

## 条文比較分析からみる公共交通条例の含意

南 聡一郎\*

### 要 旨

各地で公共交通条例を制定する動きがあり、2015年初頭段階で7市町村・1県で制定されている。条例はすべて公共交通の維持・強化を目的としており、自治体の公共交通政策の責務を法的に定義し、行政と交通事業者、市民等の責務と権利が明確化されている。1本を除いて条例は総合交通計画の実効性を担保する目的を有する。いくつかの条例では、公共交通の利用促進や自動車利用削減規定もある。交通権を盛り込んだ条例こそ3本のみであるとはいえ、いずれの条例も公共交通を社会的共通資本と法的に再定義したという重要な含意を持つ。

### Abstract

A number of Japanese local governments intend to enact some sort of public transportation by-law. Until 2015, seven municipalities and one prefecture have done so. All them (a) purpose to keep and to strengthen the public transportation, (b) legally define the public transportation policy as a local government obligation, and (c) clarify the rights and responsibilities of governments, transportation operators, citizens and business and association on such policy. Six by-laws aim to guarantee the effectiveness of the Comprehensive Transportation Planning. Some bring incentives for the use of public transportation and regulation on the cars-use reduction. Despite the fact that only three include the Right to Transportation, all them imply that public transportation is redefined as Social Common Capital.

キーワード：公共交通条例；公共交通；交通権；総合交通計画；交通空白地対策；市民参加

Keywords: Public Transportation By-law; Public Transport; Right to Transportation; Comprehensive Transportation Planning; Means of transportation in Depopulated areas; Public Participation

### 1. はじめに

2013年、交通政策基本法が制定され日本の公共交通政策は新しい局面に入った。一方で、近年地方自治体で独自に公共交通条例を制定する動きがあり、2015年1月現在で8条例が制定されている。公共交通条例とは、地方自治体が交通政策を積極的に進めるために、公共交通の利用促進などを定めた条例であり<sup>1)</sup>、自治体独自の公共交通政策を定義・規定した法制であるといえる。本論文では、制定済みの8条例の条文を比較分析し、公共交通条例はどのような目標を規定しているのか、どのような施策が盛り込まれたのか、どのような交通分野を対象としているかを明らかにし、交通政策上において公共交通

条例が果たす役割を明らかにする。

条例を分析するには、クラスター分析などの統計的分析手段を用いて特徴を明らかにする手法と、法学の条文解釈の手法を用いる方法がある。サンプル数が8本と少なく、科学的に有意な結果が出ないため、統計的手法は用いない。そのため、本論文では、条文解釈の手法を用い、各条例の制定背景も考慮しつつ条文を詳しく比較し、社会科学の政策論として有為な含意を導き出すことを目的とする。

日本の自治体の条例では、一つの自治体が先進的な条例を制定すると、そのケースを模範として同様の条例を制定する動きが加速されることが多い。そのため、初期に制定された条例がトップランナーとして他条例の模範となる傾向がある。本論文では、交通政策基本法や公共交通条例において交通権の明文化が論点になることも考慮して、制定済みの8本の公共交通条例がどういう意味でトップランナーとなるのかについて考察する。

\*大阪大学大学院法学研究科特任研究員／あおぞら財団特別研究員、京都大学博士(経済学)

Project Researcher of Graduate School of Law and Politics, Osaka University, Fellow of the Aozora Foundation, Doctor of Economics (Kyoto University)

## 2. 各公共交通条例の条文比較

表1に示すように、2015年1月現在で、公共交通条例は8自治体で制定されている。国土交通省のサイト<sup>1)</sup>において条例の事例が紹介されているが、加賀市の条例のみ欠落している<sup>2)</sup>。表2は、各条例においてどのような規定があるかを一覧にまとめたものである。以下、本節では項目毎に分析していく。

### (1) 条例の制定状況と制定地方自治体の特徴

公共交通条例を制定した8団体は、都道府県が1団体、市町村が7団体である。都道府県で公共交通条例を制定したのは奈良県だけである。市町村のうち、5団体が都道府県庁所在地自治体であり、うち福岡市、新潟市、熊本市の3団体が政令指定都市、金沢市と高松市の2団体が中核市である。石川県加賀市と京都府長岡京市は、人口10万人未満の市町村での条例制定例である。加賀市と熊本市の条例のみ、基本条例を名乗っている。

公共交通条例のさきがけとなったのは2007年制定の金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例である。2010年に福岡市で市議員による議員立法として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(生活交通条例)が制定された。加賀市が2011年、新潟市が2012年に制定した。あとの4条例は2013年に制定されたものである。なお、交通政策基本法の公布・施行は2013年12月4日であるから、全ての条例は実質同法施行よりも前に策定されたものであり(長岡京市のみ同法施行の22日後に公布)、公共交通条例の制定は交通政策基本法第9条の規定によるものではない。

### (2) 前文の有無と記載事項

自治体が重要とみなす条例や基本方針を定義する条例は、前文が挿入される場合が多いため、前文の有無は公共交通条例の位置づけの重要度を測る目安となる。また、前文には条例を制定した背景や目的、目指すべき方向性が書かれることが多く、条文中に無くても前文に書かれる項目もある。福岡市、加賀市、熊本市、奈良県、高松

市、長岡京市の条例で前文があり、これら6団体では公共交通条例をとくに重要条例と位置づけていることがわかる。金沢市の条例で前文がないのは、まちづくり条例群の一つとして公共交通条例を位置づけており、複数の条例を組み合わせる総合的な都市交通政策を位置づけていることも影響していると思われる。

前文のある6条例において、前文に目的や重要な定義が書かれているものが多い。環境への対応や高齢化対策などの目的・背景は前文のみに書かれている条例が多い。表2では、条例本文ではなく前文のみに記載されている項目は◇で示している。

