

II — 1 (3) 青森県佐井村における過疎地有償運送: 現地調査を踏まえて

西村茂・横山壽一・森山治・小熊仁

佐井村を調査対象としたのは、2006年の道路運送法改正による自家用有償旅客運送導入以前から、過疎地における有償運送に積極的に取り組んできたこと、珠洲市と同じく半島の先端にあるという地形的特徴を有するためである。

以下、まず佐井村について概観し、企画財政部門へのインタビューを中心に佐井村の公共交通全般(有償運送以外)について整理した上で、社会福祉協議会へのインタビューを中心に有償運送の現状・課題を検討した。¹

1. 佐井村の概観

佐井村は、下北半島の西側に位置し、津軽海峡に沿って南北に細長い地形である。北部は大間町、東部・南部はむつ市に、それぞれ境を接している。

同じく半島の先端に位置する珠洲市と比較すると、佐井村は公共交通の整備を制約する、次のような特徴がある。

①面積は135.03 km²で、珠洲市の約55%だが、人口は2391人で15%程度と少ない。また集落は域内に点在している。

②地形は平坦地が少なく、ほとんどが山地であり、耕地は極めて少ない。海岸線に沿って7地区、山間部に1地区がある。南は、山が海岸線まで迫り、断崖となっているため、曲がりくねった山道を上下してアクセスする必要がある。

これら2つの特徴は、住民の「生活の足」が、自家用車に依存せざるをえない要因となっている。したがって、いわゆる移動制約者(免許を持たない人や高齢者など)は、通学、通院、買い物のための外出を制約される。

さらに、村の診療所が2008年に廃止されたため、通院は隣接自治体へ移動する必要があるという事情が加わる。

公共交通の幹線部分となる路線バスは、1日8便あるが、村の長後地区より大間町を経てむつ市に至る、2時間強の長いルートを走っている。利用者はきわめて少なく、「1人しか乗っていない」時間帯もある。また南部の福浦、牛滝という2地区には路線バスがない。役場所在地の佐井地区は北部に位置し、最南端の牛滝までは役場から自動車でも山道を1時間近くかかるため、タクシーは呼ばれても迎えに行くのを嫌がる。すなわち、路線バスもなくタクシーも来ない地域となっている。

2. 村が運行に関わる公共交通

1. 公共交通への支出

2010年度の決算によると次のようになる。²

○コミュニティバス(患者輸送事業)996万円。延べ11,164人が利用。

(ただし、現地聞き取りでは、「大間病院ルート」が約 1000 万円、「川目ルート」が約 80～90 万円、「川内病院ルート」が約 800 万円で、利用者は合計で 1 万 1500 人くらい、とのことであった)

○生活交通路線維持費補助金 127 万円

下北交通(株)が運行する佐井管内バス路線維持のため、運行経費の一部を補助。

○過疎地有償運送事業運営費補助金 241 万円

輸送事業の運営主体である社会福祉協議会へ事業運営経費の一部を補助。

この 3 つの他に、次の 2 つがある。

○青森への高速艇(1 日 2 便)の運行に対する補助が、1700 万円程度

○スクールバス。支出の詳細は不明。

以下、各事業についてももう少し詳しく紹介する。

2. コミュニティバス(通院バス)

導入のきっかけは、村にあった周辺市町村で作る一部事務組合が運営する診療所が、県派遣医師の集約化政策のため、2008 年 3 月末に廃止されたことである。^{*3}医療機関としては、大間病院(大間町にあり、一部事務組合が運営)が近いが、中心部からでも 15 km の距離がある。また、路線バスでは片道 840 円と高額であった。

そのため、2008 年度より大間病院まで、100 円バスを運行することにした。すでにみたようにコミュニティーバスへの支出は年間約 2000 万円となっている。

しかし、コミュニティーバス運行費と診療所存続コストでは、後者が高く、結果的に村の財政負担が軽減された。廃止時点で診療所の累積赤字は約 2 億 4000 万あったが、各年約 4000 万を返済し、2012 年度で完了している。村の財政には、それだけ余裕が生まれ、現在は 100 円バスへの「負担感」はあまりない。

