

# 公共交通の維持・利用促進に係る地方自治体の「基本条例」と各種政策

商学部 香川正俊

## はじめに

少子高齢化、人口減少等、地方経済の疲弊といった社会経済状況の悪化やモータリゼーションの進展等により、公共交通を取り巻く環境は厳しい状況にあり、需給バランスによる市場原理では地域公共交通の維持・確保が困難になっている。さらに2000年の改正道路運送法（平成12年5月26日、法律第86号）制定以降、需給調整規制が撤廃され、中山間部や農村に止まらず、近年は都市周辺部においてもバス路線の休廃止が相次ぎ、高齢者や障害者の通院・買い物等をはじめ、通勤・通学にも困難が生じる等、生活に不可欠な「移動の手段」を奪われる事態を招来している。

2013年の第185回臨時国会参議院本会議において「交通政策基本法」（平成25年12月4日、法律第92号）が可決・成立した。同法に定める交通関連施策は「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであることに鑑み、将来にわたって、その機能が十分に発揮されることにより、……（中略）……交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという基本的認識」（第2条）の下で実施されなければならない。地域公共交通に対する有効な各種施策の進展が期待されている。

第181回国会開会中の2012年11月、衆議院の解散に伴い廃案となった「交通基本法」案と、上述の「交通政策基本法」は、地方自治体による一連の「公共交通基本条例」制定に大きな影響をもたらせた。本稿はまだ少数に止まるものの、各地方自治体が策定した「公共交通基本条例」について、その内容と諸課題を地域公共交通の維持・再生策と絡ませながら考察したものである。条例の制定順に金沢市、福岡市、加賀市、新潟市、熊本市、奈良県、高松市並びに長岡京市の事例を扱おうと思う。

## 第1章 金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例

### 第1節 金沢市の概観と観光及び公共交通の実情

人口約46.5万人（2015年5月1日現在の推計人口）の金沢市は本州のほぼ中心に位置し、1889年の市制施行以来、近隣町村との合併や編入によって市域を拡大、1996年には中核市に移行した。兼六園や長町・武家屋敷跡等の名所旧跡は全国的に有名である。また、周遊観光地としては能登半島が、近隣地域での宿泊客は加賀温泉が最も多くなっている。2012年における金沢地域の観光入り込み客数は対前年比104.3%増の794万2,000人、観光消費額は対前年比103.3%増の561億4,000万円<sup>1)</sup>である。同市は県庁所在地として交通網や商工業が発達しており、北陸有数の都市として広域交通の利便性も比較的良好。15年3月14日には北陸新幹線東京～金沢間が開業となり、最速達列車の所要時間は2時間28分である。

金沢市の課題は、全国的な傾向と同じく自家用自動車の増加と公共交通利用の減少である。2007年における金沢都市圏（金沢都市圏とは金沢市、白山市、野々市町、津幡町、内灘町の2市3町をいう。人口規模は約64.0万人）のトリップ調査<sup>2)</sup>によれば、代表交通手段

別分担率は徒歩が16.1%（1995年の前回調査では20.1%）、二輪車10.2%（同13.6%）、路線バス4.6%（同5.1%）、鉄道1.8%（同2.0%）に対し、自家用自動車が67.2%（同59.2%）であった。金沢市中心市街地の人流も1974年頃から減少を続けており、特に内々の交通量が近々1/3に激減すると予想され、商店街等の衰退が懸念されている。観光客の交通手段は自動車で来訪する人々が市内移動においても76%を占めるが、鉄道で来訪する人の市内移動は路線バスやシャトルバスが59%、徒歩18%、タクシー14%<sup>3)</sup>となっている。

金沢市は市民の公共交通機関を利用した移動促進と、観光客に対する公共交通機関の利便性向上を重視しており、交通政策と絡めたまちづくりを目指している。「金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」（平成19年3月23日、条例第1号）は、「公共交通が市民の日常生活における移動のための手段としてその利便性の向上が図られること及び市民によって積極的に利用されることを基本」（第3条第1号）理念の1つと位置づける。同条例は自家用車から公共交通機関への転換等による公共交通の利用と促進に加え、良好な都市環境の形成に寄与することを目的としており、公共交通に関わる基本条例のみならず、交通をまちづくりの一環として捉える総合的な政策条例の性格を有する。

## 第2節 定住人口増加策と「交通不便地域」

金沢市では、郊外での宅地開発と市街地の外延化が進む一方、狭隘な道路や狭小敷地が多い中心市街地において、郊外への移転に伴う人口減少や移転跡地の青空駐車場化等が進行し、商業機能の空洞化が危惧されている。同市は、郊外への人口流出抑制や郊外からの住み替え促進並びに低未利用地の活用による土地利用の改善を促進するため、2001年度より藩政期の城下町区域で形成する「まちなか区域」内の定住人口増加策を進めている。例を挙げれば、市内外から同区域への移住者等を対象に戸建住宅や分譲マンションの新築・購入費等の借入金の一部を助成しており、住宅建設や建て替え誘導策として、一定の基準を満たす共同住宅を建設する事業者に対する補助（定住補助制度）にも積極的である。また、町家等を改修する場合は外観、構造及び内部の水回り等に係る工事費の一部を補助する制度<sup>4)</sup>の活用を薦めている。「金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例」に基づく各種施策は、上述の各種「まちづくり条例」等と一体化して行われるのである。

同条例には「交通不便地域」（第12条）における「地域交通計画」の策定を義務づける条項がある。但し、公共交通に関わる初期の基本条例のためと思われるが「交通不便地域」に関する具体的な市の責務が規定されていない。条例によれば「山間地域その他の交通が不便であると認められる地域の住民により組織される団体で、自主的な運営により当該地域における交通手段を確保しようとするもの（以下「自主運営団体」という。）は、当該地域における交通手段に関する計画（以下「地域交通計画」という。）を策定することができる」（第12条第1項）とあり、「地域交通計画」には当該計画の名称の他、対象となる交通手段、交通手段の運行の経路、計画、経費その他の運行に関する事項並びに交通手段を確保するために必要な事項（第12条第2項）が含まなければならない。

上述の規定に従えば「交通不便地域」とは「公共交通」のみならず、自家用自動車を含

む全交通手段が脆弱な地域を指すと解釈できる。しかし条例の精神に沿えば、主に公共交通を念頭に置いていると思われる。ともあれ、自主運営団体が「地域交通計画」を策定する際は「市の交通に関する計画と調和するよう努め」（第12条第3項）の必要がある。また同計画を策定した場合は、市長との間で地域交通に関する「地域交通協定」（第12条第4項）の締結が可能で、市長は「交通手段の確保を図るため必要があると認めるときは、当該地域交通協定の締結に係る自主運営団体が行う当該地域交通計画の具現化のための取組に協力する」（第12条第5項）ものとされる。これ等の条文により、住民参加による地域の特性に応じた対策が期待できるかも知れない。但し、市の「交通不便地域」対策や「地域交通協定」に対する特段の責務が規定されていないため、協定の内容にもよるが、主に自主運営団体による自発的対応が施策の中核になる可能性がある。

このような危惧に対し、金沢市は「交通不便地域の対策については、地域ごとに課題が異なり、求められる対策は多様であるため、具体的な内容には触れていない。市の責務についても、その対策に応じた支援が必要であることから規定していない<sup>5)</sup>」との見解を示している。確かに「交通不便地域」の状況は様々であり、機械的に当該地域を指定し、利便性に劣る代替交通機関の導入を図るより、各地域の特性や住民ニーズに合致した施策を進めることが求められる。けれども高齢者が多数の地域において、自主運営団体が効果のある「地域交通計画」を策定できるのか、自家用自動車主体の「交通不便地域」対策に収斂する可能性がないか等、多くの疑義が生じる。金沢市は自主運営団体が「地域交通計画」を策定するにあたり、地域の状況に合せた運行方法について、情報の提供や助言等の支援（自家用自動車対策は対象外）を行っており、実際に2団体が同計画を策定している。当該計画の策定には「市の交通に関する計画との調和」が必要なことから市独自の対策も進むと思われる。しかし、以前は「交通不便地域」の実態を十分精査することなく公共交通の維持を最重視してこなかった。本来、条例には具体的な施策や市の責務を詳細に記す必要性はないが、自主的運営団体の在り方や施策の方向性並びに市の概括的責務は定めなければならない。その意味で、同地域に係る条項は主に当該地域住民の自助努力に対策を委ねたもの<sup>6)</sup>とも思え「交通不便地域」に対する規定は不十分であると言わざるを得ない。

## 第2章 公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例

### 第1節 福岡市の概観と条例制定の背景

福岡市は中世以来アジアに開かれた商業都市として繁栄し、戦後は経済成長を経て九州の拠点都市となり発展してきた。現在は各種企業の支社・支店、地元企業の卸売り、小売り、物流、サービス、金融等の第3次産業を主体とする産業都市を形成している。一方、2010年の「公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例」（平成22年3月29日、条例第25号）制定当時、146万人超（2015年5月1日現在の推定人口は約152.8万人）の人口を抱えた同市は、海岸線沿いに人口が集中する反面、南側に位置する山側の縁辺部は低人口地域のままで、現在に至るも公共交通が未発達の状態にある。縁辺部における路線バス路線の休廃止は02年の道路運送法改正（平成18年5月19日、法律第40号）以

降、同条例が制定される10年までに25路線に及び、4路線が公費による補助に依存する状況である。

このような背景を踏まえ、福岡市の市民団体等は2009年9月発足の民主党を中心とする連立政権が検討していた「交通基本法」案に先駆けて「交通権」(＝移動権) 是認を前提とし、生活に不可欠な市民の生活交通を確保する目的で制度設計を図った。「公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例」は、移動制約者に係る生活交通の維持・確保に「特化」した全国初の条例である。また同条例は、その後の公共交通を重視する交通体系の在り方を定めた各都市の条例制定に大きな影響を与えることになる。条例制定の背景に関する考察は、既に多くの研究成果があるため最小限に止めるが、商業者、交通事業者等に加え、多くの市民・利用者が参加する「福岡の都市づくりと交通を考える会」の果たした役割は高く評価される。

