

目黒区地域交通の支援方針 【概要版】

令和2年6月

目黒区

目次

1	本支援方針作成の背景・目的	1
2	地域交通の支援検討に対する整理	1
3	地域交通に対する支援方針	10

1 本支援方針作成の背景・目的

全国的に少子高齢化が進展する中で、近い将来には、本区においても人口減少・超高齢社会の波が到来する局面が見込まれている。

区内には鉄道や路線バスが網羅されており、またタクシー事業者も多く営業しているなど、公共交通の利便性は比較的高い状況にあるが、区道の平均幅員は約 4.8mと狭く、路線バスが運行されている道路は幅員の広い幹線道路等に限定されている。

高齢者等を中心として移動に不便を感じる方の増加が見込まれ、現在自家用車を利用できる高齢者においても、高齢ドライバーによる事故の問題を受けた免許返納の動きが広がり、日常生活を送る上で、地域の状況に応じた利便性の高い移動手段が必要になると考えられる。

そこで、区では、移動に関する地域特有の困りごとを解決するための取組に対して支援することを目的として、身近な地域の交通（以下、「地域交通」という。）の支援方針を定め、今後はこの方針に基づき、地域への支援の取組を進めていくこととする。

目黒区で考える地域交通とは、徒歩や自転車、タクシー、ワゴン型バスなど、地域の身近な移動手段のことをいう。

2 地域交通の支援検討に対する整理

(1) 「地域交通の支援」の位置づけ

「地域交通の支援」については、目黒区都市計画マスタープランの分野別方針の「道路・交通網整備の方針」や「福祉の街づくりの方針」の内容の一部と位置づけて取組んでいく。

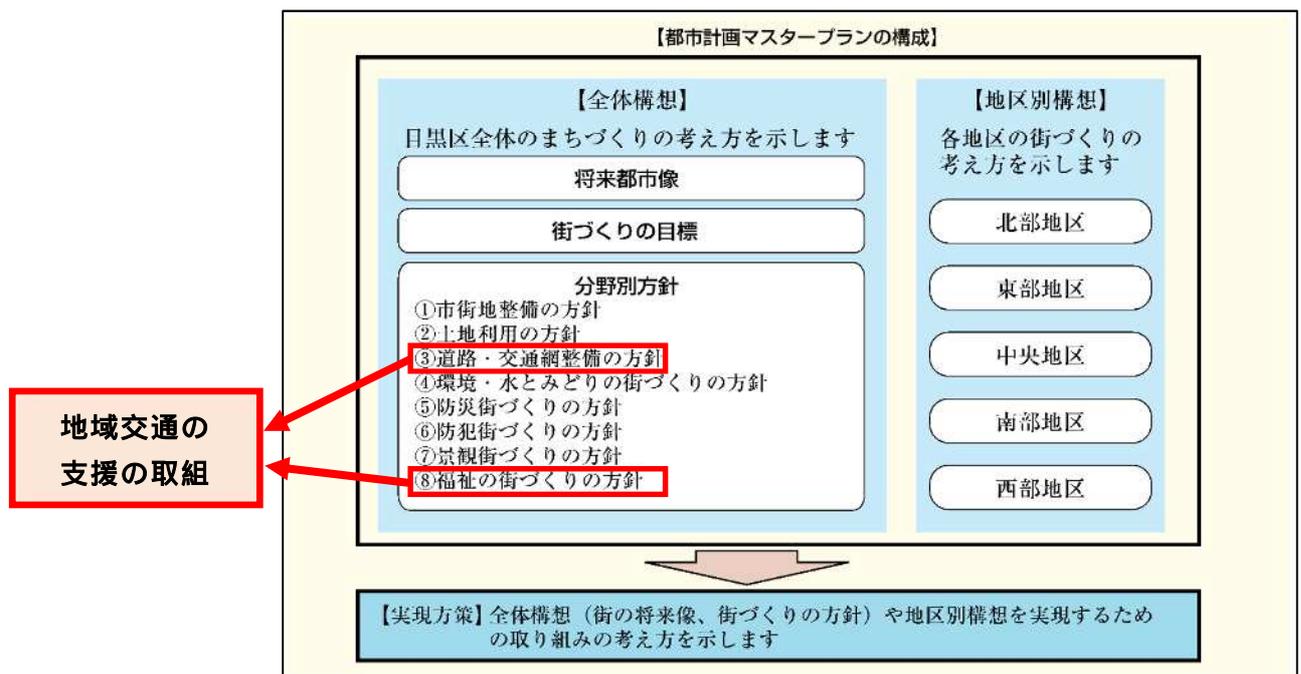


図-1 都市計画マスタープランの構成

(2) 目黒区の現状及び移動支援施策の整理

1) 目黒区の公共交通の整備水準

区内には、現在、鉄道事業者4社が計8路線を運行しており、路線バスもバス事業者2社が区内全域にわたって運行しているなど、鉄道や路線バスが網羅されている。

また、タクシー事業者も多く営業しているなど、公共交通の利便性は比較的高い状況にある。

一般的な公共交通のサービス圏となる鉄道駅やバス停から300mでみると、鉄道駅・バス停から離れた、いわゆる「公共交通空白地域」として大きくまとまった地域はないが、区内の地形的な起伏状況から、坂道等による移動に対する地域特有のニーズが想定される。

