

1. はじめに

(1) 本研究の背景

地域公共交通を取り巻く状況は厳しさを増す。そのような状況下で、公共交通政策における地方公共団体の担う責務は増大している。

人口減少に伴う需要の減少により、地方では独立事業としては採算のとれない赤字路線が増加している。こうした不採算路線は、同一事業者の黒字路線の利益を内部補助することで維持されてきた。しかし、2002年にバス事業について、需給調整をともなう免許制から、需給調整を行わない許可制に制度変更されたことに加え、人口減少や新型コロナウイルスの感染拡大などによる利用減によって、一層の苦境に立たされている。

日本では長い間、公共交通事業者の許認可の権限を国が有しており、地方自治体が公共交通政策に関与する機会は限定されていた。しかし、2000年代からの規制緩和の流れの中で道路運送法が改正され、公共交通事業の需給調整が撤廃されたことなどを背景に、地方公共団体、特に基礎自治体が地域公共交通に積極的に関与することが多くなっている。

(2) 本研究の意義と目的

これまで「地域公共交通政策」について取り上げた研究の多くは、国の制度や地域ごとの具体的施策に関するものが中心であり、公共交通政策の主体としての地方自治体への言及は部分的なものに留まる。このような背景をふまえ、本研究は、地域公共交通政策において今後も重要な責務を担い続けることが考えられる基礎自治体に焦点をあて、公共交通政策に積極的な自治体がどのような体制的・政策的な特徴を有するか明らかにすることを目的とする。

(3) 研究のアプローチ

独自の公共交通条例を制定している自治体がある。公共交通条例は、理想的なものにすぎないと評価されることもあるが、各主体の責務を規定し、公共交通政策の目的と対象を明らかにするもので、自治体の公共交通政策への取組みの積極性を表しているとみなすことができる。本研究では、公共交通条例の有無を自治体の公共交通政策積極性の指標とみなし、これが自治体の体制や実際に採られる政策とどのように関係しているかを調べる。そのために、第1に公表されている情報から事実を精査し、第2にアンケート調査によって情報を集め、第3に積極的な自治体へのインタビューによって詳細な実態を把握する。

次の第2節では交通事業者を取り巻く環境の変化を、第3節では公共交通政策における地方自治体を取り巻く環境の変化をそれぞれ概観する。第4節で地方自治体における公共交通政策の実現手段について述べる。第5節でアンケート調査の結果について述べ、第6節で、その結果をもとに、公共交通政策に積極的な自治体の特徴がどこに表れているかを分析する。第7節では、積極的な自治体の中から3つを取り上げて行ったインタビューの結果をまとめる。

2. 交通事業者を取り巻く環境の変化

交通事業者を取り巻く環境は大きく変化している。その要因として、規制緩和やモータリゼーション、人口減少があげられる。規制緩和により新規参入や退出が容易になったことに加え、モータリゼーションの進展および人口減少による需要減少が交通事業者の経営を圧迫している。その結果、多くの路線が赤字に陥り、鉄道やバス路線の廃止が進んでいる。

地域公共交通は基本的に、民間事業者において利用者からの料金収入をもって運営されるものとされている。2002（H14）年の道路運送法改正以前、公共交通事業は需給調整を伴う免許制であり、需要に応じた免許の交付を通じて、

事業者の利益が国によって一定程度保護されていた。そのため収益性の低い赤字路線であっても、黒字路線の利益によって路線が維持されてきた。これを内部補助という。

しかし、2000年代の規制緩和の流れの中で行われた法改正により、免許制から許可制になり、新規参入が可能になると同時に、事業からの撤退が届出制になったことで、退出が容易になった。この変化により、クリームスキミング（収益性の高い路線の選択的参入）が発生し、従来の独占的な運営で確保されていた利益が減少した。その結果、内部補助を活用した赤字路線の維持が困難となり、路線廃止が加速した。2008（H20）年度から2022（R4）年度にかけて、一般路線バスでは20,733kmの路線が廃止され、鉄軌道では2000（H12）年度から2022（R4）年度にかけて、1,158km・45路線が廃止されている。

さらに、モータリゼーションの進展や人口減少・高齢化による需要の減少により、事業者を取り巻く状況は一段と厳しくなっている。1990年（平成2年）を基準値（100）とした場合、2022年（令和4年）の地域鉄道の利用者数は39ポイント減の61、三大都市圏以外の路線バスの利用者数は64ポイント減の36となっている。

このような経営環境の変化と需要の減少により、多くの交通事業者が赤字経営を強いられている。2022年度においては、路線バス事業者の87.1%が赤字を計上しており、地域鉄道事業者においても約89%が経常収支赤字となっている。これらの数字は、交通事業者の事業継続の難しさを表すとともに、地域公共交通の存続が危ぶまれる状況にあることも示している。

3. 地方自治体を取り巻く環境の変化

長い間、公共交通事業者の許認可の権限は国が有しており、地方自治体が公共交通政策に関与する機会は限定されていた。そのため、公営の公共交通事業など一部の都市インフラをのぞけば、自治体が公共交通政策の担い手であるという意識は薄かった。しかし、交通事業者の苦境とともに運送事業が成り立たない地域が増え、そのような地域における住民の足を確保するため、国による制度化が進められた。

2002年（H14）年の道路運送法改正では、自治体や住民が主体となり、地域のニーズに応じたコミュニティバスの普及が促進された。また、2006（H18）年の道路運送法改正では、自家用自動車による有償旅客運送制度の創出や、乗合バス事業の対象範囲拡大、地域公共交通会議の設置がなされた。これにより、地方自治体が地域のニーズに応じた運行形態を協議・決定する権限を持つようになり、地方公共団体の関与が制度的に強化された。2007（H19）年に制定された地域公共交通活性化再生法では、自治体や事業者など多様な主体によるまちづくりとの連携が推進され、2013（H25）年に制定された交通政策基本法では、地方自治体の責務が明記され、公共交通計画の策定や実施が進められるようになった。

上記のような制度的変化に加えて、日常生活における移動手段の確保の重要性も高まっている。中小店舗の減少、病院や学校の統廃合・移転により、買い物や通勤・通学といった日常生活における足の問題が深刻化しつつある。また、共働き世帯の増加に伴い、高齢者の通院や児童の通学・習い事への家族による送迎の負担が増大している。さらに、高齢ドライバーによる自動車事故が社会的関心を集めており、運転免許の自主返納が進む一方で、返納後の移動手段への不安が指摘されている。これらの背景から、日常生活における移動手段の確保は、より重視されるようになってきた。

