

過疎地有償運送の運営実態に関する研究

－資金確保と運転者確保に着目して－

A Study of Operation of Fare-paying Services with Private Cars in Depopulated Areas Focusing on the Maintaining Drivers and Raising Funds

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 37136152 西 響太

In recent years, traditional public transportation systems have withdrawn in rural area. As a result, people who can't drive are facing with difficulties to go out. Therefore, public transportation which are operated by nonprofit organizations, Social Welfare Councils and other organizations become important. In this study, I examined the realities of maintaining of drivers and rising funds of such transportation systems through a questionnaire and interviews. In conclusion, though latent drivers are encouraged by word of mouth communication in many cases, there is a possibility that organizations may fail to maintain drivers. A proportion of passenger fare in the income is about 20%, therefore many organizations receive subsidies from local governments.

1. 背景と目的

過疎地においては、利用者が減少したことによりバス、タクシー等既存の公共交通の撤退や縮小が進んでいる。また、核家族化が進み、同居している家族に送迎を依頼することができないというケースも増加している。高齢化が進んだことにより、自動車を運転することができない住民が増加し、その傾向は今後も進むと考えられる。そのため、こうした地域の住民の日常の必須とされる外出のみならず、趣味や遊びの目的でも利用できる公共交通が必要とされている。

過疎地における移動手段確保の方策としては様々なものがあり、その一つとして過疎地有償運送がある。過疎地有償運送制度は 2006 年の道路運送法改正に伴って創設され、既存の路線バス、タクシー等の採算が取れない地域において、住民主導で自家用車を用いて運行するものであり、2015 年 2 月の時点では、全国に 77 の運行地域が存在する。

過疎地有償運送の運行の開始、継続のためには運転手としての住民等の協力が不可欠である。また、運営協議会等においては費用に関する持続性についての課題が指摘されている。

本研究は、過疎地有償運送の運転者確保、資金確保の実態を把握すること、過疎地有償運送の運営における各主体の関与、個々の事例において行われている取り組みを明らかにすることを目的とする。

2. 既往研究における知見

過疎地有償運送の運営実態については複数の研究が行われている。

福本ら(2009)¹⁾は事業採算性、財政難の問題がある地

区内乗合バスサービスについて、そういった問題を乗り越える地域公共交通の運営方式について地域特性や資源に応じた適材適所の方法論を示した。吉田(2006)²⁾は当時制度化されたばかりの過疎地有償運送の、運行実態と課題について研究している。交通空白地域のみならず、既存の路線バスが運行されている地域であっても歩行困難者にとってはドアトゥドアの手段として必要であることが明らかになった。また、ボランティアによって支えられているので限られた能力で需要をカバーするためにもタクシー、バスとの役割分担が重要であることが指摘されている。猪井(2010)³⁾は福祉有償運送の対価設定について研究し、福祉有償運送においては事業者が赤字を吸収してしまっていることを指摘している。堀(2007)⁴⁾は過疎地有償運送の実態について研究している。同じ過疎地有償運送でもそれぞれの地域に合わせた運行がなされており、タクシー型、バス型、バス端末型といった類型化ができること、住民アンケートから過疎地有償運送が必要であると考えている住民は 70% を超えること、しかしながら運行への潜在的な協力者は 15% ほどで、協力躊躇理由としては「事故が心配」、「多忙」があげられるということが明らかとなっている。

しかしながら、過疎地有償運送の運行形態、大まかな資金の動きや運転者の属性については明らかになっていないものの、全国の過疎地有償運送の運営実態、特に運転手確保や資金確保については詳細には明らかとなっていない。

3. 過疎地有償運送の運営実態に関するアンケート

資金構造や運転手確保は過疎地有償運送の運行を開始、あるいは継続していくにあたって重要な要素である。

これらの実態について全国的に調査することにより、過疎地有償運送の継続を阻害する恐れのある要因を把握し、よりよい形で運行を継続するための知見を得るため、調査を行った。調査項目と回収状況は以下のとおりである。

表 1 アンケート調査の内容と回収状況

調査期間	2015年1月
調査対象	全国の過疎地有償運送運行主体のうち、調査票の送付に同意を得られた76の運行主体
調査方法	電子メール、FAX、郵送、ヒアリングのいずれかによる調査
回収数	63
質問内容	運行主体、運行方式、運賃、運転手の属性、資金構造等についての質問

