

第3章

地域の公共交通の現状と課題

第3章

地域の公共交通の現状と課題

本章のまとめ

- パーソントリップ調査を分析した結果、運転免許を保有していない高齢者や自動車を使えない人のモビリティ（移動しやすさ）は制約を受けていることが明らかになった。交通弱者の生活の足を供給する自治体の取組が求められている。
- 多摩地域のバスは独立採算の路線が多い。また、多摩地域のコミュニティバスは他地域と異なり、民営路線バスの廃止代替ではなく、民営路線バスでは担えなかった別の役割を担う新たな交通体系として導入されてきた。
- 新型コロナウイルス感染症の5類移行後のバス事業者の営業収益は、コロナ禍以前の水準まで回復している。一方、目下の路線バス事業の課題は、運転士不足等で供給コストが高騰していることである。
- 多摩地域の大手バス事業者は、コミュニティバスの受託継続に消極的になりつつある。その主因は、補助金が収益向上につながらないことと、事業者がサービス再編を自由に行えない点にある。コスト上昇で収支が厳しくなる中、収益性の低い路線への運転士の投入が負担となり、自治体は委託先の見直しを迫られている。

本章では、多摩・島しょ地域 39 自治体における地域公共交通の現状と課題について調査を実施し、その結果を整理する。

本章のアプローチとして、まず地域公共交通サービスそのものの現状を論じる前に、地域公共交通が解決すべき社会課題に焦点を当てる。具体的には、東京都市圏パーソントリップ調査を用いて、交通弱者と交通「強者」の間に生じているモビリティ格差を検証し、政策対応の必要性を社会課題の観点から明らかにする（第1節）。

次に、地域公共交通の「供給システム」に着目し、その現状を整理する。地域公共交通は、独立採算、欠損補助、自治体運営の3つの異なる供給システムによって成り立っている。市町村にとっては、自地域および類似自治体における供給システムの組み合わせや運用の実態が関心事となる。そのため、本節では「地域公共交通のネットワークと供給システムの現状」を分析する（第2節）。

さらに、地域公共交通は他の公共サービスと異なり、民間事業者の運営が基盤となり、行政がその不足部分を補完する形で機能している。この特性を踏まえ、市町村が交通事業者の動向を把握することが重要となる。本節では、交通事業者へのインタビュー調査を通じて、コロナ禍以降の採算状況、増減便の意向、自治体との連携に関する姿勢などを明らかにする（第3節）。

なお、本章において出典の記載が無い図については、全て東京都市圏交通計画協議会「第6回東京都市圏パーソントリップ調査」をもとに一般財団法人計量計画研究所が作成したものである。また、四捨五入の関係で、グラフのデータラベルと合計値が一致しない場合がある。

3-1. 交通弱者のモビリティ制約の現状と課題

本節では、多摩地域における移動や交通手段の概況をデータにより分析し、どこで、どのような人にモビリティ制約が生じているかを把握する。

移動データとしては、東京都市圏パーソントリップ調査（以下「PT 調査」という。）のデータ（以下「PT データ」という。）を活用し、多摩地域における移動の状況（移動ボリューム、利用交通手段、目的等）を把握する。

その上で、交通弱者の移動状況やモビリティの制約を把握するため、マイカー中心の生活を送ることができる住民や、送迎を気軽に頼める住民、公共交通に頼らなければ生活できない住民に類型化し、「外出頻度」「訪問場所の地点数や距離」「活動時間帯の長さ」「外出目的の構成」を類型別に集計、分析する。

(1) PT データの概要

PT 調査は、「どのような人が」「どのような目的で」「どこからどこへ」「どのような交通手段で」移動したかなどを調べる「人の移動調査」であり、鉄道や自動車、徒歩といった各交通手段の利用割合や交通量などを求めることができる。

東京都市圏 PT 調査では、東京都市圏に居住する住民が移動の際に利用する交通手段や移動目的等を、属性別に把握できる。調査対象地域は、東京都は島しょ地域を除く市町村となっているため、本調査の分析では島しょ地域を除く 30 市町村を対象とする。PT 調査は、概ね 10 年ごとに実施されており、現況は 2018（平成 30）年調査が最新となっている。これらのデータは、東京都市圏で策定されている最新の公共交通計画等においても、一般的に現況最新データとして活用されているものである。

本調査においては、東京都市圏 PT 調査の結果から、交通弱者として想定する属性（高齢者、自動車の利用可否）をクロス集計で抽出し、移動目的や移動時間帯、利用交通手段を把握する。

表 3-1 第6回(H30)東京都市圏 PT 調査の概要

	内 容
調査期間	2018 年 9 月～11 月の平日 1 日
調査対象地域	東京都（島しょ地域を除く）、神奈川県、埼玉県、千葉県全域及び茨城県南部地域
調査対象者	住民基本台帳から 5 歳以上の方を無作為に抽出
調査手法	郵送配布、Web・郵送回収
有効回答数	約 16 万世帯、約 31 万人

表 3-2 東京都市圏 PT 調査の対象自治体(多摩地域)

北多摩	調布市	北多摩	東大和市
	狛江市		武蔵村山市
	三鷹市		町田市
	武蔵野市	南多摩	多摩市
	西東京市		稲城市
	清瀬市		日野市
	東久留米市		八王子市
	府中市	西多摩	瑞穂町
	国立市		福生市
	小金井市		羽村市
	国分寺市		日の出町
	小平市		青梅市
	東村山市		あきる野市
	立川市		奥多摩町
	昭島市		檜原村

※表中の自治体は東京都市圏 PT 調査の計画基本ゾーンコードの順序で表記している。

(2) 現状把握(多摩地域における移動)

PT 調査のトリップ数²⁵データにより、移動の目的や利用されている交通手段等の概況を可視化し、どこで、どのような移動が行われているか、多摩地域における移動の概況を把握する。

表 3-3 現状把握の分析結果概要

分析結果概要		集計データ
発生集中交通量 ²⁶	・人口や目的施設が集積している地域で多くの交通が発生・集中(西多摩地域は発生集中交通量が少ない) ・鉄道ネットワークが密な北多摩地域では、発生集中交通量が多いエリアが広く分布 ・自治体単位では、八王子市と町田市に多くの交通が発生・集中	目的別トリップ数
代表交通手段分担率 ²⁷	・鉄道の分担率が約 30%と高い(全国の地方中枢都市は約 13%)	代表交通手段別トリップ数

²⁵ 「トリップ」とは、通勤や通学、私事(買い物、通院、飲食、交流等)といった、ある1つの目的を達成するための、出発地から到着地までの移動(複数の交通機関の乗り継ぎを含め)の単位のこと。

²⁶ 「発生集中交通」とは、ある地域から発生するトリップ数とある地域を目的地とするトリップ数の和(発生量+集中量)のこと。

²⁷ 「代表交通手段分担率」とは、全交通手段のトリップ数に占める、ある交通手段のトリップ数の割合のこと。代表交通手段とは、1つのトリップでいくつかの交通手段を乗り換えた場合の主な交通手段を指し、集計上の優先順位は鉄道、バス、自動車、二輪車、徒歩の順。

	・多摩地域全体のバスの分担率は約4%であるが（全国の地方中枢都市では7%）、西多摩地域では1%となっており、地域による差異が大きい ・自動車の分担率が低い北多摩地域でも、自治体単位で見ると、武蔵村山市や東大和市では自動車の分担率が30%を超えるなど、自治体による差異が大きい	
--	--	--

① 目的別発生集中交通量

北多摩・南多摩地域では発生集中交通量が多い傾向が見られ、西多摩地域は相対的に少ない傾向となっている。自治体別では、八王子市と町田市の発生集中交通量が最も多く、次いで府中市、調布市となっており、人口や目的施設が集積している都市で発生集中交通量が多くなる傾向が見られる。

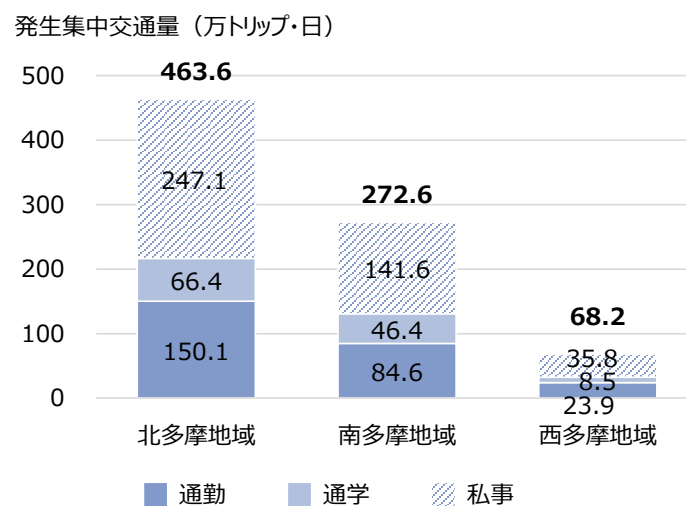


図 3-1 目的別発生集中交通量(地域別)

発生集中交通量（万トリップ・日）

150

100

50

0

■ 通勤 ■ 通学 ■ 私事

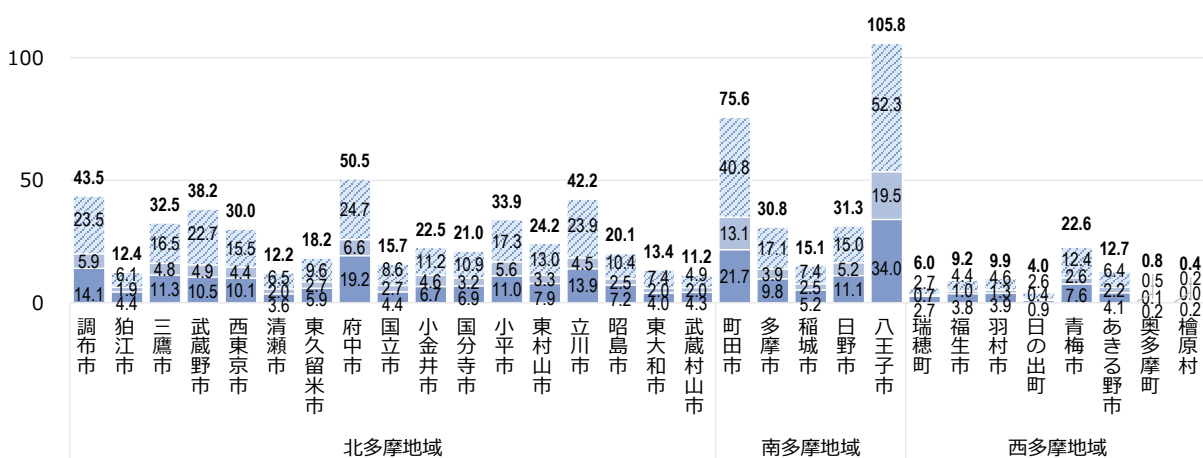


図 3-2 目的別発生集中交通量(市町村別)

