

〈研究ノート〉

## 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—

坂 本 正

### はじめに

南阿蘇鉄道は7年3か月ぶりに復旧し豊肥線の立野との乗り入れを果たした。この間多くの人たちから求められていた新しい展開で、全国の鉄道マニアだけでなく、交通関係者にとっても喜ばしい大ニュースであった。確かにこれは記念すべきことであったが、我々はこれを交通権 40 年にふさわしい画期的な高森線の復旧と呼びたい。というのも九州地区で交通権が生まれ、熊本で交通権・交通福祉の実現として取り組んだ一つが国鉄分割・民営化後の第三セクターとしてのローカル線の維持で、湯前線と並ぶ高森線の第三セクターでの維持・復活こそが交通権の具体的な実践であり、交通福祉の具体化の一つであったからである。

この交通権を巡るテーマは古くて新しいまさに現代社会が直面している問題である。交通権 40 年の節目に交通権学会の研究大会で、この交通権が生まれた背景を中心にプログラムが生まれ、坂本は2023年7月8日に「国鉄分割・民営化と交通権—熊本の交通権と交通福祉—」と題して報告を行い、第三セクターとしての南阿蘇鉄道、くま川鉄道に国労メンバーがかかわった交通権・交通福祉実現の事例を取り上げ、現代の実例として熊本市の公共交通基本条例の特徴を論じた。現代の交通権・交通福祉実現に向けた熊本市の事例は、特にその成果と言ってよい熊本市の公共交通基本条例を中心に『月刊自治研』（2023年12月号）で「市民の交通の権利とステークホルダーの協働 —熊本市の公共交通網の整備と公共交通基本条例—」として論究し、その実現に至る坂本の「熊本市におけるバス交通の在り方検討協議会」会長（2008年～2012年）、「熊本市公共交通協議会」会長（2012年～2021年）として果たした市民・労働者の利用者目線に立った交通権・交通福祉を政策に組み込むための役割に力点を置き、そこで形成された熊本市・市民・議員・経済界代表の協議会構成を支えた労働組合・新聞社・テレビ局による交通権・交通福祉実現ネットワークの在り方とその意義に注意を喚起した。

本稿ではこれらの研究報告を踏まえ、第一部で交通権・交通福祉の具体的な実践であり、全国でもまれな国鉄労働者がそれに取り組んだ高森線の第三セクターとしての路線維持・復活を目指す交通福祉政策の意義を検討する。第二部では現代の熊本における交通権への市民権の獲得に向けて、バス交通の危機的状況を克服するために取り組まれた熊本市の公共交通のグランドデザインとその基本構想を担保するために制定された公共交通基本条例の意義と役割を考察する。これらは交通権概念がもたらした

た大きな成果であり、交通福祉の実現であるが、残された課題も多い。その意義と限界も指摘したい。

## 1 交通権と交通福祉の理論と国鉄の分割・民営化後の公共交通問題

交通権概念が生まれて40年がたつ。その生成の一つは九州で国鉄の分割・民営化に反対する公共交通システムの再生のキーワードとして提起された。それは、直接には国鉄の赤字ローカル線が切り捨てられるか、代替のバス転換を余儀なくされる状況下で、生活路線としての国鉄ローカル線を維持する意義を明らかにし、特に地方におけるバスを含む公共交通の再編と再生するにはどうすべきか、という問題に取り組む中で提起され、公共交通の維持・再生によって保障される交通福祉を支える基軸概念に据えられた。交通権と交通福祉はいわばセットで論じられ、交通権の尊重とその視点に立った交通福祉の実現が公共交通維持・再生の目標となったのである。

この現代の公共交通問題への取り組みで今なお意義を持つ最初のアプローチは、九州では1982年に発足した「国民のための国鉄を目指す九州ブロック住民会議」が組織した研究プロジェクト「九州公共交通問題研究会」で議論された。九州各県から推薦されたメンバーの中に坂本は熊本県代表として参加し、交通権と交通福祉の複合的な概念の重要性を共有した。そして国鉄ローカル線存続問題へ2つの課題を掲げ、国鉄の分割・民営化後の公共交通の在り方にも視野を広げ、国鉄ローカル線の必要性和存続を第一義のテーマにしたうえで、第三セクターとしてのローカル線存続・維持を展望したのである。

その2つの課題の検討と提起が坂本論文の特徴で、それは九州公共交通問題研究会編『公共交通の崩壊か再生か—九州からの提言—』（法律文化社、1984.5.20.）第I部第三章「国鉄の分割・民営化は可能か」、第II部第三章「国鉄の第三セクター化は可能か・熊本県」で展開された<sup>1)</sup>。

熊本では、この坂本提案に基づき国鉄の分割・民営化後の公共交通の課題は、ローカル線の第三セクターでの維持・再生であった。その理論形成と実践課題を報告することにした。

## 2 ローカル線の第三セクターへの道

交通権・交通福祉の現実的な実現として、ローカル線の維持が国鉄ではなく第三セクターしかない時どうすべきか。その住民運動にどのようにかわるべきか。鉄軌道を軸に据えた公共交通の再生の在り方を考察する。

