

第5節 大都市周辺の市町村

これまでに見てきた事例は、いずれもその地域内で人の移動が完結している。一方で大都市周辺などでのマクロな人の流れだけでなく、周辺のそれぞれの地域の中でのミクロな人の流れがあるはずである。そして、そのような事例においても同様な課題を抱え、その地域の特性に応じた解決が必要とされている。この章ではそのことを踏まえ、買い物難民問題や国際興業バス飯能営業所の撤退問題で注目された埼玉県日高市・飯能市のこま武蔵台ニュータウンと、コミュニティバスが運行されているものの、一部路線が利用不振から厳しい運営を強いられている東京都国立市の事例を検討し、そこに見出すことのできる課題について見ていきたい。なお、以下の事例で述べる地域の位置関係は以下の東京都・埼玉県の地図に示した通りである。

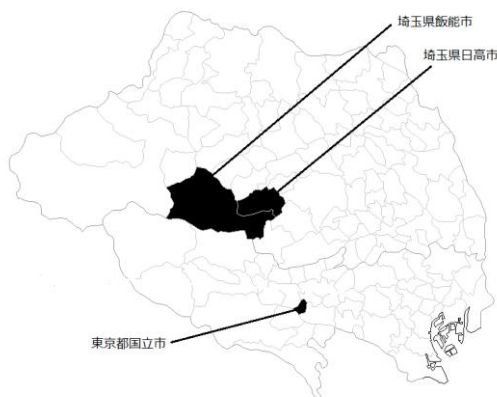


図 2-2-16 : 各都市の位置関係

1. 飯能市・日高市とこま武蔵台ニュータウンの概要

飯能市は埼玉県南西部に位置する都市である。北西部は山地で南東部は丘陵地および台地である。市街地は台地の部分に発達している一方、市域

の76%は森林が占めている。埼玉県日高市は埼玉県南西部に位置する都市である。東部はなだらかな台地で市街地が広がり、西武は標高100から300メートルの丘陵や山岳が連なっている。いずれの市も人口集中地区¹を持ち、市のわずかな面積で市の人口の少なくない割合を占めている。概要は以下に示す表の通りである。

面積	193.18 平方キロメートル
人口	83,549 人
人口密度	433 人/平方キロメートル
高齢者(65歳以上)の割合	20.2%
一世帯当たりの乗用車保有台数	0.906 台
DID 面積	8.5 平方キロメートル
DID 人口	52,828 人
DID 人口密度	6186 人/平方キロメートル

図表 2-2-17: 飯能市の概要²

面積	47.48 平方キロメートル
人口	57,473 人
人口密度	1210 人/平方キロメートル
高齢者(65歳以上)の割合	22.58%
一世帯当たりの乗用車保有台数	1.69 台
DID 面積	4.64 平方キロメートル
DID 人口	31,207 人
DID 人口密度	6725/平方キロメートル

図表 2-2-18 : 日高市の概要³

¹ DID ともいう。人口密度が1平方キロメートル当り4,000人以上の基本単位区等が互いに隣接して、人口が5,000人以上を有する地域のこと。

² データは飯能市ホームページ統計はんのうより平成22年度のものを使用。乗用車保有台数は3月31日現在、その他は10月1日の国勢調査の結果を用い、必要に応じてデータ同士で計算した結果が含まれ、公式に発表しているものと異なる可能性がある。

こま武蔵台ニュータウンは埼玉県日高市西部の飯能市との市境付近にある。山の斜面を造成してつくられた住宅団地であり、約 6000 人の人口を抱える。分譲が始まったのは 1970 年代で、東京都内に勤める会社員などが一戸建てを求めて移り住んだ。現在では急速に高齢化が進んで 65 歳以上の高齢者が占める割合も 31.8%に達している⁴。なお、日高市は 3 つの地域が人口集中地区となっているが、こま武蔵台ニュータウンは全域がそのうちの一つに含まれており、市内でも人口が特に集中している地域の 1 つである。

2. 飯能市・日高市とこま武蔵台ニュータウンの交通

両市には、西武池袋線、西武秩父線 JR 八高線、JR 川越線が運行されており、市内には 11 の駅がある(うち JR のみ 2 駅、西武のみ 8 駅、JR と西武の乗換駅 1 駅)。飯能市の中心部には飯能駅(西武池袋線)、日高市の中心部には高麗川駅(八高線・川越線)がある。これらの路線を利用して東京方面に通勤通学する人も多く、飯能市民のうち 1 万人超、日高市民のうち 4 千人超が東京都内に通勤通学しており、東京のベッドタウンとしての側面が強いことがわかる。また、両市の市域には 5 社の路線バスが運行されており、このうち国際興業バス・西武バス・イーグルバスの 3 社が主に市域内の交通を担っている。

