宇都宮大学国際学部国際社会学科

2012 年度 卒業論文

地域内交通導入に見る地域づくりと行政の支援

～宇都宮市における導入の事例から～

指導教官 中村祐司

学籍番号 090107M

論文執筆者名 板谷洋介

要 約

本論文は地域内交通という小さな公共交通機関に注目し、それを導入した地域の地域づくりの取り組みと、それに対する行政の支援に注目した事例研究である。地域内交通とは、過疎地域などの公共交通が著しく不便になった地域に導入されている、小規模の公共交通機関である。地域の特徴や利用者のデマンド（要望）に応じて柔軟な運行を行う公共交通の一形態で、導入される地域の現状を把握し、それに応じて循環型や地域内をドアトゥドアで運行する形式など様々な形で導入されている。

地域内交通は日本の負の側面から生まれた。日本は、戦後の荒廃から経済大国と呼ばれるまでに発展してきた。しかし、その発展の反面として、地方の地域社会は公共交通の衰退という深刻な状態となっている。この衰退した地域に地域住民と行政が協力して導入するのが地域内交通である。本論文は、公共交通が衰退した地域が、地域づくりのために行った地域内交通導入の取り組みを研究し、行政が行った支援の有効性と課題を明らかにすることを一つの目標とした。その上で、明らかになった有効性と課題から、これからの地域づくりの要件と行政の支援の在り方ついて、双方向から検討する。

本論文は、第 1 章において現在の地域社会の問題が生まれる過程にある社会問題の確認から行った。現在の豊かな日本には、過疎過密問題や少子高齢化問題などの深刻な社会問題が存在している。また、モータリゼーションの進行による車社会の形成されていったことや、郊外型大規模商業施設の増加などに見られる地域社会の変容は、一方で都市部の交通渋滞を慢性化し、一方で地方の公共交通を衰退させ、交通弱者と呼ばれる日常の移動が困難な者を生むに至っている。こうした社会問題から地域内交通が誕生した構造を明らかにする。

第 2 章では、現在の公共交通の現状を、バス交通を中心に確認した。現在の日本の公共交通を総合的に捉えるとともに、それぞれの階層の公共交通の特徴と、それぞれの関連性などを確認する。また、現在の国土交通省の交通政策に関するビジョンと、先端技術の導入など、新しい取り組みなども確認する。その上で、地域社会が主導となって運営する地域内交通について、どのような位置付けにあり、その様々な導入形態と関連する法令について確認する。

第 3 章では、研究対象となった事例の施策を行った宇都宮市のまちづくりを確認する。第 1 章で確認した諸問題を鑑み、「ネットワーク型コンパクトシティ」の方針に基づく公共交通のビジョンと、交通政策の概要をまとめた。その上で、第 4 章では、宇都宮市の施策による地域内交通導入の三つの事例について、現地調査とインタビューを中心に研究を行った。対象としたのは、既に地域内交通を導入している「清原さきがけ号」と「古賀志孝子号」である。この二つの先行事例について、実際に携わった人たちの生の証言から分析と考察を行う。そして、この二つの事例を踏まえて、現在取り組みが進められている上河内地区のデマンド交通システム導入の現場を訪れ、会議の見学とともにインタビューを行った。地域の人々と行政との協働の実態と、地域の人々の奮闘を明らかにし、宇都宮市における地域づくりの実態に迫った。

第 5 章では、第 4 章で取り上げた事例について、地域と行政に分けて分析し考察した。地域内交通の導入の三つの事例の共通点と課題に注目し、豊かな地域づくりに必要なこと

と、行政の支援の在り方について考察する。また、地域から行政、或いは行政から地域という視点から、地域づくりの在り方や課題について考察する。

以上

目 次

目次･･ i
図表･写真目次･･･iii

はじめに ･･･1

第1章 地域内交通誕生の背景･･3
第1節 経済発展と過疎問題 (3)
第2節 高齢化社会と諸問題 (4)
第3節 モータリゼーションによる車社会の形成 (6)
第4節 大店法の廃止と大店立地法施行による地域社会の変容 (8)
第5節 地域内交通誕生の背景 (9)

第2章 公共交通の中の地域内交通･･10
第1節 様々な公共交通機関の中の“バス”の位置付け (10)
第2節 バスの多様性 (11)
(1) 進化するバス
(2) 地域社会に導入される地域内交通
(3) 地域内交通の種類と特徴
(4) 地域内交通の関連する法制度

第3章 宇都宮市の交通政策･･･19
第1節 宇都宮市の交通事情 (19)
第2節 宇都宮市の交通ビジョン (20)
第3節 宇都宮市における地域内交通 (21)

第4章 宇都宮市の3事例の調査と検証･･････････････････････････････････････23
第1節 清原地区「清原さきがけ号」 (23)
(1) 清原地区の概要
(2) 清原地区の交通事情
(3) 清原地区に地域内交通が導入された経緯
(4) 清原地区の“地域柄”
(5) 地域と行政の二人三脚
(6) 清原さきがけ号の誕生
(7) 清原地区の取り組みの特徴
第2節 古賀志町「古賀志孝子号」 (31)
(1) 城山地区古賀志町の概要
(2) 古賀志町の交通事情

（3） 古賀志孝子号の導入の経緯
（4） 古賀志町の“地域力”
（5）「古賀志孝子号」導入の理由
（6）「古賀志孝子号」の育て方
（7） 古賀志町と行政の関係
（8） 古賀志町の取り組みの特徴
第3節　上河内地区のデマンド交通導入の取り組み　　（44）
（1） 上河内地区の概要
（2） 地域内交通のハイブリッド
（3） 上河内地区の取り組み状況
（4） 第2回　上河内地域公共交通特別委員会を見学して
（5） 地域の“熱”を感じる会議
（6） 地域の主体性を重視した行政の支援
（7） 上河内地区の取り組みの特徴

第5章　地域内交通導入の取り組みに見る地域づくりと行政の支援・・・・・・・・・・・・・・・52
第1節　豊かな地域づくりへの共通点　（52）
第2節　行政の支援の在り方とは　　（53）
第3節　地域づくりに有効な支援の課題　　（54）
第4節　地域づくりと私たち　　（56）

おわりに・・・57

あとがき・・59

インタビュー取材協力・・61
参考文献・参考資料　・・61
参考ホームページ URL・・・62

目次（図表）

図表 1-1　過疎地域の定義付けの要件・・4
図表 1-2　過疎市町村の数、人口・面積・・4
図表 1-3　高齢化の現状（単位：万人（人口）、％（構成比））・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・6
図表 1-4　日本の自動車生産量の推移（単位：千台）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
図表 1-5　交通弱者が生まれる構造 概念図・・・9
図表 2-1　地域内交通の運行形態の特徴・・14
図表 2-2　道路運送法における旅客自動車運送事業の類型・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・16
図表 2-3　地域内交通導入の要件・・18
図表 3-1　宇都宮市自動車保有台数の推移・・19
図表 3-2　バス輸送人員と系統数の推移・・20
図表 3-3　宇都宮市交通ネットワークイメージ図・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・21
図表 4-1　清原地区の位地・・・23
図表 4-2　清原地区年齢別人口（単位：人）・・24
図表 4-3　清原地区地域内交通に関する第 1 回アンケート集計結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
図表 4-4　古賀志町の位置・・32
図表 4-5　城山地区年齢別人口（単位：人）・・33
図表 4-6　古賀志町地域内交通検討委員会活動内容・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・36
図表 4-7　古賀志西小学校でおこなわれている「こがし桜スクール」の取り組み・・・・・・38
図表 4-8　古賀志孝子号利用者数（単位：人）・・41
図表 4-9　上河内地区の位置・・・44
図表 4-10 上河内地区年齢別人口（単位：人）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・45
図表 4-11 上河内地区地域内交通の試験運行に向けた支援・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・50
図表 5-1　地域づくりにおける地域力の構造概念図・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・53
図表 5-2　地域づくりに対する行政の支援概念図・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・54
図表 5-3　地域づくりに対する行政支援の課題概念図・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・55
図表 5-4　豊かな地域づくりイメージ図・・56

目次（写真）

写真 4-1　清原台の坂道の様子・・・25
写真 4-2　うつのみやマラソン大会で鬼怒の漁師鍋を振る舞う清振協の活動状況・・・・・・27
写真 4-3　現在のさきがけ号・・・29
写真 4-4　さきがけ号の回数券・・29
写真 4-5　あおぞら寄贈のベンチ・・・30
写真 4-6　古賀志町の風景とまちのシンボル古賀志山・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・32
写真 4-7　森林公園入口から宇都宮方面へのバスの運行状況・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・34
写真 4-8　新鹿沼駅にきた古賀志孝子号・・34
写真 4-9　ＩＴを導入した運行管理・・34
写真 4-10　古賀志孝子号運営協議会会長・北条氏・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・35

写真 4-11　古賀志孝子号の回数券①・・・41
写真 4-12　古賀志孝子号の回数券②・・・41
写真 4-13　のどかな風景の上河内地区・・・45
写真 4-14　代替バス・ユッピー号・・・45

はじめに

日本は豊かな国である。現在（2012 年 12 月現在。以下同。）、GDP は世界第 3 位[1]である。戦後の焼け野原から、世界でも有数の技術と経済の大国として発展した国である。経済的な豊かさだけではない。法整備やインフラ整備により、安全で安定した社会が形成されている。自然も豊かだ。温暖な気候から生まれる豊かな環境は、変化に富んだ山岳地帯や河川を形成し、四季折々の景観を作り、森林を育み、農業を発展させてきた。文化も多様である。太古の時代から神仏との交流のために行われてきた伝統芸能や宗教儀式が、全国各地に伝えられている。世界遺産の登録数は、この狭い国土にもかかわらず世界で第 14 位[2]である。食文化では、有名なミシュランガイドの都市別の星の数で、第 1 位と第 2 位が日本の都市である[3]。アニメやコミックなどのサブカルチャーは世界中に広がり、多くのファンがいる。私たちの身近には、豊かさが溢れている。

しかしながら、こうした発展の負の側面として、様々な問題が社会に影を落としている。発展にともなって合理的な産業構造が構成されていく過程で、地方の地域からは人口が流出し、都市部に集中するようになった。過疎過密問題である。人口が流出した過疎地では、基礎的生活条件の確保に支障をきたし、偏った人口分布は公共交通機関にも影響を及ぼした。遠隔地において利用者が減少を続けた結果、公共交通を運営する事業者は路線の統廃合を進め、過疎地では公共交通機関の大幅な統廃合を行い、過疎地の住民の移動を困難にした。いわゆる「公共交通空白地域[4]」が生まれたのである。この公共交通空白地域の中で移動手段を持たない人は、通勤や通学はもとより、公共施設や医療機関に出かけることも買い物にも不自由な状況に置かれている。夏の暑さの中や冬の凍てつく中を自転車か徒歩で移動するか、或いはタクシーに頼るといった現実は、いずれにしても交通弱者には大きな負担であり、彼らの外出の意欲を削ぎ、彼らを引き籠らせるという社会問題にまでなっている。

他方で、大店法から大店立地法への法改正により、郊外型の大型商業施設が数多く進出し、個人商店や小規模商業施設が閉店や閉鎖となり、地域社会の商圏の構造が大きく変わることとなった。また、モータリゼーション[5]も公共交通の衰退の原因の一つだ。自動車製造業が発展した結果、自家用車は各家庭に一台、もしくはそれ以上の数が普及した。自動

---

[1] 総務省統計局　3-1　世界の国内総生産（名目 GDP，構成比）2010 年の統計。
http://www.stat.go.jp/data/sekai/03.htm　（2012 年 12 月 13 日最終閲覧）

[2] 国別登録数（ランキング）世界遺産　http://unesco-worldheritage.com/000/005_1/
（2012 年 12 月 13 日最終閲覧）文化遺産が 12 件、自然遺産が 4 件登録されている。

[3] 世界ランキング統計局　ミシュランの星の数ランキング　2012 年
http://10rank.blog.fc2.com/blog-entry-53.html　（2012 年 12 月 13 日最終閲覧）

[4] 秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社（2009/4　p.90）一般的に、バス停などから 300m以上離れている地域を、公共交通空白地帯と呼んでいる。

[5] 交通辞典　t -Words　モータリゼーション
http://t-words.jp/w/E383A2E383BCE382BFE383AAE382BCE383BCE382B7E383A7E383B3.html　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）自家用車が大衆に普及すること。モータリゼーションが進展する要因には様々なものがあるが、その中でも道路整備が前提となる。

車は私たちの社会に欠かせない交通手段となり、自動車中心の社会を形成した。こうした社会に、近年は高齢化が進んで車を運転しない人たちが増加し、いわゆる「買い物難民[6]」と呼ばれる人たちが多数生まれることとなった。公共交通が衰退した地域に住む人々は、日常の買い物にも不自由するという深刻な状況に置かれている。

こうして公共交通が衰退した地域に対し、一つの小さな交通機関が生み出される。これが本論文で取り上げる地域内交通[7]である。交通弱者を多く抱える地域の住民が、行政と交通事業者と連携し、自らの地域の移動手段を確保する方策を模索した結果、生まれた公共交通機関である。利用する地域の現状を把握し、地域の人たちのニーズを集約し、そのニーズにマッチした運行を目指して、地域と行政と交通事業者が力を合わせて作り出す地域づくりの一つに位置付けられる。

この地域内交通は、現在の日本の諸問題 ― 例えば、エネルギー問題やインフラの整備、社会保障問題など ― と複雑に関連しており、それらにも流用可能なケーススタディとなる取り組みと捉えることが出来る。現代は、行政、或いは企業や NPO などの法人、そして最小単位の自治体とそれを構成する家庭と個人という単位までのそれぞれの主体に対し、地域社会の成員としての在り方を問いかけ、見つめ直すべき時を迎えているといえる。こうした観点からも、これからの地域社会の在り方を、地域内交通という地域社会の取り組みを通して考察する。

本論文は、第 1 章において現在の地域社会の問題が生まれる過程の確認から行った。なぜ、地域内交通が必要となり、生まれたのかを見ていく。第 2 章では現在の公共交通の現状の確認を、バス交通を中心に行う。現在の日本の公共交通の現状と多様性を確認し、地域内交通がどのような位置付けであり、その様々な導入形態を確認する。

第 3 章では、実際の導入事例の研究に際し、宇都宮市の交通政策の概要を確認した。その上で、第 4 章では、宇都宮市の事例について分析と調査を行い、地域の人々と行政との協働の実態と、地域の人々の奮闘を明らかにし、地域づくりの真実に迫った。

第 5 章では、第 4 章で取り上げた事例について、地域と行政に分けて分析し考察した。地域内交通の導入の三つの事例の共通点と課題について、それぞれの主体の視点から、或いは地域から行政、行政から地域という多角的な視点を意識しつつ、地域づくりの在り方や課題について考察する。これらを踏まえた上で、地域づくりにおける地域と行政との協働と、地域の人々と行政の分業の要点について考察した。

---

[6] 交通辞典　t-Words　買い物難民
http://t-words.jp/w/E8B2B7E789A9E99BA3E6B091.html
（2012 年 12 月 13 日最終閲覧）地域の商店街の衰退や路線バスの廃止によって、生活必需品の購入が困難になっている人のこと。

[7] 本論文では、交通空白地帯、或いは交通弱者を抱える自治体などが主体となって導入する小規模の公共交通を地域内交通と呼ぶ。

第１章　地域内交通誕生の背景

本章では、経済成長を遂げて先進国として、また経済大国となった日本の負の側面として発生した諸問題に焦点をあて、地域内交通が生まれるに至った経緯を確認する。地域内交通という社会事象の原因となっている、過疎問題や少子高齢化問題について明らかにする。また、モータリゼーションの影響による車社会の形成や、その延長線上に発生した郊外型の大型商業施設による都市構造の変化を確認する。少子高齢化が進み、自動車の運転の出来なくなる高齢者の増加という現象や、赤字路線を補填する経営を続けていた交通事業者が道路運送法の法改正を機に進めた合理化により、過疎地域において公共交通空白化が進んだ実態を明らかにする。

第１節　経済発展と過疎問題

地域内交通誕生の背景となる社会問題として、過疎問題は最も重大なものであろう。日本は戦後の焼け野原から、「神武景気」「いざなぎ景気」などの好景気の時代を経て、日本を GDP 世界第 3 位の経済力の国にまで発展してきた。この発展は、都市部や工業地帯などに産業を集中させ、インフラの整備や企業誘致により進んだものだ。これにともない、地方地域の人口は労働力として都市部へと流出することとなる。その結果、都市部に人口が集中していくとともに、遠隔地の市町村は人口の流出に歯止めがかからず、地方の地域では人口が著しく減少することとなっていった。

一般的に、過疎とは地方の地域の人口が流出することで減少し、行政サービスや医療、教育等の地域における基礎的生活条件の確保に支障が生まれ、その地域で暮らす住民の生活水準や生産機能の維持が困難になる状態を示す[8]。過疎法第 32 条による過疎地域の要件と、過疎地域の現状は図表 1-1 と図表 1-2 の通りとなっている[9]。

この統計の過疎市町村数は、全国の市町村の約半数が過疎地域となっており、その面積は約 6 割となっている。一方で、人口は全体の約 9%でしかなく、少ない人口が広大な地域で暮らしているということがわかる。この状況は、いかに過疎地と過密地域の人口がアンバランスなものであるかが理解できる。こうした状況下では、日常の移動は自家用車に頼りがちになり、公共交通の利用者は減り続ける状況となる。その結果、過疎地域では公共交通の衰退が進む結果となったのである。

このように、過疎問題は地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障をきたす重大な社会問題となっている。現在、総務省では 5 次にわたり過疎対策法を施行して過疎地域の整備に取り組んでいるが、後述する高齢者問題や商圏の変容などの諸問題とも複雑に関連し、深刻な社会問題として存在している。

---

[8] 全国過疎地域自立促進連盟　過疎の話
http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm#kasoabout02　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）
[9]　同上　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）より筆者が要点を表にまとめた。

図表 1-1　過疎地域の定義付けの要件[10]

	過疎法第 32 条に定める要件
人口①	人口減少率が 33%以上
人口②	人口減少率が 28%以上で、高齢者比率が 28%以上
人口③	人口減少率が 25%以上で、若年者比率が 14%以下
財政力	平成 18 年度から平成 20 年度までの平均の財政力指数[11]が 0.56 以下

※　過疎法第 32 条の 2010 年一部改正による追加要件をあげた。

※　昭和 35 年から平成 17 年までの 45 年間の国勢調査の結果による。

※　高齢者は 65 歳以上、若年者は 15 歳以上 30 歳未満とする。

※　ただし、昭 55 年から平成 17)年の 25 年間で 10%以上人口が増加している市町村は除く。

※　過疎地域市町村を含む合併による新市町村は、過疎地域市町村の要件に該当しなくても、一定の要件に該当する場合には過疎地域とみなされる。（過疎法第３３条第１項）

図表 1-2　過疎市町村の数、人口・面積

区　　分	過疎市町村	全国の全市町村
市町村数（2011 年 4 月 1 日現在）	776	1,724
全国に対する割合（%）	45.0	100.0
人口（平成 17 年国勢調査）千人	11,237 千人	127,767 千人
全国に対する割合（%）	8.8	100.0
面積（平成 21 年 10 月 1 日国土地理院）km^2	216,608	377,946
全国に対する割合（%）	57.3	100.0

※　過疎市町村の数は、過疎地域市町村・過疎地域と見做される市町村・過疎地域と見做される区域のある市町村の合計。

※　過疎地域とみなされる区域のある市町村の人口・面積は、その市町村の全体の人口・面積でなく、過疎地域とみなされる区域の人口・面積を集計している。

第 2 節　高齢化社会の諸問題

少子高齢化問題も、地域内交通の誕生の背景として重要な社会問題である。現在の日本は高齢化率が 23.3%（図表 1-3）となり、今後も高齢者が増え続ける超高齢化社会と呼ばれ

10　全国過疎地域自立促進連盟　過疎の話 http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm#kasoabout02　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）より筆者が要点を表にまとめた。

11　地方財政情報館　財政用語小辞典：財政力指数　財政力指数とは、ある年度の地方自治体の基準財政収入額を基準財政需要額で除した指標で、これが一を下回れば地方交付税の交付団体であり、一を上回れば不交付団体である。指標としては三年度間の平均値を用いる。http://www.zaiseijoho.com/deco/deco_s-2.html　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）

問題となっている。例えば、2012 年に国会で可決された消費税の増税は、社会保障と税の一体改革として進められた。現在、増え続ける年金受給者に対しそれを支える世代のバランスが悪く、既存の年金システムでは立ち行かなくなったために、他の社会保障や福祉と総合的に年金システムを再構築する必要が生じたのだ。医療と福祉でも大きな問題となっている。高齢化による高齢者の医療費の増大をうけ、2006 年に「健康保険法等の一部を改正する法律」の施行で後期高齢者医療制度導入された。これに見られるように、高齢者の医療費は膨大な金額となっており、日本の財政赤字の主要な原因となっている。また、介護サービスの面でも、施設やサービスの不足や質の問題が指摘されており、高齢化社会の問題の中でも深刻なものの一つとなっている。

日常生活における高齢者の外出にも様々な問題がある。現在、一人暮らしをしている高齢者は多く、出掛ける場合は近くに住む家族や仲の良いご近所に相乗りを頼まなければならない人が多いという。家族と同居している場合でも、家族の都合を考慮し、遠慮しながら送り迎えを頼まなければならない状況だ[12]。自分で運転する高齢者もいるが、近年の高齢運転者による交通事故の増加を受け、運転免許の更新時に高齢者の講習や運転能力の検査[13]が実施され、運転能力の低下がある場合は免許を返納させるようになっている。この結果、自動車の運転ができない高齢者が増え、公共施設や病院へなどの外出が困難になるケースが増えている。もとより、体力が低下している高齢者にとって、自転車や徒歩による移動は大きな負担である。既述の過疎問題とも関連し、交通弱者を生む要因となっており、彼らに厳しい社会となっている。

---

[12] 杉田聡『買物難民 - もうひとつの高齢者問題』大月書店　2008 年　第 1 章から第 5 章まで、高齢者の日常生活の実態を詳細に述べている。

[13] 警視庁　高齢者講習
http://www.keishicho.metro.tokyo.jp/menkyo/menkyo/kousin/kousin05.htm　(2012 年 12 月 28 日最終閲覧) 70 歳から 74 歳までの高齢者を対象に免許更新時に義務付けられている講習。75 歳以上の高齢者は、運転の能力に関する検査が行われ、運転能力に問題がある場合は運転免許を返納することになる。

