

# 「地域住民主体 MM」及び「自覚的トリガー方式」によるバスサービス拡充に関する物語描写研究

水川 堯<sup>1</sup>・川端 祐一郎<sup>2</sup>・藤井 聡<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 非会員 京都大学 大学院工学研究科 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂 4)  
E-mail: mizukawa.t@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

<sup>2</sup> 正会員 京都大学助教 大学院工学研究科 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂 4)  
E-mail: kawabata.yuichiro.8x@kyoto-u.ac.jp

<sup>3</sup> 正会員 京都大学教授 大学院工学研究科 (〒615-8540 京都府京都市西京区京都大学桂 4)  
E-mail: fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

我が国では昨今、公共交通サービスの拡充を求める声が各地で高まっているが、その実現には安定運行を可能とする利用者数の確保が必要である。そこで本研究では、地域住民が主体となった MM により利用者の確保とサービスの拡充を実現している京都市の事例について、実践物語描写の方法論を用いて記述を行った。

その結果、MM という手法の登場により、利用者数の確保が可能になるのではないかという「希望」が見出された結果、地域住民と行政・交通事業者との強力な連帯関係の下に活動が行われ、今日の路線拡充を可能としたこと、また、路線拡充に際し「自覚的バstriガー方式」とも言い得る方式を採ったことで、利用者の低迷が路線の撤退を招くという「危機」を地域住民が認識し、当事者意識の涵養に繋がっていることが示唆された。

**Key Words:** *mobility management, community development, bus-trigger system, narrative, independence*

## 1. 研究の背景と目的

### (1) 我が国の公共交通サービスを巡る状況

我が国では現在、人々の生活を支える公共交通サービスの拡充を求める声が多く存在している。国土交通省が行った国民意識調査によれば、特に地方部において、「現在の住まい（居住地域・住宅）に対する不満」として、居住地域のアクセス面への不満を示す回答が多く、「現在の住まい（居住地域・住宅）に対する不安」としては、三大都市圏、政令市・県庁所在地・中核市を除く市町村において、「公共交通が減り自動車が運転できないと生活できない」という回答が最も多く為されている。

また、「交通手段等の不便・不満」としては、人口規模が小さい地域ほど、それらサービス自体の不足への不満が多く、三大都市圏以外の地域で「自動車がなければ生活できない不便な移動環境」という回答が最も多く為されていることから（以上、国土交通省<sup>1)</sup>）、特に地方部に居住している人々にとり、公共交通の確保が非常に重要な課題となっていることを窺い知ることができる。

このように、公共交通サービスの拡充を求める声が多く存在している一方、特に地方部において、乗合バスの輸送人員の減少が続いている（国土交通省<sup>2)</sup>）。これにより交通事業者の収益は減少、平成 29 年度時点で、一般路線バス事業者の約 7 割が経常収支赤字を抱えている。事実、そうした影響を受け、平成 19 年度から 29 年度までに全国で約 15,081km の路線が完全に廃止されている。

これに対し事業者は、事業継続の為には事業に係るコストを削減する必要が生じるが、これはサービス水準を引き下げることになり、利便性の低下を招く。それにより更なる利用者の減少を招き、以上の事態が再び繰り返される。土井<sup>3)</sup>は、昨今の公共交通を巡るこうした状況を「負のスパイラル」（図 1）と表現している。これは民間交通事業者のみならず、地方自治体が運営する路線であっても、無際限な赤字の拡大は難しいことから、同様の指摘が当て嵌まるであろう。こうした中で交通事業者は、公共交通サービスの拡充を求める社会的要請があると知りつつも、サービスに対する需要の見込みが不確実であり、また、一度サービス水準を引き上げた場合、

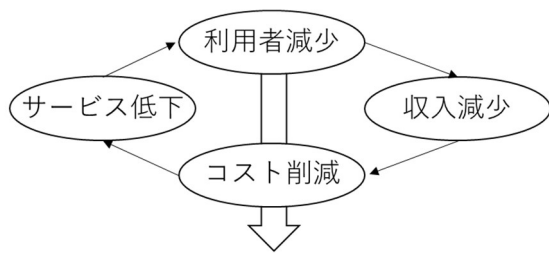


図1 公共交通を巡る負のスパイラル  
(出典) 土井<sup>3)</sup>より筆者作成

再びそれを引き下げるには大きな困難を伴うといった事情がある為、慎重にならざるを得ないであろう。

一方で、住民の生活の足を確保する責任を有する地方自治体にとり、こうした問題の解決は喫緊の課題となっており、事業者への財政支援や利用促進といった活動が行われている。しかしながらこれらも、財政上の制約により、その為し得ることには限界があると考えられる。

## (2) 課題とその解決策

### a) 公共交通への転換の必要性

土井が指摘した負のスパイラルの背景としては、モータリゼーションの進展による自動車利用の普及、或いは人口構造の変化といった要因があるとされる。今後、我が国では少子化による一層の人口減少が見込まれており、地域公共交通を巡る環境はますます厳しくなっていくと予想される。一方で同時に、高齢化の進展により、公共交通に対する潜在的な需要が高まってくることもまた予想されるが、これまで自家用車の利用に親しんできた人々は、容易に自身の交通行動を転換させることはないであろうとも考えられる。事実、高齢の運転者ほど、自分の運転に対する自信があるという調査結果も報告されている(例えば、MS&AD 基礎研究所株式会社<sup>4)</sup>)。

### b) 自治体・事業者主体のMMと利用者主体のMM

そこで、負のスパイラルから脱却し、サービスの拡充を実現する為には、自家用車利用者の公共交通利用への転換を図り、公共交通利用者を増加へと転じさせる方策が重要であると考えられる。そうした転換策の一つとして、モビリティ・マネジメント(以下、MM)が有効であるとの報告が多く上げられている(谷口ら<sup>5)</sup>など)。ここでMMとは、狭義には「一人一人のモビリティ(移動)が、社会にも個人にも望ましい方向に自発的に変化することを促す、コミュニケーションを中心とした交通政策」(土木学会<sup>6)</sup>)、広義には「渋滞や環境、あるいは個人の健康等の問題に配慮して、過度に自動車に頼るライフスタイルから、適切に公共交通や自転車などを『かしこく』使うライフスタイルへの転換を促す、一般の方を対象としたコミュニケーションを中心とした持続的な一連の取り組み」(日本モビリティ・マネジメン

ト会議ホームページ<sup>7)</sup>)と定義されている。

一方、財源に限りのある地方自治体や、事業者自身によるこうした活動には限界があるものと考えられる。ここで、地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針(平成26年総務省告示・国土交通省告示第1号)の中で、「住民や公共交通の利用者は、運送サービスを利用するという受け身の立場だけでなく、地域の関係者の一員として、主体的に、持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に向けた検討に参加するとともに、公共交通の積極的な利用や住民間における公共交通の利用促進についての意識の醸成、さらには、住民による公共交通の維持・運営等、それを支える取組を行うよう努めることが求められる」と指摘されている通り、自治体等による利用促進に頼るのみでなく、公共交通サービスの維持・拡充を求める地域住民・利用者自身が責任を持って、主体的に役割を果たすことが求められている。

しかしながら、実際の地域住民や利用者自身による主体的な取り組み事例についての報告は少ない。例えば国土交通省北陸信越運輸局<sup>8)</sup>は、自治体や交通事業者によるものではなく、地域の民間主体による公共交通の利用促進を期したサポート事例について、北陸信越運輸局管内自治体へのアンケートやヒアリングを基に収集し、紹介しているが、その中でMMに取り組んでいる事例は、学校や事業所が主体のものを含めてもわずかである。

### c) バストリガー方式

自治体(或いは交通事業者)が、より積極的に地域住民・利用者の主体性を引き出すための有効な取り組みの一つとして、金沢市で行われていた「バストリガー方式」の存在が報告されている。これは、「交通事業者が、バストリガー協定を利用者等と締結し、バス運賃の引き下げや路線新設等の際、バストリガー協定時に設定された採算ラインを上回った場合、新規公共交通サービスが継続、下回った場合、新規公共交通サービスを廃止する仕組み」(山本ら<sup>9)</sup>)と定義されている。

この方式では、予め運行目標を定めておき、それに達しなかった場合には撤退するという契約を利用者側と結んでおくことにより、サービス拡充に伴うリスクを最低限度に抑えることができる。一方で利用者側は、サービス水準を維持する為、より積極的にサービスを利用し、或いは自分達の手によって利用促進を行うなどといった、主体的な行動が引き出されることが期待されている。

実際には、予め決定された利用目標に達しなかった場合であっても、容易に撤退が可能であるかと問えば、難しい場合が多いのではないかと考えられる。しかしながらここで、バス路線が撤退し、かつ、新しいバス路線が拡充していかない根源的理由を、安定的な運行継続には一定程度採算性が必要であるという実情を、関係者が十

分に共有していないことだと捉えれば、この方式の活用は非常に有用であると考えられる。

即ち、サービス拡充に伴い、予め「需要が少なければ運行継続はできなくなる」ということを何らかの形で地域住民と行政・事業者間で共有しておくことで、地域住民がバスの運行継続に向け、積極的な利用・利用促進を行うよう促されると考えられる。これは、必ずしもフォーマルな契約である必要はしないという点で、厳密な意味でのバストリガー方式とは言えないものの、地域住民の自発的な行動を促すという点においては同様の効果を持ち得るという意味合いで、ここでは「自覚的バストリガー方式」としておこう。この方式が採用されれば、サービス拡充の検討段階において、関係者がより真剣に需要の確保可能性や、MM による需要喚起の適用可能性について吟味するようになると期待される。

### (3) 研究の目的

こうした中で、京都市にて、地域住民が主体となり、区役所や交通事業者と協働して MM を行い、実際にバス利用者の増加と、それによるバスサービスの拡充に成功している事例が報告されている（例えば、児玉ら<sup>10)</sup>）。第 4 章にて詳述するが、こうした事例は上述の「自覚的バストリガー方式」と類似したスキームによって執り行われていることが示唆されている。

地域住民主体 MM について、筆者の知る限り、その存在が未だ広く認知されているとは言い難い。よってここで、今後の議論の深化の為にまず実際の事例を紹介することが重要であると考えられる。そこで本研究では、地域住民主体 MM による路線バスサービスの拡充が現実的に可能であることを、京都市における事例研究によって示し、他地域の同様の課題解決に貢献することを目指す。

### (4) 研究の方法とその対象

ここで、MM の理論や技術についての議論はもちろんであるが、それらを用いて実際に活動を行っている、地域住民、行政職員といった、各主体の意志や活力、或いは彼らが如何なる人物であり、如何なる問題意識を持って活動に臨んでいたか、といった属人的な事柄が、活動の成否を左右するものと考えられる。そこで、そうした要素についての検討を行う為に、まちづくりの事例研究に於いて、その活用が進められている「実践物語描写」といった方法論を援用しつつ、研究を行う。具体的には、京都市各地に於いて、地域住民が主体となって MM を行い、成功している事例の描写を行う。具体的には、活動に携わっている主体（住民、行政職員、交通事業者、アドバイザーなど）に対するヒアリング調査、及び資料の蒐集を主とし、活動の経過について記述する。

### (5) 本論文の構成

本論分の構成は以下の通りとする。

第 2 章では、地域公共交通の果たす役割や、これまでに行われてきた地方公共交通の利用促進策としての MM について、また、本研究の方法である実践物語描写について報告した既往研究についてのレビューを行い、本研究の位置づけを行う。第 3 章では、第 1 章で取り上げた各地域を対象とし、MM 活動の中心人物へのヒアリング調査を基に、活動開始から今日までの軌跡を辿る MM 物語の描写を行い、続く第 4 章にて、描写した物語の解釈を通じて、今後、公共交通の拡充を望む自治体や地域住民が、これら事例から学ぶべきことについて考察を行う。第 5 章では、ここまでの議論を踏まえ、今後の研究課題と展望について述べることにする。

## 2. 既往研究

### (1) 公共交通の重要性

#### a) モータリゼーションの弊害と公共交通の意義

個人の自動車による移動が、他者や社会全体に与える弊害については、既に多くの議論が為されている。例えば北村ら<sup>11)</sup>は、モータリゼーションの進展が、交通渋滞の発生、環境・エネルギーへの負荷、中心市街地の衰退や郊外部への商業施設立地による都市の低密度化（スプロール化）、都市景観の悪化、非効率な土地利用などを招くとする。こうしたモータリゼーションが推進される背景として、自動車利用が社会的ジレンマを形成すること、モータリゼーションが「正のフィードバック」を内包する自己増幅型の過程である（自動車の利便性が公共交通機関のそれを上回り続ける、自動車志向型の土地利用が促される）といった要因があると指摘している。