こま武蔵台ニュータウンの最寄駅は西武池袋線高麗駅であり、上下とも日中は毎時 2 本、ラッシュ時は最大 3 本の列車が運転されている。ニュータウン内を通る路線バスとしては西武池袋線飯能駅からこま武蔵台ニュータウン、西武池袋線高麗駅、八高線・川越線の高麗川駅を経て埼玉医科大学まで至る国際興業バスの路線がある。運行頻度は毎時 2~3 本、ラッシュ時は最大で 4 本のバスが運転されている。西武池袋線の本数は飯能駅を境に大幅に少なくなっており、8 月上旬の平日夕方に実際に利用してみる

³ データは日高市ホームページ統計ひだかより平成 22 年度のものを使用。乗用車保有台数は 3 月 31 日現在、その他は 10 月 1 日の国勢調査の結果を用い、必要に応じてデータ同士で計算した結果が含まれ、公式に発表しているものと異なる可能性がある。

⁴ 統計ひだか 2・4 丁・大字年齢別人口及び世帯数(24.07.01)・日高市ホームページをもとに武蔵台 1~7 丁目の 65 歳以上の人口を計算した。2012 年 7 月 1 日現在

と、バスの本数も多くニュータウン内を回ることからラッシュ時の利用はそれなりにある一方、通勤客では夕方の下り列車を利用して高麗駅で下車する人が多かった。なお、地域内を運行する国際興業バスが 2011 年(平成 23 年)に周辺自治体に対して撤退の方針を示したことについては、後に詳しく述べることとする。

3. こま武蔵台ニュータウンの交通の特徴

こま武蔵台ニュータウンは日高市にあるものの、飯能市との市境にあつてかつ鉄道・路線バス・国道で直結しており、中心部には商業施設なども多く集まっていることから、明確な統計などはないものの飯能市とのつながりが強いと考えられる。一方で日高市の中心部に直接向かうにはバスを利用するしかなく、商業施設なども十分に整っていないことから買い物などの需要を満たすことも難しいと考えられる。また、こま武蔵台ニュータウンの交通とは直接関係ないものの、日高市の中心部にある公共施設は分散して離れており、直接それらを結ぶ路線バスの運行も 1 日 2 本と極めて少ないことから、徒歩と公共交通のみで移動するにはかなり過酷な環境である。

通勤需要に関しても、こま武蔵台ニュータウン単独の統計資料などは存在しないものの、日高市の統計やニュータウン建設の経緯などを考えれば、鉄道を利用して飯能市や日高市、周辺市町村より外までの需要も多いと考えられる。また、通勤者については飯能駅からバスを利用する人もいたものの、高麗駅から徒歩でニュータウン内まで移動する人の方が多い印象を受けた。

こま武蔵台ニュータウン自体は、丘陵地を開発して建設されたため、ニュータウン内にはかなり高低差があり、急な坂も多い。また、ニュータウン自体は高麗駅を出たすぐのところから始まっているものの最も駅から遠いところでは 1.5km 以上離れており、生産年齢に相当する人ならば難なく歩けるものの、歩行能力の衰えてきた高齢者にとってはニュータウン内の移動に利用できるバス交通は必須であり、ニュータウン内に移り住んだ人たちが次々と定年退職を迎えて急速に高齢化が進む今、その重要性は急

速に大きくなっている。

4. こま武蔵台ニュータウンと買い物難民・国際興業バス撤退問題

こま武蔵台ニュータウンは2009年(平成21年)に、読売新聞⁵とNHK特報首都圏⁶で「買い物難民」をテーマにして特集され、話題となった地域である。この特集はニュータウン内のスーパーが閉店し、バス停からも駅から離れたところにあるスーパーに行かねばならず、買い物が困難になってしまったという内容であった。このスーパーはロードサイドの大型スーパーであり、横を路線バスが走っていたにもかかわらず近くにはバス停がなく、住民が狭くて歩道のない危険な道路を敬遠して、砂利道を自転車ですーパーまで通っている様子が紹介された。