### (3) 交通権に関する規定

3条例で、交通権の尊重ないし保障に関する言及がある。国政レベルにおいては、交通基本法の審議・検討過程や交通政策基本法(2013年)制定にいたる過程で、交通権の明文化は見送られた(交通政策基本法第16条において、日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等は国の責務であると規定されたので、移動する権利の尊重が盛り込まれたい見なせないわけではないが、市民側からの請求権が規定されていないため、市民権として明文化されたとまでは言えない)。

2010年制定の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が、交通権を明文化した最初の条例となった<sup>3)</sup>。同条例では、前文および第一条にて交通権の保障が規定されている。第1条にて、「本条例は、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」と規定されている。

表1 公共交通条例の一覧<sup>1)2)</sup>

自治体名	条例名	制定年月日	自治体種別	人口
金沢市	金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例	2007年3月23日	中核市	46万人
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	2010年3月29日	政令指定都市	152万人
加賀市	加賀市地域交通基本条例	2011年3月17日	市	7万人
新潟市	新潟市公共交通及び自転車移動しやすく快適に歩けるまちづくり条例	2012年7月2日	政令指定都市	80万人
熊本市	熊本市公共交通基本条例	2013年3月27日	政令指定都市	74万人
奈良県	奈良県公共交通条例	2013年7月17日	都道府県	136万人
高松市	高松市公共交通利用促進条例	2013年9月27日	中核市	42万人
長岡京市	長岡京市公共交通に関する条例	2013年12月26日	市	8万人

表2 公共交通条例の条文比較

		金 沢 市	福 岡 市	加 賀 市	新 潟 市	熊 本 市	奈 良 県	高 松 市	長 岡 京 市
	前文の有無	×	○	○	×	○	○	○	○
	交通権の保障または尊重	×	○	×	×	◇	○	×	×
	総合交通計画	●	×	○	○	●	○	○	○
目的	公共交通の維持	×	○	○	×	○	○	○	○
	公共交通の利便性向上・強化	○	×	○	○	○	×	○	○
	公共交通利用促進	○	×	×	△	○	×	○	○
	自動車利用の削減・抑制	○	×	×	○	○	×	○	○
	歩くまち、徒歩交通支援	●	×	×	○	×	×	×	×
	自転車利用の強化・推進・支援	×	×	×	○	×	×	×	×
	福祉・ユニバーサルデザイン、バリアフリー	×	○	×	○	×	×	○	×
	交通空白地対策	○	○	○	△	○	○	▲	○
環境への貢献	○	×	×	○	◇	×	○	◇	
条例の対象	市内(県内)に居住する個人	○	○	○	○	○	○	○	○
	市内(県内)に通勤・通学する個人	○	○	○	○	○	※	○	○
	市内(県内)に事業をおく企業・団体など	○	×	○	○	○	※	○	○
	域外からの来訪者(観光客など)	×	×	○	×	×	○	×	×
	地域内の鉄軌道・路線バス	○	○	○	○	○	○	○	○
	都市間交通	×	×	×	×	×	△	×	△
	コミュニティバス・乗り合いタクシー・デマンド交通	○	○	○	○	○	○	○	○
	福祉有償運送の位置づけ	▲	○	×	×	×	×	×	×
責務	行政の責務	○	○	○	○	○	○	○	○
	交通事業者の責務	○	○	○	○	○	○	○	○
	事業者など(域内の企業、病院、学校など)の責務	○	×	×	○	○	×	○	○
	市民(県民)の責務(◎：公共交通の積極利用を含む)	◎	○	○	○	◎	○	◎	○
	市民団体・NPOの責務	×	○	×	×	×	×	×	×
具体的な施策	パークアンドライド	○	×	×	○	×	×	×	×
	通勤交通に関する協定制度	○	×	×	○	×	×	×	×
	交通空白地対策のための区域指定	○	○	×	○	×	×	×	×
	技術支援	○	×	×	×	○	×	×	○
	財政支援・財政上の措置	○	○	○	○	○	×	○	○
	自治体から国への要請	○	×	○	○	○	×	○	○
	啓発活動	○	×	×	○	○	×	○	×
	表彰制度	○	×	×	○	×	×	×	○
参加・協働	参加権の保障	×	○	●	●	●	×	●	×
	提案制度	×	○	●	○	○	×	×	×
	協定制度	○	×	×	○	×	×	×	×
	情報公開・提供・共有	×	○	○	○	○	○	×	○
	意見聴取	○	×	○	○	×	○	○	○
	住民組織などによる自主運行のしくみ	○	×	×	○	○	×	●	×
	地域住民と行政・事業者の協議会による路線維持	×	○	×	×	○	×	×	×
	交通協議会・委員会などの設置	○	○	▲	▲	○	▲	○	○
関連条例	自治基本条例(◎)・市民参加条例(○)	○	×	◎	◎	◎	×	◎	×
	自転車安全利用に関する条例(○)	○	○	×	×	○	×	○	×

○：条文中に項目あり △：規定はあるが弱いもの ◇：前文にのみ記載 ×：規定なし

●：他の条例で規定 ▲：交通計画や要綱にて規定された事項

※奈良県公共交通条例の条文の中には「県民」の定義はない。同条例にもとづく奈良県の公共交通利用促進策で、通勤交通協定を実施していることから、条例の施行上は他の6市同様に同県への通勤・通学者や同県の事業所も含んだ定義と判断できるであろう。

奈良県公共交通条例においても、基本理念を定めた第2条にて、「公共交通による生活交通を享受できる移動環境の確保は、県民が健康的で文化的な日常生活及び社会生活を営むために必要であることから、必要な施策を総合的かつ計画的に推進することが県の責務である」と規定されており、交通権を尊重した条例となっている。

熊本市の公共交通基本条例では本文中には規定がないが、前文で交通権が明記されている。「ここに、市民は日常生活及び社会生活を営むために必要な移動をする権利を有するとの理念を尊重し、(後略)」となっており、他の二条例とは異なり、権利という言葉を用いて交通権に言及しているのが特徴である。

