

アシステック通信

# ASSISTECH

2011

64号

特集：公共交通機関の空白化問題への取り組み



## 目次

- P.1 特集「公共交通機関の空白化問題への取り組み」
- P.6 国際的研究連携  
・オランダで研究発表  
・ロンドン大学で情報交換
- P.8 研修クローズアップ  
・「障害者虐待防止・権利擁護研修」開催  
・介護保険法改正  
・「兵庫県相談支援従事者初任者研修・サービス管理責任者研修」開催
- P.11 アシステック掲示板  
・兵庫県内の福祉用具展示事業3拠点が連携  
～3者連携協議会の取り組み～



THE HYOGO INSTITUTE OF ASSISTIVE TECHNOLOGY  
兵庫県立福祉のまちづくり研究所



交通バリアフリー法、バリアフリー法が施行されてから、県内でも駅を中心としたバリアフリー化が現在進行中です。また今回の特集テーマである公共交通の維持・活性化のための取り組みも各地でなされています。今回は地域交通の空白化と活性化に焦点を当て、公共交通が空白化してきた背景や現在の取り組み、これからの展開について報告します。

### 公共交通空白化の背景とその現状

#### 自動車に依存する社会、そしてバスの需給調整規制緩和

いま、自分の住んでいる身近な場所に公共交通がない空白地が増えています。その背景には、二つの要因があります。ひとつは都市部への人口流出、人口の高齢化と人口減少、そしてクルマへの過度な依存です。もうひとつは、撤退や参入を自由にしたバスの需給調整規制緩和です。参加や撤退が自由になった分、過疎地だけでなく郊外部においても、利用者が落ち込んで路線の



主任研究員 兼  
研究第一グループ長

北川 博巳



丹波市デマンド型乗合タクシー

減便や廃止をする路線が増加しています。これまでバス・鉄道利用が落ち込めば、運賃収入だけの運行維持が困難であるため、市町村などの自治体が交通事業者に対して補助金を導入し、運行を存続してきました。しかし、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であり、支線の路線は減便や休止、場合によっては廃止される路線も少なくありません。鉄道もいくつかの路線は危機に瀕しており、地域の交通手段が空白化してゆく問題は深刻な状況に至っています。

兵庫県内でも交通空白地は多数存在し、高齢者や学生など自動車を利用しない・できない市民にとっては切実な問題です。その対策として、自治体が独自の代替手段として、コミュニティバスを提供することも多いのですが、廃止路線の代替のために利用者が伸びず、運行コストも高騰することに伴って、市民の合意が取れず存続に困難を抱えている自治体も多い状況です。ただし、これらの交通手段が提供されなくなれば、高齢者の通院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を伴うこととなります。また今日では高齢ドライバーの増加に伴って、高齢ドライバーが関与した交通事故が増加しており、自動車の代替交通手段の必要性も論じられています。



宍粟市もしもしバス

#### 高齢社会と高齢者の移動性(モビリティ)

福祉のまちづくりの観点から、高齢者の移動問題をどう考えていくか？現在は介護予防の視点で高齢者の健康や心身機能を維持し、社会参加や交流の機会づくりを増やす施策が取られるようになりました。社会基盤づくりの実践としては、2006年のバリアフリー法の施行により、移動のしやすい歩行空間の整備が都市部を中心に推進され、福祉のまちづくり環境整備は重要施策となっています。それらに加えて、歩く・楽しめる・健康で安心して暮らすことのできる都市・まちづくりによって、多くの高齢者が自由な場所に自由な時間で、かつ自らの意思で移動し、社会参加・交流するこ

とで生活の質を上げ、活力のある社会づくりに結びつくものとなるのではないかと考えられます。

高齢者の移動目的の多くは「通院や買物」などの日常生活行為や「余暇や習い事・趣味」などのレクリエーション行為であることは様々な調査研究でわかっています。高齢者の方たちの生きがいづくり・まちづくりとともに、「移動手段の物的・経済的・制度的確保」などのモビリティ（移動性）施策も必要となっています。

