

## 5. 大都市圏における行政界を越えるコミュニティバスの成立要因に関する研究 — 東京都を中心事例として —

### A Study on Formative Factors of Transmunicipal Community Bus Services Case Study of Tokyo

東京大学工学部都市工学科 03-110117 小澤 悠

Transmunicipal community bus services are essential for reflecting transportation demands. This study aims to understand how routes of community bus services are affected by municipal boundaries and factors for realizing transmunicipal community bus services by analyzing the routes and interviewing the staff of municipalities. First, community bus services tend not to cross city boundaries in Tokyo. Second, cities, bus companies, and residents can play a role in realizing Transmunicipal community bus services but role of each actor differs from case to case. Third, prefecture doesn't play a role and institutions are not utilized. Therefore, institution for encouraging and supporting municipalities to cooperate each other is needed.

#### 1. 研究の背景と目的、方法

自治体が積極的に関与するバスであるコミュニティバスは、1995年運行開始の武蔵野市「ムーバス」を契機に、人口の多い大都市圏においても爆発的な普及をみた。コミュニティバスには様々な評価があるが、市町村が中心となって計画するため、路線網が1市町村内にとどまっている場合が多いという指摘がなされている。移動需要に応え、また1市町村の視点ではなくより広域的な観点で見て目的（交通不便地域の解消など）にかなう路線とするためには、行政界を越えるコミュニティバス運行が必要であると考えられる。

また、2006年の道路運送法改正や、2007年の地域公共交通活性化・再生法等、近年の制度改正により、地域の公共交通政策において市町村が果たす役割は大きくなっている。このため、市町村界を越える移動需要にどう対応するかという問題は、ますます重要になってくると考えられる。

そこで本研究では、大都市圏である東京都において、コミュニティバス路線と行政界（市町村界）の関係の現況を整理し、行政界を越える運行を実現している複数の事例について、自治体へのヒアリング調査や議会議事録等の分析を通してその成立要因を明らかにすることで、行政界を越えるコミュニティバスを実現するための知見を得ることを目的とする。

#### 2. 既往研究の整理と本研究の位置づけ

市町村界を越える交通計画の策定プロセスを詳細に分析した研究として、南信州地域における地域公共交通総合連携計画を扱った北村ら<sup>1)</sup>の研究、滋賀県湖東地域における事例を扱った塩土ら<sup>2)</sup>の研究などがある。これ

らはいずれも地方の事例である。また、中部運輸局の報告書<sup>3)</sup>では、管内を中心に、地方における市町村間連携の様々な事例を紹介していて、連携するためのポイントも記している。大都市圏において市町村間の広域的な連携を扱った東京市町村自治調査会の報告書<sup>4)</sup>があり、東京都の各自自治体に対し連携の意向を聞くなどしているが、詳細な分析はなされていない。

本研究は、コミュニティバスと行政界の関係を路線網から分析した点、大都市圏において、複数事例を比較しながら、行政界を越える運行の成立要因を分析した点に特色がある。

#### 3. 東京都におけるコミュニティバスと行政界の現況

本項で扱うコミュニティバスは、人文社<sup>5)</sup>でコミュニティバスとして扱われているものを基本として、誰でも乗れる路線は幅広く対象としたが、利用者を限定する路線は対象外とした。

本研究では、自市町村外に停留所が置かれている路線を「行政界を越えている」と定義した。ただし、運行経路が市町村界上となっている場合は除外した。東京都の島嶼部を除く53区市町村のうち、43区市村でコミュニティ

表1 他市町村内のバス停数

	路線数
0か所	131
1か所	16
2か所	3
3か所	8
4か所	1
5か所～	6

バス165路線が運行されている。これらのうち、市町村界を越えている路線は、20自治体(47%)、34路線(21%)である。一般路線バスの例として、東京都交通局と比べると、同局のバス路線では175路

線中 119 路線(68%)で行政界を越えている。また、自市町村外におかれている停留所の個数をみると、表1のとおり、3以下が大半となっている。

次に事業方式に着目すると、区市町村による事業では

表2 事業方式別にみた路線数

事業方式	行政界	路線数
単独運行	越えていない	112
	越えている	22
事業者	越えていない	19
	越えている	7
共同運行	越えている	3

単独運行:1 自治体の事業として運行する路線

事業者:自治体の事業ではなく、運行事業者独自の事業として運行する路線

共同運行:2 自治体の共同事業として運行する路線

なく、運行事業者独自の事業として運行している路線の方が行政界を越えている割合が高い。1つの路線を2市による共同運行としている路線は3路線(関係するのは4市)となっている。

