

研 究

地域住民の交通権保障と地方自治体の役割

～交通基本条例の制定を契機として～

可 児 紀 夫

目 次

はじめに

1. 交通基本条例制定の背景と意義

- (1) 地域交通の現状と課題
- (2) 運輸行政の現状と課題
- (3) 地方自治体の課題
- (4) 交通基本条例制定の意義

2. 交通基本条例試案

- (1) 交通基本条例試案の概要
- (2) 交通基本条例試案

3. 交通基本条例をいかした地域交通の確保

- (1) 交通基本条例をいかした地域交通の確保の手順
- (2) 地域交通確保のための提案

おわりに

は じ め に

交通は、私たちの日常生活において、大変重要な役割を果たしている。衣食住は、人間の生命を維持するための必須条件であるが、高度な分業社会である今日、交通なしには人間のくらしが成り立たないからである。それだけではなく、交通は豊かな生活を育む手段でもある。それゆえ、交通の役割は安全で安心できる社会を築くための安全保障と位置づける。また、「十八世紀から十九世紀にかけて西欧の人々の世界観、歴史観は、科学と交通手段の発展を受けて長足の進歩を遂げた。」¹⁾といわれるように、交通の果たす役割は、単に人や物を効率的に運ぶことだけではなく、文化の発展にも大きな貢献を果たす。

交通は、日本国憲法が求める理念と憲法第 25 条「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。国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」を実現するための一つの手段である。そして、その具体的な施策展開の方向性を打ち出すのが交通政策である。

朝日新聞社が、2006 年 10 月 14・15 日に実施した世論調査「地方分権とまちづくり」²⁾において「自分が住む地域のよいところ」と「悪いところ」を大都市（東京 23 区と政令指定都市）

1) 酒井健「喜びの風景画十選」『日本経済新聞』2006 年 11 月 24 日朝刊

2) 『朝日新聞』2006 年 11 月 4 日朝刊

と小さな市町村（人口 5 万人未満の市町村）でアンケート調査をしている。大都市の「よいところ」の一番は「交通の便」（67%）、小さい市町村の「悪いところ」の一番は「交通の便」（50%）である。

この調査でも明らかなように、交通の確保は規模の小さい自治体ほど大きな課題なのである。しかし、小規模自治体になればなるほど、財政的にも政策能力にも限界がある。そ

れゆえ、以下論ずるように、国における国内交通基本法の制定、および交通圏ごとの交通基本条例の制定が必要となる。

このように、日常生活に欠かすことのできない地域交通を確保するには、三つの枠組みが必要であると考え（図表 1 参照）。

一つ目は、国内交通基本法を制定すること。国内交通基本法には、憲法第 25 条を実現するための交通権³⁾を中心とすえ、国、都道府県、市町村及び国民の役割と公共交通を確保するための財政的措置を明確にする。二つ目は、国内交通基本法にもとづく総合交通政策を策定すること。総合交通政策には、環境破壊や交通事故を引き起こすクルマ社会に対する自動車交通政策や道路政策を含めた総合的な交通政策を策定すること。三つ目は、地方自治体においても総合交通政策を策定し、その政策を実現するための枠組みとして交通基本条例を制定すること。

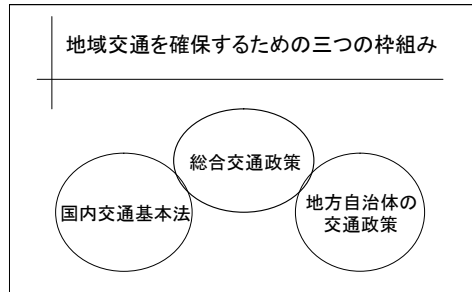
ここでは、三つ目の地方自治体が交通政策を具体的に推進するための枠組みの一つとなる交通基本条例について論じる。

いま、地方自治体では、地方分権を進めるため「自治基本条例」の策定が展開されている。筆者がかかわった岐阜市では、総合計画を実現するため毎年度、行政経営についての基本方針を市民に提示するとともに、地方分権と市民の市政への参画などを進めるため「住民自治基本条例」の制定に取り組んでいる。同時に、岐阜市の大きな課題である環境については、環境基本条例が施行され、課題ごとの行政方針が明確にされている。

全国各地においても、地方自治体の行政方針を具体化するため「まちづくり（自治）基本条例」や環境、防災、企業振興、食品など自治体が抱える課題ごとの「基本条例」の整備が進み、ニセコ町の「まちづくり基本条例（自治基本条例）」などは、住民自治の実現を図るうえで高い評価を受けている。

このように、地域住民の安全保障や権利、責任に係る課題については、政策とともに具体的

図表 1 地域交通を確保するための 3 つの枠組み



(出所) 筆者作成

3) 交通権学会編『交通権』日本経済評論社、1986年10月
交通権学会編『交通権憲章』日本経済評論社、1999年7月

な行政運営を明確にする条例の制定が必要と考える。そのような意味から、地域住民の交通権を保障し、地方自治体の役割を明確にした交通基本条例の制定は、まちづくりを進めるうえで、地方自治体が推進すべき課題と考える。

1. 交通基本条例制定の背景と意義

(1) 地域交通の現状と課題

今日、地方都市では、バス路線や鉄道事業の廃止が相次いで、地方自治体が地域交通を確保することがますます重要な役割となってきた。そのため、地方自治体は地域交通を確保するための制度の確立が必要となり、その一つとして交通基本条例が考えられる。ここでは、条例の試案、制定する必要性、その背景と意義について論じるが、その前に地域交通の現状と課題を見ておきたい。

国土交通省は、1996年に運輸事業の需給調整を廃止する規制緩和政策を表明以来、バス事業や鉄道事業の規制緩和を積極的に推し進め、路線廃止に拍車をかけてきた。2000年3月には鉄道事業法の一部が改正・施行され、需給調整が廃止されることが契機となり、各地で鉄道事業・軌道事業の一部が廃止された。（図表2参照）

