

<論 文>

過疎地モビリティの確保に向けたアクター間協働の方策 —兵庫県養父市の自家用有償運送「やぶくる」の事例から—

Collaborative Measures Among Actors to Secure Mobility in Rural Areas: A Case Study of Private Use Fare-Paying Transportation “Yabukuru” in Yabu City, Hyogo Prefecture

大谷大学文学部助教 野 村 実

Assistant Professor, Faculty of Letters, Otani University

Minoru NOMURA

ABSTRACT:

This paper aims to consider ways to secure mobility in depopulated areas, focusing on “Yabukuru,” a form of private use fare-paying transportation, in Yabu City, Hyogo Prefecture. In particular, it identifies practical and policy implications for other rural areas from the perspective of cooperation and collaboration.

キーワード：過疎地モビリティ、自家用有償運送、アクター間協働、住民参画、PPPP (Public-Private-People Partnership)

Keywords: Rural mobility, Private use fare-paying transportation, Collaboration among actors, Resident engagement, PPPP (Public-Private-People Partnership)

1 はじめに

本稿の目的は、過疎地におけるモビリティの確保策を、兵庫県養父市の自家用有償運送⁽¹⁾「やぶくる」の事例から考察し、特にアクター間の協働⁽²⁾という側面から、他地域への実践的・政策的示唆の導出を試みることである。

人口減少と高齢化が進行する中で、特に過疎地においては、鉄道やバス、タクシーなどのサービス縮小や撤退などが相次いでいる。2017年3月には国土交通省内に「高齢者の移動手段の確保に関する検討会」が設置され、公共交通機関の活用や貨客混載の促進、自家用有償運送の活用などの具体的な方策が示されている。

自家用有償運送の詳細は後述するが、基本的にはバスやタクシー事業が成り立たない場合に、市町村やNPO法人等が自家用車を用いて提供する移動手段である。特に過疎地等においては、先のようにバスやタ

クシーなどの事業が立ち行かなくなるケースも散見される中で、従来の地域公共交通の代替的な方法として、生活の足の確保に寄与していくことが期待される。

本稿で取り上げる「やぶくる」は、養父市内のタクシー事業者3社が中心となって設立したNPO法人が運行主体となり、2018年5月26日に運行を開始している。交通事業者によるNPO法人の設立、また国家戦略特区を活用しながら取り組みを展開しているという点で従来の自家用有償運送とは異なる、やや稀有な事例である。

一般的な自家用有償運送の合意形成プロセスは、地域公共交通会議もしくは運営協議会において、まず交通事業者に対して地域の移動ニーズに対応した乗合タクシー等の導入に関する提案を求め（最長2ヶ月）、提案が無かった場合に「交通事業者によることが困難であることについて協議が調ったもの」とみなされ、自家用有償運送の検討へと移行する。一般的には地域

公共交通会議などで交通事業者に提案を求める場合や、委託可能かどうかを伺う場合が多い中で、養父市では交通事業者が自らNPOを立ち上げ、主体的に地域住民等のアクターと役割分担しながら協働を図ろうとしている点は、他地域にはない特徴であるといえる。

養父市での取り組みではまた、交通事業者の運行業務や安全管理のノウハウを活用し、タクシーの送迎が困難な地域において16名の「市民ドライバー」が、地元住民等の送迎を行っている。とりわけ、鉄道駅やタクシー営業所がある東部の八鹿・養父の2地域と、バスのみが主要な交通手段である西部の大屋・関宮の2地域では、生活環境がやや異なるという地域的な背景があった。こうした課題に対して、地元のタクシー事業者や地域住民が協働し、自家用車活用による「やぶくる」を展開しており、高齢者等の交通弱者の生活の足の確保につなげようとしている。こうした養父市での取り組みは、国土交通省自動車局(2019)において「交通事業者協力型自家用有償旅客運送」の一例として提示されている⁽³⁾。

過疎地等での自家用有償運送に関連する先行研究を概観すると、早川(2005)や吉田・秋山(2006)、衛藤(2018)などが挙げられる。たとえば早川(2005)は、ルーラルエリアにおける非在来型輸送サービス(乗合タクシーや自家用有償運送)の現状と問題点を整理しており、運行範囲に関するバス・タクシーとの調整の必要性などを指摘している。また吉田・秋山(2006)は、過疎地におけるモビリティの現状分析と過疎地有償運送の会員特性をアンケート調査から明らかにした上で、既存の交通事業者との役割分担を明確にすることの重要性を指摘している。

これらはいずれも自家用有償旅客運送の制度が創設される2006年以前の研究であるが、現在の取り組みにも通ずる有益な指摘がなされている一方、これらの研究で指摘されていた政策的課題は、本稿で取り上げる養父市の事例から解決策を提示できるものと考えられる。また衛藤(2018)は、自家用有償運送などの合意形成における課題解決の限界と、社会構造の転換を見据えた新たな手法の検討について指摘しているが、ここでは研究課題として位置付けられ、その具体

