

高知県の地域交通に関する調査報告書

—全34市町村・交通事業者等へのヒアリングを踏まえて—

2020年11月



地域連携機構 社会連携センター
須賀仁嗣
(地域交通研究室との協働)

目次

1. 調査の概要	2
(1)目的	2
(2)対象	2
(3)実施時期・方法	2
2. 結果と分析	2
(1)地方自治体＝高知県内34市町村	2
(2)交通事業者	15
①路線バス	15
②ハイヤー・タクシー	16
(3)関連事業者	18
①給油所(SS)	18
②移動販売	20
3. 提言	23
(1)県民参加で行動指針をつくる	23
①まず県全域を視野に入れる	23
②「目的地」と「進路」を定める	24
③誰のためなのかを明確にする	25
④10年先の「姿」をデザインする	26
(2)交通インフラを再構築する	27
①要の「とさでん」の破綻を防ぐ	27
②電車もバスも「上下分離方式」へ	28
③公有民営で全县一体化目指す	29
④公有化は運転手確保にも資する	30
⑤高知県まるごとで特区申請する	31
(3)仕様変更で活路を見いだす	32
①県版森林環境税を移し替える	32
②「Kカー・タクシー」に再チャレンジ	33
③過疎地での移送は社協をトリデに	34
④「兼業・継業・掛け持ち」で担い手確保	35
⑤デリバリーを宅配業者任せにしない	36
4. 結語	38

1. 調査の概要

(1)目的

人口減少と少子高齢化の影響が顕著な地方では、路線バスをはじめとする公共交通サービスの縮小・撤退が続き、自治体がコミュニティバスやデマンド交通の導入などで代替措置を講じてもおお自由に移動できない「交通難民」の拡大が社会問題化している。当該地域では、高齢ドライバーによる事故リスクが増大しているにもかかわらず運転免許証の返納もままならないというジレンマに直面する一方、地域交通の担い手(運転手)も減り続けており、モビリティの低下が地域存続のための明確な脅威として立ちはだかる状況となってきた。こうした認識から、交通を地域社会の基盤ととらえ、政策提言につなげる目的で今回の調査をヒアリング主体で実施した。

(2)対象

高知県内34の全市町村のほか、路線バス(幹線バス)を運行する主要バス事業者8社や地域内交通として市町村からコミュニティバスやデマンドバス・タクシーなどの運行を委託されている地元のタクシー事業者・社会福祉法人、県ハイヤー協会などの交通・運輸関係団体、サービスステーション(SS=給油所)経営を手掛ける事業所、移動販売車両を導入している量販店関係者ら、鉄軌道以外の陸上交通に関する事業者・団体等を対象とした。

(3)実施時期・方法

市町村ヒアリングは2020年の年初に34市町村の首長に宛てて協力依頼文書を送付。同封したヒアリングシートへの事前記入を求めたうえで2月～3月に各交通担当職員と面談して記入事項等について確認した。その他は4月～9月にかけて面談および電話を通じて断続的にヒアリングを重ねた。

2. 結果と分析

(1)地方自治体＝高知県内34市町村

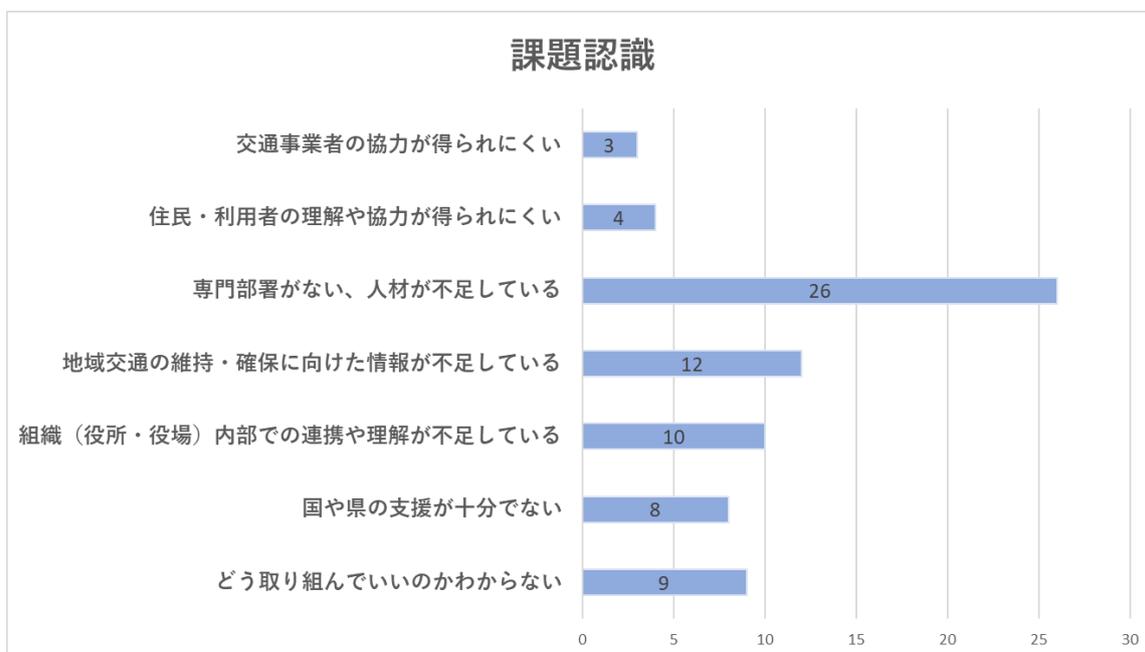
>>> ヒアリング項目

7項目を設定。まず設問1で地域交通に関する取り組みに際しての課題認識を、選択形式により抽出した。設問2では交通政策の担当職員数など業務体制を聴き、設問3で地域交通に関する予算規模と直近5年間の推移を求めるとともに財政上の負担感について尋ねた。続く設問4では交通事業者や自治体運営交通の運行委託先への支援経費を個別に求め、設問5でスクールバス、設問6で当該自治体内を走っている医療機関の通院バスや保健福祉施設の送迎バス、また小売りサービス事業者等による移動販売車両についての情報を記入してもらった。最後の設問7では、今後重要性が増すと思われる事項や期待する事柄を選択形式で尋ねた。

【設問1＝課題認識】

貴市町村で地域交通に関する取り組みを進めるにあたっての課題をお聞きます。該当するものすべてに○をつけてください。

- ①交通事業者(バス、タクシー、鉄道等)の協力が得られにくい
- ②住民・利用者の理解や協力が得られにくい
- ③専門部署がない、人材が不足している
- ④地域交通の維持・確保に向けた情報が不足している
- ⑤組織(役所・役場)内部での連携や理解が不足している
- ⑥国や県の支援が十分でない
- ⑦どう取り組んでいいのかわからない
- ⑧その他()



ポイント> 「人材不足」がダントツ

ポイント> 「情報」「連携」も足りない

○7項目の選択肢のうち最も多かったのは「専門部署がない・人材が不足している」で、34市町村のうち26市町村が回答。次いで「地域交通の維持・確保に向けた情報が不足している」(12市町村)、「組織(役所・役場)内部での連携や理解が不足している」(10市町村)と続いた。

○交通の専門部署がなく担当職員も足りないという課題認識の背景は設問2の回答内容で詳細に浮き上がってくるが、人員が手薄で交通に精通した職員もいない業務体制だと、交通事業者や地域住民との間でややこしい調整を迫られる法定協議会の場などで立ち往生しかねない事態も予想される。これは高知県内に限らず全国の町村にありがちな共通課題とも言える。

- 「情報」については、「補助や規制緩和などの内容がわかりづらい」(香美市)、「市に交通計画がないうえ国の諸制度の内容把握が難しい」(香南市)、「交通政策をかみ砕いた解説書の類などが見当たらない」(四万十町)といった声が聞かれた。ほかには「成功事例として紹介される他地域での細かな背景や実態」「各種交通システムの仕組み」も該当しそうだが、国や県が対応策の『手引き』を作成しているにもかかわらず、それらが必ずしも浸透していない、あるいはそれだけでは十分把握しきれないということだろう。ただ、参考としたい情報については、公共交通が地域それぞれの成り立ちや地形、人口の集積度合いなどに左右される側面もあるだけに、適否の判断は慎重に行う必要が出てくる。
- 課題として捉えられている組織内の連携・理解不足とは、たとえば「別の部署から通行止めとかいった連絡がこない」「スクールバスに関する学校などの要望が教育委員会止まりになっていた」といった声がそれを物語っている。いわゆる縦割り行政の弊害が示されており、交通施策の相対的な位置付けや優先順位の低さがうかがえるようでもある。
- バスやタクシー、鉄道などの交通事業者や住民・利用者の「協力が得られない」とする回答は、いずれも3から4市町村にとどまった。既に一定の対策を講じているため住民がさほど困っていないか、あるいは住民の意識が低いということがあるかもしれない。また、法定協議会等で利害がぶつかる場面にまだ出くわしていないか、それとも非協力的な状況に立ち至らないほど地域の交通が疲弊している可能性もある。
- 「どう取り組んでいいのかわからない」としたのは7市2町と意外に多かった。黒潮町は担当者が兼任業務に就いて日が浅いこともあるが、「多様な市民ニーズを満たしきれず、何をどこまでやるべきか判断がつかない」という南国市担当者の所感は、財政の制約がなければやれることはまだあるというジレンマのようにも受け取れる。専任職員を複数配置している高知市もこの選択肢にチェックを入れているが、こちらは公共交通の集積度が大きく多様な交通モードを抱える分だけ最適な「解」を見だしにくくなる状況を踏まえての実感かもしれない。
- 選択肢「その他」の部類に入る回答には、「財政負担が大きくなっている」(室戸市)、「ドライバーの確保」(土佐清水市、北川村)、「福祉分野との役割分担」(津野町)といった視点が書き込まれている。どれもが課題であるのは間違いなく、だからこそ行政内部での横断的な対応が必要になると言える。

【設問2＝業務体制】

地域交通関係業務を担当する職員についてお聞きます。

- ①専任の担当者あるいは兼任の担当者は何人いますか。
- ②兼任の場合、担当者が配属されている部署と役職名、年齢層(年代)をお答えください。

ポイント▶ 専任担当者がいるのは3市

ポイント▶ 慣れたところに異動で代わる

- 地域交通のうち、スクールバスは教育委員会、高齢者・障がい者等の移送サービスやバス・タクシーチケットの支給など福祉関係については福祉関連部署が事務を担当するのが通例。両分野以外で

交通政策の専任職員を配置しているのは高知市(4人)と須崎市(1人)、四万十市(1人)の3市のみという結果だった。

- 他の31市町村はいずれも他業務との兼任であり、兼務する業務内容は移住促進であったりふるさと納税であったり。選挙事務や統計、危機管理との兼務例もあった。こうした関係で配属先は総務課や企画課が多いが、中には課長が交通担当という町村もあった。
- 主幹・主事クラスの若手と課長補佐・係長級の上司がペアで兼任といった具合に複数で対応しているケースや、バスと鉄道の担当部署を分けているケースもみられるが、1人が兼務しているだけという市町村が20と多い。
- 担当歴(年数)をみると、3年未満が大半。4年以上は5市町(高知市、宿毛市、仁淀川町、四万十町、大月町)だけだった。「ようやく交通関係の法規や実情などに詳しくなってきた段階で、また担当が異動する。その繰り返し」と不満を漏らす交通事業者は少なくないが、担当者自身も2~3年交代という異動サイクルを違和感なく受け止めるきらいがある。これは自治体全体として交通政策の優先順位がまだ高くない証左であるかもしれない。しかし、より大きな背景としては、市町村合併の促進と併せて進められた2000年以降の地方行革によって、市町村職員数が相当程度削減されてきた事実も見逃せない。業務体制の貧弱さは、どの職域でも当てはまることに留意する必要がある。
- 業務内容の細部に関して、コミュニティバスなどの運行を委託している地元のタクシー会社から登録運転手の免許証の控えを取っている自治体とそうでない自治体もあるなど、「質」の面で温度差が見受けられた。「相談相手」を尋ねたところ、「近隣市町村の交通担当者」「上司」「コンサルタント」のほか、「交通事業者」とする回答もあった。事業者と向き合う以外に実態の把握は難しいが、施策展開の交渉相手ともなる微妙な関係だけに、バランスの取れた関係性の構築も必要だろう。中には「役所の中には相談相手がいない」とする担当者もいたが、これなどは別の意味で厳しい状況といえる。
- 地域交通政策の企画立案・調整役となるべき自治体の内情は総じて貧弱であり、これが法制度に基づく交通計画の策定率が容易に上向かない一因となっていることがわかる。全国的にも同様で、国交省が実施した自治体対象の調査結果(2015年度)では、専任担当者が不在の市町村の割合は77.4%、兼任であっても地域交通を業務の主体としているのは23.6%にすぎなかった。

【設問3 = 交通予算】

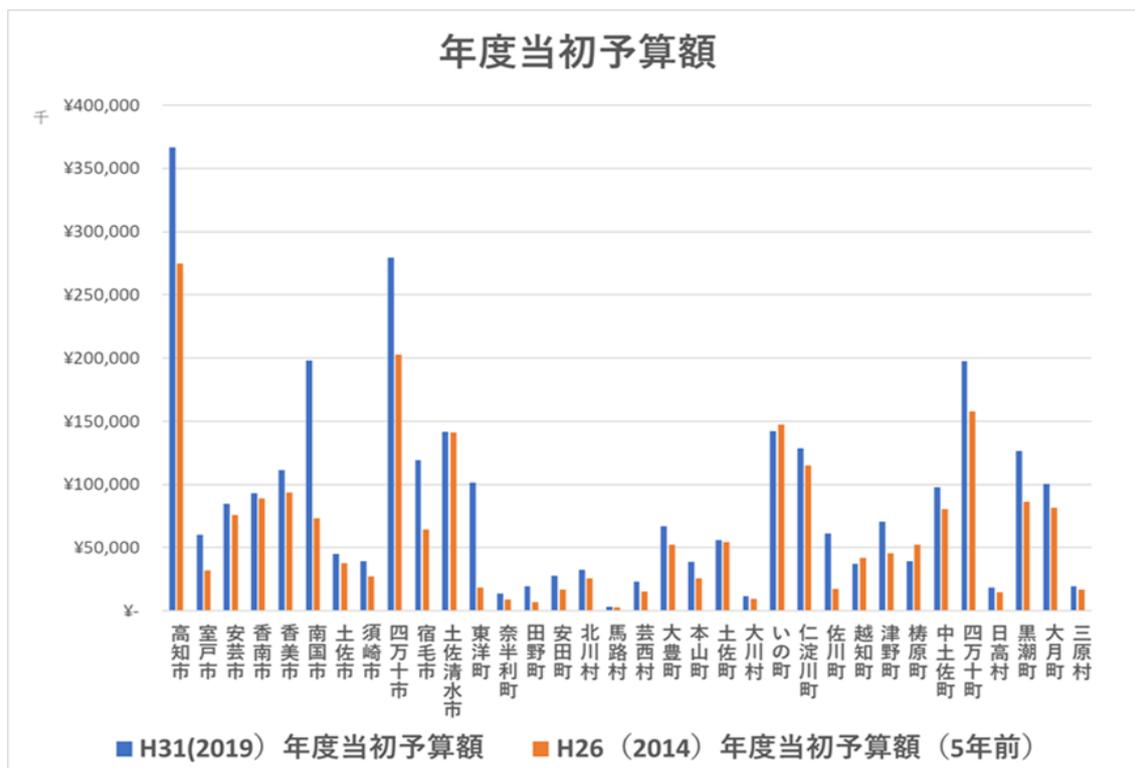
地域交通関連の予算についてお聞きします。

- ①平成31年度(令和元年度)の予算合計額をお答えください。
- ②上記①のうち自主財源の割合は概算でどのくらいですか。
- ③上記①の直近5年間分(30-26年度分)についてもお答えください[単位:千円]
- ④5年前と比べた財政負担の状況について、該当するものに○をつけてください。
かなり重くなっている
やや重くなっている
変わらない

