

【レポート】

持続可能な地域公共交通をめざし

自治労長崎県本部都市交評

作成者／室 浩一

～持続可能な地域公共交通をめざし～

乗合バスの規制緩和

- 平成14年2月より需給調整規制廃止をはじめとした、乗合バス事業の規制緩和がスタートしました。海外においても一部の国で規制緩和が進められた事例はありますが、日本と比較して格段に多かった公的補助が抑制された以外、効果が認められず逆にサービスの低下で、乗客の減少といった問題が生じています。日本の場合、乗合バス路線の多くが不採算路線であり、採算路線やバス事業以外の附帯事業による内部補助や、外国と比べ極端に少ない公的補助により、事業を維持しているのが現状です。

地域住民の生活を支える

- 乗合バスは交通弱者、いわゆる自発的な移動手段を持たない地域住民の「通勤・通学・通院・買物」など市民生活になくてはならないサービスであります。しかし、モータリゼーション等の発達により、昭和40年代半ばをピークに利用者は年々減少しており、効率化を進めてきたにも関わらず、70%(令和元年・国土交通省調べ)以上の乗合バス事業者が赤字経営(地方では90%)を強いられています。一方では地域住民の日常生活を支える交通手段としての役割を期待されているのも事実であり、自動車事故の防止・交通渋滞の解消・環境問題への対応など、その役割はますます重要になります。

かなり問題がある・地方都市の課題⇒近年、地域公共交通を取り巻く環境は大変厳しい状況にある。

地域公共交通の課題

- 全国の社会情勢では人口減少・少子化が進展しており2050には総人口が1億人以下、65歳以上の高齢化率は40%になると推計されています。このような人口減少は都市部と地方圏で傾向が異なり、地方圏から三大都市圏へ著しく人口が流失しているために、地方圏における人口減少・少子高齢化は深刻となっています。また、地方圏では自家用車が増加し、公共交通を利用する頻度は近年低下をしている状況です。
- 特に地方圏における公共交通は、利用者が減少することにより交通事業者の経営が圧迫され、赤字路線を廃止せざるを得ない等、維持が困難な状況にあります。乗合バスは民間事業者の7割が赤字、公営事業者（平成25年度公営交通の決算概要24団体内中10団体）において単年度赤字が発生しています。
- このように地方圏における交通事業者は厳しい経営状況に陥っており、地域公共交通はますます衰退し、必要な公共交通サービスを受けることができない地域住民が増加するなど、危機的状況にあります。
- 地方圏の自動車交通の特徴として、自ら自動車を運転する高齢者の割合が多く、高齢者の交通事故が増加しています。車を運転できない高齢者は日常生活において不便な思いをしていることが多く「買い物難民」といった言葉がささやかれる状況にあります。
- このような、地方圏の交通不便地域に住む交通弱者と言われる住民に向けて地域公共交通による移動支援が喫緊の課題となっています。
- 地方圏では特に規制緩和以降、競争原理が導入され労働条件の見直し及び賃金抑制が進められ、運転士の確保が厳しく担い手不足による、路線の維持が厳しい状況にあります。
- 佐世保市では市内バス運行体制の一体化後、運転者不足を理由にダイヤ改正毎に運行本数の削減を実施しており、住民の不満が高まっています。活性化協議会等でこのような状況を議論する事が必要です。

深刻なバス運転者不足

規制緩和等の影響で採算性のみを優先し「安全対策」が軽視されてきた結果、関越自動車道や軽井沢スキーツアーバス事故をはじめ重大事故が多発し、看過できない問題となっています。さらに、他の事業者との競争が激化したことで、徹底した経費節減を図るためにバス運転者は、非正規化や大幅な給与削減・長時間労働等が強いられることとなり、その結果、費用と時間をかけて大型二種免許という高度な技術を取得しバス運転者になろうという担い手が減少し、近年、バス運転者不足は全国的に深刻な問題となっています。

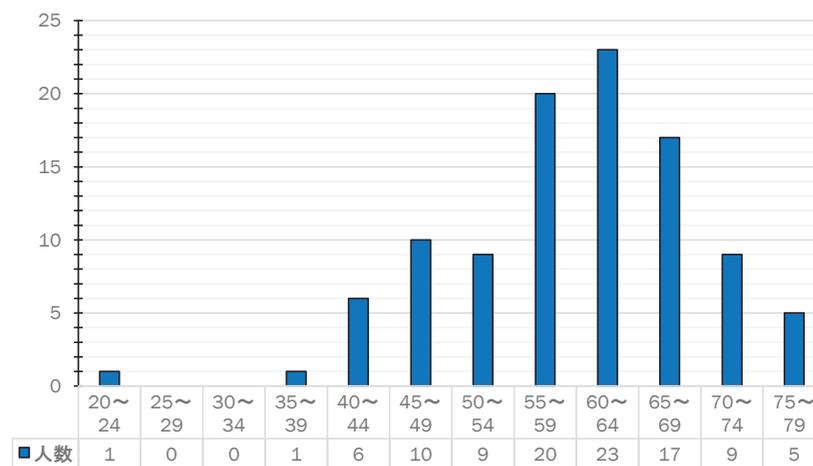
そのこともバス事業衰退の一因となっています。国土交通省もようやくその対策に乗り出し、女性や若年層等を活用し人材確保をはかろうとしています。いまや、地方のバス事業は存亡の危機に直面しているといっても過言ではありません。地域の公共交通を確保するために国や自治体が負うべき責任は極めて重いのです。そうした中で地域公共交通は、少子・高齢化、福祉、環境、大規模災害、バリアフリー等に関わる自治体政策を支える役割も大きく、また、危機に瀕している地域の生活交通を守るといった大きな使命があるのです。

バス運転者の高齢化

乗合バスの運転者数は減少傾向にあり、運転者一人当たりの走行距離は増加傾向にあります。一方で女性のバス運転者は増加傾向にありますが、全体に占める割合は1.4%程度であり、全産業の43%を大きく下回っています。就業者の平均年齢についても48.3歳(国土交通省平成26年資料)で全産業平均の42歳を大きく上回っています。