---

1) 最初の報告書は、九州公共交通問題研究会『九州の公共交通の危機とその克服への若干の提言』、1984年1月23日で、本書はその出版である。この書は交通権・交通福祉を論じた記念碑的書物で現代においても再検討されるべきものであろう。なお、交通権学会報告で吉田祥司「JR九州労組の政策課題と取り組み」においても本書の意義が取り上げられている。

## 1) 坂本の国鉄基軸の公共交通規定

「公共交通とは、過疎地を含めた地域社会で必要な交通手段を基本的に保障するものでなければならない。したがって、公共交通は過疎地においても交通手段を保障し、都市部では多数の利用者に交通の快適さ、利便さを保障するものでなければならないのである。このように、モータリゼーションの過度の進行のもとでマイカー利用から排除される交通弱者、つまり老人、子供、身体障害者、生活困窮者に対して交通権を保障するのが公共交通の役割であり、その責任は、国、地方自治体の行政当局が負うべきものである。

九州においては、このような公共交通の役割を中心に据えた総合的な交通体系の確立が急がれるのであり、その際、公共交通の中心を担うものこそが国鉄なのである<sup>2)</sup>。」

国鉄を基軸に据えた公共交通規定である。国鉄が交通権と交通福祉を実現させる基軸となるべきものであった。

だが、国鉄が分割・民営化され、ローカル線が切り捨てか、バスに代替されるとした時、地方の公共交通は維持されるのか。

「幹線系を中心に九州域内の鉄道網を維持しようとするれば、不採算区域については当初から国、とりわけ地方自治体の財政援助、資金的な優遇措置を相当程度必要とすることになるであろう。しかし、このような形態は、結局、地方自治体へ財政上のしわ寄せをすることになり、その結果、地方自治体の公共交通に対する責任感が希薄であれば財政事情いかんによっては鉄道の維持が困難になる恐れすらあるのである。

つまり、公共性を経営効率の観点から排除した分割・民営化論では、九州における公共交通の整備はとうてい望めないのである<sup>3)</sup>。」

それに対する坂本の提案が第三セクターによるローカル線の維持・再生論であった。

- 
- 2) 前掲書、47頁。国鉄の鉄道網の膨大なストックの活用こそ公共交通の再生にとって必要でそのために「国鉄が公共企業体としてその公共性を最大限に発揮しうることが、重要な案件とならねばならないのである。」同上、48頁。赤字ローカル線切り捨てに反対するのは、「交通弱者の足を保障し、地域住民に生活路線としての機能を保障することにこそ国鉄の公共交通としての意義があるからである。」同上、127頁。
  - 3) 前掲書、56頁。というのも「九州においては幹線系においても赤字なのであって、分割・民営化によって直ちに採算がとれるのは、経営効率と生産性の点で見て、九州北部の大都市周辺の幹線に限定され、その他は当初から不採算路線ということになると思われるのである。」同上、55頁。この論理思考で幹線系での切り捨て可能性を論じたことが研究会で坂本論理主義と言われた内容である。このような危機状況にあるにもかかわらず、そのことに懸念を示さない違和感については、『錆色の路』編集委員会『錆色の路：国労熊本・40年の証言』1991年、393頁、参照。赤字路線は幹線であっても論理必然的に廃線になってもやむをえない、鹿児島本線も博多から熊本までを除くと赤字で残りは廃線の危機にあるという坂本の主張は経済効率主義すぎると批判されたが、権力が腰を据える時はその程度の覚悟が必要で、それに対抗する方法を考えるべきだというのが、坂本の考えであった。

## 2) 坂本の第三セクターを含めた公共交通論

坂本は豊肥本線の改善<sup>4)</sup>とバス路線の改善<sup>5)</sup>について言及した後、高森線、高千穂線の存続案として浮上している第三セクター案を取りあげ、赤字ローカル線切り捨ての受け皿にされるのではないかと、という懸念を指摘して「第三セクター方式は赤字負担の保障が十分ではなく、経営責任の所在が明らかではないため、過疎地域における鉄道の機能を維持していくことは困難であるように思われる。」ことを問題視した。だが、譲歩として「第三セクターについては、地方自治体、特に県が公共交通の維持・整備に権限をもち、第三セクターの経営に責任を持つことを明らかにした上で、」「十分な保障がなされるという条件が満たされる場合にのみ、過渡的形態として認められてよいであろう<sup>6)</sup>。」と論じた。この公共交通問題研究会で国鉄の分割・民営化後の公共交通再生の在り方として第三セクター論を取り上げたものはなかった。それは、この研究会の推進母体が国労・総評の組織であったため、国労の中央の方針が国鉄ローカル線の維持・再生で第三セクターでの路線維持・再生に反対であったことから、正面切って第三セクターの是非論を論じなかったからである。

坂本は熊本での推薦にあたって自由に考え発言することを担保されていたので、政府方針通りであれば幹線の赤字部分ですら切り捨てられるという坂本論理主義を主張した。

これは、交通権・交通福祉実現をめぐる第三セクター反対の組織の論理と第三セクターであっても路線の維持を求める利用者目線の論理との対立であった。そして、第三セクター反対から第三セクターでの交通権・交通福祉実現路線への転換は、あくまでも「過渡的」な〈敗者の妥協としての第三セクター論〉の実現であり、妥協の成果としての交通権・交通福祉の実現なのである。熊本はこの〈敗者の妥協としての第三セクター論〉の実践として交通権・交通福祉実現への選択をしたが、ローカル線廃止よりも路線の存続が住民の足の確保に意義があり、地域振興に寄与したことは評価されるべきであろう。

