

---

2011年3月24日（最終版）

# 脱・無縁社会へ

## 助け合い・生きがいある社会の

## 交通ネットワークづくりを

—市民の「交通権」から、市営交通・コミュニティ交通を考える—

赤バスの存続を求める市民連絡会

---

構成

1. はじめに
2. 赤バス存続運動で明らかになった市民の「交通権」
  - (1) ズバリ、「福祉バス」そのものの赤バス
  - (2) 「交通権」とは何か
3. 敬老優待バスの存続とモビリティ（移動可能性）格差、そして「移動制約者」
4. 市営地下鉄・バス・赤バスなど公共交通と「交通権」
  - (1) 公共交通は「交通権」を十分に保障しているか
  - (2) 独立採算制ではなく、財政支援のもとで運営を
5. 高齢社会の到来と時代に即したパラダイム（枠組み）転換
  - (1) 将来、3人に1人の高齢化率に
  - (2) 日々進化している「交通権」
6. 市営地下鉄の黒字分をバス・赤バスにも生かす財政運営を
  - (1) 「地下鉄は日銭が4億円も入る」のに、なぜ民営化議論がでるのか
  - (2) 1分短縮になんと571億円、むだづかいの「なにわ筋新線」
  - (3) 収益年270億円（見込み）の一部を、ひとと環境にやさしいバス・赤バスづくりへ
7. 赤バス存続運動はいかに発展すべきなのか！ 大阪市など大都市交通の今日的課題
  - (1) 都心部へのクルマ流入を抑制する
  - (2) 赤バスの「利便性・利用率の向上」をはかる
  - (3) 公共交通のネットワーク化をすすめる
8. むすびにかえて —大阪市が地域交通政策の立案と実施を—

## 1. はじめに

すでに廃止反対運動があったいくつかの区の市民団体ならびに全日本年金者組合大阪府本部、全大阪生活と健康を守る会連合会、大阪市をよくする会、大阪市対策連絡会議が集まって「赤バスの存続を求める市民連絡会」を2009年12月に立ち上げ1年が経過しました。この間、大阪市会各会派への要請行動、署名宣伝活動、乗車実態調査、記者会見、交通局を含む大阪市交渉、「市政改革基本方針（素案）」に対するパブリックコメント（意見書・要望書）提出行動、3度にわたる市民集会を開催しながら急速に運動を広げ、赤バス廃止の結論を2011年度末からさらに2012年度末まで都合2年間先延ばしさせることができました。

現在も、区役所前一斉宣伝行動や、交通局が「地域意見集約の場」としている「地域調整協議会」委員や、4月の一斉地方選挙を前に各行政区での候補者要請行動、乗車運動などのとりくみを旺盛に行っています。今後いかに赤バス存続の運動を継続・発展させていくのか、「赤バスを残すため」の運動にとどまらず、地域住民の要望や願いを受け止め、赤バスを一つのツールとして「まちづくり」「地域づくり」をどう進めていくのかという運動に発展させていくことがいま求められています。

## 2. 赤バス存続運動で明らかになった市民の「交通権」とは何か

### (1) ズバリ、「福祉バス」そのものの赤バス

大阪市の赤バスは、2000年5月に小型ノンステップバスによる新しいバスサービスとして試行運転開始後、コミュニティ系バス「赤バス」として運行開始し、現在市内24区中21区に27路線が運行しています。この赤バスの導入時の基本理念は、市民に密着したバスサービスとして、「通勤・通学とは異なる日常的な移動サービス（買い物、通院、行政手続きなど）に対応する」というものです。9時～19時の時間帯に福祉・公共施設、商店街、病院など市民の日常生活に密着した施設を「平日・土曜・休日とも同じ、1時間に2～4回の等距離間隔のわかりやすい運行ダイヤ」で連絡・運行することとして出発しました。運賃は普通の路線バスの半額の大人100円（小児50円）となっています。

2004年に定められた「大阪市コミュニティ系バス運営費補助金交付要綱」では赤バスを含むコミュニティ系バスへの補助の「目的」を「需要が十分でなく、採算性の確保が困難であるものの、地域住民の日常生活に必要な乗合バス」に対して「市民の日常生活の利便の向上および福祉の増進等に寄与すること」と明記されていることから「福祉バス」そのものであり、はじめて一般会計から運営費を支出することからも政令指定都市では画期的な施策でもあります。

