

都心循環バスの利用者増加事例にみる都市内交通改善への展望*

京都100円循環バス応援団活動と社会実験の記録から

The Prospects for the Future Improvement in the Urban Transportation System

Based on the Experience of Kyoto One Coin Bus System*

中川大^{*2)}・北村隆一^{*3)}・塚口博司^{*4)}・宗田好史^{*5)}・藤岡啓太郎^{*6)}・中村嘉次^{*7)}・酒井弘^{*8)}・能村聡^{*9)}

By Dai NAKAGAWA^{*2)}・Ryuichi KITAMURA^{*3)}・Hiroshi TSUKAGUCHI^{*4)}・Yoshifumi MUNETA^{*5)}

Keitaro FUJIOKA^{*6)}・Yoshitsugu NAKAMURA^{*7)}・Hiromu SAKAI^{*8)}・Satoru NOUMURA^{*9)}

1. はじめに

近年、様々な社会実験を通して、都心部の交通環境を改善していこうという試みが広がっている。低料金で都心を循環させるバスシステムの導入実験もそのひとつの事例としてあげることができるが、都心部においてもバスの需要減は深刻であり、新しいバスシステムにおいても必ずしも十分な需要が得られていない場合が多い。

京都市の都心部で運行されている100円循環バスも当初は需要が著しく低迷していたが、運行後1年を経て大幅な増加を達成した。その過程においては、いくつかの社会実験が実施されてきており、さらにその実験を契機として広がった商店街や市民団体からの応援活動が、需要増加に重要な役割を果たしたと考えられる。

本稿では、この利用者増に対して社会実験や市民の応援活動が果たした役割を整理するとともに、都市内交通の改善に向けてこの事例の持つ意義や、提起していると考えられる課題について考察する。なお、社会実験で得られた様々な調査結果については、調査報告書⁹⁾などに詳しく述べられており、本稿では考察内容と直接関連するものだけを図表として示す。

2. 循環バスの導入と利用者増加までのプロセス

(1) 京都市100円循環バスの概要

100円循環バスは京都市交通局により2000年4月から

導入されたもので、京都のメインストリートである四条通・河原町通・御池通・烏丸通を通り、反時計回りに循環している(1周約3.4km)。土曜・日曜・祝日のみの午前11時から午後6時(当初は、午前10時から午後5時)に10分間隔(42便/日)で運行されている。

(2) 需要の変化

まず、運行開始時からの需要の推移を、図1に示す。低料金のバスは京都市では初めてであったものの、利用者は開業当初から予想を下回り、運行速度や定時性に問題があることが明らかになってきた5月以降はさらに減少して、1日平均540人台に落ち込む月もあった。

それに対して、社会実験を開始した10月以降は実験にあわせて商店街や市民団体などの応援が広がり、10月には740人台に回復、11月・12月はいずれも870人台と開業当初を上回る数まで大きく増加した。実験終了直後は一時期低下したものの、1~3月の平均で約720人と実験前の値を上回り、その後はさらに増加して4月~6月の平均は、1000人前後に達している。

表1は、前年同月との比較が可能な4月~6月の乗客

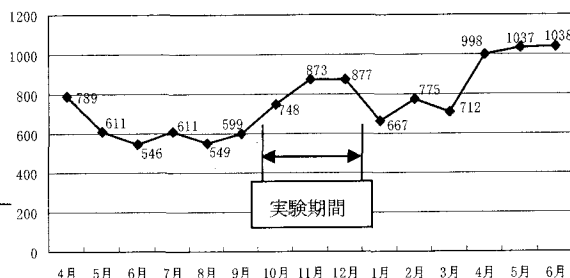


図1 需要の推移(1日あたりの利用者数)

時代祭(10月22日)、京都まつり(10月29日)、年始(1月1日~4日)を除く。10月は時間延長実験日、12月は平日運行日・5分間隔運行日のデータを含む。

*キーワード：市民参加、公共交通、都心活性化

^{*2)}正員、工博、京都大学大学院工学研究科(京都市左京区吉田本町、TEL075-753-5138、FAX075-753-5759)

^{*3)}正員、工博、京都大学大学院工学研究科

^{*4)}正員、工博、立命館大学理工学部

^{*5)}工博、京都府立大学人間環境学部

^{*6)}正員、工修、国土交通省近畿整備局

^{*7)}正員、工修、京都市都市計画局

^{*8)}正員、工修、システム科学研究所

^{*9)}京のアジェンダ 21 フォーラム

表1 利用者増の状況(前年同月との比較)

