

コミュニティバスをめぐる若干の法的問題

— 長久手市「N-バス」のシニア運賃値上げ問題の経過から —

島田善規（環境学博士）

1 運賃値上げの決定手続きとその経過

1.1 条例設置されていないコミュニティバス

愛知県長久手市は、コミュニティバス・「N-バス」のシニア（高齢者・障害者の優待カード「赤あったかあど」保持者）の運賃を100円に有料化（以下「運賃値上げ」）しようと計画し、準備を2019年後半から進めた。

この経過で大きな問題となったのは、長久手市の執行機関である行政（以下「市行政」）が、道路運送法に基づく「地域公共交通会議」で値上げを「決定」できるので、議事機関である議会の議決は不要であると判断し、市民と議会への説明と合意形成のプロセスを軽視し、後回しにして進めたことである。

地域公共交通会議とは、市が主宰し、地域住民・利用者、交通事業者、運転者の団体、運輸局等関係行政機関などで構成され、適切な地域公共交通の事業計画、運行ルートなどについて関係者の合意形成を図っていくことを目的とした会議である。交通事業者間の調整の場という性格を合わせもつ会議と言える。この会議に、運賃についても「著しく不適切」且つ「旅客の利益を阻害するおそれ」のないように留意するべく議題として出される（中部運輸局愛知運輸支局『地域公共交通会議の運営等マニュアル』2013年2月）。事業者間の運賃の不当な競争の調整、つまり交通サービス市場の規制が目的である。

地方公共団体の団体としての意思決定プロセス・手続きは、この会議とは別に必要であり、これを代替するものではない。ところが、

長久手市はN-バスの設置条例を定めていない。このため長久手市では、N-バスの設置、計画、運賃等について議会の議決を経ず、予算措置だけで事業運営が行われてきた。

一口にコミュニティバス（以下「コミバス」）といっても、実態は様々である。調べてみると、設置条例が制定されていない自治体は少なくない。条例がなく、コミバスの設置、事業計画、運賃などについて、議会の議決や関与が十分でない自治体は、広く存在すると思われる。長久手市で起きた問題は、どこでも起こりうる。

以下に経過を述べるが、一口に言えば、運賃を値上げすれば単純に収支率は改善するという見込みで、市民と議会にしていねいに説明せず、後回しにし、議決を経ないまま進められたことが最も問題だった。

検討すべき課題は多いが、何故設置条例が無く、議会の議決を経ないという取扱いがなされ、どのような問題が起きているのか、本稿は若干の法的問題について考察する。

1.2 市民と議会の関与を避けたプロセス

運賃値上げ案は、「N-バス再編方針案」の末尾に、隠すかのように書かれていた。

N-バスのルート再編案の住民説明については、2019年11～12月に6回にわたり、路線案を示して行われた。しかし、この時の資料では、「財政負担の増加」の説明はあったものの、運賃値上げについては一言も出なかった。この意見交換会の結果が報告されたのは、第49回「長久手市地域公共交通会議」（2020年1月15日）だった。この会議でも、運賃値上

げについて書かれた資料はなかった。

運賃値上げ案が提示されたのは、第50回地域公共交通会議（3月12日）だった。ぼう大な資料の中のひとつ、「N-バス再編方針（案）について」という文書のなかで、運賃値上げ案が示された。しかし、この値上げ案は、行政内部だけで決定され、議会に説明もされず、地域公共交通会議の議題にあげられていた。市民にも、会議の公募委員と若干の傍聴者以外には、知らされなかった。

第51回地域公共交通会議（6月2日）に提出された、「N-バス再編方針（案）について」のなかで、固まった運賃値上げ案が示された。議会に対しては、会議の後、地域公共交通会議の決定事項であるという主旨をそえて伝えられた。

この時の「N-バス再編方針（案）について」の文書の末尾に、「10 再編後の運賃体系 今後、N-バスの運行を持続させるため、運賃無料の対象者に適正な費用負担を求めていく。」「(1) 運賃設定の考え方 略 運行開始当初より現在の運賃体系で運行を続けてきたが、将来を見越し、N-バス運行の持続性を確保するため、また、受益者負担の考え方から、適正な費用負担を利用者に求めるため、N-バス利用者の約6割を占める運賃が無料の65歳以上の高齢者の運賃改定を行うことを検討する。」「現在無料となっている65歳以上の『赤あったかあど』携帯者の運賃を100円とし、その他の無料対象は据え置きとする」と提示された。膨大な資料に埋もれていたためか、会議議事録を見る限り、委員から値上げについては一言の発言もなかった。

