

地域公共交通行政領域における公益判断過程の拡充

新 子 眞佐夫

- I. 本稿の背景と目的
- II. 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の概要
 - 1. 法律の目的と制定背景
 - 2. 総合連携計画と法定協議会
 - 3. 法定協議会と道路運送法上の地域協議会・地域公共交通会議の異同
- III. 京都府における地域公共交通施策の事例
 - 1. 京都府丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画
 - 2. 京都府における地域協議会と法定協議会
- IV. 現時点における本稿の結論と今後の課題

I. 本稿の背景と目的

2007年に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（以下、「活性化・再生法」という。）が施行されて以降、路線バス事業の維持に関する国や地方自治体の施策は、道路運送法単体によるものから、活性化・再生法の総合的な枠組みによるものへと移行しつつある。

後述するように、活性化・再生法の内容は、従来の道路運送法の規制構造に少なからず影響を及ぼすものになっている。例えば、公共交通事業者等に地域公共交通総合連携計画（以下、「総合連携計画」という。）を策定する場である活性化・再生法上の協議会（以下、「法定協議会」という。）への参加義務が課せられたこと（6条3項、4項）、参加者の協議結果の尊重義務が明文化されたこと（6条5項）、事業者や利用者等の利害関係者に総合連携計画の作成・変更に関する提案権が与えられたこと（7条1項）、総合連携計画の下位計画である道路運送高度化事業実施計画が国土交通大臣の認定を受けると、道路運送法4条の事業許可や同法15条の事業計画変更認可等も受けたものとみなされること（15条）、道路運送法上の地域公共交通会議を法定協議会の分科会にすることも運用上可能であること¹⁾、等々である。法律が定める協議会への参加義務や協議結果の尊重

義務はバリアフリー新法（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律）26条等で、計画提案権は都市計画法21条の2等ですでにみられるところであるが、道路運送法にはなかったものである。

さらに、活性化・再生法は、道路運送法だけでなく、軌道法、海上運送法、鉄道事業法等も対象としており、これら公共交通に関する各種事業法を活性化・再生という観点において一つの法体系にまとめ、その要に位置するような法律になっている。

本稿の目的は、2002年の道路運送法改正で事業免許制の撤廃や運賃認可制の緩和と引き換えに導入され、2006年の同法改正で地域の実情に即した公共交通が実現するように強化された地域協議という行政手法が、上記のような公共交通事業に関する個別の公共施設法ないし経済規制法²⁾の体系化の展開の下で、さらにどのように変化したかという点についてみていくことである。

2002年に道路運送法が改正されるまで路線バス事業に対する規制制度の中心に位置していた事業免許は、講学上、公企業の特許（許可）とされ、国民の権利義務を一方的に確定する行政手法として理解されてきた。その事業免許が交渉や合意形成を内在していたという事実は、森田（1988）や伊藤（1995）など、法律の執行過程

に着目した諸研究によってすでに言及されているところである³⁾。ただ、当該交渉や合意形成は、許認可の局面において、行政庁と交通事業者との間で行われる非公式なものに限定されていた。しかし、路線バスの事業免許制が撤廃された2002年以降の道路運送法令の内容や行政体の運用実態をみていくと、地域公共交通の計画段階から、行政庁と交通事業者だけでなく、地元の自治体、住民、利用者等の多様な関係者が、制度化された交渉・合意形成過程に関わるようになっていく。さらに、活性化・再生法の施行によって、関係者の範囲は観光・商業業者、病院施設、学校施設等へと拡大されている。

室井(1973)は、行政領域論を提唱した際に、公害行政、医事行政、教育行政、社会保障行政等、行政の課題領域が多様化する中、公害法、医事法、教育法、社会保障法等、領域ごとに憲法を頂点とした法的な体系化の試みがみられる、と指摘していた⁴⁾。この指摘は、地域の公共交通事業に関与する行政活動にもあてはまる。「各領域における行政作用は、それぞれの領域に存する種々の法関係の複合的機能の中でのみ正当に論じられる」とすれば、道路運送法だけでなく活性化・再生法も含めた地域公共交通事業法体系における、多様な利害関係者を対象とした地域協議手法の分析が必要となってくる。しかし、上記のような観点から現行の地域公共交通法制に焦点をあてて行政手法の変化を分析した研究はまだみられないところである。

そこで、本稿では、まず、関係法令や国土交通省の資料から、活性化・再生法の目的、制定背景、法定協議会の内容等を概観し、従来の道路運送法上の地域協議会や地域公共交通会議との関連を把握した(Ⅱ章)。

次に、事例として、京都府が事務局を務める「分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議」や同会議が策定した「京都府丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画」等を取り上げ、会議の報告書や議事録の内容、担当部局である京都府建設交通部交通政策課へのヒアリング結果等を元に、行政体による法制度の運用実態をみた(Ⅲ章)。

法制度の内容と運用実態の両者をみた結果、①2002年の道路運送法改正で導入された地域協議の手法が、それ以降の同法改正や活性化・再生法施行の流れにより、各種の地域公共交通事業法制を部分的に統合するような形で拡大されていること、②複数の協議会で構成される地域公共交通協議システムが構築され、そこに行政庁や

交通事業者だけでなく多様な関係者が参加して、「上限200円バス」のような施策が計画され、実行されていること、③地域公共交通会議が、地域公共交通協議システムの核になっていること等が分かった。これらの諸結果から、地域公共交通行政領域において公益判断過程が拡充されていることがいえる。

当該公益判断過程の拡充は、一方で、行政体が行政処分等によって政策目標を実現しようとする際に、あらかじめ地域の公共交通の現状を調査し、考慮すべき諸利益を把握することを容易にする。他方で、協議に参加する利害関係者の範囲の拡大によって考慮すべき諸利益が増加し、諸利益の比較衡量を難しくする。このことは、従来にも増して行政庁に高度な政策的・技術的判断能力を要求する(Ⅳ章)。

Ⅱ. 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の概要

1. 法律の目的と制定背景

活性化・再生法は、旅客自動車運送事業だけでなく、軌道、鉄道、船舶等の諸事業も含めた地域公共交通全体の活性化・再生に関する市町村等の取り組みを、総合的、一体的かつ効率的に推進することを目的として、国や都道府県による総合支援の内容を定めたものである。

一般的に、法律の制定改廃の背景には、何らかの立法事実が存在する。活性化・再生法の内容に入っていく前に、同法の制定背景をおさえておきたい。

本稿の冒頭で触れたように、活性化・再生法は複数の交通モードや高度な運送事業形態も対象にしている。しかし、同法を所管する国土交通省総合政策局が2007年に行った市町村担当者へのアンケート結果をみると、乗合バス・タクシーに関する国や都道府県の制度や支援措置についての意見や要望が突出しており、地域公共交通の課題の中心は依然路線バス等の身近な生活交通の維持であることが分かる。具体的な諸問題として、利用者の減少、事業者の撤退、交通空白地帯・移動制約者の発生、自治体の厳しい財政負担等が挙げられている⁵⁾。

国土交通省の資料によると、三大都市圏以外のバスの輸送人員は、1975年では4,795百万人であったものが、2004年では1,653百万人にまで減少している。事業者の収支状況は極めて悪く、保有車両30両以上の乗合バス事業者では、民営の67%、公営の全てが赤字である。

法的整理等に至った事業者も少なくない⁶⁾。

国土交通省自動車交通局と社団法人日本バス協会が共同で設置したバス産業勉強会の報告書⁷⁾によると、乗合バス路線の許可キロと廃止キロの推移は表1のとおりである。乗合バスの需給調整を核とする事業免許制が撤廃された2002年辺りから、各年度の許可キロが各年度の廃止キロを上回るようになり、また、許可キロの累計が廃止キロの累計と並ぶようになっていることが分かる。この全体状況だけをみると、2002年道路運送法の改正によって、路線バス事業は活性化されたといえなくもない。しかし、同報告書の、「許可キロ数は、高速バスの路線拡大に伴い増加している。廃止キロ数は、平成14年2月の規制緩和の前後でも傾向に大きな変化は見られない」という記述に注意しなければならない。つまり、赤字路線から黒字路線へのシフトが生じているのであり、賑わっているのはもっぱら採算の見込める路線、というのが現状である。

