

地域公共交通の現状と課題——労働組合の視点から

高 橋 望

はじめに

自治労総合都市交通局の東北・北海道ブロック連絡会で事務局長を務めております高橋と申します。本日は、地域公共交通の現状や課題について、労働組合の視点からお話しさせていただきます。

まず簡単に自己紹介をさせていただきます。私は札幌市交通局の職員で、三〇年以上、路面電車の運転手をしております。就職は二二歳の時です。当時、民間会社でアルバイトをしていたのですが、ある日、バイト先の先輩に、地下鉄運転手の採用試験を受けてみるよう言われて、あまり深く考えずに応募しました。一次試験に合格したとき、地下鉄ではなく路面電車の運転手の採用試験であることに気づき、当時持っていた路面電車に対するイメージからあまり積極的にはなれなかったのですが、結果的に合格してしまいました。一晩悩んで、バイト先の先輩に相談したところ、一度入ってみて、それでもやはりダメならば、いつでも辞めればいい、と背中を押されて、就職を決めました。

た。そのまま今日に至るまで三〇年以上この仕事を続けています。

その一方で、私は長く交通運輸労働者の組合活動にも携わっています。元々は「日本都市交通労働組合」（都市交）という産別組織でしたが、都市交は二〇一三年五月に解散して同年六月に自治労と統合し、現在は自治労の中の総合都市交通局として活動を続けています。組織統合に伴い、私自身も現在は自治労本部および自治労北海道本部に席を置いています。

都市交は、全国の市営の地下鉄やバス、路面電車といった公営交通の職場に携わっている労働者がつくる組合で、戦後間もなくの一九四七年に発足しました。組合員数はピーク時には五万人ほどが加入していましたが、現在は二万五千人ほどになっています。その背景には、日本社会における公営交通の利用の減少があり、そうしたなかで、私たちの運動も、交通運輸労働者の地位向上と、「市民の足」を守ることを理念に進めてきました。が、様々な意味で撤退を余儀なくされてきたと言えます。

公営交通は現在縮小が続いています。道内に限って見ても、二〇〇三年に函館市営バスが、二〇〇四年に札幌市営バスが、二〇一二年に苫小牧市営バスが相次いで事業廃止になりました。道内では現在、市営バスは全て廃止になり、公営交通で残っているのは札幌市の地下鉄と路面電車、函館市の路面電車だけです。公営交通の縮小には、全国的な公共交通の流れなど、様々な原因が考えられますが、やはり公営交通への需要が減り、経営が行き詰まってしまったことが共通する最大の要因ではないかと思っています。

私自身、札幌市交通局および都市交に加入してからの経過を振り返ってみると、常に合理化に次ぐ合理化の中で、事業の廃止、人員の縮小などが続き、組合としては「下りのエスカレーター」を必死に上っているような状態」に置かれ続けてきました。自治労との統合を契機として、今後は公営交通を守っていくだけでなく、地域の種々の公共交通機関や民間の交通事業者の皆さんと協力しながら、より広い観点から運動を進めていきたいと思っています。

1. 地域公共交通の現状

地域公共交通の現状について、国交省の整理した『交通政策審議会地域公共交通部会中間とりまとめ（概要）』（二〇一四年一月三十一日）という資料を基に説明します。

同資料では、地域公共交通の現状は、「モータリゼーションの進展により、地域公共交通の位置付けが相対的に低下し、輸送人員の減少に歯止めがかからない状況」であるとされ、「地域公共交通サービスの衰退」を示す各種データが紹介されています。

まず、一九七五年度と二〇〇九年度で、自動車・バス・鉄道の分担率を比較すると、三四年間で、自動車が四二％から七〇％に増加しているのに対し、バスと鉄道は合わせて五八％から三〇％にまで低下しているとのこと。今や地域公共交通の需要は、かつては六割を占めていたのが、近年は三割を占めるに過ぎないということです。

また、一九九〇年と二〇一〇年における輸送人員の推移を見ると、乗合バス事業は六五億人から四二億人に減少（減少率三五％）したほか、地域鉄道は五・一億人から三・八億人に減少（減少率二五％）しました。

