

中里地区の「過疎地有償運送」による乗り合いタクシーの運行

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

NPO法人 助け合いなかさと 理事長 石川 諒一*

1 はじめに

2000年代に入り、グローバル経済の進展、人口減少、少子超高齢化社会の進行、都市と地方の格差拡大等、深刻な社会問題を全国的に抱えている。具体的には生活インフラが崩壊しつつある、限界集落化している地域が目立ち始めている。特に生活インフラの最重要項目である、高齢者の方が病院に通院したり、買い物に出かけたり農協・郵便局に出かけたりする移動サービスに焦点を当ててみると、高齢化してバス停まで歩けなくなった、バス利用者の減少によるバス路線の廃止・減便、自治体の財政難によるコミュニティバスの廃止など様々な理由により交通の不便を感じている人・地域が増えている。

従来は交通不便な地域は、山間部の過疎地が主体であったが最近では、都市部の住宅街でも多発しており、交通空白地域などと呼ばれている。

中里地域(図-1)は日立市の山間部にある23学区コミュニティの一つであり、高齢化率40%の超高齢化地域の生活インフラ整備の一つとして、交通空白対策に取り組み過疎地有償運送法により中里助け合いタクシー「なかさと号」(写真-1)を運営・運行している。

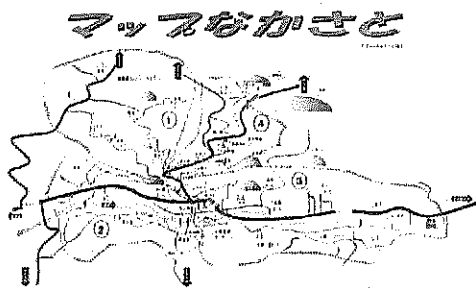


図-1 なかさとマップ



写真-1 なかさと号とNPO事務所

他の交通空白地域として困っている方々のご参考になればと思い「なかさと号」の立ち上げ経緯と現状について報告する。

2 中里地区の交通空白対策に取り組んだ背景

(1) 中里地区の特徴

- 1) 中里地区の所在地は、日立市の本山トンネルを越えた西部に位置し、旧里美地区、常陸太田地区に隣接する約60%が山林の山間地域である。地域の主要道路は、常陸太田に通ずる349号線4km、日立駅に通ずる日立一山方線4kmであり、それに各集落の市道がつながっており、地域内の端から端への最長距離は約10kmである。
- 2) 中里地区の人口は、人口減少、少子高齢化が著しく平成22年12月末現在で、約1300人で高齢化率は40%を超えている。
- 3) 公共交通機関は、タクシー事業者は存在せず、349号線を走る茨城交通バスと中里地区から日立駅まで走る日立電鉄バスが存在するが運行時間は朝夕の通勤通学時間帯に集中し、病院への通院や買い物に出かけようとする運転しない住民は大変不便を感じていた。そのような状況下では運転しない高齢者等は

*いしかわ りょういち

NPO法人 助け合いなかさと 理事長

家族の送迎や敬老会・長寿大学などの地域行事には住民ボランティアによる無償の送迎に頼らざるを得なくて、外出の機会が減少していた。

(2) 道路運送法の改正

- 1) 平成14年2月に道路運送法が改正され、公共交通事業への参入撤退が許可制から届出制となり、事業者の判断により容易に廃止・縮小が可能になった。
- 2) 平成18年10月に道路運送法が改正され、NPO等による自家用自動車を使用した有償運送は自家用有償旅客として法第78条第2項に規定され、法第79条による登録を受けることとなった。いわゆる「過疎地有償運送」という名称で呼ばれ、タクシー等の公共交通機関によって住民に対する十分な輸送サービスが確保できないと認められる場合においてNPO等の非営利法人が、営利と認められない範囲の対価によって自家用自動車を使用して会員に対して輸送サービスを行うものである。

(3) 日立市の公共交通維持に関する基本方針

- 1) 平成18年に日立市は道路運送法改正に鑑みて公共交通の維持・確保に関する以下の基本方針を提言した。
 - ① 近隣市町村が廃止バス路線の代替バスとして運行しているコミュニティバスは、黒字化が難しいため日立市は採用しない。
 - 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、行政支援に対する他の地区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支援する。
- 2) 平成19年5月日立市コミュニティ推進会長会議の席上日立市の公共交通維持に関する基本方針が提示された。