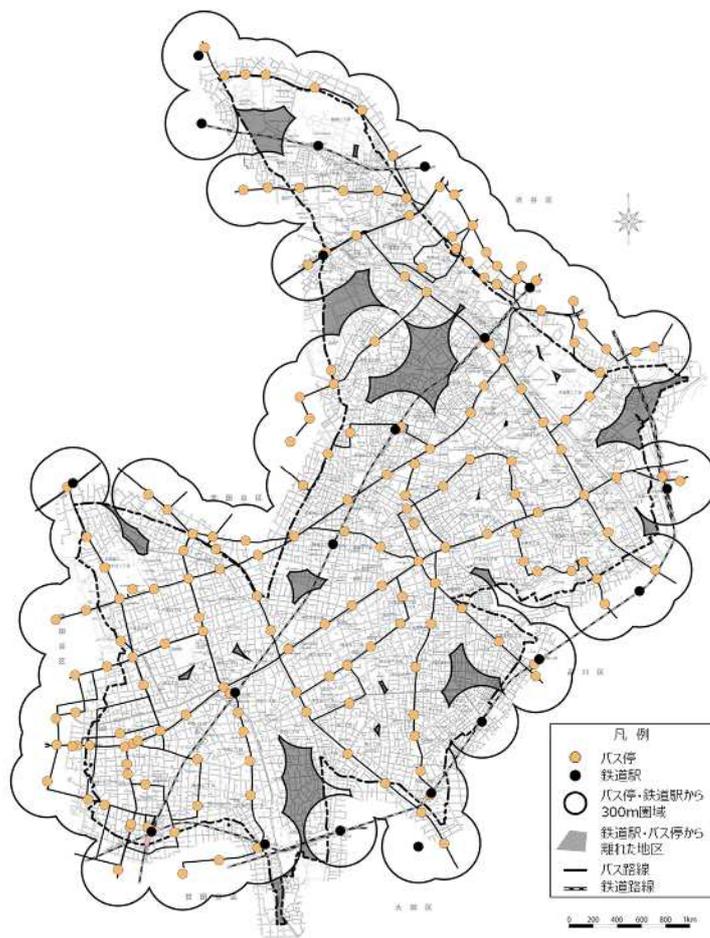


図-2 鉄道駅・バス停から300m以上離れた地域

2) 高低差のある区域の抽出

公共交通の利用がしにくい要因として居住地とバス停との高低差がある。

10mメッシュの標高データによると目黒区における地形の起伏は右図のようになっており、東部で低く、西部や北端部で高いという起伏に富んだ状況である。

青い部分は主に目黒川周辺で、濃い青から色の変化が激しいほど急勾配の坂道や階段などがあり、移動に不便を感じる事が推測される。

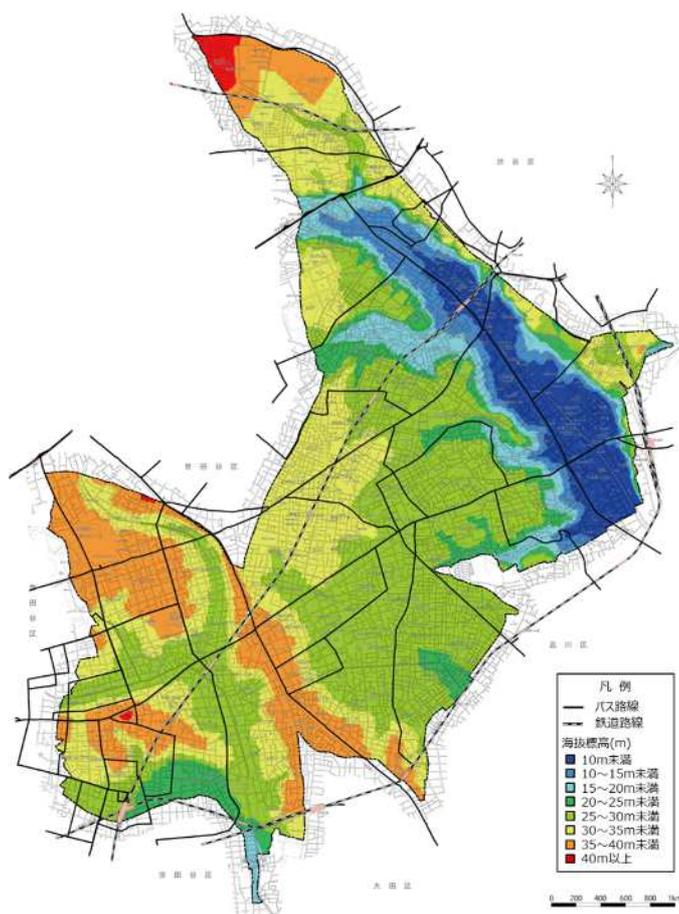


図-3 目黒区内の起伏

3) 既存の移動支援策

既存の移動支援に関する関連計画のうち、区の施策としては、主に身体障害者手帳や愛の手帳を保有している方や要介護認定を受けている方を対象として、常時車いす等を利用している方や一人で公共交通機関を利用することが困難な方などへの支援がある。

