

# 都市部における生活ニーズに応じたコミュニティ交通の役割

## —神戸市東灘区住吉台における新交通システムの事例から—

野村 実<sup>i</sup>

本稿は、都市部におけるコミュニティ交通に焦点を当て、神戸市東灘区住吉台の「くるくるバス」の11年間の取り組みと、2016年3月より実証運行が開始される新交通システム“COSMOS”との連携について、交通事業者に対するインタビュー調査から考察している。平成27年版交通政策白書においては、「コンパクト+ネットワーク」による公共交通連携が政策目標として掲げられており、とりわけ都市交通の文脈では、LRT（ライトレール）やBRT（バス高速輸送システム）への注目が高まっている。ただしこれらは市域全体をカバーすることが主な目的であり、住宅街や郊外地域などにおける「都市内交通空白地」の問題を解消することには直接つながらない。しかし本稿で取り上げる神戸市東灘区住吉台では、2005年からコミュニティバス「住吉台くるくるバス」が運行されており、都市内交通空白地を埋める役割を果たしつつ、高齢化している地域住民の「生活の足」としてこれまで多くの利用者を獲得してきている。本稿では、この住吉台くるくるバスについて交通網形成プロセスに着目して調査を行った結果、定期券販売や交通会議を通じて利用者の声を聞き入れ、地域住民との関係を構築してきたことを明らかにしている。また2016年3月には、住吉台くるくるバスの取り組みをもとに、住民のより細かな生活ニーズに応じるべく、電気自動車やゴルフカートを用いたカーシェアリングおよびライドシェアリングの実証運行が行われており、都市部で多様化するニーズに対応するためのコミュニティ交通のあり方を検討している。

キーワード：新交通システム、生活ニーズ、基幹交通、住民参加、利用者視点

### はじめに

本稿の目的は、都市部における生活ニーズに応じたコミュニティ交通と新交通システムについて、神戸市東灘区住吉台の事例からその連携条件を導き出すことである。筆者が行った神戸市東灘区住吉台における交通事業者へのインタビュー調査からは、既存のバス交通の基盤整備が新交通システムの展開には必須であることが明らかになった。

地域社会における公共交通の文脈では、2013年の

交通政策基本法成立以降、まちづくりと一体となった公共交通や、地域住民の生活ニーズをどのように把握していくかが問われてきた。しかし、既存の交通工学や交通経済学の分野では、事業の採算性や交通形態に関するアプローチが主で、生活ニーズをどのように把握するか、また住民参加をどのように促していくかを明らかにすることが困難であった。

そこで本稿では、神戸市東灘区住吉台におけるこれまでの「くるくるバス」と、これからの新交通システムの取り組みから、交通事業者がどのように住民の意見を聞き入れ、それをいかに反映させてきたか、停留所設置をめぐる議論や住民組織との活動から明らかにしようと試みている。

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

また本稿の研究背景として、次のことがあげられる。近年の人口減少・高齢社会では、過疎地域や中山間地域のみならず、都市部でも地理的条件等によっては、交通弱者や買い物難民の問題は起こりうるものと考えられる。本稿で扱う兵庫県神戸市東灘区住吉台は、急な傾斜の坂道が続く住宅街で、自家用車か公共交通がなくてはならない移動手段となっている。

同地域では、2005年1月より地域住民と各関係主体との協働によって「住吉台くるくるバス」の運行が開始され、1日平均863人(2015年実績)の利用者がいる。筆者が実際に同乗した際も、性別や年齢層を問わず、多様な地域住民が利用している様子を目にすることができた。

このような住吉台くるくるバスの取り組みについては森栗(2013)、土居(2006)など多くの先行研究で取り上げられてきており、住民主体で作上げたコミュニティ交通として知られている。

森栗(2013)は、住吉台くるくるバス運行に関する議論を行ってきた「東灘交通市民会議」の座長という実践的な見地から、バス運行開始までのプロセスについて詳細な記述を行っている。また土居(2006)は、住吉台くるくるバスを「行政主体でなく住民主体のコミュニティバス」と位置づけ、新聞談話などから運行開始に至るアウトラインを紹介している。

これらの先行研究では、運行開始までのプロセスで「住民側がどのような取り組みを行ってきたか」に焦点が当てられてきたが、交通事業者が地域住民とどのように関係性を維持、あるいは新たに構築してきたかについては詳細な検討が行われていない。

一方で、筆者が行ってきたインタビュー調査では、運行開始以後の交通事業者の取り組みについて尋ねることができた。このことから本稿は、先述の森栗(2013)、土居(2006)などの研究に、(1)運行開始以後の交通事業者の取り組み、および(2)新交通システムとの連携条件の析出という2つの知見を付け加えるものと考えられる。

(1)については、運行主体の「みなと観光バス株式会社」へのインタビュー調査から、交通事業者が定期券販売や交通会議を通じて住民の声を聞き入れながら、住民との関係を構築してきたことが明らかになった。

(2)については、住吉台くるくるバスと並行して新交通システム“COSMOS”の実証運行が2016年3月に行われることを取り上げる。これについては、筆者の行ったインタビュー調査から「基幹交通と新交通システムの連携」を行っていくことで、地域住民のより細かな生活ニーズに対応できる可能性があることがわかった。

本稿ではまず、わが国の都市部におけるコミュニティ交通の変遷について述べた上で、住吉台くるくるバスのこれまでの取り組みにおける交通事業者と住民の関わり合いを紹介していく。本稿後半では、地域社会において新交通システムがどのような役割を果たしうるかについて検討した上で、アクター間での利害調整や基幹交通との連携可能性を提示していく。

