

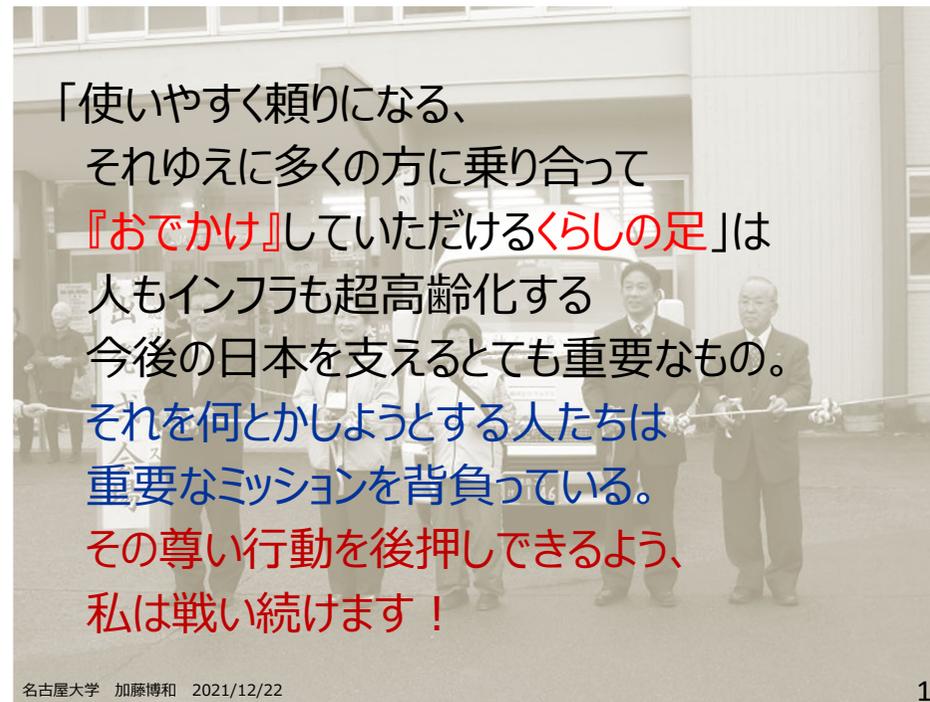
自治体の『おでかけ』政策確立は こうすればできる

～本来の福祉とSDGs実現を目指して～



地域公共交通プロデューサー
名古屋大学大学院環境学研究所教授
国土交通省交通政策審議会委員
内閣府地方分権改革推進有識者会議地域交通部会構成員
名古屋市福祉有償運送運営協議会会長
名古屋市交通問題調査会第一専門部長

加藤 博和



「使いやすく頼りになる、
それゆえに多くの方に乗り合って
『おでかけ』していただける**らしい足**」は
人もインフラも超高齢化する
今後の日本を支えるとても重要なもの。
それを何とかしようとする人たちは
重要なミッションを背負っている。
その尊い行動を後押しできるよう、
私は**戦い**続けます！

四国初の「住民主導型地域公共交通」

「応神(おうじん)ふれあいバス」(徳島市)

(2011年12月6日運行開始、

事業主体：応神ふれあいバス運行協議会、運行主体：東丸タクシー)



Photo 徳島市役所

応神
ふれあいバス

応神町のみなさん
いつも、ふれあいバスに手を振っての
応援ありがとうございます!!

やっど暖かくなって来ましたネ
桜の花ももうすぐですよ
お花見に
バスでドライブしながら行ってみましょう

ふれあいバスは、火・水・金曜日
こんな利用方法もできます

ドライブだけでもいいです、元気になれますよ。
それから、お友だちの所も、お親せきも乗って行って
くれます。変わったところではお墓参りです。
もうお彼岸も近いです。是非乗って行ってみて
ください。

春休みには、お孫さんとドライブはいかがでしょう。
楽しい楽しいルンルンです。

連絡先 | 運行内容について：応神ふれあいバス運行協議会 ☎ 090-7784-2469 (夜間発着)
お問い合わせ・運行状況について：(有) 東丸タクシー ☎ (087) 699-0888

「降りて楽しい」ところへ「乗って楽しい」乗り物でおでかけ



応神ふれあいバスの運行開始までの経緯

- ・市中心部と吉野川(幅1km超、橋少ない)で隔てられ、公共交通不便
- ・東西4km、町内にスーパーなし。クルマがないと買物・通院困難
- ・当初は市営バス乗り入れの運動(「バスを走らせる会」)
- ・2008年頃から、行政に頼らない運行を計画
- ・企業協賛を募り、試験運行(無償)を2010年5～6月に自力で実施。利用多く好評
- ・粘り強い取り組みを経て、市が地域公共交通総合連携計画に位置付けし、補助を予算化。「走らせる会」を「運行協議会」に
- ・地域公共交通会議<後で説明>で承認、国庫補助路線(地域内フィーダー)にも指定され、2011年12月6日有償運行開始

