○	×
		市民は、市民自治の主体であることを自覚し、自らの発言と行動に責任を持ち、積極的に市政運営及びまちづくりに参画するよう努めるものとする。	○	×
		市民、議会及び市長等は、各主体が対等の立場で互いの役割と責務を理解し、互いに尊重し合い、協働してまちづくりに取り組むものとする。	○	×
		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。	○	×
		(略) 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並びに市長等の役割に関する事項を定めることにより、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ことを目的とする。	○	×
北上市 地域づくり 組織条例	平成25年	地域づくり組織は、自治基本条例の理念に基づき、組織を構成する住民等の意思により主体的に行動するものとする。	○	×
			○	×
北上市 都市計画 マスタープラン	平成26年	支線交通は、地域住民のニーズや特性を踏まえデマンド交通や過疎地有償運送などの交通手段の確保に努めます。 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ります。	○	○
地域別構想	平成28年	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ます。	○	○
		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きます。		
		路線バスと過疎地有償輸送との連携を図ります。 高齢化により車の運転等が困難になる人、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て支援します。		

(5) まとめ

以上、地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事を整理すると、【図 12】のように表すことができる。

平成 13 年から開始された地域計画で計画の策定および実現に向けた体制が構築され、平成 18 年に策定された北上市まちづくり協働推進条例により協働体制が推進された。これらを進める上で主導となったのが行政であるが、議論に地域住民も加わり、計画策定および実現に向けて協働が進められている。

その過程で口内地域においては、地域モビリティに対する危機感から、平成 21 年に NPO 法人くちないが設立され、翌平成 22 年には有償運送サービスの運行が開始された。行政は運行計画の策定にあたり支援を行うことで、地域住民で構成された NPO が中心となった運行体制が構築されている。なお、交通事業者との連携も図られているが、この点に関しては詳細に後述する。


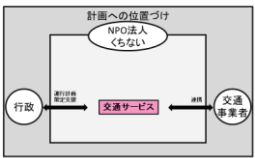
	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
協働推進体制の構築		平成13年 地域計画 開始 市民・行政による「協働」の勉強会実施  平成18年 まちづくり協働推進条例 地区交流センター指定管理制度 地域計画 策定 口内地区交流センター 開設	
地域住民組織の設立	平成21年 NPO法人くちない 設立		
運行開始	平成22年 有償運送サービス 開始		

図 12 地域住民組織の設立および交通システム確立に至る上での出来事

5-2-2 運行体制および運行方法

(1) 運行体制

【概要】

有償運送サービスの概要を、【表 5】に整理する。

表 5 有償運送サービスの概要

	交通空白地・有償運送	福祉有償運送
運行目的	高齢者の福祉向上	
運行主体	NPO法人くちない	
運転手	講習を受講した地域住民	
運行日	平日 午前7時半～午後5時半	
利用料金	年間登録料1,000円(1世帯あたり)	
	チケット支払い 100円(10枚綴り)	チケット支払い 8kmまで：800円 8～10km：1,000円 12km以上：1,200円
運行ルート	口内町内	病院、市役所、金融機関
使用車両	個人所有車9台(小型ワゴン・軽自動車)、NPO所有車1台	
利用対象者	口内町民	口内町民かつ 要支援または要介護認定者 ※複数乗合(2名)は同一世帯のみ可 3名以上乗合はタクシー事業者と ハイヤー契約を払い対応

運行体制に関しては【図 13】、運行主体である NPO 法人くちないに対し、行政は運行計画の策定支援を行う。他の調査対象の場合、行政による事業費の補助がみられるが、NPO 法人くちないの場合は補助を受けていない。この理由は詳細に後述する。

また、NPO 法人くちないは、有償運送サービスと路線バスの利用を接続することで、既存の交通事業者との連携を図っている。この点に関しては次に述べる。

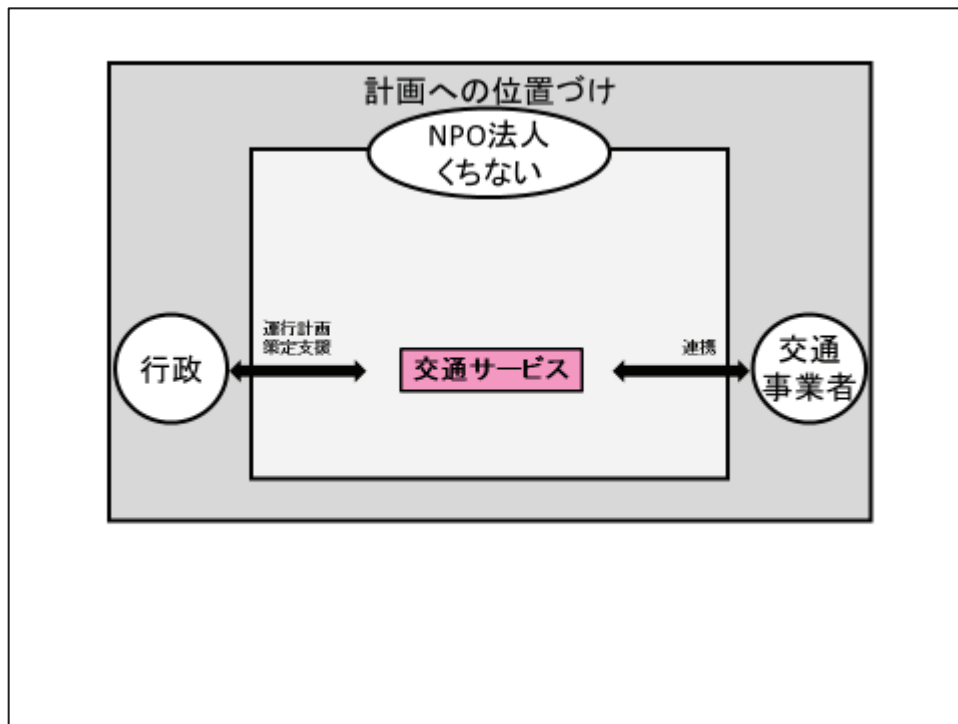


図 13 有償運送サービス運行体制

## (2) 運行方法

### 【運行ルート】

運営組織体制が整ったものの、実際に有償運送サービスを導入するにあたり、先述したように交通事業者との競争を避ける必要があった。そこで NPO 法人くちないが考案した方策が、既存の公共交通機関を維持するのみならず、利用を促進するための運行ルートと利用方法である。

例として市街地へ向かう場合でいえば、交通空白地・有償運送で自宅から「口内局前」など最寄りのバス停まで利用者を送迎し、そこから先は路線バスに利用者自ら乗車することとなる【図 14】。つまりタクシーのように市内どこへでも送迎するのではなく、地域内移動は可能とするものの、地域外へ移動の際は既存バスの利用を推進することにより、既存の公共交通機関を維持し、それと連携する仕組みがとられている。

運行ルートは、交通空白地・有償運送に関しては口内町内であり、例として自宅から口内郵便局、自宅から友人宅への送迎が挙げられる。福祉有償運送に関しては、市街地の病院、市役所、金融機関という 3ヶ所への送迎が可能である。



図 14 有償運送サービス利用のイメージ (筆者作成)

【車体】

個人所有車つまり自家用車 9 台に加え、NPO で購入した車両 1 台、計 10 台で運行されている【写真 2】。



写真 2 有償運送サービス使用車両



### 【利用対象者】

利用の条件として、交通空白地・有償運送に関しては、口内町民であることに加え、登録料として1世帯1,000円を納付し登録すると、年齢を問わず利用が可能である。世帯で利用が可能であることから、高齢住民のみならずその子どもや孫世代の利用もみられている。高橋晴恵氏によると、児童生徒に関しては、学童保育や水泳教室から帰宅する際や、冬期間の積雪時で家族が運転できない際に利用がみられているという。

利用の流れは、【図15】の通りである。まず、前日までNPO事務所に電話し、予約を行う。当日の予約は、原則として受付しない。その理由は、登録している運転手は本業務を所有しており、その合間に有償運送へ協力しているという前提によるものである。

平日のみの運行であるが、福祉有償運送に関しては、土曜日と日曜日も運行している。この場合、運行時間は口内発午前9時と午後1時30分、まちなか発午前11時30分と午後4時である。

## ご利用の流れ

### ① まずは登録(年会費1,000円/世帯)

口内町民であれば誰でも登録可能です。

○月×日の△時に、  
○○診療所に行きたいので  
お願いします。



### ② 前日までに 電話で輸送利用の希望日時と場所を連絡

ご利用は平日のみです。  
(文化祭や敬老会など町内行事の場合を除く)。  
また、盆・正月はお休みをいただいております

電話で配車予約



事務局

### ③ ご予約日時にドライバーがお迎えに伺います

### ④ ご利用後、精算をお願いします

料金は町内どこでも1回100円です(往復の場合は200円)。  
精算用チケット(100円×10枚づり)はNPO事務所で販売しております。

分かりました。  
×日の△時前に  
お迎えに伺います。

### ■ 当日予約は受け付けておりません

登録ドライバーさんは一般の口内町民の方で、本業を別に持っています。  
ドライバーさんには本業の合間を縫ってご協力いただいておりますことをご理解いただき、なにとぞ事前予約をお願いします。  
※あらかじめ予定が分かっている場合は、数ヶ月前からでも予約が可能です。



## 主目の輸送サービスについて

### ■ 土曜日・日曜日は北上市街地へいけます!! (町内運行はしていません)

#### 運行経路

・自宅(口内)～  
・「済生会病院」、「さくら野」(まちなか)、「北上駅」

#### 運行時間

・口内発 午前9時と午後1時30分  
・まちなか発 午前11時30分と午後4時

#### 利用申込

・利用を希望する土・日曜日の前の金曜日15:00までに申し込みをする

#### 利用料金

・チケットでの支払となります。  
料金は800円～1,200円です(距離によって変わります)。

### ☎ご登録・お申込みは☎

NPO法人くちない 事務所 TEL/FAX 71-4700 平日9:00～15:00

図 15 有償運送サービス利用の仕組み

### 【利用料金】

先述したように有償運送サービスを利用するにあたり、事前に 1 世帯あたり年間 1,000 円の会費を納付し、登録する。

交通空白地・有償運送の利用では、1 回の利用につき 100 円を支払う。100 円という価格は、公共交通機関の概ね半分以下として設定されている。

福祉有償運送の利用では、距離制により、8km までの利用は 800 円、8～10km の利用は 1,000 円、12km 以上の利用は 1,200 円を支払う。

いずれも事前に購入したチケットで支払う【写真 3】写真 3。チケットは事前に交流センターで購入する必要があるが、要望によっては NPO スタッフが自宅へ届けている。あるいは乗車の際に運転手に支払い受け取ることも可能である。

利用者のうち特に高齢者は、チケットを紛失する場合もみられているため、NPO スタッフより注意を呼び掛けている。

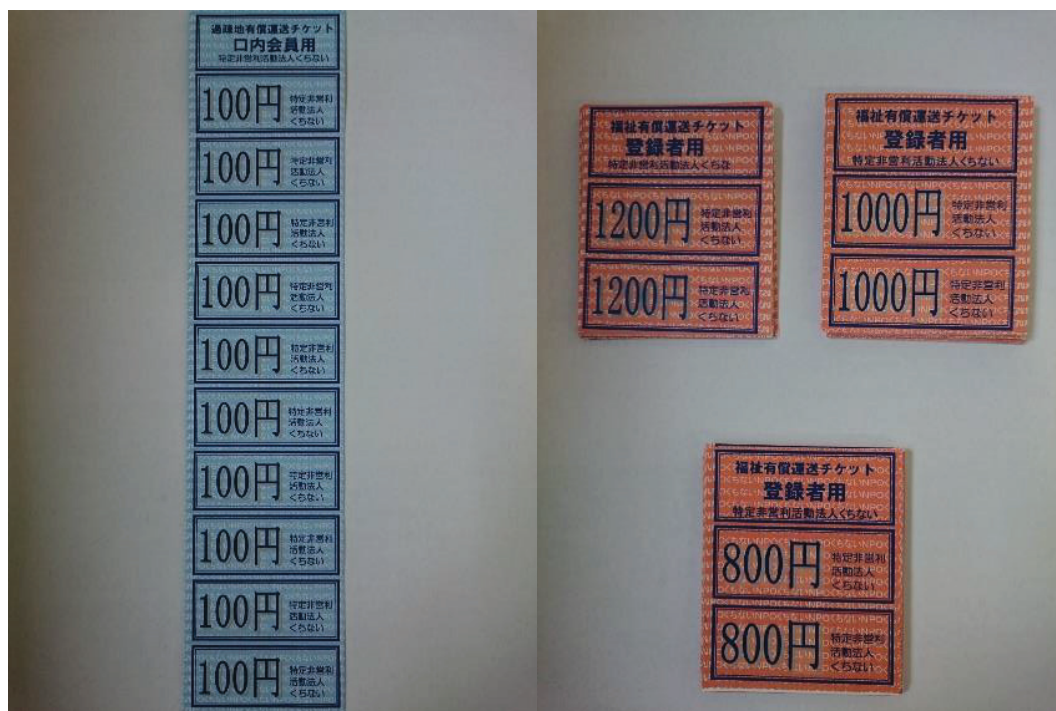


写真 3 交通空白地・有償運送チケット（左）および福祉有償運送チケット（右）

### 【運転手】

運転手は、講習を受講した地域住民が務める。謝礼は、交通空白地・有償運送の運転手に対しては 1 人 300 円、福祉有償運送の運転手に対しては 1,000 円を支払う。支払いは、3 ヶ月分をまとめて支払うこととなっている。運転手を務める上での条件として、75 歳以上であること、NPO で車両を所有しているため自家用車の所有の有無は問わないことが挙げられる。なお、一種免許の取得を必要とし、二種免許の取得は必要としない。

**【情報を提供する媒体】**

NPO の取り組みを紹介する広報「NPO 法人 くちない」が発行されており【図 16】、有償運送サービスに関しても周知に努めている。

その他、「口内地区交流センターだより『浮牛城』」が、毎月 2 回発行され配布されており、ホームページにも掲載されている。地域行事の開催案内や、開催報告に加え、有償運送サービスの利用状況、運転手の募集案内が掲載されている。これによって、地域住民に情報を提供する仕組みとなっている。



広報

第 81 号 平成 26 年 10 月 24 日発行 (26-13)

# NPO法人 くちない

<お問合せ> NPO 法人くちない事務所 71-4700

平日 9:00~16:00

携帯電話 080-5224-9373

発行責任者 理事長 昆野先男

## 🌸 注目されています!! ~ボランティア輸送~ 🌸

当 NPO のボランティア輸送は「過疎地輸送」と「福祉輸送」の 2 つです。  
特に「過疎地輸送」は「福祉輸送」に比べて事例が少なく、特に「自家用自動車」を利用する「過疎地輸送」は全国を見ても珍しいため、近県からも注目をされています。

10 月 7 日(火)には秋田県から県・市関係者 24 名が視察に訪れ(写真右)、  
29 日(水)には山形県からの視察受入を予定しています。

町内でも利用者が増えており、特に福祉輸送は 10 月に入ってから 6 名の  
方の新規利用が認められました。



また、FMラジオでも口内町の「過疎地有償輸送」が紹介されます。

【放送日】10月27日(月)15:00~「北上さくら咲ラジオ」番組内  
「おらほのいいご!」コーナー 放送時間:午後15:40~15:50頃

皆さま、お聞き逃しなく!!

※輸送についてはお気軽に事務所までお問い合わせください!!

