

日立市中里学区における住民主導型交通の導入と課題

渡邊 真輝

I はじめに

高齢化や人口減少の進行と自動車への過度の依存から、人口低密度地域を中心に公共交通機関の利用者が著しく減少している。このことは地域内の交通事業者の撤退や運行本数の減少に繋がり、高齢者を中心に移動の足を十分に確保できない層、いわゆる交通弱者の発生が問題となっている。市町村は公共交通空白地における運送および高齢者・障害者への福祉目的の運送に限り、自家用車を使用した有償運送を行うことが例外として認可されてきたが、輸送の安全確保や利用者の保護のための法令上の措置が未整備だったことやニーズの増加に伴う例外的な許可の増加により自家用車による有償運送が常態化していた¹⁾。このことを踏まえ、市町村以外の担い手の活用を図るべく、2006年に道路交通法の改正が行われ、自家用有償旅客運送が制度化された。自家用有償旅客運送とは、バス・タクシー事業が成り立たない場合であって、地域における輸送手段の確保が必要な場合に必要な安全上の措置をとった上で、市町村や民間非営利組織(NPO)、その他国土交通省令で規定された団体が、自家用車を用いて提供する運送サービスである(国土交通省自動車局旅客課 2020)。省令で定める者には、一般社団法人または一般財団法人、認可地縁団体、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、自治会、青年団などの営利を目的としない法人格を有しない団体が定められている。いずれも地域に根差し、地域の実態や住民の情報に精通している非営利の組織である。自家用有償旅客運送の中でも、運営主体がNPO法人、サービス利用対象者が地域住民であるものは公共交通空白地有償運送と呼ばれている。

若菜・広田(2016)では、岩手県の一部地域を事例に公共交通空白地有償運送の導入過程における五つの課題について述べている。一つ目は制度の理解不足である。導入検討の中で最初に表出する課題であり、解決のためにはアドバイザーの招致や検討会が必要となる。二つ目は公共交通空白地の証明と運行の範囲の設定である。既存の公共交通とのすみ分けの観点から運行の範囲をどこまでにするかが問題となり、導入地区の実情に合わせて

事業者との調整を行う必要がある。三つ目は交通政策の確立と合意である。既存の交通事業者との話し合いをスムーズに進めていくにあたって市町村行政と交通政策の方向性を合致させる必要がある。四つ目は資金の確保である。運営にかかわる資金をどのように獲得するか検討する。五つ目は地域課題としての位置づけと組織化である。地域のための仕組みであるという合意形成を地域を代表する組織が行う必要がある。適当な組織がない場合には、新たに空白地有償運送に取り組む組織の立ち上げが模索される。これらの五つの課題を踏まえ、住民主体による公共交通空白地有償運送導入のプロセスを、①現状とニーズの把握、②運行運営方法の検討、③交通事業者と交渉、④試験的運行、⑤運営協議会の協議、⑥運行準備の6段階に分け、住民と行政の両者がそれぞれの段階において協働して進めていくべきであると述べている。

本研究では、公共交通空白地有償運送の一つである茨城県日立市の中里学区における住民主導型交通なかさと号を対象に選定し、交通サービスの導入から現在までの各種課題について分析する。住民主導型とは、有志の住民団体が企画立案や資金拠出において中心的な役割を担い、自治体が補助金の拠出、監督官庁との交渉について支援を行う交通を指す。特に過疎地域における住民主導型交通は地域からボランティアの運転手を募り、会員制の交通サービスを提供する有償ボランティア輸送が典型である。住民主導型交通は、地域住民の意見を反映しやすいというメリットはあるが、事業を担う住民や団体の負担が大きいという点でデメリットも存在する(福本・加藤 2009: 555)。今後、地域全体の高齢化に加え、交通サービスを提供する団体の組織員の高齢化によりさらに運営側の負荷が大きくなることが予測される。本研究では、社会情勢の変化や地域住民のニーズに対して、交通サービスはどのように対応してきたのか、また今後サービスの継続のためにどのように変化していくべきなのかを明らかにすることで、高齢化地域における住民主導型交通の運営方法を検討する。

本稿の次章以降における構成は以下の通りである。IIでは調査の対象地である日立市および調査の方法を概説する。IIIではなかさと号の概要、IVではなかさと号の導

入の過程を述べるとともに、Vでは聞き取り調査の結果を踏まえて住民主導型交通の課題を明らかにし、VIでは住民主導型の公共交通空白地有償運送に関する今後の展開について考察する。

II 調査対象地域および調査方法

1. 日立市の概要

日立市は茨城県北東部に位置する市であり、住民基本台帳に基づく2022年時点の人口は約16.9万人である。市の西部は阿武隈山系の多賀山地、東部は南北に台地が広がることから、西部は人口が低密度かつ分散した分布である一方、東部の市街地には人口が密集している(図1左)。

人口分布にみられる地域差は、市内の交通形態にも影響を与えている。日立市地域公共交通網形成計画では日立市内を公共交通の利用者数や地域の人口密度に基づき、①JR常磐線や市街地内の幹線公共交通の沿道にあたる「市街地幹線エリア」、②バス事業が民間事業として成立する可能性がある「バス事業成立エリア」、③「バス事業成立エリア」よりは人口密度は低いが、隣接する「バス事業成立エリア」と一体的なバス路線の配置により、バス路線の維持の可能性がある「バス等公共交通検討エリア」、④人口密度が低く民間事業としてはバス事業の成立が難しい「郊外型交通エリア」に区分している(日立市都市建設部都市政策課地域交通係 2018, 図1右)。日立市の東部は、後述する坂下地区を除くと①から③のエリアに分類されている。これらの地域では公共交通事業が存続できる程度の利用者が確保でき、収益が見込めることから運営面は交通事業者が担い、運行面は交通事業者、地域住民や行政などが担い、複数の組織が役割を分担し

