

論 説

自治体による生活交通再生の評価と課題 (IV・完)

— 京都府内地方部における乗合バスに焦点をあてた検証 —

土 居 靖 範

目 次

はじめに

1. 京都府内乗合バス事業の現状
2. 規制緩和以降京都府内乗合バス事業の新動向をもたらした背景
3. 綾部市営「あやバス」の運行と課題
(以上, 第 48 巻第 6 号に掲載)
4. 京丹後市内の「上限 200 円バス」の運行と課題
5. 京都府内のコミュニティバスの事例研究
(1) 京都市「醍醐コミュニティバス」の運行と課題
(2) 長岡京市「はっぴいバス」の運行と課題
(以上, 第 49 巻第 4 号に掲載)
6. 京都府内の自主運行バスの現状と課題
(1) 舞鶴市の自主運行バスの運行と課題
(2) 福知山市の自主運行バスの運行と課題
7. 京都府内のデマンド交通運行の現状と課題
(1) 全国のデマンド交通台頭の背景と現状
(2) 長野県安曇野市のデマンド交通「あづみん」などの紹介
(3) 京都府内のデマンド交通運行状況と課題
(以上, 第 49 巻第 6 号に掲載)
8. 京都府内の自治体による生活交通再生の評価
9. 京都府内の自治体の課題 — 本当に利用される生活交通の再生を —
10. 京都府をはじめ全国の生活支援交通の実現のために, なにが必要か
(以上, 本号に掲載)

8. 京都府内の自治体による生活交通再生の評価

以上, 京都府内で運行される乗合バス事業, コミュニティバス事業, 「自主運行バス」およびデマンド交通について先進事例を中心に紹介してきた。

本当に利用される生活交通を実現することが重要であり, それらの先進事例から得られた教訓から自治体における生活交通評価制度の確立が必要と考える。本節ではコミュニティバスに焦点を絞り自治体による生活交通の評価の重要性と改善の必要性を述べた上で, 具体的な評価方法について提起したい。

(1) 生活交通評価の難しさ

バス等により提供される生活交通サービスは, 経済学では無形財あるいは即時財・即地財に

入る。有形財（単に財、あるいは物財といわれることが多い）と違って、生活交通サービスは形がなく生産物の貯蔵ができないという即時財の性質と、生産されたその場でしか消費できないという即地財の性質を持つのである。

有形財は一般に手にとって（あるいは見て）具体的にじっくりと代替のものと比較検討することができる。それと比べてバスサービスといった無形財は、形がなく貯蔵は出来ないし、時間や地域（あるいは路線）ごとにそれぞれ固有のもので、まったく同一のサービスはありえない。時間や場所が特定され自由に選択することも難しい。利用者のニーズごとに時間と場所が違い、他のサービスを選択しようとしても、その選択肢自体が無かったり、有っても極めて限定されているのが通例である。

このようにバスサービスは他のバスサービスやそれ以外の交通サービスとの比較が極めて難しい側面をもつ。行き先や乗車・下車の場がそれぞれ違うことも多く利用時間が違い、まったく同じサービスは提供されてはいない。

生活交通サービスは地域を特定する資格をもった事業者により提供され、自由に他の事業者が参入して競争することが限定されている。実際に利用することでその評価はしうるが、時間や利用区間が違っていたりして、評価に汎用性が乏しい面をもつ。といって、まったく比較ができないわけではなく、具体的に地域等を限れば比較はしうる。現実の利用者等の使用感想を多数集めれば評価は出来るが、ほとんどされてこなかった。

（2）バスサービスの基本要素

バスサービスは商品として、ルート（系統）、ダイヤ、バス停留所、車両および運賃から構成される（表 8－1 参照）。それらを利用者が前もって検討して、はじめて利用されるし、場合によっては利用されないことがある。評価はこの 5 つの側面であることがポイントである。

表 8－1 バスサービスの基本 4 要素と運賃

基本要素	①ルート（系統）	「どこから」「どこまで」「どのようなルートで」走らせるか
	②ダイヤ	「いつ」走らせるか
	③停留所	「どこに」「どのような」停留所を置くか
	④車 両	「どんな」車両にするか
運 賃		基本要素に対してどの程度の金額までなら支払ってもらえるか

（出所）中部地域公共交通研究会編（2009）『成功するコミュニティバス』学芸出版社刊，81 ページの表 4－1 を引用

バス事業を考察すると、計画・運営・運行の 3 つの場面・ステージがある。

まず計画は、路線の位置、停留所の位置、運行スケジュールや運賃といったバスサービスの中味を設計決定する。運営はその計画の内容に基づき、財務の観点から、費用（コスト）と収入のバランスがとれるかを検討する。収入は運賃収入の見通しだけでなく、広告収入および行政からの補助金や地元企業や沿線住民の協賛金もある。そうした収支のバランスを調整し、維

持しうるかを分析することがメインとなる。運行は日常的な現場での車両と人員の管理を行うことである。

それぞれの主体が計画・運営・運行の3つにどう関わっているかは様々タイプ分けできる。例えば埼玉県三郷市のコミュニティバスの役割分担は表8-2のようにになっている。

表8-2 埼玉県三郷市のコミュニティバスの役割分担

各ステージ	自治体	事業者
計 画	路線, バス停位置 (地元調整), ダイヤを決定	—
運 営	路線ごとに事業者と契約 路線図と時刻表を全戸配布 運行費補助はしない	自治体と契約
運 行	—	車両と人の管理

(出所) 中村文彦 (2006) 『バスでまちづくり』学芸出版社刊, 180 ページの図7に一部加筆

計画段階で需要を過大に測定したり, 需要を多くするために無理なルート設定が行われることが多い。生活交通サービスの品質は消費者のニーズにあったサービス商品をどのように作り上げるかと密接に関係している。需要を喚起することも大きな課題である。

またコミュニティバス等導入の狙いによって運営・運行に対応の違いがある。その狙いとしては, ①廃止代替対応, ②公共交通空白地域対応, ③中心市街地活性化対応, ④ネットワーク構築対応, ⑤市町村合併による事業統合対応などがある。

(3) 評価制度の確立と改善が重要

国土交通省中部運輸局では 2007 年度の公共交通活性化プログラムを活用し, 「地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン」を策定し, 自治体に対する地域公共交通マネジメントの導入支援を行なっている。構築したコミュニティバス等の地域公共交通を守り育てていくには, PDCA サイクル (図8-1 参照) によるモニタリングとその事業評価による見直し・改善が重要として, 『コミュニティバスの事業評価の手引き』を 2009 年 3 月に公開している。

事業活動における生産管理や品質管理などの管理業務を円滑に進める手法の一つに PDCA サイクルがある。Plan (計画) → Do (実行) → Check (評価) → Act (改善) の 4 段階を繰り返すことによって, 業務を継続的に改善するねらいである。それぞれの内容は,

Plan (計画) : 従来の実績や将来の予測などをもとにして業務計画を作成する

Do (実施・実行) : 計画に沿って業務を行う

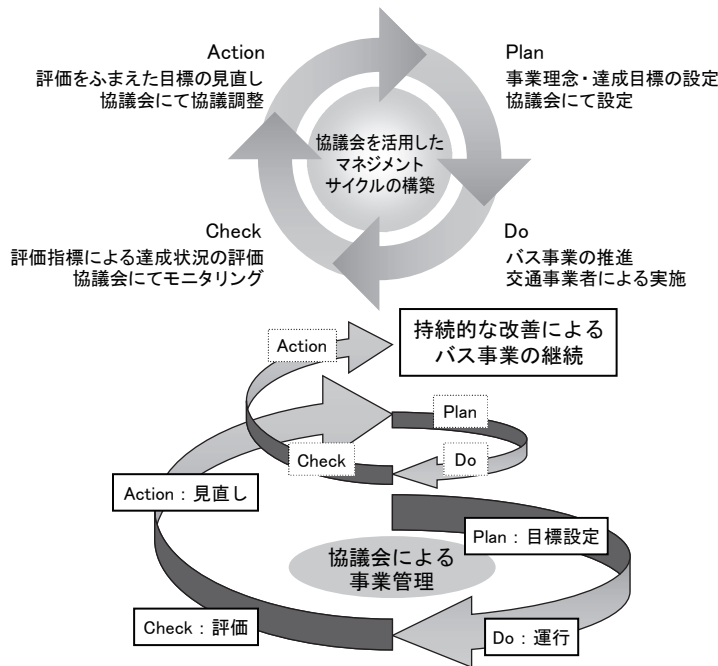
Check (点検・評価) : 業務の実施が計画に沿っているかどうかを確認する

Act (処置・改善) : 実施が計画に沿っていない部分を調べて処置をする, となる。

この 4 段階を順次行なって 1 周したら, 最後の Act を次の PDCA サイクルにつなげ, 螺旋を描くように 1 周ごとにサイクルを向上 (スパイラルアップ, spiral up) させて, 継続的に業務

