

ソウル市のバス再編における合意形成プロセス

平成20年3月11日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師———金 洗埴 ソウル市バス改革委員会委員/成均館大学教授

2. 司会———森地 茂 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

■講演の概要

1—公共交通の略史

1950年に朝鮮戦争が勃発し、ソウル市の半分以上の家屋が倒壊した。この50年代の時期は、徒歩、自転車主体の交通パターンであった。

60年代に入ると急激な都市化と産業化が進み、地方から都市地域への移住も増え、ソウル市の通勤者の80%がバス利用というバス中心の交通パターンであった。

70年代は住居の不足や、人口と経済活動のソウルへの一極集中が進み、1974年にはソウルで初めての地下鉄が建設されるものの、依然としてバス中心の交通パターンであった。

80年代は、地下鉄の乗客は増加するが、バスの乗客数は減少した。また所得水準が上がり、自動車所有が急激に増大し、1985年に韓国の自動車所有台数が100万台を超えた。

90年代になると交通専門家にとって持続可能な開発パラダイムが主要な事

項になった。交通混雑による深刻な大気汚染等に対処するため混雑課金も実施された。97年には韓国の自動車所有台数が1,000万台を超えた。

2000年代に入ると汚染、混雑、事故に対する国民意識が高まり、04年7月ソウル市長がバス改革を実施し、05年10月1日には清谷川(チョンゲチョン)という川を復元し、毎日16万5千台の車が通っていた高速道路を取りのぞいた。

次に、ソウル市の地勢については、周囲は山で囲まれており、また東西に川が流れ二分されている。またソウル市全体の約50%が居住地として利用されており、面積は605km²で2006年の人口は1,040万人、自動車登録台数は290万台に達している。

2—ソウルの交通指標

ソウル市の自動車トリップ数は一日あたり3,138万7千トリップで、若干増加している。バスと地下鉄を含む公共交通の分担率は約63%である。バス、タクシーの分担率は低下傾向にあるが、その一方で地下鉄と自動車の分担率は増加傾向にある(表—1)。2005年におい

■表—1 交通機関分担率

	バス	地下鉄	バス+ 地下鉄	乗用 自動車	タク シー	その他
2000	28.3	35.3	63.6	19.1	8.8	8.5
2001	27.6	36.5	64.1	18.7	8.4	8.8
2002	26.8	37.8	64.6	18.4	8.0	9.0
2003	27.6	35.0	62.6	25.0	7.3	5.1
2004	26.3	35.7	62.0	26.4	6.6	5.0
2005	26.8	35.9	62.7	26.3	6.2	4.9

て公共交通機関にとって重要な変化(減少から増加へ)が起きているが、これはバス改革の結果ではないかとみられる。

3—バス改革の概要

ソウル市のバス改革の外的要因としては、社会経済状況、交通政策、環境問題、バス業界の事情の4つの要因が考えられる。ソウル市においては、過去40年間、何度もバス改革が試みられてきた。バス業界とバス利用者の反対によって過去の改革は失敗してきたが、その原因としては、市民グループなど利害関係者との事前協議を行わない、ソウル市当局によるトップダウン式のアプローチに問題があった。

また、今回のバス改革の直接のきっかけは、2002年8月の清谷川の復元計画の高速道路撤去に伴うバスレーンの導入であった。これは沿線の商店主などの強力な反対があり、そこから都市ガバナンスという教訓を得た。

バス改革のターゲットとして、バス路線、運賃、準公営運営、バス管理システム、スマートカードの導入、中央バスレーンの導入、施設サービスの改善の7つの項目を設定した。

バス路線については、改革前は階層的なバス路線は存在していなかった。そこで、バス改革によって幹線と支線に区分することとした。またバスの色についても幹線バス、支線バス、循環バス、都市間バスで色分けを実施した。さらに、ソウル市を8つのゾーンに分ける新



講師：金 洗埴

しい系統・番号システムを導入した(図-1)。CBDを0とし、時計と同じように1から7までのゾーン番号を割り当てることとした。



■図-1 系統・番号システム(8ゾーン)

これにより、幹線バスの101というバスであれば、1という北東地区から都心(0)に行く、幹線ルート1番を通るバスであることがすぐに分かるようになった(図-2)。



■図-2 バスの色と番号

新しいバスの運賃体系も導入された。ソウル市内は均一料金システムにし、30分以内のバス間の乗り継ぎは無料とした。地下鉄は区間制から対距離制運賃システムにし、地下鉄とバスを乗り継ぐ際は割引を行うこととした。