いろいろありましたが、10周年を迎えました！

応神ふれあいバスは若返り効果がある！

- ・乗客は「おでかけ」の機会が増え、歩くようになった
- ・入院しても必ず乗客として戻ってくる(寝たきりになったりあちらの世界に行ったりしない)
- ・乗っておでかけすることが生きがい。元気で幸せな生活をサポート

まさに「乗って楽しい」「降りても楽しい」のおかげ

ここで皆さんに問います！

応神ふれあいバスは
「交通」ですか？
「福祉」ですか？

愚問ですよ！

「垣根をつくる」ことがいかに愚かなことか
ただくらしが豊かになるために「やれることをやる」のみ

そもそも、福祉とはどういう意味でしたっけ？

●「福」の意味・成り立ち

【意味】さいわい、幸せ、天の助け、神から授かる助けなど。
食べ物や着る物があるなど、物質的な豊かさを表します。
【成り立ち】神様にお酒をささげて幸せになることを祈る様子から作られました。

●「祉」の意味・成り立ち

【意味】さいわい、神から授かる幸せなど。気づかい、安心、安らぎなど、心や気持ちなどの目に見えない幸せを表します。
【成り立ち】『しめすへん』と「止」が組み合わさって、神がとどまる場所を意味します。

群馬県
社会福祉協議会
「福祉教育の進め方」
より(児童向け)

福
+
祉
||
福祉

食べ物がある、着る物があるしあわせ
→ 物質的な豊かさ・しあわせ

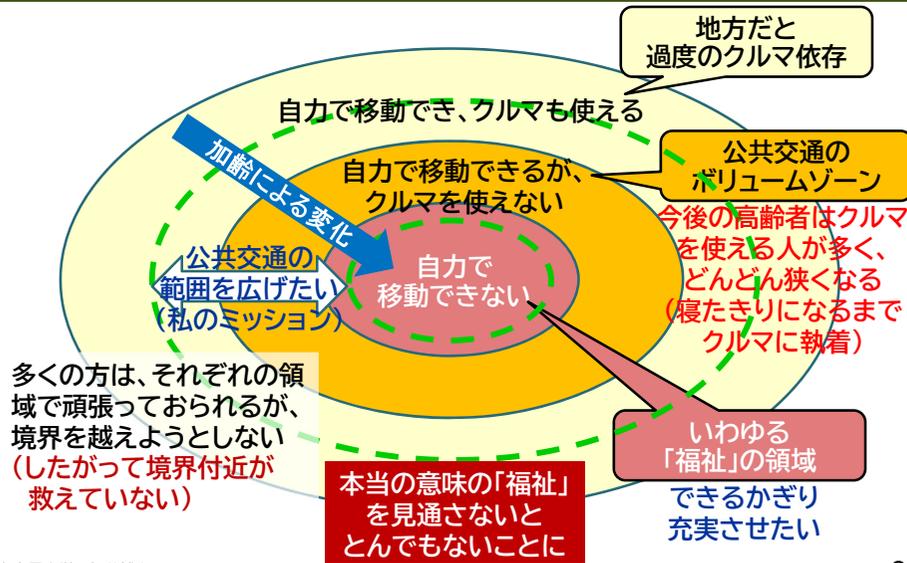
気づかい、安心、安らぎ
→ 心や気持ちなど目に見えないしあわせ

豊かに安心して暮らせること

自分も公共交通充実
を通じてこれを実現
しようとしてきた！

「厚生」も同じ意味
英語では welfare

世間でよく言われている「福祉」って何？



交通と(いわゆる)福祉は「没交渉」

- 厚労省のキャッチフレーズ「**地域共生社会**」、大いにけっこうです。我々地域公共交通をよくすることに取り組む者もまさにそれを目指しています
- そして、地域共生のキーワード「**つながり**」「**まちづくり**」を考えるなら、**交通は基本中の基本**です
- なのに・・・福祉移送分野の偉い方のご発言「**我々は交通でなく福祉をやっている!**」
 - 国交省や公共交通事業者が面倒くさいから？
 - クルマがあればいいから？
 - ややこしくて下手に手を出したらやけどするから？

はっきり言ってアウトオブ論外! → だからいまここに私はいる?

