

【レポート】

自治労のなかまは、住民がくらしやすい地域をつくるために必要な公共サービスの提供に携わり、その立場から住民と直接むきあうことで気づいた問題の解決にむけて、労働組合という組織を通じた政策提言や社会運動に取り組んでいる。公共サービスの多くは、行政として提供されていると広く認知されているところであるが、「公共」に位置づけられつつも採算ベースで提供されているサービスのひとつに公共交通がある。

公共交通の本質とむきあう

— 暮らしを支える地域公共交通の将来とクロスセクター効果 —

大阪府本部／都市公共交通評議会

1. 赤字の民間交通が地域をささえている現状

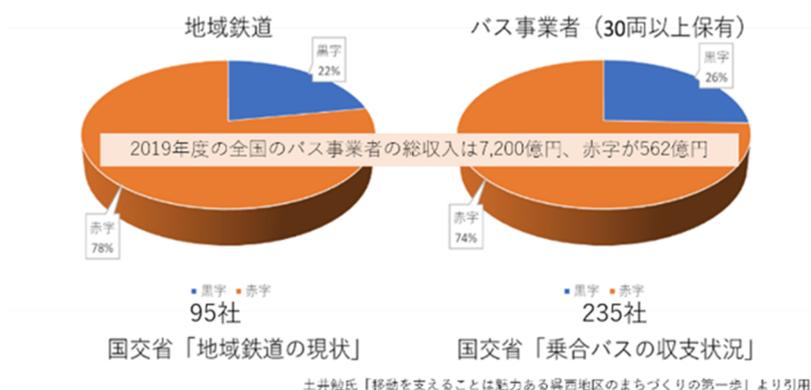
公共交通と聞いて、多くの人は鉄道や路線バスを思い浮かべることであろうし、タクシーもその分野に位置づけられて久しい。先述したがその多くが事業主体により採算ベースで運営されている。JR東日本や東海は巨大企業へと成長しているし、関西においても大手民鉄は、多角的な経営により安定した業績を維持している。収益の大半を運賃収入に頼るOsaka Metro（大阪メトロ）でも業績はコロナ前を上回りそうな勢いである。他方で、JR北海道や四国など多くの地方鉄道路線を有する事業者は内部補助により赤字路線をカバーすることが困難となり、廃線議論が活発化したことも記憶に新しい。バス交通に目をむけると長距離事業は堅調であるし、貸切事業も回復にむかうであろう。

一方で、生活圏内をカバーする路線バス事業は利用者の減少が顕著であり経営努力の限界をむかえている。

このように、大都市の中心部を除く地域の住民生活に密着した交通の経営は極めて厳しい。

利用者数の推移をみると、1990年から2019年の30年間で、地域鉄道は20%、バスでは52%も減少している。これによりコロナ前の2019年時点で鉄道事業者の78%、バス事業者の72%が赤字を計上している。収支が成り立たないにもかかわらず民間事業者が地域の移動をささえているという構図だ。