現に港区で試乗した赤バスでは、「福祉バス」と言うべき光景＝押し車で乗車するおとしよりや赤ちゃんを抱っこしたお母さんたちで満員、車内ではいたわりあいとゆったりした風景が見られました。こうした光景はどの区にも見られます。

しかし、コミュニティ系バス＝赤バス（以下単に赤バスという）はこの1年間の私たちの運動からも「福祉バス」というだけでなく、大阪市の公営交通のすぐれたネットワークの一角なのであり、大阪市民の交通権行使の一環なのです。

## (2) 「交通権」とは何か

今日叫ばれている「交通権」とは、すべての国民が誰でも、自己の意思にしたがって自由に移動し、財貨を移動させることを平等に保障される権利です。交通権の具体的な内容は、「誰でも、どこへでも、安全、快適、自由に移動することができ、同時に他の人の権利を侵害しない」(交通権憲章 1998 年版)交通像です。そして、この交通像を実現するのは公共交通であると想定されています。この内容は平等性、利便性、経済性、整合性の4つの原則を持つとされています。

今日、市民の交通権確立のためには、次の2点をつけくわえて重視される必要があります。

第1に、交通権と生存権(生命、健康)、環境を対立させてはならないことです。一人の移動の保障が他人の生命、健康、環境を破壊することは本当の交通権の保障になりません。交通事故、交通公害の徹底した排除が交通権確立のための前提です。

第2に、歩行権(歩行の延長としての自転車の使用を含む)の保障が必要であることです。これは日常生活と人間の心身の全面的発達と大きくかかわっています。交通権は発達権を含む基本的人権を保障するものです。

社会的分業が高度に発達した今日、交通は「衣食住」同様、われわれの生活にとって必要不可欠な要素です。食料や衣類、家具、住宅用建材などは、国内各地から移入されるだけでなく、現在ではその多くを国外から輸入しています。このような日常生活を支える物流には、トラック輸送や鉄道、海運、航空輸送が大きくかかわっています。また、通勤や通学をはじめとして、市民が日々の生活を営むための買い物や医療機関への通院、役場や公共施設への移動、さらには旅行などの人流にも、歩行を含めた交通が必要不可欠です。われわれ人間はこのような社会的関係のなかでのみ生きることができ、そして、われわれ市民を取り巻く社会的関係は交通を軸として成り立っています。

1998年、交通権学会は「交通権憲章(1998年版)」を提案しました。その前文によれば、「交通権とは『国民の交通する権利』であり、日本国憲法の第22条(居住・移転および職業選択の自由)、第25条(生存権)、第13条(幸福追求権)など関連する人権を集合した新しい人権」です。フランスでは、「交通権」は社会権(国家にむかってサービスを請求する権利)の1つとして1982年の国内交通基本法に明記されました。この法律の制定は、フランス国民が公共交通を社会的な位置づけを与えたものです。日本においては、「交通権」はいまだに法的に認められた権利として確立していません。

## 3. 敬老優待パスの存続とモビリティ(移動可能性)格差、そして「移動制約者」

大阪市ではいまでも敬老優待パスを存続させています。しかも、ICカード期限が5年間であることから中期的に存続の見通しであり、市当局が今なお廃止方針を堅持しているもとの大きな成果です。これは全日本年金者組合大阪府本部が中心となって署名運動を機敏にしかも広く集め、対市向けの署名としては最大級の13万筆を集約し、それを背景に局長交渉を実現させました。高齢者の社会参加促進、寝たきり老人をつくらないためにも敬老パスは必要であるという世論も広げました。先の大阪市長選挙でも一大争点に持ち上げてたたかい、2年連続し

て有料化・廃止を阻止し、全員に無料で支給させました。

さて、モビリティ(移動可能性、容易に移動できること)格差とは何か。クルマ依存のライフスタイルや地域のしくみができあがってしまうと、クルマを使えない人びとは、著しく不利益を被ることになります。クルマ依存の進展による公共交通の衰退は、クルマ以外の交通手段の選択肢をなくしてしまいます。その結果、クルマを使えない人びとの「交通権」は侵害され、クルマを使える人びととの間に著しいモビリティ格差が生み出されることになります。

現代社会において、交通手段を自由に使うことができないことは、社会的関係のなかで生きることを否定されることです。具体的には、買い物や通院という日常的な生活ができないこと、さまざまな情報にアクセスできないこと、そしてそのことによって、社会参加が阻害されることを意味します。極端な場合には、就業の機会さえ奪われることにもなりかねません。