同条例が定義する「生活交通」とは「通勤、通学、通院、買物その他の日常生活に欠かすことのできない人の移動」(第2条第1項第1号)をいう。条例は「市民」の定義を規定しておらず、その範囲が曖昧であるため、通勤・通学並びに買い物等に来訪する市外の人々の扱いが明確ではない。しかし、公共交通事業者の中に「一般乗用旅客運送事業者」(第2条第1項第3号)も包含し、他の交通事業者と同様の努力義務を課したことは評価できる。タクシーが路線バス等の代替交通機関または移動制約者の重要な移動手段として使用される現状に鑑みれば適正な措置といえよう。

## 第2節 「公共交通空白地」等の定義・分類と問題点

公共交通空白地等のうち「公共交通空白地」と「公共交通不便地」の範囲と定義は、バス停からの距離基準(第2条第1項6号、第7号)により機械的に定められる。従って、移動制約者の置かれた実情に合致しない事例の発生が予想される。条例が定める「公共交通空白地」は、バス停留所と鉄道駅から「概ね1キロメートル以上離れた地域」(第2条第1項第6号)であり、「公共交通不便地」は、バス停留所から「概ね500メートル以上離れた地域(鉄道駅までの距離が概ね1キロメートル未満の地域及び公共交通空白地を除く)」(第2条第1項第7号)とされる。これに対し、国土交通省のマニュアルは「鉄道駅やバス停から半径何百メートル以上というように、範囲を指定している場合が多いですが、道幅や坂道の勾配など、交通機関の使いやすさを決める要因は多々あるため、地域の実情に合わせた定義が必要です」<sup>7)</sup>とし、機械的・定量的な範囲設定に疑問を呈している。

条例は移動制約者を「高齢者、障がい者等のうち移動に関し制約を受ける者」(第2条第1項第5号)と定義するが、公共交通空白地等の範囲が機械的に定められるため、バス停等まで歩行困難な居居高齢者をはじめ、地域内に居住する障害者や高齢者にとって公共交通機関の利用が制限されかねない。2011年11月開会の市議会において「駅やバス停の距離だけでなく、更に坂道などの高低差についても考慮すべきと考えますが、福岡市の所見をお伺いします」との質問に対し、住宅都市局長は「坂道など交通対象とする事については公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例の施行をうけ、施行対象

について検討を進めているところです。バス停や駅などの距離に加え高低差についても考慮し、支援の対象地域を検討していきたいと考えております<sup>8)</sup>と答弁している。

答弁内容は、移動制約者に対する一般的な対応としては問題ない。しかし、市は福祉有償運送事業者に対し「運営等に関する相談、助言、指導その他の必要な支援」（第11条第1項）を行い、福祉有償運送事業者は助言、指導等に対し「最大限の配慮を払うよう努めなければならない」（第11条第2項）と規定するに止めている。公共交通空白地等には「公共交通不便地に準ずると市長が認める地域」（第2条第1項第8号ウ）や、路線バスまたは鉄道に係る路線の廃止等に伴い「公共交通空白地や公共交通不便地若しくは公共交通不便地に準ずると市長が認める地域となるおそれのある地域」（第2条第1項第8号エ）も含まれる。これ等の規定とりわけ後者は、公共交通空白地等の機械的定義から生ずる同様の地域の見落としを一定程度防止できる可能性を有する。先述した国土交通省マニュアルにおける疑義に応え、地域の実情に見合った試みである。けれども、移動制約者全員の居住地が当該地域に指定されるはずもなく同条例の限界ともいえる。しかも移動制約者に対する条項には交通施設等の改善が包含されていない。

### 第3節 「移動権」（＝交通権）の取り扱い

最大の問題は「移動権」（＝交通権）是認の有無である。条例制定当時、福岡市の関係者は、条例では「移動権（交通権）の保障を明確に示した<sup>9)</sup>と述べている。しかし、同条例は「すべての市民に健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障」

（前文、第1条）すると記してはいるが、「権利」としては認めていない。理由は民主党政権当時、国会に上程され、廃案になった「交通基本法案」に規定した「移動を保障される権利」（第2条）をめぐる反対論と同様、①法制論上「移動権」の具体的な内容が定義できるだけの国民的コンセンサスがな、②行政論上、財源的な裏打ち等が整わない現状では権利を保障できず、不作為を問われたり、都市・地域づくりに障害が生じる恐れがある、③社会実態論上、移動権の規定をもって課題が解決する事柄ではなく、当事者間の協働にあたり対立意識を生じさせる恐れがある等<sup>10)</sup>に代表される懸念に配慮した結果であったと推測できる。

公共交通の維持・確保に関する条例を検討するため、福岡市を訪れた奈良県議会地域交通対策等特別委員会の「公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例」報告<sup>11)</sup>によれば、「移動権の保障に関し、何か特別な意義があったのか」との質問に対し、福岡市側は「法律（筆者注：2011年の第177回国会に上程され、第181回国会開会中の12年11月に行われた衆議院解散に伴い廃案となった交通基本法案）では不透明な状況の中で、福岡市だけ直接的に保障すると、新たな権利の創出は難しいということで、かなり協議を行った結果、法的義務の係らない前文や目的に保障をするという形で盛り込み、趣旨を書き込んだ」と説明している。国の責任が問われる典型的な事例といえよう。

## 第3章 加賀市地域交通基本条例

## 第1節 加賀市の概観と公共交通の実情

加賀市は2005年10月1日、旧・加賀市と山中町が合併して誕生した人口約6.7万人(2015年5月1日現在の推計人口)の自治体で、石川県の南西に位置し、隣県の福井県と接している。大日山を源とする大聖寺川・動橋川流域の豊かな自然の中に多様な歴史・文化が育まれ、九谷焼や山中漆器をはじめとする伝統工芸や機械工業が発達した地域で、山中、山代、片山津の3温泉を有する温泉観光都市でもある。

加賀市の中央部にはJR北陸本線が横断しており、並行して北陸新幹線の整備が進められてきた。但し、市民の自動車保有台数増加と規制緩和に伴い、北陸本線の乗車人員は減少している。路線バスも鉄道と同様、乗客数の減少に応じ、2008年に大半の路線が廃止された。そのためバス交通の代替方法として、乗合タクシーや周遊観光バスの一般利用等が進んでいる。

2015年春に北陸新幹線金沢駅が開業し、加賀市は首都圏からの来訪者が増加する好機と捉えている。同市は新幹線開業効果の最大化を目指し、新幹線開業PR戦略実行委員会が4年間の観光戦略「新幹線開業PR戦略実行プラン」(平成25年3月)を策定した。同市が行った観光動態調査<sup>12)</sup>によれば、来訪目的の中心である温泉宿泊の魅力を一層高めて首都圏での認知度を上げる等、誘客活動の強化のほか、地域公共交通の重要性を再認識しつつある。

## 第2節 「加賀市地域交通基本条例」の目的及び市の責務

同条例は地域交通を「市民の日常生活若しくは社会生活における移動又は市外からの来訪者の移動のための交通手段となるサービス」(第1条第1項)と捉え、地域交通事業者を「地域交通の提供を業として行う者」(第1条第2項)と定義している。「市民」に関する定義は規定されていないが、「地域交通」の役割に「市外からの来訪者の移動」を包含しており、市外からの買い物客や観光客も施策の対象に加えたところに特長が見いだせる。2015年における首都圏からの観光入り込み客を500万人と設定した同市の目標に鑑みれば当然の措置であろう。『加賀市地域公共交通基本計画』<sup>13)</sup>においても、地域公共交通とは「市内に住む者や本市を訪れる者の市内間における移動及び本市を訪れようとする者の近接する空港や鉄道駅から本市の区域への移動のための、一定の仕組みを備えた公共的な交通手段」と見なされる。

地域交通の整備について条例は「地域の特性、需要の動向、費用効果の分析その他、地域交通に関する社会的及び経済的条件を考慮」し、「地域交通の種類による特性に応じて適切な役割を分担」とすると共に、「効率的に連携することを旨として、総合的に行われる」(第5条第1項)必要性を定めている。しかし一方で費用対効果を念頭に置き、地域交通の「提供に要する費用と当該地域交通の提供による収入の均衡に留意して行われる」(第5条第2項)とするのは問題である。同条項は費用を上回る効果が望めなければ必要な公共交通であっても維持・確保されない可能性を孕んでおり、憂慮せざるを得ない。財政難の中、費用対効果を最重視した施策の分別は地方自治体にとって悩ましい問題であるが、公共交通

が地域振興に欠かせない「社会的価値」を有しており、維持・確保の是非は長期的かつ市政の全般的見地に基づく判断によって判断すべき事柄であることを忘れてはならない。

### 第3節 「地域交通基本計画」の策定と「市民参加」方式

「加賀市地域交通基本条例」の根幹は「地域交通基本計画」の策定にある。加賀市は、基本方針の実現及び地域交通施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「国及び石川県が定める地域交通に関する計画との調和」（第10条第3項）が確保された「地域交通基本計画」（第10条第1項）を定めなければならない。その上で各種交通施策を講じる際、「地域交通基本計画との整合に配慮する」（第10条第2項）ことが求められるのである。

加賀市は計画区域を同市全域に設定<sup>14)</sup>している。「地域交通基本計画」は、加賀市のまちづくりに関する基本理念を定めた「加賀市市民主役条例」（平成24年3月26日、条例第16号）<sup>15)</sup>及び市の総合的かつ計画的な行政運営を図る「第一次加賀市総合計画」に基づいて実施される「地域公共交通施策の基本」に位置づけられる。「加賀市市民主役条例」は「市民が主役の市政の実現及び市民等による自治活動の推進」（第1条第1項）を目的とし、「市政の主役として、また地域社会の一員として尊重され、その個性や能力を發揮できるよう保障」（第2条第1項）すると共に、「市民相互に及び市と協働して市政を推進する」（第2条第2項）市民参加型の自治基本条例である。