改善するのである。

図 8-1 持続的な改善によるバス事業の継続のための PDCA サイクル



（出所）国土交通省中部運輸局の『コミュニティバスの事業評価の手引き』, http://www.tb.mlit.go.jp/chubu/tsukuro/kassei/k3p/items_h20/com_bus20.html, 9 ページより（2012 年 3 月 1 日閲覧）

（4）評価の指標

具体的に評価する場合その指標が重要といえる。感覚的でなくて数値で出来るだけ、その評価を検討することで改善が達成される。

『コミュニティバスの事業評価の手引き』ではその指標を一覧表にまとめているので、掲載

表 8-3 コミュニティバスの評価指標一覧表（定義・計測方法）

主な指標		定義例	計測方法（作業概要）
認知度 利用状況 面	認知率	住民における事業の認知割合	住民向けアンケート調査により、認知率を確認。
	利用者数	利用者数の対前年（前月）比較（路線別・路線網全体）	路線別・路線網全体の乗降客数の推移を確認。
	1便当たりの利用者数	当該路線の便数に対する乗降客数	路線毎の年間の乗降客数を年間便数で除して算定。
	走行キロ当たりの利用者数	当該路線の特定区間（キロ）の利用者数	バス停間の利用者数を計測し、当該区間距離で除して算定。
	平均乗車密度	当該路線の特定区間における利用者数（収入）	特定区間の運賃収入を区間経費で除するケースと、利用者数を走行距離で除するケースがある。
	地域住民の利用率	当該路線の沿線住民における利用率（路線別評価）	沿線集落住民に対するアンケート調査により、当該路線の利用実態を確認。集落単位での集団ヒアリングを実施し確認する方法もあり。
	高齢者における利用率	同上の沿線住民を高齢者に置き換えた指標	
	商店街来場者等における利用率	商店街等への来場者における鉄軌道・バス利用者の割合	来場者アンケート調査により交通行動を確認。

主な指標		定義例	計測方法（作業概要）
費用効 率面	収支率	事業経費に対する運賃収入の割合 収支率＝運賃収入／事業経費	運行委託先との契約の中で、年間の事業経費と運賃収入を確認し算定。路線別評価を行うためには、路線別データの入手が必要。
	住民1人当たりの財政投入額	当該路線の沿線住民1人当たりの財政投入額	当該路線の財政投入額を沿線集落居住者数で除して算定。
	利用者1人当たりの財政投入額	当該路線の利用者1人当たりの財政投入額	当該路線の1年間の財政投入額を年間利用者数で除して算定。
	輸送量当たりの事業経費	全輸送量に対する事業経費額	事業費を輸送量（定員×運行回数）で除して算出。
地域カ バー面	バス停カバー率	当該路線エリアのバス停から●mの圏域でカバーできる面積割合 人口を単位としてみた場合のカバー率	沿線集落の面積とバス停●m圏域の面積を地図から求積。 基本作業は同上。面積ではなく、人口・住宅戸数を計測して算出。
	集落カバー率	行政区域内の全集落の内、バス停が設置されている集落の割合	集落毎のバス停設置状況を確認。
サー ビス 対 象 面	高齢者等の外出回数が増えた人の割合	当該路線の沿線住民（高齢者）の外出回数の変化	住民基本台帳等から65歳以上を抽出しアンケート調査を実施。利用実態を確認。集団ヒアリングを実施し確認する方法もあり。
	高校生の公立高校へ通学できる割合	当該地域における高校生が、域内の公立高校に通学できる割合	名簿等から、対象者に対するアンケート調査等により確認。
満 足 度	サービス満足度	利用者における下記指標に対して満足と思う人の割合。運行頻度、ルート、バス停位置、待機施設、定時性、運転手の対応、快適性、運賃他	当該路線の利用者に対するアンケート調査により、満足度を確認。 評価を行うには、定期的な調査により、前回調査結果との比較や指標間の比較を行う。
	事業満足度税金投入の理解度	住民全体に対するバス事業を満足と思う人の割合 住民全体に対するバス事業への税金投入を了承する人の割合	住民向けアンケート調査により、満足度・理解度を確認。 評価を行うには、定期的な調査により、前回調査結果と比較。
	特定施設への移動に不便を感じている人の割合	当該路線の沿線住民における特定目的施設へのアクセス性について満足と回答する人の割合	住民アンケート調査により、当該路線による特定目的施設へのアクセス性評価。集落単位での集団ヒアリングによる確認も可能。
	苦情発生件数	対象路線における年間の発生件数	意見箱、運行記録等から確認。
乗 継 面	鉄軌道・コミバス等の乗り継ぎ率	バス利用者の中、鉄軌道との乗り継ぎ利用をする人の割合	利用者アンケート調査により、交通行動を確認。 ICカードデータや鉄道駅前バス停での乗降客数から推計も可能。
	乗換回数・時間、待ち時間	乗り継ぎにかかる回数・時間、乗り継ぎのための待ち時間	時刻表等で計測する場合、バス停での実際の計測する場合がある。
そ の 他	定時性、遅れ時間	ダイヤとの乖離時間	バス停での計測。
	事故発生率	安全性：事故の発生件数 安全面に対する住民意識の変化	年間の発生件数の確認。アンケート調査で「まちを歩いている時の危険度」で確認も可能。
	CO ₂ 削減量	地球環境への負荷	定点での車種別交通量の推移から計測など。
	分担金・協賛金・広告実績	分担金・協賛金・広告等の金額・出資者数とその推移	分担金・協賛金・広告等の協力実績から確認。
	バス利用券の加盟店数・購入配布実績	商店街数に占める参画加盟店数の割合。バス利用券の購入枚数。	バス利用券の販売実績から確認。

（注）表中の●は原表のままである。ここに当該自治体の設定した300m、あるいは500mといった距離の数値が入る。
（出所）図8-1と同じ、ただし17ページより引用

したい（表8-3参照）。

9. 京都府内の自治体の課題－本当に利用される生活交通の再生を－

自治体の生活交通面の問題点としては、評価がこれまで実施されてこなかったことを主因に、本当に利用される生活交通とはほど遠いところが多い。他の自治体でやっていて、住民の要望もあるで、形だけでも、コミュニティバスの運行をやっておこうという姿勢が見られる。そして需要が少なくて出た赤字額を補助金で補填する。これではやはり「税金の無駄遣い」と指摘されても仕方がない側面もある。コミュニティバスの利用実態から、まず見ていきたい。

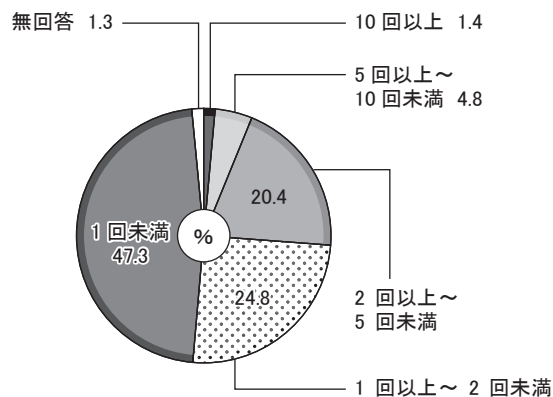
（1）自治体が事業主体のコミュニティバスの利用実態

日本経済新聞社産業地域研究所は 2011 年 7 月に調査した全国調査資料に基づいて、コミュニティバスの利用実態を明らかにしているので、それに検討を加えたい。調査結果の中身は同社刊行の『日経グローバル』誌の No.189, 2012 年 2 月 6 日号に特集で掲載されている（10～25 ページ）。

調査は全国 786 市区と東京 23 区の計 809 市区を対象に 2011 年 7 月に実施した「第 3 回サステナブル都市調査」で回答のあった 654 市区と東京 23 区の、交通マネジメントの取り組みに関するデーターから得ている。このうちコミュニティバスを導入している市区は 70.9% の 464 市区である。その中で自治体が事業主体のものは 294 市区である。コミュニティバスには NPO 等の住民団体が運行するものもあるが、本節では自治体が事業主体となっているものに限って考察する。

平成 22（2011）年度 1 年間の利用頻度は自治体によって大きく異なっている（図 9－1 参照）。住民 1 人あたりの年間の利用回数が 10 回以上の都市がある反面、半数近くは 1 回を下回っている。利用の低さは運行頻度や必要以上に路線ルートを長くしたために時間がかかるからではないかと、『日本経済新聞』2012 年 2 月 6 日の調査紹介の記事でコメントしている。しかし実際調査では利用頻度の多少の理由について具体的に聞き取っていない。

