

住民運営型地域交通の 成立プロセスに関する研究

猪井 博登¹・山室 良徳²・花田 崇昭³・土井 健司⁴

¹正会員 大阪大学助教 工学研究科地球総合工学専攻 (〒565-0871 大阪府吹田市山田丘2-1)
E-mail:inoi@civil.eng.osaka-u.ac.jp

²正会員 中央復建コンサルタンツ株式会社 (〒533-0033 大阪市東淀川区東中島4-11-10)
E-mail: YAMAMURO_Y@cfk.co.jp

³非会員 阪急タクシー株式会社 営業企画室 (〒561-0853 大阪府豊中市服部南町3-5-12)
E-mail: hanada@hankyu-taxi.co.jp

⁴正会員 大阪大学教授 工学研究科地球総合工学専攻 (〒565-0871 大阪府吹田市山田丘2-1)
E-mail:doi@civil.eng.osaka-u.ac.jp

地域公共交通における住民の主体的な運営への参加を実現する事を目指し、複数回の試験運行を行う事による検討するプロセスを提案する。初期段階の試験運行は期間、参加者の範囲や負担の内容を軽くし、試験運行の実施を容易にし、住民の参加を容易にする。その後の試験運行では、期間や参加者の範囲を拡大し、継続的な地域公共交通を実現し、住民の主体的な参加の実現を目指した。

本研究では、西宮市生瀬地区で運行されるタクシー車両を用いた定時定路線型の地域公共交通「ぐるっと生瀬」を取り上げる。この事例では、4年間で3回の試験運行を行ない、2015年10月より本格的に運行開始する予定である。住民が積極的に運行計画に参加するとともに、自治会が運行資金の一部を負担したり、地域企業から協賛金を住民により集金するなどの活動が住民により行なわれ、行政、運行事業者であるタクシー会社の協働が展開されていることが特徴となっている。

Key Words : *Public Transport Planning, Community Participation, New Residential Area*

1. はじめに

地域公共交通は地域生活の維持に重要な役割を果たしているものの、利用者からの運賃収入だけでは維持することができず、運賃以外の方法で負担を実現することが必要である。この負担を税金で負担する事例がコミュニティバスとして、武蔵野市におけるムーバスの成功以降、多くの市町村で運行された。しかし、負担が大きく廃止の議論がなされている事例も多い。このような行政の失敗を防ぐためには、地域住民自身が費用を負担していることを認知することが重要となる。そのため、地域公共交通の整備においては、単に公共交通の整備を求めるだけでなく、地域自らが整備に参加することが必要となる。

一方、地域公共交通の維持には費用がかかる。例えば、バスを1日8時間運行するためには、年間1千万円以上の費用がかかる。そのため、公共交通を維持するために求められる住民参加は、広い参加が必要となる。また、住

民参加を実践は失敗することにより、住民の中にわだかまりが生じてしまうと、それを取り除くことは難しいなど不可逆の性質を有している。また、地域公共交通は、住民生活を支える重要な一部であるものの、それを地域で支援する方法について意見が対立した結果、地域で対立が生じてしまい、地域力を弱めるようになってはいけない。このように、「過程」を計画することが重要となる。しかも、住民の広い範囲の参加を求めることは、興味を持つ人が参加すれば良いとできるまちづくりや地域興しと異なる。本論文では、このような広い範囲の住民参加を求めていく際の過程について議論を行なう。

2. 住民主導の地域公共交通を検討する過程

(1) 複数回の社会実験を組み込んだプロセス

これまでの交通計画では、通勤交通を対象としてきた一方、地域公共交通において対象とするのは、買物や通院等に代表される生活交通（自由交通）である。通勤交

通においては、通勤者は費用や時間を主に考慮するため、その予測の精度を高く行なうことができ、これを元とした計画を立てられるが、生活交通においては、利用者は必ずしも費用や時間だけを考慮するのではなく、車内の雰囲気、その個人の歩ける距離、乗り換えのしやすさ、座席に座れるかなど、個人の様々な選好に影響を受ける。そのため、どのような需要が生じるのか、どのようなサービスがその地域に望ましいかを理論的に検討することは難しく、少なくとも実践的ではない。実践的には、PDCA サイクルを組み込み、社会実験を行ない修正することにより、望ましいサービスを検証することが行なわれてきている。