(4) 中里学区コミュニティ推進会の「地域公共交通」導入の始まり

上記2)の会議の後、中里学区コミュニティ推進会会長の筆者が中里地区の地域性、道路運送法の改正、日立市の地域公共交通の基本方針等を踏まえて中里地区に日立市の新たなしくみの「地域公共交通」を導入することを中里学区コミュニティ推進会に提言したことが中里助け合いタクシー「なかさと号」運行の始まりである。

3 実践の報告

中里学区コミュニティ推進会が中心になり、導入検討委員会を立ち上げ最終的にはNPOに発展させて本格運行にいたるまでの、検討、調査、準備、試験、本格運行の決定、それぞれの過程内容の地域への説明などの活動を実施した。

この活動には、地域（中里学区）行政（日立市役所、日立市社会福祉協議会）国（国土交通省、法律）がそれぞれの立場でなんとしても実現させると言う意気込みで連携することが大切であり、われわれもその方向で実践してきた。

以下にこの活動内容を時系列的にまとめて、いつの時期に、どのようなことを、どこの部署がやったかを分かるようにしたい。運行の現状については簡単にまとめ、羅列的ではあるが過程について重点に報告し、これから立ち上げようとする地域の参考になるようにしたい。

(1) 導入検討開始～試験運行開始前（15ヶ月）

- 日立市役所（都市政策課）と中里学区コミュニティ推進会の最初の打合せ

平成19年7月3日

- ・「地域公共交通」に関する日立市の基本方針／今後の検討課題
- ・道路運送法に規定されている各種運送法の内容について説明を受けた。

- 中里学区コミュニティ推進会役員会を開催

平成19年8月31日

- ・行政（日立市）と地域（中里）が協力し

て地域公共交通制度を導入するという日立市の基本方針を受け、中里でも「導入検討委員会」を立ち上げ検討していくことを決定した。

- ・委員会の構成員は下記10名とした。
中里学区コミュニティ推進会：会長／副会長／事務長／福祉部長／長寿部長
各町代表（選任は会長に委任）：下深萩／東河内／中深萩／入四間／女性代表
- 役員会の決定事項を中里地区全世帯に回覧通知。平成19年9月20日
- 導入検討委員10名を選任した。平成19年10月31日
- 第1回導入検討委員会を開催：方針説明
平成19年11月13日
 - ・本会議以降毎回、日立市役所都市政策課に出席頂きご指導、ご支援頂いた。
 - ・導入検討委員の紹介と導入検討委員会設立にいたるまでの経緯を説明
 - ・運行形態については中里の実情に合わせて検討し、試験運行にて確認する。
- 第2回導入検討委員会を開催：運行計画
平成19年12月19日
 - ・事業主体、運行形態等の運行計画を検討した。
 - ・地域の実情を把握するためのアンケートを実施することを決定した。
- 第3回導入検討委員会を開催：アンケート内容
平成20年1月23日
 - ・アンケート内容を検討した。対象は全世帯の高校生以上全員とする。
 - ・アンケートの配布・回収はコミュニティ推進会が実施するが、集計は市役所が実施する。
- 第1回目のアンケートを実施
平成20年2月16日～3月5日
 - ・2月5日に配布・回収方法について各地区の推進委員さんに説明会を実施した。
 - ・2月16日までに全世帯に配布し2月20日～2月26日の間の実態を記入していただき3月5日までに回収し、都市政策課に届けた。
- 第4回導入検討委員会を開催：アンケート結果速報
平成20年4月3日
 - ・アンケート回収率は約70%、運転しない人約30%いた。
 - ・意見要望欄には現状不満、交通手段の確保に関するものが300件以上寄せられた。
- 第5回導入検討委員会を開催：試験運行実施要領
平成20年5月7日
 - ・アンケート最終結果説明
 - ・試験運行の事業主体は（社）日立市社会福祉協議会とし、運行範囲は中里地区に限り、試験期間を10月～12月とすることを決定した。
- 第6回導入検討委員会を開催：試験運行詳細管理検討
平成20年5月28日
 - ・本会議以降毎回、試験運行の事業主体を日立市社会福祉協議会とするため社会福祉協議会にも出席いただき、ご指導ご支援いただいた。
 - ・運行区域、乗車対象者、乗車要領、運行経路、時刻、乗車料金、予約方法検討。
- 第7回導入検討委員会を開催：運行経費試算
平成20年6月18日
 - ・総事業費の7割を市の補助金、3割を地域負担金とし、地域負担金は運賃と世帯負担金で分担することを決定した。
 - ・運転員賃金（750円／時間）オペレータ賃金（680円／時間）を決定した。
- 第8回導入検討委員会を開催：試験運行の準備状況確認
平成20年7月16日
 - ・試験運行管理要領、運転員・オペレータの応募状況、運転員講習内容を確認した。
 - ・運行管理者・整備管理者の選任方法、会員の登録方法について確認した。
- 第9回導入検討委員会を開催：地域説明会の検討
平成20年8月20日
 - ・説明資料、説明会日程・出席者、を確認した。
 - ・中里乗り合いタクシーの愛称を助け合いタクシー「なかさと号」とした。
- 1回目の地域説明会を実施
平成20年9月1日～9月9日

