
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に関する研究－

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

－An Assistive Approach Study of Regional Community Mobility－

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

Keywords:

Local Transport, 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 by 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 considered about the social mobility support systems, their fitting transportation system, bus systems for citizens in local area.

1 はじめに

近年、自動車依存型の社会形成とともに、地域公共交通の衰退が著しい。他方、高齢社会の進展とともに地方部では高齢者人口が増加し、自動車を運転

しない・できない高齢者の移動問題はこれから社会全般の問題となる。バスの規制緩和とともにバス路線の減便・撤退数は県内でも増加中である。よって、高齢者・障害者のための地域交通手段として、バスの廃止代替交通手段や公共交通空白地への移動手段の確保のために、自治体ではコミュニティバスを導入する。しかし、利用者が伸びず運営が苦しくなり、赤字での運営になることから合意を得ることが難しく、結果的に高齢者のモビリティを確保することが困難となっている。兵庫県内の自治体でも、公共交通空白地である山間部は、広域的な合併により従来まで実施していたコミュニティバスなどのサービスを見直し、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いく必要がある。最近では県のアセスメントマニュアルに従った運行評価、地域公共交通会議の開催、および国の補助による地域公共交通活性化事業による取組など利用者増加に向けて各地で検討中である。

一方、社会の中での移動に関するコストが減少していく中、自治体がコミュニティバスや乗合タクシーなどの交通手段を提供することになるが、コスト面での問題や運行後の利用促進がされないことから運行廃止へ至ることも予想される。現在、市民が中心となって足の確保のための交通手段の提供が法的にも可能となった。この研究では市民参加型地域福祉交通の実現に向けての課題及び国内各地の先進的な市民参加型の地域福祉交通の作成プロセスを整理する。そして、試みを始めようとしている地域の支援と県内の地域福祉交通計画の一部に盛り込めるよう充実を図ることを目的とする。そのため、市民自らが運行や運営を考える市民参加型のアプローチはこ

れからの大きな施策となり得る。一方、ノウハウの蓄積や運行までの方略づくりが必要であり、市町においてもそのようなニーズがある半面実績が乏しいこともあって、適切な支援がないと成り立たない。この研究では、市民のバス利用に関する実態、コミュニティ交通に関する運行の実態などを整理・把握し、市民運行型の実例を交えながら、その可能性を提案することを目的とする。

2 地域交通ニーズの実態と現状

2.1 コミュニティバスの利用意向

ここ数年、県内の各地でコミュニティ交通活性化のための地域公共交通会議や活性化協議会が開催されている。その内容として、1) 鉄道からタクシーに至るまでの地域交通全般の見直し、2) 自治体が現在保有している路線バスやコミュニティバスを維持するための活性化をどうするか、3) 新たにコミュニティバスなどの交通手段を走らせることに関する調査・試験運行、4) コスト削減や効率的な運行のために、バス以外の交通手段としての乗合タクシーやデマンドバス（タクシー）の新たな導入、などがテーマとなって協議されることが多い。これに加えて5) ボランティアが有償で運送する福祉有償運送・過疎地有償運送なども地域公共交通会議でのテーマとなっている。また、活性化協議会については事業費に至る前段階として調査費がついており、これらの調査実態として、土日祝日や午後の利用が少ない、特定の便の利用者が全くいないなどの実態が判明することが多い。その結果、午後の便数を減らしたり、土日祝日の運行をやめたりなど運行コストを減らしている実態にある。一方、これら需要の低かった便や路線は地元要望なども強くあって運行されていたことも経緯としてあり、必ずしもニーズと実態がマッチしていないこともある。その一例として、現在コミュニティバスの導入を検討、もしくは試験的に実証運行したある市が実施した市民の利用意向結果を図1と図2に示す。

この地域ではコミュニティバスを走らせる予定の地域住民459名にアンケート調査を実施したが、215名（46.8%）はバスが運行されれば乗ると回答しており（図1）、そのうちの50名（46.9%）は週に一度以上は乗るであろうと回答していた（図2）。

また、現在コミュニティバスの運行を検討中の地区で実施したアンケート結果では、大勢の人が将来何らかの理由で自動車を利用できなくなったときに病院への送迎バスがあればほとんどが利用するであろうと答えている（図3）。自動車を利用できない

ことを想定すると将来的に必要な交通手段と言うことになるが、現状では本当に積極的利用がされるのかという考えもあって、導入には踏み切れない部分もある。このように、地区内で意向に関するアンケート調査を実施すれば、それなりの利用が見込まれるために、試験的に導入することになるが、実際にはこの通りに行くことが少ない。

