

〈研究ノート〉

# 熊本市公共交通基本条例と交通福祉

坂 本 正

## 要 約

熊本市公共交通基本条例は移動の権利を基軸に公共交通の維持・確保を保証しようとしたもので、これは交通福祉を保証しようとするものであったが、現実にはどのように実現されるのか。交通福祉は利用者の利便性の実現でもあるが、現在その大きなネットワークを担うバス交通については公共交通機関の運営主体であるバス事業者やそのシステムの維持管理に責任を持つ熊本市や熊本県の行政責任の役割が大きい。バス交通問題を軸に公共交通に果たす交通福祉の在り方を検討したい。

## 1 公共交通と交通福祉の基本問題

公共交通問題は古くて新しい問題で、交通権が九州で提起されたのは国鉄分割・民営化後の公共交通の在り方についての検討の結果としてであった。国鉄の分割・民営化に反対し国鉄の路線維持を主張する立場からは、赤字路線廃止に代わる第三セクターには反対であったが、現実には路線廃止が過疎化を進める懸念から周辺自治体を中心になって資金負担をも考慮に入れて熊本では2つの地域で第三セクターでの路線維持が図られた。高森線の第三セクターに向けては国労地方本部が第三セクター支持に踏み切り、カンパを決議して届けるなど自治体との連帯を深めた。湯前線においても大規模で定期的な乗車運動を組織して住民の存続活動が高まり第三セクターでの存続が決まった。これは交通権と交通福祉の実現形態であった。

だが、その40年を経て公共交通をめぐる環境は整備されてきたのか。新幹線の進展で高速さ迅速さが増しその快適さは世界的な水準で、社会生活レベルでの移動の権利は保証され、ビジネスでの活動範囲は格段に飛躍した。熊本では旅客機との組み合わせで福岡まで含めた広域でのビジネスチャンスは広がり、その恩恵は大きい。特に新幹線開通にあたっては経済界からの働きかけがあって新幹線は福岡での乗り換えではなく、大阪からの直行便が実現したことで利便性ははるかに増し広島・岡山を経て大阪地域圏までにビジネス圏が拡大された。これは新幹線を基幹とする効率性効果が成功しているといってよい。だが、それは他方で負の効果を引き起こしている。並行在来線の利便性が損なわ

れているだけでなく廃止によって交通権が喪失しつつある。その遠因は国鉄の分割・民営化にまでさかのぼらねばならないのではないか。そのような再検討を促す声も上がりつつある。そのときの話題の一つに、もしも国鉄・分割民営化がなかったとしてそれ以外に新幹線を軸に公共交通の再生ができたかどうか。本来なら、硬直化した経営内容を抜本的に改革し、民営的な視点と住民目線の交通サービスを組み込み、市民参加型の意見を聴取できる経営戦略本部で統合的に経営方針を組み立てるべきだ、と理屈的には言うことはできる。それができなかったから、国鉄・分割という政治決定がなされ、当初から経営分割で赤字で存続が不可能な地域では経営の合理性で赤字路線を切り捨てるということを促進せざるをえなくなる。時間をかけて廃止への合意形成の仕組みを作っただけのように見える。分割・民営の功罪を検討しなければ現在の厳しい地方路線存続問題への解決の道は開けない。国鉄の分割・民営化の時に提起された交通権の提唱の意義も併せて問い直されるべきであろう。国鉄の分割・民営化以外にどのような鉄道網の近代化と住民の足の確保が展望できるのか。そのような問いも再検討すべきであろう。

公共交通の在り方の問題はどこかで生活者の視点に立って構想されてきたというよりも、政治的な思惑に振り回されてきた側面が強いからであった。国鉄の赤字解消問題は本来は利用者目線での交通サービスの提供と新幹線などの高度化のバランスを取りながらやるべき問題で、そのような視点での経営陣で体勢を立て直す変革が必要だが、赤字解消課題と国鉄解体に反対する組合との交渉で先鋭的な組合つぶしが主眼となっていたので、政治問題化して公共交通問題の在り方は後景に退くことになったのである。しかもこの効率化路線が経営の主軸に据えられると、正常化された組合交渉においても住民目線、利用者目線は取り上げられにくい。国鉄時代の組合交渉で熊本でも利用者目線での要求はコストがかかるということごとく却下されていたようだが、JRになって進められた住民サービスでは国鉄時代の組合要求が取り上げられたようだ。政策策定は住民視点で行うべきで新会社になっていきなりアイデアが浮かぶわけではないので、住民サービス実施が必要になった時組合交渉時の提案資料が参考になったに違いない、それが実現されるためにJRが必要であったのは残念だが、その後の進展は多少の住民視点はあったものの効率化視点は一層加速しているように見える。全国規模でローカル線廃止かバス転換が急速に進められているからである。

事態は40年前と問題は変わっていない。九州のJRも駅前開発や高級旅客列車の開発による豪華路線で富裕層へのサービスに余念がないが、その利益の一部を赤字ローカル線に補填するという経営指針はない。特に上場を果たした後は株主、特に外国株主の目的は利益優先であるので、このような内部補填で過疎地の鉄道維持は私企業の役割ではなく、自治体、国の政策課題だと株主から反発を浴びるかもしれない。公共交通の整備とローカル線の維持は交通福祉の実現を意味するが、それを保障する財源がどこからも充てられない。しかし、このような事態であるからこそ、交通権と交通福祉の意義を考え訴えていく必要があるであろう。

