

くるくるバスに学ぶ交通まちづくりの正便益持続可能論*

The Sustainability of traffic planning from the success story of Kurukuru Bus in KOBE

森栗茂一**・土井勉***

By Shigekazu MORIKURI**・Tsutomu DOI***

1 便益はどのように計測するのか

中川大の正便益不採算論は、「採算性」という壁を乗り越え、公共交通を再構築・整備して、マルチモーダルな交通まちづくりを意図し、採算論で身動きのとれないわが国の公共交通整備にとって革命的である。

しかし、採算は計測し演繹的に評価できるが、便益は計測が困難だ。採算は「説得」できるが、便益の証明は実践のなかで経験論的に「納得」するものだ。「説得」は、法やカネといった上部構造構築には有効だが、人々が地域・現場で協働体験し便益を「納得」することこそ重要だ。「納得」は人々の同意を誘発し持続を保障する。厳しい局面では「不同意、納得」ありえる。「納得」は事業遂行には極めて有効だ¹。従来、正便益を環境負荷や渋滞・事故損益などの計測で「説得」しようとしてきたが、それだけでは「納得」を得られない。

表1 採算と便益の証明

課題	手法	手法	主体(主語)
採算	計算・数理	説得	行政・事業者
便益	協働体験・情報公開	納得	住民

以下、住吉台くるくるバスをモデルに、山口市交通まちづくり、三ノ宮駅円滑化推進会議などを展開事例として紹介し、協働型交通計画における「納得」が、いかなる持続ある交通まちづくりをもたらすかを示したい。

2. 住吉台くるくるバス

2.1 東灘交通市民会議

神戸市の住吉台くるくるバスは、2004年にオールドニュータウンの都市再生モデル事業として実証実験し、住民主体による行政・事業者協働の東灘交通市民会議によって2005年に開通した。開通後、住民は「くるくるバスを守る会」を運営し乗客を増やした。補助金を前提としない住民協働型バスとして注目された。その詳細は(森栗 2005)に譲り、ここではその結論の一端を示す。

¹ 筆者は、阪神大震災復興まちづくりで、厳しい「納得」の局面に何度も立ち会ってきた。

バスの必要性が確認されても、その実践にはさまざまな課題がある。事業者は短期中期の採算性を考える。行政は補助の財政的可能性・特定の地域を支援する公平性の可否を考える。住民には料金負担・協力努力の限界がある。さらには、バス停乗入れにおける既存事業者の不同意がある。加えて、クルマ利用者(青空駐車常習者を含む)、エンジン音・排ガス・停留所ゴミを心配する住民とバス誘致派との総論賛成各論反対もある。

東灘交通市民会議は、この課題を、「広範囲なCBO(地縁団体)への情報公開により市民合意」「病院、保育所、高齢者、自治会、事業者など多様な人々との協働」「クルマに頼りすぎない持続的地域の創出」という理念の共有によって推進した。そして、実証実験終了からわずか9ヶ月で、本格運行が15分ピッチで始まった。

2.2 バスが走って地域が激変

バスの乗客は開通2年でも右肩あがりである。これは地域構造が変わりつつあることを示している。「マイバ

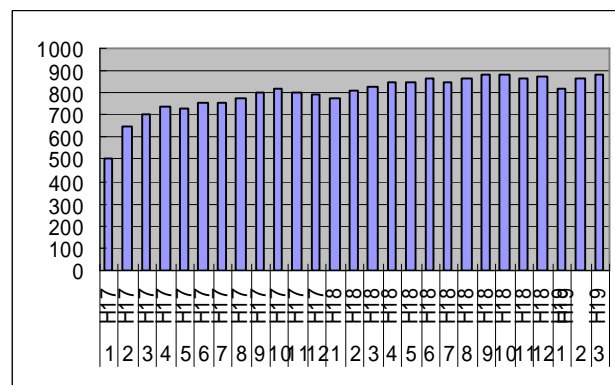


図1 住吉台くるくるバスの月平均日乗車人員(含、土休日)