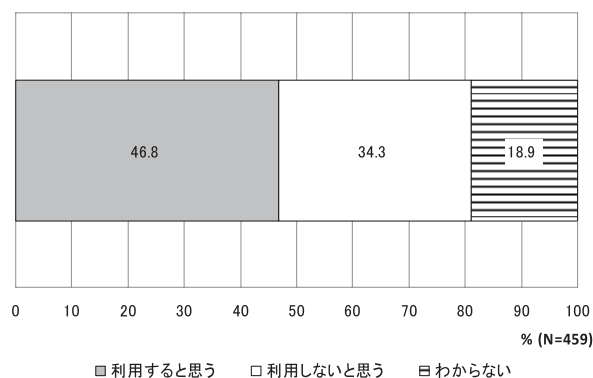


図1 バス導入前の意向（試験運行前）
Fig.1 Awareness before the introduction bus

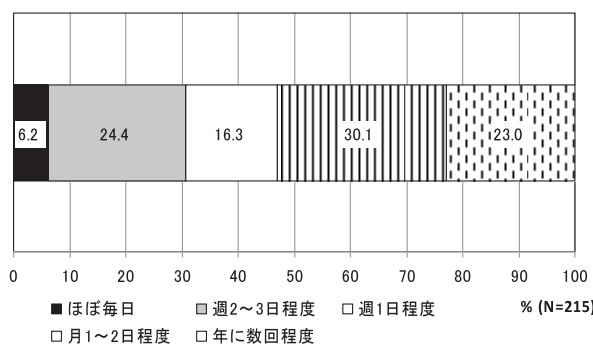


図2 バス利用の希望頻度（試験運行前）
Fig.2 The need of frequency before the introduction bus

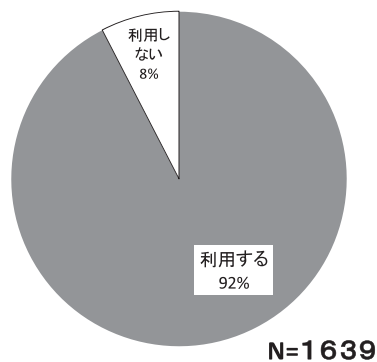


図3 車利用できなくなったときのバス利用意向
Fig.3 Awareness of bus use when no longer using own car

表1 バスの形態による運行経費の比較
Tab.1 A comparison of running cost for each bus services

| バスの形態 | 病院への通院を目的としたコミュニティバス | | 廃止代替型コミュニティバス | 住民運行型バス |
|----------|-----------------------|----------------------|------------------------|-------------------------|
| 運行期間 | H20. 11. 4~H21. 3. 31 | H21. 5. 7~H21. 9. 30 | H. 17. 10. 3~ | H20. 4~ |
| 運行日 | 月曜日～金曜日 | | 月曜日～金曜日 ※路線により異なる | 毎日 |
| 1日の便数 | 5便(往復) | | 1～5便(往復) ※路線により異なる | 3便(往復) |
| 始発 | 午前7時台 | | 午前6～9時台 ※路線により異なる | 午前7時台 |
| 最終 | 午後4時台 | | 午後3～6時台 ※路線により異なる | 午後4時台 |
| 車両 | 小型(27人乗り) | | 小型(35人乗り) | ワゴン車(10人乗り) |
| 所要時間 | 1周約1時間 | | 約30分～1時間 ※路線により異なる | 約30分 |
| 運賃 | 200円均一 | | 200円 ※一部区間、500円 | 200円 ※一部区間、300円 |
| 運行方法 | バス会社に委託、車両はバス会社が保有 | | バス会社に委託、 車両はバス会社が保有 | 有償ボランティアが運転、 車両は市が保有 |
| 総経費 | 6,125千円 | 6,216千円 | 27,696千円(H19実績) | 1,797千円(H20実績) |
| 総運賃収入 | 407,670円 | 384,055円 | 1,221千円(H19実績) | 402,900円(H20実績) |
| 総運行便数 | 480便 | 505便 | 3,110便(H19下半期) | 2,190便 |
| 総利用者数 | 2,249人 | 2,731人 | 4,015人(H19下半期) | 923人 |
| 1便あたりの経費 | 11,911円 | 11,548円 | 4,260円 | 636円 |
| 1人あたりの経費 | 2,542円 | 2,135円 | 3,300円 | 1,510円 |
| 平均乗車人員 | 4.7人/便 | 5.4人/便 | 1.3人/便 | 0.42人/便 |

2.2 導入後のコミュニティバスの利用実態

様々な要望に基づいてコミュニティバスを走らせた結果として、需要に基づいた乗客が確保されるべきであるが、現状はどうであろうか？表1は先の2.1で対象となった地区を含めた運行実態をまとめたものであるが(左列は図1と図2の地区の試験運行結果)、一人当たりの運行費用は2千円から2千5百円かかることが分かった。また、この地区では当初の需要予測では一便あたり12人程度は乗車が見込まれるとの議論になったが、実際は一便あたりの乗客数が4.7～5.4人であり、当初予測した需要が見込めなかったことにより、本格運行にはいたらない結果となった。この理由としては諸般考えられるが、目的地としての病院の魅力の問題、利用促進がしきれていなかったこと、バス停が分からないなどの周知徹底が足りなかったなどの住民からの声が多かった。この地区ではアンケートや地域住民とのワークショップを通じて運行計画を作り上げて行ったのであるが、足りない部分が多い結果となった。この地域で分かったことは、アンケート結果は必ずしも導入に対する一つの考え方であり、慎重に検討する事が必要であることがわかった。

