

バス交通の利用環境改善の方向性について

平成 17 年 10 月 28 日

札幌市市民まちづくり局総合交通計画部

目 次

1. 利用環境改善の位置づけ	1
1.1. 維持方策と利用環境改善	1
1.2. 全体の流れにおける位置づけ	2
2. 利用環境改善の進め方と課題	3
2.1. 問題点明確化のためのニーズ把握	5
2.2. 取り組むべき施策の抽出	9
2.3. 実施主体や役割分担の整理	11
2.4. 実施レベルの整理	16
2.5. 施策のモニタリング	17
2.6. 全体的な利用環境の検討	19
2.7. まとめ	20

1. 利用環境改善の位置づけ

第5回審議会では、バス交通の利用環境に関する問題点を、「わかりやすさ」と「使いやすさ」の2つの観点で整理した。

本章では、この結果をもとに、利用環境改善の必要性について整理する。

1.1. 維持方策と利用環境改善

審議会の第一次答申では、バス交通が置かれている厳しい状況を踏まえ、事業として維持しがたい路線については、必要性を見極めた上で、札幌市が主体的に維持すべきこととされ、合わせて、維持方策構築の方向性が示された。

しかし維持方策は、図 1-1 が示すとおり、生じた事象を手当することであり、市内バス路線全体の状況を改善することにはつながらない。

また、審議会においても、現状におけるバスの利用しづらさが利用者減少の一要因である可能性から、図 1-1 の b 領域の路線群がより多く a 領域に浮上させるため、問題点改善による利用の促進を図るべきと指摘されている。

このため、維持方策の実施と平行して利用環境改善を実施することが必要と考える。

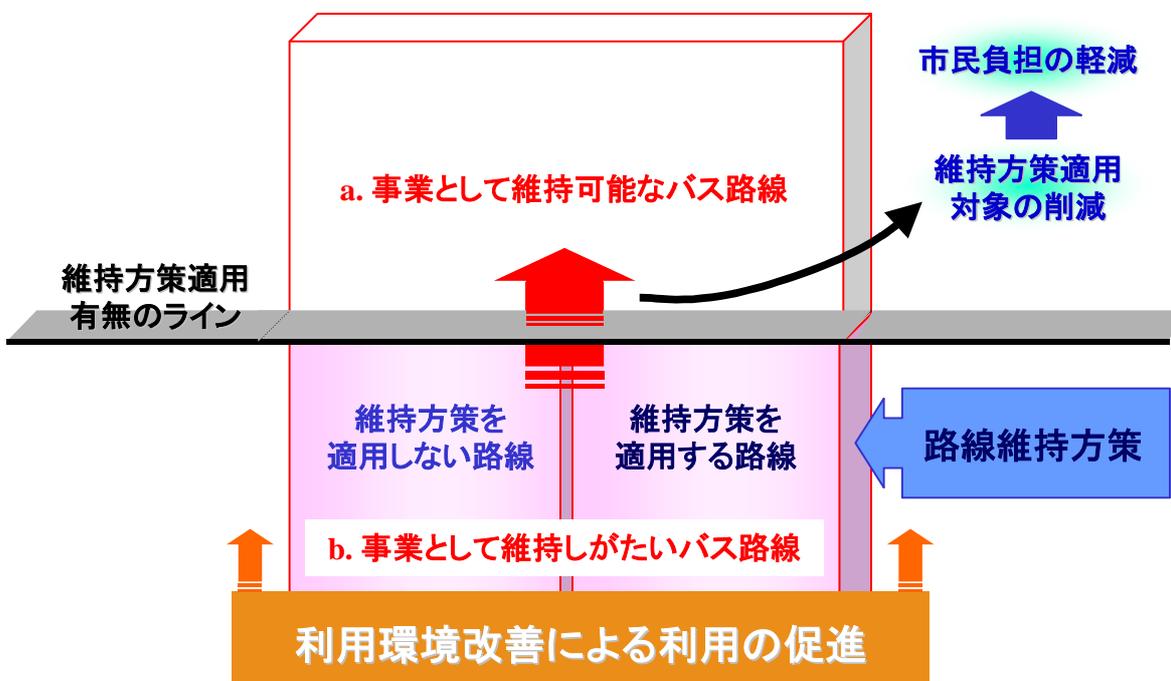


図 1-1 利用環境改善の効果イメージ

1.2. 全体の流れにおける位置づけ

これまで審議会において確認されてきた全体の流れに、利用環境改善を組み込むと図 1-2 になると考えられる。

利用環境改善についても、審議会の審議経過を踏まえて、バス事業者と市民、行政の協働体制や改善内容について検討を行い、維持方策同様に改善策を実施するとともに、最終答申、パーソントリップ調査や同調査に基づくマスタープランの内容を踏まえ、実施の方向性や内容を適宜見直していく必要があると考える。