て運営・運行する交通形態を展開している。

市内でも特に交通量が多い「市街地幹線エリア」では、鉄道や路線バスのほかにひたちBRTが運行されている。BRTとは、バス高速輸送システムの略称である。路線の一部をBRT専用道にすることで定時性、速達性に優れた移動を実現している。東部は採算が厳しい地域であっても、既存の交通事業者による介入のもとで全住民向けの交通事業が行われている。「バス等公共交通検討エリア」に指定された市内6団地では、近年の路線バス利用者の減少を受け、パートナーシップ事業を導入している。パートナーシップ事業とは、行政、路線バス事業者、団地内の住民コミュニティ、教育機関、商業施設などさまざまな施設や機関が連携して広報活動の強化や停留所の増設等を行うことでバスの利便性の強化や住民の利用促進を図る活動である。東部の中でもその東南に位置する坂下地区は、人口が少ないことから「郊外型交通エリア」に指定されており、走行本数が少ない路線バスを補うかたちでみなみ号と呼ばれる地域公共交通支援事業が実施されている。みなみ号は有志の住民から構成されるNPO団体が運営しているが、運行は既存のタクシー事業者である電鉄タクシーが担っている。このように東部地域では既存の交通事業者がベースとなって交通事業を展開している。

一方、人口密度が低い西部は「郊外型交通エリア」に分類されている。西部では採算の確保が難しいことから、交通事業者の資金援助は受けずに国や自治体からの資金援助を受けて地域交通が運営・運行されている。本研究が対象とするなかさと号もそれに該当する。

東部と西部のいずれにおいても市民が参加した交通事業が行われている背景には、日立市におけるコミュニティづくりの取組みがある。茨城大学教授の山田稔氏は、

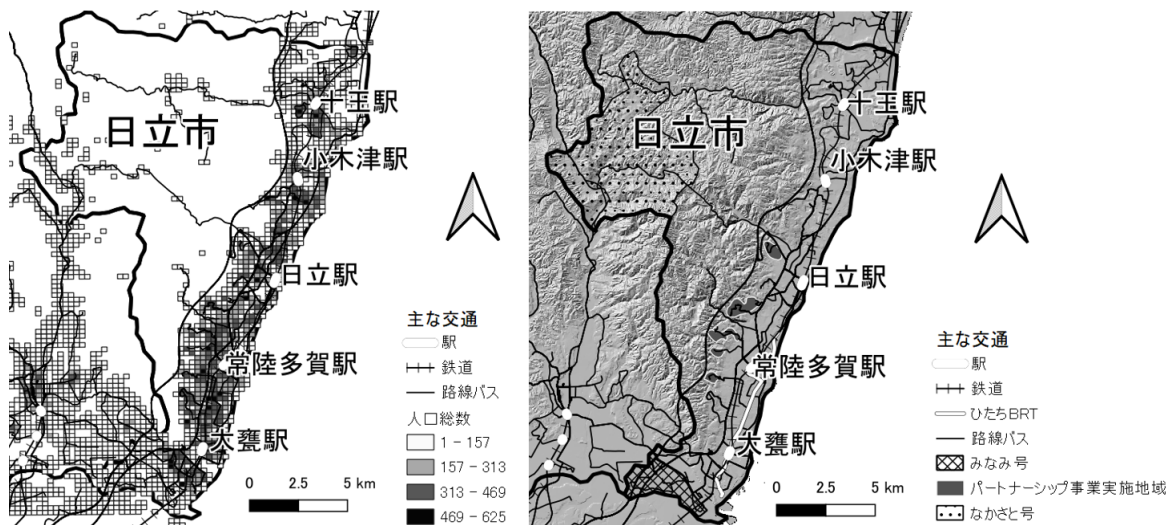


図1 日立市における人口分布(左)および交通分布(右)

(2020年国勢調査, 日立市都市建設部都市政策課地域交通係 (2018), 基盤地図情報より作成)

「日立市の地域コミュニティは、他と比較しますと、かなり意識が高いところがありまして、具体的には、居住者のニーズに根差して、さまざまな新しい発想、行政から言われたことをやるだけでなく、何をやるべきか考えられるような組織になってきた」と述べている²⁾。

日立市コミュニティ推進協議会（2022）によれば、日立市のコミュニティづくりの始まりは約50年前に遡る。1971年に日立市民運動実践協議会が発足し、小学校区ごとに21の支部が作られた。1974年の茨城国体の開催に向け、「きれいなまちで国体を」という行政からの呼びかけと、市民の「自分の地域は自分の総意と努力でつくり上げる」という思いから、市民運動がスタートした。茨城国体終了後の1975年には、日立市民運動実践協議会の発展的解消に伴い、新たに日立市民運動推進連絡協議会が発足し、1989年に日立市コミュニティ推進協議会へ名称を変更した。2006年には各コミュニティ推進会（日立市民運動実践協議会の支部から移行）が交流センターの統一管理を開始した。市民サービス向上のため、公民館、コミュニティセンター、ふれあいプラザを「交流センター」として名称や機能を統一した。地域住民により組織された運営委員会を指定管理者とし、施設の管理運営を任せるとともに、センターを1学区に一つの地域活動拠点施設として確立した。その後、2009年には学区コミュニティと地区社協の一体化を行った。各学区のコミュニティ組織が「地区社会福祉協議会の機能を有する組織」として、日立市社会福祉協議会と連携しながら、地域性を生かした福祉活動を実施することになった。組織の一体化に併せ、会長の一人制や地区社協組織をコミュニティ組織の専門委員会や専門部等に移管することが決まった。現在では地区の特色に合わせて、コミュニティ組織の展開がなされており、学区のコミュニティ推進会が自ら率先して交通問題をはじめとした生活面や福祉面の問題に対して解決を行っている。