## 🌸 イベント広場で昼食提供 ~農業体験受入~ 🌸

9月24日(水)に二戸市立福岡中学校、10月10日(金)に  
大船渡市大船渡中学校の生徒さんがそれぞれ口内町に農業  
体験にいらしゃいました。入村式と離村式、昼食会の場所に  
「くちないイベント広場」をご利用いただき、NPOでも昼食提供  
に協力しました。口内の野菜をふんだんに使ったもの子汁は  
生徒さんだけでなく受入農家さんにも大変ご好評いただきました。



### 「店っこくちない」

#### 修繕工事のお知らせ

11月17日(月)から外装および内装工事を予定していま  
す。皆さまには大変ご迷惑をおかけいたしますが、ご理解  
の程、お願い申し上げます。

※工事の内容については次号で詳しくお知らせします。

#### 【イベントのご案内】

##### ★第5回 くちないまつり

日時:10月25日(土) 17:30~19:30

場所:くちないイベント広場(あくり夢南側)

##### ★ずこっぶ三味線 岩手県大会

日時:10月26日(日) 10:00~

場所:夏油高原スキー場

☎ お問合せ先 ☎

NPO事務所 TEL 71-4700 (つながらない時)口内地区交流センター TEL 69-2001

図 16 広報「NPO 法人 くちない」(平成 26 年 10 月 24 日)



### (3) 運行により発生する効果

#### 【利用者の外出を支援】

有償運送サービスは、特に高齢者の外出を支援するに至っている。過疎地有償運送に関しては特に、最寄りバス停まで 5km 以上の距離に居住している利用者の外出を支援している。福祉有償運送の利用者に関しては、導入以前は市街地までタクシーを利用し、片道 3,000 円以上を支払っていた実態と比較しても、外出を支援している。

今後は高齢化がよりいっそう進行し、車を運転しない高齢者が増加、介護を必要とする高齢者もさらに増加すると予想されるため、有償運送サービスの利用者も増加してくると考えられる。

#### 【利用者の声を運行に反映】

有償運送サービスの導入にあたり、現在の NPO スタッフや、利用者である地域住民の意見が、運行方法に反映された。

#### 【車内における情報交流】

車内では、利用者が運転手との会話を楽しみにしているという声も聞かれており、それが情報交流となっている。一部の利用者からは家庭環境に関する相談も聞かれているとのことであった。

#### 【利用促進活動の展開】

有償運送サービスにおいて、口内地域内を運行する過疎地有償運送、市街地の金融機関など 3 つの行き先に送迎する福祉有償運送、それぞれの利用方法は、一部の利用者にとって区別し難い現状にある。そのため NPO では、広報などによって周知を徹底しており、利用促進に努めている。

#### 【運転手による乗降の補助】

利用者は高齢のため、乗降の際に時間を要する場合がみられている。その際、運転手が補助する場合もみられている【写真 4】。



写真 4 有償運送サービス利用の様子

【運転手による見守り効果】

運転手による見守り効果は、他の調査対象からも明らかとなっているが、口内地域の場合、その実態が顕著に表れている。

有償運送サービスのある利用者が、ある日を境に利用が途絶えたため、不審に感じた NPO スタッフが自宅を訪ねたところ、倒れているのを発見し、病院に搬送、一命を取りとめたという出来事があった。

このように有償運送サービスは、単に地域住民のモビリティを確保するのみならず、見守りなど福祉的效果も発揮し得る。

【既存の公共交通への接続】

この有償運送サービスにおいては、どこへでも送迎するのではなく、既存のバス路線の停留所と自宅との送迎を目的とすることで、従来の公共交通機関との連携を図っている。それが、バス事業者が便数を減らすことなく維持することにつながっている。

ただし、路線バスである口内線の運行本数は一日 4 便と脆弱な状況にあり、今後さらに縮減となった場合、送迎の機会が減少する恐れもある。

(4) 利用者数の推移

平成 22 年の運行開始から 7 年が経過し、過疎地有償運送の利用者数は横ばいに推移して

おり、平成 26 年にピークを迎えた。一方で福祉有償運送に関しては、運行開始以降、横ばいではなくむしろ増加してきており、平成 23 年と平成 27 年を比較すると約 224.8%増加している【図 17】。

この状況は、単に福祉有償運送の利用者数の増加というよりも、口内町における要支援または要介護認定者の増加と、超高齢化の進行を意味していると考えられる。

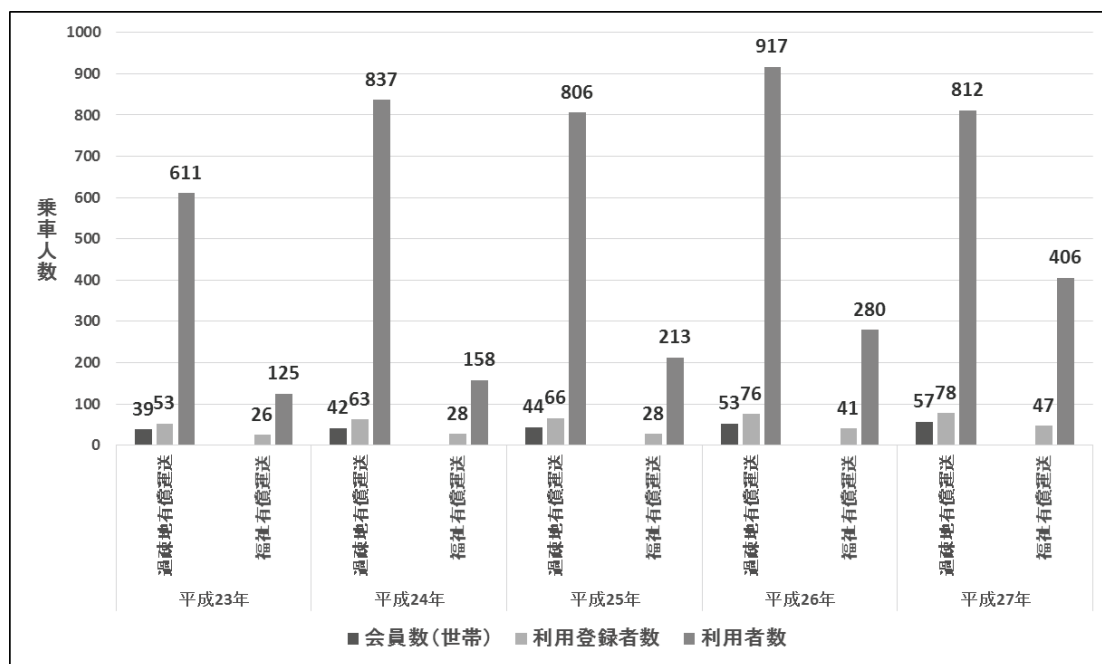


図 17 有償運送サービス利用者数の推移

「平成 28 年度特定非営利活動法人くちない 通常総会 2016～2017 年」より作成

#### (5) 収入の内訳

運営にあたり、年会費およびチケット販売により収入を得ているが、発生する経費と比較すると収支赤字の状況にある【図 18】。

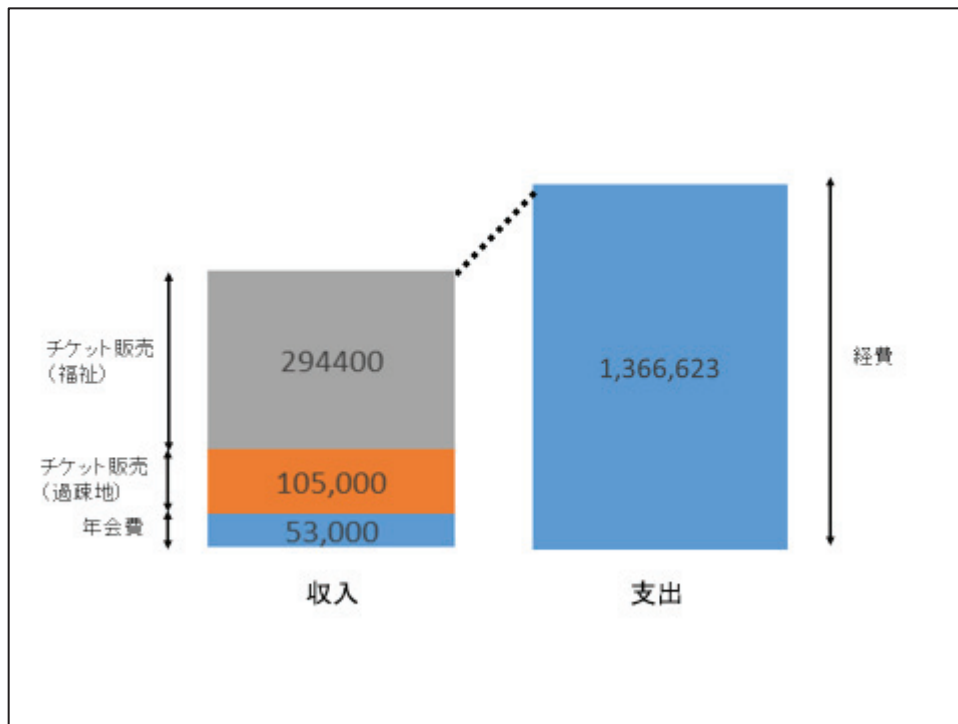


図 18 収入および支出の内訳

「地域公共交通（支線交通）予算積算書（平成 26 年 4 月～平成 27 年 3 月）」より作成

### 5-2-3 運行における課題

#### 【経営における課題】

有償運送は、利用者の利用が増加すればするだけ赤字の額も増加してしまうように、NPO 法人くちないによる有償運送でさえ、経営としては困難な状況にある。

しかし NPO 法人くちないの場合、他の調査対象と大きく異なる点がみられる。それは、公的補助金の受給額がなし、つまり受給していない状況にある。

有償運送サービスの運行において、収支赤字であるにもかかわらず、公的補助金を受給していない、つまり独立採算により経営を行っているという状況は、どのような経営の実態を意味するのか。

その理由として、NPO 法人くちないの独自の取り組みにあると、高橋晴恵氏へのヒアリング調査から明らかとなった。

NPO 法人くちないは、有償運送を単独の事業として実施してきたわけではなく、この他にも、年度によっては若干の増減はあるものの、多様な事業を展開してきている。そのうち二大事業が、有償運送および「店っこくちない」である。

### 5-2-4 「店っこくちない」の経営による複合的取り組み

店っこくちない店舗事業としての店っこくちないは、特に高齢住民の買い物を支援する

目的で、平成 23 年に開設された【写真 5】【写真 6】【写真 7】。

従来は JA の支店に併設された小売店であったが、平成 19 年に JA 支店の撤退により閉店した。空き店舗と化した後、跡地の活用に関して地域としての結論が出せずにいたが、平成 22 年、「(仮称) 店っこくちない」として社会実験が実施されることとなる。すると特に車を所有しない高齢者で、市街地に買い物に出かけるにも容易ではない地域住民から、買い物ができること好評を得た。社会実験の終了後も継続してほしいとの声から、NPO 法人くちないが経営主体となり、平成 23 年 4 月に本格的に開店、買い物ができる店舗として【写真 8】、今日にかけて経営されている。



写真 5 「店っこくちない」外観





写真 6 「店っこくちない」内観①



写真 7 「店っこくちない」内観②



写真 8 店っこくちないにおける利用客の買い物の様子

営業日は月曜日から金曜日、営業時間は 9 時から 17 時、冬期間は 16 時まで営業されている。

小売店という性質上、販売品目は限られているものの、種類としては食品、菓子類、日用品と多岐にわたる【写真 9】。設立当初は販売されていなかった牛乳も後に販売を開始している。また、冷凍ケースも設置されたことから、アイスクリームも販売するようになった。

特徴は、対面販売という方法にある。まず利用者が来店した際、種類やメーカーなど、商品の要望を NPO スタッフに伝える。その要望に基づいて NPO スタッフは別の店舗で対象商品を購入し、店っこくちないに持ち帰る。後日、利用者が来店した際に販売する。この方法によって、利用者の要望に応えるのみならず、商品の売れ残りを可能な限り回避する工夫がとられている。





写真 9 「店っこくちない」販売品目の例

販売品目の売上順位としては、菓子類が最多であり、次いで乳酸飲料、大豆製品、麺類、パンと続く【表 6】。

表 6 販売品目の売上順位（平成 22 年 9 月～平成 23 年 2 月）

順位	販売品目	総数	割合
1	菓子類	861	25.30%
2	乳酸飲料	440	12.90%
3	大豆製品	408	12.00%
4	麺類	274	8.00%
5	パン	177	5.20%
6	缶詰	153	4.50%
7	加工品(魚介)	152	4.40%
8	漬物	141	4.15%
9	果物	138	4.00%
10	加工品(甘見)	125	3.60%
11	調味料	119	3.50%
12	卵	90	2.60%
13	飲料	78	2.20%
14	野菜	74	2.10%
15	加工食品(その他)	55	1.60%
16	正月縁起飾り	45	1.30%
17	日用生活品	35	1.00%
18	穀類	15	0.40%
19	文具など	11	0.30%
20	野菜たね	5	0.10%

出典：口内自治協議会、「平成 23 年 3 月 みせっこくちない生活機能調査報告書」

特に高齢の利用者は、買い物を終えた後も、他の利用者や NPO スタッフとの茶話により店っこくちないに滞在する場合がみられている【写真 10】。



写真 10 店っこくちないにおける利用客の茶話の様子

平成 24 年には厨房が新設され【写真 11】、惣菜の調理が可能となり【写真 12】、毎週火曜日と木曜日に販売されることとなった。場合によっては午前のうちに売り切れることもあるため、事前に電話で取り寄せも受け付けている。

なお、店っこくちないは改装工事を実施し、平成 26 年 12 月にリニューアルオープンを迎えている。





写真 11 店っこくちないの厨房



写真 12 店っこくちないの手作り惣菜

店っこくちないの利用者数をみると、開店した平成 22 年は 7 月からの値であるが、以降は平成 26 年にかけて増加し、その後は横ばいに推移している【図 19】。

平成 24 年には厨房が新設され、惣菜の調理・販売が可能となった。そのため平成 25 年には、惣菜販売の売上が上昇したしている。平成 26 年には店っこくちないが改装され、平成 27 年には大型冷蔵ショーケースや棚を増設し、店内商品の充実化が図られたことから、売上が増加している。

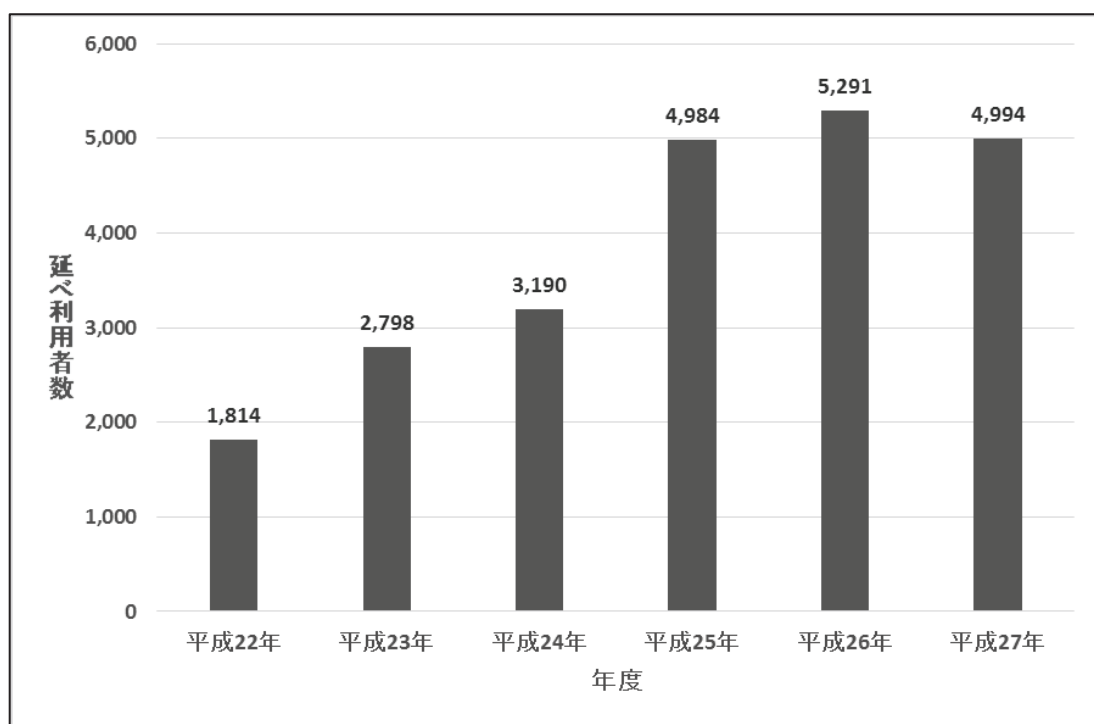


図 19 店っこくちない延べ利用者数の推移

「平成 28 年度特定非営利活動法人くちない 通常総会 2016～2017 年」より作成

注) 平成 22 年は、7 月からの値

この店っこくちないが、有償運送と複合的に関連し合っている。

店っこくちないは、バス停「口内局前」に隣接して立地しており【図 20】、つまり有償運送サービスとの結節点にある。そのため、市街地から戻る際は路線バスを利用し、「口内局前」で下車、隣接する店っこくちないで買い物をすることが可能である。または逆の利用方法として、市街地へ外出する際、バスが到着するまで店っこくちないで待機することも可能である【図 21】。

福祉有償運送に関しても、市街地から口内地域に戻り、そのまま自宅まで送迎するのではなく、いったん店っこくちないに立ち寄り買い物、場合によっては NPO スタッフや他の利用者との茶話の上で帰宅する利用者もみられるとのことであった。

このように店っこくないは、特に高齢者の買い物を支援する店舗でありながら、買い物前後での茶話など地域コミュニティの交流拠点として、さらには路線バスの結節点に位置する立地性から待ち合い拠点としても機能しているといえる。



図 20 バス停「口内局前」および店っこくないの位置関係図  
Open Street Map より作成

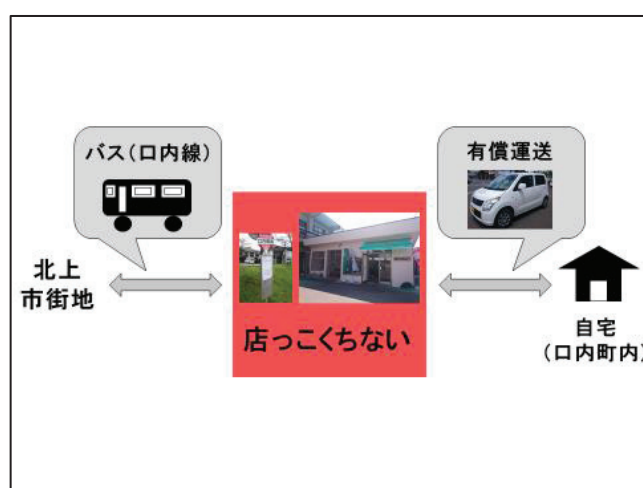


図 21 有償運送サービスおよび店っこくないの連携イメージ (筆者作成)

### 5-2-5 地域住民の住生活の維持に向けた取り組み「生活支援サービス」

また、生活支援サービスを平成 22 年度より開始した【図 22】。このサービスとは、生活全般に関わることにに関して依頼者から依頼を受け、対応するものである。平成 24 年度までは補助金事業のため無料で引き受けていたが、平成 25 年より一部有償化、平成 26 年度より有償化し、経営に組み込まれている。毎年、依頼件数は 20 件以上に及ぶ【表 7】。

