

茨城県におけるコミュニティバスに関する実態調査

筑波総研株式会社 研究員 再開発プランナー® 小泉 堯 史

要 旨

1. 高齢化や免許返納等を背景に、所謂“移動制約者”に対する移動手段の提供がますます重要に
2. 茨城県は可住地面積・割合とも全国的にみても高く、また、高齢化の状況にも地域差があることから、適切な移動手段の提供には工夫が必要である
3. 自治体が運行主体である「コミュニティバス」の導入が進むが、特に収支状況に差がみられる
4. 茨城県交通政策課では、コミュニティバスを推進する自治体や福祉部門との連携・情報共有等を進めつつ、多様な交通手段の組み合わせによる公共交通空白地域の解消を図っている

Key Words

茨城県、高齢者、移動制約者、公共交通、コミュニティバス、公共交通空白地域

はじめに

高齢化の進行や自動車運転免許の返納に伴い、特に、車社会であることが多い地方都市では、日常生活の移動に制約のある所謂“移動制約者”の発生が予見されて（あるいは既に発生して）いる。そのため高齢者を中心とする移動制約者に対し、日常生活における移動手段を提供していくことは重要な課題である。

特に、筆者の住む茨城県は、可住地面積・割合とも全国有数であり、加えて地域ごとの高齢化の状況に差がみられること等から、地域に応じた適切な移動手段の提供には工夫が必要であると考えられる。

このような問題意識のもと、本稿では代表的な路線定期運行型移動手段である「コミュニティバス」に注目し、その実態を探った。

なお、本稿における県内の地域区分は、下記表1の定義に従うこととする。

表1 茨城県内の地域区分

地域名	該当市町村
県北地域	県北山間地域 常陸太田市、常陸大宮市、大子町
	県北臨海地域 日立市、高萩市、北茨城市、ひたちなか市、那珂市、東海村
県央地域	水戸市、笠間市、小美玉市、茨城町、大洗町、城里町
鹿行地域	鹿嶋市、潮来市、神栖市、行方市、鉾田市
県南地域	土浦市、石岡市、龍ヶ崎市、取手市、牛久市、つくば市、守谷市、稲敷市、かすみがうら市、つくばみらい市、美浦村、阿見町、河内町、利根町
県西地域	古河市、結城市、下妻市、常総市、筑西市、坂東市、桜川市、八千代町、五霞町、境町

出典：茨城県統計課「茨城県社会生活統計指標－平成30年5月－『地域区分について』」より筆者作成

1. 茨城県における公共交通をとりまく環境

(1) 茨城県の可住地面積の現状

－可住地面積・割合とも全国有数、
 県南・県西の両地域で特に高い値

はじめに、茨城県の可住地の現状をみていく。茨城県全体の可住地面積は3,975km²、可住地面積割合は65.2%であり、両指標とも全国第4位と高い値となっている。

表2 都道府県別可住地面積・割合（上位10位）

No.	自治体名	可住地面積 (km ²)	自治体名	可住地面積割合 (%)
1	北海道	22,372	大阪府	69.8
2	新潟県	4,535	千葉県	68.9
3	福島県	4,217	埼玉県	68.1
4	茨城県	3,975	茨城県	65.2
5	岩手県	3,714	東京都	64.8
6	千葉県	3,554	神奈川県	60.9
7	鹿児島県	3,313	愛知県	57.8
8	青森県	3,230	福岡県	55.4
9	長野県	3,226	佐賀県	54.7
10	秋田県	3,204	香川県	53.6
全国計		122,634	全国平均	32.9

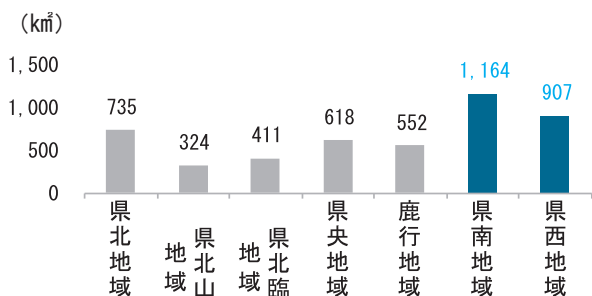
出典：総務省統計局刊行「社会生活統計指標2019」より筆者作成

可住地の状況を県内各地域別にみると、県南地域と県西地域で可住地面積・割合とも高い値であり、地域内に広く薄く人々が居住していることが推測される。そのため、公共交通がカバーすべき領域が広範にわたるものと考えられる（グラフ1、2）。