4. 地方自治体の公共交通政策

第2節・第3節でみたように、交通事業者の苦境により鉄道やバス路線の廃止が進む一方、生活の足確保の重要性が増している。このような状況において、地方自治体はなにができるのか。

加藤（2009）は、自治体が公共交通に関与する理由として「最低限の移動を確保するシビルミニマムの役割」と「地域経営の一環として移動サービスを提供する戦略的役割」の2つをあげ、後者の立場こそ、自治体の地域公共交通への主体的な関与としてふさわしいとする。また、大井（2021）は、地域における議論の重要性を強調し、必要な『ネ

ットワーク』を適切にトリアージし、財政効率と輸送効率の両面を考慮して維持することが求められると述べている。さらに中村（2007）は、地方中核都市での公共交通の改善に向けた各主体の課題のなかで、行政の課題について、行政内部の政策的連携と、市民生活の向上を目的とした戦略づくりの重要性を示すとともに、こういう一連のことができる自治体になるためには、自治体の交通担当部門が、交通のプロであり、プロデューサーでありコーディネーターになること、具体的には、地域の移動の実態、問題点、課題を熟知し、都市交通戦略の立案と実施を行うだけの能力と体力と財源を有していることが望まれるとする。

地域公共交通政策において自治体の果たす役割は大きくなっているものの、既存交通事業者への公的補助を行うだけでは効率的な地域の公共交通網の構築をすることはできない。自治体は能動的に地域における諸条件に応じた地域公共交通戦略を描かなければならず、それには立案のための能力と体力、財力が必要となってくる。

自治体が能動的に地域公共交通政策を行う手段として、ここでは、地域公共交通計画・公共交通条例・地域公共交通利便増進事業をあげる。前述のように、公的補助により事業者の赤字を支えるだけでは効率的な公共交通網の構築は難しいことから、本研究では自治体の補助制度は取り扱わない。

(1)地域公共交通計画

地域公共交通計画は、2007（H19）に成立した地域公共交通活性化及び再生に関する法律に規定される、地域にとって望ましい地域旅客運送サービスの姿を明らかにするマスタープランとしての役割を果たすものである。地域が目指すべき将来像や、地域の骨格となる公共交通軸を具体的に定めることで、都市の描く将来像の中で公共交通が果たすべき役割を明確化し、取り組みの方向性を定める。同法の2015（H27）年改正時点では、「公共交通網形成計画」という名称の法定計画であったが、2020（R2）改正において現在の名称に変更されるとともに、その策定が努力義務となった。2024（R6）年10月末時点で、1122件の地域公共交通計画が作成されている。

(2)公共交通条例

公共交通条例とは、自治基本条例の一種であり、自治体独自の公共交通政策を定義・規定した法制である。

阿部（2019）は、自治基本条例の主たる内容として、それぞれの地域における自治のあり方を規定すべき基本理念や基本原則を宣言したうえで、自治の主体としての住民が有する、自治体の行財政運営に参加する権利を明示し、それとあわせて、住民、地域の事業者、首長、自治体職員、議会、議員等が自治体の行財政運営に関与するに際して果たすべき基本的な責務を定めるとともに、広範かつ多様な住民参加を前提として遂行される自治体の財政運営の骨格を示すこととする。このような自治基本条例は、ニセコ町まちづくり基本条例が施行された2000（H12）年から2016（H28）年4月1日の15年間で、この間、国からその制定を求める働きかけがなかったにもかかわらず、355の市区町村で施行されている。

地域公共交通に関する基本条例は、2024（R6）年6月1日時点で確認できるものとして、15条例がある。そのうち、県庁所在市で地域公共交通に関する基本条例を持つのは、金沢市、福岡市、新潟市、熊本市、高松市、岐阜市、宇都宮市の7市である。

その内容は、ほぼすべての条例が、公共交通の維持・利便性向上を目的とし、地域内の鉄軌道・路線バス・コミュニティバス・乗合タクシー・デマンド交通とその利用者である住民に対し、行政および交通事業者の責務を定めている。フランスでは「国内基本法」において交通権を社会権の一つとして明記しているが、日本において交通権は、交通政策基本法（2013年）に至る過程で否定された。公共交通条例において交通権の保障または尊重を明記しているものは、福岡市、熊本市、奈良県の3条例である。総合交通計画の実行性を法的に担保している条例もあるが、関係者からは、理想的である条例は、地域公共交通計画と比較すると拘束力が低いのではないかという指摘も存在する。

(3) 地域公共交通利便増進事業

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（活性化・再生法）2020（R2）年改正において創設された制度であり、路線ネットワークの構築や定額制乗り放題運賃、等間隔運行等の運賃・ダイヤの改善の取組等を通じて、地域公共交通の利用者の利便増進を図る事業である。事業の内容として、市街地中心部のバス路線集約化や、鉄道から路線バスへ転換するなど他の旅客運送事業への転換、定額制乗り放題運賃や通し運賃などの料金の設定等が対象に含まれる。2024

（R4）12月末時点で86の実施計画が認定されており、県庁所在市において認定を受けているのは、仙台市、山形市、宇都宮市、前橋市、岐阜市、金沢市、大阪市、広島市、岡山市、高松市、長崎市、熊本市の12市である。

5. アンケート調査

ここまで、交通事業者および自治体を取り巻く環境の変化を概観し、自治体が採ることのできる交通政策の手段について確認した。では、基礎自治体は実際に、どのような体制で公共交通政策に取り組んでいるのだろうか。東京都をのぞく46道府県の県庁所在市を対象に、アンケート調査を行った。

(1) 調査方法

実施概要は、以下のとおりである。

表1 アンケートの実施概要

対象都市	東京都をのぞく46道府県の県庁所在市
送付先	公共交通計画を担当している部署の担当者（「自治体名 地域公共交通計画」の検索によりヒットした部署）
対象都市数	46都市
回答都市数	46都市（回答率：100%）
送付・回収方法	メールまたはGoogle Formsによる送付・回答
配布日	2024年（令和5年）11月下旬～12月初旬
回答期限	2024年（令和5年）12月中旬