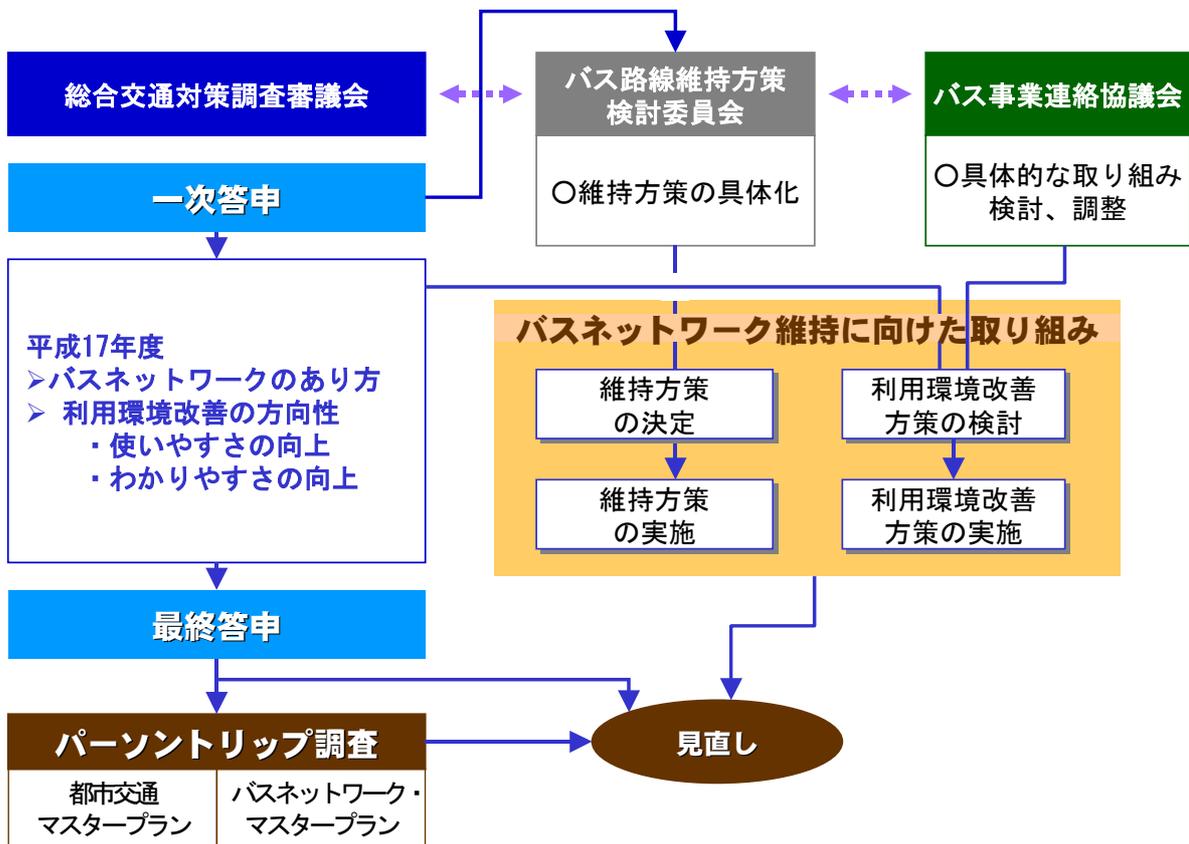


図 1-2 利用環境改善の位置づけ

2. 利用環境改善の進め方と課題

利用環境改善を具体的に進めていくためには、表 2-1 に抜粋した審議会における問題点の整理をもとに、利用者や非利用者意向の把握、費用対効果も勘案した適切な方策の選択、実施主体と役割分担の整理、事業者間の実施レベルの整理などが必要と考える。

本章では、これらについて、課題と留意点を整理する。

表 2-1 第 5 回審議会で委員から挙げられた現在のバスサービスの問題点

『分かりやすさ』 について

■ 路線番号の設定

- ・旧市営バス路線の路線番号も維持されているため、一つの事業者で2つのパターンが混在。
- ・路線番号の数字部分が同一で異なる地域を走る路線も存在する。

■ 利用情報の提供

- ・「えきバス・ナビ（インターネット）」「えきバス・テル（電話）」などの取組が行われているが、周知が充分でない。

■ 乗り場における情報提供

1) バス停留所

- ・審議会においても停留所での表示の「わかりづらさ」が指摘されており、表示内容や周辺の情報など、わかりやすくするための検討が必要。
- ・一方で、停留所数が多く、費用と効果のバランスについて十分な見極めが必要。

2) ターミナルなど乗り継ぎ施設

- ・乗り継ぎ施設では、乗り場の案内や近隣バス停の情報提供などの工夫が行われている。

■ 車両の情報提供

- ・バス車両表示は、事業者・車両により表示方法、情報内容が異なるが、LED（発光ダイオード）式など見やすくするための工夫が行われている。
- ・車内では表示板で次停留所名称と運賃が表示されるが、路線図等の表示は無いことが多い。

『使いやすさ』 について

■ 停留所

- ・バス事業者や沿道の企業等が上屋を設置している例がある。上屋設置が必要な停留所の見極めや、待合い環境に関する沿道地域との協力のあり方等について、検討することが必要。

■ ターミナル施設

- ・バスと地下鉄の乗り継ぎに対応して、順次エレベータの設置が進められているが、駅によっては駅構造や用地確保などの課題が大きい。
- ・駅からバス乗り場に至る経路の情報提供について、検証が必要。

■ 車両

- ・低床バスの購入は現在義務付けられているが、バスの更新があまり進まないため低床バスの普及率も上がっていない。

■ 乗車券や運賃の精算など

- ・各社独自のバスカードなど様々な乗車券が用意されている。
- ・対キロ料金区間と特殊料金区間を合わせ持っているなど各社の路線運営上の事情で、乗降時の整理券の扱いやカードリーダーの使い方が各社によって異なる。

■ 定時性

- ・路線バスが高密度に運行されている路線を中心にバスレーンが実施されているが、冬季の遅れにバス利用者の不満が集中。放射幹線道路の旅行速度は都心に近づくほど遅い。

2.1. 問題点明確化のためのニーズ把握

バス交通に対する市民の利用スタイルは、大別しても利用者と非利用者に分けられる。

バス利用環境改善に向けて問題点を明確化するためには、この点を踏まえて、対象者ごとにニーズを把握することが必要と考える。

(1) ニーズ把握を行うべき対象者

バス利用の観点から市民を分類すると、

a. 「現在利用している人（顕在需要）」

b. 「現在利用していない人」

に二分することが出来る。

さらに、“b”の「現在利用していない人」は、その原因によって、

b-1. 「利用できるが利用していない人」

b-2. 「利用したいが利用できない人」

b-3. 「利用する必要がないので利用しない人」

に分類できると考える。

これら“a.”および“b-1~3”に4分された市民は、重視する問題点異なることはもちろん、同一の問題点についても感じ方が異なるものと考えられる。

問題点を明確化し、問題点に対応する的確な取組を見出すためには、利用者数の維持につながる“a.”の市民と、利用促進につながる“b-1”、“b-2”の市民ニーズをそれぞれ把握していくことが必要と考える。

