

# 高齢社会における地域公共交通の再構築と 地方創生への役割

## —三重県玉城町と長野県安曇野市における デマンド交通の事例から—

野村 実<sup>i</sup>

本稿は、三重県玉城町と長野県安曇野市におけるデマンド交通の事例から、高齢社会における地域公共交通の役割と意義を、運行主体、住民双方の視点から網羅的に明らかにしている。これまで公共交通は採算性や運行形態の選択に主眼が置かれてきたが、本稿では「地方創生」が掲げられる今、「どのような住民が公共交通をどのように必要としているか」という視点から、地域公共交通の再構築について検討を行っている。2015年6月に日本で初の「交通政策白書」が閣議決定され、この白書において地域公共交通の再構築が「地方創生」を支える役割を担うとして注目されている。近年、利用者減少から路線廃止に追い込まれるなど、地域公共交通を取り巻く現状は厳しい。しかし本稿で扱う三重県玉城町、長野県安曇野市の事例では、社会福祉協議会が運行主体となって「住民視点」から公共交通網の構築が行われてきた。これまでの地域公共交通に関わる研究では、主に運行形態や運賃体系を対象に行われてきたが、本稿では地域住民の視点から、住民同士を「つなげる」ための地域公共交通のあり方について、二つの社会福祉協議会へのインタビュー調査から明らかにしている。

キーワード：地域公共交通の再構築、住民視点、デマンド交通、社会福祉協議会、地方創生

### はじめに

本稿の目的は、三重県玉城町と長野県安曇野市のデマンド交通<sup>1)</sup>の実践から、高齢社会における地域公共交通の再構築と地方創生への役割を明らかにすることである<sup>2)</sup>。

近年、日本では地方部を中心に、買い物難民や交通弱者等のいわゆる「移動困難者」が増加傾向にある一方で、地域公共交通は路線バスの廃止、路線減

少等の現状にある。農林水産政策研究所によれば、買い物難民は全国で600万人にのぼり、路線バスの廃止距離は2005年度から2011年度までの6年間で、全国で計10,000kmを超える<sup>3)</sup>。

2015年6月には、日本で初めて「交通政策白書」の作成が閣議決定され、この白書<sup>4)</sup>では「地方創生」における地域公共交通の再構築の必要性が指摘されている。デマンド交通だけでなく、コミュニティバスや乗合タクシー等、地域公共交通の運行形態は多様化しているものの、基礎自治体が交通事業者に完全委託を行うことによって、不採算による路線減少、撤退が後を絶たない。

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

一方で、本稿で扱う二つの事例では、社会福祉協議会が主体となって地域公共交通を運行することによって、多くの高齢利用者を獲得している。三重県玉城町と長野県安曇野市の社会福祉協議会（以下『社協』と略称する）に行ったインタビュー調査からは、社協が住民視点から生活課題の発見や、ニーズの把握を行い、これに応答可能なデマンド交通を活用して高齢者の外出を促進していることがわかった。

しかしデマンド交通と社協は、地域公共交通という観点から、それぞれ次のような課題があったといえる。デマンド交通は2010年代に入り、全国的に普及しつつあるが、不採算による経営困難な事例（寺田, 2013）が確認されており、元田他（2005）は、需要が大きすぎる／小さすぎる場合は適用困難であることを指摘している。

また、社協はこれまで福祉輸送、介護タクシーとして、「社会福祉の対象となる層」に対してはモビリティを提供してきたが、一般高齢者の移動については実質的に対象外であった。また地域公共交通を委託されるケースについても、社協は必ずしも交通事業を専門としないこともあり、廃止される以前の形態を引き継がざるをえない状況が多かった。

これらのことから、運行主体や運行システムに着目していくのみでは、二つの事例の特徴を説明しているとは言い難い。そのため本稿では、玉城町と安曇野市での実地調査から、地域公共交通網の形成プロセスで「どのような議論が行われてきたか」、議論の中で「住民視点をどのように重視してきたか」、そして「社会福祉の対象のみでない一般住民に着目してきたか」ということに焦点を当てていく。

国際的な動向としては、第1章の後半部分でも取り上げるが、EU諸国では先進的な交通プロジェクトが2000年代から積極的に行われてきている。欧州委員会によると、EU圏内に居住する5分の1以上の人が、障害や老齢を理由に移動が困難であるとしているが、移動はすべての人の権利（travelling is a right for everyone）である<sup>5)</sup>ことを強調している。

特に、英国では2000年代に「社会的排除と交通」の議論が積極的に行われてきた。寺田（2013）は、英国の取り組みの特徴として、社会的排除と交通に関する研究の蓄積が、交通弱者層を一定程度絞りこみ、その上で社会環境に合わせて修正してきたことを紹介している。

日本では、1986年に「交通権学会」が、交通権および交通問題に関する研究を目的として設立され、1998年には交通権憲章が公表されている（安部, 2012）。この憲章は移動、交通保障やモータリゼーション政策への批判、また1980年代の国鉄民営化問題への理論的研究から生まれたとしている。

とりわけ高齢社会においては、地域公共交通衰退という交通問題について「個人の問題」として捉えることは困難となってきている。近年は高齢者においても移動手段が個人化しており、後述するように、高齢ドライバーによる交通事故も増加している。加えて、自家用車に代わる移動手段が乏しいにもかかわらず運転免許返納を促すことは困難な状況にある。

また筆者は、廃止代替バスの実態に迫るため、2014年にA県B市において、コミュニティバス利用者調査を行った。車輦内で利用者へインタビューを行った結果、「ライフライン」としてのコミュニティバスの役割が明らかになった一方、1便平均に2.0人以下と利用者獲得に苦しんでいることがわかった。

地域公共交通に関する法的な枠組みとしては、2013年に成立した「交通政策基本法」で、「まちづくりと一体となった公共交通ネットワークの維持・発展を通じた地域の活性化」が基本的な施策として掲げられている。また、この法律の必要性として「地域の関係者間の役割分担と合意の下で望ましい地域公共交通ネットワークを形成する新たな枠組みの構築について検討を進める」ことが提示されており、新たな地域公共交通のデザインが求められている。

近藤（2008）が、地域の公共交通事業者について「多様な事業者を効率的に組み合わせるという柔軟な発想の展開」と指摘しているように、地域の複数のアクター（関係主体）が関わり合いを持つことが

必要とされている。従来のように自治体が補助金を受けて交通事業者へ完全委託するのではなく、住民がどのような公共交通を必要としているかという視点から、地域公共交通再生について改めて考えていかなければならない。

そこで本稿では、三重県玉城町と長野県安曇野市の事例から、本来は交通事業を専門としない社協がデマンド交通を運行することで、「なぜ多くの高齢利用者を獲得しているか」という点に着目する。二つの社協へのインタビュー調査からは、デマンド交通というシステムのみが影響しているのではなく、社協として、専門知を持って住民のニーズにアプローチし、創意工夫を行っていることがわかった。

具体的な調査方法としては、それぞれの社協に2度（2013年、2014年）赴き、2013年はデマンド交通の概要について主に尋ね、2014年は補足調査として、デマンド交通の導入に際するプロセスに焦点を当てて質問を行った。

2013年の実地調査では、新たな公共交通として「元気バス（玉城町）」、「あづみん（安曇野市）」が高齢者の外出促進に作用しようということが明らかになった。玉城町では年間のべ25,000人以上の利用者（人口約15,000人）、安曇野市では年間のべ90,000人以上の利用者（人口約99,000人）と、それぞれ高齢者を中心に、交通弱者に対してモビリティを提供していることが明らかになった。

2014年には、2013年に尋ねた項目に基づき玉城町、安曇野市において補足調査を行った。この調査では、地域公共交通網形成において、社協が「住民視点」からイニシアチブをとって、交通事業者や自治体と利害調整を行ってきたことが明らかになった。

以上のことから本稿では、交通網形成におけるアクター間の関係性やローカル・ガバナンス、地域住民のつながりと公共交通利用の関連という従来の交通論研究では説明が困難であった新たな分析視座を模索していく。

## 1. 「交通の個別化」の進行と地域公共交通衰退

ここでは、衰退している日本の地域公共交通の現状について、規制緩和とモータリゼーションの観点から詳述する。特に近年では自家用車利用が進んだことを「交通の個別化」として捉え、その弊害について述べていく。また本章後半部分では、国際的な動向として、EU諸国の先行的な地域交通プロジェクトを取り上げる。加えて、英国における2000年代の「社会的排除と交通」に関する議論と、EU全体としての公共交通のあり方について、先行研究から検討を行っていく。

### (1) 「交通の個別化」の進行とその弊害

図1では、日本における人口と自家用車保有台数の推移を示している。2008年をピークとして人口減少が進行しつつあるものの、自家用車の保有台数は2014年に6000万台を超え、単純計算で2人に1人が自家用車を保有していることになる。

