

[平成29年度 地域創造学賞]

都市近郊地域における乗合輸送事業に関する研究 —横浜市と神戸市での住民による取組み事例から—

中野 慶太

論文の構成

第1章 序

- 1-1 研究の背景
- 1-2 研究の目的と仮説

第2章 日本の都市近郊の沿革と現況 〈資料調査〉

- 2-1 都市近郊開発の沿革
- 2-2 都市近郊地域の現況と課題

第3章 日本の乗合自動車事業の沿革と現況 〈資料調査〉

- 3-1 公共交通における乗合バスの役割
- 3-2 乗合バス事業の沿革
- 3-3 乗合バス事業の現況と課題
- 3-4 地域・住民によるコミュニティ交通の取組み

第4章 先行研究と研究課題の整理 〈資料調査〉

- 4-1 地域公共交通に関する先行研究の整理
- 4-2 先行事例—京都市伏見区「醍醐コミュニティバス」

第5章 課題に対する事例の調査 〈実態調査・資料調査〉

- 5-1 調査方法・対象地区の概要
- 5-2 横浜市での事例—泉区・下和泉地区「Eバス」
- 5-3 神戸市での事例—垂水区・塩屋地区「しおかぜ」

第6章 考察

第7章 結論

謝辞・文献

第1章 序

1-1 研究の背景

高度成長期に都市の拡大とともに、都心で働く労働者の受け皿として広がった都市近郊の住宅地では、居住者の高齢化と人口減少が進行している。これまでであれば、駅から離れた住宅地において、路線バスを使わずとも、自家用自動車を運転することで、通学や通院、購買活動などの外出行動を確保することができた。しかし、郊外において進行する少子高齢化と人口減少、若年世代の都心での居住選好もあり、今後は自家用自動車による外出が困難になるだけでなく、セーフティネットとして存在していた路線バスの利用者も減少し、路線の維持が困難になる虞がある。これからは都市近郊地域で暮らしながら「健康・快適に暮らし、経済活動が維持され、持続可能な都市経営がなされるためには、都市の中心拠点や生活拠点到医療・福祉・商業等の都市機能を集約し、拠点の周辺や公共交通沿線に居住を誘導して一定の人口密度を保つ」(国土交通省, 2015b)必要がある。

2014年8月に都市再生特別措置法(平成十四年法律第二十二号)が改正され、コンパクトなまちづくり(コンパクトシティ)を推進するための立地適正化計画制度が創設された(図1-1)。立地適正化計画では、都市近郊地域や地方都市において、地域の核となるエリアを形成するとともに、暮らしを支えるネットワークとして、公共交通網の再構築が求められている。地域の暮らしを絶やすことなく、持続可能な地域づくりを進めるプロセスにおいて、誰もが利用することのできる公共交通は大きな役割を担いうと考えている。

2000年代に公共交通事業に関する国の規制緩和政策¹が推進されて以降、公共交通の体系に大きな変化が生じている。多くの利用者が見込まれる都市間夜行バスが数を増やす一方で、ローカル輸送が主な鉄軌道・乗合自動車(乗合バス)の路線では、利用者減少の影響によりうまく利益を上げることができず、廃止となるケースや、自治体等による運行に変更されるケースが増加している。

国土交通省(2015a)によると、2013年度では一般路線バス事業の約7割が赤字だった。特に路線バスでは、2009年度から2013年度までの5年間で約6,463kmの路線が代替手段なく廃止され、バス停500m圏外で鉄道駅から1km圏外の地域は、全国で36,477平方kmに及び、日本の可住地面積の約3割に相当する(図1-2)。

公共交通は利用することが存続に必要な唯一の手立てであることから、使う側である利用者の目線からも公共交通を考える必要があると考える。2013年12月に交通政策基本法(平成二十五年法律第九十二号)が施行され、国民も交通に関する施策に主体的に取り組むとともに、国や自治体、交通事業者と相互に連携を図りながら協力することが求められるようになった。翌2014年には地域公共交通活性化・再生法²が改正され、地方公共団体が中心となって、まちづくりと連携し、面的な公共交通網を再構築することが求められるようになった。金沢市や奈良県など、地方自治体においても公共交通に関する条例が制定されるなど、公共交通施策の推進に向けた機運が高まっている。

近年、交通事業者に限らず、様々な主体が地域の公共交通サービスを運営する取組みが

¹ 鉄道事業法の一部を改正する法律(平成十一年法律第四十九号)、道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律(平成十二年法律第八十六号)など、同時期に行われた公共交通事業に関する規制の緩和を進めた一連の取組み。

² 正式名称は「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(平成十九年法律第五十九号)

数多く見られるようになった。その取組みとして、これまでは行政主体によるコミュニティバスが注目されてきたが、地域・住民主体により運行が行われているボトムアップ型の地域公共交通も存在し、その運営手法は様々である。本研究では、地域・住民が主体となり運営する地域公共交通を「コミュニティ交通」と定義する。更なる人口減少を目前に控えた今こそ、交通事業者や行政に依存した従来の形態の公共交通に限らず、地域・住民が運営主体となるコミュニティ交通について、安定的に運営するために必要な条件を明らかにすることは、地域の公共交通を構想する上で、その議論に資すると考える。

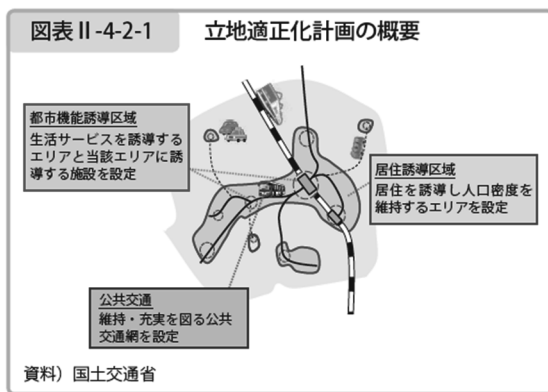


図1-1 立地適正化計画のイメージ
国土交通省(2015b)『国土交通白書2015』より引用

1-2 研究の目的と仮説

盛山(2014)はこれからの公共交通について、「定性的ではない、あるべき公共交通サービスの水準についての定量的な目標を示すことが必要」で、「そのメルクマールを基に、国・地方公共団体そして住民が都市間あるいは地域における輸送サービスの姿を認識し、どのようにしてその輸送サービスを実現していくかを検討すべき」としている。また、「公共交通・鉄道輸送サービスを永続的に提供するには、採算性を無視してはならない」としている。運行に際して、赤字補填に頼らず、ある程度の収支の均衡を地域内で確保できることは前提であるべきだと考えている。その上で、住民が計画時点から運営に関与することで、立地や利用者など地域の個性や実態に応じたサービスにできると考えており、運行に向けた取組みと現在の運営体制から、安定的な運営を可能とした条件を明らかにしたい。

第2章 日本の都市近郊の沿革と現況

本章では、現在の都市近郊地域の形成に関わる戦後の都市近郊開発について取り上げる。

2-1 都市近郊開発の沿革

戦後日本における大規模な住宅開発は、戦後復興期の住宅供給にその原点がある。

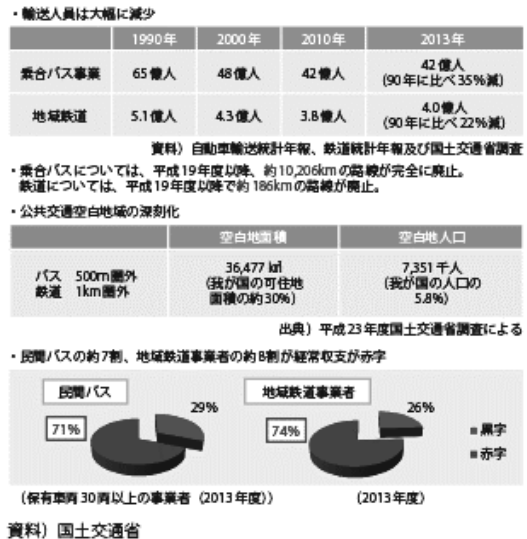


図1-2 乗合バス・地域鉄道の現況
国土交通省(2015b)『国土交通白書2015』より筆者加工の上引用

日本では第二次世界大戦後、人口増加と都市への人口移動の影響により、住宅の充足が喫緊に求められていた。この問題に対して、政府は住宅政策の方針として公的な整備を打ち出した。1950年に住宅金融公庫³が発足し住宅融資が行われるようになり、1951年に公営住宅法が施行され公的な住宅の供給が始められた。1955年には大都市近郊地域において宅地の大規模な供給を行うことを目的に、日本住宅公団⁴（公団）が設立され、その後ニュータウン開発など大規模な宅地開発を担うこととなる。これら3つの取組みは、戦後日本において長らく住宅政策の3本柱として機能することとなるが、いずれも耐火性能を備えた住宅の供給が目的だ。戦後復興期の住宅供給について、住田（2015）は「『不燃耐火』の『集合住宅』への茫漠とした希求が、高揚した専門家たちによって居住地モデルに理論化されていき、高度成長期のマスハウジングの大展開につながっていった」と指摘している。

大規模な宅地開発は公団や自治体による公的な開発が多くみられる。公団は1957年に千葉県で八千代台団地を、1958年には大阪府で香里団地を完成させて以降、千里ニュータウンや多摩ニュータウンなど、大都市近郊地域において大型のニュータウン開発を行うようになった。

このように、大規模開発は主に公的な開発がその役割を担ってきた。しかし、角野（2000）は「実際には公庫融資を受けない民間自力建設が、全住宅建設量の三分の二を占めてきた」とし、「戦後の住宅政策は公的住宅の供給が主体であったにもかかわらず、公庫融資を受けない民間借家建設や、公庫基準をクリアできない戸建て持ち家であるミニ開発の分譲住宅が、戦後日本の一般サラリーマン層の大半の住宅ニーズに応じてきた」としている。

