

## 12. 過疎地域における住民主導の交通システムに関する研究 —過疎地有償運送事例の検討を通して— Study on the transportation system under the residential initiative in under-populated areas

東京大学大学院新領域創成科学研究科社会文化環境学専攻 56840 堀 智尋

In recent years, public transportation systems, such as buses, have been withdrawing from rural areas. And consequently, people who can't drive their own cars have really poor means to go out. This study describes the transportation system under the residential initiative in such rural areas. More specifically, people give their neighbors a ride, and they are rewarded for these transport. This attempt gives us some suggestion to realize a sustainable transportation system in Japanese rural areas. First, this study covers all cases of that new system, and investigates into the actual conditions. And next, this study tries to grasp people's view on this system.

### 1. 研究の背景と目的

高度成長時代に進展したモータリゼーションは特に地方部において、公共交通機関の衰退をもたらし、自動車依存型の社会構造をつくりだした。こうした社会においては、自動車を自由に使えないことが、その人の外出回数の減少を引き起こすばかりか、外出の断念や、ひいては社会的排除にまで繋がる恐れがある。

特にいわゆる過疎地域においては、近年の規制緩和によって不採算バス路線が次々と撤退し、公共交通の空白化がすすんでいる。また、少子高齢化と人口減少が都市部よりも著しい傾向にあり、家族の自動車に同乗するという外出手段すら利用できない場合がある。そこで本研究では、過疎地域において自家用車の利用に制限のある人々の足を継続的に確保するために、最近登場してきた自家用車による輸送サービス（以下、「過疎地有償運送」）について検討する。

具体的には、各地における運行事例の実態を把握することで現状を明らかにし、さらに、運行実施地域の住民意識調査によって、サービスに対する認知・評価と運営への参加協力意思を測った。

### 2. 「過疎地有償運送」の定義と運行概要

過疎地有償運送とは、一言で言えば『交通機関空白の過疎地において、自治体以外の団体による非事業用車を用いた有償運送』である。厳密に言えば、タクシー等の公共交通機関によっては移動制約者や住民等に十分な輸送サービスを確保できないと自治体が認めた地域において、市町村が主体となった運営協議会を設置するという条件を満たせば、自治体以外の団体でも道路運送法第79条の登録によって、有償運送事業を実施することができる。

表1 過疎地有償運送実施の一般的要件

項目	条件
運送主体	NPO法人 または 地方公共団体主宰のボランティア組織
運送対象	①住民及びその親族 ②地域内施設の利用者 ③地域内に反復的用務を有する者
運転者	普通第二種免許を有することが基本。 または、地域の交通状況等を考慮し、十分な能力及び経験を有していること
運送対価	営利に至らない範囲 (タクシーの概ね2分の1程度が目安)

利用にあたっては、利用したい日時を前もって運送主体に予約することで、その日時に出勤できる登録ドライバー（住民等）に出勤依頼が届き、

都合がつけば予約成立となる。当日にはドライバーが利用者宅まで自家用車で迎えに来て、目的地まで乗せ、利用料を徴収する。これが一般的な有償運送の流れである。

### 3. 全国での運行事例と実態

筆者の調査によると表2及び図1のとおり2007年1月時点で、全国各地でおよそ30の地域が過疎地有償運送を導入・運行している。

表2 過疎地有償運送実施市町村名

1	徳島県上勝町	17	長野県生坂村
2	岐阜県飛騨市	18	松本市安曇地区
3	長野県中川村	19	松本市四賀地区
4	愛知県豊根村	20	松本市奈川地区
5	鳥取県倉吉市	21	埼玉県東秩父村
6	茨城県常陸太田市	22	京都府福知山市
7	岡山市足守地区	23	千葉県南房総市
8	京都市右京区	24	長野県南相木村
9	長野県塩尻市	25	奈良県東吉野村
10	北海道知内町	26	茨城県五霞町
11	群馬県桐生市	27	山形県川西町
12	奈良県宇陀市	28	奥州市江刺区
13	富山県氷見市	29	長野県伊那市
14	青森県佐井村	30	笠岡市北木島
15	長野県木曾町	31	静岡市葵区
16	秋田県上小阿仁村	32	長野県王滝村

