

サステイナブルコミュニティと交通まちづくり¹

—住吉台くるくるバスを守る会の活動から—

大阪外国語大学 森栗茂一研究会

都市交通政策 B 分科会

石崎佑典 牛居仁美 梅本ゆう 篠置史子

2005年12月

¹本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、森栗茂一教授（大阪外国語大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

戦後、インフラの整備中心になされてきた公共交通対策であったが、利用者のニーズの多様化、高度化に伴い、バス事業においても平成 12 年から 14 年にかけて規制緩和が実施された。しかし、規制緩和によって質の高いサービスが展開され利便性が向上した地域があった反面、参入、撤退の自由化により、不採算路線を抱えていた地域などでは、路線の統廃合や廃止が行われ、交通空白地域・交通不便地域の増大によって交通弱者が増大し、それに伴い地域の衰退に繋がりうるさまざまな問題が発生している。

このような公共交通の衰退への対策として、地域交通会議という住民参画の場が注目されているがまだ実施例がない。また平成 7 年の東京都武蔵野市を走ったムーバスの事例以来、コミュニティバスを交通不便地域の問題を解決する手段として用いる自治体もあるが、補助金に頼るなど画一的な運行方法では地方自治体の政策決定の融通性を削ぎ、持続的とはいえない。そのため今日においては、長期的な視点を持ち合わせ、地域固有のケースに応じ、住民のニーズと合致するような持続可能な政策への転換が求められており、多様な住民のニーズを把握するためには住民参画が必要だと考えられる。しかし、現段階においては、実際に住民の受け入れ体制を構築しなければならない地方自治体が、具体的な方法論をわからないために、実行に移せていないケースが多い。

そこでわたしたちは住民参画により地域にバスを走らせた兵庫県神戸市東灘区住吉台「くるくるバス」の例を取り上げ、交通会議とその中で構築される「しくみ」の重要性と、その中で広域的な視点からサポートを行った地方行政の役割について述べる。また住吉台は「くるくるバス」をきっかけとし、地域が持続可能な視点を持ち合わせたコミュニティとして繋がってきており、今後は先導的事例となり他の地域をサポートしていくことが期待される。そのためにわたしたちは、国や地方自治体の交通会議への参画と、国による市民会議への適切な補助、そしてコーディネーター養成プログラムに対する国からの適切な支援システムの構築を政策提言する。

目次

はじめに

第1章 乗合バスの現状

- 第1節 (1. 1) バス事業の衰退
- 第2節 (1. 2) 規制緩和までの流れ
- 第3節 (1. 3) 規制緩和後の問題点

第2章 交通まちづくりへ

- 第1節 (1. 1) 地域における取り組み
 - (1. 1. 1) 地域交通会議
 - (1. 1. 2) コミュニティバス
- 第2節 (1. 2) 住民参画の必要性

第3章 現行分析～住吉台「くるくるバス」の事例から

- 第1節 (1. 1) 住吉台の概況
- 第2節 (1. 2) くるくるバス運行の経緯
- 第3節 (1. 3) くるくるバス運行についての考察
- 第4節 (1. 4) 行政の役割
- 第5節 (1. 5) 「くるくるバス」の成果
- 第6節 (1. 6) 「くるくるバス」の今後の課題と展望

第4章 政策提言

参考文献・データ出典

はじめに

モータリゼーションの進展とともに、私たちのライフスタイルや都市の形態は大きく変化し、クルマ中心の生活・社会が確立された。自家用車はドア・ツー・ドアの移動を可能にし、非常に私的で高い利便性を有す。しかし一方では、クルマへの依存は、交通渋滞の悪化、交通事故の増加、都市のスプロール化、公共交通の衰退などのさまざまな問題を生じさせることとなった。公共交通から自家用車への移動手段のシフトは、公共交通の利用者を相対的に減少させ、交通混雑によるバスサービスの低下、バスサービスの低下による利用者離れという悪循環に陥っている。しかし、公共交通は人々の「移動手段の確保」や地球的規模の環境問題対策、高齢化社会への対応、地域活性化の推進などの重要な役割を担っており、公共交通の社会的意義やその必要性は、今日においてますます高まっている。なかでもバスは、市民のもっとも身近な日常的移動手段であり、シビル・ミニマムの観点からなくてはならないものである。これまでは生活交通として必要な不採算路線の維持には、黒字路線から赤字路線への企業内内部補助を基本として、公的補助も含め、対応がなされてきた。需給調整規制の廃止によって、競争が促進され、事業者の創意工夫や事業効率化を促す一方、新規事業者の「ドル箱路線」参入により既存事業者の採算性が悪化し、従来の内部補助による不採算路線の維持が困難になり、撤退という動きが生じ、交通空白地域・交通不便地域が出現・拡大している。生活交通の維持確保の責務を担う自治体はコミュニティバスをはじめとして、さまざまなかたちで地域の足の確保に努めている。しかし、国・地方とも逼迫した財政状況である中、公的補助を前提とした生活交通確保対策では持続が不可能ではないかと思われる。また、行政が支援し主導する従来の「移動手段の確保」のしくみでは、地域住民の「マイバス」意識の向上に結びつきにくく、積極的利用を促せない。

このような状況のなか、交通分野においては住民参画の必要性が叫ばれており、これからの地域交通のあり方について「公共交通の利用円滑化に関する懇談会報告書」（国土交通省 2005）に詳しくある。そのなかで私たちが注目するポイントは以下の通りである。

- ・ 財政的支援という一面的措置のみでは生活交通の維持確保に限界があり、また補助金を投入しても採算性が必ずしも改善しないという状況が見られる。

- ・ 近年、地域住民が NPO 活動や商店街などの活動として地域の交通の維持・改善に向けて主体的に参画する事例が各地で見られるようになってきているにもかかわらず、従来の公共交通政策の枠組みは有効に機能していない。

- ・ このため、交通事業者の取り組みを必要に応じて国、地方自治体が支えるという従来からの枠組みだけでなく、地域住民などが地域交通の維持や改善に向けて主体的に参画する、また地域の関係者が協力・連携して取り組む動きを推進する必要がある。

