

6

地方都市の交通政策と
運輸行政のあり方香川大学・北九州市立大学名誉教授
井原 健雄

人口減少社会においては、多面的な共生が不可欠であるといわれる。そこで、本研究プロジェクトでは、かかる「共生」をキーワードとして、これから求められる新たな共生社会を構築する上でとくに重要な課題とされる「高齢者や地域社会の安全かつ快適なモビリティの確保」をいかに図るべきか、といった問題意識を共有化した上で、《地方都市における交通問題の実証的な分析》を行うとともに、「政策志向」(Policy-oriented)の観点から、「地方自治体」を含む「運輸行政」のあり方に着目して、その意義や役割を検証するとともに、有意な知見の導出を試みることにした。

共同研究「地方都市の交通政策と運輸行政のあり方(3)」(日交研シリーズ A-659)

1. はじめに

平成12(2000)年度の鉄道需給調整規制廃止以降、地域公共交通を取り巻く環境は大きく変化した。なぜなら、地域公共交通の活性化および再生に関する法律や交通政策基本法が成立して施行されるとともに、「地域公共交通確保維持改善事業」が創設されたからである。また、このような変化は、従来、国や交通事業者まかせであった地域公共交通政策を、地域の総合行政を担う地方自治体自らが先頭に立って、地域住民や交通事業者などとの協議により、自律的かつ主体的に運営する、という新しい枠組みに変化したことを意味する。しかしながら、現状では、「地域公共交通確保維持改善事業」の趣旨から逸脱して、補助金を獲得するための事業実施や、単なる損失補填と思わざるを得ない事業が散見されるなど、地域公共交通を維持し確保していくための仕組みや運用等において、さまざまな課題を抱えている。

2. 基本的な考え方

そこで、このような時代状況を念頭に置いて、本研究プロジェクトにおける〈基本的な考え方〉を明らかにしておこう。

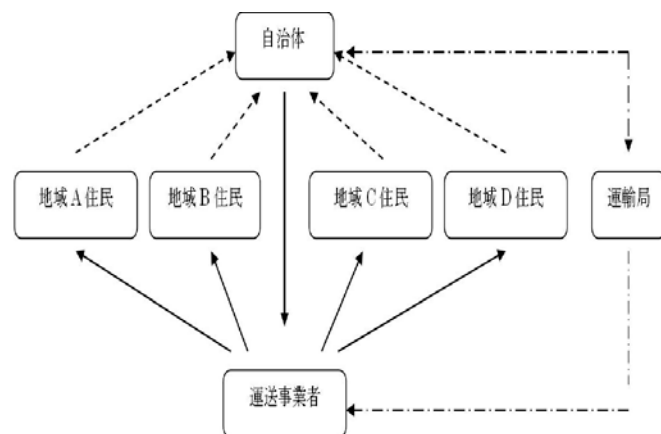
まず、留意すべき考え方として、「地域の足は地域で守る」というのが、交通基本政策の精神であるということが指摘される。ここで、「地域の足」の地域とは、「地域住民」の地域であり、また、「地域で守る」という地域も、「地域住民」によるものである。もとより、原初の社会において、「自分の足は自分で守る」ものであった。しかし、同じ方向へ行く近所のクルマに乗せて貰うなど、場合によって移動の相互扶助を行うという形もあり得る。また、地域住民間の相互扶助から、地域住民が共同して専門家である交通事業者にサービスを委託するという形態もある。さらに、地域住民を代表して、地域の世話役や自治体が交

通事業者への委託を行うという形態もあり得る。

したがって、本来、地域の公共交通は、地域住民が共同して整備し、それによって高まる利便性を地域住民が享受するというのが「地域公共交通」の基本的な姿なのである。また、このような理解に基づくと、自治体は、地域住民の代理人として交通事業者にサービスを委託する(Principal-Agent)関係にあるということになる。

そこで、このような各主体の相互関係を概括的に描くと、つぎの図1のように示される。

図1 公共交通サービス確保に関わる各主体の相互関係



すなわち、自治体を構成するそれぞれの「地域住民」が、個別に、あるいは共同して、自らが属する自治体に公共交通サービスの確保を委託し、その対価を税として支払うのである。一方、「自治体」は、どのようなサービスを、何処の誰に対して、どの程度提供することが費用対効果の観点から望ましいかを検討して、最良の方策を交通事業者に委託するとともに、その対価を委託金として支払うことになる。また、「運送事業者」は、自治体から委託されたサービスを、専門技術に基づき効率的に各地区の住民に提供するのである。