さらに、区以外で実施されている施策として、東京都や交通事業者等が行っている鉄道・バス・タクシー等への割引制度などがあることから、「地域交通の支援」では、既存の移動支援の施策と重複しない支援方法を検討する必要がある。

表-1 区の主な移動支援の施策

施策名	対象者	概要
介護タクシー利用補助事業	・身体障害者手帳をお持ちの方 ・要介護4以上の方	常時車いす、ストレッチャーを利用する方に介護タクシーの利用費を補助
ハンディキャブ運行	・一人では外出が困難な方 (原則として、身体障害者手帳、愛の手帳をお持ちの方、要介護・要支援の認定を受けている方)	高齢や障害等の理由で、一人では外出が困難な方へ、車椅子ごと乗れる自動車「ハンディキャブ」を運行
福祉タクシー利用券の給付	・下肢・体幹・内部障害に係る機能障害を有し、総合等級が1級から3級の方 ・上肢・視覚障害に係る機能障害を有し、総合等級が1級、2級の方 ・愛の手帳2度以上の方	心身障害者の方に、福祉タクシー利用券を交付
自動車燃料費の助成	・脳性マヒまたは進行性筋萎縮症の方 ・区指定の特殊疾病(難病)の方で、都発行の特定医療費(指定難病)受給者証をお持ちの方	心身障害者の方を対象にガソリン代・軽油代を助成
自転車シェアリング事業	・自転車シェアリングの利用に際し、民間事業者の利用規約に同意した方	サイクルポートから、電動アシスト自転車を利用して移動ができる

表-2 区以外の移動支援の施策

施策名	対象者	概要
旅客運賃(JR線・私鉄・旅客船)の割引	・心身障害者、心身障害児とその介護者、戦傷病者手帳の交付を受けた方	JR線、連絡会社線の運賃割引
都営交通(都バス・都営地下鉄)の無料乗車券と割引	・身体障害者、知的障害者、戦傷病者及び原爆被爆者の方	都営交通無料乗車券の発行及び介護者の割引制度
東京都精神障害者都営交通乗車証	・精神障害者保健福祉手帳を所持する方	精神障害者都営交通乗車証の交付
民営バス料金の割引	・障害者の手帳を所持する方	民営バス料金の割引
東京都シルバーパス	・70歳以上の方	都内のバス(民営・都営)、都営地下鉄、都電を利用できる乗車証を発行
障害者のタクシー料金の割引	・身体障害者手帳・愛の手帳の交付を受けている方	タクシー利用時、走行メーター表示額から10パーセントの割引

(3) 地域交通支援に関する動きや先行事例の整理

1) 地域交通に関する法制度の動き

地域公共交通に関する法令は、平成 12 年 2 月に「貸切バス事業（道路運送法）」の規制緩和があり、その後、平成 14 年 2 月に「乗合バス事業・タクシー事業（道路運送法）」が規制緩和された。この規制緩和により、需給調整規制が原則廃止され、事業参入については許可制となり、運賃制度については事業者が多様に運賃設定できる届出制となった。また、原則禁止されていた自家用自動車による有償運送が、平成 18 年 10 月に「自家用有償旅客運送の登録制度（道路運送法）」が創設されたことで可能となった。

地域公共交通活性化の支援策として、持続可能な地域公共交通ネットワークの再構築を図るため、平成 19 年 10 月の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が施行され、その翌年に、同法の目的を達成するため、「地域公共交通活性化・再生総合事業」が創設された。平成 23 年に「地域公共交通確保維持改善事業」が創設され、過疎地域等において、コミュニティバスやデマンドタクシー等の地域内交通の運行や車両購入等の支援が行われるようになった。

また、令和元年 6 月に閣議決定された「成長戦略実行計画案」においては、モビリティに関する今後の対応の方向性として、「交通事業者が協力する自家用有償旅客運送制度の創設」や「タクシーの相乗り導入」が位置づけられており、今後も様々な法制度の整備が想定される中、新たな制度を活用し、対応していく必要がある。

表-3 地域の移動を担う交通手段

種類		特徴
バス	路線バス	路線やバス停、運行時刻を定めて定時・定路線で運行するバス。通勤・通学、通院など地域住民の生活に欠かせない公共交通機関。
	コミュニティバス	路線バスで対応しきれないニーズに応えるため、市町村が主体的に計画し、定時・定路線で運行するバス。
	デマンドバス	区域を定めて、利用者の要望に応じて、機動的に最短ルートで運行したり、利用希望のある地点まで送迎したりするバス。
タクシー	タクシー	子供からお年寄りまで幅広い利用者の日常生活における多様な移動ニーズに応える、ドアツードアのきめ細かいサービスを提供する公共交通機関。
	乗合タクシー	地域の生活交通を維持するため、タクシー事業者が自治体と連携して提供する乗合の運送サービス。定時・定路線からデマンドまで地域のニーズに応じて多様な形態で運行。
自家用有償旅客運送		必要な安全上の措置を執った上で、市町村やNPO法人等が、自家用車を用いて提供する運送サービス。安全・安心を確保するための措置として、①安全確保（2種免許又は1種免許＋講習、運行管理の責任者の選任等）、②利用者保護（対価揭示）が求められる。
道路運送法の許可・登録を要しないもの（互助）		地域の移動手段の確保のため、道路運送法の許可又は登録を要しない助け合いによる運送。（收受することが可能な範囲は、運転者が実際の運送に要するガソリン代、道路通行料、駐車場料金、自発的な謝礼）

