

郊外の地域公共交通の再編に関する検討

大室 成央¹

¹非会員 個人 (〒276-0045 千葉県八千代市大和田266-2-102)

E-mail:st_moiwa2003@w6.dion.ne.jp

昨今、大都市から地方都市まで各地にて路線バスを中心とした公共交通の再編が実施されている。その背景には人口減少や路線バスの乗務員不足といった普遍的な問題もあるが、その地域固有の問題が路線再編の引き金となっているものもある。

本研究では、首都圏のベッドタウンである千葉県八千代市を対象とし、郊外部における地域公共交通の再編や現状についての基礎的な整理・検討を行う。そのうえで、近い将来やってくる郊外団地の更なる高齢化とそれに伴う地域公共交通の再編に対して「おでかけ交通」はどのような役割を担っていけば良いのか、その切り口を探っていく。

Key Words : local public transport, reconstitute, aging society,

1. はじめに

東京都武蔵野市で平成7年に運行が開始された「ムーバス」が我が国におけるコミュニティバスのはしりとして登場してから20年が経過した。その間に全国各地の市町村において様々なコミュニティバスが登場したが、その実態は様々である。ムーバスにおいて重視されていた路線としてのコンセプトや検討プロセスが軽視され、なぜこのようなサービスになったのかを考察することなくその運賃と運行形態を模倣してデビューしたものは、結果として利用につながらず、再編あるいは廃止の憂き目に遭ったものもある。

こうした傾向は千葉県内においても同様であり、千葉県は政令指定都市の千葉市や中核市の柏市・船橋市を抱える一方で、南房総市や勝浦市などの3市3町が過疎地指定を受けており、都市部から過疎地までの幅広い事例を見ることができる。また、今後の人口推計²⁾では千葉県も人口減少が本格化し、同時に進行する高齢化ならびに生産年齢人口の減少といった問題に直面している。

千葉県バス協作成のコミュニティバスリスト²⁾によると、平成24年には38市町村164路線で運行されていたものが、3年後の平成27年には35市町村153路線に減少している。その背景は自治体ごとによって異なるが、廃止とならずとも事業採算性を理由とした見直しが行われているケースは決して少なくない。その一連の見直しのプロセスで、コミュニティバスからデマンドバス・乗合タクシーといったものへ移行して地域の足を維持しようと

している地域もあれば、廃止しただけでその後のフォローがない地域もある。

本研究では、そうした昨今の動向を踏まえ、首都圏郊外部における地域公共交通の再編ならびに現状についての基礎的な検討を、千葉県八千代市のコミュニティバス再編に係る事例を中心に行い、郊外部の「おでかけ交通」の再編の切り口を探ることとする。

2. 八千代市ならびに周辺地域の概要

ここでは、対象となる八千代市ならびにその周辺地域の概要を整理しておく。

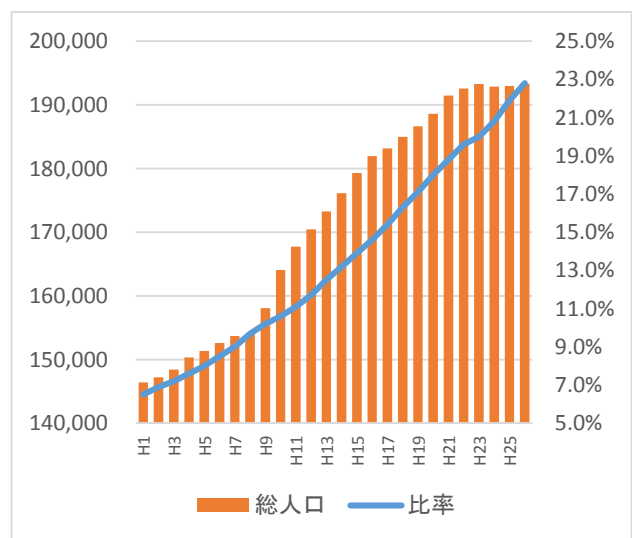


図1 八千代市の総人口と高齢化率の推移³⁾

(1) 八千代市の概要

八千代市は千葉県の中央、東京都心から30km圏内にある人口19万人の都市であり、昭和32年に住宅団地発祥の地として八千代台団地が開発されたのを皮切りに、首都圏のベッドタウンとして勝田台・米本・高津・村上和5つの住宅団地が昭和40～50年代にかけて開発され、団地入居のピーク時には人口増加率が全国トップクラスを記録したこともある。

