高齢化先進地『四国』から発信！

中山間地域における高齢者の移動手段の確保に関する勘どころ・ヒント集

2019年3月

国土交通省　四国運輸局

四国の“今”は、我が国の将来の縮図なのかもしれません

四国の主な特徴

- 人口10 人未満の集落の割合が全国で最も高い。
- 集落の若年人口の割合が全国で最も低い。
- 集落の高齢化率が全国で最も高い。
- 集落の後期高齢化率が全国で最も高い。
- 10 年以内に消滅、いずれ消滅する可能性がある集落の割合が全国で最も高い。
- 四国管内の総人口に占める公共交通空白地（バス停500m、駅1km以遠）居住人口の割合が全国で最も高い。

公共交通網が十分とは言い難く、今後も高齢化や人口減少が懸念されるため、持続的な公共交通網の確保維持が課題

高齢者の自動車事故が増え、高齢者の免許返納が増えてきており、公共交通を必要とする需要はさらに増えるかもしれない

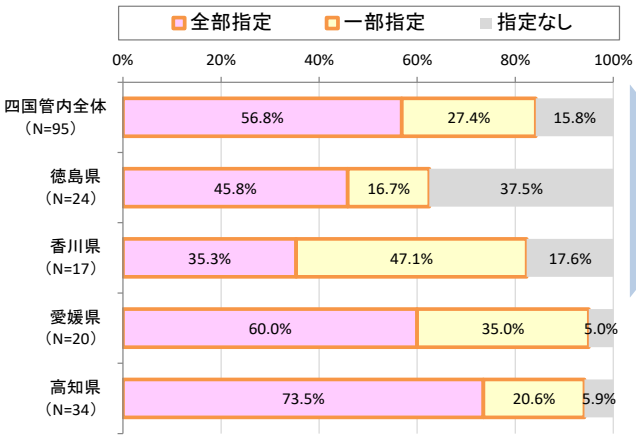
未だ“公共交通の負のスパイラル”（利用者減少⇒公共交通事業の収支悪化⇒公共交通サービス低下⇒利用者減少）から脱却できていない。昨今の運転手不足でさらに減便などがなされている（悪循環が加速してしまっている）

自治体におけるマンパワー不足（通称「ひとり交通局問題」）が生じていることもあり、「手が回らない」、「ノウハウが分からない」等の悩みを抱えている

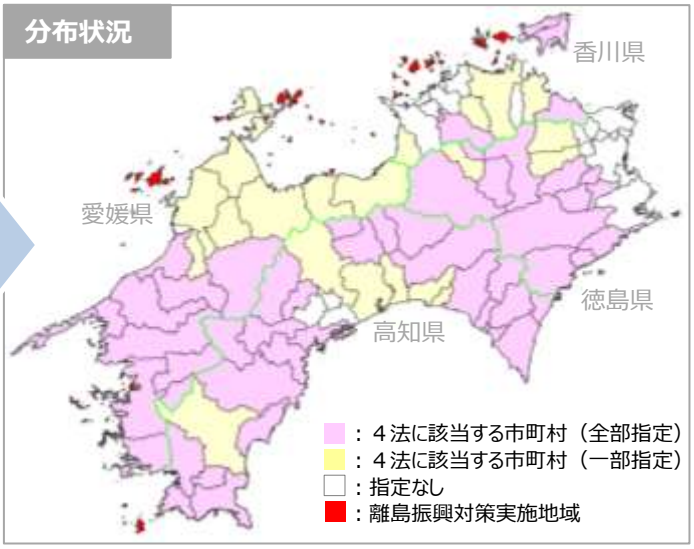
積雪により中山間地域に住民（交通弱者）が取り残され、移動ができない（日常生活が送れない）状況に陥っている地域がある

最後の公共交通である「タクシー」も中山間地域においては、従業員が少なく、かつ運転手も電話受付（オペレーター）も高齢化し、ギリギリの状態で運行・経営している

管内の市町村の中山間地域指定状況

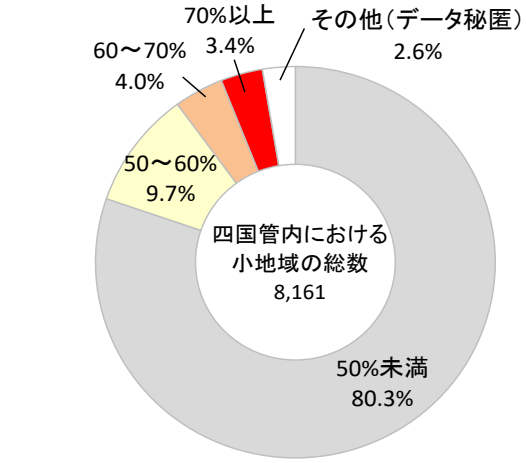


注）図中のN値は市町村の数

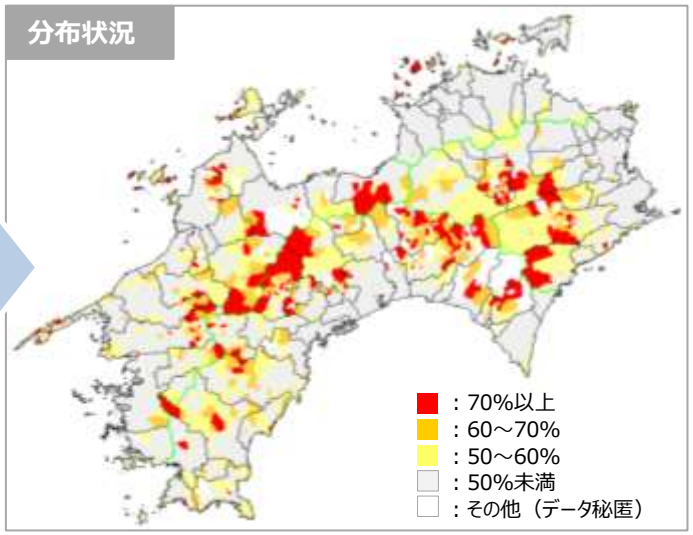


注）４法：過疎地域自立促進特別措置法、離島振興法、半島振興法、山村振興法

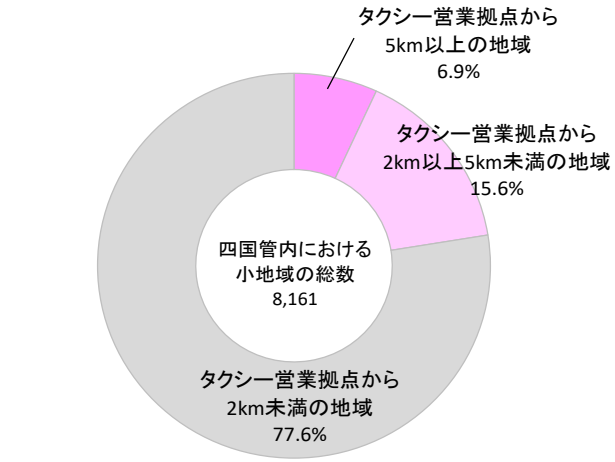
高齢化率（小地域単位）

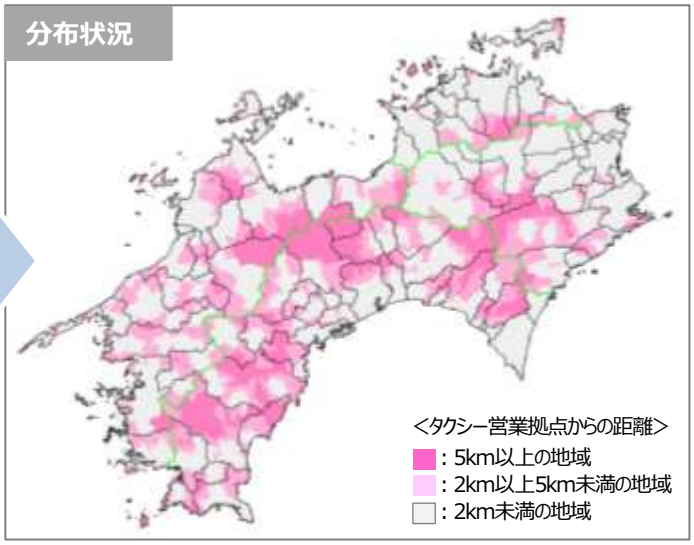


資料：平成27年国勢調査



タクシー営業拠点から大きく離れたエリア（小地域単位）





【中山間地域の定義】
本書では、過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）第2条第1項及び第32条の適用される要件に該当する過疎地域（同法第33条第1項に基づく「過疎地域とみなされる市町村」及び同法第33条第2項に基づく「過疎地域とみなされる区域」を含む。）、離島振興法第2条第1項の規定に基づき指定された同項の離島振興対策実施地域、半島振興法（昭和60年法律第63号）第2条第1項の規定に基づき指定された半島振興対策実施地域、山村振興法（昭和40年法律第64号）第7条第1項の規定に基づき指定された振興山村のいずれかに該当する地域とします。

中山間地域における公共交通で困っていること

四国運輸局では、平成30年度、管内の２市町の地域関係者に中山間地域における公共交通で困っていることについてグループインタビューを実施しました。その結果、移動に困っている人のタイプが様々であること、サービスを担っている人の事情も様々であること、そして“人口減少×高齢化×過疎化”に伴う地域の問題課題はもっと様々であることが具体的にわかりました。

その１：移動に困っている人のタイプは様々

行政から見ると

A市

・福祉分野の移動サービスで支援できない人
（公共交通利用したいけど利用しにくい人）
・社会福祉協議会が集落の拠点で行っているサロン活動に移動手段がないため参加できない人
・デマンド交通を呼ぶのが申し訳ないと思っている人（結果的に家から出ない人）