さらに、乗合バスは過去五年間で約八一六〇^キの路線が完全に廃止されたほか、鉄道も過去五年間で約一〇五^キの路線が廃止されています。

これに伴い、公共交通の利用がままならない空

白地域の問題が深刻化しているとされ、空白地面積（国の定義で、バスは五〇〇^キ圏外、鉄道は一^キ圏外）は三万六四七七平方^キで国内の可住地面積の約三〇％を占め、空白地人口は七三五万一〇〇人に上り、総人口の五・八％を占めるとされています（二〇一一年度国交省調査）。

あわせて、乗合バスの運行回数が減少しており、路線一^キあたりの平均運行回数で比較すると、一九七〇年では約一六回だったのが、二〇〇九年では約七・三回と、半分以上に減っています（二〇一二年、公益社団法人日本バス協会「日本のバス事業」による）。

そして、二〇一二年度において、民間バス事業者（保有車両三〇両以上の事業者）の約七割、地域鉄道事業者の約八割が赤字経営の状態になっています。冒頭で、公営交通はこれまで赤字経営が続いてきたと述べましたが、今や公営交通だけでなく民間交通事業者の多くも赤字になっているということです。

2. 公共交通における規制緩和の影響

地域公共交通の衰退の背景には、特に二〇〇〇年代以降に強力に進められた規制緩和の影響があります。この時期、地方鉄道に関して「鉄道事業法」（昭和六一年二月四日法律第九二号）が二〇〇〇年三月に改正されたほか、バス事業に関しては「道路運送法」（昭和二六年六月一日法律第一八三号）が二〇〇二年二月に改正され、大幅な規制緩和が

行われました。

これらの法改正によって実施された規制緩和の主な特徴は、一つは、需要調整の廃止です。それまでは地域におけるバス会社の車両保有台数は一定数に決められていたのですが、それが撤廃されるとともに、事業への新規参入および事業からの撤退について、免許制から許可制に替わり容易になりました。第二に、運賃規制も緩和され、それまでは国交省の認可が無ければ決められなかったのが、上限額を設定し、それ以下であれば事業者の裁量で設定可能になりました。

これらの規制緩和が行われた結果、何が起きたかと言えば、一つは、過当競争が拡大し、公営交通の事業廃止や撤退が相次ぎました。事業への新規参入や運賃設定が自由化され、民間バスがより安い運賃で公営交通の路線を走れるようになったため、これが函館市営バスと札幌市営バスの事業廃止の背景です。過当競争の激化は民間事業者にも様々な影響を及ぼし、例えば道内のある民間バス会社では、いったん自社の従業員を解雇して、新設した子会社に安い賃金で再就職させるといったことが行われました。

また、交通運輸労働者の賃金は、この一〇年で三・五割も減少しました。例えば民間バス会社であれば、社員の年収は規制緩和前は平均五〇〇万円ほどあったのが、今や三〇〇万円を割り込んでいます。あわせて、賃金が下がると働き手が集まりづらくなるため、少ない人数で回していかねればならず、労働者の拘束時間が長時間化すると

いう影響も出ています。若い働き手が集まってこなくなり、三五歳以下の大型二種免許の保有者数も大幅に減り、現在は五〇～六〇代の労働者が支えています。その意味で、労働者不足による事業の存続の危機も発生しています。

このように交通運輸業界で過当競争や労働条件の悪化といった問題が拡大するなか、重大な事故が相次いで発生しました。中でも、乗客と運転士を合わせて一〇〇人以上が死亡した「JR福知山線脱線事故」（二〇〇五年四月二十五日）や、乗客七人が死亡した「関越自動車道高速ツアーバス事故」（二〇一二年四月二十九日発生）などは国内に大きな衝撃を与えました。このうち高速ツアーバスの事故の背景には、非常に根深い問題があります。民間バス会社は、地域の路線バス事業はほとんど赤字経営であり、高速バス事業で何とか赤字の穴埋めをしていました。高速バスは運行時刻や停留所が予め決められており、状況に応じて到着時間や停車場所を柔軟に変更するようなことは一切許されないほか、乗客が一人いなくても走らせなければならぬなど、様々な規制があります。これに対して高速ツアーバスの場合、最低乗客数（一〇人）が集まらない限りは走らせないなど、非常に効率が良く、比較的利益をあげやすいという利点があります。新規の民間バス会社は、二〇〇二年以降の規制緩和を背景に、高速ツアーバス事業に多く参入しましたが、その結果として過当競争が激化し、多くの事故が起きてしまいました。規制緩和が事故を招いたという意味では、