「地域公共交通」とは？

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律

(2007施行、2014大きな改正、2020大きな改正)

- **地域公共交通(2条1)**
地域住民の日常生活若しくは**社会生活**における移動又は**観光旅客**その他の当該地域を**来訪する者の移動**のための交通手段として利用される**公共交通機関**をいう。
- **公共交通事業者(2条2)**
 - イ **鉄道事業者**(鉄道事業法)
 - ロ **軌道経営者**(軌道法)
 - ハ **一般乗合旅客自動車運送事業者、一般乗用旅客自動車運送事業者、自家用有償旅客運送者**<対象旅客を特定しない>(道路運送法)
 - ニ (略)
 - ホ **一般旅客定期航路事業等を営む者**(海上運送法)
 - ヘ (略)

対象旅客を特定する福祉有償運送は「公共交通ではない」と法的に位置づけ

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



2015年9月に国連で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された、2030年を期限とする持続可能な社会をつくるための国際的な取り組み目標

SDGsとは何でしょうか？

- **Bottom line**(ボトムライン: 底辺、基本となる場所、結論)
- すなわち、**持続可能な社会にするためには「このくらいやれてないとダメ」という水準**
- それが17分類、169項目ある

11 住み続けられるまちづくりを

11.2
2030年までに、**脆弱な立場にある人々、女性、子供、障害者及び高齢者のニーズ**に特に配慮し、**公共交通機関の拡大**などを通じた交通の安全性改善により、**全ての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる、持続可能な輸送システムへのアクセス**を提供する。

SDGsに取り組んでいる自治体なら、当然、この項目も
しっかり確認して、達成のための施策を実施していますよね！

おでかけが不自由な「子どもたち」

中部地方の過疎地域の町で「夏休みに」「小中学生の」路線バス運賃を1乗車50円均一にした(通常運賃は数百円)。その結果、一番多かった利用目的は何か？

「コンビニに行く」

こういう「自由に動きたい」という子どもの思いに、限りある化石燃料を使いCO₂を出して車を乗り回して好き勝手に動いている大人たちが鈍感では、子どもたちはどんどん故郷を後にしてしまうのではないのでしょうか？

- 「消滅可能性」ではなく「消滅決定」(持続不可能)
- なお、この状況は、いなかだけでなく、都市部の住宅団地も同じですよ

地域公共交通はなぜ必要か？

地域の
インフラ！

- クルマがあれば地域公共交通はいらない？
- クルマを運転できなくても、だれかに乗せてもらえればいいのか？
- モノが来てくれればいいのか？(通販、移動販売車など)
- ITを使えばいい？(SOHO、テレビ会議、チャットなど)



「おでかけしなくても済む」のはいいけど、
「おでかけが自由にできない」(人に気兼ねしないとイケない)
というのは健全か？

「いざというとき使える」「つながっている」という“安心“

クルマがなくても！「おでかけ」できること
それが、地域公共交通の**一番の存在意義**

コロナ禍でそのことが身に染みましたよね！

なぜ地域公共交通を改善していかなければならないか？

「おでかけ」は、ただ動けばいいわけではない

乗って楽しい (本源需要) : 交通手段自体に魅力がある

降りても楽しい (派生需要) : 必要なところや行きたいところに行ける

→ そんなリアルな「おでかけ」を

クルマに頼ることなく可能とすることで
住民の「健康」(Healthy and Happy)を実現し

地域のQOL(Quality Of Life)を高め

安全安心を守り、豊かさを増進させる。

その結果、コロナ後も「おでかけ」が楽しくでき

地域が持続可能となる(SDGs)ことに貢献できてこそ
公共交通は存在し続けられる

これこそ「福祉(welfare)でしょ！

自称「地域公共交通」の大半は・・・

2つの「バイ」

● ショーバイ(商売)路線

- 「採算性」が大事
 - 事業者路線(補助路線含む)の多くはこれ
 - タクシー事業は典型

● アリバイ路線

- 「あること」が大事
 - 自治体路線(コミュニティバス)の多くはこれ
 - デマンド交通は典型

→ 本当の「地域公共交通」=「地域や利用者にありがたがっていただける“開かれた”公共交通」はどうすればつくり出せるか？

→ 事業者主導で自治体が補助する自主運行バスでも、自治体主導で事業者が受託運行するコミバスでもない、対等の立場でいっしょになって走らせる路線(パートナーシップ、協働)

ボランティア輸送はこれらを補完する形になっているが、社会全体のニーズからは遠い

今のやり方では今後、日本の「おでかけ網」は穴だらけになる

- 人口減少・超高齢化 → 需要は増えても担い手減少はそれを上回る(運転業務の有効求人倍率は全業種の中でも最悪)
- 地域組織・NPOによるボトムアップは大事だが、それだけだと**一部しかカバーできず、世代交代も難しい**
- 「お金の流れ」「安全確保」をきちんとやらないと持続できない
- ITや自動運転は現在の70代以上にはほとんど恩恵を与えない

このままでいけば、日本中が人影が全く見られないゴースタウンに

コロナ後も旅客運送需要は戻りきらない

- 生活交通(低収益):コロナ前比2割程度の乗客減は避けられない？
 - 長距離・観光交通(高収益だった):大きな減少になる？
- 黒字事業の収益で生活交通の赤字を埋める構造が不可能に(もともと今の法体系で前提とされていない、自主的な維持スキームなのだが)