2. 日立市中里学区の概要

中里学区は日立市の西部に位置しており、下深萩町、中深萩町、入四間町、東河内町からなる。住民基本台帳に基づく人口総数は2022年現在では1,034人であり、高齢化率は58.3%と高齢化が進んでいる（日立市の高齢化率は33.2%）。図2は中里学区の主要施設の分布を示している。学区内には日立市なかさと老人の家や特別養護老人ホーム山水苑といった福祉施設が立地する。年少人口はわずか2.5%であり、学区内の学校は小中一貫校の日立市中里小中学校のみである。遠方から通学する児童・生徒は主にスクールバスを利用している。高校以降は学区外の学校に通学する必要があるため、保護者の自家車による送迎もしくは路線バスで通学している。中里小中学校には中里交流センターが隣接されており、同センターでは中里学区コミュニティ推進会主催のイベントが定期的に開催されている。同推進会は1971年の日立市民運動実践協議会の発足により中里学区に設置された組織であり、行事の企画運営や広報誌の発行等を行っている。組織は事務局、町内幹事のほか、各種団体幹事として福祉部、長寿部、文化部、体育部、中里小中学校、同学校PTA、日立警察署東河内駐在所から構成されている。

近年は区内施設の閉鎖・閉店が相次いでおり、2022年8月には地区の主要医療施設であった松本医院、日立市医師会訪問看護ステーション中里出張所が閉鎖となり、学区から最も近い医療施設は常陸太田市の賀美診療所となった。2022年10月にはセブンイレブン下深萩店も閉店し、学区内で日用品を購入する手段は定期的な訪問販売のみとなった。中里学区には国内屈指のパワースポットとして知られる御岩神社や自然体験型のレクリエーションを楽しめる奥日立きららの里があり、県内外から多くの観光客が訪れる。

公共交通機関はなかさと号のほかに路線バスが存在する。路線バスは、日立市中心部へ平日10本、土日祝日5

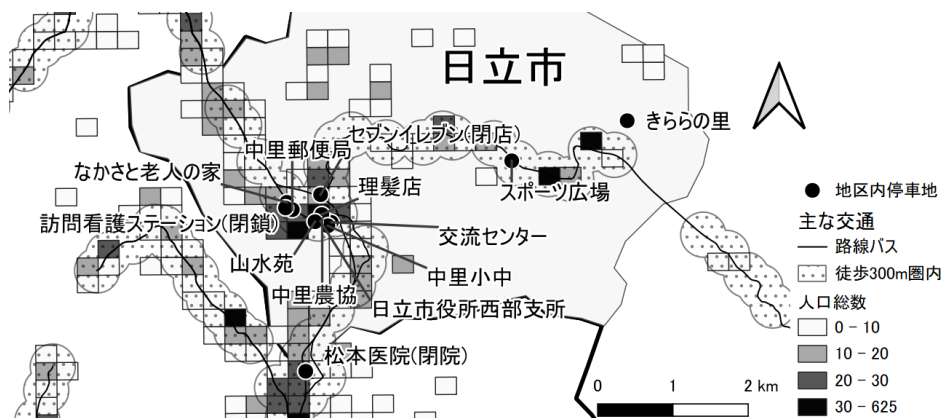


図2 中里学区主要施設

(2020年国勢調査, 基盤地図情報, ゼンリン地図より作成)

本, 常陸太田市方面へ平日 6 本, 土日祝日 3 本運行している。このように学区内では一定の頻度で路線バスが運行しているが, 停留所からみて歩くのに抵抗を感じない距離³⁾とされる 300m 以上離れた集落が存在すること(図 2), 区内にはタクシー事業者が存在しないこと, 歩道が十分に整備されておらず高低差がある土地であることから, 日常生活や地域の行事に関する移動に困難が伴う地区である。

3. 調査方法

本研究では, なかさと号の導入経緯や現在の運営・運行に関する課題を明らかにするために, なかさと号を運営・運行する NPO 法人助け合いなかさと の会長ほかに対面とメールを通じて聞き取りを実施(2022年10月中旬~12月中旬)するとともに, 関係資料の提供を受けた。

福本・加藤(2011)は, 地域参画型公共交通の運営に対する障壁として「人」「金」「心」「口」を挙げている。「人」は, 問題に取り組む人材や人材が持つ知識や社会的つながり, 「金」は運行にあたっての資金繰り, 「心」は地域で公共交通に取り組もうという意識, 「口」は住民から積極的に意見表明がなされることを指す。これらのいずれかが欠けてしまうことは, 地域の公共交通の幅広い展開と地域のニーズに合ったサービスの実現に悪影響を及ぼす。本稿では, これらの 4 項目を「人材」「資金」「協力意識の醸成」「積極的な意見収集」と再定義し, なかさと号のサービスの提供のプロセスにおいてこれらの項目を満たすことができているかどうかを評価軸として用いる。

III なかさと号の運営・運行形態

1. なかさと号の概要

なかさと号は会員として登録した学区住民を対象に, 事前の電話予約を受けて自宅から中里学区の全域および学区外の指定の目的地まで送迎するサービスであり, NPO 法人助け合いなかさとが運営・運行している。利用料金は, 学区内は 1 回当たり 300 円, 学区外へは同 600 円と定められている。地区外停車地は, 2012 年に鞍掛山霊園, 2014 年に十王スポーツ広場と多賀公民館, 2016 年に賀美診療所, 2019 年に日立市役所本庁舎が認可され, 2022 年 11 月には新たに日用品の販売を行うグループセブン日立店が承認された(図 3)⁴⁾。鞍掛山霊園, 賀美診療所, 日立市役所本庁舎, グループセブン日立店の 4 カ所は週に 1 回の運行が行われ, 折笠スポーツ広場, 十王スポーツ広場, 多賀公民館の 3 カ所は日立市公共交通会議⁵⁾によって年度ごとに運行日が定められる停車地である。このように地区外停車地への運行頻度は制限があるものの, 運行エリアは地区外へと徐々に拡大しつつある。

図 4 は 2021 年度の目的地別利用者数を示している。公共建築協会の施設用途分類表に基づき目的地を文化施設(交流センター), 商業施設(商店利用, 理容・美容店), 医療施設(松本医院(2022年8月に廃院)), 行政施設(日立市役所西部支所, 中里郵便局), 体育施設(スポーツ広場, きららの里), 福祉施設(なかさと老人の家), 事務施設(中里農協)に分類した上で作成した。区内を目的地とした移動が 92.6%, 区外を目的地とした移動が 7.4% を占めており, 前者が圧倒的に多い。その中でも, 交流センター, 松本医院への移動での利用が多く, なかさと号が日常生活の移動の助けや住民同士のふれあいの機会