またこれらをふまえて、商業施設や医療施設などの生活ニーズを創出する「地域の居場所」と、これらの拠点をつなぐコミュニティ交通との連携について整理を行っていく。このような連携を整理することで、現代的課題である買い物難民問題や交通弱者問題に対する、商業・医療・交通などの複眼的な視野からのアプローチにつなげたい。

## I 都市部におけるコミュニティ交通の役割

### 1. モータリゼーション以降の都市交通

ここでは、まず日本における都市交通とコミュニティ交通について整理を行い、都市内での交通空白地対策として、コミュニティ交通がどのような役割を果たしてきたかについて述べていく。

1960年代頃から、モータリゼーション(交通の自動車化)の潮流が生じた日本では、それまで都市交通の中心であった路面電車や一般乗合バスが「自動

車を阻害するもの」として考えられるようになった。鈴木（2013）は、バス事業衰退の要因を自動車増加による交通渋滞の発生とした上で、これがバスの定時運行を困難にさせ、バス事業の信頼性を低下させることになったと述べている。

一方で、都市部では積極的にモビリティ・マネジメント（MM）による公共交通の利用促進等が行われてきており、地方部と比較すれば都市部の公共交通は必ずしも衰退しているとは言えない。このモビリティ・マネジメントについては、たとえば京都市では「歩くまち・京都」として、交通まちづくりの観点から、自動車からバス・電車への「モーダル・シフト（移手段の転換）」が推進されてきている（藤井他, 2015）。

通勤や通学など、いわゆる現役世代の需要も非常に多い都市部では、運賃収入で経営を行う従来の独立採算制でも十分に成り立ってきた。また、富山市などの地方都市を中心にLRT（Light Rail Transit; 新型路面電車）が運行され、近年ではBRT（Bus Rapid Transit; バス高速輸送システム）が新潟市などでも導入されており、こうした新たな大規模輸送システムが潮流となってきている。

ただし、これらの新交通システムについては、数億円規模の予算が必要とされるため、市民による反対運動が起きている事例も見られる。そのため、交通網形成プロセスにおける合意形成に課題があるものと考えられるが、本稿では詳述しない。

## 2. 規制緩和以降のコミュニティ交通

乗合バス事業においては、2002年2月の道路運送法改正によって需給調整規制が緩和され、事業からの退出が容易になり、路線減少・廃止とこれを代替する「自治体バス」の事例が増加したとされている（谷内他, 2010）。

都市部の中でも、本稿で取り上げる神戸市東灘区住吉台のような郊外住宅地や、市町村合併によって吸収された単位の地域については、住民の居住地や需要が点在しており、前節で述べてきた大規模輸送

の都市交通の文脈では語ることが困難な状況となってきている。

たとえば京都市伏見区醍醐地区は、住吉台と同じ郊外住宅地であるが、1997年に京都市営地下鉄東西線の開通によって、醍醐地区を運行していた市営バス（地下鉄東西線開通後は京阪バスが運行していた）が廃止された。実質的に、都市内交通空白地となってしまった同地域であるが、2004年には市民団体である「醍醐コミュニティバス市民の会」によって、廃止路線バスの代替手段として、住民が「市民共同運営」として、自主的にコミュニティバスを運行している（土居, 2010）。

この点については、後述する神戸市東灘区住吉台の事例と同様に「住民主体型交通」として分類することができるが、この背景には先述の規制緩和の影響がある。需要が少なく採算性が見込めない都市内交通空白地については、交通事業者の参入は消極的であったものと考えられる。

このように、都市交通の文脈ではモータリゼーション以降、一定の課題がありつつもモビリティ・マネジメント等で解決法を模索してきた。そして規制緩和以降、都市部でも需要が点在する郊外住宅地を中心に「都市内交通空白地」の課題があり、これを解決するために住民参加型のコミュニティ交通が大きな役割を果たしてきたことがわかる。本稿では、この具体事例として、神戸市東灘区住吉台の事例を取り上げて詳述していく。

## Ⅱ 神戸市東灘区住吉台とくるくるバスの概要

### 1. 研究の方法

本研究は、2016年2月26日にみなと観光バス株式会社（代表取締役社長・松本浩之氏）の業務開発・運行管理担当で同社顧問の中川善博氏を対象に行ったインタビュー調査と提供資料に基づいている。調査は、中川氏への半構造化インタビュー調査として、神戸市東灘区住吉台のマンション「エクセル住吉台集会所」にて行った<sup>1)</sup>。

住吉台くるくるバスの事例については、森栗茂一氏の「住吉台くるくるバス」(『コミュニティ交通のつくりかた』第1章, 学芸出版社 2013年)において、バス導入経緯の詳細や森栗氏が交通市民会議の座長として各利害関係者と調整を図ってきたことが記されている。

しかしながら、これまでの研究では交通事業者の視点に立った詳細な検討が行われておらず、運行開始以後の取り組みについてもキャッチアップされていなかった。そこで本稿では、交通事業者視点からみた「運行開始までのプロセス」と、「運行開始以後の地域住民との関わり合い」について尋ねることで、先行研究に補足的な知見を付け加えることを目的としている。

また、調査対象者をみなと観光バス株式会社顧問の中川氏に依頼した理由は、(1)住吉台くるくるバスの運行開始までのプロセスを交通事業者視点から把握している、(2)運行開始から約10年間、住吉台の集会所にて定期券販売を行い、地元住民と強い関わり合いを持っている、という2点である。

なお、インタビュー調査の結果は中川氏から論文掲載の同意を得た上で、中川氏に内容を確認していただきながら、みなと観光バス株式会社および各関係主体が不利益を被ることがないように、プライバシーの配慮等を最大限に行って執筆した。

