寄稿

人を支え地域をつくる、これからの公共交通

戸崎　肇
（首都大学東京都市環境学部特任教授）

本論では地方における公共交通の現状と、その今後の方向性のあり方について考察するものとする。

1．高齢化の進展

日本では急速な勢いで少子高齢化が進んでいる。それに伴って、高齢者による交通事故の多さ、その内容の深刻さが社会問題となっている。その結果、道路交通法上も認知症対策が強化され、高齢者の免許更新の条件が厳しくなった。しかし、当該高齢者が実際に健康上何の問題もない場合や、家族の理解があって自主的に免許を返納するのであれば別だが、免許が更新されなければ、自分だけでは買い物や病院に通うことができず、誰かの好意にすがらざるを得なくなる。この役割を公共交通が肩代わりして行うためには、相当な発想の転換と、体制の見直しが必要となってくる。特にこの問題は地方において大きな問題となっているが、現状、多くの問題を抱えている。

2．過疎化の進展と公共交通

日本では人口の大都市への集中がまだまだ止まらず、地方における過疎化が問題になっている。今後多くの地方の村などが消滅するという研究もある。

過疎化が進む地域では、公共交通を維持することは極めて困難になっている。過疎化が進んだ地域ほどマイカーへの依存度が高く、そのことがバスや鉄道といった公共交通の需要を減少させる。その結果、公共交通の経営は圧迫され、コストを削減するために運行便数を減らしたりする。それはサービス水準の低下となり、さらに需要が減少するというマイナスのスパイラルに陥ることになる。

本来であれば、このマイナスのスパイラルから脱却するために、サービス向上に向けた抜本的な経営の見直しを行い、戦略的投資を先行して行うことが求められる。現に「みちのりホールディングス」などは、しっかりとしたマーケティングを行い、こうした先行投資を行ってサービス水準を向上させた結果、需要を増加させ、経営を立て直した実績をつくった。

しかし、一般的には、需要を創造するといっても、その実現可能性はかなり限られていると言わざるを得ない。それは、地方自治体、そして地方の公共交通事業者において、「みちのりホールディングス」のようなベンチャー的な発想をし、思い切った行動をとることが難しいからだ。ただ、それは法制度的な問題ではなく、あくまで体質的なものであるので、改善できるはずなのだが、とりわけ公共交通に関してはそうした機運がなかなか盛り上がらない。総じて地域住民がマイカーに極度に依存している状況の中、交通政策の重要性が依然として行政側にも住民側にも理解されず、そのため、行政も公共交通対策にあまり、場合によってはほとんど力を注いでいないのである。

とはいえ、高齢化が急激に進む地方社会において、たとえば高齢者の通院など、移動需要はかなりある。そして、公共交通がうまく利用できないということになると、家族、あるいは近隣の住民の間での助け合いの下で、

そうした需要を満たしていかざるを得ない。

しかし、家族、地元市民同士の互助制だけでいいのかという問題が残る。家族の負担が極めて重くなるということは、筆者も実際、フィールドワークで確認した。地方のある家庭では、妻が身体障害、娘が精神障害で、自らは運転免許を持たず、最寄りのバス停まで30分という男性の存在に遭遇したし、別の地域では高齢者が多く住む地域においてバス路線が廃止され、最寄りのバス停まで雪道を30分かけていかなければならないという例もあった。

バスやタクシーの事業者の中には、このような状況に応じて住民の要望に応えるべく、地道に取り組んでいるところもある。あるタクシー事業者は、バスと同様な定時性をもって、乗合の輸送サービスを提供している。そうした取り組みに対しては、場合によっては地方行政も理解を示し、当初は当該事業者に限定的に補助金を給付したりして支援するのだが、公平性の追求という名目の下に、新たに公募形式で事業者を改めて選定するということになってしまえば、従来の地道な取り組みは適切に評価されず、単に入札価格が低いところを選定してしまうという「弊害」が各地で起こる可能性がある。

公共サービスについては、表面的なコストだけでは測れない側面があり、それをどう適切に評価していくべきかを考えるとき、特に地方行政における公共交通に対する理解を早急に高度なレベルに引き上げていくことが重要となる。そのためには、各地域における交通労働者の組合が地域の政策形成、地域における世論形成の面でしっかりと影響力を行使し、先導者としての地域行政を「正しい」方向に導く役割を果たさなければならない。

3．地方の公共交通の存続と地域における都市計画・交通政策

また、地方における公共交通の機能を最大化させるためには、当該地域の都市計画とうまく連動させていかなければならない。

最近はやりの「コンパクト・シティ」を目指すこともその1つの回答であろう。一定の限定された地域に都市としての諸機能を集約させ、移動需要をまとめることで、公共交通の存続も可能とさせる考え方である。