表1 1999年度以降の乗合バス路線の許可・廃止キロ状況

年 度	許可キロ		廃止キロ	
	各年度	累 計	各年度	累 計
1999年度末	2,370	2,370	9,559	9,559
2000年度末	3,655	6,025	9,027	18,586
2001年度末	10,353	16,378	10,293	28,879
2002年度末	15,972	32,350	8,320	37,199
2003年度末	10,550	42,900	8,217	45,416
2004年度末	11,789	54,689	7,180	52,596
2005年度末	4,416	59,105	8,087	60,683
2006年度末	15,551	74,656	11,989	72,672

出所) バス産業勉強会『バス産業勉強会報告書～バス産業の向かうべき方向性』2009年4月、p.42。許可キロの各年度・累計、廃止キロの累計は、同報告書記載の数値を元に筆者が算出した。累計は許可、廃止ともに1999年度以降の累計とし、それ以前の数字は含めていない。引用元に記載されている許可キロは何年からのものか不明な累計であり、また、廃止キロは単年度ごとの数字で累計ではないため、許可と廃止の状況を比較しやすいように起算点を揃えて計算し直した。

2. 総合連携計画と法定協議会

前節でみたように、地方の路線バス事業を中心とした公共交通が大変厳しい状況にある中で、国土交通省は、市町村に対しては、地域公共交通の活性化・再生を目的とする計画策定において中心的な役割を担うことを求め、利用者、地域住民、NPO等に対しては「新たな公」として地域公共交通の計画や運営に参画することを求めている⁸⁾。そのような基本的な考え方に沿って、活性化・再生法は制定されている。

しかし、2007年末で1,823あった市町村のうち、1,817市町村で何らかのバスが走っているとはいえ、財政力指数が0.6に満たない市町村が65%、0.4に満たない市町村が42%もある状況⁹⁾で、路線バスに関する運営ノウハウがほとんどない市町村や公共交通への関心の薄い地域住民に主体的な役割を担ってもらうことは容易ではない。結局は、運営に関する知識や技術、経験、情報を豊富に持っている交通事業者に協議に入ってもらわなければならない。そのためには国による制度設計が鍵となってくる。

活性化・再生法の要点は、市町村が策定する総合連携計画と、同計画を策定するために関係者が参加する法定協議会にある。以下、両者に関する規定を簡単にみておく。

(1) 総合連携計画について

市町村は、単独で又は共同して、地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するための総合連携計画を作成することができる（5条1項）。同計画は、基本的な方針、区域、目標、目標を達成するために行う事業、実施主体、期間等について定めるものとされている（5条2項）。同計画は、都市計画、市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画法18条の2）、中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本的な計画（中心市街地の活性化に関する法律9条）、移動等円滑化に係る事業の重点的かつ一体的な推進に関する基本的な構想（高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律25条）との調和が保たれ、かつ、地方自治法2条4項の基本構想に即したものでなければならない（5条4項）。

総合連携計画には、地域公共交通特定事業等の基本事項についても定めることができる（5条3項）。地域公共交通特定事業とは、軌道運送高度化事業（8条以下）、

道路運送高度化事業（13条以下）、海上運送高度化事業（18条以下）、乗継円滑化事業（21条以下）及び鉄道再生事業（26条以下）をいう（2条5項）¹⁰⁾。地域公共交通特定事業を実施しようとする者が実施計画を定めて国土交通大臣の認定を受けると、軌道法、道路運送法、海上運送法等の事業の特許・許可や事業計画変更認可等も取得したものとみなされる（10条、15条、20条）。

市町村は、総合連携計画に定められた地域公共交通特定事業（鉄道再生事業を除く）が実施されていないと認めるときは、事業者を実施を要請することができ、事業者が当該要請に応じないときは、国土交通大臣に通知することができる（28条1項、2項）。国土交通大臣は、当該事業者が正当な理由なく事業を実施していないと認めるときは、事業者に実施すべきことを勧告することができ、事業者が正当な理由なく勧告に応じず、地域公共交通の活性化・再生を阻害している事実があると認めるときは、勧告に係る措置を講じるよう命令することができる（28条3項、4項）。当該命令に違反した者には、百万円以下の罰金が科せられる（43条）。

(2) 法定協議会について

市町村は、総合連携計画を作成するために、法定協議会を組織することができる（6条1項）。法定協議会は、市町村、公共交通事業者、道路管理者、港湾管理者、公安委員会、利用者、学識経験者その他の当該市町村が必要と認める者によって構成される（6条2項）。その他の当該市町村が必要と認める者には、住民（自治会やNPO等を含む）、都道府県、地方運輸局、地方整備局、商業施設、病院施設、学校施設などが挙げられている¹¹⁾。

公共交通事業者、道路管理者、港湾管理者その他総合連携計画に定めようとする事業を実施すると見込まれる者には、市町村からの参加要請に対する応諾義務が課せられている（6条3項、4項）。法定協議会で調った協議結果について、各構成員は尊重義務を負う（6条5項）¹²⁾。

義務を負う一方、総合連携計画に定めようとする事業の実施者、地域公共交通の利用者その他の地域公共交通の利用に関する利害関係者は、市町村に対して、総合連携計画の作成または変更について、素案を示して提案することができる（7条1項）。提案を受けた市町村は、当該提案に基づいた総合連携計画の作成・変更の諾否について遅滞なく公表しなければならない、拒否する場合は、その理由も明らかにしなければならない（7条2項）。

総合連携計画に定められた事業の推進に必要な費用については、国や地方公共団体が財源確保に努める（37条）。実際には、国の補助要綱に基づいて補助金が交付される。補助対象事業者は、法定協議会自身である¹³⁾。なお、法定協議会の分科会として、道路運送法上の地域公共交通会議を位置付けることも運用上可能である¹⁴⁾。

3. 法定協議会と道路運送法上の地域協議会・地域公共交通会議の異同

活性化・再生法の法定協議会とは別に、現行の道路運送法も、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。本節では、地域協議会と地域公共交通会議について簡単に触れ、法定協議会が両協議会とどのように異なっているのか説明する。

(1) 地域協議会

地域協議会は、2002年2月の道路運送法改正の際に導入されたもので、住民の生活に必要な旅客輸送の確保に関する協議会とされている（道路運送法施行規則15条の4第2号）。2002年改正法案に一般乗合旅客自動車運送事業の需給調整を核とする事業免許制の撤廃や、同事業の保護と統制を目的とする運賃認可制の緩和が盛り込まれていたことから、衆議院と参議院の関係委員会で今後の生活交通の確保策について議論がなされ、その過程においてこの地域協議会が重要な議題として取り上げられていた¹⁵⁾。数度にわたる審議の結果、改正法の附帯決議において地域協議会の早期の開催に向けて速やかな環境整備を行うこととされ、2001年6月には全国47都道府県で地域協議会の設置が完了している。このような改正経緯から、地域協議方式は、事業免許制の撤廃や運賃認可制の緩和と引き換えに導入された行政手法といえる。

地域協議会は、関係都道府県、関係市町村及び関係地方運輸局の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される。利用者や住民等を含むことは必要とされていない。協議事項は、①地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するための枠組み、②具体的な路線に係る生活交通の確保に関する計画の2点である。設置は原則として都道府県単位であり、都道府県の主催で運営される¹⁶⁾。

