

持続可能な京都市バスの運行システムの考察

- 京都市バスの観光公害から -

畑中 慧 (Hatanaka kei)

(立命館大学政策科学部政策科学科)

キーワード：京都市バス、持続可能性、官民連携

1. はじめに

京都市交通局の昨年度の1日当たり利用者数は、過去最高となった前年度をさらに上回った。とりわけ、市バス事業においても36万4千人と多くの人に利用された。京都市では、更なる増収増客をめざし、地下鉄・市バスお客様1日80万人を目標に全庁を挙げて公共交通の利用促進に一層取り組んでいる。一方で、近年、京都市バスは、観光公害による混雑が顕著である。市民がバスに乗れないといった苦情が多数寄せられる事態にまで発展しており、市民への影響が高まっている。

本研究では、このような現状認識に基づき、先行研究や先行事例から、京都市バスの観光公害の解決を目指した政策提言を行う。

2. 概要

京都市バスは、混雑の悪化に対応するために、臨時バスの運行、観光系統と生活系統のバス停の分離などで対応しているが、それでもなおカバーしきれしていない。より輸送力の高い地下鉄に観光客を誘導するため、交通局はバス一日乗車券を値上げしたが、未だなお、市バスは混雑しており飽和状態である。さらに、民間委託事業者撤退や、バス運転士不足も重なり、これ以上の増発対応も限界にきている。このことから、現状の市バス運行システムには持続可能性が無いといえる。京都市バス単体での問題解決は困難であり、市内の民間事業者との連携が持続可能な市バス運行システムの確立には必要である。

3. 先行研究

高坂 (2019) は、観光公害について世界中の著名な観光地でみられる現象だが、未だ決定的打開策は確立されていないため、対応するには、観光客の分散や経済的インセンティブなどの複数のツールを組み合わせ、問題事象の部分的抑制とダメージの軽減を図ることが一般的だとしている。すでに一部観光地で深刻な問題事象が認められる現状を踏まえると、国と自治体の早急な対応が必要だとしている。しかし、両者は観光客の増客に関心を注ぎ、観光公害への危機感が薄いのが実情としている。国や自治体に求められることは、基本政策に観光公害対応の必要性を明記し、取り組みを促進すること

や、問題事象が発生していない地域においても、観光公害を想定した態勢をあらかじめ整備することである。現在、京都市を含む一部問題直面地域の対応については、対処療法的対応にとどまっており、持続可能な長期的対応の必要性が課題として残されているとしている。

内田 (2018) では、江ノ電の社会実験について取り上げている。江ノ電も京都市バスと同様に、市民が混雑で乗車できずに観光公害化していた。混雑時の輸送力を増やすには、運行本数および連結車両数を増やすことが、抜本的解決策だが、江ノ電も独自の事情により増発の限界が来ている。このような現状から、江ノ電では前例のない社会実験が行われた。江ノ電に乗る観光客の長蛇の列ができていながら、沿線の鎌倉市民は証明書の提示で優先的に乗車できるというものである。結果は利用が85人で少なく感じるが、証明書の申込数は約1500人で実際に困っている人はもっと多いとしている。実験から、ピーク時の混雑緩和策はまだあると考え、観光客の増加に対して、行政が革新的な施策を行う必要性が高まっているとしている。今回の社会実験の目的である市民の優先乗車と、ピーク時の混雑の緩和策を徹底させることは観光客、市民ともに恩恵が大きいことを指摘している。

以上の先行研究から、京都市バスの観光公害対策についても、現状行われていることは対処療法的対応であり、長期的課題解決のための更なる革新的で持続可能な政策の実行の必要だということが分かった。

4. 持続可能な政策とは

持続可能な観光は、国連世界観光機関によって「訪問客、業界、環境および訪問客を受け入れるコミュニティのニーズに対応しつつ、現在および将来の経済、社会、環境への影響を十分に考慮する観光」¹と定義されている。さらに、国土交通省が取りまとめた持続可能な観光政策のあり方に関する調査研究によると、効果的・効率的に観光客の分散を図り、持続可能な観光を実現していくには、地域相互間、官民等他との連携・協働が重要であり、課題に応じて柔軟な組織体制も組むのも一案だとしている。観光都市である京都にはこれらを踏まえた政策

