

熊本学園大学産業経営研究第44号抜刷

2025年3月発行

<研究ノート>

交通権・移動権と熊本市公共交通基本条例

—行政責任と交通福祉の実現—

坂 本 正

熊 本 学 園 大 学

産 業 経 営 研 究 所

交通権・移動権と熊本市公共交通基本条例

—行政責任と交通福祉の実現—

坂 本 正

はじめに

交通権を九州で提起して40年が過ぎた。交通弱者という言葉は定着し「交通権」「移動権」の理念を実現しようという動きは高まってきている。しかし「交通権」「移動権」を交通基本法で定めることはなかったし、そのため「交通権」「移動権」を根拠に訴訟を起こしてもその訴えは門前払いになりかねない。しっかりとした法的根拠が求められる。

交通問題は現代社会で生活に不可欠な生存権であり、生活を享受するための基本的人権の一部と言ってよいが、それを社会的に保障する基盤ははなはだ不十分である。それを社会的に保障するうえで地方自治体は条例を制定することができる。「交通権」「移動権」を自治体レベルで保証することがまずは当面の交通福祉の実現に必要であろう。だが、それとてそれですら十分に普及しているとはいいがたい。その中であって熊本市は政令指定都市になってすぐに「交通権」「移動権」の保障に取り組み、「交通福祉」の実現を目指した。そして、鉄軌道の市電とJRを基幹軸にバス網の再編とその将来的な維持・発展を目標に「熊本市公共交通基本条例」を制定した。この基本条例が事実上日本初といってよい意義を持つのは、そこで〈「移動権」の理念の尊重〉がうたわれ、一定の財源保障がされたからである。とはいえバス網の再編と市電との連携を保障し利用者の利便性を確保するうえでICカードの導入が必要不可欠であった。熊本はバス網再編と市電との連携につ

いては大きな課題を抱えていて、全国的に見てICカード導入は遅れていた。全国初の「移動権」を保障した公共交通基本条例を制定しながらそのギャップをどう埋めるのか。そして議論と実務レベルの協議を重ね全国交通系ICカードを導入し、「交通福祉」の実現を図ったのである。

だが、2024年突然にバス事業者が全国交通系ICカードの利用停止、廃止の決定を発表した。熊本市には公共交通問題を協議する「熊本市公共交通協議会」があるがそこに一度も諮って協議することなく、一方的とも思える全国交通系ICカード廃止決定に対して熊本市は咎めることも疑念を示すこともなく、バス事業者の問題だからと静観し、それどころか市電についてもバス事業者に追従して全国交通系ICカード廃止予定だと発表した。これは二重に驚きで、県もまた事前に相談がなかったとして静観してきた。これは、ICカード導入に向けて取り組んできた行政手続きから見て極めて異常な事態であった。なされるべき議論や市民参加の意向調査もなされなかった、

ICカード導入時の取り組みに費やした時間や労力、度重なる議論や深刻な資金負担の分担問題は、国からの補助を前提にしていたが、補助が得られない場合の資金負担の分担問題も当時の大問題であった。バス事業者、熊本市、熊本県の担当者は相当な苦労を重ね「熊本市公共交通協議会」メンバーだけでなく、新聞・テレビのマスメディアの取材と報道、市民の関心の高さ、は熱気を帯びていて、一定の進展は見せ

ていたもののその導入の進捗状況がまだ不明確ということで熊本青年会議所幸山市長のマニフェスト評価での採点も思いのほか厳しいものであった。限られた厳しい予算の中で市民・県民の「交通福祉と幸福量」をどのように保障するのか、それこそが、「熊本市公共交通基本条例」の具体化であり、将来の公共交通の方向を形づくる基本問題であったのである。

だが今回の事態は当時の導入手続きでの経緯から見てひとりバス事業者の独断的な一方的な廃止宣言という印象で片づけるべき問題ではない。これは明らかに熊本市による「熊本市公共交通基本条例」違反であり、熊本市と熊本県の交通行政の重大な失政である。ＩＣカード導入時の議論や取り組みの経緯を再検討することを通して、今回の行政責任の在り方を考察することにしたい。

I 九州提言の「交通権」「交通福祉」と現代の課題

「交通権」「交通福祉」の公共交通の維持・促進の概念は、40年以上前に九州では国鉄分割・民営化の流れに抗して九州ブロック住民会議の中で提起され、今なお公共交通問題を考えその再構築を試みる際の基本理念である。その理念は熊本では廃止対象路線を第三セクターで存続させる住民運動の中に継承されたが、それは高森線存続と湯前線存続として実現された。これこそが「交通権」「交通福祉」の実践であった。この当ても九州各県で過疎バス対策として「交通権」「交通福祉」の実践が試みられたが、熊本ではバス路線存続運動として「交通権」「交通福祉」を軸にした活動は顕在化しなかった。とはいえ、バス路線存続は地域交通の要で多くの場合県をはじめ地元自治体の補助金でその存続が試みられてきた。この鉄道ローカル線とバス路線の存続をどのように保障するのか、これは現在もなお地域公共交通問題の中心課題で、それを支える理念が「交通権」「交通福祉」の

実践である。本来は国の政策課題として生存権の一部として明確に「交通権」が法的に位置づけられその実践として「交通福祉」の在り方が問われなければならないが、その試みは「交通基本法」では実現しなかった。反対意見は「交通権」を規定しなくても公共交通の整備・充実に努めているヨーロッパの先進事例があり、要はどこまで政策として取り組むかの政府の姿勢次第で、特に明記する必要はない、というものであった。それを支えるもう一つの論拠は裁判所がそれを認める法的な判断を下していないということが大きい。そして最大の理由は「交通権」を保障する財源をどうするかであった。しかし、財源負担が最大のネックであるとすれば、「交通権」保障の行政責任がなければ政府・自治体が公共交通維持・発展にどれほどエネルギーを注ぐか、は疑わしい。「交通権」「交通福祉」概念はその提案当初から財源保障問題を抱えていたが、その課題が今なお最大の懸案課題である。

熊本市の「公共交通基本条例」は、熊本市が政令指定都市になるための交通局の赤字解消と都市圏内のバス事業者の救済をセットに取り組まれた公共交通維持・再編計画を「グランドデザイン」として構想しそれを熊本市が行政責任として保障することを市民に約束した条例であった¹⁾。当然ここにも財源保障問題があったが常に熊本市の財政負担問題としてのみ取り組まれる課題ではなく、ＩＣカード導入のような大きな財源保障問題は当該のバス事業者と国、県、熊本市全体で取り組む形で解決されるべき問題であった。熊本市は「公共交通基本条例」に基づいてその調整のリーダーシップを執るべきであり、県との連携で問題解決の当たることが熊本市の責務であった。ここに「公共交通基本条例」を定めた熊本市の行政責任があったのである。ＩＣカード導入時に熊本市はどのように対応したか、その詳細は後に展開するとして、やや遅ればせながらという感じではあったが、熊本市は公共交通協議会でこの問題を取り上げ、

バス事業者、熊本県とも連携を取りリーダーシップをとることができた。市電の全国交通系ＩＣカード導入とバス事業者の地域限定カード導入が鋭く対立し、当時取材をしていた新聞記者からも到底市電とバスの相互利用は無理だと思われていた段階から公共交通協議会で粘り強く議論を重ね、業者を入れた「ＩＣカード導入連絡会議」で技術面、コスト面での問題を洗い出し、最終的には熊本県に熊本市、熊本県、バス事業者の資金負担割合の調整と地元金融機関、カード会社、国交省との最終折衝を熊本県が行うという絶妙な連携で熊本市は「公共交通基本条例」の下で熊本市民・県民の「交通権」「交通福祉」の保障と実現に努めたのである。問題はその教訓がＩＣカード廃止に際して活かされたのか、どうかである。

注１）坂本 正「市民の交通の権利とステークホルダーの協働—熊本市のバス交通網の再編と公共交通基本条例—」『月刊 自治研 12』2023、vol.65 no.771；坂本 正「交通権と第三セクター—交通権40年の熊本市公共交通基本条例の成果と交通福祉の課題—」『社会福祉研究所所報』第52号、2024年3月；坂本 正「国鉄分割・民営化と交通権—熊本の交通権と交通福祉—」『交通権』第41号、2024.06.30。

II 熊本の公共交通問題への提言と「交通権」「交通福祉」の実現課題

熊本の公共交通問題について、バス網再編の在り方や熊本電鉄のLRTと熊本市電の結節など市民グループからも様々な提案がなされ、それらは一定のインパクトを持ち、その後の公共交通の維持・再編にも影響を与えたといっていよいであろう。そのとき、熊本市、熊本県、バス協会は何を考えたような取り組みをしようとしていたのか。