以上のように、東京都において、コミュニティバスはまったく行政界を越えないということはないが、一般路線バスと比べて行政界を越える割合はかなり低く、また行政界を越える場合であっても、その距離はわずかである場合が多いというのが現状である。

#### 4. 事例分析

以上のような現状を踏まえ、行政界を越える運行が実現するにはどのような要因があるのかを明らかにするため、事例研究を行った。自治体間共同運行を行っている路線はすべて対象とし、その他は、運行経路の都合で一部他市町村に乗り入れていると考えられる事例や、駅や病院といった多くの利用者の目的地となる停留所のみを設置している事例を除き、乗り入れ先市町村内相互での利用が考えられる事例を選択した。対象としたのは表3の6事例である。自治体にヒアリング調査を行い、さらに議会議事録等の資料を分析した。共同運行の路線については、2市のうち、主導的であると判断した市(前に記載した市)にヒアリング調査を行っている。

この中から本稿では3事例を記載する。実現要因を、市町村自体のモチベーションに関係する要素とそれ以外の要素(「行政界を越えるハードル」とした)に分けて整理した。

##### 4. 1 立川市

立川市では4路線のコミュニティバスを運行しているが、そのうちの1路線(にしくるりん西ルート:昭島

表3 事例研究の対象

自治体	事業方式	記載
立川市	単独運行	○
日野市	単独運行	
足立区	事業者	○
武蔵野市・小金井市	共同運行	
武蔵野市・三鷹市	共同運行	○
三鷹市・調布市	共同運行	

駅〜松中団地操車場・2005年開設)で、隣接する昭島市の昭島駅への乗り入れを行なっている。

ヒアリングでは、コミュニティバスの最初の路線が開設されたのち、砂川地区(にしくるりんの通る地区)住民から路線開設の要望が上がっていたが、同地区は昭島(駅)が生活圈であるため、昭島駅までを結ぶ路線が実現したとのことだった。また、立川・昭島両市のコミュニティバスの運賃制度や運行事業者が同じであることもあり、実現はそれほど難しなかったということだった。

同路線が運行開始の頃、立川市長(当時)が中心となって、昭島市を含む近隣市と「広域連携サミット」を開催し、その中でコミュニティバスの相互乗り入れについても議論している。このように、市が広域連携に積極的だったことがうかがえる。議会でもコミュニティバス導入を求める相当強い要望がたびたび上がっているが、これは戦後合併した旧町であるという地域特性が一因であると考えられる。また、立川市と昭島市では、長年、共同で路線バスに対する補助事業を行っており、このようにバス事業において従前からのつながりがあったことも

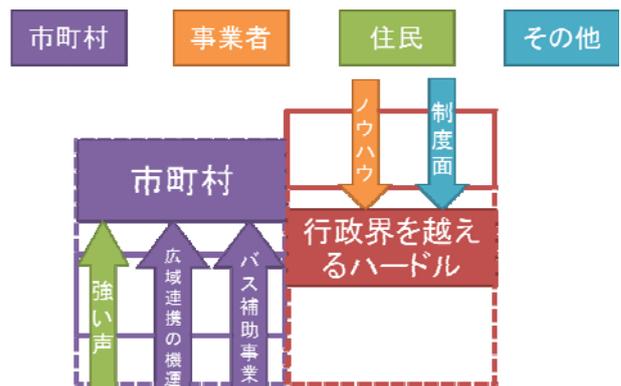


図1 立川市の構図

実現した要因として考えられる。

ただ、立川市においても、隣接する武蔵村山市のコミュニティバスが市内の武蔵砂川駅まで乗り入れており、市内を2km以上走行するが駅以外の停留所はないという状況があり、行政界を越える運行の難しさを示している。

以上のように、住民の声や市における広域連携機運の高まりによって市のモチベーションが高まっていたこと

に加え、運賃制度や事業者が同一であったために行政界を越えるハードルが下がっていたことが要因であると考えられる。以上の構図を図にすると、図1のようになる。

#### 4.2 足立区

足立区では、コミュニティバス運行は事業者が独立採算の事業で運行し、区は運行開始までの調整や環境整備は行わぬが運行補助金は出さない。全12路線のうち、4路線で他自治体への乗り入れを行っているが、本稿では乗り入れ先に複数の停留所を持つ2路線（2号路線：梅島駅入口～八潮駅北口・2005年開設、7号路線：綾瀬駅～八潮駅南口・2006年延伸）を扱う。都県境を越えて、埼玉県八潮市の八潮駅まで乗り入れている路線である。

ヒアリング調査では、区が主導するバス路線再編に際し、足立区が当初作った案では八潮市への乗り入れは無く、運行事業者の側から提案してきた路線であるということであった。事業者の主体的な動きであり、足立区と八潮市は特に連絡を取っていないという。八潮市内の停留所も、運行事業者が自主的に設置したものであるということであった。

