

# 今日の公共交通における行政体と住民の関係

新 子 眞佐夫

- I. 本稿の背景と目的
- II. 道路運送法制における地域協議の仕組み
  - 1. 地域協議会
  - 2. 地域交通会議
  - 3. 地域公共交通会議
- III. 地方運輸局のガイドライン等が示す地域公共交通会議の方向性

- 1. 各関係者の役割分担の明確化と連携の強化
  - 2. 十分な協議
- IV. 地域公共交通会議における行政体と住民の關係の考察
- 1. 地域公共交通会議について肯定的に評価できる諸点
  - 2. 地域公共交通会議に対する若干の疑問
  - 3. 地域公共交通会議における行政体と住民の關係

## I. 本稿の背景と目的

全国で赤字バス路線からの路線バス事業者の撤退が相次ぎ、高齢者や障害者、学童等のいわゆる移動制約者を含めた住民の生活の足の確保が緊急の課題となっている。そのような状況の中、自治体が、直営方式でバスを走らせたり、他の民間事業者に運行を委託したり、既存の民間路線バス事業の経営に関与して事業者の撤退そのものを防いだりすることによって、生活交通<sup>1)</sup>の維持を図っている例が少なくない<sup>2)</sup>。

路線バス事業への行政体の関与については、2002年以降の道路運送法の改正で、大きな変化がみられた。2002年の法改正は、「官から民へ」という観点から、需給調整規制を廃止し、また、運賃・料金規制を緩和して、それらによって守られてきた旅客自動車運送事業の全体に対して市場原理を導入するものであった。住民の生活に必要なサービスの提供は、可能な限り社会における私的主体の自由な経済活動に任せようとする試みであったといえる。2006年の法改正は、「地域でできることは地域で」という観点から、過疎地における不採算路線の廃止や路線バス事業の運行形態の多様化に対応しようとするものであった。市場原理が行き届かない領域における生活必需サービスの提供を、今度は地域の自主性に委ねようとする試みであったといえなくもない。

法改正について、もう少し具体的に述べると、2002年の改正では、路線バス事業などの一般乗合旅客自動車

運送事業への参入が路線ごとの免許制から事業ごとの許可制に改められ、参入対象路線における需給バランスについての行政庁の事前審査、すなわち需給調整規制が廃止された。行政庁は、申請者が輸送の安全その他事業の遂行上、適切な事業計画を有しているかどうか、事業を適確に遂行する能力を有するかどうか等についてのみ審査し、基準に適合していれば許可することとなった。また、一般乗合旅客自動車運送事業の運賃・料金については認可制から上限認可制となり、認可制がもつ事業の統制と保護の両機能のうち、後者の機能が外れた。事業の休止または廃止については許可制から原則として6ヶ月前までの届出制となり、路線の休・廃止については事業計画の変更認可によっていたものが、同じく6ヶ月前までの届出制となった。2006年改正では、原則として禁止されていた自家用自動車による有償旅客運送について、登録制度が創設された。市町村が運営する有償旅客運送については、新たに法定された地域公共交通会議で関係者の合意を得ることが登録の条件となっている。同会議は、一般乗合旅客自動車運送事業の運賃・料金についても協議が可能である。構成員間で協議が調えば事前の届出のみで足り、運賃・料金の認可自体が不要となる。

もちろん、路線バス事業への行政体の関与には、自動車による乗合旅客運送を行政庁の許可なく業とすることを禁止する規制行政の手法だけでなく、公共の財や役務を住民が利用できるようにしてその生活利便を配慮

する給付行政の手法もある。従って、路線バス事業への行政体の関与の性質を考察するためには、行政体と事業者の関係だけでなく、住民も加えた関係の視点からみていく必要がある。自治体における現行法制度の運用実態について、京都府京丹後市の事例をみたところ、同市では、地域公共交通会議において、国、自治体、交通事業者、住民の代表などを交えて運賃や路線の設定が協議され、協議結果に基づいて路線バスが運行されている。また、市による住民への公共交通の利用の呼びかけ、時刻表の戸別配布といった情報提供、及びそれらに応じる形での住民の路線バスの利用がなされている。このように、自治体においては、路線バス事業への行政体の関与はもっぱら双方向的な形で行われている。

しかし、筆者のこれまでの研究では、協議の場である地域公共交通会議における行政体と住民の関係については詳細に触れることができず、その点が課題の一つとして残っていた。そこで、本稿では、地域公共交通会議における行政体と住民の関係について、もう少し踏み込んでみていくことにした。具体的には、法律や政省令、通達、要綱等の内容の検討を通して、地域公共交通会議及びそこにおける行政体と住民の関係が法制度上どう位置付けられているのかを考察した。

その結果、地域公共交通会議については、公共交通の計画段階から各関係者が参加して十分な協議を尽くすことで、地域の発展を図りつつ少数者の利益にも一定の配慮をした公共交通が実現する可能性のある仕組みになっていることなど、肯定的に評価できる点が幾つかみつかった。一方、路線の休・廃止の際の利害関係人の意見聴取手続が徹底されない可能性があることなど、課題も幾つかみつかった。地域公共交通会議における行政体と住民の関係については、誘導的な要素もあることがみえてきた。地域公共交通会議の仕組みを通じて住民にも一定の役割を与えることによって、行政体は、より多くの住民が公共交通の問題に関心を持つように誘導しようとしている。以上の諸点の詳細については、次章以下で述べる。

## II. 道路運送法制における地域協議の仕組み

現行の道路運送法は、生活交通について地域で協議するための仕組みとして、都道府県単位での設置を原則とする地域協議会と、市町村単位での設置を原則とする地域公共交通会議を定めている。地域公共交通会議は、先

述のとおり、2006年の道路運送法の改正で新たに法定されたもので、その前身は、2005年3月30日付けの国土交通省の通達<sup>3)</sup>で示されていた地域交通会議である。

地域公共交通会議は、2006年の法改正案の段階では、地域協議会と地域交通会議を「発展的に移行」させるものと想定されていた(図1)。そこで、地域公共交通会議について説明する前に、地域協議会と地域交通会議の内容を概観するとともに、どういう問題点が指摘されていたかについて触れておきたい。

### 1. 地域協議会

地域協議会は、現行の道路運送法第15条の2(路線の休止または廃止に係る事業計画の変更)の規定と関わっている。同法は、事業者が路線の休・廃止に係る事業計画の変更を届出た場合、原則として、旅客の利便の確保に関して関係地方公共団体及び利害関係人の意見を聴取するよう行政庁に求めている(第15条の2第2項)。利害関係人とは、道路運送法施行規則(以下、単に「施行規則」という。)で「路線の休止又は廃止に係る事業計画の変更の後に当該路線において旅客の利便の確保を図ることが想定される者」と「旅客その他の者であつて地方運輸局長が当該休止又は廃止に関し特に重大な利害関係を有すると認めるもの」のいずれかに該当する者とされている(施行規則第15条の7)。しかし、地域協議会で路線の休・廃止について協議が調っている場合は、意見聴取の手続は行わないこととされている(第15条の2第2項かっこ書き、施行規則第15条の4第2号)。なお、意見聴取は地域協議会で行うことも可能である(施行規則第15条の9第1項かっこ書き)。この協議会については、2000年の道路運送法改正<sup>4)</sup>の際、国会の附帯決議で早期の開催に向けて速やかな環境整備を行うことが求められたため<sup>5)</sup>、2001年には全国47都道府県で設置が完了している。