また、地域協議会は、事業者が路線の休・廃止に係る事業計画の変更（道路運送法 15 条の 2）を届出た場合に、旅客の利便の確保に関して、関係地方公共団体及び旅客等の利害関係人の意見を聴取する場としても利用することができる（施行規則 15 条の 9 第 1 項かっこ書き）。

地域協議会の機能としては、協議が調ったことを条件として、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 1 項、旧施行規則 50 条 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。

（2）地域公共交通会議

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市町村運営有償運送に関する協議を行うために、一または複数の市町村長または都道府県知事が主宰する会議である（道路運送法施行規則 9 条の 2）。地域協議会では地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するための枠組みづくりの協議が十分なされてこなかった、といった趣旨の指摘¹⁷⁾などを踏まえ、2006 年の道路運送法改正で法定されたものである。地域協議会は現行法令においても規定されているが、地域の実情に即した公共交通のあり方について議論する場合は、本改正によって地域公共交通会議に移ったといつてよい。

地域公共交通会議の構成員は、地方公共団体の長、一般乗合旅客自動車運送事業者及びその組織する団体、住民または旅客、地方運輸局長、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 9 条の 3）。住民または旅客、運転者が組織する団体が必要的構成員となっているところが、地域協議会との大きな違いである。

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¹⁸⁾。

また、道路運送法は、一般乗合旅客自動車運送事業の運賃（原則は上限額の認可）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（9 条 4 項）、自家用有償旅客運送の登録（許可に近い）の条件として地域の合意があること（79 条の 4 第 1 項第 5 号）と定めており、地域公共交通会議は、このような法的条件の整備の場でもある（施行規則 9 条の 2・51 条の 7）。

（3）法定協議会と地域協議会・地域公共交通会議の異同

ここでは、本節でみてきた地域協議会・地域公共交通会議と前節でみた法定協議会の異同を、①目的、②設置主体、③構成員、④協議、⑤補助金の諸点から説明する。

①については、地域協議会・地域公共交通会議がともに地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保を目的としているのに対し、法定協議会は地域公共交通の活性化及び再生を総合的かつ一体的に推進するための総合連携計画を作成することを目的としている。先述のとおり、活性化・再生法の制定背景には生活交通の確保の問題がある。しかし、総合連携計画の性格をみる限り、法定協議会は生活交通の確保の問題のみに対応するものではなく、都市の経済や住環境の改善・発展、高度な交通技術の導入といった諸課題に対しても包括的に対応するものとなっている。

②は、地域協議会が都道府県、地域公共交通会議が一または複数の市町村または都道府県とされているのに対し、法定協議会は市町村とされている。もっとも、地域公共交通会議も実際には単独の市町村が設置主体となる場合が多い。なお、後述する京都府の法定協議会の事例のように、事業が単一市町村域を超える場合には、広域自治体である都道府県が構成員という立場で参画するだけでなく事務局も兼ねる場合がある。

③は、地域協議会が基本的に関係行政機関と事業者だけであるのに対し、地域公共交通会議は労働組合や利用者・住民が加わり、法定協議会ではさらに商業・学校・病院施設にまで利害関係者が拡大されている。また、地域協議会・地域公共交通会議と異なり、法定協議会については、事業者の協議会への参加義務、事業者や利用者・住民等利害関係者の計画作成・変更提案権が法律上明記されている。

④であるが、地域協議会の協議には、協議が調うことで路線の休・廃止の届出期間が短縮される効果がある。また、協議を経て作成される生活交通の維持計画が国の地方バス路線維持費補助を受けるための要件になっている。

地域公共交通会議の協議については、協議が調うことによって、上限認可を要する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となるほか、原則として禁止されている自家用自動車を用いた市町村運営有償旅客運送が登録制の下で行えるといった効果がある。地域協議会での協議に比べ、地域公共交通会議での協議は行政庁の権限行使により深く関わっている点に特色がある。

法定協議会の協議に関しても、地域公共交通特定事業等に限っては、行政庁の権限行使に関わる部分がある。先に述べたように、協議を通じた総合連携計画の策定によって各種の公共交通事業法が定める個別の許可処分を不要とする手法が導入されている¹⁹⁾。

⑤については、地域協議会とは別に法定協議会も独自の枠組みを有している。ただし、地域協議会では交通事業者が補助金の交付対象であるが、法定協議会では先述のとおり法定協議会自身が交付対象である。補助金の内容は、総合連携計画の策定や策定された計画に沿った活

性化・再生事業の費用である。この交付対象の違いは、資金交付行政としての機能の違いの観点から説明可能である。地域協議会における資金交付は、民間事業者に対する「経済嚮導的機能」を有しているのに対し、法定協議会における資金交付は、同じ行政体間でのものであり、「全国的行政水準維持機能」や「全国的行政の計画的推進機能」等を有しているとみることができる²⁰⁾。

なお、地域公共交通会議は、補助金制度とは直接関わりをもたない。

Ⅲ. 京都府における地域公共交通施策の事例

前章では、活性化・再生法の制定背景や目的、道路運送法との違い等についてみてきた。地域公共交通の現状が依然厳しい状況にあること、その状況を打破するために活性化・再生法が制定されたことが分かった。また、活性化・再生法は、個々の公共交通事業法における許認

役 割 主 体	地域全体の活性化	生活交通の確保
広域レベル		<div> 地域協議会 (2002年改正道路運送法) ・生活交通確保計画の策定 ・行政機関と事業者の合意形成 ・手続期間の短縮 </div>
市町村レベル	<div> 法定協議会 (2007年活性化・再生法) ・総合連携計画の策定 ・利用者、関係施設も含めた合意形成 ・許認可の一本化 </div>	<div> 地域公共交通会議 (2006年改正道路運送法) ・地域の実情に即した生活交通の構築 ・利用者も含めた合意形成 ・許認可の代替 </div>

図1 地域公共交通法制における各協議組織の位置付け

注) 関係諸法令の内容、国の資料等を基に、筆者作成。

可処分を一本化するような手法を用意していること、市町村と地域の利害関係者に公共交通を支える役割を主体的に担ってもらっている内容になっていることなどが分かった。

地域公共交通法制における各協議会の位置付けを簡潔に示すと、図1のとおりである。2002年以降、順次設けられた各協議会の諸特徴をみていくと、合意形成に参加する利害関係者の範囲の拡大、合意が形成された場合の行政処分の省略の方向性が分かる²¹⁾。合意形成の場合である各協議会は、法律上はそれぞれ独立した組織であるが、運用上は相互に関連することが考えられる。

本章では、京都府における総合連携計画や法定協議会、地域協議会を事例として取り上げ、同計画、両会議の議事録や報告書、担当部署である建設交通部交通政策課に対して2012年1月6日に行ったヒアリング結果等を元に、地域公共交通に関する諸計画と各協議会の具体的な内容と運用についてみていく。

1. 京都府丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画

2006年9月に策定され、2008年1月に総合連携計画として国に提出された京都府丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画（以下、「改善実行計画」という。）の当初の目標は、「利用者の視点に立って、鉄道やバス等の『ダイヤ』、『運賃』、『駅・停留所』、『車両』、『情報提供』といった交通システムを構成する基礎的な部分に立ち返って改善を行うことにより、すべての人にとって、『分かりやすく』、『使いやすい』面的な公共交通ネットワーク」を実現することである。

同計画が立てられた背景には、モータリゼーションの進展に伴う自家用車の増加、少子化に伴う人口減、駅周辺でまちづくりが進んでいないこと、事業者任せの住民意識等によって北近畿丹後鉄道（以下、「KTR」という。）や丹海バスなどの公共交通の利用者の減少に歯止めがかからないこと、交通事業者や沿線市町の経営努力だけでは限界があること、各交通機関の接続状況など交通ネットワーク全体の情報提供が不十分で利用者に分かりにくいこと、といった諸課題があった²²⁾。同計画が総合連携計画に位置付けられた理由は、国庫補助への期待があったことが、ヒアリングから確認された。

