

地域モビリティ確保に必要とされる 意思決定システムについて

田村 亨¹・有村 幹治²

¹フェロー会員 工博 室蘭工業大学 教授（〒050-8585 室蘭市水元町27-1）

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

²正会員 博士（工学） 室蘭工業大学 助教（〒050-8585 室蘭市水元町27-1）

E-mail: arimura@mmm.muroran-it.ac.jp

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を目的とした施策が、制度化されている。当該事業では、市町村を越える広域生活圈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、地域のモビリティ確保について、交通サービスの公共性を担保する枠組みを議論するための意思決定システムについて問題提起をする。

Key Words :ensuring local mobility, decision making system, participation of various stakeholders

1. はじめに

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、岩手県・宮城県・福島県の太平洋側を中心に未曾有の大災害（地震・津波・原発被災）をもたらした。地域モビリティ確保の前提となる交通社会資本について、国は、新しい安全・安心の想定リスクを定めて、ハードな交通施設の強靱性・代替性・多重性・回復性を抜本的に見直す必要がある。また、エネルギー問題が国土の安全・安心とも連動していることが明確となり、自立分散型の生活・生産活動の在り方について国民が共有できる道筋を示すことが重要であろう。さらに、震災を機に、①全国的に影響が及ぶような災害時の復興を想定した骨格的な方針をあらかじめ定め、復興に充てる財源の根拠となる立法を措置しておくこと（国土計画に持たせるべきもの）と、②平時から発災後の復興計画をすべての広域地域が、住民参加を含む適正な手続きのもとで策定しておくことを義務付ける法律をつくること、が必要と思われる。

本稿は、「地域モビリティ確保に必要とされる意思決定システム」について論じるものである。結論から言えば、安全・安心な国土を形成する地域交通インフラの供給については国が責任を持って行うことを前提として、その運用である地域モビリティ確保については「地域のことは地域が決める」という地域の意思決定システムの

確立が必要というものである。そして、この意思決定システム確立の要件は、「公共性の担保」であり、（政府が行う公共政策ではなく）互いに共通性と異質性をもつ地域住民がコミュニケーションをとって共有できることを提案する。さらには、公共哲学が提唱する 4 つのコミュニケーションを取り挙げて、我が国の地域モビリティ確保に必要とされる意思決定システムを検討する。

2. 地域主権と規制改革

2000 年に入ってから交通政策の転換とは、「公から『新しい公共』へ」の、「官から民へ」の意思決定権限の委譲であり、そのキーワードは、地域主権と規制改革である。

(1) 地域主権

地域主権などの分権議論は、国から自治体への官官分権をイメージするが、地域のことは自分達で決めるという地域社会への分権である¹⁾。確かに自分達ができることに参加すればコストを下げられる可能性は高い。

わが国では、2007 年 11 月の国土形成計画において「新たな公」が提案された。その後、民主党政権下の鳩山首相所信表明演説（2009 年 10 月 26 日）に基づき、「新しい公共」という考え方やその展望が示された。こ

これらの動きは 1990 年代に始まる「政府の公」と「民の公共」を区別する新しい視点を導入し、ヨーロッパの古典的な公共哲学を再解釈する流れとも言われている。新しい公共の原点は、公共性の実践的な創出によって、人々の間に広まる無力感やモラル低下などの現状をネガティブに捉えずに、個人のアクティビティ（絆の）向上によって地域をポジティブに見直そうというものではなからうか。最近では、東日本大震災の復旧における「新しい公共」と言えるボランティアの活動に、目を見張るものがある。

「政府の公」の立場からは、立法された行政サービスは公が責任を持って行う部分であるが、人口減少や高齢社会、地球温暖化対策などによる多様なニーズの全てを公が担うことは財政的にも難しくなっていることがあり、例えば公共サービスとして地元の企業・住民などが、地域モビリティ確保の観点から交通事業の計画・運営・運行を担おうという動きは大いに歓迎されるものである。