同条例により市民は「市政に自由かつ平等に参加する権利」（第6条第1項）を付与され、「市内に通勤、通学等をする個人並びに市内において活動を行う法人その他の団体」（第4条第1項第2号）を加えた「市民等」も「自治活動に参加する権利」（第6条第2項）を有する。同時に市民は「市政に関心を持ち、積極的に市政に参加するよう努め」（第7条第1項）る責務がある。これ等の規定に基づき市民は「市政の主役として市政に参加する権利」（第13条第1項）を行使して市政に関する「計画及び政策の立案段階から参加する権利」と意見の陳述（第13条第2項）が可能となる。これ等の制度は一見すれば民主的に見える。しかし、具体的な参加手段は委員応募、パブリックコメント、アンケート調査及び聞き取り調査等が主であり、第16条に定める市民投票も法的効力を有するものではない。議会と首長の決定権を堅持するためであろうが、直接民主制を回避し、あくまでも間接民主制を基本とした条例という限界がある。とはいえ、市民等の計画及び政策立案段階からの積極的な関与を容認し、市政参加を「権利」として明文化したことは評価に値する。

## 第4章 新潟市公共交通や自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例

### 第1節 新潟市における交通の実情と条例の特長

新潟市は日本海側の開港都市として発展した首都圏と直結するゲートウェイ機能を持つ拠点都市であり、豊かな田園と水辺を基礎とする「食文化創造都市」を目指す人口約80.7万人（2015年5月1日現在の推計人口）の政令市である。同市は超高齢社会や健康づくり、環境問題、まちなかの活性化等、様々な社会環境の変化と課題に対応すべく「公共交通や自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり」を目指す方向性を打ち出し、市民と目的

を共有するため2012年7月、「新潟市公共交通や自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例」（平成24年7月2日、条例第51号）を制定した。

新潟市における2011年の手段別移動分担率は鉄道が2.6%（2002年のパーソントリップ調査では2.8%）、路線バス2.8%（同2.6%）、二輪車9.8%（同9.3%）、徒歩15.4%（同15.7%）に対し、自家用自動車は69.3%（同69.6%）<sup>16)</sup>で、他の地方自治体と同じく過度な自家用自動車依存の状態にある。新潟市の路線バス事業者は新潟交通グループ1社に過ぎず、利用者数は1988年の6,900万人から10年には2,400万人・34.8%にまで激減した。従って、歩行や自転車を活用した持続性のある公共交通の利用を重要な政策課題に位置づけたことは適切であったといえよう。

「新潟市公共交通や自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例」は、公共交通と歩行・自転車使用を重視した「移動しやすく快適に歩けるまちづくり」を打ち出したという意味で画期的である。公共交通と自転車あるいは歩行を重視し、様々な生活環境を整えて快適な都市を目指す発想は、民主党・社民党が第165回臨時国会（2006年9月26日召集）及び第171回通常国会（2009年1月5日召集）に共同提出、廃案になった「交通基本法」案と類似しており評価に値しよう。

条例は公共交通を「市民の日常生活又は社会生活における移動のための交通手段として利用される公共交通機関」（第2条第1項第1号）と定義する。事業者は「市内で事業活動を行う法人その他の団体及び個人」（第2条第1項第3号）であるが、公共交通事業者も「事業者」（第2条第1項第4号）に包含される。

新潟市は公共交通の利用促進等のための「施策を策定し、及び実施する責務」（第4条第1項）を有する。条例はまた「市民及び事業者の意見を反映させるよう努める」と共に「市民及び事業者の理解及び協力を得るために必要な措置を講じなければならない」（第4条第2項）と定める。但し、「意見を反映させる」とする対象に公共交通事業者が含まれておらず、熊本市や高松市及び長岡京市の条例と異なる。これに対し、新潟市は「公共交通事業者にも『事業者』としての意見は求めるが、公共交通事業者の立場に特化した意見等については、利害関係の観点から聴取するべきではない。現時点での条例改定は考えていない」<sup>17)</sup>とする。路線バス事業が新潟交通グループの「独占状態」にある現状に鑑みた措置であろう。同市は「他都市のように複数の路線バス事業者が存在するのであれば、条文の記載も違ったものになったかも知れない」<sup>18)</sup>とも回答している。けれども、公共交通の運営には同業種間交通事業者だけでなく異業種間交通事業者にも多様な意見の相違と対立が存在し、円滑な行政施策の妨げになる場合が多々あるため、一定の配慮が必要と思われる。

## 第2節 「移動しやすいまちづくり」と交通の在り方

同条例は、都市政策と福祉政策並びに交通政策を相互に関連させ、両者の整合性確保を重視した施策を展開している。また、交通政策においては、各種公共交通機関の融合と協力、交通弱者のための公共交通利用の利便性向上等「移動しやすいまちづくり」に関わる「都市の装置」として不可欠な要素の包含が求められる。とりわけ道路交通法や関係条例



のみに委ねず、政策の基本方針に「交通安全の確保」を加えた理由は、自転車利用者に配慮した結果と思われるが、自転車交通の規制を強化した2013年12月施行の「道路交通法の一部を改正する法律」（平成25年6月14日、法律第43号）に鑑みれば必要な措置といえよう。

「自動車通行の部分的な抑制」も重要で、将来的には全国的に普及が遅滞しているトランジットモールや自転車専用レーンの設置及び「歩行者天国」の実施に繋がる可能性がある。すなわち、市長は地域の実情に応じ「公共交通の駅及び停留所並びに駐輪場と歩行空間との連続性並びに歩行空間相互の連続性の確保」（第10条第1項）を図り、「歩行者及び自転車の通行を優先することが望ましい道路について、地域住民等との合意の下、自動車の通行及び速度を抑制するため必要な措置を講ずる」（第10条第2項）権限を有するのである。第10条第1項に定める「連続性の確保」は各種交通関連施設と歩行空間相互のネットワーク化に重点が置かれる。さらに新潟市は、拠点駅や高速バスの停留所へのアクセス並びに通院・買い物等、生活交通の確保策としてフィーダーバス、区バス、住民バス、新交通システムとしての次世代型バスBRT（バス高速輸送システム）やLRT（軽量軌道交通）、小型モノレール等の導入に関わる概算事業費、維持管理費、事業収支、導入空間調査、導入効果等の比較検討<sup>19)</sup>を行う等、新たな公共交通手段の導入を検討中である。

### 第3節 歩行、自転車利用等に関する施策及び自動車利用の抑制策

「新潟市公共交通や自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例」は歩行環境の整備を主要な施策対象に据えており、「まち歩き」というユニークな取り組みを規定する。市長は一定の区域内における「健康の増進及び地域の活性化に寄与する歩行について、当該区域内の住民及び団体と協働し、まち歩きを推進するための計画……（中略）……」を策定し、「まち歩き計画に基づいたまち歩きの推進及び歩行環境の改善」（第11条第1項）に努め、「区域内の住民及び団体と協定を締結し、必要な支援」（第11条第2項）を行うのである。「まち歩き」の目的は、徒歩、自転車、公共交通の環境整備や施策の推進を通して健康で暮らしやすい社会の実現を図ることに置かれる。市は徒歩、自転車、公共交通を重視し、過度な自動車依存からの転換を目指すとの認識の下、施策の実施に際しては①高齢社会への対応、②外出しやすい環境の整備や健康の増進、③環境負荷の低減、④地域間のつながりやまちの賑わいの創出及び⑤交流人口の拡大に留意しなければならない。徒歩・自転車と公共交通を利用した「まち歩き」の実施を通して自動車利用の抑制を図る試みは、恐らく新潟市が全国初と思われるが、成果が大きければ各地に波及する可能性がある。

自転車利用に関する環境整備も特長的である。市長は「自転車で移動しやすい道路の整備に努め」（第13条第1項）、事業者と協力して「駐輪場の整備を推進」（第13条第2項）すると共に、市街地での移動手段として自転車利用を推進するため「レンタサイクル……（中略）……の拡充に努める」（第13条第3項）と定めている。さらに本条例は「自転車の走行に関する交通法規について、関係機関と連携して指導及び啓発を行う」（第13条第4項）と規定し、学校や事業所、交通警察等との有機的な連携を重視する。しかも「自転車利用推進団体」及び地域住民が行う自転車利用推進に関する「自転車利用推進計画」の市長への

提案を認め、市は「自転車の利用の推進に資するものと認められる場合は、当該自転車利用推進計画の実施に関する協定を、当該自転車利用推進計画を提案した自転車利用推進団体と締結し、必要な支援を行うことができる」（第14条第2項）とし、自転車関係業者やNPO・地域住民等の積極的な参加を促すのである。なお、推進団体への支援としては、レンタサイクルの運営や駐輪場の整備に対する支援等をはじめ、企業・事業所等との連携・協力や新潟市による自転車走行レーンの整備が含まれる。

第5章で扱う熊本市は自転車利用が多いにもかかわらず、駐輪場が十分に整備されていないため、買い物等での利便性が悪く、むしろ「放置自転車対策」の名目で自転車利用を抑制しているようにさえ思える。観光客用のレンタサイクルも運営上の問題が残されたままである。新潟市の取り組みは熊本市や同様の課題を抱える地方自治体の模範となろう。

## 第5章 熊本市公共交通基本条例

### 第1節 熊本市における交通の概観と「熊本市公共交通グランドデザイン」

人口約74.1万人（2015年5月1日現在の推計人口）の熊本市は九州の中央部、熊本県の西北部に位置する政令指定都市で、金峰山を主峰とする複式火山帯と立田山等の台地に位置し、東部は阿蘇外輪火山群によってできた丘陵地帯、西部は白川の三角州で形成された低平野からなっている。2011年3月12日には九州新幹線・鹿児島ルートが全線開業したため、博多～熊本間は最速33分に短縮することが可能となった。「熊本市観光統計」<sup>20)</sup>によれば13年の観光客入込数は544.1万人（前年比4.05%増）で、うち宿泊客数が243.0万人（前年比3.59%増）、観光消費額も631億円（前年比2.44%増）である。