社会実験を実施し、PDCA サイクルを実施することで事業を望ましい形を探るという点は本論文での地域公共交通計画のあり方と考える。本論文はこれに加えて、住民参加の成立過程に対しても、PDCA サイクルによる見直しを組み込んだ過程を提案する。

この社会実験は1回の社会実験で行なうのではなく、複数回の社会実験を行なうこととする。複数の社会実験は、実施を重ねるごとに期間や関係者の範囲を拡大するなど規模を大きくしていく。社会実験の規模を大きくしていくことにより、関係者が増加し、合意の難易度が上がる。地域公共交通の維持という難易度が高い事柄の合意を行なうことは難しいものの、期間や範囲を限定することにより、合意形成が行ないやすくなる。また、合意形成においても、地域公共交通の整備によって何が得られるのかを示すことは合意形成に有意に働くと考えられる。また、行政が支援することについても、これまで住民主体によって行なう交通は一部の事例に限られている。そのため、住民がその実現可能性を示すことは行政が支援する制度を作り出すことに対して必要である。

住民参加で地域公共交通を議論する場合、机上の検討を行なうと、どのような組織で望むべきかなど様々な可能性を考え、議論が行なわれる。しかし、このような議論の場合、住民の間の主義や主張に関わる部分で直接ぶつかり合うことが多くなるため、実際に題材を設定してあり方を検討した方が良いと考えられる。そこで、短期で取り組むことができるようにし、早期に具体的な議論を行えるよう実験の規模は小さくして始めた方が望ましい。以上をまとめ、表-1に示す複数回の社会実験により地域公共交通を検討する方法について提案する。

フェーズ1では、実験の実施期間を1週間程度と設定している。この1週間の社会実験であれば、費用をすべて負担し、運賃を取らなかったとしても、20-30万円程度で行なうことができる。この金額であれば、住民組織が予備費などで確保している金額で行なうことができ、その執行についても、自治会などの役員会などで合意形成を行なうことで実施することができる。また、このよ

表-1 複数回の社会実験により地域公共交通の検討過程

実験時期例	目的	負担範囲	実験期間例
フェーズ1	事業の社会実験	地元負担+行政(人的支援)	1週間
フェーズ2	事業の社会実験	地元住民負担+行政(人的支援)	1ヶ月
フェーズ3	支援制度の社会実験	+金銭支援)	半年~1年

うな場合は、地域に本当に交通の対策が必要であるか不安なことが多いと考えられることから、無料などにして、費用などで利用者が潜在化することを防ぐ状況で最初の実験をする意義が大きい。

フェーズ1全体の期間の長さについては、知己住民による運行のバスとはいえ、現在の道路運送法の枠組みのもと、路線バスなどと同様であるため、申請などに時間がかかるとともに、初めての地域公共交通の運行に際しては、路線の設計やバス停設置協議に時間がかかるため、1年程度を目安とする。

フェーズ2では、実験期間を1ヶ月とする。この場合、同じく運賃を取らなかった場合、100万円-150万円の費用がかかる。この規模の費用となると、自治会などの予備費で行なうことが難しくなり、住民から追加の費用徴収を行なうなどの取り組みが必要となり、そのような負担を行なうかについて、合意形成が求められる。この段階では、フェーズ1を行なうことにより、交通の必要性、住民組織の事業運営能力を示すことができている。これらの情報はフェーズ2の合意形成に有用に働くと考えられる。また、フェーズ2では、金銭的な負担額が大きいとともに、期間が長くなることにより(2)に述べる事業運営のリスクが大きくなっていく。そのため、行政の支援の構築が必要となる。フェーズ1における行政支援は人的支援となっているように、住民と事業者の間の仲立ちや専門知識の提供である。フェーズ2ではこのような範囲を超え、リスクの負担を行なおうとすると、具体的には金銭的な負担が生じることになる。フェーズ2で金銭的支援を行政の負担範囲に入れているのは、フェーズ1で交通事業の必要性、住民組織の実施可能性を示していることが有用に働くと考えられる。また、金銭的負担となると予算の時期とも関係するほか、行政内部での合意形成の時間を要するため、フェーズ2より行政の負担を組み込んでいる。

フェーズ2の期間の長さについては、フェーズ1地域公共交通の運行ルートやバス停設置協議になれてきているため、申請は比較的スムーズに進むと考えられるが、1ヶ月間の社会実験を複数回行なう可能性もあるため、