県庁所在市には政令市と一般市があり、両者は人口規模や国によるバスのフィーダー補助の有無が異なる。ただし、バスフィーダー補助については、一定の条件を満たすことで政令市も支給の対象となる。また、県庁所在市には主要駅や高速バスの発着が集中していることが考えられ、本アンケート調査においては、公共交通のネットワーク性を重視し、両者を区別せず、対象としている。

(2) アンケートの目的

文献調査や個別の事例研究のみでは把握することの難しい、公共交通政策を担う部署の体制について多くの都市に共通する傾向を把握することを目的とする。

(3) 調査項目

公共交通政策が積極的になされる背景には、人員や部局構成、上司の関心、知識などの要因があること想定し、以下の質問項目によるアンケート調査を行った。

表2 質問項目

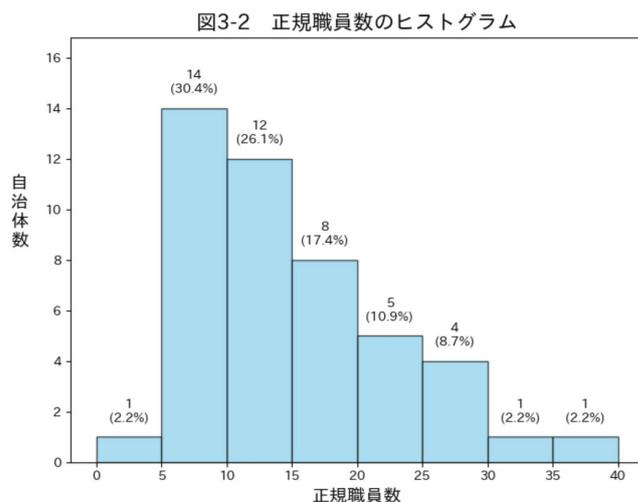
＜公共交通に関するアンケート調査票＞	
I. 公共交通担当部署について	
1.	公共交通についての独立した部署ですか？（兼務している場合その業務は何ですか？）
2.	部署の職員数を教えてください。（正規職員・非正規職員）
3.	担当職員の一般的な異動サイクルを教えてください。（例：3年ごと）
II. 関係者の関心について	
4.	次の関係者（市長・議会・上司・その他）の中で、公共交通政策に関心のある順位をつけてください。（1が最も高い）
III. 人事交流について	
5.	地方整備局、地方運輸局、または国土交通省本省への人事交流はありますか？
6.	上記以外で、公共交通に関する人事交流はありますか？
IV. 部局構成について	
7.	同一部局の中に、都市計画やまちづくりを担当する部署がありますか？
8.	現在ご回答いただいている部署以外で、公共交通を担当する部署があれば教えてください。（交通安全関連業務を除く）
V. 地域の公共交通に関する識者について	
9.	地域の公共交通に関わっている識者の方がいれば、教えてください。
10.	上の方に依頼されている理由を教えてください。（複数選択可）
VI. その他のご意見やコメント	
11.	公共交通に関する取り組みや課題について、自由にご記入ください。

(4) 結果

表3-1 記述統計表

	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
公共交通についての独立した部署	46	0.74	0.44	0	1
正規職員数	46	14.48	8.06	3	40
非正規職員数	34	2.79	4.23	0	24
一般的な異動サイクル	43	3.58	0.76	3	6
国の機関との人事交流	46	0.41	0.5	0	1
その他人事交流	45	0.22	0.42	0	1
同一部局にまちづくりの部署	46	0.72	0.46	0	1

①職員の勤務環境



まず、公共交通を担当している部署の職員がどのような環境で勤務しているのかを明らかにする。公共交通単独の部署であるかを問うことで、公共交通政策に専念できる環境であるかを確認する。職員数と異動サイクルは、さまざまな部署を異動する地方自治体の人事のなかでノウハウを継承するために重要な変数であると捉え、人員が多く、一般的な異動サイクルが長いほど、ノウハウの継承は容易になることが考えられる。

公共交通を担当している部署が他の業務を兼務せず独立した部署であるかの設問（質問1）では、74%（34市）が公共交通業務を単独で行う部署であると回答した。残りの26%（12市）は、他の業務を兼務しているものの、その内容として「都市計画」「駅周辺の開発、港湾関係、高速 IC」「交通安全対策」「バリアフリー関連業務」「自転車交通、歩行者交通」「駐車場、駐輪場、ヘリポート」「鉄道網の整備、空港や施設について」があげられ、公共交通や都市計画と関連のある分野の業務と公共交通業務を兼務していることが明らかになった。

部署の人員体制について問う設問について（質問2）、正規職員数の最小値は3人、最大値は40人、平均は約14人であった。5～15人の体制をとっている自治体が全体の56%（26市）を占めるという結果になった。非常勤職員については、最小値は0人、最大値が24人、平均約3人という結果になった。非常勤職員数が最大であった自治体にヒアリングしたところ、公営の公共交通事業に従事している職員が含まれていた。

担当職員の一般的な異動サイクルについて問う設問（質問3）に対し、全体の56%（24市）が3年、33%（14市）が4年、9%（4市）が5年と回答し、6年と回答したのは1市であった。

このことから、多くの自治体では、約14人の正規職員と約3人の非常勤職員の約17人の公共交通業務を行う単独の部署で、3年ごとに異動をするという環境で業務を行っていることがわかる。

②上司や他部署との関係

図3-3 回答したすべての自治体（34市）

順位	首長	議会	上司
1位	27市	22市	26市
2位	6市	9市	6市
3位	1市	3市	2市
平均	1.24	1.62	1.29

図3-4 同率1位である自治体をのぞいた場合（14市）

順位	首長	議会	上司
1位	7市	2市	6市
2位	6市	9市	6市
3位	1市	3市	2市
平均	1.57	2.5	1.71

次に、上司の関心や他部署との連携について明らかにする。上司の関心や他部署との連携は、予算取りや自治体内の情報共有、ノウハウの共有につながると考えられる。

関係者の関心を問う設問（質問4）について34市の回答があり、うち20市はすべての関係者を同率1位とした。同率1位とする自治体を除いたデータをみると、首長については1位と回答した自治体が最も多く、上司は1位と2位の回答が同数、議会は2位と回答した自治体が最も多かった。各関係者の平均順位を確認すると、すべてのデータおよび同率1位の自治体を除いたデータともに、最も関心の強い関係者は首長（1.24位・1.57位）、続いて上司（1.29位・1.71位）、最後に議会（1.62位・2.5位）となっていた。また、その他の関係者として交通事業をあげた自治体も存在した。