全国の地方中核都市と同様、熊本市でも商業・集客施設の郊外化が進み、自家用自動車依存度の一層の高まりと人口減少社会の到来により、公共交通の利用者は年々減少傾向にある。その結果、公共交通事業者の経営悪化を招き、路線の廃止や減便といったサービスの縮小が行われ、自家用自動車の増加と公共交通利用者の減少が一層進行するという悪循環に繋がる状況がある。しかし、移動手段を持たない高齢者の増加や障害者等の社会参加、及び環境負荷の低減に向けた意識の高揚に伴い公共交通の重要性が高まっている。

熊本市は2012年3月、政令指定都市移行後のまちづくりと公共交通体系の在り方に関し、市民の参画と協働による公共交通を基軸とした「コンパクトシティ」の構築を目指し、公共交通の将来構想「熊本市公共交通グランドデザイン」を策定した。具体的な施策は鉄軌道を支柱とする基幹公共交通軸の機能強化や、利便性の高いバス路線網の再編及び条例で定める「公共交通空白地域」や「公共交通不便地域」の解消等である。これ等の施策を促進するため、同市は「市、市民、事業者及び公共交通事業者の責務、公共交通の維持及び充実に関する施策の基本となる事項その他の事項を定めることにより……（中略）……施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共交通により円滑に移動することが可能な地域社会の実現に寄与すること」（第1条）を目的とする、公共交通に関する施策の基本的方針を定めた「熊本市公共交通基本条例」（平成25年3月27日、条例第20号）を13年4月、

施行したのである。

但し「熊本市公共交通グランドデザイン」構想が描くコンパクトシティの実現は、むしろ交通弱者とりわけ高齢者等の自由な移動を抑制しかねない。同構想は将来目指す都市の姿として「買い物や通院等、日常生活に必要な機能を有する市内15の地域拠点」をつくり、「商業、業務など高度な都市機能が集積する中心市街地」との間を「鉄軌道など利便性の高い公共交通」で結び、地域拠点への住まい誘導等を進める「多核連携型コンパクトシティ」の実現を目指すとする。けれども「地域拠点」と低人口地域及び「公共交通空白地域」間の交通はもちろん、農村地域と中心市街地の間でもバス路線や系統が相次いで休廃止されている実情に鑑みれば、熊本市内の「公共交通空白地域」7箇所6,000人以上の高齢者等が中心市街地等へ自由に移動できない状況が改善される保障はない。「多核連携型コンパクトシティ」に関する各種施策は、低人口地域や過疎地域または「公共交通空白地域」等がなぜ出現したのかといった政策的検証のないまま、当該地域を孤立させる危険性を孕んでいる。

## 第2節 条例の基本的性格と「移動をする権利」の条文化

「熊本市公共交通基本条例」は「市民は日常生活及び社会生活を営むために必要な移動をする権利を有するとの理念を尊重」（前文）と規定しており、「移動をする権利」という文言を挿入した全国初の事例である。但し、「理念を尊重」の意味が不明な上、「日常生活及び社会生活」に包含される範囲も曖昧なため、実際は「移動権」を是認するものではなく、単なる「飾り言葉」に過ぎない。「移動をする権利」の明文化は民主党・社民党が第165回臨時国会（2006年9月26日召集）に共同提出し、第171回通常国会（2009年1月5日招集）で衆議院解散のため廃案となった「交通基本法案」（1月5日、衆議院国土交通委員会付託、審議未了・廃案）に盛り込まれた「移動権」に触発された結果であるが、条文を曖昧にする等、財源問題を回避し、裁判規範性の根拠を否定する工夫が施されたと考えられる。また「市民及び事業者の参画と協同の下、公共交通の維持及び充実のための施策を総合的かつ計画的に推進するため」（前文）とあるが、「参画と協同」は福岡市における条例の理念である「相互補完性と共働」を意識したものにはほかならない。

「熊本市公共交通基本条例」の基本的性格についていえば、廃案となった「交通基本法案」の影響を受け、主に福岡市の条例を参考に策定された典型的事例であり、各条項並びに構成も酷似している。

## 第3節 熊本市における公共交通の捉え方と条例上の問題

「平成24年度熊本都市圏総合都市交通体系調査」<sup>21)</sup>によれば、2012年における熊本都市圏（熊本都市圏とは熊本市、宇土市、合志市、大津町、菊陽町、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、宇城市、菊池市の5市6町1村をいう。人口規模は約104万人）居住者による約275.3万トリップ/日（1997年は227.4万トリップ）<sup>22)</sup>のうち、圏域内からの熊本市関連トリップは全体の約14.5%（1997年は12.6%）に上る。都市圏の代表交通手段別構成は鉄道1.3%（同1.2%）、バス・市電0.7%（同0.7%）、自動車64.3%（同59.3%）、自転車10.0%

(同12.4%)、バイク3.7% (同4.7%)、徒歩16.2% (同17.6%) で、目的構成別に見れば通勤14.9% (同14.4%)、通学6.1% (同8.0%)、帰宅38.0% (同39.7%)、業務12.8% (同17.0%)、私用28.2% (同20.8%) となっており、多くの道路が自動車による慢性的な渋滞状況<sup>23)</sup>にある。「熊本市公共交通基本条例」には渋滞対策に関する直接的な規定はないが、公共交通の維持及び充実のため、市は「周辺市町村、公共交通事業者が組織する団体その他の関係機関…… (中略) ……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」(第3条第2項)と定めている。けれども、熊本市が周辺市町村との間で調整機能等を持ちえるか疑義がある。

条例によれば「市民」の定義を「本市の区域内に住所を有する者及び本市の区域内に通勤し、又は通学する者」(第2条第1項第2号)と規定しており、厳密に解釈すれば観光客や市外からの買い物客等を含んでいない。条例の目的が「熊本市民」を中心とする公共交通の維持と充実にあるためと思われるが「本市の区域内に通勤し、又は通学する者」は「市民」に包含しており、合理性に疑問がある。「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(最終改正：平成26年5月21日、法律第41号)は、「地域公共交通」を「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関をいう」(第2条第1項第1号)と定義付け、観光客や市外からの買い物客の移動手段の確保を促している。同規定は一定の地域内(例えば1つの市内間)における移動のための交通手段のみならず、当該地域を越えた移動(例えば市外への移動)手段も「地域公共交通」であると捉えるのである。熊本市を訪れる観光客等は今後一層増大すると思われ、「地域公共交通」全体を通じた交通体系の整備・改善が不可欠であろう。観光客の誘致を図る上でも「市民等」と改め、その範囲を広げる条文改正が適当と考える。

条例は当初、公共交通事業者に関し、「道路運送法第8条第4項に規定する一般乗用旅客自動車運送事業者」(条例第2条第1項第4号イ)との条項を備えていた。同条項は、輸送力が著しく過剰な場合は国土交通大臣が「特定の地域を、期間を定めて緊急調整地域として指定」し、一般旅客自動車運送事業の許可(道路運送法第4条第1項)及び事業計画の変更(道路運送法第15条)を認めない「緊急調整措置」(道路運送法旧第8条)の実施を容易にするもので、熊本市のタクシー供給力が過剰な現状を改め得る規定である。しかし、道路運送法第8条は既に削除済みで「緊急調整地域」の指定もなくなり、条例も「道路運送法第8条第4項に規定する一般乗用旅客自動車運送事業者」から「道路運送法第9条第3条第1項に規定する一般乗用旅客自動車運送事業者」に修正(平成26年3月25日、条例第34号)された。道路運送法9条第3条第1項は同法第9条の3第2項第3号に連動する。第9条の3第2項第3号は事業者との間に不当な競争を引き起こす恐れのある不当な運賃・料金の設定に関する規制であり、同条第4項に定める国土交通大臣の「期限を定めてその運賃等又は運賃若しくは料金を変更」(第9条第6項)する規定が準用される。それでも業者間の過当競争と供給過剰問題の解決は相当な困難を要する。

「熊本交通圏」（熊本市、合志市、菊陽町、益城町、嘉島町）には 62 のタクシー事業者が存在し、保有車両数 1, 941 台（2015 年 4 月 30 日現在）は適正台数 1, 740 台～1, 643 台<sup>24)</sup> を 200 台以上超過しているが、増車志向の強い事業者間の調整は捗っていない。タクシーの供給過剰問題を解決するには「特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」（最終改正：平成 25 年 11 月 27 日、法律第 83 号）に基づき、供給輸送力の削減に強制力を持つ「特定地域の指定」（第 3 条）を行い、減車等を実施することが望ましい。特定地域に指定されれば、タクシー事業者と地方自治体等で構成する「協議会」（第 8 条）において、供給輸送力の削減及び活性化措置の実施に関する「特定地域計画」（第 8 条の 2）を策定し、従わない事業者には国が命令権（第 8 条の 9、第 8 条の 11）を行使、若しくは新規参入や運賃の範囲が制限（第 14 条の 3、第 16 条第 2 項）される。熊本交通圏は 2015 年 6 月 1 日から「特定地域」に指定された。「熊本市公共交通基本条例」には特措法の意義に鑑みた条項整備に努め、国による減車の実施を後押しする役割を果たすことが求められる。

「熊本市公共交通基本条例」は自転車利用について何ら定めておらず、同市の利用実態が十分に考慮されない可能性がある。熊本市では公共の場所における自転車の放置防止等を目的に公共駐輪場の整備が行われているが、設置数が少ないため満杯の場合が多く利便性も悪い。公共交通に関する条例とはいえ、自転車の放置防止や駐車対策等、取り締まりに重点を置く「熊本市自転車の安全利用及び駐車対策等に関する条例」（昭和 60 年 12 月 21 日、条例第 31 号）等に委ねるだけでは不十分である<sup>25)</sup>。「熊本市公共交通基本条例」の前文に掲げられた「移動をする権利を有するとの理念を尊重」するとの文言を空文とせず、関係施策に反映させるのであれば「新潟市公共交通や自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例」のように、公共交通の利用と絡めた自転車の有効利用を条文化するか、少なくとも「熊本市自転車の安全利用及び駐車対策等に関する条例」との間に何らかの関連性を持たせる必要がある。