	2000年	2001年	対前年同月比
4月	789人/日	998人/日	26.5%増
5月	611人/日	1037人/日	69.7%増
6月	546人/日	1038人/日	90.1%増

表2 利用者増の状況(実験実施前後の比較)

	利用者数	実施前との比較
実験実施前 (2000年4月～9月)	617 人/日	—
実験期間中 (2000年10月～12月)	780 人/日	26%増
実験終了後 (2001年1月～6月)	847 人/日	41%増

数を示したものであるが、4月26.5%増、5月69.7%増、6月90.1%増と大きく増加していることがわかる。

また、表2は、実験前・実験期間中・実験後のそれぞれの乗降客数を比較したものである。実験期間中の増加はある程度当然であると言えるものの、実験後においてもさらに増加している点が特徴的である。

3. 社会実験と市民応援団活動の経緯

(1) 100円循環バスの誕生

100円循環バスが創設された理由は、都心部の活性化に資することなどいくつかあげられるものの、バスの規制緩和を控えて新たな施策の実施を迫られたという交通事業者サイドの事情による側面が強い。

従って、当初は認知度も低く、利用客は低迷した。加えて、繁華街を走行しているため、定時性を保つことができず、信頼も失っていった。

(2) 社会実験の実施と市民による応援

社会実験は、10月以降、表3に示したような内容で行なわれた。表3には、行政および事業者を主体とした社会実験とともに、商店街や市民団体が自主的に行なった活動も示している。

表以外にも、チケットデザインの提案・ポスター製作・100円バス応援団ワークショップの開催、沿線マップの作成などが市民の手によって行なわれた。

市民による応援組織は、当初は社会実験のための委員会のワーキンググループの形をとっていたが、自然に協力の輪が広がり、実際には有志が自由に活動するような形態となった。「100円バス応援団」の呼び方が使われ、商店街振興組合のメンバーや、環境関係の

表3 100円循環バスの社会実験と市民応援活動

	内容
10月	●商店街による無料乗車券の配布開始(12月末まで。合計配布枚数15万枚、利用者分の運賃は商店街が負担。) ○市営地下駐車場利用者に無料乗車券配布(1万枚) ●車内での商店街関連ポスターの掲示 ○一日乗車券での利用を可能に ○時間延長実験(午後7時まで運行。6日間) ○停留所の移設・名称変更(「寺町・新京極口」新設)
11月	●「都大路大作戦(交通局労組による違法駐車一掃キャンペーン)」の実施 ●「まちなかを歩く日(歩いて暮らせるまちづくり推進会議主催)」実施(3日間) ●環境NPOによる100円循環バスぬり絵募集(翌年2月に車内で掲示) ●商店街による景品付キャンペーンの実施
12月	●商店街による100円バス応援の新聞広告 ●商店街による無料乗車券の路上一斉配布 ○平日運行実験(5日間) ○5分間隔運行実験(8日間。運行本数を倍増した期間中は、利用者数もほぼ倍増)
2月	○4月以降の継続運行を発表
4月	○正式路線として運行継続。ノンステップバス導入。プリペイドカード(スルッとKANSAI)を利用可能に

○は行政・交通局による対応。●は商店街等による対応

NPO組織のメンバーなどが、活動内容に応じて集まって、実行可能なことを逐次実施していった。

従って「応援団」は正式に結成されたものではなく、統一的な組織でもないが、揃いのジャンパーを作成するなどしており、マスコミ等でもこの呼び名が使われている²⁾。

4. 利用者増加要因の考察

既に示したように2001年4月～6月の利用者は、前年同月と比較して著しく増加しているが、ルート・所要時間・料金・運行間隔など基本的な運行形態は前年と同じであることから、増加はこれらとは異なる要因によるものであることになる。

その間には様々な施策が連続して実施されてきているため、複数の要因によるものと考えられるが、主要なものは以下のように整理できる。

①システムそのものの改良

一日乗車券やプリペイドカードの利用を可能としたことや、ノンステップバスの導入などが行なわれた。

②案内・表示等

バス停を示す案内板の改良、地下鉄駅での案内の新設などのほか、交通局全体で開始された携帯電話によるバス接近情報提供も導入された。

③市民による支援

前述のように市民による様々な応援活動が展開された。

④応援活動の波及

市民レベルの活動であるため、同じ地区内の他のまちづくり事業を推進するメンバーなどと互いに重複していることも多く、関連する事業にあわせて企画やイベントを行なうことが可能であった。例えば、同地区で行なわれた「まちなかを歩く日」の当日は、これまでの最高の

