

高齢者・障害者のための福祉交通環境整備に関する研究 —市民参加型地域福祉交通の支援のあり方に関する研究—

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

— An Assistive Approach Study of Local Community Mobility—

北川博巳 天野圭子
KITAGAWA Hiroshi, AMANO Keiko

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

Abstract:

Many local governments are hard to provide transport measures enhancing mobility for the people with mobility disabilities, especially suburban and rural areas. It is increasing car accident for older drivers. And it is necessary to provide alternative transport for older drivers and reduced mobility elderly in near future. But almost these areas, it is hard to operate bus services and “community bus” services in local governments. So it will be required more community based transport measures in suburban and rural area in Japan. In this report, it is reported the situation of transportation in local governments. And it is researched about the social mobility support systems, their fitting transportation system, bus systems for citizens in local area.

1 はじめに

ここ数年来、都市部への人口流出、人口の高齢化、および人口減少が絡み合って、全国の大都市以外の地域では急速かつ極端な高齢化を迎えるに至り、様々な社会問題が出現しつつある。鉄道およびバス

などの公共輸送手段についても同様で、自動車利用による公共交通利用者の減少、およびバスは需給調整規制の緩和もあって、公共交通の維持が困難な地域が少なくない。これまで、利用が落ち込めば、運賃収入だけの運行維持が困難となり、市町村など多くの自治体は交通事業者に対して補助金を導入することによって運行を存続していた。しかしながら、公共予算を潤沢に使える社会情勢にない現在では、利用者が少なくなれば、路線バスへの補助は幹線維持だけで精一杯もしくは路線減便や休止となるか、場合によっては路線廃止につながると同時に、交通手段が空白化してゆく。実態として、兵庫県内でもこのような交通空白地区は多数存在し、とりわけ高齢者や学生などに代表される、自動車を利用しない・できない市民にとっては移動手段が乏しい環境になる。その対策として、自治体が独自で代替手段としてのコミュニティバスを提供することが多いが、結局利用者が伸びず、運行コストも高く、運行維持の困難な地域が多い現状にある。ただし、これらの交通手段が提供されなくなれば、高齢者の医療や買い物など生活面での問題、社会的孤立・孤独の誘発や子供たちの通学手段の確保など様々な問題が出てくるため、社会コストを考えながらこれら交通手段を維持・活性化することは急務である。加えて、高齢ドライバーの増加に伴って、自動車の代替交通手段の必要性も論じられるようになってきた。

これらを背景にして、わが国では道路運送法を改正して以降、福祉・過疎地・空白地の各種有償運送を可能にしたり、NPOなど市民サイドで移動手段を提供できるようにしたりと様々な可能性を提供しているし、地域交通の活性化のための制度や事業を創設することによって支援を行っている。現在は交

通基本法案の制定など、地域交通の維持・活性化・新たな移動手段の形など、それを取り巻く環境はこれからさらに緊急かつ重要度を増すものと位置づけられよう。

これら共通する事項として、地方公共団体、とくに市町村が主体的に地域交通に関する計画策定や提案を行うこと、住民と行政の協働による計画づくりなどまちづくりと一体的に実施することが言われている。それに伴って、住民が地域公共交通を計画する、あるいは住民自らが交通手段を運行して移動手段を提供することが可能になったが、関係調整などに困難のある地域については、何らかの支援がないと進展しないこと、地域住民の間で地域の移動問題について解決をしてゆきたい人たちが存在し、市民参加型ですすめたいというニーズはあるものの、ノウハウがないもしくは支援のための制度がないことなど様々な課題を克服してゆく必要もある。

そのためには、地域住民と行政が連携しながら計画づくりから運行に至るまで模索してゆく必要があり、これを支援する制度や手法などニーズはますます高くなってゆくものと思われる。この研究では、地域交通では現状で何が発生し、何を考える必要があるのかについて報告と提案することを目的としており、これからの地域交通づくりに向けてのヒントを提供することを目標とする。昨年度は地域住民ニーズとコミュニティバスの運行経費などを含めた実態と現状、市民運行事例による可能性の考察などを行ったが、今年度は現在の社会的動向を整理しつつ、国内各地での実践事例および、地域交通計画づくりに関与した事例などをもとに今後の提案を行うことを目的とする。

