

過疎集落における生活交通確保方策の実践例*

A Report of a Measure for Securing Public Transport Service in Sparsely Populated Area*

中尾 司**・伊藤 雅***・岸野啓一****

By Tsukasa NAKAO **・Tadashi ITO ***・Keiichi KISHINO****

1. はじめに

人口の都市部への集中と少子化があいまって、地方都市や中山間地域では高齢化と過疎化が急速に進展している。そのような地域では、加齢に伴って自動車を運転できなく高齢者や、長い距離や坂道の歩行が困難になる高齢者など、自家用車を利用できない高齢者が増加している。そのため、多くの自治体において自治体が費用の一部を負担するなどして生活交通サービスの提供に努めている。

高野町においても、町の中心部など一部の地区を除いて高齢化と過疎化が進展している。町では全ての地区を対象として、自家用車を利用できない高齢者などのためにデマンド型の乗合タクシーなどによる生活交通サービスの提供を計画している。限られた財源の中で対応するには、住民の生活実態に見合った公共交通サービスを効率良い方法で実施することに加え、住民の理解と協力が不可欠である。そうした中で、高野町において計画策定を始めたところ、計画内容に関する協議のための住民懇談会の場において、参加者からの発案によって乗合タクシーの運行日を互いに調整する提案がなされたり、最も困っている人の都合に合わせて運行ダイヤを定めるなど、住民自らがよりよい方策に関する提案する場面が見られた。また、先行して生活交通サービスの実証実験を行った地区において、住民が誘い合わせて同じ便に乗り合わせ、運行費用の低減に協力するなどの行動が見られた。

このような取組や住民の行動は、住民が生活交通確保の問題を行政任せにするのではなく、自らの問題と捉えていることの表れであり、ひいては町の財政負担の軽減

*キーワード：公共交通計画、交通弱者対策、生活交通

**高野町企画課

(和歌山県伊都郡高野町高野山 636、TEL:0736-56-3443、
E-mail: t-nakao@town.koya.wakayama.jp)

***正員、博士(都市・地域計画)、広島工業大学工学部
(広島市佐伯区三宅 2-1-1、TEL:082-921-5474、
Email: t.itoh.sn@it-hiroshima.ac.jp)

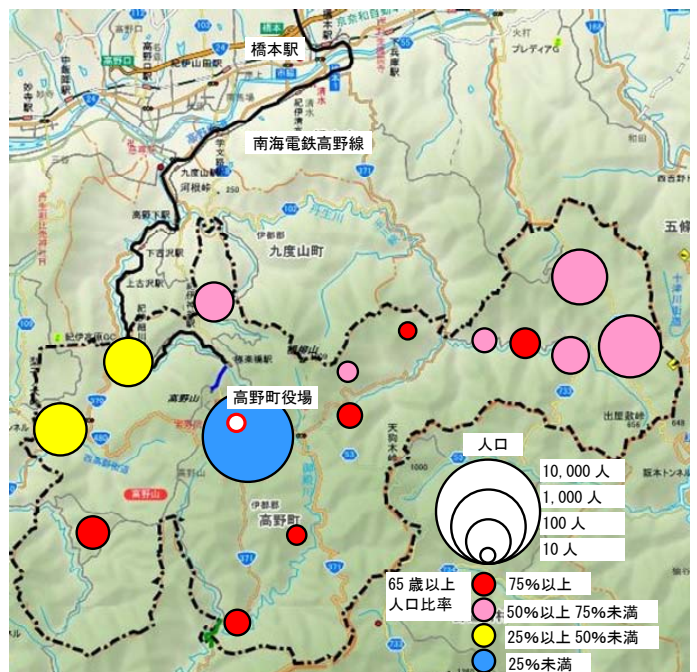
****正員、岸野都市交通計画コンサルタント株式会社
(京都市伏見区新町六丁目 480、TEL:075-622-7631、
E-mail:kishino@mub.biglobe.ne.jp)

や継続的な生活交通サービスの提供にも寄与するものと考えられる。これらは一事例に過ぎないが、同種の問題を抱える地域にとって計画策定の参考となると考えられる。このような認識のもとで、本稿では高野町における取り組み内容について報告する。

2. 高野町の現状と公共交通計画の課題

(1) 高野町の現状

高野町は、平成 16 年に世界遺産登録された「霊場高野山」を中心とした大小 19 の地区からなる町である。町の人口約 4,000 人の約 70% が居住する中心地区の高野山は、西暦 816 年弘法大師空海によって開かれた 1,200 年の歴史を持つ真言密教の霊場であり、年間を通じて 100 万人を超える参拝客や観光客が訪れる。高野山以外の 18 地区は過疎化と高齢化が進んでおり、16 地区で 65 歳以上人口比率が 50% を超え、うち 3 地区は 75 歳以上人口比率が 50% を超えている。