私鉄や住宅メーカーなど、民間による私的な開発として、東京急行電鉄により鉄道路線と一体で整備された多摩田園都市や、大和団地（現：大和ハウス工業）により開発された北大阪ネオポリスが挙げられる。開発の規模は様々であるが、大都市圏の周縁部（遠郊外）において、駅から遠く離れた傾斜地や山間地域で宅地開発が行われた事例もある。これらの宅地は、経済成長に伴う市街の拡大に取り込まれなかったことから、市街地の生活上の便益を上手く享受できていない地域もあり、路線バスが衰退した場合には通勤通学、購買活動、通院など日常生活全般に致命的な影響が出る虞がある。

2-2 都市近郊地域の現況と課題

現在、若年世代では通勤や購買活動での利便性の面から都心部での居住が好まれている。若年世代の都心での居住選好については、様々な議論がなされている。久保（2015）は、都心部において容積率が緩和されるなど住宅に関する制度の変化、社会経済状況に連動した居住選好の変化などにより、郊外から都心居住への流れが一般化してきているとの見解を示している。三浦（2012）は、結婚する若者が減った結果、郊外でマイホームを購入する若者が減ったとの見解を示している。角野（2000）は、都市近郊で育った子世代について、「単身者の場合、（中略）生活基盤の社会依存傾向が強く、また生活様式も多様で、モノカルチャー化した現在の郊外住宅地には住みにくい」と言及している。

³ 住宅金融公庫法により設立された特殊法人。住宅金融融資や住宅宅地債券の発行を行っていた。2007年3月に解散となり、現在は独立行政法人住宅金融支援機構が業務を継承している。

⁴ 日本住宅公団法により設立された特殊法人。住宅や宅地の造成や分譲、土地区画整理事業を行った。数回の組織改組を経て、現在は独立行政法人都市再生機構が業務を継承している。

国立社会保障・人口問題研究所による、2010年と2040年の人口動態を比較した調査では、首都圏、近畿圏の都市近郊地域とも、生産年齢人口の減少と高齢者人口の増加が予想されている地域が多く、少子高齢化と人口減少の更なる進行が予想される。

首都圏は東京特別区・川崎・横浜と都心核となる地域が京浜間に連続しており、これらの地域に首都圏の郊外から通勤通学者が集中していることから、一極集中型の都市圏構造とみなすことができる。一方、近畿圏では京都・大阪・神戸の3都市が分離した多極型の都市圏構造で、西宮市や長岡京市など都市間の地域では両方向への通勤通学者が存在している。近畿圏の方が遠郊外となる地域が少なく、首都圏の郊外地域の方がより少子高齢化が深刻化する虞がある。

都市近郊地域での宅地開発の多くは高度経済成長期に行われており、開発当時から居住している世帯も多いことから高齢化が著しい。開発当時から暮らす住民の高齢化と若年世代の人口流入鈍化の同時進行により、都市近郊地域での暮らしや経済は一層縮小することが予想され、今後急速な衰退を遂げる虞がある。

既に一部の住宅地では、生活上の問題として、生活必需品を満足に入手できない「買い物難民」問題が発生している。1960年代から傾斜地に開発された住宅団地を擁する仙台市青葉区の中山地区を対象に、高齢者の買い物行動について分析した小金澤・小野(2016)は、「特に交通手段の制限によって、高齢者は買い物行動に制限を受け、困難や不便さを抱えている場合がある」ことを示し、高齢化の進行に伴い「高齢者への消費者支援はますます必要」とした上で、小売店舗の「高齢者支援がある意味でビジネスチャンスになる」と指摘している。

更に、人口減少と団塊世代の通勤者が続々と退職していることに伴って、路線バスが減便される事例が発生している。北海道札幌市東郊のベッドタウンとして人口を増やしてきた北広島市は、市民が通勤通学、買い物、通院の際に自家用車を使用する割合が、路線バス利用者の割合に対して全て2倍以上高く、自家用車に依存した生活環境となっている⁵。2010年には北海道中央バスが運行する北広島団地線において平日1日の運行回数が161便から132便へと減便され、利便性の低下が生じた。北広島市では2012年度から路線バスの運行事業者に250万円を上限とした運行欠損額の補助を開始し、2015年度からは上限額を400万円に増額したが、路線バス利用者の減少抑制に十分な効果を挙げられていない。

第3章 日本の乗合自動車事業の沿革と現況

都市近郊地域では、住宅地から駅までを徒歩またはバスで、駅から都心へは鉄道を利用して移動する生活様式が主であり、たまプラーザ駅(横浜市青葉区)や名谷駅(神戸市須磨区)など、住宅団地やニュータウンの最寄り駅ではバス転回場が整備されている。駅から離れた地域ほどバスの必要性は高まることから、都市近郊地域の暮らしの中でバスは重要な役割を担ってきたと考えられる。本章では、高度経済成長期以降の乗合自動車事業の沿革と現況について分析を進める。

3-1 公共交通における乗合バスの役割

日本バス協会(2017)によると、2014年度の日本におけるバスの総輸送人員は約45億人で、

⁵ 北広島市(2011)、北広島市(2017)

国内の旅客輸送機関全体での輸送分担率は15.1%だった。鉄道の総輸送人員は約236億人だったことから、小規模の輸送であることが分かる。

バスは鉄軌道と比較して、輸送量が小さく、また交通事情により遅延が生じやすいことが短所であるが、生活に身近な道路を主な経路としていることから、地域実態に即し、弾力的で経済的な輸送を行えることが長所だ。鉄軌道を大動脈として、バスは毛細血管と例えられることも多い。

日本国有鉄道（国鉄）や相模鉄道（相鉄）、山陽電気鉄道（山陽電鉄）など、鉄軌道とバスの両方を運営していた鉄軌道事業者は多かった。これらの事業者では、鉄道を幹線とし、鉄道駅から沿線地域に向けてバス路線を運営することによって、公共交通の便益を沿線地域全体にもたらしていたと考えることもできる。

しかし、2000年頃までにJRや民営事業者の多くで、バス事業の一部、または全部の分社化（子会社化）が行われるとともに、社員の給与体系が更改された。バス分社化により、鉄軌道線と自動車（バス）線間の連絡乗車券などが廃止となった事例もあり、このような事例においては、鉄軌道とバスを交通事業者が一体的に提供する公共交通サービスの様式が1つの区切りを迎えたと考えられる。なお、鉄軌道事業者に限らず、ウエスト神姫（神姫バスより分社化）、三交伊勢志摩交通（三重交通より分社化）など、バス専門の交通事業者でも分社化は行われており、こちらは地方路線が子会社に譲渡されるケースが多い。

3-2 乗合バス事業の沿革

一般路線バスでは、1960年代になると、道路混雑による定時性の悪化やモータリゼーションの進行に伴う利用者の減少が問題となった。これらの問題を解決すべく、運行面、経営面のそれぞれで新しい取組みが実施されるようになる。

運行面での取組みとして、デマンドバスや公共車両優先システム（PTPS）が挙げられる。特にデマンドバスは、都市近郊地域においても導入された。デマンドバスは基本となる運行ルートの外に迂回ルートを設定しており、「この区間では利用者がコールボックスと呼ばれる発信機によってバスを呼び出したり、自由に降車ができるなど、従来のバスにタクシーの機能を加味」（東急バス、2002）していた。都市近郊の住宅地では、1975年5月に阪急バスが、同年12月に東京急行電鉄（現：東急バス）が、デマンドバス路線を開設したが、「デマンド区間を迂回する率が高くなった」（東急バス、2002）ことなどから、現在はどちらも「発展的解消という意味で」（鈴木、2013）、運行形態を一般路線バスに改めている。

その他の取組みとして、1974年11月に大阪市交通局が、利用客が乗り継ぐことを前提として、運行する路線を幹線と支線に分け、車両運用効率と利便性の向上を目指したゾーンバスシステムを導入した。現在、ゾーンバスシステムは廃止となっているが、市営バス間の乗継割引制度は存続している。過疎地域のバス路線にも新たな動きがあり、1980年10月には、十津川村（奈良県吉野郡）が運営していた村営バスの運行を民間事業者の奈良交通が受託し、村内の国道を通過する路線は奈良交通が直営で、その支線を村営バスが担う、「十津川方式」とも呼ばれる新しい手法が導入された。これら2つの事例は大都市と過疎地という対極の立地であるが、どちらも「連絡」を意識したサービスである。

経営面での取組みとして、前述した分社化と省人化が挙げられる。省人化の代表例が、運転士のみが乗務するワンマンバスの導入である。都市近郊地域で「次々と大規模団地が

形成され、新規路線の開設が相次いだ」当時は、「新規路線開設や延長のニーズが根強い中、車両数の増大にも限度があり、女性車掌の確保も難しい社会環境になった」ことにより、「急速にワンマン化が進められた」（バス事業100年史編纂委員会，2008）。これにより車掌の数は漸減し、現在は殆どの路線バスでワンマン運転を行っている。なお、定期観光バスなど、添乗員としての要素が求められる路線では現在も車掌が乗務している場合がある。

1990年頃になると、既存のバスでカバーできない交通不便地域での交通手段として、コミュニティバスが運行されるようになった。コミュニティバスの代表例として、東京都武蔵野市で1995年11月に運行が始まった「ムーバス」が挙げられる。100円均一の運賃、15分間隔の運行スケジュールなど、徹底したニーズ調査が運行に反映され、運行開始から数ヶ月で1日あたりの利用客が1,000人を超えた。このムーバスの成功がきっかけとなり、以後全国の市町村でコミュニティバスの運行や検討がなされることとなった。