宇沢<sup>12)</sup>は、自動車通行によって発生する外部不経済のうち、その発生者が負担していない部分である「社会的費用」が、健康や安全歩行といった市民の権利を侵害していると捉え、これをその発生者自身が負担するよう内部化することが必要であるとする。しかし宇沢は、それ以前の議論では社会的費用の概念について、外部不経済の現象によってどれだけの経済的損失が発生するかというものに終始していると指摘しており、人命や健康、自然環境の破壊といった不可逆的な問題を捉えることができていないと指摘する。また、道路は単に人間や物の移動のみならず、文化的・社会的交流の場、特に子供の遊び場として機能してきたが、このことについても既存の社会的費用の計測方法では捨象されているとしており、道路について社会的共通資本の概念を導入することによって、こうした問題の修正を図ることが必要としている。

このように過度なモータリゼーションによる弊害を指

摘する声が上がっている一方で、公共交通の役割について再評価する動きが出てきている。例えば国土交通省自動車交通局旅客課<sup>13)</sup>は、地域公共交通がまちづくりに果たす役割として、日常生活における移動手手段の提供、環境負荷の低減、地域の一体性の強化などを挙げ、自治体が地域公共交通を支える必要を訴えている。

笈田ら<sup>14)</sup>は、交通政策が商業売上に及ぼす影響を定量的に評価、買い物目的のトリップの手段を公共交通へと転換させることで商業の活力を増進させ得ることを指摘している。西村ら<sup>15)</sup>は、地方公共交通が果たす多面的な機能の価値や必要性を、クロスセクターベネフィット（ある部門で取られた（しばしば出費を伴う）行動が、他部門に利益をもたらす（しばしば節約となる））の考えに基づき再評価、公共交通の維持により、社会全体の支出が3億5,600万円抑制されると試算している。

以上のように、過度な自動車利用による問題を指摘する声が上がると同時に、公共交通の果たす役割の重要性を指摘する研究も挙げられており、過度なモータリゼーションを是正し、公共交通の整備およびその利用を促す方策を講じる必要が考えられる。

## b) 高齢化社会と公共交通

我が国における高齢化社会の進展が言われて既に久しい。このことは、人々の活動能力の低下とそれを通じた交通行動の変化をも考慮する必要があることを意味する。

西堀ら<sup>16)</sup>は、自動車分担率が高い地域や標高差の大きい地域では高齢者の、特に買い物や社交といった目的での活動が行いにくい一方、地域の公共交通の存在が高齢者の、特に生活に潤いやゆしみをもたらす活動のしやすさの向上に大きく貢献していることを示唆している。薬師寺ら<sup>17)</sup>は、店舗までの距離の大きさが、特に高齢者にとって食料品の買い物における不便や苦勞に影響するとともに、公共交通の便が良い地域の場合はその影響が小さくなることを示している。寺山ら<sup>18)</sup>は買い物交通に加え通院交通にも着目し、いずれの目的においても、特に高齢者にとって距離が大きくアクセシビリティに影響していること、また、バス路線の有無がアクセシビリティに大きく影響することを指摘している。

Hirai ら<sup>19)</sup>は、高齢者の運転免許返納などによる運転の取りやめが、個人の健康に与える影響について検証しており、自動車利用を取りやめた人は継続している人と比べ要介護認定リスクが2.16倍に上り、取りやめた人のうち公共交通機関や自転車を利用していない人は、利用している人と比べリスクが1.69倍となることを示した。これは自動車利用の取りやめによる外出頻度減少が影響していると考えられ、代替となる交通手段によりそのリスクを一定程度回避できる可能性があることを指摘している。

高齢化による活動能力の低下は、買い物や通院といった日々の活動の困難さを招く一方、公共交通によってそ

れが大きく低減されることが指摘されている。また、運転の取りやめによる健康への悪影響を未然に回避する上でも、公共交通に求められる役割は大きいと言えよう。

## (2) 公共交通の利用活性化

### a) モビリティ・マネジメント

前章でも述べたが、MMとは「渋滞や環境、あるいは個人の健康等の問題に配慮して、過度に自動車に頼るライフスタイルから、適切に公共交通や自転車などを『かしこく』使うライフスタイルへの転換を促す、一般の方を対象としたコミュニケーションを中心とした持続的な一連の取り組み」のことを指す。これは、2.1.1で挙げたようなモータリゼーションによる弊害を、一人一人が自動車利用による過度な利便性を追求した行動をとったことに起因する「社会的ジレンマ」問題として捉え、一人一人が自動車利用による社会的費用にも配慮した行動をとるよう促すことで、こうした問題の解消を目指そうとする取り組みだとされる（例えば藤井<sup>20)</sup>）。

谷口ら<sup>21)</sup>は、帯広市のりんりんバスの運行地区の居住世帯を対象としたバス利用促進 MM を事例に、公共交通の利用促進を主目的とした MM が、実際に利用促進に有効であることを、実証的に明らかにしている。

### b) MMを担う主体

沼尻ら<sup>22)</sup>は、長期間に亘り MM を継続して行っている地域とそうでない地域それぞれの関係者に対するヒアリング調査ならびに物語描写を行い、MMの継続要因について探っている。そこでは、行政のトップや責任者による MM の重要性の理解、有識者や専門家、自治体の担当者といった内外のキーパーソンの存在と彼らの姿勢や能力、国や県の関係部局や事業者、有識者や住民といった複数の主体が情報交換や議論を行うプラットフォームの存在が、MMの継続にあたっての重要な要因であり、加えて、活動当事者の「まちを良くしたい」という強い意志の存在が不可欠であったと指摘している。

高橋ら<sup>23)</sup>は、茨城県阿見町で行われた無料バスの社会実験の運行地区を対象とした MM にて、住民がこうした MM を誰が主体となり行っていくべきと考えているのかを調査しており、活動の中心的な役割を担う可能性のある人として、MMへの参加に積極的であった人、特に65歳以上の人が相応しいのではないかとしている。

このように地域住民主体による MM の可能性が指摘されている一方、実際の事例についての報告としては高橋ら<sup>24)</sup>、堀内<sup>25)</sup>によるものが挙げられるものの、これら以外では確認できず、十分に知見が蓄積されているとは言い難い。特に、これらは既存バス路線の活性化に関するものであり、住民の活動によってサービスの拡充を実現した事例は確認出来ず、その有効性を明らかにするためには更なる研究の蓄積が必要となると考えられる。

### c) バストリガー方式

前項で見たように、地域住民主体の MM の実現可能性を示す研究はいくつか存在するものの、知見が十分に蓄積されているとは言い難い。そこで、こうした活動を広く展開していく為にも、地域住民の主体性を高め、公共交通の需要確保の必要性について認識共有を進める為の方策の検討が必要であると考えられるが、「バストリガー方式」はその一例として挙げられる。

山本ら<sup>27)</sup>は、石川県金沢市で「金沢大学地区金沢バストリガー協定」（以下、金沢バストリガー方式）の有用性を検討するため、平成 22 年 6 月に金沢大学角間キャンパスに通学する学生を対象としたアンケート調査を行った。この協定は、平成 18 年 2 月に金沢市の仲介で、金沢大学と北陸鉄道との間で締結され、平成 18 年 4 月から 5 年間の実証実験として行われたもので、金沢大学周辺地区のバス運行運賃を 100 円に引き下げ（通称、金大 100 円バス）、採算ラインを上回れば次年度も継続、下回れば元の運賃に戻すというものであった。

アンケートの結果、金大 100 円バスの認知度は全体の 92%にのぼり、多くの学生が週に一度以上バスを利用していること。また、金大 100 円バス廃止後には約 8 割が自転車や徒歩にモーダルシフトすると回答していることから、バス利用のインセンティブとして大きく寄与していたことが示されている。また山本らは、この方式と MM を組み合わせることで、更なる利用促進効果が上げられるのではないかと指摘している。

### (3) 実践物語描写

前節で見たように、住民主体の MM についてはこれまでに実践例が多く知られている訳ではなく一層の事例研究が必要であるが、地域住民の「主体性」という心理的な要素を扱う場合、関係者がどのような人物で、どのような地域環境の中で生き、どういった問題意識を持っていたかという具体的な文脈を抜きにしては、十分な理解が得られないと考えられる。そうした具体的な文脈を踏まえた事例研究を進める上では、まちづくりの事例研究で取り入れられている「実践物語描写」の方法論が参考になると考えられる。

藤井ら<sup>28)</sup>によれば、物語 (narrative) の一般的な定義は「有意味な終点にむけて、具体的な出来事や経験を取捨選択し、順序立てて物語ったもの」とされる。また土木計画や都市計画といった公共計画、とりわけまちづくりの分野においても、物語を活用した実践研究が行われているとしている。

まちづくりの実践を考えた時、その為の理論や技術についての議論は勿論、それらを活用し実践を為そうとする主体の精神的な事柄についての議論もまた不可欠である。それを導く方法として澤崎ら<sup>29)</sup>が挙げているのが、

物語の「実践描写研究」である。即ち、ある地域で人々の活力により導かれたまちづくりの事例について、それに関わった主体へのヒアリング等に基づき物語化、その解釈を通じ、語り手の思考や感情、更には彼らが意識していない深い精神的事柄までも取り出すことが可能だとされる。また、その物語の読了を通じて、そうした人間精神を理解し疑似体験することで、読者の内に自発的に地域に資する行動をとることが促されることが示唆されている。この手法を用いた既往の研究としては、羽鳥ら<sup>28)</sup>や澤崎ら<sup>29)</sup>の報告が挙げられる。

### (4) 本研究の位置づけ

以上の既往研究のレビューを踏まえ、本研究の位置づけを述べることにする。

2.1 節では、過度な自動車利用によって引き起こされる弊害について指摘する声が存在する一方で、公共交通によりそれらが緩和され得ることを確認した。特に、高齢者の活動のし易さに大きく寄与するとの研究が多く為されていることから、昨今の高齢化社会の進展を考慮した時、その役割はますます大きくなるものと考えられる。

一方で、公共交通の拡充・維持のためには、必要な利用者数の確保のための方策を講じることが不可欠となる。そこで 2.2 節では、これまでに行われてきた公共交通の利用促進の取り組みについての既往研究を確認した。公共交通の利用促進を期した MM の有効性が明らかとされている一方、地域住民が主体となった MM の実現可能性について示されてはいるものの、実際の事例についての研究はここに取り上げたもの以外確認できず、また、新たにサービスの拡充を実現した事例は確認出来ないことから、その有効性が十分示されているとは言い難い。また、バストリガー方式の有効性を示す報告も確認されているが、これについてもまだ十分に知見が蓄積されているとは言い難い。そこで本研究では、地域住民主体となった MM によってサービスの拡充を実現している事例、特にバストリガー方式のような要素を含む事例をその対象とすることによって、既往研究で明示されてこなかったその有効性について検討する。

一方、2.3 節で確認したように、まちづくりの事例から知見を得るための方法論として、実践物語描写の有効性が示唆されており、またこれを用いた既往研究の蓄積もなされている。そこで本研究においてもその方法論を援用することで、地域住民が主体となった MM を成功に導くにあたり、その用いられた理論や技術の有効性のみならず、何より重要と考えられる活動主体の意志や活力といった事柄についての検討も行うことにする。

### 3. MM 物語の描写

本章では、京都市各地域で取り組まれている MM 活動、及びそれをサポートする行政、交通事業者の取り組みの軌跡を描写する。具体的には、表 1 に記載した各取り組みの中心人物に対しヒアリング調査を実施、そこから得られた言説を基とし、前章で述べた「実践物語描写」の方法論を用い、時系列的にその流れを記述する。

このうち事例①、③～⑤は、当該地域の住民が主体となって区役所などと共に MM を行い、それによる利用者（見込み）の増加に呼応する形で、京都市交通局が運行する京都市バスのサービスが拡充されてきた事例として、児玉らが取り上げているが、概観の紹介に止まっており、その具体的な取り組みの経緯についての記述が不十分であると考えられる。一方②は、京阪バスが運行する鏡山循環バスの本格運行を目指して地域が主体となった MM が行われ、それを実現した事例である。