以下のグラフは、させばバス(令和5年3月現在)の年齢別在職数ですが、全国平均以上に運転者の高齢化(平均年齢59.09歳)が進み人員不足と合わせ深刻な状況となっています。

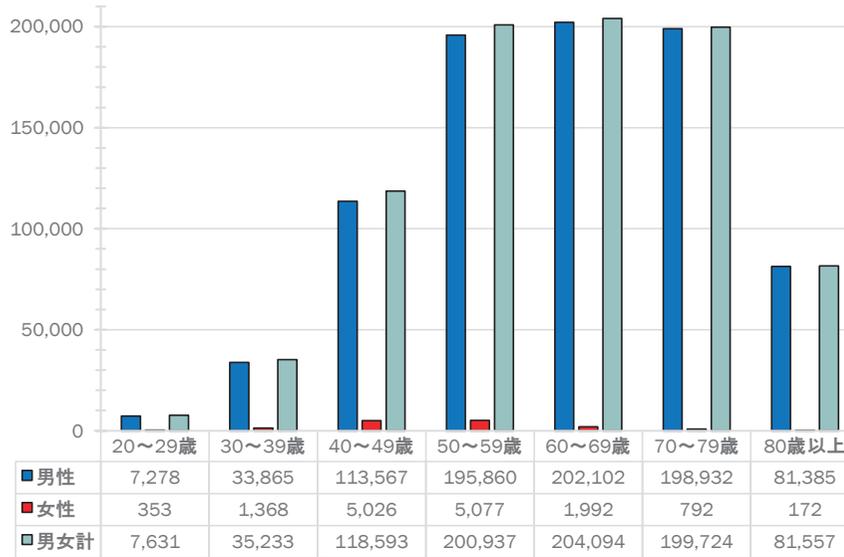
させばバス運転者年齢別人員数



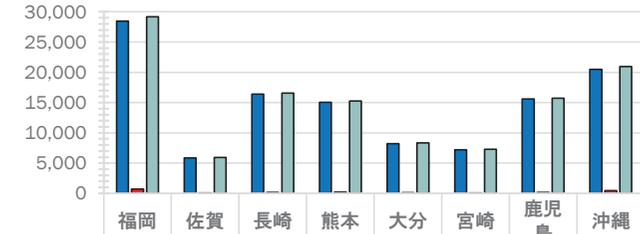
大型二種免許所持者の高齢化と取得者の減少

大型二種免許の所持者数については減少傾向にあり、特に生産年齢人口の中核を占める59歳以下では、平成13年と比較し平成25年は30%減少しています。40歳未満の所持者は全体の10%に満たない事態となっています。(国土交通所調べ)九州沖縄の状況については、福岡県が最多となっていますが、県人口に対する割合については、1：沖縄 2：長崎 3：鹿児島となっています。(警視庁交通局免許課調べ)

令和2年末全国・大型二種免許年齢別所持者

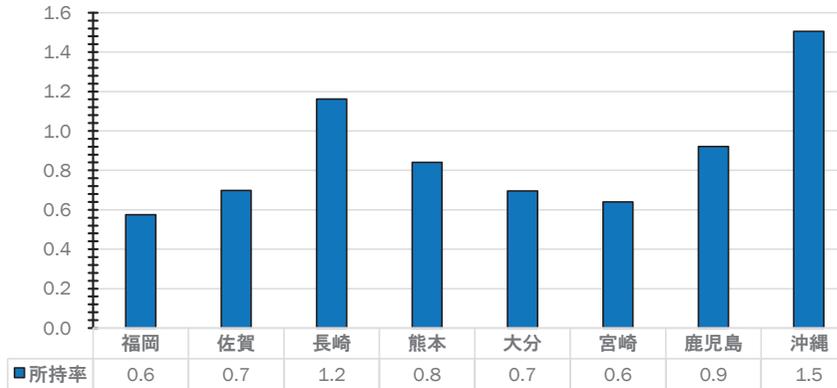


令和2年末九州・沖縄大型二種免許所持者



	福岡	佐賀	長崎	熊本	大分	宮崎	鹿児島	沖縄
■県別大型二種免許所持者(人) 男性	28,462	5,871	16,416	15,055	8,217	7,190	15,579	20,497
■県別大型二種免許所持者(人) 女性	720	65	158	220	111	79	142	462
■県別大型二種免許所持者(人) 男女	29,182	5,936	16,574	15,275	8,328	7,269	15,721	20,959

県人口に対する大型二種免許所持率



地方都市における公共交通の課題と自治体の対応

自治体＋住民＋事業者

- これまで、地域公共交通は主として交通事業者が支えてきました。
- かつては、利用者の減少で路線の見直しを進めてきましたが、現状では「運転者不足 → 路線の削減 → 利便性の低下 → 利用者の減少」という悪循環に陥り、地域公共交通の弱体化が進行しています。
- そこで、行政、地域住民、交通事業者が協力して地域に最適な地域公共交通の全体像を描き、計画的に充実していくことで、さらに暮らしやすいまちへと改善していくことが求められています。
- そのためには、これまでのように、事業者任せではなく、地域の移動手段の確保に自治体が前面に出ることで。
- 線ばかりではなく、ネットワーク【面】を考えること、あらゆる関係者との連携・協働を進めることが不可欠。地域公共交通は、人とまちを幸せにできる可能性を備えており、自治体が積極的に取り組むべき課題といえます。
- 自家用車に依存する社会ではなく、「歩いて楽しい街づくり」という視点も重要です。乗り継ぎ運賃の導入や、コミュニティー等による住民の移動手段の確保等により公共交通が見直され利便性が向上するのではないのでしょうか。
- 都市圏においては、ラッシュ時間帯の輸送力増強やピークオフ通勤（時差出勤）の導入・拡大、乗り換えの利便性向上、バリアフリー化の促進等の課題に対し、自治体が都市計画とも連携して課題解決にむけて事業者や関係機関、団体等を主導して取り組むことが必要です。