鉄道ネットワークが密な北多摩地域では、発生集中交通量が多いエリアが分布する傾向が見られる。

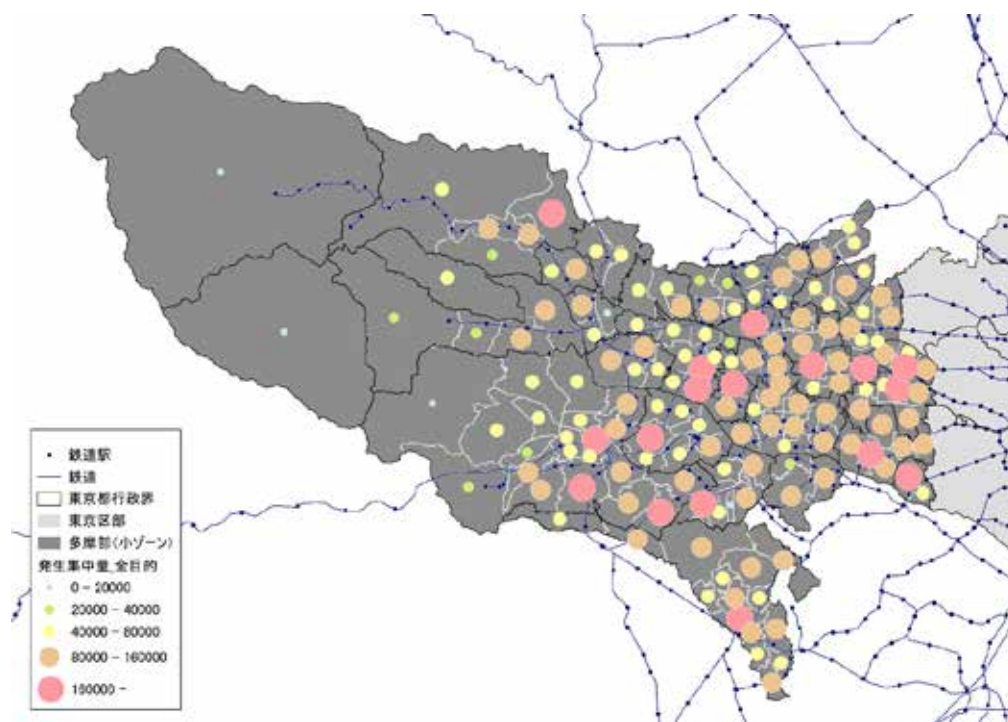


図 3-3 発生集中交通量(全目的)

② 代表交通手段分担率

多摩地域の特徴として、鉄道の分担率が平均で約 30% となっており、ほかの全国の地方中枢都市圏（約 13%）と比較しても高水準となっている。一方、バスの分担率は約 4% であるが（全国

の地方中枢都市中心都市圏では約13%)、西多摩地域では1%であり、地域による差異が大きい。

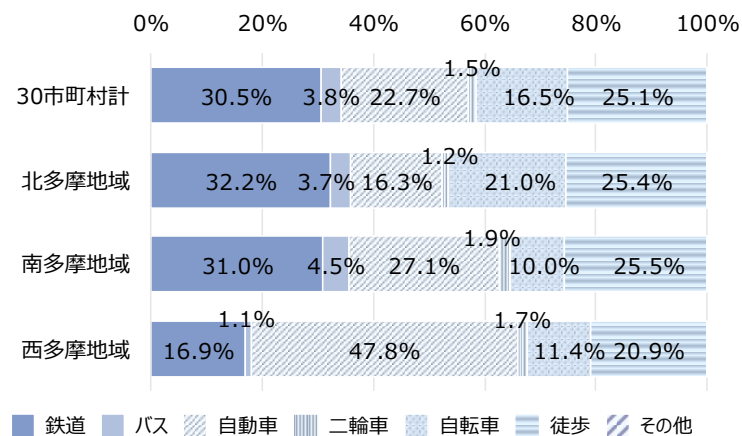
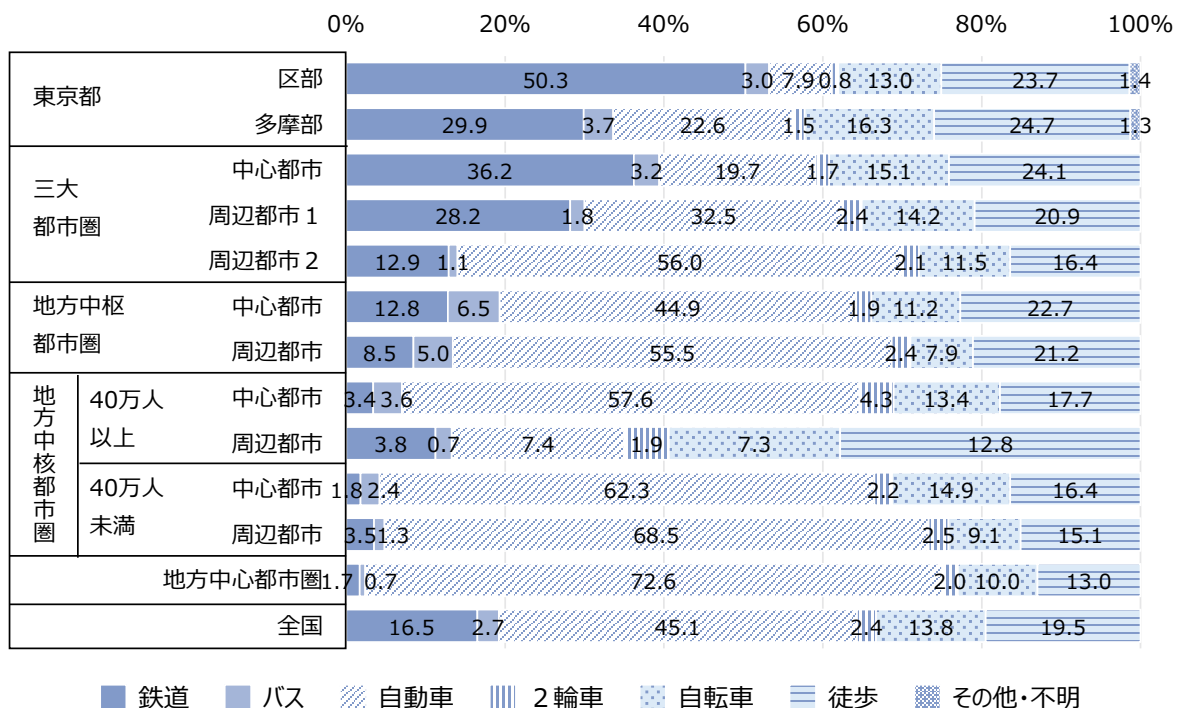


図 3-4 交通手段分担率(2018)



出典：東京都における地域公共交通の在り方検討会資料「地域公共交通の現状と課題」
をもとに一般財団法人計量計画研究所作成

【参考】全国都市圏の交通分担率比較(東京都は2018年東京都市圏PT、東京都以外は2015年度全国都市交通特性調査)

③ 代表交通手段分担率(分布)

北多摩地域、南多摩地域は、鉄道及び鉄道駅を中心に接続するバスネットワークが比較的充実しているエリアであり、路線バスの代表交通手段分担率が高い地域である。一方、西多摩地域は、前2つの地域よりも自動車の代表交通手段分担率が高い傾向が顕著であり、地域間で公共交通の利便性、さらには自動車の依存傾向に格差が見られる。

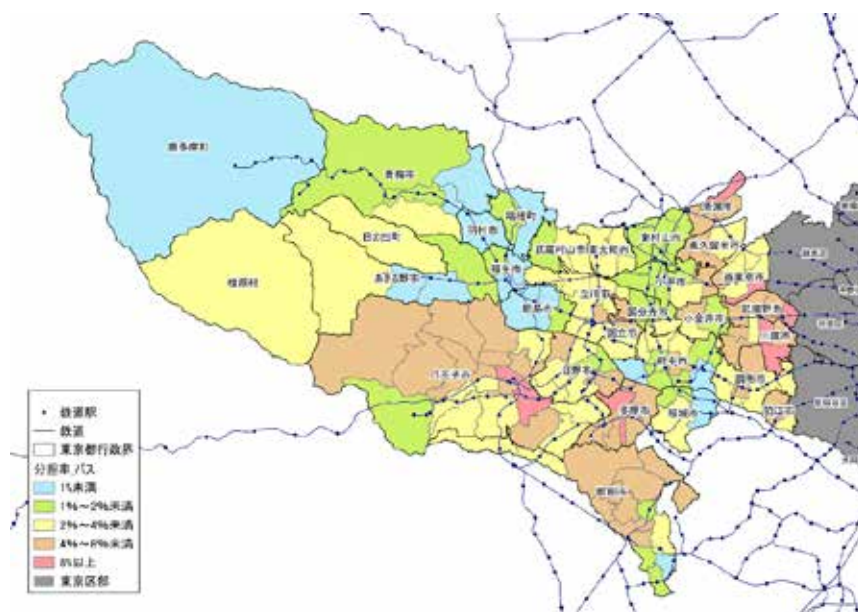


図 3-5 代表交通手段分担率(バス)

