

## 高齢者の移動手段の確保に向けた地域資源の活用と方策

### —京都府京丹後市における NPO の取り組みから—

野村 実<sup>i</sup>

本稿は、京都府の中山間地域における高齢者の移動手段の確保を主題として、京都府京丹後市丹後町で取り組まれる自家用有償運送の事例から、地域資源の活用の方策を提示することを目的としている。近年、地方部に限らず高齢運転者による重大な死亡事故が起きている中で、「自家用車に依存しなくとも生活の質を維持していくこと」が求められているが、地域によっては交通事業者がすでに撤退している場合などもあり、既存の公共交通サービスの整備を前提として移動手段の確保を試みることは現実的ではない。そこで本稿では、近年、制度の見直しなどが行われつつある自家用有償運送の取り組みに着目し、京丹後市丹後町の NPO が運行する「ささえ合い交通」の事例から、自家用車や地域住民というハード／ソフトの地域資源の活用の方策を提示する。昨今では“MaaS (Mobility as a Service)”の政策展開などで「ラストマイル輸送」への期待が高まっており、また2020年5月の改正地域公共交通活性化再生法において「輸送資源の総動員」が掲げられる中で、その具体事例として丹後町での取り組みを位置づけつつ、政策的・実践的示唆の導出を試みる。

キーワード：高齢者、移動手段、地域資源、自家用有償運送、マイカー活用、ラストマイル輸送

#### はじめに

本稿は、中山間地域などの地方部における高齢者の移動手段の確保に向けて、京都府京丹後市丹後町における NPO の取り組みから、具体的な方策を提示することが目的である。特に、バスやタクシーなどの公共交通サービスが希薄な地域を対象として、高齢者の直面する生活課題に目を向けながら、その解決方策を具体事例から提示することを試みる。

高齢運転者による重大な交通死亡事故の相次ぐ発生などを背景に、国土交通省では2017年から「高齢者の移動手段の確保に関する検討会」が開催され、その中間とりまとめにおいては「自家用車に依存しな

くとも生活の質を維持していくことが課題」として掲げられている。

このとりまとめの具体的な方策として、公共交通の活用や貨客混載等の促進が提案されている中で、バス運転手などの交通事業者の高齢化が進み、地域によっては民間交通事業者が撤退して不在の場合も決して珍しくはない。自動運転技術や配車アプリの開発も進んでいるが、現在直面している高齢者の地域生活をめぐる諸課題を解決するためには、地域全体で何らかの仕組みを構築していく必要があることはいうまでもない。

一方で、高齢者の地域生活を考える上で、とりわけ中山間地域では「自家用車」が不可欠な存在となっている。吉田 (2018) が指摘するように、農業に従事する高齢者を例にとれば、農作業と自動車の運

i 大谷大学文学部助教

転は不可分であり、公共交通を利用したライフスタイルに「なじみ」が薄いことも、地域の交通事業衰退の要因となっているものと推測される。

こうしたことに対して、2018年10月から国土交通省で開催されている「都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会」では、地方郊外や過疎地において「住民視点で持続可能な交通サービスの設計や住民を巻き込む仕組み作り等に取り組むべき」という目標が提示されている。ただ、この目標に向けては実践事例の蓄積や取り組みの詳細なプロセスの整理が必要であり、特に地域のアクター（行為主体）にそれぞれどのような役割が求められるのかを明らかにしていく必要がある。

そこで本稿では、京都府の中山間地域を事例として、高齢者を取り巻く移動・交通に関連した生活環境とその課題を明示した上で、NPOや住民の実践から、自家用車や地域住民というハード／ソフトの地域資源の活用方法を考察する。

本稿の結びでは、2020年5月の改正地域公共交通活性化再生法の成立をふまえ、自家用有償運送の地域公共交通としての役割と、「自家用車に依存しない」地域生活に向けた移動手段の確保の方策を提示する。特に上記の改正法では「輸送資源の総動員による移動手段の確保」がキーワードの1つとなっているが、その具体的な方策を事例から導出することを試みる。なお、本稿に関わる研究の方法としては以下の通りである。

- (1) 近年における地域公共交通や高齢者の移動手段に関わる政策動向から、直面する課題と論点を整理するとともに、自家用有償運送の制度的背景を説明する。
- (2) 高齢者の移動・外出、自家用有償運送とライドシェアに関わる先行研究を概観した上で、自動車の「脱私有化」と「プロシューマー」としての市民・住民の役割に関する論点を提示する。
- (3) 2019年11月に京都府京丹後市のNPO「気張る！ふるさと丹後町」を対象に行ったインタビュー調査と、2020年7月に行った電子メールでの補

足的な聞き取り調査から、自家用車や地域住民というハード／ソフトの地域資源の活用の方策を提示するとともに、他地域への政策的・実践的な導出を試みる。

## I 高齢者の移動手段の確保をめぐる論点

### 1. 高齢者の移動手段の確保に向けた課題

高齢化の進展に伴い、交通死亡事故に占める高齢運転者の割合は上昇しており、この対策が急務となっている。一方で、中山間地域等においては、バスやタクシーなどの交通事業者のサービス縮小や撤退が相次いでおり、たとえ高齢であっても運転免許を保持せざるを得ない、あるいは自家用車を運転せざるを得ない状況に置かれている。

政府では、特に80歳以上の高齢運転者による死亡事故が相次いで発生していることを背景に、2016年11月に高齢運転者対策に関する閣僚会議を開催している。同会議後に設置された「高齢運転者交通事故防止対策ワーキングチーム」では、高齢者の移動手段の確保など社会全体で高齢者の生活を支える体制の整備が掲げられ、公共交通の利用促進や貨客混載等の促進、自家用有償運送の導入・活用の円滑化をはじめとする対策が掲げられている。

2017年3月には国土交通省内に「高齢者の移動手段に関する検討会」が設置され、同年6月の中間とりまとめでは、具体的方策として、表1のように6点が提示されている。

まず公共交通機関の活用については、地方公共団体の財政状況に応じた適切な助成が円滑に実施されるように、対象範囲や支援方法などに関連して、各地域の事例の収集を行いながら、各地方公共団体や交通事業者への働きかけを行うこととされている。

たとえば本稿で取り上げる京丹後市においては、高齢者などの運転免許自主返納事業の一環として、運転免許返納者に定期券等の支給を行っている。具体的には、「京都丹後鉄道安心おでかけ定期券」や、「丹海バス運転免許証返納支援乗車証」、「丹海バス回

数券」,「市営バス回数券」のいずれかが支給される<sup>1)</sup>。

表1 高齢者の移動手段の確保に向けた具体的方策

具体的方策	内容
(1) 公共交通機関の活用	・ 地方公共団体の助成働きかけ ・ 乗合タクシーなどの導入 ・ タクシーの相乗り促進
(2) 貨客混載の促進	・ 過疎地における旅客運送と貨物運送のかけもち ・ スクールバス等への混乗
(3) 自家用有償運送の活用	・ 市町村等が行う自家用有償運送導入の円滑化 ・ 地方公共団体への制度の周知
(4) 互助による輸送の明確化	・ ルールの明確化 ・ 実施にあたっての条件整備 ・ 導入に関する情報提供
(5) 福祉行政との連携	・ 介護サービスと輸送サービスの連携：介護保険制度の移動支援サービスの明確化・普及拡大
(6) 地域の取組に対する支援	・ 地方運輸局の取組強化 ・ 制度・手続等の周知徹底 ・ 地域主体の取組の推進

