

中山間地域における 移動手段確保対策の手引き

高知県中山間地域対策課

平成30年3月



高知家

はじめに

高

知県では、中山間地域に暮らす誰もが、一定の収入を得ながら安心して生活を営んでいける仕組みを作るため、「高知県中山間総合対策本部」を強化し、地域の抱える様々な課題の解決に向けて、より効果的な支援策を実施するべく、日々検討を進めています。

移

動手段の確保対策につきましても、中山間地域の抱える重要な課題の一つに位置づけ、地域に暮らす高齢者等移動手段を持たない人々が「最低でも週1回は移動サービスを受けることができる」ことを目標に、従来の補助事業から一歩踏み込んだ、より地域に密着した取り組みを進めています。

こ

うした取り組みの中、実際の事務作業に当たられる、市町村の担当職員の方々をはじめとした地域の関係者の皆さまの少しでもお力になればと、平成24年10月に県内市町村の事例紹介を中心とした「中山間地域における移動手段確保対策の手引き」を作成しました。

今回、掲載している取り組み事例を、改訂版として内容を一部修正しました。

今

回お示している事例や作業の流れは、あくまで一例です。

地域によって地形や人口分布、既存の交通手段など条件は様々ですので、地域の実情と照らし合わせたうえ、今後の取り組みのヒントとして活用していただければと思います。

ま

た、現在も新たな取り組みを計画している地域がありますので、事例や取り組み方法につきましては、今後も内容を追加・更新していくことで、より充実した手引きにしていきたいと考えております。

急

速な過疎化や高齢化により、地域の交通を取り巻く状況は、日々厳しいものとなっており、その対策には正解がなく、またゴールもないように思われます。そのような中、地域の将来のために、より使いやすく有効な移動手段を作り・育てるべく、日々奮闘されている関係者の方々に心から敬意を表しますとともに、この手引きが、今後新たな取り組みを始められる皆さまの、少しでもお役に立てれば幸いに思います。

目次

1	中山間地域における移動手段の形態について	
(1)	道路運送法改正(平成18年10月1日)以後の輸送形態	1
	・車両の種別による分類	
	・運行形態による分類	
	※補足説明① コミュニティバス	
	・輸送密度と利用者特性による分類	
(2)	新しい移動手段の導入事例	3
	①デマンド型乗合タクシー、バス	
	②公共交通空白地有償運送(旧過疎地有償運送)	
(3)	既存の移動手段の改善・活用事例	5
	①コミュニティバス等の導入・改善事例	
	②その他の移動手段の活用	
	(1)スクールバス (2)福祉バス・患者送迎バス (3)タクシーチケットによる支援策	
	※補足説明② 協議機関(地域公共交通会議、運営協議会)	
2	中山間地域における移動手段確保対策の県内取組事例集	8
	・高知市(9ページ)	
	・南国市(13ページ)	
	・土佐市(15ページ)	
	・土佐清水市(17ページ)	
	・四万十市(19ページ)	
	・大豊町(21ページ)	
	・いの町(23ページ)	
	・仁淀川町(27ページ)	
	・中土佐町(29ページ)	
	・檜原町(31ページ)	
	・四万十町(33ページ)	
	・黒潮町(35ページ)	
	全市町村の取組状況一覧(平成29年3月31日現在)	37
	※補足説明③ 全国の取組事例データベース、マニュアル、手引き等	
3	地域の移動手段の確保・改善について	
(1)	全体的な流れ	40
	①現状把握と課題整理	
	②検討体制と役割分担	
	③既存の交通機関の見直し	
	④新たな移動手段の導入	
	⑤運行開始後の管理・運営	
	※補足説明④ 中山間地域生活支援アドバイザー(移動手段確保支援事業)名簿	
(2)	個別の課題と失敗事例	43
4	参考資料	45
	①関係法令・通達等	
	②関連補助事業(国土交通省、高知県)	