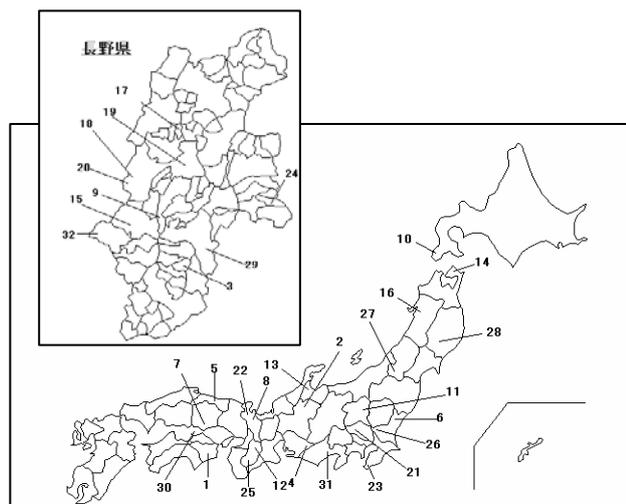


図1 過疎地有償運送実施市町村  
(図中の番号は表2に対応)

これら運送事例に取材して運行概要を整理し、運送主体、運行方法、利用者対象者要件などから以下のような運行形態分類が可能である。

表3 運行形態による分類

分類	運行形態	利用対象者	運送主体
タクシー類似型	D to D	地域住民	NPO 等
バス型	定時定路線	地域住民	NPO 社協等
バス端末型	バス停-利用者宅	地域住民	NPO
福祉移送型	D to D	高齢者等身体不自由者	社協

#### 「タクシー類似型」

有償運送制度が確立する以前には、いわゆる「白タク」として摘発の対象となっていた運行の形態である。外出の目的・目的地（運行範囲内）・時間（運行時間内）について、最も自由度が高い。

(該当事例：1・4・6・10・16・21・22・25・27・28)

#### 「バス型」

定時定路線バスによって、地域住民を輸送する形態である。車両は必ずしも大型のものではなく、輸送量の要請にあわせている。路線バスの廃止を契機に、「過疎地有償運送」登録によってNPO等が「代替バス」を運行しているといえる。

(該当事例：7・8・10・11・30)

#### 「バス端末型」

バス停と利用者自宅の間の輸送を担う最末端手段である。バス停から自宅へという「帰宅」方向のみの運行事例と、バス停へのアクセス、バス停からのイグレスいずれの場合にも利用可能な事例の両方がある。(該当事例：5・31)

#### 「福祉移送型」

社会福祉法人が運送主体となって、福祉サポートの一環として行っている運送である。「過疎地有償運送」登録のもとで、実質的には利用対象者に高齢・身体不自由などの要件を設けた「福祉有償運送」を行っているといえる。介護認定を受けた人のみが利用可能な、本来の福祉有償運送に対

し、介護保険認定外の高齢者などを移送する目的で運行されている。

(該当事例：9・12・13・14・15・17～20・23・24・26・29・32)

運行形態によって事例を分類してみると、同じ「過疎地有償運送」登録のもとでも、その対象や運行の目的が様々であることが分かる。「過疎地有償運送」という「制度」そのものをうまくつかって、地域の実情やニーズにあった運行形態が模索されているのが現状である。

#### 4. 運行実態と運営上の課題

以上でみてきたように、現在の「過疎地有償運送」は、その法定要件の範囲内で地域独自の要件を設けるなどして、多様な運行形態をとっている。

しかしながら、どの運行もその起源にボランティアの要素をたぶんに含んでおり、料金面で利用者負担を強いることが少なく、赤字運行を余儀なくされている例も多い。今後は、継続性の観点からも、ドライバーへの報酬を含めた経費の確保を検討せざるを得ない。