やや軽くなっている
かなり軽くなっている

⑤今後の財政負担についての考え方で、該当するものに○をつけてください。

現状よりも負担を減らしたい
現状程度の負担はやむを得ない
これ以上の負担もやむを得ない



ポイント▶ 34市町村で年間総額30億円弱

ポイント▶ 「交通空白」対応でじわり増加

ポイント▶ 交付税措置で実は少ない自己負担

○今回のヒアリングで求めた「地域交通に係る予算」とは、鉄軌道のほか路線バス、コミュニティバス、デマンド型乗合バス・タクシー、福祉バス、スクールバスなど陸上移動手段に関する予算で、事業者への運行補助のほか高齢者・障がい者等を対象とした移動支援のための助成・割引措置といった福祉的予算や車両購入費用、関連するイベント費用などを含めている(移送サービスを行っている社会福祉協議会等への運営補助予算は含まない)。一般会計の内外を問わず、上記の予算合計額(2014—2019年度の各当初予算5年分)を算出してもらった。

○2019(令和元)年度の当初予算に計上された地域交通予算額は、34市町村合計で29億7114万8千円。ほぼすべての市町村で漸増傾向にあり、5年前(2014年度)の22億847万5千円から7億6267万3千円増の1.34倍に膨らんでいる。

○2019年度の当初予算額が最も多いのは高知市で3億6679万9千円、最少は馬路村で334万1千円。市部の最少は須崎市の3945万7千円、町村部の最多は四万十町の1億9722万円。1億円を超えるのは12市町で、町村部は東洋町、いの町、仁淀川町、四万十町、黒潮町、大月町の6町。阿佐海岸鉄道による DMV(デュアル・モード・ビークル)運行事業関連の拠出が大きい東洋町は特異な状況にあるとしても、交通予算の規模は人口規模と必ずしも連動していない。交通予算の多寡については、自治体の面積、集落のばらつき具合といった地理的環境などの影響も考慮しておかねばならない。

○路線バスの撤退・路線廃止などに伴い、交通空白の回避策として自治体内でコミュニティバスやデマンド型乗合タクシーなどを運行する市町村が増えてきた。これが予算を押し上げる主因とみられる。県内では2019年度末時点で、34市町村のうち25市町村までが地域内交通として自治体運営

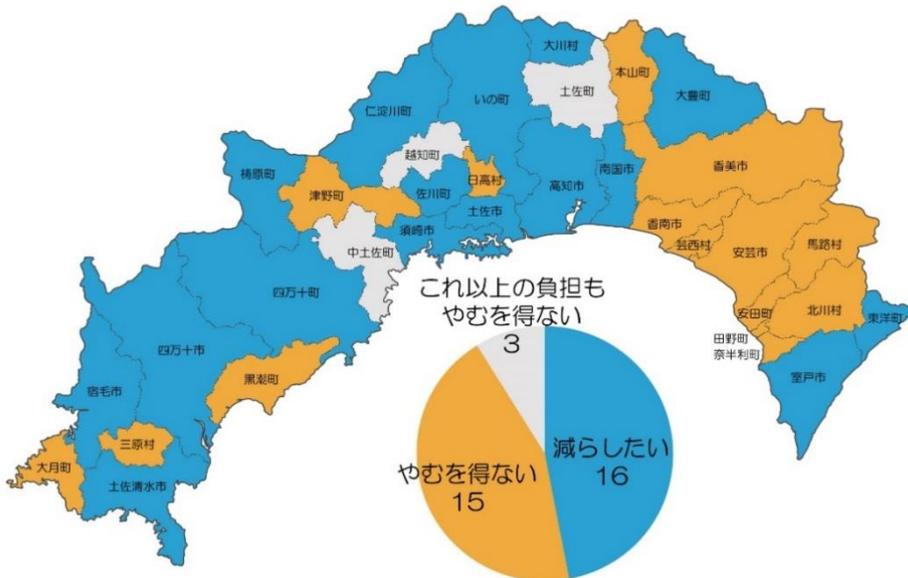
市町村	H31(2019)年度当初予算額	H26(2014)年度当初予算額
高知市	3億6679万9千円	2億7496万8千円
室戸市	6032万6千円	3201万4千円
安芸市	8485万4千円	7604万3千円
香南市	9291万5千円	8874万5千円
香美市	1億1108万5千円	9352万2千円
南国市	1億9814万2千円	7296万6千円
土佐市	4519万3千円	3772万円
須崎市	3945万7千円	2748万2千円
四万十市	2億7927万1千円	2億243万1千円
宿毛市	1億1902万7千円	6418万円
土佐清水市	1億4173万4千円	1億4132万7千円
東洋町	1億148万5千円	1836万2千円
奈半利町	1359万5千円	897万円
田野町	1923万4千円	680万6千円
安田町	2779万6千円	1658万2千円
北川村	3222万4千円	2552万1千円
馬路村	331万4千円	283万1千円
芸西村	2284万4千円	1539万円
大豊町	6673万6千円	5222万1千円
本山町	3888万6千円	2562万5千円
土佐町	5606万7千円	5449万5千円
大川村	1160万円	933万9千円
いの町	1億4230万8千円	1億4733万円
仁淀川町	1億2880万3千円	1億1473万円
佐川町	6115万円	1712万円
越知町	3717万2千円	4198万6千円
津野町	7059万1千円	4561万2千円
梶原町	3917万9千円	5247万9千円
中土佐町	9761万8千円	8060万9千円
四万十町	1億9722万円	1億5772万円
日高村	1815万8千円	1491万8千円
黒潮町	1億2653万8千円	8636万5千円
大月町	1億16万2千円	8181万7千円
三原村	1966万5千円	1669万5千円
計	29億7114万8千円	22億847万5千円

による交通手段を構えている。自治体運営ではないものの地域内でバスなどの運行を民間事業者などに委託し、経費を補助しているのが土佐清水市、土佐町、梶原町、中土佐町、黒潮町の5市町。残る室戸市、奈半利町、馬路村、安田町の4市町村はそうした取り組みを行っていない(安田町は2019年にコミュニティバスの実証運行を開始)。東洋町、奈半利町、馬路村、土佐町は地域公共交通会議(法定協議会)も未設置となっている。

○全市町村合計で30億円近い交通予算額には、国と高知県からの補助金も含まれる。補助金の中身は、路線バスや地域内交通の運行補助、車両購入補助などが、バス運行に関しては市町村負担分の8割までが特別交付税の交付対象とされている(*特別交付税の内訳は非公表のため確認はできない)。こうしてみると、交通予算のうち市町村の持ち出し(実質的な負担)はそれほど大きくないと言える。

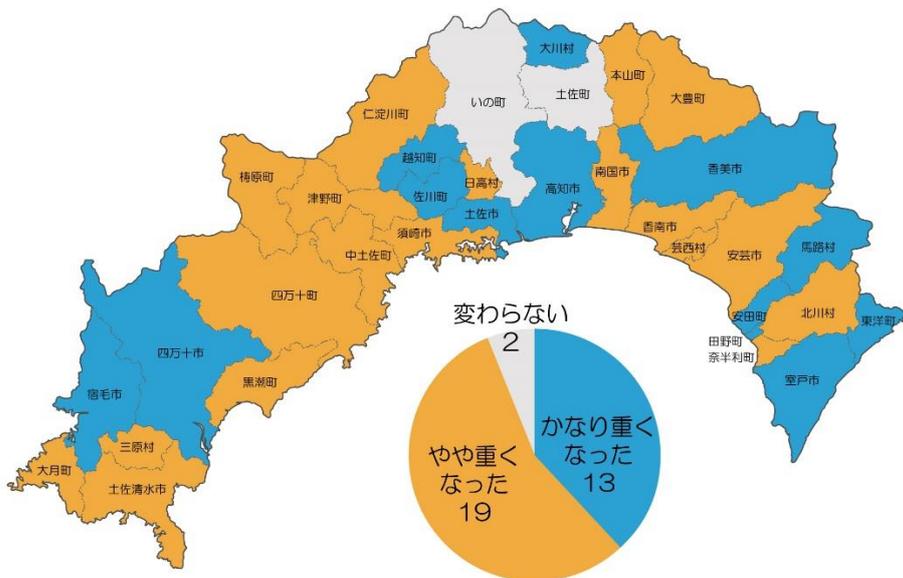
○地域交通予算に関しては国交省が2010年に実施した自治体アンケートで、総予算額に占める交通関連予算の割合は平均値0.53%、中央値0.27%(=全国の

今後の財政負担認識



市区町村の半数が0.27%以下)となっていた。一般会計予算額に占める割合も半数以上の市区町村で0.5%未満。こうした数字からは交通予算の比重は決して大きくはないが、過疎地域を抱える人口の少ない町村ほど割合が高まる傾向にある。2019年度一般会計当初予算でみると、県内では高知市の割合0.25%に対して仁淀川町1.91%、大豊町1.37%というように自治体面積が広く人口密度も低い町村ほど割合が膨らむ図式だ。

財政負担感



○財政上の負担感を問うと、5年

前に比べて「かなり重くなった」が13市町村、「やや重くなった」が19市町村、「変わらない」は土佐町といの町の2町だけという結果だ。いの町については愛媛県境までの広域合併によって交通対策を継続課題として取り組んできたため、予算額が既に「横ばい」のレベルにまで達しているとみていいが、「現状よりも負担を減らしたい」とする市町村が同町を含めて16市町村と半数近い。逆に「これ以上の負担もやむを得ない」は土佐町、越知町、中土佐町の3町だけで、現場は絶えず財政縮減の圧力に迫られていることが読み取れる。

【設問4 = 交通事業者への運行支援】

交通事業者に対する運行費支援状況についてお聞きします。

*平成30年度の実績でお答えください。民間交通事業者やNPO法人、社会福祉協議会などが運行している路線・系統に対して補助金交付などで運行費を支援しているもの、自治体が主体的に計画して自ら運行または交通事業者等に運行を委託しているものが対象です。

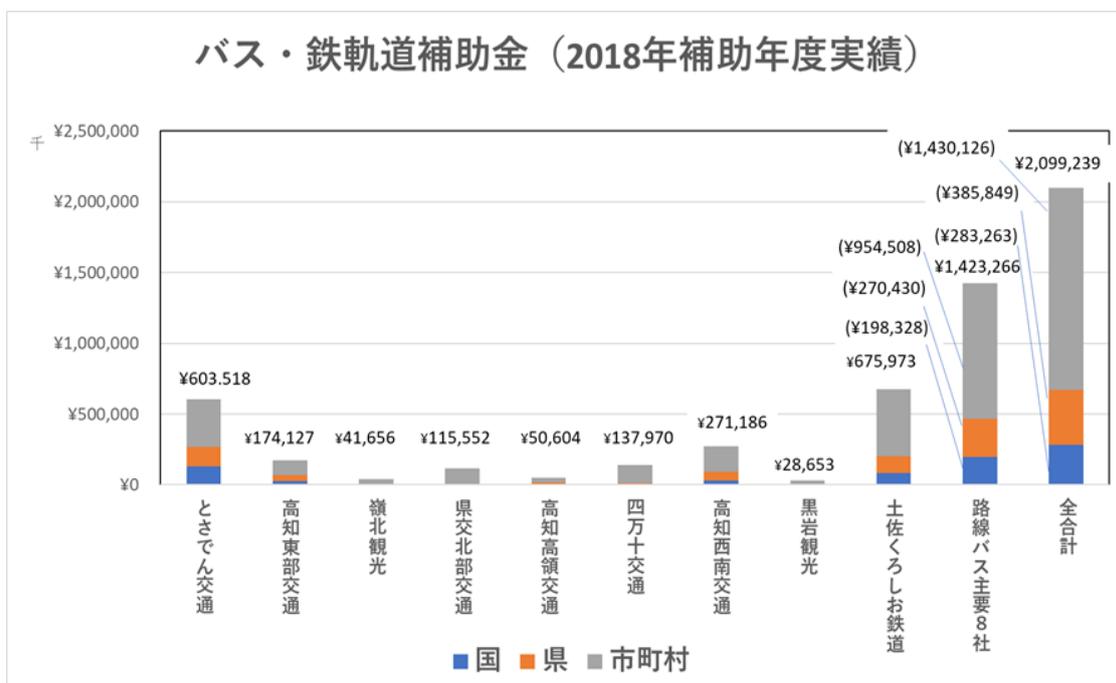
①運行費補助、運行委託等を行っている事業者名をお答えください。

*自治体が運行主体で直営の場合は自治体名を記入し、運行を委託している場合は委託先も記入してください。委託先が複数ある場合はそれらすべてについてお答えください。

②当該事業者に対する補助額・支援額はいくらですか。

*国と県の補助金・交付税等も含まれます。

③上記の②から国費と県費を除いた貴市町村単独の負担額はいくらですか。



ポイント▶ 路線バス8社とくろ鉄に年間14億円

ポイント▶ 23市町村が自治体独自で交通手段

○県内34市町村が補助金か委託費の拠出という形で運行を支援している先は、大半がバス、タクシーの民間交通事業者(少数ながら社会福祉協議会やNPO法人への拠出もある)。とさでん交通などの路線バスを運行しているバス会社と「土佐くろしお鉄道」にはその欠損(赤字)補填や車両購入費用を補助し、コミュニティバスやデマンド型乗合タクシーなどの地域内交通を主に担うタクシー事業者などには運行委託費として支払うケースが多い。県内で地域内交通の委託先を地元のタクシー会社(1社か2社以上)にしているのは23市町村でほぼ3分2。日高村と三原村の2村だけは路線バ