内容としては、草刈り、除雪、庭木の剪定、建具修理、家廻り清掃、重量のある商品を自宅まで届ける宅配など多岐にわたる。どのような依頼も可能な限り引き受けているとのことであったが、故障したパソコンの修理を依頼された際、パソコンに関して詳細に長けたスタッフが不在であったため、依頼を引き受けられなかった例もある。



図 22 生活支援サービスの例

出典：NPO 法人くちない、[http://www.kuchinai.org/nporeport\\_h26.html](http://www.kuchinai.org/nporeport_h26.html)

(平成 28 年 12 月閲覧)

表 7 生活支援サービス依頼件数の推移

年度	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年
件数	1	0	12	24	27	22
備考	補助金事業のため無料			一部有償	有償	有償

「NPO 法人くちない活動報告」より作成



ただし、店っこくちないと生活支援サービスは収支赤字であり、二大事業揃って収支赤字という経営状況である。この点に関しては後述する。

## <5-2 まとめ>

北上市口内地域で策定された地域計画においては、少子高齢化の進行（地域コミュニティ維持への支障）、生活基盤整備の現状（インフラの遅れ）、地域の魅力発信（地域資源の活用策）といった課題に対して、対策が急務とされていた。

同年、北上市では地区交流センターの指定管理制度を開始し、口内地域においても交流センターが開設され、地域課題の解決に向けて地域づくりを総合的に実践していくことを目的に、口内町自治振興協議会が設立された。

課題の中でも特に、重点的かつ最優先で取り組む課題とされた交通手段の確保に関しては、特に車を運転しなければ所有もしない高齢住民のモビリティ確保に対する危機意識があった。

そこで地域住民の有志により、自家用有償旅客運送へ着手することとなった。運営組織として「NPO 法人くちない」が設立され、有償運送サービスを開始し、地域モビリティの確保に向けて取り組むこととなった。

運行による効果としては、利用者の外出を支援、利用者の声を運行に反映、車内における情報交流、利用促進活動の展開、運転手による見守り効果、多様な事業の複合化、計画への参加・位置づけが挙げられ、これまでの調査対象でみられた効果を包括化している。

課題として、運営における支出超過という構造がみられているが、これまでの調査対象とは異なり NPO 法人くちないは、公的補助金の支給を受けておらず、独立採算で経営している。この理由に関しては後述する。

## 補注)

また、北上市立地適正化計画を平成 29 年までに策定する予定である。近年、病院の移転や駐車場の複合化といった事業が急出しており、策定する必要性が出てきたことによる。策定にあたり専門家会議が開催されており、筆者もオブザーバーとして出席している。

都市マスの地域別構想で地域拠点が位置づけられたことを受け、立地適正化計画は都市拠点を設定する狙いである。居住誘導区域は一定程度の人口密度が必要であるが、しかし北上市で位置づけた地域拠点の場合、一定程度には満たず、居住誘導区域に指定できないこととなる。

ただし北原（2016）の指摘によると、人口密度で考える場合、密度の低い地方都市の場合には居住誘導区域に設定できないこととなる。政府が設定した 1km<sup>2</sup>以内という条件に従う場合、居住誘導区域に設定できず、中心市街地以外に設定ではないこととなる<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 北原啓司（2016）、「地方都市におけるコンパクト・プラス・ネットワークの意味」、『新都市 第 70 巻 第 7 号』、公益財団法人都市計画協会



つまり設定するために拠点を集約するという発想を取ると、単に補助金を得やすくするための手段となる恐れがある。

本来、北上市は、「あじさい都市」の将来像を描く形で、多様なあじさいのネットワークが形成されてきた。そうした意味からも立地適正化計画は、単に事業費を得るための計画ではなく、あじさい都市の実現に向けた計画となり得る。中心市街地のみならず郊外、口内地域はじめ過疎地域も含め、全ての地域住民が居住していくという考えの下、各地区が解釈しながら議論される必要がある。だからこそ、居住誘導区域といわなくとも、北上市としての居住誘導区域を設定することも考えられる。例として弘前市は、居住誘導区域以外も安全に居住できるようにすると計画に明記している。そうした意味からも空き家政策や福祉政策、そして地域公共交通政策といった政策を組み合わせる形が必要と考えられる。

### 5-3 地域モビリティ形成に対する評価と意識の変容

NPO 法人くちないが主体となり運行される有償運送サービスが、利用者の外出機会はじめ住生活にどのような影響を与え、意識の変化をもたらしているか、総合的にみてどのように地域モビリティを育てているか、副次的効果または拮抗的效果を把握し分析する。

そこで、過疎地有償運送の利用者への戸別ヒアリング調査を実施し、意識の実態を調査する。調査の概要は【表 1】の通りである。

表 1 調査の概要

調査方法	過疎地有償運送の利用登録世帯への戸別ヒアリング調査
調査対象	過疎地有償運送の登録世帯57世帯(平成28年11月時点)のうち 1回以上の利用経験を持つ41世帯 ※登録はしているが一度も利用した経験がない世帯は除外
調査日時	平成28年11月7日／8日／9日
回答世帯数(回答率)	39世帯(約95.1%)

調査項目としては、有償運送サービスの利用により、自身の外出機会にどのように影響を及ぼしたか把握するために、【表 2】のように設定した。

表 2 調査項目

調査項目	有償運送サービスの利用開始時期 有償運送サービスの利用頻度 有償運送サービス利用前の移動手段 有償運送サービス利用による外出機会の変化 有償運送サービス利用による外出先 自家用車の所有または運転の有無 有償運送サービスの今後の利用 自由回答
------	---

#### (1) 回答者の年齢・性別

調査対象者のうち、80代が24名(61.5%)と半数以上を占めている【図 1】。性別は、男性2名がいずれも70代、他は女性37名である。

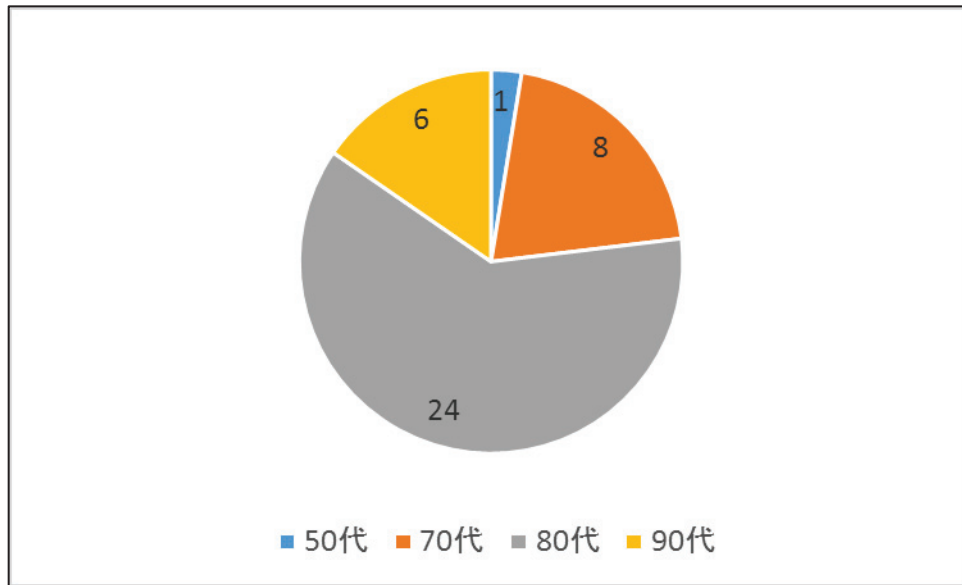


図 1 回答者の年代

(2) 回答者の世帯構成

全体でみると、最多は親子で住んでいる世帯であり、27世帯（69.2%）であった【図 2】。一人暮らし 12世帯（30.7%）であり、中には北上市内または市外に親族が居住しており、定期または不定期に訪問しているという世帯も含まれる。

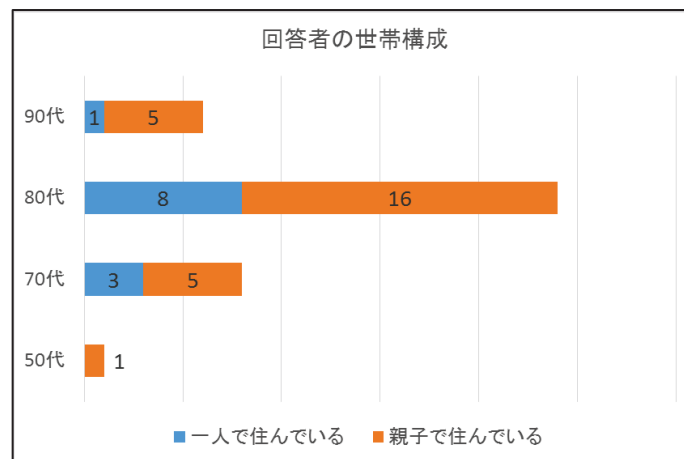


図 2 回答者の世帯構成

(3) 有償運送サービスの利用を開始した時期

有償運送サービスの利用を開始した時期として、最多は導入開始の平成 21 年から利用しているという 11 名（28.2%）であった。年代別にみた場合、大きな差はみられない【図 3】。

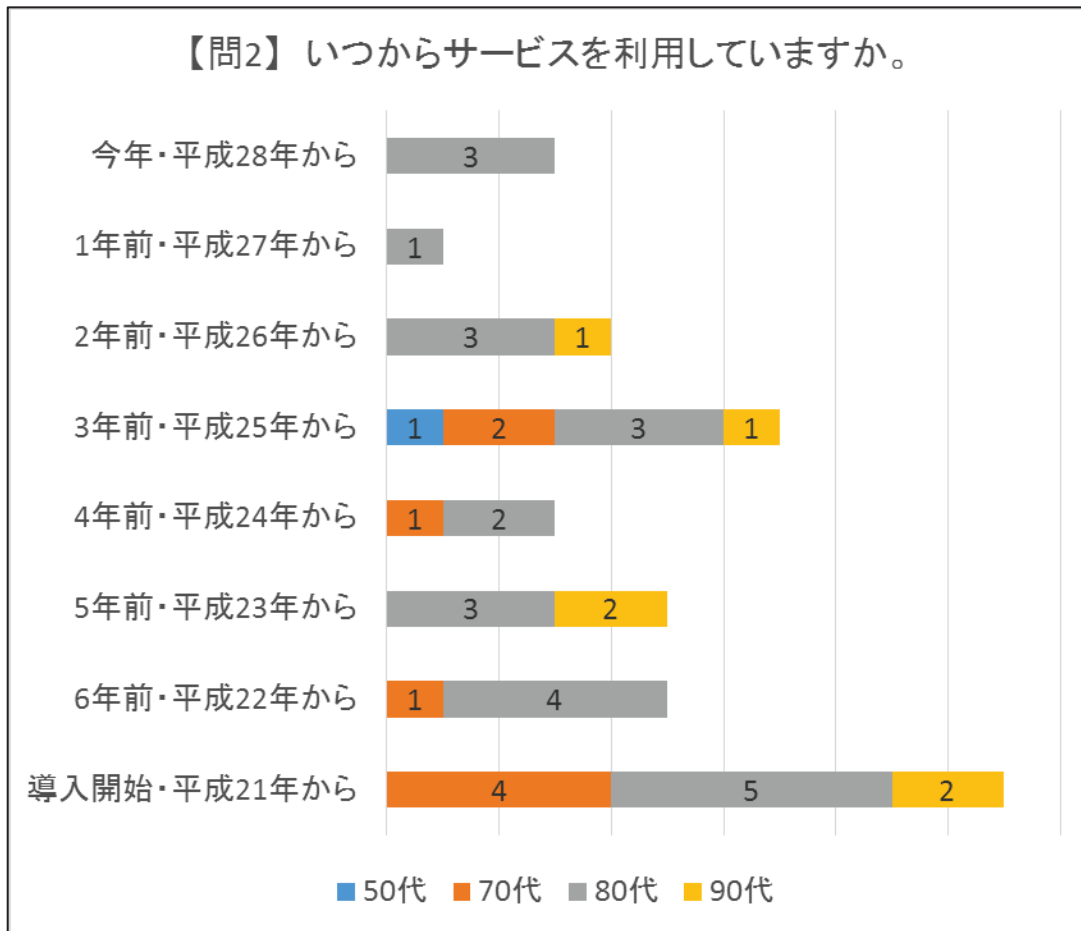


図 3 有償運送サービスの利用を開始した時期

(4) 有償運送サービスの利用頻度

毎日利用するか、1週間に4～6回利用するという世帯はみられなかったものの、1週間に2～3回利用するという世帯は5世帯(12.8%)、1週間に1回利用するという世帯は2世帯(5.1%)であり、比較的に多頻度で利用している地域住民もみられた。一方で、1ヶ月に1回利用するという地域住民は26世帯(66.6%)と大半を占めており、他にも、1年に数回利用するという地域住民は6世帯(15.3%)と、利用頻度は比較的に少ない【図4】。

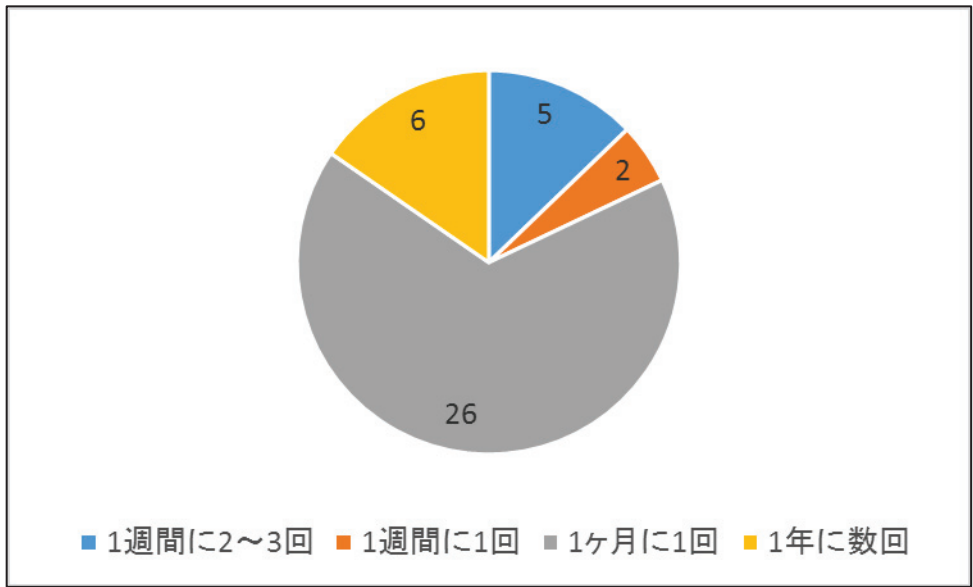


図 4 有償運送サービスの利用頻度

特に 80 代では、1ヶ月に1回の利用に留まる傾向にある【図 5】。

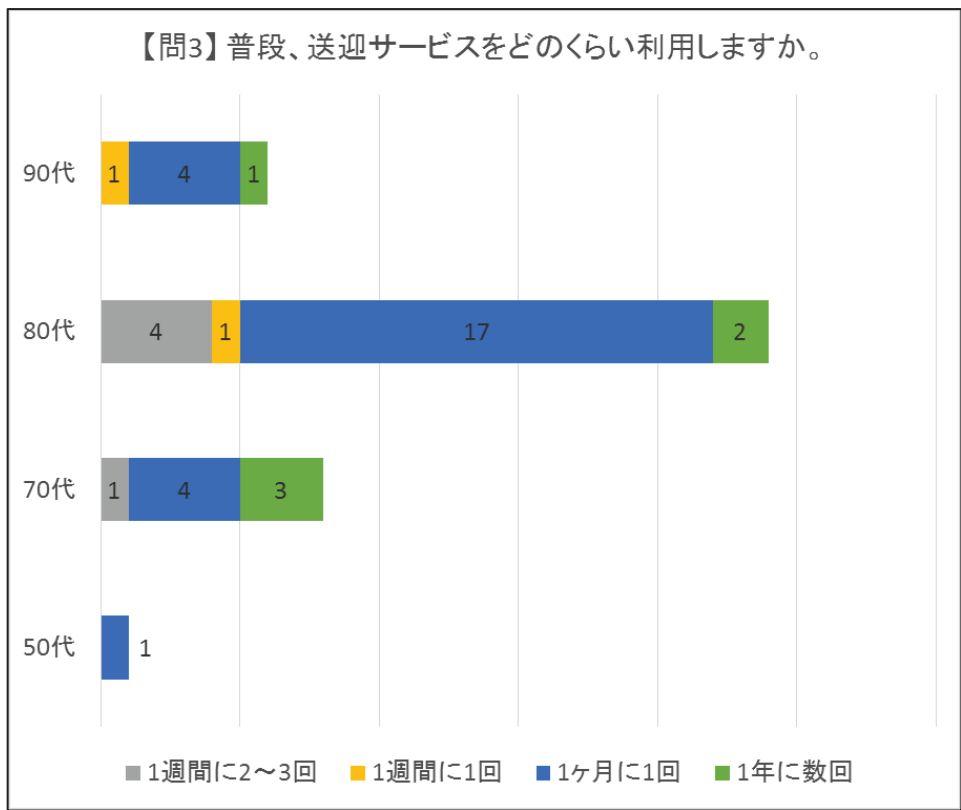


図 5 年代別にみた有償運送サービスの利用頻度



(5) 有償運送サービスを利用する以前の移動手段

最多は、バスを利用していたという 14 世帯 (35.8%) であり、次いで家族が運転する車に乗り、外出していたという 14 世帯 (35.8%) であった。その他、徒歩や自転車、シルバーカーを利用して移動していたという回答も得られた【図 6】。

