

島根県飯南町における自治振興会輸送活動の制度的特徴

Institutional characteristics of the transportation system by regional community of Iinan Town, Shimane Prefecture

加藤 博和**
Hirokazu KATO

概要

バス・タクシー事業者によっては十分な運送サービスが供給されない状況が生じている中山間地域等において、生活交通の確保の観点から自家用有償旅客運送が実施されているが、その新たな方式として自治振興会(住民組織)を主体とする取り組みが島根県飯南町(谷自治振興会)で開始された。本稿では、その経緯と実際の制度面について整理する。

はじめに

現行、自家用自動車(いわゆる白ナンバー)による有償での運送は道路運送法に抵触するものであるが、災害緊急時または公共の福祉を確保するため止むを得ない場合に国土交通大臣の許可を受けたときに限り認められている。これは、バス・タクシー事業者によっては十分な運送サービスが供給されない状況が生じている中山間地域等において、生活交通の確保の観点から認められ、2006年10月の道路運送法改正ではその制度が、自家用自動車による有償運送の例外として法律上明示的に位置付けられた(国土交通省中国運輸局ホームページ参照)。

自家用有償旅客運送には、①市町村運営、②過疎地、③福祉の3つがあり、①運送者が市町村の場合、地域公共交通会議で、②・③NPO法人等の場合、運営協議会で協議し、協議が調った場合、運輸支局へ登録する制度となっている。

筆者は、上記②の事例として、倉吉市高城地区のNPO法人設立による過疎地有償運送の事例を扱った(加藤2009)。規制緩和下の地域交通市場では、非営利組織が、市場の欠落(民間事業者の撤退、需要が少なく参加が見込めない状況)・政府の対応困難(財政難、行政区域内の多様な需要への対応不能)の両方を補完すると考えられている(高橋2006)。その際、その制度的枠組みの準備や支援が必要となってくる。また他方で、特区制度による実施を経て自家用有償旅客運送の制度化(全国展開)がなされたように(早川2005に詳しく紹介されている)、現実の必要性が先立つ場合もある。

さて、島根県地域振興部は、現行制度である過疎地有償運送の課題として①運営協議会での合意が前提、②運送活動の主体がNPO法人等に限定、③運送活動(料金・

運行ルート)の制限を挙げ、今回、自治会等による主体的な取り組みを期待した新たなスキームを提起した(島根県地域振興部「島根県の過疎対策の取組状況」2009年2月25日。地域生活交通確保対策の他、情報通信基盤利活用対策、集落維持活性化対策の取り組みがなされている)。利用者はガソリン代の実費負担のみとし道路運送法上の無償輸送扱いとして、課題をクリアしようとするものである。

そして島根県内の飯南町(谷自治振興会)において実際に制度が具体化された。本稿では中山間地域等における先発事例の1つとして位置付け、町担当課へのヒヤリング調査を基に、制度導入・具体化の経緯と概要について整理しておきたい。なお、本稿における誤りは筆者の責任である。

1. 事例地域の概要と自治振興会輸送活動の経緯

1.1 飯南町の概要

2005年1月1日、頓原町と赤来町が合併し「飯南町」となった。県中南部、広島県との県境に位置している。

人口は2005年の国勢調査で、男性2878人、女性3101人、合計5979人(世帯数2066)であり、減少傾向が続いている。面積は242.8k m²である。

1.2 谷地区の概要

谷地区は、飯南町(旧赤来町)南西部にあり、塩谷川が江の川へ流れ出ている。

同地区(谷自治区)は、96世帯、253人、高齢化率は47%である。その中で程原が最も高齢化が進んでいる。

程原は、町役場赤名庁舎から約8kmの距離に位置し、高齢化率は92%(50歳代の方が1名)、8世帯のうち独

* 原稿受理 2009年12月3日

** 一般科目

居が4世帯、残り4世帯は二人暮らし、また車のない世帯が5世帯である。最寄りの医療機関は出張診療所で、週1回、火曜日のみ診療が行われ、約5km離れている。電話予約による町営バスが週1回、月曜日に運行されていたが、利用者の減少を受け、2009年3月31日をもって運行が終了された。日用品や食料品の購入も8~10km程度離れた食料品店まで行かなければならない。