(1) 運転者確保の実態

運行主体ごとの運転手の職業を図1に示す。NPOが運行する事例では主婦、退職者が運転手となる、あるいは農業、会社員等と兼業する割合が多いが、社会福祉法人が運行する事例では社会福祉協議会等、運行主体の常勤職員が運転手として勤務する割合が多い。また、運転手の資格として2種免許を所持している運転手は全体の2割ほどで、8割は認定講習を受講して運転手として登録されている。

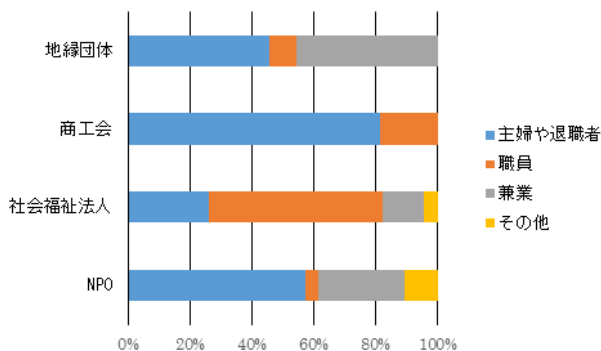


図 1 運行主体ごとの運転手の職業

運転手確保のための取り組みについて図2に示す。約8割の運行主体は運転手確保のために何らかの取り組みをしている。口コミによって運転手を勧誘するケース、広報で周知するケースが多い。残りの2割の運行主体は特に取り組みは行っていないが、これらの事例ではすでに若い運転手が確保されている、十分な人数が確保されている等の理由で取り組みを行う必要がないものとみられる。

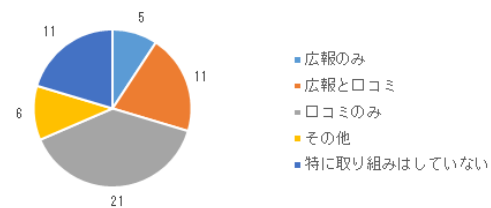


図 2 運転手確保のために行われている取り組み

運転手の給与は大きく分けて時間制、距離制、運行ごとで支給されているほか、無給の完全ボランティアの形で協力するケース、社会福祉協議会等の職員給与に含まれるというケースも複数存在する。

運転手の年齢層について図3に示す。社会福祉法人が運行主体の場合は若い運転手を確保している傾向がみられたが、NPOの場合は8割が60歳以上の運転手となっている。社会福祉法人の場合は、社会福祉協議会等の常勤職員が運転手を兼ねるケースが多いため、全体として年齢が下がっているとみられる。一方、NPOの場合は現状では主婦や退職者が主な協力者であるということ、近年では定年の引き上げも起こっていること等により、若い運転手の確保が難しいとみられる。

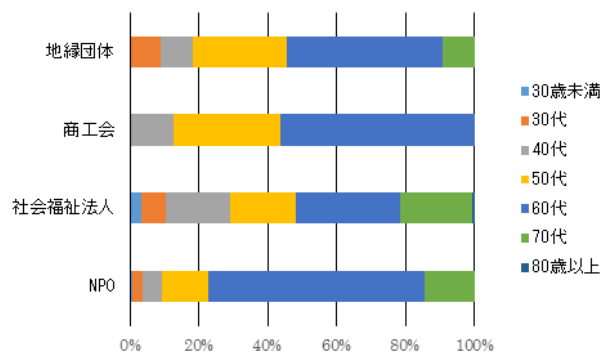


図 3 運行主体ごとの運転手の年齢層

(2) 資金確保の実態

収入に占める運賃収入の割合は平均するとおよそ20%であり、残りの経費は他の手段で確保する必要がある。図4に示す通り、調査では自治体からの補助、受託費で賄っているという事例が多数みられた。そのほかには、年会費制、他事業からの補てん等によって収入を確保している事例、運転手個人の持ち込みの車両を使用することによって車両関係の経費を削減する事例がみられた。一方、支出の内訳は運行方式によって差異があるものの、全体としては人件費の割合が60%程度となっている。

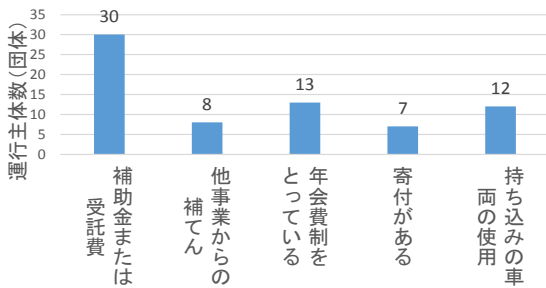


図 4 資金確保のための取り組み (回答数 39)