この間の事故には人災の側面もあると考えています。

3. 日本の公共交通政策の特徴

これまでの日本の公共交通政策の主な特徴としては、以下の二点が挙げられます。

(1) 民間事業者任せの公共交通

第一は、公共交通と言いながら、企画から運行まで民間事業者任せにしてきたことです。これをもそもも公共交通と言えるのかという疑問があります。

そのような見方は私たち組合の考えでもありませんが、近年は国も公式に認めるところとなっており、先ほどご紹介した資料『交通政策審議会地域公共交通部会中間とりまとめ（概要）』を見ると、地域公共交通に係る問題点とその背景について、「我が国の地域公共交通は基本的には企画から運行まで、民間事業者もしくは独立採算制の公営事業者により実施」されてきたとし、それらの事業者の経営が厳しくなってきた結果として、▽サービス水準の低下の顕在化、▽既存の地域公共交通ネットワークを検証・改善する経営余力の喪失、▽地域住民のニーズやまちづくりの構想とのミスマッチの発生、といった問題が生じていると記されています。

なぜ日本の公共交通は民間事業者任せになって

いたかと言えば、歴史的な背景の一つとして、阪急電鉄の創始者である小林一三（一八七三～一九五三年）が手がけた私鉄経営モデルが大きな成功を収めたことが影響しています。それは鉄道を起点としてまちづくりを行うというモデルで、市街地にデパートを建設し、駅を併設し、鉄道で各地から客を運んでくるという発想です。大阪市の梅田にある阪急百貨店本店と阪急電鉄梅田駅周辺がその第一号になります。これがその後の公共交通の有力なモデルになり、その一面として、公共交通は儲かるものだというイメージが定着しました。そのため、以後の公共交通に対する世論の目においては、赤字になった事業者が公的資金を注ぎ込まれて支援を受けるのは経営努力が足りないからだと見られるようになってしまいました。

しかし、今や公共交通の利用客数は大幅に減り、事業者は赤字が当たり前の経営を強いられています。そして、住民が公共交通があることの大切さに気づくのは、その事業者が倒産してバスなり鉄道なりが廃止になってしまったときです。

公共のものである以上、それを担う者が誰であろうと、その経営が黒字であろうと赤字であろうと、公共交通も他の公共施設などと同じように持続的に整備されるべきものですが、日本は公共交通を民間事業者任せにきりしてきたため、今や事業者の収支状況に左右されるようなものに置き換えられており、そのこと自体が大きな問題です。公共交通の存廃を検討する際には、経営状況だけでなく、利用者である住民の視点

に立つた総合的な検証と評価が不可欠です。

(2) 道路整備優先の交通政策

第二の特徴は、マイカー優先の交通政策がとられてきたことで、交通政策と言いながら、その中心は道路政策でした。

通産省が一九九三年にまとめた『創造的革新の時代』という報告書に、「社会資本整備のS字カーブ」という図が掲載されています。この図によると、明治期以降の社会資本の整備水準においてS字型に（急速に）推移してきたものがいくつかあり、その第一が鉄道、第二が上水道および道路、第三が下水道とされています。

交通運輸部門で言えば、まずは鉄道が整備され、その後は道路整備に偏重してきました。小泉政権を契機に道路特定財源は廃止されましたが、その後も道路整備関連には毎年度一〇兆円程度が注ぎ込まれています。これに対し、地域公共交通の整備のために配分されている額は、二〇一四年度予算で見ると、わずか三〇六億円に過ぎません。いかに道路整備が優先されているか、国家予算の配分額からも端的に見て取れます。