図 9－1 コミュニティバスの利用頻度（住民 1 人当たり年間利用回数別に見た都市の割合、単位は%）



（注）対象は自治体が事業主体の 294 市区
（出所）『日本経済新聞』2012 年 2 月 6 日より

10 回以上は東京都武蔵野市，東京都港区，三重県鳥羽市，島根県安来市の 4 市区である（表 9－1 参照）。

残念ながら，京都府内の自治体運営のコミュニティバスは全国上位 10 位にはいつてはいない。京都府内での運営状況は表 9－2 を参照して欲しい。住民 1 人当たり年間利用上位は舞鶴市が 7 回，木津川市が 4.5 回，福知山市が 4.1 回，南丹市が 2.2 回である。

表 9-1 コミュニティバスの住民 1 人当たり年間利用回数の上位ランキング

順位	自治体名	住民 1 人当 たりの年間 利用回数	年間利用客数 (人)	路線数	1 日当 たりの総運 行本数	平均 運賃 (円)	年間運行経費 (千円)	運賃収支率 (%)	利用客 1 人当 り年間自治体 負担額 (千円)
1	東京都武蔵野市	18.627	2,585,690	7	381	100	288,290	82.7	0.02
2	東京都港区	15.348	3,151,000	7	519	100	—	—	—
3	三重県鳥羽市	10.557	226,049	5	80	450	128,864	33.7	0.38
4	島根県安来市	10.329	429,709	15	174	200	268,806	19.7	0.63
5	滋賀県高島市	8.955	470,081	17	333	220	454,279	38.5	0.55
6	東京都小金井市	8.874	1,055,057	5	138	100	122,088	83.7	0.03
7	東京都国分寺市	7.994	965,184	4	121	100	92,482	100.1	0.02
8	東京都台東区	7.756	1,365,715	3	150	100	—	—	—
9	千葉県浦安市	7.701	1,269,720	2	160	100	194,942	62.0	0.06
10	滋賀県甲賀市	6.800	630,297	35	510	250	317,054	28.2	0.36

(注) 対象は自治体を事業主体とする計 294 市区の 2010 年度実績。—は無回答など。平均運賃の太字は均一運賃を示す。
運賃収支率は運行経費に対する運賃収入の比率。

(出所) 『日経グローバル』No.189, 2012 年 2 月 6 日号, 10 ページを一部修正

表 9-2 京都府内のコミュニティバスの運営状況

都道府県	自治体名	生活交通手段全体			コミュニティバス								
		生活交通手段 のタイプ	コミュニティバス の合計年間 利用客数(人)	住民1人当 りの年間利 用回数	事業主体	1日当たり総 運行本数	平均運賃(円、 太字は均一運賃)	年間利用客数 (人)	住民1人当 りの年間利 用回数	年間運行経費 (千円)	運賃収支率 (%)	利用者1人当 り自治体年間 負担額(千円)	
京都	京都市	○	573,257	0.389	□	133	200	573,257	0.389	—	—	—	
	福知山市	○	328,378	4.122	◎□◇	147	475	328,378	4.122	224,038	37.8	0.27	
	舞鶴市	○	622,077	7.015	□◇	162	460	622,077	7.015	429,172	43.1	0.06	
	亀岡市	○	93,550	1.012	◎	26	100	93,550	1.012	23,972	35.3	0.17	
	城陽市	○	138,857	1.735	◇	82	150	138,857	1.735	55,822	31.6	0.28	
	長岡京市	○	44,542	0.558	◎	16	150	44,542	0.558	25,743	21.0	0.34	
	八幡市	○	76,793	1.034	◎	10	200	76,793	1.034	41,837	26.6	0.40	
	京田辺市	○	92,543	1.363	◇	28	360	92,543	1.363	124,211	24.8	0.54	
	南丹市	○	77,436	2.199	◎	37	150	77,436	2.199	45,772	13.3	0.51	
	木津川市	◎	311,228	4.461	◎◇	167	300	311,114	4.459	126,938	41.4	0.20	

(注) ・生活交通手段のタイプ：◎＝コミュニティバスと乗り合いタクシーの併用，○＝コミュニティバスのみ
・事業主体：◎＝自治体，○＝商工会議所・商工会，□＝住民・NPO 等，◇＝民間事業者（自治体から運行補助を受けている業者に限る），△＝その他
・運賃収支率＝運行経費に対する運賃収入の比率（％）。平均運賃の求め方＝距離制・区間制運賃の場合は最低運賃と最高運賃の平均値を算出。均一運賃と距離制または区間制運賃を併用している場合は距離制・区間制運賃の最低・最高運賃の平均値を算出したうえで、その額と均一運賃の平均値をとった。
・「—」は無回答など。

(出所) 『日経グローバル』No.189, 2012 年 2 月 6 日号, 26 ページを一部修正

(2) 自治体が住民の交通権を保障しようという姿勢が決め手

表 9-2 の運賃収支率の項目を見れば明らかだが、京都府内の各コミュニティバスともすべて 50% を切っている。運行経費の運賃でまかなえない部分はその自治体から「赤字補填」をされることになる。筆者は「赤字補填」という概念でなく、必要経費であると考えたべきではないかと従前から主張している。しかし住民の税金等でその額が出費されるのだから、運行を委託している事業者の言いなりに補填するのは問題である。言いなりではなく、標準的なコ

ストより高い部分はカットする等厳密に費用を精査し減額等する自治体は多い。

そうした作業は必要ではあるが、本質的ではない。赤字が減少するように、利用者を増加させる視点が重要なのである。自治体の担当者はそうした視点でもっと運行面で具体的に注文をつけるべきといえる。そうした具体的な注文、改善案は机上からは出てこないであろう。どのような仕組みが必要かの一端は前節で提起した。

各自治体の財政が厳しい中で赤字額が少ない方がベターであり、利用者増大のための評価改善努力が望まれる。しかし公共交通は営利事業ではない。収支を償うことを至上命題にすべきではなく、コスト・ベネフィット分析でベネフィット面の考察が必要といえる。

改めて自治体の本来の業務は何かを問い直すと、住民が不安なくその地域で暮らし続けることを第一に遂行することであると考ええる。すべての住民が自由に移動し、健康で文化的な最低限度の生活を営む事が必要で、自治体は生活交通の維持・整備につとめなければならない。すでに、京丹後市の「上限 200 円バス」や綾部市の「市民バス」で当該自治体の果たした役割は紹介済みなので、他の自治体の先進事例を 3 つ紹介しておきたい。

①東京都武蔵野市の「ムーバス」－ 市内すべての交通空白地域の解消を目指す⁹⁻¹⁾

わが国でのコミュニティバスの登場に際しては東京都武蔵野市の「ムーバス」が、車体、ルート、頻度、運賃がミックスされて、うまく機能した例として全国的に知られている。1995 年 11 月に武蔵野市がミニバス（29 人乗り）を使って駅と路線バスが入らない住宅街を 30 分をかけて循環（一方通行）運行を始めた。料金は均一制で大人・子供共に 100 円である。事業主体は市で、運行を地元のバス会社「関東バス」に委託している。停留所間隔は 200 メートルで、100 メートル歩けば最寄りのバス停にアクセス出来ることもあり、このバスは特に買い物や通院に使う高齢者によるこばれた。利用者は月を追って増加したが、武蔵野市の場合何年もかけて用意周到な計画に基づいてはじめたことと、東京の中心部周辺でもともと潜在需要があったことが成功の背景にあったといえる。その後武蔵野市では市内の公共交通空白地域のすべての解消をはかるとして路線をふやし、2012 年現在 7 ルートが運行されている（図 9-2 参照）。日野市や国分寺市など隣接の自治体にもコミュニティバスが数多く登場してきている。

なお武蔵野市の場合の「公共交通空白地域」と「公共交通不便地域」は次のように定義されている。「公共交通空白地域」は、バス停から 300 メートル以遠の地域、「公共交通不便地域」はバス停から 300 メートル以内の地域でも、バスの便が 1 日 100 本以下の地域となっている。

ただこうした定義は法的に明確なものではなく、統一したものはない。福岡市の定義を本稿末尾の参考資料にかかげているので、参照して欲しい。一般的に「交通空白地域」は、鉄道駅

9-1) 本項目の執筆にあたっては、土屋正忠（2004）『ムーバスの思想 武蔵野市の実践』東洋経済新報社刊、土屋正忠他（1996）『一通の手紙から生まれた武蔵野市のコミュニティバス』ぎょうせい刊、地域科学研究会の映像シリーズ 35「快走ムーバス」、同 41「ムーバス サクセスストーリー」および武蔵野市都市整備部交通対策課のホームページ等を参考にした。

図 9-2 武蔵野市「ムーバス」の現在の路線図



（出所）武蔵野市都市整備部交通対策課資料，http://www.city.musashino.lg.jp/norimono_chuurin_chuusha/mu-bus/003463.html より（2012年3月1日閲覧）

