

バス運転者不足が福岡市の成長に与える影響とその対策 — バス路線網の再構築と維持可能な都市交通政策が必要 —

大島 隆 OSHIMA Takashi

元 公益財団法人福岡アジア都市研究所 市民研究員

■要旨：バス運転者不足が深刻である。福岡県の自動車二種免許（バス・タクシー）保有者の年齢別構成比を見ると、50歳以上が87%で、70歳以上が44%である。その新陳代謝が進まなければ、1日約40万人が利用する福岡市のバス路線への影響は避けられない。一方でフランスでは、憲法で「交通権」を定め、基礎・広域自治体が公共交通を一括管理する仕組みと独自の交通財源があり、産業・都市構造の変化に対応した統合的な公共交通政策により、都市の維持可能性を高める取組みが進んでいる。日本では、明治以降、国鉄や一部の公営交通を除き、公共交通を主に民間事業者が維持してきたが、本研究では、自治体や住民が主体的に公共交通の維持に取り組む事例等を考察することから、福岡市の強みであるバス路線網の再構築と維持可能な都市交通政策を提案する。

■キーワード：運転者不足、バスの減便・廃止、都市交通政策、統合政策、住民参加、自分ごと化

1. はじめに

1.1. なぜバスの減便や廃止が相次ぐのか？

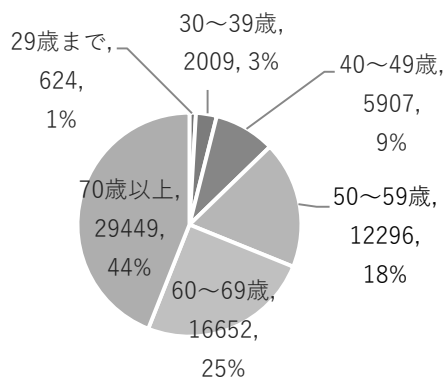
2023年9月11日、大阪府富田林市など3市町村を運行する金剛バスが「12月20日に廃業し、全15路線廃止」を発表した。沿線4市町村は一部廃止や便数減の上で他社へ委託を行うことで、2024年度には約3億5千万円の財政支出が生じた⁽¹⁾。

このようにバスの減便・廃止が全国で相次いでいるが、その背景には深刻な運転者不足がある。

図1は2023年12月末時点での福岡県の二種免許（バス・タクシー）保有者の年齢別構成比である。その人数にペーパードライバーが含まれるが、50～70歳小計が87%で、39歳以下は僅か4%であり、今後10年程で運転者の減少が不可避である。

西鉄バスでは「慢性的な運転者不足やその労働時間等の改善」を理由に、2023年10月ダイヤ改正で、福岡地区の平日便数の約1.6%（17路線、186便）を減便し、2024年3月ダイヤ改正で、平日便数の約4.1%（42路線、469便）を減便した⁽²⁾。

また西鉄バスには「現在約2千人の運転手」がい



2023年12月末

図1 福岡県二種免許保有者の年齢別構成比

出所：福岡県警「令和5年交通年鑑」

るが、「今後も大量退職が続き、何も手を打たなければ2035年に35%不足する」としている（日本経済新聞2023年10月28日）。

2,000人の35%とは即ち700人の不足に該当するが、廃業前20人だった金剛バス⁽¹⁾の35倍もあり、その補充が困難な場合の影響は相当であろう。

リクルートワークス『未来予測2040』⁽³⁾は、2040年に1,100万人の労働力（運輸、建設、生産、介護サービス、飲食、保健医療等）の不足を予測す

るとともに、もう一つ重要な警鐘を鳴らしている。「今後数年の踊り場を経て2027年頃から労働力が急激に減少する局面に入る」⁽³⁾と。つまり僅か2、3年後に運転者の確保は一層難しくなるだろう。

1.2. 運転者不足が今後の福岡市の成長に与える影響

福岡市は、人口が2040年には170.2万人、2020年比8.9万人、5.5%増加すると予測している⁽⁴⁾。

また、福岡市の都心で増加する雇用者数（計画値）は天神ビッグバン57,200人増、博多コネクティッド19,000人増である⁽⁵⁾。九州大学箱崎キャンパス跡地開発では雇用者数は示されていないが、業務・研究／交流・にぎわい施設等が出来、2千戸の分譲住宅や单身／高齢者向け住宅整備が公表されている⁽⁶⁾。

1990年代以降、福岡市は地下鉄1号線博多～福岡空港間3.3km、同3号線橋本～博多間31.4kmを新設した⁽⁷⁾が、それ以外の地域では、JR九州と西鉄電車・バスが新駅の設置や輸送力の増強を民主導で実施したことで、通勤・通学圏が広がり、福岡都市圏を含む人口増と都心の雇用者の増加を実現してきた。例えば東区方面から路線バスが都市高速道路（名島～呉服町・天神北間）を1,232本（月～金曜）⁽⁸⁾運行しているように、鉄道のような速達性のあるバスがこれだけ運行している都市は全国に例がない。

運転者不足によるバス路線網の維持が困難になり、バスの減便・廃止が進めば、鉄道のような速達性のあるバス路線網というこれまでの福岡市の交通の強みが弱みに変わるのではないか。そして、バスに代ってマイカーの利用増加で深刻な渋滞が発生したり、買い物や飲食など直接消費を目的とした移動そのものが減少したりすれば、第三次産業の割合が高い福岡市の経済は大きな打撃を受けるだろう。

1.3. 本研究の目的

本研究では、乗合バス運転者（以下、乗合バスを「バス」、乗合バス運転者を「運転者」と表記）の深刻な不足から、2040年まで人口や都心の雇用者が増える福岡市において、バス路線網の維持が困難になると予想し、既往・事例研究から福岡市の強みであるバス路線網の再構築と維持可能な都市交通政策をテーマとし、その具体的な対策を提案することを目的とする。

なお、本研究は全て個人の見解であり、組織・団体の見解ではないことを了承いただきたい。

1.4. 本研究の構成

本研究の構成は、以下のとおりである。

第1章では、高齢化と採用難で、運転者不足が深刻化し、バス路線網が今後の福岡市の成長に対応できない可能性を紹介し、本研究のテーマと構成について述べる。第2章では、運転者不足の原因と福岡市のバス路線網の特徴から今後生じる問題について述べる。第3章では、国内外の既往・事例研究から今後の福岡市の都市交通政策のあるべき姿を考察する。第4章では、福岡市のバス路線網の再構築と維持可能な都市交通政策を提案し、まとめとする。