同一部局の中に都市計画やまちづくりを担当する部署があるかどうかを問う設問（質問7）について、72%（33市）がある、28%（13市）がないと回答した。公共交通を担当する部署と都市計画やまちづくりを担当する部署が同一部局にあることは一般的であると考えられる。また、交通安全関連業務を除きアンケート回答部署以外に公共交通を担当する部署があるかという設問（質問8）に対し、13市（28%）があると回答した。部署としては、交通局や利用促進、企画を担う部署等があげられた。

関係者の関心にそれほど差はみられないが、特に首長が公共交通政策に関心を持つことが多く、また、多くの場合まちづくりの部署とは同一の意思命令系統にいることが伺える。

③情報収集

図3-5 国の機関との人事交流

人事交流		定期	不定期	NA	
有 19市 (41%)	国土交通省本省	13市 (48%)	9市 (69%)	3市 (23%)	1市 (1%)
	地方整備局	8市 (30%)	5市 (63%)	3市 (37%)	-
	運輸局	1市	1市 (100%)	-	-
無 27市 (59%)	-	-	-	-	

最後に、公共交通政策を立案するにあたり、どの機関と情報共有を行っているのかを明らかにする。長く国による交通政策の監督が続き、現在でも権限は国にあることを踏まえ、国の機関との人事交流を把握する。また、それ以外にはどのような関係者や識者と交流があるのかを把握することにより、自治体が公共交通政策において関心のある領域を確認する。

国の機関との人事交流について、国土交通省本省・地方整備局・運輸局と人事交流があるのは41%（19市）であった。そのうち国土交通省本省と人事交流があるのは13市（48%）であり、国の機関との人事交流の約半数を占めている。また、うち69%（9市）が定期的な人事交流を行っている。地方整備局との人事交流があるのは8市（30%）であり、その63%（5市）が定期的な人事交流である。運輸局との人事交流を行っているのは1市であり、定期的な人事交流であった。国の機関以外での人事交流をもつ自治体（質問6）は、全体の22%（10市）であった。人事交流先としては、県、県警、交通事業者、その他民間事業者があげられ、その他民間事業者には、データ分析を行う企業や保険会社などがあげられた。

地域の公共交通に関わっている識者についての設問に対し（質問9）、41市から重複をのぞき53名の名前があげられた。識者の専門分野を筆者が検索し集計したところ、工学が38名（72%）、経済学が5名（9%）であり、それ以外

では環境学（3名・6%）、地理学、商学（各2名）、経営学、人文学、社会学（各1名）を専門としていた。識者としてあげられた人物の多くは学校の教員で、国立大学の教員が31名（58%）、公立大学の教員が13名（9%）、私立大学の教員が13名（25%）であった。その他には、高等専門学校教員や公共交通に関する一般社団法人に所属する人物の名があげられた。

識者に依頼する理由として、求めている領域の専門家を選択したのは35市、近隣大学の先生を選択したのは23市であった。求めている専門分野については33市から回答があり、交通計画や都市計画、地域計画などの計画について13市が、公共交通や地域交通・生活交通などの交通全般については9市、交通工学については9市が、地域公共交通政策や経済政策など政策については8市があげた。その他には、地域経済やまちづくりなどの地域全体について、社会基盤について、環境・持続可能性について、新技術についての専門分野を求めているとの回答があった。

アンケート結果を踏まえると、県庁所在市の公共交通担当部署の人事交流において最も多いのは国土交通省本省との定期的な人事交流、次いで多いのは、地方整備局との定期的な人事交流である。また、複数の国の機関との人事交流をもつ自治体も存在した。さらに、広域自治体や警察などの交通に関係する他の行政機関や、運輸業を担う事業者、IOTや交通安全に関係する民間企業との交流を行い、相互理解を深めている様子が伺える。識者については、工学の専門家に依頼している傾向が明らかになった。

6. 計量分析

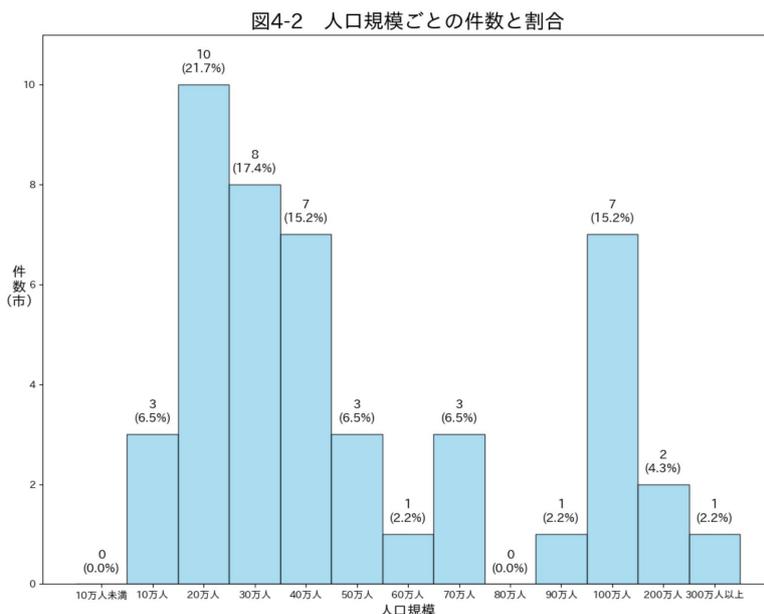
第5節で明らかにした基礎自治体が公共交通政策に取り組む体制を元に、全体的な傾向と積極性について計量分析を行った。