そして、重要なポイントであるが、準公営的な運営を実施することとした。即ち、路線の入札システムの導入、バス収入の共同管理、パフォーマンスの評価システムの導入である。これにより、公共性を維持しながら、各バス会社の民間としての効率性も確保することを目指した。

バス収入の共同管理については、改革前は、各バス会社の自社運行によって何人乗せたかで収入を得ていたが、改革後はソウル市が収入を一旦集積し、

各バス会社の運行キロに応じて各バス会社に収入を配分し、赤字の場合、ソウル市が補填するシステムになっている。

その他、バスに関する様々な情報、データを収集し、BMS(Bus Management System:バス管理システム)センターに集まるようなバス管理システムを導入した。また、各種交通量データを集積するソウルTOPIS(Transport Operation and Information Service:バス交通の管理と情報センター)を設置した。また、運賃徴収のシームレス化を達成するため日本のSuicaやPASMOのようなスマートカードも導入しており、2006年時点でスマートカード利用者は90%を超えている。

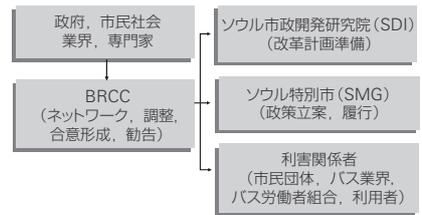
もう一つ重要なことは、バス専用レーンを道路の中央部に設置したことである。これによりバス、自動車ともにスピードアップし、バスの定時性も向上し、バス利用者の増加につながった。

さらにバスターミナル、バス待合所などの施設も改良した。また、バス運行情報の提供、低床バスや接続バスの導入などサービスの向上にも努めている。

4—バス改革市民委員会

ソウル市は過去、トップダウン式のバス改革で失敗しており、その教訓として意思決定の過程において改革を行うということに至っている。ガバナンスというのは、政府、市場、市民社会が参加主体の自律性を尊重し、相互依存を理解し、パートナーシップやネットワークの構築などにより合意を形成していく過程である。都市ガバナンスは、ボトムアップの過程であるとも定義づけられる。

図-3は韓国のバス改革における都市ガバナンスの構図を表している。SDI(Seoul Development Institute:ソウル市政開発研究院)がバス改革の議題を提案し、SMG(Seoul Metropolitan Government:ソウル特別市)が改革の



■図-3 都市ガバナンス

主体となり、利害関係者としてバス業界や市民団体、利用者が加わった。このような参加者が集まってBRCC(Bus Reform Citizens Committee:バス改革市民委員会)を構成し、利害関係者間のパートナーシップやネットワークによって合意を形成して政策を提案した。

2003年にソウル市長から各委員が任命され、任務が完了した2006年に委員会は解体した。委員会は特別臨時委員会であり、時限付きの一時的な組織であった。

表-2はバス改革市民委員会のメンバー構成である。メンバーは、ソウル市から4名、バス業界から4名、市民団体から4名、専門家8名の合計20名であった。ソウル市は改革案を立案し、市議会は補助金や財政をチェックした。バス業界は自分たちに有利になるように働きかけ、労働組合は組合員の福利厚生について働きかけた。市民は利用者のための抜本的改革を主張した。

■表-2 委員会のメンバー

ソウル特別市	ソウル特別市庁	1
	ソウル警視庁	1
	ソウル市議会	2
市民団体	緑交通運動連合	1
	YMCA	1
	緑消費者連帯	1
バス事業者	経済正義実現市民連合	1
	ソウル市バス輸送組合	2
	ソウル市コミュニティバス輸送組合	1
専門家	ソウル市バス輸送労働者組合	1
	学識経験者	6
	会計士	1
	弁護士	1

2003年8月に第1回委員会を開催し、2004年7月の改革実施までに19回開催した。その後、市民からの苦情など様々な問題に対応するために、2004年

12月までにさらに9回開催し、合計28回の委員会を開催した。委員会は通常月2回定期的に開催され、平均15人の委員が出席した。

表-3は委員会が検討した改革案であり、ほとんどの議題がバス改革に関するものである。様々な利害関係者が参加しているために、会議では参加者間で対立が生じた。その場合は、問題点を徹底的に議論し、さらに修正案を次の会議で再議論し、解決するようにした。また、公式な委員会だけでなく、非公式な会議を行い、重要な案件や対立を解決して、いち早く次のステップへ移行できるようにした。このようなプロセスの中で、公聴会、プレゼンテーション、ワークショップの開催、海外調査なども実施した。図-4はバス改革の前後の各ステージを表している。