4. 「交通政策基本法」の概要

日本では、民間事業者任せ、マイカー優先・道路整備偏重の交通政策が長く続けられてきましたが、こうしたなかで二〇一三年十二月、「交通政

策基本法」（平成二五年二月四日法律第九二号）が新たに制定されました。

(1) 法制定に至る経過

この法律の制定に至るまでに二〇年ほどの経過があります。元々はモータリゼーションの進展への批判があり、一九八七年の国鉄の分割・民営化が大きな引き金になりました。その前年の一九八六年には「日本交通権学会」が発足したほか、八七年には日本社会党の運輸部会が「交通基本法」制定の申し入れを行っています。

民主党は、まず二〇〇二年に社民党と共に「交通基本法」の法案を提出するという経過もありつつ、二〇〇九年九月の政権交代後、あらためて同法の制定に着手しました。二〇一一年三月八日に「交通基本法案」が国会に提出され、同月内の成立の見通しでしたが、その直後に発生した3・11東日本大震災の影響などにより、継続審議になってしまいました。

その後、二〇一二年末に再度の政権交代もあり、同法の制定にかかる政治情勢はまたも困難な状況になりましたが、国交省が、国土強靱化との連携や国際化などの要素を上手く取り込んで法案を練り直し、自民党も巻き込んで、二〇一三年二月の法制定に漕ぎ着けました。この間に法律名は「交通基本法」から「交通政策基本法」に変更されています。

ただ、残念ながら、「移動権」ないし「交通権」

という考え方が、「交通政策基本法」には盛り込まれていません。移動権は基本的人権の一つであり、私たち組合も長くこれを法に明記することを切望してきましたが、自民党や業界団体、交通事業者は、このような権利が盛り込まれることには、裁判の関係などから強く反対しており、最終的に同法には盛り込まれませんでした。

(2) 諸外国の交通基本法の状況

交通基本法や移動権の整備について諸外国の状況を見ると、この分野で日本が後れをとっていることがわかります。

世界で初めて移動権ないし交通権を法に位置づけた国はフランスで、すでに一九八二年制定の「国内交通基本法」において交通権を社会権の一つとして明記していました。

次いで、一九九六年にドイツで「近距離交通地域化法」が制定されました。この法律の画期的なところは、エネルギー税を創設し、これによって得た税収を財源に、「地方交通助成法」に基づき、地方交通の整備等の補助をしていることです。

さらに、イギリスでは、二〇〇〇年制定の「交通法」に基づき、地方交通計画の策定を義務化したほか、道路利用者や駐車にかかる課税をし、その税収を地方交通の拡充するための財源に回しています。

アジアで最も先進的なのは韓国です。二〇〇五年制定の「大衆交通育成利用促進法」では、国・

地方の交通計画の策定が義務化されているほか、交通税を創設し、地方公共交通への支援などが行われています。

(3) 「交通政策基本法」の概要・特徴

「交通政策基本法」は全三二条の構成で、第一条によれば、「交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、交通安全対策基本法（昭和四十五年法律第百十号）と相まって、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」が目的とされています。

以下、交通の機能に対する基本的認識（第二条）、交通機能の確保・向上（第三条）、環境負荷の低減（第四条）、適切な役割分担と連携（第五～六条）、交通安全の確保（第七条）、関係者の責務等（第八～十一条）、関係者の連携・協力（第十二条）、法制上・財政上の措置（第十三条）、年次報告等（第十四条）、交通政策基本計画の決定・実行（第十五条）、国の施策（第一六～三二条）、地方公共団体の施策（第三三～三六条）という内容です。

同法の大きな特徴の一つは、関係者である国、地方公共団体、交通事業者等、国民等のそれぞれの責務や役割を以下のように規定したことです。

（国の責務）

第八条 国は、第二条から第六条までに定める交通に関する施策についての基本理念（以下単に「基本理念」という。）にのっとり、交通に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

2 国は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する国民等の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。

（地方公共団体の責務）

第九条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

2 地方公共団体は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する住民その他の者の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。

（交通関連事業者及び交通施設管理者の責務）

第一〇条 交通関連事業者及び交通施設管理者は、基本理念の実現に重要な役割を有していることに鑑み、その業務を適切に行うよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めるものとする。

