

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 11 日現在

機関番号：25201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24710172

研究課題名(和文) 地域特性に適した生活交通確保のための交通施策に関する調査研究

研究課題名(英文) A Study on Transport Measures Adapted to Regional Characteristics

研究代表者

松田 善臣 (Matsuda, Yoshitaka)

島根県立大学・総合政策学部・准教授

研究者番号：70453199

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：人口減少・高齢化の著しい中山間地域において、地域住民の生活の足をいかに確保すればよいかを検討するため、中山間地域において行われている生活交通確保の取り組みについて調査を行った。本研究で特に注目したのが、「湯里地区あいのりタクシー事業」である。具体的には、タクシー運賃の助成を行うものであるが、特筆すべきは行政からの補助金に頼ることなく、地域住民からの寄付金により運営されている点にある。湯里地区での取り組みが、今後の中山間地域における生活交通確保のモデルケースになると考え、詳細に調査を行った。その上で、今後事業を継続していくために必要とされる課題について整理した。

研究成果の概要(英文)：In order to consider measures for ensuring mobility for the local residents in hilly and mountainous areas, where extreme aging and depopulation are ongoing, this study investigated the endeavors to secure mobility in these mountainous areas. This study focused specifically on the taxi subsidy scheme in the Yusato district. This scheme is funded by donations from local residents without the need for government subsidies. Since the scheme in the Yusato district will very likely be a model case to secure mobility in mountainous areas it was selected for investigation in this study. This study summarizes challenges necessary for continuing such a scheme in the future.

研究分野：交通計画

キーワード：中山間地域 生活交通 過疎・高齢化

1. 研究開始当初の背景

人口減少やモータリゼーションの進展など、公共交通を取り巻く環境はますます厳しいものとなっている。地域の生活の足を支えている乗合バスの利用者数は年々減少しており、バス事業の経営は大変苦しい状況にある。こうした状況にあって、乗合バス事業者も人件費を削減するなど、コスト削減に努めているが、利用者減による運賃収入の減少に加え、燃料費の高騰なども相まって、もはや事業者の努力だけでは収益率の改善を期待することはできない。そのため、不採算路線からの撤退・廃止が相次ぎ、地域によっては公共交通の空白地域が出現した。

一方、高齢により車を運転することができない人の数は、今後さらに増加することが予想されている。車を運転することができない高齢者にとって、公共交通は生活をする上でなくてはならないものであり、公共交通空白地域の発生は、こうした人々の日々の暮らしを脅かすことにもなりかねない。特に、人口減少や高齢化の著しい中山間地域においては、買い物先や病院・診療所などが地域内に存在していないことも多く、車を運転することができない高齢者の生活の足をいかに確保していくかが喫緊の課題となっている。

そこで中山間地域をはじめとする多くの自治体では、地域の公共交通を支えていた乗合バスを維持するため、バス事業者に対して補助金を投入し、運賃収入の不足分を補てんするようになった。しかしその補助金は、単なる赤字補てんに過ぎず、バス利用者の減少に歯止めをかけられていない。乗合バスの利用者数はさらに減少しており、それに伴って、行政の補助金額は年々増加することとなった。

しかし、こうした補助金による赤字補てんは、すべての路線に対して行われているわけではなく、国や各自自治体が定めた基準を満たすことができない路線は、補助を受けることができない。その結果、バス事業者は不採算路線の廃止に踏み切ることになる。もちろん、廃止された路線だとしても、まったく利用者がいなかったということではなく、路線廃止によって、数は少ないかもしれないが、一部住民の移動手段が奪われてしまうことになる。そうした人々の移動手段を確保することを目的として、自治体がコミュニティバスやデマンドバス(タクシー)を運行したり、タクシー運賃の補助を行ったりするようになった。

このようなさまざまな取り組みにより、自治体は地域の生活の足の確保に努めているが、補助金による赤字補てんにしろ、コミュニティバスやデマンドバスの運行、あるいはタクシー運賃の補助を行うにしろ、厳しい財政状況の中にあっては、その財源を確保することは容易ではなく、このような取り組みをいつまでも続けていくことは困難な状況にある。