一般市民が初めて知ったのは、「広報ながくて7月号」の意見募集（以下「パブコメ」）の案内によってである。しかし、この広報記事にも、「運賃等の基本的な考え方」としか書かれていない。具体的な値上げ案がすでに提案されているとは、とても読めない。長久手市のホームページを掘り出していくと、N-バス再編方針のファイルがあって、その末尾

に値上げすると書かれている。

しかし、N-バスに関心を寄せ、パソコンを操り、長文の資料を読んで、この情報にまでたどり着けた市民は、一体何人いただろうか。何故、大きくはつきりと、広報ながくてに「100円有料化」と書かなかったのだろう。

パブコメで出された意見は「48名、48件」で、路線やダイヤについての意見が多く、運賃については12件だった。運賃について市民の意見が少なかったというよりは、市民の大半は気が付かなかったのではないか。

パブコメの結果も、第52回地域公共交通会議（11月12日）に報告された。パブコメの意見の内、値上げ賛成が2件、反対が10件だった。ところが、これを要約した会議資料の「主な意見」には、賛成・反対1件ずつ、要約された後の単語数では2対1くらいに、賛成意見が強く反対は少ないかのように紹介されている。「100円を払えないわけがありません」という意見も紹介されたが、お金の余裕がある人の意見だろう。

また、65才以上の高齢者対象の定期券の価格が、1か月券2,000円、3か月券5,000円、販売場所は3カ所と発表された。

市民は値上げ案に気が付かなかっただけ…と指摘するのは、やや遅れて値上げ反対の運動が始まったからだ。「N-バスの65歳以上の運賃を100円に有料化しないで下さい」を請願事項とする署名活動がおきた。9月頃から、「長久手年金者の会」と「新婦人の会 長久手支部」が呼びかけ、老人会の有志も協力して、11月まで活動し、1,438筆の署名を集めた。署名活動の参加者の感想として、「ほとんどの市民は知らなくて、驚きながら署名してもらった」との声を聞いた。

この請願署名は、令和2年第4回長久手市議会定例会に提出された。この請願自体は、委員会、本会議とも不採択になったが、請願の主旨は各議員に伝わったようだ。

本会議閉会後に、議員の「全員協議会」（12月18日）が開かれ、市議会から「N-バスの運賃見直しに対する要望書」を市長あてに

提出することが、全員一致で決まった。「令和3年1月に開催が予定されている長久手市地域公共交通会議で、65歳以上の『赤あったかあど』を携帯する人の運賃を無料対象から外す方針を前提とした議論をしないこと」「現在検討が進められている高齢者の新たな移動手段の施策が構築できるまでは、N-バス運賃の見直しを先送りすること」など5点の要望だった。この要望書は、議長から12月21日に市長へ手渡された。

第53回「地域公共交通会議」（2021年1月12日）では、市行政は、議会からの要望書を受け、運賃値上げを当面延期する内容の議案を提出し、承認された。議案には「再編後の運賃について、令和3年4月1日は、現行と同様の運賃体系とする。令和4年4月1日を目標に新たな運賃改定を行う」と書かれている。同会議の会長からは「（運賃については）議会と調整して提案されるべきだ」という主旨の発言があった。こうして値上げ案は再検討されることになった。

2 どのような法的問題が表面化したか

2.1 コミバス関連条例の現状

一般にコミバスとは、住民の生活交通確保のために自治体等が主体的に関与して運行するバスのことである。民営バス路線が廃止された地域や、もともとバス路線がなかった地域など、需要が少ない公共交通空白地域に導入される場合が多い。その実態は様々で、民営の路線に一定額の補助金を支出しただけでコミバスと呼んでいるものもあれば、地方公営企業が運営するコミバス類似路線もある。