1 中山間地域における移動手段の形態について

(1) 道路運送法改正(平成18年10月1日)以後の輸送形態

過疎化の進行やマイカーの普及を背景に、路線バスの撤退が進み、生活交通の確保が大きな課題となってきた中、平成18年10月1日、①乗合事業の対象範囲の拡大と②自家用自動車による有償旅客運送制度の創設を2つの柱として、道路運送法が改正され、より柔軟で地域の実情に沿った交通手段の導入が可能になりました。

高知県内においても、いくつかの市町村で積極的な取り組みがなされ、住民の生活に必要な不可欠な生活の足として活用されています。

また、H29年9月より、旅客運送事業と貨物運送事業のかけもち(貨客混載)が、乗合バスについては全域で、貸し切りバス、タクシー、トラックについては過疎地域において可能となりました。

※乗合バス事業は従来より350kg未満は混載可能で、今回貨物事業許可取得により350kg以上も混載可能。

※自家用有償旅客運送は従来より再編実施計画の認定など、特例により少量貨物の混載が可能でした。H28年度からは上記計画の認定によらず、350kg未満は運輸支局長の許可を取ることで混載することも可能となります。

○車両の種別による分類

緑ナンバー(道路運送法4条許可): 旅客自動車運送事業者が運行

運送の対象: 一般

(イ 一般乗合旅客自動車運送事業)
乗合旅客を運送する

乗合バス

乗合タクシー (H18.10.1以後)

(ロ 一般貸切旅客自動車運送事業)

一個の契約により乗車定員11人以上の自動車を貸し切って旅客を運送する

貸切バス

(ハ 一般乗用旅客自動車運送事業)

一個の契約により乗車定員11人未満の自動車を貸し切って旅客を運送する

タクシー

運送の対象: 特定

(特定旅客自動車運送事業)

特定の者の需要に応じ、一定の範囲の旅客を運送する

スクールバス、企業送迎バス 等

白ナンバー(道路運送法第79条登録): 市町村、NPO等が所有する車両を使った運送

有償

市町村

市町村
有償運送

交通空白地輸送

市町村福祉輸送(登録会員を輸送)

スクールバス・福祉バスへの一般混乗

NPO等

公共交通空白地有償運送(登録会員を輸送) (H18.10.1以後)

福祉有償運送(登録会員を輸送) (H18.10.1以後)

無償

市町村

無償の住民バス

スクールバス

福祉バス(通院、高齢者等)

NPO等

ボランティア運送

その他

病院送迎バス

量販店送迎バス

※無償運送については、国交省通達「道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について」(本手引き45ページ)を参照ください。不明な点は高知運輸支局にお問い合わせください。

○(法4条「一般乗合旅客自動車運送事業」のうち)運行形態による分類

路線定期運行

路線を定めて運行し、起点終点及び停留所の時刻設定が定時である。

◇本県事例:土佐市(ドラゴンバス・本手引き15ページ) など

路線不定期運行

路線を定めて運行するが、起点終点の時刻設定が不定である。

◇本県事例:中土佐町(コミュニティバス・本手引き29ページ) など

◇適用地域のイメージ:

道路に沿って集落が線的に立地する山間の過疎地など、運行ルートの設定が容易であるものの、定期運行するほどの需要は、見込まれない地域。

区域運行

決まった路線を定めず、出発時間などの一定の時間設定の中で、旅客の需要(電話等による事前予約など)に応じて乗合運送を行う。

◇本県事例:高知市(デマンド型乗合タクシー・本手引き9ページ) など

◇適用地域のイメージ:

人家が分散して立地する地域や小規模な集落が面的に点在する過疎地など、運行ルートの設定が困難な地域。

補足説明①

※「コミュニティバス」には、法令上の定義付けはありませんが、本手引きでは「市町村等が通常の路線バスではカバーしにくいきめ細かい需要に対応するため、主体的に計画する中で運賃や路線等工夫を凝らし、運行を確保しているバス」という意味で使わせていただいております。

