資　　料　　1
令和元年 12 月 13 日
都市環境部都市計画課

# 品川区地域公共交通基本方針（骨子案）

令和元年度 第２回 品川区地域交通検討会資料

## 目次


**１．品川区地域公共交通基本方針の概要・・・・・・・・・・・・・・・１**

１－１　検討の背景・目的……１

１－２　品川区地域公共交通基本方針の位置づけ……１

１－３　目標年次……１

**２．品川区の地域特性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２**

２－１　人口と施設分布……２

２－２　交通特性……２

２－３　区民の移動特性……２

２－４　バスの運行に関するニーズ……２

**３．地域公共交通の役割と今後の方針・・・・・・・・・・・・・・・２**

３－１　地域公共交通の課題と目標……２

３－２　地域公共交通の役割と今後の方針……３

**４．コミュニティバスの導入方針・・・・・・・・・・・・・・・・・４**

４－１　品川区におけるコミュニティバスの目標像……４

４－２　導入の考え方……４

# 第１章　品川区地域公共交通基本方針の概要

## １－１　背景・目的

### （１）方針策定の背景

○　現在、区内の公共交通網は、鉄道駅が延べ 40 駅、路線バスも 66 系統と、利便性は高い環境にある。
○　平成 30 年度、区世論調査でも、約９割の方が品川区に住み続けたいと回答しており、そのうち約８割が交通の便が良いことを理由に挙げ、区がもつ魅力のうちの大きな一つとなっている。
○　一方で、バス停から距離がある地域や本数が少ない地域、道路幅員から大型バスを通せない地域もある。
○　区の魅力を維持・継続するためにも、区内の交通利便性の更なる向上をめざし、交通に関するさまざまな取組みを進めていく必要がある。
○　その取組みの一つとして、区では民間の公共交通網を補完する役割としてのコミュニティバスの導入に向けた検討を進めてきた。
○　コミュニティバス導入にあたり、区における地域公共交通の各交通サービスが担う役割を示す必要がある。

### （２）方針の目的

○　本方針は、区における地域公共交通の各交通サービスが担う役割と各交通サービスの今後の取組みの方向性を示すもの。
○　また、区の新たな交通サービスとなるコミュニティバスの目標像と、その実現に向けた導入の考え方や試行運行路線の選定方針を定める。

## １－２　品川区地域公共交通基本方針の位置づけ

### （１）上位計画・関連計画

○　本方針は、「品川区長期基本計画（令和２年●月策定）」に掲げる「安全あんしん 持続分野」の政策の柱の一つ「快適な交通環境の整備」の取組みである「利便性の高い公共交通網を構築する」の一環として策定するもの。
○　また、「品川区まちづくりマスタープラン（平成 25 年２月策定）」における分野別方針の一つである第４章の「4.3 都市基盤の整備方針」を補足するものであるとともに、同プランに基づくまちづくりを進めるうえでの取組みを具体化したもの。