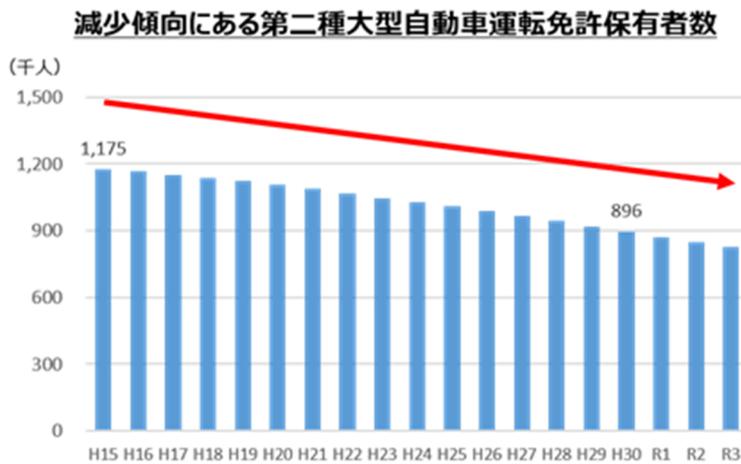
2019年度の地域鉄道とバス事業者の経営状況



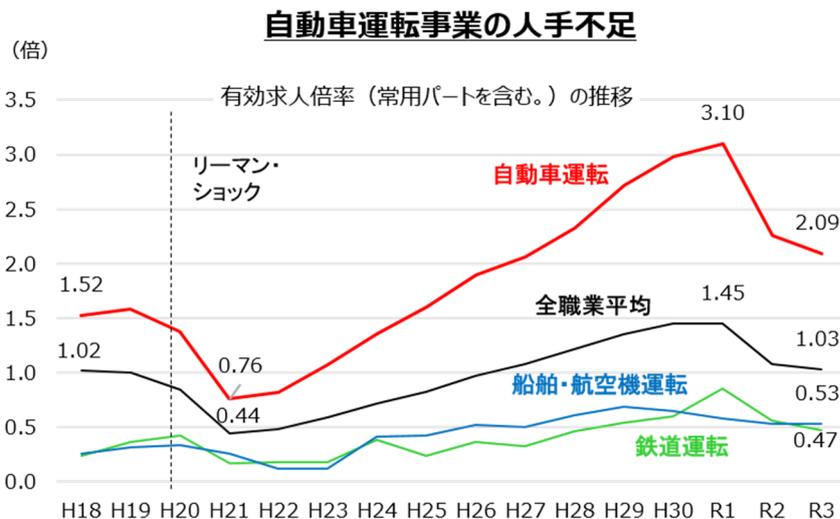
2. 担い手不足が深刻

地域交通の維持が懸念されるもうひとつの問題がバスの運転手不足である。大型二種免許の保有者数は過去15年間で25%程度減少しており、担い手は年々減っている。有効求人倍率は全職業平均の約2倍である。背景にあるのは全産業の平均を下回る賃金構造と長時間・不規則な勤務実態である。また、高齢の男性に偏る就労構造となっていることから若い人や女性に敬遠される職業との印象は拭えない。さらに2024年4月より時間外労働の規制が強化され、より多くの人材が必要となるが、どの事業者も人材確保の見通しが立てづらいというのが現状だ。大手民鉄などが女性労働力の獲得に力を注いでいるが、大型二種免許保有者数は全体の約2割と少なく、待機場所にトイレが設備されていないなど職場環境にも問題が多い。厳しい経営状態をふまえれば施設整備に資金を投じる余裕などないはずだ。女性運転手を受け入れるための環境整備は進みそうもない。

他方、コミュニティバスなどで、勤務時間帯を限定した採用枠を設けている事業では女性就労率が比較的高いという。財源が限られているなかでは、待遇や勤務時間の差別化も検討する必要があるのかもしれない。



(出典) 警察庁「運転免許統計」より国土交通省総合政策局作成



3. 赤字の本質とむきあう

赤字体質となっている路線の維持や女性も含めた人材確保のためには、これまで以上の財政補助が求められる。財政補助主体の多くは自治体であるが、追加補助は可能なのか。普通交付税は制度上、あらゆる行政需要に対応しており、公共交通の財源として措置されるかは自治体の判断に委ねられる。自治体が実施主体となる事業には手厚く措置されるが、民間主体で運営する事業については、地域の支え手であるにもかかわらずその優先順位は低いのが実情だ。とくに「赤字補填」というと議会や自治体がざわめくものだ。

再生塾の中井さんは、（自治体補助のことを）「赤字と呼ぶのはふさわしくない」と話す。ビジネスとして成り立たない公共交通を維持するために、自治体や利用者の負担は不可欠であるが、「赤字」と表現することで、それを解消するために最も効果的な「廃止」議論につながりかねない。さらに問題なのは「赤字」への補填額は、収支均衡を上限として設定しようとする自治体の体質だ。民間企業では投資の見返りに価値を創造できないと成り立たない。すなわち黒字が雇用条件の改善や設備・サービスの改善に投資され、事業の安定や持続を担保する。