から 1km，既存バス停より 200 ～ 500m 離れた地域とされる。

②三重県鈴鹿市の「C－BUS」－「鈴鹿方式」として全国発信⁹⁻²⁾

調査した時点から日数が立ち，現状は変わっているかもしれないが，2004年に調査した三重県鈴鹿市の「C－BUS」を紹介したい。

武蔵野市の「ムーバス」が大都市内のコミュニティバスのモデルケースとするなら，三重県鈴鹿市に2000年3月より登場した鈴鹿市西部地域コミュニティバス，愛称「C－BUS」は，マイカー普及率の高い農村地域での成功のモデルケースといえる。運行目的としては交通空白地域の解消で，市西部地域の高齢者等移動制約者の市内中心部への移動手段の確保といえる。

鈴鹿市では1997年度から市内の交通網整備について，武蔵野市の「ムーバス」などを参考に調査・検討を重ねてきた。

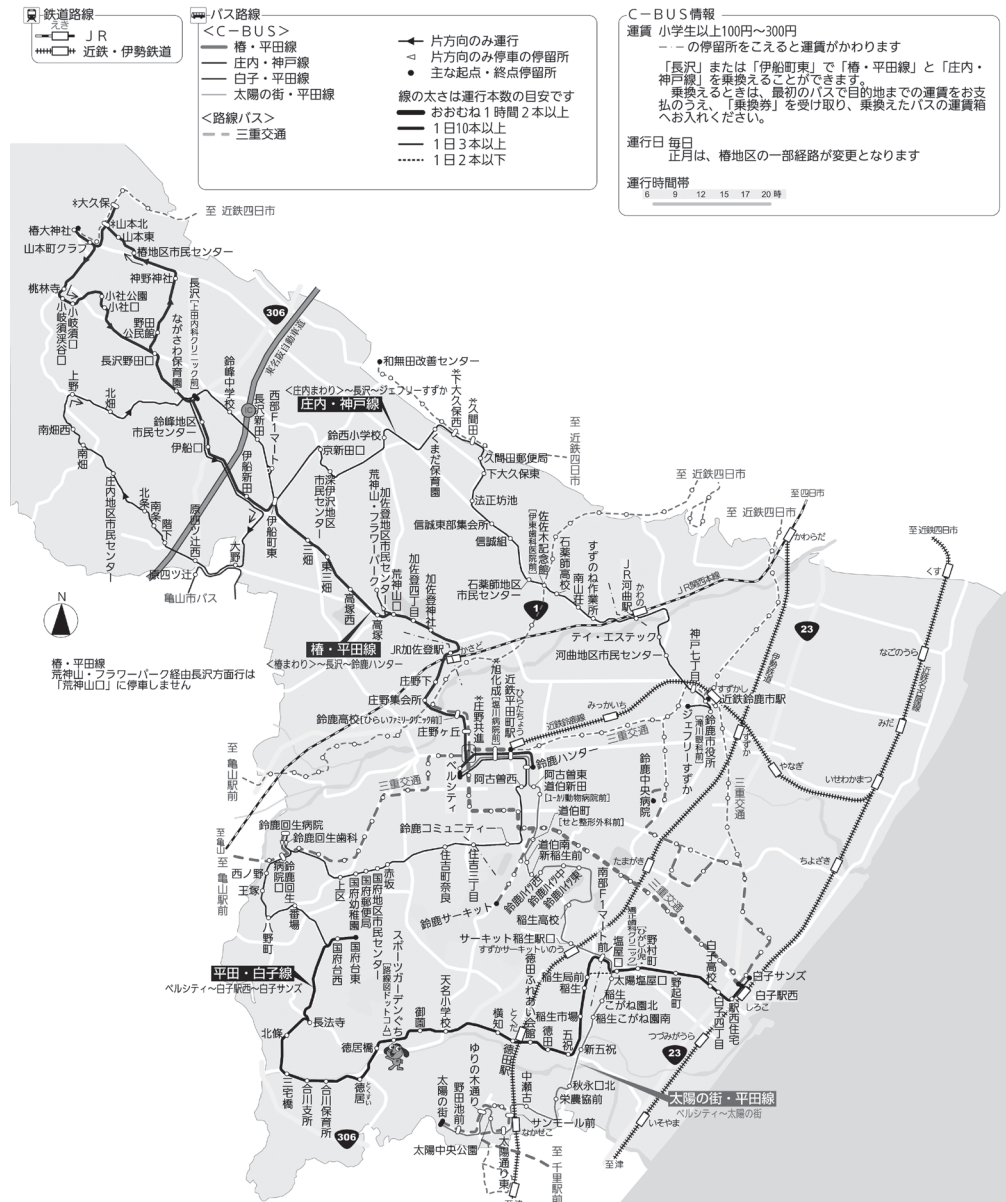
三重交通の廃止代替バスが走行していたが，路線等は三重交通時代とそのまま同じで利用者は極めて少なかった。同じ公的支出を伴うのなら，“積極的に売って出る”方策をとったほうが税金の活用になると検討された。その結果，高齢化・過疎化が進む西部丘陵地帯と約25キロ離れた中心市街地とを29人乗りのミニバスで結ぶ2路線のコミュニティバスの運行が5年間実証運行するとして2000年3月から開始された。

2路線(図9-3参照，ただし2012年3月1日時点の路線図)は，椿・平田線と庄内・神戸線であり，椿・平田線は近鉄平田駅やショッピングセンターに，庄内・神戸線は近鉄鈴鹿市駅や市役所にアク

9-2) 本項目の執筆にあたっては，2004年鈴鹿市産業振興部商工観光課での聞き取り調査，地域科学研究会の映像シリーズ38「走れ！C－BUS」および鈴鹿市のホームページ等を参考にした。

セスし、運転間隔は前者が1時間、後者が2時間となっている。両者は途中2箇所で接続し乗り換えできる。料金は不要である。運賃は中間地点のJR 関西本線の各駅までは100円、それを越えると200円になる。それぞれの生活圏内は100円にしたいというコンセプトで2本

図9-3 三重県鈴鹿市の「C-BUS」の現在の路線図



(出所) 路線図ドットCOMの三重県鈴鹿市コミュニティバス「C-BUS」路線図（2011年4月1日改正），
<http://www.rosenzu.com/brmi/brm231.pdf> より（2012年3月1日閲覧）

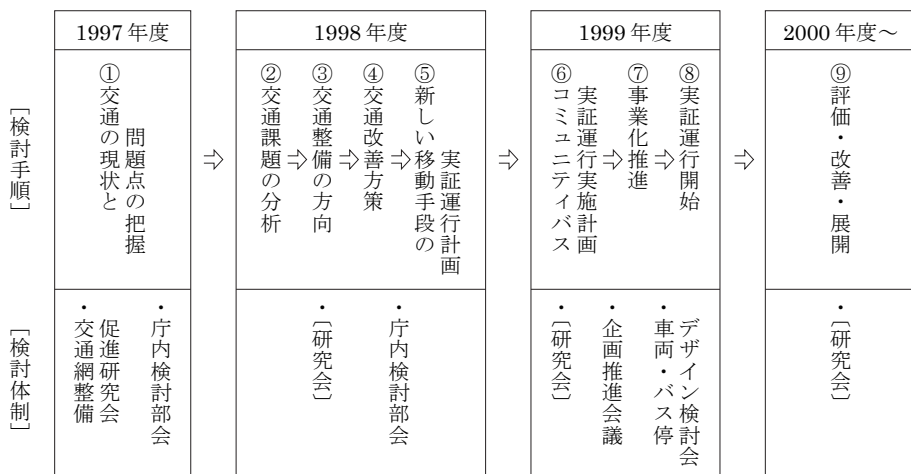
建てとなった。廃止代替バスを運行していた三重交通㈱が受託運行している。コース数は4コース（平均キロ程 20km）で、使用車両は小型車（日野のリエッセ）2両である。

鈴鹿市のこの「C－BUS」のCには Community・City・Civil の意味が込められている。それまで三重交通の廃止代替バスがほぼ同じ路線で走っていた際には、1便あたりの平均乗客数は2.5人であったが、1年を経た2001年5月時点では15人近くになっており、全体としての利用者数は開業初年度1年間で4倍の20万人にのぼった。1年目の運賃収入は当初予想の1,000万円を大きく上回る2,700万円となった。この要因は100円と200円という2段階の利用しやすい運賃設定に加えて、本数を増やしダイヤを定時に設定（パターンダイヤ化）したり、バス停の位置を地元の人に決めてもらうなど、運行を住民のオーダーメイドで行った点が大きいと指摘されている。

当時いわゆる「鈴鹿方式」として全国発信したが、運行開始までには長い準備検討期間があった。「鈴鹿方式」の内容は、「プロセスを大切にしたい計画づくりと、地域に支援された運行方式の導入」といわれるが、基本計画から実施計画・運行・評価・改善までを地元沿線住民とバス事業者、行政、専門家のパートナーシップでもって進めていく方式といえる。その調査検討フローは図9－4に示す通りである。原点となった検討項目は、空気を運ばないバスにするにはどうすれば良いか。誰をのせるバスか。乗ってみたいくなるバスとはなにか、などであり、武蔵野市の「ムーバス」などの導入検討にあたった専門家の協力を仰いでいる。