< 抜粋：成長戦略実行計画 / 令和元年 6 月 >

交通事業者が協力する自家用有償旅客運送制度の創設

交通事業者（タクシー事業者等）が自らのノウハウを通じて自家用有償旅客運送に協力する、具体的には、交通事業者が委託を受ける、交通事業者が実施主体に参画する場合の法制を整備する。

タクシーの相乗り導入

タクシーの相乗り導入は、利用客にとっては低廉な料金で利用可能であり、同時にタクシー事業者にとっては生産性の向上につながる。限られた交通機関で可能な限り多くの方が低廉に移動することを可能とするため、タクシーの相乗りについて、地域の要件や限定はかけずに一般的に導入を行う。

< 抜粋：成長戦略実行計画 / 令和元年 6 月 >

2) 東京都区部のコミュニティバス等の整理

特別区 23 区のうち 19 区で行政が支援しているコミュニティバス等が運行実施されている。運賃は、100 円から 220 円の範囲で設定され、行政の支援は車両代や停留所設置費、運行経費等があり、事業の継続には、運行経費から運賃等の収入を引いた補充支援が課題となっている。

表-4 他区のコミュニティバス等の運行状況（令和元年 12 月時点：各区 HP より）

自治体名	路線数	自治体名	路線数	自治体名	路線数	自治体名	路線数
千代田区	4	台東区	4	渋谷区	4	板橋区	1
中央区	2	墨田区	3	杉並区	3	練馬区	6
港区	7	江東区	2	豊島区	1	足立区	12
新宿区	3	大田区	1	北区	2	葛飾区	2
文京区	2	世田谷区	10	荒川区	5		

3) 地域交通支援に関する先行事例

地域交通支援に関する先行事例として、本区と同様に都市部で道路幅員や坂道等の地域特性が類似し、小型車両による継続的な運行に取り組んでいる、横浜市と川崎市において実施されている支援の内容に関する整理を行った。

先行事例については、継続的に運行されるために補助内容を適宜修正するなど、地域の取組を支援しており、目黒区でも同様の対応を念頭において取り組んでいく必要がある。

地域交通サポート事業（横浜市）

地域交通の運行に向けて、事前相談、地域組織の設立から、実証実験の実施、本格運行に至るまで、各種検討・手続きに対して技術的な支援を行っており、その中で、必要となる経費についても一部補助している。

実証運行に対する補助内容

- ・実証運行に必要なバス停の設置や必要最低限の車両整備費
- ・車両リース料の支援
- ・運賃収入等が運行経費を下回った場合における運賃収入等と運行経費の差額の補填

本格運行に対する補助内容

- ・ワゴン型車両の購入に伴う費用又はリース料及び付属設備の設置に係る費用
- ・必要最低限の車両改装等に係る費用
- ・任意自動車保険料、車検に要する法定費用及び自動車税

コミュニティ交通導入の支援（川崎市）

コミュニティ交通の導入について、検討体制の構築から、路線バス活用の可能性及びコミュニティ交通の検討、運行実験の実施、本格運行に至るまで、各種検討・手続きに対して技術的な支援を行っており、その中で、必要となる経費についても一部補助している。