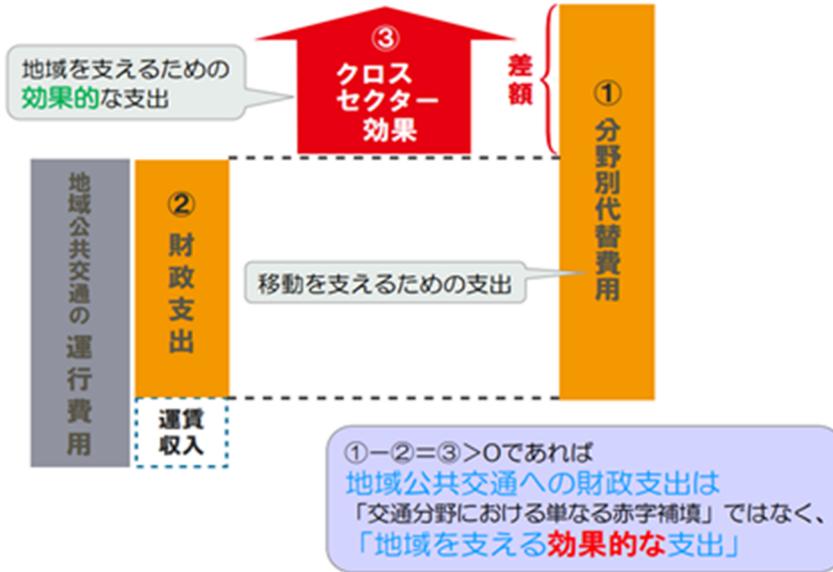
収支ギリギリを前提とした補助を見直す度量が自治体には必要だ。

4. 行財政負担の妥当性をどう判断するのか

もはやビジネスとして成立しない地域交通の提供主体は自治体に移行させるしかない。これまでは、現行の生活路線を維持することを最終到達点とされがちであったが、まずはその考えを改めなければならない。自治体は、実施主体である学校や病院などへのアクセスはもとより、地域の人流を活発化させるために必要な交通網の整備を将来への投資として見つめなおすことが大事だ。新たな考えに立つために再生塾の中井さんからヒントをいただいた。デパートのエレベーターの設置や維持には多額の経費がかかっているが、お客さんは無料で利用できる。これはデパート全体の黒字につなげるという目的のために必要な経費として受け止められているからだ。自治体においても施策の目的を達成するために必要な装置として機能するよう、公共交通に対し十分な投資をしていくことが必要ではないか。では、その行財政負担の妥当性についてどう判断していくのか。

中井さんによると、行財政に関するクロスセクター効果の考え方により、定量的な測定が可能となる。例えば、路線バスを廃止した際に、通学手段がなくなる子どもたちのためのスクールバスを、病院の送迎バスを、買い物支援の交通を用意する必要がある。また、マイカーへの転換が進めば渋滞対策や環境対策も必要となる。これらにかかる経費を積算し、現行の交通への補助経費の定量的な比較ができるという。自治体財政支出の大きな判断材料になることは間違いないだろう。

< 地域公共交通のクロスセクター効果のイメージ >



実際にクロスセクター効果を算出した滋賀県の近江鉄道の事例が紹介されている。

当初、鉄道を廃止してバスに転換した場合の初期投資が30億円と試算されていたことから、鉄道の存続について行き詰っていたという。ここで説得力を発揮したのがクロスセクター効果による費用の算出比較で、鉄道を存続した場合、年間約10億円の削減効果があることがわかり、県と沿線10市町村が全線の存続に合意、上下分離方式で維持されることが決定した。

幅広い議論が行われたことにより、鉄道での通勤に対して好意的、協力的な取り組みが広がっているという。公共交通は自治体や事業者だけでなく地域の団体や住民などあらゆる主体が関係者となる。全体でむきあい、ささえる機運を醸成していくことが重要だ。

通学の不安も近江鉄道を使えば解決します。

通学定期券を買って見せるだけ
土休日は+100円で定期区間外へ

決まった時刻に移動して毎日
規則正しい生活

行き帰りの電車で
一緒の子が友達になりやすいよ

移動時間で読書や勉強して
有効活用

事故や渋滞の心配なし

感染対策もばっちり

みんなが自動車ばかり使うと、様々な問題が生じます。

渋滞にイライラ
みんなが自動車を使うと
道路は車でみちみちの車が絡み
【自動車】

【鉄道(路面電車)】
1日同じ50人が道路を使った場合
車は100台、バスは10台、自転車は100台

環境に悪い
自動車のCO2の排出量は
鉄道の約7.4倍

お父さんやお母さんの
貴重な時間を使ってる
往復1時間分の通学を週に3回続けると、
高校3年間で360時間

意外にお金がかかる
自動車を持っているだけで
1,500円/日
(燃料、保険、駐車場等)
毎日30分利用すると
さらに205円/日
(車検、税金)

自動車はとても便利だけど頼り過ぎないことが重要！

2021年度近畿運輸局、高校生MMの資料より

5. 行財政負担の妥当性をどう判断するのか

公共交通存続の危機に直面し、住民や利用者の意識が大きく変わった地域がある一方で、多くの自治体では、現行路線の維持が最終目標である構図は変わらない。大阪の交通政策研究集会で会場からユニークな意見があったので紹介する。「少し乱暴ではあるが、ストではなく社会実験として公共交通を止めて、広く利用者や自治体等に必要性を理解してもらったらいいいのではないか？」

コロナ禍で私たちは様々な不自由を経験した。しかし公共交通に関しては、職場の集団感染で一部運休などがあったものの原則として平常運転を貫き、社会や暮らしをささえ続けた。従事者の皆さんには

改めて敬意を表するところであるが、その恩恵を感じる人は多くない。あつて当たり前の存在なのだろう。発言者の「いったん止める」作戦は現実的ではないが、多くの関係者が自らのこととして気づくためには、公共交通の長所を見つめなおす機会が必要だと思う。

筆者が思いつく鉄道やバスの長所は、低廉で大量輸送、定時性・速達性に優れ環境にも優しいといったところか。中井さんの見方はこうだ。

「誰でも対価を払えば、特別な資格などなくても気軽に乗れるもの。みんなで車両も乗務員もシェアしているので、じつはコスパがよく、法で安全責任が担保されている。交通事業者任せきりとなっていてそれを利用するものといった認識が広がっている」