#### 5. 桐生市黒保根町における住民意識検討

過疎地有償運送が、住民のニーズにあった輸送を目指し、さらには住民をその担い手とすることを前提とする以上、地域の住民全体が、その利用や運営について潜在的な関係者といえる。よって、運行についての住民の認知や評価、協力意思といったものの把握が、この輸送サービスの継続性を考える際に不可欠であるといえる。

そこで、実際に過疎地有償運送を実施している地域のなかから、NPO 法人によってI型の移送サービスが行われている群馬県桐生市黒保根町(旧・勢多郡黒保根村)を選び、地域住民を対象とした調査を行った。調査概要及び調査項目はそれぞれ表4・表5の通りである。

質問票は196世帯に訪問配布および訪問回収(一部郵送回収)し、95世帯・127人から回答を得た。(調査票回収率：48.5%)

表6に回答者の属性を示す。

表4 調査概要

調査日	2006年12月16～17日
調査対象	町内198世帯
調査および配布・回収方法	文書による質問調査 訪問配布・訪問回収(一部郵送回収)
世帯単位回収率	48.5%(回収世帯数:95)
回答者数	127

表5 調査項目

世帯への質問	個人への質問
居住地区	自家用車利用可能状況
家族の人数・年齢	有償運送の認知有無
自家用車保有台数	利用経験・必要性認識
免許保有者数	便利点・不満点
	運営に協力する意思
	協力困難理由

表6 年齢層・性別回答者数

記号	グループ名	年齢(歳)	回答者数	回答者計	
I	若年	18～34	男性	4	7
			女性	3	
II	中年	35～49	男性	12	20
			女性	8	
III	実年	50～59	男性	19	37
			女性	18	
IV	前期高齢者	60～74	男性	16	28
			女性	12	
V	後期高齢者	75～	男性	11	32
			女性	20	
			不明	1	
不明			男性	1	3
			不明	2	
合計			男性	63	127
			女性	61	
			不明	3	

また、回答者の自動車免許保有状況と、自家用車の利用可能状況について問うた結果が図2及び図3である。

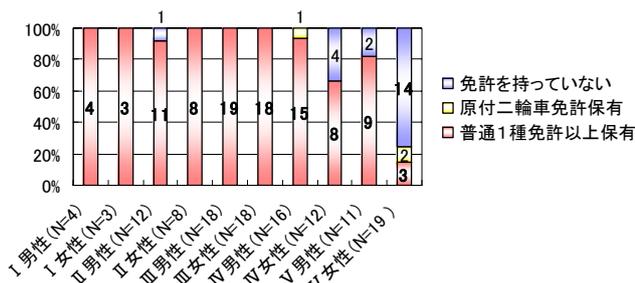


図2 回答者の自動車免許保有状況

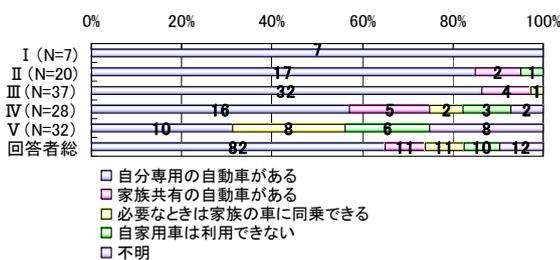


図3 回答者の自家用車利用可能状況

図2によると、実年齢層まで（I・II・III）は、性別に関わらず、回答者のほぼ全員が普通1種免許以上を保有している。60歳以上の属性（IVおよびV）においては男女によって保有状況に差が見られるが、74歳までの男性（IV－男性）は原付二輪車免許も含めると全員が運転免許を保有している。75歳以上の属性では、女性（V－女性）の免許保有率が他の属性と比較して格段に低くなっていることが分かる。とはいえ、全国平均に較べると保有率は高い。

図3は、回答者がどの程度の自由度で自家用車を利用できるのかについて示している。実年齢層（III）までは、ほぼ全員が自分専用または家族共有の自動車を利用しており、自動車免許と自由に利用できる自家用車の双方を備えている。