2 地域公共交通における現在の動向

市民参加型地域福祉交通には大きく二つの流れがある。ひとつは、1970年代から障害者のための市民活動として行われていた、ボランティアの有償運送である。介護保険が導入された2000年代に入ると、移送の現場で様々な混乱が生じ、NPOなどが運行する有償運送が社会的にも本格的に取り上げられ、2004年には福祉有償運送及び過疎地有償運送に係るガイドラインが発表された。これにより、市町村が有償運送に関する運営協議会を開催し、協議を得たうえで有償での運行が認可されるようになった。さらに、2006年の道路運送法改正によって、福祉有償運送は第78条第2号で規定されるところの「自家用有償運送」として位置づけられ、許可制から登録制となった。その種類として、交通空白地帯において

市町村が住民の運送を行うものを「市町村運営有償運送」、市町村に会員登録を行った身体障害者、要介護者等に対して、市町村がドア・ツー・ドアの個別輸送を行うものを「市町村福祉輸送」、NPO法人等が要介護者や身体障害者等の会員に対して、営利と認められない範囲の対価によって、ドア・ツー・ドアの個別輸送を行うものを「福祉有償運送」、そしてNPO法人等が過疎地域等の会員に対して、営利と認められない範囲の対価によって運送を行うものを「過疎地有償運送」と設定している¹⁾。これらの有償運送は更新期にあり、登録制となったこともあって、社会情勢の変化に対応すべく、現在は運営協議のあり方について検討されている²⁾。

つぎに、地域交通活性化の流れがある。道路運送法改正による施行規則の改正で、地域住民の生活に必要な交通に関する協議を行うために自治体が設置する、「地域公共交通会議」制度が創設され、県内各地の多くの市町で設置、進行中である。また、それと前後する形で、国土交通省交通政策審議会の数部会において、平成19年に発表された報告書³⁾では、「地域公共交通の活性化・再生」、「公共交通政策は自治体が行う」、「生活交通の確保のための連携」が言われている。これらの特徴として、以下があげられている。

- ・地域公共交通の提供元である民間事業者、地方公共団体等が主体的に提案を行い、まちづくりと一体的に、総合的・具体的な計画を策定する
- ・走行環境改善を念頭において、路線設定や運行頻度設定をするなど、利用しやすいバスネットワークを整備する
- ・走行環境改善のための施設整備や交通規制を見直す
- ・民間事業者と地方公共団体の役割を明確化し、主体性をもって、採算がとれるように運営する
- ・民間事業者の取り組みを側面的に支援し、民間事業者の取り組みで住民の移動手段が確保できない場合は、地方公共団体が主体的に運営する
- ・民間事業者は創意工夫を發揮してバスを運行でき、地方公共団体は走行環境改善策等を実施する

以上の制度や提言などもあって、平成19年5月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（活性化再生法）」が施行され、これに伴う事業制度（地域公共交通活性化・再生総合事業）が創設され、県内のいくつかの市町において活性化の取組みがされ

ることとなった⁴⁾。現在は交通基本法案においてこの考えは継承されており（ただし移動権についての記載は今後の課題となった）、兵庫県内では豊岡市、朝来市、香美町、新温泉町などがベストプラクティスとして取り上げられている⁵⁾。多くのプラクティスでは重要なキーワードとして、「地域とのコミュニケーション」、「住民と行政の協働による計画づくり」が挙げられている。また、定量的・定性的な評価や住民へのPRについては共通の課題となっている。さらには、「私」「公」「共」の概念による交通整備も提言されている⁶⁾。