移動が必然でない社会への対応が急がれる
「しかたなく使う」から「選ばれる」へ

交通×福祉による「おでかけ環境」の公的維持スキームは「健康保険」のしくみと同じ

「公共交通は赤字」は世界の常識(東京・大阪が異常)
地域の基盤として必要だから地域で支えるのが当然
エレベータ・エスカレータと何が違うか？

- 公共交通維持のために、例えば年間数千万円規模の欠損補助が必要で、それを税金で支払うとする(つまり乗らない人も負担)
(人口数万人の自治体なら、住民1人あたり年間数千円、月間数百円、1日数~数十円) → 保険料(バスでは国の支援<特別交付税>原則8割)
- そのかわり、公共交通を安い運賃で利用できる(例えばワンコイン<100円>など) → 自己負担

つまり、「1日たった数~数十円で、

あなたの「おでかけ」をがっちり保障！」

保険料と自己負担の割合をどの程度にすべきか？

これだけの負担をして公共交通を運行する意味があるのか？

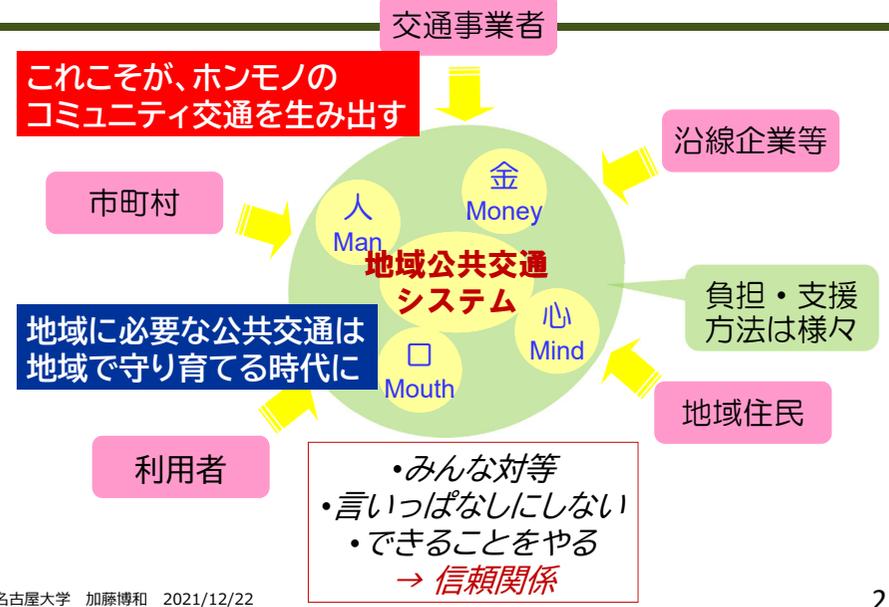
- 公共交通政策とは「保険料や自己負担を納得して払っていただけるサービス」をつくり、それをうまく「案内」「PR」し、意識共有を進めること
- **負担してこそ、責任も参画意識も生まれる**

「乗って楽しい」「降りても楽しい」おでかけ環境は地域が参画してこそ実現する

地域公共交通の世界で 長年続いてきた「負のスパイラル（らせん）」

- 利用者 「不便だし、何か言っても変わらないし・・・」
- 事業者 「利用が少なくて経営できないし、便利にしても乗ってくれるわけではないし・・・」
- それぞれがこう思っているだけでは、どんどん状況は悪くなるばかり
- 互いに話し合って取り組むことができれば、いい方向（つまり「**正のスパイラル**」）に転換できるのでは？
- そして、**地域のことは地域の人たちが一番知っているし、地域が責任をもって頑張るべき**

みんなで「一所懸命」つくり守り育てる



2006年改正道路運送法でできたステークホルダー会議 「地域公共交通会議」・・・まさに一所懸命の場

地域公共交通会議

【主宰者】
市区町村（複数市区町村共同、都道府県も可）

【構成員】
市区町村、住民代表、利用者代表、都道府県、地方運輸局（又は支局）、旅客自動車運送事業者（又はその団体）、一般乗合旅客自動車運送事業に係る労働組合の代表者、道路管理者、都道府県警察、学識経験者等（地域の実情に応じて）