地域協議会の定義は、施行規則第15条の4第2号で「地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保に関する協議会であつて、関係地方公共団体の長、地方運輸局長その他の関係者により構成されることその他の国土交通大臣が告示で定める要件を備えるもの」とされている。その規定を受け、「告示」<sup>6)</sup>において、協議事項や地域協議会の構成、運営者等が定められている。

「告示」をみると、地域協議会は、許認可手続に関すること以外にも目的を持っていることが分かる。協議事

項は、①地域住民の生活に必要な旅客運送を確保するための枠組みづくりについての審議、②具体的な路線に係る生活交通の確保に関する計画の策定、の2つである。地域協議会は、「少なくとも関係都道府県、関係市町村及び関係地方運輸局長又はその指名する職員並びに関係旅客自動車運送事業者をもって構成する」とされており、旅客や地域住民が必ず参加する訳ではない。設置は原則として都道府県単位であり、運営は都道府県が主催するものであること、と規定されている。

地域協議会を活用することの利点は、協議会で協議が調った場合、路線の休・廃止の届出期限が6ヶ月前から30日前に短縮されること、地方公共団体が自家用自動車を用いて乗合旅客の運送をする場合にその許可申請を行うこととなること（旧道路運送法80条第1項、旧施行規則第50条第2項）、地域協議会で地域住民の生活のために路線の維持・確保が必要と認められた場合は国の地方バス路線維持費補助を受けることができること等である。

地域協議会の問題点としては、「地方バス路線維持補助金の交付を受けるため、生活路線維持確保3ヵ年計画を作成することが主目的となってしまう、本来の目的であるはずの地域住民の生活交通のあり方を議論するところまで至っていない」との指摘がなされている<sup>7)</sup>。上記協議事項の①が不十分ということである。

## 2. 地域交通会議

地域交通会議は、「地域・利用者でつくりあげる地域交通」を実現するために、国の地域再生本部<sup>8)</sup>の「地域再生推進のためのプログラム」<sup>9)</sup>に同会議を設置することが盛り込まれたことを受けて、国土交通省が先述の2005年3月30日付けの通達で示したものである。道路運送法や同法施行令、施行規則は、同会議に関しては、規定していない。

前記通達によると、主な協議事項は、①地域交通の確保、観光振興等の観点から地域住民のニーズに対応した交通のあり方、②地域の実情に即した輸送サービスの範囲及び形態、となっている。会議は、関係地方公共団体、地方運輸局（支局）の長、地域住民の代表、事業者、道路管理者、都道府県警察（所管警察署）、その他必要に応じて、学識経験者、商工会議所、運転者の代表等で構成するとされており、次節でみる地域公共交通会議とほぼ共通している。先述の地域協議会と比べて大きく異なる

点は、構成メンバーに地域住民の代表が明記されていることである。運営は、一又は複数の市町村が共同で行うこととされている。先に述べた地域協議会の分科会として位置付けることも可能である。

地域交通会議を活用することの利点は、協議が調った場合に、道路運送法上の「許可等の手続の弾力的な取扱い」がなされることにある。具体的には、一般乗合旅客自動車運送事業について、新規事業許可（第4条）の標準処理期間が3ヶ月から2ヶ月に、事業計画の変更認可による路線新設の標準処理期間が3ヶ月から1ヶ月に短縮されるほか、同会議が地域協議会の分科会として位置付けられているときは、自家用有償旅客運送について、先述の地域協議会の協議結果と同等の効果を生じる。なお、前記通達には、地域交通会議は許可手続の簡略化を目的とするものとあり、地域協議会のように協議結果が国庫補助の条件となる旨の記載はない。

先述の地域協議会は、国土交通大臣の告示で定められた協議事項どおりに協議が行われていない点が問題点として指摘されていたが、地域交通会議については、そもそも仕組み自体がほとんど活用されなかったという指摘がなされている<sup>10)</sup>。その理由として、「旧21条・80条バスについては今までとほとんど変わらない取り扱い」<sup>11)</sup>であったことや、「運輸局（支局）もこの会議の活用方法についてほとんど情報発信をしていなかった」ことなどが挙げられている。

## 3. 地域公共交通会議

本章の冒頭で述べたように、2006年の道路運送法改正で、地域協議会や地域交通会議を「発展的に移行」させたものが地域公共交通会議とされている。地域協議会は現行法令においても規定されているが、市町村運営有償運送などの地域の実情に沿った公共交通のあり方について議論する場合は、地域公共交通会議に移っている。地域交通会議については、根拠となる前掲通達が後述の地域公共交通会議に関する通達が発出された際に廃止され、地域公共交通会議に引き継がれた形になっている。

地域協議会と同様、地域公共交通会議という文言自体は、道路運送法には登場しない。道路運送法は、一般乗合旅客自動車運送事業の運賃が届出で足りる場合の条件として地域の合意があること（第9条第4項）、自家用有償旅客運送の登録の条件として地域の合意があること（第79条の4第1項第5号）を挙げているだけである。

それらの規定を受け、施行規則が、地域の合意の場合である地域公共交通会議の定義や構成員等について定めている。

施行規則では、地域公共交通会議は「地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般乗合旅客自動車運送事業及び第49条第1号に規定する市町村運営有償運送に関する協議を行うために一又は複数の市町村長(特別区の区長を含む。以下同じ。)又は都道府県知事が主宰する会議」と定義され、かつ、同会議で「協議が調うことが法第9条4項及び第79条の4第1項第5号の「合意」の意味とされている(施行規則第9条の2、施行規則第51条の7)。構成員は、地域公共交通会議を主宰する市町村長又は都道府県知事その他の地方公共団体の長、一般乗合旅客自動車運送事業者その他の一般旅客自動車運送事業者及びその組織する団体、住民又は旅客、地方運輸局長、一般旅客自動車運送事業者の事業用自動車の運転者が組織する団体となっており、必要に応じて、道路管理者、都道府県警察、学識経験者等を加えることができる(施行規則第9条の3)。

協議事項は、2006年9月15日付けの国土交通省の「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」という通達<sup>12)</sup>に添付されている「地域公共交通

会議の設置及び運営に関するガイドライン」に示されている。主な協議事項は、①地域の実情に応じた適切な乗合運送の態様及び運賃・料金等に関する事項、②市町村運営有償運送の必要性及び旅客から収受する対価に関する事項である。具体的には、①は、運行の態様、運賃及び料金、事業計画(路線、営業区域、使用車両等)、運行計画、路線又は営業区域の休・廃止等、運行主体の選定等である。②は、市町村運営有償運送の必要性、旅客から収受する対価、市町村運営有償運送に使用する自動車の種類ごとの数、運転者に求められる要件、損害賠償措置、運行管理の体制、整備管理の体制、事故時の連絡体制、苦情処理体制等である。