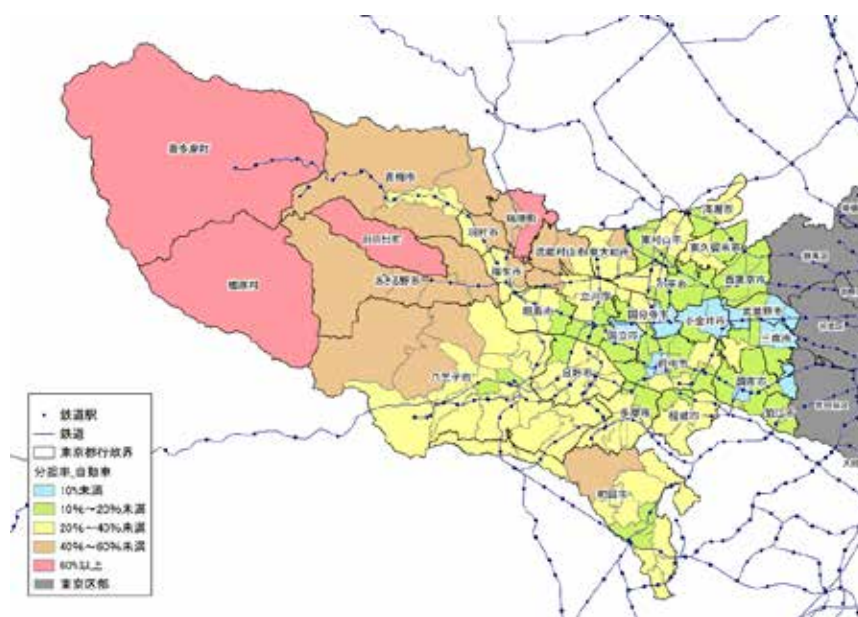


図 3-6 代表交通手段分担率(自動車)

(3) 交通弱者の移動の現状

交通弱者と想定される属性（高齢者、運転免許非保有者、家族の送迎利用者等）による、外出頻度や移動目的、移動時間帯等の移動状況を可視化し、多摩地域において、「どこで」「どのような人の」「どのような目的での移動に制約が課されているか」を分析する。

表 3-4 交通弱者の移動の現状

分析結果概要		集計データ
外出率 ²⁸	・高齢者の外出率は60%程度で、全年齢の平均値（77.5%）よりも低い ・約30万人に外出することに何らかの困難があり、これらの人の外出率は50%以下と低くなる ・運転免許を保有しない、特に運転免許を返納した（＝高齢者）人は、外出率が50%程度と低くなる ・自動車が利用できない人の外出率は地域により差異が大きい（西多摩地域で低い）	属性別外出人口、居住人口
利用交通手段	・バスのネットワークが比較的密な地域では、ほかの地域と比較してバスの交通分担率が高い ・南多摩地域及び西多摩地域の高齢者のほぼ50%以上は自動車で移動している	属性別・代表交通手段別トリップ数
移動目的	・外出率が低い高齢者では、ほかの世代と比較して買い物、通院目的での外出が多い特徴が見られる ・南多摩地域では高齢者の食事・社交・娯楽の割合が低く、買い物や通院といった必要不可欠な移動目的の割合が高い	属性別・移動目的別トリップ数
移動時間帯	・外出率が低い高齢者は、9時台、17時台が移動のピークで、生産年齢世代よりも朝の移動が遅く、夕方は早めの時間帯に移動する傾向が見られる	属性別・移動時間帯別・目的別トリップ数

²⁸ 「外出率」は、あるエリアにおいて、全居住人口に対して一日の中で外出した人の割合を示す。値が高いほど外出している人が多いことになる。

① 外出率

a) 年齢別の外出率

多摩地域全体の高齢者の外出率は60%程度であり、ほかの年齢層と比較すると低い。

5～14歳、15～64歳では、地域による差異はほとんど見られない。一方、高齢者は、北多摩地域や南多摩地域の鉄道沿線等の公共交通が便利なエリアでは比較的外出率が高くなっているのに対し、西多摩地域の鉄道駅が疎なエリアでは外出率が40%に満たない地域があり、外出率に格差が生じている（図3-10）。

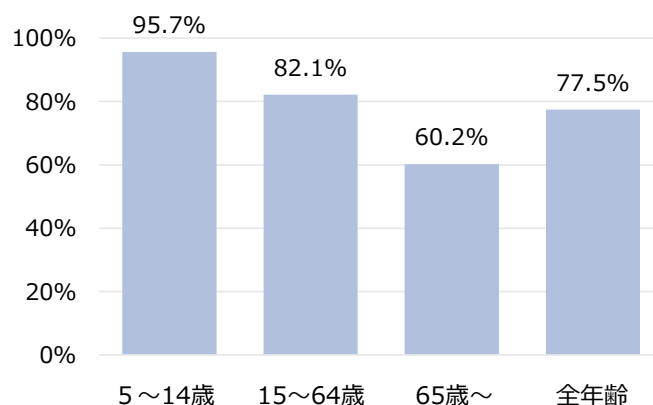


図3-7 年齢階層別外出率の比較(30市町村計)

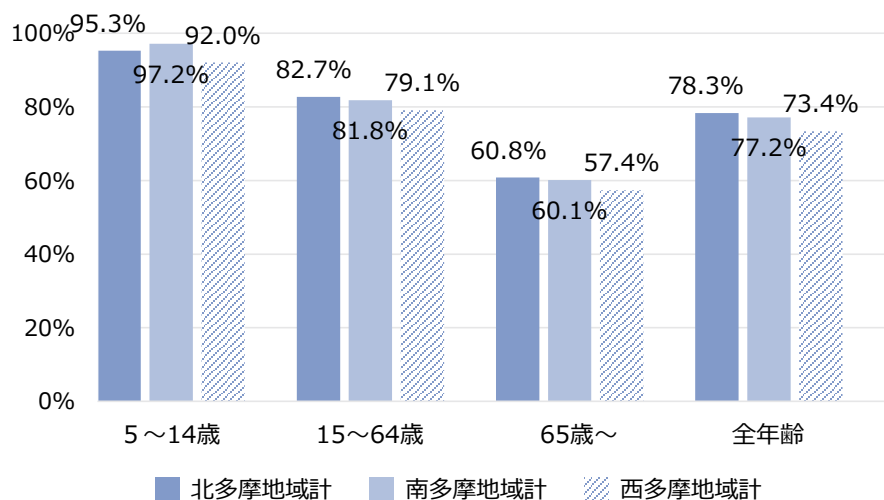


図3-8 年齢階層別外出率の比較(地域別)

※図3-9、図3-10について。対応する5～14歳の外出率の図は通学の影響を受けて地域別の特徴が見えないほか、山間部はサンプル不足でクロス集計の期待度が低いため、掲載していない。

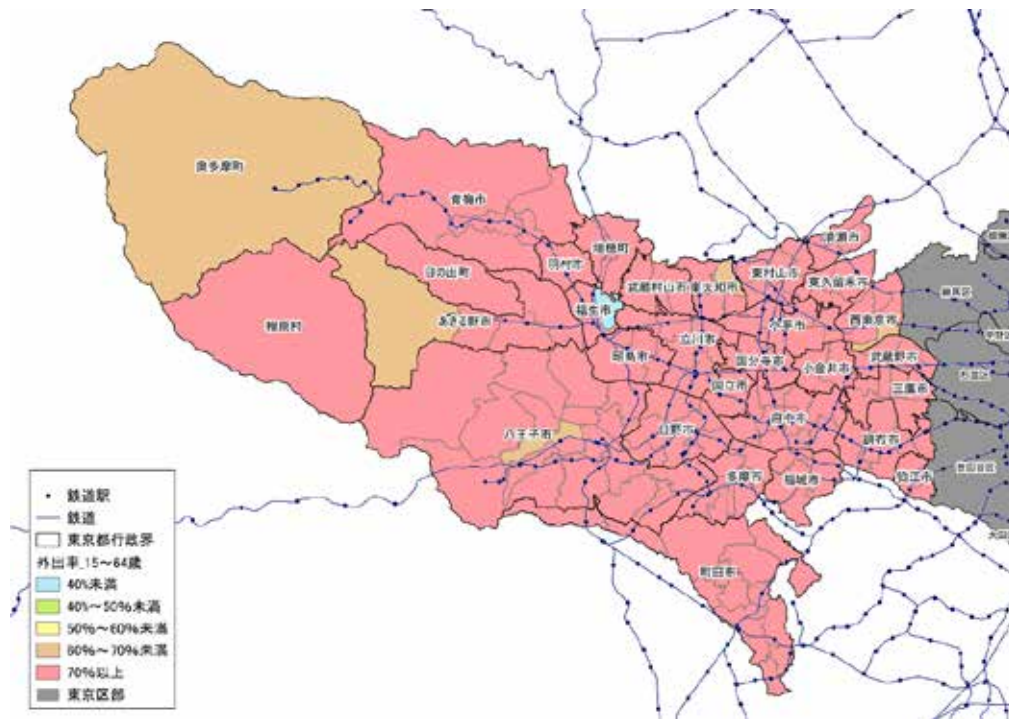


図 3-9 年齢階層別外出率(15~64 歳)

