京都市山科区の交通問題

交通弱者解消のためにデマンドバスの導入を

京都地方自治総合研究所主任研究員

藤川　剛

私が、京都市会議員として活動をさせていただいた４年の間に、これまで山科区が抱える懸案事項の一つにあげられる「交通問題」について、さまざまな観点から調査をし、提言を行ってきた。まだ解決には至っていないが、「山科交通問題研究会」といった組織が立ちあがり、少し前進が図られつつある。

山科区においては、地下鉄駅とバスの結節の悪さや、バス路線がないといった交通課題が大きく俎上にあがるが、自転車の課題なども広く交通問題としてくくると、なにも山科区だけの課題ではなく、じつは多くの行政区においても検討課題の一つにあげられているものである。

そこで、これまで私が調査してきたことをまとめて報告することで、各行政区における「交通問題」の解決への一つの提言としたい。

山科区の現状とは？

山科区は、古くから、京都の中心部や奈良につながる交通の要衝となっていた。とりわけ、高度経済成長の時代には、京都市中心部のベッドタウンとして宅地開発がすすみ、1960 年代前半から人口が急増した。1960 年代前半に 2 万世帯に満たなかったものが、ほんの 10 年程度で、2 倍の 4 万世帯に増加していることで、その開発の急激さが見てとれる。また、1997 年に地下鉄東西線が開通したが、その工事の間に、再度、宅地開発が進み、現在も微増ではあるが、世帯数が増えている。

地下鉄の開通で、バス路線が縮小

この地下鉄東西線の開通は、山科区の交通事情にとって大きな転換点となった。というのは、地下鉄の開業によって、これまで山科区の公共交通の一翼を担っていた京都市営バスの醍醐車庫が廃止され、京阪バスにバス路線が一元化されたからである。醍醐車庫から、東や西の主要な場所を通って山科駅に向かう路線や、河原町方面への路線が廃止になったことで、地下鉄の各駅から東西に離れた所に住んでいる人たちは、不便になってしまった。そこで、地域と京阪バスが一緒になって検討し、京阪バスにより「くるり 200」という循環バスが導入されてきた。しかし、大石神社等のある山科西部の百々学区や、東部の大塚学区の小山地域、また学区内のどの地域も地下鉄の各駅と微妙な距離がある鏡山学区や、地下鉄の駅は学区内にあるが、学区が大きく駅までの公共交通機関が不便な地域など、そういった地域の不便さは解消にいたらなかった。また、道幅が狭く急な坂がある小金塚地域は、高齢化が進んでいるため、バス路線の新設が求められているが、実現は大変難しいのが現状である。

狭い生活道路

さらに山科区の交通問題は、地下鉄やバスと

いった公共交通の課題だけでなく、小金塚地域と同様に、生活道路の整備が急激な宅地開発に追いつけず、大変狭いといった課題がある。

京都の東の玄関口である山科区は、国道１号線、市道外環状線、府道四ノ宮四ツ塚線などの幹線道路が、モータリゼーションの発達とともに渋滞の度合いが増している。その渋滞を避けようと、渋谷山科停車場線（渋谷通り）などの地区内道路に流れ込んでくるどころか、狭い生活道路までも多くの車が流入している。特に朝・夕のラッシュ時は、子どもたちの登下校と重なり、狭い生活道路を歩く子どもたちのすぐそばを多くの車が往来し、危うく接触しそうになるのも希ではない、危険な状況が続いている。

区役所に「山科区交通問題研究会」を設置

こういったことから、山科区の自治連合会である「明日の山科を考える」では、いつも懸案事項として、この交通問題が出されている。この会には、私達議員も毎回呼ばれているが、なかなか解決に至らないどころか、前進も図られない状況が続いていた。しかし、毎回のように交通問題が取りざたされることから、何としても取り組んでいかねばならないとして、山科区役所と交通局に対して、機会あるごとに声をあげてきた。とりわけ 2010 年度の交通局の予算・決算を審議する公営企業等予算・決算委員会には、山科区選出の議員６人の内５人が属していたため、私を含めてそれぞれの議員が意見を述べた結果、区役所に交通問題を検討課題として取り組む「山科区交通問題研究会」の設立が実現した。この山科区交通問題研究会は、区民をはじめ学識経験者や交通事業者、これは京都市交通局だけではなく京阪バスやタクシー業界からも参加していただき、課題の解決に向けて議論をしたうえで、提言された。