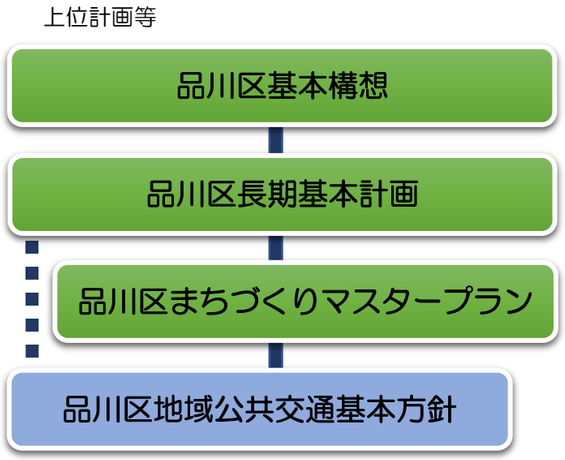


図１　品川区地域公共交通基本方針の位置づけ

### （２）対象とする交通手段

○　ある地点からある地点まで移動しようとするとき、さまざまな交通手段が存在する。
○　交通手段の分類の仕方は多様だが、区では、自身が所有せず、特別な資格をもたずに利用できる交通サービスを「公共交通」と位置づける。
○　その「公共交通」のうち、本方針の対象とする交通サービスは、主に区内に起終点または経由地をもつ「路線バス」、「シェアサイクル」、または、もつことが想定される「コミュニティバス」、「デマンド交通」の４つとし、これらを区における「地域公共交通」と定義づける。
○　なお、新たな交通サービスの発生や利用形態の変化にあわせ、今後「地域公共交通」に新しく交通サービスを追加することも考えられる。

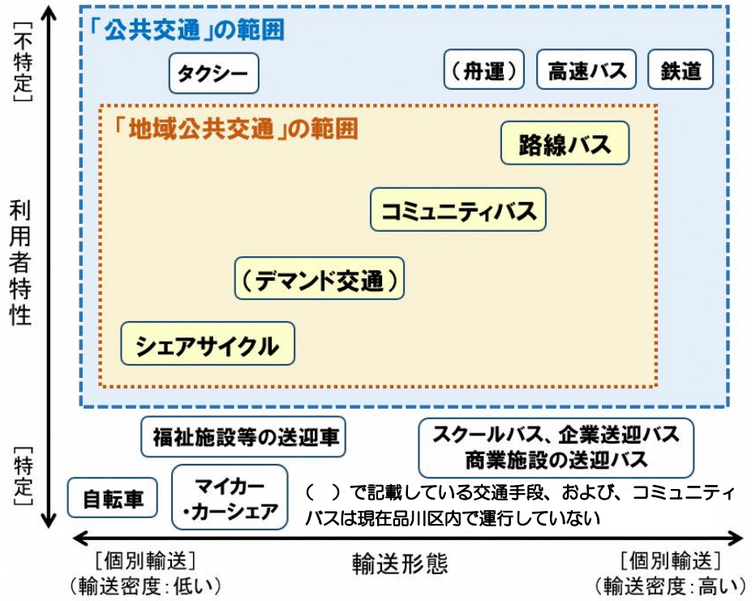


図２　公共交通と地域公共交通の範囲

## １－３　目標年次

○　品川区地域公共交通基本方針は、令和 2（2020）年度を初年度とし、長期基本計画の目標年度である令和 11（2029）年度を目標年度とするおおむね 10 年後を見据えた方針とする。
○　なお、社会情勢の大きな変化や技術革新に伴う交通サービスの転換などが生じた際には、適宜見直しを行うものとする。