さらに2011年(平成23年)に、地元で路線バスの運行を行いこま武蔵台ニュータウンでも唯一の路線バスの運行事業者であった国際興業バスが、利用不振と東日本大震災による経営環境の悪化を理由に関係自治体に対し、「弊社は飯能営業所についてはその単体赤字をこれ以上累積させられない窮状であり、同営業所の全路線につき撤退方向で検討すること」を通知した。その後、飯能市や日高市は路線の運航継続を目指して市内を運行するバス会社各社などと交渉を重ねた結果、主な赤字路線への補助金やスクールバス運行业務委託の継続などを条件に、2014年(平成26年)4月1日以降も飯能市内の運行を継続するという協定書を国際興業バスと締結した。

国際興業バス飯能営業所に関しては、ほかにも多くの路線を抱えている。どの路線の赤字が特に大きいのかは分からないものの路線によっては飯能市のなかでも広大な面積を持ち人口も少ない名栗村域を通るものもある。したがって営業所撤退の問題はこま武蔵台ニュータウンだけの問題ではないが、なにはともあれこれによってこま武蔵台ニュータウンの路線を含む国際興業バス飯能営業所の路線は地元自治体から赤字の補填を受けながら運行が継続されることとなった。

⁵ 2009年(平成21年)6月4日読売新聞

⁶ 2009年(平成21年)7月10日放映

5. 国立市の概要

東京都国立市は、東京都の中央部に位置する都市である。多摩川の段丘面上に発達しており、全体として平坦で広い範囲に市街地が発達して人口集中地区が広い範囲をしめているが、一部の地域は水田地帯となっている。国立市の概要は以下の通り。

面積	8.15 平方キロメートル
人口	75,510 人
人口密度	9,265 人/平方キロメートル
高齢者(65 歳以上)の割合	19.73%
一世帯当たりの乗用車保有台数	0.487 台
DID 面積	6.7 平方キロメートル
DID 人口	70,301 人
DID 人口密度	10,461 人/平方キロメートル

図表 2-2-19 : 国立市の概要⁷

6. 国立市の交通

国立市では 2 万 3 千人以上が市外に通勤通学しており、そのうち 1 万人以上が特別区に通勤通学している。このうちの大部分は国立駅、谷保駅、矢川駅から JR に乗車していると考えられるが、西国立駅などの利用者も存在している。駅の利用者は 2010 年(平成 22 年)でそれぞれ国立駅が 52635 人(うち定期利用が 35039 人)、谷保駅が 9648 人(同 6497 人)、矢川駅が 7427 人(4936 人)である。

バスは民間事業者として立川バスと京王バスの 2 社、そして国立市コミュニティバスの「くにっこ」が運行されている。2001 年(平成 13 年)度の「国立市コミュニティバス導入検討基礎報告書」によれば、国立駅までの移動手段の 26 パーセントがバス利用であり、14.9%の首都圏平均より大幅

⁷ データは国立市ホームページ統計くにたちより平成 22 年度のものを使用。乗用車保有台数は 3 月 31 日現在、その他は 10 月 1 日の国勢調査の結果を用い、必要に応じてデータ同士で計算した結果が含まれ、公式に発表しているものと異なる可能性がある。

に上回っている。主要な通りではバスの片道運行回数が1日100回を超えており、バスのサービスレベルは高い地域であるといえる。一方、谷保駅は7.9%、矢川駅をバスで利用する人はいないとしている。この間にコミュニティバスの開業などもありデータとしては少し古いが、全体的な傾向はそれほど変化していないものと考えられる。

その他の移動手段としては自動車の利用は極めて少なく、大部分は自転車又は徒歩によって占められている。駅にもよるが徒歩の割合がおおむね40~70%、自転車も20パーセント前後を占めており、大部分の人は公共交通機関を利用することなく駅に到着している。一方で、駐輪場は慢性的に不足しており、放置自転車が問題になっている。

道路は国立駅を中心に道路ネットワークが形成され、それとは別に南部には東京都市圏の広域幹線道路である国道20号線が走っている。一部の通りを除くと狭隘な道が多く、それらの道を除くとバス路線の設定できる道路は極めて限られており、道路状況があまり良いとはいえないが、通過交通は構造上、市の中心部に入っていないため、深刻な渋滞などは発生していない。