的な方策は示されていない。

そこで本稿では、養父市における交通事業者と地域住民、地方自治体という地域内のアクターの協働のプロセスを、各アクターへの継続的なインタビュー調査から明らかにする。加えて、タクシー事業と自家用有償運送の棲み分けや、アクターの役割分担をいかにしているのかについても明示し、過疎地モビリティの課題を抱える他地域に対して、実践的・政策的な示唆を導出することを試みる。

2 過疎地モビリティの現状と自家用有償運送の展開

モビリティ(mobility)とは、一般には移動性、移動可能性を意味するが、新田ほか(2005)は「インフラや交通手段の輸送能力、人や物の移動能力として評価される」としている。たとえば社会学的な文脈におけるモビリティ(ないしは「モバイル」)の定義として、Urry(2007=2015)は移動性以外にも、上方/下方への社会的移動、移民や地理的移動などの意味を含むものとしているが、本稿ではこうした社会的移動や移民などの地理的移動は含まないものとする。その上で、過疎地の高齢者等の市民・住民の、買い物や病院、余暇といった日常生活に関わる移動を「過疎地モビリティ」として定義する。

1) 分析枠組みとしての“PPPP”

本稿では、過疎地モビリティの確保に向けた交通事業者やNPO法人、住民等のアクター間協働に焦点を当てていくが、その分析視座として、“PPPP(Public-Private-People Partnership)”の概念を設定する。PPPPは、官民連携に市民(あるいは住民、ユーザーなど)が含まれたものであり、Aapaoja et al.(2017)やEckhardt et al.(2018)などが過疎地モビリティあるいは過疎地MaaS(Mobility as a Service)の文脈で言及している。

具体的には、PPPPはPPP(官民連携)の拡張モデルとして位置付けられ、特に脆弱な社会集団や過疎地向けの効率性の向上と、共有された私的な資源の統合を通じて、公共セクターのコスト削減につながる可能性があるとされている(Aapaoja et al., 2017)。特に

フィンランドでは、法定の社会サービス輸送にかかる費用がかかりすぎている一方で、農村部の市民への十分なサービスレベルの提供とそのための公共交通アクセスの改善に向けて、PPPP による地域の輸送の組織化が検討されている。

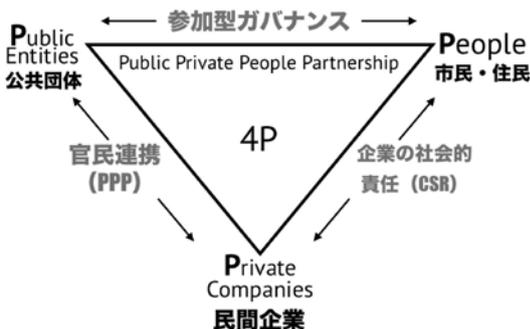
PPPP は、公共政策や参加型ガバナンスの文脈で、4P (s) あるいは P4 とも呼ばれており、具体的なイメージとしては図 1 を参照されたい。Marana et al. (2018) は、都市レジリエンスの構築プロセスの文脈で PPPP フレームワークを示しているが、パートナーシップに市民を含むことによって、社会的に脆弱なセクターを直接的に代表させることができると指摘している。

こうした点を過疎地モビリティの文脈で考えてみると、市民・住民は、これまでサービス利用（需要）者として位置付けられてきたが、このモデルにおいては運転者や協力者などの形で取り組みに参画していくことが期待される。実際、本稿で取り上げる養父市の「やぶくる」の事例においても、自営業者や主婦などが、市民ドライバーとして実践に参画している。

吉田 (2018) は、コミュニティバスや自家用有償運送などの「参加型のモビリティ」は、農山村地域でなじみやすく、地域住民は生産者にも消費者にもなり得ると指摘している。こうしたことから、これまでは利用者、消費者であった市民・住民も、アクター間の協働プロセスに参画することで、自治体や交通事業者の守備範囲ではなかったニーズにも対応できるものと考えられる。

また、Eckhardt et al. (2018) は、過疎地 MaaS の

図 1 PPPP (官民・市民連携) モデルのイメージ



出典 Marana et al. (2018) より筆者加筆。

文脈で、個人が提供するライドシェアなどのモビリティサービスは、特に過疎地で提供される他のサービスを補完する可能性があるとしている。すなわち、市民・住民参加型のライドシェアや自家用有償運送が公共交通を完全に代替するのではなく、既存の鉄道やバスと連携を図っていくことで、過疎地モビリティ確保に向けた新たなモデルが創出されるものと考えられる。

以上のことから、本稿では PPPP モデルを分析枠組みとして、市民・住民、自治体、交通事業者という各アクターが過疎地モビリティの確保に向けてどのような動きのもとで利害調整および協働を図ってきたのかを、先行研究と現地でのインタビュー調査⁽⁴⁾から詳述していく。

2) 人口減少・高齢社会における過疎地モビリティの現状

2018 年に国土交通省内で開催されている「都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会」では、とりわけ地方圏における MaaS などの新たなモビリティの実現に向けて、表 1 のように整理されている。