## 2. 神戸市東灘区住吉台の概要

昭和40年代に開発された住宅地である住吉台は、神戸市東灘区の北西に位置しており、JR西日本・神戸新交通の住吉駅から車で10分ほどのアクセスとなっている。住吉駅周辺には商業・医療施設があるものの、先述の通り急な坂道が多く、住吉台に登る「300段階」も交通弱者の大きな障壁となりうる。

「東灘交通市民会議『住吉台くるくるバス』開通特別号」(2005年1月23日発行)によれば、運行開始当初は、人口約4,000人、高齢化率約20%であったが、現在では表1の通り人口減少と高齢化が進んでいる。住吉台の中には県営住宅や賃貸マンションのみなら

表1 神戸市東灘区住吉台とくるくるバスの概要

人口	3,511人*
世帯数	1,623世帯*
高齢化率	33.4%
利用者数	314,947人/年
運行台数	3台
運賃	210円**

\* 2010年時の数値。 \*\* 小人運賃は110円である。

ず、一戸建て住宅なども存在するが、商店は1件(ミニコープ)のみで、飲食店も実質的に1件しかない。

## 3. 住吉台くるくるバスの実証運行

東灘交通市民会議(座長: 森栗茂一氏 [大阪外国語大学〈現・大阪大学外国語学部〉教授]), NPO法人CS神戸, 実験運行委託先のみなど観光バス株式会社を中心となって、2004年2月21日よりバス走行の実証実験が開始された。当初は、住吉台だけでなく隣接する渦森台も含め、無料期間と有料期間をそれぞれ設けて実証実験を行った。

隣接する渦森台ではすでに市営バスが通っており、無料期間は利用者がいたが、有料期間に入ると減少した。これについては市営バスとの差異がなくなったものと考えられる。一方の住吉台では、有料期間になっても一定数の利用者がいたことから、同地域でのバスの必要性が明らかになった。これをもとに、運行開始までに計4回の「東灘交通市民会議」が行われ、地域住民や警察、神戸市など各関係主体との調整が図られてきた。

「バス停留所設置をめぐる議論」はその一つであり、地元住民と交通事業者が、バス停予定地の近隣住民と交渉を行ってきた。今回インタビューを行ったみなと観光バスの中川氏によれば、バス停設置をめぐるのは「総論賛成・各論反対」の住民が多かったという。これはつまり、バスそのものが走るのには良いものの、実際に停留所を家の前に設置されるのは困る、というものである。反対理由は煙草等のゴミ、騒音、防犯上の問題などであり、これは住吉台

に限らず、みなと観光バスが運行する他の地域でも同じような議論になるという。

合意形成の中で停留所設置を諦めた箇所もあったが、2004年9月にはバス停、ルート、ダイヤ確認が行われ、その後実際のダイヤ編成など具体的な作業に入っていくこととなった。

#### 4. 住吉台くるくるバスの開通

実証運行と交通市民会議を経て、2005年1月23日に「住吉台くるくるバス」が開通した。

運行後に発行された「くるくるバス通信第1号」によれば、2005年1月の運行開始後、1日平均700名ほどの利用者<sup>2)</sup>がおり、前述の「300段階」を登らなくても「くるくるバスで自宅まで帰ることができる」という旨も記されている。その他にも、午前も午後も出かけることができる「ダブルお出かけ」も可能となった、と紹介されていることから、くるくるバスの開通以前と以後で、住吉台で生活する住民の利便性が大きく変わったことを推測できる。



写真1 住吉台くるくるバス（筆者撮影）

これらに加えて「くるくるバス通信」では、バスの中でも会話が弾んでいる、運転手にお菓子を差し入れする乗客もいる、そして付き合いのなかった近隣住民との間にコミュニケーションが生まれている、といったくるくるバスの「相乗効果」が現れている。

ことを紹介している。

運行開始当初は路上での違法駐車も多く、くるくるバスが通行する際に立ち往生してしまうなど、大きな問題となっていた。違法駐車については、中川氏によれば道路上に駐車していることが「当たり前」となってしまっていたという。この問題に対しては住民等で組織する「くるくるバスを守る会」が、その活動の一環として、違法駐車実態調査と駐車パトロールを行ってきた。

守る会の活動報告書によれば、2005年10月の駐車パトロール実施時には普通車93台、単車103台、計196台の違法駐車があったことが記録されている。パトロールは週に一度で、延べ人数で10~20名ほどの参加者があり、違法駐車を行っている車輛には張り紙などで注意喚起を行った。中川氏は、「住民が住民に対してお願いをするということは簡単なことではなかった」とした上で、地道な活動の結果、違法駐車もほとんどなくなり、住民の意識改革・モラル向上につながったものと考えられる。

#### 5. 定期券販売を通じて「住民の声を聞く」

先に述べたように、くるくるバス運行開始当初から住民と事業者が協働して取り組みを行ってきたが、運行開始以来11年経つ現在でも、年3回の会合が継続して行われている。

このほかにも、今回行った中川氏へのインタビュー調査では、住吉台にあるマンション、県営住宅等で行っている定期券販売に同行することができた。今回は月最終日から数えて4日前であったため、くるくるバスの終点に位置するエクセル住吉台集会所での定期券販売であったが、最終日から数えて2・3日前は住吉台県営住宅集会所、月最終日は住吉台東住宅集会所で、それぞれ定期券販売が行われている。

このような住宅地での販売は月末4日間のみに限られているが、JR住吉駅南の「ディスカウントプラザ住吉店」では、平日9時~18時まで、土日祝日は9時から18時半まで購入することができる。