スがはしる「幸福のまち」(森栗 2006)はバスが地域のコミュニケーションのツールとなり、地域福祉の基礎ができつつあると報告している。「くるくるバスがも

*キーワード: 住民協働、交通まちづくり、正便益不採算、持続性

**非会員、博(文)、大阪外国語大学開発環境講座教授

(箕面市粟生間谷東8-1、
TEL072-730-5225、FAX0798-66-5601)

***フェロー、博(工)、神戸国際大学経済学部教授

(神戸市東灘区向洋町中9丁目1番6、
TEL078-845-3561、FAX078-845-3500)

たらし持続可能な「オールドニュータウン」(森栗 2007)では、バスが走って地域のコミュニケーションが良くなり「ふるさとづくり」が起きたこと、地域を訪れる親戚・知人が増え、子育て世帯が新たに住みつつあり、バスコミュニティが持続的に再生されたことを論じた。

2.3 住民協働の仕組み

こうした住民主体の公共交通創造による地域再生は、住民・事業者・行政、それに外部のNPOが【表2】のような役割を發揮した(森栗 2007)。このプロジェクト構築の展開枠組みを【図2】に示す。

表2 住民・事業者・行政協働

	ビジョン	計画	運行	運営	評価
住民(内部)			×		
NPO(外部)	コーディネート	とりまとめ	×		
事業者					活用
行政	支援	支援	×	支援	支援

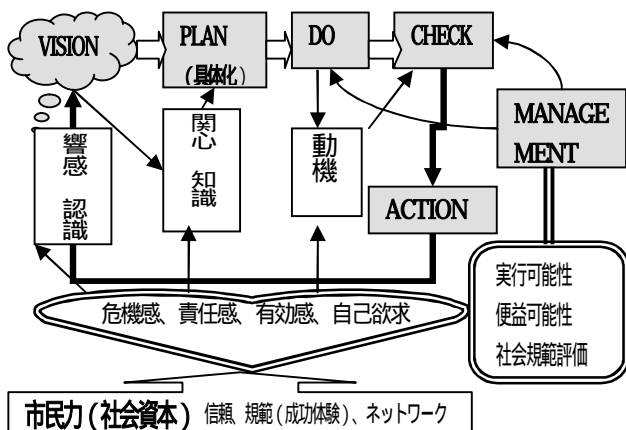


図2 くるくるバス本運行とまちづくりの展開枠組み

その活動展開は、クルマに頼らぬ暮らし(デマンドフリーの**理念**) 情報公開による住民協働(**戦略**) 高齢者や高台立地という地域不利をクルマに依存しない地域づくりの資源として活かす(**戦術**) である²。

3. 山口市交通まちづくりの持続可能性

3.1 山口市の状況

住吉台くるくるバスを支えたロジックと実践手法を、市長のリーダーシップの下、自治体の交通まちづくりとして重点課題に位置づけ成功したのが山口県山口市だ。

山口市は広域合併で、限界集落から高齢化した団地、農村・漁業集落から衰退した中心市街地、新幹線駅を中

² 私は「志(理念)は高く、戦略はしたたかに。そして戦術はせこく」を提唱してきた。

心とした小郡都市核と伝統的な山口都市核といった、多様な地域と多様な課題をかかえている。なかでも、クルマ中心になりすぎバスが間引き廃止され、高齢者や子ども、障害者、妊婦や子育て世帯の移動が困難になる緊急課題がある。一人当たりの二酸化炭素排出は1.39t(平成17年度)で、日本第二位の地球環境負荷都市である。

市長は都市核間の公共交通とそれに連なるフィードを整備し、都市核までの移動を1時間以内にするを優先課題にすると宣言し、総合政策部に交通政策課を立ち上げ交通まちづくり委員会報告を実践しようとしている。

これに呼応して、中国運輸局は「都市核間幹線交通活性化」を公共交通活性化プロジェクトで予算化し、新山口 山口間のバス・鉄道交通の利便化を、住民協働、事業者協働ですすめようとしている。山口県もこれに呼応し、県庁前通勤マイカー渋滞の解決のため、バイパスの限定バス専用レーン化・公共交通の通勤利用促進を検討する模様である。

