農山村地域の生活交通サービスとしての コミュニティ移送サービスの実態と導入の可能性

Mutual Aid Community Transportation Service in Rural Area

若菜 千穂* 広田 純一**

WAKANA Chiho * HIROTA Jun-ichi **

(*岩手大学連合農学研究科 ((社) 北海道開発技術センター) **岩手大学農学部)

(**United Graduate School of Agriculture Sciences, Iwate University

**Faculty of Agriculture, Iwate University)

I はじめに

農山村地域においては、バスが主要な公共交通となっているが、その多くは民間バス事業者の撤退後に、地方自治体が廃止代替として運営を引き継いだものが多い。しかし、バスの利用者は減少を続けており、地方自治体は公共交通に関する施策の転換を迫られている。

そのような状況の中、平成 16 年から自治体以外の団体が自家用車を使って、有償で移送サービスを行うことが可能となった。

車を持たない隣人を自家用車で送迎することは、これまでも農山村におけるコミュニティ活動の一部として行われており、自家用車を持たない住民にとって必要な生活交通手段となっている。

本研究では、農山村におけるコミュニティ活動の中で行われてきた送迎を「コミュニティ移送サービス」と称し、バスに代わる新しい公共的な交通手段となる可能性について検証することを目的とする。導入事例における実態調査をもとに、コミュニティ移送サービスの導入条件と課題について明らかにする。

II コミュニティ移送サービスの種類

コミュニティ移送サービスは、さまざまな形で行なわれているが、制度的な視点から、「無償型」、「自治体委託型」、「新制度型」に分類できる。

「無償型」とは、個人や住民自治組織等が営利を目的とせず、ボランティアで地域活動や福祉活動として行っている無償運送である。

「自治体委託型」とは、地方自治体が事業主体となり、社会福祉協議会等に委託をして行う有償運送である。

「新制度型」とは、自治体以外の団体による有償運送であり、平成 15 年度以降の構造改革特区における規制の特例措置として導入され、平成 16 年 3 月 16 日に国土交通省の通達^{注1)}によって全国実施が実現した有償運送である。

「無償型」はコミュニティ活動のひとつとして行われてきたものであり、営利を目的とするものではないが、しばしば送迎に対して実費程度の対価が支払われることがあった。有償運送は道路運送法上の許可が必要であるが、自治体以外の団体が自家用自動車による有償運送の許可を得ることはできなかったため、法律に抵触する行為として問題とされてきた^{注2)}。「自治体委託型」は、自治体からの委託という方法で、「新制度型」は、有償運送の事業主体に関する規制緩和によって、有償運送を可能にした方法である。

III 事例分析

1. 調査対象地の選定

「無償型」と「自治体委託型」については、コミュニティ活動の一環として移送サービスが行わ

れており、また、高齢化が全国的にみても深刻化している岡山県備中町を調査対象とした。「新制度型」については、構造改革特区として実施し、導入実績がある3事例^(注3)(徳島県上勝町、岐阜県河合村^(注4)、愛知県豊根村)を対象とした。

調査対象は、いずれも急峻な山に囲まれた山村で、過疎化と高齢化が進んだ町村である(表1)。

2. 地域の公共交通の現況と課題

(1) 岡山県備中町

備中町にはバス路線が5路線運行しているが、その内2路線は昭和48年の民間バス路線の廃止後に、町が運行を引き継いだ廃止代替路線である。近隣の市町村と備中町の中心を結ぶ幹線路線は1日に10往復運行しているが、それ以外の路線は1日2～3往復しかなく、運行ダイヤも小中高生の通学に合わせられており、休日は運休となる。

また、地形的にバス路線から離れた集落が多く、自家用車がなければ生活交通に不便をきたす状況となっている。

(2) 徳島県上勝町

上勝町にはバス路線が3路線あり、その内、2路線は昭和48年に廃止代替として町が引き継いだ路線である。そのほかに、スクールバスが5路線運行しており、平成8年からは一般乗客も利用できるようになっている^(注5)。また、平成11年に診療所が移設された際、診療所バスが2路線開設され、通所者は無料で利用できるようになっている。

平成16年9月に、民間バス路線の廃止が決定しているため、町は、町営バス、スクールバス、診療所バスを統合して町営バスとして維持する方針である。しかし、上勝町の集落は溪谷斜面上部のわずかなスペースに拓かれており、路線バスを利用するためには傾斜の急な歩道を降りて、谷沿いの道路まで出なければならないため、高齢者はバスを利用しにくい状況となっている。