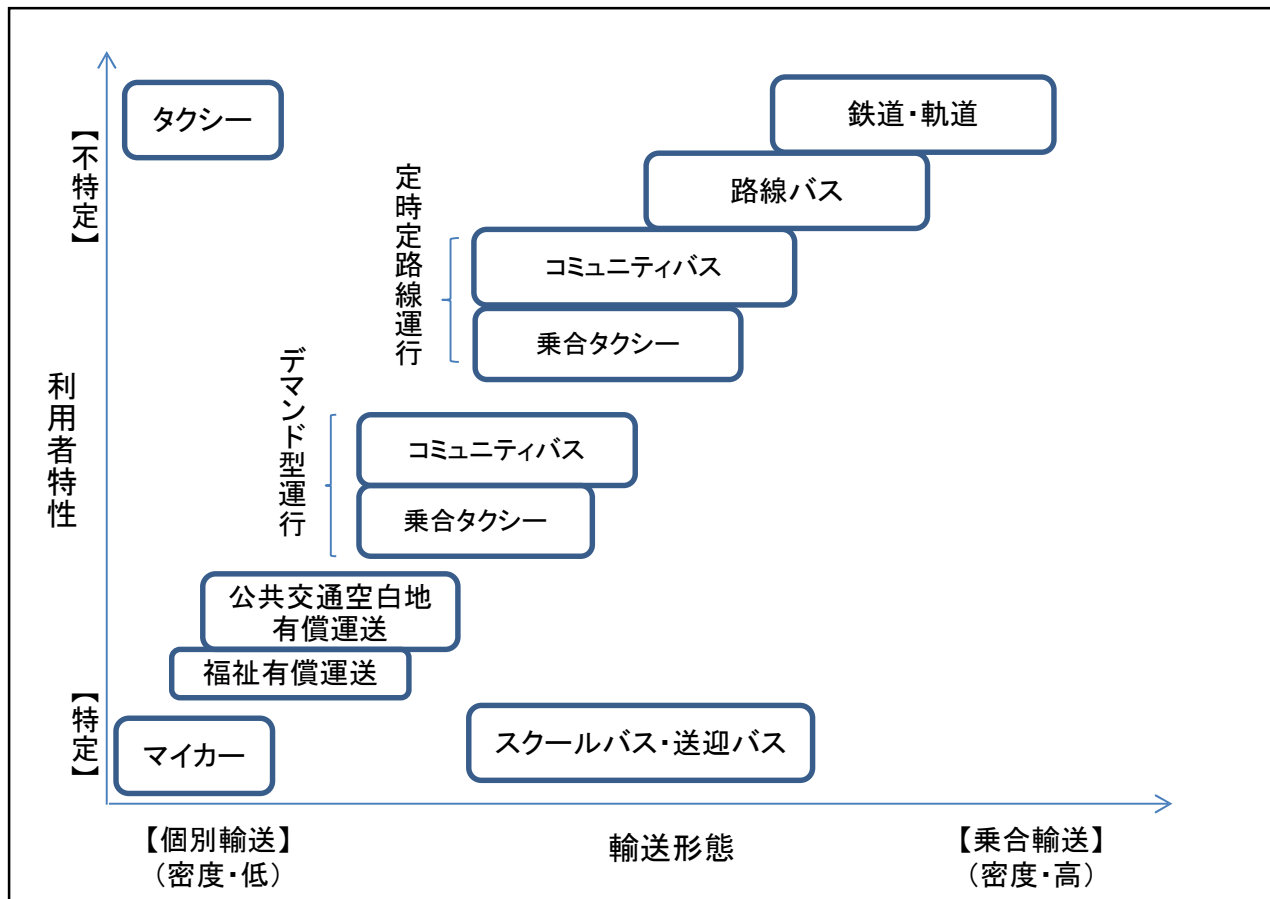
一般的な特徴としましては

- ①ワンコインなど分かりやすい運賃体系
- ②幹線道路以外の狭い道路も小型の車両できめ細かく運行
- ③駅や公共施設等に乗り入れている
- といった点があります。

