

「新バスシステム・BRT」総括

1. 【本編】

- 1. 総括の位置付け P.1
- 2. 基本的事項 P.1
- 3. 総括 P.3

1. 総括の位置付け

「新バスシステム・BRT」は、公設民営方式で平成27年9月にスタートした。その際、新潟市は運行事業者の新潟交通（株）との間で運行事業協定を交わし、有識者による「新バスシステム事業評価委員会」の手で、事業内容に関して外部評価を受けることが義務付けられた。

そして事業開始から約3年を経て、平成31年2月、事業評価委員会が中間評価を公表したが、その中で、①運行バスの年間走行キロ数が協定値どおりに維持された、②バス利用者数が増えた一など良好な結果がでたことで、概ね高い評価が示された。（【データ集】中間評価（新潟市新バスシステム事業評価委員会）参照）

一方、事業実施の前後から新バスシステム・BRTに対する市民の批判やバス利用者の不満の声が挙がっていたことから、その実情を把握するため本年6月、バス利用者に対してアンケート調査を実施して分析を行った。（【データ集】バスを利用されている皆さまへのアンケート調査参照）

令和2年3月に運行事業協定の更新時期を迎えるにあたって、事業評価委員会の中間評価と、利用者アンケート調査の結果などを踏まえながら、「新バスシステム・BRT」についてこれまでの4年間を検証するとともに、今後の方向性を検討するため、ここに「総括」をするものである。

2. 基本的事項

(1) 新バスシステム・BRTの導入目的

新潟市のバス利用者数は、近年の減少傾向が続き、平成2年度から22年度までの20年間に約65%減少した。（グラフ1参照）また運行便数も、道路運送法改正（平成14年）※で不採算路線の廃止が容易になったため、平成13年度からの10年間で約20%減少したのである。（グラフ2参照）このように新潟市のバス交通は、不採算路線の廃止や減便が繰り返され、それがさらに利用者数の減少に拍車をかけるという負のスパイラルに陥っていた。

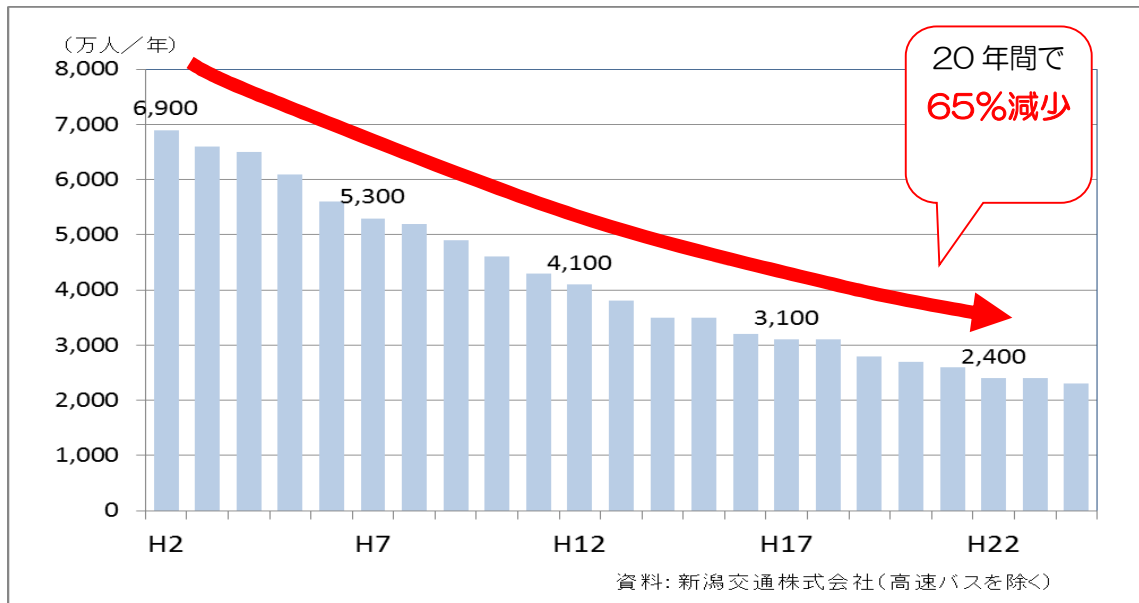
また、新潟駅から榎谷小路の都心部を走る路線では、乗客が少ないバスが団子状態になって走行するという非効率な運行になっていたことに加え、同じ名称のバス停が隣り合って多数並ぶなど、利用者に混乱をきたす分かりにくい状態にもあった。