本論文においてはこのような多様な関係者が協働し、相互の役割分担と協働が機能していく、住吉台を一つのモデル事例として取り上げ、必要とされる施策の枠組みや支援方策のあり方についての政策提言を行う。

本稿の構成は、第一章では乗合バスの必要性和規制緩和をふまえた乗合バス市場をめぐるおおまかな流れを、第二章では地域交通会議とコミュニティバス¹、を挙げ、住民参画の必要性を述べる。第三章では住民参画により地域でコミュニティバスを走らせた神戸市東灘区住吉台「くるくるバス」の事例を用

¹ 第二章に後述

い、地域での公共交通問題に対する取り組みを、特に交通市民会議に注目して考察し、第四章では、第三章での考察を用い、これからの公共交通問題に対する政策を提言する。

第1章 乗合バスの現状

第1節 バス事業の衰退

バスは、第一に、市民のもっとも身近な日常的な移動手段として重要な役割を担っている。さらには緊急時の代替輸送という観点からもバスの有す役割は重要である。今日では、少子高齢化の進展における交通困難者 OR 移動制約者の「移動」の確保、「地球温暖化」に代表される環境問題への対応、地域再生の推進、という観点からバスはもちろんのこと、公共交通機関は極めて重要な役割を果たす、と位置付けられている。

しかし、自家用車の普及やそれに伴う交通環境の悪化とともに、人々の移動手段が公共交通から私的で利便性の高い自家用車へと移り、乗合バス事業においてはその輸送人員数は、都市、地方を問わず減少の一途を辿っており、現在では、全国乗合バス事業者の約 8 割が厳しい収支状況に身を置き、赤字を計上している現状が見られる（表 1 参照）²。

そして不採算路線は撤退に追い込まれている。従来のバス路線がカバーできていない地域や、利用者が少なくとも生活路線として定着しているバス路線は、バス事業者としては廃止したくても廃止できないまま、地方自治体が自らバスを走らせるか補助金をつけるかして従来のバス路線を維持しなければならなくなった。都市部の郊外では、徒歩と公共交通以外に移動手段を持たない人々や高齢者、子育て世帯、子どもなどいわゆる交通弱者と呼ばれる人々の足も、現在確保できていない状況にある。買い物や通学、通院など外出するのに不便を被り、外出が不便なために住民同士の交流・ふれあい・話す機会が減ること、人と人とのつながりが希薄になりつつある。

（表 1 乗合バス収支状況 平成 16 年度、保有車両数 30 両以上 253 者）

項 目	計	民 営	公 営
収 入	7, 780 億円	5, 894 億円	1, 886 億円
支 出	8, 405 億円	6, 130 億円	2, 275 億円
損 益	△625 億円	△236 億円	△389 億円
経常収支率	92.6%	96.2%	82.9%
赤字事業者の比率	71.9%	67.4%	100.0%

（出所：「日本バス協会 日本バス web」平成 17 年 9 月 27 日現在）

² 松本浩之 2005 「今後のバス事業のあり方提言レポート」 配付資料 より

第2節 規制緩和までの流れ

平成10年運輸政策審議会総合部会答申では、需給調整規制は①供給過多(過当競争)によるサービス・安全性の低下の防止、②市場独占性付与によって不採算路線を同一会社の採算路線からの内部補助を容易化し運輸サービス確保(維持)、③「規模の経済性」作用によって一定したサービスの安定的供給による利用者利便の確保(維持)などが目的であった。

この事業エリアの独占により、需給調整規制のもとで、バス事業者は安定したバスサービスを提供してきた。しかし、モータリゼーションの進展と輸送需要の変化を背景に、バス事業においても、利用者の交通に対するニーズの多様化、高度化の要請が高まる中で、需給調整などの規制が事業者の創意工夫の意欲を削ぎ、サービスの改善や多様化、事業の効率化を阻害する要因になっているのではないか、という問題が提議され、バス事業においては、貸切バスが平成12年(2000年)、乗合バスは平成14年(2002年)に需給調整規制を廃止する規制緩和³が行われるに至った。(表2参照)

(表2 規制緩和の概要)

	事業の参入	事業計画	運賃・料金	事業の退出
改正前	路線ごとの免許	運行系統・回数認可制	認可制	休止・廃止認可
改正後	事業者ごとの許可	路線→認可 (運行計画→届出)	上限認可制 実施運賃届出制	事前届出(6ヶ月) 地域協議会で協議済み 30日前

(出所：国土交通省「乗合バス事業の現状」平成15年より作成)

第3節 規制緩和後の問題点

³規制緩和に基づく企業支援(補助)としては、まず生活交通路線維持費制度がある。これは地域協議会で必要と認められ、都道府県画指定する生活交通路線の維持・確保について、都道府県と協調して補助するものであり、補助対象のバス事業者は、国が2分の1、都道府県が2分の1補助する。次に特別指定生活路線運行費補助がある。これは都道府県が指定する特別指定生活路線に、国が2分の1、都道府県または市町村が2分の1補助するものである。この他に注目すべき補助として、バス利用促進等総合対策補助制度の中に実証実験・実証運行事業がある。この補助対象事業としてコミュニティバスが入っており、補助率は国が2分の1、地方公共団体が2分の1である。

規制緩和後、競争が促進されたことにより、事業者の創意工夫が促され、利用者にとって養鯉利便性の高いサービスが展開された地域があった反面、不採算路線を抱えていた地域などでは、路線の統廃合や廃止が行われ、交通空白地域・交通不便地域が出現・拡大した。さらに、「車両の購入や停留所・自動車車庫・各種施設の整備など、初期投資の負担が重すぎるために、新規参入が容易になったにも関わらず、乗合バス市場への新規参入が活発でないという現状がある。」⁴との指摘のように、初期段階での種々の負担が新規参入への障壁となり、「地域住民の足の確保」という問題を一層深刻化させている。