7. 国立市コミュニティバスの概要と現状

国立市ではコミュニティバス「くにっこ」を運行している。くにっこは厳しい経営状況に置かれており、特に後述する青柳泉ルートでは、営業係数⁸約600円と収支状況がきわめて悪い。国立市の発行している交通だよりくにっこ編では、各路線の収支状況と合わせて、「(営業係数が)あまりに大きくなった場合には運営の方法を考えていく必要性が出てきます」との記述も見られ、路線再編の可能性も示唆している。厳しい収支状況の中、国立市としても対応に苦慮している様子がうかがえる。

ルートは北ルート(朝晩のみ)、北中西ルート(日中のみ)、青柳・泉ルートの3ルートで、青柳泉ルートは青柳コースと泉コースの2コースに分かれている。平均停留所間隔は250mで路線延長は北西中ルート13.8km、青

⁸ 100円の収入を得るのに必要な経費。数字が大きければ大きいほど収支状況は悪いといえる。

柳泉ルート 12.6 kmである。北ルートは運行する時間帯は 15 分間隔で運行され、北中西ルートは約 47 分間隔の運転、青柳・泉ルートは青柳コース・泉コースがそれぞれ交互に 80 分前後の間隔で運行されており、青柳コースと泉コースのルートが重複している区間は 40 分前後の間隔となっている。青柳泉ルートは最大で 5 分近く間隔がずれており、パターンダイヤにはなっていない。一方の北西中ルートは 47 分間隔であるので、毎時発車時刻が異なりパターンダイヤではあるものの非常にわかりにくいダイヤになっている。

運賃は 170 円の均一制となっており、運行区間が一部で重複している路線バス各社の初乗り運賃と同じ水準となっている。小児運賃は 90 円で、未就学児は保護者同伴の場合に 2 人まで無料である。回数券の販売をしており、10 枚分の値段で 11 回利用することができる。東京都のシルバーパスが利用可能であるほか、障害者割引や介助者に対する割引も行っている。

8 月下旬の平日日中に実際に利用してみたが、北西中ルートは常に数人の乗客がおり、入れ替わりもあるのでそれなりに利用されている印象だったが、青柳・泉ルートは利用者がきわめて少なく、泉コースは全区間で累計数人、青柳コースは執筆担当のほか最終的に 1 人の利用しかなかった。

市役所での折り返し時間に運転手の方に聞いてみたところ、利用状況を記録につけているということで、実際にこの系統は利用者が少なく、乗客 0 人のこともあるとのことであった。実際にその日の記録でも、乗客 0 人という便も見られた。「私は委託を受けている立川バスの運転手ですが」と断ったうえで、「市役所の人も頭を痛めているようだ」という話も聞いた。極めて厳しい状況であるということは容易にうかがえる。

8. コミュニティバス導入の経緯

国立市では、公共交通機関等の空白不便地域の解消、高齢者・障害者等の交通弱者のモビリティの確保、環境負荷の軽減等を目的として、コミュニティバスの必要性を認識し、それを踏まえての調査を開始した。どのような経緯でそのような問題意識がもたれるようになったのかについては確認することができなかったが、折しも武蔵野市のコミュニティバス「ム

ーバス」の成功により全国で次々とコミュニティバスが導入されていた時期であり、その流れに乗ったと考えるのが自然であろう。そして、基礎調査として、国立市における交通環境や住民アンケートを通じた住民の意向のくみ上げなどを経て、2001年(平成13年)に「国立市コミュニティバス導入検討基礎調査報告書」をまとめた。これを受けて国立市では、国立市コミュニティバス協議会を設置し、6回にわたる議論を行い、「国立市コミュニティバス導入検討報告書」を2002年(平成14年)にまとめた。それを受けて国立市はコミュニティバスの運行の準備を行い、翌年には北西中ルート、2006年には青柳・泉ルートの運行を開始した。

アンケートでは市民の普段のバスの利用状況や現状のバスに対する不満、コミュニティバスに求められるサービス水準などについて問うものであった。その結果を踏まえて協議会で検討を行った結果、望ましいコミュニティバスについての提言がまとめられ、前述の導入検討報告書という形で出されることとなった。

アンケートの結果は非常に多岐にわたるためすべてを紹介することはできないが、コミュニティバスに対する国立市民のニーズとしては、過半数の人が15分に1本以上を望んでおり、3分の2近い人が100円または150円の定額運賃を望んでいる。また、停留所までの距離に関しては4分の3の人が200mより短い距離を選択した。