出典) 国土交通省 (2017) 「高齢者の移動手段の確保に関する検討会 中間とりまとめ概要」より筆者作成

運転免許返納の自主返納を支援する取り組みはすでに行われているものの、京丹後市内においてはバス停留所や鉄道駅まで徒歩ではアクセスできない住

民もいるため、こうした公共交通の活用促進のみでは高齢者の運転免許返納のインセンティブにはなりにくいものと考えられる。

そこで近年においては、自家用有償運送の活用や互助による（許可・登録を要しない）輸送の明確化、福祉行政との連携、地域の取組に対する支援などにも焦点が当てられつつある。従来は第一義的に地域の交通事業者によるバスやタクシーなどによって、高齢者等の移動手段の確保に努めてきた。しかし、後述の地域公共交通の現状と課題でも指摘するように、既存の交通体系では住民の移動ニーズに対応しきれなくなっている。したがって、移動手段の確保にあたっては、交通事業者が存在する地域ではそれを中心としつつ、鉄道やバスを補完する形での自家用有償運送などの代替的な手段も求められているといえる。

## 2. 地域公共交通の現状と課題

次に、地域公共交通の現状と課題を概観する。特に中山間地域や過疎地域などにおいては、公共交通サービスが希薄なことで、自家用車がなければ買い物や通院という日常生活に不可欠な行動が困難な状況にある。また、田畑や山林を所有している人々からすれば、農業および林業には軽トラックなどの自

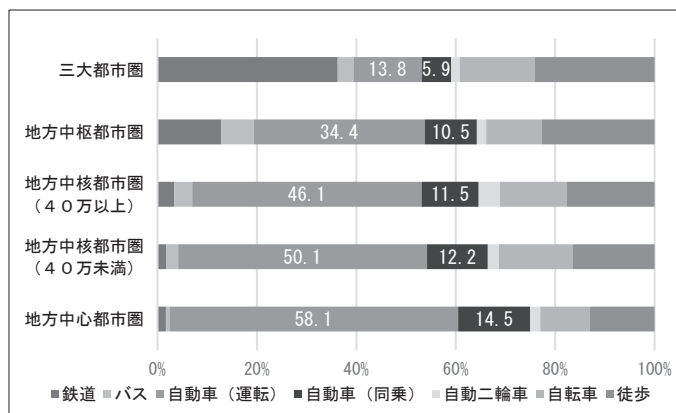


図1 都市類型別の代表交通手段分担率（平日）

出典) 「全国都市交通特性調査集計データ<sup>2)</sup>」から筆者作成（三大都市圏、地方中核都市圏、地方中核都市圏についてはいずれも中心都市）

家用車が必要であり、吉田(2018)の指摘するように、生活と自家用車は切っても切り離せない関係にあることがわかる。

図1では都市類型別にみた交通手段分担率(平日)を示しているが、三大都市圏(中心都市)と比較すると、規模の小さい地方中枢・中核あるいは中心都市圏では、明らかに自家用車の分担率が高く、公共交通の分担率が低いことがわかる。特に地方中心都市圏に至っては、鉄道とバスの分担率はわずか2.4%となっている。こうした状況にある中で、地域の「生活の足」であるはずの地域公共交通はどのような現状に置かれているのか、ここで確認しておきたい。

国土交通省総合政策局(2019a)では、中山間地域等における地域公共交通の現状に関する整理が行われているが、特に地方部ではバス輸送人員が大幅な下落傾向にあり、地方公共団体による地域交通の確保に関する「特別交付税交付額」は2009年から2018年の9年間で約50%(235億円)増加しているという。

また、路線バスは2017年度までに全国で13,249キロが廃止されており、全国のバス路線合計の約3%に相当するほか、地方路線バスの事業収支率は89%であり、鉄軌道全体(125%)や旅客航路(105%)、あるいは異業種である介護事業(103%)と比較しても低い割合であることがわかって<sup>3)</sup>いる。

『令和元年版 交通政策白書』でも、地方部における公共交通ネットワークの利用者減少が指摘されているが、この背景として人口減少のほかに、スクールバスや病院の送迎バス、商業施設送迎バスとの競合、そして通学における保護者の送迎の増加の可能性を指摘している。

昨今では、スーパーマーケットや病院等の施設までの送迎を自前のバスで行うケースも珍しくなく、もちろん送迎にかかる運賃を収受しなければ法的には何の問題もないが、こうした取り組みが(間接的に)地域公共交通の利用者減少につながっていることも危惧される。加えて、「家族の送迎」は高齢者だけでなく、特に学校統廃合の進む地域では、親が子どもの送迎を行わざるを得ない現状があるものと推

測される。

以上のことから、地方部や中山間地域等においては、都市部と比較すると公共交通の分担率が明らかに低く、かつ地域公共交通も苦境に立たされていることがわかる。また、自家用車の普及によって移動が個別化あるいは個人化し、これが公共交通の衰退につながっていることも推測されるが、地域の施設等による送迎が、バスなどの公共交通の利用者低減を(半ば無意識的に)招いている可能性も十分に考えられる。

一方で、これは地域公共交通政策の根幹に関わる問題でもあるが、いくつかの地域で見られる、地域への(いわゆる)丸投げの状態をどのように評価していくべきか、非常に難しい現状に直面している。昨今の地域公共交通政策では、「地域の特性を生かした」、あるいは「地域の視点に立った」といったキーワードが並べられ、地方公共団体が主体的に計画策定を進めていくことが示されている。

しかし、後述のように市町村に地域公共交通の専任担当者を置いていないケースが一般的である現状においては、国として果たすべき責任はどこにあるのかが不明確である。また、自力での計画策定ができない地方公共団体に対して、国がいかなるフォローアップをしていくのかについても疑問が残る。

### 3. 近年の全国的な自家用有償運送の取り組み

本章の最後に、後述のケーススタディでも言及する自家用有償旅客運送(以下、制度名等を除いて「自家用有償運送」と略称)の制度の概要について説明する。

2006年に創設された自家用有償旅客運送制度は、既存のバス・タクシー事業者による輸送サービスの提供が困難な場合に、地域関係者の協議を経た上で道路運送法の登録を受けて活用することができる。具体的には、公共交通の空白地域や公共交通を利用できない障害者等を対象に、NPOや市町村が運行主体となって①交通空白輸送や、②福祉輸送とよばれる種類のサービスを地域で提供するものである。

国土交通省では、2020年3月に「自家用有償旅客運送事例集」を作成し、全国各地の事例をまとめている。これを参照すると、自家用有償運送やそれに類似した取り組みは、制度創設前から行われてきたものもあるため、近年になって増加しているというよりは、当初から過疎地域などで地域公共交通サービスが立ち行かなくなる中で、住民組織等によるローカルな取り組みが求められてきたといえる。

国土交通省自動車局（2019）では、自家用有償運送の制度見直しを図っており、とりわけ地域には様々な交通事業者がいるために取り組みが容易に進まないこと、バスやタクシーと同様に運転手不足が深刻化していること、市町村レベルで地域公共交通の専任担当者が不在（約8割がこれに該当）であることなどの課題が提示されている。

一方で、地域によっては地元のタクシー事業者と協力して自家用有償運送の運行を実施している兵庫県養父市の「やぶくる」のような事例もあり、この場合は交通事業者が市民ドライバーの運行管理などを行い、アクター間で配車、送迎などの明確な役割分担を行っている（野村、2020b）。先の国土交通省自動車局（2019）では、この取り組みが「交通事業者協力型自家用有償旅客運送」として位置づけられており、バスやタクシーの存在する地域でもこうした協働に基づく展開が期待される。

また、高齢者の移動手段の確保をめぐるのは、2019年10月に国土交通省によって、地方公共団体担当者や地域組織に向けた制度・事業モデルのパンフレットが作成されている。ここでは具体的な事例やポイント、交通分野の「協議会」や福祉分野の「協議体」の活用および連携方法についても提示されており、「交通」と「福祉」が重なる現場の人々向けに詳細な解説が行われている。

コミュニティバスやデマンド交通、乗合タクシーなどの代替交通の導入においては、運行システムや車両、ドライバーなどの人件費などを含めて、非常に膨大なコストがかかってきた。もちろん、利用者が一定数おり、最低限の赤字補填などで済んでいる

