
高齢者・障害者のための福祉交通環境整備に関する研究

－コミュニティバス導入後の地域モビリティ評価に関する研究（その2）－

A Study of Community Mobility Environment for Elderly and People with Disabilities

－The Practical Method of Regional Mobility Part 2－

北川博巳
KITAGAWA Hiroshi

キーワード：

地域交通、公共交通、コミュニティ交通、住民参加型計画、高齢者交通

Keyword:

Local Transport, Public Transport, Community Transport, Community Participatory Planning, Elderly Transport

Abstract:

Many local governments provide transport measures enhancing mobility for the people with difficulties. In urban area, the governments can provide bus passes and taxi tickets for the people with reduced mobility. However, in under populated area, the governments can't provide bus passes and taxi tickets because there are few taxis and bus transportation. Instead, they have to provide their own transportation service. In this report, it is reported the situation of transportation in local governments. And it is considered about the social mobility support systems and their fitting transportation system in local area.

1 はじめに

現在、地域住民の自動車依存と公共交通離れ、それに伴う公共交通空白地の増加など地域公共交通は大きな岐路に立っている。県内でも路線バスの維持が困難となった地区では減便や撤退が始まっている。自動車をもたない高齢者にとっては、移動手段がな

くなることになり、個人やコミュニティの活性の低下が懸念される。これに対してコミュニティバスを運行してしのいでいる自治体もあるが、近年では利用実績が上がらずにサービスを見直し、縮小する傾向にある。これらのサービスを継続・維持するためには、運行形態を効率化し、公共交通の活性化を推進してゆくこと、現行の制度を活用して維持してゆくこと、および地域住民との協働で交通手段を作り上げてゆくことなど様々な手法で乗り切ってゆく必要がある。よって、近年では制度が大きく見直されている。道路運送法の改正による各種有償運送の見直しや地域公共交通会議の設置、および国の地域交通活性化事業においては、地方自治体に対して計画づくりや事業化の支援を行っている。県内の市町においてもこれらの協議を通じて地域公共交通の計画づくりが推進されるに至っている。本研究は、地域モビリティの確保する一つの指標として、地域交通の支援の必要性、市民運行型のコミュニティバスの重要性、および地域に見合った移動手段確保の方策について提案することを目的とした。その結果として、県内の市町で実施したアンケート結果より、住民のコミュニティ交通の意識実態が解明できた。また、要望に答えても利用が進まない事例もあり、地域住民との協働で行う重要性が示唆された。さらに、市民運行型のコミュニティバスを企画している地区を対象に、地域住民・自治体と協働しながら運行計画を作成することができ、運行が実現することとなった。

2 道路運送法改正と地域交通活性化事業

2.1 福祉有償運送の課題と公共交通の再編

市町村主体で行う運営協議会形式で、合意が整えば福祉・過疎地・市町村有償運送が可能になって以来、全国各地で登録数も増加し、福祉分野では高齢者・障害者のモビリティを支援する動きが高まってきた。とくに福祉有償運送の登録車両が北海道・関東・中部・近畿など大都市を中心に増加している(図1)。一方、バスはノンステップ車両が増加し、近年は福祉タクシー車両の増加が顕著になってきた。福祉制度では特定数の移動手段として、タクシーが挙げられる。国土交通省の調べによれば、福祉タクシーはこの数年増加傾向にあり、事業者数・車両数共に増え(図2)、軽自動車タイプの利用も急増中である。