## 2 公共交通の衰退と交通権の課題

公共交通の再生はどうすればよいか、という課題は今最も喫緊のテーマであり早急に解決すべき住民の願いとなっている。理想的に言えば国の責任でバス、電車、JR ローカル線維持に計画的な資金援助プログラムを作り期間限定で進捗状況を報告するシステムを作れば莫大な支出になることなく公共交通は維持・再生できると思うが、まずは資金がない、というよりもそもそもそういった社会政策をとるといった交通福祉推進の部署がないことが問題だ。そのために〈国土強靱化のための公共交通の再生と住民目線に立った交通サービスが交通福祉の重要課題〉であることを認識することが必要だ。

しかし、その道は遠くなるばかりという印象受けるが、対策が取られていないわけではない。

JR 九州労組が取り組んだ政策活動報告でローカル線維持に努めてきた経緯と今後の課題を挙げ、「現在、地方線区の維持・活用は、我が国全体で課題になっているが、2023年4月には改正地域公共交通活性化法（以下、「地域交通法」という）が成立した。同10月から施行された同法では、経営難に陥っている地方鉄道のあり方を国主導で議論する再構築協議会の設置をはじめ、地域公共交通利便増進事業の拡充や鉄道・タクシーにおける協議運賃制度の創設も盛り込まれた。」ことを一定程度評価する。JR九州労組は、「JR連合とともに、従来から関係主体による連携・協議の必要性を訴えてきたところであるが、利害調整役として国や地方自治体が橋渡し役になることを求めてきた。今回の法改正はその主張が一定受け入れられてきたものと理解する<sup>1)</sup>。」確かにここには一定の前進がみられるが、しかし問題は国が積極的に地方鉄道会社の再建とサービスの充実をどこまで考えているかということであろう。

また一つの積極的に幅広くローカル線の今後の在り方を2022年に国土交通省有識者検討会が提言「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言～地域戦略の中でどう活かし、どう刷新するか～」を公表した。これは2021年8月の全国23知事が国土交通省へ行った「地方の鉄道ネットワークを守る緊急提言」とその契機になった2021年2月のJR西日本の社長会見を受けたものと言われ、社長会見の骨子は従来の内部補助システムが崩壊しているという経営危機を訴えたもので、地域とともに地域の交通体系を考えていくという地域鉄道政策協議の提案であった。それ自体は周辺自治体で鉄道存続をコスト面で考えていこうとするもので有識者提言は今後の地域での協議会の在り方を決めるものとして重要であろう<sup>2)</sup>。地域協議会がローカル線維持・再建かそれとも切り捨ての合意形成の場となるのか、資金負担の程度が周辺自治体を巻き込んで維持・再建か切り捨てかを誘導するのは明らかだからである。日本の交通政策は道路行政が主流で予算も道路建設に偏重している。廃線の危機にあるローカル線に並行して道路建設が進められると鉄道除外の地域活性化が推し進められることにもなる。その提言がどう生かされるのか注視すべきであろう。

これらの地域のローカル線の維持・財政はその必要性から地元からの資金供給の程度を勘案しながら

---

1) 吉田祥司「JR九州労組が取り組んだ政策活動」『交通権』第41号、2024、06.30

2) この動向について詳細な批判をまとめたものとして、安藤陽・桜井徹・宮田和保 編著『次世代へつなぐ地域の鉄道（国土省検討会提言を批判する）』緑風出版、2023年10月、参照。

ら国が合理的に資金援助をするかが協議されるべきだが、実際はまず切り捨てありきになりがちである。過疎地域の地域住民の足の確保に国の資金を使うことに大きな抵抗があるとすれば、合理的な経営の在り方を掲げて効率重視で赤字ローカル線を切り捨ててきた国鉄・分割民営化時代の鉄道政策と何ら変わりがないといえるだろう。

交通権学会は、〈「交通権概念の検討」について—40年 project の中間総括〉で交通権をめぐる議論を様々な角度から検討している<sup>3)</sup>。法の世界では交通権にまだ憲法上の論拠が認められていないからである。〈現行憲法構成上の移動の自由・移動権〉について、〈「移動権」が対象とする近代交通とは、19世紀蒸気機関の発明と鉄道開通を契機とする大量輸送社会に対応し、他方で、「交通権」はモータリゼーションが普遍化する20世紀マイカーによる「移動の制約」・移動格差社会の克服と「鉄道の復権」に対応するものである。〉その観点から「移動権」「交通権」の憲法上の法的な妥当性を検討し、まだ権利否定説、抽象的権利説にとどまっている現状で、〈公共交通における交通権「確立」の意義等〉で〈「地域住民の足」〉について〈最終的には、行政(国・自治体)の「責任」でもって保障せられるべきものである。〉としたうえで交通事業法制の課題を検討し、〈送り手である事業者と乗り手である利用者との相互関係において、主として事業者の責任において具体化されねばならないものである。〉とした。そして最後に〈交通権と地域づくり—地方交通線の存続問題をめぐって—〉で〈「鉄道の復権」と交通権保障とは表裏一体〉として、「移動」と「交通」は生活に不可欠な要素であり、その移動の権利を保障する「交通権」にとって地域鉄道は〈文化的・社会的価値を持っている〉として〈今日の過剰な「クルマ社会」にあって、その「鉄道の復権」と国民の生活権の一つである交通権保障とは表裏の関係にあるといっても過言ではない。〉そして、〈国・政府にこそ最終的責任〉がある、とした。廃止論の「選択と集中」と東京一極集中問題との対比で地域の再生・持続的発展のために地方鉄道の役割と地元自治体、地域住民の連携が必要だとしたうえで〈国民の「生活権」の保障とその均霑の取れた国土政策を担うべき。国・政府にこそ最終的責任がある〉とした。