運行実験に対する補助内容

- ・コミュニティ交通の運行実験の実施に必要な経費負担

本格運行に対する補助内容

- ・車両の購入 及び改造等に要する経費
 本格運行開始時の車両購入費の全部及び車両買替え時の車両購入費の全部又は一部
- ・停留所の標識の購入等に要する経費

(4) 旅客運送事業の種類と許認可制度

道路運送法に位置づけられる旅客運送事業は、下図のように体系づけられている。

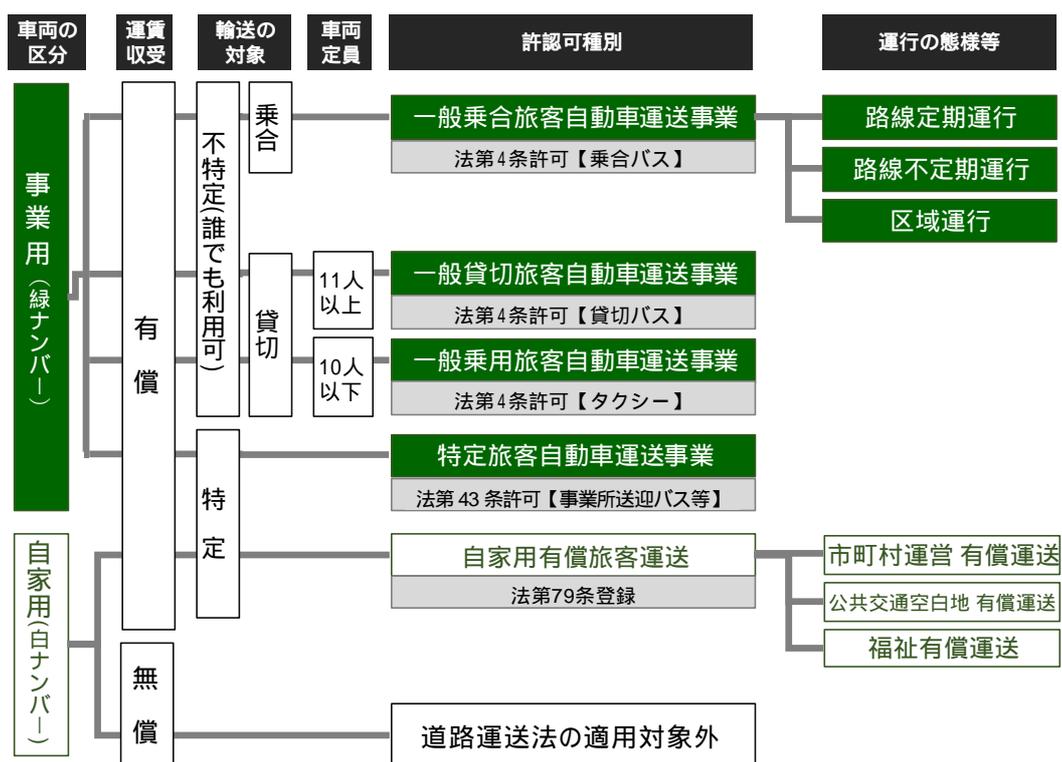


図-4 旅客運送事業の体系

1) 事業計画と運行計画

乗合バスなどを運行する場合は、一般旅客自動車運送事業として、道路運送法第4条に基づく「事業計画」及び「運行計画」を作成し、許可を受ける必要がある。

表-5 事業計画と運行計画

事業計画 (法第5条/施行規則第4条)	運行計画 (法第15条の3/施行規則第15条の12)
路線(起終点・キロ程・経過地)または営業区域 停留所の名称、位置、停留所間の距離 主たる事務所及び営業所の名称、位置 営業所に配置する事業用自動車の数 自動車車庫の位置及び収容能力 路線図を添付	運行系統 運行回数 運行時刻

2) 運賃及び料金

道路運送法第9条から第9条の3には運賃及び料金について定められており、また、自家用有償運送については、道路運送法施行規則第51条の15に定められている。運賃設定については、上限認可制運賃や届出運賃、協議運賃などがあり、地域交通の場合は、地域公共交通会議等によって、関係者の合意のもと、協議が調った運賃となる。

3) 地域公共交通会議等

地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するための運送事業に関する協議を行うための会議であり、この中で合意を図ることにより、運賃や区域の設定、使用車両等の許認可事項の緩和が可能となり、各種手続き期間についても短縮することが可能となる。