図表 1-3　高齢化の現状[14]（単位：万人（人口）、%（構成比））

		平成 23 年 10 月 1 日			平成 22 年 10 月 1 日		
		総数	男	女	総数	男	女
人口（万人）	総人口	12,780	6,218（性比）94.8	6,562	12,806	6,233（性比）94.8	6,573
	高齢者人口（65 歳以上）	2,975	1,268（性比）74.3	1,707	2,925	1,247（性比）74.3	1,678
	65～74 歳人口（前期高齢者）	1,504	709（性比）89.2	795	1,517	715（性比）89.0	803
	75 歳以上人口（後期高齢者）	1,471	559（性比）61.3	912	1,407	532（性比）60.8	875
	生産年齢人口（15～64 歳）	8,134	4,095（性比）101.4	4,039	8,103	4,068（性比）100.8	4,035
	年少人口（0～14 歳）	1,671	855（性比）104.9	815	1,680	860（性比）104.9	820
構成比	総人口	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	高齢者人口（高齢化率）	23.3	20.4	26.0	23.0	20.2	25.7
	65～74 歳人口	11.8	11.4	12.1	11.9	11.6	12.3
	75 歳以上人口	11.5	9.0	13.9	11.1	8.6	13.4
	生産年齢人口	63.6	65.9	61.6	63.8	65.9	61.8
	年少人口	13.1	13.8	12.4	13.2	13.9	12.6

※　資料：平成 23 年は、総務省「人口推計」（平成 23 年 10 月 1 日現在）平成 22 年は、総務省「国勢調査」（構成比の算出には分母から年齢不詳を除いている）

※　「性比」は、女性人口 100 人に対する男性人口

第 3 節　モータリゼーションによる車社会の形成

現在の日本はモータリゼーションにより、車に依存した社会構造となっている。私たちの日常の移動は、自家用車からバスなど、その多くを自動車で行っている。物流関連もトラックによる輸送が重要な役割を占めており、自動車が必要不可欠な社会となっている。

日本での自動車製造の歴史は、1907 年に純国産自動車が生産[15]されて以降、第 2 次世界

[14] 内閣府　高齢社会　高齢社会白書（平成 24 年版・概要版）より引用
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/gaiyou/s1_1_1.html

大戦を経て現在に至るまで、豊かな日本の象徴として普及していった（図表 1-4）。また、産業の面では、自動車は基幹産業として発展し、現在も製造業の中では最も重要な部門となっている。交通インフラの面では、1966 年に国土開発幹線自動車道路建設法の策定により国内の高速道路の整備が始まり、2009 年には 7641.8ｋｍ[16]が供用されている。一般国道に関しては、1968 年時点で 222 路線、27,505ｋｍから、1999 年には路線数 459 路線、53684.8ｋｍ[17]となった。走りやすい道路環境が整備され、安全で便利な車社会が形成されていった。

こうして進んだモータリゼーションは、第 4 節で詳述する郊外型大型店舗の進出に繋がり、市民はますます日常生活の移動を自家用車に頼るようになっていった。その結果、商業施設は郊外に分散するとともに、中心市街地の衰退にも繋がった。こうした社会の変容は、地方地域のバスの需要の減少へと繋がった。利用者が減少したバスは、運賃の値上げを行うことで赤字の軽減を図るようになる。また、利用者の少ない時間帯の便数の削減が行われた。交通渋滞によって定時制の確保が困難になったことも、利用者離れに拍車をかけた。複数の路線が乗り入れている場所では、他の事業者との連携がないために、同じ場所に違う名前のバス停があるという状況が生まれている。バス停などの設備の改善はされず、利用者が暑さや寒さ、風雨に晒される状況である。こうした状況により、バス交通は酷く利用し難い公共交通機関となり、利用者離れが進んでいった[18]。この結果、バス事業者は多くの赤字路線を抱えることとなり、黒字路線で赤字路線を補てんする経営状態が続くこととなる。こうして負のスパイラルが形成され、地方地域のバス交通は衰退していく。そして、その後の道路運送法の法改正で統廃合を進められることとなり、地方の地域社会に公共交通空白地帯が生まれることになった。公共交通機関だけでは生活が難しい社会の形成が進んでいったのである。

---

[15] JAMA 一般社団法人 日本自動車工業会
http://www.jama.or.jp/lib/jamagazine/199912/01.html （2012 年 12 月 15 日最終閲覧）
1907 年に国産のガソリンエンジン 1 号車とみられる「国産吉田式自動車」（タクリー号）が製作されている。

[16] Yahoo 百科事典 高速道路
http://100.yahoo.co.jp/detail/%E9%AB%98%E9%80%9F%E9%81%93%E8%B7%AF/
（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）

[17] 同上 国道 http://100.yahoo.co.jp/detail/%E5%9B%BD%E9%81%93/
（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）

[18] 秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社（2009/4 pp.36-42）バス交通の課題として、著者は一つの場所に二つの名称のバス停がある事例を挙げ、利用者の利便性の悪さを「一見さんお断り」と指摘している。これに関連し、筆者も東武宇都宮駅からのバス交通の路線設定がわかりにくく、便数も少ないなど、バス交通の問題点として強く指摘しておく。

図表 1-4　日本の自動車生産量の推移（単位：千台）

年　度	生産台数
1950	67,240
1960	759,598
1970	5,289,157
1980	11,042,884
1990	13,486,796
2000	10,140,796
2010	9,628,920

※ 戦後自動車産業の発展[19]と JUNTETUNET21[20]より著者作成

第 4 節　大店法の廃止と大店立地法施行[21]による商圏の変容

地域社会に大きな影響を与えた現象として、商圏の変容がある。1974 年に施行された大店法は、消費者の利益と中小企業の機会の適性を確保するために導入された法律である。その背景には、スーパーマーケットなど企業による大型小売店舗の出店が進み、それと対立する中小小売業者の保護が必要となったという背景がある。しかし、1984 年に大型店と中小小売業の共存共栄が提言される。また、1980 年代末からは米国との貿易摩擦などの日米構造問題協議で議題となるなど、その法の存在意義が問われるようになる。

その後、1990 年代に規制緩和、改正、一部廃止と 3 段階で見直しが行われ、大店法は 2000 年に廃止されることとなる。当時、経済産業省は、「大店法が目的とした中小小売業者の保護という意味において必ずしも有効に機能していなかった。大店法自体が制度疲労を起こしていると同時に、計画的な街づくりや交通・環境に与える諸問題を解決するという新たな目的に対応する政策転換が求められたことが、大店法廃止の背景といえる[22]」とし、中小小売業者の保護から大手企業などの資本を導入することが前提の地域づくりに移行していった経緯が見て取れる。

こうした商業形態の変化により、地方の地域では個人レベルの商業施設が衰退していく。車で移動する人たちは、郊外の大型複合施設へと出掛けるようになり、小規模の小売業や個人商店等は閉店へと追いやられていった。こうして、郊外型の商業施設を中心とした商圏の変容していき、地域社会はますます交通弱者に厳しい状況となっていったのだ。

---

19 『戦後日本の自動車産業の発展』（p70　小野 1995-05　北海道大学）
http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/31994/1/45(1)_P68-76.pdf#search='自動車 台数戦後'　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）

20 JUNTETUNET21 自動車・バス（四輪車）生産台数推移
http://www.juntsu.co.jp/jouhou/toukei/toukei13_1.html（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）

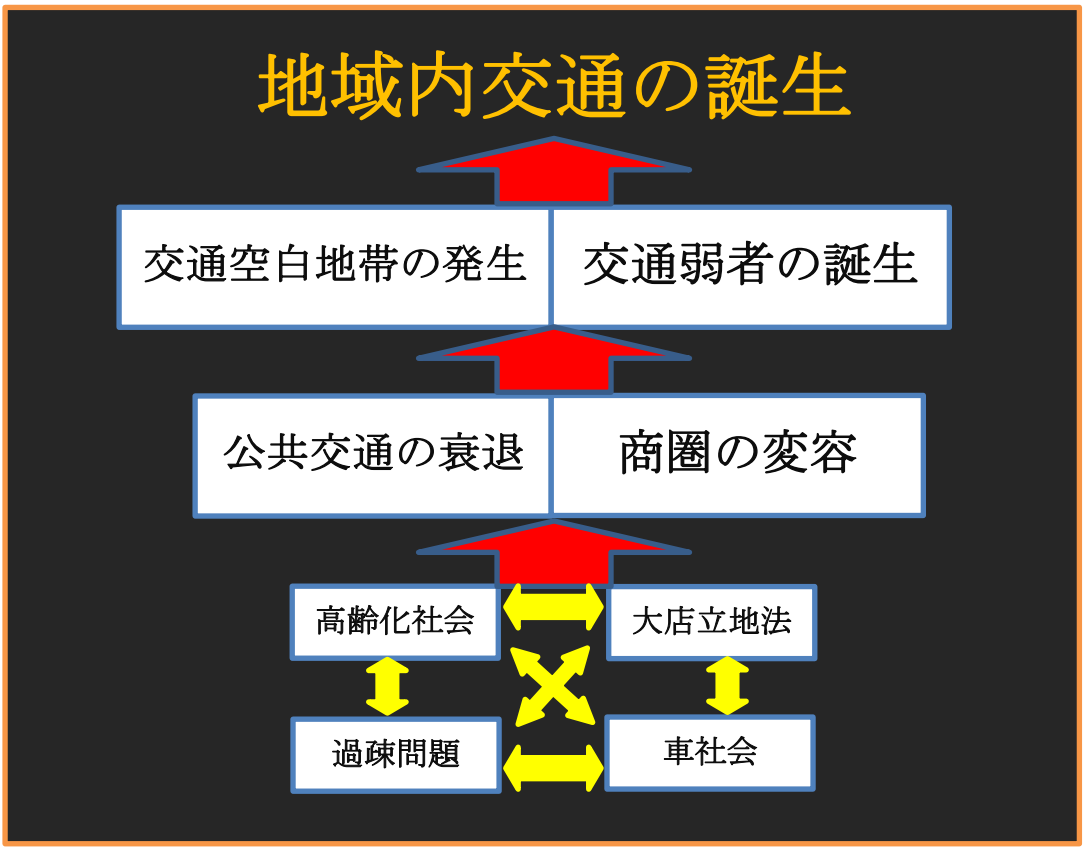
21 「経済産業省　大店立地法への対応」より要旨をまとめた
http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/ji04_10_20.pdf(2012 年 12 月 15 日最終閲覧)

22 「経済産業省　大店立地法への対応（2）大店法廃止の背景（12～15 行）」より引用
http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/ji04_10_20.pdf(2012 年 12 月 15 日最終閲覧)

第 5 節　地域内交通誕生の背景

このように、日本の発展にともなって生まれた過疎問題とモータリゼーションによる社会の形成、あるいは商圏の変容によって形成され社会により交通空白地帯が発生した。そこに、現在の高齢化社会が到来することで、多くの交通弱者が生み出されたのである。これらはそれぞれが別個の事象ではなく、それぞれが複雑に関連しあって生まれた結果であり、深刻な問題である。こうして生まれた公共交通機関の歪みに対して導入されたのが、本論文で注目する地域内交通なのである（図表 1-5）。

図表 1-5　交通弱者が生まれる構造 概念図（筆者作成）



第 2 章　公共交通の中の地域内交通

第 1 章では日本の発展にともなって生まれた社会問題が、どのように地域社会に影響し、地域内交通の誕生へと繋がったのかを確認した。第 2 章では、現在の公共交通の現状を確認するとともに、様々な取り組みを見ていく。その上で、本論文で注目する地域内交通の公共交通機関における位置付けや特徴、及び法令等を確認する。

第 1 節　様々な公共交通機関の中の“バス”の位置付け

私たちの日常生活の中では、海外旅行から通勤や通学などまで、様々な場面で公共の交通機関を利用している。この公共交通機関は、近年の燃料価格の高騰や環境問題を受け、その効率性や環境への配慮から注目を集めている。本節では、日本国内で運行されている公共交通機関全体を確認する。

まず、規模の大きな公共交通機関といえば飛行機であろう。日中、見上げれば大空には飛行機が飛び、世界有数の発着回数を誇る国内の空港は、毎日大変な混雑となっている。国際線の空港だけではない。大都市と地方都市を結ぶ空路の拡充が進み、日本国内の移動においても、飛行機は公共交通機関の中で重要な位置を占めている。

四方を海に囲まれた日本では、船舶も重要な公共交通機関である。大都市を起点とした長距離フェリーから海峡横断フェリーまで、島嶼国である日本の重要な交通手段となっている。地方では、渡し船が生活に根付いている地域も数多くある。多くの川があり島国である日本では、船舶も欠かせない公共交通機関であるといえるだろう。

地上の交通機関では、鉄道や地下鉄が大量の人員を輸送する手段として活躍している。身近な公共交通機関では、最も大規模な公共交通機関であろう。明治期以降、国を挙げて敷設が進められた鉄道は、現在は全国を網の目のようにネットワークを形成している。現在は JR グループ 7 社[23]と大手私鉄 16 社[24]を中心に主要な公共交通として運営されている。これら以外にも、地方の小規模の鉄道や公営の鉄道、観光鉄道など様々な鉄道があり、その他の軌道を使った交通機関ではモノレールや LRT[25]などもあり、最も日常で利用されている公共交通機関となっている。

そして、これらの幹線となる鉄道の支線として活躍しているのがバス交通である。現在、

---

[23] JR サイバーステーション　http://www.jr.cyberstation.ne.jp/　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）　JR 北海道・JR 東日本・JR 東海・JR 西日本・JR 四国・JR 九州のほか、JR 貨物や JR システムなどのほか、小売業や宿泊業など多様な事業を行う企業となっている。

[24] 一般社団法人日本民営鉄道協会　大手民鉄データブック
http://www.mintetsu.or.jp/activity/databook/index.html　（2012 年 12 月 15 日最終閲覧）

[25] 宇都宮市ＨＰ　新交通システムってなに
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kotsu/shinkotsu/003475.html　（2012 年 12 月 28 日最終閲覧）従来の路面電車の発展型で、専用または分離された軌道に、加速性・快適性などを高めた車両が走行するシステム。建設費が安く、乗降が容易で、環境に優しく、電車に近い輸送力を持つことが特徴だ。

バスは様々な形で運行されている。最も一般的なのは、路線バスといわれているバスだろう。駅や市街地から郊外地域を結ぶ、私たちの日常に最も近い公共交通機関である。その他のバスでは、長距離バスや夜行バス、高速バスもバス交通の一分野として存在している。近年は、自治体によって運営されているバスや、大型の複合型商業施設や福祉サービスの一環として送迎バスも運行されている。本論文で注目する地域内交通もここに区分される。

その他の公共交通機関では、タクシーがある。最近では、レンタル自転車も公共交通の性格を持ち、市街地や観光地での移動に活躍している。観光地の馬車や人力車も、人々を豊かにする交通機関の一つといえるだろう。

このように、公共交通は多様な形で存在し、それぞれの特性を生かして運行されている。この中で、地域内交通は、乗り合いのバスやタクシーという形で導入されている公共交通機関の一つである。公共交通機関全体からみると規模の小さい支線を主な導入地域として存在し、最も私たちに身近な公共交通機関なのである。

第 2 節　バスの多様性

(1) 進化するバス

前節でバスが身近な公共交通機関であることと、様々な形で導入されていることを確認した。本節では、更に詳しいバスの導入形態や、最新のバス事情などを見ていく。現在、地域社会で活躍しているバスだが、その導入方法は規模や用途により細分化が進んでいる。また、情報技術の進歩や、他の交通機関の連動、或いは公共交通機関全体のシステム化の一つとして、バスは進化しているのだ。

バスといえば、一般的に公道を走る姿を想像するだろう。しかし、今はバス専用道を確保して運行されているバスもある。BRT（Bus Rapid Transit：バス高速輸送システム）と呼ばれるバスで、専用道を使うことで大型の車両を連結することが可能であり、鉄道に近い大量輸送も可能なバスとなっている。また専用道を使うことは安全性の確保になるとともに、バスのデメリットである定時性と高速性を両立させることが出来る。安全で便利な上に、大量の輸送力も確保することが可能な交通システムである[26]。この BRT は、レールの敷設などのコストがかからない点や導入までの期間が短い点、専用道の開通区間以外の一般道を通行することが可能な点などもメリットとしてあげられる[27]。また、導入後の道路やシステムのメンテナンスなどのコスト面、便数や台数の調整、コース変更や一時的な迂回などの対応と、その自由度の高さも魅力である。

既存の路線のバスも進化をしている。ITS（Intelligent Transport Systems：高度道路交通システム）と呼ばれる、デジタル技術や GPS により進化拡大したネットワークを有効活

---

[26] 中村文彦著『バスでまちづくり　都市交通の再生をめざして』学芸出版社（2006/10　p30）ここではフランスのアヌシーに導入された３連結の LRV（Light Rail Vehicle：バスと路面電車の中間的な交通システム）を紹介している。

[27] 中村文彦著『バスでまちづくり　都市交通の再生をめざして』学芸出版社（2006/10 pp.16-37）

用し、交通安全、渋滞対策、環境対策に役立てられている。都市部の一般道を走行している路線バスは、このシステムにより信号の時差の調整を行い、スムーズな運行が行われている。また、利用者への運行情報の伝達などに利用されており、バス交通の利便性を高めている。国土交通省によると、これらの技術を導入した次世代道路のことを“スマートウェイ”と呼び、産学官が一体となって次世代路車協調システムの研究開発・実証実験を推進している[28]。地域内交通では、デマンドの集約や調整、運行時の効率的なルート設定などに使用されている。また、バス停の設定や運行本数、走行ルートの見直しなど、総合的な路線の TDM（Transformation Demand Management：交通需要マネジメント）にも役立てられている[29]。

公共交通機関全体では、モビリティマネジメントという取り組みが行われている。これは、「当該の地域や都市を、『過度に自動車に頼る状態』から、『公共交通や徒歩などを含めた多様な交通手段を適度に（＝かしこく）利用する状態』へと少しずつ変えていく一連の取り組みを意味するものです。」という施策である。TDM の考え方から、個人や企業の交通行動に対して、「環境や健康などに配慮した交通行動を、大規模、かつ、個別的に呼びかけていくコミュニケーション施策」[30]であり、公共交通における利用者の利便性を重視している。マルチモーダル（他の交通機関が選択可能な政策の方向性）やインモーダル（他の多様な交通機関との接続状況を改善する政策の方向性）[31]の観点から、公共交通機関の総合的な再構築に向けた取り組みだ。

その他では、個人向けの技術として高齢者カードや IC カードによるサービスの簡略化やスピード化が取り組まれており、それらから新たなニーズを収集可能であることから、その有用性が注目を集めている。本論文で注目している地域内交通においても導入されている事例があり、利用者の利便性の向上に有効な技術として普及が進められている。こうした公共交通の発展の一つとして生まれたのが地域内交通だ。

---

[28] 国土交通省 HP・スマートウェイの展開 ITS スポットサービス（DSRC：Dedicated Short Range Communication：スポット通信）
http://www.mlit.go.jp/road/ITS/j-html/spot_dsrc/index.html （2012 年 6 月 9 日　最終閲覧）国土交通省によると、「カーナビ・ＥＴＣを進化させて一体化し、オールインワンで多様なサービスを実現すること」としている。これまで個別に操作していた、カーナビ、ETC、メールチェック、渋滞情報、現地情報などを一括操作が出来るようになる。

[29] 中村文彦著『バスでまちづくり　都市交通の再生をめざして』学芸出版社（2006/10 pp.58-72／ pp.92-119）これらについて、総合的なマネジメントと各技術とニーズのマッチングを導入の要点としている。

[30] 国土交通省　モビリティマネジメント パンフレットより引用。
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/MobilityManagement/mm.pdf#search='%E3%83%A2%E3%83%93%E3%83%AA%E3%83%86%E3%82%A3%E3%83%9E%E3%83%8D%E3%82%B8%E3%83%A1%E3%83%B3%E3%83%88' （2012 年 12 月 15 日最終閲覧）

[31] 中村文彦著『バスでまちづくり　都市交通の再生をめざして』学芸出版社　（2006/10 pp. 105-106）

(2)　地域社会に導入される地域内交通

ここでは、第 1 章で見てきた社会問題により生まれた交通空白地域に導入されている、地域内交通と呼ばれる公共交通機関に注目する。

地域内交通は、公共交通が衰退した地域の現状とニーズを把握し、地域の人々のために導入され、運行されている交通機関だ。導入の主体は様々だが、市町村が主体となって運営しているケースや地域の自治体が運営しているケースが多い。数は少ないが、商工会や商店街などで導入するケースもあり、その存在は多様である。主要なものとして、コミュニティバスとデマンド交通システムがあり、導入される地域に適したタイプが選ばれ、導入されている。

コミュニティバスは、統廃合された路線バスの代替のバスとして導入されることが多い。ある程度の利用者が見込まれる場合が多く、定時定路型で導入されることが多い。小規模で低予算な交通手段として全国で盛んに導入されている。このコミュニティバスは、東京都武蔵野市において 1995 年に導入された「ムーバス」が、その第一号とされている。このムーバスは自治体が主導となって導入計画を立て、“100 円運賃”“循環型路線”“補助ステップ付き小型車輌導入”をサービスの特徴として導入された。ある程度の人口のある東京都下という地理的条件も後押しして、日本国内において地域活性化のシンボル的な公共交通機関となった。このムーバスの事業者側の一面として、運行する交通事業者に行政側から運行費用に欠損が発生した場合の補填が行われる決まりがあった点である。それまでは、バスを運行する交通事業者の独立採算による運行が当然という状況であった。そこに、自治体と連携し、赤字が発生した場合は行政から補填されるというシステムが導入されたことは、当時は画期的な仕組みであったという[32]。

これに対し、コミュニティバスよりも更に小規模であり、少ない利用者のニーズを強く反映して導入されるのがデマンド交通システムである。一定程度の需要が見込める定時定路型のバスに対し、デマンド交通システムは更に利用者の数が少なく、利用者のデマンド（要望）に対して柔軟に対応して運行されているのが特徴である。これは、コストを低く抑えられるメリットと、ドアトゥドアのサービスが提供できるメリットがあり、運営主体にも利用者にも優しい公共交通である。

このように、公共交通が衰退した地域に対し、それぞれの地域の状況にマッチする形で導入されているのが地域内交通である。地域内交通は、路線バスが元々赤字であった地域や、廃止されてしまった地域に導入されるため、採算性を重視して導入することは難しいのが現実だ。これに対して、コストを低く抑えられるメリットと、導入地域の利用者に対してきめ細かいサービスの提供することを重視し、地域の人たちと行政が協力して導入する公共交通機関なのである。