地方における公共交通の課題

- 地方都市では、住民の日常生活に欠かせない移動手段の確保とそのための効果的な具体策の実行が喫緊の課題です。
- 不採算路線からの撤退に歯止めをかけるためには、当然ながら、前述した交通政策基本法（基本計画）や地域公共交通活性化再生法等の関係法に基づいて、地域公共交通会議や法定協議会の機能強化、まちづくり担当部署への地域公共交通担当部門・担当者の常設などの取り組みが必要です。
- 加えて、とりわけ地方部ではバス運転者やバス輸送を支える技能者、技術者の確保も困難となっており、そうした人材の確保や育成、労働条件・職場環境の改善に向けた施策が不可欠です。
- そのためには、国の支援と連携により交通政策基本計画や地域公共交通活性化再生法等の関係法も踏まえ、主体的・積極的にこれらの課題に正面から向き合い取り組まなければなりません。
- 佐世保市では、国の認定を受け平成31年3月から、佐世保市地域公共交通再編実施計画に取り組みました。この3年間については、利便性が低下するような運行本数等の見直しは、制度上厳しいものがありましたが、令和4年3月から取り組まれている佐世保市地域公共交通持続化実施計画は、国の認可を必要としない自主計画であり、担い手不足を背景に大幅な運行本数削減が行われ利用者利便性の低下が表面化しています。

【策定の目的】

公共交通サービスを維持するため、社会情勢の変化や需給バランスを踏まえ、利用状況に応じたダイヤ等の見直しにより、バス事業の更なる効率化を図り、市内全域において持続可能なバス運行の維持を実現する。

- 計画期間 令和4年3月～令和7年3月
- ダイヤ改正日 令和4年3月24日

バスのダイヤ編成の考え方

(1) 利用目的に合わせたダイヤ設定について

乗降データを分析したうえで、利用状況に応じたダイヤとなるよう調整する。

(2) 乗り継ぎダイヤの設定について

経路地の変更など路線の見直しを行うとともに、乗り継ぎポイントを設定。従前の移動経路を確保しつつ、乗り継ぎ地点における各方面への移動がスムーズに連絡できるようなダイヤ設定に努める。

(3) 等間隔ダイヤ設定について

バスのダイヤに偏りがなく、次のバスまでの時間が大きく空かないような等間隔ダイヤとすることで、利便性の確保を目指す。

(4) 運行系統の見直しや循環バスの設定について

多数ある類似の系統を整理し、効率的な路線及び運行ダイヤへ再編するとともに、商業地などへ行くための利用が見込まれる循環運行路線を新設・拡充し、運行本数の確保と、移動の利便性向上により利用の増進を図る。

(5) 需給バランスを考慮したバス運行本数の適正化について

人口減少に加え、コロナ禍によって大幅に移動需要が減少していることから、適正な需給バランスとなるようバス運行本数の調整を図る。

運行本数		
現在	計画実施後	減少率
6,748本	5,683本	15.8%

【利便性向上策】

- 低床バスの導入
- 乗継ポイントのバス停上屋の整備
- 速達性向上のための社会実験
- バスロケーションシステムの導入
- デジタルサイネージの導入

【その他の取り組み】

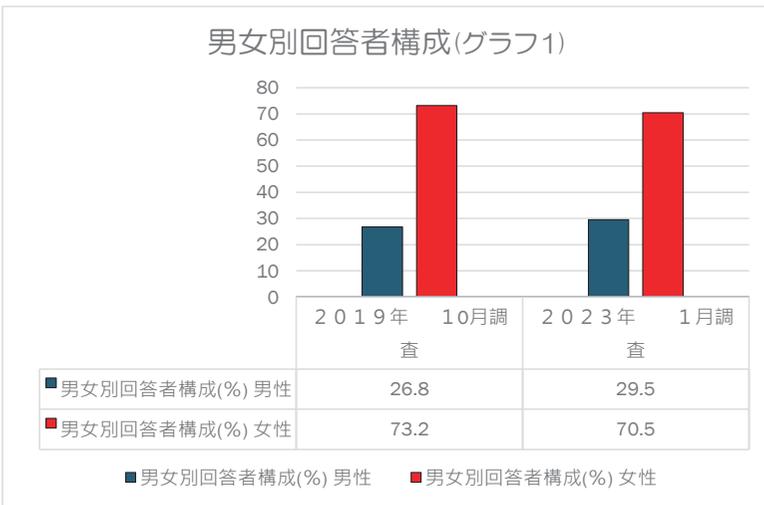
- 他の交通モードとの連携
- 交通不便地区対策

佐世保市地域公共交通一体化後の状況調査

1. アンケート男女別回答者数

自治労長崎県本部都市交評が実施した、佐世保市地域公共交通一体化に関する市民・利用者アンケートについては、2019年10月に市内主要バス停や商店街などで実施しました。配布については約2,500枚で回答者数については623人(回収率約25%)でした。男女別回答については圧倒的(回答者数の約70%)に女性が多数を占めており、利用実態に比例しているといえます。また、2023年1月の調査(配布500枚・回答166人・回収率約33%)についても、2019年調査と同様の傾向が示されました。