とりわけ過疎地や地方部ではいわゆる「高齢ドライバー」が増加傾向にあり、アクセルとブレーキの踏み間違いや高速道路の逆走による交通事故が日常的に起きている。

しかし、高齢ドライバーと言われる人々は「好んで」あるいは「趣味として」運転しているのであろうか。実際にそうである人を除けば、自家用車以外の代替手段がないなどの理由で「運転せざるをえな

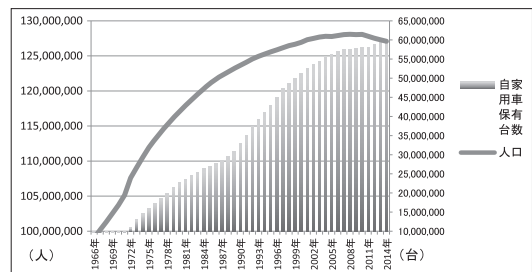


図1 人口と自家用車保有台数の推移

出典：総務省統計局，一般財団法人自動車検査登録情報協会より筆者作成

い」という現状にある。

社会生活の個人化とともに、自家用車依存という「交通の個別化」が進行しているが、高齢社会においてはその弊害が表出しつつある。その象徴として、先に述べた全国で増加している買い物難民・交通弱者が挙げられる。

たとえば福祉輸送や介護タクシーを利用するには、資格や要件が必要とされるが、その対象外である人々は買い物難民・交通弱者へと陥ってしまう状況にある。

いわゆる平成の大合併以降、市町村は広域となって行政サービスが行き届かない、また住民自治の形骸化によって、地域住民の生活問題は見過ごされてきた場合が多い。しかし高齢社会では、地域のつながりが薄れつつあることや、高齢者の孤立、孤独が社会問題として表出してきた。

以上、本節では交通の個別化について、公的な福祉サービスでカバーできない潜在的な層へ着目して考察を行ってきた。とりわけ自家用車へ依存せざるを得ない現状や、高齢者の孤立、孤独といった課題については、個人的な課題というよりは、社会的な課題として再認識していく必要がある。

## (2) 日本の地域公共交通衰退の背景

近年の日本では、路線バスをはじめとする地域公共交通が路線減少・廃止に追い込まれている。また、後述するように自家用車の保有台数は増加傾向にある一方で、移動手段を持たない高齢者は買い物難民・交通弱者といった社会問題の対象となっており、これらの移動困難者にモビリティを提供していく必要がある。

これまでの公共交通は「独立採算制」を前提に考えられてきたものの、その原則が崩壊しつつある(近藤, 2008)。過疎地に限らず地方部や郊外地域においてさえも、都市と同じような「大規模・長距離輸送」を見込むことは困難であり、欠損分は税金での赤字補填に頼らざるをえない。

図2では、路線バスが廃止された路線の数と、市

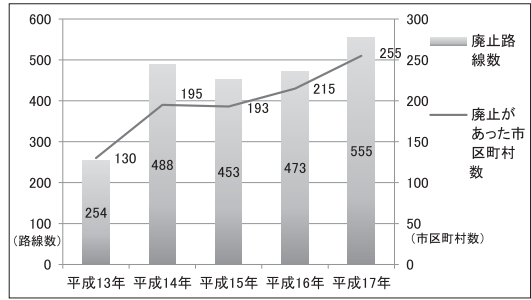


図2 路線バス廃止の路線数と市区町村数

出典：国土交通省「バスの運行形態等に関する調査」より筆者作成

区町村数を示している。2002年(平成14年)に道路運送法の改定によって乗合バス事業の需給調整等の撤廃(=規制緩和)が行われて以降、毎年400-500もの路線が廃止されていることがわかる。先に述べた通り、路線バス廃止の総距離は2011年までの6年間では10,000km超で、2013年度には1年間で1,143kmが不採算等を理由に廃止されている<sup>6)</sup>。

路線バスの廃止代替については後述するが、近年、コミュニティバスや乗合タクシー、そして本稿で扱うデマンド交通等、多岐に渡っている。しかし利用者獲得が困難であった路線をそのまま、同じような路線型の運行形態で民間事業者が引き継いだ場合は、当然のことながら不採算に陥っているケースが多い。

## (3) 国際的な動向—英国・EU諸国の取り組み—

ここでは、地域公共交通に関する国際的な動向として、英国・EU諸国の取り組みに着目する。とりわけ本稿冒頭でも言及した移動(交通)の権利については、日本とEU諸国の考え方の差異を明らかにしていく必要がある。

たとえば西村(2007)は、フランスでは「交通権」の概念が1982年に交通基本法の中で提示され、交通手段に対して低料金かつ軽い費用負担で利用可能にすることを提示した、と紹介している。

また英国では、「社会的排除と交通」に関する議論が積極的に行われ、その考えが政策へと反映されてきた。Lucas et al (2009)は、英国国内の数地域



を対象として、社会的排除防止を目的とした交通プロジェクトの結果について考察している。Brake et al (2004) は、「DRT サービス (= デマンド交通) は現在、社会的排除を減少させるライフラインとして、多くの地方部や都市部で認められつつある」と指摘しているように、社会的排除防止対策としてのデマンド交通の活用可能性も検討されている。

EU 諸国については、竹内 (2009) がデマンド交通の実証実験プロジェクトの SAMPO (Systems for Advanced Management for Public Operator Project) を紹介している。竹内 (2009) によると、1990年代中盤にスウェーデン、フィンランドなど5カ国で行われ、のちにこれが SAMPLUS プロジェクト (適用可能性評価を加えたもの) へと受け継がれ、実証実験の地域を増やすこととなった。

これらに代わって近年では、FLIPPER (Flexible Transport Services and ICT platform for Eco-Mobility in urban and rural European areas) プロジェクトが行われており、FPT (Flexible Public Transport) や FTS (Flexible Transport Services) という、より広い枠組みから公共交通を捉えることで、デマンド交通をはじめとするフレキシブルな交通形態への着目が進んでいる。

EU 全体として国家横断プロジェクトを継続的に行っていることは、日本およびアジア諸国で今後、モータリゼーションや高齢化等の社会問題に対応していくためのプロジェクトの指針となりうるものと考えられる。

また、スウェーデンをはじめとするいくつかの EU 諸国では、デマンド交通の導入以前より STS (スペシャル・トランスポート・サービス) が提供されてきた。松尾・中村 (1996) によると、スウェーデンの STS は、1960年に導入されて以降、1979年までにすべてのコミュニティで運行されるようになったことを紹介している。1980年に制定された社会サービス法では、コミュニティが STS を提供することを義務付けており、これについて松尾・中村 (1996) は、「(法による義務化は) スウェーデン以外見当た

らない」としている。

福祉的な交通サービスとして、STS は移動制約/困難者にモビリティを提供してきたが、利用対象者が制限されることに対してコストがかかりすぎてしまう、という経済的な問題等から、持続可能な交通形態とは言い難い。そのような中で、EU 諸国ではデマンド交通等の新たな公共交通が、STS と共存する形で台頭してきた。

Westerlund et al (2000) は、スウェーデンのイエーテボリにおけるデマンド交通の実証実験結果について紹介している。人口16,000人のうち約3分1が高齢者である Högsbo エリアで、月に5,000人の利用者を獲得したと報告している。また、Högsbo エリアの STS へのコストが70%まで削減されたということから、先に述べた STS のコスト面での課題を一部解決したことにもつながった。

EU 諸国における近年の交通プロジェクトについて、Ribeiro & Santos (2013) は、経済、社会、環境、そしてガバナンスという4つの側面から運行評価を行っている。持続可能な地域公共交通のために、とりわけガバナンスは地方自治体の意思決定において、基本的な側面であることを指摘している。この点については本稿第4章で詳述するが、現在の日本の地方自治体にとって、適切な公共交通の選択や、どのセクターがイニシアチブをとって運行するかを決めていく上で、ガバナンスは重要な指標となりうるであろう。

本節で取り上げてきた STS は、日本ではいわゆる福祉輸送や介護タクシーに当たる。高齢社会においては、これらの福祉的な交通サービスを利用する対象は増えることが予想される一方で、これに比例して社会的コストが増加することも懸念されている。そこで EU 諸国の事例から、STS の経済的な問題を補完する役割に着目していくことで、福祉的な交通サービスとは棲み分けられた「公共交通」としてのデマンド交通の運行意義を提示することが可能となる。

このように、本章では地域公共交通全体の現状を

述べてきたが、次章では日本の廃止代替バスに焦点を当てる。その上で、コミュニティバスが衰退している現状や、新たな地域公共交通としてのデマンド交通について詳述していく。