同計画は、公共交通の構成要素をダイヤ、運賃、駅・停留所、車両、情報提供などに分け、さらに構成要素ごとに、速やかに改善するもの（概ね3年間程度）、中長

期的に対応するもの（概ね5年間程度）、将来的な課題（期限を設けない）に分けて改善内容を示している。

改善内容は50項目以上に及ぶが、路線バスに関するものに限定すると、速やかに改善するものとして、鉄道との接続や病院の診療時間、土日祝日の観光や娯楽を考慮したダイヤの設定、200円均一運賃の設定、駅前広場や庁舎近くへのバス停の移設、病院への乗り入れ、ノンステップバス導入促進、車両のラッピング、駅・停留所での路線・運賃、乗換案内の表示の充実、時刻表の全戸配布、従業員の接客研修、利用者のマナー向上啓発などが挙げられている。

これらの諸項目は、京丹後市の「上限200円バス」の施策とはほぼ同内容である。後述する「分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議」（以下、「実現会議」という。）の設置が2005年11月30日（法定協議会になる前は、府と沿線市町、交通事業者で構成されていた）、改善実行計画の策定が2006年9月19日、市の実証運行の開始が2006年10月1日と時期的にも符合していることから、府の改善実行計画と市の施策が連動していることが分かる。この点について、ヒアリングで確認したところ、同施策については、市と府が協議をしながら取り組んだということであった。

中長期的に対応するものとしては、観光地での100円バスの導入、高齢者や障害者に対する割引を行うための事業者に対する補助制度の創設、停留所の屋根や風除けの整備、バス待合施設の設置、観光地や施設がすぐに分かるような停留所名への変更などが挙げられている。

将来的な課題になると、路線バスではなく、鉄道に関するものがほとんどである。これは、設備投資に多額の費用がかかること、沿線自治体や関係事業者の数が増えるため調整に時間がかかること等が理由のようである。なお、鉄道以外に、DMV（デュアル・モード・ビークル＝道路軌道兼用車両）の導入研究などが挙げられている。

速やかに対応するもの、中長期的に対応するもの、将来的な課題の各改善項目において、道路運送高度化事業等の地域公共交通特定事業に該当するものは特にないのことである。

各改善項目の実施主体は、主として関係市町や交通事業者、観光・商工団体、利用者である。国や京都府は支援という形で参画している。支援の内容は、補助金の交付、関係市町や事業者間の調整が主である。「上限200円バス」施策に関して、京丹後市と事業者との間で運営

をめぐって意見の対立があったことは、以前、京丹後市に対してヒアリングを行った際にも話が出たが、府が入って両者の調整を行ったとのことである。

なお、2009年3月、計画の第二次変更によって、「公共交通を核としたまちづくりによる、地域全体の活性化」という目標が新たに付け加えられている。ヒアリング結果や計画の新旧対照表から、地域全体の活性化のために観光面をさらに重視する方向性が窺える。例えば、新たにKTR宮津線の西舞鶴～天橋立間を「車窓景観観光ライン」、天橋立～久美浜、豊岡間を「丹後半島観光ライン」に位置付け、需要に応じた土休日ダイヤの編成、観光施設付近へのバス停設置などが計画に上がっている。また、同計画の当初の対象エリアは、京都府京丹後市、与謝野町、宮津市、伊根町の4市町であったが、計画の第二次変更の際、福知山市、舞鶴市、兵庫県豊岡市に対象エリアが拡大された。これも、KTR関連の施策に対応するためのものである。

2. 京都府における地域協議会と法定協議会

本節では、府が主催する地域協議会と府が事務局を務める法定協議会を取り上げる。府においては、地域公共交通施策に関して、地域協議会は生活交通の確保、法定協議会は地域全体の発展というように、一応の役割分担がみられる。

(1) 府生活交通対策地域協議会

京都府は、道路運送法に定める地域協議会として「府生活交通対策地域協議会」（以下、単に「地域協議会」という。）を設置している。京都府生活交通対策地域協議会規約は、地域協議会について、京都府内のバス等による生活交通の確保方策の協議・調整を目的として設置する旨定めている（1条）。このことから、府民の生活の足の確保に重点が置かれていることが分かる。

地域協議会は、京都府建設交通部長、国土交通省近畿運輸局自動車交通部長、同局京都運輸支局長、京都府市長会会長、京都府町村会会長、広域行政圏の協議会会長等（ブロック協議会の代表）、京都府広域振興局長、社団法人京都府バス協会会長によって構成され、会長は京都府建設交通部長、副会長は京都運輸支局長である（3条、別表1）。なお、利用者の代表が構成員になっていないのは、先述のとおり、道路運送法令や国土交通大臣告示で利用者の代表を構成員とすることが要件とされて

いないからである。

例年の会議録によれば、地域協議会の主な協議事項は、生活交通路線維持確保3ヵ年計画の検討である。ただ、従来のバス運行対策費補助金交付要綱に基づく同3ヵ年計画による補助事業は、2011年6月1日に新たな補助制度を定めた地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱が施行されたことを受けて、2011年度限りで終了した。旧制度による国庫補助は事後の欠損補填方式（補助金の交付を受けようとする会計年度の6月30日までに国土交通大臣へ3ヵ年計画の承認を申請）であったが、新制度では事前の内定方式（補助金の交付を受けようとする会計年度の前年度の6月30日までに国土交通大臣へ確保維持計画の認定を申請）が採られる。補助要件に大きな変更はないが、キロ程10km以上といった要件が外されるなど、やや緩和されているようである²³⁾（新交付要綱6条、8条、10条、別表4、別表5）。

3ヵ年計画の他、地域協議会では、ブロック協議会における生活交通路線の休・廃止の協議状況の報告等がなされている。ブロック協議会は、京都府下の一部地域に限られる路線に係る生活交通の確保等を協議するために、地域協議会が必要に応じて設けるものである（5条）。ブロック協議会は対象地域によって5つに分かれる。それぞれの関係市町村は表2のとおりである。

表2 ブロック協議会と関係市町村

名 称	関 係 市 町 村
京都・南部ブロック協議会	京都市、宇治市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、大山崎町、久御山町、井手町、宇治田原町
相楽ブロック協議会	木津川市、笠置町、和束町、精華町、南山城村
京都中部ブロック協議会	亀岡市、南丹市、京丹波町
中丹ブロック協議会	福知山市、舞鶴市、綾部市
丹後ブロック協議会	宮津市、京丹後市、伊根町、与謝野町

出所）京都府生活交通対策地域協議会規約、別表2

ブロック協議会は、京都府建設交通部交通政策課長、国土交通省近畿運輸局自動車交通部旅客第一課長等、関係市町村交通担当部長等、関係京都広域振興局企画総務部企画振興室長、関係バス事業者の役員等で構成される（別表3）。地域協議会同様、利用者の代表は参加していない。

各市町村が主宰する地域公共交通会議で協議が調った場合は、ブロック協議会で協議が調ったものとみなされる（6条）。ただし、ブロック協議会を構成する上記市町村全てに地域公共交通会議が設置されている訳ではない。ブロック協議会の議事録によると、路線の休・廃止

の協議については、2006 年改正道路運送法の趣旨に従い、地元市町の地域公共交通会議において行うよう、国土交通省近畿運輸局から提案がなされている²⁴⁾。しかし、地域公共交通会議を設置していない市町もあることから、引き続きブロック協議会において路線の休・廃止の協議がなされている²⁵⁾。なお、路線の休・廃止の際の旅客等の意見聴取（道路運送法 15 条の 2 第 2 項）については、特に地域協議会では行っていないことがヒアリング調査によって確認された。府は、地域公共交通会議を設置していない市町に対しても、会議を設置するように指導しているとのことであった²⁶⁾。