スが村内に走行ルートがないためバス会社への補助金支出がない。

- 路線バスを運行する主要8社(とさでん交通、高知東部交通、嶺北観光自動車、県交北部交通、高知高陵交通、四万十交通、高知西南交通、黒岩観光)に対して1年間に投入された補助金の合計額は、2018補助年度(2018年10月～2019年9月)で14億2326万6千円(国1億9832万8千円・県2億7043万円・市町村9億5450万8千円*とさでん交通は路面電車含む)となっている。これに第3セクターの土佐くろしお鉄道に拠出している補助金6億7597万3千円を加えると20億9923万9千円で、このうち国と県の補助を除く市町村分は14億3012万6千円になる。つまり、34市町村の地域交通予算総額(年30億円弱)のほぼ半分が、県内の主要路線バスと鉄軌道の維持目的で使われていることになる。
- 路線バス会社を支える沿線市町村にとって、補助金の負担割合をどうするかはデリケートな問題。路線の全区間(起終点間)に占める各自治体内の路線延長に応じて負担割合を決める「延長割」が基本とされるが、沿線自治体の数で単純に割る「均等割」とするケースや両方を組み合わせる場合もある。これ以外に、ICカード(ですか)の記録から把握できる自治体ごとの利用割合で按分する「利用割」という手法もあり、高知高陵交通の運行経費を補助している須崎市・津野町・梶原町の3市町は2016年度から負担割合を「均等割30%・延長割35%・利用割35%」としている。

【設問5 = スクールバス】

地域住民の移動手段としてスクールバスを活用するケースについて、貴市町村の状況をお聞きます。該当する方に○をつけてください。

- ①一般住民との混乗を認めている(もしくは混乗可能な便がある)

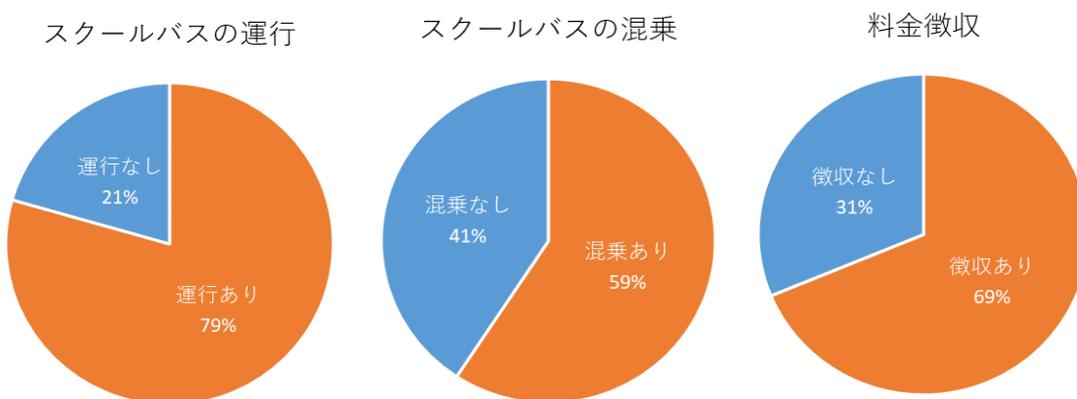
はい() いいえ()

- ②上記①で混乗を認めている場合、混乗者は有償としている

はい() いいえ()

ポイント> 「運行なし」の7市町村は東部に偏在

ポイント> 住民混乗増えるも「使い勝手」に難



- スクールバスの運行は学校統廃合と密接にかかわる。昭和期は都市部への人口流出と過疎化、平成期には市町村合併と少子化という時代のうねりが統廃合をもたらし、それに伴って遠距離通学を強いられる児童生徒のためのスクールバス運行が漸増してきたという流れがある。
- 県内では2019年度末現在、34市町村のうち27市町村がスクールバスを運行(79.4%)。これは国交省四国運輸局が四国の全市町村を対象に行った2015年度実績の調査時(22市町村、64.7%)より5市町村増えている。スクールバスを運行していないのは安芸市、土佐市、東洋町、奈半利町、田野町、馬路村、芸西村の7市町村で、県東部に偏在している。
- 一方、スクールバスに一般住民の混乗を認めているのは27市町村のうち16市町村で、2015年度の10市町村から6増。有償で混乗を認めているのは11市町村と、料金徴収している方が多い。混乗が増える理由は、民間路線バスの廃止などによる交通空白の解消がほとんどみられるが、悩ましいのは「使い勝手の悪さ」という。スクールバスは登校時間帯に1便(1往復)、下校時間帯に1便(同)というのが基本。混乗する住民は朝の便に乗って街へ出ても商業施設は開店前で、病院通いにしても診療後は午後の便が出るまで街にとどまるしかない、といった具合だ。夏休みなど学校の長期休業期間中はスクールバスも運休という市町村が多く、その間は交通空白化するという課題もある。
- スクールバスのドライバーについて。一般住民との混乗でも無償なら2種免許は要らないが、「人の命を預かる以上、職業ドライバー、プロの運転手にハンドルを握ってもらわない」という心理が働く。スクールバスの運行委託先はほとんどが地元のタクシー事業者、次いで路線バス事業者というのもその表れだが、ドライバーの年齢はおしなべて高い。「学校の休・廃校とスクールバス運転手のリタイアとどっちが早い」という自嘲めいた指摘もあった。
- 「通学の足」に関連して、大月町では町内から公共交通で宿毛市内の高校には通えても四万十市内の高校には通えない。交通結節のうまくいかず登校時刻に間に合わないためで、「やけん、下宿させしかない。経済的にかなりきつい」。こうした嘆きは、実は県内の至るところに埋もれているのではないか。こうして地域交通の不便な地域から順に子供たちの姿が奪われていく流れになっている。

【設問6 = 通院・送迎バス & 移動販売】

貴市町村内の医療機関や福祉施設が保有・運行している通院バスや送迎バス、また小売りサービス事業者等による移動販売車両について、その台数や運行形態・時間帯、ドライバーの人数や年齢層などの情報について、把握できている範囲内で以下にご記入ください。

【通院・送迎バス】

ポイント▶ 実態把握しづらい「輸送資源」

ポイント▶ 福祉関係の運行は社協が主体

- 生活圏内の移動では「通院・通学」と「買い物」が2大目的と言えるが、そこには公共交通機関以外にも、民間医療機関や保健福祉施設が保有・運行する通院・送迎バスのほか、「移動スーパー」などと称される移動販売車両も介在している。通院バス・送迎バスの場合、患者や利用者の自宅前と医療機関・施設間のピストン輸送が一般的だが、運行ルート上で公共交通と重複している部分も少な

くないとみられる。

- 地域公共交通の法制度では「地域の多様な輸送資源」という文言が使われる。これには通院バス・送迎バスも含まれており、国は改正したばかりの地域公共交通活性化再生法で「輸送資源を総動員」した取り組みを地方自治体側に求めている。今後は新たな計画策定に際しても地域内の詳細を把握し、そのうえで可能なものは運用していくことを念頭に置く必要がある。
- ただし、医療・福祉分野の輸送資源について、その実態に関する調査やレポートの類は乏しく、今回のヒアリングでも交通担当者が所管の福祉関係部署からヒアリングしたり当該部署でメモにまとめてもらったりしていたが、情報の共有や詳細な実態把握ができていない市町村が大半だった。公立病院などの医療機関も少なくないだけに、医療・福祉分野での輸送資源をワンストップで把握できる体制整備も課題になる。
- 障がい者や要介護・要支援認定者らを対象とする福祉分野の「足」は多種多様。通称「福祉バス」は道路運送法上の市町村運営有償運送か福祉有償運送となり、それぞれに車両や対価などの面で何かと制約が多い。ほかには移動者の介助を伴う訪問介護（介護保険）の一形態である「介護タクシー」や、介助を伴わない形態の「福祉タクシー」もあってややこしい。運行主体もさまざまだが、県内では地元の市町村社会福祉協議会（社協）が携わっているケースがかなり多くなっている。

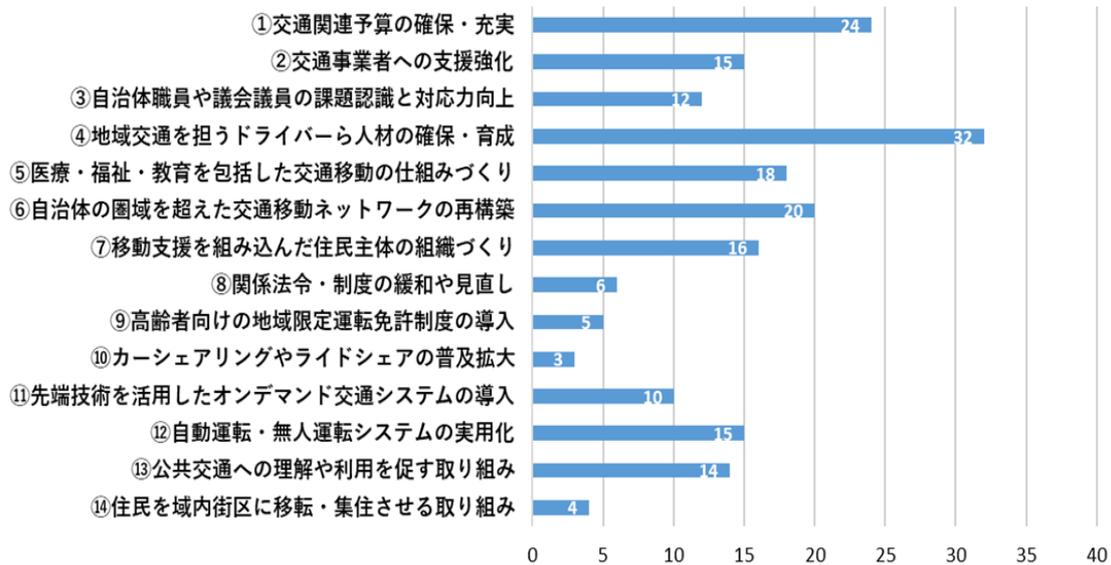
【移動販売】 *3)関連事業者の項に詳細

【問7 = 重視&期待】

地域交通に関連して今後重要性が増すと思われるものや期待することがらを下記の選択肢から選んで○をつけてください。（複数回答可）

- ①交通関連予算の確保・充実
- ②交通事業者への支援強化
- ③自治体職員や議会議員の課題認識と対応力向上
- ④地域交通を担うドライバーら人材の確保・育成
- ⑤医療・福祉・教育を包括した交通移動の仕組みづくり
- ⑥自治体の圏域を超えた交通移動ネットワークの再構築
- ⑦移動支援を組み込んだ住民主体の組織づくり
- ⑧関係法令・制度の緩和や見直し
- ⑨高齢者向けの地域限定運転免許制度の導入
- ⑩カーシェアリングやライドシェアの普及拡大
- ⑪先端技術を活用したオンデマンド交通システムの導入
- ⑫自動運転・無人運転システムの実用化
- ⑬公共交通への理解や利用を促す取り組み
- ⑭住民を域内街区に移転・集住させる取り組み
- ⑮その他()

重視&期待



ポイント➤ 広域交通網の再構築に関心

ポイント➤ 自動運転には「期待半分」

○地域交通に関連して今後重要性が増すとされるものや期待することがらは一。「地域交通を担うドライバー人材の確保・育成」(32市町村)、「交通関連予算の確保・充実」(24市町村)、「自治体の圏域を超えた交通移動ネットワークの再構築」(20市町村)が上位3項目となった。一口にいえば、「担い手不足」と「財政負担増」への危機感の表れであり、この結果はある程度予想できたが、市町村の垣根を超えた対応を重視したいとする市町村が多いのはそれができていないことの証左か。ただ、地域公共交通網形成計画を広域で作成できている東部地域11市町村と嶺北地域4町村の2広域圏にあっても、多くの市町村がチェックを入れている。「計画は作ったものの…」となるかならないかは今後の取り組み次第ということになる。

○「医療・福祉・教育を包括した交通移動の仕組みづくり」や「移動支援を組み込んだ住民主体の組織づくり」「交通事業者への支援強化」も18～16の市町村が重要と認識している。自治体バスの運行委託先は大半が地元のタクシー会社であるだけに、「負担増にならないよう契約内容の精査も必要」「本業に影響しないよう配慮が要る」とする担当者がある一方、NPOなどが想定される住民主体の組織づくりはマンパワー不足から困難を伴うはずで、「地域事情や(あの人がやるなら参加しないといった)人間関係が反映されるくらいもあって難しい」とこぼす担当者もいた。

○「関係法令・制度の緩和や見直し」は6市町村にとどまった。法制度に精通していなければ、見直してほしいことも絞り込めないわけで、ほかには「高齢者向けの地域限定運転免許制度の導入」(5市町)と「カーシェアリングやライドシェアの普及拡大」(3市町)もさほど期待されていない。その一方、自動運転・無人運転システムの実用化には15市町村が期待。「担い手不足」に危機感を抱くからこそ

の視線だろうが、ヒアリングで話し込むと「期待半分、あきらめ半分」というのが真意に近い。自動運転化には技術・コストの両面で課題が多く、社会実装と普及には相当な時間を要するはずで、話の行き着く先は「集落が消滅する方が早いかも。そもそも山奥のくねくね道で無人の軽トラが走る光景が思い浮かばない」となったりする。

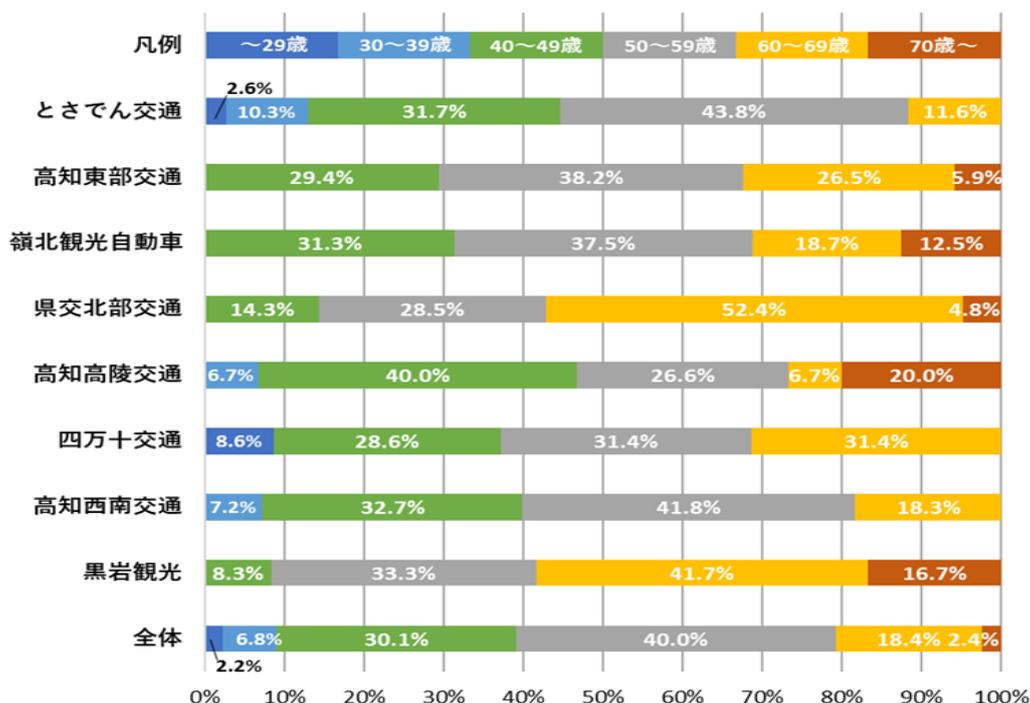
- 「自治体職員や議会議員の課題認識と対応力向上」には、12市町村がチェックを入れた。職員については専任不在や1人だけの兼務といった実態から導き出されたものだろうが、議会議員について漏れた「本音」も記しておきたい。コミュニティバスなどの運行開始前後ではよく議会質問でも取り上げられる。ただし議員個々が質問以外の場で突き付けてくる要求は、自らの地盤や縁故筋の所在地周辺に路線を誘導したりバス停の新設を要求したり…と「我田引水」的なものが多いという。市町村の垣根を超えた交通網の形成こそが望まれている折に議員の目線がこのレベルでは、広域ネットワーク化もおぼつかない。
- 選択肢の最後に掲げた「住民を域内街区に移転・集住させる取り組み」というのは、中山間の奥地や山腹に点在するまばらな住戸を想定したものであって、国交省主導で推進する「小さな拠点」づくり（全国で5000程度を想定）とは異なる。この「域内集住」にチェックを入れたのは香南、香美、四万十の3市と大川村の4市村。「あくまで交通担当者としての目線。輸送資源の先細りを考えれば、それが必要かと思う」（四万十市）と注釈もついたが、香南市の担当職員は運転手の目線で「道幅も狭く奥へと長いルートを1日3往復している市営バスの運転手にすれば、それはもうきついと…」と説明。逆に「街へ下りてきて、というのは地域社会固有の暮らしや文化を崩してしまう気がする」と否定的な見方を口にする担当者や、「思っても口に出せない」と複雑な表情を見せる職員もいる。一軒家でもそこに住民がいる限りは移動手段を講じるべきだ、とする考えが主流のようだが、その「建前」を維持できるかどうかの瀬戸際まできている感もある。