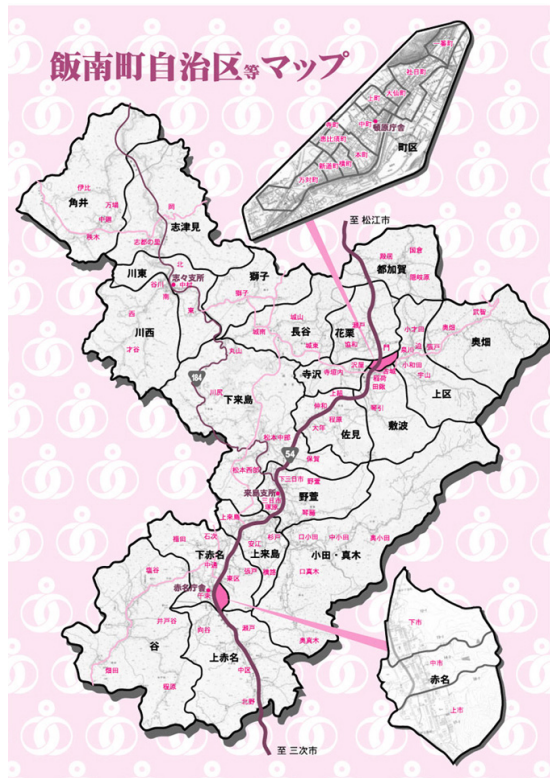


図1 飯南町の自治区

出所：飯南町ホームページ。



図3 谷地区にある診療所



図4 谷地区程原にある集会所

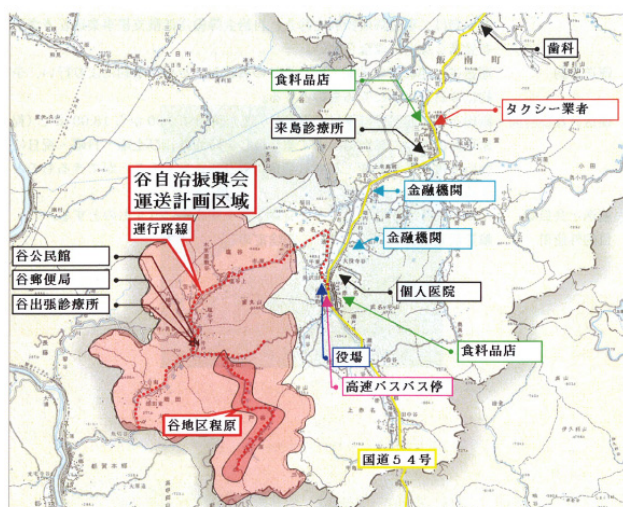


図2 谷地区及び周辺図

出所：飯南町資料。



図5 谷地区程原（集会所以南）

そうした中で、「相互の連帯と親睦を図りながら、明るく住みよい地域基盤の形成を目指すことを目的として」

地域内に住居を有する者をもって谷自治振興会が組織されている。

谷自治振興会輸送活動は、相互に助け合い、交通空白地帯（主に程原）において公共交通を補完するものとして2009年8月10日にスタートした。

1. 3 町営バス等の概要

町営バスは住民課で所管されている。2008年度決算で、全体で年間約5,000万円強(町民1人当たり約8,000円)を要している。通院と通学に特化して(土日祝日の運行を中止)、朝と昼と夕方に集中的にバスを走らせ、スクールバス混乗にし、年間予算を圧縮した。

合併前の2004年に2町で巡回バスが考えられた。合併後、利用率が減少し、減便、電話予約制、利用率減のスパイラルに陥っていた。2007年には利用率が1.32まで落ち込んだ。谷地区には、谷・赤名・頓原線が運行されており、飯南町と美郷町を結んでいる。程原では、2009年3月末まで町営バスが予約運行されており、住民は委託先のタクシー事業者へ直接電話予約していた。