モビリティを制約されている人々は、赤バス利用者でも明らかなように、「交通貧困層」、「移動制約者」などと呼ばれています。どれも厳密な定義はありませんが、「交通貧困層」という言葉は、経済的にクルマの保有・運転免許証の取得ができない人びと、家にクルマが1台しかないため自由に使うことのできない家族、運転免許証のもてない子どもや運転できない高齢者たち、公共交通機関が未整備ないしは不便な地域に住んでいる人びとを意味しています。障がいなど身体的な理由によってモビリティが制約されている人びとに対しては、「移動制約者」という言葉を使うことが多いのです。

最近では、障がい者が健常者なみに暮らせるというノーマライゼーションの考え方を背景として、「どれかの交通機関の利用の際に身体的困難がある」という本人の主観を基準とする「交通困難者」という用語が普及しています。この概念は、病気や怪我などのために一時的に交通に困難を感じる人びとや妊産婦なども、モビリティ対策の対象として位置づけることを可能にします。しかし、モビリティ格差の原因は、日本の経済効率偏重主義がつくりだした社会的産物です。

## 4. 市営地下鉄・バス・赤バスなど公共交通と「交通権」

### (1) 公共交通は「交通権」を十分に保障しているか

クルマが使えなくても、公共交通サービスが運行の頻度、料金の適正さをもって、誰もが自由に快適に使えるように整備されていれば、「移動制約者」は生まれません。

わが国において、鉄道をはじめとする公共交通機関は、明治以降の日本の近代化過程において整備されてきました。これらの交通機関は、移動・運搬の位置づけを個人的な行為から社会的システムの利用対象へと変化させ、交通システムの利用を「人格的主体の行為として」意味づけました。つまり、「誰もが同額の対価で、同等の輸送対象として位置づけられ、対価支払いの証明となる乗車券や輸送券を持つことによってその権利を保証される。この保証システムは、移動や運搬を社会的な権利の行使として確立させることを意味した。ここに交通権が社会的な権利として成立する鍵が示されていた」(交通権学会『交通権憲章』日本経済評論社、1999年)のです。こうして、公共交通機関の発展とそれを利用することによって、われわれは事実上、「交通権」を成立させてきたといえます。

しかし、今日の公共交通は「交通権」を十分に保障するものとはなっておらず、また、使いにくさも指摘されています。日本社会においては、公共交通サービスも営利活動として営まれています。そこではしばしば、経済効率の重視が「人格主体」の社会的な権利の行使を阻むこともあります。つまり、それは社会的公正=公共性の軽視です。経済活動の主体たる企業は、私的企業利益の追求をその使命としており、その運営にあたって、交通企業およびその荷主企業の利益が最優先されます。たとえば、ジャスト・イン・タイム(Just in Time・JIT)輸送に代表されるように、荷主企業による経済効率重視の要請は、物流における起点から終点までの連続性の高い効率的なネットワーク輸送を貫徹させます。その反面、「人格主体」の社会的な権利の行使としての側面が強い人流においては、起点から終点までの質の高い連続性は追求されてこなかったともいえます。

現在、市場万能論の横行により、地域によっては、目的地まで乗り換えなしで行ける公共交通がなく、また、公共交通がまったく空白であるということも起こっています。このようなことは論外としても、現在の公共交通は移動の連続性と運賃の連続性という点において多大な欠陥をもっています。たとえば、同一ホームでの乗り換えが不可能であったり、乗り換え駅まで階段の乗り降りを繰り返さなければならなかったり、幹線列車が優先されるため、在来線の乗り換えには待ち時間が長いなど移動の連続性には多くの点で問題があります。また、運賃の面では、交通機関が変わるごとに運賃・料金の体系も変わり、初乗り運賃をあらためて支払わねばならないなどの不都合があります。

その他、地下鉄の建設計画は十数年前に決まっているにもかかわらず、地下鉄駅と離れたところに公共施設がつくられたため、公共交通の利用が抑制されるという例もあります。これなどは、土地利用計画と交通計画とが整合性をもっていないことの現れでもあります。要するに、まちづくりのなかに交通が位置づけられていないことです。

## (2) 独立採算制ではなく、財政支援のもとで運営を

公共交通サービスは、「交通権」を保障する手段であり、人間が人間として生きるための社会的なサービスの1つです。それだけに、独立採算制のもとに運営が行われるのではなく、まちの「装置」としてまち全体で、その財政的支援のもとで運営が行われるべきで、このことについて、広く合意が形成されねばなりません。日本においては、公共交通の運営において、事業ごとの独立採算制が厳守されています。同一都市の交通局の管轄下にあっても、横浜市のように、バス事業と地下鉄事業の採算性は厳格に区別されています。その結果、当該地域における交通ネットワークにとって必要な路線であっても、事業ごとに採算性の悪い路線は切り捨てられ、公共交通は、まちの「装置」として十分にその役割を発揮することができていないというのが現状です。