2. 研究の目的

本調査研究の目的は、過疎・高齢化の進展する中山間地域において、地域住民の生活の足をいかに確保すればよいかを検討することである。

上述したように、多くの自治体では、地域の生活の足を確保するために、補助金を投入して路線バスの維持を行ったり、自治体が独自にコミュニティバスなどの運行を行ったりしている。しかし、人口減少や高齢化による労働力人口の減少により、税収は減少する一方、福祉や医療費といった社会保障関連の経費は増加しており、多くの自治体は大変厳しい財政状況に置かれている。とりわけ過疎・高齢化の著しい中山間地域においては、より厳しい財政運営が迫られている。

そのため、地域の生活の足を確保していくためには、その地域により適した効率的な施策を選択・実施し、財政負担を少しでも抑制していく必要がある。また、行政だけに頼るのではなく、地域の住民や企業・団体、NPOといった、さまざまな主体が協力して地域の生活の足を確保していかなければならない。

地域に適した効率的な施策とはどういったものか。また、行政だけに頼らないためにはどのような取り組みが考えられるか。すでに行われている各地の取り組みを調査していく中で、地域の特性に適した持続可能な交通施策を検討することが本調査研究の目的である。

3. 研究の方法

まず、中山間地域における生活交通確保の取り組みの現状を把握するため、公共交通に関する文献や資料の収集を行った。特に、国土の9割近くが中山間地域で占められ、全国的にも高齢化率の高い島根県において、より過疎・高齢化が深刻な島根県西部(石見地方)の自治体が行っている取り組みについての事例収集を行った。こうして収集した事例の中から、さらに詳しく状況を把握するため、島根県浜田市と大田市の両市役所の交通担当部署を訪れ、担当者からそれぞれの取り組みの詳細について話を伺った。

集められた事例の中から、特に本研究で注目したのが、島根県大田市湯里地区で行われている「湯里地区あいのりタクシー事業」である。この取り組みは、行政からの補助金に頼らずに5年以上継続して行われており、今後の中山間地域におけるモデルケースになると考えた。そこで、さらに詳しく調べるため、事業を運営している湯里地区社会福祉協議会の担当者や利用者ヒアリングを行うなどして、主に次にあげる事柄について調査を行った。

- (1) 調査対象地域の現状
- (2) あいのりタクシー事業の概要
- (3) 利用状況
- (4) 本事業に対する住民の意見

4. 研究成果

(1) 調査対象地域の現状

調査対象の湯里地区は、世界遺産石見銀山遺跡のある島根県大田市の西部に位置し、人口 589 人、高齢化率 48.9% (平成 27 年 1 月 1 日現在) の過疎・高齢化の進んだ地域である。

地区内を運行する公共交通機関には、JR 山陰本線 (1 駅) と石見交通の路線バス (2 停留所)、大田市生活バスがある。このうち、生活バスについては、小学生のためのスクールバスを活用したものであり、1 日 1 往復の運行で、一般の利用者は同地区内の一部区間のみの利用に限られているため、使い勝手のよいものとは言えない。また、JR の駅や路線バスの停留所は、いずれも日本海側にあるため、海側から離れたところに住む多くの住民は、公共交通機関を利用しにくい状況にある。島根県が作成している「しまねの郷づくりカルテ」によると、最寄りのバス停まで 500m 以上離れたところに住む、いわゆる交通空白地域の人口の割合は 83.3% と高い値となっている。

地区内には週に 1 回診療を行う診療所と個人経営の小さな商店が 2 店舗あるが、これらの診療所や商店では、高度な医療や多様なニーズに応えることができないため、湯里地区から車でおよそ 30 分かかる大田市中心部にある病院やスーパーを利用する人も多い。自分で車を運転することのできない住民、特にその多くを占める高齢者が、市の中心部にあるこれらの病院やスーパーを利用すると、自宅から駅やバス停までの相当距離を徒歩や自転車で移動しなければならず、その身体的負担はかなり大きいものとなっている。