人がどのように動いたかを調査し、交通計画に活用する調査としてパーソントリップ調査があります（図1）。京阪神では昭和45年から10年ごとに調査を実施しており、平成22年度に第5回調査が実施されました。この調査では身体的困難の有無などの項目が新たに加わり、高齢者のモビリティ確保に関する交通計画

づくりへの期待が持てるものになっています。これまでの調査結果では、高齢者の移動に関する全体的な変化や傾向がいくつか浮き彫りになってきており、図1が示すように、その総数も著しい増加を示しています。中でも徒歩での移動は一番多く、さらに自動車での移動については大きく増加しました。この調査から、

①ライフスタイルの変化も考慮すると、高齢者の外出数は業務・出勤など外出目的のはっきりした層、自由目的(通院や買物も含めて)の外出のある層、全く外出のない層に分割できるのではないかと

②自由目的の占める割合は加齢とともに増加し、ライフスタイルの変化に伴ってこうした交通需要はさらに増加するのではないかと

③所要時間と利用交通手段の関係として、短距離の場合は徒歩が多く、長距離の移動は自動車利用が多いのではないかと。短距離から中距離の移動手段となるタクシーやコミュニティバスは、今回は調査対象になっていないが、実際の利用交通手段はさらに多様化するのではないかと

④高齢者の自動車利用は今まで以上に増えるのではないかとということが類推されます。

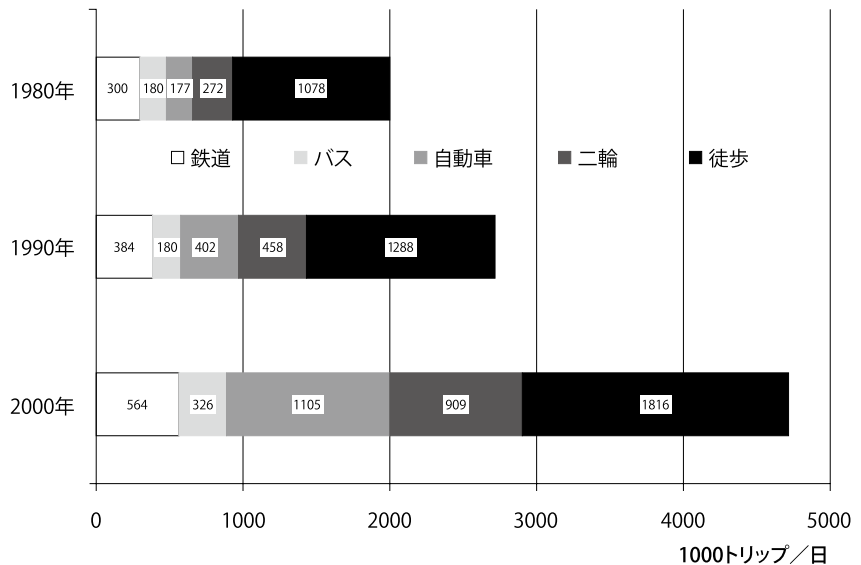


図1 京阪神圏パーソントリップ調査による高齢者の移動の変化

京阪神都市圏交通計画協議会：平成12年度パーソントリップ調査について、  
[http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/pt/pt\\_h12/20.html](http://www.kkr.mlit.go.jp/plan/pt/pt_h12/20.html)

### 変わりゆくまち ～鉄道・バス事業者の抱える課題～

明治から始まった鉄道開発の中で、私鉄沿線開発は鉄道整備だけをするのではなく、沿線開発とともに発展してきました。沿線開発により、住まいは都市中心部から郊外部へと移り、高度経済成長期には郊外部に大規模な沿線住宅地が開発され、居住環境として良好なニュータウン開発、それに伴うターミナル開発、そしてレジャー開発が率先して行われてきました。それに追随する形で混雑緩和のための輸送力増強や設備投資などの施策が交通事業でも図られ、その他多くの事業による



多可町のぎくバス

利潤も得られてきました。他方、近年問題視されている傾向として、膨張化する都市・郊外・鉄道との関係、モータリゼーションの高まりによる自動車依存と公共交通の利用低下、そしてそれに伴う道路開発や大規模店舗による中心市街地衰退など多くの課題を有するようになりました。

