



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ニュータウンにおけるコミュニティバス導入を可能にする条件についての研究：神戸市学園東町を事例に
Author(s)	熊本, 泰雅
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	学士
Issue Date	2024-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/91462
Type	bachelor thesis
File Information	2023kumamoto.pdf



令和5年度 卒業論文

ニュータウンにおけるコミュニティバス導入を可能にする条件についての研究
—神戸市学園東町を事例に—

文学部人文科学科 人間科学コース 地域科学研究室

指導教員 宮内泰介

学生番号 01182016

氏名 熊本泰雅

目次

1 研究背景と目的	4
1-1 ニュータウンの現状	4
1-1-1 人口減少と少子高齢化	4
1-1-2 地域の担い手不足	5
1-1-3 ニュータウンの自治会	5
1-2 公共交通の現状	5
1-2-1 乗務員不足、バス事業者の疲弊	5
1-2-2 市町村が主体的にかかわるコミュニティバス	7
1-3 コミュニティバスを新設・維持する住民主体のまちづくり	7
1-4 研究目的	8
1-5 研究方法	9
2 調査地および調査対象の概要	10
2-1 調査地の概要	10
2-1-1 学園東町の概要	10
2-1-2 学園東町が抱える交通課題	11
2-2 調査対象「にじ色バス」の概要	12
2-3 市の制度	15
3 神戸市学園東町におけるバス導入の取り組み	18
3-1 「走らせる会」以前の取り組み	18
3-1-1 学園東町連合自治会	18
3-1-2 「神戸学園東町ビジョン」の策定とバスの要望	18
3-1-3 区政懇談会での要望	18
3-2 バス導入検討の本格化	19
3-2-1 B氏が「連合自治会まちづくり部会長」に就任	19
3-2-2 アンケート実施と公共交通導入の説明会、出前トーク	19
3-2-3 地域内公共交通の検討開始、具体的検討が承認	20
3-3 「準備会」期の活動	21
3-3-1 「準備会」の設立と町内各組織に協力依頼	21

3-3-2 神戸市長宛支援要望書提出	21
3-3-3 準備会の申請が市に受理され、「走らせる会」が正式に発足	22
3-4 「走らせる会」としての自走と市の伴走	22
3-4-1 利用調査アンケート実施	22
3-4-2 「運行事業者」と「コミュニティバスとしての運行」の決定	23
3-4-3 試験運行計画確定、愛称を「にじ色バス」に決定	24
3-4-4 試験運行、市の地域交通支援事業における地域組織への認定	24
3-4-5 本格運行へ	26
4 考察	31
4-1 章の概観	31
4-2 2 度のバス導入検討の差	31
4-2-1 2010 年：区政懇談会での要望	31
4-2-2 2015 年：神戸市都市局公共交通課への要望	31
4-2-3 両者の差は自治体の機運？	32
4-3 自治体関係者が多く住む土地柄	32
4-4 活動的な連合自治会	33
4-5 バス導入を可能にした条件	33
4-6 他地域におけるニュータウンへのバス導入への課題	34
5 結論	35
6 謝辞	36
7 参考文献	36
8 参考 WEB ページ	37

図

図 1. 学園東町の人口及び高齢化率の推移.....	10
図 2. 学園東町概観図.....	11
図 3. にじ色バスの運行ルート.....	13
図 4. 学園都市駅前バス停にて利用者を乗せる「にじ色バス」	14
図 5. 令和 5(2023)年度のにじ色バス乗車人員	15
図 6. 地域コミュニティ交通の検討から実現までのフローチャート	17
図 7. 第 3 回試験運行時の「にじ色バス」	25
図 8. 地区内を走行する「にじ色バス」	27
図 9. 第 1 回試験運行 6・7 丁目回りルート	30
図 10. 第 1 回試験運行 4 丁目回りルート	30

表

表 1. 関係者の属性と聞き取り調査の実施日	9
表 2. 区政懇談会(2010)における地域の要望と市・事業者の回答	19
表 3. 移動に関する困りごと・要望.....	20
表 4. バス導入に向けた 2018(平成 30 年)の住民アンケート調査結果(一部).....	23
表 5. 3 度の試験運行と本格運行の比較(1).....	28
表 6. 3 度の試験運行と本格運行の比較(2).....	29

1 研究背景と目的

1-1 ニュータウンの現状

1-1-1 人口減少と少子高齢化

高度成長期以降、産業の高次化などを背景に都市部の人口は増加し続けてきたが、その主要な受け皿となったのは郊外に建設されたニュータウン¹だった。しかし人口増加が落ち着いた近年では、出生数の大幅な減少に加え、ニュータウンからの子世代の転出や人口の都心回帰などのために、多くの郊外のニュータウンでは反転して人口減少と高齢化が進行している。

同時に、ニュータウン特有の世代の偏りがこれを増長させていることも多い。ニュータウンでは、造成当初に移住してくる親世代とその子世代が人口の多数を占め、それ以外の世代の割合が他地域よりも小さくなってしまおうという、世代間の人口の偏りがしばしば指摘されている(内閣府 2011:192)。この世代の偏りを念頭に置くと、ニュータウンにおける人口減少と少子高齢化は、他地域におけるそれらよりも地域に与える影響が大きいと考えることもできる²。

全国的な人口減少や都市部での大規模再開発の進む現在、郊外ニュータウンの需要が減退することは避けられない(兵庫県 2016:10)。そもそも、ニュータウンは増え続ける人口に対応するために人口希薄地帯に人工的に造成された町であって、現在や近未来のような人口減少社会では、人口増加時代の遺物ともいえるニュータウンそのものの持続可能性が問われているといえる³。

¹ ニュータウンの定義には様々なものがあるが、国土交通省「全国のニュータウンリスト(平成30年度作成)」では、リストアップするニュータウンについて「条件[1] 昭和30年度以降に着手された事業」「条件[2] 計画戸数1,000戸以上又は計画人口3,000人以上の増加を計画した事業のうち、地区面積16ha以上であるもの」「条件[3] 郊外での開発事業(事業開始時にDID外であった事業)」の3つを満たす「住宅・宅地開発事業で開発された地区」を掲載するとしている。

https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000065.html 2023年12月22日閲覧

² 国土交通省「平成27年度首都圏整備に関する年次報告(平成28年版首都圏白書)」によれば、「特にニュータウンが多く立地する(中略)郊外部では後期高齢者の急速な増加が見込まれ」としている。

³ ニュータウンの持続可能性に対し川口(2007:90-91)は、「住宅需要の絶対量が縮小するなかで、市場性という名の選別と淘汰の過程にさらされつつある」ニュータウンにおいて「住宅地の存続」を求めるのであれば、「住宅地の市場性を維持し、あるいは今日的な商品価値を付加することによって新興の住宅地や都心のマンションと競うことが、世代交代期にある郊外住宅地にも求められている」と問題提起している。見方を変えると、地域課

1-1-2 地域の担い手不足

人口が減少する中で、自治会・町内会活動をはじめとした地域の担い手もすでに不足し始めている。2014(平成 26)年の「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書」⁴によれば、「自治会・町内会では様々な活動を行っているが、地域活動について知らない人が多く、地域の抱える課題について住民間の情報共有が十分にされていない傾向にある」ほか、「新たな担い手として期待される若い世代は忙しく、また、リタイア世代は自治会に拘束されるイメージからか勧誘しても断られることもある。その結果として、自治会・町内会の役員は、役割が集中し、人も固定化する傾向がある」という。

同時に、自治会・町内会への加入率の低下も大きな課題である。報告書では、「自治会・町内会の加入率は『若い世代』、『ひとり暮らしの世帯』、『居住年数が浅い世帯』で低い傾向があり、また、未加入世帯ほど、『地域活動に関心がない』傾向がある」としている。

1-1-3 ニュータウンの自治会

ニュータウンの自治会・町内会も、他地域同様の問題を抱えている。兵庫県(2016:1)は、「ニュータウン再生」を「住民組織や活動団体、民間事業者等が主体となり、地域の魅力を高めるための活動を継続的に実施することで、良好な住環境を維持し、次世代へ引き継がれていく住宅地を形成すること」と位置づけるとともに、ニュータウンの新たな課題として「地域活動の中心も高齢者が担っている場合が多く、若年世帯の減少や参画意欲の低下により、世代交代が進んでいない」(兵庫県 2016:13)ことを挙げている。今回の神戸の事例でも、同じ方が地域団体の要職を年度ごとに転々としていたほか、団体の後継者がなかなか見つからないことを今後の課題とする声が聞かれた。

1-2 公共交通の現状

1-2-1 乗務員不足、バス事業者の疲弊

一方で、地域社会と同様に、公共交通を取り巻く状況も厳しさを増しており、バスもその例外ではない。バスは、最低限の幅を持つ道路さえあればどこでも走ることができ、経路や

題の解消により住宅地の市場性を維持することができれば、オールド・ニュータウンも新興住宅地や都心のマンションなどとも対抗でき、ひいては持続的なニュータウンのあり方に繋がると考えられる。

⁴ 総務省の「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会」が発行している。https://www.soumu.go.jp/main_content/000283717.pdf 2023 年 12 月 20 日閲覧

便数を柔軟に変更できるというメリットを持つことから、全国で地域公共交通を担っている。しかし、バス運転者の待遇が労働条件に対して魅力的でなくなっていることや、大型二種免許所持者の減少を背景として、乗務員不足が慢性的に続いている⁵。さらに 2020 年代に入ると、コロナ禍からの人流・物流の急速な回復に加え、2024(令和 6)年 4 月に施行される改善基準告示の改正に伴うバス運転者の拘束時間適正化⁶も目前に控えるなど、乗務員不足はより深刻さを増している。

このような乗務員不足に加えて、バス事業者そのものの疲弊も深刻である。高度成長期以降、自家用車、近年では特に軽乗用車が普及してきたことを背景に、乗合バスの 1 年あたりの輸送人員は 1968(昭和 43)年度の約 101 億人をピークに、2019(令和元)年度は約 43 億人まで減少した。営業収入を見ると 1992(平成 4)年度の約 1 兆 2,333 億円をピークに、2019(令和元)年度は約 9,344 億円まで減少した⁷。

さらに追い打ちを掛けたのが、新型コロナウイルス感染症の拡大による人流の激減だった。2020(令和 2)年度の乗合バスの輸送人員は約 31.2 億人(前年比 26.7%減)、営業収入は約 5,759 億円(前年比 38.4%減)となった。これによってバス事業者は深刻な打撃を受け、収支の悪化から多くのバス路線において減便・廃止を強いられただけでなく、バス事業そのものを廃業する者も現れた⁸。

乗務員不足とバス事業者の疲弊が続き、黒字・赤字を問わず路線の減便・廃止など整理が進んでいる。この状況が続くと、住民の足であるバス路線がさらに縮小していくことは避けられない。特に、中高生・高齢者・身体が不自由な者など交通弱者にとっては、日常の移動がより困難になると予想される。