先進諸国において都市公共交通の運賃収支率が著しく低く、地方自治体などの公的支援のもとに運営・経営がおこなわれている実態や公共交通を使いやすくすることで、市民に自動車に代わる足を提供するという政策当局の認識、および市民の合意形成にいたる経験などを広く紹介して参考にすることが必要です。

## 5. 高齢社会の到来と時代に即したパラダイム（枠組み）転換

### (1) 将来、3人に1人の高齢化率に

2010年3月の老年人口は2886万人であり総人口の22.68%を占め、国民の4.4人に1人が高齢者です。（総務省統計局HP・日本の統計）また、80歳以上人口は787万3723人に達しています。これは、総人口1億2705万7860人のうちの0.6%を占める数字です。大阪市の高齢化率もほぼ同様の数値にあります。総務省の将来人口予測では2020年には老年人口は29.2%を占め3.4人に1人の高齢化率になるといいます。

わが国の高齢化は急速に進展しており、これに少子化がともなうことによって生産年齢人口が急激に減少すると予測されています。これまでのように右肩上がりの経済成長パターンを前提とした経済運営のやり方では、各種事業の採算性は悪化せざるをえません。経済効率優先主義から脱却して、人間重視の方向へ、つまり生活そのものを楽しむ方向へと社会のあり方を変えていくことが必要となります。また、大阪市だけでなく日本の高齢社会の到来は、クルマ依存によって崩壊した地域コミュニティの再生のため時代を反映した転換を求めています。まちの「装置」つまり市民の社会関係の軸としての公共交通の再構築が必要であり、それによって、新たな地域コミュニティづくりを行うことが可能となります。

高齢者の増大は、人やモノの動き方を多様に変化させます。交通のあり方にしても、加齢によるさまざまな身体機能の低下は個人差が大きいので、クルマを運転できなくなった人、自転車に乗れない人なども出現するため、多様な選択肢を用意することが必要です。

高齢社会の到来は、交通政策におけるパラダイム転換への大きな契機となっています。今こそ、まちづくりにおいて、「交通権」を保障するという観点からの行政の強力なリーダーシップと自分たちのまちを自分たちでつくるという住民の側での社会的な合意形成が求められています。日本の場合、交通事業があっても交通政策が確立していないわけです。

### (2) 日々進化している「交通権」

人間が人間らしく生きるためのまち、そのまちの「装置」としての公共交通のあり方は、人間重視の視点から模索されるべきです。

重度の障がいのためにアクセス可能である車両にもひとりで乗降できない人、あるいは駅や停留所まで行けない人、駅や停留所から目的地まで行けないという人のために、パラトランジットサービス（従来の路線バスや鉄道以外の自動車による輸送、たとえば、相乗りタクシー、呼び出しバス、短期レンタカーなど）を提供しなければならないことになっています。このサービスは、「デマンド・レスポンス」「ダイアル・ア・ライド」と呼ばれている。公共交通をスペシャルトランスポート（輸送機関）が補完するわけです。このような施策は、人間の移動の動線に着目して人間重視の観点を具体化したものです。点としての駅、線としての一定の路線がバリアフリー化されていても自宅からその駅までのアクセスが不可能であれば、自宅を起点とし終点である目的地までの交通がバリアフリーであることにはなりません。そもそも、移動が開始できないこともあります。すべての人の動線の連続性を確保することは、「交通権」を保障することはもちろんとして、せつかく整備された諸施設が十分に利用されないことから生じる社会的不効率を解消することをも意味しています。

交通権は日々進化しており、私たちも今後の運動を発展させるため大いに学ばなければなりません。赤バスを廃止しようなどと唱える今の大阪市政でも、同様に交通事業はあるが交通政策がきわめて乏しいわけです。

また、「クロス・セクター・ベネフィット」という発想があります。聞きなれない言葉ですが、いま、ヨーロッパで注目されています。それは、「ある部門でとられた（しばしば出費を伴う）行動が、他部門に利益をもたらす（しばしば節約となる）」という考え方です。高齢者や障がい者への無料交通パスや赤バスなど、誰もが利用しやすい公共交通の提供は、財政支出を増大させますが、それ以上に介護費用など福祉部門における支出を減少させることを説いています。しかも、多くの場合に高齢者や障がい者だけでなく健常者にも利益になると強調しています。費用対効果を総合的にとらえた市政改革が望まれます。