写真2 定期券販売所の様子 (筆者撮影)

つまり実際は、定期券が必要な住民は住吉駅近くで購入することができるため、必ずしも交通事業者として住宅地に足を運んで定期券販売を行う必要があるとは言えない。しかしながら、中川氏へのインタビュー調査と実際の定期券販売の様子からは、交通事業者が住民のもとへ出向いて、住民の声に傾聴する「意義」を伺うことができた。

住宅地での販売は、かつては月3回であったものが現在では前述の通り月4回となっている。中川氏によれば、定期券販売を始めた当初は「(文字通り)販売することが目的」であったが、いつの間にか「住民の声を聞くことが主な目的」になってきたという。

ただしこれについては、定期券販売を始めた当初から住民とのコミュニケーションを図ることができた、というものではない。中川氏が地道に住吉台の住民のもとに足を運んで、一事業者としてくるくるバス運行に関する意見やクレームに傾聴していく中で、住民との関係性が築かれてきたことを推察できる。

今回同行することのできた定期券販売の際にも、中川氏が購入者である住民一人一人に対して、非常に丁寧に応対する様子がみられた。購入者層は学生や主婦、高齢者など、老若男女を問わず定期券や回数券を購入していた。

時には運行に関するクレームを受けることもある

というが、中川氏は住民が事業者に対して意見を伝える窓口があることの意義を強調している。このほかにもインターネットや電話でも意見やクレームを受けることもあるというが、住民と事業者が対面して信頼関係を築いていくうちに、住民側も改善点などの要求がしやすくなったものと推測できる。

中川氏は住民との関係性について「一朝一夕にできたものではない」とした上で、地域住民とのやりとり・地道なプロセスを経て信頼関係を作り上げてきたという。また、定期券販売のほとんどは中川氏が担当していることもあり、住民側と事業者側で「フェイス・トゥ・フェイス」の関係性が構築されてきていることも重要な点である。

この取り組みを始めた当初、小学3～4年生だったグループが集会所で頻繁に中川氏のもとを訪れていたというエピソードがある。10年ほど経ち、20歳前後の若者となった現在でも「(住吉台で)会ったら声をかけてくれる」という。

## 6. 交通事業者としての姿勢

住吉台くるくるバスは、みなと観光バス株式会社が携わる路線バスとして、3路線目の試みであった。この取り組み以後、摩耶地域を走る「坂バス<sup>3)</sup>」、 「森北町どんぐりバス」など、住吉台同様に住宅地を走る生活交通に参入してきた。

この経過について中川氏に詳細を伺うと、住吉台での一定の成果があったからこそ、生活交通への積極的な取り組みが可能になったとしている。加えて中川氏は、みなと観光バス株式会社と同社の松本浩之社長が、交通事業者として「攻め」の姿勢を崩さなかったことにも言及している。

住吉台くるくるバスの運行については、みなと観光バス株式会社が現在本社を置く六甲アイランドに移転したのちに、話が持ち上がったという。中川氏によれば、NPO法人のCS神戸と、住吉台の住民5～6名ほどがバス運行の提案で本社を訪れた際は「切実な表情」という印象を受けたという。中川氏の推測では、「おそらく(他の交通事業者)何社か回

られてから、うちに来たのではないかとしており、規制緩和以後、民間事業者の生活交通への参入が容易ではなかったことがわかる。

当時は一定のリスクも覚悟してのことだったと考えられるが、中川氏の「社長と会社には『何とかしてあげたい』という気持ちがあった」という言葉からも、事業者として住民の生活の足を確保したい「思い」があったものと考えられる。

これらに加えて中川氏は、物理的条件がうまく適合したことも成功要因の一つとしている。住吉台は急坂の上にある住宅地だが、3,000人を超える住民が生活しており、JR住吉駅まで車で約10分、という恵まれた条件下であったため「みなと観光でなくとも成功したのではないかと」している。

しかし、運行開始から11年が経過した現在でも「いまだに定期券販売の際に『ありがとう』と言われる」（中川氏談）という点から、地域の事業者として非常に親しまれていることがわかる。

### Ⅲ 新交通システム“COSMOS”の取り組み

#### 1. 新交通システム導入の背景と概要

前節までは、住吉台くるくるバスの11年間の取り組みを紹介してきたが、ここでは2016年3月から実証運行が開始される新交通システム“COSMOS”を取り上げる。その上で、比較的利便性の高いバス交通がある住吉台地域において「なぜ新交通システムが求められているのか」、これまでの経過から考察していく。

新交通システム COSMOS（以下『COSMOS』と略称する）は、Community Oriented Stand-by MObility System = 「コミュニティ志向型の交通システム<sup>4)</sup>」をコンセプトに掲げ、株式会社日本総合研究所が2013年から検討を重ねてきたものである。

今回の取り組みでは、住吉台くるくるバスの運行主体であるみなと観光バス株式会社と、COSMOSの検討を重ねてきた株式会社日本総合研究所が連携して、既存の交通網を補完することを目的としてい

る。2016年3月1日～3月25日の実証期間で実施する内容としては、以下の通りである。

#### 【COSMOS での実証実験の内容】

- ① 電動ゴルフカートでの近距離送迎
- ② 電気自動車のシェアリング
- ③ タクシーの乗り合わせ
- ④ 運転できない方の送迎
- ⑤ スマホ、タブレットでの予約

出典：みなと観光バス株式会社 中川氏提供資料

ゴルフカートについては住宅地内移動の「近距離送迎」を前提に、商品と消費者の「ラストワンマイル」を埋めることが主な目的とされている。電気自動車についてはカーシェアとライドシェアという「シェアリング」が掲げられ、これらの利用に際して ICT を活用していくという試みである。