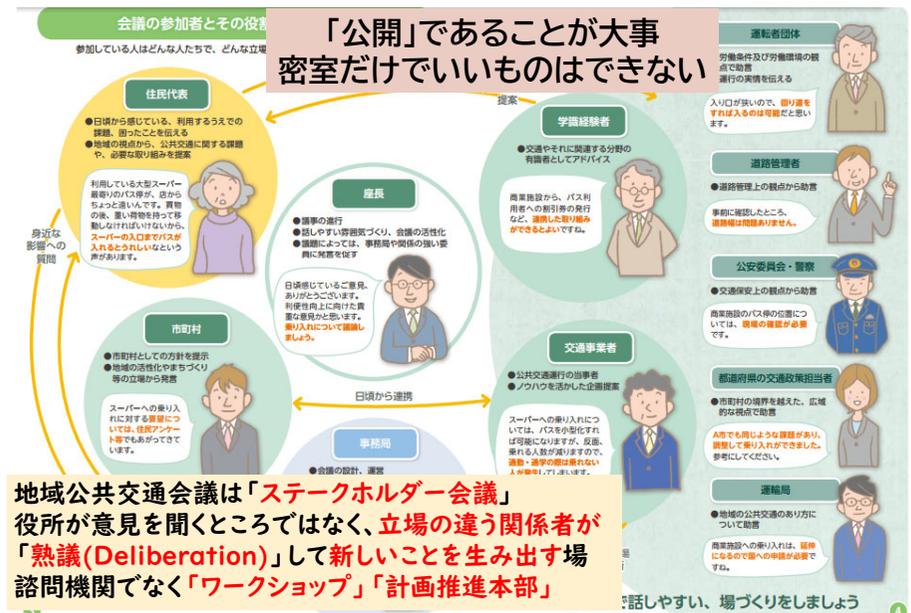
【目的】
地域のニーズに即した乗合運送サービスの運行形態（市町村運送バスの必要性を含む）、サービス水準、運賃等について協議。必要に応じて、例えば地域の交通計画を策定・輸送の安全、旅客の利便の確保方策等を説明（地方運輸局において審査）

事業者へ委託する 事業者によること

地域で話し合って決めることを「おまけ」をつけることで促進するしくみ
しかし、ほとんどの場合、コミュニティバスなど自治体補助路線の議論にとどまる（事業者がメリットを感じていないため）

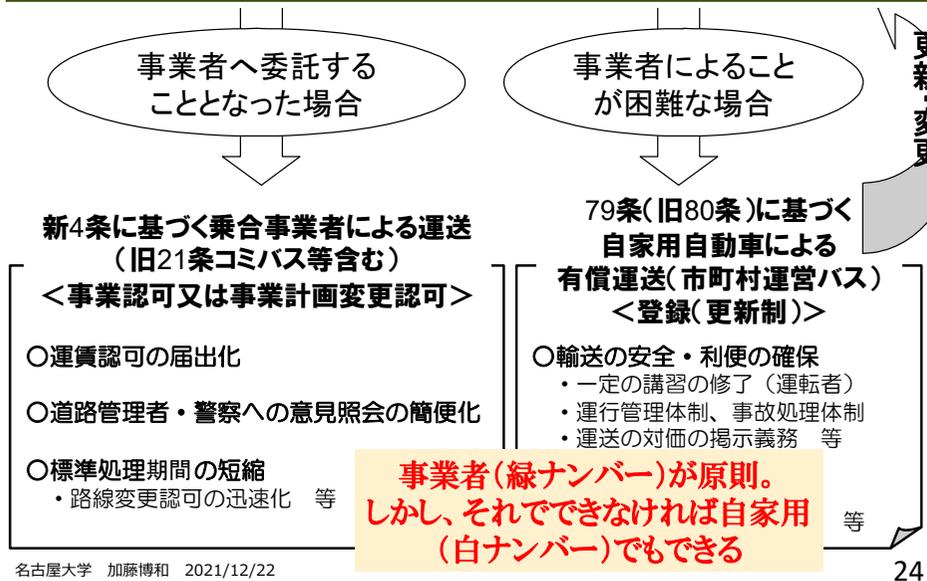
「市町村の公共交通を市町村が自ら決める」ための場(特区)

- 地域として必要な路線（乗合バスのみ）の変更を自ら協議し認定することで、各種許可が簡略化・弾力化（運賃・路線・車両など）
- 通常の乗合事業ではできない「オンデマンド運行（区域運行・路線不定期運行）」「タクシー車両利用」も可能に
- しかし一番大切なのは・・・「一般乗合路線なら何でも認定できる」こと（法的には一般路線とコミバスで何ら差はない）