交通まちづくり委員会で住民代表も含めた自由な議論が展開するなかで納得がひろがり、市の主導による国・県・交通事業者間の行政協働がすすんでいる。

3.2 現場で考えると住民が変わる

山口市交通まちづくり委員会(鈴木文彦委員長、森栗副委員長)は、交通まちづくりの理念(「安心して暮らせるクルマに頼りすぎない」)、方法(住民協働、情報公開)、目標(持続交通)を提示したのみならず、11の地域に職員・委員が乗り込み、「地域検討会」を開いて徹底的に膝詰めで議論してきた。

住民の反応は、地域によって3傾向にわかれた。

過疎地.....60歳台後半の住民が80歳台住民の移動やケアをしている現状を吐露し、10年後のために交通まちづくりを進めたい意欲を示す。

都市部.....バスを要望したのに実現できない状況に対する糾弾。コミバスが走っている地域は、赤字でも守れ、100円にせよという要求をつきつけ紛糾。

駅や結節点がある地域.....会議への参加者が少ない。紛糾しても、会議の後半は「そうはいうもののみみんなで検討せねばならない」「役所が全部できないなら最初からそう言ってくれば、こっちも考えるのに」となり、住民協働が理解されるようになった。

「地域検討会」後、特に熱心な地域の出前の求めに応じて、再度「勉強会」に出かけるが、どこにでかけても住民協働が理解され、住民が生活に根ざしたダイヤ・バス停を考える、全世界で回数券を買う、自治会紙で交通の広報をする スーパー、病院に、広告・バス停場所・時刻表掲示の協力を求める などが、各地の勉強会で住民が主体的に住民合意していった。

現地で議論すれば、住民協働の納得は、19万規模の都

市でも全市民に理解されるのである。

3.3 現場で議論すると事業者が変わる

平成18年、交通まちづくり委員会や、現場で議論する「地域検討会」が全公開で行なわれた。しかし、過去、コミュニティバスに客を奪われたタクシー事業者は警戒し、委員会は冒頭からタクシー事業者の反対宣言から始まった。ところが、委員会で住民代表と議論を重ね、現地の「検討会」で住民の声を聞くなかで、多くのタクシー事業者が「難しいが住民の要望を考えてみよう」という方向に変わってきた。公開の「検討会」で交通まちづくり委員長・副委員長に招聘された専門家に指を差して罵倒し、職員を恫喝し続けた最大手の〇タクシー社長は住民の聲を聞いた。が、〇社も含め全11社で「コミュニティタクシーを考える事業者の会」ができた。

事業者には、経営体力、経営能力の限界がある。しかし、議論のなかで住民が事業者の苦しさも共有しつつ、事業者も地域の便益必要性を共有「納得」していくなかで、事業者も変わった。地域便益に貢献する山口のタクシーには、新しいタクシービジネスが展開するであろう。

4. 三ノ宮駅円滑化会議とバスのりばマップの成果

4.1 日本一評判の悪かった駅前ターミナル

平成10年の明石海峡大橋開通以後、急激に多くの高速バス路線が神戸市三ノ宮駅周辺に進出し、その交通結節点としての地位が高まった。しかし、三ノ宮駅のバスのりばは、100万都市の中心駅とは思えぬほど貧相、混乱しており、JR高架下の神姫バスのターミナルを除いてターミナルらしきものはなく、次々参入する新規事業者は、国道に張り付いたのりばを優先利用する先行事業者に排除され、極めて利便の悪い場所（自転車置場の脇や、駅前から隠れた歩道橋の下）に入り込んでいた。

結果、せつかくの高速バス・市内バスと鉄道、観光の交通結節シーズが、のりばの散在（物理的乗継利用不便：ex.淡路島方面は4箇所バスのりばが散在）、情報サービスの貧困により充分機能せず、混乱、苦情が総合インフォメーションセンターに集中していた。

4.2 円滑化検討会議とのりばマップの成果

しかしながらバス停の集約移動は、事業者間の優先権、バス停の計画は（交通計画ではなく）都市計画総局（街路係）の専権事項であり、困難であった。そこで、平成17年、情報サービスに関して、利用者利便の向上による乗継円滑化を図る目的で、近畿運輸局はNPO神戸まちづくり研究所に三ノ宮駅周辺乗継円滑化検討会議（森栗座長：以下、検討会議とよぶ）を委託した。50以上の交通事業者（鉄道・バス）・市民（地元まちづくり協議会・観光ボランティア）・行政（国・県・市の交通・