# 第２章　品川区の地域特性

## ２－１　人口と施設分布

**（１）人口の推移と分布**
- 人口推移、人口推計（将来予測）
- 人口分布（密度）

**（２）主な施設等の立地状況**
- 公共施設、商業施設、観光資源　など

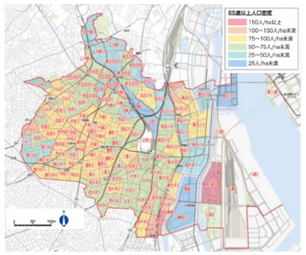
図３　町丁目別の 65 歳以上人口密度

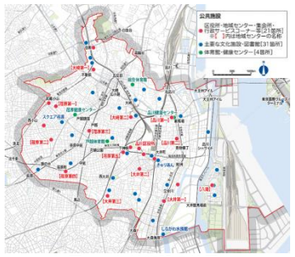
図４　公共施設の位置

## ２－２　交通特性

**（１）道路ネットワークの状況**
- 道路幅員の状況
- 都市計画道路の整備状況
- 地形の概況　など

**（２）公共交通サービスの状況**
- 鉄道
- 路線バス
- シェアサイクル
- 高速バス
- タクシー
- 舟運
- コミュニティバス・デマンド交通

**（３）鉄道と路線バスのサービス勢力圏域**
- 鉄道駅700m・バス停300m圏域の場合
- 鉄道駅500m・バス停300m圏域の場合

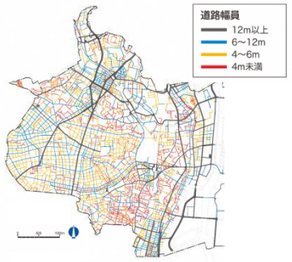

図５　道路幅員の状況

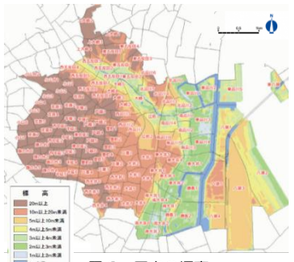
図６　区内の標高

図７　バス停別の運行本数

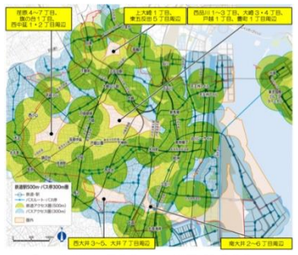
図８　鉄道駅 500m・バス停 300m圏

## ２－３　区民の移動特性

**（１）分析に使用するデータについて**
- 東京都市圏パーソントリップ調査(PT調査)
- 公共交通に関するアンケート調査
- 携帯電話の位置情報による移動データ

**（２）ＰＴ調査とアンケート調査の結果を用いた分析**
- 交通手段の変化
- 外出目的と頻度
- 外出目的別の不便さ　など

**（３）携帯電話の位置情報を用いた分析**
- 携帯電話の位置情報による区民の移動特性

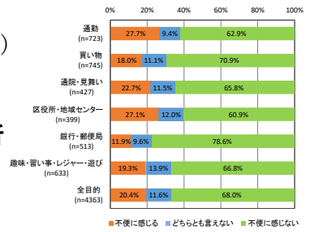

図９ 外出目的別の交通手段に対する不便さ

図 10　区内居住者のゾーン間移動量

## ２－４　バスの運行に関するニーズ

**（１）現在のバス利用に関する状況**
- バスの利用状況と利用しない理由
- バスを利用しやすくするために必要な施策

**（２）新たなバス路線に関するニーズ**
- 新たなバス路線の利用意向
- 新たなバス路線に求めるサービス水準
- 新たなバスを利用して行きたい場所　など

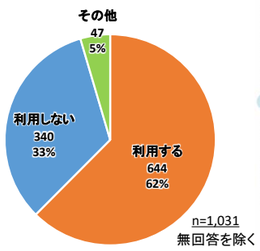

図 11　新たなバスの利用意向

図 12　新たなバスを利用して行きたい場所

# 第３章　地域公共交通の役割と今後の方針

## ３－１　地域公共交通の課題と目標

**（１）地域特性を踏まえた課題**

○　第 2 章で整理した品川区の地域特性を踏まえると、地域公共交通に関して次のような課題が見られる。

**①　人口や世帯数、年齢構成の変化への対応**

○　人口は近年増加傾向にあり、今後もしばらくは増加する見通しである。
○　65 歳以上の人口も増加が推定され、令和 30 年には区全人口の約３割となる見通しである。
○　平均世帯人員は減少しており、世帯の小規模化は一人あたりの外出量を増加させる。
○　一人あたりのトリップ数の経年変化を年代別でみると、30 代後半より高い年代で増加傾向にあり、特に高齢者の増加が顕著である。

**②　交通基盤の整備にあわせたネットワークの構築**

○　現在、区内を東西に結ぶ広幅員道路は区北部には存在するが、区中央部以南には存在しない。
○　補助 26 号線の全線開通（令和 2 年度末予定）により、区東西の活発な交流を支える都市基盤が整うこととなり、これにあわせた新たなバス路線の整備が期待される。

