

公共サービス基本条例の趣旨と骨子案

説明資料

公務公共サービス労働組合協議会

公共サービス基本条例の趣旨と骨子案 説明資料

1. はじめに

わたしたちの生活と公共サービス

- ・朝起きてトイレに行き（下水道）、歯を磨いて、顔を洗う（上水道）。
- ・家からしばらく歩き（道路）、バス・地下鉄に乗って（地域交通）、学校に行く（教育）。
- ・子どもができれば母子手帳が交付され、子どもが少し大きくなれば3歳児検診があり（小児医療）、親が仕事を持っていれば、保育園に入る（子育て支援・児童福祉）。
- ・日々の家庭ゴミは、自治体等が回収し処理してくれる（ゴミ処理）。
- ・歳をとれば、介護保険を受け、デイサービスやショートステイなどさまざまなサービスを受ける（高齢者福祉）。
- ・建物はバリアフリーなど、障がいがある人の社会参加をサポートする（障害者福祉）
- ・国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止のなどのための森林事業
- ・人々の日常生活に必要な「物流」「金融」サービスが公平かつ安定的に利用できる（ユニバーサルサービス）を担う郵便事業
- ・紙幣・貨幣に対する信頼の維持と国民生活の向上に寄与することを使命とする印刷・造幣事業

このように、わたしたちの生活と公共サービスは、切っても切り離せない関係にある。公共サービスなくしてわたしたちの日々の生活は成り立たないといってもよい。だからこそ、必要とする人々にきちんと公共サービスが行き届くこと（＝必要充足性の確保）、良質な公共サービスが供給されること（＝品質の確保）は、極めて重要な課題なのである。こうした課題に答えるために、われわれは、今、何をすべきなのであろうか。その答えこそ、「公共サービス基本条例」の制定に他ならない。

2. 公共サービス基本条例とは何か？

(1) 公共サービス実施における理念と6原則

公共サービス基本条例の趣旨、目的を考えるにあたって、わたしたちがめざす公共サービスの基本理念と6つの原則をあげておきたい。

① 基本理念

公共サービスは、憲法上で国民に保障された社会的基本権〈教育、労働、健康で文化的な生活を営む権利等〉を具体化したものである。したがって、公共サービスの享受は一人ひとりの市民の権利として確立されるよう、以下の原則を遵守してこれを実施しなければならない。

② 公共サービス実施における6つの原則

その1 <必要充足性の原則>

公共サービスは必要とする市民に不足なく提供されなければならない。

私たちの暮らしは公共サービスと切り離すことはできない。公共サービスは暮らし全般をカバーしている。それにより人びとは社会に包摂され、育まれ、暮らしを立てることが可能となる。このため、公共サービスの質、量の不足は、私たちに「生存」に対するリスクと社会的な疎外をもたらすことにつながる。公共サービスはそれを必要とする者に適切に提供される必要がある。

その2 <市民参加および近接決定の原則>

公共サービスの質と量は、市民の手の届くところで決定されなければならない。

公共サービスは、一人ひとりの市民を「公共の空間」に包摂し、社会への参加を保障する上で重要な要素である。しかし、公共サービスを本当に必要とするのに声を届けることができない数多くの市民がいる。それらの人びとが必要とする公共サービスの内容（質を含む）と需要を把握し、不足なく公共サービスを保障するため、その決定は、市民参加のもと、市民生活に近い場で決定される仕組みが必要である。

その3 <協働実施の原則>

公共サービスの実施主体は、それぞれの自律性と個性を大事にしながらも、相互に連携・協力をすることで「相乗効果」を目指さなければならない。

公共サービスの実施主体は、国、自治体、民間企業、公益法人、NPO等々、多様であり、それぞれに独自の発想と視点を持っている。そこで、各主体は、

公共サービスの実施に際して、それぞれの自律性を重視しながらも、相互に連携・協力することで、「相乗効果」を目指すことが求められる。

その4 <公共の規律の順守の原則>

公共サービスの実施に携わる者は、公共の規律を順守しなければならない。

質の高い公共サービスを享受することは市民の権利である。公共サービスのすべての実施主体は市民の権利を保障することを第一義としてこれを提供しなければならない。すなわち、すべての公共サービス実施主体は、<公共の規律>に服さなければならない。それを担保するには、苦情対応の仕組み等を整備することが必要である。