このため各自自治体が、どのような関連条例を定めているのか、正確に把握しにくいのが、愛知県内の自治体について、web上で確認できたものを表1に示した。

前述のようにコミバスとは自治体に関与するバス事業であるので、事業法規である道路運送法の体系と、地方自治の本旨に基づく住民福祉の基本法たる地方自治法の体系との

表1 バスを条例設置している自治体

| 自治体 | 根拠 | 条例 | 備考 |
|-------|--------|-----|------------------------|
| 名古屋市 | 4条 | 有り | 地方公営企業 |
| 豊橋市 | 4条 | 無し | 参考：豊橋市の公共交通をとものに支え育む条例 |
| 岡崎市 | 4条 | 無し | |
| 一宮市 | 4条 | 無し | |
| 瀬戸市 | 4条 | 無し | |
| 春日井市 | 4条 | 無し | |
| 豊川市 | 4条 | 無し | |
| 津島市 | 4条 | 無し | |
| 豊田市 | 78条/4条 | 有/無 | 合併自治体の78条バス |
| 安城市 | 4条 | 無し | |
| 西尾市 | 4条 | 無し | |
| 犬山市 | 4条 | 無し | |
| 半田市 | 4条 | 無し | 参考:半田市地域公共交通条例 |
| 小牧市 | 4条 | 無し | |
| 稲沢市 | 4条 | 無し | |
| 新城市 | 78条/4条 | 有/無 | 合併自治体の78条バス |
| 東海市 | 4条 | 無し | |
| 大府市 | 4条 | 無し | |
| 知多市 | 4条 | 無し | |
| 知立市 | 4条 | 無し | |
| 尾張旭市 | 4条 | 有り | 指定管理 |
| 高浜市 | 4条 | 無し | |
| 豊明市 | 4条 | 無し | |
| 日進市 | 4条 | 無し | |
| 田原市 | 4条 | 無し | |
| 清須市 | 4条 | 無し | |
| 北名古屋市 | 4条 | 無し | |
| 弥富市 | 4条 | 無し | |
| みよし市 | 4条 | 無し | |
| 蒲郡市 | 4条 | 無し | |
| あま市 | 4条 | 無し | |
| 長久手市 | 4条 | 無し | |
| 東郷町 | 4条 | 無し | |
| 豊山町 | 4条 | 無し | |
| 大口町 | 4条 | 無し | |
| 飛島村 | 4条 | 無し | |
| 東浦町 | 4条 | 無し | |
| 南知多町 | 4条 | 無し | |
| 武豊町 | 4条 | 無し | |
| 設楽町 | 78条/4条 | 有/無 | 津具線は4条 |
| 東栄町 | 78条/4条 | 有/無 | おでかけ北設予約バスは4条 |
| 豊根村 | 78条 | 有 | |

「二重の法制」による統制及び規制を受けている。

興味深いことに、表1からは、道路運送法4条による「一般旅客自動車運送事業」の許可を受けた事業（以下「4条バス」）は、条例を制定していない自治体が多く、他方で、同法78、79条により「旅客自動車運送事業によることが困難な場合に限り、例外的に市町村『自家用有償運送』の登録を受けた事業（以下「78条バス」）」は、憲法94条、地自法14及び2条2項を根拠に条例を制定している自治体が多いという現象である。

つまり前述の通り、立法趣旨からすれば本来は別の目的をもつ二重の法制であるにもかかわらず、強い関連性を持つかのような、事実上の扱いがなされている。しかも4条バスと78条バスの実態は連続的である。条例制定という地自法上の扱いが、何故事業法規によって区別されるのか理解しにくい。

2.2 市場化の文脈と条例設置しない現象

詳しくは後述するが、コミバス事業の多くは、その実態から「公の施設」、すなわち「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」（地自法244条）であると考えられる。

近年、公の施設の建設・管理・運営に、民間資金を導入し、民間のノウハウを活かし、効率化を進めることを目的として、自由市場化・規制緩和の手法が導入されてきた。新自由主義政策の一環である。直営事業を指定管理者制度、PFI(Private Finance Initiative)方式、コンセッション（公共施設等運営権）方式、地方独立行政法人化、さらに完全民営化しようとする動きなどである。大半のコミバスの運行もまた、民間委託されている。

