

地域公共交通政策のパーパス設定に係る 地域公共交通活性化・再生法の運用検討

永田右京¹

¹ 学生非会員 慶應義塾大学 政策メディア研究科(神奈川県藤沢市遠藤 5322)

E-Mail:s18568un@gmail.com

日本では、2007年に「地域公共交通活性化・再生法」が制定され、公共交通の基本的な計画・政策の枠組みとしての地位を占めるに至っている。しかしこの政策には、「まちづくり/地域経営と連携した地域交通計画」という、本来あるべき計画像に反するいくつかの問題点がある。

公共交通には波及効果がある。その効果については、慣習的に各自治体が「費用対効果 (B/C)」を提示することが求められている。しかし、算出できる自治体とそうでない自治体との実力差により、この指標はあまり機能していないようだ。また、地方運輸局も、これらの指標以外のところで動き、適切なアドバイスをすることができないでいる。

結果として地域公共交通は、その効果が過小評価され、地域経営に貢献することが難しくなっている。

本稿では、このシステムが本来の目的を果たすためのソリューションとして、「パーパス経営」と「市民参加」を模索する。都市目標を設定し、数々の批判を踏まえて公共交通の存在意義を問い、明確にすることで、公共交通サービスの適切な財源確保と運営が可能になると主張している。もちろん、地方運輸局も、経営指標と連動しない交通計画を自治体にアドバイスする仕組みが必要だろう。

Key Words: *Regional Public Transport Revitalization Law, Purpose Management, Citizen participation*

1. はじめに

2020年に改正・施行された地域公共交通活性化・再生法は、主要な制度として、現在の地域公共交通政策における根幹をなしている。共同経営の導入や地域公共交通計画の努力義務化など、多くの変革が目白押しであるように見える。一方で、計画の推進体制や評価の手法については、大きな変化は示されなかったのもまた特徴である。

本稿の目的は、ここで示された法体系の運用について、地域における政策目的の設定という観点から検討を加えることである。併せて、SDGsなどの目標設定が叫ばれる「パーパス経営」の時代にあって、どのような地域公共交通デザインのプロセスを設計すべきか、その端緒を一定の実証と共に規範的に示す。

本稿の関心は、地域公共交通に関する公的関与をどのように行い、結果として「地方自治の本旨」をどのように全うするか、という疑問に集約される。つまり、公共交通の計画、地域に必要な公共交通をどのように作るかについての議論を円滑に行う意思決定組織、また責任分担のシステムをどのように形成し、地域の独自性を持った取り組みを適切に支援するか、という命題への一仮説を示すものである。既存の公共交通に関する議論は、多くの場合「どのような取り組み」があったか、また「どのような評価が可能か」という2つに大別される。前者の場合、生活バスよっかいちについての事例報告を行った加藤(2012)や、多くの日本モビリティマネジメント会議の報告に代表される。また「どのような評価が可能か」については、社会的インパクトに代表される研究や、アクセシビリティ評価の地域への適用について事例を分析した喜多(2022)などがあげられる。

公共交通に関する責任分担や意思決定組織についての検討も複数あるが、少なくとも「地域公共交通活性化・再生法」に関する活動において、「まちづくり目標の反映」を主眼に置いた研究、またそれを達成するためのシステムデザインを提示している研究は見当たらなかった。

本稿の前提として、以下の点をおく。

・地域公共交通

本稿における地域公共交通は、主にJR、大手私鉄を除いた、「他者による運送」を前提とした移動権担保の一形態を表す。これは英国におけるCommon carrierと同様の定義であり、権利の維持確保に重きを置く。

・地方自治の本旨

地方自治の本旨は、一般的には住民が自らの意思で地方自治を行う住民自治、地方公共団体が中央政府から独立した形で政治を行う団体自治という2点に集約される。このうち住民自治は、憲法93条にある住民による議会構成員の選定、団体自治は同94条によって地方公共団体の自治権が認められていること、によって具現化されている¹。地方自治権の由来については諸説あるものの、個人と同じように不可侵の権利として存在するという見方と、地方自治権はその憲法上での設定の背景から、憲法上で保障されたものであり、如何なる法も侵害してはならないという見方がある。現状の学説は後者が優勢であり、また地方自治体の範囲設定が固有ではないという性質も鑑みると、後者説を採用するのが自然だと考えている。

・地域政策におけるバックキャストिंगアプローチの必要性

地域政策においては、先行き不透明感により2011年地方自治体の総合計画策定義務が廃止された。地域の将来像を描く作業に大きなコストがかかるようになり、これに対応する形で、先行きを予測するより、自ら設定した未来に近づける仕組みへの転換が試みられ、全国で広がっている。地方創生における基幹計画たる「まち・ひと・しごと創成計画」がその一例である。

2. 地域公共交通活性化・再生法史の概観

まず簡単に、地域公共交通活性化・再生法の歴史について述べる。この法律には、「頑張る地域を応援する」という法体系を持ちつつも、年代が進むにつれて総合計画法としての性格を帯びるという変化をたどった歴史がある。

前提として、バスの補助制度について簡単に述べる。バスの補助制度は、2002年に会社ごとの赤字補填から路線ごとの赤字補填に方針転換がなされたところである。そのうち、国土交通省からのバス運行への補助、すなわち「生活バス補助」は乗車人員を基準とした「地域間幹線制度」と「地域フィーダー路線補助」の2つに大別され、前者には15人/日(再編実施計画対象路線には3人/日)の最低基準が設定されている。一方でこうした補助とは別に、基礎自治体や都道府県が独自に補助を拠出する場合もあり、そうした補助については総務省が内容の8割を負担する制度も存在する。総務省の補助の方が出資額は上だが、国交省による補助には、許認可行政との接続があり得るという重要な特徴がある。