「国民の足を守る熊本県民会議」・「熊本県地方自治体センター」主催の交通問題シンポジウム「シンポジウムから見えてくる熊本都市圏交

通の展望」が2005年から2007年にかけて3回にわたって開催された。大きくは過疎地域の公共交通をどうするか（2005年、11月11日）、市電と電鉄の結節をどう考えるか（2006年5月20日）、がテーマであったが、〈公共交通の新たな挑戦 Part 3 このままでは、住民の足は守れない…〉（2007年11月19日）では基調講演「これまでの取り組みの経緯と今後の方策とは」討論会「熊本都市圏交通の展望と、バス網再編・拡充に向けて」で本格的に熊本都市圏の公共交通の在り方を取り上げ、熊本市、熊本県、バス協会の担当者と率直な意見交換を行った²⁾。

この段階では熊本市が政令指定都市に向けて市バス廃止とバス網再編までは構想されていないが、その前段の市バスの面的移譲期に行われた討論会であった。だが、そのテーマにあるように、まさに公共交通の維持・拡充に向けたバス網再編・拡充こそが熊本都市圏交通の展望を切り開くものであったのである。

基調講演「これまでの取り組みの経過と今後の方策とは」（国民の足を守る県民会議会長・熊本学園大学学長 坂本 正）では、筆者はLRTの重要性を説くと共に特に公共交通を〈「交通権」として考えよう〉と訴え、「市電、バス、JR、タクシーも含め、〈移動権を確保〉することは高齢社会の基本です。衣食住と足、すなわち移動の権利を『交通権』として考えることが大事になってきています。」

この基調講演を受けて、小林 豊氏（熊本県交通対策総室 総室長）は、県が熊本市と連携していることを強調し、金沢市の試みを評価した上で公共交通優先の交通施策の策定の必要性を説き、その観点で利用者の利便性を高めるためのＩＣカードの導入を挙げた。

続いて森田弘昭・熊本市 副市長は「県と市ではいろんな課題を担いあっておりますが、都市圏交通政策は熊本市が中心になってやらなければ、と思っています。」「公共交通は都市の装置として必要ですから、公共交通機関による〈移動の権利〉を確保します。」と宣言し、公共

交通存続に向けた市役所内での取りくみを紹介した

バス事業者として齋藤雄二郎氏（熊本電気鉄道株取締役・バス協会の運営委員長）は、新会社設立と市への面的な路線移譲の背景を述べ、新会社の下での可能性として相互乗り入れ、共同運行、ＩＣカード化に言及した。

古賀 弘氏（国民の足を守る熊本県民会議事務局局長）は、市バスのメンバーとして実情を詳細に述べ、格差の二極化の下での「交通権」の重要性を強調した。

森田氏と小林氏は互いに交通政策の遂行についてはいわば「一心同体という感じ」で相互の立場を尊重したが、森田氏はそのうえで熊本市が都市圏交通問題のリーダーシップを取るが、県と連携してそれを行う立場を強調した。筆者は、最後に「住民の足の確保、私たちの『交通権』の維持を、基本的な生存権としてもう一度とらえ直していく、市民の声として声を上げていく」ことを改めて閉会の締めとした。

これは、2011年度の新幹線開業と政令指定都市移行を見据え、2005年から2007年にかけて開催された市民目線での「交通権」を軸にした公共交通再生プランを提示したもので、この市民目線からの公共交通政策提案とここでのシンポジウムに示された熊本市、熊本県、バス事業者の取り組みが、その後の「熊本市公共交通基本条例」とＩＣカード導入の序章となるものであった。だが、現在のＩＣカード廃止はその手続きにおいて、熊本市と熊本県の政策連携の断絶を示すものであり、バス事業者の経営判断のみに依存した行政責任を放棄しているように見える。だが、この時、熊本市と熊本県は「交通権」「移動権」を軸にした公共交通優先の街づくりを構想していたのであり、バス事業者もその構想に合わせた形でバス路線共同運行の新会社設立によるバス路線移譲を熊本市に求めたのである。とはいえ、この新会社設立とバス路線移譲には懸念すべき問題があるとして、「国民の足を守る熊本県民会議」「連合熊本」「県交通

運輸産業労働組合協議会」3団体は、2007年12月11日に「利用者本位のバス網再編 県民会議など幸山市長に請願」したのである（『熊本日日新聞』2007年12月11日）。ここで求めたのは「採算面だけでなく利用者本位のバス網整備」であり民間三社への路線移譲によって採算が合わないという理由で切り捨てられることを懸念していること、それよりもバス網再編でバス空白地域をなくすことを要望した。これに対して幸山市長は「バス網再編は利用者のことをしっかり念頭に置いてすすめることが重要」と答え、この〈利用者目線でのバス網再編〉はその後の市の政策指針となるのである。

注2) 国民の足を守る熊本県民会議・熊本県地方自治研究センター『熊本都市圏における新交通体系構想 Part3』2010(平成22)年3月、57-67頁。これに関する報道については、「バス網再編考える熊本市 交通問題シンポで議論」『熊本日日新聞』2007年11月21日。

Ⅲ 熊本市公共交通基本条例制定の背景とその意義

1 〈移動の権利の尊重〉の条例体系

熊本市公共交通基本条例は、2012年第一回公共交通基本条例部会（部長：坂本 正 熊本学園大学 教授）（平成24年6月25日）で協議が開始された。議事は(1)熊本市の社会情勢及び公共交通の現状について (2)(仮称)熊本市公共交通基本条例制定について (3)公共交通空白地域及び不便地域について (4)条例制定までのスケジュールについて、ここで専門部会長が来年の平成25年4月制定を目指している公共交通基本条例の「基本理念、基本施策、公共交通空白地域及び不便地域の定義について議論する」方向を示した。事務局から厳しい公共交通の現状と九州各県との比較の上、条例制定の背景が次のように示された。「本市においては、個人のライフスタイルの多様化及び集客施策の郊外化などにより、公共交通の利用者は年々減少してお

り、その結果、公共交通事業者の経営悪化を招き、公共交通の路線廃止や減便といったサービスの縮小が行われ、さらに公共交通利用者が減少するという悪循環に陥っている。その一方で、少子高齢化の進展や移動手段を持たない高齢者の増加及び環境問題等により公共交通のニーズがたかまっている。このような状況の中、市民・公共交通事業者・行政の役割や責務を明確にし、協働で公共交通の利用促進に取り組むとともに、効率的な公共交通サービスの提供と、利用者ニーズを反映した利便性の高い公共交通サービス両方を確立することが必要である。」そのもとで公共交通事業者、市民が協力して多核連携型の都市構造を目指した公共交通体系の構築を裏づけるのが熊本市による公共交通グランドデザインの具体化による、基幹公共交通強化、バス路線網再編、地域交通確保であった。これらを総合して条例化を行うのであって、それによって「条例化することにより、円滑に移動可能な地域社会の実現を目指す ◎移動権の考え方を踏まえた基本理念等 ◎市、市民、公共交通事業者の役割や責務 ◎基本的な施策 ◎公共交通空白・不便地域の定義」を宣言した。

これを具体化した「条例に盛り込む内容（論点）：円滑に移動可能な地域社会の実現

〈基本理念〉①〈移動する権利の尊重〉 ②公共交通の積極的利用 ③参画と協働による公共交通の維持・充実 ④環境負荷の少ない社会の実現」を掲げ、「役割・責務」で「市の役割」として、・移動する権利を尊重した施策の実施 ・市民・事業者の意見を反映させた施策の実施）を行うのであり、グランドデザインの実施による基本施策を遂行する。この観点から、事業者の責務、市民の責務を問うのも市がこれらの移動の権利を保障できるように基本的な交通政策を基盤に据えたからである。

この〈移動する権利〉を基本理念とする決意は、この第1回部会での資料に掲げた国や他の都市の条例と比較すればよくわかる。

① 「交通基本法」（案）〈本法案は平成23年3

月8日に国会に提出され、現在、継続審議となっている〉

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、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、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者及び国民の責務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を目的とする。

② 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

平成22年3月29日 条例第25号

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り組み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。

③ 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

（基本理念）

第3条 公共交通の利用の促進は、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として行われなければならない。

①②③ともに公共交通の移動の重要性を指摘しているが「移動権」という権利保障の体系で論じてはいない。

熊本市はその「公共交通の移動の重要性の指

摘・認識」の壁を破り、「移動権」そのものではないが「移動する権利を尊重」という「移動権」概念の体系化の下で条例を構成したのである。

まだ「交通基本法」が「交通権」「移動権」を盛り込む検討をしているとはいえ、その行方が不明確な中で、熊本市は福岡市、金沢市の先進事例での訪問聴取を進め、「移動権の尊重」を打ち出したのである。

こうして公共交通の条例化に対して後発の熊本市は、〈後発の逆説〉を目指して新たな公共交通の地平を切り開こうとしたのである。

熊本市が示した福岡市と金沢市との比較によれば、

1) 熊本市の目的は、〈・公共交通の維持及び充実に関する基本理念を定める ・市、市民、公共交通事業者の責務を定める ・公共交通の維持及び充実や利用促進に関する基本的な施策を定める ⇒円滑に移動可能な地域社会の実現〉