## 6. 市営地下鉄の黒字分をバス・赤バスにも生かす財政運営を

「はじめに」でも明らかにしたように、赤バス存続運動を単に「赤バスを残すため」の運動にとどまらず、「まちづくり」「地域づくり」へどう発展させていくのかが主論ですが、またまた橋下大阪府知事やその政策顧問の上山信一慶応大学教授が市営地下鉄の民営化を唱えだしているもつて市営地下鉄の民営化問題にも触れておきます。

### (1) 「地下鉄は日銭が4億円も入る」のに、なぜ民営化議論がでるのか

市営地下鉄は1933年（昭和8年）関一市長時代に公営交通最初の地下鉄、御堂筋線梅田～心斎橋間が開通してから74年になります。昨年12月に開通した今里筋線を含め8路線、総営業キロ数は127.5km、ニュートラム6.6kmを加えると134.1kmあり、東京について2番目です。

収入面では長らく「御堂筋線の黒字で他路線の赤字を補う」という収支状況が続いていましたが、最近では谷町線を皮切りに、中央線（2007年度）、堺筋線（2008年度）も黒字転換を果たし、2009年度決算ではこれら以外の路線についても全線で赤字幅が縮小しています。2009年度には約289億円の黒字を確保しており、2005年度に44年ぶりに黒字決算となって以来、毎年黒字経営が続き、累積欠損金も残り約52億円となり、2011年度末にはこれも解消します。また、企業債残高は2009年度で6875億円、今年度末では6164億円を見込んでいます。

地下鉄の黒字を市バス、赤バスに投入すれば充分補えることは明らかであり、地下鉄民営化などは市民にとっては論外です。

阪急電鉄が計画している北ヤード新線は2.9kmで建設費は1,000億円程度とマスコミ発表していますが、1km当たり345億円となります。いま、ヨーロッパでも地下鉄建設費は1km当たり200～300億円かかると言います。ちなみに1km当たり300億円で試算すると市営地下鉄だけでいま建設すれば3兆8,250億円もかかることとなります。ちなみに公表資産（簿価）は1兆4,714億円、市営地下鉄の債務は実勢価格の6分の一程度しかなく財務的には「優良企業」といえます。このことをひた隠しにし、企業債残高だけ声高にアピール、完全民営化に誘導するのはいかがなものでしょうか。現に完全民営化の推進者である府知事の政策顧問上山信一慶応大学教授は「地下鉄は日銭が4億円も入る独占的事業。合理化と人件費の正常化、資産の有効活用だけが課題という眠れる超優良新会社だ。」（HP・行政経営フォーラム・上山信一『“見

えないもの”を見よう』)とっています。

地下鉄が公営企業として継続されてきたのは、それが大都市での生活上、不可欠のインフラであり、トンネルをはじめ、建設には莫大な資金が必要とされ、到底、民間ではできない大事業だからです。財務的には「優良企業」の大阪市営地下鉄を強引に完全民営化するという上山氏や関西財界の要求は、大阪市民の大切な財産、いわば果実を奪い取ろうというものです。

## (2) 1分短縮になんと571億円、むだづかいの「なにわ筋新線」

橋下府知事は交通インフラ版としてなにわ筋新線も挙げています。2008年11月に大阪の都市軸を東西に広げるためのインフラ整備の一環として、大阪北ヤード、JR難波間の建設について述べました。この線は浪速区の関西本線(大和路線)JR難波駅および南海高野線汐見橋駅と、淀川区の新大阪駅を結ぶ計画の10.2キロにわたる鉄道路線のことで、なにわ筋の地下を通り、大阪市を縦に貫通する路線でJR西日本と南海が陸路の新大阪駅、空路の玄関口である関西国際空港と大阪の都心部である梅田、中之島、難波が一直線に結ばれ、建設総額は4,000億円とされています。

2009年になって、国土交通省がJR西日本、南海、大阪府、大阪市からなにわ筋線建設に向けた基本合意を取り付ける方針であるとの報道がされました。大阪北ヤードの大規模開発に合わせて梅田貨物線の地下化と北梅田駅(仮称)の設置が予定されており、北梅田駅付近一新大阪駅間の設備をなにわ筋線と共用することで事業費を圧縮できるとされています。現にこの計画にいつでも転換できるJR東海道線支線連続立体交差事業(詳細設計)予算案が国、大阪府とも2011年度に出されています。