## 2. 多様化する廃止代替バスとデマンド交通

ここでは、日本において廃止代替バスが多様化している現状と、その中におけるデマンド交通の位置付けについて検討を行う。とりわけ規制緩和以降、全国的に導入されてきたコミュニティバスに着目する。また、筆者が2014年に行ったA県B市におけるコミュニティバス利用者調査から、廃止代替バスの意義と役割を明らかにする。

### (1) 廃止代替バスとしてのコミュニティバス

前述のように路線バスが廃止されていく中で、日本では全国的にコミュニティバスや乗合タクシー、デマンド交通等の、いわゆる廃止代替バスの導入が行われてきた。

とりわけ2000年代の規制緩和以降、コミュニティバスのブーム（高橋，2007）が起こり、不採算路線の代替手段として運行されてきた。コミュニティバス最初の導入事例として知られるのは東京都武蔵野市の「ムーバス」で、交通空白地域をカバーしつつ、100円という安価な運賃で利用できることから、住民の通勤通学だけでなく、買い物や通院のニーズも

満たしてきた。

一方で竹内（2009）は、武蔵野市の事例の実績を評価しながらも「ムーバスの功罪」として、「コミュニティバスの計画面よりも、形として把握が容易な『巡回型路線』や『100円運賃』という方に注目が行きがちであったことは、（中略）負の側面として理解せざるを得ない」と指摘<sup>7)</sup>している<sup>8)</sup>。したがって、導入自治体の着目はあくまで運行形態であり、個々の住民の本質的なニーズを把握しようとする動きは、比較的少なかったことが考えられる。

表1では、コミュニティバス運行事例として地域公共交通の研究で取り上げられている武蔵野市、三重県四日市市、京都市醍醐地区の3自治体と、筆者が利用者調査を行ったA県B市における人口密度等を表したものである。これは大和（2006）による、コミュニティバスが「少ないバスの台数で広大な地域をカバーしているために利便性が低い」という指摘に基づいて、筆者が人口密度の指標を用いて比較を行った<sup>9)</sup>。

武蔵野市は人口密度が1万人以上、四日市市、京都市醍醐地区でも1,000人を超えており、固定路線型のコミュニティバスの成功要因として土地面積と人口の関係性を指摘することができる。

一方で筆者が調査を行ったA県B市のように、土地が広く、かつ住民の住んでいる場所が分散している場合には、適合度が低いことを示唆できる。

表1 コミュニティバス運行自治体の人口密度、高齢化率（筆者作成）

	東京都武蔵野市	三重県四日市市	京都市醍醐地区	A県B市
バス名称	ムーバス	生活バスよっかいち	醍醐コミュニティバス	
面積	10.73km <sup>2</sup>	205.58km <sup>2</sup>	17.914km <sup>2</sup>	約400km <sup>2</sup>
人口	140,527人	312,734人	55,572人	約40,000人
人口密度	13,096人／km <sup>2</sup>	1,521人／km <sup>2</sup>	3,102人／km <sup>2</sup>	約110人／km <sup>2</sup>
高齢化率	20.9%	21.1%	18.2%	約29.0%

出典：東京都武蔵野（<http://www.city.musashino.lg.jp/> 2015年6月10日閲覧）、三重県四日市市（<http://www5.city.yokkaichi.mie.jp/menu66861.html> 2015年6月10日閲覧）、京都府京都市伏見区醍醐支所（<http://www.city.kyoto.lg.jp/fushimi/category/149-2-1-0-0-0-0-0-0.html> 2015年6月10日閲覧）に基づき、筆者作成

## (2) A県B市におけるコミュニティバスの利用者調査

A県B市は、約110人/km<sup>2</sup>の人口密度であり、他の3自治体と比べると圧倒的に低く、実地調査では、広大な土地をカバーするために何度も小道へ入っていくというルート設定がなされていたことがわかった。また、利用者のほぼ全員が65歳以上の高齢者で、9割が女性であった。自動車運転免許を持たない、あるいは返納した高齢女性にとって、コミュニティバスは通院や買い物への「ライフライン」として機能を果たしていることが明らかになった。

しかしながら、B市ではこれまで民間交通事業者が撤退・廃線を繰り返してきたことから、「このバスもなくなるのでは」と不安に思う利用者の声も多く聞かれた。また、利用者のいない時間帯にインタビューを行うことができた6人のコミュニティバス運転手からは、客のいない時間に走ることに「運転する意義を感じない」という声や、運行開始以来（少なくとも自分の運転したときに）「1人も利用者のいないバス停がいくつかある」という声も聞かれた。

さらに運転手の話では、ある高齢女性が停留所で何時間もバスが来るのを待っており、その理由を聞くと「自分が乗らなくなったら誰も乗らなくなるから」という答えが返ってきたという。

またB市では、地域公共交通会議<sup>10)</sup>にバス利用者やバス運転手の出席はなく、町内会長や有識者のみが参加していた<sup>11)</sup>。そのため、現状として知ることができるのは利用者数や収支といった「結果」のみで、採算性に主眼を置いた議論が繰り返されていた。

これらのことから、B市のコミュニティバスにおいては、住民の移動ニーズを把握する必要性を指摘できる。住民参加型交通について北川・天野(2010)は「要望型ではなく、市民主体で考えることが必要」と指摘しており、運営協議会や地域公共交通会議の位置づけの重要性についても言及している。

実際、住民アンケートで公共交通を利用したいという声があっても「実態が伴わない＝利用者がいな

い」というケースもある（北川・天野[2010]、鈴木[2013]）。このような住民のニーズと交通政策との乖離を解消するためには、交通計画策定時点から住民に参加を促し、現在はあまり利用しない現役世代にも、公共交通の将来的な価値を認識してもらうことが必要となる。

表1で取り上げた京都市醍醐地区や三重県四日市市では、いずれも「住民主体」となってコミュニティバスが運行されており（竹内, 2009）、これらは住民組織やNPOが運営主体となった数少ない事例としても知られている。

本稿で事例として取り上げる長野県安曇野市でも、デマンド交通導入の際に住民の意見を採り入れ、住民・自治体・タクシー会社の「三位一体」で運行されていることから、誰がどのようにイニシアチブをとるかに加え、関係主体がどのように連携していくかについても着目されるべき点であろう。

## (3) 新たな地域公共交通としてのデマンド交通

本節では新たな地域公共交通としてのデマンド交通の概要について述べ、その役割と意義について検討を行う。

図3では、一般的な公共交通におけるデマンド交通の位置付けを表している。欧米ではタクシーとバスの中間的な(intermediate)交通形態として、タクシーのように利便性が高く、かつ既存のバスと同じような運賃で利用できることが注目されている。乗車定員10人前後の車輛で、運行エリア内で予約が入れば迎えに行くという「ドア・トゥ・ドア」に近い。これらの特徴は、本稿冒頭で指摘した既存の地域公共交通の「個々の住民ニーズに寄り添うことが困

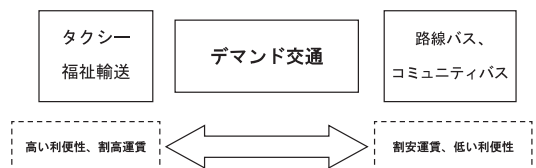


図3 一般的な公共交通におけるデマンド交通の位置付け（筆者作成）

難」であった点を解決しうるものと考えられる。

日本のデマンド交通の歴史では、1972年に大阪府能勢町で展開された阪急バスによる「能勢デマンドバス」が最初に導入された事例であるといわれる(1997年に廃止)。のちに、2000年に高知県の「中村まちバス」がフルデマンドで運行することとなった。

平成27年度交通政策白書によれば、2013年度までに全国311の自治体がデマンド交通を導入しており、その主な運行主体は商工会、自治体、社会福祉協議会となっている。

2014年8月の「予約型バス普及支援」に関わる政府方針<sup>12)</sup>では、2020年度までに現在の導入自治体数の倍以上にあたる700市町村で「乗り合い・予約型」を普及させる方針が示されていた。

しかしデマンド交通等の予約型バスを「普及」することにのみ補助金を投じることは、2000年代にみられたコミュニティバスのブーム(高橋, 2007)と同様に、利用者視点に立つことなく、住民の生活実態に沿わない交通政策を展開する可能性が十分にある。

デマンド交通がはじめに導入されてから40年以上経っているが、再び着目されてきた要因として竹内(2009)は「情報通信技術の進展」としている<sup>13)</sup>。一方で、中村(2006)は近年のデマンド交通の事例が「技術開発に偏重」で、既存のバスよりもサービスあたりのコストを下げられるという利点を無視して

いる、と指摘している<sup>14)</sup>。

実証的な先行研究では、奥山(2007)の福島県旧小高町(現在の南相馬市)におけるデマンド交通の事例<sup>15)</sup>に着目したい。この研究では、デマンド交通が医療費・介護費等の社会的コストを減少させることにつながる事が示唆されており、そのメリットとして「線を面に広げていけるところ」を挙げている。