---

[32] 秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社（2009/4　pp.80-81）

(3)　地域内交通の種類と特徴

前項のように、多様な導入形態がある地域内交通だが、ここではさらに詳しくそれぞれの特徴と種類を見ていくこととする。

まず、地域内交通の特徴だが、運行形式は、「路線定期運行型」「区域運行」の 2 つの運行形態に大別できる（図表 2-1）[33]。「定時定路型」はコミュニティバス等、運行路線とダイヤを決めて導入する。「区域運行型」は、デマンド型システムとして利用できるエリアを設定し、発着点を自由に設定できるのが特徴である。これは、一つには効率的な運行を目的としているためで、コストを抑えられる効果がある。また、利用者のニーズも様々であるため、導入する地域の実態を把握し、見込まれる利用者数によって小型バスか乗合タクシーかが選ばれている。

図表 2-1　地域内交通の運行形態の特徴

<table>
<tr><th colspan="2">定時定路型</th><th>区域運行型</th></tr>
<tr><td colspan="2">定められた路線を定められたダイヤで運行する形態の運行形式。
コミュニティバスなど、ある程度の利用者が見込める場合に導入される運行形式。</td><td>地域設定のみ行い、利用者のデマンドに応じて柔軟に運行される形態の運行形式。
デマンド交通システムに多くみられる運行形式。</td></tr>
<tr><td>【直線路線往復型】
始点と終点を設定し、往復する形態の運行形式。</td><td>【地域循環型】
導入する地域内を循環する形態の運行形式。</td><td>【エリア内運行型】
設定したエリア内であれば出発点と着地点は登録地から自由に指定できる。</td></tr>
<tr><td colspan="2">○　ある程度の利用者が見込まれる場合に適している。
○　運賃を安く設定できる。
○　利用者がバス停まで移動する必要がある[34]。
○　事前予約などは不要で、ダイヤに沿って利用できる。</td><td>○　利用者が少ない場合に適している。
○　利用者のデマンドが反映されやすい。
○　路線定期運航よりも運賃が高くなる。
○　事前の予約が必要。
○　利用者が複数の場合、ルートや時間をその都度設定する。</td></tr>
</table>

※　秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通』学芸出版社（2009/4）p159 より抜粋し、本論文の事例と照合して筆者作成。

上記の特徴に加え、宇都宮市の事例にみられた特徴を指摘する。まず、定時定路形式で運行されている「清原さきがけ号」は、運行ルートやダイヤの見直しを行っており、利用

---

[33] 秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社（2009/4　p.158）本書では定時定路線型とデマンド交通型に大別し、さらにそれぞれを 3 種類に分類しているが、本論では事例の導入の概要の把握を目的として、二つの形式を提示した。

[34] 後述する「清原さきがけ号」では、2010 年 10 月 1 日より一部の地域で自由乗降が導入された。

者のニーズの変化に応えている。例えば、一部地域に自由乗降のエリアを導入する取り組みや、高齢者の登坂の苦労を考慮して運行ルートをジグザグ（坂の上下）にするなどの対応だ。これらの取り組みは、国土交通省に新たな運行ルート等の届け出が必要であり、手間も時間もかかる作業だ。こうした修正を加えて利便性を高められる点も、地域内交通の特徴といえるだろう。一方、「古賀志孝子号」の事例は、211 世帯[35]という少ない人口の地域に導入されている。遠く離れた病院や商店に出掛ける高齢者などの交通弱者が使う、日常の重要な移動手段となっている。

このように、地域の人たちの利便性を第一に考え、フレキシブルに導入されているのが地域内交通の特徴なのである。

(4) 地域内交通に関連する法制度

前項で、地域内交通の特徴について確認した。この項では、導入や運行ルートの変更に必要な法令について確認する。地域社会の人たちのために導入されることが前提だが、それにはいくつかの条件が課せられている。

公共交通機関は道路運送法[36]により定められた法令に従い導入され、運営されている。その総則では、「利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進」「輸送の安全を確保」「道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図る」を挙げ、交通に関する公共の福祉の増進を目的としている。

この道路運送法第三条では、旅客自動車運送事業を一般旅客自動車運送事業と特定旅客自動車運送事業に区分している。さらに、一般旅客自動車運送事業は路線バスなどの乗合交通機関と、タクシーなどの一個契約の輸送サービス、貸し切りバス事業とに分類されている（図表 2-2）。

---

[35] 宇都宮市統計資料　町丁別人口（住民基本台帳）より。
http://www2.city.utsunomiya.tochigi.jp/DataBank/main_3.htm　（2012 年 11 月 23 日最終閲覧）

[36] 国土交通省　道路運送法
http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/taxi/jyoyo/hourei_HP/RoadTransportLaw.htm　（2012 年 12 月 21 日最終閲覧）1951 年 6 月 1 日に制定された七章 105 条からなる法律で、旅客、貨物、自動車道について定めている。

図表 2-2　道路運送法における旅客自動車運送事業の類型

一般旅客自動車運送事業（道路運送法 4 条許可）	
①一般乗合旅客自動車運送事業（乗合事業）	乗合旅客を運送する形態 （例）路線バス、コミュニティバス、乗合タクシー、高速バス、定期観光バス（はとバス等）
②一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー事業）	一個の契約により乗車定員 11 人未満の自動車を貸し切って運送する形態 （例）ハイヤー、タクシー、患者等輸送事業
③一般貸切旅客自動車運送事業（貸切バス事業）	一個の契約により乗車定員 11 人以上の自動車を貸し切って運送スる形態 （例）都市間ツアーバス、観光バス
特定旅客自動車運送事業（道路運送法 43 条許可）	
特定の者の需要に応じ、一定範囲の旅客を運送する形態 （例）工業団地等の従業員送迎輸送 特定市町村における特定の要介護者の医療施設への輸送	

※ 秋山鉄男、吉田樹 編著『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社（2009/4）p.43 より引用。

本論文で取り上げている地域内交通は、道路運送法第 4 条に関する運行規程（緑ナンバー）「①一般乗合旅客自動車運送事業」に区分される。さらに、現在各地で導入されている地域内交通は、「路線定期運行型」「路線不定期運行型」「区域運行型」の３つの形態に分けられ、道路運送法第 4 条にもとづく許可を受けたうえで、それぞれの地域に適した形で導入されている。

この他、車両定員が 11 名未満の車両での運営と運行事業者の 1 営業所の車両台数が「5 両の乗用車と 1 両の予備車」未満の場合と、「不定期定路線型」「区域運行型」での運行の場合は、各都道府県や各市町村が主催する地域公共交通会議において協議を整えることが必要となる[37]。

この地域公共交通会議とは、各地域の実情に応じた適切な乗合旅客の「①運行の態様」「②運賃及び料金」「③事業計画（路線、営業区域、使用車両）」「④運行計画」「⑤路線または営業区域の休廃止等」「⑥運行主体の選定」「⑦その他必要と認められる措置」[38]を協議することを目的として設置される機関である。この機関により、それぞれの地域に適した形を協議した上で、地域内交通は導入に至るのである。なお、地域公共交通会議の構成員は以下の通り定められている。

[37] 秋山鉄男、吉田樹 編著『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社（2009/4）p.44

[38] 国土交通省「地域公共交通会議に関する国土交通省の考え方について」http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/chiikikyogikai.pdf（2012 年 6 月 30 日最終閲覧）

道路運送法施行規則[39]　（地域公共交通会議の構成員）

第九条の三　地域公共交通会議は、次に掲げる者により構成するものとする。

一　地域公共交通会議を主宰する市町村長又は都道府県知事その他の地方公共団体の長

二　一般乗合旅客自動車運送事業者その他の一般旅客自動車運送事業者及びその組織する団体

三　住民又は旅客

四　地方運輸局長

五　一般旅客自動車運送事業者の事業用自動車の運転者が組織する団体

２　地域公共交通会議を主宰する市町村長又は都道府県知事は、必要があると認めるときは、前項各号に掲げる者のほか、地域公共交通会議に、次に掲げる者を構成員として加えることができる。

一　路線を定めて行う一般乗合旅客自動車運送事業又は第四十九条第一号に規定する市町村運営有償運送について協議を行う場合には、次に掲げる者

イ　道路管理者

ロ　都道府県警察

二　学識経験を有する者その他の地域公共交通会議の運営上必要と認められる者

他方で、「不定期定路線型」「区域運行型」の運行には、地域公共交通会議において協議が整っているか、明らかに既存のバス路線との競合がない場合などの条件が必要となる。また、「区域運行型」の運行の場合には、該当区域内に営業所があるということも条件となっている。これらの条件を満たし、緑色のナンバープレートで運行されているものが、同法第 4 条の許可を受けて運行されている地域内交通にあたる。

上記のほかに、下に示した法により、道路運送法第 79 条にもとづいて登録が必要な、自家用自動車である白色のナンバープレートで運行されている地域内交通もある。市町村が自主的に運航している「市町村有償運行」と、「過疎地有償運行」「福祉有償運行」がこれにあたる[40]。2006 年 10 月の道路運送法改正までは例外事項として認可を受けていた運行形態であったが、現在では同法により自家用有償旅客運送の一つとして位置づけられた運行形態だ。こちらも、地域公共交通会議において協議が整っているという条件が要求されている。この法改正にもみられるように、地域の現状を踏まえて検討し、関係する主体との調整など、現実に即した地域内交通の導入のために、上記の法整備がなされているのだ。

[39] 国土交通省　道路運送法施行規則
http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/taxi/jyoyo/hourei_HP/RoadTransportLawEnforcementRegulations.htm　（2013 年 1 月 6 日最終閲覧）

[40] 秋山鉄男、吉田樹 編著『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社（2009/4）p.45

自家用自動車の使用[41]　（登録の実施）

第七十九条の三　国土交通大臣は、前条の規定による登録の申請があつた場合においては、次条第一項の規定により登録を拒否する場合を除くほか、次に掲げる事項を自家用有償旅客運送者登録簿（以下「登録簿」という。）に登録しなければならない。

一　前条第一項各号に掲げる事項

二　登録年月日及び登録番号

２　国土交通大臣は、前項の規定による登録をした場合においては、遅滞なく、その旨を申請者に通知しなければならない。

３　国土交通大臣は、登録簿を公衆の縦覧に供しなければならない。

これらの法令から地域内交通の導入の要点をまとめると、図表 2-3 の通りとなる。

図表 2-3　地域内交通導入の要件

内　　容
道路運送法 4 条による、運行の許可申請。（運行目的の明示）
導入地域での十分な議論。
地域公共交通会議による運行計画。（運行の具体化）
地域公共交通会議での各方面との調整。（地域との適合）

※　筆者作成。

このような手続きを経て、地域内交通は導入されることとなる。その過程には綿密な計画が不可欠であるとともに、様々な合意形成や、各関係機関との調整がある。地域の公共交通を導入する作業は大変な労力を強いられるのだ。

[41] 国土交通省　道路運送法施行規則
http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/taxi/jyoyo/hourei_HP/RoadTransportLawEnforcementRegulations.htm　（2013 年 1 月 6 日最終閲覧）

第 3 章 宇都宮市の交通政策

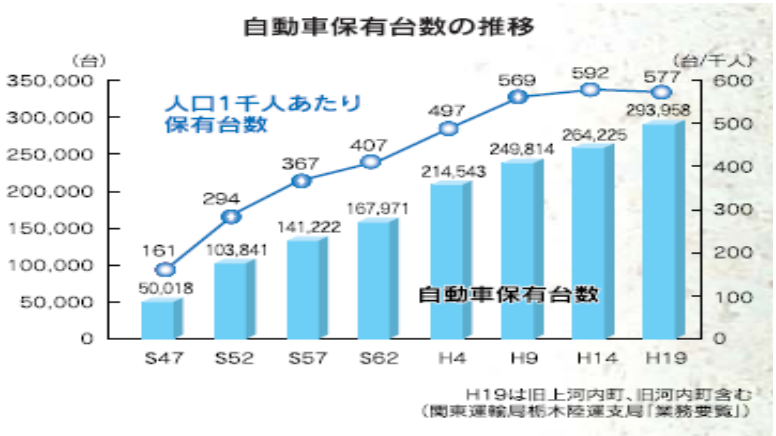
ここまでは、地域内交通が生まれた経緯と、地域内交通が公共交通機関の中でどのような位置付けであり、どのような特徴があるかを見てきた。第 3 章では、本論文で検証する事例を行った宇都宮市の公共交通政策の概要を確認する。

第1節　宇都宮市の交通事情

宇都宮市は、関東地方の北部にある、栃木県の県庁所在地だ。面積は 416.48 k ㎡で国内の中核市の中では第 19 位の広さを誇る。人口は 50 万人を超え、中核市ランキングでは第 9 位という、北関東の中枢拠点都市だ。都市サステナブル（持続可能性）度調査では、「環境保全度」「経済豊かさ」「社会安定度」の各分野がバランス良く高スコアとなっており、全国の 50 万人以上の都市で第一位の結果だ。全国の中でも暮らしやすい都市であるといえるだろう[42]。

宇都宮市の交通事情の特徴は、自動車への依存度が高いことである。栃木県の世帯あたりの自家用車の保有台数は全国で第 6 位[43]の多さで、宇都宮市は 2007 年 3 月末で 293,958 台となっている。人口 1,000 人あたりの自家用乗用車保有台数の中核都市平均が 480.95 台であるのに対し、宇都宮市は約 577 万台だ（図表 3-1）[44]。ガソリンの消費量は全国の県庁所在地の中で 2008 年に第 1 位[45]になるなど､様々なデータから車社会であることがわかる。

図表 3-1　宇都宮市自動車保有台数の推移



出典：宇都宮市総合政策部政策審議室　『宇都宮市姿勢要覧 2008』p22

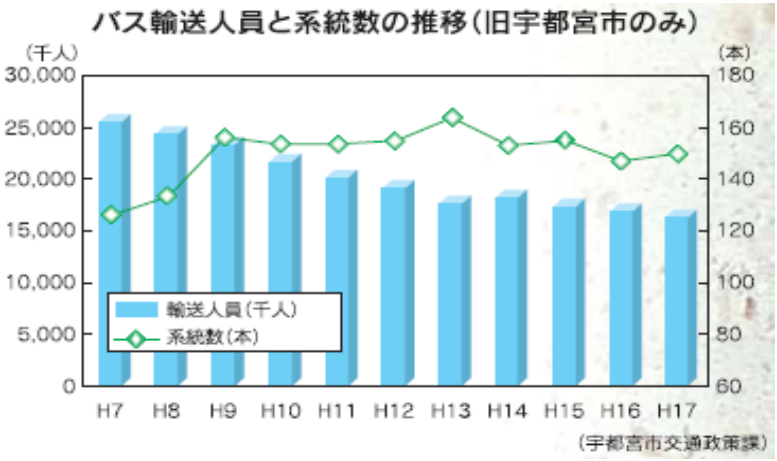
鉄道は JR 宇都宮線と JR 日光線、東武宇都宮線などが乗り入れている。バス交通は、現

---

42 宇都宮市総合政策部政策審議室　『宇都宮市姿勢要覧 2008』pp.1-7 などを参照した。
43 一般財団法人自動車検査登録情報協会 HP　News Release　平成 24 年 8 月 22 日 http://www.airia.or.jp/publish/pdf/happyou/2012_08setai.pdf　（2012 年 12 月 19 日最終閲覧）
44 宇都宮市総合政策部政策審議室　『宇都宮市姿勢要覧 2008』p22
45 宇都宮市「うつのみやが目指すまちづくりと公共交通ネットワーク」パンフレット pp.1-2

在 3 社の事業者により運行されている。バス路線は、JR 宇都宮駅を中心とした市街地から市内各方面に路線が設定されているが、第 1 章で述べた諸問題の影響により、減少傾向となっている（図表 3-2）。中心市街地には、循環バス「きぶな」が運行されるなど、利便性を高める取り組みが行われているが、郊外の地域では交通空白地帯が多いのが現状だ。

図表 3-2　バス輸送人員と系統数の推移



出典：宇都宮市総合政策部政策審議室　『宇都宮市姿勢要覧 2008』p22

第2節　宇都宮市の交通ビジョン

宇都宮市では、第 1 章で見てきた社会問題のほか、環境問題や人口減少社会[46]への移行を見据え、公共交通機関の総合的な再編に取り組んでいる。2008 年に策定された「第 5 次宇都宮市総合計画」では、「まちの機能や人口が集積した都市拠点や地域拠点、産業拠点などを効果的に結びつけることにより、それぞれの機能が連携しながら都市全体の魅力を高める『ネットワーク型コンパクトシティ』の実現を目指すこととしています。」[47]と方針を掲げている。これにともない、宇都宮市は 2009 年度にネットワーク型コンパクトシティの実現を支える「誰もが利用できる環境にやさしい交通ネットワーク」の形成を目指す「宇都宮都市交通戦略」を策定し、市民と交通事業者と行政が一体となったまちづくりに取り組んでいる。

これは、現在の鉄道網とバス路線との連携はもちろん、新たに LRT の導入も視野に入れた、中長期的な宇都宮市全体のモビリティマネジメントだ。人口規模や利用者の状況に応

---

46 Yahoo 百科事典　人口減少社会
http://100.yahoo.co.jp/detail/%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%B8%9B%E5%B0%91%E7%A4%BE%E4%BC%9A/　（2012 年 12 月 19 日最終閲覧）人口が継続的に減少を続ける社会をさすが、その要因は、出生率の低下と高齢化率の上昇によって、出生者数が継続的に死亡者数を下回るという構造的なものであることから、そうした人口構造をもつ社会と定義することもできる。

47 宇都宮市「うつのみやが目指すまちづくりと公共交通ネットワーク」パンフレット pp.1-2

じた、公共交通の最適化が進められている。この施策のイメージとして、魚の骨ネットワークとして図表 3-3 のイメージが提示されている。地域内交通は背骨に例えられる幹線に接続する小骨として表現されている支線系の交通機関の位置付けだ。

図表 3-3　宇都宮市交通ネットワークイメージ図

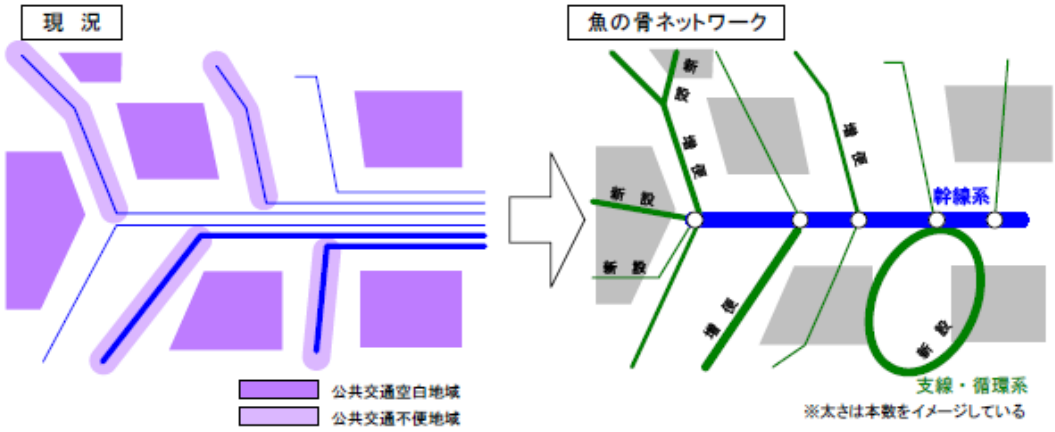


図　ネットワーク再構築のイメージ

出典：宇都宮市『公共交通ネットワークについて』[48]

第3節　宇都宮市における地域内交通

こうした交通ビジョンのとも関連し、宇都宮市は 2006 年に策定した「生活交通確保プラン」に基づき、地域内交通の導入など公共交通ネットワークの構築を目指しているという。この中で、地域内交通は地域の日常の移動手段として整備すべく、市内各地域への導入の支援を行っている。運行にあたってのポイントとして、運営主体が地域であることと、「地域住民」「行政」「交通事業者」の 3 つの主体が連携して取り組むことを強調している。第 4 章で見る、清原地区や古賀志町の取り組みような、地域が能動的に取り組むことを前提としているのだ。こうした取り組みの結果、宇都宮市では郊外部の 14 の地区で地域内交通の導入を推進している。既に本格運行が行われている地域が 6 地域[49]、導入予定の地域が

---

[48] 宇都宮市交通戦略　第 4 章
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material_/localhost/sougouseisaku/kotsuseisaku/senryaku/H2403_senryaku_bunkatsu/05_chapter4.pdf　（2012 年 12 月 19 日最終閲覧）

[49] 宇都宮市交通政策課提供資料　各地区における取組状況より。ただし、同課の情報提供により、試験運行期間中とされている【くにもとふれあい号】は 2012 年 10 月から、【篠井はるな号】は 2012 年 11 月から本格運行が決まっているために、本格運行の地域としてカウントした。

3 地域という状況である。

このように、宇都宮市では公共交通機関の再編を進めている。その背景には、これから訪れる超高齢化社会と人口減少社会への対応、衰退した公共交通機関による交通空白地帯への対応がある。また、エネルギー問題や環境問題にも対応した、新しい都市形成を目指している。宇都宮市では、50 年から 100 年という遠い未来を見据えた、公共交通を再編する取り組みが行われているのである。

第 4 章　宇都宮市の地域内交通導入の事例考察

ここまでは、地域社会の公共交通がどのような経緯で衰退したかを明らかにした上で、公共交通における地域内交通について見てきた。その上で、本論文で取り上げる宇都宮市の交通政策の概要を確認した。本章では、宇都宮市における地域内交通導入の事例である「清原さきがけ号」と「古賀志孝子号」を調査した。また、上河内地区における地域内交通の導入の取り組みの見学から、地域づくりについて考察する。

第1節　清原地区「清原さきがけ号」の事例

(1)　清原地区の概要

清原地区は宇都宮市で最初に地域内交通を導入する取り組みを行った地区だ。宇都宮市の最も東に位置し、真岡市や芳賀町、高根沢町と隣接している（図表 4-1）。清原地区の特徴は、宇都宮市街から鬼怒川を越えた場所にあり、広さは 48.1ｋ㎡、南北に約 13ｋｍ東西に約 5ｋｍと南北に縦長の地形となっている。清原地区には清原工業団地とテクノポリスが誘致されており、運動施設や公園の整備により産業と文化の先端となっている地域である。

図表 4-1　清原地区の位置

出典：宇都宮市地域行政機関の所管エリア図

清原地区の人口は約 25,500 人である。65 歳以上の人口比率は 18.74%で、市内では高齢化率はさほど高くない地域だ（図表 4-2）。清原地区には 20 の自治会があり、清原地区自治会連合を組織して地域づくりに取り組んでいる。この自治会の中で、地域内交通を導入