JR西日本や南海が鉄道延伸構想をもち、企業単費で建設するのまでとやかく述べるつもりはありませんが、大阪府や大阪市の費用負担をあてにするのはいかがなものでしょう。

市営地下鉄は南北に御堂筋線、谷町線、四つ橋線、千日前線(南北は一部)堺筋線、今里筋線があり、そのうえ四つ橋線から西にわずかに徒歩5分余のなにわ筋に新線が必要と思われる。なにわ筋新線を市営地下鉄に組み込むつもりなら、建設には特急通過駅と待避線がいるうえ、JRと南海のレールは狭軌、地下鉄は標準軌でレールが3本敷設することになります。

南海特急「ラピート」の路線延伸とJR梅田貨物線を通る特急「はるか」や「くろしお」系統が7分早くなるために総額4000億円(なんと、1分短縮につき571億円の支出)、市費だけで1,000億円が使われるなど許してはなりません。

## (3) 収益年270億円(見込み)の一部を、ひとと環境にやさしいバス・赤バスづくりに

大阪市の2011年度予算で計画調整局のコミュニティ系バス(赤バス)運営費補助金は15億1300万円、今年よりもさらに7400万円も減額されました。

市交通局は、地下鉄累積欠損金を2011年度末には解消するうえ、年間270億円の収益は確実な見通しのなか、市バス支援としてノンステップバス、ハイブリッドノンステップバスを購入するため17億円の予算をつけました。赤バスの小型車両は耐用年数に達している車が20両も更新時期にきています。かつての貿易摩擦の見返りとして北欧のベンツ製やルノー製の外車を購入したといわれており、冷房も利きにくく利便性の低い車の実態があります。

たとえ地下鉄収益のごく一部でも赤バス支援にまわせばたちどころに新車が購入でき路線

も延長され、利用者に歓迎されるに違いありません。地下鉄駅舎エレベーターや可動式ホーム柵を早く大量に設置することと併せて、ひとと環境にやさしいバス、赤バスづくりに大阪市がもっと積極的にとりくむべきです。

私たち連絡会顧問の實清隆氏は「ドイツの公共交通の平均的な運賃収入は全経費の50%。車優先のアメリカでさえ、公共交通に大幅な財政支援がされています。運賃収入は、ボストンで31%、ポートランドは20%に過ぎません。車をもてない貧困者や障がい者への公共交通政策が取られており、『世界の運賃収入は50%が相場』、また、フランスでは事業所交通税もあり、パリでは全経費の25%が企業負担です。日本でも、富山ライトレール、武蔵野ムーバスなどコミュニティバスの成功例があります。ルート設定、利用料金、広報活動、広告などの収入の追求で、赤バスの改善・存続は可能」と話されています。

## 7. 赤バス存続運動はいかに発展すべきなのか！

### 大阪市など大都市交通の今日的課題

現代社会における交通の重要性は高く、とりわけ大阪市など大都市ではクルマがなくても自由に生き生きと動きまわることが重要といえます。移動の自由の保障をどう制度的に整備し、実現しうかが問われています。ここに赤バス存続運動の発展と交通権保障の現代的課題があります。

現実に都市で交通するうえではさまざまなバリアがあり、ソフト面のバリアである運賃面やダイヤ設定・乗り継ぎ時間上のミスマッチなどが日本ではより厳然と存在しています。特に運賃面のバリアは日本では大きいわけです。公共交通機関の初乗り運賃が高く、そのうえ経営形態が違った交通機関ごとの乗り換えに運賃が加算されるので、トータルでは大きな金額となります。それに対し、ヨーロッパの諸都市ではゾーン制共通運賃制がとられているところが多く、また環境定期券などの導入で家族ぐるみで移動しやすい状況です。こうしたハード面・ソフト面でのさまざまなバリアの解消が、都市交通政策の大きな課題の一つといえます。近年はバリアフリーという消極的位置づけではなくユニバーサル化という積極的な位置づけがなされるようになってきています。ここではそれを前提にして大阪市民の交通権=現代社会における移動の権利に焦点をあて、大都市大阪市の交通政策の大きな課題を取り上げます。