なお、ここでは市民をいくつかのパターンに分類したが、市民だけではなく観光客などのニーズについても考慮することが必要と考える。

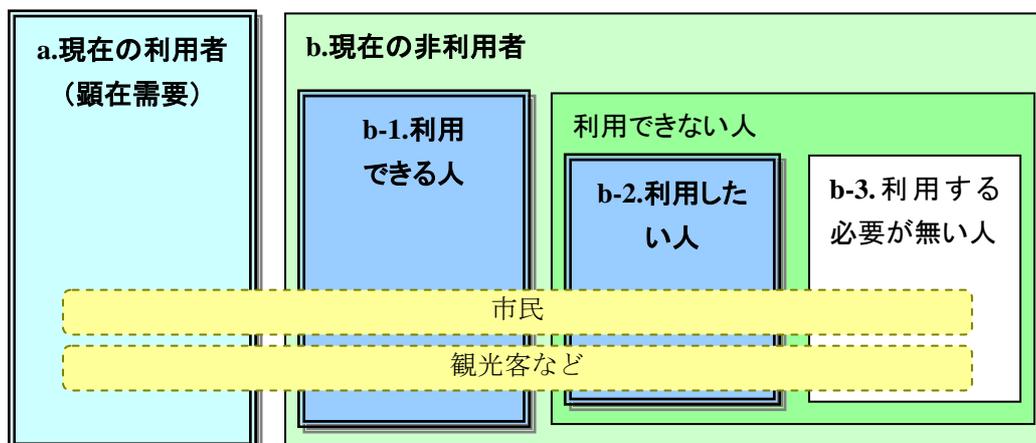


図 2-1 バス利用者・非利用者のグループイメージ

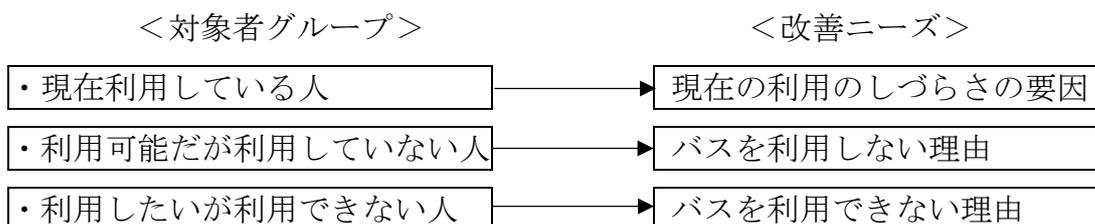
表 2-1 バス利用者、非利用者の具体例

		居住や交通のパターン	具体例
現在の利用者		<p>■居住地あるいは目的地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地下鉄、J R の沿線外 ・バス路線沿線 <p>■手段の選択の幅</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自動車を利用できない (免許不保有で自動車が利用できない、自動車通勤禁止の会社、など) 	<p>【会社員 A さん】</p> <p>自宅は郊外、勤め先は都心部。 バスと地下鉄を乗り継いで通勤している。</p> <p>【高校生 B さん】</p> <p>自宅は市街地、学校は郊外に立地。 バスを乗り継いで通学している。</p> <p>【観光客 C 夫妻】</p> <p>自宅のインターネットで下調べ済み。1 DAY カードを使って、地下鉄とバスを乗り継いで羊ヶ丘展望台へ観光。</p>
		<p>■居住地あるいは目的地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・バス路線沿線 <p>■手段の選択の幅</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自動車や他の公共交通機関も利用できる 	<p>【主婦 D さん】</p> <p>郊外のショッピングセンターで週 3 回買物をする。バスでも行けるのだが、荷物もあるので車で移動。</p> <p>【観光客 E さん】</p> <p>初めての札幌で公共交通はわからないだろうと思い、カーナビゲーション付のレンタカーを空港で借りた。</p>
		<p>■居住地あるいは目的地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・バス路線沿線外 ・札幌市外居住者で札幌に詳しくない <p>■手段の選択の幅</p> <ul style="list-style-type: none"> ・バスが利用しがたい (障害者など) 	<p>【会社員 F さん】</p> <p>家の近くにバス停があるが、朝はダイヤが乱れるので、20分歩いて地下鉄を利用。</p> <p>【高齢者 G さん】</p> <p>膝が悪くて週に 1 回通院。バスと地下鉄乗り継ぎでも行けるが、ステップや階段などの昇り降りが辛い。気が引けるけれど多忙な娘に車で送迎してもらってる。</p> <p>【他市に在住の H さん】</p> <p>孫が急病。夫が仕事のため都市間バスで札幌にきた。孫が入院している病院まで本当は公共交通で行きたいが、行き方を聞いてなかったのでタクシーで移動。</p>
現在の非利用者	利用できない人	<p>■手段の選択の幅</p> <ul style="list-style-type: none"> ・路線バス以外の交通機関で移動が完結する、など 	<p>【会社員 I さん】</p> <p>自宅は地下鉄駅近く、勤め先は都心部。地下鉄で通勤している。</p> <p>【自営業 J さん】</p> <p>郊外でお店を経営。隣が自宅。営業や仕入れは自動車で行う。</p> <p>【観光客 K さん】</p> <p>貸し切りバスを使ったツアーなので、公共交通を利用する場面がない</p>
	利用したい人		
	利用できない人		
	利用する必要が無い人		