最南端の牛滝地区は、隣の川内町の病院(整形外科が週 2 回)の方が近いため、そちらにもバスを走らせている。

コミュニティバスの委託先は、下北交通である。補助金については、運行経費から運賃収入を引いた不足分を補填している。

3. 青森までの高速艇

県・村の財政負担が大きかったため、2005 年に廃止の話が出たが、佐井村・むつ市・民間が出資する「シライイン株式会社」(第 3 セクター)が運営する方式に変えて存続することになった。2005 年 11 月 30 日、一般旅客定期航路事業(青森～佐井航路)の譲渡を受け、引き続き国から離島航路の指定も受け 2006 年 1 月 1 日に第 3 セクターによる運行が開始された。

佐井村発は 7:00 と 12:30 の 2 便である。

運行を担当する「シライイン株式会社」によれば、高速艇は下北半島と青森市とを結ぶ「生活航路」であり、また「仏ヶ浦を中心とした観光航路」、「下北半島が原子力半島である

ことから「防災航路」でもあると位置づけられている。

以前は、年間 1 億円の赤字補填について、国が 2 分の 1、残りをむつ市が 7 割、佐井村が 3 割という分担で村の負担額は 1500 万円であった(当時は県の補助は 0 円)。昨年度の経費は 7500 万円で、佐井村から 1700 万円を補助しており負担は増えている(県から 800 万円)。

「生活維持」というより、利用客の 8 割は観光という現状から、村としては、負担が大きく、真剣に見直すべきではないかと考えている。

4. スクールバス

全国の過疎地においてスクールバスは、貴重な「交通資源」である。そのため、利用者を一般住民に拡大する、間合い利用、混乗などが模索されている。

現在、佐井村のスクールバスは、ほぼ村の「直営」となっている。

小学校の運転手は、用務員と兼任で「第 3 セクター」による雇用である。中学校のスクールバスについては、村の直営で運行し、学校に運転手が 1 名雇用されている。

役場から北へ向かう A ルートと、南へ行く B ルートがある。利用者はそれぞれ 10 名、20 名程度。朝は 1 便で、帰りは、中学の部活ある、なしで 2 便となる。冬のみ利用する生徒がいるので、その時期には利用が増加する。

高校への通学については、以前は、スクールバスを運行していたが、現在は大間方面へは、路線バス(定期券、月 1 万円程度)で通学し、むつ市方面の場合は下宿している。

村にはスクールバス運行を委託できる民間事業者が存在しない。むつ市の下北交通、大間のタクシー会社があるが、この 2 社も委託を「引き受ける余力はない」というのが現状である。したがって村ではいまのところ、スクールバス活用やコミュニティーバスとの一本化などの検討は行われていない。

次に、過疎地有償運送(自家用有償旅客運送) について、詳しく見てみたい。

3. 社会福祉協議会による有償運送(デマンド型)

1. 佐井村における導入の経緯

人口減少・少子高齢化が進む佐井村において、2005 年度に青森県の「生活交通ユニバーサルサービス構築モデル事業」の指定を受け、1/2 の補助を得て、検討が開始され、8 月に「佐井村新交通システム運営協議会」が設置されている。

会議でどのようなやりかたがよいのか議論され、コミュニティーバスを運行することが検討された。しかし、経費が高くなることや、利用者が多くは見込めないとの認識から現在の方式が選択されることになった。導入以前より、親戚や知り合いに乗せてもらう自家用車送迎があったが、これに関して警察から「白タク行為」という指摘、注意があったという事情もある。

議論には、当初より下北交通と地元のタクシー 2 社も参加していたが、有償運送導入によって、乗客が奪われるといった抵抗・批判などはなかった。また、導入に当たって各地

区に出向いての説明会が開催され「住民の皆さん自身がやる事業ですよ」(会員制)という点が強調された。

このような経緯から、2005年11月にはボランティアの運転協力者が所有する自家用車で住民を有償輸送する実証実験を実施し、2006年度から本格運行に至っている。

2. 運行方法

2.1. 基本制度

地元の社会福祉協議会が、村からの委託を受けて運行主体となっている。乗降にあたって手助けをしなければならない利用者は、福祉有償運送の登録となっている。会員登録の内訳は、「過疎地有償」が約8割、「福祉有償」が約2割となっている。