#### (1) 事例①南太秦学区

##### a) 背景：バス廃線で「陸の孤島」となった学区

南太秦学区は、京都市右京区の南西部に位置する、住宅地を中心とした地域である。右京区の中では比較的小規模な学区であるが、南太秦小学校を拠点として、地域の交流イベントなどが南太秦学区自治連合会の運営で盛んに行われている。昭和 55 年頃、当学区では京都市バス路線が存在していたが、後に廃線となった。南太秦自治連合会長である A 氏によれば、要因は利用者の減少によるものといい、以来この学区では約 20 年間、「陸の孤島」とも呼ぶべき状況が続いていた。

表 1 各取り組みのヒアリング対象者

	ヒアリング対象者
南太秦学区	A 氏（自治連合会長） B 氏（MM アドバイザー）
鏡山学区	C 氏（前・自治連合会長）
京都市都市計画局 歩くまち京都推進室	D 氏, E 氏（都市計画局職員）
京都市交通局	F 氏（交通局職員）
柘野学区	G 氏（自治連合会長）
松陽学区	H 氏（前・自治連合会長） I 氏（自治連合会長） J 氏（MM アドバイザー）
福西学区	K 氏（自治連合会長） J 氏（MM アドバイザー）

その後、地域で高齢化が進展したことも相俟って、地域住民の足となる公共交通を如何に確保するかが重大な課題となっていた。そこで当時の社会福祉協議会の会長が中心となり、右京区役所に対し路線バス導入の要望が繰り返されしてきた。すぐに路線バス導入が実現することはなかったが、この要望活動が、後に自治連合会長となった A 氏に引き継がれることとなる。

##### b) 市バス 70 号系統の運行決定

一方で平成 13 年 1 月、右京区住民の意見を取り入れた、都市基盤整備に関する基本計画である「京都市右京区基本計画（通称：来夢らいと 21）」が策定される。後に、南太秦学区での MM の普及に深く携わることとなる B 氏は、この計画策定にアドバイザーとして関与していた。この計画の中では、当時、西端が二条駅止まりであった京都市営地下鉄東西線を延伸し、京福電鉄嵐山線との結節性を強化する、という構想が計画されていた。またそれに伴い、新設される太秦天神川駅にバスターミナルを整備、阪急桂駅と共に京都の西のハブとしてバス路線網を再編することとなった。そこで平成 19 年 10 月、南太秦学区を経由し、太秦天神川駅と阪急桂駅を結ぶ、市バス 70 号系統導入が決定された。

70 号系統の導入は決まったものの、長年バス路線が不在であったこの地域においては既に自家用車ありきのライフスタイルが定着しており、B 氏らは、住民にマイカーからバスへのモーダルシフトを促すべく、MM を行う必要性を感じていた。そこで、バスマップの作成・配布することを構想し、かねてより MM に取り組んでいた京都府職員に相談、近畿運輸局の MM 関連予算を用いて、民間シンクタンクに委託しバスマップを作成、右京区全世帯に配布された。

また、特にバス路線不在による影響を被っていると考えられる南太秦学区に対しては、更なる意識の変容を促すべく、翌月 11 月よりバスマップを用いた住民参加の MM ワークショップが行われることとなった。このワークショップには交通事業者も出席していたが、住民からサービスへの苦情や要望が相次ぐことを懸念し、議論には積極的に加わらなかったという。しかし、それでは地域交通の充実に向けた実りある議論が出来ないとして、翌年 2 月以降は交通事業者も直接、議論の場に加わることとなる。最初は懸念通り、住民からネガティブな発言が相次いだものの、交通事業者側が有する利用方法などの具体的情報を丁寧に提供することにより、結果的には住民から感謝され、信頼を形成することに結び付いた。

こうした取り組みが行われる中、平成 20 年 1 月、太秦天神川駅が営業開始、それと共に市バス 70 号系統の運行も開始される。

##### c) 運行当初の課題：利用者数の伸び悩み

70 号系統は当初、太秦天神川駅から桂駅までの間で 1

時間に 1 本のペースで運行を開始し、同年 10 月には桂川駅への延伸も為された。南太秦学区住民の念願が叶った形になるが、しかし当初の利用者数は 1 日約 460 人と少なく、赤字であった。

「このまま利用者数が伸び悩めば、念願の新規路線が、かつてのように廃線になってしまう」、そう危惧した A 氏は、利用者数拡大の方策について B 氏に相談。当面は 1 日 800 人の利用者を目指し、バスマップと MM 冊子を作成し、同年 11 月より地域住民主導、行政・事業者参画により、年 2 回のペースで MM ワークショップが行われることとなった。これは南太秦学区のみならず、隣接する太秦学区をも巻き込んで行われ、毎回 50 人程度の住民が参加した。ワークショップという形態を採ったことについて、A 氏は「住民参加でやらんことにはこんな活動ってとてもやないが広がりはないやろうし、我々自治連合会の役員だけがぐちゃぐちゃ言ってたって広がらへん」という思いであったと振り返っている。

ワークショップは大まかに次のように進行する。まず 1 回目は、参加者に普段の自分自身の交通行動を振り返ってもらい、そうした交通行動をバス利用によって代替することができないか、などといった転換可能性を検討してもらうこととした。そして、交通局が「お試し乗車券」を参加者に配布。2 回目のワークショップでは、各参加者が「乗車券を利用することで、自分自身の交通行動や、公共交通に対する見方、感じ方が実際にどのように変化したか」について、他の参加者の前で経験談の形で振り返り、相互に気づきや共感を得ることを通じて、意識の変容が図られた（図 3、図 4）。

このワークショップは、回を重ねるごとに「住民主体」の形が強まっていったことが特徴的である。当初は B 氏が、毎回冒頭に「環境」や「健康」といった MM の意義を説明していたが、4 年目には参加者であった住民の一人が「自分が MM について説明をしたいので、ちゃんとできるか見てほしい」と申し出た。その住民は実際に、MM の意義を理解し、それを自身の言葉で伝えることができおり、B 氏はこれを活動を行う中で最も印象深かった出来事の一つとして振り返っている。

また平成 22 年には、立命館大学学生が住民へのアンケート作成や、結果の集約・分析の協力を行っている。また、この学生らはワークショップのファシリテータと



図 3 ワークショップの様子（土井氏提供）

図 4 同

しても参加することとなり、A 氏は「立命館の学生が協力してくれへんかったら、なかなか今日の姿になってないと思ってます」「なかなか、我々の活動を理解して協力してくれる人との出会って、あるようでない。決して僕ら住民だけでこんな活動ってできへんかったと思ってますし、多くの取り巻きの人たちに協力してもらって、今日があるんやってずっと思い続けてます」と語っているが、専門家のアドバイスが功を奏し、尚且つ、専門家任せになることなく住民の主体性も回を追うごとに高まっていくという、理想的な展開であったことが分かる。

#### d) 増便、延伸へ

こうした活動の成果もあり、市バス 70 号系統の利用者数は年々増加を続け、これを受けて平成 24 年 3 月には、1 時間毎だった運行回数が 40 分毎へと増便、平成 26 年 3 月には洛西ニュータウン方面への延伸が実現する。尚、こうした運行エリアの拡大に伴い、沿線の他学区の自治連合会長に要請し、学区の域を超えて、各戸に「ニュースレター」の配布をしている。こうした地道な周知活動により、図 2 で示すように更に利用者が増加、平成 27 年度には営業係数が黒字化するまでに至り、平成 28 年 3 月には 30 分毎のペースへと更なる増便が実現しており、利用者の増加と利便性の向上の「正のスパイラル」ともいべき状況が生まれ、A 氏曰く「利用者が勝手に広報してくれ」という。こうした活動は対外的にも評価され、平成 24 年、日本モビリティ・マネジメント会議 JCOMM プロジェクト賞、国土交通省より平成 28 年度・近畿運輸局交通関係環境保全優良事業者等局長表彰、平成 30 年度・同大臣表彰を受賞している。

A 氏は、「自分たちが活動することで、市もそれに応えてくれるから、やる気が出る」とする一方、「熱い思いだけでは活動は広がらへん。その為に色々な人と良い関係を築いて協力することが必要だが、直接顔を見て対話することが大事」と語り、じっとしているのではなく、必要を感じたらフットワークを軽く、区役所や他の学区などにも足を運ぶこと、また、当然のことながら仲間と協力することも必要であり、そうした仲間を束ね

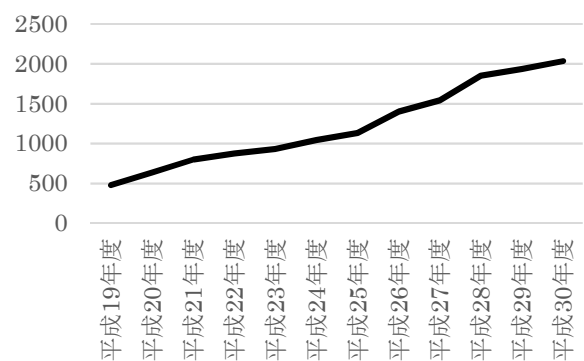


図 2 市バス 70 号系統の利用者数の推移 (人/日)

引っ張っていく人材の必要性も説いている。

平成 30 年 8 月には、MM の取り組み開始から 10 年を迎えることを記念して、これまで活動の軌跡を記した冊子『陸の孤島にバス走る!』（図 5）を発行した。「我々の長い戦いというか、活動を何かに記して残していかなと次の世代に伝わらへん」と、A 氏は語っており、活動への思いを後代に伝えていこうとしている。

南太秦学区の成功体験を受け、他地域からも A 氏に話を聞きたいという声が多くあるというが、その中で A 氏は、「バス事業者や役所への嘆願だけでなく、実際に自分たちの努力で乗客を増やすことが大事」と強調しているという。こうした点を重視するのは B 氏も同様であり、「ワークショップは、自分の行動を振り返ってもらう為の手段であり、要望を伝える場ではない」と説く。実際、活動が続ける中で一時期、ワークショップが「住民が役所や事業者に要望を伝える場」のような状態に傾いていったこともあり、これに対し B 氏が苦言を呈することもあったという。B 氏はアドバイザーとして、「活動が続ける為にも、厳しいことでも伝えることが大事」と、自身の役割を規定している（一連の経緯は表 2）。

## (2) 事例②鏡山学区

### a) 背景：京阪バスの撤退と、復活要望運動

鏡山学区は山科区北西部に位置し、西を東山連峰、東を牛尾山、北を鏡山に囲まれ、南には山科盆地が広がる。住宅地を中心とした地域である。後期高齢者の人口は全

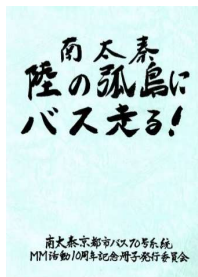


図 5 冊子『陸の孤島にバス走る!』

表 2 南太秦学区での活動の経過（抜粋）

出来事	
平成 19 年 10 月	市バス 70 号系統新設決定
11 月	初めての MM ワークショップ実施
平成 20 年 1 月	市バス 70 号系統運行開始（60 分間隔）
11 月	住民主体による MM 開始
平成 24 年 3 月	昼間時間帯の増便（40 分間隔）
平成 26 年 3 月	洛西ニュータウン方面へ延伸
4 月	南太秦バス停に「バスの駅」設置
平成 27 年度	営業係数黒字化
平成 28 年 3 月	昼間時間帯の増便（30 分間隔）
令和 2 年 3 月	通勤通学時間帯の増便

体の 3 割強に及び、これは山科区全体でも 2 番目に高い。

学区の南北を幹線路が走り、バス路線も一定程度整備されているが、学区中心を東西に走る渋谷街道を走っていた京阪バス路線が平成 8 年 3 月に廃止され、当学区は公共交通のアクセスが非常に悪い地域となった。この路線は、京都市営地下鉄東西線の延伸に伴う路線再編によるものとされているが、前・鏡山学区自治連合会長の C 氏は「クルマ社会化でバス需要が減少したことによる、自然消滅的なものではないか」という。この状況に C 氏は「しかし、各家庭に自家用車があるのだから、さほど大きな問題ではないだろうと当初は捉えていた。

しかし、この後に進んでいった高齢化の波が、この地区の路線バス復活を求める声を呼び起こすこととなった。自治連合会長となった C 氏は、学区内で高まるこうした要望を受け、平成 23 年頃より、バス導入を求める署名運動を開始した。結果、約 4,000 もの署名が集められ、山科区役所に提出されることとなった。

C 氏らはその後も精力的に嘆願を続け、山科区はこれに対し、京阪バスに路線の導入を要請、「忘れもしない」（C 氏）平成 25 年 3 月 23 日、京阪バスが運行する鏡山循環バスとして、路線バスが復活することとなった。