バス事業者単体では収支が取れないものの、住民の一定の利用が見込まれる路線や地域は、コロナ禍以前から各地に存在してきた。そのような路線に対して、国や沿線の自治体は交付金制度などを通して路線の維持・新設を支援してきた。それら方策のうちの 하나가、いわゆるコミュニティバスである。

⁵ 国土交通省バス産業勉強会「バス産業勉強会報告書～バス産業の向かうべき方向性～」(2009)による。<https://www.mlit.go.jp/common/000162028.pdf> 2023 年 12 月 21 日閲覧

⁶ 令和 4 年 12 月 23 日厚生労働省告示第 367 号による。2019(平成 31)年 4 月の働き方改革関連法施行後も、バス運転者をはじめとした自動車運転従事者に対しては時間外労働の規制が猶予されてきた。2024(令和 6)年以降は、これら自動車運転従事者についても時間外労働の上限が年 960 時間に規制されること、業務終了から始業までの時間を指す休息時間が継続 8 時間から 9 時間に延長されることなどのため、人手不足がより深刻化するとみられる。

⁷ 乗合バスの輸送人員・営業収入は、公益社団法人日本バス協会「2022 年度版(令和 4 年度) 日本のバス事業」による。

⁸ 大阪府富田林市のあるバス事業者は、乗車人員の低迷とバス運転者の人手不足を理由に、2023(令和 5)年 12 月 20 日をもって、運営する乗合バス路線を全て廃止し、バス事業を廃業するとした。2023 年 9 月 12 日朝日新聞「乗務員不足、減便、老朽化…路線バス廃止決断の社長『見通し立たず』」による。

1-2-2 市町村が主体的にかかわるコミュニティバス

一般的に、コミュニティバスは民間事業者による運営が成り立たない地域の公共交通を担うものと認識されることが多い。これまでも、民間で収支の悪化した路線がコミュニティバスに移管されたり、収益の見込めない新規路線がコミュニティバスとして開業されたりしてきた。

コミュニティバスの定義にはさまざまなものがあるが、2006(平成18)年の国土交通省による定義では、「交通空白地域・不便地域の解消等を図るため、市町村等が主体的に計画し」、「一般乗合旅客自動車運送事業者に委託して運送を行う乗合バス（乗車定員11人未満の車両を用いる「乗合タクシー」を含む）」または「市町村自らが自家用有償旅客運送者の登録を受けて行う市町村運営有償運送」のいずれかの方法で運行されるものとされた⁹。いずれの方法でも、コミュニティバスの計画には市町村が主体的にかかわり、運行には公的資金・リソースが投入され、その目的を交通空白・不便地域の解消等とするという点で、民間事業者による営利的なバス路線計画とは本質的に異なる。

コミュニティバスの第一のメリットは、地域の実情に合わせたきめ細かいサービスを提供できる点とされる。ここでいうサービスは、単なる運行便数の確保や利用しやすい運賃設定のような、地域公共交通の充実にとどまらない。コミュニティバスの運行計画の策定には、市町村だけでなく自治会・町内会や商工会などの地域団体、地元企業など広く関わることができることから、より地元目線に立った運行計画の策定を通して、高齢社会の到来に際しても地域福祉の向上や往来の強化による地域活性化を狙えるなど、地域の抱える課題をより効果的に解決することが期待できる。

1-3 コミュニティバスを新設・維持する住民主体のまちづくり

コミュニティバスが地域公共交通の充実や地域課題の解決に資することは前項までに述べたとおりだが、それらの前提として、市町村や地域団体、地元企業などで構成される、コミュニティバスの運行委員会が機能し、住民、自治体、事業者の3者が適切に役割分担できていることが必要である(竹内 2009:96)。このことから、本節では住民主体のまちづくりの現状について述べる。

運行委員会を通じた住民主体のまちづくりの結果、コミュニティバスを新設・維持することに成功している例として、兵庫県神戸市東灘区の「住吉台くるくるバスを守る会」が挙げ

⁹ 「地域公共交通会議及び運営協議会に関する国土交通省としての考え方について」国土交通省平成18年9月15日国自旅第161号、同令和2年11月27日一部改正国自旅第315号、および国土交通省「コミュニティバスの導入に関するガイドライン」による。

られる¹⁰。「くるくるバス」を取り上げた森栗(2016:164-167)は、2005(平成 17)年開通時の地域交通確保運動の主役であった「東灘交通市民会議」の前にも NPO 主体の地域交通確保運動が何度か行われたことがあったが、その中で「NPO 主導の下に、住民が移動サービス受益者としてのみ位置づけられることに違和感があった」とし、その理由を「移動確保や地域交通の問題は住民自身の地域における暮らしの改善、自動車依存でない生活改変を意味しており、内発的な生活課題であるから」だと指摘した。そして、「東灘交通市民会議」やそれにつながるきっかけとなった都市再生モデル実証実験、さらに開通後の「くるくるバスを守る会」を通じて、住民自身が路線維持にかかわり続けるのに十分なコミュニケーションデザイン¹¹へと発展したことが、「くるくるバス」の成功の一因だとしている。

「くるくるバス」の事例を見ても、交通空白地域への公共交通の新規導入という地域課題の解決、ひいては地域全体の課題の解決に対して住民主体のまちづくりが有効であることが示唆される。

1-4 研究目的

そこで本研究では、兵庫県神戸市西区学園東町における地域コミュニティ交通 「にじ色バス」の新規導入に焦点を当て、公共交通の確保という地域課題に対して、住民自身(=連合自治会)が主体となって地域課題の解決に参加することに着目し、成熟し高齢化が進むニュータウン地域への新規バス導入を可能にした条件について探る。

調査対象として学園東町まちバス「にじ色バス」を選定した理由として、主に 3 点が挙げられると考える。

第一に、「にじ色バス」の活動があくまで住民が主体である点である。「にじ色バス」やその実行委員会は、連合自治会が企画して立ち上げ、委員も有志の住民が担当している。自治体や交通事業者は彼らと協働するものの、彼らの補助的な存在であり、「にじ色バス」の活動はあくまで住民主導の取り組みとしてなされているという点で、本研究に取り上げる事例としてふさわしいと考える。

第二に、「バス導入」という解決すべき地域課題が明確で、かつ持続的な課題である点である。ある明確で持続的な課題に対する、住民による主体的な解決への取り組みに着目する

¹⁰ 「くるくるバス」は、住民・有識者・神戸市・交通事業者によって形成される「東灘交通市民会議」が計画・実証実験を行い、2005(平成 17)年の開通後は住民主体の「くるくるバスを守る会」が設立され、現在に至るまで運行の計画に携わっている。

¹¹ 森栗(2016)によれば、鷺田清一(2003, 2014, 2015)が提唱したコミュニケーションデザインは、「専門的知識をもつ者ともたない者の間、利害や立場の異なる人々をつなぐコミュニケーション回路を構想・設計・実践すること」であるとし、鷺田は著作の中で『問いを立て』、『待ち』、『聞くこと』の重要性を指摘している」とする。この点で、ニュータウンにとどまらず住民主体のまちづくりの優位性を示す根拠の一つになりうると考えられる。

ことこそが、本研究の重要な点である。「にじ色バス」の活動はこの点で合致しており、本研究の事例としてふさわしいと考える。

第三に、「にじ色バス」の活動が、最終的には一路線バスとして持続的な経営を目指している点である。具体的には、バスの運行にかかる諸経費を、運賃収入と一定額の市の支援によって賄えるようになることが最終的な目標である¹²。これを住民団体が主体的に実現するためには、自分たちのバスを守るために自分たちでできることを考え、それを実行する必要がある。この点でも、本研究の事例としてふさわしいと考える。

以上のような理由から、本研究では神戸市学園東町を走る「にじ色バス」の導入に際する「学園東町まちバスを走らせる会」と学園東町連合自治会の活動について取り上げる。

1-5 研究方法

本研究では、文献調査と聞き取り調査の2種類を軸に行った。

文献調査では、広くニュータウンと自治会・町内会が直面している現在の課題や全国の公共交通を担う乗合バスとコミュニティバスの現状に加え、学園東町とにじ色バスの歴史や現在の概観を含めた基礎的なデータなどを調査した。

聞き取り調査では、「学園東町まちバスを走らせる会」事務局の方や、学園東町連合自治会の方にお話を伺った。「走らせる会」事務局の方々と、聞き取り調査にご協力いただいた方を関係者として表1.に記した。また、聞き取り調査に付随する形で、eメールでの問い合わせも併用した。

表 1. 関係者の属性と聞き取り調査の実施日

関係者	概要	聞き取り実施日
A氏	「走らせる会」委員長、2016(平成28)年度まちづくり部長	2023年10月18日、 2023年11月11日
B氏	「走らせる会」退会済み、2015(平成27)年度まちづくり部会長、県職員	実施せず
C氏	「走らせる会」神戸市OB、学園東町造成に関わる	2023年11月11日
D氏	「走らせる会」のほか、「ふれあいのまちづくり協議会」委員長	2023年11月11日
E氏	「走らせる会」他地域でまちづくりに参加経験	2023年11月11日
F氏	学園東町連合自治会長・学園都市地区民生委員児童委員	2023年11月11日

¹² 「神戸市地域コミュニティ交通支援制度」によれば、必要な運賃収入に応じた乗車人員数を「乗って支える目標」とし、「持続的な地域の生活交通を確保するため、地域が主体となって乗って支える活動や利用促進活動」などに取り組むことが求められる。

2 調査地および調査対象の概要

2-1 調査地の概要

2-1-1 学園東町の概要

学園東町が所在する神戸市西区は兵庫県南部に位置し、旧来からの農業地域に加えて、都市近郊としての立地から戦後急速に開発が進んだ住宅地域・工業地域が広がる、市内最大の人口を持つ区である。神戸市は、戦後の高度経済成長と都市部の人口増に対応するため、昭和40年代から平成にかけて、市内の田園・山岳地域を住宅都市として開発した。中でも現在の西区に当たる地域は、綿密な道路計画や市営地下鉄の新設を含め大規模な住宅都市開発が行われ、現在では市内で最も人口の多い地域となっている¹³。