⁴ 寺田一薫 2005『地方分権とバス交通』 p.26-27 より

第2章 交通まちづくりへ

第1節 地域における取り組み

(1) 地域交通会議

規制緩和による負の影響への対策として地域協議会（注 4）が各都道府県に設置された。地域協議会は、事業者が路線退出する場合や、路線の維持が困難な場合に、補助のあり方などを関係者が協議し、路線廃止後の住民生活への影響を検討する場として設置され、主体となるのは都道府県・関係市町村・事業者・地方運輸局である。しかし、「事業者から路線退出の申し出があってからその対策を協議するという性質上、地域協議会を路線廃止以外に、既存路線の活性化に向けて具体策を協議する場として活用しにくい点、地域協議会の構成員の中に、実際の地域のバス利用者が公式な構成員になっていないケースが多い点が問題点である。」⁵と指摘され、また、路線を引き継ぐバス事業者に補助金を工面するという応急的な措置がなされる場合が多く、実際の住民や地方自治体のニーズにできていないことが問題である。

そこで、地域交通会議という住民参画の場が注目されている。これは地域再生推進プログラム（平成16年地域再生本部決定）に基づいて「地域再生の視点から、地域・利用者でつくりあげる地域交通を実現するため、市町村等の地方公共団体を中心として利用者を含む地域の関係者が議論する場」として設置されたものである。地域協議会とは異なり利用者である住民が参加し、地方自治他やバス事業者とともに、住民自身のニーズが反映された地域の足をつくるための、住民参加型の会議である。積極的活用が望まれるが、地域協議会とは違い、まだ一度も実施されていない。

(2) コミュニティバス

⁵ ISFJ 政策フォーラム発表論文 明治大学戸崎肇研究会 2004「規制緩和後のバス交通と生活交通維持～地域密着型のバス交通を目指して～」 p26 より

コミュニティバスは「交通空白地域、交通不便地域の解消や高齢者の外出促進、交渉施設の利用促進等、地域住民の福祉向上を図るため、主として地域公共団体が運営している地域密着型のバス」と定義され、「狭い道路でも運行可能なように車両の小型化を図ったり、運賃、ダイヤ、バス停の位置等を工夫する事例が多い」⁶とされている。

コミュニティバスは、1995年の東京都武蔵野市を走った「ムーバス」がメディアに取り上げられ、注目された。以降、全国の自治体で導入され、平成16年4月1日現在では全国344の自治体で運行されている。⁷コミュニティバスの運行目的は、「交通不便地域の解消」、「病院、施設への手段の確保」、「高齢者の外出機会の創出」と、「足の確保」のための対応策として注目されている。その特徴は、運賃100円という低廉な価格設定である。地方自治体は、ムーバスのような特性をもったコミュニティバスを走らせることによって、交通不便地域・交通空白地域の解消を試みたが

しかしコミュニティバスにおいては、ムーバス方式が、どの地域においても適用するわけではない。100円で採算がとれない分は国・自治体から補助金を出す、そのような対策は地方自治体の政策決定の融通性をそぎ、持続的とは言えない。

第2節 住民参画の必要性

⁶国土交通省 2005「ユニバーサルデザイン政策大綱」 p.14 より

⁷松本浩之（2005）「今後のバス事業のあり方提言レポート」配付資料より

いま、長期的な視点を持ち合わせ、地域固有のケースに応じ、交通弱者も考慮に入れた住民のニーズと合致するような結果的に長期的である政策に転換する必要がある。行政だけでなく、地方自治体や地域社会を司る住民が、互いに関係を結びながら問題に取り組んでいかなければならない。国土交通省の『公共交通の利用円滑化に関する懇談会報告書』に、住民参加・交通会議・協働⁸の必要性がうたわれていることから、このことは明白である。地域住民の自主性と、そのような住民と地方自治体とが協働することが求められている。さまざまな価値観や属性、ライフスタイルを持った住民のニーズを把握するためには、住民自身の参画が必要である。住民参画によって、地方自治体が住民や地域のニーズを考慮し、地域の問題に対してもっとも適切な手段を用いることで、地域や地域からなる社会の持続性につながる。

交通をめぐる問題を、住民自身をまじえて解決し住民の声が実際に交通づくりに反映することで、住民の身近な環境に対する問題意識や参加意欲を高めることも可能であり、ひいては、住民を主体として他のさまざまな社会問題へも効率的に対処することを可能とする体制ができる。この点において、公共交通を、地域社会の問題のひとつとしてではなく、重要なものとして捉え、住民をまじえて取り組むことが必要ではないだろうか。

このように、それぞれの地域における公共交通の創出の過程は単なる移動手手段の確保ではなく、その地域で生活する人々の視点で地域を生きる場として居住環境の質を向上させ、人と人を結び、自立した活力のある地域社会を創造することを可能にするような、まちづくりのアイテムとして受け止めることも可能である。

しかし、実際に住民参画の受け入れ体制を構築しなければならない地方自治体は、その理念は提示され理解してはいても、具体的にどうすればよいのか、という方法論がわかりにくく、実行に移せていない地方自治体が多い。

⁸ 「協働」とは、1977年インディアナ大学の政治学者オスロム教授が、「地域住民と自治体職員とが協働して自治体政府の役割を果たしていくこと」を一語で表すために造語したというコプロダクション (Coproduction) の概念である。

長谷川公一は、協働という言葉のもととなるコラボレーションを「複数の主体が対等な資格で、具体的な課題構成のために行う、非制度的で限定的な協力関係ないし共同作業である」(長谷川 2003:183-4)と定義しているが、人によって定義には若干の違いが見られる。

第3章 現状分析

住吉台くるくるバスの事例から

ここでは、不便な地域環境にも関わらず、地形的理由から長年に渡りバスの運行範囲外であった地域において、補助金なくしてバスの運行を成し遂げた「くるくるバス」の事例を取り上げ考察する。考察に際しては、実際に交通会議に参加した中で得られた情報、くるくるバスを取り扱ったさまざまなドキュメントなどを参考に用いる。

