

規制緩和実施下における市バス事業経営のあり方について

提 言

平成 15 年 4 月

京都市交通事業審議会

平成15年4月22日

京都市長 榊本頼兼様

京都市交通事業審議会
会長 飯田 恭敬

規制緩和実施下における市バス事業経営のあり方について（提言）

平成14年6月24日付け交総務第7号をもって諮問のありました上記のことについて、別紙のとおり提言します。

目 次

はじめに	1
第1章 市バス事業の現状と時代潮流の変化	2
1. 交通事業の現状 - 市バス事業を中心として -	2
(1) 交通事業の沿革と市バスの位置づけ	2
(2) 市バス利用者の動向	2
(3) 市バスのサービスの現状	3
(4) 走行環境改善・定時性確保の取組	4
(5) 経営健全化の取組	4
2. 市営交通を取り巻く時代潮流の変化	5
(1) 人口・経済の動向 - 「成熟型社会」への転換 -	5
(2) 少子・高齢化の進展 - 「高齢社会」の到来 -	5
(3) 環境問題への対応 - 持続可能な「環境共生型都市・京都」の構築 -	6
(4) 乗合バス事業における規制緩和 - 競争原理の導入と「内部補助」の仕組みからの転換 -	6
第2章 規制緩和実施下における市バス事業経営のあり方について	8
1. 市バス事業の果たすべき役割	8
(1) 公共交通優先型の交通体系の形成	8
(2) 市民生活や都市活動の支援	8
(3) 快適に観光できるサービスの提供	8
(4) 高齢者の社会活動参加の支援・促進	9
(5) 移動制約者への移動手段の提供における先導的役割	9
(6) 地球環境保全への寄与と先導的役割	9
(7) 「まちづくり」と一体となった交通サービスの提供	10
(8) 市民や利用者の声を反映させた事業の展開	10
(9) 市バスと地下鉄が一体となったネットワーク機能の発揮	10
(10) 採算性は低いが市民生活に必要な系統の維持	10

2. 規制緩和への対応策	11
2.1 利用促進を図るための課題の抽出と解決の方向性	11
(1) 系統の抜本的見直し	12
(2) 乗継抵抗の軽減	13
(3) ダイヤの見直し	14
(4) 定時性を確保するための運営上の工夫	15
(5) 公共交通への利用転換に向けた各種施策との戦略的な連携	16
(6) 公共交通のための社会基盤整備	17
(7) 市民とのパートナーシップによる事業の推進	18
2.2 運営コストの削減の手法など，企業としての経済性を発揮する方策	18
(1) 現状と課題	18
(2) 対応の方向性	19
2.3 「生活交通」の確保方策やサービス水準などのあり方	20
(1) 現状と課題	20
(2) 対応の方向性	20
3. 今後の進め方	22
おわりに	25
(参考資料)	

注：本文中の*をつけた用語は，別途その解説を記載しています

はじめに

鉄道（地下鉄，私鉄）および路線バス（市バス，民営バス）を中心に形成された京都市内の公共交通ネットワークは，市民生活や経済活動を支え，京都市の発展に貢献してきた。近年，日常生活における自家用車利用の浸透，少子化や大学の郊外移転に伴う通学交通需要の減少などが原因となってバス利用者が減少しているものの，環境問題や高齢化社会への対応の必要性から，バスは将来においても大きな社会的責任を担っていくものと考えられる。

平成14年2月の改正道路運送法の施行に伴い，乗合バス事業への新規参入が自由化され，健全な競争のもとで市民にとってより便利なバスサービスが提供されていく可能性も高まっている。一方，新規参入に対する既存バスネットワーク機能の維持や，これまで「内部補助」で維持されてきた不採算路線の運行に関する問題など，新たな検討課題が生じている。

こうしたなかで，京都市交通局では，平成11年に「京都市交通事業経営健全化プログラム21^{*}」が策定され，人件費の削減などの経営改善への取組が実施されてきた。さらに，平成14年には，上記のような社会経済状況の変化を踏まえ新たな経営健全化計画が策定され，新しい時代に向かって再び前進していくための素地を整えつつある。

今後，公共交通を取り巻く環境がこれまで以上に厳しさを増すと考えられるなかで，市バス事業は一層の努力によって健全化を図っていくべきである。そのためには，利用者の立場に立ったサービスの改善，企業の経済性を発揮した経営改善への一層の取組を行うことに加え，これを再生への最後の機会と捉えて，従来の枠組みを超えた抜本的な対策を行い，市民の理解と協力のもとに展望を切り拓いていかなければならない。

こうした問題認識のもとで，市バス事業の現状と課題について整理したうえ，「規制緩和実施下における市バス事業経営のあり方について」の諮問に対して提言するものである。

第1章 市バス事業の現状と時代潮流の変化

1. 交通事業の現状 - 市バス事業を中心として -

(1) 交通事業の沿革と市バスの位置づけ

- 市バスは、明治45年に開業した市電を補完する交通機関として昭和3年に事業を開始し、その後、市街地の拡大にあわせ、路線^{*}の拡大が図られてきた。
- 市街地の拡大やモータリゼーション^{*}が進展するなかで、昭和30年代後半から順次市電が廃止され、市内の公共交通の中心が次第に市バスに移行していった。
- 昭和53年に市電が全廃された後、昭和56年に地下鉄烏丸線が開業し、その後、烏丸線の延伸や東西線の整備など、市内の基幹的な公共交通機関として地下鉄の拡充が図られる一方で、市バスは、広範に広がる市街地において、地下鉄と連携を図りながらネットワークを形成し、都市構造の骨格を構成している。

(2) 市バス利用者の動向

- 市バスの利用者は、昭和41年には1日平均342千人であった。その後、地下鉄開業前年の昭和55年に598千人とピークに達し、平成13年には326千人になっている。
- 市電が廃止される過程では、市電利用者が市バスに転換して市バス利用者が増加したが、その後は、地下鉄の開業や延伸に伴って市バス利用者が地下鉄に転換した。このように、市電の廃止や地下鉄の整備などに伴う交通機関の分担関係の変化が、市バス利用者の動向を左右するひとつの要因となっている。
- 市バスに市電や地下鉄をあわせた市営交通全体の輸送人員をみると、昭和41年には899千人を輸送していたが、地下鉄の開業した昭和56年には661千人、平成13年には637千人となっている。この間、他の交通機関を含めた京都市域の輸送人員は増加しており、それに占める市営交通の割合は、昭和41年の49%から昭和56年には31%、平成13年には25%になっている。
- 市営交通のシェアが低下しているのは、第一に、運転免許取得率の上昇

や自動車保有の進展などにより，日常的な交通に自動車が利用されるようになったこと，第二に，少子化の進展や大学の市外移転に伴う通学交通の減少，週休二日制の普及や近年の景気低迷による通勤交通の減少など，公共交通利用の多い通勤・通学交通が減少したことが考えられる。

- 加えて，種々の規制に守られて，市内中心部で独占的に市バス事業を行ってきた経緯などから，市バスサービスの提供に対し，事業者の立場を重視しがちであったことも否めない。
- しかし，自動車利用が過度に進展すると，都市環境・地球環境への負荷を増大させるほか，限られた道路空間の効率的な利用という側面からも望ましくない。
- 市営交通は市域内の公共交通機関の輸送人員の54%を占め，市バスは民営バスを含む路線バスの輸送人員の85%を占めるなど，市内交通の中核的な役割を担っている。このため，市バスの利用促進を図ることがこうした問題に対応するうえで重要となる。

(3) 市バスのサービスの現状

- 現在，民営バスに一元化された山科・醍醐地区などを除き，市バスの路線は，京都市の市街地のほぼ全域で，密度の高いネットワークを形成している。地下鉄やJR・私鉄，民営バスをあわせると，バス路線から500m以内または鉄道駅から半径1km以内の区域に市街地の大部分が含まれている。
- 市バスの系統^{*}は，地下鉄の開業や延伸などを契機として，再編成や見直し^{*}が随時行われてきたが，利用者の少ない系統でも，市民のモビリティ^{*}を確保する観点から最低限の運行本数などが設定されている。
- 運賃は，周辺地域を除き均一制^{*}が採用されており，昼間割引^{*}，乗継割引^{*}，環境定期券制度^{*}などの割引制度が実施されている。加えて，一日乗車券・二日乗車券^{*}の発行，市バス専用一日乗車券^{*}の発行と値下げなどの取組も行われ，京都市民だけでなく，観光客の市バス・地下鉄利用の利便性向上などに寄与している。
- また，市域共通バス回数券^{*}の導入（昭和51年）や「スルッとKANSAI^{*}」の導入（平成12年）などにより，他の鉄道・バス会社との共通利