2. バス事業や福岡市のバス路線網の特徴

2.1. 運転者不足の原因

運転者不足には大きく2つの要因がある。第1に、深夜・早朝・休日出勤など不規則かつ長時間勤務が続く割に、他職種と比べて給与が低く、しかも運転者がクレームに晒されるからである（表1）。

2023年に九州運輸局が九州の路線バス運転者に対して行ったアンケート調査⁽⁹⁾では、設問「後輩に路線バス運転者という職業を勧めたいか？」に対して「勧めたい」は2.7%で、「勧めたくない」が70.3%だった。中には「長時間勤務の割に収入が低過ぎる。また、真摯に対応してもお客様からのクレームは全て運転士にくる、やる気も失せる」という回答もあった。

表1 全産業／運転者の就業構造

	全産業平均	バス	タクシー
運転者数	-	11万人	24万人
女性比率	45.2%	2.0%	4.5%
平均年齢	43.9歳	53.9歳	59.7歳
労働時間（週）	178時間	197時間	189時間
時間外の年上限	360時間	960時間 ※1	2024年～
年間所得額	507万円	453万円	419万円

出所：「令和6年版 交通政策白書」、厚労省「建設業・ドライバー・医師等の時間外労働の上限規制」から筆者作成

※1は2024年以降の時間外の年上限、他は2023年のデータ

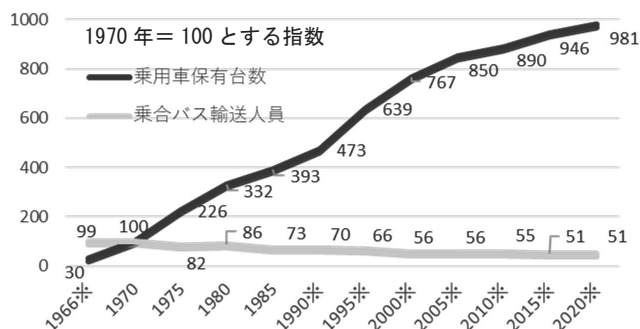


図2 福岡県乗用車保有台数／乗合バス輸送人員
出所：自動車検査登録情報協会、九州運輸局 HP
※ 1990～2020年乗合バスのデータは1～2年ずれ

第2に、著しいモータリゼーションでバス利用者が減少（図2）し、バス事業者の経営悪化にともない運転者の待遇が悪化した点である。

特に1990年代以降のデフレ経済で、運賃値上げによる収支改善が出来なくなった事業者が子会社化や契約社員化により、賃金制度の変更（賃下げ）や労働時間延長等で収支改善を図ったことが主要因である。55～59歳の年収が2001年と2021年比で645万円から388万円に257万円、4割も減少した⁽⁹⁾のはその証である（図3）。

しかも経費が固定化されている補助金対象路線の多い事業者での給与アップは事実上不可能である。

つまり、待遇改善による運転者不足の解消は、もはや民間事業者単独の努力では不可能と言えよう。

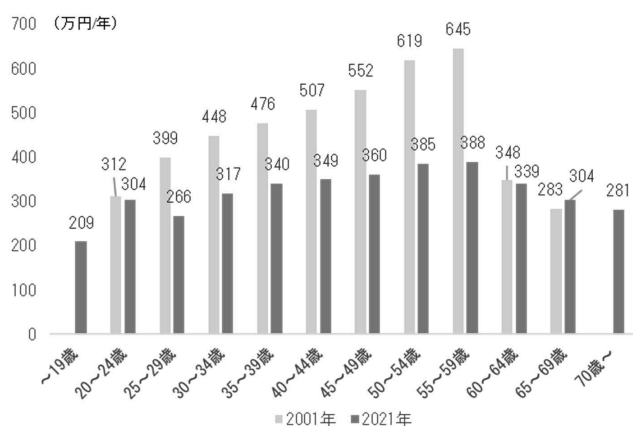


図3 年齢別バス運転者年収 2001/2021年比較
出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」、九州運輸局管内の「路線バス運転者」に対する意識の実態調査業務報告書⁽⁹⁾から引用

表2 九州・沖縄で経営破綻したバス会社

長崎県	西肥自動車
熊本県	九州産交バスGr、熊本電気鉄道、熊本バス
大分県	大分バス
宮崎県	宮崎交通
鹿児島県	いわさきコーポレーション
沖縄県	東陽バス、那覇交通、琉球バス交通

出所：宇都宮（2020）⁽¹⁰⁾ から筆者作成

2.2. 規制緩和によるバス事業者の収益悪化

2000年ならびに2002年の貸切・乗合バスの規制緩和はバス事業者の経営に打撃を与えた。乗合バスの赤字を補填（内部補助）していた黒字部門の貸切・高速バスの収支が競争激化で悪化したからである。それにモータリゼーションによる乗客減少・収支悪化が重なり、九州・沖縄で10社のバス事業者が経営破綻に追い込まれ（表2）、金剛バスのように多くの自治体が対応に追われることになった。

2.3. 福岡市内のバス路線網の特徴

今後、運転者の減少が進んだ場合、福岡市に実際どのような影響が出るのだろうか。ここでは、福岡市のバス路線網の特徴からその影響を考察したい。

（1）バス利用の構成比率が著しく高い福岡市

まず福岡市の代表交通手段構成比⁽¹¹⁾を見よう。2015年で見た福岡市の自動車利用率35.2%は、地方都市圏の同58.8%の約6割と少なく、バス利用率9.2%は三大／地方都市圏より3～4倍高い。

また福岡市は三大都市圏と比べて鉄道・地下鉄の営業キロは短い。福岡市の鉄道14.2%＋バス9.2%小計23.4%は、三大都市圏の鉄道28.5%＋バス2.3%小計30.8%の8割弱もある（表3）。

表3 代表交通手段の利用構成比（平日、%）

	鉄道	バス	自動車	二輪自転車	徒歩
福岡市	14.2	9.2	35.2	17.3	24.0
三大都市圏	28.5	2.3	31.5	16.3	21.3
地方都市圏	4.3	3.1	58.8	16.1	17.6

出所：国土交通省⁽¹¹⁾（2015）から筆者作成

また、福岡市内のバス乗車人員は、新型コロナウイルス感染拡大前の2019年時点では1日約40万2千人⁽¹²⁾で、福岡市内の私鉄、地下鉄の1日乗車人員

約90万6千人⁽¹³⁾の約4割強もある。同年の熊本県の1日バス乗車人員が約7万9千人⁽¹⁴⁾なので、福岡市のバス利用者の多さがわかる。

(2) バス路線網が充実している福岡市

次に福岡市のバス路線網の特徴を見てみよう。

図4は福岡市内のバス路線網を例示したものが、例えば「八田団地」から、「香椎宮前駅」、「東区役所」行き、「イオンモール香椎浜」等の近隣商業施設行き、「天神」等都心行きなど様々な目的地に行くバスに乗車することが出来る。

