

都市の公共自転車—政府責任、原動力の源

文章：孟斯

编者注：

2008年からはまった西湖の水辺におけるレンタサイクルを皮切りに、中国の都市では様々な地域における数十の大小都市で公共自転車システムが展開されるようになった。その中で最も代表的な運営モデルから分かったことは、都市の公共自転車を推進するためには政府の責任が極めて重要なことである。

政府による強力な推進、持続的なサポートの下、公共自転車を公共財として都市計画の視野に入れ、企業の競争への参加や協力を奨励する方法は持続可能で安定的な方法として採用される。しかしながら、一旦その方法が開始されると、市場が都市の主要な職責を担うことを期待するが、実際には企業は次第に疲弊して経営を継続することができず、各区域は各政治を行い、連動した効果が期待できない。市民と企業は公共自転車に対する信頼を失いつつある状況である。

かつては自転車大国として有名であった中国だが、現在は自動車急速に普及している。都市の交通問題が日々深刻化している状況で、中国の人々は、自転車が現在まさにヨーロッパ諸国が率先している交通システムの革新及び生活スタイルの反省と見直しへの手段であることに気づき始めている。しかしながら、自動車を中心とした巨大都市の通勤網は、自動車道路を中心とした交通システムを要求し、都市の空気は日増しに汚染され、見直しには程遠い状況にある。交通システムは如何なる交通網であれ、都市全体の交通システムと総合的な設計が関連していることを改めて考えなければならない。

都市公共自転車システムの発展は、交通システムを改善するだけでなく、都市が省エネ、クリーンで健康な未来へ踏み出すためにも重要である。自転車を中国で再度普及させることができるか否かは政府に掛かっており、責任逃れはできない。

都市公共自転車システムにおいて市場は必ず主要な主体となるであろう。しかし、将来の長い時間の中で公共自転車を都市公共財の範疇から外すことは難しい。政府が明確に主導的な責任を負うことで初めて我々は都市公共自転車システムを確立していくことができるであろう。

2012年のロンドンオリンピック開催中、既に人々はロンドンの「オリンピック後」について議論を始めた。19世紀末からはまった現代オリンピックは、4年に1度開催され、すでに世界の多くの都市で開催されている。オリンピックはスポーツに関連することだけでなく、開催地の都市建設に深い影響を与える。2008年の北京オリンピックでは、北京市民は初めて公共自転車を見ることになった。

当時、環境保護組織は「自転車都市」のかつての風景を想起し、レンタサイクル企業は黄金時代を迎えた。しかし、今考えてみると、それらは全てあまりにも楽観的すぎた。1度でも快適でスピードの速い自動車を利用すると、それに依存した混雑した路上の出勤族をそこから解放する方法が無い。レンタサイクル業者は、すでに自主的に出資して拠点を設けているものの、最も肝心である政府の支援が遅れているのである。

2008年、北京と同時に公共自転車システム（PBS: Public Bike System）を体験した都市は、武漢市と杭州市である。多くの研究者がこの3都市の発展モデルの比較により証明していることは、PBSが成功するか否かの重要なポイントは政府の支援であることである。

公共交通の新構想：公共自転車システム

世界中の多くの都市で交通渋滞が成長の代価となって発生している。中国でも急速な都市化に伴い、渋滞が発生している。2010年に北京では20日以上に渡って京蔵高速道路で大渋滞が発生し、全国を震撼させた。出勤、帰宅のピーク時の渋滞は、すでに日常茶飯事になっている。IBMが2011年に実施した調査によると、北京は世界の「最も交通事情の悪い都市」で第3位に名を連ねた。武漢市は2011年の自動車保有量がすでに120万台を超えたが、自動車の停車スペース（駐車場など）は45万台分しかなく、両者の比率は3対1である。杭州では、1997年～2007年の10年間で市民の外出時の自転車利用の割合は60%～35%へ減少した。

さらに、エネルギー問題への圧力も日増しに高まっている。中国の計画では15年以内（2005年～2020年）にGDP単位当たりCO₂排出量を半分近く減らすことになっている。しかし、自動車の数量は毎年1000万台以上増加している。2011年末までに、中国全国の自動車保有量は2億2500万台に達した。