注：人口は平成 17 年国勢調査による。人口 10 人未満の地区は表示していない。

図－1 地区別の人口分布と 65 歳以上人口比率

(2) 公共交通計画の課題

こうした中で、高野町では「高野山内における公共交通を活用した交通体系の形成」と「過疎化が進む周辺地区における生活交通の確保」という2つの課題に直面している。

a) 高野山内における公共交通の活用

町の中心で観光地でもある高野山地区では、自動車による参拝や観光が違法駐車を招いているほか、安全・快適な歩行環境の阻害、高野山の町の雰囲気の阻害などの問題を巻き起こしている。このため、高野山内を徒歩と公共交通で移動できる仕組みづくりが求められている。

b) 周辺地区における生活交通の確保

過疎化と高齢化が進む高野山以外の18地区では、加齢に伴う身体機能の衰え等により自動車の運転が困難になる高齢者が増加し、自分自身だけでなく運転免許を持たない家族も自家用車による移動ができなくなる事態が生じている。また、加齢に伴って坂道や長距離の歩行が困難になり、1km先のバス停までの坂道が歩けなくなり路線バスが利用できなくなった高齢者や、従来は2～3km歩いて買い物等に出掛けていたが、今はその距離を歩くことができなくなり外出機会が制約される高齢者が増加している。一部の地区では、運転可能な人の自家用車に近隣の住民が乗り合わせて外出しているが、運転可能な人が1・2名の高齢者に限定される地区もあり、日常生活に必要な移動のために利用可能な公共交通サービスの提供が喫緊の課題となっている。

このような状況に対し、高野町では平成21年3月に高野町地域公共交通活性化協議会を設立し、地域公共交通総合連携計画を策定するとともに¹⁾、これらの課題に対する具体的な対応策の計画に着手した。

本稿は上記の2つの課題のうち、後者の課題への対応策と位置づけられる周辺地区における生活交通の確保方策について記述するものである。

3. 生活交通手段の確保方策

(1) 基本方針

高野町では、高齢化と過疎化が進む周辺地区における公共交通計画の課題に対し、自家用車が自由に利用できない町民を対象に公共交通サービスを提供する必要があると考え、その具体策を検討することとした。

その際、地区別に住民との懇談会を開催し、日常生活における外出の実態や移動に際して住民の困っている点などを具体的に把握する一方、町として提供すべき生活交通サービスの水準について検討し、これらを考え合わせて生活交通サービス提供のための基本方針を作成した。その概要は次のとおりである。

① 通院や買い物、高校生の通学など、日常生活に必要

な活動を確保するための公共交通サービスが必要な地区に対し、町が費用の一部を負担して公共交通サービスを提供する。

- ② 公共交通サービスは、各地区から高野山中心部または最寄り公共交通機関までの移動に対して提供する。
- ③ 公共交通サービスの提供に当たっては、できる限り効率的な方法を導入する。
- ④ 地区間の公平性に配慮する。公平性とは「運賃を同額にする」「便数を同じにする」というものではなく、「生活に必要な活動機会が同じ程度に確保される」とする。

(2) サービス水準の設定

高野町では基本方針に基づき、町が提供する生活交通のサービス水準について、新規に公共交通サービスの提供が必要な公共交通の空白地区と、既存の公共交通システムが活用可能な地区に区分し、以下のように定めた。

a) 公共交通空白地区

- ・中学生・高校生の通学利用に公共交通が利用される地区は毎日、通院や買い物に公共交通が利用される地区では少なくとも週に2日運行する。
- ・運行日には、少なくとも1日2往復の乗合公共交通を運行する。
- ・ダイヤは学校の始業時刻や病院の診療時間などに合わせて設定する。
- ・運行区間は、各地区から高野山中心部（高野山病院）とする。町の周辺部で近隣の市町の病院や商業施設を利用する地区では、各地区から最寄り鉄道駅までとする。
- ・経路や乗降場所は定める。利用の少ない路線はデマンド方式とする。
- ・運賃は高野町内の既存路線バスと同等とする。
- ・デマンド型の乗合タクシー運行区間において、運行効率を向上させ運行経費の節減を図るため、乗り合わせを促進する。