地域は別であるが、いわゆる「空バス」状態で走るバスも地方部では珍しくない。

一方で、自家用有償運送の特徴としては、地域住民や自家用車という地域の現存資源を活用し、直面する地域課題を解決しようとするのが挙げられる。安全性の担保については、地域住民の運行ではあってもあくまで第二種免許の保有を前提としており、第一種のみの場合でも大臣認定講習を受けることや、責任を運行主体であるNPOが追うことから、単なる「白タク」あるいは「ライドシェア」とは異なることを理解しておく必要がある。

また、2020年1月の国土交通省交通政策審議会の交通体系分科会によって示された考え方<sup>4)</sup>では、郊外・過疎地等における移動手段の確保という課題に対する法改正として、自家用有償運送の実施の円滑化（道路運送法）が位置付けられており、運用改善・支援強化策の一つに「ラストマイル対策」が掲げられている。具体的には、需要規模に応じた路線バスなどの組み合わせの最適化や、自家用有償運送などの積極的な活用が含まれている。

本稿に関わる京丹後市丹後町での調査でも、部分的にはあるが、「ささえ合い交通」がバス停留所から自宅までのラストマイル輸送として利用されていることもわかっており、自家用有償運送が既存の公共交通を補完していく余地はあるものと考えられる。

以上のように、ここでは高齢者の移動手段の確保をめぐる論点について、国土交通省の動きや地域公共交通の現状と課題、自家用有償運送の制度的背景などの観点から整理してきた。次に、高齢者の移動・外出や自家用有償運送などの、後述の事例に関連する先行研究を概観した上で、論点を提示していく。

## II 先行研究の整理と論点の抽出

### 1. 高齢者の移動・外出に関わる実証研究

本稿に関連する先行研究として、まずは高齢者の移動・外出に関わる現状を実証的に把握しているものが挙げられる。

元田ほか(2017)は、運転免許更新時の高齢者の意識を調査し、自己の運転評価と運転免許返納意識について分析を行っている。それによれば、70歳以上の運転免許保有者で「免許返納を考えている者」は対象者の半数以下である一方で、運転の自己評価が低い、あるいは運転頻度の低い高齢者は「返納意識が高い」としており、代替交通としての公共交通の整備や割引等の支援制度の充実が必要としている<sup>5)</sup>。

こうしたことから、運転の自己評価や頻度の低い高齢者には、代替手段や支援制度の詳細を示しながら、返納促進のアプローチを行っていく必要があるものと考えられる。特に、制度改革と合わせて地方公共団体レベルでの地域特性に合わせた返納促進のインセンティブを設けていくことが求められるといえる。

柳原ほか(2017)は、高齢者の外出頻度の都市部と地方部における差異を考察し、地区特性で外出頻度に影響を与える要因が異なるかという観点から、地方部では「自家用車(自分で運転)」が外出頻度に最も影響を与えているという結果を提示している。

また、内閣府の「高齢者の住宅と生活環境に関する調査結果」(平成30年版)を概観すると、外出の際の手段として「家族などの運転する自動車」を挙げた割合は20.5%であった。これは自分で運転する自動車、徒歩、自転車に次ぐ4番目であり、電車、バス、タクシーよりも高位であったほか、男女ともに年齢が高いほど、家族の運転に頼っていることがわかっている<sup>6)</sup>。

谷本(2014)は、高齢者の機能的な健康維持という観点から鳥取市を対象地域として実証分析を行っているが、時間的な制約の少ない自家用車で外出することは、基礎的な動作の機会が少なくても外出機会そのものは確保するため、(自家用車が)機能維持に貢献する可能性を提示している。しかし、家族による送迎は、機能的な健康維持という観点からは「負の貢献」がみられたことから、これを用いないことが適当としている<sup>7)</sup>。

一方で衛藤(2020)は、京都府亀岡市の一地域での調査を通じて、望ましい外出支援策の一つとして、同居家族による送迎(血縁サポート)とタクシー利用補助を組み合わせた方法を提案している。これは調査対象地域がタクシーの営業圏域内であり、またバスなどへの財政的な追加の補助が難しいという条件のもとでの提案であるが、地域によっては同居家族による送迎も地域資源として捉え、既存の公共交通と組み合わせることも、現実的な方策の一つといえる。

## 2. 自家用有償運送とライドシェアの論点

次に、本稿で取り上げる「ささえ合い交通」は自家用有償運送(公共交通空白地有償運送)として運行されているが、これに関連する先行研究を概観していく。先述のように、自家用有償運送の制度創設は2006年であるが、自家用車の有償運送やボランティア輸送などは、その取り組み自体や調査研究は制度創設以前から存在している。

たとえば早川(2005)は、タクシー会社の活用によるデマンド型乗合タクシーと、タクシー会社の存在しない地域での自家用車による有償運送を「非在来型輸送サービス」として位置付け、既存の公共交通よりも利便性が高く補助金額が小さい手法であると評価している。当時の調査研究を踏まえた課題として、早川(2005)は、①事故に関すること、②運行範囲(他の事業者との調整)、③持続性という3点を挙げているが、これは本稿での事例で補足的に説明可能なものと考えられる。

特に保険に関しては近年、大手生命保険会社が自家用有償運送の事業者向けの自動車保険を販売しており、運転手個人の保険だけでは不十分な場合に、運行主体が対応できるようになっている。本稿で取り上げる事例でも、ドライバー個人の対人・対物無制限と、乗車前後の事故補償に関する団体保険という重層的な対応がなされている。

渡辺(2017)は、本稿でも取り上げる「ささえ合い交通」の事例にも一部言及しつつ、一般論的な自

家用有償運送の問題点として、運営主体が市町村、NPO法人等に限定されていることや、独占禁止法に基づいて考えた場合はタクシー会社が反対の意思表示をした場合、不当な取引妨害あるいは私的独占に該当する可能性があることなどを挙げている。

「ささえ合い交通」の場合は、事業実施エリアが既存のタクシー事業者の営業所から距離があり、地域公共交通会議で反対がなく、2016年1月に運行が承認されている。ただし一般的には、交通空白地の定義が地域ごとに違うことや、他の交通事業者との調整は容易でないことから、実質的な主導権は家用有償運送を実施しようとする主体というよりは、既存の交通事業者にあるといえる。

中村（2018）は「ささえ合い交通」の事例から、ライドシェアリングの有効性と限界を論じているが、運行開始前後に近隣地域（網野町・久美浜町）にタクシー事業者が進出したことを例に挙げ、タクシー事業者のこのような方策とその持続可能性に疑問を呈している。ただ、これらの地域がいわゆる「タクシー空白地」であったことを考えると、家用有償運送の実施やタクシー事業者の参入は、積極的に捉えることもできる。後述のように、2013年にタクシー事業者が撤退してからの一時期とはいえ、地域住民にとっては、移動手段の選択肢が増えたともいえる。

一方、太田（2017）は、タクシー事業者の存立しない地域においては、低コストのライドシェア（自動車車両と労働という遊休資源の活用によって、移動費用を低下させようとするもの）が住民の足の確保の有力な手段となとした上で、地域公共交通政策として「タクシーかライドシェアを選択しなければならない」、すなわちタクシーとライドシェアは共存しえないことを指摘している。

丹後町での取り組みは、後述のように（ライドシェアではなく）あくまで家用有償運送であるが、現状では近隣地域のタクシーとも「共存」している状態であるといえる。ただし、高橋ほか（2017）でも指摘されているように、ICT活用が進展し、ライド

シェアなどの意義と領域が変化することで、事例を評価する視点が変わってくるものと考えられる。

ただ、これまでの家用有償運送やライドシェアを主題とした研究においては、市民・住民が取り組みに関与することの意義や、役割の変化に関する視点はやや欠けてきたといえる。そこで次に、自動車の「脱私有化」と「プロシューマー」という二つの視点を提示し、後述の事例研究において市民・住民の役割とその変化を考察する際の参照点とする。