中でも「都市高速道路系統」、「快速系統」バスは、急行列車のような役割を果たしている。例えば「香椎宮前駅」バス停から「都市高速道路系統」に乗れば、西鉄貝塚線と地下鉄を乗り継いだ場合と比べ、便次第では10分早く天神に到着する。また、「長住」からの「各停」バスは清水町～天神間では「快速系統」に変わり、一部は「都市高速道路系統」で「福岡タワー」や「ドーム」まで行ける。⁽⁸⁾

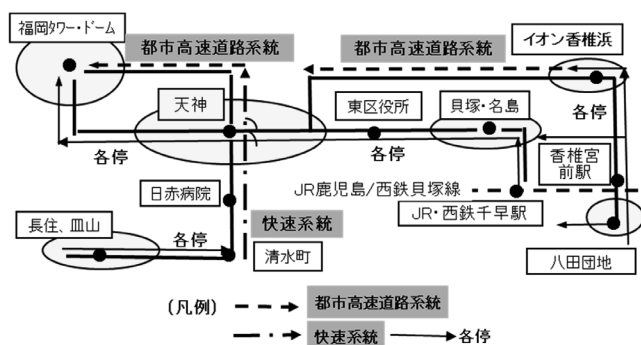


図4 福岡市内のバス路線網の特徴

出所：西鉄バス路線図、時刻表⁽⁸⁾をもとに筆者作成

大野城市など福岡市郊外のバス路線網は住宅地から鉄道駅へのフィーダー系統が主だが、福岡市内では、バスの幹線／支線／駅へのフィーダー系統／近隣の区役所や商業施設、近年ではオンデマンド交通が加わり、様々な交通機関や系統を選択できるのが福岡市の強みである。

歴史を振り返ると、西鉄は1961年天神に西鉄福岡駅直結のバスターミナルを整備し、路線再編を行い、福岡市のバス路線網の中心を博多駅から天神へ移した。70年代には大型団地への乗り入れを積極的に行ったほか、バス専用・優先レーンを使って急

行・快速バスを増発し、1981年には都市高速道路系統の路線バスを新設した⁽¹⁵⁾。

現在の福岡市は市営地下鉄を運営し、生活交通確保バス運行等への補助を行うが、1972年に政令指定都市になった福岡市には、当時9都市の中でただ1市だけ公営交通事業が無かった（渡船を除く）。

それでも福岡市が、三大都市圏や地方都市圏と比べて鉄道・バスの利用率が高いのは、民間事業者（JR、西鉄）の積極投資による駅新設やバス路線網の増強、さらに官民連携でバス専用・優先レーンの設置や路線バスの都市高速道路通行、藤崎バスターナルや姪浜駅、大橋駅、千早駅前等のロータリー整備など鉄道・バス乗継施設の整備が進められ、バス路線網を充実出来たからである。裏返せば、減便・廃止時の影響が著しく大きいのが福岡市であろう。

3. 今後の都市交通政策はどうあるべきか

モータリゼーションや人口減少、都市構造の変化、規制緩和、運転者不足等で生じるバス路線の減便・廃止に対して、大阪府富田林市のように自治体が交通サービスの維持に直接関わるが増えてきた⁽¹⁰⁾。つまり、バス事業の改善はもはやバス事業者だけでは対応できず、都市交通政策全体からの対応が必要になっている。そこで、福岡市では今後どのように対応すべきかを考察するため、本章では、既往研究や事例研究を概観したい。

3.1. 既往研究の考察

(1) 都市の産業構造の変化や人口減少に対応した都市政策に関する既往研究

福岡市は人口が増えているにも関わらず運転者が不足しているのは、都市の産業構造の変化、つまり福岡市に高付加価値を生む産業が増え、賃金の高い職種が増えていることが背景にある⁽¹⁶⁾。

一方、欧州では産業構造の変化に対応できず、人口減少が進む「縮小都市」が問題となってきた。

矢作(2014)⁽¹⁷⁾は、欧州の「サステナブルシティ（縮小都市）政策」は、「縮小する都市の現実を理解することからスタートし、持続可能な縮小都市のかたち」、つまり「人口が減少しても質の高い生活を達成」や「成長神話からのパラダイム転換」を目指

す「経済社会条件、文化的環境、都市政治過程の民主制などの持続可能性を問い、より包括的な都市政策論」であると分析している。

諸富（2018）⁽¹⁸⁾ も、「人口減少時代にふさわしい都市政策／都市経営」として「都市構造を来るべき本格的な人口減少に対応可能な構造に移行させること」が必要とし、「30 年から場合によっては半世紀かけて、都市構造を無理なくコンパクト型に変えていく方策」として「縮退（縮小）都市」を示している。その例としてドイツの「シュタットベルケ（地方公益エネルギー事業体）が都市圏の上下水道・公共交通・廃棄物処理・通信、公共施設の維持管理事業など市民生活に密着した広範なインフラサービスの財源」となっていることを紹介している。

そして都市が、今後の経済のグローバル化に対応していくためにも、「都市単独ではなく、都市を中心とした地域圏全体で連携を取り、発展戦略を描くシティ・リージョン」、つまり「連携中枢都市圏の構築とその財源措置」が必要と分析している。

（2）国内の都市交通政策に関する既往研究

本節では 2002 年、乗合バスの需給調整（規制）緩和以降の国内の既往研究を概観したい。

喜多（2008）⁽¹⁹⁾ は、「需給調整（規制）緩和で生活交通確保の主役が“国と事業者”から“自治体と住民”へ交代し、行政自らが住民に対して必要なサービスを確保しなければならなくなった」。その効率的な確保には「地域の実態を最もよく知っている基礎自治体が担当するのが適切」と分析している。つまり、規制緩和により、地域公共交通の維持が事実上自治体の責務になったことを指摘している。

原田（2015）⁽²⁰⁾ は、「地球温暖化問題や超高齢社会を見据えて暮らしやすいまちをつくるためにも、『予測して予防する』交通計画へのパラダイムシフトが進んでいる」とした上で、「望ましい都市構造を描き、その実現のために土地利用と交通の連携を強めた施策」の必要性を分析している。

三村他編著（2021）⁽²¹⁾ で、森雅志富山市前市長は「公共財（公共交通）の維持が人口減少社会において地域社会の活力源になる。それを市民自らが支えることが、地域社会の持続性を高めることに他な