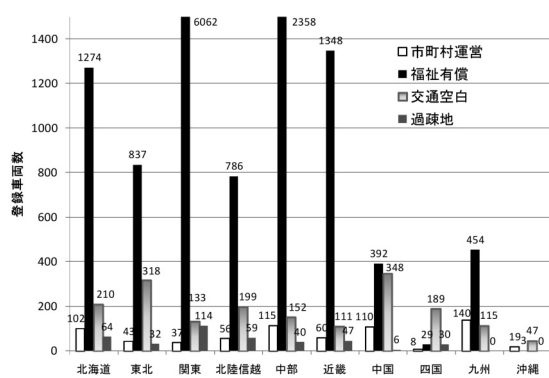


図1 自家用旅客運送登録車両数¹⁾

Fig.1 Numbers of registered vehicles of STS

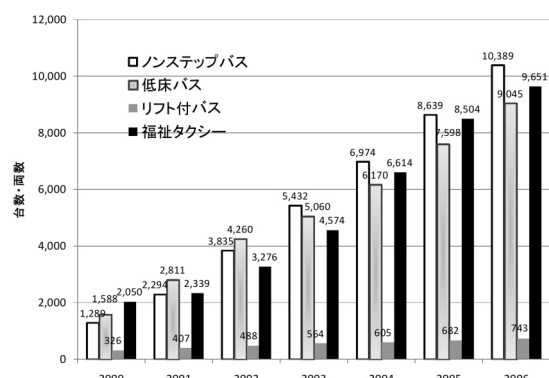


図2 バス・福祉タクシーの登録車両数の推移¹⁾

Fig.2 Numbers of registered specialized vehicles

さらに、近年は道路運送法の改正により、これまで制限のあったコミュニティバス・乗合タクシー等の運行上の制約もいくつか緩和され、運行の工夫が可能となった。このことで地域福祉交通の充実が図られることが期待できるし、この一環として、近年では

市民参加型のコミュニティバスの試み、タクシー・福祉有償移送サービスを配車センターによる運営にする試みなど運営方法も今後充実してゆく傾向にある。

一方、30年前に助け合い活動から始まった移送サービスにとって問題となっていた道路交通法80条が改正され、新道路交通法では79条として位置づけられ、2006年10月から福祉有償運送はこれまでの「ガイドライン」による運行から「自家用有償旅客運送」となり、新たに登録制としてスタートすることになった。市民運行型のコミュニティ交通として、福祉有償運送を考えると、今まで自治体の運営協議会に参与してきた中で様々な論点があったが、大きくまとめると以下が考えられ、継続的に議論されるポイントであると思われる。さらに、これらの問題・課題を大きく分けると交通計画的な課題、運行・運営上の課題、他と調整を要する課題の3点程度に分けられる(表1)。

表1 運営協議会で議論されてきたポイント

Table1 Points of management conference

運営協議会でのポイント	解決すべき大枠の課題
運送の対価・駐車関係⇒	交通計画的な課題
安全運行⇒	運行上の課題
地域をまたがる場合の運行 バス路線との競合など⇒	調整を要する課題

たとえば、運送の対価としてタクシー料金の1/2程度という目安が出され各運営協議会でも話題になっているが、運行・運営のコスト面から出ている数字であり、本来の交通計画的な観点、たとえば移送サービスが必要な高齢者・障害者の需要量や彼らの生活に見合った料金設定なのかについては今後も調査してゆく必要があり、フレームワークづくりも望まれる。とくに既存の公共交通を使用できなくてもコミュニティバスやタクシーに近い運行形式などの工夫次第によっては移動できる高齢者・障害者も存在しているため、このように運行形式を変えてコストダウンに向けての努力をすること、および個人の事情(ニーズ)に合わせた多様な交通手段の充実が自治体に求められることになる。

つぎに、移送サービスが社会的な交通システムの一部として受け入れられるためには安全運行は何より重要視せねばならない課題と位置づけられる。近年、運転協力者の要件が、自主講習から国土交通大臣認定の講習の受講に変更された。このように運転協力者に対する講習会が充実してきた。最近ではコーディネーターの役割に対しても国土交通省が策定した標準カリキュラムに基いた形で、「日常の運営」

と「運行管理」の基本的な視点を中心に学ぶ講習会も一定期間開催されるに至っている。今後は運行の記録や地域をまとめ上げる形のコーディネートがあり方など、よりシステムの充実も必要となる。

最後に運営協議会のエリアは自治体の中で完結する交通が対象となっており、他の市町や府県にまたがるような移動（発着地が同じであれば可能）については対象外となっている。また、過疎地や市民有償運送で地域住民がバスを運行させることを希望する場合は既存のバス路線との競合をどうするかなど、課題は多い。しかしながら、様々な理由でモビリティの制限されている市民に対して、市民たちがドライバー・車両を提供し、制度に合わせてコーディネートや組織化することは、これからの市民参画社会としては大きな期待がされている。そして、それは地域公共交通会議と言う形で鉄道・バス・タクシー・各種の有償運送を包括的に議論する形で市町が公共交通の協議を行えるようになり、生活公共交通手段を確保するために、関係者みんなで考え、その実現に向けて話し合うことが可能となった。