しかしながら、他の5条例では交通権の規定はされていない。そのため、交通権を規定した公共交通条例は半分に満たないことになる。

#### (4)総合交通計画

条例制定自治体のうち、金沢市、加賀市、新潟市、熊本市、高松市、長岡京市の6市町村が総合交通計画(都市・地域総合交通戦略)<sup>45)</sup>を策定済みで、金沢市、新潟市、高松市は国土交通大臣の認定を受けている。加賀市、新潟市、高松市、長岡京市は条文中で総合交通計画を規定しているのに対して、金沢市と熊本市は交通計画に関する条文はない。ただし、金沢市と熊本市も、公共交通条例は総合交通計画の実現を担保するものと位置づけており、6市町村とも公共交通条例は総合交通計画の実効性を担保するための法制度という性格を持っている。

唯一の都道府県の条例となる奈良県公共交通条例においても、第7条でまちづくり、保険、医療、福祉、教育など他の政策分野と連携した県の公共交通計画を定めることを規定している。

#### (5)公共交通条例の目的

8条例すべてが、公共交通の維持・強化(利便性向上)を目的としている。ただし、維持と強化どちらに力点を置くかは自治体によって異なっている。福岡市と奈良県の条例は、公共交通の維持のみを目的としており、利便性向上は書かれていない。一方で、金沢市、新潟市の条例は、利便性向上のみを目的としており、維持は目的としていない(ただし、両市の条例とも交通空白地対策を規定した条文はある)。加賀市、熊本市、高松市、長岡京市では維持と強化の両方を目的としている。

条例において公共交通の利用促進を掲げているのは、金沢市、熊本市、高松市、長岡京市の4条例だけであり、いずれも公共交通の積極的な利用を市民または事業者の責務であると規定している。新潟市の条例では利用促進の推奨がないわけではないが、公共交通・徒歩・自転車の利用環境の改善が主目的であり、あくまで自発的な選

択に委ねるものである。新潟市を含めて、公共交通の利用促進を求める条例では、公共交通の利便性向上も目的として規定しているため、利便性向上なくして利用促進なし、という方針があることがわかる。

自動車利用の削減を目的として規定しているのは、金沢市、新潟市、熊本市、高松市、長岡京市の5条例である。生活交通維持を目的とした福岡市、加賀市、奈良県の条例は、自動車利用削減は踏み込んでいない。ただし、奈良県総合交通戦略では、自動車利用の削減(観光シーズン時の渋滞問題への対応)が盛り込まれている<sup>46)</sup>。

5条例で環境に関する言及がある。しかし、熊本市、長岡京市は前文中で条例制定の背景として環境を挙げているに過ぎず、条文中で環境に言及があるのは金沢市、新潟市と高松市のみである。高松市は、前文においてコンパクトシティー化を目的に掲げている。

新潟市は徒歩交通強化も目的に含み、金沢市は関連条例として「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」があり、両市は公共交通と徒歩交通の両方が条例で担保されていることになる。

自転車交通の強化を目的に含むのは新潟市のみである。金沢市、福岡市、熊本市、高松市が自転車安全利用条例を制定しているが、これらは自転車事故や駐輪問題など自転車の「負」を減らすための義務やルール、施策を定めたものであり<sup>47)</sup>、自転車の「正」の面を評価したうえで自転車利用の推進・強化するものではない。新潟市の条例は、まちづくりにおいて自転車の利用を積極的に推進することを規定した条文を持つという特徴があるが、これは自転車交通に都市交通施策上のポジティブな役割を与えたうえで利用の積極推進を図った日本初の条例でもある。欧米のように自転車の環境面のメリットを評価し、モーダルシフトの受け皿として公共交通や徒歩と同格の地位を与えたうえで利用促進を図ることを目的としたという意味で、公共交通政策のみならず自転車政策においても劃期的な条例であると言える。

交通空白地への対応は、条例制定自治体全てにおいて何らかの規定が存在する。福岡市をはじめ、金沢市、新潟市、熊本市、長岡京市において交通空白地対策を目的とした条文が存在する。福岡市と熊本市は、交通空白地の定義を規定した条文を持つ。加賀市と奈良県の条例は、条文中に空白地の語彙はないが、条例の目的・内容からして空白地対策は当然含まれると解釈できよう。高松市は条例中に規定はないが、総合都市交通計画において空白地対策を盛り込むことで対応している。

一方でバリアフリーやユニバーサルデザインに触れた条例は、新潟市、高松市のみである。新潟市と高松市は、総合交通計画に盛り込むべきと規定している。福岡市は、

条例の目的に福祉交通が含まれ、後述するように福祉有償運送も条例の対象としている<sup>3)</sup>。

#### (6)公共交通条例の対象

公共交通条例が対象とする市民の定義は、加賀市以外の6市町村は、1、市内に住民票を持つ個人、2、市内に通勤・通学する個人、3、市内で営業・活動をする事業所・団体という範囲で定義しており、域外から来る観光客や買い物客は対象としていない。一方で、加賀市と奈良県は域外からの来訪者(観光客)も条例の対象としている。加賀市・奈良県とも観光が地域の重要産業であり、観光地への交通アクセス改善もまた重要課題であるからである。また、奈良県では混雑する観光地でのマイカー観光による渋滞が問題となっており、観光客のモーダルシフトが重要課題となっていることも背景にある<sup>9)</sup>。

条例の対象となる公共交通機関をみると、地域内の鉄軌道路線や路線バス、コミュニティバスはすべての条例において対象となっている。乗り合いタクシーやデマンド交通も、設定がない長岡京市を除けば基本的には全ての条例で対象となる。市域に離島を持つ高松市は、市内便となる離島航路も条例の対象となっている。市町村では長岡京市のみが市内に停車する高速バスなども条例の対象としている。これは、後述のように市内に高速バスと鉄道の結節点ができたことが公共交通条例の制定の契機となったからである。一方で、福祉有償運送を対象としているのは福岡市の条例のみである(金沢市は、条例中には扱いはないが、総合交通計画で言及はされている)。福岡市の条例で福祉有償運送を対象としたのは、福祉行政による移送サービスと交通行政の縦割りによる弊害を解消し、一つの制度の下で統合的な施策を目指すことを目論んだものであり<sup>3)</sup>、交通権の保障と並んで同条例の劃期的な点と評価できよう。