表4-1 概要

対象都市	東京都をのぞく46道府県の県庁所在市
使用データ	①E-Statより総人口（2020年度国勢調査） ②アンケート回答より正規職員数
対象都市数	46市

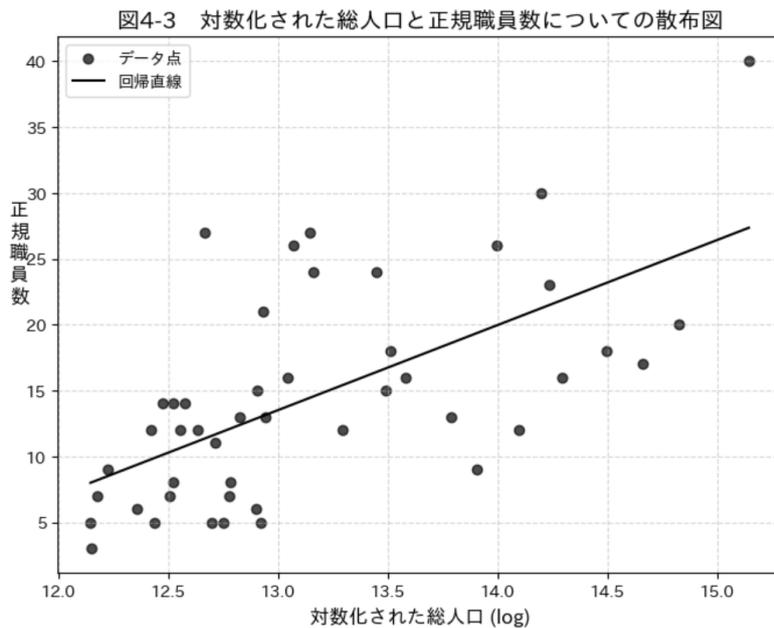
(1) 総人口と正規職員数の相関

人口規模と職員数には相関があるのか。また、それぞれの人口規模ごとの平均職員数は何人程度なのか。



はじめに、総人口を概観する。総人口20万人以上50万人未満の自治体が25市であり、全体の54%を占める。ま

た、総人口 100 万人以上の都市は 10 市（22%）、総人口 200 万人以上の都市は 3 市（7%）である。



次に、説明変数を「総人口（対数化）」、被説明変数「正規職員数」とする回帰分析を行った。その結果、回帰係数 6.5、p 値 0.00、決定係数 0.38 となり、1%水準で有意な結果となった（正規職員数 = $-70.4 + 6.5 \times \log(\text{総人口})$ ）。これは、人口が2倍になると正規職員が約 4.5 人増加する傾向があることを意味する。例えば、人口 40 万人の都市と 80 万人の都市では、後者の方が 4.5 人正規職員数が多くなるということであり、正規職員数の予測値について、人口 20 万都市では 8.94 人、人口 40 万人では 13.44 人、人口 80 万人では 17.95 人となる。説明変数を、対数化していない総人口および 65 歳以上人口に変えて同様の分析を行ったが、いずれも 1%水準で有意な結果であり、総人口と 65 以上人口では係数についてもそれほど差はなかった。

(2) 公共交通条例と地域公共交通利便増進事業の検定

公共交通条例は、積極性を測る指標として使えるのか。本研究では、公共交通条例をもつ自治体を「公共交通政策に積極的である」と定義し、インタビュー調査を行った。しかし、公共交通条例は理想的であり、積極性を測る指標として適さないのではないかという指摘も存在した。この点を明らかにするため、国の補助事業である地域公共交通利便増進計画事業の有無と公共交通条例の有無について、東京都をのぞく県庁所在市 46 市を対象に、カイ二乗検定およびフィッシャーの正確確率検定を行った。

表5-1 概要

対象都市	東京都をのぞく46道府県の県庁所在市
使用データ	①公共交通条例の有無 ②国から認定を受けた地域公共交通利便増進実施計画（2024年（R6）年12月末時点） ③アンケート回答より正規職員数、市長の関心、公共交通を担当する他部署
対象都市数	46市

表5-2 条例と利便増進事業との関係

		公共交通条例	
		有	無
利便	有	5	7
	無	2	32

表5-2をみると、左上と右下のセルに数字が集中していることがわかる。イエーツ補正ありのカイ2乗検定を行った結果、カイ2乗値は6.25(自由度1)、p値は0.012であり、5%水準で統計的に有意であった。また、サンプル数が少ないため、フィッシャーの正確確率検定についても行った結果、p値は0.009となり、1%水準で統計的に有意であった。本データによれば、公共交通条例を持つ県庁所在市は、そうでない県庁所在市と比べて利便増進事業を行う傾向があるということができらる。このことから、公共交通条例と地域公共交通利便増進事業には有意な相関があり、公共交通条例は交通政策の積極性を表す指標とすることができると考えられる。

表5-3 職員数との関係

	公共交通条例	
	有	無
予測値以上	4	17
予測値未満	3	22

	利便増進事業	
	有	無
予測値以上	6	15
予測値未満	6	19

表5-4 市長の関心との関係

	公共交通条例	
	有	無
1位	6	21
2・3位	0	7

	利便増進事業	
	有	無
1位	8	19
2・3位	0	7

表5-5 市長の関心との関係(同率1位をのぞく)

	公共交通条例	
	有	無
1位	2	5
2・3位	0	7

	利便増進事業	
	有	無
1位	4	3
2・3位	0	7

表5-6 回答部署以外の公共交通の部署

		公共交通条例	
		有	無
他部署	有	3	10
	無	4	29

		利便増進事業	
		有	無
他部署	有	3	10
	無	9	24

次に、正規職員数の実測値が、総人口(対数)と正規職員数との回帰式で導かれる回帰式(正規職員数 = $-70.4 + 6.5 \times \log(\text{総人口})$)の予測値以上である自治体、市長の関心が第1位であると回答した自治体、またそれについて同率1位の自治体をのぞいたもの、アンケート回答部署以外に公共交通を担当する部署が有ると回答した自治体について、それぞれ公共交通条例および利便増進事業の有無に差があるのかを確認するため、カイ2乗検定およびフィッシャーの正確確率検定を行った。その結果、市長の関心が1位であり、同率1位である回答をのぞいたものと利便増進事業について、カイ2乗検定においてはカイ2乗値が3.15(自由度1)、p値が0.076、フィッシャーの正確確率検定においては、p値が0.07となり、10%水準で有意な結果となった。それ以外については、有意な関係があるとはいえなかった。

表5-7 検定結果

		カイ2乗検定			フィッシャーの正確確率検定
		自由度	カイ2乗値	p値	p値
正規職員数	条例	1	0.06	0.802	0.686
	利便	1	0.00	0.988	0.749
市長の関心1位	条例	1	0.67	0.413	0.306
	利便	1	1.32	0.251	0.16
市長の関心1位 (同率1位をのぞく)	条例	1	0.58	0.445	0.462
	利便	1	3.15	0.076*	0.07*
他部署あり	条例	1	0.23	0.634	0.385
	利便	1	0.00	1.00	1.00