バス事業についても、2002年に道路運送法の一部が改正・施行され、規制緩和が進み、こ

図表2 鉄道事業の廃止の状況

2000年度（平成12年度）以降の鉄軌道の廃止路線（廃止予定路線を含む）	
西日本鉄道北九州線	(2000年11月)
のと鉄道七尾線一部	(2001年4月)
下北交通	(2001年4月)
名古屋鉄道竹鼻線・八百津線・揖斐線一部・谷汲線	(2001年10月)
長野電鉄河東線（一部）	(2002年4月)
南海電気鉄道和歌山港線（一部）	(2002年5月)
南部縦貫鉄道	(2002年8月)
京福電気鉄道永平寺線	(2002年10月)
有田鉄道	(2003年1月)
JR西日本可部線一部	(2003年12月)
三河線一部	(2004年4月)
岐阜市内線・揖斐線・美濃町線・田神線	(2005年4月)
日立電鉄	(2005年4月)
能登線	(2005年4月)
北海道ちほく高原鉄道	(2006年4月)
桃花台新交通	(2006年10月)
神岡鉄道	(2006年12月)
くりはら田園鉄道	(2007年4月予定)
鹿島鉄道	(2007年4月予定)
西日本鉄道宮地岳線一部	(2007年4月予定)
高千穂鉄道一部	(2007年9月予定)

(出所) 国土交通省鉄道局資料より筆者作成

の 4 年間で公営バスから民営バスへの事業移管が 9 市、民営バス事業者の廃止が 11 社に及ぶなど事業の廃止が進んだ⁴⁾。そのため、地方自治体は、既存交通事業者への助成や地方自治体自らがコミュニティバスを運行するなどして交通の確保に乗り出した。2005 年 10 月に国土交通省がコミュニティバスの導入状況を調査した結果、全国 2418 市町村 (2005 年 4 月 1 日現在) 中、914 町村で運行され、その導入目的は「4 条路線の廃止代替」が 348 件、「交通空白地帯の解消」が 313 件でバス路線廃止後の対応が地方自治体の課題となっている⁵⁾。

また、高齢化が進むなか高齢者や単独では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者に対する移動を確保するため、バス輸送やタクシー輸送では対応できない福祉輸送や介護輸送の分野である STS (スペシャル・トランスポート・サービス) の普及促進が課題となってきた。国土交通省の調査では、2005 年 7 月現在で許可を受けている NPO 等の団体数は 90 にとどまり、2005 年 3 月末日時点での福祉タクシーは 6309 台にとどまっている。国土交通省に設置された「NPO 等によるボランティア有償運送検討小委員会」では、福祉有償運送は地域住民の生活に密着したサービスであるため、地域の福祉の観点から地方自治体が運営協議会を主宰するなど地方自治体の役割であると報告している⁶⁾。

このように、地域では交通の確保がますます、大きな課題となってきた。

(2) 運輸行政の現状と課題

地域における運輸行政は、運輸事業の規制緩和政策以前は、道路運送法や鉄道事業法において国土交通省と交通事業者による許認可行政によって地域交通の確保が進められてきた。しかし、規制緩和政策において、国土交通省は生活交通の確保について地方公共団体が地域のまちづくりの観点と地方分権を推進していくという政府の方針に留意しつつ、より主体的に関与していくことが適当であるという方針を打ち出し、地域の交通を確保することが地方自治体の大きな課題となった。

国土交通省の運輸政策審議会は、「21 世紀初頭における総合的な交通政策の基本的方向について」(2000 年 10 月 19 日答申) の結びで「本答申に掲げられた政策の実現のためには、関係省庁や地方公共団体との連携が不可欠である。」とするなど地方公共団体が地域交通の中心的な役割を果たすことが述べられている。

また、2006 年 7 月 21 日、国土交通省交通政策審議会陸上交通分科会自動車部会の今後の

4) 国土交通省・交通政策審議会陸上交通分科会自動車部会「今後のバスサービス活性化方策検討小委員会」「活力あるバスサービスの未来を拓く～第一次とりまとめ」2006 年 7 月 21 日

5) 国土交通省・地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会」報告書 2006 年 1 月

6) 国土交通省・地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会「NPO 等によるボランティア有償運送検討小委員会」報告書 2006 年 1 月

バスサービス活性化方策検討小委員会が「活力あるバスサービスの未来を拓く～第一次とりまとめ」を公表した。そのまとめには、道路運送法改正により、新たに自治体、地域住民、地元のバス事業者等から成る「地域公共交通会議（仮称）」の仕組みを導入し、地域と協働してバスサービスを作り上げていくことが述べられている。また、関係者間の協働と連携を進めるための話し合いの場に地域住民が参画し、住民が当事者意識をもってバスについて考え、提案すべきであると指摘している。これをうけ、2006年10月に施行された改正道路運送法には「地域公共交通会議」の設置が定められており、今後、ますます、地域交通の確保は地方自治体の重要な課題となる。

(3) 地方自治体の課題

地方自治体では、住民からの要望を受けて、赤字バス路線を維持するための補助やバス路線廃止による代替交通の確保、コミュニティバスの運行などどちらかといえば、対症的な対応にならざるを得ない現状がある。地方自治体は、地域交通の確保が地方自治体の責務であると認識はするものの、これまで、地域交通は交通事業者の需給調整機能により確保されてきたため、地方自治体はどのように交通政策を進めていけばいいのか、また、交通事業者、道路管理や交通規制に対しても権限が及ばず、交通政策が思うように進まないという現状がある。

また、地方自治体は、地域住民や議会からバス路線の維持などについて要望を受けるが、地方自治体は交通政策を推進するための枠組みを持ちえないため、交通政策を推進する糸口が見つからない状況がある。また、地方自治体内部では、道路整備など社会資本の整備を進める部署と交通政策を推進する組織が政策的に一体となっていないことも課題となる。都道府県との関係では、都道府県と基礎自治体の役割が明確にされていないこともあり、基礎自治体が広域的な交通体系を整備するうえで課題となる。

地方自治体は交通事業者への対応だけでなく、自動車交通や道路行政も含めた総合的な交通政策を推進していくことがまちづくりの観点から必要となり、そのためには、交通政策を実現する枠組みを明確にし、市民、議会に説明責任を果たすことが求められる。