地域公共交通会議を活用することの利点は、上でも述べたように、協議が調った場合、一般乗合旅客自動車運送事業の運賃が届出で足りること、市町村運営有償運送の登録が可能になることである。しかし、同会議は、許認可手続の簡略化に終始するものではなく、今までの地域協議の仕組みでは十分ではなかった「地域の需要に即した乗合運送サービスの運行形態等について協議を行う」役割も担うものである。そのことは、2006年の法改正の折に国会の附帯決議でも求められていたところである<sup>13)</sup>。

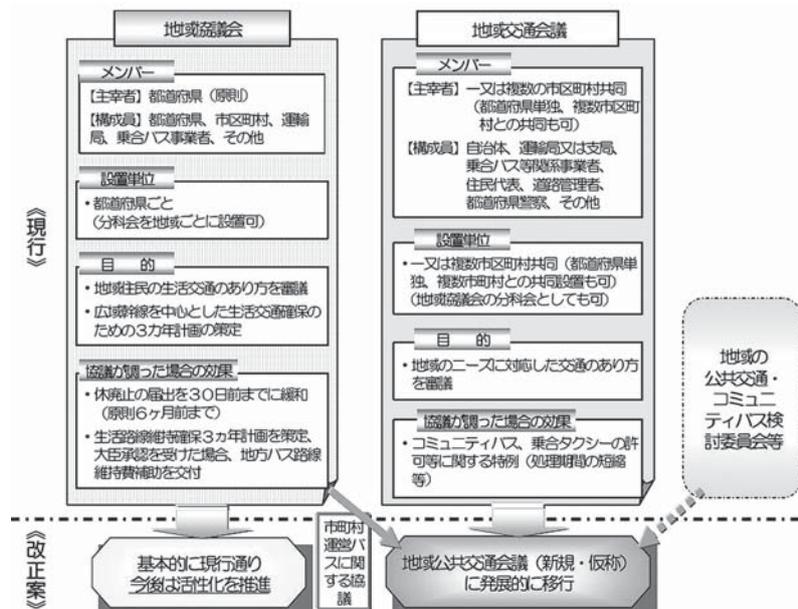


図1 2006年法改正案における地域協議会、地域交通会議と地域公共交通会議の関係

出所：地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会報告書」国土交通省自動車交通局、2006年、p.21.

### Ⅲ. 地方運輸局のガイドライン等が示す地域公共交通会議の方向性

前章でみたように、道路運送法や同法施行令、施行規則は、地域公共交通会議について詳細には定めていない。会議の詳細は、ガイドラインのレベルで定められている。国土交通省交通政策審議会は、2007年の報告書で、「これまでバスに関する行政の経験が乏しく知見が蓄積されていない地方公共団体も多いことから、国土交通省は、地方公共団体職員向けの研修の実施、地域交通の構築に向けてのマニュアルの策定、地域公共交通会議の進め方のガイドライン作り等の支援策を積極的に講ずるべきである」<sup>14)</sup>と述べている。

国土交通省は、上記の国会の附帯決議や審議会の提言を受ける形で、前掲の「地域公共交通会議の設置及び運営に関するガイドライン」を出している。しかし、本省が出しているこのガイドラインも、行政体と住民の関係について詳しく立ち入ったものではない。これに対して、地方運輸局が出しているガイドラインのレベルになると、行政体と住民の関係により踏み込んだ内容のものが存在する。例えば、近畿運輸局が発行する『よりよい地域公共交通を実現させるためのマニュアル～地域にふさわしい旅客輸送サービスの導入・改善に向けて～』や中部運輸局が発行する『地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン』がそうである<sup>15)</sup>。

両者が共通して強調している諸点は、地域公共交通会議に参加する関係者の「役割分担の明確化」と「連携の強化」である。これらについては、上記の交通政策審議会の報告書の記述を基にしていることが確認できる。一方、中部運輸局のガイドラインは、これらに加えて、関係者間の「十分な協議」も強調している。また、「役割分担の明確化」、「連携の強化」についても、具体的な方法を説明している。

後述するように、中部運輸局のガイドラインには、法令はもとより、国土交通省の通達や交通政策審議会の報告書、他の地方運輸局のガイドライン等には書かれていないような踏み込んだ記述がみられる。しかし、本稿は、中部運輸局のガイドラインを、独自のものではなく、国の現行の道路運送法の趣旨に沿いながら制度の意図と詳細を一層明らかにするものとして捉えている。なぜなら、運輸局に地域管轄があり、かつ、道路運送法施行令第1条により国土交通大臣から地方運輸局長に一定の権限が

委譲されているとはいっても、国土交通大臣には下級機関に対する組織法上の指揮監督権があり、また、国会の附帯決議や国土交通省の審議会の提言を受けたものであるという経緯もある以上、地方運輸局から自治体や交通事業者、住民に向けて発行されるガイドラインも、全国的な統一性のある程度保っていると推定できるからである。

また、中部運輸局のガイドラインを作成した調査検討会には、運輸局の担当幹部職員だけでなく、2006年の道路運送法改正の過程に関わった有識者も参加している。それに対して、近畿運輸局のマニュアルを作成した調査検討委員会には、運輸局の担当幹部職員は参加しているが、2006年の法改正の過程に関わった有識者は参加していない。法案作成段階からの一貫性という点からも、中部運輸局のガイドラインをみることは重要である。

以上のような理由から、本章では、中部運輸局のガイドラインを中心にみていくこととする。

#### 1. 各関係者の役割分担の明確化と連携の強化

交通政策審議会は、前掲の報告書の中で、「高齢化社会における移動手段の確保や公共交通機関の利用を指向した街づくり等のバスに期待される社会的役割を、採算性に制約される事業者の取り組みだけで果たしていくことは困難である」ことを指摘し、「公的主体をはじめとした関係主体が果たすべき役割を明確にした上で、総合的、体系的に連携しながら一体となって課題の解決に向けて取り組む必要がある」と述べている<sup>16)</sup>。同報告書が示す公共交通の関係主体の役割は、表1のとおりである。

同報告書は、連携について、3つの段階、すなわち、地域全体のバス路線網のあり方や運行頻度、運賃等のサービス水準を決定する計画段階、事業の採算性、事業形態や補助制度の活用等を決定する運営段階、車両、人材などの資源を具体的に整備・運用するとともに利用者からの評価を整理する運行段階に分類し、各段階における事業者、国、地方公共団体、地域住民の役割分担を明確にし、「各々の役割分担に応じて、計画、運営、運行の各段階で、総合的、体系的に連携することが有効」としている<sup>17)</sup>。近畿運輸局のマニュアルにも、連携のあり方についての同報告書の記述がそのまま引用されている<sup>18)</sup>。