（2）分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク 実現会議

京都府には、活性化・再生法に定める法定協議会として実現会議が設置されている。これは、2007 年に活性化・再生法が制定されたことを契機に、それ以前から国の枠組みとは別に府が独自に開催していた会議を法定協議会化したものである。法定協議会化の背景には、改善実行計画が総合連携計画に位置付けられたことと同様、国庫補助への期待があったことがヒアリングから確認された。

実現会議規約によると、実現会議は、京都府中北部地域及び兵庫県北部地域における KTR や路線バス等の公共交通網を、利用者にとって最適なものに改善することを目的としている（1 条）。規約には実現会議の設置主体に関する記述はないが、活性化・再生法では各市町村が設置するとされており、改善実行計画の現行の対象エリアである京丹後市、与謝野町、宮津市、伊根町、福知山市、舞鶴市、兵庫県豊岡市の各市町が設置主体であることが、ヒアリングによって確認された。実現会議における協議内容等については広く府民に情報提供がなされ、意見を聞くものとされている（4 条）。

実現会議の委員構成は、地元利用者代表、地元経済界代表、地元商工・観光団体代表、有識者等、交通事業者の代表者等、旅行会社の代表者等、関係地方公共団体の長等、公安委員会、道路管理者となっている。オブザーバーとして、国土交通省近畿運輸局京都運輸支局長、西日本旅客鉄道株式会社福知山支社長が参加している（5 条、別表 1）。座長は、委員の中から互選によって定められる（6 条）。実現会議の事務局は京都府に置かれ、商工労働観光部観光課、建設交通部交通政策課、中丹広

域振興局企画総務部企画振興室、同局農林商工部商工労働観光室、丹後広域振興局企画総務部企画振興室、同局農林商工部商工労働観光室で構成される。事務局長は建設交通部交通政策課長である（8 条）。

実現会議の所掌事項は、改善実行計画の作成、実施、実績把握、見直し等である（2 条）。改善実行計画の内容は前節でみたとおりであるが、本節でのポイントは、活性化・再生法 5 条 5 項で義務付けられている総合連携計画への利用者その他利害関係者の意見反映措置として、会議の公開・内容の公表に加えて、京都府 PTA 協議会、京都府老人クラブ連合会、丹後観光協会、京丹後市商工会、一般住民等から委員が利用者代表として参画し、さらに、京丹後市、与謝野町、宮津市、伊根町の地域公共交通会議でも意見集約が行われていることである²⁷⁾。

京都府が公開している実現会議の開催結果²⁸⁾を回毎にみていくと、①各委員から提出された意見が調整されて改善実行計画に盛り込まれ、②同計画に基づいて施策が実行され、③実行された施策が各委員に評価され、④当該評価を基に、さらに意見が提出されるという循環がみられる。

その循環の過程では、様々な意見が提出され、議論されている。それらの議論は先に示した改善実行計画や「上限 200 円バス」施策などの内容とも符合していることから、それらの議論が計画を方向付け、計画に沿った施策を形作っていったといえる。

具体的に、実現会議における主な意見のやりとりを抜粋してみる。

2 回目（2006 年 3 月）までは、行政体と交通事業者によって議論が進められていた。宮津市「生活交通の向上はバス中心で、地域外からの誘客は鉄道中心に協議すればどうか」、京丹後市「観光についても、鉄道はもとよりバスも重要、特にバスについては、多額の行政支援に対して利用が少ない」、交通事業者 2 社「経営・営業努力を行っているが、収支・利用の向上は困難」（第 1 回）。伊根町「利用者にとっては、時刻を覚えなくてよいのが一番便利。パターンダイヤの実現を是非希望」、京丹後市「どの時間帯にどんな人のニーズがあるのか十分精査・評価しながら、どんなことができるのか、モデル的な実験の検討も大切」、交通事業者 2 社「ダイヤの接続については、利用者から必ず苦情」、「パターンダイヤ化すると、逆に接続が難しくなる」（第 2 回）。

3 回目（2006 年 5 月）からは、利用者や住民代表、関

係団体、有識者も協議に加わっている。実現会議座長「地域で生活している、車の運転ができない人（子どもや高齢者の方たち）でも、公共交通機関を使用して行きたい所へ自由に行くことができるのは大事なこと」、京丹後市長「産業でも観光でも多くの人にお越しいただける環境づくりが大切」、久美浜高校 PTA 前副会長「観光も大事だが、平日は地域住民の利用がメインなので、地域住民の利便性向上を希望」、天橋立観光協会会長「バスは時刻表や停留所の表示が分かりにくく、お客さんに対して不親切」（第 3 回）。与謝地方 PTA 連絡協議会会長「運賃については、できる範囲で安くしてほしい」、如意寺住職「地元だけをターゲットにするのは事業的にも限界があり、観光客を呼び込む必要がある」、伊根町長「自治体職員が率先して公共交通を通勤に利用することが大切」（第 4 回）。丹後海陸交通株式会社社長「計画をまとめるに当たって、利用者の声を十分に吸い上げていただいたことに感謝。事業者単独ではできなかった」、株式会社 JTB 西日本支社長「丹後には観光素材が多いにもかかわらず、活かしきれていない」、峰山町老人クラブ会長「高齢者や障害者には、駅舎での上り下りが困難なので改善策を」（第 5 回）。与謝野町長「丹海バスと加悦フェローラインが同じ時間帯に同じところを通過することがあり、地域全体を効率的に運行するよう、時間調整など改善する余地があると感じている」、如意寺住職「丹後へは、豊岡、福知山、舞鶴の三つの入口があるが、それぞれの入口をよくしないと、外からのお客さんにとって、『魅力ある丹後に入るんだ』という気にならない」（第 6 回）。

第 7 回（2007 年 11 月）からは、公安委員会や道路管理者等も加わり、活性化・再生法上の法定協議会の要件を満たしたものになっている。丹後海陸交通株式会社社長「上限 200 円バスが好調の一番の要因は京丹後市が住民・利用者と意見交換を十分したことにあると感じる」、京都府警交通規制課長「公共交通機関が活性化することは交通事故防止にも寄与する」、峰山町老人クラブ会長「上限 200 円バスは、運行ダイヤの改善とともに、停留所も増え目的地までの行き帰りが便利になったと高齢者に好評」、『関西じゃらん』編集担当「鉄道やバスの切符とセットになった商品があれば観光客に喜ばれるのではないか」（第 7 回）。PTA 協議会会長「上限 200 円バスは、高校の登校時は使えるが、下校時の便がないために、使えない実態がある。7 時限目やクラブ活動の後でも使え

るダイヤ改正を」、京丹後宿おかみさんの会座長「網野から天橋立に至る観光バス路線を提案。また、地産地消を進める観点からも、昔あったような、路線バスが野菜などを運んでくれるようなことはできないか」（第 8 回）。

第 9 回（2009 年 9 月）からは、さらに福知山市、舞鶴市、豊岡市、中丹広域振興局も会議に参加している。丹後広域振興局長「住民の多様なニーズに応じていくことは必要だが、公共交通は行政の財政支援のもとで成り立っているのも事実。この事実をどれだけ住民の方々に理解されているか。丹後地域は車中心の社会。自分は車に乗るから公共交通は必要ないという方もある」、京丹後市商工会会長「地元住民の意識改革のために、1 日だけ KTR とバスしか使えないという日を、どこかの町でモデル的に設けられないか」、京都大学大学院教授「時刻表の全戸配布は公共交通の PR に有効。地域全体の公共交通マップに接続時刻なども明示したものの作成を検討いただきたい」（第 9 回）。

このように、実現会議を構成する各委員の多彩な顔ぶれや意見をみていくと、公共交通が地域の様々な諸利益に関わっていることがあらためて分かつとともに、それらの調整の重要性が示唆されるところである。