2000年11月の交通バリアフリー法⁶施行に伴い、一般路線バスとして導入される車両は原則として地上床面高が650mm以下と規定されたため、2000年代以降はそれまで一般的であったツーステップバスの導入に制限が掛かった。現在は、全ての人が乗降しやすい低床（ワンステップ・ノンステップ）バスへの代替が進んでいる。

2006年に行われた道路運送法改正では、同法第78条に規定される自家用自動車有償旅客運送が市町村や特定非営利活動法人などにより、自家用自動車（白ナンバー）での路線バス運行を行うことができるようになった。

2015年6月には岩手県北自動車とヤマト運輸の提携により、バス車内の一部を荷台スペースとして貨物を混載する貨客混載の取組みが開始され、その後同様の取組みが全国各地で行われている。2017年9月には貨客混載に関する国の許可基準が変更され、バス・タクシー事業者が貨物を、貨物運送事業者が人を輸送することが可能になった。過疎化の進行により山間地域では利用客が減少し、運輸業全体で担い手不足が深刻となる中で、バス路線維持に向けた新しい取組みも行われている。

3-3 乗合バス事業の現況と課題

都心部では、あべの・上本町シャトルバス（近鉄バス）や、うめぐるバス（阪急バス）、福岡都心100円循環バス（西日本鉄道）など、バスが都市内の回遊性を高める役割を担っている。福岡都心100円循環バスが、試行後半年時点で「日祝日では前年比207.9%（中略）、平日を含む全体でも173.9%と大きく伸び」（西日本鉄道，2008）たように、短距離の運行で多くの利用客が見込めることから、近年新たに路線が開設される事例が増えている。

その一方で、地方部では路線の縮小・廃止が特に進行している。特にJR系事業者のバス路線については、2000年度まで地方バス路線維持費等国庫補助金制度の対象外だったこともその要因であると考えられる。中国ジェイアールバスで運輸部長を務めていた谷田（2013）によると、制度改正後、補助の上で路線を存続させたい旨を市町村との折衝で伝えるも、「今さらなぜ補助しなければいけないのかという意識が強」く、結果的に「自治体としてはJRバス廃止已む無しとなってしまう、営業路線は約4割にまで減少」した。しかし、

⁶ 正式名称は「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（平成十二年法律第六十八号）」である。

JRバスについて寺田・中村（2013）は、「一旦補助金を受けてしまうと撤退が難しくなると考え、先回りして高速バス以外の地方バスを全廃することを決めた」との指摘をしている。

これら2つの地域の間位置する都市近郊地域では、住宅地と駅を結ぶ路線が数多く存在し、通勤通学の定期利用によりこれまで路線が支えられてきた。しかし、団塊の世代の退職や少子化の影響により、利用客が大きく減少することが予想され、これまでのような安定した路線営業を維持することが困難となる虞がある。

大阪市や伊丹市などで行われている公営バス事業は、民営バスと比較して安定的に路線維持が行われているが、「平成7年の段階で36事業者(中略)すべてが赤字経営」で、「一般会計からの補助が年々大きくなって」(バス事業100年史編纂委員会, 2008)といった。現在では、尼崎市や明石市のような人口の多い自治体でも、バス事業を担当していた交通局を解散させており、市民の足を行政単独で守ることが困難になってきている。

自治体が運営に関与するコミュニティバスについても課題は多い。成功例として先述したムーバスの走る武蔵野市は「大都市圏の住宅密集地であり、需要規模そのものが大きく、国内でも「特殊なロケーションでの成功例」だった(バス事業100年史編纂委員会, 2008)。そのため、利用者が少ないまま多額の税金を投入して運行を維持する路線も多い。さらに、市町村主体で運行に取り組むため、生活圏に関わりなく市町村境において路線が寸断されることもあるほか、実際の地域・住民のニーズと乖離が生じる虞がある。

また、バス運転士への新規就労者が少ないことも問題である。人手不足を前面に押し出す形で大幅な路線縮小を行った事業者⁷もあり、利用者減少による収益の低下だけでなく、運転士など公共交通の担い手が不足することも、安定した輸送サービスの提供をより困難とするリスクになりうる。

3-4 地域・住民によるコミュニティ交通の取組み

バス路線維持のために、事業者の経営努力、行政による運行補助など、関係者により様々な取組みが行われてきたが、バス事業の状況は依然厳しい。そのような状況の中で、地域のモビリティ低下を懸念し、住民が主体的に運行を企画する事例が増えてきた。バス車両による運行事例として、舞鶴自主運行バス（舞鶴市）、明星町地区のりあい交通（宇治市）、あおバス（市原市）などが、タクシー車両による運行事例として、ぐるっと生瀬（西宮市）、いない号（石巻市）、のりあい善行（藤沢市）などが挙げられる。

西堀・土井・安東（2017）が、住民主体の地域公共交通が運行されている地域で、高齢者の移動と、移動に関する意識について調査を行った結果、住民主体で移動手段を確保することで、住民の趣味や知人との交流など、暮らしの楽しみとなる活動を支えているだけでなく、「マイバス」意識が醸成され、ソーシャルキャピタルを一層高めることにも寄与していることが分かった。

このようなコミュニティ交通は、地域住民が運行に関与しているものの、谷内（2016）が関西地方でのコミュニティ交通の事例調査を行う中で、公的な補助に依存している事例が多いことを示しており、この状況は自立的とは言い難い。しかしながら、行政の経費補助

⁷ 近鉄バス株式会社ホームページ【平成28年6月1日】吉田住道線、石切線、久宝寺（南系統）ダイヤ改正及び金剛団地線（津々山台系統）の廃止のお知らせ（最終閲覧日：2018年1月4日）
<http://www.kintetsu-bus.co.jp/news/detail.php?no=20160426141550>

に頼らなければ運行できない状況が現状であり、地域・住民の組織だけで安定した運行を行うことが、コミュニティ交通に求められている課題であると考えられる。

第4章 先行研究と研究課題の整理

4-1 地域公共交通に関する先行研究の整理

コミュニティ交通も含めて、地域公共交通については様々な議論がなされている。

規制緩和と同時期に、大井・高野・加賀屋(2000)が「路線バスはその価値の影響が限定的」で「地域によってその価値が異なるもの」とし、「地域にとっての路線バスのあり方が議論されるべき」で「バス事業者だけではなく、地域行政と市民の参加が不可欠である」と提起した。その後、自治体の実施主体であるコミュニティバスの運行が各地で始まったが、その運行について、塚田・高田・小早川(2008)が「地方自治体の経費補給の体力に依存する格好」で、「地域住民の生活交通を将来にわたって維持していくことを考えたとき、公的補助に依存しない形での方策が必要」であるとし、コミュニティバスの代替としてタクシー交通の活用可能性を検討している。新保(2015)はデマンドバス形式の前橋市ふるさとバスについて、地元の負担無しで運行が行えることは、運賃がかさむ地区において利用者の負担軽減策になると主張しているが、この場合は便益を享受できない当該地区以外の住民も含めた自治体全体による負担となり、今後の更なる路線開設が財政面においても難しくなりうることから、永続的に運用し続けられる手法ではないと考えられる。

土居(2002)は、「地方部ではバスを、いつまでも住み続けられるまちづくりを実質的に保障する『地域の公共施設』として位置づけ、地元・自治体・利用者が一体となって育成する情熱を持つならば、その展望は大きい」としている。また、土居(2006)は、神戸市東灘区と京都市伏見区での市民共同方式によるコミュニティバスの運行事例を分析し、「小回りの利く持ち味を発揮、運行ルートや停留所設置などで利用者本位の運営ができるのも強みである。事業の継続性をどう担保するのかなど課題もあるが、市民・NPOによる企画・運営は地域交通再生へ向けた新たな運営形態」としている。

土居(2006)も言及している、神戸市東灘区住吉台地区で2005年1月より運行が開始された「住吉台くるくるバス」の事例からは、野村(2016)が「交通事業者と地元の商業施設など複数のアクターが関り合うことで、住民生活の包括的な支援が可能になること」を明らかにした。「今後も、デマンドタクシーや自家用有償運送などの導入が増えることによって、地域の公共交通を維持していくことが求められる」(松野, 2017)との指摘があるように、行政主導ではなく、地域・住民によるボトムアップ型のコミュニティ交通の提案が現在求められていると考えられる。

4-2 先行事例—京都市伏見区「醍醐コミュニティバス」

住民主体によりコミュニティ交通の運行が開始された事例として、京都市伏見区醍醐地区の醍醐コミュニティバス(以下:醍醐CB)が挙げられる。醍醐地区は、京都市交通局が醍醐営業所を設置していたこともあり、市営バス路線が多数運行されていたが、1997年10月に市営地下鉄東西線が二条-醍醐間で開業したことにより、営業所とともに市営バスも廃止となった。

市営バス廃止後、駅から離れた地域や丘陵地の住宅地では、買い物や病院・公共施設等

へ徒歩で行くことになったことなど、地域住民から不便になったとの意見が多く噴出した。これらの意見を踏まえ、2001年に住民らによって現在の醍醐コミュニティバス市民の会（以下：市民の会）が発足し、2002年7月にアンケート調査を実施、2004年1月31日付で近畿運輸局より運行認可が下され、同年2月16日より醍醐CBは運行を開始した。事業者はヤサカバスで、車両は日野・リエッセなど中型の車両が主に使用されている。運賃は1回乗車につき大人200円、子ども100円となっており、定期券は発売されていないが、一日乗車券は300円で発売されている。2006年10月からは京都市の敬老乗車証・福祉乗車証の利用ができるようになった。