#### (1) 都心部へのクルマ流入を抑制する

マイカーも自動車保有や走行の増大による道路渋滞や駐車場不足等で、都市内では自由に移動できない状況となっています。当初、世界のどの都市も、新たな文明としての「モータリゼーション」（自動車社会）の趨勢に自分のからだを合わせ、自動車道路の拡張や駐車場の増設といったモータリゼーション対応策に力を注いできました。増大する自動車需要に必死で追随してきたのです。しかしこの自動車との戦いに成功し勝った都市は世界中でどこもありませんでした。大阪市でも年々渋滞が深刻となり、大阪市が建設してきた駐車場もガラすきで不法駐車が増大、自転車も街に溢れ出している状態です。

その結果「供給(=道路建設)をいかに増やしても自動車走行需要の伸びに追いつけない」ということがようやくわかり、「交通需要そのものを発生源において管理する」という考え方がイギリスやクルマ大国アメリカ合衆国で打ち出されてきました。これに基づいた研究や実験を

取り入れて、世界の都市交通政策は大転換をし、自動車交通量を抑制して交通全体を合理的にコントロールする方向に向かっています。これは「交通需要マネジメント (Transportation Demand Management: TDMと略記) 政策」と呼ばれています。

TDMの考えは欧米の交通政策の主流を占めるようになり、具体的な導入がいろいろな都市の交通政策に積極的に行われてきています。その基本理念は、時間帯や地域を限って都心部への自動車の流入をできるだけ抑制しようとするものといえます。

TDM政策の受け皿として、人と環境にやさしく超低床・広扉のLRT (Light Rail Transit 新型路面電車または次世代型路面電車) の導入を市民運動の展開で実現しようという全国各地での動きが 1998 年頃より高まっています。私たちの連絡会顧問の土居靖範氏が「大阪大都市圏研究会」で報告されているように、最もインパクトがあり、需要が多い地下鉄御堂筋線の上に環状ルート of LRT の導入や、既存の路面電車阪堺電軌の北への延伸など LRT の導入促進策の展開などの課題を見据えるべきではないかと考えます。

また、COP3 (地球温暖化防止京都会議) 開催に前後して地球温暖化などの環境問題に対する認識が次第に国民各層に浸透しだして、都市中心部での交通のありかた、とりわけクルマ使用に対する考えがようやく変わってきたといえます。大阪市は「大阪市環境基本計画案」を提示して、低炭素社会の構築—ヒートアイランド防止のために自動車排熱の抑制をも打ち出して市民の意見を求めています。市民の交通権行使と環境問題を両立させるため、マイカーから公共交通への転換や、LRT の導入、電気バスの導入を含めた市バス・赤バスなどのコミュニティ交通の発展は不可欠ではないかと考えます。

TDMは政策当局や交通事業者サイドからの交通抑制策の色彩をもつものといえますが、マイカー利用者に公共交通機関のダイヤや路線、あるいは環境負荷データ等々の各種情報をうまく提供することでマイカーから公共交通へ自発的に転換してもらうことを期待する政策として、モビリティ・マネジメント (Mobility Management : MMと略記) の取り組みが広がりつつあります。

## (2) 赤バスの「利便性・利用率の向上」をはかる

私たちは、単に赤バスを残せばいいとだけ考えてはいません。「長大なループ路線となって利便性が低下」「約 40% の人が赤バスを片道しか利用しておらず、その理由は『(一方通行で帰りが) 遠回りになるから』が最も多い」など「市営バスのあり方に関する検討会」の「最終提言」(2009 年 12 月) ですら述べているように、赤バスのルート設計自体に利用者・市民の意見が十分に反映しておらず、改善が求められていることが多々あります。交通局がいう「利用促進の取組み」自体は必要ですが、そのためには利用者や地域の実情をしっかりと把握し、行きも帰りも乗りたくなるような「利便性・利用率の向上」を図る具体的な改善策を、行政と利用者・地域住民がしっかりと協議していくことが必要です。「地域意見の集約」をより一層すすめるため、利用者、市民が膝を交えて改善策を活発に意見交換ができる場 (例えば、ワークショップ形式、小グループ討論形式など) を求めることと合わせ、今後とも交通局交渉・地域調整協議会への要請を強めていきます。

## (3) 公共交通のネットワーク化をすすめる

公共交通のネットワークは、鉄道、LRT、バスなどをソフト・ハードの両面で利用しやす

くわかりやすいものとする必要があります。それは運行ダイヤの調整だけでなく、市内すべての公共交通機関を含む共通運賃制度の実施によって利用者負担を軽減し生活交通を保障することや、市内の交通ネットワークの情報をわかりやすく得られるインフォメーション・システムの導入、乗り換え施設のバリアフリー化の徹底などを含めます。