### b) 利用者の低迷：本格運行に向けた MM 活動へ

しかしこの鏡山循環バスは、1 日 2 便による、1 年間の実証実験という扱いであり、1 便当たり乗客数 20 人以上という目標が掲げられていた。このことについて C 氏は、「民営なのだから、利益を求めるのは当然」であり、致し方ないことだと理解をしていたという。

だが、運行当初、利用者数はこの目標を大きく下回り、同年 4 月時点で、1 便当たり乗客数は 10 人という結果であった。これに危機感を覚えた C 氏ら自治連合会が主体となり啓発活動を開始、その効果は一定程度認められ、6 月時点で 15 人便となる。同年 10 月以降は、山科区役所と協働し、本格運行を目指した MM 事業が開始され、住民自身によるバスの利用者数調査や、各戸へのアンケート調査などが行われる。この調査ではバスの利用実態や要望把握のほか、バスを使った生活アイデアを提案してもらい、それを基に、日常生活や娯楽活動に活かせる便利アイデアが作成されている。

また、のぼりや標語（図 6）の作成、地元中学校の美術部生徒の手による啓発ポスターの学区沿道への掲示（図 7）、小型懐中電灯などの啓発グッズの配布などの活動が行われている。このような活動の経費は、京都市都市計画局歩くまち京都推進室の助成金によって支えられていたが、近年は町内会に入らない、或いは抜ける人も多く、自治会費の減少により自治会財政が苦しかったところであり、非常にありがたいと C 氏は話している。

加えて、公園での体操など、人が集まるところがあれば駆け付け、啓発を行っているが、多くの場合、C 氏が





図 6 (左) 学区内に設置された標語



図 7 (右) 地元中学生による啓発ポスター

単身で担っているという。一人で活動の方が身軽で動き易いとの考えであり、活動を継続する中で顔見知りも増え、バスに乗ってくれることもあるとのことである。

こうした活動を経て、平成 25 年度末には目標乗車数を達成する。これにより、実証運行は更に 1 年間延長されることとなり、更に翌年の平成 27 年 3 月 23 日、それまでの実証運行から本格運行へと移行することとなる。これは事実上、運行の取り消しが無いことを意味するものであり、「嬉しかった」と語っている。

### c) 活動への思いと展望

C 氏らはその後も、精力的に MM 活動を継続している。平成 28 年度からは、年末に行われるもちつき大会の際に食紅で「鏡山循環バスに乗ろう」と判を押したおもち (図 8) の配布、小学生によるバスを題材とした学習成果の発表などが行われている。尚、このもちつき大会には例年 700-800 人程度の参加者がおり、このほか子供まつりや区民運動会といった行事にも多くの参加者が集まると言い、「こんなに人が集まる学区は他にない」と C 氏は嬉しげな表情で語っている。

平成 29 年 10 月には、関係各所への嘆願の甲斐もあり、実証運行として昼便が増便された。しかし、C 氏が「日の当たる幹線路、日陰多い準幹線」と称すように、三条通、五条通を通るバスと比して、渋谷街道を走行する鏡山循環バスの運行本数は未だ著しく少なく、一方で、アンケート調査によれば、大半が更なる増便を求めており、せめて通勤通学利用が可能な朝と夕方の増便を目指して活動を続けるという。

こうした活動を始めた当初、C 氏に対し「京阪バスからカネでももらっているのか」という声もあったという。しかしながら、実際に活動によってバスが復活した今は、「やってくれてよかった」という感謝の声を受けること



図 8 もちつき大会で配られたおもち

となった。また、C 氏らの活動に対し、学区住民が啓発グッズを製作・提供してくれたこともあると言い、学区の多くの人がバスの復活を喜び、活動を応援している。

C 氏は今後の活動について、「住民主体によるこうした事例は少ないので、ここでへたれられない」とし、意欲を見せている。一方で、若者に対する活動の浸透は進んでないとも指摘する。しかし C 氏は、自らの経験から、「特に核家族の場合、今はクルマに乗っていても、年齢を重ねればバスに頼らざるを得なくなる」として、「権利ばかり主張しても通らない。相手は営利企業なのだから、乗るのは『義務』だ。そのことによって CO2 も減って、環境にも貢献できるんだ」と、訴えを続けている。こうした活動が評価され、平成 29 年度・近畿運輸局交通関係環境保全優良事業者等局長表彰、令和元年度・同大臣表彰を受賞している (一連の経緯は表 3)。

### (3) 行政、交通事業者の MM への取り組み

#### a) 京都市都市計画局歩くまち京都推進室：「地域 MM」制度の創設

京都市では平成 20 年度より、「人が主役の魅力あるまちづくり」を推進するため、公共交通優先の「歩いて楽しいまち」実現を目指し、市の交通政策を所管する都市計画局の中に「歩くまち京都推進室」を設置している。平成 22 年度には行動規範となる「歩くまち・京都」憲章を、それとともに、交通まちづくりのマスタープランとして「歩くまち・京都」総合交通戦略を策定している。

このマスタープランの中では「歩くまち・京都」の実現に向け、非自動車 (徒歩・公共交通・自転車) 分担率を 80% 超へするという数値目標を掲げている。具体的な取り組みとしては、①既存の公共交通を再編強化し、使いやすさを世界トップレベルにする「既存公共交通」の取組、②歩く魅力を最大限に味わえるよう歩行者優先のまちをつくる「まちづくり」の取組、③歩いて楽しい暮らしを大切にライフスタイルに転換する「ライフスタイル」の取組、を 3 つの柱としており、この中で特に③の取り組みとして、「『スローライフ京都』大作戦」の名の下、MM 事業が強力に推進されている。

その一環で、平成 22 年頃より、地域団体や大学等が中心となってライフスタイルの転換を目指す取り組みを募集し、市から助成を行うという事業が行われており、

表 3 鏡山学区での取り組みの経過 (抜粋)

出来事	
平成 25 年 3 月	鏡山循環バス実証運行開始
10 月	MM の取り組み開始
平成 26 年 3 月	実証運行の延長決定
平成 27 年 3 月	本格運行化
平成 29 年 10 月	昼間時間帯の実証運行開始

平成 25 年には、地域団体が取り組む事業に対し助成を行う「地域 MM」という制度として確立されている。これは、地域団体と区役所が連携した MM 事業に対し、初年度が 30 万円、次年度以降は 10 万円を上限とし、通算 3 回まで助成金を拠出するものである。

これらは「地域としては熱意があっても、熱意とお金は別問題になりますし、お金がなければやりたいこともできないという事例は存在しますので、その観点から金銭的な支援をさせて頂く」（京都市都市計画局・D 氏）との考えの下で行われているもので、施策を考えて行動する主体は地域住民自身であり、その意気込みを尊重し、サポートに徹するという位置づけとなっている。予算規模としては、従来から主流として執り行われている、大規模な TFP アンケートを行う市民 MM など比して、決して大きな規模のものではないというが、「一番公共交通の利用に資するものではあるかなとは思っているので、そういう意味では価値のある、重要性は高い」ものではないかと、都市計画局の E 氏は話している。

この他、民間バス事業者が、主に京都市民の日常生活に必要なバス路線を充実する目的で、その路線における旅客の需要等を把握し本格運行へつなげていくために、期間を限定して実施するバス運行に係る社会実験に対し補助を行う「京都市生活交通バス路線充実等補助金」制度が導入されており、MM 事業や運行計画策定、設備の設置、車両の調達などに係る経費に対し充てられている。

#### b) 京都市交通局：地域の MM と連動した路線拡充

一方で京都市バスを運行する京都市交通局では、平成 25 年度以降、地域住民主体の MM と連携した形での路線拡大が行われている。京都市交通局の F 氏によれば、元々交通局には、南太秦学区と同様、交通不便地域にバスを導入して欲しいとの要望が、以前より方々から寄せられていた。だが、要望に応え、バスを導入したものの、実際の利用者がほとんどいないといった例が少なくなかったという。とはいえ、そうした路線を廃止することも実際上困難であり、そうした状況下において、路線の新設になかなか踏み切れないという立場に置かれていた。

そうした中、上述の都市計画局の動きを受け、これと歩調を合わせるような形で、交通局でもこれまでとは異なるスキームに基づく路線拡大へと舵を切ることとなった。従前の通りこれまででは、地域の要望に対して受動的に路線を引くという例が多かったのに対し、まず、要望のあった地域に対し、MM の事例や手法、或いはそうした活動をサポートする上述の都市計画局の助成制度や各区役所の支援事業について「紹介」する。それを受け、各地域の自治連合会や区役所の地域力推進室などが中心となって、まちづくりの一環として主体的に MM に取り組む体制を整えるなど、地域で機運が高まっていることが確認できた時、交通局としてそれに応えて路線導入

の検討を行う、といったものである。この際、必要であれば MM のアドバイザーの紹介を行うなどもしている。また、最終決定は交通局が責任を負うものの、運行ルートなども住民との協議によって決定するとしている。

検討の結果、①安全な走行環境が確保できる、②地域の MM の継続的な推進を行う体制が整っている、③採算ラインの 2 分の 1 程度の利用者数が当初の運行で見込める、といった条件を満たすと判断されたとき、はじめて試験的な運行が行われる。その後 3 年を目途に当該路線の評価が行われ、利用者数が増加し、採算ラインの到達が見込まれれば運行の継続、或いは増便や延伸といったサービスの拡充が行われ、利用者数が増加しない場合には運行が終了される。この過程で、地域住民による徹底的な MM が行われ、利用者の確保に努めることとなる（一連の流れは図 9 にまとめられている）。

こうした活動を行うに際しては、交通局との協議により、便数などに応じた利用目標を決め、取り組んでいる地域もある。この目標は、達成されないからと言ってすぐに減便や廃止となるといった性格のものではないが、活動を行う上での一つの目安として機能するものである。また、活動の過程で、地域へ適宜バスの利用状況などのフィードバックを行っており、これによって地域住民がバスの置かれている状況をイメージし易くなり、更なる利用促進を行うことが促されている。これは、バスの運行が始まってから、如何にして取り組みをずっと続けてもらえるかが重要である、との考えに基づいている。

当然ながら、様々な段階を経ての路線導入となる為、従来通りに交通局独自の判断で路線を引く方がスピードは速いと、F 氏は話す。また、活動を行うにあたっては時間や人手が必要であるため、要望のあるすべての地域にこうした取り組みを求めることは難しいとしつつも、より効果的な路線の拡充に繋がることが期待されるために、優先順位としては高くなるかもしれないと話している。こうした取り組みによって路線の拡大を実現している地域としては表 4 にまとめているが、いずれも今日まで活動の経過は順調だとしている。

また交通局自身、地域の祭などでブースを出すなど、住民にバスの認知をしてもらうような取り組みを積極的に行っている。これにより、興味を持った子供たちが保護者を伴ってエコサマー制度などを利用しバスで出掛けることで、その保護者にも利便性が伝わるのだという。

この他、地域での勉強会等に交通局職員が参加し、意見交換などを行っているが、その際に住民から厳しい不満の声を受けることもあるという。しかしながら、松陽、福西学区の 2 地域で MM に携わっているアドバイザーの J 氏によれば、そうした住民からの多くの要望に対し、すぐに対応できるものとそうでないものとを峻別し、前者については可能な限り早急に対応するといった交通局

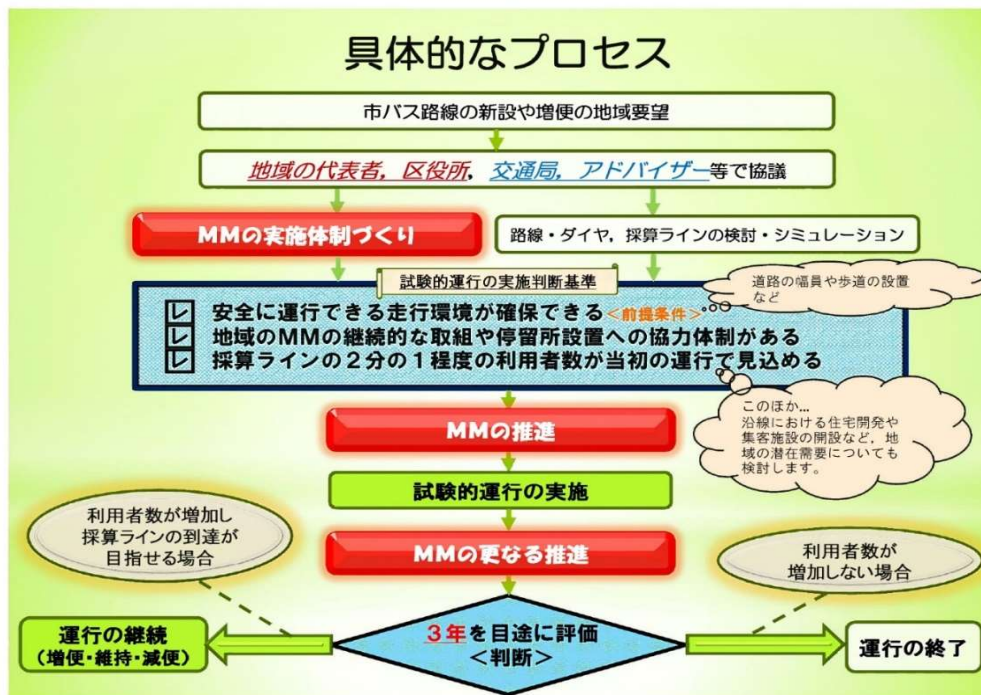


図9 地域のMM活動と連動した路線拡充のイメージ図 (F氏提供)