(5) アンケート調査結果の整理

1) 移動支援の想定地域

「鉄道駅・バス停から離れた地域」と「距離による移動が不便と感じる地域」を比較すると、回答割合の高い地域と必ずしも一致する状況ではなかった。

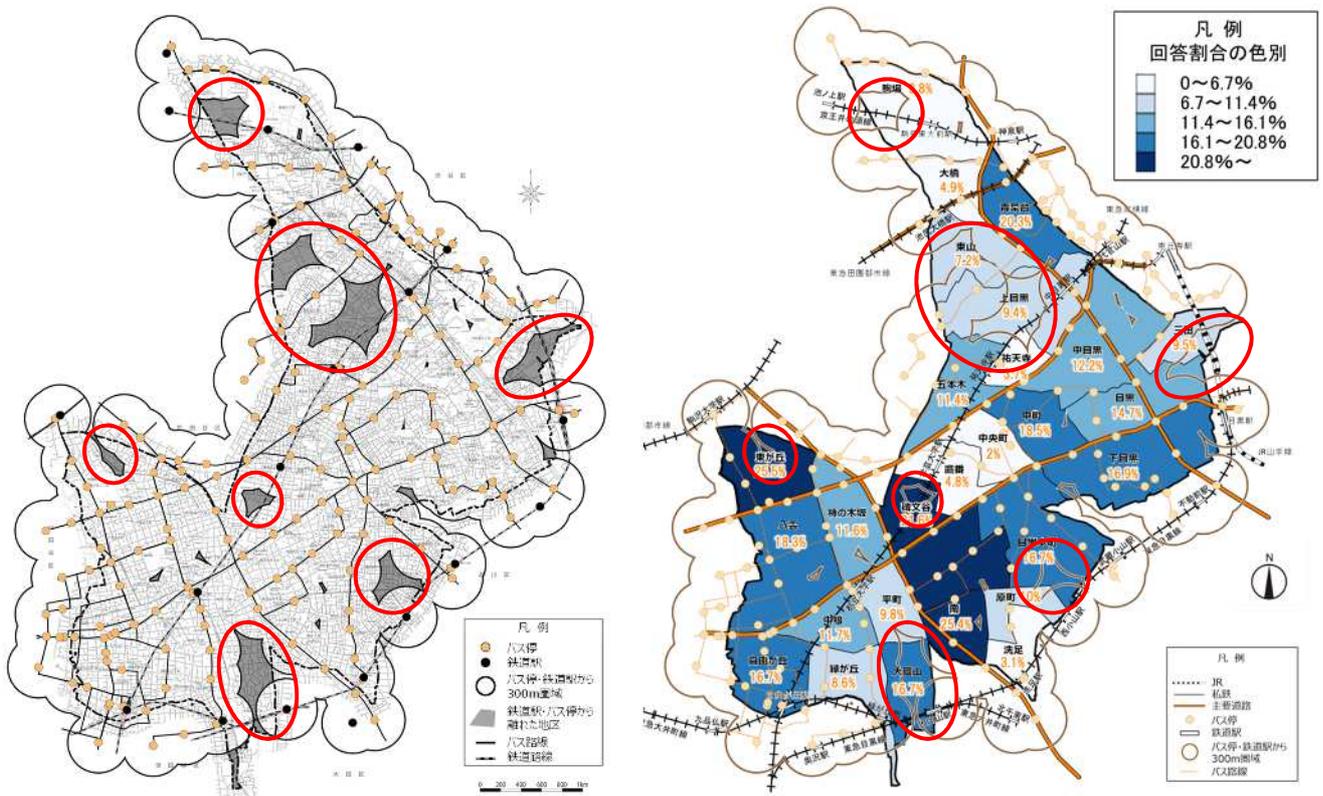


図-5 「鉄道駅・バス停から離れた地域」と「距離による移動の不便な状況」に関するアンケート結果の比較

一方、坂道等の地域特性により、移動に不便を感じる地域が浮き彫りとなり、これまでの対象者を特定した各種福祉施策の移動支援とは異なる、誰もが利用できる移動手段の必要性が高いと考えられる。

特に急な坂道が多い地域では、地域の状況をよく知る住民の皆さんが、最も利用しやすい交通手段を検討し、選定することで、利便性の高い移動手段となることが想定される。

よって、アンケート結果を鑑み、今後、地域の特性や具体的な意見などのニーズを把握し、支援方針に基づいて支援を行っていくこととする。

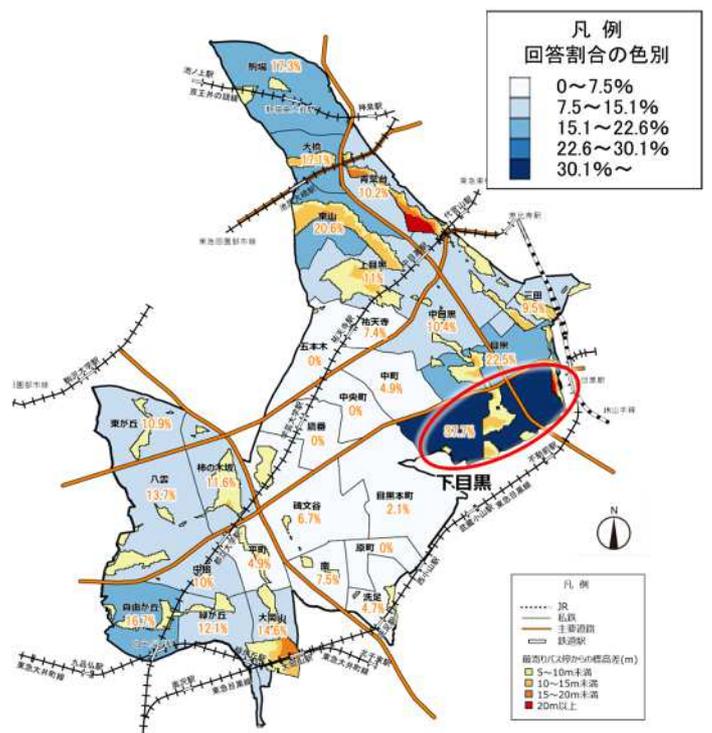


図-6 最寄りバス停からの高低差と「駅やバス停まで坂道や段差がある」との関係

2) 運行に対する区の経費支出

地域交通の支援に伴う行政の経費の使い方について、「経費支出に反対」の意見は5.0%以下で、「大部分を支出、もしくは一定限度の支出に賛成」の意見としては、65.6%となっている。「一定限度の支出」に賛成する意見の内訳をみると、全ての世代で「高齢者等の利用者への利用費に対する補助」と回答する人の割合が高く、合計すると57.9%となっており、次いで「車両にかかわる費用(リース代や保険代含む)」が41.7%となっている。アンケート結果から、車両や利用者への補助など一定限度を設けた支援の仕方が求められていることがわかる。

また、都市計画マスタープランでは、行政の役割として「情報の提供や啓発・普及・技術提携、話合いの場づくり、街づくりの仕組みづくり、事業の支援や誘導」を行う必要があり、実施に伴う経費についても、状況に応じて支援していく必要がある。