(2)交通事業者

①路線バス

- ポイント> 主要8社に年14億円超の補助金
- ポイント> 運転手は低年収で40歳未満が9%
- ポイント> 路線再編・移管の繰り返りで利便性低下

バス運転手年齢構成



○県内の民間バス会社のうち、複数の市町村をまたぐ路線バスを運行している主要8社(とさでん交通、高知東部交通、嶺北観光自動車、県交北部交通、高知高陵交通、四万十交通、高知西南交通、黒岩観光)が擁する運転手(乗務員)は2020年1～3月時点の集計で計412人。平均年齢は四万十交通以外の各社で50歳超となっており、60歳超が全体の20.8%を占める一方、40歳未満は9.0%と1割に満たない。

○県内の第2種大型自動車運転免許保有者は10年間で1800人減り、2019年末で7827人(減少率18.7%)。「入社後の免許取得で構わない」として取得費(約50万円)を実質的に負担する社もあるが、「これで何人か入ってくれた」「入社後しばらくして辞めたり、他社に移るケースもある」と効果はさまざま。運転手の確保は各社に共通する最大の悩みと言える。地域の雇用情勢にも左右されるが、路線・系統数に対する運転手不足の深刻度はとさでん交通が飛び抜けて高い。

○各社とも路線バス(乗合バス)事業は大幅な赤字超過で、行政からの補助金で穴埋めする構図が続く(とさでん交通だけはそれでも赤字超過)。主要8社に対する補助金合計額は、2018補助年度(2018年10月～2019年9月)で14億2326万6千円(国1億9832万8千円・県2億7043万円・市町

村9億5450万8千円*とさでん交通は路面電車の設備関係補助含む)で、年々膨らむ傾向にある。このため路線バス事業以外(高速バス・観光バス・貸し切りバス)の収益で経営を維持。高速バスはとさでん、高知西南の2社のみ運行。自治体からスクールバスやコミュニティバスなどの地域内交通の運行を受託している社もある。

- 推定されるバス運転手の平均年収は、路線バスだけの乗務かどうかなど勤務形態の違いや地域差などがあるため一概に言えないが、国内全職種の平均年収441万円(国税庁の2018年民間給与実態調査)に遠く及ばず100万円以上の開きがある水準と目される。
- 勤務形態は「早番」「遅番」、2～3時間の休憩を挟む「中休」のローテーション制といった特殊性に加え、運転手不足によるやりくりで時間外も発生するなど総じて拘束時間が長い。どの社も待遇改善が重要と考えているが、経営状況からままならない。「ハローワークへ新規求人票を出すのに今雇っている運転手より高い基本給を出すわけにはいかん」とする声もある。人件費削減のため、バス車内の掃除、簡易なメンテナンス、洗車に至るまで担当の運転手が担うところが多い。
- バス会社への国の補助金は、地域ブロックごとに定める地域公共交通確保維持改善事業費補助金の「標準経常費用」が重要な指標＝四国は4県の大手8社平均値(2019年度の路線バス事業分は1km当たり305,34円)で、これが事実上の補助金上限値となる。県と市町村の補助金もこれに準じているが、費用が指標を超えても補助金は増額されない。
- 自治体からの運行委託費は後払いが基本。そのため資金繰り対策として、概算払いで年2回に分割している自治体もある。補助金も同様であり、支給の分割方式にしたりする運用面の改善が求められる社が少なくない。
- 60歳定年、再雇用の上限は65歳が大半(四万十交通は2018年に定年を62歳へと引き上げ、65歳までの延長を計画)。定年前の離職率については総じて低い。転職したくても地域で適職が見当たらない、受け皿が乏しいという県内の雇用環境が影響しているとみられる。定年を機にとさでん交通から他社へ移るケースでは、「どうせ給料が下がるなら、ストレスが小さい郡部の路線がいい」とする声があるという。高知市内の路線は朝夕のラッシュがあり、バス停の間隔も狭い。ワンマン運転はサービス向上面も含めて何かと業務上の順守項目が多いことなどが背景に浮かび上がる。
- 県内の幹線網はバス会社間での移管が繰り返され、その度に使い勝手が悪くなって利用減に拍車がかかるといふ悪循環が指摘されている。旧高知県交通の分社化で長距離路線が分断されて以降も、とさでん交通が乗務員不足等で路線網を維持できないことが要因。
- 毎年秋のダイヤ・路線網の改正はバス会社にとって「かなりの負担」という。「震源」は新幹線ダイヤの改正。新幹線と結節するJRの在来線も改変されてくるため、バスもやむなく駅での接続を考慮した時刻表の改変を強いられる。

②ハイヤー・タクシー

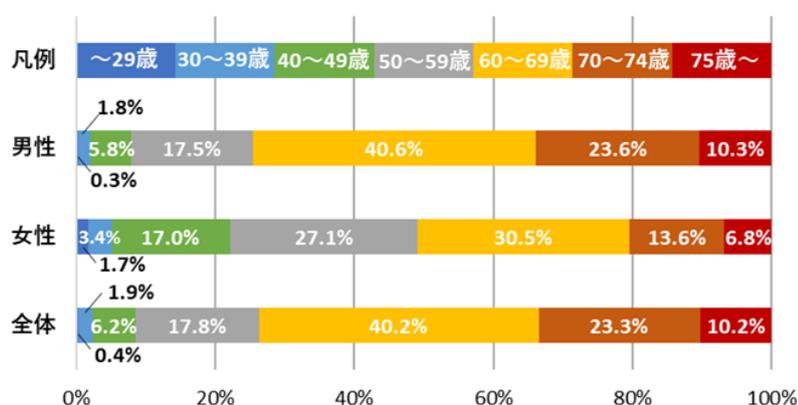
- ポイント> 平均年齢65歳・後期高齢者が1割超
- ポイント> 郡部では自治体交通の主要な担い手
- ポイント> 相次ぐ廃業、生き残りへ統合も

○県内の法人タクシーは2019年度末で110社・1100台(高知市ハイヤー協同組合加盟社31社・641台/高知県ハイヤー協会加盟社79社・459台)。10年前の2010年比で30社・255台の減少。減り幅は高知市128台、郡部127台とほぼ同じ。ほかに個人タクシーが145台、代行運転事業者が116社・267台。個人タクシーは「南四国」と「高知個人」の2団体に分かれ、高知市に集中している。

○法人タクシーの運転手(乗務員証交付者)は2019年末で1634人(男性1575人・女性59人)、平均年齢は64.6歳とな

っている。年金受給者層と重なる65歳以上が56.1%と半数を上回り、このうち後期高齢者の75歳以上も10.2%で1割超。60歳以上だと73.7%に膨らみ、逆に40歳未満は2.3%しかいない。前年同時期は1723人(男性1660人、女性6

タクシー運転手年齢構成



3人)、平均年齢64.0歳。「ここ数年を通じてみると、感覚的には1年間で1歳上昇している」(県ハイヤー協会)という。

○年間を通した新規参入者数は2019年70人、2018年が81人。30代もいるが、平均すると60代。中には70代の講習受講者もいる。このうちおよそ3分の1は1年以内に辞めていく。登録後すぐに辞めるケースもあるといい、最も多い理由が「加齢のため」。1年間の退職者数は2019年が246人、2018年が140人。新規参入、リタイアとも減少傾向が強まっている。

○タクシー会社が地域内の廃止代替バス(コミュニティバス)やデマンドタクシーの運行を受託しているケースが増えている。2019年現在で県内34市町村のうち23市町村が運行を委託。受託すればそれなりの安定した収入源となり、「これで食いつないでいる」との声も聞かれる。受託する際には「本業への影響が出ない範囲内」が条件となるため、事業者が抱える運転手の人数や勤務体制とのにらみ合わせでコミュニティバスの運行日や時間帯、路線数などが決まっていくパターンがほとんど。

○「運転手の平均年収は200万円台。当然それだけでは食えない。だから大方は年金をもらいながら」と県ハイヤー協会。郡部に行けば「家族経営プラスα」という規模の零細事業者が多く、自治体から廃止代替バスの運行依頼があっても断らざるを得ないケースが出ているという。北川村、芸西村、大川村、日高村はタクシー会社が皆無。廃業も続いており、土佐市では昨年1社、ことし6月にまた1社と相次いだ。須崎市ではコロナ禍もあって既存3社がことし11月末に廃業したうえで事業継承会社を立ち上げ、新会社1社体制へシフトする予定。

○タクシー会社が地域内交通を受託するケースで最も留意すべきは、運転手の高齢化。年齢階層では60歳~70歳が大きな「塊」となっている。このため地域内交通を担えるのはせいぜいあと10

年とする見方が支配的。その間に中高年層が補充されることもなく全体の数が今のペースで減り続けていくと、自治体バスなどの休廃止という事態に至るまでの年数はもっと短いと考えられる。

- 相乗りタクシー(ライドシェアの一形態)については「客を奪われる形になるので業界団体としては反対せざるを得ない」というのが県ハイヤー協会のスタンス。

(3)関連事業者(給油所経営&移動販売)

①給油所=SS

ポイント> 「SS 過疎地」が県内に10町村

ポイント> 地下タンク更新が廃業の引き金

- 燃料供給拠点である給油所=サービスステーション(SS)の数は全国で減少し続けている。近辺にSSがなくなれば、自家用車や農業機械への給油ばかりか、移動手段を持たない高齢者の居宅への灯油配送も困難になる。これがいわゆる「SS 過疎地問題」。
- SS 過疎地問題への対応として国(資源エネルギー庁)は、石油元売り各社や全国農業協同組合連合会などととも2015年3月、「SS 過疎地対策協議会」を設立。同協議会は自治体に「過疎地域で確保すべきSSの目標数の設定」と「早めの対応」を求めている。
- 同協議会がまとめたハンドブックによると、2018年度末で自治体内にSSが3カ所以下という「SS 過疎地」は全国に325市町村あり、高知県内では10町村(1カ所=田野町、北川村、大川村、三原村/2カ所=東洋町、奈半利町、安田町、馬路村、芸西村/3カ所=本山町)が該当する。また、500m四方の人口メッシュ(網の目状の区域)でみて最寄りのSSまでの道路距離が15km以上の区域が含まれる自治体として、県内では13市町村(安芸市、南国市、香南市、香美市、四万十市、宿毛市、北川村、大豊町、いの町、仁淀川町、越知町、四万十町、黒潮町)が挙げられている。
- 高知県内のSSの数(登録ベース)は2018年度末で347(資源エネルギー庁)だが、廃業時に届け出をしないSSも少なくないため実数はそれよりも少ないと目される。高知県石油商業組合の加盟社が保有するSSの合計数は2020年7月現在で263。これはJAグループ(SS数55)など非加盟の約10社を除いた数。
- 人口減少と自動車の燃費性能向上による販売量の減少、さらには経営者の高齢化と後継者・従業員の確保難など、SSが減っていく要因は複合的。施設・設備の老朽化や地下貯蔵タンクの規制(腐食による漏洩防止対策)強化に伴う更新コストの増大も存続への大きなハードルになる。協議会のハンドブックによると、地下タンクの容量が小ぶりな20kl単体(1本)の場合で、補助対象となる撤去費とタンクの入換えで2500万円超、消防法に基づく義務として精密油面計や電気防食システムなどに1400万円超で計4000万円ほどかかる。国の補助が最大限得られてもざっと2000~3000万円が事業者の自己負担に。過疎地の小さなSSでも20klタンク2本の装備が標準のためコストは倍近くになるという。
- 給油機1基当たりの導入コストは新規なら100万円~200万円。雨除けの天井、洗車機なども高額なため、業界では「今後の新設などはあり得ない話」。ほかには「市街地のSSも経営が苦しい。セルフで人件費削って、レンタカーやら中古車販売やらいろいろやっても利益は出にくい」「慈善事業は

できなので、地下タンクの更新時期が来たらやめるしかない」といった声も。事業者側の視点に立てば、タンクの更新期が引き時になる可能性が極めて大きい。

○梶原町四万川区(502人・256世帯)は2014年4月、集落活動センターを立ち上げて SS を開設、区内唯一の SS を廃業から1年で復活させた。施設・設備は空き地に7400万円で整備。うち6000万円が県と町の補助で、残りは中山間地域等直接支払交付金と区の基金を充てた。受け皿の組織は区民175人が計800万円を出資して株式会社を設立し、従業員1人とアルバイト3人を雇用。昨年8月からは葬祭事業にも乗り出している。区内にある幼稚園跡を県と町の集活センター推進事業費を使って改修。石材店が保有していた器材一式を譲り受けての野辺送り事業で、これまでに8件執行。区長は「これはこれで収益になる」という。ほかに町からの業務受託もあり、多角経営を通じて SS を存続させている県内での希少事例。