表4 地域のMMと連動した市バス路線拡充事例

地域	開始年度	系統
南太秦学区 (右京区)	平成 19	70号系統 (新設, 延伸, 増便)
久我・久我の杜・羽束師エリア (伏見区)	平成 24	南2号系統 (増便)
柘野学区 (北区)	平成 25	特37号系統 (新設, 増便)
松陽学区 (西京区)	平成 25	69号系統 (経路変更, 増便)
福西学区 (西京区)	平成 26	特西4号系統 (新設, 増便)
伏見桃山・中書島エリア (伏見区)	平成 27	南5号系統, 105号系統 (新設)
仁和学区 (上京区)	平成 28	52号系統 (新設)

の態度が、徐々に住民からの信頼を勝ち取るに至り、円滑な協力体制の構築に繋がっているとしている。

#### (4) 事例③柘野学区

##### a) 背景：路線整備の学区内格差

柘野学区は京都市北区の北部、京都平野の北端に位置し、鴨川を挟み東西に広がる学区であり、昭和55年に上賀茂学区北西部と大宮学区北部が合併し成立した。学区の東側は住宅地帯となっており、京都産業大学が立地し、公共交通も一定程度整備されている。一方の西側は近年、昭和後期に宅地開発が行われ人口が増加。しかしながらこれまで移動手段に乏しく、京都市バスの北端であった西賀茂車庫から徒歩で30分以上を要する地域もあり、バス路線を求める声が高まっていたところである。平成20年からはこうした声を受け、柘野学区自治連合会から毎年バス新設の要望が為されていた。

柘野自治連合会では、こうした点も含め、地域の抱え

る課題に学区ぐるみで取り組み、「希望と活力にあふれるコミュニティづくり」を目指す「柘野学区まちづくりビジョン」を区役所等の協力のもと作成。その一環として、平成25年9月、「柘野地域における公共交通利用促進会議」が設立され、路線導入のための本格的な取り組みを行うこととなった。

##### b) 活動の開始と路線の新設

当会議には自治連合会役員や各町内会長らが構成員として参加、京都産業大学教授(当時)が座長を務め、北区役所地域力推進室が事務局となった。実際の活動としては、ワークショップや勉強会の開催、地元小学生が描いたバスの絵をバス内に掲示するなどが行われ、歩くまち京都推進室の地域MM制度によって賄われていた。

こうして始められた活動であるが、先述の通り学区の東側は比較的公共交通が充実しており、故にバスを求める声も、自治連合会の役員含め、東西で温度差があるという状況だったと、自治連合会長のG氏は言う。しかし

この特 37 号系統は、学区内人口の 3 分の 1 が関係する路線であり、これが通ることは「地域力アップ」に繋がることであると確信を、G 氏は抱いており、「西も東も関係ないんだ」と認識しており、まず自治連合会内部が「ばらついていちゃいかん」という問題意識の下、役員に対してバスの重要性を説いて回っていった。

このように地域の機運の高まりを感じ取った交通局は、平成 26 年 3 月、市営地下鉄烏丸線北大路駅と柘野学区を結ぶ市バス特 37 号系統の試行運行を開始する。尚、バスのルート決定に際しては、交通局との協議の下、促進会議から提案を行っており、そうした意見が反映されたものとなっている。運行開始後は、北区のまちづくり提案支援事業予算を用い、引き続き周辺地域や大学との協働による活動が行われ、お出かけマップの作成やニュースレターの記事執筆、また平成 28 年度には、京都大学学生によるバスの活用プランの提案がされている。

### c) 利用者の増加とサービスの拡充

運行開始当初、交通局との間で 110 人/日という目標利用者数が設定されていた。こうして目標の数字が提示されていたことで、目標に近付いた、越えた、等のイメージが湧きやすく、住民が意識して乗るよう促す効果はあったのではないかと G 氏は振り返っている。

だが、当初の利用者の伸びは微々たるものであった。これに対し G 氏は、自家用車からバスへの行動変容には、時間をかけての「馴染み」が必要だと認識しており、根気強く呼びかけを続けていった。その結果、利用者からの口コミが広がり、「バスフレンド」のような形で利用者の拡大が起こっていったという。

そして平成 29 年 4 月、目標利用者数を達成、それを見越して同年 3 月には本格運行へと移行、及び京都市内均一運賃区間への組み入れを実現している。また、平成 30 年 3 月には増便を実現しており、その際に目標も 170 人/日と引き上げられたが、この後の更なる活動の結果、令和元年 7 月には引き上げられた目標をも達成している。

平成 20 年に行われた要望から始まり、今日まで長きに亘る活動の原動力として G 氏は、人口が増えている中でこの地域をもっと便利なものにしたいという思いがあったと述べる。こうした中、市内に他にも需要の見込みのある地域がある中で、試行運行とはいえ運行が始まり、これだけでもありがたいことだったところ、当初わずかであった利用者が「開業当初は思ってもみなかった」ほどに増加し、これを受けて均一運賃化や増便など、路線が徐々に成長をしており、嬉しいことであると述べる。

令和 2 年 3 月には学区北部への延伸が予定されている。これにより遂に地域の積年の念願が果たされたが、G 氏は今後も MM に止まらない主体的な地域づくりへ積極的な活動を行っていく（一連の経緯は表 5）。

表 5 柘野学区での取り組みの経過（抜粋）

	出来事
平成 25 年 9 月	「柘野地域における公共交通利用促進会議」設立、MM の取組開始
平成 26 年 3 月	市バス特 37 号系統試行運行開始
平成 29 年 3 月	本格運行化
平成 30 年 3 月	増便
令和 2 年 3 月	学区北部へ延伸

## (5) 事例④松陽学区

### a) 背景：高齢住民からの悲痛の訴え

松陽学区は西京区の中央部に位置し、全体が西高東低の地形となっている地域である。住宅の多い学区東側を走る物集女街道を經由し、阪急桂駅と二条駅を結んでいた市バス 69 号系統は、運行が 1 時間間隔と少なく、また、平成 21 年に JR 桂川駅が開業すると当駅への路線延伸の需要が生じることとなった。

バス路線の拡充を求める声が顕在化してきたのは、平成 23 年頃からである。同年 4 月より当学区の自治連合会会長を務めることとなった H 氏（当時）は、その前月に発生した東日本大震災を受け、東北地方への寄付金を集めるため、学区内を呼び掛けて廻っていた。そうした中、特に高齢の住民より、バスを作ってほしいという手紙を受け取るなど、バスの必要性を感じるようになった。

そこで H 氏は、交通局に対し路線導入を要望したところ、利用者を確保してもらえれば、路線の充実を検討したいとの旨を伝えられる。それを受けた H 氏は、例えば、自治会会報誌「しょうよう」などを通じてバス利用を呼び掛ける啓発活動を始めることとなる。その後、京都大学大学院・J 准教授（当時）に活動へのアドバイスを要請、平成 25 年 10 月に初めての MM 勉強会が行われ、当学区に於ける MM 活動が本格的に開始されるに至る。

### b) 活動の経緯と路線の拡充

H 氏らは当初、阪急桂駅行きであった市バス 69 号系統の JR 桂川駅延伸を目指して、活動を行っていた。そこで課題となっていたのが、長年自家用車を利用しており、一度もバスを利用したことのないといった住民も少なくはなく、乗り方が分からずに「怖い」という感情を抱く住民もいたということである。ここで H 氏らが採った戦略は、まずは一度体験的にバスに乗ってもらうことでバスの利便性を知ってもらい、バス利用の習慣づけをしてもらうというものであった。

そこで、平成 25 年から毎年 6 月、バスを利用し西京区内に立地する寺院を訪れ、座禅体験をする、といったツアーが企画されている。例年 20 人ほどが参加し、実際にバスに乗るのは初めだという参加者も多いが、こうして一度バス利用を体験した参加者は、その後も多くが継続してバスを利用してくれると、H 氏は語っている。

また、この活動は当初、西京区役所が企画したもので、現在は自治連合会が主催しているが、以降も職員が毎年手伝ってくれたり、当日も参加してくれているという。

また、住民がバス利用を敬遠する理由の一つとして、69号系統が一部を除き、京都市内均一運賃区間外であり、支払いに戸惑ってしまうというものがあつた。これは敬老乗車証を利用すれば回避できる問題であつたが、その存在そのものを知らないという住民も少なくなかつた。そこでまずはその存在を知ってもらうことで、バス利用への抵抗を低減させる戦略が採られていた。

こうした活動の高まりを受け、交通局は平成 26 年 10 月、桂川駅に隣接されるイオンモール京都桂川の開業に合わせ、69号系統の桂川駅延伸を行う。こうして念願を叶えた H 氏であるが、次に、当初 1 時間間隔であつた 69号系統の増便を目指し、活動を行うこととなる。

活動を行うにあたって H 氏は、営業係数など個別の数字に拘泥するのではなく、それよりも自分たちが便利に生活ができるよう、バスを生活に定着させていこうという目標の下で活動を行っていた。そこで、実際に利用者を増やすためにはどうすれば良いか、その為の具体的な方法を考えることが大事だとの考えの下、J 氏ともそういった方向での話し合いを重ねていった。

平成 28 年 3 月には、昼間時間帯の増便が行われ、40 分間隔での運行が実現される。また、西京区は京都市内で唯一、区役所前にバス停がなく、これを解消してほしいという声も上がっていたが、この際に同時に実現されている。その後も活動は継続され、平成 30 年 3 月には早朝時間帯の増便も実現している。

#### c) 活動への思いの継承：H 氏から I 氏へ

その後、活動は H 氏の後を引き継いで自治連合会長となった I 氏によって引き継がれ、現在に至っている。I 氏自身、会長を引き受ける以前はバスを利用したことはなかったというが、活動に携わるようになってからはその利便性に気付き、今では移動の多くをバスによって行っているという。一方で現在 H 氏が会長を務めている社会福祉協議会でも、活動を一部担っている。

こうした活動が成立し得たのは、アドバイザーの J 氏の存在が大きいと両氏は語っており、それと共に、活動に深い理解を示し、勉強会などに足繁く通ってくれた西京区役所職員の存在も不可欠であつたとする。また逆に、J 氏の紹介により、福西学区の K 氏にアドバイスをを行うなど、MM の知見が学区を超え広まりを見せている。

こうした活動を長期間に亘り継続してきたモチベーションとして、H 氏は、学区内に一人暮らしの高齢住民が増えており、免許返納をする住民も出てきている中、彼らの買い物などの足を何とかして確保したいという思いがあつたという。また、活動にあたって「バスを生活に定着させる」といった大き過ぎない目標を立てたことに

よって、MM のほかにも様々な事業を行っている自治連合会役員が息切れするのを防ぎ、活動を継続していくことが可能となっていたのではないかと I 氏は述べる。

こうした地道な活動の結果、住民一人一人に「バスを守ろう」という意識が定着したとはまだ言い難いものの、日常的にバスを利用していなければ出てこないような要望が出されるなど、バスが生活の一部として着実にその地位を築きつつあることに、活動の達成感を感じていると両氏は語っている（一連の経緯は表 6）。

## (6) 事例⑤福西学区

### a) 背景：遅れた市バス路線整備

福西学区は、西京区の南西部に広がる洛西ニュータウン南東部に位置し、ニュータウン内 4 学区の中で最も新しい学区である。元来、市営地下鉄東西線が現在の西端である太秦天神川駅から更に延伸し、当ニュータウンへと至る予定であつたが、現在その計画は停止しており、公共交通機関が決して充実しているとは言えない状況であつた。そこでその埋め合わせのような形で、ニュータウンから市中心部への路線バスが順次整備されていく。福西学区でも、阪急桂駅へ向かう路線が整備されていた。