用の促進が図られている。

- 車両の低床化や低公害化については、民営バス事業者と比較して高い水準にあり、そのほかにも停留所施設の整備、バスロケーションシステム*の導入、都心部における100円循環バス*の運行など、サービス向上のための取組が実施されている。
- こうした取組の一方で、同一区間に市バスの複数系統が運行され、利用者にとって「バスはくるが乗れるバスは少ない」といった状況が発生しているほか、需要の少ない区間では、需要に対して運行本数が過剰となる場合が見られる。
- また、市バスと地下鉄の乗継について、バス停留所が地下鉄の出入口から離れている場合があるほか、市バスと地下鉄の乗継については割引率が低く、かつその仕組みが分かりづらいなどの問題点もある。
- このように、利用者ニーズに的確に対応した系統やダイヤの設定、市バスと地下鉄の乗継に関するハード・ソフト*の両面での改善など、サービスの改善余地が残されている。

(4) 走行環境改善・定時性確保の取組

- 市バスの運行ダイヤについては、定時運行の確保をめざして、時間帯により異なる交通事情にあわせた運行時分の設定が行われている。また、大幅な遅れが生じた場合は臨時便を運行するなどの取組も実施されている。
- また、バスの走行環境の改善と定時性の向上を図るため、市内の主要なバス路線の一部にバス等専用レーン*やバス優先信号機が設置されているほか、平成13年度からは、公共車両優先システム*が導入され、順次拡大されている。その効果を高めるため、自家用車などの違法駐停車防止やバス等専用レーンの遵守について、京都府警察など関係機関が協力して啓発、指導に取り組んでいる。
- しかし、特定の道路における交通渋滞などが原因となってダイヤ通りの運行ができず、遅れやそれに伴う運転間隔の乱れ（いわゆる「団子運転」の発生や運転間隔が異常に長くなることなど）が発生するなど、依然として市バスの定時性や円滑な運行は十分に確保されていないのが現状である。

(5) 経営健全化の取組

- 市営交通事業の経営健全化をめざして、平成8年度以降、「京都市自動車運送事業の今後の展望について^{*}」及び「京都市交通事業経営健全化プログラム21」が策定され、全職員の給与などの5%以上のカット、新たな給料表の導入などによる給与制度の見直し、ノルマアップによる職員数の削減など、人件費の削減を中心とした取組がなされている。
- また、横大路営業所では、「管理の受委託^{*}」が実施され、経費の削減が図られている。
- しかし、走行キロ当たりの経費は、大都市の公営バス事業者のなかでは中位であるものの、京阪神ブロックの民営バス事業者平均の約1.6倍となるなど、民営バス事業者と比較すると、職員の平均年齢が高いこともあって、いまだ高コスト水準となっている。
- 試算によると、仮に民営バス事業者並の走行キロ当たり経費で運営することができれば、市内中心部では多くの系統が黒字になると予想される。今後も市バスとして運行を継続していくためには、利便性の向上に努めるとともに、さらに効率的な運営を行うことが極めて重要である。
- 市バスのコストが高い背景には、車両の改善などに対して民営バス事業者を上回る水準の取組がなされていることも考えられるが、上記のように基本的には給与制度や勤務制度が高コスト構造であることが挙げられる。その改善を図るため、この度、新たに経営健全化計画が策定されたところである。

2. 市営交通を取り巻く時代潮流の変化

(1) 人口・経済の動向 - 「成熟型社会」への転換 -

- 出生率の低下により、わが国の人口は数年後をピークに減少に転じると予測されている。
- 京都市の夜間人口は昭和60年をピーク（147.9万人）にわずかながら減少に転じ、「京都市基本計画^{*}」によると、平成37年（2025年）には131万人まで減少するという見通しが示されている。
- 今後は、人口や経済規模の拡大が見込めない「成熟型社会」に転換して

いくと考えられ、交通需要がさらに減少し、市バスの利用者数にも少なからざる影響が及ぶものと思われる。

(2) 少子・高齢化の進展 - 「高齢社会」の到来 -

- 少子化の進展に伴い、京都市においても中学生、高校生、大学生の数が、平成2年から平成12年の10年間に約20%程度減少するなど、通学交通の減少が見られる。
- 少子化の傾向は今後も続くと予想され、通学交通の減少とそれに伴う市バス利用者のさらなる減少が見込まれる。
- 一方、高齢化の進展に伴って高齢者人口が急速に増加している。平成12年の国勢調査によると、京都市では人口の17.4%が65歳以上の高齢者となっている。
- 高齢者は、他の年齢階層に比べてバス利用機会が多い。特に、敬老乗車証^{*}の支給される70歳以上では市バスの利用頻度が高く、通院や買い物などの日常的な交通に市バスが利用されている。
- 今後は、団塊世代が高齢者になるなど、高齢者人口の一層の増加とそれに伴うバス利用者の増加が見込まれ、バリアフリー化^{*}の促進など、高齢者に配慮したバスサービスの改善などが一層重要性を増してくる。

(3) 環境問題への対応 - 持続可能^{*}な「環境共生型都市・京都^{*}」の構築 -

- 自動車交通の増加に伴うCO₂の排出が地球温暖化の原因のひとつとなっていることから、京都市の都市交通について考える場合にも、地球環境負荷の軽減が重要な課題となっている。京都市は平成9年の「地球温暖化防止京都会議^{*}」(COP3)の開催都市でもあり、また同年に策定された「京都市地球温暖化対策地域推進計画^{*}」では、京都市におけるCO₂排出量を、平成22年までに平成2年の90%に抑制することが目標に掲げられている。
- しかし、現状では、CO₂排出量はこの目標達成が困難と思われる水準で推移しており、公共交通の利用促進や自動車交通の適正な利用が求められている。
- バスや鉄道などの公共交通機関は、旅客1人を輸送する際のCO₂排出量やエネルギー消費量が自家用自動車に比べてはるかに少なく、地球環境へ

の負荷の軽減のために，その積極的利用が求められている。

(4) 乗合バス事業における規制緩和

- 競争原理の導入と「内部補助」の仕組みからの転換 -

- 平成14年2月の道路運送法の改正により，乗合バス事業への新規参入に関して，従来の需給調整を前提とした免許制から，輸送の安全確保などの資格要件をチェックする許可制に移行したほか，運賃についても届出による上限認可制に移行し，また，既存路線からの退出についても事前届出制に移行した。
- 規制緩和の実施に伴い，健全な競争のもとで，運行頻度の増加や運賃の低廉化，あるいはその他のサービスの多様化などにより，利用者の便益が拡大することが期待される一方，地域における円滑な交通の確保や交通機関相互の連携が阻害されるなどの問題が生じる可能性もある。
- 市バス事業では，黒字系統の収益で赤字系統の運行を維持する，いわゆる「内部補助」の仕組みが路線全体の経営に寄与してきた。しかし，規制緩和に伴い乗合バス事業への新規参入が容易になった現在，従来のように赤字系統の運行を黒字系統の収益で維持しようとする，黒字系統においても，収益性の高い地域のみで新規参入する事業者と比較して割高な運賃を設定することになるなど，競争条件が不利になることが想定される。その結果，新規参入が促進されて「内部補助」が一層難しくなり，それが波及して市バス路線の現状のネットワークを維持することが困難になるといふ重大な問題の発生が懸念される。

第2章 規制緩和実施下における市バス事業経営のあり方について

1. 市バス事業の果たすべき役割

第1章を踏まえ、今後、市バス事業が果たすべき役割を整理すると、以下の10項目にまとめられる。これらのうち、(1)から(6)は、都市の路線バスとして今後とも発揮すべき役割であり、(7)から(10)は、公営交通事業として果たすべき役割であると位置づけられる。

なお、これらの役割について考えるに当たっては、市バス事業が京都市行政の一翼を担っているという認識が重要である。すなわち、市営交通事業は、輸送サービスの提供にとどまらず、京都市がめざす政策の推進において、積極的な活用が図られるべきものである。

(1) 公共交通優先型の交通体系の形成

- 21世紀に入り「成熟型社会」へと転換していくなかで、持続可能な循環型社会を構築していくためには、自動車交通への依存度を軽減するとともに、公共交通優先型にしていくことが必要である。
- そのなかで、市街地の大部分でネットワークを形成している市バスは、移動のための主たる交通手段として、また、鉄道駅へのアクセス交通手段として、重要な役割を果たしていくことが求められる。