○愛知県境に接する長野県売木(うるぎ)村では、村内唯一の SS 廃業の危機に有志らが施設を借り受けてまず運営を継続。ことし4月にはローコストなコンテナ型給油所(地上タンク)を全国で初めて据えた事例(資源エネルギー庁実証事業)として注目を集める。タンクはガソリン・軽油用の20フィートコンテナと灯油用の10フィートコンテナが各1基。売木村の SS 運営責任者は意外にも「なくなってホントに困るのはガソリンよりも灯油です」。SS は夏場でも灯油を一定量売り上げる。暖房器具用だけでなく、風呂や給湯も熱源が灯油という家屋が結構多いことが背景。ガソリンは多少遠くても車を走らせ満タンにして戻れるが、移動手段のない高齢者宅は SS からの灯油配達が命綱。中山間地域での EV(電気自動車)シフト推奨論もあるが、それだと灯油調達問題が残る。

>>> コラム① 「大宮産業」の行方

2006年5月。2市村合併で産声を上げたばかりの四万十市の旧西土佐村内で、一つの株式会社が出立ち上がった。JA出張所の統廃合に伴い、大宮地区内唯一のガソリンスタンド(SS)が消えてなくなる。そんな危機に直面した同地区民がSSを存続させるためにつくった受け皿の「大宮産業」=写真=だ。資本金700万円は、地区136世帯345人のうち約8割の108世帯が平均6万円を出し合った。

売店事業も受け継ぎ、レギュラーガソリン・軽油・灯油のほか、食品・日用雑貨や農業資材を販売。設立2年目からは地場産米の地区外販売にも力を入れ、地区出身者のついでで高知市内の私立校が「給食用に」と大口納入先になった。それもあって大宮産業の総売上高は右肩上がりに増え、5000万円台、6000万円台へと伸びた。こうした取り組みは、2010年度の過疎地域自立促進優良事例表彰(総



務大臣賞)に輝いている。

そんな「大宮産業」の先行きが危うくなっている。ことし6月の株主総会で配布した令和元年度の事業報告書には「営業利益はマイナス約70万円、当期利益では約7万5千円の損失」と書き込まざるを得なかった。総売上高は4752万2千円(税引き前)。設立2年目から維持してきた5000万円台をついに割り込んだ。私立校向けの地場産米納入が打ち切りになったのも痛手だが、主力商品のガソリンなど揮発油類は、かつて70%台あった売り上げの比率が54%まで落ち込んでいる。

地区の人口は直近の7月時点で122世帯232人。設立当時から100人以上減った。購買力は細り、「売店の売れ筋は不祝儀袋」という笑えぬ冗談も飛び出す。SS に1基ある給油機の具合も良くない。「直そうにも『もう部品がない』と言われて。来年年明けの検査で引っ掛かっても買い替える余力はないし…」と、4年前から社長を引き受けているTさんが気を揉む。

3年前からは酒類販売も始めた。地区に1軒だけとなっていた酒屋が店をたたみ、気兼ねしないでもよくなったからだが、「住民力」を結集して踏ん張ってきた「優良集落」も、もはや行政からの財政支援なしに存続できない段階まで来たといえる。

大宮地区は愛媛県に近い。隣接する松野町の中心地にある給油所までは15kmの道のり。旧西土佐村の中心地・江川崎にある給油所の方が20kmと遠く、道も悪い。移動販売は江川崎からやってくるが、タンクローリーは宇和島市から松野町経由でやってくる。もともと宇和島市を中心とした経済圏域であり、地理的に「どん詰まり」でないのが救いか。大宮地区と同じように人口減少によって追い込まれてくる県内の過疎山村集落は多い。ただし、生活物資調達のための代替ルートがある集落はそれほど多くない。

②移動販売

ポイント➤ 高い「とくし丸」への依存度

ポイント➤ 安定収入も長時間労働がネック

○行商や屋台など移動販売という商業形態は古くからあるが、平成・令和の時代となって、いわゆる「買い物難民」の救済に地味ながら大きく貢献しているのが「移動スーパー」。一つのライフライン、社会資本として捉えられるまでになっている。個人商店、量販店、JA、生活協同組合などが展開。多くは巡回するエリアと曜日を決めて、空き地や顧客の家の軒先まで移動販売車両を乗り付ける。公共交通網のエアポケットにいる都市住民や過疎の小集落に住む高齢者たちには貴重な商品調達ルートとなっており、自治体が地元スーパーに移動販売事業者と「見守り協定」を交わすケースも少なくない。その機動力を活かして災害被災地での物資供給ルートとして機能する事例もある。

○県内では「とくし丸」が大きく成長している。起業した株式会社とくし丸(本社徳島市)が全国各地の量販店などと契約し、ブランドやノウハウなどを提供。実際に移動販売車を運行するのは「販売パートナー」と呼ぶ個人事業主で、専用の仕様車両(軽トラック)をとくし丸本部から300万円台で購入し、地域量販店と契約する。販売パートナーは商品を量販店で積み込むが、販売代行の形を採るため売れ残ってもスーパーに引き取ってもらえ、在庫を抱えるリスクがない。売り上げの17%が販売パートナーの収入。移動販売コストの対価として、商品1点につき店頭価格に10円を上乗せして客に払ってもらう「10円ルール」もあり、量販店と販売パートナーに5円ずつ還元される。一方、量販店とは

くし丸本部に対して1台導入ごとに契約金50万円と毎月のロイヤルティ3万円を支払う仕組み。

- 県内では、全国2例目の契約者となった大手量販店サニーマートだけが「とくし丸」を導入できる。サニーマートの1号車は2014年6月に高知市内で営業開始。2020年2月末時点で25台が稼働中（サニーマート系列スーパーと、地域に競合店舗がないためサニー側が導入を了承している土佐町のショッピングセンター末広の2台、サンシャイン室戸店の2台含む）で、その後も増えている。全国ではことしに入り500台を突破している。
- 日販平均はスタート当初の約6万円に対して、今では10万円超まで伸長。販売パートナーによっては20万円台に乗せるという。1日平均10万円を売り上げ、月に25日稼働して手取り30万円台になる計算。実入りの良い仕事といえるが、労働時間の長さが最大のネックという（*下記コラムを参照）。
- 社会的使命感を刺激しながら移動販売のシステム化に成功した事例が「とくし丸」と言える。県内でも量販店サンプラザ（本社土佐市）が1985年から移動販売車両ハッピーライナーの運行を始め、佐川町・土佐市・高知市で今も6台（開始当初8台）を走らせているが、大きな進展は得られなかった。サニーマートも30年ほど前に自社で移動販売に乗り出したが、その後撤退を強いられている。

>>> コラム② 働き甲斐と働き通しと…

朝7時。町の中心地にたたずむスーパーは、当然ながらまだ開店していない。が、店舗の内外ではもう仕事に取り掛かっている人たちがいる。惣菜調理係の女性たちもそうだし、小ぶりの軽トラックに商品群を積み込む移動販売の個人事業主たちもそうだ。

土佐町田井のショッピングセンター末広と契約している「とくし丸」の個人事業主は2人。60歳手前の一人は土佐町・本山町・大川村を担当し、40代のもう一人は大豊町を受け持つ。人気の惣菜や弁当が出来上がり次第、出発。それが



県内各地で稼働する移動スーパー「とくし丸」

午前10時ごろ。深く長い谷筋や山腹の家々を巡ってスーパーに戻ってくるのは夕方5時、6時になる。生鮮食品などが売れ残っていれば戻し、売上金を納める。帰宅は7時くらい。ざっと12時間、半日の長い仕事が終わる。

1日平均30軒は回らないと月収は伸びない。売り上げは天候や気温、自然条件によって左右されるせいだが、続けているうちに住民とのつながりが肝心だとわかってくる。それにはコミュニケーション力が要る。

サニーマート FC・外販事業部のとくし丸担当、Sさんはかつて自らも移動販売を経験した。「もう、きつかったすね。まだ若かったんですけど」。それを鼓舞し癒してくれたのは、山奥で待っていてくれるお年寄りたちの『ありがとね』の言葉だった。「顧客のだいたい95%が女性。高齢の」。3日に1回は彼女たちの元へ商品を届けにいかないといけない。それはとくし丸本部の大方針でもある。

サニーマートの販売パートナーたちは30歳から63歳までと年齢層が広いが、「40歳過ぎくらいがちょうどいい。体力的にもですが、若い人の感覚で相手を年寄り扱いしよったらえらい目に遭いますよ」。

車両について。とくし丸の専用車はすべて軽トラックだが、それには理由がある。佐伯さんは「燃費です。冷蔵庫も搭載しているのでエンジンはかけっ放し、止められない。バス型は燃費が悪すぎ。ハイブリッド車も(車体が)重いし移動販売用には不向き」。それやこれやで成り立っている移動スーパーだが、高い使命感に頼ったまま、しんどい仕事をどこまで続けられるか。

加えて、パートナーたちがよく口にするのは「こんなに早う(お客さんが)亡くなるとは…」。人口減少社会の最先端を走っているからこそその言葉か。これで新規の顧客開拓余地はどこまであるのだろうか。とくし丸本部のウェブサイトにはこんな文言もみえる。〈今後15～20年間は需要増加の事業になりますが、その先は少しずつ需要が縮小する可能性があるため(そんな先のコトはあくまで予測に過ぎませんが、責任感から)パートナーの対象年齢を絞っています〉

3. 提言 「アフターコロナ」を見据えて県のグランドデザイン(GD)を描く

(1) 県民参加で行動指針をつくる

① まず県全域を視野に入れる

具体的な地域交通政策に関する国の根拠法令は、2007年施行の「地域公共交通活性化再生法」であり、2014年に改正されています。そのポイントは、まちづくりと連携させて面的な公共交通ネットワークの再構築を図るように/バス会社など民間事業者任せでなく地方自治体が主導して取り組むように/そのためのマスタープラン(法定計画＝地域公共交通網形成計画)をつくれれば事業支援や特例措置を受けられます——というものでした。それから6年目のことし、国は再びこの法を改正してきました。地域交通の衰退が思ったより早いせいか、地方自治体への「注文」が強くなった感じです。

今回の改正ではまず、マスタープランの作り直し(地域公共交通網形成計画から地域公共交通計画へ)を求めています。その枠組みも▷路線バスなど従来の公共交通サービス▷路線バスの維持が困難な場合の多様な輸送サービス(コミュニティバス、デマンドバス・タクシー、自家用有償旅客運送、福祉輸送、スクールバス等)▷貨客混載に関するもの、といくつかの計画に仕分ける必要があってややこしくなりました。

変更点はほかにも多々ありますが、これまで「作成することができる」と任意だった計画策定を今後は「作成するよう努めなければならない」、つまり努力義務レベルへと引き上げてきたところが大きなポイントです。自治体の計画策定があまり進んでいない実態を憂慮して、今回から数値目標も導入しています。たとえば2019年末で539件だったマスタープランの策定件数を2024年には1200件へ、といった具合です。全国の市町村数が1718(北方領土除く)ですから、広域圏を含めるとほぼすべての地方自治体をカバーする目標値と言えるでしょう。

高知県内で計画の策定を済ませているのは、2020年3月末時点で13市町(5市8町)と2広域ブロック(東部広域地域公共交通協議会＝11市町村、嶺北地域公共交通協議会＝4町村)です。今後も未策定のままなら関係事業の補助や特例措置の対象外となりかねませんが、懸念されるのは、市町村がめいめい計画をつくったとして、それで本当に地域全体の交通がうまく機能していくかということです。広域圏の計画でさえ、圏外との幹線ネットワークは交通事業者が対応できなければどうにもならず、市町村は結局、それぞれの足元でできることしか考えられないでしょう。

そこは国も念頭にあるようで、今回の法改正にあたって国土交通省の幹部(公共交通・物流政策審議官)は「地域公共交通網形成計画の策定は市町村単独によるものが約9割を占め、都道府県等による広域的な計画策定は十分に進んでいない」と言及しています。実際、都道府県単位の計画を策定しているのは愛媛県など5件のみで、高知県は未策定組に入っています。

高知県には現在、県全域をカバーする交通計画がありません。あるのは産業振興計画など5つの基本政策で、交通に関するものでは県強靱化計画の中の「基幹的交通ネットワーク(高速道路、港湾等)の機能が停止する事態を回避するための方針」と、中山間対策の充実・強化としての「移動手段の確保対策」しか見当たりません。新たなマスタープランづくりは原則としてすべての地方自治体を対象に

努力義務化されたわけですから、まずは市町村の垣根を取り払って県全域を視野に入れた高知県のマスタープランの策定が不可欠です。

②「目的地」と「進路」を定める

ただし、「県のマスタープランをつくりました。あとは PDCA サイクルを回していきます」では、十分な実効性が期待できません。計画というものは基本的に行政職員のためのものだからです。国が自治体に計画づくりを求めるのも、財政支援の根拠が必要という役所の論理があるからにほかなりません。自治体の計画づくりには住民代表などもメンバーに加えるよう制度化していますが、会議に出てくるのは数人の代表たちだけであって地域全体での共有は難しいでしょう。必要なのは、計画の域を超えて県民を動かされる行動指針であり、その指針に沿って目指すべき将来像を描き込んだグランドデザイン(GD)なのです。

GDを描くとは、社会の動きがこれからどうなっていくかを考え、先々を見据えて進むべき道筋を定めるということです。それを主権者である住民と共有します。明確にすべきは「目的地(目指す姿)」と「進路(戦略)」であって、行政職員が囚われやすい「数字(目標値)」ではありません。進路が定めれば、それに必要な公・民の役割分担や資金・人材といった資源、ノウハウなどの調達方法、優先順位付けなどがおのずから肉付けされていきます。これらを包摂したGDがないと、県行政がこの先の地域交通をどうしていきたいのか、県民はどうすればよいのかが見えてきません。「計画」では県民が動かない、ということです。

高知県には今、自治体の最上位計画とも言える総合計画が存在しません。自治体のすべての施策を網羅したものが総合計画で、10年スパンの基本構想・5年スパンの基本計画・1～3年で見直しをかける実施計画という三層で構成されるのが一般的です。以前は存在していた総合計画を県が更新しなくなったのは、2007年まで務めた橋本大二郎知事が「社会や経済の変動が激しく長期の計画を立てても意味がない」という考えだったことが背景にあります。橋本知事の在任当時は地方発の分権改革のうねりがひとしきり盛り上がった頃で、その流れを受けて国も2011年に地方自治法を改正し、それまで基本構想の策定を義務付けていた規定を廃止しました。義務規定はもともと市町村に対してであって都道府県は対象外でしたが、今は高知県の総合計画や基本構想、県行政全体のGDがなくなっています。

その代わり、という流れではないのですが、橋本知事の後を受けた尾崎正直知事任在当時の2015年3月に県は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、目指す将来像を「地産外商が進み、地域地域で若者が誇りと志を持って働ける高知県」としています。既に5カ年の第2期に入っていますが、この総合戦略は国が「まち・ひと・しごと創生法」に基づいて都道府県に策定を義務付けたものであって、県が自発的に策定する総合計画とは似て非なるものです。

地域交通については、4つある基本目標の一つ「中山間地域対策」の中で、その方策の一つとして「持続可能な公共交通ネットワークの形成」が登場してきます。この成り立ちから言えるのは、県の交通政策は中山間地域対策の枠内にとどまっているということです。県の担当部局名もまさに「中山間振興・交通部」となっていますが、移手段の確保は中山間集落で顕在化している喫緊の課題だとしても、交