現在、「自家用車を利用できない」と回答した10名のうち、属性IVのうちの1名（自動二輪免許を保有）を除いては、全員が運転免許を保有しておらず、自家用車を自由に使いたいという質問に対しては「必要な場合に家族に同乗させてもらえるとよい」と回答している。家族に運転免許保有者がおり、同乗への希望はありながらも、なんらかの理由で同乗ができないケースが存在して

いることが分かる。このことから、前期高齢者及び後期高齢者に、移送サービスを利用する可能性が高い層が存在するといえる。

次に、移送サービスに対する住民意識に関する調査結果からいくつかの項目について抜粋する。

### ①移送サービスについての認知

移送サービスについて知っているかどうかを尋ねた結果が図4である。

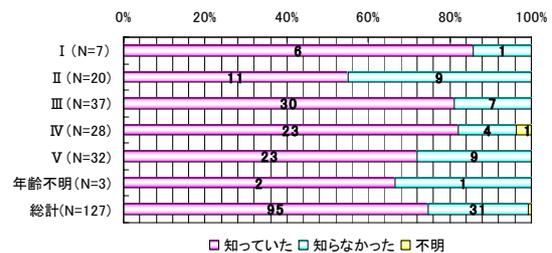


図4 回答者の移送サービス認知状況

（有効回答者数：127）

回答者全体のうち74.4%が運行を認知している。実年齢層（50～59歳）（III）と前期高齢者層（60～74歳）（IV）では、認知率が80%超の一方で、中年層（35～49歳）（III）では認知率が55%であり、移送サービス利用の可能性の高い後期高齢者層（75歳以上）（V）では、30%の人が実施について知らないという結果となった。

新聞記事等でとりあげられたことはあるものの、移送サービスのPRが基本的に住民のロコミである点からすると、高い認知率といえる。ロコミのほか、移送中の車体に貼ったステッカーなどにも周知効果があると思われる。ただし、後期高齢者に認知が行きわたっていないことにPRの改善の余地がある。もともと外出や他人との接触の機会の少ない場合には、ステッカーやロコミのみではサービス実施を知る機会も少なくなると考えられる。そういった層にこそ、この移送サービスの存在は効果的である。チラシや防災無線等の地域メディアを利用して、在宅であっても移送について知ることができるような工夫が望まれる。

### ②移送サービスの必要性に関する認識

移送サービスが必要であると思うかを尋ねた結果が図5である。

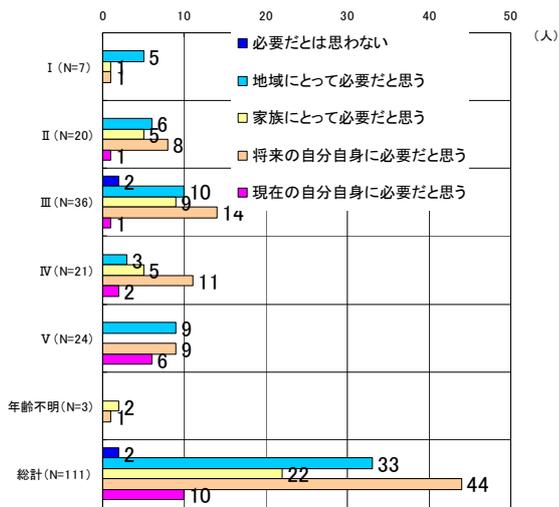


図5 移送サービスの必要性に関する認識 (複数回答可) (有効回答者数: 111)

図5によると、35歳以降、老後の移動手段として自動車以外の手段が必要という認識が高まる。この地域では74歳以下の多くの人々が自家用車を自分運転しており、高年になっても有償運送の需要が潜在化している現状がある。とはいえ、総合的に見ると「将来の自分自身」または「地域にとって」必要なサービスであるとする人が70%を超え、未利用でも存続を支持する層は大きい。