したのが、清原台 1～6 丁目と光ヶ丘、そして板戸町[50]である。

図表 4-2　清原地区年齢別人口（単位：人）

年齢区分	総数	男	女	割合（%）
0～14	3, 768	1, 906	1, 862	14. 81
15～64	16, 912	9, 107	7, 805	66. 45
65～	4, 769	2, 203	2, 566	18. 74
総計	25, 450	13, 217	12, 233	100. 00

宇都宮市統計資料より引用[51]

(2)　清原地区の交通事情

清原地区の公共交通環境を確認する。鉄道は JR 宇都宮駅と JR 岡本駅が最寄りとなるが、JR 宇都宮駅約 12ｋｍ、JR 岡本駅で約 10ｋｍといずれも遠い[52]。路線バスは、宇都宮市街から清原地区センターへの便と、益子町、茂木町への便が運行されているのみで、公共交通機関では南北方向に移動できない状況である。幹線道路は国道 123 号線と県道 64 号線、県道 69 号線が東西方向に、国道 408 号線が南北方向に延びているが、先に挙げた地域内交通を導入した地域からは離れており、公共交通の運行もなく、利便性にはつながっていない状況である。

また、これらの幹線道路が鬼怒川を渡る柳田大橋付近と鬼怒橋付近は、工業団地への通勤による朝夕の渋滞が慢性的となっており、車依存率の高い宇都宮市を象徴する交通事情となっている。こうした状況から、市の推進する LRT の導入にも意識が高く、今後の公共交通がどのように推移するか、大変興味深い地域である。

(3)　清原地区に地域内交通が導入された経緯

本論で取り上げた清原地区の交通の取組みの背景には、地域づくりの核となる組織がある。清原地域振興協議会（以下、清振協）[53]という、清原地区の自治会と各種団体で構成さ

---

50 板戸町は「清原さきがけ号」とは別に、タクシーを乗合形式で運行するデマンド交通「板戸のぞみ号」を導入している。

51 宇都宮市統計資料　年齢別人口（最新・地区別）より、一部を修正して掲載。
http://www2.city.utsunomiya.tochigi.jp/DataBank/main_3.htm　（2012 年 11 月 23 日最終閲覧）

52 Yahoo ロコ
http://maps.loco.yahoo.co.jp/maps?lat=36.565558992874&lon=139.88348987428&ac=09&az=&z=10&fa=pa&ei=utf8&p=栃木県　（2012 年 12 月 28 日最終閲覧）清原台の中心付近から幹線道路を走行していった場合の距離を筆者が目測した。

53 昭和 59 年の「84 とちぎ博」の会場となる清原地区が、宇都宮市との合併 30 周年を機に組織した地域の振興を目的とする組織だ。現在も、地域と関連の深い諸問題に対して特別

れる組織で、清原地区の現状の問題解決や将来のための地域づくりに取り組んでいる。

1992 年のバス関連の合理化の流れは各地でバス路線の統廃合により交通空白地帯を生み出した。その状況に、清原地区では早くから危機感を募らせていたという。清原台には数軒の商店や小規模のスーパーマーケットがあったが、バブル崩壊以降の不況や先に述べた大店法の改正による大手スーパーなどの進出により、地域内のこれらの店舗が軒並み閉店してしまったという。この結果、清原台 5 丁目と 6 丁目、光ヶ丘では、約３～４ｋｍも離れた商業施設まで買い物に行かなければならなくなってしまった。高齢者には自転車であっても障壁となる距離となり、清原地区には坂も多い（写真 4-1）ことも相まって、切実な問題となった。これにより、2005 年に、清振協は「公共交通問題特別委員会」を設け、清原地区内に地域内公共交通を導入すべく始動した。委員会では芳賀町で導入されているデマンド交通システム「ひばりタクシー」[54]の視察をはじめ、さまざまな活動を始めることとなった。

この取り組みと時を同じくして、宇都宮市交通政策課も公共交通の現状に強い危機感を認識していた。市内の住民から、さまざまな形で公共交通の不満や不安が寄せられていたそうだ。この状況に、交通政策課は地域内交通を導入する取り組みを行う地域を模索し始める。当時、この取り組みは宇都宮市で初めての地域内交通の導入となるため、交通政策課では慎重に協議を重ねた。導入する地域の規模や地勢だけではなく、地域の団結力や行動力も重要なファクターとして捉え、選考を進めていった。その結果、白羽の矢が立てられたのが清原地区であった。

写真 4-1　清原台の坂道の様子[55]

※ 2012 年 11 月 13 日筆者撮影

委員会を設けて活動を行っている。（2012 年 11 月 13 日のインタビュー時に提供された資料より）

[54] 栃木県芳賀町 HP
http://www.town.haga.tochigi.jp/kurashi/kurashi/demandkoutsuu/documents/demandtorikumih2406.pdf　（2012 年 11 月 24 日最終閲覧）栃木県芳賀町に導入されたデマンド型地域内交通。2007 年 7 月より運行している。

[55] お年寄りが荷物を抱えてこの坂道を登るのは大変だと、現在は運行ルートをジグザグにする計画が進められている。一部地域では自由に乗降できるエリアも認可された。

(4)　清原地区の“地域柄”

本論文執筆にあたり、清原地区に地域内交通を導入する際の中心的な役割を担った方々にインタビューをすることができた[56]。インタビューの中で清原地区センター所長の緒方氏は、清原地区の個性である“地域柄”に大きな期待をしていたとのことであった。農村地帯であった清原地区は、新たな住民として入居してきた人たちとの親和性が高く、非常に協力的な地域柄であるそうだ。この背景には、宇都宮市との合併以前の地域格差や、鬼怒川を挟んで遠隔地となっている地理的な要因も関連し、「他の地域よりも良い地域づくりを」という意識に繋がっているという。

この地域柄は現在も地域の人々に受け継がれており、清原地区自治会長古澤氏は「清原は何かあると実験台にされる」と嬉しそうに話してくれたのが印象的であった。また、地域センター所長の緒方氏を前に、「役所を顎で使うから、ここの地域センターの人は大変だよね」と笑いながら話を向ける場面もあり、両者の信頼関係や協働の歴史の深さが感じられた。宇都宮市行政からの信頼や期待が高いことを実感できる笑顔であった。こうして、地域づくりへの住民参加の意識も高い清原地区は、話し合いの場ではさまざまな意見が忌憚なく出される。そして、地域で決定されたことには批判的な意見がでることは稀で、住民たちが協力し合って取り組む力が強いそうだ。

実際に清原地区の団結力を見る機会があったので紹介しておく。2012 年 11 月 18 日に清原地区の工業団地で行われた宇都宮マラソンで、清原地区の人たちは参加者に「鬼怒の船頭鍋」[57]を振る舞うという。その数、実に 6000 食である。2 日前に機材を用意し、前日は材料の仕込みを行い、当日は早朝から四つの巨大な鍋をフル回転して 6000 食を作るという。当日、清原地区の皆さんの様子を見学に行くと、揃いのブルゾンに身を包んだ町内の人々がせわしく材料を運び、もうもうと湯気を上げる鍋に材料を入れ、別のスタッフが調味料を流し込み、また別のスタッフが出来上がった鍋を取り分け、別のスタッフが提供するというシステムで鍋を振る舞っていた（写真 4-2）。それぞれのスタッフが役割を理解し、テキパキと動いている様子は、確かに清原地区の団結力が感じられた。地域として多くの経験を重ねてきた清原地区の魅力を垣間見たひと時であった。

このように、宇都宮市で初めて地域内交通に取り組む地域となった清原地区は、その地域づくりへの意識の高さと、地域の団結力という“地域柄”が大きなポイントとなっていたのだ。

---

[56] 2012 年 11 月 13 日午前 10 時から午後 0 時ころまで、きよはら地区地域内交通運営協議会会長・古澤氏、同事務局長・白瀬氏、宇都宮市清原地区センター所長・緒方氏、同副所長・須藤氏の 4 名から、さきがけ号の導入に関するインタビューをおこなった。

[57] 鬼怒の船頭 http://www.ueis.ed.jp/kyouzai/kiyokita16/9sendounabe.htm （2012 年 12 月 21 日最終閲覧）鍋清原地区の板戸町の郷土料理で、鮭の切り身と大根、白菜、人参、牛蒡、里芋などを煮込んだ鍋料理。上り鍋と下り鍋があり、上り鍋は味噌味で切りうどんを煮込んだもので、下り鍋は醤油味で切りそばを煮込んだものである。筆者は下り鍋を頂いたが、切りそばの風味が良い、美味しい鍋であった。

写真 4-2　うつのみやマラソン大会で鬼怒の漁師鍋を振る舞う清振協の活動状況

※　2012 年 11 月 18 日筆者撮影

(5)　地域と行政の二人三脚

こうした地域柄に期待を寄せ、新たな施策の導入するに適した地域であると判断した宇都宮市交通政策課は、地域内交通の導入を進めることとした。しかし、清原地区の取り組みは暗中模索と試行錯誤の繰り返しであったそうだ。特に、昨今の不況によって経済的な余裕がない宇都宮市の財政を鑑みると、失敗が許されないというプレッシャーもあったそうだ。同時に、今後の宇都宮市の都市計画の一端を担う重要な施策として成功させなければならないというプレッシャーもあり、計画の進行は慎重であった。

他方で、地域という社会のデリケートな面への配慮も重要な点であった。前出の緒方氏は、「私は市の職員として清原地区を担当することとなり携わっていますが、地域の人たちはずっとここに住んでいます。その代表者となる会長さん、その面子を潰すようなことは出来ないんです。」という。確かに、何らかの取り組みをおこなった際の代表者は、その結果が地域内でのその後に大きな影響となってしまうだろう。地域と行政の関係は、問題の成否だけではないのだ。

また、別の点からも行政の立場の難しさを話ししてくれた。「清原（地区）だけやる理由もなければならない。他の地域との差別となってしまう。」のだという。一度市の政策として導入された施策は、その地域の既得権益となり、縮小や廃止が難しいという実情がある。宇都宮市として全力を傾けて実施に漕ぎつけた施策が、すべて地域に順調進み、有効に活用されて運営されている訳ではない。「実際、失敗となった事例もそれなりにあります。」と、無念の表情とともに実情を吐露する様子は、地域づくりの難しさを感じた。

このような背景もあり、現在、宇都宮市が取り組む施策は“社会実験[58]”として導入する

---

[58] 国土交通省道路局　社会実験とは
http://www.mlit.go.jp/road/demopro/about/about01.html（2012 年 12 月 1 日最終閲覧）社会実験とは、新たな施策の展開や円滑な事業執行のため、社会的に大きな影響を与える可能性のある施策の導入に先立ち、市民等の参加のもと、場所や期間を限定して施策を試行・

など、施策の思惑と実態の擦り合せが可能となるような対応をとっている。これらを成功の要点として、「やはりコミュニケーションが大切。」とのことであった。

確かに、行政と地域のコミュニケーションは必要なことだとは理解できるが、地域の地域柄を把握するまでのコミュニケーションは難しいものであろう。このような明確でない要素を含めて、地域づくりが行われているという実態は、当事者らからの証言がなければ知り得ない事実であろう。

こうした行政と地域の関係性の中で、清原地区で地域内交通の導入が始動する。新たな取り組みへと、地域と行政の二人三脚がスタートしたのだ。

(6) 清原さきがけ号の誕生

こうして取り組むこととなった地域内交通に向け、2006 年 7 月に清原地区では住民に第 1 回目のアンケートをおこなった[59]。対象は清原地区全域の住民で、地域内交通の必要性を問う内容だ。その結果、清原地区全体で 67%が必要と回答し、導入を目指す清原台では、実に 82%という高い割合の賛成の回答を得る結果となった（図表 4-3）。合意形成に有効な住民の意思を裏付ける結果である。

図表 4-3　清原地区地域内交通に関する第 1 回アンケート集計結果

地区名	必要	不必要	未記入
清原台	**82%**	**12%**	**6%**
北西部	50%	8%	42%
中部	63%	23%	14%
南部	59%	20%	6%
氷室	59%	19%	21%
清原全域	**67%**	**17%**	**16%**

※ きよはら地域内交通運営協議会配布資料より著者作成

こうして清原台地域に地域内交通を導入する必要性が具体的な数値で表されたが、実際の導入には様々な反対意見が根強く存在していた。利用の予定のない人たちからは「なぜ私たちがカネを出さねばならないのか。」と「リスクが大きい。なぜ急ぐのか。」という「公共事業は公金で」と「受益者負担の原則」を根拠にした意見だ。これに対して、協議会は「行政に交通網の整備を要請しても可能性も時期も不明である。」ことと「行政による地域内交通が先行実施されているところがあるが、失敗例が多い。」「住民の手で運行し『私たちのバス』という意識を醸成するとともに、路線バスにはない多目的バスとして

評価するもので、地域が抱える課題の解決に向け、関係者や地域住民が施策を導入するか否かの判断を行うことができる。

[59] 清原地区に住む 65 歳以上の 5,521 人を対象におこなったアンケート。（2012 年 11 月 13 日のインタビュー時に提供された資料より）

活用し、これを以って住みよいまちづくりを推進していくものとする。」と要旨を述べるが、合意は難しいものであった。結局、一度の説明会では導入の合意に至らない町会があり、その町会では再度説明会を開催することとなった。そして、再度の説明会では、実際に買い物に不自由なお年寄りからの要望を伝え、その必要性を訴えて合意に漕ぎつけている[60]。このように、さまざまな意見を集約し、地域に何が必要であるかを明確にするとともに、導入される地域内交通が誰に、なぜ必要であるかを説得することで地域の合意を形成したのだ。

こうした経緯を経て、清振協の公共交通問題特別委員会は協議を重ね、2006 年 12 月に実施地区を決定する。翌 2007 年 1 月から 2 月に運行形態や費用等の計画を検討するため作業部会[61]を設置し、運行ルートと運行ダイヤなど、運行に関する詳細を協議していった。そして 2007 年 3 月に第 2 回のアンケートを実施する。これは、運行前の住民の利用への意向を調査するとともに、実態を確認するものである。対象は清原台 1～6 丁目と光ヶ丘自治会全世帯で、総数 3,180 人にのぼる。結果は 55%の回収率となり、利用を希望する人が 583 名（18%）、利用しない人が 2,597 名（82%）であった。この結果により導入する地域に十分な需要があることを見極め、清原さきがけ号は導入されることとなったのである（写真 4-3、写真 4-4）。

写真 4-3　現在のさきがけ号

※ 2012 年 11 月 13 日筆者撮影

写真 4-4　さきがけ号の回数券

※ 2012 年 11 月 13 日筆者撮影

これら一連の地域の取り組みに、宇都宮市交通政策課は情報の提供に努めていた。地域内交通の形式にはじまり、料金や停留所の設定など、適宜提供していたとのことである。この行政の支援で興味深いのは、無造作に情報を提示するのではなく、地域の取り組みか

60 「持続可能なまちづくり」の先駆け（清原さきがけ号）の発車「持続可能なまちづくり」の先駆け（清原さきがけ号）の発車　より、要旨をまとめて引用。
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material_/localhost/sougouseisaku/shiseikenkyucenter/ronnsyuu0503.pdf#search='%E6%B8%85%E5%8E%9F%E3%81%95%E3%81%8D%E3%81%8C%E3%81%91%E5%8F%B7'　（平成 24 年 11 月 29 日最終閲覧）

61 清原台 1～6 丁目と光ヶ丘から各 2 名合計 14 名によるチームを編成し、具体的な計画の作成をおこなった。

ら生まれた疑問や問題点に対して必要なものを適宜提供するという点だ。他の地域の運行形式や料金設定などを調べ、法令や各種届出の確認など、行政の担当者でなくては困難な情報は交通政策課によって調査と確認がおこなわれ提供されたそうだ。こうした経緯を経て、2007 年 7 月に、きよはら地域内公共交通運営協議会が発足し、さきがけ号の導入が実現に向かうこととなる。

きよはら地域内公共交通運営協議会は、現在も会長をトップとして副会長が 2 名と事務局長と監事各 1 名を置き、「総務部会」「広報部会」「財務部会」の部署を設置して運営している。運行への取り組みの中で興味深いのは、企業や個人事業者などへの協賛金の協力を要請するものだ。協議会会長古澤氏によると、それぞれの企業に自らの足で直接出向き、地域内交通の必要性とともに資金協力を依頼したそうだ。また、自治会間の協賛金に関しても、各自治会の代表者と協議を重ね、地域全体の資産としての意義や公平性などの観点から、一律 10 万円の金額を平等に負担することを決定している。インタビューの際、当時の一番の苦労話として、地域柄を発揮して地域内交通実現へ奔走したと述懐していた皆さんの笑顔が印象的であった。このほかにも、バス停を地域の人たちで手作りする取り組みや、地域の企業から寄付されたベンチの設置（写真 4-5）など、地域が一丸となって地域内交通を生み出す取り組みを行っている。清原地区の地域内交通は、清原地区の人たちの手作りの努力により生まれた公共交通機関なのである。

写真 4-5　あおぞら寄贈のベンチ

※ 2012 年 11 月 13 日筆者撮影

この協議会の取り組みに平行して、交通政策課は行政の特化した分野を中心に支援を行う。具体的には、2007 年 8 月の住民説明会など地域住民への対応と、運行業者の選定や国土交通省への運行許可申請だ。運行業者の選定では、交通政策課によってタクシー業者 7 社を選定し、入札を行った。そして 2 社に絞り込んで協議会に提示し、協議会によってヒアリングを行う機会を作り、金額以外の企業理念や地域との向き合い方にも注意を払い、地域づくりの大切なオプションを有効に活かせる地域としての資質を考慮した選考を行ったそうだ。国土交通省への運行許可申請も、行政と運行業者によって書類の作成と提出を行った。行政の明確な役割分担と、職務の遂行も重要なポイントであるといえるだろう。

(7)　清原地区の取り組みの特徴

以上の「清原さきがけ号」導入の要点をまとめると、以下の通りとなる。まず、地域の取り組みとしては、以下の４点があげられる。

①　“地域柄”に表れている、積極的な地域づくりへの意識。
②　日常の問題点への強い意識から生まれるによるニーズの明確化。
③　取り組みにより醸成された地域内交通の導入と維持への意識。
④　行政のオプションを取り入れようとする意欲から生まれる行動力。

清原地区の特徴として、昔からの反骨心や、他地域への競争心が①の“地域柄”となり、地域づくりの原動力となっている。そして、自分たちの地域を豊かにするための労力を惜しまず②の取り組みを進め、その結果、地域の活性化に繋がるという好循環となっている。行政の支援は、そのためのオプションであるというスタンスだ。

これに対して、行政の対応の要点をまとめると以下の通りだ。

①　導入地域の分析と把握。
②　地域のニーズに則した施策の提示。
③　地域のニーズに則した情報の提供。
④　法令の確認や施策導入の条件の対応。
⑤　業者選定や協賛者募集などの際の確実性の担保。
⑥　アンケートや説明会など、住民への直接関係することへの支援。
⑦　補助金など予算的な支援。

宇都宮市が地域内交通を清原地区で試すこととした背景には、地域とのコミュニケーションと、そこから把握した“地域柄”である。こうしてスタートした地域内交通導入の取り組みは、協働の作業とそれぞれの役割分担が明確になっていることが特徴だ。これらの活動と支援は、双方の十分な意思の疎通が欠かせない。清原さきがけ号の事例からは、コミュニケーションを緊密に行った上での協働と、それぞれが明確な役割分担のうえで取り組んだことが地域内交通導入の要件であったことがわかる。

第２節　城山地区古賀志町「古賀志孝子号」

(1)　城山地区古賀志町の概要

2011 年 12 月 1 日より本格運行が始まった「古賀志孝子号」は、宇都宮市の西にある城山地区の一町会で運営されている地域内交通である。古賀志町は宇都宮市のもっとも西にある城山地区の中で、更にもっとも西にある町会だ（図表 4-4）。町内には街のシンボルで

ある古賀志山[62]がそびえ、ロッククライミングやハイキング、パラグライダーなどのアウトドアアクティビティが盛んなエリアだ。その麓には宇都宮市の森林公園が整備され、四季折々の美しい自然を市民が楽しみ、秋にはサイクルロードレースが開催されるなど、豊かな自然を活かした市民の憩いの場となっている（写真 4-6）。また、周辺は果実園や栗園などでの農業も盛んで、街道沿いには果樹園の販売店が並んでいる。宇都宮市街に近いエリアには「石の街大谷」や多気不動尊などの観光資源があり、自然と歴史文化を楽しめる豊かな地域だ。城山地区は西を日光市と隣接し、南には鹿沼市が隣接している。この鹿沼市の中心街は、今回取り上げる古賀志町の生活圏の一つとなっている。

図表 4-4　古賀志町の位置

出典：宇都宮市地域行政機関の所管エリア図

写真 4-6　古賀志町の風景とまちのシンボル古賀志山

※　2012 年 11 月 22 日筆者撮影。

---

[62] 今回注目した古賀志町にある標高 583mの山で、宇都宮市では最も高い。後述する 2012 年 11 月 6 日の北條氏のインタビュー時にお借りした『古賀志の里歳時記』（池田正夫 2012/3・随想舎）では、町内にあった古い橿の木が町名の由来とある。

城山地区の人口は約 23,300 人である（図表 4-5）。65 歳以上の人口比率は 21.80%となっており、市内では高齢化率が高い地域といえるだろう。その中でも、古賀志町は 211 世帯[63]で、人口は男性 294 人、女 294 人、合計 588 人[64]となっており、典型的な過疎地域であるといえるだろう。こうした人口規模の小さな地域にデマンド交通システムが導入され、お年寄りたちの日常の移動手段となっている珍しい事例だ。

図表 4-5　城山地区年齢別人口（単位：人）

年齢区分	総数	男	女	割合（%）
0～14	3, 119	1, 600	1, 519	13. 36
15～64	15, 137	7, 665	7, 472	64. 84
65～	5, 089	2, 214	2, 875	21. 80
総計	23, 345	11, 479	11, 866	100. 0

宇都宮市統計資料より引用[65]

(2)　古賀志町の交通事情

前述のとおり、古賀志町は宇都宮市の西の端にあり、お世辞にも交通の便が良いとは言えない地域である。鉄道は JR 日光線と東武日光線が走っているが、いずれも遠い。古賀志町の中心地付近から JR 文挟駅[66]まで 4～5ｋｍ、JR 鹿沼駅までは 7～8ｋｍほどの距離だ。東武鉄道の新鹿沼駅では、更に遠く 10～11ｋｍ程となる。古賀志町からのバスの便は宇都宮市街地と鹿沼市街地を結ぶ路線があるが、古賀志町はその路線から 4ｋｍほど離れた「森林公園入口」が最寄りのバス停となっている。本数は一日に 7 本と少ない（写真 4-7）。高齢者が利用するとなると、バス停までの送迎が必要であろう。日常の生活圏の一つである駒生エリアは、更にその先の数キロの範囲となっている。また、もう一つの生活圏である