その5 <公開・透明性の原則>

公共サービスの実施においては透明性が確保され、その情報は公開されなければならない。

公共サービスを享受することが市民の権利として確立するためには、公共サービスの実施または実施後のすべての情報につき、個人情報など人権に配慮した上で、適時かつ適切な方法で公表されることが前提条件となる。

その6 <ディーセントワークの原則>

公共サービスの実施に従事する者の労働環境は、適正なものに保持されなければならない。

安全かつ良質な公共サービスが適正かつ継続的に実施されるには、その実施に従事する者の「良質な労働（ディーセントワーク）」が確保される必要がある。

「良質な労働」とは、当該サービスの実施に従事する者が、他者に認められ、働くことに誇りを持つことであり、そのためには、安定的な雇用とそれに相応しい処遇が確保されなければならない。

以上述べた「公共サービス実施における理念と6原則」を具体化するのが公共サービス基本条例なのである。

(2) なぜ今、公共サービス基本条例が必要なのか？

今、このタイミングで公共サービス基本条例の制定が必要なのであるだろうか？この点を考えるためには、次の四つの今日的背景が踏まえられなければならない

ない。

第 1 に、**地方分権の流れ**である。中でも、いわゆる法令等による義務づけ・枠付けの緩和の動きは、地域の実情に合った多様な自治体施策の展開可能性を秘めている一方、公共サービスの縮小や質の低下につながる危険性をも秘めている。それゆえ、公共サービスの量と質をめぐる、市民による民主的コントロールの仕組みを整備・充実することが緊急の課題となっているのである。つまり、団体自治の充実、住民自治の充実を伴わなければならないのである。

第 2 に、「**官から民へ**」の流れである。この 10 年の間に、地方自治法改正による指定管理者制度の導入や公共サービス改革法による市場化テストの導入など、「公務遂行主体の民間化」（＝入札による行政サービスの民間委託、行政行為（指定）による民間主体への委任）の流れがいつそう強まっている。こうした中、公共サービスの質をいかに担保するか、民主的コントロールや情報公開等の「公共の規律」をいかに及ぼしていけるかが重要な課題になってきている。

第 3 に、「**公共**」の担い手の多様化である。公共的課題の解決に取り組む主体は、今日、行政だけに限られない。そこで、NPO などの新しい公共の担い手と行政とのネットワーク化を通じて、新たな「公共性の空間」を創出することが求められているのである。より具体的に言えば、①これまで行政がほぼ独占的に支配してきた公共サービスの決定・実施・評価の各プロセスのオープン化（＝公開性・アクセス性の確保）を通じて、新しい担い手の発想・情報をいかにそこに反映させるか、②ややもすると「独善・不平等・不透明」に陥りかねない NPO などの新しい主体について、自治体政府が関わることで、いかに「民主性・平等性・透明性」を確保するか（＝「ボランティアの失敗」に対する自治体政府による補完）、③公共サービス供給者間の調整・連携を通じて、公共サービスを必要とする人々のニーズを全体としていかに充足していけるか、が重要な課題になってきているのである。

第 4 に、**貧困、失業、差別**などによって社会から排除されている人々の増大である。言い換えれば、高齢化、グローバル化、格差等の進展に対し、「排除しない社会」の実現が急務となっているのである。社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）とは、社会から排除されている人々が、困難から脱却し、再び社会に参加し、人々とのつながりの中で生きていけるようになることに他ならない。そのためには、所得保障だけでなく、職業訓練、生涯教育、保育サービス、介護サービスなど、公共サービスが必要とする人々にきちんと行き届かなければならない。そして、こうした社会参加を促す公共サービスは、できるだけ市民生活に近いところで、人々のニーズに耳を傾けながら提供される必要

がある（＝「市民参加及び近接性の原理」）。

公共サービス基本条例の必要性は、こうした諸課題の出現に対応している。

（3）公共サービス基本条例のポイント

「公共サービス基本条例とは、一体何か？」「公共サービス基本条例の制定にどのような意味があるのだろうか？」という疑問に答えるために、公共サービス基本条例を定める際のポイントを示す。

