

過疎地有償運送の導入条件と課題*

A regional transport service for a consideration *

若菜千穂**・広田純一***

By Chiho WAKANA**・Jun-ichi HIROTA***

1. はじめに

平成16年3月16日に国土交通省の通達¹⁾によって、交通空白地等過疎地においてNPO等の団体も有償で旅客輸送が行えるようになった。

過疎地では、バス路線の廃止や、かろうじて運行されていても便数が1日に2～4本と非常に少ないなど、生活の足として機能していないケースや、タクシーも高すぎて使えないなど、マイカーに頼る以外に外出する術がない地域が少なくない。しかし、過疎化や高齢化が進み、世帯にマイカーを運転できる人がいなくなるなどマイカーにも頼れない人々も増えてきている。

そのような地域の中には、車を持たない隣人をマイカーで運送することは住民の相互扶助的な活動の一部として行われている地域もあり、頼らざるを得ない重要な移動手段のひとつとなっている。過疎地有償運送はこのような運送の有償化を可能にしており、住民がマイカーを使って公共的な交通サービスを運行できるという新しい生活交通の確保方策の可能性を持っている。

本研究では、過疎地有償運送が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し、導入事例から導入条件と課題について明らかにする。

2. 過疎地有償運送の概要

過疎地有償運送とは、「交通機関空白の過疎地において、自治体以外の団体による自家用自動車を用いた有償運送」²⁾であり、タクシー等の公共交通機関によって移動制約者または住民等に係る十分な交通サービスが確保できない地域として認められ、市町村が主体となった運営協議会を設置するという条件を満たせば、自治体以外

*キーワード：過疎地有償運送、交通空白

**正員、農博、いわて地域づくり支援センター
(岩手県花巻市東和町鷹巣堂2-55、
TEL0198-44-2411、FAX0198-44-2411)

***非会員、農博、岩手大学農学部
(岩手県盛岡市上田3-18-8、
TEL019-621-6199、FAX019-621-6204)

の団体でも道路運送法第80条の乗合運送許可によって有償で行なうことができるようになった方法である。運送主体となりうる団体としては、NPOの他社会福祉法人や商工会議所、商工会、医療法人、公益法人等営利を目的としない法人が当てはまる。

なお、運行に当たっては表-1の8項目を満たす必要がある。

表-1「過疎地有償運送」の運送の条件

項目	条件
運送主体	非営利法人、又は地方公共団体が主宰するボランティア組織
運送の対象	住民およびその親族、地域内施設の利用者、地域内利用者
使用車両	運送主体が使用権限を有している車両 (条件によっては自家用車も可能)
運転者	普通第2種免許を有することを基本とする。又は、十分な能力および経験を有していること
損害賠償措置	対人8千万円以上及び対物200万円以上の任意保険もしくは共済に加入していること
運送対価	営利に至らない範囲 (タクシーの半額が目安)
管理運営体制	安全の確保および旅客の利便の確保に関する体制が明確に整備されていること
法令遵守	道路運送法第7条の欠格事由に該当しない

資料：「福祉有償運送および過疎地有償運送にかかる道路運送法第80条第1項による許可の取り扱いについて」(平成16年3月16日付け国自旅第240号通知)

3. 過疎地有償運送の運行概要

(1) 運送主体・予約受付

事業の運送主体および利用者からの予約を受け付ける窓口は、9事例のうち6事例において商工会や社会福祉法人など既存の組織が運送主体となっており、3事例については有償運送事業の実施を目的として新たにNPOを設置している(表-2、3)。

(2) 運行方法

運行方法については、9事例のうち7事例で、予め

ドライバーとして登録されている地域住民が、利用者の予約を受けて個別的に運送するタクシー的な運送が行われている。具体的には、利用者は運送主体に電話で利用したい日時や行き先等を連絡し、運送主体はより効率的に運送できるドライバーを選択して運送依頼を行ない、依頼されたドライバーは利用者の自宅から目的地や最寄りのバス停等まで交通サービスを行う。

予約の締切時間は地域によって異なり、河合村や豊根村、中川村ではドライバーを探す手間を考慮して前日や2日前としているが、上勝町や常陸太田市では随時受け付けて即時にドライバーの手配を行うなど、より利便性の高いサービスとなっている。予約の締切時間を設けずに利用者からの予約に対してすぐにドライバーと車両を手配するやり方は利用者にとっては大変利便性が高まるが、運送主体やドライバーの作業負担は大きくなること

から、運送主体が常に予約に対応できる状況にあるかどうかや、ドライバーの確保が十分にあるか、運送距離が短いかなど地域の状況に応じて締切時間の設定は行われている。

残り2事例の内「足守地区生活バス」は、廃止となった路線バスをそのまま引き継いで社会福祉法人が乗合バス運行を行っている。「倉吉市高城地区有償運送事業」は、路線バスの下り便4便に対応し、降車した会員を自宅まで運送している。

(3) 車両とドライバー

車両は、登録ドライバーのマイカーを利用する他、NPO等運送主体所有の車両を利用している。ドライバーについては「足守地区生活バス」以外は過疎地域住民が行っており、住民相互扶助型の交通サービスとなっている。