地域公共交通会議は、「広く関係者が連携する場として機能することが期待されている」<sup>19)</sup>。もっとも、「関

係者」といっても、上記に掲げた事業者、国、地方公共団体、地域住民は、実際にはさらに細かく別れている。先述のとおり、地域公共交通会議には、事業者、事業者団体、運転者が組織する団体、運輸局・運輸支局、警察・道路管理者、都道府県、市町村、利用者、地域住民、学識者など、様々な関係者が参加している。表2をみると、様々な関係者が、様々な役割を持って会議に参加していることがわかる。中部運輸局のガイドラインは、過疎地を念頭に置いた「地方部<sup>20)</sup>における取り組み方針」として、「地域住民や交通事業者を巻き込んだ合意形成、企画・運営」による「ニーズの把握」を掲げている<sup>21)</sup>。同ガイドラインは、地域公共交通会議には多くの関係者が参加することになるため、表3のように、「階層的な組織構成にすることで、運行計画に対して詳細な住民ニーズを反映させ、地域公共交通会議を円滑かつ効率的に運営することが可能」となるとしている。また、「地域公共交通会議に参加する住民代表には地区会長などがなるケースが多」いが、彼らは「必ずしもバス利用者や一般的な地域住民の意見を代弁できる立場ではないことがあり」うるとし、その点も、階層的組織構成を推す理由に挙げている。そして、このような階層的組織構成をとることによって、役割分担の明確化が図れるとしている<sup>22)</sup>。

同ガイドラインが地域公共交通会議の下部組織における「主要なプレイヤー」<sup>23)</sup>としている市町村担当者、交通事業者、地域住民の三者の役割を示したものが、図2である。これによると、市町村担当者の役割は、「地域公共交通会議および幹事会の参加者間の連絡、意見調整」、「地域間の公平性や費用制約などの観点からのシステム構築」などとなっている。地域住民の役割としては、「地域の実情の理解」、「市町村担当者との運行システム案の共同作成や提案」、「継続した利用促進の取り組み」などが挙げられている。なかでも、「地域住民が自ら運行システム案の作成に参加し、市町村担当者と共に提案していく」ことがポイントであるとしている。

なお、組織構成のあり方までは書いていないが、役割分担については近畿運輸局のマニュアルでも触れられている<sup>24)</sup>。それによれば、行政の役割は、「地域のニーズに則した交通サービスの設計を手助けするためのコンサルタントやコーディネーターといった役割」、「事業運営を円滑に行うための後押し」、「公共交通の社会的重要性やメリットのアピール」、となっている。それに対して、

地域住民の役割は、「公共交通の社会的重要性やメリットについての理解」、「地域の足の確保の重要性への当事者意識とそのための取り組みへの積極的参加」、「地域公共交通会議などに積極的に参加し、地域にとって望ましい交通サービスを提案」することとなっている。

## 2. 十分な協議

中部運輸局のガイドラインは、「地域公共交通が抱える問題の1つとして、様々な主体が関わる問題であるにもかかわらず、その間の協議が十分なされないままにネットワークが構築されている」ことを指摘している<sup>25)</sup>。このような問題を解決するためには、「地域公共交通会議などの場を活用し、事業の基本構想の段階から各主体間で十分協議を行う」ことが重要としている。

また、同ガイドラインは、主宰者である市町村に対して、地域公共交通会議を活用するための留意事項として、「現場委員の参画を意味あるものに」、「全会一致による合意とその尊重を」といった諸点を挙げている<sup>26)</sup>。「現場委員」とは、利用者・住民や運転手が組織する団体を代表する委員のことである。地域公共交通会議によっては、「そうそうたる委員による会議運営から、利用者・住民の代表委員は、場の空気に緊張してしまい、なかなか発言ができない」状況がみられたり、逆に「地域エゴに偏った要望意見や、各立場での自己都合による意見が飛び交い、議論がかみ合わない」ケースもあつたりする。そこで、「地域公共交通会議の主宰者もしくは進行役は、委員の単なる要望と地域の価値を高める意見を整理し、当該地域において望ましい地域公共交通の構築に向けた建設的な協議ができるよう会議の進行に努めることが求められ」としている。

さらに、同ガイドラインは、「利用者の安全を担保しつつ、地域にとって望ましい公共交通を形成していくための会議である地域公共交通会議では、基本的には全会一致による合意形成が望ましい」としている。各地域公共交通会議の設置要綱では、出席者の過半数から全会一致の範囲で議決方法が設定されることが多いが、できるだけ全会一致による議決にすべきとしている。その理由として、「地域公共交通会議は様々な関係者から構成され、各委員はそれぞれの立場を代表する者として位置付けられることから、一部の委員が反対している案については、その内容や実施方法について何らかの問題を抱えている可能性が高いと考えられる」ことを挙げている。

施行規則にある「協議が調っている」という文言の意味について、単なる「合意」ではなく、「全会一致による合意」を原則とするように方向付けている。

そして、同ガイドラインは、「協議が調う」ことによって、運賃認可の届出化、路線変更認可の迅速化、自家用有償旅客運送の登録といった「各種手続の簡略化・弾力化」という法的効果が得られるとしている<sup>27)</sup>。その場合、協議が調っていることの証明が必要であり、本省のガイドラインが例示する証明書様式に沿って、①協議が調っている路線または営業区域、②運行系統又は運送の区間、

③運賃（料金）の種類、額及び適用方法、④適用する期間又は区間その他の条件を付す場合にはその条件を記し、地域公共交通会議の会長がそれらを証明し、申請者（事業者）に交付することが必要としている<sup>28)</sup>。

なお、同ガイドラインは、地域公共交通会議の機能に関して、「『行政に対する答申を行う審議会』的要素と、『当該公共交通の関係者の合意を得る』機会」的要素の二つからなるものであって、それ故「協議が調ったからといっても、それを当該自治体の総意とみなすことはでき」ないとしている<sup>29)</sup>。

表 1 公共交通をめぐる関係者の役割

	責務	業務
事業者	安全、快適、低廉な運行サービスの提供	バスの運行 道路運送法等関係法令の遵守
国	安全確保 利用者利便の確保 国として必要不可欠な交通手段の確保 地域公共交通のあり方に関する制度設計及びその支援	道路運送法等関係法令の施行 補助金等支援策の実施 情報提供
地方公共 団体	地域における交通サービスの確保 バス運行の環境整備 都市政策を含めた総合性の確保	地域における交通体系の企画立案補助金等 支援策の実施 インフラ整備 関係者間の調整
地域住民	生活しやすい地域社会の形成	バスの積極的な利用等の主体的な取り組み

出所：交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部今後のバスサービス活性化方策検討小委員会「今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書～連携が生み出す元気なバス～」2007年、p.19.

表 2 地域公共交通会議における関係者の役割

構成員	主な役割
市町村	・地域住民の移動手段確保に対する責任者 ・地域の公共交通に関する課題への対応と地域の真のニーズの把握
都道府県	・広域的な視点からの指導・助言 ・複数市町村の取り組みに対する調整
地域住民・利用者	・地域住民、利用者ニーズの代弁者（特定地区に偏ったニーズの代弁者とはならないように留意したい） ・利用者の視点に立った地域における乗合輸送サービスの設定・運行計画策定への参画 ・地域の公共交通を支えるという視点から、自ら交通行動を行う主体として参画
交通事業者	・交通サービスの提供者として、ノウハウを活かした企画参画
運転者が組織する団体	・運転者を通じて得られる利用者ニーズの報告とその対応提案 ・労働条件及び労働環境からの意見・提言
事業者団体	・地域交通ネットワーク構築のための事業者間調整
警察・道路管理者	・交通安全、道路管理の観点から、運行計画の円滑な実施に向けた指導・助言
学識者	・地域の合意形成を図る上での助言
運輸局・運輸支局	・先進事例等、各地での取り組みの情報提供 ・地域の公共交通のあり方に関する指導

出所：地域公共交通会議をよりよいものとするための調査検討会『地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン』国土交通省中部運輸局、2008年、p.14.