(2) 市民生活や都市活動の支援

- 高密度の市街地が広範に広がる京都市では、通勤・通学をはじめ、日常生活や業務活動に伴う交通需要が市域の一円に広がるため、バス交通によって対応する必要がある。市バスには市民生活や都市活動を支える重要な基本的な役割を果たすことが求められる。
- そのためには、ニーズに合った系統の設定や市バス同士の乗継改善などにより市バスの利便性を高めるとともに、市バスと地下鉄の乗継施設の改善などハード面をはじめ、乗継運賃やダイヤ、乗継システムなどソフト面においても市バスと地下鉄の一体性の向上を図り、誰もが利用しやすい公共交通サービスを提供していくことが重要である。

(3) 快適に観光できるサービスの提供

- 京都市においては、社寺などの観光施設が広範囲に分布しており、観光交通の需要は市域全体にわたって分布する。これらの状況から、市域の全

体にネットワークを有する市バスは、観光客の移動手段として適している。

- 京都市交通局では、観光客が容易に市バスを利用できるよう、一日乗車券や二日乗車券の発行、観光拠点を巡る急行バスの運行などサービスの向上が図られてきた。
- 公共交通サービスは、「5000万人観光都市・京都^{*}」を実現するうえで重要な要素であり、その中核として市バス・地下鉄のネットワークの充実が求められる。
- すなわち、観光客がより一層快適に市内を周遊できるよう、地理や交通機関利用に不案内な観光客の利用に対して、さらなる配慮が必要である。
- そのためには、地下鉄はもとより他の交通機関と連携した情報提供や案内の充実、観光用の乗車券の企画・開発など、利用のシームレス化^{*}につながる仕組みを充実させることが求められている。

(4) 高齢者の社会活動参加の支援・促進

- 若い世代でのバス利用率が低い一方、市バスは高齢者が身近に利用できる移動手段として、相対的に高い利用率となっている。さらに、市バスは70歳以上を対象とした敬老乗車証制度の活用などにより、高齢者の社会活動への参加促進などの点で重要な役割を果たしている。
- 今後も高齢化の進展により、高齢者の社会活動への参加機会が増えると考えられる。
- このようななかで、市バスには高齢者の日常生活の足として気軽に使われることを通じて、高齢者の社会参加を促進し、高齢者が生きがいある豊かな生活を営むことができるよう支援していくことが求められる。

(5) 移動制約者への移動手段の提供における先導的役割

- 京都市交通局では、民営バス事業者に先駆けてリフト付バス^{*}やノンステップバス^{*}などの車両の導入が計画的に推進され、移動制約者の利用にも配慮がなされてきた。
- 人権が尊重され、ノーマライゼーション^{*}が進むなかで、こうした移動制約者への交通手段の提供について、今後とも先導的な役割を果たすことが求められる。

(6) 地球環境保全への寄与と先導的役割

- 地球環境問題が深刻化するなかで、運輸部門でのCO₂削減が求められており、自動車交通への過度の依存から脱却し、公共交通優先型の交通体系を築くことの重要性が増している。
- 京都市交通局では、地球環境保全の観点から、天然ガスバス*やアイドリングストップバス*など、低公害車及び低燃費車が積極的に導入されてきた。
- 今後は、さらに低公害化を推進し、先導的な役割を果たすとともに、公共交通の利用促進を通じて、地球環境保全に寄与することが求められている。

(7) 「まちづくり」と一体となった交通サービスの提供

- 市バスは、都市開発における交通基盤整備の一翼を担うとともに、福祉施策や環境施策などの各種行政施策と連携して、総合的な「まちづくり」や都市の活性化に寄与してきた。
- 都市間競争が激化し、特色ある「まちづくり」を戦略的に進めていくことが求められているなかで、今後も市バスには、「京都市基本計画」に示される「歩いて楽しいまちをつくる*」という目標を実現するための主要な交通手段としての役割を果たすなど、公営交通事業であることの特性を生かし、京都市の政策と緊密な連携を図って積極的な事業運営を行うことが求められる。

(8) 市民や利用者の声を反映させた事業の展開

- 公営交通事業の特徴としては、市民や利用者の声を事業に反映させたり、市民との協力体制をとるのが比較的容易であることがあげられる。
- 従って、今後の市バス事業においては、従前にも増して市民や利用者の声を反映させた事業を展開することが求められる。

(9) 市バスと地下鉄が一体となったネットワーク機能の発揮

- 京都市では、市バスと地下鉄が都市交通に大きなウェイトを占めている。利便性が高い公共交通ネットワークを戦略的に構築していくためには、既存ストックとしての市バスと地下鉄の一体化されたネットワークを保持し、これを最大限活用することが求められる。

(10) 採算性は低いが市民生活に必要な系統の維持

- 公営交通として市民の足を守るため、利用が少なく、効率的な運営を行ったとしてもなお採算のとれない系統についても、市バスによる運営が行われてきた。
- 今後は、規制緩和の実施に伴い、これらの系統の維持が一段と難しくなると考えられるが、新たに交通空白地域^{*}を生むことなく、市民のモビリティの維持を図っていくことが求められている。

2. 規制緩和への対応策

規制緩和のもとで市営交通事業のあり方を考える際には、規制緩和によってもたらされる効果と課題を明確にするとともに、京都市の都市交通政策における市営交通事業の役割を明らかにしておくことが必要である。

規制緩和によってもたらされる効果として、健全な競争のもとでの運行頻度の増加や運賃の低廉化などのサービスの向上があげられる。市営交通事業においても、より一層の利便性向上を図る必要がある。

一方、競争原理の導入により、黒字系統の収益で赤字系統の運行を維持する、いわゆる「内部補助」が難しくなるとともに、採算性の低い系統からの退出が可能とされたことから、退出が発生する場合には、地方自治体がその対策を検討することが課題となる。

このようななかで、京都市においては、地下鉄を基幹とし、これに市バスが連携した一体的な公共交通ネットワークを有しているという特徴を最大限に発揮して、全市的・総合的な交通システムの形成を図ることが、都市内の円滑な交通を確保していくうえで最も有効であり、「京都市基本計画」に示されている公共交通優先型の交通体系の構築を図るためにも望ましいものである。

こうした認識のもとで、規制緩和に対する3つの諮問事項に対し、ここでは最初に利用促進を図るための方策について論述し、次に企業としての経済性を発揮する方策について論じたうえで、最後にそれらを踏まえて「生活交通^{*}」のあり方を論述する。

2.1 利用促進を図るための課題の抽出と解決の方向性

市バスの利用促進に向けては、様々な観点からの検討が可能であるが、特にこ

ここでは、系統、ダイヤ、運賃などの中核的なサービスを中心として検討し、その具体的な方策を示す。

(1) 系統の抜本的見直し

1) 現状と課題

- 市バスの路線は、系統数が多い一方で、1系統当たりの運行本数が必ずしも高頻度ではない路線形態となっている。
- こうした路線形態には、日常的な利用者には利用しやすい側面がある一方、観光客など不慣れな人にとっては分かりにくいという問題のほか、特定の道路に複数の系統が併走する場合があります、利便性の問題（多数のバスが通っているが乗車できるバスが限定されるなど）や運行効率の問題（需要が少ない区間に多くのバスが運行されているなど）も含んでいる。
- また、距離の長い系統では、遅れが増幅したり運行間隔の乱れ（「団子運転」など）が生じるなどの問題を抱えている。
- さらに、鉄道との接続についても、最寄りの地下鉄や私鉄の駅を直接結ぶバス交通のない地域があり、改善の余地がある。
- こうした路線形態の改善によって、利用者の増加や運行効率の向上を図ることが課題である。

2) 解決の方向性

中心部における系統の改善

- 多くの系統が集中する中心部において、市バス利用者の多い通りを軸として系統を再編し、系統数の少ない分かりやすい路線形態とする。

需要の少ない路線や地域における系統の再編

- 需要が少ない路線や地域で、複数の系統が同じ区間を走る場合、系統の再編を行い、運行効率の向上を図る。

距離の長い系統の見直し

- 遅れの増幅や運行間隔の乱れを解消するため、循環系統も含めて距離の長い系統について起終点や系統の見直しを図る。

市バス同士の乗継を円滑にする系統設定上の工夫

- 異なる系統間の乗継を利用者がうまく活用できるようにするため、降車した停留所において乗換できるよう系統間で重複区間を設けるなど、系統

設定上の工夫を行う。

なお、抜本的な系統の再編を行う際には、特に市内中心部などで弾力的な運行を可能にするために、運行管理を行う操車場や転回場、待機場などの施設の整備が必要である。

また、系統の見直しの際には、乗継状況などの利用実態を精査し、利用者にとって利便性の向上が図られるよう留意する必要がある。

(2) 乗継抵抗の軽減

1) 現状と課題

系統再編による乗継利用などへの対応

- 系統の再編により、市バス同士の乗継利用が増加する。特に、従来は乗継なしで利用できた区間についても乗継が必要となる場合が生じる。
- また、現行の市バス系統を利用する場合においても、乗継により、短距離ではあるが直通系統がなくバスが利用しにくかった区間において、バス利用の可能性が高まるほか、一般に直通系統が利用できる区間でも、直通以外の系統の乗継利用を行うことによって、乗車機会が増える場合がある。こうしたことから、市バス同士の乗継抵抗を少なくすることが課題となる。