B町

・徒歩以外に移動手段を持たない人
・障がい者
・免許返納者
・免許返納したいけど返納できない高齢者
・バス停まで行けない人
・車や自転車がなく移動に困っているまちなかで暮らしている人

民間事業者から見ると

○交通事業者
・タクシーだと往復で1万円以上かかるようなところに住んでいる人

○商業、医療従事者
・体は元気だけど買い物に行けない人
・車を持っていない人
・1人暮らしの方
・集会所等まで出てこられない人
・80歳以上の人　等

地域によっても、立場によっても「移動に困っている人」は様々ですね。
どんな手当てが必要なのかを関係者と十分に議論しないと・・・

その２：地域の担い手（交通事業者、移動販売従事者等）の考えも様々

交通事業者の声

A市

・タクシー利用は市街地が中心で、郊外部にはあまり行かないし、迎車距離が長すぎる
・公共交通の充実に向けて、市から依頼・相談があれば前向きに検討したい
・ヘルパーの資格などが必要となるなら、乗務員に資格取得してもらうなどの体制強化はできると思う
・需要があれば、郊外部に営業拠点を新設し、１台ならその拠点に待機させても良い

B町

・タクシーは、短距離利用のみでは収支が良くない
・郊外部とまちなかの移動も積極的にタクシーを利用して欲しい
（郊外部もタクシーの営業エリア）
・地域からの期待はうれしいが、タクシー事業者としていつまでも事業を継続できるか不安
・距離に応じて迎車料金をいただいている

他の民間事業者の声

○移動販売事業者
・毎日移動販売を行いたいが人材が足らないし、実は収益面も厳しい
・見守りの意味も含めて週1以上、薬の訪問配達を行っているが、収益面では成り立っていない

○薬局
・少しでも多く訪問できるようにしたいが、週1回までしか保険診療として認められていない（点数がつかない）

地域によって移動に困っている人が様々なように、交通事業者の考え方も様々。
具体的にひざを突き合わせて、じっくり話し合わないと分からないものです。

その３：人口減少・高齢化・過疎化が絡み合う問題・課題は様々

人口減少

自市町村が所有するスクールバスの空き時間を利用（間合い利用）して一般住民の移動支援を行いたいものの、突発的な学校の要請が優先されるため、路線に組み込みにくい。

- 路線バスや乗合タクシーの利用者が高齢化し、外出頻度が減少したため、公共交通利用者が減少し、市町村の財政負担額が増加している。
- 親族や近所同士の助け合いの仕組み（相乗りや短区間送迎）が機能しなくなってきている。
- タクシー事業者の経営が厳しい上、運転手も多くが高齢のため、新しいサービスを打ち出しにくい。

高齢化

- 交通不便地域に対して地域主導型のコミュニティ交通を運行しようと考えても、当該地域（自治会）の調整役（リーダー）やプレイヤーがごく少数で、前に進まない。
- タクシーの利活用策としてタクシーチケットの配布や運賃補助といった手法もあるが、利用が増えればその分、行政負担が増加し継続が難しくなる可能性がある。

過疎化

- 公共交通サービスと福祉分野の移動サービスの双方で高齢者の生活支援・移動支援が必要となり、財政負担が増加してしまう。
- 住民の居住場所がまばらであり、定時定路線のバスの運行だと冗長なルートになり非効率なため、新たな公共交通サービスの必要性（例：タクシーの利活用など）はあるが良いアイディアが浮かばない。
- 高齢者の利用が多いが、デマンド型乗合タクシーを予約したことを利用者（高齢者）が忘れてしまい、無駄な運行が発生。
- 路線バスや乗合タクシーの利用者が超高齢化し、１人で自立した外出をするのが厳しい状況にあり、公共交通サービスに対して手厚い対応（例：運転手の介添えなど）が求められ、結果として運転手の負担が増えてしまう。

その他にも・・・

- 山間地の道路事情が悪く、冬場の路面凍結や台風等の災害に対して運行安全面に不安あり。
- 福祉有償運送は選択肢の１つになるが、交通事業者との調整が困難（合意形成が得られない）。

資料：平成30年度四国管内市町村アンケート結果をもとに整理

中山間地域では、人口減少と高齢化が急速に進む一方で、家々は広い範囲に、かつ、まばらに点在し、それが険しい傾斜地であったりします。
そこに暮らす高齢者の方々の移動や日常生活をどのように支援していくかといった大きな課題に直面しています。

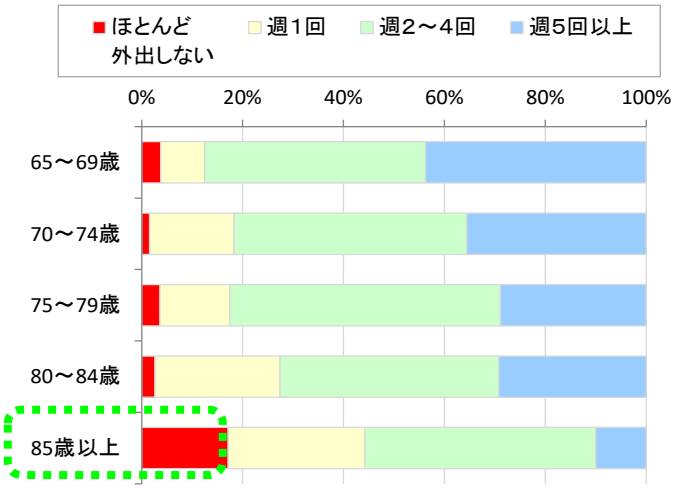
高齢者の移動特性・ニーズ

前述のとおり、管内自治体の中山間地域の公共交通の問題・課題は「人口減少」、「高齢化」、「過疎化」がそれぞれ絡み合っています。そのような中、管内の市町村アンケート結果では、主たる利用者が「高齢者」との指摘が多く、中山間地域の公共交通の問題・課題を解決するためには、高齢者の移動特性やニーズを踏まえた検討が必要です。

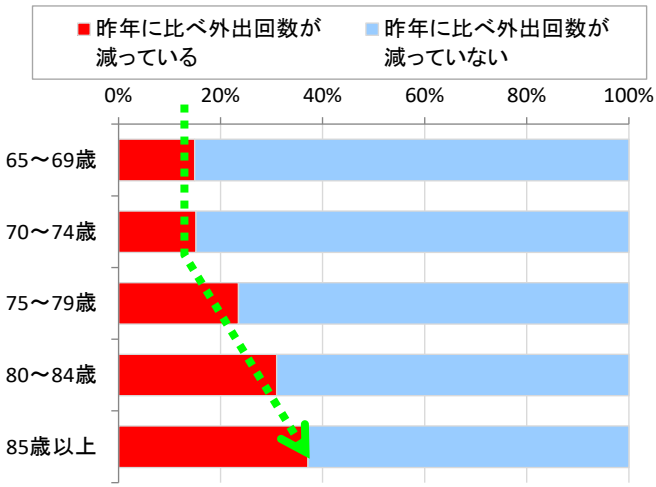
高齢者アンケートから

例えば、福岡県Ｘ町の高齢者アンケート結果をみると、日頃の外出回数としてはどの年齢層でも「週２～４回」が多いこと、84歳以下では概ね8割前後が週2回以上外出していること、また85歳以上でも「ほとんど外出をしない」割合が増えるものの6割弱は週2回以上外出していることがうかがえます。一方で、昨年から外出回数の変化では、75歳を境に「昨年に比べ外出回数が減っている」傾向もうかがえます。

■ 高齢者の日頃の外出回数（年齢層別）

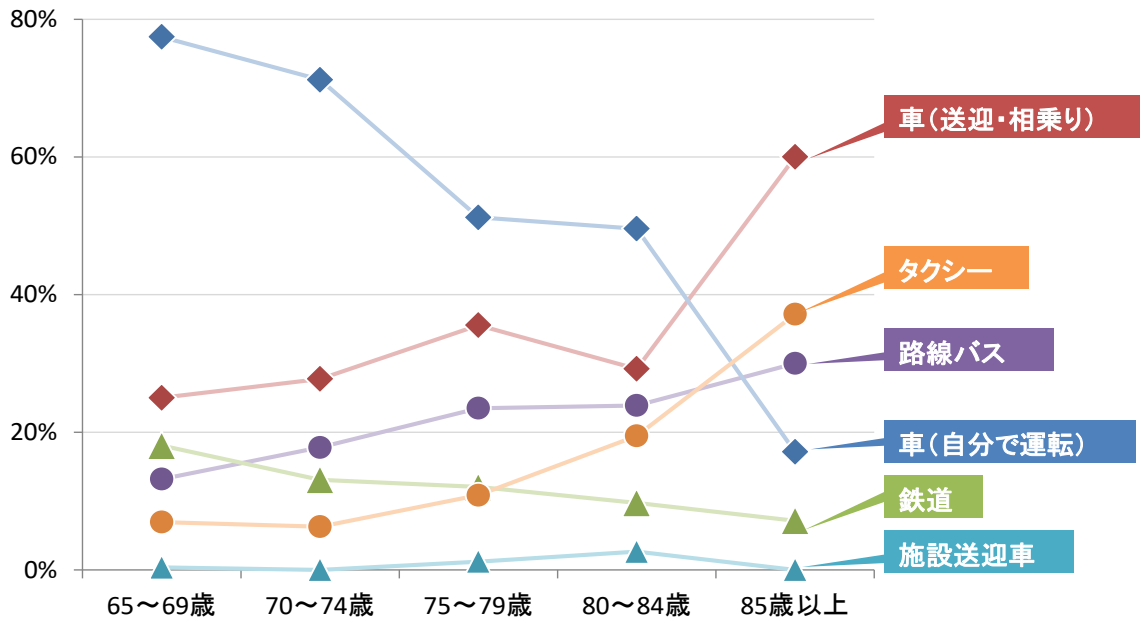


■ 昨年からの外出回数の変化度（年齢層別）



また、高齢者の日頃の移動手段については、高齢になるほど路線バス、タクシー、送迎・相乗りが増える傾向にあり、車を自分で運転する人は減少する傾向がみられます。特に85歳以上になると、車を自分で運転する人は大幅に減少しており、その移動需要を担っている主役は「送迎・相乗り」であることがうかがえます。