**③　鉄道と既存路線バスのサービス圏域外となる地域への対応**

○　高齢者の歩行負担を考慮した鉄道･路線バスのサービス勢力圏（鉄道駅 500m､バス停 300m 圏域）をみると、東五反田や西品川、荏原、西大井、南大井などの一部において圏域外となる地域が存在する。
○　アンケート調査の結果では、バスを利用しやすくする必要な施策の設問に対し、西品川や旗の台、西大井などの地域において、「運行ルートの新設」や「近くにバス停ができる」との回答が多い。

**④　交通サービス間の連結性への配慮**

○　地域公共交通は、地域内の利用を考えた場合、必ずしも他の公共交通等と連結する必要はないが、交通利便性のさらなる向上をめざすうえでは、交通結節点における「鉄道－路線バス間」、「鉄道－コミュニティバス間」、「鉄道－シェアサイクル間」、「路線バス－路線バス間」、「路線バス－コミュニティバス間」などの交通サービス間の連結性（乗り換え・乗り継ぎのしやすさなど）に関する配慮も必要である。

**（２）地域公共交通の目標**

○　地域公共交通は、鉄道などの広域的な公共交通のネットワークを補完し、地域に暮らす人々が快適に移動するための大切な都市基盤の一つとなっている。
○　また、区外からの通勤・通学者、観光客など、さまざまな目的で品川区を訪れる方が利用する移動手段でもある。
○　快適な交通環境を実現するためには、以下のような視点で取組みを官民が一体となって進めていく必要がある。

### ①　だれにでも利用しやすいサービスの提供

○　さまざまな利用者にとって利用しやすいサービスの提供
・高齢者や障害者、子育て世代などに配慮した機能、デザイン
・外国人利用者向けの多言語対応、わかりやすい情報発信　など

### ②　利便性の高いネットワークの形成

○　利便性の高い交通ネットワークの形成
・利用者の移動ニーズに対応した包括的なネットワークの構築
・交通サービス間の乗り換えへの配慮　など

### ③　安全・安心な利用環境の整備

○　安全・安心な利用環境をめざした整備の推進
・バスなどの走行環境の整備
・ハード・ソフト両面からの交通事故防止対策の推進　など

### ④　環境負荷の低減や観光施策との連携

○　環境への配慮や、観光施策との連携の推進
・環境負荷の低い交通サービス(手段)の利用促進、環境負荷の低い車両等の導入促進
・交通サービスと観光イベントの相互 PR、交通サービスの観光資源化　など

## ３－２　地域公共交通の役割と今後の方針

○　前項 3-1 で掲げた地域公共交通の課題や目標を踏まえ、交通サービスごとにその役割や、今後の取組み方針を示す。

### （１）路線バス

**【役割】**

○　鉄道網が発達した区内において、路線バスはこれを連携、補完する役割を担う。
○　また、鉄道駅への移動手段であるとともに、鉄道では直接接続していない地域間や主要な施設への移動手段としての役割も担う。

**【今後の取組み方針】**

**①　利用しやすいサービスの提供**

○　バス停上屋やベンチ、バス停およびバス停周辺における段差解消や点字ブロックなどの整備を推進する。
○　鉄道駅や主要な施設におけるバス系統案内や、バスロケーションシステムの整備をはじめとした運行情報・遅延情報などの情報発信の充実化を促進する。

**②　利便性の高いバス網の形成促進**

○　利用者の移動ニーズに応じた利便性の高いバス網の形成をめざし、バス事業者に対して運行経路の新設・変更や運行間隔の見直し、バス停の再配置などを働きかけてく。
○　とくに、令和 2 年度末に全線開通予定の補助 26 号線においては、開通にあわせた区東西をつなぐ新たなバス路線の整備について、強く働きかけていく。

**③　走行環境の整備**

○　都市開発など市街地整備の機会をとらえ、バスベイの設置など走行環境の向上に向けた取組みを促進する。

**④　その他**

○　環境負荷の低い車両等の導入を促進する。
○　サービスの維持・向上に向け、バス事業者と連携して、区民に対する利用促進策を検討する。
○　交通安全の取組みや、災害に備えた訓練等を促進する。