1年から2年を想定する。

フェーズ3は、フェーズ2の社会実験と類似しているが、より長い期間の社会実験となる。例えば、1年間のバス運行を行なうとなると、必要な費用は1,200万円から2,000万円となり、金額も大きくなる。そのため、住民組織、行政においてより強固な支援体制を構築する必要があり、これを証明するフェーズとなる。

以上の3つのフェーズの社会実験を行なうことにより、住民運営型地域公共交通実施の住民合意すなわち金銭負担の合意を行なうこととする。

地域公共交通を社会実験で運行する場合についても、国土交通省への登録は本格運行と変わらない。運行を休止するには原則6ヶ月前の申請が必要となる。そのため、登録を受ける際に期間限定で取っておき、社会実験の結果運行を辞めることを決心した際には登録の更新を行なうことで対応する必要がある。

(2) 参加を増進させるための支援制度、行政の関わり

住民のみの負担で、地域公共交通を提供することが考えられる。しかし、地域公共交通の運営には、様々なリスクがつきまとう。喜多らりが整理した交通を提供する事業実施主体が受けるリスクを表-2に示す。「事故リスク」「第三者賠償リスク」の存在は容易に予測できるものであり、多くの住民参加の取り組みでは、これらのリスクの大きさが障害となり、住民参加の取り組みが進んでいない。本取り組みでは、参加者に負担が生じることにより、適材適所な地域公共交通を選択してもらうことを意図している。そのため、負担が生じることは必要なことであるが、その負担の大きさが大きすぎた結果、参加が十分に行われないうことは避けるべきである。特に、生じなければ、その大きさが確定しないリスクについては、過剰評価する傾向があるため、大きさが確定的であるリスクを中心に住民に求める方が効率的である。そこで、リスクのうち、特にその大きさが不定であるリスクについては、行政が受けるものとし、住民には、リスクの大きさが確定した負担を求めることとした。具体的にその大きさが不定であるリスクは事故リスクや第三者賠償リスクを指す。これらを行政が引き受けるという形を明確にするため、行政が事業主体となり、住民組織はその事業を受託すると言う立場を取ることが有用である。

地域には、地域公共交通に取り組む際に、「議論するからには、運行を続けなければ、自分たちの取り組みが失敗したと他の住民に非難される」と考え、議論する際にも存続を前提に議論することが見受けられる。そのため、議論の直接の参加者、また、地域住民に次のことを伝えることが重要である。議論することが重要で有り、その地域に適材適所の交通が当初検討していた交通の形

表-2 交通の提供により生じるリスク

段階	主なリスク	リスクの内容
計画	契約遅延リスク	契約手続きに要する時間
	資金調達リスク	事業の初期に必要な資金の確保
	計画リスク	乗客の減少・増加
	住民対応リスク	住民の反対運動、要望などへの対応
運営	需要変動リスク	需要の変動に伴う収益への影響
	経費変動リスク	運行経費や維持管理費等の変動に伴う収益への影響
	利用促進	利用促進策の実施
	バス停の確保	バス停の設置の許可申請や近隣住民との調整
運行	労務管理リスク	乗務員教育、苦情対応
	人材確保リスク	要員不足に伴う運休等への影響
	定時性リスク	バスの遅延、運行管理
	事故リスク	事故発生に対する乗客への対応、事故防止策の実施
	第三者賠償リスク	第三者への損害賠償
	設備損傷リスク	経費の増加
	住民対応リスク	住民への対応

出典：喜多らり

態ではないのであれば、適してなかったと判断し運行を止めることも重要で有り、その判断を行なったり、議論してきたことは地域の糧になっており、評価されるべきであると啓発を行なうことが、本質的な議論を行なうことの助けになる。