2010 年 9 月の第 1 回の会合から、2011 年 3 月の第４回の会合が行われ、山科区の交通課題の抽出と、それらの解決へのアイデアを区民に募集。集まったアイデアを含めて、課題解決の方策が協議された。最終会では、他の自治体や行政区の取り組みについて報告があり、山科区交通問題研究会としての提言が、山科区区役所に対して行われて終了した。次に、そこで出された意見等について検討してみたい。

「山科区交通問題研究会」の取り組み

京都市は、地下鉄の整備によって鉄道の分担率が 1980 年に 12.4 %であったものが、2000 年には 16.3 %と増加している一方、バスの分担率は 9.9 %から 5.4 %へと減少しているという特性がある。また、徒歩の分担率が 35.9 %から 24.2 %と大きく減少している。これまで 22.3 %と分担率の大きかった自動車は、28.2 %とさらに増加をした。これは、車への依存度が、バス交通利用の減少や徒歩による外出の低減を招いていると言わざるをえない。

山科区は、自動車への依存度が京都市全体に比べても格段に大きい。1980 年に 10 %だった鉄道分担率が、2000 年には 14.3 %となったのは、地下鉄東西線が開通したからに他ならないだろう。また、バスの分担率はもともと少なく、7.4 %であったのが、3.1 %と半分以下に減っているのは、市営バスの撤退が主な原因と考えられる。鉄道とバスを合わせた分担率は、1980 年も 2000 年も 17.4 %であるのに比べ、自動車の分担率は 24.5 %から 34.4 %と大きく伸びている。道路整備が図られたことやモータリゼーションの進行があったとしても、その伸びは大変大きなものである。また、徒歩や自転車の分担率も低下しており、このことは、地下鉄東西線が開通いによって、市内中心部へ行くには便利になったが、住んでいる所から地下鉄の各駅までが不便であったり道路が狭いことから、徒歩や自転車で駅へ行ったり、買い物をすること

への恐怖から、分担率が低下したのではないかと考えられる。

これらのことから、研究会では、2 つの側面からの検討がなされた。1 つは自動車交通と道路網であり、もう 1 つは公共交通（鉄道、バス）である。具体的には、それぞれが以下のようにまとめられた。

① 自動車交通と道路網

山科区在住者の自動車の分担率は、市内全体の 28.2 %であるのに対し、34.4 %と高い比率になっている。とくにＪＲ山科駅から離れた南部地域で分担率が高い。また、交通量は国道 1 号線、市道外環状線、府道四ノ宮四ツ塚線が幹線道路として機能しており、どの道路も朝・夕のラッシュ時はもとより、慢性的に渋滞が起こっている。また、地区内道路の渋谷通りも混雑度 1.5 以上であり、道路の許容量を超える交通需要がある。また、道路が市内中心部と比べて比較的狭く、歩道もないところが多くあって、自動車の速度もその分、遅くなっている。

② 公共交通（鉄道・バス）

鉄道駅から徒歩 10 分圏、バス停から徒歩 5 分圏から外れる地域が存在している。この 10 分圏や 5 分圏は、高齢者にとっては、さらに時間がかかる距離だと考えられる。さらに、山科地域は、三方を山に囲まれた盆地状になっていることから、高低差を考慮すると、鉄道駅から徒歩 10 分圏、バス停から徒歩 5 分圏以上かかる地域はさらに増え、区内中心部でも見受けられるようになる。さらに周辺部へいくほど拡大傾向になる。

バス交通網は、東西によって顕著に分かれている。東は、山科駅方面に行くバスが多く、本数は時間に関係なく 1 時間に 4~6 本程度となっている。しかし、山科駅方面以外は、1 時間に 2 本程度しかない。西は、市内中心部方面へのバスがめだつ。五条以南の大石道などは、通勤時間帯で 1 時間に 6 本以上、昼間時間は 4 本以上、五条通りなどでは通勤時間帯で 3~5 本、昼間時間帯で 3 本程度ある。また、1997 年の地下鉄東西線が開通した以降も、バスの営業キロ数にあまり変化はないが、輸送人員は約 80 %に減少をしている。一方、地下鉄については、開業当初から、ほぼ横ばいである。