平成 15 年に阪急洛西口駅が開業、その 5 年後の平成 20 年、更に 700m ほど東側に JR 桂川駅が開業すると、当駅へ向かう路線の新設を求める声上がる。特に、敬老乗車証を利用できる市バス路線の導入を求める声が大きかったが、既存の民営のバスとの競合が予想されたことから、交通局の対応は非常に慎重なものであつた。

その後、平成 26 年のイオンモール京都桂川開業が決定されると、市バスを求める声は一層高まっていく。交通局もこれを受け、バス路線を順次整備していったが、最も新しい学区である福西学区は路線の導入も遅く、ニュータウン内で唯一、当駅行きの市バス路線が存在しない状況が続いていた。平成 25 年 10 月、福西学区自治連合会長の K 氏は西京区の区長懇談会の場にて、市バス路線の導入を要望、その際に交通局より、MM という手法の存在と、それをサポートする歩くまち京都推進室の地域 MM 制度の存在を知る事となる。

そこで自治連合会が中心となり、MM を行う体制が整えられ、平成 26 年 10 月、JR 桂川駅へ向かう特西 4 号系統の開業と共に、活動が展開されることとなった。

表 6 松陽学区での取り組みの経過（抜粋）

	出来事
平成 25 年 10 月	MM の取り組み開始
平成 26 年 10 月	市バス 69 号系統が JR 桂川駅乗り入れ開始
平成 28 年 3 月	昼間時間帯の増便（40 分間隔）
平成 30 年 3 月	早朝時間帯の増便

## b) 路線新設と地域の熱意

特西 4 号系統は当初、イオンモールへの買い物客の利用を見込んだ、土休日のみの運行であった。そこでまず、平日運行の実現に向けた活動が行われることとなる。そこで、年 2 回の各町内会長や団体会長が集まる総会の場にて、交通局担当者やアドバイザーの J 氏や交通局を交えた MM 勉強会、TFP アンケートの実施なども行われた。

この時、期間を設定した試行運行であったことから、活動によって念願の路線を何としても守り、本格運行へと結び付けたいという強い思いは、当初より学区住民の中で概ね共有されていたと、K 氏は語る。これは長年バスが存在しなかったことや、高齢化による足の必要性の高まりなども要因として考えられるが、これに加え、過去に当学区唯一のスーパーマーケットが売り上げの不調により撤退し、非常に不自由な思いをすることとなったという経験から、その後に新規に開業したスーパーマーケットでの買い物を促進する活動が展開されるなど、「地域のもものは地域で守る」という強い意識が以前から強かったのだという。そこで当学区では、交通局との協議により目標利用者数を設定し、バスに乗らないと便を増やせないといった意識の浸透を図っていたという。

## c) 本格運行化の実現

活動から約 1 年半が経過した平成 28 年 3 月、MM による利用者の伸びもあり、平日運行が開始される。この後、通勤通学時間帯の増便に向け、例えば、TFP アンケートに K 氏の言葉として「1 人 1 か月に 1 往復」という標語を掲載するなど、更なる取り組みが行われることとなる。また、ポケット時刻表の製作も行っているが、当学区の利用者だけでは不十分だという認識の下、他学区での利用も喚起すべく、他学区のバス停の情報を反映させたものや、通勤通学利用者向けに乗り換え情報などを盛り込んだ改訂版も作成している。そうした活動の結果、JR 桂川駅行きの早朝時間帯の増便が達成されている。

これらに加えこの学区での活動の中でも非常に特徴的なものとして、洛西ニュータウン内で放送されているケーブルテレビ・RCV にて、バス利用を呼び掛ける CM (図 10) を製作、放送するというものが挙げられる。これは、RCV の役員を K 氏が務めていたという縁もあって始まったものであるが、これにより福西学区のみならずニュータウン全体にバスの認知が広まることとなる。地域住民が主体の MM 活動として、これほど大規模な取り組みは、アドバイザーの J 氏をして「ここまでは地域は初めて見た」と言わしめるものであった。この他にも住民が個人的にバスの乗車調査をするなど、地域住民の主体的な取り組みが積極的に行われている。

こうした活動にあたっては、西京区役所洛西支所が窓口となって交通局や J 氏との段取りや MM 勉強会のコーディネートを行うなど、強力なバックアップ体制が整え

られている。加えて K 氏は、交通局の姿勢が非常に協力的なものであったと言う。実際に利用者が伸びていっていることが要因ではないかと話しているが、K 氏自身も活動によって便数が増えていることに手応えを感じており、活動継続のモチベーションとなっているとしている。

松陽学区、福西学区の取り組みにアドバイザーとして関わった J 氏によれば、それぞれの地域で個別に活動を展開したことも、活動の成功の大きな要因ではないかとする。例えば住民から交通局に対し過大な要望が出た際、各学区の自治連合会長が「ムラ社会」的にそれを収束させることで、協調体制が整えられたのではないかと語っている。これに対し J 氏が過去に関わった住民主体の取り組みにおいて、複数学区合同で行ったことで、学区間の遠慮や牽制、または平等意識によって、思うように取り組みが進展しなかったことがあるという。

また J 氏も B 氏と同様、地域住民と交通事業者が同じテーブルで議論を行うにあたっては、その間で中立的な立場をとるコーディネータの存在が重要であり、住民と行政に対し、活動へ足を踏み出すきっかけを与える役割を担っているのだとしている。また、MM とはコミュニケーションであり、短期的に成果が見られなくても匙を投げることは出来ず、始める以上は少なくとも 3 年はじっと踏ん張り、一緒に汗を掻く覚悟が必要だとしている(一連の経緯は表 7)。

## d) 更なるサービス改善への障壁：バスの運転手不足

福西学区では現在、更なる利便性向上の為、JR 桂川駅発の早朝時間帯の増便や、現在 1 時間毎であるダイヤを 30 分毎に増やすことを目指して活動を続けている。実際、地域住民の機運も高く、利用者数も伸びているというが、これに対し交通局は、昨今は運転手の確保が難しく、故に増便は実際上困難だという。



図 10 RCV で放送されている CM

表 7 福西学区での取り組みの経過 (抜粋)

出来事	
平成 26 年 10 月	市バス特西 4 号系統の試行運行開始、MM の取り組み開始
平成 28 年 3 月	平日運行開始、増便
平成 30 年 3 月	早朝時間帯の増便

こうした状況下において、K氏やJ氏は、現在の阪急桂駅行き路線をある程度減便し、特西4号系統増便に充てることを提案しているが、先述のニュータウンの交通状況もあり、減便という判断は住民の反発を受けるかもしれない、なかなか踏み切れないのではないかと、K氏も認めている。人員不足に起因するこうした課題は福西学区のみならず、市内路線すべてに横たわっている。

#### 4. MM 物語の解釈

第3章では、地域住民が主体となったMM活動について、活動の中心となった人物へのヒアリングを基とした物語描写を行った。本章ではその解釈を通じ、これら事例から我々が何を学び得るか、検討を行うこととする。

##### (1) 「諦め」を「希望」に転換させたMM

###### a) 2つの「諦め」の構造

第1章でみたように、全国的に路線バスの利用者は減少傾向にあり、多くの事業者の経営が悪化、路線の廃止が相次いでいるという中であって、多くの事業者は現在運行している路線を守ることに手一杯となり、新規にサービスを拡充することは困難となっている。京都市交通局でも、以前よりバス路線導入を求める声は多くある一方、実際に路線を導入しても利用者が少なく、経営を圧迫することが少なくなかった。故に路線拡充の判断には慎重を期さざるを得ず、なかなかその整備が進めることができないといった状況が続いていた。

地域住民の足を確保する責任を有する行政としても、利用者が確保できるか見通せない路線に対し、無際限に支援を行うことは難しい。このように行政・交通事業者は、路線を導入しても利用者が確保できるか分からず、一度路線を拡充するとその縮小は難しいことから、その拡充に慎重にならざるを得ないという点で、ここに一つの「諦め」の構図を見て取ることができる。

一方で、バス路線を要望する地域住民側は、要望それ自体は継続して行いながらも、最終的な路線拡充の判断は事業者任せに任ざざるを得なかった。他方で、例えば南太秦学区では、かつての路線の廃線という経験から、その必要性を身をもって認識していたように、彼らは路線拡充の実現には一定以上の利用者確保が必要であることを理解しているものの、その具体的な方策を知らないがために、交渉が進展するわけではなく、ただ現状を甘受せざるを得ないという状況に置かれていた。ここにもう一つの「諦め」の構図を見て取ることができるだろう。

このように整理すると、京都市の周縁部において路線の拡充がなかなか進まない理由は、直接的には需要の不確かさに求められるとしても、根源的には、そうした需要の大きさを所与のものとして見做し、自分達の努力によっ

てはそれを増やすことは出来ないとする、上述のような地域住民と行政・事業者の双方に見られる「諦め」の姿勢にこそ求められる、と解釈することができる。

###### b) MMの登場による、地域住民の「希望」

こうした中、南太秦学区や鏡山学区のように、念願が叶って路線の新設を実現した地域では、今度は利用者の低迷に相對し、如何にしてその路線を守っていくかを考える必要に迫られる。そこに、MMという手法が登場した（或いはその方法を知った）ことにより、安定運行に必要な利用者数を確保することができるという「希望」が生まれ、これにより地域住民の側に、単なるサービスの受益者としての姿勢から、自分達の努力によって利用者の確保を行わなければならないのだとする、重大な発想の転換が生じたのである。

ここで、南太秦学区ではかねてからMMに取り組んでいたB氏との出会いは、その後の活動の成否を分かたず非常に決定的な出来事であったと言える。例えばA氏が「決して僕ら住民だけでこんな活動ってできへんかったと思ってますし、多くの取り巻きの人たちに協力してもらって、今日があるんやっつてずっと思い続けてます」と語っているように、このような出会いがなければ、現在に至るまでの路線の運行継続、並びにサービス拡充は有り得なかったと言っても過言ではないだろう。

また、柘野学区や松陽学区、福西学区のように、それまで長年に亘り路線導入を要望していた地域でも、後述する交通局の積極的姿勢も相俟って、路線の実現を可能としているが、ここでも例えば、H氏がその実現にあたってアドバイザーのJ氏の存在が大きかったことを述べているように、MMという手法を知っているか否かが、路線の実現に大きく関わっていたといえる。

こうした例を見ても分かるように、路線が実現するか否かを左右するのは、需要の大きさそれ自体というよりも寧ろ、需要を増やすための方法を知っているか否かに求めることができる。即ち、それを知らないがために、需要の大きさを所与のものとして受け容れざるを得ないという「諦め」の姿勢から、MMという手法の登場により、自分たちの手でバスを実現させることができるかもしれないという「希望」が見出されたことで、積極的な活動が喚起されているのである。その結果、各地で実際に路線拡充が実現されていることは既に見た通りである。

###### c) 「希望」を形にするため不可欠だった行政の支援

MMという手法との出会いにより「希望」を見出したのは、行政も同様である。各地域の区役所は、路線が拡充されることで地域が活性化されることを期待し、地域のMM活動を「まちづくり」の一環として捉え、地域住民と一体となった取り組みを推し進めている。

長年バス路線が存在せず、自家用車中心のライフスタイルが定着した地域において、バス利用への転換をして

もらうには相応の時間を要する。そこで、バス利用者の増加が軌道に乗るまでの間、粘り強く活動を継続する必要があるが、自治連合会の独自財源に限られており、その持続性には疑問符が付く。そこで、区役所がそうした活動に対し財政的な支援を行ったり、事務局として一部役割を分担するなど、活動が円滑に行えるようなサポートするような取り組みが行われている。

加えて、歩くまち京都推進室を設置するなど、市全体として MM に取り組んでいた京都市でも、各地域が主体となった取り組みについて「地域 MM」という形で積極的に支援を行っている。これは予算規模としては大きくはなくても、C氏が述べているように、財源に限りのある各地域にとっては非常に重大なものである。また、住民の手による活動により、MM活動自体が非常にローコストなものとなっていることから、結果として非常に費用対効果が高くなっている。