同法が制定された2007年の前の状況を見ると、2002年に道路運送法が改正され、行政改革会議における議論が反映されたところである。まず路線の入退出が自由化され、参入は免許制から許可制に、退出は届け出制に、運賃規制は確定額の認可制から上限届出制に、それぞれ変更となった。あわせて「地域協議会」制度の設定を行い、いわゆる「足の確保」には都道府県が全面的に対応することとなった。しかし、こうした地域協議会は形骸化が指摘され、2006年には道路運送法が再改正され、「足の確保」に関する協議の場は、市町村主体の「地域公共交通会議」へと発展的に移行した。

これら規制緩和の帰結として地方自治体がバスをどのように走らせるかの権限を多く持つようになったが、結果として生まれたコミュニティバスブームは既存の交通事業者と干渉し、「コミュニティバスは自治体財源を利用しているのだから持続的でない」という批判も噴出した²。こうした議論を機に、地方自治体が直接に地域公共交通を管理発注するのではなく、「交通事業者を最大限活用する」形での地域公共交通政策の実施要請が強まった。

結果として、既存の交通事業者を主体とした公共交通に関する取り組みについて、またバスだけではなく鉄道や航空機、船舶等も組み込んだ形で、新たに「頑張る地域を応援する」地域公共交通活性化・再生法が制定、施行された。同法の核は、新たに頑張る自治体を支援するために設定された実証実験支援事業、すなわち「地域公共交通再生総合事業」であった。これは地域公共交通に関する計画として設定された「地域公共交通総合連携計画」を策定するにあたり、必要な調査や実証実験の費用を補助するものである。主要な法制の中にLRT補助があったように、当時の生活バス補助とこうした実験は紐づくものではなく、むしろ渋滞、環境など都市問題の解決を志向したような建付けであった。

では、自治体財源の拠出が拡大し続ける負のスパイラルを指摘し、「自治体財政がパンクする」と主張している。

¹ 長谷部恭男：憲法〔第6版〕，新世社，pp447-448，2014より

² 鈴木文彦(2010)「交通権(移動権)の保障制度」

本法制は、地方自治体における住民参加の道を開いた。つまり、「市町村や地域住民は、協議会に参加し、公共交通を地域の足として利用する意思を表明することができるようになった³⁾」のである。各自治体は、背景としての市民参加を軸に、多種多様な公共交通の目的を持ち、それを活用、保存できるようになったかに見えた。

しかし、この法律の運用に転機が訪れる。2010年の事業仕分けにてこの「総合事業」が、国の範疇ではなく自治体のすべきところである、として廃止されたのをきっかけに、「生活交通サバイバル戦略（以下サバイバル戦略）」と銘打った事業が展開され始めたのである。もともと総合事業は「頑張る地域を応援する」ものであったが、「自治体がそうした事業を進めればよいのではないか」「国の関与する理由が不明」という理由で廃止になった経緯がある⁴⁾。これを踏まえ、「移動権の保証を目指す第一歩」として、「生活交通の存続危機地域において最適な移動手段が提供されるようにすることを目的としたサバイバル戦略の実施が始まった。この補助は、運用上では「生活バス補助」と重なることから、地方自治体が決定権を持っていた生活交通領域を侵食しはじめた。つまり、「合理的な理由」と認められる利用者数の改善、利用者数を算定するのに利用される収支の改善が無ければ、国土交通省 地域交通課の出先機関である地方運輸局が「生活交通サバイバル戦略」に基づく公共交通計画案への賛同を行わない、という方向性が生まれたのである。

実際のところ、同法を担当する新モビリティサービス推進課には、そうした意図はないようである。しかし実際は、地方運輸局が出先になり窓口が一本化されている関係上、旧来の基準に合致しない「頑張り」が排除されるのも致し方ない構造である点は否めない。

こうした構造を保存したまま、国土交通省は「日本版 MaaS」「輸送資源の総動員」などキーワードを連続して提示し、2015年、2016年、2020年と同法を改正してきた。地域公共交通再編実施計画を組み込んだ2015年法は、自治体が策定したこの計画が国土交通大臣に承認されることで、手続きのワンストップ化が達成される他、同計画にそぐわない行動が地域で確認された場合、命令を通じて是正できるというメリットを持つ。一方で、こうした承認プロ

セスを組み込んだ地域公共交通に関する計画は、再編実施計画以外に無い。本法制において、地域公共交通に関する計画を策定する意義について国土交通省は、「個別の要望にも、地域旅客運送サービスの全体ビジョンや政策推進の観点から明確に回答することができるようにするほか、「予算化や補助申請、庁内や交通事業者との協議、住民や議会への説明等の拠りどころとして用いることができ」としている。

その許認可への接続性上、地方運輸局は、計画づくりにおけるプレゼンスは高くなりやすい。既存の運行補助基準をベースにした助言は、その路線が地域を形成するに必要か否かに関わらず、利用者数の基準を下回ったバス路線への廃止圧力を高める可能性がある。特に公共交通の利用者が少ない場所での傾向は強くなる可能性があり、補助事業の審査を代替するものとしてだけではない、計画策定への適切な助言と承認が求められるところである。

3. 地域公共交通網形成計画に係るインタビュー調査の実施⁵⁾

こうした地方自治体/地方運輸局/国土交通省総合政策局間の構造の存在を仮説として、2021年12月～2022年2月の間で、連絡の取れた3つの市町村へインタビュー調査を行った。

インタビュー対象は、2015年から2018年までの間に地域公共交通網形成計画を策定した自治体で、2つは再編実施計画を策定し、1つは策定していない。インタビュー項目として、

- ・どのような目標を以て計画を策定したか
- ・計画目標は達成されたか
- ・計画目標が達成されなかった場合、どのような障壁があったか

の3点を設定し、それぞれについて伺った。

なお前提として、当時の活性化再生法では計画の意義について、「計画に事業の位置付けが明確化されることによって事業実施の根拠となり、予算化や補助申請、庁内での協議がスムーズとなる」としている。つまり、計画における記述が補助における論拠となる。加えて手引き等⁶⁾によれば、以下の2点が明らかである。