(3) 岐阜県河合村(岐阜県飛騨市河合町)

河合村にはバスが2路線運行しているが、2路線とも昭和45年に民間バス事業者が撤退した後、村が運行を引き継いだ廃止代替路線である。平成13年度には、同じ道路上を走るスクールバスと統合した。現在は村営バスとして2路線を2台で1日各5往復ずつ運行している。

河合村では、平成16年に市町村合併を行っており、平成19年頃までにバスの運賃等の調整を行なうこととなっているため、今後のバスのサービス水準の確保が課題となっている。

(4) 愛知県豊根村

豊根村では4路線が3～5往復の頻度で運行している。いずれも昭和60年以降に、民間バス事業者が廃止し、村営化した路線である。中学校が昭和49年に統合したが、地形的な問題から通学が困難な地域もあり、全寮制を導入したため、スクールバスは運行していない。豊根村診療所が平成11年に設置されたが、村営バスを一部診療所に迂回させる形で対応している。

表1 地域の概況

種 類	無償型	自治体委託型	新制度型	
市町村名	岡山県備中町	徳島県上勝町	岐阜県河合村	愛知県豊根村
人口	3,105人	2,124人	1,466人	1,420人
高齢化率(人口)	44.4% (1,380人)	44.1% (937人)	28.8% (422人)	42.1% (598人)
高齢者単身世帯率(数)	16% (188人)	13% (105人)	4% (20人)	12% (61人)
面 積	102.56km ²	109.68km ²	184.57km ²	121.13km ²
森林率	80%	85.3%	95.8%	93%
小中学校数	4小学校、1中学校	1小学校、1中学校	1小学校、1中学校	3小学校、1中学校
医療機関(診療所)	2診療所、3出張診療所 1歯科診療所	1診療所 1出張診療所	1診療所	1診療所
公共交通・ スクールバス等	備北バス(3路線) 町営バス(2路線:昭和48年～)、スクールバス専用(2台)	徳島バス(1路線)、町営バス(2路線:昭和48年～)、診療所バス(2路線)、スクールバス(5路線)	鉄道(JR 高山線)、 村営バス(2路線:昭和46年～)	村営バス(4路線:昭和60年～)

資料:「人口」、「高齢化率」、「高齢者単身世帯率」は、平成12年度国勢調査より作成。その他は、各町村資料および聞き取り調査より作成。

平成17年には、小学校の統合が決まっており、村営バスでの対応が検討されているが、一般住民の利用との調整が課題となっている。

以上のように、いずれの事例においても民間バス事業者の撤退後、町村営バスをスクールバスや診療所バスとしての機能を統合しながら維持しているが、最低限の便数を通学用に運行ダイヤを合わせざるを得ない状況となっている。その一方で、高齢化に伴って、ドア・ツー・ドアに近いサービスの必要性が高まっており、その需要にどのように対応していくかが課題となっている。

3. コミュニティ移送サービスの実施状況

(1) 「無償型」岡山県備中町

備中町の「無償型」は、地区の自治組織であるコミュニティ協議会がコミュニティ活動の一環として平成5年頃に始めた移送サービスである（表2）。コミュニティ協議会が地域に必要な福祉サービスを調査した結果、最も困っていることのひとつが病院や買い物などへの移動であったことから、協議会による自家用自動車を利用した無償の移送サービスが開始された。

「無償型」の利用対象者は原則として75歳以

上の自家用車を持たない高齢者に限定されているが、実際には利用者数やボランティアドライバーの確保状況などによって、年齢基準の引き上げなど条件が厳しくなっている地区もあれば、条件を緩和している地区もある。予約の受付やドライバーの日程調整は協議会の担当役員が行っている。

利用料金は無料であるが、ドライバーと担当役員に対しては実費分として協議会毎の基準に則った費用が支払われており、その費用は町の補助金や住民から集めた協議会費から支払われている。

(2) 「自治体委託型」備中町

「自治体委託型」は、全国で100市町村程度の導入事例があるが、備中町では社会協議会からさらにコミュニティ協議会に委託を行うという独自の方法を導入している。その背景には、「無償型」の移送サービスが町全体に広がり、高齢化を背景に移送サービスへのニーズが認識されるようになったことから、さらに町民が広く利用できる制度をつくる必要性が高まったことがある。