平成23年度以降は地域公共交通活性化・再生総合事業に代わって、地域公共交通確保維持改善事業が創設され、地域ニーズを踏まえたバス交通、デマンド交通、地域鉄道、離島航路・航空路等の確保維持について、市町村を主体とした協議会の取組みを支援すること、都道府県を主体とした協議会の取組みを支援することなどが盛り込まれている⁷⁾。

そして、福祉有償運送における運営協議のあり方であるが、道路運送法改正で、全国的に自家用有償旅客運送を行うことは可能となったものの、「協議における合意形成に必要以上の制約が課され、必要な輸送サービスが確保されない」等の指摘もあるため、現在は合意形成の実態を把握し、運営協議会における合意形成のあり方等について検討を進める段階にある。

以上のように、地域交通はこれまでの事業者だけに依存していたものから市民参加型かつ生活支援型の交通手段確保の方向にシフトしていること、市民運行についても合意形成がしやすいような仕組みづくりが政策的に言われていることから、これまで以上に市民参加型地域福祉交通の体制づくりと支援体制は重要な位置を占めてくるものと思われる。

3 市民参加型運行の実践事例

以上のような社会的背景のもとで、これまでの地域住民が行政へ直接路線の維持や増便を要望する形ではなく、地域住民が何らかの形で参画して、住民自らが交通手段を考える展開が地域公共交通の現場では実現されつつあり、その運営プロセスについても比較対象できるまでに至っている⁷⁾。また、地域交通には自治体の計画とマネジメントが重要であり、とりわけ住民との協働による計画づくりの重要性も指摘されている⁸⁾。これらを背景として、市民参加の形にはいくつかの類型が出てきている。これら大別すると、

①住民が地域公共交通計画を行政とともに作成し、

運行を事業者へ委託するもの（住民行政事業者協働型）

②住民みずからが地域公共交通手段を提供し、各種有償運送の制度を活用して運行してゆくもの（有償運送型）

③何らかの形で無償の移動手段を提供するものなどの形が増えている（無償運送型）

これら類型の特徴として、①について大別すると、まずコミュニティバスの運行計画を計画段階から住民参加型で作成し、実際の運行は交通事業者へ委託する方法がある（代表例として京都醍醐のコミュニティバス、神戸住吉台のくるくるバス、四日市市の生活バスよっかいちなど⁹⁾¹⁰⁾）。他方、コミュニティバスだけでなく、タクシーを活用した乗合交通（場合によっては住民運行も視野に入れる）など地域の特性に応じた交通手段の提供を可能にする枠組みとして、近年では総合交通計画の中に住民が主体となった地域交通計画づくりを盛り込み、行政側で支援のための指針を用意し、それに準じて運行を可能にする方法をとっている自治体もある（代表例として、相模原市、市川市など、県内では三田市でも同様の制度を発足）。これについては、主に行政支援のもと住民で調査を行って運行サービスの規模を決定し、継続については収支率などを評価基準として決定するなどの手続きをとっている。また、幹線のバスを対象としたものではなく、需要の少ない場所や支線の移動手段を対象としている。

②については、計画を行政と作る、住民自らが企画して運営協議会にかけて運行する、社会福祉協議会などが運行するなど様々な形態があるが、前述した福祉・市町村・過疎地などの各種有償運送の制度を活用して、地域内を運行するサービスがこれにあたる。このように有償運送で行うタイプのものは全国各地で展開している。県内では、集落の全世帯から負担金を徴収し、市からの補助金とあわせて住民が主体となって運行している淡路市の長沢ミニバス（市町村有償）、市民・市とが協働して計画を作り上げた神戸市淡河地区の淡河ゾーンバス（過疎地有償）、地域での無償運行から始まった丹波市鴨庄地区の鴨庄ふれあいバス（過疎地有償運送）など、地区の生活支援のための交通手段として提供がされている。そして、これらの協議は地域公共交通会議や各種有償運送運営協議会での議論を通過して許可されている交通手段である。そのため、会員制での運営やバス路線との競合などが度々論点となる。