(2) 対象者ごとの改善ニーズ

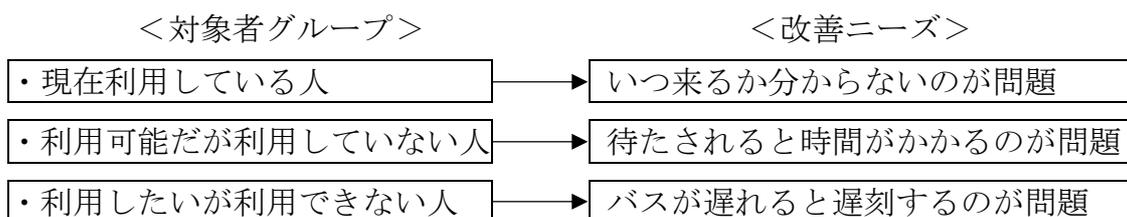
①対象グループによるニーズの違いへの配慮

(1) で示した対象者グループごとのバス利用環境改善ニーズとは、以下の点が考えられる。



②対象グループによる相違 ～定時性の例

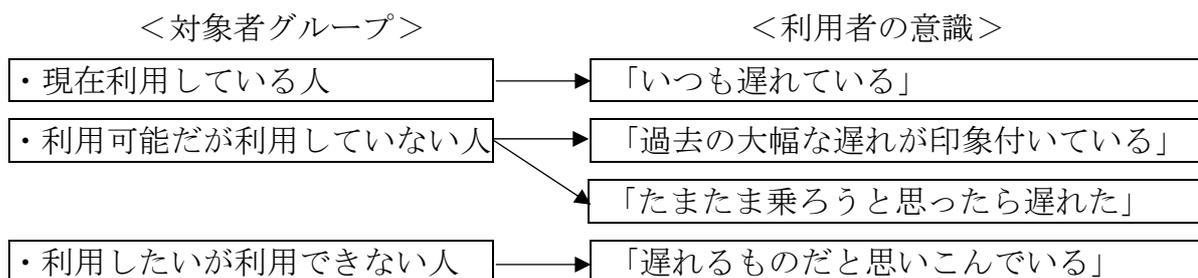
「バスが時間どおり来ない」という問題に対して、以下に示すように改善ニーズは対象者グループによりそれぞれ異なる可能性があり、当然、実施すべき改善策は異なるものとなる。



③利用者の意識による相違 ～定時性の例

②で示したグループ毎のニーズは、根底となる意識が、これまでのバス利用の経験等、様々な背景により異なっていると考えられる。

ニーズに対応した施策を見出す前提として、これら意識の相違にも十分留意する必要があると考える。



④調査に向けた課題

真に改善が必要な問題点・課題の絞り込みに向けては、これまで述べた点を踏まえたニーズ・意識把握が不可欠となる。

さらに、その手法については、バス事業者と連携した利用者要望の集約・分析なども含めて、幅広く行っていく必要がある。

2.2. 取り組むべき施策の抽出

問題点を解消するための施策を見出すためには、2.1の内容のとおり、市民がバス交通の利用という点で、大きく4つに分類されると言うことも合わせて、「誰のために、誰と誰が、費用と効果の兼ね合いも含めて何を行うのか。」を整理して検討する必要がある。

(1) ニーズへの的確な対応

2.1のとおり、市民は、バス交通利用の点で分類することが可能であり、分類毎に求められるニーズは異なると考えられる。

このニーズによって、具体化する事業は、設備等のハードか情報提供等のソフトかも含めて異なるものになると考えられる。

(2) 費用対効果

第5回審議会で確認されたとおり、施策や事業の実施には必ず何らかの投資(費用)を要する。

バス交通を取り巻く状況が厳しい中では、その点と期待される効果の見極めを慎重に行う必要があり、既存の施設を活用するなど、要する費用と得られる効果の関係を最適にする視点で検討する必要がある。