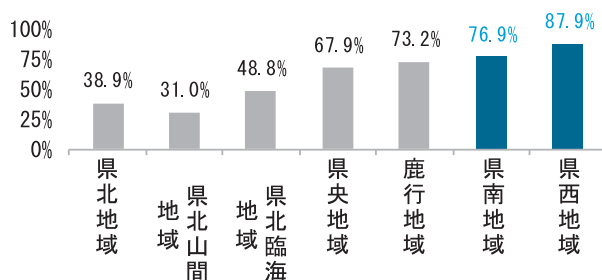
一方で、県北地域、特に山間地域では、可住地面積・割合とも低い値であり、県南・県西地域と比較すると公共交通がカバーすべき領域は限定的であると思われる。

このように同じ茨城県内であっても、地域によって可住地の現状は大きく異なることが分かる。

グラフ 1 地域別可住地面積比較



グラフ 2 地域別可住地面積割合比較



出典：グラフ 1、2とも茨城県統計課「茨城県社会生活統計指標—平成30年5月—」より筆者作成

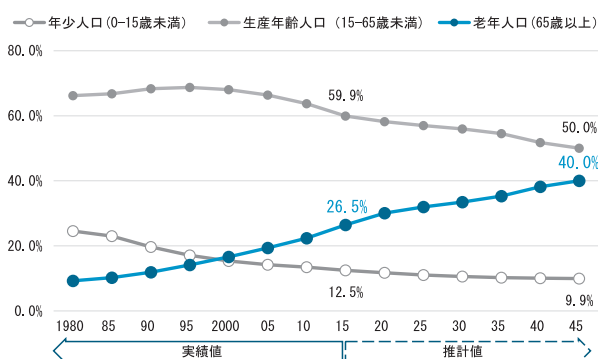
(2) 茨城県における高齢者の現状

—県人口の25%以上が65歳以上の高齢者に、特に県北山間地域で顕著

次に、茨城県内の高齢者の現状をみていく。

茨城県の老年人口（65歳以上人口）の割合は増加傾向にあり、2015年現在で26.5%と、既に県内総人口の1/4以上を占めている。今後も高齢化の進行が見込まれており、2045年には40.0%に達すると推計されている（グラフ3）。

グラフ 3 茨城県の人口構成比率の推移



出典：地域経済分析システム (RESAS) より筆者作成

地域別の老年人口割合（2016年現在）をみると、県北地域で29.6%と他地域に比べてやや高い値であり、その中でも県北山間地域では35.8%と顕著に高齢化が進行している（表3）。さらに、

高齢者単身世帯割合（2015年度現在）も、県北地域で10%超、県北山間地域では13%超となっていることから、山間部を中心とする県北地域では「高齢者の孤立」が進む可能性がある。

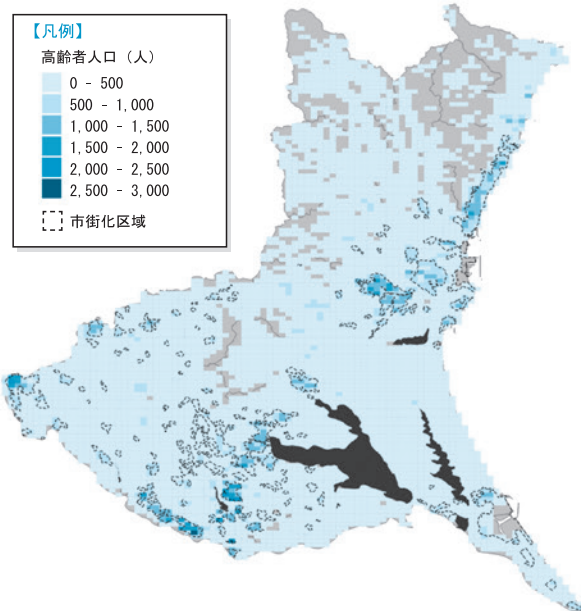
表 3 地域別の高齢者の現状比較

	老年人口割合 (2016年度 (%))	高齢者単身世帯割合 (2015年度 (%))
茨城県	27.6	8.9
県北地域	29.6	10.5
県北山間地域	35.8	13.3
県北臨海地域	28.2	9.9
県中央地域	27.4	9.9
鹿行地域	27.3	8.7
県南地域	26.3	7.8
県西地域	27.9	8.2