おおむね地方都市、地方郊外・過疎地ともに同様の課題を抱えているが、特に過疎地では交通空白地域の拡大に対して、生活サービスや地域内の輸送資源の活用あるいはアクター間の協働をいかに図っていくかがポイントとなるものと考えられる。

一方、『令和元年版交通政策白書』では、地方の過疎化と都市の過密化が指摘されており、とりわけ地方部では一般路線バスの輸送人員が 2000 年から 2016 年の間に 24% 減少したことが報告されている。同白書ではまた、「高齢者や、自ら運転することができない学生や子供の移動手段の選択肢を拡げ、外出機会の減少を防ぐ必要が生じている」(国土交通省, 2019a:131) とされており、公共交通のサービス縮小や、自家用車を保有しないことによって起きうる課題への対処法を考えていく必要がある。

表1 地方圏における新たなモビリティの検討

	地方都市型	地方郊外・過疎地型
条件・課題	・自家用車への依存 ・公共交通の利便性、事業採算性の低下	・自家用車への依存 ・地域交通の衰退 ・交通空白地域の拡大
目的	・高齢者の移動手段の確保、外出促進	・交通空白地域での移動手段確保
実現イメージ	・新たな乗換拠点創出 ・地域内の輸送資源の活用	・域内移動を創出する生活サービスとの連携 ・地域内の輸送資源等の活用

出典 国土交通省（2019c）より抜粋の上、筆者作成。

3) 過疎地モビリティの論点

ここでは、主として高齢者等の地域住民の需要者側と、交通事業者や行政などの供給者側という2つの視点から過疎地モビリティの論点を整理していく。

需要者側の論点の一つには、制度・政策にギャップが生じており、そこでの一般高齢者のモビリティの問題が挙げられる。一方では、自家用車や公共交通へのアクセス可能な(いわば「健康な」)高齢者と、他方では、要介護や要支援の状態にある社会福祉の対象者とされている高齢者がいるが、必ずしもその二者に大別できるわけではない。すなわち、自家用車や公共交通へのアクセスは困難であるが、社会福祉制度などの対象外にある「グレーゾーン」層の人々(図2参照)への対応が、喫緊の課題の一つともいえよう。

こうした課題について、吉田(2018)は、モビリティに関わる政策分野が交通や福祉、コミュニティなど多岐にわたるとした上で、各々に存在する「守備範囲」は、顕在的な需要に対して「隙間(ニッチ)が生じやすい」と指摘している。このような隙間・ギャップへの対応策であるが、1980年代中盤にはスウェーデンで「サービスルート」という名称で、バス利用は困難であるが、

図2 高齢者のモビリティの「グレーゾーン」のイメージ

	健康	←どちらでもない→	介護等が必要
需要者	・自家用車の保有者 ・公共交通に自力でアクセス可	・要介護状態等にはないが、自力での移動が困難 ・自家用車・運転免許の非保有者	・要介護や要支援状態にある人 ・福祉有償運送対象者 ・施設利用者
供給者	・交通事業者 ・自治体 ・家族や親族	←→ どちらかが対応?	・社会福祉法人 ・医療法人など ・自治体

出典 筆者作成。

福祉輸送を利用するまでに至らない人を対象に、新たなバスサービスを開始したという事例もある(秋山ほか, 2009)。

一方、供給者側の論点としては、交通事業者や自治体のみでは十分な地域公共交通サービスの提供や、路線の維持が困難となってきたことが挙げられる。しかし、自治会や住民組織、社会福祉協議会、NPO法人など、地域公共交通に関わるアクターは多様であり、交通事業を専門としない主体が運行に携わるケースも少なくない。高橋・野村(2020a)や野村(2019)などでも取り上げている京都府京丹後市の「ささえ合い交通」は、地元住民が主な構成員のNPO法人が運行主体であり、タクシー事業者の撤退した地域で自家用有償運送を展開している。

衛藤(2018)は、コ・ガバナンス(Co-governance)の概念を分析視点として交通空白地の自家用有償運送の事例研究を展開しているが、非営利組織が運行主体となることで住民間での合意形成が重要かつ時間を要すること、連携体制において孤立する主体を生み出さないことが重要であると指摘している。また吉田(2018)は、自家用有償運送のような助け合いによる輸送と、既存の公共交通の「二項対立」は非生産的であると指摘した上で、とりわけ農山村地域のモビリティ確保においては両者のベストミックスを追求することが必要であるとしている。

こうしたベストミックスについては、地域公共交通政策の議論の中でもたびたび言及されてきたことであるが、アクターについても同様のことが言える。すなわち、交通モード間の連携も必要であるが、交通事業者や自治体、非営利組織などのアクター間の協働も求められる。こうした協働の方策の詳細については、後述の養父市のケーススタディから考察していく。