通政策はやはり県全域を俯瞰して組み立てるべきでしょう。

団塊世代がこぞって75歳以上となる2025年には、県人口の47%を占めている高知市でも高齢化率が全国の中核市平均より高い30%超となる見通しで、移動困難者や「買い物難民」の増大が懸念されます。その高知市も含めた市町村間の総合調整は、県でなければできません。ですから現状は、県の地域交通施策の重心が中山間地域に偏りすぎではないかと気になるのです。これがまた、GDを必要とする一つの理由付けでもあります。

③誰のためなのかを明確にする

そもそも交通・運輸の領域で県の権限は極めて乏しく、市町村間の利害調整も困難を伴います。ただ、そうではあっても県の役割として、財政支援とは別に、県民と市町村を上手に束ねていくリーダーシップの発揮と人的・知的支援が求められるのです。付言すれば、GDを描く作業は県職員のためにも有効です。先々を見通す力と大きな視点に立った地域マネジメントの素養を県職員自身が培えるからです。

GDを描く際に求められる視点について言及します。「移動手段の確保」ももちろん大切ですが、それだけでは「公共交通の衰退」という課題と正面から向き合っている印象を与えません。構造改革の対象として捉えるべきは、むしろ「公共交通の再生」であって、これこそを検討すべきです。

そもそも国や地方自治体が行っているいまの地域交通への支援というのは、対症療法でしかありません。体のあちこち(地域)が病んで、放置していくと壊死(消滅)しかねない。そうした状況でありながら、運行を担う交通事業者にとりあえず輸血(赤字補填)をして血流(運行)を維持しても、体力を維持・回復させて自立歩行できるようになる支援にはなっていないのです。当然ながら、これではビジネスとして成り立たず、新規就労の選択肢にもなりにくいでしょう。

大切なのは、公的支援をする社会的なメリットを明確にしておくことです。高齢者の外出支援によって健康増進が図れ、結果として医療費抑制につながる/地域交通網が機能するから産業振興が促進され、観光収入と移住者も増やせる/渋滞が少なければ経済活動上の損失が少なくなる…まだほかにもあるでしょう。そこで「なるほど」となれば、公共交通への支援を理解する「サポーター」を増やせます。今風にいえば、「いいね！」を多く獲得できるアクションを起こさないと、地域交通の問題は県民の関心事にならないのです。関心がないと利用もしません。老後をまだ心配しないでいい世代は「マイカーで移動するから関係ない」とそっぽを向いてしまいます。

交通の価値は、クロスセクター効果を明確にすることも強調できるはずですが。交通が関係する行政の分野は医療・福祉から商業・観光、教育、環境、まちづくり…と多面的で、仮にバスの運行がなくなれば他の分野でさまざまな代替費用が発生してしまいます。それらの総計値が、バスを運行させる財政支出と比べてどうなのかを示すわけですが、こうした評価指標を整えることも必要でしょう。

「誰を支援しているか」も重要です。おおかたの人は「バス会社とか鉄道会社、あるいはその従業員」と答えるでしょう。直接的にはそうです。しかし、間接的には、地域社会の構成員すべてと外来の観光客やビジネスマンも該当者です。これはちょっと想像すればわかるはずですが、そのきっかけがない。啓発もない、アクションもないから理解が広がらない。高知県庁の「520運動」(毎月5日と20日は公

公共交通機関を積極的に利用して支えようとの趣旨)を知っている県民がどれほどいるでしょうか。

「なぜ公的支援をするのか」と「誰を支援しているのか」。これが曖昧だと、「公共交通は民間の営利事業」という旧来の常識も変わりません。GDでは目指す地域像を明示したうえで、「乗らないとどうなるのか」「どうすれば乗るようになるのか」という設計につなげていくわけです。「乗って残す」。持続可能な交通ネットワークの維持という課題解決にはこれしかありませんから。

④10年先の「姿」をデザインする

無人でクルマが動く――。自動運転が実現すれば、モビリティを取り巻く事情はがらりと変わってでしょう。政府の「官民 ITS 構想・ロードマップ2019」では、高速道路など特定の場所と条件下で運転に関するすべての操作を無人化する目標を「2025年あたり」としています。ただ、完全自動運転というのは最上位のレベル5の世界。いまの走行試験はドライバーの「同乗」を必要とするレベル3とか4の段階で、レベル5までのハードルはかなり高いと言えそうです。

それでも技術面では間違いなく進歩していきます。問題は、社会実装を可能にするソフトウェア、つまりルールづくりなどを含めた法制度などが追いついていくかどうかです。たとえば、自動運転車と人が運転する車の事故はどう処理されるのか。車体に張り巡らしたセンサー群が故障しないという保証もない。責任の認定はどうなるか。それらを見越した任意保険は果たして設計できるのか。経済的側面もあります。たとえば、地方で販売台数が過半の軽自動車に自動運転車は手の届く価格帯か…。

移動が困難な高齢者に限定すれば、マイクロモビリティと呼ばれる1人乗り、2人乗りの小さなカートの方が今はまだ有効かもしれません。公道を走れ、ドア・ツー・ドアの移動もできる。病院やスーパーに行ったりもできる。ただし、これは住居が近接していれば、の話ですが。いずれにせよ、ドライバーレスのレベル5を達成して社会実装へとたどり着くのはまだかなり先のこと。それまでに小さな集落から人影が消えてしまう方が早いかもしれません。国も、山奥の対向車線もないくねくね道で無人カーを走らせることなど想定していないでしょうし、これからも考えないと思います。

こうしてみると、自動運転をはじめとするモビリティ革命への期待は膨らんでも、それは過疎地の小集落維持・存立とは連動しにくいテーマと言えるでしょう。

それよりも、ヒアリング結果で示したように、県内の法人タクシーの運転手は平均年齢がほぼ65歳でした。ほぼ4人に3人までが60歳以上というデータは、向こう10年以内にリタイアする運転手が急増していくことを意味します。それはまた、地元のタクシー会社に運行を委託している自治体運営の地域内交通の方が、路線バスよりも運行休止や事業廃止に追い込まれていくタイムリミットまでの「猶予期間」が短いということです。つまり小さな町村ほど残された時間が少ない、時間との闘いになる。したがって、描くGDのスパンは、まず「10年後」です。10年先までをいかに見通し、どう手を打つかが重要だということです。10年後はあつという間にやってきます。

高知工科大学の「フューチャー・デザイン研究所」をご存じでしょうか。フューチャー・デザインとは、「現代が将来可能性を最も発揮できるような社会の仕組みをデザインすること。そのための学術研究と実践のこと」(西條辰義所長)です。「将来世代」になりきってその世代が生きる社会をクリエイティブに想像する経験を重ねると、脳が持続可能な方向性や手法を発想するように作用していく、またそ

れが期待できるというもので、県内外で実証研究が進められています。

現状認識から改善策を積み上げていく考え方のフォアキャスティング(forecasting)に対して、将来から現在へと遡ってこれから必要な施策を考える発想をバックキャスティング(backcasting)といいますが、これと似た思考法でもあります。要するに「ありたい姿・あるべき姿を定め、その実現のためになすべきことを考える」ということであり、綿密な計画をつくる時はフォアキャスティング、GDを描くような作業ではバックキャスティングやフューチャー・デザインの思考法が有効ではないかと思います。

(2)交通インフラを再構築する

①要の「とさでん」の破綻を防ぐ

2014年10月に高知県交通と土佐電鉄、土佐電ドリームサービスの3社が経営統合して再スタートを切った県内最大手の交通事業者「とさでん交通」(本社高知市、以下「とさでん」)に目を向けます。多額の債権放棄と自治体100%出資(県50%、12市町村50%)によって設立された第3セクターの同社は、事業再生計画に基づいて重複路線の解消や基地の集約など効率化・合理化を進めてきた結果、計画目標の達成が視界に入っていましたが、計画最終年度(2019年4月～2020年3月)は期末にコロナ禍に見舞われ、再スタート後初めての赤字決算となりました。

今期末に予想される大幅な業績の落ち込み、膨大な損失に対しては特別な手立てを講じなければならぬでしょうが、コロナ禍が一過性のものに終わるかどうかの見通しが立たない中で懸念されるのは、「稼げる部門」だった高速バスと観光バス(貸し切りバス)へのダメージが来期以降も尾を引きそうなことです。これは県内他社にも共通しますが、経営環境が特異な「とさでん」の状況にはとりわけ留意すべきです。

路線バス事業の赤字を補助金でカバーする構図はどれも同じです。が、県内の他社が赤字分を補助金でほぼ丸ごと帳消しできているのに対して、「とさでん」はそうなっていません。国の補助金算定の際の指標である四国ブロックの標準経常費用(=補助金の上限値)を同社の経費が超えてしまっているために、補助金で足りない分は黒字部門(高速バス・観光バス)の稼ぎを注ぎ込まねばなりません。いわゆる「内部補助」という企業内部での赤字補填を強いられます。

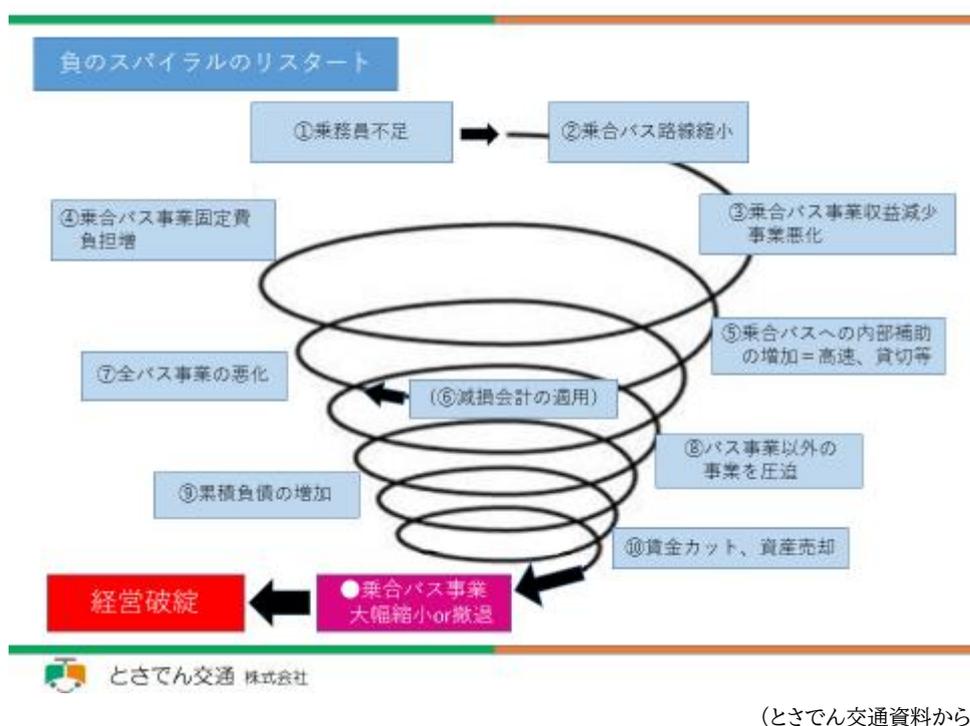
加えて「とさでん」の軌道事業(路面電車)には、路線バス事業のような赤字補填の仕組み(運営費補助)そのものがありません。電車部門が赤字だと、ここでも黒字部門の収益を食われるのです。

苦境の極め付きが、恒常的かつ深刻な乗務員不足です。運行を維持するには路線・系統数や便数に応じた乗務員数を固定的に配置しなければなりません、「とさでん」はことし6月1日時点で33.5人分が不足と算出しています。皮肉なことに、今期はコロナ禍で業務そのものが激減している高速・貸し切りバス部門から乗務員を応援に回しているといいますが、乗務員不足が続く限り、系統数や便数を否応なく削らざるを得なくなります。それがまた利便性の低下を招くわけです。

昨秋のバス路線再編では、土佐市高岡町一須崎市区間と南国市内3路線から撤退、高知市春野町の一部区間も廃止しました。ことしもまた、新たに高知市内一土佐町田井の長距離幹線などを狙上に乗せています。こうして路線網の縮小を続ける同社は、限りなく「県中央域」から「高知市域」のバス会

社へと縮みつつあるのです。そればかりでなく国の補助要件(複数市町村をまたいで広域行政圏の中心エリアにアクセスする路線延長10km以上など)も満たしにくくなり、バス事業の収益減は社業全般に負の効果を及ぼしていきます。当事者である「とさでん」が対外的な説明向けに作成している資料＝下図＝には、「経営破綻」の文字も既書き込まれているのです。こうした危機的な構造にあることは、出資者である自治体関係者以外はほとんど知らないのではないのでしょうか。

「とさでん」は紛れもなく、県内の地域交通全体の要です。その要の、さらなる経営困難を放置することは、高知県の地域交通ネットワークの中核にできた大動脈瘤を見過ごすようなものです。破裂してしまえば、その影響は体中(県全域)に及んでしまいます。「とさでん」の経営破綻は何としても防がねばなりません。



(とさでん交通資料から)

②電車もバスも「上下分離方式」へ

「とさでん」と高知県交通当時に分社化された高知東部交通、県交北部交通、高知高陵交通、高知西南交通の4社とは現在、親会社・子会社という関係にあり、「とさでん」はこの4社に計6億2176万円(2020年3月末残高)の債務保証をしています。つまり4社の「保証人」という立場ですが、仮に親会社の経営が行き詰まるとどうなるか。子会社4社のバス運行がたちまちストップしてしまうことはないにしても、保証人を失った4社が民間ルートで資金調達することは極めて困難となり、補助金を担保にした運転資金の借り入れもできなくなります。「とさでん」が担っている路線の引き受けも自社路線との結節も困難となれば、県内のバス路線網崩壊と言える事態に陥ってしまいます。

当の「とさでん」自身は既に、自社単独の取り組みだけでは存続できないという見解を対外的な説明資料などを通じて明らかにし、「行政によるフレームの再構築」や「三者(交通事業者・行政・利用者)連

携による基盤づくり」を求めているのですが、まだ公式な場で対策の検討などは行われていません。

そこで、まず軌道事業(路面電車)を「上下分離方式」にシフトさせて経営負担の軽減を図ることを提案します。いわゆる「公設民営」「公有民営」というスタイルです。もちろん路面電車を残すことが大前提ですが、目指すべきはレールから車両、車庫、電停に至るまでのインフラ(固定資産)を維持するコストを公費で補填する「みなし上下分離方式」ではなく、インフラそのものを自治体が保有する「上下分離方式」です。補填という中途半端な「みなし」では路線バスへの対処法と同じようなもので、「公」と「官」の役割分担もあいまいですから、固定資産を完全に公有化して「民」を運行に専念させるわけです。