利用者代表の選定については、関係市町村の推薦をもとに、関係市町村と相談の上、各振興局がバランスをみながら行っているとのことであった。この場合の「バランス」とは、関係者の諸利益の多様性を考慮するということである。考えてみれば、2002 年以前の事業免許制における需給調整も、行政庁が、業界団体に対する自主調整の指導と申請者に対する公企業の特許（許可）によって需要と供給の「バランス」をとっていたのであった。政治や市場ではなく、行政体が「バランス」をとるという手法は、現代行政の本質と深く関わっているように思われる（ただ、そもそもどういう状態をもって「バランスがとれている」というのか、といった公正とか正義とかの諸問題が想起されるが、それらについては立ち入らない。ここでは、「バランス」をとっているのが行政体であるという事実が重要である）。

なお、ヒアリングによれば、現在の実現会議の役割は地域全体の活性化、地域協議会の役割は生活交通の確保であり、両協議会は直接連携していないとのことであった。よって、例えば、ヒト・モノ・カネなど限られた行政・地域社会資源の中で、海辺の観光や中心市街地の活性化を重視した路線・ダイヤ設定にすると、中山間地の

住民の生活交通の確保が難しくなるといった場合が生じることも考えられる。この点については、難しい問題であるが、京都府としては地元市町村の地域公共交通会議の判断を尊重しつつ、両立を目指していきたいとのことであった。

Ⅳ．現時点における本稿の結論と今後の課題

(1) 前章、前々章でみてきた内容をまとめると、京都府における各協議会の関係は、以下の図のようなイメージになる。

2002 年の道路運送法改正で事業免許制の撤廃や運賃認可制の緩和と引き換えに導入された地域協議の手法は、2006 年の同法改正による地域公共交通会議の新設、2007 年の活性化・再生法施行による法定協議会の新設を経て、地域公共交通法制度体系に一層浸透した。今日

では、複数の協議会によって、いわば地域公共交通協議システムが構成されるに至っている。そのシステムの下で、行政庁や交通事業者だけでなく、行政庁以外の国の関係機関、地元の自治体、観光・商工業者、住民、利用者等の多様な関係者が参加して利益の調整が図られ、「上限 200 円バス」のような施策が計画され、実行に移されている。

その際、地域公共交通会議が地域公共交通協議システムの核になっていることがポイントである。道路運送法上の制度ではあるが、そこでの参加者の意見は法定協議会にも汲み上げられて総合連携計画に反映され、計画内容によっては、軌道事業、鉄道事業、海上運送事業等にも活かされるような仕組みになっている。地域公共交通会議を中心として、地域の状況に即した対応が可能な仕組みが整備されつつあることが分かる。広域レベルの法定協議会と地域協議会が運用面において別々の政策目標

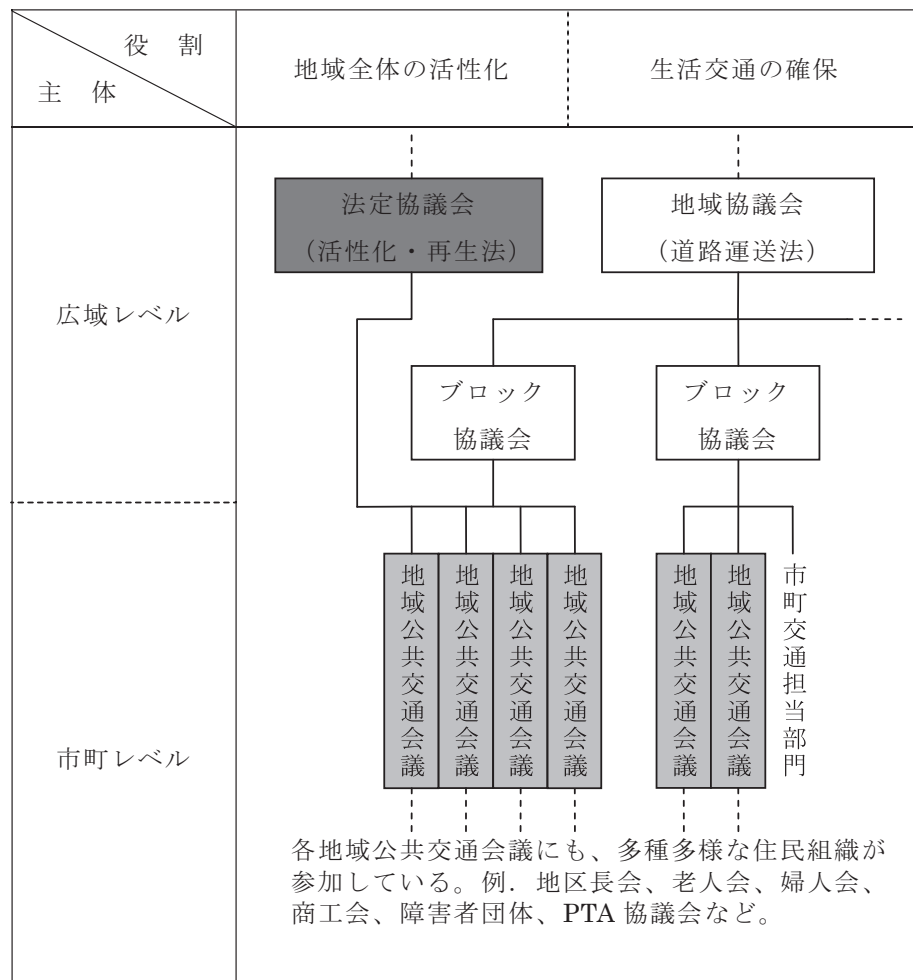


図 2 京都府下における各協議組織の関係

注) 関係諸法令の内容、国や京都府の資料等を基に、筆者作成。

を持つこともありうるだけに、システムの要としての地域公共交通会議の重要性は増している。地域公共交通会議は、個々の地域に最も近いところで利害関係者の多様な諸利益を収集し、それらを協議システム全体に行きわたらせることで、システムの各部分が個々の地域の問題から完全に離れてしまわないように繋ぎ止める役割を果たしている位置にある。

(2) 以上で示した諸点から、地域公共交通に関する近年の法改正・立法によって当該行政領域における公益判断過程の拡充が図られている、ということがいえる。

当該行政領域においては、法制度の目的や立法経緯から、利用者の安全や生活の足の確保がもっぱら公益とされてきた。行政体は、利用者の安全や生活の足を確保するために、需給調整結果に基づく事業免許制によって供給過剰を防ぎ、退出許可制によって供給不足を回避し、運賃認可制によって事業の統制と保護を図ってきたのである。しかし、2002年以降の法改正等の流れや行政体の運用実態をみると、利用者の安全や生活の足に加えて、地域社会の発展に関わる要素、例えば、来訪者・定住者の増加、産業の振興、都市の一体性の創出、交通技術の高度化等も地域公共交通における公益の要素として掲げられるに至っている。これらの新たな諸要素は、地域再生、都市計画、バリアフリーなど他の分野においてそれぞれ公益とされてきたものである。そうした諸分野の公益や様々な私的諸利益が地域公共交通の分野において相互に影響を及ぼし合う度合いが高まっている現状に対応することが、公益判断過程の拡充の狙いであろう。

このような公益判断過程の拡充には、以下のような幾つかのメリットが考えられる。①行政体が行政処分等の手法を用いて政策目的を実現しようとする際に、あらかじめ地域公共交通の現状を調査し、考慮すべき諸利益を把握することを容易にする。さらに、多くの利害関係者に対して公益判断過程を広く公開することで、行政体の側からのアプローチだけでは十分に把握しきれない諸利益がある場合に、利害関係者の側からのアプローチによってそれらを捕捉し易くなる。②そのようにしてきめ細かく集めた諸利益を比較衡量することで、例えば、道路運送法や関係法令が同法1条の「利便」という文言の内容を明確に示していなくても、行政庁が「利便」の内容を地域の実情により即した形で確定することが可能となる。③「利便」の享受主体の側からみれば、当該「利