また規制緩和の論拠として、前述の二重の法制の非効率性があげられる。たとえば運賃にたいしては、地方公共団体（議会・行政）の関与に加えて、事業所管庁の許認可等が必要になる。これでは需要等に合わせた柔軟な運賃設定はできないという批判である。

公共的な施設・事業の多くが自由市場化の波にのまれてきた。このなかで乗合バス事業（以下「バス」、高速バスを除く）の市場化には、次の特徴がある。もともと民間事業者が多数存在していたこと、緩和されたとはいえ規制行政の強い分野であること、民間事業者の急速な退出により自治体の財政的な関与が高まっていることなどである。コロナ禍により財政の関与は強まるだろう。バスの自由市場化は、成功する可能性がごく低いと言える。

市場化に適さないバス分野でも市場化が進む状況に照らして、コミバスを条例設置しない現象を、どのように理解できるか。客観的には、自治プロセスの抜け道をつくり、バス市場への財政の動員（あるいは撤退・不参入）を容易にしようとする現象だと言える。自治プロセスを活用して公共サービスを充実させる財政活動ではなく、財政を自治プロセスから離脱させようとする。なお二重の法制のもと実態も制度も変化するなかで、コミバス事業を運営する苦労は絶えない。苦労する行政が、議会や市民の関与・参加を、どのような意識で受止めているかは本稿ではさておく。

2.3 コミバスは公の施設にあたるのか

行政が抜け道をつくろうとする背景のひとつとして、78条バスは公の施設であるが、4条バスは公の施設に該当しないとする解釈が存在する¹⁾。しかし、この解釈が何故公の施設に該当しないと判断しているのか、その根拠は確認できていない。逆に、要件を整えば公の施設に該当するとの判断を述べる説は、大阪府資料²⁾など、幾つか確認できる。

公の施設であれば、地自法上の規律は明確である。公の施設は条例で設置しなければならず（同244条の2）、使用料を徴収することができ（同225条）、コミバス運賃はこの使用料にあたる。さらに、使用料の徴収には議会の議決が必要である（同96条）。

では、そもそも公の施設とは何か。権奇法（愛媛大学准教授2008）を要約すると、公の

施設の要件は i 「住民の利用に供するための施設」であり、ii 「当該普通地方公共団体の住民の利用」であり、iii 「住民の福祉を増進する目的をもって」、iv 物的要素を中心とする「施設」であって人的手段は必ずしもその要素ではなく、v 「普通地方公共団体が設ける施設」である。さらに普通地方公共団体は、「当該公の施設について何らかの権原を取得していることが必要」であるが、必ずしも所有権を取得していなくても、賃借権、使用賃借権などの権原で足りる。

したがって、利用者が限定される純然たる試験研究機関、主として他の地方公共団体の住民の利用に供するための観光ホテルや物品陳列場、外国人専用の宿舎、財政上の必要から設けられる競馬場・競輪場、社会公共の秩序を維持するために設けられる留置場、地方公共団体が使用する庁舎、施設たり得ない助産婦、巡回講師など、また国の施設、他の普通地方公共団体の施設、普通地方公共団体以外の公共団体が設けたものは、ここでいう公の施設ではないと考えられる。

長久手市のN-バスの実態は、長久手市が住民の福祉を増進するために、住民の利用に供するために設けた物的施設であり、車両・バス停などの所有権を有し、路線、運賃等事業計画を決定している。当然公の施設にあたると言える。仮に他の自治体で、何も権原を取得せずに、住民の利用を特定しにくい民間バス路線に、一定額の補助金を出しているケースがあれば、公の施設にあたるコミバスとは言えないかもしれない。

2.4 条例設置でないコミバスの法的性質

N-バスは、その実態は公の施設にあたるが、設置条例は制定されていないという状態にある。公の施設の設置や管理は、前述の通り「条例でこれを定めなければならない」（同244条の2）とする条例制定主義が取られているので、逆に、条例設置されていないから公の施設ではないという、形式的な取扱いが可能になっている。この形式的な取扱いによっ

てどのような法的問題が生じているだろうか。

第1に、形式的な取扱いによって、福祉の増進に対する住民の権利が尊重されず、公平性（同244条第2項、第3項）が損なわれるおそれが生じる。値上げを市民・議会に十分説明せず決定しようとしたことは、その好例である。市行政は、公の施設ではないから使用料ではなく、また議決も不要と判断した。