醍醐CBは地域住民の社会基盤確保を目的としているが、運営では様々な工夫がみられる。バス停の間隔を短くして自宅近くから乗車できるようにしたことや、住民参加を目的としたイベント等の実施、地域住民の回遊性向上に向けた1日乗車券販売など取組みは多岐に亘る。醍醐CBの運営は市民の会と、パートナーズと呼ばれる協力施設・組織によって支えられており、収支は運賃収入とパートナーズからの運行協力金、経費支援で行われており、敬老乗車証等利用分に掛かる京都市からの交付金を除いて、行政からの運営補助は行われていない。

2017年7月には累計利用客数が700万人を超えており、醍醐CBは安定的な運営が行われていると言える。しかし、先述した地域内での積極的な利用促進に向けた取組みだけでなく、規制緩和により乗合バス事業への参入が易化したことをはじめ、沿線に世界遺産である醍醐寺を擁していること、従前から市営バスが運行されていたようにある程度の利用者が存在していることもその要因として考えられる。

第5章 課題に対する事例の調査

都市近郊地域では、今後更なる人口減少が予想されているが、延いてはバス利用者の減少にもつながり、地域の路線バスが安定した運行を維持することが困難となる虞があることが分かった。

これまでの章を総合し、地域・住民の発意によるコミュニティ交通が、都市近郊地域での今後の公共交通像として有効であると考えた。そのため、都市近郊の地域において、地域・住民主体により運営が行われているコミュニティ交通の事例を基に分析を行う。

5-1 調査方法・対象地区の概要

本研究では、住民主体により運営が行われている2つの事例を比較し、検討することとした。そのため横浜市泉区下和泉地区で運行されている「Eバス」と、神戸市垂水区塩屋地区で運行されている「しおかぜ」について比較検討を行う。

どちらの地区も政令指定都市の郊外住宅地で、勾配のある立地という点で類似している。Eバス、しおかぜとも、住民の意向により運行されており、Eバスが2002年、しおかぜが2017年に本格運行を開始した。Eバスは乗合バスとして運行されているが、しおかぜは乗合タクシーとして運行されており、どちらも鉄道駅を主要な停留所としていることが特徴である。

本章では運行開始に向けた取組みの過程を明らかにするために、それぞれのコミュニティ交通の運行に向けた取組みに携わった関係者への聴き取り調査を柱としながら、関連

する先行研究、史料等の資料調査も並行して行った。調査期間は2017年11月～12月で、それぞれのコミュニティ交通に実際に乗車し、運営に関わる地域住民・行政・事業者のうち、Eバスの運行事業者を除く5者については、横浜市内・神戸市内において対面による聴き取り調査を1回以上行った。

5-2 横浜市での事例 —泉区・下和泉地区「Eバス」

(1) 地域の概要

泉区は横浜市南西部に位置し、面積23.56平方km、68,410世帯154,434人が暮らす区である⁸(図5-1)。1939年4月に戸塚町など鎌倉郡の町村の一部が横浜市に編入して以来、泉区域は戸塚区の一部だったが、1986年11月に分区し現在に至る。藤沢市・大和市と西側で接している。現在は横浜市郊外の住宅地区として発展しているが、明治末期から昭和初期にかけては養蚕製糸業で栄えた。

下和泉住宅地⁹(以下：下和泉地区)は、2,284世帯、5,073人が暮らしている⁸(図5-2)。泉区の南部に位置し、横浜市中心市街地にある桜木町駅¹⁰から横浜市営地下鉄ブルーライン快速電車で約28分、普通電車で約33分の下飯田駅が最寄り駅である。下飯田駅から250mほど北には相鉄いずみ野線ゆめが丘駅もある。下和泉地区は1962年に開発整備された住宅地で、地区内には幼稚園や生協がある。地区内は閑静な住宅地で、数本の道路は幅員が広めに確保されているが、路地に入ると車の離合が困難な道路もある。

(2) Eバスの概要

Eバスは下和泉地区から地下鉄下飯田駅を経て相鉄いずみ中央駅まで運行している路線バスである(図5-3)。事業者は天台観光で、車両は日野・ポンチョなど小型のバスが使用されてい

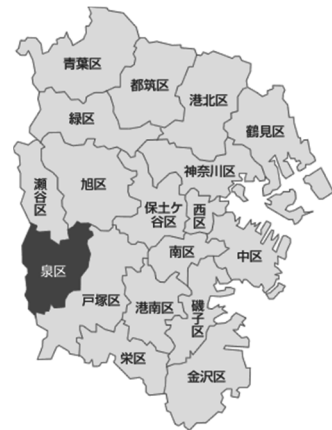


図5-1 泉区の位置
横浜市資源循環局
ホームページより引用

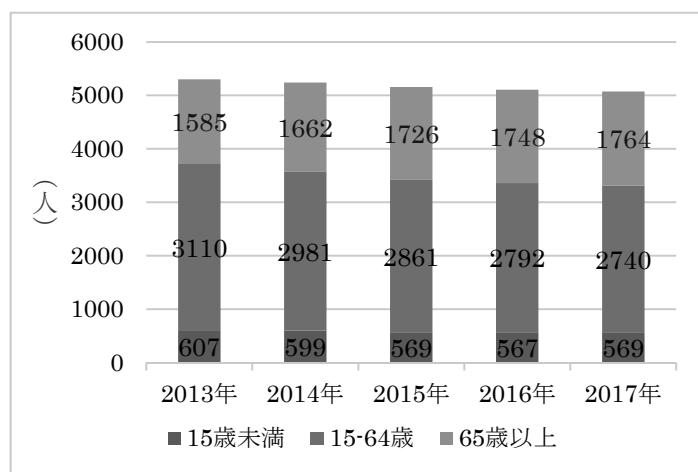


図5-2 下和泉地区の最近5年間の人口推移

2013～2017年の各年9月30日時点の泉区町丁別人口より筆者作成。

※2012年以前は和泉町の一部だったため、下和泉地区の詳細な人口算出ができなかった。

⁸ 横浜市統計ポータルサイト(平成29年9月30日現在推計)

⁹ 本研究では便宜上、下和泉住宅地の中心地域である下和泉二～五丁目を下和泉地区と定義する。下和泉一～五丁目は2012年の住居表示実施に伴い新設され、住居表示実施以前は和泉町だった。

¹⁰ 横浜駅はJR・私鉄各線の総合的なターミナルであるが、市役所などの官公庁や伊勢佐木町は関内駅が、みなとみらい21地区は桜木町駅がそれぞれ最寄り駅であり、横浜市中心市街地の代表駅を一概に定義することは難しい。今回は、横浜駅と関内駅の中間に位置している桜木町駅を基準とする。

る。下和泉地区内では循環運転を行うとともに、短い間隔で停留所が設置され、現在8つの停留所が所在している（図5-4）。いずみ中央駅付近には泉区役所やスーパーマーケットなどがある。

運行は平日18便、土日祝日は14便運行されており、平日朝には下和泉地区から下飯田駅前までの区間便が設定されているほか、午後の下和泉地区方面行きには三丁目西停留所止まりの便も設定されている。運賃は大人210円、小児100円の均一運賃となっており、回数券・定期券の発売はされているが、PASMOなどのIC乗車券や横浜市の敬老特別乗車証（敬老パス）等は利用できない。



図5-3 Eバス

2017年11月6日筆者撮影

（3）運行に向けた地域住民の取組み

Eバスが運行を開始したきっかけは、1999年9月に横浜市営地下鉄ブルーラインが戸塚－湘南台間で開業したことに伴い、神奈川中央交通（以下：神奈中）が運行していた戸塚駅と下和泉地区付近を結ぶ路線が廃止となり、立場ターミナルと湘南台駅東口を結ぶ路線が大幅な減便となったことである。下和泉地区から地下鉄新駅である下飯田駅までは2kmほど離れており、道中は坂路でもあるため、特に高齢者の移動手段として地域のバスが強く求められるようになった。しかし、下和泉地区内の道路は幅員が狭く、大型バスの乗り入れが難しいことから、神奈中による路線バスの運行ではなく、下和泉住宅自治会による会員制バスとして2002年に運行が開始された。運行は地域住民に貸切バスとしてよく利用されていた天台観光に委託した。

この会員制バスは、法律で貸切バスの扱いを受けるため、不特定の人々を乗せることができず、運転士による料金収受も行えず、停留所や時刻表の設置もできないなど、運行面での制約が大きかった。そのため、会員限定として利用者の特定性を明確にし、運転以外の業務を行うボランティア添乗員を同乗させ、バス通過予定時刻は会員に直接通知することで、これらの制約をクリアした。

2002年4月に試験運行を開始し、同年7月より本格運行を開始した。当時の運行回数は、6:30～10:15に9回、16:00～21:30に9回の計18回で、土日祝日は運行せず、平日朝晩のみの運行だった。運行開始後3年間は利用者が増えず不安定な運営だったが、4年目より増加し安定した運行とすることができた。現在は目標利用者数を達成している月が多い。

Eバスの運営は、下和泉住宅自治会から分離、新設された下和泉地区交通対策委員会（以下：交通委員会）により行われることとなった。運行に際して、長期健全運営を目的としたEバス基金として地区の世帯から任意で寄付を募り、約50万円を確保した。この基金に



図5-4 Eバス運行経路

天台観光株式会社
ホームページより引用

より、赤字の際には赤字分の補填を行い、黒字の際には黒字分を基金に繰り入れることで、経営安定化が図られた。2006年には都市計画道路環状4号線の戸塚区深谷町－泉区下飯田町(地下鉄下飯田駅付近)の区間が開通したことにより、現在の運行経路に変更された。