第1節 住吉台の概況

兵庫県神戸市東灘区住吉台は昭和 40 年代に六甲山南山麓に造成され、公営や民間の分譲マンションや集合住宅、一戸建ての住宅や社宅などが多数建てられた。この地域は急な坂道が多いにも関わらず、神戸市をはじめ広範な地域を眺望できる見晴らしの抜群のよさ、公営住宅の家賃の安さなどにより、多くの人々が居住し始めた。しかし、昭和 60 年には約 5500 人いた人口は平成 16 年末には約 4400 人にまで減少、また住民の高齢化も進み、高齢者（65 歳以上）の人口比率は 22%と全国平均を上回っている。(神戸市人口統計) この地域には小規模スーパーや医院などの生活利便施設が非常に少なく、大規模スーパーや医療機関、社会福祉施設を利用するには、J R 住吉駅などの鉄道駅周辺まで行かなければならない。しかし、J R 住吉駅などの鉄道駅周辺まで出かけようにも、市バスは住吉台の入り口までしか来なく、そのバス停まで 20 分近くの時間を要したり、およそ 300 段の階段を上り下りしなければならない人など、多くの住民が不便な交通環境の下で生活していた。それにより、生活の足を確保するため自家用車を所有する住民も増えたが、前述のように高齢化がすすみ自家用車の運転を断念する人もおり、住民はこの地域での公共交通の必要性を感じていた。「市バスの路線を住吉台の中まで延長してほしい」と 30 年来願い続け、ここ 10 年間に於いては、通院のためや区役所に行くためのバスの便を市へお願い続けていた。しかし、道幅が狭くカーブが多いという地形上の理由と、バス需要が少ないこと、市バスの採算上の理由⁹から運行には至らなかった

⁹ バスの運営コストは、およそ 7 割が人件費、残りは燃料油脂費、車両修繕費、車両償却費などにより構成されている。公営交通の場合は得てして、人件費と車両費の効率化が困難な場合が多い。

第2節 くるくるバス運行の経緯

「市バスが走らないのならば、自分たちの手でバスを走らせよう」と住吉台地区の複数の自治会、マンションの管理組合、老人クラブ、まちづくり協議会、そして地元の NPO 法人の人々が参加した話し合いが始まった。平成 15 年 9 月、国の「全国都市再生モデル調査」事業に採択されたことにより出た調査費を用い、平成 16 年 2 月 21 日から 3 月 31 日にかけて、NPO 法人によってバスの運行実験が住吉台を含む 2 カ所の地域で行われた。2 月中は乗車料金無料の「お試し期間」、3 月は乗車料金 200 円の「実験期間」と、期間内を 2 つの期間にわけて実験が行われた。結果、無料の「お試し期間」が終わっても乗客は減らず、予想以上の大勢の住民がお金を支払いバスに乗った。この住民の示した行動により住吉台でのバスのニーズが実証され、住民とバス会社がバスの本格運行を目指す決め手となった。その後、運行を実現させるために平成 16 年 6 月から翌 17 年 1 月の間に 4 回の「東灘交通市民会議」という市民主体による交通会議が開かれ、運行を実現させるために必要な以下などの事柄が話し合われた。(表 3 参照)

1. 道路の管理者である神戸市建設局との折衝の結果の報告
2. 警察との折衝の結果の報告
3. ダイヤ・ルートに関する議論
4. バス停についての住民間での調整のための議論

以上のような経緯を経て、平成 17 年 1 月 23 日、「くるくるバス」の運行が開始された。朝 6 時台から夜 9 時台まで約 15 分間隔で途中 8 カ所の停留所を含む、住吉台と JR 住吉駅を結ぶルートで運行される。

住民たちの話し合いの結果が、実際のバスの運行に反映された。運行開始から約一年弱、現在では「くるくるバス」は住吉台の住民の生活に根付き、運行を開始した 1 月から 9 月までの乗客数をみると数は次第に増加し、当初予測された一日あたりの数の約 600 人を上回る約 900 人を記録する日もある。このような安定した乗客数からみても「くるくるバス」の運営は経営的に自立している状態にあると思われる。

(表 3 : 東灘交通市民会議 取組み経過)

6月30日	第1回東灘交通市民会議 ・JR住吉駅前バス停の検討状況報告 ・警察・国道事務所・市建設局・市交通局との調整プロセスの公開
7月	「東灘交通市民会議」の運営に兵庫県のパワーアップ助成獲得
7月末から 8月	JR住吉駅前などバス停の共用に関して、既使用者である既存のバス事業者2社から基本的に理解・協力が得られた事をもとに、相互間のバス運行時刻が重ならないようなダイヤ設定を行うなど、具体的な調整を進めた。
8月9日	第2回東灘交通市民会議 バス停設置に関する道路管理者、警察署、市交通局との調整状況の報告と今後の取り組みについて議論(住吉台:ルート・バス停等、渦森台・鴨子ヶ原:新たなバス導入の必要性について)
8月19日	住民と事業者による運行ルート・バス停位置の現地調査 ・住吉台に実際にバスを持ち込み調査 ・地元住民がバス停位置の検討を行い、地元住民自らが、バス停予定地近傍の住民と設置の交渉を行う
8月末～ 9月12日	エクセル住吉台前バス停調整で、1軒の民家から異論が発生。マンション管理組合は、議論の末、当初予定のマンション前のバス停を断念(9/12 理事会決議)し、バス停を「エクセル東」(鉄塔前)に変更
9月13日	東灘交通市民会議住吉台部会 ・バス停、ルート、ダイヤ最終確認 ・住吉台住民が自ら集約した地元住民の方針・意向をもとにバス運行事業者が、ダイヤ編成など具体的な作業に入る。
8月上旬～ 11月下旬	残る1社(JR住吉駅前バス停共用3社のうち)に対するJR住吉駅前バス停共用の同意取得に時間を要した。 8月上旬からバス事業者間で話し合いをしたが同意が得られず、10月中旬には住民代表と座長が交通市民会議の「市民合意」内容を踏まえて理解を得られるよう詳しく説明した。
11月26日	第3回東灘交通市民会議 ・これまでの関係者との調整状況とバス運行概要の報告 ・今後の課題整理
12月末	JR住吉駅前バス停共用について、残る1社の同意を得る。
平成17年 1月11日	第4回東灘交通市民会議 ・運行開始日のお知らせ、開通式の計画策定 ・バスの愛称「住吉台くるくるバス」に決定