社協の所有する車両は6台あり、普通車3台(うち軽自動車2台)、ストレッチャー付車椅子車2台、車椅子軽自動車1台である。それ以外に、一般協力者の車両は4台(普通2台、軽2台)ある。村の人口からみて、この台数で運行に問題はないようである。

社協の場合は、中小企業共済共同組合の保険に商工会を通じて加入しているため、保険料は比較的安く済んでいる。一般協力者の車両については自己管理となっているが、保険料が高くならないように、事前に損保会社から、有償運送に対応できる保険であることの「告知書」をもらって確認をとっている。

2.2. 予約から料金の受け取りまで

利用はドアからドアの送迎となっている。

佐井村を発着地とすれば、行き先は隣接市町村に限らず「全国どこへでも行く」という。また、通院に限らず、買物、バス停までの送迎等も行っている。

当初、たとえば大間病院発(片道)は、利用できなかった。佐井村から出発することが、利用の条件であったためである。しかしその後見直しによって、病院(転院など)の場合は利用が認められるように変更され、利用しやすくなっている。

利用者は、まず会員登録を行う。その上で、前日3時までには予約が必要となる。

予約が入ると、まず一般の運転協力者に連絡し、それで確保できなければ社協の職員が担当している。運転者を決めた後で、利用者に誰が迎えに行くかが連絡される。

当日朝に、運転者を点呼する(アルコール検知なども)。

運転者は利用者から、料金を受け取る。以前は、この料金がそのまま運転者の報酬となるやり方であったが、現在は、一端は社協に集めて、後日まとめて、運転者の口座に振り込む方式に変えられた。また社協が5%の手数料をとっている。この社協を経由する料金のやりとりは、国交省からの指導にもとづいている。

2.3. 料金

設定に当たっては、タクシー料金の半額程度、またバス料金より高くなるように設定された。運賃はゾーン制であり、村内8および村外13のゾーンが設定され、ゾーン間の

運賃を定めている。

乗客 1 人が利用する場合、同一ゾーン内の 400 円から最も高額ゾーン間の 10,600 円(長後一弘前)までが設定されている。2 人以上で利用する場合の割安な料金も 4 人までそれぞれ設定されている。

人工透析が必要な人、車いすの人などを料金の半額で運送している。さらに、生活保護の場合も半額にできないか、検討している。

2.4. 運転手

当初 10 人の一般協力者(社協職員以外)を確保できた。小遣い稼ぎになるのではないかと期待もあったようである。しかし 2006 年に運送に使える車両が規制され、税金の低い「軽貨物」では送迎できなくなり、協力者で「軽乗用車」を所有している人に限られてしまったため、運転手が 10 名から 4 名に減少している。今年度から 2 名増えて 6 名を確保している。年齢は 30 歳代から 70 歳代までいる。

スケジュール管理はしていない。その都度、都合のつく協力者をお願いをする形となっている。

運転協力者になるためには 2 種免許もしくはそれに準ずる資格が必要なことから、下北自動車学校の協力で「過疎地有償運送運転免許取得者教育」を実施している。また、身体障害者等の利用も考えられることから、福祉有償運送運転協力者講習会も実施している。⁴

表 1 運転協力者数

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
一般協力者	10	4	4	2	4	4	4
社協職員	9	15	14	10	9	9	10
計	19	19	18	12	13	13	14

3. 利用実態

現状では、大間病院とむつ病院へ向かう利用が一番多い。しかし「外出支援サービス」も重要であると考えている。

高齢者が増加している一方で、亡くなる人もおり登録会員数はやや減少している。会員登録とともに、年間利用者数も減少している。

表 2 利用登録会員数

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
過疎地輸送	468	436	409	412	414	415	426
福祉輸送	118	118	118	120	126	133	140
計	586	554	527	532	540	548	566

表3 年度別利用状況

		2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
医療機関 利用	過疎地輸送	685	613	452	292	327	320
	福祉輸送	1,705	2,466	1,809	2,054	1,763	1,748
日常生活 利用	過疎地輸送	280	97	105	109	124	75
	福祉輸送	0	3	14	23	45	31
	年度合計	2,670	3,179	2,380	2,478	2,259	2,174

※往復利用されない場合があるので、「片道」でカウントしている。

4. 収支状況

まず人件費では、一般協力者(運転手)への支払いは、月額 15～16 万円(4 人合計、2012 年度)程度となっている(聞き取りによる)。社協の職員の場合は、運転手としての手当は支払われていない。運送は職員としての仕事とされている。