らないことを、繰り返し、繰り返し対話して市民の理解を得てゆくしかない」と述べている。

（3）欧州の都市交通政策に関する既往研究

宇都宮（2020）⁽²²⁾ は、欧州では、公共交通政策が「民間の商業ベースでは供給できない社会に必要な公共サービス（Public service）として位置づけ」られ、「上下分離、輸送契約の入札制、運輸連合」や「クロスセクター評価など多基準分析による公共サービスの評価」の導入とともに、「都市計画、社会政策も巻き込んだ統合的な交通政策」を推進していると分析している。

板谷（2005）⁽²³⁾ や南（2012）⁽²⁴⁾ がフランスの「交通（移動）権」や「交通税」について、土方（2018）⁽²⁵⁾ がドイツの「生存配慮」について分析している。

その欧州の都市交通政策のうち、都市の衰退経験を経て、産業・都市構造の変化に対応したビジョンや財源確保に至るまで、統合的な都市交通政策に取り組んできた EU とフランス、ドイツの都市交通政策、さらに国際労働機関（ILO）の調査について詳しく考察したい。

① EU の都市交通政策の戦略的計画 SUMP

2013 年に EU は戦略的な交通計画、維持可能な都市モビリティ計画“Sustainable Urban Mobility Plans（SUMP）”を策定した。SUMP とは、「都市内及び近郊で人々及びビジネスのより良い生活・事業のため必要なモビリティ充実のため設計された戦略的計画」である。また「欧州の都市部がより持続可能な道筋に沿って発展すること、そして競争力があり、かつ資源利用効率に優れた交通システムを目指す EU の政策目標に確実に沿うために、都市モビリティに対するアプローチを変革すること」を提唱したガイドラインも示されている。

その特徴は、市民及びステークホルダー参加の他、異なるセクター（運輸、土地利用、環境、経済開発、社会政策、健康、安全及びエネルギー等）間、当局内の各レベル間、そして近隣当局間における政策調整が特に重視されており、本指針は 2010 年から 2013 年に欧州全域の 1,168 名の都市交通・モビリティ計画策定者及び専門家らとの協議をもとに作成されたものである⁽²⁶⁾。

②フランス「交通権」、ドイツ「生存配慮」

フランスでは「交通基本法」(1982年制定)で「交通権」(表4)⁽²⁷⁾が保障されている。環境保護や自動車依存からの脱却、さらには地域公共交通の独立採算制放棄を法で明記しており、地域公共交通の全収入のうち運賃収入が占める割合は2～3割に過ぎない。

また、コミューン(基礎自治体)が域内の事業所に対して、都市公共交通を維持するための地方目的税を課税出来る上に、コミューンもしくは広域行政体である「モビリティ・オーソリティ」が都市交通政策を担い、さらには都市圏の交通ネットワークを一括して民間委託する方法が一般的である⁽²⁸⁾。

表4 フランス「交通権」(交通法典)

交通システムは、利用者のニーズを満足させなければならず、移動能力が小さい者・障害を持つ人を含むすべての個人が移動する権利、手段選択の自由、そして自身の財を自ら輸送するのがあるいは自身が選んだ組織や企業にゆだねるかどうかの自由もまた保障しなければならない。

これらの目的の遂行は、共同体にとっての経済的・社会的・環境的状况を前進させ、リスク、事故、公害、騒音、汚染物質と温室効果ガスの排出の制限ないし削減するという目標の尊重のもとで、実施される。(第L1111-1条)

出所：塚本・南他(2014)⁽²⁸⁾

一方で、ドイツでは、「住民に対し、公共近距離旅客輸送による十分な交通サービスの提供を保障することは、生存配慮の任務である」(1993年制定「地域化法」1条1項)としている⁽²⁵⁾⁽²⁹⁾。

「生存配慮」とはドイツの国法学者フォルストホフが1938年に提唱した概念で、19世紀以降の人口増加と都市的な生活様式の拡大で都市では自給自足が困難になったので、広義の国家がその責任を負うとしたものである。フォルストホフは水道・ガス・電気や郵便・電信・電話等に並んであらゆる種類の交通機関の供給を生存配慮の任務とした。

生存配慮の事例として、ドイツ全土で約900の地方公益事業体「シュタットベルケ」が電力、ガス、熱供給等のエネルギー事業を中心に上下水道、地域公共交通、廃棄物処理、公共施設の維持管理、通信

事業など市民生活に密着したインフラサービスを提供しており、その使命は、市町村に代わり「生存配慮」の任務を果たすこととされている。例えば中心都市の人口が約23万人のフライブルク市では、黒字事業(主に電力、ガス、熱供給)の利益でフライブルク交通株式会社に年20,111千ユーロ(2019年、約32億円)を補助している⁽²⁹⁾。

③交通運輸従事者等に関するILOの提言

国際労働機関(ILO)(2023)⁽³⁰⁾は、新型コロナウイルス感染拡大下で働いた世界のエッセンシャルワーカーの中で「交通運輸従事者の死亡率が高かったこと」を指摘し、「エッセンシャルワーカーのディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の実現に向けて、安全で健康的な職場や労働時間、賃金政策」等の目標達成を提言している。

3.2. 国内の都市交通政策事例の考察

次に地域公共交通の維持・運営のため、バス路線再編に取り組む岡山市、地域の交通課題を「自分ごと化」する取組みを進めている福岡県大刀洗町、住民参加の都市交通政策を進めている福岡県大野城市や福岡市の事例を取り上げ、考察を深めたい。

(1) 岡山市の路線再編(幹線・支線)の取組み

2024年4月、岡山市の「路線バス再生に向けた5か年計画」である「地域公共交通利便増進実施計画第1弾」⁽³¹⁾が国土交通省に認定された。

その策定目的は、公共交通の経営状況が厳しいことに加え、路線バスで運転者不足や車両の老朽化が深刻化する中で、市全体の路線の維持・拡充を図り、市民の移動手段を守ることである。

その施策の3つの柱のうち、「バス路線の再編」や「市民の利用環境と事業者の業務環境の改善」において、①需要に応じて幹線と支線に分離し、乗り継ぎ環境(待機場等)を整備し、駅や商業施設、病院への接続を強化、②支線は小型車両(普通2種免許)で運行、③幹線は民設民営だが、支線は公設民営で運営、④運行経費支援による支線維持(最大65%市が支援)が官民の役割分担やサービスの事業者間統合のもとで進むことになっている(図5)。