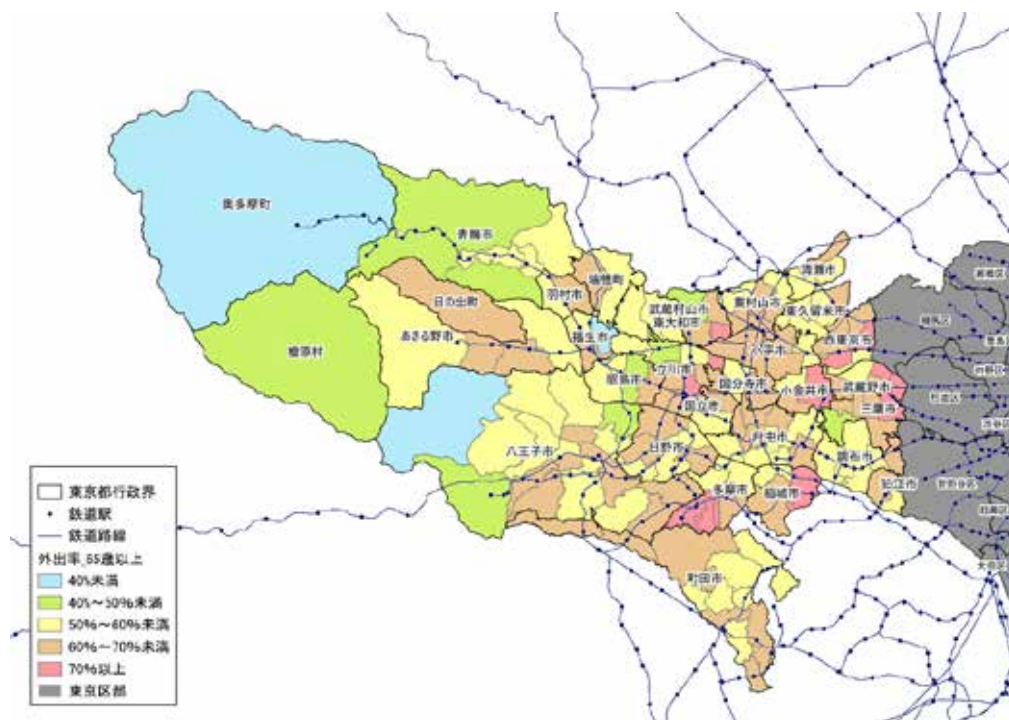


図 3-10 年齢階層別外出率(65 歳以上)

b) 自動車利用状況別外出率

自動車が利用できない人の外出率は、北多摩地域と南多摩地域は概ね多摩地域全体平均と同程度の水準であるが、西多摩地域では、特に自分専用・家族共用の自動車が使えない人は外出率がほかの地域よりも低い状況が見られる。

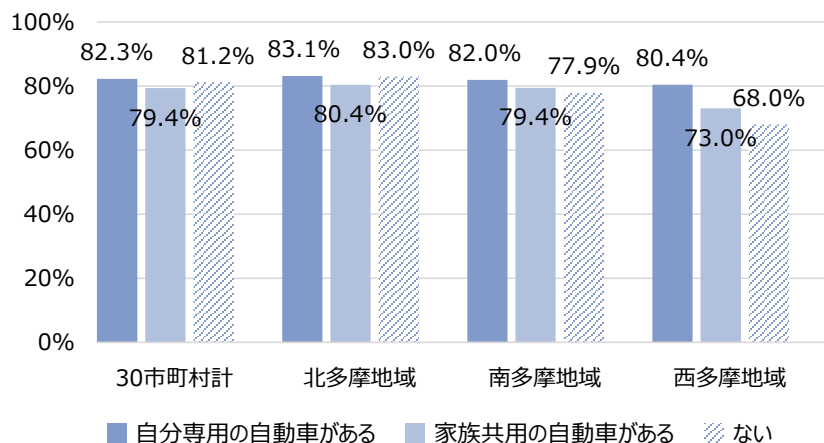


図 3-11 自動車の利用状況による外出率の比較

c) 外出に関する身体の困難さの状況別外出率

多摩地域の住民のうち、約 30 万人は外出に何らかの困難があり、これらの人の外出率は約 30～50%と、困難が無い人と比較すると明らかに低くなる。

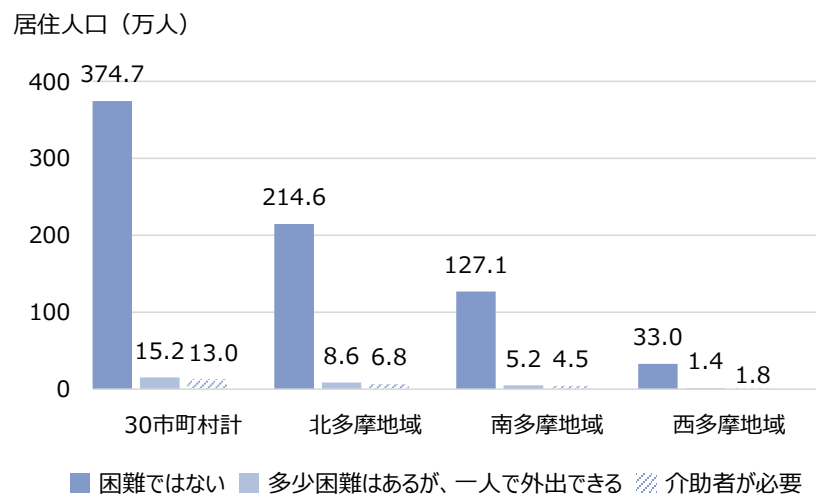


図 3-12 外出に関する身体の困難さの状況別居住人口

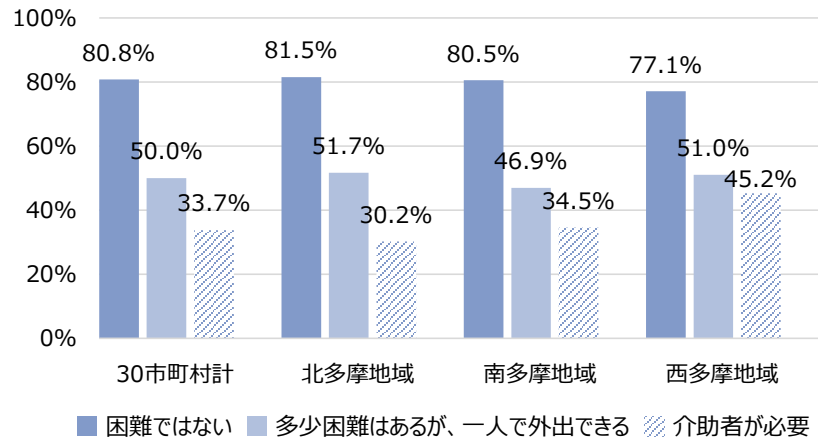


図 3-13 身体の困難による外出率の比較

② 自動車の利用状況による移動目的の差異

自動車を利用できない人は、通勤・通学や買い物といった日常生活のための移動の割合がやや高い傾向が見られる。

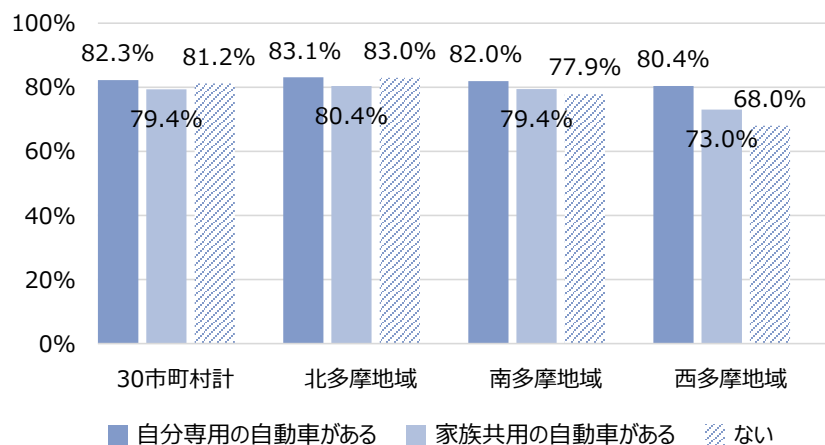


図 3-14 自動車の利用状況による外出率の比較

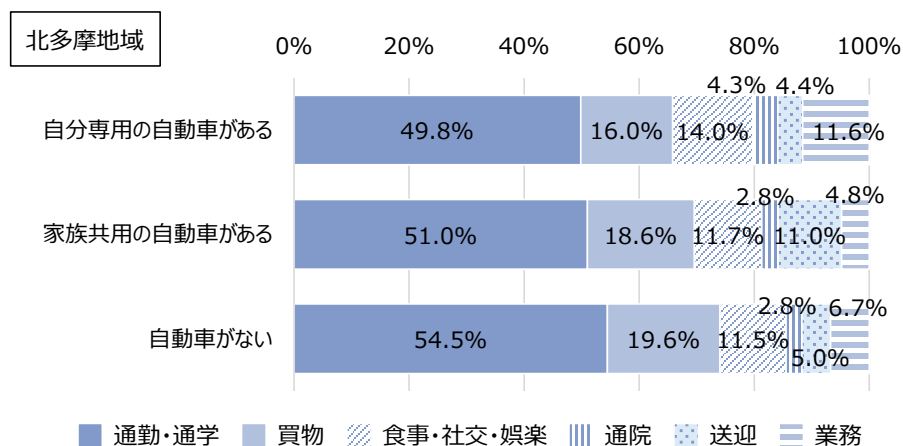


図 3-15 自動車利用状況別移動目的の比較(北多摩地域)

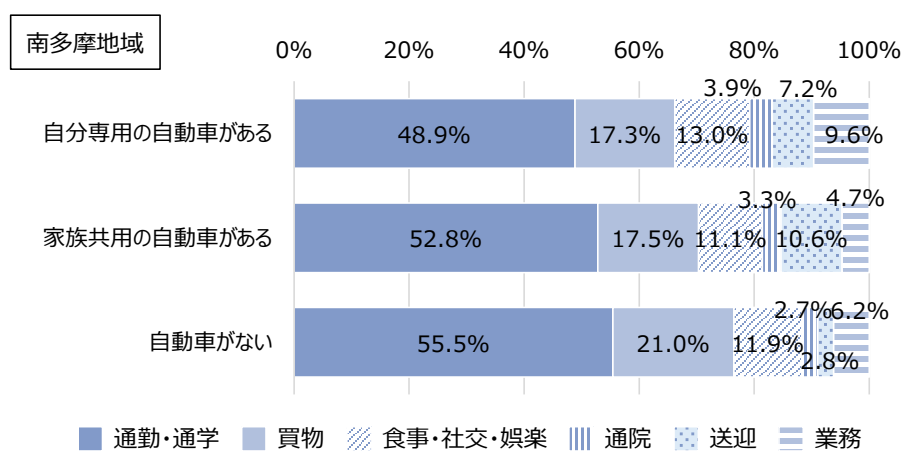


図 3-16 自動車利用状況別移動目的の比較(南多摩地域)