特に大阪市では市営の地下鉄・ニュートラム・市バス・赤バスという4者のネットワークを市独自で持っており、公共交通ネットワークの利便性を飛躍的に向上させる可能性を持っています。市交通局ですらこの4者（チカパパ、バスママ、トラムクン、アカバスチャンのファミリー）のロゴマークを作り「つなげます！未来へ」と宣伝しています。

私たちはこれを生かし、直面している高齢社会の公共交通のネットワークを発展させる運動として「つなげます！未来へ！市営交通カルテットのネットワークを発展させる運動」を展開します。そのため市会議員、地域調整協議会委員、区役所の管理職、障がい者団体、老人会、ショッピングセンター・商店街の人たちに呼び掛け、「公共交通のネットワークをつくる赤バス一日乗車運動」などをすすめ、可能であれば車内でミニシンポなど創意ある活動も展開します。つまり、それは「赤バス」に対する市民的認識を大きく変える運動でもあります。

その上で連絡会として、交通空白地域の解消を含めた「おとしよりと妊産婦・こどもにあたたかい総合プラン（政策）」をまとめ、4月市会議員選挙に立候補する人へ政策を持ち込む活動や市会各党派の政策に取り入れてもらう懇談会なども是非とも必要です。

もちろん、交通局に交通政策を求める交渉・懇談の場の設定も必要になってきます。秋の大阪市長選挙では候補者全員に公開質問状を送るなど今から準備することも大切です。

## 8. むすびにかえて

### —大阪市が地域交通政策の立案と実施を—

大阪市を含む都市交通のあり方の焦点は、地方自治体が前面に出て都市交通の管理者になることで大きく道が開けると考えます。

政策実現の枠組みとして、これまでは中央政府と交通事業者任せであったものを、地方自治体が地域全体の交通政策の立案と実施をする枠組みに大きくシフトすることが必要となります。そのためには経営採算でなく、別の評価、ないし総合的評価が必要です。都市交通問題はこれまで交通局があっても自治体行政の埒外におかれてきましたが、まちの「装置」の一つである都市交通をどのように整備・配置するのかは本来、都市計画の中核になるべきもので、自治体がもともと責任をもつべきものです。

ヨーロッパではバスや鉄道といった公共交通機関は採算性よりも、利用者の利便性重視や環境改善・中心市街地活性化などの視点から位置づけられ、路線バス事業や地方鉄道線の運行面でも黒字になることは考えられないといわれ、赤字で普通という風潮となっています。日本ではまだそうした世論状況ではなく、運行コストだけでなく施設投資の回収も運賃として追求されています。地域の交通政策を立案し、実現する権限や財源を地方自治体に与えることが最優先の課題です。地方自治体に大きく軸足を移した、都市交通全体のコントロール、ないしマネジメントができる枠組みのもとでの公共交通機関に変えないと、21世紀の都市交通再生の展望

はありません。

私たちの赤バス存続運動を単に「赤バスを残すため」の運動にとどめず、地域住民の要望や願いを受け止め、「赤バス」を一つのツールとして「まちづくり」「地域づくり」をすすめていき、直面する高齢社会に対応したコミュニティ交通の発展、市営交通のネットワーク化を実現するという運動に発展させていくためには、大阪市自身が市域全体の交通政策の立案とそれを実施する枠組みに大きくシフトすることが必要となります。ここに大きなキーワードが隠されています。

むすびにかえて、最近掲載された日本経済新聞（2011年2月21日夕刊）の「クロニクル」欄を引用しておきます。クロニクルとは出来事や事件を年ごとに記述した歴史書のことです。

—大阪市の地域循環バス（赤バス）など、不採算路線は廃止も議論されている。だが、国立社会保障・人口問題研究所によれば、2005年に20.4%だった大阪市の65歳以上の人口割合は、30年には3割超へと増加する見込みだ。多くの高齢者にとって、駅の階段はつらいもの。住まいの近くを走るバスが「生活の足」という人も多いはずだ。誰しも外出しやすい交通の仕組みこそ、都市の健全さの目安に数えていい。—

（引用文献）

- ・「交通論を学ぶ」土居靖範・柴田悦子・森田優己・飴野仁子共著  
2006年3月15日発行 法律文化社
- ・「日本公企業の再生」重森 暁編 1986年4月30日発行 法律文化社  
第3章 林 久和「今日の公共交通と公企業」
- ・「住民と自治」11月号 2010年11月1日発行 自治体研究社  
是枝一成「大阪市コミュニティ系『赤バス』存続運動の到達点と今後の運動」