これら 2 つのことから、地下鉄東西線が開業をしても、山科区においては公共交通から自動車へのシフトが進行しているといえる。山科の交通問題を考えるにあたっては、公共交通機関の利用促進や利便性の向上により、自動車の分担率を抑え、公共交通機関の利用割合を高める取り組みが肝要である。

区民の意見をまとめると

第 2 期の山科区基本計画のパブリックコメントでの意見や、山科区自治連合会連絡協議会総会「明日の山科を考える」で出された意見等をもとに、交通問題の抱える課題について整理すると、次の 2 つになると考えられる。

① 既存の交通システムに関すること
- 公共交通機関の利便性を向上させる方策
- 公共交通機関の連携を強化させる方策
- 高齢者・身体障害者などにやさしい公共交通機関とするための方策
- 公共交通機関の利用促進に関する方策

② 新たな交通システムに関すること
- コミュニティバス、乗合タクシーなど、新しい交通システム導入に関する方策
- 自転車の新たな活用方策、走行環境改善方策
- 身体障害者など公共交通機関を利用しにくい人への新たな交通システム導入に関する方策

研究会に寄せられたアイデア

上記の課題に対して、区民から研究会へたく

さんのアイデアが寄せられた。アイデアの総数は 79 人、155 件であった。

既存の交通システムでは、公共交通機関の利便性向上の方策として、路線の新設・見直しや、バス停の改善などが出されていた。また、公共交通機関の連携強化として、運行ダイヤの調整があった。さらに、高齢者などに使いやすいシステムとして、ノンステップバスの導入促進があげられ、利用促進の啓発を含めて 44 件であった。

新たな交通システムについては、コミュニティバスや私も提言としてあげたデマンド交通の導入。また、乗合タクシーの利用やパークアンドライドのさらなる推進があげられている。さらに、自転車の新たな有効活用として、自転車が安全に通行できる自転車道の整備や駐輪場の整備・無料化、自転車のシェアリングもあげられ、総数 51 件となっている。

その他、道路整備や交通規制の強化や改善といったものが 60 件あり、合計で 155 件となっている。

デマンデバスの導入を提案

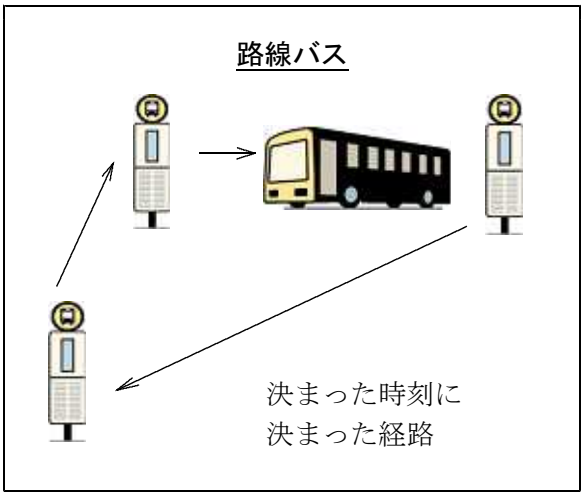
私が提言させていただい内容は、東京大学で研究しているデマンド交通について、無料送迎している病院等のバスと、既存のバスを利用して、実証実験をしてはどうかというものである。

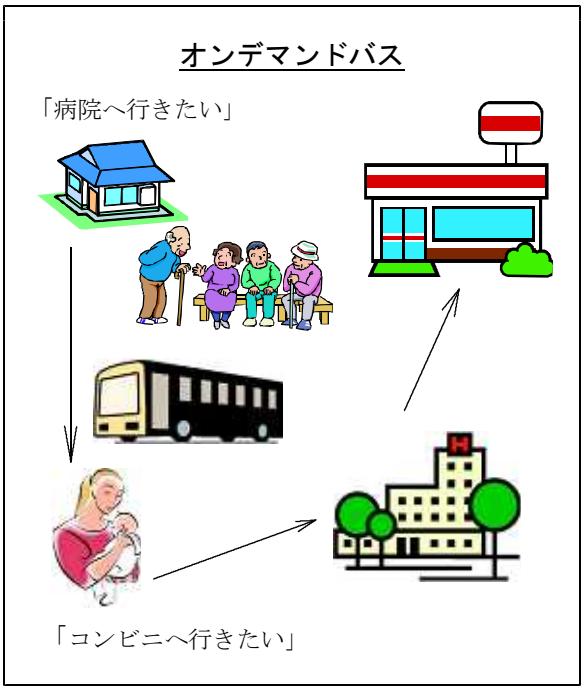
東京大学で研究しているデマンデバスとは、大和東京大学教授によると（右図を参照）、