2 前項に定めるもののほか、交通関連事業者及び交通施設管理者は、基本理念にのっとり、その業務を行うに当たっては、当該業務に係る正確かつ適切な情報の提供に努めるものとする。

（国民等の役割）

第一一条 国民等は、基本理念についての理解を深め、その実現に向けて自ら取り組むことができる活動に主体的に取り組むよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めることによつて、基本理念の実現に積極的な役割を果たすものとする。

なお、同法の制定に当たり、一四項目にわたる付帯決議が行われています（二〇一三年一月一日、衆議院国土交通委員会）。このうち、特に第九項は、民主党および社民党からの提案を受けて盛り込まれたので、公営交通の労働組合の観点から見て非常に重要な内容を含んでいます。以下に引用してご紹介します。

九 運輸事業その他の交通に関する事業が健全に発展し、サービスが安定して提供されるためには、交通に関する事業に従事する者の確保並びにこれらの者の労働環境の整備が重要であることに鑑み、交通に関する施策の推進に当たっては、交通に関する事業において必要とされる人材確保や労働環境改善にも十分に配慮すること。

(4) 自治体における交通基本条例の制定

「交通政策基本法」は、各自治体で交通政策基

本条例のようなものを独自に制定することを義務化しているわけではありません。

とはいえ、自治体の中には、基本法の有無にかかわらず、主体的に独自の交通基本条例を制定しているところもあります。二〇一四年二月の時点では、金沢市、福岡市、新潟市、熊本市、高松市、長岡京市、奈良県などで独自の条例が制定されています。

このうち特に「熊本市公共交通基本条例」（平成二五年三月二七条例第二〇号）は内容が優れており、事業者への配慮などがきめ細かに規定されています。この条例の制定に当たっては、地元の連合や交運労協といった労働組合も一定の役割を果たしました。

(5) 交通政策基本計画

法第一五条に定める「交通政策基本計画」は、二〇一四年四月より交通政策審議会・社会資本整備審議会において検討が進められていました。審議会案は、一四年九月のパブリックコメントを踏まえて策定され、一五年二月に国交相に答申、二〇一五年二月一三日に閣議決定されました。計画策定の前提として、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」や「国土強靱化基本計画」などの密接な連携が謳われています。計画期間は二〇一四～二〇二〇年度とされています。

今次計画の基本的方針として、以下の三つが挙げられています。すなわち、「豊かな国民生活に

資する使いやすい交通の実現」、「成長と繁栄の基盤となる国際・地域間の旅客交通・物流ネットワークの構築」、「持続可能で安心・安全な交通に向けた基盤づくり」です。その上で、これらの基本的方針のそれぞれについて、より具体的な施策の目標が設定されており、コンパクトシティ化、バリアフリー化、国際化、観光との連携、大規模災害対策、交通事業の人材確保、環境対策などが挙げられています。今後はこの計画に基づき、国交省が交通白書というものを毎年度作成し、単年度ごとの目標の進捗状況が検証されるようになります。労働組合の立場から見た計画に対する評価を言くと、民間事業者の努力に任せる姿勢は従前と大きく変わっており、今後も引き続き課題になると思っています。

5. 地域公共交通の課題

(1) 「道路運送法」二〇〇六年改正の背景

「道路運送法」は二〇〇六年に改正され、第七八条で、自家用車を用いた有償旅客運送を原則禁止としつつ、禁止が除外される事項として、①災害による緊急時、②NPO法人等による自家用有償旅客運送、③公共の福祉の確保のためやむを得ない場合——の三項目を挙げています。三点目は交通空白地帯対策であり、自家用車以外に交通の手段が無い場合、国交相の許可と登録（第七九条）のもと、自家用車を有償運送の手段に用いること

を初めて正式に解禁したものです。

右記の自家用車の有償運送にかかる法改正には経過があります。法改正の前より、第八〇条には、災害発生時や公共の福祉の確保などのため特例でバスの運用を認める規定があり、これは通称「八〇条バス」と言われていました。しかし、近年は公共交通が衰退していくなかで、自治体やNPO法人などが八〇条の特例条項に基づく有償旅客運送事業に積極的に乗り出すようになり、収拾がつかなくなっていました。民間のバスやタクシ一の事業者に言わせれば、自分たちは営業ナンバーを取得してきちんと事業を行っているのに、自治体等に白ナンバーのコミュニティバスなどと同じようなことをされては困る、きちんと法律で整備するべきだ、という声がかかるようになりました。それが先述の道路運送法の二〇〇六年改正による第七八条等の改正につながっており、国が現状追認で自家用車の有償旅客運送を認めるという実態です。