福岡市の目的は、〈・市民、市民団体、市及び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 ・市民、市民団体及び交通事業者による主体的な取り組みの促進 ・最低限度の生活を営むために必要な移動を保障 ⇒生活交通の確保〉

金沢市の目的は、〈・公共交通の利用促進に関する基本理念を定める ・市、市民、事業者の責務を明示 ・公共交通の利用促進のための基本事項を定める ⇒まちづくり推進条例と相まって、良好な都市環境の形成 〉

2) 熊本市の役割・責務は、〈移動する権利を尊重した施策の実施 ・市民の意見を反映させた施策の実施〉

福岡市の役割・責務は、〈・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〉

金沢市の役割・責務は、〈・市民・事業者の意見を反映させた総合的かつ計画的な施策の策

定・実施・公共交通事業者等と協力し公共交通の利便性向上に努める〉

3) 熊本市の条例制定後の取り組みについては、〈条例制定に合わせて、今後の取り組みについて検討（制度設計）し、具体的な施策展開に繋げる。〉

福岡市の条例制定後の取り組みについては、〈元々、公共交通の空白地域であった地域への取り組みは行っていない状況〉

金沢市の条例制定後の取り組みについては、〈条例制定後の真新しい取り組みはない状況〉とその違いを強調して「公共交通基本条例」制定後の具体的な施策展開のための条例化であることを明確にした。

その結果、(仮称)熊本市公共交通基本条例の構成(案)では、1前文 ①公共交通は、市民の「移動に対する手段」の基盤であり、日常生活において重要な役割 2総則 (3)基本理念 ①市民の日常生活を営む上で最低限度の移動する権利を尊重しておこなわれること (4)責務(役割) ①市・・・最低限度の「移動する権利を尊重」し、総合的かつ計画的な施策を策定・実施、その際の市民・事業者等の意見の反映、公共交通の維持及び充実への努力をその特質としたのである。

そして公共交通基本条例関係スケジュールを示し、〔議会〕では9月議会：条例の素案説明、12月議会：条例案説明、3月議会：条例上程〔交通政策総室〕の条例骨子作成、制度設計書作成、条例素案作成、条例案作成、オープンハウス実施、パブリックコメント、シンポジウム開催、条例実施伺い・議案提出伺い〔公共交通協議会〕第1回条例専門部会 ・条例骨子案について協議、第2回条例専門部会 ・条例素案について協議 第3回条例専門部会 ・条例案について協議 〔法制室〕条例骨子に関する協議 制度設計書提出 条例の文言修正協議 法制室ヒアリング、条例制定依頼〔広報課〕市政だより、市ホームページでパブリックコメントの準備 パブリックコメント結果 市政だよ

り、市ホームページ掲載依頼〔企画課〕条例協議、政策調整会議、経営戦略会議〔市民協働課〕PI設計書提出、PI協議〔その他〕庁内連絡会議

以上からみても公共交通協議会での公共交通基本条例部会の役割は大きいのである。

2 〈移動の権利の理念の尊重〉の条例体系

公共交通基本条例部会の第3回部会で〈移動の権利の尊重〉に大きな変化が見られた。それは国の動向を踏まえたある種の後退であった。第3回部会は、平成24年（2012年）11月13日に開催された。8月23日開催の第2回部会での条例骨子案についての議論を経て最終の「公共交通基本条例（案）」が提出された。そこでこれまでの検討状況について第1回（H24.6.25）「公共交通基本条例に盛り込む内容についての議論」で、〈「移動する権利」について、「保障」か「尊重」か〉が議論され、事務局整理案件として〈「移動する権利」の取り扱いについての整理〉が重要論点となった。第2回（H24.8.23）「公共交通基本条例骨子についての議論」で〈「市民の日常生活における最低限度の移動する権利」という表現ではなく、憲法25条を引用すべきでは〉が提出された。この間法制室協議が8回実施され第2回部会開催後4回実施された。それを受けて「熊本市公共交通基本条例（案）」（平成24年10月29日法制室協議時点）の前文で「ここに、日常生活及び社会生活を営むために必要な移動を確保されることが市民の権利の一つであるとの理念を尊重し」が提示された。これについては「憲法25条を引用した表現について検討したが、移動する権利が生存権に基づく権利であると、明確に位置づけられない状況であるため、法制担当部署との協議の結果、この表現に修正。」との注釈が付いた。事前説明ではやはり国の姿勢が不明確であるため、市としても生存権の一部と明示できないとの法制室判断に従うということであった。最終盤での後退であったが、法制室が協議を重ねた結果であっ

たので第3回部会でそれが覆る議論はなかった。失意を示す委員はいたが、それは「移動の権利」の用語が残って「その理念の尊重」という今後の「移動の権利」への架橋段階としてのぎりぎりの「移動の権利」体系が残された妥協案であった。そこには「移動権」の明示は財政負担の見通しが不明確になるという財政当局の懸念も見え隠れするが、これについては部会長の個人的判断でこれまでの一般会計から市バス等に一般会計から持ち出しをしていた8,000万円から9,000万円の1億円以内に限定する運用を行うということかどうかという私案を示していたが、交通政策総室も同様に財政負担問題を議論していたと聞いたので、この点も福岡市、金沢市との違いであった。ともあれ、「移動の権利の理念の尊重」という限定ではあれ、「交通権」を重視した日本初の「熊本市公共交通基本条例」が出来上がった。それまでの骨子案、素案、案への段階過程で交通政策総室がどのように取り組んだのかの経緯の詳細は明らかにされていないが、関係者はフランスの事例なども検討し「移動権」の必要性を強く意識し、ぜひとも盛り込みたいという姿勢を最後まで崩さなかったということであった。

公共交通基本条例の策定については市民アンケートでも約95%の必要という支持を得て進められることになったが、注目すべきことはこの条例骨子案での「市の公共交通に関する基本施策についての規定」で「公共交通の走行環境及び利用環境の改善の」中に〈ICカードの導入〉が明確に位置づけられていたことである。公共交通基本条例は制定後の市の基本政策を実施することを大きな課題にしていたが、その中であって〈ICカードの導入は走行環境・利用環境の改善策〉であったのである。

IV 全国交通系ICカード導入の背景と課題

1 2013年青年会議所ローカルマニフェスト 検証会とICカード導入の課題

ICカード導入論議のさなかに2013年11月、青年会議所が幸山政史市長ローカルマニフェストの公開検証会³⁾を行った。その交通体系全般への検証の中でICカード導入も焦点であった。

ICカード導入の実現に向けた1～4年の期限で、「財源：ア．ICカード導入…3億円（国・市・事業者・各1/3）が提示された。〔後で注記7頁〕

その進捗状況で「手段①-2『ICカードの導入について』複数回会議が実施されているが、現在のところ具体的導入時期については未定である。〕〔20頁〕

まだICカード導入についての課題は多い。

〈●「ICカード導入」について

来年3月に市電に導入予定の平成25年9月13日に全国相互利用型ICカード乗車券のシステム運用事業者について「nimoca」を発行する西日本鉄道（福岡市）の100%出資会社「ニモカ」に決定、10月18日に正式契約した。平成25年度分の契約金額は1億3,200万円で名称は「でんでんニモカ」に決定。

平成25年度分の公募型プロポーザル（提案）方式で全国共通で利用できるIC乗車券（10種類）の発行事業者を対象に募集したが、参加表明が「ニモカ」しかなかく再公告するも、1社のみであった。何故1社しか候補企業がでてこなかったのか？全国で10社候補会社があったが、実際入札の可能性があったのは、地理的な要因もあり「nimoca」の西日本鉄道と「sugoca」の九州旅客鉄道（福岡市）の2社であると言われていた。九州旅客鉄道に聞き込みをおこなったが、「システム上の違いから入札を見送った」とのコメントであった。

以上のことから費用、設備面で業者に対し、メリットが少なかったのではないかと、もう少し事前に条件を整える必要はなかったのか？

また、一方民間交通の事業者5社バスなどに地域限定型ICカードの導入を決めており、JRを除く県内のIC乗車券は2つのシステムで運営することになる。利用者の利便性確保には、市電とバスで互いの乗車券が使えることが不可欠となるが、両者の技術的協力と費用負担が課題となる。

すでに熊本市と事業者はどちらの乗車券でも互いに乗れるよう、連携を図ることで合意し使える必要があり、バス側に約5億～7億円の費用がかかると言われているが、実際現在のバス事業者の経営状態では費用の捻出は厳しいと思われる。

県も含め、今後片利用導入について支援をどのように行っていくかが課題。

また、一般人のバス、市電利用者にアンケートをとってみると「TO熊カード」でバス、市電〔に〕使えるため、「不便は感じてないのでなぜ多額のお金をかけてまで導入する必要はあるのか?」、「TO熊カードは10%還元がついているのに。特に市電は150円の均一料金であり、わざわざICカードを導入する必要があるのか?」などの意見があった。

一方、「ラッシュ時には現行の「TO熊カード」では時間がかかるので多少便利になるかも」との意見もあったが、通勤、通学者の大半は定期を使用していることから効果のほども限定的と思われる。