#### 第 4 節 公共交通空白地域等への対応

「熊本市公共交通基本条例」の重要な目的は、公共交通空白地域等への対応である。公共交通空白地域等は、停留所等からの距離が 1, 000 メートル以上離れた「公共交通空白地域」（第 2 条第 1 項第 6 号）と、公共交通空白地域以外の地域であって、停留所等からの距離が 500 メートル以上離れた「公共交通不便地域」（第 2 条第 1 項第 7 号）、公共交通空白地域又は公共交通不便地域以外の地域であって、地形、地域の特性、公共交通の運行状況その他、特別の事情により公共交通不便地域と同様の状況にあると市長が認める「公共交通準不便地域」（第 2 条第 1 項第 8 号）に分類され、当該地域における最低限の公共交通の確保に必要な施策が講じられる。公共交通空白地域等に関する分類は福岡市の条例に倣ったものであり、「公共交通準不便地域」を除けば停留場等からの距離基準で機械的に指定されるため、当然ながら移動制約者のニーズに合致しない場合も想定できる。

多くの地方都市では鉄軌道がそれ程発達していないため、公共交通ネットワークは路線

バスを中心に形成されており、熊本市においてもバス停から300メートル以内の圏域で全人口の80%をカバーする等、路線網は一定程度充実している。しかし、特に高齢者の移動が問題になろう。何度かの市町合併に伴い、熊本市の人口は2010年時点で72万9,834人に上った。35年時点の人口は10年比で約91%・66万3,348人に減少すると予想され、うち0歳～14歳人口は05年の14.9%から12.4%の減少である。これに対し、65歳以上の高齢者は17.0%から28.8%<sup>26)</sup>に上昇する。市は条例案の審議前に「公共交通利用者アンケート」（調査期間：平成24年3月6日～平成24年6月1日）を実施し、70歳以上の利用者905人から回答を得た。「公共交通空白地域」若しくは「公共交通不便地域」に相当する自宅から最寄りのバス停までの距離が500メートルを越える利用者は160人である。さらに「バス停等へ行く場合、どれくらいまでなら歩けますか」との質問に対しては平均841メートルまでで、1,000メートル以上離れた「公共交通空白地域」に居住する高齢者も相当数に上るとの調査結果<sup>27)</sup>になっている。同アンケートは市中心部のバス・ターミナル「熊本交通センター」で行われたため、周辺地域を回遊できる比較元的元気な高齢者が主な調査対象であった可能性が高く、「寝たきり老人」や心身障害者、独居老人等、公共交通を最も必要とする移動制約者は含まれていない。

条例によれば、市は「公共交通空白地域に居住する住民が組織する団体及び公共交通事業者と協働して、公共交通による移動手手段の確保のために必要な施策を講ずる」（第9条第1項）とされ、「公共交通不便地域」及び「公共交通準不便地域」の場合は、当該地域に居住する「住民が組織する団体が行う公共交通による移動手手段の確保に向けた取組を促進するために必要な施策を講ずる」（第9条第2項）と定めている。すなわち、当該地域において公共交通を維持・確保するには「住民が組織する団体」の結成が不可欠となるが、新団体を立ち上げる必要があるとすれば、若者が少ない地域に居住する高齢者をはじめ移動制約者には決して簡単な事柄ではない。しかも採算性が見込めない地域にコミュニティバスや乗合タクシーを配車する事業者は少なく、充実した市の補助制度が必須条件となろう。

## 第6章 奈良県公共交通条例

### 第1節 奈良県の概観と公共交通の実情

奈良県は本州中西部の紀伊半島内陸部・近畿地方の中南部に位置し、北西部の盆地部を除き険しい山々が連なる、都道府県面積では全国で8番目の狭隘な県である。同県は約137.2万人（2015年5月1日現在の推計人口）の人口を有する。奈良県は人口減少や地球温暖化に対し、「科学技術の急速な進歩」の到来を見据え、主導的に取り組む事業を纏めた「やまと21世紀ビジョン」（目標年時：2035年）<sup>28)</sup>を作成、「世界に光る奈良県づくり」と「関西のオアシス」を目指す諸政策を展開してきた。2010年、観光立県としての奈良県は「平城遷都1300年記念事業」を県内全域で開催したが、54か国の特命全権大使や13か国の在関西総領事をはじめ、国内外から約1,700人の賓客と約1,740万人の来訪者を迎え、967億円の経済効果を得ている。

奈良県民の交通手段分担率を「第5回近畿圏パーソントリップ調査」(2010年10月～11月)<sup>29)</sup>で見ると、自動車が47.3% (2000年は43.95.1%) を占め、近畿6府県(近畿6府県とは、大阪府、京都府、兵庫県、奈良県、和歌山県、滋賀県をいうが、同調査では神戸市、堺市、京都市、大阪市も対象に含む)のうち、他5府県の平均約36%と比較して高い利用率になっている。二輪車は14.5% (同15.7%)、徒歩は19.7% (同22.3%)である。鉄道とバスの利用率はそれぞれ15.9% (同15.5%)、2.0% (同2.4%)に過ぎず、大阪市と京都市は増加傾向にあるものの、和歌山県と同様、減少傾向を辿っている。そのため奈良県内の路線バスは赤字が拡大し、県及び市町村、国交省近畿運輸局、交通事業者及び関係団体で構成する2014年9月開催の「奈良県地域交通改善協議会」では、赤字バス路線(25路線45系統)の取り扱いが協議され、10月から7路線9系統の廃止と18系統での減便並びに運行時間帯の変更が決定した。特に南和地域のバス路線維持が困難になりつつあり、全路線のほとんどが県・関係市町村の支援がなければ存続困難な状況にある。

## 第2節 「奈良県公共交通条例」の性格

公共交通の衰退が進む中で制定された「奈良県公共交通条例」(平成25年7月17日、条例第12号)は「県民の自立した日常生活及び社会生活を確保すること並びに来訪者に便宜を提供することの重要性」に鑑み、公共交通の「あり方についての基本理念」(第1条)を定め、県の責務、市町村との連携及び公共交通事業者等及び県民の役割を明文化した。同条例は「公共交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって公共交通により円滑な移動を享受できる持続可能な地域社会の実現に寄与すること」(第1条)を目的とし、各種施策の基本方針を定めた典型的な「プログラム条例」である。従って大半の条文は概括的であるが、広域自治体としての県条例という性格に配慮した結果と思われる。

条例の基本理念は、県の責務を公共交通による「移動環境の確保」に置き、具体的な施策は「県、市町村、公共交通事業者等、県民が連携し、及び協働」(第2条)して行うとされる。「移動環境の確保」に関し、奈良県出身の大西孝典元参議院議員はブログで「奈良県は民主党奈良県連等からの要請を受けて、全国に先駆けて移動の権利を確保する、交通基本条例を制定しました」<sup>30)</sup>と記している。しかし、筆者は「移動環境」とは人々が移動するに当たり、出発地から目的地まで直接的・間接的に関わる全状態、言い換えれば移動過程を網羅的・総合的に考慮した「移動に関するすべての状態」をいうと考える。「移動環境」は道路整備を含む移動手段の充実、交通手段選択に係る自由、公共交通における運行情報の提供、交通結節点での乗り換えの利便、駅舎・停留場の整備等、ハード・ソフト面における移動の利便性と快適性の度合い等で評価され、まちづくりと併せた施策が施される。従って、「誰もが交通機関を使って自由に移動できる権利」を意味する「移動の権利」とは異質のものであり、同条例は移動権を保障する性格のものではない。

## 第3節 移動制約者等に関する基本的問題及び他施策との整合性

「奈良県公共交通条例」の基本的な問題は、過疎地域に居住する交通弱者の移動に関する基本方針及び関連条項の欠如である。福祉関連施策等に委ねたり、住民やNPO等の自助

努力に依存する傾向が見受けられる。このような姿勢は早急に是正すべきである。

2011年3月、奈良県は「誰もが安心して暮らせるモビリティの確保」と「奈良の魅力を一層高める交通環境の充実」及び「持続可能な取組体制の構築」を3つの基本方針とする「奈良県交通基本戦略」<sup>31)</sup>を策定した。同戦略は高齢化の進展に伴う移動に関する諸課題や諸々の社会的要請を踏まえ、移動環境の改善に向けた今後の交通施策に関する指針として策定された。けれども過疎地域には、コミュニティバス等の運行に要する経費負担や参加協力が可能な有力企業や団体は少なく、とりわけ高齢者が人口の大部分を占める地域において「地域が一体となって参画する取り組みに重点的な支援」を行うという同戦略の基本方針は地域差別に繋がりがかねない。しかも複数の市町村が別個の協議会等を設置し、コミュニティバス等の運行を「共同して行う」との提案は「協議会の乱立」状態を招来し、行政の停滞をもたらす恐れがあろう。国の地方支分部局に比べれば、県の調整力には限界がある。短距離を担うコミュニティバス等の運行は「効率性」重視の複数の市町村による「共同運行」ではなく、住民に密着した「近接性の原理」に基づく基礎自治体ごとの単独運行が望ましい。

最大の問題は「奈良県公共交通条例」と「奈良県交通基本戦略」との関係にある。前者の目的は「公共交通のあり方についての基本理念」推進にあり、後者の場合は「移動制約者への対応や、県への来訪者の増加に向けた移動環境の改善等」に置かれる。けれども公共交通の維持・確保及び利用という観点から見れば、基本的に同じ目的を別個の計画で果たそうとしているのである。後者が前者より早く策定されたという事情もあろうが、本来は「交通基本戦略」の策定義務を「基本条例」としての「奈良県公共交通条例」に組み込むか、両者の関係を明確にすべきである。少なくとも各種施策に係る基本方針は上位に位置づけられる「奈良県公共交通条例」に定めるのが当然と思われる。「奈良県交通基本戦略」については「奈良県交通基本戦略推進委員会」（常設機関）が責任を有する。これに対し、「奈良県公共交通条例」は関係地方自治体の協議機関の設置さえ予定していない。「奈良県公共交通条例」の規定が各種施策にどのように反映されるのか、同条例に基づく「公共交通基本計画」（第7条第1項）と「奈良県交通基本戦略」との間でいかなる調整を行うのか、今後の大きな課題になると考える。