(出所:「相生まれづくり塾 平成17年6月11日 講義資料」)

http://www.hyogo-machi-forum.jp/aioi/2nd/05_material/050611.html (2005/11/07 アクセス) から一部抜粋)

第3節 くるくるバス運行についての考察

前述した安定した乗客数（経営の自立性）はどのようにして得られたのだろうか。

一つ目の要因として、「東灘交通市民会議」（図1参照）という住民やバス事業者、行政などのさまざまな人が話し合う場が持たれたことが挙げられる。この会議では、12の地域住民組織、行政（東灘区役所、神戸市役所）、バス事業者、NPO 法人という立場の人々が参加し、バスの本格的な運行を目指して協議がなされた。計4回行われたこの会議では、バス停の位置、運行ルート、ダイヤの構成、バスの名称など、運行開始に向けて必要となるあらゆることが話し合われ、また実際に現地を視察するなどの調査も行われた上で決定された。

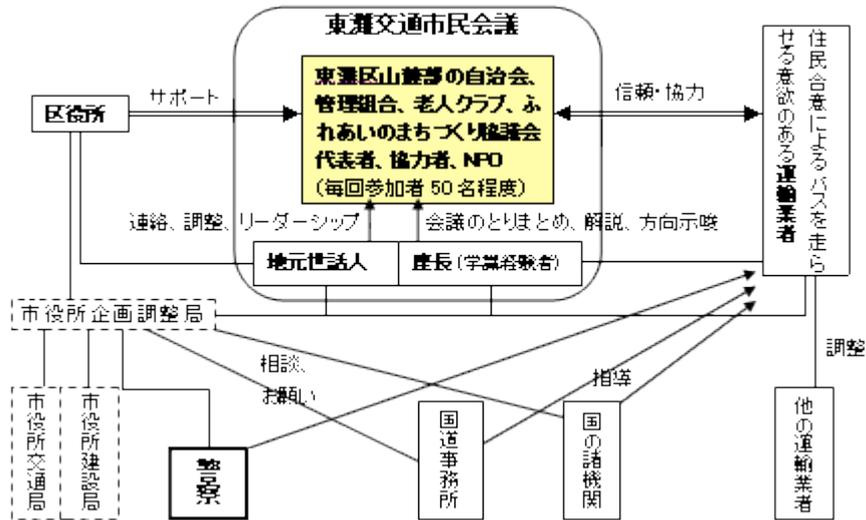
その決定までの流れとしては、まず住民のニーズを確認し、その上でニーズを満たすバスの運行を実施する際にぶつかる問題点を共有化し、どのようにしたら解決していけるかを話し合うというものであった。また、話し合いの結果は速報というかたちで地域の全世帯に報告された。バスの運行実験により、バスの運行に対する住民の要望がニーズとして確認され、その上で東灘交通市民会議では警察、国の機関、バスの事業者等と話し合いがなされ、その結果が住民に情報公開され、ニーズが醸成されたのである¹⁰。その中でのバス事業者、行政の姿勢は住吉台の住民の意見を第一とするものであったこと、話し合いにより住民のニーズが正確に把握されたこと、問題点が共有されたこと、そして積極的に情報公開がなされたことにより住民に自分達が解決しなければならないという自覚が生まれたことが上述のような結果につながったのではないかと考えられる。そしてまた、このように話し合いを重ねる中で、バスを走らせようという共通意識を持ちながらも、参加者それぞれが自身の得意とする分野でバス運行に向けて努力することで、それぞれの役割（表4参照）を認識し協働する「しくみ」¹¹が出来上がっていった。これが第二の要因である。この「しくみ」の中でそれぞれが最大限努力することでバス運行への困難が最小化されたといえる。

¹⁰ 東灘交通市民会議の中での情報公開、ニーズの醸成について

住民同士の話し合いや情報公開がなされる中で、さまざまなトラブルにもぶつかった。特に、住民たちの間でのバス停の位置に関する衝突は解決に多大な話し合いの時間を要した。しかしこのようなトラブルは、バスを走らせようというプロジェクトを推進するエネルギーとなった。

¹¹ 「しくみ」：本稿においては「役割分担に柔軟性を持ち、人間的な関係を重視した体系」と定義する

(図1 東灘交通市民会議)



(出所：「相生まちづくり塾 平成17年6月11日 講義資料」より)

(表4 「東灘交通市民会議」参加者それぞれの役割)

住民	地域を形成する主体として、地域のニーズを一番把握している存在。
バス事業者	バスの運行方法、事業経営のプロ。
NPO 法人	住民参加や意見を出し合うことに慣れていない住民を支える。会議のとりまとめ役（ファシリテーター）。アドバイザー。
行政	市民とは異なる広域的な視点から地域のニーズを把握する。また国や他の機関との結びつきを持ち、地域の問題に活かす。

第4節 行政の役割

先の「しくみ」の図の中にもあるように、行政は会議の主体である住民のサポート役として重要な役割を果たした。ここでは東灘交通市民会議に参加し、住民をサポートした行政について、その支援活動を示す。

前出の図にもあるように、「東灘交通市民会議」において地方行政（区役所・市役所）は住民と国、地方運輸局、地方整備局など他の機関の間に入り、より広域的な視点から計画を立てるために重要な役割を果たした。具体的には、以下のようなものがあげられる。