第2に、実態は公の施設であるにもかかわらず、何故条例を制定設置しない自治体が多いのか、その理由である。おそらく「もっぱら民間委託の利便のため公の施設として取り扱われていない」（権2008）のだろう。この背景には、公の施設にすると指定管理者制度（同244条の2第3項）しか利用できなくなるという理解があるのかもしれない。しかし、形式的な理解によれば、指定管理条例がないのであれば、逆に直ちにそれ以外の民間委託が不可能になるわけではない。多様な形の委託が行われているのが実態である。

第3に、形式的に公の施設となっていないコミバスの運行が民間バス会社に委託された場合、これはどのような契約であると理解できるのか。N-バスは、市が施設を所有し、路線・バス停・運賃等の基本事業計画を決定し、名鉄に運行を委託している。バス事業者は明らかに長久手市である。

このような委託は、委任契約であると考えられる。委任とは「当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生じる」契約（民法643条）である。受任者（名鉄）は、受託した業務内容を自ら処理するのが原則だから、名鉄が料金を運輸局へ届出し（道路運送法上の法律行為）、乗客から料金を收受し運送している（民法上の法律行為）。委任契約により受任者である名鉄が運賃の届出をしているからといって、長久手市の運賃制度（使用料）ではないとする主張はなりたない。

第4に、それにもかかわらず、名鉄が運賃を「收受」しているから長久手市の運賃では

ないとする主張をどう理解するか。

上記のように委任・受任関係が理解されないことから発する誤解と思われるが、現金の特殊性も影響していると思われる。名鉄が委任契約により収受し占有している現金は、名鉄が所有しているとみなされる。しかし名鉄の所有する現金とみなされるから、公の施設の使用料ではないと、混乱してはならない。

なお、名鉄が収受した後に保管（占有）している現金に対して、市の債権が発生するかについては、現状契約では明確でない部分が残っていると思われる。したがって、仮にコミバスに指定管理者制度を採用すれば、現金の管理が明確となる³⁾。

第5に、公の施設でないので、運賃以外でも議会の関与は限定的であるとする理解を生んでいる。4条バスの運賃・路線等は地域公共交通会議で合意し許認可を簡素化する手続きを経るが、自治体がこの会議を主宰するとしても、支出する補助金は民営バス事業者への補助にすぎないから、議会の関与は予算議決など限定的であるとする旨の主張である。

しかしながら、この主張は、地自法の体系を道路運送法の体系に従属させて解釈している。この解釈は地方自治の保障を本来の二重の法制から離脱させる効果があり、財政の市場への動員（撤退・不参入）を容易にする結果を生む。現在長久手市は条例上の根拠もなく、1億2千万円もの補助金を支出している。多様なコミバスがあり、一方には単に補助金を支出しているだけという事例もある。しかし、他方には所有権などの権原を有し、福祉の増進を担保した委託契約を結んで、補助金を支出している自治体も、決して少なくないはずである。委託契約の実態に照らして、議会の関与のあり方を判断しなければならない。

仮に、二重の法制が実務的な桎梏であるとするのであれば、地方自治の本旨から言えば、地自法の主旨を尊重して道路運送法を運用すべきである。すなわち自治体があるべきプロセスにしたがって決定した計画に対しては、それを尊重する運用である。このよう

な運用によって、地域の多様なニーズに応える多様な移動サービスが可能になるのではないか。「住民の福祉の増進を図ることを基本」（地自法1条の2）とする各自自治体の主体性に委ねるべきではないか。

第6に、道路運送法もまた二重の法制を前提に定められていると考えるべきで、地自法を従属させる解釈には無理がある。地域公共交通会議は関係者の協議と合意の場であるが、この場に参加する関係団体内部の意思決定が、どの法令に基づきどのように決定されるべきかについては、道路運送法は立ち入らないものと理解するべきだろう。自治体や企業の意思決定手続きを定めた法令は、道路運送法とは別に存在し、自治体の意思は地自法に基づき決定される。