ここでの問題は、公から公共への権限の付与に尽きるようである。ヨーロッパ地域学会のエンパワーメントの動きをいち早く紹介した京都大学の小林潔司教授によると、「目標を実現する方法は、公・事業者・地域住民が①データに基づいた科学的な議論を②公開して行うとともに、公は事業者や地域住民である民に権限を与えて、目標を実現するための工程管理・情報管理を直接民主主義によって③民が主体的につくることである」と指摘している。新政権下、一括交付金制度などいくつかの動きはあるものの、国と自治体に関する行財政改革は進んでいない。

(2) 規制改革

イギリスのサッチャー首相時代における運輸業の「規制改革と自由化の動き（1970 年代後半）」は、新自由主義の運輸制度として我が国にも数多く紹介された。特に都市間バスの規制緩和では、赤字路線と黒字路線の間に灰色路線を設定し、これが黒字になるようにインセンティブ補助（時限付運行補助など）を実施した。これは、単に自由化のみを目指すのではなく、競争を促進するための新しい制度設計の一例であり、強力な中央官庁を頂点とする集権的な政策運用から市場重視への政策運用として、我が国へ紹介された。

我が国でも民主党政権下で脱官僚が言われ、当初、官僚のパターンリズム（温情主義）が排されて交通政策における規制改革（市場メカニズムによる意思決定）が進展するものと予想されたが、新しい意思決定のパラダイムに基づいた目標設定・政策立案とその実施・評価の大転換を図るまでには至っていない。

3. 地域づくりと交通 —イギリスの事例—

(1) 誰が戦略をつくるのか

イギリスではサッチャー政権以降、「政府の公」の分野に PFI、エージェンシー化、民営化、民間委託等により市場メカニズムの活用を進めることを主要な柱のひとつとする New Public Management (NPM) という行政手法が採られてきた。ブレア政権のもとでも、財政支出削減などの経済性・効率性の向上に加え、住民の効用・満足度といった有効性を重視する行政を目指す Best Value という概念を採り入れ NPM の制度改革が行われた。交通サービスに関しても、事業者や住民との協力 (PPP= Public Private Partnership) によって、コスト抑制や効率性向上だけでなく、利用者に使いやすい Best Value な公共交通サービスが提案され、地域公共交通の活性化を図ろうとしている。

Best Value な公共交通サービスの実現として、政策投資銀行のレポート (2003) ²⁾ では、欧州の事例を分析して「3つのバリアフリー」という考え方を提示している。それは、①ハードのバリアフリー；乗り継ぎを前提とした再施設配置、②ソフトのバリアフリー；“地域全体のダイヤ設定調整”や“一定金額で期間乗り放題による料金割高感の解消”など、③参加のバリアフリー；公・事業者・住民の間のバリアを越えて地域住民ニーズを反映させて具体的なハードとソフトのバリアフリー施策を検討することである。

(2) 戦略を広域に捕らえて重点化する

(EUにおけるスコットランドの選択)

1999 年に独自の議会を持ったスコットランドの事例は、わが国が北海道・東北などの広域地方ブロックで自立を図る際の参考となる。2004 年に初めて立案された国土計画では、セントラルベルトと呼ばれるエディンバラ＝グラスゴー間の知識経済中心の連携強化が謳われ、この回廊を UK のみならず EU の経済中心の一つとすることが目標とされた。また、スコットランド開発の戦略的なフレームワークとして政府は「A Smart Successful Scotland」を策定しており、これを受けて、例えばエディンバラ・ロジアン地域開発公社では、①世界との結びつきの強化、②競争力のある企業の創出、③労働市場の機能改善、の 3 分野に重点投資をしている。①の具体として、空港＝エディンバラ＝グラスゴー間のシームレスなモータウェイ整備、エディンバラ空港から EU 主要空港への定期便確保にスコットランド政府が補助をする仕組みがある。

ここで重要なことは、国の戦略として EU の経済中心になることを掲げざるを得なかったスコットランドは、結果として北部地域の開発を遅らせたことである。この

ため、地方崩壊とも言うべき北部から知識経済中心への急激な人口流出が始まった。

わが国への教訓は次のようなものであろう。経済が右肩上がりで成長していた時代は、全員が右肩上がりに成長できた。しかし、成熟化・低成長化の下では、全員が成長することは不可能である。そのことを理解し、伸びるものは伸び、沈むものは沈んでゆくことを認めなければならない。イギリスの規制改革では、まず、意思決定を市場メカニズムに任せ、国が余計な口と金を出さないことに徹した（資源配分の最適化『効率』）。その後で、『公正』については市場機構を通して達成できないため、別途に所得再配分政策等の公正要件による修正を行ったのである。