- ・ 東灘区役所…「東灘交通市民会議」に出席し、話し合いに参加し積極的に住民をサポートした。具体的には、会議の初期の段階において会議に参加するよう事業者や、自治会を通して住民に呼びかけたりするなどのことを行った。
- ・ 神戸市役所企画調整局…「東灘交通市民会議」に出席し、話し合いに参加した。道路を管理する地方整備局や、道路に関する法律許可を出す警察、道路の法律を管理する神戸市交通局などの他の行政機関とバスを走らせるための調整を行った。

以上のように本事例において行政は、地域の交通問題に対して個の問題としてではなく、行政自身や地域住民、また他のパートナーの特徴、役割をきちんと把握した上で会議に参加し、協力者としてさまざまな決定をサポートしてきた。このような姿勢をもった行政側の適切なサポートが、「くるくるバス」の運行に至った不可欠な要因の一つとしてあげられる。

第5節 「くるくるバス」の成果

「くるくるバス」の運行は地域にどのような影響をもたらしたのだろうか。

地域の特性を活かしたコミュニティバスの運行は公共交通の利便性を高めただけでなく、さまざまな成果をもたらした。その中でも、特に注目すべきものが「住吉台くるくるバスを守る会」という住民主体の組織の設立である。この会には地域住民組織だけでなく、バス事業者や行政も参加し、バスを守り育てるという個別目的から、住吉台の地域全体の問題を考える包括的な協議会として機能している。

「くるくるバスを守る会」は以下の二つを主たる活動として行っている。

- ・ 定期的な話し合い…地域住民組織の代表者、ボランティア、世話人といった住民、バス業者、行政機関、NPO 法人が参加し、くるくるバスのよりスムーズな運行のためにさまざまな問題に関して白熱した談合を行っている。
- ・ 「くるくるバス通信」の発行…月に一回、地域新聞を発行、自治会役員が手分けし、住吉台全戸に配っている。「くるくるバスを守る会」で話し合われた内容や、最新の情報を載せた新聞の発行は、地域住民に情報を公開し、バスの運行状況や地域の問題に対し、住民の関心を引き寄せている。

また「くるくるバス」運行はこの他にもさまざまな効果をもたらした。今回はこの効果について「くるくるバス通信」の文面を参考にして述べる。

「人と人をつなぐ」という役割も果たした。バスの中やバス停の前では、住民同士の新たなコミュニケーションが生まれた。ベンチが置かれたり、花壇が作られ、ポールには「やさしさと笑顔のある町 あいさつ声かけ運動」とかかれたポスターが貼られたりと、各バス停の前には住民により憩いの場としての様々な工夫も見受けられる。地域内では新たな人と人の結びつきが生まれている。また地域内での顔見知りが増えることでバスに乗り合わせた際にも住民が手助けしあうようになり、高齢者や身体の不自由な人が外出しやすくなった。町と町をつなぐバスが、人と人をもつないでいる。(『くるくるバス通信』第1号(平成17年6月号)、第2号(平成17年7月号))

この他にもさまざまな住民の声が『くるくるバス通信』には記載されている。

「くるくるバスが走り始めて、自家用車からバスへ乗り換える方も増えてきていると聞きます。(中略) それなら、安全・確実そして駐車料金もガソリン代もいらない“足”を利用したいと思うのも当然のことかもしれません。(後略)」(『くるくるバス通信』第1号(平成17年6月号))

「(前略) この様なライフスタイルが選択できるには、健康であることと、もうひとつ、家の近くに便利な交通機関整備されていることがポイントです。この点でも、くるくるバスは、ライフスタイル見直しでの大きな一助になっているのではないのでしょうか。(中略) 一年金生活2年目。収入と収支のバランスを検討、マイカーを手放しました。外出は(歩く)と(バス)(電車)にしています。(後略)」(『くるくるバス通信』第2号(平成17年7月号))

「(前略) また、くるくるバスは、子どもたちのためのものでもあります。(中略) 今後は、この町で育った子どもたちにお手伝いいただき、バスの停留所に“子ども駅長さん”をおくアイデアも出ています。小さい頃から地域の身近なところに目を向ける姿勢を養い、子どもをまちづくりの一員として認め、育てて、その力を地域に生かしてほしいと思います。」(『くるくるバス通信』第1号(平成17年6月号))

公共交通の問題はそれのみで独立しているものではなく、その地域の他の問題とも結びついており、それゆえに、地域にはそれらの問題を包括的に観察し、解決していく視点が必要である。このような状況の中で、「くるくるバスを守る会」は、くるくるバスのみでなく、住吉台の地域全体を向上させる自治的組織になってきており、その結果、住吉台の地域全体コミュニティとして繋がってきている。また、時の経過とともに人やまちのニーズも変化する。そのためコミュニティには各々の状況に適応し、時にはコミュニティ自体が変化していけるような柔軟性が求められる。住吉台においては、「東灘交通市民会議」で構築された「しくみ」が「住吉台くるくるバスを守る会」の活動を通して、交通問題だけでなく、地域の諸問題にも包括的に取り組んでいけるほどの柔軟性を持ち合わせたものに発展してきている。今後においてはさらに次の世代へこの「しくみ」を引き継いでいくための行動が期待される。

第6節 「くるくるバス」の今後の課題と展望

前述したように「住吉台くるくるバスを守る会」では「自分たちの手でバスを守り育てる」という目標を掲げ、持続可能な視点から、身近な問題に対する対策や持続的に運営していくための多様な取り組みがなされている。ここでは実際の取り組みや工夫のうちの何点かを取り上げる。