5年間の実証運行期間中に様々な評価や改善をおこない、地域の暖かい支援を得て利用者は拡大し、本格運行されている。

図9－4 鈴鹿市の「C－BUS」導入までの検討フロー



（出所）鈴鹿市産業振興部商工観光課資料より

③秋田県上小阿仁村のトータルな生活交通再生⁹⁻³⁾

最後の事例として、秋田県の市町村の中で最も人口が少なく、最も高齢化、過疎化、空洞化が進んでいる北秋田郡上小阿仁（かみこあに）村を取りあげる。人口は表 9－3 に示す様な推移である。

表 9－3 秋田県上小阿仁村の人口推移

年月日	世帯数	総人口	男性人口	女性人口	転入	転出
2006.03.31	1,286 世帯	3,159 人	1,498 人	1,661 人	5 人	25 人
2007.03.31	1,279 世帯	3,080 人	1,460 人	1,620 人	4 人	20 人
2008.03.31	1,265 世帯	2,996 人	1,418 人	1,578 人	10 人	18 人
2009.03.31	1,250 世帯	2,945 人	1,400 人	1,545 人	14 人	18 人

（出所）上小阿仁村資料より作成

上小阿仁村は、秋田県のほぼ中央、北秋田郡の西南部に位置する南北に長い山あいの村である（図 9－5 参照）。現在の上小阿仁村の名称は、1889（明治 22）年、市町村制施行により、小沢田、五反沢、福館、杉花、堂川、仏社、沖田面、大林、南沢の九か村が統合した際につけられた。「平成の大合併」においては、当初鷹巣阿仁部の五町村での合併が話合われていたが、上小阿仁村は単独立村を選択、合併協議会から離脱している。北部は平地で南部は山林が多く、総面積（256.82 平方キロ）の 92.7% が山林原野で占められ、うち 75% が国有林となっている。同村は、鉄道の沿線がなく、幹線道路として国道 285 号線が南北に大館・北秋田市から秋田市を結ん

図 9－5 秋田県上小阿仁村の位置



（出所）白地図より作成

9-3) この項目の執筆は 2009 年 10 月 19 日に総務省主導で島根県松江において開催された定住自立圏全国市長村長サミット 2009 in 島根」での小林宏農・秋田県上小阿仁村村長の「過疎地域における公共交通のあり方」の報告を利用している。

でいるだけなので、「陸の孤島」と言われてきた。

高齢化率 44.3% と秋田県一の高齢化率を示す同村は、移動制約者の為に多様な施策を行なっている。同村民を対象に 4 つの生活交通システムが稼働している。

医療関係では、路線バス（秋北バス）と競合しない形で、ウィークデイに国保診療所無料送迎バスを、福祉関係では身体障害者や要介護認定者の低廉な有償運送を行ってきた。このような状態を克服すべく数年前にボランティア有志を募って NPO 上小阿仁村移送サービス協会を立ち上げ、秋田県で最初にタクシー料金の 5 分の 1（バス料金の約 2 倍）程度の料金で過疎有償運送を開始した。ただしこれにはバスおよびタクシー業界との話し合いの結果、妊婦及び病気の通院者を例外とする 60 歳以上の上小阿仁村在住の会員という制限がつけられた。これらの制限にも拘らず、秋田市内等本村周辺の総合病院や買い物用に大いに利用され、初年度の 2006 年は 309 人、翌年度 435 人、3 年目は 1000 人を超え、着実に浸透している。

以上は村民のみを対象とした移動手段の提供であるが、2008 年秋田市に向かう中央地域を担っているバス事業者が撤退し、いわゆる交通空白地が発生した。来訪者や村民の利便性を高めるため協議を重ねた結果、大館能代空港、秋田内陸縦貫鉄道の活性化も含めて一番便利な村にしようとの目的で、2009 年 7 月からデマンド型乗合タクシーの運行を開始している。事前予約制で前日の午後 5 時までに同村に来る人も出かける人もタクシー会社に電話で申込み方式である。

2009 年 10 月からは村営有償運送事業により奥羽線八郎潟駅への往復が 3 便、内訳はワゴン車で朝・夕の定期運行と昼のデマンド型運行が開始された。

このように現在同村では、第一に、医療関係で、診療所への村営無料運送、第二に、身障者と要介護者の為に、村営福祉有償運送サービス、第三に、村から独立した NPO 法人上小阿仁村移送サービス協会による過疎有償サービスを実現し、第四に、主に交通空白地対応で、定期運行とデマンド型運行を組み合わせた村営運送を行っている。

今後の課題として、小林村長は「上記の四つの組み合わせ方式を、利用者のサービス向上に向け、しかも費用対効果に視点を当てながら、改善を続けることが肝要と考えている。

今後公共交通を利用する人は少子高齢化の進行により、年々減少することが予測される。これに対応し、できるだけ多くの人々が村外から来村することを可能にする為のシステム構築が喫緊の課題である。

その為には、第一に、NPO 過疎有償サービスにおいて、年齢制限、村民会員制限を取り払い、村に出入りするすべての人々の移送を可能にする（協会の定款は既にこの方向で改正し、県当局には届け出ている。残るはバス・タクシー業者の承認のみである）。

第二に、利用者の「相乗り」慣習を強化する。これが、結果的には支出を低減し（相乗り方式では、NPO 移送の方が村営有償よりも安くなる）、CO2 削減にも寄与することになる。

第三に、村の支援でNPOの運転者の二種免許者の数を増やす（より安全に）。

第四に、人とモノの同時輸送を始める（例えば、秋田市の市民市場に上小阿仁の農林産品も一緒に運ぶ）等々が懸案とされる。その際に、村当局がイニシアティブを取ったとしても、将来は移送サービスを民間に任せ、村は支援に徹することが大切である」と指摘している（同村村長の報告概要より、一部編集し引用）。住民の交通権保障と来村者の交通確保を視野に入れた同村の施策展開が注目される。

以上、基礎自治体が地域の住民の生活と暮らしを守るため、交通権保障を基礎にした施策を具体的に展開し、当該地域がいつまでも住みつづけられる地域になっている事例を紹介した。

ただ一般的にいて地域生活交通の再生は極めて困難である。そうした困難状況をいかにすれば克服し地域生活交通を再生しうるか。その基本となる手立てを、最終節となる次節で本論説全体のまとめも兼ねて提案したい。

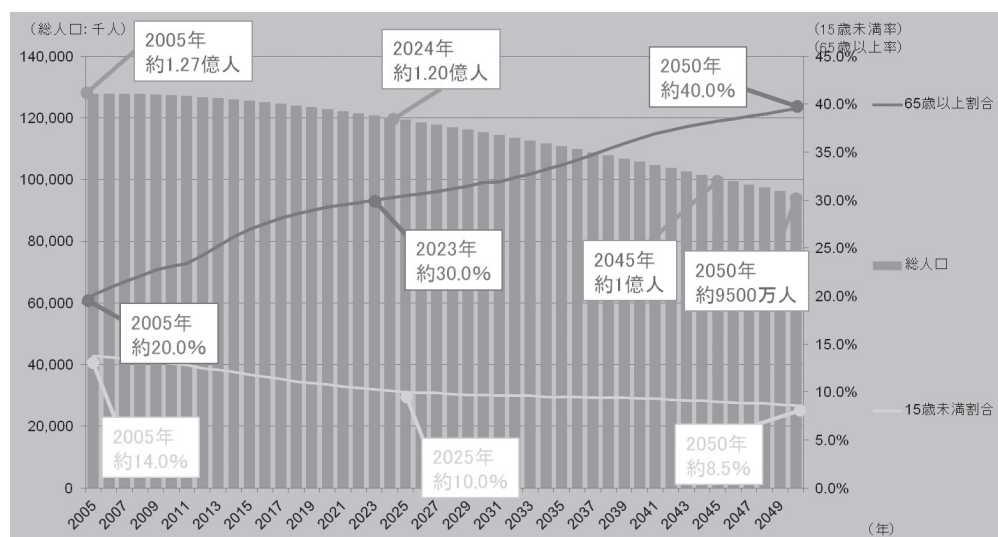
10. 京都府をはじめ全国の生活支援交通の実現のために、なにが必要か

まず今後の日本社会の行方や交通状況を押さえておきたい。

（1）膨大な数の「高齢移動制約者」が今後増加する

日本の各地域で、移動が困難になる人々が急速に増えている。そのため住民の暮らしに大きな困難がふき出し、深刻な状況が深まってきている。移動の困難は、第一には地域公共交通機関

図10-1 少子高齢化の推移・予測



（注）2005～2009年：総務省「人口推計」、2010～2050年：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（中位推計）