そして、③については現状の制度の中では規制等はなく、地域での助け合いの範疇でなされているこ

とが多く、その実態もあまりつかめていない現状にある。運行の特性も、地区の特性に応じて乗合型で買い物施設までいく、バスが撤退したために定時定路線で運行するなど様々な形態がある。加えて、自治体が車両を提供し、無償の住民運行型で行う形式もある。地域の中の助け合いからは制したものであり、今後まちづくりの展開からも重要な方法と考えられるが、事故のリスクや持続可能性など多くの課題も含んでおり、今後さらに明らかにしてゆく必要のある運行形式である。

つぎにこれらの特徴について、自治体ヒアリングなどを通じて得られた知見をまとめることにする。

1) 市民運行の様々な実践事例

NPO法人全国移動ネットワークと合同で九州地区のくらしの足を支える移動サービス調査を行った。各自治体の協力を得てヒアリングを実施した。

■北九州市福祉有償運送運営協議会

◎NPOでの運行と社会福祉協議会の運行と合わせて数団体ある。ある団体では月間500件前後の移送を実施しており、タクシー協会との関係が良い。閉じこもりの人にとって外出は重要であり、アンケート調査を実施し検討してニーズと課題を共有した。

◎ニーズと課題の共有によって、現場の問題を知りあうことができたのが大きい。

◎公共交通空白地域・不便地域にはお出かけ交通を導入している。市が関与しタクシー事業者が提供しているが、収支面では厳しい状況にある。

◎市で独自に基金制度があり、活用できた。

◎ユニークな利用者が着実に増えている。カラオケに行く、博多までコンサートや野球を見に行くなども重要である。

■しもつま福祉バスみどり号（筑後市）

◎住民と行政とでまちづくりをすることが主要課題との認識があり、協議会を結成して有償ボランティアでの運行を視野に入れた。

◎自宅近くまで送迎、フリー乗降可、時に地元団体等に車両の貸し出しもしている。

◎地元バスの路線廃止が契機となって、福祉事務所と商工観光課が福祉タクシーを実施したが、設定のハードルが高くて頓挫した。そのため、自動車を貸与する方式を市長が提案し、運営協議会での議論を経て運賃は無料、寄付で運営することとなり、7年目に突入した。

◎寄付については、一般家庭に加え、地域の各施

設からも寄付金が集まっている。

■茶の間バス（嬉野市）

◎地域施設の協力を得て茶の間を整備して、その使用料をとることで送迎費を無料にして運行している。ただし、茶の間の家賃が町では高いこと、病院に行くのにも必ず茶の間を通る必要があるためデメリットもある。その背景として、有償運送運営協議会が開催されず、事業変更をした経緯がある。

◎この企画はふれあい喫茶と送迎を織り交ぜることが重要であり、閉じこもり引きこもりの観点からも重要である。

■みんなのバス（武雄市）

◎政策集を呼びかけたところ、住民運行型の無償運行の可能性があり、実施した。市内バス路線（廃止路線や補助路線あり）、地元のタクシー会社2社（乗合タクシーあり）との競合はあった。

◎緊急雇用関係の基金があるため実験的に経費を市が全面負担して、市が運行している形式となっている。

◎車両は病院から2台寄付されており、数カ月おきに運行見直しをする。

◎経費については、今回は市の負担で行っているため持ち出しはない。有償運行としての可能性は今後考えてゆくべき課題である。

2) 交通まちづくりとの関係

山口市は1市4町が合併して、中山間地域から漁村まで幅広い地域特性がある。近年では、社会福祉費の増加と強いマイカー依存が進んでいるが、コミュニティバス・地域バス・生活バスを導入し、山口市交通まちづくり委員会が平成18年から発足した。地域に応じた移動手段を検討段階から市民参加で行い、各地で事業者の委託もあれば、住民運行もあるような形態をとっていることが特徴である。その結果、タクシー事業を活用したコミュニティタクシーを配置するに至った。以下にこの手法の特徴を挙げる。