運行主体の事業収入のうち、利用者が負担する運賃、自治体が負担する補助金、受託金等、住民からの寄付等がそれぞれ占める割合を料金体系、運行方式、運行主体の法人格、車両の確保方法ごとに示したのが図5である。

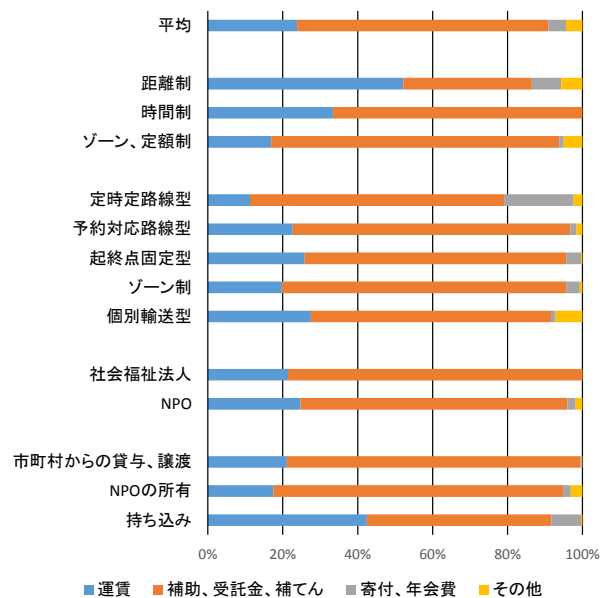


図 5 収入に占める各項目の割合

個別輸送型では運賃の割合が大きく、路線型では運賃の割合が小さい傾向がみられる。これは、過疎地有償運送を運行しているような地域においては定路線型の運行方式はもともと困難であるため、運賃収入の割合は小さくならざるを得ないものと考えられる。

一方で、定時定路線型では年会費、寄付の割合が大きい。定時定路線型は過疎地有償運送を運行するような地域においては継続が困難であるが、それゆえ、継続していくためにはこのような形での住民の協力が必要であると考えられる。

距離制、時間制、ゾーン定額制の順に運賃収入の割合が大きい。ゾーン定額制においては燃料費、人件費を運

賃に確実に反映することは難しいといった理由から、他の料金体系と比べると運賃収入の割合が低くなってしまうと考えられる。

車両確保方法別では、運転手個人の車両を持ち込む事例においては運賃収入の割合が高い。持ち込みの車両を使用することにより、車両の維持管理費などを削減することができ、コストを削減できる。このため、運賃収入の範囲内で運営しやすくなり、補助金等に頼る割合が減り、その結果として運賃収入の割合が高くなっているのではないかと考えられる。

4. 過疎地有償運送の事例調査

アンケートでは把握が困難であった、詳細な運営実態や自治体、住民等の主体の関与について、複数の運行主体に対してヒアリング調査を行った。

表 2 ヒアリング調査対象の事例

調査対象	調査方法	記載
埼玉県東秩父村	ヒアリング	
群馬県桐生市・みどり市	ヒアリング	○
群馬県高崎市	ヒアリング	
茨城県五霞町	ヒアリング	○
富山県氷見市	ヒアリング	○
長野県中川村	書面による調査	○
千葉県南房総市	書面、電話による調査	

(1) 群馬県桐生市黒保根地区・みどり市東地区

2003年に、通院の補助としての公共交通機関の必要性を感じた村民がNPOを立ち上げ、運行が開始された。初めは黒保根村のみでの運行であったが、のちに隣接する東村でも運行を開始した。その後過疎地有償運送の枠組みに移行し、それぞれ桐生市・みどり市との合併を経て現在の形態となった。

運転手はボランティア精神の高い方が多く、現在は9人の運転手がいる。東地区ではこれまでに3人の新たな運転手が加入し、入れ替わりが進んでいるものの、黒保根地区ではこれまでに入れ替わりがなく、運転手が高齢化している。

収入の半分以上は運賃収入で占められているが、運賃収入はすべて運転手の報酬になっている。車両については、運行開始当初はそれぞれ自らの所有するものを使っていたが、燃料代や維持費、保険料がかかるということ、何年にもわたって実績を積む中で自治体の中でも補助が必要だという認識が生まれたことで、自治体からの車両の貸与という形で車両と燃料費等の補助を受けられるよ

うになった。そのほかには、市の補助として、割引運賃分の補てん等がある。この事例においては二つの市にわたって運行されているが、双方で同じだけの負担になるよう調整しているとのことである。