「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（最終改正：平成26年6月13日、法律第69号）は、「高齢者、障害者等の自立した日常生活及び社会生活を確保することの重要性にかんがみ、……（中略）……高齢者、障害者等の移動上及び施設の利用上の利便性及び安全性の向上の促進」（第1条）を目的とする。「奈良県交通基本戦略」の基本方針にも「過度な自動車利用の抑制を図り、徒歩や自転車、公共交通といった環境負荷の低い交通体系への転換」のため「県民誰もが生き活きと暮らせるよう、安心した暮らしを支えるモビリティの確保」が明記されている。県は路線バスの代替として、コミュニティバスやデマンドタクシーの運行に係る事業計画を策定しているが、高齢者等が最低限の公共交通サービスの提供を享受できる環境を整備する責任を果たすには、移動制約者の移動保障



に関する条例改正と的確な「公共交通基本計画」の策定並びに各協議会等の整理・統合が不可欠である。

## 第7章 高松市公共交通利用促進条例

### 第1節 高松市の概観と「多核連携型コンパクト・エコシティ」

高松市は四国の北東部、香川県の中央に位置する人口約42.1万人（2015年5月1日現在の推計人口）の県庁所在地である。「平成の大合併」等を経て旧香川郡・木田郡・綾歌郡（1890年2月15日の市制当時の区域は旧香川郡）内の各町村が統合された四国経済の中心地であり、中核市に指定されている。

高松市では近年、郊外型大規模小売店舗等の増加により都市機能が拡散し、自家用自動車の依存度が高まっており、それに伴って公共交通利用者が大きく減少、公共交通を取り巻く環境は厳しさを増している。さらに今後、人口減少と超高齢社会が進行する中で、公共交通の衰退は交通弱者の急増や中心市街地の商業機能低下のほか、周辺部を含む地域社会の疲弊を一層拡大させる可能性がある。このような状況の中、同市は都市機能を集約し、市街地の拡大を抑制したコンパクトで持続可能な集約型の都市構造「多核連携型コンパクト・エコシティ」の実現を目指し、取り組みの支柱として「人と環境にやさしく快適で利用しやすい公共交通体系の構築」<sup>32)</sup>を目指している。

「多核連携型コンパクトシティ」構想に関しては、第5章第1節において「交通弱者等の自由な移動を抑制しかねない」として批判したが、安倍内閣は「地方創生」と称して新たな都市再開発を進めると共に、その一環として公共サービスや施設を統廃合して中心部に集約する「多核連携型コンパクトシティ」を形成し、都市間を最低限の公共交通機関で結ぶ政策を進める方針である。しかし、当該施策は中山間地や地域交通の維持に繋がる側面もある一方で、地域間を運行する公共交通の衰退を増進すると共に、都市部の過密化を一層促進し、周辺地域の切り捨てを進める危険性がある。とりわけ香川県には高松市を除き、人口20万人以上の要件を満たす「地方中枢拠点都市」移行の可能性を有する都市は存在しない。中心都市と近隣市町村が相互に役割分担と連携・協力関係を強め、圏域全体として必要な生活機能を確保する「定住自立圏構想」の取り組みも高松市、観音寺市、丸亀市の3市<sup>33)</sup>でしか行われていない。従って小規模な「多核連携型コンパクトシティ」を形成しても、広域的交通ネットワークの構築はもとより、国が目指す「地方創生」の目的を達成するのは困難と思われる。

### 第2節 県内公共交通の実情と条例制定の背景

人口規模の小さい香川県の公共交通は極めて貧弱であり、県庁所在地である高松市でもそれ程発達していない。主に県西部で路線バスを運行していた1911年創立の琴平参宮電鉄株式会社（観光バスも運行）は、乗客数の減少により63年に鉄軌道事業を廃止したが、2009年には路線バス事業を別会社の「琴参バス」に移管し解散となった。その後もJR四国の沿線部を除いて路線バスの利便性は悪化を続け、県西部に居住する住民は市部であっても利

便性に劣るコミュニティバス（1日2～3便往復程度）に依存せざるを得ない場合が多く、自家用自動車に欠かせない状況にある。

香川県は、JR四国を含め公共交通の維持・存続が相当困難な典型的自治体であり、高松広域都市圏を基盤に置かない限り経営改善は難しい。最大の理由は人口規模と共に行き過ぎた道路整備に求められる。同県の人口約97.8万人（2015年5月1日現在の推計人口）のうち、高松市の人口が43.0%<sup>34</sup>までを占める。また同県は特に道路事情が良く、自家用自動車による県内外への移動が非常に便利である。主要国道は4車線以上のバイパスが完備され、幹線道路としての県道や市町道もほぼ4車線以上の高規格道路で構成されており、国道・県道の道路改良率は86.8%、舗装率は99.9%（国内1位）と整備水準が極めて高い。さらに本州四国連絡橋（児島～坂出・鳴門～神戸間）が岡山市や神戸市への日常的な買い物客等の大量流出を誘発するのである。道路整備はJR四国の全域にわたり線路に並行する形で行われ、乗客の減少を加速している。このように公共交通の大きな疲弊要因は、都道府県の中で一番面積の小さい県にもかかわらず、自家用自動車の利用を促進する縦横無尽の道路網建設にある。

2012年の「第3回高松広域都市圏パーソントリップ調査」（調査期間：2012年10月～11月。対象地域：島嶼部を除く香川県全域の8市6町＝ほぼ県全域。対象人口：約93万人）では、徒歩が13.2%（1989年は21.6%）、二輪車14.5%（同26.4%）、路線バス1.2%（同1.1%）鉄道その他3.2%（同3.7%）に比べ、自動車が67.7%（同46.9%）と圧倒的に多い。公共交通利用率はかなり低いが、その理由は道路整備のほか「運行本数に関する不満」が平均52.5%、「運行時間帯に関する不満」45.8%、「運賃」42.0%、「所要時間」34.1%<sup>35</sup>という利便性の悪さにも起因する。当然ながら、公共交通体系を将来にわたり維持するには利便性の向上と市民の積極的な利用が不可欠であり、市・市民・事業者・公共交通事業者の協働による取り組みが求められる。そのため「高松市公共交通利用促進条例」（平成25年9月27日、条例第42号）が施行されたのである。

### 第3節 高松市総合都市交通計画推進協議会と市民団体の役割

高松市は従来、道路整備による自家用自動車の利用を前提としたまちづくりを進めてきた。しかし「高松市公共交通利用促進条例」の施行を契機として、今後は公共交通の各種利用促進施策を展開する方針である。現在の路線バス網は郊外（高松広域都市圏）から市中心部への一極集中型となっている。今後はバス路線再編と合わせ、鉄道駅等の交通結節機能強化や、公共交通機関が優先走行できる道路空間の改修等、「公共交通を優先し、利用しやすい環境を整備」しつつ、郊外では「地域の特性に応じて基幹交通としての鉄道や幹線バスと、コミュニティバス等の支線交通が効率的に機能し合う路線網の構築を図る」<sup>36</sup>方針である。

「高松市公共交通利用促進条例」は、福岡市・金沢市及び新潟市等の条例を参考に策定され、2013年9月27日に公布・施行となった。条例案は「高松市総合都市交通計画推進協議会条例」（平成24年3月27日条例第3号）に基づく「高松市総合都市交通計画推進協議会」

(第1条)において数回の審議を行い、12年6月に市民3,000人を対象とするアンケート調査を実施し、5月～8月にかけて後述する44の「コミュニティ協議会」で意見交換会を開催し、13年1月21日開催の「高松市総合都市交通計画推進協議会」第4回会議において「条例素案提言書」<sup>37)</sup>として取りまとめられた。同条例は、公共交通の利用を促進し、安全かつ快適で人と環境にやさしい都市交通の形成及び「多核連携型コンパクト・エコシティ」の実現に寄与するための「基本理念」と「市、市民、事業者及び公共交通事業者の責務」及び「基本方針」を定め、公共交通の利用促進とまちづくり計画を融合する役割を有する。

「高松市総合都市交通計画推進協議会」と「コミュニティ協議会」をはじめとする市民団体が「協働」して「高松市公共交通利用促進条例」案作成に携わったことは民主的な試みとして評価できる。今後の各種取り組みにおいて、いかなる役割を果たすか注目したい。

#### 第4節 「高松市公共交通利用促進条例」に係るタクシー事業の取り扱い

公共交通の利用促進において、「市民」や「公共交通事業者」の範囲をいかに定義するかは大きな問題である。「高松市自治基本条例」(平成21年12月21日、条例第51号)は市民の定義を「市内に居住し、通勤し、または通学する個人および市内で事業を行い、または活動を行う個人または法人その他の団体」(第2条第1項)と規定する。福岡市や熊本市の条例と異なり、市外からの買い物客、観光客や通院者等に広げたことは評価できる。

問題は「高松市公共交通利用促進条例」が定める公共交通事業者の範囲である。条例は公共交通を「市民の日常生活又は社会生活における移動のための交通手段として利用される公共交通機関」(第2条第1項第1号)と定義する。けれども「公共交通事業者」(第2条第1項第2号)については路線バス事業者、鉄道事業者、フェリー事業者等を指し、前掲「条例素案提言書」に明記されたタクシー事業者は除外された。従って、タクシー事業者が営むタクシー業は「公共交通機関」に含まれない。

基本的にタクシーが公共交通機関に当たるかに関しては議論があるが、公共交通が発達していない地域では貴重な移動手段である。第2節で扱った2012年の「第3回高松広域都市圏パーソントリップ調査」によれば、65歳以上の高齢者の外出率は78.9%(1989年は80.3%)で、交通手段分担率は徒歩13.2%(同21.6%)、二輪車14.5%(同26.4%)、自動車67.7%(同46.9%)、路線バス1.2%(同1.1%)、鉄道その他3.2%(同3.7%)となっている。タクシー利用率と外出目的は不明であるが、介護を必要とする「移動困難者」が33.0%、「困難あり」も41.8%を占める。公共交通の利便性が劣悪な同県の実情を勘案すれば、通院や買い物等へのアクセスに係るタクシーの利用は同居人が所有する自家用自動車への便乗と同様、かなり高いと推察される。

