

京都市総合交通戦略におけるモビリティ・マネジメント行動計画策定の取組* Kyoto-city's mobility management action plan in transport master plan*

宮崎 秀夫**・永田 盛士***・宮川 愛由****・東 徹*****・藤井 聡*****

By Hideo MIYAZAKI**・Seishi NAGATA***・Ayu MIYAKAWA****・Tohru HIGASHI*****・Satoshi FUJII*****

1. はじめに

京都のまちは、先人たちが、山紫水明の豊かな自然を日々の暮らしに巧みに取り入れていることによって1200年を超える悠久の歴史を積み重ねてきた。京都市は、こうして受け継がれ磨き上げられてきた伝統・文化が、今も生き続ける世界でも稀有の歴史都市であるとともに、人口約147万人を擁する大都市であり、また年間約5,000万人の観光客が訪れる国際文化観光都市である。このため、平成22年を目標年次として平成13年に策定された京都市基本計画の中で、ひとやものの円滑な流れを支える、安全・快適で環境に負担の少ない総合的な交通体系を構築し、市民生活の向上、都市活動の活性化を促すために、公共交通の優先を基本にした、だれもが歩きたくなる「歩くまち・京都」の実現を目指すものとしている。「歩くまち・京都」とは、歴史文化資産や自然環境と調和した歩く魅力があるまち、だれもが歩きたくなるような安全・快適な交通環境が整ったまち、生活目的が身近な地域で歩いて果たせるまち、また、来訪者にとっても歩くことによってその価値をより深く楽しむことができるまちである。しかしながら、数多くある現代都市の例にもれず大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会システムが、市民の生活スタイルを変容させ、さらに都心部や観光地でのマイカーによる交通渋滞が市民生活やまちの魅力に影響を及ぼしている。

「歩くまち・京都」の実現には、市民の皆様や観光客の方が公共交通優先のライフスタイルに自発的に転換で

きるように交通だけでなく、健康、環境、子育て・教育、コミュニティ、景観、観光、経済など幅広く他分野と連携しながら継続的に取り組む必要がある。このため京都市は平成20年夏に、公共交通優先の歩いて楽しいまちの実現を目指して上記のような幅広い観点から、交通政策のマスタープランである『「歩くまち・京都」総合交通戦略』の策定に着手した。この総合交通戦略は、そうした計画目的の達成のための、交通システム、まちづくり、コミュニケーションの3施策の有機的な連携を前提とするものである。『「歩くまち・京都」総合交通戦略』では、上記3施策の有機的な連携を図るために、図-1に示す3つの部会を設置運営している。

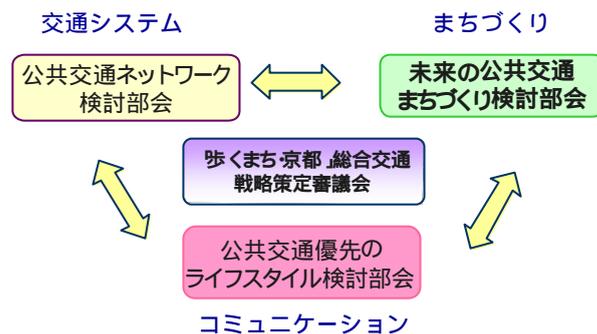


図-1 「歩くまち・京都」総合交通戦略策定審議会と部会

この「歩くまち・京都」総合交通戦略策定審議会の下に位置づけられる公共交通優先のライフスタイル検討部会では、市民ぐるみで実施する大胆なマイカー抑制策や公共交通利用促進策としてのモビリティ・マネジメント（以下、「MM」と称する）を推進するために「京都市モビリティ・マネジメント行動計画」を策定し、『「歩くまち・京都」総合交通戦略』において掲示する全ての施策と有機的に連携することによって、相乗効果を創出しながら最大限の実施効果を発揮することを目指すことを企図している。