また、効率的な財政運営が地方自治体に求められ、交通政策を実現するための財政についても、その政策評価と情報公開が地方自治体に求められている。

以上のことから、地方自治体は地域交通を確保するための枠組みを明確にする必要がある。

(4) 交通基本条例制定の意義

次に、交通基本条例を制定する必要性及びその意義は、次のとおりである。

①制定の意義

1. 地域交通は、これまで国が進めてきた交通事業者を対象とした事業規制だけでは確保でき

ない状況となってきた。地域の交通は、安全な歩行空間の確保や自転車走行の安全確保、生活道路の整備、自動車交通の規制など総合的な交通政策が求められる。そのため、条例制定により、地方自治体は社会整備基盤の整備と公共交通の利用促進などが一体的となった施策を進めることができる。ここに、条例を制定する意義がある。

2. 条例の制定により、交通政策の全体が明確になり、市民、議会に説明責任が果たせ、地方自治体の行政方針が明確になる。また、住民参加、政策評価の枠組みが明文化されることにより、住民自治の意識の高揚がはかれる。ここに、条例制定の意義がある。
3. 交通施策を実行する交通事業者にとっても条例制定により具体的な行政方針が明確になり、中長期的な事業計画が策定しやすくなり、行政方針と一体になった事業運営が可能となる。
4. 条例の制定により、住民参加や住民運動が推進され、住民自治にもとづくまちづくりが推進される。

② 地方自治体の行政方針を反映した交通基本条例

次に、条例が策定されることにより、地方自治体の行政方針がより明確になる事例を岐阜市の総合計画と総合交通政策において検証する。

岐阜市は、2004年2月に総合計画「ぎふ躍動プラン・21(岐阜市総合計画2004)」を策定したが、2006年1月に柳津町と合併したため総合計画の基本部分を見直すとともに、計画理念の実現のため岐阜市住民自治基本条例の制定を目指している。

総合計画は、①安心して暮らせる都市 ②便利で快適な都市 ③活力のあふれる都市 ④人生を楽しむ都市を将来の都市像とし、その実現を図ることとしている。その総合計画の大きな柱である総合交通政策は、2004年10月に岐阜市市民交通会議を設置し、一日市民交通会議を各地域で開催し、市民と交通政策の理念について話し合いがされ、2006年3月に岐阜市総合交通政策が策定された。

この総合交通政策は、だれもが自由に移動できる交通環境社会、交通ユビキタス社会の実現を目指している⁷⁾。この交通政策の特徴は、市民との対話によって理念が確立されたこと、公共交通だけでなく「安心して歩ける街」「安心して自転車が乗れる街」をめざしたこと、自動車から公共交通へ転換する等公共交通の需要創出を政策の中心にすえたところに特徴がある。さらに、総合計画に基づいた交通政策の実現を図るため、その枠組みとして交通基本条例の制定を提案する。交通基本条例を制定することにより、総合交通政策の方針が具体化され、行政効果が発揮されるばかりか、市民に対しわかりやすい方針となる。

岐阜市は、2006年は「知識社会の転換」、2007年は「市民と行政の協働」をキーワードと

7) 「岐阜市長の元気通信」2006年10月号 <http://www.city.gifu.gifu.jp/mayor/kouwa/061027.html>

してまちづくりを進めることとしている。また、高齢化への対応、広域合併の推進、中心市街地の活性化などが行政経営方針となっている。

「知識社会の転換」については、条例により交通教育の充実が具体的となり、その方針が明確となる。従来の交通安全教育から交通の意義、役割を理解し、環境や福祉の面から交通を考える教育を実践することによりクルマに依存しない社会、交通ユビキタス社会の実現を図ることができる。

広域合併の推進については、広域的な交通行政を広域行政連合ですすめることを条例で定めることにより、合併についての糸口を見出すことができる。高齢者対応については、条例において安全に歩くことができるまちづくりが定められ、具体的な施策の進め方が明確になる。市民との協働では、市民参加、市民の自治が条例で明確にされ、将来の展望を示すことができる。

以上、条例の制定は総合計画、総合交通政策の理念がより明確に具体化され、市民によりわかりやすい行政となり、地域住民を中心としたまちづくりが進むことが期待できる。

2. 交通基本条例試案

(1) 交通基本条例試案の概要

①交通基本条例制定の目的

1. 条例の制定は、地方自治体が交通政策を実施するうえで、住民に対し、交通政策の理念、方針を明確にすることにより行政の透明性と説明責任を果たすことを目的とする。
2. 条例の制定は、政策を実現するための財政負担、住民参加、政策評価など交通政策を実現するためのあり方（システム）を明確にすることを目的とする。
3. 条例の制定により、地方自治体の行政方針（総合計画）と交通政策の具体的な施策が明確になり、地方自治体がめざすまちづくりの方向性を明らかにすることを制定の目的とする。

②基本理念

交通は、衣食住とともに、日常生活において欠かすことができないもので、交通の確保は豊かな社会を実現するばかりか社会全体の発展と文化をつくりあげるものであることを地域住民の目指す基本理念とする。

③基本方針

1. 地域交通の確保は、まちづくりと一体において推進する。
2. 地域交通の確保は、行政だけの責務にとどまらず、公共的交通事業者や地域住民が一体で取り組む課題でそれぞれの役割を持つ。とりわけ、地域住民は「自治」の観点から政策実現のための活動に参加する。

図表 3 交通基本条例の構成（案）

交通基本条例(案)			
第一条	目的	第十四条	交通基金
第二条	定義	第十五条	政策評価
第三条	基本理念	第十六条	交通教育の推進
第四条	基本方針	第十七条	規制の措置
第五条	地方自治体の責務	第十八条	歩行の安全保障
第六条	国の責務	第十九条	自転車走行の安全保障
第七条	都道府県の責務	第二十条	公共的施設の整備
第八条	地域住民の責務	第二十一条	自動車交通政策
第九条	公共交通事業者の責務	第二十二条	福祉輸送
第十条	交通政策の推進	第二十三条	広域行政運輸連合
第十一条	交通政策の協定	第二十四条	交通事業者運輸連合
第十二条	交通契約の締結	第二十五条	国等との協力
第十三条	交通財源	第二十六条	体制の整備