このような公共交通の空白地域にあって、車を運転することのできない高齢者の移動手段をいかに確保するかが、湯里地区にとっての大きな課題となっていた。平成 15 年に社会福祉協議会が湯里地区住民を対象に行ったアンケート調査の結果では、不安に感じていることの 1 位が「病院が遠いこと」、2 位が「交通の便が悪いこと」となっており、いずれも移動 (交通) に関連する項目が上位に選ばれていた。また、平成 18 年に湯里地区内の 6 集落を対象として集落内の全戸聞き取り調査を行った先行研究においても、住民の最大の不安・要望が移動に関するものであることが指摘されており、これらのことから、移動手段の確保が湯里地区にとっての最大の課題であったことをうかがい知ることができる。

こうした住民の強い要望を受け、湯里地区社会福祉協議会が中心となって検討を行い、平成 20 年度から「湯里地区あいのりタクシー事業」がスタートした。20 年度の事業開始に至るまでの経過については紙面の都合上省略するが、実施に向けた検討を行う上で重視されたことは「地域の課題は地域で解決する」、「できる限り継続する」の 2 点であった。

(2) あいのりタクシー事業の概要

あいのりタクシー事業は、基本的にはタクシー利用券を交付するものである。利用券の交付希望者は、毎年度登録を行う必要があり、年間 500 円の登録料を支払うことで、タクシー利用券 1 冊 (200 円 × 40 枚) の交付を受ける。年度内に 2 冊まで交付を受けることが可能だが、2 冊目を希望する場合には、再度 500 円を支払う必要がある。利用券は、1 回の乗車につき使用できる枚数に制限があり、エリア内 (旧邇摩郡) の乗車については 1 人 1 枚、エリア外の乗車では 1 人 2 枚までの使用が可能となっている。会員同士が相乗りして利用することで、1 人あたりの運賃負担を軽減することができるため、相乗りでの利用を基本としている (ただし、1 人での利用を妨げるものではない)。

利用券の交付にかかる事業費は、登録者からの年会費と、地域住民からの 1 口 1,000 円の寄付金 (賛助協力費)、赤い羽根共同募金からの助成金によって賄われており、国や自治体からの補助金は受けていない。

1 回の乗車で 1 枚しか利用できないことや、利用券 1 枚が 200 円分相当というのは、利用者からしてみると少し物足りなさを感じるかもしれない。実際に運営協議会には、1 枚あたりの金額を上げてほしいとの要望の声も届いているという。しかし、これらの制約は、上述した「できる限り継続する」ためにやむを得ず設定したものであり、運営協議会としては、利用者からの要望に理解を示し、改善に向けて努力しつつも、現時点ではこの制度のまま継続することとしている。

(3) 利用状況

登録者・利用者数

表 1 は、平成 20 年度から平成 25 年度までのあいのりタクシーの登録者数と利用者数の推移を表したものである。事業が本格的にスタートした平成 20 年度の登録者数は 127 人で、それから徐々に登録者数は減少し、平成 25 年度には 84 人となっている。利用者数も 20 年度から 25 年度にかけて減少傾向にはあるが、登録者数に比べるとその減少率は小さい。つまり、登録者に占める実際の利用者の割合が、年々増加しているということである。利用する人だけが、継続して翌年以降も登録することを考えると、これは当然の結果だと考えられる。

表 1 : あいのりタクシー登録者・利用者数の推移

	H20	H21	H22	H23	H24	H25
登録者数	127	105	89	87	80	84
利用者数	81	71	70	68	65	70
利用者の割合	64%	68%	79%	78%	81%	83%

* タクシー利用券を一度でも利用した人数

しかし、登録だけを行い、実際には一度も利用をしていない住民が平成 22 年度以降、毎年 2 割程度もいる。これは、普段は自分で車を運転したり、家族や近所の人などに送迎