2. 計画策定にあたっての留意点

本章では、「京都市モビリティ・マネジメント行動計画」を策定するにあたって、MMの行動計画策定という観点から留意した3つの課題(図-2)について述べる。

*キーワード:MM計画策定,MM実施主体の組織化,総合交通戦略

**京都市 都市計画局歩くまち京都推進室
京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町488番地
TEL 075-222-3483 ,myzk@city.kyoto.jp)

***京都市 都市計画局歩くまち京都推進室
京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町488番地
TEL 075-222-3483 ,nagae424@city.kyoto.jp)

****正員,工修,(社)システム科学研究所 調査研究部
京都市中京区新町通四条上ル小結棚町428新町アイエスビル
TEL 075-221-3022 ,miyakawa@issr-kyoto.or.jp)

*****正員,工修,(社)システム科学研究所 調査研究部
京都市中京区新町通四条上ル小結棚町428新町アイエスビル
TEL 075-221-3022 ,higashi@issr-kyoto.or.jp)

*****正員,工博,京都大学大学院工学研究科
京都市西京区京都大学桂C-クラスター
TEL075-383-3238 ,fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp)

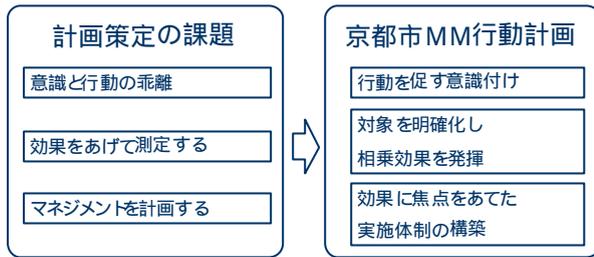


図-2 計画策定の課題と行動計画の対応

(1) 意識と行動の乖離

「歩くまち・京都」総合交通戦略策定審議会において実施した、平成20年度「歩くまち・京都市民意識調査」の結果によると、9割前後の市民が京都の伝統的な風景には「走るクルマ」よりも「歩く人々」の方が馴染むと回答しており、さらにクルマ利用者の7～9割が、実際に、自分自身の「クルマ利用」をできるだけ控えた方が良いと回答している。しかしながら、道路交通や公共交通の利用状況を見ると、実際に過度なクルマ利用を全く行っていないかといえ、そうとも言い切れない。つまり、クルマ利用を控えようという意識と、実際に控えるという行動の間に乖離が生じている状況であり、この乖離を埋めることが第1番目の留意点である。

この意識と行動の乖離を埋めることは、全てのMMの出発点として認識されている課題である。本取組においては、上述の「歩くまち・京都市民意識調査」において、京都市民の非常に高い意識が確認されたため、よりこの課題が明確になったと言える。

(2) 効果をあげて測定する

MMを推進するにあたっては、行政や交通事業者の多様なニーズと効果を均衡させることが重要である。ここで言う多様なニーズとは具体的には、観光シーズンのマイカーの集中緩和、公共交通の案内情報提供、乗継利便性向上といった交通状況の改善や、まちの賑わいの支援といった交通以外の分野との連携、交通事業者の経営や行政コストといった制約があげられる。

このような多様なニーズと効果を均衡させるためには、実施効果を評価しなければならない。また行政の説明責任(アカウンタビリティ)の観点からも、実施効果を評価することは重要である。効果を評価するためには、達成度を測る「分野」と「指標」を決定しなければならない。指標は具体的で数値化できるものが必要であると考えた。例えば交通円滑化計画であれば、分野は「渋滞」で、指標は「渋滞長」や「渋滞時間」となるであろう。本計画の目的は、健康、環境、子育て・教育、コミュニティ、景観、観光、経済などの幅広い分野と連携しながら「歩いて楽しいまち」を実現することである。このような計画目的の達成度を1つの指標で測ることは適切で