これについては、先に述べたコミュニティバス等の既存のバスサービスが、広大なエリアを「線」でカバーしようとしていたことから考えると、デマンド交通は「面的」に捉えられるという意味で路線型のデメリットの克服につながる。

公共交通へのアクセスがこれまで困難であった人々を「被排除者」と捉えたとすれば、面的にエリアをカバーするデマンド交通は「社会的包摂」に向かわせる交通形態の一つであるといえる。

表2では、先に述べたコミュニティバスと同じように、デマンド交通運行自治体の人口密度等を表している。本稿で取り上げる三重県玉城町、長野県安曇野市、そして前述の奥山(2007)が事例研究として取り上げた福島県旧小高町を加えた<sup>16)</sup>。いずれの事例も面積の差異はありながらも、コミュニティバス導入自治体と比べると人口密度は低いことがわかる。

表2 デマンド交通運行自治体の人口密度(筆者作成)

	三重県玉城町	長野県安曇野市	福島県旧小高町 (現南相馬市)
名称	元気バス	あづみん	おだか e-まちタクシー
面積	40.94km <sup>2</sup>	331.82km <sup>2</sup>	91.95km <sup>2</sup>
人口	15,732人	98,374人	13,274人
人口密度	384人/km <sup>2</sup>	296人/km <sup>2</sup>	144人/km <sup>2</sup>
高齢化率	23.9%	28.7%	26.0%
高齢者人口密度	87.4人/km <sup>2</sup>	85.2人/km <sup>2</sup>	37.44人/km <sup>2</sup>

出典：三重県玉城町(2015年5月31日時点 <https://kizuna.town.tamaki.mie.jp/html/KankoRekishi/IbentoKanko/Tamakishokai/tamakityounozinkou.html> 2015年6月10日閲覧)、長野県安曇野市(2015年6月1日現在 [http://www.city.azumino.nagano.jp/shokai/toukei/jinko/2014\\_monthly.html](http://www.city.azumino.nagano.jp/shokai/toukei/jinko/2014_monthly.html) 2015年6月10日)、総務省統計局総務省統計局(<http://e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001007609&cycode=0> 2015年6月10日閲覧)に基づき、筆者作成



これに加え、元田他（2005）が指摘しているように、需要が大きすぎる都市部／小さすぎる過疎地域でのデマンド交通の適合性は低いものと考えられる。一方で、このように比較を行うことで、人口密度が低いにもかかわらず、これまでコミュニティバス等の廃止代替バス（固定路線型）で、利用者を獲得しようと試みていた自治体へデマンド交通の活用可能性を与えることができる。

既存の高齢者への交通手段として「福祉輸送」や「介護タクシー」などが一般的に考えられるが、これらを利用するには身障者手帳や要介護認定が必要となる。しかし、要介護状態や障害を持たない一般高齢者も、身体的な衰えから「生活圏」が狭まり要介護状態に陥る危険性は十分にある。

これについては、英国・EU諸国の取り組みでも述べたように、デマンド交通には福祉輸送や介護タクシーにかかる経済的な負担を軽減する役割が期待される。後述の事例研究では、どのようにデマンド交通が既存の福祉・介護制度の狭間にいる人々のモビリティを確保しようかという点に着目して、社協の実践事例について考察していく。

### 3. 三重県玉城町と長野県安曇野市の社会福祉協議会の事例

本章では、三重県玉城町と長野県安曇野市のデマンド交通について、二つの社会福祉協議会（以下、社協）の実践から考察していく。実地調査については、玉城町、安曇野市それぞれ2回（2013年、2014年）行った。これら二つの事例に着目した理由としては、社協がデマンド交通の運行主体であることに加え、多くの高齢利用者を獲得しているからである。

これらの実地調査における仮説では、デマンド交通という「システム」が高齢者の外出支援に役立っていることを念頭に置いて、社協へインタビュー調査を行った。しかし、二つの社協への調査と、バス車輛へ同乗したことで、システムそのものではなく現場の人々（社協職員、ドライバー、オペレーター）

の「住民視点」を重視した創意工夫をもとに運営されていることが明らかになった。

また、地域福祉の専門職として現場における人づくりや、社会関係資本の活用が積極的に行われてきたことも指摘できる。区長や地域リーダーの活用（玉城町）や、市町村合併後に失われたきずな・つながりを取り戻すための活動（安曇野市）といった、独自の取り組みがある。

社協と交通に関する先行研究は少ないものの、土居・丹間（2014）や野田・萩沢（2014）らが、社協の交通に関する取り組みを紹介している。これらの先行研究から、地域公共交通に「地域福祉」の視点を採り入れること、そして買い物難民や交通弱者という実態を加味することの必要性を指摘できる。

まず、2013年に行った玉城町（10月）、安曇野市（8月）への実地調査では、社協が主体となって運行するデマンド交通についての概要を尋ねた。主に利用人数やシステム、公共交通が高齢者の外出促進にどのように作用しているかについても質問を行った。

続いて、2014年に行った補足調査（どちらも8月）では、前年に尋ねた概要をもとに、社協が運行主体を担うようになったプロセスについて尋ね、地域福祉の視点からどのように交通弱者の外出促進、移動保障を行うことができたか、について質問を行った。

また補足調査では、今後普及が進んでいくことが予想されるデマンド交通が、他の自治体で導入される際の留意点について、そして玉城町、安曇野市が導入にあたって実際にどのような協議を行ってきたかを尋ねた。

これらの実地調査から、デマンド交通という新たな地域公共交通が、高齢者の買い物、通院というニーズを満たし、さらには利用者同士のコミュニティ形成にもつながった点にも言及する。

#### (1) 三重県玉城町のオンデマンドバス「元気バス」

本節では、2013年10月に行った実地調査から玉城町、そして玉城町社協の運行するオンデマンドバス「元気バス」の概要を述べる。それをもとに、2014

年8月に行った補足調査の結果について説明し、社協が公共交通を担ったプロセスや、自治体、他の事業者と行った協議の中で、社協がどのようにイニシアチブをとって、現場で創意工夫を行ってきたかについて考察を行う。

### ① 三重県玉城町と「元気バス」の概要

表3では、玉城町と元気バスの概要を示している。高齢化率は国全体と比べると決して高いとは言えないが、ここ数年で漸次的に増加しつつある。

1996年の民間路線バスの大幅縮小に伴い、1997年より玉城町の社会福祉協議会に委託のもと、路線型コミュニティバス「福祉バス」を運行してきた。しかし、29人乗りのマイクロバスには一便平均4-5人程度という利用率の低さで、「バス停までの距離が遠い」という住民の声や予算面の問題、サービス向上を目指し、新たな公共交通のあり方を再考した。

住民への意見等を尋ね、東京大学大学院との共同研究として予約乗り合い制のオンデマンドバスが導入されることになり、2009年より実証実験が開始された。運転手を合わせて10人乗りのハイエースが「元気バス」の車輛として使われている。

他に元気バスの概要としては、運行時間が9:00-17:00(土日運休)で、1ヶ月の利用者が2,100-2,200人の間を推移しており、多いときには1ヶ月2,500人の利用者を獲得している。

2013年度からは、毎週火曜・金曜日に実施している介護予防専用の「すまいるバス」の運行を開始したことで、現在の数字に落ち着いている。3台の元気バス運行にかかる年間の予算は約2,000万円で、

これは玉城町から拠出されている。

また、1,300人以上いる元気バス登録者のうち65歳以上が7割以上を占めており、これは実際の利用者層にも反映されているものと考えられる。

高齢者以外の年齢層への需要としては、小学生が学習塾へ通うために片道だけ利用しているケースや、筆者が実際に試乗した際には、知的障がいのある男性が作業所へ通うために利用している様子が見られた。

### ② 「元気バス」の独自性

元気バスの利用方法は、まずスケジューリング等の運行管理を行う玉城町社協のオペレーターに、電話かインターネット等から、希望の時間や移動場所を指定して予約を行う。

バス停は2014年11月現在、町内157か所にあるため、利用者は自宅に近い場所から医療施設や商業施設にアクセスすることが可能となる。なお、バス停にはポール等は立てられておらず、地図上にプロットされているだけであるが、近所の住民であればわかるようになっている。

これについては、町内に69の自治区およびその区長が設定されていることに着目したい。運行当初の2009年では、元気バスの停留所は町内に83か所であったが、2014年には前述の通り157か所と、倍近くに増えている。これは、住民・利用者から「ここにも停留所を増やしてほしい」という要望があれば、当該区の区長が集約し、町と協議のもと新設してきたという経緯がある。