ICカード導入の件では現在の「TO熊カード」で十分利便性を感じている市民が多いため、今回の導入により便利になるためにしっかりとシステムづくりをすべき。〕〔23頁〕

以上からの「総評点」の中で、〈手段①-1「公共交通網の再編」について、交通基本条例（仮称）の制定〔の進捗状況〕：23年度、調査検討；24年度、条例制定；25年度、条例施行〉など、他の項目を含めた内容について、「公共交通網に関しては、現在計画を検討▶策定している状況であり、交通網実現に向けた動きは進んでいるが、具体的な実施時期等に関して

は不透明。…30点)〈手段①-2「ICカードの導入」について・ICカード導入の推進：22年度、関係機関との協議；23年度、導入検討；24年度、導入検討；25年度、導入準備、26年度、運用開始。・具体的導入見込み時期については…10点)〔24頁〕

他のバイパス整備、インターチェンジ設置などが目に見える状況で判断できるので80点、70点、65点、70点と安定した評価であるのにも関わらず、突出して低い評価になっている。ここには評価基準が十分に安定せず、特にICカード導入時期の不透明さがネックで評価を低くしているしその利便性についての確たる評価基準が定まっていなかったように思える。筆者はこの評価には賛成できず主催者と率直に意見交換したが、ここで提起された全体的な問題点の指摘と課題は市民的観点から検討すべきものであったことは事実で、その後のICカード運用と維持に向けて取り組むべき課題の提起であった。

注3) 一般社団法人青年会議所 幸山熊本市長ローカルマニフェスト 公開検証会2013 出演者 熊本市長 幸山政史氏 : コメンテーター 坂本正 (熊本学園大学教授)、コーディネーター 古橋 徹氏 (一般社団法人熊本青年会議所 2009年度理事長)、2013年11月11日 (日)、19:00~21:00、熊本森都心プラザ、プラザホール

2 2013年11月の熊本県のICカードへの取り組み報告

ICカードの導入のカギを握るのは熊本県の支援であった。小林 豊氏 (熊本県理事 企画振興部交通政策・情報局長) は2013年青年会議所幸山熊本市長ローカルマニフェスト公開検証会 (2013年11月11日) 直後の2013年 (平成25) 11月25日、「国民の足を守る熊本県民会議」主催の公共交通シンポジウムでの講演でこの時期ほぼ確定しつつあったICカードについて詳細な情報を提供された⁴⁾。

小林氏は、「熊本県が描く、地域交通政策と

は」で過疎地の交通問題、九州新幹線各駅を起点とする主な2次アクセス、大空港構想としての阿蘇熊本空港の拠点性向上、第3セクターの運行 (航) 維持、地域交通の維持・改善について、包括的な取り組みを説明された。熊本県は「幸せ実感くまもと4カ年戦略」に基づいて交通政策を展開していて県民幸福量の最大化を目指している。その点で公共交通の整備と利用者の「移動権」の保障は、熊本県政にとっても県民が幸せを実感できる「県民の幸福量の最大化」の重要な構成要件であったというべきであろう。この交通全般の講演の中で注目すべきことは、小林氏が特別に時間を割いてICカード導入の意義についてお話しされたことであった。それは主催者側からの注文ではなく、ご本人も何をしゃべってもいいからといわれたのでと話を始められたのだが、特に時間を割いて「ICカードの導入について」にも触れられたのである。

〈「次はICカードについてです。これだけを話すと2時間かかります。今まで新聞に掲載されていますので細かくは言いませんが、平成24年に熊本市は全国相互利用カードの先行導入を表明しました。平成25年にバス事業者は地域カードの導入方針を表明しました。相互利用カードとか、地域限定カードとか、動きがありまして市電は全国相互利用カードシステム「ニモカ」に決定、バスは地域カードを作る話になっています。そこで平成25年秋から「熊本ICカード導入連絡会議」で「でんでんニモカ」で調整が図られております。「でんでんニモカ」をバスで使うと橋渡しが必要となります。これができないと相互利用ができません。これを一体化しようと話をしています。関係者間にいろいろありますけど、市民・県民にとって一番効率的で利便性の高い、その中で最低限のコストがかからない方法を協議しています。ご理解をいただけるように協議を進めています。〉 (75頁) として、それまでの経緯を示された。

〈「これまでの経緯」

H21.9 バス協会内に、現在の TO 熊カード（磁気カード）に替わる ICカード導入の検討委員会が発足。県、市はオブザーバー

H24.12 熊本市は、平成24年12月議会において、市電への全国相互利用カードの先行導入を表明

H25.5 バス事業者が地域カードの導入方針を公表

H25.6 「熊本市公共交通協議会」において、市電及びバスへの ICカード導入について協議を開始

H25.9 公募により、市電への全国相互利用型カードシステムは「ニモカ」に決定

H25.10～11 「熊本 ICカード導入連絡会議」において、システム等の具体的な検討・協議

そのうえで検討中の「熊本の ICカード乗車券導入」を図示された。その内容は、

- 〈・全国相互利用カード10種類はバスで利用できる。バスの地域カードは県外で使用できないので、「片利用」となる。これが現在検討中。
 - ・バスの地域カードは市電の「でんでんニモカ」には使える。そのために市電でのバスのカードを読み取り
 - ・「でんでんニモカ」は全国相互利用カード10種類に入っているのでバスで利用できる。〉
- (76頁)

ほぼ固まりかけている「片利用」の紹介である。

この小林氏の「ICカード導入」についての説明から、熊本県がいかに熱心に ICカード導入に取り組んでいたかが明らかであろう。熊本市の ICカード導入問題は、熊本市だけの問題ではなく、熊本県にとっても県民の「移動権」を保障する喫緊の課題であり、小林氏はその事の重大性からまだ決まっていなかったが既に最終段階に入った ICカード導入の経緯を説明し、変則的ではあるが「片利用」でのスムーズな乗り継ぎの保障への取り組みへの理解と協力を求めたのである。ただ、シンポジウムの中で小林

氏は ICカードの導入にあたっては当事者間のコミュニケーション不足を指摘した。「身近なところで ICカードの件があります。コミュニケーション不足で関係者間で時間的にも要らぬトラブルを起こしています。まずコミュニケーションをとる、お互い虚心坦懐に腹を打ち割って話し合うことが大事ですね。」(101頁)

3 2014年11月の熊本県の ICカード導入への取り組み報告

吉田 誠氏（熊本県企画振興部交通政策・情報局交通政策課長）は2014年（平成26年）11月14日に行われた「熊本県が描く、地方公共交通活性化法を活かした政策とは」の講演で、公共交通の課題と公共交通機関利用のメリットを論じた⁵⁾。そこで熊本都市圏における主な課題として、「○バス路線網の再編、・バス事業者の運行体制の見直し ・競合路線の取り扱いの整理 ○桜町バスターミナルと熊本駅サブターミナルとの役割分担 ○熊本環状道路を整備してもなお発生する交通混雑」を挙げ、公共交通機関利用のメリットとして「メリット1 環境にやさしい メリット2 コンパクトシティに向けた移動手段が可能 メリット3 交通渋滞解消、交通安全の確保」そして「メリット4 誰でも気軽に利用可能 自動車と異なり免許が不要。乗継等が発生しても ICカードの利用でスムーズな移動が可能を強調した。つまり、異なる公共交通の組み合わせで「移動の権利の理念が尊重」されるためには、公然のことながら時間的に乗り換えがスムーズにされる必要があるが、吉田氏はここで乗り継ぎの利便性を保障するものとして ICの役割をあえて指摘した。彼は「メリット4 誰でも気軽に利用できるカード、ICカードを取って書かさせていただきましたけれども、一つ、公共交通機関でいつも思うのは、なかなかイノベーションが起きにくくて、実は公共交通機関でいうと、50年前も今も、それほど変わっていないんですね。イノベーションは起きていない。そういった部分で

ＩＣカードというものは、違う分野との適合によってイノベーションが起り得る、そういった装置になるということで、これは多分、その公共交通機関を支えるという意味でも非常に大きな、ビジネスとして見た人にとってみても、外から公共交通機関に対してイノベーションを起こせる—そういったすごく大事な要素かなというふうに思っております。ちょっと強調させていただきます。」(116-117頁)つまり、「交通イノベーションとしてのＩＣカードへの期待」である。

吉田氏は国土交通省一期生であると自己紹介したうえで、内部事情として「初めて配属された旧運輸省の部署、そこはバリアフリーとか少子化対策の課でした。実はその課で議論していたのが移動権でした。交通基本法の前提にある移動権、移動というものを権利として法定化すべきではないかという議論がありました。そういうときに政府はものすごくネガティブな反応をしていました。なぜかというとな財負担なんですけど、結局、突き進めているような状況があります。ですので、そういった議論の中で、この10年以上にわたる議論の中で交通基本法という形で「て」きた。…移動権っていう議論は、ちょっと細かくて恐縮なんですけども、あちらの『基本的認識』のところにある「国民等の交通に対する基本的需要の充足」という形で明記されたということは、非常に私は意義があるなというふうに思っています。」(117頁)として、交通政策基本法(平成24年12月4日公布・施行)の概要を説明された。そのうえで、熊本県が目指す地域交通への取り組みの視点として「県民の生活に欠かせない移動手段の確保」「地域公共交通網形成計画策定」を挙げ、公共交通維持・確保のための地方バス等への支援額を明らかにした。