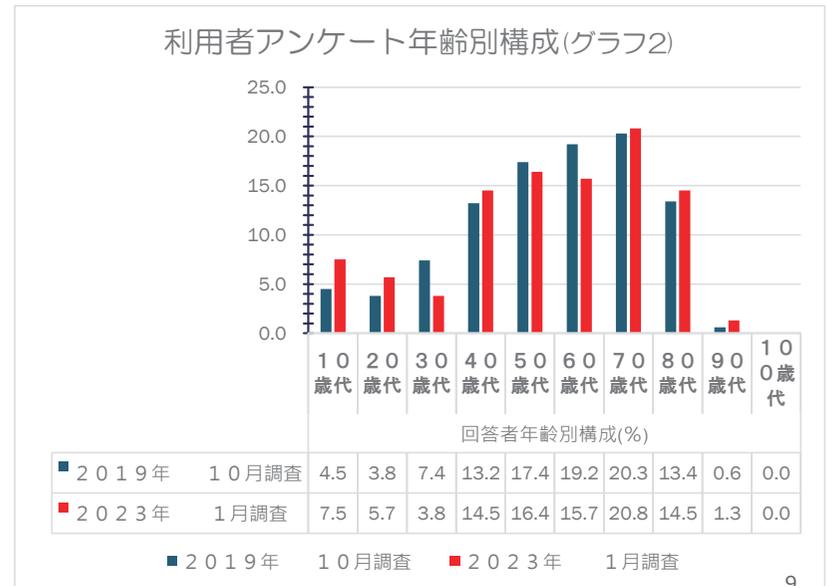
男女別回答者構成(グラフ1)



2. アンケート回答者年齢分布

2019年・2023年のともに70歳代の回答が一位を占めており、40歳代から80歳代の回答が多くを占めました。

利用者アンケート年齢別構成(グラフ2)



職業別回答者(グラフ3)

職業別回答者については、2019年・2023年ともに①会社員・公務員 ②パート・アルバイト ③無職の順となっています。

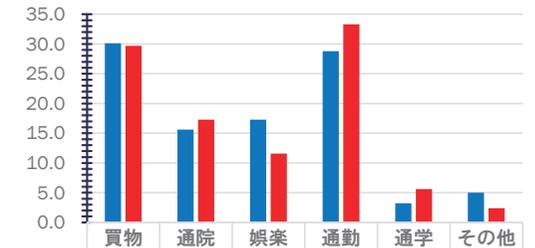
利用目的(グラフ4)

利用目的については①通勤 ②買物 ③通院の順となっています。アンケート結果が示すように、バスは市民の生活になくてはならない移動手段となっています。通学の数値が低いのは、アンケート配布の時間帯も影響していると考えられます。

市内バス運行体制の一体化後の状況(グラフ5・6)

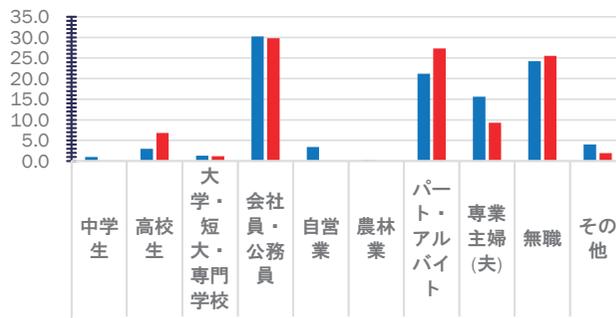
一体化後の状況については、ダイヤ削減が大きく影響をしています。2019年3月末の一体化時に3割程度、2022年4月に2割程度のダイヤ削減を実施しており、不便になったと感じている回答者が10ポイント程度増加しています。更に、今年4月より土曜ダイヤを日祝と同等に見直し、平日においても1割程度の削減をおこなっています。

利用目的(グラフ4)



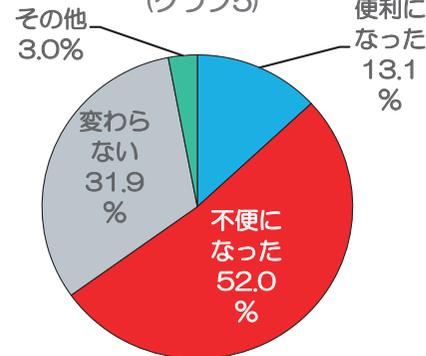
利用目的	2019年 10月調査	2023年 1月調査
買物	30.1	29.7
通院	15.6	17.3
娯楽	17.3	11.6
通勤	28.8	33.3
通学	3.2	5.6
その他	5.0	2.4

職業別回答者(グラフ3)

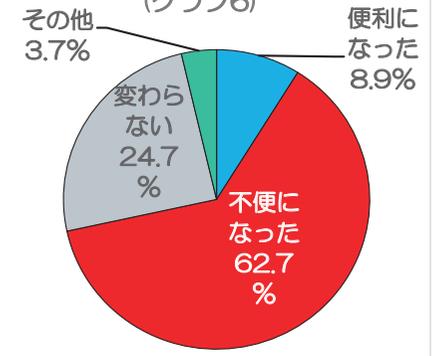


職業別回答者構成(%)	2019年 10月調査	2023年 1月調査
中学生	1.0	0.0
高校生	3.0	6.8
大学・短大・専門学校	1.3	1.2
会社員・公務員	30.2	29.8
自営業	3.4	0.0
農林業	0.2	0.0
パート・アルバイト	21.2	27.3
専業主婦(夫)	15.6	9.3
無職	24.2	25.5
その他	4.0	1.9

2019年10月調査(グラフ5)



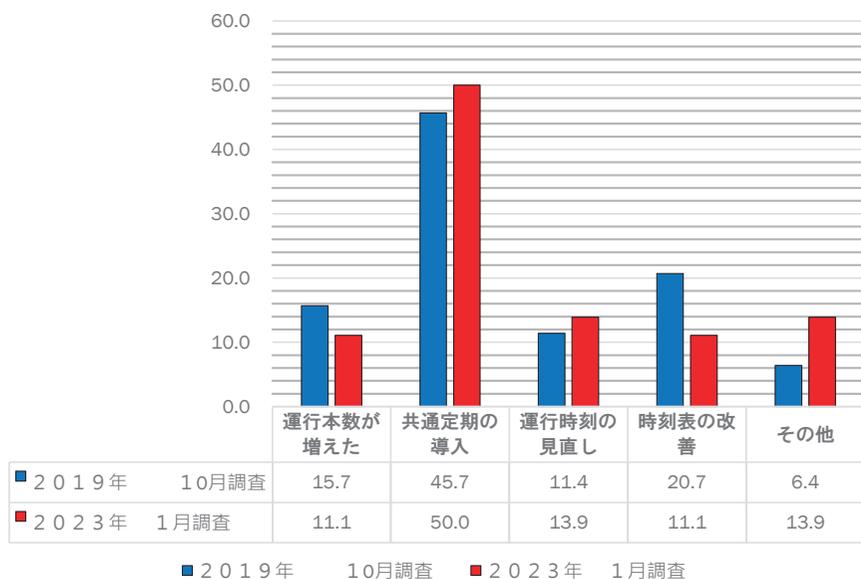
2023年1月調査(グラフ6)