さらに、自動車利用による公共交通利用者の減少、団塊世代の退職による通勤労働者の減少、およびバスの需給調整規制緩和もあって、公共交通の維持が困難な地域が少なくない状況です。過疎地のバスについては著しく利用が落ち込んでいる状況にあります。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り、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ました。これらの事情を鑑み、近年では地域公共交通会議の開催や活性化事業の取り組みが進み、鉄道・バス・タクシー・その他新たな交通手段(デマンドタクシーやコミュニティバスなど)の運行にあたっての自治体への期待は大きいと言えるでしょう。

### 地域の交通手段を住民参加型でつくることの大切さ

平成21年に道路運送法が改正されて以降、地域交通の活性化のための制度や事業を創設され、交通需要の少ない場所では市町村・福祉・過疎地・交通空白地の各種有償運送が市町村での協議が整えば可能になり、NPOなど市民が移動手段を提供できることになりました。現在は交通基本法が検討されており、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考えられます。



ただし、実現のためには様々なハードルも考えられます。住民団体で運行している淡河町ゾーンバス。そのために、住民と行政とが協働して地域交通の計画をつくるなど、行政は規制するだけでなく、多様な市民のアイデアを活かせる住民参加型手法を用いて実現可能にすることが重要です。

当研究所でもこれまで多くの事例を見たり、地域交通計画づくりを実際に支援しています。これらの事例を形態別に表すと、

- ①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、運行を交通事業者へ委託する方法や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を提供する方法があります。
- ②福祉・市町村・過疎地有償運送の制度を活用して、住民自らが企画して運営協議会にかけて有償で運行する方法もあります。他にも自治体が車輛を提供し、住民が無償で運行を行う方法もあります。
- ③こうした背景もあって、近年は自治体が交通計画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も増えてきて、市民・行政・交通事業者が一体となった取り組みも増えてつあります。

ただし、このような取り組みをしたからと言って必ずしも成功するとは限りません。そのためには時に客観的に収支率なども見ながら改善や継続の意思決定をすることも必要です。地域が主体となったアイデアを行政が実現可能にし、行政はどのようにして継続を可能にしてゆくかなど、ともに「つくり」「まもり」「そだてる」姿勢こそが重要です。

つぎに当研究所でも支援をしてきた一つの事例として、上の②にあたる、過疎地有償運送で実践している淡河ゾーンバスについて紹介します。

### 住民活動の実践 淡河町ゾーンバス

～神戸市北区淡河地区～

上野丘さつき会 理事長 相良 幸信

#### 交通アクセスの充実を求める住民の切実な声

神戸市北区にある淡河(おうご)地区は、人口3,300人のうち、約1,000人が高齢者であり、交通手段の確保は切実な問題です。平成17年1月に行われた「住環境に関するアンケート調査」に基づき、交通アクセスの充実を望む住民の声が多いことから、“住民の手で移動手段の運行”を実現できないかについて、神戸市と検討をすすめてきました。

以降、兵庫県ボランティアプラザの“行政とNPO法人の協働事業助成”を受け、兵庫県立福祉のまちづくり研究所の指導を仰ぎ、“過疎地有償運送”の登録を受けるため、地域公共交通会議・有償運送運営協議会の承認を受けるべく、淡河町自治協議会をはじめ関係諸団体のコンセンサスを得て、何とか住民の総意を結集することに至りました。

#### 「安全で安心できる 継続可能な運行」が目標

「赤字になったら、自治協議会が尻拭いするのか？」など様々な意見も聞きながらのスタートでしたが、淡河の高齢者人口の20%をターゲットとし、診療所や歯科院・マッサージ治療院・薬局・道の駅等の店々と連携しながら進めてきました。定時・定路線での運行は週に2日で、あとは福祉センターでのカラオケ・ミニデイやイベント参加者送迎も行うことで、徐々に乗車数が増えてきました。

有償で運送を行う関係から、ゾーンバスは淡河町内での運行です。そこで、隣接する地域で、無料運行を謳って運行を開始しましたが、早々に撤退しました。「そらなあ～ただやったら試しで一回は乗るけど、家まで迎えに来てとは気兼ねして言われへんで！」という意見も多く、概ね有償での運行は好意的に受け入れて貰い、実現に向けて各種諸団体のキーパーソンと今も交流を重ねています。