また玉城町では、乗車前の予約を社協が見守り活動の一環として捉え、高齢利用者の生活のシグナルとなっている。日常的な利用回数もデータとして残るため、外出することが少なくなった場合でも、社協が把握できるというメリットがある。また、2013年の調査では、利用者からの意見を定期的に集約するシステムの有無について尋ねた。

これに対する回答としては、システムはないが、インフォーマルに運転手や社協職員が利用者からの

表3 三重県玉城町と「元気バス」の概要

人口	15,732人
面積	40.94km <sup>2</sup>
高齢化率	23.9%
利用者数	26,296人/年
運行形態	町内フルデマンド
運行台数	3台
運賃	無料

意見を聞き入れ、実践に採り入れているということが明らかになった。たとえば元気バス利用者が、町外の友人と一緒に玉城町内の温泉施設に行きたい、という申し出があった際は、玉城町民と同じように年間5,000円の「賛助会費」を支払ってもらうことで、元気バスの利用資格を与えた。

他には、利用者から「100円でも良いので運賃を支払いたい」という根強い意見があったため、2012年12月より「募金箱」を元気バス車内に設置し、その寄付金を地域福祉および社協運営に役立てるという工夫も行っている。

### ③ 交通網形成における社会福祉協議会の役割

2014年に行った補足調査では、主に元気バス導入前のプロセスについて話を聞くことができた。たとえば導入開始前、回覧板にて元気バスの告知を行っていたが、高齢者の目に触れる機会は少なかった。そこで社協職員が、老人クラブやサロンに赴き、説明を行った結果、周知することに成功したという。

また町内大きく分けて4つの地区のうち、1つの地区では元気バス導入に反対していたという。地区の住民に話を聞くと、農業をしている住民が（前身の）福祉バスを「時計代わり」に使っていたため、ということがわかった。しかしこれに対しても社協職員が区長のもとに自ら足を運び、「福祉バスに代わる良いバスを提供する」という説得を行い、結果的に反対していた地区に住む潜在的な利用者を引き出すこととなった。

さらに、元気バスが導入された最初の2ヶ月間は、福祉バスと並行して運行されていたという。これについては、移行期間を設けることによって、どちらの交通形態が便利であるかを利用者に判断してもらうことにつながったといえる。社協職員はまた、元気バス移行の際に福祉バス利用者へ優先的に説明を行ったものの、結果的に高齢者同士のネットワークで広まり、想定していたような労力は伴わなかったという。

また、デマンド交通を導入する自治体の増加が見

込まれることについては、交通事業者に全て委託してしまうことは絶対に避け、目的に合ったシステムおよび運行管理をする業者選択が求められてくるであろう、という意見が得られた。

社協がイニシアチブをとって運行できる要因については、以前の福祉バスから委託されていたため、元気バスについても地域福祉の視点を持って展開することが可能となる。一般の自治体であれば公共交通は、政策課等が担うことが多いが、玉城町ではこのような経緯から「生活福祉課」が担当している。

以上のように、玉城町では高齢者の外出支援策として「元気バス」が果たす役割は大きく、移動を保障するという観点から高齢期の生活を充実させている。とりわけ買い物や通院という、日常的な生活での基本的な側面を充足させていることは、着目すべき点である。また補足調査によって明らかになったこととして、次のことを挙げたい。

前身のコミュニティバスからオンデマンドバス「元気バス」へ移行するプロセスにおいて、社協職員が各地域の住民に説明を行ったことは、元気バスという新たな公共交通の周知と、利用者の獲得につながった。つまり、多くの高齢利用者を獲得している要因として、オンデマンドバスというシステムに加えて、実践現場における社協職員の努力や創意工夫があったといえる。

玉城町では、元気バスの新規利用者を増やすこと等、地域住民の潜在的なニーズを顕在化させることを課題として掲げている。このような役割は「生活課題の発見」として、玉城町のみならず、社会福祉協議会そのものの役割である。

これまではリピーターばかりであったが、潜在的な利用者も含めて高齢利用者を増やそうと試みている。そして「元気バス→福祉有償運送→デイサービス」という切れ目のない高齢者福祉サービスを理想とし、社協へのインタビューからも「できるだけ最期までお付き合いしたい」という社協職員の声を聞くことができた。

また玉城町では、2014年度から後期高齢者にかか

る医療費と、元気バスの連動性分析を行っている。この結果、元気バス導入以前の2009年から2012年の間で、推計値よりも約3000万円の減少につながっている。高齢者福祉の在り方として、これまでが介護という「対象的な経費」に充てられてきたことに比べると、玉城町社協ではこのように、元気バスを中心に「予防的な経費」として高齢者への福祉サービスを提供していることも、特徴として挙げられる。

## (2) 長野県安曇野市のデマンド交通「あづみん」

本節では、筆者が行った安曇野市社会福祉協議会へのヒアリング調査をもとに、デマンド交通「あづみん」について、前節と同じく2013年の調査から概要を説明する。そして2014年の調査で尋ねた、社協が担うようになったプロセス、そしてどのようにイニシアチブをとってきたかについて述べ、考察を行う。

### ① 長野県安曇野市と「あづみん」の概要

表4では、安曇野市とデマンド交通「あづみん」の概要を示している。玉城町と比較すると人口、面積ともに大きな差異があるものの、社会福祉協議会が運行主体となってデマンド交通を運行している点は共通している。

2013年度の全利用者のうち77.4%が女性の利用者で、1ヶ月の利用者数は7,500人前後を推移している。デマンド交通の運行時間は8:00-17:00となっており、このほかに、通勤通学の時間帯は同じ車輛を使って定時定路線を運行している。

車輛については玉城町と同様に運転手を合わせて

10人乗りのハイエースが使用されている。この車輛が町内5つのエリア（合併前の旧町単位）から、共通乗合エリアである豊科地区に向けた「上り」の便と、反対の「下り」の便が運行されている。5エリアでの上下便合わせて、市内では計10便が運行されている。

2005年に5町村が合併して誕生した安曇野市では、合併の際に「公共交通」と「土地利用」という二つの課題が発生した。そこで、住民アンケートやワークショップを行い、住民の「動線」を明らかにした結果、旧堀金村で行われていたデマンド交通を市内全域で展開していくことにつながった。2014年3月31日までに高齢者を中心に、のべ約57万人の利用者を獲得している。あづみんの登録者はおよそ28,000人おり、玉城町同様に高齢者を中心に構成されている。予算は年間約7,100万円で、すべて安曇野市の負担となっている。

### ② 住民・自治体・交通事業者の「三位一体」

安曇野市では、「利用者のための公共交通とは」を第一に考え、住民・自治体・交通事業者（タクシー会社）が「三位一体」となって「あづみん」を展開している。社協が中心となって住民の意見を集約し、公共交通にかかる財源を自治体が拠出し、そして車輛の運行を市内のタクシー会社4社が担当している。

2013年8月に行ったヒアリングからは、地元の交通事業者等とどのように「共存・共栄」できるか、という意見が得られた。加えて、公共交通が「タクシー会社視点」からではなく、「住民視点」から構築されるかどうか重要である、という意見も得られた。

もしタクシー会社が運行主体となれば、営利目的としての側面が強まり、デマンド交通本来の役割を見失う可能性があるという声も聞かれた。オペレーターおよび配車の役割を社協が担うことによって、適切にタクシー会社4社に利用者を分配し、非営利的に運行していくことが可能となる。

表4 長野県安曇野市と「あづみん」の概要

人口	98,374人
面積	331.82km <sup>2</sup>
高齢化率	28.7%
利用者数	91,272人/年
運行形態	エリア内デマンド
運行台数	10台
運賃	300円 <sup>i</sup>

i 障害者手帳を有する人、小学生以下は100円で利用できる。



### ③ 交通網形成における社会福祉協議会の役割

社協がデマンド交通を担う意義については、公共交通の利用を通して住民の「生活課題」を発見し、その解決につなげていくことができる点を挙げている。また生活課題にどう着眼していくかについては、町内約4,000ヶ所にある小地域での活動を重要視している、ということであった。

一方、2014年8月に行った補足調査では玉城町同様に、デマンド交通導入へのプロセスに焦点を当てて質問を行った。これについては、市内全域で一斉に導入するのではなく、市町村合併前からデマンド交通を採り入れていた堀金地区から上げたことが成功要因の可能性があり、という意見が得られた。

導入に際して慎重に行ったという点では、前述の玉城町が2ヶ月間、福祉バスと並行して運行したように、共通している点がある。

新規のデマンド交通導入の増加が見込まれることについては、第三者に専門的な意見を仰ぐことが重要である、という指摘がなされた。加えて、交通弱者と健常者には（ニーズや移動特性の）根本的な違いがあるということも理解しておく必要があり、全住民を利用者として取り込むことには無理が生じる、という意見が得られた。

そして、玉城町と同じく「民間交通事業者への完全委託は避けるべきである」と指摘している一方で、利用者が落ち込んでいる地方の交通事業者と協力していくことで、新たな地域公共交通を構築できる可能性があることにも言及されていた。