その後、人口増加は落ち着いたが、平成8年の東葉高速鉄道開通で沿線地区が開発され、再び人口増加が起こった。昨今も東葉高速鉄道沿線地域を中心に高層マンションが建設されている一方で、昭和期に開発された住宅団地は高齢化が進展している。図1の通り、八千代市の平成26年末時点での高齢化率は22.8%となっており、この数値は周辺地域と比して特筆するものではないが、平成元年と比較すると3.5倍、平成10年と比較しても2.2倍となっており、団地特有の急激な高齢化が垣間見られる。

そうした住宅地の側面がある一方で、市の北部には下総台地の自然を活かした近郊農業も盛んであり、コシヒカリを中心とした稲作のほか、ホウレンソウを中心とした野菜、果樹では和梨を特産品としている。

こうしたことから、新しい街とオールドタウン化しつつある住宅団地に加えて農業地域と、様々な側面を持った自治体である。

八千代市における交通事情は、長年京成電鉄が大きな役割を担ってきたが、平成8年に東葉高速鉄道が開通してからは両者が市民の通勤通学の足となっている。各種団地は駅から若干離れていることもあり、駅と団地を結ぶ路線バスも鉄道を補充する交通機関として重要な役割を担っており、平均して毎時3～4本のバスが駅と団地の間を行き来している。

コミュニティバスに準ずる公共施設循環バスは平成10年より運行が開始されたが、数度の見直しや再編を経て、現在は大きく縮小された形での運行となっている。

道路交通としては、市内に高速道路こそないものの、国道16号線(東京環状)と国道296号線(成田街道)が市内で交差しており、道路交通の便は決して悪くない立地であるが、国道296号線は片側一車線であることに加え、右折レーンの整備が遅れていることもあり、主要交差点を中心とした渋滞が平日休日を問わず見受けられる。

(2) 八千代市周辺地域の概要

八千代市は、周辺を千葉市・船橋市・習志野市・印西市・佐倉市と接している。

特に、千葉市との結びつきは強く、花見川団地の住民の玄関口として八千代台駅が機能しているほか、犢橋団地の玄関口として勝田台駅が機能しているなど、住宅団地へのアクセス拠点として八千代市内の駅が大きな役割

を担っている。

また、かつては鉄道の走っていなかった船橋市北部や印西市へのアクセス拠点となっており、市域をまたいでバス路線が運行されていたが、平成3年に北総鉄道が延伸されて都心直通が実現して以降は、市域をまたいで運行するバス路線はわずかとなった。

なお、印西市では高額運賃が問題となっている北総鉄道の代替交通手段として、住民を中心とした有志団体が主体となって運賃を約半額に抑えた「生活バスちばにう」を隣接する鎌ヶ谷市との間に運行している。高額運賃を敬遠して外出をためらう利用者を掘り起こすことを狙いとして、こうした地域の公共交通やお出かけ行動に対してさじを投じている。

3. 八千代市における再編の状況

八千代市における公共交通は、平成8年の東葉高速鉄道開業で大きな転換点を迎えており、当時の再編が現在のネットワークの原型となった。そのあとは小幅なダイヤ修正を繰り返してきた。

コミュニティバスについては、平成24年に大規模再編が行われ、2年間の試行運行が行われた後、平成26年に二度目の再編が行われ、現在に通じている。なお、市内を走る一般路線バスは、大きく変化することなく推移している。本章では、平成24年の一次再編まで、平成26年の二次再編まで、そしてそれ以降の3節に分けて整理していく。

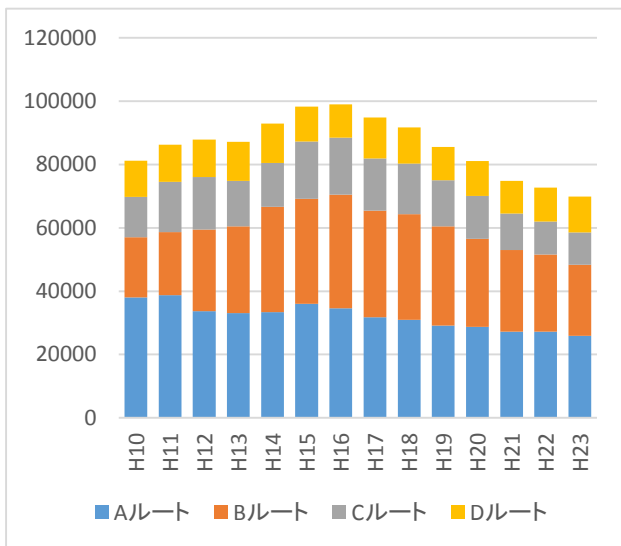
(1) 黎明期～一次再編まで

平成8年に東葉高速鉄道が開業したことで、八千代市の公共交通に新たな軸が構築された。市内には八千代緑が丘・八千代中央・村上・東葉勝田台の4駅が新設され、路線バスの一部は新駅へ短絡された。