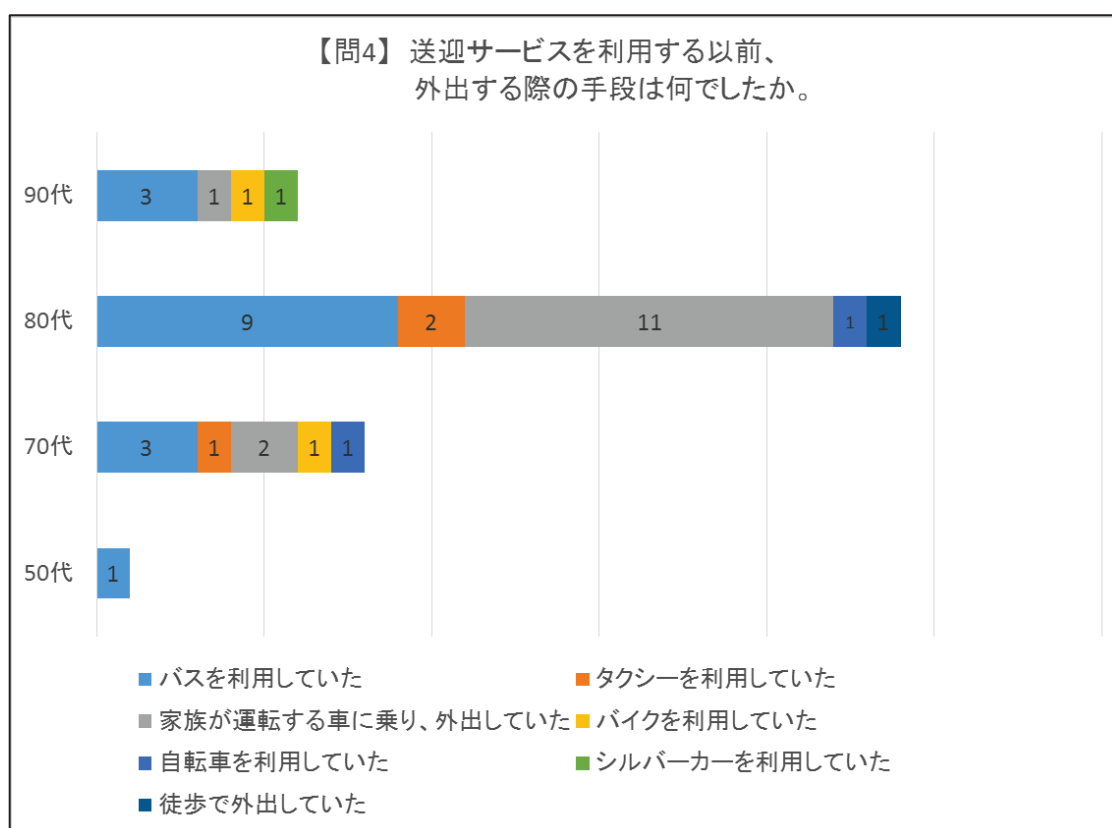


図 6 有償運送サービスを利用する以前の移動手段

(6) 有償運送サービスを利用するようになってからの変化

有償運送サービスを利用するようになり、外出する機会が増加したか、あるいは減少したか尋ねたところ、変わらないという回答が 33 世帯 (84.6%) であり、大半は利用前後において変化がみられないという結果となった。

しかし、外出機会が増加したと回答した世帯も 6 世帯 (15.3%) とみられており、僅かながらも利用前後における変化が明らかとなった。理由としては、「行きたいところへ行けるから」が 3 世帯 (50.0%)、「③利用料金が安い・または丁度良いから」が 1 世帯 (16.6%)、「友人に会えるし、外に出ると楽しいから」が 2 世帯 (33.3%) であった。有償運送サービスが外出機会および交流関係に変化を与えていると捉えられる。

なお、増えたと回答した 6 世帯で、利用前後の変化と利用期間において関連がみられるか分析したところ、利用開始年 7 年が 1 世帯、6 年が 1 世帯、5 年が 1 世帯、3 年が 2 世

帯、1年が1世帯であり、大差はみられない。

#### ①病院

有償運送サービスを利用するようになり、病院に行く回数の変化を尋ねたところ、変わらないという回答が17世帯（85.0%）であり、大半は利用前後において変化がみられないという結果となった。

#### ②買い物

買い物に行く回数の変化に関しては、変わらないという回答が17世帯（85.0%）であり、大半は利用前後において変化がみられないという結果となった。

変わらないと回答した世帯のうち、「買い物は家族が運転する車を利用する」という回答や、「生協を利用している」という回答が得られた。

#### ③親戚や知人に会う機会

親戚や知人に会う回数の変化に関しては、変わらないという回答が16世帯（76.1%）であり、大半は利用前後において変化がみられないという結果となった。

減ったと回答した2世帯に関しては、理由として相手が死去したことによる。

ただし、70代・80代・90代それぞれ1世帯ずつ増えたと回答しており、かつ回数が増えたことで互いの関係もよくなったと回答している。

#### (7) 有償運送サービスを利用して行く先

バス停が7世帯（25.9%）と最多であり、中でも「口内局前」のバス停が最多で利用されている【図7】。

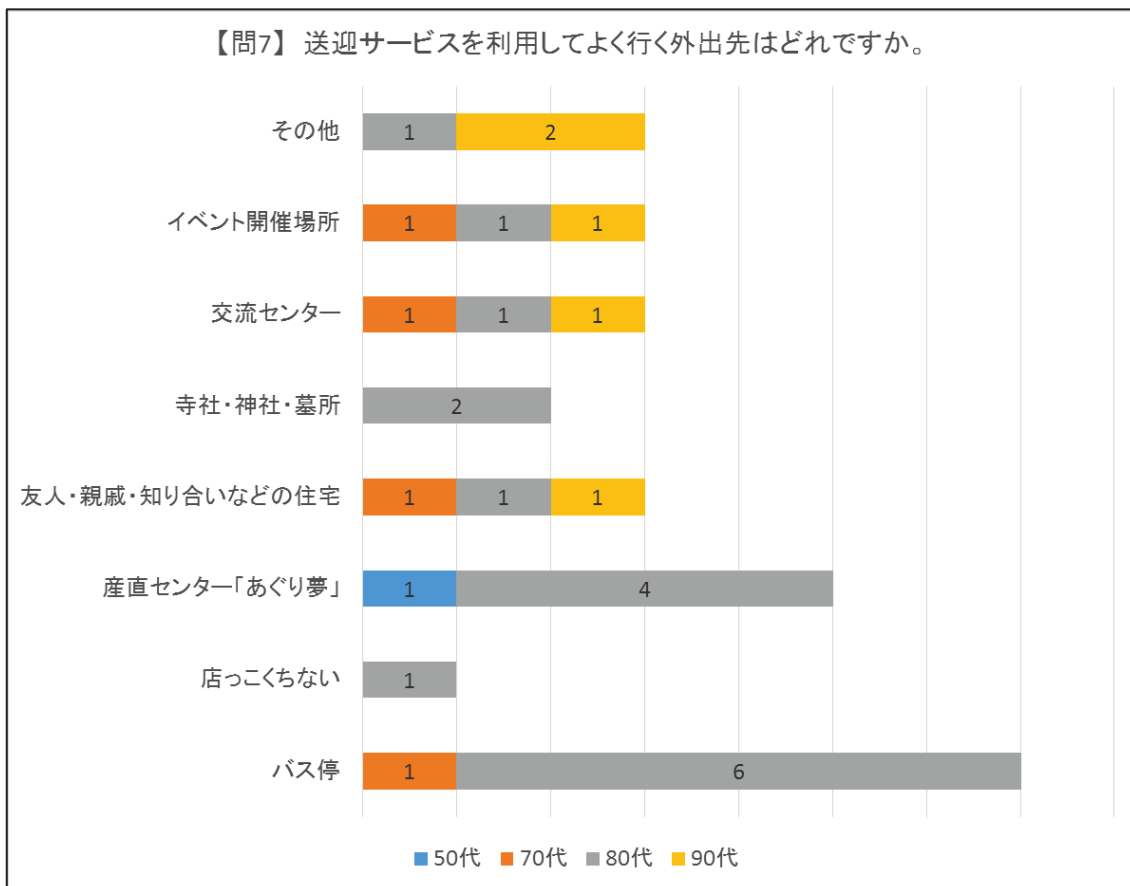


図 7 有償運送サービスを利用して行く先

(8) 車の所有・運転

車の所有の有無および運転に関して尋ねたところ、「自家用車を所有しておらず、運転免許も所有していない」という世帯が 37 世帯（94.8%）と最多であった。

また、「自家用車を所有しており、自分で運転できる」、「自家用車は所有していないが、運転免許はある」という世帯はそれぞれ 1 世帯（2.5%）と、少数ではあるがみられた。

(9) 有償運送サービスの今後の利用に対する考え

有償運送サービスを、「これからも利用するつもりである」と回答した世帯は 39 世帯（100%）であり、有償運送サービスを今後も継続して利用するという意向がみられた。

(10) 自由記述：送迎サービスや地域に対する考え

有償運送サービスに対する考えや、口内地域に対する考えを尋ねたところ、計 97 件の回答が得られた。細分化すると、【表 3】のように分類できる。

表 3 自由回答の分類

有償運送サービスに関する考え	利用料金の安さ
	運転手とのコミュニケーション
	自宅との接続
	公共交通との接続
	身体機能を補助
	地域外からの評価
	その他
有償運送サービスに対する要望	休日の運行
	当日の予約
	運行時間の延長
	送迎先の追加
	自家用車への乗車に対する遠慮
	イベント時の運転手の不足
	他サービスとの区別
自身の住生活に対する考え	健康状態に対する不安
	家庭に関する不安
	買い物に関する考え
口内地域の現状に対する考え	公共交通の現状に対する不安
	移動手段に関する考え
	口内地域の現状に対する危機意識
口内地域への期待に関する考え	店っくちないへの期待
	生活支援サービスへの期待
	NPOへの期待
	口内地域に関する考えおよび今後の生活に対する期待

まず、有償運送サービスに関しては、①利用料金の安さ、②運転手とのコミュニケーション、③自宅との接続、④公共交通との接続、⑤身体機能を補助、⑥近隣地区住民からの反応、以上6点に分類できる【図8】【表4】。

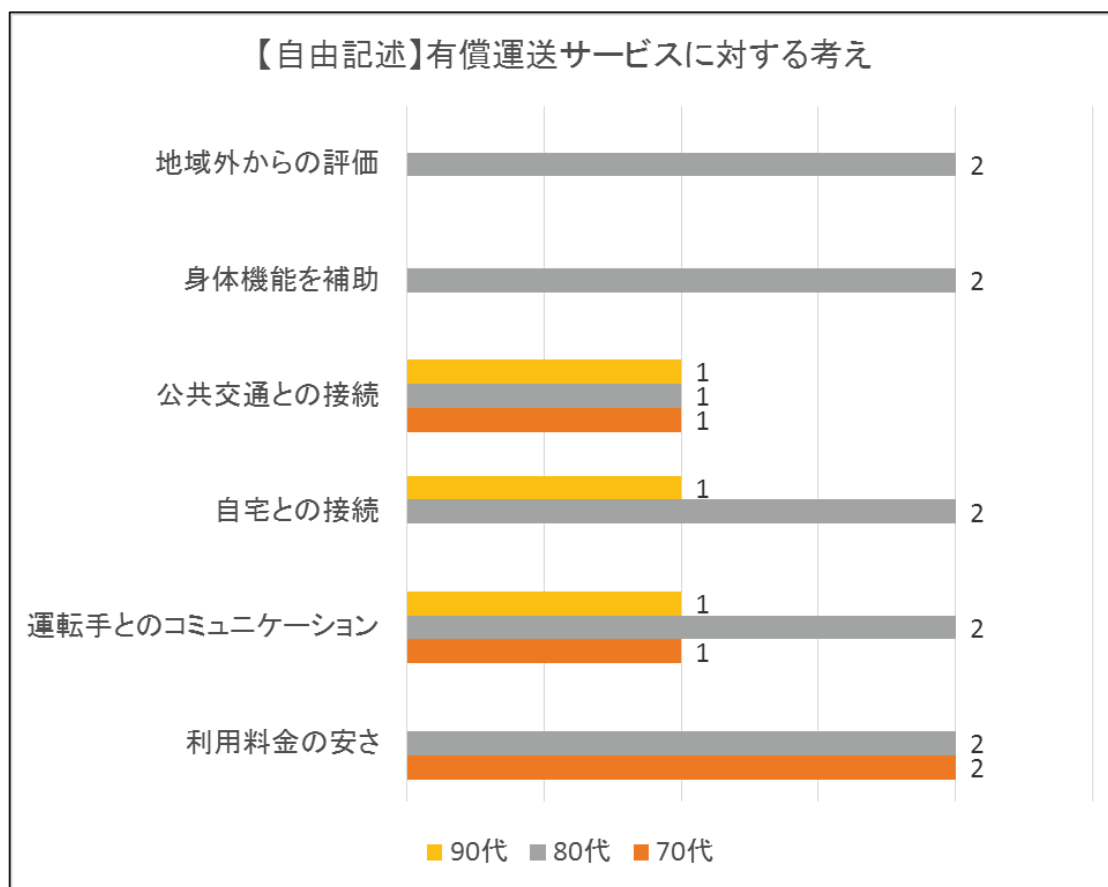


図 8 自由記述・送迎サービスや地域に対する考え

①利用料金の安さ

利用料金は、「タクシーと比較して低い料金であるため利用しやすい」という回答がみられた。一方で、「料金が安すぎて申し訳ない」という回答もみられている。利用者は、タクシーと比較して低い料金が望ましいものの、有償運送サービス自体の継続性も考慮した料金設定の必要性を感じている。

②運転手とのコミュニケーション

「運転手との会話が楽しい」という回答から、地域において顔の知れた地域住民が運転手を務めることで、有償運送サービスの利用および維持に寄与していると考えられる。

③自宅との接続

自宅が急勾配の坂の上に位置する地域住民から、「自宅は坂の上にあるので、家まで送ってもらえて助かる」という回答が得られた。その他、「自宅まで来てくれてありがたい」など回答が得られた。



#### ④公共交通との接続

特に自宅とバス停の距離が5km以上ある地域住民から「バス停から遠い自宅のため助かる」など回答が得られた。

また、「バスに間に合うよう送ってくれて、本当に助かる」という回答から、単に送迎するという目的を達成するのみならず、既存のバスとの接続という点でも、有償運送サービスが機能しているといえる。

#### ⑤身体機能の補助

高齢になるにつれて身体機能が低下することから、徒歩での移動が困難となりつつある利用者から、「若い時だったら歩いたが、今はそうはいかないので、送迎サービスがあってくれて助かっている」という回答が得られた。また、「骨粗鬆症のため、家に来てもらえることで、バス停に行くよりも安心」など、病気により自らモビリティを確保できない利用者にとっても、有償運送サービスがモビリティ確保に対して寄与しているといえる。

#### ⑥地域外からの評価

口内地域内のみならず、地域外からの評価として、「他の地区の人に『口内いいね』『先端やるね』と言われる」「隣町の人にはこのサービスを羨ましがられる」という回答から、有償運送サービスに対する地域外からの評価が、利用する上での自信につながっていると捉えられる。

表 4 有償運送サービスに対する評価

利用料金の安さ	送迎サービスはありがたい。100円で安い。
	一回200円だからありがたい。安い。
	料金も安くてありがたい。
	安くなりすぎて申し訳ない。もう少し高くしてもよいと思う。
運転手とのコミュニケーション	お話相手が出来て嬉しい。
	運転手と話すのが楽しい。
	運転手が非常に優しくて、助かる。話をしているのが楽しい。
	来てくれる運転手が良い人ばかりで助かっている。
自宅との接続	自宅は坂の上にあるので、家まで送ってもらえて助かる。
	自宅まで来てくれてありがたい。
	自宅の前まで送ってもらえるのは安心だし、活用してほしい。
公共交通との接続	作ってくれて本当に助かる。便利。バス停から遠い自宅のため助かる。
	このような制度ができて、バスに間に合うよう送ってくれて、本当に助かる。
	バスがないと、どこにも行けない。
身体機能を補助	若い時だったら歩いたが、今はそうはいかないので、送迎サービスがあってくれて助かっている。
	骨粗鬆症のため、家に来てもらえることで、バス停に行くよりも安心。
地域外からの評価	他の地区の人に「口内いいね」「先端やるね」と言われる。
	隣町の人にはこのサービスを羨ましがられる。

有償運送サービスに対するその他の考えとしては、継続に対する期待が窺える。特に一人暮らしの利用者や、車を運転しない利用者にとって、有償運送サービスが生活支援につながっている点も明らかとなった【表5】。

表 5 有償運送サービスに対するその他の考え

その他	助かっている。
	このサービスがあつて非常に助かっている。
	送迎サービスも口内も、今のままでいい。
	今まで通り使いたいので、続けてほしい。
	このシステムがあることで楽々。
	本当にやめないでほしい。続けてほしい。
	サービスには非常に感謝している。車もないので。
	どこに行くにも便利。
	今と変わらず、走り続けてほしい。本当にありがたい。感謝している。
	雨が降っても、天気が悪くても、使えることがよい。以前はシルバーカーを使って、カッパを被りながら歩いていた。
	自宅から出ることが楽しい。
	一人身だから、このサービスがあつて助かっている。
	一人身にとっては、なくなれば困る。皆の世話になって生活しているから本当にありがたい。
	行く所が少ない。このサービスのおかげで楽しく生活している。本当にありがたい。本当に今日会えてよかった。
このサービスは年寄りにとって非常に必要。だからこそ、みんなに使ってほしいものだ。死ぬまで使う。世話になる。	