表 - 2 過疎地有償運送の導入事例 (その1)

事業名	市町村名	運送主体・予約受付	運行方法	運行開始
上勝町有償ボランティア輸送事業	徳島県上勝町	社会福祉協議会	【個別運送】	H15.10.1
ポニーカーシステム	岐阜県飛騨市<旧河合村・宮川村>	商工会	【個別運送】	H15.11.10
ぼかぼか	長野県中川村	NPO(村建設業協会)	【個別運送】	H16.4.1
がんばらマイカー	愛知県豊根村	シルバー人材センター	【個別運送】	H16.8.1
倉吉市高城地区有償運送事業	鳥取県倉吉市高城地区	NPO	【帰宅用】	H16.8.2
里美うぐいす輸送システム	茨城県常陸太田市<旧里美村>	商工会	【個別運送】	H16.11.9
足守地区生活バス	岡山県岡山市足守地区	社会福祉法人	【定時定路線】	H16.11.22
榎川過疎地有償運送事業	長野県塩尻市<旧榎川村>	社会福祉協議会	【個別運送】	H17.4.1
桐生市黒保根・東地区過疎地有償運送	群馬県桐生市黒保根・東地区	NPO	【個別運送】	H17.7

注：「個別運送」とは、利用登録者は事前に予約をし、運送主体がドライバーを手配し、運送を行う方法。

「帰宅運送」とは、路線バスの下りに接続し、バス停から自宅までを運送を行う方法。

「定時定路線」とは、廃止前の路線バスを引き継ぎ運行する方法。

表 - 3 過疎地有償運送の導入事例 (その2)

事業名	ドライバー	車両所有	運賃(円)			ドライバー収入
			迎車	運送	待機(時)	
上勝町有償ボランティア輸送事業	個人	個人	1回100円	1km100円	200円	運賃と同じ
ポニーカーシステム	個人	個人	1回100円			1回600円
ぼかぼか	個人	個人、村	なし	ゾーン制	なし	1時間1000円
がんばらマイカー	個人	個人	なし	ゾーン制(村内500円)	1000円	運賃と同じ
倉吉市高城地区有償運送事業	個人	NPO(元公用車)	1回100~200円			-
里美うぐいす輸送システム	個人	個人、商工会	なし	1km100円(帰りは無料)	600円	-
足守地区生活バス	福祉法人	福祉法人	(廃止路線バスと同じ)			-
榎川過疎地有償運送事業	個人	個人	-	-	-	-
桐生市黒保根・東地区過疎地有償運送	個人	個人、NPO	1km30円	距離制	なし	運賃の7割

(4) 運賃とドライバー収入

運賃はタクシーの半額以下の範囲で、距離制やゾーン制、均一制など地域毎に工夫して設定されている。

距離制の場合は、運送する側にとっても利用する側にとっても公平性が確保できるが、ドライバーが距離を記録する必要があるなど運送上の手間が発生する。ゾーン制はその手間を省くことができるが、利用者間でサービスに差が生じやすい。均一制は利用者にとって利用しやすく、運送上の手間も大幅に削減できるが、運送コストを運賃だけで賄えないおそれがある。均一制を採用している「ポニーカーシステム」(飛騨市)では、運送コストとして市が補助を出しており、「倉吉市高城地区有償運送事業」では公用車を譲り受けたNPOの車両を使用し、バス停～自宅までの比較的短い区間の送迎に限っている。しかし、「倉吉市高城地区有償運送事業」では運送コストが運賃収入を大幅に上回っており、市の補助金も打ち切られることから運送コストの確保が課題となっている。

(5) 利用状況

いずれの事例でも、運行開始から次第に利用者増え、一定の水準で推移をしており、過疎地有償運送の導入の成果が出ている。

4 導入の条件と課題

(1) 既存の公共交通との調整

過疎地有償運送は「タクシー等の公共交通機関によっては移動制約者または住民等に関わる十分な輸送サービスが確保できないと認める」³⁾地域にのみ導入できることから、地域内に民間事業者によるバスやタクシーが存在しないことが最も基本的な条件となる。

そのため、基本的にバスのフィーダー輸送としての役割を担う。事例地域ではいずれも民間事業者によるバス運行はないが、廃止代替として地方自治体がバスを運行しており、どの事例でも利用対象者を「公共交通が利用できない人」に限定してすることで既存の公共交通との調整を行っており、「倉吉市高城地区有償運送事業」や「桐生市黒保根・東地区過疎地有償運送」では、自宅からバス停間の利用に限定している。しかし、実際には高齢による身体的な事情から「公共交通が利用できない人」に当てはまることから、目的施設まで直接運送してもらう人が多い(表-4)。

タクシーとの調整については、地区内にタクシー会社の営業所はないが、営業エリア内である地域や、利用者の行き先地にはタクシー会社がある地域が多いことから調整が必要となる。そのため、「上勝町有償ボランティア輸送事業」を除いては、運送範囲を原則的に地区お