- ・全世帯を対象に導入検討委員、都市政策課、社会福祉協議会が出席した。
- ・14ヶ所で実施し、50%の世帯が出席し試験運行でもあり反対は無かった。

(2) 試験運行開始～NPO設立準備～本格運行開始前(9ヶ月)

- 試験運行出発式 平成20年10月1日
 - ・中里交流センター前にて利用者や関係者が出席し、委員長の出発宣言と運転手代表の安全宣言を合図に第一便が出発し、試験運行が開始された。
 - ・日立市内のケーブルテレビ局や大手新聞各社の取材を受けた。
- 第10回導入検討委員会を開催：試験運行状況の確認 平成20年10月24日
 - ・利用者は1日平均10名位であり、当日の申し込みも受けつけている。
 - ・本格運行に向けての問題点と対応についてまとめた。
- 第11回導入検討委員会を開催：事業法人決定 平成20年11月25日
 - ・本格運行の事業法人をNPOにすることに決めた。NPO設立に関する基礎知識、組織、業務、スケジュールについて確認した。
- 第12回導入検討委員会を開催：アンケート内容 平成20年12月24日
 - ・アンケート内容を確認した。
 - ・試験運行を3月31日まで延長することを市長に申し入れ承認された。
- 2回目アンケート実施 平成20年12月25日～平成21年1月16日
 - ・アンケート対象は全世帯とし推進委員に配布・回収を依頼した。
- 第13回導入検討委員会を開催：NPO設立準備 平成21年1月21日
 - ・NPO事務所は交流センター敷地内にプレハブを設置する。
 - ・3月初旬にNPO設立承認申請書を提出する。
- 第14回導入検討委員会を開催：アンケート結果 平成21年2月18日

- ・試験運行後のアンケート結果は、利用の有無：利用した(29.3%)利用しなかった(68.2%)、継続の有無：運行してほしい(74.6%)分からない他(25.4%)、世帯負担金：2000円以上可(83.8%)無回答(16.2%)

- シンポジウム開催内容を確認した。
- 地域公共交通シンポジウムを開催した 平成21年2月24日
 - ・基調講演：「これからの公共交通を考える」山田先生(茨城大学工学部准教授)
 - ・パネルディスカッション：中里地区のこれからの公共交通を考える
- 中里学区コミュニティ推進会臨時総会を開催 平成21年3月8日
 - ・本格運行をNPOを設立して実施していくことを決定した。
 - ・地域負担金3割は、運賃のほかに、1500円/1世帯の全世帯負担、不足分は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旨を決定した。
- NPO助け合いなかさとの設立総会を開催 平成21年3月8日
 - ・コミュニティ推進会決定事項を受けて、設立総会を開催し承認された。
- NPO助け合いなかさとの設立承認申請書を提出 平成21年3月9日
 - ・設立総会を受けて、申請書を提出した。
- 第15回導入検討委員会を開催：臨時総会の決定事項 平成21年3月18日
 - ・コミュニティ推進会臨時総会の決定事項を確認した。またそれを受けてNPO助け合いなかさとの設立総会開催、設立承認申請書を提出したことを確認した。
 - ・試験運行を6月30日まで延長し、7月1日よりNPOが本格運行する。
- NPO設立承認 平成21年5月13日
 - ・NPO助け合いなかさどが茨城県知事の認証を得た。
- 第16回導入検討委員会を開催：本格運行準備 平成21年5月20日
 - ・日立市地域公共交通本格運行計画内容を