注4) 国民の足を守る熊本県民会議・熊本県地方自治センター『熊本都市圏における新交通体系構想 Part 4: このままでは、地域住民の足は守れな

い・・・公共交通の新たな挑戦』2017年(平成29)8月、50-82頁。

注5) 同上、105-126頁。

V 全国交通系ＩＣカード廃止の手続き上の問題点

1 ＩＣカード導入の手続きと経緯の特徴

2024年8月21日、「国民の足を守る熊本県民会議」緊急学習会で筆者は「～熊本の交通権と交通福祉の精神から見る現状と課題について～今こそ熊本県、熊本市、バス事業者が共同協議を・・・」のタイトルで熊本県・熊本市・バス事業者の共同協議の必要性を訴えたが、懸案のＩＣカード廃止問題については、『熊本日日新聞』の記者として当時その第一線でＩＣカード導入を取材した田川里美氏(熊本日日新聞社、編集局統合編集本部編集一部長)は、その経験を『熊本日日新聞』の豊富な記事を示しながら「全国交通系ＩＣカードの導入経緯を考える」と題して講演された。

「驚きました！全国交通系ＩＣカードの廃止」が第一声で「全国ＩＣカード決済廃止へ

県内バス・電鉄 機器更新高額で」(『熊本日日新聞』令和6年〔2024年〕5月28日)を示した。その衝撃から熊本におけるＩＣカード導入の経緯を話されたが、熊本はその全国的流れからも九州での動きよりも遅く、(2008年5月 福岡で西鉄がnimoca運用開始、2009年 JR九州のSUGOCA、福岡市交通局のはやかけんが運用開始。2009年7月 熊本のバス事業者と熊本市交通局が導入検討開始。2011年3月 九州新幹線全線開業。2012年 熊本県内のJR駅でSUGOCA運用開始。2013年3月 全国10種の交通系ＩＣカードの相互利用スタート。2014年3月 熊本市電の「でんでんニモカ」運用開始。2015年4月 県内民間バスの「くまモンのＩＣカード」運用開始。2015年8月 くまモンのＩＣカードの市電利用開始。2016年3月 全国交通系ＩＣカードのバス利用開始。2024年5月

県内バス・電鉄が全国交通系 ICカード廃止を
発表 熊本市交通局も全国交通系 ICカードの
廃止方針表明。)

2008年12月1日の記事では全国交通系 IC
カード導入機運が高まる中、熊本はさらに遅れ
るのではとの懸念を表明している。そんな中、
2009年7月に県内バス・市電が交通系 ICカ
ード導入を検討していることが報じられた。「県
バス協会 IC乗車券 導入検討 民間4社と
熊本市交通局 マネー機能も協議」(同上、
2009年7月14日)でバス協会専務理事が「磁気
式カードの更新では時代に対応できない。利便
性向上には ICカードが不可欠」と話したこと
を掲載した。とはいえ、2010年に入っても交通
系 ICカードが九州各県に普及する中でまだ熊
本の見通しは立たなかった。「IC乗車券 急
速に普及 福岡都市圏から九州各県へ 熊本は
見通し立たず」(同上、2010年5月7日)そこ
でその遅れを挽回するために2010年5月に「バ
ス交通のあり方検討協議会」が交通系 ICカ
ード導入を求めたのである。

「熊本市の『バス交通のあり方検討協議会』
(会長・坂本正熊本学園大学学長)は17日、熊
本都市圏のバス事業再編に関する意見書を幸山
政史市長に提出。市とバス事業者が連携を取り
ながら路線を幹線・支線などに分ける新たな路
線網の構築や、ICカード導入などの取り組み
を進め、より良い公共交通網に再編していくよ
う求めた。」ここで示された「バス網に関する
意見書要旨」では「バス利用促進策の推進」と
して「共通乗車券や ICカード導入、バス停の
見直し・改善、夜間バスダイヤの充実など25項
目を列挙」が記載された(同上、2010年5月
18日)。

しかし、導入にはまだ時間がかかった。2011
年1月、「熊本県内のバス・電車、交通系 IC
カード導入へ 2012年度発行を目指す」ことにな
った。「バス・電車 交通系 ICカード導入
へ 2012年度発行めざす、6事業者 12年度
発行目指す」(同上、2011年1月3日)しかし、

相互利用か地域限定か、をめぐって導入協議は
難航を極めた。「ICカード乗車券 県内導入
めど立たず、利便性、コスト…事業者間の協
議難航(田川里美)」(同上、2012年10月26日)
によれば、5事業者と市交通局のワーキング
チームで会合が重ねられたが結論が出ず、今後
の協議は社長会でなされることになった。そこ
で対立したのは相互利用型、地域限定型、そし
て片利用型であった。「民間事業者は当初、地
域限定型を前提にしていたが、熊本市や県は相
互利用型を支持」「事業費の3分の1の補助が
ある国の補助事業を使ったスキームを使ったス
キームを描く」。だが、民間事業者の動きはニ
モカ使用料負担と利益を福岡に流失させる抵抗
感、利用者減傾向を ICカード導入で阻止でき
るかの疑念が強く、「熊本市が目指す14年度の
導入は『ほぼ絶望的』との見方が支配的」であ
った。とはいえ ICカードの流れは熊本にも押し
寄せてきた。2012年「スゴカ県内本格運用」
が開始されたのである(同上、2012年12月2
日)。そして2012年12月遂に幸山市長が市電へ
の ICカード先行導入を表明した。「市電に IC
カード 熊本市が先行導入検討 14年度にも」
(同上、2012年12月7日)「具体的には14年度中
の運用開始に向け、13年度の国の補助事業申請
を目指す。ICカードを市電に導入後、バスに
拡大する際の課題を整理する。」バスとの関係
への展望が描けないままの見切り発車であった。

それに対して全国状況は更に進展を見せた。
全国10種の IC乗車券の相互利用が始まった
のである。「IC乗車券より便利に」(同上、
2013年3月23日)はその全国状況を伝えた。

このような IC乗車券の利便性が高まる中、
熊本の ICカード導入は2013年に新たな展開
を見せたが、一本化はできなかった。「熊本市
市電全国相互利用型 ICカード 14年度運用
開始へ(田川里美)」(同上、5月31日)・「県内
交通5社 ICカード15年3月導入 TO熊
カード後継 地域限定型で合意(田川里美)」
(同上、2013年5月31日) 熊本市は市電の IC

カード導入を決めたが「市営バスは15年4月までに全路線の民間移譲を終える計画のため、対象にしていない。」「利用するICカードの基幹システムは、JR九州(同市)のSUGOCA(スゴカ)か、西日本鉄道(福岡市)の『nimoca(ニモカ)』を想定。今後、県内のバス事業者らと協議した上で決定する。」同日の紙面に市電の相互利用型とバスの地域限定型が対立した形で掲載された。これまでの度重なる協議にかかわらずICカードの一本化はできなかつたのである。この対立は深刻で田川氏は当時とても打開の道があるとは思えなかつたと述懐した。

これに対して、熊本市議会、県議会で地域限定型に批判的意見が上がった。「県内バス5社のICカード 地域限定型『再検討を』熊本市議会分科会 利便性で批判相次ぐ」民間5社の「地域限定型」の導入では「全国主要他社のカードでも5社のバス・私鉄に乗車できる『片利用方式』にする計画。」交通政策総室は「さらに、片利用方式について『全国主要他社のカードも使えるようにするには、4億～5億円の費用がかかる。民間5社は、その費用の全額負担を市に求めている』と説明した。」それに対して「『公共交通サービスを担っている自負があるなら、費用の一部は負担すべきだ』との批判が出た」「県は2011年の県議会一般質問で、相互利用型IC乗車券の導入に向け、事業者や熊本市と調整する考えを示していた。」県議会総務常任委員会で無所属改革クラブ大西一史氏は、「『民間5社の決定プロセスは非常に不透明』だと批判した。ただ、この対立は深刻で「一本化にコストの壁(田川里美)」(同上、2013年6月25日)が立ちはだかつた。この時点で「交通系ICカードの発行が九州最後発」であつたが、「民間5社はJR九州のSUGOCAと連携したシステムの構築を準備 熊本市にもSUGOCAの採用を要望しているが、市や市議会では公募を求める声が支配的だ。」この対立の中、この問題が熊本市公共交通協議会で初めて議論された。