#### (7)責務の規定

8条例すべてにおいて、交通政策上の行政の責務・役割を規定した条文がある。また、金沢市、熊本市、奈良県、高松市、長岡京市において「総合的」あるいは「計画的」に交通政策を実施すべきと規定されており、自治体が地域における総合的な交通政策の立案・実施の責務があることを明記したという特徴がある。福岡市を除いて、行政の責務を定めた条文は市民や事業者、交通事業者の責務を定めた条文より先に規定されており、行政が率先して交通政策に対する責務や義務を負うとされている(福岡市の条文では、市民の責務ではなく市民の権利の規定であるため、市の役割の条文の方が後に来ている)。

全ての条例において、交通事業者の責務として、市の施策あるいは条例理念の達成への協力を規定しており、交通事業者に対しては単なる営利企業ではなく、公益的

な役割を担う責務があると規定している。

市民(県民)の責務を定めた条文も、8条例全てに存在する。うち、金沢市、熊本市、高松市の条例では公共交通の積極的な利用を市民の責務と規定している。他の条例では、公共交通の利便性向上や生活交通の維持を優先していることもあり、条例の理念に対する理解と市の施策への協力と規定されているのみである。新潟市の条例第5条2項で「市民は、交通法規を理解し、及び遵守しなければならない」という特徴的な規定があるが、これは同条例が自転車利用を推進することも目標に掲げているため、他都市の自転車安全利用条例が目的とする自転車関係の交通法規への理解・遵守を盛り込む必要が生じたからであろう。

事業者(企業・公的機関・公益法人などの総称)の責務を定めた条文は、金沢市、新潟市、熊本市、高松市、長岡京市にあり、いずれも従業員の通勤において公共交通利用促進の努力義務を定めている。新潟市と長岡京市は、公共交通の利用促進の努力義務は一般市民には課さず、事業者のみに課しているという特徴がある。福岡市のみが市民団体の責務を規定している。NPO・市民団体は7条例では特に責務の規定はなく、他の事業者と同じという扱いであり、市民活動に関しては交通条例中の協働規定または市民参加条例で対応する格好である。

#### (8)具体的な施策

自動車利用削減策に関して、金沢市と新潟市が、パークアンドライドの推進と、事業所と公共交通による通勤に関する協定(新潟市ではエコ通勤と呼称)を規定している。駐車場施策は、8条例すべてに規定はないが、金沢市は関連条例として金沢市における駐車場の適正な配置に関する条例を制定している。

金沢市、福岡市、新潟市は特定の施策を実施する区域を指定する規定がある。金沢市・新潟市は徒歩や公共交通を優先する都市エリアの区域指定、福岡市は交通空白地の区域指定であり、各地域の特性に応じた施策をとれるようになっている。

財政上の支援や財政上の措置に関する条文は、奈良県を除く7市町村の条例ですべて盛り込まれている。しかし、いずれの条例も具体的な財源の確保まで踏み込んではいない。法定外目的税や独自の地方税新設の困難さを考慮すれば、交通政策基本法第13条で規定された国による財政上の措置が具体化させないと進展しないであろう。5市の条例で国への要請が盛り込まれているので、交通財政に関する国と地方の協議は今後の課題と言える。加賀市では、費用対効果を定めた条文があり、他の条例には見られない特徴である。金沢市、熊本市、長岡京市では技術支援も盛り込まれている。

市民への啓発活動は金沢市、新潟市、熊本市、高松市の条例で規定されている。公共交通の利用促進に功績のあった市民などを表彰する仕組みは、金沢市、新潟市、長岡京市で規定されている。

#### (9)参加・協働に関する規定

公共交通条例において交通政策における市民の参加権を規定したのは、福岡市の条例だけである(第3条)。ただし、他の5市町村は他に市民参加・協働条例<sup>8)9)</sup>が制定済みであり、交通政策は当該条例が適用される。自治基本条例が制定されている加賀市、新潟市、熊本市、高松市は、同条例で市民の市政への参加権が明記されている<sup>8)</sup>。金沢市は金沢市における市民参加及び協働の推進に関する条例で市民参加の手続きを規定している<sup>8)</sup>。

市民や市民団体からの提案制度は、福岡市、新潟市、熊本市の条例で規定されている(加賀市は市民主役条例第15条で市政全般の市民提案制度を規定)。金沢市と新潟市は、住民団体と市が協定を結ぶ仕組みも導入している。6条例で、情報公開・共有に関する規定がある。意見聴取に関する規定も6条例で存在しており、8条例すべてにおいて何らかの市民参加(情報アクセス権を含む)に関する規定が存在することになり、公共交通条例は交通政策における市民参加の推進に貢献したと評価できる。

地域住民の自主性を活かした交通空白地における公共交通手段確保は、地域住民団体やコミュニティによる自主運行を規定した条例と、地域住民と行政・交通事業者の協議による維持を規定した条例に分けられる。前者は金沢市と新潟市であり、住民団体などが作成した自主運行に関する計画を市が認定し、市と住民団体が協定を結び、市が支援する仕組みとなっている。後者は福岡市であり、指定区域の住民と行政が協議した上で、市が責務を持って運行する仕組みを採用している。熊本市は条例中に両方の仕組みが規定されており、地域の特性に応じてどちらの方式も選べるようになっている。高松市は条例中には規定はないが、交通計画において地域住民の自主的なコミュニティバス運行支援を規定している。