2012年になると、天台観光より横浜市の地域交通サポート事業を活用した上での、一般路線バスへの移行が提案された。Eバスの運行に関わっている住民の高齢化や運営状況なども踏まえて、2013年9月に一般路線バスとなった。一般路線バス移行に際しては、隣接する原・中丸・和泉第一といった近隣の町内会とも構想時点で協力し、協議メンバーを各自治会から受け入れている。また、協力関係にある町内会は中学校区が同じで、防災面で連携関係にあるなど良好な関係にあった。

Eバスの運行により、高齢者の駅までの移動手段が確保されただけではなく、若年世代が下和泉地区に回帰してきたこともその効果として挙げられる。二世帯住宅が建設される例もあり、Eバスにより下和泉地区から都心方面への通勤通学が可能になったことがその要因であると考えられる。他にも、地域住民の自治会活動や行事への参加率も高まっており、地域における自治会の信頼向上にもつながったと考えられる。

下和泉地区では、Eバス運行開始以前から、地区内の生協店舗と災害時の物資提供に関する協定を締結したり、大災害時の自衛防災隊の体制を確立させたりしており、地域での問題に向き合ってきた。中でも、2001年に事業を開始した「あやめ会」は、高齢の住民を自宅から病院まで送迎するサービスで、年末年始を除いて毎日活動している。2006年にNPO法人化し、現在は自家用車による有償旅客運送が行われている。Eバス運行開始後も、2011年に高齢者や要介護者等が安心して暮らせるまちづくりを目指して「ひばり会」を発足させるなど、地域内での活動に力を入れている。

(4) 運行に向けた行政の取組み

当該事例においては、Eバスの一般路線バス化に向けて活用された、横浜市の地域交通サポート事業が、行政による取組みとして挙げられる。この制度の所管は道路局計画調整部企画課である。この取組みでは、地域がコミュニティ交通導入を強く求めていること、事業用(緑ナンバー)のバス・タクシーにより運行すること、本格運行後は財政支援に頼らない運営を行うことの3点を基本的な考えとしており、横浜市は運行草創期の運行支援にとどめ、運行主体は各地域に委ねていることが特徴である。

地域交通サポート事業では、コミュニティ交通導入の機運が高まり、運営に向けて組織化できた地域については、横浜市の職員が地域を訪れ定期的な会議を行い、その後アンケート調査や専門家の派遣を実施し、詳細な運行計画を策定する。その後、バス・タクシー事業者により運賃収受を行う実証運行が行われ、その結果を検証し、本格運行が行われるスキームとなっている。支援は地域・住民に対して行い、行政と事業者との関わりは薄い。実証運行期間については赤字補填が2ヶ月を上限に行われる。Eバスは1年半ほどで一般路線バスとして本格運行することとなったが、その背景には会員制バスとしての運行実績もあったことが主な理由であると考えられる。

下和泉地区以外の活用事例として、旭区四季美台・今川町地区でのコミュニティバス「四季めぐり号」が挙げられる。四季めぐり号は相鉄本線二俣川駅より四季美台住宅地を経て、旭区役所や相鉄鶴ヶ峰駅に近いスーパーマムまで行き、折返しの後、再び四季美台住宅地

を経て、二俣川駅へ向かう運行形態である。2015年4月より本格運行となり、二俣川駅近くに本社のあるタクシー事業者の二重交通が運行を担っている。四季美台住宅地内は、狭隘かつ急勾配の坂路があるため、ワゴンタイプのバスにより運行されている。四季美台住宅地走行中は、老若男女を問わず、多くの地域住民から運転士が挨拶や会釈を受けていた。

（5）Eバスを取り巻く環境と現況

Eバスと競合する公共交通機関として、神奈中の湘07系統（湘南台駅東口－立場ターミナル）、下05系統（上飯田車庫－ドリームハイツ）が挙げられる（図5-5）。湘07系統は地下鉄延伸開業に伴い大幅に減便された系統で、地区最寄りの下和泉停留所まで距離があること、また行先が下飯田駅方面でないことから、今回は比較を割愛する。

下05系統は、先述した環状4号線開通後の2007年12月に運行を開始した系統で、地下鉄延伸開業時、Eバス運行開始時には運行していなかった路線である。神奈中のいずみ台停留所とEバスの和泉台、ばんどうクリニック前停留所は近い位置にあり、密蔵院前、下飯田駅前の各停留所については両路線とも同じ位置に所在していることから、ばんどうクリニック前（いずみ台）－下飯田駅前については運行区間が輻輳していると言える。下05系統の方がEバスより運賃が安い、通勤時間帯の運行がなく、下飯田駅前方面へ向かう始発便はEバスの方が早い。Eバスは料金面で劣る一方、朝晩、日中とも運行本数は充実しており、地区内を循環する経路で停留所が身近なため、下和泉地区においてはEバスの方が利便性は高いと言える（表5-7）。

下和泉地区の最寄り駅である下飯田駅・ゆめが丘駅付近は長らく市街化調整区域だったため、現在もキャベツ畑が広がっている。しかし、2014年に都市計画決定された泉ゆめが丘地区土地区画整理事業として、2021年3月までを予定とした計画人口約5200人（人口密度217人/㏍）のまちづくりが行われている（図5-6）。この開発により、駅周辺では商業施設や集合住宅の建設が行われ、Eバスの運行経路や、購買活動を目的にいずみ中央駅停留所まで乗車していた利用客に影響を及ぼす虞がある。

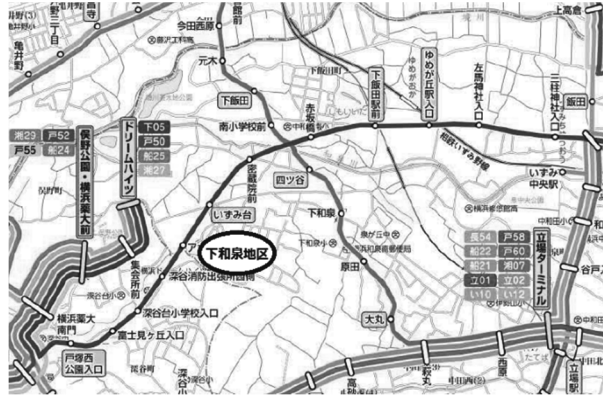


図5-5 下和泉地区周辺の神奈中バス路線図
神奈川中央交通株式会社ホームページより筆者が一部加工の上で引用

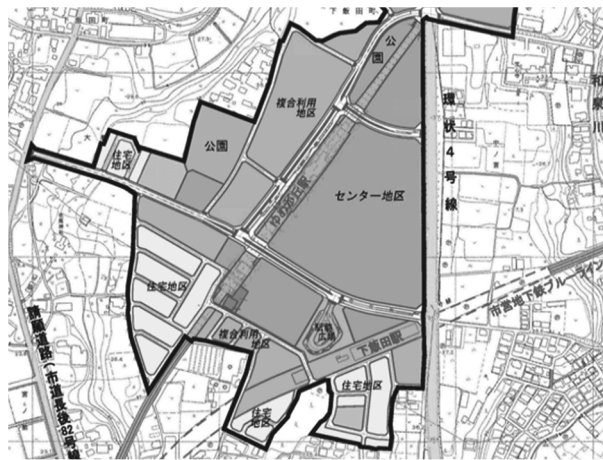


図5-6 泉ゆめが丘地区土地区画整理事業
泉ゆめが丘土地区画整理組合ホームページより筆者が一部加工の上で引用

表5-7 下飯田駅前停留所を基準としたEバスと下05系統のサービス比較

	Eバス	下05系統
下飯田駅前 [※] での大人運賃	現金のみ 210円 (一律)	現金 180円・IC券 175円 (いずみ台 ^{から})
平日始発通過予定時刻	6:25 (三丁目南)	9:06 (いずみ台)
平日最終通過予定時刻	22:34 (下飯田駅前)	19:54 (下飯田駅前)
通勤・通学定期券の販売	○	○
通勤定期券の販売価格	1ヶ月 8,950円 3ヶ月 25,700円 (一律)	1ヶ月 7,770円 3ヶ月 22,140円 (いずみ台 ^{から})
横浜市敬老パスの利用	×	○

神奈川中央交通株式会社ホームページ，天台観光株式会社ホームページを基に筆者作成
情報は全て2017年11月13日時点

5-3 神戸市での事例—垂水区・塩屋地区「しおかぜ」

(1) 地域の概要

垂水区は神戸市南西部に位置し、面積28.11平方km、104,421世帯223,463人が暮らす区である¹¹ (図5-8)。1946年11月に旧明石郡垂水町の地域を須磨区から分区する形で新設され、翌1947年3月には明石郡伊川谷村等を編入し区域を拡大、その後1982年8月に区域の一部を西区として分区し、現在に至る。陸では明石市、海上では淡路市と西側で接している。1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災により、神戸市は甚大な被害を受けたが、垂水区は神戸市郊外の住宅地区として発展しており、比較的被害が少なかったことから、多くの避難者の転居先となった。

塩屋地区¹²は、9,554世帯、20,927人が暮らしている¹¹ (図5-9)。垂水区の南東部に位置し、神戸市中心市街地にある三ノ宮駅からJR東海道・山陽線普通電車を利用して約18分の塩屋駅が最寄り駅である。JR塩屋駅の北側には、山陽電鉄本線の山陽塩屋駅が隣接しているが、両駅