観光・都市計画部門）の協力・情報共有関係ができた。運輸局のみならず近畿地方整備局との連携（三ノ宮駅移動円滑化都市再生事業）、神戸市都市計画総局と企画調整局（交通計画）との調整も検討会議を前提にすすんだ。

こうしたなか、平成17年、紙ベースの総合時刻表およびのりばマップを制作した。はじめて事業者の区別なく、方面別整理（淡路島方面、四国方面、中国・九州方面、首都圏・東日本方面、北近畿方面、神戸近郊など）をした「総合時刻表」と「バスのりばマップ（A1版）」を、事業者を通じて配り掲示した。

この結果

- 1) 方面別のバスのりばマップを掲示することは、利用者案内（鉄道駅、総合インフォメーションセンター、バス待合室）に極めて有効であることが事業者に理解された。（ただし、A1の大きさでは屋外では目立たず、バスのりばマップはA0が必要）
- 2) 事業者間協力による協働での総合的な案内が、利用者利便に有効であることを認識した。
- 3) 時刻表については、紙ベースでの配布はその正確さに課題が残った。バス時刻は常時変わり、統合時刻表も3ヶ月もたてば陳腐化することになった。

ということがわかった。

1)の成果を受けて、平成18年11月の、三ノ宮バスターミナル（ミント神戸1階、11バス）の開業にともない、バス停の方面別（ex.淡路島方面は2箇所、高松行はフェリー連絡も含め1箇所）集約に成功した。

2)の成果共有により、鉄道事業者の協力が促進された。平成17年のマップは地下鉄など、一部の壁に数箇所紙張りを黙認してもらうにとどまったが、平成18年のマップは、A0で大型にも関わらず、神戸市が公共空間に地図を掲示するのみならず、各鉄道会社が改札口ごと（JRは3箇所）に自費で枠を設置して無償で掲示した（計21箇所）。神戸新交通、神戸市バスはバスのりばマップデータを入手し、自費で拡大し、大型地図シートを、駅、バス停広告スペースに掲示した。

さらに、3)の教訓を踏まえ、平成18年度11月には、三ノ宮バスターミナルオープン（都市再生で開発されたビルの1階）にあわせ、のりばマップ（A0版）を制作するとともに、時刻表についてはポータルサイトの構築をおこない、デジタルでバス時刻を随時変更できるようにしようとした。

バスのりばマップ、ポータルサイトの構築については、

- ・ポータルサイト・のりばマップのデザイン・コンテンツに関する意見交換・合意の必要
- ・情報（ダイヤ、停留所）の提供
- ・バスのりばマップの掲示協力（おもに鉄道事業者）
- ・ポータルサイト持続運営のための協力関係の構築

が必要となる。このとき、検討会議におけるビジョン共有、情報共有、市民を含めた事業者間協働が機能した。

4.3 ワンストップガイド

この流れを踏まえ、神戸市は「ワンストップガイドのためのモビリティセンター（以下 MC と表現）」設置を検討し、MC のみならず観光ボランティア（モバイル情報端末）、駅窓口、個人の自宅 PC での交通情報支援としてポータルサイトを構築する（国、県、市の協調補助）ことを決定し、国の円滑化補助指定を受けた。