鉄道との一体的ネットワークの形成と利便性の向上

- 地下鉄をはじめ鉄道と市バスの乗継状況を見ると、駅の出入口とバス停留所間の距離、相互の位置関係などにおいて不便な状況が見られる。
- また、市バスと地下鉄の乗継について、割引率が低いことや、乗継乗車券が地下鉄からバスと、バスから地下鉄とで種別や取扱が異なり、購入や引換の方法が分かりづらいなどの問題が指摘されている。
- これに対し、鉄道と市バスの連携を強化し、一体的なネットワークを形成するために、ハード・ソフトの両面で、鉄道と市バスの乗継抵抗を軽減する必要がある。

高齢者などへの配慮

- 高齢者や移動に制約のある人にとっては、心理的な面を含めて乗継に対する支障が大きいと考えられる。これらの人を含めて乗継に対する抵抗を軽減するためのきめ細かな対応が必要である。

2) 解決の方向性

市バス同士の乗継への大幅な割引

- 系統の再編にあわせて、市バス同士の乗継運賃を大幅に割引くことなどにより、短距離の移動も含め、目的地への移動のために市バスを気軽に乗り継いで利用できる条件を整える。
- 乗継運賃の大幅な割引に対しては、運賃収入の減少が懸念されるが、乗継を前提とした系統再編による運営コストの縮減と利用促進策の実施により、収支のバランスのとれた運営方法を検討していく。
- 特に現行系統の短絡化を図る場合には、乗継による運賃負担に配慮するとともに、乗継バスの連絡や他の系統の利用も含めて実質的な乗車機会が増加するように努めるなど、利便性の向上を図ることが必要である。

バス - 地下鉄乗継割引の拡充，システムの改善

- カードシステムなどを活用した乗継システムを構築するなど、平易に乗継割引が適用できる仕組みを築く。

魅力的で楽しみのある運賃制度の導入

- 乗継利用者に対する運賃割引に加え、ICカードシステムの導入など、カードシステムの高度化にあわせて乗車回数に応じた割引や特典を付与するなど、魅力的で楽しみのある運賃制度を導入し、利用促進を図る。

鉄道アクセスを考慮した系統設定，バス停留所の設置位置の見直し

- 市バスによる鉄道駅へのアクセスを見直すとともに、バス停留所の設置位置の改善を行い、市バスと鉄道相互の物理的な乗継抵抗の軽減を図る。

主要交差点などにおけるバス停留所の設置位置の改善

- 系統再編による市バス同士の乗継の増加や、鉄道と市バスの乗継の利便性を向上させるため、バス停留所をできるだけ交差点へ近づけることや、主要交差点では交差点の前後で2回停車するなど、乗継の状況にあわせた対応が必要であり、交通規制や道路管理などの点で関係機関の積極的な支援を得ることが必要である。

(3) ダイヤの見直し

1) 現状と課題

- 系統数が多く、1系統当たりの運行本数が必ずしも高頻度となっていない

い現在の路線形態では，おのずと市バスの待ち時間が長くなる。

- また，一部の系統では快速バスが導入されているが，その有効活用により，利便性を向上させる余地がある。
- これらに対し，系統の再編などにあわせ，利用者にとって分かりやすくスムーズに乗継ができるようにするなど，利便性の高いダイヤ設定を行い，利用促進を図ることが課題である。

2) 解決の方向性

ダイヤのパターン化*

- 中心部の運行本数の多い系統について，時間帯に応じて運行間隔を一定にするなどのダイヤのパターン化を行う。
- 周辺部の運行本数の少ない系統については，毎時同時刻発となるようなダイヤのパターン化を行う。

鉄道との接続に留意したダイヤ設定

- 鉄道駅での接続においても，例えば，特急列車にバスが接続するというような，分かりやすい接続ダイヤの設定を行う。

快速バスの活用

- 循環系統や幹線的な系統などにおいて，快速バスを活用し，利用者の多い主要なバス停留所間の所要時間の短縮を図る。
- その際，目的に応じて，快速バスと通常のバスを利用者がうまく組みあわせて活用できるような運行や情報提供を行うことにより，利用者ニーズに応じたバスサービスの多様化や利便性の向上，速達性の向上などを図る。

(4) 定時性を確保するための運営上の工夫

1) 現状と課題

- 利便性の向上や運行効率の向上を図るためには，系統の統合やダイヤのパターン化などに加え，それに基づく正確な運行を行うことが必要である。
- そのためには，遅れの生じにくいダイヤを設定することに加え，遅延を最小限に食い止める方策や遅れを速やかに回復する方策が重要である。
- 運行本数が比較的多い系統で遅延が生じた場合，運行間隔をなるべく均一に保つ（運行間隔が異常に長くなることや「団子運転」を避ける）ことが利用者にとって利便性や信頼性などの面で重要であり，その観点からの

対応も必要である。

- また、京都市内においては、四条通など特定の道路で、観光シーズンはもとより平常時においても慢性的に渋滞が発生し、かつ混雑状況が日々異なることが、バス運行の定時性を阻害する大きな要因となっている。

2) 解決の方向性

遅れの生じにくい系統・ダイヤ設定

- 距離の長い系統の見直しや折待時間*の適切な設定により、遅れの生じにくい系統やダイヤの設定を行う。

バスターミナルなどの積極的活用

- 三条京阪駅前広場やその他のバスターミナルなどを積極的に活用し、時間調整など定時性の確保に努める。

運行管理システムの活用

- 現在運用中のバスロケーションシステムの活用などによって運行状況を常時把握し、遅れが生じた場合などに迅速かつ適確に対応できるよう工夫する。

遅れへの随時対応

- 遅れの著しい場合は、適宜、臨時便を運行するなどの対応をとる。また、「団子運転」が生じた際には、運行間隔の均一化と遅延の回復などが図られるよう、利用者の理解を得ることに留意しつつ、後続のバスが先行のバスを追い越すなどの対応策について検討する必要がある。

(5) 公共交通への利用転換に向けた各種施策との戦略的な連携

規制緩和のもとで、市バスの利便性を高め、市バス事業の経営改善への取組を実施し、利用促進と運営の効率化を図ることが、京都市交通局の果たすべき責務であることはこれまでも繰り返し述べてきた。

しかしながら、昭和30年代後半に始まったモータリゼーションは、いまなお社会に深く浸透し続けている。このため、交通渋滞が深刻化するなかで、道路を運行する市バスの利便性は低下し、利用者の減少の一因となっている。

これに対し、持続可能な循環型社会の形成に向け、地球環境への負荷の軽減や都市空間の有効利用を進める観点からも、自動車利用から公共交通への転換は重要であると考えられるが、それを実現するためには、京都市交通局の努力に加え、

京都市の関係部局との連携を図りながら対応していく必要がある。

こうした認識のもとで、公共交通優先型の交通体系構築に向け、以下の点において各種施策との連携を図っていくことが重要である。

- 現在、京都市では、高齢者や身体に障害のある人をはじめとするすべての人が安全快適に歩き、移動できる「歩くまち・京都」の実現をめざして、自動車交通から公共交通機関への転換、特定地域への自動車交通の抑制や分散化など、TDM*施策（交通需要管理施策）推進の指針となる「「歩くまち・京都」交通まちづくりプラン」（京都市TDM施策総合計画）の策定に向けた取組がなされている。
- このことを踏まえ、今後、TDM施策をより効果的・効率的に推進するうえで、京都市の関係部局やその他の関係行政機関との連携を十分に図ることが必要である。
- また、市バスの定時性確保への取組については、違法駐車等を防止するなど、走行環境の改善を図ることがとりわけ重要であり、「京都市違法駐車等防止条例」に基づく違法駐車等防止指導員による啓発活動や公共車両優先システムの導入、あるいは、バス等専用レーンの確保運動など、京都市の関係部局や京都府警察と連携した取組を今後も強化・充実していく必要がある。
- 一方、「歩いて楽しいまちをつくる」という目標に向けた取組の推進、「5000万人観光都市・京都」の実現、あるいは、総合的な「まちづくり」や都市の活性化を進めていく観点から、担当部局と十分な連携を図りながら、これらの事業の推進に大いに貢献するよう努める必要がある。