4. 意思決定システム確立の要件としての「公共性」

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。もしも、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。この「地域のことは地域で決める」という流れは、国から自治体への分権というよりは、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、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律による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、という問題が生じている。

「公共性」とは何か。どうもこの議論をしないで先に進まないようである。公共政策学や公共経済学でも議論されているが、ここでは公共哲学から、分かりやすい定義を引用しよう³⁾。それは、ハンナ・アーレント（1958著：人間の条件）によるもので、「一般の人々に関わる（原著；私たちすべてに共通する）」、「公開の

（原著；万人によって見られ、開かれ、可能な限り広く公示されている現れ）」という意味で公共性を定義している。そして、彼女の「公共性」に関わる哲学的定義は、現在、公共性の創出を「自己と他者のコミュニケーション」によって醸成されるとしている。

5. 4つのコミュニケーション^{3) 4)}

（1） 4つのコミュニケーション

公共哲学では、「公共的なもの＝『私たちが共有する世界』」という意味で、「公共世界」を定義し、それを構成する公共的コミュニケーションとして次の4つを挙げている。

1) 討論にもとづく合意形成型コミュニケーション

政府や市場による意思決定ではなく、「民の公共」が出現する姿として、ハーバーマス（1961 著：公共性の構造転換）は、対等な理性的市民が何らかの要求を掲げて討議しあい、その結果、合意にいたるコミュニケーションの条件を定式化した。その条件とは、コミュニケーションしあう人々の言明が「客観的真理」「規範的正しさ」「主観的誠実さ」という3つの次元で裏打ちされているとき、討論にもとづく合意形成が成立するとした。この考え方は、実際に1970年代のドイツの市民運動に影響を与えたとされている。この方法の問題は、合意を形成するために人々の言語能力や理性に過重な負担をかける点とされている。

2) 共感的コミュニケーションにもとづく合意形成

理性に基づく討論（上記の1)）ではなく、「共通の利害感情に根ざす共感」や「公平な観察者の共感」を基にしたコミュニケーションによって合意形成が図られるという考え方。これは、社会全体を活性化させる人々の利己的経済活動を支えるものとしている点で、現実的な「民の公共」に結びつくものとされている。この方法で留意すべきことは2つ。1つは利己的経済活動を腐敗させないため、人々のモラルをどう維持するかということ、他の1つはコミュニケーションが「共通の利害感情」と密接に関連した共感に根ざしているため、文化的背景や生活習慣をある程度同じくするような人々の集まるローカルなレベルでしか合意形成されない可能性があること、である。

3) 異質な他者を承認しあう対話型コミュニケーション

公共性の創出は、公共世界が均質な価値観によってではなく、「文化的に異質な他者」によっても構成されていることが認識されるとき、切実な問題となるとされている。単一民族の我が国では軽視されがちなことである。人間が多様な文化の中で自己実現してゆく対話的存在者である限り、異質な他者を承認するようなコミュニケー

ションのあり方が、(多文化的)公共世界の創出に不可欠とする考え方。ここで重要なことは、「討議(上記の1)」ではなく、「対話」に基づく諸文化の相互理解によって達成されるとしている点。

4) 闘技型コミュニケーション

対話型コミュニケーションにあきたらず、異質な人間同士が互いに異論反論を出し合って意見を戦わせる場として公共世界を考えようとするもの。アーレントの「万人に開示されている現れ」としての公共性をこのように解釈する人もいる。1990年代以降、政治理論家が、合意形成や他者承認として政治を捉える見方に反対して、言論による闘技型民主主義観に基づく公共世界を唱えている。ここでの問題は、この方法が公共世界の解体に向かわないことを、どのように担保されうるかという点。