アンケートと6か月の議論を経て、「北・西地域」、「青柳地域」、「谷保地域」の3つの選択肢が検討された。その結果得られた結果は以下の通りとなった。

【北・西地域】

- ・ 道路状況・需要面などから判断して短期的に可能
- ・ 対象は国立駅へのアクセス・買い物・公共施設の利用
- ・ おおむね現在の北西中ルート
- ・ 停留所間隔は200~300m
- ・ 20分間隔が望ましいが予算への配慮で最大限譲歩して30分間隔まで
- ・ 距離が短いので値ごろ感から100円均一、その他150円均一、既存バス初乗りと同じ170円均一

- ・既存バスとの重複は可能な限り避ける
- ・一部バス停は共有も視野
- ・乗り継ぎやすい環境を作る
- ・細い道に対応した小型バリアフリー車両

【青柳・谷保地域】

青柳・谷保地域では道路整備状況や需要の面からコミュニティバスの走行がきわめて困難な状況にあり、コミュニティバスの短期的な導入は困難であると考えられる。したがって中長期的にバス以外のシステムを踏まえたうえで検討する。例えば、乗り合いタクシーも考慮に入れる。

9. 分析と課題

現在こま武蔵台ニュータウンにはこま武蔵台ショッピングセンターがオープンしており、バスも当面の運行継続が決まって、問題は一応の決着を見ている。しかし利用者が減少し赤字である現状は何も解決しておらず、公共交通機関の在り方が問われている状況も変わらない。このまま現状維持で赤字の補填だけを続けていっても利用者の減少は止まらないだろう。赤字の補填に税金が使われ、にもかかわらず乗客の減少が続いていけばその正当性も問われる事態になる。いずれ限界が来ることは明らかだ。一方で路線バスが廃止され、こま武蔵台ニュータウンにおいて高齢者の公共交通機関による移動が確保されない事態になれば、それは街自体の存続にもかかわる重大な事態だ。

現状では潜在的需要の増加しているはずであるが、それを取り込めているとは到底言えない。もし、前述のロードサイドのスーパーの横を素通りしていた路線バスがスーパーに停留所を設けて立ち寄っていたならば、こま武蔵台ニュータウンに買い物難民の問題が発生することはなかっただろうし、路線バスにとっては利用者の増加につながっていたはずだ。高齢化という潜在的需要の増大が続いている以上その需要を取り込んで利用者を増加に転じさせるような積極的な攻めの施策の投入をしなければならない。沿線自治体としてもそのことは認識しており、公共交通機関の在り方を巡る模索は続いている。

国立市では上述の通り、現在の運行状況と様々な議論の上で得られた提言の間には大きな乖離が発生してしまっていることがわかる。前述の報告書から、どのような過程を経て現在の運行体制に至ったのかについては分からなかったが、例えば北西中ルートは、報告書の中でも記述の見られた「予算への配慮」からなし崩し的に間隔が伸びて、結果利用されないから増発をするにできないという悪循環に陥ってしまったと考えるのが自然ではないだろうか。そして青柳・泉ルートに至っては、短期的な導入は困難とされていたのに北西中ルートのわずか3年後には、当初想定されていたのとは別のルートで運行を開始している。非常に残念なことだが、中途半端にいろいろなところで配慮した結果、中途半端で需要の実態にも合っていないコミュニティバスが誕生させてしまう結果になってしまったとしか考えられない。

一方で需要を正確につかめていたのかについても疑問は残る。報告書では、バス停から200m以上離れた地域を交通不便地域としてそれを縫うようにバス路線を設定し、その地域にすむ人口の何%は利用するなどというように需要を想定しているが、その根拠は他都市での実績や市内の既存路線の利用実態の調査結果に基づくもので、必ずしも国立市のその地域の実態を反映しているとは言い切れない。アンケートは実施しているものの、自らの報告書の中でもアンケートをとれば値段は安くて本数は多いほうがよいという結果になるなどと、その信頼性を否定しており、何を根拠にそのような需要予測をしたのかについても明確ではない。報告書の中では青柳地域における需要はあるとはっきり書かれていたが、青柳・泉ルートの利用者は極めて少なく、実際に乗車してみた際も青柳地域からの乗客は一人もいなかった。地図上に「コンパスで円を描く」ような需要予測はもはや限界にきているのではないだろうか。今後は実態を反映した適切な需要予測の在り方が求められる。