本年、東葉高速鉄道の開業から20年を迎えるが、市内の路線バスのネットワークの基軸は当時のものをベースとしており、採算性の低い一部路線が廃止または短縮されることはあったが、根本からの大規模再編は実施されていない。

表1 八千代市コミュニティバスの運行内容の比較⁴⁾

	期間	運行日	路線数	便数 (平日)	運賃	備考
第一期	H10～H24	月～金	4	28	100円均一	
第二期	H24～H25	毎日	7	43	200円均一	
第三期	H26	毎日	9	56	160円～200円	
第四期	H26～H27	毎日	1	12	160円均一	
第五期	H27	毎日	1	10	160円均一	
第六期	H27～	毎日	1	11	170円均一	IC対応

図2 「ぐるっと号」年度別輸送人員の推移⁵⁾

平成10年には、市内の公共施設が分散して立地していることをうけ、利便性向上の足として八千代市内公共施設循環バス「ぐるっと号」が誕生した。週5日の運行で運賃は1乗車100円、AからDの4コースが設定され、全てのコースが市民会館を起終点とする循環路線で、全7便を左回り・右回りを交互に運行していた。

運行開始以降の輸送人員の推移は、図2に記した通りで、右肩上がりだった輸送人員は平成16年をピークに減少し、運行開始から10年が経過した平成20年には地域公共交通会議が設置され、地域の実情にあった運行形態や運行方法の検討に入った。そこでは市内にある交通不便地域における生活交通手段の確保ならびに既存路線バスなどの公共交通機関との役割分担について議論され、一度目の再編がなされることとなった。

(2) 一次再編～二次再編まで

一度目の再編は平成24年9月に行われ、表1にも記したように、運行コースが4コースから7コースに増加したほか、運行日も平日のみの運行から、年末年始を除く毎日運行に拡大された。

これらは、先述した地域公共交通会議で議論されたものが盛り込まれているほか、運行規模の拡大や受益者負担の観点ならびに既存路線バス運賃との整合性を考慮した運賃の見直しも実施され、従来の1乗車100円から200円へと値上げされた。

この形態で利用実態がどう変化するかを見極めるべく、平成25年8月末まで1年間の試行運行を予定していたが、実際の利用状況が芳しくなかったため、試行運行は平成25年末まで延長された。

翌26年1月からは運行の効率化のために経路を短縮するかわりに運行コースを9コースに増やしたほか、既存

表2 平成26年1月以降のコースと月間目標⁶⁾

コース名	月間目標値	1月	2月	3月	4月	5月
①八千代台コース	650	1050	1142	1428	1461	1627
②高津コース	550	129	149	158	170	169
③大和田コース	520	77	105	134	152	95
④勝田台コース	580	233	342	414	363	382
⑤村上駅コース	490	227	323	358	359	289
⑥平戸・小池コース	420	20	53	43	23	21
⑦八千代中央駅コース	770	55	69	81	45	76
⑧阿蘇小学校通学支援コース	-	-	-	-	-	-
⑨睦小学校通学支援コース	-	-	-	-	-	-

路線バス運賃との整合性を保つために初乗り運賃を路線バスと同じ160円に値下げしたうえで、表2に記した通り各コース毎に具体的な利用目標を設定して、3ヶ月間の利用実績で評価し、継続的な運行に耐えうるかを検討した。⁶⁾