一方で、有償運送サービスに対する要望もみられた【図9】【表6】。

最多は、当日の予約の実現であり、「急に体調が悪くなって利用したくてもできない」など回答が得られた。また、前日に電話で予約したことを忘れてしまうという利用者もみられており、当日予約システムの課題であるといえる。

次いで、休日の運行の実現に対しても要望がみられている。原則として土曜日および日曜日は運行されないため、休日に利用したい場合も利用できないという利用者から要望が聞かれる。また、「休日ではなく月曜日に利用したい場合、前日の日曜日は休日のため予約の電話を受け付けておらず、金曜日に電話で予約する必要がある点に対しても不便である」という回答が得られた。

その他にも、「過疎地有償と福祉有償運送の区別が分かりにくい」という回答が得られており、それぞれ内容は異なるものの、一部の利用者にとって区別し難く、特に高齢になるにつれて顕著に表れている。

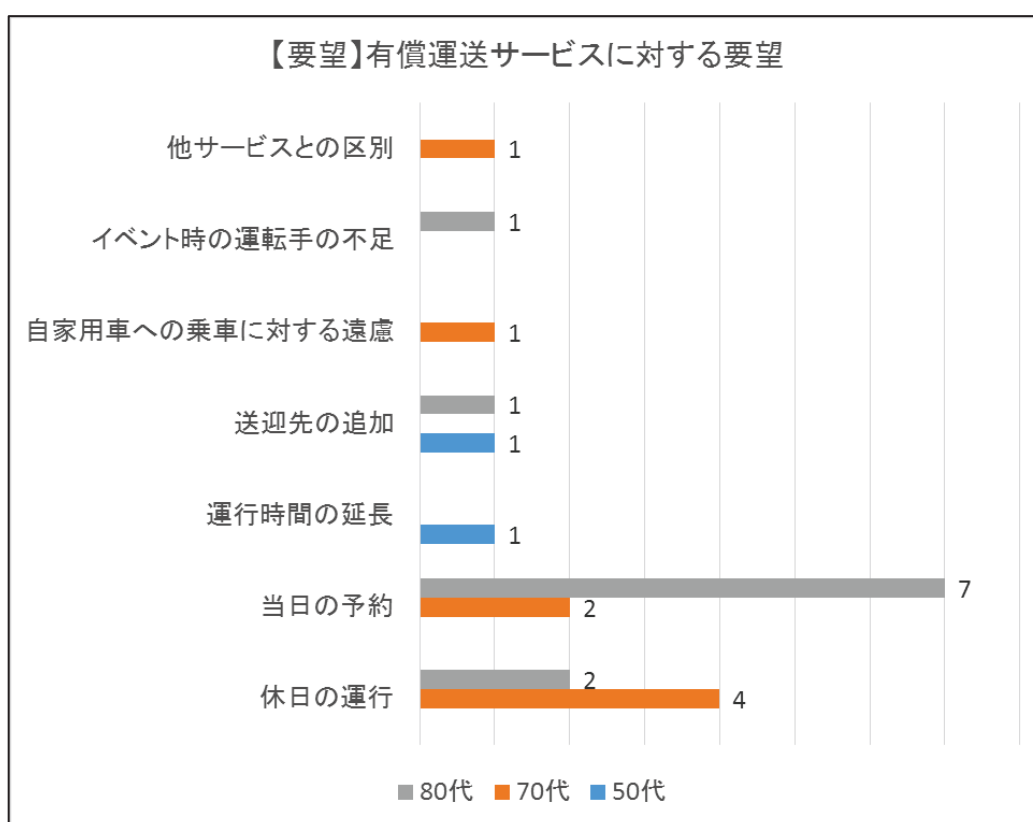


図9 有償運送サービスに対する要望

表 6 有償運送サービスに対する要望

休日の運行	サービスは土日は休みのため、月曜日に利用したい場合、金曜日に予約する必要がある。お役所仕事。直してもらいたい。病人なので、3日目の気分は分からない。
	キャンセルしたい場合、朝9時に、運が良ければ8時半。
	土日は利用できない。
	前日までに予約しなければならぬため、土日に予約できないことは不便
	たまに、一ヶ月または一年に一回でも、土日に送ってくれるようになると嬉しい。土日祝日もやってほしい。バスも少ないので。
当日の予約	お茶を飲みに行けるかと思い、サービスのチケットを購入した。しかし今日飲みに行くといつてもすぐには利用できない。
	急に体調が悪くなって利用したくてもできない。
	しかし前日に忘れてしまう。当日ならよいが。
	前日の予約が少し不便。しかし非常にありがたい。
	電話が面倒くさい。前日15時までに電話するのが面倒。今は少し慣れた。
	前日だけでなく、当日の午前に電話できたらいい。
	当日、行きたい時に行けないのが不便。午前・朝一に頼んで、午後に来るなどしてほしい。
急な時に行けないのが大変。	
運行時間の延長	病院・歯医者に行きたい時に電話するのが大変。少し不便。しかし住めば都。
	少し不便。15:30までなら、というが、16:30までになればよい。
送迎先の追加	隣町から嫁に来て、村を越えて行けるようにしてほしい。
	まちに買い物してからの電話ができない。欲しくて買ったが、運ぶのが大変なことがある。
自家用車への乗車に対する遠慮	NPOの車は自家用車。こちらとしては他人の車に乗るので、いくら金を払うとはいえ少し気兼ねする。タクシーとは違う。
イベント時の運転手の不足	文化祭、交流会などになると、人員となる運転手がイベントに取られるので、イベントに行きたい年寄りが行けないことがある。そこを少し改善してほしい。
他サービスとの区別	過疎地有償と福祉有償運送の区別が分かりにくい。

有償運送サービス以外にも回答が得られており、自身の住生活に対する考えとして、健康状態および家庭に対する不安、買い物に関する考えに分類される【表7】。

表 7 自身の住生活に対する考え

健康状態に対する不安	足が痛いのでバスに乗車するには這いつくばるようにしなければならない。
	骨粗鬆症のため、バスで帰ってきて、重い物を運ぶのに苦労する。
	病院で数ヶ月分の薬を持って帰るにも苦労する。
	心臓の持病がある。
	今後、年齢を重ねるにつれて不安である。
	足が悪いので、電話機まで歩くのも苦労している。
	今度、病院が移転する予定らしい。すると福祉有償運送を利用するようになるかもしれない。
家庭に関する不安	子どもが家を出て行った場合、行きたい所にも行けなくなるだろう。
買い物に関する考え	商品によっては、自分の目で見て購入したい。

口内地域の現状に対する考えとしては、公共交通の現状に対する不安、移動手段に関する考え、口内地域の現状に対する危機意識に分類される【表 8】。

表 8 口内地域の現状に対する考え

公共交通の 現状に対する 不安	病院には、午前8時30分のバスで行く。7時のバスは早すぎる。帰りは家族がいれば来てくれるか、あるいはタクシーを利用する。帰りの12時のバスには、病院の診察状況によっては間に合わない。
	バスが来てほしい。
	バスは便数が少なく、土日に運行しない。
	以前は2時間以上かけて、バス停から自宅まで歩いた。
	今は車がないとどこにも行けない。
	タクシーは料金が高いため、利用したことがない。
	トラックの運転が怖くて、まちなかには行けない。
移動手段に関 する考え	昔は自宅近くの「上野田」までバスが来ていたが、なくなってからは「綾内」までしかバスが来なくなり、バス停まで1時間かけて歩いていた。
	催し物に行きたくても移動手段がなく、行けないと寂しい。
口内地域の 現状に対する 危機意識	口内地域を離れ、市の中心地に住む傾向にある。
	診療所が数年前に閉鎖され、病気になった住民はどうなるのか、口内は本当に過疎だなと思った。
	昔はバスがあったのに、今はない。子どももない(昔は30人、今は8人)。そうだものバスもなくなる。今、口内は大変。
	買い物は、近くの酒屋で済むこともある。
	今、口内は北上で最も大変な所。
次第に住民は中心地に移住してしまい、高齢者が残っている。	

口内地域への期待に関しては、店っこくちないへの期待、生活支援サービスへの期待、NPO への期待、口内地域に関する考えおよび今後の生活に対する期待に分類される【表 9】。特に店っこくちないに関しては、買い物のみならず、他の利用客や NPO スタッフと交流が図られることに対する評価がみられている。



表 9 口内地域への期待に関する考え

店っくちないへの期待	襟巻など身につけるものをお願いすることもある。
	店っくちないには、2・3日に1回行く。
	店っくちないでしか買わない。野菜など何でも頼む。重い物を持ってもらう。なくても1・2日我慢すればよい。
	店っくちないで買い物をすることはないが、行くとコーヒーをご馳走になることがある。
	買い物にだけ行くことも、話をしに行くこともある。
	買い物はNPOに、自宅に持って来てもらう。
	店っくちないがあることによって、交流が生まれて良いと思う。皆が集まって、話ができることが楽しい。
生活支援サービスへの期待	店っくちないにいる人に話を聞いてもらって、非常に楽しく感謝している。
	送迎のついでに困り事を聞いてくれることがある。
NPOへの期待	庭木の手入れや草刈りなど、お金を払えば引き受けてくれる。
	お友達のように気さくに話してくれて、幸せだと思っている。
	買い物を持ってきてくれてありがたい。
	甚一さんのように先立つ人がいたことが大きい。
口内地域に関する考えおよび今後の生活に対する期待	事務の人達が優しい。お話をする人がいることが嬉しい。
	口内で生活できるのがありがたい。ツールが揃うことがありがたい。
	ATMが近くにあるから便利。
	口内地域の人の発展のために盛り上げる人もいる。そのような人達が増えて、地域内の住民も協力して、もっともっと口内が盛り上がってほしい。
	口内は素敵なところで、居心地が良い。だからずっとここにいたい。
口内地区は良い。ワイワイして話しているのが楽しい。	

### <5-3 まとめ>

有償運送サービスは、利用者にとってモビリティ確保の手段となっている事実が明らかとなった。利用者によっては、以前は自宅の近くまで通っていたバスが廃止され、それから最寄りバス停まで1時間かけて歩くこととなったという地域住民や、家族が運転する車で外出は可能であるものの毎回は頼みづらいという地域住民もみられている。また、居住地によっては、バス停から5km以上の距離にある地域住民の場合、徒歩で向かうには困難であると考えられる。さらには車を所有せず運転もしないという地域住民にとっても、有償運送サービスは外出する上での手段であると考えられる。

ただし利用頻度は必ずしも定期的とは限らず、イベント時や催し物がある日のみ利用する場合もみられており、この場合、1ヶ月または1年に数回と比較的に少ない利用に留まる。とはいえ有償運送サービスがあることで、地域の催し物に出かけることができる、知人などに会いに行くことができるといったように、地域内の移動が可能となり、住生活を形成している。

ただし中には、「今後、病院が移転した場合、福祉有償運送を利用するかもしれない」という回答もみられており、高齢化や自身の健康状態によっては、今後の継続的な利用に対して不安を抱いているようである。

また、最多の送迎先がバス停であったということから、既存の公共交通機関との接続機能も果たしている。

有償運送サービスの利用前後において、外出機会に大きな変化はみられなかったものの、一部の利用者からは、親戚や知人に会う機会が増え、かつ回数が増えたことで互いの関係もよくなったという回答が得られている。このことから有償運送サービスが、親戚や知人との関係形成に寄与し始めていると捉えられる。

今後、利用者によっては、子どもの成長により家を出、一人暮らしとなるなど家庭環境の変化により、子どもの運転する車による外出が減少する場合も予測できる。その場合、有償運送サービスがどのように寄与し得るか、明らかにする必要がある。

そうした有償運送サービスと複合的に展開される「店っこくちない」の経営においては、特に高齢者の買い物を支援する目的で開店・経営されているが、買い物に対する評価のみならず、スタッフや他の利用客との交流に対する評価も得られている。このことから、店っこくちないが有償運送サービスの待合環境としての役割のみならず、地域コミュニティ形成としての役割も担っていると考察でき、口内地域で今後いっそう進行する過疎化と向き合う方策の一つとして結論づけられる。

しかし口内地域の現状としては、現在、若年世代が地域外または市外に移住する傾向にあり、今後はいっそう口内地域の過疎化が進行すると予測され、そうした現状に対する不安が拡大している。人口が減少する中でもサービスとして維持していくための、有償運送サービスのあり方とは、単に利用料金を増額させることで解決し得るものではない。しかもサービスの利用頻度は、一ヶ月または一年に数回という利用者も多く、今後、利用頻度が増加するかどうか、判断し難い。単に利用促進に取り組むことが、有償運送サービスの持続可能性に直結するとは考えにくい。しかし一ヶ月または一年に数回の利用でさえ、利用者の住生活を支えているという事実が、戸別ヒアリング調査から明らかとなった。需要が将来的に変化しない場合であっても、人口減少地域において、有償運送サービスの持続可能性、そのための運営の持続可能性を、明らかにする必要がある。

## 5-4 複合化施策による包括的な地域モビリティ形成の可能性

### 5-4-1 経営の安定化に向けた取り組みの展開

有償運送サービス事業および店っくちないの経営事業、さらには生活支援サービス事業いずれも収支赤字であり、二大事業揃って収支赤字という経営状況は避けられていない。

しかし NPO 法人くちないは、この二大事業に留まらず、4 章で扱った事例のように多様な事業を複合的に展開し、それらによって経営の安定化を図っている。

事業収支の中でも収支黒字を維持している取り組みが、第一に「地域の魅力の保全・開発を図る事業」である。内容は、浮牛城の草刈りなど掃除、管理を行う浮牛城農村公園管理、口内地域の農業を保全するための農地・水・環境保全組織事務、中山間地十文字事務に分類される。

第二にスクールバス運行業務の「旅客運行に係る事業」であり、いずれも市からの委託業務である。スクールバスは、口内地域中の小学校 1 校に一日計 3 回、中学校 1 校に一日計 2 回、運行されている。運行業務における NPO の業務としては、運転手へ報酬を支払い、運転日誌を市へ提出するという 2 点のみであるため、他の事業と比較しても労力が少ない。さらに収入としても、毎月定期的に納入されることから、安定した経営を実現している。

### 5-4-2 経営の持続可能性に向けた独自の取り組みの可能性

5-4-1 で述べた取り組みと同様に収支黒字を生み出している取り組みが、特産品開発及び販売事業である。これは、口内町で採取される「ごしょ芋」を、コロケと餃子として活用し、販売するための事業である【写真 1】。

ごしょ芋とは雑草と比較して繁殖力が高く、そのため従来、地域では厄介者として扱われていた。「ごしょ芋」という通称は、「五升芋」が訛った形であり、一般的には「菊芋」として知られている。特に手を加えずとも増えていく繁殖力の高さを、米を量る際の升という単位を使用し、五升の重さになるまですぐに増えていくという理由から名付けられた<sup>1</sup>。イヌリンを主成分とし、カリウムやミネラル、ビタミンを多く含むことから、栄養価が高い。

特産品開発及び販売事業は、委託業務と同様に収支黒字を維持してはいるが、大きな違いは、委託業務ではなく NPO 単独事業であるという点である。

---

<sup>1</sup> きたかみウォッチ、<http://kitakamiwatch.com/archives/1031215624.html>（平成 28 年 10 月閲覧）



写真 1 「ごしょ芋」を活用したコロッケと餃子

出典：きたかみ魅力辞典、<http://www.kitakami-kanko.jp/bussan2.php?itemid=2867>

(平成 28 年 10 月閲覧)

本来は運営を補完する目的で開始された特産品開発及び販売事業は、結果として NPO 単独事業の中でも収支黒字を達成することとなった。その要因としては 3 点挙げられる。

第一に、「ふるさと納税」の返礼品に活用されている点にある【表 1】。市外や県外から注文を受け、返礼品として提供されている。提供の際に、有償運送の取り組みに関しても文書に記載することで【図 1】【図 2】、県外への周知活動も徹底しており、間接的な支援を得ることにつながっている。

表 1 ふるさと納税の返礼品としてのごしょいもコロッケ・餃子

寄付額	返礼品
5,000円以上 10,000円未満	おばあちゃん乗せてけろじゃコロッケ・餃子セットA
10,000円以上 20,000円未満	おばあちゃん乗せてけろじゃコロッケ・餃子セットB
30,000円以上 40,000円未満	おばあちゃん乗せてけろじゃコロッケ200個



## 岩手県北上市「ふるさと納税」へのご寄附 ありがとうございました。



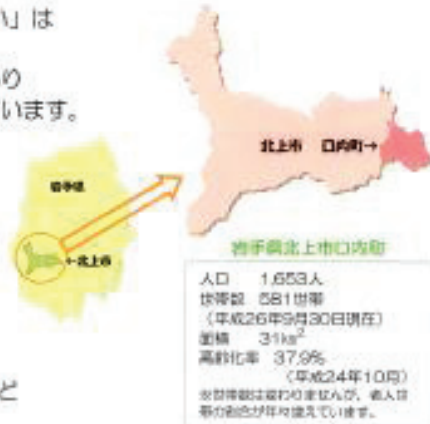
“地域の足”として年々利用者も増えている私たちの活動には  
皆さまの人的・経済的なご協力が強い支えとなります。

岩手県北上市口内町で活動している「NPO法人くちない」は  
町民の生活の支えとなるべく日々活動しております。  
その活動のひとつに過疎地有償運送と福祉有償運送があり  
町民自らがボランティアドライバーとして送迎を行っています。