づくりが求められている。つまり課題解決のための政策に求められているのは即時性、効果の即効性のある現状打開策と、長期的な問題解決策の両立、さらには組織の壁をこえた横断的な政策が必要である。

5. 政策提言

このことから、京都市バスにおいて、現状打開策と長期的解決策の両立には、資源（車両・運転手）の効率的運用が必要だと考え、民間事業者との更なる連携の考察が必要となる。以下では、京都市バスにおける資源の効率的運用を考えた場合の効果的な政策について述べる。

(1) 路線の再編と民間事業者との共同運行

京都市バスは、市内各所多くの路線を運行している。一方で市バス同士や民間事業者と路線が重複している区間が多数ある。重複区間のスリム化を図ることで、資源を他の路線にまわすことができ、効率的運行ができると考えた。広島県での先行事例では、市内中心部における事業者の路線重複区間を再編し、2つの事業者で1つの路線を運行するようになったために、資源運用の効率化が図れた。しかし、京都市バスでは既に、路線ごとに系統番号を付けている。民間事業者と統一されていないため、行先は異なるが番号は同じという番号被りと、行先は同じだが番号は同じという行先被りの現象が生じており、既存路線では系統番号の調整などが必要になる。このような、大規模な路線再編が利用者に更なる混乱を生じさせることが懸念されるため、即時性は低い。

(2) 既存の市バス一日乗車券の廃止

昨年、交通局は市バス一日乗車券を値上げし、地下鉄との共通乗車券の値下げで、乗客の地下鉄への誘導を図った。一定の効果はあったものの、すでに京都市バスのキャパシティは限界に達しており、交通局内だけでの乗客の分散の継続は困難だと考える。

しかし、一日乗車券利用対象外の会社については、キャパシティに余裕がある。さらに、京都市バスの混雑路線と重複している区間（七条通り梅小路公園エリア・四条烏丸エリア・西大路通り金閣寺エリア）を運行している。市バス・地下鉄だけでなく、これらの会社の相互利用をも可能とした共通乗車券の発行で、乗客の

分散が可能になる。だが、混雑路線は交通局にとってドル箱路線である。乗車券の共通利用可能事業者を増やせば増やすほど、交通局としての輸送人員が下がる可能性もある。また、京都市バスよりも乗車率が低く快適性を求めている利用者にとって、混雑による不利益を被りかねない課題が残る。しかし、京都市は大規模な調整作業や、設備投資なく、乗客の分散が可能になる。さらに、京都市バスの効率的運用の実現可能性も高くなる。

6. まとめ

現状、京都市バスは交通局内で乗客の分散を図ってきた。しかし、これは対処療法的対応に過ぎない。京都市バスを取り巻く問題の中でそれらには持続可能性がない。京都市バスひいては、京都市交通局だけでは対処療法的政策だったものでも、民間事業者とさらに連携を強めるだけで、持続可能な長期的政策への転換、両立が可能になる。

京都市バスの観光公害への対応、さらには、これからの持続可能な運行システムの構築には、京都市交通局や京都市といった行政機関という組織や役割を超えた、様々な事業者で構成されるオール京都としての政策が必要である。その草分け的政策として、本研究で示したような京都市バスにおける民間事業者との連携強化政策が有効ではないかと考える。

7. 参考文献

(1) 内田宗治：「大混雑の「江ノ電」は社会実験で快適になるか 観光客が多すぎ、乗れない地元住民から不満」東洋経済オンライン2018年5月15日

〈<https://toyokeizai.net/articles/-/220117>〉（2019年10月20日最終閲覧）

(2) 高坂晶子：「求められる観光公害（オーバーツーリズム）への対応 ―持続可能な観光立国に向けて―」『JRIレビュー』6巻67号、P97-P123、2019年

〈<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/10798.pdf>〉（2019年10月20日最終閲覧）

(3) 国土交通省：「持続可能な観光政策のあり方に関する研究 概要」2018年

〈https://www.mlit.go.jp/pri/shiryoku/press/pdf/shiryoku180427_2.pdf〉（2019年10月20日最終閲覧）

(4) 国連世界観光機関（UNWTO）駐日事務所サイト

〈<https://unwto-ap.org/why/tourism-definition/>〉（2019年10月20日最終閲覧）

ⁱ 国連世界観光機関（UNWTO）駐日事務所サイトより

〈<https://unwto-ap.org/why/tourism-definition/>〉（2019年10月20日最終閲覧）