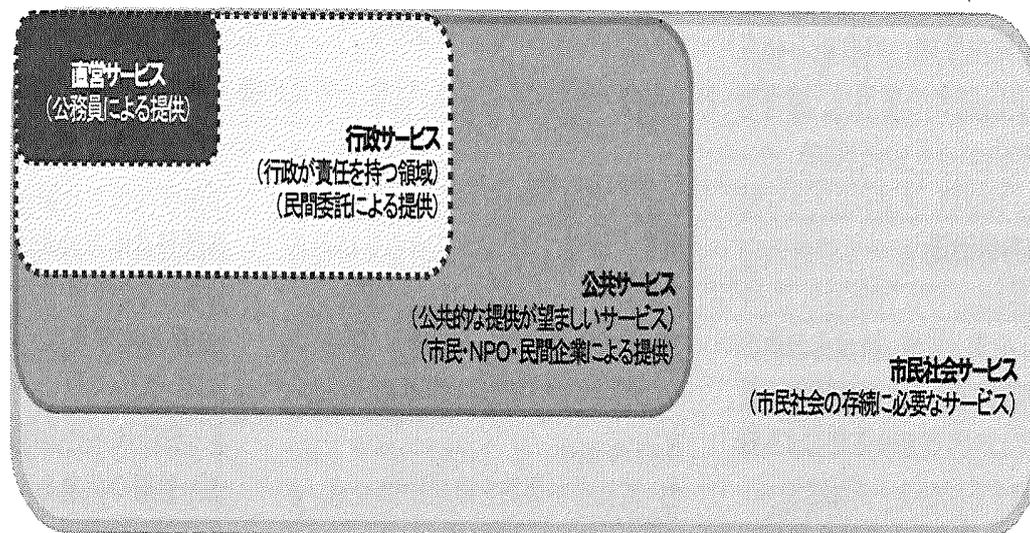
＜ポイント1＞

各自治体で行われている様々な「公共サービス」についての定義を拡大すること（骨子案「2. 公共サービスの定義」）。

公共サービス基本法 2 条が「公共サービス＝行政サービス」という理解を前提としているのに対し、公共サービス基本条例では、NPO 等が提供するサービスも含めて「公共サービス」ととらえようというのが、ポイントである。具体的には、「行政の諸活動＋公金支出を受けてサービスを実施している NPO・企業等の活動」によって生みだされるアウトプットを「公共サービス」ととらえる。このように定義を拡大することによって、行政以外の主体が供給する「公共サービス」についても、透明性・公開性を確保すると同時に、市民のアクセスを容易にし、その意向を反映できるようにしようというのが趣旨である。これは、公共サービスの原則で述べた「公共の規律の順守の原則」を広げていくねらいがある。

（参考資料）武藤 博己著、「入札改革に一談合社会を変える」（岩波新書より）

図1 直営サービス、行政サービス、公共サービス、市民社会サービスの関係



＜ポイント2＞

市民が公共サービスを平等に享受し、その改善を求めることができる旨の権利を明記すること（骨子案「3. 市民の権利」）。

「国民の権利」については、基本法 3 条で明記されているところであるが、上記のように「公共サービス」の定義を拡大したことに鑑み、基本条例でも改めて「市民の権利」を規定することが必要である。基本法の規定だけでは、「権利」の対象が「公金支出を受けてサービスを実施している NPO・企業等の活動」に及ばないからである。

＜ポイント3＞

オンブズパーソン的な苦情対応の仕組みの整備を明記すること骨子案（「4. 地方自治体の責務」）。

これは、ポイント2で示した市民の権利を具体的に担保するための措置である。「公金支出を受けてサービスを実施している NPO・企業等の活動」に対する苦情も対象となる。

＜ポイント4＞

地域公共サービス市民会議（仮称）について規定すること（骨子案（「7. 地域公共サービス市民会議」））。

この会議の役割は、①「どこで、どのような公共サービスへのニーズが存在し、それがどの程度充足されているのか」に関する調査を行うこと、②市民ニーズのうち充足すべきニーズを認定すること、③認定された市民ニーズを充足するために、行政だけでなく NPO などの多様な公共サービス供給主体がどのような役割分担をするかを調整すること、の3点に集約される。

この会議の設置の形態は、地域ごとに多様であってよく、それぞれの地域の実情を踏まえた議論の中で検討されればよい。この会議は、全体を統括する本会議のほか、分野ごとに設けられる複数の小会議から例えば、構成される。①③については小会議が、②については本会議が中心的な役割を果たすことになろう¹。