しかし、コンパクト・シティとはいっても、いろんな形が考えられる。それぞれの地域特性にあったコンパクト・シティとはどのようなものであるのかについては徹底的な議論を行わなければならない。現状においては、コンパクト・シティといえば、それでなんとなく事態の解決策を提案したような感覚になってしまい、そこから先の思考が停止してしまっているような感がある。

さらに問題なのは、コンパクト・シティの形成について、東京などに本社を構える大手コンサルティングにその立案を丸投げしてしまっているような状況がまま垣間見られる現状である。その結果、コスト・パフォーマンスを重視し、どこにでもあてはまるような提案をするだけで高額のフィーをとるコンサルティング会社にうまくあしらわれてしまい、結局大金を払って何の成果も得られないということが多発している。個々の地方自治体の政策形成能力をどう育てていくべきかという問題は、自治省がまだ存在していたころから強く意識されていたが、まだまだその成果は見られていないというのが現実である。

都市計画との連動については、本来は交通政策基本法において定められるべきところである。

交通政策基本法は、労働組合が主体となった、その成立に向けた長い取り組みを経て、2013年11月にようやく成立した。この法律において、国及び地方公共団体は交通基本計画を策定し、閣議決定し、その推進を図るとされている。

しかし、この政策を推進するための予算は少なく、また地方公共団体の中には、いまだに交通政策を専門に扱う部局を置いていないところさえある。繰り返しになるが、マイカー所有が当たり前のような状況では、行政サイドも公共交通の在り方に対する関心も薄いのだ。

そして、こうした状況を問題視し、行政を適切な方向に導く役割を果たすべき存在である地方議会、地方議員もこの問題にあまり関心を示さない。住民の関心が薄いため、この問題にまじめに取り組んでも集票にあまりつながらないと考えているからである。

したがって、地方の公共交通を今後も支えていくためには、それぞれの地方で現在活動している労働組合が中心となって、公共交通存続のための運動を社会横断的に組織し、そ

れを牽引していかなければならない。

その際、重要なのは、公共交通の維持・存続を図ることは、医療政策、福祉政策とも密接に関係するという視点である。通院手段の確保は一番わかりやすい例であろう。また、高齢者が外出する機会を増加させれば、それは身体的のみならず、精神的な健康の維持・増進につながる。このためにも、従来とは全く違った行政対応が必要となる。従来の部局を超えた連携的な政策形成と実践、いわゆる「ポリシーミックス」の追求である。

もちろん、ここには根強い縦割り行政の抵抗がある。従来の慣行を破ることには、特に行政にとっては難しい状況が依然として続いている。

しかし、社会の状況は日々変化しているのは明らかであり、それに対していつまでも同じ行政枠組みで対応できないのも明白である。そこで、行政体自らが慣行上変革できない事情にあるのであれば、それが可能になるような環境を外部から作り出して、外部圧力によって「仕方なく」従来の枠組みを見直さざるを得ないという「言い訳」を提供することも、政治手法としては必要である。

そのために一番手っ取り早いのは首長からのトップダウンによる改革だが、それが本当に望ましいのかどうかをチェックできる体制もないと、むしろ状況が悪化する場合も想定される。労働組合はそうしたチェック機能を果たしながら、あるべき姿を実現できる政治家の育成、選定を通じ、とりわけ交通問題に関する政治的運動を強化しなければならない。

4．ライドブッキングについて

最近、公共交通の代替機能として注目を集めているのがライドブッキングである。

ライドブッキングとは、スマートフォンなどを通じて移動を希望する人に対して、仲介者がその周辺でその希望にあった移動サービスを提供できる一般車両（これらは仲介者が運営する会社に有料で会員登録する）を選定し、両者を結び合わせるというものだ。その際、サービス提供に対する利用者からの支払いは任意（謝意）となるのが原則（建前）である。

海外ではすでにかなりの国で普及している。主な事業者としてはアメリカの「ウーバー」や「リフト」といった会社が有名である。日本ではマスコミを含め「ライドシェア」と呼ばれているが、その事業の性格に鑑みれば、「ライドブッキング」という呼称の方が正確である。

日本においては、現時点ではまだライドブッキング事業を展開することは認められていない。しかし、内閣府の規制改革推進会議では、岩盤規制撤廃の主要なツールの１つとしてライドブッキングが取り上げられており、官邸サイドはライドブッキングを何とか解禁しようと積極的な姿勢をとっている。そして、すでに京丹後市などで、過疎地域における交通手段の在り方を模索するという目的のもと、ウーバーによる社会実験が行われている。