よび村内の利用に限定することで調整しており、利用者は地区外や村外に行く場合には鉄道やバスなどに乗り継ぐことになる。利用者には高齢者が多いことから乗り継ぎによって利便性の低下を招くことになるため、乗り継ぎ抵抗の低減が課題となる。

表-4 既存の公共交通と運行範囲

事業名	既存の公共交通	運送範囲
上勝町有償ボランティア輸送事業	町営バス タクシーなし	制限無し
ポニーカーシステム	村営バス タクシーなし	地区内
ぼかぼか	村営バス タクシーなし	村内、 村外主要施設
がんばらマイカー	村営バス タクシーなし	原則村内
倉吉市高城地区有償運送事業	代替バス タクシーなし	自宅～バス停
桐生市黒保根・東地区過疎地有償運送	市営バス タクシーなし	自宅～ 駅、バス停

(2) 運送主体の確保と運行管理経費の軽減

過疎地有償運送は、地域住民がドライバーとなっているケースが多いことから、利用者からの予約を受けてドライバーを手配する運送主体・予約受付窓口が必要となる。事例では商工会等既存の組織が行っているケースが多いが、運行管理上発生する経費(通信費等の直接経費、人件費等)を抑えるためにも、常に電話を受け取れる体制がとれる既存の組織や団体が、業務の傍らに過疎地有償運送の予約受付やドライバー手配の作業を行うことが望ましい。新たにNPOを立ち上げた「ぼかぼか」(中川村)についても村建設業協会が中心となり、協会業務の傍らに行われている。

また、運賃を抑えるためにも運行管理作業をできるだけ軽減する必要がある。そのためには、豊根村の事例にみられるように、なるべく当日受付を行なわない、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、運送主体へ連絡せず、移送サービスを行なうことは違法行為であるため、運送主体への事前連絡を徹底する必要がある。

(3) ドライバーの確保

利用者数や需要量に対してドライバー人数を十分に確保する必要がある。さらに、ドライバーの確保については、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、効率的な運行を行うためにも地区毎にドライバーが必要となる。事例でも村全域や旧村単位で運行する場合には、大字や小学校区等の地区ごとにドライバーを確

保し、効率的なドライバーの手配が行われている。

しかし、ドライバーの主力となるのは、仕事をリタイアした時間的に余裕のある60代から70代前半の高齢者や主婦層であり、利用者は主に75歳以上の高齢者であることから、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。

ドライバー確保の問題に対しては、「ぼかぼか」（中川村）では、雇用確保対策を求めている村建設業協会のメンバーがドライバーとなっており、「ポニーカーシステム」（飛騨市）や「がんばらマイカー」（豊根村）ではシルバー人材センターと連携によってドライバーを確保しているように、ドライバーの対価を確保し、雇用対策としての効果発揮も整備していく必要がある。

また、ドライバーの確保に当たっては、地域活動への参加意欲が重要となる。そのため、地域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、運送主体間のコミュニケーションなどの活動も重要になる。

（４）運賃の適正な設定

ドライバー確保と関連して、運賃は住民が利用しやすい金額であると同時に、ドライバーが継続的に参加してもいいと考える対価を確保する必要がある。

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、実費を差し引いた差額（＝人件費）は、時給に換算して150円～721円であった（表 - 5）。事例における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「ポニーカーシステム」（飛騨市）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」と受け止められており、

表 - 5 ドライバー収入の試算*1（単位：円）

事業名	運賃	収入	実費 *1,2	差額 *3	時給 *4
上勝町有償ボランティア輸送事業	1300	1300	390	910	650
ポニーカーシステム	100	600		210	150
ぼかぼか	700	1400		1010	721
がんばらマイカー	1000	1000		610	436
桐生市黒保根・東地区過疎地有償運送	1100	770		380	271

注1：片道10km（自動車走行時間20分）、待機時間1時間の往復運送を行った場合

注2：「実費」は20km×19.5円（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」より算出）

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）」÷1.4時間

今後、ドライバーを増やす必要がある場合には、人件費分の再検討が必要となる。

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。その運賃が、ドライバーが必要とする金額と差が生じる場合は公的な補助や地域での負担などについても検討が必要となってくる。

（５）事故補償問題の解決

事例においても最も大きな問題だと指摘されたのは事故発生時の補償の問題である。ドライバーは安全運転講習の受講や適正診断等を受けることが条件となっており、個人のマイカーを使用している場合には自動車保険の限度額等の規定も明確に定められており、豊根村では自動車の保険の限度額を満たすために保険を更新する人に対しては助成金も支給している。

また、運送主体の責任問題から地元組織や団体が運送主体となることを敬遠する場合もある。このような課題に対して、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することで解決しており、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。

5 おわりに

事例において過疎地有償運送はバスのフィーダーとして、また代替の交通手段としての機能を発揮しており、導入条件と課題としては、既存の公共交通との調整、運送主体の確保と運行管理経費の軽減、ドライバーの確保、運賃の適正な設定、事故補償問題の解決の5点に整理できる。それぞれの課題を解決し、過疎地有償運送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、ドライバーや運送側にも、利用者側にも重要となる。

引用文献

- 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）
- 2) 同上
- 3) 同上