公共交通条例を制定した8団体すべてにおいて、条例が対象とする交通政策を扱う協議会等(審議会や協議会、委員会、法定会議など)が存在している。金沢市、福岡市、熊本市、長岡京市は公共交通条例内において当該協議会等を規定している。高松市は、別に総合都市交通計画推進協議会条例を定めている。加賀市・新潟市・奈良県の協議会等は、要綱による設置である。

#### (10)各条例の特徴整理

以上8条例の条文内容を比較して、とくに重要なポイントとしてあげられるのは、交通政策基本法でも争点となった交通権と、6条例で条例制定の契機となった総合

交通計画である。金沢市、加賀市、新潟市、高松市、長岡京市は、総合交通計画はあっても交通権の規定はない。また、交通権を定めた福岡市は、生活交通の維持に特化していることから、総合交通計画の仕組みや策定実績はない。熊本市・奈良県は交通権尊重と計画制度の両方を持っていることになる。奈良県は自動車利用削減規定を持たないことから、福岡市の条例に近い性質を持つ。一方で、熊本市の条例では、交通権の言及は前文のみであり、実質上は総合交通計画の実行を担保する条例に近い性質を持つ。加賀市の条例は、基本方針のみを規定した理念条例タイプであり、基本方針のみを定めたタイプの自治基本条例(参考文献<sup>9)</sup>を参照)に近い性格を持ち、総合交通計画の規定はあるとはいえ、対象は地域の公共交通に限定されており、自動車利用の削減や徒歩・自転車の強化などの規定もないことから、基本条例といっても地域公共交通に関する理念条例というべき性格を持つ。そのため、加賀市の条例は福岡市や奈良県に近い性格を持つといえる。したがって、公共交通条例は総合交通計画タイプ(金沢市、新潟市、高松市、長岡京市、熊本市)と交通権尊重・生活交通維持タイプ(福岡市、加賀市、奈良県)に区分できるといえる。総合交通計画タイプの条例では、自動車交通の削減が盛り込まれていることから、単なる公共交通の条例ではなく、都市交通政策条例という性格も併せ持つと言える。

### 3. ケーススタディー

ケーススタディーとして、筆者がヒアリングを行った高松市と長岡京市の事例をとりあげる。なお、交通権の明文化で先進性を持つ福岡市の条例は、制定の当事者たちが書籍にまとめており、条例制定の背景やねらい、法的な位置づけなどを知ることが出来る<sup>3)</sup>。

#### (1)高松市のケース<sup>10)11)</sup>

高松市は2013年9月27日に公共交通促進条例を制定した。高松市は四国の玄関口の港町として栄えた人口40万人の都市で、中核市に指定されている。市内の交通は、2本のJR線(予讃線、高德線)と3本の高松琴平電鉄(琴電)の路線(琴平線、長尾線、志度線)があり、都市間輸送、近郊輸送を受け持つ。中心市街地とJR高松駅(高松港に隣接)は離れていることから、市内交通は路線バスが主力である。2001年12月、3本の鉄道線と市内のバスを運営していた琴電グループが民事再生法を申請、地元企業の支援を受けつつ経営再建を行い、行政も各種の利用支援をとった経緯がある。地域の有力企業であった琴電グループの経営破綻がきっかけとなって地域の公共交通のあり方に対して向き合わなければならなくなったという事が、高松市の交通政策に大きな影響を与えている。

条例制定の直接のきっかけは、市長が選挙公約で公共交通利用促進条例の制定を掲げていたからである。2008年からカーフリーデーを実施するなど大西市長は公共交通の活性化を市政の重点項目としており、総合都市交通計画の策定と並んで、公共交通利用促進条例の策定に至ったのである。高松市は従前よりコンパクトシティーの実現を掲げており、そのために公共交通同士の連携や立地計画との連動などの方策を国の施策に先駆けて実施していた。国の交通政策基本法と特に関連しているわけではなく、高松市の公共交通政策の実効性を担保するために高松市の条例をまずは成立させることを目指したものである。2012年2月より、高松市総合都市交通計画推進協議会を中心に条例制定の作業が進められた。

高松市の公共交通条例は、公共交通の利用促進の方向性を明らかにするために制定された。行政・事業者の責務を書いてステークホルダーの権利を明確化させるねらいがあった(第4条～8条)。条例の基底にあるのは、使にくいものを押しつけるのは無理であるという考え方であり、利便性向上と利用促進は不可分の関係にある。第8条の基本理念にて、利便性向上・利用促進と並び、インターモーダルな推進、公共交通中心の交通体系への転換、ユニバーサルデザイン、啓発活動の実施などが規定されている。反面、交通権は明文化されず、条例本体における参加・協働規定もやや弱い。総じて、高松市の条例は、総合都市交通計画の目標達成や公共交通の維持・強化・利用促進を担保するためという実務面の役割が大きい条例であるといえる。

2015年1月までに、制定後に条例に基づき実施した施策は2つある。いずれも市の財政支援によって実施されているものである。第一は電車とバスの乗り継ぎ割引制度の導入で、ICカード IruCa を使って琴電電車と路線バスを乗り継ぐと100円割引かれるサービスである(100円バスは無料になる)。第二は、高齢者割引の導入で、70歳以上の高松市民が購入できる運賃半額のICカード、ゴールド IruCa を発行した。しかし、琴電グループのICカードは独自のシステムであるため、JR とバスの乗り継ぎ割引が実現していない。JR 沿線の市民からは不公平感があることから、JR とバスとの乗り継ぎ割引の導入が次の検討課題となっている。

市民への条例の告知・啓発では、公共交通利用促進条例のパンフレットはつくらず、上記の乗り継ぎ割引の案内パンフの1ページを条例の解説にあて、市民の目に触れやすくする工夫をしている。条例中には公共交通空白地に対する条文はないが、コミュニティ支援の枠組みで住民によるコミュニティバスの運行・マネジメント支援を実施している。コミュニティ協議会(自治会組織)がコ

ミュニティバスの運行を検討する場合に、年間50万円・最大2年間で100万円の補助金を交付する仕組みを導入しており、自治会組織がコンサルタントを雇って収支改善の検討を含めた依頼をすることもできる。

