

2019年度公益事業論

第11回「バス事業の公益性とユニバーサル・サービス」

本日の目標

前回の講義では新幹線の登場により世界的に鉄道事業が復権したこと、小林一三のビジネスモデルのもと日本の鉄道、特に民鉄事業は発展したこと、国鉄分割民営化はメリット、デメリット双方を生んだこと、を講義した。今回は鉄道事業の廃線となった場合にバスによる代替措置が考えられるが、そのバス事業の現状はどうなっているのか、課題はないのか等を検討する。

進め方

前回の復習/バス事業とは何か/バス事業における規制「緩和」の流れ/規制「緩和」の現実/バスの公益性/参考文献

1 前回の復習

新幹線の開いた鉄道事業の新次元

重要な輸送密度問題と都市圏鉄道の過密ダイヤの問題

小林一三による民鉄・ビジネスモデル

国鉄分割民営化後のJRの推移

地方ローカル線の「負の連鎖」、都心部における「輸送力競争」が生んだ組織事故

→「2.5人稱の視点」が「結果」としてのヒューマンエラーを規定

技術進歩とクルーズトレインの新たな世界

◎地方ローカル線の廃線後、(1)バス代替でまかなえるのか (DVD1)

2 キーワード

バス、地域公共交通、モビリティ、公民連携、ファースト・アンド・ラスト・マイル

3 バス事業とは何か

3.1 その出発点

イギリスロンドンの住宅地と市街地を往来する中産階級の乗り物

(2)オムニバス=「みんなのもの」 (資料1) …中産階級の大量輸送機関

資料1

「バス」の名付け親は、1828年1月に、パリ警視庁から市街地内部で乗合馬車事業実施の特許を受け、2人の友人と「オムニバス会社」を組織したボードリーとされている。彼はそれに先だって、フランス西部に位置しロアール川の河口に近いナントを拠点にして、近郊にあって彼自身が経営する温泉浴場との間で、乗合馬車の運行を行っていた。ナントでの乗降場がオムネスと名乗る食料品店の近くに座をしめ、店の看板がオムネス・オムニバスと書かれていたのをヒントにして、「オムニバス」を乗合馬車の代名詞に用いる手筈をととのえたとの説明がなされている。

「オムニバス」は、ラテン語で「みんなのもの」(=公衆に開放された)の意になる単語であった。

…産業革命の進展に伴って人口集中が著しく、企業の活動も活発の度合いを強めていた大英帝国の首都ロンドンでは、市街内部での交通需要が高まっていた。今日でもウエスト・エンドとよばれる地域は、18世紀の時点では王侯貴族の拠点であった。いまでも存在するバッキンガム宮殿、国会議事堂の存在が、その由来を象徴しよう。一方では、庶民と書くよりは貧民たちの群れが、イースト・エンドに密集した。どちらの地区に居住する人たちも、公共交通機関の存在を必要と

しなかった。王侯貴族は自ら交通手段としての馬車を所有するか、必要に応じて借り上げる資力を保持していた。貧民たちは、職住が重なり合う環境の中で、交通は徒歩で間に合わせてきたのである。/けれども、19世紀に入ると、時代の進展する中から中産階級が抬頭する。資力においては王侯貴族に太刀打ち不能でも、多少の資産を持つ彼等は、貧民たちと同一の居住環境には甘んじえなかった。そうして彼等は、その住居を既成市街地の外郭に求め、そのことが市街の拡大をうながした。/こうした状況の中で、新興の中産階級に属する人たちは、外縁に構えた住宅地とビジネスの場として機能する都心 The City との間で、日常的な往来をなすに至るわけである。外縁に位置する住宅地と都心のビジネス・センターは、徒歩で通うにはいささか遠すぎた。そうした事情が、シリビアの「オムニバス」がロンドンで営業しうる素地を培ったといえるだろう。
(中川, 1986, 6-8 頁)

3.2 現在の日本の2つのバス

乗合バスと貸切バス (岐阜運輸支局, 2017)