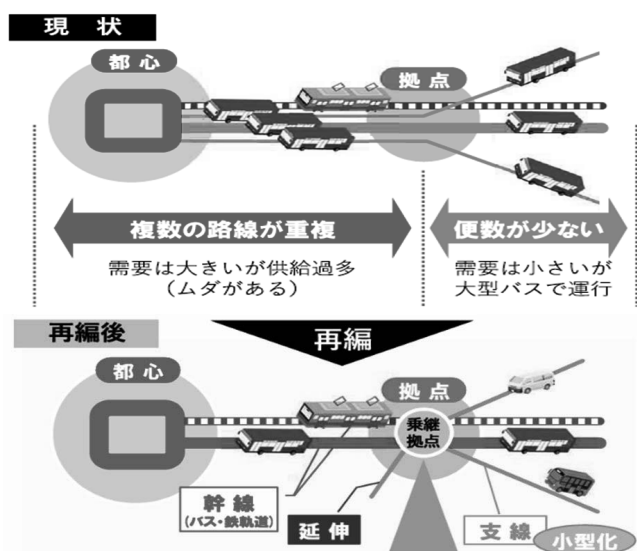


図5 岡山市バス路線の維持・拡充に向けた新形態
出所：岡山市広報資料⁽³¹⁾，2024年4月16日

（2）地域の交通課題を自分ごと化する取組み

人口1万6千人の福岡県大刀洗町は、「人口減少をはじめ、ゆっくりと、しかし確実に外部環境が変化する中、何もしなければ茹でカエルになる」ことを防ぐため、町民が主体的に町政に参加・対話して、解決策を考えることを重視してきた⁽³²⁾。

2014年に大刀洗町が始めた住民協議会「自分ごと化会議」⁽³³⁾は、無作為抽出で選ばれた町民が、町の課題を行政任せにせず自分ごと化し、解決策を考え、町に提言する法定協議会である。

2018年には鉄道の存続策が議論されたが、駅から離れた所に住むある参加者は、当初「鉄道がテーマだと知っていたら、この協議会に参加しなかった」と語っていたが、協議会で地域公共交通について学び、議論した後、「毎週孫と電車で外出している」と自らの行動変容を述べたそうである⁽³⁴⁾。

またその協議会の提言「駅のイメージを変える」（表5 ⑦）から、大刀洗中学校美術部と九州産業大学芸術学部が駅の塗り替えて駅を明るくした⁽³⁴⁾が、地域公共交通の課題解決のため、住民が主体的に考え、意見を述べる場をつくり、その意見を実際に反映した点が注目される。

表5 大刀洗町住民協議会答申（鉄道の自分ごと化）

- ① より多くの人が鉄道廃線の危機感を持つための働きかけを行う
- ② 鉄道のメリットの明確化など、まずは利用が増えるための試みを何でもやってみる
- ③ 鉄道利用者を増やすために行政、事業者、町民が一体となって積極的なPR活動を行う
- ④ 定期利用者特に子どもに寄り添ったサービスを行う
- ⑤ パークアンドライドが定着するよう活用さらなる工夫をする
- ⑥ 駅までのアクセスの改善などによって、他の移動手段から鉄道に切り替えるための必然性をつくる
- ⑦ 駅のイメージを変える
- ⑧ 電車に乗る以外の支え方を考える

出所：大刀洗町「平成30（2018）年 住民協議会 答申」⁽³³⁾

（3）住民によるボランティア輸送、買い物支援

福岡県大野城市南部に約1万世帯が暮らす住宅地がある。1971年に旧自治省が「モデルコミュニティ地区」に指定し、南地区コミュニティ運営協議会を中心にした地域活動が活発な地区である。坂道が多い同地区で、高齢者の外出を支援し、孤立防止や地域社会参加促進のため、2009年、大野城市は10人乗りのワゴン車とガソリン代等の運営費を提供し、2ルートで週3日、1日4便の高齢者移動支援事業「ふれあい号」の運行を始めた⁽³⁵⁾（写真1）。

そして同協議会がボランティア運転者確保や運行ルート、バス停設置・時刻表作成のほか、住民から1世帯当たり年160円の経費徴収も行っている。また、ボランティア輸送は、一般的に運転者確保に苦勞する場合が多いが、同地区では7地区の区長から推薦された11名が運転を担当している⁽³⁵⁾。

福岡市東区香住丘校区自治協議会でも、2017年2月、福岡市「地域との協働による移動支援モデル事業」⁽³⁶⁾が開始され、10名乗り車両を福岡市社会



写真1 大野城市 高齢者移動支援事業

出所：大野城市南地区コミュニティ運営協議会 HP

福祉協議会から借り受け、週3回、地域のボランティアや地域の介護サービス事業所・医療機関等の運転・付添により、日常の買い物に不安を抱える高齢者を店舗まで送迎している。

以上を実現できるのは、住民の日常的な地域参加と高い自治意識がある。従って、今後バスの廃止区域が拡大した場合、住民参加と自治意識が地域の移動を支える可能性を示していると言えよう。

3.3. 小括

以上の既往・事例研究の考察から、迫るバス路線の減便・廃止危機に対して、バス路線網の再構築と維持可能な都市交通政策の実現に必要なことは、次のとおりである。

(1) バス路線網の再構築に必要なこと

①バスの減便・廃止に対応した路線再編

特にバス路線が廃止された場合、自治体は地域・区域別のバス等の運行水準を設定し、代替りの交通事業者やボランティア輸送の運行を含めた路線再編(幹線・支線)を検討することが生じること。

さらには、既存の交通事業者が維持してきた運行ルートやダイヤ、運賃の設定、停留所や乗継ぎ施設、車両折返し場の設置、その運営体制や人材育成までを自治体が担う可能性があること。

②運転者の待遇改善や働く意欲の向上

運転者不足の要因に、長時間労働の割に収入が低いことや乗客のクレームに対する不満があるので、待遇改善や働く意欲の向上が必要になること。

(2) 維持可能な都市交通政策の構築に必要なこと

①新たな都市交通政策の構築と財源確保

産業構造の変化や労働力不足、人口減少を予測し予防する都市計画や雇用・労働力確保、地域福祉計画を包含する維持可能な都市交通政策の構築が今後必要となり、その様々な施策を実行するための財源確保が必要になること。

②新たな都市交通政策に対する市民の理解

新たな都市交通政策とその財源確保を行うには、日常公共交通を利用しない市民までが社会的コストの増加を容認することが必要になること。

③福岡市の成長を支える広域都市圏での計画・実行 通勤・通学者が都市圏全体から集まる福岡市にお

いて、都市交通問題の解決は福岡市だけでは出来ない。特に雇用、税収を生む事業所が集積する福岡市都心部への都市圏郊外からの通勤手段の確保を広域都市圏で計画・実行することが必要になること。

4. 提案

労働力人口が縮小する中で、運転者確保を市場経済に任せるだけでは減便・廃止が加速しかねない。放置すれば、通勤はもちろん、小中高生や免許を返納した高齢者、透析患者のように移動しないと生命を維持出来ない方の移動までが困難になるだろう。