■表-3 バス改革案

バス改革の日程設定
バス改革の草案
中央バス専用レーン
沿道バス専用レーン
バス料金体系
連結式バス、低床バス、CNGバスの導入
バス路線の再編成
バス運行コスト
バス待合所と乗り換えターミナル
バスのサービスレベル
新バスカードシステムの問題
運転士の福利厚生
バス再編に関連するPR
コミュニティバスの運行体系
収入の共同管理
現金運賃収入
広告収入
バスサービスの基準
利用者が満足についてのモニタリング

5—改革前と改革後の比較

バス改革前後を比較すると、路線が再編成され、路線距離は縮小した(表-4)。以前のバス路線は乗客がいるところを迂回して、複数のバス会社が重複している路線が多かったためである。

■表-4 バス会社と路線

	2003年 7月	2004年 7月	2005年 7月	2006年 12月
バス会社数	57	69	69	68
路線数	365	457	413	397
1会社あたりの路線数	6.5	6.6	6.0	5.8
1路線あたりの距離(Km)	20.5	17.0	17.0	17.6
車両数	7,311	7,561	7,584	7,469
1路線あたりの車両数	19.9	16.6	18.4	18.8
1日あたり平均運行距離(Km)	291	269	259	252

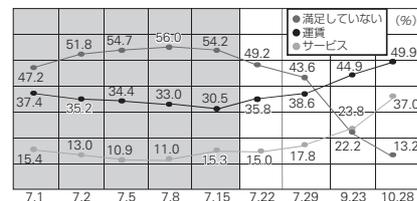
バスの利用者数は、乗り継ぎの無料化と、需要に応じてバス路線を設定したことによって約17%増加した(表-5)。運賃収入は、利用者数が増加したにもかかわらず乗り継ぎ運賃を無料にしたため減少した。

また、委員会は市民に対して満足度

■表-5 バス利用者数

	2003年 7月~12月	2004年 7月~12月	2005年 7月~12月	2006年 1月~6月
バスの1日あたり平均乗車回数(1,000回数)	4,869	5,170	5,716	5,709
地下鉄の1日あたり平均乗車回数(1,000回数)	4,438	4,539	4,516	4,635
バス・地下鉄合算の1日あたり平均乗車回数(1,000回数)	9,307	9,709	10,232	10,344

調査を何回か実施した。改革後に満足していないと答える人の割合は減少し、運賃とサービスに対する満足度は上昇した(図-5)。



■図-5 市民の満足度調査

6—評価と教訓

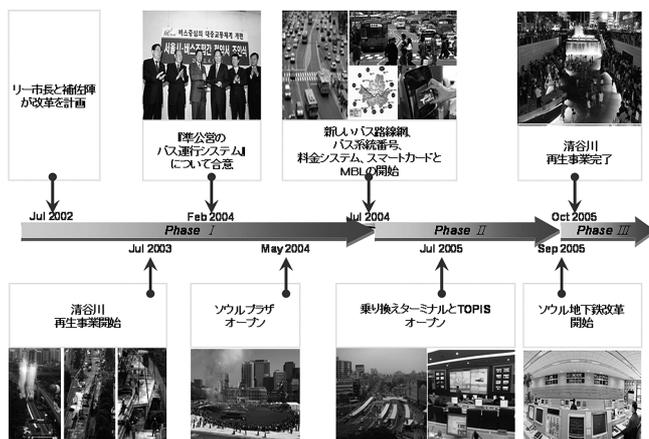
バス改革のプロセスを通して委員会メンバー間で多くの衝突が発生したが、40回に及ぶ公式、非公式の会議を経て、各参加者と関係者の協同と同意を得ることで、バス改革のための良き協議事項を策定できた。

委員会の弱点は、実行段階になって問題が明らかになったことである。特に路線や収入の共同管理に関してはバス会社にとって死活問題であるため、ソウル市とバス事業者の間で激しく対立し、その解決に多大な時間を要した。また様々な利害関係者の間での異なる利害や対立が発生し、取引コストが増加するケースもあった。

■質疑応答

Q 市民の満足度が劇的に増大しているのは分かったが、バス事業者は改革の前後でどのように感じているのか。

A 改革実施時のバス会社は倒産、または吸収合併によって104社から68社に減少していた時期であり、ほとんどが極めて厳しい状態であった。したがって、ほとんどのバス会社が改革について満足している。改革前は、バス会社は民間であるために利用者をいかに乗せるかが重要で、利用者を過渡に取り合う状態であったが、改革後は運行キロ数で収入を決定し