運行形態としましては

- ・市町村の補助や委託を受けて、交通事業者が自社の車両(緑ナンバー)を使って運行するもの
 - ・市町村の委託を受けて、交通事業者やシルバー人材センター・社会福祉協議会等が市町村の車両(白ナンバー)を使って運行するもの(市町村有償運送)
- 等があります。

○輸送密度と利用者特性による分類



(2) 新しい移動手段の導入事例

① デマンド型乗合タクシー・バス

平成18年10月1日の道路運送法改正以後、路線バスを運行するには非効率な、極めて需要規模の小さい過疎地域においても、運行形態を工夫することで、地域における多様なニーズに応えられる、デマンド型(利用者の予約に応じる形)の乗合タクシーやバスといった、新たな交通手段を導入できるようになりました。

県内においても、平成29年3月時点で6つの市町で導入されており、導入地域は近年増加傾向にあります。

【運行主体】 交通事業者

(市町村からの委託や助成を受ける形で運行)

【運行車両】 事業用車両(緑ナンバー)のセダン型車両や10人乗りワゴン車 など

【運行範囲】 地域公共交通会議(本手引き7ページ)での合意を得た後、運輸局の許可が下りた範囲(例)

- ・発地点14か所・着地点4か所のみを設定した区域運行(大豊町)
- ・廃止された路線バスのバス停～町中心部まで路線を設定した定路線運行(いの町小野 等)
- ・朝一便目のみ定時定路線運行、残りは区域運行(四万十市西土佐の一部)

【運行頻度】 地域公共交通会議での合意を得たのち、運輸局の許可が下りた頻度

(例)

- ・毎日(地域により曜日指定)3便、接続する路線バスの通過時刻に合わせた定時運行(いの町小野 等)
- ・週3日運行、時間指定なし(大豊町)

【運行料金】 地域公共交通会議での合意を得た後、運輸局の許可が下りた料金

(不当に高額な運賃・料金設定がなされ、旅客の利益を阻害する心配がない)

【対象者】 特に規定はなし

(予約時の煩雑さを避けるため、予め会員登録をしておき、利用者の自宅を把握(四万十市))

【メリット】 通常のタクシー料金より安価な値段で利用できる

事業者(プロ)による運行なので、安全面において優位

予約に応じた運行なので、効率的に運行できる

既存の事業用車両、事業者の受付体制を利用することで、初期投資費用を抑えられる

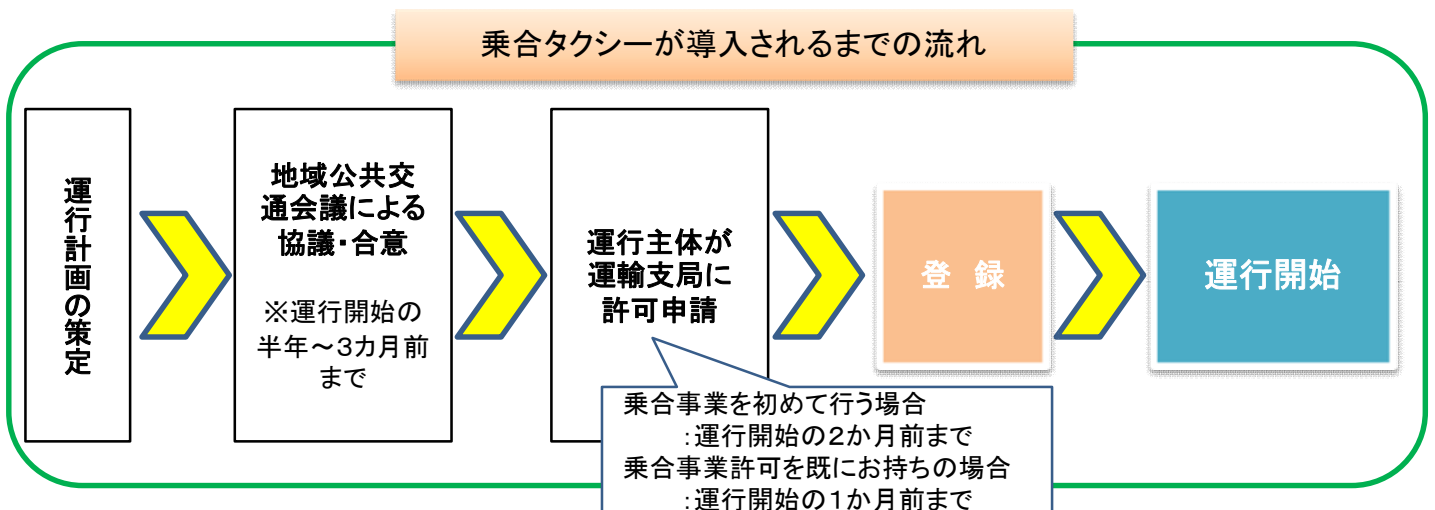
【デメリット】 予約する手間が負担(電話連絡により、乗車地や時間を指定する必要)