---

63 北條氏によると、古賀志町は二世帯住宅や同じ敷地内に居住している家族も多く、町では 134 戸と認識している。

64 宇都宮市統計資料　町丁別人口（住民基本台帳）より。
http://www2.city.utsunomiya.tochigi.jp/DataBank/main_3.htm　（2012 年 11 月 23 日最終閲覧）

65 宇都宮市統計資料　年齢別人口（最新・地区別）より、一部を修正して掲載。
http://www2.city.utsunomiya.tochigi.jp/DataBank/main_3.htm　（平成 24 年 11 月 23 日最終閲覧）

66 Yahoo ロコ路線情報文挟駅ダイヤより
http://transit.goo.ne.jp/timetable/area_code/7/line_code/%C6%FC%B8%F7%C0%FE/stationcode/%C6%FC%B8%F7%C0%FE-090093/（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）JR 宇都宮駅と JR 日光駅を結ぶ路線で、朝夕の通勤通学時間で一時間に 2 本程度、その他の時間帯は一時間に 1 本程度の運行状況だ。

鹿沼市には市営のリーバス[67]が運行されているが、古賀志町方面に路線の設定はなく、利便性には繋がっていない。

道路事情は、県道 70 号が宇都宮市街地にまっすぐに伸びているが、先述のとおり約 11ｋｍと、かなりの距離である。そのほか、国道 121 号が JR 日光線に沿ってほぼ南北に走り、国道 293 号線が森林公園入口付近でクランク上に折れ、そこから西南西の鹿沼市街地方面へと続いている。いずれの国道も古賀志町からは遠く、利便性が良くない状況である。

写真 4-7　森林公園入口から宇都宮方面へのバスの運行状況

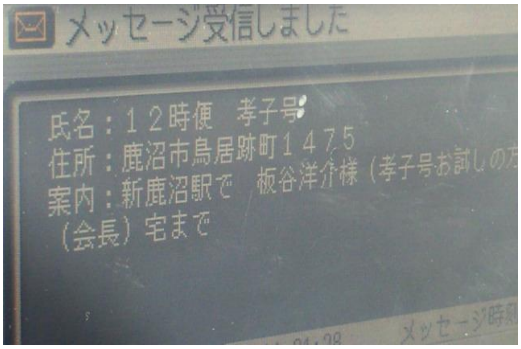
※　2012 年 11 月 22 日筆者撮影

今回、インタビューに応じてくれた古賀志孝子号運営協議会会長の北條氏のご厚意により、新鹿沼駅から北條氏宅まで古賀志孝子号に試乗した。予約をした正午を少し過ぎた頃、古賀志孝子号のマグネットプレートを付けたタクシーが登場し、筆者を乗せてくれた（写真 4-8、写真 4-9）。後部座席の二人のおばあちゃんが同乗している。目的地までの道すがら、運転手さんからいろいろなお話しを聞くことができた。古賀志町で行われている取り組みのことや、北條氏の活躍の話など、話題は尽きないといった風であった。二人のお年寄りからもお話を聞くことができ、古賀志孝子号がコミュニケーションの場となっていることを実感できた。距離にして約 12ｋｍ、時間にして約 15 分の楽しいひと時であった。

写真 4-8　新鹿沼駅にきた古賀志孝子号

※　2012 年 11 月 22 日筆者撮影

写真 4-9　ＩＴを導入した運行管理



※　2012 年 11 月 22 日筆者撮影

---

[67] 鹿沼市 HP
http://www.city.kanuma.tochigi.jp/7,0,125,451.html（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）鹿沼市により運行されている、定時定路型の予約に応じて運行する地域内交通。

帰路は、先述の「森林公園入口」から路線バスに乗った。古賀志町の中心付近から筆者が歩いて、およそ 50 分の時間がかかった。ここから宇都宮市街地までのバスの所要時間は約 45 分で、料金は 530 円であった。タクシーほどのコストではないが、安い金額とはいえない料金である。北関東の中核都市である宇都宮市であるが、市街地から離れた交通空白地帯の交通事情は、時間もコストもかかるという実態を体験することができた。

(3) 古賀志孝子号の導入の経緯

今回、古賀志孝子号運営協議会会長の北條氏（写真 4-10）に、古賀志孝子号の導入についてインタビューを行った[68]。古賀志孝子号の取り組みの発端は、やはり地域の交通に関する問題意識からだったという。他の地域と同様に、城山地区でもバス路線の統廃合が進み、交通弱者が生まれた。その後、宇都宮市が市内全地域を対象におこなったアンケートを受け、2009 年 7 月に城山地区コミュニティ協議会第 1 回地域内交通部会・城山西部地区（古賀志、上・中・下福岡自治会）で地域内交通の検討を進めることを決定した。同年 8 月には古賀志町地域内交通検討委員会を設置し、以降、板戸のぞみ号[69]の視察を行い、自治会説明会やアンケートの実施とその内容を踏まえた意見交換会などを頻繁に行っている。そして、2010 年 3 月には城山地区自治会長会議において古賀志町の検討状況を広告するとともに、西地区以外への地域内交通導入の意向を打診する。

古賀志町地域内交通検討委員会発足から試験運行開始までの具体的な活動を時系列とともに確認すると図表 4-6 の通りとなる。

写真 4-10　古賀志孝子号運営協議会会長・北條氏

※ 2012 年 11 月 6 日筆者撮影

[68] 2012 年 11 月 6 日午後 3 時より北條氏宅を訪問しインタビューを行った。
[69] 脚注 48 参照

図表 4-6　古賀志町地域内交通検討委員会活動内容[70]

日　付	活　動　内　容
【2009 年度】8/26	古賀志自治会説明会　古賀志町地域内交通検討委員会の設置
11/19	板戸のぞみ号の視察
11/28	古賀志自治会説明会　古賀志町地域内交通検討委員会会長決定
12/25	第 1 回委員会　検討委員会ﾒﾝﾊﾞｰの決定、ｱﾝｹｰﾄ内容の検討
1/12	第 2 回委員会　ｱﾝｹｰﾄ実施方法の検討（1 月中ｱﾝｹｰﾄ実施）
2/2	第 3 回委員会　ｱﾝｹｰﾄ回収を踏まえた意見交換会
3/1	第 4 回委員会　ｱﾝｹｰﾄ集計結果を踏まえた意見交換
3/8	第 5 回委員会　運行計画の検討（運行ﾀﾞｲﾔ、運行ｴﾘｱ）
3/26	ｺﾐｭﾆﾃｨ協議会目的団体会議　古賀志の検討状況の報告
【2010 年度】4/12	第 6 回委　運行計画の検討（運航日）
4/20	老人会説明会
5/15	ｺﾐｭﾆﾃｨ協議会 22 年度事業計画　地域内交通の取組を計上
6/17	第 7 回委　目的地の集約、運行計画案の作成
6/28～9/2	ﾀｸｼｰ事業者の説明会等の活動から関東交通との契約締結まで[71]
9/30	検討委　試験運行までに取り組むこと／ﾏｸﾞﾈｯﾄｼｰﾄ等
10/19	板戸のぞみ号視察（検討委 5 名、老人会 3 名、ほか 4 名）[72]
10/20	検討委　ﾏｸﾞﾈｯﾄｼｰﾄ、利用案内ﾁﾗｼ、回数券ｲﾗｽﾄの検討
11/5	検討委　利用案内ﾁﾗｼ、回数券の完成・配布
11/25	検討委　回数券売り上げの報告（55 枚）、運行開始式役割決め
12/1	**運行開始式の開催。**　古賀志孝子号運営協議会の発足

※　『2010 年度古賀志孝子号運営協議会定期総会』より筆者がまとめた

※　第 8 回以降の検討委は資料に回数が明記されていないため、そのまま転載した。

この経緯を見てみると、宇都宮市から地域内交通に関する支援があることを知ってすぐに検討を始め、矢継ぎ早に導入の取り組みを進めている。上記以外にも協議会会長の北條氏は、「多い時は週に 3～4 日は集まって話し合いをしていた。」と、当時の様子を語ってくれた。地域づくりに情熱を傾ける北條氏が、古賀志孝子号導入の重要性を強く認識していたことが感じられた。

---

70 インタビュー時に提供いただいた資料『2010 年度古賀志孝子号運営協議会定期総会』より同協議会が行った活動のみを抽出し、表を作成した。

71 同資料より運行業者の選定に関する点をまとめて表記した。資料によると、宇都宮タクシー事業者協議会加入 19 社に通知し、説明会には 6 社出席。見積提出は 3 社となり、価格と提案内容を総合評価し、関東交通株式会社に決定した経緯となっている。

72 同資料には、（検討委 5 名、老人会 3 名、コミュニティ協議会 4 名）となっている。

(4) 古賀志町の“地域力”

古賀志町の孝子号導入に関するインタビューでは、地域内交通の導入に関連して、ほかの取り組みについても大変興味深い話しを聞くことができた。古賀志町は概要でも触れたように、古賀志町は交通の便の悪い過疎地域の一つであった。こうした時代の流れにより、古賀志町にある城山西小学校は一度統廃合の危機にあったという。そうした事態に、古賀志町では城山西小学校を守るために、地域をあげてさまざまな取り組みを行ったそうだ。北條氏は当時を述懐して、「この地域から子どもが離れたら、必ず地域がダメになってしまうと思った。若い活力が離れてしまった地域は衰退していくばかりになると思った。」と話してくれた。こうした思いから、古賀志町では子どもたちを地域で育てようという機運が高まり、PTA の活動が活発になるとともに、1999 年に「城山西小と地域振興を考える会[73]」が発足する。また、2004 年には地域の女性が中心となって城山西小学校の活動を支える「カタクリの会[74]」が発足した。同時に、古賀志町の高齢者の会「古桜会[75]」も学校の活動を支援する。こうして、地域全体が一丸となって城山西小学校を中心とした地域づくりが進められた。その主要な取り組みを、図表 4-7 にまとめた。

---

[73] 宇都宮市城山西小学校 HP　コミュニティ　http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）「古賀志町の定住人口を増やし地域の活性化を図る」とともに、地域のシンボルでもある城山西小学校の「児童数の増加をめざし、地域環境の整備や地域との交流などを通じ子どもたちによりよい学習環境を整えること」等を目的とする。2003 年からは統廃合の危機にあった城山西小学校の複式学級の解消、地域の更なる発展をめざして積極的に活動を展開している。

[74] 同上　（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）　自然豊かで歴史と伝統のある城山西小学校を応援していこうと、2004 年度に結成された。城山西小学校の小規模特認校制度を成功させるために、学校との連携を密にし、学校の諸活動を支援していくことを目的とする。会の趣旨に賛同する地元の女性を中心に 91 名の会員で組織される。こがし桜スクールも、このカタクリの会会員および会の目的に賛同する方々がスタッフとして活動を支えている。

[75] 同上　（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）　古賀志地区の高齢者の会。2004 年度から、城山西小学校の小規模特認校制度を成功させるために、学校の諸活動を応援している。生活科の学習等での交流のほか、子どもたちが安全でおいしい給食を食べられるように、給食農園の無農薬野菜の世話をしている。

図表 4-7　古賀志西小学校でおこなわれている「こがし桜スクール」の取り組み

活動名	活　動　内　容
食農教育の充実	給食農園やなかよし田んぼでの活動で、食育と農業体験活動を統合し、豊かな心を育む取り組み。
安全でおいしい給食	上記の職能教育と連動し、地産地消を基本として、手作りかつオリジナルのメニューを中心に給食を提供する取り組み。
会話科	英会話と言葉の時間の推進として、ネイティブスピーカーの先生が常駐し、子どもたちにコミュニケーション力を育む取り組み。
文化人の先生方の授業	書家、彫塑家、陶芸家、ダンサー、箏曲演奏家など、一流の芸術家を招いて授業をおこなう取り組み。
地域連携活動	孝子桜まつり、地域合同運動会、古賀志山清掃登山、宇都宮市食育フェアへの参加など、地域総出でイベントをおこなう取り組み。
放課後活動	下校後から 19 時の間にパソコン・箏・英会話などを必須とし、学習活動をおこなう取り組み。
サタデースクール	こがし桜スクール会員外も参加できる、放課後活動とは別のカリキュラムの土曜日の活動。

※　城山西小学校ホームページ[76]から筆者作成。

こうした取り組みの結果、城山西小学校は統廃合の危機を脱したばかりか、2003 年には複式学級を解消し、2005 年には宇都宮市の小規模特認校[77]に指定されるまでになっている。現在は宇都宮市全域から児童が通う学校となり、現在の児童数は 91 名[78]にまで増加している。これらの成果として、城山氏に小学校 PTA は 2007 年に PTA 広報誌が文部科学大臣賞を受賞するなど数々の賞[79]を受けている。現在でも日本各地からの見学者が絶えない、地域づくりの象徴ともいえる学校となったのだ。このように、古賀志町では地域づくりに対して大変積極的な地域である。これが古賀志町の“地域柄”であり、こうした地域の力こそが地域づくりの原動力となっているのだ。

---

76 城山西小学校 HP　特色ある活動　http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）「特色ある活動」のページと「こがし桜スクール」のページから筆者が要点をまとめた。

77 宇都宮市 HP　小規模特認校 http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/shogai_gakushu/shochugattukou/002022.html（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）魅力ある教育活動を行っている小規模特認校「清原北小学校」と「城山西小学校」に、市内全域から入学することができる制度。この古賀志孝子号が導入された古賀志町と、板戸のぞみ号が導入された清原地区の板戸町に小規模特認校がある点は大変興味深い。

78 城山西小学校 HP　学校紹介 http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）2012 年 12 月 2 日現在の児童数。小規模特認校制度を利用して入学した新学区の児童数は 6 学年 91 名の内 50 名となっている。1997 年は 55 名で倍に近い増加だ。

79　同上　（2012 年 12 月 2 日最終閲覧）1992 年に日本ＰＴＡ協議会、1994 年に栃木県教育委員会、1995 年に文部大臣より表彰を受けた。

(5)　「古賀志孝子号」導入の理由

以上のように、古賀志町では城山西小学校を核とする地域づくりが行われている。北條氏は、この取り組みに多大な労力を払ってくれたお年寄りに対して、「恩返しをしたい」と思っていたところに、宇都宮市から地域内交通に関するアンケートが行われた。「子どもたちに、安全でおいしい給食を出してあげたいと、お年寄りたちが頑張ってくれたんですね。暑い日も、寒い日も。そんなお年寄りに恩返しがしたい。そう考えたんです。」地域のために汗水垂らして協力してくれたお年寄りへの恩返しのために、地域内交通導入の取り組みを始めたという。何とも温かい、古賀志町の地域柄である。

しかし、地域内交通導入への過程は多くの困難があったという。先にも述べたとおり、城山西部地区には、古賀志町と上・中・下福岡の自治会がある。宇都宮市が地域内交通に関するアンケートを行った時点では、４つの自治会が興味を示していたが、古賀志町以外の自治会は次第に消極的になっていったという。他の自治会の会員は、清原地区での反対意見と同様に、「なぜ利用しない人まで運営費を負担するのか。」や「あまり使わないんじゃないか。」などの意見が根強くあり、説明会を開催するなど 2 年間に及び協力を呼びかけたが、導入に前向きな姿勢には繋がらなかった。結局、地域内交通の導入は古賀志町だけで取り組むこととなり、孤軍奮闘を余儀なくされた。だが、北條氏は、「それでいいと思いました。」と、自信があったことを窺わせた。

北條氏の話は続く。「小さな地域には小さな地域なりのやり方があると考えました。」こうした状況にも、古賀志町はひるむことなく地域内交通の導入へと奮闘する。他の地域と同様に、古賀志町でもはじめは反対意見を主張する人も居たそうだ。この人たちに対し、北條氏は直接会って説得をしたという。「やるかやらないかは、いろいろ調べて、具体的に考えてからでも遅くない。」と主張するとともに、「今の機会を逃したら、地域内交通の導入の取り組みは、他の地域が先に進められ、古賀志町は後回しになってしまうかも知れない。本当に必要だとなった時に、時間が掛かってしまうとなると、本当にお年寄りたちが困る状況だ。これは、お年寄りの立場で決めなければならない。」と、未来を見据え、現実的な判断を促すことで合意を進めたそうだ。

これと同時に、町内で地域内交通を導入するための意識を醸成していったという。まず、古賀志町地域内交通検討委員会の設置に伴い 18 人の役員を決め、町内を５つの班に分け、それをさらに細分化して 15 の小班を作ったという。組織的な整備を行った上で、各班内で地域内交通の周知を徹底し、直接意見をピックアップすることを徹底したという。「何かを説明するのも、何かの意見を聞くのも、顔の知らない市の役人さんが行くよりも近所の顔の知っている人が行く方が良いに決まってるでしょう。」と、地域をつくるために、地域全体で取り組む組織づくりと、直接顔を合わせてコミュニケーションをとることの効果を意識したそうだ。人口の少ない、小さな地域の意外なメリットである。

こうした「直接顔と顔を合わせて話しを進める」という方法で、古賀志町では地域内交通導入の取り組みを進め、デマンド交通システム「古賀志孝子号」を生み出したのである。

(6)　「古賀志孝子号」の育て方

具体的に導入計画が進む過程でも、古賀志町の取り組みは「直接顔と顔を合わせて話しを進める」方法で進められた。その一つが、運営費の一部を賄う協賛金の協力要請だ。古賀志孝子号の目的地となっている施設などへ直接訪問し、趣旨説明を書いた「お願い書」[80]を渡して協力を依頼したという[81]。その結果、古賀志孝子号の運行先の事業者や個人 35 件、合計 448,000 円を協力金の実績となっている。北條氏は「はじめは門前払いのところもありましたけど、3 回、4 回と訪れると、だいたいは協力してくれました。」と話してくれた。「2012 年の本格運行になるときにも行きましたが、2 年目は話しが早かったですね。試験運行で趣旨も理解してくれていますし。」と話す。この協賛金額を見て、宇都宮市交通政策課の人はかなり驚いたそうだ。清原さきがけ号との比較をすると、清原さきがけ号が 2008 年に本格運行へ移行する際の協賛金は、30 企業から 1,020,000 円となっている。その内、発着点の大口協賛金事業者が約半分の 50 万円を協力していることを考慮すると、古賀志孝子号の協賛金の多さが理解できる。

導入への奮闘記はさらに続く。試験運行が始まってからは、利用者数を増やす試行錯誤を重ねていたという。古賀志孝子号の利用の促進のため、先述の小班をフル活用したという。「機会がある毎に回数券（写真 4-11、写真 4-12）を売るようにしました。クリスマスとか、敬老の日とか、誕生日とか。プレゼントには孝子号の回数券だ、と。」また、宇都宮市の高齢者外出支援事業[82]を積極的に使うことを働きかけるなど、古賀志孝子号の利用促進に余念がない。北條氏は「使えば使うほど良い。運賃収入だけでなく、利用者数実績があがることは、孝子号の普及に繋がり、地域の財産として定着する。もちろん、出掛ける機会が増えたお年寄りたちが、みんな元気になった。」と、古賀志孝子号導入の効果を指摘する。また、「孝子号が走ったことで、近所では泥棒や痴漢などの犯罪が減っています。それに、お年寄りや民生員さんの交流の機会が増えたことで、体調を崩したお年寄りのケアに繋がったりと、予想外の良い効果も表れています。」と、古賀志孝子号導入によって派生した、意外なメリットも語ってくれた。

古賀志孝子号の本格運行を前にした 2011 年 8 月は、地域をあげて古賀志孝子号を利用したという。「本格運行を前に、利用者数の実績を上げたかったので、お年寄りのグループを作って、グループで出掛けるように仕向けました。そうしたら、8 月は延べ 311 人利用しました。7 月から 25 名の増加です（図表 4-8）。」と、北條氏は嬉しそうに話してくれた。

---

[80] 古賀志孝子号協賛金協力事業者様宛で、運行の趣旨とその必要性、運行計画、協力事業者のメリットなど、9 項目からなる。古賀志孝子号運営協議会会長北條氏より提供頂いた。

[81] 協賛金の協力要請の担当者は、2012 年度は 13 人で行われており、古賀志町全体で取り組んでいる実態を示している。

[82] 宇都宮市ＨＰ　高齢者外出支援事業
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/fukushi/koureishafukushi/000329.html（2012 年 12 月 8 日最終閲覧）宇都宮市の高齢者のための福祉サービスの一つで、満 70 歳の高齢者を対象に、外出のきっかけづくりとして、高齢者専用バス乗車券を交付する事業。

図表 4-8　古賀志孝子号利用者数（単位：人）

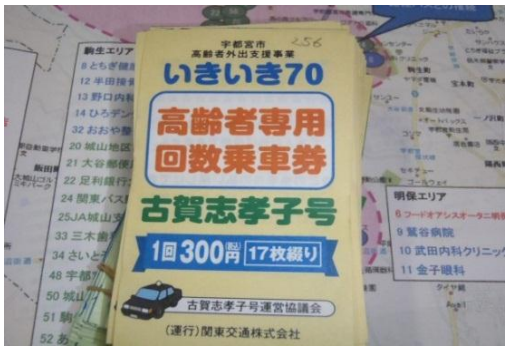
年　　月	新規利用者数	単月利用者数
2010 年 12 月	40	113
2011 年　1 月	11	142
2 月	8	175
3 月	8	163
4 月	3	193
5 月	13	261
6 月	5	242
7 月	8	286
8 月	6	311
9 月	5	240
10 月	4	254
11 月	2	188
試験運行平均		**214**
2011 年 12 月	41	268
2012 年　1 月	25	254
2 月	10	290
3 月	13	294
4 月	52	306
本格運行平均		**282**

※　平成 24 年度古賀志孝子号運営協議会定期総会資料[83]より筆者作成

写真 4-11　古賀志孝子号の回数券①

※　2012 年 11 月 6 日筆者撮影

写真 4-12　古賀志孝子号の回数券②



※　2012 年 11 月 6 日筆者撮影

※　①は通常の回数券で、②は宇都宮市高齢者外出支援事業「いきいき 70」の回数券。

[83] インタビュー時に提供いただいた資料『平成 24 年度古賀志孝子号運営協議会定期総会』より、新規利用者と月間延べ利用者を抽出し、表を作成した。

2012 年 4 月の利用者数は 306 人で、地域をあげて利用したという 2011 年 8 月の利用者数 311 人に迫る利用者数となっている。2010 年 12 月の試験運行開始以降、利用者数は順調に増加していることがわかる。地域をあげた取り組みで、一定の利用者を確保した背景には、地域づくりに情熱を傾ける地域の人々の努力があるのだ。