b) 既存の公共交通が利用可能な地区

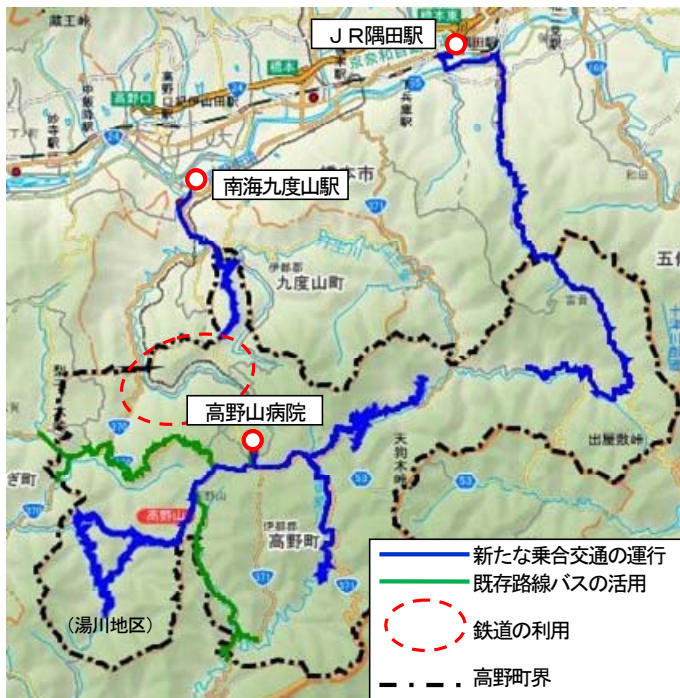
- ・既存公共交通が利用可能な地区は、その活用および利用促進を基本とする。
- ・鉄道駅のある地区で鉄道駅の利用が困難な住民については、タクシー運賃の初乗り補助を行う。
- ・ただし、既存バス路線のある地区のうち、地形の制約などによりバス停から集落までの距離が遠いなど、既存バスサービスが利用者のニーズに合わず、かつ既存バスサービスではその改善が困難な地区については、新たな乗合交通を導入する。

(3) 計画案の策定

上述の基本方針とサービス水準設定の考え方に基づ

き、地区別に生活交通確保のための計画案を策定した。その結果、2地区において既存鉄道の活用を図り、3路線・7地区において既存の路線バスのサービス改善（ルートの変更やダイヤの見直しなど）を図り、4路線・9地区においてデマンド型の乗合タクシーを新たに導入することとなった。

各地区の計画案について個別の説明は割愛するが、特徴的な2・3の計画案や実践例について、次章以降で説明する。



図ー2 生活交通確保のための計画案の概要

4. 高野町における取り組みの概要

(1) 湯川地区における住民の協力

a) 生活交通サービスの提供に至る経緯

湯川地区は高野町の中心から南西に約8kmの山間部に位置する地区である。町内で最も高齢化が進んだ地区であり、22世帯39人のうち65歳以上が31人（79%）、75歳以上が25人（64%）である（数値はいずれも平成17年国勢調査）。

既存の公共交通はなく、高野町中心部までの交通手段は自動車かバイクに限られ、自動車やバイクを運転できない人は、地区住民の一人が自家用車で送迎する（自分が中心部に出向くときに声を掛けて同乗者を募る）という形で行われていた。しかし、その人が85歳近くになり、自動車の運転や送迎が難しくなり、地区から高野町役場に乗合タクシーの運行に対する要望が出された。

b) 生活交通サービスの提供と住民の行動

このような状況に対し、高野町では対応に緊急性を要すると考え、地域公共交通総合連携計画の策定に先立ち、

平成21年2月から町による実証実験としてタクシー（町による貸切運行）による生活交通サービスの提供を開始した。事前に地区住民の高野町中心部への外出頻度や曜日などを調査し、住民の意見を聞いた結果、運行は隔週・週2日（月曜日と木曜日）とし、経路と乗降場所を定めるとともに往路2便、復路2便のダイヤを設定、デマンド方式で運行することとなった。

実証実験を始めたところ、地区住民が個々の都合でタクシーを予約するのではなく、誘い合わせて外出時間を調整し、1台のタクシーに乗り合わせるという行動が見られた。その背景には、地区の要請に応じて町が新たに生活交通サービスを導入したことに対し、町の負担を少しでも減らそうという住民の意識があると推察される。

また、およそ1年間の実証実験を経て、ダイヤの見直しを行うこととなったが、その際、限られた便数の時刻設定について住民懇談会を開催して協議したところ、最も困っている人の都合に合わせてダイヤを設定することが住民から提案された。

(2) 効率的な運行への取り組み

その他の地区においても、生活交通確保のための計画案の策定に際し、町の限られた財源の中で対応するため、生活に必要な公共交通サービスをできる限り効率的に提供できるよう、住民との協議を通じて検討した。その結果、既存の公共交通手段をできるだけ利用することに加え、新たな乗合交通手段を導入する場合、通学利用のない地区では運行日は原則として週2日に限定すること、デマンド方式の乗合タクシーとして予約のない便は運行しないことなどについて、町としての方針を提示し、住民の合意を得た。一方で、公共交通を必要とする住民の生活交通を確保するため、運行する曜日やダイヤ、停留所の設置場所について、住民の希望をできる限り反映することとした。