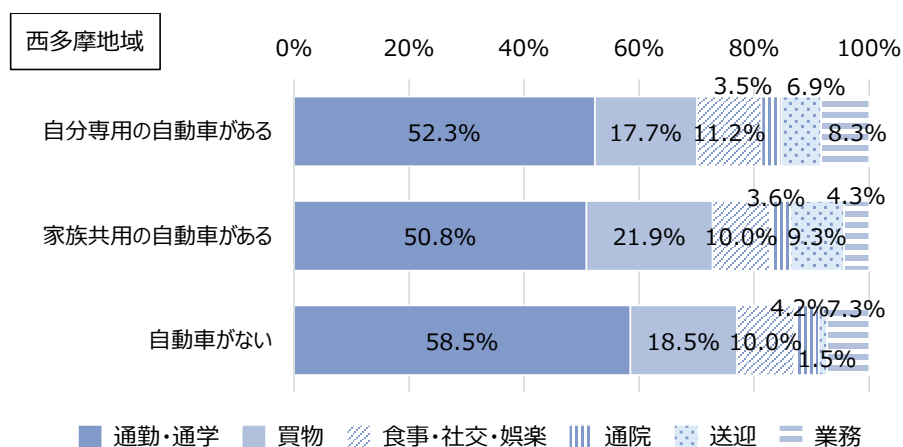


図 3-17 自動車利用状況別移動目的の比較(西多摩地域)

③ 移動時間帯

高齢者は他の年齢層と比較して朝の移動時間帯は遅く、夕方は早めの時間帯となっている。

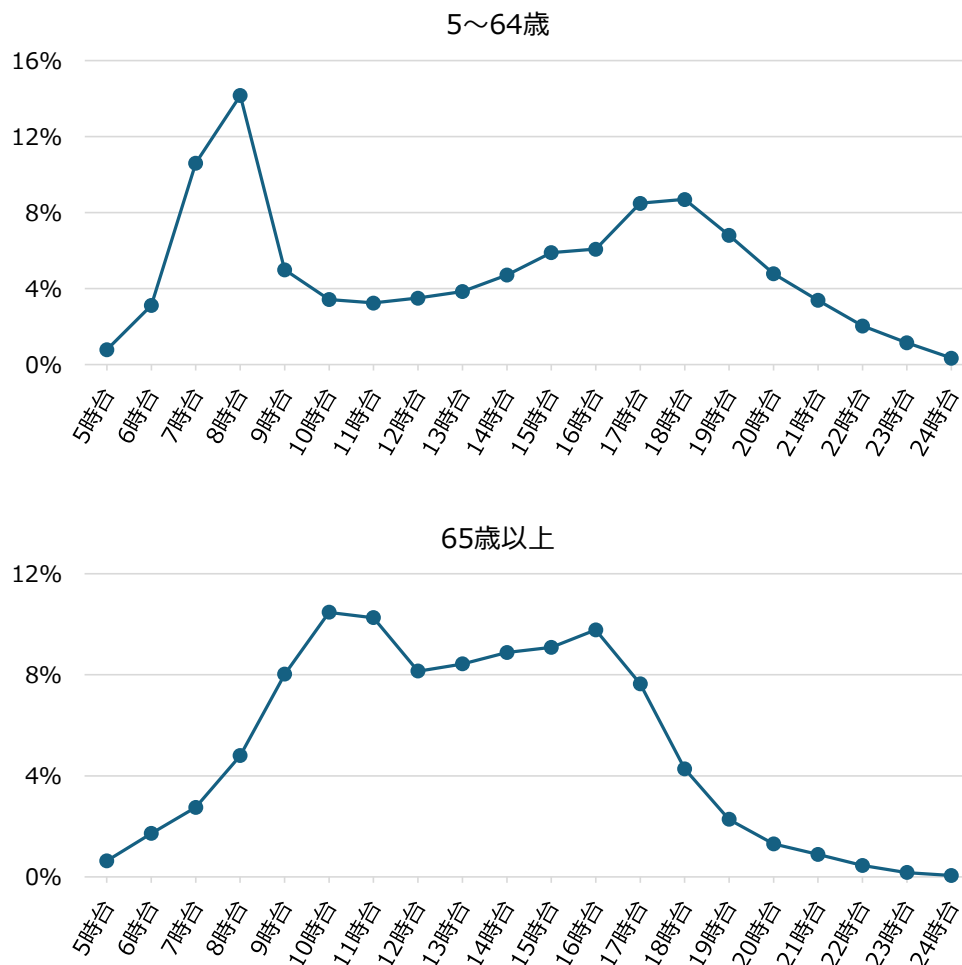


図 3-18 年齢階層別の時間帯別移動構成比 ²⁹(30 市町村)

(4) 交通弱者のモビリティ制約に関する課題整理

本節では、東京都市圏パーソントリップ調査のデータから、多摩地域の公共交通の利用状況、外出の制約状況、移動制約者のニーズ・移動特性の現状と課題を、表 3-5 にまとめた。

表 3-5 交通弱者のモビリティ制約に関する課題整理

多摩地域の交通弱者の現状		課題
公共交通の利用	・人口や目的施設が集積している都市部では、交通の発生・集中に応じて鉄道・バスのネットワークがカバーしており、公共交通分担率も比較的高い ・多摩地域の中では西多摩地域では発生集	公共交通サービスの十分ではない地域などにおいて、高齢者が自ら運転しなくてもよい移動環境・サービスの確保

²⁹ 「時間帯別移動構成比」は、5 時台から 24 時台までの発生集中交通量に占める、各 1 時間帯の発生集中交通量の割合を示す。

	中交通量が少なく、鉄道・バスの交通分担率が低く、自動車の分担率が高い ・西多摩地域のほかに、武蔵村山市や東大和市等、自動車の分担率が高い地域は存在し、多摩地域では公共交通が便利な地域と自動車移動がメインの地域で差異が大きい	
外出の制約	・高齢者はほかの年齢層よりも外出率が低い ・高齢者に限らず、自動車を保有していない人の外出率は低い傾向にあるが、公共交通ネットワークが密ではない地域（南多摩地域、西多摩地域）ではほかの地域よりも外出できない人の割合が高くなる ・また、南多摩地域及び西多摩地域の高齢者は半数以上が自動車移動に頼っている	自動車を運転できない人が、運転をしなくとも気軽に、安心して、移動目的を満たすことができる、適切な移動環境・サービスの確保
移動制約者のニーズ・移動特性	・高齢者はほかの世代よりも、通院や買い物といった日常生活に不可欠な目的を満たすために移動しており、ピーク時間帯も生産年齢世代とは異なる	

3-2. 多摩・島しょ地域の公共交通のネットワークと供給システム

多摩・島しょ地域の公共交通（ここでは主に路線バスを指す）のネットワークと供給システムの姿を、国土数値情報及び自治体アンケートから明らかにした。

国土数値情報をもとにバス路線の分布を図化したところ（図3-19）、多摩地域は非常に^{ちゅうみつ}稠密なバス路線網が確保されていることが分かった。また島しょ地域も、ある程度の人口がある島々にはバスが供給されている。

供給システム別に見たときに、多摩地域の特徴は、独立採算路線バスの供給が多いこと、東京都以外の地方部では多い「行政補助の入っている民営バス」が少ないこと、コミュニティバスの供給がほぼ全域にわたっていることである。東京都以外の地方部では、路線バスのライフコースというものがある。ライフコースとは、まず独立採算で営業を開始し、採算の悪化とともに行政補助が入り（第二種生活路線³⁰）、さらに採算が悪化すると行政補助が打ち切られ、行政直営・行政委託の自治体運営バス（廃止代替バス、自主運行バス）に取って代わられることを指す。多摩地域においては、路線バスの多くは独立採算のまま維持されており、採算の悪化とともに行政補

³⁰ 2000年以前の地方バス路線維持費補助制度で国・都道府県の主な補助対象となっていた赤字路線を「第二種生活路線」という。平均乗車密度5～15人を主なターゲットとし、平均乗車密度が5人を割り込むようになると経過措置（第三種生活路線）を経て補助が打ち切られ、維持確保の役割が市町村に移された。

助が入る形で維持される補助金付き民営³¹バス路線の運行は、梅 70 系統（花小金井駅～青梅駅）や西多摩地域などごく一部に限られている。それ以外の多摩地域のコミュニティバスは、民営路線バスの廃止代替ではなく、民営路線バスでは担えなかった別の役割を担う新しい交通体系として導入されてきたことが分かる。その多くは、小型バスによる細街路をきめ細かく回るために採算が見込めず民営では供給されにくいサービスや、採算ベースでは実現できない低運賃を特徴にしているサービスだと考えられる。つまり、多摩地域のコミュニティバスは、採算が悪くなった民営バス廃止路線を引き取った存在ではなく、既存の民営バスネットワークに対してさらに高い利便性を目指すために上乘せされたサービスだといえる。多摩地域では、民営バスに加えて、行政が一定の補助金を負担することでバスサービスの利便性をさらに高めている。

一方で、今後は他地域で見られる不採算路線の行政による廃止代替も重要になる可能性がある。多摩地域の乗合バス事業者の中には、行政補助を受け取ってまで路線を維持することに消極的な事業者もある。今後、路線撤退が増加することが考えられ、その際には、廃止路線を引き受ける形でのコミュニティバス導入という施策が必要になる可能性がある。

また、島しょ地域の多くの路線は、自治体がサービスレベルを決定するという意味でコミュニティバスとなっている。民営バスが供給されているのは大島町に限られ、それも行政補助が拠出されている。