- ・ 路上駐車についての取り組み…「くるくるバス」の運行開始後、既にマイカー所有率は減少してきているが、まだバスの走行を妨げる自家用車の路上駐車はあとをたたない。しかしこの問題の解決は外からの強制では難しく、住民の意識の変化が必要とされている。そこで「守る会」ではこの問題に対し、路上駐車の実態調査や、駐禁対策についての話し合いを行ったり、団地間の道路にポスターを設置したりと、住民たちが意見を出し合い、さまざまな角度からのアプローチがなされている。
- ・ 「意見箱」の設置…住民の意見を取り入れ続け、さらにバスのサービス力をあげるために7月からバス内に設置が始まった。
- ・ 大気中の二酸化窒素濃度の測定…これは「地域環境への貢献が地球環境保全につながる」という考えのもと、住吉台でのくるくるバス運行による環境への影響を実証しよう、という試みである。バス運行による大気中の成分濃度変化を測るため、自動車の排気ガスに含まれる大気中の二酸化窒素濃度を測定している。方法としては、住吉台の地域内8カ所に観測地点を設置し、バス事業者、地元住民、さらには甲南大学大学院の研究室の人々の協力によって、バス運行前から一日一回測定を行い記録し続けている。二酸化窒素はもともと大気中に含まれている成分であること、住吉台はバス運行以前から六甲山の南山麓という比較的環境がよい土地であったこと、という主に2つの理由からバス運行前後での二酸化窒素濃度の大きな変化も、環境基準を超える値も見られていない。しかしバス運行による地域環境保全の証明は、地域住民のさらなる自信と自覚、地域への誇りにつながると思われる。そのため今後も長期に渡り観測を続けていくことが期待される。
- ・ その他、さらなるバスの充実を目指してさまざまな課題に関する議論が交わされている。(早朝、深夜までバスの運行時間の延長、タクシーとの連動、定期券の販売方法、カード化など)

以上のように、住吉台では持続可能な視点からさまざまな取り組みを行っており、このことはサステイナブル・コミュニティ¹⁰を目指しているといえるのではないだろうか。

最後に、「くるくるバス」に関するさらなる展望について述べる。「くるくるバス」運行のプロセスは、住民主導で地域にバスを走らせた事例として、他の交通不便地域でも参考とされることが期待される。実際、「くるくるバス」の運行事例に注目した動きが全国的に展開されつつある。その一例として、平成17年5月に住吉台にてセミナーが開催され、その際全国から参加者が集まり、くるくるバスにも乗車した例がある。

「このセミナーでも、『住民同士が課題を共有したこと、何度も会議を開いて、その都度情報をオープンにしたこと、要求ばかりではいけない、住民が参加しなければならない、住民が参加しなければならない、これらのことを住民自らが自覚していたことが大きな推進力になった』という点に注目されています。」(『くるくるバス通信』第1号(平成17年6月号))

本事例は今後も、交通まちづくりの成功事例として全国のさまざまな地域で参考とされていくと思われる。そしてその際に、今回の事例に携わってきた人々が、公共交通の充実化に取り組む地域を、会議等への参加を通じて、サポートしていくことはその地域に大いに貢献するであろうと思われる。また、

¹⁰ サステイナブル・コミュニティの定義として、日本都市計画学会では、「住民が生きがいを持ち、将来への可能性を犠牲にすることなく、環境に負荷を与えず、再生不能な資源を消費せずに、安心かつ安全に生活できるコミュニティ」としている。

本事例がコミュニティバスの、そして交通まちづくりのモデル事例として扱われることは、住吉台の住民の自信と誇りへ、またさらなる地域の向上へつながるだろう。

第4章 政策提言

以上の議論から私達は国と自治体それぞれへ向けて以下の提言を行う。

① 交通会議への参画

・自治体への提言

交通まちづくりの観点から、自治体としては交通市民会議に参画し、極力その提案をいかせるよう住民の意見を尊重しながらサポートをするべきである。また持続可能な視点をもった交通まちづくりを行う際には地域のニーズを一番把握している住民の参画は不可欠であるために、自治体としては交通会議への住民参画を促進し、また会議には出席できない広い住民層の意識の参画を高める必要がある。したがって、広報誌などを用いて地域の現状や取り組みに関する情報を公開し、積極的に公聴を行うべきである。

さらに、住民が公共交通の問題に対して行動を起こしたとき、これまでのように個の分野として対応するのではなくさまざまな地域の問題を包括的に含んでいる交通問題に取り組むために、他の分野とも提携し合いながら、初期段階からの住民受け入れ体制を構築しておき、会議のプロセスをコーディネートしていくべきである。

・国への提言

先にも述べたように、交通まちづくりに関してはまだまだ成功した事例も少なく、地域の中だけでノウハウを構築していくには困難が伴う。そのために、国の出先機関は他の地域や国、機関と連携した上でアドバイスを行い、できる限り交通市民会議にも参画していくべきである。

② 市民会議への適切な補助

上にも述べたように、交通政策においては関係者が話し合い合意を形成するプロセスが重要である。そのため従来のような補助金等による事業者支援のみという一側面への支援は、事業の継続性、安定性に乏しいものである。住民の力を高め、よりよい公共交通を作っていくために、国や地方自治体には交通市民会議などの住民や NPO が協働して行う活動へ適切な補助を入れ込むことが求められ、またその使用方法については、ハードを含めて交通市民会議での話し合いによって決められるべきである。さらに、地域交通協議会等を通じてバス会社等に与えられている補助金や環境等に関する交通の補助金も、バス事業者ではなく地方交通会議に投入されるべきである。

③ コーディネーター養成プログラムの必要性

交通まちづくりに関しては、本事例のような先導的事例を全国的に広めていく必要がある。特にこれから新しく地域を創造していこうとしている住民と先導的事例の住民とが交流し学ぶことができるシステム作りが効果的であると考えられ、その実施のためにはコーディネーターの養成が急務である。したがって国の出先機関としてはコーディネーター養成プログラムに対する適切な支援システムの構築をすべきである。

住民は、地域を形成している主体であり、ニーズを一番よく把握している存在である。そのため、住民のニーズにあったバスの運行のためには住民主体であることが求められ、よりよい地域を創造していくためには、その地に住む住民の存在抜きで議論は意味をなさないと言えよう。

しかし、住民がもつ生活の場としての地域への知識や理解のみでは本事例のような公共交通問題に対応しきれないという一面もある。そのため住民がバスの運行を陳情、要請するだけでは実現は難しく、そこで行政をはじめとした関係者とのパートナーシップが必要となる。「くるくるバス」の事例はこれからの行政のあり方を提示するものと言えよう。