写真3 住吉台の急坂を登るゴルフカート（動画「住吉台ミニコブ」<sup>5)</sup>のスクリーンショット）

COSMOSについても、みなと観光バス株式会社の中川氏から話を伺うことができたが、これまでに2度の実証実験を行っており、2016年3月から行う今回は3度目になるという。これまでの2度はモニター数が20名ほどであったため、十分なサンプリングとは言えなかったが、一定の成果が得られたため、今回の実証実験ではモニター数350名を目標にし、本格的な運行開始に向けた取り組みとして位置付けている。

2016年2月時点ではモニター数が110名ほどで、うち8割ほどが60歳代以上で構成されているため、学生などの若年層の確保が課題とされている。もちろん、高齢者の移動を確保するという意義はあるものの、先に述べたカーシェアやライドシェアという文脈では、ドライバーとして一定数の若年者を確保していく必要がある。

## 2. 新交通システムにおけるIT端末の活用

COSMOSの利用には、パソコンやスマートフォンなどのIT端末が必要となる。「ゴルフカートや電気自動車の予約やタクシーの乗合などの調整を、インターネット上の専用画面で行う」ことを想定している。

また、共有している車輛やバス、タクシーがどこにいるかを見られるようにすることで、行きたいときに行きたい場所へ行くことができる交通システムの構築を目指している。

この取り組みでは、IT端末を持たない住民に対してはタブレットを無償で貸与するという試みも行われる。2016年2月時点ではモニターの約半数に当たる60名ほどにタブレットが貸与されており、利用方法がわからないときのための窓口も設置されている。もちろんすべての行程でIT端末に依拠するというのではなく、車輛移動の指示や運行依頼、乗合管理、ユーザー管理などのオペレーションは人の手で行われる。

このように情報通信と交通の両側面から住民生活にアプローチを行っていくことで、高齢者等の交通弱者の移動支援のみならず、若い世代が住みたくなる地域づくりも視野に入れている。地域内の行事や様々な情報を、IT端末利用を通じて共有し、世代間の交流の活発化や、住吉台の中にある公営住宅や分譲マンションなど多種多様な住宅地で生活する住民のつながりを新たに醸成していくことが期待されている。このためにも、COSMOSの利用に際してSNSや、民間事業者のマッチング・アプリケーションの活用が実証実験の中で行われることになってい

る。

一方で、前述したようにモニター登録者は高齢者層も多く（かつ実際の利用者層にも反映することが予想される）、IT端末を使いこなすことができるのかという課題も残る。またシステムを提供する企業側も、ユーザーの利用履歴などについては、顧客の個人情報ということもあり、その取り扱いに難色を示している企業もあるという。

## 3. 新交通システムと持続可能なまちづくり

COSMOSの目指す新交通システムのあり方としては、既存の「住吉台くるくるバス」を補完する利便性の高い交通手段を構築していくことであり、これをみなと観光バス株式会社と株式会社日本総合研究所は、「毛細血管のような交通網」と表現している。つまり、バス停から自宅までの道のりや、バスの走っていないルートでの移動を支援することによって、地域に交通網を張り巡らせていく、ということの意味する。

「くるくるバス通信」の第44号（2014年5月発行）と第45号（同年9月発行）では、新たな移動サービスの提案として「超小型モビリティ」が紹介され、スマートフォンなどによる通信と交通の組み合わせについて言及している。

また同通信の第49号（2016年1月発行）では、COSMOSの実証実験が大きく取り上げられている。この中では、高齢者が関与する交通事故の減少や、交通事業者のドライバー不足といった現在の課題に対応する点を重視した上で、実証実験への参加を促す旨が記されている。

このように、COSMOSの取り組みは住吉台くるくるバスと連携して行っていくことが前提となり、運行主体であるみなと観光バス株式会社としても「くるくるバスを継続させていく」ことに主眼を置いている。

また、地元の「生活協同組合コープこうべ」がCOSMOSの取り組みを支援しており、先述のゴルフカートや電気自動車（レンタカー）の発着する

「場所」を提供している。住吉台には商店が実質的にミニコブの1店舗のみであるが、この駐車場を活用しつつ、家具などを販売するコープリビング甲南でも同じように駐車スペースを確保している。これらに加えて、COSMOSのオペレーターをコープこうべ内に置くなど、全面的なバックアップを行っている。

実証実験の中では、このようにカーシェアやライドシェアを行う車輛の「乗り捨て」を行うことができるよう、ミニコブやコープリビングといった協同組合だけでなく住民も含めて、「駐車スペースの共有」という試みも行われている。

これについて、住吉台くるくるバスの停留所設置をめぐる議論と「同じ事態が起きてしまうのではないか」と尋ねたところ、中川氏は「住民の利便性が高まるという側面の方が大きく、空き家の活用などにもつながる」としており、くるくるバスと同様にCOSMOSについても住民参画が重要なポイントとなることが予想される。

#### Ⅳ 地域社会における新交通システムの役割

##### 1. 既存の交通事業者との利害調整

神戸市東灘区住吉台の事例から、新交通システムをめぐる論点として、ここではまず各関係主体の利害調整に着目していく。

ライドシェアやカーシェアなど、新交通システムを取り巻く状況としては、後述するようにタクシー事業者組合によって反対署名や意見書が提出されるなど、現在大きな議論的となっている。

今回取り上げたCOSMOSについても、やはりタクシー事業者との調整が課題となっているという。COSMOS以外の事例では、いわゆる地方創生のもとでの「国家戦略特区」に関わって、兵庫県養父市や京都府京丹後市でもライドシェア導入が検討されている。筆者は本稿で取り上げた神戸市東灘区住吉台での調査の以前に、養父市（2016年2月18日）、京丹後市（2016年2月19日）をそれぞれ訪問し、コミ