（出所）国土交通省の広報資料より

の廃止が今も進んでいること。第二には著しい高齢化（図 10－1 参照）でマイカー運転が困難となる層が増加していることが主因である。

第一の主因の地域公共交通機関の廃止は国の交通政策が引き起こしたものである。当時の運輸省は 1990 年代に入って「運輸事業の活性化とサービスの向上をめざし」運輸事業の規制緩和政策を基本的な交通政策として進めてきた。それにより鉄道軌道事業やバス路線の撤退、トラック・タクシー事業の過当競争による運輸労働者の労働条件の劣悪化、中小運輸企業の倒産、相次ぐ鉄道事故発生などにより、より多くの深刻な問題を生むこととなった。

鉄軌道や路線バス事業の規制緩和は 2000 年前後から本格化している。2002 年 2 月からバスやタクシーでは「道路運送法」改正が施行された。鉄道では 2002 年「鉄道事業法等の一部を改正する法律」が公布され、2003 年 4 月から施行された。それまでの運輸需給調整規制が廃止された。この規制緩和で路線廃止が極めて容易となった。バスの場合は 6 か月前の届出、鉄軌道では 1 年前の届出で廃止が自動的に認められる。そこでバス事業や鉄道事業の路線廃止が地方部や都市部で著しく進んだ。

こうした規制緩和による全国の鉄軌道や乗合バスの廃線は更に続くと思われ、サービスレベルも一段とさがり、利用したくとも利用できなくなっている。

第二の主因の高齢者の増加に関わるが、高齢者による自動車事故が近年著しく増加し、「運転免許証返納」が喫緊の課題となっている。しかし代わりの交通手段がなく生活が出来なくなる状況のもとで、返納は遅々として進展していない。従来までとは違い、高齢者は家族や地域の移動支援が受けにくくなってきている状況もある。

第一の主因の公共交通規制緩和での廃止増加で公共交通利用が減少する以外の、利用者の減少要因として、以下が指摘されている。

- ①団塊の世代が大量に退職し、通勤に公共交通を使わなくなった。
- ②少子化で通学高校生が減少し、公共交通利用も減少している。
- ③ 2000 年代に入ってから市町村合併の強行で、合併した周辺地域の公共交通網の崩壊

行政地域が広大化したのが、旧市町村で運行されていたコミュニティバス、町営バス等の廃止が引き起こされた。広大化した外周部では過疎化が進み、バス等利用者が一層減少している。

- ④公共交通運賃の高さ

年金生活者等は遠距離乗車の場合、運賃が跳ね上がる事で手軽に利用できない。学生では通学定期代の高さやダイヤがあわず、親によるマイカーでの登校・下校の送迎が増加している。

- ⑤高齢化や離農・地域崩壊で住み慣れた地域からの転出が進み、バス等利用者が減少している。

（2）国の施策状況

これまでの国のスタンスは事業者寄りであり、利用者を著しく無視してきた。公共交通事業の規制緩和で、事業の廃業や路線廃止が著しく増加した。このまま市場原理にまかせていたら、地域の公共交通は壊滅状況になることが予想された。監督官庁の国土交通省によりやがて危機感がでてきた。その対応の具体策が 2007 年制定（10 月 1 日施行）の「地域公共交通活性化及び再生に関する法律」である。地域公共交通活性化協議会（法定協議会）を設置し、地域で公共交通の改善等計画を策定した自治体に対して、国の資金が投入される事になった。2008 年から創設された「地域公共交通活性化・再生総合事業」（～2010 年度まで）である。

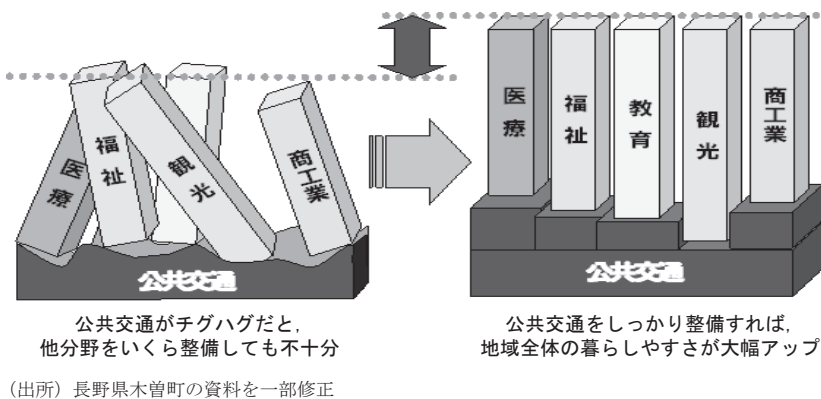
この「地域公共交通活性化及び再生に関する法律」は 2008 年 1 月に改正案が成立し 10 月から施行された。これにより地方鉄軌道の「公有民営」（あるいは「公設民営」）という形の「上下分離」の経営が認められた。

2009 年 9 月に民主党政権が発足した。野党時代から交通基本法制定に意欲を見せ、法案を上程したこともあったが、“事業仕分け”で「活性化・再生総合事業」を切り捨てた。それにかわり 2011 年に「地域公共交通確保維持改善事業（生活交通サバイバル戦略）」が創設（～2013 年度まで）されている。

（3）地域公共交通は地域の土台

前述したように現在、全国で地域交通は大きな岐路に立されている。その再生拡充が総合的に実施される必要がある。単独の措置で再生するとは思えない。社会インフラとして交通がベースとしてあり、その上に日常の買い物や医療・福祉・教育をはじめとする生活が営まれてきた状況を考えると、人々がいつまでも住み続けたい・住みつけられる地域として再生するために、公共交通が果たす役割は極めて大きいものといえる。

図 10-2 地域公共交通はすべての施策の土台



高齢福祉社会での公共交通の整備・充実、まちづくりや豊かな医療・福祉、教育等を実現する土台＝「プラットフォーム」に据えるべきである。土台の公共交通が不十分であれば、医療福祉、教育あるいは観光等諸施策も十分に成果が出せない（図 10－2 参照）。公共交通機関は社会資本・社会インフラ、あるいはライフ・ラインとして位置づけるべきで、地方自治体が地域交通計画立案と実施のコントローラーになる仕組みの構築が必要といえる。

（4）交通基本法の制定を

突破の手がかりは「交通基本法」制定である。フランスでは 1982 年 12 月 30 日に「国内交通基本法」（正確な訳は、「国内交通方向付け法」、略称は LOTI）が制定され、国民の交通権保障は国と自治体の責務としたが、日本ではまだ法律に謳われてない。

2009 年 9 月の衆議院選挙で自民党政権にかわり発足した民主連立政権は、「交通基本法」制定に意欲的で同年 11 月に国土交通省内に「交通基本法案検討会」を設置し、各界から幅広く意見を聴取検討している。そのパブリック・インボルブメントを 2 回実施している。その上で「交通基本法案」を 2011 年 3 月 8 日に閣議決定し、開催中の通常国会に上程した。

しかし 3 月 11 日に発生した東日本大震災の対応で国土交通委員会での審議はされず、その後継続審議となっている。なお自民党政権時代 2003 年の国会に民主党と社民党との議員提案として上程され廃案となった同法案があるが、その法案の第 2 条には「移動の権利」として次が謳われているが、今回は盛り込まれてない。

第 2 条

すべての国民は、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される権利を有する。

2 何人も、公共の福祉に反しない限り、移動の自由を有する。

交通基本法制定で交通の何をどう変えるべきか（図 10－3 参照），“絵に描いた餅”にせず、効果あるものを構築することが切に問われている。交通権保障の内容をより精緻化し、それを盛り込んだ国の交通基本法制定と各自治体での交通基本条例制定を進める事が望まれる。

「交通権」はまだわが国では法律に謳われてない。それでは日本では 交通権はないのかというと、そうではない。日本国憲法の基本的人権保障が根拠で、そこに交通権の権利が包摂されている。しかし国による交通基本法制定と各自治体での交通基本条例制定で確実なものとなろう。

「交通権」保障の問題は、今後のわが国の政策の大きな柱になるべきである。近年、高齢者・身体障害者の社会参加の推進および高齢化社会の進行に伴うバリアフリー化の推進、規制緩和に伴う地方鉄道・バス等に対する生活路線維持等、いわゆる「移動制約者」が公共交通を利用

することについての要望が極めて高まりつつある。

憲法上保障された基本的権利を実質的に保障するものとして「交通権」保障を位置づけることが、住みつけられるまちづくり、地域発展からも望まれる。

交通権とは「国民の移動する権利」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）などの「基本的人権」を実現する具体的権利である。

日本国憲法では基本的人権の保障が次の条文で掲げられている。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第二十二條 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。
（第二項 略）