(7) 古賀志町と行政の関係

これまで古賀志町の地域づくりの一つとしての古賀志孝子号導入の取り組みについて見てきた。ここからは行政からの支援の面から、その関係性について注目していく。北條氏に行政の支援について、必要だった支援と有効だった支援等について質問してみた。これに対し、北條氏からは「良い意味で期待しないこと。」と、意外な答えが返ってきた。北條氏は市の現状を踏まえ、地域からのボトムアップの施策の有用性を指摘する。「いま、どこの基礎自治体も税収が下がり、人件費を抑えるために人を減らす方向です。一時期のような、いくらでも予算を使えるような時代ではないですよね。だから、必要なところに投資をする。その投資先は有効に予算を使えるようにしなければならない。」

確かに、昨今の市の施策に関して、清原さきがけ号の項でも触れたとおり、施策を強く望む地域に対して、行政の施策は市民協働を前提として提供されている。こうした行政とのスタンスの上で、古賀志町では主に次のことを行政に任せたという。第一に、地域内交通に関する情報の提供。第二に、既存の路線バスと鹿沼市が運営する「リーバス」との運行計画の調整。第三に法令の確認や許認可の申請に関すること。第四に公式の説明会などの準備。第五に補助金などの支援[84]。上記の支援について、北條氏は「近所のことは近所で。法律や行政同士や法人との調整は役所。地域と行政の分業が明確な方がやり易い。」という。「だから、孝子号にクレームが入ることがありますが、地域で解決します。きちんと事情や孝子号の特性を説明し、改善できる点は改善し、それでも納得がいかないと無理をいうなら“乗車拒否”することになる。と、ここまでいうと、たいていは大人しくなりますね。」地域を第一に考える北條氏が笑いながら語る。

北條氏は行政に対する地域からのアプローチの要点として、情報力の重要性も挙げる。「先ほどお話しした通り、地域に何が必要かしっかり考えて、行政にそれを実現させるボトムアップの施策の時代です。そのために、行政は様々な地域へのサービスを考えて用意し、発信する。地域は、そうした情報をキャッチし、自分たちの地域に何が必要であるかを吟味し、それらサービスから必要なものを選ぶ。だから、県や市の関係者とのコミュニケーションを大事にして、何か問題があればすぐに相談する。そうすると、行政の中の人たちも職場の仲間から情報をもらうなどして、私たちに良い施策情報をくれたりもします。」地域づくりの重要なヒントとなる言葉であった。

こうした運営の努力とは別に、厳しい現実もある。運営に関する経費の問題だ。これまで述べてきた通り、地域をあげて利用する意識づくりや、関係先からの協賛金の協力など、

---

[84] 宇都宮市からは、導入時の導入支度金と継続的な運営資金の支援を受けているとのことであった。

地域に出来ることは労を惜しまず取り組んでいるが、しかし、実際にかかる経費との差異は大きなものとなっているのが現実である。2011 年度の収支決算報告では、宇都宮市からの補助金は 87.7%[85]となっている。北條氏は「市としては、地域で 30%くらいは地域に負担をして欲しいようですが、かなり難しい状況です。」という。この現状についても、古賀志孝子号運営協議会では、地道に努力をしていくという。実際、先の利用者数の増加が示す通り、ある程度の収入増は可能であろう。元々、民間のバス会社が統廃合をしたことにより生まれた交通不便地域だ。こうしたデマンド交通に採算性を求めることは不合理であるということが、この古賀志孝子号の事例が示している。

(8) 古賀志町の取り組みの特徴

以上の経緯の要点をまとめてみると、以下の通りとなる。まず、地域の取り組みとしては、以下の 5 点が挙げられる。

古賀志町のケースは地域の主導力が強く、行政の支援は補助的な印象が強い。しかしながら、現在の地域社会にどのような施策が必要で、どのように発信するかは重要なポイントである。双方のコミュニケーションがあって、地域は施策の選択を行う事ができるのであり、それぞれが役割を十分理解して取り組むことが地域づくり要件といえるだろう。

① 城山西小学校を中心とした地域の団結と、地域づくりへの高い意識。
② 町の問題点を自ら解決する行動力。
③ 行政のオプションへのアンテナと、それを取り入れ、推進する実行力。
④ 強いリーダーシップを中心とした町の協力体制。
⑤ 未来の町の明確なビジョンと、それに向かって努力する信念と情熱。

この古賀志町の存在は、デマンド交通の導入に限らず、地域づくりにおいて極めて有用な事例であると考える。町づくりに対する地域の情熱と行動力は、地域社会の施策に関する様々なケースに応用できるのではないか。

これに対して、行政の対応の要点をまとめると以下の通りだ。

① 地域づくりに有用な施策の作成と発信。
② 地域のニーズに応じた法令の確認と許認可申請。
③ アンケートや説明会など、地域内交通導入への具体的な活動の支援。
④ 業者選定や関係機関との調整など、行政の方が効果的な事案。
⑤ 予算的な支援。

[85] 2011 年度の支出金額 7,428,145 円に対し、運賃収入が 874,950 円（現金収入が 144,450 円、回数券売上げが 730,500 円）で 11.8%、宇都宮市補助金が 6,513,995 円で 87.7%と補助金への依存度が高い。運賃収入に関しては予算額で見込んだ金額よりも 140,550 円の増額があったが、全体の 1.8%でしかなく、古賀志孝子号の運営の難しさを表している。

行政の支援は事務的なことが中心だ。北條氏の話しからは、行政の出番があまりなかったのではないかという印象を感じるほどであった。しかしながら、法令や申請に関することや、関連する機関との調整は地域住民よりも行政が対応する方が効率的であり効果的だ。地域の人々と行政の明確な役割分担と協働が、地域づくりのポイントであるといえるだろう。

第 3 節　上河内地区のデマンド交通導入の取り組み

(1)　上河内地区の概要

現在、デマンド交通を導入する取り組みを行っている上河内地区は、宇都宮市で最も北に位置する地域である（図表 4-9）。2007 年に宇都宮市に編入された地域で、西側は日光市と接し、鬼怒川を境として北側に塩谷町、東側にさくら市と隣接している。上河内地区の面積は 56.960ｋ㎡と、宇都宮市の地域区分では最も大きな地域だ。中心となる上河内市街地はのどかな田園風景の中にあり、北部に羽黒山を配し、日光連山や那須連山を望む風光明媚な土地である（写真 4-13）。特産品は柚子で、師走の声を聞く頃になると地域のあちこちで柚子を実らせている様子を見ることができる。後述する市営上河内代替バス（写真 4-14）[86]は、旧上河内町のシンボルが柚子の木だったことから、柚子をキャラクターにしたユッピー号という愛称が名づけられている。

図表 4-9　上河内地区の位置

出典：宇都宮市地域行政機関の所管エリア図

[86] 宇都宮市上河内代替バス（ユッピー号）
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kotsu/buskotsu/004624.html　（2012 年 12 月 24 日最終閲覧）旧上河内町が運行を始め、現在宇都宮市が運行している定時定路型バス。

写真 4-13　のどかな風景の上河内地区

※　2012 年 11 月 10 日　筆者撮影

写真 4-14　代替バス・ユッピー号

※　2012 年 11 月 10 日　筆者撮影

上河内地区の人口は約 10,000 人である。65 歳以上は 22.40%と、宇都宮市内では高齢化が進んでいる地域であるといえるだろう（図表 4-10）。公共交通機関は、ＪＲ東北本線の氏家駅が最寄駅で、上河内地区の市街地から約 6ｋｍの距離である。その他では、宇都宮市街に直通するバス路線 1 本が運行されている。これと併せて、先述の上河内代替バスが運行されているのみで、公共交通での移動が困難な地域となっている。

図表 4-10　上河内地区年齢別人口（単位：人）

	総数	男	女	割合（%）
0～14	1,291	670	621	12.89
15～64	6,483	3,326	3,157	64.71
65～	2,244	929	1,315	22.40
総計	10,018	4,925	5,093	100.00

宇都宮市統計資料より引用[87]

(2) 地域内交通のハイブリッド

現在運行されている上河内代替バスは、関東自動車が 1992 年に廃止したバス路線を引き継ぐ形で、旧上河内町が運行を始めた定時定路型のバスだ。現在は 6 つの路線で運行されており、年間延べ利用者数約 50,000 人の地域の人々の通勤や通学に欠かせない交通機関となっている。しかし、この上河内代替バスは、朝夕の通勤通学の利用は多いが日中の利用者が少なく、「空気を運んでいる」と揶揄されているという状態である。実際に運行状況を見に行ったが、上河内地域センターから南コースを循環する便は一人も乗車せずに上河

[87] 宇都宮市統計資料　年齢別人口（最新・地区別）より
http://www2.city.utsunomiya.tochigi.jp/DataBank/main_3.htm　（2012 年 11 月 23 日最終閲覧）

内地域センターに戻ってきてしまった[88]。その便の運転手にインタビューをしたところ、「朝夕の氏家線の利用者は多いが、日中は梵天の湯[89]の利用者がポツポツ乗るくらいだ。」とのことであった[90]。地域の重要な公共交通ではあるが、効率的な運行が行われているというには厳しいという状態である。

利用者も様々なタイプが居て、対応が難しいこともデマンド交通導入の背景となっている。通学は東西の小中学校に通う子どもたちと、ＪＲ氏家駅に向かう通勤客だ。これらの利用は、先に述べた通り朝夕の時間帯に集中しており、上河内代替バスは活躍しているといえる。しかしながら、日中の実態を鑑みると上河内代替バスは効率的とはいえず、限られた予算を有効に使うために工夫が必要であることは明らかである。

上河内地域の特徴である広さも地域の公共交通を整備する上で重要な要素となっている。東西方向が約 10ｋｍで南北方向が約 8ｋｍあり、もっとも北に位置する高間木地区は、上河内中心街から約 7ｋｍ離れているうえに、羽黒山を挟む形となっているため移動に時間がかかってしまう地区だ。さらに、上河内中心街以外の商圏は、隣接するさくら市の JR 氏家駅周辺と真逆の日光街道方面となっており、カバーしなければならない範囲は広大だ。

こうした難題を抱えた上河内地域による地域内交通導入の取り組みは、これまでの上河内地区の地域内交通の在り方を見直す、地域をあげてのプロジェクトとなっているのである。

(3)　上河内地区の取り組み状況

今回の見学に先立ち、宇都宮市交通政策課から現在の宇都宮市の地域内交通の取り組みと、上河内地区の進行状況の説明を受けた。第 3 章で述べた通り、宇都宮市では、「生活交通確保プラン」に基づき、地域内交通の導入など公共交通ネットワークの構築を目指している。この施策の一つとして、導入を目指す地域となったのがこの上河内地域だ。上河内地区では自治会の勉強会を経て地域内交通検討委員会が組織され、デマンド交通の導入に関する具体的なアンケート[91]を実施し、住民のニーズを調査したうえで運行のエリアや目的地の検討が行われている。

今回、上河内地域公共交通検討委員会と宇都宮市交通政策課のご厚意により、上河内地区のデマンド交通導入の取り組みを実際に見る機会に恵まれた。前項の通り、複雑な状況にある上河内地区はデマンド交通の導入が難しく、実際の導入の現場はきわめて興味深い地域づくりの場となっている。

---

[88] 2012 年 11 月 10 日の午前 10 時頃に、上河内地域自治センターから発車した南コース循環のバスに追従する形で筆者が調査した。

[89] 宇都宮市ホームページ　上河内地域交流館「ほたるの里　梵天の湯」
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/faq/20436/021550.html　（2012 年 11 月 10 日最終閲覧）

[90] 2012 年 11 月 10 日 の追跡調査後、著者が運転手にインタビュー。

[91] 第 1 回アンケートでは、定時定路方式路線とデマンド交通の 2 種類のアンケートを行い、利用の実態と公共交通の意見、日中の移動の目的や目的地について調査している。

（4）第２回 上河内地域公共交通特別委員会を見学して

今回見学したのは、上河内地域公共交通特別委員会の第 2 回の会議だ。参加者は特別委員会の役員 10 名と宇都宮市の職員 7 名である[92]。会議は予定時刻に始まり、会長の挨拶と今回の検討事項の確認が行われた。続いて報告事項として、代替バスユッピー号の現状に触れ、今回の会議の重要事項へと移って行った。

まず、議題として取り上げられたのが、運行するエリアの設定と上河内地区内の地域区分についてであった。宇都宮市の中でも面積の広い上河内地区では、最も気になる点である。はじめに決められたのが地域区分についてであった。カバーする地域の広さを考慮し、導入するデマンド交通を、当面は南北の地域区分で 2 台運行することが確認された。南北各地域の車両の待機場所に関しては、それぞれの地域へのアクセスの良い場所を選定するだけではなく、「暑い日は日影があった方が良い。」や「利用する人たちもドライバーもトイレを使うだろう。」など、実際の運行を想定した意見が出されながら話しが進んだ。この点については、参加者の満場一致で決定する。地域の実態や実際の運行を深く考慮した話し合いに、自分たちの地域の地域内交通導入への意識の高さが感じられた場面であった。

運行エリアの設定の話し合いは、これまでの過程において行ったアンケートをもとに、「上河内内全地域」「さくら市地域ＪＲ氏家駅」「富谷地区倉持整形外科[93]」の 3 エリアが提示された。これに合わせて、今回の会議に先立ち、実際の運行のシュミレーションとして、検討委員会の会長ほか数名で地区内各地から公的施設や病院などの目的となる施設や商店を設定し、実際の走行距離と所要時間を調査した資料が配布されている[94]。検討委員会の献身的な努力が感じられる資料である。この中で問題となったのが、ＪＲ氏家駅付近の東端の設定であった。市街地には多くの商業施設があり、上河内地区の住民の多くが利用している。役員からは、「年寄りはユニクロなんか行かないよな。」や「家電も持ち歩けないよな。」など、和やかな雰囲気の発言が続いた。目的地については「公共施設ならいいけど、個人商店の設定は同業者同士の利害があるから、公平性に気をつけないと。」と、各自治会を代表する人らしい視点からの指摘もあった。

こうして、運行エリアに関する話し合いが進む中で焦点となったのは、JR 氏家駅の東側にある、黒須病院まで行くか行かないかであった。実際の利用見込みとコストとのバランスを考慮すると、ＪＲの線路を渡った先の病院は時間的なロスが大きくなる。しばし意見の交換が行われたのち、ＪＲ氏家駅方面のエリアは「さくら市地域ＪＲ氏家駅（黒須病院

---

[92] 2012 年 10 月 31 日（水）午後 7 時から、上河内生涯学習センター第 1 会議室で行われた。宇都宮市の職員 7 名の内、交通政策課から 3 名、上河内地域自治センターから 4 名が参加していた。検討委員会のメンバーは 40 代から 70 代の方々で、その内 8 名が男性で 2 名が女性であった。

[93] 上河内地区中心街から西へ 10ｋｍほど離れた地域で、東北自動車道宇都宮インターチェンジなどがある。医療機関や商業施設が充実している。

[94] 南部・北部ともに 4 つのモデルルートを設定し、実際に走行して作成された。最も長いコースで 41.7ｋｍの距離があり、上河内地区の広さが窺い知れる資料だ。

まで）[95]」と決定された。

(5) 地域の“熱”を感じる会議

今回の検討会で最も議論となった一つが、運行の遣り繰りに関する点であった。2 台で運行するデマンド交通だが、それぞれ南北の地域を 1 台が担当することとなる。そのデマンド交通に「さくら市地域ＪＲ氏家駅」の東方面と「富谷地区倉持整形外科」の西方面の希望が重なった場合についてであった。役員からは、「早い者勝ちか」や、「別の地域担当タクシーと接続させるのはどうか」など、参加者一同が真剣に考えて話し合っている。時間の経過を考慮した意見や、次の便への影響を指摘する意見が、次々と疑問や意見が発言されていた。この件に関する話し合いに停滞感が感じられるようになった頃、一人の役員が市の交通政策課に質問を投げかけた。「ほかの地域ではどうしてるんですか？」という問いに、市の職員は、「ケースバイケースのようです。その辺は事業者が上手くやってくれるようです。」と答えている。

このやり取りは大変興味深いものであった。今回の会議の見学の前に宇都宮市交通政策課からの上河内地区の取り組みの概要説明の際、利用者が集中した場合という同様の疑問を持った筆者が交通政策課職員に同様の質問をしていたのだ。当然、話し合いの流れの中でアドバイスされても良いと思われる状況だ。これに対して、必要以上の情報を提示しない姿勢は、地域主導の前提があるものと考えられた。

経費についての話し合いでも行政の姿勢は貫かれている。古賀志孝子号の事例でも運営の費用の遣り繰りが厳しいことは先に述べた通りである。そもそも、公共交通の事業者が撤退を決めた地域で採算が取れるはずもない。今回の会議では、地域自らがその運営の資金を捻出する過程の話し合いを見ることができた。まず自治会の負担金だが、導入するデマンド交通を“地域の公共性”の観点から一定額を均等に集めることに決めている。そして、利用者の登録料金は、「受益者が多く出費すること。」を前提とすべきという意見から、年間登録の形態をとり、若干多めの設定にすることが決められた。協賛金に関しては、役員の一人から「他の地域はどのくらいなの？」という質問が出て、「みずほの愛のり号」の事例から交通政策課がおおよその傾向を述べる場面があった。検討委員会は「一口いくらという形で、目的施設に協力を依頼する。」と、方向性を決めた。これ以外にも、同様の状況があった。デマンド交通の利用料金の設定は、他の地域との差があると問題となる可能性があるため、交通政策課は基本的に右へ倣えという形で考えているとのことであったが、そこまでは言及せずに「ほかの地域は、だいたい 300 円です。」と答えたのみであった。また、協賛金の金額の見込みについても、質問があるまでは話し合いを見守る姿勢を崩さなかった。交通事業者の選定方法や運行の曜日と便数など、他の地域の実態など一般論的なアドバイスであった。

---

[95] 上河内地区中心街から東へ８ｋｍほど離れた地域。黒須病院の正式名称は社会医療法人恵生会黒須病院で、診療科目は 14 科目と総合的な医療施設で、高齢者の利用が多いと推測される。ＪＲ氏家駅の西口からは１ｋｍほど離れている。

会議が終盤に差し掛かった頃に、2013 年 1 月に予定されている住民説明会の議題となった。運行事業者や利用料金の説明に関することが話題に上ると、役員から宇都宮市交通政策課に対して「決めること決めろ。」や、「時間がないぞ。」など、語気を強めた発言が続いた。中でも印象的だったのが「（今度の説明会で上河内地域公共交通特別委員会には）各自治会への説明の責任があるんだぞ。」という言葉だった。聞いている方がハラハラしてしまう場面であった。地域内交通の導入の責任の重さを感じさせる言葉である。その責任と地域を豊かにしたいという思いから、討議会のメンバーがいかに真剣に、いかに地域を思っているかが感じられる会議であった。

この話し合いは会議室の利用時間の午後 9 時頃まで続き、お開きとなった。その後、上河内地区自治センターの職員の方から、前回の会議の様子を聞くことができた。「今回は穏やかでしたよ。前回は、もうケンカ腰で大変だったんです。今日も、放っておいたら日付が変わるまでやってたかも知れませんよ。」今回の話し合いを見ていて、地域づくりの実際は生みの苦しみであるという実態を感じることができた。

(6)　地域の主体性を重視した行政の支援

行政からの明確なアドバイスがあった議題についてもまとめておこう。まず、運営の経費の補助については、市の補助金が運営経費の 60～80%であることを提示したうえで、「まあ、80%を超えても補助しますけど、その場合はいろいろ見直しが必要だと思います。」と、導入に際していたずらに不安が生じないよう、交通政策課の配慮が感じられた。また、議論が紛糾した際に「試験運行の様子で。」と、他の議題に進むよう促している。また、次回の議題の確認や各自治会への説明会の段取りなども行政がやるべきこと、試験運行に必要な関係先との調整や許認可のスケジュールなど、検討委員会との確認を行っていた。

具体的な支援では、今回の会議の場所の提供や資料の準備などが挙げられる。また、本会議では、次回の会議や住民説明会の準備の段取りや、それまでに調査や確認を行っておくことなどを打ち合わせしていた。長期的には、2013 年 10 月の試験運行開始に向けて、図表 4-11 の内容で支援を行う予定となっている。

図表 4-11　上河内地区地域内交通の試験運行に向けた支援

内容項目	取組内容と課題・対応
地域の意向把握・合意形成	アンケート調査等による意向把握，自治会説明 ⇒正確な意向把握と地域負担の合意形成 ⇒多面的なアンケート分析と地域との双方向の意見交換等を行う。
運行計画の検討・決定	試験運行に向けた詳細な運行計画の検討を行う。 ⇒地域の実情に応じた計画の策定 ⇒アンケート結果，他地区の状況等を踏まえて検討を行う。
関係機関との協議調整	関係機関（関東バス）に対し，事業の説明等を行う。 ⇒事業者の理解。 ⇒運行エリアや路線バスと地域内交通の連携等について説明。
事業者の選定 運輸局に対する許可申請	委託事業者の選定を行う。 道路運送法に基づき関東運輸局に対する許可申請を行う。 ⇒地域に最適な事業者の選定。 ⇒複数事業者の入札による選定。 ⇒価格及びサービス面等から総合的に評価，選定，必要に応じて個別に事業者にたいするヒアリングをおこなう。
事前準備	タクシーの愛称募集。　備品等の購入。 ⇒円滑な運行に向けた，必要物品等の検討，準備。 ⇒愛称募集，マグネットシートの作成，初年度開設費（50 万円）の活用内容検討。
利用登録募集・受付	希望者に対する利用登録受付を行う。 ⇒効率的・効果的な利用受付の実施 ⇒地域（自治会），センター，事業者の適切な役割分担の設定。 ⇒ＰＲ活動（説明会・チラシ配布）等を併せた受付の実施。
目的施設あいさつ回り	目的施設に対するあいさつ回りを行う。 ⇒核施設の理解・協力。 ⇒円滑な運行を行うため，敷地内への乗り入れ，利用案内等の掲示，代理予約等について協力依頼を行う。
運行開始式	運行開始式の内容検討を行う ⇒利用促進に繋がる運行開始式の検討。 ⇒秋祭り等、魚王子とタイアップした式の検討。事前周知の実施。

※　「上河内地区地位内交通の試験運行に向けたスケジュールについて[96]」より、行政がメインとなる活動を抜粋し、筆者が表にした。

以上の内容それぞれにおいて行政は支援を行うのだが、それは今回の会議で見た通り、地域の自主性を尊重した、地域が一丸となって地域内交通を運営していくという意識の醸

[96] 2012 年 10 月 31 日（水）の第 2 回上河内地域公共交通特別委員会の会議資料として配布された。2013 年 10 月の試験運行開始までのスケジュールが細かに組まれている。