燃料費については、一般協力者の場合は自前であり、料金収入以外の補助などが無い。すなわち料金として社協から振り込まれたもので賄っている。登録に必要な講習に関する実費は社協が支払っている。社会福祉協議会所有の車両については、社協本来の業務との区別は困難なこともあり、有償運送にかかる燃料費は「節約」できる。

収入については、利用者が支払う料金以外に、運営経費を村が負担している。負担額は、2006 年度 25 万 2 千円、2007 年度 69 万 1 千円であったが、利用者減少にもかかわらず 2012 年度は 268 万 9 千円と増加している。

表4 収支内訳・総事業費

		2006年度	2007年度	2009年度	2012年度
収入	運営費補助	252	691	2,300	2,689
	利用料	217	212	373	808
支出	人件費	0	0	2,080	2,210
	事務費	252	691	220	612
	燃料費	217	130	182	242
総事業費		469	821	2,513	4,230

※提供していただいた資料のデータは掲載した4カ年のみである。

※2006 年度・2007 年度の人件費はすべて社協職員の兼務のため、0 円である。※総事業費は支出内訳合計と合致しない場合があるが、提供資料では詳細が不明である。

4 まとめ

佐井村の有償運送方式は、住民組織が、路線バスと通院バスを補完する住民の足を、多目的で比較的安価に提供する貴重な試みと評価できる。

導入後の住民による評価では、病院までの送迎は親戚・知り合いでも、遠慮から頼みにくかったが、現在の有償運送は、料金がはっきりしていて良いとの声が寄せられている。有償運送導入以前の公共交通は、路線バス以外とタクシーになかった。バスがなくタ

クシーも行きたがらない地区では、タクシーの半額で利用できる有償運送は、予約制の手間があるとはいえ、貴重な住民の足である。

しかし、あえて課題も挙げておきたい。

この方式は、自治体や民間業者ではない住民組織・ボランティアなどの「地域資源」に依存している。そのような有利な条件がない自治体では、この方式の導入は難しい。本来業務に加えて、予約、運転手確保、財務などの運行事務を引き受ける社協が全国にどれほどあるだろうか、という率直な疑問もわく。自治体としては、補助金の支給だけで「手を上げてくれる」住民組織を探さなければならない。

そもそも佐井村では当初、社協とは別の NPO 団体が運行主体となる予定での協議に参加していたが、運転手や車両の確保維持が困難なことが分かり、社協中心の体制とならざるをえなかったという経緯がある。

過疎地の公共交通維持確保に、社協を参加させること自体は重要である。何より車両を持っている。しかし、負担をあえて担おうという、社協職員、事務局の姿勢があるという条件がないと、スムーズな運営運行はできない。

住民組織主体の有償運送事業は、継続性にも課題がある。一般協力者にはガソリン代は補助されず、負担となっている。これが今後の運転協力者確保への障害となっている。

また別の問題として指摘されたのは、便利な有償運送の存在が、買い物のための外出支援となることで、地元の商店で買い物なくなるという影響である。皮肉な結果といえるが、公共交通の整備体系化と地域活性化・まちづくりとを総合的に考えることが課題といえる証左であろう。

1 本稿は 2013 年 9 月 9 日～11 日におこなった現地調査と提供資料にもとづいている。インタビュー・資料提供に協力していただいたのは、佐井村社会福祉協議会の若山明生事務局長と佐井村企画・財政部門広報企画政策担当の東出隆広主幹である。

2 『私たちの村の家計簿 平成22年度各会計決算から見る村の財政事情』

http://www.sai.e-shimokita.jp/media/freecontents/H23_kakeibo.pdf

3 2008 年 3 月まで大間病院には、医師が 4 人で「30 時間以上の連続勤務や、土日のぶっ通し勤務」があり、「大間病院はきつい」という評判で勤務希望者がなかった。しかし佐井村が診療所を廃止したことで大間病院は 6 人体制になった。「佐井村 唯一の医師が消えた村の遠くしんどい満員バス通院」『週刊東洋経済』2008.8.2 号。

4「佐井村過疎地有償運送」

http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/pdf/007_sai.pdf#search=