

静岡県内コミュニティにおける移動支援のあり方に関する研究

静岡県立大学 経営情報学部

教授 金川幸司

1 はじめに

本研究では、主として地域住民が主導的に移動支援に関わっている事例、小規模自治体が福祉と交通政策を融合して実施している事例を考察した。近年、都市部でも坂の多い地域などでは、高齢者の買い物や移動困難者が増加している。高齢者が一人暮らしで外出を一定期間しないと、フレイル等が進行する。また、担い手側も、住民活動を行うことにより、健康寿命の増加につながる事がわかっている。本調査では、住民が主体となってコミュニティ内での通院、買い物などの支援を行っている例を取り上げ、静岡県内での移動支援の在り方についての含意を探った。

2 移動支援に関する根拠法体系

バス、タクシーによる公共交通は、道路運送法によって規定されている。以前から、過疎地等で住民による互助活動としての白タク行為は行われていた。これに対して、2006年の法改正によって、自家用有償旅客運送事業が始まった。これは、登録制をとり、NPO法人などが主体となる事が可能となった。また、公共交通空白有償型と福祉有償型に分かれるが、後者は障害者手帳保有者要介護・要支援認定者などが対象で、一般の高齢者は利用ができない。さらに、事業者等が入った地域の運営協議会での承認、3年ごとの見直し、運転者には、国交省認定の講習受講が課されるなど、ハードルの高いものであり、近年は、道路交通法によらない、住民互助型の移動支援サービスも広がっている。さらに、介護保険制度が2015年に改正され、市町村が取り組めば、B型、D型サービスなどを使用して、要介護認定を受けていないものも含んだ運用が可能となっている。

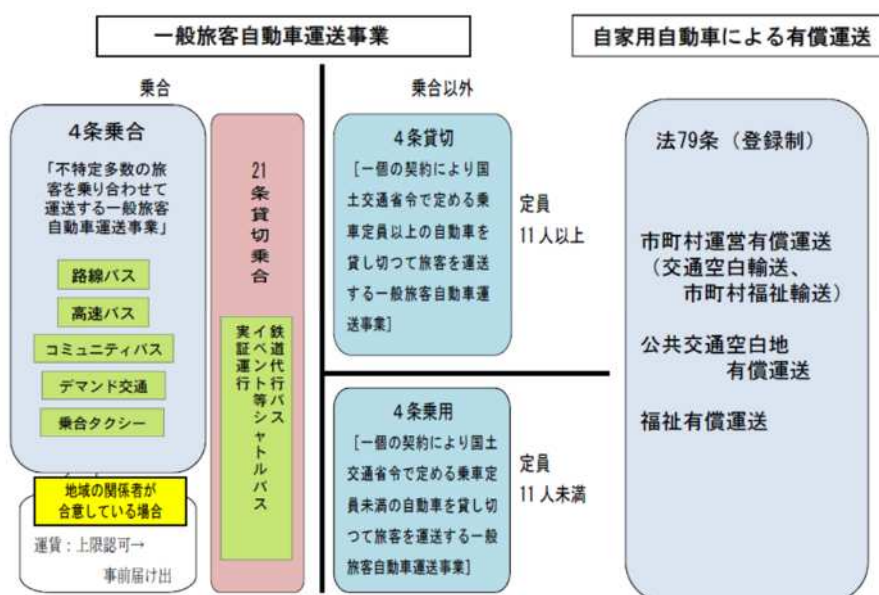
さらに、2014年に地域公共交通活性化再生法が改正され、この法律に基づき各都市において地域公共交通網形成計画が策定されている。これは、従来の公共交通網から、人口減少社会に対応した新たな枠組み（コミュニティバス、デマンドバス、公共交通空白地有償運送）を用いて、持続可能な公共交通網の再構築を目指すものである。多くの自治体では、「交通政策」の一環として、それを担う部門（交通基盤部（静岡県）、都市計画部（静岡市）等）がその計画策定、実施を担当している。

一方で、高齢化により、自動車を運転できない交通弱者である高齢者や、介護を要する高齢者の外出を支援する社会的要請が大きくなっている。それに対応するために、自治会、NPO、地域の社会福祉法人などが主体となって移動支援を行うスキームが全国の多