	自治体	NPO	その他住民
計画	地区内300円均一の提案	NPOの立ち上げ、発起人 運行方式の決定	
運営協議会で運送地域、運賃、運行時間等について決定			
運営	それぞれの自治体からの補助（車両の提供、地区内300円均一のための助成）	運賃収入を得る 運転手の確保	運転手への協力
運行		車両と人の管理	

図 6 桐生市・みどり市における各主体の関与

(2) 茨城県五霞町

五霞町には病院が少なく、町外の病院への通院手段が必要とされていた。このような背景もあり、1996年から社会福祉協議会が移動困難者の支援を開始した。その後、2006年の道路運送法改正に伴い過疎地有償運送の枠組みに移行し、現在に至る。

運転手確保にあたっては、広報による周知も行っているが、広報による効果は少なく、基本的には口コミによって運転手を確保している。例えば、社協のボランティアでのつながり、町役場の運転手であったことなどがきっかけとなって運転手として協力するケースが多い。あるいは、退職する運転手が自ら後継となる運転手を勧誘するといった方法もとられている。一方で、年齢、体力的な理由や、賃金の少なさ、不安定さから退職したり、ヘルパーなど収入の安定している職業に転職したりする運転手もいる。現在は52～81歳の7名の運転手が在籍しているが、利用者からの予約時に運転手を指名されることもあり、特定の運転手の出勤時間が多くなっている。

事業収入については、運賃収入が3割ほどを占め、残りの7割ほどが町からの受託金となっている。使用車両は運転手の持ち込みであり、燃料費や維持管理費も運転手もちであるため、支出は人件費が9割ほどを占める。

	自治体	社会福祉協議会	その他住民
計画	市の施策としての移動困難者支援の検討	社協の事業としての移動困難者支援	
運営協議会で運送地域、運賃、運行時間等について決定			
運営	受託費	運賃収入を得る 主に口コミによる運転手の確保	運転手への協力（社協のボランティアを通じた確保）
運行		車両と人の管理	

図 7 五霞町における各主体の関与

(3) 富山県氷見市八代地区

氷見市八代地区では地すべり克服のための地区全体での協力、「悪徳商法追放モデル地区」指定による住民の自主的活動が行われていた。平成13年には、不法投棄の防止と回収、犯罪の防止、災害現場の早期発見と未然防止等の保全活動を展開する八代環境パトロール隊が結成された。平成12年には地区内の小中学校の統合、民間のバス会社の撤退を機にスクールバスの運行を開始し、空き時間には地域バスとして運用していた。しかしながら、平成17年までにバスの老朽化、利用者の減少があり、地域バスの小型化を提案された。これを機に前述した環境パトロール隊を母体としてNPO法人を設立し、過疎地有償運送の運行を開始した。

運転手の確保については、運転手間の仲間からの情報、環境パトロール隊員からの情報を基に、運転手候補者を勧誘している。この時に、ハローワークを利用するよりも、地域のために思う気持ちのある方を雇っている。地域の住民であれば、顔見知りであり、性格が分かっていることもあり、接客の良さ、性格の良さという点で安心して採用することができる。現在のところ、このような方法で継続して接客の良い運転手を確保することができ、利用者からの評判も良い。

八代地区では、賛助会員制度を採用している。これは、バスを全く利用せず、必要としない方に対し、バスを利用はしないが地域として運営には協力するという方には、一口5000円で賛助会員になっていただくというものである。賛助会員は、将来バスを利用できることに対する期待料として位置づけられている。事業開始時に勧誘のために八代地区内の全世帯を回ったが、賛助会員になることを渋る住民に対しては無理に要求しなかった。現状では運営はできているので積極的に集める予定はないとのことである。

賛助会員の状況としては、開始時は地区で勧誘した280世帯の住民のうち80人が賛助会員に協力した。

	自治体	NPO	その他住民
計画		NPOの立ち上げ、発起人 運行方式の決定	
運営協議会で運送地域、運賃、運行時間等について決定			
運営	補助（学校教育課、商工観光課） スクールバス車両の提供	運賃収入を得る 宝くじ基金等からの収入 （積極的に自治体に補助を求めることはしないスタンス） 運転手の確保	賛助会員（一部の住民） 運転手への協力
運行		車両と人の管理	