## 3) 国労の自治体・住民運動への参加・連携と第三セクターでの交通権・交通福祉の実現

熊本での第三セクターでの高森線、湯前線の第三セクターでの維持・再生に向けて坂本提案は、湯前線については国労を中心とした住民運動の組織化で住民運動の中心を担い第三セクターでの路線維持・再生へのヘゲモニーを確保すべきだとする坂本のアドバイスが受け入れられることで、国労熊本本地本の解体後も運動を継続し湯前方式の住民運動の結果として路線存続が実現された。彼らは沿線の駅ごとに地区労を中心とした協議会を組織し、集会の開催と自治体との協議を重ね、定期的な人吉駅から湯前駅までの大規模な乗車運動を展開し、1989年10月1日第三セクターくま川鉄道発足に至る過程で大きな役割を果たしたのである。

先行した高森線についても坂本提案を背景に国労熊本本地本が国鉄ローカル線での維持・再生から

---

4) 同上、126頁。

5) 同上、126頁。

6) 同上、130頁。

第三セクターでのローカル線維持・再生への方針転換を決め、周辺自治体の運動を側面から支援することで、1986年4月1日南阿蘇鉄道としての路線の継続に寄与することができた。

第三セクター反対が国労本部と各国労地本の世論であった時に、いわば逆風の中で第三セクター論への転換を果たした国労熊本にとって最も重要なことは、何としてでも路線を残したいという強い熱意と、高森線での存続運動で獲得した自治体との連携と信頼を考えた時、自分たちが国との戦いに敗れたからと言って組織の論理に拘泥して、これまで築いてきた運動の絆を断ち切ることはできないし、断ち切るべきではないという決意であった。まさに〈敗者の妥協としての第三セクター論〉であるが、これは利用者目線、市民目線での路線維持論で、交通権・交通福祉の実現は、現実にはあるべき公共交通論としてなされることが困難で〈敗者の妥協としての第三セクター論〉としてしか形にはならなかった。坂本が第三セクターを「過渡的形態」と位置付けたのはこのことを含意してのものであった<sup>7)</sup>。

### 3 小早川了介（元国鉄労組熊本地方本部委員長）氏の第三セクターへの取り組みに果たした役割

高森線、湯前線存続にあたって、坂本は第三セクターでの存続を主張していたが、国労熊本の運動を指揮して、まず高森線の存続に向けて高森での存続住民運動に積極的に参加することを指示し、自治体との信頼を深め、国鉄の分割・民営化の激動と組織解体の危機局面にあっても最終的には国鉄での高森線存続ではなく、第三セクターでの高森線存続を機関決定して1000円カンパをして届けるなど新聞にも取り上げられ、注目を浴びた熊本独自の取り組みを展開した指導者が小早川了介氏であった。この決断は他の地本の委員長から批判を浴びたが、彼は動じなかった。小早川氏が第三セクターでのローカル線維持に果たした役割は大きい。当時国労運動では国鉄でのローカル線維持が至上命題で、第三セクターでの維持は論外と思われたからである。だが、国労熊本は住民運動と一緒にローカル線存続に取り組んだ経緯から、組合の論理で第三セクターに反対して住民運動から離脱するよりも住民・市民の目線で第三セクターであってもローカル線を残すことが必要だと判断した。組合の論理から住民・市民の論理への転換である。

#### 1) 国労熊本が高森線存続のために第三セクターを選択した背景には、1980年からの貨物列車の切り捨て反対に向けて住民運動に取り組んだ経験があった。

小早川了介『国鉄労働者 ひと、組織、闘い』（現代舎1997年4月）「高森線を守る闘い 住民と国鉄労働者の共闘」によれば1980年に高森駅の貨物取扱廃止提案に対して国労熊本地本は自治体、

---

7) 地方と東京では国鉄分割・民営化への抗争・挫折・敗北での運動について大きな違いがあった。兵頭 釧（東京大学）氏よれば、高森線の存続をめぐる運動について「東京にいて感じていた運動とは違った運動もあるんだ」ということであった。『錆色の路』、379頁。国鉄を含む労働問題研究の第一人者にとっても高森線存続の第三セクター論は、地方独自の熊本の運動であったのである。

農業団体、住民との反対共闘を進めた。その指令を行ったのが小早川氏でこれを受けて高森駅では高森線を守る闘いが本格化したのである。

その中心的役割を果たした本田国男町議、野崎康夫地区労議長が3月に豊肥線緒方駅の貨物廃止反対闘争を取り組んだ大分県緒方町波多野町長を招いた講演会を農協や商工団体に働きかけて200名規模で行うことができた。保守的な土地柄での革新町長を招いた講演会は国労と住民共闘の第一歩であった。小早川氏はここで国労委員長として挨拶をしたが、それは国鉄のローカル線問題といういわば当事者ということで認められた妥協の結果で、実に危うい共闘ではあった(168-169頁)。