### 【過疎地有償運送/福祉有償運送】とは？

町民から聞こえる「困った」の声・・・

- ・バスの本数が減って出掛けられない
- ・バス停までの距離が長く歩くのが大変
- ・膝が痛く、バスのステップをあげられない
- ・地域の集まりや友だちの家に行くのに移動手段が無い
- ・雨や雪など悪天候のときに出掛けるのが大変
- ・郵便局や病院に行きたいが移動手段が無い
- ・町外の家族に送迎を頼むのは申し訳ない・・・ など



#### ◎過疎地有償運送

口内町内全域を、バスや各予定に合わせて自宅から町内目的地までの輸送。  
1回100円(チケット制)で利用できる。

#### ◎福祉有償運送

口内町民で要支援、要介護認定者およびそれに準じる方。  
各予定に合わせて自宅から市内目的地までの輸送(病院、市役所、各金融機関)。  
0~8km 800円 / 8~12km 1,000円 / 12km以上 1,200円 (チケット制)



### 【ご感想を募集しております】

「ごしょ芋コロッケ」「ごしょ芋餃子」を食べたご感想を  
ぜひお聞かせください。  
今後の商品開発及び改良の参考にさせていただきます。

また、数ある特産品の中から当商品を選んでいただいた理由等も  
よろしければお聞かせ下さい。

ご意見・ご感想はメール [npo-kutinai@echna.ne.jp](mailto:npo-kutinai@echna.ne.jp)  
またはFacebook へお気軽にどうぞ。



Facebook

### NPO法人くちない

岩手県北上市口内町新町67  
TEL 0197-71-4700

平日 9:00~16:00 土日祝休み

E-mail: [npo-kutinai@echna.ne.jp](mailto:npo-kutinai@echna.ne.jp)

HP: <http://www.kuchinai.org/npo/index.html>

図 1 NPO 法人くちない・ふるさと納税の返礼品①





図 2 NPO 法人くちない・ふるさと納税の返礼品②

第二に、市内の各地へ提供している点にある。産直施設の「あぐり夢」はじめ、市内の居酒屋、市内のホテルで開催される宴会といった各地へ、ごしょ芋が提供されている。

第三に、学校給食への提供が挙げられる。平成 26 年度より北上市内 3 給食センターへ、ごしょ芋コロッケの納入を開始、学校給食へ提供されている。この事業により NPO 事業の開始以来、平成 26 年度に NPO の収支が初の黒字決算を達成したとのことであった。

ふるさと納税の場合、木下（2015）<sup>2</sup>が指摘するように、納税者が一度、無料同然で手に入れた商品を、正規価格に戻して何度も繰り返し購入するという可能性は低い。しかもふるさと納税は競争があり、各自治体への納税額が、継続して右肩上がりになるわけではなく、急増すれば反動も生じ得る。ふるさと納税が減少し、返礼品の売り上げが下落する生産者が現れることも想定される。そのような変動が生まれた場合、生産者らの経営が左右される要因にもなり得る。安売りを担保するための販促費用を税金から支出し続けると、本来の競争力をそぐ結果を招く。そのため地方商品の販売を通じて地域活性化を図るのであれば、妥当な価格をもって営業をし、販売を積み上げる必要がある。

NPO 法人くちないでは既述のように、産直施設や市内各店舗、学校給食への提供もあり、定期的で継続的な収入を可能にしているため、このような問題の回避にも成功している。

<sup>2</sup> 木下斉（2015）、「ふるさと納税ブームに潜む地方衰退の『罨』」、東洋経済、2015 年 12 月 9 日

<5-4 まとめ>

以上、NPO 法人くちないによる、複合化施策による包括的な地域モビリティ形成の過程として、【図 4】に表すことができる。

これまで調査してきた事例と異なる点は、①有償運送サービス事業および店っこくちない経営事業を軸としながらも、他の事業と複合的に関連づけ複合効果を創出し、②結果として収支黒字を達成、公的補助金に依存しない仕組みを構築している点にある。

	地域住民関連の出来事	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
協働推進体制の構築		平成13年 地域計画 開始 市民・行政による「協働」の 勉強会実施  平成18年 まちづくり協働推進条例 地区交流センター指定管理制度 地域計画 策定 口内地区交流センター 開設	
地域住民組織の設立	平成21年 NPO法人くちない 設立		
運行開始	平成22年 有償運送サービス 開始		
待合機能との複合化	店っこくちない 社会実験  店っこくちない 開設  平成24年 過疎地有償運送 土日祝に 口内町外までの運行開始 店っこくちない 厨房の新設 口内町地域農地・水・環境 保全組織事務業務開始	平成23年 北上市総合計画 策定 路線バス上野田線の土日祝 運行休止  路線バス上野田線の路線短縮	
複合的 事業展開	生活支援サービス 開始 学童物菜事業 開始  店っこくちない 改装	平成25年 自治基本条例 地域づくり組織条例 まちづくり協働推進条例 改正  平成26年 北上市都市計画マスタープラン 改訂 口内地区地域別構想 策定	
経営の 安定化	地域住民関連の出来事 特産品 学校給食への提供開始	地域の現状との関係性	関係主体の関係図および変遷
		平成28年 (予定)北上市地域公共交通網 形成計画  平成29年 (予定)北上市立地適正化計画 策定	

図 3 NPO 法人くちないの複合化施策による包括的な地域モビリティ形成の過程

### ＜本章の結論＞

本章では、3章・4章で明らかとなった、運営における支出超過および補助金補填の構造を回避している点で特徴的な事例として、北上市口内地域の NPO 法人くちないを分析対象とした。

まず北上市では、北上市総合計画、地域計画、きたかみ未来創造会議、北上市まちづくり協働推進条例、北上市自治基本条例、北上市地域づくり組織条例といった計画および条例を策定することで、協働体制を推進してきた。特に地域計画では、単に要望の表出ではなく、計画の実現に向けて地域住民が主体となり、どのように動いていくかについて 16 地域それぞれで議論を積み重ねながら、協働推進の流れが醸成されてきた。単に構想をまとめるのみならず、実現のための実施計画も示すこととなり、しかも毎年のように進捗状況を確認することで、実現に向けてより实际的に、持続的に取り組むこととなる体制が構築されている。また、単に住民参加を推進するのではなく、行政も策定支援を行うことで、地域住民と行政の役割それぞれを互いに認識しながら計画を策定し、その実現に取り組んでいる。

中でも口内地域で策定された地域計画においては、少子高齢化の進行（地域コミュニティ維持への支障）、生活基盤整備の現状（インフラの遅れ）、地域の魅力発信（地域資源の活用策）といった課題に対して、対策が急務とされていた。中でも地域モビリティの現状に関しては、特に車を運転しなければ所有もしない高齢住民のモビリティ確保に対する危機意識が発生していた。そこで地域住民の有志により、自家用有償旅客運送へ着手することとなり、運営組織として設立されたのが「NPO 法人くちない」である。

運行体制および運行方法から、既存の公共交通を考慮した運行ルートの設定、独自の料金設定による経営方策、運行に付随する運転手の役割、情報提供の媒体による利用者の関心醸成がみられている。

運行による効果としては、利用者の外出を支援、利用者の声を運行に反映、車内における情報交流、利用促進活動の展開、運転手による見守り効果、多様な事業の複合化、計画への参加・位置づけが挙げられ、これまでの分析対象でみられた効果を包括化している。

課題として、運営における支出超過という構造がみられているが、これまでの調査対象とは異なり NPO 法人くちないは、公的補助金の支給を受けておらず、独立採算で経営している。その理由は、4章で扱った事例のように交通サービスのみならず、生活支援、店っこくちないの運営による買い物支援といった多様な事業と複合的に展開し、事業間で複合効果を創出することで、住生活を総合的に支援している点にある。

さらに NPO 法人くちないの場合、確実に収益を生み出す特産品開発事業といった独自の経営手法も行っており、3章や4章の分析対象とは異なり、公的補助金に依存しない体制を築いている。特産品であるごしょいもが経営の持続的な安定化に寄与すると捉えることができる。

# Ⅲ 結論

「Co 交通」の形成による  
「交通まち育て」

1. 地域モビリティの形成に向けた展望と課題
2. 地域モビリティ確保の仕組みにおける「Co 交通」
3. 「Co 交通」の形成による「交通まち育て」



＜本章の目的＞

本研究では、地域住民主体の交通システムが、地域公共交通の役割および課題を補完するという意義の下、持続可能な地域モビリティ形成に向けた方策として位置づけることで、実態を把握し課題を明らかにしてきた。

結論となる本章では、①これまでの調査結果から、地域住民主体の地域モビリティ形成における効果および課題を整理し、②その体制を「つくる人」「たべる人」の考え方から派生的に捉えた「Co 交通」の考え方から定義し、③今後に向けた方策を、具体的なモデルにより提示する。

なお、これまでの章で述べた結論を、【表 1】から【表 5】に示す。

表 1 1章の目的および結論

目的	<p>地域公共交通の再生を求め中、協働の体制を必要としながら、地域公共交通の法制度の施行に伴い、全国各地では地域公共交通に関する会議・協議会の設置、計画の策定、事業の実施など、関連する取り組みが実施されてきた。そうした取り組みの実施状況および課題に関して、把握していく。</p>
結論	<p>地域公共交通の再生を求め中、法制度に伴い、全国の自治体で地域公共交通に関する取り組みが展開されていると、国土交通省が発表した事例集から明らかとなった。その中でも、行政・交通事業者・地域住民の新たな関係性および地域住民の利用者としての役割を超え、運営者としての主体的な役割が明らかとなっている。</p> <p>こうした背景を基に、全国の自治体で実施されている地域公共交通に関する取り組みを新たに調査したところ、1,203件(全国の自治体のうち約70.0%)に及ぶことが明らかとなった。具体的には、地域公共交通会議・協議会の設置状況1,004件、地域公共交通計画の策定状況514件、地域公共交通事業65件、パブリックコメントやアンケート調査60件、市営バスや民間路線バス以外にコミュニティバスやデマンド交通など交通システムを導入し運行中または試験運行中は671件、モビリティ・マネジメント実施55件、助成制度や割引制度6件、地域住民の意見聴取10件、特に高齢者を対象とした福祉的取り組みの実施22件、その他の地域公共交通の取り組みに分類される。</p> <p>しかし地域住民の主体性に関する認識は低く、特に地域公共交通計画においては地域住民の「参加」とはいえ形式的な内容に留まり、従来のように利用者としての役割に留まる現状が明らかとなった。</p> <p>パブリックコメントやアンケート調査などを通して、地域住民の意見を実際の運行に反映させるという取り組みがみられているものの、募集結果が1件に留まるという実態もあり、実質性が欠如した現状にある。</p> <p>コミュニティバスやデマンド交通など、新たに交通システムを導入する事例もみられている。しかし中には、運行事業の削減により事業費を捻出できなくなった場合、実行を断念せざるをえない現状もみられている。</p> <p>また、既存の公共交通機関との競合や、公共交通機関で使用してきたバスカードとの併合も生じている事例がみられている。</p> <p>こうした関係は、北原の「つくる人」「たべる人」の考えに基づくと、交通サービスの供給者としての行政・交通事業者から、利用者としての地域住民へという一方通行的関係性という実態を表しているといえる。</p>

表 2 2章の目的および結論

<p>目的</p>	<p>前章で明らかとなったように、全国各地で展開される地域公共交通の取り組みにおいて、地域住民の参加がみられている。特に地域公共交通計画では、その重要性および必要性が顕著に表れている。しかし内容は形式的なものにすぎない現状にあり、従来のように利用者としての役割に留まる現状にある。一方で実際は1-1で取り上げた事例集にみるように、地域公共交通への参加や、地域住民の運営者としての役割といった主体的な動きがみられている。そのため本研究において、地域公共交通における地域住民の主体性を定義する必要から、本章では、地域住民主体の交通システムの実際の取り組み状況に関して、運営主体や運営方法を把握していく。</p> <p>具体的には、地域住民主体の交通システムに関して定義を行った上、実施状況を把握し(2-1)、その関係を北原の「つくる人」「たべる人」の構図で、1-3で述べた一方通行的関係と比較しながら提示することで(2-2)、地域モビリティ確保に向けた地域住民の主体性を考察し結論を示す。</p>
<p>結論</p>	<p>本研究において地域公共交通における「参加」「協働」を定義する意味でも、地域住民が実質的に運営に関与する交通システムに関して、国土交通省が調査し公表している以外の事例や、再生法の一部改正や立地適正化計画制度の導入といった近年の法制度の変化に伴い新たに開始した事例、補助金の活用に捕われず地域住民が運営に関与する事例も含めより詳細に調査を実施した。</p> <p>すると全国市町村で実施されている地域公共交通の取り組み1,203件のうち、地域住民主体の交通システムは67件(約5.5%)に留まるという点が明らかとなった。そのうち1件は廃止、1件は試験運行後の運行を見送り、1件は中止という状況にある。</p> <p>運営組織別にみると、最多は運営協議会・運行協議会30件である。次いでNPO法人20件、自治会・市民の会10件、社会福祉協議会2件、第三セクター1件、商工会商店街振興組合1件、まちづくり協議会2件に分類される。</p> <p>運行業務を担う運転手は、運送事業をバス会社やタクシー会社に委託している事例37件の一方、地域住民が講習を受講し免許を取得することで運転手として務める事例も29件とみられている。それぞれの実態や効果、課題に関して詳細に把握する必要がある。</p> <p>運賃設定に関しては、一律定額や距離制の一方、年会費など自治会費を利用料金として設定する事例もみられており、独自のや経営手法がとられている。</p> <p>運営組織としては、NPO法人20件、運営協議会・運行協議会30件、自治会・市民の会10件、社会福祉協議会2件、第三セクター1件、商工会1件、商店街振興組合1件、まちづくり協議会2件に分類される。</p> <p>いずれも利用者としての役割を超え、運営者として、地域公共交通を地域住民が自ら動かしていくという実質的な参加による運行体制にある。その主体的な役割および双方向的関係性から、地域公共交通の再生に向けた新たな可能性が示唆される。</p>

表 3 3章の目的および結論

<p>目的</p>	<p>2章で明らかとなった地域住民が主体となった運行体制や運営方法を踏まえて、地域住民主体の交通システムによる地域モビリティの形成過程を、関連する事例から詳細に調査し、運営体制や運営方法、既存の公共交通とは異なる効果および課題を把握する。 具体的には、2章で分類した67件より分析対象を抽出し、分析方法を設定(3-1)、該当する全国の4地域における地域住民主体の交通システムを対象に調査し(3-2・3-3・3-4・3-5)、運行による効果および課題、事例間の関係を整理・分析を行い(3-6)、以上の結果を総合的に考察することで、地域モビリティ形成に向けた地域住民の主体性を明らかにする。</p>
<p>結論</p>	<p>調査を行った4事例をまとめると、効果としては、①地域住民の自主的外出機会の増加、②利用者の声を運行に反映、③バス車内が情報交流の場として機能、④各地域における独自の利用促進活動の展開、⑤運転手による高齢者の乗降を補助、⑥運転手による見守り効果、⑦既存の公共交通機関への接続、以上7点が挙げられ、既存の公共交通とは異なる役割を備えているといえる。 しかし一方で課題としては、①運営組織の存続性、②交通計画との一体性の欠如、③公的補助金への依存、以上3点が挙げられる。行政の資金が不足し補助金の支給が困難となった場合、交通サービスの運行も困難となり、継続困難により廃止となる危険性が潜んでいる。結果として運営組織の存続性に影響を及ぼし、運営組織も廃止となることが予測される。</p>

表 4 4章の目的および結論

<p>目的</p>	<p>交通サービスのみならず、多様な事業と複合的に展開することで、運行を継続している事例を対象とし、前章でまとめた事例とは異なる効果を把握し、実態に関して明らかにしていく。 具体的には、関連する事例を調査し実態を把握(4-2・4-3・4-4)、分析を行い(4-5)、以上の結果を総合的に考察することで、地域モビリティ形成に向けた地域住民の主体性を明らかにする。</p>
<p>結論</p>	<p>3章の4事例は、路線バスの撤退や、公共交通機関の未整備といった、地域モビリティの脆弱な現状が発端にあり、そこから地域住民組織を設立、地域モビリティ形成の取り組みを継続している。 それに対して本章で調査を行った3事例は、地域モビリティの現状のみならず、複数の地域課題の存在があり、総合的に対処する意味で地域住民組織が設立されている。そのため取り組む事業内容としても、3章の事例のように交通サービス事業を単独的に実施するのではなく、それを含む多様な事業を複合的に展開しており、しかも複合効果を創出している。さらには、地域公共交通計画をはじめとした行政計画にも位置づけられており、行政や交通事業者が単独ではなく、地域住民組織と協働で地域公共交通を動かしていくという姿勢が窺える。 交通サービス事業のみならず多様な事業を複合的に展開する経営策は、経営の収支均衡を図る上での対策となり得る。しかし本章の3事例においても、やはり公的補助金への依存という現状にある。</p>