図 8 氷見市八代地区における各主体の関与

平成19年時点では75人である。高齢になった等で賛助会員から正会員に移行した方がいること、新たに勧誘はしていないことから減少している。

(4) 長野県中川村

中川村では2004年に地域公共交通の見直しが行われた。この見直しの中で、過疎地有償運送も公共交通体系の中に位置づけられ、健康な高齢者や高校生は巡回バス、介護が必要な方は福祉有償運送を利用する一方、過疎地有償運送はバス停から遠い住民や足腰が弱い住民の移動手段として位置付けられた。

その際、ちょうど建設業界が不況であったことと重なった。建設業者の社員はたいがい大型1種免許を持っており、研修を受ければ運転手として働くことができた。このような背景から、村は地元の建設会社に対してNPOの立ち上げを提案し、建設会社を母体としたNPOが過疎地有償運送の運行を行うことになった。この方式は、建設業の雇用対策的な面、有償運送の運転手確保の面の双方でよい結果となった。

しかしながら、現在は逆に、建設業界が人手不足となっている。そのため、現在運転している運転手5名は全員65歳以上となっている。現在は村民に対して募集をかけているほか、建設業界から運転手に移ってもらう仕組み作りを行っている。

運行主体であるNPO法人では巡回バスの運転受託と過疎地有償運送の二つの事業を行っている。事業収入のうち、過疎地有償運送の運賃収入の割合はわずかである。残りの部分はバス運転委託料からの補てんとなっている。

	自治体	NPO等	その他住民
計画	村全体の地域公共交通の検討 運行の提案 地元の建設会社に対してNPO立ち上げの提案	NPOの立ち上げ 運営協議会で運送地域、運賃、運行時間等について決定	アンケート、説明会を通じた意見の吸い上げ
運営	補助（過疎地有償運送、巡回バス）	運賃収入を得る 地元企業を通じた運転手の確保	運転手への協力
運行		車両と人の管理	

図9 中川村における各主体の関与

(5) まとめ

計画段階においては、住民のニーズを把握し対応したいと考えた人が提案し、NPOを立ち上げるなどして運行開始に至るケースもあれば、自治体全体の交通計画の中で過疎地有償運送の必要性が認められ、NPO、社会福祉協議会等が運行を請け負う形で開始するケースも見られ

る。具体的な運送地域、運賃、運行時間等のサービスについては自治体、運行主体、その他各種主体による運営協議会において決定される。しかし、過疎地有償運送以外の地域公共交通と同様に、それまでのプロセスにおいて市民アンケートや説明会を行うことによって住民のニーズを把握するという取り組みも一部の事例では行われている。

運営段階においては、運行主体は利用者からの運賃によって収入を得る。しかし、運賃収入のみによって運営費用を賄うことは非常に困難である。これに対し、多くの事例では自治体が運行主体に補助金、受託費といった形態で運営のための資金を提供している。また、NPO等で巡回バス、福祉有償運送の運行等、他の事業で利益を上げ、その利益によって過疎地有償運送の運営費を内部で補てんしている事例も存在する。しかし、巡回バス、福祉有償運送の受託費等も自治体から出ているというケースも多くみられる。このようなケースも広い意味では自治体が運営を補助しているとみなすことができる。また、自治体による車両の提供、あるいは維持管理費、燃料費、車両保険料等の負担によって、運営を補助している事例も見られる。

住民の資金面における協力がみられるケースは少ない。しかしながら、賛助会員制度の創設によって、利用者以外の住民も運営に協力することができる。賛助会員制度を行っている氷見市の場合では過去の経緯、NPOの成り立ち等から過疎地有償運送の運行に協力的な住民が多かったこともあり、比較的多くの住民が自発的に賛助会員に協力した。ただ、氷見市の場合はあくまで自発的な物であり、強制することはできなかったということ、賛助会員制度によって集まった金額は決して多いものではないことから、賛助会員制度を創設するだけで運営資金をすぐに確保できるとは限らないことには留意する必要がある。

また、運営段階においては運転手の確保も行われている。運転手確保のための勧誘等は主に運行主体が行う。しかし、広報による周知といった場面で自治体が協力しているケースや、自治体の窓口を通じて運転手を紹介されるケースも見られた。

運転手確保のための取り組みとしては、ほとんどの事例において口コミによる勧誘が行われていた。口コミの対象としては、他のボランティア活動等を通じての知り合いを誘う、顔見知りの住民を誘うなどの形をとること多い。主に口コミによって運転手を確保している事例においては、運転手の採用にあたって、ボランティア精神があることや人当たりの良さなどの質的な面を重視して

いることが多い。その結果、ボランティア精神が高く、時間やお金に余裕がある人が運転手として協力する。よって、家庭の事情等で安定した給与が必要な人は転職するか、最初から運転手としては協力しないとみられる。