こうした状況を打開するため、多くのバス路線が重複していたまちなかの幹線区間に、大量輸送、高定時性のBRTを導入して集約化・効率化を図り、それによって生じた余力（車両や運転士）を郊外線の増便や新規路線の開設に振り向けることにしたのである。

このような「市域全体のバス路線」の再編が新バスシステム・BRT導入の目的であり、ひいては将来にわたって持続可能なバス交通体系を構築していくことであった。

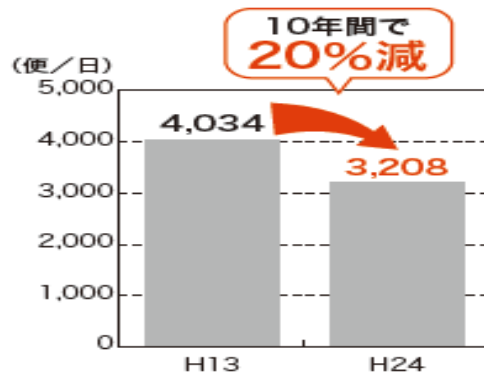
（※道路運送法改正の主な内容：需給調整規制の廃止を中心とした規制緩和が実施され、事業の廃止や新規参入が容易となった。）

■(グラフ1) バス利用者数の推移(新バスシステム導入以前)



■(グラフ2) バス運行便数の推移

【新潟交通(株)および新潟交通観光バス(株)が運行している路線バス数】



資料: 新潟交通グループ

(2) 運行事業協定による新潟交通(株)との役割分担

新バスシステム・BRTにかかる運行事業協定においては、新潟市が乗り換え拠点やBRTの停留所等を整備するとともに、BRT効果を高められるよう連節バスを購入。その貸与を受けた運行事業者の新潟交通(株)が新潟駅から青山までの幹線区間を運行する「公設民営方式」である。あわせて市域全体のバス路線を維持するため、新潟交通(株)が新バスシステム・BRT導入前の年間走行キロ数(957.7万キロ=平成26年3月のダイヤ改正における計画値)を協定期限の令和2年3月まで維持するという役割分担のもとで事業推進することとした。