「市民の利便性確保を 熊本市公共交通協議会 ICカードで意見相次ぐ(平井智子)」(同上、2013年6月29日)「熊本市公共交通協議会(会長・坂本正学園大教授)は25日、同市内で会合を開き、市と民間交通事業者5社が、市電やバスに導入を検討しているICカード乗車券について議論した。同協議会でIC乗車券を取り扱うのは初めて」「市、事業者とも方針決定の経緯がわかりにくいという声も上がった。坂本会長は『市民の利便性向上につながるよう、情報を共有し議論を詰めたい』としている。」7月上旬にも再度会議を開催するとしたが、7月23日、難航していた合意が成立した。

「IC乗車券 相互利用へ 市電とバス・電車 熊本市と5社合意(平井智子)」(同上、2013年7月24日)「熊本市と県民交通事業者5社は、市電や民間バス・電車に導入を検討しているICカード乗車券について、それぞれのカードが相互利用できる環境を整えることで合意した。9月に『熊本ICカード導入連絡協議会(仮称)』を設置し、技術的な対応や利便性向上について検討する。」「23日開かれた市公共交通協議会(坂本正会長)で報告した。」「協議会では、民間側も一定の費用を負担することを明らかにし、負担割合については『今後協議する』(市、民間事業者)とした。」「市は今月末までに、全国相互利用型の基幹システムを選ぶため、業者選定の公募を開始し、8月中にも決定。民間側も業者と正式契約した上で、新設連絡協議会で具体的な課題を詰める。連絡協議会には、市公共交通協議会の正副会長も参加。連絡協議会は非公開だが、協議内容は同交通協議会で報告する。」

そして連絡協議会が開催された。「相互利用へ作業部会 来月中にも中間報告 熊本市電とバス異なるIC乗車券(平井智子)」(同上、2013年10月10日)、「熊本市交通局と県内民間交通事業者が、市電とバスなどにそれぞれ別システムのICカード乗車券を導入する問題で、カードの相互利用について実務者らで協議する

『熊本ＩＣカード導入連絡会議』（坂本正議長）のワーキング部会が９日、熊本市役所で始まった。１１月中にも連絡会議に中間報告する。」その問題点は、「バス⇒市電：技術的な協議必要、市電⇒バス：負担額や割合 課題（田川里美）」（同上、２０１３年１０月１０日）ここでの「第１の検討事項は、民間５社が導入する「地域振興ＩＣカード」を使って、市電の運賃が支払える環境づくり」「第２の検討事項は、ニモカなど全国１０種の相互利用型ＩＣ乗車券を使って、バスや電鉄電車の運賃を支払える『片利用』の環境づくりだ」「『片利用』の仕組みは、札幌市交通局や新潟交通などで実績があり、『技術的には可能』（熊本市）。ただ、相互利用型カードを読み取る機能を付加するには５億～７億円かかる」とされる。交通事業者の負担額や、行政の支援割合も決まっておらず、片利用実現に向けた最大の障壁となっている。ワーキング部会では、負担割合の協議に必要な見積もりを出す。」

その議論は難航したが、「『片利用』費用７億８,０００万円、負担割合決まらず（平井智子）」（同上、２０１３年１１月２７日）「『熊本ＩＣカード導入連絡会議』（議長・坂本正熊本学園大学教授）は２６日、熊本市電に導入するＩＣカード乗車券をバスや電鉄電車でも使えるようにする『片利用』の導入費用について約７億８,０００万円との見積もりを示した。ただ、民間交通事業者と県、市の負担割合はまとまっておらず、交通事業者が２０１５年４月の導入を目指す地域カードの運用開始が遅れる可能性も出てきた。」

「同日の会議ではバス側のシステム開発を担うＮＥＣが、１５年４月の運用開始には『１２月早々』の発注が必要と説明。しかし、県と市は財政的支援内容の判断について『１２月早々は厳しい』とした。」「坂本議長は、今後県を調整役に関係者が協議する場を設けることを提案。『ＩＣ乗車券の利便性については、県民市民の期待を裏切らないことが第一』として、県、市、バス事業者それぞれの努力を促した。」

まさに「関係者の歩み寄り 焦点に（田川里

美）」（同上、２０１３年１１月２７日）。ここでの焦点はその負担割合であった。「熊本市は国の補助金活用を念頭に、交通事業者、国、県・熊本市がそれぞれ３分の１を負担する枠組みを提案」民間交通事業者は「われわれ交通事業者が事業主体になり、一定のコスト負担をすることで合意した」だが、「『３分の１の負担は難しい』と理解をもとめた。」これに対して、「支援の是非を含め『検討中』としている県は、『費用負担を協議する前に、コスト削減の努力をすべきだ』（財津和宏・県交通政策審議委員）と主張。」県は開発業者の言い値のままではなく十分な査定が必要と譲らないが、開発業者のＮＥＣは発注の早期決定を求め、システム開発のために選択肢として「『片利用を保留し、地域カードを開発』『費用負担の合意ができるまで、開発を凍結』の二つを示した」そのうえで開発の遅れによる新たな費用の発生を説明。「坂本正議長が求めた新たな調整の場について、県は調整役をかってでたものの、『あくまでコスト削減の場』と強調。費用負担の調整役をどこが担うのかは定まっていない。終了後、交通事業者からは、『（導入時期が）１カ月か、２カ月か、遅れるのは間違いない』との声も漏れた。」その後、県の支援決定でＩＣカード導入は実現に向かうことになった。「バスの地域ＩＣカード『片利用』県も支援 負担割合は協議続行（平井智子・田川里美）」（同上、２０１４年２月２８日）この県の支援を、県は２０１４年２月２７日「市役所駐輪場別館で開かれた『熊本ＩＣカード導入連絡会議（議長・坂本正熊本学園大学教授）で報告した。」県はそれまで態度を保留していたが、「県はその後、市、交通事業者、システム業者らのほか、第三者として地場ソフトウェア企業でつくる県情報サービス産業協会を交えてコスト削減の可能性を検討。導入費について『他の事情と比較しても妥当で、新たなコスト削減は見いだせない』と結論付けた。」のである。

田川氏はその後の県を含めた状況を説明した後で、２０２４年５月２７日に発表された全国交通系

ICカードの廃止方針の影響を分析し、「まとめ(所感)」として「・前触れなしの唐突な発表…ICカード導入時と同じ・決定のプロセスに利用者不在の印象・浸透、定着している公共サービスの廃止に行政はどの程度関与したのか・経過措置は検討されているのか →公共交通の利用進促という観点から、今回の進め方は正しかったのか」

同意できるまとめであったが、その後「全国IC停止1か月前倒し 県内バス使用11月15日まで 移行へ“空白期間”も」(『熊本日日新聞』令和6年〔2024年〕9月30日)というこれまた唐突な一方的な通告であった。これらから今回のICカード廃止にICカード導入時の教訓があったのか疑わしい。

その意味でICカード導入時の経緯と問題点は詳細に検討されるべきであろう。今回はその問題点の指摘にとどめるが、当時も確かに正式にこの問題が議題にかけられたのは遅すぎた感があった。平成25年6月28日に第2回熊本市公共交通協議会(会長:坂本正熊本学園大学教授)が開催され、遅ればせながらICカード問題が熊本市公共交通問題協議会にかけられた際、上記の新聞報道にあるように、出席委員一人一人から忌憚のない厳しい意見が提出された。なぜまとまりのないまま議案が提出されたのかとの批判に対して、事務局から本来は中間報告で状況を伝えておくべきであったこと、公共交通基本条例など重要なテーマを優先したことなどへの陳謝がなされたが、この時点では確かに意見を集約できる状況にはなかった。会長も片利用のコスト面を指摘し、今後の議論の整理を促すにとどめたまとめをしている。(議事録、参照。)

平成25年7月23日、第3回熊本市公共交通協議会が開催され、ICカード問題が本格的に議論されたが、冒頭に会長は2点問題点を整理し「第一は、熊本市公共交通基本条例の理念を尊重した形でのICカードの導入であるということ」「前回までの協議の内容は、市民が責務を果たせるような状況ではないという大きな問

題」があったこと。そして「ICカード乗車券の市電とバスの相互利用は不可欠」であることを指摘した。ここで具体的な負担の問題も出てバス事業者から「IC倒産」という発言も出た。とはいえバス事業者から「地域カードによる片利用」という報告があり、負担は今後の協議にゆだねることになった。これらから、これまでの数字の詳細の精査と導入に伴う技術面も含めた議論を進めるということで、ICカード導入連絡会議の設置が決められ会長・副会長の参加も決まったのである。(議事録、参照)

平成25年10月1日、第4回熊本市公共交通協議会が開催され、市電カードシステム導入と導入に向けた今後の取り組みが議論された。冒頭で県が静観という記事をめぐって懸念が表明されたが、県の委員からは静観ではないとの釈明があり、会長からはバスと市電の相互の読み込みの合意の上での片利用のコスト問題の協議の内容への確認とコスト負担について市や県が事業者の自主性にどれだけ支援ができるのか、議会レベルでの検討要請がなされた。議論は白熱したが、その詰めに向けて連絡会議との連携と4月1日から施行されている公共交通基本条例での空白地域への運用状況の報告がなされた。公共交通基本条例の運用とICカード導入は一体となって議論されたのである。