PBSの構築は、交通の圧力を緩和し、エネルギー消費を減らすための手段として公共バス、都市鉄道に続く最後の一手である。2006年以来、中国では多くの都市でPBSの建設期に入った。多くの大、中都市が国外の経験を参考にして建設あるいは建設の準備を開始した。常州永安公共自転車システム有限公司の経理である孫継勝の統計によると、現在中国ではすでに61都市で公共自転車を活用している。PBSは新たな挑戦であり、各地で発展への途が模索されている。

2008年北京オリンピックからスタートした3都市の取り組みの比較

2008年の北京オリンピックの期間、北京市は自動車利用に対して自動車ナンバープレート末尾の奇数と偶数による規制を行い、自転車を5万台用意し、市民と旅行者がレンタサイクルを利用して外出、旅行することを奨励した。杭州市は同年5月に「一次規則、分歩実施（計画を立て、段階的に実施する）」施策を採用し、第1期の活動として、著名な西湖

景勝地、城西と城北、第 2 期の活動では、城南、城東で公共自転車システムを実施した。同時期に武漢市は、企業の寄贈により、銀河小区に自転車を 50 台提供し、公務員の業務時の近距離移動に使用している。これらは PBS 構築の幕開けである。

仮に北京オリンピックをスタートラインとすると、2012 年のロンドンオリンピックに至るまでに、この 3 都市の PBS 運営業は明確な差が出ることとなった。

北京レンタサイクル業の苦心惨憺な経営

北京市では 90 年代にレンタサイクル業が現れた。但し、本格的に始まったのは 2007 年に北京オリンピックへの熱気が高まってからである。北京オリンピック期間における標準的なレンタサイクル料金は 1 時間利用で 5 元、24 時間以内利用では 20 元である。これについて、4 角（1 角は 1 元の 10 分の 1）の路線バスのチケットに慣れている市民は、「相当高い」と言う。さらに、拠点が少なく、レンタサイクルは喝采されたが人気を呼ばなかった。

また、レンタサイクル運営企業も困難に直面している。利潤が低いため、経営を維持することが困難であるにも関わらず、さらに拠点数を増やしていかなければならないため、話にならない状況である。そのため大多数のレンタサイクル業者は、政府が公共自転車を公共システムとして取り入れ、補助金を支給するなど支援を行うことを期待している。

北京貝科藍図レンタサイクル公司經理（当時）の白秀英によると、公共自転車レンタサイクルは利益の僅かな公益事業であり、公共自転車カード（住民が申請して預け金、年会費を払って購入するカード）は毎日平均でわずか 2 角程度（年間支払費が 100 元）であるにも関わらず、企業は商業的な手段のみでレンタル拠点を普及させねばならず、尚且つそのコストが高すぎる。同社はコストの圧力を減らすために、国外の手法を参考に、レンタル拠点到広告看板を立てる、自転車の車体に広告をスプレーで吹き付けるなどの方式で利潤を補おうと考えて何度も申請したが全て許可されなかった。この他、レンタル拠点到飲料やミネラルウォーターを販売することなどについても、市や総合法律執行機関が常に監督する。

白秀英は「一つの民間企業が、商工、税務、水道・電気、市政などの関連部門と協調することはほぼ不可能である」と述べている。

2009 年 5 月、方舟公司是「第 5 幹線道路（原語：5 環）内で 200m 毎に公共自転車の拠点を設けること」への憧れを抱いていたが、その後 1 年も経たずに、この北京で最大の公共自転車レンタサイクル企業は経営不振で解散となり、欠損は 1000 万元を超過していた。北京オリンピックの期間中、200 近い拠点、8000 台以上の自転車を有し、国内、国外の旅行者 10 数万人にサービスを提供した北京貝科藍図は 2010 年までに 12 の拠点を保持しているだけで、わずかに数 100 台の自転車をレンタルしているだけである。最終的には破産を免れないであろう。

同済大学の潘海嘯教授は、「公共自転車システムは、このままでは順調に進展することができない。最も重要な点は、政府が全体の都市計画において公共自転車システムの建設を考慮に入れていないことである。潘海嘯教授は、中国の各都市の公共自転車システムの研究に尽力してきた。彼は、北京市政府は PBS に対してこれまで明確な支援を行っていないと考えている。