「交通権」提案から40年、確かに我々も九州ブロック住民会議で同じ論理で「交通権」と「交通福祉」を提案した<sup>4)</sup>。当時の過度なモータリゼーションと過疎化状況で住民の交通を保障することが生活保障の基本でこれは基本的人権の一部だという考えであった。マイカーの交通手段を持たない若年者、高齢者は「交通弱者」であるという考えは金融の世界では「金融排除」と呼ばれ、アメリカで見られた銀行口座で小切手勘定を開設できない人たちは生活権を脅かされるために「ライフライン・バンキング」(命綱銀行口座)開設を求める運動が起きて一部で「ベーシック・バンキング」が開設されたが、全国レベルでも政府レベルでも実現されなかった<sup>5)</sup>。こうした金融アクセス権から排除された金融排除問題は急速に進む金融テクノロジーと多様で金利の高い金融商品にアクセスできる富裕層

3) 岡崎勝彦『「交通権概念の検討」について—40年 project の中間総括—』[交通権学会40周年記念プロジェクト進捗報告]、『交通権』第41号、2024.06.30

4) 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.

5) 坂本 正「FDIC と預金者保護問題—預金者視点からの政治経済学—」熊本学園大学『経済論集』第29巻第1-4合併号、2023.3. 交通弱者を金融弱者として金融排除する基本問題をバスのICカード廃止問題は提起した。交通アクセス問題は金融排除として交通弱者を阻害する観点から考察されねばならない。

との対極にあるものでまさに「金融弱者」問題であった。

「交通権」から40年鉄道維持のための地域協議会が開催されているが、そこで本来中心的役割を果たすべきは鉄道を利用して生活している学生、病院通いの高齢者、日用品を手に入れるための買い物客、といった「交通弱者」の人たちの声だが、これらが直接に届き実現されるシステムにはなっていない。その代理の声を誰が届け実現させるのか。その問題構造は変わっていない。変わったのは新幹線が普及してきたことだが、問題は社会問題としての賃金や生活環境にかかわる問題への取り組みを公的な問題ではなく、すべて「自己責任」で片づける社会的風潮の蔓延である。地域振興を鉄道中心で行うのか鉄道排除で行うのか、地域社会の在り方が問われている。これは交通行政の「進歩か退歩か」、それを問う転換期にあるというべきであろう。

### 3 「利用権」「交通権」の論議と展望

生活者が「交通弱者」として大きく生活権を脅かされることのないように生活するための交通アクセス権がどのように保障されるべきか。この課題は国が国民の基本的な人権にかかわる問題としてどう取り組むかの政治姿勢を示すべきもので、政府の地方公聴会でもこの問題は地域の国会議員レベルでは、バスに力点があるかローカル線の存続の力点があるかに濃淡があるにせよ、相当熱心に議論され自民・公明・立憲・共産に違いは見られなかった。積極的な廃止論などなく、地元に着すればするほど存続・発展の在り方をめぐり議論になるのだが、国会でそれが中心に議論が集約されてこなかったし、下から積み上げられてこなかった。国家＝政府はそのような国民目線、住民目線で「移動権」「交通権」を実施すべきであるが、現在の政府の交通政策は「交通権」を排除した交通政策基本法で決められ、それが基本指針である。「交通政策基本法は、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して、交通に関する基本理念、関係者の責務、基本的施策等について定めた法律」である。「交通政策基本法」は廃案になった「交通基本法案」を継承して成立したものであったが、この修正法案が「交通基本法案」をどの程度改善したかは別にして、「移動権」「交通権」を再検討しなかった点で後退していることは明らかである。

これに対して交通基本法案についての資料では「交通権」について詳細な検討と提言がなされている。

〈我が国における交通基本法と「交通権」の位置づけについて〉（資料2-1-4 その2）

「交通権」について移動が困難な状況が急速に進展し生活交通の貧困・危機的状況が生まれてきているのは「国民の交通権（現代社会の交通の権利）」を保障することを考えてこなかった政府の政策の結果であるとして政府の責任を明らかにして、〈ひとと環境に優しい公共交通機関の実現が切に望まれているが、そうした持続可能な交通システムの公共交通を維持発展させることも交通基本法の役割となる〉と規定した。その結果、交通基本法制定の意義の中で、〈規制緩和に伴う地方鉄道・バス等の生活路線廃止に歯止めをかける等、いわゆる「移動制約者」が移動を確保することについての要

望が極めて高まりつつあるからである。)そしてその全体的な指針として〈交通基本法は様々な交通を有機的に結びつけ、効率化させるための総合的な交通法規を構築する要でもある。交通基本法では、国民の交通権保障をその基礎に据えた上で、交通基本法を「要」にして戦前から戦後も個別交通関連基本法規の再編成をおこなう。従来まで国および交通事業者任せであった地域交通政策策定と実施の権限を、地域住民の暮らしと生命に最終責任を負う基礎自治体に移すという、新しい枠組みをつくる。そのための財源確保をともなった枠組み・制度を交通基本法で定める。〉とした。

この指針から「交通権の考え」を次のように掲げた。

〈交通基本法では「移動権」よりも、現代社会の交通の権利として「交通権」の用語を採用することが望まれる。「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(住居・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人権と定義される。憲法上保障された次の基本的権利を実質的に保障するものとして国および自治体は国民・住民の交通権を保障する義務を負う。

ただ地域地域でそれぞれ地理的条件等状況は違うので、住民の要求を取り入れ生活の質を高める具体的な交通権保障は、地域共通協議会等を設置し、地方自治体の主導のもとで本来的責務として行うべきなのである。)