さらには、市町村合併によって広域となった安曇野市において、意識として壊してきてしまった「きずな」や「つながり」を徐々に取り戻していくことも、小地域活動を通して行っている、ということであった。これについては、英国での先行研究ではソーシャル・キャピタル（社会関係資本）と交通の関連性について指摘されていることから「きずな」や「つながり」についても、新たな含意を導き出す可能性がある。

以上、本節では安曇野市のデマンド交通「あづみ

ん」について、実地調査から概要を説明し、補足調査から導入プロセスを考察してきた。玉城町と同様に、デマンド交通というシステムが高齢者の移動を可能にしている一方で、社協が地域福祉の視点を持って住民にアプローチを行うことによって、新たな生活課題の発見と解決に結び付けていることがわかる。

### (3) 地域公共交通における新たなステークホルダー（利害関係者）としての社会福祉協議会

三重県玉城町および長野県安曇野市における事例をふまえて本節では、新たなステークホルダー（利害関係者）としての社協の役割と意義について考察を行っていく。先に述べた通り、社協へのインタビュー調査では、2014年の補足調査において、デマンド交通の導入プロセスでどのような議論を行ってきたかを尋ねてきた。

従来、地域公共交通の主なステークホルダーは自治体や交通事業者、商工会等であった。これに対して社協は、自治体から委託された福祉的な交通サービスの事業を行うケースが多かった。あるいはコミュニティバス等の廃止代替バスを引き継ぐ場合も、前身の運行形態のままで、社協独自のアイデアを創出することは、あまり一般的ではなかったといえる。

地域における社協の役割としては、たとえば「生活課題の発見」に加えて、小地域活動や住民組織化といったことが挙げられる。地域福祉と社協に関連する先行研究では真田（1997）が、地域福祉の「センター」として社協を位置付けていることに言及している。また真田（1997）は、社協が明確に地域福祉のセンター組織として構想されていたわけではない、としながらも、社協に入った職員に社会福祉の専門教育を受けた者および専門に従事しようとする者が増えたことが要因である、と指摘している。

さらに真田（1997）は、地域福祉の対象としてその住民生活を挙げながら、社会福祉の対象に留まらない、地域住民が背負っている顕在的／潜在的な生活問題を探究する必要性についても説明している。

この真田の先行研究では(1990年代ではまだ提起されるに至らなかった)交通問題への言及はなかったものの、これらの説明から、現代における生活課題としての高齢者の移動の課題を捉えることができる。

本章で取り上げた二つの事例からは、どちらの事例からも社協職員の現場における努力や、福祉専門職としての人づくりに取り組んでいることが明らかになった。

また、ここでは本来は交通事業を専門としない社協が地域公共交通を担う意義について小括を行う。筆者の行ったインタビュー調査からは、どちらの社協からも「地域住民をみる」ことの重要性について指摘がなされている。

玉城町社協からは、システムに頼るのではなく現場の判断で運行を行い、フェイス・トゥ・フェイスのサービスを実践することが重要である、という意見も得られた。そして、安曇野市社協からは、デマンド交通はシステムでしかなく、「人が人を動かす」という声も聞かれた。これらの意見からは、デマンド交通というシステムに依拠するだけでは住民の本質的なニーズを発見できない可能性を指摘できる。

このように地域福祉的な視点からこれらの事例を捉えることで、コスト論やシステム論という、既存の交通論の守備範囲ではなかったであろう「誰が、どのように、誰を動かすか」という一連のプロセスを明らかにすることができた。この点は、交通工学や交通経済学の先行研究では着目されてこなかった視座である。

また、二つの社協によると、デマンド交通の視察に訪れる自治体等が多いというが、いずれもシステムや利用者数という「結果」にのみ注目され、交通網を構築していく上で社協がどのような工夫を行ってきたかという「プロセス」は重視されていない。これに加えて、玉城町、安曇野市どちらの社協にも「再視察」の要望がいくつかあったことも、インタビュー調査からわかった。デマンド交通の視察に訪れ、同じ枠組み・システムで運行開始したにもかかわらず、利用者獲得に苦しむ自治体もいくつかある

という。

玉城町社協からは「地域の特性に合わせたチューニングが必要であろう」という意見や、安曇野市社協からは「運行システムや結果を(最初の視察から)すべて開示しているのに、再視察は基本的に受け入れていない」という声が得られた。以上のように、本章では三重県玉城町と長野県安曇野市のデマンド交通の事例について、運行主体である社会福祉協議会へのインタビュー調査から考察を行ってきた。次章では、これらの事例の普遍性について、住民視点の有用性や関係主体のローカル・ガバナンスという観点から検討を行う。

#### 4. 地域公共交通再構築の意義と「地方創生」への役割

本章では、これまで検討を行ってきた事例から改めて地域公共交通再構築の意義と「地方創生」への役割について考察していく。先行研究では、近藤(2008)において、地域公共交通事業の政策的コンセンサスについて、公共交通の存在意義や意思決定の公正さが提起されている。これをふまえて本章では、地域公共交通が、地域住民の社会的ネットワークを創出する可能性や、個別化が進みつつある交通を「生活の中の交通」として「共同化」に向かわせる役割について詳述していく。

##### (1) 地域住民をつなげる地域公共交通の役割と「交通の共同化」

ここでは、地域住民をつなげる役割としての地域公共交通の意義について検討を行う。とりわけ、本稿前半で述べた「交通の個別化」とは反対に、生活の中の交通として「共同化」していくことを前提に、公共交通利用による社会的ネットワークの創出等の可能性を模索していく。

筆者が実地調査を行ってきた事例では、たとえばA県B市のコミュニティバス利用者調査において、次のようなことが明らかになっている。

利用者数自体は多くはないものの、コミュニティバスの利用を通して友人関係になった高齢者や、特に行き先はないが誰かと会話をするために乗車する利用者がいたことが、バス利用者と運転手へのインタビュー調査からわかった。

また利用者によっては、以前は自家用車に乗り合せて旅行や買い物に出かけていたが、運転者の高齢化に伴ってバスを使うようになったという声も聞かれた。

このように、公共交通が地域住民のつながりを創出したケースがA県B市のコミュニティバス調査からわかった一方で、第3章で取り上げた事例からは、既存のつながりが公共交通の利用に影響しているケースもみられた。

たとえば三重県玉城町では、筆者が元気バスに試乗した際には、地域の顔見知り同士の高齢女性グループが利用している様子がみられた。また社協へのインタビュー調査からは、先にも述べた通り、老人クラブやサロンへ周知したことによって、コミュニティバスから円滑にデマンド交通へと移行できたことにもつながっている。この周知方法については、新たに利用者獲得を行う際にも応用することができるものと考えられる。

これらをふまえて図4では、公共交通利用と社会的ネットワークの関連性を示している。まず、既存の社会的ネットワークについては、玉城町でみられ

たような老人クラブやサロンという組織を活用することが想定できる。

直接的に広報や周知を行うことで、友人との利用促進や、利用方法がわからない高齢者にも説明を行うことが可能となる。そして公共交通の利用を通じて、他のコミュニティとの関わりや異世代間との交流が見込まれる。

自家用車の代替手段として公共交通インフラを整備し、利用を促進していくことは、高齢期における地域の居場所づくりにもつながっていくことが期待される。目的地への移動手段としてだけではなく、車輦内での利用者同士の会話や、運転手とのコミュニケーションによって新たな「つながり」が醸成される可能性がある。

これまでは自家用車や家族の送迎による移動か、あるいは自宅に引きこもりがちであった高齢者でも、公共交通利用を通じて他者との共同（協働）を行っていく機会が作り出される。

他者と関わり合いながら生活していくことについて、黒田（1999）は高齢期の暮らしとまちづくりに関する研究で「共同・連帯のまちづくり」には葛藤や対立がつきものであるとした上で、次のような説明を行っている。

「葛藤や対立を越えて、『煩わしさ』の中で豊かな人間関係が築かれていく。（中略）『煩わしさ』をともなった主体的な共同・連帯の取り組みは、個人の自立と自己実現、家族の再生と地域社会の発展、そして豊かな社会の創造を推し進めていく」（黒田、1999）としており、共同や連帯の中で生じる「煩わしさ」は生活全体の豊かさにつながる可能性を指摘している。

公共交通の利用においても当然このような煩わしさが生じることが考えられるが、しかしそれも含めて「地域で暮らしていく」ということを、改めて地域住民一人一人に再認識させていくことができるのではないだろうか。