特に再編実施計画の審査基準は以下のとおりであ

[89/www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov24kekka/1-45.pdf](https://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov24kekka/1-45.pdf) . 2022/02/25 参照。

⁵⁾ 本節の内容は、永田右京：公共交通の構造転換，ネクパブ・オーサーズ・プレス，pp74-110，2022の内容を一部改変して提示したものである。

⁶⁾ 国土交通省，地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き，2015 詳細編 p32 参照。

³⁾ 堀畑まなみ：鉄道存廃問題が提示する公共性：三木鉄道とひたちなか海浜鉄道を事例に，桜美林論考。自然科学・総合科学研究，2巻，pp13-27，2011より抜粋。

⁴⁾ 行政改革会議：第1WG評価コメント 評価者のコメント（評価シートに記載されたコメント） 事業番号1-45 バス運行対策費補助、バス利用等総合対策事業

<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/92835>

る。

- ① 基本方針に照らして適切なものであること
- ② 事業を確実に遂行するため適切なものであること
- ③ 個別事業法の許可基準に適合すること

また、「③に含まれる事項のうち、「事業の遂行に適切な計画を有するものであること」については、国は審査を行わないこととしており、地域の実情に応じた柔軟なサービス水準の設定が行われることが期待され」としている。

a) 事例1：A市

A市は、地域公共交通網形成計画を市単独にて策定した。2003年以前より福祉事業としてコミュニティバス事業を開始している他、JR線と地方私鉄、地方私鉄主体のバス事業を擁している。今回の計画においては、以下のような目標値を設定し、関連する計画として地域公共交通再編実施計画を策定した。なお、新幹線の建設を間近に控えていること、首長が交通政策コミュニティバスに関心を持っていることもあり、交通政策の専門部署が成立している。なお、財政力指数は約0.65である。学識経験者は経済学の大学教授を選任しており、市民団体数は2である。

目標1：多様なニーズ対応	コミュニティバス利用者数	増加
	私鉄線の駅利用者数	増加
目標2：まちづくり連携	公共交通満足度	増加
	カバー率	増加
目標3：外部交流	コミュニティバスポータルサイトへのアクセス数	増加
目標4：市民との協働	市民団体による活動回数	増加

地域公共交通網形成計画について、A市ではコミュニティバスへのテコ入れを目的に策定を行った。首長や議会がコミュニティバスに関心を持っており、改善は不可避の情勢であったという。もともと福祉政策として開始されたバスには様々な課題があり、以下の2点を軸に再編の検討を行った。

- ・速達性の向上と地域間交流の促進を狙い、循環線中心から幹線+支線へ
- ・ターゲットを高齢者のみから広げ、通勤通学需要に対応

それぞれの目標値について、優先度を聞いたところ、目標1「コミュニティバス利用者数」が最優先とのことだった。結果として、目標1には私鉄線の指標が入っているものの、この優先度は高くない。一方で、理想より2~3台少ないバス台数がネック

となり、理想的な網形成には至らなかったという。

地域公共交通再編実施計画については、国土交通省総合政策局地域交通課による審査が行われる。この審査において、同課より「費用便益比(B/C)」の提出を求められ、これが1を超えるよう求められたという。一方で、A市としてはB/Cの正確な予測手法を持たず、「わからない数字を出すことはできない(ヒアリングより)」ため、これを「収益率(I/C)」に置き換えて審査を受けた。これが決め手となり、交通事業の収益性のみで計画審査を受けた結果、地域内フィーダー補助国庫支出金による補助額はある程度抑えられている。複数の分野における便益を調査する、いわゆる「クロスセクター効果」については、算出基準はなかった。

つまり、A市の場合は、再編実施計画における交通デザインを考えた際に、B/Cの設定がボトルネックとなり想定していた住民サービスができなかったと考えられる。本来的には必要と考え、投資しようとしたサービスに対し、収益性の観点で歯止めがかけられた。またB/Cの算出手法についても、収益率にとどまった。

b) 事例2：B市

B市は、2018年に地域公共交通網形成計画を、範囲をB市に限定して策定した。2020年3月に立地適正化計画を策定したほか、従前より都市再生整備計画を策定している。今回の計画においては、以下のような目標値を設定し、関連する計画として地域公共交通再編実施計画を策定しなかった。なお同市では、交通政策の専門部署が成立しておらず、中心部の産業活性化を担う部署が計画を担当している。なお、財政力指数は約0.26である。

目標1：解かりやすい地域公共交通網の形成	バス利用者数	増加
	観光客の路線バス利用率	増加
目標2：公共交通サービスの最適化	公共交通満足度	増加
	路線バスを利用する市民の割合	増加
目標3：利便性向上	低床バス導入数	増加
	乗り継ぎ環境整備 バス事業者HP閲覧数	
目標4：持続可能な運行体制	コミュニティバス(≒B市では旧廃止代替バス収支率)	増加
	廃止代替バスなど支援への行政経費	維持、増加抑制
	住民説明会の実施	新規開催

B 市において、地域公共交通網形成計画における目標は「持続可能な公共交通網の形成」が第一である。また、ここでの持続可能は「路線の維持確保」であり、ここにおける課題は「費用増加を抑制」と「運転手不足の解消」を以て達成されると考えられている。結果として計画では、旧 21 条バスとなる廃止路線代替バスを含む既存系統の刈込み、重複削減により、運転手の稼働率向上と県・B 市による補助額の抑制が行われた。

B 市で運行されているバスには、地域間幹線系統と廃止代替バスがある。前者は合併により B 市の飛び地となった場所と B 市の中心部、また他市町村の中心部を結んでおり、国土交通省と県の補助による運行がなされている。後者については年次予算で慣例的に、一定の枠内で廃止路線代替バス等運行費補助金を拠出している。しかし、この補助金の額は年々増加しており、ヒアリングでは枠を超えた分を補正予算で補っている状況が示唆された。また地場のバス会社が撤退をほのめかしたこともあり、一刻も早い再編が求められたという。