前章までの考察を踏まえて、これまで福岡市の「強み」であるバス路線網を「弱み」に変えないため、福岡市のバス路線網の再構築と維持可能な都市交通政策の実現方法について提案したい。

(1) バス路線網の再構築に必要なこと

①バスの減便・廃止に対応した路線再編

a. 区域別運行水準の設定と計画立案人材の育成

運転者確保予定から輸送力を予想し、鉄道・地下鉄／バス幹線／支線／ラストワンマイルという区域別の運行水準の設定とその運営・運行方法の計画策定が立案できる人材育成を提案する(表6)。

表6 将来予想と必要な対策

区域	将来予想と必要な対策
民営鉄道 市営 地下鉄	・労働力不足で乗務員・駅員、車両・施設整備員の確保が困難になるほか、鉄道沿線人口の減少が、「駅接続バスの減便→自動車利用増→駅周辺の渋滞」の悪循環で鉄道旅客の減少も進み、鉄道の維持に支障が出るので、バスとの役割分担や乗継の強化が必要
バス幹線	・運転者不足による減便、乗客減で収支が悪化し、バス事業の存続が一層困難に ・バス幹線には二種免許を持つ運転者の優先配置が必要 ・支線から幹線への乗継施設や折返し場の設置、車両更新等に官の財政支援が必要
バス支線	・路線バスからコミュニティ/デマンド交通へ変更、新運行事業者・住民団体に運行計画・運営ノウハウ支援、財政支援が必要
ラストワンマイル	・一部でバス空白地が拡大、乗合タクシーやオンデマンド交通、住民共助のボランティア輸送が必要

出所：吉中、榎本(2017)⁽³⁷⁾、岡山市⁽³¹⁾を参考に筆者作成

b. 区域の運転者が確保できない場合の対応

運転者不足が進み、バスやデマンド交通でさえ運

行が困難な区域では、住民や地域団体自らが住民の移動支援を行う「ボランティア輸送」が必要になるだろう。そこで自治体の実現意欲の高い自治協議会を募って導入する「ボランティア輸送」を提案する。

その導入において、安全や運行管理の支援が重要である。専用の運転研修施設を持ち、車内で運転士が「バスが停車するまで席をお立ちにならないで下さい」と案内を徹底している西鉄バスの有責乗客負傷事故（車内転倒事故等）の発生件数は地球76周に1件の割合である（年間走行キロ÷有責乗客負傷事故件数で算出）⁽³⁸⁾。ボランティア輸送で同様の安全対策は難しく、例えば善意でボランティア輸送の運転者になった方が重大な人身事故を起こし、地域内での人間関係が悪くなったり、事故を機に後継者がいなくなったりすることが生じるだろう。

従って、65歳を超えて再定年した二種免許保有者がボランティア運転者の運転を教習し、相談に乗るような安全支援の仕組みづくりも必要である。

②運転者の待遇改善や働く意欲の向上

運転者の待遇改善の原資を運賃収入の中で確保するのは困難なので、その原資を確保する方策を官民で検討することを提案する。

また、運転者の労役に住民が感謝の気持ちを伝える仕組みを自治協議会等の地域別に作ることを提案する。それは建設、生産、介護サービス、飲食、保険医療等あらゆるエッセンシャルワーカーに対しても同様である。大野城市の「ふれあい号」は域内の区長が推薦した住民が運転者になっており、町内でその労役を慰労する会が開かれている⁽³⁵⁾。

（2）維持可能な都市交通政策の実現に必要なこと

①新たな都市交通政策の構築と財源確保

a. 統合政策の立案と実行

交通事業の運営とインフラを分離して運行費用を軽減する「上下分離」や「運輸連合」、労働力確保のためデベロッパーに付置義務として設置を求める「アフォーダブル住宅」⁽³⁹⁾など官民や部局を超えた統合政策を計画・実行するとともに、バス路線が廃止された時に生じる社会的コスト（車利用増による渋滞や事故、地価や税収下落、外出困難な高齢者の衰えにともなう医療費の増加等）との損益を評価す

る「クロスセクター評価」^{(22) (40)}の導入を提案する。

b. 市場・事業者任せの人材確保の見直し

バスに限らず建設、介護・保健・医療等の労働力不足解消は、市場・事業者任せでは解決出来ない。

そこで、過疎地域の人材を確保する「特定地域づくり事業協同組合制度」⁽⁴¹⁾のように、官民で設立した協同組合等が運転者をはじめとする労働力不足が深刻なエッセンシャルワーカーを雇用し、多能工化する方策を官民で検討・実施することを提案する。

なお運転者には、国の「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」⁽⁴²⁾により運転・拘束時間の上限規制があるが、他職種と多能工化すれば、勤務シフトや休暇の設定を柔軟化できる面もあるだろう。

c. 「共助」の移動を支援する独自財源の検討

令和7（2025）年度の国土交通省の概算要求は、「『交通空白』の解消等に向けた地域交通のり・デザインの全面展開」として274億円の予算要求を行っている。しかし、その額は社会資本整備総合交付金事業（道路、港湾、都市再生整備、住環境整備等）予算要求額6,089億円の4.5%に過ぎない⁽⁴³⁾。

明治以降、殖産興業や軍事化に国家財政を集中した日本では、国鉄や一部の公営交通を除き鉄道やバスなどの地域公共交通を主に民が整備してきた⁽⁴⁴⁾。つまり地域公共交通というインフラサービスが地域関係者による共同出資や共助によって形成されてきたのである^{(15) (44)}。今後バス路線の維持が困難になれば、国費負担があるべきだが、大野城市や香住丘の自治協議会のように移動支援を地域（フランスではコミューン）の「共助」で補うことが増えるだろう。

その共助を維持するには独自財源が必要になる。フランスは交通税、ドイツは地域エネルギー会社の収益でその財源を確保⁽²⁷⁾しているが、福岡市でも宿泊税のような独自財源の確保やそれを財源とした「共助」の移動支援の検討を提案する。

なお、滋賀県は「地域公共交通を支えるための税制（交通税）」の導入を検討している⁽⁴⁵⁾。地域公共交通の役割を「単にその利用者のみならず、県全体の社会・経済の基盤であり、産業や観光の振興にもつながる」としており、「納税者である住民が、単