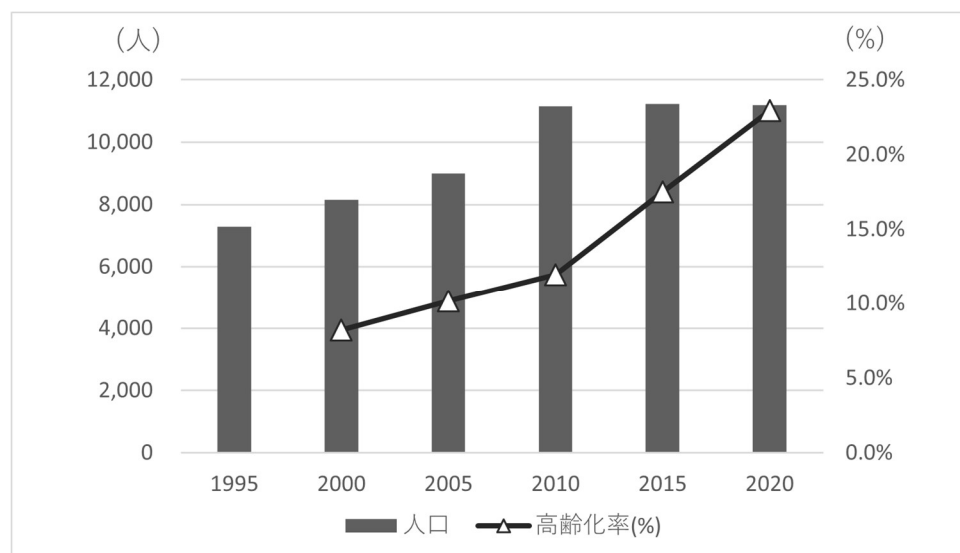


図 1. 学園東町の人口及び高齢化率の推移

(国勢調査をもとに作成、1995 年のみ住民基本台帳による)

学園東町は、1988(昭和 63)年に居住が開始され、2023(令和 5)年 10 月現在は 168.5 ha に 4,501 世帯 11,346 人が在住する、典型的な郊外ニュータウンである¹⁴。他の郊外ニュータウン同様に、学園東町も人口の高齢化が進んでいる(図 1.)。特に 2010(平成 22)年から現在にかけては、人口は横ばいで推移しているのに対して高齢化率は約 2 倍に上昇しており、高齢化が深刻であることがうかがえる。

¹³ 2022(令和 4)年度の神戸市統計書によれば、西区の人口は 234,686 人で、市内 9 区のうち最多である。

¹⁴ 人口は 2023(令和 5)年 10 月現在の住民基本台帳による。

町の大部分が住宅地や公園として利用されているが、小中学校、高専、企業系の専門学校も立地している。町に近接して、神戸市営地下鉄学園都市駅を中心とした商業施設が立地しており、同町住民の多くが日常的に利用している。

学園東町の特徴として、いくつかの側面を持つことが挙げられる。昭和末期から平成にかけて造成されたニュータウンとしての側面、神戸市中心部や大阪方面へのベッドタウンとしての側面、高専・大学など高等教育機関の所在する学園都市としての側面など、同町は多くの側面を持つ(図 2.)。

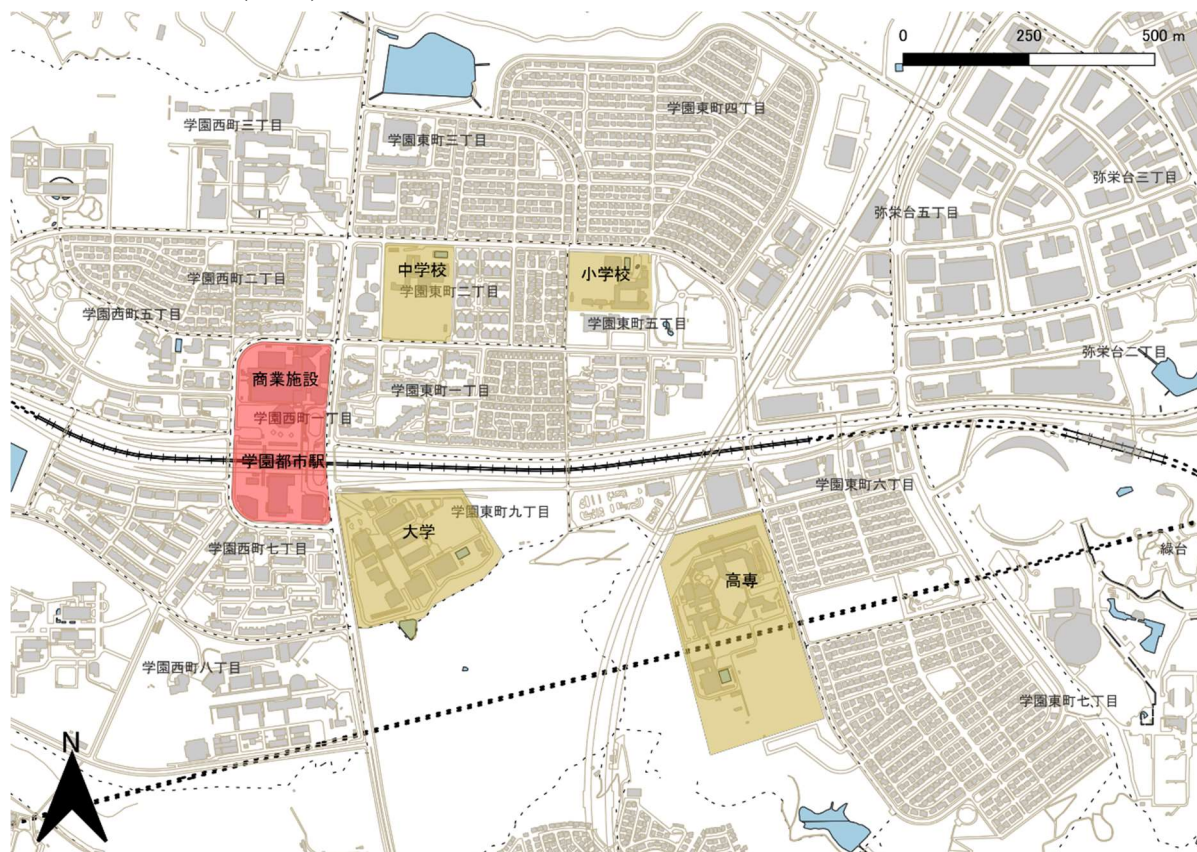


図 2. 学園東町概観図

国土地理院基盤地図情報をもとに筆者作成

2-1-2 学園東町が抱える交通課題

学園東町は、その歴史的・地理的・人口動態的観点から、地域内公共交通を欠くという交通課題を抱えていた。横断しても徒歩 30 分～40 分ほどに収まる町の大きさや、移住してくる住民の属性を鑑み、神戸市は地域内公共交通を用意しない方針で同町を計画・造成し、移住者もこれを受け入れて転入してきた¹⁵。そのため造成からの約 30 年間、同町内に公共交

¹⁵ 神戸市都市局(1994)、また、A 氏、C 氏の語りによる。

通は存在してこなかった。

しかし、造成・移住から 20 年以上が経過すると、地域の高齢化や社会情勢の変化に伴い、バスを含む地域内公共交通が望まれるようになってきた。移住当時 30~40 代だった造成直後の移住者は 50~60 代となり、長距離の徒歩や車の運転が難しくなった、あるいは今後難しくなることが予想される世代となった¹⁶。また、女性の社会進出が増加し、学園都市駅周辺等の保育施設への送迎が求められるようになった。このようなことを背景として、公共交通の導入が地域の交通課題として認識されはじめた。

これらの事情を受け、地域内にバスを含む公共交通を望む声が上がり始めた。2007(平成 19)年の「神戸学園東町ビジョン¹⁷」では、「現在 of 良好な住環境を守り育て、成熟させていく」ことを目標とし、「高齢者の利便性(中略)などの面から、巡回バス導入の検討」を基本方針としている。この交通課題を解決するために設けられたのが、現在の「学園東町まちバスを走らせる会(以降、走らせる会)」である。

連合自治会や住民の有志からなる「走らせる会」は、学園東町連合自治会まちづくり部会の活動から独立する形で、2018(平成 30)年 9 月 2 日に結成された¹⁸。「走らせる会」は神戸市、運行事業者(Y 社)と協働・役割分担し、バスの運行計画の立案とともに利用者の確保・利用促進、運行にかかる地域内調整などを担当する¹⁹。

2-2 調査対象「にじ色バス」の概要

「にじ色バス」は、学園東町内を巡回する地域コミュニティバスである。2017(平成 29)年に学園東町連合自治会まちづくり部会によって導入の検討が始まり、2021(令和 3)年に最初の試験運行が行われた。その後、運行ルートや時刻、便数を変更しながら計 3 度の試験運行が行われ、2023(令和 5)年に本格運行が開始された²⁰。

2023(令和 5)年 12 月現在の運行ルートを図 3. に示す。運行ルートとバス停の位置は、「走らせる会」が 2018(平成 30)年から翌年にかけて、学園東町の自治会に加入する全世帯を対象に行ったアンケート調査をもとに決定され、3 度の試験運転で微調整しながら現在に至る。商業施設の立地する学園都市駅付近を起終点として、地域福祉センターなど地域施設と町内の住宅地を巡回する経路である。

¹⁶ 学園東町の全人口のうち 65 歳以上の人口の占める割合は、2007(平成 19)年には 10.8%だったのに対し、2023(令和 5)年には 26.2%まで上昇している(図 1. も参照)。