数名で乗り合わせた場合、より遠い地域から利用する旅客の乗車時間が長くなってしまう

事業者がいない(少ない)地域では、導入が困難

乗合事業を行っていない事業者には、新たに許可申請する必要あり(下図)

【県内での導入自治体】 いの町、大豊町、四万十市、南国市、高知市、土佐清水市



②公共交通空白地有償運送(旧過疎地有償運送)

道路運送法では、自家用車を使用した有償運送は原則認められていません(法78条)。

ただ、路線バスなどの移動サービスが十分でない交通空白地において、生活に不可欠な交通手段を確保する観点から、交通事業者による対応が困難な場合に限り、NPO法人等による自家用車を使用した有償運送(公共交通空白地有償運送)が認められています。この場合、法79条の規定により運輸局の登録を受ける必要があります。(有効期間 2年)

【運行主体】 NPO法人、公益法人、地方自治法第260条の2第7項に規定する認可地縁団体、農業協同組合、消費生活協同組合、医療法人、社会福祉法人、商工会議所、商工会、権利能力なき社団

【運行車両】 自家用車(白ナンバー)でやむをえない場合を除き乗用車(バス可)
※運転者の所有車である場合が多いです。
※市町村が購入した車両を無償貸与している例(橋原町)もあります。
※対人:8,000万円以上、対物:200万円以上の損害賠償保険への加入が条件。

【車両備品】 ・名称「有償運送車両」・登録番号の車両表示
・対価の掲示、登録証の写し、運転者証、乗務記録 等

【運行区域】 運営協議会(本手引き7ページ)の協議が整った市町村が一単位。
運行の発地又は着地が区域内にある事が必要

【運行料金】 料金設定の際の基準として
①燃料費その他の費用と勘案した実費の範囲内
②合理的方法で定められ、旅客にとって明確
③当該地域におけるタクシーの運賃及び料金を勘案して、営利を目的としない妥当な範囲内であり、かつ、運営協議会で協議が整っていること(タクシーの上限運賃の1/2程度)の3点が必要とされています。

【対象者】 登録会員(当該地域の住民及びその親族、また当該地域に日常的に用務のある人)
来訪者等(市町村町が認めた場合に、当該地区への来訪者等も対象とする)
→P.46「公共交通空白地有償運送の登録に関する処理方針について」

【運転者】 ・第二種運転免許を持っている人
・第一種運転免許を持っており、かつ、過去2年以内に免許停止を受けていない人で、国土交通大臣が認定する市町村運営有償運送等運転者講習を修了している人
※高知県内では、(株)高知中央自動車学校で受講可能