地域住民の生活の足を確保する責務を負う行政は、財政的な制約の為に、その為し得ることには限界があった。しかしながら MM の登場により、地域住民による主体的な取り組みによる利用者数の確保の可能性が見出されたことで、そうした「諦め」の姿勢から、活動に対する資金面の支援を行うなど、住民と一体となって取り組みを推し進める姿勢へと転ずることとなった。その結果、活動が活性化され、実際に路線拡充へと結びついている。

#### d) 京都市交通局の前向きな姿勢への転換

こうした動きに呼応した、交通局による地域の MM と連携した路線拡充の取り組みも、MM という手法に「希望」を見出したことの表れであるということが出来るだろう。これまでは需要の不確実な地域に対しての路線拡充は慎重にならざるを得なかったところ、MM を前提として検討することで、現在バス路線が存在しない地域について「現状では路線導入は困難だが、MM によって需要を掘り起こせば、採算ラインを超えると期待される路線」が新たに浮かび上がることも考えられる。そこで、路線拡充を要望する地域に対して MM を紹介し、各地域における活動を喚起するなど、前向きに路線拡充の可能性を探る姿勢へと転換した結果、実際に各地でサービス拡充が実現されてきたのである。

地域住民による MM 活動を継続して行うためには、交通事業者の側にも、MM という手法に「希望」を見出し、その活動を積極的に支持しサポートする姿勢が必要不可欠であった。こうした地域住民、行政、交通事業者による強力な連帯体制の下、実践が行われた結果、各地で路線の拡充が実現されてきているというのが、これまでの京都市における取組みのあらましである。

#### e) 強固な連帯関係を導くアドバイザーの役割

このような地域住民と行政・事業者の協調体制の構築は、活動の進展と路線の拡充の実現に大きく寄与し得る

ものであった。しかしながら、実際には両者の考えの方向性は必ずしも一致するとは限らない。例えば、MM の勉強会のような場はしばしば、住民が行政や事業者に対し要望、ないし不平不満を一方向的に投げかける場と化すことが往々にして起こり得るものと考えられる。しかしこれは、「利用者を自分たちの手で確保する」という、活動の本旨に反したものであり、従来型の路線要望の在り方と何ら変わるところはなくなってしまふであろう。

ここで重要となるのが、B氏やJ氏といった、地域住民と交通局との間で中立的な立場であるアドバイザーの存在である。彼らは専門家として、MM のアドバイスからバスの実際の運行の在り方の提言などを行うのみならず、ある時には地域住民の声を代弁し、しかしまたある時には、住民からの過大な要望に対して苦言を呈し、自分たち一人一人がどのような役割を果たすことができるのか考えるよう促すという役割をも果たさなければならない。その為には、専門的な知見のみならず、関係者に行動を促す高いコミュニケーション能力、そして何より、地域の交通事情をより良きものにしなければならないという、専門家としての矜持がなければならないであろう。

無論ここで、住民や事業者の側にもそうした、時に厳しい意見をも受け入れる謙虚な姿勢が何より必要とされるだろう。逆に言えば、そうした本気度を感じ取ることができたからこそ、アドバイザー側も真剣に地域課題に向き合うようになったとも言えよう。アドバイザーは飽く迄も、最初の一步を踏み出すよう促すのみであり、実際の活動の成否を左右するのは関係者の熱意なのである。

## (2) 「自覚的バストリガー方式」の成功

### a) 「危機」の認識と「正のスパイラル」への反転

前節では、地域住民、行政・交通事業者の双方において、バスに対する需要の大きさを所与のものとして見做し、故に路線の拡充が困難だとする「諦め」の姿勢から、MM により利用者を確保できるという「希望」を見出したことで、精力的な活動が展開され、実際に利用者の増加と路線拡充が実現されていることを示した。ところで、そうした姿勢の転換を導いたのは、利用者の低迷が、バスの撤退を招くという「危機」を認識したことであった。

例えば南太秦学区では、利用者低迷による路線の廃線という「危機」に際し、A氏がMMという手法と出会ったことで、その状況を打破することができた。しかし、こうした出会いそのものも、A氏が「危機」を認識し、真剣に利用者確保の取り組みを行おうという意志があった故の必然であったのに対し、仮にA氏の活動にかける思いが本気のものではなかったとすれば、このような出会いは存在し得なかったと言えるだろう。

つまり、路線の拡充を実現している地域とそうでない地域との差異は、最初に MM という一点の「希望」を



見出し、地域住民が主体的に活動を行うという意志を持ち得るか否かの違いに集約されるとも言え、そしてそのためには、バス運行を巡る危機的状況を、当事者意識を持って引き受けることが不可欠であった。

#### b) サービス縮退リスクの共有による「危機」の認識

当然ながら、利用者の低迷を「危機」として認識することがなければ、利用者を増加させるための取り組みを行う必要に至ることはない。南太秦学区や鏡山学区では、一度バス路線が撤退したという経験を有することから、自分達で利用者を確保しバスを守る必要を認識するための土壌が整っていた。特に鏡山学区の場合、目標利用者数を定めた実証運行という扱いであり、利用者確保の必要性は明確であった。

一方で、こうした経験が、路線拡充を要望する全ての地域に存在する訳ではない。また、こうした事情を理解し、当初は積極的に取り組みを行っても、それによって一旦路線拡充が実現すれば、それに満足して活動が停滞し、結局は安定運行に必要な利用者数が確保されず、運行を継続できなくなる恐れもあり、そうした実情を適切に認識してもらう為の方策が必要である。

ここで着目すべきは、京都市交通局が取り組んでいる、地域のMM活動と連動した路線拡充のスキームである。前章で述べたように、路線拡充に際して、MMを行う体制が整っているなど、地域の機運が高まりを確認できた時、期間を設けた試行運行を行うという形態が採られている。実際には、試行といえども運行にこぎつけるには多大な時間・労力・費用を要するので、利用者が少なかったからと言って容易に撤退が決まるわけではないとされるが、試行という建前を取ることで、「利用者が確保されなければ運行が終了してしまうのではないか」という危機感が、各地域の取り組み従事者の中に醸成され、より主体性をもって、継続的に利用者確保の取り組みを行うよう促されている。例えば福西学区では、このスキームを採ることによって、路線を守り、本格運行につなげようという強い思いが地域で共有されていた。

こうした、「バスの運行には一定以上の利用者の確保が必要であり、確保が難しければ撤退の可能性もある」という事実を共有することで、地域住民自身による主体的なMM活動を喚起する取り組みは、第1章にて筆者が定義した「自覚的バストリガー方式」と同種のものと言えよう。更にはその有効性を示すものと言えるだろう。

#### c) 路線を取り巻く現状の可視化

活動の過程では、交通局から地域へ適宜、利用状況などのフィードバックが行われている。これにより、地域住民が路線の置かれている状況をイメージし易くなり、活動の成果を実感することでモチベーションを向上し、或いは危機感を高め、更なる積極的な活動が喚起されている。また、活動に際して目標利用者数を設定している

地域もあり、達成に向け住民が意識的に利用・利用促進をするよう促されている。事実、柘野学区ではG氏が語っているように、目標が提示されていたことにより住民が意識して乗るよう促されていた。

前項で見たように、京都市で行われている取り組みでは、利用者が確保されなければ路線の撤退も有り得るということを共有し、積極的なMM活動を喚起するものであるが、現在の路線が置かれている状況を可視化することで、上述の効果が更に高まっていると考えられる。

#### d) 「危機」認識の共有による信頼の構築

またこのスキームでは、活動により利用者が増加した時、運行が継続されるのみならず、増便や延伸といった、更なるサービス拡充へと道が開かれており、例えばG氏が、利用者の伸びと共に路線が徐々に成長していることを喜んでいることや、K氏が増便を受け、更なる精力的な活動を行っているといったことから見て取ることができると、「自分たちの活動によって、バス路線が少しずつ良くなってきている」という手応えを感じることができ、更なる精力的な活動が喚起されている。

これは換言すれば、住民と交通局との間に、「活動によって利用者を確保すれば、路線拡充をしてもらえ」という信頼関係が醸成されていると見ることもできる。これは、A氏の「自分たちが活動することで、市もそれに応えてくれるから、やる気が出る」との言葉に象徴的に表れている。またK氏も、交通局の姿勢が非常に強力的であったと振り返っている。

「自覚的バストリガー方式」のような取り組みは、地域住民と交通局との間の「危機」の認識の共有を通じて、地域住民による主体的な取り組みを喚起するのみならず、信頼関係の構築を通じて、活動へのモチベーション向上とその更なる継続を導くものであった。本稿では主に京都市交通局という公営の交通事業者の取り組みについて論じてきたが、民間バス事業者であっても以上の知見は十分援用可能なものであろう。

### (3) MMの戦略面の特色

以上、MMの導入が住民と事業者双方の意識を前向きなものに転換したこと、そしてその取組が「自覚的バストリガー」として機能してきたことを述べた。本節では、本研究で取り上げたMM事例において採用されていた戦略の特色を簡単にとりまとめる。

#### a) バス利用への心理的抵抗の低減

特に松陽学区や柘野学区のように、元来バス路線が（ほとんど）存在しなかった地域では、まずは地道にバスの認知を地域内で浸透させ、バスを住民生活に定着（馴染み）（G氏）させるような方策が講じられていた。このことによって一定程度バスの認知が浸透すると、その後は自ずと、口コミにより認知が更に広がって

いき、初めの利用者の伸びは穏やかであったとしても、長期的に見れば大きな利用者の増加が期待される。

また、松陽学区において典型的に表れているように、バス利用の経験がなく、利用の仕方が分からないため、心理的抵抗が非常に強いという課題があった。そこで、バスツアーなどの形で体験的にバスに乗ってもらい、利便性を理解してもらおうなど、MMの一手法である「経験誘発法」（協力行動の経験を誘発することを通じて持続的な協力行動への変容を期待する方略）に基づく取り組みなどがされている。これに加え、便利な敬老乗車証の存在を知ってもらうなど、事実情報提供法（事実情報を提供することによって人々の認知、及び態度と行動の変容を期待する方略）に基づく取り組みも行われている。

普段自家用車を利用している者が、バス利用に対し覚えている抵抗は、その多くが、バスの乗り方が分からない、或いは便利な情報を知らないといった単純な理由によるものであることが往々にして考えられる。このような課題に対しては、既に多数の知見が蓄積されている事実情報提供法、経験誘発法といったMM手法によって、そうした心理的障壁を取り除くことが可能であることが、京都市の事例からも示唆されている。

#### b) 普段のコミュニティ活動の中にMMを位置づける

こうした取り組みは、ごく限定された地域を中心としたもので、規模としては決して大きくはないものである。しかしながらこれは、地域のことを誰よりも知悉している自治連合会が中心となって行われていることから、よりよく住民のニーズを汲み取り、地域の实情に即した形でのコミュニケーションが可能となっていると言える。

例えば自治会広報誌での記事掲載や、総会に合わせての勉強会の実施、地域イベント内での啓発運動など、普段のコミュニティ活動の一環としてMMが行われており、必ずしも新規の活動を大々的に始めるといった性格のものは多くはないことから、過度に負担が掛かることがなく、継続的な活動が可能となっていると考えられる。これは、普段よりこうしたコミュニティ活動が活発に行われているからこそ可能となっているとも言える。また、コンサルタント等に委託する場合と比して、結果としてコストの低減も実現しており、加えて行事等での呼び掛けなど全く費用のかからない活動もあり、全体として非常にローコストなMMとなっている。

このように、これまで行われてきた大規模なMMと比して、決して大きくはない活動であるにも拘らず、地域住民の熱意によって成り立っている取り組みであるが故に、非常に高い効果を上げることが可能となっている。

#### c) 活動への思いの継承

最後に、活動の中心人物が高齢であることが多い中で、今後その思いを如何に継承していくかが課題となってくることは間違いない。この課題に対しては、A氏が述べ

るように、自治連合会などからの一方的な啓発に止まらず、勉強会やワークショップなど、住民参加型の取り組みを行うことが有効だと考えられる。これは、参加者のライフスタイルが転換されるのみならず、一人一人の「バスを守る」という意識の醸成が期待される。ワークショップの参加者が、後に自らバス利用の意義を他の参加者に語るようになったことなどはその好例である。

また、南太秦学区での活動の軌跡を記した冊子を作成したように、活動にかける思いなどを何らかの形で後代に残すことによって、その意志を継承することも、今後の活動継続を考える上で重要な意味合いを持つものと考えられる。またこれは、その冊子の流通によって、その思いに共鳴する者が現れ、活動への更なる協力者となり得るほか、他地域にも同種の活動の広がりが期待される。

