

書 評

高橋愛典著 『地域交通政策の新展開： バス輸送をめぐる公・共・民のパートナーシップ』

(白桃書房, 2006年3月, 262頁)

中山 義基

近年、モータリゼーションの進展は著しさを増している。もはや自家用車を一家に一台所有することは当たり前の時代となり、複数台所有している家庭も珍しくなく、地域の公共交通サービスを取り巻く環境には明るい材料が乏しい。このような状況に追い打ちをかけるように、2000(平成12)年以降、公共交通事業における規制緩和政策(退出規制の撤廃)が相次いで打ち出された。同年には航空法、鉄道事業法、海上運送法の三法において規制緩和が実施され、2002(平成14)年には本書の内容と密接に関連する道路運送法においても実施された。その特徴的な内容として、事業体廃止が許可制から原則6ヶ月前までの届出制に変更されたことが挙げられ、事業者が公共交通事業を縮小、または廃止することが比較的容易に可能になった。このことによって、市場原理主義に基づく、いわば「儲からないならば事業縮小または廃止もやむを得ない」という判断が全般的になされる結果となり、とくに需要規模が小さい地域における公共交通サービスの衰退に拍車をかけ、その地域住民、なかでも一般的に「交通弱者」と呼ばれている人々にとっては死活問題をもたらすこととなった。

このような公共交通をめぐる規制緩和後の危機的状況を打開し、持続的維持発展が可能な公共交通サービスをめざすための研究は、近年になり散見されてきている。本書のほかにも、たとえば福田晴仁『ローラル地域の公共交通: 持続的維持方策の検討』(白桃書房, 2005年12月)においては、鉄道、バス、船舶、航空の四つの要素について、ナショナル・ミニマムとして地方自治体が責任を持って維持していくべきという見地から検討がなされているし、ほかにもこれら四要素それぞれについての先行研究は数多く存在す

る。これらの研究は、現状分析を行ったうえで公的支援の必要性を訴えているものと、理論的分析に基づいて公的支援の妥当性を主張しているものとに大別されると考えられる(福田2005: 22)が、本書は両者の側面をそれぞれ含有させている点においてオリジナリティを見出すことができる。すなわち、交通経済学の理論を基盤としながらも、日英30ヶ所以上の自治体(公)、非営利組織(共)、民間事業者(民)に対するインタビュー調査に基づいた事例研究を行い、地域における公共交通の中でもバス輸送を主な対象とした地域交通市場の今後の展望および制度、政策設計のあり方を示唆している。ゆえに、本書の目的は、規制緩和前後のさまざまな動向(新展開)を分析し、「公・共・民の相互間での金銭的な貢献にとどまらず知恵・労力を出し合うことで地域交通体系、ひいては地域社会を支えていくしくみ」(2ページ)(パートナーシップ)の必要性について論じることにある。

以下、まず、本書の構成および内容を紹介する。

本書は、序章、終章のほか、本論部分は第1部から第4部までの4部および10の章で構成されている。

第1部「バス事業と乗合バス市場に関する基礎的考察」では、本書における考察の前提となる事象が整理されている。バス事業の産業としての特質およびネットワークとしての性質を検討し、既存の道路網の一部を利用するため、鉄道に比して「見えにくいネットワーク」であると位置づけている(第1章)。また、日本の乗合バス市場における、近年の規制緩和政策に至るまでの歴史の変遷をまとめるとともに、日本型パートナーシップの考え方に基づく展望を示している

(第2章)。

つづく第2部から第4部では、筆者が提示するパートナーシップのアクターである、バス事業者、自治体、非営利組織それぞれについて、以下に示すように、持続的維持発展可能なパートナーシップを構築するための多角的な検討がなされている。

第2部「バス事業者の行動」では、「民間にできることは民間に任せる」という構造改革の基本方針に則り、民間バス事業者の行動に注目し、これに対応する規制政策の現状分析を行い、バス事業の費用構造を論じる際に車両レベル、路線網、事業者レベルそれぞれにおいて実証研究を行う必要性について論じている(第3章)。そしてその一例として、バス事業における「分社化」について事例分析を通じた実証研究を行い(第4章)、近年の規制緩和政策において必要となってきた新たな視点を提供している。そして、今回の規制緩和が事業者の運賃設定行動に与えるであろう影響について考察するとともに、規制緩和を「規制政策」と「経営戦略」の両側面からの性格を持つ運賃制度改革として捉え、論じている(第5章)。