一体化後便利になった要因(グラフ7)

共通定期券の導入に伴い、西肥バスの発行定期券で、させばバスの運行路線においても利用できるようになりました。過去、競合路線であった地域については特に利便性が向上しています。この点については、一体化のメリットとして一定評価できるものです。

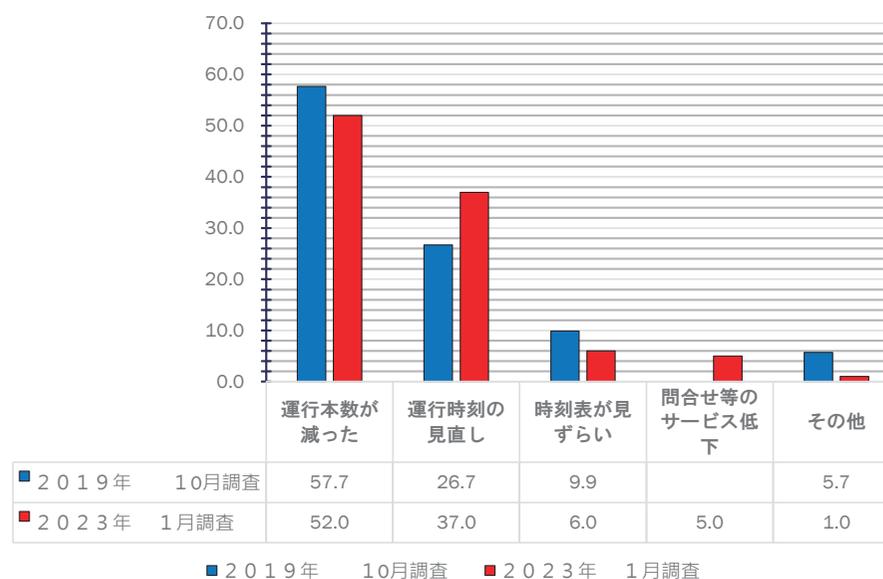
便利になった要因(グラフ7)



一体化後不便になった要因(グラフ8)

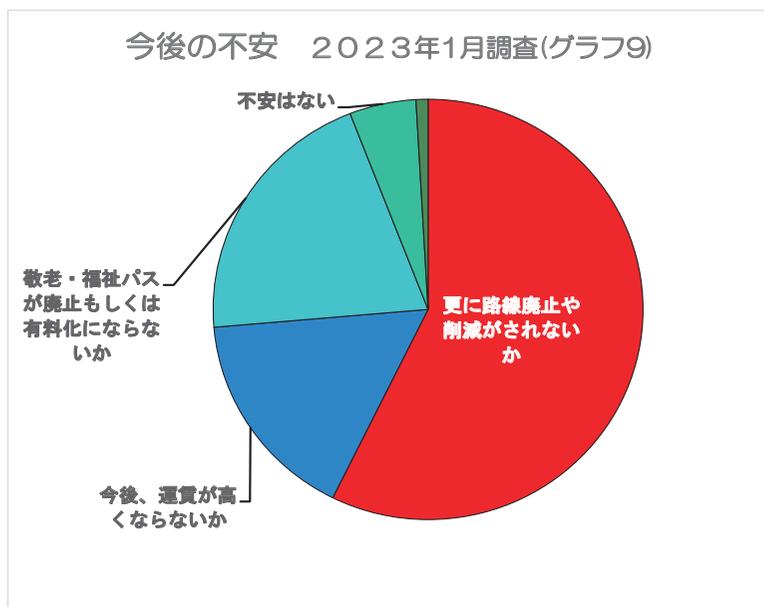
ダイヤ削減が大きく影響していると思われます。回答者の半数以上が不便になったと感じています。運行本数が削減されたことにより、バス1台当たりの乗車密度が上がっているため、採算性は向上しているものと思われますが、座席が空いていない、バスが遅れる、満員でバスに乗れない等の苦情が多く寄せられています。頻繁な運行時刻の見直しについても、利用者の生活パターンを運行時刻に見直す必要があり不便との声が多数寄せられています。時刻表については、今後、スマートバス停やスマホの活用などで利便性は向上するものと思われますが、高齢者への配慮も重要です。

不便になった要因(グラフ8)



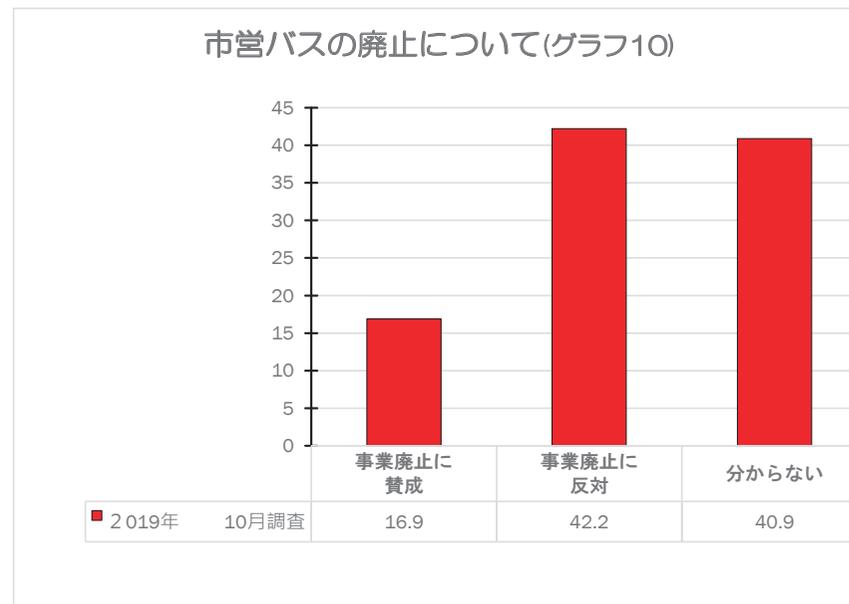
今後の不安について(グラフ9)