乗合バス

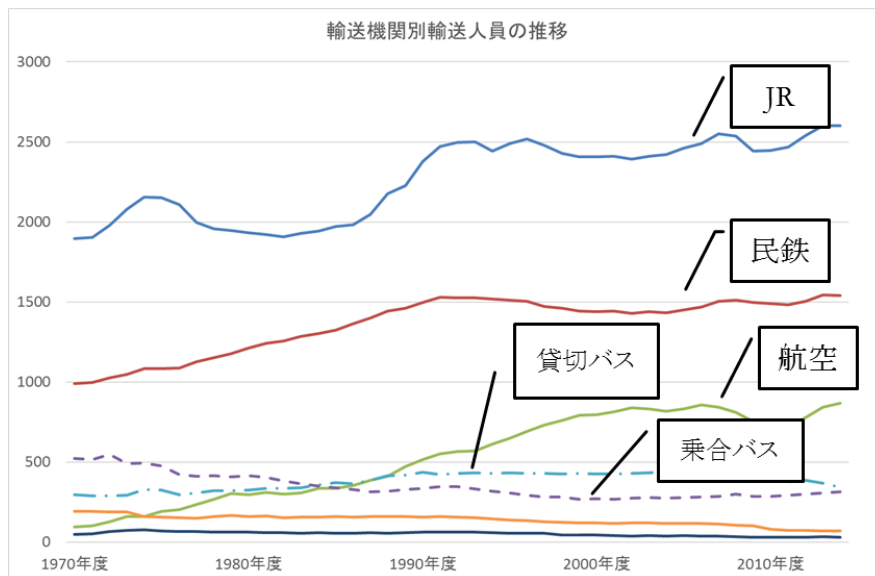
一般的には路線 (バスの走る経路) を定めて定期に運行し、設定された運行系統の起終点及び停留所で乗客が乗り降りする運行形態のこと

貸切バス

他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して旅客を運送する事業のうち、一個の契約により国土交通省令で定める乗車定員以上の自動車を貸し切って旅客を運送するバスのこと

※運輸機関別旅客人キロの推移 (資料 2)

資料 2



出所) 日本バス協会 (2016), 9 頁より中瀬作成。

…貸切バス > 乗合バス

4 バス事業における規制「緩和」の流れ

4.1 貸切バス事業の規制緩和 (2000 年道路運送法改正)