はないと考えられた。

したがって、効果を、いつ、何の指標で、どうやって測定するかを、どのように計画に盛り込むかが、第2番目の留意点となった。

(3) マネジメントを計画する

MMはここ数年で急速に普及しているところであるが、初めてMMに取り組む地域ではMMとは何か、何故MMを実施する必要があるのか、地域の特性を踏まえてどのようなMMを実施すべきか、MMを実施するための予算とマンパワーをどうやって確保するかといった実務的な課題に直面されていることであろう。行政によるMMに特化した行動計画は、ロンドン(イギリス)や、パース(オーストラリア)においては事例があるものの、本稿の取組が、わが国では、おそらく初の事例であると考えられる。それ故、こうした行動計画の策定は上記のような実務的な課題に直面する局面においては、重要な対応であるとも考えられる。しかし、行動計画策定後においても、MMの必要性和効果について、京都市内の他の事業担当課や関連機関の理解を得るべく説明し、連携して実施していくために調整を重ねることは不可欠である。京都市では市営地下鉄の延伸にあわせた居住者MM²⁾を、平成19年度に実施した実績はあるものの、市内などにおけるMMの認知度は決して高いものではなかった。このため計画段階で細部まで詳細に決定しておくことは困難であると同時に、実行に関わる事業担当課の裁量の余地を狭めてしまうという観点から得策ではないと考えられる。

したがって、PDCAサイクルに基づいて、実施手法を見直ししながら継続していくことが可能な計画とすることが第3番目の留意点であった。

表-1 京都市モビリティ・マネジメント行動計画の骨子

1. 本計画の背景と目的
2. 京都市における道路交通と公共交通の現状と課題
(1) 道路交通の現状と課題
(2) 公共交通の現状と課題
3. 交通まちづくり政策の目指す方向性
(1) 市民生活と交通施策の連携
(2) 実現するための施策
(3) 施策実施効果の評価指標の検討
4. コミュニケーションを中心としたMMの取組内容
(1) 取組方針
(2) 市民を対象としたコミュニケーション施策
(3) 子ども・学生を対象としたコミュニケーション施策
(4) 通勤・職場を対象としたコミュニケーション施策
(5) 観光客を対象としたコミュニケーション施策
5. 効果測定
(1) 評価指標の数値目標
(2) 効果測定の分析方法
(3) 効果測定の観測・検証
6. 実施体制の検討

3. 京都市モビリティ・マネジメント行動計画

本章では、前章の計画策定にあたっての課題に対応して「京都市モビリティ・マネジメント行動計画」(表-1)を、どのように検討・立案したかについて述べる。

(1) 行動を促す意識付け

先にも指摘したように、第1の留意点である意識と行動の間に存在する乖離は珍しいことではなく、全てのMMの出発点として認識されている課題である。普段の生活を振り返ってみても、むしろ意識はあるものの行動が伴わない方が頻繁である。このような意識と行動の乖離を埋めるためには、市民ひとり一人がこの乖離の存在に気付き、望ましい状況に近づくためには、どのような行動が必要かを考えてみなければならない。そのため、市民ひとり一人の意識に直接働きかける徹底的なコミュニケーションを通じて市民ひとり一人に意識と行動とをふりかえる機会を提供していくことを、京都市モビリティ・マネジメント行動計画として取りまとめることとした。

具体的には、市民ひとり一人の意識に直接働きかける徹底的なコミュニケーションを実施するために、交通の移動目的と施策対象によって「市民」「子ども・学生」「通勤・職場」「観光客」の4つのターゲットを明確化し、各施策の取組内容(表-2)を行動計画として立案した。

また『「歩くまち・京都」総合交通戦略』は計画目的達成のために、交通システム、まちづくり、コミュニケーションの3施策の有機的な連携を前提としており、交通システム施策やまちづくり施策は、市民の自発的な行動変容を後押しするものと考えられる。しかしながら、LRT(次世代型路面電車)やロードプライシング(道路課金制度)といった新しい交通システムや制度の導入の具体化を図るためには、物理面・技術面・制度面・資金面などの実行可能性(フィジビリティ)の課題を追求していく必要があり、明日から直ちに実行するというわけにはいかない施策が多い。この点においても、コミュニケーション施策の実行可能性は極めて高く、直ちに着手できる施策が多く存在する。そして、そのようなコミュニケーション施策による意識付けによって、逆に、交通システム施策やまちづくり施策の実現を後押しするようになるとも考えられる。