表 5 5章の目的および結論

<p>目的</p>	<p>3章で調査を行った地域住民の主体性による地域モビリティ形成の事例、4章で調査を行った複合的視点にみる地域住民の主体性による地域モビリティ形成の事例から、運営における支出超過および補助金補填の構造という課題が明らかとなった。</p> <p>これらの課題を回避している点で特徴的な事例が、北上市口内地域のNPO法人くちないである。本章ではNPO法人くちないの取り組みを基に、次の3点を関連づけながら論述していく。</p> <p>第一に、北上市では協働体制を構築の上、各地域で独自の計画を策定し、実施している。これは先述した伊勢市の「ふるさと未来づくり」の考えにみる新たな自治体制と共通するものであるが、北上市の場合、条例や都市計画など他の行政計画とさらに関連づけているため、比較しながら実態を把握していく(5-1)。</p> <p>第二に、そうした協働体制を推進する過程で、地域公共交通が脆弱な状況にあった口内地域において、地域住民が中心となって開始された取り組みがみられている。その一つである地域モビリティの形成に向けた取り組みの概要を整理し(5-2)、その利用者である地域住民に対して戸別ヒアリング調査を通して実態を把握する(5-3)。</p> <p>第三に、地域モビリティ形成に関する取り組みのみならず、地域を総合的に育てる取り組みの実態を明らかにすることで(5-4)、以上を総合的に考察し、結論を示す。</p>
<p>結論</p>	<p>まず北上市では、北上市総合計画、地域計画、きたかみ未来創造会議、北上市まちづくり協働推進条例、北上市自治基本条例、北上市地域づくり組織条例といった計画および条例を策定することで、協働体制を推進してきた。特に地域計画では、単に要望の表出ではなく、計画の実現に向けて地域住民が主体となり、どのように動いていくかについて16地域それぞれで議論を積み重ねながら、協働推進の流れが醸成されてきた。単に構想をまとめるのみならず、実現のための実施計画も示すこととなり、しかも毎年のように進捗状況を確認することで、実現に向けてより实际的に、持続的に取り組むこととなる体制が構築されている。また、単に住民参加を推進するのではなく、行政も策定支援を行うことで、地域住民と行政の役割それぞれを互いに認識しながら計画を策定し、その実現に取り組んでいる。</p> <p>中でも口内地域で策定された地域計画においては、少子高齢化の進行(地域コミュニティ維持への支障)、生活基盤整備の現状(インフラの遅れ)、地域の魅力発信(地域資源の活用策)といった課題に対して、対策が急務とされていた。中でも地域モビリティの現状に関しては、特に車を運転しなければ所有もしない高齢住民のモビリティ確保に対する危機意識が発生していた。そこで地域住民の有志により、自家用有償旅客運送へ着手することとなり、運営組織として設立されたのが「NPO法人くちない」である。</p> <p>運行体制および運行方法から、既存の公共交通を考慮した運行ルートの設定、独自の料金設定による経営方策、運行に付随する運転手の役割、情報提供の媒体による利用者の関心醸成がみられている。</p> <p>運行による効果としては、利用者の外出を支援、利用者の声を運行に反映、車内における情報交流、利用促進活動の展開、運転手による見守り効果、多様な事業の複合化、計画への参加・位置づけが挙げられ、これまでの分析対象でみられた効果を包括化している。</p> <p>課題として、運営における支出超過という構造がみられているが、これまでの調査対象とは異なりNPO法人くちないは、公的補助金の支給を受けておらず、独立採算で経営している。その理由は、4章で扱った事例のように交通サービスのみならず、生活支援、店つくちないの運営による買い物支援といった多様な事業と複合的に展開し、事業間で複合効果を創出することで、住生活を総合的に支援している点にある。</p> <p>さらにNPO法人くちないの場合、確実に収益を生み出す特産品開発事業といった独自の経営手法もっており、3章や4章の分析対象とは異なり、公的補助金に依存しない体制を築いている。特産品であるごしよいもが経営の持続的な安定化に寄与すると捉えることができる。</p>



## 1. 地域モビリティの形成に向けた展望と課題

ここでは、(1) 地域住民組織の設立・交通システム導入に至るまでの経緯により、結果として (2) 設立された地域住民主体の運行体制を比較し、(3) 運行における効果および課題を分析する。

### (1) 地域住民組織の設立・交通システム導入に至るまでの経緯

地域住民の主体性により、交通サービス実現のための運営組織が設立され、運行に至る経緯として、大きく分類すると3点が明らかとなった【図1】。

第一に、3章で扱った事例のように、地域を運行する公共交通機関の廃止が、地域モビリティの危機的環境の発生、それによる地域住民組織の設立および交通システムの導入へと至ったという背景である。

他方、4章で扱った事例のように、地域モビリティの危機的な状況がみられていた背景もあるが、これに留まらず複数の地域課題の解決に向けて、地域住民組織の設立および交通システムの導入へと至ったという背景も明らかとなっている。

以上とは異なり5章で扱った事例は、各地域で取り組んできた計画策定の過程で、地域課題の解決を目的として設立された口内町自治振興協議会と、課題の中でも特に優先的かつ重点的に取り組む課題であった地域モビリティ形成に向けて設立されたNPO法人くちない、それぞれが両輪となり機能することとなった。

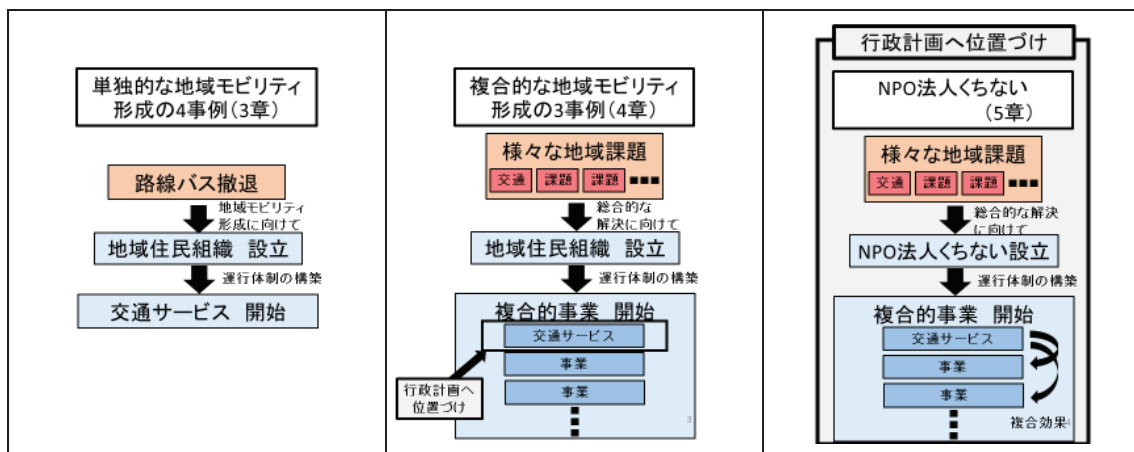


図1 地域住民組織の設立・交通システム導入に至るまでの経緯の比較分析図

### (2) 運行体制

運行体制を比較したものを、【図2】にまとめる。

3章および4章で扱った事例においては、行政から地域住民組織に対して、運行事業費の補助を実施、運行計画の策定支援を実施するなど、支援が行われている。交通事業者から地域住民組織に対しては、運行に関する助言・指導を実施、輸送業務の実施が行われている。



しかし魚津市民バスのように、運行管理体制の過大な負担から、地域住民が運行を担いきれず、当初のように行政主体・交通事業者による運送という体制に移管した事例もみられた。このことから、単に住民参加の手法として地域住民主体という運行体制を推進し確立する施策は、対策とはなり難い(3-3-3)。

また、和気商工会による和気あいあいタクシーの場合、タクシーが利用されていない空いた時間を活用するという意図から、デマンド型乗合で運行されている。しかし運行業務を担う交通事業者の一部からは、本業務への支障となっており、デマンド交通自体の廃止を望む声も聞かれるという現状が明らかとなっており、連携が課題であるといえる(3-5-3)。交通事業者の本業務における需要と、デマンド乗合タクシーの需要が競合している場合、デマンド交通の運行ルートの見直しによって、利用者や事業者相互に利益がもたらされる場合がある。そうした意味でも、地域公共交通協議会といった法定協議会を設置し協議、さらには地域公共交通網形成計画の策定により交通事業者との連携を図る必要がある。

他方、NPO法人くちないの場合、行政より運行計画の策定支援がされている。しかし運行事業費の補助を受けていないという点で、他の事例とは異なる。また、口内地域には路線バスが通っており、競合を避ける意味からも、過疎地有償運送は地域内運行としている。実際に5-3の戸別ヒアリング調査でも明らかとなったように、利用者の送迎先はバス停が最多であったことから、既存の公共交通機関を維持し、交通事業者との連携が図られている。

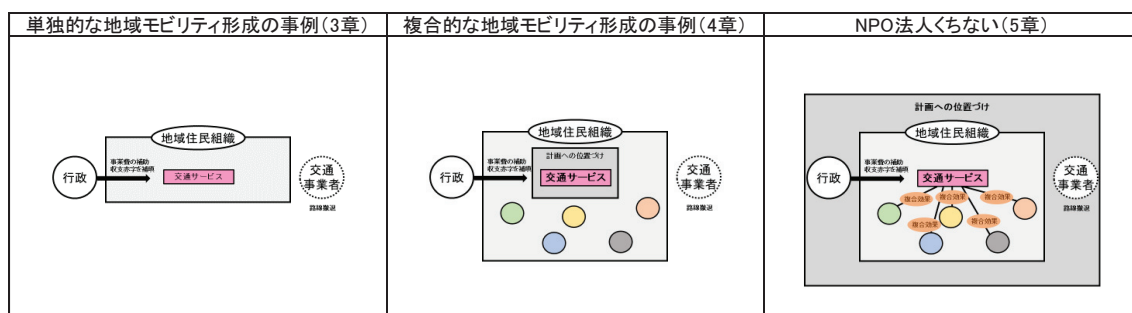


図 2 運行体制の比較分析図

### (3) 運行における効果および課題

運行における効果および課題を、【表 6】にまとめる。

3章で扱った、交通サービスを単独で実施している事例は、公共交通が撤退または未整備な環境にあることから、モビリティ形成に向けた代替の手段として、地域住民主体の交通システムが利用者の外出を支援している。また魚津市民バスのように、収入の確保に向けて独自に利用促進活動を展開している事例もみられた。運転手に関しても、氷見市 NPO 法人八代地域活性化協議会や富良野市東山地域連絡協議会のように、地域住民が運転手を務める場合、地域において顔馴染みの関係にあることから安心した利用につながっており、場合によっては高齢者の乗降を補助している。さらに東山地域連絡協議会の場合、既存のバス路

線へ接続するという意味から、バス停まで送迎しその先はバスの利用を推進するという運行ルートに設定されている。このように、既存の公共交通とは異なる効果が明らかとなった。

ただし、課題も明らかとなった。高齢化や後継者の不足から、運営組織の存続性は不明確である。また、こうした地域住民主体の取り組みは、地域公共交通計画はじめ行政計画への位置づけがみられていない。経営においては、支出超過のため公的補助金による赤字補填といった構造にあり、脱却し難い現状にある。補助金の支給が減額または廃止となった場合、交通サービスの継続が困難となり、運営組織も廃止となる危険性が考えられる。

表 6 交通サービスを単独で実施する事例にみる効果および課題の比較分析

	NPO法人 八代地域 活性化協 議会	魚津市民 バス	東山地域 連絡 協議会	和気 商工会
利用者の外出を支援	○	○	○	○
利用者の声を運行に反映	×	○	×	×
車内における情報交流	○	×	×	×
利用促進活動の展開	×	○	×	×
運転手による乗降の補助	×	×	○	×
運転手による見守り効果	○	×	○	×
既存の公共交通への接続	×	×	○	×
運営組織の存続性	×	×	×	○
計画への参加・位置づけ	×	×	×	×
経営の安定性	×	×	×	×

4章で扱った、交通サービスを含む多様な事業を複合で実施する事例【表 7】に関しては、多様な事業を複合的に実施していることで、事業間で連携がみられた。また、地域公共交通計画のみならず、総合計画や都市計画マスタープランといった行政計画への位置づけもみられている。ただし運営においては、3章の4事例と同様に支出超過のため公的補助金による赤字補填といった構造にあり、脱却し難い現状にある。補助金の支給が減額または廃止となった場合、交通サービスの継続が困難となり、運営組織も廃止となる危険性が考えられる。

他方、5章のNPO法人くちないの場合、以上の効果を包括的に創出し、公的補助金への依存という体質からの脱却が実現している。その理由として、NPO法人くちないの独自の経営方策、事業間での複合効果の創出による。

表 7 交通サービスを含む事業を複合で実施する事例にみる効果および課題の比較分析

	NPO法人 がんばら まいか 佐久間	NPO法人 まちづくり 活性化 土浦	沼木 まちづくり 協議会	NPO法人 くちない
利用者の外出を支援	○	○	○	○
利用者の声を運行に反映	×	○	○	○
車内における情報交流	×	○	○	○
利用促進活動の展開	×	○	×	○
運転手による乗降の補助	×	×	×	○
運転手による見守り効果	×	×	○	○
既存の公共交通への接続	×	×	×	○
多様な事業の複合化	○	○	○	○
運営組織の存続性	○	○	×	○
計画への参加・位置づけ	○	○	○	○
経営の安定性	×	×	×	○

## 2. 地域モビリティ確保の仕組みにおける「Co 交通」

本研究の3章・4章・5章で分析を行った各事例においては、従来は利用者であった地域住民が、地域公共交通を動かしていく主体として設立された運営組織により、交通サービスが生まれ、その過程で行政や交通事業者をはじめとした多様な主体が関わり合うことで、交通サービスが展開されていく新たな関係が明らかとなった。

しかし行政とは補助金の受給関係に留まり、従来の地域公共交通における関係性と変わりのない、協働の体制を構築しきれていない現状もみられている。そのため関係図に表すと、行政および交通事業者との関係は、不完全な矢印として示される。また地域住民に関しても、魚津市民バスの場合は解散に至ったことから、不完全な矢印として示される【図3】。

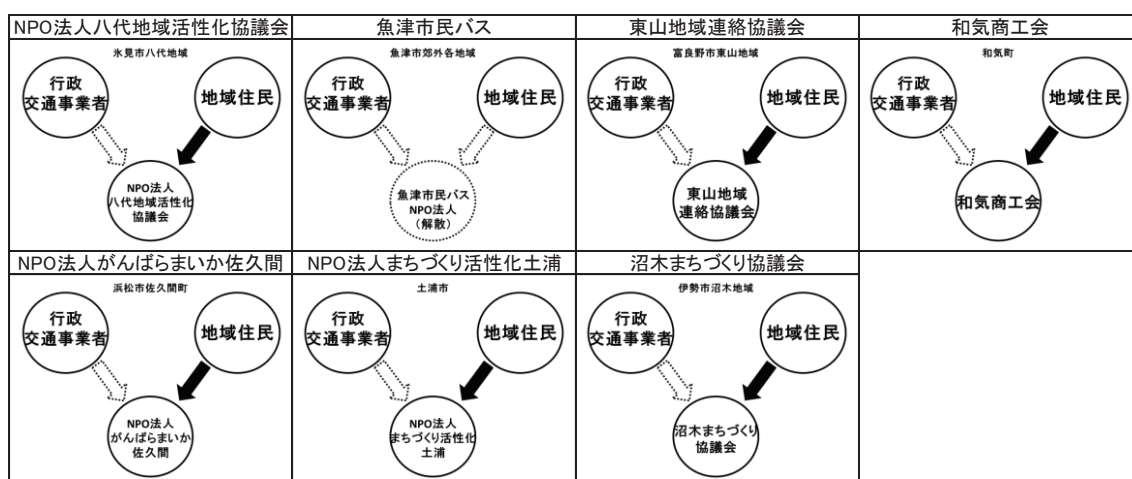


図 3 各調査対象にみる地域モビリティ形成における関係

一方で NPO 法人くちないの取り組みにおいては、行政とは実現に向けた計画の策定にお

いて連携している。交通事業者とも、既存のバスの利用に接続することで連携していることから、地域公共交通を育てる上で各主体との協働体制を築いている【図4】。

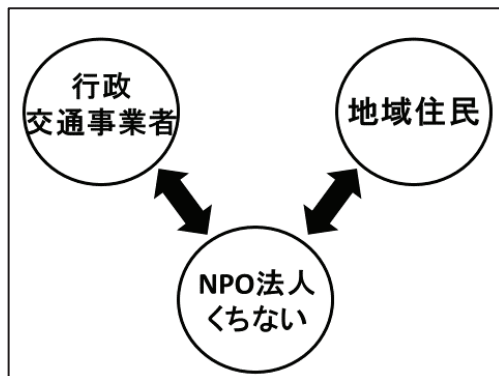


図4 NPO法人くちないの地域モビリティ形成における関係

以上の関係を、1-3および2-2で述べた北原の「つくる人」「たべる人」の関係を踏まえてまとめると、地域モビリティ形成に向けた仕組みにおいては、交通サービスを「たべる人」・利用者が、「つくる人」として機能し始めている。一方で交通サービスを「つくる人」・行政や交通事業者が、「たべる人」として受け入れることとなる【図5】。

ただし、図3にみるように、行政との関係が補助金の受給に留まらないためには、「つくる人」が独自の経営手法によって経営の安定化を図り、「たべる人」が計画へ位置づけることによって公共性を確保していくこととなる。さらに両者の関係性の中から、交通サービスを「育てる人」としての「新しい公共」の担い手が生み出され、「参画」による「まち育て」への包括化がみられることとなる。