(6) 地域交通の運行に関する役割分担の考え方

目黒区都市計画マスタープランでは、街づくりに対する「区民・事業者・行政」の連携と役割分担に関して以下のように位置づけられている。

2 区民、事業者、行政の連携と協力

街づくりは、区民、事業者、行政がそれぞれの役割を担い、連携・協力のもとに進めることが基本となります。街づくりの各段階に応じて、①お互いの立場や役割を理解しあう、②街づくりの目標を共有する、③具体的な街づくりの計画を共に作り上げる、④それぞれが連携して街づくりを実践していく、といった取り組みが必要です。

区民は、街に愛着と興味をもって、街づくりに主体的に参画していくことが大切です。

事業者は、自らの企業活動が、街の様相を変える大きな要素となることを十分認識し、地域の街づくりへ積極的に協力・貢献することが大切です。

行政は、区民や事業者に対して、情報の提供や啓発・普及、技術提供、話合いの場づくり、街づくりの仕組みづくり、事業の支援や誘導を行います。行政が自らが取り組むべき街づくりの計画・事業の推進、財源の確保、関係機関との調整や協力要請も行政の大きな役割です。

< 出典：目黒区都市計画マスタープラン >

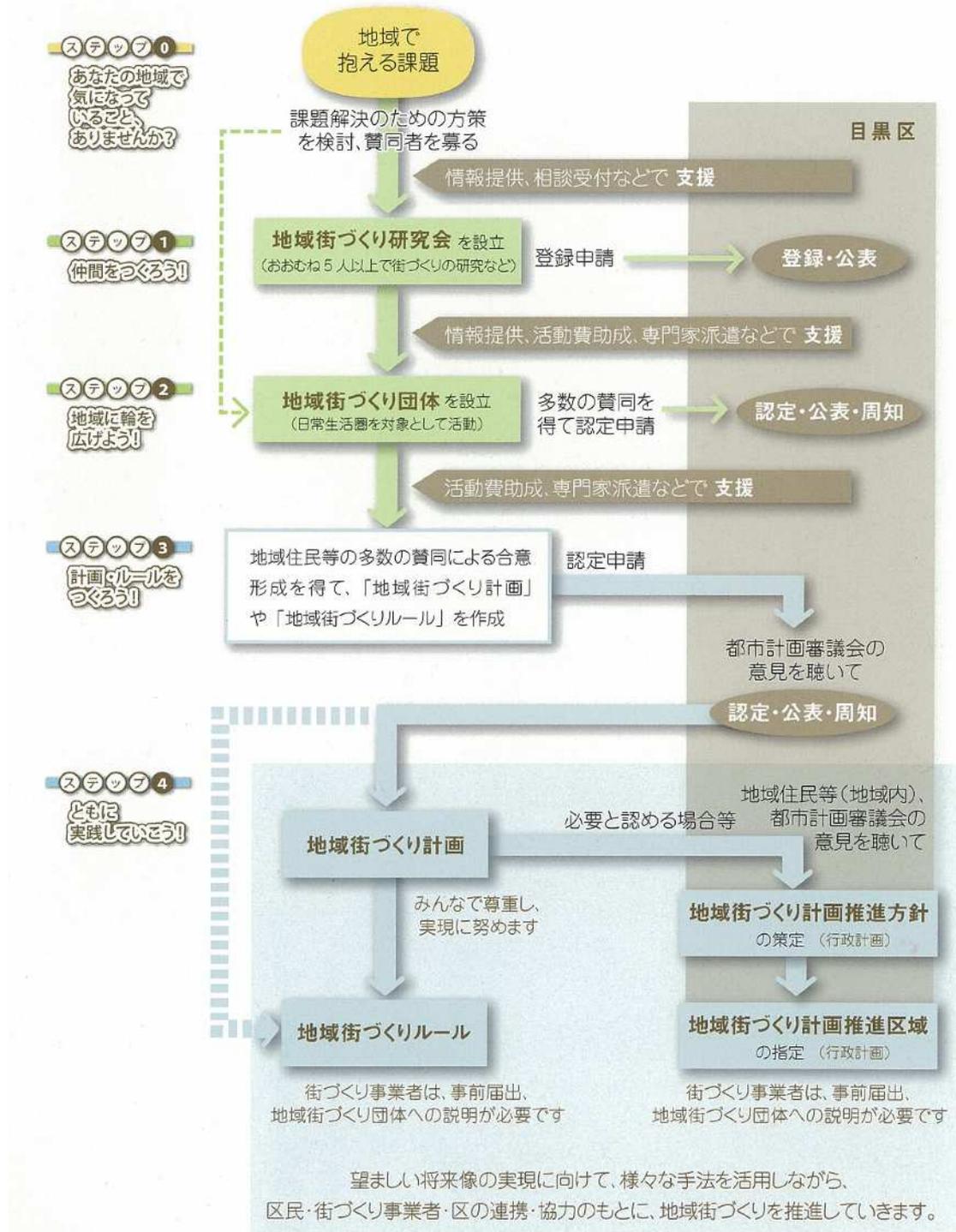
また、将来像の実現に向けて、区民、事業者、行政が連携・協力して取り組む街づくりの根拠として「目黒区地域街づくり条例」が制定されていることから、本条例に基づいて地域の移動に関する課題解決の取組への支援を図ることとする。