ゾーンバスの運行については、今は一切の助成金・補助金は受けず、町内の福祉施設所有の車をシェアリング利用することで車輛費を低減し、一回200円にて運行を継続して利益も計上しています。「安全で安心できる 継続可能な運行を！」を謳い文句に、運行スタッフも充実に努めています。

#### 運行実績の推移

平成21年3月29日の運行開始以来31ヶ月を経て、通算15,054名の乗車数となった。

平成21年上期	平成21年下期	21年乗車数合計	登録会員数	利益額
2,205名	2,782名	4,987名	2,328名	43千円
平成22年上期	平成22年下期	22年乗車数合計	登録会員数	利益額
2,822名	3,215名	6,037名	2,349名	101千円
平成23年上期	平成23下見込	23年乗車数見込	登録会員数見込	利益額見込
3,416名	3,300名	6,716名	2,367名	150千円



神戸新聞 2010年3月24日掲載

### 事業者・行政・住民それぞれの立場で働きかけるべきこと

今号では、公共交通が廃れつつある背景、現在の制度と自治体の取り組み、その解決策としての市民参加について紹介してきました。地域で公共交通についてお話をすると、ほぼ多くの住民の方から「今は必要ないが、将来的に高齢者となった時にはあって欲しい」というご意見をいただきます。



研究第一グループ

今から少し先の未来では、地域を取り巻く環境はどのようになっているのでしょうか。高齢人口は団塊世代が65歳に到達する2012年には3,000万人を超え、さらに2018年には3,500万人に達します。地域の人口構成にも変化があらわれ、世帯構成も高齢夫婦のみや独居高齢者が増え、逆に生産人口世代は少なくなり、老老介護など、困ったときに地域で誰が支えるのかという問題が出てきます。



行政職員・交通事業者による勉強会

移動環境についても変化があらわれてきます。私たちの生活は自動車社会の進展に伴い、自動車利用を前提としたライフスタイルとなっています。しかし、自動車が普及し、公共交通の衰退が著しいため、自らが運転することができない、周囲に運転を頼みづらいなど自動車を利用しづらい人は、移動手段がなくなります。今後、地域の人口構成が変化することにより、地域で自動車を運転することができる人が減ると、自動車を利用しづらい人々の問題はより一層深刻なものになるでしょう。国も人々の移動権の保障を考えるために交通基本法の制定に向けた検討を現在進めています。

では、いつから地域の公共交通について考える必要があるのでしょうか。必要になったその時に考えればよいのでしょうか。今号でご紹介した神戸市淡河町の事例では、計画から試験運行を開始するまでの準備期間に2年以上を費やしています。地域の人口構成や既存の公共交通の状況など地域の特性によって適する公共交通の条件は異なるため、居住している地域では移動にどのような問題があり、解決するためにどういった交通計画がよいのか、今から時間をかけて地域の事業者、行政、市民みなさんと考えていく必要があります。その中でそれぞれの役割として、事業者には活性化のための取り組み、行政は計画づくりと連携のための努力と調整、市民には要望とともに、取り組みへの参画が求められているように思います。



県交通政策勉強会ワークショップ

公共交通とともに自動車の利用の仕方について考えることも大切です。国土交通省のホームページでは「環境や健康などに配慮した交通行動を、大規模、かつ、個別的に呼びかけていくコミュニケーション施策」としてモビリティ・マネジメント（MM）が紹介されています。自動車利用についても節度を持ち、適度な利用を心がけ、地域全体の交通の在り方について考えていくことが求められます。

### おわりに

昨年度から兵庫県交通政策課で県内市町の交通担当者、交通事業者を集めて勉強会を開催しています（当研究所も共催）。この問題の解決策について、現在事業者・市町とも関心が高まっています。研究所ではこれまで地域交通づくりを支援するための地域支援から実際の計画づくりに至るまでいくつもの取り組みをしてきました。地域交通づくりのノウハウを如何に連携し、よりよい移動環境を作っていくにはどうすればいいかについてこれからも取り組んでいきたいと思ひます。