このようにこの資料では「交通権」を軸に「交通基本法」が体系的に論じられている。これまでの議論からすれば画期的ともいふべき内容の「交通基本法案」であった。これは「交通権」を軸にまとめられた積極プランで当時の法案提出者の趣旨に沿ったものであった。しかし、検討の結果この「交通権」の組み入れは見送られることになった。「交通権」を前面に打ち出した交通基本法案がなぜ現在の交通政策基本法になったのか、その制定への経緯について検討しておこう<sup>6)</sup>。

交通基本法案の検討については次のように記述されている。

〈平成21年の11月には国土交通省内に「交通基本法検討会」が設置され、交通に係る基本的な法制のあり方等について検討が進められるとともに、有識者、自治体、事業者団体等の数多くの関係者の方々から精力的なヒアリングも行われ、平成22年6月には「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方」が取りまとめられています。

平成22年11月からは、交通政策審議会と社会資本整備審議会に「交通基本法案検討小委員会」を設置して、4回にわたり審議いただき、平成23年2月に「交通基本法案の立案における基本的な論点について」がとりまとめられました。

こうした検討結果を踏まえて法案作成作業が進められ、23年3月8日には「交通基本法案」として閣議決定し、国会に提出しました。しかしながら、法案の閣議決定の3日後に東日本大震災が発災するなど、閣議決定後の様々な情勢変化を受け、平成24年8月には衆議院で参考人質疑まで行われたものの、同年11月の衆議院解散により、「交通基本法案」はいったん廃案となりました。

---

6) 島田勘資(国土交通省総合政策局公共交通政策部参事官)「交通政策基本法の制定について」『運輸政策研究』Vol.17.No.1.2014, Spring.これに関してフランスとの比較・検討については、板垣和也「交通基本法の論点—フランスの制度とその運用をもとに—」『交通権』No.28.2011.5、参照。

そして交通政策基本法の制定については、

〈その後、平成 24 年 12 月に政権交代があり、第 2 次安倍政権が発足しました。交通に関する基本法制の重要性については変わることがないことから、大規模災害への対応や、施設の老朽化への配慮などといった規定の追加、国際競争力の強化や地域の活性化といった内容の充実その他の修正を加えたうえで、「交通政策基本法案」として平成 25 年 11 月 1 日に閣議決定し、改めて国会に提出することになりました。

国会においては、11 月 12 日と 13 日に、衆議院国土交通委員会において質疑・採決が行われ、11 月 15 日には衆議院に送付されました。参議院では、11 月 26 日に参議院国土交通委員会で質疑・採決が行われ、11 月 27 日に参議院本会議で可決されて、「交通政策基本法」が成立する運びとなりました。12 月 4 日の官報で公布され、即日施行しております。〉

この経緯の説明は実に興味深い。「交通基本法案」はかなり入念に検討され閣議決定と参考人質疑まで行っているが、衆議院解散で「いったんは廃案」になったとしている点である。その後第 2 次安倍政権のもとで「交通に関する基本法制の重要性については変わりが無い」としたうえで災害対応などの追加、「地方の活性化」の充実を加えて修正して成立したものが「交通政策基本法」だったのである。ここでは「交通基本法案」で中心テーマであったはずの「移動権」「交通権」には触れていない。「交通政策基本法案」で検討すべきことは、上記のほぼ確定されたかのように「交通権」が詳細に展開された資料があるにもかかわらず、再検討されず、最終的には見送りになったことである。

そこでの問題は交通基本法案で検討された「交通権」「移動権」が交通政策基本法案段階で再検討課題として継承されたかどうかである。地方の活性化は「交通権」「移動権」が「交通政策基本法」の基軸に据えられてこそ初めて「いったんは廃案になった」ものが再度、追加・充実された修正法案となって成立したといえるのである。

島田論文の「2—交通政策基本法の趣旨、2.1 新たな国土のグランドデザインの構築、2.2 交通政策基本法の必要性、3—交通政策基本法の概要」に「交通権」「移動権」の言はない。確かに「交通政策基本法」の内容には「交通基本法案」で検討された交通政策が盛り込まれているように見える。

〈基本認識（第 2 条）：〔交通の果たす以下の機能の発揮〕・国民の自立した生活の確保。・活発な地域間交流、国際交流。・物資の円滑な流通。〉 〈〔豊かな国民生活の実現〕・日常生活の交通手段確保（第 16 条）…離島、山村等の有する諸条件への配慮。・高齢者、障害者等の円滑な移動（第 17 条）…妊産婦、ベビーカー等にも配慮。・交通の利便性向上、円滑化、効率化（第 18 条）…定時性確保、乗継ぎ円滑化〉が示すように、これらから交通政策基本法は、〈交通弱者への配慮法〉とはいえるが、そのような交通弱者への配慮を行う〈基本的な人権への配慮〉を規定する憲法にかかわる法的根拠が示されていないのである。政権交代によって「移動権」「交通権」の政策理念は再検討課題として継承されたのではなく排除されたのである。国家＝政府は政策の違いはあれ、基本的な重要理念・政策は検討課題として継承されねばならない。たとえそこに政権交代があったとしても、国家＝政府は国民の不可欠なニーズは継承され実現されねばならない<sup>7)</sup>。その観点から見て「移動権」「交通権」排除

7) 異なる政権への政権交代の中での政策継承を示す 1933 年ニューディール政策において、ルーズベルト政

の見送り判断をさらに徹底した排除として決定的なものにした点できわめて不幸な政権交代であったというべきであろう。

#### 4 「移動権」「交通権」見送りと「交通基本法案」の限界

「交通基本法案」の検討資料が「移動権」よりも「交通権」の採用を提案しているように、その検討資料はあるべき「公共交通基本法」の在り方を明確に示すもので、現在の公共交通の衰退への取るべき再生策の指針となるはずのものであった。なぜ、見送りになったのか。調査報告からその経緯を見ておこう<sup>8)</sup>。