4) 自家用有償運送の制度的背景

本稿で取り上げる養父市の自家用有償運送「やぶくろ」であるが、ここではその制度的背景について簡潔に述べておきたい。

道路運送法第78条の「自家用自動車による有償運送」では、①災害による緊急を要する時、②自家用有

表2 自家用有償旅客運送制度の概要

対象	住民等のため	身体障害者等のため
種類	市町村運営有償運送（交通空白）、公共交通空白地有償運送	市町村運営有償運送（福祉）、福祉有償運送
実施団体数	市町村運営：440 公共交通空白地：116	市町村運営：112 福祉有償運送：2,466
登録等	①バス、タクシーによることが困難 ②地域の関係者により「地域住民の生活に必要な輸送」であるとの共通認識 ③必要な安全体制の確保	

出典 国土交通省自動車局（2019）p.2より筆者作成。

償旅客運送、③公共の福祉を確保するためやむを得ない場合、という3点を除いては、有償で運送の用に供してはならないとされている。

こうした中、自家用有償旅客運送制度は、2006年に創設された制度であり、バスやタクシー事業によって地域住民に必要な輸送が提供されない場合、市町村やNPO法人等が自家用車を用いて有償で運送できる制度である（国土交通省自動車局，2019）。自家用有償運送の対象や種類については、表2を参照されたい。

また、現在の公共交通空白地有償運送にあたる、過疎地有償運送では特定非営利活動法人等の旅客会員の名簿に登録した住民のみが利用できたが、2015年以降は、市町村長が認めた場合、名簿外の来訪者・滞在者も会員等に含まれ、利用可能となっている。

2018年4月には「自家用有償旅客運送ハンドブック」が作成され、地方自治体への周知が図られているほか、2019年10月には地域住民のほかに観光客を含む来訪者も輸送対象として明確化される方針が示されている⁽⁵⁾。また、交通空白地での自家用有償運送の導入車両数は増加傾向にあり、導入率は2018年時点で全国1,724市町村のうち、26%となっている（国土交通省自動車局，2019）。

その一方、登録等においては地域公共交通会議や運営協議会での「関係者による合意」が必要であるため、本来は移動サービスを必要とする住民がいたとしても、既存のバス・タクシー事業者との利害調整の面から、関係者の合意を得られずに自家用有償運送等を展開できないケースも考えられる⁽⁶⁾。

以上のような制度的背景のもとで全国的に導入が進んでいる自家用有償運送であるが、先述のように交通事業者によるNPO法人設立や、事業者と住民が協働

を図っている事例は養父市を除いてはあまりみられない。そこで次に、養父市のケーススタディから合意形成や利害調整のプロセスを詳述していく。

3 兵庫県養父市の自家用有償運送「やぶくる」の事例

1) 兵庫県養父市と「やぶくる」の概要

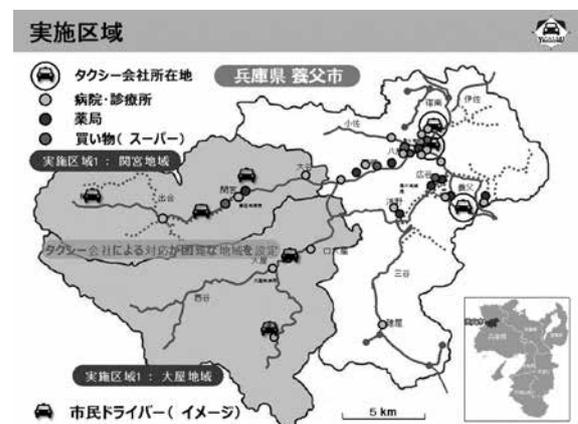
養父市は、2004年に八鹿、養父、関宮、大屋の4町が合併してできた自治体であり、面積は422.91km²で但馬地域の約2割を占めている。また人口は、2020年1月末時点で23,205人となっており、高齢化率は約36.1%（2017年2月）である。

市内の公共交通に関しては、民間路線バスやコミュニティバス、自家用有償バスというバス事業のほか、全但タクシー、あいあいタクシー、丸八観光タクシーという、いずれも「やぶくる」の運行に関わっている3社によるタクシー事業が展開されている。

2018年5月に運行を開始した「やぶくる」の運行主体は、NPO法人「養父市マイカー運送ネットワーク」（以下、NPO）である。NPOには地元タクシー会社のほか、バス事業者、観光関連団体、自治組織なども含まれており、役員には養父市企画総務部長も理事として参画している。

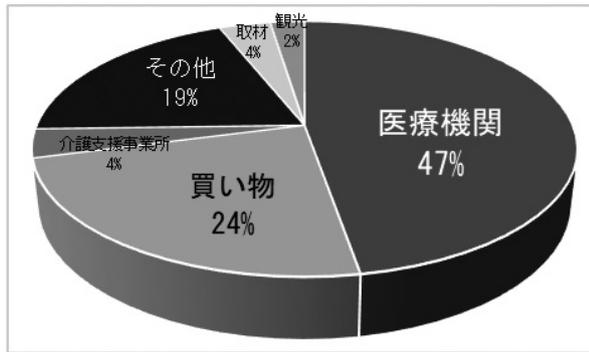
事業実施区域は、養父市西部（図3では左部分）に位置する大屋地域と関宮地域であり、各エリア完結型、すなわち「やぶくる」に乗車してエリア外に移動する