このような認識のもと『「歩くまち・京都」総合交通戦略』では、コミュニケーション施策を、交通システム施策、まちづくり施策と同等の重要性を有する施策であると位置づけ、京都市モビリティ・マネジメント行動計画を立案するものとしたものである。

(2) 指標を定め相乗効果を目指す

第2の留意点は、効果を、いつ、何の指標で、どうやって測定するかを、どのように計画に盛り込むかである。

表-2 施策メニュー

市民	(ア) 転入者MM
	(イ) 広報媒体・イベント行事を活用した継続的呼びかけMM
	(ウ) おでかけマップ作成
	(エ) ウェブサイト構築
	(オ) 広域のかつ個別的なTFP
	(カ) 公共交通利用及びパークアンドライドの啓発 促進
	(キ) 交通結節点マネジメント
子ども・学生	(ア) モビリティ・マネジメント教育
	(イ) 児童・生徒による成果発表
	(ウ) 大学生 TFP
通勤・職場	(ア) エコ通勤
	(イ) 通勤 職場交通プラン
	(ウ) エコドライブの推進
	(エ) 公共交通利用及びパークアンドライドの啓発 促進
観光客	(ア) 公共交通利用の啓発 促進
	(イ) 宿泊観光 TFP
	(ウ) 広域観光MM

効果の評価する時期(タイミング)としては、施策の実施効果を検証しながら継続していくために有効な時期であることを考慮して、次の2点であると定めた。

- 1) 大規模な都市基盤の整備が行われた時
(例: 鉄道延伸、新駅設置、バス路線の再編等)
- 2) 継続実施を検討するなど次年度以降の取組に大きな影響を及ぼす時

次いで、指標について以下の3項目を採用した。

まず公共交通の利用促進と過度なクルマの利用抑制を測る指標として、交通手段分担率を採用した。目標については、『「歩くまち・京都」総合交通戦略』策定審議会の未来の公共交通まちづくり検討部会において、非自動車(徒歩・自転車・公共交通)分担率を現在の72%から80%以上とする数値目標を検討しており、長期的には、これと整合を図るものとした。また、京都市モビリティ・マネジメント行動計画に記載した施策実施によって削減が見込まれるクルマの移動回数について、対象となるトリップ数×参加率×削減率を想定して算定した結果、京都市におけるクルマの移動回数の約1割に相当する1日あたり26万トリップの削減が見込まれた。

2番目の指標としては、地球温暖化防止の観点から、CO₂排出削減量を採用した。この目標については、京都市が平成21年3月に策定した「環境モデル都市行動計画」において中・長期的なCO₂排出削減目標として掲げた1990年比で2030年(平成42年度)40%削減、2050年(平成62年度)60%削減と整合を図るものとした。

上述の計画実施によって削減が見込まれるクルマの移動回数と同様の前提によるCO₂排出削減量は、京都市における運輸部門のCO₂排出量の約1割に相当する16.7万t/年である。

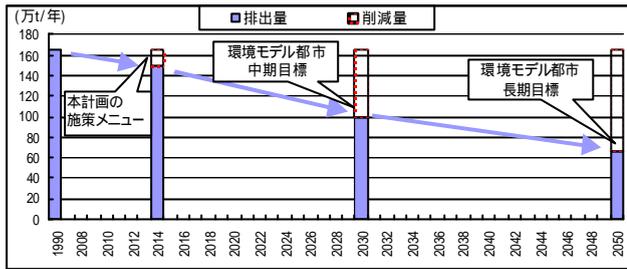


図-2 CO2排出量・削減量の目標

3番目の指標としては、対費用効果を評価する観点から、費用便益比(B/C)を採用した。便益の項目としては、「モビリティ・マネジメント施策評価のためのガイドライン」³⁾を参照しながら、「健康増進便益(医療費の削減)」「交通事故減少便益」「移動時間削減便益」「環境改善便益」を見込むとともに、MMにより人々のまちなかへの来訪回数が増加して商店街等が活性化することにより得られる便益として「まちなか活性化便益」と、MMにより人々のクルマ利用が減少し景観が改善することにより得られる便益として「景観改善便益」を検討するものとした。目標については一律に1.5以上といった基準を設定するのではなく、施策の実施方法や優先順位を見直す際に用いる費用便益比(B/C)の大小を参考にしながら検討するものとした。