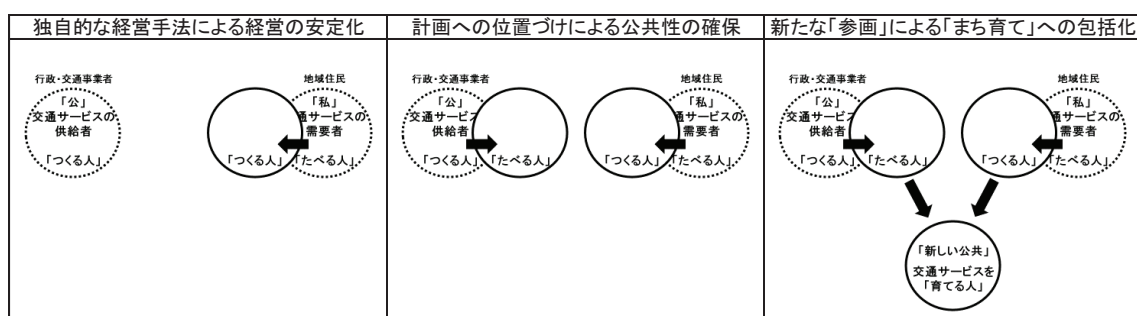


図5 交通サービスを「つくる人」「たべる人」の関係が生み出す「育てる人」

この関係を踏まえて本研究では、新しい概念として「Co交通」(Co-traffic)<sup>1</sup>を提起する。「Co交通」とは、行政、交通事業者のみならず、地域住民との連携により形成される「新

<sup>1</sup> 村上早紀子ら、「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」、日本都市計画学会学術論文集、2014、pp968

しい公共」、言い換えれば、様々な主体の協働により、地域モビリティを支える仕組みである。交通サービスの供給者である「つくる人」、交通サービスの需要者である「たべる人」、両者が協働の関係にあるというのは、これまでのように、モビリティを確保する・されるという一方通行な関係性ではなく、両者の双方向のやりとりがあって始めて成立するものである。それゆえ Co は Cooperation, Community の意味を含む接頭語として、本概念に用いている。

成長の時代の「まちづくり」において展開されてきた公共交通システムは、1-3 で述べたように、あくまで行政や民間事業者が「つくる人」として、地域住民である「たべる人」に交通サービスを供給するという単純な図式が存在するだけであり、一方通行の関係性が見られるのみであった。それに対して「Co 交通」とは、「たべる人」が「つくる人」として機能し始め、多様な主体が関わりながら「Co」が生み出される形で協働の関係性が構築され、地域モビリティを育てる交通サービスを展開していくことになる。

1-3 でふれた奥野（2006）の指摘にあるように、行政は上に立つ「お上」として、地域住民に行政サービスを提供するという伝統的な見方による、公共＝行政という認識が顕在化していたが、今日、「公共」という概念は多様な意味を含み、多様な解釈を生み出している。山脇（2008）<sup>2</sup>は、「活私開公」という言葉を用いて、「私」から生み出されていく「公」という概念を提起している。まさに本研究で用いる「Co」は、絶対的存在として演繹的に定義されるものではなく、多様な主体の連携体としての活動で生み出されてくる実態概念としての「公」ある。

交通サービスの展開においても、これまで述べてきたように「Co」の萌芽と見なせるような先駆的な事例を生み出す「育てる人」が登場してきている。すなわち、従来、交通サービスを「たべる人」であった「私」が、Co 交通を「つくる人」に、交通サービスを「つくる人」であった「公」が Co 交通を「たべる人」となる。「たべる人」でありながらも「つくる人」となり得るといのように、ベクトルの逆転が生まれるという両者の関係性の中から、Co 交通を「育てる人」としての「新しい公共」が生み出されていくことになる【図 6】。

これを山脇は「活私開公」と表現し、筆者らは「私からほとぼしる公共性」と表現してきた<sup>3</sup>。

---

<sup>2</sup> 山脇直司、「グローバル公共哲学－『活私開公』のビジョンのために－」、東京大学出版会、2008

<sup>3</sup> 前掲・村上ら（2014）、pp968



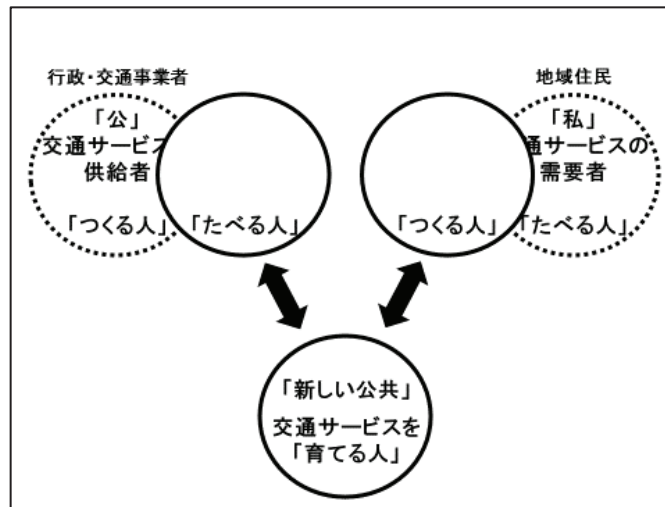


図 6 地域モビリティ形成における新たな関係「Co 交通」

### 3. 「Co 交通」の形成による「交通まち育て」

ただし「Co 交通」の展開においては、各主体において課題も明らかとなった。以降、課題の解決に向けた対策を提示していく。

#### 3-1 「Co 交通」の展開における「たべる人」（行政）の課題

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。そうした中、新たに取り組まれている地域住民主体の交通システムを、公式に位置づけていく必要性が示唆される。

これまでのように地域公共交通網形成計画をはじめとした地域公共交通計画や、立地適正化計画といった行政計画に位置づけられていく点は不可避であるが、しかし地域公共交通ネットワークの提示方法によっては、幹線交通が主軸となり、地域住民主体の支線的な取り組みまでは計画に位置づけられないとも懸念される。

それは都市計画マスタープランと同様であり、全体構想や地域別構想において交通体系の整備方針に関して明記されてはいるものの、主要幹線道路に留まり、地域住民組織による交通ネットワークを加えるまでには至っていない現状が明らかとなった（3-6）。当然ながら都市計画マスタープランは土地利用方針としての性格ではあるものの、それゆえに幹線交通のみならず支線交通に関しても、土地利用方針との関係性から明記される必要がある。

また、行政が都市マス改訂にあたり数年に一度設ける議論の機会が訪れるまで待機するのではなく、伊勢市の「地区みらい会議」や、北上市の「地域計画」のような計画策定の仕組みが必要である。特に北上市の「地域計画」は、毎年、進捗状況を確認しながら継続している。

さらに、計画から実現へと至っているものの、実現の「その後」を継続していく必要もあ

る。伊勢市待機公共交通網形成計画においては、「必要となるデータの把握」として、沼木バスを「利用者数を、毎年度、伊勢市データから把握する」と記載されているが、数値に到達するのみでは、地域住民が周知・把握し難いと考えられる。そのため数値目標のみならず、定期的に進捗状況を確認するという意味の計画作成の必要性が窺える。

そうした意味からも本研究においては、「地域別交通計画」を提言する。その目的としては第一に、既存のバス路線との連携を図る必要性にある。その上で、地域公共交通総合連携計画や、地域公共交通網形成計画との整合性を図ることとなる。

第二に、地域住民主体の交通システムが、交通計画のみならず関連する行政計画に明確に位置づけられる必要性にある。都市計画の場合、交通ネットワークとの連携も図る点に関して明記する必要があるが、土地利用計画という性格ゆえ、計画に位置づけられる例も稀有である。そうした意味からも「地域別交通計画」は、都市マスの地域別構想や、立地適正化計画といった都市計画を補完し得る。

第三に、計画に留まらず実践的に継続して取り組んでいく必要性にある。そのためにも進捗状況を確認し、必要に応じて見直していく機会を定期的を開催する必要性も窺える。

第四に、運営組織である地域住民組織の完全単独を防ぎ、行政や交通事業者と双方向的に連携、協働の体制を構築し、維持していく必要性にある。

### 3-2 「Co 交通」の展開における「つくる人」（利用者）の課題

運営に直接的に関与はしないが、利用者として交通サービスを支える側も、運営の持続可能性に関わる。

一方で、非利用者としても交通サービスを支えていく必要がある。3-2 で取り上げたコミュニティバス「さすがた」の場合、非利用者である賛助会員の会費収入が増加傾向にあり、自身は利用せずとも、間接的に支援しているという点が明らかとなった。

また、非利用者であっても、地域公共交通の存在は住生活に影響し得る。現在は自身で運転する車によりモビリティ形成が可能な場合、地域公共交通は不要とも捉えられる。しかし今後、自身の健康状態や、運転免許の返納などによって、車の運転が不可能となった場合、代替となる公共交通機関の存在が、住生活を支援し得る。

このように、利用者は利用することで直接的に支援、非利用者であっても間接的に支援することで、運営組織の存続性を保障していく対策が必要である。

### 3-3 「Co 交通」の展開における「育てる人」（運営主体）の課題

3 章で扱った 4 事例は、交通サービス事業を単独で実施しており、収支赤字の経営状況にある。4 章で扱った 3 事例は、交通サービスを含む多様な事業を複合的に展開しているものの、同様に収支赤字の経営状況にある。こうした経営状況は、交通サービスの提供のみならず、組織としての持続可能性にも影響を及ぼし得る。今後よりいっそう進行する地域の高齢化および人口減少という現状を踏まえると、交通サービスを単独で実施しても、収支黒字の

達成は困難であり、交通サービスを中心とした事業経営は成立し難いと予想される。そのため、減少し続ける人口で地域モビリティを支える仕組みを構築する必要がある。

そこで、長期的に経営を維持し得る方策が、交通サービス事業を含む多様な事業を実施し、複合効果を創出している NPO 法人くちないの取り組みから明らかとなった。

交通サービス事業単独で完全な均衡は成立していないものの、高齢者の買い物を支援する目的の店っこくちない経営事業や、生活支援事業、特産品開発事業といった多様な事業が重要な収益源となった仕組みである。資金ショートによる運行停止の危険性を軽減するのみならず、公的補助金に依存することなく持続的な運行につながる方策となり得る。さらには事業間で複合効果を発揮し、連携していく経営手法として提示できる。

### 3-4 まとめ

本研究では、持続可能な地域モビリティ形成に向けた方策となる、地域住民主体の交通システムの運営体制を、具体的モデルの提示により考察することを目的としてきた。これまでの論述を踏まえると、運営体制として【図7】のように図示できる。

交通サービスを「たべる人」が「つくる人」として機能し始め、多様な主体が関わりながら「Co」が生み出される形で、地域モビリティを育てていく協働の関係「Co交通」が形成されることとなる。形成のためには、交通サービスと複合的に事業を展開しながら複合効果を創出し、さらにこうした取り組みを計画に位置づけていく必要がある。

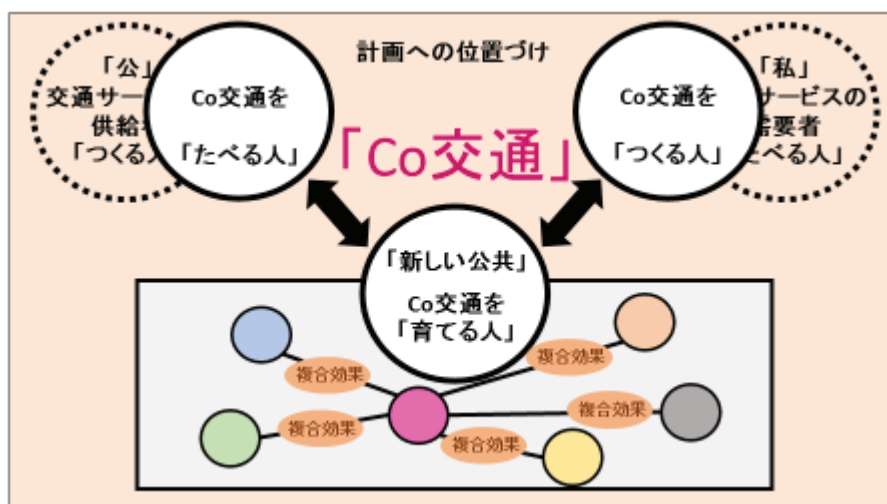


図7 持続可能な地域モビリティ形成に向けた運営体制

ただし Co 交通の形成における究極の目的とは、地域モビリティの形成ではない。地域モビリティの形成は地域課題の一つであり、形成することによって住生活を総合的に形成することが到達点である。そうした意味からも、地域モビリティ形成の取り組みと複合効果を創出する取り組みを、複合的に実施していくことで、結果として地域住民の住生活を育てる

こととなる。

今後は少子高齢化及び人口減少がよりいっそう進行していくと予想されるが、それでもモビリティが欠如した地域において支援策を講じ、住生活を形成していくという目的は揺るがないものである。こうした現状下で、「Co 交通」は有益な仕組みとなり、地域モビリティを育てる上での技術となり得る。地域モビリティが形成されることで、結果として住生活を総合的に支援する「Co 交通」の仕組みこそ、地域住民の住生活の持続的な形成、ゆえに「交通まち育て」の形成につながるといえる。

## 【謝辞】

「空間」ではなく、「場所」——地域住民の生活を魅力的なものにするためにも場所の形成の重要性を、私が 8 年間にわたり所属してきた「まち育て研究室」で指導されてきました。

しかし、画期的な場所が形成され、向かう目的が確立されても、そこに至るまでのモビリティ・公共交通が整備されなければ意味をなさないのではないかと。この課題は、平成 23 年に実施した「弘前市の買い物弱者の現状及び課題の調査研究」によっても明らかとなり、本研究の始まりでした。

加えて、そもそも公共交通は、真に「公共」交通なのか？という疑問も生じておりました。本研究で指摘したように、公共交通とは「公共」としてのサービス供給者（主に行政等）が、利用者（主に地域住民）に交通サービスを一方通行的に提供するものという単純な定義でしかなく、供給側の都合で路線の縮減・廃止となる危険性が潜んでいるためです。そこで私は、場所の形成よりもむしろ、モビリティの形成に着目し、研究に取り組んできました。

このような既存の公共交通とは異なる、多様な主体が地域モビリティを支えあう新しい概念を「Co 交通」（Co-traffic）として提起しました。NPO 法人くちないはまさに地域住民主体ですが、単に住民参加という言葉で結論づけられるものではなく、行政・交通事業者とも地域公共交通会議を通して協働体制を築いており、それが「Co 交通」形成に寄与しています。地域住民が利用者であり、供給者になるというベクトルの逆転は、地域モビリティのみならずコミュニティを育てるという意味でも核となる仕組みであると考えています。

こうした「Co 交通」の可能性と課題を明らかにすることを目的として、在籍 3 年間はとにかく帆走していました。はたして明らかにできるのか不明確ながら、地域に飛び込んでいた私に、貴重な課題をいただいた以下に記す皆さまには、心より感謝申し上げます。

氷見市 NPO 法人八代地域活性化協議会・森杉國作さま、氷見市まちづくり推進部商工観光・マーケティング・おもてなしブランド課主事・加治友晃さま、魚津市商工観光課交通政策係係長・亀田安仁さま、同・主任・栗岡宏充さま、富良野市市民生活部東山支所長・柿原正典さま、東山地域連絡協議会・長田寿弘さま、和気商工会支援課長・池田正宏さま、同・経営指導員・出射弘貴さま、NPO 法人がんばらまいか佐久間事務局長・河村秀昭さま、NPO 法人まちづくり活性化土浦事務局長・小林まゆみさま、伊勢市都市整備部参事・谷口尚さま、伊勢市環境生活部市民交流課地域自治推進係係長・小林進さま、同・主査・丸山美幸さま、伊勢市都市整備部交通政策課長・岡康弘さま、NPO 法人くちない・高橋晴恵さま、北上市まちづくり部地域づくり課課長補佐・高橋恵さま、地域振興係主査・渡辺悟史さま、北上市都市整備部都市計画課公共交通政策室課長補佐・高橋正貴さま、いわて NPO-NET サポート事務局長・菊池広人さま、たいへんお世話になりました。心より感謝申し上げます。

研究室の後輩の皆さんには、毎日のように励みの言葉をかけていただき、感謝しております。



す。特に太田彩香氏、木下香奈子氏、榊原亮氏には、北上市口内町の戸別ヒアリング調査に協力いただきました。頼もしい後輩として支えてくれたことが、この研究結果につながっています。

そして、3年間にわたり親身にご指導いただいた、弘前大学大学院地域社会研究科の先生方には心より感謝申し上げます。

平井太郎先生には、博士課程在席時にリサーチ・アシスタントとして関与させていただいた青森県集落再生事業を通して、人口減少時代と向き合う集落維持の方策に関する視座をいただきました。それが、過疎地域や中山間地域における地域モビリティ形成の視点へとつながっています。

土井良浩先生には、地域住民ワークショップにおけるファシリテーター手法を教授いただき、それを発揮する機会を、平内町藤沢地区のワークショップや、弘前市都市計画マスタープラン地域別懇談会「まち育てミーティング」としていただきました。また、無知な私に対して親身に向き合ってください、論文の執筆はもちろんのこと、都市計画の視点に関しても貴重な視座を与えていただきました。

両先生には、論文の隅から隅まで丁寧にご指導いただいたこと、心より感謝申し上げます。

最後に、「Co 交通」という概念を提起するに至り、今日まで多くの視座を与えていただいた北原啓司教授には、心より感謝申し上げます。

研究者として未だ若い芽である私に、強い風を吹き込んでくださった北原教授には、指導していただいたというよりも、育てていただきました。

「まち育て」の研究室として、机上での研究のみならず、まち育てワークショップやまち育てミーティングを通して、地域住民の方々と直接的に向き合う機会をいただきました。また、学生の多岐にわたる研究それぞれに、親身に向き合い指導なさる北原教授と共に、様々な地域を対象とした調査活動に関わらせていただき、感謝申し上げます。数々の経験が、まち育ての研究における視点のみならず、現在の私を形成するに至っております。

北原教授を「師匠」と呼ばせていただくことが、私の人生で唯一の誇りです。北原教授の背中を目標に、いつも後ろの席から窺ってきた、研究者としては未熟な「弟子」ですが、今後の研究においても「師匠」を目指して走り続けます。

2016年12月1日