成を主旨としたものであろう。地域をつくるのは地域の人々であることを大前提に、行政は施策構築のプロフェッショナルとして黒子に徹しているのである。

(7)　上河内地区の取り組みの特徴

上河内地区の地域内交通導入の取り組みの要点をまとめると、以下の通りとなる。まず、上河内地区の取り組みは、以下の 6 点が挙げられる。

①　地域の現状の正確な把握と、問題点の明確化。
②　地域の問題に対する具体的な解決方法としてデマンド交通の導入の検討。
③　デマンド交通システム導入のためのニーズを把握するためのアンケート等の実施。
④　アンケートに基づく住民のニーズの集約と、それに基づく調査と運行の計画。
⑤　アンケート結果や調査等から明らかになった問題点の対応の検討。
⑥　各自治会への報告や連絡事項のまとめ。

地域の公共交通の問題点に対して、地域の人たちが一つひとつ取り組み、地域内交通の運行に向けて歩んでいく過程が明確にわかる会議であった。特に、住民アンケートの結果を受け、実際に地域内を走行することや、地域内の商店同士の利害の調整など、地域に住む人ならではの視点から意見が交換されている点は、行政が支援することは事実上難しいことであろう。こうした「地域の人々によって、地域の公共交通をつくる。」作業を経ることで、「地域内交通を育て、守っていく。」という、地域の意識を醸成していくのだろう。

これに対して、行政の対応の要点をまとめると以下の通りだ。

①　会議の準備と会場の提供。
②　会議の議題に関連する事項の、事前調査や資料の確認。
③　会議の議事進行のサポート（時間の管理と検討事項の洩れがないよう）。
④　自由な議論が出来る会議の雰囲気づくり。
⑤　試験運行までのスケジュールの管理と、それに沿った討議会の支援

③はあくまでも検討会の話し合いが、自主的かつスムーズに進むよう、見守ることが行政の支援だった。その上で、④のように「市の補助金がしっかり出る前提で。」と、安心して自由に話ができるようなサポートが行われていた。この会議における行政の支援は、適切な支援をするための十分な準備といえるだろう。その上で、地域の人たちによって地域の特性と実態に則した議論を支え、上河内地区のデマンド交通が自立したものになることを目的としていると考えられる。会議の場では地域の自主性に任せ、徒に積極的な支援を行わない。その背景には施策の具体的な導入の支援と同時に、自主的な地域づくりを支えるという意識が感じられた。

第 5 章　地域内交通導入の取り組みに見る地域づくりと行政の支援

第 4 章では、宇都宮市の地域内交通導入の事例を調査検討した。第 5 章では、それらの事例について、地域の視点からの地域づくりの要点について考察する。また、これに対する行政の支援についても考察を行う。これらの考察には地域から行政への視点と行政から地域への視点など、多角的な視点を意識しつつ、地域づくりの在り方を考察する。

第1節　豊かな地域づくりへの共通点

前章で見た宇都宮市の地域内交通の導入事例からは、地域づくりの様々な側面を見ることができた。一つの施策の導入には、地域内の合意形成や導入への協働体制の構築が必要である。そのためには、地域のけん引力となる人の努力があり、その努力は「人対人」や「人対事象」と、様々な場面で重要な役割を担っている。

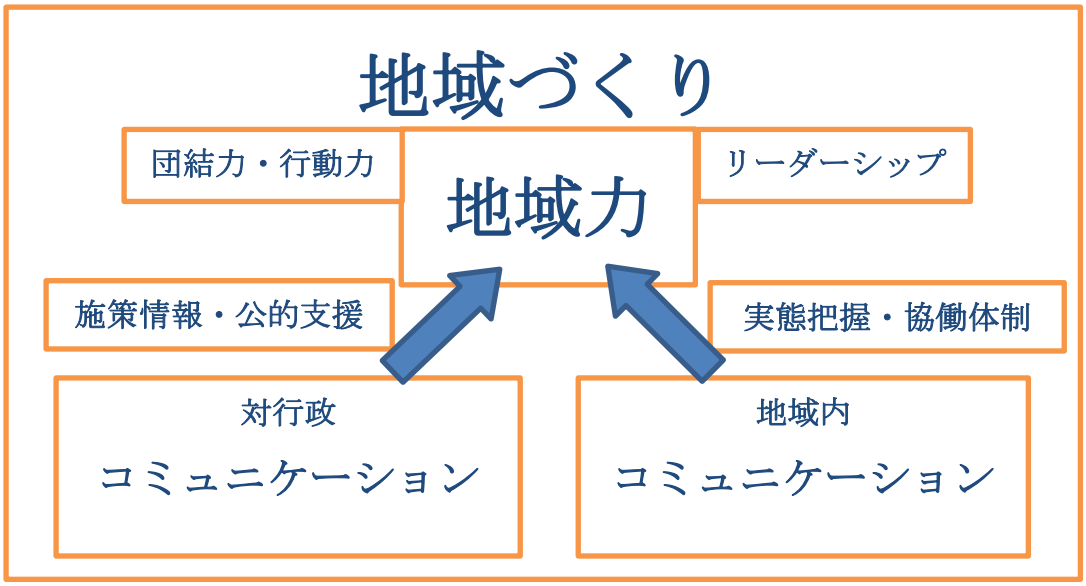
清原地区と事例で特徴的だったのは、自分たちの地域づくりの意識の高さによる、地域社会の明確な問題意識と、それに対する具体的な行動力であった。この行動力には、地域内でのコミュニケーションが重要である。地域内にある問題点は、このコミュニケーションなしには集約することが出来ないであろう。また、並行して行政とのコミュニケーションも重要だ。施策を行う地域として選ばれた背景に、“地域柄”を重視している点は重要だ。普段からの行政とのコミュニケーションがあってこそ、清原地区は地域内交通の施策の導入地域として選ばれたのだ。

古賀志町の事例で特徴的だったのは、強いリーダーシップと地域内の結束力の高さだ。清原さきがけ号を導入した地域が 7 町会であるのと比較して、古賀志町 1 町会で地域内交通を導入できたのは、ひとえにこの 2 点がポイントといえるであろう。古賀志町では、城山西小学校を中心として PTA 他 3 つの組織が地域づくりに尽力している。この地域をあげて城山西小学校を盛り上げる取り組みは、古賀志町全体の結束力の強さの象徴といえるだろう。こうした町の結束力を背景に、地域内交通の導入では、地域のコミュニケーション力を活かした活動を行い、合意形成や協働の体制を構築している。小班に分けた体制では、細部まで情報や意思の伝達に絶大な効果がある。また、必要に応じて直接対話が行われており、小さな町であることをメリットとして威力を発揮していることも注目すべきであろう。地域づくりの要点として、強いリーダーシップと地域内の結束力を基礎とした、様々な場面に応じたコミュニケーションが重要であるといえる。

上河内地区の取り組みも、同様のことが観察できた。地域の人たちの会議では、地域の実態が的確に把握されていることが感じられた。また、上河内地域公共交通特別委員会の責任感の強さも印象的であった。一つひとつの事案に対する意見や、地域内の様々な利害を考慮した発言は、地域に暮らす人でなくては不可能である。こうした、地域の主体性を担う地域内での主体の存在こそ、地域づくりの要点の一つであるといえるだろう。

これらの 3 つの事例からは、地域の人たちの溢れんばかりの情熱が感じられた。それは、図表 5-1 のように、自分たちの地域を豊かにするためには、自分たちが努力しなければならないという当たり前の、しかしながら難しい地域づくりの実践であった。

図表 5-1　地域づくりにおける地域力の構造概念図（筆者作成）



第 2 節　行政の支援の在り方とは

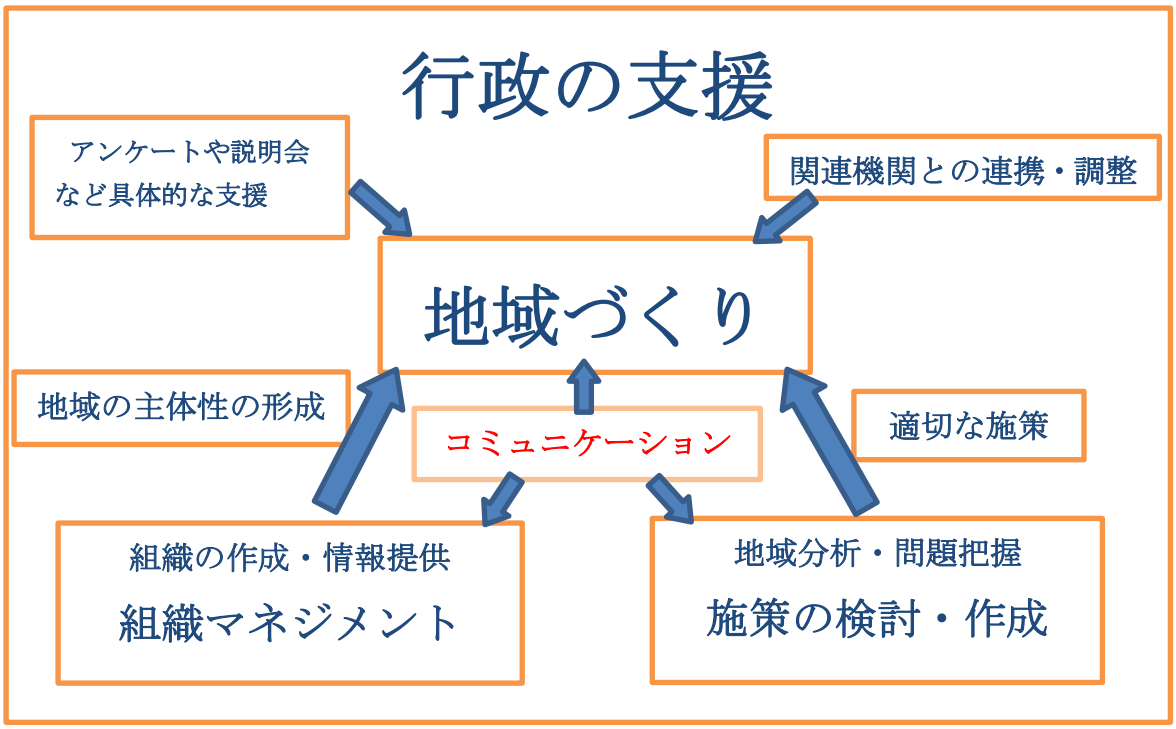
前項では地域の取り組みに焦点をあてて、地域づくりの要点をまとめた。ここからは行政の支援の在り方について考察する。取り上げた事例では、宇都宮市交通政策課は市の「生活交通確保プラン」に基づき支援を行っている。それぞれの事例で行っている、アンケートや説明会の支援は、地域社会を統括する基礎自治体の基本的な支援である。また、地域内交通を導入する地域に勉強会や検討組織の形成をマネジメントすることも、地域内交通の導入には必要な支援であろう。その他、スケジュール管理や各方面との調整、或いは法令に準じた申請等、行政が能動的になすべき支援があった。これらは行政の支援として明確なもので、宇都宮市交通政策課の支援も必要充分なものであり、各地域での取り組みの重要な役割であったといえる。

宇都宮市の 3 つの事例では、上記以外の支援があることがわかった。まずは、前項でも述べた通り、コミュニケーションによる地域の実態の把握だ。こうした支援はマニュアルに沿って行われる類のものではなく、人と人の接点において多くの言葉を直接かわすことが必要であるとともに、双方の感性によって不確かなものを伝え合うものである。こうして得た地域の実態を的確に把握したうえで、様々な施策の検討と具現化が施策の成否のカギとなる。古賀志孝子号の事例で北條氏が指摘したように、今の基礎自治体の台所事情は厳しいのが現実だ。限られた予算と限られた人材を有効に活用するためには、的確な地域分析に基づく問題の把握と、それに則した施策の作成が必要となる。施策の作成には、地域の数だけ問題を明確にすることが必要であり、多様な地域づくりには欠かせない要件といえるだろう。こうして作成した施策を適切に提供するためには、地域と行政のコミュニケーションが重要である。

古賀志町と上河内地区の取り組みでは、地域と行政の明確な役割分担が特徴的であった。古賀志町の北條氏の「良い意味で期待しないこと。」という発言に見られるように、地域

が自立して地域づくりに取り組むように支援することが重要だ（図表 5-2）。この点は、上河内地区の会議の様子でも指摘したように、十分な状況の把握と準備、過不足ない情報提供など行政側のセンスと手腕が問われる事項である。

図表 5-2　地域づくりに対する行政の支援概念図（筆者作成）



第 3 節　地域づくりに有効な支援の課題

ここまでは、地域づくりに際しての地域と行政それぞれの具体的な点を考察してきた。地域と行政、それぞれの主体に必要不可欠な要素として、コミュニケーションの重要性を指摘したが、現在の行政の情報発信には少なからず課題があると感じた。ここからは、地域住民から行政に対する視点から、地域づくりに有効な支援の在り方と、その課題について考察する。

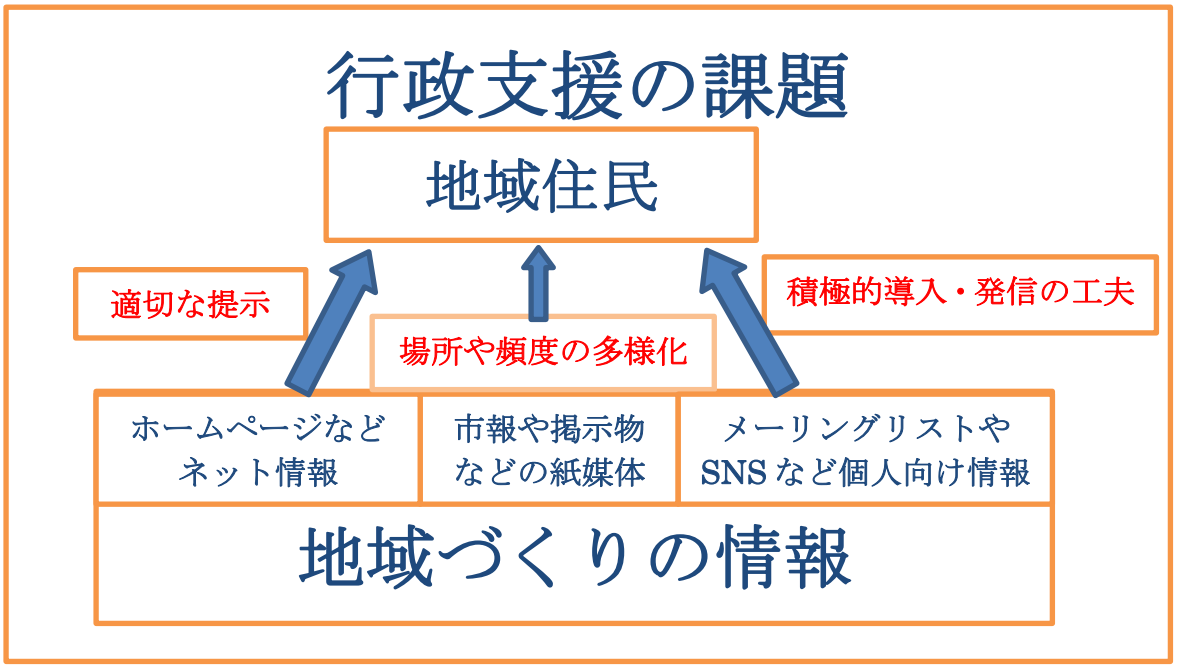
宇都宮市の３つの地域の地域内交通導入の取り組みでは、各地域に対するアンケート[97]がきっかけとなっている。こうしたアンケートを実施することで、地域内の公共交通について問題意識を想起させる効果が期待できる。実際、このアンケートを機に宇都宮市の各地域で導入への取り組みが始まっていることから、その有効性は実証されている。しかしながら、導入される地域への情報提供としては有効であるが、施策の発信という視点からは他の市民には十分なものであるとは言えないのではなかろうか。今回、地域内交通の導入

97 宇都宮市交通政策課提供の資料「地域内交通の運行までの流れ」では、「第 1 回住民アンケート」で普段の外出についてと地域内交通の必要性について質問している。

に関する研究に際し、宇都宮市のホームページから情報収集を行ったが、玉石混合という状況であった。市民が気軽に公共交通についての情報を得るには、わかりやすい資料から専門的な資料まで様々なものがあり、情報の多さに戸惑う可能性を強く感じた。具体的な例をあげると、筆者が関連する資料を閲覧していて見つけた、宇都宮市の公共交通に関する取り組みとして 2011 年に行われた「うつのみやが目指すまちづくりと公共交通ネットワーク」に関するオープンハウス[98]の案内がこれにあたる。この案内には、開催年度が提示されておらず、間違ったことがあった。この他にも、交通政策課のページから閲覧した地域内交通に関する資料は、数ページから数十ページのものまで様々あり、資料の発信対象や用途など、わかりやすい提示方法の見直しの必要性を感じた。

発信の方法にも課題がある。先に触れたオープンハウスの取り組みで、この取り組みに注目した先行研究[99]では、「（前略）50 万人を超える都市の規模の大きさと、LRT という新しい公共交通機関の導入を含む将来の公共交通政策について知る機会であることを踏まえると、あまりにも少ないのではないかと感じた。（後略）」と、市民に十分な発信が行われたか疑問視する指摘をしている。これは、市民の協働への取り組みの機会の減少に繋がる問題でもある。現在は情報通信技術が飛躍的に進歩し、SNS などの情報提供サービスが普及している。もちろん、これまでのポスターなどの掲示やチラシの配布は有効な発信方法であり、その提示場所や配布方法などの拡充も重要だ。行政は、こうした新しい技術を積極的に導入するなど、情報発信の媒体や頻度を見直す必要があるといえる（図表 5-3）。

図表 5-3　地域づくりに対する行政支援の課題概念図（筆者作成）



[98] 宇都宮市交通政策課によって 2011 年 8 月 22 日から 10 月 28 日までの日程で開催された公共交通に関するオープンハウス。宇都宮市役所本庁ほか、市内 19 ヶ所で開催された。
[99] 秋山果歩　2011「地方都市におけるコンパクトシティと公共交通」宇都宮大学行政学研究室 HP　http://gyosei.mine.utsunomiya-u.ac.jp/akiyama.pdf　（2012 年 12 月 16 日閲覧）p19

第 4 節　地域づくりと私たち

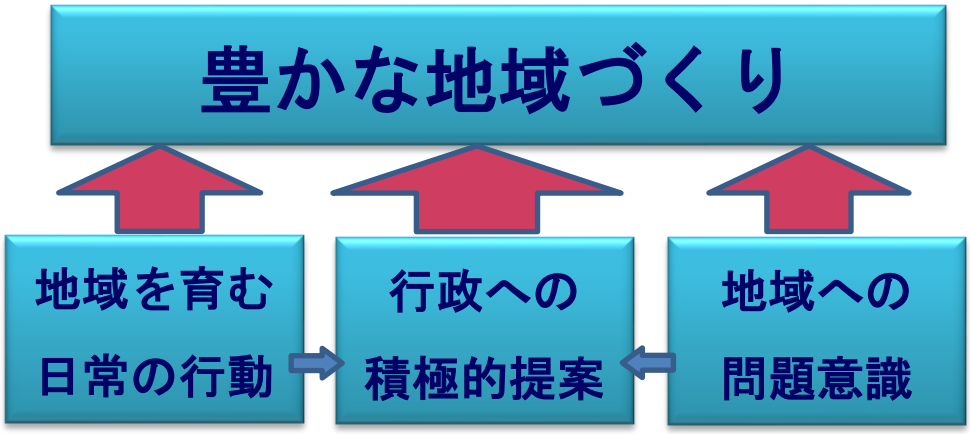
前項では、行政の情報発信に関する課題を指摘し、その在り方について考察した。ここでは、行政が地域づくりに関わるために、地域がどの様にあるべきかを考察する。

今回取り上げた地域内交通は、公共交通機関の衰退という大きな問題が起源である。こうした大きな社会問題であれば、その問題を地域の人たちも強く実感しているだろう。しかし、地域社会で実際の問題の深刻さと住民の意識の乖離がある場合は、その問題は対策が講じられず、重大な事態へと進展する可能性がある。例えば、地域内交通であれば、意識的に公共交通機関を使うようにすることや、地域内の商圏で積極的に買い物をするなど、地域の持続性を意識した生活を心掛けていれば、地域の社会環境の悪化を軽減出来た可能性はあるだろう。こうした問題が、身近な地域社会には多く存在することを、地域住民は意識しなければならない。これに対し、行政は住民へのアプローチを工夫し、早期に問題に気付かせることや、小規模の取り組みから始めるなどの対応が求められる。問題の対応は速い方がコストもリスクも抑えられる。この点は、双方が見直すべき点であろう。

アプローチという点では、住民から行政への積極的なアプローチも重要である。繰り返し述べるが、現在は行政の支援の効率化は必須である。行政の支援が限定されるのであれば、地域住民が積極的に行政へアプローチする姿勢が必要である。そのためには、自らの地域に対して様々な角度から問題意識を持ち、明らかになった問題をどのように解決するか、或いは、行政に有効な施策を求めるなど、積極的に取り組む必要がある。地域の人たちから行政に対して意見や要望を提示する、ボトムアップ型の施策も有効なのである。地域自らが必要に応じて施策を提案・発信する時代となったのだ。

本論文で取り上げた地域内交通は、ライフラインと同様になくてはならない社会インフラである。他にも、学校や公園などの施設が整備されることで、地域の魅力となることは多くの事例で明らかである。地域の取り組みには、経済的な効果以上の豊かさをもたらしてくれることも明らかである。いま、行政は様々な施策を用意し、対応してくれる。これを有効に活用するためには、地域住民による地域づくりへの団結と努力が要件である。そして、そのために私たちは私たち自身が地域づくりのキーマンであることを肝に銘じなければならないのである。

図表 5-4　豊かな地域づくりイメージ図（筆者作成）



おわりに

本論文は、豊かな日本社会に生まれた負の側面である交通空白地帯に導入された、地域内交通の事例研究を通じて、地域づくりの要点を考察した。第 1 章では、地域内交通が生まれる経緯に、過疎問題や少子高齢化問題、或いはモータリゼーションによる社会形成や大店立地法による商圏の構造の変容など、重大で根深い問題が複雑に関連してそいることを明らかにした。

第 2 章では、これらの諸問題により生まれた地域内交通について確認した。まず、現在の公共交通機関の状況と最先端の取り組みを確認した。その上で、地域社会に最も近い存在のバス交通の詳細を確認し、その中に区分される地域内交通の特徴と形態、法令に関することを確認した。交通空白地帯に導入される地域内交通は、「定時定路型」や「区域運行型」など、地域の実態に則した形で導入されていることを確認した。