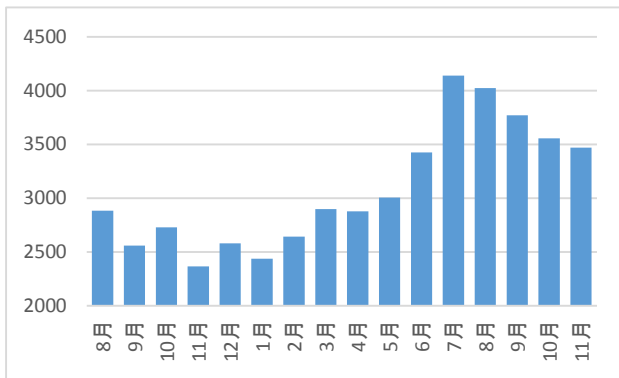
その結果、利用目標を上回ったのは八千代台コースのみで、八千代台コースは本格運行へ移行することが決定したが、目標を達成できなかった残りの6ルートは継続的な運行は難しいとの理由から平成26年7月末をもって廃止となった。なお、通学支援コースについては、コミュニティバスとしての運行は終了したが、教育委員会を担当とした通学支援バスとして形態を変えて運行が継続されている。これが二度目の再編である。

(3) 二次再編以降

二度目の再編がなされた平成26年8月以降は、利用目標を上回った八千代台コースが本格運行という形で継続されたが、厳しい八千代市の財政状況を鑑み、事業として耐えうる月3000人というそれまでよりも高い利用目標を設定して運行が継続された。⁷⁾

平成27年4月までの間は、目標値のクリアこそならなかったものの、それに近い数値を出しており、さらに微増傾向で翌年度には目標を達成する可能性があることから、平成27年度の運行継続が決定したが、予算は目標値のクリアが前提とした額しか確保されておらず、目標値が達成できない場合は年度途中で運行を打ち切る可能性を含ませての継続であった。

そうした不安要素があったものの、図3の通り平成27年度に入ると、目標値を継続的にクリアできるようになったため、7月に開催された地域公共交通会議にて年度末までの運行継続が決定した。7月以降は運賃以外の収入確保を目指した広告ならびにサポーター募集を開始したほか、消費増税を反映させた160円から170円への運賃改定を行う一方で、ICカードへの対応によるIC運賃(165円)の導入、利用実態に応じた時刻修正を実施することで、前年同月を上回る利用で推移した。この結果を受けて平成28年度も運行継続となった。

図3 平成26年8月以降のコミュニティバス利用実績⁷⁾

その一方で平成28年3月には市内の路線バスの一部で13年ぶりのダイヤ改正が実施され、ダイヤ改正の対象となった路線は平日・土休日ともに約15%の減回となった。この動きがこの先どのような形で影響してくるかは、現段階では判断できないものの、中長期的な影響については引き続き動向を注視する必要がある。

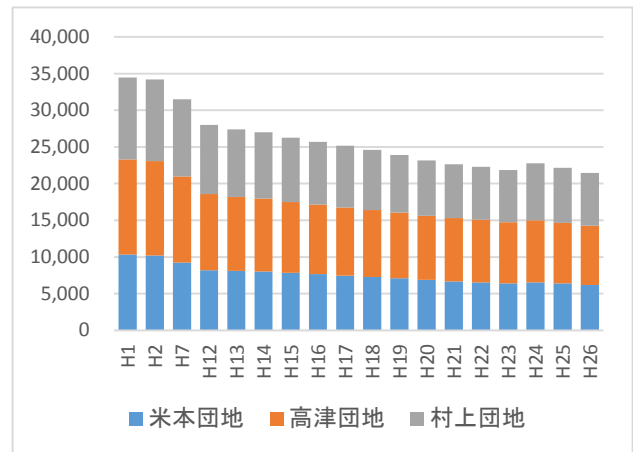
4. 郊外部における「おでかけ交通」の指針とは

前項にて、八千代市における公共交通再編の流れを整理したが、首都圏郊外ではコミュニティバスのあり方が問われているケースが目立ち、一部都市では本格的な再編に取り組んでいる。

また、昨今急浮上しているバス事業者の乗務員不足問題もこうした問題に影響を及ぼしている。コミュニティバスは一般的にバス事業者と自治体が受託契約を結んで運行しており、一度受託をしまえばその契約期間中は事業者の都合で減便ができないほか、客単価が高くないため、事業者の収入に大きく寄与しない路線に人的資本を割かれてしまうこととなる。そのため、コミュニティバスの運行はバス事業者にとっては重荷や足かせとして捉えられてもやむを得ない側面があり、契約期間満了後に運行契約を更新しないケースも見られる。