### （２）コミュニティバス

**【役割】**

○　路線バスと同様に鉄道網を補完する役割をもつが、コミュニティバスの主たる役割は、既存の路線バス網の補完となる。
○　路線バス網の補完にあたっては、路線バスが運行していない地域すべてを運行するものではなく、一定数以上の利用者が見込める導入効果の高い地域を運行するものとする。

**【今後の取組み方針】**

**①　試行運行の実施**

○　品川区内におけるコミュニティバスの導入に向け、試行運行を行う。
○　試行運行にあたり、地域公共交通に関する課題やバス路線に対する主なニーズなど、品川区の地域特性を踏まえた地域選定や運行ルート選定を行う。
○　試行運行までの検討ステップは、第 4 章に記載。

**②　試行運行時の取組みについて**

○　基本的には、路線バスの今後の取組み方針と同様の取組みを実施していく。
○　そのほか、コミュニティバスとしての特性を活かし、より地域振興につながる取組みを検討していく。

**③　試行運行後の本格導入について**

○　試行運行期間中に行う事業評価をもとに、試行運行路線の見直しや運行中止、本格導入への移行などの事業評価を行う。

### （３）デマンド交通

**【役割】**

○　デマンド交通は、基本的にはコミュニティバスと同様の役割を担う。

**【今後の取組み方針】**

○　現在、デマンド交通が実施されている事例は２３区ではない。
○　今後も、国や都のデマンド交通に関する動向や民間事業者の動向について注視していく。

### （4）シェアサイクル

**【役割】**

○　シェアサイクルは、徒歩や自動車、個人所有の自転車などの代替手段となるとともに、鉄道やバスの端末交通手段としての機能も担う。

**【今後の取組み方針】**

○　気軽に自分の思いのまま利用できる交通サービスをめざし、以下の取組みを進めていく。

**①　利用しやすいサービスの提供**

○　スマホアプリ等の機能改良など、利用環境のさらなる向上を働きかけていく。

**②　利便性の高いネットワークの形成促進**

○　利用者のニーズに応じた適切なポートの設置について働きかけるとともに、ポート設置への支援を行う。

○　他自治体と連携した広域的・持続的な事業展開を引き続き促進していく。

**③　その他**

○　利用者に対する自転車のルール・マナーの向上等の取組みを促進していく。

# 第４章　コミュニティバスの導入方針

## ４－１　品川区におけるコミュニティバスの目標像

### （1）コミュニティバス導入にあたって

○　地域公共交通は、鉄道などの広域的な公共交通のネットワークを補完し、地域に暮らす人々が快適に移動するための大切な都市基盤の一つ。

○　その中でもコミュニティバスは、路線バスとともに鉄道網を補完し、さらに既存の路線バス網を補完する役割も担う。

○　このことから、コミュニティバスの導入にあたって、近くに鉄道駅やバス停がないような地域の交通利便性を高めることが求められる。

○　さらに、この鉄道・路線バスのサービス勢力圏域外地域とした視点のみでなく、地域の年齢構成や施設分布、地形なども考慮し導入地域を検討していくことで、より導入効果の高いコミュニティバスが期待できる。

### （2）コミュニティバスの目標像

○　品川区におけるコミュニティバスの目標像について、次の３つを掲げる。

**目標像①：　コミュニティバス導入地域における交通利便性の向上**

・コミュニティバスの導入により、当該地域の交通利便性が向上。
・区内の交通ネットワークの強化が図られ、区全体の快適な交通環境の形成が促進。

**目標像②：　地域のつながりやにぎわいの創出（地域振興）**

・新たな人の移動が生まれることで、運行ルート沿いにおける地域の魅力の再発見や、経由地となる施設などでのにぎわいが創出。
・コミュニティバスの車内が一つのコミュニケーションの場となり、地域のつながりとなる場所が生まれる。