① 予約制の乗り合いバス

乗り合いにより、タクシーより高効率。乗客がいなければ移動しないため、路線バスより高効率。多数のバス停を設置できるため、バス停への便がよい。

② これまではオペレータが予約を受け、経路を作り、配車をしていたが、開発されたオンデマンドシステムで、スムースな配車が可能。





③ 配車を頼むのはパソコン端末となるが、誰もが簡単に利用できるものを開発。病院や自治会館等に予約端末を設置することで、パソコンを持っていない人も利用可能。

④ コンパクトな車載器の開発で、コストも軽減される。

といったようなもので、私自身は、東京大学の研究室で、実証実験のビデオとともに内容を聞かせていただいた。

ただ、このシステムを運用するには、システムを管理する者と乗り合いのバスが必要となる。

システム管理は何もその場所にいる必要はなく、例えば山科区役所で管理することも可能である。また、バスは京阪バスはもちろん、病院の送迎バスも利用することは可能である。

私は「山科交通問題研究会」に対して、バスの本数が少ない、バスが走っていない地域や、バスと地下鉄との結節が上手くいっていない地域に対して、このデマンドシステムを利用して利便性を高めてはどうかと提言をした。また、たんに提言をするだけでなく、区役所や研究会と協議を進め、デマンド交通システムが、どのようなシステムなのかを、東京大学から来てもらい、具体的に説明会を開いてはどうかということも申し入れを行った。残念ながら、その後、市会議員選挙に突入し、結果を残す事ができず、現在に至っている。

なんとしても、不便を強いられている地域の皆さんが、少しでも便利になるように、これからも活動を展開していきたい。

今後の方向性

私自身が提言したデマンド交通システムだけでなく、研究会で出された意見や区民の皆さんからのアイデア等で、「これは」と思うものがあればどんどん実証実験を行っていき、多くの区民の皆さんが公共交通機関をおおいに利用していけるように、是非とも研究会を発展させていただきたいと思い、今後の方向性を山科区役所に聞いたみた。

山科区役所からは、「山科区交通問題研究会」は 2011 年度のできるだけ早い時期に協議会を立ち上げ、公共交通の利用促進と利便性向上のため、継続的に取り組んでいくという回答をもらうことができた。5 月 13 日には、第 1 回「公共交通利用促進協議会」が開催された、協議が行われた。

その中で、早期の取り組みとして、市内中心部において展開しているバス停上屋の改善に取り組むとされている。これは、バス停に屋根を付けるとともに、大きな広告パネルを設置して広告料の収入を得、バス待ち環境の改善に充てるというものである。バス待ち環境が良くなることで、バス利用者の促進を図る狙いがある。京都市交通局が市内中心部で展開しているノウハウを活かすとともに、同じバス事業者である京阪バスとも一緒になって、今年度 2 基の設置に取り組む予定である。

また、昨年度、小野駅で実施した駅周辺のおでかけマップを継続するとともに、椥辻駅でも実施することとなっている。このマップを作製して駅に張り出すことで、多くの観光客等を呼び込むことが期待されている。さらに、私も兼ねてから意見を出していた、駅に張り出している京阪バスの時刻表を、より見やすいものへと改善を図る予定にもなっている。

しかし残念ながら、小金塚地域など、バスが通っていない地域や、バス停までの距離が徒歩 10 分圏以上の地域の改善策については、具体策が提示されていない。デマンド交通などの提案について、スムースな検討をお願いしたい。こういった取り組みをすることで、懸案である山科区の交通問題が、1 歩でも 2 歩でも前進が図られるよう、私も微力ではあるが、力を注いでいきたい。

そして、この山科区の取り組みが、他の同じような課題を抱えている行政区のモデルとなり、改善が図られることで、京都市から交通問題が無くなり、2010 年 1 月に策定された『「歩くまち・京都」総合交通戦略』に沿った、公共交通の利便性の向上や歩行空間の充実、未来の公共交通の充実など、さまざまな施策の推進が図られることを期待する。