参入規制緩和, 運賃規制を「認可制」から「届出制」へ

旅行会社によるツアーという形態での利用者を集め, バス運行会社への委託

⇒競争激化…⇒(3) 格安ツアーバスの登場

4.2 バス事業の規制緩和（2002年道路運送法改正）

需給調整規制の撤廃

参入は免許制から許可制へ

退出は許可制から届出制へ

郊外部、過疎部での乗合バスの休廃止へ

運行系統、運行回数は許可制から届出制へ

クリームスキミング（利用者の多い時間帯、サービスに限定した参入）の防止

不採算サービスの撤廃への対応

都道府県主体の地域協議会において市町村、事業者との地域交通政策のサポート（→地域公共交通会議へ）

4.3 高速バス事業の規制緩和（2006年道路運送法の改正）

運賃規制を届け出制へ

事業計画の作成の必要、運行の休廃止の届出の必要（堀内，2008）

そもそも高速バス事業とは何か

高速道路の開通と延伸で登場、ツアーバスとは根本的に異なるもの

クローズド・ドアシステム

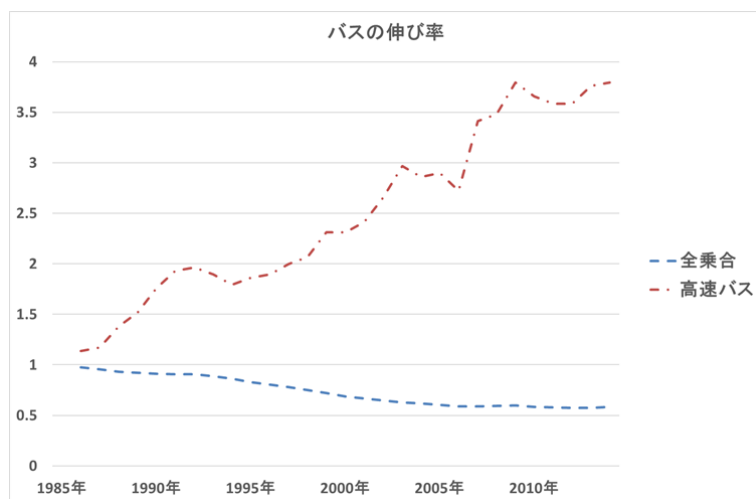
＝出発地周辺では乗車のみ、目的地周辺では降車のみ、途中下車は認めず

阪急バスと西鉄の共同運行の実現（1983年）、大都市と中小都市の路線開通と成功（1986年弘南バス・京急、夜行高速バス「ノクターン」）

⇒目的地へのダイレクト移動

乗合バス全体は減少するものの、高速バス輸送人員の増加（資料4）

資料4



注) 1985年=1とした場合の伸び率

を示している。出所) 日本バス協会（2016）、12頁より中瀬作成。

5 規制「緩和」の現実

5.1 (4)「格安」が生んだ悲劇とその後の規制強化

2012年4月29日関越自動車道ツアーバス事故

- 高速乗合バスと高速ツアーバスの、高速乗合バスへの一本化
- 一定数のバスの所有、停留所の確保の必要
- ツアーバス企画の旅行会社に対する事業許可と安全運行の義務化

2016年1月15日軽井沢スキーバス事故（参考資料）

- 事業許可の更新制の導入
- 不適格者の安易な再参入・処分逃れの防止
- 罰則強化

※貸切バス事業者安全性評価認定制度 認定事業者一覧（平成31年1月1日現在）

（https://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_tk3_000043.html, 2019/12/08）

