

交通モードの融合・連携のための地域協議会の役割と課題

The Role and Issues of Regional Conference for Convergence of Multi-transportation Services

田村 亨**・五十川 泰史***

By Tohru TAMURA**・Yasufumi ISOGAWA***

1. はじめに

2007年10月に施行された地域公共交通活性化・再生総合事業、2008年12月に要綱が出された定住自立圏等形成に向けた地域経営推進事業など、「地域のことは地域が決める」ことを原則とした地域モビリティの活性化や生活機能の強化を目的とした施策が、次々と制度化されている。前者においては、市町村を越える広域生活圏で協議会を設置して地域公共交通総合連携計画を作成し、各主体が責任を持ってこれを推進するとし、国はこれを総合的に支援するとされている。

本稿は、交通モードの融合・連携に着目し、「法定協議会の中で交通サービスの公共性を担保する枠組み」と「あるべき計画を実行してゆく協議会の権限と財源」について問題提起をしたい。

2. 交通モードの融合・連携

わが国の交通モードに関わる議論は、競合モード（新幹線と旅客航空）、融合モード（地方鉄道とバス）、連携モード（航路・空路と陸路）などがひとくくりで議論されている。空港に高速道路が乗り入れていない、道路整備・公共交通導入・歩行者や自転車の環境改善といった交通施策とまちづくりが一体となっていないなど、これまで多くの問題が指摘されているにも関わらず、財源への固執のためか議論が進まない。受益者負担を貫くも、融合モードや連携モードでは何らかの新しい費用負担ルールが必要である。都市・地域総合交通戦略で言われているように、交通施策と都市・地域づくりが一体となって、総合的に展開されることが不可欠であり、関係する主体が共通の目標のもと連携・連動し、必要な施策・事業を適切に組み合わせ、ハード・ソフト一体で推進するパッケージアプローチ型の取組が重要である。

*キーワード：計画基礎論、地球環境問題、総合交通計画

**正員、工博、室蘭工業大学

(〒050-8585 室蘭市水元町27-1、TEL:0143-46-5287

E-mail:tamura@mmm.muroran-it.ac.jp)

***正員、国土交通省松山河川国道事務所

3. 交通モードの融合・連携を行なうのは誰か

模範解答は地域ガバナンスである。しかし、実際は、共有する目標、財源などの手段、手続きにおいて越えなければいけない壁がある。

模範解答を続けてみよう。今の知識社会では人間の満足の大きさが幸せとされる。満足の構成要素は多様であるが、その多くは身近なコミュニティの中で成就される。例えば、まず「個人の自由」があり、次に「自らも構成員であるコミュニティによる自助」がある。自助の発展として自治を考えると、地方自治でできないことを「国に預ける権限」と考えるべきであろう。財源、人的資源、情報も然りである。

2008年末に議論された直轄国道の15%ぐらいを国の直轄から県の方へ整備・管理を移すということも、2010年に決まるであろう新地方分権一括法で議論されていることも、「地域のことは地域で決める」という流れである。分権というよりは、地域ガバナンス、すなわち、一番最適な人が決めて実施する時代に入った。地域公共交通の活性化及び再生に関する法律に示されている様に「良質な公共輸送サービスを確保することが重要な課題であり、市町村が中心となって、交通事業者、道路管理者、地域住民、NPO その他様々な地域の主体が、当該地域にとって最適な公共交通のあり方について合意形成を図り、合意に基づき各主体が責任をもって諸取組を推進する」仕組み作りが必要とされている。

このように、地域ガバナンスへの分権が進むと、行政からの下請け意識が減り、自らの責任のもと自分たちでできることに参加すれば、1万円かかるサービスが8千円でできるかもしれない。ここまでが理念である。その実態は、法定協議会が公共性を担保する枠組みとなっているのか、あるべき計画を実行してゆく権限と財源が付与されているのか、などという問題が生じている。

4. 地域ガバナンスの役割と課題

(1) 公共サービスに関する国の役割

2000年に施行された地方分権一括法の最大の意義は機関委任事務制度の廃止である。戦後GHQが知事公選制を強く求めたのに対して、内務省が地方統制の手段とし

て考案したものである。この制度の問題は、公選制により市民に選ばれた代表を国の地方機関（下級機関）としたことにある。地方分権一括法により機関委任事務は、自治事務と法定受託事務に分けられた。このうち法定受託事務は「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」（地方自治法第2条9項）と規定された。