表3 階層的組織構成イメージ

組織名称	組織構成	位置付け	主なメンバー
地域公共交通会議	地域公共交通会議	・定められた事項について協議を行い、関係者間の合意形成を行う場	・市町村、住民代表、交通事業者、県、利用者代表、バス協会、運輸支局 等
幹事会	幹事会	・住民意見の集約と運行計画の策定、幹事会内の調整 ・地域公共交通会議の運営	・市町村担当者 ・住民代表（地区会長 等） ・交通事業者・コーディネーター 等
住民協議会（仮称）	A地区協議会 B地区協議会 C地区協議会	・住民意見の集約と運行計画の策定、幹事会への提案 ・市町村、地域住民、交通事業者の意見交換の場	・市町村担当者、地域住民、交通事業者、バス利用者、運転手 等

出所：地域公共交通会議をよりよいものとするための調査検討会『地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン』国土交通省中部運輸局、2008年、p.35.

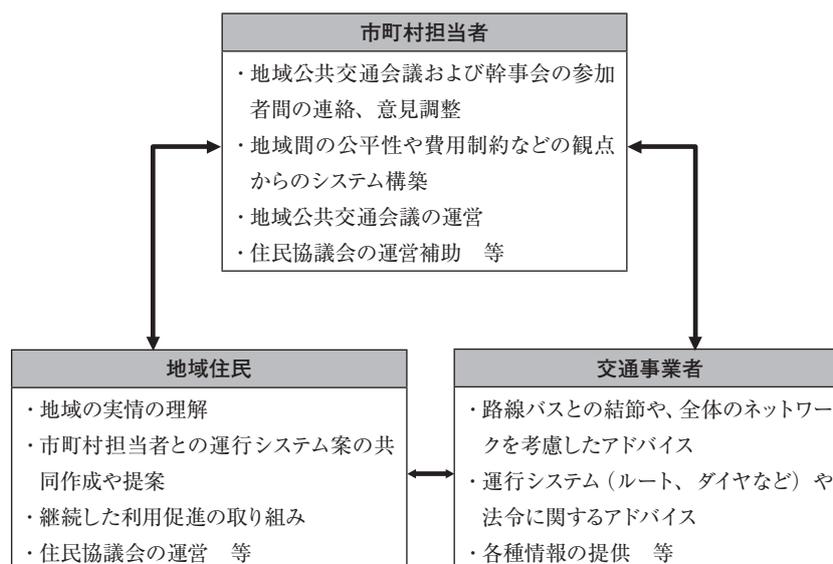


図2 地域公共交通会議の下部組織における主要関係者の役割分担と関係

出所：地域公共交通会議をよりよいものとするための調査検討会『地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン』国土交通省中部運輸局、2008年、p.50.

#### IV. 地域公共交通会議における行政体と住民の関係の考察

前章、前々章では、地域公共交通会議の成り立ちや内容、行政体による運用の指針等のみてきた。本章では、これまでみてきた法制度の検討を通じて、行政体と住民の関係を考察する。

##### 1. 地域公共交通会議について肯定的に評価できる諸点

Ⅱでみたように、地域協議会は、実質的には生活交通に対する補助金の交付を受けるための計画策定に終始していることが指摘されていた。また、地域交通会議はほとんど活用されておらず、その一因として、活用方法についての地方運輸局の情報発信が十分でなかった点が指摘されていた。それらの諸指摘を踏まえ、地域の実情に応じた地域公共交通の構築のために、地方運輸局が地域

公共交通会議について詳細な情報発信をしていることはⅢでみたとおりである。しかも、その内容は、単なる事例紹介のようなものではなく、地域公共交通の具体的な構築手法にまで立ち入るものであった。例えば、中部運輸局のガイドラインは、自治体や事業者の担当者に向けて、事業計画の策定に関しては住民に対するアンケートのとり方やインタビューの仕方、得られたデータの整理方法など、運行計画の策定に関しては路線の配置の仕方やダイヤの組み方まで説明している<sup>30)</sup>。他の地方運輸局も、ガイドライン等での言及はなくても、自治体や事業者の担当者に対する情報提供や技術的助言等は日々の業務の中で行っているであろう。

このように、従来の地域協議の仕組みに対する諸指摘を踏まえて新設され、国や自治体の主導によって多くの地域で活用されている地域公共交通会議について、本稿は、概ね肯定的に評価している。具体的にいうと、①自治体は、公共交通の構築に関する情報やノウハウの不足を国や事業者との協議の過程で補完できる、②事業者は、公共交通に関して個々の住民がどのようなニーズを持っているのかを早い段階から認識し、公共交通の運営や運行に活かすことができる、③住民は、公共交通の構築過程が計画の段階から開かれることによって、自分達の意見や要望を公共交通の運行に直接反映させる機会を得られる、④各関係者は、公共交通のあり方に関する協議を通じて、地域が抱える諸問題や地域の関係者とその利益の多様性等について、認識を共有できる、⑤その上で、全会一致による合意形成を目指して十分な協議を尽くすことで、地域の発展を図りつつ、少数者の利益にも一定程度配慮した路線配置や運賃設定になる余地が生じる、といった諸点について肯定的に評価している。

## 2. 地域公共交通会議に対する若干の疑問

しかし、法制度を詳細にみていくと、幾つかの点で若干の懸念も生じる。具体的には、①路線の休・廃止の際の利害関係人の意見聴取手続の形骸化、②地域公共交通の現実にそぐわない2002年改正法の目的、③地方運輸局のガイドラインによる法律の文言の解釈の恣意性の3点である。現行の道路運送法制における地域協議の仕組みが抱える課題として、これらの諸点について少し詳しくみておきたい。

まず、①についてであるが、先述のとおり、道路運送法は、事業者が路線の休・廃止を申し出た際は、原則と

して、利害関係人の意見聴取を行政庁に義務付けている。利害関係人には「旅客その他の者」も含まれており、許認可の相手方だけでなく第三者の手続的利益にも配慮した制度になっている。ただ、例外として、「旅客の利便を阻害しない」と認められる場合には意見聴取しないこととされている。そして、施行規則は「旅客の利便を阻害しない」と認められる場合の一つとして、地域協議会で協議が調っていることを挙げている。

しかし、地域協議会の詳細を定める国土交通大臣の告示をみると、旅客や地域住民は地域協議会の必要的構成員とはなっていない。地域協議会で個別に旅客等の利害関係人を呼んで意見聴取することは可能であるが、「当該休止又は廃止に関し特に重大な利害関係を有すると認める」かどうかは地方運輸局長の判断によるとされている。従って、運用次第では、旅客等が不在のまま路線の休・廃止の協議がなされる場合がありうる。地域協議会が設けられたことによって、かえって「旅客その他の者」の手続的利益の保護の実効性が減少する可能性がある。しかし、それでは、第三者の手続的利益の保護という法の趣旨が活かされない。