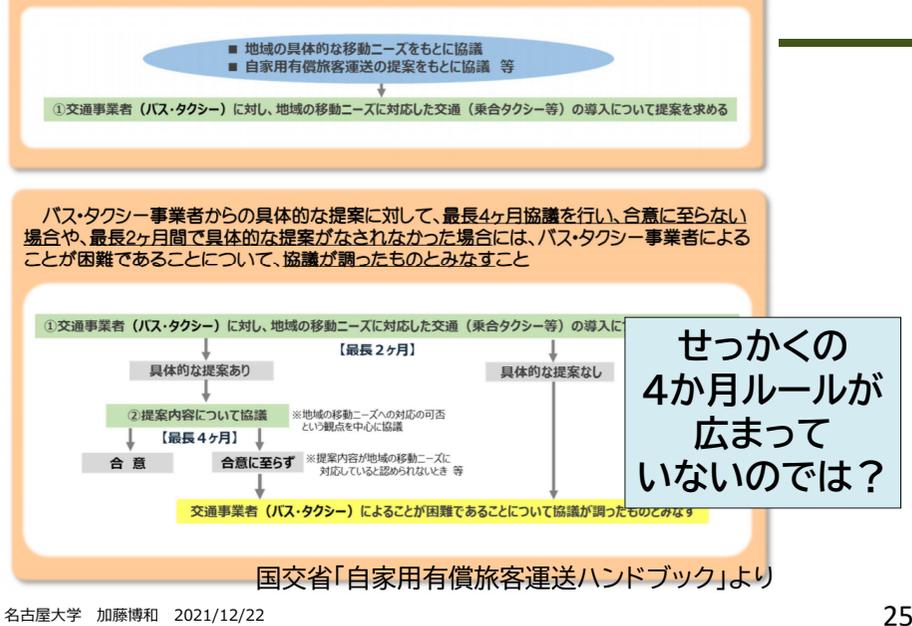


中部運輸局リーフレット「活発で良い議論ができる会議のために。」
https://www.tb.mlit.go.jp/chubu/min_pro/transport/pdf/houkoku27/leaflet.pdf

限られた地域資源をいかし 「おでかけ」確保のため、できる人ができることをやる



バス・タクシーの活用を検討するため、まずはバス・タクシー事業者に、地域の移動ニーズに対応した交通の導入について提案を求めること



高齢者の移手段の確保に関する検討会 中間とりまとめ概要 2017年6月 国土交通省

○ 高齢運転者による重大な交通死亡事故の相次ぎ発生や改正道路交通法の施行等を背景に、運転に不安を感じる高齢者が、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

○ 昨年11月の「高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議」における「自動車の運転に不安を感じる高齢者の移手段の確保など、社会全体で高齢者の生活を支える体制の整備を着実にすすめる」との総理指示

○ 高齢者が移動できる環境の整備について、その方策を幅広く検討するため、「高齢者の移手段の確保に関する検討会」を開催

具体的方策

- 公共交通機関の活用**
 - ・高齢者の公共交通機関利用促進策に対する地方公共団体の助成の働きかけ
 - ・乗合タクシー等高齢者が利用しやすいサービスの導入に向けた地方公共団体等との連携
 - ・タクシーの相乗り促進
 - ⇒ 配車アプリを活用した実証実験 【平成29年度中実施】
 - ・過疎地域におけるサービス維持のための取組
- 貨客混載等の促進**
 - ・貨客混載の推進
 - ⇒ 過疎地域における旅客運送と貨物運送のかけもち 【平成29年6月末までに結論】
 - ・スクールバス等への混乗
- 自家用有償運送の活用**
 - ・検討プロセスのガイドライン化
 - ⇒ 市町村等が行う自家用有償運送の導入の円滑化 【平成29年度中実施】
 - ・市町村が主体となる自家用有償運送の活用の円滑化
 - ・地方公共団体等に対する制度の周知徹底
- 許可・登録を要しない輸送(互助による輸送)の明確化**
 - ・ルールを明確化
 - ⇒ 道路運送法上の「許可・登録を要しない輸送」について、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を明確化。【平成29年度中検討・結論】
 - ⇒ 営利を目的としない「互助」による輸送のためにNPOが自治体の車両を活用するなど、輸送の対価に当たらない支援を例示。【平成29年9月までに実施】
 - ・実施にあたっての条件整備
 - ・「互助」による輸送の導入に関する情報提供
- 福祉行政との連携**
 - ・介護サービスと輸送サービスの連携
 - ⇒ 地域における運輸部門と福祉部門の連携強化 【速やかに周知】
 - ⇒ 介護保険制度の移動支援サービスの明確化・普及拡大 【平成29年7月までに実施】
- 地域における取組に対する支援**
 - ・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

「現場では全く周知されていない」というのが私の個人的認識

名古屋大学 加藤博和 2021/12/22 26

おでかけ環境の「調整」「組織化」 「補助」「コミバス・デマンド」「ボランティア任せ」でない、自治体の主体的役割

「おでかけ」確保戦略の確立

- 「地域の一体感」「住民のQOL向上」「訪問者の利便性確保」のためのネットワークづくり
- 「移動制約者対応」の必要水準と方法の基準づくり(いわゆる福祉交通)
- 「担い手」は問わない(いい担い手が出てくるしくみこそ戦略)

交通ネットワークの維持発展

- 結節点整備(停留所、ターミナル、駅広、P&R・K&R)
- 共通運賃・共通案内等のソフト的シームレス化
- 事業者間の調整・連携の模索(新たな交通秩序の確立)

各交通システムのサポート

- 「適材適所」となる運行手段のコンサルティング
- 「戦略」に適合する交通機関の公認・広報・案内
- 「担い手」となる事業者・NPO・住民組織の側面支援

要するに「みなさんにやってもらう」「それらをうまくまとめる」

これらを書き留めるのが「地域公共交通計画」

名古屋大学 加藤博和 2021/12/22 27

地域公共交通の活性化および再生に関する法律 (活性化再生法) 5条

改正前 (地域公共交通網形成計画)