7. インタビュー調査

検定により、条例をもつ自治体について公共交通政策に積極的であるといえることが明らかになった。そこで、本項では、公共交通条例を持つことを公共交通政策に積極的であると捉え、タイプの異なる公共交通条例を持つ県庁所在市3市にインタビューを行い、その戦略の実態を明らかにする。

表6-1 インタビュー対象

都市	人口(人)	条例成立(年)	条例名	条例の特徴
福岡市	161万2000	2010(H22)	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	交通権尊重・生活交通維持タイプ
高松市	41万7000	2013(H25)	高松市公共交通利用促進条例	総合交通計画タイプ
岐阜市	40万2000	2015(H27)	岐阜市みんなで創り守り育てる地域公共交通条例	交通政策基本法制定(2013)以降に制定

※人口は、2020年度国勢調査による。 ※条例の特徴については、南2014を参考にした。

(1) 福岡市

福岡市は、人口161万2000人の自治体である。南2014において「交通権尊重・生活交通維持タイプ」に分類される議員提案による公共交通条例を持ち、条例において交通権を明記している。また、全国で統一的な基準が存在しない交通空白地について「バス停、鉄道駅から概ね1km離れた地域」と定義し、独自の基準を定めている。これにより交通空白地が生じる場合、生活交通の確保に対する支援の対象となる。

福岡市は、博多駅と福岡空港、博多港など主要な交通拠点が都心部に集中しており、それらを住宅エリアが取り囲むという放射環状型の都市構造になっている。都心部を中心にY字形に伸びる広域的な都市軸に沿って都市機能が集積してきたが、都市高速道路や幹線道路網や地下鉄などの鉄道網の整備により、放射環状型の都市軸が形成され、都市の骨格がより明確になってきた。(第9次福岡市基本計画) 計画において定められる「広域拠点」「地域拠点」などの拠点について、その特徴に応じて都市機能を集積する構図となっている。市内には複数のバス事業者が存在するが、地区ごとに棲み分けがなされていることから地域独占的であり、路線網を再構築しようとする場合に、利益関係が複雑化しにくい。

交通権を明記した「交通権尊重・生活交通維持タイプ」の公共交通条例を有す自治体であるため、交通政策は生活交通を重視するものが中心であると予測していたが、交通空白地への対応に留まらず、幅広い戦略的な交通政策が行われていた。福岡市においては、上位計画により都市の将来構造を描き、拠点等の役割を定めている。



「都市空間構想」 出典：福岡市総合交通戦略

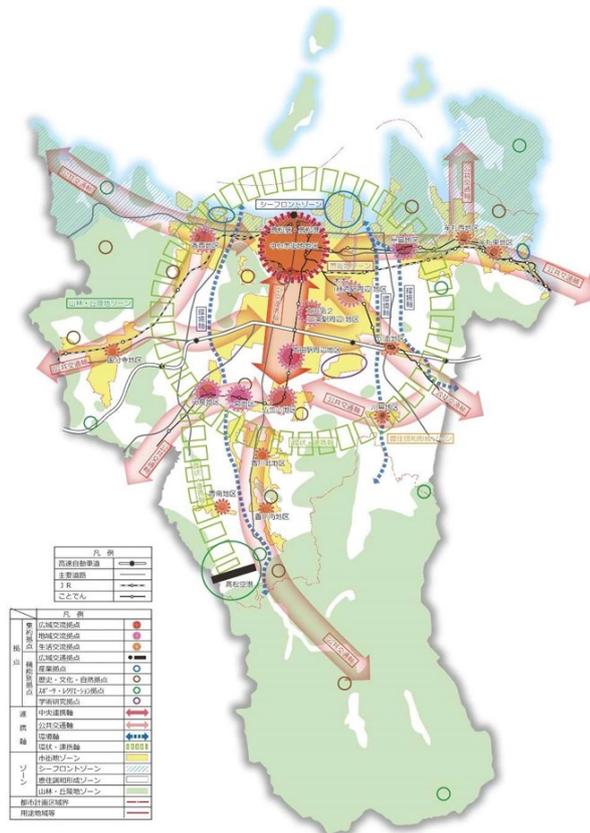
(2) 高松市

高松市は、人口 41 万 7000 人の自治体である。南 2014 において「総合交通計画タイプ」に分類される公共交通条例を持ち、条例制定が元総務官僚である大西市長の選挙公約であったことや、財政上の措置を明記している点で特徴的である。第 10 条において「市は、公共交通の利用の促進のために必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。」と定められ、議会から公共交通予算についての理解が得られやすくなる効果がある。

高松市は、JR 高松駅やことでん瓦町駅を中心とし、JR 四国およびことでん（高松琴平電気鉄道）が放射線状に延びており、面積あたりの鉄軌道の密度が高いという特徴がある。また、四国横断自動車道が市の中央部を東西に横断しており、一般国道が市中心部から放射状に整備されている。市内を運行する鉄道事業者と路線バス事業者がグループ関係にあり、路線再編の議論を行う場合において利害関係が複雑化しづらい。

従来は、JR 高松駅しか主要な交通結節点が存在していなかった。鉄道とバスが重複して運行している区間があることで域内の旅客サービスが重複し、非効率が生じていた。また、バスの運転手不足という交通事業者の課題からみても、サービスが重複し運行距離が長くなることは負担になっていた。バス路線では通常、郊外では需要が少なく、中心部に向けて利用が徐々に増えていく傾向にある。郊外では運行頻度を落とし、中心部では運行頻度を高めることができると、より効率的な運行であるといえ、サービスの重複を解消することで、同時に運転手の問題も解決できる。このような意図から、新駅が設置されることとなった。

鉄道を基軸としバスと接続させるためには、ロータリーおよび、その場所に来るまでの道路が必要になる。あまりに住宅が密集している地域では、大きな道路やロータリーを新規で建設することが難しいために、立地適正計画や人口密集の度合、道路整備の計画を踏まえて新駅の場所が選定された。