**目標像③：　コミュニティバスを活用したシティプロモーションによる品川区のイメージアップおよびブランド力の向上**

・コミュニティバスを情報発信のための一つのツールとして活用することで、品川区のイメージアップおよびブランド力が向上。
・車両デザインの工夫や PR 活動などの取組みを通して、コミュニティバスの存在が、運行ルート以外の地域の住民にも広く長く愛され、品川区の象徴の一つになる。

## ４－２　導入の考え方

○　前項 4-1 で掲げた目標像を実現するためには、持続可能な事業である必要がある。

○　持続性が低い場合には、コミュニティバス以外の施策を検討する必要がある。

### （1）運営方式と区の関与の在り方

○　コミュニティバスの運営方式は大きく分類して、行政側で計画策定や施設等の整備を行い、運営を民間に業務委託として発注する**【民間委託方式（行政完全主導型）】**と、計画策定や施設等の整備の一部は行政側で行い、運営は民間事業者が担い、その運行経費の一部を行政が負担する**【行政支援方式（民間事業者への支援型）】**、民間事業者が計画策定や施設等の整備を行い、民間ビジネスとして進められる**【民間自主運行方式（民間完全主導型）】**の３つが存在する。

表１　運営方式とメリット・デメリット

| | 民間委託方式<br>（行政完全主導型） | 行政支援方式<br>（民間事業者への支援型） | 民間自主運行方式<br>（民間完全主導型） |
|---|---|---|---|
| | 行政主導 | | 民間事業者主導 |
| 運行計画の策定主体 | 行政 | 行政<br>（民間事業者と協議しつつ策定） | 民間事業者<br>（地域公共交通基本方針や導入計画をもとに策定） |
| 運行主体 | 行政<br>（民間事業者に委託） | 民間事業者 | 民間事業者 |
| 走行環境・施設整備 | 行政 | 行政・民間事業者 | 民間事業者 |
| 施設・車両所有 | 行政 | 行政・民間事業者 | 民間事業者 |
| 運行経費の負担 | 行政 | 民間事業者<br>（一部を行政が負担（支援）） | 民間事業者 |
| 道路運送法で想定される事業種別 | ● 自家用自動車による有償の旅客運送（法 78 条）<br>※区が自ら自家用の車両を活用して有償運送を行う事業 | ● 一般乗合旅客自動車運送事業（法４条）<br>※コミュニティバスの多くはこの法 4 条による乗合バス事業 | ● 行政支援方式(左)と同じ |
| 想定される行政のメリット | ● 行政主導のため、導入目的など行政の意図を反映できるとともに、管理がしやすい | ● 管理運営の効率化、サービス改善等に民間事業者の専門的なノウハウが反映されやすい<br>● 導入目的など行政の意図を反映しやすくなる<br>● 民間ビジネスとして運営するため、運営意欲の向上も期待できる | ● 民間事業者の専門的なノウハウが活用できる<br>● 行政の負担なく、住民サービスの提供が行える |
| 想定される行政のデメリット | ● 区の負担は初期から継続的に発生し、費用的にも人的に負担が大きくなる可能性がある | ● 行政の負担が発生する<br>● 行政と民間事業者の目標に齟齬が生じる可能性がある<br>● 事業者の撤退により住民サービスに影響が出る可能性がある | ● 導入目的など、行政の意図を反映しにくい<br>● 採算性の関係で事業として成立しない場合、事業者が撤退する可能性が高い |

**（２）事業展開の進め方**

○　コミュニティバス導入にあたり、期待する効果が得られるか、持続可能な事業であるかといった検証を行うため、まずは試行運行を実施する。

○　試行運行路線は、次項（３）の試行運行路線の選定方針に沿って選定・決定する。

○　試行運行を実施する際には、**「導入計画」**と**「運行計画」**を作成する。

○　**「導入計画」**とは、試行運行路線の選定方針をもとに、選定のための具体的な評価基準を定め、評価結果とともに試行運行路線候補を示し、また、試行運行時期や運行事業者の選定方法、運行条件、車両やバス停の命名方法、事業に対する区の負担の在り方などを示す計画。