(3) 役割の明確化

さらに、施策の実施主体についても、行政、事業者、そして市民(利用者)の3者で役割分担することが必須である。また、3者の協力体制の構築も必要と考えられる。

この点については、2.3で詳述する。

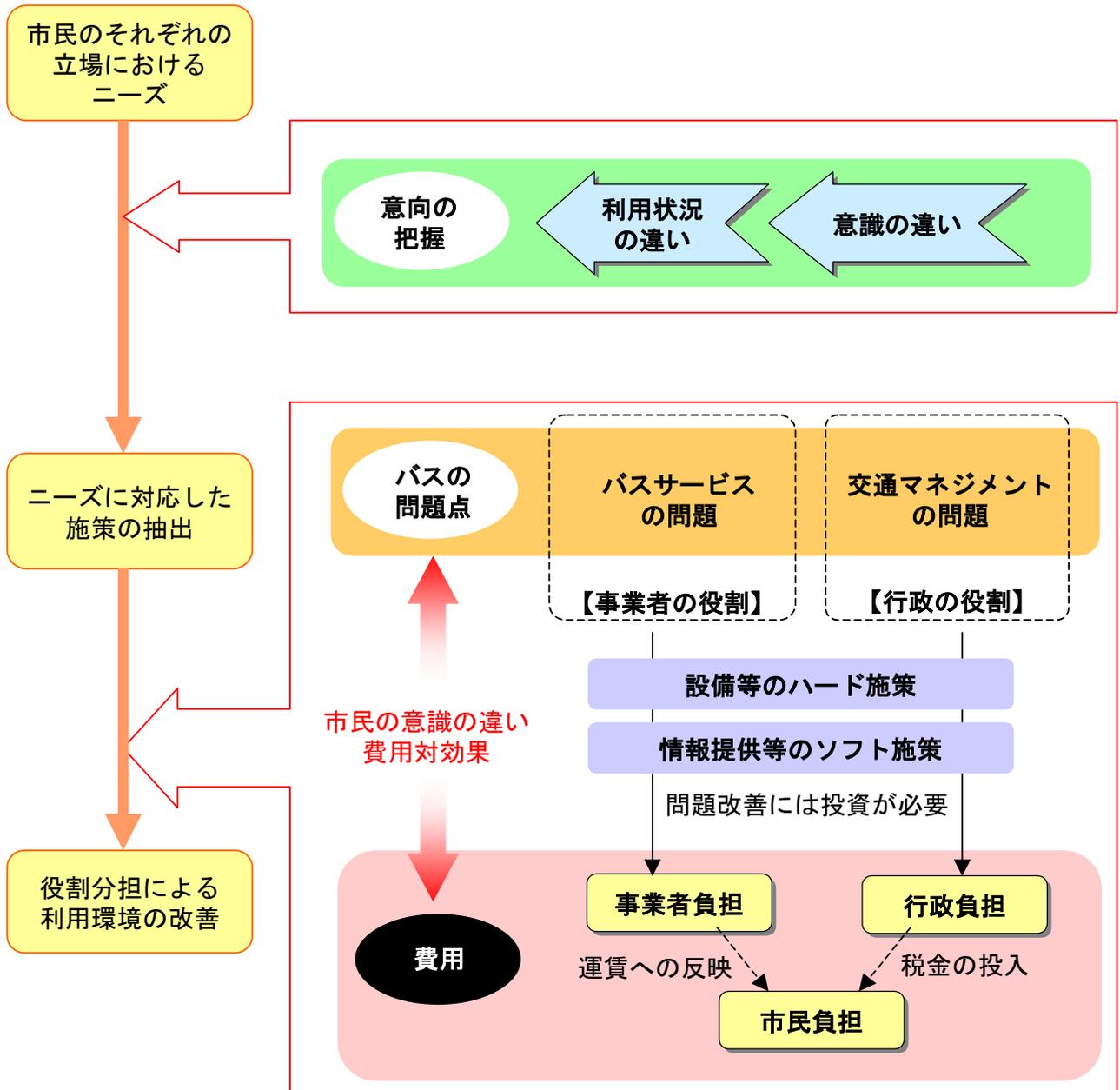


図 2-2 市民等のニーズと費用対効果を考慮した施策の抽出

2.3. 実施主体や役割分担の整理

様々な改善策が見いだされた場合、「誰が」整備するか、「誰が」管理するかという課題が生じる。具体的な当事者として、「行政」、「事業者」、「地域」の3者が挙げられる。

改善策の検討にあたって、各当事者に関する以下の点についても検討することが必要である。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">a. 誰がどのような役割を担う必要があるのかb. その役割をどの程度になうのか。(費用、労力等)c. 調整は誰がどのように行うのか |
|---|

(1) 事業者、行政

費用を要する改善策は、主に札幌市など行政と事業者が役割を分担しながら実施していくものと考えられる。

バス事業者にとって、このような利用環境の改善は、提供するサービスのレベルアップと基本的に同義であり、担うべき項目も多いと考えられるが、そもそも経営環境が悪化している状況下であり、大規模な設備投資などが運賃値上げを招き、結果として利用者負担となることも予想される。

しかし、改善策実施が利用客増加につながる可能性も十分にあることから、顧客に対する良質なサービス提供の責務と、サービスアップがもたらす効果を十分に勘案して展開していく必要がある。

さらに、異なる事業者間の取組について、内容や時期などの協調をどのように図っていくかを、協議することが必要になると考える。

行政が実施する改善策は、市民全体の負担すなわち税金を用いることから、都市交通ネットワークの利便性向上や、事業者単独では実施しがたい社会変化への対応などになると考えられる。

このように主たる対応すべき領域が異なる行政・事業者間においては、問題点・課題に対する認識の共通化と円滑な役割分担のために、意思疎通のための場が必要と考えられる。

さらに、行政内においても、関係部局・機関を調整（事業内容、予算等）する機能を有することも必要であると考えられる。

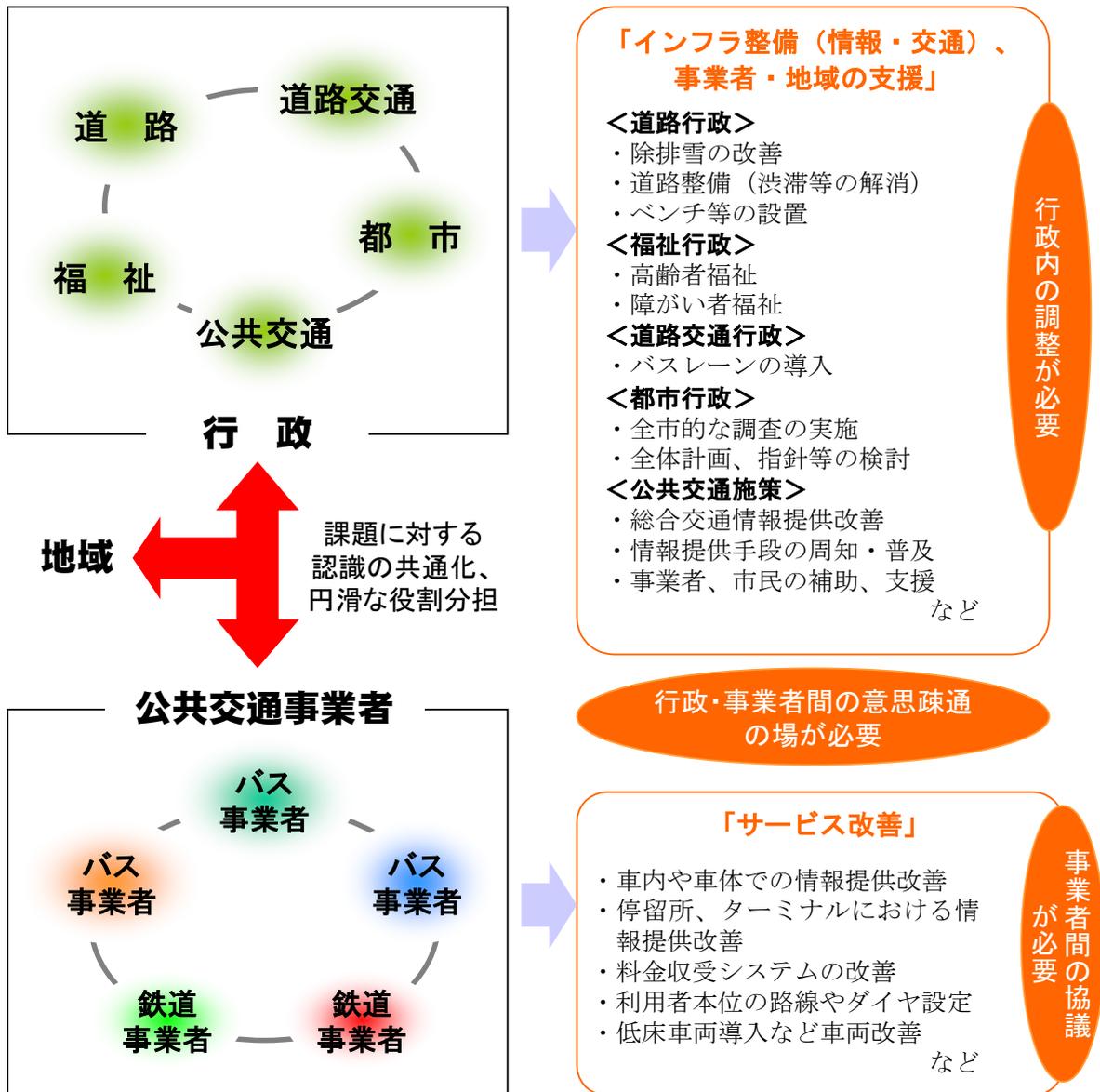


図 2-3 行政・事業者間、行政間、事業者間の調整イメージ

(2) 地域

各バス路線は、運行している沿線地域にとって、重要な移動手段であり、かつ、人を集める仕掛けであると同時に、「バス通り」という言葉がランドマーク的に使われるように、骨格的な存在でもある。