2019年については今後の不安についての設問は行っていません。2023年調査については、6割の回答者が更にダイヤ削減がおこなわれないか、不安を抱えています。運転者の担い手不足や「バス運転者の改善基準告示」の改正で今後についても加率的に削減がおこなわれる可能性があり、移動手段の確保が更に厳しくなるものと思われます。



市営バスの廃止について(グラフ10)

2019年3月23日をもって佐世保市交通事業が廃止されました。約半年後の調査では、廃止に賛成(16.9%)を大きく上回り、42.2%の回答者から反対であったとの意見が寄せられました。市営バスへの信頼と期待の表れと考えます。2023年は調査なし



バス運転者の改善基準告示の改正

令和6年4月～適用

労働時間の短縮に努めよう

バス運転者の改善基準告示が改正されます！

自動車運転者の労働時間等の基準が改正されます

1年の拘束時間	1か月の拘束時間	1日の休息期間
改正前(年換算) 原則: 3,380時間 最大: 3,484時間	改正前(月換算) 原則: 281時間 最大: 309時間	改正前 継続8時間
改正後 原則: 3,300時間 最大: 3,400時間	改正後 原則: 281時間 最大: 294時間	改正後 継続11時間を基本とし、継続9時間を

※4週平均1週の拘束時間は算出参照

自動車運転の業務(ドライバー)に年960時間の上限規制が適用されます

厚生労働省 国土交通省

詳しい情報や相談窓口はこちら

厚労省 改善基準告示 検索

詳しくは画面へ

バス運転者の「改善基準告示」が改正されます。

令和6年4月より適用予定です。

①②のいずれかを選択

1か月(1年)、4週平均1週(52週)の拘束時間 ①1か月(1年)の基準 1年: 3,300時間以内 1か月: 281時間以内 ②4週平均1週(52週)の基準 52週: 3,300時間以内 4週平均1週: 65時間以内	【例外(貸切/バス乗務者 ^(注1))の場合】労使協定により、次のとおり延長可 1年: 3,400時間以内 1か月: 294時間以内(年6か月まで) 281時間超は連続4か月まで ※1: 貸切/バス乗務者、貸切/バス乗務者一時的業務に就いて運行されるもの、高層/バス乗務者等 【例外(貸切/バス乗務者 ^(注1))の場合】労使協定により、次のとおり延長可 52週: 3,400時間以内 4週平均1週: 68時間以内(52週のうち24週まで) 65時間超は連続16週まで
--	--

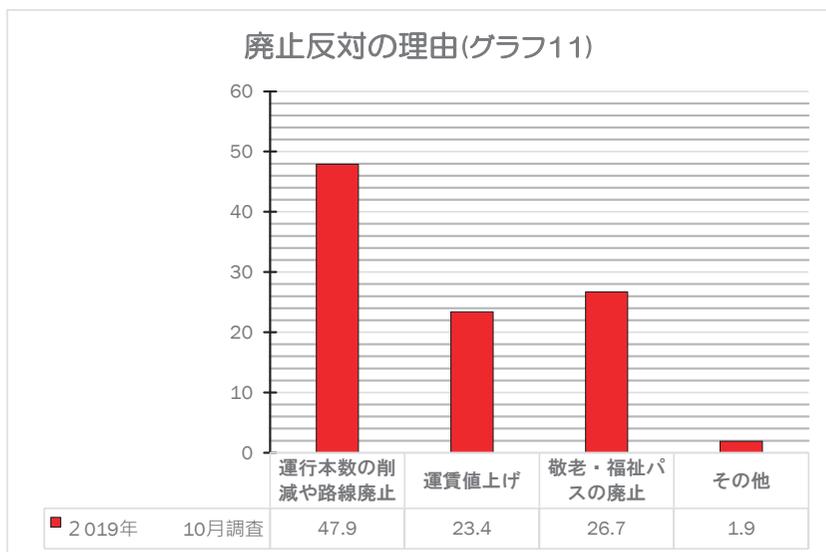
1日の拘束時間	13時間以内(上限15時間、14時間超は週3回までが目安)
1日の休息期間	継続11時間以上与えるよう努めることを基本とし、9時間を下回らない
運転時間	2日平均1日: 9時間以内 4週平均1週: 40時間以内 【例外(貸切/バス乗務者 ^(注1))の場合】労使協定により、4週平均1週44時間まで延長可(52週のうち16週まで)
連続運転時間	4時間以内(運転の中断は1回連続10分以上、合計30分以上) 高速バス・貸切バスの高速道路の実車運行区間の連続運転時間は、おおむね2時間までとするよう努める 【例外】緊急運行車両の運行等に伴う軽微な移動の時間を、30分まで連続運転時間から除くことができる
予期し得ない事象	予期し得ない事象への対応時間を、1日の拘束時間、運転時間(2日平均)、連続運転時間から除くことができる ^(注2) 勤務終了後、通常どりの休息期間(継続11時間以上を基本、9時間を下回らない)を与える ※2: 予期し得ない事象とは、次の事象をいう。 ・運転中に乗客している車両が予期せず暴走したこと ・運転中に予期せず乗客のフェリーが欠航したこと ・運転中に災害や事故の発生に伴い、道路が封鎖されたこと又は道路が渋滞したこと ・異常気象(警報発表時)に遭遇し、運転中に正常な運行が困難となったこと ※3: 運転日報上の記録に加え、客観的な記録(公的機関のHP情報等)が必要。
特例	分割休息(継続9時間の休息期間を与えることが困難な場合) ・分割休息は1回4時間以上 休息期間の合計は11時間以上 ・分割のみ(3分割以上は不可) 一定期間(1か月)における全勤務回数(2日)の1が限度 2人乗務(自動車運転者が同時に1台の自動車に2人以上乗務する場合) ※4の要件を満たす場合、拘束時間を19時間まで延長し、休息期間を5時間まで短縮可 ※4: 身体を伸ばして休息できるリクライニング方式のバス運転者の専用座席が1席以上あること 【例外】①②のいずれかの場合、拘束時間を20時間まで延長し、休息期間を4時間まで短縮可 ① 車両内ベッドが設けられている場合 ② ※4を満たし、カーテン等で他の乗客からの視線を遮断する措置を講じている場合 隔日勤務(業務の必要やむを得ない場合) 2日目の拘束時間は21時間、休息期間は20時間 【例外】仮眠施設で夜間に4時間以上の仮眠を与える場合、2日目の拘束時間を24時間まで延長可(2週間に3回まで) 2週間の拘束時間は126時間(21時間×6勤務)を超えることができない フェリー ・フェリー乗船時間は、原則として休息期間(減算後の休息期間)は、フェリー下船時刻から勤務終了時刻までの間の時間の2分の1を下回ってはならない ・フェリー乗船時間が9時間を超える場合、原則としてフェリー下船時刻から次の勤務が開始される
休日労働	休日労働は2週間に1回を超えない、休日労働によって拘束時間の上限を超えない