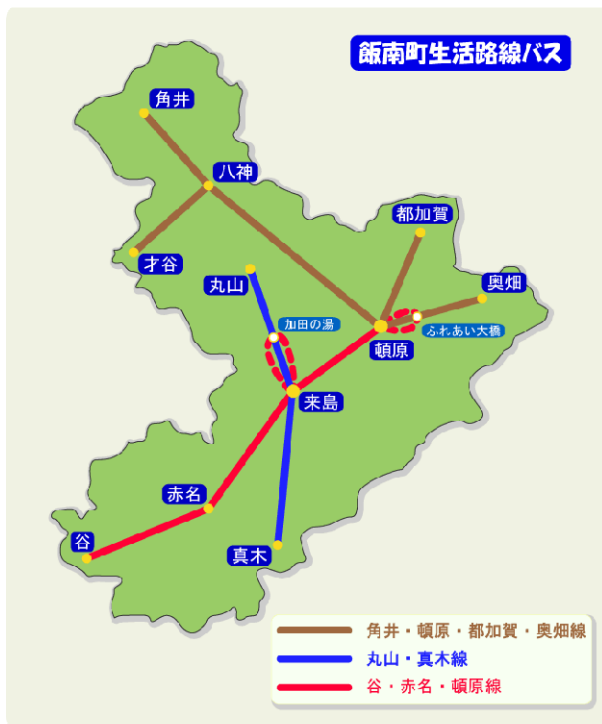


図6 町営バスの路線図

出所：飯南町ホームページ。

タクシー事業者は町内には2社あり、1社は、ワゴン1台、車いす用のワゴンが1台、普通のタクシーが1台で、もう1社は、乗用車1台、ワゴン1台を所有している。町営バスは各タクシー事業者にハンドル委託されて

いる。

他方、町内には高齢者施設が6施設あり、それぞれが福祉車両を持っている。タクシー事業者から、デイスタービス利用者が帰りにその車両で買い物に行くとクレームがつけられる場合もある。

1. 4 自治振興会輸送活動への契機

谷自治振興会による輸送活動は、当該自治振興会の自生的な活動というよりは、町営バス等を所管する町住民課が同地区へ2008年9月に話を持ち掛けたことに端を発する。町住民課が他方で、島根県地域振興部が2009年度に創設する「自治会等輸送活動支援モデル事業」を受けて、同地区をその対象適地と考えたことによる。①NPO法人による有償運送以外の、地域公共交通会議に諮らなくてもよいという枠組みで、②車両購入費補助が付いた県からの事業の活用を念頭に置いたわけである。

ここで県による上記事業の内容を表1(次頁)に掲出しておきたい。

町住民課のプランとして、①週1回の谷地区程原への町営バスの年間経費20~30万円の5年間分が、車両購入費の町負担分(3分の1)に相当すること、②程原への町営バスの廃止も検討されることから、程原を含む谷地区というもう一つ大きな単位で地元と話を持っていった。町側は、①車両の無償貸与、②口は出さず住民サイドで何とか考えてほしいというスタンスで臨んだ。

地元では、自分たちの足は自分たちで守るんだという考えの中から是非とも運行をやってほしい、程原だけではなく谷地区全体で取り組んでみようという話がまとまり、運転手もボランティアで良いということになって、5年間の継続的な活動の合意形成が図られた。谷公民館に公用車がなかったことも下地にあるようである。

町内にあるタクシー事業者との調整は町の方で行われ、その利益を阻害しないように話し合いがなされた。谷地区は、タクシー事業者が迎えに行き利用客を運ぶ距離によっては赤字になってしまうこともあってなかなか利益の出にくい地域であるということもあり、合意形成は割とスムーズであった。