■ 高齢者の日頃の移動手段（年齢層別）



※資料：福岡県Ｘ町の高齢者アンケート結果

福岡県Ｘ町の高齢者アンケート結果では、車を自分で運転するのを控え、まわりの方の「送迎・相乗り」に頼っている高齢者の移動需要を、もっともっと路線バスやタクシー等の公共交通が担うことで、公共交通の持続性向上につながるのではないかと期待されます。

コラム　元気な高齢者、体力や判断力に自信のない高齢者

管内の市町村アンケート結果によると、管内の中山間地域における公共交通利用者は主に「高齢者」ということが明らかになりました。

ただし、高齢者といっても、不自由なく何でも一人でできる方もいれば、公共交通の利用の際には少しお手伝いが必要な方など、体力や判断力等は人によって違いがあります。

他方、公共交通を利用していない高齢者の中には、体が不自由ではないものの体力や判断力等に自信がなく、公共交通を利用すること自体の不安感や他の乗客への気兼ねなどが要因で、外出を控えている人もいるかもしれません。

車を自分で運転したり、まわりの方の送迎によって移動している高齢者、あるいは外出を控えてしまっている高齢者に対して、まずは「どのようにすれば乗り合ってもらえるか？」を考える必要があります。

また、乗合交通の場合、介助の必要度合い等によっては他の利用者へのサービス低下（乗り降り長時間化による定時性、速達性の低下等）にも配慮が必要なため、どこまで公共交通が支援できるかも検討が必要です。

コラム　高齢者の移動目的は通院と買い物だけ？
～実際の話：あるまちを走る「福祉タクシー」の利用現場～

あるまちの公共交通担当職員と福祉担当職員がまちの空白地域を運行している福祉タクシーに乗り込みました。

福祉タクシーに実際に乗り込んでみて、そして利用者と話をしてみてビックリ。利用者は「80～90代」が中心で「70代」がちらほら。“車の運転に不自由を感じつつある年齢層、さらには、バス利用が非常に難しい年齢層の利用が中心であること”が分かりました。

利用者に利用頻度を聞いたところ、70代は「週２日以上」、80～90代も何と「週２～３日」が多く、“利用している方は年齢にかかわらず、週に２日以上外出に利用していること”が分かりました。

また、外出目的を聞いたところ、病院と買い物といった必要性だけにとどまらず、温泉や友人宅の訪問といった“余暇を楽しむため”に福祉タクシーが使われていることもわかりました。

高齢者の移動支援というと、真っ先に通院目的、買い物目的がイメージされ、そのための交通手段を考えがちですが、高齢者の外出目的はそれだけに限りません。それを十分認識するためにも、手間や時間をおしまず、積極的に現地に出向いて地域の方の移動実態やニーズを汲み取る作業がとても重要です。

（鹿児島県Ｚ市）

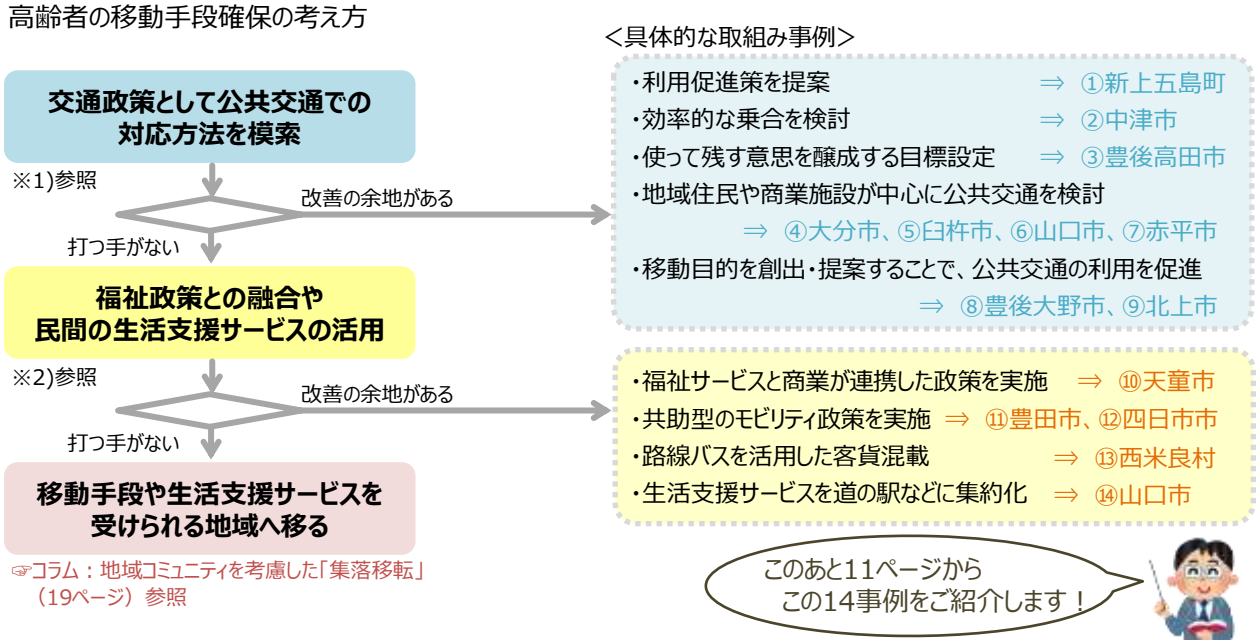
中山間地域における高齢者の移動手段確保の考え方

高齢者の移動手段を確保するにあたっては、日頃の移動実態やニーズをしっかり踏まえた上で、まずは自治体の交通政策として公共交通で担うことを模索し、高齢者の利便性と公共交通の持続性の向上に取り組むべきです。

ただし、それでも見通しが立たない場合には、福祉政策との融合や民間の生活支援サービス（移動販売等）の活用等を検討することが考えられます。

さらに、例えば長期間の豪雪によって移動そのものが不可能になる等、地域住民に対して移動手段やその他の生活支援サービスの提供が立ち行かない場合には、地域の方々が移動手段やサービスが受けられる地域に移り住むことも手段として考えざるを得ない場合もあります。

■ 高齢者の移動手段確保の考え方



※１）小規模需要に対応した移動手段の例

需要規模（人口、高齢化）	道路運送法等の位置づけ	交通モード等
小規模ではあるが一定の需要があり、乗合が成立する	乗合タクシー（一般乗合旅客自動車運送事業）	乗合タクシー（ワゴン・セダン車両による定時定路線運行）
		デマンド交通（ワゴン・セダン車両による予約運行）
	自家用有償旅客運送（道路運送法78条）	市町村運営有償運送
		公共交通空白地有償運送
需要が小さく、乗合が成立しづらい	タクシー利活用（一般乗用旅客自動車運送事業）※小型車両の貸切事業	タクシー助成
		定額タクシー、タクシー定期券
		相乗りタクシー
需要が小さく、交通事業として成立しづらい	ボランティア輸送（道路運送法外）	公共交通としてのボランティア輸送（行政等が関与）
		公共交通としてのボランティア輸送（地域主導）
		家族・隣近所によるマイカー相乗

※２）「移動手段」と「生活支援サービス」の連携例

検討の着眼点	具体的な例
おでかけのタイミングを束ねる	商店、診療所、金融機関、集会所等の時間・曜日をお互いに合わせる
おでかけの場所を束ねる	交通結節点と生活サービス施設を一つにした小さな拠点
	移動する小さな拠点（移動販売、介護サービス等の場所をお互いに合わせる）
人と物の移動を束ねる	場所と時間が一致すれば一緒に移動・輸送する

topic 貨客混載について

平成29年9月より、乗合バスについては全国で、貸切バス、タクシー、トラックについては過疎地域において、一定の条件のもとで、同一の車両・運転者・運行管理者等で人と物の輸送サービスを提供（かけもち）を行うことができるようになっており、中山間地域の高齢者輸送に活用できます。

出典：国土交通省　報道発表資料（H29.6.30）

コラム 地域の担い手・移動の担い手

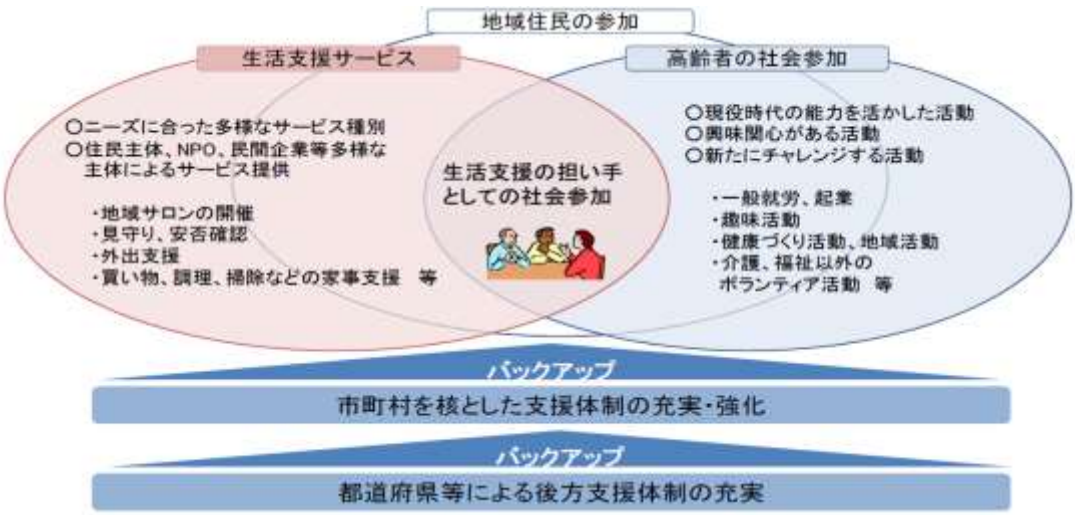
高齢化が進む中、一人暮らしや夫婦のみの高齢者世帯も増えており、生活する上でちょっとした手助けを必要とする人も多くなっています。