出典：茨城県統計課「茨城県社会生活統計指標—平成30年5月—」より筆者作成

図1は、2020年時点の65歳以上の高齢者の居住状況の予測を示したものである。日立市、水戸市、土浦市、つくば市、取手市、古河市等の比較的人口の多い自治体の市街化区域内に高齢者が集中しているが、その他の地域においても広く居住するものと推測される。

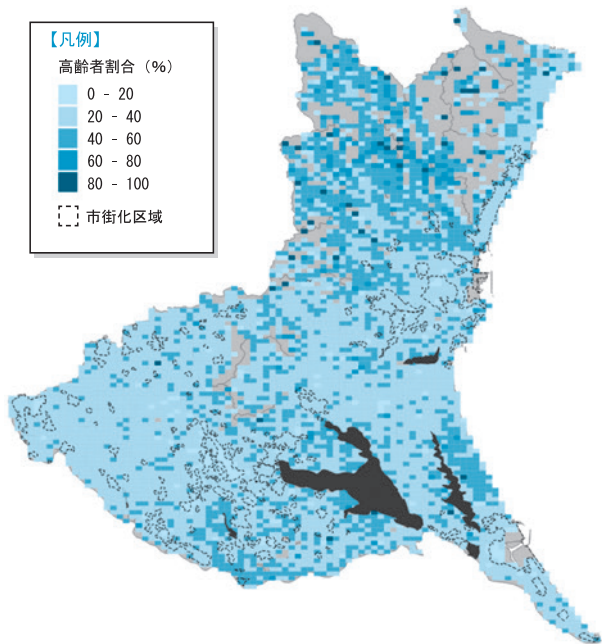
図 1 高齢者 (65歳以上) の居住状況予測 (1kmメッシュ/2020年現在)



出典：国土交通省国土情報課「国土数値情報ダウンロードサービス」より筆者作成

図2は、2020年時点における高齢化の進行状況の予測を示したものである。高齢者「数」は市街化区域内等の都市部で増加すると推測されるのに対し、高齢化「率」は市街化区域以外、特に県北山間地域である大子町、常陸大宮市、常陸太田市等を中心に高くなると推測される。

図2 高齢化の進行状況予測
(1kmメッシュ/2020年現在)



出典：国土交通省国土情報課「国土数値情報ダウンロードサービス」より筆者作成

(3) 茨城県の公共交通利用者の現状

—自動車普及に伴い、乗合バスの利用が急減

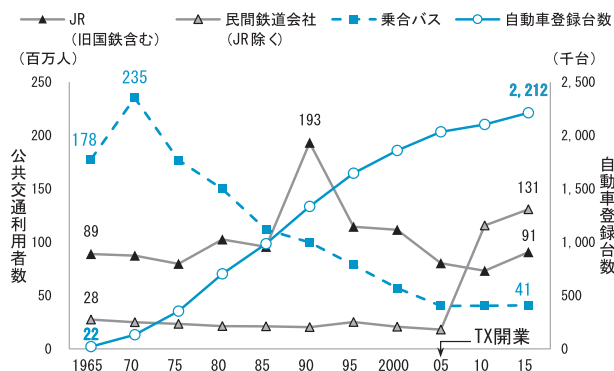
次に、茨城県内の各種公共交通の利用状況について、自動車登録台数との比較からみていく。

茨城県内の自動車登録台数は、1965年度時点では2万2千台程であったが、50年後の2015年には100倍以上の220万台以上に急増し、自動車は広く住民に普及したと言える（グラフ4）。

鉄道利用者の状況をみると、JR（旧国鉄時代を含む）の利用者数は、1990年度をピークに減少傾向にあったが近年は回復基調にあり、2015年度の利用者は約9,100万人となっている。また、JR以外の民間鉄道の利用者数は、つくばエクスプレスの開業を主たる要因として2005年度以降大きく増加し、2015年度にはJRを上回る約1億3,100万人の利用があった。

一方、自動車普及の影響を最も大きく受けたのが「乗合バス」である。乗合バスは1960年代～70年代にかけて最も主要な移動手段であり、ピーク時には2億3,500万人の利用があった。その後、自動車の普及に伴い利用者を大きく減らし、2015年には約4,100万人にまで減少している。

グラフ4 公共交通機関利用者*と自動車登録台数の推移



出典：茨城県「茨城県統計年鑑」より筆者作成
※JR及び民間鉄道は「乗客数」、乗合バスは「輸送人員」の値

2. 茨城県におけるコミュニティバスの現状

上記でみたように、自動車の普及に伴い主たる地域内移動手段であった乗合バスの地位は大きく低下し、バス路線の廃止も相次いだ。一方で、高齢化に伴う身体機能の低下や免許返納等により自動車の運転が困難となった住民に対し、自動車に替わる移動手段を提供していくことが求められている。