表1 自治会等輸送活動支援モデル事業の概要

項目	内容
目的	離島・中山間地域の交通空白・不便地域の生活交通問題を解決するため、助け合いの考え方から地域住民が主体となった新たな輸送活動の取り組みが必要で、モデル事業として支援し、生活交通を補完する仕組みを確立
事業主体	市町村
事業要件	<p>1) 県内の離島・中山間地域の交通空白・不便地域で、地域に身近な自治会等が助け合いの一環として行う営利を目的としない輸送活動で、継続的に活動することについて地域住民の合意形成が図られているもの</p> <p>①輸送活動に必要な経費は自治会費によることを基本とし、利用者はガソリン代等の実費を負担する仕組み</p> <p>②輸送活動に使用する車両は市町村から自治会等へ無償貸与を前提（会員による車両の共同保有）</p> <p>2) 市町村において、その輸送活動が当該地域の生活交通を補完する有効な輸送手段として判断されていること</p> <p>3) 計画の策定に当たって、次の事項について配慮がなされていること</p> <p>①既存の公共生活交通との連携・調整：既存の交通体系との整合性</p> <p>②輸送活動の安全上の配慮：運転者の安全運転者講習会への参加や自動車保険への加入など（事故等への対応は自己責任と考える）</p> <p>4) 事業主体としての市町村の役割</p> <p>①輸送車両の調達、自治会等への無償貸与、②自治会等の輸送活動に係る計画策定の支援、関係機関との協議・調整、③定期的な把握・取りまとめ、④成果・課題等の県への報告</p>
支援内容	<p>1) 車両購入費：補助限度額 220 万円、補助率 3 分の 2、冬用タイヤなどの付属品・福祉車両への改造費・初回の税金・保険などを含む。最低限 5 年間の継続実施が必要。</p> <p>2) 輸送活動評価支援費（事業を実施し評価するために必要と認められる経費で、輸送活動に対する助成費・職員人件費・食糧費・用地取得費は対象外）：定額 35 万円、2 年間。</p>

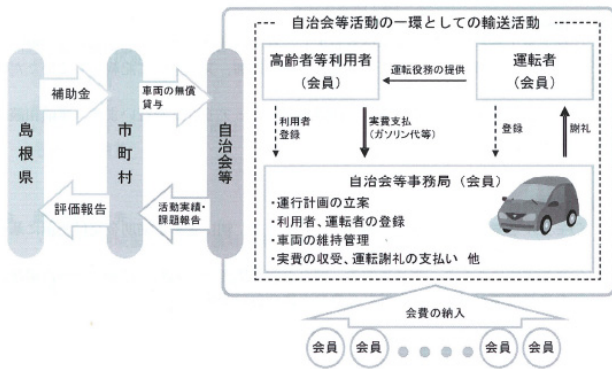


図7 同事業の基本スキーム

注：表1・図7とも「平成21年度島根県自治会等輸送活動支援モデル事業募集要領」による。

県内では先発の飯南町の他に、浜田市と津和野町が同事業を活用している。

表2 谷自治振興会輸送活動開始までの経過

2008年9月	町→地元へ打診
10～11月	地元：アンケート等意見集約
12月	地元：ゴーサイン→町：新年度予算編成
2009年3月	県：モデル事業の募集等
4月	町：新年度予算開始（県→町：補助金交付決定） 町：講習等
7月30日頃	町：納車
8月10日	地元：輸送活動開始

注：ヒヤリング内容に基づき作成。

2. 輸送活動の概要と利用状況

2.1 輸送活動の概要

谷自治振興会が担うことになった輸送活動の概要を「谷自治振興会輸送活動運行規則」に基づいて表3（次頁）に整理しておきたい。

上記運行規則は、①町の考え方を基に県との協議の上で作成されたものであり、②町が谷地区へこの雛型を提示し、地元の方もそれで検討され合意形成が図られたものである。

表3 谷自治振興会輸送活動の概要

項目	内容	備考
運送主体	谷自治振興会	
運送対象者	谷自治振興会の会員	
使用車両	トヨタハイエース (1台)	町で購入・所有・保険加入, 無償貸与
運送車両の呼称	せせらぎ号	地元が命名
運行区域	谷地区内及び赤名バス停 (: 最寄りの高速バスバス停 (国道54号)) まで	
運転者	谷自治振興会により決定・委嘱を受けた者 (二種免許所持者または自治会等輸送活動支援事業運転者講習修了者)	講習の受講を町としても指導
運送予約	運転者の手配・乗り合わせの調整等のため, 予約方式, 予約は3日以上前にする。	谷公民館へ電話
運送日・時間	平日, 9時から18時まで (原則)。 ただし, 会長が特に認める場合, 時間外・土日祝日でも運送可能。	
運送と会員券	1回の運送 (片道) につき会員券1枚を運転手に渡す。	片道200円=実費程度を会員券の購入により負担
目的外使用	輸送活動運営会議において別途規定。	地域振興を目的とした使用が可能

注: 飯南町資料及びヒヤリング内容に基づき作成。

2. 2 車両

(1) 所有者

当初, 県は運送主体の方へということであったが, 県の理解を得て, 町所有とされた。①ある程度の法人格か個人かどちらかでないと車両登録ができない, ②個人名を使用したら例えば売り飛ばされる可能性もなきにしもあらず, ③税金面は町有のため無税・猶予できる, ④保険の掛け金も割安になる (町からの大きな補助の1つとの考え) という理由による。