高松市の公共交通利用促進条例は、同市がもとよりコンパクトシティー化を目標とし、総合都市交通計画で目標を定めていたこともあり、施策の実効性の担保や権限・責務の明記に特化したものとなった。それゆえ、他条例にある交通権の明文化のように条例自体が先進性を持つものではないが、条例が担保する都市交通政策それ自体は他の公共交通条例制定都市のものにひけをとらない。琴電の経営破綻を契機に、高松市はいきなり公共交通政策の責任を担う立場となった。それから10年以上地域公共交通の再生に取り組み、集大成となったのが公共交通条例であった。近年、地域の有力企業であるバス会社が経営破綻するケースが増加し、自治体に対応に四苦八苦していることを考えれば、10年前にすでに同じ経験をした高松市の公共交通利用促進条例は多くの示唆を与えてくれると言えよう。

## (2) 長岡京市のケース<sup>12)</sup>

長岡京市公共交通に関する条例は2013年12月26日に制定され、八本目の公共交通条例となった。加賀市とならび、人口10万人未満の自治体での公共交通条例制定ケースであるほか、大都市圏近郊自治体として初の公共交通条例である。京都府長岡京市は京都府南部にある人口8万人の市で、大阪府との府境地域に位置し、京阪間の交通の要所であり、JR 京都線(東海道本線)と阪急京都本線の二本の鉄道路線が通り、京都市・大阪市をはじめとする京阪神都市圏のベッドタウンとなっている。また、名神高速道路と京都縦貫自動車道路の二本の高速道路が通っている。東西5km、南北3kmほどの市域であり、市の人口のほぼ全数が東側2/3の平野部(鉄道駅周辺)に集中している状況にある(西側1/3は西山と呼ばれる山間部で、古刹柳谷観音と小規模集落が一つあるのみで、もともと人がほとんど住んでおらず、限界集落向けの代替交通は必要ない)。市の交通課題は、市街地を走る路線バスの維持と強化、および市域に3つある鉄道駅や高速道路のインターチェンジと連携したネットワークの形成である。2013年12月21日、阪急京都線と京都縦貫自動車道の交点(長岡京インターチェンジ)に新駅西山天王山駅が開業し、高速長岡バスストップが併設された。高速道路のインターチェンジと鉄道駅を併設した初のケースであり、高速バスと鉄道の乗り継ぎの結節点として整備された特徴がある。

条例制定のきっかけとなったきっかけは二つある。第一は阪急西山天王山駅開業に伴う市内の交通網再編であ

り、これを契機に都市・地域総合交通戦略として、長岡京市地域公共交通ビジョンの策定が企図され、あわせて公共交通条例が制定されたのである。第二は、庁内審議会の見直しであった。長岡京市では、従前より道路運送法第9条の2による地域公共交通会議を設置していたが、これは要綱による設置であった。法定の会議は地方自治法に基づく付属機関に変更するという市政の方針が出されたため、地域公共交通会議を条例設置に変更する必要に迫られた。当初は、会議設置条例の制定の予定であったが、交通ビジョン策定と同時期であったため、公共交通政策について規定した条例制定をするとの市長の意向もあって制定された。当初市のトップは交通基本条例制定の意向を持っていたが、交通権の規定を見送ったために基本条例としては困難であるという庁内判断から、公共交通に関する条例に落ち着いたものである。とはいえ、策定過程の議論を通じて前文の挿入が決まるなど、市政上の重要度が高い条例として誕生した。

条例では、自動車利用の削減と公共交通の利用促進を目的としており、市政上は総合交通計画交通ビジョンおよび地域公共交通会議を規定した条例という役割もある。高速バスと鉄道の結節点・西山天王山駅の開業が契機となったとなっていることから、高速バスも条例の対象としている点がユニークである。長岡京市で特筆すべき点は、交通空白地の定義である。同市は鉄道駅から1km以上、1時間に2便以上あるバス停から200m離れた地域(坂道・高低差や高齢化率も考慮)と定義しており、他市にくらべて厳しい基準となっている<sup>13)</sup>。これは、緻密なバス網を張り巡らせることで、公共交通の利便性を向上させる。クルマ依存からの転換を図ることを目的としているからである。そのため、2006年よりコミュニティバス・はっぴいバスを運行している。長岡京市は既存のバス路線網も緻密に張り巡らされているが、同市の市域において半径200m以内にバス停を設置するという目標を達成するために運行しているものである。

長岡京市は大都市近郊の自治体であり、一見すると公共交通の維持に関しては地方都市ほど深刻な状況でないように見える。しかしながら、条例の前文で書かれているように公共交通の乗客減少の傾向が現れ始めており、いま手を打たなければ間に合わないという危機感を持って条例や交通ビジョンが策定されたのである。実は、長岡京市内の路線バスは路線網こそ緻密であるが、頻度は各系統1時間あたり1~3本と、京阪神圏の他都市と比較して低く、特に同じ都市圏に高頻度運転される京都市バスがあるため、市民の満足度は高くない。それゆえ、利便性の高い鉄道路線や、高速バスとの連携をしつつバスの強化を図り、市の公共交通体系の維持・強化を実現し、

クルマに依存しないまちづくりを行うことを、公共交通条例にて目指すことになったのである。小規模な自治体であっても、公共交通が衰退するのを座して待つのではなく、公共交通条例や交通戦略という具体的なアクションを行わなければならないということを示したという点が、長岡京市の公共交通条例から得られる含意であろう。

#### 4. 公共交通条例の成果と影響

##### (1)公共交通条例がもたらした成果

8本の公共交通条例に共通する成果で、かつ最も重要な成果は、条例という形で公共交通政策を自治体の法制の中に組み込んだことである。従来、公共交通事業は民間企業が担い許認可権限は国が持っており、自治体が公共交通政策の担い手という発想は、地下鉄など都市インフラ建設を除けば、無かった。公共交通条例制定は、自治体が地域交通政策の担い手であることを宣言し、自法的拘束力を課したという成果があった。このことは、同時に地域の交通政策における自治体、住民や法人、交通事業者の間の関係を再定義するという点も意味する。