図3 「やぶくる」の運行エリア



出典 特定非営利法人養父市マイカー運送ネットワーク・養父市企画総務部国家戦略特区・地方創生課「国家戦略特区を活用した新たな自家用有償観光旅客等運送事業について」p.12

図4 「やぶくる」の利用目的の内訳（2019年度）



出典 特定非営利法人養父市マイカー運送ネットワーク提供資料より
筆者作成（2019年4月から9月までの165件の利用実績）。

ことはできない。たとえば大屋地域から八鹿地域などの地域外に移動したい場合は、自宅から停留所まで歩いて路線バスを利用するか、詳細は後述するが、八鹿地域と養父地域の一般のタクシーに配車依頼を行うこととなる。

「やぶくる」の料金体系については、初乗り2kmまでが600円、以後の加算額が750mにつき100円となっており、おおむねタクシー料金の5割から7割程度とされている。なお、利用料金は、70%が報酬として登録ドライバーに、25%が運営費としてNPOに、5%が手数料としてタクシー会社に配分される。

運行時間は午前8時から午後5時で、2019年11月時点での車両は12両、市民ドライバーは16名である。なお、利用件数については、2018年5月から3月で計169件、2019年4月から9月で165件となっており、2019年度は約半年で前年件数と同程度となっている。図4では2019年度の利用目的の内訳を示しているが、7割以上が医療もしくは買い物となっている。

2) 「やぶくる」の導入プロセス

養父市では、交通手段の充実が求められる中で既存体制でのタクシー・バスの展開が困難であることを背景に、最小の補助金で、かつ通常、雇用関係を結ばないような形態での仕組みの構築を検討していたという。2015年から2016年にかけては、養父市も含めて秋田県や京都府の自治体でライドシェア導入の可能性が話題となったこともあり、こうしたライドシェアへの反対で、乗合旅客に携わるタクシー会社に危機感が

募っていたという。

一方、養父市内の状況に目を向けると大屋・関宮地域はタクシー事業者にとって「手出しできない」、つまり迎車等も困難な地域とされており、これらの地域での移動手段の創出が模索されていた。そこで、一般旅客自動車運送事業者による対応が困難な区域として、大屋・関宮地域を設定した上で、2017年6月より「養父市新たな自家用有償旅客運送事業準備検討会議」を設置し、以後定期的に会議が実施されてきた。2018年3月までに、計9回の検討会議が開催され、実施主体や運営、料金設定、連絡体制、登録ドライバーなどについて議論が行われてきた。

住民ドライバーの募集については、2018年2月から3月に行われ、募集条件には対人対物無制限および同乗者への補償が3千万円以上の任意保険に加入していること、大屋・関宮地域およびその近辺在住の市民であることなどが明記されている。市民ドライバーの属性については、自営業者や主婦、退職者、観光団体職員などで、全てNPOの会員外であり、年齢層は30歳代から70歳代と幅広い。

この点に関してNPOへのインタビューからは、様々な募集条件がある中でも、すぐに希望者が現れたことから、地域貢献をしたいという人や、地域で生きづらさを感じている高齢者等の存在を認識している人が少なからずいたのではないかと、という意見が得られた。

3) 事業の棲み分けと交通事業者による運行管理

既存のタクシー事業と自家用有償運送の棲み分けについては、大屋・関宮のそれぞれのエリア内の移動については「やぶくる」、各地域外への移動はタクシー会社が行う、という形で棲み分けられている。これに関しては、タクシーもしくは「やぶくる」のいずれを利用する場合でも、運行管理を担当するタクシー会社3社のもとに予約が入るため、配車係が出発地と目的地を聞いた時点で、どちらのサービスが配車可能かを判断するという。

このように、予約や配車をはじめとした運行管理をタクシー会社3社がそれぞれ担当しているが、これらの事業所はいずれも八鹿・養父地域に置かれている。

すなわち、市民ドライバーとの即時の対面点呼はできない。そこで「やぶくる」では、スマートフォンのテレビ電話機能とアルコールチェッカーを用いて、市民ドライバーとタクシー会社による遠隔点呼を行っている⁽⁷⁾。

加えて、市民ドライバーの保有するスマートフォンの地図アプリやカーナビを活用しているため、事業実施に際して新たな機器の購入などを行う必要はなかったということになる。なお、行政による補助金についてはイニシャルコストとして養父市から約300万円が拠出されており、これは自動車に取り付けるマグネットや市民ドライバーのユニフォームなどに充てられている。

4 事例の考察：アクター間協働の方策

1) 交通事業者の役割と事業の今後の展望

ここでは、筆者が行ってきたNPOおよび自治体へのインタビュー調査から、①自家用有償運送における交通事業者の役割、②事業の今後の展望という2点について述べていく。

まず、自家用有償運送は「バスやタクシー事業によって提供されない場合」という制度的背景からもわかるように、養父市のように交通事業者が積極的に関わることはややイレギュラーな事例であるといえよう。一方で、NPOへのインタビューからは、交通事業者は運行および安全管理と市民ドライバーを「束ねる」という形で取り組みに関わっていることがわかった。