注1: 貸切/バス乗務者とは、「自動車運転者の労働時間等の改善基準告示」の適用除外(平成25年労働基準法第74条)に規定する「(注)貸切/バス乗務者」を指す。また、令和6年4月1日から適用される。

注2: 本告示は、令和6年4月1日より適用予定であるが、改正後の改善基準告示は、関係法令(令和4年厚生労働省令第123号)の公布日から施行される。令和6年4月1日から適用される。

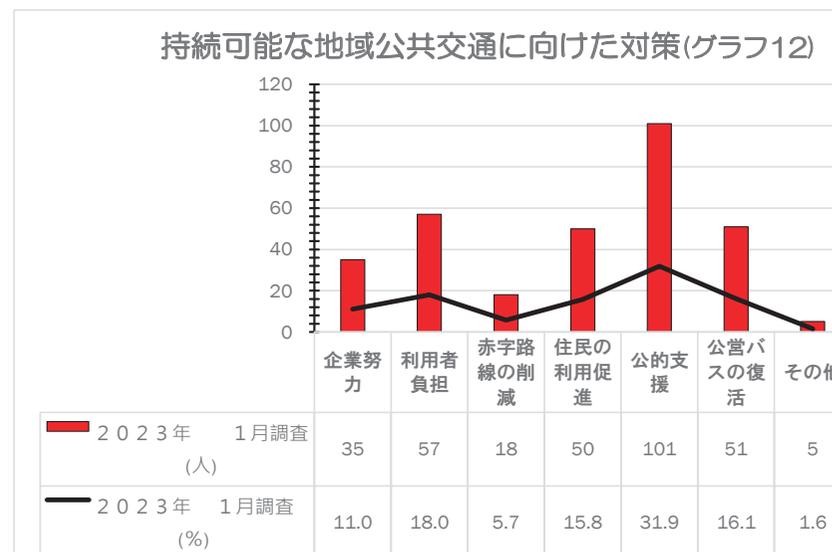
市営バス廃止反対の理由(グラフ11)

佐世保市交通局が2019年3月に事業廃止され、行政の関りとして、市が株式の100%を出資する「させぼバス」がその経営を引き継ぎました。しかし、運行ダイヤについては、一部自社での運行をおこなっているものの、民間バス会社からの委託ダイヤが中心となっており、持続可能な地域公共交通を目指すためには、自治体が関与する子会社のさせぼバス自社の拡大が必要です。一方、廃止反対の理由としては、やはり運行本数の削減及び路線廃止に対しての不安が全体の50%弱を占め、廃止反対の理由が表面化したとも言えます。