◎地域での問題共有をするために、地域勉強会を開催した。トータルで年60~70回開催している。住民サイドからの要望などがあるが、客観的・根拠に基づく専門的な意見交換を目的としているため、市民は二つ以上の案を必ず提示することを約束としている。

◎導入に際しては、モデル地域を募集した。導入の条件として、交通不便地域、交通弱者の多い

地域、地域主体で取り組むこととした。

- ◎コミュニティタクシーの運行条件は1年単位で、1年したら本格か断念かを決定する。実際に10地域が表明し、5地域が応募した。調査や運輸支局のアドバイスを経て道路運送法21条で運行した。
- ◎補助基準を設定することで、評価を実施した。とくに企業協賛金や住民協賛金も含めた収支率が30%以下の場合には運行を見直すなどの意思決定をする。
- ◎実際に市から提案した地域の一つは道路運送法79条で自主運行していたものを一部デマンド型のコミュニティタクシーに変更した。また、道路状況の悪いところや過疎地域はデマンド運行やグループタクシーの実証実験を通じて試みを行っている。

4) 三田市の指針づくりの試み

これらいくつかの事例が実在する中、三田市でもコミュニティバスの導入を検討していたが、各地での実情や経費の問題も議論されていた。市内の路線バス網の充実度やその反面、路線バスの運行頻度が少ない地域や公共交通の空白化している地域も存在することから、公共交通の実情、および地域や特性に合わせた交通手段の提供が必要であるとの認識となった。昨年度には、市民アンケートの結果や参考事例をベースにしなが、コミュニティバス等の市民生活交通手段の位置づけから移動手段の確保に対する地域づくりの必要性に至るまでを検討委員会で議論し、地域・事業者・行政が協働しながら取り組んでゆく必要性が必要であること、そのためには導入に向けての指針が必要であることについても議論され、いくつかの事例も参考にしつつ、これらを提言書「三田市の市民生活交通のあり方について」としてまとめ答申をした。22年度には県の市町としては初の試みである、『新たな市民生活交通導入指針』を作成し、答申を行っている。

この指針の大きな特徴として、

- ◎何らかのコミュニティ交通を検討する際の行政・事業者・市民の役割を明確にし、地元要望を聞く形ではなく、調査段階から市民参加で実施すること
- ◎これらの調査を通じて地域の特性に合致した提供方法を検討すること（バス・タクシーの活用、場合によっては住民運行もありうる）
- ◎既存のバス路線に配慮しつつも、運行継続のための評価の基準を設定した（試行的に収支率40%を上限にした）

ことが挙げられる。

ただし、これまで事例のないことからいくつかの課題や意見もあった。これらをまとめると、

- ◎コミュニティ交通は現状バス車両の利用が多く路線バスありきの話が多い。公共交通の現状から始まる一連の課題が、初めての人には伝わりにくいのではないか？
 - ◎市民の声を反映したものとなっているのかについて、今まで手法が確立されていない。
 - ◎今までやったこともない試みなので、弾力性をもう少し持たせたものにすべきであるし、総合交通体系やランドデザインの検討が必要なのではないかと、とくに、収支率についても採算がとれなければ60%は税金をつぎ込んでいます
 - ◎交通不便地区だけでなく、ニュータウンの高齢化問題も引き続き課題がある。
 - ◎運行まで長期間かかるのではないかと、また、幹線を補完する支線部分の運行では収支率をキープできるか？ また、関心の高い市民活動が本当にあるのか？
 - ◎可能性もある半面難しさもある。また、担当者による意見の相違は心配である。
- などの点も指摘されている。

5) 淡河ゾーンバスのその後

淡河ゾーンバスについては、昨年度も紹介したが、その後過疎地有償運送の更新を終了し、引き続き全国各地から多くの視察がされている。

現在は2010年4月～2011年2月までの利用者の累計で5624名、月平均の利用者数511名となり、昨年度以来利用者数は伸びている。今後もイベントでの活躍や地域にとって必要な存在として認知されており、上述した課題を乗り越えれば、まちづくりへの展開や地域の活性化など、収支だけではない大きな効果が期待できる。そのためにも市民参加型で交通手段を作ってゆくことは必要である。このような形で佐用町江川地区でも住民運行型での交通手段を提供しており、今後県内でも大きな展開が見られることが期待される。