計画の目標は、目標 2 と目標 4 であり、特に目標 4 の重要度が高い。地域における観光の需要が高かったこともあり、貸切バス業で補える部分が大きかったため、地場のバス事業者からの収益確保目標の要請はなかった。一方で、前述したように人員がボトルネックとなっているところがあり、これを解消するため 2 つの施策を行った。一つは地場タクシー会社をバス会社が買収することによって実現した系統のダウンサイジングであり、もう一つは各系統における重複部分の刈込みである。

運輸局との関係性については、前述の 2 つの課題意識を持ち計画の策定を地方運輸局へ相談したところ、市町村単位での設置が前提とされる地域公共交通会議を設置し、以て法定協議会を担わせることを提案され、計画策定事業の実施に至ったという。なお、地域内フィーダー路線補助に関しては、フィーダー路線としての申請に時間と手間を要することから、市単体での補助を継続している他、定期的に地元の声を聴く説明会を行っている。運輸局側からは、従来から幹線とフィーダー路線による交通網が成立していることもあって、評価は高かったという。

以上を纏めると、B 市では市の財政と運転手不足がボトルネックとなり、結果として網全体の効率化を目指した交通計画が進行した。長期計画での予算制約をどう広げることがカギになるだろう。さらに、飛び地があるにもかかわらず地域公共交通会議ベースでの会議しか開けなかったことは課題として残ると考えられる。

c) 事例 3 : C 村

C 村は、「地域公共交通網形成計画」について、C 村全域を対象範囲として 2015 年に策定した。2016

年に地域公共交通再編実施計画を策定した。もともと村内には、村中心部と隣町を結ぶ村営バスと、村を横断し中心部を経由して隣町を結ぶ民間バスとが存在していた。策定された指標は以下に示す表のとおりである。

また、村内では NPO 法人による自家用有償旅客運送が行われており、タクシー事業者は存在しない。なお、財政力指数は 0.20 である。

路線バス・利用者数	増加
路線バス・満足度	改善
交通結節点・利用者数	増加
交通結節点・満足度	改善

C 村へのヒアリングでは、地域公共交通網の 3 要件について、特に言及はされなかった。

「地域公共交通網形成計画」について、C 村では解決すべき主な課題が村営バスの危機であった。村営バスは運転手を擁してはいたものの殆ど不足している状態であり、また運行するごとに財政を圧迫していたという。このような状況を勘案した結果、観光拠点をハブとした公共交通の再編を計画・実施した。

なお、村に隣接する自治体も計画策定にあたり、地域公共交通会議の委員となり、協議した結果、村内全域を計画対象区域とし、広域的な交通ネットワークに関わる部分については、必要に応じて自治体同士連携し、計画を推進していく事となったとのことである。

それぞれの目標値について、優先度を聞いたところ、特に定めていないとの回答であった。なお、利用者数の向上や満足度の向上は、公共交通の確保・維持につながるとの認識は持っているとのことであった。

「地域公共交通再編実施計画」については、策定により再編特例として国からバス運行経費に関する財政支援を受けることができる他、計画策定業務に関する費用についても一部国から補助金を受けられるメリットなどがあり策定したという。また計画区域内に別の交通事業者が新たな路線などを申請することができない点もあった。

再編の事業内容としては、①村営バスと民間バスの統合②観光交流施設をハブとしたバス路線の再編③利用しやすい運賃の導入の 3 点である。具体的には、村営バスを廃止し、すべてのバス路線を民間交通事業者へ移管した。村中心部に公共交通ハブを設けることで幹線系統の利便性を向上させるとともに、データ取得や実証実験により、利用実績が少ないダイヤ数を削減した。このように大きな成果が上がる

事業ではあったが、再編実施計画の認定においては、何度も国との協議を行った。

再編実施計画に関する計画審査に関して、C村も運輸局との調整の際に、費用便益比や統合のメリットについて説明を求められたという。担当者の認識としては、「いくら地域の公共交通を発展させる事や住民のためのサービスを目的としたとしても、費用対効果が低いものに対しては、事業を行えないこともある」と感じたとのことである。なお、自家用有償旅客運送である交通空白地有償運送については、2021年度からスタートした「C村地域公共交通計画」の中で言及されているように将来的に取り組みたいとしている。

C村の場合は、再編実施計画における交通デザインを考えた際に、第一にいかにして地域公共交通を維持・確保していくことを目的にしている。地域全体に公共交通をいきわたらせるというより、今ある交通を維持するために村営バスを民間交通事業者への移管を選び、「C村地域公共交通活性化協議会」で運行体制や時刻表、ゾーン制運賃などを決定し、運行を行っている。

また、交通空白地についての記述はありこそすれ、それにかかわる目標値や施策設定がないことも特徴的である。一方で、民間事業者への路線全面移管について、効率化の面で高い効果があることもみられる。

d) 考察

以上の内容をまとめると、地域公共交通網形成計画の大きな目標は自治体それぞれであるが、国土交通省の提示した「地域交通のまちづくりの連携」を実現しようとする自治体であるほど、国土交通省より適切な補助が受けられない可能性が示唆された。総じてこの計画法制は、今までその地域に定着していた旧来の価値観を更新し、新たに目標を設定する「まちづくり」や地域経営には使いづらいと言える。

A市では地域の公共交通を、より多世代の移動権を保持する方向性に移行しようとしたものの、公共交通に対するB/Cの設定、結果としての事業収益性の要求により認可されなかった。それよりも、企業の目標としての収益、利用者数などの指標の方がスムーズに認可され、またB市のように評価される傾向がある可能性が高い。一方で、他の観点から地方運輸局による適切な助言が行われ、それが影響している状況は確認できなかった。