確認した。

- ・国土交通省登録申請書類について確認した。
- NPO助け合いなかさとが自家用有償旅客運送者登録 平成21年6月15日
 - ・国土交通省茨城運輸支局長より過疎地有償運送の認証を得た。
- 第17回導入検討委員会を開催：本格運行前最終確認 平成21年6月17日
 - ・地域説明資料と地域説明日程を確認した。
 - ・NPO事務所、備品準備状況を確認した。
 - ・本格運行前準備は地域説明会を以ってすべて完了するので導入検討委員会は今回を最終回とした。
- 2回目の地域説明を実施
 - 平成21年6月19日～平成21年6月27日
 - ・本格運行に向けて全世帯を対象に14会場で導入検討委員、都市政策課が出席し、臨時総会の決定事項、NPOの内容、運行計画と経費、補助金と地域負担金、運賃と世帯負担金などについて説明し最終確認を行った。

(3) 本格運行の状況（18ヶ月）

- (1) NPOの設立承認内容。 表-1参照
- (2) 自家用有償旅客運送者登録証の内容。 表-2参照
- (3) 運行計画の内容。 表-3参照
本内容は日立市運営協議会の承認後、国土交通省に申請した。
- (4) 利用状況。 表-4, 5, 6参照

4 おわりに

平成19年7月の導入検討開始から平成20年の10月1日の試験運行開始まで15ヶ月、平成21年7月1日の本格運行開始までに24ヶ月を要した。

日立市の基本方針に従い、中里地域全世帯の加入と地域負担金について全世帯の賛同を得ることは難題であった。そのための活動に精力を注いだ。全世帯の了解を得るために、17回の導入検討委員会、試験運行前後の2回のアンケート、試験・本格運行開始前の2回の地域説明会、シンポジウム

開催1回、決定事項については中里学区コミュニティ推進会総会を2回実施した。

地域（導入検討委員会、コミュニティ推進会）が必要性や実施事項を全世帯へ説明し了解を得る上で、市役所（都市政策課）は、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、社会福祉協議会は、試験運行の運行主体となり、後にNPO運行時の運営・管理の基盤を作っていたなどそれぞれの立場で熱心にご指導、ご支援をいただいたお陰と感謝申し上げます。当初予定の試験運行期間は3ヶ月であったが、NPOが設立されるまでの9ヶ月に延長していただいたので、地域住民の熱が冷めることなく本格運行に移行できた大きな要因であったと思う。全世帯加入を実現できた一番大きな要因は地域性にあると思う。中里地域は山間地域であることから人の出入りが少ないためか、皆顔見知りであり、共同募金なども100%近くの世帯が納めている地域である。

運行効果としては、サークル活動、長寿大学、健康体操、ふれあいサロンなどへの参加者が増えた。また家族が送迎から解放された。高齢者の方は自由に行きたいところに、行きたい時間に行けるようになった。

本格運行後1年半を経過し、世帯負担金、運賃を含めた運営は計画どおり順調に推移しているが、当初からの一番大きな課題でもある運行区域拡大の問題がある。現在は中里地域に限定されているが市内の市役所・葬祭場などの公共施設や市外の常陸太田市などの隣接地区まで拡大していただくべく、運営協議会が合意していただくことを節に希望して執筆を閉じたい。