たとえば道路運送法9条では、協議し合意する関係者とは「地方公共団体」と明記され、首長とはされていない。たとえ、「設置及びその管理に関する事項」（地自法244条の2第1項）などが条例で定められていない状況にあるとしても、議会の関与を制約し、地方公共団体の意思を首長の自由な裁量で決定できると理解することは適切ではない。長久手市議会では「（条例が無いなら）議員提案で条例を制定するとどうなるか」という主旨の質問が出たが、正鵠を射っていた。

2.5 派生する問題

以上、法的問題について考察してきたが、なおもいくつかの派生的な問題を書き残してきた。

1点目、公の施設としての要件が整わなければ、条例は不要になるのではない。地自法は自治立法権を広く認めている（同14条）ので、交通政策への住民参加を進める条例が、制定されることが期待される。

2点目、複数自治体にまたがる民営の4条バス路線へ、自治体が協調して補助する場合には、当該公共団体の公の施設とすると、不都合な場合もありうる。しかし、78条バスにも広域運行が求められることがある。広域運行

にあたっては、地自法上は4条バスと78条バスの差異は小さいのではないか。なお、道路運送法上は、複数自治体からなる地域公共交通会議の設置などの対応がされている。

3点目、コミバスが条例設置された場合、バス停等の市域外設置は所定の手続きがなされ、市域外住民の利便性も考慮されていると思われる。条例設置されない場合、当該住民の利便性が考慮される制度的な保障がない。

4点目、契約実態に合った条例化が、直ちにすべての自治体で進むとは、実務的にも考えにくい。条例制定するとしても、内容に理念や政策をどの範囲まで含めるか、それともコミバスの設置に絞った条例が妥当なのか、地域の事情が異なるので一概には決められない。さらに条例が制定されるまでの過渡的な議会の関与は、どのような形が望ましいか、深い問題である。

3 より良い移動サービスへの課題

以上のように長久手市の事例では、運賃値上げすれば単純に収支率は改善するという見込みで、市民と議会にていねいに説明せず、議決を経ないまま進められた。何故設置条例が無く、議決を経ないという取扱いがなされ、どのような問題が起きているのかについて、若干の法的問題について考察した。

法的問題から離れるなら、N-バスの運賃値上げには、さらに多くの論点がある。

第1に、経営論の視点である。値上げで単純に収支率が改善するとは限らない。乗客は運賃の値上げで逸走するが、高齢者は移動手段の選択の幅が大きいと考えられるので、需要の価格弾力性は大きい（値上げで減る）のではないか。また、N-バスの場合、無料だったものが有料化されるので、定期券等の発行、運賃の収受・集計・管理資料の作成、広報などのコストが新たに発生する。これを取引費用と言うが、考慮されないことが多い。

第2に、政策評価論の視点である。値上げによる収支両面への影響に加えて、今回は、

車両減（6両⇒5両）、つまりサービス供給量も減らす計画である。コストの削減になるが、収入（乗客）も減るので、評価は複雑になる。

さらには、コロナ禍による乗客減が重なっている。適切な政策評価は期待できない。

第3に、受益者負担論の視点である。市行政は受益者負担を理由としているが、コミバスの適切な負担とはどの範囲か。どのような運賃制度・減免制度が望ましいのか。100円くらいという簡単な議論では終わらない。

第4に、重視されるべきは、地方自治の保障に関連して住民福祉の視点である。値上げされても乗る人は、受益者負担もやむなしと考えるからではなく、クルマ等を利用できない、本当に移動に困っている人だろう。

以上を交通論から一口に言えば、そもそもどのような移動サービスが求められているのか、良く検討することなく値上げという政策選択に走ったことが問題であった。では、どのように考えるべきか。

高齢者などの移動困難者には、長久手市の場合どのような移動サービスが求められているのか、個別・具体的に検討することが求められる。しかも、求められる移動サービスは実に多様だから、バスという形にこだわらず、また制約の多い事業制度を考慮し、技術の進歩も予測しながら検討しなければならない。公共性の高い移動サービスは市が権限と責任をもって提供するとともに、道路などインフラの改良や、間接的な移動支援策を含めて、総合的なメニューが必要である。

総合的な移動サービスをどのように検討し、試行を重ね、政策化・制度化していくのか、別稿の課題とする。残された課題について最後に、骨格となる規範的な礎が、我が国においては確立されていないことが、政策化・制度化の限界を生むのではないかという問題意識を述べておきたい。