2.2 地域交通活性化の事業化

地域公共交通会議は協議の場を作ることには成功したが、地域交通の大きな課題として、バスをはじめとする公共交通の利用低下と補助の限界がある。自動車の普及や郊外化による自動車への依存が高まったことが利用として挙げられる。長期的に公共交通の利用者は減少傾向となっており、これまで補助によって損失を補填していたが、ここ数年は公的な資金投入が厳しくなり、利用者の減少が止まらず、公共交通事業者の経営が厳しくなってきた。そのため、各地で路線バスの撤退や廃止がここ数年で顕著になってきた。しかしながら、地域の公共交通は、社会活動の基盤であり、自動車を持たない高齢者にとってはモビリティ（移動性）を確保する重要な手段である。よって、その役割は非常に重要で、活性化・再生によって移手段を確保することは高齢社会を迎えたわが国では重要課題の一つである。このような認識の下、国では平成19年度より地域公共交通活性化・再生事業費補助事業の制度を始めた。現在県内の数市町でも申請され、調査を含めた様々な地域交通の実態が判明してきた。

3 活性化のための地域交通の実態

活性化協議会や地域公共交通会議を通じたアンケート調査結果を紹介する。ここでは、県内の地方部と

都市郊外型の2都市の事例である。

まず、地方部においてバス交通の必要性を市民にアンケート調査したところ、約90%の住民はバスが必要だと考えているが（図3）、実際にバス・タクシーを利用していると回答している住民は約20%となっている。このような意味からも運行本数だけでなく、違う意味でのサービスレベルを向上してゆく必要があると考えられる。同地区でバス交通に関する要望を聞いたものが図4である。とくに、運行本数以外で要望の高い項目として、「バスの情報を分かりやすく」「バス停のベンチや雨よけ」「乗り換えの待ち時間が少ない」などの要望が高いことが分かる。このような意味から、単に運行本数を増やすことだけでなく、地域交通の運用の工夫と調整が今後重要であることを示唆している。

都市郊外型の地区ではコミュニティバスを100円で運行している場合が多いが、どれも財政を圧迫していることが報告されている。図5は都市郊外型の地区で希望するコミュニティバスの運賃を尋ねたもの（運行前）であるが、100円に限らず、希望する額を高く答えていることが分かる。そのような意味では、運賃に関しても様々な議論を地域住民としてゆく必要がある（ただし、この地区では始発から終着地の病院まで路線バスで行くとかなり高い）。