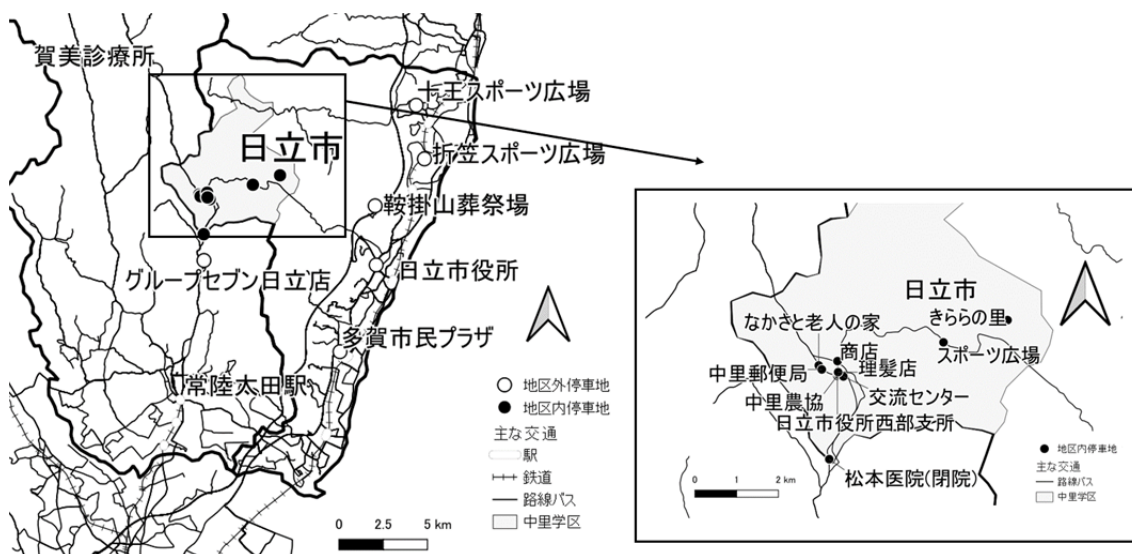


図 3 なかさと号の主な停車地

(NPO 法人助け合いなかさと提供資料, 国土数値情報より作成。拡大図の円は主要集落の位置を示している)

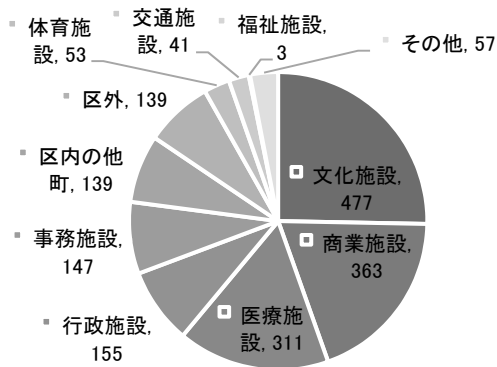


図4 2021年度なかさと号目的別利用者数
(NPO法人助け合いなかさと提供資料より作成)

の創出を支えていることがわかる。実際なかさと号の運行開始以降、健康サロンやふれあい祭りなどさまざまな事業への参加者が増え、中里学区は日立市の中でも事業への参加率が高い地域となった。

なかさと号の利用者数は、本格運行開始以降の2012年度における6,233人がピークであったが学区人口の減少の影響を受け、減少傾向にある。特に2016年度から2017年度にかけて、会員世帯における利用者世帯数の割合が約48%から約30%に落ち込んだことで利用者数が大幅に減少した。当時のスタッフによると、2016年度までは死亡や施設入所、入院、転居による退会の件数と入会数は同数程度を保っていたが、新規会員世帯が頭打ちになり、新規が増えず退会する世帯が例年程度あったため、結果的に大幅に利用者が減ったとのことであった。近年では新型コロナウイルス感染症の拡大による影響も受け、2021年度の利用者数は2012年度の半分ほどの3,422人となった(図5)。

2. NPO法人助け合いなかさとの概要

本格運行開始以降なかさと号を運営・運行しているNPO法人助け合いなかさとは2009年に設立された。2007年に中里学区コミュニティ推進会を中心に発足した中里学区地域公共交通導入検討委員会(以下検討委員会)を前身とする団体である。全体をまとめる会長1名に、理事5名、輸送業務を担うオペレーター・ドライバー7名の合計13名から構成される。そのうち12名は中里学区に在住している。交流センターに併設された事務所に配置されたオペレーターが午前8時から午後4時までの利用時間に利用者からの電話を受け、事務所に待機もしくは走行中のドライバーがオペレーターから指示を受けたところに向かい、利用者を輸送する。

2021年度におけるNPO法人助け合いなかさとの経常収

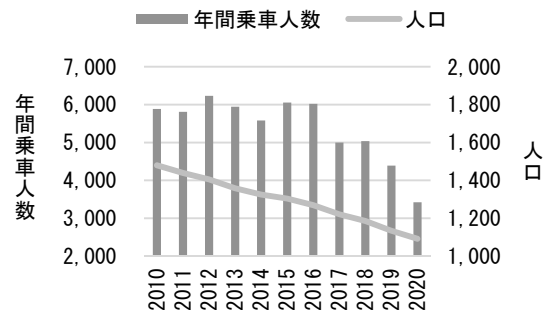


図5 なかさと号利用者数・中里学区人口の推移
(日立市常住人口, 日立市公共交通会議(2019), NPO法人助け合いなかさと提供資料より作成)

表1 NPO法人助け合いなかさと経常収益(2021年度)

| 科目 | 決算額(円) | 摘要 |
|-------|-----------|-----------------------------|
| 運賃 | 441,450 | 運賃 222,450円 回数券 219,000円 |
| 世帯負担金 | 619,500 | 1,500円×413世帯 |
| 国庫補助金 | 1,910,000 | |
| 市補助金 | 2,572,870 | |
| 協賛金 | 0 | 中里学区コミュニティ推進 会特別積立金 |
| 雑入 | 20,014 | 免許自主返納, 利子 |
| 合計 | 5,564,834 | |