このような“ちょっとした手助け”を行うのが「生活支援ボランティア」です。

元気な高齢者の皆さんにも、ご自身の特技や経験等を活かして、生活支援ボランティアとして活躍してもらうことが期待されており、地域の中で社会的な役割を持ってもらうことは本人の生きがいづくりや介護予防にもつながります。

このような“福祉政策”以外でも、例えば地域運営組織（例：集落活動センター（高知県）等）のメンバーとの連携等も考える必要があるかもしれません。

- **生活支援サービスの充実と高齢者の社会参加**



出典：「介護保険制度の施策の動向について」（厚生労働省）

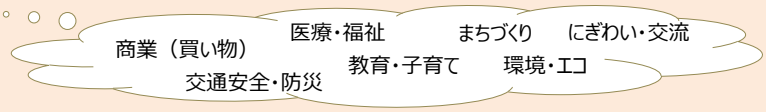
具体的な検討アプローチ

中山間地域における高齢者の移動手段について関係者で議論できるように、まずは下図の流れで基本的な情報を整理していきます。

公共交通は何のため？（自治体の政策目標との整合）

CHECK

中山間地域では、公共交通不便地域の存在、利用者数の減少と採算性の悪化、行政負担の増加等、公共交通が抱える問題に目が向きがちですが、そもそもあなたのまちの将来像において公共交通が果たすべき役割は何なのか、どんなことが求められているのかを確認しましょう。



だれのどのような移動を支えるか

CHECK

どの地域の、どんな方々の、どのような移動ニーズを公共交通が担うのかを、アンケートやヒアリング、座談会等を通じて定めていきましょう。この取り組みをおしまず行うことが、後に住民の利用意思の醸成につながります。

利活用できる交通資源はあるか

CHECK

チェックしてみましょう！（どれくらい知ってますか）

□公共交通をご担当するあなた自身、地域の公共交通の種類、輸送力（車両台数）、乗り場、運行ルート、利用促進策等、公共交通を運営するための資源をどれくらい知ってますか？

□あなたは、自宅から職場までの公共交通の有無をご存じですか？

□あなたは、住民の方が公共交通の乗り場、運行ルート、時刻表、運賃等をどれくらい認識しているか、ご存知ですか？

□あなたは、住民の方が公共交通利用促進策をどれくらい認識しているか、ご存知ですか？

交通事業者と十分に情報共有できているか

CHECK

交通事業者に聞いてみましょう！

□どういった利用が多いのか？

□公共交通の運行にどれくらい経費がかかるのか？

□維持することが難しいところはどこか？

□採算性向上に向け、どのような努力をされているのか？

□運行費補助以外に自治体と連携できることがないか？

中山間地域における生活支援サービスがあるか

CHECK

民間事業者に聞いてみましょう！

□地域の方々は買い物・通院など生活面でどのようなことに困っているか？

□生活支援サービスについて地域の方々が求めていることは？

□事業を持続する上での問題・課題は？

□事業の効率化を図る上で、行政や地域の方々に求めたいことは？

要件を揃えたら、後述の事例を参考にしつつ関係者と一緒に地域にあった手法を協議しましょう。

コラム

買い物弱者対策は公共交通より移動販売サービスなのか？

買い物弱者対策として、公共交通での対応ではなく、移動販売サービスを検討する地域があります。

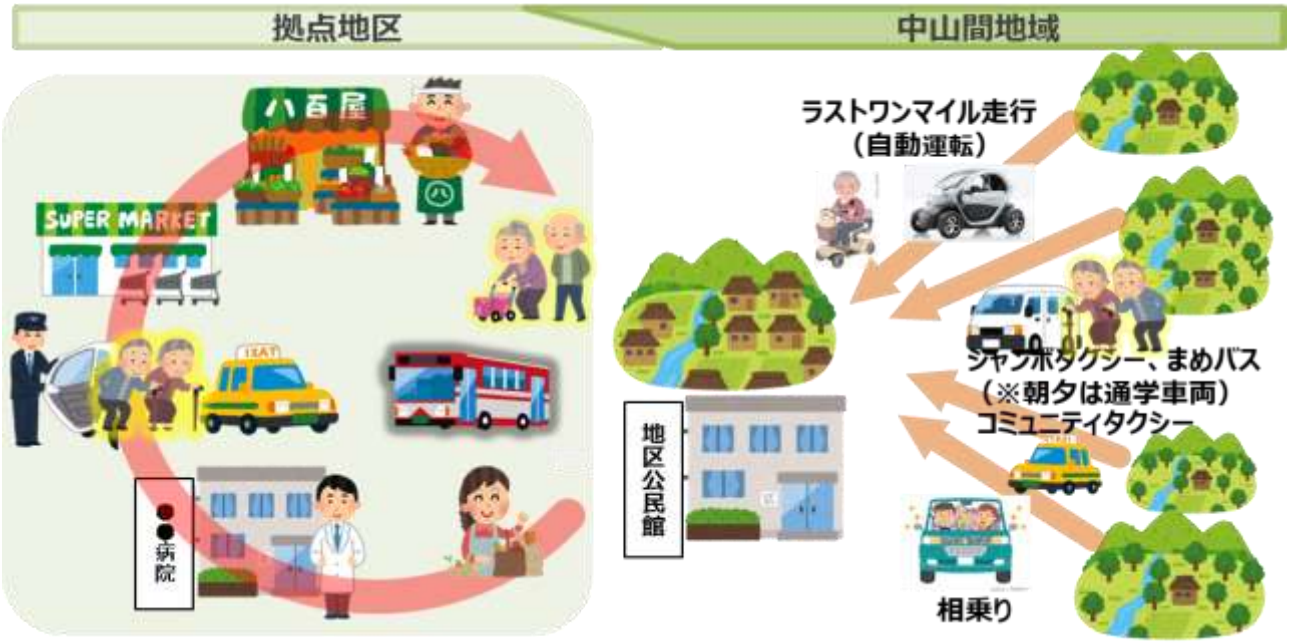
ただし、移動販売事業は公共交通以上に顧客の「密度」が高くなければ成り立たないため、中山間地域においてはビジネスになりにくい可能性があります。また、移動販売の代わりにカタログ販売もありますが、特に生鮮食料品等は目利きして購入したいという購買ニーズに対応できません。

一方、診療所がなくなり、訪問医療サービスも実施されなくなった中山間地域における医療サービスの確保も喫緊の課題です。

このように、様々な生活支援サービスを需要の小さい地域隅々まで提供することには無理があるため、「モビリティ」によって、サービスが享受できるところまで輸送することを考えた方が効率的です。

- 移動販売や訪問医療等のサービスによる中山間地域の生活支援イメージ

- 公共交通による中山間地域の生活支援イメージ



中山間地域における高齢者の移動手段の確保事例

他地域で取り組まれている様々な事例から、公共交通を利活用して高齢者の移動を支える取り組みを中心にご紹介します。

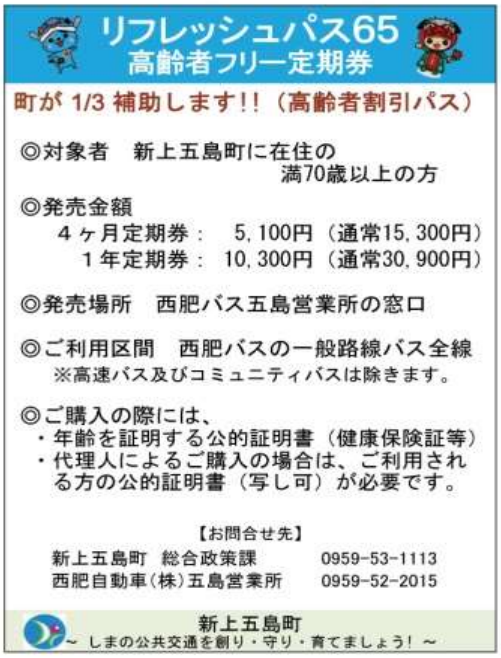
① 「高齢者定額フリーパス」の購入助成により既存の公共交通の利用促進に取り組む ／長崎県新上五島町

長崎県新上五島町では、70歳以上の町民を対象に高齢者向け運賃割引サービス定期券「リフレッシュパス65」の購入に対する助成を行っています。

この「リフレッシュパス65」は、町内全域を運行している西肥バス（株）が発行する交通系ICカードに搭載する企画乗車券であり、満65歳以上の方限定で、西肥バス全線が乗り放題の定期券です。4か月定期券と１年定期券の２種類があります。

町による助成制度の開始後、高齢者割引パス利用者は増加しており、地域公共交通サービスの確保・維持に向けて有効な手段となっています。

また、このICカードデータを町とバス事業者で分析することで、高齢者のバス利用実態の把握を行い、公共交通の計画づくりに活かしています。



② 重複路線の効率化、移動販売サービスとの役割分担を考慮した“曜日限定運行” ／大分県中津市耶馬溪地域

大分県中津市耶馬溪地域は人口約3,800人、高齢化率が47%を超える地域で、路線バスと無料の患者輸送バスが一部重複したまま運行されている他、移動販売サービスも行われている地域でした。既存の路線バスを維持するために行政が負担している費用は路線バス利用者1人あたり1,000円以上となっており、持続可能な公共交通に向けた効率化が求められていました。