市場機能を重視しすぎる新自由主義がゆき詰まるなか、立ち戻るべき原点のひとつは人権である。近時、交通権学会が「交通権」

(「国民の交通する権利」)として提唱した人権である。交通権の提唱は、移動手段への権利を、移動を望む主体に保障することが必要であると考えことから出発して、現代の地域交通政策のあり方を問い直すことを目的としている。供給側の論理から、需要側の論理への転換である。移動手段とは、交通手段及び交通役務・狭義の移動サービスのこととする。

「新しい人権」である交通権とは、憲法22条(「移動の自由」)をはじめとする、25条(生存権)、13条(幸福追求権)等の各条項から導き出されると考える。交通権の享有主体は、住民・利用者であり、多様な移動手段の充実によって権利の内容が実体化する。

ところが、交通政策基本法(2020改正)等にあっても、未だ交通権の保障が明示化されていない。一方地域においては、社会・歴史などの条件が複雑化し、移動ニーズの多様化が進んでいる。地域に適した政策が求められ、万能で一般的な解決策は望めない。したがって、国レベルでの交通権の保障にいたるには、地域レベルから実体化を積み上げ、地域から交通権を制度化することが必要である。

そのような戦略として、自治体が交通権保障を明示した「交通基本条例」を制定することを契機として、自治体・住民・事業者の実行力・政策力を形成しながら、参加と協同により具体化する道が考えられる。自治体の意識と能力が足りないと嘆くのではなく、地域に任せる制度からの出発である。

この条例制定と主体形成によって、地自法と事業法規による「二重の法制」の限界を越えて、財源問題は残るものの、自治体が政策形成の権限を得る可能性が生まれるのではないか。条例を基礎にした「三重の法制」とも言える制度の構築が進むのではないか。需要側法制—自治法制—供給側法制の三角形構造である⁴⁾。市場を放任するのではなく、国から複雑な規制・統制が押しつけられるのではない、地域主権の法制である。

なお本稿執筆にあたって、島根大学名誉教

授岡崎勝彦先生から詳細なご指導をいただいたことに感謝します。

注

- 1) 地方自治研究機構「地域公共交通に関する条例」
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/069_Local_public_transport.htm 2021年1月23日参照。
「この場合、市町村自らが道路運送法78条に基づき有償旅客運送事業として運行する方法と道路運送法第4条により許可を受けた一般乗合旅客自動車運送事業者に委託して運行する方法がある。前者の場合は、バス等は地方地自法244条の公の施設と考えられるため、条例を制定しその運行や使用料等について定めることが必要となる。後者の場合でも、条例を制定している事例が見られる。」
- 2) 大阪府「相談室 指定管理者制度について」
<http://www.pref.osaka.lg.jp/shichoson/jichi/2511sodan1.html> 2021年1月23日参照。
- 3) 尾張旭市、若狭町、尾鷲市、益田市、湧別町、米沢市、山野辺町、串間市、加美町、仁淀川町などが指定管理者制度を採用している。
- 4) 岡崎勝彦(2011)は、公共交通における当事者である行政・事業者・利用者の関係を「三極構造における二等辺三角形」にたとえ、利用者が頂点に立つ法体系を提起している。岡崎の視点では、市場の規制・統制を担う国交省は、行政のパーツであるとみなされている。本稿の「三重の法制」とは、需要側の法制の実現と地方自治・住民自治法制の重用さを強調し、供給側の規制・統制法制と対峙させた表現である。

参考、引用文献

- 岡崎勝彦2011「『交通権』概念の法的性格—交通基本法論議に即して」『交通権第28号』。
- 加藤祐介・石田雄人・内海麻利2015「地域交通における条例の意義と実態に関する研究—交通関連条例の類型とその運用実態に着目して」『都市計画論文集vol.50No.3』。
- 権奇法2008「公物法理論の再構成：公の施設を素材として」『早稲田法学会誌58巻2号』。
- 西村茂2020『長寿社会の地域公共交通移動をうながす事例と法制度』自治体研究社。

★本稿を大幅に加筆修正した文献を補足します

- 島田善規2022「コミュニティバスをめぐる若干の法的問題—長久手市「N-バス」のシニア運賃値上げ問題の経過から—」『交通権第39号』。