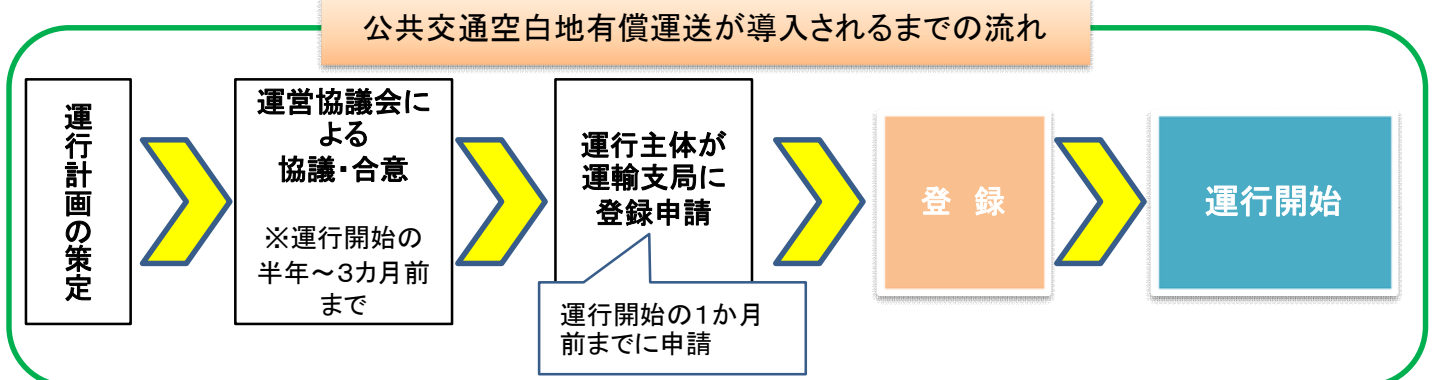
【その他登録に必要な協議事項】
・運行管理責任者(安全運転管理者等の資格が必要※)
※使用する車両の保有台数や大きさにより、必要ない場合もあります。
・運行管理体制 ・整備管理体制 ・事故処理体制 ・苦情処理体制

【メリット】 比較的安価な料金で交通サービスが提供でき、市町村有償運送に比べて市町村の負担も軽い

【デメリット】 限られた人(会員)しか利用できない 交通事業者が運行するものではないので安全面に不安 運転手の確保や地域の交通事業者との調整など、導入までの課題が多い

【県内での導入箇所】 いの町、橋原町、土佐清水市

公共交通空白地有償運送が導入されるまでの流れ



(3) 既存の移動手段の改善・活用事例

平成18年10月1日の道路運送法の改正により、新たな移動手段導入の選択肢が増えました。

一方で県内には、路線バスの撤退や市町村合併等により生じた住民ニーズに応えるため、早くからコミュニティバス等といった、市町村が主体的に計画した移動手段が導入されている事例や、スクールバスへの一般客の混乗といった、既存の移動手段を利活用している事例が多数あります。

導入した多くの市町村では、変化する地域の状況やニーズにより沿った形で運行できるよう、使いやすく効率的な形態を模索しながら、絶えず見直しや改善が行われています。

① コミュニティバス等の導入・改善事例

◎ 町(市)内ほぼ全域をカバーする路線網を敷き、交通空白地を解消。

- ・仁淀川町営コミュニティバス(本手引き27ページ)
(委託先:仁淀川町社会福祉協議会)
町営バス10路線に加えて、30路線を週1日1便定期運行(一部デマンド運行)。
- ・安芸市元気バス
(委託先:安芸ハイヤー協会)
土佐くろしお鉄道安芸駅を起点とした7路線(うち市内循環線2路線)を、2日～毎日/週定期運行。
- ・黒潮町内路線バス(スクール路線を含む・本手引き35ページ)
(旧佐賀町内:株四万十交通、旧大方町内:高知西南交通(株)が運行 町補助)
既存の町内路線24系統に加えて、交通空白地となっていた旧佐賀町川奥・市野々川地区に1系統を定期運行。平成26年4月からは、一部路線でエリアデマンド型の運行を開始。