(7) 目黒区地域街づくり条例

区民の皆さんが日ごろ感じている身近な問題への関心を、具体的な街づくりの取組につなげる仕組みとして、平成 19 年に「目黒区地域街づくり条例」を制定している。

本方針では、身近な地域の移動手段である地域交通の運行に関する取組を、街づくりの課題のひとつと捉え、本条例に基づいて、住民が検討する会議体へ専門家派遣などを行い、継続的に取組めるよう区として運営支援を行っていく。

流れと支援の仕組み



< 出典：地域街づくり条例パンフレット / 平成 19 年 4 月 / 目黒区 >

3 地域交通に対する支援方針

(1) 支援に対する取組方

目黒区都市計画マスタープランより、区民、事業者、行政が連携・協力して課題解決に向けた取組に対して「目黒区地域街づくり条例」に基づき、検討の各段階に応じて必要な支援を行っていく。

- 「目黒区地域街づくり条例」における活用項目 -

- 各主体の連携・協力による街づくりの理念や役割分担
- ・区・区民等・街づくり事業者の責務の明確化
- ・区・区民等・街づくり事業者がそれぞれの役割を果たすことで街づくりを推進
- それぞれの地域にあった計画・ルールづくり等の仕組み
- ・地域街づくり研究会、地域街づくり団体の設立・認定
- ・情報提供、専門家の派遣その他必要な支援、その活動に対する財政上の措置

- 地域交通に対する支援に関する基本的な考え方 -

- 地域の役割
- ・地域が設立する検討組織(以下、「検討会」という。)において、地域交通導入に向けた検討を行い、地域交通の継続的な運行を目指した取組を実施
- 地域交通を地域住民が積極的に利用し、守り育てていくという意識のもと、地域住民が一体となって検討し、計画、運行、利用促進に関する取組を実施
- 行政の役割
- ・地域交通導入に向けた情報提供や技術的なアドバイス、関係機関との協議、一部経費の支援
- 地域交通に関する検討を行うにあたって、情報提供や検討会の運営支援、専門家派遣等による技術的なアドバイス、また関係機関との調整、運行状況のモニタリング、地域交通導入・運行に伴う経費の一部支援
- 事業者の役割
- ・地域交通の導入に関する各種手続きに対する支援、安全で安心な地域交通の運行
- 地域交通支援に伴う実験運行や本格運行の実施、また地域交通運行にあたって必要となる現場調査や諸手続き等について協力

なお、地域交通の導入に伴う検討にあたっては、目黒区全域へ地域交通の支援方針の制度を周知し、地域の特性やニーズ等の意見を聞き、運行に向けた調整や手続き等の取組を行っていく。

(2) 支援の対象

地域交通に対する支援の対象は以下の通りとする。

- ・区内全域を対象として、日常生活における移動に困っている地域の皆さん
- ・地域の移動に関する困りごとについて、5人以上のまとまった組織で検討できる皆さん
- ・地域交通導入後も、継続的な運行に向けた取組を行える皆さん

(3) 検討項目

区内は、鉄道や路線バスが網羅されており、またタクシー事業者も多く営業しているなど、区全体で見ると、公共交通の利便性は比較的高い状況にあることから、既存の交通車両の活用を含めて、地域交通の導入を検討していくこととする。

既存交通の活用	路線バスや送迎バス等の運行ダイヤや運行ルートの変更により、地域の利便性の向上が見込めるもの
新たな地域交通の導入	既存交通の活用が困難で、道幅が狭い地域などにおいて、小型車両等による新たな交通手段の導入によって地域の利便性の向上が見込めるもの
タクシーの活用	まとまった利用需要が見込めない地域などにおいて、タクシーの活用により地域の利便性の向上が見込めるもの

(4) 支援の内容

区は、区民、事業者、行政が連携・協力して移動に関する課題解決にむけた取組に対して、検討の各段階に応じて必要な支援を行っていく。

また、区が支援する経費については、今後検討する補助制度を活用し、実証実験や本格運行の各段階で支援を行っていく。

検討会等運営時	会議等運営(消耗品、アンケート調査・分析等)、専門家派遣、技術的な情報提供、関係機関との調整等
実証実験時	実証実験運行(実験運行計画立案、交通事業者との調整、各種手続きに伴う資料作成、本格運行への判断・分析等)
本格運行時	本格運行(本格運行計画立案、交通事業者との調整、各種手続きに伴う資料作成、本格運行後の評価・分析等)

(5) 本格運行後の継続的な取組

検討を行った地域交通について、実証実験による検証の結果、実現性が確認できた場合には本格運行に移行することになる。

本格運行移行後も、地域、事業者、行政が連携し、継続的な運行が可能となるよう取組む必要があり、特に地域の皆さんは、日常の移動手段として利用者数を増やしていくことで、継続的な運行が可能となることから、利用促進等の取組が必要となる。

万が一、利用促進や運行改善の対策を行っても、利用者数が減少し、運行継続が困難となった場合は、地域、事業者、行政で協議し、運行継続の可否を判断することとなる。



PDCAを繰返すことで取組全体のレベルを向上

図-7 本格運行後の継続的な取組(PDCA サイクル)