— 民主党・社会民主党は議員立法として平成 14 年 (2002 年) 6 月と平成 18 年 (2006 年) に「移動の権利の保障」「交通体系の総合的整備」を柱とする「交通基本法案」を提出した。「移動権」は昭和 57 年 (1982 年) にフランス国鉄の改革に伴い制定された「フランス国内交通基本法」において「交通に関する権利」として規定された。

「交通基本法」の制定については、平成 21 年 (2009・社会民主党・国民新党の連立政権下で同年 11 月国土交通省内に「交通基本法検討会」が設置されることで起動した。13 回開催された後、平成 22 年 (2010 年) 3 月に「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けて—中間整理—」同年「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方」が発表され、「移動権の保障」を基本法の根幹に据えた。それを受けて平成 22 年 (2010 年) 11 月に社会資本整備審議会及び交通政策審議会に「交通基本法検討小委員会」が設置され、4 回の審議を経て平成 23 年 (2011 年) 2 月に「交通基本法案の立案における基本的な論点について」が報告された。そこでは交通問題への基本的な認識に基づいて「移動権」と「利用者目線」・国民目線への転換に向けて論点を整理した結果、「移動権」が見送りになった。特に法制論、行政論、社会的実体論からの問題点の指摘が大きかった。—

問題は指摘され、「交通権」の必要性、「交通弱者」の救済は十分に認識されているにもかかわらず「交通基本法案」は「移動権」「交通権」を基本指針にすることはできなかった。今後この問題をどう取り扱うべきか、課題が残ったが、廃案になったことから今後の取り扱いは難しくなったとはいえ、ここでその意義は十分に示された。公共交通の衰退の今、その実現は必須なのである。

---

策の「銀行の休日」布告・緊急銀行法及び銀行預金保険条項＝連邦預金保険公社 (FDIC) の政策がフーバー政権からルーズベルト政権へと継承されたことについては、坂本 正「グラスの連邦清算公社と FDIC の源流—金融包摂の経済学—」熊本学園『商学論集』(坂本 正教授退職記念号) 第 23 巻第 2 号 (通算第 61 号) 2019・3、参照。

8) 山越伸浩 (国土交通委員会調査室)「交通基本法案～地域公共交通の確保・維持・改善にむけて～」『立法と調査』2011.5, No.316

## 5 熊本市公共交通基本条例の意義と限界

### 1) 熊本市公共交通基本条例の先駆的意義

国レベルで重要な議論を展開し、「移動権」から「交通権」への用語の採用提案が議論され「交通権」を「交通基本法案」の基幹に据える構想を持ちながら、実現できなかった。政権交代後の政治姿勢ではここで検討された「交通弱者」救済に向けた交通政策を一定枠で継承したものの、その解決に向けた「移動権」「交通権」は排除されたため衰退する公共交通の再生は厳しい状況に置かれている。その中で制定された熊本市公共交通基本条例は画期的なもので、全国的にも注目された。「移動の権利」そのものは当初導入が検討されたが、政府が規定していないこともあり「移動の権利の理念を尊重する」に緩和した形で「移動権」「交通権」の尊重姿勢を打ち出した。

政令指定都市としてその政治姿勢は利用者目線を強く押し出したことにあり、そこでの最大の意義はその「交通権」の維持と保障に向けて何よりも熊本市の公共交通への責任を明示したことである<sup>9)</sup>。

熊本市公共交通基本条例は2013年3月議会でも可決成立し、同年4月1日から施行された。それに先駆けて2012年（平成24年）11月16日（金曜）午後6時30分からの交通シンポジウム「公共交通の新たな挑戦」で、熊本市公共交通基本条例の意義とその展望が議論された<sup>10)</sup>。坂本は熊本市がすでに公共交通ランドデザインを打ち出してそれに基づいて熊本市公共交通基本条例が制定される意義を説いた。それは日本で事実上初めての「公共交通基本条例」であること、これによってバス網の再編が進み住民目線での移動権が確保されるという展望であった。古庄修治氏（熊本市都市建設局交通政策総室長）が「政令指定都市元年 熊本市公共交通のランドデザインを描く」という講演を行った。実に詳細なデータを駆使して公共交通の現状について①熊本市の公共交通ネットワーク②交通分担率の特性と利用者の推移を述べ、交通政策に対するパラダイムの転換を説き、既存ストックを生かしたまちづくりに向けて公共交通を基調とした多核連携のまちづくりを課題とした。それに続いて「熊本市公共交通ランドデザインと、公共交通再生元年の取り組み」を取り上げ「熊本市公共交通ランドデザインの概要」を説明した。熊本市公共交通基本条例はこのランドデザインをベースにしたもので相互の緊密な連携のもとに組み立てられているからである。公共交通再生元年の取り組みとして挙げたのが、公共交通基本条例を制定し、公共交通ランドデザインの具体化を進めることであった。

その基本条例は①市民は最低限度の生活を営むために必要な移動する権利を有するとの理念を尊重②市、市民、事業者の参画と協働③公共交通を基軸とした多核連携のまちづくりを推進・コンパクト

---

9) 熊本での「交通権」「交通福祉」の歴史と「熊本市公共交通基本条例」制定の意義については、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。；同、「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—」『社会福祉研究所報』第、52号2024年3月。；同「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. 参照。

10) 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（平成29）8月、21-47頁。

シティの実現などからなりその特徴を列挙した。

その中でも留意すべき点は、市、市民、交通事業者の責務を規定していることである。

「行政：総合的かつ計画的な施策を実施。公共交通にかんする市民意識の啓発」「市民：本市の施策に参画。公共交通の積極的利用」「公共交通事業者：公共交通の利便性向上。本市の施策に協力。情報の積極的提供」