(6)公共交通のための社会基盤整備

- 都市交通は多様な都市活動を支える重要な基盤のひとつであることから、京都市は、公共交通の利便性を高め、ネットワーク形成を支援するような基盤整備を積極的に行う必要がある。
- 例えば、バスの転回場・待機場などバスネットワークの構築に不可欠な施設について、道路整備や各種都市計画事業とあわせて体系的に整備していくことが必要である。
- 乗継利便性を高めるためには、バス停留所を交差点や駅の出入口に極力

近づけることが重要であり，道路整備・歩道改築・交差点改良・駅前広場整備などの際には，常にそれを実現するために努力する必要がある。

- 公共施設の整備や，病院・ショッピングセンターなどの計画に当たっては，公共交通の利用者に対する利便性が確保されるよう，公・民一体となって公共交通を利用しやすい環境を整えていくことも必要である。

(7)市民とのパートナーシップによる事業の推進

- ここに示した市バスの利用促進策を実施していくうえでは，市民や利用者の声を反映させやすいという公営交通事業の特徴を生かし，市民の理解と協力のもとで，市民とのパートナーシップを図りながら事業運営を行うことが不可欠である。
- そのため，事業のめざすべき経営やサービス水準に関する目標を設定し，その到達状況を市民に経年的に報告するなど，公営交通事業者としての責任の明確化と情報の開示を行い，市民との信頼関係のなかで事業を推進することが重要である。
- 一方，目標に対する実施状況を評価し，その後の事業の改善に活かすなど，事業推進サイクルを確立し，効率的な事業運営を図っていく必要がある。
- こうした取組を通じて，市バス事業に対する市民の理解を深めるとともに，市民の側でも利用促進に関する運動などを通じて市バスの積極的な利用に取り組むなど，市民と京都市交通局とのパートナーシップに基づく新しい関係を構築し，市民の足を守り，充実させていく取組が重要である。とりわけ，市民とのパートナーシップを重視する京都市の基本姿勢を踏まえ，100円循環バス市民応援団など，市民のなかで芽生えつつある公共交通利用促進の動きや，NPO*などとも連携して，市民の活力を活かした新しい市バス事業のあり方を確立していくべきである。

2.2 運営コストの削減の手法など，企業としての経済性を発揮する方策

(1) 現状と課題

- 市バスの全系統を対象に，仮に民間バス事業者の平均的なキロ当たり走行経費（民間並コスト）によって運営した場合の収支状況を地域別に試算

すると、市内中心部では多くの系統が黒字となる一方、周辺部では多くの系統が赤字となるという試算結果が得られている。

- 民営並コストで黒字となる系統は、現状のままでは新規事業者の参入の可能性が高いので、より一層のサービスの向上を図るとともに、効率的な運営による経営体質の強化が不可欠である。
- 民営並コストで赤字となる系統に関しては、規制緩和に伴う「内部補助」が困難になると見込まれるなかで、より一層の運営の効率化を図る一方、利便性を向上させて利用者の増加を図る努力を行い、収支の改善を図ることが求められる。
- また、京都市の南西部地域を管内とする横大路営業所においては、路線の維持と経営改善を図るため、既に「管理の受委託」の手法による市バスの運行が行われており、その財政効果が実証されている。

(2) 対応の方向性

運営の効率化

- 系統のあり方をはじめ、市バス事業のあらゆる面において運営の効率化を図り、無駄の少ない、より合理的な運営を行うことで、必要なサービスの向上や財政の健全化を図る。

人件費・経費などの削減

- コストの削減に当たっては、バス事業が労働集約型事業^{*}であるという特質に基づき、民営並コストをめざし、人件費の削減に努める必要がある。
- また、経費についても、最小の経費で最良のサービスを提供する観点から、コスト意識を徹底しながら、削減に取り組む必要がある。

「管理の受委託」の拡大

- この方式は、委託者が路線、運賃などを決定し、運転業務、運行管理業務、車両整備管理業務のみを受託者に委託するものである。横大路営業所において既に平成12年から実施され、民営並の低コストでの市バスの運行を可能とする方策としてコスト削減効果が実証されている。
- 従って、既存の市バス・地下鉄ネットワークを一体的に維持しつつ、経営改善を図るためには、「管理の受委託」を拡大することが有効であり、地域特性や路線特性を踏まえ、具体化に向けた検討が必要である。

加えて、これら から に示された方向性については、新たに策定された経営健全化計画を実施するに当たり、十分検討を深め、その着実な推進が図られるよう強く要請するものである。

なお、これらの実施に当たっては、職員の勤労意欲が低下しないよう、組織の活性化や意識改革に留意することも必要である。

2.3 「生活交通」の確保方策やサービス水準などのあり方

(1) 現状と課題

- 「生活交通」とは、諮問においては、市バス系統のうち「企業性を発揮しても赤字となる系統」と定義されている。これに基づき、企業性の発揮を京阪神の民営バス事業者の平均コストによる運営と仮定し、市内中心部といえる市バス循環系統の路線を結ぶ最大の区域（北大路通，西大路通，九条通，東大路通，一部白川通などで囲まれたエリア，以下「外郭線」という。）の内と外とで区分しながら、現在の市バス系統の収支状況を分析すると、周辺部の大半が「企業性を発揮しても赤字となる系統」となった。平成13年度実績では、総系統数72系統のうち、民営並コストで赤字のものが27系統、民営並コストで外郭線外のみが赤字となるものが13系統となり、あわせて40系統が「生活交通」に該当している。
- また、それらにおける利用状況は、概ね、キロ当たりの旅客数が3人以下であり、当該区間の乗車密度*では12人以下である。
- 一方、市バスには、既に「1.市バス事業の果たすべき役割」で明らかにしたように、身近な公共交通機関として、その多様な役割を果たしていくことが求められており、事業として採算のとれない系統については、それが果たすべき役割を踏まえ、今後とも維持していく場合には何らかの方策を検討する必要がある。
- このため、主に外郭線外の周辺に広がる特に採算性の低い「生活交通」のあり方について検討を加え、その対応策を講じていくことが課題である。

(2) 対応の方向性

「生活交通」とその確保に当たっての考え方

- 「生活交通」については、民営並コストで運営しても赤字になるものであるため、規制緩和が実施されたもとでは、民営バス事業者であっても退出を検討する対象となるものであり、措置すべき緊急性の高いものである。
- 一方、「生活交通」が果たすべき基本的な役割は、市民のモビリティを確保して、市民生活や様々な都市活動を支えていくことにあり、それを維持することで新たに交通空白地域が生じるのを防ぐことである。
- さらに、これらの「生活交通」については、民営バス事業者では維持することが困難であることに加え、主に次の2つの点で、公営交通としての市バスで維持することが望ましい。
- 1つ目には、京都市がめざす公共交通優先型の交通体系を構築するためには、現行水準のバスネットワークを維持し、より利用しやすいサービスを提供するなど、ネットワーク機能の強化が必要である。特に、規制緩和の実施後においては、都市内の円滑な交通を安定的に確保することが課題となっており、「生活交通」を含めて、都市交通としての一体性を保持していくことが必要である。
- また、2つ目には、京都市交通局が「生活交通」を担うことにより、都市交通施策のみならず、福祉、観光、環境などに関する各種行政施策の実現に大きく貢献し、総合的な「まちづくり」や都市の活性化に寄与することが求められている。

「生活交通」のサービス水準の設定

- 「生活交通」となる系統については、地元住民などの利用に関する意向も踏まえて、そのあり方を検討する。
- なお、現行の市バス系統における「生活交通」としての当面のサービス水準については、現行の最低運行本数とされている1日15本以上を目安とする。

「生活交通」の維持・確保に関する方策

- まず、規制緩和の実施という状況の変化に対応し、事業者の経営努力として、先に示した「利用促進を図るための取組」や「企業性を発揮する取組」を実施することに加え、輸送規模に応じた車両の活用など、多様な手法を用いることを含め、利便性の向上やコストの削減などに取り組み、収