便」が享受主体自身の利益も考慮して確定されたものである限り、享受主体の利益は「利便」の単なる反射で片付けられないような性質のものになる。それ故、享受主体にとって、公益判断過程に参加すること自体も利益になりうる。

他方で、以下のようなデメリットも考えられる。①公益判断過程に参加する利害関係者の範囲の拡大によって考慮すべき諸利益が増加し、諸利益が相互にどのように関連しているのか、諸利益の優劣をどう決定すればよいのか、といったことの判断自体が難しくなる。②諸利益の序列が、手続きにおいて利益が考慮された度合いによって事実上形成され、憲法の諸原則や実体的価値規準から離れていく可能性がある。

メリットが発揮されるかどうか、デメリットが抑えられるかどうかは、法制度の運用次第であるが、いずれにせよ、当該公益判断過程の拡充は、従来にも増して行政庁に高度な政策的・技術的判断能力を要求する。地域公共交通に関する諸法律においては、立法者は、地域における諸利益の多様さという理由から、あらかじめ法律で一義的に公益を設定せず、多様な利害関係者に手続過程に参加してもらい、そこで公益が設定されることを期待していると解することができる。つまり、行政庁は、多様な課題領域における多様な利害関係者の諸利益が当該公益判断過程に流れ込んでくる状況において、立法者に代わって、それらを公益にどう結び付けていくか、換言すれば、多様な利害関係者に公益という諸利益の特別枠をどのように配分するか、といったことを行っていかなければならない、ということである。特定の利害関係者に特別枠を重点的に配分するか、全利害関係者に均等に配分するか等々は、政策目的に応じて異なってくる。その結果、個々の利害関係者からみれば、従来と比較して配分が増加する場合もあるし、減少する場合もある。この行政体による配分増減行為の法的な性質をどうみるか、増減行為に法的な限界はあるか、限界があるとするそれはどのような理由によるどのような限界か、といった諸点を考えていかなければならないが、それらは今後の課題としたい。

謝辞

本稿Ⅲ章で取り上げた京都府の取り組みにつきましては、京都府建設交通部交通政策課に対してヒアリング調査を行わせて頂きました。お忙しい中、ご親切にご対応くださった同課職員の方々には、あらためてお礼を申し上げます。

注

- 1) 国土交通省総合政策局『地域公共交通の活性化・再生への取り組みのあり方報告書』2008年3月、p.52.
- 2) 公共交通事業を規制する諸法律が生活環境の整備という側面と経済政策の実現という側面を併せ持っている点について、例えば、広岡隆・真砂泰輔「公共施設と生活環境の整備」杉村敏正編『行政法概説各論（第3版）』（有斐閣、1988年、pp.101-184）、p.102以下。室井力「経済活動の規制」同上書（pp.229-265）、p.233参照。
- 3) 森田朗『許認可行政と官僚制』（岩波書店、1988年）、p.215以下。伊藤大―「規制行政をめぐる問題状況と規制研究―『公的規制に関する調査研究』の意義と課題」季刊行政管理研究70号（1995年、pp.3-15）、なお、自動車運送事業に関しては、交渉を内在化した行政行為や合意形成型行政手法の登場について、大橋洋一「行政手法からみた現代行政の変容」『行政法学の構造的変革』（有斐閣、1996年、pp.3-24）に総括的な指摘がある。
- 4) 室井力「現代行政法の課題」『現代行政法の原理』（勁草書房、1973年、pp.3-15）。
- 5) 前掲国土交通省報告書「参考2市町村アンケート結果」、p.参31、pp.参56 - 参57。
- 6) 主なもので、民事再生法関係が、那覇交通株式会社、北都交通株式会社、富士交通株式会社、琉球バス株式会社。会社更生法関係が、京都交通株式会社、水間鉄道株式会社、福島交通株式会社。産業活力再生特別措置法関係が、九州産業交通株式会社、関東自動車株式会社、宮崎交通株式会社、JR北海道バス株式会社他9社。私的整理が、大分バス株式会社、茨城交通株式会社他2社などとなり、事業者の苦境が全国でみられる。前掲国土交通省報告書、p.5以下。
- 7) バス産業勉強会『バス産業勉強会報告書～バス産業の向かうべき方向性』（2009年4月）。
- 8) 前掲国土交通省報告書、p.19、p.21。
- 9) 前掲国土交通省報告書、p.8以下。
- 10) 軌道運送高度化事業は、優れた加速・減速性能を有する車両の導入等によって軌道事業の質の向上を図る事業であり、具体的にはLRTの導入が想定されている。道路運送高度化事業は、交通規制等道路交通円滑化措置と併せて大型のバスを用いること等により、バス事業の質の向上を図る事業であり、具体的にはBRTの導入が想定されている。海上運送高度化事業は、優れた加速・減速性能を有する船舶の導入等によって旅客船事業の質の向上を図る事業である。乗継円滑化事業は、接続ダイヤの改善、乗車・乗船券の共通化、乗降場の改善等によって旅客の乗継円滑化を図る事業である。鉄道再生事業は、地域の支援により、廃止届が出された鉄道事業の維持を図るものである。国土交通省近畿運輸局「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（概要）」、2007年。
 なお、LRTは、Light Rail Transitの略で、バリアフリー設計車両、屋根付きの快適な停留所、定時性の確保等を組み合わせた次世代型路面電車システムのことであり、BRTは、Bus Rapid Transitの略で、輸送力の大きなノンステップ車両、バス専用レーン、公共車両優先システム等を組み合わせた高次機能バスシステムのことである。前掲国土交通省報告書、p.54.
- 11) 前掲国土交通省報告書、p.21。
- 12) 本文の冒頭でも示したように、これらの義務は、道路運送法上にはみられなかったことである。しかし、高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（平成十八年六月二十一日法律第九十一号）26条に協議会の規定があり、活性化・再生法6条と同様に、施設設置管理者の参加義務、全構成員の協議結果尊重義務が定められている。また、中心市街地の活性化に関する法律（平成十年六月三日法律第九十二号）15条に中心市街地活性化協議会の規定があり、同条10項に全構成員の協議結果尊重義務が定められている。
- 13) 地域公共交通活性化・再生総合事業費補助金交付要綱3条（平成20年2月29日付国総計第100号）
- 14) 前掲国土交通省報告書、p.52。
- 15) 衆議院運輸委員会議事録第10号（2000年4月18日）、第11号（2000年4月21日）、第12号（2000年4月26日）。各委員の質問に対する二階運輸大臣、中馬運輸政務次官、縄野運輸省自動車交通局長の答弁を参照。また、参議院交通・情報通信委員会議事録17号（2000年5月16日）、18号（2000年5月18日）など。各委員の質問に対する二階運輸大臣、縄野運輸省自動車交通局長、嶋津自治省財政局長の答弁を参照。地域協議会については、設置目的にはじまり協議結果の拘束力に至るまで、各委員と政府の間で広範な質疑応答がなされ、その結果、改正道路運送法の付帯決議の中に地域協議会の速やかな設置が盛り込まれた。各議事録を読む限り、与野党ともに需給調整規制の廃止に対する生活交通の確保の必要性を強く認識していたことが窺え、規制緩和を進める立場である政府関係者の答弁からも歯切れの悪さを感じるところである。
- 16) 「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）。
- 17) 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.20。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。
- 18) 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、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、運行管理体制、整備管理体制、事故時の連絡体制、苦情処理体制等となり、事業の計画から運

営に至るまで、かなり詳細に協議がなされることになっている。「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」(平成 18 年 9 月 15 日国自旅第 161 号)。

- 19) このような手法には、対象となる権利がもっぱら土地所有権という点で違いはあるものの、外形上、ドイツ連邦共和国の行政手続法が定める計画確定手続 (Planfeststellungsverfahren) 上の、いわゆる集中的効力との類似性をみいだせなくもない。Vgl. Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (letzte Änderung vom 14. August 2009), §§ 72-78.