¹⁷ 「神戸学園東町ビジョン」は、学園東町連合自治会資料による。

¹⁸ まちバス NEWS Vol.1 による。

¹⁹ 学園東町まちバスを走らせる会第 1 回定例会資料による。

²⁰ まちバス NEWS・にじ色バス NEWS 各号による。

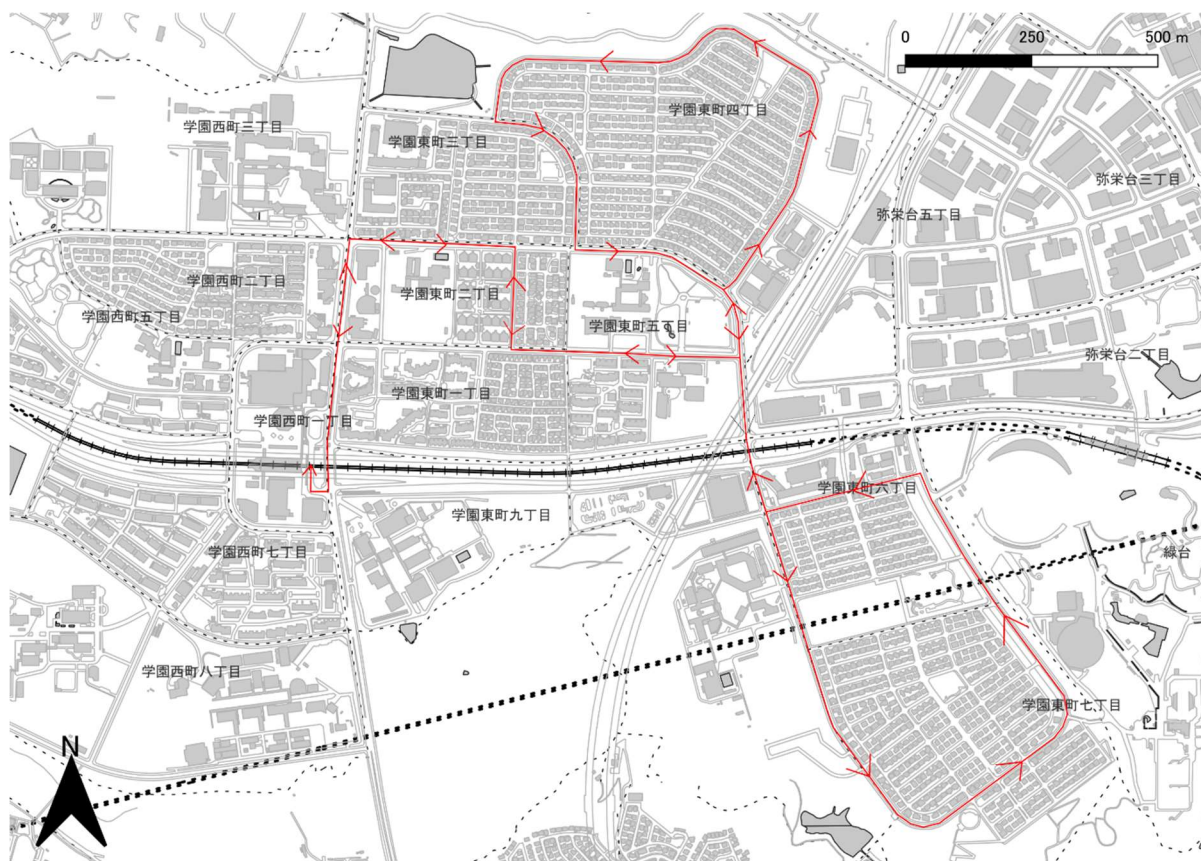


図 3. にじ色バスの運行ルート

国土地理院基盤地図情報、にじ色バス NEWS をもとに筆者作成

2023(令和 5)年 12 月現在の「にじ色バス」の運行本数は 1 日あたり 8 本で、平日の昼間(9 時~17 時)のみ運行される。運賃は大人 210 円・小人 110 円に設定され、市の敬老パス利用で半額、福祉パス利用で無料になるほか、「走らせる会」が配布する運賃 110 円割引券が利用できる²¹。また、1 日当たりの利用者数は 73 人²²で、主な利用者層は高齢者や子育て世代である。

²¹ 「にじ色バス NEWS」 Vol.12 による。

²² 2023(令和 5)年 11 月現在。「にじ色バス」公式インスタグラムによる。



図 4. 学園都市駅前バス停にて利用者を乗せる「にじ色バス」

2023(令和 5)年 11 月 10 日筆者撮影

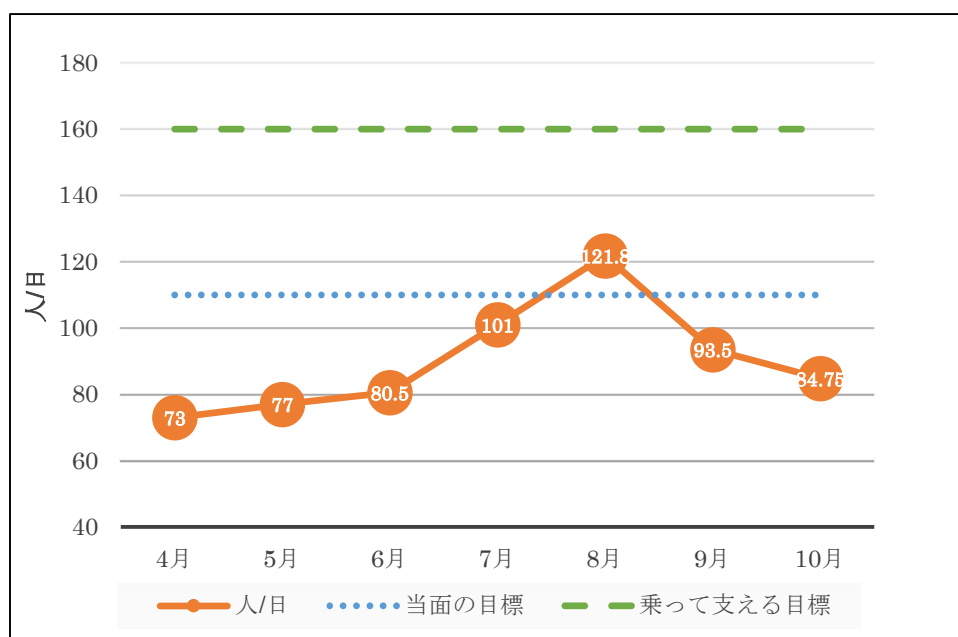


図 5. 令和 5(2023)年度のにじ色バス乗車人員
 にじ色バス NEWS Vol.16 をもとに筆者作成

2-3 市の制度

「にじ色バス」の運行を支えるのが、「神戸市地域コミュニティ交通支援制度(以下、CHICOMI とする。)」である。人口減少や乗務員不足など近年の公共交通を取り巻く情勢に対し、神戸市は市内の地域交通の新設・維持など地域交通課題の解消に向けて、「地域・運行事業者・行政等の関係者による協働」に対する支援制度を設けている。その一つが、「地域の実情に応じた」公共交通の導入を支援する CHICOMI である。

CHICOMI は、「地域・運行事業者・神戸市が連携協力しながら取り組む地域コミュニティ交通の導入」の経費を支援する制度²³である。市のサイトでは「地域みなさんが主体的に取り組む地域コミュニティ交通の運行に対して、様々な支援を行う」と紹介されている。支援の検討に必要な心構えとして、「課題意識の共有」「地域の主体性」「コスト意識」「乗って支える必要性」「既存公共交通を活かす」の 5 つを挙げている。

CHICOMI では、地域コミュニティ交通の検討から実現までがフローチャートとして明示されており、それぞれの検討工程をクリアすることができれば、市内のどの地域でも地域コミュニティ交通の本格運行ができるようになっている。導入検討に際しては、市は「取り組

²³ ニュータウンへの適用は学園東町が初である。CHICOMI そのものも発展途上であり、徐々に適用される地域団体が増加している。

みの各団体に応じて必要な支援を行」うとしている²⁴。フローチャートのうち、支援を受けるにあたり重要な点が、検討組織の地域組織への認定である。地域組織の認定には、認定を希望する組織が『地区の住民の大多数の支持を得て設置されていると認められるもの』『その活動が地区の住民の大多数の支持を得ていると認められるもの』の2点が必要とされる。ここでいう大多数の支持とは「地区内の住民の半数以上の賛同があること」であり²⁵、地域コミュニティ交通に対する地域合意と、地域組織が真に住民の意識を反映しているかが重視される。

検討組織が無事立ち上がると、続いてアンケート調査が実施され、その結果をもとに課題と目的が明確化される。検討組織は、地域コミュニティ交通の導入目的と共に明確化した目標を地域内に広く周知・共有し、運行計画の策定と共に「乗って支える目標」と適正な運行形態の検討に移る。この「乗って支える目標」は、持続的な地域コミュニティ交通の実現のために、試験運行中はもちろんのこと本格運行開始後も達成されるべきものであるから、地域組織や地域住民には継続的な「乗って支える活動²⁶」や利用促進活動が求められている。

いずれも、持続的な地域コミュニティ交通の支援に必要なポイントとして、地域の主体性と「乗って支える」意識が重要であることを神戸市は指摘している。本研究で取り上げる神戸市学園東町においてもこれらの意識が根底にある活動がなされているので、次章以降で紹介したい。

²⁴ 神戸市都市局公共交通課「地域コミュニティ交通支援制度(CHICOMI)」による。

https://www.city.kobe.lg.jp/documents/42520/chikomi_0401.pdf 2023 年 12 月 22 日閲覧

²⁵ 神戸市都市局公共交通課「地域コミュニティ交通の導入 地域組織の立ち上げについて」による。<https://www.city.kobe.lg.jp/documents/42520/guide.pdf> 2023 年 12 月 22 日閲覧

²⁶ CHICOMI を通して地域コミュニティ交通を望んだ住民自身が地域コミュニティ交通を利用することで、地域コミュニティ交通の存続につなげることを指す。



図 6. 地域コミュニティ交通の検討から実現までのフローチャート

出典: 神戸市都市局公共交通課「地域コミュニティ交通支援制度(CHICOMI)」

3 神戸市学園東町におけるバス導入の取り組み

3-1 「走らせる会」以前の取り組み

3-1-1 学園東町連合自治会

学園東町連合自治会(以下、連合自治会とする)は、学園東町居住開始 3 年後の 1991(平成 3)年に活動を開始し、現在に至るまで約 30 年の間、同町に存在する 18 の単位自治会をまとめる連合自治会として機能してきた。連合自治会内には、現在の「学園東町まちバスを走らせる会」の母体となるまちづくり部会をはじめ、会誌を製作する広報部会や敬老行事を企画する福祉部会など 9 部会が組織される。連合自治会長・副会長・部会員は各自治会長から選出されている。

3-1-2 「神戸学園東町ビジョン」の策定とバスの要望

2007(平成 18)年、連合自治会はまちびらきから 20 年を迎えることを機に、2030 年頃を展望しつつ 10 年後(2017 年頃)の学園東町の将来像を描いた「神戸学園東町ビジョン」を策定した。このビジョンでは、高齢化に伴い自動車の運転が困難になる予測や、現在の住宅地を成熟させていく方向性が示されるとともに、「環境・すまい・交通」の基本方針として「高齢者の利便性(中略)の面から、巡回バス導入の検討」が初めて具体的に示された。また、「10 年後の望ましい姿」として、「地域内には周回バスが走っており、高齢者の足代わりとなっている」と記している。

3-1-3 区政懇談会での要望

「神戸学園東町ビジョン」の策定を踏まえ、連合自治会は 2010(平成 22)年 10 月、西区との区政懇談会²⁷で、初めて神戸市に地域内へのバス導入の検討を要望した²⁸。区政懇談会は、連合自治会など各地域の住民組織代表者と西区地域協働課との間で毎年開かれる会合で、区の活動や地域の要望について意見交換が行われる場である。

この区政懇談会で連合自治会は、コミュニティバスとしての町内への新規路線バスの運行、または学園東町付近を通過する既存の路線バスの町内への延長を要望した。しかし、市と交通事業者は、路線維持に十分な需要を見込めないこと、バスターミナル乗り場や駐車場の容量の問題などを理由として、バス導入は困難だとする回答を示した(表 2.)。

以上のようにこの時点では、地域・市・事業者の間で連携・協働がうまくいかなかった。

²⁷ 隣接する学園西町連合自治会からの誘いを受け参加した(A 氏の語りによる)。

²⁸ にじ色バスを走らせる会説明会資料(2023)による。

表 2. 区政懇談会(2010)における地域の要望と市・事業者の回答

学園東町の要望	・6、7丁目から(学園都市)駅まで高齢者の足では約1時間かかる ・将来のより一層の住民の高齢化を鑑み、都市内と周辺駅を結ぶコミュニティバスの運行を要望する
神戸市の回答	・最寄りの駅から概ね徒歩圏が多く十分な需要が見込めない ・新たな車両、人員に見合う収益が得られるか見極める必要がある ・地区内をバスが運行することや停留所を設置することに協力、警察、道路管理者と協議が必要 ・学園都市駅バスターミナルには既に多くのバス路線が入っており容量に限界がある ・以上のことから現在のところ実施は難しい
運行事業者(X社)の回答	・バス路線維持に対し十分な利用が見込めるか慎重に判断する必要がある ・バスターミナルにおける乗り場や駐機場所の容量の問題がある ・コミュニティバスは運賃が通常の路線バスに比べ低廉に設定されることが多く収支的にも行政との連携・支援なしではバス事業者単独でコミュニティバス路線を設定、維持することはかなり難しい ・現時点では多くの問題点がありコミュニティバス路線設定は困難な状況であり今後の検討課題とさせていただく