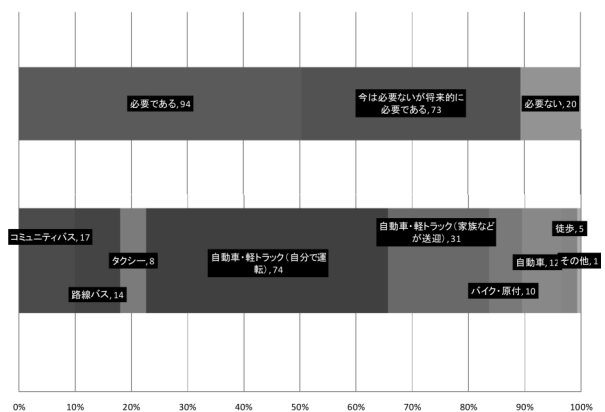


図3 バスの必要性和実際の乗車の関係
Fig.3 Needs of bus services and passage status

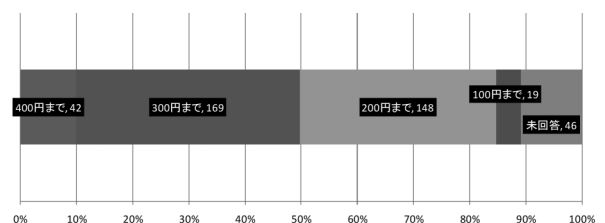


図4 コミュニティバスの運賃の要望
Fig.4 Fare needs for community bus services

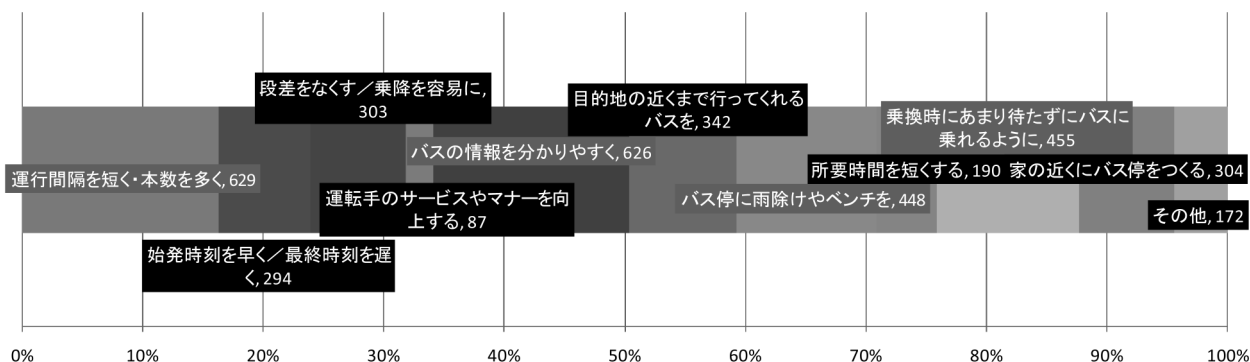


図5 バスに希望するサービス水準

Fig.5 Needs for the level of services in bus services

4 市民運行型バスの事例

最後に、市民自らが企画し、行政と連携し、研究所も支援しながら計画づくりから実現まで至った事例を紹介する。神戸市北区淡河地区は自動車依存の多い地区で、タクシー事業所から距離があるため、個人タクシーが数台程度あるのみであり、自動車保有率の低い世帯ほどバス（路線バス）を利用する割合は高い。しかしながら、地域でのバス利用は低下し、住民からの要望も多い。そのため、当該地区を対象に地域住民に参加してもらう形でワークショップを昨年度に開催し、報告した。今年度は具体的な運行形態やルートを考え、過疎地有償運送運営協議会にかけて運行が認められ、三月に淡河ゾーンタクシーとして運行式典が開催された（写真1）。



図6 淡河町ゾーンバス

Fig.6 Zone-bus in OGO area

ゾーンタクシーの特徴は

- ①地区住民の意見を聞きながら、たとえば月曜午前
はグラウンドゴルフの送迎、午後は診療所便、夕
方はバスの帰宅支援など、一部は定時・定路線で
はなく柔軟に運行を考えた（料金はバスの1/2と
考え200円、ルートについてはバスとの競合をな
るべく避けている）。

②診療所便については、定時・定路線型の運行であるが、バスとの乗り継ぎを考えたダイヤを作成し、バスが遅れても柔軟に対応することとした。

③地区内には福祉施設が多くあり、その車両を用いている。いわば一種のカーシェアリングとしての概念を利用している。

などの特徴がある。

ゾーンタクシーは市民からの発案で行政との協働で運営協議会を通過してできた交通手段であり、まだ走り始めたばかりなので、今後も追跡してゆく必要があるが、市民運行型交通手段の一つの試みとして位置づけられると考えられる。

5 おわりに

この数年、地域福祉交通を取り巻く制度は大きく変化し、より活性化させる方向にある。そのためには、今こそ地域での話し合いや提案の中から新しい形の公共交通を作り出してゆく実践が求められ、地域公共交通会議や活性化協議会の持つ役割は今後一層大きくなると思われる。そのためには、地域の公共交通を再評価する必要もあるし、市民からの提案をどのようにして実現させるのかについても課題が未だ残っているし、それを持続可能にするには何を対策としてせねばならないかについては、今後自治体が自ら直面する問題となりうる。そのため、様々な実践事例を蓄積して、今後のまちづくり型の交通手段をいかにして普及させてゆくか、またどのような支援が必要なのかについては多くの考察の余地が残っている。

参考文献

- 1) NPO法人全国移動ネット：福祉有償運送に関する詩接待調査報告、2008
- 2) 国土交通省自動車交通局ホームページ：<http://www.mlit.go.jp/jidosha/index.html>