足立区と同時期に八潮市でもバス路線の再編を進めていた。これは両区市がともに新規鉄道路線（つくばエクスプレス）と駅の開業を控えていたためである。2路線が通る都県境の橋が開業したのも2005年のことである。運行事業者は両区市の再編会議に参加していたため、行政間ではとくに連絡を取っていないけれども、両区市の状況を把握していたと考えられる。

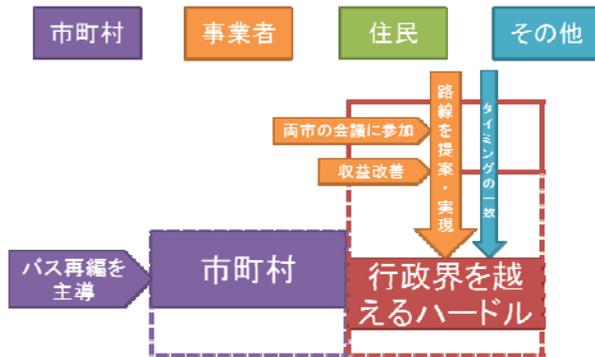


図2 足立区の構図

このように、足立区の場合は、新規インフラの開業を背景としたバス路線再編に際して、事業者が集客や新規需要の開拓のために主導的に動いた事例であるといえる（図2）。足立区の事業方式では、路線の収益が事業者の収益に直結するため、事業者の収益改善への意欲が高いと考えられる。また、他事例で大きな役割を果たしている、住民の声という要素が出てこないのは、沿線が計画時点で未開発であったことや、まだ存在しない鉄道へのアクセスであることなどが原因であると考えられる。

#### 4.3 武蔵野市と三鷹市

武蔵野市と三鷹市では、ムーバス7号路線（境・三鷹循環・2007年開設）の共同運行を行っている。経費の支出は市内の路線長に応じ両市で7:3となっており、名称や運賃制度は武蔵野市のコミュニティバスに準じている。

両市へのヒアリングでは、運行の直接のきっかけは市民団体から両市議会へ運行を求める陳情が出され採択されたことであるとのことだった。また、両市ともにバス停から遠い交通不便地域を抱え、それを解消したいという思惑が一致したことも要因であるという。

この路線が通る三鷹市側の地域は、ちょうど三鷹市が武蔵野市に食い込むようになってきている地域である。議会議事録を参照すると、三鷹市長から武蔵野市長に対し、武蔵野市のコミュニティバスであるムーバスをこの地域に走らせられないかという打診を遅くとも1999年に行っており、以降たびたび行っていたようである。このように、ムーバスが三鷹市内に乗り入れるという構想自体は以前からあったことがわかるが、実現しなかった要因

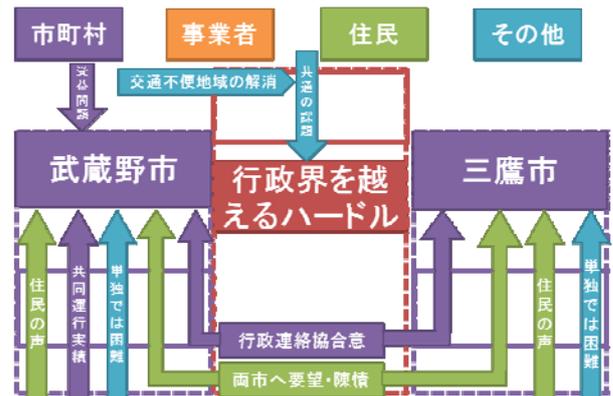


図3 武蔵野市と三鷹市の構図

の一つは、負担と受益の問題で、交通不便地域は三鷹市側に偏在していたのである。このような問題があり、実現まで至っていなかった構想が、最終的には上記の陳情の採択によって実現したのである。

以上のように、両市ともに交通不便地域を抱えるという状況のもと、市長同士の会談という上からの動きと、住民（市民団体）からの声という下からの動きが合わさり、実現したと考えられる（図3）。

#### 4.4 その他の事例

日野市の場合は、乗り入れ先と自治体同士が連絡を取っておらず、事業者の役割が大きいという点で足立区の実例と類似している。武蔵野市・小金井市では、武蔵野市主導の計画であり、武蔵野市・三鷹市の事例と比べると行政主導の面が強い。一部住民から反対の声が出て計画の延期と見直しにつながっている。三鷹市・調布市では共同運行ながら交通不便地域はほぼ三鷹市のみであり、

両市にとって路線の意味は異なると考えられる。また、事業者の営業エリアをまたぐ路線であるため、2社共同運行という形となったが、事業者間の調整が難航したことが議会議事録からうかがえる。