地方公共団体は、基本方針に基づき、国土交通省令で定めるところにより、市町村にあっては単独で又は共同して、都道府県にあっては当該都道府県の区域内の市町村と共同して、当該市町村の区域内について、**持続可能な地域公共交通網の形成**に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するための計画(以下「地域公共交通網形成計画」という。)を作成する**ことができる**。

改正後 (地域公共交通計画)

地方公共団体は、基本方針に基づき、国土交通省令で定めるところにより、市町村にあっては単独で又は共同して、都道府県にあっては当該都道府県の区域内の市町村と共同して、当該市町村の区域内について、**地域旅客運送サービスの持続可能な提供の確保**に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するための計画(以下「地域公共交通計画」という。)を作成する**よう努めなければならない**。

地域公共交通計画<旧法の地域公共交通網形成計画含む> 策定状況 (2021年10月末現在)

全国で669件
(/1741市区町村)

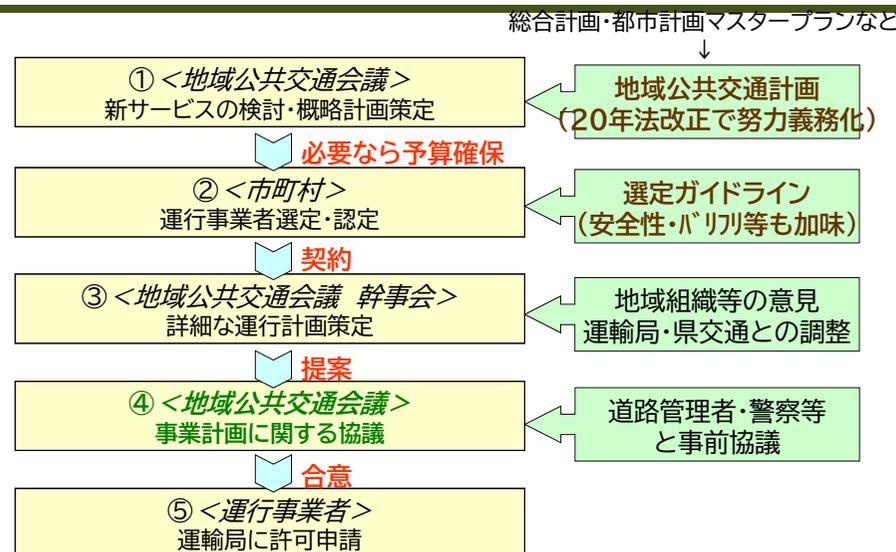
法改正直前(2020年10月末)
ちょうど600件だった

いわゆる福祉輸送が位置づけられているものは
まれと思われる。ただし、ダメなわけではない

昨年の法改正で私が変えてもらったこと

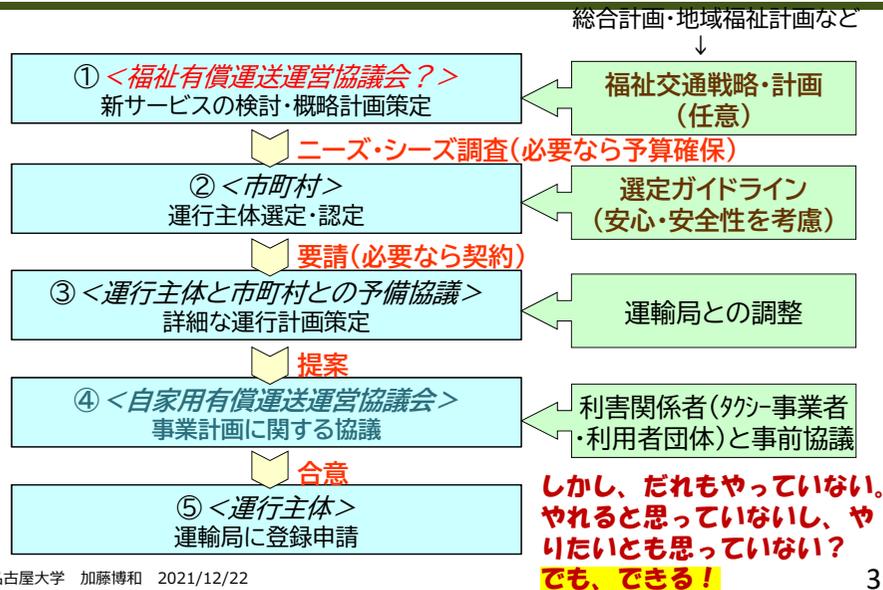
- 「おでかけの足」を「地域公共交通」と「福祉交通」の2つにカテゴリ化する(自力利用可能/困難で分ける)
- 市町村有償運送のカテゴリをやめ、「交通空白地運送」と「福祉運送」に整理。前者は地域公共交通会議で、後者は運営協議会で扱う(もちろん相互に連携する)
- 運営協議会を解消し、「福祉交通会議」の制度をつくり、福祉交通計画(あるいは地域福祉計画の交通の部分)の策定・進行管理をやる(必要性・対象・対価)
- できれば両会議を統合(分科会化)し、さらにタクシーや鉄道、定期船も含めた地域輸送サービス全体を扱う活性化協議会に一元化する