(出所) 筆者作成

(2) 交通基本条例試案

地方自治体が目指す交通基本条例を試案として、次のとおり提案する。

前文

交通は、私たちの日常生活において、大変重要な役割を果たしている。高齢化社会がますます進展するなか、買い物や通院、文化的行事への参加など移動の確保が困難となっている。誰もが、いつでも、どこでも、自由に移動できる交通環境社会の実現は地方自治体が目指すべき大きな責務である。地方自治体の交通政策は、豊かな社会の実現、持続可能な社会の実現、日本国憲法で規定する「国民の健康で文化的な生活を営む権利」を実現することにある。

日常生活における移動で、とりわけ重要なのは公共交通機関、自動車、歩行、自転車による移動であるが、この条例では、公共的な交通として、鉄道、バス、タクシー、福祉輸送をはじめ、各病院が独自に行っている患者輸送なども公共交通と位置づける。

この交通基本条例は、地方自治体や交通に係る事業者、市民の役割などを明確にし、誰もが、いつでも、どこでも、自由に移動できる交通環境社会の実現をめざすものである。

第一条 目的

この条例は、誰もが、いつでも、どこでも、自由に移動できる交通環境社会の実現をめざすことを目的とする。その交通は、安全、安心、快適なもので誰もが享受できるものである。

【趣旨説明】第一条では、地方自治体の交通政策の目的をかかげた。条例が求める最終目的は、日本国憲法第 25 条で規定する「国民の健康で文化的な生活を営む権利」や第 13 条が規定する「幸福追求権」を実現することである。さらに、これらの人権を集合した交通権の確立を目

指すものである。交通権学会では、交通権を交通権憲章（1998年版）において「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ある。」と規定している⁸⁾。

第二条 定義

1. この条例でいう「交通」とは、通勤、通学、買い物、通院を目的とする移動、文化的行事へ参加するための移動など日常生活において欠かすことができない人の移動をいう。
2. この条例でいう「公共的交通事業者」とは、鉄道事業者、乗合バス事業者、貸切バス事業者、タクシー事業者、介護等福祉有償運送事業者、病院が行う患者輸送を担う事業者をいう。
3. 「広域行政運輸連合」とは、交通圏を形成する複数の地方自治体が交通に係る行政を一体になって処理をする行政主体である。
4. 「交通事業者運輸連合」とは、一地方自治体または広域行政運輸連合の行政区域で事業を行う公共的交通事業者の連合体である。
5. 「交通圏」とは、人の流動が相互に関連した交通区域をいう。
6. 「地域交通協議会」とは、関係行政機関、公共的交通事業者及び市民で構成する交通圏単位における地域交通の確保について協議する協議会をいう。

【趣旨説明】第二条では、条例で使う言葉の定義を規定した。この条例でいう「交通」は、大都市の交通というより、中核都市以下の規模における日常生活の交通を対象とする。

交通を担う事業者を「公共的交通事業者」としたのは、これまで公共交通を鉄道、バス、タクシーだけに規定してきたが、地域の交通を確保している交通機関はこのほかに、介護等福祉輸送、病院が独自に行う患者輸送などの交通も公共交通として位置づけて一体で考えることが、地域の交通を確保することであると考え、この条例では、それらも含めて「公共的交通事業者」とした。

「交通圏」は、一地方自治体にとどまる場合や複数の地方自治体にまたがる場合がある。また、広域行政区域では、一地方自治体内で複数の交通圏が形成される場合もある。

「地域交通協議会」の構成には、地域交通の確保に係る鉄道、バス、タクシーの公共交通事業者をはじめ物流事業者も含める。また、利用者からの立場、交通職場で働く者の立場からの参加もよりよい交通を確保するうえで重要で、この会の構成員とする。

8) 3) と同じ

第三条 基本理念

交通は、衣食住とともに、日常生活には欠かすことができない。交通の確保は、豊かな社会を実現するとともに、社会の発展と文化をつくりあげるものである。

【趣旨説明】第三条では、地域住民が交通の果す役割を共通な認識とする基本理念を規定した。

第四条 基本方針

1. 地域交通の確保は、まちづくりとりわけ地方自治体の総合政策と一体において政策として推進されるべきものである。
2. 地域交通の確保は、行政だけの責務にとどまらず、公共的交通事業者、地域住民が一体で取り組む課題で、それぞれの役割を受け持つ。
3. 地域住民は「住民自治」の観点から日々、学習に努め、積極的に活動する。

【趣旨説明】第四条では、地域交通を確保する基本方針を規定した。第一項では、まちづくりと一体で進めること、第二・三項では地域住民との協働を方針とする規定である。

第五条 地方自治体の責務

1. 地方自治体は、総合交通政策及び条例の理念を実現することを責務とする。
2. 地方自治体は、年度毎に交通政策の基本方針と事業計画及び予算を議会に提案し、承認を得るとともに、地域住民に公表する。
3. 基本方針や事業計画には、安全で安心して歩行や自転車が運行できる環境整備計画も策定する。
4. 地方自治体は、地域住民に対し交通政策に係る情報を提供するとともに、わかりやすく政策等の説明を行い、広く意見を聞く機会を確保する責務を持つ。

【趣旨説明】第五条では、地域の交通を確保する地方自治体の責務を規定した。地方自治法では地方自治体の自治事務に交通の確保に関する規定はされていないため、今日の課題として、交通の確保は地方自治体固有の事務として位置づけるべきである。

地方自治体は、交通を確保する責務を果たすため条例を制定するとともに、総合交通政策の策定、総合交通政策を推進する体制の整備、総合交通政策を推進する予算の枠組みを明確にすることが重要である。そして、市民には交通政策やその予算を明確にし、議会での議論をふまえて年度ごとの交通施策を推進するシステムを確立する必要がある。