## 5. 結論と今後の課題

行政界を越える運行に果たす役割を主体・要素ごとに整理すると、以下ようになる。

住民や議会は、市町村を動かすうえで特に初期段階で大きな役割を果たしうる。ただし、計画を詰める段になると、利害対立から計画を停滞させてしまう恐れもある。

事業者は、営業エリア内であれば、市町村間をつなぐ役割を果たしうるが、逆に営業エリアをまたぐ路線設定には困難が伴う。また、事業者が当初から計画に参加せず、行政が路線計画を立てたのち運行事業者を選定する場合、事業者は路線計画に関与しないため、役割を果たしにくいと考えられる。事業の収益改善が事業者のメリットにつながるかという点で、補助の方式も果たす役割の大きさに関係すると考えられる。

都道府県は、東京都においては役割を果たしていない。地方と異なり、一般バス路線への補助金がほとんどないため、そもそも地域の公共交通にあまり関与していないのではないかと考えられる。

市町村は、計画の中心となるが、地方と異なり、地域の公共交通がひっ迫した状況にあるわけではないこともあり、基本的に他市町村に乗り入れる、連携するという動きにはなりにくい。市町村が動くには、前述した住民の声や、市町村間の広域連携の枠組みが重要であると考えられる。

このほか、タイミングや思惑の一致といった要素も重要であると考えられる。廃止代替ではない新規路線を設定することが多い大都市圏ではタイミングが揃いにくいといえる。また、分析した事例ではいずれも、特に制度を利用したり協議する組織を作ったりしているわけではない（行政同士の連絡は、行うにしても担当者同士の調整という形を取っている）ことが指摘できる。

行政界を越える運行の必要性については、移動需要に応えるという観点と広域的に見てより設定目的にかなう路線網を実現するという観点の2つから考えることができるが、今後の方向性として、前者については住民・議会や事業者が移動需要を伝え、市町村がそれを把握し、それに見合う計画とすることで実現する。逆に言えば、各主体が役割を果たすことで実現するので、実施を担保する仕組みが必要となると考えられる。

一方、後者については、現状、広域的な視点を持つ主

体が参画していないので、都道府県や研究者など、広域的な視点で考えられる第三者の役割が重要であると考えられる。

全体として、市町村間の重層的な広域連携を促進し、側面から支援していく体制が重要であると考えられる。

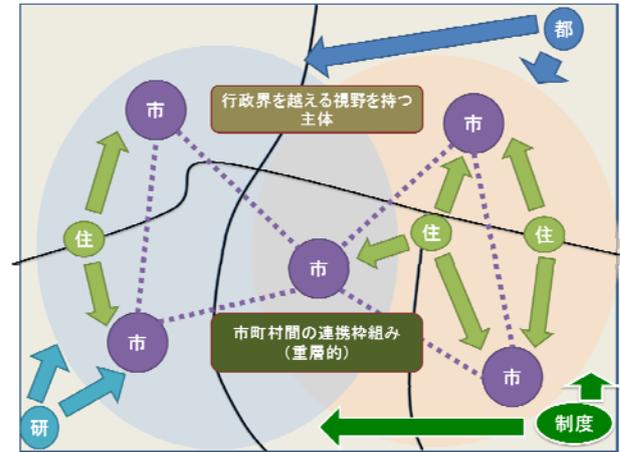


図4 考えられる方向性

最後に研究面での今後の課題として、本研究は、少数の事例についてヒアリングや資料の分析をもとに考えられる要因を示したものであるため、定量的な評価・裏付けが求められる。また、自治体以外の主体からもヒアリングを行うことで、より詳細な分析が可能になると考えられる。

## 謝辞

各自治体の担当者の方には、大変ご多忙中、ヒアリング調査に応じていただきました。深く御礼申し上げます。

## 参考文献

- 1) 北村大治・富樫慎・酒井郁雄・近藤善彦・加藤博和 広域圏における地域公共交通総合連携計画策定の役割と機能に関する考察 ～南信州広域15市町村の事例より～土木計画学研究・講演集Vol.39 2009
- 2) 塩土圭介・近藤隆二郎・高山純一 複数自治体連携における地域公共交通界の改善に向けた政策決定プロセスに関する研究 都市計画論文集 Vol.47 No.3 pp463-468 2012
- 3) 中部運輸局 平成21年度公共交通活性化総合プログラム 複数市町村の連携による広域的な地域公共交通の活性化に関する検討調査 2010
- 4) 財団法人東京市町村調査会 多摩地域におけるコミュニティバスおよび路線バス支援策に関する実態調査 2009
- 5) 社団法人日本バス協会監修 東京都内乗合バス・ルートあんないNo.16 人文社 2010