これについて野崎氏は、高森線民間委託反対に婦人会や自治体を巻き込んで運動を行ったが条件闘争で決着がついたので住民から抗議を受けた。高森線貨物廃止反対や高森線廃止反対が条件闘争になったら町を大手を振って歩けないと述べているが、政治的風土の問題はあれ住民のローカル線存続への熱意は強かったのである(『国労熊本』第836・837号 1980年12月1・10日)。

## 2) 高森線廃止反対ストと地元自治体からの参加

小早川氏は、1980年9月に「国鉄経営再建促進特別措置法」が成立し全国でローカル線廃止反対の2時間の抗議ストを行ったとき国労熊本地本は高森線の乗務員と立野駅を指定してストに突入し、「この時立野駅で開いた決起集会には地元地区労をはじめ熊本地区労から400名の組合員が参加したが、長陽町の助役や高森町の企画部長、反対同盟の代表といった人達が激励にあいさつに見えた。いまだかつてストライキの集会では想像もつかないことであった」(『国鉄労働者』170頁)。この時小早川氏の状況説明に続いて、「地元の長陽村助役や高森町企画部長、反対同盟の役員が次々に立ち、『高森線を廃止してバスに代替えしても通勤・通学輸送はできない。むしろ高千穂線とつないで地域振興を図るべきだし、沿線自治体としては絶対反対で運動を進めたい』と訴えた」のである(『国労熊本』同上)。当時違法ストと言われたスト現場に自治体執行部が参加した連帯に注意すべきであろう。

## 3) 第三セクターでの高森線存続決定と1000円カンパ支援

1983年国鉄ローカル線切り捨てへの動きが急になる政治状況の悪化の中で小早川氏は、穴見紀元執行委員を高森町への専従として住民運動の組織化を指示した。新たに選出された瀬井町長との間に信頼が生まれるまでには時間がかかったが、福祉路線と高森線を位置付ける瀬井町長のリーダーシップによる自治体運動展開の中で国労を中心とした地区労運動への理解も深まり、反対運動の集会での展示物を町役場に展示することを要請されるなど信頼関係が構築された。国鉄ローカル線廃止に対してバス転換が県の方針になっていたが、高森町をはじめ周辺自治体は第三セクターでの路線存続へ大きくかじを取り始めた。国鉄労働者も本音ではどういう形であれローカル線を残したいという思いを強く持っていた。だが国労本部の基本方針は第三セクター反対であった。そのはざままで国労熊本地本がどのような方針を取るのか、この問題に一つの決着をつけたのが、1984年坂本が8月からコーネル大学に留学する直前に開催された壮行会後の小早川、穴見、坂本会談であった。穴見氏は地元が第三セクター方針になっている現状では国労熊本も第三セクターを支持すべきだと迫り、意見を求められた坂本はかねての主張通り穴見さんが正しいとあって同調し、小早川氏がその線ですね、と同意し

た。これが穴見氏がここで小早川さんが決断した、という瞬間であった。（坂本 正「熊本の交通を語る会」編『未来を掴め：熊本の交通を共に生きた記憶と証言』2020年6月、19頁。）そのあと3人で遅くまで盛り上がった。後で本当に楽しかったと小早川氏は述べているが、小早川氏はすでに固めていた第三セクター支持をこの時をとらえて表明したのであろう。

この小早川方針が明確にされるのは、高森線沿線自治体が運営主体として一般からも拠出金を募る全国初の第三セクター「南阿蘇鉄道」での高森線存続を決めたときであった。「国労熊本地本は、『南阿蘇鉄道』発足のための拠出金として、組合員1人、1000円のカンパを、85年6月4日に開いた第94回拡大地方委員会で決定した。そして7月13日、熊本国労地方本部を代表して私は高森町を訪ね、瀬井町長に251万7300円を名簿とともに贈った。このことは『国労が第三セクターに全面支援』と全国紙でも取りあげられ波紋を呼んだ、そのあとすぐ総評大会に出席のため上京した折、他地本の委員長のなかで『第三セクターにカンパするとはなあ』という者もいた。私は『住民と一緒に闘こうたことのなか奴に分かるか』と反論した。

私たちにとっては、80年の貨物集約反対の闘いから約5年間、高森線沿線の人たちと一緒に闘ってきた連帯のための闘争資金の意味合いが強かったのである。（『国鉄労働者』172-173頁）

だが、この時期は国労解体の厳しい状況にあった。1986年12月に鉄産労（鉄道産業労働組合）結成の準備に入り、小早川氏は12月5日、九州の鉄産労準備委員会委員長に選出される。このような組織危機の中で第三セクター支持を打ち出した意義は「交通権」と「交通福祉」実現の歴史の中で評価されるべきであろう<sup>8)</sup>。