こうした中、廃止されたバス路線を埋め合わせる形で、コミュニティバスの運行を開始した自治体も多く見受けられる。

以下では、茨城県内のコミュニティバスについて、その実態を見ていくこととする。

(1) コミュニティバスの導入状況

—コミュニティバス導入自治体数は増加傾向

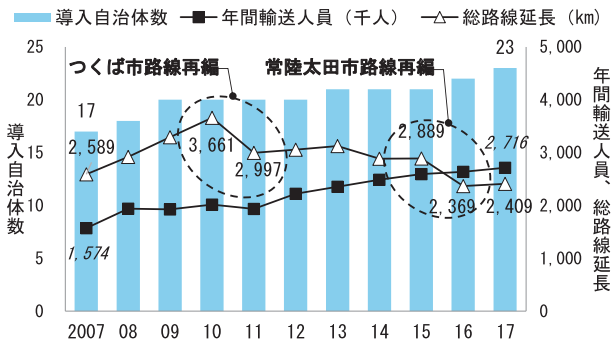
茨城県内のコミュニティバスの導入自治体数は2007年度には17自治体（県内自治体の約40%）であったが、10年後の2017年度には23自治体（同約52%）にまで増加しており、県内の過半数の自治体で既にコミュニティバスが導入されている（グラフ5）。

年間輸送総送人員をみると、2007年度に157万4千人、2017年度には271万6千人と10年間で114万2千人（約72%）も増加した。

一方、コミュニティバスの総路線延長は、2007年度が2,589kmであったが、2017年度には2,409kmと、180km（約7%）の減少となっている。これは、2010年度から2011年度にかけてつくば市で、2015年度から2016年度にかけて常陸太田市で路線再編やルート見直しが行われたことが主な要因であると考えられる。

総路線延長が減少した一方でコミュニティバスの利用者は増加したため、1路線当たりの利用者数は増加していることから、県全体の傾向としては効率的なルート形成が図られていると言える。

グラフ5 コミュニティバス導入自治体数・年間輸送人員・総路線延長の推移



出典：茨城県公共交通活性化会議「県内市町村が運行する地域公共交通システム等データ一覧」（平成19年度～29年度）より筆者作成（以下、県内コミュニティバスに関するデータの出典は特に注釈のない限り同じ）

(2) コミュニティバスの経営状況

一収支は概ね20%～30%未満で推移

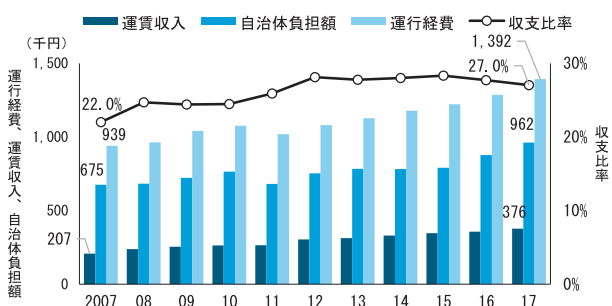
続いてコミュニティバス運行における収支状況の推移をみていく。

2007年度のコミュニティバスにかかる運行経費、自治体負担額、運賃収入はそれぞれ939千円、675千円、207千円であり、収支比率（運行経費に対する運賃収入の割合）は、22.0%であった（グラフ6）。

2017年度も同様にみると、運行経費が1,392千円、自治体負担額が962千円、運賃収入が376千円であり、収支比率は27.0%と2007年度と比較して5.0%ポイント増加している。