に費用を負担するだけでなく、負担を巡る議論を通じて、ともに地域の将来像を描いていく仕組み」とし、「公論熟議を積み重ねる」としている。

②新たな都市交通政策に対する市民の理解

a. 福岡市生活交通基本条例を市民の共通理念に

将来の危機回避のため、過去に例のない未知の都市交通政策を実行するには、市民が合意する理念が必要になる。フランスやドイツでは「交通権」、ドイツ「生存配慮」が憲法等で規定されているが、それと同様の条例が福岡市にある。施行当時、日本で初めて「移動権」に言及した「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）」である（表7）^{(22) (46)}。

その前文には「市による『公助』を市民及び市民団体による『共助』及び『自助』、並びに公共交通事業者のさらなる『努力』で補い合う」とある。

今後、福岡市内でバスの減便・廃止地域が生じた場合、自治体の責務にせず、市民が建設的に福岡市の交通のあるべき姿と解決策を考え、行動する上で拠り所となる共通理念（ビジョン）であろう。

表7 福岡市生活交通条例 前文（抜粋）

生活交通は、市民の諸活動の基盤であり、日常生活において重要な役割を果たし、地域社会の形成を支えるだけでなく、社会経済を発展させるとともに、文化を創造するなど豊かな社会の実現のために不可欠なものである。（中略）

このような状況に対処するため、福岡市が地域の生活支援のための交通の在り方を制度的にも政策的にも主体的に整備する必要性に迫られている。

今こそ、市民の生活交通を確保し、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するとともに、これまでの公共交通事業者の取組を踏まえ、福岡市による「公助」を市民及び市民団体による「共助」及び「自助」並びに公共交通事業者のさらなる「努力」で補い合う仕組みづくりが求められている。

よってここに、公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通を確保し、もって活力ある地域社会の再生に寄与するという決意のもと、この条例を制定する。

（平成22（2010）年3月29日制定）

出所：福岡市⁽⁴⁶⁾

b. 住民が交通問題を自分ごと化

フランスでは、鉄道を利用すれば2時間半で移動可能な近距離航空路線を禁止し、鉄道利用を推進する法律が2023年5月に可決された。地球温暖化ガス削減のため、無作為抽出で選ばれた国民150名が全国で議論を重ねて立法化したものである⁽⁴⁷⁾。

国が決めた政策に国民が単に従うのではなく、国民が自身の不利益にもなる近距離航路を禁止したそのプロセスは、大刀洗町住民協議会の「くじ引き民主主義」^{(33) (48)} 同様、主権者である国民や住民が交通問題を自分ごと化して解決に関与するものである。そのような政策への住民参加を提案する。

なお、フランスの取組みは、環境対策のルールメイキングで国際的に優位に立とうとする欧州の都市・産業の差別化戦略を市民・住民自らが推進する役割を果たしているとも言えよう。

c. 主体的参加、住民自治による維持可能性の向上

今後の都市交通対策には市民・住民や地域企業の主体的参加が不可欠である。そこで、自治協議会等を活かした地域公共交通の維持を提案する。

大野城市のボランティア輸送や香住丘の買い物支援は、日頃から町内の地域課題解決に向き合う住民の自治活動から生まれていることから、数千人規模の「自治協議会」の活用は一つの方法である。

なお、日本では、大正以来の市町村合併で数千人規模の自然村（自然発生的に成立し、一つの集落を形成した字、集落）が消滅しているが、フランスでは数千人規模の「コミューン」が今なお自治の基盤であり、その「コミューン」が広域に連携して地域公共交通を運営していることは参考になる^{(27) (28)}。

つまり「共助」で成り立つ交通を数千人規模の顔が見える関係の町内会や自治協議会で運営することは、維持可能性を高める方法として有効であろう。

③福岡市の成長を支える広域都市圏での計画・実行

福岡市を除く各市町では交通専門部署が無い場合が多く、専門人材も不足している。そこで、広域自治体で都市交通政策の計画・運営・運行支援を行う組織設置と専門人材の配置・育成を提案する。

その実現のため、福岡都市圏広域行政推進協議会（会長：高島宗一郎福岡市長）⁽⁴⁹⁾ の枠組みと財源活

用を提案する。同協議会には福岡競艇の収益基金もあり、今後、福岡都市圏の重要な問題となる都市交通政策にこの組織を活用するのは合理的である。

5. おわりに

5.1. まとめ

本研究では、バス運転者の深刻な不足から、2040年まで人口や都心の雇用者が増える福岡市において、バス路線網の維持が困難になると予想した。

そして、バス路線網の維持を自治体や市民・住民が主体的に取り組む既往・事例研究から、福岡市の強みであるバス路線網の再構築と維持可能な都市交通政策を提案した。

なお、本来、都市交通政策を論じるには、国の交通政策から考察する必要がある。現在、国は、バスの廃止やタクシーの減車で拡大する交通空白地域対策として「ライドシェア」を推進している⁽⁵⁰⁾。

しかし福岡市では、1日1車当り420名が乗車するバス⁽¹²⁾を「ライドシェア」のセダンやワゴン車で補うのは物理的に難しく、また乗車拒否が道路運送法で禁止されているタクシーと異なり、緊急時に確実に利用できるかわからない、米国では車内での性被害報告がある⁽⁵¹⁾等の問題もある。但し誌面に限りがあるので、今後の研究テーマとしたい。

5.2. 構想力と実行力を持ち、未知の領域に挑もう

今後の福岡市が、都心再開発や創業支援、ウェルビーイングの向上等で産業の高度化や国際化を実現したとしても、運転者などエッセンシャルワーカーが支えているインフラサービスを維持できなければ、その維持は困難になるだろう。

だからこそ「運転者不足」という事実から、我々は「人口ボーナス期」が「人口オーナス期」に変化したことを直視し、福岡市の都市交通政策を考え直す必要がある。2040年には福岡市の75歳以上の単身者世帯数が10万を超える⁽⁴⁾が、急激に高齢化が進む福岡市が将来、欧州が経験したように縮小する都市の様々な問題への対応に迫られるかもしれない。

未知の領域である今後のバス路線網の再構築と都市交通政策を考えるに当たり、最後に100年以上前

に福岡市で、当時では未知の交通事業を始めた渡邊与八郎について触れたい。

渡邊与八郎は、1911年に博多電気軌道（後の西鉄市内線）を開業した。また、1900年に現在の九州大学を誘致した際に真っ先にその運動資金を寄付し、福岡市より優位な条件が揃っていた熊本市や長崎市に競り勝つことに貢献したほか、博多電気軌道の沿線で博多築港の整備や博多絹綿紡績（現キャナルシティ博多）の創業、中洲や香椎浜の埋め立て、旧博多座の設立支援等を行った⁽⁵²⁾。つまり与八郎が福岡市に当時未知の交通事業や大学、産業を創ったことが1889年、市制施行時に人口5万人、九州では鹿児島市、長崎市に次ぐ3番目の都市でしかなかった福岡市⁽⁵³⁾を大きく成長させる源流になった。しかも町名「渡辺通」に「渡邊」の名を遺す与八郎は生前、自身の名前の町名化を固辞し続けたように、目立つことを避ける謙虚な人であった。