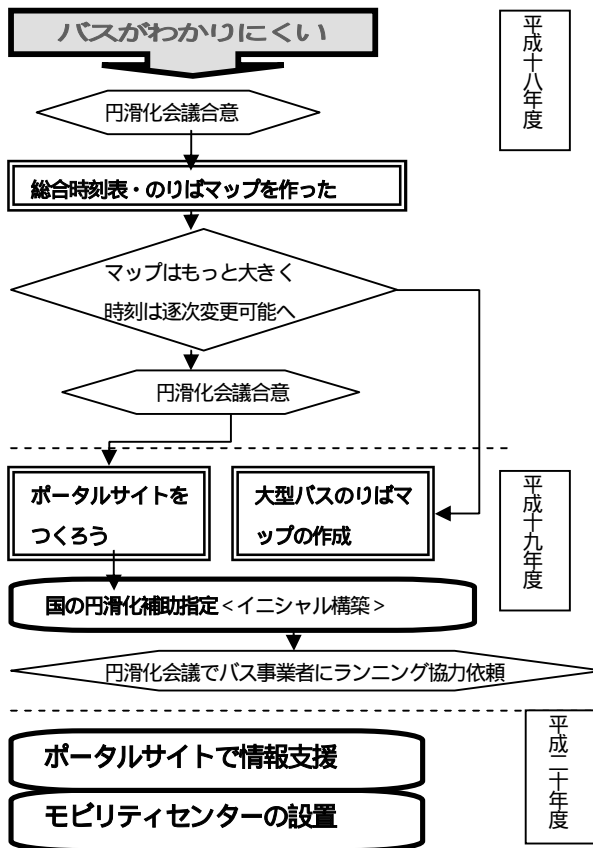


図3 三ノ宮駅周辺円滑化の事業展開の流れ

神戸まちづくり研究所は、

事業者間協議、協力によるポータルサイト情報提供システムの検討、およびその構築
ポータルサイトの持続的運営ビジネスモデルの検討、設計、およびその効果分析

を、検討会議での合意を基礎におこなっている。MC は NPO ・市民 ・行政 ・事業者協働の運営が理想であろう。

いうまでもなく交通情報サービスは、人的対応がもっともわかりやすい。MC やボランティアの案内人による説明を支援するソフトとして、ポータルサイトが模索されているのである。

5.まとめ

くるくるバスが提議した、住民協働と情報公開によるマルチモーダルは、持続的なまち再生の成功モデルである。住民が便益を納得すれば街が変わる。が、神戸市の弱点は、交通局を運営するためこれに直接関われない点であった。にも関わらず成功したのは、住民の状況・思いを知る東灘区役所の支援があったからである。神戸市では、区役所機能が強化されていたから可能であった。

くるくるバスモデルを、市長主導で全市あげて展開したのが山口市である。コミュニティバス等の赤字を公開し、徹底的に現地で公開議論した。この結果、住民の意識を要望型から協働型に変え、住民主体を役所が支援する体制ができた。しかも、郊外団地のみならず過疎地域でも、協働型交通まちづくりが推進された。さらには、コミバス反対のタクシー事業も協力者に変えてしまった。

こうした住民協働型の交通まちづくりは、川崎市地域交通計画でもすすめられている。川崎市の場合も、コミバスを求める住民と市議の要求で混乱していたが、講演会で住吉台くるくるバスの実践を市民・行政・議員が一緒に知るなかで住民協働型に大きく舵をきった。自ら地域交通を整備しようという住民を、行政が支援する方向に変わった。平成19年度は、実証実験の評価システム、行政の支援メニューを川崎市地域交通計画に明示する予定である。くるくるバス方式を政令指定都市で、より住民の主体的動きをうながす方向で検討されている。現場に入り込むのが山口方式なら、現場を動かすのが川崎方式である。ただし、川崎市の場合、区役所機能が弱く、協働者としての区役所の強化が課題であろう。

くるくるバスモデルをターミナル運営に応用したのが、三ノ宮駅周辺乗り換え円滑化検討会議である。交通事業者の協働により、利用者利便に基づいたポータルサイトやMCの運営、ターミナル整備にまで議論を展開している。議論し情報公開するなかで事業者が協働に変わった。

くるくるバスモデルの「納得」の方法論は、過疎地でも、政令指定都市全域でも、事業者の抵抗がある地域でも、そしてターミナルの運営でも、すべての公共交通事業の正便益を証明し、その持続を保障するのである。

参考文献

- 1) 森栗茂一：東灘交通市民会議と補助金なし黒字バス、新バスシステム、地域科学研究会、2005.
- 2) 森栗茂一：マイバスがはしる「幸福のまち」、月間福祉、全国福祉協議会、2006年8月号.
- 3) 森栗茂一：くるくるバスがもたらした持続可能なオールドニュータウン、交通工学42-1、2007.