4 おわりに

今回の研究を通じて、市民参加型での地域福祉交通の可能性を調査できたこと、そのためには人的・制度・車両など様々な支援があれば可能であるところが反面した。本研究を通じた一連の知見およびポイントをまとめると以下のようなになる。

◎このような形の交通手段を提供するには収入を得ながら支出を下げる必要があり、地域の中にある車両の活用や、目的（イベントなど）に応じた移動、地域の中での寄付や協賛は重要である。

◎住民アンケートで乗ると答えていても実態はついてこないこともある。そのためには、要望型ではなく、市民主体で考えることが必要であり、いくつかの自治体では公共交通の指針導入をしている事例が増加中である。

◎各地で無償での住民運行が起きる可能性があり、それをまちづくりの一環として支援する市町も増えている。そのような意味ではいろいろな流れを長期にわたって考えてゆく必要がある。

◎そのためには、運営協議会や地域公共交通会議の位置づけは今まで以上に重要であり、これらの会議開催がないまま市民提案がされても運行できないため、市町の力量や調整能力が問われる。

また、この研究を通じて地域公共交通づくりの現場にいくつか携わることができ、これからの課題も多く残っていることが分かった。

◎新たな地域交通手段（デマンド交通など）の導入についても住民説明、住民の理解、および合意を取りながら調整してゆく必要があるが、その努力を自治体は惜しんではいけない。

◎交通事業者だけに任せるのではなく、地域、たとえば商工会議所、自治会と協働しながら地域公共交通会議にかけることは重要である。

◎協議会や交通会議の設定では運行するエリアがどうしても市内・町内と限られているが、隣接市との連携が非常に重要である。とくに、病院や学校を使う人はその市町だけの住民だけではないため、既存のバスについても連携しながら改良を重ねてゆく必要がある。

◎この研究の応用可能性であるが、これらの経験知をファイル化して、これから導入を考えてい

る市町への提案することは課題として残る。

◎現在、各地で活性化のための調査やパーソントリップ調査などの既存データがある。これらのデータを活用し、高齢者交通の実像が把握できる仕組みが必要である。

この研究によって、市民参加型地域福祉交通づくりは様々な形態があること、および自治体が資金や計画支援をすることで市民参加型地域福祉交通導入につながることで、そのための社会関係資本づくりが課題であることが分かったことは大きな知見である。今後もこれらの知見を参考にしながら、よりよい移動環境が構築されることを期待したい。

参考文献

- 1) 福祉有償運送ガイドブック
平成20年3月 国土交通省自動車交通局旅客課
- 2) 運営協議会における合意形成のあり方検討会
http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_tk3_000039.html
- 3) 交通政策審議会
<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/koutusin.html>
- 4) 地域公共交通活性化・再生総合事業
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000004.html
- 5) 平成20年度地域公共交通活性化・再生総合事業（計画事業）【自動車交通局関係ベストプラクティス集】
http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_tk3_000025.html
- 6) 加藤博和、高須賀大索、福本雅之：地域参画型公共交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関する実証分析－「生活バスよっかいち」を対象として－、土木学会論文集D, Vol.65, No.4, 568-582, 2009.
- 7) 谷内久美子、猪井博登、新田保次：住民主体型バスサービスの事業化プロセスに関する事例比較分析
交通科学, Vol.41, No.1, pp.3-13, 2010.
- 8) 国土交通省自動車交通局旅客課：地域公共交通づくりハンドブック
<http://www.mlit.go.jp/common/000036945.pdf>
- 9) 森栗茂一、土井勉：自治体ぐるみの住民協働交通まちづくり計画－山口市交通まちづくりから、土木計画学研究・講演集, Vol.37, 2008