もっとも、この点について、地域公共交通会議は、旅客や住民を必ず構成員に含めることとされており、また、地域協議会の分科会として位置付けることもできるから、上記の問題をカバーできるかも知れない。しかし、地域公共交通会議の設置は任意であるから、設置されない場合には上で述べた問題が残る。

次に、②であるが、中部運輸局のガイドラインは、地域公共交通会議における関係者の役割分担の明確化と連携の強化がもつ、路線競合の防止や退出の回避の効果に触れている。同ガイドラインは、「現在の地域公共交通ネットワークが抱える問題の根幹は、連携が不十分なことに起因する、情報と戦略の共有不足」であり、そのことによって「非効率的なネットワーク」が形成されているとしている。「非効率的なネットワーク」とは、「多くのバス路線が中心部（駅など）の1箇所に集中することによる路線間競合の発生や、その結果として国、県、市などが行う補助事業が二重投資となってしまう」ことなどを指している<sup>31)</sup>。路線間競合は、要するに路線単位での需要に対する供給過多の状態である。よって、地域公共交通会議における関係者の協議を通じて「情報と戦略の共有」を図り「非効率的なネットワークの形成を回避する」ことには、需給調整の側面があるといえる。た

だ、2002年までの道路運送法制における需給調整との違いは、行政庁の免許に先立つ審査を通じて行われるのではなく、行政体や事業者、住民といった関係者の協議を通じて行われるという点である。

また、同ガイドラインは、「市町村は、退出の可能性のある路線についても、その現状を十分に認識し、事前に交通事業者との協議を行うことで退出を回避する方策を講じる必要がある」とも述べている<sup>32)</sup>。路線の休・廃止が許可から届出になっても、非権力的な方法による行政体の関与の余地は残っている。

しかし、規制緩和を背景とした2002年の法改正以降の道路運送法の条文をみる限り、需給調整は廃止され、退出規制も緩和されたままである。よって、上記の諸点については、関与の直接的な主体が国ではなく市町村であり、関与の方法が許認可でなく協議であるといった違いがあるとはいえ、行政活動は法律の目的に適合したものでなければならないという原則に照らして、行政体の関与の仕方と法改正の目的との間の整合性が問われる。

ただ、地域公共交通については、法改正後も過疎地を中心に需給調整や退出回避を必要とする状況が依然として続いている。そうした事態に対応するために、行政体は現場レベルで非権力的な方法を用いて事実上の需給調整等を行おうとしているのである。そのことを考えると、2002年の法改正の方に地域公共交通の現実を十分踏まえていなかった等の問題があったとみるのが素直である。

最後に、③であるが、道路運送法の「合意」や同法の個別の委任を受けた施行規則の「協議が調う」という文言の意味について、中部運輸局のガイドラインは「全会一致による合意」と捉えることが望ましいとしている。しかし、このように、法令の文言の解釈指針となりうる内容を要綱レベルで示すことは、場合によっては、国民の代表が議会で制定した法律によってのみ行政体は国民の自由や財産に制限を加えることできるという原則に照らして、その正統性が問題となりうる。

確かに、法令がある文言について具体的な意味を示していない場合に、公平の観点から統一的な行政活動が行われるように通達や要綱等でそれを示しておく必要はあるし、実際に行われていることでもある<sup>33)</sup>。また、「協議が調う」ことによって運賃の届出化や路線変更認可の審査期間の短縮など許認可手続が簡略化されることは、

許認可の相手方である事業者にとっては授益的である。しかし、運賃が高くなったり、路線が無くなってしまったり等、変更内容によっては、旅客や住民等の第三者にとって侵害的に作用する可能性がある。また、ある地域公共交通会議が単純過半数による議決方法を採用している場合において、法令の文言を全会一致による合意形成と解釈することに拘り、設置要綱の議決方法を全会一致に直して運用することは、反対する関係者との合意形成により時間と労力がかかるようになるだけでなく、協議が調わない可能性も高まる点で、許認可手続の簡略化のハードルを従来よりも引き上げることになるのであって、事業者にとっても侵害的に作用しうる。

### 3. 地域公共交通会議における行政体と住民の関係

これまでみてきたように、路線バス事業への行政体の関与は、2002年の道路運送法改正によって一旦弱まったものの、2006年の道路運送法改正以降は再び強まる傾向がみられる。ただ、関与の主体や方法、根拠が2002年までとは異なったものになっている。関与の直接的な主体は国から自治体へ、方法は権力的なものから非権力的なものへ、根拠は法令のレベルから通達や要綱のレベルへと移行している。このような変化をみせる制度における行政体と住民の関係には、どのような性質を見出せるであろうか。

(1) 前節で述べた諸点からみていくと、行政体と住民の関係に、規制行政の過程における行政体による住民の手続的利益の保護という側面があることは間違いない。それどころか、協議が調っていることの証明書を地域公共交通会議が会長名で事業者に交付することが許認可申請手続の簡略化のための要件とされている点について、その協議に住民も参加していることを考えると、住民は行政体に対して路線バス事業へのより強い規制を要求しうる立場にあるとみることもできる。なぜならば、前に述べたように、地域公共交通会議で協議が調わなかった場合、運賃・料金については、届出では足りず、行政庁の認可が必要となり、また、自家用有償旅客運送については、行政庁は登録を拒否しなければならないが、協議が調わない原因として住民が反対しているということも可能性としてはありうるからである。

他方、給付行政の観点からは、行政体は公共サービスの担い手であり、住民はその受け手である。両者は基本

的に契約当事者の関係であるが、当該契約はいわゆる附合契約であって、その関係は対等なものではない。契約が大量に反復して行われる性質のものであることから、その内容は約款によってあらかじめ詳細に規定されており、利用する側にはせいぜい契約するかしないかの自由ぐらいしかない。しかし、公共交通構築の計画段階から住民が協議過程に入り、自分達の意見や要望を述べ、公共交通の利用契約にそれらを反映してもらうようにすることは、上記のような当事者関係を若干改善する意味を持っているかも知れない。なお、公企業・特許企業という概念が示すように、行政体と路線バス事業者が社会公共の利益の実現を目的に公行政の主体として一体的に活動しうる点を考えると、協議の場に住民が入ることによる行政活動の民主的なチェックの側面も、ゼロとは言い切れない。

(2)今日の公共交通における行政体と住民の関係には、上記のような幾つかの側面が見出せるのであるが、それらに加えて、他人事と思われがちな公共問題を解決するために住民の関心を公共に向けさせるといふ、誘導的な要素もある。

交通政策審議会の報告書や地方運輸局のガイドライン等は、法律や政省令、通達と比べると、個々の住民に対して、地域の実情を認識し、公共交通の意義を理解し、地域公共交通に関する協議の場に参加し、よりよい地域公共交通を構築していくための意見や要望を述べ、さらに方策を提案することまで求めている。また、地域公共交通の利用促進、地域公共交通会議の下部組織の運営も求めている。

単に個々の住民の意見等を集約して公共交通を地域の実情に即したものにすだけなら、住民にそこまで求める必要はない。「マイバス意識の醸成」<sup>34)</sup>といった表現からも窺えるように、行政体が地域公共交通会議への住民の積極的で主体的な参加を求めることの根底には、住民に地域公共交通に関する当事者意識を持ってもらう意図があるようである。