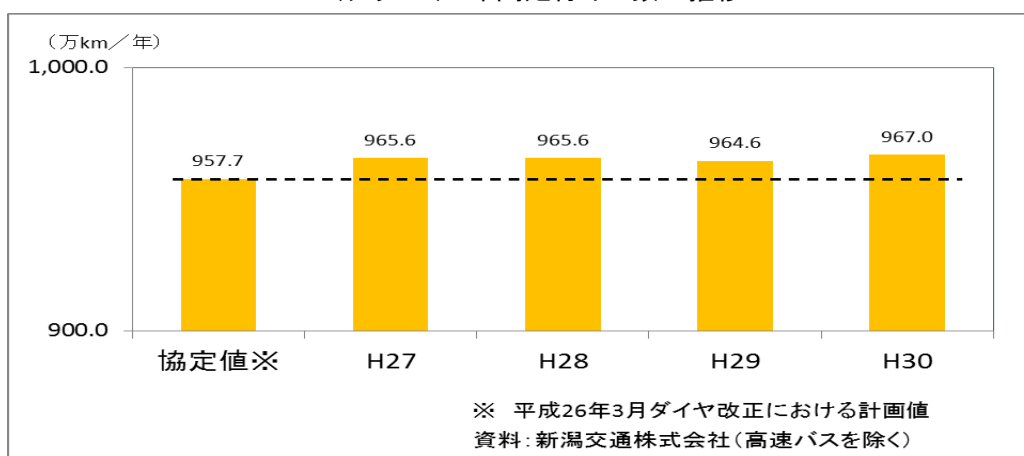
3. 総 括

(1)新バスシステム・BRT 導入後 4 年間の運行実績

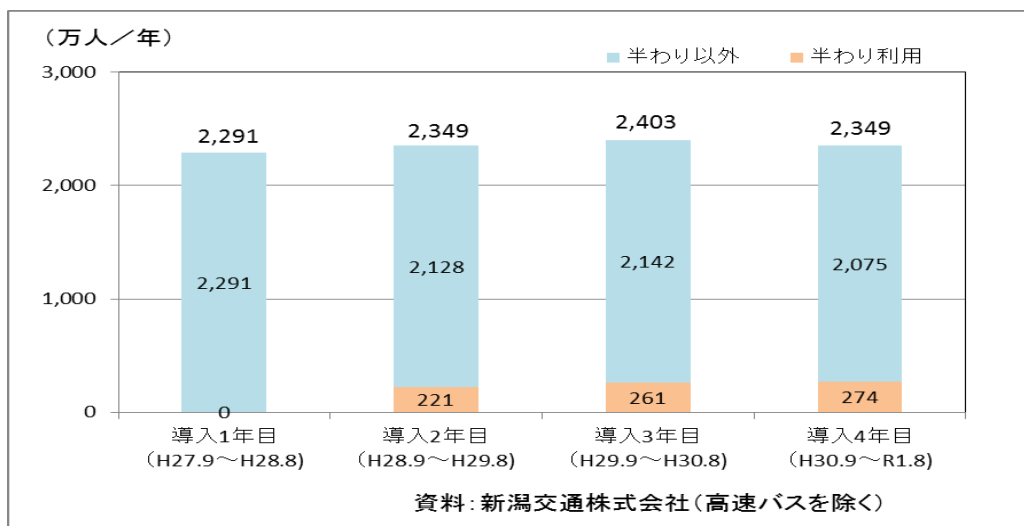
運行事業協定で定められた年間走行キロ数については、開業 4 年間の実績で、協定値を上回る走行キロ数が維持された。(グラフ3参照)

路線数は郊外線を中心に導入前より 295 便(平成 31 年 3 月ダイヤ改正時)増加し、新規路線も 7 本開設された。また利用者数がそれまでの減少傾向から一変して増加に転じたのである。シニア半わり制度が寄与したこともあるが、バス利用者数が増加したことは画期的といえる。(グラフ4参照)

■(グラフ3) 年間走行キロ数の推移



■(グラフ4) バス利用者数の推移(新バスシステム導入以降)



(2)利用者アンケートの結果

新バスシステム・BRT が目指す持続可能なバス交通は、路線数や運行便数を維持することだが、そのためにはバスの利用者の利便性と満足度がとても重要な要素である。

今回の総括にあたって、普段利用しているバスについて、利用者がどのように感じているのか、その実情を把握することが不可欠であるとの考えから、利用者アンケートを実施することとした。

質問の設定にあたっては、バスへの満足度を聞くことにより、利用者がどう感じているかを調べるとともに、新バスシステム・BRTの目的や効果への認知度を聞くことで、周知ができていどうかを確認することとした。さらに、新バスシステム・BRTに同意できるかどうか、今後の方向性の参考とするためにお聞きすることとした。

アンケートは本年6月27日(木)、30日(日)、7月2日(火)の3日間、新潟駅前や万代シティ、本町、古町など計13か所のバス停で降車した利用者にアンケート用紙を配布し、回答を依頼した。

アンケートの回収率は約40%で、3,175人の利用者からご回答を得た。その結果を見ると、新バスシステム・BRTの導入目的については、68%の方々から「知っている」との回答があった(グラフ5参照)半面、市域全体で路線が295便増加し、7つの路線が新規に開設されたなどの具体的な導入効果については、「知らない」との回答が60%を超えるものが多かった。(グラフ6参照)

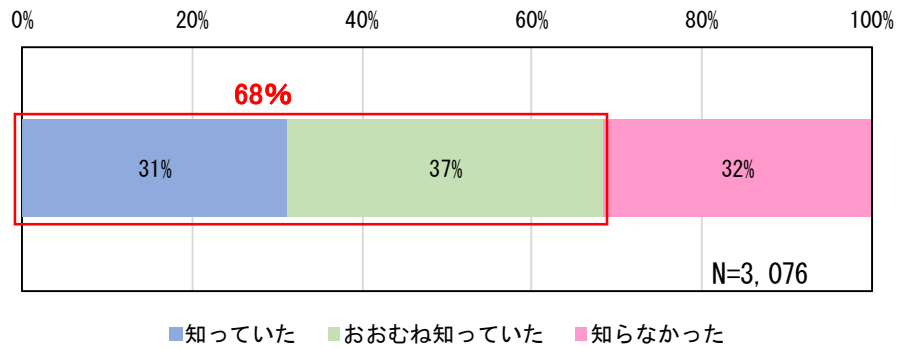
また、まちなかの重複区間の集約・効率化のため導入したBRTへの「乗り換え」という手法に対しては、「路線網の維持は必要だが、乗り換えへの協力は難しい」との回答が42%と最も多かった。(グラフ7参照)