(2) 地域公共交通における自治体の役割

地方においては、「道路運送法」の改正もあり、衰退する交通事業者に代わって自治体行政がコミュニティバスなどを運行し、地域の公共交通の中心的な担い手になるところが増えていきます。

モビリティマネジメント学会の作成した資料によると、国内のコミュニティバスの導入状況は、二〇〇六年では八八七市町村、一五四九台であつ

たのが、二〇〇九年には一一三〇市町村、二三九〇台まで増えました。しかし、平均収支率は二八％ということで厳しい状況です。

道内に限って見ると、乗合バスの輸送人員が一九六九年の六四四万人をピークに、二〇一二年では一八六万人まで落ち込み、四五二万人（七・一％）も減少するなかで、コミュニティバスは、路線バス型、乗合タクシー型、市町村有償運送を合わせて、延べ八一市町村で運行されています（道庁交通政策局調べ、二〇一二年四月一日現在）。

なお、道内ではこの間、輸送人員が減少しているにもかかわらず、交通事業者数は増加していますが（二〇〇三年三八事業者、二〇一一年五八事業者）、それは先ほども述べたように、既存事業者で子会社化が進められたり、新たな小規模バス会社の参入などがあつたからです。

(3) 地域公共交通の課題

地域公共交通の分野における自治体の今後の課題について、国交省のまとめた『公共交通事業における官民連携のあり方検討に係る基礎調査・検討業務報告書』という資料を基にご説明します。この調査は、二〇一二年の実績について、全国一七八九市町村、道内一七九市町村を対象に調べたものです。

第一は、公共交通施策を取り扱う部署や専任担当職員が不在もしくは極めて少数であるということです。道内の場合、職員の不在市町村は九一・一

％に上り、職員がいたとしてもせいぜい一〜三人です。沖縄県の九五・一％に次いで低い水準です。たいていの場合は総務課の職員の一人が兼務させられ、「二人交通局」と揶揄されます。

第二は、計画や指針の策定が積極的に進められていないことです。計画等が未策定の市町村は、全国平均で約四割、道内だけでは五一・四％に上ります。人口規模が小さいほど、計画等未策定の割合が高くなる傾向があります。

第三は、地域公共交通会議や地域公共交通運営会議といった協議会等の設置が進んでいないことです。例えば地域に新たな路線バスを導入するという場合、この協議会にかけなければならないのですが、道内では四七・五％の市町村で協議会等が設置されていません。

公共交通の取り組みを進める上での課題について道内市町村にアンケートをとると、①専門部署不在、人材不足（五四・二％）、②国の財政支援が不十分（四三・〇％）、③片内の連携・理解不足（二〇・六％）、④情報不足（九・五％）といった結果が得られています。

私自身は元々公営交通の問題ばかりを扱ってきましたが、二年前に自治労と統合してから、地域公共交通全般に目が行き届いていなかったことを実感しています。また、この二年の間に種々の調査などを行い、これらを通じて、多くの地域で、地域公共交通の問題はほとんど手つかずの状態になっていることが見えてきました。国も地域に任

せきついていますし、この分野の研究者もたくさんいるわけではありません。

地域の交通事業者は今後ますます撤退していくことが目に見えています。しかし、そうではあつても、自家用車を運転できない高齢者の移動手段をどうするかなど、地域公共交通へのニーズが消えるわけではありません。人口減少、高齢化、財政縮小の状況下での公共交通のあり方を、地域や自治体で主体的に構想していくことが現在求められています。

へたかはし のぞむ・自治労総合都市交通局
東北・北海道ブロック連絡会事務局長

本稿は、二〇一五年三月六日に開催した「第二六回生活権研究会」の内容をまとめたものです。
文責・編集部