第二十五條 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。（第二項 略）

第二十六條 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

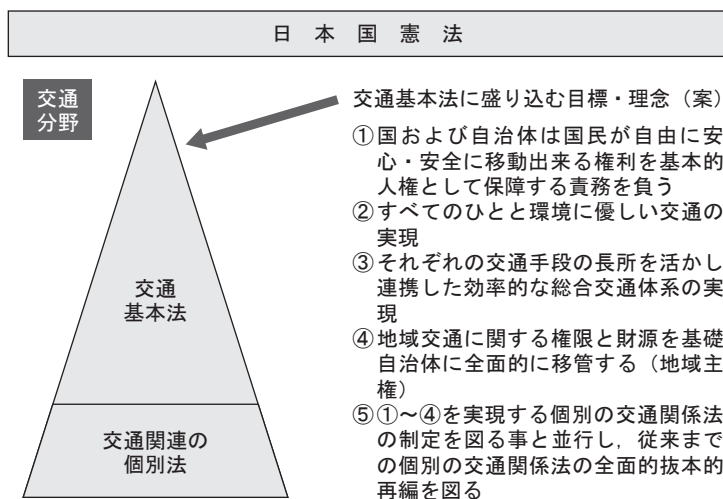
2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

第二十七條 すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。

2 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。

3 児童は、これを酷使してはならない。

図 10-3 国は交通基本法の制定を



（出所）土居靖範作成

（5）各自治体で交通基本条例の制定を

国による交通基本法制定と並んで、各基礎自治体での交通基本条例の制定が生活交通の確保充実の上で重要といえる。2012年4月現在、福岡市制定のものが唯一であるが、住民の生活交通の確保が急がれる中で順次他の自治体に制定が広がってくるものと思われる。

筆者は交通基本条例は大きく2つの部分で構成されるべきと考える。第1部はどのような地域社会を交通面で実現するべきかの理念・目標である。第2部はその理念・目標を具体的に実現する内容である。それを例示すると図10-4のようになる。

第1部に盛り込む具体的な内容案は、

- ①自治体は国とともに住民が自由に安心・安全に移動出来る権利を基本的人権として保障する責務を負う
- ②すべての住民と環境に優しい交通の実現
- ③それぞれの交通手段の長所を活かし連携した効率的な便利な交通体系の実現

第2部に盛り込む具体的な内容案は、

i 「交通空白地域」の解消

[具体的到達目標]

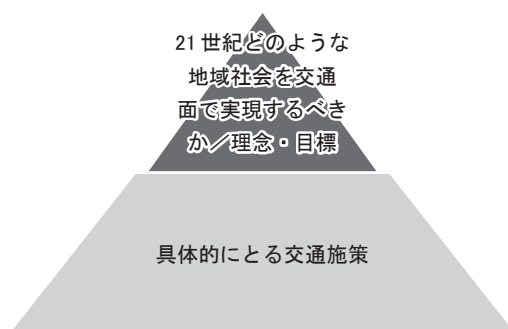
- ・最寄りのバス停に徒歩5分以内でアクセス出来る
- ・最寄りの鉄道駅・LRT停に徒歩10分以内でアクセス出来る

ii 交通権を阻害している公共交通の運賃の改善，とりわけ乗りつぎ運賃の改善をはかる

[具体的到達目標]

共通運賃制の採用／公共交通の乗り換えごとに運賃を支払う必要がない制度の導入で○○○（地名が入る）圏運輸連合の結成をはかる。これは沿線地域の諸自治体とそこで運行されるすべての公共交通事業者が加盟した、「事務組合」組織の結成で可能となる。共通運賃の導入，乗り継ぎの利便性を図るダイヤ設定，統一した案内や時刻表を作成をする。

図10-4 各自治体は交通基本条例の制定を



（出所）土居靖範作成

本節末尾に、現時点で唯一制定されている福岡市の「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」の解説および全条文を参考資料として、掲載しておきたい。¹⁰⁻¹⁾

（以上、本文終わり）

参考資料

「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」について

平成 22（2010）年 3 月 第 1 回福岡市議会（定例会）において議員提案条例として成立

平成 22 年 3 月 29 日公布・平成 22 年 12 月 28 日施行

○ 条例の概要

<目的> （第 1 条）

- ・ 市民，市民団体，市及び公共交通事業者の役割の明示
- ・ 市の生活交通の確保に関する施策を定めることによる
市民，市民団体及び公共交通事業者による主体的な取組の促進

→ **生活交通の確保**

<役割> （第 3 条～第 7 条）

	役割
市	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活交通施策とまちづくりその他の施策との一体的な推進 ・ 市民等，公共交通事業者への情報提供かつわかりやすい説明
市民等 (市民・市民団体)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市の生活交通施策の共働 ・ 社会的役割の自覚と団体相互の連携（市民団体のみ） <p>(※居住・活動する地域に係る生活交通の確保のための取組へ参画する権利を有する)</p>
公共交通事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会的役割の自覚と市の生活交通施策の尊重，最大限の配慮 ・ 市，市民等への積極的な情報提供
共通	<ul style="list-style-type: none"> ・ 基幹的な交通ネットワークの維持・拡大を図り人の移動の連続性を確保 ・ 相互の情報交換と協力関係の構築

※ 生活交通施策：公共交通空白地等及び移動制約者の生活交通を確保するために必要な施策

<施策> （第 8 条～第 10 条）

1) 生活交通特別対策区域の指定（図10-5参照）

市長は，公共交通空白地等のうち，当該地域における生活交通の確保に向けた取組状況を踏まえ，生活交通の確保のための支援が必要と認められる地域を，「福岡市地域公共交通会議」の意見を聴いた上で「生活交通特別対策区域」に指定。

10-1) この交通基本条例に関する資料文献には，寺島浩幸「福岡市の生活交通政策と生活交通条例」『住民と自治』2010 年 11 月号（21～24 ページ），『交通権（移動権）の保障制度－交通基本法を先駆けた福岡市生活交通条例－』地域科学研究会，2010 年 10 月刊，および可児紀夫著『交通は文化を育む・地域交通政策の提言－交通基本法と交通基本条例－』自治体研究社，2011 年 3 月刊がある。

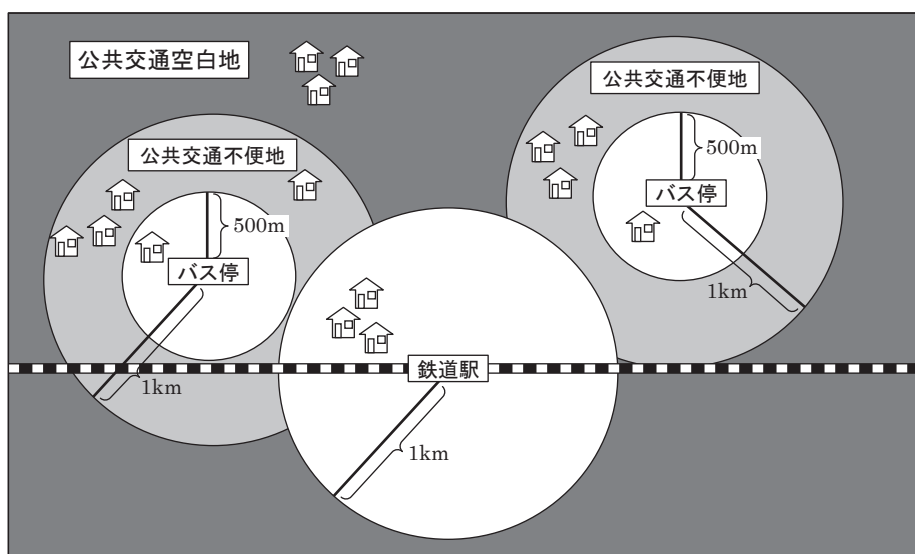
【定義】「公共交通空白地等」… 次のいずれかに該当する地域

- ア 公共交通空白地 バス停から概ね 1km 以上離れ、鉄道駅から概ね 1km 以上離れた地域
- イ 公共交通不便地 バス停から概ね 500m 以上離れ、鉄道駅から概ね 1km 以上離れた地域
- ウ 公共交通不便地に準ずると市長が認める地域
- エ バス・鉄道路線の廃止等に伴いア～ウの地域になるおそれのある地域

2) 生活交通特別対策区域における支援

市は、「生活交通特別対策区域」において、予算の範囲内で、生活交通の確保のために必要な支援を行う。

図 10-5 公共交通空白地及び公共交通不便地の概念図



(注) 公共交通空白地は濃い黒色の所、公共交通不便地は薄い黒色の所。

(出所) 寺島浩幸「福岡市の生活交通政策と生活交通条例」『住民と自治』2010年11月号、23ページより引用

○ 関連規則

条例施行にあたり必要となる規則を平成 22 年 12 月 28 日に施行した。

「福岡市地域公共交通会議規則」

(内容：福岡市地域公共交通会議の組織・運営に関して必要な事項)

「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 9 条第 3 項の規定による告示に関する規則」

(内容：生活交通特別対策区域の指定・変更・解除の告示に関する手続き)

「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期日を定める規則」

(内容：条例の施行期日)