B/Cの設定については、便益(Benefit)をどのように設計すべきかにおいて政治的な意図が多分に含まれる以上、収益がそこに設定される状況はある意味で致し方ない。しかし今回の事例では、便益設定の

地域ごとの柔軟性があまりにも低い状態であり、すべてが収益性に偏っている。こうした状況、つまり「地域公共交通政策におけるパーパス設定の収益性(I/C偏重)」は「(地域経営において)交通はあくまで派生需要である」という交通の性質から外れるだけではなく、地域の負担を含めて検討された「地域の足を守る」政策が必ずしも完遂されない点で、移動権すら侵害する可能性がある。地方自治関連法制の2002年改正において、「地方自治の本旨に鑑みて」、地方自治体と国との関係性を対等としたのとは対照的であるし、また手引き等で「地域の実情に応じた柔軟なサービス水準の設定が行われることが期待され」としたのとは対照的である。地方自治体が制約の中で自ら決定した「受益と負担の関係性」の選択に、追随するのではなく一律の基準でメスを入れ、受益に関する判断を歪ませている。

ここにおける課題は、公共交通をどのような目的に貢献させるかという公共交通の存在意義、すなわち「パーパス」の設定に係る体制が貧弱なことにある。例えば地域内フィーダー路線に関して、基本的に路線設定における利用者数要件は無い。それでもなおこうした基準に押し切られてしまうのは、地域交通の必要性を示す論理の不在、あるいはそれに対する認可を推し進められるだけの正当性の不足が影響していると考えられる。A市を事例にとれば、地域にどのような効果をもたらされ、そこに財源や調整コストを投入すべきか、という議論が出来れば、こうした収益偏重状態を解消できる可能性が出てくる。

4. 地域公共交通における規制の在り方についてのたまかな規範的検討：ソーシャルキャピタルの観点から

ところで、地域の公益事業を行う企業は、競争させるべきなのだろうか？運輸省が規制緩和に踏み切った際の緩和策は、基本的に「コンテストダブルマーケット論」に基づいていると言われている。この理論は、参入障壁が限りなく小さければ、パレート最適に基づき社会的厚生は発生しないか、ラムゼイ最適により利潤非負の条件下で社会的厚生は損失は最小化されるとしている⁷。

しかし、こと地域公共交通の現状はどうだろうか？現行法制でもそうでなくても、公共交通は地域の住民、市民と確実につながる。中部運輸局がバス停の設置に市民・事業者・道路管理者など様々な関

⁷ 田邊勝巳：交通経済のエッセンス，有斐閣，2017

係者との協議をすべきと論じているように⁸、この事業の遂行には地域との関係性構築は必要不可欠である。こうした関係性、すなわち「ソーシャルキャピタル」の存在は、参入障壁として存在しうる。もちろんそれをシステム化することを目的として、「地域公共交通会議」その他の公共交通関係会議が存在している点は否めないが、むしろこうした資本を利用したほうが公共交通を効率よく運営し調整コストを減らせるのであれば、こうした資本を活用した公共交通マネジメントを考えるべき、という結論に行きつく。

一方でこうした地域や地域のプレーヤーとの関係性に基いたシステムは、「選ぶ」というプロセスを経ない場合が多い。地域に存するプレーヤーは、そこに存在するからして政策の一翼を担ってしまう。しかし本来は、ほかの企業や手段と比較すべきである。これを制御するには、地域へ貢献するように交通事業者の手綱をしっかり握り、交通事業を便利にする、双方の観点が重要である。

前者については、価格規制や参入規制がそうである。現行では価格について、上限運賃を設定したシステムになっている。この規制を崩す協議運賃という制度もまた存在するが、協議運賃制度を利用して値上げされた事例も存在⁹し、またその価格が適切かどうか「協議が行われた」という事実でしか評価されないものであるから、この運賃について手綱を取るものはどこにもいない。価格設定について、それが適切かどうかを一定基準で評価できる仕組みづくりが必要か、そもそも協議運賃という制度の見直しも検討すべきであろう。

ただ後者については、事業者を規制するというよりむしろ、地域ごとの取り組みについて根拠を以て推進する必要がある。一方で公共交通の資源は限りがあるから、多くの資源を動員して利便性を都心並みにする、といった議論は現実として難しい。これを踏まえて、公共交通をどのような目標に向けて最適化するか、というパーパス経営による選択と集中について検討したい。

5. 地域公共交通計画における効果の策定状況の確認：北海道/東北運輸局管内自治体へのアンケート調査を基に

しかし実際に、公共交通政策において目的の設計とそれへの自由な批判体制は構築されているのだろうか？「地域公共交通活性化・再生法」管轄下にお

いて、前項での規範的検討が実装されているかを確認するために、アンケート調査を行った。具体的には、北海道・東北運輸局管内の自治体で、2015年～2020年度に「地域公共交通活性化・再生法」を根拠とした交通計画を策定した自治体すべてを対象として、質問紙による調査を行った。ここで重点的に確認したことは、

- ・公共交通の地域への効果を、客観的に評価できる形で定義しているか
- ・公共交通の地域への効果が定義されないとき、それはいかなる場合であるか

の2点についてである。前者については、地域全体の目標と交通が接続するかについて平文で回答いただき、関連する指標があげられており、かつ地域全体の目標として交通事業以外の指標があり、それらの関係性を記述している場合、「「地域全体の目標」と公共交通との関係性が定義されている」つまり「公共交通の地域への効果を定義している」とした。

なお、対象となる自治体は129あり、そのうち42の自治体よりご回答をいただいた。

まず前者について、自治体担当者の認識としては、半数近くの自治体が「公共交通の地域への効果を定義している」と評価できた。しかし、それを数値同士の関係性として提示し、客観的な評価に耐えうる形でできている自治体はほとんどおらず、42自治体の内1にとどまった¹⁰。