バスやタクシー事業における運転手不足は全国的な課題となっているが、NPOとしてもこうした現状に危機感を持ちつつ、市民ドライバーの運行および安全管理の役割を担っていくことで、交通事業者の専門性を活用しようとしている。住民主体のNPO等が運行を担うケースが一般的である自家用有償運送にあって、交通事業者がこのように関与していることは非常に興味深い点である。

またNPOへのインタビュー調査からは、(市民などが)希望すれば誰でもドライバーになれるのではなく、健康状態の確認や安全を守るという意味で、タクシー会社が関与していくべきであるという意見も得られて

いる。この点についても、他地域での自家用有償運送導入の際に有益な示唆の一つとなりうるであろう。

2020年1月に開催された国土交通省の交通政策審議会交通体系分科会においては、交通事業者と市町村等による自家用有償運送の「両者にメリットのある着地点」として「協力型自家用有償」が位置付けられているが、これによって現在ハードルとなっているアクター間の合意形成が容易になることや、交通事業者にとっては委託費用の継続的な確保という利点が想定される。先述のように、「やぶくる」では利用に応じて、手数料が事業者に配分されることとなっているため自社の車両や運転手が稼働していない場合でも(決して大きな割合ではないが)、副次収入が見込めるものと考えられる。

次に「やぶくる」の今後の展望としては、運行エリアの拡大がその一つに挙げられる。先述のように、現在は大屋・関宮地域のみでの運行であるが、利用者の地域外までの移動ニーズ以外に、八鹿・養父地域にも病院までの送迎等を求める声があるという。

ただし、こうした養父市全体への運行エリア拡大に向けて、交通事業の経営者や運転手全員が足並みを揃えることは決して容易ではないものと考えられる。仮に運行エリアを拡大してしまうと、少なくとも八鹿・養父地域のバスやタクシー需要への影響は避けられない。

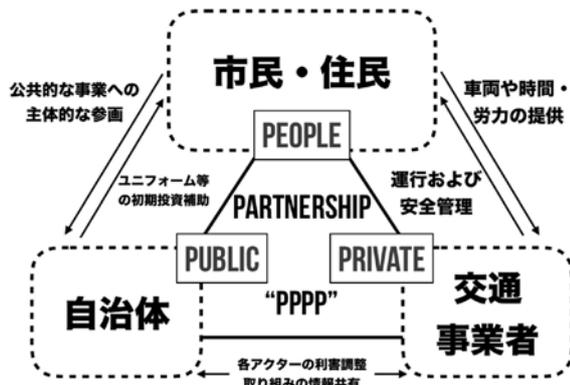
一方で、NPOへのインタビュー調査からは、市民の立場に立って利便性を考えながら、タクシー会社一社としてではなく「一緒に」取り組みを進めていきたい姿勢であるという。こうしたことから、市民やローカルアクターと慎重な議論を重ねながら、運行エリアの拡大も含めた今後の「やぶくる」の発展が期待される。

2) “PPPP”による過疎地モビリティの確保

ここまでの整理をふまえて、本事例での各アクターの役割を、本稿冒頭でふれたPPPP(官民・市民連携)に照らし合わせながら、図5を用いて考察していきたい。

まず、従前のアクターともいえる自治体と交通事業者であるが、各アクターの利害調整や、先述の市民ド

図5 「やぶくる」における各アクターの役割⁽⁸⁾



出典 筆者作成。

ライバーの運行管理を担っている。特に自治体に関しては、養父市の特区・地方創生課が内閣府との特区活用に関する手続き調整を担当しており、これは一般的な自家用有償運送の事例と大きく異なる点である。

一方、市民・住民は、16名の市民ドライバーが車両や時間・労力の提供という形で取り組みに参画している。NPOによれば、ドライバーを「安易に増やそうとはしていない」ことから新規募集はしていないが、事業開始以後に「どのようにすればドライバーになれるのか」という市民からの問い合わせもあったという。また、市民ドライバーや自治協議会から新たな取り組みへのアイデアが出ることもあり、回数券チケットの作成や他の交通モードと連携した周遊プランの作成などが模索されている。

改めて PPPP の視座からこの事例を捉えると、Aapaoja et al. (2017) は過疎地モビリティと PPPP の文脈で、公的／私的な共有資源が特に重要になるとしているが、「やぶくる」ではこれが市民の自家用車や、タクシー事業者の運行管理技術やシステムが該当するものと考えられる。先行研究で指摘されていた「公共セクターのコスト削減」という意味でも、既存の資源を活用しているため、「やぶくる」に関わる維持費用などを改めて拠出する必要はないことがわかる。