---

8) ①小早川氏はしばしば東京に負けたといっているが、地方の状況を理解できなかった東京とのギャップを埋める交流が不足したことにあつた。『錆色の路』、328、412-413頁、参照。高森線存続での住民運動との連帯については、同上、412頁、参照。②高森町でオルグに入った穴見紀元氏の証言については、『未来をつかめ：熊本の交通を共に生きた記憶の証言』11頁、参照。③公共交通問題研究会でも国鉄ローカル線、バス交通の問題をどう解決するか公共交通維持・再生への組織論・方法論が議論されかなり詳細に提示された。『公共交通の崩壊か再生か』、198-206頁、参照。だが、この古典的な組織論と熊本の第三セクターへの連帯の運動論とは異質である。住民・市民目線の「交通権」「交通福祉」の実現が重視されるべきである。なお、高森線を「福祉路線」と位置づけ、国労熊本との連帯を評価したものとして、瀬井浪夫「住民の熱意が高森線を残す」『錆色の路』、247-253頁、参照。瀬井町長は、町長室を提供して「国労熊本」86年新年号の座談会に参加した。『国鉄労働者』185頁、参照。この緊密さを示すように、小早川氏は後日高山総評議長と高森町役場をアポなしで立ち寄ったところ、会議中にもかかわらず通されて議会であいさつする機会を得たと、述べている。現在も小早川氏は健在だが、瀬井町長のご子息から小早川さんはお元気でですかと人づてに尋ねられたという。④高森線についてその存続運動の詳細と国鉄労働運動の中心的役割を論じたものとして、嵯峨一郎「国鉄ローカル線廃止と住民運動—第三セクター・南阿蘇鉄道高森線の場合—」『社会福祉研究所報』（熊本短期大学附属社会福祉研究所）、第14・15号、昭和62年3月、75-89頁、参照。⑤湯前線の教育路線としての存続運動を含め高森線、山野線については、坂本 正「公共交通と国鉄ローカル線—熊本県の交通福祉の現状—」、同上、53-73頁、参照。ここで、特に過疎地での交通福祉の実現に向けて、「交通権を保障するための福祉政策的配慮の必要性」を主張した。それが国と自治体の社会的責任なのである。同上、55頁、参照。ただ、第三セクターは便宜的な受益者負担型の交通福祉に過ぎず、国による地方への交通福祉の肩代わりなのである。同上、73頁、参照。

## II 現代の交通権・交通福祉と熊本市公共交通基本条例

### 1) バス交通危機と公共交通の課題

第三セクター以後、現代の交通権・交通福祉問題は鉄軌道を重視とした公共交通網の再編プランをベースにしなが、現実問題として浮上してきたのが、バス事業者の経営危機で、バス会社の救済・再建がテーマとなった。坂本が学長就任(2002年)直前に座長を務めた熊本県幹線道路懇談会と学長就任直後に座長を務めた熊本県都市圏交通円滑化総合対策懇談会ではバス会社の経営危機が顕在化していたにもかかわらず都市圏交通問題が鉄軌道重視の公共交通をベースに論じられたように、まだ公共交通再編は十分に論題に上っていなかった。

そのため市民グループがバス会社救済とバス網再編を研究し提言の準備を進めることになった。坂本はLRT市民研究会(呼びかけ人代表)で活動し、バス危機が深刻化して市民グループの「自転車・バス・電車が主役の円卓会議」(座長、坂本正・熊本学園大学学長)に参画して『熊本都市圏の公共交通システムに関する市民提言』(2004. 12. 22)を刊行した。そこでバス交通の運行形態への革新的なシステムづくりに加えて市営バスの民営化が提起されたが、その根拠はバス会社労働者の賃金と市営バス労働者の賃金との格差が大きすぎたことにあった。「官から民へ」という流れは民の経営効率を評価してのものではなく、民間のバス会社が身を切る合理化をしても赤字だという厳しい現実打開のための賃金格差解消への動きとしてであった。

熊本で公共交通の課題が重要なテーマとなるのは産交バスが倒産し産業再生機構での救済となったのが契機で、産業再生機構が県に対して熊本市営バスからの路線移譲を求めたからであった。2003年県の主導でバス業者の意見調整会議が設置され、これ以後市営バスの路線移譲が進んだが、それでも民間3社の経営危機は続きこの調整過程でバス会社3社が共同運行会社、都市バス設立に踏み出し、市営バスの路線移譲も面への移譲へと新たな段階に入り市営バスの存続にかかわる重要課題になった。

都市バスが市営バスの大規模な路線移譲の受け皿として用意されたのを受け、熊本市はそれに対処するための交通問題協議会設置に踏み込む決断をした。それが「熊本市におけるバス交通の在り方検討協議会」であった。バス路線網整備の公共交通問題はここから開始されたが、その隠れた目的は熊本市が政令指定都市へ移行するための交通局赤字解消策であり、その成果としての市営バス廃止が、熊本市のグランドデザインとそれを将来に向けて担保する熊本市公共交通基本条例につながるのである。これは、バス交通危機の中で市営バス存続を公共交通の中心に据える立場から言えば〈敗者の妥協による交通権・交通福祉の実現〉であった<sup>9)</sup>。

---

9) ① 産交バス倒産を契機とするバス網再編の経緯については  
 ・2004年(平成16年) 九州産交バス(株)の産業再生機構による経営再建問題  
 産業再生機構から補助金拡充と路線移譲の申し入れ  
 ・2005年(平成17年) バス運行の補助対象を一般赤字系統まで拡大  
 競合路線の移譲(平成20年度まで8路線54系統)  
 ・2007年(平成19年) 民間バス事業者(3社)からの要望  
 さらなる路線移譲、熊本都市圏での共同運行  
 全面移譲の検討