そこで、調達した交通サービスを利用する住民は、利用者負担として一定額を運賃として支払い、運送事業者は、運行費用と運賃収入の差額を委託費として自治体から受け取るのである。そして、最後に、国（その具体として、「運輸局」）としての役割は、このような運送事業に関わる専門家としての立場から、法規等の制度設計をはじめ、その助言やアドバイス等を行えばよい、ということになる。

3. 本研究のフレームワーク

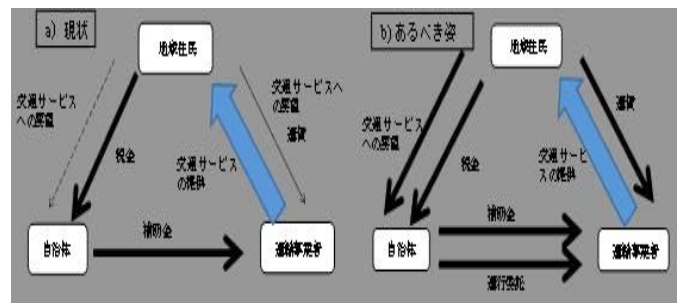
本研究プロジェクトでは、このような〈基本的な考え方〉を共有することにより、かかる二層の (Principal-Agent) 関係のもとで、なによりもまず、公共交通サービスをいかに確保するか、そのために各主体は何をすべきか、また、その現状はどうなっているのか、改善すべき点は何処にあるのか等々について、個別具体的に調査研究活動を行い、その分析結果に基づいて、それぞれの問題点や課題等を個別具体的に明らかにした。すなわち、『地方都市の交通政策と運輸行政のあり方』についての共通認識を深めた上で、とくに「地域住民」と「運送事業者」をつなぐ「運輸行政」（自治体）のあり方について、その位置づけを明確にした上で、個別具体の調査研究活動の成果を取り纏めたものである。

もとより、このような「二層の Principal-Agent 関係」のもとでは、「地域住民」、「自治体」、「運送事業者」の互いに異なる3つの主体は、本来、図1に示す関係にあるはずである。しかし、現状では、図2のa)（「現状」）が示しているように、住民が自治体に支払っている税は、運送事業者によって提供される交通サービスの対価としては認識されておらず、また、地域住民は、対価とのバランスをあまり意識せずに、ただ単にサービスの向上だけを運送事業者や自治体に要望している、といってもよいであろう。

さらにまた、自治体においても、住民からの税によってサービスを調達するという意識が総じて薄く、自治体から運送事業者への支払いについても、運行委託に対する対価としての委託金ではなく、運行赤字を補填するための単なる補助金としての認識しかされていないように思われる。

そこで、本研究プロジェクトでは、「a) 現状」と「b) あるべき姿」との乖離が公共交通に関わる諸問題の根源にあるものと考え、このような見方のもとで、乖離の実態をさまざまな角度から明らかにし、互いに異なる3つの主体の関係を「あるべき姿」に戻すために何が必要であるのかを探ることとした。

図2 3つの主体と相互の関係



4. 検討結果の概要

そこで、本研究プロジェクトによる検討結果の詳細については、日交研シリーズA-661に譲ることにして、とくに「地域公共交通の現状」としては、①「地域住民」、②「自治体」（運輸行政）、③「運送事業者」の三者が、それぞれに果たすべき役割を必ずしも十分に認識していないことを明らかにした。

また、平成27年度に四国運輸局管内で実施された「地域公共交通確保維持改善事業」のうち、陸上フィーダー事業を行った全25協議会を対象としたアンケート調査の結果によれば、Principal-Agent関係にある地方自治体、運送事業者、地域住民の三者に求められる役割とともに、首長、議会、国の果たすべき役割についても指摘している。そのなかでも、とくに地方自治体については、その担当者が、地域特性や地域公共交通の実態を把握し、自治体の財政状況だけでなく、運輸事業の運営実態についても十分に把握していることが望まれるとともに、そのための人材育成には首長のリーダーシップが重要であると指摘している。さらにまた、Principal-Agent関係にある各主体の集合体である協議会が、「議論し、実践できる組織」となるよう自治体の担当者がマネジメントすることが肝要であることも指摘している。

そして最後に、平成28年3月に四国運輸局内で開催された《四国における交通施策のあり方検討会》に寄せて、かかる「検討会」が開催されるに至った経緯を明らかにするとともに、今日的な時代状況（すなわち、平成27年2月に閣議決定された《交通政策基本計画》の概要と、人口減少下における四国の公共交通の取り組み等）についての補足説明がなされている。加えて、運輸行政に関わる基礎自治体としての〈高松市〉に着目して、ヒアリング調査を実施した結果を踏まえて、平成27年3月に策定された《高松市地域公共交通網形成計画》の概要と今後の検討課題等を指摘している。