### ③有償運送事業への協力意思

移送サービスの運営にスタッフとして協力する意思があるかを尋ねた結果が図6である。

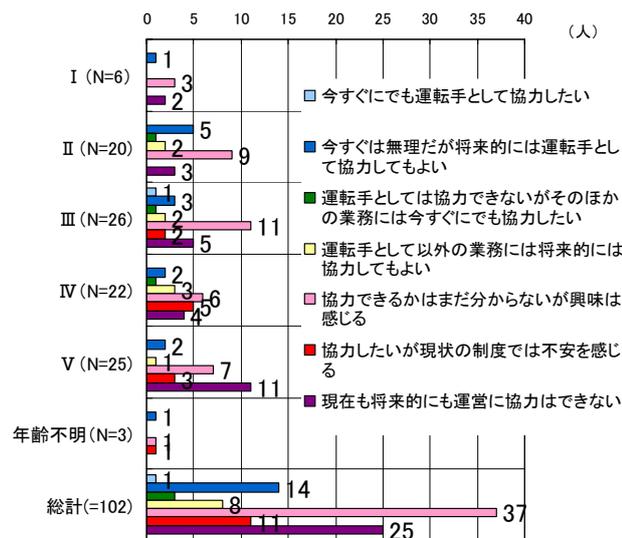


図6 サービスへの協力意思 (有効回答者数: 102)

回答者全体としては、「今すぐにも運転手と

して協力したい」と「今すぐは無理だが将来的には運転手として協力してもよい」の、あわせて15人(約15%)にドライバーとしての協力意思を認めることができた。ただし、現実に必要なのは「今すぐに」協力してくれる人を常に確保することである。今回確認できた15%程度の潜在的スタッフが、仕事や家事の合間にも運営に協力できるような仕組みを導入していくことが必要である。また、ドライバー以外の業務に関しては、今すぐにも協力したいという人を含め、11名が協力意思を持っている。現状では、ドライバー以外の業務を専任するスタッフはいないが、電話受付業務など、各自ができることをやっていくような多様なメニューづくりが、住民を運送主体側に引き込むひとつの足がかりとなる可能性がある。一方で、全体の1/4の回答者が「現在も将来的にも運営に協力できない」と答え、1割程度の回答者が「協力したいが不安を感じる」と答えている。この回答者たちに、協力を躊躇する理由について問うた結果が次の④である。

### ④協力躊躇理由

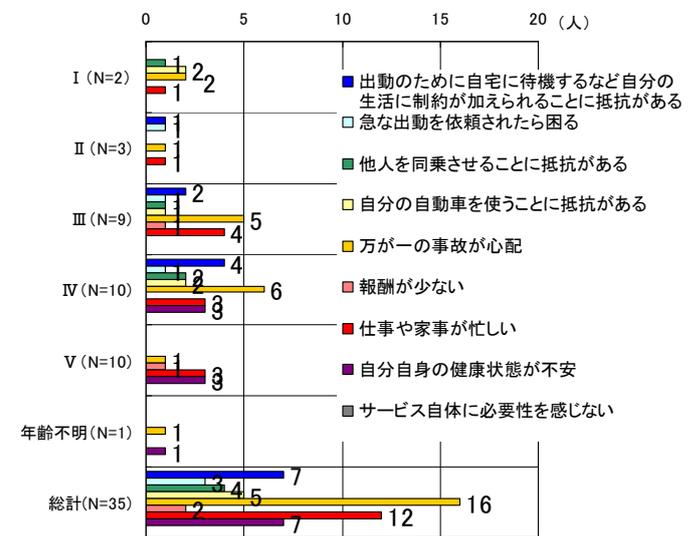


図7 協力が困難である理由 (複数回答可) (有効回答者数: 34)

半数近い回答者が「万が一の事故が心配」という答えを返している。現状では、事故対策として、予防面ではドライバーに対する安全講習と冬季

に路面が凍結した場合には運休という対処、保障面では保険という形で対処している。しかし、ドライバーと利用者が同じコミュニティの住民である以上、事故後に保険金といった形で対処をおこなっても人間関係の面で長く傷をひきずる可能性がある。この点での対処も今後考えていかななくてはならない。

次いで、多く挙げられている点が「仕事や家事が忙しい」という点であるが、在宅で家事の合間でも参加できるような協力メニューを提示することが有効であろう。(たとえば時間制で電話受付を担当するなど。)