○　運行事業者の選定時には、この「導入計画」に示した候補路線や運行条件等を踏まえた募集要件を設定し、企画提案の募集（プロポーザル）を行う。

○　**「運行計画」**とは、運行路線について、以下のような内容を示す計画。

・起終点、運行時間や運行間隔、バス停の位置・地先交渉、安全性に関すること

・収支に関すること（初期投資及び区の負担額、運賃収入、経費等）

・バス車両の命名・デザイン・確保方法、バス停の命名・設置工事に関すること

・広報・周知方法、利用促進施策に関すること　など

○　試行運行開始後は、適宜事業評価を行い、試行運行の継続や路線の見直し、運行の中止、本格導入への移行などの判断を行う。

**（３）試行運行路線の選定方針**

○　施行運行路線の選定は、次のステップ１からステップ５までの５つの段階を経て、決定していく。

○　具体的な評価項目・結果などについては、導入計画において示す。

**【ステップ１】　地域の評価**

**区内13地域での点数方式による導入効果の評価**

**地域の区分方法：** 地域センター所管の13地域をもとに区分
**評価視点：**
①交通利便性（駅やバス停からの距離、バスの運行本数など）
②利用者の居住状況（高齢者や子育て世代の居住状況など）
③施設等の立地状況
（主要施設の立地、商業施設の床面積、観光資源の分布など）
④移動実態と利用意向
（住民の発生集中移動量、新たなバス路線への利用意向など）

**【ステップ２】　候補ルートの設定**

**高評価の地域を対象に主要な経由地と候補ルートの選定**

**候補ルート設定の視点（考慮事項）**
視点1：既存バス路線　視点2：鉄道・バスのサービス勢力圏
視点3：主要施設との接続性　視点4：区民ニーズ
視点5：道路状況　視点6：バス停の設置場所等

**【ステップ３】　候補ルートの評価**

**候補ルートについて事業採算性の評価**

**事業採算性の評価にあたって試算する項目**
・初期経費（車両購入費、バス停整備費）
・需要予測による運賃収入　・運行経費　・運行収支

**「導入計画」の作成**

**【ステップ４】　候補ルートの絞込み**

**候補ルートを対象に運行事業者を募集（プロポーザル）**

**○募集条件は導入計画をもとに設定**
**○絞り込むルート数は、運行事業者の提案における各路線の事業採算性、その時の社会情勢や区民ニーズなど、総合的に判断し決定**

**【ステップ５】　試行運行路線の決定**

**運行事業者との詳細検討による運行路線の絞込み、決定**

**「運行計画」の作成**

図 13　試行運行路線の選定方針

**（４）試行運行開始後の事業管理について**

○　試行運行開始後、運行収支やコミュニティバスに関する事業全体の評価を適宜実施し、利用実績や利用ニーズに基づく見直し・改善、事業継続の判断等を行っていく。

○　事業管理は、品川区地域公共交通会議が主体となり、PDCA（計画→実行→点検・評価→見直し）サイクルを実施していく。

○　Check（点検・評価）では、収支や利用者数、接遇や安全性などについて継続的な把握を行い、評価指標ならびに評価基準を設け、目標に対する達成度の確認や課題の整理などを行う。

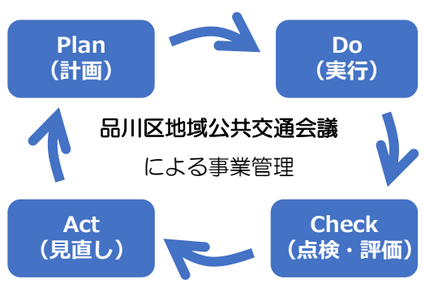

図 14　ＰＤＣＡサイクルの概念図

○　また、Act（見直し）では、上記の達成度や課題の軽重に応じて、利用促進のための取組みの改善や充実、運行計画の見直し（路線の見直し、運行の中止、本格導入への移行など）の判断を行う。