### 3. 自動車の「脱私有化」と「プロシューマー」としての市民・住民の役割

次に、近年の家用有償運送やライドシェアなどの取り組みにおいて、家用車という個人の所有物を公共的に活用しようとする際の論点を、社会学や交通工学の視点から整理したい。

たとえば、社会学者のジョン・アーリ（John Urry）らは自動車とモビリティ（移動性、移動可能性）に関する理論的な整理を行っている。それによれば、自動車移動がシームレスであるゆえ、公共交通などの移動モードが「フレキシビリティに欠けた断片的なもの」（Urry, 2005=2015: 47）になると指摘しており、こうした公共的な移動手段が優位を占めるパターンが復活することはないと結論付けている。

Urry（2005=2015）はまた、自動車移動の将来的な展望についても述べており、共有利用やレンタカーなどの仕組みによって「脱私有化（de-privatise）」されつつあることに言及している。近年の日本でも新たなモビリティサービスや、家用車への乗合などの取り組みが行われていることから、こうした家用車の「脱私有化」による仕組みの構築は、今後ますます進展していくことが予想される。

一方、交通工学の視点から吉田（2018）は、農山村地域を対象に「解」の導出を試みているが、本稿のケーススタディでも取り上げる家用有償運送などの「参加型のモビリティ」に言及している。こうした文脈において、住民は生産者（運転手）にも消費者（利用者）にもなることを指摘している<sup>8)</sup>。特

に、生産者に対して消費者が圧倒的に多いというアンバランスさに言及している一方で、既存の公共交通と助け合いによる輸送のベストミックスの追求の必要性も強調している(吉田, 2018)。

Eckhardt et al. (2020) は、過疎地でのモビリティ確保に関する調査分析から、(新たな)交通サービスの文脈では市民や住民を「プロシューマー(生産消費者)」と捉えることができる<sup>9)</sup>、としており、これは吉田(2018)の参加型モビリティに関する指摘と共通する視点であるといえる。また Eckhardt et al. (2020) は、アクター間の連携の文脈で、PPP (Public-Private Partnership; 官民連携) の発展モデルとして PPPP (Public-Private-People Partnership; 官民・市民連携) という概念を提示しており、こうしたフレームワークにおいて「人々」は先の「プロシューマー」として、あるいはアクティブな利害関係者としての役割を果たすことを指摘している。

こうしたことから、地方部等での高齢者の移動・外出においては、自家用車(あるいは家族)が不可欠な移動手段となっている一方で、近年のデジタル技術の発展や新たなパートナーシップが模索される中で、市民や住民の役割も問われてきている。とりわけ、地方部等における交通事業の衰退や運転手の高齢化に歯止めが効かない昨今においては、公共交通空白地域などで、必要に応じて市民や住民自身が計画や取り組みに参加することが求められているといえよう。

もちろん、交通事業者によるバスやタクシーなどのサービスを展開できるならばこの限りではないが、高齢者の移動手段の確保と地域公共交通の運行が容易でない昨今においては、住民の主体的な参加に基づく「参加型モビリティ」なるものも、多様な選択肢の一つとして位置付けられていくべきであると考えられる。

そこで次に、地域では実際にどのような取り組みが行われているのか、中山間地域で自家用有償運送を活用している事例として、京都府京丹後市丹後町の「ささえ合い交通」の取り組みに着目し、課題解

決に向けた地域資源の活用の方策について考察していく。

### Ⅲ 課題解決に向けた地域資源の活用

#### 1. 京都府京丹後市と NPO の概要

ここではまず、筆者が2016年から継続して実施してきた資料収集や現地調査から、京都府京丹後市と NPO の概要について述べていく。

京都府京丹後市は、2004年に6町の合併によって誕生した府最北端に位置する地域である。表2のように、人口減少・高齢化の進む中山間地域であり、特にささえ合い交通の運行が実施されている丹後町は、市中心部から離れており鉄道駅もなく、近隣の網野町・久美浜町も含めて京丹後市の北部3町域で、2013年までにタクシー事業者が撤退している<sup>10)</sup>。

表2 京丹後市の人口推移(合併時からの増減)

時期(年月)	人口
合併時(2004年3月末)	65,822人
運行開始時(2016年5月末)	57,130人(▲13%)
現在(2020年4月末)	53,963人(▲18%)

出典)京丹後市HP<sup>11)</sup>より筆者作成



図2 京丹後市の地図

出典)京丹後市観光公社公式HP<sup>12)</sup>より筆者加筆

こうした背景から、丹後町では地元 NPO の「気張る!ふるさと丹後町」(以下、NPO と略称)が2014年から市営デマンドバスを(市から受託)、2016年5月から自家用有償運送(公共交通空白地有償運送)



のささえ合い交通の運行を開始しており、特に後者はスマートフォンアプリのウーバーを活用しているため、運行開始以後に全国的な視察が相次ぐなど注目を集めている。

このNPOは、2007年に組織化された活性化のためのまちづくり協議会を基礎として、2009年に設立され、丹後町を中心に活動を行っている。設立当初は還暦式やカップリングイベント等を開催しており、特に交通問題のみにフォーカスして設立されたNPOではなく、地域課題全般に目を向けて活動してきたといえる。

## 2. ささえ合い交通の概要

先のように、2014年から市営デマンドバスを丹後町内で運行していたが、東西2つのエリアで隔日運行であったことや、前日までに予約が必要（即時性に欠ける）ということ为背景に、2015年8月頃から公共交通空白地有償運送の導入検討が行われ始めた。特に丹後町に関しては、急斜面が多く、高齢者の中には「上限200円バス」の停留所までアクセスが難しい人もいたという。

ささえ合い交通の導入プロセスの詳細については東（2016）などで詳細に記されている<sup>13)</sup>ため、本稿では簡潔に述べるにとどめるが、2016年5月26日に運行を開始したのち、2018年5月に登録更新が行われ、現在も運行が継続されている。

運休日はなく、運行時間は午前8時から午後8時となっている。運賃は最初1.5kmまでが480円、以遠は1kmごとに120円を加算という体系で、概ね当該地域のタクシー料金の半額である。支払い方法はアプリを通じたクレジットカード決済あるいは現金決済となっている。なお、ささえ合い交通の利用エリアは乗車が丹後町内（町外不可）、降車は京丹後市全域（市外不可）となっている。

実際の運行については、写真1に配車の画面を示しているが、利用者はアプリもしくは後述の「代理サポーター」を通じて、①車を呼ぶ、②ドライバーが受ける、③（住民の）車が迎えに来る、④目的地

まで移動という流れとなっている。ドライバーはアプリ上でオン／オフを切り替えることができ、自分の自由な時間に対応するという形態である。

海外ではライドシェアアプリとして活用されるウーバーを導入<sup>14)</sup>したことで、「日本版ライドシェア」などと表現されることもあるが、先のように（あくまで）自家用有償運送であり、その実施にあたって円滑な配車依頼のためにアプリを活用したというのが妥当な解釈といえる（高橋・野村、2020）。

一般的な自家用有償運送に関していえば、運行管理者が予約や配車の役務を一手に担ってきた。一方、ウーバーのアプリを利用しているNPOは、そのメリットとして、①人的負担がゼロ、②即配車、即乗車が可能、③運転する／しないの意思表示が簡単、④女性もドライバーとして活躍しやすい（マイカーとスマホのみでどこでも待機可能）、⑤遊休資産の活用、⑥行政コストの負担がゼロ、という6点を挙げている。

このうち、①から⑤にかけては、後述の地域資源の活用において重要な点である。特に他地域での自家用有償運送の場合は、少なくとも1時間前までの事前予約や、前日予約のケースもあるため、即時の配車・乗車は利用者と運転手双方にとって有用性が高いといえる。ただし、⑥行政コストの負担については、自家用有償運送に際してアプリを用いることが、行政コストの負担なしに実施できることを意味するものではないほか、行政が責任を負わなくて済むということでもない。そのため、この点は必ずしも肯定的に捉えられるものではなく、留意されたい。