事故補償の問題から、協議会ごとに公用車が配備された。また、ドライバーへの実費分の支払いを含む費用については、実績に応じて社会福祉協議会から補助が行なわれている。

表2 コミュニティ移送サービスの概要

種 類	無償型	自治体委託型	新制度型		
市町村名	岡山県備中町	岡山県備中町	徳島県上勝町	岐阜県河合村	愛知県豊根村
運行開始	H5～	H11.04.01～	H15.10.01～	H15.11.10～	実験:H14.10.17～ 本格:H16.08.01～
実施主体	コミュニティ協議会	社会福祉協議会	社会福祉協議会	シルバー人材センター	シルバー人材センター
運行管理	コミュニティ協議会	コミュニティ協議会	社会福祉協議会	商工会	シルバー人材センター
運行管理に対する自治体補助	自治活動として支給	あり	なし	通信費として、1回50円＋月4000円	年間40万円程度
対象者	75歳以上の非課税世帯	75歳以上の非課税世帯	交通弱者	65歳以上の免許のない人	免許のない人、交通手段のない人
ドライバー	住民(ボランティア)	住民(ボランティア)	住民(ボランティア)	住民(ボランティア)	住民(ボランティア)
車 両	自家用車	公用車	自家用車	自家用車	自家用車
運 賃	無 料	原則30分500円	1km100円＋迎車1回100円、待機時間30分100円	100円均一	ゾーン制＋待機時間30分500円
ドライバー収入	地区毎に異なる	地区毎に異なる	運賃と同じ	運賃＋500円	運賃と同じ
利用日・時間帯	特になし	特になし	8:00～18:00頃	9:00～16:00 土日休日運休	8:00～18:00頃 土日休日運休
予約の締め切り	約1ヶ月前	約1ヶ月前	なし	前日	2日前
運行エリア	主に町内	制限なし	制限なし	河合村・宮川村内	制限なし
利用登録者数	—	170名	305名	186名	実験49、本格9名
ドライバー登録数	—	67名	21名	9名	21名

資料：各町村資料、および聞き取り調査より作成

利用実績は、「無償型」の輸送人員が減少し、「自治体委託型」が増加しているが、これは町として事故補償の問題から「無償型」から「自治体委託型」への移行を進めているためであり、全体として輸送人員は年々増加している（図 1）。実際に、各協議会からは車両の大型化や車両追加の要望が出されており、生活の足としてニーズはますます高まっている。しかし、増加する需要に対してドライバーの確保が難しくなりつつあることや、運行管理の作業負担が一部の地区役員に集中し、作業負担を強いていることが問題となっている。

図 1 利用実績（備中町）

資料：備中町資料より作成

(3) 「新制度型」上勝町、河合村、豊根村

「新制度型」が導入された背景には、自家用車を持たないお年寄りを周辺の住民がコミュニティ活動として送迎を行い、お礼としてお金や物品を渡す関係が見られるようになってきたことがある。車を持たないお年寄りにとっては、生活に必要な交通手段となっているが、必要性が高まるほど、事故の問題や金銭収受の問題が発生してきた。

また、地域的には、上勝町では平成 14 年に町内唯一のタクシー会社が休業したことが契機となり、タクシーの不在を補うサービスとして有償運送が導入されることとなった。

河合村と豊根村では、村営バスに代わる公共的な交通手段となることを目標として、自治体が導入を推進し、補助金も支払っている。また、河合村では、高齢者のドライバー雇用による、高齢者の生きがいづくりも目標としている。

「新制度型」の移送サービスは、基本的にボランティアドライバーを募集し、ドライバーの自家用車を使って移送サービスを行う。利用者は運行

管理者に電話をして予約し、運行管理者はドライバーを選択し、依頼を行なう。予約の締切時間は、河合村や豊根村ではドライバーを探す手間を考えて前日や 2 日前としているが、上勝町では随時受け付け、社会福祉協議会の職員が即時にドライバーの手配を行っている。

河合村では、運行開始当初から次第に利用が増え、現在は利用が定着しており（図 2）、上勝町、豊根村でも同様の傾向となっている。

図 2 利用実績（河合村）

資料：河合村資料より作成

IV 導入の条件と課題

1. ドライバーの確保

コミュニティ移送サービスの導入に当たっては、需要量に対してドライバー人数が十分に確保できるかどうか最も重要な条件となる。

ドライバーの自宅から利用者の自宅までが遠いほど、ドライバーの時間的、経済的負担が大きくなるため^{※6)}、事例では大字や小学校区等の地区ごとにドライバーを手配するようにしており、地区毎にドライバーが必要となる。