「高松市が目指す将来都市構造」 出典：高松市総合都市交通計画

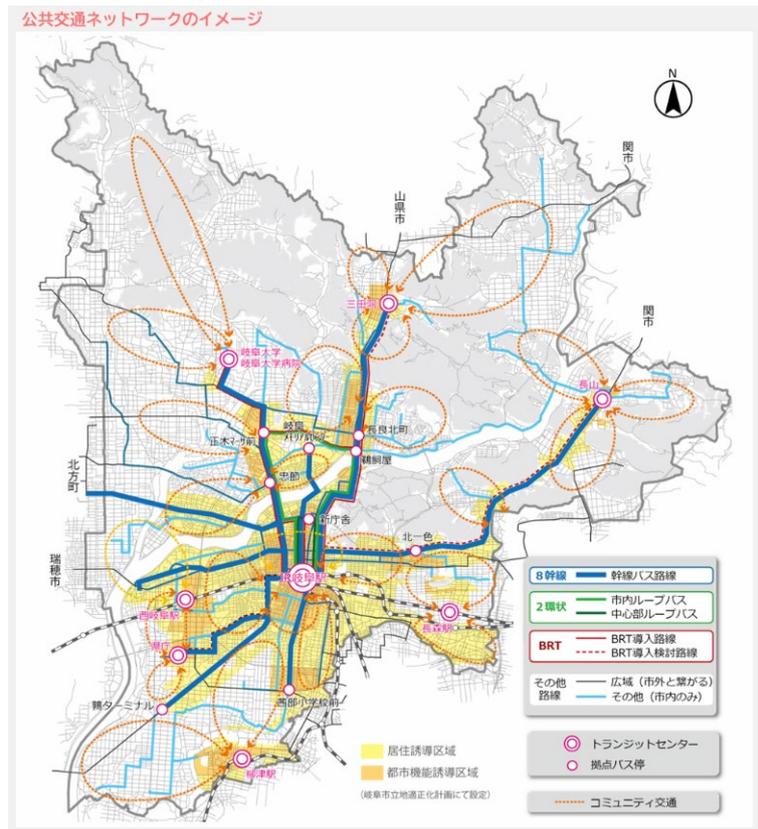
(3) 岐阜市

岐阜市は、人口約 40 万人の都市である。2015（平成 27）年に「岐阜市みんなで創り守り育てる地域公共交通条例」が制定され、市、市民、事業者、交通事業者が一体となり地域公共交通を守り育てていくという基本理念のもと、市の責務として「総合的かつ計画的な政策の策定・実施を行う」ことが規定されている。福岡市・高松市の公共交通条例が交通政策基本法成立（2013 年）以前に成立したものであるのに対し、岐阜市の公共交通条例は 2013 年以降に成立した事例である。

岐阜市は、名古屋から岐阜の中心にかけて JR 東海道本線と名古屋鉄道名古屋本線が、また東西に JR 東海道本線と高山本線、名古屋鉄道各務原線が走っており、岐阜駅が中心となっているが、鉄道網は市域南部に集中しており、市内移動において鉄道が利用しにくい環境である。2003（平成 15）年に環状道路が完成し、環状道路内の道路空間に余裕が出たことで、バスレーンの導入が可能となった。現在、市内の公共交通の中心を担っているのはバスネットワークである。2004（H16）から 2005（H17）年にかけて、名古屋鉄道の 600V 線区が廃止、また、岐阜市営バスの民間譲渡があり、現在市内のバス事業者は岐阜バスのみである。

既に市営バスを民間譲渡していることから、たとえ岐阜バスが事業から撤退したとしても公営事業を行うとは考えにくく、地域が一体となり、交通ネットワークを維持する意識を持っている。

市内の公共交通ネットワークは、岐阜駅を中心とし、放射線状に延びる 8 つの幹線と、市内および中心部をループする 2 つの環状路線を骨格としたバス路線に加えて、枝葉となる地区をループするコミュニティバスにより構築されている。20 の地区で運行されているコミュニティバスには、ルートごとに運営協議会が設置され、地域住民によってルート等が決められている。コミュニティバスは環状路線で運行されているため、右回りであればすぐに行ける場所であっても、逆側に行きたい場合には時間がかかるというデメリットが存在し、このような不便についても地域住民の合意のもと、当事者意識をもって地域公共交通に関わる場となっている。



「公共交通ネットワークのイメージ」 出典：岐阜市総合交通計画

(4) まとめ

福岡市のように、公共交通条例が交通権尊重・生活交通維持を重視したものであっても、シビルミニマム的な役割に留まらず、上位計画など別の視点において戦略的な役割を果たしている場合があることが明らかになった。

また、交通事業者が地域独占的な状況にあたり、鉄道・バス事業者がグループ関係にあたりすることで、公共交通網の再編の議論の複雑化していないという共通の特徴があった。この意味で、域内に無関係の交通事業者が複数ある場合には、より議論が複雑化することが考えられる。

さらに、自治体が都市の公共交通網の骨格を定め、それに対して効率的な路線配置を行っていくという点で共通点が見られた。人口動態の把握や立地適正計画との連携、空港・港など主要施設の位置づけなどから都市の骨格を定め、そこから効率的な公共交通ネットワークを整備することで、都市機能を効果的に集積させることができると考えられる。

8. おわりに

本研究においては、地域公共交通政策において今後も重要な責務を担い続けると考えられる基礎自治体の体制や実際に採られる政策とどのように関係しているかを明らかにすることを目指した。

アンケート調査では、公共交通を担当する部署の74%が他の業務を兼務しない単独の部署であり、兼務している場合においても都市計画や都市開発、交通安全など公共交通と関連のある業務を行っていた。部署の正規職員数は平均約14人であり、5~15人体制をとっている自治体が全体の56%であった。また、国の機関との人事交流先として最も多いのは国土交通省本省であり、続いて地方整備局との人事交流が多かった。地域の公共交通政策に関わっている識者の72%が工学の専門家であり、求めている専門領域としては、交通計画や都市計画などの計画について、公共交通全般について等があげられた。

計量分析では、総人口と正規職員数についての正の相関関係および、公共交通条例を持つ県庁所在市は、そうでない

県庁所在市と比べて利便増進事業を行う傾向が明らかになった。

インタビュー調査では、公共交通条例のタイプによらず、生活交通の維持と交通の戦略性の両方がみられた。また、人口動態の把握や立地適正計画との連携、空港・港など主要施設の位置づけなどから都市の骨格を定め、そこから効率的な公共交通ネットワークを整備することで、都市機能を効果的に集積させることが重要であると考えられる。

以上、本稿ではアンケート調査およびインタビュー調査を用い、基礎自治体の公共交通部署の体制を明らかにしたが、人口規模により都市が抱える公共交通の課題が異なる可能性が考えられる。また、県庁所在市を対象としているため、より小規模な自治体においては、さらに厳しい環境で業務を行っていると考えられる。このような点は、引き続きの課題としたい。