総合交通計画の実効性を法的に担保した点も、重要な成果である。福岡市と奈良県以外の6条例は、総合交通計画と実質一体の存在である。奈良県の条例でも公共交通計画が規定された。近年総合交通計画の策定事例が増加していることを鑑みれば、交通計画達成のために自治体の法的権限を持たせるという点は、公共交通条例制定のもっとも重要な動機であると言える。

8条例いずれも、住民の生活に必要な公共交通の維持のための法制度という役割を持っていることも成果であるといえる。交通権に関する規定・記述を盛り込むことを見送った5条例でも、住民の足を守る法制度としての条件は満たしているといえる。

##### (2)トップランナーとしての8公共交通条例の評価

日本では先進的な条例が誕生すると、他の自治体もそれを模範として同様の条例を制定する事が多い。そのため、先に制定した条例がトップランナーとなって他の自治体の目標になる。制定済みの8本の公共交通条例の含意を考察するうえで、それぞれの条例がどういうトップランナーの役割を果たすのか、とくに公共交通条例ないし総合的な交通政策条例あるいは交通施策に関する他の個別条例(以下、交通条例と表記)の制定を検討する他の自治体に与える示唆は何かを考察する必要がある。

筆者は大阪大学の研究プロジェクトで市民参加・協働条例の制定状況の調査を行ってきた。全自治体を対象とした、アンケート調査とWeb例規集の閲覧による調査を行い、自治基本条例(まちづくり基本条例)、市民参加条例や市民活動支援条例を収集し、データベースで公



開している<sup>8)</sup>。この調査を通じてわかったことは、同じ目的で制定された条例であっても、条例のあり方は実に多様であるという点である。たとえば、自治基本条例一つとっても、理念条例として制定されたケースもあれば、参画・協働に関する具体的な項目を定めたケースもある。検討を通じて、条例制定自体を見送るケースも見られた。自治体の置かれる地理的・社会的・経済的状況や人口規模は千差万別であるため、その自治体にとって最適な条例もまた多様であった。

条例、とくに市町村の条例は、地域固有の課題を解決させるためのきめ細やかな法律を作るという役割がある。それゆえ、市町村の交通条例は一つの決まった形があるべきではなく、また先進事例をそのまま取り入れるのではなく、それぞれの自治体が条文をカスタマイズして、自らの地域の交通課題を解決させるために最適な条例を作り上げるべきものであるといえる。それゆえ地域に最適な交通条例の条件は、地域の交通を取り巻く社会自然経済環境のみならず、その自治体の権限・規模・能力、さらに地域の人々の風習・文化なども影響し、きわめて多様なものとなる。大規模自治体と小規模自治体では同じ事ができるわけではないし、する必要もなく、それぞれにとって最適な交通条例のあり方も当然異なる。

交通権の明文化の事例は、理想の交通条例という意味ではトップランナーにふさわしい。しかし、条例で高い理想を盛り込むことは同時に条例制定の成否や制定後の施策実施のハードルを上げるというリスクも持つ。公共交通は費用の支出が大きい分野であるので、規模や財源、権限に限られる小規模自治体には、交通権を条例で明文化することのリスクが大きい。公共交通条例のそもそもの目的は、公共交通政策を法的に自治体施策の中に位置づけることであり、自治体の交通政策の権限と実効性を担保することにある。そのため、盛り込むべき条文を取捨選択し、交通条例の制定自体を優先することもまた、自治体にとって正しい選択であると言える。

先述したように長岡京市は交通権の規定を見送り、交通基本条例とはしなかった経緯がある。3番目の交通条例制定ケースとなった加賀市地域交通基本条例も、基本条例を名乗っているが交通権の規定はない。だが、両市とも公共交通の長期衰退傾向に対して危機感を持ち、いち早く公共交通条例制定に踏み切ったこと自体、きわめて先進的な取り組みといえ、地域の交通課題を解決させるための実効力を持つという法制度の制定という目的は十分に達成している。それゆえ、加賀市と長岡京市は、第一に小規模な自治体であっても交通条例制定によって交通政策に責務を持つべきということ、第二に小規模な自治体には大規模自治体とは異なる交通条例のあり方が

ありうることを示したこと点で、小規模自治体にとって、交通条例のトップランナーとなるのである。

トップランナーの役割を考慮する上で、条例における交通権の明文化の是非が鍵となる。福岡市の生活交通条例は交通権の明文化を達成し<sup>3)</sup>、熊本市の条例でも成功した。しかし、これは両市とも権限・人口規模が大きい政令指定都市であったが故に可能であった面も無視できない。多くの中小の市町村にとって、条例での交通権の明文化は荷が重い。市町村の交通条例で交通権の明文化をすることはハードルが高いといえる。

一方で、広域の行政を担当し権限が比較的大きく、市町村を束ねる役割を担う都道府県ならば、交通条例において、規範的・理念的な意味での交通権を規定する役割を期待することができる。都道府県で初の公共交通条例を制定した奈良県では、知事と県内の全39市町村長、交通事業者で構成される奈良県地域公共交通改善協議会を発足させ、赤字バスの廃線問題を協議した<sup>14)</sup>。つまり、県が条例によって交通権尊重の方向性を明示し、市町村との協働で生活交通の維持を行う「奈良県方式」というモデルを打ち出したのである（奈良県は平成の大合併後も村が12団体あるなど、山間部に小規模な自治体が多い）。単に都道府県の交通条例のトップランナーだけではなく、地域交通政策における市町村と都道府県の関係についても新たなあり方を提示しているのである。