鉄道に対しては既にこの「上下分離」が法的にも認められていて、滋賀県の信楽高原鉄道などでは固定資産全般が公有となっています。軌道事業(路面電車)ではまだ正規の形では認められていませんが、「公設公営」でやってきた札幌市営の軌道事業は、2020年度から公社による運行に移管して「公設民営」にシフトしました。また、栃木県の宇都宮市一芳賀町間で進行中のLRT(ライトレール・トラムジット=次世代型路面電車)整備事業は、施設の整備・保有を自治体、運行を官民で設立した株式会社が担う「公設型上下分離方式」を採用し、軌道法上の特許申請という形で進められています。

軌道事業の「上下分離」については、「とさでん」に経営統合される前の2012年に当時の土佐電鉄が要請していた「みなし上下分離方式」への移行を、県議会の公共交通調査特別委員会がほぼ1年かけて調査した結果、「将来的な課題」として先送りした経緯があります。「現行制度での支援拡充はその必要性を認めるものの、電車部門の分社化も含めて経営の明確化が必要」という理由説明でしたが、その後の他県での複数事例が示すように「公有民営の上下分離方式」は鉄軌道経営の主流となりつつあります。「とさでん」もその方向へ踏み出すべき時機だと考えます。

ただ、軌道事業の「上下分離」で経営がいくらか楽になったとしても、路線バス事業の構造的欠陥が改善されないままなら持続可能な経営基盤ができたことにはなりません。軌道事業を分社化して切り離せば電車は残せるでしょうが、バスの方はどうしますか。補助金改革は国政レベルの話になりますが、県と関係市町村の腹構え次第で踏み出せる「外科手術」を考えましょう。路線バス事業も軌道事業と同様に「上下分離」で公有化を図る、ということです。

③公有民営で全県一体化を目指す

かつての高知県交通は、長大なバス路線網を持っていました。東は東洋町を越えて徳島県牟岐町まで、西は大月町の柏島まで。高知市から夜行の長距離便も走らせていました。それが、分社化で幹線路線網は「ブツ切り状態」となっていく、経営統合後の「とさでん」も路線網縮小で移管や廃止が続きます。これも伴って増えたのが乗り換えです。今では高知市から東洋町まで2回、中西部の梶原町にも最低2回、四万十市には実に6回乗り換えてたどり着くといった具合です。

利用者からすると、乗り換えは不便そのもの。その物理的・心理的抵抗感というのは特に高齢者に強く、乗り換え地点に滞留できる商業施設などもなければ利用が減るのも無理はありません。拠点間的高速移動が求められる今日、旧来の長距離便復活は需要面から有効とは言えないでしょうが、県内の拠点間高速移動を考えたとき、それをかろうじて満たす公共交通が県西南方面と高知市間の鉄道(特急・急行)だけという現状では、やはり自動車に優る移動手段はないということになります。

ただ、その鉄道も路線バス同様に危うい状況です。県内の東西に「中村・宿毛線」「ごめん・なはり線」を擁する株式会社土佐くろしお鉄道(1986年設立)は、県と沿線の18市町村(中村・宿毛線＝7市町村、ごめん・なはり線11市町村)で株式の9割以上を保有する第3セクター鉄道会社ですが、こちらも毎年数億円の公費投入で欠損補助をしないと経営が成り立ちません。現状のままならいずれ路線バスと鉄道のどちらか、いや両方とも消えていくという最悪の展開が見えてきます。回避するには現状維持の弥縫策ではなく、思い切ったインフラの再構築を図るしかないと考えます。

交通事業者の経営統合に関しては、ことしの通常国会で合併や共同経営を柔軟に認める特例法が成立しました。10年間の時限立法で独占禁止法の適用外とし、赤字路線の維持を条件に路線や便数を調整できるようにもしてあります。経営統合は「とさでん」で経験済みですが、本県の事情はさらにその先を行かねばならない段階と言えます。

その先とは、〈「とさでん」の全面的な公有民営化〉〈路線バス会社の公有化と一体化〉、そして〈鉄道も含めた全県公有化・一体化〉です。つまり、路線バスと鉄軌道は高知県の基幹交通インフラとして県と34市町村が総掛かりでサービス提供の土台を保障していく(保有する)という考え方です。運行管理会社は固定資産全般の無償貸与を受けて、路線バス、鉄道、軌道の3部門を併せ持った公共交通事業を展開します。「県民が株主の総合トラフィックカンパニー・高知家交通」、といったイメージでしょうか。

企業経営では一般的に、「経営スピードが上がり、さまざまな節税対策にもなる」などとして分社化が指向されますが、それらのメリットが期待できるのは成長過程にあって収益を生み出せる事業分野での話です。「不採算」を前提にしなければならない地方の公共交通には適用しにくい選択肢でしょう。

アフターコロナの社会は公的セクターの役割が嫌でも増大してくるはずで、その流れを見据えて公有化、それも中途半端ではない公有化を目標に据えるべきだと考えます。人・モノ・カネの資源が先細りしていく中で、どこまでを「公」で担い、どこを「民」に任せるかが問われるのです。過度に「公」に依存することなく、「公」と「民」それぞれのバランスが取れた連携を追求しながらデジタル技術やIT・ICTを効果的に取り入れていく、これこそが地方の進路を決めていくうえで重要と考えます。

今でも県内の鉄軌道と路線バスは実質的に「公」で支えているのですが、分立している各社が個別にデジタル投資や設備更新していける体力はないでしょう。そこは「公」がしっかりと担い、あとは「大は小を兼ねる」効用を「民」の力をもって引き出せるように設計していくのです。ただし、現場レベルでは「公」と「民」双方向の人事交流も図りましょう。そこに身を置いてこそ、身につくものがありますから。

④ 公有化は運転手確保にも資する

路線バス会社の運転手確保について取り組まれているのは、大型2種免許取得費用の会社負担やICカード導入による車内業務の効率化などですが、決定的な吸引力とはなっていません。収入の低さと不規則勤務を伴う労働形態が「2大障壁」である以上、決定打はやはり待遇・報酬の大幅な改善しかないように思えますが、現在の経営環境ではその余地もないでしょう。

そこで、前述の「公有民営化」に際して、その運行委託契約の仕方を工夫します。たとえば業績が予想より下振れしても運行会社への委託料は変わらない固定制の「定額渡し切り方式」として経営の安

定化を図る、あるいは業績が上方修正される場合には委託費も連動して引き上げるといった仕組みを採り入れる。こうすれば、運行会社には経営面でプラスのインセンティブ(動機付け)が生まれます。公有シフトによって車両の買い替えや修繕といった資本コストの負担から解放されますから、収支の改善と利益の計上が現実的なものになってくるわけです。

現状はコストを下げれば下げるだけ補助金も減る仕組みですから、補助金改革も必要になりますが、経営努力を引き出して利益を得られるようになれば、その分を人件費に回せるだけ回して賃金アップという明快な「かたち」につなげられます。こうなると従業員のモチベーションも高まるでしょう。「会社は公有で住民・県民がオーナーだから職の安定性はアップし、増収分は従業員の取り分に回る」。この図式がはっきりしていると、採用事情の好転も見込めると思います。

こうした民間委託による公有民営方式の先駆的事例があります。両備グループ(本社岡山市)が2012年に経営破綻したバス会社(井笠鉄道)を再生につなげるのですが、その際の大きなポイントがこの方式でした。

公有民営方式というのは高知県内の市町村運営交通でも既にみられる形態なのですが、委託費を固定性に行っている事例は聞きません。加えて、市町村運営の多くは委託先が地元のタクシー会社であって経営体としてのパワーが乏しいため、大した効果が見込めないでしょう。その点、近隣市町村で一体的に共同運行するような経営形態であれば、休暇の取りやすさといった労務面での融通も利きやすくなります。まだ自治体の垣根を超えた公有民営事例は県内にはありません。市町村には固有の事情があり、それぞれ議会や住民の理解を取り付けるのも大変ですが、限られた輸送資源を融通し合って広域圏の交通ネットワークを形成し、大が小の足らざるを補う「フレーム」をつくらねば持続可能性は高まらないと考えます。

⑤高知県まるごとで特区申請する

上記のような構想を進めようとするれば、大きな障壁が内外に見えてきます。「内」はタクシーなどの利害関係にある交通モードも含めた「民意」のこと、「外」とは法制度のことです。

「民意」の調整は、税負担の多寡に直結するだけあって難題です。公有化ともなれば、どれだけ税金を使うのか。高知市などの都市部では、公的な補助対象とならないタクシー業界も反発するでしょう。しかし、県全体のモビリティに関するグランドデザインは、この民意と向き合わねば形になっていきません。それには県議会だけでなく、公有化やそのコスト負担の在り方を県民自身が十分に議論できる場づくりも必要になります。住民投票という最終手段を念頭においてもいい。そうやってこそ「利用したい」「利用しなければ」の声も広がるはずで、メディアにも丁寧に説明して県内外へのアナウンスを担ってもらいましょう。

一方の「外」。これは、社会実装に向けて実証実験という手法を多用し、特区指定による既成事実づくりによって流れを変えていこうという国のスタンスを意識した方がよさそうです。現実の問題として、多くの交通事業者は労使双方に既成の団体を抱えていて利害が対立しがちです。一方では、ライドシェアの分野などでベンチャー企業群が勃興してきています。それらをすべて調整し切って国が舵を切り直すというのは、背後に相当強い「政治力」を持たない限り無理でしょう。そう考えると、新しいモビリティ

ィ展開の枠組みづくりにチャレンジしていくには、やはり地域限定の特区申請で特例措置を呼び込みながら、というのが最も現実的で有効な手段といえるのではないのでしょうか。

特区申請はその対象エリアをどうするかも思案どころです。公有化・一元化のチャレンジですから、手始めにどこか一つの広域圏でという見では機運が盛り上がりません。高知県まるごとで特区申請しましょう。高知県人口は2020年8月1日現在の推計で69万668人。これは静岡市(68万8176人)、東京・足立区(69万2795人)とほぼ同じ、県域まるごとで特区に指定されても何らおかしくない規模なのです。

(3)仕様変更で活路を見いだす

①県版森林環境税を移し替える

国も地方自体も、コロナ禍で予期せぬ財政支出を強いられています。人口減が続く市町村では地方交付税の今後の目減りが避けられません。交通財源の手当ては国レベルで考えるべきであり、理想を言えば、ヨーロッパの先進諸国のように環境税を創設して交通財源に充てるとか、フランスの「交通税」のような目的税の新設によって対応すべきですが、残念ながら今は国民的理解も政治的環境もまるで整っていません。ただし、高知県独自で可能な財源調達の手立てがないわけでもない。森林環境税の移し替え、使途変更がそれです。

高知県は2003年度に森林環境の整備や水源保全目的で独自の「森林環境税」を設け、県民税(個人・法人)の均等割に500円を上乗せする超過課税方式で年間1億7000万円ほどの税収を得ています。課税期間を5年ごとに更新し、現在は2023年度までの新たな延長期間に入っています。課税自主権を使った高知の取り組みに触発されて、今では37府県と横浜市が同様の地方税を徴収しています。

そこへ森林整備を促進するための国税、森林環境税の2024年度導入が決まりました。国民1人当たり年1000円を個人住民税に上乗せして徴収し、生み出される財源は年600億円ほど。私有林面積(50%)と人口(30%)、林業従事者数(20%)に応じて全国の市町村に配分され、市町村の支援を促す役割の都道府県にも税収の1割(当初は2割)が配分されます。

大都市にも手厚く配分されることもあり、この新税にはなお異論も残るのですが、森林整備は急ぐべき課題だとして国は別途に財源を捻出して2019年度から前倒し的に譲与税の交付を始めました。初年度の譲与額は約200億円、高知県全体で7億1174万4千円(県分=1億4234万9千円、市町村分=5億6939万5千円)。譲与額はこれから段階的に増額されていく予定ですが、このままだと国と地方がほぼ同じ目的の税を手にすることになるわけで、当然ながら「二重課税ではないか」と問題視する声が上がっています。

これについて、高知県が森林環境税の課税延長を県議会に諮った際に示している見解は「(延長している県版)森林環境税の課税期間と国の森林環境税の導入時期は重複しないため、いわゆる二重課税とはならない」。それはそうですが、課税が始まればそうは言えません。そのせいか、この後に続く見解は「森林環境譲与税を財源とする新たな森林管理制度に基づく市町村事業との関係を検討、検証しなければならない。現時点で明らかになっている新たな森林管理制度による事業と、県の森林環境税

により行う事業に明らかな重複は見られないものの、今後の動向に注視しつつ、必要となれば所要の見直しを行うこととする」と慎重な言い回しになっています。

「当面は様子見」ということでしょうか。しかし、県が既に手にした2019年度の譲与額は県版森林環境税の税収に近い額で、2020年度はそれを上回って配分されることが確実です。都道府県はこの譲与税を主として「市町村支援」に使うこととされていますが、その市町村が譲与税を使いこなせるかどうかということがあります。

ある町の担当者は言います。「新税に伴う制度では森林所有者の意向調査をしなければならないが、うちは地籍調査が済んでいないので私有林の所有区分がわからない。だから譲与税を使ってまず調査を進めるが、調査にこれほど予算は要らない」。また別の町では「森林整備の施業を担う森林組合や事業体は今でも仕事を目いっぱい抱えているので、予算が増えても施業がどんどん進むことにはならない」と見通します。要するに、予算があっても現場の対応力には限度があるわけです。そうすると、あとは基金に積むくらいしか手はありません。配分される新たな税を使い切れない市町村が少なくないと見込まれるのです。

こうした実情と「二重課税」の懸念を念頭に置けば、県版森林環境税の方はもう廃止して…と考えるのが常識的ですが、あえて用途変更という選択肢を持ち出します。「仮称・モビリティ税」に移し替えて地域交通維持のための総合的な施策の財源に充てるわけです。SS 維持への助成、マイカーの抑制につながるパーク&ライドの拡充など、対応すべき用途は今後いくらでも出てきます。市町村の単独対応では厳しい施策を県税である「モビリティ税」で後押しできる財政環境も必要でしょう。

ただ、県民の理解と同意を得て手にしている県版の森林環境税ですから、黙って「転用」するわけにはいかない。きちんと清算しておく必要があります。いったん廃止し、そのうえで「モビリティ維持」という目的に切り替えることに県民の同意を得る。この手順を踏む過程で「地域交通がそんなにピンチなのか」という危機意識の醸成につながればいいのではないのでしょうか。

②「K カー・タクシー」に再チャレンジ

2010年の民主党政権当時、内閣官房が所掌していた「総合特区制度」に、高知県と県ハイヤー・タクシー協議会が連携して手を挙げました。提案したプロジェクト名は「軽自動車のタクシー車両」。介護タクシーと電気自動車以外では認められていない軽自動車のタクシー営業利用を、高知県内全域で可能にしてほしい、というものでした。