学園東町まちバスを走らせる会「2018年度第1回定例会資料」をもとに筆者作成

3-2 バス導入検討の本格化

3-2-1 B氏が「連合自治会まちづくり部会長」に就任

区政懇談会での要望から5年後、学園東町へのバス導入が再び検討されはじめる。2015(平成27)年、以前「神戸学園東町ビジョン」の策定にも関わっていたB氏²⁹が「まちづくり部会長」に就任した。B氏は、「ビジョン」の策定以来数年ぶりに連合自治会の活動に関わったことを機に、かつて地域の10年後を展望して作った「ビジョン」が、8年後の当時どれほど実現されているかを見直した。これをきっかけに、「ビジョン」の中で示されていた地域内巡回バスの導入が、連合自治会内で再び検討されることとなった。

3-2-2 アンケート実施と公共交通導入の説明会、出前トーク

2016(平成28)年1月、B氏をはじめとした「学園東町連合自治会まちづくり部会」は、町内の住民を対象とした「学園東町まちづくりアンケート」を実施し、住民の移動に関する困

²⁹ 同町内のある単位自治会の会長に選出されていた関係で、連合自治会の一員となっていた。B氏は、「神戸学園東町ビジョン」策定に携わっていた頃、A氏曰く「かなり熱心に(ビジョンを)作っていた。」

りごとや要望をとりまとめた³⁰。このアンケートでは、移動に関する「満足されていない点」として、「自動車に頼らないと生活が不便である」という意見が 479 件(30%)、自由意見として「クルマの運転ができなくなっても住み続けられるように小型の循環バスを走らせてほしい」等の要望が 63 件あった。そのほかにも、以下のような住民の意見が出た(表 3.)。

表 3. 移動に関する困りごと・要望

移動に関する困りごと	移動に関する要望
・高齢化してくると移動困難	・高齢者となっても行動範囲が広がる。 ⇒認知症予防
・7丁目は、地下鉄駅までが遠い	・幼い子供を連れて遊びに行く際に利用できたら便利
・現役世代でも天候の悪い日などは非常に苦勞する	・家族の送迎ができない時の移動
・雨の日、子供を自転車に乗せて保育園に連れて行かなければならない	・日常の移動に利用したい
・ケガをした際の移動	・行事やイベントでの外出

学園東町まちバスを走らせる会第 1 回定例会資料をもとに筆者作成

このように、「学園東町まちづくりアンケート」の結果から、町内に移動に関する困りごとや要望を持つ意見が一定程度確認され、町内の巡回バス導入を求める声も出ていることから、2016(平成 28)年 6 月、学園東町連合自治会まちづくり部会は神戸市公共交通課に「出前トーク³¹」を依頼し、市の支援制度やそれを用いた「まちバス³²」の導入フローなどについて指導を受けた。このころまちづくり部会に部会長として参加していた A 氏の談では、この出前トークの中で市の当時の地域コミュニティ交通についての考え方についても説明を受けたという。

出前トークから約半年を経た 2017(平成 29)年 2 月、学園東町連合自治会まちづくり部会の呼びかけにより、有志による地域内公共交通導入についての検討が始まる。

3-2-3 地域内公共交通の検討開始、具体的検討が承認

2017(平成 29)年 2 月、学園東町連合自治会まちづくり部会は集まった町内の有志とともに、巡回バスを前提とした地域内公共交通導入についての検討を開始した。バス導入につい

³⁰ 学園東町まちバスを走らせる会第 1 回定例会資料による。「学園東町まちづくりアンケート」の回答率は 47%(1,680/3,570)。

³¹ 出前トークは、市職員が市民のもとへ出向き、市の施策や事業について説明するとともに、施策や事業をよりよくするための質問や提案を市民から聴取する機会も兼ねる、神戸市の広聴制度である。出典:神戸市 HP「出前トーク ~あなたの意見も教えてほしい~」(<https://www.city.kobe.lg.jp/a84159/shise/kocho/talk/index.html>) 2023 年 12 月 20 日閲覧

³² 2016(平成 28)年時点では愛称が未決定のため、導入予定のバスを「まちバス」と呼称していた。

て月 1 回程度の話し合いが行われ、前年の「出前トーク」をきっかけとした市の支援もあり、6 月には先行事例の視察として、市内の塩屋地区を走る地域コミュニティ交通「しおかぜ」の視察³³も行った。

約半年の検討や視察ののち、2017(平成 29)年 7 月には連合自治会定期総会において、コミュニティバス等の地域内公共導入に向けて、具体的な検討を進めていくことについて承認を受けた。これと並行して、学園東町に所在する団体等へ周知活動が行われ、12 月には「学園東町まちバスを走らせる会準備会」が設立された。

3-3 「準備会」期の活動

3-3-1 「準備会」の設立と町内各組織に協力依頼

2017(平成 29)年 12 月、学園東町連合自治会まちづくり部会の下部組織として、「学園東町まちバスを走らせる会準備会」が設立された。この準備会は、将来「まちバス」を走らせるための団体を正式に立ち上げるための組織として設立され、神戸市の担当者・コンサルタントや運行に協力する交通事業者と運行計画の作成をしたほか、町内の関係団体との調整や規約の作成などを行った。

「準備会」期の活動では、兵庫県職員でもある B 氏の知見が大いに生かされることになった。後任のまちづくり部会長でもある A 氏は「B 氏はここ(「走らせる会」)の規約を作ったり組織の叩き台を一生懸命に作ってきた。この方がほとんど叩き台を作って我々は安心しながら(活動していた)」と語る。

また、既に準備会の一員となっていた D 氏³⁴は、正式発足後に会の構成団体やオブザーバーとなる、単位自治会・管理組合や学校など町内の団体それぞれを訪問した。この訪問により、各団体にバス運行と「走らせる会」への支持を取り付けられたことで、会が地域組織として市に認められる要件である、「地区内の住民の半数以上の賛同があること³⁵」を満たすことになった。

3-3-2 神戸市長宛支援要望書提出

B 氏の尽力もあり、2018(平成 30)年 3 月には神戸市長宛の支援要望書が提出されることになった。A 氏によれば、この支援要望書は、「走らせる会」が神戸市による支援を受けて正

³³ A 氏によれば、この視察は「見に行っただけ」とのことだったが、以降の「まちバスを走らせる会」の活動では、塩屋の事例で得た教訓が多く活かされているという。

³⁴ D 氏は 2018(平成 30 年)度の連合自治会まちづくり部会長だったため、準備会に参加することになった。

³⁵ 神戸市都市局公共交通課「地域コミュニティ交通の導入 地域組織の立ち上げについて」<https://www.city.kobe.lg.jp/documents/42520/guide.pdf> 2023 年 12 月 22 日閲覧

式に発足するために必要な書類の一つであり、これまで「走らせる会」の発足に尽力してきた B 氏の集大成ともいえるものであったという。

3-3-3 準備会の申請が市に受理され、「走らせる会」が正式に発足

その後、準備会による正式発足の申請が市に受理されたことを受け、2018(平成 30)年 9 月 2 日、準備会は「学園東町まちバスを走らせる会」設立総会を開き、年度の活動計画を定めるとともに、「走らせる会」を正式に発足させた。設立総会后に第 1 回定例会が開催され、会の目的やバス導入の進め方、地域現状と移動の困りごとなどについて意見交換が行われた。意見交換では、日常生活の移動に関する困りごととして、「駅までアクセスできない」「周辺施設へアクセスできない」をはじめとした交通弱者の意見や、「今は大丈夫でも 5～10 年後を考えると心配」など高齢者の意見が交換された³⁶。

設立総会・第 1 回定例会を開いた「走らせる会」は、同月に改めて住民向けの勉強会を開き、「まちバス」についての住民向けの説明や他地域の導入事例、移動に関する困りごとなど、「まちバス」導入に向けた活動の開始のための話し合いを行った。また、2018(平成 30)年から翌年にかけて、住民向けのアンケート調査を実施した。これら勉強会とアンケート調査の実施をもって、「走らせる会」は正式なスタートを切ったのである。

3-4 「走らせる会」としての自走と市の伴走

3-4-1 利用調査アンケート実施

「地域コミュニティ導入に関する支援要望書」が神戸市に受理され、「学園東町まちバスを走らせる会」は 2018(平成 30)年 9 月に正式な地域団体として出発した。これ以降、「走らせる会」メンバーと市職員に加え、市が派遣したコンサルタントが協力してバス導入活動に取り組んでいくことになった³⁷。

彼らがまず初めに取り組んだのは住民向けのアンケート調査だった。2018(平成 30)年から翌年にかけて、学園東町の自治会に加入する全世帯を対象にアンケート調査が実施された。配布数 3,620 に対し回収数 2,117、有効回答者数 4,990 人と高い回収率(58.5%)になり、住民のバス導入への高い関心がうかがえる結果になった。アンケート調査結果のうち、重要なものを表 4. にまとめた。

このアンケート調査結果をもとに、「走らせる会」と市は運行計画を定めることになった。

³⁶ 「学園東町まちバス NEWS」 Vol.1 による。

³⁷ A 氏の語りによる。

表 4.バス導入に向けた 2018(平成 30 年)の住民アンケート調査結果(一部)

まちバスの利用意向	状況次第も含め、利用したい人が約 70% 駅から遠い 4,6,7,8 丁目では、85%を超える
行きたい場所・施設	「学園都市駅・その周辺」が圧倒的に多い(約 2,500 件)
利用しようと思える運賃	「200 円」なら利用する人が約 75%
重要と思うサービス項目	1 位:「運行時間帯」 2 位:「運賃」(60 歳未満) 「乗降場所までの距離」(60 歳以上)
条件が満たされた場合の利用頻度	約 50%が「週 1 回以上利用」 80 歳以上では約 80%が「週 1 回以上利用」 駅から遠い 4 丁目～7・8 丁目で高い
運行時間帯	50 歳代以下では(20 歳代以下が特に多い) 「早朝・夜の時間帯」 30 歳代以上では(60 歳代以上が特に多い) 「午前・昼の時間帯」 年代により、利用したい時間帯が異なる
運行間隔	我慢できる運行間隔は、 「20 分」が 61%、「40 分」が 22%