第 3 章では、本論文で取り上げた事例に取り組んだ宇都宮市の公共交通について確認した。ネットワーク型コンパクトシティを目標とした、公共交通の最適化を目指す長期的な計画であった。それを踏まえて、宇都宮市が導入を進める地域内交通の概要と、現在の状況について確認した。「生活交通確保プラン」に基づき、地域内交通の導入など公共交通ネットワークの構築を推進し、交通空白地帯を減らす取り組みであった。

第 4 章では、「清原さきがけ号」と「古賀志孝子号」の事例を調査・分析し、上河内地区のデマンド交通導入の取り組みから、地域と行政の協働と分担について考察した。「清原さきがけ号」の事例では、清原地区の“地域柄”が地域内交通に取り組むポイントとなったことを述べた。このことから、地域内の、或いは地域と行政のコミュニケーションの重要性を確認した。地域内交通を導入の取り組みでは、地域の人々と行政という主体が、地域内交通導入において緊密なコミュニケーションと、それぞれの役割を遂行したことが要点であることを明らかにした。「古賀志孝子号」の事例では、地域の人たちの“地域力”から、様々な地域づくりが行われ、その一つとしてデマンド交通を導入したことを明らかにした。古賀志孝子号の導入では、小さな町のメリットを見極めた上で、適切な組織化など、地域の取り組み方を明らかにした。また、組織内のリーダーシップによる団結力の重要性や、行政とのネットワークなどの重要性も明らかにした。上河内地区の取り組みでは、地域内交通の導入に取り組む活動の実態を調査した。上河内地域公共交通特別委員会の第 2 回会議では、具体的な運行計画を討議する様子から、導入地域の代表者らの責任の重さと、地域内交通導入の取り組みの難しさを明らかにした。また、地域と行政の関係性においては、導入する地域が「主導」し行政が「支援」するという協働の要点を明らかにした。

第 5 章では、第 4 章で調査した事例に共通している点を、地域と行政それぞれの主体について確認した。地域の視点からの地域づくりの要点は、３つの点があることを指摘した。一つ目は、地域内におけるコミュニケーションで行動力や結束力を高め、協働の体制を構築することである。二つ目は、地域の協働体制の構築のために、リーダーシップを発揮する人やチームの存在が重要であることを指摘した。三つ目は行政とのコミュニケーションから、有効な支援を得ることの重要性だ。施策の情報は様々なネットワークを持ち、そのネットワークでのコミュニケーションから有効な支援が得られることを明らかにした。

行政の支援については、３つの要点があった。一つ目は、地域の実態の把握に基づく地

域分析を行い、地域に有効な支援となる施策を作成することだ。こうして作成した施策を、適宜発信していくことが重要である。二つ目は、地域が自主的に街づくりに取り組む支援だ。地域の組織化や実際の取り組みの場で「地域の人々によって、地域の公共交通をつくる。」作業を経ることで、「地域内交通を育て、守っていく。」という、地域の意識を醸成する支援である。三つ目は、具体的な支援である。地域住民に対するアンケートや説明会はもちろん、施策に取り組む地域組織のマネジメントだ。その内容は、関連する機関との調整や法令に関することなど専門的なものだ。

行政の課題は、情報の発信方法の課題を中心に考察した。これまでの発信方法では不十分であると考え、既存の情報提供方法を精査するとともに、新たなツールの積極的な導入を提案した。行政の限られた経済的・人的資源を有効に活用することを指摘した。

これに対し、地域の課題も考察した。地域づくりの要点は、地域の中の様々な問題に意識を向け、日常の行動を含め、積極的に行動することが重要な点だと指摘した。また、行政の施策に関する情報を積極的に取得するだけでなく、ボトムアップ型の施策に取り組むことなどを提案し、自らがキーマンであることを指摘した。

地域内交通という地域社会の取り組みを研究から、日本の社会を俯瞰して考察したことにも言及する。地域内交通は日本の諸問題の負の側面である。しかし、現在の発展に至る過程で、私たちはメリットだけに注目し、利用してきたのではなかろうか。2012 年現在、様々な社会問題が深刻化し、陰鬱とした世相となっている。東日本大震災に端を発する原発問題とエネルギー政策は、明確な方向性が示されないまま迷走している。超高齢化・人口減少社会に向けた社会保障と税の一体改革も同様だ。景気対策も、TPP（Trans Pacific Partnership）の参加問題も、領土問題も、様々な問題が迷走している。こうした状況に、2012 年 12 月の衆議院選挙の投票率は 59.32%と戦後最低の投票率を記録した[100]。この低い投票率は、混迷を続ける政治への強い批判であろうか。政治への絶望であろうか。未来へのビジョンが見えない時代だ。

本論文で取り上げた地域内交通は、こうした社会問題の解決に繋がる一つのケーススタディである。地域内交通導入の取り組みでは、地域の人たちと行政は同様に問題意識を持ち、それが積極的な行動力となり、地域の利便性の向上を図っていた。その結果、地域には様々なメリットが生まれていた。地域社会に導入された小さな交通機関は、利用者からのボトムアップ型の施策である。未来のビジョンが見えない今こそ、私たちは身近な地域社会を注視し、豊かさを再考するべきであることを自省と共に主張する。

---

[100] NHK　NEWS WEB　2012 年 12 月 21 日
http://www3.nhk.or.jp/news/html/20121217/k10014235231000.html　（2012 年 12 月 21 日最終閲覧）

あとがき

地域内交通というテーマを研究しながら、常に思っていたことがありました。豊かさとは何かという問いでした。今の日本は本当に豊かです。しかし、何かが足りない。何かが失われている。人が得るものと失うものは比例しているのだろうか、などと考えていました。人々の営みとは何か。幸せとは何か。沸き起こる問いは無限のように感じました。

こうした思いと共に研究を進めるに従い、宇都宮大学で学んだことの全てが関連していることに気付きました。社会科学の諸科目で学んだことはもちろん、人文科学も、自然科学も、思想哲学も、宗教も、芸術も、全てが地域内交通に関連していました。これに気づいた時、世の中がいかに複雑なものであるかと戸惑うと共に、その中の一員であることの不思議さを感じた次第です。そして、大学で学ぶことの奥深さを、卒業研究を通じて実感できたことは至福でした。特に、先に述べた問いに対峙する教養を得たことは、かけがえのない財産です。これからも様々な問いを見出し、向き合っていきたいと思う次第です。

本論文執筆にあたり、学外の多くの方にご協力を頂きました。地域内交通全般に関して、宇都宮市交通政策課の八谷氏と足立氏には資料提供と共に、各方面への取材の調整などのご協力を頂きました。また、資料の提供時には市の取り組みの詳細をご説明頂きました。「清原さきがけ号」の取材では、清原地区市民センターの緒方様と須藤様にご協力を頂きました。また、取材時には運営委員会の古沢会長と白瀬事務局長と緒方様から多くの有用なお話を頂きました。「古賀志孝子号」の北條様には、貴重なお話を頂いた上、多くの資料を頂きました。また、『古賀志の里歳時記』を貸して頂いたり、古賀志孝子号の試乗の手配など、貴重な機会を提供して頂きました。上河内地区の取材では、公共交通検討委員会の神山会長ほか、皆さんに温かく迎えられて貴重な体験をさせて頂きました。また、交通政策課の方々と上河内地域自治センターの方々にも、資料の提供や貴重なお話を頂くなど、大変お世話になりました。ありがとうございました。

研究室に所属して以降、中村祐司先生には大変お世話になりました。卒論の執筆を進めていく過程では至らぬ点が多々あるにもかかわらず、優しい笑顔と温かいお言葉で励まして頂きました。日々、ご自身の研究に邁進していらっしゃる背中を見て、その情熱にどれほど刺激されたかわかりません。お身体にはくれぐれもお気をつけて、これからも益々ご活躍くださいますようお祈りしております。工学部の森本章倫先生には、8月にお忙しい時間を割いて頂いたご指導により、本論文の方向性が定まりました。地域や街という存在について、多くを考えることが出来ました。ありがとうございました。益々のご活躍をお祈りしております。田巻松雄先生には、講義以外にも読書会などで、学問の何たるかや学問との向き合い方などをご指導頂きました。教育学部の艮香織先生には、本論文の問題意識の根源となる本をご紹介頂き、大いに参考にさせて頂きました。松本敏先生には、社会科教育法関連の講義などで社会科学の研究に関する多くのヒントを頂きました。他にも、在学中全ての講義においてご教授くださった先生方にご指導頂いたことにより論文が完成しました。ここに心からの謝意を表します。本当にありがとうございました。

院生の皆様にも大変お世話になりました。舘野さんには、節目節目でご指導と励ましを頂き、論文作成の大きな支えとなりました。ご自身の論文の作成過程を見せて頂いたこと、学外でのご活躍のご様子など、これからの生き方に大きな影響を受けました。ありがとう

ございました。陳さん、南さん、白さん、包さん、各課程での論文を拝見し、勉強させて頂きました。また、学内で会った際、にこにこと挨拶を交わし、話しかけてくれた皆さんに大変元気づけられました。中国から日本に留学し、学業と仕事を両立させて奮闘している皆さんの様子に感動し、尊敬しています。皆さん、これからもお身体に気をつけてご活躍下さい。

同期の諸氏にも大変お世話になると共に、楽しい時間を過ごすことができたことに、心から御礼申し上げます。思い起こせば、2011 年後期のまちづくり提案とジョイント合宿以降、志を同じくして共に学んできた時間はそれぞれに中で大きな宝物だと思います。これからの社会人生活で大いに役立て、活躍されることを心から期待しています。

3 年生の諸氏には、まちづくり提案やジョイント合宿のサポートがあまりできず、コミュニケーションをとる機会も少なく申し訳なかったと思っています。これを書き終えた一年後、君たちが何を思い、何を残しているか楽しみです。テーマの設定から論述の構成、調査や取材など、多くの困難と多くの楽しみが君たちを待っています。存分に学び、考察してください。文字と格闘する中村ゼミの伝統を引き継ぎ、大いに奮闘することを期待しています。

大学生活の 4 年間の集大成として、この論文を書き終えることが出来たのは、ここに挙げたみなさんと、関連する多くの人に支えられて成し遂げることが出来たことと思っています。ただ、まだまだ書きたいこともあり、調べたいこともありと、複雑な思いも抱いています。この気持ちを糧にして、これからの道に精進することで御恩に報いたいと思います。ありがとうございました。

2013 年 1 月 8 日

板谷洋介

インタビュー・取材協力

○ 宇都宮市交通政策課（宇都宮市役所本庁　2012 年 10 月 30 日）
- 宇都宮市交通政策課公共交通グループ　足立氏　八谷氏

○ 清原さきがけ号（清原地区市民センター　2012 年 11 月 13 日）
- 清原地区市民センター　所長 緒方氏　副所長 須藤氏
- 清原さきがけ号運営委員会会長 古澤氏　事務局長 白瀬氏
- アサヒタクシー株式会社（清原さきがけ号 2012 年 11 月 13 日試乗時）

○ 古賀志孝子号（北條氏自宅　2012 年 11 月 6 日）
- 古賀志孝子号運営委員会会長　北條氏
- 関東交通株式会社（古賀志孝子号 2012 年 11 月 22 日試乗時）

○ 上河内地域公共交通特別委員会第 2 回会議（上河内生涯学習センター第 1 会議室 2012 年 10 月 31 日）
- 上河内地域公共交通検討委員会会長　神山氏　他役員 9 名
- 交通政策課職員（3 名）上河内地域自治センター職員（4 名）
- 関東自動車株式会社（ユッピー号 2012 年 11 月 10 日追跡調査時）

（敬称略）

参考文献・参考資料

(1) 秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通－路線バス・コミュニティバス・ＳＴサービス・デマンド交通』学芸出版社　2009 年
(2) 盆子原博志『地域活性化のためのデマンド交通システムの活用とその評価』運輸政策研究所第 26 回研究報告会　2010 年
(3) 宇都宮市『うつのみやが目指すまちづくりと公共交通ネットワーク』　2011 年
(4) 宇都宮市交通政策課『地域内交通の運行までの流れ』　2012 年
(5) 宇都宮市交通政策課『うつのみやが目指すまちづくりと公共交通ネットワーク』2011 年
(6) 宇都宮市交通政策課『宇都宮市バス路線マップ』　2011 年
(7) 宇都宮市総合政策部政策審議室　『宇都宮市 市勢要覧 2008』　2009 年
(8) 奥山修司『おばあちゃんにやさしいデマンド交通システム』NTT 出版　2007 年
(9) 奥山修司『日本的な地域公共交通のあり方―IT 活用型デマンド交通システム 10 年間の展開から』地域開発 2010.2　2010 年
(10) 小野浩『戦後日本の自動車産業の発展』（北海道大学）　1995 年
(11) 上河内地域公共交通特別委員会『第 2 回上河内地域公共交通特別委員会会議資料』2012 年
(12) 河宮信郎・青木秀和『公共政策の倫理学』丸善　2002 年
(13) 清原さきがけ号運営委員会『プレゼンテーション清原さきがけ号』　2011 年
(14) 清原さきがけ号運営委員会『きよはら地域内交通運営協議会（11 月定例会）』　2012 年
(15) 古賀志孝子号運営協議会『平成 22 年度古賀志孝子号運営協議会定期総会』　2010 年

(16) 古賀志孝子号運営協議会『平成 24 年度古賀志孝子号運営協議会定期総会』 2012 年
(17) さいたま市都市局都市計画部都市総務課『都市局概要 2009』 2009 年
(18) さいたま市都市交通課『コミュニティバス等導入ガイドライン』 2011 年
(19) さいたま市都市交通課『バスに乗ってみませんか？』 2012 年
(20) さいたま市都市総務課『都市局まちづくり広報誌 korekara Vol.6』 2009 年
(21) さいたま市都市総務課『都市局まちづくり広報誌 korekara＋』 2011 年
(22) 佐川昌司『IC カードを活用した地方鉄道による地域活性化』地域開発 2010.2 2010 年
(23) 杉田聡『買物難民 - もうひとつの高齢者問題』大月書店 2008 年
(24) 田川真司『公共交通の復権に向けて―「100 円バス」&「福岡シティループバス『ぐりーん』」』地域開発 2010.2 2010 年
(25) 東京都市圏交通計画協議会『第 5 回東京都市圏パーソントリップ調査 人の動きから見える東京都市圏』 2010 年
(26) 鳥越皓之『家と村の社会学』 世界思想社 1993 年
(27) 中村文彦『バスでまちづくり 都市交通の再生をめざして』学芸出版社 2006 年
(28) 中村徹『人口減少時代のまちづくり - 21 世紀＝縮小型都市計画のすすめ』自治体研究社 2010 年
(29) 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣 2008 年
(30) 原科幸彦『市民参加と講義形成 - 都市と環境の計画づくり』学芸出版社 2006 年
(31) 松浦正浩『実践！交渉学 - いかに合意形成を図るか』ちくま新書 2010 年
(32) 森本章倫・古池弘隆『交通エネルギー消費の推移と都市構造に関する研究』2002 年土木計画学研究・講演集 2002 年
(33) 森本章倫『都市の交通・環境インフラ復興に向けて』IATSS Review 2011 年

参考ホームページ URL

(1) ETC カードまるわかりガイド ETC とはなにか
http://www.etc-navi.net/archives/0002etc/index.php
(2) JR サイバーステーション
http://www.jr.cyberstation.ne.jp/
(3) JAMA 一般社団法人 日本自動車工業会
http://www.jama.or.jp/lib/jamagazine/199912/01.html
(4) JUNTETUNET21 自動車・バス（四輪車）生産台数推移
http://www.juntsu.co.jp/jouhou/toukei/toukei13_1.html
(5) Mt.masao のブログ 2012-10-06
http://ameblo.jp/mt-masao/entry-11373143176.html v
(6) NHK NEWS WEB 2012 年 12 月 21 日
http://www3.nhk.or.jp/news/html/20121217/k10014235231000.html
(7) Yahoo 百科事典 高速道路
http://100.yahoo.co.jp/detail/%E9%AB%98%E9%80%9F%E9%81%93%E8%B7%AF/

(8) Yahoo 百科事典　国道
http://100.yahoo.co.jp/detail/%E5%9B%BD%E9%81%93/
(9) Yahoo 百科事典　人口減少社会
http://100.yahoo.co.jp/detail/%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%B8%9B%E5%B0%91%E7%A4%BE%E4%BC%9A/
(10) Yahoo ロコ路線情報文挟駅ダイヤ
http://transit.goo.ne.jp/timetable/area_code/7/line_code/%C6%FC%B8%F7%C0%FE/stationcode/%C6%FC%B8%F7%C0%FE-090093/
(11) 秋山果歩　2011「地方都市におけるコンパクトシティと公共交通」
http://gyosei.mine.utsunomiya-u.ac.jp/akiyama.pdf
(12) 池上彰の「学問のススメ」2012 年池上彰×岩井克人　新春対談お金の正体（その 1）
http://business.nikkeibp.co.jp/article/manage/20111227/225721/?P=2
(13) 一般社団法人日本民営鉄道協会　大手民鉄データブック
http://www.mintetsu.or.jp/activity/databook/index.html
(14) 宇都宮市上河内代替バス（ユッピー号）
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kotsu/buskotsu/004624.html
(15) 宇都宮市交通戦略　第 4 章
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material_/localhost/sougousei saku/kotsuseisaku/senryaku/H2403_senryaku_bunkatsu/05_chapter4.pdf
(16) 宇都宮市統計資料　町丁別人口（住民基本台帳）
http://www2.city.utsunomiya.tochigi.jp/DataBank/main_3.htm
(17) 宇都宮市統計資料　年齢別人口（最新・地区別）
http://www2.city.utsunomiya.tochigi.jp/DataBank/main_3.htm
(18) 宇都宮市ホームページ　上河内地域交流館「ほたるの里　梵天の湯」
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/faq/20436/021550.html
(19) 宇都宮市ホームページ　高齢者外出支援事業
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/fukushi/koureishafukushi/000329.html
(20) 宇都宮市ホームページ　地域内交通
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kotsu/buskotsu/10051/index.html
(21) 鹿沼市 HP　リーバス
http://www.city.kanuma.tochigi.jp/7,0,125,451.html
(22) 鬼怒の船頭
http://www.ueis.ed.jp/kyouzai/kiyokita16/9sendounabe.htm
(23) 国別登録数（ランキング）世界遺産
http://unesco-worldheritage.com/000/005_1/
(24) 経済産業省　大店立地法への対応
http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/ji04_10_20.pdf
(25) 交通辞典　t-Words　買い物難民
http://t-words.jp/w/E8B2B7E789A9E99BA3E6B091.html
(26) 交通辞典　t-Words　モータリゼーション
http://t-words.jp/w/E383A2E383BCE382BFE383AAE382BCE383BCE382B7E383A7E383B3.html
(27) 国土交通省　スマートウェイの展開 ITS スポットサービス
http://www.mlit.go.jp/road/ITS/j-html/spot_dsrc/index.html
(28) 国土交通省「地域公共交通会議に関する国土交通省の考え方について」
http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/kikaku/kotsu/files/chiikikyogikai.pdf

(29) 国土交通省　地域公共交通の活性化・再生への事例集
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/jireiindex.html
(30) 国土交通省　デマンド交通導入に向けて
http://www.mlit.go.jp/common/000049060.pdf
(31) 国土交通省　デマンド交通とは　資料
3http://www.mlit.go.jp/common/000055842.pdf#search='%E5%9B%BD%E5%9C%9F%E4%BA%A4%E9%80%9A%E7%9C%81+%E3%83%87%E3%83%9E%E3%83%B3%E3%83%89%E4%BA%A4%E9%80%9A%E3%81%A8%E3%81%AF+%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%93
(32) 国土交通省　道路運送法
http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/taxi/jyoyo/hourei_HP/RoadTransportLaw.htm
(33) 国土交通省　道路運送法施行規則
http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/taxi/jyoyo/hourei_HP/RoadTransportLawEnforcementRegulations.htm
(34) 国土交通省　道路局　社会実験とは
http://www.mlit.go.jp/road/demopro/about/about01.html
(35) 国土交通省　モビリティマネジメント パンフレット
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/MobilityManagement/mm.pdf#search='%E3%83%A2%E3%83%93%E3%83%AA%E3%83%86%E3%82%A3%E3%83%9E%E3%83%8D%E3%82%B8%E3%83%A1%E3%83%B3%E3%83%88
(36) 「持続可能なまちづくり」の先駆け（清原さきがけ号）の発車
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material_/localhost/sougouseisaku/shiseikenkyucenter/ronnsyuu0503.pdf#search='%E6%B8%85%E5%8E%9F%E3%81%95%E3%81%8D%E3%81%8C%E3%81%91%E5%8F%B7
(37) 城山西小学校ホームページ　学校紹介
http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/
(38) 城山西小学校ホームページ　コミュニティ
http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/
(39) 城山西小学校ホームページ　周辺環境
http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/
(40) 城山西小学校ホームページ　特色ある活動
http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/
(41) 世界ランキング統計局　ミシュランの星の数ランキング
2012http://10rank.blog.fc2.com/blog-entry-53.html
(42) 全国過疎地域自立促進連盟　過疎の話
http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm#kasoabout02
(43) 総務省統計局　3-1　世界の国内総生産
http://www.stat.go.jp/data/sekai/03.htm

（44） 第 4 回地域公共交通会議意見交換での要点整理（現状の認識）－加東市
http://www.city.kato.lg.jp/kakuka/kikaku/chiikikotukaigi/shiryo2007_05_01-04.pdf#search='%E7%AC%AC4%E5%9B%9E%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E5%85%AC%E5%85%B1%E4%BA%A4%E9%80%9A%E4%BC%9A%E8%AD%B0%E6%84%8F%E8%A6%8B%E4%BA%A4%E6%8F%9B%E3%81%A7%E3%81%AE%E8%A6%81%E7%82%B9%E6%95%B4%E7%90%86%EF%BC%88%E7%8F%BE%E7%8A%B6%E3%81%AE%E8%AA%8D%E8%AD%98%EF%BC%89
（45） 地方財政情報館　財政用語小辞典：財政力指数
http://www.zaiseijoho.com/deco/deco_s-2.html
（46） 栃木県芳賀町ホームページ
http://www.town.haga.tochigi.jp/kurashi/kurashi/demandkoutsuu/documents/demandtorikumih2406.pdf
（47） 日本経済新聞 HP（2012/04/16 朝刊）
http://www.nikkei.com/article/DGKDZO40433980V10C12A4ML0000/
（48） 能勢町デマンドバスについて
http://cdn25.atwikiimg.com/bus_st01/pub/nose_demand-bus.pdf