1,974人/日の利用者数を記録している。

⑤公共交通利用への意識

交通システムとしては大きな規模ではなく、スピードや運行頻度においても高レベルのサービスとは言えない状況であるにもかかわらず利用が増加しており、多くの市民が応援しているものであるという意識的な部分も影響していると推察できる。環境NPOの協力による公共交通利用促進へのPRもあり、環境を意識した市民行動が実際の需要に結びついている面もある。

利用増の要因であるこれらの事項のうち、交通事業者の努力によって可能な①②の施策だけで需要が急増することは考えにくく、③～⑤の要因が重要な役割を果たしていると考えられる。個々の施策の効果を個別に数量的に示すことは難しいが、これらの複合的な効果として、明確な需要増が達成されている。

5. 社会実験と市民による応援の意義

都市交通の改善の方向性を考えるにあたってこの事例から示唆される点も少なくない。以下では、この事例の成果と意義について考察する。

(1) 公共交通に関して

①公共交通と市民との関係

公共交通は、「公共」の名が冠せられているものの、実際には市民の手に届かないところで意思決定されるのが普通であり、市民の意見は陳情あるいは苦情として表明できる程度である。このことは、市民の意見が反映されないという点で問題があるばかりでなく、より重大な帰結として、市民は公共交通の低迷に対して責任を負うこともないということになる。

それに対して、市民が実際に行動して応援することは、市民の果たすべき役割を具現化したものであると捉えることができ、公共交通が本来持っているべき姿であるとも言える。

②対話による相互の理解と、施策の進展

交通事業者と商店街は、双方の利益にとって互いに重要な存在であるにもかかわらず、直接対話するような機会も少なく、協力して意思決定するような場面は極めて限られてきた。

それに対してこの事例では、対話が直接行われており、切符のデザイン、沿線マップの作成などのほか、バス停の移設や名称変更など基本的な部分でも協調が行なわれた。商店街の側からみて交通事業者との関係に大きな変化があったことを実感したことも報告されている³⁾。

③公共交通を社会が支えるための根拠

公共交通の公共性と、営利事業としてのバス事業の2つの側面が混在しているというこれまでの公共交通が抱えてきた本質的な問題について、市民の認識が高まるきっかけとなった点も重要である。市民が応援をするなかで、この循環バスシステムの意義は何かといったことについても議論され、そのなかから、例えば、商店街の活性化のための起爆剤⁴⁾、都心の装置⁵⁾などの考え方が市民サイドの発言の中でも示されるなど、事業者のためのシステムという意識ではなく、自らのまちづくりの要素の一つとして認知されたことが重要であると考えられる。

④公共交通の料金を考える視点

この事例も開始当初の利用者数では明らかな赤字であり、採算性だけで評価すれば存在価値はないと言える。赤字であることはしばしば議論に上ったが、その議論の中で「都心を横に動くエレベータ」という認識が示された。都心部における移動をよりスムーズにすることに意義があり、エレベータという観点からは低料金あるいは無料のシステムも考えられるという議論が行なわれた。

実際に、商店街は無料乗車券配布などを行うことによってこの考え方を実行に移しており、その結果として利用者が増加し、「バス市場は年々縮小するという古い常識を崩した」⁶⁾との評価を得るに至っている。

(2) 都市内交通全般に関して

①社会実験を通じた現状の理解

実験とともなって実施した調査によって現状が明らかとなり、その結果が市民にも示されることによって交通施策への理解が高まる効果も大きかったと考えられる。例えば、都心来訪者の自動車分担率は意外に小さいこと、通過人員ベースで見たときに車道の交通量は歩道よりもはるかに小さいことなどの調査結果⁷⁾は、公共交通優先、歩行者優先の考え方の浸透に役立って

いる。

これらのことは、行政や交通事業者が認識していてもそれだけでは効果が少なく、市民との対話の中で示されて、市民の交通行動の変化につながってこそ有効と言えるものであり、そのような場が実験を通じて形成されていることは重要な要素である。