◎ 利用者ニーズに合わせ、行政区域外の鉄道駅や総合病院といった主要施設まで運行。

- ・ドラゴンバス(土佐市・本手引き15ページ)
(とさでん交通(株)が運行 市補助)
宇佐・新居～高岡～JR伊野駅、波介・戸波・北原～高岡～JR伊野駅を周回。
1日6便を定期運行。
- ・北川村営バス
(委託先:北川村社会福祉協議会)
田野町の総合病院や土佐くろしお鉄道奈半利駅まで運行(一部デマンド運行)。

◎ 広域路線バスのダイヤを見直し、旧町村単位で完結するきめ細かな路線バスを導入。

- ・四万十町コミュニティバス(本手引き・33ページ)
(十和地区:株四万十交通、大正地区:(有)丸三ハイヤー、窪川地区:(有)高南観光自動車
が運行 町委託)
十和地区で6路線、大正地区で3路線、窪川地区で10路線を週1日、4～5便/日(曜日を限った頻発運行)定期運行
- ・中土佐町コミュニティバス(本手引き・29ページ)
(有)中土佐ハイヤーが運行 町委託)
JR土佐久礼駅を起点とした7系統と、旧大野見村内で3系統を、週2日、4便/日(曜日を限った頻発運行) 路線不定期運行。

◎ その他

- ・路線網を全体的に見直し、54系統あった複雑な路線を17系統(一部スクール対応便)に再整理。(香南市営バス)
- ・既存の定期路線に加えて、新たに物部、土佐山田地区で区域運行(デマンド方式)を導入。(香美市営バス)
- ・天狗高原行きの利用者の利便性向上等のため、自転車搭載バス車両を導入。(津野町営バス)

②その他の移動手段の活用

(1) スクールバス

- ・間合い利用: 登下校時間帯以外の間合いの時間に、一般住民が利用できるよう活用
- ・混乗化: 児童・生徒が利用している登下校の時間帯の、空いた席を一般住民が利用
※宿毛市ほか12市町村で実施
- ・統合: 利用目的をスクールバスに限定せず、誰でも乗れるよう乗合化する

★ メリット

- ・車両の有効活用 ・新たな移動手段の確保
- ・一般住民の利用を有償とした場合、運賃収入の確保
- ・児童生徒と大人の混乗による交流拡大 等

★ 注意点

- ・既存の交通事業者との競合問題
- ・スクールバス機能維持のためのダイヤの制約(台風等緊急時や、行事等による登下校時間の変更)
- ・一般住民の利用を有償とした場合
 - ①道路運送法上の手続きが必要
 - ②地域の理解を得る必要(一般住民からは運賃徴収。生徒には定期券を配布することで、実質無料とした事例あり。)
- ・補助金を活用して車両を購入した場合、目的外使用として一定の手続きが必要
※「へき地児童生徒援助費等補助金制度により取得したスクールバス・スクールボードの住民利用に関する承認要領」

【住民利用に必要な要件】

- ・本来の利用者(児童・生徒)の利用に支障がないこと。 ・安全面で万全を期すること。
- ・関係機関(市町村・都道府県の教育委員会)が差し支えないと認めたものであること。
- ・住民利用による運行収入が、住民利用にかかる運行経費を上回らないよう運賃設定をすること。
- ・有償の場合は、文部科学大臣へ承認申請し、承認後、運輸支局長へ道路運送法の登録申請をすること。

(2) 福祉バス・患者送迎バス

- ・混乗化: 高齢者や患者が利用する福祉バス・患者送迎バスの、空いた席を一般住民が利用
- ・統合: 利用目的を福祉バス・患者バスに限定せず、誰でも乗れるよう乗合化する

★ 注意点

- ・スクールバスを活用する場合とほぼ同様。
- ・補助金を活用して車両を購入していた場合の取り扱い
※「医療施設等設備整備費補助金により取得したへき地患者輸送車(艇)の住民利用に関する取り扱いについて」

