

地方公共団体による公共交通政策の選択と市民関与

立教大学法学部 松戸 浩

matsudo@rikkyo.ac.jp

はじめに

近時我国では、これまで基本的には独立採算で成り立っていた公共交通についてもその維持存続が社会問題となっている。そこではもはや交通事業者のみにこれを任せておくことには限界があるという認識が広がりつつあり、昨年の改正地域公共交通活性化再生法(令 5 法 18)の目的規定に交通事業者・自治体そして地域主体といった地域関係者の連携と協働の推進が追加されたこと(1 条)はそのエポックメイキングとあってよい。

これは交通分野以外でもみられる、近年各国公法学でも関心を惹いている“公私協働”の一つに位置付けることができよう。新たに国の公共交通に係る補助メニューとして創設された「エリア一括協定運行事業」は特にそれを明瞭に示すものである。様々な行政の施策のうち特に公共交通政策はその性質から、公私協働と親和性があるといえよう。

以下では上の文脈から公共交通政策の担い手たることが期待される地方公共団体、特に市町村による公共交通政策の選択についての検討を行う。ここでは、私が地元の奈良県で携わっている路線バス再編問題を取り上げ、そこで得られた経験も踏まえて論を進めていくことにする。

1. 奈良県北路線バス問題の概要

(1) 問題の概要

奈良県北(奈良・生駒の両市。以下同じ)ではコロナ禍を受けて一昨年来、同県の路線バス事業をほぼ一手に担う奈良交通による路線再編が問題となっている。これは当初計 18 路線にわたる大規模なもので、その内容も単なる路線の再編に留まらず減便廃止を含むものである。従来から奈良県南部では奈良交通路線バスの撤退がみられたが、それと比較した今回の再編の大きな特徴は、大阪のベッドタウンである奈良県北にもそれが及んでいること、近時の全国各地の類似例と比較しても規模が大きいこと、そし

て対象路線には 1 日利用者数が 500 人、1000 人を越える路線が複数含まれていることである。昨年 12 月には隣接する京都府木津川市でも再編問題が表面化し、拡大の様相を呈している。

この再編問題は従来の奈良県内バス路線再編とは比べ物にならぬほど多数の住民に影響するものであるが、同時に解決の困難さから長期化の兆しがみられる。1 点補足すると、昨年来路線バスについては運転士不足による減便が大きく報じられているが、奈良県北の場合、運転士不足も影を差しているものの目下のメインは路線収支であるとみられ、それは奈良交通の各市に対する協議申入書や情報公開請求によって得られた市と奈良交通との協議文書更には関係者からの聞き取りからも推認されるところである。

(2) 同地での問題解決の枠組

奈良市では路線毎の協議が地元で行われる一方、生駒市では私が地元自治会メンバーとして同市に提案した市・奈良交通・住民による“3 者協議”の枠組が採用されこれに依っている。

2. 市町村による公共交通施策のばらつき

前述のように公共交通施策は今や行政や住民の取組も求められているが、国(国土交通省)は近時の現状を踏まえた新たな取組を、未だ課題は残るものの着々と導入しているといえ、都道府県もそれぞれ施策を行っている。そして基礎的地方公共団体である市町村(地自 2 条 3 項)は交通政策の分野でも地域的課題故、中心的な役割を期待されよう。

しかし市町村による公共交通政策には大きな格差がみられる。財政規模に応じた関連事業支出割合の格差もさることながら、施策の内容面にも差がある。これは公共交通施策の様々なものに見出せるが、この格差が表われるものの一つが路線バスに関する取組である。コミュニティバスでも取組の格差はみられるが、こと奈良県内の市町村についていえば、路線バスに係る施策がないに等しいところでもコミュニティバ

スは交通空白区の解消を旗印に、運行頻度・日数はともかく、コストすら度外視して(例えば生駒市の場合 1 利用当たり 208 円の公費を投入)導入するなど概して積極的である。