そんな与八郎が築いた事業が競争力の源流であることを敬い、我々も構想力と実行力を持って未知に挑み、福岡市の未来を明るくしようではないか。

参考文献

- (1) 朝日新聞デジタル：2023年11月16日、南日本新聞デジタル：2024年8月21日
- (2) 西日本鉄道：ニュースリリース.2023年9月20日、2024年3月1日、西日本新聞：2023年3月2日
- (3) リクルートワークス：未来予測 2040,2023.3.
- (4) 福岡市：福岡市の将来人口推計.2024.4.
- (5) 福岡市：主なプロジェクト.同HP
- (6) 九州大学：箱崎キャンパス跡地地区土地利用事業者募集における審査結果.同HP.2024年10月4日
- (7) 福岡市交通局：地下鉄の概要.同HP
- (8) 西鉄バス時刻表：同HP.2024年10月4日現在
- (9) 日本工営、復建調査設計：運転者不足の現状と課題～九州運輸局管内の「路線バス運転者」に対する意識の実態調査業務報告書から～.2024.7.
- (10) 宇都宮浄人：地域再生の戦略「交通まちづくり」というアプローチ. pp.15-35, ちくま新書, 2015.
- (11) 国土交通省：全国都市交通特性調査.2015.
- (12) 福岡市：福岡市統計書 令和5（2023）年版

- (13) 福岡市：第1回 福岡市都市交通協議会参考資料. 同 HP, 令和（2023）5年11月30日
- (14) 九州運輸局：乗合バス事業の概況. 同 HP
- (15) 西日本鉄道：百年史 .pp.163,235-236,2008.
- (16) 福岡アジア都市研究所：FUKUOKA GROWTH 2024. pp.53, 同 HP,2024.3.
- (17) 矢作弘：縮小都市の時代 .pp.2-20, 岩波新書 .2014.
- (18) 諸富徹：人口減少時代の都市 .pp.i- vi .pp.98-184, 中公新書 .2018.
- (19) 喜多秀行, 他：地域社会が保証すべき生活交通のサービス水準に関する研究報告書. (財) 国際交通安全学会 .pp.1-4,2008.
- (20) 原田昇編著：交通まちづくり 地方都市からの挑戦 .pp.1-8, 鹿島出版会 .2015.
- (21) 三村聡, 岡村敏之, 伊藤昌毅編著, 地域モビリティの再構築. 薫風社 .pp.254-275,2021.
- (22) 宇都宮浄人：地域公共交通の統合的政策. 東洋経済新報社 .p.9,60,138,141,2020.
- (23) 板谷和也：フランスの都市圏交通計画における政策理念と財源制度. 交通学研究 48 巻 .2005.
- (24) 南聡一郎：フランス交通負担金の制度史と政策的含意. 財政と公共政策第 34 巻第 2 号 .2012.10.
- (25) 土方まりこ：ドイツの地域鉄道政策における「生存配慮」概念の意義. 交通学研究 61 巻 .2018.
- (26) 竹内龍介：持続可能な都市モビリティ計画（SUMP）の概念及び展開状況. 国土交通政策研究所政策セミナー, 同 HP,2022 年 10 月 26 日
- (27) 南聡一郎：地方都市圏におけるモード横断的な公共交通の財務についての調査研究. 国土交通政策研究所政策セミナー, 同 HP,2022 年 6 月 7 日
- (28) 塚本直幸、南 聡一郎他：フランスにおける都市交通体系の転換に関する考察. 巻 13, 大阪産業大学人間環境論集 .2014.4.
- (29) 国土交通政策研究所政策セミナー：我が国における地域公共交通等の新たな地域経営手法を考える～ドイツにおける「シュタットベルケ」の分析～. 同 HP,2022 年 7 月 8 日
- (30) ILO：世界の雇用と社会の見通し 2023 エssenシャルワークの重要性. 同 HP,2023.3.
- (31) 岡山市：「岡山市地域公共交通利便増進実施計画（第1弾）が国に認定されました」. 岡山市広報連絡資料, 同 HP,2024 年 4 月 16 日
- (32) 大刀洗町：町長あいさつ. 同 HP
- (33) 同：住民協議会. 同 HP
- (34) 大刀洗町ヒアリング：2024 年 9 月 26 日
- (35) 大野城市南地区コミュニティ運営協議会事務局ヒアリング：2024 年 9 月 26 日
- (36) 福岡市香住丘校区自治協議会:同 HP、産経新聞：2017 年 2 月 2 日
- (37) 吉中美保子、榎本拓真：都市の縮小と公共交通, 日本建築学会編 都市縮小時代の土地利用計画 .pp.143-150, 学芸出版社 .2017.
- (38) 西日本鉄道自動車事業本部：安全報告書 .2024.
- (39) 渡邊詞男：民間営利開発業者による Mixed-Income Housing の開発事業 - 建築計画におけるアフォーダブル住宅インセンティブの影響. 日本建築学会計画系論文集 .2010.
- (40) 西村和記, 東徹, 土井勉, 喜多秀行：クロスセクター効果で測る地域公共交通の定量的な価値. 土木計画学研究・論文集第 36 巻 .2019.
- (41) 総務省：特定地域づくり事業協同組合制度. 同 HP
- (42) 厚生労働省：自動車運転者の労働時間等の改善のための基準（改善基準告示）, 同 HP
- (43) 国土交通省：令和 7（2025）年度国土交通省予算概算要求. 同 HP
- (44) 老川慶喜：日本鉄道史 幕末・明治編 .pp.179-218, 中公新書 .2014.
- (45) 滋賀県：「滋賀地域交通ビジョン」の策定について. 同 HP,2024 年 3 月 28 日
- (46) 福岡市：生活交通の確保. 同 HP,2023 年 3 月 2 日
- (47) BBC ニュース HP：2023 年 5 月 24 日
- (48) 吉田徹：くじ引き民主主義. 光文社新書 .2021.
- (49) 福岡都市圏広域行政推進協議会：福岡市 HP
- (50) 国土交通省：「交通空白」解消本部 HP
- (51) 西日本新聞：2019 年 12 月 8 日朝刊
- (52) 西日本鉄道：渡邊與八郎の未来都市. 西鉄 WEB ミュージアム, 同 HP,2014.
- (53) 福岡市、長崎市、鹿児島市：各市統計書, 各市 HP