またウーバーは欧米諸国や東南アジア諸国で配車アプリとして用いられているが、基本的にはスマートフォンとクレジットカードがなければ使えない仕様となっている。ささえ合い交通の場合は、運行開始当初はスマートフォン所有者のみが利用できたが、非保有である高齢者等のために、2016年9月から「代理サポーター制度」を開始している。

これは、スマートフォンを持つ地域住民が「サポーター」として、利用者に代わって配車するもので

ある。具体的には利用者からサポーターが電話を受け、代理配車を行うものであり、このサポーターは約40名にのぼる。なお、2016年12月からは現金決済も可能になっているため、スマートフォンおよびクレジットカードを持たない高齢者でも利用することができる。



写真1 ウーバーのアプリの配車依頼の画面

出典) 筆者が配車依頼した際のスマートフォンのスクリーンショット<sup>15)</sup>

### 3. 自家用車と地域住民という地域資源の活用

2019年11月時点では、ささえ合い交通のドライバーは18名(男性14名、女性4名)おり、うち14名がNPO会員以外となっている。ドライバーの平均年齢は63歳(最も若いドライバーは43歳)で、75歳を年齢の上限としている。ドライバーの属性については、比較的若い世代は自営業、60代以上は定年退職後の人々で、日中の時間調整がしやすい人が多く、ほとんどが地元(京丹後市)出身であるという。

車両はドライバーの所有する自家用車であるが、軽乗用車から10人乗りの車両もある。保険対応については、ドライバー個人の対人・対物無制限で第一義的に対応し、NPOも乗車前後の事故補償に関する団体保険に加入している。運行の安全管理についてはまた「運転手の心得」として17の条項が記された

決まりが独自に定められており、安全運行、丁寧かつ清潔、事故対応、禁止事項などが細かく規定されている。加えて、警察署による安全講習(毎年)とドライバー会議(年2回)を開催し、安全運行の意識を徹底しているという。

ウーバーのアプリ(システム)利用料については、詳細の公表はできないものの、運賃の一部がウーバー社に分配されることになっている。つまり、仮に利用がなければアプリ利用料が発生することはないため、運行主体としても運行がない際の維持費や人件費などの無駄なコストを負担する必要がない。

以上のことから、地域に現存する資源を最大限に活用しつつ、ウーバーのアプリを用いることで、ドライバーは個別にオン/オフを切り替えつつ、効率的な輸送を可能にしていることがわかる。また、地元住民はドライバーや代理サポーターとして(地域公共交通という)公共的な空間に部分的に参画しており、従来の地方公共団体や交通事業者が交通サービス提供者、住民は受益者という単純な構図ではなくなってきた。

2019年11月の調査時に実際にささえ合い交通を利用した際に、男性のドライバーから話を聞くことができたが、基本的には「空いている時間」にアプリをオン(送迎可能)にするという。頻度としては週に3回あるいは半分程度で、たとえば午前中は用事があっても、午後からはオンにすることも面白い、今回の送迎は自宅を出て、金融機関に行こうとしている際に配車依頼が入ったため、対応したという。

つまり、タクシーのようにドライバーは常に待機状態にあるのではなく、住民ができる範囲で、できることを(文字通り)「ささえ合い」ながら日々の送迎に取り組んでいることがうかがえる。また、この男性ドライバーによれば、町外まで送った帰りに、商業施設等で買い物をすることもあるということから、ドライバー自身もこのささえ合い交通とともに生活していることがわかる。

また、2020年7月に行ったNPOへの電子メール

での補足的な聞き取り調査からは、ドライバーの空き時間と利用者の配車ニーズの時間は基本的に、全てマッチしていることがわかった。たとえば送迎可能にしているドライバーがいない場合には、NPOの管理者が電話でドライバーに「オンライン」を依頼することによって、マッチさせることができるという。加えて、丹後町内でも利用者の住所に近いドライバーが迎えに行くため、お互いの顔は知らなくても概ね名前は知っており、ドライバーも利用者も、ともに不安はないという。さらに、地元（丹後町）のNPOが運行していることで、住民には安心感があるとのことであった。

#### 4. NPO へのインタビュー調査から得られた知見

ここでは、2019年11月7日に、NPOの専務理事である東恒好氏を対象として行ったインタビュー調査<sup>16)</sup>から得られた知見について述べていきたい。なお、調査にあたっては、筆者の所属する大谷大学における「公正な研究活動の推進に関する規程」、「研究倫理規程」、「研究倫理ガイドライン」を遵守し、実施した。

まず、インタビュー調査から得られた知見について述べる前に、利用者数の詳細については、ウーバー社との関係から公表できないが、この要因としてNPOは、ウーバー社は世界的なIT企業であり、データ公開を基本的に行わない会社であること、また運行当初からNPOに対してデータ公開を行わないように要請されていること、という2点を挙げている<sup>17)</sup>。

またNPOによれば、これは先述の「行政コストの負担がゼロ」という点に関連しており、国や地方公共団体から補助金が交付されていないためデータ非公開が可能であるという。加えて、現状ではウーバー社との関係もある中で、アプリを用いて運行し、利用者を送迎できることが第一義的であるという。そのため、NPO独自の判断でデータ公開などを行うことは、アクター間の関係性を考えても得策ではないものと推測される。したがって、あらかじめこの

利用者数の詳細等に関するデータ公開については、本稿では明らかにしえない点を留意されたい。

次に、インタビューから得られた知見について述べていく。まず、運行開始した2016年頃と比較するとおよそ2倍程度利用者が増えており、なかでも、これまで「上限200円バス」を利用していた層がささえ合い交通の利用者へと遷移してきているという。この背景には、先のように停留所まで歩くのが難しくなったことなどが推測される。

また、利用目的の第1位は病院への通院、第2位が商業施設等への買い物であり、その他は鉄道駅や酒席（への参加）であるという。大型商業施設や総合病院、鉄道駅は町外にあるため、基本的には町域を越えた利用ニーズがあることがわかる。先述のように、町外からはささえ合い交通を利用できないが、利用者の中には町外から帰ってくる際のバスに乗車する前に、電話でささえ合い交通の配車を行い（その際におおよそのバスの到着時間を伝え）、停留所から自宅まで利用する人もいるという。



写真2 NPO専務理事の東氏による配車と応答の様子  
出典) 筆者撮影

これはささえ合い交通が、自宅までのいわば「ラストマイル輸送<sup>18)</sup>」としての役割を果たしていることを意味しており、自家用有償運送が他の公共交通と共存していく可能性を示唆しているともいえる。ささえ合い交通の利用において、こうしたケースは

決して一般的ではないものの、運行から3年以上が経過する中で、利用者自身も自らの生活に合わせて複数の移動手段を使い分けているものと推測される。また先述のように、目的地の中に「鉄道駅」があることも、他の公共交通との連携可能性や補完可能性が一定程度示されているといえよう。

インタビューではまた、利用者の配車・支払方法についても尋ねることができたが、7割が代理サポーターによる配車および現金決済を選択しているという。加えて、利用者全体の8割が地元住民であることから、高齢者の生活交通としての役割を果たしていることがわかる。

もちろん、ウーバーのアプリ1つで配車から決済まで一括にできるため、外国人や観光客などの来訪者にとっても有益なものであることは事実である。しかし、やはり鉄道駅が町内にないことや、降車は京丹後市内に限定されていることで近隣の伊根町や与謝野町、宮津市などへの観光需要に対応できないため、運行エリアの拡大は当面の課題であるといえよう。

隣接市町での運行や、病院・大型商業施設などの特定目的地への往復運行が部分的にでも実現されれば、生活および観光の双方に対応することが可能となる。ただし、こうした運行エリアの拡大は、地域公共交通会議などの場において地元の交通事業者との利害調整が必須となる。したがって、地元住民や来訪者からの運行エリア拡大のニーズはあるものの、ローカルアクターとの調整という部分では困難を極めることが予想される。