しかし、ドライバーの主力となるのは、仕事をリタイヤした時間的に余裕のある前期高齢者（65～74 歳）であり、利用者は主に後期高齢者（75 歳以上）であることから、高齢化が進むと需要量に対してドライバーの人数が確保できなくなるおそれがある。河合村では、地区内でドライバーが確保できない場合、利用者の目的地（診療所など）がある地区のドライバーを手配するようにしている。この場合、利用者とドライバーが同じ地区の場合 1 往復で済むのに対して、2 往復することになるが、ドライバーは、利用者が診療等の外出目的を行なっている間、一時帰宅することができ、

待機時間が発生しないというメリットがある。そのため、地区内でドライバーが確保できない場合は、目的地に在住するドライバーを手配することで解決できる可能性がある。

また、ドライバーの確保に当たっては、コミュニティ活動への参加意欲が重要となる。そのため、コミュニティ活動への参加意欲を育むための啓蒙活動や、ドライバー、利用者、運行管理者間のコミュニケーションなどの活動も重要になってくると考えられる。

豊根村では、新規移住者がボランティアドライバーとしての活動を通じて、地域へ溶け込み、定住につながった例がある。リタイヤ層が農村に移住する例が増えている現在、コミュニティ移送サービスは新規移住者の定住化を促進し、農村コミュニティの維持や活性化につながる可能性を含んでいるといえる。

2. 運行管理者の確保

コミュニティ移送サービスが誰でも利用できる公共的な交通手段であるためには、住民に対して開かれた窓口としての運行管理者が必要であり、そのためには、運行管理上発生する経費（通信費等の直接経費、人件費等）を確保する必要がある。

備中町では町の補助金や住民から集めた協議会費が充てられ、上勝町、河合村、豊根村では自治体からの補助と、事業主体となった団体のボランティアで行なわれている。

運行管理の経費は、自治体の補助金や個人や団体のボランティア、もしくは運賃に上乗せするなど、地域の事情やボランティア移送サービスの地域における位置づけに応じて確保する必要がある。運行管理作業をできるだけ軽減する必要がある。

運行管理作業を軽減するためには、豊根村の事例にみられるように、なるべく当日受付を行わない、運賃の収受は利用者とドライバーの間で完結させる、担当ドライバーが決定した後の連絡は利用者とドライバー間で直接行なうなどの方法が有効である。ただし、運行管理者へ連絡せず、移送サービスを行なうことは違法行為であるため、運行管理者への事前連絡を徹底する必要がある。

3. 運賃の適正な設定

運賃は、ドライバーが継続的に参加してもいいと考える金額であると同時に、住民が利用しやすい金額である必要がある。

ドライバーに支払われる金額のうち実費がどのくらいを占めるのかを、事例の支払い基準から試算をした結果、実費^{注2)}を差し引いた差額（人件費）は、時給に換算して上勝町、河合村、豊根村は、それぞれ455円、105円、305円となった（表3）。聞き取り調査の結果、ドライバーはボランティアとして参加している意識が強いこと、また、この金額に対する不満を原因とするドライバーの不足が現状では起こっていないことから、実費分が確保できればドライバーの確保はできると考えられる。しかし、他の町村と比べて時給が少ない河合村では、シルバー人材センターから回される草刈や清掃などの他の仕事と比較して「割が合わない」仕事と受け止められている。今後、ドライバーを増やす必要がある場合には、人件費分をどのように考えるか検討する必要がある。

住民が利用しやすい金額としては、利用者に対する聞き取り調査の結果、運賃基準をタクシーと比較して、「安価で、有難い」と感じている人が多い。しかし、公共的な交通手段としての役割を期待する場合には、必要とする利用層が必要とする回数に対してどの程度利用できているのか把握し、適正な運賃基準を設定する必要がある。その運賃表3 ドライバー収入の試算（片道10km〔自動車走行時間20分〕、待機時間1時間の往復送迎を行った場合）

	無償型 ^{*1}	自治体委託型 ^{*1}	新制度型		
			上勝町	河合村	豊根村
運賃	0円	1000円	1300円	100円	1000円
ドライバー収入	2000円	2000円	1300円	600円	1000円
実費 ^{*2}	390円	0円	390円	390円	390円
差額 ^{*3}	1610円	2000円	910円	210円	610円
時給 ^{*4}	805円	1000円	455円	105円	305円