3. ケーススタディ

(1) 3. ケーススタディ地域の概要

本研究では、兵庫県西宮市生瀬地区をケーススタディ地区として取り上げる。生瀬地区は、宝塚駅の北西1.5-3kmの武庫川沿岸に広がる住宅街であり、人口は8,826人であり、高齢化率は28.2%である（いずれも2014年12月31日の推計人口）。生瀬地区は、旧来からの街道沿いに広がる旧村部分と1968年から1979年にかけて開発された新興住宅地区に分けられる。地区は国道176号を骨格として線状に市街地が形成され、住宅地が点在している。高低差が非常に厳しく、駅や路線バスの停留所までは非常に起伏の激しい道りとなっている。路線バスは、国道176号線には阪急バスのバス停があるものの、住宅地内には路線バスの乗り入れが行われていない。そのため、住宅地からバス停までは、徒歩で20分以上もかかることもある。その道りも非常に勾配のきつい坂道となっている。その結果、国道176号線から離れた場所の住民には、路線バスが利用しづらい。

(2) 組織

(a) 生瀬住民の生活の足を考える会（諮問会議）

生瀬地区連合自治会連絡協議会会長より、生瀬地区に

おける生活交通確保の在り方について、諮問が行われ、生瀬住民の生活の足を考える会を結成した。その構成は、2011年12月から2012年3月までは12名の委員により、2012年4月から2013年3月までは14名の委員により構成された。なお、委員は、地域を構成する単位自治会から推薦された。この委員に加えて、アドバイザーとして、自治会連絡協議会顧問、西宮市議会議員、大学教員、コンサルタント、行政担当課課員が加わった。諮問会議は2013年3月に答申を行い解散した。

(b) ぐるっと生瀬運行協議会準備会

諮問会議の答申を受け、生瀬地区連合自治会連絡協議会では、引き続き、生瀬地区での生活交通の在り方を検討する組織として、ぐるっと生瀬運行協議会準備会を2013年4月に発足した。理事長、副会長2名、会長代行、理事の11名により構成された。月1回をめぐりに理事会を開催してきた。2013年11月より、自治会との連携を図るため、拡大理事会として開催を行うため、各自治会の会長が参加する会議に拡大した。また、2015年2月より会報発行（3月1日創刊）のための編集委員会が立ち上げられた。この理事に加えて、アドバイザーとして、大学教員、コンサルタント、受託事業者職員（企画、運転手）、行政担当課課員が加わった。

(3) 主な議論の内容

表-3、表-4に生瀬住民の生活の足を考える会（諮問会議）、ぐるっと生瀬運行準備会で議論した内容を示した。なお、社会実験については、次節以降で詳述する。

生瀬住民の生活の足を考える会（諮問会議）では、理念の整理や運行内容および広報啓発活動の議論が中心であった。これは、これまで生瀬地区で地域内公共交通が運行されたことがないため、理念の議論とそれを実現する運行方法の議論を中心とするため、第1回社会実験が無償運送として経営の議論を避けたためである。運行においても積み残し対策については、リスクが予測できないため、その対応は外部者である大学が負担することとし、議題に上らないようにした。また、参加者の拡大、地域住民の理解の拡大のため、広報啓発活動については継続的に取り組み、その実施方法を議論した。

第1回社会実験を経験したのち、ぐるっと生瀬運行準備会では、運営方法や運行方法などの生瀬住民の生活の足を考える会（諮問会議）で議論したことに加え、避けていた経営や積み残し対策が議題として上るようになった。

(4) 社会実験の概要

表-5に社会実験の概要を示した。社会実験は運行方法を変更しながら、3回行った。

(5) 第1回社会実験（無償運送）

(a) 社会実験の概要

事業の社会実験として、1週間の事業の社会実験を行った。この社会実験は先に述べた複数回の社会実験を組み込んだ住民運営型地域公共交通を実現する一連の取り組みであるが、これまで地域内交通を有しなかった生瀬地区で地域内交通を必要とする需要があるかを検証するための実験である。

この社会実験を行なうための費用は自治会の予備費から支出され、その実験の実施が連合自治会の役員会で合意が行なわれた。

この社会実験には、5日間で延べ720人の利用が有り、生瀬地区に地域内公共交通を必要とする人がいることを示すことができた。また、自治会の予備費で補正予算を組み、実験実施のための負担を行なうことの合意形成が行なわれた。具体的には、自治会費の予備費からの金銭的支出することについて連合自治会を構成する自治会長会で採決を行なった。