(3) 効果に焦点をあてた実施体制の構築

継続的に効果をあげることに焦点をあて、PDCAサイクルに基づいて実施手法を見直しながら継続していくことが可能な計画とするためには、計画の中に実施体制を組み込まれていることが重要である。

このような実施体制については、MMを中心的な業務の1つとして、継続的に取り組む事業担当課と予算の確保とともに、既存組織を如何に活用していくかという視点が重要である。京都市モビリティ・マネジメント行動計画では、具体的には、NPO(京のアジェンダ21フォーラムや環境市民等)、PTAや人づくり21世紀委員会等、「公共交通機関でおこしやす・京都市協議会」、京都市内の各事業所、商店街、交通事業者、国土交通省、京都府といった既存組織と密接に連携しながら計画を推進するものとした。

連携の方策としては、定期的な協議の場を設けるとともに、情報提供内容やツールを整備し、連携する実施主体の裁量で活用できるように提供することが考えられる。また、計画に掲載した全施策を対象として「歩くまち・京都プロジェクト2020」といったプロジェクト名を冠し、共通のロゴマークを表示することも効果をアピールする上で有効である。

4. おわりに

本稿では、『「歩くまち・京都」総合交通戦略』における「京都市モビリティ・マネジメント行動計画」の策定に向けた取組について、計画策定にあたっての主な留意点を3つあげ、それらに対してどのように対応しながら計画を立案・検討したかについて報告した。

「京都市モビリティ・マネジメント行動計画」は本稿執筆中の平成21年4月時点では「京都市モビリティ・マネジメント行動計画(案)」と(案)が付いた形で称されており、『「歩くまち・京都」総合交通戦略』の策定とともに、8月に成案化される予定である。

言うまでもないことではあるが、計画は立案するだけではなく、実際に施策を実施して効果を発揮してこそ意義があるものである。しかしながら「京都市モビリティ・マネジメント行動計画」に記載した施策を粛々と実施するだけでは充分とは言えない。なぜなら、MMの推進にあたっては、本文中に述べたように多様なニーズや効果に対して多面的に配慮し続けていくことが必要であり、このためには計画の実行に関わる事業担当課の裁量の余地を確保しながら、共通の目標に向かって全体が連携し、その達成度を適切なタイミングで確認することによって計画と実施手法を臨機応変に見直し続けていくことが不可欠だからである。すなわち、今回の行動計画は、そうした臨機応変なる対応をし続けるのだという行政側の決意を、可能な限り具体性、合理性を持って表すものである。

謝辞

本稿において報告した「京都市モビリティ・マネジメント行動計画」の立案は、国土交通省近畿運輸局の公共交通活性化総合プログラムの支援を受けて実施したものであり、ここに記して謝意を表します。

また立案にあたっては、京都教育大学水山教授ならびに交通事業者、国土交通省、京都府、京都市などにより構成される「モビリティ・マネジメント検討ワーキンググループ」における議論が不可欠でした。ここに記して深謝の意を表します。

参考文献

- 1) http://www.plan.cv.titech.ac.jp/fujii lab/jcom m/pdf_file3/closing
- 2) 橋本 高志, 土居 和博, 矢野 晋哉, 土井 勉: 京都市 右京区における継続的なMMの取り組み, 第39回土木計画学研究発表会, 2009
- 3) http://www.plan.cv.titech.ac.jp/fujii lab/ws/MM_evaluation_guideline