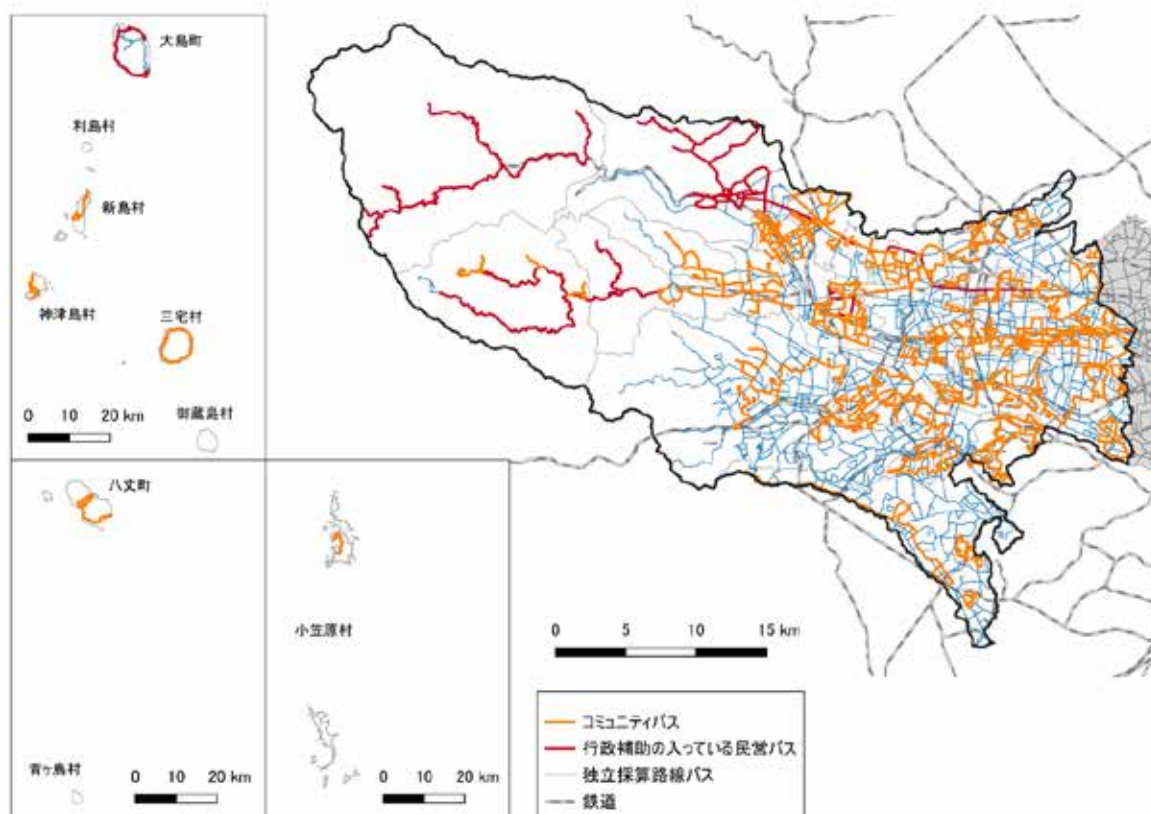


図 3-19 多摩・島しょ地域の地域公共交通のネットワークと供給システム

出典：国土数値情報及び本調査研究内自治体アンケートから作成

³¹ ここでいう「民営」バスは、独立採算原則に基づいて企業的に運営されるバスという意味で、都営バスを含む。

3-3. 交通事業者の現状と課題

本節では、地域公共交通の供給サイドである交通事業者の現状と課題について整理する。本調査研究ではそのために、統計調査を整理したほか、多摩地域で事業を展開するいくつかの大手バス事業者にヒアリング調査を実施した。その成果を報告する。

(1) 東京都における路線バス産業の動向

1) 利用者の推移

2004（平成16）年度から新型コロナウイルス感染症が流行する前である2019（令和元）年度までは、利用者の増加傾向が見受けられる。その後、新型コロナウイルス感染症の影響により、2020（令和2）年度の輸送人員は大幅に減少したが、2023（令和5）年度においては2011（平成23）年度水準まで回復している。

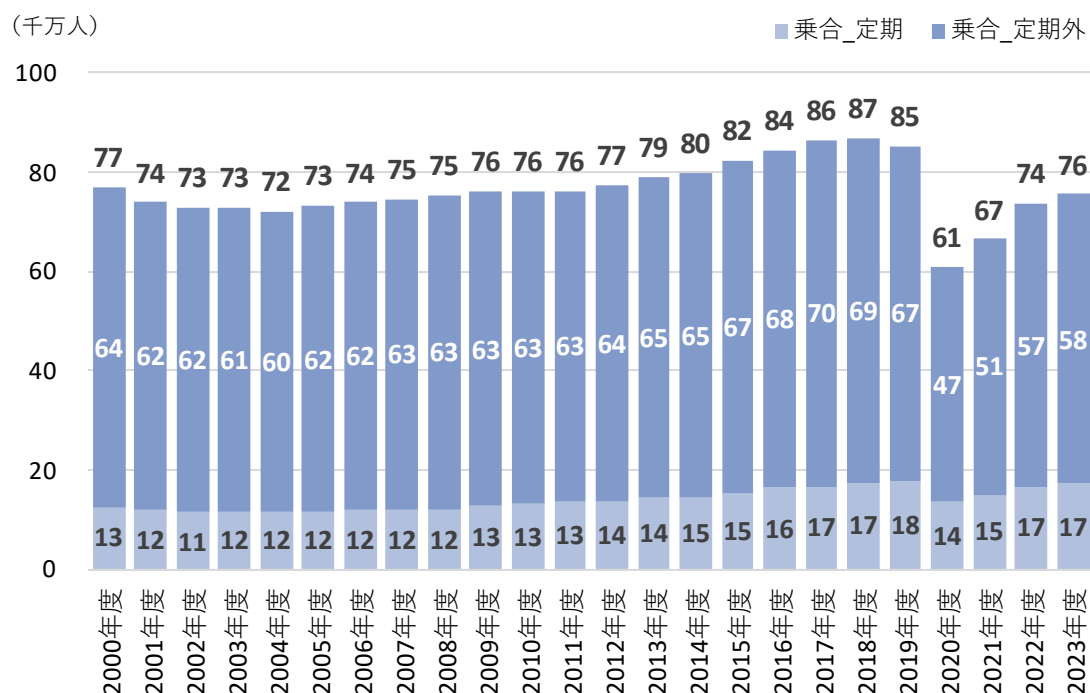


図 3-20 東京都における営業用乗合バス(路線バス)輸送人員

出典：国土交通省「自動車輸送統計調査」をもとに一般財団法人計量計画研究所作成

2) 路線バスのサービス供給量の推移

実車走行キロの値は路線バスの便数に概ね比例するため、交通事業者が提供する路線バスサービスの供給状況を把握する指標として活用することができる。図 3-21 によれば 2019 年以降について、系統数の減少はあまり見受けられないが、運行回数や実車走行キロが減少していることが分かる。このことから、2019 年以降の系統廃止は少ないが、1 系統内での便数が減少していることが分かる。

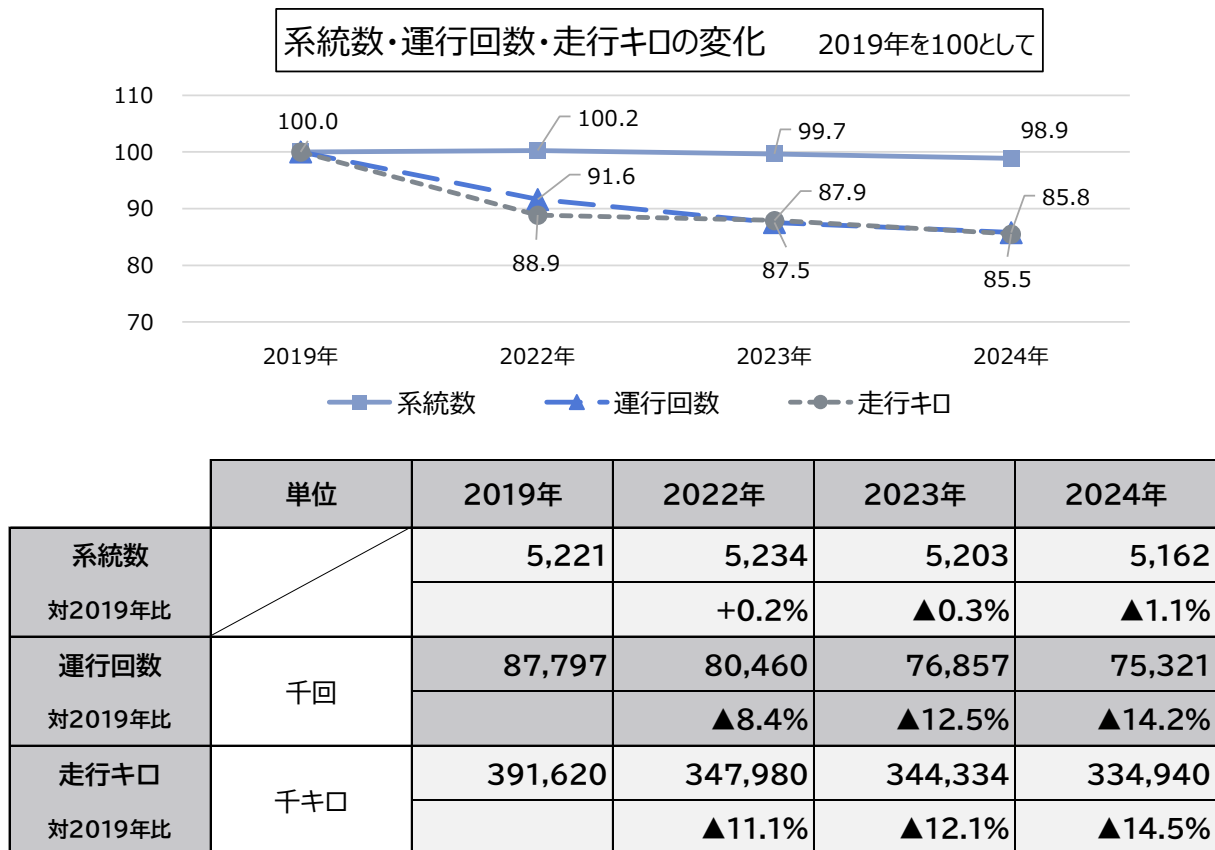


図 3-21 東京都における一般乗合旅客自動車事業の実車走行キロ

出典：濱勝俊 2024（令和 6 年）「ポストコロナと 2024 年問題の現実化への東京のバス業界の対応」（第 28 回 地域バス交通活性化セミナー「コロナ後の大都市域における路線バス網リデザインの必要性と方策」³²⁾）
をもとに一般財団法人計量計画研究所作成

³²⁾ 公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団ウェブサイト
(https://www.ecomo.or.jp/environment/bus/28th_seminar.html) (2025 年 1 月 15 日確認)