2で述べたように、参加を促進するため、リスクの大きさを確定することが必要になる。しかし、この第1回社会実験（無償運送）の段階では行政が金銭支援をする仕組みを構築できていなかったため、計画リスクの大きさが確定せず、つまり、利用者の増減によって、必要な費用が確定せず、合意形成しなければならぬ金額が変化し、合意形成が困難となることが予測された。この社会実験においては、利用料金と徴収せず、すべての費用を住民で負担するため、計画リスクとしては、利用者が多く、積み残しが生じ、その対応にリスクが生じる。今回の社会実験は、ケーススタディ地区で初めて地域内交通を運行する取り組みであり、どの程度の利用者が生じるか予測がつかなかったことも考慮し、事前に利用希望を取り、増車などの必要な対策を取り、その費用は、大学が負担することとした。この点は、負担の大きさを確定させ、合意形成を促進した。

地域が行なった金銭的負担は以上であるが、連合自治会の役員は、すべてのバス停に交代で立ち、積み残しが発生した際の対策の案内などを行なった。この点についても、連合自治会会長会で本取り組みを連合自治会として実施し、自治会役員によって実施された。このような金銭的負担以外の負担が行われた。

(b) 評価

第1回社会実験（無償運送）では、地域内公共交通が必要であるかを示すことが目的であった。これを示すことにより、地域住民にこのバスの維持のための負担を行なう意思が働くとともに、地域に不要なものを自ら負担を行なってまで作るべきではないとの自制が働いたと考

表-5 社会実験の概要

	第1回	第2回	第3回
実施時期	2012年10月15日から19日	2014年3月1日から31日	2014年10月1日から2015年3月31日
目的地	宝塚駅	生瀬駅	宝塚駅
ルート数	2ルート	6ルート	5ルート
運行頻度	各ルート4便	各ルート4便	各ルート5便 (1ルートのみ2便)
運賃	無料	大人200円 小人100円	大人300円 小人200円
発行券種	—	現金のみ	現金・回数券(11枚綴り)
道路運送法上の登録	無償運送	道路運送法21条	
使用車両	乗客9人乗りバン型車両事実上2台	乗客9人乗りバン型車両1台	乗客9人乗りバン型車両1台
運行会社	神戸MK	阪急タクシー	
運行曜日	平日のみ(土日祝運休)	運行曜日	平日のみ(土日祝運休)
運行日数	5日	運行日数	5日
費用(1日あたり)	約36,000円(1台分)	約18,500円	約30,000円
利用者数	720人	866人	7,954人
利用者数(1日あたり)	144人/日	43.3人/日	66.8人/日
収支率	—	46%	68%

えている。

第1回社会実験(無償運送)で議論した運行ルート作成、運行ダイヤ策定、バス停位置の検討および設置交渉を住民が行なうことが出た。

これらの計画により、住民に今回の組織に地域公共交通に取り組み意義を示すとともに、行政組織にケーススタディ地区の連合自治会が事例を運営することができる能力を示し、市の支援制度を作りやすくなった。

なお、本件の運行に際しては道路運送法第21条で申請を行なった。

行政の金銭的支援を行なう仕組みができたばかりで、市内の需要を市外に運ぶことが批判される可能性があったことと第1回社会実験(無償運送)で1台の車両では需要をさばききれなかったことから、距離が遠い宝塚駅ではなく、地域内の生瀬駅を起終点とする運行とした。

(6) 第2回社会実験(生瀬駅行有償運送)

(a) 概要

第1回社会実験(無償運送)の実験が好評であったため、運行期間を長くし、有償運行するなど、第1回社会実験(無償運送)より継続的な運行が可能な運行形式が成立しうるかを検証する社会実験を行なうことを決定した。これに平行して、行政では金銭的支援を行なう補助金交付要綱を策定した。この補助金は、ケーススタディ地区の生瀬地区以外のコミュニティも申請できる形とした。

(b) 社会実験の概要

この社会実験では、有償運行を行なうため、道路運送法21条の登録を行なった。第1回社会実験(無償運送)と同様10人乗りのバン型車両で地域内と駅を結ぶ路線である。しかし、第1回社会実験(無償運送)の際、目的地とした宝塚駅の駅前ロータリーに路線バスが乗り入れるには、関係各社の了承が必要であり、宝塚駅にすでに乗り入れている運輸会社が本事業を受託するかわからなかったため、生瀬駅起終点のバスの運行を検討した。