他方、他の地区における運行コストについてみると、路線バス廃止後の代替交通手段としてコミュニティバスを導入したところでは、より顕著に一人当たりの経費がかかっていることが分かるし、住民が運行する形のバスにしても乗車人数が伸びずに経費がかかり続けていることが分かる。

これらの結果から、コミュニティバスの導入につ

いては何らかの判断指標が求められる。近年兵庫県ではコミュニティバスを走らせる際のアセスメント指針を出しており、利用率や運行時間などから見直し評価ができる。しかしながら、もともと空白地での走行については需要が見込めないし、少ないながらも利用する人たちについては、バス以外の交通手段を考える必要がある。そのため、乗り合いタクシーやデマンド型交通の導入が全国でも続いているが、オペレーターなど運行費用がかさみ、決め手のない状況になっている。また、社会的な制度としては、地域公共交通会議での合意が整えば福祉・過疎地・市町村有償運送が可能になっている。さらに、地域公共交通活性化協議会が各地で開催されており、日本各地でコミュニティバスを始めとする公共交通活性化の高まりが広がっているし、様々な地域交通の実態が判明してきた。

3 過疎地での市民運行事例

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だけあり、自動車保有率の低い世帯ほどバス(路線バス)の利用割合は高い。しかし、地域でのバス利用は低下しつつも、住民からの要望も多い(人口に占める65歳以上高齢者の割合は31%)。そのため、当該地区では昨年度に過疎地有償協議会を経由して運行が認められ、2009年3月より淡河ゾー

ンバスとして運行を開始した。ゾーンバスの特徴は
①地区住民の意見を聞きながらルート設定をしている。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。ゾーンバスは市民からの発案で行政と協働しながら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。

そして、運行から11カ月した後の運行実績であるが、総利用者数が4,523人であり、運行収支も黒字を維持している。図4に利用者数の推移を示すが、現段階では月間の利用者数541名をピークに運行中である。

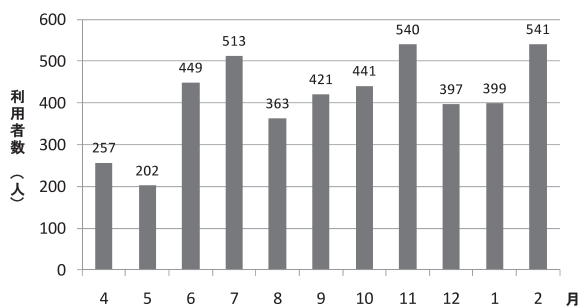


図4 淡河ゾーンバスの利用実績
Fig.4 A number of passenger of OGO zone bus

これらのことから察すると、住民運行型の交通手段を車両の共同利用や市の保有する自動車などで運行を行い、コストを少なくすることが必要であり、もちろん既存の交通手段との競合に配慮する必要があるが、運行形態についても地域の声を取り入れつつ柔軟な形で運行することが一つのポイントであると考えられる。

ただし、安全運行の体制づくりや継続性の担保、および地域での組織づくりなど、これから検討を重ねる課題も残されている。しかし、近年各地でも住

民主体型のバス計画づくりがなされている中で、このような形の交通手段の提供は非常に重要であると考えられる。とくに、イベントなど地域活動にも連結していることから、高齢者をはじめとした地域住民の活動参加を促す効果も考えられ、そのまちの活性化にとっても非常に重要な位置づけを占めるものと考えられる。

4 さいごに

本報告では、コミュニティバスの現状などをはじめとする地域交通手段提供のための地域ニーズの現状や導入後の実態、および市民運行事例を通じた取り組みについて報告した。これらの結果をまとめると以下ようになる。

①アンケート調査によって地域ニーズを把握すれば、利用希望はかなり高く、自動車利用ができなくなったときの移動手段としてバスなどの公共交通手段は必要であるとの回答が多い一方で、実際に導入すると利用が伸びない状況にある。そのような意味では地域の声を集約しつつ、どのような形で住民・役所・事業者が一体となって維持できるような形態を作っていくのかは課題である。

②運行コストを抑える工夫と利用を伸ばす必要が今後迫られる中で、何らかの導入基準や決定の物差しが必要である。政策の中でも近年は兵庫県では、アセスメントマニュアルを作成している。導入が困難な地区・公共交通需要は少ないが必要性のある地区では、住民運行バスも選択肢の一つとして考えられるが、引き続きコストは高い。

③そのような中で住民運行型バスの事例を紹介した。住民運行型の交通手段を車両の共同利用や市の保有する自動車などで運行を行い、行政と協働しながらつくり上げ、コストを少なくすることが必要であり、運行形態についても地域の声を取り入れつつ柔軟な形で運行することで、利用が伸びる可能性がある。

以上、これから地域交通活性化のもと、各地で様々な交通手段が導入されることになるが、コストの問題は引き続き課題として残り、新しい交通手段の導入にも時間を要する。とくに、住民運行型のバス導入については需要の少ない地区の交通手段として、および地域の活性を維持させる絶好の手段となりうるが、これまでのノウハウのない中でどのように作り上げていくかが大きな課題であり、支援体制をどのように作り上げていくかが今後のポイントである。