ュニティ交通の現状と新交通システムに関するインタビュー調査を行った<sup>6)</sup>。

養父市、京丹後市ともに新交通システムへの反対署名が寄せられるなど、2016年に入ってからライドシェアをめぐる動きが非常に活発化してきている。特に京丹後市の事例では、米Uber社のプラットフォームを使用することになっており、これに対してタクシー事業者側が大きな懸念を示しているのが現状である。

ただし京丹後市の場合は、「ライドシェア」としてではなく「公共交通空白地有償運送」としてNPO法人が主体となつての実証運行が、こちらも2016年3月から予定されている。つまり、米Uber社はあくまでシステム提供のみの関与であることは前提としてふまえておく必要がある。

これに加えて、京丹後市では面積が500km<sup>2</sup>を超える広大な地域にもかかわらず、市内のタクシー事業者は2016年3月現在、1社2営業所のみであり、「タクシー空白地」が点在しているという背景がある。

このことから推測できるように、既存の事業者を保護するという一側面からの視点から「ライドシェア批判」を行うことはあまり説得的ではないように思われる。また、これらをめぐる論点の1つに、「誰のための交通か」という点があげられる。バスやタクシーといった交通サービスは、もちろん交通事業者という「提供者」がいて成立するものである一方で、「利用者」がいなくては交通事業を持続させていくことができないことも事実である。

これまでは、とりわけ公共交通という文脈において、乗客なしで走行する「空（から）バス」の状況下でも、赤字補填や行政負担で事業が成立してきた部分もあるが、近年の公共交通をめぐっては「利用者視点」なしに語ることが困難な状況に変化しているのではないだろうか。

当然のことながら、公共交通では「安全運行の確保」が大前提となるため、ライドシェア等の規制緩和に伴う法制度の整備や住民ドライバーの安全運転

については熟慮しなければならない。この前提をふまえた上で、今回扱った住吉台の事例のように住民参加を促しながら、既存の交通事業者との連携や協働を含めた新交通システムのあり方を考えていく必要がある。

これらのことから、次節では既存の交通と新交通システムの連携について考察する。特に、基幹交通との組み合わせという観点から、新交通システム導入検討自治体への実践的な示唆を導きたい。

## 2. 既存のバス交通と新交通システムの連携

前節で言及した京丹後市と、本稿で事例として扱った住吉台の事例からは、新交通システム導入以前に「既存のバス交通が整備されている」という基礎的な条件を導き出すことができる。

京丹後市については「上限200円バス」の運行が2006年から開始され、人口6万人弱で広大な面積にもかかわらず、年間40万人近い利用者数を得ている。

また住吉台については、本稿前半から紹介してきたように「住吉台くるくるバス」が住民と事業者の協働のもとで作上げられてきた。

これらのことから、新交通システムが京丹後市や住吉台に参入してきた背景には、既存の基幹交通が整っていたということが考えられる。あくまで新交通システムには、基幹交通を補完していく役割が想定されており、既存の事業者を淘汰するという目的はあまり見受けられない。

また、路線バスやコミュニティバスにはこれまで「バス停までの距離をどう埋めていくか」という課題があった。これについては先述の「ラストワンマイル」の議論と共通する点も多いが、筆者の行ってきたコミュニティバスの調査でも、最寄りの停留所まで自転車10分ほどの時間をかけてやって来る高齢者がいるなど、バス停までの距離が交通弱者の障壁となっている可能性も大いに考えられる。

そのような意味では、既存の交通事業を維持・発展させていく目的として新交通システムにかかる期待は大きいと言える。

今回の事例のような基幹交通が整備されている地域でも、停留所や駅までの距離が（たとえ数百メートルでも）外出の心理的な阻害要因となりうることや、タクシー事業者の営業所が地域にあるため地理的に「交通空白地でない」ものの、経済的な理由で日常的に利用することができない住民も多くいる。このように、住民のモビリティについては複数の次元から捉えていく必要があるが、この点は稿を改めて述べたい。

## 3. 住民参加による「交通と地域づくり」

ここまで述べてきた新交通システム“COSMOS”の取り組みであるが、2016年3月7日現在、システム上の不備によって一時的に実証運行が中断されることとなった。中川氏によれば、システムが稼働しなくなったことによるもので、時期未定の中断となったという。

検証を行った結果、ソフトとハードのマッチングに問題があり、とりわけGPSの受信に際して不具合が生じたものと考えられる。中断以後は、手動でのゴルフカート運行のデモンストレーションや、みなと観光バス株式会社のバスロケーションシステムを代替的に活用するなどが行われたが、実証運行そのものは先述の通り2016年3月7日をもって中断されることとなった。

しかしながら、次の2つの観点から、“COSMOS”の取り組みは評価されうるものと考えられる。第1に、住民参加促進のための仕組みづくり、第2に、交通事業者だけではない複数のアクターによる関与、という2点である。

1点目の住民参加促進のための仕組みづくりについては、これまでのくるくるバスの取り組みを基盤に、車輛や駐車場の共有を住民に促しており、事業者と住民、その他のアクターの協働による地域づくりが期待される。

また実証実験中断中も、住民を対象にしたタブレット使用に関する講習会を頻繁に開催しており、実証実験再開後のCOSMOSの利用に役立てようとし

ている。中川氏によれば、実証実験が中断された2016年3月7日以降も、3月11日・17日・23日と定期的にタブレット講習会が行われており、先に述べた高齢者のIT端末利用に関する課題を解決しようと試みている。同時にみなと観光バスや日本総研が、このような取り組みを通じて地域住民と関わり合いを保ちながら、住民参加を促していることがわかる。