「高知県の道路は未改良の地域が多いため、軽自動車であればスムーズなすれ違いができる」「高齢者等の移動確保の手段として役割が高まるであろうタクシーの活用につながり、業界の経営安定化にも寄与する」「近年の軽自動車は居住性、安定性も向上している」。こうした理由を立てて申請したのですが、結果は不採用。理由ははっきりしません。が、普通車メーカーにすればありがたくない話であり、全国に飛び火でもしたら「業界事変」になりかねない。自動車業界の利害や監督官庁の思惑が絡んでの帰結だろう、と関係者は振り返ります。

タクシーへの軽自動車採用については、もちろんネガティブな見方もあります。「普通車に比べて車体の耐久性が劣るため、中長期的にはコストダウンにならない」とか「乗り心地がやっぱりよくないだろ

う」とか。しかし、今や消防車両や救急車両にも軽自動車が採用されているのです。救急車両については、兵庫県姫路市が2009年の構造改革特区に応募。離島など道幅の狭い場所での救急車の要件緩和(軽車両の認可)を提案し、国はこれを認めて2011年に全国初の軽救急車が誕生しました。それ以降、西日本を中心にいくつかの消防本部で運用されています。

軽自動車の特長はもちろん低コスト・低燃費で、移動スーパー「とくし丸」の成功要因にも使用車を軽自動車に限定していることが挙げられます。昨今は若い人たちの車離れが指摘されるものの、自動車の売れ筋は紛れもなく軽自動車です。高知県の自動車保有台数54万853台(2020年3月末)のうち軽乗用車が29万9412台、55.4%というシェア(割合)は全国トップで、高知が「軽自動車王国」というのは自動車業界で結構知られた話でもあります。

2019~2020年に解禁予定だったタクシーの相乗りは、新型コロナウイルスの影響もあって開始時期が未定ですが、一方では時限的措置ながらタクシーによるフードデリバリー・サービスにもゴーサインが出るなど、時代の流れが規制緩和を促す状況にあります。今ならタクシー車両のダウンサイジングも認められる可能性が高まっているのではないのでしょうか。

2015年に島根県津和野町で上下分離方式によるタクシー新会社が設立されたのは、町内唯一の燃料(液化石油ガス=LPG)供給業者の撤退が決まってタクシー会社も廃業せざるを得なくなったという流れが背景にあったといえます。タクシーも燃料がないと走りません。県内でもLPGの供給SSはかなり少なくなっています。こうした燃料供給面からのデータも整えて理論武装すれば、タクシー車両の軽四化は再チャレンジの価値ありと思えます。軽と高知を掛け合わせて「Kカー・タクシー」。実現すれば、タクシー・ハイヤー業界と狭い道が多い中山間地域には新たな息吹となるはずです。

③過疎地での移送は社協をトリデに

人口が少なく交通が事業として成り立たない中山間地域で、住民の移動サービスを先々安定的に担っていける最後のトリデは、社会福祉協議会(社協)ではないか——。県内各地でのヒアリングを通して膨らんできた考えです。国は「輸送資源を総動員して」と言いますが、タクシー会社さえなくなった過疎の自治体では、サービスの担い手となり得る存在が社会福祉の分野にしか見当たらないという厳しい状況が横たわっているのです。

北川村唯一の地域内交通である村営バスは、社協が村からの委託で「公共交通空白地有償運送」として運行しています。もともと村内のタクシー会社が担っていたのですが、廃業、撤退。その後、自動車整備業者が引き継いだものの、それも継続不能に。そして社協が、という流れです。委託前後は「福祉バスでもない一般対象のバス運行が果たして社会福祉事業と言えるのか?」と疑問視する声も社協内部にあったといいますが、今では年間の利用が延べ1万2千人弱(2019年度11720人、2018年度11786人)で推移。村人口が1250人ですから、この利用率はかなり高い部類と言えます。

平日に中型バス2台が稼働。一定区間を定時運行し、その先のエリアはデマンド対応という形態ですが、朝1便だけは奥地発で定時運行便が走ります。運転手は4人いて、毎日2人ずつ交代制で乗務。村社協への運行委託費は年2200~2300万円。これに対して運賃収入は200万円少々。収支の差は村が一般会計から補填しています。ちなみに運転手のうち2人は、地元中芸地域出身の自衛官OBで

す。定年が50代半ばと早い自衛官OBOGたちの再就職は防衛省が抱える大きな課題とされますが、その求職シーンに地域交通が食い込める余地がありそうです。

隣の馬路村では、自治体運営交通がない代わりに、村社協が無償で診療所への送迎や馬路―魚梁瀬の地区間送迎を担っており、村の福祉担当職員は「村内移動は今のところそれほど困っていない」という認識です。一方、大川村は2019年度から、県の肝いりで立ち上がった集落活動センターが県内初事例として「貨客混載事業」に乗り出していますが、それまでは社協が村内外の移送サービスをほぼ過不足なく担えていたといえます。ただし、今は社協内部に「住民の動きが見えづらくなった」という声があるのも事実です。

ここが大切なポイントだと考えます。つまり、社会福祉の観点に立てば、移送サービスとは単に人を乗せて運ぶだけではない、人を見(観・診)ながら運ぶということなのです。北川村のように社協が自治体交通の委託先という自治体は全国でもそう多くはないでしょうが、本来は交通事業を専門としない社協が地域交通を担う意義とメリットはどこにあるか。それはまさに「住民の動きが見える」ことでしょう。週に2回はデマンドバスを使っていたおばあさんが乗ってこなくなれば何かあったのかも、というように気に掛けるわけで、身障者手帳や要介護認定者に利用が限定される「福祉バス」「介護タクシー」の対象にならない交通弱者の姿も視界に捉えておくということです。

県が2009年度に創設した共生型支援のワンストップ拠点「あったかふれあいセンター」は、実施主体を市町村としていますが、委託先の大半が社協となっています。介護保険制度でも民間事業者は利用者(契約者)が少なく収益が上がらなければ撤退してしまいますが、その点、社協などの社会福祉法人は単年度の経営状況が苦しいからといった安易な理由で事業から撤退することが許されていません。つまり、社会福祉法人による事業は極めて高い継続性が確保されているわけです。

一方で、社協の運営コストは9割ほどが自治体からの拠出で賄われ、その大半が人件費でもあります。県内34市町村社協の職員数は2020年4月時点で計1510人(正規517人、非正規993人)。非正規職員の多さが物語るのは、介護保険関連をはじめとする幾多の委託事業に対応しなければならないこともあります。やはり非正規雇用で人件費を抑えたいという財政環境でしょう。社協の存在感と力量には地域差もあるといいますが、人口減の続く小さな町村では「最後は社協という存在しかない」という展開が見えてきます。そうであるなら、この社会福祉の「公器」に人材を集約・配置し、社会福祉事業としての移動サービスも担える態勢と環境を整えていくべきだと考えます。

④「兼業・継業・掛け持ち」で担い手確保

働き方改革にシェアリング・エコノミー。平成から令和へと改まった今は、まさに時代の変わり目です。地域交通の担い手確保にも、こうした視点が必要であるのは言うまでもありません。シェアリング・エコノミーとは、他人の遊休資産やスキルを使わせていただく経済活動のこと。これに「インターネットを介して」という注釈も入るようですが、事例集「シェア・ニッポン100」の2018年度版をみると、紹介されている事例のうち2割ほどが「地域の足の確保」に関するものでした。「コストシェア型相乗りマッチングサービスの導入(北海道天塩町)」「公用車の観光客利用(宮城県気仙沼市)」「住民による住民の移動手段確保＝相乗り運送(三重県紀北町)」…。紹介されているいろいろな取り組みのほとんどはライド

シェア(相乗り)に関するものです。

国が「目指すべき未来社会」として提唱する「Society5.0」で、モビリティは重要な柱とされています。まだその中に「ライドシェア」という選択肢は入っていませんが、移動手段の確保に四苦八苦する中山間の過疎地域では、ライドシェアが有望…というよりも、最終手段はこれしかないのではないかと考えてきます。ただし、ここでいうライドシェアとは、Uber(ウーバー)社を代表格とする米国発のハイテク有料サービスではなく、道路運送法上の有償運送規定に当てはまらない、お手伝い・相互扶助的な「相乗り移動サービス」のことです。

昨今は地方ライフへの志向とも相まって、多様な生業(なりわい)のつくり方が注目されているようです。夫婦で月5万円程度の収入になる仕事をいくつか掛け持ちして月収20~30万円で暮らす…という稼ぎ方のことです。月給制でないため安定性を欠きますが、若い人は農山村でもネットを駆使して地元の住民では気づきにくい小さな稼ぎの芽(需要)を探り出すことが上手ともいわれます。

そこでは、「継業」ということも重要な視点でしょう。新たな仕事をつくる「起業」に対して、地域にある従来の仕事を継承することからそう表現されますが、「継業」なら初期コストが軽くて済みます。ここに「ライド」の担い手をつくり出せる可能性もありそうです。

タクシーがかりうじて存在している地域では、この「継業」希望者を公募して経営資源を委ねてみるのも一つの方策かもしれません。昼間は農作業やイベント業、夜はニーズがあればタクシー運行といった感じで。路線バスの運転手を曜日限定で担ってもらえるかもしれません。免許取得費くらいは地域(自治体やバス会社)で面倒を見ていいでしょう。

考えてみると、町村役場の職員も公私の垣根を越えてあれこれ掛け持ちをしています。実に多くの職員が消防団員であったり地区の世話役であったり一人何役もこなしています。地域住民もまたばかりで、その生業はもともと複合的なのです。時間当たりで買い上げる「短時間労働」も組み合わせ兼業を容易にし、生業を単一化しない柔軟な働き方の中で新しい交通の担い手をつくりだしていく。そのツールとしてデジタル化を強化し SNS での「発信力」も磨く。そうした発想と実践が求められています。

⑤デリバリーを宅配業者任せにしない

鉄道、バス、タクシーなどに宅配便を載せて運ぶ「貨客混載」について。地方で広がりを見せる背景には、人手不足で配送を効率化したい運送業界と少しでも収入を増やしたい交通機関の利害が一致していることがあります。運輸事業者が旅客と貨物を掛け持ちできるように国が規制緩和したことも後押ししていますが、地域交通と同様、運送業・宅配業界の人手不足もかなり深刻です。

ネット通販の成長やコロナ禍で増加した取り扱い個数はこの先も伸び続けると予測される一方で、ドライバーの確保が追い付かないため、都市部では宅配便ロッカーの設置などで再配達を減らす取り組みに力を入れ、地方では貨客混載でドライバーの負担軽減といった具合に業界は懸命です。そのうちドローンによる配送も実現化するでしょうが、天候に左右されて安定性を欠くという難点はなかなか克服しにくいはずです。

さて、本県。北海道や山陰地方などと並んで、集配密度が低く配達効率の悪い典型的な地域とされているのですが、とりわけ問題なのは過疎地でのデリバリーです。企業論理に従えば、そのうち「集配

困難地域」に指定されかねないという懸念も生じます。新聞も当日の配達がままならず1日、2日遅れの郵送というのが現状であり、買い物難民に対応している「移動スーパー」にしても、あまりに効率が悪くなるようだと離れ小島のような点在住戸は販売ルートから外さざるを得ないといえます。

地域と宅配事業者の双方にメリットのある連携ができないか。これは誰しも考えることですが、たとえばA町にある宅配大手の拠点(集配センター)から先の最終区間＝ラストワンマイルを、宅配事業者のセールドライバー以外のマンパワーで請け負えるとしたら、これは完全にウィン・ウインの関係でしょう。宅配事業者のセールドライバー(従業員)が担当エリアに在住していないケースが意外に多いといいますから、集配エリア内すべてが無理でも、地元で業務を請け負えるエリアを無理なく引き受けられれば、それだけでも宅配業者側にはメリットがあるはずです。

要するにデリバリーの下請けをするわけですが、北海道や京都府内ではタクシー会社が宅配大手と提携し、待機の多い日中に一定のエリアを受け持って集配する取り組みが始まっています。貨客混載ではありません。貨物専用で最終工程の集配を担うわけです。こうした提携で地域には新たな収入源がもたらされ、宅配事業者は自前のセールドライバーが不要で集配効率もアップする。この提携が赤字でなければ、自治体は公費助成などの予算を注ぎ込む必要もない。それぞれにメリットがあるわけです。

ラストワンマイルの集配は集落活動センターや NPO、公社などその地域で可能な受け皿を構えてやってみる。それも市町村単独よりは広域で包括提携すれば規模のメリットが生まれます。過疎地のデリバリーを業者任せにしない。これも新たなスタイルとして追求していい方向のように思います。

4. 結語

今回のヒアリング調査を開始してほどなく、新型コロナウイルス感染症が世界中を覆い始めます。このコロナ禍は日本国内でも既成の社会にさまざまな課題を突き付け、外出や帰省の抑制・自粛は「移動の自由」を制限された社会の脆弱さをあぶり出しました。経済活動が大打撃を被る一方で心身に変調をきたした人たちも多く、「コロナ鬱」という言葉が飛び交う中で、私たちは自由な移動を阻む「モビリティ・ハザード」の脅威を思い知るようになったわけです。

「2020年は歴史的転換点になる」。新型コロナウイルスのパンデミックを受けて国内外の識者はそう指摘しています。交通分野については、少なくとも従来の乗車密度などを前提にした輸送体系の維持は困難になるでしょう。当面はインバウンド需要の回復も見込めず、大幅な収益減を強いられた交通事業者は少なからず経営破綻の危機に直面しています。つまり、コロナ危機が公共交通の持続可能性を根底から揺さぶっているのです。

もっとも三大都市圏以外の地方では、コロナ以前から公共交通が民間営利事業として成り立っている環境も合理性も損なわれていました。公費(補助金)による赤字補填という延命方法とは異なる、「不採算」を前提にした仕組みに切り替えない限り、地域交通は展望が開けない状況だったのです。「不採算」を前提とした仕組みとは、財政的・制度的担保を伴った真の公共サービス、社会福祉サービスとしての成り立ちにほかなりません。

今回の調査結果から予見できるのは、向こう10年以内に県内一円で地域交通が機能不全に陥ってしまう深刻な状況です。プロの運転手たちが大量にリタイアしていく一方で後続の世代が極端に少ないのが大きな要素ですが、いつ潰れるかわからない会社に就職しろという方が無理でしょう。だからこそ、社会変容を迫るコロナ禍を好機と捉えて主要な交通インフラを公有民営化で再構築するくらいでないと少子高齢社会は乗り切れないと考えるのです。

国の交通政策を俯瞰すると、時流の先取りではなく後追いで手立てを講じるのが基本スタイルなのですが、高知県行政はここ10年来、「課題解決先進県」を標榜してきました。積年の懸案であった赤バス(高知県交通)と青バス(土佐電鉄)の経営統合には、地域交通の主要な担い手を整理・再生させた先駆的事例との評価もあります。ただ、それでも事態が悪化していく以上、財源と権限は乏しくても、前例にとらわれない「高知モデル」を志向して課題解決へ行動を起こすことが期待されます。

県内全市町村と交通事業者等へのヒアリングを踏まえて今後のあるべき方向を探った本稿が議論のたたき台となり、その一助になればと思います。

以上