【参考文献】

NPO法人全国移動サービスネットワーク 2010 『くらしの足を支える移動サービス入門 ～過疎地有償運送に関する調査研究報告書～』

発売元：NPO法人全国移動サービスネットワーク

NPO法人全国移動サービスネットワーク 2007 『移動サービス（自家用有償運送）認定運転者講習テキスト』

発売元：NPO法人全国移動サービスネットワーク

表-1 NPOの設立承認内容

特定非営利活動法人	特定非営利活動法人 助け合い なかさと
代表者の氏名	石川 諒一
主たる事務所の所在地	日立市下深荻町 271 番地の 2
定款に記載された目的	この法人は、日立市中里地区及びその周辺地域の住民に対して、公共交通不便の解消のために乗り合いタクシーの運行に関する事業を行い、高齢者等の通院、学生・児童の通学及び一般の買い物等で、地域住民の生活利便性の向上を図り、もって地域の活性化に寄与することを目的とする。

表-2 自家用有償旅客運送者の登録内容

登録番号	関 茨 過 第 5号
登録の有効期間	平成 23 年 6 月 14 日
名称、住所、代表者の氏名	特定非営利活動法人 助け合いなかさと、日立市下深荻町 271-2、理事長 石川諒一
自家用有償運送の種類	過疎地有償運送
運送の区域	日立市下深荻町・中深荻町・入四間町・東河内町

表-3 運行計画の内容

項 目	計 画 案
運 行 許 可	自家用有償旅客運送(過疎地有償運送) 過疎地に隣接している、当該地域内にタクシーが無い。
運 行 区 域	日立市中里地区(下深荻町、中深荻町、入四間町、東河内町)
運 行 方 法	デマンド運行(予約運行)
車 両	ワゴン型普通自動車 2両
運 賃	定額制: 1 外出当り一律 300 円(ただし、小・中学生は 150 円、未就学児は 0 円)
事 業 主 体	特定非営利活動法人 助け合いなかさと
旅 客 の 範 囲	会員(会員となる予定の者を含む)として登録された以下に掲げる者及びその同伴者であること。 日立市下深荻町、中深荻町、入四間町及び東河内町地内の住民及びその親族
便数及びダイヤ	(開始当初:平成 21 年 7 月 1 日) 平日のみ運行、1日4便 8:30、10:00、13:00、14:30 (後日変更:平成 22 年 1 月 6 日) 1日4便の運行時間のほか、必要に応じて6:00~18:00の範囲で運行することができる。 土日祭日に地域コミュニティのイベントが開催される場合は、臨時に運行することができる。
運転員・オペレーター	運転員: 7人 オペレーター: 2人

表-4 乗車人数

	H20.10.1 ~ H21.6.30		H21.7.1 ~ H22.3.31		H22.4.1 ~ H22.12.31		H20.10.1 ~ H22.12.31	
	総人数	1日当たり	総人数	1日当たり	総人数	1日当たり	総人数	1日当たり
総利用者数	2,077	11.7	2,231	12.5	2,227	11.9	6,535	12.1
総乗車者数	4,247	23.9	4,556	25.6	4,541	24.3	13,344	24.6
車両稼働回数	2,001	11.2	1,967	11.1	2,113	11.3	6,081	10.8

表-5 目的地別乗車人数

目的地	試験運行(9ヶ月)	本格運行(9ヶ月)	本格運行(9ヶ月)	合 計
	H20.10.1 ~ H21.6.30	H21.7.1 ~ H22.3.31	H22.4.1 ~ H22.12.31	
中里交流センター	914	1,190	969	3,073
松本医院	520	578	537	1,635
商店利用	140	138	183	461
中里郵便局	94	68	81	243
JA 中里支所	92	63	112	267
スポーツ広場	57	30	121	208
老人の家	41	48	47	136
市役所西部出張所	26	31	17	74
バス停利用	26	21	13	60
その他施設・個人間	323	272	429	1,024
合 計	2,233	2,439	2,509	7,181

表-6 町内別利用世帯数 平成 22 年 11 月 30 日現在

町内名	平成 22 年 11 月 30 日現在		
	総世帯数	利用世帯数	利用割合 (%)
東河内町	168	49	29.2%
下深荻町	152	57	37.5%
中深荻町	56	37	66.1%
入四間町	108	41	37.9%
合 計	484	184	38.0%