このような運行事業者を選定に際しては、周辺タクシー事業者にプロポーザルの募集の案内を発信した。その結果3社が応札をした。住民には、価格以外の要因を考慮すべき旨伝えていたものの、1社の運行費用が近隣で行なっている事業と資源を共有できるため、安い費用で提案がなされた。そのため、第1回社会実験(無償運送)の際の運行事業者と第2回社会実験(生瀬駅行有償運送)の運行事業者は異なっている。

住民組織で検討を行なってもらった結果、第1回社会実験(無償運送)と同様運行、ダイヤを検討したのみではなく、第1回社会実験(無償運送)の際にかかった費用、利用者数を元に、収支と欠損額を示すの資料を作成し、地元負担について目安をつけ議論を行なったことが特筆される。

また、第2回社会実験(生瀬駅行有償運送)では、行政の支援を受けながら、住民組織が運営を行なうため、

需要が多いからと言って第1回社会実験（無償運送）のような増車も難しい。そこで、ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）では、乗車定員以外の利用者が生じた際の対応が議論された。その結果、乗車定員を超えた利用客が生じた場合は、運行事業者の本業であるタクシー事業を案内することにより対応することとした。

この社会実験では20日間で866人の利用があった。1日あたりの使用者数に直すと43.3人/日であった。なお、積み残し得たタクシーを利用しなければならないケースはほとんどなかった。また、費用を運賃でまかなえたのは、48%であった。第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）の実験時期が運行費用を安く押さえることができた時期であったにもかかわらず、支出の半分しか満たすことができなかった。さらに、費用はこの実験期間以外の時期であった場合、約70万円と他の運行事業者の見積もりが示されていたことも考えると、支出を運賃でまかなえた割合はより低くなると推測される。利用者数、収支の面では持続的運行が難しい結果となった。このように利用者数が限られた原因は、有償化したことの影響もあるが、生瀬駅の周りには、ミニコブが1軒あるもののそのほか物販施設がなく、宝塚駅に出る住民が多い。その状況では、生瀬駅で鉄道に乗り換えて宝塚駅に行く場合、遠回りに感じる住民が多かったと推測される。

(c) 評価

第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）の実験では、有料社会実験として、利用者負担をもとめことについて、合意し、それに関する作業を行なったこと。行政が整理した補助金制度を使用し、運営基盤を得たことは、実験の成果である。さらに、プロポーザルによって、3社のタクシー会社からの提案が行なわれ、それぞれの会社が魅力のある提案を行なったという点は、住民だけではなく、地域の事業者にも枠組みを拡大することができたという点では、意義の大きい社会実験ができた。しかし、地元利用者の負担を求める予定であったが、そこまでの合意を形成できなかった。そこで、ぐるっと生瀬運行協議会では、引き続き、検討を行なう事となった。

(7) 第3回社会実験（宝塚駅行有償運送）

(a) 検討・協議内容

第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）の社会実験を終え、ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）では、その反省が行なわれた。その結果、利用者数が第1回社会実験（無償運送）に比べると大きく減少したが、生瀬地区には地域公共交通を必要とする住民がバス交通で対応する必要がある程度の人数が居られることがわかり、地域公共交通の提供の検討を続けることが決まった。一方、運行方法は見直しが必要であるとの結論となった。第2回

社会実験（生瀬駅行有償運送）の社会実験の利用者数が少なかったのは、有料化した影響も考えられるが、生瀬駅を起終点としたため、生活の拠点である宝塚駅までの移動に際して、乗り換えが必要になった影響があったと考えられる。そこで、第3回社会実験（宝塚駅行有償運送）では、第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）の運行事業者となった事業者の協力の下、駅前ロータリーに乗り入れる条件整理を行ない、宝塚駅を起終点とする第3回社会実験（宝塚駅行有償運送）の社会実験を実施することとなった。

社会実験を実施するまでに、ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）では、宝塚駅を起点とした運行ルートやダイヤについて議論がなされたほか、利用者以外の地域関係者への働きかけと金銭的協力の依頼を行なった。その結果、リハビリテーション病院、建設会社、葬儀会社など地域に関わる会社が協賛金を支出することとなった。協賛金を支出した企業の広告を車体に表示するほか、自治会会員全戸に配布した路線図や運行を知らせるチラシへの広告の掲載を行なった。これらの企業への働きかけは、ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）のメンバーによって行なわれた。その結果、6ヶ月間の運行を行なうために必要な金額約350万円に対して、約60万円の協賛金を集めることに成功した。利用者以外の地域による負担の一部となった。また、第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）では、利用者数が少なく、費用を運賃でまかなえた比率が低く持続可能性が低かったため、起終点が生瀬駅から宝塚駅となり、鉄道に乗り換える必要が無くなったため、運賃の値上げしても、利用者の負担を大きく上げるわけではない旨議論された。