(2) 仕様

地元からの要望を受けて, ①自動ドア, ②四輪駆動, ③乗降のアシストグリップ, ④ステップが自動で出てくるものが調達・装備された。

(3) 保険

町村会の保険に加入し, 掛け金を町が負担している。

(4) 配置場所

谷公民館に配置されている。



図8 使用車両

2. 3 運転者

(1) 要件

無償運送 (: 実費相当の会員券による運送) というものであるから本来は普通一種免許で良いが, やはり人を乗せる以上, 普通の免許よりはランクアップしたものが設定された。二種免許を持っていない方は全員講習を受けてもらうという条件を付け, 講習は「NPO たすけあい平田」(出雲市) に依頼し, その費用は町が負担した。人数がまとまったので, 同NPOに来てもらい行われた。

(2) 実際の運転

決まった者が運転する方が車両を長持ちさせ, 事故も

ないだろうということで、地元から何人か選ばれた。

実際の運転者は、当該自治振興会の有志・ボランティアで、11名が登録されている。うち女性が2名、58歳から65歳までの年齢層でどちらかといえば退職された方が多い。地区別では、程原1名、他の集落10名である。

自宅等から車両が配置されている谷公民館の所まで来て、自分の車から乗り換えて輸送活動に当たっている。

基本的にはドア・ツー・ドアという考え方でスタートしている。

診療所に送って、診療が終わった頃を見計らって迎えに行くというような場合、診療所と公民館が隣同士なので、公民館で待機しておくことが可能である。

(3) 運転者の対価

1運行1000円ぐらいという話もあったが、「ボランティア」(無償)で運営されている。なお、県の基本スキームでは「謝礼」も想定されている。

2.4 予約方式とマッチング機能

利用したい住民(会員)はその3日前までに公民館へ電話して予約しておく(程原は、町営バス時代は事業者へ予約していたが、今度は公民館へ電話する)。谷地区には公民館があり、職員が1人常駐していて、全ての予約を受けている。同職員は地元の50歳前後の女性で、地域をよくご存知の方である(館長も週3日勤務されている)。予約が入ると、職員が運転者に依頼・調整を行う。

公民館は、自治振興会、自治区、文化活動など地域のごことは全てここで賄えるという格好になっている。



図9 谷公民館

2.5 費用負担と財政運営

(1) 利用者負担

事業要件上、ガソリン代程度の200円の金額(町営バ

スの料金と同額)を設定し無償運送扱いとされている。町側は当初、年間トータルの利用回数で精算する方式などを提案したが、それは地元の方では採用されなかった。

(2) 財政面

輸送活動では赤字が予想されており、不足分(赤字)は自治振興会が負担していく格好になる。自治振興会の積立金の中で賄うという。

旧赤来町には、竹下登内閣時代のふるさと創生事業の積立金があり、2町合併のときに自治区でうまくその地域をまとめようということで、世帯割・人口割・基本割で配分された。その積立金がおよそ500~600万円あるといわれる。

表4 費用負担

利用者	片道200円
谷自治振興会	車両の修繕代及び事務費等その他運行に必要な経費(ガソリン代等)
飯南町	車両購入費(3分の1)、保険、車検費用(3年目)
島根県	車両購入費(3分の2)、輸送活動評価支援費

2.6 利用状況

2009年8月10日の輸送活動開始から約1ヶ月間の利用状況を表5にまとめた。

表5 利用状況

月日	曜	利用人数	主な利用区間
8月11日	火	2	程原⇄谷(診療所)
8月18日	火	4	
8月20日	木	2	
8月25日	火	8	
8月31日	月	2	
9月1日	火	4	
9月7日	月	10	塩谷⇄赤名
合計:7日間		32	

注:ヒヤリング内容に基づき作成。

その特徴としては、大半が高齢者で(子どもは保護者の送迎かスクールバス(町営バス)を利用)、谷診療所(診療日:火曜日)への通院が多く、概ね午前中の利用である。町営バス時代に比べて利用率は向上している。