第六条 国の責務

1. 国は、国内交通基本法の理念に基づいた総合交通政策を策定し、地方自治体が推進する交通政策に指針を与えるとともに、交通施策に対し財政的な措置をすることを責務とする。
2. 国は、地域交通協議会において、各関係行政機関や各公共的交通事業者間の調整を図り、地方自治体が推進する交通政策の実現を支援する。

【趣旨説明】 第六条は、国の責務についての規定である。

各地方自治体が総合的な交通政策を策定するには、国が総合的な交通政策の方針を明らかにする必要がある。地域住民は、これからの高齢社会に対しクルマ社会へ不安を持つ。そのため、国は、クルマ社会への対応など道路行政と一体となった総合的な交通政策の策定が求められる。

現行の交通に係わる行政は、道路管理、交通規制、交通事業ごとに縦割りとなり、行政機関ごとの基本的な方針の違いもあり、地方自治体が政策を進めるうえで、足かせとなっている。また、交通事業者間の事業方針の違いもあり、地方自治体が交通政策を推進するうえで大きな課題となる。そのため、国は、地方自治体が推進する交通政策を実現するため各行政機関や各交通事業者間の調整、支援をすることを任務とする。

第七条 都道府県の責務

1. 都道府県は、広域的な交通圏ごとに地域交通協議会を設置する。
2. 地域交通協議会は、地方自治体が定めた交通政策をもとに交通圏ごとの交通政策を策定し、交通圏内の交通を確保することを責務とする。

【趣旨説明】 第七条は都道府県の責務について規定する。

交通は一地方自治体内で完結するものばかりでなく、基礎自治体を超えて交通圏域を形成している場合もあるため、都道府県は交通圏単位で地域交通協議会を設置して、広域的な交通の確保に努める責務を有する。

すでに、国土交通省はバス交通を中心とした地域協議会の設置を各県に求めているが、ここでは地域の交通を考えるということより、赤字バス路線への補助金の交付について協議をすることが中心となっている。2006年10月施行の改正道路運送法では、地域公共交通会議の設置を求めているが、この条例では、バス交通だけでなく鉄道やタクシー、福祉輸送も含めた地域交通の確保を協議する地域交通協議会の設置を規定している。

第八条 地域住民の責務

1. 地域住民は、地方自治体が推進する交通政策や交通施策の策定に対し、意見を述べ、施策

の実施に参加するなど行政との協働を推進する。

2. 地域住民及び市民団体は、日々、交通について学習、調査、研究をかさね、行政に対し提言をする機会が与えられる。
3. 地域住民は、地方自治体の交通政策の実現のため、自ら積極的に行動する。
4. 地域住民や市民団体は、誰もが交通について自由に意見を交換できる「市民交通会議」を設置することができる。

【趣旨説明】第八条は地域住民の責務を規定した。地域の交通を確保するという事は行政の責務であるとともに、地域で生活を営む地域住民も責務を持つ。岐阜市市民交通会議では、総合交通政策の理念について議論し、市民自らが行動しようと「2005年交通行動指針・10の提案」を市民に呼びかけた。この行動指針では、市民自らが交通を考えること、学習や交通教育をすすめること、交通権の確立や市民交通憲章の制定に取り組むことを呼びかけている⁹⁾。

第九条 公共的交通事業者の責務

1. 公共的交通事業者は、地方自治体が進める交通政策の理念、条例の基本理念、基本方針を理解し、政策を実現するための社会的責任を果たす責務を負う。
2. 公共的交通事業者は、毎年度、地域交通を確保するための事業計画を地方自治体に提出する。また、事業計画を変更するときは、あらかじめ地方自治体と話し合いをする。

【趣旨説明】第九条では、公共的交通事業者が事業計画を提出することなど行政と一体で地域交通の確保に努めるという公共的交通事業者の社会的責任について規定した。

第十条 交通政策の推進

地方自治体は、総合交通政策を定め、その政策を遂行するために公共的交通事業者と交通政策協定を結び、交通施策を遂行するための交通契約を締結する。

【趣旨説明】第十条は、地方自治体が交通政策を策定し、推進していくための方策を定めたものである。

地方自治体は、コミュニティバスの運行や赤字バス路線への補助という個別な施策にとどまらず、地域交通を確保するとともに住民が安全、安心して歩行、自転車運行ができるような道路行政やまちづくりと一体になった総合的な理念を定めた交通政策の策定を目指すべきであ

9) 水谷香織「交通政策策定における市民参加プロセスに関する一考察 ―岐阜市市民交通会議を事例として―」『ぎふ・まちづくり研究 2005』活動報告 2006年度

る。

また、地方自治体は、交通施策の実施をする交通事業者と交通政策の理念を共有する必要があり、まちづくりと一体となる交通政策を推進するためには交通事業者と政策協定を締結することが有効である。それをふまえて、各交通施策の実施にあたっては、各交通事業者と交通施策契約を締結する。

このことにより、地方自治体の交通政策がまちづくりと一体に推進され、地域住民に対し説明責任を果たすことができる。

第十一条 交通政策の協定

1. 地方自治体は公共的交通事業者または交通事業者運輸連合と地方自治体等が定めた総合交通政策の理念と基本的な方針を内容とする交通政策協定を締結し、交通政策の理念を実現することに努める。
2. 交通政策の協定を締結するにあたっては、議会の承認を得るとともに、地域住民に事前に公表する。

【趣旨説明】 第十一条は交通政策協定の締結について定めた。この協定の当事者は、一地方自治体だけでなく交通圏域を形成する広域行政連合が協定を締結することも含む。さらに、交通事業者についても交通圏内の交通事業者が運輸連合を形成して協定を締結することもある。協定の締結にあたっては、議会の承認を得るなど地域住民への説明責任を果たすこととする。

第十二条 交通契約の締結

1. 地方自治体は、公共的交通事業者またはその運輸連合が交通政策に基づいた交通施策を実施するために要する費用の一部を助成することなどを内容とする交通契約を締結することとする。
2. 公共的交通事業者または運輸連合は、交通契約を締結する際、交通施策を推進する基本的な考え方や事業計画書を地方自治体に提出する。また、公共的交通事業者は、事業終了後、速やかに、事業報告書を提出しなければならない。
3. 助成する額は、議会で承認された予算の範囲内とする。