第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）の社会実験から第3回社会実験（宝塚駅行有償運送）の社会実験まで約6ヶ月間バスが運行されない時期が生じることとなる。そのため、この期間中には、チラシの配布や広報誌への記事の投稿を行なうほか、地域の夏祭りにブースを開設し、模擬店を出展するとともに、地域公共交通に取り組んでいる旨のパネル展示を行い、情報発信を続けた。これにより、運行が行なわれない時期の住民の地域公共交通への関心の継続を目指した。なお、この模擬店の出店には、バスの運行を担う運行事業者から職員6名が自発的に協力に訪れ、地域公共交通から地域活動へ参加の和の拡大も確認された。

(b) 社会実験の概要

運行ルートの選定の他、バス停の設置交渉、ダイヤの設定が、運行事業者の協力を得ながら、住民自身で行なわれた。特に決定に時間を要したのは、ダイヤであった。ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）メンバーが原案を作り、運行事業者が専門的見地から実行可否について判定

を行ない、修正を行なった。ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）より出された当初の案では、余裕時間の見込みが少なく、遅延に遅れを取り戻せないため、余裕があるダイヤに運行事業者のアドバイスにより修正がなされた。その結果、1日8時間運行5つの地区については1日5往復1つの地区については1日2往復確保することができた。また、ダイヤ構築上では、運行事業者の協力により、運転手2名が午前午後で交代することにより、昼休憩によるバスが運行されない時間を短くするなどの工夫が行なわれている。

また、社会実験の実施期間は、10月から2015年の3月までとした。この時期降雪があったり、路面の凍結が生じるなどの問題が生じる状態の運行を検討する必要があるため、この時期に設定した。対応に打ち手議論した結果、バス停に運行会社の電話番号を明記し、10分以上遅れが生じた際、問い合わせよう案内を記すこととした。また、地元に住む地域住民が分担して、運休時には、バス停に案内を掲出する体制が整えられた。

(c) 評価

第3回社会実験（宝塚駅行有償運送）の利用者数は、2014年10月1日から2015年3月31日までの119日間で7,750人となった。1日あたりの利用者数に直すと65.1人/日であった。第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）、同様に車両1台合計8時間の運行時間から比較すると多くの利用者を輸送することができたと解釈することができる。また、運賃を300円としたものの、第2回社会実験（生瀬駅行有償運送）と比較して高い利用者数を得られており、より望ましい形の運行形態に移行したと解釈することができる。

図-1に第3回社会実験（宝塚駅行有償運送）の運行時の収入の内訳を示した。料金収入が59.2%を占め、最も多く、これに地元企業からの協賛金が収入となっている。しかし、この収入では運行に必要な支出を支払えなかったため、行政からの補助が24.0%投入されている。参考に結果的に同様の収入源を持つこととなった三重県四日市市の生活バスよっかいちの運行収入源ごとの比率は、生瀬とは異なっており、地元企業からの協賛金や市からの補助が多くなっている。この四日市の例では、生瀬の事例においては、地元企業にもっと応援をお願いする必要があることを示していると考えられる。ただし、地元企業からの協賛金に頼ることは、景気動向に依存することとなり、不安定となる。市からの補助も多くなってしまうと、先に述べた住民の身の丈に合った交通を選ぶことを実現するため必要な自らの支出と思える負担感を弱めてしまう恐れがある。以上から、地元企業からの協賛金や特に行政からの補助を増加させることを関しては、議論が必要となる。

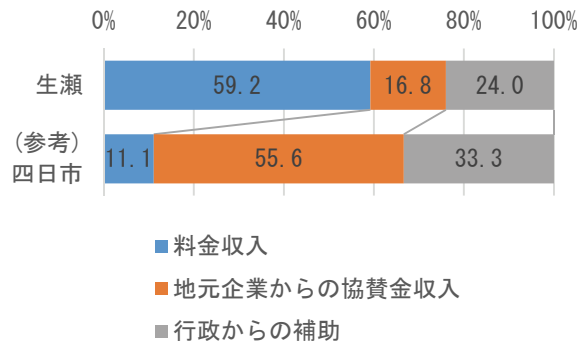


図-1 第3回社会実験（宝塚駅行有償運送）の運行の収入の内訳

周辺道路の混雑により、地域内道路まで通過交通が入り込み、道路渋滞が生じた日もあったが、ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）と運行事業者の連携により、バス停で待つ利用者への案内が行なうなどの対応が行なわれた。地域住民の関与し、利用者利便を向上するしくみを