(以上)

<参考文献>

- 青木亮 (2020) 「過疎地域の公共交通代替策に関する考察」『農業および園芸』2020-03 pp191-200 養賢堂
- 阿部昌樹 (2019) 『自治基本条例』木鐸社
- 大井尚司 (2021) 「地域鉄道が「地域」「公共交通」たりうるには—鉄道の「特別」性と地域のかかわり方に関する考察—」『運輸と経済』2021年9月号 pp12-16
- 大井尚司 (2020) 「人口減少・人口構造の変化と交通事業者の経営に関する考察」『運輸と経済』2020年3月号 pp31-34
- 大井尚司 (2017) 「地方公共交通における鉄道の役割と持続可能性について—国鉄改革30年後の鉄道の現状と将来—」『運輸と経済』2017年3月号 pp67-74
- 大瀬充嗣・西浦定継・小林利夫 (2023) 「地域公共交通計画から考える地域交通の課題に関する研究—持続可能な地域公共交通再構築の検討—」公益社団法人 日本都市計画学会『都市計画報告集』Vol.22 (1) 2023-06-09 pp.146-149
- 岡田順一郎 (2003) 「バス・タクシーの規制緩和から1年」『運輸政策研究』Vol.6 no.1 pp68-70
- 越智秀信 (2020) 「地方都市のスマートシュリンクへの羅針盤」『運輸と経済』2020年3月号 pp35-39
- 小野寺晃彦・吉田樹・遠藤俊太郎 (2020) 「地域と地域公共交通の未来」『運輸と経済』2020年3月号 pp4-11
- 香川正俊 (2016) 「公共交通の維持・利用促進に係る地方自治体の「基本条例」と各種政策」熊本学園大学附属産業経営研究所『産業経営研究』(35) 2016-03-31 pp23-43
- 香川正俊 (2020) 「地方自治体の「公共交通条例」と交通権」自治体問題研究所『住民と自治』(687) 2020-07 pp 16-19 自治体研究社
- 加藤博和・福本雅之 (2006) 「市町村のバス政策の方向性と地域公共交通会議の役割に関する一考察」『土木計画学研究 講演集』
- 加藤博和 (2009) 「地方分権時代の地域公共交通政策—地域づくりにつながる計画・戦略を」『都市問題』100 (10), pp52-61, 2009-10 後藤・安田記念東京都市研究所
- 加藤博和・高須賀大索・福本雅之 (2009) 「地域参画型公共交通サービス供給の成立可能性と持続可能性に関する実証分析—「生活バスよっかいち」を対象として—」『土木学会論文集D』65 (4), pp 568-582, 2009 公益社団法人 土木学会
- 可児紀夫 (2007) 「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—」『立命館経営学』第45巻第6号 2007年3月
- 川端光昭・佐野可寸志 (2019) 「地域公共交通網形成におけるタクシー事業者の参画と官民協働のあり方」E-journal GEO 14 (1), 246-257, 2019 公益社団法人 日本地理学会
- 国土交通省 (2023) 「地域公共交通の「リ・デザイン」(再構築)に向けて」『運輸と経済』2023年6月号 pp27-34
- 国土交通省 (2023) 「地域の公共交通を取り巻く現状と検討の視点・課題」
- 国土交通省 (2023) 「令和6年版 交通政策白書」

国土交通省 (2023) 「地域公共交通計画等の作成と運用の手引き 第4版 理念編」
国土交通省 (2023) 「地域公共交通計画等の作成と運用の手引き 第4版 実践編」
阪田知彦・寺木彰浩 (2009) 「基礎自治体での都市計画基礎調査の実施状況と課題」『都市計画報告集』 8 (1), 31-37,
2009-06-10 公益社団法人 日本都市計画学会
坂谷瑠哉・樋口恵一 (2022) 「地域公共交通計画書における福祉の位置づけと特徴把握」『日本都市計画学会中部支部
研究発表会論文集』 33 (0), 87-90, 2022 公益社団法人 日本都市計画学会
竹内健蔵 (2017) 「人口減少・少子高齢化社会における鉄道事業者と公共部門の対応-3つの市場の観点から」『運輸と
経済』 2017年2月号 pp70-75
田邊勝巳 (2005) 「地域交通におけるミニマム基準の考え方-選択型コンジョイント分析によるアプローチ-」『運輸政
策研究』 7 (4), 027-035, 2005-01-31 一般財団法人 運輸総合研究所
地域科学研究会・福留久大・栃木義博・寺島浩幸・鈴木文彦 (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
中村文彦 (2007) 「地方中核都市におけるバス交通の課題」『運輸と経済』 2007年11月号 pp32-39
藤井大輔 「地域公共交通 市町村の役割と責任」
藤井彌太郎・中条潮・太田和博 (2001) 『自由化時代の交通政策』 財団法人東京大学出版会
福本雅之・加藤博和 (2009) 「地区内乗合バスサービス運営方式の類型化および適材適所の検討」『土木学会論文集 D』
Vol.65 No.4,554-567,2009.12
松本年弘 (2017) 「地方都市のまちづくりと交通政策」『運輸と経済』 2017年12月号 pp4-7
南聡一郎 (2014) 「条文比較分析からみる公共交通条例の含意」
村田和彦・金重鶴美・海老根琢也 (2023) 「国土交通行政の主要課題: 地域公共交通再構築、予報高度化、空き家対策」
『立法と調査』 参議院事務局企画調整室 編 (454), 152-166, 2023-02 参議院事務局
山内弘隆 「新時代の地域公共交通」『運輸と経済』 2020年7月号 pp2-4
山崎基浩・秀島栄さん・伊豆原浩二・山本幸司 (2002) 「地方都市における交通施策展開プロセスの評価-三好町「さ
んさんバス」運行を例として-」『都市計画学会論文集』 37 210-216, 2002
山田菊子・斎雪乃・日下部貴彦・三谷卓摩・柳沼秀樹・海野遥香 (2023) 「人間中心設計の視点による地域公共交通計
画の課題分析」『人間中心設計』 19 (2), 1-9, 2023-09-30 特定非営利活動法人 人間中心設計推進機構
横山大輔・片岡正昭 (2003) 「コミュニティバスの導入プロセスと自治体間波及に関する考察」『都市計画論文集』 38.3
(0), 481-486, 2003 公益社団法人 日本都市計画学会