このような存在であることから、市内においても、地域住民が自主的に停留所の清掃を行っていたり、沿線商店が店舗の一部をバス待合い環境として提供している事例がある。

しかし、一体的に活動するバス事業者や行政と異なり、地域を構成する要素は、意向や生活様式が異なる個別住民や商店、企業など様々であることから、これら事例も実現例は少数に止まっている。

地域が、行政や事業者と問題点・課題に対する共通認識を持って、適切に分担すべき役割を見出すためには、地域がまとまって協議する仕組みづくりが必要と考えられる。

なお、初期段階において行政は、このような仕組みづくりに向けた取組を助言・支援する存在になるものと考えられる。

さらに、協働する地域の範囲、中心となる組織の構成メンバー、地域が取り組むべきこと、検討手法等についての考え方をある程度明確にしておくことが円滑な取り組み実施において必要と考える。

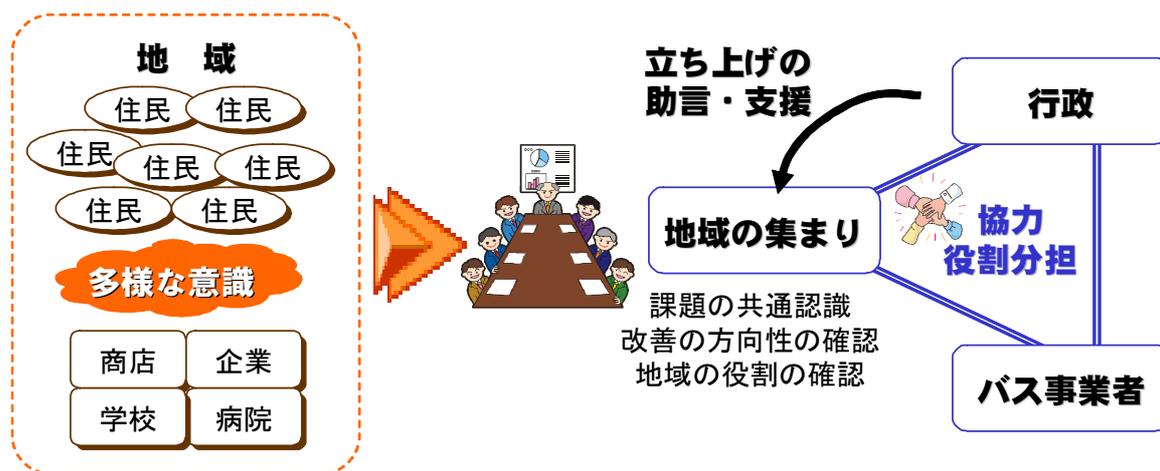


図 2-4 行政、バス事業者、地域の連携イメージ

(3) 共通認識の醸成と役割の確認

利用環境改善に向けて地域、事業者、行政それぞれが、取り組みの内容とそれぞれの役割を整理するためには、課題に対する共通認識の醸成や協働による検討をはじめ、改善の過程全体を共有していく仕組みづくりが必要になると考えられる。