くの地域で構築されている。多くの自治体では、「福祉政策」の一環として、それを担う部門（健康福祉部（静岡県、静岡市）等）が支援を行っている。高齢化が進み、公共交通が貧弱な地域において、住民から行政へ移動支援に対する要望が上がった場合、その状況に応じて、「交通政策」として対応するか、もしくは「福祉政策」として対応するかが決まる。しかしながら、地域住民にとってみれば、使い勝手の良い移動環境が整備されることのみが重要であって、それが交通政策なのか、福祉政策なのかは問題ではない。

本研究では以上のような問題意識に立って、以下の通り、全国自治体へのアンケート調査、事例調査を行った。

図1 道路運送法による体系



出典：国土交通省ウェブページ

3 事例研究

(1) 静岡県南伊豆町の事例

南伊豆町は、人口減少、高齢化が進み、要介護認定者数が増加する一方で、住宅が広範な山間部に散在し、路線バスの利用が困難な地域が多い。そのため、高齢者を含む多くの住民の移動は自家用車に依存しており、高齢によって車の運転が困難になった住民に対する移動支援が喫緊の課題となっている。

このため、南伊豆町では2020年度にモデル事業を行った。その内容は、①社会福祉法人（梓友会）の保有車両の活用、②個人ボランティア車両の活用、③南伊豆町公用車（なのはな号）、の3つである。①に関して、運転手は社会福祉法人職員が務め、②③に関してはボランティアを町民から募集し、研修を行ったうえで運転を依頼している。②③に関して

は自家用有償旅客運送の枠組みを用いており、利用者の利用料は無料であるものの、ボランティア運転手に対しておたっしやポイント（商品券と交換可能な町発行のポイント）を交付している。①②に関してはコーディネートを地域包括支援センターが行い、③に関しては南伊豆町の公共交通担当（企画課）が行っている。③のみ南伊豆町企画課が参画している理由としては、公用車の管理が町であるということである。しかしながらそれ以前に、県の支援のもと南伊豆町全体として移動支援を計画していく中で、当然従来からの交通計画の中に位置する公共交通計画と綿密にすり合わせて対応する必要性を感じ、計画段階から積極的に関与していたとのことだった。その結果、交通政策、福祉政策を一つのパッケージとしてデザインし、移動、外出支援を提供するに至っている。

個人ボランティア車両の活用による移動支援



外出支援ボランティアによる買い物支援



出典：筆者ら撮影

(2) 三重県、四日市市による、地域NPOによるバス事業の立ち上げ

① 活動のきっかけ

2002年5月31日で三重交通のバス路線が廃止されることになり、地域のスーパー（サンシ）等への買い物難民の発生が予想された。地元では、市にコミュニティバスの運行について、かけあったが財政難で難しいと断られた。このため、地元の有志が立ち上がり、同年、9月に「生活バス四日市運営協議会」が発足した。先進地視察などを行い、外部の支援も得ながら、計画を進めていった。

② 運行体制とその内容

まず、NPO法人生活バス四日市を設立、NPO、三重交通、市、が協定を締結、沿線企業からの協賛金、市からの補助を得て、運行自体は三重交通が道路運送法上の許可により運行、NPO法人は、路線の設置やバス停の管理などを行う方式をとっている。また、地元のスーパーも買い物バスを走らせる経費を考えると、この方式に乗ることによってwin-win関係が成立している。