既に述べた通り、本稿で取り上げたMMの取り組みは、地域住民自身が、単なるサービスの受益者としての「諦め」の姿勢から、MMという手法に「希望」を抱き、主体的にバスを守らんとする意志を持つことが最も重要である。そうした活動を長期に亘り継続するためには、一部の中心的な人物のみならず、住民一人一人が主体性を持ち得るよう意識付けを行ったり、活動への熱い思いを伝播させるための手立てが重要となるのである。

## 5. まとめ

### (1) 路線拡充を巡る発想の転換

以上、前章では第3章で描写したMM物語の解釈を基に、今後の活動の展開を考える際に我々が学ぶべきこととして、京都市の事例にて、その中心人物がどのような姿勢・態度で活動に臨んできたか確認した。それらは以下のようにまとめられる。

①行政・交通事業者は、路線を導入しても利用者が確保できるか分からないことから、その判断に慎重にならざるを得ない。一方で地域住民も、バスの運行に必要な利用者の確保の方法が分からず、一向に路線の拡充がされないという現実を受け容れざるを得なかった。

ここでMMの登場により、バスの安定運行に必要な利用者数が確保できるという「希望」が見出され、地域住民に、自分達の手で利用者の確保を行わなければならないとする意識が生じることとなった。同時に行政による財政的支援や、交通局による前向きな姿勢への転換もあり、アドバイザーを含めた強力な協働体制の下で活動が行われ、各地で路線拡充が実現することとなった。

②彼らがMMという手法に辿り着くためには、利用者の低迷がバス運行の困難を招く、という「危機」を認識し、当事者意識を持ってそうした事態からの脱却のための方策を真剣に探るといった姿勢が必要であった。

そこで、MM を行う体制が整っているなど、地域の機運の高まりを確認できた時、期間を設けた試行運行という形態で路線拡充を行う、交通局による「自覚的バストリガー方式」とも言うべき取り組みにより、「危機」の認識が共有されたことで、地域住民の主体性が涵養されていった。同時に、現在の路線が置かれている状況を可視化することも有効であった。また、住民と交通局との間に「活動によって利用者を確保すれば、路線拡充をしてもらえる」という信頼関係が醸成されることによって、更なる活動のモチベーション向上が導かれている。

このように、京都市における取り組みが成功を収めたのは、MM という手法の有効性は勿論であるが、それを用いて路線拡充を実現せんとする、地域住民や行政、交通事業者、アドバイザーといった各主体の熱意、或いは「活力」と呼び得るものの働きが大きいと言えるだろう。

## (2) 本取り組みの限界

以上の議論で得られた知見を踏まえ、今後の活動の継続・展開、或いは他地域への応用を講じるにあたり、課題となり得る点について確認しておきたい。

第一に、全国的にバス運転手の人材不足が深刻化しており、利用者が拡大していたとしてもそれに対応したサービス拡大が十分にいき得ないという問題である。京都市でも既にそういった状況にあり、ある路線の増便を行う為には別のある路線の減便を行うといった必要があるものの、減便となる路線の沿線住民からの反発も予想され、現実的に難しいと考えられる。

利用者の増加に伴った十分なサービス拡充が行われなければ、混雑によって逆に利便性が低下し、利用者離れが生じる可能性もある。また、MM 活動に携わっている当事者にとっては、自分達の努力にも拘らず、その結果が伴わないことで、無力感、或いは事業者に対し反発を覚え、活動が停滞する可能性がある。

この点については、運転手の労働条件・環境改善により新規従事者の増加及び離職者の減少を図る必要が考えられる。しかしこの場合、例えば給与の増加を図る場合には、その分の収益増加が伴わなければ事業者の経営が悪化する可能性があり、そうした事態を回避するためにも、益々の利用者確保の取り組みが必要となる。そこで、そうした事情を地域住民に納得し、協力してもらうためのコミュニケーションを講じることが必要となろう。

第二に、本稿で取り上げた事例では、高齢化が進展しているという社会状況もあり、バスへの潜在的な需要が大きく、これを掘り起こすことで、十分な利用者の確保をすることができた。しかしながら今後の人口動態などを鑑みた場合、或いはこれら地域よりも人口の少ない地域への適応を考えた時、果たして同様にサービスを拡大していくことが可能であるか、疑問符が付く。

そこで今後は、新規に路線を拡大していくというよりも、既存の路線を如何に守っていくかを講じる上で、このスキームを活用していくことが可能ではないかと考えられる。即ち、既存路線を維持していく上で必要となる採算ラインを地域住民と交通事業者との間で共有し、利用者確保を住民が主体となって行う、というものである。このように、今後、その横展開を行っていくためには、それぞれの地域特性に合わせどのように具体的な戦略を組み立てていくかの議論が必要であろう。

## (3) 今後の研究課題

本稿での議論は、偏に定性的な議論に止まっており、こうした取り組みが実際の程度の効果を上げたかについて具体的な検証を行うには、アンケート調査等による定量的な評価が必要となると考えられる。

また、上述したように、活動の横展開を図っていく上では、それぞれの地域の特性に即した形での具体的な戦略を講じる必要があるが、その為にもまずは京都市以外の類似の活動について、その知見を蓄積することが必要であろう。本稿で取り上げた京都市の事例は、地域住民主体の取り組みによってバス路線を増やし、守っていくことの可能性を示す一つの成功モデルとして、非常に意義の大きいものと言えるだろうが、都市周縁地域での取り組みとはいえ、京都市という一定程度の需要が予め期待できる大都市の中での取り組みであり、またこれまで行政主導による MM の取り組みが長年蓄積されているからこそ可能となったものだとも言え、その知見をそのまま他の地域に援用できるという性格のものではない。

しかしながら、少なくとも活動に携わる各主体の姿勢や熱意については、京都市の事例から学べることが多いはずである。MM という方法論の有用性が既に様々な研究で明らかにされている現在、活動の成否はその大部分が地域の熱意により決まると言って良い。些細ながら本稿がそうした取り組みの一助となれば望外の喜びである。

## 参考文献

- 1) 国土交通省：平成 29 年度国土交通白書，2018。
- 2) 国土交通省：バスの車両数、輸送人員及び走行キロ，2019。
- 3) 土井勉：公共交通・負のスパイラルからの脱却について，土木計画学研究・講演集 Vol.37，2008。
- 4) MS&AD 基礎研究所株式会社：高齢者運転事故と防止対策，2017。
- 5) 谷口綾子，藤井聡：公共交通利用促進のためのモビリティ・マネジメントの効果分析，土木学会論文集 D，62 (1)，pp.87-95，2006。
- 6) 土木学会：モビリティ・マネジメントの手引き，土木学会，2005。
- 7) 日本モビリティ・マネジメント会議ホームページ，<https://www.jcomm.or.jp/>（最終閲覧日：2020 年 2 月 10

- 日) .
- 8) 山本慎之介, 高山純一, 中山晶一郎: 持続可能な地域交通に向けたバストリガー方式の有用性に関する研究-金沢バストリガー方式を事例として-, 土木計画学研究・講演集 vol.43, 2011.
  - 9) 国土交通省北陸信越運輸局: 公共交通の利用促進に向けた地域のサポート事例集, 2010.
  - 10) 児玉宜治, 萱島慎一郎: 京都市交通局(市バス)路線沿線における地域主体の MM と一体となった路線・ダイヤの拡充～最近の取組状況とバスのご利用状況～, 第 12 回日本モビリティ・マネジメント会議, 福岡, 2017年7月.
  - 11) 北村隆一編著: ポスト・モータリゼーション-21 世紀の都市と交通戦略, 学芸出版社, 2001.
  - 12) 宇沢弘文: 自動車の社会的費用, 岩波新書, 1974.
  - 13) 国土交通省自動車交通局旅客課: 地域公共交通づくりハンドブック, 2009.
  - 14) 笈田翔平, 佐藤慎祐, 白水靖郎, 松島敏和, 藤井聡: 交通需要の変化が都市商業売上に及ぼす影響を評価するための計量モデル開発, 土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.68, No.5 (土木計画学研究・論文集第 29 卷), I\_563-I\_572, 2012.
  - 15) 西村和記, 土井勉, 喜多秀行: 社会全体の支出抑制効果から見る公共交通が生み出す価値-クロスセクターベネフィットの視点から-, 土木学会論文集 D3 (土木計画学), Vol.70, No.5 (土木計画学研究・論文集第 31 卷), I\_809-I\_818, 2014.
  - 16) 西堀泰英, 土井勉, 安東直紀: 利用実態と住民意識からみた住民主体の地域公共交通が果たす役割-高齢者の活動しやすさに制約のある地域に着目して-, 都市計画論文集, Vol.52, No.3, 818-824, 2017.
  - 17) 薬師寺哲郎, 高橋克也, 田中耕市: 住民意識からみた食料品アクセス問題-食料品の買い物における不便や苦勞の原因-, 農業経済研究, Vol.85, No.2, 45-60, 2013.
  - 18) 寺山一輝, 小谷通泰, 秋田直也: 高齢者・非高齢者別にみた生活関連施設へのアクセシビリティの評価に関する研究-滋賀県東近江市を対象として-, 都市計画論文集, Vol.48, No.3, 171-176, 2013.
  - 19) Hiroshi Hirai, Masao Ichikawa, Naoki Kondo, Katsunori Kondo: The Risk of Functional Limitations After Driving Cessation Among Older Japanese Adults: The JAGES Cohort Study, Journal of Epidemiology, 2018.
  - 20) 藤井聡: 日本における「モビリティ・マネジメント」の展開について, IATSS Review, 31 (4), pp278-285, 2006.
  - 21) 谷口綾子, 原文宏, 藤井聡: モビリティ・マネジメントによる公共交通利用促進とその定量効果の検証-帯広市のコミュニティバスを例として-, 土木計画学研究・講演集 (CD-ROM), No. 30, 2004.
  - 22) 沼尻了俊, 神田佑亮, 藤井聡: モビリティ・マネジメントの継続要因に関する地域横断的考察～全国の継続展開地域における実践事例から～, 土木学会論文集 F5 (土木技術者実践), Vol. 70, No. 2, 26-45, 2014.
  - 23) 高橋健太, 山田稔: 住民主体のモビリティ・マネジメントの組織的な実施方法に関する研究-阿見町コミュニティバス・企業通勤バス社会実験をケーススタディとして-, 土木計画学研究・講演集 (CD-ROM), No. 42, 2010.
  - 24) 高橋健太, 山田稔: 既存バス路線の活性化に対する住民の組織的な取り組みについて-茨城県日立市諏訪地区の公共交通利用促進活動を事例として-, 土木計画学研究・講演集 (CD-ROM), No. 43, 2011.
  - 25) 堀内重人: 地域で守ろう!鉄道・バス, 学芸出版社, 2012.
  - 26) 藤井聡, 長谷川大貴, 中野剛志, 羽鳥剛史: 「物語」に関わる人文社会科学の系譜とその公共政策的意義, 土木学会論文集 F5, Vol.67, No.1, 32-45, 2011.
  - 27) 澤崎貴則, 藤井聡, 羽鳥剛史, 長谷川大貴: 「川越まちづくり」の物語描写研究～町並み保存に向けたまちづくり実践とその解釈～, 土木学会論文集 F5 (土木技術者実践), Vol. 68, No. 1, 1-15, 2012.
  - 28) 羽鳥剛史・藤井聡・住永哲史: 「地域カリスマ」の活力に関する解釈学的研究: インタビューを通じた「観光カリスマ」の実践描写, 土木技術者実践論文集, Vol.1, 122-136, 2010.

#### 謝辞

本研究を進めるにあたり、ヒアリング調査や資料の提供にご協力頂いた全ての方々に記して感謝申し上げます。

## NARRATIVE DESCRIPTIONS OF BUS SERVICE EXPANSION BY "RESIDENT-LED MM" AND "INTERNALIZED BUS-TRIGGER SYSTEM"

Takashi MIZUKAWA, Yuichiro KAWABATA and Satoshi FUJII

In recent years, in Japan, there has been an increasing demand for public transport services expansion, but it is necessary to secure the number of users for stable operation. In this study, we describe a case study by using narrative description in Kyoto City, where users securing and services expansion by MM in which resident's initiative.

In conclusion, as a result of found the hope that they can secure users by using MM, solidarity was established between residents and the government / transportation companies, and enable the expansion of services. In addition, as a result of the adoption of "internalized bus-trigger system" when expanding services makes the residents recognize the crisis that users down-turn will cause the service's withdrawing, so it makes them cultivate independence.