■図-4 バス改革前と改革後

ており、赤字が発生した場合はソウル市が全額補填することもあり、バス会社の心配はなくなった。

Q 路線が入札によって決定されるということがよく分からない。一つの路線に一社を入れるのか。入札の根拠は何か。また、バス会社の収入は利用者数ではなく運行距離で決まるとのことだが、同じ運行距離でも利用者数が多い路線と少ない路線でコストが異なるのではないか。

A ソウル市で10の幹線で19の路線があった。19の路線に対して4つのゾーンに分割し、4つのゾーンごとに入札をかけた。そして、10のコンソーシアムが入札に参加し、4つのコンソーシアムに決まった。その根拠は、入札価格が最も低いものではなく、能力を総合的に評価した。また、すべてのバスがGPSを装着し、BMSセンターですべての運行中のバスの中に何人乗っているか、どのバス停で何人の乗降客数があったか、バスがどの程度のスピードで走っているかなど、すべての記録をリアルタイムで把握することができる。バス路線ごとにバス会社が何人乗せたか、何キロバスを走らせたかを全て1か月のデータベースとして蓄積し、利用者数も考慮に入れて収入を配分している。良いパフォーマンスをするバス会社にはある程度のインセンティブも与えている。

Q ガバメントからガバナンスについての話ですが、こうした公共政策での大改革を市民委員会が行うのは、韓国ではこのバス改革が初めてか。それとも他の分野でも行われていたのか。

A 成功した委員会はこれが最初ではないかと思う。ソウル市長は清谷川復元とバス改革の二つの公約を立ち上げた。その時に市民委員会を設けて市民の意見を聞くこととした。清谷

川復元の方も市民委員会を立ち上げたが、沿線の商店主の地主やビルのオーナー、さらに中に入っているテナントなど利害関係者が極めて多く、そのために市民委員会の中でも、また、委員会とソウル市との間にも対立点が多かった。ただ、ソウル市と市民が4,400回もの対話集会を開催して清谷川復元を成功させた。

Q ソウル市民は大改革をやったという感じだったと思うが、市役所や市議会、政治家では市民委員会をどう考えているのか。

A 市民委員会の代表制のことかと思うが、清谷川のバスレーン導入は色々反対があつて失敗した。商店主が市議会に働きかけて市議会に反対されて失敗した。そこで、市民を中心にしようということにした。代表制に対する異論はなかった。政治家や役人は市民委員会が力を持つことは嬉しくないだろう。当時の市長と市議会の議員のほとんどは同じ党だった。そこで、反対は出なかった。交通の専門家が市の特別補佐としてプレーンをやった。その人の役割も大きかった。市議会も市長を支援した。

Q 市民の中にドライバーの代表はいなかったのか。また、ソウル市の税金がバス会社に入る合意はどうやって取ったのか。

A 自動車メーカーにも働きかけたが、参加しなかった。委員会メンバーは、ほとんどがドライバーなので、渋滞などの事情についてはよく分かっている。二番目の質問は非常に重要である。改革の前にも郊外地域で坂道が多いところはバスがないと住民の交通手段がなくなってしまうため、補助金を出して運行を義務付けていた。その時は毎年100億円くらい出していた。改革後は、その2.6倍、260億円

も出すこととなった。これには、副市長が激怒した。この補助金については、市にとって大きな負担となっているという意見と、市民にとってはサービスがよくなったのでそれに税金を使ってもいいのではないかという意見がある。現在の補助金は210億円くらいに減っている。

Q ソウル市の地下鉄路線網が287キロあるという話を伺ったが、東京もちょうど300キロくらいである。ソウル市での地下鉄の延長、新線の計画はないのか。

A ソウル市では現在8路線を運行している。ソウル圏の地下鉄延伸計画では400キロを超えている。ソウルでは現在、金浦空港を結ぶ東西の9号線が建設中であり、2、3年後には完成の予定である。これは民間資本を導入して建設している。

Q 一回あたりの乗車運賃はいくらか。また、韓国の一般労働者の平均年収とバス運転手の平均年収が分かれば教えてほしい。

A 乗車運賃は、カードで支払う場合は約90円、現金の場合は約100円である。年収についての具体的な数字は今分からないが、バスの運転手は製造業の労働者より低い。改革前はまだ格差があり、今よりさらに運転手の賃金は低かった。バスの運賃が安いので、サラリーも上がらない。10～20年以上勤めている運転手の給料は高いが、その運転手はなかなかやめない。

Q 契約期間はどれくらいなのか。また、再入札の計画はあるのか。

A 6年間である。それが終わるとまっさらの状態、また入札をかける。既存の業者に有利にならないことになっている。

(とりまとめ：運輸政策研究所 小野芳計)