また、NPOの東氏によれば、同じ丹後町内とはいえども、ささえ合い交通を利用することに対して、東西の地域でやや文化が違うという。西部の間人（た い ぎ）地域ではもともと、タクシーの事業所があったため、ささえ合い交通を利用することに気兼ねする人は少ないという。反対に、東部の宇川地域ではそうした習慣がなかったため、タクシー（この場合はささえ合い交通）を利用することが「贅沢していると思われる」と考えてしまう傾向にあるという。こ

のことから「タクシー＝贅沢品」というイメージを払拭しつつ、ささえ合い交通に乗って出かけるという「文化」を地域で醸成していくことが求められる。

NPOも今後の課題として、先の往復運行の実現のほかに「運賃の高さ感の緩和」を挙げているが、これは当該地域において、10年以上もの間「上限200円バス」が運行されているため、(良くも悪くも)公共交通は安価で利用できるものという印象が地域に根付いているものと考えられる。したがって、地方公共団体やバス事業者と連携した施策(交通モード間を越えたチケットなど)を展開していくことで、バス利用者で足腰が悪くなった人や、あるいは自家用車の運転を迫られていた人をささえ合い交通の利用者として取り込むことにつながる可能性がある。特に本稿前半部分で述べた高齢運転者の免許返納のインセンティブ<sup>19)</sup>として、地域公共交通サービスを一体的に捉えて提供していくことで、高齢者の地域生活を包括的に保障することにつながることを期待される。

#### IV 「輸送資源の総動員」による移動手段の確保

##### 1. 地域公共交通としての自家用有償運送の役割

先述の事例をふまえて、ここでは「輸送資源の総動員」による移動手段の確保における自家用有償運送の役割などについて述べていく。

2020年5月に成立した改正地域公共交通活性化再生法(以下、活性化再生法と略称)においては、全ての市町村に対して「地域公共交通計画」の作成が努力義務として課せられているが、この計画では住民の足の確保に向けて、先の自家用有償運送をはじめとする「輸送資源の総動員による移動手段の確保」が求められている(表3参照)。

活性化再生法において取り組みを進める上では、あくまで地方公共団体主導が前提となっているが、今回取り上げたささえ合い交通の事例では、既述のようにNPOが主体的に移動手段の確保に努めている。これは、ささえ合い交通以前から市営デマンド

バスの運行を受託していたという背景もあり、自家用有償運送の運行に至るまでに、行政とNPOの一定の信頼関係が構築されていたものと推測できる。

こうしたことから、政策的には地方公共団体主導が目指されているものの、地域によってはNPOや社会福祉法人など、地域の特性を熟知するアクターに委託していくことも1つの方策であろう。もちろんマスタープラン（地域公共交通計画）を作成していくことは行政の役割であることに疑いはないが、先述のように、地域公共交通の専任担当者が不在の市町村は8割にのぼるとされていることから、住民とのネットワークを有するNPOや社会福祉法人などと連携しながら地域のニーズ把握に努めていくことが重要となる。

表3 改正地域公共交通活性化再生法の概要

法案概要	具体的な内容
地域が自らデザインする地域の交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域公共交通計画（マスタープラン）の作成</li> <li>・地域における協議の促進</li> </ul>
輸送資源の総動員による移動手段の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>①維持困難路線に対する多様な選択肢の検討・協議</li> <li>②過疎地等で市町村等が行う自家用有償運送の実施円滑化</li> <li>③鉄道・バスにおける貨客混載の円滑化</li> </ul>
既存の公共交通サービスの改善の徹底	<ul style="list-style-type: none"> <li>①利用者目線による路線・ダイヤ改善、運賃設定の促進</li> <li>②MaaSの参加事業者の手续ワンストップ化、協議会創設</li> </ul>

出典) 国土交通省資料<sup>20)</sup>より筆者作成

また、自家用有償運送の実施にあたっては、ドライバーの確保といわゆる「定年」のラインをどこに設けるのが実践的な課題となる。どの地域においても、ささえ合い交通のようにドライバーが集まるとは限らないが、すでに地域で活動している組織や、自治会などの住民組織を通じて公募を行っていくことも有用であるものと考えられる。

一方、ささえ合い交通の場合はドライバーの平均年齢が63歳であるように、自家用有償運送のドライ

バーは定年退職後の世代が中心となることが想定されるため、本稿前半で述べてきた高齢運転者の交通事故増加のリスクがつきまとう。ささえ合い交通の場合は75歳という年齢制限を設けているが、このようにドライバーの「定年」を設定しつつ、地域内部で「アクティブシニアの循環」を図っていくことも、自家用有償運送の実践において求められるものと考えられる。

つまり、定年退職後の住民（おおむね前期高齢者）がドライバーを務めながら、75歳が来れば引退し、次のアクティブシニア層に譲りつつ、利用者として取り組みを支援していくというイメージである。また、ドライバーを引退後にも、サポーターや後継のドライバーの安全運行のための指導などの形で取り組みに関わることができれば、持続可能な自家用有償運送の事業展開へとつながるものと考えられる。

先行研究においてEckhardt et al. (2020)は、新たな交通サービスの文脈で、市民や住民が「プロシューマー（生産消費者）」の役割を果たすことを指摘しているが、住民ドライバーはまさにその具体例の1つであり、サービス提供者として送迎を行いつつ、将来的には利用者としてその恩恵を受けるというサイクルにつながるものが期待される。

また、ささえ合い交通の事例ではウーバー社との関係上、データ非公開ということであったが、自家用有償運送の公共的な側面を考慮すると、利用者等のオープンデータ化については議論の余地があるものと考えられる。もちろん本稿の事例においては、アクター間の関係上で公開できないことは明白である。

ただ、本稿冒頭でも示した国土交通省交通政策審議会交通体系分科会でも、データ整備やモビリティデータの把握・分析等が改善・強化すべき点に含まれているように、データの積極的な公開は他地域が参照する場合や比較する上で必須であろう。今後の“MaaS（Mobility as a Service）”の発展によっては、自家用有償運送などのローカルな取り組みも含めて、人々の移動データの公開などにつながっていくことが期待される。特に近年、国土交通省などが目指し

ている“日本版 MaaS”では、まちづくり計画への移動データの活用やデータ形式の標準化などが取り組みに含まれており、政策的にも重要な点の一つであるといえよう。

## 2. 自家用車に依存しない地域生活の実現に向けた移動手段の確保の方策

本稿冒頭でも述べたように、国土交通省内のモビリティサービスの懇談会では、地方郊外や過疎地において「住民視点で持続可能な交通サービスの設計や住民を巻き込む仕組み作り等に取り組むべき」という指針が示されているが、本稿の事例では、NPOが住民を巻き込みつつ、持続可能な交通サービスの設計に取り組んでいることがわかる。

人口減少や高齢化が進む中で、次世代の担い手の確保は当面の課題であるが、ハード/ソフトの地域資源を活用した自家用有償運送という仕組みのもとで高齢者の移動手段の確保に努めていることは、他地域への実践的な示唆をもたらすものと考えられる。特に、高齢運転者による重大死亡事故が起きている昨今においては、地方公共団体、交通事業者、そして地域住民が直面する課題に危機感を持って向き合いつつ、アクター間で議論を重ねて現実的な方策を導き出していくことが必要とされる。

また、ここでは既存の公共交通との関係についても述べておきたい。インタビューからは「上限200円バス」の利用者層がささえ合い交通に遷移しつつあることがわかっているが、この点をどのように評価すべきかについては、議論の余地があるといえる。ささえ合い交通は、バスに比べれば高額の運賃であるものの、ドア・トゥ・ドアに近い形態であるため、いわば無自覚にバス利用者を奪ってしまう可能性もある。