計画確定手続自体は目新しいものではなく、19 世紀の鉄道法や収用法にすでにみられ、今日では連邦長距離道路の建設・改良、軌道の新設・変更、空港・飛行場の新設・改良、排水施設・堤防の建設、廃棄物処理施設の設置・操業等で広く活用されていることが指摘されている。しかし、計画確定手続のような手法において、各種事業法ごとの行政処分の判断過程が統合されること、また、参画する行政機関や利害関係者の拡大が図られることの意味は重要である。すなわち、「計画確定手続においては、計画に基づく施設等の種類・規模・状態・位置等に関する起業主体 (計画主体) の公益上の要求と、その起業案に関係のある利害関係人や地域住民の法的に保護された利益とを比較衡量しつつ利害を調整し、上位計画・総合計画・他の特定計画等との斉合性を図り、他の行政主体や他の行政庁の政策との調整を図り、他の種類の公益 (たとえば自然保護、環境保全等) との関係を検討する等、多面的で複雑な過程が最終的な計画決定前に必要となる」のである。成田頼明「行政手続の法典化の進展 - 1976 年西ドイツ行政手続法について -」雄川一郎編『公法の理論 (下 I)』(有斐閣、1977 年、pp.1647-1726)、p.1708 以下。

なお、収用法における計画確定手続については、角松生史「土地収用手続における『公益』の観念 - 1874 年プロイセン土地収用法を素材として -」社会科学研究 48 卷 3 号 (1996 年、pp.147-203)、p.170 以下参照。

- 20) 本稿の対象ではないが、資金交付行政と法律の留保の関係等についても、塩野宏「資金交付行政の法律問題 - 資金交付行政と法律の根拠 -」『行政過程とその統制』(有斐閣、1989 年、pp.35-107) 参照。
- 21) 行政処分と合意形成型行政手法との間の互換関係に関して、前掲大橋論文、p.5 参照。
- 22) 分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議『丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画 (中間まとめ)』、2006 年 9 月、p.1 以下。
- 23) 京都府生活交通対策地域協議会「平成 23 年度京都府生活交通対策地域協議会開催結果」2011 年 6 月 20 日。
- 24) 京都府生活交通対策地域協議会「京都・南部ブロック協議会」議事録 (2009 年 1 月 26 日)、国土交通省近畿運輸局自動車交通部旅客第一課長発言。
- 25) 京都府生活交通対策地域協議会「京都中部ブロック協議会」議事録 (2011 年 8 月 9 日)。

- 26) 利用者や地域住民の手続的利益の確保の観点からは、少なくとも利用者の代表が参加する中で路線の休・廃止の協議を調える体制が必要と思われる。その意味でも、バス路線のある全ての市町に地域公共交通会議が設置されることが望まれる。

- 27) 分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議「『京都府丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画』の変更 (第 2 次) について」2009 年 3 月。

- 28) 京都府「『分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議』について」<http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/tango.html> (2012/06/30)

引用・参考文献

- ・伊藤大一「規制行政をめぐる問題状況と規制研究 - 『公的規制に関する調査研究』の意義と課題」季刊行政管理研究 70 号、1995 年
- ・大橋洋一「行政手法からみた現代行政の変容」『行政法学の構造的変革』有斐閣、1996 年
- ・角松生史「土地収用手続における『公益』の観念 - 1874 年プロイセン土地収用法を素材として -」社会科学研究 48 卷 3 号、1996 年
- ・神橋一彦「手続的瑕疵の効果」『行政法の争点 [第 3 版]』、2004 年
- ・京丹後市『京丹後市白書 平成 20 年度版』、2008 年
- ・京都府「『分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議』について」<http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/tango.html> (2012/06/30)
- ・京都府生活交通対策地域協議会「京都中部ブロック協議会議事録」、2011 年 8 月 9 日 <http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/resources/1315452503262.pdf> (2012/04/25)
- ・京都府生活交通対策地域協議会「京都・南部ブロック協議会議事録」、2009 年 1 月 26 日 <http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/resources/210126gijiroku.pdf> (2012/04/25)
- ・京都府生活交通対策地域協議会「平成 23 年度京都府生活交通対策地域協議会開催結果」2011 年 6 月 20 日 <http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/resources/1315891936709.pdf> (2012/04/25)
- ・国土交通省総合政策局「地域公共交通活性化・再生への取り組みのあり方報告書」、2008 年 3 月 <http://www.mlit.go.jp/common/000019577.pdf> (2012/04/25)
- ・参議院「交通・情報通信委員会議事録 17 号」、2000 年 5 月 16 日 <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/147/0012/14705160012017a.html> (2012/04/25)
- ・参議院「交通・情報通信委員会議事録 18 号」、2000 年 5 月 18 日 <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/147/0012/14705180012018a.html> (2012/04/25)
- ・衆議院「運輸委員会議事録第 10 号」、2000 年 4 月 18 日 <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/147/0011/14704180011010a.html> (2012/04/25)

- ・衆議院「運輸委員会議事録第11号」、2000年4月21日
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/147/0011/14704210011011a.html> (2012/04/25)
- ・衆議院「運輸委員会議事録第12号」、2000年4月26日
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/147/0011/14704260011012a.html> (2012/04/25)
- ・塩野宏「行政法における『公益』について－公益法人制度改革を機縁として－」『行政法概念の諸相』有斐閣、2011年
- ・塩野宏「資金交付行政の法律問題－資金交付行政と法律の根拠－」『行政過程とその統制』有斐閣、1989年
- ・芝池義一「行政決定と第三者利益の考慮」法学論叢 132 巻 1・2・3 号、1992 年
- ・芝池義一「行政法における公益・第三者利益」『行政法の争点 [第 3 版]』2004 年
- ・勢一智子「行政計画の意義と策定手続」『行政法の争点 [第 3 版]』2004 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
- ・成田頼明「行政手続の法典化の進展－1976 年西ドイツ行政手続法について－」雄川一郎編『公法の理論（下 I）』有斐閣、1977 年
- ・バス産業勉強会『バス産業勉強会報告書～バス産業の向かうべき方向性』、2009 年
<http://www.mlit.go.jp/common/000162028.pdf> (2012/04/25)
- ・バス事業 100 年史編集委員会編『バス事業百年史』日本バス協会、2008 年
- ・広岡隆・真砂泰輔「公共施設と生活環境の整備」杉村敏正編『行政法概説各論（第 3 版）』有斐閣、1988 年
- ・見上崇洋「『現代都市法論』の特徴と行政法学への影響」社会科学 61 巻 3・4 号、2010 年
- ・室井力「経済活動の規制」杉村敏正編『行政法概説各論（第 3 版）』有斐閣、1988 年
- ・室井力「現代行政法の課題」『現代行政法の原理』勁草書房、1973 年
- ・森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店、1988 年
- ・分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議『丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画（中間まとめ）』、2006 年 <http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/tango-5th.html> (2012/04/25)
- ・分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議「『京都府丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画』の変更（第 1 次）について」、2008 年 3 月 <http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/resources/kaizenjikkokeikaku1an.pdf> (2012/04/25)
- ・分かりやすく、使いやすい公共交通ネットワーク実現会議「『京都府丹後地域公共交通ネットワーク改善実行計画』の変更（第 2 次）について」、2009 年 3 月 <http://www.pref.kyoto.jp/kotsu/resources/keikakuhenko21.03.pdf> (2012/04/25)
- ・亘理格「行政裁量の法的統制」『行政法の争点 [第 3 版]』2004 年