【趣旨説明】 第十二条は、地方自治体と交通事業者が交通政策に基づく各施策を実施する事業について相互に契約を締結し、交通政策を実現する交通契約の規定である。

当該年度に地方自治体が推進する事業計画について、地方自治体と交通事業者がどのような基本的な考え方に基づいて事業を推進していくか明らかにし、事業終了後、速やかに事業報告

書を地方自治体に提出し、審査後、議会で承認を得る。

次に、これまでの手順を整理する。①地方自治体は総合交通政策を策定する。②地方自治体は、長期・中期・短期的及び毎年度の交通施策の基本的な考え方と事業計画を策定する。③地方自治体は交通事業者と総合交通政策について協議を行い、交通政策協定を締結する。④地方自治体は、交通事業者と年度ごとの事業計画について協議を行う。⑤交通事業者は、地方自治体が進める事業計画に対してどのように進めていくか明確にした事業計画案を地方自治体に提出する。⑥地方自治体は、事業計画に対し審査を行う。⑦審査後、地方自治体は議会に対し総合交通政策事業計画を示す。⑧議会で承認後、地方自治体は交通事業者と交通契約を締結する。⑨地方自治体は交通事業者が進める事業について進捗状況の報告を求める。⑩地方自治体は、交通施策の事業に対して第三者委員会において事業評価をするとともに、地域住民に公表する。以上の手順を進める。

第十三条 交通財源

1. 地方自治体が推進する総合交通政策に要する財源は、地方道路譲与税、自動車重量譲与税、石油ガス譲与税、自動車税、自動車取得税、軽自動車税及び競輪事業等の事業収入の一部を充て、その財源による交通基金を創設する。また、この基金には、国、都道府県及び地方債からの財源も充当する。
2. この交通基金は、毎年度、「総合交通政策予算」として交通施策の実施、歩行者専用道の整備、自転車専用道の整備、生活道路の整備、公共的交通事業への助成に要する予算とする。

【趣旨説明】国は、自動車重量税などを原資とした交通基金を創設し、その一部を地方自治体に交付する。その基金創設ができるまで、各地方自治体は独自に毎年、自動車関連税の一部を交通基金として財源を確保する。

地方自治体についても、道路財源等の一定割合を原資とした交通基金を創設し、ここから毎年度の交通政策に要する予算を「総合交通政策にかかわる予算」として歩道の整備、交通事業者への助成など総合交通政策で実施する交通施策にあてる。議会に対しては、「総合交通政策予算」として、事業計画書とともに提出して承認を得る。交通基金は、国や都道府県からの交付金及び地方債の財源も充当する。

第十四条 交通基金

1. 交通基金は、交通財源と地方債を財源として、地方自治体が管理する。
2. また、国、県からの助成も交通基金で一元的に管理する。

【趣旨説明】第十四条では交通基金について定めた。交通政策はコミュニティバスの運行、公共交通への助成、バス運行に伴う社会資本整備にかかる諸経費、歩道、自転車道の整備など事業が伴い、予算確保が必要なためこれらの事業を交通基金の創設により一元化した。

第十五条 政策評価

1. 交通財源で執行する事業に対し、年度毎に第三者機関において事業の評価をする。
2. 評価は、交通が果たす役割である移動の快適性、安全性、環境、福祉、地域活性化、保健健康などに及ぼす社会的便益について定量的及び定性的に評価を行う。
3. この評価結果は、地域住民に対し広報等により情報公開し、次年度の総合交通政策の実施及び交通政策協定や交通契約に反映させなければならない。

【趣旨説明】第十五条は、政策評価を規定した条文である。地方自治体及び交通事業者は、毎年度の「総合交通政策予算」が適切に執行され、市民生活に有効に効果を及ぼしているか議会に対し報告し、その事業評価を第三者機関にゆだねることとする。

この評価は、単に事業規模に対し適切な支出であったかどうかだけでなく、この予算措置によってどのような社会的便益が生じたか定量的及び定性的に評価を行う。その評価は環境、福祉、地域活性化、保健健康などの面から検証を行い、その予算全体の中で評価する。

第十六条 交通教育の推進

地方自治体及び地域住民は、交通が福祉、環境分野に果たす役割やクルマ社会における生活移動様式について、初等、中等、高等教育及び高齢者などを対象として各方面で教育活動を行う責務を持つ。

【趣旨説明】交通に関する教育といえば、クルマ社会に対する交通安全教育であるが、これからは、クルマ中心の生活から歩行者、自転車、公共交通を中心とした生活交通に対する教育を初等教育から取り入れるべきである。ドイツでは、初等教育から交通に対する教育を取り入れ、環境に配慮した生活やクルマ社会における生活移動様式について教育を行っている。

第十七条 規制の措置

1. 地方自治体は、交通政策を推進するために支障となるおそれがある行為や自動車交通に関し、必要な規制の措置を関係行政機関の協力を得て、講じることができる。
2. 地方自治体は、地域住民が安全で安心して移動が確保できるよう、必要な規制の措置を講じるよう努めることとする。

【趣旨説明】 第十七条では、地方自治体がすすめる交通政策に対しての阻害行為に一定の規制行為を定めたものである。

第十八条 歩行の安全保障

1. 誰もが、安全、安心して歩行できることを保障される。
2. 地方自治体は、地域住民の歩行の安全と利便、快適性を確保する責務を負う。
3. 地方自治体は、歩行の安全保障を交通政策で位置づけ、毎年度の事業計画に歩行施策整備計画を策定する。

【趣旨説明】 第十八条は、歩くことを重視した交通政策の理念である。これまでどちらかといえば、交通とはクルマ、公共交通機関をさしていたが、これからのまちづくりで地方自治体が考えなければならない交通とは、歩くこと、自転車が安全に運行できる安全で安心できる交通環境を整備することである。