特に高齢者や通院目的のバス利用者にとって「乗り換え」への負担感が顕著に示された。(グラフ8参照)

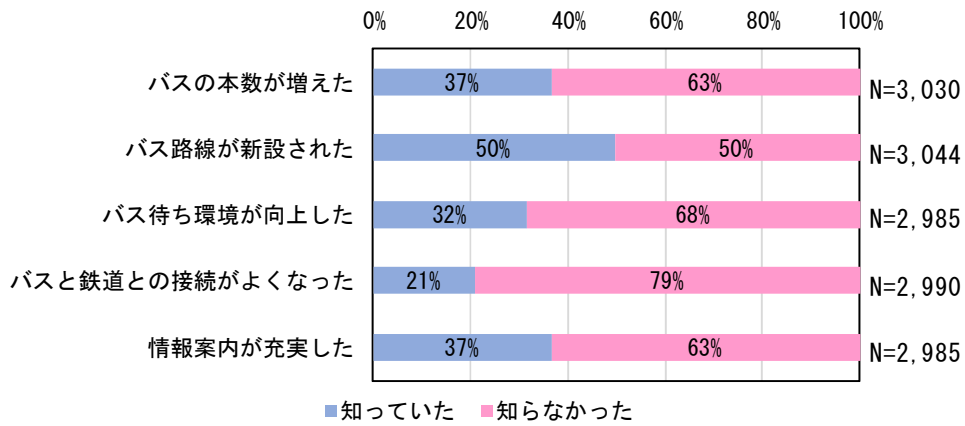
さらには、「バス待ち環境」や「乗り換えの待ち時間」、「乗り換えの移動距離」について、とりわけ満足度が低いという結果になっている。(グラフ9参照)

結果としては、新バスシステム・BRTの導入目的は一定の周知は図られているものの、その効果は知られておらず、利用者の「よくなった」という印象につながっていない。このことと実際に乗り換えの負担が生じていることが、バスの満足度に影響しており、さらには新バスシステム・BRTへの同意が進まない原因となっていると考えられる。

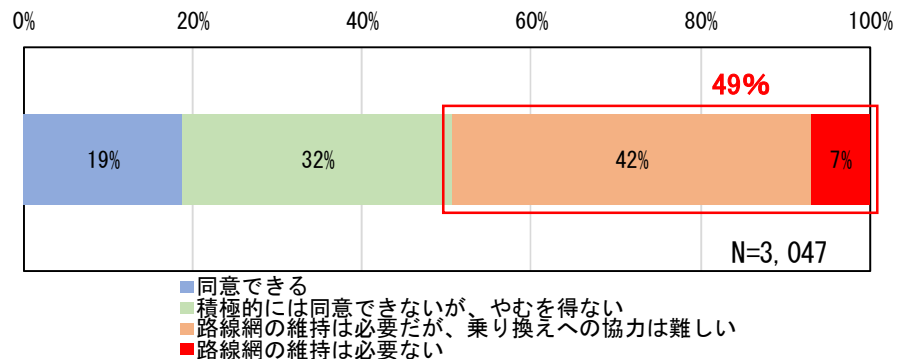
■ (グラフ 5) 【問】新バスシステム・BRT は、市域全体のバス路線網を将来にわたって持続させるために導入したことをご存知でしたか？