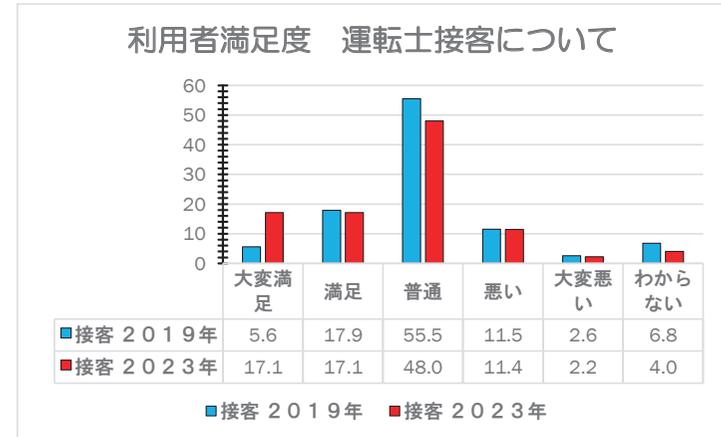
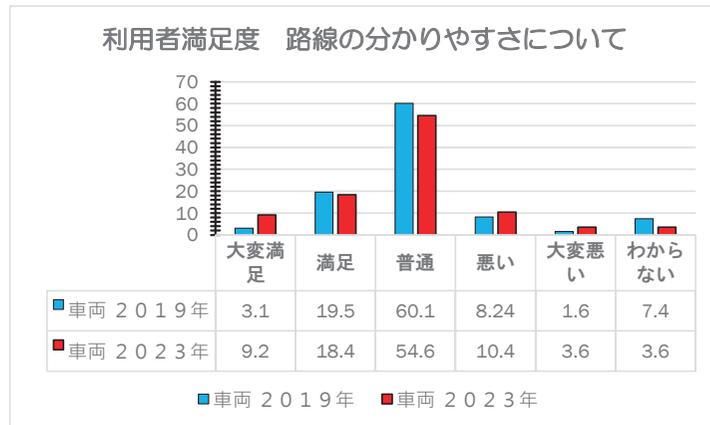
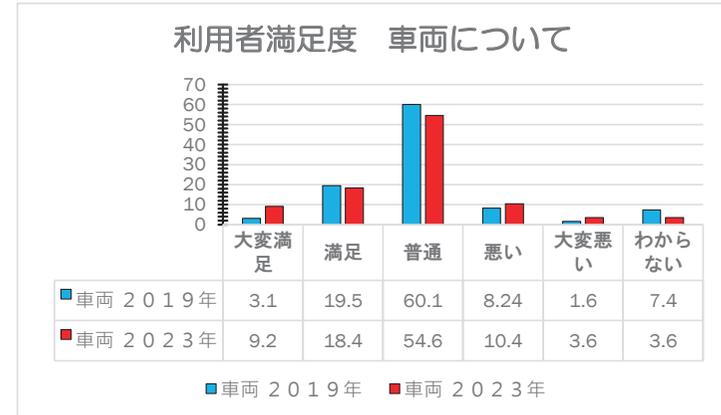
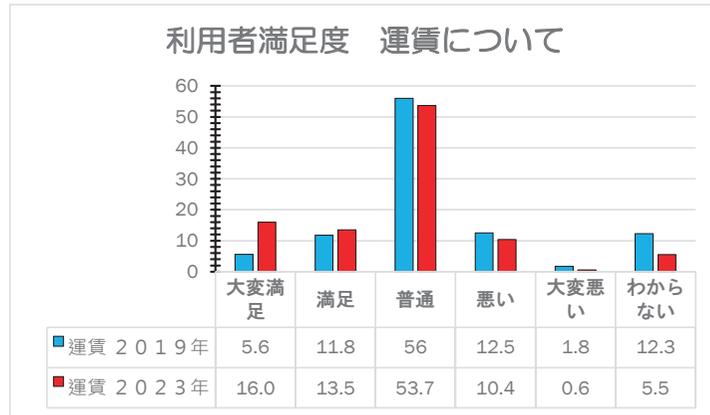


持続可能な地域公共交通に向けた対策(グラフ11)

持続可能な地域公共交通に向けどういった対策が必要なのか。交通政策基本法が示す、自治体・住民・事業者が一体となった取り組みが一定利用者に理解されているとの結果が示されました。公的支援や住利用促進・企業努力等、こうした取り組みの具現化が今後重要になってくると考えられます。佐世保市では佐世保市地域公共交通活性化協議会(法定協)で持続可能な市内交通の在り方が協議されていますが、利用者目線の十分な議論が行われているとは言い難い状況です。



利用者満足度



持続可能な地域公共交通をめざし自治研活動は重要

まとめ

国土交通省は地域公共交通に求められる主な役割として、①地域住民の移動手段の確保「運転のできない通学生や高齢者、障がい者、妊婦等の交通手段の確保」②街のにぎわいの創出や健康増進「外出機会の増加による街のにぎわいの創出や、歩いて暮らせる街づくりによる健康増進」③コンパクトシティの実現「諸機能が集約した拠点どうし、あるいは拠点と居住エリアを結び交通手段の提供」④人の交流の活発化「観光客等の来訪者など移動の利便性や回遊性の向上により、人の交流を活発化」を掲げています。

また、昨今、高齢者ドライバーによる悲惨な交通事故が多発し、高齢者の免許返納が各地で増加をしており、交通事故の抑制にも公共交通の果たす役割は大きいものがあります。このように地域公共交通とは単に人の移動だけでなく、市民生活を支える重要な社会インフラといえます。

更に移動する権利は、生存権（健康で文化的な最低限度の生活をいとむ権利）にも匹敵すると言われています。しかしながら、2013年12月に施行された交通政策基本法には移動権の保障が残念ながら明記されていませんが、福岡市や熊本市では議員立法による移動する権利を盛り込んだ生活交通条例等がすでに制定されています。

福岡市の生活交通条例には、「地域の公共交通は住民自身がつくる」という趣旨が示され、市民目線での生活交通のあり方が明記されています。今までのような交通事業者中心の取組ではなく、自治体や地域住民の役割と責任も求められているのです。

しかし、多くの地域では担い手不足を理由にダイヤの削減が進められ交通弱者の移動手段確保が厳しい状況となっています。運転者不足については今後も続くと考えられ、抜本的な対策が求められるところです。持続可能な地域公共交通を追求するため自治研活動は大変重要です。

バス2時間に1本つらか

「センセイ聞いて！」 地域交通が不便

4 スを考える市民の会は2月、ダイヤ改正前の運行規模に戻すよう市に要望した。代表の中村孝一さん(76)は「もはや公共交通としての役割を果たせていると言えない」と手厳しい。市側は「深刻な運転手不足が続いているため減便への理解を求めた」。西肥自動車は人手不足を理由に4月のダイヤ改正でも、市内で運行する路線バスの本数を前

1時間に1本のバスが、2時間1本に減った。「高齢者にはつらかよ」と佐世保市の女性はある。2019年3月に市営バスが廃止され、西肥自動車が運行する西肥バスに路線が委譲された。同日、昨年3月に行われたダイヤ改正で減便となり、車を運転することが難しい高齢者の中には買い物や通院に支障が出ている人もい

年度より8・2%減らした。需要が減っているわけではないが、本数は減らしたくないが、やむを得ない(自動車部)と語る。佐世保市以外でも、公共交通機関の縮小や再編は止まらない。長崎市の東部エリアでは昨年4月、長崎バス(長崎自動車)の路線を廃止し、県営バスに

い時間帯を中心に、運行を「プ&ボク型」に移行した。設定した乗換拠点で1台に乗り合わせると、乗車人数の少ないバスが重複走行しない。効率化するの狙いだ。「いつまでも昔のままバスの便数が続くわけじゃなからうかね」。乗り換え拠点となって



佐世保市内では地域の足であるバス路線の再編が