法定受託事務とされた公共サービス関係の事務については、どこまで国による統一的政策が必要なのかは、今後、十分議論をする必要がある。これは「国が本来果たすべき役割」は何かという議論であり、よく言われる「国は外交と防衛に専念」という単純な議論ではない。全国画一の公平性を重視するあまり、地方の多様性や活力を奪い、経済的に都市に依存する地方を作り出してきたという轍を踏まないようにしつつも、広域交通サービスにおける公共性の担保や総合的な交通システムの確立は、市町村を越えて俯瞰的に見る必要がある施策であり国が行なうべきものであろう。また、議論においては、北東北三県による都道府県連合の動きや、市町村合併の次に進展する考えられる広域連合など動きにも留意すべきである。兎も角、ここで重要なことは、地域ガバナンスの側が、国の役割を限定的に捉えて行く姿勢である。

（2）協議会とは

国土形成計画における広域地方計画協議会、観光圏整備法における法定協議会など、昨今、よく耳にする協議会であるが、その歴史は古い。行政機能の広域化に伴う、複数の市町村（都道府県間、都道府県と市町村間の場合もある）の協力で行なう共同行政（広域行政）の仕組みのひとつが協議会である。戦前の地方自治法における協議会は国との連絡調整を図ることを狙いとしていたが、1952年の法改正により共同行政をより簡素な手法・手段で行なう目的で協議会が定義直された。地方自治法では、特別地方公共団体として、特別区、組合（一部事務組合・広域連合など）、財産区、地方開発事業団の4種類を認めている。我われにとって馴染み深いのは、消防やゴミ・し尿処理における一部事務組合であるが、一部事務組合の協議会に1961年から計画作成協議会が加えられたことは都市化に伴う広域的な都市開発や地域開発行政の推進からである。

また、法上の協議会に対して「事実上の協議会」が多用された時期がある。これは、設置手続（一部事務組合には議会と執行機関の設置が義務付けられている）や活動とその結果責任に対する法的拘束を回避する点とともに、法上の協議会には国の地方出先機関や民間企業などもメンバーが加えられない時期があったからである。

（3）港湾事業にみる協議会の機能と課題

港湾事業で一部事務組合を作っているのは、6港湾（石狩、苫小牧、四日市、名古屋、境、那覇）であり、残りは都府県か政令指定都市が管理者となっている。このうち、石狩湾新港（小樽市と石狩市）と那覇港のみ市町村と都道府県の協議会を持っている。

広域ゴミ処理などでは範囲を決めてお金の負担方法を調整すること（ゴミ処理の場合、一般と産業用などの分担調整もある）が組合の業務であるが、港湾管理ではポートセルスなどを含めた港湾事業を促進させて地域開発に資することも目的となっている。

苫小牧港管理組合へのヒアリング結果を以下にまとめる。当組合は、道議会議員4名＋苫小牧市議会議員4から成る議会を持っているが、その議会の運営に苦慮することはないという。改善すべき点は、組織としての自立であり、人事と予算に関わることとされた。人事では、道から8名、苫小牧市から20名、組合採用が20名の組織であるが、道や市からの人事が出身母体で決められてしまうという問題がある。予算では、道と市から負担金を貰うことに縛られるという問題がある。例えば、北海道の財源が厳しい現在、その縮小に合わせて市からの負担金が決まってしまう。また、計画立案（地方港湾計画）では、先の負担金に関わる予算削減が新規事業に影響を与えているとのこと。さらに、組合内には海上交通安全協議会が、外部に会長を務める利用促進協議会があるが、目標を共有できており問題はないとのこと。

5. おわりに

本稿をまとめると以下のとおりである。

- ① 「土木計画・学」は、受益者負担を貫くも交通モードの融合や連携を図るための新しい費用負担ルールを提案すべき。また、交通施策と都市・地域づくりが一体となって総合的に展開するためのハード・ソフト施策の組み合わせパッケージを用意すべき。
- ② 「地域のことは地域で決める」という流れの中で、市町村、交通事業者、道路管理者、地域住民、NPOその他様々な主体からなる協議会は、国からの権限と財源の付与のみならず、必要であれば「公共性を担保する枠組み」などを「国が本来果たすべき役割」として提起すべき。
- ③ 協議会が「組織としての自立」するためには、地域が共有する目標、財源などの手段、手続きにおいて越えなければいけない壁がある。構成員の多様さ故に、目的指向の再整理に基づく合理的判断が重要とされるが、国は「議論の場づくり支援」と「計画づくり支援」のみならず、「社会実験・政策実験」といった計画実践へのインセンティブ施策も行うべき。