■ (グラフ 6) 【問】新バスシステム・BRT の導入により行われた以下の項目をご存知でしたか？

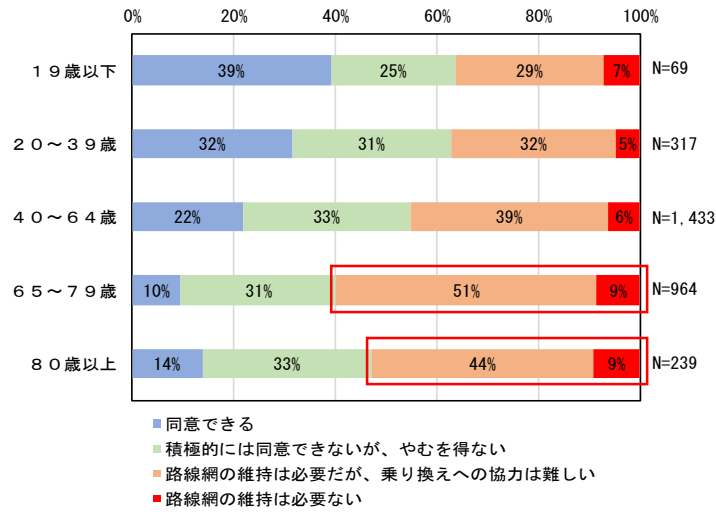


■ (グラフ 7) 【問】新バスシステム・BRT は、利用者のみなさんから乗り換えにご協力をいただくことで、バス路線網を維持していくものですが、この手法についてどう思われますか？

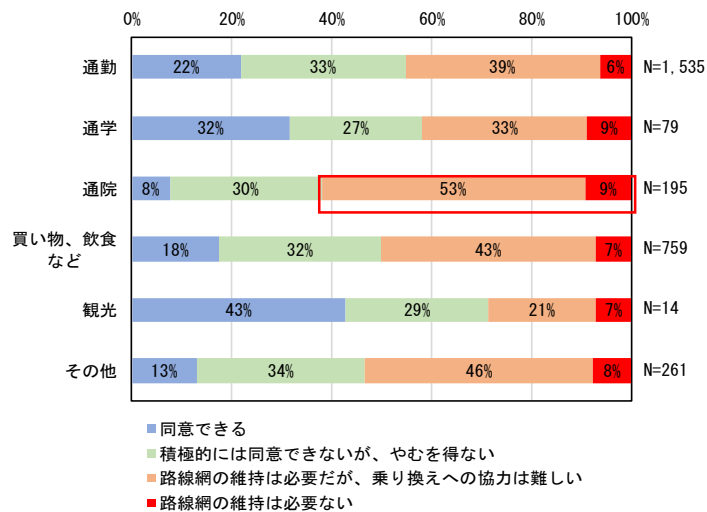


■(グラフ 8) 【問】新バスシステム・B R Tは、利用者みなさんから乗り換えにご協力をいただくことで、バス路線網を維持していくものですが、この手法についてどう思われますか？

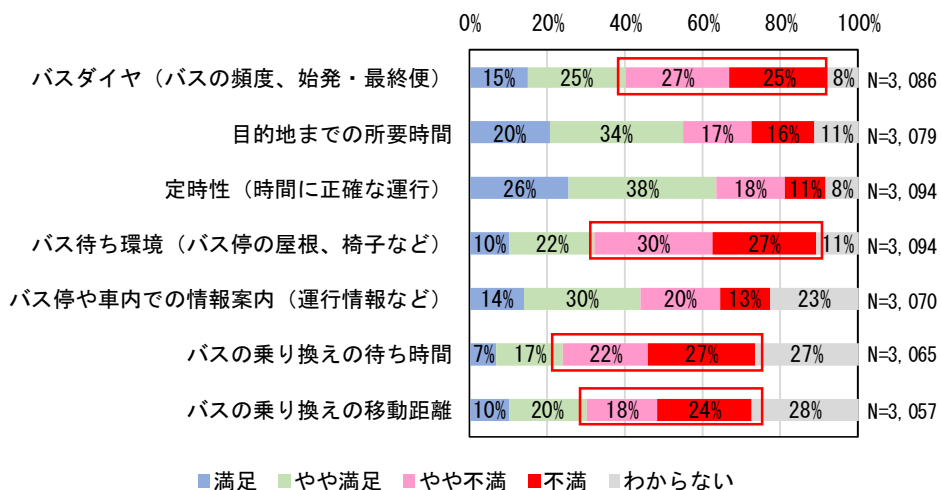
(年齢別に集計)



(もっとも多い利用目的別に集計)



■(グラフ 9) 【問】以下の項目について、あなたはどのように感じますか？



(3)導入効果と利用者満足度との乖離の要因

新バスシステム・BRT という手法については、路線や運行便数とあわせ利用者数も増加に転じるなど、市域全体のバス路線網の維持という観点からは、「有効な手法」として全国的にも高い評価を得ている。このことは、有識者による新バスシステム事業評価委員会からの評価のみならず、本年7月に日本モビリティ・マネジメント会議のマネジメント賞を受賞したことからいえる。

その一方でバス利用者のアンケート調査では、新バスシステム・BRT の導入効果に対する認知度は低く、また、郊外路線との乗り換えなどへの利用者からの不満感は、大変強いものであった。