北京市は、2005 年に初めて「居住に適する都市」発展目標を提起した。同年には「様々な方式の協調による総合交通システム」を提起し、特に歩行、自転車、地上の公共交通と地下鉄を市内の交通システムで協調させることを強調した。しかし、レンタサイクル業を発展すべきであると具体的に言及したのは、2010 年 3 月に公布された「綠色北京行動計画（2010～2012 年）」が初めてである。この時、多くのレンタサイクル業者はすでに経営を挽回する力は残されていなかった。北京では自転車預かり所あるいは歩道橋の下で、乱雑に入り乱れて倒れたレンタル自転車の列を見かけることになった。それらは全て錆びて風塵を受けており、座椅子はひびが入っているか盗まれている。車体に記入されているのは、すでに困難な状況に落ち込んでいるレンタサイクル企業名である。



北京の某地下鉄駅の周辺。すでに廃棄された公共自転車が堆積している。

民間環境保護組織「自然の友」が 2010 年に公布した「宜居北京騎歩走 (Bike for a Better Beijing: The NGO's Search for a Low Carbon and Livable Beijing)」報告では、北京のレンタサイクル業は、完全に企業が主導し、政府の規制と必要な政策的支援が欠如していること、個々の企業の資金と労働力が限られていること、拠点の建設が遅いことなどの問題点が指摘された。北京市政府は毎年数 10 億元を公共交通の建設に投資している。しかし、2010 年以前にはレンタサイクルを公益企業とすることは、政府の政策の範疇には入れられていなかった。更に、レンタサイクル業を専門的に監督管理する政府監督機関の設立についても触れられていない。商務局、公安局、交通委員会、工商局がレンタサイクルの管理

を担っており、レンタサイクルに関連するプロジェクトの申請は幾度も厳しい審査が繰り返される。さらに、水道、暖房、電気供給の問題などもレンタサイクル企業にとっては多大な費用と手間がかかるものである。

「緑色北京行動計画（2010～2012年）」は、2012年にレンタル拠点を約500ヶ所設立、レンタサイクル2万台以上という目標を提起している。この計画期間がもうすぐ終わろうとする2012年6月になってようやく、北京は公共自転車システムの新たな施策に着手し、2000台の自転車と63ヶ所のレンタサイクル拠点を設置した。新たなレンタサイクル料金（標準）は、1時間以内無料、その後1時間ごとに1元、1日あたりの累計支払料金は10元以下とされ、連続の利用は3日以内となっている。

市長の決意

2012年5月のある日、湖南省株州市の湘江水辺に公共自転車に乗った集団が現れた。これは株州市の公共自転車の宣伝であり、国内外から50数名の市長と代表者が参加したものである。中博会（中国中部投資貿易博覧会）持続可能な発展市長フォーラムへ参加した株州市長である王群代表とその他市長たちは「低炭素交通、緑色旅行」宣言を読み上げた。

エネルギー基金会持続可能な都市プロジェクト専門家の王志高は、「非常に多くの都市で、市長が先頭に立ち、上から下へ要求することによって初めて公共自転車は順調に進展している。これらの都市は、PBSを「花形プロジェクト」として成し遂げることを望んでいる」と話す。システムを構築するためには、公共自転車レンタサイクル企業は多くの部門と奔走し、冗長な行政手続きを受ける。しかし、指導者の決意によって優先度を大きく上げ、特に多くの部門と協調したプロジェクトを行うことが可能となる。

2008年9月4日、当時の武漢市市長である阮成發は、市の組織の会議において、各都市区域が試験的に無料自転車を投入し、「最後1公理交通（Last kilometer）：最終目的地と公共交通の最寄り駅との間の数km程度」の問題解決手段として活用することを提起した。また、公共自転車運営企業を入札することを提起した。ここから武漢のPBSは始まった。2008年に杭州がPBSを初めて間もなく、杭州市委員会書記の王国平と副市長の許邁永は自ら公共自転車に乗った。

但し、PBSの建設と運営については、武漢と杭州政府のやり方は異なる。武漢市政府による「政府主導、企業経営」のPBSモデルを「武漢モデル」と呼ぶ。現在、武漢市の6つの都市中心区では、公共自転車を全て当地の企業である鑫飛達会社が経営している。唯一の例外の青山区では上海龍騎天際会社が経営している。開始から4年に満たない2012年4月までに武漢鑫飛達会社の公共自転車はすでに開始当初の12か所のモデル拠点、1000台の自転車から1318拠点、9万台近くの自転車へと発展した。