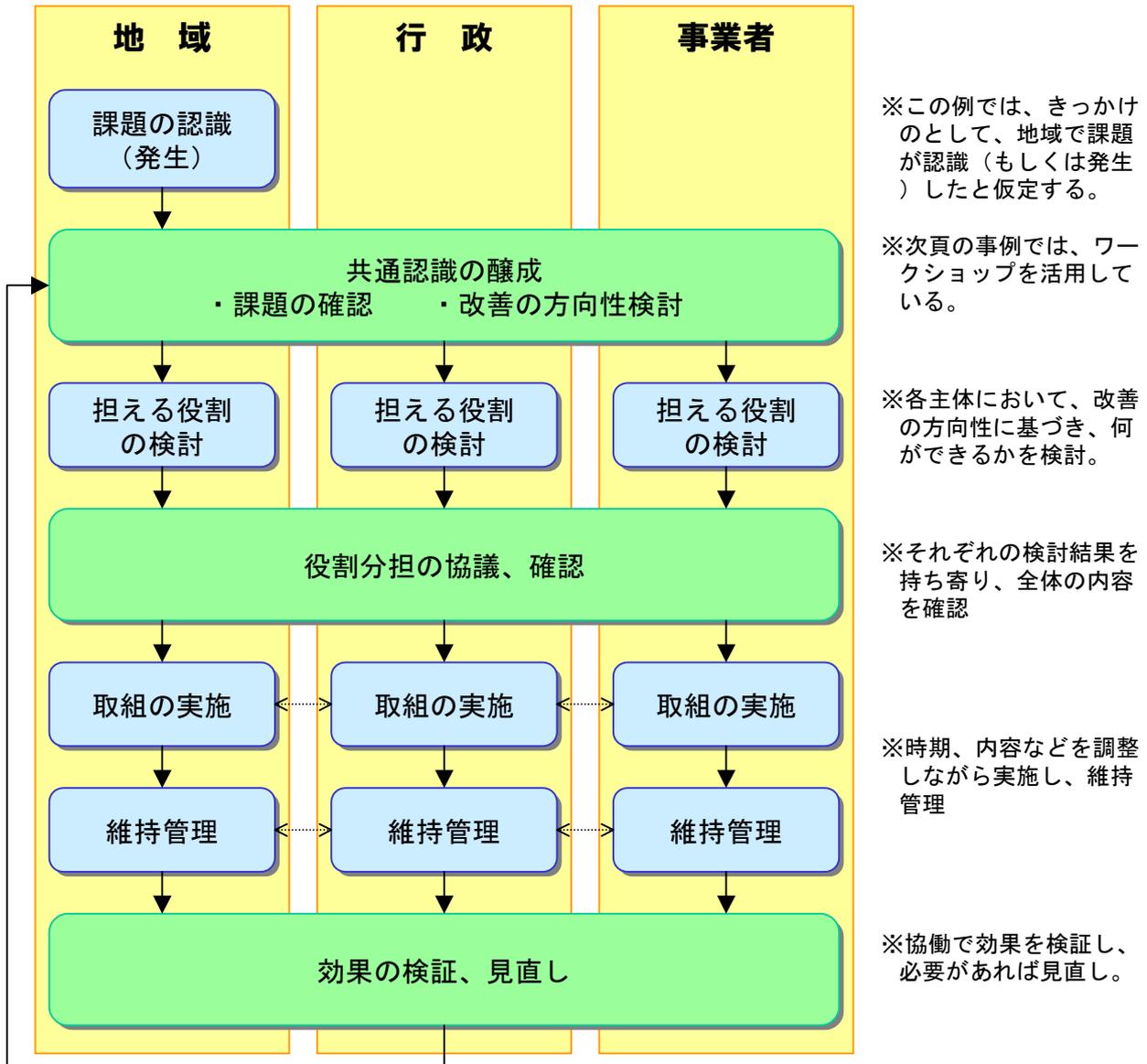


図 2-5 3者の協力の流れ (案)

＜参考＞ 清田区の「美里団地」バス停における、地域・事業者・行政の協働

清田区の美里団地では、老朽化したバス停に防犯上などの複数の問題点があり、以前から改善の要望があった。

この点について、清田区では、課題を抜本的に解消するためには、地域住民、バス事業者、行政による一体的な取り組みが必要と考え、ワークショップを開催し、現状や課題に対する共通認識の醸成を図った上で、改善の方向性と役割分担について整理をした。