(2) 考察

我々に馴染み深い「公共政策」を「政府の公」と呼び、これに対して「民(市民)の公共」を区別して使う公共哲学から、公共性を見てきた。住民参加型の地方自治では、地方自治の情報公開やオンブズマン(行政監視)制度も進むであろうし、一方で一人ひとりの「責任」や「市民モラル(徳)」が問われよう。そして、中央・地方を問わず、政府が実施する公共政策は、責任ある「民の公共」によって正当化され、また補完されるべきものであることは言うまでも無い。

我々の研究分野に近いとされる公共経済学について公共哲学は、「市場経済は公共的ルールの中内で始めて社会的に正当化される」が、公共経済学では「公共=政府の」と同義で使われており、「民の公共」を全く扱っていない、と酷評する。さらに、経済学で扱う「公共財」について、「公共善=財」という「善きもの」という意味が強調されていないと指摘する。道路や公園、教育・医療システムなどを「民によって公共的に善きもの」という、人々が抱く何らかの価値意識があつてこそ、公共世界の中身が豊かになると指摘している。

さて、本題に戻そう。我が国の地域モビリティ確保に必要とされる意思決定システムについてである。

まず最初に、地域モビリティ確保を「民の公共」に任せることで、公共性の担保がなされないのではないか、という疑問についてである。地方分権と規制改革が進み、国が直接に地域モビリティ確保を行うよりも、地域ごとに交通政策の意思決定を行う方が、より効率的でより公平な(善き)モビリティを確保できる可能性が高い。

次に、「民の公共」性は、互いに共通性と異質性をもつ地域住民がコミュニケーションをとおして共有できる可能性がある。その方法として公共哲学が提唱する4つのコミュニケーションのうち、「討論にもとづく合意形成型コミュニケーション」と「共感的コミュニケーション」

による、合意形成(地域モビリティ確保に必要とされる意思決定)が妥当と思われる。ただし、合意を形成するために人々の言語能力や理性を支援する、科学的データの収集・整理や専門家の適切な活用にも工夫が必要となろう。また、モラル保持のためには、人々の「自己と他者への責任」が不可欠となるが、官依存型の調整に慣れたわが国民にとっては、「民の公共」による合意形成の失敗事例から学ぶことも必要になろう。さらに、生活習慣の異なる複数の自治体を包含した地域モビリティ確保においては、互いに共通性と異質性を積極的に認めて尊重するとともに、共通の利害感情の再整理が重要となろう。

6. おわりに

本稿は、地域モビリティ確保に必要とされる意思決定システムについて、公共哲学の最新の視座を得てまとめたものである。本研究をまとめると以下のとおりである。

- 1) 地域モビリティ確保について、地域住民が最後は官が何とかしてくれるという幻想を抱かないこと。シビルミニマムとして国が行う施策は、国が地域を看取る(ターミナルケア)に似て、没個性のサービスとなることを地域住民は考えておくべきである。
- 2) 人口減少やグローバル化などは地域の差別化を進展させ、地域間競争が始まるといわれている。このため、ある生活圏ネットワークに入ると産業・生活面の相乗効果を発揮できるようなインセンティブ付きのモビリティ確保が必要とされる。この共通の利害感情に根ざす共感が、地域住民に地域の個性化を引き出す源になる可能性があり、地域地域に公共性創出の方法がある。
- 3) 「民の公共」性は、互いに共通性と異質性をもつ地域住民がコミュニケーションをとおして共有できる可能性がある。その方法として「討論にもとづく合意形成型コミュニケーション」と「共感的コミュニケーション」が重要と思われる。
- 4) 討論にもとづく合意形成型コミュニケーションでは、人々の言語能力や理性に過重な負担をかける点が指摘されており、科学的データの収集・整理や専門家の適切な活用にも工夫が必要である。
- 5) 自治体や国は、behindから(後ろに回って)、権限委譲を含めた「民の公共」創出の支援をすべきである。

参考文献

- 1) 岩崎美紀子; 分権と連邦. ぎょうせい, 1998.
- 2) DBJ Hokkaido Report 12 (政策投資銀行 北海道支店); “3つのバリアフリー “による地域公共交通活性化”, 2003
- 3) 山脇直司; 公共哲学とは何か, ちくま新書, 2004
- 4) 井上達夫編著; 公共性の法哲学, ナカニシヤ出版, 2006