3) 路線バス事業者の収益の変化

多摩地域の路線バスの多くは民間事業者が市場動向を踏まえて独立採算で供給している。収入が見込める場合にはより多くのサービスを提供するし、そうでない場合はサービスの供給量は削減される。そのため、事業者の収支の状況は、路線バスの供給量の動向を占う上で重要である。

コロナ禍前後の企業の収益の変化を確認すると、いずれの交通事業者も 2020 年度は大きく営業収益を落としている。一方で 2023 年度になると、コロナ禍以前の収益まで概ね回復していることが見て取れる。現時点における路線バス事業の課題は、営業収益の不足というよりも、運転士需給がタイトになることなどで供給コストが高騰していることだといえる。

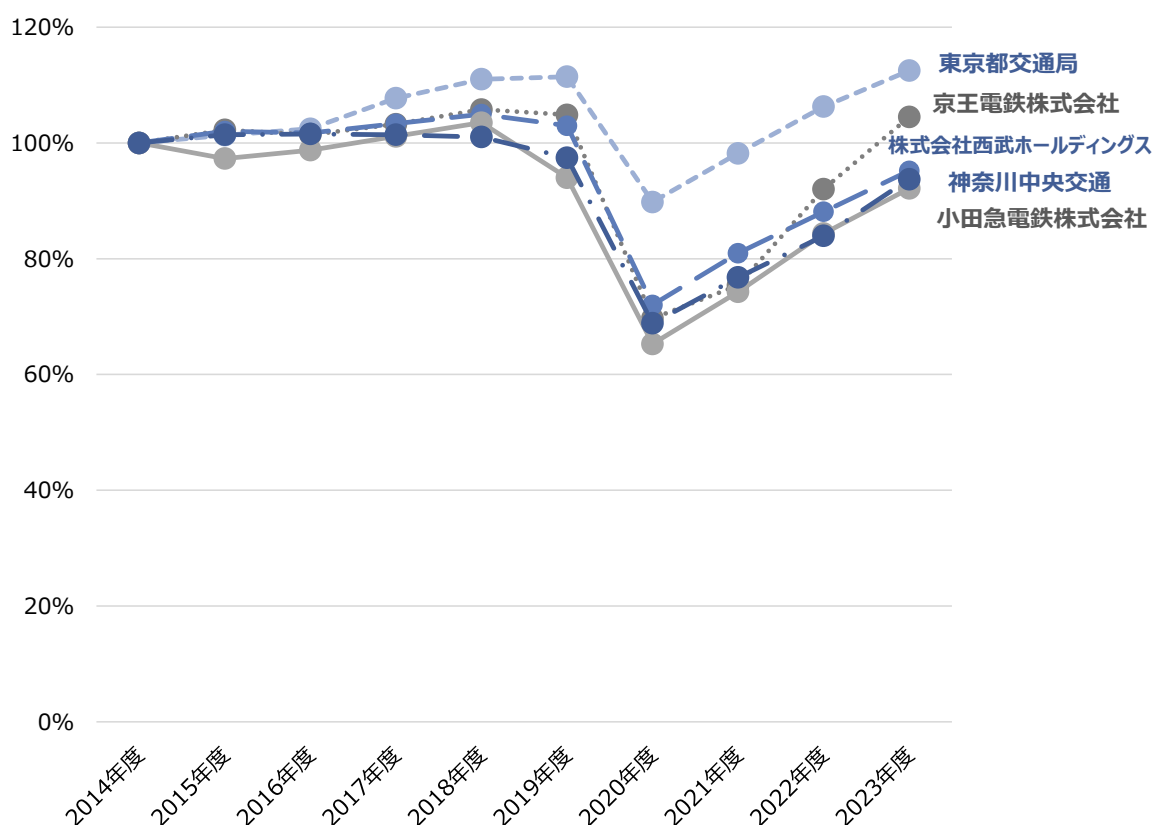


図 3-22 バス事業者における営業収益の推移(2014(平成 26)年を 100 として)

出典：東京都交通局決算総括表、京王電鉄株式会社決算短信、株式会社西武ホールディングス決算短信
小田急電鉄株式会社決算説明資料、神奈川中央交通株式会社決算説明資料をもとに
一般財団法人計量計画研究所作成

各交通事業者の営業収益の値はそれぞれ以下を参照した
東京都交通局：自動車運送業、京王電鉄株式会社：バス事業、株式会社西武ホールディングス：バス業、
小田急電鉄株式会社：バス業、神奈川中央交通株式会社：一般旅客自動車運送業

4) 路線バスのコストの変化

国土交通省では、全国を21のブロックに分け、それぞれのブロックの路線バスの平均コストを算出している。このうち、多摩地域に相当する武蔵・相模ブロック（埼玉県、東京都多摩地区及び神奈川県（京浜及び山梨・静岡ブロックに属する地域を除く。））及び京浜ブロック（東京特別区、三鷹市、武蔵野市、調布市、狛江市、川崎市及び横浜市）における、路線バス事業の実車走行キロ当たり原価を見ると、2013（平成25）年から比較すると両ブロックともに費用が増加していることが確認できる。路線バス事業の運営にあたっては、コロナ禍を除いて利用者は微増していたものの、2024年問題が生じるよりもかなり前からコストも増加していたことが分かる。

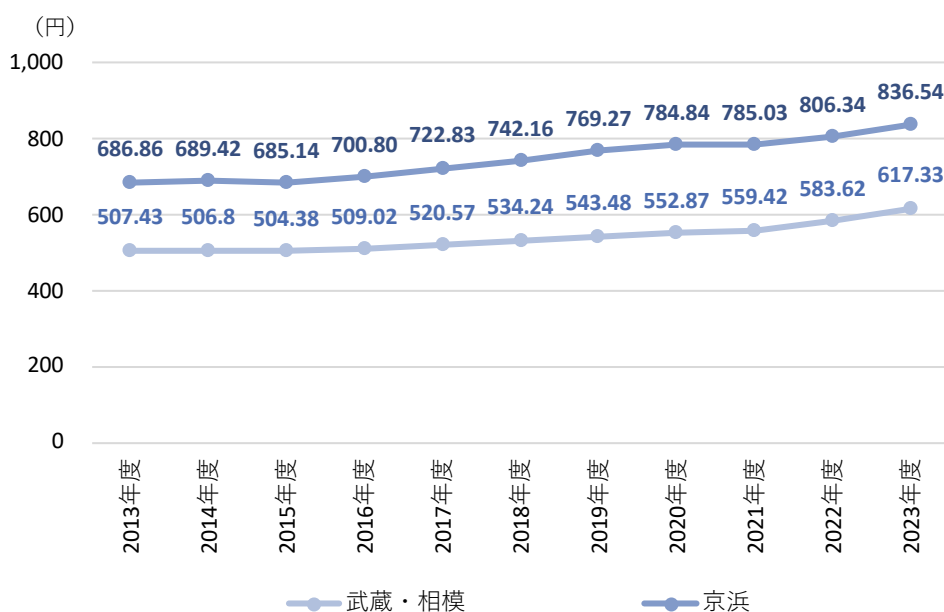


図 3-23 武蔵・相模ブロック、京浜ブロックの一般乗合旅客自動車事業実車走行キロ当たり原価
出典：国土交通省各年「乗合バス事業の収支状況について」

(2) 環境の変化に対する路線バス事業者の対応

1) 運転士不足とその対応

現在、バス業界では運転士不足が深刻な問題になっており、これは多摩地域においても例外ではない。運転士は、一般的に事業者が作成するダイヤの行路数（1日の運転士のシフト数）の1.4倍の人数が必要とされ、年次有給休暇等の消化も考慮すると、さらに多くの運転士が必要となる。しかし、事業者においては数十人単位でその供給が追い付いていない。厚生労働省の統計³³によれば、2024年10月で自動車運転従事者の有効求人倍率は2.67倍となっている。

運転士不足による事業者への影響としては、まず計画どおりの運行が実施できないことが最も大きな問題として挙げられる。各事業者は、運転士が残業することを前提にバスサービスを提供してきたため要員に余裕がなく、運転士の急な減少は運休に直結する。次に、運転士不足を理由に路線の減便や廃止が行われることがある。便数の調整は、主に需要の少ない路線や時間帯を対

³³ 厚生労働省 2024年10月「一般職業紹介状況（職業安定業務統計）」

象に行われ、事業者によっては2019年比の走行キロベースで約15%減少している。加えて、運転士不足は運行の安全確保へも影響を及ぼしている。日々の運行に必要な要員が足りていないため、技術レベルがまだ低い運転士も採用・選任せざるを得なくなっており、また、若手運転士や事故惹起者等への技術向上のための時間を確保できないこともあり、結果的に安全リスクが高くなってしまっている。

2024年4月、「バス運転者の改善基準告示」³⁴の改正が実施された。労働時間規制が強化されることで、在籍している運転士の数で生み出せるバスサービスの供給量が目減りすることになった。これに対して多摩地域のバス事業者は、一方では運転士確保方策を打ちつつ、他方では便数を削減して勤務時間を縮減している。

「バス運転者の改善基準告示」に対して事業者が最も重視する規制は、「1日の拘束時間上限15時間以内＝休息期間9時間」という内容である。特に、イベント輸送など突発的な輸送が発生し営業所の業務量が増加すると、1人当たりの拘束時間が長くなり、改善基準告示に抵触して翌日の運行業務が行えなくなる可能性がある。これを避けるため、事業者は各乗務員に対し、翌日の運行業務を見越して「限界時間」と呼ばれるタイムリミットを設定する。その結果、例えばイベント輸送時には、限界時間が早い運転士から順に輸送から離脱させ、終盤では翌日の業務への影響の少ない運転士で輸送を回すというオペレーションで対応することもある。また、日々の運行においては「連続運転時間4時間」の規制が重視されており、ダイヤは通常、この基準を超えないように作成されている。しかし、悪天候や路線上でトラブル等で突発的な渋滞などが発生した場合、連続運転時間が基準を超えそうになると、運行管理者から休息時間を確保するよう指示が出される。これは特に都市間高速バスにおいて発生しやすい傾向にある。