②まちづくりの要素のひとつとしての意識の高まり

商店街が応援したことによって行政の産業振興担当部局が、また環境NPOの応援によって環境担当部局がそれぞれ関連施策を推進するなど協力的な活動を行っており、単なる交通問題としてではなく、まちづくりの一環であるという位置付けが具体的に高まった。

100円循環バスの規模は小さなものであるが、むしろ路線網の規模が小さく、その効果や存在意義が議論しやすい方が応援が得られやすいとも言え、地区内交通や地方都市の交通など小さなネットワークの場合に、特に市民との協調方式が有効であることが示唆される。

(3)都市交通計画への市民参加の効果

市民サイドの応援に支えられたシステムであることは、関連する施策をスムーズに実施したり、外部からの協力を行ないやすくするという効果を持つ。

例えば、厳しい駐車取締りには商店街の反発があることもあるなど、警察も対応に苦慮する場合が少なくないが、商店街を含めた市民サイドの支援を受けて運行されているバスシステムということから、走行環境改善のための駐車取締りを行なうことなど警察も積極的な協力を行なっている²⁾。

また、市民と遊離した公共交通にはマスコミ等も批判的である場合も少なくないが、この事例の場合、無料券配布の協力店舗数や期間において日本最大規模³⁾とされるなど、市民参加が行なわれていることに対する評価は高く、「車抑制にも期待」⁴⁾などの意見が示されたほか、「公共交通を大事にする考えは街づくりに直結する」⁵⁾などさらに発展した提言にもつながっている。

一方、商店街の側でも、100円循環バスの応援を契機に17の商店街が共同してまちづくり事業に取り組むという初めての動きに発展しており⁶⁾、共同配送の実施や歩道の改良など100円バスに続く施策への意欲なとりくみなど、100円バスを契機に活性化を⁷⁾という当初の目標に少しずつ前進している。

(4)考慮すべき課題

実際にこのようなことを実施していく上では課題も少なくないが、そのなかでも最も重要な課題は、都市

交通に関するしくみや制度のなかに、市民との協力を行ないやすくするという発想にないものが少なくない点である。

特に、最も重要な役割を果たした無料乗車券については、利用された枚数を商店街ごとに計算し、その人数分の正規料金を各商店街から徴収する方法しかとり得なかった。商店街の負担を需要変動リスクの少ない定額とする方法や、負担の限度額を設定する等の方法は、現行の路線バス制度では難しいとの判断でこの実験では見送っている。採用した方法は、商店街の側からみて協力へのインセンティブが働きにくいものであるだけでなく、場合によっては運行経費の総額を上回る負担になることもありえるなどの問題も含んでいる。

商店街や公共施設などが公共交通の割引券を発行することは、公共交通支援の有力な手段であり、各地で、試みられつつあるコミュニティバスなどでも直面している課題であるので、協力する側の視点を踏まえた改良策を提示していく必要がある。

6. おわりに

バス需要の減少傾向が強い中であって、利用者数が増加した事例は貴重であり、とりわけ社会実験を契機とした市民による自主的な活動が大きな役割を果たしてきたことは重要であり、これからの都市交通の改善に向けて示唆する点も多いと考える。

本稿では、定量的な需要分析にこだわらず都市交通全般の改善に向けての展望について議論した。ここで示した成果や問題点は可能な限り数量的な検証を試みるのが望ましいことは言うまでもないが、他の地域や他の施策を通じた実証・実験を積み重ねることによって、実践的に立証していくことも有効であると考えられる。

参考文献

- 1) 京都市：100円循環バスに係る交通社会実験調査報告書、2001.5
- 2) 商店新聞：「百円バス応援を契機に中京東支部結集」、2000年12月15日付第2面
- 3) 都市計画学会関西支部・国土交通省近畿整備局・京都市：「社会実験からまちづくりを考える」都市計画シンポジウム記録、2001.6
- 4) 商店新聞：「地域社会再生に向けて高まる商店街への期待 交通社会実験・社会検証を通して」、2001年4月15日付第2面
- 5) 京都新聞社説：「100円バスを「都心の装置」にしよう」、2001年5月14日付朝刊
- 6) 京都新聞社説：「交通環境を見直そう 京の都心」、2000年11月20日付朝刊
- 7) 商店新聞：「都心部の活性化へ向けて一致団結」、2001年5月15日付第3面