- ・2008年（平成20年） 民間バス会社3社の出資により「熊本都市バス（株）」設立
- ・2009年（平成21年） 「熊本市におけるバス交通の在り方検討協議会」の設置  
熊本電気鉄道（株）の経営再建問題  
中小企業再生支援協議会の支援
- ・2010年（平成22年） 熊本都市バス（株）に対する面的移譲の開始
- ・2012年（平成24年） 公共交通ランドデザイン（平成24年、3月）
- ・2013年（平成25年） バス路線網再編実施プログラムの策定（平成25年、3月）  
熊本市公共交通基本条例（平成25年、3月）
- ・2015年（平成27年） 熊本市営バス路線を「熊本都市バス（株）」へ全面移譲
- ・2016年（平成28年） 熊本バス（株）の経営再建問題  
地域経済活性化支援機構の支援

② これに関する説明として古賀 弘『『熊本市営バス廃止を教訓にした地域交通の活性化に至る経緯』と『熊本地震を教訓とした熊本市電の軌道の有効活用について』、第36回宮城自治研究会第4部会、2016（平成28）年10月14日～15日、参照。合わせて、自治労都市公共交通評議会・熊本市交通局労働組合『ありがとう、そしてさようなら市営バス、市民を運んだ市営バス88年の歴史：1927年（昭和2）～2015（平成27）』2016年1月、23～28頁、参照。③ 熊本県主導の「熊本都市圏バス路線に関する検討会議」第1回（2003年9月29日）第2回（2003年10月31日）で議論は激論となり民間バス会社が強く市営バス路線移譲を求めるのに対して市の交通管理者は競合路線への移譲は以前から検討してきたがバス会社の利害対立で進まなかった。将来を見据えたバス網再編が必要だと一方的な移譲に反対した。そのため一時この問題は凍結されたが、管理者交代ごとに移譲は進展することになった。だが、この時の市の交通管理者の問題提起は、その通りでそれがその後もバス網再編の基本問題であり続けるのである。④ その後の熊本市との関係でいえば、2006年から2007年にかけて熊本市の路線移譲は大きく動いた。

〈・2006（平成18）年8月30日：民間バス会社3社「市営と民間との共同運行や市営バス路線の早期移譲を求める要望書」

- ・2006年8月31日、幸山市長、定例記者会見、具体的協議の場を設置、協議中の4路線以外の以上についても「営業所単位や方面別などこれまでの『線』から『面』への移譲も考えていること」を述べる。
- ・2006年9月4日、「熊本都市圏のバス網再編に向けた事業者連絡会議」設置  
これについての市長答弁：市営バス事業撤退を前提としたものではない、ことを強調。
- ・2007（平成19）年3月27日：バス会社3社代表。市長訪問、「都市バス」設立報告、これを受け対応組織として、4月26日庁内に「バス網再編へ検討会議」設置  
その結果、面への移譲が本格化したのである。

〈・熊本幸山市長が議会で諮り2008（平成20）年に市営バスの8路線民間バス会社に移譲、2009（平成21）年には都市バスに本山車庫の全面移譲が進められた。

- ・熊本市交通局は財政健全化法の制定を受けることになり、2010（平成22）年には、市営バス上熊本営業所の面的移譲を余儀なくされた。
- ・熊本市はバス網再編に向けて、「地域公共交通総合連携計画」を2009（平成21）年に策定、市営バスからの移譲に関しては、〈運行状況を検証し、「的確かつ柔軟に進めるとともに、車両の整備体制、移譲段階での運行ロスなどについても考慮する」ことが盛り込まれた。〉のである。都市バスを軸にしたバス網再編問題は熊本県主導から政令指定都市を求める熊本市の重要課題へと転換したのである。⑤ バス網再編については「採算性から、市営バスの路線移譲のみを前提とするのではなく、住民・利用者本位の交通手段の確保を求めること」を求めて「国民の足を守る熊本県民会議」・連合熊本・交運労協が署名を集め坂本が代表して2007年12月11日、幸山市長に提出した。記者会見で強調したのは、競合路線の移譲後に民間バスによって一部路線が切り捨てられている問題であった。産業再生機構による再生も社長との話で強調されていたのは減便の経済効果であったからである。

## 2) 熊本市のグランドデザインと熊本市公共交通基本条例

### 1) 熊本市のバス網再編に向けた市営バス廃止方針と検討協議会設置の意義

熊本市はバス網再編に向けてどのような役割を果たすのか。都市バス中心のバス網再編に取り組む熊本市の意図は、政令指定都市のための交通局赤字解消のためか。それともこれを契機に長年の課題であるバス会社の利害の対立を都市バス中心に再調整をするのか。熊本市が最後まで責任をもってバス網を再編し公共交通システムの構築を目指すのか。その決定を示す協議会が「熊本市における公共交通のあり方検討協議会」であった。