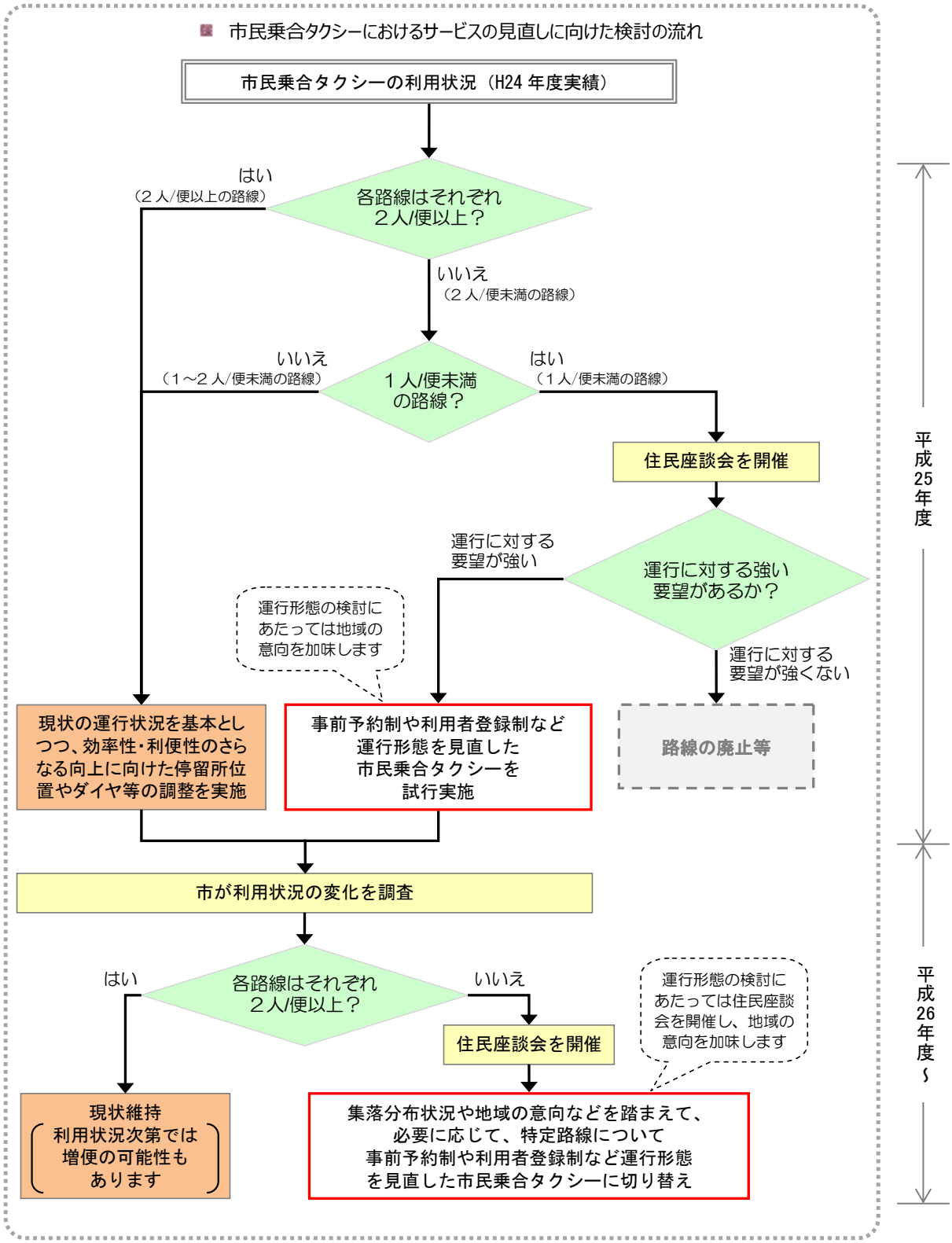
そのため中津市では、この無料患者輸送バスを廃止し、曜日限定運行のコミュニティバス（有償運送）に切り替えるとともに、新たにバス路線空白地域や生活利便施設等に乗り入れることで、通院のみならず、買い物等のおでかけに利用できるように公共交通を再編しました。

この見直しを行った際のポイントとして、市の担当者が地域住民の外出需要や移動販売車の営業曜日・営業地区等を具体的にかつ総合的に把握し、主に高齢者の外出需要に合わせて運行曜日やルートを設定した点があげられます。

③ “最低限の利用目標値”と“路線見直しの流れ”を定めることで“使って残す意思”を醸成 ／大分県豊後高田市

大分県豊後高田市の市民乗合タクシーは、一般タクシー事業のすみ分けを図りつつ、市民（特に高齢者）の健康増進のために、予め停留所を設定し、利用者には自宅から停留所まで少し歩いてもらうことを基本にしています。

このサービスを持続するために、毎年、地域ニーズを踏まえて停留所や運行ルートの改善に努める一方で、“１便あたり２人以上利用”（相乗りしてもらうこと）を最低限の目標値として設定するとともに、目標に達しなかった路線は、沿線住民との住民座談会で協議し、場合によっては最終的に廃止するとしたプロセスも提示することで、沿線住民に“使って残す意思”の醸成に努めています。



4 真の利用者が「地域検討会」で予約型乗合タクシーの運行計画を立案・協議 ／大分県大分市

大分県大分市では、市が運行主体となる予約型乗合タクシー（おでかけ交通）について、実際に利用している利用者の声を運行計画に反映させるため、毎年路線ごとに運行計画の見直しを行う「地域検討会」を開催し、実際に利用されている利用者に参加してもらい、効果的な運行についての検証や地域の実情により合った運行内容となる検討が行われています。

利用者が「ふれあい交通」を利用する際にタクシー乗務員に渡す「利用券（氏名入り）」を毎月運行会社から回収することで、すべての利用者の利用状況を把握することが可能となり、「地域検討会」を開催する際には、路線ごとに利用回数が多い順に、活発な話し合いができる概ね８名程度の利用者を選抜し、参加のお願いをしています。

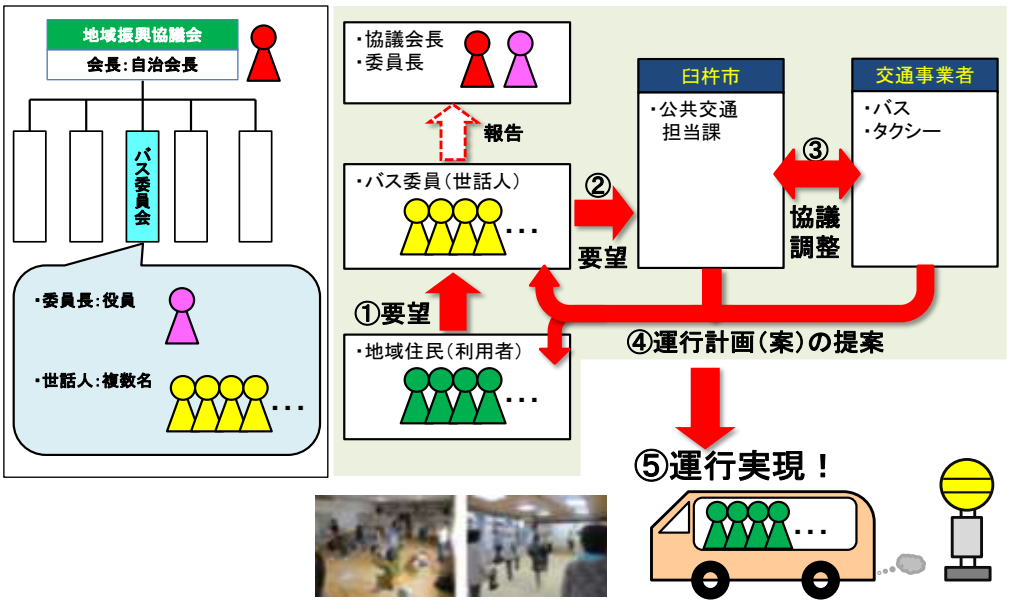
参加をお願いした利用者の中で、会場までの交通手段がない方には、職員が乗車したタクシーで、日頃利用している停留所から会場までの送迎サービスを行っています。

実際に参加した利用者は、限られた便数の中で、自分の使い勝手や、参加していない利用者の使い勝手も考えながら、地域の実情に合致した運行内容になるよう話し合われています。

出典・資料：「みんなでおでかけ「ふれあい交通」」（H30.10.22、地域公共交通のあり方を考えるシンポジウム2018in九州）他

5 小学校区単位の地域振興協議会が主体となった移動手段確保「地域コミュニティタクシー」 ／大分県臼杵市

大分県臼杵市では、コミュニティ強化に向けて小学校区単位の地域振興協議会を設置し、この協議会が運行主体となって交通事業者（タクシー）の協力を得つつ、平成29年度から、「地域コミュニティタクシー運行実証事業」を手上げ方式で実施しています。（３地区で乗合タクシーを実施。事前受付・ルート調整し、利用者負担 100 円を超える経費を市が負担）



出典：臼杵市地域公共交通網形成計画（臼杵市ホームページ）

⑥ 地域主導で民間タクシーを相乗りする仕組み（グループタクシー）を創る ／山口県山口市

山口県山口市では、タクシーを共同で利用する仕組みづくりに向けて、駅やバス停などから離れた公共交通の利用が不便な地域に住む高齢者を対象に、タクシー利用券を交付しています。