そしてこの格差が特に路線バスで問題となるもう一つの要因は補助制度との関係である。国の路線バスに係る補助制度にも様々なものがあるが、その中でも一般的な地域間幹線系統補助は複数市町村にわたる路線のみを補助対象としており、奈良県の補助制度もこれに準じている。その結果いわゆる市内完結路線は国や県の補助制度の対象とならないので市等の裁量次第となるが、ここには前述した市等の姿勢の違いが顕著に出ることになる。この度の奈良県北再編対象路線の殆どはこの市内完結路線であることが、各市の姿勢が問題となる要因となっている。

3. 政策転換の試み

生駒市の交通施策は従来コミュニティバスに係るものが中心で、奈良県南部市町村と異なり奈良市と同様に、支援制度を含め路線バスに関する施策を欠いていた。生駒市の交通計画も交通空白区解消に注力する一方、路線バスに係る具体的支援策はみられない。他方で奈良交通は各市内路線全体での収支均衡を強く求めている。そこで私達は、地域での利用促進運動はもとより、市に対しバス車体購入補助といった形で市内路線の収支均衡点を下げつつ、他の自治体で既に行われている路線バス支援に係る様々の施策の導入を求めてきた。そのためには市民の理解が前提となることから情報紙の発行や地域で学習会を幾度か開催すると共に、交通問題の専門家や当事者を招いた“公共交通問題シンポジウム”を連続開催することにより、それまで公共交通問題への関心が高いとはいえなかった都市部市民の理解を深める機会を創出している。また議員にも働きかけ、市議会委員会の年間調査テーマとして公共交通問題を採択して頂いた。

4. 政策転換の困難と課題

しかしこれらの取組は必ずしも十分な成果を生んでいるとはいえない。以下課題を列挙する。

①奈良市は今年度から一部路線への補助やバス車体購入補助を開始したが、生駒市は国のコロナ対応臨時交付金を主に原資とした単年度補

助で、問題の先送りに留まっている。奈良市の車体補助も単年度の施策で、同地での長期的な公共交通の維持への対処としては課題が残るものである。また生駒市は減便による解決を第一に考えているが、これはそもそも行政の交通施策に値するかという問題もある。

②先に挙げた他自治体を範とした住民提案も殆ど採用されず、生駒市では 1 日バス 100 円デーなど、バックキャストの視点を欠く一方イベント的な耳目を惹く施策を選好する傾向がある。3 者協議も協議対象を過少に限定され形骸化している。どうすれば市民提案が行政施策に反映されるか、他自治体に倣った実効的な交通施策を行うようになるかが最大の課題である。日独公法学では行政のリソースに限界がある中で市民社会にある情報を摂取しての政策形成が要請されているが、現実はそのようではない。今や公共交通政策は各主体の協働が求められているが、今なお行政主導の政策形成が基本なのではないか。公共交通政策先進自治体のみが注目されがちだが、そうした取組や意欲を欠く自治体への対処もまた、同様に重要な問題と思われる。

③市民団体にはオーソリティーが欠けており、それ故住民の取組を促す力を十分に持てていない。また関係諸機関との連携も市民団体故の壁に直面しているなど、交通問題の解決力に限界がある。行政の代わりは務まらないのである。

④情報公開は協働参加更には市民の判断の前提である。然るに奈良県北等ではどの市でも市民更には議員に対してすらバス路線再編の公表が大幅に遅れてなされている。金剛バス事業停止も同様であり、その結果これら各市では市民から大きな反発があった。各市の交通協議会への上程も同様であり、これが習わしとなっているのではないかと感も抱かせるものである。

おわりに

公共交通政策に関する知見は向上蓄積の一途を辿っているようにみえるが、その政策への反映もまた課題であると思われる。それは特にインプットの不十分な市町村レベルで顕著であろう。交通政策が自治体の裁量に委ねられている現状にあって、旧来型の公共交通観の放棄と数ある行政施策の中での交通政策のプライオリティ向上を促す動因の探求が喫緊の問題であろう。