結果として、清田区が待合所周辺の整備をし、バス事業者が新しい待合所の設置、地域住民が植花と日常的な清掃を担うこととなった。



← 以前の待合所

新しい待合所



←植花活動

図 2-6 「美里団地」バス停

2.4. 実施レベルの整理

上述のように、絞り込んだニーズ、問題点、課題を解決する改善策は、解決しようとする課題により異なる。

また、市内には複数の事業者が混在している状況にあることを踏まえると、同じ改善策でも、

・各社が全く同一レベル（内容）で行わなくてはならないもの

例) 前方方向幕の記載方法 など

・各社が共通の基礎の基で独自に行っていくもの

例) 配布時刻表や停留所等の文字サイズ、最低限の記載項目を共通化 など

の2点が想定される。

よって、改善策の実施において、共通化を図っておくレベル、各事業者独自の判断で実施してもかまわない事項などについて検討する必要があると考える。

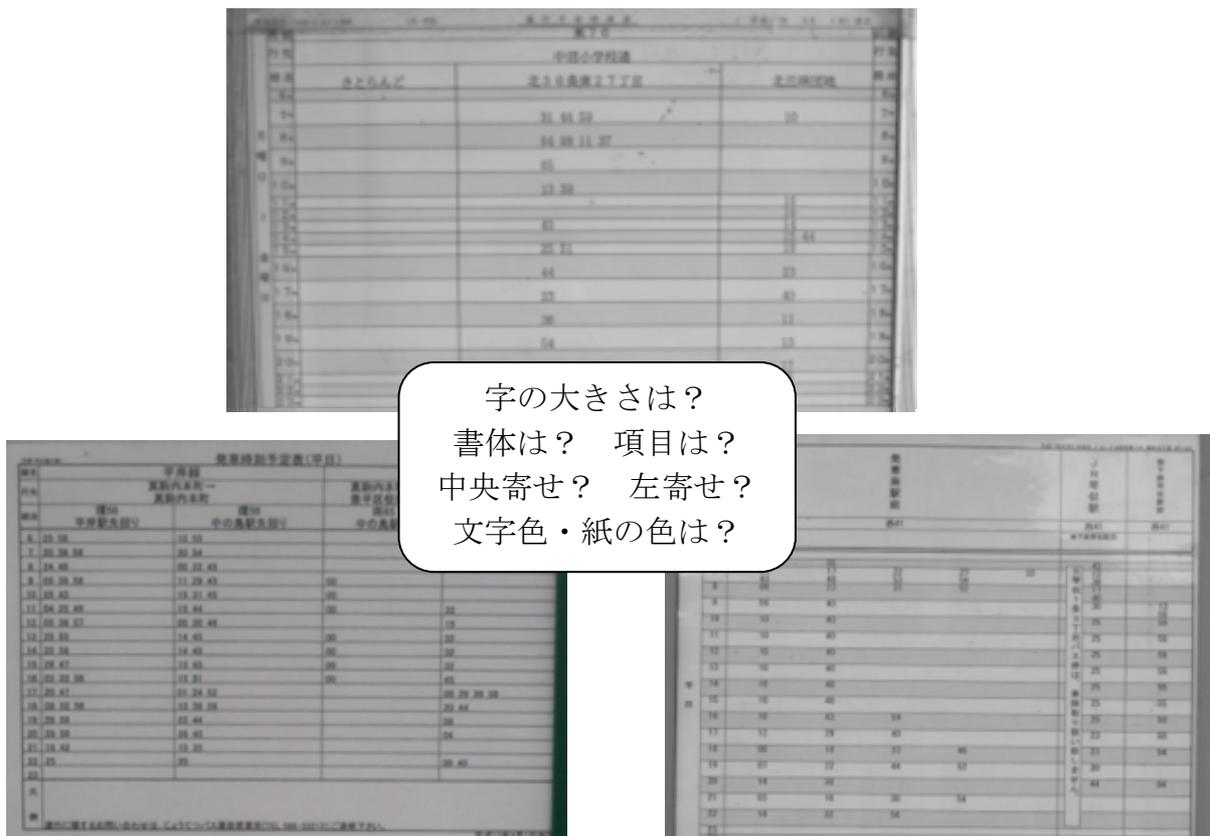


図 2-7 バス停留所時刻表の例

2.5. 施策のモニタリング

(1) 行政の取り組みに対する評価

改善策の実施においては、その投資効果を逐次計測し、利用者に公開していくことが行政の説明責任として必要である。

そのために、実施した施策の効果を把握する体制の構築が必要と考える。

また、施策毎に把握する効果指標と、その計測方法等を明らかにし、施策の実施とともに、その効果の検証を継続していくことが必要と考える。

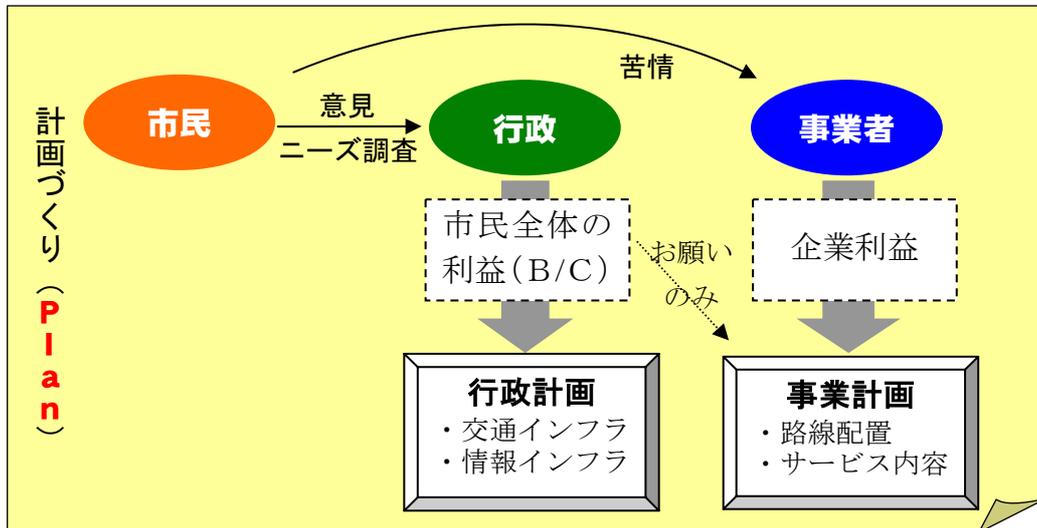
(2) 事業者や地域の取り組みに対する評価

サービス向上を目指した事業者の取り組みに対し、費用面の支援の他、具体の取り組みを市民に積極的に公開するなど、共通サービスの基に実施される各事業者の事業に対する意欲を高め、適正なサービス競争を促すことも利用環境の改善に大きく寄与するものと考えられる。

地域の取り組みについても同様で、積極的に取り組み地域に対しては、物資・費用・許認可等の支援の他、全市レベルで取り組み状況を紹介するなどにより、地域活動の意欲を高めていくことが、継続的な活動を促す上で重要であると考えられる。

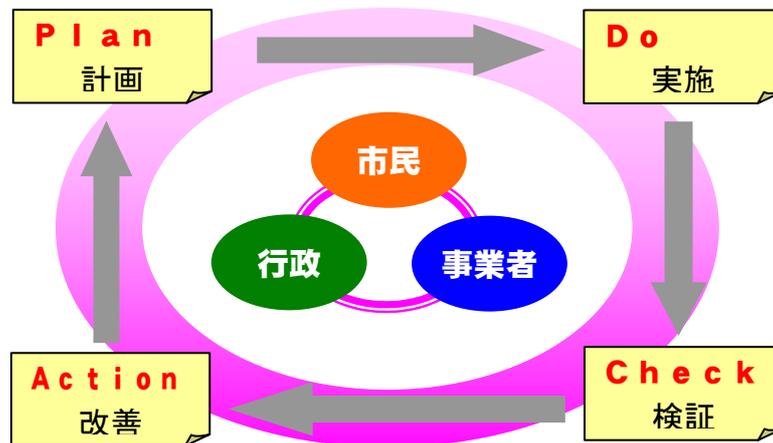
【これまでの計画づくり】

行政の「行政計画」とバス事業者の「事業計画」は、異なる目的で作られ整合がとれていない。また、適宜見直していく仕組みになっていない。



【これからの計画づくり】

市民とバス事業者、行政がそれぞれの役割において計画づくりを行い、実施し、その効果を点検して見直す仕組みづくりが必要である。



検討すべき課題

- ・各段階の具体化（役割分担、検討項目、検討手法等）と継続可能なしくみの検討。
- ・市民、バス事業者、行政それぞれの取組の効果を誰がどのように評価していくか。
- ・評価が良い結果の取組に対するメリットの付与。

2.6. 全体的な利用環境の検討

市民の暮らしの中で、バスなどの公共交通機関を使った移動は、移動そのものが目的ではなく、勤め先に行くことや、買い物など、何らかの目的を達成するために行われる。

公共交通機関が消滅することは、これら暮らしの中の目的が達成できなくなるという点で、市民生活に大きな影響を及ぼすことから、昨年度の審議においては、これらの適切な維持が議論の主題となった。

今年度、バス交通のネットワークも含めた望ましいあり方が主題となる中で、第5回審議会における議論では、現状におけるバス交通の利用環境は、「使いやすさ」と「わかりやすさ」の両面で、取り組むべきことが多いことが確認された。

これらに取り組むこと、すなわち利用環境を改善することは、直接的に利用者の利便を向上することに止まらず、利用者数の維持、増加により、維持方策の対象となる路線を減じることが期待される。

しかし、市民や来街者にとっての利用環境とは、待合い環境や情報提供など、直接的な利用の場面のみを指すのではなく、暮らしや来訪目的の中で生じる移動に合った路線網があるかなど、バス交通全体の環境も含めたものと考えられ、暮らしに合わない路線に対して方策を講じていくことは、効果を得られないと考えられる。

よって、バスと他の公共交通、各地域の特性や機能の集積、将来的な市民の暮らしのあり方や来街者の札幌を訪れる目的などを踏まえた、全体的な計画が必要と考えられる。

2.7. まとめ

これまでの内容について、以下でフローとしてまとめる。

最終答申に向けては、フローの各段階における具体的な内容について、事例研究なども含めた検討が必要と考える。

また、実践にあたっては、課題を有する地域において、モデル的な取組を進めていくことが必要と考えられる。