三ツ星（★★★）…二ツ星の認定を2年間継続し、かつ得点が80点以上の事業者は三ツ星の認定

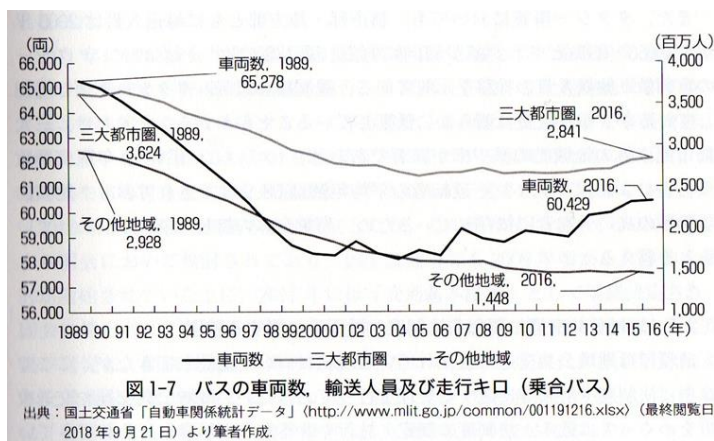
5.2 地域公共交通の再編、整備へ

5.2.1 乗合バスの厳しい現状

乗合バスの減少（資料5）とバス事業経営の逼迫（資料6）

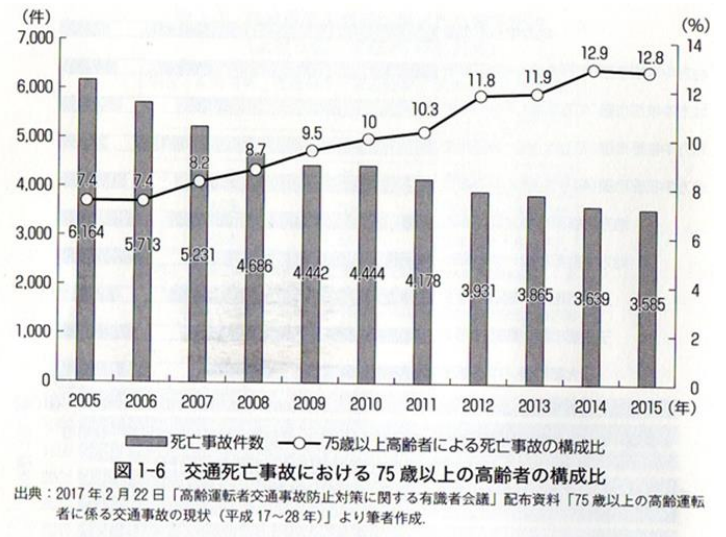
高齢ドライバーの交通事故率の上昇（資料7）

資料5



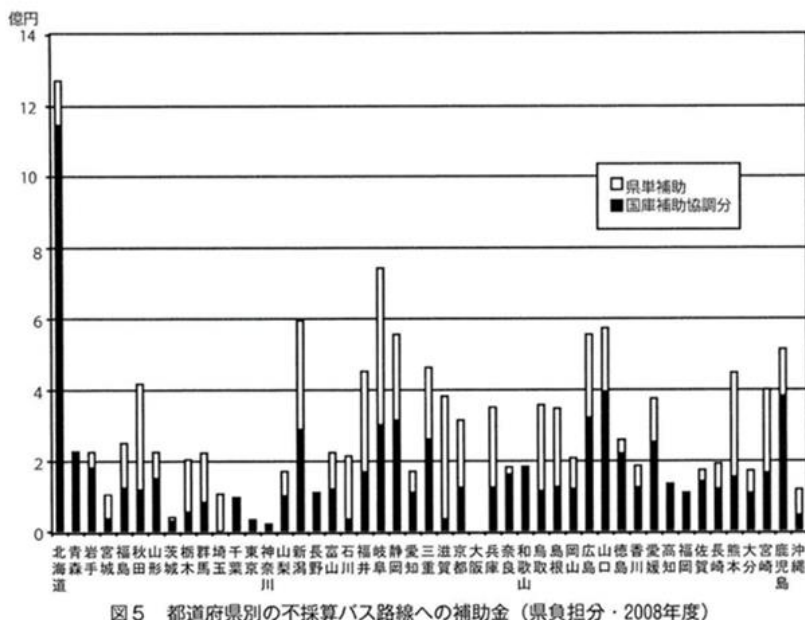
出所) 野村 (2019), 25 頁。

資料7



出所) 野村 (2019), 22 頁。

資料6



出所) 田中 (2012), 188 頁。

⇒(5)モビリティの確保の必要

多様なあり方の追求…デマンド交通, コミュニティバス, ライドシェア (Uber, 資料 8, DVD2) の導入へ

資料 8

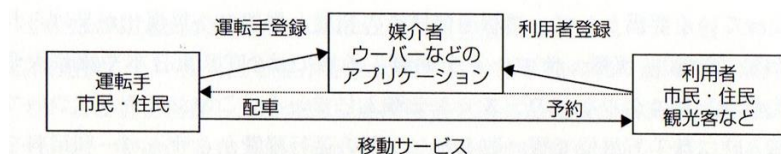


図 4-2 ライドシェアのサービス概要

出典：筆者作成。

出所) 野村 (2019), 96 頁。

ライドシェアに対するタクシー運転者の反対…雇用問題→「タクシー空白地」で機能
コミュニティバス

「地方自治体がまちづくりなど住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消、高齢者等の外出促進、公共施設の利用促進を通じた『まち』の活性化等を目的として、自らが主体的に運行を確保するバスのこと」(国土交通省, 2004)

◎交通事業者以外からの参入

5.2.2 京丹後市「ささえ合い交通」の実践

「200 円バス物語」(丹後海陸交通) (DVD3)