さらに「出勤のために自分の生活に制約が加えられる」点が挙げられている。これは厳密な勤務シフトを組むことによって、ある程度緩和される。ただし、急な出勤などが要請される場合もあり、総合的にはドライバーの増加による一人当たりの負担の減少が不可欠である。

以上のように、過疎地有償運送に関する地域住民の意識把握を行った。この結果に基づいて、サービスの持続性の観点から黒保根村の状況を整理したものが図8である。

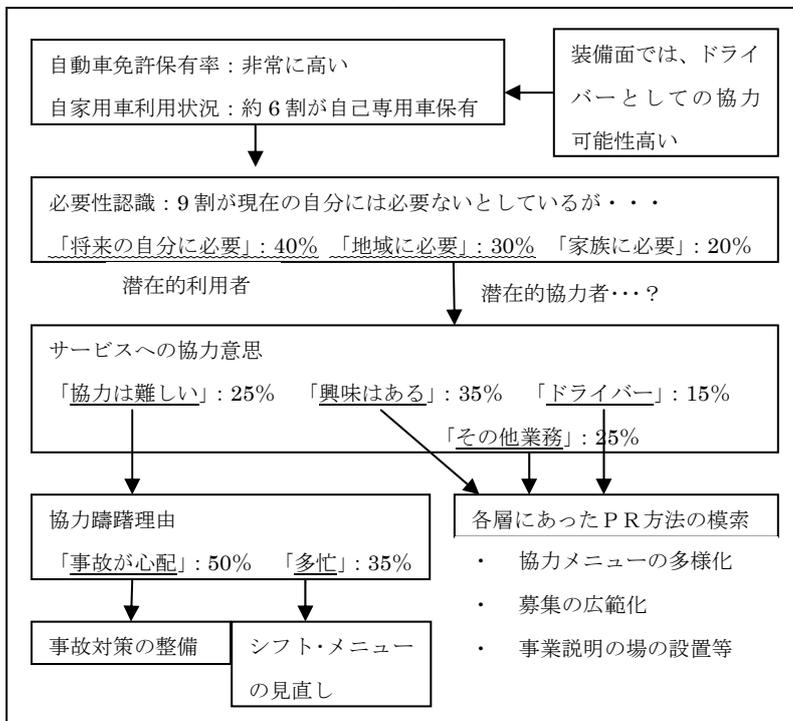


図8 サービス持続性の観点からみた住民意識

## 6. 本研究のまとめと今後の課題

現在の過疎地有償運送の実態からは、地域条件と相性の良い交通手段を「有償運送」要件の範囲で選択し、これまでになかった多様な運送主体によって展開されているといくという流れがみえている。ただ、運行の実態からは、経済的な

今後は、持続性の観点からも経費確保方策を強化していくべきである。

持続性の面では、黒保根町における住民意識調査においてはサービス協力に対する興味・意思を持つ人が全体の3/4にのぼり、運営の仕方や、周知方法を改善することで、サービスの担い手を確保できる可能性がある。

サービス協力を阻む大きな要因のひとつである「事故への不安」を、緩和する何らかの方策が必要である。

### [参考文献]

- ・ 中条潮：英国におけるルーラル(農山村)交通の現状と新しい地方交通運行システム，日本交通政策研究会，日交研シリーズA-44，1979
- ・ 中条潮：地方部における自家用車の共同利用について，交通学研究1980年研究年報，pp93-105，1981
- ・ 田中重好，佐藤賢：過疎地域における「最後の，新しい公共交通」，運輸と経済，第64巻第6号，pp41-50，2004.6
- ・ 早川伸二：地方交通における非在来型輸送サービスの展開に関する調査研究，日本交通政策研究会，日交研シリーズA-382，2005.7
- ・ 早川伸二：過疎地における自家用車有償輸送の歴史と現状—新しい地域コミュニティ輸送サービスの意義—，運輸と経済，第65巻第10号，pp83-92，2005.10