谷地区にあったJAの店舗が2007年3月に閉店し、現在、火曜日だけ診療所の隣に日用品の出張販売が来る。赤名バス停付近にはスーパーなどもある。

輸送活動に伴う想定外のことや苦情は生じていない。

地元では、自分が予約したためにわざわざ来てもらったという負い目を受けるのが嫌だという声があったようで、とにかく数を走らせることによって気兼ねなく使ってもらおうことを考えられているようである。

2. 7 輸送活動以外での使用状況

車両の目的外使用(地域振興活動)を可能としている。自治振興会が認めた団体(例えば神楽の同好会(谷地区は神楽が非常に盛んな地域である))が研修や公演に行くといったときに使用してもよい、その代わりガソリンは自分持ちで、さらに使用料1000円を支払うというもので、自治振興会が決めている内容である。現在、1回使用があったということである。

自治振興会としては、目的外使用料で通常の輸送活動の燃料代を賄おうという考えもあると思われる。

3. 輸送活動に係る行政と地域の役割及び今後の課題

3. 1 谷地区の特長

谷地区は6集落から成り、公民館の範囲が比較的小さく、一番取り組みやすく、かつ、皆で助け合おうという気質を有している。これ以上何か欠落したら何も成り立たないという緊張感を持っていて、道路改良の際の用地交渉もほとんど自治振興会の方でされ、どうにもならないところだけ行政にお願いされたというようなところがある。もともと同地区は邑智郡で、昭和の合併の際、政治的に赤名に合併された経緯もあり、割とまとまりやすい地域という。

登録されている運転ボランティアの名前を見る限り、ある程度の“名士”の方が多いので、今までお世話になった分、ここでお返しするという感覚、今自分らがやらなければやる者はいないだろうという感覚が(後10年、20年すると今度は自分がそういう恩恵を受ける世代だから、今のうちにボランティアの貯金のようなことをしておこうという感覚よりも)大きいのではないかと考えている。

3. 2 地元主体による運営のメリット

地域に任す良さは、それがフレキシブルにできるということである。行政がやると、何時から何時までの定期運行で何の目的以外は駄目となるが、あまり口を挟まないことが地元の知恵や成功の素になる。

例えば住民から前日や当日に予約したいといった要望などが出た場合、あるいは個別に運ぶよりはまとめて運んだ方が効率的だという場合などが想定される。前者では、公民館職員も運転ボランティアの1人なので、比較

的融通がきくのではないかとと思われる。後者については、9時に来てくれという人と9時半に来てくれという人があったらまとめてやっている、あるいは方面別にまとめようという話はされているのではないかとと思われる。そこが事務局の腕であり、もともと顔見知りの人同士なので反対する人はいないのではないかと。

輸送活動の立ち上げから現在まであまり行政の手間はかかっているという。

3. 3 行政と地域の協働

町としては、運行規則の雛型を準備し、車両の提供、保険の負担をしている。

逆に、全部白紙のところから地元から考えてここまで持っていけたかどうかというとなかなか難しいと思われる。町が後押しをしたという側面はある。

また、町や県が関わっているということは、地元からすると保険の面や事故の面で安心はかなりあると思われる。

3年目の車検費用は町が負担するが、後の定期点検は地元でということになっている。5年間は継続する合意が得られているが、行政に運営を頼まれても行政は運営しないとの考えである。

3. 4 今後の課題

町住民課からのヒヤリングの中から、いくつか課題なども列挙しておきたい。

来島地区に診療所が、頓原に飯南病院があり、住民としてはそこまでノンストップで行きたい。実際には、タクシー事業者との兼ね合いで、最寄りの赤名バス停までということになっている。その辺りは棲み分けをしてトラブルを避けたいというのが行政の思いである。確かに地域公共交通会議を経なくても本輸送活動は可能であるが、協議してある程度合意を得てからでないとなかなか難しい面がある。

年金で暮らしている高齢者にとってタクシー利用は大きな出費となるが(谷地区程原～赤名中心部で3000円程度かかる)、タクシーが廃業してなくなるということも困る。

町営バスの収益が落ちて困るので、裏腹なところもある。

また、町としては、どの地区もというわけにはいかないだろうとの考えである。谷地区以外では、①タクシー事業者との調整が難しい、②しっかりとした事務局が(谷地区のような)取り組みやすい範囲でない(もし公民館単位でやるとすれば広すぎる)ことが理由である。