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

目次

前文

第 1 章 総則（第 1 条—第 7 条）

第 2 章 生活交通の確保に関する施策等

第 1 節 公共交通空白地等に関する施策等（第 8 条—第 10 条）

第 2 節 移動制約者に関する施策等（第 11 条）

第 3 章 福岡市地域公共交通会議（第 12 条）

第 4 章 雑則（第 13 条）

附則

生活交通は、市民の諸活動の基盤であり、日常生活において重要な役割を果たし、地域社会の形成を支えるだけでなく、社会経済を発展させるとともに、文化を創造するなど豊かな社会の実現のために不可欠なものである。

近年、高度経済成長時代を経て、住宅や大規模集客施設の郊外への立地が進み、個人のライフスタイルの多様化とあいまって、自動車への依存が一層高まっているとともに、都市部への人口流出等による人口減少、高齢化の進展などにより、地域公共交通を取り巻く環境は大変厳しい状況にある。こうした状況の中、乗合バス路線網の維持に加え、コミュニティバス、乗合タクシー、福祉有償運送など市場で供給が困難であり、かつ、通院、買物などの日常生活を支える新しい交通サービスへの期待が高まっている。

福岡市においても、自動車に依存したライフスタイルの進展や需給調整のための規制の緩和により、乗合バスの不採算路線の廃止や縮小が相次ぎ、地域公共交通の衰退が現実のものとなっている。このことは、高齢者や障がい者の通院及び買物、子どもたちの通学などの日常生活に必要な移動の手段を奪うことになりかねず、ひいては地域社会の衰退を引き起こすことが懸念されるものである。

このような状況に対処するため、福岡市が地域の生活支援のための交通の在り方を制度的にも政策的にも主体的に整備する必要に迫られている。

今こそ、市民の生活交通を確保し、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するとともに、これまでの公共交通事業者の取組を踏まえ、福岡市による「公助」を市民及び市民団体による「共助」及び「自助」並びに公共交通事業者のさらなる「努力」で補い合う仕組みづくりが求められている。

よってここに、公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通を確保し、もって活力ある地域社会の再生に寄与するという決意のもと、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、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を図るため、市民、市民団体、市及び公共交通事業者の役割を明らかにし、生活交通の確保に関する施策を定めるとともに、市民、市民団体及び公共交通事業者による主体的な取組を促進することにより、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し、もって活力ある地域社会の再生を目指すことを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 生活交通 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をいう。
- (2) 市民団体 福岡市市民公益活動推進条例（平成17年福岡市条例第62号）第2条に規定する市民公益活動団体をいう。
- (3) 公共交通事業者 道路運送法（昭和26年法律第183号）による一般乗合旅客自動車運送事業者及び一般乗用旅客自動車運送事業者並びに鉄道事業法（昭和61年法律第92号）による鉄道事業者をいう。
- (4) 福祉有償運送事業者 道路運送法第79条の登録を受けた者のうち、道路運送法施行規則（昭和26年運輸省令第75号）第49条第3号に規定する福祉有償運送を行う者をいう。
- (5) 移動制約者 高齢者、障がい者等のうち移動に関し制約を受ける者をいう。
- (6) 公共交通空白地 道路運送法による一般乗合旅客自動車運送事業（以下「路線バス」という。）における停留所（以下「バス停」という。）から概ね1キロメートル以上離れ、かつ、鉄道事業法による鉄道事業（以下「鉄道」という。）における駅（以下「鉄道駅」という。）から概ね1キロメートル以上離れた地域をいう。
- (7) 公共交通不便地 バス停から概ね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。）をいう。
- (8) 公共交通空白地等 次のいずれかに該当する地域をいう。
 - ア 公共交通空白地
 - イ 公共交通不便地
 - ウ 公共交通不便地に準ずると市長が認める地域
 - エ 路線バス又は鉄道に係る路線の廃止等に伴いアからウまでに掲げる地域となるおそれのある地域

（市民の権利等）

第 3 条 市民及び市民団体（以下「市民等」という。）は、その居住し、又は活動する地域に係る生活交通の確保に向けた取組に参画する権利を有する。

2 市民等は、市が実施する公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通を確保するために必要な施策（以下「生活交通施策」という。）について、共働（福岡市市民公益活動推進条例第 2 条第 6 号に規定する共働をいう。以下同じ。）して推進するよう努めなければならない。

3 市民団体は、その社会的な役割を自覚し、生活交通に関する活動について、市民の理解と協力が広く得られるようにするとともに、団体相互の多様な連携を図るよう努めなければならない。

（市の役割）

第 4 条 市は、生活交通施策をまちづくり施策その他の市の施策と一体的に推進するものとする。

2 市は、市民等及び公共交通事業者に対し、生活交通施策に関する情報を提供し、かつ、分かりやすく説明するよう努めるものとする。

3 市は、国及び他の地方公共団体と協力して生活交通施策の推進に努めるものとする。

（公共交通事業者の役割）

第 5 条 公共交通事業者は、その社会的な役割を自覚し、市が推進する生活交通施策を尊重し、公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通を確保するため、最大限の配慮を払うよう努めなければならない。

2 公共交通事業者は、自ら行う生活交通に係る事業の情報を、市及び市民等に対して積極的に提供するよう努めなければならない。（生活交通施策の推進に当たっての役割）

第 6 条 市、市民等及び公共交通事業者は、生活交通施策の推進に当たっては、路線バス、鉄道等の基幹的な交通手段とのネットワークの維持及びその拡大を図り、人の移動の連続性を確保するよう努めなければならない。

2 市、市民等及び公共交通事業者は、相互に情報交換を行い、かつ、協力関係を構築するよう努めなければならない。

（市民等による施策の提案等）

第 7 条 市民等は、市に対して、その居住し、又は活動する地域に係る生活交通に関する施策を提案することができる。

2 市は、前項の規定に基づき市民等が提案する施策等について、共働して推進するよう努めるものとする。

第 2 章 生活交通の確保に関する施策等**第 1 節 公共交通空白地等に関する施策等**

（公共交通空白地等に関する施策）

第 8 条 市は、公共交通空白地等に係る生活交通を確保するため、市民等及び公共交通事業者と相互に連携協力し、必要な支援を行うよう努めるものとする。

（特別対策区域の指定）

第 9 条 市長は、公共交通空白地等のうち、当該地域における生活交通の確保に向けた取組の状況を踏まえ、生活交通の確保のための支援が必要と認められる地域を生活交通特別対策区域（以下「特別対策区域」という。）として指定することができる。

2 市長は、特別対策区域を指定し、変更し、又は解除しようとするときは、あらかじめ、第 12 条に規定する福岡市地域公共交通会議の意見を聴くものとする。

3 市長は、特別対策区域を指定し、変更し、又は解除したときは、規則で定めるところにより、その旨を告示するものとする。

（特別対策区域における支援等）

第 10 条 市は、特別対策区域において、予算の範囲内で、生活交通の確保のために必要な支援を行うものとする。

2 市は、前項の特別対策区域における支援を行うに当たっては、当該特別対策区域における生活交通の質の向上に努めるものとする。

3 市民等及び公共交通事業者は、特別対策区域において、市の生活交通の確保に関する施策を共働して推進し、かつ、最大限の協力をするよう努めなければならない。

第 2 節 移動制約者に関する施策等

第 11 条 市は、移動制約者に係る生活交通を確保するため、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を行うものとする。

2 福祉有償運送事業者は、前項に規定する市の助言、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 3 章 福岡市地域公共交通会議

第 12 条 この条例の適正な運用を図るため、福岡市地域公共交通会議（以下「交通会議」という。）を置く。

2 交通会議は、次に掲げる事項について、調査、協議及び関係者の意見の調整の事務を行う。

(1) 生活交通の在り方に関する事項

(2) 特別対策区域に関する事項

(3) 前 2 号に掲げるもののほか、市民の生活交通の確保に関し市長が必要と認める事項

3 交通会議は、道路運送法に基づく地域公共交通会議を兼ねるものとし、前項の事務のほか、同法に定められた協議を行う。

4 交通会議の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

第 4 章 雑則

（委任）

第 13 条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

（施行期日）

1 この条例は、公布の日から起算して 9 月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

（検討）

2 市は、この条例の施行後 3 年を経過した場合において、この条例の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この条例の規定について検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとする。

（経過措置）

3 この条例の施行の際現に市が公共交通空白地等において、当該公共交通空白地等の実情及び特性に即した代替となる交通手段の確保等に係る支援を行っている地域は、第 9 条第 1 項の規定により指定された特別対策区域とみなす。

理由

この条例案を提出したのは、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を図るため、市民、市民団体、市及び公共交通事業者の役割を明らかにし、生活交通の確保に関する施策を定めるとともに、市民、市民団体及び公共交通事業者による主体的な取組を促進することにより、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し、もって活力ある地域社会の再生を目指す必要があるによる。