図5-8 垂水区の位置
神戸市ホームページより
筆者加工の上引用

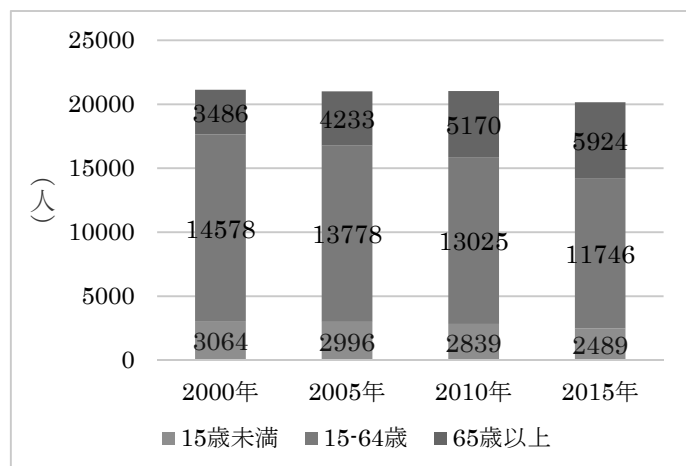


図5-9 塩屋地区の15年間の人口推移
平成12・17・22・27年国勢調査より筆者作成

¹¹ 神戸市ホームページ 神戸市の推計人口(平成29年11月30日現在)

¹² 校区の設定が複雑なため、便宜上、塩屋小学校・塩屋北小学校の校区を元に、青山台(一・二・四丁目)、朝谷町、塩屋北町、塩屋台(六丁目除く)、塩屋町(丁目・字とも)、下畑町、松風台を塩屋地区とする。

とも各駅停車種別のみ停車する。塩屋地区も住宅地であるが、西須磨、東垂水と並んで江戸時代以来漁業が行われてきた地域で、現在も漁業が盛んである。特にいかなごのくぎ煮は垂水発祥の料理とされ、春の名物となっている。また、丘陵地には旧グッゲンハイム邸やジェームス山外国人住宅地などがあり、観光資源も多い地域である。

しおかぜの運行を主導した塩屋コミュニティバスを走らせる会（以下：走らせる会）は、神戸市立塩屋小学校区（以下：塩屋校区）と神戸市立塩屋北小学校区（以下：塩屋北校区）の2地域の地域団体から構成され、2015年2月に発足した。どちらも同一の中学校区であり、本研究では両地域を併せて塩屋地区と呼称することとする。

塩屋地区のうち、塩屋校区は狭隘な道路が多く、自動車の離合が不可能な区間も多い。また、山の谷となっている地形であるために急勾配な区間もあり、住宅は斜面に沿って建ち並んでいる。塩屋駅付近には商店街があるが、住宅地にも生協の店舗がある。一方、塩屋北校区は主に計画住宅地で、地区周辺は高層の集合住宅だけでなく、大型量販店、自動車教習所等がある。

（2）しおかぜの概要

しおかぜは塩屋駅を起終点として循環運行している乗合タクシーである（図5-10）。神戸市内では初となるタクシーを活用した定時定路線型のコミュニティ交通で、2017年4月1日より本格運行を開始した。運賃は1回乗車につき大人300円、子ども200円で、回数券が発売されているが、PiTaPaなどのIC乗車券や神戸市の敬老優待乗車証（敬老パス）等は利用できない。運行は循環運転で、平日・土曜は時計回り10便と反時計回り8便、日曜・祝日は時計回り5便と反時計回り4便が運行されている（図5-11）。



図5-10 しおかぜ
神戸市ホームページより引用

事業者は山陽タクシーで、複数のタクシー事業者等からのコンペにより決定した。塩屋地区内の狭隘な道路に対応する為、バスではなく普通乗用車が使用されている。しおかぜの運行は専任の運転者が担当しており、車両は主にミニバン車のトヨタ・アイシス（乗客定員6名）が使用されているが、車両点検等でセダン車のトヨタ・クラウンコンフォート（乗客定員4名）が使用されることもある。乗客定員の少なさから、通勤通学時の輸送を担いきれない可能性があるため定期券は発売されておらず、現在はデertimeのみの運行となっている。運行計画の策定や関係機関との調整は山陽タクシーが行った。運行を行う山陽タクシーは、塩屋地域にはある程度の世帯が今後も



図5-11 しおかぜ運行経路
神戸市ホームページより筆者加工の上引用

存在すると考えており、しおかぜが塩屋地区の生活の礎となることを期待している。

(3) 運行に向けた地域住民の取組み

走らせる会は塩屋校区、塩屋北校区の地域団体から構成されているが、役員の構成には均衡が取られている。走らせる会の代表は、塩屋校区の塩屋まちづくり推進会(以下：推進会)の代表も務めている。推進会は、神戸市のまちづくり条例(神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例)に基づく「まちづくり協議会」で、道路や景観、自然、防災などの問題について検討を重ねており、2008年に「まちづくり構想」を策定するなど、塩屋らしさ、塩屋ならではの良さを探り、望ましいまちの姿を共有する活動を行っている。塩屋校区ではこの構想を基に、推進会が独自の景観保全活動に取り組んでいる。

松浦・高田(2017)は、推進会がこの活動を通して「他の住民に大きな影響を与え、景観価値の掘り起こしとその共有を行ってきた」とし、その要素として、多様な人々の巻き込み、推進会によるイベント、勉強会の環境を挙げている。また、『塩屋まちづくり構想』を推進会の設立の直後から行ったことにより住民や行政、専門家とのまちづくりに関する基本的な考え方の共有が初期の段階から行われ、今後の推進会によるまちづくり活動の基盤となっていった(原文ママ)との考察を行っている。

しおかぜの運行は、推進会が地域住民に対して行った地域の困りごとについてのアンケート調査において、地域公共交通が無いことについて多数の指摘が寄せられ、その要望が強かったことがきっかけである。急勾配のある塩屋校区では駅方面へ向かうバスを求める声は以前から挙がっており、しおかぜ運行以前にも、塩屋婦人会により地域公共交通の運行が模索されたが実現には至らなかった。そのような経緯もあり、しおかぜの運行検討以前からコミュニティ交通導入に向けた機運は醸成されていたと言える。

しおかぜは3度の試験運行の後に本格運行を行っている。2016年2月1日から同年4月30日まで1度目の試験運行を実施し、運賃は大人300円、子ども200円として、6系統、毎日合計86便が運行され、1人500円で塩屋地区内であれば利用できる予約型乗合タクシーも設定されていた。2度目の試験運行は同年9月1日から同年10月31日まで実施され、平日は1日55便、土休日は1日42便が運行された。3度目の試験運行は同年11月1日から2017年3月31日まで実施された。今回の試験運行では、反時計回りの循環便を1系統、時計回りの循環便を2系統と改めた上で、ダイヤを1時間に1本に見直し、開始時間を10時台から9時台に前倒された。この変更により、平日土曜は1系統10便、2系統8便の計18便が、日曜祝日は1系統5便、2系統4便の計9便が運行されることとなった。ダイヤ変更以外にも、急行便と予約型の廃止、南谷公園前停留所の休止、運行車両の変更などの変更点があり、今回の試験運行の内容は、2017年4月1日からの本格運行での内容にそのまま反映された。

しおかぜの1日当たりの目標利用者数は100人であるが、現在は概ね70～80人程度で推移している。地区内での利用促進と定着を目指し、走らせる会は地区内の商業施設とのタイアップを実施しており、商業施設での購入金額に合わせて100円分の利用促進券を配付する取組みを行っている。また山陽タクシーも、しおかぜ乗車券2枚と、阪神電鉄・山陽電鉄・山陽バスが発行する垂水・舞子1dayチケットをセット販売した「塩屋・三宮おでかけきっぷ」を販売するなど、地域・事業者の両方が、利用促進を目指し様々な企画に取り組んでいる。現在利用していない住民の利用の掘り起こしを目指すとともに、地域住民によっ

て運行を行っている地域の足として、しおかぜの認知と利用率向上を目指している。

（4）運行に向けた行政の取組み

神戸市は「神戸市地域公共交通網形成計画」の中で、地域コミュニティ交通の維持・充実を施策として位置づけており、当該事例においては、地域の状況に応じた地域主体のコミュニティ交通の導入を行政が支援する取組みが活用された。この取組みの所管は住宅都市局交通政策部公共交通課で、神戸市が対象となるコミュニティ交通に対して恒久的な赤字負担を行うものではなく、あくまで運行草創期の運行支援にとどめており、実施主体は各地域に委ねていることが特徴である。

この取組みでは、コミュニティ交通導入の機運が高まっている地域について、まず神戸市がアンケート調査や専門家の派遣を行い、目的の明確化を図る。その後、バス・タクシー事業者と実現可能性について検討し、可能な場合には地域・運行事業者・行政の3者による協議で運行計画が策定され、関係機関との協議や利用促進案の検討ののち、試験運行を実施し、継続可能であれば本格運行を行うスキームとなっている。

しおかぜと類似した取組みとして、北区八多町で運行されている八多町バス「はたっこバス」が挙げられる。八多町は近郊の住宅地ではないため、神戸市による補助の内容が塩屋地区とは異なる点があるものの、運行に向けた支援体制は概ね共通している。はたっこバスは八多町自治協議会が実施主体で、2012年度より勉強会を開始し、2013年10月より1年間は既存の路線バスの経路を一部変更による試験運行、2015年10月～12月と2016年9月～11月に小型バスによる試験運行と、合計3回の試験運行を行ったのち、2017年10月2日より本格運行となった。事業者は神姫バスで、車両は主に日野・ポンチョが使用されている。運行経路は屏風辻と岡場駅、屏風辻と道場南口駅を結ぶ2系統である。運賃は大人160円～410円と乗車区間に応じた変動運賃で、PiTaPaなどのIC乗車券や神戸市の敬老優待乗車証（敬老パス）等も利用可能である。