以上、本節では地域住民をつなげる役割としての地域公共交通について「交通の共同化」という観点

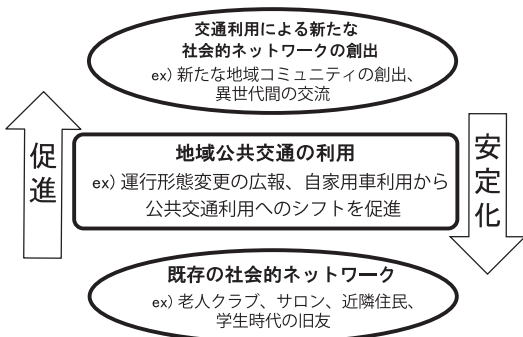


図4 社会的ネットワークと地域公共交通利用の関連性（筆者作成）

から考察を行ってきた。とりわけ図4で示したフレームワークについては、社会的ネットワークと公共交通利用の関連性について、改めて調査・研究を深めていく必要があると考えられる。

## (2) 地域公共交通におけるローカル・ガバナンス

前節では地域住民に焦点を当てて考察を行ってきたが、本節ではアクター（関係主体）の視点から、どのようなローカル・ガバナンスが、地域特性に沿った公共交通を展開していくことができるかについて検討を行う。

住民の主体性を引き出すことを考える際、一方的に住民の意見を聞き入れるのではなく、自治体や交通事業者等のアクターが地域住民と関わり合いを持つことが必要とされる。

ローカル・ガバナンスについては森田（2005）が三つの問題として大別しており、①住民参加のもと民主主義が機能するか、②自治体単位で必要な事業を自前で推進できる能力があるか、③事業に必要な資金を集められるか、としている。

このような議論をふまえた上で、地域公共交通のローカル・ガバナンスについては、「専門知」をどのように結集させていくかが重要になってくるであろう。たとえばバスの運行・運営については交通事業者、地域の生活問題については社協や民生委員、そしてこれらのアクターを地方自治体が結集させる、ということが考えられる。

当然その際に行われる議論の中で優先されるべきは「住民視点」である。「誰が、どのような公共交通を求めているか」という顕在的／潜在的なニーズを掘り起こすことは、交通事業者や自治体には困難であったとしても、町内会や自治会等の住民組織にはその可能性が十分にある。

2000年代のコミュニティバスのブーム（高橋、2007）を振り返ると、住民視点は軽視されてきた傾向にある。また、コミュニティバスの運行意義は「交通空白地域」を埋めることであって、住民の移動のニーズを満たすことではなかったとも捉えるこ

とができる。

さらに規制緩和に伴って路線バス廃止が相次ぎ、その中で改めて議論を行うことも少ないまま、新たな地域公共交通としてコミュニティバスを導入してきた。そして2010年代に入り、超高齢社会となった日本では「地方創生」が掲げられ、再び代替的な地域公共交通の議論が行われつつある。

本稿で取り上げた「デマンド交通」はその一つであるが、着目すべきはそのシステムではなく、運行主体がどのように意思決定を行ってきたかというローカル・ガバナンスの側面であった。一般的には地方自治体のいわゆる縦割り行政によって、交通事業がうまくいかない場合も多い。しかし、生活福祉に関わる部課と地域政策に関わる部課がパートナーシップを組んで交通事業を行っていくことなど、自治体内でも連携をとっていくことが必要とされるであろう。

これに関連して「国土交通省だけが担当するのではなく、厚生労働省も関われば介護予防の側面も強まるのでは」という政府のガバナンスに関する意見も、玉城町社協のインタビュー調査から得られた。さらには買い物難民問題については経済産業省、自治体のガバナンスについては総務省というように、政府についても多様なアクターが関わり合うことが重要となってくる。

以上、本章では「交通の共同化」やローカル・ガバナンスのキーワードのもと、地域公共交通を再構築していく意義について考察してきた。

いわゆる成功事例とされるケースは、収支率や利用者数に目が向けられる傾向にあるが、交通網形成のプロセスに着目することで、どのような視点から議論を行い、どのアクターがイニシアチブをとってきたかを明らかにすることができる。

## おわりに

本稿では、三重県玉城町と長野県安曇野市を研究対象として、社会福祉協議会の実践に着目して事例研究を行ってきた。二つの社協の実践からは、デマ



ンド交通という新たな地域公共交通に依存するのではなく、そのシステムを基盤として様々な創意工夫が行われてきたことが明らかになった。

また、英国・EU諸国での先進的な取り組みについては、本稿では十分に述べられなかったが、社会的排除と交通や交通権に関する議論は、日本でも交通弱者のモビリティを考える上で不可欠となるであろう。他にもEUでは、社会関係資本（social capital）や社会的結束（social cohesion）の概念と結び付けながら「社会全体のもの」として交通が捉えられている。

日本では規制緩和以降、地域公共交通は交通事業者や自治体の視点から構築されてきたともいえる。しかし公共交通そのものは、国民、住民等の社会全体のものであって、交通事業者や自治体のみのものでないことを再認識しなければならない。

日本では高度経済成長以降、自家用車や道路インフラ、新幹線等、産業としての交通は社会に恩恵をもたらしてきた。そして現代においてもなお、全自動運転車やリアモーターカーによってさらなる発展が見込まれている。

しかし、IT企業の全自動運転車には果たして「地域のつながりを取り戻す」ことができるのであろうか。このような「産業としての交通」を「生活の中の交通」として捉え直していくことによって社会全体が、地域公共交通再構築という大きな課題に関心を向けることにつながるのではないだろうか。

本稿で取り上げたデマンド交通も、技術の進歩によって開発されてきたものであるが、「どの主体が、どの視点からシステムを活用していくか」についての詳細は検討されてこなかった。しかし学術分野や実践現場においても、このプロセスに着目していくことで、「成功事例にならうだけ」というこれまでの失敗を避けることができ、地域特性に合わせた地域公共交通のデザインが可能となるであろう。

その上で、玉城町と安曇野市での二つの社協へのインタビュー調査から得られた「フェイス・トゥ・フェイス」や「人が人を動かす」という意見は、地

域公共交通再構築や「地方創生」への役割を考える上で重要な指針となることが予想される。

#### 謝辞

調査にあたりご協力いただきました三重県玉城町社会福祉協議会の皆様、事務局長の西野様、長野県安曇野市社会福祉協議会の皆様、常務理事の樋口様に感謝申し上げます。

#### 付記

本論文執筆に際して筆者が行った実地調査の訪問先および期日を以下に示す。

- ・長野県安曇野市社会福祉協議会  
2013年8月21日（概要調査）
- ・三重県玉城町社会福祉協議会  
2013年10月22日（概要調査）
- ・A県B市コミュニティバス利用者調査  
2014年3月24日～28日
- ・三重県玉城町社会福祉協議会  
2014年8月22日（補足調査）
- ・長野県安曇野市社会福祉協議会  
2014年8月29日（補足調査）

#### 注

- 1) デマンド交通は、“Demand Responsive Transport”（需要応答型交通）とも呼ばれ、欧米では“DRT”の略称で知られる。三重県玉城町では「オンデマンドバス」と異なる呼称であるが、同義である。本稿では「デマンド交通」と統一して説明を行う。
- 2) 本稿は、筆者の修士学位請求論文「高齢社会におけるDRT・デマンド交通と地域福祉に関する研究—三重県玉城町と長野県安曇野市の社会福祉協議会による高齢者の移動保障の実践から—」の一部を加筆・修正したものである。
- 3) 「地域を創り直す(1)無料バスで外出、高齢者健康に」『日本経済新聞』2014年11月23日 朝刊
- 4) 国土交通省「平成27年度 交通政策白書」(PDF形式) <http://www.mlit.go.jp/common/001092333.pdf> (2015年6月16日閲覧)
- 5) “Travelling is a right for everyone” European Commission <http://ec.europa.eu/transport/>