従って、県全体ではコミュニティバス事業の収支は改善傾向にあると言える。

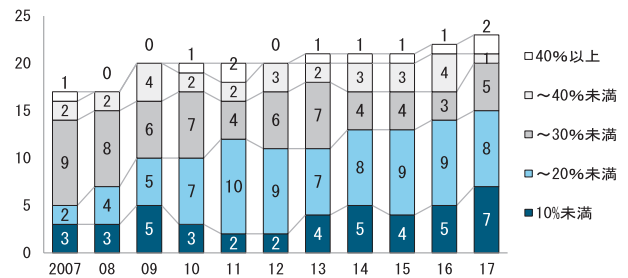
グラフ6 コミュニティバス運賃収入・自治体負担額・運行経費・収支比率の推移



一収支比率20%未満の自治体が約65%

一方で、収支比率の状況の詳細をみていくと、自治体ごとに差が見られる。グラフ7は収支比率ごとの自治体数の推移を表したものである。2007年度時点では収支比率20%未満の自治体数は5自治体のみ（コミュニティバス導入自治体の約30%）であったが、2017年度には15自治体（同約65%）にまで増加している。自治体により運賃設定の考え方が異なるため、収支比率だけを以てコミュニティバス事業の妥当性を判断することは難しい。しかしながら、多くの自治体ではコミュニティバスの運行経費と運賃収入の差額に対する補填が大きな財政負担となる（あるいは既に負担となっている）可能性が高く、特に、収支比率20%未満の自治体については、運賃設定の考え方について今後十分に議論するべきであろう。

グラフ7 収支比率別自治体数の推移



3. 茨城県交通政策課の取組

ここまでは各種オープンデータから、県内のコミュニティバス等に係る現状をみてきた。以下では、広域行政を担う茨城県の取組を紹介する。なお、執筆にあたっては、茨城県政策企画部交通局交通政策課へヒアリング調査を実施した。

同課はかつて交通対策室という企画課の「課内室」であった。その後、茨城県全体における公共交通対策への重要性の高まりから、2016年に「交通政策課」へと昇格した。同課地域交通グループにおいてバス路線の維持確保等を主な業務領域として各種施策を展開している。

主なヒアリング項目は下記のとおりである。

1. 茨城県内公共交通に係る現状認識
2. コミュニティバスに係る市町村への支援
3. コミュニティバスに係る福祉部門との連携
4. 今後の課題・展望等

(1) 茨城県内の公共交通に対する現状認識

一地域に応じた移動手段の提供

先にみたとおり、茨城県では自動車の普及に伴い、乗合バス利用者が大きく減少した。JR以外の民間鉄道についても、2005年4月の日立電鉄線の廃止や2009年4月の鹿島鉄道線の廃止に加え、ひたちなか海浜鉄道も第三セクター化により何とか存続する等厳しい状況にある。

一方で、高齢者や免許返納者の増加等を背景に、日常生活における移動のニーズは今後ますます高まると予測される。そのため、地域で支える公共交通ネットワークの形成や、利用ニーズに応じた移動手段を提供していく必要性がさらに高まるものと認識している。

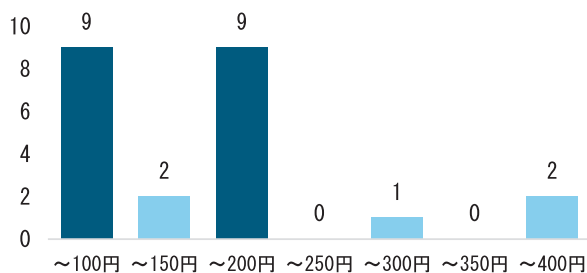
(2) コミュニティバスに関する取組状況

一交通会議等における自治体への助言等

コミュニティバスは、原則、各自治体の「交通会議」¹において策定される運行計画に基づいて運行されることとなっている。県交通政策課ではコミュニティバス運行に関する各自治体への財政的な支援は行っていない²が、茨城県内の各交通会議において委員やオブザーバーとして参加し、広域行政を主に担う立場から、コミュニティバス事業に係る各自治体への助言や提案等を行っている。

コミュニティバスの運賃設定を例にとると、「ある自治体ではコミュニティバスの運賃を値上げする動きがある」といった情報提供や、「適正な受益者負担と自治体の財政負担のバランスを考慮すると、現状の値段設定は改善余地がある」といった助言や提案等を行っている（グラフ8参照）。

【参考】グラフ8 コミュニティバスの運賃上限別自治体数(2019年現在)



一コミュニティバスに係る普及・啓発活動

バス事業が最初に始まった日とされる9月20日の「バスの日」に合わせ、茨城県公共交通活性化協議会（茨城県・県内市町村・交通事業者で構成）が主体となり、茨城県庁25階の展望ロビーで「コミュニティバスのパネル展」を開催した（2018年9月11日～9月28日）。

一般社団法人茨城県バス協会の協力のもと、コミュニティバスの模型や昔のバスの写真等の展示を行った他、県庁見学に来た小学生に対してバスガイドが「バスの日」の由来を説明する等、コミュニティバスの利用に関する啓発活動を行い、バス利用の促進を図った。