参考文献

《先行論文》

鈴木順一（2003）「なぜ「コミュニティ」なのかー「つなぐサービス」ー交通、通信、流通の仕事に問
いかけるー」『聖学院大学論叢』 第16巻 第1号 p.67-71

日本政策投資銀行 北海道支店（2003）「“3つのバリアフリー”による地域公共交通活性化～バスを中
心とした考察～」p._____

明治大学戸崎肇研究会（2004）「規制緩和後のバス交通と生活交通維持～地域密着型のバスを目指して
～」p.25

《参考文献》

植田和弘他編（2004）『持続可能な地域社会のデザイナーー生存とアメニティの公共空間ー』（シリーズ
＜新しい自治体の設計＞3）有斐閣

太田勝敏（1998）『新しい交通まちづくりの思想ーコミュニティからのアプローチ』 鹿島出版会

佐藤徹（2005）『市民会議と地域創造』ぎょうせい

鈴木文彦（2001）『路線バスの現在・未来』グランプリ出版

神野直彦 澤井安勇 編著（2004）『ソーシャル・ガバナンスー新しい分権・市民社会の構図ー』東洋経
済新報

川村健一 小門裕幸（2001）『サステイナブル・コミュニティー持続可能な都市のあり方を求めてー』
学芸出版社

鈴木文彦（2001）『路線バスの現在・未来 PART2』グランプリ出版

高崎経済大学附属産業研究所編（2001）『車王国群馬の公共交通とまちづくり』日本経済評論社

寺田一薫（2005）『地方分権とバス交通』頸草書房

戸崎肇（2005）『交通論入門ー交通権保障と新しい交通政策のあり方ー』昭和堂

西村弘（1998）『クルマ社会 アメリカの模索』白桃書房

藤井や太郎監修 中条潮 太田和博編（2001）『自由化時代の交通政策ー現代交通政策Ⅱ』東京大学出
版会

まちづくりプランニング研究会（2004）『高齢化社会と都市のモビリティ』学芸出版会

山中英夫 小谷通泰 新田保次（2000）『まちづくりのための交通戦略ーパッケージ・アプローチのすす
めー』学芸出版社

山崎丈夫 (2003) 『地域コミュニティ論ー地域住民自治組織と NPO、行政の協働ー』自治体研究社

川名紀美「出会いを紡ぐ くるくるバス」(『朝日新聞』日刊 2005 年 9 月 28 日)

『くるくるバス通信』第 1 号 (平成 17 年 6 月号)「くるくるバスを守る会」事務局

『くるくるバス通信』第 2 号 (平成 17 年 7 月号)「くるくるバスを守る会」事務局

『くるくるバス通信』第 3 号 (平成 17 年 8 月号)「くるくるバスを守る会」事務局

『くるくるバス通信』第 4 号 (平成 17 年 9 月号)「くるくるバスを守る会」事務局

松本浩之 (2005)「住吉台くるくるバス」配付資料

松本浩之 (2005)「今後のバス事業のあり方提言レポート」配付資料

《データ出典》

「相生まちづくり塾 平成 17 年 6 月 11 日 講義資料」

<http://www.hyogo-machi-forum.jp/aioi/2nd/05_material/050611.htm> (2005/11/07 アクセス)

池田彩乃「地域資源を活かしたまちづくりー北海道・黒松内町を事例にー」

<<http://reg.let.hokudai.ac.jp/miyauchi/khosoya.htm>> (2005/11/08 アクセス)

小美野智紀「交通とまちづくりのレシピ集」

<<http://town-m.vop.jp/>> (2005/11/03 アクセス)

「神奈川県 かながわ県民サポートセンター 協働 取り組み」

<http://www.kvsc.pref.kanagawa.jp/PDF/shuron_2sho.pdf> (2005/11/08 アクセス)

国土交通省 (2005 a)「公共交通の利用円滑化に関する懇談会 報告書」

<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010527/04.pdf>> (2005/11/10 アクセス)

国土交通省 (2005 b)「魅力あるバス事業のあり方研究会ー中間とりまとめー」

<<http://www.mlit.go.jp/jidosha/seisaku/jigyo/bus/arikata/report.pdf>> (2005/11/09 アクセス)

国土交通省 (2005 c)「ユニバーサルデザイン政策大綱」

<<http://www.mlit.go.jp/kasha/kisha05/01/010711/01.pdf>> (2005/10/14 アクセス)

国土交通省「乗合バス事業 (一般乗合旅客自動車運送業)・貸切バス (一般貸切旅客自動車運送業)に関する支援施策」

<<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/ns/sienfrm.htm>> (2004/11/04 アクセス)

国土交通省 (1999)「乗合バスの活性化と発展を目指して 答申」

<http://www.mlit.go.jp/kasha/oldmot/kisha99/koho99/noribus3_.htm> (2005/11/04 アクセス)

『『コミュニティバス・ベイスト・プランニング』に関するレビュー」

<<http://up.t.u-tokyo.ac.jp/koizumi/cb/review4.htm>> (2005/11/03 アクセス)

下村仁士「交通参加による公共交通運営の可能性について」

<http://homepage3.nifty.com/shimomura_h/paper/kotsuken_2005_yokou.doc> (2005/11/10 アクセス)

「東京都東久留米市ホームページ なぜ協働なのか」

<<http://www.city.higashikurume.lg.jp/kikaku/kyoudou/ho1.htm>> (2005/11/03 アクセス)

「道路運送法」

<<http://www.houko.com/00/01/s26/183.HTM>> (2005/11/04 アクセス)

「日本バス協会 日本バス web」バスの情報コーナー

<<http://www.bus.or.jp/info/index.html>> (2005/11/11 アクセス)

「山口県 県民活動団体との協働に関するガイドブック」

<<http://www.pref.yamaguchi.jp/gyosei/kenmin/kenminkatudou/kyoudou.hym>> (2005/11/08 アクセス)