- passenger-rights/en/30-disabled-persons-and-persons-with-reduced-mobility.html (2015年6月10日閲覧)
- 6) 「赤字路線バス再生 “工夫” で地域の足を守る」, NHK ONLINE@首都圏 <http://www.nhk.or.jp/shutoken/net/report/20150127.html> (2015年6月10日閲覧)
  - 7) 竹内龍介「コミュニティバス」『生活支援の地域公共交通 路線バス・コミュニティバス・STサービス・デマンド型交通』秋山哲男・吉田樹編著, 猪井博登・竹内龍介著 第4章 (学芸出版社, 2009年) 86頁
  - 8) これについてはデマンド交通も同様で, 玉城町・安曇野市どちらの社協からも「成功事例を真似れば良いわけではない」という意見が得られた。
  - 9) 先行研究では竹内 (2009), 福田 (2005), 土居 (2010) などにおいて, これら3自治体の事例が取り上げられており, コミュニティバスの運行事例として全国的に知られている。
  - 10) 国土交通省は地域公共交通会議について, 「地域の実情に応じた適切な乗合旅客運送の態様及び運賃・料金等に関する事項, 市町村運営有償運送の必要性及び旅客から取受する対価に関する事項, その他これらに関し必要となる事項を協議するため設置するもの」としている。
  - 11) 筆者は2012年5月, 2013年6月, 2014年1月の3回にわたって, B市の地域公共交通会議に出席, 傍聴を行った。
  - 12) 「予約型バス普及支援 政府方針 人口減社会の足に 2020年度700市町村」『読売新聞』2014年8月15日朝刊1面
  - 13) 竹内龍介「デマンド型交通 (DRT)」『生活支援の地域公共交通 路線バス・コミュニティバス・STサービス・デマンド型交通』秋山哲男・吉田樹編著, 猪井博登・竹内龍介著 第6章 (学芸出版社, 2009年) 141頁
  - 14) 中村文彦『バスでまちづくり —都市交通の再生をめざして—』 (学芸出版社, 2006年) 42頁
  - 15) 奥山修司『おばあちゃんにやさしいデマンド交通システム』 (NTT出版, 2007年)
  - 16) 旧小高町の人口については, 南相馬市合併前の2005年のデータを用いている。
- 参考文献**
- 安部誠治「交通権の意義とその必要性」(『国際交通安全学会誌』第37巻第1号 2012年) 14-22頁
- 秋山哲男・吉田樹編著, 猪井博登・竹内龍介著『生活支援の地域公共交通 路線バス・コミュニティバス・STサービス・デマンド型交通』 (学芸出版社, 2009年)
- Brake, J., Nelson, J.D., Wright, S, “Demand responsive transport: towards the emergence of a new market segment”, *Journal of Transport Geography*, 12 (2004), pp.323-337
- Church, A., M, Frost., and K. Sullivan. “Transport and Social Exclusion in London” *Transport Policy*, Vol.7 (2000), pp.195-205
- 土居靖範・丹間康仁「中山間地域における高齢者買い物支援システムの展望 —宅配を通じた地域福祉実践の展開に向けて—」(『立命館経営学』第52巻第6号 2014年) 75-97頁
- 土居靖範「自治体による生活交通再生の評価と課題 (Ⅱ) 一京都府内地方部における乗合バスに焦点をあてた検証一」(『立命館経営学』第49巻第4号 2010年) 47-72頁
- 土居靖範「『地域公共交通の活性化及び再生に関する法律』の評価と課題 —この法律をステップにして交通基本法制定へ大きく踏み出そう」(『立命館経営学』第46巻第3号 2007年), 1-26頁
- 福田晴仁『ルーラル地域の公共交通 —持続的維持方策の検討一』 (白桃書房, 2005年)
- Gray, D., Shaw, J., Farrington, J., “Community transport, social capital and social exclusion in rural areas”, *Royal Geographical Society* 38(1), (2006), pp.89-98
- 北川博巳・天野圭子「高齢者・障害者のための福祉交通環境整備に関する研究: 市民参加型地域福祉交通の支援のあり方に関する研究」(『兵庫県立福祉のまちづくり研究所報告集』2010年), 43-48頁
- 近藤宏一「地域における公共交通事業の今後のあり方についての一考察 —国際的な動向もふまえて—」(『立命館経営学』第46巻第6号 2008年), 123-142頁
- 是川晴彦「安曇野市のデマンド交通システムの実態と考察」(『山形大学紀要 (社会科学)』第43巻第2

- 号 2013年), 145-165頁
- 黒田学「岐阜市東部の住宅団地における高齢期の暮らしとまちづくりの課題: 岐阜市芥見東・芥見南校区の生活実態調査を通して」(『岐阜大学地域科学部研究報告』第4号 1999年), 47-66頁
- Lucas, K., , “Transport and social exclusion: Where are we now?”, *Transport Policy*, 20 (2012), pp.105-113
- Lucas, K., Tyler, S., and Christodoulou, G., , “Assessing the ‘Value’ of New Transport Initiatives in Deprived Neighborhoods in the UK”, *Transport View*, 16 (2009), pp.115-122
- 松尾光芳・小池郁雄・中村実男・青木真美『交通と福祉—欧米諸国の経験から—』(文眞堂, 1996年)
- 元田良孝・高嶋裕一・宇佐美誠史・金田一真矢「DRT(デマンドバス)に関する幾つかの考察」『土木計画学研究講演集』(Vol.31, 2005年)
- 森田朗「分権のゆくえと地方再生」『「交通」は地方再生をもたらすか—分権時代の交通社会—』第3章(技報堂出版, 2005年)
- 中村文彦『バスでまちづくり—都市交通の再生をめざして—』(学芸出版社, 2006年)
- 中村文彦「三重県玉城町の元気バス」『政府間補助金が地域交通政策とモビリティ確保に与える影響に関する研究』第7章(日交研シリーズA-562, 2013年)
- 西村弘『脱クルマ社会の交通政策—移動の自由から交通の自由へ—』(ミネルヴェ書房, 2007年)
- 野田秀孝・萩沢友一「小地域福祉活動と公共交通問題についての一考察[—A市社会福祉協議会における取組から—]」『富山大学人間発達科学部紀要』(第8巻第2号 2014年), 49-55頁
- 奥山修司『おばあちゃんにやさしいデマンド交通システム』(NTT出版, 2007年)
- Ribeiro, P., Rocha, V., “Flexible public transport in low density areas” *Recent Advances in Engineering Mechanics, Structures and Urban Planning*, (2013), pp.169-174
- Ribeiro, P., Santos, P., “Public transport towards sustainability in midsized municipalities” *Recent Advances in Engineering Mechanics, Structures and Urban Planning*, (2013), pp.157-162
- 真田是『地域福祉と社会福祉協議会』(かもがわ出版, 1997年)
- 真田是『社会福祉の今日と明日』(かもがわ出版, 2003年)
- Shergold, I., Parkhurst, G., “Transport-related social exclusion amongst older people in rural Southwest England and Wales” *Journal of Rural Studies*, 28(4), (2012), pp.412-421.
- 鈴木文彦『日本のバス—100余年のあゆみとこれから—』(成美堂出版, 2013年)
- 高橋愛典「英国に学ぶ—コミュニティ輸送とその支援策—」『株式会社地域未来研究所 Regional Futures』(No.10, 2007年) 8-11頁
- 高橋愛典「イギリス地域交通市場における非営利組織の役割—社会的排除対策に関連して」『近畿大学 商経学叢』(第50巻第3号 2004年), 225-243頁
- 竹内龍介・中村文彦「運行形態別 DRT システムの導入効果の評価について」『土木計画学研究講演集』(第31巻, 2005年), 259頁
- 寺田一薫・中村彰宏『通信と交通のユニバーサルサービス』(勤草書房, 2013年)
- 寺田一薫・寺田英子「英国の需要応答型輸送(DRT)によるアクセシビリティの確保に関する一考察: 日本の地方部の事例との比較」『公益事業研究』(第66巻第1号 2014年), 19-29頁
- Velaga, N.R., Beecroft, M., Nelson, J.D., Corar, D., & Edwards, P., “Transport poverty meets digital divide: accessibility and connectivity in rural communities” *Journal of Transport Geography* 21 (2012), pp.102-112
- Westerlund, Y., Ståhl, A., Nelson, J., & Mageean, J. “Transport telematics for elderly users: Successful use of automated booking and call-back for demand responsive transport services in Gothenburg” *7th World Congress on ITS CD-proceeding* (2000),
- 大和裕幸・稗方和夫・坪内孝太「オンデマンドバス—公共サービスに於けるイノベーション—」『オペレーションズ・リサーチ: 経営の科学』(第9号 第51巻 2006年), 579-586頁

Rebuilding Local Public Transport and the Role of Regional Revitalization  
in the Aging Society :  
Case Studies of Demand Responsive Transport in Tamaki Town,  
Mie Prefecture and Azumino City, Nagano Prefecture

NOMURA Minoru<sup>i</sup>

**Abstract** : This paper reveals the role of local public transport in the aging society from case studies of DRT (Demand Responsive Transport) in Tamaki Town, Mie Prefecture and Azumino City, Nagano Prefecture. Although public transport systems have been focused on profitability or the selection of modes, this paper examines rebuilding the local public transport through the perspective of “Who needs public transport?” In June 2015, “A white paper on transport policy” was first approved by Japan’s cabinet, describing rebuilding local public transport as the role of regional revitalization in local and rural areas. Local public transport faces serious difficulties such as declining numbers of users and abolition of lines due to unprofitability. Tamaki Town and Azumino City, however, have built public transport networks from the viewpoint of “local people” anchored by each social welfare council. This paper also shows the role of local public transport in order to build or rebuild a relationship between local residents from interview surveys.

**Keywords** : rebuilding local public transport, viewpoints of local people, DRT (Demand Responsive Transport), regional revitalization, social welfare council

---

i Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University