(新型コロナウイルス感染症拡大の影響による減収分を市の補助金で補ったため協賛金の額が0円となっている。同感染症拡大以前の年度は30万円程度の金額であった。NPO法人助け合いなかさと提供資料より作成)

益を表1に示した。収益の科目のうち、運賃、世帯負担金、協賛金は住民による負担、国庫補助金と市補助金は行政による負担である。世帯負担金は、なかさと号運営のためにその利用の有無にかかわらず中里学区の全世帯を対象に徴収されている。その金額はサービス開始当初以来1世帯につき年間1,500円である。協賛金は、国・市からの補助金や運賃収入、世帯負担金では足りない分を補足するための資金であり、中里学区コミュニティ推進会の特別積立金から拠出される。市からの補助金支給の条件として「費用のうち3割は住民負担、7割が行政負担」と定められており、行政と住民の費用分担の上で運営が成り立っていることが特徴である。

IV サービス提供における課題と改善

中里学区内に検討委員会が設置された時期を組織設立期、試験運行の準備から本格運行への準備までの時期を試験運行検討期～本格運行準備期、本格運行開始から現在までを本格運行開始～現在に区分し(表2)、各時期の課題やそれに対する改善法を明らかにする。

1. 組織設立期

2006年の道路運送法改正に鑑みて同年に日立市は、表3に示した公共交通の維持・確保に関する基本方針を定

表2 なかさと号本格運行開始までの経緯

| 時期 | 出来事 |
|-----------------|---|
| 組織設立期～ | 2007年10月 中里学区地域公共交通導入検討委員会を設置 |
| 試験運行検討期～本格運行準備期 | 2007年8月～2008年6月 検討委員会(17回) 地域アンケート(2回) コミュニティ推進役員会, 総会(3回) 学区内での地域説明会(2回) |
| | 2008年10月～2009年6月 試験運行実施 |
| | 2009年3月～6月 NPO設立承認申請・縦覧・登記 茨城運輸支局への過疎地有償運送登録申請・認可 |
| | 2009年7月～ 学区内での地域説明会(2回) |
| 本格運行開始～現在 | 本格運行開始 |

(NPO法人助け合いなかさと提供資料より作成)

表3 日立市における公共交通の維持・確保に関する基本方針

- (1) 代替バスとして近隣地区で導入されている福祉バスは各自治体の負担が大きいため、日立市は実施しない。
- (2) 利用者負担を基本としながら、地域もその責任と費用を分担する考え方を導入し行政支援に対する当該地域以外の市民の理解を得る。
- (3) 行政は市民自らの積極的な利用と市民及び地域の地域公共交通維持に対する責任と費用の分担を条件として費用の一部を負担する。

(社会福祉法人茨城県社会福祉協議会(2011)より作成)

めた。その内容は行政と市民が公共交通の費用と責任を分担することを特徴とした。2007年5月に開催された日立市コミュニティ推進会長会議では、日立市の公共交通維持に関する基本方針が提示された。その後、中里学区の地域特性、道路交通法の改正、日立市の基本方針を踏まえて、中里学区コミュニティ推進会長が新たな仕組みに基づく地域公共交通の導入を中里学区コミュニティ推進会に提言した。同年7月の日立市役所と中里学区コミュニティ推進会の打ち合わせを経て、同年8月に中里学区コミュニティ推進役員会において検討委員会の設置が決定した。検討委員会は、中里学区コミュニティ推進会の中核メンバーを中心として構成されており、中里学区コミュニティ推進会長、同副会長、同事務長、同福祉部長、同長寿部長のほか、各町代表4名、女性代表1名の計10名から成っていた。

以上のことから組織設立期において、交通事業を実行する組織の発足、意欲的なメンバーの選出を円滑に行うことができたのは中里学区を単位とするコミュニティ組織およびその活動が根強いていたことによる影響が大きいと考えられる。中里学区コミュニティ推進会の会長をはじめとした有志が、交通が不便な地域であることへの危機感を持ち、いち早く行政と連携したことで円滑に事

業に取り組み始めることができたのである。

2. 試験運行検討期～本格運行準備期

試験運行開始から本格運行開始まで新たな公共交通の検討の場として17回にわたり導入検討委員会が開催された。2007年11月と12月の導入検討委員会では、日立市役所都市政策課担当者の参加のもとで新たな交通の方針、運行計画についての話し合いが行われた。そこで地域の実情をより正確に把握するために、中里学区の全世帯を対象とする第1回地域アンケートの実施が決定した。実施の結果(住民の約70%が回答)、高齢者を中心に運転免許を保持していない住民が約3割いることが明らかとなり、通院や買い物などの日常生活において利用でき、経済的にも負担の小さい移動手段の早急な確保が課題として浮き彫りとなった。

この結果を踏まえ、2008年の5月から7月にかけて開催された検討委員会では、新しい地域交通の試験運転の実施要領が検討された。6月の第7回検討委員会では、前掲の日立市による公共交通の維持・確保に関する基本方針の提言(2006年)に基づき、「責任と費用の分担」を基本として過疎地有償運送方式による区域運行を採用することが望ましいと決定した。総事業費の7割は補助金、3割は地域負担金とし、地域負担金は運賃と世帯負担金で分担することとなった。

このような決断をするにあたり、利用頻度にかかわらず費用を負担しなければならないことに対する学区住民全員からの理解と、中里学区の住民のために市の資金を使用することに対する学区外の市民からの理解を得ることが必要であった。中里学区の住民に対して費用の分担を呼びかける活動は、NPO法人助け合いなかさとが先導して行った。2008年9月には全世帯を対象に学区内14カ所で第1回地域説明会を実施した。説明会には導入検討委員会の委員、日立市都市政策課ならびに社会福祉協議会の担当者が参加し、9日間にわたる説明会には学区内住民の半数が参加した。学区外の市民や交通事業者に対しては日立市役所が中心となって、市議会や公共交通協議会の場で説明が行われた。