こうした評価を設定しなかった、と回答した23自治体が述べるその要因としては、設定する方法が分からない/どのように検討すべきか分からない、が7件で最多だった。また「そのような意見が出なかった」「必要性を感じない」という意見が5件となった。他の要因としては、「公共交通空白地への対応を優先したため」が3件、「他の要因に左右されるため」が2件となった。

これらをまとめると、まず北海道/東北運輸局管内に限っては、公共交通計画を客観的に批判可能な形で構築できている自治体は少なかった。こうした指標を自発的に設定しなかった自治体の価値観としては、設定できるだけの政策リソースがない、また設定する必要はない、という認識に至っている可能性がある。公共交通の必要性について、説明が比較的容易な交通空白地に絞る意見もあった。

こうした認識は、「公共交通網の維持」「交通空白地の解消」といった個別政策について、それ自体

⁸

<https://wwwtb.mlit.go.jp/kanto/content/000164532.pdf> p3

⁹

<https://www.asahi.com/articles/ASQ546W8GQ4VPLF>

[A005.html](#)

2022/08/30 閲覧

¹⁰ なお、当該自治体は計画策定に必要なスキルとして「現状分析できるだけスキル」を挙げている。

を自己目的化する形で展開されている可能性がある。適切な批判体系を構築する必要がある。

6. 公共交通計画における「妥当性」の設定：目標設定によって達成される市民による批判的計画

このような状況を踏まえて、地域公共交通活性化・再生法における計画の運用から「パーパス経営」の重要性を考えてみたい。

上記の2つの研究をまとめると、地域公共交通活性化再生政策は、橋本行革後の日本に典型的な「業績測定」を利用した「管理評価」システムに依拠している状況が分かった。業績測定は、1政策のアウトプット評価に注力するNPM時代の管理手法であり、また管理評価は業績測定を手段として内包する、内部統制を行うために需要の高い評価システムである。地域公共交通活性化再生政策においては、公共交通事業自体のパフォーマンスに対する評価を重点的に採用、許容し、これをすべての自治体に求めることで、政策の実効性を担保してきた。

この特徴としては、簡便ではあるが、政策の課題点を管理手法に押し込める効果がある。結果的に、公共交通政策を比較検討した「政策評価」は行われにくい。こうした公共交通の意義を含めた政策評価の在り方については、改めて検討する必要があるのが現状である。

ところで、交通は基本的に派生需要であるという前提に立てば、公共交通がもたらす外部効果は確実に存在する。一方で、公共交通事業単体、路線単体で考える現在の国土交通省による補助制度は、それに頼ると自明に過少投資を引き起こす。

現状の政策課題と上記の過少投資に関する課題の双方を解決するために、地域がどのような外部効果を捉え効果として認識するか、という点を検討できる、パーパスをエンジンとした財政措置を自治体ごとに行える体制を整備したい。まず、活性化・再生法の推進や再編実施における地方運輸局の関与を取りやめるか、計画の進捗確認が可能な体制の整備にのみ関与する。その上で、地域で行われる計画について交通事業者主体、コンサルティング企業主体ではなく、むしろ市民主体で計画・運営・評価が行われるような体制づくりを推進するべきである。こうした体制としては、既存の交通計画における策定フローを一新し、市民の価値観を計画へ反映できるようにし、実効性を高める。

ここでは、屋井(2021)にてまとめられている公共交通計画のフローをたたき台に、パーパス経営に資する公共交通計画の流れを検討したい¹¹。まず、公共交通の現状について調査を行い、市民の課題意識を集め合わせて現状把握とする。次に、公共交通や地域の将来を予測し、目標を設定した後、目標設定について市民から意見を募る。これが終わり次第、個々の施策について検討し、市民が個々の政策について意見を述べたのを集約して計画決定に至る。

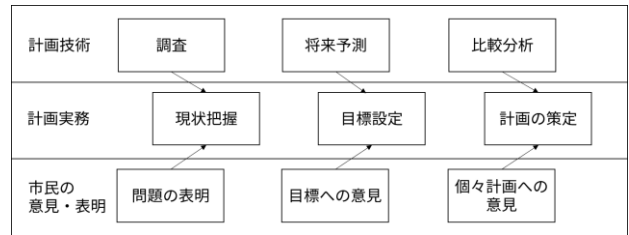


図1 土木計画における基本的な計画フロー¹²

ここでの計画においては、その「合理性」の設計を目的としている。この合理性は「計画自体の合理性」と「計画手続きの合理性」の2点に分けられており、計画自体の合理性を目的、手段、計画体系、計画内容の合理性によって設計したうえで、計画手続きの合理性を客観性や誠実性、市民参加/対話機会の十分性を含む妥当性などにより規定している。

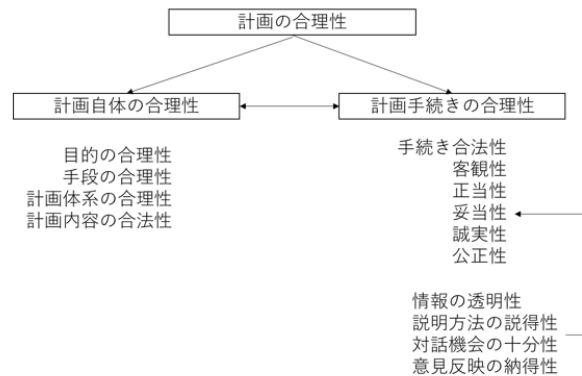


図2 土木計画における基本的な計画確定行為の正当性条件¹³

しかし、こうした計画のフローには瑕疵がいくつかある。最大の瑕疵は、公共交通のあるべき姿について、たたき台設計に市民を参加させていない点である。市民は実務を計画技術家へ委ねるが、そこへの参加手段は意見表明のみであり、計画技術家の価値観を押し通しかねない。そもそも公共交通事業活性化はあくまで手段であり、地域の目標を達成するにはそうした手段を取らなくてもよい場合がある点について、改めて確認する必要がある。