注1:「無償型」と「自治体委託型」については、ドライバー手当ての支給額は、地区によってことなり、明確な基準は設けられていないため、聞き取りを元に算出した参考値。

注2:「実費」は20km×19.5円(注7を参照)。

注3:「差額(人件費)」は、「ドライバー収入」－「実費」

注4:「時給」は、「差額(人件費)÷2時間

が、ドライバーが必要とする金額と差が生じる場合は、河合村のように公的な補助や、備中町のように地域のコミュニティ活動の一部として位置づけ、地域で負担することも必要となってくる。

4. 事故補償問題の解決

事故補償の問題はどの事例においても最も大きな問題だと指摘された。この問題に対して、豊根村では事故が発生した場合、事業主体であるシルバー人材センターと同等の責任が豊根村にもあることを書面で明らかにしている。

このように、事故補償に関しては、自治体が積極的に関与することで課題を解決する必要がある。

V おわりに

コミュニティ移送サービスの導入条件は、①ドライバーの確保、②運行管理者の確保、③運賃の適正な設定、④事故補償問題の解決に整理された。そして、それぞれの課題を解決し、コミュニティ移送サービスを公共的な交通手段として機能させるためには、地方自治体の支援や協力が必要であると同時に、地域コミュニティに対するボランティア意識、地域貢献の意識が、ドライバーや運送管理者側としても、利用者側として重要であることが明らかとなった。

4つの導入条件は、3つのコミュニティ移送サービスに共通する導入条件である。コミュニティ移送サービスの導入に当たっては、3つの種類の特性や課題を分析する必要がある、今後の研究課題としたい。

謝辞

本研究を進めるに当たり、備中町、上勝町、飛騨市河合町、豊根村のご担当の方々、ヒアリング調査

を受け入れていただいた住民の方々に多大なる御協力をいただいた。ここに記して深謝いたします。

補注

- 注1) 「福祉有償運送および過疎地有償運送に係る道路運送法第80条第1項による許可の取扱いについて」(平成16年3月16日付、国自旅第240号通知)
- 注2) 実際には、地域にとって移送サービスが必要であるという実情を踏まえ、社会福祉協議会が行なう場合や、対価が営利に達しない実費分であれば「違法として摘発しない」(国土交通省[旧運輸省]口頭見解)として、容認されてきた。しかし、実費の程度が曖昧であることから、問題となることがあった。
- 注3) 「過疎地有償運送」特区はこの3事例のみである。
- 注4) 岐阜県河合村は、平成16年2月に市町村合併を行い、飛騨市河合町となったが、有償運送はそれ以前に受け、現在も旧河合村をサービス範囲として行っているため、本研究では便宜上、河合村と称することとする。
- 注5) 平成8年度から、国の補助を受けて購入したスクールバス車両への一般乗客の混乗は、無料の場合は文部省への届出のみで可能になったことから、上勝町では届出を行い、混乗を実施した。
- 注6) 運賃は、基本的に実車(利用者を乗せている時間、距離)に対する費用であり、迎車に対しては上勝町において1回100円が加算されているのみである。
- 注7) 1kmあたりの実費として、自動車維持費(自動車の購入費を除く)を以下の方法によって算出した。
 - ① 総務省統計局「家計調査年報(平成15年)」の「勤労者以外の世帯」の「自動車等維持費」は、8,166円/月であり、1ヶ月平均8,000kmを走行したと想定した場合、1km当り12.2円。
 - ② 「自動車等維持費」に含まれていない自動車税と重量税は、「1.5～2.0リットルの自家用車」で「1トン以下の3年以上の自動車」と仮定した場合、それぞれ4.9円/km、2.4円/km。
 - ③ ①と②を合計すると、1kmあたりの自動車維持費は19.5円/km。

参考文献

- 1) 秋山哲男・安藤雄太・大脇正昭(2000):『私たちにできる移動・移送サービス』、(財)日本財団
- 2) 谷本寛治・唐木宏一(2004):『NPOと社会サービス交通サービスを提供するNPOを中心に』、運輸と経済、第64巻第8号、pp13-20。

Summary

This study aimed to clarify issues to introduce a regional transport service based on rural residents' mutual aid taking into consideration of potential of this type of transport service that has been traditionally seen in rural communities to replace conventional bus transportation as a new public transportation measure. The identified issues are 1) securing drivers, 2) securing operators, 3) suitable fair, 4) identifying accident compensation process. To find solutions for these to introduce the community transport service as a new type of public transportation, municipalities' support and cooperation and residents' positivity to volunteer and to contribute to their community mobility improvement are important.