逆に、町内の他地区から、谷地区のようなことをやりたいと手を挙げたり問い合わせをしてくる地区は、現在のところない。

翻って谷自治振興会の輸送活動の実績や収支、谷地区にとっての効果なども検証し改善していく必要がある。

今回の県の補助事業は5年間であるが、それが終わったときに、あるいは車両を交換するとなったときなど、どう考えるか。

運転ボランティアの継続性については、谷自治振興会に関してはどちらかと言えば地域の中堅どころのメンバーで後10年間は大丈夫という。とはいえボランティアというのはくたびれも出て難しい面もある。雪かきにしても、あるいは、輸送活動でも、地域での「共助」の醸成、地域の人にどうやって根づかせていくかがポイントになりそうである。

新たな取り組みも検討できる。例えば物資輸送が挙げられる。町内に道の駅が2つあり、産直市がある。荷物だけを200円で運送してもらおうというものである。

おわりに

飯南町では、島根県の補助事業を活用して、高齢化が進行した谷地区に、谷自治振興会での合意形成を得ながら、同自治振興会による輸送活動が導入された。県の車両購入費補助が触媒になり、車両1台を同地区のセンターに当たる公民館に置いて、公民館職員が利用者と運転者のマッチングを行う仕組みになっている。同地区にふるさと創生事業の基金が配分されていたことも好条件として作用したのではないと思われる。

輸送開始1ヶ月間では特にトラブルも生じておらず、町営バス時代に比べて利用率は向上している。NPO法人等ほど法人格を有しない自治振興会で、かつ、無償運送扱いで、現行の自家用有償旅客運送と同様のサービスが提供されている。

ただ本稿は、町住民課からのヒヤリング調査のみによるため、今後、谷自治振興会などにアプローチして、例えば輸送活動に伴う交通事故のリスクに対する議論など地元での合意形成プロセス、輸送活動の実際のオペレーションや運営状況、全体の自治振興会活動の中での位置付けなどについて考察する必要がある。NPO法人等に比べての自治会等の取り組みの利点や課題などの検証も必要である。

輸送活動に関する個別の事項については、①利用者側のニーズの充足度や利便性、サービスの満足度、気兼ねなど、②運転者側の意思、負担感など、③利用者と運転者の間のマッチングシステム、そして④輸送活動の

持続性・継続性の担保（運転者の確保・経済的側面、財政運営、地域の意識など）などがポイントとして挙げられよう。

制度面の改善余地として、今回、島根県のモデル事業では車両購入費の補助があることもあり、町所有とされた専用車両が配備・使用されている。専用車両では別途維持費が必要で、運転者の自宅からのアクセスも不便と思われるが、運転者所有の自家用車であれば運転にも慣れている。利用者側に個人所有の自家用車に乗る気兼ねがあるかも知れないが、自家用車の使用可能性を探ってみることが考えられる。

また、無償運送扱いの部分は、法に抵触しないための方策ではあるが、ガソリン代の実費相当としての200円（会員券）の利用者負担を1回毎の運送の対価とみなすこともできる。直接的な対価の授受によらない仕組みの構築の可能性を探ってみることが考えられる。

さらに、タクシー事業者の有無や地区（運行区域）の規模（人口構成、生活拠点の分布状況など）によって本スキームの汎用性が決まってくる側面がある。本事例を参考にしながら、中山間地域等における生活交通確保のあり方や仕組みをさらに検討していきたい。

参考文献

- [1] 加藤博和(2009)「倉吉市高城地区におけるNPO法人の設立と過疎地有償運送の運営」『地方分権化の進展に伴う地域交通への公的関与のあり方』日本交通政策研究会、25～42頁。
- [2] 高橋愛典(2006)『地域交通政策の新展開』白桃書房。
- [3] 早川伸二(2005)『地方交通における非在来型輸送サービスの展開に関する調査研究』日本交通政策研究会。

謝辞

本稿の作成に当たり、次の方々大変お世話になりました。記して感謝申し上げます。

飯南町住民課：和久利課長・景山氏。

島根県中山間地域研究センター：長谷川所長・福寄専門研究員・村上主任研究員。

鳥取県西部総合事務所：河原所長・岡村県民局長・永島副局長・坂本主幹・谷田主幹・寺岡支援員。