¹¹ 屋井鉄雄：土木と環境の計画理論 3つの並行プロセスによる計画づくり，数理工学社，2021より。

¹² 屋井鉄雄(2021)より筆者作成。

¹³ 屋井鉄雄(2021)より筆者作成。

このように地域公共交通に関する計画においては、「計画自体の合理性」の確保は難しい。これを踏まえ、計画手続きを通じて計画目的・手段の「妥当性」を設計する、以下のようなフローに変更することを提言したい。最大の目標は、計画技術家を市民の「しもべ」として、地域にかかわる人々の理想を実現するために働かせると共に、その理想に対する批判を止めないことである。市民が計画の必要性を認識するところから始まり、市民主体の目標に関する討議を経て、地域が目指すべき目標が決まる。これを踏まえ、交通事業と地域への効果との関係性とその将来予測について計画技術を以て行い、これを現状把握とする。この現状認識を前提に、公共交通の存在意義、つまりパーパスについて議論を行い、本当に公共交通を導入すべきかについて明らかにする。ここを通過して初めて、計画内における個々の施策を検討・比較し、実施計画の策定が完了する。



図3 新たに提案する計画フロー

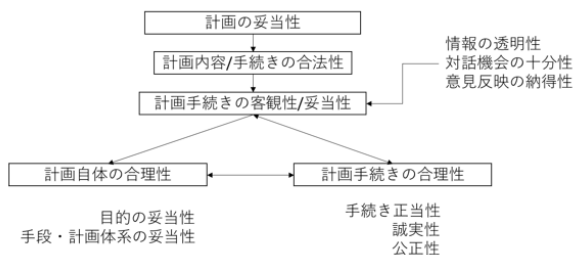


図4 今回提案する計画フローにおける計画確定行為の正当性条件

本フローで最も重要視している点は2点ある。一つは計画の上流は計画技術ではなく、市民参画であること。もう一つは市民参画を通じて、町全体の目標や、公共交通の存在意義（パーパス）に関する討議を加えることである。つまり、市民に「計画技術」を付与し、これを操られるように設計し、結果として圧倒的に不足しているである実務能力を持ち寄るのである。

公共交通に関する計画はクオリティを高めることは可能であるが、少なくとも科学である以上、間違っている可能性は否めないのが実情である。これを踏まえれば、計画を「正当なプロセスで議論した」という政策形成のロジスティクス(兵站)は重視されるべきであり、また合理性についてはロジスティクスを通じて生成されるべきである。

これにより、従来存在しなかった「公共交通をやめる」という選択肢、やめても移動権が担保される選択肢、についても幅を持たせられるし、既存の公共交通形態が必ずしも必要ないという点が浮き彫りになるかもしれない。このフローの提案は、今までの公共交通について、そのまま続けてよいのかという問いを投げかけるとともに、継続、廃止、改善のどれにも道筋を残したものである。こうした批判的討議を持って初めて、公共交通は疑似的に「選ばれた」ものとして立ち現れ、投資するに足る公共サービスとして機能すると考える。

7. おわりに

地域公共交通系企業は、「選ばれる」フローを取らずとも、地域に君臨し続けることが前提とされつつある。さながら 20 世紀の「地域公共交通の総覧者」の様であるが、本稿ではそのような状況がソーシャルキャピタルの観点からそれは（一面的には）効率的である。複数の事例の分析から、問題はむしろ、そうした公共交通を地域目標に貢献させられない自治体側の計画スキル不足、あるいはそれに合わせない国の指標要求にあると論じた。これを踏まえ、市民主体で「計画資源」を持ち寄り、タクトを振らせる形へ計画フローを再構築すべきである、と提言した。

翻って、現在進行中の政策を概観する。有識者会議の下で 2022 年 8 月 27 日にまとまった「アフターコロナにおける地域交通のリ・デザイン」において、政府は「3 つの共創」を利用して、地域交通の確保に取り組むとしている。ただ、責任分担をどのように建てるのかの議論は見られず、また公共交通の意義や計画の実施・運営主体の存在は宙に浮いたままになっている。公共交通の存在意義を見つめなおし、従来の政策を批評し更新し続ける人的・物的・経済的資源の動員体制を取ってこそ健全な地域交通が達成されると考える著者からすれば、この状況は好ましくない。ただ、こうした見解はあくまで著者のイデオロギーであり、そこに対する批判を避けてはならない。

一方で、今回素描した世界を達成するには様々な課題がある。少なくともこういったパーパス経営と市民参加の方向性を実装するならば、監督側、立案側の双方における人材育成のシステムや計画論自体の公開が必要だろう。その際、多くの人による計画の立案、運営が可能のように、計画論自体の平易化が必要である。また審査における指標の優先順位付けや、事業監督を前提とする国庫補助連動化も適切ではない。地域の公共交通計画の立案を全国に広げるには、既存の事業監督支援に関する手続き基準を緩和するだけではない、新たなインセンティブ設計

が必要と考えられる。¹⁴

一般に言われている課題も本稿によって完全に解決策を示せるわけではなく、どのように計画資源を継続的に確保するか、設定された目標と交通との関係性をどのように示すべきか、法制度をどのように対応させるか、人材育成をどう進めるかなど課題は山積している。本稿は目標を設定しての交通サービス運営、パーパス経営と市民参加に関するラフな検討であったが、地域公共交通を無意味な事業に終わらせず、かつこの政策分野へ「地方自治の本旨」を実装するためにも、これらについての継続的な検討・実践が今後求められるところである。

付録

私自身の議論と近いものとして、SUMP (Sustainable Urban Mobility Plan)が存在する。このアプローチは欧州で展開され、公共交通計画の戦略としての展開を企図したものである。私のアプローチと異なる点は、課題の把握から計画策定をおこなっている点である。