今回の「バス運転者の改善基準告示」の改正では、運転士の残業時間の削減や労働環境の改善を促進し、激務とされるバス運転士のイメージの刷新を目指している。それに対し、多くの業務をこなし、残業で稼ぎたいと考える運転士も一定数存在する。現状、残業を前提としたオペレーションが組まれているバス業界は、そのような運転士によって支えられている側面もある。そうした運転士たちが、拘束時間の規制によって自身の望む所得を得られなくなっている問題もある。

運転士不足の状況に対して、事業者は次のような対応を行っている。

1つ目は会社説明会である。夜間などにも会社説明会を行うことで、バス運転士への就職の話を聞ける機会を現に働いている人を含む様々な人へ提供する取組を行っている。

2つ目は広告である。テレビコマーシャルやSNS等での発信、鉄道などのほかの交通事業を保有する企業グループにおいては、車内広告等による広告を実施している。

3つ目は養成運転士制度である。一般的には高卒の新入社員は21歳になるまで大型免許を取得することができない（受験資格特例教習をクリアした場合は除く）。大型免許が取得可能な年齢になるまでに、運転訓練などを重ねながらほかの業務に従事し、運転士に向けてのキャリアを形成するという制度である。また、中途入社の社員に対しても、大型2種免許取得の支援を行うことも実施されている。

これらは各事業者で行っている対応だが、抜本的な解決策にはなっていないのが現状である。現在、新規採用に関する施策が多く実施されているものの、給与や勤務条件など、バス事業に従事する運転士の待遇について再考する必要があるといえる。

³⁴ 厚生労働省 2024年4月「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」

一方で、近年では働き方改革が一般企業で進められており、それに伴い社会の労働への価値観が変化している。各事業者においても、運転士側から「所定労働時間のみ働きたい」「土日は休みたい」といった希望が増えてきている。このような働き方を実現するためには、現在以上に多くの運転士を確保する必要があるため、事業者としてはその対応に苦慮している。

2) 利用動向に合わせたサービス再編

事業者は、利用者の交通サービス利用状況に応じてサービスを再編し、事業収支の適正化を図っている。例えば、コロナ禍においては夜間の利用者が大きく減少したことを受けて、各事業者は20時以降の夜間便を大幅に削減した。コロナ禍以降は、都心から離れた地域では夕方のラッシュ時間が早まる現象も確認されている。一方で、昼間のダイヤについては、減便すると朝夕のラッシュ時間に対応する運転士の拘束時間が長くなるというデメリットがあるため、昼間便の減便対応はあまり行われていない。理想的には、朝から夕方までの需要が一定になると効率的な輸送を実現できるようになる。

系統別のサービス再編については、住宅地に向けた系統において、在宅勤務やテレワークの普及に伴う需要の減少が見受けられ、該当する便の削減が進んでいる。また、共同運行路線においては供給過剰な状況が続いていたため、共同運行を解消し、単独で運行する路線が増えている。

3) 自治体との対話姿勢

自治体と事業者は、それぞれ異なる顧客を見据えており、それに伴って目指すべきゴールや目的も当然異なる。自治体の場合は住民のために公共サービスを提供し住民福祉を増進することが目的であり、事業者にとってはサービス利用者と株主のために質の高いサービスを提供し、利益最大化を目指すことが目的となる。

その目的の違いが具体的に表れるのが、補助金対象路線及びコミュニティバスに対する考え方である。事業者としては、黒字収支路線へ積極的に運転士を割り当てることで輸送量を増やし、利益の増大を図りたいと考える。一方、自治体から補助金を受けて運行する路線では、事業者は容易に路線から退出することができない。また、コミュニティバスに関しては、運行時間や便数などの運行内容について主導権を持つのは自治体であり、赤字部分は補填されるものの、大きな利益を期待することはできない。このような制約が、事業者が利益最大化を追求する上でのフレキシブルなリソースの投入や、路線の参入・退出の足かせとなっている。特に、運転士不足が深刻化している現在では、これらの制約はさらに強く感じられる。

また、自治体と事業者との違いとして、スケジュール感の違いも挙げられる。バス路線のダイヤ改正は通常、春と秋の年2回で行われることが多い。事業者は前回の改正結果を踏まえ、改正の準備を2～3カ月前から始める。一方で、自治体側としては、路線の増減便や退出等に関する情報をできるだけ早く受け取りたいと考えており、事業者はダイヤ改正の1～2カ月ほど前にその情報を自治体へ通知し、連携を図っている。また、路線退出する際においても同様であり、大きな減便の際にはプレスリリース前に自治体に対し通知を行っている。ただし、東京都内では、地域協議会や地域公共交通会議・地域公共交通活性化再生法法定協議会への正式な通知が不十分であることは第2章で述べたとおりである。

自治体と事業者は、各々が異なる方向性を持ちながらも、お互いの目的を達成するために認識

の齟齬が生じないよう、協調しながら施策を進めていく必要がある。多摩地域では、第4章で触れるように、既に両者は密接に対話をし、相互理解に向け歩み寄っているが、日頃からお互いに円滑に対話できる状態を維持することが重要である。

4) コミュニティバス受託継続意向の弱まり

多摩地域で独立採算路線バスをメインに供給する大手バス事業者において、近年、コミュニティバスの受託を継続しようという意向が弱まっている。

その理由の1つは、補助額が魅力的でないことである。第5章第8節でも触れるように、多摩地域の多くのコミュニティバスは、「(平均費用×走行キロ)－運賃収入」という計算方法で補助額を決定している。しかし、この方法では、事業者は収支均衡まではかろうじて達成できても、利益を生み出すことは難しい。また、コミュニティバスは走行速度が遅く、生産性が低いため、実際には収支均衡の達成すら困難な場合もある。コストが上昇し、収支が厳しくなっている事業者にとって、あまり収益を生まないコミュニティバスの受託を続けることへの意欲が薄れているのが現状である。

次に、もう1つの理由は、事業者の都合でサービスの再編がしづらいことである。事業者としては、コストの上昇によって収支が逼迫している中で、サービスを再編し、より多くの利用者を見込める路線に運転士を振り分け、収益の向上を図りたいと考えている。しかし、コミュニティバスは自治体が路線図や時刻表を決めるため、事業者が自由に再編を進めることができず、収益性が低いにも関わらず運転士を投入し続けなければならない。

かつてのように、事業者に余裕があってコミュニティバスを受託する時代は終わりつつあり、自治体はコミュニティバスの委託先を再検討せざるを得ない状況に直面している。

3-4. 島しょ地域のバス交通

東京都には、都心や郊外だけでなく島しょ地域に暮らす人たちもいる。この節では、島しょ地域のバス交通を紹介する。

(1) 島しょ地域のバス交通の概況

東京都の島しょ地域の9自治体のうち、人口の多い6つの自治体（6つの島＝北から大島、新島、神津島、三宅島、八丈島、父島）には路線バスが供給されている。離島であるがゆえに民間のバス事業者の参入はあまりなく、路線バスの多くは自治体が運営している。中には、地方公営企業法を適用している自治体もある（三宅村、八丈町）。大島町では例外的に民営バス事業者が営業している。

地方公営企業法を適用している自治体の経営分析データが総務省から公表されている³⁵ため、島しょ地域のバスのうち、三宅村、八丈町のバス交通の概況を知ることができる。それによれば、1日1台あたり利用者数はそれぞれ21人と91人、平均乗車密度（平均の車中人数）はそれぞれ

³⁵ 令和4年度地方公営企業年鑑 第3章事業別 3. 交通事業 (七) 個表 (6) 経営分析に関する調 (ア) 自動車運送事業

0.8人、4.6人と利用は少ない。総収益に占める運送収益の割合（おおむね収支率に等しい）はそれぞれ15%、55%となり、採算は確保できていない。平均時速はそれぞれ26.0kmと24.9kmで、多摩地域のバスに比べると著しく速い。

（2）島しょ地域の民間バス事業

島しょ地域における唯一の民間バス事業者は、東海汽船グループに属し、大島町にて運行する「大島旅客自動車株式会社」がある。

1) 事業概要

同社が島内で運行する路線としては、元町港を起点に北側へ運行する大島公園線と、南側に運行する波浮港線、三原山に向かう三原山登山線の3路線がある。また、季節限定でレインボー線、大砂漠線、ぶらっと野田浜線の3路線を運行している。運行系統は定期観光バス併せて105系統である。

大島町の住民は、島内は地形のアップダウンが多いことや島特有の天候を考慮し、大半の方がマイカーを利用しているため、路線バスの利用者のほとんどは観光客である。同社の経営状況としては、乗合バス事業だけでなく、貸切バス事業や一部路線への行政補助によって維持している状況である。

2) 利用者獲得に向けた取組

島内のバスは観光客の利用が多いことから、利用者獲得に向けたさまざまな取組が行われている。例えば、キャッシュレス決済やモバイルチケットがある。これらの取組については、東海汽船グループの中でも先駆けて導入されており、利用者の利便増進や運転士の業務負担の削減に寄与しており、両者に対して好評のようである。

バス事業においてキャッシュレス決済などは徐々に普及しつつあるが、バス運行の現場のオペレーションとして導入するにはかなりのハードルがある。その1つの要因が、運転士に対する教育である。一般的に、交通事業者に従事する運転士の平均年齢は高く、オペレーションの変更を歓迎しないことが多い。それに対し同社では、このオペレーションの変更に対し「とにかくやってみる」という姿勢で取り組み、運転士に対して経験を積ませることと丁寧な教育を施すことで、オペレーションの取得と質の向上に成功している。

3) 島しょ地域の交通を担う事業者の意識

島内における交通を担う事業者として、大島町の産業と島内交通の維持に対して高い意識を持っていることがうかがえた。島外から船によって大島町にたどり着いても、島の中を巡る交通手段がないと観光需要が減ってしまうため、同社が運行するバスは大島町における観光産業に対してなくてはならない存在となっている。また、ほかの島においては、自治体が運営する事業として公共交通を走らせているが、大島町に関しては事業者が路線バスを運行している。同社は事業者として利益を追うことと、公共交通としての公共性の両方を追い求める中で、不安材料を抱えながらも、公共交通を提供する事業者としてサービスを提供していることが分かった。