1988年10月、欧州会議が採択した「歩行者の権利に関する欧州憲章」や1997年1月に韓国ソウル市長が公表した「ソウル特別市の歩行権確保と歩行環境改善に関する基本条例」のように歩行者の権利が世界では認められている¹⁰⁾。

これまで、道路整備といえば自動車道中心の整備であったが、歩行者のための歩道整備などに重点を置く環境整備計画の策定が重要である。

第十九条 自転車走行の安全保障

1. 誰もが、安全で、安心して自転車走行ができることを保障される。
2. 地方自治体は、地域住民の自転車走行の安全と利便、快適性を確保するための責務を負う。
3. 地方自治体は、自転車走行の安全保障を交通政策で位置づけ、毎年度の事業計画に自転車施策整備計画を策定する。

【趣旨説明】 第十八条で歩行の安全保障について規定したように、これからの高齢社会では、歩行の安全とともに自転車の安全運行の保障が大きな課題である。これは、移動の手段を歩行や自転車だけに頼らずにはいられない者への安全保障とクルマ利用からの転換を図ることからもこれらの安全保障は重要である。

地方自治体は、その責務を果たすべきであるが、この責務は地域の市民団体など幅広い結集

10) 3) と同じ

と協力により果たされるべきである。地方自治体に整備計画策定を求めるのは、この安全保障は、道路整備、駐輪場の整備、安全運行教育、自動車利用者の理解など地域の協力が欠かせないためである。自動車中心の社会資本整備から歩行者や自転車が安全に走行できるような社会資本の整備や施策を進めるべきである。

第二十条 公共的施設の整備

1. 地方自治体は、地域住民が安全で安心して移動できるための公共的施設の整備を推進する。
2. 公共的施設とは、公共交通の結節点及びその待合場、駐輪場、公共交通への乗り継ぎのための駐車場、歩道、自転車道、物流事業者が共同で積み下ろしをする場所などをいう。

【趣旨説明】第二十条では、地方自治体が政策目的を実現するために公共的施設の整備を規定した。公共的施設の整備は、地域住民の意見をふまえて整備することが利便性を向上させることとなる。

第二十一条 自動車交通政策

1. この条例の理念は、自動車交通より歩行、自転車の走行及び公共交通を優先することにより実現する。そのため、自動車交通に対し、一定の交通規制を講じることとする。
2. 中心市街地では、まちづくり政策と一体に自動車交通を抑制する交通施策を実施する。

【趣旨説明】自動車交通政策は、一地方自治体だけでは困難であるが、まちづくりの観点からこの政策を明確に政策化しなければならない。そのため、条例では、自動車交通政策についての地方自治体の基本的な考え方を明確に示す必要がある。

中心市街地への交通の確保は、駐車場を確保して自動車での交通を確保するとする考えと公共交通による交通を確保するとする考えがあるが、中心市街地の活性化は、自動車の流入を規制し、歩行者の歩行空間を確保して、歩いて賑やかさを取り戻す政策がこれからのまちづくりには大切な視点となる。

第二十二条 福祉輸送

地方自治体は、身体に障がいのある者、移動が困難な高齢者等の移動を確保することに努める責務を負う。

【趣旨説明】地方自治体では交通政策と福祉政策をそれぞれ別に考えてきたが、移動の確保という観点から身体に障がいのある者、移動が困難な高齢者など福祉政策と交通政策を一体

で考えるべきである。これらの移動の確保には、地方自治体が担当する福祉バス、民間による介護タクシー、病院輸送等がある。地方自治体はこれらを一体で交通政策として確立し、市民の移動の確保に努めるべきである。

第二十三条 広域行政運輸連合

1. 地方自治体は、交通圏内における複数の地方自治体と広域行政運輸連合を設置することができる。
2. 広域行政運輸連合は、交通圏内における地域交通の確保及び地域要望の集約、交通体系の確立、公共交通への対応等の事務を処理する。
3. 広域行政運輸連合は、交通圏内の地域交通を確保するために学習、調査、研究を行う。
4. 広域行政運輸連合は、地域交通協議会のもとで運営される。

【趣旨説明】第二十三条は、交通行政を担当する主体について規定したものである。交通政策は一地方自治体で完結する場合もあるが、広域的な広がりを持つため、交通圏単位で広域行政運輸連合を形成して交通行政を担当することを規定した。この広域行政運輸連合は、複数の地方自治体が交通行政だけで連合体を形成するものである。

第二十四条 交通事業者運輸連合

交通圏内の公共交通事業者は、運輸連合を形成して、相互に協力、連携を図ることとする。

【趣旨説明】第二十四条では、交通事業者運輸連合についての規定を定めた。運輸連合を形成する目的は、①各交通機関が相互に協力することにより、利用者の乗り継ぎ利便の向上を図ること②地方自治体が広域的な交通圏において、交通政策を一体で推進することができることにある。

第二十五条 国、都道府県、公共交通事業者等との協力

1. 地方自治体は、地域住民が安全で安心した移動の確保が図られるよう、国、都道府県、他の地方自治体、公共交通事業者等と協力する。
2. 地方自治体は、地域住民が安全で安心した移動の確保が図られるよう、国、都道府県、他の地方自治体、公共交通事業者等に対し、必要な措置を講じることを要請することができる。

【趣旨説明】第二十五条では、地方自治体が関係行政機関との協力関係を維持するとともに、

必要な措置が生じた場合は要請できるという規定を定めた。

第二十六条 体制の整備

1. 地方自治体は、条例の目的を達成するため、地方自治体内部の体制を整備するとともに、議会との対等関係を維持する。
2. 地方自治体は、地域住民等と連携、協働できる必要な体制を整備する。

【趣旨説明】第二十六条では、政策実現のための体制整備を地方自治体内部と地域住民等との2つの側面から規定した。第二項で定めた体制とは、地域住民を中心とした市民交通会議等が考えられ、行政と市民との協働、住民自治によるまちづくりを目指したものである。