すなわち、8本の条例すべてが、それぞれの自治体が、よって異なる地域の交通課題を解決させるためにきめ細やかに対応できる最適解の法制として制定されたという意味で、トップランナーであると言える。理念上の理想となるような「ミニ交通基本法」のような交通条例を制定したトップランナーはなく、すでに8本の公共交通条例の中でも多様性が見いだされるのである。

## 5. 条例制定の含意

これまで制定された公共交通条例がもたらした成果の中で重要な点は4つある。第一に、自治体が地域交通政策の担い手であることを宣言し、権限を持つとともに自らの責務に法的拘束力を課したことである。第二に、交通政策における自治体、住民、地域の企業・公益法人、交通事業者の関係を再定義し、ステークホルダーの権利を明示し、それぞれの主体の責務を明記した点である。第三に、住民の生活の足を守るための施策を法制化したという点である。交通権の明文化を見送った条例においても、具体的な対応策を法制化することで、生活に必要な公共交通を守る法制度という役割は果たす。第四に、総合交通計画の実効性を法的に担保したという点である。交通空白地の生活交通の維持や福祉交通に特化した福岡

市の条例を除けば、市町村の公共交通条例は総合交通計画と不可分の関係にあった。交通権の明文化を行った条例は一部であったとはいえ、8本の条例とも実質交通政策基本法の制定前に策定されたことを考慮すれば、すべてがトップランナーの役割を果たしたと評価することができる。

公共交通条例制定の意義は、自治体が初めて地域交通政策の担い手となることができた点にあると言って良い。このことは、交通政策における主体間の関係性を変化させることを意味する。条例制定によって、自治体は初めて公共交通事業者に対する権限を有することができた。従前の自治体と交通事業者の関係は、法定協議会など国が指定する特定の項目以外は、あくまで任意で相談・交渉をする関係でしかなかったのに対して、条例制定によって法的な義務を持つ関係となったのである。

公共交通条例は公共交通の存在意義も再定義する。公共交通事業を営利事業と定義すると、たとえ生活路線維持のためであっても補助金交付に倫理的抵抗が生じる。一方で、財務面で維持不可能にもかかわらず赤字線を慈善事業的に運行しつづけるのも企業としては無責任な行為である<sup>15)</sup>ため、生活交通の維持は社会的なジレンマを抱えた課題であった。しかし、条例で公共交通の役割が再定義されれば、赤字の生活路線の維持は営利事業ではなく、公共サービスの供給という法的な義務を果たす行為となり、補助金交付に正当性が付与される。多くの条例で市民の責務として交通政策への理解が規定されているが、これは市民に対して公共交通に関する新しい定義への理解、すなわち公共交通の維持・強化に対する公的扶助に対する理解を求めていると言えよう。

つまり、公共交通条例の制定の含意とは、公共交通を地域の社会的共通資本<sup>16)</sup>と再定義し、自治体の責務と権限を明確にし、交通事業者を社会的共通資本の維持・管理主体として地域社会から信託された機構と位置づけ、市民に対しては公共交通が社会的共通資本であるという再定義に対する理解を求めた、ということであったと結論づけることができる。

## 謝 辞

本論文の執筆にあたり、ご多忙の中ヒアリングにご対応をいただいた、高松市市民政策局コンパクト・エコシティ推進部交通政策課の皆様、長岡京市建設交通部交通対策課交通政策担当の皆様、大阪大学大学院工学研究科土井健司教授(高松市総合都市交通計画推進協議会副会長)に改めてお礼申し上げます。また、大変ご多忙ながら有意義な助言をくださった査読者の方にも感謝申し上げます。

## 6. 引用文献・参考資料

- 1) 国土交通省ホームページ「交通に関する条例」  
[http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei\\_transport\\_tk\\_000056.html](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000056.html)(2015年3月15日閲覧).
- 2) 加賀市地域交通基本条例に関しては、査読者に指摘して頂いて蒐集できたものである。国交省のリストからも漏れ(2015年3月15日現在)、各自治体の検討資料の先行事例リストでも見落とされていた条例を見つけていただいた査読者の骨折りにお礼を申し上げたい。
- 3) 地域科学研究会企画・編集(2010), 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: 議員提案&政策条例—理念・意義・仕組・設計, 地域科学研究会.
- 4) 国交省ホームページ, 『都市・地域総合交通戦略』 策定都市一覧  
[http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_gairo\\_fr\\_000014.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_gairo_fr_000014.html)(2015年1月30日閲覧).
- 5) 谷内久美子, 新田保次, 守屋智貴(2012), 都市における総合交通計画の策定状況に関する特性分析, 第32回交通工学研究発表会論文集, pp.507-512.
- 6) 奈良県交通基本政略(2011年3月).
- 7) 元田良孝, 宇佐美誠史(2013), 自転車の安全利用条例の動向, 第48回土木計画学研究・講演集.
- 8) 大阪大学グリーンアクセスプロジェクト(2013), 市民参加・協働条例データベース,  
<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/law/jorei/list>(2015年1月30日閲覧).
- 9) 大久保規子(2004), 市民参加・協働条例の現状と課題, 公共政策研究, 第4巻, pp. 24-37.
- 10) 高松市市民政策局コンパクト・エコシティ推進部交通政策課へのヒアリング、2015/1/14.
- 11) 土井健司教授(大阪大学大学院工学研究科, 高松市総合都市交通計画推進協議会副会長)へのヒアリング、2014/11/11.
- 12) 長岡京市建設交通部交通対策課交通政策担当へのヒアリング、2015/1/22.
- 13) 長岡京市地域公共交通ビジョン(2013), pp15-17.
- 14) 奈良県方式バス再編, 全首長「相乗り」, 日本経済新聞, 2014年11月1日朝刊, 近畿版39面.
- 15) P.F.ドラッカー著・上田敦生訳(2008), マネジメント [上] —課題、責任、実践, ダイヤモンド社, pp.394-398.
- 16) 宇沢弘文(2000), 社会的共通資本, 岩波書店, pp.21-24. (平成27年2月9日受付) (平成27年3月15日受理)