しかし、こうした動きに対しては、本来この問題を所管すべき国土交通省は解禁反対の態度であり、タクシー業界や労働問題を扱っている弁護士団体なども強く反対している。

雇用破壊という論点も重要だが、ここでは主に交通輸送サービスの問題について考察する。「安全性の確保」と「安定供給」の問題である。

ライドブッキングでは、ドライバーの身元がきちんとしたものであるかどうかのチェックをどこまでしっかりと行うことができるかが問われる。タクシー事業の場合は正規の雇用関係、また2015年10月から導入されたタクシー運転者登録制度を通じてドライバーの身元保証はなされている。ライドブッキング事業者も当然契約ドライバーのバックグラウンド・チェックは十分に行っていると主張しているものの、その実効性には疑問が残る。事実、先行してライドブッキングが行われている国々では、ライドブッキングの利用者のレイプや強盗などの被害の発生が稀でないことが報告されている。

ライドブッキングでは、ドライバーの運転時の健康状態、体調管理も不可能である。タクシー事業者の場合には、勤務日の始業時における点検などを行うことで、ドライバーが体調不良であったり、アルコールがまだ残っている状態であれば勤務をさせないことができるが、ライドブッキングではそうはいかない。

さらに、ライドブッキングのドライバーは複数のライドブッキング事業者に登録している場合が多いので、過重労働に対する労務管

理ができなくなっている。その結果、過労状態で運転するようなことがあれば、大事故につながりかねない。トラック事業ではドライバー不足によって長時間運転が常態化しており、過労状態における居眠り運転による事故が多発している。

そして、地方の公共交通との関係で最も重要な点は、当該地域社会が必要とする輸送サービスを安定的に供給することが果たして持続的に可能なのかという問題である。

ライドブッキングに登録するドライバーは、基本的に自分の都合のいい時にだけサービスを提供する。その結果、それによって利益を得ようとするドライバーであれば儲かる時間、つまり需要が総体的に多い時間帯だけ稼働し、儲かりそうにない時間帯はサービスを全く供給しない。そして利益をそれほど追求しようとはせず、アルバイト感覚のドライバーの場合、より不安定な供給体制となりかねない。

しかし、タクシーにこれまで求められてきたような輸送サービスに対する社会的需要は24時間存在する。タクシー事業者はそうした需要にできるだけ応えるため、儲かる時間帯で得た利益で、儲からない時間帯も車両を待機させることができるようにしている。ところが、ライドブッキングによって儲かる時間帯における市場が荒らされれば、こうした体制を維持することは困難となり、いずれ真摯に地域のことを考えているタクシー事業者でも、事業から撤退しなければならなくなる。

タクシー事業者が撤退した後でも、ライドブッキング事業者がその地域に留まればまだ問題は少ないが、ライドブッキング事業者が日本市場で最終的に狙っているのは収益性の高い都市部であり、地方での展開は、とにかく「閉鎖的」とされる日本市場に風穴をあけるための手段に過ぎない。したがって、地方での社会実験が評価され、それを全国に展開するということになれば、ライドブッキング事業者はすぐにでも主力を都市部に移し、地方にはサービス提供者が何も残らないという悲惨な状況になるという可能性が高い。

したがって、ライドブッキングの日本への導入の可否をめぐっては、先行する諸外国の現状をよく調査し、また諸外国と日本との状況の違いをしっかりと認識した上で、その判断を行わなければならない。「参入規制は何でも悪である」という単純な思い込みによって性急にライドブッキングの参入を認めてしまえば、従来行ってきた交通政策が安易に否定されるだけになり、後々大きな禍根を、特に地域の公共交通体制に残すことになるだろう。

5．自動運転化と公共交通

自動運転化のことにも触れておこう。

現在、自動車の自動運転の技術開発が急速に進められている。完全自動運転化の実現については、専門家の中にも懐疑的な声があるが、かなりの程度、自動運転でカバーされる領域は拡大されていくだろう。そうなれば、公共交通にも、将来の生き残りに向けた新たな展開が期待できる面も大きい。

ただし、自動運転化が進む中、人間がそうした中でどのような役割を果たすべきかを今のうちから真剣に議論し、対策を立てていかないと、自動運転車によって雇用の多くは削減されてしまうことになりかねない。人間でしか対応できないこと、サービス提供できないものは何であるかを明らかにし、それを自動運転と組み合わせて利用者のニーズに応えていかなければならない。

6．今後、労働組合に期待される役割

以上、地方公共交通の現状と将来の方向性について論じてきた。その過程で、これから労働組合に求められる役割についても触れてきたが、最後にここで２つにまとめておこう。

１つは、実際の公共交通の現状に精通するものとして、市場の監視機能、監査機能といった役割を担い、その結果を社会にわかりやすく提示し、理解させ、問題があれば、それを速やかに解決させる方向に世論を喚起することである。そのためには、マスメディア、SNSをどうコントロールするかについて、取り組みを洗練化していかなければならない。

もう１つは、地方自治体に対して、交通政策の重要性を認識させ、その担当部局十全たるものとすべく、地方議員などとの連携を図って、それを実現していくことである。地域交通計画の策定などがそれにあたる。