この事業は、地域主導型のコミュニティタクシーの運行が困難な交通不便地域に対する交通政策であり、高齢者がグループをつくり、買物や通院など一般タクシーを利用される際に、タクシー運賃から、利用券の金額を差し引いた料金を、乗り合わせた方々で負担していただくもの（グループタクシー）です。

1人でも利用券を使用したタクシー利用はできますが、1乗車につき1人1枚のみの使用となりますので、相乗りすればするほど、お得にタクシーが利用できます。

出典：グループタクシーリーフレット （山口市ホームページ）

⑦ 商業施設の買い物循環バスが病院受付開始時間に始発バスを合わせる工夫 ／北海道赤平市（コープさっぽろ）

コープさっぽろは、北海道赤平市に出店するにあたり、赤平市、小樽商科大学及び北翔大学と産学官で高齢者の健康増進（歩いて店舗まで来られるように）の取組みを推進する一環として、買い物バスの運行を始めました。

利用者は組合員証の提示により、店舗利用に関わらず無料で乗車できるようにしています。

出店地が市街地で病院隣接地であったことから、通院者の利便を考慮して、朝一便の到着時間を午前9時開店の前、病院の受け付け開始の8時30分に合わせたり、バスは到着後10分間は停車するルールにして、高齢者でも店舗の待合室でバスの到着を確認後、ゆとりを持って乗車できるようにする等、高齢者にやさしい運行としています。

買い物バスは、交通不便の解消のほか、車内は古くからの知人に再会するなど楽しい交流の場になるなどまちの賑わいづくりに寄与しています。

参考資料：「食料品の買い物における不便や苦労を解消するための先進事例」（H23.8、農林水産省）

⑧ 高齢者に「大人の社会見学」を提案し、公共交通を使った“おでかけ”のきっかけを創る ／大分県豊後大野市

大分県豊後大野市では、市と大分大学が主体となり、婦人会や民生委員、保健師、病院等の協力のもと、高齢者と大学生が一緒に公共交通を使った外出（“大人の社会見学”とネーミング）を行い、公共交通を活用した“おでかけ”のきっかけづくりを行っています。

プログラム（例）

1．実際に走行しているバスのダイヤにあわせて乗車会
（乗車、下車、車内の案内は大学生がサポート）
2．体験プログラム
① 健康教室（講師：保健師）
② 食事づくり教室＆みんなでランチ！（講師：婦人会）
③ バスを積極的に使っている地区の紹介
3．自由時間：市街地で買い物（大学生が同行）
4．コミュニティバス停留所から自宅周辺の停留所へ
5．学生によるヒアリング

資料：「豊後大野市の公共交通について」（H26.10.23、地域公共交通のあり方を考えるシンポジウム2014in九州）ほか

⑨ 地域の有志が交通事業者と１年以上の協議を重ね、“おでかけの目的地”をつくり、移動手段も提供 ／岩手県北上市口内地区

岩手県北上市口内地区は、市東部の中山間地域にあり、冬期は積雪が多い地域です。この地区において、地区内にはタクシーがなく、バス停までのラストマイル問題等に対応すべく、地域の有志が平成21年に「ＮＰＯ法人くちない」を設立し、平成22年から地区内を運行する公共交通空白地有償運送（過疎地有償運送）と福祉有償運送を開始しました。

さらに平成23年に旧ＪＡ店舗で集落商店「店っこくちない」の営業を開始しました。店舗内には休憩コーナーがあり、バス待ち客をはじめ、高齢者等の憩いの場としても機能しています。

集落商店の前には北上市街地につながる幹線バスのバス停（１日５往復程度）があり、公共交通空白地有償運送（過疎地有償運送）の利用者の6割が幹線バスに乗り継いで、通院や買い物等で市街地までおでかけしている状況にあります。

ちなみに、「地区内での公共交通空白地有償運送（過疎地有償運送）等の運行においては既存交通事業者との協議調整に１年半要した」とのことで、既存の交通事業者の理解・協力は不可欠だと言えます。

⑩ 介護事業所が“ショッピングリハビリ®”として高齢者を商業施設に送迎 ／山形県天童市

山形県天童市では、介護保険で要支援と認定された市内の高齢者等を対象として、介護事業所のスタッフがショッピングセンターまで送迎し、高齢者にはスタッフ付き添いのもと、ショッピングセンター内で歩行を補助する専用カートを押しながら買い物していただくことで、リハビリ・介護予防につながる「ショッピングリハビリ」を実施しています。

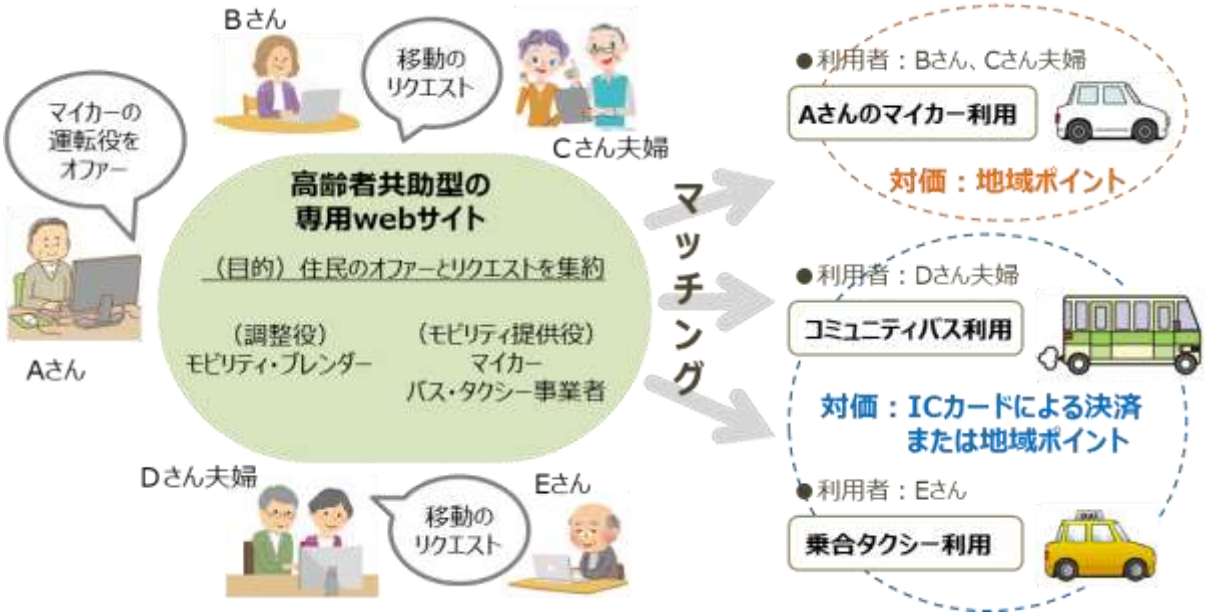
介護予防のほか、運転免許返納による“買い物難民”対策や外出を控えがちになる中山間地域の高齢者の社会参加の促進や閉じこもり防止にも期待されています。

出典：光プロジェクト（株）ホームページ（http://hikari-project.co.jp）ほか

⑪ オファー・リクエスト方式のモビリティブレンドで中山間地域の高齢者の移動支援 ／愛知県豊田市足助地区

名古屋大学未来社会創造機構「中山間地域におけるモビリティ活用型モデルコミュニティの構築」プロジェクトでは、主に中山間地域の高齢者を対象とした安全・安心にストレスフリーで移動できる社会、コミュニティの促進によるつながり感、健康で生きがいのある生活の実現に向け、多様な移動手段を提供する情報サービスと共助型モビリティの導入による「モビリティブレンド®」を提唱し、愛知県豊田市足助地区で実証事業を行っています。

高齢者は配布されたタブレットから移動のリクエストやマイカーでの移動予定を入力することで、需要や内容、タイミングに応じて公共交通や共助型モビリティをマッチングして提供する仕組みです。



参考：第29回EST創発セミナー／新たなモビリティを活用した環境にやさしい交通の実現に向けて／山本俊行　名古屋大学教授

⑫ 地区のボランティア協会による高齢者や体の不自由な人の買い物送迎や病院付き添い ／三重県四日市市桜地区

三重県四日市市西部に位置する桜地区では、1998年、地域全体で豊かな人間関係をつくり、安心して暮らせる町づくりを目指して「桜ボランティア協会」（支援者・被支援者の双方が会員）が発足しました。

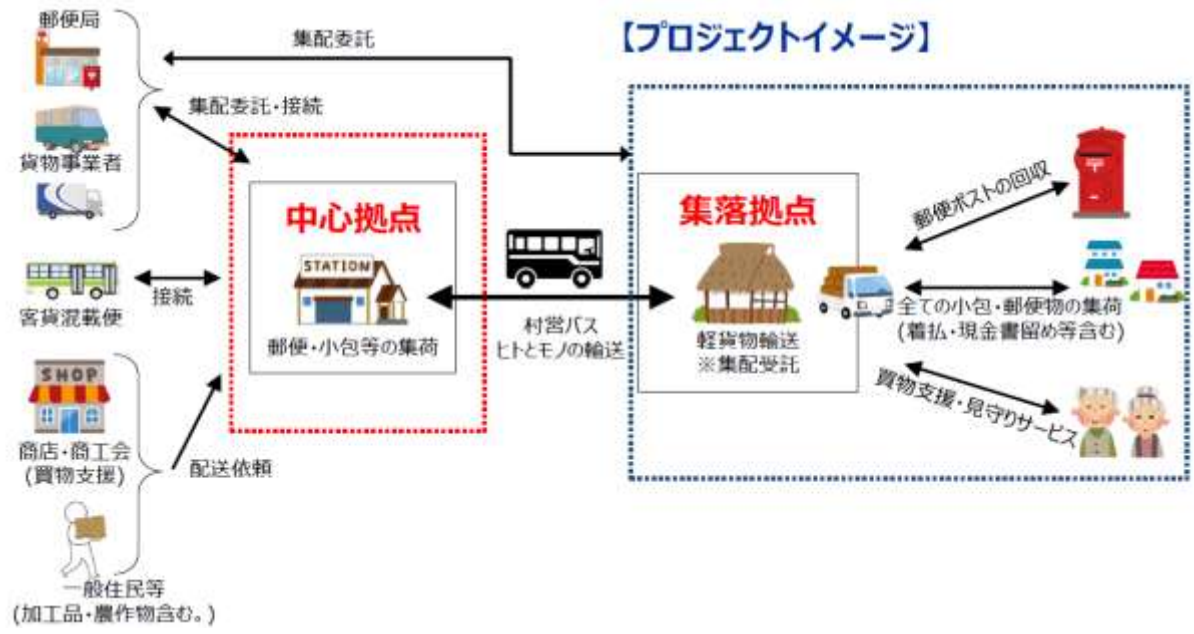
桜ボランティア協会では、高齢者や体の不自由な人の車による買い物の送迎や病院付き添い支援、家事援助、体操を中心とした健康増進指導、小・中学校の総合学習（ボランティアスクール）の支援などの活動を行っています。