新聞報道は詳細で当時の事情を知るうえで特に有益である。このことから多くのことを学べるが、何より重要なことはおそらく不可能と思っただけで公共交通協議会にかけられたが短期にバスと市電の間で合意が得られたことである。最大の理由は完全にオープンな形で議論され、委員の意見表明も真剣で、しばしば激しく対立し新聞・テレビが当事者に取材を続け、その生々しい状況がテレビにも伝えられ新聞やテレビの困み報道でバス事業者の置かれている立場や主張の揺れも報道され、市や県の歩み寄りが見られたのである。県も調整を任されてコスト削減の数字を市と連絡を取り合って調整し、県の幹部が手分けをして金融機関、カード会社、国交

省と連絡調整にあたった。市電での公募の際も水面下で経済界との激しい攻防があったが、どれも議論が公開されて進むことで前向きに進行した。バス交通のあり方検討協議会以来、公共交通協議会でも徹底したオープンな議論と情報公開が原則であったが、その成果というべきであろう。

技術面の議論は平成25年10月1日に第1回ICカード連絡会議（議長・坂本正熊本学園大学教授）が開催され、第2回は平成25年11月26日に開催された。そこでは技術面の問題と資金負担の割合が協議された。そこから議論が詰められるのであり、平成26年には9月4日の平成26年度第1回熊本ICカード導入連絡会議に続いて第2回熊本公共交通協議会が開催され、市電における熊本地域振興ICカード利用環境構築についての詰めを行ったのである。この一例からも議論は多様かつ詳細を極め議会でも真剣に討議された。それが公共交通システムが市民にとっての生活保障の足となり、「交通権」「移動権」を保障する住民参加の手続きであり、その手続きを順次進めるのが行政の責任なのである。

2 ICカード廃止の手続き問題と行政の責任

熊本市の公共交通の在り方をどう考えるか。少子・高齢化時代の住民の足の確保問題として我々も市民サイドから「交通権」「交通福祉」概念に基づく公共交通の保障を利用者目線で提起してきた。熊本市も「移動権」の保障を念頭に熊本市が中心になってバス事業者に働きかけてバス網再編を試みてきたが、それは市営バスの廃止を担保に政令指定都市に移行する際に本格化した。そのランドデザインをベースに「移動権の理念を尊重する」ことを柱に「公共交通基本条例」を制定するのである。その「移動の権利」の保障は現実にはJR、市電、バスの乗り換えがスムーズに行われることが必須で、当時普及し始めていた交通系全国共通ICカードでその乗り換えがスムーズにできて初めて

「移動の権利」が生活レベルで実感できるのである。そのため「バス交通の在り方検討協議会」はランドデザインの作成と「公共交通基本条例」の準備に取り組むとともにICカード導入を熊本市長に申し入れたのである。しかし、ICカード導入は簡単ではなく全国初の「片利用」で決着するのに大変な時間と労力を要することになった。

この熊本市の「公共交通基本条例」制定とICカード導入の経緯から明らかのように、「熊本市公共交通基本条例」とICカード導入はいわば「交通権」「移動権」を保障し、「交通福祉」を実現するために必要なテーマでICカード導入時から次回の更新費用の問題をどうするかは想定されていた問題でもあった。したがって、通常考えではバス事業者は3年ほど前から更新をどうするかを検討に入っているはずで、更新費用が想定以上に高騰し、予想の積み立て資金では到底対処できないと分かれば、これまでの慣例でいえば当然事務レベルで熊本市当局に相談を持ち掛けたはずである。バス網再編や路線の競合の調整などバス事業者の経営戦略は熊本市のランドデザインをもとに展開されるもので、現実問題としてランドデザイン通りにいかない場合はランドデザインを修正する必要がある、その素案は公共交通協議会で検討されることになる。ただ随時公共交通協議会が開催されるわけではなく、バス事業者が随時対処せざるを得ない問題は熊本市に連絡して対処し事後報告で公共交通協議会に諮るという手続きをとるはずで、バス事業者は常に緊密な連絡を熊本市ととっているはずである。どうしてもやむを得ない問題への対処がやや重大と思える場合には公共交通協議会の会長、副会長レベルにバス事業者と熊本市の担当者が事前の了解を取ることもある。時にはバス事業者と市当局と方針が対立しバス事業者が飲めない案件で会長に調整を依頼することもありうる。つまり、公共交通協議会に挙げる案件ですら頻繁な情報交換がバス事業者と市当局の間で緊密に行われてい

るはずで、それなくしてバス問題を軸にした熊本市の公共交通政策はとりえないのである。

こう考えるとバス事業者がおそらく3年前には内部でＩＣカード更新費用問題を議題にしたはずで、それは導入時の経験からすればそれぐらいの時間がかかるはずでその試算で更新が難しいという数字が出てきた時、今後どうするかが本格的にそれへの対処として論議されたはずである。その時それならＩＣカードは廃止にしたらどうかという意見も出たかもしれない。ＩＣカード導入時にＩＣカード倒産になるという悲鳴が、あるバス会社社長さんから訴えられて議論が混乱したことがあった。経営者はコスト負担回避に必死でバス事業者にとっては国や県、市からの補助金があったとしても経営を圧迫することは必至であったからである。それらを含めて議論は紛糾したかもしれない。とはいえそうした経営危機問題をクリアしてＩＣカードを導入したのであるからバス事業者の経営上の観点だけからＩＣカード廃止を決めることはできない。公共交通協議会でのその当時の議論からことは簡単に済まないことは、当時の公共交通協議会には委員としてすべてのバス会社の社長が参加していたのだから、事情を知る関係者はその時の緊迫した議論の経緯をよく覚えているはずだからである。

当然まずはバス事業者トップ層が市に相談にいくはずで、いくとすれば、市長が対応し市長はおそらくことが事だけに金融機関、カード会社、県からも担当者を招集して秘密協議をしたはずである。そこでどのように問題処理をしようとしたのであろうか。市の政策担当者がバス事業者から事情を聴取しそれをもとにＩＣカード更新の他県での事情などを調査し、市が事務局となって資料を作成したはずである。筆者の経験から言えば熊本市であれ熊本県であれ、周到に資料を準備し、費用面での分担比率も含め詳細な数字をもとに議論されたはずである。それが1年ほどかかったとしても、その頃には熊本市も方針を決め熊本県との協議も進めていた

はずである。それができていないとすれば、熊本市は自からの行政責任を放棄して、バス事業者の経営判断のみに委ねたことになる。そうだとすれば、バス会社の対応への報告を受けてその善後策を詰めるだけの後向きの協議を続けていたことになる。本来なら1年の協議を経て熊本市の素案を「ＩＣカード更新費用の現状と課題」のような形で公共交通協議会での審議にかけ、バス事業者委員からの意見聴取で問題を明らかにして、当然テレビ・新聞にも報道され、市民・県民の知るところとなるはずである。そこで1年ばかり議論して更新1年前に熊本市と県の分担金問題が本格化しているはずである。

ＩＣカード導入時にバス業界が準備できる資金が2億円程度だとすれば今回もその程度だと思われる。市バスの廃止と路線を全面継承しＩＣカードからの情報分析で適正な競合路線の調整を行ってきても、積み立てをどの程度上積みできたか、厳しい状況であることは容易に想像できる。熊本市の行政責任はそれを踏まえて公共交通の維持のために5億円程度の資金を準備できるかどうかで、それと同程度の5億円程度を県に依頼できるかどうかにかかっている。これは大変な作業になるが、バス事業者の経営責任問題でＩＣカード廃止はやむを得ないという方針で一致すれば、その作業をせず済む。もし県が資金負担の必要性を考えていたとしても、熊本県の方から口火を切れる問題ではなく、熊本市が提起しなければ問題は顕在化しない。議会にも公共交通協議会にもかけないで済むと考えたのであろうか。もし1年前にバス事業者の経営問題で更新費用が負担できずＩＣカードが廃止になると決めたのであれば、まさにその時点で公共交通協議会に重大な案件として事後報告をすべきものであった。熊本市と熊本県もそれに同意した旨説明をしなければならぬであろう。だが、なにもなされてこなかった。

バス事業者は本当に市や県に報告もせず廃止を一方的に決めたのか。廃止を決めて通告のよ

うな形で市や県に報告したのか。そのようなことは考えにくい。

熊本市は当然事務局を中心に周到な議論をしたはずだが、それはいまだ伏せられたままである。結果として熊本県も県民への公共交通維持への責任を果たせなかった。熊本市と熊本県はその行政責任を果たせなかった。「熊本市公共交通基本条例」は空洞化された。条例制定にかけた熱意と市長が変わったとしても公共交通の維持・整備を続けていくための条例であるとした市民への約束はどこにいったのか。今回のＩＣカード廃止を黙認したことは熊本市と熊本県の重大な失政であり、熊本市と県はそれについての説明責任がある。