武漢公共自転車システムの特徴は、政府が直接資金を投入せず、政府は企業の広告経営権及びその他プロジェクトの開発権を与え、企業は自らの経営で獲得した資金を用いて公

公共自転車の建設と管理を行っていることである。すなわち、政府は公共資源を企業の投資と公共サービスの提供に換えているのである。これは、政府自らによるPBSの投資、運営、管理あるいは政府が直接出資して企業サービスを購入する方式とは対比をなすものである。

武漢市は広告看板を企業サービスに換えることを承認したが、政府が資金を出さず、関与していないわけではない。鑫飛達公司の例では、PBS建設の初期投資は2億円で、その外部投資の大部分に政府が関わっている。例えば、武漢公共自転車業務に対して浦発銀行から5000万円の無担保ローンを得たが、その利息については政府が引き受けた。2010年からは、新たなレンタサイクル拠点の設置に対して10万元（1拠点毎）、新たな自転車の購入に対して100元（1台毎）の補助金が政府により支給されている。現在、鑫飛達公司は年間約6000万円の運営費のなかで、政府が譲渡している広告看板の利益以外に1200万円の補助金を受けている。政府は、リストラされた労働者をレンタサイクル拠点で任用し、「公益ポスト」としての条件に符合する労働者に対して毎月1000元の補助金を支給している。政府と企業の協力が進められている。

成功はたやすく達成できるものではない。現在、鑫飛達公司は収支の均衡を成し遂げようと努力しており、利益は将来に期待している状況である。同済大学の潘海嘯教授は、「武漢モデル」では、企業の負担がやはり重過ぎるために、武漢の公共自転車は3都市の中で最も破綻しやすいと考えている。常州永安公共自転車システム有限公司經理の孫繼勝も武漢モデルについては良い評価をしておらず、「PBSは一般的に6ヶ月から1年の期間が構築に必要となる非常に複雑なシステムであり、初期投資が非常に大きく、一般的な企業は耐えることが非常に難しい。政府が実質的な資金と政策支援を行うことが必要である」と話している。

武漢と比較すると、杭州モデルは徹底的な政府の「請負」型である。PBSを専門として設立した国有企業の杭州公共自転車交通サービス発展有限公司が公共自転車システムの建設と管理に責任を負っている。政府は資金、用地、自転車用道路の権利などの方面で支援している。

杭州は、中国で最も密集した公共自転車ネットワークを有している。平均で100mごとに公共自転車の拠点が1ヶ所あり、自転車1台が毎日平均で5回以上レンタルされている。現在杭州市の公共自転車はすでに市民の外出時の重要な足となっている。

同済大学の潘海嘯教授は、「これは杭州が開始した公共自転車システムを都市公共交通システムの一部と考え、公共サービスと位置づけて都市計画を進める施策である」とかつての論文で指摘している。また、「杭州は観光都市の一つとして、旅行客に利便性を提供することを重視する。それが、PBSの進展に大きな力を与えている」と話している。

梠の支点を探す

北京、武漢、杭州の3都市のモデルは、事例の順に政府の支援が増加している。より広

く全国を見渡すと、武漢と杭州の中間（政府支援の程度）にあたる都市として、蘇州、常熟、南通、徐州、張家港などが代表的であり、これら都市の政府は直接出資してサービスを購入するという方式を選択している。

如何なる発展モデルであっても、研究者は普遍的に政府の支持が成功するか失敗するか
の鍵となると考えている。孫繼勝は、「PBS を公共交通の一部とみなして、公共バス、地下鉄等と同様に政府の補助金を得るようにすべきである。政府購買サービス（POSC, Purchase of Service Contracting : 公共サービスを民間への委託、協同管理等の手段で行う）は、国有企業の低効率化と公共資源の浪費などの問題が避けられない」と考えている。エネルギー基金会持続可能な都市プロジェクト専門家の王志高は、「PBS は公益的なプロジェクトで、政府はその大部分の責任を担うべきである」と考える。王はさらに、「PBS は市民の参加を取り入れるべきで、市民がレンタサイクル拠点の損傷の報告などで力を貸し、真の公益事業とし、政府が一手に担うことによって発生しうる非効率な運営を避けるべきである」としている。

浙江大学経済学院の陳妹は、政府が PBS を進める過程での役割を梃の原理にたとえている。陳は、「政府は具体的な状況に基づいて適切な発展モデルを選択すべきであるが、最初から最後まで自らを梃の力点として効率的な支点を探すことが必要である」としている。