北区の中でも北神地区の田園地域はバス利用者の減少と路線バスの減便が相次いでいるため、持続可能な交通手段の確保が求められていた。現在、北区では淡河町や大沢町でも導入が検討されている。

（5）しおかぜを取り巻く環境と現況

しおかぜと競合する公共交通機関として、山陽バスとJR山陽線・山陽電鉄本線が挙げられる。どちらも塩屋地区から垂水駅周辺への利用が競合内容となる。

塩屋地区周辺では、山陽バスが垂水東口（JR・山陽垂水駅）と名谷駅・朝谷町方面を結ぶ路線を運行しており、そのうち23・24・30・57の各系統が地区を通過している（図5-12）。垂水駅周辺は塩屋駅周辺より多くの商業施設があり、垂水区役所や市税事務所、図書館も所在している



図5-12 塩屋地区周辺の山陽バス路線図
山陽バスホームページより筆者加工の上引用

区を中心地区である。

塩屋北校区では24・30系統の青畑公園停留所から朝谷町内の停留所にかけて、塩屋校区では57系統の大谷公園北停留所から塩屋大谷停留所にかけての区間で、しおかぜと路線が輻輳している。特に24・30系統は、朝9時台から夜8時台にかけての運行と、運行時間帯も概ね同じだが、運賃は山陽バスの方が一律210円としおかぜより安い。行先も垂水駅方面へ向かうことから、運賃と行先の面では山陽バスの方が利便性が高いと言える。そのため、塩屋北校区の住民は山陽バスで垂水駅周辺へ買い物に行ってしまうことが考えられる。

塩屋校区では、塩屋北校区の商業施設へ行く際にしおかぜを利用するケースが考えられる。しかし、JR山陽線は垂水駅まで約2分で運賃120円、日中最も本数が少ない時間帯でも15分間隔で運転されていることから、塩屋駅周辺の住民を中心に、電車の利用により垂水駅方面へ出てしまうことが考えられる。また、塩屋校区に永らく住んでいる住民は坂道に慣れており、駅から住宅まで徒歩で移動する住民も一定数存在している。そのため、現在利用していない潜在的な利用客に、いかにして利用してもらうかが求められる。

塩屋地区から垂水駅周辺へのヒトの流れは、購買活動によるものが中心であると考えられる。その流れは山陽バスと電車により支えられており、モノ・カネの流れも垂水駅周辺を基点に行われている可能性が高い。塩屋地区の商業においても垂水駅周辺は競合関係にあると言えるが、地区内での経済活動を更に活性化することが出来れば、しおかぜの更なる利用につなげられることも考えられる。

利用促進に向けて、停留所以外での乗降が可能なフリー乗降制度の導入も期待される。現在フリー乗降区間は設定されていないが、停留所間に急な勾配がある箇所も存在しており、少しでも自宅に近い位置で乗降が行えたならば、しおかぜの利用価値を更に高められると考えられる。

第6章 考察

第5章での内容を比較し、両コミュニティ交通の内容と主体別の特徴を考察する。

(1) コミュニティ交通の運行内容について

いずれの地区も、都市近郊地域の住宅地としての地理的な特徴を持つ。例えば、地区周辺には起伏の多い地形にあり、都心につながる鉄道駅から一定の距離のある立地等が共通している。両コミュニティ交通はこうした地区特性に対応した運行内容となっており、地区と駅を結ぶ役割を担っていることが共通している。しかし、Eバスは朝から晩にかけて運行され、通勤通学の定期券も設定されているが、しおかぜは昼間時間帯のみの運行で、定期券の発売もされていない。すなわち、Eバスは通勤通学利用を重視し、しおかぜは昼間の購買・通院利用を重視している点で異なっている。

Eバスは区間便の運行など、通勤通学需要に柔軟に対応する取組みがなされている。しおかぜについても、運行経路上に存在するイオンジェームス山店において、買い物袋を持ってしおかぜに乗車する利用客を数多く確認できたことから、地区の購買活動の需要に対し、コミュニティ交通が応えていると考えられる。

塩屋地区もバスによる輸送を検討していたが、地区内の道路幅員をクリアするために、乗合タクシーによる運行を実施している。地域に求められていたことは、移動手段であり

バスとは限られなかったことから、柔軟な発想で立案が行われたと考えた。しかしタクシー車両では大人数の利用には対応できないことから、コミュニティ交通は小型のバス車両での運行が望ましいと考えられる。

Eバスは短い間隔で停留所を設置することで地区住民の利便性を高めたように、バスの運行計画策定においては、自宅から最寄りの停留所までの距離が近いほうが良い。更なる利便性向上に向けて、停留所以外でも乗降が可能となるフリー乗降区間の設定が有効だと考えられる。特に下和泉地区は、地下鉄開業以前は下和泉地区から戸塚駅までバスで移動ののち、JR・地下鉄で都心へ向かっていたため、バスでの移動距離・時間が長かった。しかし、Eバスの運行により、地区より下飯田駅までの短区間をバスで、下飯田駅から横浜都心方面へは地下鉄で移動となったことで、地区と都心間の移動において定時性が高められたことにより、通勤通学がしやすくなったと言える。このように、コミュニティ交通は地域の需要に対して、的確に応えていると考えられる。

(2) 地域・住民の取組みについて

住民による運行に向けた取組みは、コミュニティ交通の運行を希望する一部の住民らによって任意に組織された団体ではなく、地域の自治会か、自治会に準じる組織により行われていた。取組みの核となる地域の組織は、コミュニティ交通の運行が始まる以前から地域の諸問題の解決に取り組んでいた。地域の暮らしを支える取組みの1つとして、コミュニティ交通の位置づけや明確な役割がなされた上で、導入された経緯も共通している。そして住民の中に、運行を目指す活動を牽引し続けたリーダーが存在したことも共通している。

また、運行に向けて住民間での合意にも取り組んでおり、運行に際する地区内での連携だけでなく、近隣地区など地域間での連携にも取り組んでいた。運営する地域の規模は共に中学校区程度と広範ではないが、地域社会の領域と行政サービスに基づく区域が重なっており、地縁的な地域社会と行政により線引きされた学校区の関係が現在の地域社会に現れている例でもあると考えられる。

特に、コミュニティ交通導入の原点である住民が自発的に企画を行った背景には、地域内で「危機感」が存在していたことが大きな影響を与えていると考えている。どちらの地区にも、高齢者の移動手段確保や若年世代の流出といった地区の課題が存在した。これらの課題を解決するために、コミュニティ交通が導入されたが、コミュニティ交通運行以前から地区の課題解決に取り組む、解決に向けて行動することができたことも現在の運営につながっているのではないだろうか。そして地域の問題を解決するためには、個人よりも組織的な取組みが有効であるが、地縁的組織である自治会や自治会に準じた組織がその役割を担ったことも、住民や行政に対し取組みへの信頼を高めるとともに、効率的な運営が可能となった要因であると考えられる。

両事例とも、地域・住民による運営組織の体制は安定的と言える。しかし、利用状況には差があり、Eバスは目標利用者数を達成している月が多いが、しおかせは目標達成率が低く、更なる利用が望まれる。利用が低調な場合、運行を維持するために今後減便なども行われる可能性もあり、地元利用者の更なる利用促進や、醍醐CBで行われているパートナーズによる運行協力金のような、運賃以外での運行支援体制の導入など、運行面と経営面の両面で安定化を図る取組みが望まれる。

(3) 行政の取組みについて

どちらの自治体も、地域内で運行の機運が醸成され、意欲があることを前提としているなど、地域を実施主体としている。また、運行経費の補助も草創期にとどめ、長期にわたる安定的な運行は各地域での利用に委ねており、利用率が低い場合においても経費補助は行わない方針をとっていることも共通している。

地域住民の発意や意欲に重点を置いた背景には、両自治体とも住民の行政活動への参加を促していることが大きな影響を与えていると考えられる。横浜市では、2004年に横浜市の施策を協働の視点を持って推進するために、市民と行政の緩やかなルールとして協働推進の基本方針を定めた。基本方針では、市民が課題に気づき問題を共有することや、課題解決に向けて市民間で意見交換を行い、合意形成を行うことが定められていた。他にも1974年に始まった区民会議は「多様な立場の市民が参加し、自らの手により会を開催・運営」を行い、「市民相互の話し合いに重点を置いた」(谷本, 2016) 取組みだったように、長きにわたり住民の行政への参加を促す取組みが行われてきた。神戸市についても、住民参加を促進するまちづくり条例の存在や、阪神・淡路大震災後の復興に向けた都市計画策定において2段階方式¹³を採用した実績もあることから、広く市民参加の風土が醸成されていると考えた。

住民と協働関係を構築した後、運行に至るまでの合意形成を幅広くサポートし、住民の意見を行政の施策に反映することは、合理的で有効性の高い施策にする上で有意であると考えられる。

(4) 事業者の取組みについて

事業者の取組みの共通点として、どちらも意欲的に運営に関わっていることが挙げられる。Eバスの運行を行う天台観光は運営の更なる安定化を目的に、会員制バスから路線バスへの移行を自ら提案し、しおかぜの運行を行う山陽タクシーは、山陽電鉄とのタイアップ企画を実施しているように、実施主体である地域・住民の下請けとしてではなく、交通事業者としての専門性を発揮し、積極的に運営に参加している。