【住民利用に必要な要件】

- ・本来の利用者の利用に支障がないこと。 ・安全面で万全を期すること。
- ・関係機関(最寄医療機関)が、住民利用に供することを差し支えないと認めたものであること。
- ・住民利用による運行収入が、住民利用にかかる運行経費を上回らないよう運賃設定をすること。
- ・交通機関のない地域等の住民に係る運行であること。
- ・有償の場合は、厚生労働大臣へ承認申請し、承認後、運輸支局長へ道路運送法の登録申請をすること。
- ・無償の場合は、厚生労働大臣に届出をすること。(※高知運輸支局にもなおご相談ください。)

(3) タクシーチケットによる支援策

交通空白地となっている地域では、もともと人口が少なく、新たな移動手段を導入するほどの需要が見込めない・各集落が離れていて効率的なルートが設定できない等といった理由から、デマンド型乗合タクシーのような新たな交通システムを導入するのではなく、市町村が対象者にタクシーチケットを発行して、移動にかかる経費を支援している事例もあります。

例：北川村(独自に移送手段を持たない人で、村営バス沿線から1km以上離れた対象地区に居住する人が対象。)

室戸市(市の定める地区(バス路線遠隔地)に居住する人で、高齢者世帯・免許返納者・身体障害者といった要件を満たす人が対象。)

須崎市(公共交通バス停留所から4km以上離れ、バス利用が不便な地区の満70歳以上の高齢者で、その人の所有する自家用自動車を自ら運転していない人が対象。)

補足説明②

乗合タクシーや公共交通空白地有償運送といった新たな移動サービスの導入にあたり、道路運送法上では、地方公共団体の長が主宰する協議機関を設置し、地域の実情に合った適切な移動サービスが提供されるよう、運行形態や運賃といった必要事項について、関係者間で十分に協議されることが求められています。

詳細につきましては、下表のとおりです。

	地域公共交通会議 (道路運送法施行規則第9条の3)	運営協議会 (道路運送法施行規則第51条の8)
運行種別	・事業用車両を使った有償運送(法4条) ・自家用車両を使った市町村有償運送(法79条)	自家用車両を使った 公共交通空白地有償運送、福祉有償運送(法79条)
構成員	必須委員：地方公共団体の長、一般乗合旅客自動車運送事業者その他一般旅客自動車運送事業者及びその組織する団体、住民又は旅客、地方運輸局長、一般旅客自動車運送事業者の事業用自動車の運転者が組織する団体 任意委員：道路管理者、県警、学識経験者、その他必要と認める者	必須委員：地方公共団体の長、一般旅客自動車運送事業者及びその組織する団体、住民又は旅客、地方運輸局長、一般旅客自動車運送事業者の事業用自動車の運転者が組織する団体、現に有償運送を行っている特定非営利活動法人 任意委員：学識経験者、その他必要と認める者
設置単位	単一又は複数市町村共同又は県	原則として一つの市町村 (複数市町村共同、県単位も可)
協議事項	・地域のニーズに対応した乗合運送のあり方(運行形態、サービス水準、運賃等) ・市町村運営有償運送の必要性(運行の態様、運賃及び料金、事業計画(路線、営業区域、使用車両等)、運行計画、路線又は営業区域の休廃止、運行主体の選定方針の策定、その他必要と認められる措置)	・公共交通空白地及び福祉有償運送の必要性 ・運送の区域 ・旅客から収受する対価 ・運送しようとする旅客の範囲 ・その他必要事項(自動車の種類ごとの数、運転者の要件、損害賠償措置、運行管理・整備管理体制、事故時の連絡体制、苦情処理体制、その他)
協議が整った場合の効果	(法4条)・運賃認可の届出化・警察等への意見照会の簡便化・標準処理期間の短縮 (法79条)有償運送登録要件(有効期限2年)	有償運送登録要件(有効期限2年)
国土交通省関係通達等	「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」 (平成18年国自旅第161号)	「運営協議会に関する国土交通省としての考え方について」 (平成18年国自旅145号) 「自家用有償運送制度の着実な取組みに向けての対応について」 (平成23年国自旅第89号)