もちろん、住民に地域の公共交通への関心を持ってもらうことは、一つのきっかけであろう。ただ、そのことを足掛かりとして、行政体は何をしようとしているのだろうか。この点については、a. 住民と対等かつ相互補完的に地域の公共交通を支えていこうとしている、b. 住民を自身の一部に組み込んで、自ら地域の公共交通を支

えていこうとしている、c. 住民に地域の公共交通を支える主役になってもらって、その分地域の公共交通の問題から退こうとしている、といった幾つかの見方がある。

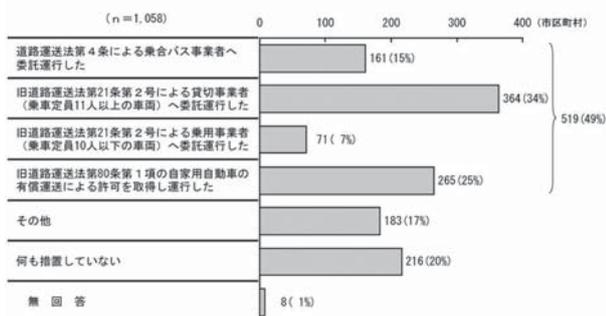
中部運輸局のガイドラインが住民を行政体や事業者とともに「共同経営者」と位置付けている<sup>35)</sup>ことを額面どおりに受け取ると、行政体を目指しているところはaであるようにみえる。しかし、法制度によって手続的利益の保護や附合契約の内容に関する自由の回復が図られるような立場にある住民を、行政体や事業者と対等の関係に立つものと捉えることには無理がある。また、cについても、これまでみてきたところから、行政体が従来とは違ったやり方によってなおも関与を続けていることは明らかであり、地域公共交通の問題から退こうとしているとはいえない。

行政体を目指すところについては、同ガイドラインが冒頭で掲げている「地域における価値観の変革と人材育成」<sup>36)</sup>という方針にヒントが見出せるように思われる。同ガイドラインは、この方針に関して、「自家用車を運転できる人は、少しくらい便利な公共交通が目の前にあっても見向きもしないのが現状です。このような意識を変革させることは容易ではありません。『人』や『価値観』の変革には、非常に長い時間と大きな労力が必要となります」「このような変革において大きな力となるのが、積極的に計画・立案を行う人材が地域住民の中から出てくることです」「今後、市町村の役割の1つとして、地域からこのような人材を積極的に発掘し、その地域の公共交通マネジメントの一端を担うことができる『経営者として育成』することにより、地域公共交通マネジメントのための組織強化を図ることが重要となります」と説明している。Ⅲでみた地域公共交通会議の階層的組織構成イメージも加味して考えると、行政体を目指すところは、bといえる。

#### 注

- 1) 「地域における通勤、通学、通院、買物などの住民の日常生活に真に必要な不可欠な交通」をいう。旧運輸政策審議会総合部会答申「需給調整規制廃止後の交通運輸政策の基本的な方向について（第2部第1章 生活交通の維持方策に関する基本的な考え方について）」1998年6月。
- 2) 国土交通省が、平成19年3月に、全国すべての市区町村に対して調査票の郵送による方法で行った調査によると（1,833市区町村中、有効回収数1,503市区町村）、路線バス

の廃止路線数の推移は、平成 13 年度が 254、14 年度が 488、15 年度が 453、16 年度が 473、17 年度が 555 路線と、増加傾向を示しており、平成 17 年度以前に 1 路線以上の廃止があった市区町村は 1,058 市区町村にのぼっている。なお、1,058 市区町村の路線廃止後の対応は、以下のようになっている。



国土交通省自動車交通局旅客課『バスの運行形態等に関する調査』平成 19 年 3 月、p.3 以下。

- 3) 「地域再生に向けた地域交通会議の枠組みに関する国土交通省の考え方について」(平成 17 年 3 月 30 日付け国自旅第 309 号国土交通省自動車交通局旅客課長通知)
- 4) 2000 年 2 月の道路運送法改正では、路線バス事業などの一般乗合旅客自動車運送事業や、タクシーなどの一般乗用旅客自動車運送事業に先行して、観光バスなどの一般貸切旅客自動車運送事業の規制緩和が行われた。当該事業への参入が事業区域ごとの免許制から事業ごとの許可制へ、運賃・料金が認可制から事前届出制へ移行している。
- 5) 平成 12 年 4 月 26 日付け衆議院運輸委員会「道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」。
- 6) 「地域協議会の要件に関する告示」(平成 13 年 7 月 17 日国土交通省告示第 1202 号)。
- 7) 地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会報告書」国土交通省自動車交通局、2006 年、P20。道路運送法令研究会編『Q & A 改正道路運送法の解説』(ぎょうせい、2006 年)、p.134。
- 8) いわゆる構造改革路線を背景として、2003 年に内閣直属の組織として設置された。
- 9) 平成 16 年 2 月 27 日付け地域再生本部決定。
- 10) 加藤博和、福本雅之「市町村のバス政策の方向性と地域公共交通会議の役割に関する一考察」土木学会土木計画学研究・講演集 (第 34 回)、2006 年。
- 11) 旧 21 条バスとは、自治体等が一般貸切旅客自動車運送事業者のバスを借り上げて運行する乗合バスの通称である。貸切事業者の乗合旅客運送は、旧道路運送法 21 条で原則として禁止されており、一般乗合旅客自動車運送事業者による運送が困難な場合等に限り許可される。また、旧 80 条バスとは、

自治体等の自家用自動車を用いた有償乗合バスの通称である。自家用自動車を有償旅客運送に用いることは、旧道路運送法 80 条で原則として禁止されており、公共の福祉を確保するため止むを得ない場合等に限り許可される。

旧 21 条バスも旧 80 条バスも法制度上は例外的に認められる運行形態である。しかし、過疎地を中心に乗合事業者の撤退が相次いでいるために原則と例外が逆転し、旧 21 条・80 条バスによって地域の公共交通が支えられてきたのが現実である。しかし、これらの例外的なバスは、4 条許可事業路線を阻害しない範囲での運行となることから、路線網の分断や自治体バスの利便性の低下が指摘されていた。また、安全性の点でも不安視されていた (旧 80 条バスは自家用であるため第 2 種運転免許を必要としない)。加藤博和、福本雅之同上論文。