その背景には、どちらの事業者も乗合事業はこれまで行っていなかったことから、コミュニティ交通の運行を新しい経営の柱として確立したい思いがあったと考える。それにより、地域のニーズを把握し、地域・住民に対して専門的な知見を活かして運行内容の提案を行ったように、収益を高めていく姿勢があったことは、現在に至るまで運行を続けられている理由の1つであると考えられる。

第7章 結論

本研究は、行政による運行経費の補填に依存しないことを前提とし、地域・住民主体により運営されているコミュニティ交通において、安定的な運営を行うために必要な条件を明らかにすることを目的とした。

更なる人口減少が避けられない社会状況の中で、バス路線維持のために、事業者による経営努力や行政による運行補助がこれまで行われてきたが、厳しい運営状況が続いている。

¹³ 行政が道路などの主要な骨格を先に定め、その後住民の意向を反映した具体的な計画を定める方式。

そんな中、地域・住民発意によるボトムアップ型のコミュニティ交通が求められていることを示し、都市近郊地域での事例を対象として、コミュニティ交通の安定的な運営の実現に向けた過程を検証した。

研究の結果、両地区とも運行計画策定の時点で行政ありきの姿勢ではなく、あくまで自分たちの手でコミュニティ交通を走らせたいという意識が存在していたことが分かった。そして、基礎作りは地域・住民を中心としながら行政と協働の上で行い、運行開始後の企画運営については地域・住民が行う仕組みとなっている。そして運行を担う事業者も、更なる利用を目指して積極的に運営に参加していることが分かった。

両事例を比較し、地域・住民の取り組みから、地域・住民は自発的で自立的な運行を計画すること、行政の取り組みから、行政は運行に至るまでの合意形成を幅広くサポートすること、事業者の取り組みから、事業者は積極的に運営に与し、専門的な提案を地域・住民に対して行うことが、コミュニティ交通を安定的に運行するために必要な条件だと考えた。

その上で、地域・住民が遍く納得できるコミュニティ交通とするために、地域・住民の検討組織は地域の自治会を核として運行実現に取り組むこと、事業者が専門性を発揮できるような風通しの良い関係を地域・住民と事業者の間で構築することが望ましいと考えた。

これまで、公共交通サービスは事業者や行政によりパッケージされ、市民が関与せずともその便益は市井に齎されてきた。そのため、住民や地域が立案の時点で関わることは負担と見做されやすいが、住民の参加がコミュニティ交通の安定的な運営に資することから、公共交通について地域で議論を行う場合には、住民の目線を運行計画に組み込んだ内容とすることが望ましいと考える。

両事例とも、駅を運行の主たる行先として位置付けており、駅において鉄道とバスの連絡が行われることで、区内と区外における公共交通の役割分担が行われていた。このように公共交通がそれぞれの強みを活かし、相互に「連絡」を意識した交通体系を地域・住民の手で構築する取り組みは、各地で目指されているコンパクトシティにおいても、その実現に寄与できると考えられる。

都市近郊地域では、地域の足であるバスを取り巻く環境が、今後更に厳しくなると予想される。地域での移動手段の確保が問題化する以前から、コミュニティ交通導入を検討することも期待される。

本研究では地区最寄り駅から都心部まで30分ほどの都市近郊地域で調査を行った。しかし、住宅地でのコミュニティ交通の導入可能性について幅広い議論を行うためには、都心部までの移動時間が1時間を超えるような遠郊外地域の交通問題についても、研究する必要がある。

また、両自治体とも事業の採算性を重視しているが、採算が取れない輸送量しか期待できない地区の交通インフラについても検討する必要があると考えられる。本研究では、運営の持続可能性に注目したため、採算性を重視した内容としたが、公共交通は生活に密接に関わるインフラであり、採算性は重視されど全てでは無いと考えている。今後、都市近郊の住宅地では世帯数と人口の減少が予想されるが、公共交通も含めた地域そのものの姿について、地域規模の縮小が本格化する前に議論を開始する必要があると考えた。

謝 辞

本研究の調査は以下の皆様のご協力をいただきました。お忙しい中ご協力下さいました皆様へ心からの感謝の意と御礼を申し上げたく謝辞にかえさせていただきます。(順不同)

泉区まちづくりみらい塾 佐久間幹雄様(元・下和泉住宅自治会会長)
神戸市住宅都市局 交通政策部公共交通課 櫛原綾子様
山陽タクシー株式会社 伊東正博様, 浅田正仁様
塩屋まちづくり推進会 原田幸男様, 信森徹様, 松本徹様 ほか皆様
横浜市道路局 計画調整部企画課交通計画担当 寺島博明様, 大塚巖様, 原享佑様

参考文献

- 泉区小史編集委員会(1996)『いずみいまむかし—泉区小史—』泉区小史発行委員会
角野幸博(2000)『郊外の20世紀 テーマを追い求めた住宅地』学芸出版社
北広島市(2011)『北広島市地域公共交通総合連携計画』
北広島市(2017)『北広島市公共交通の現状と課題』(第1回北広島市地域公共交通活性化協議会資料)
久保倫子(2015)『東京大都市圏におけるハウジング研究 都市居住と郊外住宅地の衰退』古今書院
小金澤孝昭・小野洋平(2016)「仙台市における高齢者の店舗選択行動～中山地区を事例として～」宮城教育大学『宮城教育大学紀要』第50巻pp.25-35
国土交通省(2015a)『交通政策白書2015』
国土交通省(2015b)『国土交通白書2015』
新修神戸市史編集委員会(1990)『新修神戸市史 産業経済編 I 第一次産業』神戸市
新保正夫(2015)「地域交通の維持・活性化に関する一考察—群馬県前橋市の交通政策を事例に—」日本地域政策学会『日本地域政策研究』第15号
鈴木文彦(2013)『デマンド交通とタクシー活用』地域科学研究会
住田昌二(2015)『現代日本ハウジング史—1914～2006—』ミネルヴァ書房
谷内久美子(2016)「関西地域の住民主体型の新しい公共交通」運輸調査局『運輸と経済』第76巻第3号pp.74-81
谷田敏雄(2013)「一般生活路線の撤退」中国ジェイアールバス25年史編集委員会『中国ジェイアールバス25年史』中国ジェイアールバス
谷本有美子(2016)「大都市行政区の「区民会議」と市民参加のアジェンダー—神奈川県内の指定都市を題材に—」横浜市立大学学術研究会『横浜市立大学論叢』人文科学系列第67巻1号pp.233-261
塚田悟之・高田邦道・小早川悟(2008)「公共交通不便地域におけるタクシー交通の活用方策」日本都市計画学会『都市計画論文集』Vol.43-3 pp.823-828
寺田一薫・中村彰宏(2013)『通信と交通のユニバーサルサービス』勁草書房
土居靖範(2002)「まちづくりとコミュニティバス—増加するコミュニティバスの成功への道を探る—」立命館大学経営学会『立命館経営学』第40巻第6号pp.1-27
土居靖範(2006)「市民共同方式による、市民がつくり支える地域公共交通の構築—脱『クルマ社会』を目指す未来戦略の具体的方策—」立命館大学経営学会『立命館経営学』第45巻

第3号 pp.47-72

土居靖範 (2010)「自治体による生活交通再生の評価と課題(Ⅱ)」立命館大学経営学会『立命館経営学』第49巻第4号 pp.47-72

東急バス株式会社(2002)『東急バス10年の歩み』

西日本鉄道株式会社100年史編纂委員会(2008)『にしてつ100年の歩み《西日本鉄道100年史ダイジェスト版》』西日本鉄道株式会社

西堀泰英・土井勉・安東直紀(2017)「利用実態と住民意識からみた住民主体の地域公共交通が果たす役割—高齢者の活動しやすさに制約のある地域に着目して—」日本都市計画学会『都市計画論文集』Vol.52 No.3 pp.818-824

日本バス協会(2017)『2016年版 日本のバス事業55』

野村実 (2016)「都市部における生活ニーズに応じたコミュニティ交通の役割—神戸市東灘区住吉台における新交通システムの事例から—」立命館大学産業社会学会『立命館産業社会論集』第52巻第2号 pp.99-112.

バス事業100年史編纂委員会(2008)『バス事業100年史』日本バス協会

松浦夏広・高田知紀(2017)「神戸市・塩屋地区における住民主導による景観保全の実践構造」日本都市計画学会関西支部『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』Vol. 15

松野由希(2017)「第4章 地方部・過疎地のタクシーの現状と背景」太田和博・青木亮・後藤孝夫『総合研究 日本のタクシー産業—現状と変革に向けての分析』慶應義塾大学出版会

三浦展(2012)『東京は郊外から消えていく!』光文社

盛山正仁(2014)『鉄道政策 鉄道への公的関与について』創英社・三省堂書店

参考ホームページ

泉ゆめが丘土地区画整理組合ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

[泉ゆめが丘]の土地区画整理事業について <http://www.izu-yume.com/detail.html>

神奈川中央交通株式会社ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

<http://www.kanachu.co.jp/>

神戸市ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日) <http://www.city.kobe.lg.jp/>

国立社会保障・人口問題研究所ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/3kekka/Municipalities.asp>

山陽タクシー株式会社ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

コミュニティバス(しおかぜ)運行開始 http://sanyo-taxi.jp/orijinals/community_bus/

山陽バス株式会社ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

路線図 http://www.sanyo-bus.co.jp/route/pdf/201710/tarumi_maikomap2017.pdf

醍醐コミュニティバスホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

<http://daigobus.com/index.html>

天台観光株式会社ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

http://www.tendaikanko.co.jp/service/route_bus/index.html

横浜市資源循環局ホームページ(最終閲覧日:2018年1月4日)

<http://cgi.city.yokohama.jp/shigen/kaishu/public/22>