「まちバス NEWS」Vol.2 をもとに筆者作成

3-4-2 「運行事業者」と「コミュニティバスとしての運行」の決定

2018(平成 30)年から翌年にかけて実施された、学園東町の自治会に加入する全世帯を対象にしたアンケート調査の結果をもとに、「走らせる会」はバス事業者に伝えるべき地域の移動ニーズをとりまとめた³⁸。主な移動ニーズとしては、目的地、運行時間帯、運賃、運行間隔などが挙げられる。「走らせる会」は、とりまとめた地域の移動ニーズの概要を学園都市駅に乗り入れている複数のバス事業者に提示し、ルート変更の可能性について確認した。しかし、既存路線バスの路線ルートを変更し、学園東町へ延長することについて、バス事業者はいずれも難色を示した。

続いて、「走らせる会」は単独のコミュニティバスとしての需要量を明らかにするための試験運行への協力を各社に打診した。すると、バス事業者 Y が試験運行への協力が可能との回答を示し、「走らせる会」と行政、バス事業者 Y での協議の結果、唯一「まちバス」の試験運行への申し出があったバス事業者 Y に試験運行の実施を依頼することに決定した³⁹。

「運行事業者」と「コミュニティバスとしての運行」の両決定は、2019(令和元)年 12 月 8 日の同年第 2 回定例会で行われ、「走らせる会」は詳細な運行計画の策定に入ることになった。

³⁸ 「まちバス NEWS」Vol.3 による。

³⁹ 「まちバス NEWS」Vol.4 による。

一方で、「走らせる会」の設立以前から活動を支えてきた B 氏は、活動が軌道に乗ったことを見届け、2020(令和 2)年 4 月に同会を退会した。

3-4-3 試験運行計画確定、愛称を「にじ色バス」に決定

試験運行計画の策定に入った「走らせる会」は、地域・行政・交通事業者によるさらなる協議を行い、運行ルートやおおむねのバス停位置、運行時間帯の確定などバス運行の詳細を話し合った。折しも新型コロナウイルス感染症の拡大が重なり、約 1 年間の協議の末、2020(令和 2)年 10 月の同年第 2 回定例会において、2021(令和 3)年 1 月から 3 か月間の第 1 回試験運行とその内容(後述)、まちバスの愛称「にじ色バス⁴⁰⁾」が決定した⁴¹⁾。第 1 回試験運行では、土日祝日を含む毎日の運行に加え、朝 6 時台から夜 20 時台まで運行することで、広く地域の乗車ニーズを集めることが目的とされた。

その後、「走らせる会」は、2020(令和 2)年 11 月から 12 月にかけて国土交通省陸運局に新規路線としての申請手続きを行った。翌 2021(令和 3)年 1 月、最初の構想から約 15 年の悲願である「にじ色バス」の試験運行を開始することになる。

3-4-4 試験運行、市の地域交通支援事業における地域組織への認定

「走らせる会」は、地域や神戸市、バス事業者 Y の協力のもと、緊急事態宣言や利用者数の低迷に伴う一時中断をはさみながら、2021(令和 3)年 1 月から 2022(令和 4)年 11 月にかけて延べ 3 回約 12 か月の試験運行を行った。

第 1 回試験運行では計 3 ルート、終日、毎日運行を行い、広く地域の乗車ニーズを集めるとともに、「にじ色バス」の町内への周知を行った。しかし、またも新型コロナウイルス感染症の拡大による緊急事態宣言の発出による一時中断の影響のため、第 1 回試験運行の実施日は延べ 29 日にとどまった。

第 1 回試験運行の結果を受け、第 2 回・第 3 回試験運行では朝夕便と日曜日の運行を取りやめ、1 ルート、昼間、平日・土曜日のみの運行となった。また、バス停の一部再編が行われた。第 2 回試験運行では、目標の利用者数が 1 日あたり 130 人⁴²⁾と設定され、目標達成の場合は 2022(令和 4)年度からの本格運行を開始、未達成の場合は試験運行の中断と今後の取り組み方針を検討するとされた。結果として、第 2 回試験運行の利用者数は 1 日あたり 65 人にとどまり、「走らせる会」は 2022(令和 4)年 1 月の第 2 回定例会において、同年 2 月末での試験運行の打ち切りを決断した。しかしながら、「にじ色バス」の地域への定着が見

⁴⁰⁾ まちバスの愛称「にじ色バス」は、町内に所在する小学校の 6 年生(当時)に愛称を募集し、同校の校歌を織り込んだ名称として定められた。

⁴¹⁾ 「まちバス NEWS」Vol.5 による。

⁴²⁾ 運行経費の 6 割をまかなえる利用者数とされた。

受けられるとして、2022(令和 4)年度に 6 か月の試験運行を実施することを決定した。

2022(令和 4)年 6 月の第 3 回試験運行の開始に当たっては、バス停の新設と日曜・祝日の運転取りやめが行われた。また、6 月の 1 か月間は「無料お試し運行」期間として、誰でも無料で「にじ色バス」に乗車できるキャンペーンが行われた⁴³。また、利用促進策として「にじ色バスワンコイン乗車券」を学園東町内の商業施設や医療施設などで配布した⁴⁴。「お試し運行」や利用促進策が功を奏し、6 か月を通じた 1 日あたりの利用者数は 100 人/日に達した。特に 6 月の「無料お試し期間」中は 1 日あたり 200 人が利用し、潜在需要の高さを裏付けた⁴⁵。

また、第 1 回試験運行を終えた 2021(令和 3)年 4 月には、「走らせる会」が神戸市地域コミュニティ導入支援事業における地域組織として正式に認定されたほか、2022(令和 4)年 6 月の第 3 回試験運行の開始を機に「にじ色バス」公式Instagramが開設され、SNS 上でのバスの周知と地域住民との交流が始まった。



図 7. 第 3 回試験運行時の「にじ色バス」

2022(令和 4)年 6 月 11 日筆者撮影

⁴³ にじ色バス NEWS Vol.11 による。

⁴⁴ にじ色バス NEWS Vol.12 による。町内の商業施設や医療施設などから集めた協賛金が活用され、110 円の割引券を配布した。

⁴⁵ 神戸市の助成金を財源として行った「無料お試し期間」の反響について、C 氏は「あの辺から神戸市も半身^{はんみ}になって乗ってきて、なんとかにじ色バスを、学園東町を成功させなあかんようになってきた」と語った。

3-4-5 本格運行へ

2022(令和 4)年 11 月、計 3 度の試験運行の結果を受け、「走らせる会」と神戸市、バス事業者 Y は、2023(令和 5)年 4 月からの本格運行の開始を決定した⁴⁶。本格運行に先立って、これまでの試験運行の結果を踏まえた運行内容の見直しを行い、市の支援を前提に 1 年間安定して運行を続けることができる計画が検討された。2023(令和 5)年の「走らせる会」の資料では、本格運行決定の要因として「お試し運行では 200 人/日近い潜在需要が確認された」「第三回試験運行では 1 日平均 100 人程度の利用」「事業者、神戸市、による経費の見直しや助成内容の検討」があったとしている。一方で、本格運行の課題として同資料では「最近の燃料費の高騰や人件費の増加傾向」「当初の資産よりも利用者数の増加が必要」「運行ダイヤや運行日」が挙げられている。

本格運行では、一時バス停の廃止・小移転や土曜日の運転の取りやめ、使用バスの小型化⁴⁷などが行われた。運行時間帯は、引き続き昼間の 9 時台～17 時台とされたが、乗務員運用の都合で運行本数が 10 便に変更された⁴⁸。運行事業者は試験運行から引き続きバス事業者 Y が担当した。運賃についても引き続き大人 210 円、小人 110 円に加え、敬老・福祉バスが利用できるとされた。また、持続的な運行に重要な「乗って支える目標」は 1 日あたり 160 人、当面の目標は 1 日あたり 100 人とされた。

本格運行の開始に当たり、利用促進策として申込制の「子育て支援ワンコイン乗車券⁴⁹」と夏休みに実施される小中学生割引キャンペーン「『にじ色バス』のびのびパスポート⁵⁰」が配布された。「子育て支援ワンコイン乗車券」は好評で、30 枚組 60 世帯分を用意していたが、町内の 52 世帯から申し込みを受けた⁵¹。「『にじ色バス』のびのびパスポート」は町内の小中学生に配布され、これをバス降車時に運転手に提示することで、中学生は 100 円、小学

⁴⁶ にじ色バス NEWS Vol.13 による。

⁴⁷ 試験運行時は通常の路線バスが使用されたが、本格運行では住民になじみやすい小型の「ポンチョ」に変更された。

⁴⁸ にじ色バス NEWS Vol.16 によれば、2023(令和)5 年 12 月 4 日にダイヤの変更が行われ、1 日あたりの運行本数が 10 便から 8 便に減便された。これは、乗務員休憩場所の変更という事業者側の事情に伴うものである。

⁴⁹ 第 3 回試験運行時の「にじ色バスワンコイン乗車券」同様、110 円の割引券だが、未就学の乳幼児を有する世帯を対象にしている。乗車券の有効期限は 2024(令和 6)年 3 月末までとしている。

⁵⁰ 神戸市と周辺市町に在住・通学する小中学生を対象として、教育施設等を無料で入場できる「のびのびパスポート」から名称をとったもの(A 氏)。

⁵¹ A 氏は、「私たち(「走らせる会」)が意識していたのは駅から遠い 6、7 丁目。(でも)子育て世代は駅の近くのマンションとか結構東町全体にばらついていて、けして駅から遠い地域だけが必要としているのではなく、子育て世代のお母さんたちなんかは、福祉センターで行事あるときなんかは(使える)」「結構向こう(駅近く)から中央の方へ移動するニーズもあるということらしくて、思ったよりニーズというか東町全体で要望が出ているというのはよかったなと思う」と語る。

生は無料で乗車することができるものである⁵²。

2023(令和 5)年 4 月の本格運行開始後、先に挙げた利用促進策の効果もあり、特に夏休み期間の利用は拡大した。しかし、夏休み以外利用は伸び悩み、4～6 月の利用者数は 1 日あたり 77 人⁵³、9、10 月では 1 日あたり 90 人⁵⁴であった。本格運行開始後の利用者数の推移を図 4. に示している。

本格運行後の利用促進策として、先に挙げた「子育て支援ワンコイン乗車券」は引き続き対象者の申し込みを募集しているほか、2023(令和 5)年 12 月に町内全戸に配布した「にじ色バス NEWS Vol.16」では、1 部当たり 3 枚の「にじ色バス利用者拡大ワンコイン乗車券」を添付して、バス利用者の新規掘り起こしを狙っている。



図 8. 地区内を走行する「にじ色バス」

2023(令和 5)年 11 月 10 日筆者撮影

⁵² にじ色バス NEWS Vol.15 による。

⁵³ にじ色バス NEWS Vol.15 による。

⁵⁴ にじ色バス NEWS Vol.16 による。

表 5.3 度の試験運行と本格運行の比較(1)