- 12) 平成 18 年 9 月 15 日付け国土交通省自動車交通局長通達 (国自旅第 161 号)。なお、地域公共交通会議の目的は、「地域の実情に応じた適切な乗合旅客運送の態様及び運賃・料金等に関する事項、市町村運営有償運送の必要性及び旅客から収受する対価に関する事項、その他これらに関し必要となる事項を協議するため設置するものとし、地域の需要に即した乗合運送サービスが提供されることにより地域住民の交通利便の確保・向上に寄与するよう努めるものとする」とされている。
- 13) 平成 18 年 4 月 14 日付け衆議院国土交通委員会「道路運送法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」。道路運送法令研究会前掲書、p.176。
- 14) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会今後のバスサービス活性化方策検討小委員会「今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書～連携が生み出す元気なバス～」2007 年、p.19。
- 15) 近畿運輸局、中部運輸局は、路線バスを中心とした地域公共交通会議に関する詳しいガイドラインを有しているが、その他の地方運輸局は、ガイドラインが存在しないところや、あっても簡単なもの、あるいは、路線バスだけでなく鉄道や海上旅客運送、港湾や空港へのアクセスなど地域の公共交通全体を対象とした地域公共交通活性化・再生の枠組みを説明するものが多い。
- 16) 前掲交通政策審議会報告書、p.10。
- 17) 前掲交通政策審議会報告書、p.11 以下。
- 18) よりよい地域公共交通を実現させるためのマニュアル作成検討調査委員会「よりよい地域公共交通を実現させるためのマニュアル～地域にふさわしい旅客輸送サービスの導入・改善に向けて～〔マニュアル編〕」国土交通省近畿運輸局、2008 年、p.42 以下。
- 19) 前掲交通政策審議会報告書、p.14。
- 20) 地方部とは、「現状として、主に市町村が中心となって、地域公共交通ネットワークのマネジメントを行っている地域。路線バスが運行されている場合も、ほぼ全てが不採算路線で構成される地域」をいう。それに対して、都市部とは、「現

状として、主に交通事業者が中心となって、地域公共交通ネットワークのマネジメントを行っている地域。採算路線のみ、もしくは採算路線と不採算路線の両方から構成される地域』をいう。地域公共交通会議をよりよいものとするための調査検討会『地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン』国土交通省中部運輸局、2008年、p.8.

- 21) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.33 以下。
- 22) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.46 以下。このような階層的組織構成をとっている一例として、同ガイドラインは、三重県の熊野市、御浜町、紀宝町の1市2町で構成される紀南地区地域公共交通会議の例を挙げている。

組織構成	組織の性格・役割	協議事項・解説
	地域公共交通会議	(1) 自主運行バスの運行、運賃等 (2) 市町が運営有償運送の運営等 (3) 「交通会議」の運営方法等 ※構成市町…熊野市、御浜町、紀宝町 ※協議事項が全市町を対象の場合に開催
分科会 分熊野市 分御浜町 分紀宝町	「交通会議」と同等の位置付け	(1) 構成市町のうち、協議事項に關係する市町で開催 (2) 協議事項は、「交通会議」と同様 (3) 協議事項は、「交通会議」と同等の効力 ※協議事項が単独市町の場合…単独開催 ※協議事項が全市町の場合…合同開催
幹事会 幹熊野市 幹御浜町 幹紀宝町	「交通会議」の作業部会的役割 ※交通会議通過の事前調整の場	※「交通会議」分科会の開催に先立ち、議題を協議し、関係市町での合意形成を図る場
地域交通（検討会） 地域交通 熊野市 御浜町 紀宝町	地域、行政の意見・方向性を集約する任意組織	(1) 地域における交通課題の抽出、集約 (2) 課題に対する処理方法の検討 (3) 地域・行政としての協議方針の決定 ※地域の合意形成を図る場

地域公共交通会議は、基本的に一つの市町村で開催されることが想定されていることは先にみたとおりであるが、複数市町村で開催することも可能である。同ガイドラインは、紀南地区地域公共交通会議のケースについて、「当該地域では病院や老人ホーム、ゴミ処理施設、消防なども複数市町村で運営されてきたという背景があり、複数市町により共同で議論を行うこと自体に抵抗がなかったことなどが成功要因」としている。前掲中部運輸局ガイドライン、p.49.

- 23) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.50.
- 24) 前掲近畿運輸局マニュアル、p.41.
- 25) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.2.
- 26) 前掲中部運輸局ガイドライン、pp.16-18.
- 27) 前掲中部運輸局ガイドライン、pp.12-13.
- 28) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.130、前掲自動車交通局長通達別添1。
- 29) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.19.
- 30) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.62 以下、p.75 以下。
- 31) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.27.
- 32) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.28.
- 33) 代表例としては、警察庁生活安全局長が発出している「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律等の解釈運用指針について」（平成14年1月22日付警察庁丙生環発第4号、警察庁丙少発第3号）が挙げられる。同指針は、法律に書かれている一つ一つの文言の意味を詳細に画定している。文言の内容を通達でどう設定するかで、法の定める禁止の範囲が広くなったり狭くなったりする。

- 34) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.34. 前掲近畿運輸局マニュアル、p.43.
- 35) 前掲中部運輸局ガイドライン、p.3.
- 36) 前掲中部運輸局ガイドライン、pp.3-4.

引用・参考文献

- ・加藤博和、福本雅之「市町村のバス政策の方向性と地域公共交通会議の役割に関する一考察」土木学会土木計画学研究・講演集（第34回）、2006年、<http://library.jsce.or.jp/jsce/open/00039/2006/34-0257.pdf>（2011/08/26）
- ・旧運輸政策審議会総合部会答申「需給調整規制廃止後の交通運輸政策の基本的な方向について」運輸省、1998年、<http://www.mlit.go.jp/singikai/unyusingikai/unseisin/unseisin162.html>（2011/08/26）
- ・交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会今後のバスサービス活性化方策検討小委員会「今後のバスサービス活性化方策検討小委員会報告書～連携が生み出す元気なバス～」国土交通省、2007年、<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/rikujou/jidosha/bus/houkokusyo.pdf>（2011/08/26）
- ・国土交通省自動車交通局旅客課『バスの運行形態等に関する調査 調査報告書』国土交通省、2007年、<http://www.mlit.go.jp/common/000017053.pdf>（2011/07/12）
- ・小早川光郎「規制行政と給付行政」『行政法の争点 [第三版]』有斐閣、2004年
- ・高田敏『社会的法治国の構成』信山社、1993年
- ・地域公共交通会議をよりよいものとするための調査検討会『地域公共交通をよりよいものとするためのガイドライン』国土交通省中部運輸局、2008年、<http://www.tb.mlit.go.jp/chubu/tsukuro/joho/guideline/index.html>（2011/07/12）
- ・地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会報告書」国土交通省自動車交通局、2006年、<http://www.mlit.go.jp/jidosha/iinkai/tiikikoutu.pdf>（2011/08/26）
- ・寺田一薫編著『地方分権とバス交通』勁草書房、2005年
- ・道路運送法令研究会編『Q&A 改正道路運送法の解説』ぎょうせい、2006年
- ・バス事業100年史編纂委員会編『バス事業百年史』日本バス協会、2008年
- ・村上武則「給付行政」『行政法の争点 [新版]』有斐閣、1990年
- ・村上武則『給付行政の理論』有信堂高文社、2002年
- ・よりよい地域公共交通を実現させるためのマニュアル作成検討調査委員会「よりよい地域公共交通を実現させるためのマニュアル～地域にふさわしい旅客輸送サービスの導入・改善に向けて～ [マニュアル編]」国土交通省近畿運輸局、2008年 <http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/koutsu/bus/manyuuru.pdf>（2011/08/08）
- ・山田幸男「給付行政法の理論」『岩波講座 現代法4』岩波

書店、1966 年

・山田幸男『公企業法』有斐閣、1957 年