この市・市民・事業者の責務は公共交通基本条例の要をなすもので特に熊本市が公共交通に責任を持つという点が市の政策姿勢を顕著に示すものであった。国が「移動権」「交通権」を交通政策の基軸に据えられなかった中で熊本市が政令指定都市にふさわしい「移動権」を核とする公共交通政策を打ち出した意義は大きい。これは首長が変わってもその政治姿勢を変えないという決意表明であった。しかし、いくら優れた公共交通基本条例が制定されても、それを維持する姿勢が熊本市や熊本県そしてバス事業者の側になれば何の意味も持たない、熊本市公共交通基本条例は市民の責務も掲げている。公共交通問題の責任は熊本市とバス事業者にあるのであって市民にその責務を求める必要はないのではないのか、という意見が市民サイドからこれを審議する公共交通協議会で出されたが、これに対して市民が一体となって公共交通基本条例の理念を共有し守るという姿勢が必要で行政やバス事業者任せにすべきではない、あるいは市民が自ら不便地域にバスを市民の手で走らせるということも想定してその時は、行政やバス事業者の手を借りるということもありうる。そのような主体的な市民の姿勢こそが必要だというこれまた市民サイドからの強い意見で、市民の責務が盛り込まれたのである。

## 2) 熊本市公共交通基本条例と IC カードの廃止

熊本市公共交通基本条例の制定にあたって市が想定したのは、交通のグランドデザインの実施を保障するうえで市長が交代することがあっても、交通政策の一貫性を保障し市民に「移動権の理念の尊重」の実現にむけて熊本市が責任を持つことを約束することで、その前提に条例はバス事業者にバス網維持の業務遂行の責務と市民に公共交通維持への責務を明記した。その制定時に IC カード導入の在り方が問題になり、九州地区で導入が大きく遅れていた熊本市がどのような形で電車とバスに IC カードを導入するかが焦点になった。だが、グランドデザインと公共交通基本条例の制定が優先されて後回しになっている間に IC 導入については市電が全国交通系 IC カード導入を決める一方、バス事業者はコスト負担の観点から地域限定カード導入の方針を取ったので、バスと電車の利用者が別々のカードが必要になるためその不便さをどう解消すべきかが深刻な問題になっていた。熊本市公共交通協議会で熊本市公共交通基本条例を審議しこの条例が議会で承認された時、バスと電車に共通利用できる IC カード導入の在り方が議論されることになった。この審議状況は議事録で確認できるが、公開審議でもあり新聞・テレビでも多く報道され多くの関心を集めた。バス事業者からは IC カード倒産という言葉でコスト負担への強い抵抗が示されもしたが、国の補助と熊本市と熊本県そしてバス事業の負担割合が解決して片利用方式で IC カード導入が決まったのである。この片利用方式は変則的ではあるが、バス事業者の経営実態に合わせた苦肉の策で、導入時から更新時には国の補助が期待できないので次回更新費用をどのように負担するかがすでに課題となっていた。したがって更新時にコスト増が判明してバス事業者が単独で全国交通系 IC カード廃止を決定して熊本市や熊本県が何の

手も打たず即座に黙認するとは考えにくい。その意味でこの観点から IC カード導入時の背景分析を通じてこの問題を取り扱わない限りまだ何ら考察はなされていないといつてよいであろう。

この間の公共交通問題への関心の高さにもかかわらず、公共交通基本条例と交通福祉の実現としての IC カード導入の在り方はこれまで研究されてこなかった。それは熊本市公共交通基本条例が「移動の権利の理念を尊重する」として盛り込んだ意義を「交通権」の論議の中でどう位置付けるかがまだ検討されていないこと、したがって「交通福祉の実現」としての IC カード導入がどのような意義を持ったかの検討がその導入時を含めてなされていない段階で、全国交通系 IC カード廃止問題が突然起きて、このような基本分析の観点を定めることがないままに混乱した状況のみを考察し公共交通問題としてではなく私的なバス事業者の経営問題に視点を矮小化させて、「公共」としての交通問題の観点を欠落させたためであった。

この問題は熊本市が中心的な責任を負うが、県民の「交通福祉」実現の観点から言えば、「県民の幸福量の最大化」を政策の基軸に据える熊本県の資金支援は不可欠である。熊本市と熊本県そしてバス事業者の連携と協議が不可欠でそれを公開の場で市民参加の下で保証したのが熊本市公共交通協議会であった。この会議でバス事業者と市電の交通局の担当者の実務協議内容が報告され、業者を含む関係者が一堂に集まって IC カード導入の実務家レベルの導入会議が開催された。IC カード導入会議には公共交通協議会会長・副会長が参加し、実務的な導入費用の実態も協議会に報告され審議された。そして最終的には当初資金問題が絡むためにオブザーバー的な位置で消極姿勢をとっていた熊本県が公共交通協議会での論議を通じて資金分担調整と水面下でのバスのカード会社、国土交通省との事務折衝に当たり、熊本市との協議のうえでこれらを成し遂げた。この実務遂行の責任主体は熊本市でこれこそが熊本市が熊本県との協力のもとバス事業者に利用者目線での利便性を保障し、それゆえに市民に公共交通維持の責務を求める公共交通基本条例の実践例である。熊本市における IC カード導入問題は、この公共交通基本条例と交通福祉実現の在り方として論じられなければならない。