図2 運行協定図

図3 路線図



出典：経済産業省「ソーシャルビジネス55選」

出典：四日市市資料

運行バスに貼られた広告

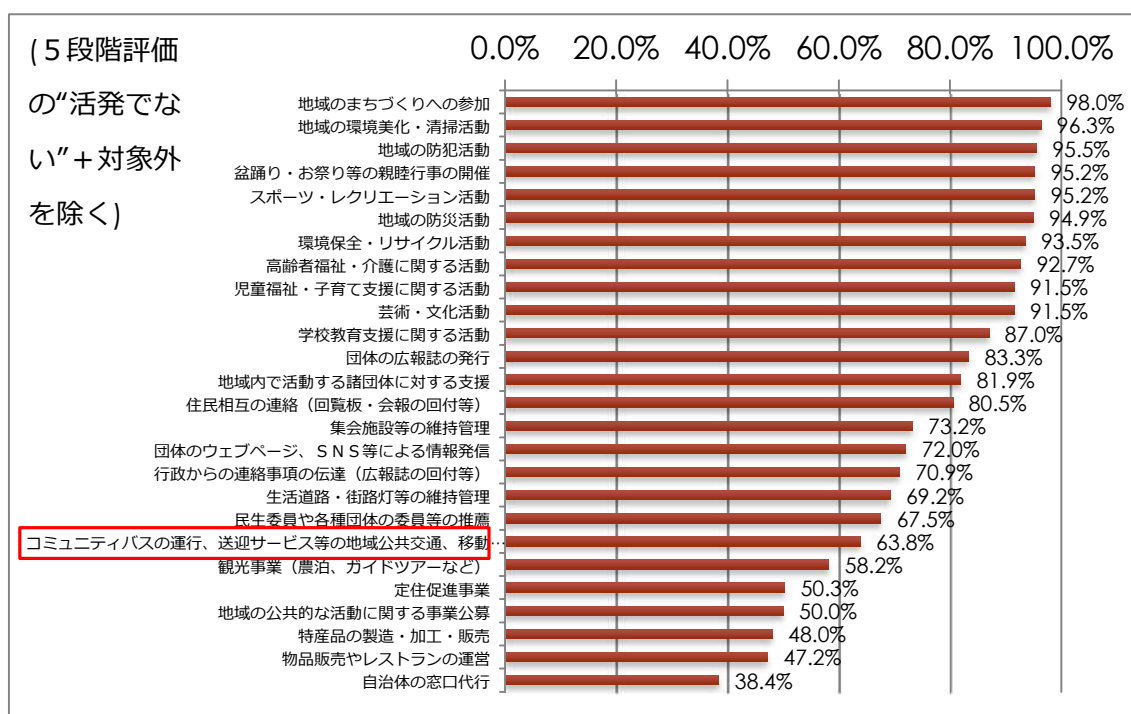


出典：筆者ら作成

(3) 地域自治組織が行う移動支援—三重県、名張市の例

小学校区・中学校区・旧町村など、基礎自治体の内部の一定の区域（指定都市の区の単位を除く）を単位として、住民、自治会等の地縁団体、住民活動団体、PTA、NPO、地元企業などを構成員として、地域課題の解決やまちづくりなどを行っている組織・体制を地域自治組織というが、近年、全国的に設置数が増加している。そこで、2020年8月から9月に全国の全市区町村に対して、地域自治組織の活動状況についてアンケートを行った。その結果、移動支援活動に関して、かなりの割合で取り組みが行われていることが分かった。

図4 地域自治組織による移動支援実施状況（複数回答、n=372）



出典：全国市区町村に対して行ったアンケートによる

ここでは、三重県名張市の事例を取り上げる。名張市は、大阪のベッドタウンとして、1980年代からニュータウン開発が行われたが、入居した住民の急速な高齢化により、買い物、通院に支障が発生している現状がある。名張市では2002年に現市長の亀井氏が就任して以降、条例を設置して小学校区単位に地域自治組織を設置してきた。この中の6地域において協議会が主体となって移動支援を行っている。

名張市のニュータウン

つつじが丘地区のコミュニティバス
「は〜とバス」



出典：名張市ウェブページ

出典：つつじが丘・春日丘自治協議会

図5 名張市における地域自治組織による移動支援

地域の社会資源の取組状況

有償ボランティア(要援護者等日常生活支援事業)

家事支援及び庭の管理、日曜大工等の日常生活の困りごとに対する支援、必要に応じた安否確認が9地域において取り組まれており、移動が困難な方に対する外出支援事業が6地域で実施されています。

| 地域名 | 地域づくり組織内の当該事業 実施組織名 | 事業開始年月 |
|-----------|------------------------|--------|
| すずらん台 | すずらん台ライフサポートクラブ | H20.4 |
| 青蓮寺・百合が丘 | 生活支援ボランティア「ポバイ」 | H23.4 |
| 名張 | 隠おたがいさん | H23.7 |
| つつじが丘・春日丘 | 特定非営利活動法人 生活支援 つつじ・春日丘 | H23.11 |
| 比奈知 | 助っ人の会 | H25.4 |
| 桔梗が丘 | 桔梗が丘お助けセンター | H27.4 |
| 美旗 | はたっこサポート運営審議会 | H28.4 |
| 薦原 | コモコモサポート | H29.8 |
| 赤目 | あんしんねっと赤目 | H30.6 |