NPO法人助け合いなかさとと行政の協力による入念な呼び掛けの結果、2008年10月から2009年6月まで実施されたなかさと号の試験運行に対して学区内からは反対の声が上がらなかった。2008年10月から2009年2月にかけて学区内で実施した第2回住民アンケートでは、運行継続の是非に関して住民の74.6%が継続を希望し、世帯負担金に関しては住民の83.8%が2,000円以上の負担が可能と回答した。住民の多くは地域の新たな公共交通の導

入とそのための費用負担に対して好意的であった。この結果を踏まえ、2009年3月の中里学区コミュニティ推進会臨時総会において3割の地域負担金を、運賃と1世帯当たり1,500円の全世帯による負担、さらに不足分をコミュニティ推進会特別積立金から協賛金として拠出することが決定した。

同時期の2008年11月に開かれた導入検討委員会では、本格運行をNPO法人が実施することが決定し、その準備と並行してNPO法人の設立が準備された。2009年5月に茨城県知事よりNPO法人助け合いなかさと設立の承認を受け、同年6月には国土交通省より過疎地有償運送（現公共交通空白地有償運送）の認証を得た。また同月には本格運行開始前として最後の導入検討委員会と第2回地域説明会が開催され、本格運行に向けてNPO法人の活動内容、運行計画、補助金、地域負担金、運賃、使用車両、世帯負担金などに関する最終チェックを行い、同年7月の本格運行開始に至った。

本格運行に向けた準備においては運送業務を担うスタッフの確保が重要であった。無賃のボランティアでは業務の円滑な実施と継続は難しいと考え、最低賃金を50円上回る時給をスタッフに支払うこととした。このような待遇面での配慮もあり、試験運行の準備時から中里学区より5人、市内他地区より2人の運転手の応募があり、スタッフを確保できた。

2007年7月の新交通導入検討開始から2009年7月のなかさと号本格運行開始まで2年を要した。中里学区コミュニティ推進会会長を兼任するNPO法人助け合いなかさとの会長によると、世帯負担金を全世帯が支払うことを学区住民に理解してもらうための活動が準備期間の中で特に大変だったとのことであった。このような困難があっても、責任と費用の分担のもとでサービスを開始できたのは幅広い情報発信と意見収集、各機関との役割分担の関係構築、日立市役所の地域交通への課題意識の高さが大きく関係している。検討委員会は住民の意見に耳を傾けることを重視し、2年にわたる準備期間の中で17回の導入検討委員会、2回の地域アンケート、2回の地域説明会などを実施した。それらの取組みの過程にはNPO法人助け合いなかさとだけでなく、日立市役所や社会福祉協議会が関わった。日立市役所は主に計画段階の法律・事例紹介、運営協議会の開催、国土交通省への登録手続きなどの知識や制度面を支える役割を担い、社会福祉協議会は試験運行の運行主体となることで、本格運行に向けた運営・管理の基盤を構築する役割を果たした。

3. 本格運行開始期～現在

本格運転開始から10年以上が経過した現在、なかさと号の運営・運行事業に関してさまざまな問題が生じている。

まず人材に関しては、NPO法人助け合いなかさとの組織内で高齢化が進んでいる。特に利用者の安全な輸送に大きくかかわるドライバー5名の平均年齢は、2022年10月現在で62.1歳となった。運輸業務を担うスタッフは安全面の配慮から75歳の定年制を採用しており、定期的にスタッフの入れ替えが起きている。以前と比べて新しいスタッフの確保が困難になっていることから、関係者の知り合い等を中心に声をかけることで確実にスタッフを確保しようとしている。また、急な人員不足が起きないように、1年以内に退職する予定があるスタッフがいる場合には、1年前から候補者に声をかけ、費用はNPO法人助け合いなかさとが負担して有償運送運転手認定講習を受講させている。市から補助金の支給を受ける条件として住民が運営・運行を行い、委託は禁止されているため、今後さらに人員が不足しても周辺の住民以外からスタッフを募集する予定はないとのことであった。

次に資金面に関しては、世帯負担金の減少が問題となっている。本格運行開始当初より、ほぼ全ての世帯から安定して世帯負担金を徴収できているが、中里学区では年に10世帯のペースで世帯数が減少しているため、徐々に世帯負担金の総額は減少している。この問題に対する打開策は今のところみつかっておらず、不足分は協賛金で補うしかないとのことであった。なお、近年全国的に自治体の財政難による補助金の減少が問題となっているが、なかさと号の運営に対する補助金がNPO法人助け合いなかさとの収支に占める割合は縮小していない。

意見収集に関しては、走行エリアの拡大ニーズのすり合わせが問題となっている。なかさと号はサービス開始当初から利用者の声を参考に、つねにサービスの改善を図ってきた。それでも自家用車を持たない学区住民は、自分が望むときに行きたい場所に移動することは完全には実現できていない。たとえば、自家用車を持たない場合、現状では日用品の買い物のために、車を持つ家族や親戚に買い物を頼むか、定期的な学区内への訪問販売を利用するか、なかさと号を自宅から学区内の路線バスの停留所まで利用した後に路線バスに乗車して常陸太田市に向かうかのいずれかの方法を取らざるを得ない。なかさと号に対しては、さまざまな方面への移動のニーズがある中でも常陸太田市方面へ運行エリアを拡大するニーズが高い。常陸太田駅周辺は中里学区から最も近い商業地であり、スーパーマーケットやホームセンター、家電