しかし、2024 年 5 月 23 日突然バス事業者から全国交通系 IC カードの利用廃止が打ち出され、熊本市がそれを容認し市電も全国交通系 IC カード廃止を打ち出した。当然戸惑いと批判の声が上がったが、バス事業者は更にその廃止をほぼ 1 か月前倒しすることを決め、交通系全国 IC カードは 11 月 16 日以降に廃止することで政令指定都市で全国交通系 IC カード撤退の口火を切った。この廃止手続きの乱雑さに見られるようにその決定過程そのものに大きな問題がある。

すでに指摘したようにかつて IC カード導入をめぐるっては市電が一方的に全国交通系 IC カード導入を決め批判が巻き起こり、バス事業者は経営難から全国交通系 IC カード導入には絶対反対で熊本県内だけの地域限定の IC カード導入の方針を固めつつあったが、それでも一枚岩でもなくバス事業者からは IC カード倒産の声が上がるほど厳しい経営状況が続いた。他方、経済界から全国交通系 IC カード導入に強い反対が上がったのはカード決済の権限が一方的に福岡経済界の手に渡ることへの反発からであった。当時 IC カード導入にあたって熊本市からの説明が全く不十分で市電の IC カード導入の決定過程の不透明さが批判と混乱を招いたのである。市電の全国交通系 IC カード導入では公募入札手続きをめぐって厳しい批判がある中で、バス事業者の全国交通系 IC カード導入反対は強く、利用者はバスには地域限定バスカードと電車には全国交通系 IC カードという 2 種類のカードを余儀

なくされることへの不満を高め、その溝は埋まらないように見えた。打開の策が全く不透明な状況で、取材記者も全く絶望的と感じる中で、公共交通協議会でICカード導入問題が議題に挙げられ、いわば事後処理的に協議会で市電のICカード導入での入札手続きへの合意形成を図り、利用者の利便性の観点からバス・電車での共通ICカード使用の在り方を探ることになった。絶対に無理と思われた事態を打開したのは公共交通協議会を通じてバス事業者が地域限定カードだけでなく全国ICカードの利用を認め、電車が地域限定カードでの読み込みを認めたからであった。これはバスの地域限定カードは熊本県内でだけでしか利用できないが、全国ICカード利用者はバスも電車もそれで利用できるといういわゆる片利用型であったが、利用者の不便はこれで解消されることになった。その最終的な問題解決のカギはICカード導入にあたっての費用負担問題でバス・電車の共通利用でコストは更に増えることになったが、補助金での不足分について事業者と熊本市、熊本県がどのような比率で負担できるかで、公共交通協議会で大揉めの議論になった。これらはすべて公開されたのでテレビ・新聞で大きく報道された。いわば市民に情報公開された議論であったのである。この分担比率問題は熊本市だけでは解決できないので、熊本県の担当者が最終的に調整することを公共交通協議会で正式に依頼し、熊本市・熊本県との共同で解決できたのである。その経験から、重要問題は公共交通協議会で議論することが合意されたが、そもそも公共交通基本条例では重要政策はまず公共交通協議会で審議することになっているので、ICカード導入問題は熊本市の「移動権」の保障政策としてその交通政策姿勢が問われる課題となった。ICカード導入は熊本市が提案し熊本市公共交通協議会で審議し最終的には議会で可決したもので、熊本市の公共交通政策への責任の決意を示すものであった。

だが、今回の全国交通系ICカード廃止の発表がバス事業者からのみ公表され、熊本市はそれはバス事業者の問題として傍観し、それどころか熊本市はそれに追随して市電の全国系ICカード廃止方針を発表した。しかしこれはバス事業者だけの問題ではなくバス網の再編に熊本市は責任を持つものであり、この間の対応は熊本市自身が制定した熊本市公共交通基本条例に反した行動を自ら積極的にとっていることである。しかも市電については利用者の半数が全国交通系ICカードを使用しているので利用者に相当な不便を強いることになる。いわば利用者排除の政治姿勢でとても利用者目線に立ったものとは言えない。若年者、高齢者は交通弱者だが公共交通利用者にとっては最大の顧客で本来最大の配慮とサービス提供を考えるべきマーケット戦略の基本を完全に忘れている。しかも今、代替案で提起されているクレジットカードの使用はそれ自体高齢者・若年者排除の論理で信じがたい政策と言わねばならない。問題はICカードの読み取り機器の更新に想定以上の経費が掛かるので廃止やむなしという説明であったが、更新費用が高くなることはICカード導入時にすでに想定されていてその際に再検討するという話であったが、更新費が高くなると明らかになった時にバス事業者は熊本市・熊本県に連絡しその重要な情報は適切な時期に公共交通協議会に提案して審議すべき重要事項であったはずである。そのため遅ればせながら、バス事業者・熊本市・熊本県の間で同じテーブルについて協議を開始すべきだという提案もしてきたが何の反応もない。熊本県知事と熊本市長は交通混雑問題についてトップ会談を行い。その後それについて事務方も入れて実務レベルでの知事・市長会談を行ったが全国交通系ICカード存続のための費用問題は議論していないし、県の交通政策担当者がその種の資金問題を論議した形跡もない。すべて業者任せの公共交通政策はいかに行政が無責任な姿勢を貫

いているかを示している。それではバス事業者は独自にその作業をバス事業者間だけで詰めたのか。その経緯は新聞・テレビで明らかにされていないし闇の中の問題であることに強い疑念を抱く。そんなに秘密で事が進められるのか。なぜ熊本市は公共交通基本条例に即して熊本市公共交通協議会を開催して適切な対応を求めて市民の「移動権」の確保に努力をしないのか。