地域の縮小→輸送人員の減少→運行本数の減少→利用者の逸走…「悪循環」の逆転
公共交通空白地への対応

(6)スマートフォンアプリを利用した自家用有償運送の開始(資料 9) …Uber の活用と住民参加
資料 9

京都府京丹後市では「ささえ合い交通」の取り組みにおいて、地域住民と自家用車を活用し、交通空白地の解消及び多様なニーズに応えるために、細かな交通網を構築している。NPO 法人は、こうした「ささえ合い交通」のメリットについて、①コストの抑制、②マンパワーの抑制、③地域力の発揮につながる、④インバウンド対策ができる、⑤応用可能性という以上 5 点を挙げている。すなわち、マイカーの活用は車両購入費がゼロで済み、自主参加の住民ドライバーは無理のない参加で、地域の遊休資産(住民とマイカー)の活用を行い、世界的にも利用されているウーバーのアプリを使うことで、外国人観光客の移動のニーズへの対応も可能となる。(野村, 2019, 110 頁)

5.2.3 住吉台くるくるバスの実践

くるくるバス(資料 10, DVD4)

資料 10



図 1 東灘区の交通とくるくるバスの路線

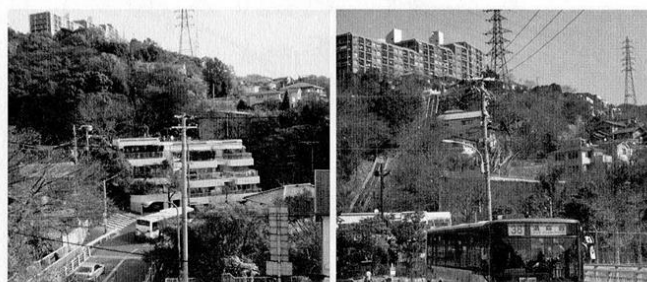


図 2 谷底を走る市バスと、山上の住吉台、300 段の階段(中央)がこれを結ぶ

出所) 森栗, 2013, 27 頁, 28 頁。

切実な住民の願い (資料 11)

資料 11

1970 年頃, 県営住宅と県住宅供給公社分譲住宅が山麓に作られ, 神戸市東灘区住吉台ができた。続いて大阪湾のオーシャンビューを望む民間住宅地が開発された。六甲山麓の急傾斜地に約 3900 人が住む。/2005 年のバス開通当時の高齢化率は 23%。神戸市が開発したわけではない住吉台には, 公共施設はほとんどない。小学校もない。スーパーもない。外出はどうしてもクルマ・バイクに頼りがちとなり, 戸建やマンションが急坂に並ぶ団地では, 住民相互のコミュニケーションも難しかった。むしろ, 若い世帯にはそのほうがわずらわしくなかった。眺めの良いこの町の間人間関係は希薄で, そこを吹く緑風のごとく, 住民は阪神間の乾いた快適ライフを楽しんでいた。必要があればクルマで市街地におりれば良いし, 運動のために坂を駆け上がったのも若き日の思い出である。しかし, 30 年も経つと, 高齢化が忍び寄る。交通が不便な地域には, 若者は残らない。こうして, 高齢者夫婦, 在宅独居高齢者が多くなってきた。

「バスが欲しい」。人々は何度も何度も区役所をお願いした。そのたびに, 「道が狭いので運行できません」の返事が返ってきた。本当は, 人件費など高コストの市バスでは運行が難しいという問題もあった。そうこうするうちに, 1995 年, 阪神淡路大震災がおきた。/被災した市街地の高齢者がドッと住吉台県営住宅の空室に入居してきた。西区や北区などの郊外を避け, とくに足腰の悪い人を「旧市街地の東灘区」に優先入居させたのである。しかし, 住吉台は市街地には近いものの, 高台であった。「バスが欲しい」。この声は, 高齢者の命をかけた悲痛な叫び声になっていた。「もう, 待てない」「役所はアテにできん」/先鋭化した住民が地元の NPO を突き動かし, 全国都市再生モデルとして, 小型バスの有償実証実験 (2004 年 2 月 20 日-3 月 31 日) が行われた。実証実験の前後, 実証実験中, 私はまちかどで, バス停で, 車内で, 住民の語りに耳をすませた。その声を話し合いの場に伝えた。「これで, この町に孫子の代まで住みつづけられる」「この住み慣れた我が家を, 終の棲家になりたい」「地域の足」「老後も安心。孫子の代まで住み続けられるまち」(森栗, 2013, 26-8 頁)