してもらったりして、タクシーを利用する必要はないが、いざというときに備えての「保険」として、登録だけは行っているからだと考えられる。

タクシー利用券の使用枚数

1人あたりのタクシー利用券の使用枚数は、年間1~10枚の使用にとどまっている人の割合が最も多く、全利用者のおよそ半数を占めている。使用枚数が30枚以下の割合は、およそ8割であり、1冊40枚のタクシー利用券をすべて利用することなく有効期限を迎える利用者がほとんどである。41枚以上の利用者については、さらに500円を支払い2冊目のタクシー利用券の交付を受けた人で、全利用者のおよそ1割程度である。また、2冊目の交付を受けた人のほとんどが、51枚以上利用している。

収支状況

表2は、あいのりタクシー事業の収支状況を示したものである。

表2：収支状況（千円）

	H22	H23	H24	H25	
収入	利用登録費	48	46	43.5	48.5
	賛助協力費	170	176.5	169.5	175.5
	共同募金	75	75	75	75
計	293	297.5	288	299	
支出	事業費	243.4	244.6	242.2	261.8
	その他	37.7	43.7	38.4	21
	計	281.1	288.3	280.6	282.8

本事業にかかる事務は、湯里地区社会福祉協議会が担っており、事務員の人件費については社会福祉協議会から支払われている。そのため、本事業にかかる支出の9割近くは、タクシー運賃の補助としてタクシー事業者を支払われるものであり、残りがタクシー利用券の発行にかかる印刷費や事務費などに充てられている。現在までのところ、毎年1万円程度は黒字となり、翌年に繰り越す（積み立てる）ことができています。しかし、登録者の中には利用登録費だけを支払い、一度も利用していない人が2割程度存在し、加えて、それ以外の利用者の中にも、すべての利用券を使用することなく有効期限を迎える人も多数いることから、これらの人の使用頻度が高まると、赤字に陥る可能性もないとは言えない。

(4) 本事業に対する住民の意見

湯里地区で行われたあいのりタクシー事業の説明会に参加し、出席した住民15人から本事業に対する意見を聞くことができた。

今回話を伺うことができた9割以上の住民は、タクシー利用券を年に数枚しか利用しておらず、その理由としては、普段は同居する家族や近くに住む家族や親戚などに車で送迎してもらうことが可能であり、家族との

予定が合わない場合や、緊急の場合などにタクシー券を利用するとのことであった。頻繁に利用する方は、近くに車で送迎してくれる人がおらず、日常生活のすべての移動をタクシーに頼っていると話していた。

あいのりタクシー事業に対する不満や要望などを尋ねたところ、やはり1回に利用できる枚数に制限があることと、利用券1枚あたりの金額が安いことを挙げられた。しかし同時に、すべての人が共通して、タクシー利用券があることで本当に助かっており、感謝しているとおっしゃっていた。利用券に対する要望も、欲を言えばもう少し改善してほしいというもので、限られた財源の中、ぎりぎりの状況で運営されていることに理解を示していた。

本事業が必ずしも地区内のすべての住民の移動ニーズに応えることはできていないかもしれないが、今回話を伺うことができた住民からは感謝の言葉が聞かれた。行政からの補助金に頼らず、地域住民の理解と協力により7年近くも運営されているこの事業は、生活交通の確保が困難な地域にとっては、よい手本になるものと考えられる。同様の仕組みが他の地域でも適用されるために必要な要件を明らかにすることはまだできていないが、今後さらに詳細に調査・分析を行い、その点を明らかにしていきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

松田善臣、地域の特性に適した交通施策に関する研究、島根県立大学地域連携推進センターディスカッション・ペーパー・シリーズ、査読無、No.002、pp.1-8、2015

〔学会発表〕(計2件)

松田善臣、中山間地域における社会福祉協議会が主体となった生活交通の確保、日本地域政策学会第14回全国研究大会個別報告、2015年7月11日、明治大学(神奈川県)

松田善臣、橋本純平、補助金に頼らない湯里地区あいのりタクシー事業、日本計画行政学会・社会情報学会共催 第9回若手研究交流会、2015年3月7日、東京工業大学(東京都)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松田 善臣 (MATSUDA, Yoshitaka)
島根県立大学・総合政策学部・准教授
研究者番号：70453199