支の改善を図ることである。

- 次に、それらの努力にもかかわらず、依然として民営並コストでも赤字となる市バス系統である「生活交通」については、公平性や透明性に留意しつつ、民営並コストで運営してもなお生じる赤字に対する財政支援を含む「生活交通」の存続・維持のための方策を検討する必要がある。
- なお、その検討においては、市民、行政、事業者（京都市交通局）が協調しながら、利用促進策、適切なサービス水準及びそれを維持するための負担のあり方などについても議論を深めるべきである。

3. 今後の進め方

- 諮問事項2の各項目については、前項までにおいて、その課題や対応の方向性に関して基本的な考え方を示した。
- これらの課題への対応については、早急に取り組むべきものであるが、関係機関との調整を要するものや具体的な手法について検討を深めるべきものなど、具体的な実施に当たっては、整理すべき課題も多く残されている。
- まず、今後の進め方については、市民とのパートナーシップによる推進を基本として、市民に愛され信頼される市バスとなるよう、次に示すようなサービスや経営の目標と取組状況を市民に明らかにしつつ、事業の展開を図っていく。

あわせて、市バスの走行環境など事業運営における環境に関する状況についても、市民に説明することが必要である。

<サービスや経営改善の目標（例）>

市民の満足度

- 満足度調査による評価（時間の正確性、乗り心地、接客マナーなど）

市バスのサービス水準

- 安全性（事故件数など）
- 確実性（遅延や運休の状況など）
- 利便性（総便数、総走行キロ数、営業キロ数など）
- 快適性（バリアフリー度、乗継利便度など）

- ・速達性（主要区間の到達時間など）
- ・低廉性（運賃・乗継割引など）
- ・情報提供（経営やサービスに関する情報提供の状況など）
- 「まちづくり」などへの貢献
- ・公共交通優先型の交通体系の構築
（京都市域内の交通機関別輸送人員における市バス・地下鉄の分担割合など）
- ・観光振興への貢献（観光系統の設定や利用状況など）
- ・「まちづくり」への貢献（拠点整備に係る新規運行や利用実績など）
- ・環境貢献度（低公害車の導入率，NOx削減量など）
- 経営の改善
- ・収益性（総収支率，経常収支率，営業収支率など）
- ・健全性（累積欠損金比率，不良債務比率など）
- ・生産性（車両，職員当たりの走行キロ・旅客数・営業収入，
走行キロ当たりの経費，旅客数，営業収入など）
- ・効率性（輸送力に対する利用度（乗車効率など）など）
- また，諮問の個別項目に基づく今後の進め方については，概ね次のとおりである。

利用促進策の実施

- ・京都市交通局で実施計画を策定し，目標年次を定めて実施していくべきである。
- ・ダイヤや定時性の確保など個別に取り組むことが可能な方策については，特定の系統を定めて，2年以内にモデル的な改善に取り組む。
- ・系統，乗継など路線の全体的なあり方に関する方策については，モデルの実施結果を踏まえ，より専門的な見地からの検討を深め，必要に応じて検証などを行ったうえ，実施する。

経済性の発揮

- ・具体的には，新たに策定した経営健全化計画を着実に実施する。
- ・なお，それらの計画の内容及び進捗状況について，特に，市民に開示しながら進める。

「生活交通」の確保方策

- ・実施に当たっては、京都市と京都市交通局が、当面、取り組む内容と中長期的に取り組む内容とを区分して行う。
- ・「生活交通」を維持するため、当面、民営並コストで運営してもなお生じる赤字に対して、早急に財政支援の枠組みを構築する。
- ・中長期的には、市民意見の反映を図りながら、サービス水準の設定や負担のあり方及び運営手法などについて議論を深め、新たな仕組みづくりに取り組む。
- ・なお、今後、規制緩和の影響が具体的に明らかとなってくるなかで、新たな課題が発生する可能性があるため、交通需要の変化などを踏まえつつ、的確かつ迅速に取り組む必要がある。

おわりに

京都市の市バス事業については厳しい財政状況におかれており、従来にも増して利用促進や経営健全化への取組を強化すべきことは論を待たない。

加えて、規制緩和の実施をはじめ、時代の大きな転機を迎えており、従来型の思考の延長線上ではなく、潮流変化に応じた抜本的な対応を、早急に検討すべき時期に至っている。

こうした認識のもとで、本提言では、定時性や速達性、運行頻度、確実性などの面で、より高い水準のサービスを提供して市バスの信頼性を向上させるとともに、地下鉄をはじめ既存鉄道と市バスがハード・ソフトの両面において一体となったネットワークを形成し、高度な機能を有する利便性の高い公共交通システムを構築していくべきことを示したものである。

そのため、市バス事業の運営に当たっては、利便性の向上とコスト縮減を両立させることについて、系統のあり方を抜本的に見直すことなどで、その可能性を示したものである。

また、それらの公共交通システムを構築するに当たっては、TDM施策の推進や公共交通のための社会基盤整備をはじめ、京都市の関連部局などと連携した総合的な取組を進めていくことの必要性を示したものである。

さらに、「生活交通」のあり方についても、基本的な考え方を示したところであり、規制緩和の具体的な影響を踏まえ、新たに生じる課題に迅速に対応する必要性についても指摘したところである。

なお、この提言では直接触れていないが、地域における公共交通の確保については、バス車両の小型化や乗合タクシーの運行などを含めたサービス提供形態のあり方に関する検討や、地域づくりや福祉施策などの観点からのコミュニティバス^{*}の運行に関する検討などについても、京都市として進めていく必要があるとの意見があったことを付け加えておくものである。

最後に、本提言を踏まえ、今後とも、市民との厚い信頼関係を構築しつつ、豊かな都市生活を支える都市交通システムの実現に向け、より一層の努力を払われることを期待するものである。

(参考資料)

目 次

1. 諮問書	1
2. 京都市交通事業審議会 委員名簿・専門委員名簿	3
3. 京都市交通事業審議会 審議経過	5
4. 京都市交通事業審議会 設置要綱	7
5. 用語解説	8

交総務第 7 号
平成 14 年 6 月 24 日

京都市交通事業審議会
会長 飯田 恭 敬 様

京都市長 榎 本 頼 兼

諮 問 書 (写)

京都市交通事業審議会設置要綱第 1 条の規程に基づき、次の事項について貴審議会のご意見を賜りたく諮問いたします。

規制緩和実施下における市バス事業経営のあり方について

- 1 市バス事業の果たすべき役割
- 2 規制緩和への対応策
 - ・「生活交通」(企業性を発揮しても赤字となる系統)の確保方策やサービス水準など、そのあり方
 - ・利用促進を図るための課題の抽出と解決の方向性
 - ・運営コスト削減の手法など、企業としての経済性を発揮する方策

諮 問 理 由

本市交通事業については、モータリゼーションの進展や景気低迷などにより、バス利用者の長期減少傾向や地下鉄利用者の伸び悩み状況などにあつて、大変厳しい財政状況が続いております。このため、従来からの経営改善の取組を踏まえ、平成 11 年には、これまでにない人件費の徹底的な削減を中心とする「京都市交通事業経営健全化プログラム 21」を策定し、平成 12 年度からその着実な実施に努めているところであります。

しかしながら、交通事業を取り巻く環境については、急速な少子高齢化の進展や人口が減少局面を迎えたことにより、事業運営の根幹をなすお客様がさらに減少することが見込まれるなど、一段と厳しさを増しております。また、特に、乗合バス事業については、本年 2 月の改正道路運送法の施行により、需給調整規制が廃止され、新規参入や退出及び運賃に関する規制が緩和されたところでございます。このことにより、新規事業者の参入によって既存のバスネットワーク機能が低下することがないようにする必要性や、地域からの撤退があった場合の生活交通確保の問題など、新たな課題が生じております。

このように社会構造が急激な転換期を迎えており、それを背景として経営環境に大きな変化が見込まれるため、本市交通事業の経営のあり方についても早急に抜本的な検討が求められております。

つきましては、以上の事情をご賢察のうえ、市バス事業の今後のあり方について、高齢化社会の進展や環境問題への対応も含め、引き続き 21 世紀においても市民の足を確保し、都市基盤としての機能を担うという公営交通の責務を果たしていくことができるよう、ご審議を賜り、ご提言をいただきますようお願い申し上げます。

京都市交通事業審議会

委員名簿

(敬称略・50音順)