実証実験後, 東灘交通市民会議の立ち上げ, 地域住民, みなと観光バスで議論して工夫へ

…(7)公民連携

事業者の採算性の追求 (資料 12), 住民との関係性の構築 (資料 13)

「我慢も必要」「プロセスの可視化」「受益者負担」「永続的な地域住民の協力体制の堅持」

資料 12

行政に頼ることなく住民が主体的に取り組み, 『官』と『民』を有機的に動かすことによって『契約によるガバナンス』的手法を取り入れることなく『民』が自らリスクを負い, 通常事業と同列に扱うことで, リターンの道筋が切り開かれ, 収支バランスの取れる運行が可能となります。(松本, 2015)

資料 13

中川氏によれば, 定期券販売を始めた当初は「(文字通り) 販売することが目的」であったが, いつの間にか「住民の声を聞くことが主な目的」になっているという。ただし, これについては, 定期券販売を始めた当初から住民とのコミュニケーションを図ることができた, というものではない。中川氏が地道に住吉台の住民のもとに足を運んで, 一事業者としてくるくるバス運行に関する意見やクレームに傾聴していく中で, 住民との関係性が築かれてきたことを推察できる。(野村, 2019, 125 頁)

新交通システムの導入: ゴルフカートの導入 (資料 14)



写真 5-3 住吉台の急坂を登るゴルフカート
出典：「住吉台ミニカー」〈<https://www.youtube.com/watch?v=LvHYU2XTb-M&feature=youtu.be>〉(最終閲覧日 2018年11月7日) からゴルフカートが走行する様子を閲覧することができる。

出所) 野村 (2019), 128 頁。

ファースト・アンド・ラスト・マイル (FMLM, 自宅から目的地に行くまでの最初と最後の距離) の解決

「毛細血管のような交通網」; バス停から自宅までの道のりや, バスの走っていないルートでの移動を支援することによって, 地域に交通網を張り巡らせていく (野村, 2019, 129 頁)

⇒交通政策基本法の理念(資料 15)

資料 15

第 6 条 (連携等による施策の推進)

交通に関する施策の推進は、まちづくり、観光立国の実現その他の観点を踏まえ、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りながら、国、地方公共団体、運輸事業その他交通に関する事業を行う者（以下「交通関連事業者」）、交通施策の管理を行う者（以下「交通施設管理者」）、住民その他の関係者が連携し、および協働しつつ、行われなければならない。

(8) まちづくりと一体化

6 バスの公益性

地域住民の身近な、そしてオールマイティな「足」

少子高齢化社会を迎え、バス事業そして公益事業はユニバーサル・サービスなのか (=受け身)

ユニバーサル・サービスとは(資料 16)

アメリカ ATT の経営政策…One system and one policy, universal service

◎日常生活に不可欠 (essentiality), どこでも利用可能 (availability), 使いやすい料金 (affordability)

資料 16

ユニバーサル・サービスという概念がはじめて用いられたのは、1902 年の AT&T 社の年次報告書にペイル社長(当時)により提唱された 'One system and one policy, universal service' である。米国は移民の国であり、当時は欧州方面からの移民が東海岸に上陸し、安住の地を求めて南部、中西部にそれぞれが定住の地を求め、そこで生活に必要な商店、金融機関、さらに電話会社もコミュニティ単位で設立されていた。換言するならば、中央から地方という動きではなく、地方から中央という動きのなかで小規模なコミュニティ単位の電話会社が合併を繰り返し、大都会では AT&T が大規模な電話ネットワーク設備を構築していった。そこでは電話会社同士の設備競争もあったが、その中で、当時の AT&T 社が年次報告書で明らかに