このように、バス事業者にとっては向かい風の強い昨今の事業環境下において、地域住民の「おでかけの足」をどうやって担保していくかは中長期的に向き合わなければならない課題であるが、現実としては見かけ上の緊急性が低く、後回しにされがちな部分であるため、バス事業者にも過度な負担を強いることのない仕組み作りが必要となってくる。

本章では、八千代市の事例を踏まえて、昨今のバス事業者が抱える問題に加え、先述した郊外特有の問題に対し、おでかけ交通をどのように位置づけていくことが望ましいのかを検討したい。

図4 八千代市内主な郊外団地の人口推移⁸⁾

(1) 郊外団地における考え方

郊外に立地した住宅団地は、鉄道駅から離れていたとしても、そこにアクセスするための足が整備されており、八千代市にある米本・村上・高津のいずれの団地でも、最寄りの鉄道駅から路線バスが運行されており、減回されたとはいえ、毎時3～4本のバスが運行されている。

しかし、図4の通り直近15年間で各団地ともに20%の人口減少が起こっていることを踏まえると、こうした郊外立地の住宅団地はこの先も着実に衰退していくことが見込まれる。特に、団地内の商業施設やコミュニティの維持が困難になり、従来は団地の中で完結できた生活が完結しなくなり、否が応でもおでかけを必要とすることとなるが、いざ必要となったときに「おでかけ交通」が機能していなければ元も子もない。

もちろん、路線バスとして運行を維持するだけの市場性が残っていれば現在と大きく変わらない形態で推移できるが、衰退した郊外団地にそこまでの市場性があるとは考えにくく、自治体による運行といった「公助」や地域の住民同士が助け合って運行主体を構築し、過疎地有償運行で運行する「共助」という考え方が必要になってくる。

前章で述べたとおり、八千代市では既にコミュニティバスの再編が実施されており、「公助」では交通空白地の生活交通輸送の水準を満たせなかった。そのため、首都圏郊外という地勢に甘んじることなく、団地内のコミュニティが崩壊する前に「共助」の枠組みを作っておくことが望ましいといえる。

(2) 地域公共交通の再編との関連性

八千代市のコミュニティバスは、平成26年8月をもって大幅な縮小となったが、それ以降コミュニティバスの廃止エリアにおける具体的な動きが停滞していた。

当初は、乗合タクシーの併用や既存路線バスへの補助

の増額、企業送迎バスの活用など、いくつかの代替案が検討されていたものの、市の財政状況が厳しいこともあってなかなか具現化しなかったが、平成27年7月よりタクシー利用の助成が開始された。具体的には、鉄道駅・バス停から半径500m以上離れた場所(交通空白地)に居住する75歳以上の高齢者かつ、以下の条件のいずれかを満たす人に限り、市がタクシー利用料金の一部(乗車1回あたり500円の利用券を年48回を上限として交付する)を助成するものである。

- 1) 介護保険で要支援1・2、要介護1・2の認定を受けている人
- 2) 同一の世帯の人が全て75歳以上の人

タクシー利用の助成という形で「おでかけ交通」の支援が見られたが、これは市によって規定された交通空白地という限られたエリアにおける後期高齢者を対象とした取り組みであり、市全体としての課題解決への動きはなかなか具現化してこない。地域公共交通会議においても部分的に議題として上がっているものの、マスタープランを含めた全体的な計画策定への流れまでは至っておらず、早い段階での動きが必要と考えられる。

(3) 商業施設の送迎バスの活用

交通不便地区における買い物弱者対策として、商業施設が無料送迎バスを運行している例が各地で見受けられるが、八千代市においてもイオンモールやイトーヨーカドーを核テナントとするフルルガーデンでは無料送迎バスが運行され、商業施設と駅や主要団地を結んでいる。

前者は、送迎バスを使えば商業施設まで乗換なしで行くことのできるルートを運行しており、そのうちの一部ルートは路線バス・コミュニティバスが全て撤退したエリアを運行しており、その地域住民にとっては貴重な「おでかけの足」となっている。後者は、一般路線バスとも競合している区間があるが、土日ともなればバス停には他の路線バスを上回る待ち客があり、ほぼ満員でピストン輸送をするほどである。

こうした送迎バスのように「自助」という形で運行するのもひとつの方法といえるが、あくまで商業施設側の負担で発注する貸切バスとして運行している。昨今の貸切バスの法改正によって、商業施設側の負担が増加し、無料送迎バスとしての運行を中止せざるを得ないケースも出ており、しばらくはその動向を注視する必要がある。