計画案を具体化する過程において生じた課題に対応した事例、ならびに運行効率化のために工夫した点について以下に記す。

a) 住民の生活に対応した運行日の設定

新規に導入する乗合タクシーのサービス内容を協議していたある地区の住民懇談会の席上で、乗合タクシーの運行日について、火曜日・木曜日を希望する住民と水曜日・金曜日を希望する住民に意見が分かれた。その際、一人の参加者から火曜日・木曜日に運行する週と水曜日・金曜日に運行する週を交互にすればどうかという提案がなされ、その案を住民が受け入れた。

週によって運行の曜日が異なる紛らわしさはあるが、より多くの住民の生活交通が確保されるという点が評価された結果である。なお、運行日については、カレンダーに運行日の印を付け地区内の世帯に配布するなど、利

用者に周知徹底する方法の検討が必要である。

b) 乗り合わせの促進

デマンド方式の乗合タクシーの運行に際し、湯川地区の例に見られるように、1台の乗合タクシーに乗り合わせて利用すると運行の効率化を図ることができる。湯川地区では住民が自主的にそのような行動を取ったが、そのような乗り合わせによる利用を促進するため、1件の予約で2人以上の利用者が同じ便の同じ区間を利用した場合、1人当たりの運賃を割り引くことを検討している。

(3) 考察

湯川地区の例では、デマンド型の生活交通サービスの利用に際し、住民が自主的に誘い合わせて乗り合わせるにより運行回数の抑制が図られた。また、住民の話し合いにより運行の曜日を調整した例や最も困った人の都合に合わせてダイヤを設定した例では、地区の住民が外出機会を相互に調整することにより、より多くの住民が生活交通サービスを享受できる機会をもたらそうとした。これらは、生活交通サービスの確保は行政任せにするのではなく、住民も協力するという住民意識の表れであると解釈されるほか、こうした取り組みは、運行費用の削減や運行効率の向上を通じて町の財政負担の軽減という直接的な効果ももたらす。ひいては、このような住民意識の高まりが効率的な運行に繋がり、その結果として町の財政負担が軽減され、生活交通サービスのさらなる充実につながるという好循環を形成し、生活交通サービスの継続的な実施に寄与することが期待される。

こうした住民の協力が得られた背景には、地区別の住民懇談会を開催して公共交通を必要とする人の日常生活の活動実態（外出先や外出目的、頻度や曜日、利用交通手段）を個別に把握する一方、町の生活交通サービス提供に対する基本方針を明示し、その範囲内で個別の課題に対応できる計画案を作成したことがあげられる。すなわち、サービスの提供者である町が一方的にサービスの内容を示して住民がそれを利用するというのではなく、運行日数や便数、運賃など採算性にかかる事項は計画の基本方針で定めた範囲内とする制約はあるものの、運行

日やダイヤなど利便性にかかる項目は利用者である住民の意向を可能な限り反映して計画案を作成し、それを住民に提示して合意形成を図ったため、住民の理解が得られたものと考えられる。

なお、高野町では、乗合タクシーの新たな導入に際し、事業者の協力が容易に得られ、乗合タクシーが適切と考えられる全ての路線で導入する計画案を作成することができた。この背景には、高野町には参拝客や観光客が年間を通じて訪れるため、町内に営業所を持つタクシー会社が2社存在すること、乗合タクシーを運行する平日は、休日に比べて参拝客や観光客が少なくタクシー利用者も少ないことなどから、既存の車両や要員の範囲内で乗合タクシーが運行可能であるという好条件があることを付言する。

5. おわりに

高齢化と過疎化が進む高野町では、周辺地区における生活交通の確保が喫緊の課題となっており、乗合タクシーの導入などについて計画を進めてきた。先行して実施した試験運行や計画づくりのための住民懇談会の中で、効率的に運行するための行動や困っている人のために相互に協力する提案が住民の側から主体的になされた。

しかし、先行した地区を除き、計画案が固まった段階で実践はこれからである。引き続き、計画案の実施に向けて関係機関との調整を進めるとともに、実施の状況を評価して改良を加えながら、必要とする公共交通サービスを効率良く提供することに努めたい。

全国各地で自治体が主体となって生活交通サービスを提供するための取り組みが進められている。高野町でのこのような取り組みが計画立案などの参考になれば幸いである。

参考文献

- 1) 高野町：高野町地域公共交通総合連携計画，2010