した経営方式がユニバーサル・サービスであった。その意味するところは、‘One system and one policy’ という表現からも理解できるようにコミュニティ内の市内通話もコミュニティ間の遠距離通話も AT&T 社の電話に加入すれば同一システムによる運営で市内と市外を含むユニバーサルな電話サービスを提供されるというもので、ユニバーサル・サービスは AT&T という一民間会社の経営政策を示す標語として用いられた表現であった。(菅谷, 2014, 28 頁)

住民, 地域社会, 事業者の連携の度合い(資料 17)

資料 17

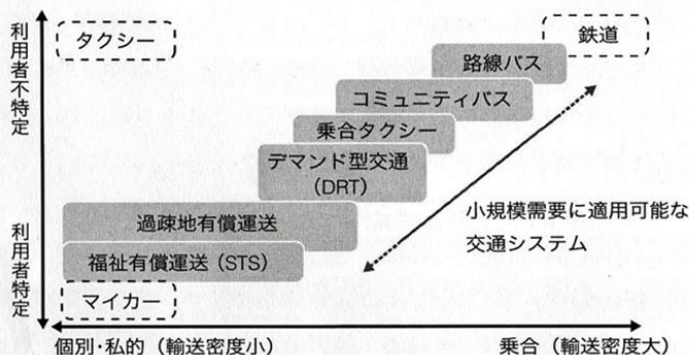


図 1-3 生活支援交通の多様な運行形態 (出典:青森県『生活交通ハンドブック』¹⁷⁾を筆者が一部修正)

出所) 吉田 (2009), 14 頁。

…多様なアクター (交通事業者+商店, 生協等) の参加, 住民参加の促進

→ **(9) 住民も主役**

7 参考文献

Uber (2019) 「北海道中頓別町の足を支える「なかとんべつライドシェア」 | Nakatombetsu Rideshare」
<https://www.youtube.com/watch?v=Ni4Hnvso8sk>, 2019/12/07/NPO 法人「気張る! ふるさと丹後町」(2019)「さ
 さえ合い交通とは」<http://kibaru-furusato-tango.org/>, 2019/12/08/いきいき情報ふくい (2019)「乗り合いタクシー
 で出かけよう!」<https://www.youtube.com/watch?v=iknoEu-SY78>, 2019/12/07/岐阜運輸支局 (2017)「バス」
<https://www.tb.mlit.go.jp/chubu/gifu/>, 2017/12/14/国土交通省 (2004)「コミュニティバスの導入ガイド」
www.tb.mlit.go.jp/kinki/koutsu/bus/cbus.pdf, 2015/06/19/菅谷実 (2014)「ポストメディア融合時代のユニバーサル・
 サービス」『情報通信学会誌』第 32 巻第 3 号, 27-30 頁/田中健作 (2012)「日本におけるバス事業と不採算バス補助政策の
 動向」『広島大学大学院文学研究科論集』第 72 巻, 181-195 頁。/とりな人動くものだいたい (2019)「みなと観光バス (神
 戸) 森北町どんぐりバス 前面展望 甲南山手駅前~東山プラザ前」<https://www.youtube.com/watch?v=g24J00bSlco>,
 2019/12/07/中川浩一 (1986)『バスの文化史』筑摩書房/日本バス協会 (2016)『日本のバス事業 (2016 年版)』
http://www.bus.or.jp/about/pdf/h28_busjigyo.pdf, 2017/12/14/野村実 (2019)『クルマ社会の地域公共交通』晃洋
 書房/堀内重人 (2008)『高速バス』グランプリ出版/松本浩之 (2015)「関西プレミアムシンポジウム『公益事業とまちづく
 り』」(公益事業学会第 65 回大会報告パンフレット)/森栗茂一 (2013)『コミュニティ交通のつくりかた』学芸出版社/吉田樹
 (2009)「生活支援の地域公共交通」秋山哲男・吉田樹『生活支援の地域公共交通』学芸出版社, 8-33 頁。