しかし、ICカード導入時の状況から見て事業者は3年ほど前から熊本市とは相談していて今も絶えず連絡を取っているのではないかと推察される。実はそうであったといわれても驚かない。県にも相談して内諾を得ていたとすれば、県の交通政策担当者はなぜ正規の会議で議論を提起してこなかったのか。行政の交通政策は費用負担をどうするかを問題にするのであって、言葉だけで取り組んでみせるのは政策ではない。一部で熊本市は議会にかけずに問題を処理しようとしている間に問題が深刻になり時間切れになってしまったのではないかと推測もなされている。いずれにせよ問題把握に必要な情報が完全に欠落しているし公共交通基本条例に沿って会議で議論すべきだが、それもあまりにも事後的になりすぎて意味がなくなってしまったのかもしれない。熊本市と熊本県はこの間の対応について資料を提示して十分な説明をすべきであろう。

この熊本市のICカード導入時の議論と今回の全国交通系ICカード廃止問題は全国で唯一といってよい「移動の権利の理念を尊重する」精神を盛り込んだ熊本市公共交通基本条例の下で起こったいわば公共交通基本条例違反事例である。

この問題を単にバス事業者の経営問題に矮小化してレポートすると経営的にやむを得ないとする見方になり、公共交通問題としての全国交通系ICカード廃止問題そのものが打ち消されてしまう。新聞・テレビは困った事象だと報じてこれが公共交通問題に取り組むはずの熊本市公共交通基本条例での「交通福祉」実現を壊すものだという観点を打ち出せないでいる。熊本市にとって自らが定めた熊本市公共交通基本条例とは何なのか。自らがそれに反して公開で協議することなく、バス事業者の経営問題だとしてこれを黙認し、責任を回避することは、民主主義手続きとして看過できない問題であり、熊本市の失政である。この点からも熊本市と熊本県の行政責任は重いといわねばならない<sup>11)</sup>。

---

11) ①熊本市のICカード導入と廃止について、当時取材した立場から詳細かつ包括的な報告は田川里美氏によってなされた。田川里美（熊本日日新聞社 編集局統合編集本部編集一部長）「全国交通系ICカードの導入された経緯を考える」緊急学習会『～弱者側から見たシステムを考える～公共交通基本条例の意義から考える料金収受の在り方とは』令和6年（2024年）8月21日、熊本県民交流会館『パレア』

②本稿で展開した議論の多くの基本は熊本市公共交通協議会の議事録で確認できるが、その背景についての考察の一端は筆者が熊本市公共交通協議会会長としてICカード導入時の熊本市交通政策当局との打ち合わせ、熊本市経済関係者の会合、熊本県交通政策幹部との意見交換や県交通政策部の作業グループへの参加、からの経験と情報に基づいている。

公共交通問題が事業主体を中心に経営上のコスト問題としてのみ論じられがちなのは、それが私的な企業による経済問題の観点から論じられる交通問題としてのみ分析されるからであって、公共交通という観点を欠落させているからである。熊本市は熊本市が責任を取るべき公共交通基本条例を定めることで公共交通を維持・促進する使命と役割を明示したが、自らその役割を放棄した。熊本市はなぜそのような行動をとったのか。しかしそのことがなぜ問題にならないのか。新聞もテレビも取材当時の熱意をもって丁寧な調査報道をすべきである。これは民主主義の在り方を問う問題で、この基本視角から公共交通問題は「交通権」「移動権」、その実現としての「交通福祉」の在り方として論じられなければならないのである。

---

③「国民の足を守る熊本県民会議」として熊本県（2024年6月11日）と熊本市（2024年7月10日）に申し入れをしたが、そこで「熊本市・熊本県・バス事業者」がテーブルについて協議をすべきだと申し入れをしたが、それまでに協議したともこれからするとも、何ら返答も動きもない。新聞もテレビも報じたがこれを公共交通基本条例違反の視点で取り上げることをしなかったし、三者間の協議がなされていたのかどうかについての報道もなされていない。筆者は、これまでの経験とこの間の関係者との感触でこれまでに長く協議されてきたはずだとの強い心証を得ているがそれはともかくとして、今からでも三者が協議すべきだと思っている。これについては、全国交通系 IC カード廃止が実施された時の筆者のコメント「事業者だけでなく県や市も積極的に関与して公共交通の在り方を議論すべき」（有馬友則「利用者戸惑いの声も 全国交通系 IC カード廃止」『読売新聞』2024年〔令和6年〕11月17日）、参照。

④公共交通基本条例、「交通権」・「移動権」・「交通福祉」の観点から全国交通系 IC カード廃止が論じられることは少ないが、これに関しては、坂本 正「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—」熊本学園大学『産業経営研究』第44号、2025年3月、参照。関連して、神田公司「Suica 鎖国した熊本 今、持続可能な公共交通の在り方が問われている」『言論空間』2025号冬号、参照。

⑤熊本市は政令指定都市の移行にあたって、財政問題として市バスを廃止せざるを得ずその結果民間バスを救済することでバス網の維持・再編に努めることになった。熊本市公共交通基本条例はそうした背景で制定されたのであり、熊本市は市バス廃止の歴史も含めて利用者の交通福祉実現に努めるべきなのである。

⑥熊本の公共交通を一方で支える鉄軌道としての市電が近年ひきおこしているトラブルについては、藤崎真二（熊本支局長）「熊本市電トップの責任は」『西日本新聞』（2025年2月14日）参照。これは一連のトラブルの原因が2004年から運転士を嘱託（現会計年度任用職員）にしたこと、レール管理の資本投下を怠ってきたこと、にあるとして、熊本市公共交通基本条例に即して経営努力と安全を求めることが不十分であったことから、これを熊本市の失政と断じ、トップの責任を強く求めたものである。