坂本の協議会の会長就任は国土交通省から出向の森田副市長が学長室に要請の電話をかけてきたことに始まるが、後から聞いた裏事情の話では副市長が市長を強く説得したということであった。切羽詰まった事情があったのであった。坂本は2007年11月の「国民の足」のシンポジウムでの講演で移動権、交通権を中心とした公共交通問題の再編の必要性を論じ、そのパネラーに森田弘昭副市長、小林 豊 熊本県交通対策総室長、齋藤雄二郎 熊本電気鉄道取締役が参加して都市圏交通問題を論じていたので森田副市長の主張は存じていたが、さすがに驚いた<sup>10)</sup>。

その意向を受けて学長室に承認の内諾を受けに来た市幹部の高田 晋氏は、森田副市長の考えは共有していなかったと思われるが、坂本は当時そのような事情は知らなかったので、まず交通局の赤字解消が政令指定都市移行の最大のネックになっていること、熊本市が進めている市営バスの路線移譲の在り方が公共交通再編のカギを握っていること、交通権と交通福祉実現に向けた公共交通問題への取り組みが必要であることを述べ具体論として4つのことを話した。

第一は、放射状の路線バスの展開を緩和し、バス会社のゾーンを生かした経営を展望するうえで東バイパスに路線バスを走らせて新たな結節を軸に交通網の再編ができないか。

[これはのちに東バイパスライナー（市内部では坂本ライナーと呼ばれたという）となって実現した。]

第二が、市営バスの路線移譲を進め交通局の赤字解消問題に目途がついた際に、公共交通の再編は民主導でということ都市バスに責任を押し付けて熊本市が公共交通問題から手を引くということを考えていないか。もしそうであればそんな姑息な考えで政令指定都市になっても、あなたが退職するころには熊本市の公共交通はズタズタになってしまうことになる。そうならないためには公共交通問

10) 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『熊本市都市圏における新交通体系構想 Part 3』2010(平成22)年3月、坂本は「熊本市都市圏交通の展望と、バス網再編・拡充に向けて」(2007年11月19日)の講演で移動権の確保は高齢社会の基本で交通権として公共交通を考えるべきだと主張した(同上、58頁)。森田副市長は交通政策の展望を示すのは熊本市の役割りだと述べ、公共交通での移動権の権利の確保を約束した(同上、61-61頁)。齋藤社長はバス協会の運営委員長として熊本市がバス網再編実務検討会を立ち上げたので、バス会社は共同運行体制を構築するので面的移譲を申し入れた、と説明した(同上、62頁)。これを取り上げたレポートは、森田発言に熊本市関係者の反応は冷ややかであったと伝えている。「民間3社の共同運行会社がスタート “バス再編”へ段階的な動き」『財界九州』2008年2月、66-67頁。このレポートは九州産交が05年にHISに経営譲渡されて県主導の「検討会」がバス網再協議へと転換したととらえている。そして民間3社の共同運行会社の設立で営業所単位の面への譲渡に移行した。同上、65頁、参照。

題に熊本市が最後まで中心になって公共交通の再編を進めるべきで、それが熊本市の責任だ。

〔このことは強く要望したが、後で高田氏からあれが会長の最大の功績でしたと、と褒められた。〕

第三は、交通局の赤字解消にめどがついても、一般会計から持ち出してきた資金を引き揚げて財政健全化を果たすのではなく、本来公共交通は市が負担して維持していくべきもので、長く熊本市民はそれを容認してきたいわば先駆的な役割を果たしてきたので、その資金は公共交通維持資金として振り替えて活用する施策を考えるべきではないか。

〔これが後に交通権を担保する財源保障の論拠になった。〕

第四は、協議会の構成は広く意見を聞く場であり、協議内容はマスコミにもできるだけ公開する情報公開の原則で開催されるべきだ。

〔これは徹底した情報公開主義として協議会が開催された。〕

だが、会長就任には懸念があった。坂本は展望のない拙速な市営バス解体の方向性については批判的立場から、労働団体と連携して署名活動と記者会見を行い市長にも申し入れを行っていたし、1989年の紀平悌子参議院議員の選挙で総合選対事務局長を務め自民党候補を大敗させた実績があり自民党の有力な市会議員とは折り合いが悪いと思われたので、協議会での委員の互選としての会長選出そのものがうまくいくとは思えなかったからである。この懸念は高田氏が気に掛けることではないと請け負ったが、高田氏はとにかく当時会長就任が重要案件であったと述懐している。というのも市長と高田氏ら幹部は市営バスの廃止に向けた検討に入っていて、これは市が単独でできないため広く合意形成をするために協議会設置を決めたからである<sup>11)</sup>。おそらく高田氏は市営バス廃止後の労働組合からの反発も考慮に坂本の経歴を重視したのであろう。懐の深い政治戦略であったと思われる。

ともあれ坂本会長就任は、〈第三セクター論での影の坂本提案〉から〈市民・労働組合からの表での坂本提案〉を経て〈協議会での公的な坂本提案〉へと交通権・交通福祉実現への新たな展開を見せることになったのである。