3. 交通基本条例をいかした地域交通の確保

(1) 交通基本条例をいかした地域交通の確保の手順

交通基本条例の制定は、制度等の改正措置が必要となるが、ここではそれを前提として条例をいかした地域交通を確保する手順を論じる。

①地域住民とともに総合交通政策を策定する。

総合交通政策を策定するために、地域の交通の現状と課題を地域住民との話し合いの中で明確にする。同時に、交通政策の理念について市民合意が得られるまで議論を尽くす。岐阜市では市民交通会議を設置し、各地域で一日市民交通会議を開催して、政策理念と地域交通の課題について議論を重ねた。この会議では、地域住民自らの行動が提起され、住民「自治」の意識と市民と行政の協働が芽生えるなどの効果があった。行政が総合交通政策を策定し、市民がその政策を実現するため市民交通宣言をして行政と協働を図ることが望ましい。

②広域行政運輸連合と地域交通協議会の設置を検討する。

交通圏を検討し、交通圏域が広域な場合は広域行政運輸連合を検討し、同時に、地域交通協議会の設置も検討する。

③総合交通政策にもとづいた長・中・短期的な交通施策の事業計画を策定する。

策定にあたっては、政策理念にそって基本的な方針を明確にし、道路整備等の社会資本整備、福祉、教育、環境などの行政部署と取り組みの現状と基本方針を議論し、政策化を図る。その際、各部署の事業を整理し、事業の方向性を検証するとともに、政策理念に見合った事業計画を策定する。この計画を策定するにあたっては、地域住民との話し合いで課題となったものも検討し、事業計画案を議会、地域住民へ公表し、意見交換を行う。

また、環境、教育、福祉の部署では、交通基本条例にもとづいて実施要領を作成する。

④交通事業者と総合交通政策について協議を行い、交通政策協定を締結する。

地方自治体は交通事業者に交通政策の理念、基本的な方針を示し、交通事業者は地方自治体に経営理念と事業計画を示し、政策理念が合意できれば交通政策協定を締結する。

⑤地方自治体は、交通事業者と年度ごとの事業計画等について協議を行う。

地方自治体と交通事業者は、政策協定にもとづき、バス路線の維持、乗り継ぎ利便の向上など年度ごとの課題について協議し、事業計画を策定する。

⑥交通事業者は、年度ごとの事業計画案を地方自治体に提出する。

交通事業者は、中長期的な事業計画案と当該年度の事業計画案を地方自治体に提出する。その事業計画を遂行するため、地方自治体から助成が必要となる助成額なども明確にする。

⑦地方自治体は、交通事業者が提出した事業計画案に対し審査を行う。

⑧審査後、地方自治体は議会、地域住民に対し総合交通政策の事業計画案を示す。

⑨議会で承認後、地方自治体は交通事業者と交通契約を締結する。

⑩地方自治体は、交通事業者が進める事業について進捗状況と事業終了後の報告を求める。

⑪地方自治体は、この事業報告に対して第三者委員会において事業評価をする。

以上、条例をいかして地域交通を確保する手順を示した。交通基本条例を制定することにより、市民との協働によるまちづくりがより一層進むことを確信する。

(2) 地域交通確保のための提案

以上、交通基本条例の試案とその手順を提案した。最後に、筆者が考える地域交通を確保するための方策を提案する。

①国は、クルマ社会に対する基本的な行政方針と道路行政を一体とした総合交通政策を明確にし、国内交通基本法を制定する。その基本法には、国、都道府県及び基礎自治体、国民の役割と権限、財政制度を明確にする。

②国は、道路財源の一部を財源とした交通基金を創設する。国は、交通政策が環境、福祉などの分野に社会的便益をもたらすことを根拠とした財政制度を確立する。

都道府県は、国から交付される基金を交通基金として管理する。基礎自治体と広域行政運輸連合は、中長短期の交通計画を策定し、審査後、それに要する費用の交付を受け、事業後は第三者機関による評価を受ける。

③国は、協議会を構成する行政機関及び公共的交通安全事業者間の調整を行う。特に、広域行政運輸連合及び交通安全事業者運輸連合の形成に対し助言・支援という役割を果たす。

④地域交通の確保のための協議会を地域交通圏単位で設置する。これまでの協議会は、バス路線の補助制度に基づくものなどバス交通を中心としたものである。鉄道については、廃止を前提とした協議会である。道路運送法の改正に伴う「地域公共交通会議」についてもバス路線を中心とした協議会であるため、JR、私鉄、タクシー、福祉輸送そして、道路管理、公安関係も

含めた地域交通に関する協議会を交通圏ごとに設置すべきである。

⑤国は、段階的に交通事業者への許認可権限を協議会及び地方自治体に委譲する。

⑥国は、道路運送車両法にもとづく自動車登録制度を地域交通政策にいかし、地域との連携を図る。

⑦基礎自治体は、交通圏ごとに広域行政運輸連合を形成し、総合交通政策を策定する。また、基礎自治体は、総合交通政策を実現するために交通基本条例を策定する。

交通基本条例には、安全、安心な移動の確保を責務とした理念を明確にし、公共的な交通事業者と政策協定を締結し、各施策については交通契約を締結する。

⑧地方自治体は、クルマ社会に対する交通教育を推進する。

⑨公共的の交通事業者は、運輸連合を形成し、地域交通を確保する社会的責任をはたす。交通圏における公共的の交通事業者とは、バス事業者、鉄道事業者、タクシー事業者、身体障害者輸送事業者、福祉輸送・病院輸送に係る者及び物流事業者をいう。

⑩クルマ社会に対する自動車交通政策を基礎自治体が進めようとしたときは、警察、道路管理者はその政策を実現するために協力する。

おわりに

以上、筆者の行政経験から地域交通を確保する方策を提案した。

この論文では、物流に触れることができなかったが、日常生活を支える物流についても地域交通の研究対象としたい。また、これまで総合交通政策が運輸政策審議会等で答申されたが、現代における交通問題を解決するものとなっているかについて今後検証したい。そのため、道路運送法の成立過程と戦後 65 年の交通政策を検証することを今後の研究課題とする。道路運送法を交通事業者への事業規制とするだけでなく、クルマ社会に対応でき、地域交通を確保するという観点の法律に発展させるべきではないかと考えるからである。