表 4 なかさとの導入から現在までの課題

| 評価軸 | 組織設立期 | 試験運行検討期～本格運行準備期 | 本格運行開始～現在 |
|----------|--|---|---|
| 人材 | <ul style="list-style-type: none"> ・責任者の選出 ・組織員の確保 ・制度の理解 | <ul style="list-style-type: none"> ・各機関の役割分担 ・スタッフの確保 *ノウハウの獲得 | <ul style="list-style-type: none"> *組織員の高齢化 *ドライバーの確保 |
| 資金 | | <ul style="list-style-type: none"> ・使用車両の確保 *世帯負担金に関する合意 *補助金の獲得 | <ul style="list-style-type: none"> *世帯負担金の減少 ・補助金の減少 |
| 積極的な意見収集 | <ul style="list-style-type: none"> ・交通課題の発見 ・現在の交通に関する意見収集 | <ul style="list-style-type: none"> *適切な事業形態の選択 ・現在の交通に関する意見収集 | <ul style="list-style-type: none"> *運行エリア拡大に対するニーズのすり合わせ |
| 協力意識の醸成 | <ul style="list-style-type: none"> ・組織員の確保 | <ul style="list-style-type: none"> *サービスの必要性の周知 *世帯負担金に関する合意 | <ul style="list-style-type: none"> *利用者の減少 |

(熊沢 (2020) で述べられた自家用有償旅客輸送の課題を参考にしつつ、インタビューをもとに作成。*印の課題は、対応が困難だったか、いまだ解決に至っていないものである。その他は種々の工夫により大きく問題化しなかった課題である)

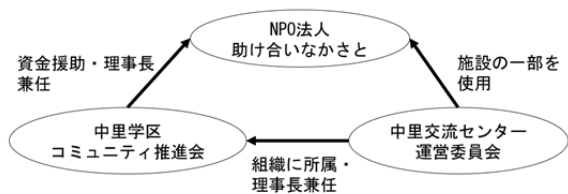


図 6 中里学区内の組織関係

(インタビューから筆者作成)

量販店、衣料品店等日用品を販売する施設が立地しているからである。

しかし、現状では日立市公共交通会議からエリア拡大の承認を得ることは難しく、住民の要望に沿うことに難航している。NPO法人助け合いなかさとの会長はその理由として、なかさと号の運行エリアの拡大は既存の交通事業者の利益に影響を及ぼしてしまうことと、市を跨いだ移動には承認に時間がかかってしまうことの2点を指摘する。前者に関しては、住民が運行の拡大を望む地域は既存のバス事業であり、日立市公共交通会議にも参加する茨城交通の路線運行地域と重なっているからである。後者に関しては、常陸太田市役所は日立市公共交通会議に参加しておらず、市境を跨ぐかたちで常陸太田市方面に運行エリアを拡大することに承認は得ることが難しい。ただし、2022年10月末のセブンイレブン下深萩店の閉店に伴い学区内で生活用品を購入できる店舗がなくなってしまったことから、前述の通り同年11月には生活用品を購入できる店舗として常陸太田市に立地するグループセブン日立店への停車は承認された。現状ではなかさと号の走行範囲は住民の最低限の生活を保障しているといえる。それ以上の輸送を実現するには交通事業者との利害の調整が必要である。

最後に協力意識に関しては、試験運行検討期から本格運行開始期において触れたように、地域全体で金銭面から公共交通を支える意識は強いものがある。しかし、自ら積極的になかさと号を利用し続けようとする動きは学区住民の全体には広がっておらず、新型コロナウイルス

感染症拡大の影響はあるものの、近年は利用者の減少が著しい。特に学区内の男性は高齢であっても自分自身で車を運転する人が多い。実際なかさと号の利用者の8割は65歳以上の女性である。NPO法人助け合いなかさとでは、利用者層を拡大して利用者数を増加させるために、学区の全世帯に対して定期的になかさと号を宣伝するチラシを配布している。なかさと号の利便性を向上することも利用者の減少を妨げる方法の一つであり、前述の学外への運行エリア拡大は不可欠であるといえる。

V コミュニティ活用の重要性と今後の課題

表4は、NPO法人助け合いなかさとへのインタビューの結果を踏まえて、なかさと号の運営・運行上の課題をその準備期間も含めて整理して示したものであり、対応が困難だったか、いまだ解決に至っていない課題には*印を付した。一方、*印のない課題は、種々の工夫等により大きくは問題化しなかったものである。

人材面では導入の取組みの当初から学区スケールのコミュニティ組織が存在したことで、責任者の選出と取組みを行う人員の確保を円滑に行うことができた。運行開始後も中里学区コミュニティ推進会と中里交流センター運営委員会がNPO法人助け合いなかさとに対して協賛金や使用施設を提供しており、3者の協力がなかさと号の運営の基盤となっていた(図6)。

高い専門性が求められる制度や法律面の対応に関しては行政との連携により課題に取り組んでいた。本格運行を開始するにあたって利用者を輸送するスタッフを確保するためには、仕事に見合った報酬の支払いは不可欠である。今後は組織員の高齢化が進む中で安定して運転できるドライバーの確保がより難しくなることが予測される。

なかさと号は住民と行政を主な資金源としている点で資金調達に関して困難はあった。このような状況であっても前述のように、コミュニティ組織の存在や行政とのつながりなど人材面に強みを持っていたからこそ学区内

外への呼びかけを通して、交通事業への理解を得るとともに運行に必要な資金や車両を確保できた。しかし、本格運行開始後は行政からの補助金の割合に大きな変動はないものの、学区内の世帯数減少に伴い世帯負担金の金額が減少していることから、協賛金を活用しつつも行政と住民の負担の割合にどのように折り合いをつけるかが課題である。

土台となる組織が地域に元から存在していたことは、協力意識の醸成に大きな影響を与えた。住民にとって身近な人物が中心となって利用の呼びかけの活動を行っていることで、住民はより当事者意識をもってなかさと号の必要性や世帯負担金の支払いへの理解を深めることができた。利用者が減少する現在、資金面における協力意識だけでなく実際にサービスを利用したいと思ってもらえるようにするには利用者の大半を占める高齢者女性だけでなく、利用が少ない高齢者男性の意見も取り入れながら事業展開や利用促進運動を進めていく必要がある。