会 長	飯田 恭敬	京都大学大学院工学研究科教授
副会長	斎藤 峻彦	近畿大学商経学部教授
委 員	小野 隆生	近畿運輸局京都運輸支局長 (平成 14 年 9 月から)
"	木村 重雄	(社)京都府バス協会専務理事
"	玄武 淑子	(社)京都市老人クラブ連合会会長
"	小塩 新一	日本都市交通労働組合関西地方本部執行委員長
"	斎田六史郎	京都商店連盟副会長
"	田浦 健朗	「気候ネットワーク」事務局長
"	竹下 義樹	(社)京都市身体障害者団体連合会副会長, 弁護士
"	谷口 進	(社)京都市観光協会専務理事
"	塚口 博司	立命館大学理工学部教授
"	中野 悦子	平成 13 年度京都市 PTA 連絡協議会常任理事
"	西脇 悦子	京都市地域女性連合会会長
"	長谷川和子	(株)京都放送テレビ企画営業局企画担当プロデューサー
"	長谷川 久	奈良交通(株)自動車事業本部取締役乗合部長
"	平井 義久	京都商工会議所地域開発・都市整備委員長
"	松澤 俊雄	大阪市立大学経済研究所教授
"	松山 哲也	(株)京都新聞社編集局社会報道部長, 論説委員
"	山本ひろみ	市バス・地下鉄モニター (平成 13 年度実施)
"	水口美智代	醍醐コミュニティバス市民の会事務局次長(平成 14 年 9 月から)
"	江草 哲史	公営企業管理者交通局長
"	海堀 安喜	都市計画局長
事務局		
"	西村 京三	交通局次長
"	乾 雅晴	交通局企画総務部長
"	水口 重忠	交通局自動車部長

京都市交通事業審議会
専門委員名簿

(敬称略・順不同)

専門委員長	塚口 博司	立命館大学理工学部教授
専門委員	松澤 俊雄	大阪市立大学経済研究所教授
"	中川 大	京都大学大学院工学研究科助教授
"	小川 圭一	立命館大学理工学部講師
"	北山 俊二	都市計画局都市企画部交通政策担当部長
"	岡田 憲和	都市計画局都市企画部交通政策課長
"	西村 京三	交通局次長
"	乾 雅晴	交通局企画総務部長
"	水口 重忠	交通局自動車部長
"	出口 博一	交通局企画総務部総務課長
"	佐伯 康介	交通局自動車部営業課長

京都市交通事業審議会 審議経過

平成14年6月24日(月)

第1回 審議会

- ・副市長あいさつ
- ・会長，副会長の選出
- ・専門委員会の設置，同委員長の指名
- ・諮問
 - ・京都市の都市交通及び市バス事業の現状などについて説明
 - ・市バス事業の経営のあり方について審議

平成14年7月30日(火)

第1回 専門委員会

- ・「中間報告」(素案)について討議
市バスの現状と課題及び市バス事業の果たすべき役割について

平成14年8月20日(火)

第2回 専門委員会

- ・「中間報告」(案)について討議並びにとりまとめ
市バス事業の果たすべき役割並びに経営やサービス水準の考え方について

平成14年9月2日(月)

第2回 審議会

- ・「中間報告」(案)についての専門委員会からの報告
- ・「中間報告」(案)に基づく審議並びに中間報告の決定

平成14年10月23日(水)

第3回 専門委員会

- ・規制緩和への対応策について討議
「生活交通」(企業性を発揮しても赤字となる系統)の確保方策やサービス水準など，そのあり方
利用促進を図るための課題の抽出と解決の方向性
運営コスト削減の手法など，企業としての経済性を発揮する方策

平成14年11月29日(金)

第4回 専門委員会

- ・ 諮問に対する提言の方向性について討議並びにとりまとめ

平成14年12月20日(金)

第3回 審議会

- ・ 「提言」(素案)についての専門委員会からの報告
- ・ 「提言」(素案)に基づく審議

平成15年3月2日(日)

第5回 専門委員会

- ・ 「提言」(案)について討議並びにとりまとめ

平成15年3月18日(火)

第4回 審議会

- ・ 「提言」(案)について専門委員会からの報告
- ・ 「提言」(案)について審議並びに「提言」の決定

京都市交通事業審議会設置要綱

(設置)

第1条 社会構造の大きな変化のなかで、「京都市基本計画」に掲げる「歩くまち・京都」の実現と市民の足の確保という、公営交通として果たすべき責務を踏まえ、市長の諮問に応じて、本市交通事業の事業運営のあり方を審議するため、「京都市交通事業審議会」(以下「審議会」という。)を置く。

(組織)

第2条 審議会は、委員25名以内をもって組織する。

2 委員は、学識経験のある者などから、市長が委嘱し、又は任命する。

(任期)

第3条 委員は、当該諮問に係る審議が終了したときまでとする。

(会長及び副会長)

第4条 審議会に会長及び副会長を置く。

2 会長及び副会長は、委員の互選により定めるものとする。

3 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。

4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 審議会は、会長が招集し、会議の議長を務めるものとする。

2 審議会は、必要があると認めるときは、委員以外の専門的知識を有する者を会議に出席させ、その意見又は説明を求めることができる。

(専門委員)

第6条 審議会は、専門的な見地などから検討を深める必要があるときは、審議会に専門委員12人以内を置くことができる。

2 専門委員は、専門的な知識を有する者及び市職員のうちから、市長が委嘱し、又は任命する。

3 専門委員は、会長が必要と認めるときは、審議会の会議に出席することができる。

(庶務)

第7条 審議会の庶務は、交通局企画総務部総務課において行う。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める。

附 則

この要綱は、決定の日(平成14年6月14日)から施行する。

附 則

この改正要綱は、決定の日(平成14年8月14日)から施行する。

用語解説

【ア】

* アイドリングストップバス

... 車両の停止・発進にあわせてエンジンの自動停止・自動再スタートを行うことによって無駄なアイドリングをなくしたバス。アイドリングの低減によって、排気ガスや騒音が低減でき、燃料消費も少なくなる。市バスでは平成13年度末現在121両が導入されている。

* 「歩いて楽しいまちをつくる」

... 「京都市基本計画」における施策のひとつであり、同計画では美しい町並み景観の形成、自動車流入の抑制や安全な自転車利用の促進などを進めることで「歩くまち・京都」の実現をめざすとしている。

* 一日乗車券・二日乗車券

... 市バス・地下鉄の全路線と京都バスの主要路線を有効日の一日中何回でも乗降できる乗車券。

* N P O

... N P Oは Non Profit Organization の略。営利を目的とせずにさまざまな活動を自主的・自発的に行う組織・団体。

これらの団体が法人格を取得する道を開いて、その活動を促進するため、1998（平成10）年に「特定非営利活動促進法（N P O法）」が制定された。

* 折待時間

... バスシステムの起終点において、運行を終えたバス車両が次の便の運行を開始するまでの間に設ける時間のこと。折待時間を設定することで前便の遅れによる次便の運行開始時刻への影響を抑える効果がある。

【カ】

* 「環境共生型都市・京都」

... 「京都市基本計画」における施策のひとつである。「環境への負担の少ない持続可能なまちをつくる」において示されている基本的方向。同計画では「環境共生型都市」について豊かな自然環境との調和を図りつつ、市民の自

主的な環境保全の取組を支援することで、ひとりひとりがくらしに節度を持ち、環境への負担の少ない持続可能なまちとしている。

* 環境定期券制度

… 環境保全のため、マイカーのかわりに市バスの利用を促進するために、市バスの通勤定期券を持っている本人と同伴する同居の家族が市バスに乗車する際、土・日・祝日などに限り、1乗車現金100円（小児50円）で乗車できる制度。

* 「管理の受委託」

… 道路運送法第35条による運営方式。バス事業における経費の中心を占める人件費を抑制する手法。委託者（京都市）が路線の確保、ダイヤ、運賃などの決定に責任を負いつつ、車両を保有しながら、運転業務、運行管理業務、車両整備業務のみを受託者（民営バス事業者）に委託するもの。

* 「京都市基本計画」

… 「京都市基本構想」は1999年（平成11年）に策定された2001～2025年の21世紀の京都の「まちづくり」の方針を理念的に示す長期構想であり、「京都市基本計画」は基本構想の具体化のために全市的観点から取組、主要政策を示す部門別計画で2001年（平成13年）に策定されたものである。

* 「京都市交通事業経営健全化プログラム21」

… 1999（平成11）年に策定された京都市交通事業の経営健全化計画。公共交通として今後とも市バス・地下鉄のネットワークを維持していくために、徹底した人件費の削減などに取り組み、市バスは平成12年以降5年以内に経常収支（単年度収支）を均衡、地下鉄は東西線開業後概ね30年以内に不良債務を解消するという目標をかかげ、これに基づく取組が行われてきたが、経営環境の変化が顕著になってきたため、現在、新たな経営健全化計画が策定されている。