	第1回試験運行	第2回試験運行	第3回試験運行	本格運行(1)	本格運行(2)
運行期間	予定:2021年1月10日～3月31日 実際には 2021年1月10日～1月14日 3月8日～3月31日	予定:2021年10月10日～2022年3月31日 実際には 2021年10月10日～2022年2月28日	2022年6月1日～2022年11月30日	2023年4月3日～12月3日	2023年12月4日～
運行日	毎日 (土日祝日も含む)	毎日 (土日祝日も含む) (1月1日～3日は運休)	平日・土曜日	平日 (8月13日～15日は運休)	平日 (8月13日～15日、12月29日～1月3日は運休)
運行時間 (始発基準)	朝便:6時台～9時台 昼便:9時台～16時台 夕便:17時台～20時台	9時台～17時台	9時台～16時台	9時台～17時台	9時台～16時台
運行便数	朝夕便:各8本 昼便:8本 ※朝夕と昼で異なる運行ルート	11便	11便	10便	8便
運賃	大人210円、小人210円	同	同	同	同
運行事業者	バス事業者Y	同	同	同	同
特記事項	朝夕便は4丁目回りと6・7丁目回りを交互運転(朝夕とも各4便ずつ) ルートは図9、図10を参照 緊急事態宣言のため一時中断	朝夕便を取りやめ昼便のみにバス停の一部再編	バス停を新設 日曜・祝日の運転を取りやめ 6月は無料お試し運行	一部バス停の廃止・小移動 土曜日の運転を取りやめ 使用バスの変更(通常路線バスから小型バス「ポンチョ」へ)	バス事業者Y側の事情による減便

まちバス NEWS・にじ色バス NEWS 各号、聞き取り調査をもとに筆者作成

表 6.3 度の試験運行と本格運行の比較(2)

	第 1 回試験運行	第 2 回試験運行	第 3 回試験運行	本格運行(1)	本格運行(2)
利用者数の目標	120 人/日	130 人/日 (運行経費の 6 割を賄える利用者数)	130 人/日	乗って支える目標:160 人/日、当面の目標:100 人/日	
実際の利用者数	77.5 人/日	65 人/日	100 人/日	77 人/日(4~6 月の 3 か月平均)、約 90 人/日(9,10 月平均)	
その他結果	朝夕便:13.3 人/日 昼便:50.9 人/日 約半数の乗降者が学園都市駅で乗降	目標未達成のため 2 月末で中断 地域への定着が見受けられるため次年度に試験運行(6 か月)を実施	6 月の無料お試し運行では 200 人/日の利用、潜在需要の高さを裏付ける 「走らせる会」、バス事業者 Y、神戸市による検討の結果令和 5 年からの本格運行を決定	夏場の利用は拡大 (110 人/日超)	

まちバス NEWS・にじ色バス NEWS 各号、聞き取り調査をもとに筆者作成



図 10. 第 1 回試験運行 4 丁目回りルート

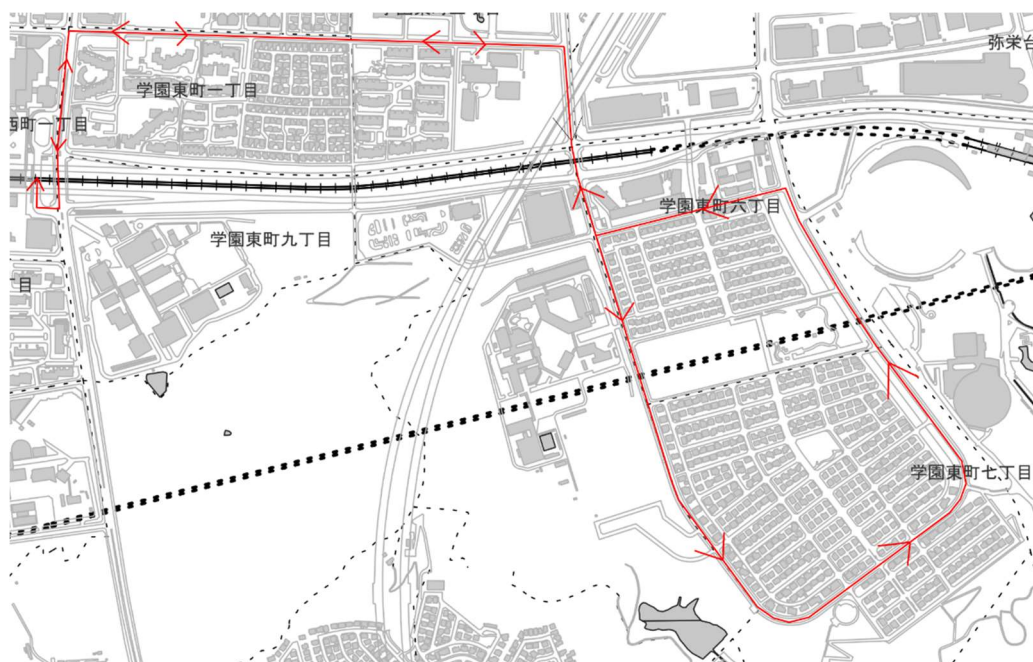


図 9. 第 1 回試験運行 6・7 丁目回りルート

図 9. 図 10. とともに国土地理院基盤地図情報・にじ色バス NEWS をもとに筆者作成

4 考察

4-1 章の概観

前節までに、「にじ色バス」と「学園東町まちバスを走らせる会」が現在に至るまでの経緯を紹介してきた。本章では、地域へのバスという交通課題に対して、連合自治会(≒住民自身)が立ち上げ維持してきた「にじ色バス」が本格運行まで発展した条件を考察する。

まず、2010年・2015年の2度のバス導入の検討において、前者がうやむやに終わったのに対して、後者が現在の「にじ色バス」に繋がるきっかけとなったことに着目し、両者の差について考察する。次に、B氏・C氏をはじめとした自治体経験のある人材の存在が会の活動に与える影響と、学園東町連合自治会が連合自治会の規模として活動的であったことについて触れ、最後に学園東町へのバス導入を可能にした条件について考察する。

4-2 2度のバス導入検討の差

4-2-1 2010年：区政懇談会での要望

2010(平成22)年の区政懇談会では、連合自治会から市への要望として「高齢者の足を確保するための学園東町町内へのコミュニティバスの乗り入れ」を伝えた。しかし、市と交通事業者は、路線維持に十分な需要を見込めないこと、バスターミナル乗り場や駐車場所の容量の問題などを理由として、バス導入は困難だとする回答を示した(表2.)。この時点では、地域・市・事業者の間で連携・協働がうまくいかなかったといえる⁵⁵。

4-2-2 2015年：神戸市都市局公共交通課への要望

2010(平成22)年の区政懇談会での要望が不調に終わったのに対し、2015(平成27)年の神戸市都市局公共交通課への要望は、現在の「にじ色バス」の運行につながったという意味で成功を収めたといえよう。では、区政懇談会の要望の際とは何が違ったのだろうか。

まずいえるのは、神戸市都市局公共交通課への要望の前段階として、2016(平成28)年に「学園東町まちづくりアンケート」が実施されたことではないかと考える。このアンケート調査で、将来の一層の高齢化の際にバスが必要になることも含め、一定数の住民が巡回バスを望んでいることが可視化された。この調査結果が、その後の出前トークにおいて連合自治

⁵⁵ 一方で、事業者Xの回答のうち「コミュニティバスは運賃が通常の路線バスに比べ低廉に設定されることが多く収支的にも行政との連携・支援なしではバス事業者単独でコミュニティバス路線を設定、維持することはかなり難しい」という部分は、裏返せば行政(や住民)との連携・支援があればコミュニティバスの路線設定・維持もやぶさかではないとも捉えられる。

会まちづくり部会から市への強いアピールとなり、それまではニュータウン地域で展開されてこなかった地域コミュニティ交通やコミュニティバスの支援に繋がったと考えられる。

4-2-3 両者の差は自治体の機運？

学園東町連合自治会まちづくり部会が神戸市公共交通課に依頼した出前トークは2016(平成 28)年 6 月に行われたが、この頃から、地域コミュニティ交通を含む市内の公共交通に対する意識が、市の内部でも急激に高まったことが推測される。2016(平成 28)年を境に神戸市地域公共交通会議の回数が激増している⁵⁶ことから、市の公共交通への意識の高まりがうかがえる。

また、2017(平成 29)年に開催された第 4 回神戸市地域公共交通活性化協議会の資料では、「地域コミュニティ交通の実現には」「地域住民全体で『継続的に乗って支える』という取り組みが重要」「このため、地域のまとまりや主体的な取り組みが最も重要と考えています」という記載がみられる⁵⁷。「乗って支える」や「地域のまとまりや主体的な取り組み」という CHICOMI のキーワードが出現していることから、2016(平成 28)年から翌年にかけて、地域コミュニティ交通の支援に対する、市の機運が高まっていたことが推測される。

この神戸市の内部で公共交通や地域コミュニティ交通の支援に対する機運が高まっていたところに、まちづくり部会とまちバスの検討会がこの機運に偶然乗じたことで、ニュータウン版 CHICOMI の充実が、『にじ色バス』の発展とともに進んでいった」のではないかと推測される。3-4-4 でも触れた、「にじ色バス」の無料お試し期間に判明した潜在需要の高さに対する市の前のめりな姿勢も、この機運の延長線上にあるのではないだろうか。

4-3 自治体関係者が多く住む土地柄

一方で、聞き取り調査で印象的だったのが、神戸市や兵庫県をはじめとした地方行政に関わる住民が、一般的な学園東町の住民にとっては身近で、「町にたくさんいる(A 氏)」という認識があるということである。また、他の地域でまちづくりの経験があった E 氏が、「走らせる会」の周知を見て会の活動に参加し始めたことも見逃せない。単位自治会や連合自治会に参加する住民側でも、「実際に⁵⁶ 神戸市 HP「神戸市地域公共交通会議」によると、自治体の権限で地域公共交通会議が開けるようになった 2003(平成 15)年から 2015(平成 27)年までの 13 年間、神戸市では 2 回しか同会議が開かれなかったのに対し、2016(平成 28)年 12 月の第 3 回以降は、同会議はほぼ毎年開催され、2023(令和 5)年までの 8 年間には 9 回も開催されている。
<https://www.city.kobe.lg.jp/a80014/shise/committee/house/common/index.html> 2023 年 12 月 22 日閲覧

⁵⁶ 神戸市 HP「神戸市地域公共交通会議」によると、自治体の権限で地域公共交通会議が開けるようになった 2003(平成 15)年から 2015(平成 27)年までの 13 年間、神戸市では 2 回しか同会議が開かれなかったのに対し、2016(平成 28)年 12 月の第 3 回以降は、同会議はほぼ毎年開催され、2023(令和 5)年までの 8 年間には 9 回も開催されている。

<https://www.city.kobe.lg.jp/a80014/shise/committee/house/common/index.html> 2023 年 12 月 22 日閲覧