車による買い物の送迎や病院付き添い支援では、予め登録済みのサービス利用者からのリクエストを受け、運転手の送迎可能時間の調整役を当協議会が担っています。

出典：「桜地区福祉サービスハンドブック」（H29.12、桜地区６５見守りネットワーク）

⑬ 路線バスによる客貨混載で、中山間地域の高齢者の生活支援に寄与 ／宮崎県西米良村

宮崎県西米良村では、持続可能な公共交通の確保と生活支援サービスの維持向上、雇用創出のため、村中心部から23km離れた人口100人足らず集落拠点まで、村営バス（自家用有償運送)を活用して人と荷物を混載輸送し、集落拠点から各戸までは集落住民で設立した「小川作小屋村運営協議会」が運営する宿泊・飲食施設の職員が輸送を担当することで、輸送の効率化を図る「ホイホイ便プロジェクト」を実証実験しました。



出典：「中山間集落のひと・もの輸送システム構築事業 －カリコボーズのホイホイ便プロジェクト－」資料
（宮崎県西米良村、H27年度 地域を支える持続可能な物流ネットワークの構築に関するモデル事業）

⑭ 道の駅や行政施設の周辺などの「人の集まる場所」に生活サービス機能を集約し、サービスの効率化と賑わいづくりを実施

／山口県山口市（道の駅仁保の郷）

山口県山口市仁保地域は、山口市の北東に位置する人口3,500人の農村地域です。

地域の経済活動・交流の拠点として地域主導型で道の駅「仁保の郷」を構想し、既存の農協やガソリンスタンドのほか、道の駅周辺に郵便局やスーパー、バス回転場などを併設、ワンストップサービスの拠点整備を実現しました。

その後に地域交流センターやデイケア施設等が出来ているほか、自治会や農協・森林組合が出資した（有）仁保の郷が農産物直売所「いろどり市」や施設の管理運営を実施しており、雇用確保、農家の所得・健康向上に貢献しています。

出典：「住み慣れた地域で暮らし続けるために～地域生活を支える「小さな拠点」づくりの手引き～」
（H28.3、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局　内閣府地方創生推進室）

コラム　人が集まる「拠点」を地域全体で考える

平成30年度に、四国管内の２市町で地域関係者を参集したグループインタビューを実施し、その中で地区に必要な拠点に求められる機能について意見交換をしました。

その結果、グループインタビューの中では、「人が集まる、そして外出（おでかけ）の目的地となる拠点」については、商業（買い物）や医療（通院）、薬局といった機能が求められていることが分かりました。

それに加え、交通事業者からは「拠点に乗務員が休憩できるようなスペースがあると良い」との話が合ったほか、移動販売事業者からは「移動販売では生鮮食品の需要が高いので、冷蔵庫や冷凍庫等の設置があると良い」や「おにぎり等は賞味期限の都合で１日に３回程度入れ替える必要があるので、その往来を効率化できると良い」などの話が出ました。

このように、人が集まる「拠点」にはさらに物流や公共交通の視点からも、求められるものがあります。地域全体で、そして官民問わず一緒に「拠点」を考えてみるのはどうでしょうか。

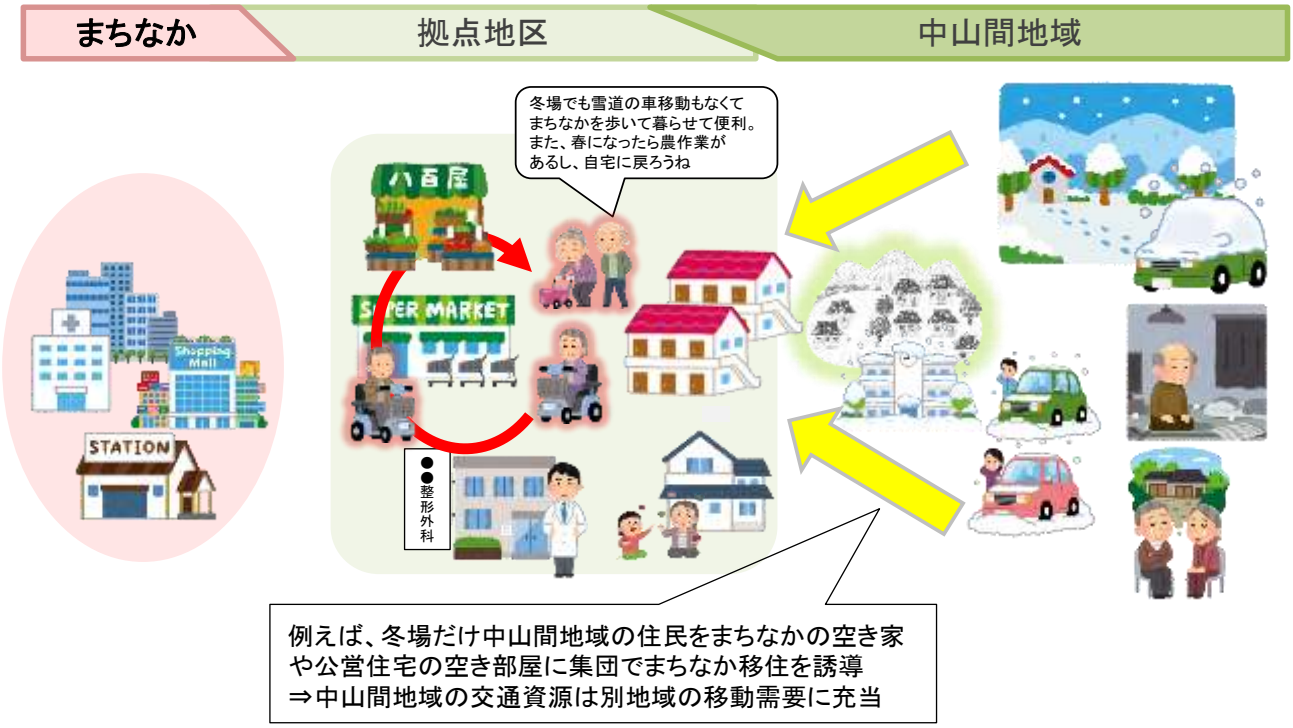
コラム

地域コミュニティを考慮した「集落移転」

四国管内では積雪により中山間地域に住民（交通弱者）が取り残され、移動ができない（日常生活が送れない）状況に陥っている地域があります。

そのような中、国内には豪雪地帯などで「冬期集住」をしている地域（例えば、秋田県大館市や福島県只見町、長野県栄村など）があります。これは、冬場だけ中山間地域の住民がまちなかの空き家や公営住宅等に集落単位で移住するものです。

これにより、凍結や積雪等で道路条件が厳しい中で、公共交通を運行する経費を削減したり、交通資源そのものを別地域の移動需要に充当したりができるため、トータルでみると公共交通を持続的なものにする間接効果が期待できます。



【参考資料】
豪雪地帯における安心安全な地域づくりに関する調査
（H19.3、国土交通省 都市・地域整備局、林野庁 森林整備部）【報告書】

【冬期集住の定義】
本書では、積雪地帯の中山間集落等において、高齢者等が住みなれた土地に住み続けるにあたり、冬の生活や雪処理に対する不安を解消し、安心安全な暮らしを確保するため、冬季の期間のみ公的施設等に移住したり、あるいは豪雪時に一時的に避難居住することとします

topic 道路運送法の登録又は許可を要しない態様について

平成18年の道路運送法等の一部改正によって、市町村、ボランティア団体等が行う自家用有償旅客運送が新たに登録制とされた際、「NPO等による福祉有償運送について、好意に対する任意の謝礼にとどまる金銭の授受は有償に含めないこととする」とした道路運送法の登録又は許可を要しない態様が示され、運用されていますが、平成30年3月の通達改正により、ガソリン代等の他に一定の金額を収受することが可能な範囲が明確化されています。

＜許可等を要しない範囲の例示＞

①サービスの提供を受けた者からの給付が、「好意に対する任意の謝礼」と認められる場合

- ●運送行為の実施者の側から対価の支払いを求めた、事前に対価の支払いが合意されていた、などの事実がなく、あくまでも自発的に、謝礼の趣旨で金銭等が支払われた場合は有償とは観念されないことから許可等は不要です。