もし、何らかの事情で熊本市と県とバス事業者との間で何にも協議がなされていなかったのであれば、熊本市は今からでも「熊本市公共交通基本条例」に従ってバス事業者と県との合同協議を行い、市民・県民の納得のいく対処策を講ずるべきであろう。

そのうえで今回の全国ＩＣカード廃止の実情をどう見るのか。

「地域に合わせた検討を 識者」はこのように報じた（『毎日新聞』2024年11月13日、〔中村敦茂、田崎春奈〕）。「熊本の5社の判断を識者はどう見るのか。名古屋大学大学院の加藤博和教授（公共交通政策）は「ＪＲと乗り継ぐ利用者が少ないなどの理由で、全国ＩＣの利用率が少ない地域では継続するメリットは少ない。苦しい経営状況下の選択としてはベター」と分析。「利用客の多い都市部などは全国的に廃止の動きが進むとはいえないが、地方では廃止が行われる可能性がある」と指摘する。

クレカ決済はインバウンド（訪日客）には使い勝手がいいが、クレカを持たない中高生や高齢者らの利便性低下につながりかねない。ＩＣカードに比べて決済に時間がかかったり、決済方法が増えて利用者が混乱したりする懸念もあり、加藤教授は『限られた運営資金の中での事業者の対応には限度がある。どの選択も一長一

短で、地域に合わせた検討が大事だ』と話す。」

新聞のコメントなので一般論としてはそのようにみられているということで紹介しておく。筆者もバス事業者のＩＣカード廃止発表直後のコメントを求められ、率直に驚いて経営的には深刻なのでそのように決めたのであれば仕方がないが、混乱がないように周知徹底が必要だと感想を述べた後で、公共交通の観点から言えば明らかにバス事業者の政策ミスだ、との見解を述べ、正式コメントとしては政策ミスを取ってほしいと付け加えたが、前者が採用された。記者によれば、どちらも書いたのだが、後者は採用されなかったということであった。その後周りの関係者から先生は好意的でしたね、とからかわれたが、報道機関は慎重であったというべきであろうか。後で別の報道機関にこの件を述べると、あるテレビ局記者は自分ならやはり前者だけ報道したでしょうね、と話した。

だが、熊本在住の高齢者にとっては例えば光の森からＪＲで新水前寺まで行って、そこで市電で市内に入り、バスを利用するというような場合、一気に不便になる。こうした不便さをどう評価するかということであろう。

筆者はこのようにコメントした。「同市公共交通協議会の会長を務め、交通問題に詳しい熊本学園大の坂本正名誉教授（金融制度論）は、ＪＲで全国交通系の決済が維持されることに触れ、『県内の公共交通機関の決済方法がバラバラで、利用者が不便になるのは明らか。事業者だけでなく県や市も積極的に関与して公共交通としての在り方を議論すべきだ』と語った。」（『読売新聞』2024年〔令和6年〕11月17日、有馬友則「利用者戸惑いの声も 全国交通系ＩＣ廃止」）

これは熊本市が本来果たすべき行政の責務を放棄したことが問題で、いわば「熊本市公共交通基本条例」に反するもので、今からでも熊本市、熊本県、バス事業者が協議を行い事態の打開を図るべきだという脈絡の中でのコメントである。

熊本市長、熊本県知事のトップ会談で交通渋滞問題が話され、その後も幹部職員を入れて知事、市長のトップ会談が行われたが、報道によればＩＣカード廃止は話題に上がっていない。市長がその話題に触れるのを嫌がったとも伝えられているが、公共交通問題に責任を持つべきトップ同士で市民・県民が直面している深刻なＩＣカード廃止が交通渋滞問題のトップの話題にならなかったこと自体が解せないが、そのことをマスコミはなぜ尋ねなかったのか、不思議に思うことは多い。

この間はっきりしていることは、記者によればバス事業者に取材に行っても経営面の事情でやむを得ないと言われれば、それ以上は取材できないということであった。我々も「国民の足を守る熊本県民会議」でバス事業者に熊本市・熊本県と協議を持つことを申し入れたが、その申し入れは断られた。どうも今更という雰囲気、とにかくもう決まっていることなので、という歯切れの悪い返事で大いに戸惑った。これまでにない経験であった。既に何らかの協議はやはり行われていたのではないかという憶測が浮かび、改めて通常であれば協議はされていたはずという推論を述べたが、筆者が経験してきた熊本市の交通政策部局の情報蓄積と分析力そして議事を進める手続き論でいえば、やはり確認されるべき問題だと考えている。

我々は、バス事業者のＩＣカード廃止問題は公共交通問題だと思っているが、いつの間にか取材する側も一般論のコメントも私企業のバス事業者の経営問題に限定され問題は明らかに矮小化されている。これは熊本の公共交通問題の歴史から見ても明らかに後退した議論である。これは明らかに公共交通問題なので熊本市が十分に対応しないのであればそれをこそ問題にして熊本市にコメントを求め、熊本県にもコメントを求めるべきであろう。

結びに代えて

バスの全国交通系ＩＣカード廃止が実施されて、多くの人は政令指定都市になってなぜこんなに不便になったのかと感じているはずである。ＩＣカード導入以前にはバス・電車で共通して使用できるＴＯ熊カードがあった。ＩＣカード導入にあたって最大の反対論はＴＯ熊カードで不便はなく１０％の割引もあってお得感もあるのになぜなのか、というものであった。至極もつともこの反対論を説得的に納得させたわけではなかったろう。ただ将来的にはＩＣカード決済が主流になるのでＩＣカード導入を進めたいと提起したのは都市バス会社設立に踏み切ったバス協会、バス協会は経営難の下であっても新会社設立と利用者の利便性としてのＩＣカード導入をいわばセットで将来像としたのである。

ＴＯ熊カードでは現金を手元に置いておく必要はなかった。だが、今はくまモンカードを持たない人たちは料金表示を見ながら現金を用意しないとイケない。両替をしているとカード決済の人はそのまま決済をしてくださいとせかさね混雑するし気まずい思いもする。料金箱に入れ間違えるとちゃんと入れてくださいと当然注意される。子供や高齢者には苦痛でとても利用促進が奨励される公共交通機関とは言えない。

廃止直後の混乱は想像以上であった。全国交通系ＩＣカードでタッチしようとするすると運転手さんから「全国系は使えません」とアナウンスがあり、新札の千円札で両替しようとする、できないので困っていると「すみません 新札は両替できませんのでどなたか旧札をお持ちではありませんか？」とアナウンスされる。以前高速バスで１万円札が両替できないのでどなたか両替できませんかというアナウンスがされていたが、普通の生活路線でも復活した。５００円の新硬貨が両替できずに混乱が続いたが、カード決済が進むキャッシュレス時代に今度は新硬貨や新札の両替がバス車内で出来ない不便が生じている。それでできるだけバスに乗るときは

旧札の千円札を事前に用意して料金が500円を超えると硬貨が使えるという判断をする。面倒だが仕方がない。しかし、旧札の千円がすべて新札の千円に変わったらどうなるのか、要らぬ心配もせねばならない。

そもそも決済の在り方として中高生が所有できず高齢者が利用できにくいクレカ決済を公共交通機関で推奨することがおかしい。交通弱者は信用弱者で、金融アクセスがしにくい状況に置かれることを金融排除と呼ぶが、それに倣えばクレカ決済は交通排除そのもので、そのこと自体が「移動権」の保障に反した政策となっている。〈クレカ決済は移動の権利を阻害する交通政策〉であって、「熊本市公共交通基本条例」の〈「移動の権利の理念の尊重」に逆行する政策〉である。なぜその点の検討がなされないのか。

「交通権」「交通福祉」の概念を生み出した時、それは「交通弱者」の救済という意図を明確にするための生存権の一部として提起されたが、金融の決済システムの発展が「交通権」「移動権」を阻害する障がいシステムとして登場し、その利便性のゆえに正当化されるのは決して許されるべきことではない。「交通弱者」はバス事業者の経営問題という民間ベースの私企業の問題として従来のICカードでのアクセスから排除され、クレカ決済という決済システムから排除されるという形で二重に排除されている。この二重の排除からの救済が行政の責務であり、熊本市と県の責務である。

さらに「交通弱者」は公共交通利用において量的に弱者ではなく、量的には多数者である。つまりマーケティング的に最もサービスすべき対象である。「交通弱者」を排除して公共交通システムは成立しがたい。「交通弱者」の利用ニーズを尊重すべきなのである。

「交通弱者」救済の在り方を再構築するためにも熊本市はバス事業者、県との協議を開催し、「熊本市公共交通基本条例」の適正な運営の在り方を提示し実践すべきである。

付記

関連して、坂本 正「熊本市公共交通基本条例と交通福祉」『社会福祉研究所報』（熊本学園大学）第35号、2025年3月、参照。

本稿作成にあたっては、古賀 弘、神田公司、田川里美、平井智子、の各氏に資料提供を含め有益なアドバイスをいただいた。記して謝意を表したい。またヒアリングに応じて有益な示唆をいただいた多くの関係各位にも謝意を表したい。