⁵⁷ 神戸市地域公共交通網形成計画（パブコメ案）に対する意見の概要及び意見に対する市の考え方(案) https://www.city.kobe.lg.jp/documents/23920/201703101613kyogikai_03_1.pdf 2023 年 12 月 22 日閲覧

ある人材、すなわち、住民目線と自治体目線の両方の視座や経験を持つ人材が多く住む土地柄であり、それが抽選や順番により偶然自治会に参加することになったこと、あるいは活動の周知が適切にそれらの人材に届いたことで、単位自治会・連合自治会へのそうした人材の供給に繋がったと考えられる。

4-4 活動的な連合自治会

自治体経験を持つ住民が多いことと関連しているのかは不明だが、学園東町では連合自治会が担当する規模の自治会活動が盛んである。以前は単位自治会が行っていたハイキングや餅つきなどの取り組みが、現在はむしろ連合自治会として町全体が行っている⁵⁸。現在はこのことから、連合自治会の規模で行われる、バス導入のような地域全体の活動は効果的であると考えられる。

4-5 バス導入を可能にした条件

本章では、2010(平成 22)年の区政懇談会での要望と、2015(平成 27)年の神戸市都市局公共交通課への要望において、何がバス導入の成否を分けたのかについての考察を行ったところ、「学園東町まちづくりアンケート」の調査結果が市にとって無視できないものとして受け取られたことが、初めてのニュータウン地域での地域コミュニティ交通導入支援につながったのではないかとした。次いで、両者の差が自治体の地域コミュニティ交通に対する機運の差にあったのではないかと推測すると同時に、地方自治の経験・知識があり、住民目線と自治体目線の両方の視座や経験を持つ人材が多いという土地柄も相まって、連合自治会の構成者にこのような人材が集まりやすかったということを述べた。さらに、連合自治会が比較的活動的であることを背景に、この規模で行われる、バス導入のような地域全体の活動が効果的であったのではないかと指摘した。これらのことから考えると、学園東町においてバス導入を可能にした条件とは次の 4 つであると考えられる。

第一に、住民の不満や将来の不安を地域課題としての確に捉え、これを適切に自治体であ

⁵⁸ 単位自治会の活動が衰退し、連合自治会の活動に合流してしまっている現状に対し、連合自治会長であり民生委員・児童委員を兼ねる F 氏は次のように語る。「連合自治会をやって感じたのは単位自治会がほとんど機能していないということを感じる。連合自治会は活動しているが単位自治会が本来の役割を果たしていない。(地区内でも)単位自治会があるところとないところ(があって)、(集合住宅では)管理組合があっても自治会がないというふうなことが現状。」「(住民一人一人の)個々の関係については気づけていない。ご近所付き合いがない。特にマンション関係というのはほとんどない。(これは)大きな問題だなという風に感じている。」「人間関係も薄れているし、逆に親子が離れ離れになる時代なのに、(むしろ)そういう(近所)付き合いを色濃くしていかなければならないのに、(現在の地区の単位自治会が)そういう(一人一人をケアする)仕組みになっていないなと感じている。」2023(令和 5)年 11 月 11 日、F 氏への聞き取り調査より。

る市に訴え、自治体がこれを支援した点である。「学園東町まちづくりアンケート」の調査結果は、住民の一定数が現在または将来の移動の不安を抱えていることを示していた。この地域課題を「出前トーク」などの適切な手段で市に伝えていたことが重要である。

第二に、多くの地域が抱えている類似した課題に対して、自治体側がこれらに対応する機運が醸成されている点である。これには、必ずしも制度が整っていたり前例があったりする必要はないと考える。地域とそれを支援する自治体の双方が課題に対して意欲的に取り組んでいるかどうかという点が重要である。

第三に、住民目線と自治体目線の両方の視座や経験を持つ人材がいるという点である。幸運にも学園東町には市や県に勤める方が多く住んでいたが、必ずしも地方自治に携わる者だけがこれに合致する人材だというわけではないはずである。まちづくりなど類似した経験があれば、十分な視座や経験を持っているといえるのではないだろうか。

第四に、地域課題の解決に資する地域団体が比較的活動的だという点である。学園東町の場合は、連合自治会の各部会の活動が比較的活発であったことから、B氏がまちづくり部会長としてバス導入を始めた当初は、人員が他の部会に取られていたこともあって、まちづくり部会の部会員は1人だけであった⁵⁹。そのような活動的な地域団体では、新たな地域課題の解決に対しても意欲的に取り組みやすいものと考えられる。

4-6 他地域におけるニュータウンへのバス導入への課題

前節では、学園東町における住民主導のバス導入が可能になった条件を4点に分けて考察したが、他地域にそのまま導入するには課題もあると考える。

課題の一つとして、地域課題に取り組む住民側に、地域課題を発見・整理し、これを適切に自治体に訴え、自治体や事業者と円滑に協働するための、ある程度包括的なスキルが必要な点が挙げられる。学園東町の事例では、これを解決するため、地域をまたいで同様の地域課題を抱える地域団体同士が活発な情報交換を行う場の設置などが求められると考える。また、どうしても「素人」ばかりになってしまう地域団体に向けて、地域課題を解決するための専門的な助言の充実も求められる。この点で、CHICOMIにおいて神戸市が派遣する「専門コンサルタント」の存在は特筆すべきである。

⁵⁹ A氏の語りによる。

5 結論

本研究では、人口減少時代を迎えて都市郊外のニュータウンでは地域の持続可能性が問われていることを背景に、神戸市学園東町における「にじ色バス」の導入の事例を通して、成熟し高齢化してゆくニュータウンにおける、住民主体の地域課題の解決に向けた取り組みを可能にする条件について考察した。その結果、その条件として以下の4点があることが明らかにされた。①住民の不満や将来の不安を地域課題としての的確に捉え、これを適切に自治体である市に訴え、自治体がこれを支援する、②多くの地域が抱えている類似した課題に対して、自治体側がこれらに対応する機運が醸成されている、③住民目線と自治体目線の両方の視座や経験を持つ人材がいる、④地域課題の解決に資する地域団体が比較的活動的である。

人口減少時代において、ニュータウンの地域課題はこれまで以上に山積することが予想される。地域の魅力を維持・向上し、ニュータウンを持続可能なものにするには、地域課題に対して最前線に立つ住民自身の行動が鍵を握っているのかもしれない。

6 謝辞

本稿の作成に際し、ご多忙にもかかわらず、2度の聞き取り調査とメールでの問い合わせにご対応していただいた、「学園東町まちバスを走らせる会」事務局の玉井正俊様には大変お世話になりました。「走らせる会」委員の三木広隆様、西村芳明様、富岡良典様には、聞き取り調査にご協力いただきました。学園東町連合自治会長の岩本政則様をはじめ、同町在住の皆様には、聞き取り調査にご協力していただきました。また、北海道大学文学部地域科学研究室の宮内泰介先生には終始熱心なご指導を賜りました。皆様に深く御礼を申し上げます。

今回の研究で多くの皆様にお話が伺えたことは、今後において大変貴重な学びとなりました。ご協力をいただいたすべての方々に、心より厚く御礼申し上げます。

7 参考文献

学園東町まちバスを走らせる会説明会資料(2023)

学園東町まちバスを走らせる会,『まちバス NEWS』各号

学園東町まちバスを走らせる会,『にじ色バス NEWS』各号

川口太郎(2007), 人口減少時代における郊外住宅地の持続可能性, 駿台史学,130:85-113

北原啓司(2012),コンパクトシティにおける郊外居住の持続可能性とは,住総研研究論文集, 38:23-34

公益社団法人日本バス協会(2023),『2022 年度版（令和4年度）日本のバス事業』

神戸市開発局(1994),『神戸研究学園都市建設誌』

神戸市(2022),『神戸市統計書』

竹内龍介(2009),「コミュニティバス」, 秋山哲男・吉田樹編著『生活支援の地域公共交通』 80-101

内閣府(2011)「地域の経済 2011」

兵庫県(2016)「兵庫県ニュータウン再生ガイドライン」

森栗茂一(2016), オールドニュータウンの持続を担保するくるくるバス活動の位置づけについて,実践政策学 2(2),161-168

鷲田清一(2003)『「待つ」ということ』, 角川学芸出版

鷲田清一(2014)『哲学の使い方』, 岩波書店

鷲田清一(2015)『「聞くことの力」—臨床哲学試論』, 筑摩書房

8 参考 web ページ

くるくるバスを守る会(2010),「くるくるバスを守る会」開通後の取り組み経過と活動状況,

<https://www.kobe-machiken.org/kurukuru/mamorukai.pdf> 2023 年 12 月 20 日閲覧

公益社団法人日本バス協会 労働問題研究会(2013),『運転者不足問題』に対する今後の対応
方策について, <https://www.mlit.go.jp/common/001023162.pdf> 2023 年 12 月 21 日閲覧

神戸市市長室広報戦略部「出前トーク ~あなたの意見も教えてほしい~」

<https://www.city.kobe.lg.jp/a84159/shise/kocho/talk/index.html> 2023 年 12 月 20 日閲覧

神戸市地域公共交通網形成計画(パブコメ案)に対する意見の概要及び意見に対する市の考
え方(案)

https://www.city.kobe.lg.jp/documents/23920/201703101613kyogikai_03_1.pdf

2023 年 12 月 22 日閲覧

神戸市都市局交通政策課「神戸市地域公共交通会議」による

<https://www.city.kobe.lg.jp/a80014/shise/committee/house/common/index.html>

2023 年 12 月 22 日閲覧

神戸市都市局公共交通課「地域コミュニティ交通支援制度(CHICOMI)」

https://www.city.kobe.lg.jp/documents/42520/chikomi_0401.pdf 2023 年 12 月 22 日閲覧

神戸市都市局公共交通課「地域コミュニティ交通の導入 地域組織の立ち上げについて」

<https://www.city.kobe.lg.jp/documents/42520/guide.pdf> 2023 年 12 月 22 日閲覧

国土交通省「宅地供給・ニュータウン」全国のニュータウンリスト(平成 30 年度作成)

https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000065.html

2023 年 12 月 22 日閲覧

国土交通省バス産業勉強会, バス産業勉強会報告書~バス産業の向かうべき方向性~(2009),

<https://www.mlit.go.jp/common/000162028.pdf> 2023 年 12 月 21 日閲覧

総務省 今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会(2014),

今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会 報告書,

https://www.soumu.go.jp/main_content/000283717.pdf 2023 年 12 月 20 日閲覧

内閣府(2011)「地域の経済 2011」 <https://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr11/chr11040202.html>

2023 年 12 月 22 日閲覧

にじ色バス公式Instagram https://www.instagram.com/gakuen_nijiirobus/ 2023 年 12 月 22
日閲覧

兵庫県(2016)「兵庫県ニュータウン再生ガイドライン」

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks26/newtown/documents/01honpen.pdf> 2023 年 12 月 22 日閲覧