言われてみればその通りだ。任せきり＝無関心であつてはならないし、マイカー移動が主流となっている地域で、公共交通の利用需要を高めるための利用者の気づきも必要だ。中井さんからマイカー所有のコストが紹介された。「2,000ccクラスで240万円ぐらいの車を維持しようとすると、駐車場代やガソリン代を除いても年間39万円ぐらいかかっており、1日では約1,100円かかっている」

実質的な費用を考えずに、車の方が便利だと思い込んでいる人が多いのではと指摘する。将来あるいは突然運転ができなくなった場合のリスクへの備えがないのがマイカー依存ということなのかもしれない。マイカー絶対主義の人が、ある日を境に移動のすべてを公共交通に切り替えることは、そんなに容易ではない。中井さんが言うように「公共交通は、そもそもシェアされている」という認識を広めマイカーからの脱却を促すような取り組みが必要だ。

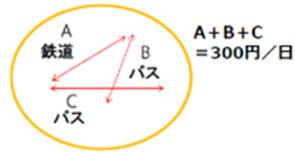
6. 関係者が協働で交通を「共創」する

公共交通の見方を変えるために、国の動きを紹介する。2023年4月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」いわゆる地域交通法が改正され、地域の関係者の連携と協働を促進することが規定された。ここでいう関係者とは先述したように自治体や事業者に加え住民や利用者も含まれる。地域関係者の「共創」により交通サービスを持続可能なものとし、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与することを目的としている。2002年に道路運送法が改正され、それまで厳しく規制されていた地域への路線の参入・退出が比較的容易となった。地域交通に競争原理が持ち込まれたわけだ。これにより過度な競争が展開されたか、またその反省があつたかどうかは定かではないが、「競争」から「共創」に大きく政策が転換されたと受け止めておきたい。

地域のバスはビジネスとして成立しないと先述したが、実は路線競合も少なくない。国は2020年独禁法の特例法を施行し、乗り合いバスと地方銀行に限って合併の認可と共同経営（カルテル）の認可を可能としている。共同運行や共通運賃、ダイヤ調整などを実施するには法定協議会の議論が必須で、地域の関係者が問題に向き合うことになる。これも「共創」のひとつであろう。

① ネットワーク内の路線・運行系統について、利用者が一定の条件の範囲内で地域公共交通を利用することができる運賃・料金の設定

- 定額制乗り放題 等



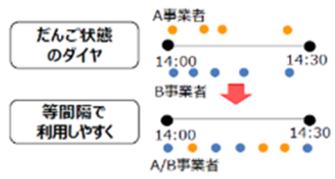
② ネットワーク内の路線・運行系統の共同・分担運行

- 「ハブ・アンド・スポーク型」のネットワーク再編 等



③ ネットワーク内の路線・運行系統の運行回数・運行時刻の設定

- 等間隔運行、パターンダイヤ 等



7. 安易な規制緩和には警戒が必要

持続可能で充実した地域の交通ネットワークを一から設計しなおすことができれば、その地域の住民や訪問者の満足度を高い次元で維持できる。国は公共交通の再構築（リ・デザイン）を推進しているが、いまあるインフラの機能強化などに止まりそうに見える。人口減少や財源の状況をふまえればやむを得ない。

一方で、人材不足を理由にライドシェア導入の議論が活発化していることは見過ごせない。これまで道路運送法にもとづき一定の条件のもとで自家用車登録の車両（白ナンバー）で有償運送が実施され、スクールバスや福祉輸送、過疎地の輸送に大きな役割を果たしている。

今回導入が検討されているものは、それとは違い、これまで取り締まりの対象であった違法な「白タク」を合法化しようとするものだ。利用者の安全のために厳格なルールをなんら検証することなく緩めてしまうのは、公共交通の将来にとってマイナスでしかない。安定雇用の観点からも反対を唱えていくべきだ。

8. 自治労が研究に取り組むべき課題は

住民の暮らしをささえる地域公共交通の活性化や再生をめざすことは、自治労の役割である。今回提案された、クロスセクター効果の測定により、公共交通に対する行財政負担の妥当性が可視化されることも自治労の政策立案に有益な基礎情報となる。ただ、公共交通に関わる自治体政策の決定は住民自治によるものである。あらゆる関係者の調整などで、自治体がそのリーダーシップを発揮するためには、自治体の企画立案および調整力の強化が急務となる。

自治労大阪府本部は、自治体交通政策をささえる立場である。組織のネットワークを活用して「地域および住民との協働のあり方」についてあるいは「自治体への公共交通専任の部署や担当者の配置」について、を当面の研究テーマとして取り組むことが必要ではないだろうか。