事業評価委員会による定量的な評価結果と利用者の満足度との間に、こうした「乖離」がなぜ生じているのかについて、これまで新潟市に寄せられた様々なご意見や新バスシステム・BRT の導入経過を振り返り、反省点も含め以下のとおり整理した。

(ア)市民理解を置き去り

バス交通の衰退に一刻も早く歯止めをかけ、市民の足を確保すべきとの考えから新バスシステム・BRTの導入を急ぐあまり、結果的に「乗り換え」手法に対する利用者、市民の十分な理解を置き去りにして事業化が進んでしまった。この「乗り換え」手法が同システムの根幹部分であり、かつ利用者の利便性との衝突をもたらすデリケートな問題だけに、利用者の負担感を極小化するためのよりきめ細かな改善提案が必要であった。あわせて、新潟駅連続立体交差事業に伴う高架下バスターミナルを含めたバス交通の将来像を具体的に示せなかったことも影響し、都心部において目指しているバス交通網の発展的なイメージを広く市民に伝えきれなかった。

(イ)開業時の混乱

開業当日に運賃精算システムの不具合が発生し、大きな混乱が生じたことで「BRT」への嫌悪感を抱かせるスタートとなってしまった。また、こうした市民感情は、今なお払拭されていない。

(ウ)乗り換えによる利便性低下

乗り換え時のバス待ち環境や降車後の移動距離、待ち時間といった利用者の心身両面での負担感が生じたことで、乗り換えすることになった利用者にとっては、利便性が低下した。また、りゅうとカード利用者には「まちわり60」を導入、現金払いの利用者には乗車履歴専用のICカードを提供し、これまで乗り換えが不要だった路線において、結節点での60分以内の乗り換えでは、乗り継いでも導入前と乗車料金が変わらないよう、割引する仕組みを取り入れた。しかしながら、その手続きの煩雑さや周知徹底の不足から、導入前に比べて乗車料金が高くなったという利用者の不満が尾を引いている。

(エ)高齢者のバス利用控え

乗り換えという負担が発生したことによって、高齢者の一部にバス利用を躊躇するような気運を生じさせてしまった。開業から半年後の平成28年3月のダイヤ改正で、古町や本町まで乗り換えなしで行くことができるバスを増加させた経緯があるものの、高齢者層の客足が遠退いたという商業者の声を真摯に受け止める必要がある。

(オ)連節バス導入への疑問等

連節バスの購入を巡っては、様々な反響を巻き起こした。連節バスは、一般バスの約2倍の輸送力があり、路線再編とあわせて運転士の配置など一層の効率化を図れることから購入を決定した経緯がある。しかしながら、大量輸送の必要性への疑問、雪道走行や外国製車両の整備への不安などが高額な車両価格と相俟って、連節バス購入に対する否定的な意見も多数寄せられた。

(カ)BRTの要素欠落

BRT (Bus Rapid Transit) という次世代システムは、専用走行路を走り、より早く、より時間に正確に、より多くの人を運べるシステムを意味する。しかしながら、一般車両との共存のための社会的合意や、専用走行路を設けることが可能な幅員など道路インフラの諸課題により、専用走行路の設置に至らなかったことで、「より早く」という利便性の向上を利用者に提供できないまま導入へと進んでしまった。

なお、専用走行路については、平成28年に行われた島式ホームと合わせた社会実験においても、利用者の安全性や一般車両との交錯、ホームの長さ不足など、多くの課題が見つかっている。

以上述べたとおり、新バスシステム・BRTの導入によって持続可能なバス交通を実現させるという高い目標へと邁進する過程で、利用者の利便性も一体的に実現させるという基本線が揺らいだ結果、導入に対する利用者の不満感を完全には解きほぐせないまま進んだと言わざるを得ない。

こうしたことが、導入による事業効果と利用者の満足度との間に「乖離」を生じさせたものと推察される。新潟市はこれまでの市民周知の手順や説明方法をはじめ、利用者目線での取り組みが、不十分であったと真摯に反省しなければならない。

(4)まちづくりの将来展望

(ア)公共交通の基本的な位置づけ

政令指定都市・新潟の第2ステージでの基本となる都市戦略は、核となる都心軸を充実した公共交通体系で強化する一方、新潟駅や空港・港とのアクセス性を向上させ、北東アジア圏の国際拠点都市として発展することにある。

