
住民提案による政策実現の困難 ——特に公共交通政策について

松 戸 浩

私達はもれなくどこかしの市区町村の住民として、居住する市区町村の行政サービスを享受している。その内容は全国に共通するものも多いが、自治体により異なるものも少なくない。ただ地域格差はあまり知られることなく、多くのひとは自分の地域のそれを標準と受け止めている。自治体独自の行政サービスはその自治体が決めているのであるが、それは誰が決めているか、首長の名前は存じていても議会の議員の名前や活動はどれ程知られているだろうか。かく言う私も“行政”法学者の端くれでありながら、地元の自治体のことは殆ど知らなかったと白状せざるを得ない。今回、とあることをきっかけに慣れぬ体で地元自治体に首を突っ込んでいる。執筆依頼を受けて本誌の過去のエッセイを改めて見ると、国レベルで更には国際的な活躍をされている同僚諸氏によるアカデミックな記事で占められており、こうした体験を記すのは甚だ気が引けるが、たまにはこの種の記事があってもよいのではなからうか。

バス問題の勃発

先に述べた“とあること”というのがこれである。先般のコロナ禍は社会の様々な面に影響を及ぼしているが、公共交通の危機はその一つで

ある。公共交通の問題は従来から地方で深刻であったが、コロナ禍により都市部にもそれは及び、少子高齢化も相俟り“コロナ明け”の今でも回復には至っていない。特に深刻なのが路線バスで、2020年度には99.6%の事業者が赤字（国土交通省発表）という驚異的な状況となっている。これを受け少なくないバス会社が路線廃止や大幅減便に踏み切っているが、地元のバス会社も同様の提案を行ってきた。我が家のあるバス便ニュータウンの関係路線もその対象となった。当初は廃止提案であったので、地元は大騒ぎになったのである。

この種の問題が持ち上がったときによく聞かれるのが“赤字なら仕方がない”という言説である。しかし海外特に欧州では公共交通は公営によるのが一般的で、そこでは収支均衡は唯一の指標ではない。然るに日本は人口密度や地形の関係から公共交通が民営でも可能という稀有な環境であることから、他国と異なり収支均衡が成り立つことを以て公共交通の意義を測るという思考が根強く存在する。しかし電気水道電話道路といった社会的インフラについてはそのような言説は聞かれない。日本の特異な環境が、同じく社会的インフラであるにも拘わらず公共交通については独立採算を強く求めるのが当然との考を成り立たせしめているのである。公共交通独立採算制もそれ自体自明のものではないが、“当然”であってもそれを疑うという姿勢はアカデミズムの前提ではあるが世間的には一般的ではない。

社会的インフラとしての重要性があるならば、そこで期待されるのが公の役割である。公と私の役割分担は—そもそも公と私の区別自体の問題もあるがここでは擱く—予てから公法学や政治学の関心事の一であったが、近時は行政リソースの不足や行政需要の増大、民営化の進展などといった社会現実を受けて“公私協働”が公法学の関心を惹いている。公共交通の維持は正に公私協働で捉えるべき次元に入ってきたといえよ

う。我国でもそれは意識され、今年10月には「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が改正され、それまでの交通事業者頼みではなく自治体と住民等地域主体との連携・協働が目的規定に明示され、現在国は改正法を踏まえた公共交通の再生（リ・デザイン）に積極的に取り組んでいるところである。

自治体の現実

バス路線の廃止が明るみになってからも、地元の自治会は積極的な動きをしようとしなかった。偶々家族が自治会にいた縁から、自治会を現状運行の維持を求める姿勢に転換させると共に、既に公共交通問題に積極的に取り組んでいる全国の自治体の施策の中から収支改善効果の実績のあるものを参照して対応案を作成し地元自治体等に提出した。また行政・交通事業者そして住民による協議の場の設置も提案したところこれは採用され、統一地方選挙を控えていたこともあり候補者により積極的に取り上げられた。

提案から半年以上経つが、未だ問題は何ら解決されていない。選挙も終わり、先の対応案も何一つ採用されていない。提案した内容は少なくない自治体により実際に実施されているものであり、且つ実績もあるものであった。然るに地元自治体は公共交通政策に対し頗る消極的なままである。自治体の事務には全国的に「その適正な処理を特に確保する」ことの求められている法定受託事務と自治体独自の余地の大きい自治事務とがあるが（地方自治法2条）、公共交通政策の多くは后者である。すると自治体によりその実施状況には差が出ることもある。とはいえどの自治体でも行われている自治事務も少なくないが、こと公共交通政策についていえばその差は極めて大きい。こうしたケースでは“自治体の首長や担当者が誰かによって左右され、やる気のある者が首長や担当課

にいるかによる”、とはこの間色々なところで聞いた。加えて外部との人事交流があまりないということになれば、いわば“井の中の蛙”となり担当者の意識が矯正されることは期待し難い。一つの例を挙げると、地元自治体は特に財政支出を伴う施策の実施に頗る消極的であるが、その理由は特定の住民＝利用者だけに利益となるようなことはできない・というもので、そうであるならばおよそ公共交通は常に利用者が限定されているのだから—東海道新幹線すらそうである—これに対する公的支援は不可ということになり、現に他で行われている公共交通政策自体を否定する独自の見解といわざるをえない。行政法は行政を“縛る”ことを関心事としそれに基づき体系が構築されており、行政任務をするかしないかの点は政策学の範疇とされ法的には促進の誘因は弱い。我々は分権前のように国のリーダーシップに期待するほかないのであろうか。