出典：名張市社会福祉協議会

市では、地域福祉計画に基づいて、「要援護者等日常生活支援事業」として、市の単独事業として、平成20年度から支援を開始、新規車両の購入に際しては、「地域移動支援活動補助金」を補助している。オンデマンド型、会員の家に旗を立てdoor to doorで行う例など、地区によってやり方は異なるが、いずれも、道路運送法上の登録を行わない、住民互助活動として実施している。特に、door to door型では、一人暮らし高齢者の見守り活動も兼ねている。

(4) 県内における様々な取組み

以下、静岡県内におけるその他の取り組み状況についても調査した。

表1 静岡県内の地域における取組みの状況調査（ヒアリング調査等）

| 調査先 | 調査事項 | 参考となる取組内容 |
|------------------|--|--|
| 静岡市 交通政 策課 | 中山間地域の振興を担うNPOフロンティア清沢による公共交通空白地有償運送の取組み | 地域の包括的なNPOが里の駅や特産品販売等の事業を展開していることで交通事業の事務所や事務所運営費を確保している。交通単体の事業を行う場合に比べ、間接経費等を他の事業で吸収できている。 |
| 沼津市 交通政 策室 | 沼津市の自主運行バス：片浜駅周辺循環バスの商業施設への乗入れ | JR片浜駅周辺の循環バスの路線を延伸し、ららぽーと沼津へ乗入れることによって新たな利用者を確保している。現地調査の結果、運転免許取得前の若者の利用が多くみられた |
| 伊東市 都市計 画課 | 伊東市の伊豆高原駅周辺におけるオンデマンド乗合タクシーの取組 | 昼間のバス路線の便の廃止代替。地元のタクシーが乗合の許可を取得し、市が運行委託。タクシー料金と定額300円との差額を市が委託料で補填。現地調査の結果、利用者が少ない場合に適している方式であり、タクシー会社にはうま味がないが地域貢献の意味があることが理解できた。 |
| 下田市 統合政 策課 | 観光型Ma a S : A I活用のオンデマンドタクシーの実証実験の取組 | アプリに不慣れな利用者に問題があり、ダウンロードが不要なWebブラウザに変更、タクシー運転手から研修したバス運転手に変更、オンデマンド停留所を観光拠点に特化するなど改善を重ねている。駅周辺の狭いエリアに適した仕組みであることが現地調査で判明した。 |
| 湖西市 産業課 | 企業の従業員用の送迎バスを使った地域交通の実証実験「B a a S」の取組 | 日本電装等の新所原駅に送迎バスを乗り入れている企業が、地域住民にも送迎バスの利用してもらうための実証実験を実施。5分程度の迂回であれば企業側にも可能なこと、従業員と住民の混乗には問題がないこと、杏林堂等への買い物の需要が多いことなどが実験の結果判明し、第2期では路線と停留所の修正を検討している。 |

4 考察とまとめ

上述したように、移動支援は、全国で様々な取り組みが行われている。行政サイドから見ると、福祉政策と交通政策によって担われ、縦割り行政による資源の無駄使いが発生しており、その解消が求められる。また、地域の実態を熟知した住民主導による移動支援では、多様なリソースを組み合わせることで地域課題を解決できる利点がある。行政は、それに対して、側面支援を行うことが望まれる。また、移動支援は、赤字体質に陥りがちであるが、その補填として、住民組織などからの内部補助が必要であり、その意味では、地域としての一体的な取り組みが必要である。また、スーパー等との連携や地元企業からの支援（CSR）も重要な要素となる。また、バス路線の廃止に対しては、行政が対応することが困難になりつつあり、住民主導で行うためには、キーパーソンや住民と外部とのネットワークの重要性が事例から明らかになった。

現状の道路運送法上の有償運送には課題があるため、近年は、無登録型の住民互助型の移動支援活動が増加している。住民主導で行うと、移動支援だけではなく、高齢者の見守りも行えるというメリットも見られる。ただし、バス、タクシーといった公共交通を含め、ドライバー自体の高齢化問題も顕在化している。この点は、将来的には、規制緩和によって、福祉施設の車両やスクールバスなどの空き時間における転用、現行の2種免許の見直しと、海外で行われているウーバーのような副業としてのアクターの参加も視野に入れる必要があるだろう。