公共交通機関に関する課題は、もしかすると街全体にとっては「解決しない方がよい課題」かもしれないが、課題認識から入ってしまうと適切な資源投入ができない可能性がある。目標設定を最初に行い、持続可能性すら目標の中で相対化した計画作りの方が、地域の判断を尊重する上では必要だろう。

一方で、持続可能性その他を指標として採用するに足る合理的な理由があるなら、それを逐次公開し市民の判断を仰ぐべきである。ある課題を「課題だ」と叫ぶ専門家の意見より重要視されるのは、これを課題と認識する市民の議論とその結論だろう。計画のマネジメントに求められるのは、価値観やまちの姿をデータによって語らしめ、合議における「つもり」を可能な限り抑える作業だと考えている。

謝辞

本研究について、慶應義塾大学 大磯一准教授からは実務的なサポートと行政機構に関する助言をいただいた。またNPO法人 湘南藤沢 Projectsの支援なしには本研究はなし得なかった。この場で感謝申し上げる。

参考文献

- 1) 加藤博和など, 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 巻 4 号, 2009
- 2) 喜多秀行, 社会的共通資本としての地域公共交

通サービスの計画方法論, 土木計画学研究発表会(春大会) 2022

- 3) 楠田悦子, 「全国初! バスの“サブスク”…MaaSに新風を吹き込む新潟県湯沢町の挑戦」, 2021.
- 4) 大井尚司, 乗合バス事業における規制緩和の影響に関する定量的一考察—費用面の分析から—, /交通学研究/52 巻 p. 161-170, 2009.
- 5) 鈴木文彦: これからの地域公共交通, 地域科学研究会, 交通権(移動権)の保障制度, pp57-74, 2010
- 6) 加藤博和, 福本雅之, 日本に地域公共交通計画は根づいたか? 地域公共交通活性化・再生総合事業の成果と課題を踏まえて, 土木計画学研究・講演集, Vol. 47 p3, 2013. 6
- 7) 元気な日本復活特別枠に関する評価会議, 「元気な日本復活特別枠要望」に関する評価, 元気な日本復活特別枠に関する評価会議(第4回) 議事次第, 2010.
- 8) 豊川市: 確保維持改善事業について, 第8回豊川市地域公共交通会議, 2011
- 9) 菰野町: 平成22年度第2回菰野町地域公共交通会議 議事録, 2010
- 10) 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会: 地域公共交通の充実に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方, 2014
- 11) 山越伸治: 地域公共交通の活性化・再生への取組に関する一考察—地域公共交通活性化・再生法の改正における国会論議を踏まえて—, 立法と調査 2015. 8 No. 367 pp13-27, 2015
- 12) 交通政策審議会 交通体系分科会 地域公共交通部会: 持続可能な地域旅客運送サービスの提供の確保に向けた新たな制度的枠組みに関する基本的な考え方 ~地域交通のオーバーホール~, 2020
- 13) 日下部眞一: 日本のソーシャルキャピタル, 広島大学大学院総合科学研究科紀要. II, 環境科学研究 10 巻 pp1-17, 2015
- 14) 坂本治也: 地方政府を機能させるもの?—ソーシャル・キャピタルからシビック・パワーへ—, 公共政策研究 2005. 5 巻, 2005
- 15) 首相官邸: 地銀・乗合バス等の経営統合・共同経営について, 未来投資会議第31回, 2019
- 16) 国土交通省: 地域公共交通計画と乗合バス等の補助制度の連動化に関する解説パンフレット, 2022
- 17) A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction (Center for Environmental

¹⁴ 例えば地域リーダー交通においては、需要調査の上で既存基準である1人/1便を保証する金額については最低限保証し、負担額に関しては市町村の一人当たり収入のデータに対応させるが、それ以上の

負担に関しては市町村の自由に任せる、などが選択肢として考えられる。こういった若干複雑なシステムであっても、デジタル化の流れの中で、実務に耐えうる素地が今後形成されると期待して提示する。

- Structure), Oxford Univ Pr, 1977
- 18) ユルゲン・ハーバーマス: 公共性の構造転換, 未来社, 1973
 - 19) ハンス・ケルゼン: 民主主義の本質と価値, 民主主義の本質と価値 他一篇, 岩波文庫, pp9-153, 2015, 1931
 - 20) 屋井鉄雄: 土木と環境の計画理論 3つの並行プロセスによる計画づくり, 数理工学社, 2021
 - 21) (一財) 地域公共交通総合研究所: 持続可能な都市モビリティ計画の策定と実施のためのガイドライン, 2022

A Normative Consideration about Purpose Setting in Public Transportation Plan: case Japan

Ukyo NAGATA

In Japan, the "Regional Public Transport Revitalization Law" was enacted in 2007 and has come to occupy a position as the basic planning and policy framework for public transport. However, there are several problems with this policy that are contrary to the style of planning that it should be: regional transportation planning in conjunction with community development/regional management.

Public transportation has a ripple effect. As for its effects, each municipality is customarily required to present a "cost-benefit (B/C)" ratio. However, due to the difference in ability between those municipalities that can calculate such figures and those that cannot, these indicators do not seem to be functioning well. Regional transport bureaus are also unable to move outside of these indicators and provide appropriate advice.

As a result, the effectiveness of regional public transportation is underestimated, making it difficult to contribute to community development.

However, the "Law for Revitalization of Regional Public Transport," which will go into effect in 2020, is working in tandem with these evaluation indicators to shift public transport into a form that can be sustained as a business, such as "Mobilization of Transportation Resources" and "Japanese version of MaaS."

This paper explores "objective management" and "citizen participation" as solutions for this system to fulfill its original purpose. It argues that by setting urban goals and questioning and clarifying the *raison d'être* of public transportation based on numerous criticisms, public transportation services can be properly resourced and managed. Of course, the regional transport bureaus would also need to establish a mechanism to advise municipalities on transportation planning that is not linked to management indicators. This argument is framed in the context of Hans Kelsen, Jürgen Habermas, and Christopher Alexander.