* 「京都市自動車運送事業の今後の展望について」

… 1996（平成8）年に策定された、市バス事業の経営健全化計画。運賃改定を行うとともに、経営効率化と一般会計支援により不良債務の解消を図るもの。計画を上回る経営健全化努力が行われたが、市バス利用者が予測を大きく下回り、不良債務の解消までには至らなかった。

* 「京都市地球温暖化対策地域推進計画」

… 京都市における地球温暖化対策を総合的・体系的に進めるため1997（平成9）年7月に策定された計画で、市域における二酸化炭素排出量を201

0年までに1990年レベルの90%に抑制することが目標に揚げられている。

* 均一制（均一区間制）

... 乗車距離にかかわらず，1乗車当たりの運賃を一定額に定める方法。

* 系統

... 起点と終点が同じで，かつ同じ経路を通るバスの運行形態を表す単位。市バスの場合，個々の系統に番号が付されている。

循環系統 同じ経路を循環して走行するバスの系統。市バスの場合，オレンジ色の地に白文字で系統番号が表記されている。

均一系統 起点，終点，経路の全てが均一運賃区間内にある市バスの系統。青色の地に白文字で系統番号が表記されている。

調整系統 経路の一部が調整区間（他の事業者の路線バスが主として運行する区間。調整区間の運賃は，主たるバス事業者が定める運賃額により必要な調整をしている。）に含まれる市バスの系統。白色の地に黒文字で系統番号が表記されている。

* 敬老乗車証

... 高齢者に敬老の意を表するとともに，様々な社会活動に参加して生きがいを高めていただくことを目的に，1973（昭和48）年から，市内在住の70歳以上の方に，市バス・地下鉄・一部民営バスに無料で乗車できる敬老乗車証が交付されている。

* 公共車両優先システム

... バスの車載装置から発信された位置情報を，路上に設置した光学式車両感知器（光ビーコン）で感知し，バスの進行にあわせて前方の信号機群を制御（青の延長や赤の短縮）して優先通行を図るシステムのこと。

市バスでは，平成13年4月から京都府警と共同で実施している。

* 交通空白地域

... 徒歩圏に鉄道駅やバス停留所が存在しない居住地が連担している地域のこと。

* 「5000万人観光都市・京都」

... 「京都市基本計画」に示されている観光振興のための政策を戦略的に具体化していくための前期5年間の行動計画として策定された「京都市観光振興推進計画～おこしやすプラン21～」において，21世紀初頭（2010年）に年間5000万人の観光客が訪れる「5000万人観光都市」を実現することが目標として示されている。

* コミュニティバス

... 地域の住民の利便性向上などのため一定地域内を運行するバスで、既存のバスサービスだけではカバーしきれないニーズに対応できるよう、車両仕様、運賃、ダイヤ、バス停留所の設置位置などを工夫したバスサービス。

【サ】

* 市域共通バス回数券

... 市バス及び京都市域を運行する民営バス6社で共通利用できる回数券。

* シームレス化

... 「シームレス」とは縫い目のないこと。交通の分野では、分かりやすく乗継しやすい方向へ改善することを意味する言葉として使われている。

* 持続可能

... 1987（昭和62）年に国連の「環境と開発に関する世界委員会」が発表した報告書にいう「持続可能な開発（sustainable development）」に基づく言葉。環境と開発を相反するものではなく、互いに依存するものとして捉えた考え方。

* 市バス専用一日乗車券

... 市バスの均一区間で一日何回でも利用できる乗車券。平成12年4月に700円から500円に値下げされた。

* 乗車密度

... 全ての区間を通じて平均的に乗車している旅客数を示した指標のこと。

* 「スルッとKANSAI」

... プリペイドカードによる関西一円の鉄道・バスの共通乗車システム。平成8年3月に5社局でスタートし、現在、阪急電鉄、京阪電鉄、近畿日本鉄道、京阪バス、京都バスほか40社局が導入している。

* 「生活交通」

... 国土交通省では、地域協議会において地域住民の生活に必要な旅客自動車輸送の確保のために維持・確保が必要と認められ、都道府県知事が指定し、かつその他一定の要件を満たすものと定義している。しかし、本提言では、諮問に記された定義に従い、企業性を発揮しても赤字となる系統、すなわち、路線の運営コストを民営バス事業者並に縮減したとしてもその収支が赤字となる市

バス系統を「生活交通」と定義している。

【タ】

*ダイヤのパターン化

... 一定時間間隔あるいは毎時同時刻での運行ダイヤの設定を行うこと。

*「地球温暖化防止京都会議」(COP3)

... 地球温暖化防止に関して、2000年以降の温室効果ガスの削減目標を設定することを主な目的として、1997年に12月に京都で開催された国際会議で、「京都議定書」が採択された。

*昼間割引

... 市バスの均一区間内で平日の午前10時から午後4時まで行っている割引制度のこと。割引は昼間割引共通回数券によって受けることができる。

*TDM

... TDMは、Transportation Demand management(交通需要管理)の略。交通需要管理は、自動車の利用方法を変更することによって自動車をはじめとする交通を円滑にすることを目的とする。

具体的には、「自動車の利用を控えて歩く、自転車に乗る」「自動車から鉄道・バスに乗り換える」、また、「特定の場所や時間に集中する自動車を分散させる」などの方法で交通需要を管理すること。TDMは、自動車などの交通を円滑にするだけでなく、環境の改善や地域の活性化にも効果がある。

*天然ガスバス

... 圧縮した天然ガスを燃料としてエンジンを動かすバス。排気ガスがクリーンで静かであることが特長で、市バスでは平成13年度末現在21両導入している。

【ナ】

*ノーマライゼーション

... 障害者など社会的にハンディキャップのある人が、そのあるがままの姿で、人々と同じように生活し、活動することのできる社会をめざす考え方。

*乗継割引

... 京都市交通局がバス・バスの乗継、バス・地下鉄の乗継の際に行っている割引制度。バス・バスの乗継割引は循環系統と均一系統の間の乗継に対して90円の割引を、バス・地下鉄の乗継割引は地下鉄に接続する市バス、京都バス、

京都交通バス，京阪バス，京阪シティバスとの乗継に対して60円の割引が行われている。

* ノンステップバス

... バス床面と乗降口が同一レベルで設計されており，乗降の際に障害となるステップをなくしたバス。車高調整装置と車体側から出るスロープの採用により，歩道や車道と乗降口の段差は，さらに狭められ，車いすの人でも楽に乗降できるようになっている。

市バスでは，平成13年度末現在88両が運行中であり，平成12年度以降は購入車両のすべてをノンステップバスとしている。

【ハ】

* ハード・ソフト

... ハードとは施設整備を指し，ソフトとは施設の運用方法のことを指す。

* バス等専用レーン

... 路線バスなどが独占して使用する車線のこと。

京都市では，1974（昭和49）年に導入を開始し，現在は朝・夕のラッシュ時間帯に計91.2キロメートル設置している。

* バスロケーションシステム（バスロケ）

... バスの利用者に対し，目的のバスの接近状況をバス停留所で知らせるシステム。市バスでは平成13年度末現在全標柱の約15%にあたる217基を設置しており，今後さらに年次計画で整備を進める予定。

* バリアフリー化

... 公共的建物や道路，公共交通機関などにおいて，高齢者や身体に障害のあるひとなどの利用に配慮し，段差などの物理的障害をなくすこと。

* 100円循環バス

... 市バスの新しいサービスとして平成12年4月1日から運行が開始されたもので，京都市内の繁華街（京都市役所前～烏丸御池～四条烏丸～四条河原町～京都市役所前）を土・日祝日に運行する，一乗車100円のバス。

【マ】

* モータリゼーション

... 自動車が増え，人々の生活のなかで広範に利用されるようになる現象。

*モビリティ

... 「移動能力」「移動性」。交通分野で用いられるときは、「歩く」ことから「種々の交通機関利用」による「移動」の全てが含まれる。

【ラ】

*リフト付バス

... 車いすのまま乗降できる昇降装置を装備したバス。市バスでは現在21両が導入されているが、「人にやさしいバス」としてはノンステップバスの導入を進めることとし、平成11年度以降は導入していない。

*労働集約型事業

... 事業活動を営むうえで、労働力に対する依存度が高い産業のこと。接客応対を中心とするサービス業に多く見られ、路線バス事業も労働集約型事業としての特徴を持ち、経費に占める人件費の割合が高い。

*路線

... 起点、終点、経路の一部が共通する系統をあわせた総称であり、市バスが運行する交通線としての道路のこと。