第3部「自治体の行動と地域」では、地域交通政策の主体となる自治体の行動について述べられている。まず、地域における公共交通に対する補助の論理をたとえば仮想的市場評価法に基づいた利用可能性の概念をもとに展開している(第6章)。次に、自治体バス運行の民間委託について、取引関係(入札)に着目し、Sako(1992)によるACR(距離を隔てた取引関係)およびOCR(善意に基づいた取引関係)の二分法を分析の枠組みとして挙げ、考察が加えられている(第7章)。さらに、「平成の大合併」の流れを受け、広域行政における複数自治体間のパートナーシップの重要性について述べ、とくに広域行政における自治体バス運営について検討を行い、合併後の自治体バスの展開に注目する意義を述べている(第8章)。

第4部「非営利組織の行動と地域」では、民間事業者や自治体のみでは充足できない輸送サービスを非営利組織が供給するという、日本ではあまり例をみない供給形態の可能性について検討している。イギリスにおけるコミュニティ輸送の動向を紹介し、地域協議会への非営利組織の参加や、「日本版コミュニティ輸送協会」の可

能性についてまとめている(第9章)。さらに、日本において、非営利組織が輸送サービスを供給するための機能形態(直接雇用型、民間委託型、ボランティア型)と組織形態(町内会、住民協議会、NPO法人)を整理、考察し、京都府内と三重県四日市市における先駆的事例を紹介、分析している(第10章)。そして、パートナーシップのアクターとしての公・共・民の役割について整理し、日本型パートナーシップの課題をアクター(参加者)とモード(輸送機関)に関して各々まとめ、筆者の今後の研究課題として、公営バス事業の問題、バス輸送を取り巻く本源的需要(intrinsic demand)の問題、バス輸送に関連した環境問題の三つを挙げ、本書のむすびとしている(終章)。

以上、本書の構成および内容を紹介したが、本書の意義としては、とくに次の二点を挙げることができるだろう。

まず、地域交通政策の主体を自治体内や複数自治体間のパートナーシップを基盤として論じている点である。かつては、自治体内では、たとえば「交通対策課」や「交通政策課」などの部署の名称にみられるように、交通政策については、他分野との連携がほとんどなされないまま議論され、且つそれぞれの自治体内で完結した政策であることが多かった。しかし、財政難の状況下において政策の費用対効果を向上させる必要があるため、たとえば福祉・教育・保健・医療・商業など、交通以外の分野とも連携し、ともに検討を重ねながら交通政策を策定していく必要があるのは明らかであり、本書はそのための一つの方向性を提供している点において意義深いと言える。なお、近年の市町村合併の課題の一つとして挙げられる、広域行政における公共交通政策を検討する必要性について言及している点も大きな意味があるだろう。

二点目は、地域交通を「地域における社会問題」として捉えることの重要性を論じている点である。本書は交通経済学の概念を基盤としているが、バス路線沿線のさまざまなアクターに働きかけ、たとえば住民、病院、商店街、まちづくり団体、行政機関などがパートナーシップを構築し、地域交通市場において、市場が欠落している部分や政府が対応困難な部分の双方を補完する役割を担うことへの期待感を表明していることは、かつてみられなかった視点と言えるだ

ろう。これは、公共交通を地域における日常のあらゆる生活場面において必要不可欠な社会資源の一つとして位置づけ、住民生活における本源的需要の一つとして考える視点であり、地域交通政策を持続的維持発展可能なものとしていくためのヒントを提供していると言える。

一方、本書の課題としては、筆者自身も終章において指摘しているように、地球環境問題との整合性を図った地域交通政策の検討が、本書では十分なされていない点が挙げられるだろう。都市部では、たとえばLRTやTDM政策、モビリティ・マネジメントなど地球環境にも配慮した、誰もが使いやすい公共交通の整備が進んでいるが、地方においてはあまり進展がみられない。この点において、今後議論する余地が残されている。

また、本書においては、公共交通政策におけるモード(輸送機関)の検討が十分とは言えない点も課題として挙げられるだろう。第9章のイギリスの事例でも明らかにされているように、地域によっては、さまざまなモードが検討されるべきであることは確かである。しかし、ここで必要不可欠な点は、広域行政における自治体バスの課題として挙げられることが多いように、輸送効率のみならず地形や集落の形態、文化などの地域特性や、児童・生徒や高齢者などのライフスタイルを重視し、多角的に検討されるべきという点である。なぜなら、このような地域特性や住民生活に密接に関わるニーズを満たした公共交通サービスは、地域における社会資源の一つとして、持続的に維持発展していくことができると考えられるためである。