作ることができた。

地元企業から協賛金を確保した点は、地域の交通問題を住民だけではなく、企業も含めた全関係者で解決する方向に向かっている面を評価することもできる。また、ぐるっと生瀬運行協議会（準備会）では、自発的に小学校に赴き、小学生に朝礼でぐるっと生瀬をなぜ運行したのかを説明し、小学生の行動だけではなく、親の交通行動を公共交通中心に変化させることを目指す学校MMのようなことも自発的に行なわれた点も当事者意識が高まってきたことと評価することができる。

4. まとめ

生瀬地区での取り組みは、試験運行の実施を経験し本格運行を検討できる段階になっている。この点から判断して住民運営型地域交通のしるうプロセスを示せたと考える。また、住民運営型地域交通を運営するためには下記に配慮し取り組みを進める必要がある。

- ・ チームが一丸となって取り組む「組織」「人」(ステークホルダー)のネットワークを構築する。
- ・ 地元で何とかしようという「やる気」「支える仕組み」を行政、事業者が検討する。
- ・ 正しい地域公共交通に関する「知識」「情報」が提供される環境を構築する。
- ・ 単なる要望・陳情ではなく、地域が真に求めているものかどうか「ニーズ」「必要性」ご議論できる体制とする。

住民運営型地域交通の成立には、地域住民の参画が必

要である。持続的な参加の方法を山本五十六の言葉²⁾をもとにまとめる。

やってみせて、言ってみせて、やらせて見て、ほめてやらねば、人は動かさず。

話し合い、耳を傾け、承認し、任せてやらねば、人は育たず。

やっている、姿を感謝で見守って、信頼せねば、人は実らず。

1行目は、取り組みを動かす時に地域で主要メンバーとなり取り組んでくれる人々、住民全体に働きかける際の言葉である。働きかけようとする者は、自ら地域交通の必要性について述べ、地域の人が交通に困難があることが理由となり、生活が立ち行かなくなっていることを示し、その方法を自ら提案することが必要であり、同様に、このような地域の交通の必要性を築き、提案してもらうことを特に地域で主要メンバーとなり取り組んでくれる人々、場合によっては住民全体に行っていただくように議論をしていく必要がある。さらに、気づき、解決案について考えることをしてくれたのであれば、それをほめていかなければならないと解釈することができる。

2行目は、地域で主要メンバーとなり取り組んでくれる人々や住民全体で、話し合いを持ち、他の構成員の話に耳を傾け、他のメンバーが行っていることを承認し、信頼感をもって役割分担をしていくことにより、地域で

主要メンバーとなり取り組んでくれる人々や住民全体で人の育成が図られ、継続的な議論が行える環境が整えられる。

3行目は、取り組みを支援する行政などがあげられる。また、取り組みを支援する住民の在り方について示している。地域で主要メンバーとなり取り組んでくれる人々がしている姿を感謝できる体制が重要であり、信頼を持って迎えらるる環境の構築、情報の提供が必要である。

謝辞：本研究は文部科学省研究費若手研究(B)課題番号25820242「郊外住宅団地における住民運営型地域交通による地域力向上に関する研究」により実施した研究成果の一部です。本研究の実施においては、生瀬地区の住民の皆様や西宮市都市局都市計画課の方々のご協力を賜りました。この場を借りてお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 喜多秀行・山中信太郎・岸野啓一：地域の資源を活用した生活交通サービスの提供方法に関する一考察，第41回土木学会土木計画学研究発表会概要集，2010.
- 2) 稲川明雄：山本五十六のことば，新潟日報事業社，2011.

(2015.4.24. 受付)

DELIBERATION PROCESS OF PUBLIC TRANSPORT OPERATED BY LOCAL RESIDENTS

Hiroto INOI, Yoshinori YAMAMURO, Takaki HANADA and Kenji DOI