2点目の複数のアクターの関与については、生活協同組合コープこうべが新交通システムの取り組みを支援している点を指摘したい。これまでのコミュニティ交通をめぐる議論では、自治体や住民、交通事業者の少なくとも三者の関わり合いが主題とされてきた。

しかしながら、何らかの外出機会がなければ当然、移動手段は必要とされない。このことからコミュニティ交通の文脈では、交通事業者のみが関与するのではなく、地域の商店や病院も利害関係者となりうるであろう。したがって、生活協同組合のような地域の「場所」は今後のコミュニティ交通再生に向けた重要なポイントとなることがわかる。また、生活協同組合の高齢者支援についてはコープさっぽろによる北海道全域での買い物難民対策を基盤とした見守り活動が行なわれている。

コープさっぽろについては、関（2015）が詳細な調査から事例を紹介しており、移動販売「おまかせ便カケル」の取り組みに言及している。これは、コープさっぽろの店舗運営を中心に、宅配や移動販売を使い分けながら、人口減少と過疎化の影響を大きく受ける北海道全体の課題解決につなげていくというものである。

また、この取り組みの基本的な考え方として、利用者との信頼関係を構築することや「現物をみて」買い物を楽しむ、そして担当者との対話を楽しむことがあげられている（関，2015）。この点は、高齢者のニーズが単なる買い物だけでないことを含意しており、今後の買い物難民対策に積極的な示唆をもたらすものと考えられる。

これらを踏まえて、改めて本稿で取り上げてきた

神戸市東灘区住吉台の事例に戻ると、住吉台で唯一の商店であるミニコープ（及びコープこうべ）が新交通システムの取り組みを支援している意義は大きい。先のコープさっぽろの買い物難民対策同様に、住吉台においても非営利の協同組合事業を担う生協が「地域の拠点」として、高齢者の消費生活を包括的に支援していることがわかる。

また、この点は生協本来の役割として理解することができる。加えて、戦前の神戸で生協（当時は「神戸購買組合」）を創設した賀川豊彦の中心思想である「利益共楽」という理念に通じているといえよう。この理念は「生活を向上させる利益を分かち合い、ともに豊かになろう」という理念を掲げ<sup>7)</sup>、「消費者のくらしを守る」あるいは「地域に根付いた生協活動」という役割を果たすことを目指している。とりわけ高齢化の進展する地域社会において、今回の事例は、生協が現代のかつ新たな課題に挑戦している姿ともいえる。

このような生活協同組合の取り組みのほかにも、福岡県北九州市の枝光本町商店街では、地元タクシー会社が乗合ジャンボタクシーを運行しており、地域の拠点と交通事業者の連携という意味で、非常に興味深い取り組みといえる。

これらのことから地域社会では、買い物や通院、その他の余暇といった生活ニーズを創出するための「居場所」が求められ、そしてそれらの拠点をつなぐ「交通」もまた必要とされることがわかる。反対に、商業施設や医療施設などの「地域の拠点」が衰退すれば生活ニーズもシュリンクし、交通利用者も減少する。これらの関係性を図式化したものを、図1に示す。

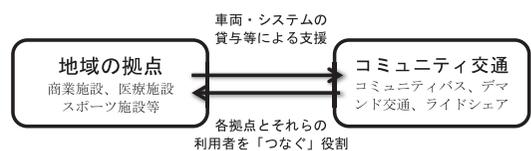


図1 地域の拠点とコミュニティ交通の相互作用（筆者作成）

これまでも、地域の拠点とコミュニティ交通は互いに影響を及ぼし合い連関しており、この相互作用を前提に、これからのコミュニティ交通と地域づくりを捉えていく必要がある。

以上、本節では紙幅を割いて「交通と地域づくり」という観点から、商業施設や医療施設などの生活ニーズを創出する地域の拠点と、これらをつなぐコミュニティ交通との連関について整理を行ってきた。住吉台の事例からは、交通事業者や地元の商業施設などの複数のアクターが関わり合うことで、住民生活の包括的な支援が可能になることがわかった。このようなアクター間の関わり合いや持続可能な「交通と地域づくり」に関する詳細な検討は、今後の研究課題の一つとして明示しておきたい。

### おわりに

ここまで述べてきたように、本稿では生活ニーズに応じたコミュニティ交通の取り組みについて、神戸市東灘区住吉台の事例から考察してきた。

前半の「住吉台くるくるバス」についてはこれまでも多くの先行研究で「住民主体の交通」として取り上げられてきたが、本稿では交通事業者が住民とどのように関係を築いてきたか、という点に着目してきた。住民と交通事業者の歩み寄りという点は、これまでの研究で住民参加の促進が容易でない<sup>8)</sup>とされてきた地域交通分野に大きなインプリケーションをもたらすものと考えられる。

また、交通網形成プロセスにおける住民側の立場や意見について詳述できなかったため、これは今後の研究課題とした上で、交通事業者同様にインタビュー調査を行っていきたい。

後半の「新交通システム COSMOS」については、調査日時が実証実験開始の3日前であったということに加えて、先述のように2016年3月7日現在では、一時的に実証実験が中断されていることもあり、本稿の説明では不明瞭な点もあると言わざるをえない。