写真1 「バスの日」のパネル展示の様子



出典：一般社団法人茨城県バス協会ホームページより

一福祉部門と連携した「移動支援フォーラム」の開催

県交通政策課では2019年1月に、茨城県保健福祉部地域ケア推進課と連携し、「生活支援体制整備（移動支援）研修会」（以下、「移動支援フォーラム」という。）を開催した。

移動支援フォーラムの開催にあたっては、県内自治体や地域社会福祉協議会等の福祉関係者に加え、交通関係者からも参加者を募り、当日は約200名が参加した。

同フォーラムでは、住民の移動手段の確保に向けた環境整備状況や移動・外出支援サービスの内容等について、福祉・交通分野の関係者から講義や事例発表が行われ、両分野における「移動」を切り口とした共通認識の形成が図られた。

1 「交通協議会」や「交通活性化協議会」等の名称の場合もある

2 コミュニティバスの運行に対しては、国土交通省で「地域内リーダーシステム補助」制度を整備しており、一定要件のもと財政的支援が受けられることとなっている

なお、今回が第1回目の開催であり、両分野間の情報共有をより密にしていくために、継続的に開催していくことを検討しているという。

(3) 今後の課題・展望等

一「地域運行」型移動手段との組合せによる交通ネットワークの形成

コミュニティバス導入自治体の数は増えつつあるが、先にみたように可住地面積・割合ともに全国有数である茨城県では広範囲に居住が進んでいるため、コミュニティバスを導入してもバス停周辺に住民が居住しておらず、結果として移動制約者が発生するケースも見受けられる。

こうした問題を解決するために、コミュニティバスを始めとする路線定時運行型の移動手段に加え、デマンドタクシー等の「区域運行」型の移動手段も併せて提供していくことが必要である。

例えばコミュニティバスとデマンドタクシーを組み合わせることで、より「面的に地域をカバーし、多くの住民の移動を支援していくことが可能となるだろう。

そのため県交通政策課では、県内の公共交通に関するより詳細な現状把握とその「見える化」に取り組んでいる。

一福祉関係部等との連携強化・深化

福祉分野においては、福祉有償運送等をはじめとして、移動支援に関するサービスや制度が既に整備されている。こうした福祉分野のサービスや制度が特定の利用者を想定しているのに対し、公共交通は不特定多数の利用者を想定している点で両分野のサービス・制度の間に差異はあるものの、「移動支援」という目的のもとに住民へ提供されるサービスであるという点では同じである。

しかしながら、福祉分野との連携手法に関しては議論が十分ではなかったと認識している。

今後は、先に見た移動フォーラムをきっかけとして、両分野における「移動支援」に関する制度について相互に理解を深めながら、利用者目線の連携のあり方を模索していくことが重要である。

一茨城県内における公共交通空白地帯の解消

県交通政策課では県内の公共交通空白地帯を無

くし、住民に「住んで良かった」と思われるような環境を整備していくことを大きな課題として捉えおり、上記で見てきたような各種施策を推進している。そして、あらゆる分野のサービス・制度を総動員し、住民の移動手段を確保していくことを目標としている。

おわりに

本稿では、茨城県内における高齢者の現状と、コミュニティバスの実態、そして茨城県交通政策課の取組について取り上げてきた。

コミュニティバスは、その導入自治体や利用者が増加しつつあるものの、自治体によっては運賃設定等について改善の余地があり、県交通政策課でもコミュニティバス運行に関する情報提供や提案を行っている。また、広域行政を担う立場から、福祉部門との連携を含めた総合的な移動手段の提供方法について模索を続けているところである。

住民の移動ニーズは年齢や職業、地域によって多岐にわたり、それらを全て充足していくことは困難なことである。しかしながら、住民の移動ニーズを細かく見極め、ターゲットを明確にした上で、ルートの設定や運行頻度、運賃設定を行い、それらを絶えず改善していくことが重要であろう。引き続き、県内のコミュニティバスの動向を注視するとともに、次稿では、コミュニティバスの運行に関し特徴的な取組が始まった県内自治体の事例を取り上げることとする。

最後に、本稿執筆に当たり多大なるご協力を頂いた茨城県交通政策課始め関係者の皆さまに、改めて心から御礼申し上げます。

【主な参考資料】

- 茨城県(2016)『茨城県公共交通活性化指針平成28年3月』
- 小泉堯史(2019)『茨城県下妻市におけるモビリティ・マネジメントの取組～コンパクト・プラス・ネットワーク型都市構造への転換に向けて～』調査情報2019年3月号No.48, 筑波総研株式会社