ただ、先述のようにバスとささえ合い交通を組み合わせさせて使っている利用者もいることから、これがどこまで利用者全体に浸透しているかは本稿では明らかにできていないものの、利用モデルの一つとして位置付けられれば、自家用有償運送が既存の公共

交通を活性化させる装置にもなるものと考えられる。

本稿前半の先行研究の整理においては、Eckhardt et al. (2020) による PPPP (Public-Private-People Partnership: 官民・市民連携) の概念に言及したが、このささえ合い交通の事例からは、従来は地方公共団体と交通事業者のパートナーシップのもとで取り組まれてきた地域公共交通に、「人々」あるいは「住民」というアクターが果たすべき役割が示されるように考えられる。

兵庫県養父市のように、地域の交通事業者と協力しながら自家用有償運送を展開していくことも方策の1つであるが、今回取り上げた京丹後市丹後町のように、事業者の撤退した地域において住民が主体的かつ積極的に高齢者等の移動手段の確保に努めることは、地域公共交通の持続可能性という観点からも、大いに意義のあるものといえる。

以上のことから、ドライバーの高齢化や運行エリアの拡大、運賃の高さ感の緩和といった課題も残しながらも、現存する地域資源を存分に活用し、自家用車に依存しない地域生活に向けて移動手段の確保に努めるささえ合い交通の事例は、同様の課題を抱える中山間地域等での取り組みへの積極的な示唆を与えるものと考えられる。

## おわりに

本稿では、主に京丹後市丹後町の自家用有償運送「ささえ合い交通」の事例から、高齢者の移動手段の確保に向けた地域資源の活用の方策について考察してきた。

特に前半部分で示してきた高齢者の移動手段の確保をめぐる論点では、バスやタクシーによる地域公共交通の展開が困難となっている中で、自家用有償運送の活用や互助による輸送などに焦点が当てられつつあることを確認してきた。また先行研究においては、運転免許返納の制度整備や複数の外出支援策の組み合わせなどが指摘されていたほか、自家用有償運送の政策的課題を概観し、市民・住民の役割の

変化などに関する論点整理を行ってきた。

中盤から後半にかけて述べてきた京丹後市丹後町のささえ合い交通ケーススタディからは、自家用車や地域住民という地域資源を活用しつつ、地域公共交通としての自家用有償運送の活用可能性が示されている。導入にあたってのハードルが存在することは事実であるが、近年では法改正や制度見直しが積極的に実施されており、手続きの円滑化等が進んでいる。もちろん、容易に始められることが課題解決に直結するわけではないため、実施主体が先進事例のプロセスを丹念に整理し、地域特性に応じたカスタマイズを行っていくことが求められる。

ケーススタディからはまた、自家用有償運送の「ラストマイル輸送」としての役割も部分的に示されている。つまり、停留所から自宅までの最後の距離（あるいは自宅から停留所までの最初の距離）を、自家用有償運送が補完するという点である。バスもタクシーもない地域においては、自家用有償運送が完全な代替策となりうるが、丹後町のように路線バスが運行されている、あるいは町外だがそれほど離れていない距離に鉄道駅がある場合は、公共交通を補完し、潜在的な利用者の発掘とバスや鉄道の利用者増加につながる可能性も大いにある。

近年、実証実験や関連施策の整備が行われている“MaaS”の普及によっては、先述のような多様な地域公共交通が、1つのモビリティサービスとして提供されていく可能性も十分にある。京丹後地域もこの実証実験の「地方郊外・過疎地型」の対象地域として、2019年7月から実験が行われているが、京丹後鉄道沿線地域での実施ということもあり、ささえ合い交通は実質的にこれに含まれていない。ただ、先述の活性化再生法でも言及されていたように、輸送資源の総動員による移動手段の確保が目指される中では、複数の交通形態によるサービス展開は事業者・住民双方にとって有益であると考えられる。

このような、“MaaS”などの地域における新たなモビリティサービスの展開の中で、自家用有償運送がどういった役割を果たしていくかについては、本

稿の研究課題として、今後も政策と各地での実践動向に注視していきたい。また今回の調査においては、住民ドライバーへのインタビューは部分的なものにとどまっている。したがって、今後は複数の住民ドライバーに対して、参加動機やドライバーを務めて以降の地域社会への参加度や、意識の変化などについて尋ねていくことで、他地域へのさらなる実践的な示唆が導出されることが期待される。これらの点については、継続して現地調査を実施しながら、別稿に委ねたい。

また、今般のコロナ禍（新型コロナウイルス〔COVID-19〕の感染拡大）において、バスやタクシーなどの交通事業者は一層苦境に立たされ、休業などを余儀なくされるケースも相次いでいる。先行研究でも言及したように、ジョン・アーリは公共的な移動手段が優位を占めることはない指摘していたが、（感染リスク等をおそれて）人々はますます自家用車やパーソナルモビリティでの移動を志向していくことが予想される。

現時点では感染の終息に目途が立たず、第2波、第3波の到来が懸念される中で、地域公共交通のあり方を本質的に問い直す必要に迫られている。たとえば都市部では、主に2020年5月以降に、タクシーによる食事等の配達やテイクアウトの宅配代行サービスが積極的に行われつつある。こうした中で、公共交通の「公共」の部分と、政府や地方公共団体、交通事業者などのアクターの役割をどのように捉えていくのかについては、議論の余地が大いにあるように考えられる。この点についても今後の研究課題として熟考し、稿を改めて述べたい。

#### 謝辞

調査にあたりご協力いただきました、京都府京丹後市のNPO法人「気張る！ふるさと丹後町」専務理事の東恒好様および「ささえ合い交通」のドライバーおよびサポーターの皆様へ感謝申し上げます。また、調査に同行して下さった岩手県陸前高田市のNPO法人SET代表の三井俊介氏、同法人メンバーの木村聡氏

にも合わせて感謝申し上げます。  
(いずれも所属・役職は2019年11月時点)

#### 注

- 1) 京丹後市「きょうたんご 暮らしの支援ガイド」  
[https://www.city.kyotango.lg.jp/material/files/group/3/kurasi-sien-gaido\\_H3006.pdf](https://www.city.kyotango.lg.jp/material/files/group/3/kurasi-sien-gaido_H3006.pdf) (最終閲覧日 2020年8月6日)
- 2) 国土交通省「全国都市交通特性調査 集計データ (1 (2)\_都市類型による違い)」<https://www.mlit.go.jp/common/001229434.xlsx> (最終閲覧日 2020年6月10日)
- 3) 国土交通省総合政策局 (2019a)。
- 4) 国土交通省交通政策審議会交通体系分科会「持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方～地域交通のオーバーホール」<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001326273.pdf> (最終閲覧日 2020年8月10日)
- 5) 元田ほか (2017: B\_5)。
- 6) 内閣府「平成30年版 高齢者の住宅と生活環境に関する調査結果 (全体版)」<https://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h30/zentai/index.html> (最終閲覧日 2020年8月10日)
- 7) 谷本 (2014: 401)。
- 8) とりわけ近年のライドシェアやピア・ツー・ピア (P2P) 型のカーシェアなどの共有サービスの普及においては、一般市民や地域住民がサービス提供者となることが特徴の1つであるといえる。
- 9) 米国の作家アルビン・トフラーが提示した、producer (生産者) と consumer (消費者) を組み合わせた造語である。
- 10) ただし、ささえ合い交通の運行開始1ヶ月前の2016年4月に、近隣の網野・久美浜の2町に相次いでタクシー会社が「新規参入」している。
- 11) 京丹後市「京丹後市の人口・世帯数」<https://www.city.kyotango.lg.jp/top/shisei/gaiyo/5/4719.html> (最終閲覧日 2020年6月10日)
- 12) 京丹後市観光公社「京丹後ナビ」<https://www.kyotango.gr.jp/access-kyotango/> (最終閲覧日 2020年6月10日)
- 13) ささえ合い交通については、実践者や研究者に