そのため、実証実験が再開された以後に、現地で

の再調査を行いつつ「新型交通は地域社会に受容されうるか」について、各アクターへのインタビュー調査から明らかにしていく必要がある。

このような新交通システムについては、住吉台のような都市部のみではなく、本稿後半で言及した京丹後市のような地方部での動向も注視していくことで、それぞれの事例の特徴と一般化への示唆を導きたい。これまで述べてきたように、住吉台、京丹後市の事例については、既存の基幹交通が整備されていることもあり、新交通システムを「実証実験」として行うことができる環境基盤があることも指摘しておきたい。

近年の地域交通の文脈では、コミュニティバスやオンデマンドバスがまるで「切り札」のように扱われ、政府からも補助金が投じられてきたという背景もふまえておく必要がある。

このような経緯を含めて、地域社会において、新交通システムが「どのような住民から必要とされ」、「どのように生活上の利便性をもたらすか」について、本稿後半で取り上げてきた「交通と地域づくり」という観点から、継続的な実地調査を通して熟考していきたい。

### 謝辞

本調査にあたって多大なご協力をいただきましたみなと観光バス株式会社業務開発・運行管理担当および顧問の中川善博様に感謝申し上げます。

### 註

- 1) 中川氏に電話にて調査依頼を行った際「実際に定期券販売をしている様子を見てはどうか」と提案をしていただいたため、エクセル住吉台集会所でインタビュー調査をさせていただくこととなった。
- 2) これについて中川氏は、開通前「1日500人ほどの利用者」を予想していたという。また中川氏からは、利用者数について「正直に言えば見込みはなかった」、「賭けだった」といった言葉も聞かれた。

- 3) 摩耶山周辺を走る「坂バス」は、東西を走る神戸市営バスに対して南北を運行しており、山あいの住宅地で生活する住民のアクセスを高めていることがわかる。
- 4) みなと観光バス株式会社と株式会社日本総合研究所による新交通システム COSMOS の説明文書では、「①共有の車輛「みんなの車」の導入をきっかけに、②地域の中でのコミュニケーションを活発にし、コミュニティの基盤を強化しながら、③地域で利用可能な交通手段を「見える化」し、「共有」しつつ、④既存の交通サービスを補完する毛細血管系の交通網を張り巡らすことで、⑤人の行き来を増やし、いつまでも元気で、安心して暮らせる地域、若い世代にとっても魅力的な地域をつくる。⑥しかも、それを皆さん自身の手で運営する」とされている。
- 5) 実証実験モニター募集用紙に QR コードが記され、<https://www.youtube.com/watch?v=LvHYU2XTb-M&feature=youtu.be> (2016年3月10日閲覧) からゴルフカートが走行する様子を閲覧することができる。
- 6) 養父市ではインタビュー調査と同日に、タクシー事業者協会の代表者10名ほどが市長室に意見書を提出している様子を目にした。
- 7) 生活協同組合コープこうべホームページ「賀川豊彦物語 生協活動と賀川豊彦 Vol.6 生協活動の広がり」<http://www.kobe.coop.or.jp/about/toyohiko/extent.php> (2016年3月16日閲覧)
- 8) 北川・天野 (2010) は「住民アンケートで乗ると答えていても実態はついてこないこともある」、鈴木 (2013) はあくまで経験的な数値とした上で、

事前のアンケートで「バスに乗る」と答えた人が実際に利用する確率は15%ぐらいである、とそれぞれ指摘している。

#### 参考文献・資料

- 北川博巳・天野圭子「高齢者・障害者のための福祉交通環境整備に関する研究：市民参加型地域福祉交通の支援のあり方に関する研究」(『兵庫県立福祉のまちづくり研究所報告集』2010年)、43-48頁
- 鈴木文彦『日本のバス—100余年のあゆみとこれから—』(成美堂出版、2013年)
- 関満博『中山間地域の「買い物弱者」を支える 移動販売・買い物代行・送迎バス・店舗設置』(新評論、2015年)
- 谷内久美子・猪井博登・新田保次「住民主体型バスサービスの事業化プロセスに関する事例比較分析」(『交通科学』Vol.38, No.1 2010年)、11-15頁
- 土居靖範「市民共同方式による、市民がつくり支える地域公共交通の構築—脱『クルマ社会』を目指す未来戦略の具体的方策—」(『立命館経営学』第45巻第3号、2006年)、1-30頁
- 土居靖範「自治体による生活交通再生の評価と課題(Ⅱ)—京都府内地方部における乗合バスに焦点をあてた検証」(『立命館経営学』第49巻第4号、2010年)、47-72頁
- 藤井聡・谷口綾子・松村暢彦『モビリティをマネジメントする コミュニケーションによる交通戦略』(学芸出版社、2015年)
- 森栗茂一編著、猪井博登・時安洋・野木秀康・大井元揮・大井俊樹著『コミュニティ交通のつくりかた』(学芸出版社、2013年)

The Role of Community Transportation According  
to Living Needs of Residents in Urban Areas :  
From the Case of a New Transportation System  
in Sumiyoshidai, Higashinada-ku, Kobe City

NOMURA Minoru<sup>i</sup>

**Abstract** : This paper focuses on community transportation in urban areas and examines the case of Sumiyoshidai, Higashinada-ku, located in the east side of Kobe city. In Sumiyoshidai, a “Kuru-kuru bus” has been operating for 11 years. In addition, “COSMOS” which is a new transportation system was introduced from March 2016. This paper reveals the possibility of linkage between the “Kuru-kuru bus” and “COSMOS” systems from interview surveys submitted to the transportation company concerned. In new transportation system, ridesharing incorporating the use of electric cars and golf carts will be implemented in order to respond the needs of residents. This paper also shows the process how to build the relationship between the transportation company and residents.

**Keywords** : new transportation system, living needs of residents, core transportations, residents’ participation, viewpoints of users

---

i Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University