地域公共交通会議の標準的なプロセス



福祉輸送確保策検討の本来のプロセス

…実は、地域公共交通会議と相似



今年の法改正で私が変えてもらえなかったこと

- 「おでかけの足」を「地域公共交通」と「福祉交通」の2つにカテゴリ化する(自力利用可能/困難で分ける)
 - 市町村有償運送のカテゴリをやめ、「交通空白地運送」と「福祉運送」に整理。前者は地域公共交通会議で、後者は運営協議会で扱う(もちろん相互に連携する)
 - 運営協議会を解消し、「福祉交通会議」の制度をつくり、福祉交通計画(あるいは地域福祉計画の交通の部分)の策定・進管理をやる(必要性・対象・対価)
 - できれば両会議を統合(分科会化)し、さらにタクシーや鉄道、定期船も含めた地域輸送サービス全体を扱う活性化協議会に一元化する
- 名古屋大学 加藤博和 2021/12/22 33

協議を効率的かつ有意義に行うために

- 地域公共交通会議の制度ができた当初は、自治体担当者、バス事業者の双方から面倒だという言葉が聞かれた
- その後、バス事業者には、自身の立場を説明したり、住民・利用者や関係行政機関の意見を聞くことができる場として活用できるという意識が広まっていった
- ところが、主宰者たる自治体の担当者の一部には、開催に手間がかかるという意識が根強い
- 資料のデジタル化や、ITを用いた会議運営、部会・幹事会の活用によって負担軽減・効率向上が可能。そのために、自治体・事業者、そして運輸局の手続きやデータ管理の電子化・オープン化が急がれる

有識者委員が正確な知識を持ち、地域にとって必要な公共交通サービスとそのための運賃・公的補助の水準を見いだすための熟議をリードすることがカギ

総動員の前提：地域主体の「おでかけ」手段確保にやる気を出せるような世の中であるべき

- 「地域の」…それぞれが確保する
 - 「地域による」…できる人がやる
 - 「地域のための」…自ら必要性を考える
 - 過去にもそれはできたし、必要ならやった。しかし「脱法」で
 - 「合法」にするのはもちろん、喚起する仕組みにしていける必要
 - 「担い手」をつくり出す(「安全かつ持続的」が大前提)
 - 使う人も担う人も、その周りの人も幸せになれるようにする(ビジネスモデル)
 - 安全安心を第一に、そして低廉で便利な手段を(企画・運営と運行の分離が進む)
 - 何よりもまず「必要とされ使っただけの手段をつくり出す」(それこそが現場の付加価値)
 - そのために、いまできることを認識し、徹底して使い倒す
- 名古屋大学 加藤博和 2021/12/22 35

まとめ

「やれるのにやらない」という
不戦敗でいいのでしょうか？

1. 「おでかけ」確保で「**本当の福祉**」を実現することが大目的と認識する(**Think globally, act locally!**)
2. シーズありきから**ニーズありき**へ。現場・利用者を「**澄んだ目で**」見て判断し行動する
3. **ステークホルダー**会議での**熟議**が「やりたいこと」と「やらなければならないこと」を近づけるのに有効(**やりたいからやらせろ、は通用しない**)
4. **法令は道具**。拘束されるのでなく**使いこなす**
5. 「おでかけ」に関する**協議組織を一本化**することで、あらゆる縦割りは打破できる(**そこに入らなければニーズを失って滅びるしかない**)

名古屋大学 加藤博和 2021/12/22

36

加藤博和

検索 

<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/Jkato.htm>

質問・相談等はE-Mailで

E-Mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp

facebook: [buskato](#)

"Think Globally, Act Locally"

交通・都市施策の環境負荷をライフサイクルアセスメントによって明らかにし、CO₂削減とQOL向上・費用低減を両立するソリューションを追求する一方、地域の現場でよりよい交通とまちをプロデュースする仕事にも取り組んでいます

(本資料使用における注意)

※本資料の著作権はすべて制作者に帰属します。ただし、**一部、他の機関・個人が作成した図や、撮影した写真があります。**

※自治体担当者・地方運輸局・交通事業者・学識経験者等、地域公共交通会議・法定協議会運営に関わる方々におかれましては広くご活用いただけます。ただし、**公の講義・講演・研修・書籍・論文等への転載、および他への再配布は、必ず制作者の許可を得て行ってください。**

※本資料は、国土交通省の担当部局による監修を受けたものではありません。また、地方運輸局によっては見解や運用方針が異なることもありますので、ご注意ください。

名古屋大学大学院環境学研究科 加藤 博和
kato@genv.nagoya-u.ac.jp
<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/Jkato.htm>