よっていくつかの調査成果で導入プロセスが示されている。東 (2016) はNPO 実践者の立場から取り組み初期の詳細を紹介しているほか、高橋ほか (2017) は上限200円バスなどの他の交通モードを含めた京丹後市の交通政策の総合的な評価を行っている。このほか、衛藤 (2019) はICTの活用による自家用有償運送の導入という観点から、状況や課題に応じた修正 (柔軟な姿勢) を評価している。

- 14) ウーバーアプリの導入プロセスについても、東 (2016)、高橋ほか (2017) を参照されたい。
- 15) ドライバーの個人名や車種、ナンバーは伏せている。
- 16) この調査では、①ささえ合い交通の利用状況、②NPO と他の主体 (京丹後市、交通事業者など) との連携、③成果指標の設定の有無、④今後の展望という4点を中心に、質問紙をもとにした半構造化インタビュー調査を行っている。
- 17) なお、国土交通政策研究所 (2018) においても、ウーバー社は「ドライバー数や利用者数のデータを公表していない」とされている。
- 18) 伝統的には通信や物流で用いられてきたキーワードであるが、近年では中山間地域の自動運転の実証実験等において、自宅や目的地までの「ラストマイル」交通に注目が集まりつつある。
- 19) 現状では、京丹後市の高齢者等運転免許証自主返納支援事業には、鉄道やバスの定期券 (6ヶ月間) はあるが、「ささえ合い交通」やタクシーは含まれていない。
- 20) 国土交通省「[持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案]を閣議決定」(添付資料「概要」)<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001327577.pdf> (最終閲覧日 2020年6月11日)

#### 参考文献・資料

(和文)

東恒好「ICT を活用しマイカーを使った公共交通空白地有償運送 = 『ささえ合い交通』の運行」(『交通科学』第47巻 第2号, 2016年), 27-35頁



- 衛藤彬史「山間部での ICT を活用したボランティア有償運送の導入プロセス」(『社会情報学』第7巻 第3号, 2019年), 53-62頁
- 衛藤彬史「交通不便地域での高齢ドライバーおよび非免許保有者の移動実態と望ましい外出支援策の検討」(『農林業問題研究』第56巻 第2号, 2020年)
- 太田和博「ライドシェア出現による公共交通システムの変革」(『IATSS review』第42巻 第1号, 2017年) 21-29頁
- 国土交通省『令和元年版 交通政策白書』(2019年)
- 国土交通省自動車局「自家用有償旅客運送ハンドブック」(2018年)
- 国土交通省自動車局「自家用有償運送の制度見直しについて」(2019年)
- 国土交通政策研究所「運輸分野における個人の財・サービスの仲介ビジネスに係る 国際的な動向・問題点等に関する調査研究」(2018年)
- 国土交通省総合政策局「中山間地域等における 地域公共交通の状況について」(第2回・小さな拠点・地域運営組織の形成推進に関する有識者懇談会 [2019年10月11日開催] 配布資料6, 2019年) [2019a]
- 国土交通省総合政策局「日本版 MaaS の実現に向けて」(2019年) [2019b]
- 高橋愛典・野木秀康・酒井裕規「京丹後市の道路公共交通政策」(『商経学叢』第63巻 第3号, 2017年), 77-99頁
- 高橋愛典・野村実「京丹後市「ささえ合い交通」の取り組みとその背景—「日本初のUber」はライドシェアなのか?—」(『運輸と経済』第80巻 第2号, 2020年), 53-60頁
- 谷本圭志「地方における高齢者の外出手段と機能的健康の維持に関する実証分析」(『土木学会論文集 D3 (土木計画学)』第70巻 第5号, 2014年), I\_395-I\_403頁
- 所正文・小長谷陽子・伊藤 安海『高齢ドライバー』(文春新書, 2018年)
- 中村吉明「ウーバーを活用した丹後町の事例からみるライドシェアリングの有効性と限界」(『研究・イノベーション学会年次学術大会講演要旨集』第33巻, 2018年), 380-384頁
- 野村実『クルマ社会の地域公共交通』(晃洋書房, 2019年)
- 野村実「過疎・高齢社会における地域公共交通の展開—関西北部地域を事例として」(『住民と自治』2020年7月号, 2020年), 24-28頁 [2020a]
- 野村実「過疎地域における自家用有償運送の展開」(『過疎地交通の新展開とその地域コミュニティへのインパクト』(『日交研シリーズ, A-770』第2章, 日本交通政策研究会, 2020年), 9-26頁 [2020b]
- 早川伸二「ルーラルエリアにおける非在来型輸送サービスの現状と課題—デマンド型乗合タクシーと自家用車によるボランティア輸送を中心に」(『交通学研究』第48巻, 2005年), 71-80頁
- 元田良孝・宇佐美誠史・堀沙恵「高齢者の運転評価と運転免許返納意識に関する研究」(『交通工学論文集』第3巻 第2号, 2017年), B\_1-B\_5頁
- 柳原崇男・嶋田真尚・大藤武彦「高齢者の外出頻度と交通行動の地域間特性に関する一考察」(『土木学会論文集 D3 (土木計画学)』第73巻 第5号, 2017年), I\_761-I\_769頁
- 吉田樹「農山村地域の暮らしを支えるモビリティの課題と「解」」(『農村計画学会誌』第37巻 第3号, 2018年), 268-271頁
- 渡辺昭成「ライドシェアの道路運送法上の問題点」(『國士館法學』第50巻, 2017年), 139-158頁 (英文)
- Aapaoja, A., Eckhardt, J., & Nykänen, L. "Business models for MaaS" In *1st International Conference on Mobility as a Service (ICoMaaS)*, Tampere, Finland (2017)
- Eckhardt, J., Aapaoja, A., & Haapasalo, H. "Public-Private-People Partnership Networks and Stakeholder Roles Within MaaS Ecosystems" In *Implications of Mobility as a Service (MaaS) in Urban and Rural Environments: Emerging Research and Opportunities* (pp. 21-50). IGI Global. (2020)
- Urry, J. "The 'system' of Automobility" in Featherstone, M., Thrift, N and Urry, J (eds.), *Automobilities*, SAGE Publication Ltd. (2005) (フェザーストーン, M., スリフト, N., アーリ, J. 『自動車と移動の社会学 オートモビリティーズ』近森高明訳, 法政大学出版局 (新装版), 2015年)

Urry, J. *Mobilities, Polity*. (2007) (アーリ, J. 『モビリティーズ 移動の社会学』 吉原直樹・伊藤嘉高訳, 作品社, 2015年)

## Utilizing Methods of Community Resources to Secure Elderly People's Mobility: From A Case Study in Kyotango City, Kyoto Prefecture

NOMURA Minoru<sup>i</sup>

**Abstract** : The purpose of this paper is to propose measures to utilize local resources to secure for elderly people's mobility in the mountainous areas in Kyoto Prefecture, based on a case study of private-use onerous transportation in Kyotango City. Serious accidents caused by elderly drivers have been occurring not only in rural areas but also in urban or suburban areas of Japan in recent years. Thus, there is a need to maintain the quality of life without relying on private cars, but it is not realistic to try to secure a means of transportation based on maintaining of existing public transportation services, since transportation operators such as bus and taxi companies have already withdrawn from some areas. Therefore, this paper focuses on the private-use onerous transportation system, which has been undergoing a systematic review and is expected to play a role as an alternative regional public transportation system in coming years. This paper also discusses the possibility of providing a variety of regional public transportation services as a single mobility service through the spread of "Mobility as a Service (MaaS)", for which demonstration experiments and related measures have been under development in recent years, as well as the possibility of last-mile transportation.

**Keywords** : elderly people, mobility, community resources, private-use onerous transportation, private car usage, last mile transportation

---

<sup>i</sup> Assistant Professor, Faculty of Letter, Otani University