(4) 移動販売の活用

前項のような商業施設の送迎バスを活用する考え方もあるが、逆転の発想として移動販売を活用する考え方もある。

千葉県内では2つの事例があり、1つは地域生協である

コープみらいが平成25年4月に店舗のある袖ヶ浦市を拠点として、その周辺の買い物が困難な中山間地域や、高齢化の進んだ住宅団地、高齢者施設を週に一度決まった時間に移動販売車が巡回して日用品を販売するものである。

もう1つは、平成26年1月より大多喜町で地元スーパーが地域自立型買い物弱者の支援事業としてNPOを設立し、移動販売を開始したものである。こちらも毎週平日に決められたコースを巡回し、決められた停留所に停車して販売を行っている。停留所は、高齢者が歩いて行ける場所に設置されており、要望があれば個人宅の軒先までも訪問できる。現在では大多喜町の他にいすみ市と長南町でも運行されており、取扱商品も生鮮食品だけでなく調理家電や電化製品にまで拡大している。

住宅団地の多い八千代市では、地域コミュニティの維持確保という観点からも前者が現実的だが、場所によってはきめ細やかなサービスが必要となるので、個々の事情に即した形での検討も望まれる。

このように、買い物行動に関しては公共交通でおでかけを促すことだけでなく、コミュニティの力を活用して移動販売を呼び込み、そこに人々を集わせることも重要と考えられる。

(5) 総括

本章では4つの視点から検討したが、最も望ましいのは民間による路線バスの維持となるものの、その将来性は不透明である。市場そのものの縮小は避けられない事態なので、その環境下で事業者がどれだけ利用促進に努められるかも大きな鍵となる。

次善の策として、公助・共助・自助の各方策が考えられる。コミュニティバスの試行運行で公助での運行は実現できなかったものの、目的を明確化したうえで手法やニーズを深く分析し、市民へも丁寧によく深く情報発信をしていけば、公助もしくは共助によっておでかけ交通が担保できるのではなかろうか。厳しい財政状況のなかで、自治体が負担できるものに限界はあるが、市民のおでかけの担保を目に見える行政サービスの一環として捉えられれば、風当たりも変わるだろう。

それでも難しい場合は、商業施設や病院の送迎バスやスクールバスの活用を本格的に検討することも望まれる。逆需要で事実上の空気輸送となっている部分にメスを入れることとなるが、運用の効率化や単位あたり生産性の向上を戦略的にできるような調整役のアシストが必要である。

また、こうした正攻法ではなく、移動販売や移動診療を積極的に呼び込むことで、近場のおでかけを広めていくという逆転の発想も一定数の集積がある団地であれば有効な手立てとなり得る。

このように、従来の考えに囚われずに幅広い視野を持って可能性を検討し、その中から個々の地域に適した手段で「おでかけ交通」を育てていくことが求められている。

5. おわりに

本稿では、郊外における地域公共交通の再編について、八千代市という狭いフィールドの動きを整理した。一連の整理を通じて予想外の課題が見えてきたが、八千代市の地域公共交通そのものが再編プロセスの真っ只中であり、その課題を今後どのようにしてクリアしていくかについても引き続き注視する必要がある。

また、今後の検討にあたっては、地域公共交通会議内での議事内容にも注視し、検討レベルと現実レベルとの差異を意識したうえで、地域に入り込んでいき、より現

場に近い水準で捉え、検討を続けていくことが重要であろう。

参考文献

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所：日本の地域別将来推計人口(平成 25 年 3 月推計), 2013.
- 2) 千葉県バス協会：千葉県内乗合バス・ルートあんない, pp.117-122, 2012.
- 3) 八千代市総合企画課：八千代市各種統計データ
- 4) 八千代市：広報やちよ 平成 8 年 4 月 15 日号, pp.6-7, 1996.
- 5) 八千代市議会：市政概要
- 6) 八千代市：コミュニティバス試行運行利用実態調査等業務委託報告書, 2014.
- 7) 八千代市都市計画課：八千代市コミュニティバス通信
- 8) 八千代市：八千代市統計書
- 9) 大多喜町：広報おたき No.569, P12, 2016.

(2016.04.21 受付)

THE STUDY ON RECONSTITUTE OF LOCAL PUBLIC TRANSPORT IN SUBURB AREA

Akihiro OHMURO