また、安心安全で快適な市民生活の基盤形成も、新潟市のまちづくりの基本となる。

拍車がかかった感がある高齢社会の進展の中で、子どもたちや高齢者など自ら運転できない市民にとって、公共交通体系の充実が生命線に等しい重要な都市基盤である。その中で、市民が多様な選択肢のある交通手段をもてる必要がある。

また、急速に進む人口減少社会においては、交流人口拡大への取り組みが重要となる。そのためにも、新潟市に暮らす市民のみならず、国内外から新潟市への来訪者にとっても、わかりやすく利用しやすい、満足度の高い公共交通体系が不可欠となる。

(イ)変貌する新潟駅南部

現在、新潟市の公共交通体系の起点は新潟駅である。開港5港の「港町」として近代の発展を遂げるなかで、新潟市の都心軸は、新潟駅一万代地区—古町・本町地区の間で形成されてきた。

一方、新潟駅を挟んで南部に広がる市街地は、昭和の経済成長とともに弁天線の延伸・拡幅整備や宅地開発が進み、平成に入ると鳥屋野潟南部開発計画に沿ってビッグスワン、県立野球場、いくとびあ食花といった集客力のある施設のほか、新潟市民病院、消防局庁舎などが順次計画的に整備されてきた。また、北陸自動車道と日本海東北自動車道が結ばれ、亀田インターチェンジ周辺には大規模商業施設も立地した。令和の時代を迎え、新潟駅南部に広がる地域のさらなる発展が、政令市新潟の将来に大きく関わると言える。

(ウ)新潟駅連続立体交差事業を契機とするまちづくり

新潟駅連続立体交差事業は、令和3年度に在来線全線高架化が完了し、いよいよ令和4年度には、高架下交通広場に新たなバスターミナルが整備され南北がつながる。

これにより、鉄道や高速バスなども含む本市最大の交通結節拠点が、これまで以上に利便性の高い機能を備えたかたちでリニューアルすることになる。

何よりも鳥屋野潟南部方面と万代地区・古町周辺地区方面とを直接結ぶ基幹公共交通軸が形成される意義は大きい。

(5)新潟市としてのバス交通の方向性

(ア)バス事業の現状と地方都市の取り組み

全国的に地方都市におけるバス事業を取り巻く状況は、利用者数の減少により路線の廃止や運行便数が減少傾向にあるとともに、労働人口の減少に伴い運転士確保が喫緊の課題となっており、バス運行事業者の経営環境は大変厳しい状況にある。バス交通の維持・確保への対応は、全国の地方都市に等しく深刻な問題となっている。（【参考資料】2. バス事業を取り巻く全国の状況参照）

(イ)バス交通に対する基本的な考え方

この問題を打開するために全国に先駆けて導入した「新バスシステム・BRT」を根底から覆し、直行便を中心とした運行形態に戻すことは、郊外路線を中心に市内バス交通網の維持さえ難しい状況へと再度戻ることになる。

新潟市のまちづくりを展望すれば、市民や来訪者の移動手段であるバス交通の存在は不可欠であり、市内バス交通網の衰退をこれ以上引き起こすことは許されず、新バスシステム・BRTについては今後とも改善を丁寧に積み重ねていく。

(ウ)今後の進め方

まずは、新潟駅の南北が直接結ばれるというまちづくりの大きな転換期に臨んで、BRT路線をはじめとする現行路線の改善策に取り組む。具体的には、これまで不十分であった利用者目線の姿勢を徹底し、課題として浮き彫りとなったバス待ち環境の改善や乗り換え時の負担軽減といった各種改善策を運行事業者との役割分担のもと、実現可能性を慎重に見極めながら、ひとつひとつ積み重ねていく。

つぎに、新潟駅の南北が直接結ばれて登場する基幹公共交通軸において、その効果が最大限発揮されるよう本市としても十分検討していく。そのうえで、どのような格好でバスが運行されるべきかを運行事業者と協議を行っていく。その際には、都市のグランド・デザインを背景に、市民、経済界とともに、南北を貫く都心軸の具現化を進めていく。

また、これまで不十分であった市民理解の醸成に向け、新潟市が目指すバス交通や全国の地方都市におけるバス事業を取り巻く状況などについて、到達点や問題点を市民、利用者に向けて丁寧に伝え、理解を得てゆく取り組みに力を注いでいく。