意見収集の面では、導入検討期から本格運行開始後の現在まで積極的な意見収集を大切にしてきた。導入検討期では地域の特性や住民のニーズに合った交通の事業形態を導入するために、数回にわたるアンケートや地域説明会を実施した。本格運行開始後もサービスの維持向上のために住民からサービスに関する要望や不満の声を大切にしている。近年では学区外の運行エリア拡大のニーズが高まっていることを踏まえ、公共交通会議において運行エリアの拡大を打診している。既存の交通事業者や近隣自治体との調整など困難は多くあるものの、なかさと号の利便性向上は利用者の増加にも効果的に作用することが期待される。

このようにコミュニティや行政とのつながりなど人材や組織間の協働関係を有効活用したことで、運営資金の確保、地域全体で交通を支える意識の醸成、住民からの積極的な意見収集が可能となり、10年以上にわたってサービスを継続できた。さらに人口構造の変化に直面する中で今後も質の高いサービスを続けていくためには、日立市や既存の交通事業者だけでなく近隣自治体などコミュニティ外の繋がりをより強化し、資金面や運行面に関して調整を行っていく必要があると考えられる。

VI おわりに

本研究では、日立市において住民主導で行われている交通空白地有償運送の導入から現在までの取り組みと課題を明らかにした。その結果、以下の知見が得られた。

日立市において学区単位で地域に根付いているコミュニティ組織が住民主導型交通に取り組むことで、事業を

担う人員および運営資金の確保、地域全体で交通を支える意識の醸成、住民からの積極的な意見収集といった課題に柔軟に対応でき、10年以上にわたる交通サービスの継続を可能にしてきた。今後も住民主導型交通を継続させるためには、自治体の枠組みを超えた連携を基に安定した利用者数の確保を図ることは不可欠である。

全国のさまざまな地域において人口減少と高齢化が今後進み、交通空白地有償運送に対するニーズは拡大すると考えられる。利用者のニーズに沿った住民主導型交通を提供し続けるためにはコミュニティ組織をベースにすることで住民からの信頼を獲得し、かつ行政と連携することが求められるであろう。そうすることで、公共交通の導入に伴い起きうる課題に対応できると考えられる。こういったコミュニティ組織が存在しないもしくは複数のコミュニティに跨って運営・運行される場合には、住民のニーズに適合したサービスの持続的な提供において、行政との交通施策の検討と並行して住民間の関係を深めるコミュニティ組織の構築や、コミュニティ組織間の協調関係の構築に力を入れる必要がある。

謝辞 本研究を進めるにあたり、聞き取りにご協力いただいたNPO法人助け合いなかさとの皆様へ深く感謝申し上げます。

注

- 1) 国土交通省 2013.「自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等のあり方に関する検討会 資料4」. https://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_tk3_000054.html (最終閲覧日：2022年12月13日)
- 2) 2016年2月1日の第10回地域バス交通活性化セミナー「住民・自治体・交通事業者の協働でつくりあげるバス交通」(日立市、国土交通省関東運輸局、公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団主催)における山田稔氏の基調講演「日立市における公共交通をとりまく市民・行政の取り組み」による。 http://www.ecomo.or.jp/environment/bus/pdf/bus-10th_seminar_lecturetext.pdf (最終閲覧日：2022年12月11日)
- 3) 日立市都市建設部都市政策課地域交通係(2018)によると、アンケート回答者の53.3%が最寄りのバス停までの距離が5分以内であればバスを利用すると回答している。これを根拠に高齢者の歩行速度を分速60mとして計算した。
- 4) 日立市公共交通会議 2022.「令和4年度第3回日立市公共交通会議(書面協議)を開催しました。乗合タクシー『なかさと号』の運行区域外目的地の追加について」より。 <https://www.city.hitachi.lg.jp/kotsukaigi/index.html> (最終閲覧日：2022年11月29日)
- 5) 日立市公共交通会議とは、地域における需要に応じた住民の

生活に必要なバス等の旅客運送の確保その他旅客の利便の増進を図り、地域の実情に即した輸送サービスの実現に必要な事項を協議する会議である。構成員は日立市都市政策課、東日本旅客鉄道、茨城交通、日立市コミュニティ推進協議会、茨城大学などさまざまな組織から選出されている。後述の通り、なかさと号の運行エリアを中里学区外に拡大するには、この会議の承認が必要である。

文献

熊沢由弘 2020. 地域の移動手段を確保するための制度「自家用有償旅客運送」の概要と動向－「公共交通空白地有償運送」を中心に. 共済総研レポート 172: 38-46.

国土交通省自動車局旅客課 2020. 『自家用有償旅客運送ハンドブック (令和2年11月改訂)』. <https://www.mlit.go.jp/common/001374819.pdf> (最終閲覧日: 2022年12月14日)

社会福祉法人茨城県社会福祉協議会 2011. 中里地区の「過疎地有償運送」による乗合タクシーの運行－特定非営利活動法人助け合いなかさとの導入検討から本格運行までの取り組み. いばらきの社会福祉活動 7: 9-14.

日立市公共交通会議 2019. 令和元年度第1回日立市公共交通会議を開催しました. 資料3 高齢者等の行事参加に伴う「なかさと号」の地区外運行について. <https://www.city.hitachi.lg.jp/kotsukaigi/index.html> (最終閲覧日: 2022年12月14日)

日立市コミュニティ推進協議会. 活動のあゆみ 2022. <https://hitachicomunity.sakura.ne.jp/report.html> (最終閲覧日: 2022年12月14日)

日立市都市建設部都市政策課地域交通係 2018. 『日立市地域公共交通網形成計画 (平成30年10月 変更)』.

福本雅之・加藤博和 2009. 地区内乗合バスサービス運営方式の類型化および適材適所の検討. 土木学会論文集D 65: 554-567.

福本雅之・加藤博和 2011. 地域参画型公共交通の形成・持続メカニズムに関する研究. 土木計画学研究・講演集 43: 32_1-5.

若菜千穂・広田純一 2016. 地域運営組織の組織化と住民主体によるおでかけの足の確保のプロセスに関する研究－岩手県の場合. 土木計画学研究・講演集 53: 716-719.

わたなべ・まき (71期生)

Introduction and Difficulties of Resident-driven Transportation Services of Nakasato, Hitachi City

WATANABE Maki