高松市は、公共交通に対する施策対象を「不特定多数の乗合機関」に限定したいとの理由からタクシーを「公共交通機関」(=基軸)として位置づけず、バイク、自転車、徒歩等と併せ「基軸を支えるもの」<sup>38)</sup>と捉えている。同市は「条例素案提言書」の内容を各種施策に反映させているが、タクシーは鉄道や路線バス等の「基軸」を補完する交通手段として扱われる。一方、公共交通空白地域におけるバス路線廃止または減便後の代替交通機関及

び通院者、高齢者等、交通弱者の公共施設等への移送手段となる乗合タクシーは「道路運送法」（最終改正：平成26年6月13日、法律第69号）に定める「特定の者の需要に応じ、一定の範囲の旅客を運送する旅客自動車運送事業」としての「特定旅客自動車運送事業」（第3条第2項）に相当する場合が多々ある。乗合タクシーについては「条例素案提言書」も「その他、地域交通の基軸」に位置づけている。但し、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」では「公共交通事業者等」の中に「一般乗用旅客自動車運送事業者」（第2条第1項第4号ハ）が含まれる。従って、一般的にはタクシーも公共交通の一種であり、公共交通から除外したり、公共交通の補完と位置づけるのは問題とも思える。条例にタクシーが包含されていなくとも、運用上は対象とするなら条文に「一般乗用旅客自動車運送事業を営む者」との文言を加えるのが妥当と考える<sup>39)</sup>。

#### 第5節 公共交通利用促進施策と各種取り組み

「高松市公共交通利用促進条例」には、自転車利用が多い地域特性を踏まえ「自転車をはじめとする、公共交通と相互に補完し合う他の交通手段との連携を図ることが不可欠」（前文）との規定はあるが、同条例の素案段階で盛り込まれた「公共交通と自家用車・自転車（レンタサイクルを含む。）の連携、環境向上、徒歩・自転車の利用環境向上など、公共交通の利用促進を補完する施策」の文言は削除された。条例では公共交通の利用促進施策推進の基本方針として「公共交通以外の交通手段との間における効率的な機能分担及び連携」（第8条第1項第2号）が挙げられている。自転車利用に関する施策は「高松地区における自転車を利用した都市（まち）づくり計画」<sup>40)</sup>に委ねられており、相互間の調整と連携策が不明確である。2014年7月、四日市市都市・環境常任委員会が行政視察に訪れ、委員が「条例と自転車の関連性はどうか」との質問をした際、高松市側は「市内循環バスと自転車は互いに競合関係にあり、自転車の利用が増えるとバスの利用者が減ることも考えられるので、バランスをとりながらそれぞれの施策を進めたい」<sup>41)</sup>と回答している。自転車利用を「公共交通の利用促進を補完するもの」と捉えず、むしろ公共交通と「競合関係」にあると位置づけたように見えるが、高松市は「あくまで『中心市街地におけるバスのちょい乗り利用と自転車利用』という限定的な場面に言及したものであり、これをもって、全市的に自転車を公共交通と競合関係にあると位置付けたものではない」<sup>42)</sup>とする。けれども「条例素案提言書」によれば、自転車は公共交通（＝基軸）を補完するものとあり、行政運用においても「公共交通と相互に補完し合う施策」が求められている。仮に、自転車販売業者やレンタサイクル事業者と公共交通事業者間の調整が進んでいないのであれば、基本条例としての「高松市公共交通利用促進条例」において調整条項を加える必要がある<sup>43)</sup>。

### 第8章 長岡京市公共交通に関する条例

#### 第1節 長岡京市の概観と公共交通の概況

京都市と大阪市の中間に位置する長岡京市は、交通の利便性に優れたまちとして発展し

た。市名は長岡京にちなみ、長岡京の南部と一部市域が重なる歴史的にも有名な古刹・名勝地として知られる。丹波街道以西の西部は主に西山の丘陵地帯からなる自然豊かな地域であり、光明寺をはじめ長岡天満宮やその境内にある料亭・錦水亭等のほか、有名な神社仏閣が点在する観光都市である。

長岡京市の人口は約8.1万人（2015年5月1日現在の推計人口）であるが、2010年における年齢別構成は15歳未満が14.1%、15～64歳が62.7%、65歳以上は21.2%であり、全国の高齢化率22.8%と比較すれば若干低い。自家用自動車保有台数は07年の44,500台をピークに減少を続け10年は43,024台となっている。市内には阪急京都線の長岡天神駅とJR東海道本線の長岡京駅が存在し、両駅から阪急バスが市内路線の大部分を運行、大山崎町、向日市へも連絡する。また、京都市営バスがJR長岡京東口～竹田駅西口（京都市伏見区）間を往復している。同市は06年10月から国の補助を受けてコミュニティバスの運行（2015年以降は市の単費で運行）を開始した。一方、自転車利用に関してはJR長岡京駅周辺に1か所（約2,500台）、阪急長岡天神駅周辺に1か所（約2,000台）の市営駐輪場があり、民営駐輪場を含めると、それぞれ約5,000台の収容台数となる。そのため、11年度における駅周辺の放置自転車はJR長岡京駅周辺が1日約6台、阪急長岡天神駅周辺で1日約9台程度<sup>44)</sup>に過ぎない。

2010年のパーソントリップ調査<sup>45)</sup>によれば、代表交通手段分担率は鉄道が19.7%、バス1.8%、自動車29.9%、自動二輪1.6%、原付4.1%、自転車18.6%、徒歩24.2%で自動車の割合が高いものの、鉄道とバスの利用率も21.5%と比較的多い。これは同市の地理的な特性と公共交通の一定程度の発達に起因すると思われる。しかし、全国的な公共交通の衰退や利用率の低下傾向は同市にも波及しつつあり、近年では環境問題や高齢社会への対応と併せ、公共交通の重要性及び必要性が強調され、公共交通を健全に持続させると共に利便性向上を目指す公共交通事業者、行政、市民、事業者が一体となった取り組みが求められている。

## 第2節 「長岡京市公共交通に関する条例」の内容と移動制約者対策

「長岡京市公共交通に関する条例」（平成25年12月26日、条例第26号）は、公共交通が市民の暮らしを支え、市民が将来にわたって住みつづけるため必要不可欠であることを認識し、「安心・安全で健康な環境負荷の少ない持続可能なまちづくりを進めるため」（前文）制定された。目的は市、市民、事業者及び公共交通事業者の責務を明確にし、「基本となる事項」を定めて「車中心のまちづくりから公共交通中心のまちづくりへの転換」を図り、「誰もが移動しやすい良好な都市環境の形成に寄与すること」（第1条）に置かれる。

条例が定める公共交通とは「市民の日常生活又は社会生活における移動のための交通手段として不特定多数の人に利用される交通機関」（第2条第1項第1号）をいう。但し、「市民」の定義は熊本市と同じく「市内に住所を有する者及び市内に勤務又は在学する者」（第2条第1項第2号）とされ、観光客や市外からの買い物客を含まない。その理由について長岡京市は「公共交通を支える第1当事者は、日常的に利用頻度の高い市内在住、在勤、在

学者であると捉えている。一時的な訪問者である観光客や買い物客も利用者であることを否定するものではないが、観光地周辺や商業施設周辺における慢性的な渋滞問題などは特に起きておらず、現時点では改正が必要とは考えていない。一方で、交通政策基本法では、交通に関する施策の推進は、まちづくり、観光立国の実現その他の観点を踏まえ、各施策相互及び関係者が連携、協働しつつ行われなければならないと定められており、今後、必要があれば、観光等の視点も入れて検討することは十分あり得る<sup>46)</sup>と説明する。しかし、長岡天満宮等の観光名所を有する2013年の観光入込客数は123.9万人<sup>47)</sup>に達する。市民のための公共交通利用推進が本来の目的とはいえ、一定の配慮が望まれる。

長岡京市では同条例とは別に「公共交通利用可能地域」、「公共交通利便地域」、「公共交通検討対象地域」及び「公共交通空白地域」を定め、その定義に基づいてコミュニティバスの運行や市内路線バスの充実等に係る施策を実施している。公共交通が空白ではない地域では、便数等に差はあるものの、公共交通が利用可能な地域を意味する「公共交通利用可能地域」が設定される。「公共交通利用可能地域」においては、駅までの距離やバスの便数によって利便性に格差が生じるため、駅から500メートル未満若しくは便数の多いバス停から200メートル未満の地域を「公共交通利便地域」とし、それ以外を「公共交通検討対象地域」に分類する。「公共交通空白地域」は駅から1キロメートル以上、バス停から200メートル以上離れている地域<sup>48)</sup>である。同地域に関しては、対策を講じる上での優先度に特別の条件はないが、「公共交通検討対象地域」に関しては、複数の鉄道駅から1キロメートル以上、主な生活施設（公共施設、商業施設、病院施設）から1キロメートル以上、高齢化率20%以上との条件を課し、優先度の高い地域の分類・抽出が行われる。「公共交通検討対象地域」は、公共交通の利便性には検討課題があるものの、同地域の中でも、近隣に生活施設が充実している地域と、そうでない地域または高齢化の進展度により、日常生活における公共交通への依存度が異なるため、その必要性に格差が生じるという考え方に基づき優先度に差が付けられる<sup>49)</sup>のである。「公共交通検討対象地域」まで定義した同市の分類は、非常に細やかであり、距離条件も福岡市や熊本市より短距離で優れている。各地域の設定と条件に見合った施策の方向性に関しては、条例での条文化が求められる。