検討協議会ではバス網再編の在り方についてバス会社社長が参加して議論されたが、最初から社長同士は隣席であるにも関わらず互いに口を利かず、各会派選出の議員の中で古参の有力議員も発言しないという異様な雰囲気が進められ、マスコミが最初から最後までそれを取材した。その中で多くの緊迫した議論を集約して出来上がったのが「利用者目線」でのバス網再編の公共交通プランであり公共交通基本条例であった。それを支えたのは熊本市が公共交通の再編に最後まで責任を持つことをバス会社に宣言し一社たりともつぐさない、という姿勢を示した市長を中心としたバス会社社長との懇談会の開催であった。他方で非公式に市営バスについても解雇をしないことを約束し、事態の鎮静化を図ったのである<sup>12)</sup>。

11) 09年「バス交通の在り方検討協議会」設立当時の状況については、高田熊本市バス会社社長（元熊本副市長）「ポストコロナの都市交通・まちづくりに関するWG、第1回研究会講演議事録」日本都市センター、2022年2月9日、6頁、参照。市営バス全面移譲が方針となり、その方針を市だけでは決定できないため協議会設置が必要となったのである。

12) 熊本市がどこまで公共交通基本条例に責任を持つのか。2011年8月下旬 熊本市役所で 幸山政史市長、市営バス、民間事業者の計5社が参加した「バス路線網再編プロジェクト」の発足式について、都市バス

### 3) グランドデザインと熊本市公共交通基本条例の意義と特徴

熊本市のグランドデザインと「(仮称)公共交通基本条例」は、第12回「あり方検討協議会」(平成24年〔2012年〕2月20日)の最後の会議で提出された。ここで移動権をめぐる議論がなされ事務局から〈移動権については、権利そのものを条例に盛り込むのではなく、「移動の権利の考え方」を踏まえた公共交通体系について、理念として盛り込みたい〉と整理された。ただ、この理念については単に理念条例を意味するものではない。

熊本の公共交通基本条例には5つの大きな特徴がある。第一に、交通権を組み込んだ理念条例ではないということ、第二に、交通権を保障し実施する担当部局が予算の裏付けをもって存在していること、第三に具体的な公共交通のグランドデザインを実施するための実施条例であること、第四に将来構想のグランドデザインが市長交代で変更されることのないことを担保するために公共交通基本条例が制定されたことである。第五に、交通権の適用範囲が定まらない初期段階の事情を考慮して、支出財源範囲を定めて財務部局の合意を取るために「移動の権利の理念を尊重する」という財源保障に支えられた交通権規定を行ったことである<sup>13)</sup>。

このグランドデザイン(2012. 3)と熊本市公共交通基本条例(2013. 4. 1)は熊本市公共交通協議会で公共交通再生元年として取り組まれることになる。交通権・交通福祉実現の熊本的展開であるが、それは市営バス廃止を基礎にしたものであった。その現実を重く受け止めるべきであろう。

## 結びに代えて

バス会社の経営危機救済から始まった市バス廃止への方向を定めた中でのバス網再過程で生まれた熊本市公共交通基本条例は、バス網再編の経験から民間バス会社相互の協議では利害の調整が難しく、熊本市が利害調整を行い更に熊本市が責任を取ることでバス網の中で生まれている準不便地域、不便地域、空白地域へどのようにタクシーを含めて交通アクセスを保障できるかに視野を拡大したことで、バス網の公共交通システム再編が可能になり、利用者目線での交通システムの在り方が問題となったのである。この検討基準の検討、バス停設置基準、実態調査、そのための地図への落とし込み、などの作業全般を交通政策担当職員、非常勤職員が自前で行い通常の委託業者に出さなかった。協議会運営は予定調和的に事務当局の準備した議題と内容を順々にこなして質問があってもうかがいますとい

---

がその中心的役割を担うが効率的な利便性の高いバス網実現に向け熊本市が「調整役」としての覚悟を示したことについては、田端美華「バス路線網(上) 効率化へ市が『調整役』」『熊本日日新聞』2011. 9.2. 参照。

13) 熊本市の公共交通基本条例の特徴は、前文で「交通権」の実質である「移動をする権利を有するとの理念を尊重」を規定したことにあつた。南 聡一郎「条文比較分析からみる公共交通条例の含意」『交通科学』Vol.45, No 2, 7~16, 2014, 参照。グランドデザインを担保するための熊本市公共基本条例制定については、高田、前掲論文、8頁、参照。

ういなし方で取り上げることなく、今回は事前に準備したスケジュール通りに議事を進行させるという手法を取らなかった。一通り意見を聞き出てきた質問で重要な内容については事務当局の担当者だけでなく、出席している幹部職員からも対策を聞き、出来ていないことは次回には具体的に回答するという緊張感を持った審議進行なので委員は質問が具体化される信頼感と期待で臨み、質問内容も実質的で実現可能なものが多く事務当局にとっても有益な会議となっていた。この積み重ねで事務当局の構想するバス網再編構想は具体的で委員が納得できるものへと収斂されていった。これはこれまで外部委託に出していた調査内容があまり役に立たなかったことへの反省から、彼ら自身が対応することで迅速に自信をもって作業を仕上げるできるようになった。これらによって事務当局と委員との間に仲間意識が醸成されたと感じている。

市当局の熱意が市民目線の交通権・交通福祉実現の鍵であったのである。