コロナ禍への対応について自治体間に大きな差があったことは記憶に新しい。もっともこれは未知の事象への対処であったためまだ宥恕の余地はあるかもしれない。しかし公共交通の問題は以前から存在したものであり、実際に積極的にこれに取り組む自治体は少なくない。しかも前述のように国では状況を正しく認識し専門的知見を反映した施策をこの1年の間でも次々と打っている。これらを参考にすればよいだけのことである。しかしそれがなされない。国の積極的な動きが反映されずまた積極的自治体を横目に見つつ未だ問題が解決されていないことを目の当たりにするのは、甚だ歯痒いことである。

また行政・交通事業者そして住民による協議は実施されたものの、期待された効果は出ていない。そもそもこの協議を提案した際には、対応案を3者で協議しその実施に問題があればそれを提起して議論していくことで一つでも多くの施策の実施を確保する狙いがあり、それは前述のように3者の連携・協働が欠かせないという公共交通問題の特性にも沿

うものであった。大橋洋一学習院大教授の提唱される“対話型行政法”の示すように、伝統的行政法学は行政と私人との対立モデル、即ち行政による恣意的な干渉から私人の権利利益を保護することに主眼を置いていたのに対し、今日では行政と市民との“協働”が現代的モデルとして注目されている。しばしば述べられるように、行政リソースに限りがある一方市民集団には多くの知や情報の集積があり、より良き施策を実施するためにはこうした市民の持つ知や情報を収集受容し政策に加工変換していくことが今日、施策を実施する行政主体には求められている。組織規模の小さい自治体はなおのことこれが求められる筈であり、その意味で三者協議には実効性がなければならない。

近年地方自治体では、こうした市民との協働を謳う“自治基本条例”の制定がブームとなっていたが、以前からこの種の理念的条例は政治的な意義はともあれ法的な意義はどれ程あるのかと懐疑的であった。地元自治体にも自治基本条例は存在するが、この度のバス問題を巡る市民との関わりや施策の検討実施の中では何ら存在の片鱗すらみせておらず、予てからの見立てを支える材料を提供している。

議員の問題

バス問題は多くの住民の関心を集めたため、多くの議員が議会で質問するなど一時は積極的な動きがあったが、問題の長期化につれ沈静化している。何より問題なのは、公共交通政策について積極的に調べようとせず基本的な知見を欠いたまま先の公的支援に係る独自の見解をはじめとした行政の説明を鵜呑みにし、あるいはアピール性はあるかもしれないが実のところは問題の根本である収支改善への寄与が甚だ疑わしい提案をする議員がみられることであった。もとより全ての議員がそうなのではなく、議員ならではの人的なコネクションや調査権を積極的に用

い、また積極的に知見を摂取しようとする議員もいる。また公共交通問題は地元自治体のような都市部では初のことであったので知見に不足があるのはやむを得ない面もあり、それはこれから学習すればよい。その大きな動機となるのはこれまで述べたことと相反するようにもみえるが、正しい知見の反映もさることながら寧ろ有権者の大きな声であろう。しかし公共交通の問題は利用者が散在しており声が組織化されていない。またバスの存続という利害対立がなく一致した方向性が見出せそうであるが、実際には思惑により動く議員により疲弊することもあった。そもそも議員やバス問題に限られないが、自分事でないことで人に動いてもらうのは本当に大変なことである。そういう機会があったときは感謝の念に堪えない。

大事なのは、議員を動かすような問題になることである。理論面で公共交通政策の不備を突くのでは足りず、各地でなされているような声の組織化といった戦術面での努力が求められる。また行政の対応は議員に対するものと我々一般市民に対するものとは明らかに違いがあった。それは議員には住民代表という地位の重みがあることに由来するのであるが。

自治会の問題

自治会は地域の住民の代表機関というのが建前である。しかし今回、バス路線再編案の表面化を受けて積極的な態度表明をした自治会は殆どなく、これに対する住民の不満は色々なところで聞かれた。

自治会は自治体の事務の一部を受託し同時に住民の代表機関としての側面も持つ。そのような組織には本来、任務の性格に応じた組織編成やガバナンス・アカウンタビリティの確保が求められ、また公共団体に求められるのと同様の組織原理—例えば意思決定過程のルール化や透明性

一が一定の範囲で求められることになろう。しかし実際の自治会は必ずしもそのような組織原理を踏まえているとはいえない場合があり、また自治体には自治会の意見を徴することを以て住民の意見を聞いたこととする傾向がみられる。バス問題と自治会との関わりにおいても、住民に対する情報提供の欠如—例えば当時の自治会執行部は早くからバス廃止提案を知らながら住民に知らせなかった—やその方針に関してアカウントビリティの過小がみられ、またガバナンスの過小も幾度か感じる機会があった。また当初は自治会の中でバス問題に取り組んでいたが、そこでは通約不能性 (incommensurability) を嫌というほど実感させられた。住民団体は様々な背景や価値観を持つ者の集団であるからこれは当然のことかもしれないが、例えば行政法の授業を受けた法学部生であれば誰でも知っているような共通認識が通用しないといったことがあった。例えば、情報公開により得られる情報は何人に対しても開かれた共有のものであり誰が請求したかとは無関係であるというのが情報公開の基本理解であるが、ある議員が既に請求し開示されていた情報の利用を議員色があるからと反対する意見が出されるが如くである。

*

バス問題に首を突っ込み始めた頃、A教授から「行政法ご専門だからうってつけですね」などと言われたが、その後1年経った今は以上のような体たらくである。公共交通政策も大学で講じられるような内容であるが、これを現実の政策に落とし込むことのなんと困難なことか。これまで政策法学とは程遠い訓詁学的法学に勤しんできたが、改めて専門的知見の制度化を果たした方々の偉大さを実感している。心が折れそうになることは幾度もあったが、バス停やポスター掲示で声をかけられる度、同志と共にもう少し頑張ってみようかと思う。