## おわりに

「交通基本法」案が上程（廃案）され、「交通政策基本法」が成立する過程の中で、地方自治体による「公共交通基本条例」が次々と制定された。本数はまだ少ないものの「交通政策基本法」に基づく「交通政策基本計画」の策定や、同法に関わる各種個別法及び補助制度が整備されるにつれ、さらに多くの地方自治体で同様の条例が生まれると思われる。国の立法はそれ程までの影響力を有する。「移動権」を包含する条例の成立は難しいが、国が行う諸施策が評価されれば新たな条例に反映されるであろう。その意味でも公共交通の維持・確保に果たす国土交通省の役割は重要である。同省は持続可能な公共交通の再構築に一層重点を置き、地方自治体は自覚を持って同省を後押しする必要がある。

なお、本稿の執筆に当たっては熊本学園大学附属産業経営研究所の助成を受けた。末尾ながら感謝の念を表したい。

#### 注

- 1) 石川県『統計から見た石川県の観光』石川県観光戦略推進部、平成 24 年。
- 2) 石川県『金沢都市圏総合交通体系調査』石川県、平成 19 年。
- 3) 金沢市『中心市街地都市機能向上に向けた基本構想の策定について』金沢市、平成 26 年 10 月 14 日。
- 4) 金沢市 定住促進部 住宅政策課資料「9 年目を迎えたまちなかへの居住支援策 定期的な見直しで効果的な支援を実施」、年月日不詳。
- 5) 金沢市交通政策課ヒアリング、2015 年 8 月 12 日。
- 6) 金沢市は「郊外部では住民参加も得ながら、地域の特性に応じた移動手段を確保することとした。公共交通の利用には住民が自ら努力して交通手段を確保し、地域全体が意識的に行動しなければ、運行そのものが継続しないと考える。なお、本市では、その過程で発生する法的な助言や、運行した際の財政的な支援等の側面的な支援を行っている」と説明する。金沢市交通政策課ヒアリング、2015 年 8 月 13 日。
- 7) 国土交通省「地域公共交通の確保・維持・改善に向けた取組みマニュアル」、平成 24 年 3 月。
- 8) 大森一馬議員の一般質問『福岡市議会本会議議事録』福岡市議会事務局、平成 23 年 11 月 28 日。
- 9) 寺島浩幸稿「交通基本法制定への示唆ー「福岡市公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例」のケースからー」『運輸と経済第 70 巻第 8 号』運輸調査局、2010 年 8 月、8 頁。
- 10) 交通政策審議会・社会資本整備審議会交通基本法案検討小委員会「交通基本法案の立案における基本的な論点について（案）」同委員会、平成 22 年 12 月。
- 11) 『平成 24 年 2 月 15 日地域交通対策等特別委員会県外調査（福岡県）』中「1. 福岡市議会事務局調査法制課及び福岡市住宅都市局都市計画部交通計画課」。
- 12) 加賀市「観光動態調査レポート」同市、2013 年 7 月。
- 13) 加賀市『加賀市地域公共交通総合連携計画』同市、平成 20 年 3 月。
- 14) 加賀市『加賀市地域公共交通基本計画』同市、2015 年 9 月。
- 15) 加賀市地域公共交通基本計画策定時の「加賀市まちづくり基本条例」（平成 18 年 3 月 23 日、条例第 3 号）は、「加賀市市民役条例」の制定に伴い 2012 年 3 月 23 日に廃止された。
- 16) 新潟市『新潟市公共交通及び自転車で移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例関係資料』同市、2012 年。新潟都市圏総合都市交通計画協議会『新潟都市圏の都市交通のすがた 第 3 回パーソントリップ調査より』同協議会、2005 年 3 月。

- 17) 新潟市都市政策部・都市交通政策課ヒアリング、2015年8月14日。
- 18) 同上。
- 19) 新潟市『新たな交通システム導入検討調査』同市、平成21年。
- 20) 『平成25年 熊本市観光統計』熊本市観光文化交流局観光振興課、平成26年3月。
- 21) 熊本都市圏総合都市交通計画協議会『平成24年度熊本都市圏総合都市交通体系調査』同協議会、平成24年。
- 22) 熊本都市圏総合交通計画協議会編『パーソントリップ調査結果から熊本都市圏の人の動き』同協議会、平成9年。
- 23) 『第1回公共交通基本条例部会 資料』、平成24年6月25日。同資料によれば、2010年における熊本市内の公共交通利用者数は鉄軌道2,118.9万人、バス3,198.1万人、公共交通機関利用者総計5,317.0万人である。
- 24) 熊本運輸支局の試算、2015年4月。
- 25) 熊本市によれば「自転車については『都市交通手段のひとつ』であることから、公共交通への利用転換や環境負荷への配慮等を目的として、その利用を進めていくための『熊本市自転車利用環境整備基本計画』を別途策定しており、『走行空間の整備』、『駐輪場対策』、『安全マナーの推進』、『レンタサイクル』の4つの柱でそれぞれの施策を推進している」とのことである。熊本市交通政策総室ヒアリング、2015年10月1日。
- 26) 『熊本市の社会情勢及び公共交通の現状』熊本市都市建設局交通政策総室、2012年6月25日。
- 27) 『公共交通利用者アンケート調査結果』熊本市都市建設局交通政策総室、平成24年12月。
- 28) 『やまと21世紀ビジョン～なら未来30年の道しるべ～』奈良県、2006年。
- 29) 『平成22年の京阪神都市圏における人の動き～第5回近畿圏パーソントリップ調査結果から～』京阪神都市圏交通計画協議会、平成24年12月。
- 30) ) 大西孝典元参議院議員のブログ：  
<http://ameblo.jp/0024takanori/entry-11847605617.html> 2015年5月。
- 31) 『奈良県交通基本戦略』奈良県、平成23年3月。
- 32) 高松市『多核連携型コンパクト・エコシティ推進計画～人と環境にやさしい 真の田園都市 高松を目指して～』平成25年2月。
- 33) 総務省・地域力創造グループ『「定住自立圏構想」について』総務省、平成26年10月。
- 34) 『香川県人口移動調査報告』香川県政策部統計調査課、2015年2月1日。
- 35) 『第3回高松広域都市圏パーソントリップ調査』高松広域都市圏総合都市交通体系調査委員会、平成24年。
- 36) 高松市市民政策局交通政策課：<http://www.city.takamatsu.kagawa.jp/15003.html>  
2015年8月26日。
- 37) 高松市総合都市交通計画推進協議会『高松市公共交通利用促進条例（仮称）素案 提言



- 書について』及び『高松市公共交通利用促進条例（仮称）素案』、平成 25 年 1 月 21 日。
- 38) 高松市でのヒアリングによれば、条例制定過程において、タクシーを公共交通機関に包含すべきか否か議論があったが、基本的に「1 人乗客」のタクシーは「公共交通機関」と認めがたいとの理由で排除された。高松市 市民政策局・コンパクト・エコシティ推進部 交通政策課へのヒアリング、2015 年 7 月 3 日。
  - 39) 交通政策課へのヒアリングでは「運用上も『基軸を補完するもの』として取り扱っているので、条文にタクシーを加える必要はないと考える」とのことであった。2015 年 7 月 3 日。
  - 40) 自転車を利用した香川の新しい都市づくりを進める協議会・高松地区委員会、平成 20 年 11 月策定。
  - 41) 四日市市都市・環境常任委員会『都市・環境常任委員会行政視察報告』平成 26 年 8 月 22 日。
  - 42) 交通政策課へのヒアリング、2015 年 7 月 3 日。
  - 43) 交通政策課へのヒアリングによれば、「自転車は基軸を補完するものであり、『条例素案提言書』においても、自転車に関する施策を、公共交通と相互に補完し合う施策として位置付けており、調整条項を加える必要はないと考えている」とのことである。
  - 44) 『長岡京市地域公共交通ビジョン』長岡京市、平成 25 年 7 月、5 頁。
  - 45) 同上『長岡京市地域公共交通ビジョン』。
  - 46) 長岡京市 建設交通部交通対策課へのヒアリング、2015 年 6 月 5 日。
  - 47) 『平成 25 年京都府観光入込客数及び観光消費額一覧』京都府商工労働観光部、平成 26 年 8 月。
  - 48) 従来の定義では 1 時間 2 便未満のバス停付近を「公共交通空白地域」と定義していたが、見直しに当たり、新たな定義では、便数で区分せずバス停から 200 メートル以遠の地域を「公共交通空白地域」と修正した。
  - 49) 長岡京市・建設交通部交通対策課ヒアリング、2015 年 6 月 5 日。

[英文タイトル]

The Basic Regulations and Policies of a local government for maintenance and an use promotion of the public transport.....Masatoshi Kagawa

[英文サマリー]

Recently, a maintenance and conservation of a local public transport by an adjustment in supply and demand balance through market mechanism becomes difficult due to a change of an economic social structure assuming "the maturity society" that contains a low birthrate and aging, a population decline or due to a progress of the motorization.

Furthermore, cessations or abolitions of a bus system have increased in not only intermountain and rural areas but also city fringes since a regulation to adjust supply and demand have been abolished after revised Road Transport Act (on May 26, 2000 the law 86th) was established in 2000. That invites a situation in which people lose a critical means of transportation in daily life. Especially, elderly people or disability people will have serious disadvantage to go to hospital and a shopping.

The Basic Act on Transport Policy (Act No.92 of December 4, 2013) was approved during the 185th extraordinary session of the Diet House of Councilors in 2013 and established. This act advocates that the transport policies "should be implemented based on such understanding that it is important that a fundamental demand to transport shall be satisfied properly.....(omission).....through these policies functioning sufficiently into the future , considering these policies are indispensable for a stability and an improvement of nation's life or a strong development of national economy(Article 2)". Promotions of effective policies for local public transportations are expected.

The Basic Act for Transports which was withdrawn due to the dissolution of the House of Representatives in November in 2012 during the 181st Diet opening and the Basic Act on Transport Policy were able to bring big impacts to a series of the Basic Regulations for Public Transport established by local governments. In this report, we examine the Basic Regulations for Public Transport established by each local government, considering a possibility to maintain and to revive local transports. We deal the examples such as Kanazawa-shi, Fukuoka-shi, Kaga-shi, Niigata-shi, Kumamoto-shi, Nara-shi, Takamatsu-shi and Nagaokakyo-shi.