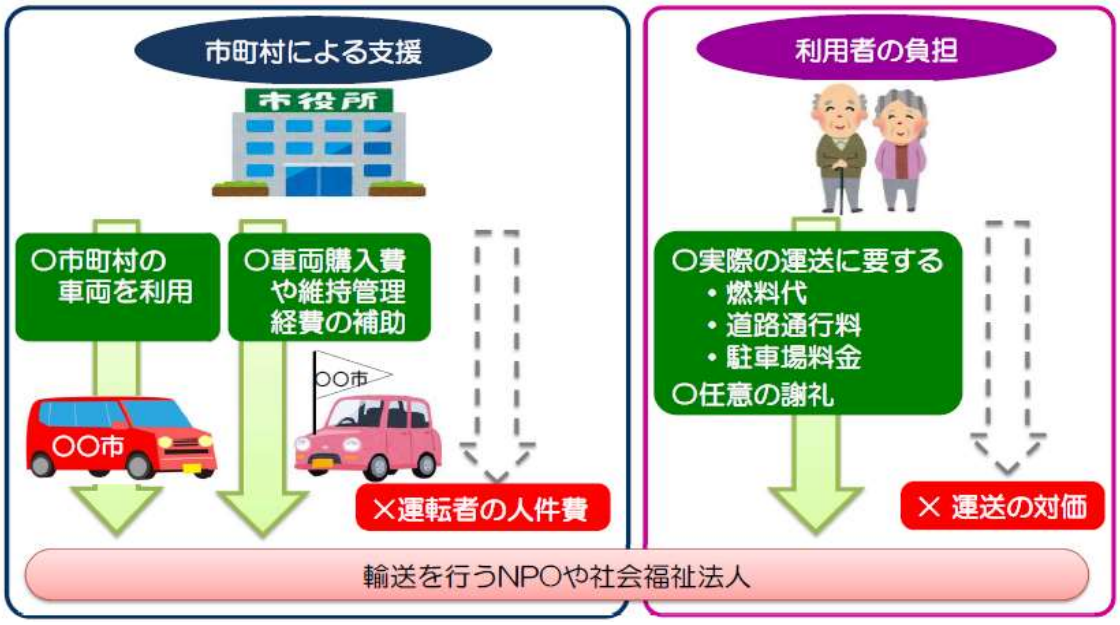
②サービスの提供を受けた者からの給付が、金銭的な価値の換算が困難な財物や流通性の乏しい財物などによりなされる場合

- ●自宅で採れた野菜を定期的に手渡す場合、お金に交換できない組織内限りの地域通貨等

③実際の運送に要したガソリン代、有料道路使用料、駐車場代のみを収受する場合

- ●地域のガソリン代の単価や使用車両の燃費、走行距離等により、具体的・客観的に算出する必要があります。

④市町村の公共サービスを受けた者が対価を負担しておらず、反対給付が特定されない場合



＜登録又は許可を要しない運送を行う場合の留意点＞

①許可又は登録を要しない運送サービスは、道路運送法上の規制の対象外であることから、 以下について当事者が認識した上でサービスの提供及び利用が行われるよう明確に周知すること。

- ●本運送は道路運送法上の規制の対象外であり、同法が定める輸送の安全及び利用者の保護のための措置が担保されていない旨（自主的に輸送の安全及び利用者の保護のための措置を行っている場合にはその旨）
- ●事故が生じた際の責任の所在（仲介者は利用者と運転者を仲介するのみで運送責任を負わないのか、それとも運送責任を負うのか等）
- ●損害保険の加入の有無及び補償内容

②許可又は登録を要しない運送サービスが、多様な移動手段と有機的に連携し、持続可能な地域交通ネットワークの形成に資するよう、自治体が主宰する協議会から参加要請があった場合には、これに積極的に協力すること。

◎地域公共交通の活性化・再生に関するお役立ち資料一覧

地域公共交通の活性化・再生に向けた管内自治体の取組に資するよう、国土交通省・運輸局において実施した調査等でホームページに公表されているものを整理しました。

この他にも、公表された多くの調査がございます。お知りになりたい方は下記お問い合わせ先、四国運輸局交通政策部交通企画課、または最寄りの運輸支局（香川・徳島・高知・愛媛）までお気軽ご連絡ください。

（１）地域公共交通活性化再生法や地域公共交通確保維持改善事業（予算事業）の概要が知りたい担当者向け
○地域公共交通の活性化及び再生に関する法律について【国土交通省ＨＰ】
○地域公共交通確保維持改善事業【国土交通省ＨＰ】

（２）新しく公共交通担当になったものの、何から手をつけて良いか分からない担当者向け
①「なるほど！！公共交通の勘どころ」（九州運輸局　H28年3月）【本体】【別冊】【概要版】
②「地域公共交通のはじめの一歩」（九州運輸局　H28年3月）【初任者用ガイドブック】
③ 自家用有償旅客運送制度等について（地域公共交通アドバンスセミナー資料）【本体】
④「地域への公共交通導入ガイドブック（道路運送法編）」（九州運輸局　H29年3月）【本体】
⑤ 地域公共交通活性化協議会の効果的な運営方法について（北陸信越運輸局）【本体】
⑥ クロスセクター効果「地域公共交通　赤字＝廃止でいいの？」（近畿運輸局　H30年3月）【本体】
◇参考◇
- 地域公共交通会議等運営マニュアル［改訂版］（中部運輸局　愛知運輸支局　H28年度）【本体】
- 活発で良い議論ができる会議のために（中部運輸局　H27年度）【本体】

（３）全国の事例が知りたい担当者向け
○事例集①【乗合タクシー事例集】（出典：（一社）全国ハイヤー・タクシー連合会）
○事例集②【第4回新しいタクシーのあり方検討会資料】※タクシー事業者の先進的取組事例
○事例集③【地域公共交通活性化事例検索ページ】※人口規模・交通モード別等で検索可能
○事例集④【地域公共交通優良団体表彰（国土交通大臣表彰）】

（４）地域公共交通網形成計画・再編実施計画の作成を考えている担当者向け
○地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き（第4版）
（国土交通省　H30年12月）【国土交通省ＨＰ】
○質の高い地域公共交通網形成計画の検討のモデル（案）（北陸信越運輸局　H29年11月）【本体】
○地域公共交通網形成計画の策定に関する事例紹介（糸魚川市産業部建設課　H29年11月）【本体】

（５）路線見直しを考えている担当者向け
○「地域公共交通づくりハンドブック」（国土交通省　H21年3月）【本体】

（６）デマンド交通の活用を考えている担当者向け
①「デマンド型交通の手引き」（中部運輸局　H25年3月）【本体】
②「続・デマンド型交通の手引き」（中部運輸局　H26年3月）【本体】

（７）鉄道の活用を考えている担当者向け
○「地域公共交通網形成計画で「鉄道」を活かすためのヒント集」（中部運輸局　H29年3月）【本体】【別冊】

（８）スクールバスの活用を考えている担当者向け
①「スクールバスと路線バスの役割分担による効率的・効果的なバスネットワークの形成に関する調査」
（四国運輸局　H29年3月）【本体】【概要】【参考資料】
②「スクールバスなどの活用による地域の足の確保について」（国土交通省　H25年2月）【本体】

（９）タクシーの活用を考えている担当者向け
○「公共交通体系におけるタクシーの利活用に関する報告書」（九州運輸局　H28年3月）【本体】【概要】

（10）観光二次交通の導入・見直しを考えている担当者向け
○「観光振興に寄与する二次交通としての路線バス等のあり方検討の基礎調査」（九州運輸局　H29年3月）【本体】

（11）モビリティマネジメント、利用促進の実施を考えている担当者向け
①「モビリティマネジメント」（国土交通省　H19年3月）【本体】
②「地域公共交通の確保・維持・改善に向けた利用促進策事例集」（中部運輸局　H27年3月）【本体】

（12）住民説明会の開催を考えている担当者向け
○みんなで創る地域公共交通－住民説明会の手引き編－（北陸信越運輸局）【本体】

（13）交通事業者の人材確保に関する取組を考えている担当者向け
①北陸信越運輸局管内の公共交通事業者における人材確保に関する基礎調査報告書（北陸信越運輸局　H30年3月）【本体】
②人材確保に向けた取組事例集（北陸信越運輸局　H30年3月）【本体】

おわりに

地方部では全国的に公共交通の持続性が課題になっています。
利用者の減少によって民間の路線バス事業が成り立たなくなり、
自治体等が主体となってコミュニティバスやデマンド輸送等で代替するケースも
多くなっていますが、必ずしも大幅に改善されているとは限りません。

とりわけ中山間地域においては、
厳しい地形の中で過疎化が進んでいることから、
少ない交通需要を効率よく輸送することが難しくなっています。
しかしながら、
中山間地域に暮らす高齢者の方々の生活を支えるためにも
移動手段を確保することは必要不可欠な行政の課題です。

中山間地域における高齢者の移動手段の確保を考える際には
まずは、
既存のバスやタクシー等の公共交通で取り組めることを
事例をヒントにしつつ、地域に見合った形で工夫していただければと思います。
それにより、地元の交通事業の継続性、ひいては持続ある地域づくりに
貢献できるものと考えます。
それでも
既存の公共交通では、どうしても成り立たない場合には
福祉や教育等の他の政策と一緒に複合的に考えましょう。

時代の要請に伴い、道路運送法の運用も柔軟になっています。
今ある交通資源をうまく活用し、地域の足を確保するために
国土交通省としても皆さまと一緒に検討していきます。

2019年３月

国土交通省四国運輸局交通政策部交通企画課

高齢化先進地『四国』から発信！

中山間地域における高齢者の移動手段の確保に関する勘どころ・ヒント集

2019年３月

【発　　行】　国土交通省　四国運輸局　交通政策部　交通企画課
【問合せ先】　〒760-0019　香川県高松市サンポート3番33号
高松サンポート合同庁舎南館4F
TEL:　087-802-6725
FAX:　087-802-6723
URL：　http://wwwtb.mlit.go.jp/shikoku/