また Eckhardt et al. (2018) の指摘する、ライドシェアなどの公共交通に対する補完性や、助け合いによる自家用有償運送と公共交通のベストミックス (吉田, 2018) であるが、「やぶくる」においては一定の議論の余地があるものと考えられる。

すなわち、図4の利用目的の内訳からもわかるように、「やぶくる」の利用は医療や買い物という地域内に完結しているため、鉄道やバスの移動需要の増加に貢献しているとは考えにくい。近年の MaaS などにおける公共交通連携の文脈では、鉄道やバス、タクシー、カーシェアなどの複数の手段の連携が目指されているが、「やぶくる」においては、先の運行エリア拡大の困難さなどを考慮すると、他の交通モードとの連携には課題が残されているともいえよう。また利用件数に関しては2019年4月から9月までで165件(概ね1名弱/1日)という実績であるが、NPOへのインタビューによれば、市民には「少しずつ認知をしていただいている」ということから、発展途上にあるといえる。

一方で、これまで移動が困難であった高齢者等の市民・住民が、「やぶくる」を通じてコミュニティへの参加が可能になっている点を強調しておきたい。インタビュー調査からは、利用者は基本的に、独居高齢者でドア・ツー・ドアのサービスが必要な人たち(要介護でもないが、自力での移動が困難)であることや、運行開始後には、「(意外と)すぐそこ」の移動需要もあった⁽⁹⁾ということから、潜在的な移動需要の顕在化につながっており、先述の高齢者のモビリティにおける「グレーゾーン」の解消にもなりうるものと考えられる。Aapaoja et al. (2017) は、PPPP の観点から、脆弱な社会集団や過疎地向けの効率性向上の可能性を指摘していたが、以上のことから「やぶくる」が最小限のコストで、効率的に高齢者等のコミュニティへの参加を可能にしていることがわかる。

また、利用者のみならず地域課題に関心を持っていた市民がドライバーという形で参画することが可能になっていることも重要な点である。先述のように、「やぶくる」そのものはまだ始まったばかりであるが、取り組みが発展するにつれて、PPPP の理論的意義の一つでもある、社会的に脆弱なセクター(たとえばここでは自家用車を「運転せざるを得ない」高齢者など)の顕在化と、地域における輸送の組織化につながるものと考えられる。もちろん、こうした市民の参画は強制ではないが、市民自身が直面する地域課題に目を向

け、その課題解決を試みようとすることは、コミュニティそのものの維持や活性化につながる事が期待される。

5 おわりに

以上のように、本稿では過疎地モビリティの確保に向けたアクター間協働の方策について、兵庫県養父市「やぶくる」の事例から考察してきた。バスやタクシーなどの交通事業における運転手不足や、過疎地でのサービス維持が困難である状況下で、養父市の「やぶくる」の事例は、市民と交通事業者、自治体の三位一体による取り組みという点で、他地域に具体的かつ積極的な示唆を与えるものと考えられる。

従前の自家用有償運送においては、合意形成プロセスがやや煩雑であることや、交通事業者の専門性が活用されないままにNPO等による運行が行われてきた。しかし「やぶくる」においては、既述のように交通事業者が主体的に地域住民との協働を図りつつ、役割分担を行っているが、この点はバス・タクシーなどの交通事業者の地域における社会的責任を改めて問う契機となる可能性もある。つまり、これまでは一般旅客自動車運送事業を行うことが前提であったが、交通事業者としてもこれが難しい場合に、自家用有償運送や代替的な交通サービスの「管理者」としての役割を果たしていくことも考えられる。

養父市の事例では、タクシー会社3社が中心となって設立したNPO法人が運行主体となり、特に交通事業者が市民ドライバーを「束ねる」という役割を担っているが、主導するアクターは地域によって変わっていく可能性は十分にある。たとえば自家用有償運送の展開において、自治体や住民組織などが主体となるケースも考えられうるが、養父市のように交通事業者が地域に存在する場合は、その専門性の活用を図っていくこともモビリティ確保の方策の一つとなるであろう。

いずれのアクターが主導するにしても、本稿後半で示したPPPPの枠組みのもとでアクター間協働を図ることにより、吉田(2018)が非生産的であるとした自家用有償運送と公共交通の「二項対立」を避けつつ、

そのオルタナティブを模索することが可能となるものと考えられる。

一方、「やぶくる」の取り組みはまだ開始したばかりであり、利用者数もNPOの設定していた目標値には程遠いとのことから、今後の事業展開とアクター間の動きに注視していく必要がある。また、市民ドライバーが事業に参画した動機や、国家戦略特区の政策的視点については本稿で詳述することができなかったため、これらの点については研究課題として稿を改めて述べたい。

謝辞

本稿の執筆にあたり、多大なご協力をいただいた、NPO法人「養父市マイカー運送ネットワーク」理事長の小柴様および事務局の田中様、水嶋様、また養父市企画総務部国家戦略特区・地方創生課の岡山様に、ここに感謝申し上げます(いずれの所属・役職は2019年11月当時)。