どの事例においても当面の運転手は確保できているように見受けられた。しかしながら、運転手の高齢化が進み、なおかつ将来の運転協力者も見つかりにくいという事例も複数みられ、ロコミのみによって運転手を確保できるとは限らないということが示唆される。年齢層は高くなりがちであるが、有職者の場合は多忙であるため、協力が難しいと考えられる。

建設会社の社員を運転手として勤務させている事例も見られた。運行開始当初は不況の建設会社に仕事がわたることになり、運転手も確保できるため良い結果となっていたものの、建設会社が多忙になった場合に運転手が確保できなくなるという脆弱性も抱えているということが示唆された。

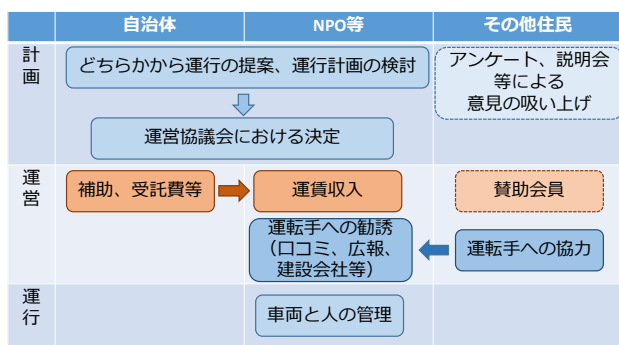


図 10 過疎地有償運送の運行における各主体の関与

5. まとめと今後の課題

本研究では全国の過疎地有償運送運行主体に対するアンケートを基に、運転手や資金の確保について把握した。その結果、多くの事例において運転手の確保を目的としてロコミによる勧誘、広報による周知等の取り組みが行われていることが明らかになった。また、運転手の給与は時間制、距離制、運行ごと等の方法で支給されていた。運転手の年齢層は運行主体の法人格によって大きく違い、常勤の職員が運転手を務める社会福祉協議会等と比較してNPOにおいては60歳以上の運転手が多数を占めていることが明らかとなった。

過疎地有償運送の収入に占める運賃の割合は平均すると20%程度であり、残りは自治体からの補助、他事業からの補てん、年会費等によって賄っているほか、運転手の持ち込みの車両を使用することで費用を削減する事例も見られた。料金体系、運行方式、車両の確保方法によって、収入に占める運賃の割合には差異がみられた。

運行主体に対するヒアリングをもとに、過疎地有償運送の計画、運営、運行の各段階における自治体、運行主体、住民の関わりを明らかにした。過疎地有償運送においては計画から運行まで、運行主体が中心となっているが、自治体からは主に金銭面等の補助、住民からは運転手への応募といった形での関与がみられた。住民が資金面で運営に深くかかわる事例は少ないものの、賛助会員制度によって住民が運営に関与する事例も見られた。

また、運転手確保、資金構造、その他の事項において、各々の事例で行われている取り組みについて調査した。ロコミによる勧誘、広報による周知等によって運転手確保を図る事例が多かったものの、その効果はまちまちである。ロコミによる勧誘によって、接客面等の運転手の質を確保できるが、安定的に運転手を確保することができない可能性があることが示唆された。資金面では自治体から直接補助を受け取るほか、巡回バス、福祉有償運送等他の事業の委託料を過疎地有償運送の赤字補てんに回すという事例も存在する。このように、間接的に自治体が資金面で運営に協力していることが明らかになった。

今後の課題について述べる。本研究では、運転手確保や資金確保において有効な取り組みについては明らかにすることができなかった。これらについては運転手や資金の確保において優れている事例の調査などが必要であると考えられる。また、本研究では運行主体を対象としてアンケート、ヒアリングを行ったが、自治体や住民からの視点にも着目する必要がある。

謝辞

ご多忙のところアンケート、ヒアリングにご協力いただいた運行主体の関係者の皆様に、この場を借りて深く感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 福本雅之, 加藤博和: 地区内乗合バスサービス運営方式の類型化及び適材適所の検討, 土木学会論文集D, Vol.65, No.4, 2009
- 2) 吉田樹, 秋山哲男: 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, 2006.
- 3) 猪井博登, 森有一郎, 新田保次: 福祉有償運送に対する利用者の支払意思額に関する研究, 土木計画学研究・論文集 Vol.27, 2010
- 4) 堀千尋: 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, 東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学研究系社会文化環境学専攻平成18年度修士論文, 2007