また本研究の基礎となる調査は、2018年度の公益社団法人日本交通政策研究会における研究プロジェクト「過疎地交通の新展開と地域コミュニティへのインパクト」(主査:青木亮・東京経済大学教授)の一環として行ったものである。

注

- (1) 本稿では基本的に「自家用有償運送」の略称で説明を行うが、制度名等の説明の際は「自家用有償旅客運送」とする。
- (2) 本稿では、地域公共交通に関わる行為主体をアクターとして位置付け、これらの中で協力して行われる(あるいは行われようとする)活動を「協働」として説明する。なお、本稿では類似した言葉として「連携」も用いているが、基本的には交通モード間での協力などを指す。
- (3) 国土交通省自動車局(2019)
- (4) この調査は、2019年11月6日にNPO法人「養父市マイカー運送ネットワーク」および養父市企画総務部国家戦略特区・地方創生課を対象に、それぞれのアクターに2時間程度のインタ

- ビューを行ったものである。
- (5) 国土交通省自動車局 (2019)
- (6) 2019年11月には、特定非営利法人全国移動サービスネットワークが「関係者による合意」の要件撤廃を求めて、国土交通大臣に要請書を提出している。
- (7) スマートフォンは住民個人の所有物、アルコールチェッカーについては日立製作所の「クラウド連携型呼気アルコール検知器」を用いており、タクシー会社3社はインターネット経由での確認が可能であるという。こうした最新の情報通信技術を最大限に活用しつつ、既存の交通事業よりも安全な運行を目指しているという。
- (8) 市民・住民を頂点としているが、これはNPOへのインタビューで、バスやタクシー事業者よりも市民ドライバーの方が「高い位置にある」という意見が得られているためである。
- (9) 関宮地域局からスーパーマーケットまでであり、距離にして750m程度、所要時間にして自動車です3分程度である。

参考文献

(英語文献)

- Aapaoja, A., Eckhardt, J., & Nykänen, L. (2017). Business models for MaaS. *In 1st International Conference on Mobility as a Service (ICoMaaS)*, Tampere, Finland.
- Eckhardt, J., Nykänen, L., Aapaoja, A., & Niemi, P. (2018) MaaS in rural areas-case Finland. *Research in Transportation Business & Management* 27, pp.75-83
- Marana, P., Labaka, L., & Sarriegi, J. M. (2018) A framework for public-private-people partnerships in the city resilience-building process. *Safety science* 110, pp.39-50.
- Urry, J. (2007) *Mobilities*, Polity. (アーリ, J. 『モビリティーズ 移動の社会学』吉原直樹・伊藤嘉高訳、作品社、2015年)
- (日本語文献)
- 秋山哲男・吉田樹編著、猪井博登・竹内龍介著 (2009) 『生活支援の地域公共交通 路線バス・コミュニティ

- バス・STサービス・デマンド型交通』学芸出版社
- 衛藤彬史 (2018) 「交通空白地でのコ・ガバナンスの形成における課題」『農林業問題研究』54(2), pp.44-52
- 国土交通省 (2019a) 『令和元年版交通政策白書』
- 国土交通省 (2019b) 「第6回 地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 参考資料集 資料5」
- 国土交通省 (2019c) 「第6回 都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会 資料6 地域別モデルの検討について」
- 国土交通省自動車局 (2018) 「自家用有償旅客運送と登録不要の考え方」
- 国土交通省自動車局 (2019) 「自家用有償運送の制度見直しについて」
- 国土交通省 (2020) 「交通政策審議会交通体系分科会 地域公共交通部会 中間とりまとめ概要」
- 高橋愛典・野村実 (2020a) 「京丹後市「ささえ合い交通」の取り組みとその背景—「日本初のUber」はライドシェアなのか?—」『運輸と経済』第80巻、第2号、pp.53-60
- 高橋愛典・野村実 (2020b) 「自家用有償旅客運送」の活用」青木亮 (編) 『地方公共交通の維持と活性化』第12章 成山堂書店
- 新田保次・竹林弘晃・黄靖薫・川口裕久 (2005) 「GISを活用したアクセシビリティとモビリティによる都市交通計画の評価方法について」『土木計画学研究』講演集、32
- 野村実 (2019) 『クルマ社会の地域公共交通』晃洋書房
- 野村実 (2020) 「過疎地域における自家用有償運送の展開」『過疎地交通の新展開とその地域コミュニティへのインパクト』(日交研シリーズ A-770) 第2章 日本交通政策研究会、pp.9-26
- 早川伸二 (2005) 「ルーラルエリアにおける非在来型輸送サービスの現状と課題-デマンド型乗合タクシーと自家用車によるボランティア輸送を中心に」『交通学研究』第48巻、pp.71-80
- 吉田樹・秋山哲男 (2006) 「過疎地域におけるモビリティ確保と過疎地有償運送の果たす役割」『土木計画学研究』講演集、33
- 吉田樹 (2018) 「農山村地域のくらしを支えるモビリ

テイの課題と「解」『農村計画学会誌』第37巻
第3号、pp.268-271