地域公共サービス市民会議の一つの先行モデルとしては、平成18年改正の「道路運送法」にもとづく地域公共交通会議がある（資料1-1・2）。この会議では、地域住民のニーズに対応した交通サービスのあり方について、自治体、

¹ 「充足すべき市民ニーズの認定」という重い役割を果たすため（*とはいえ、もちろん、最終的な認定は、首長が自らの責任のもとで行う。）、本会議は、供給主体だけでなく、公募市民を含む、多様なステークホルダーから構成されるべきであろう。一方、小会議は、一般市民が入っても構わないが、供給側の関係者を中心に構成されることになろう。

住民代表や利用者代表、及び事業者の代表も参画し、当該地域で必要な公共交通を、関係者の協議により「考え」「創り」「守り」「育て」「活かす」組織として会議を設けることが意図されている。

また、海外における参考事例としては、イギリスにおける地域戦略パートナーシップの活動がある。これは、公共サービスに限らずまちづくり全般について、NPO等の非営利組織、営利組織、行政のパートナーシップと協働の推進をはかる取り組みである。

＜ポイント5＞

公共サービスの実施従事者の労働環境整備について規定すること（骨子案「4. 地方自治体の責務」、「6. 国又は地方自治体以外の者の努力義務」）。

公共サービスの質は、公共サービス従事者の労働環境に大きく左右されるためである。後述の「公契約条例」は、この規定に対応して、その制定が求められることになる。

以上のように、公共サービスの必要充足性と品質を確保するため、市民が公共サービスにアクセスできる仕組み、多様な供給主体が調整し、役割を分担しながら認定された市民ニーズを充足する仕組み、苦情を受けてサービスの改善を図る仕組みなどを体系的に規定するのが、公共サービス基本条例である。

3. 公共サービス基本条例と公契約条例の関係

公契約条例との関係についても整理しておく。公契約条例もまた公共サービスの質を確保するための条例であるため、公共サービス基本条例と何がどう違うのか、一見、分かりにくいためである。

結論的に言えば、公共サービス基本条例と公契約条例は、「総論」と「各論」の関係にある。公共サービスの質が担保されるだけは不十分であり、市民のニーズをいかに充足するかなどといった点も重要な課題である。公共サービスをめぐる課題は複数あるのであり、これらを網羅的にカバーし、必要な仕組みを列挙し、その大枠を定めるのが、公共サービス基本条例なのである。

「総論」だけでは物事は具体的に進まない。実際に公共サービスの諸課題を解決していくためには、「各論」が不可欠であり、公契約条例は、その具体例の一つである。「各論」は公契約条例に限らない。たとえば、「地域公共サービス市民会議」（仮称）を設置し、これを機能化させようとするならば、やはり「各論」としての設置要綱等が不可欠であろう。

他方、「各論」だけでは、体系性に乏しく、根本的な目的が市民に伝わりにく

い。とりわけ、公契約条例の場合、それによって確保される生活賃金の額と地域の最低賃金との間にギャップが生じる可能性が高い。そのため、「なにゆえに行政の下請けの労働者だけが優遇されるのか」といった類の批判の声が出ないとも限らない。「公契約条例は、公共サービス基本条例の各論的条例であり、あくまで公共サービスの質を確保するために必要な条例」というように、制度趣旨が明確にきちんと伝えられるかどうかが重要である。

二つの条例は、「総論」と「各論」として相乗効果を持つ。それゆえ、両者を「車の両輪」として、同時的に制定していくことこそが重要なのである。

<参考>

連合が進める公契約条例制定の取り組みと公共サービス基本条例との関係について（資料2）

連合は、公契約に関する取り組みを連合全体の課題として位置づけ、国レベルでは公契約に関する基本法（以下、「公契約基本法」）の制定、地方レベルでは公契約条例の制定を目指している。

公契約基本法および公契約条例は、公的機関が民間企業などへ委託・発注する公共工事や公共サービスなど全ての事業について、公正労働基準と労働関係法の遵守および社会保険の全面適用等を契約・発注の条件とするなど、公契約の基本的考え方を定めるものである。このうち公契約条例については、地方自治体の工事や業務委託の入札・契約にかかわる条例や要綱等に、労働基準法等の労働法制や社会保障関連法規に違反した企業を発注対象から除外する条項を設けるとともに、発注者の責任を明確にすることが具体的内容となる。

公契約の原点は、1949年のILO総会で採択された、「公契約における労働条項に関する条約」（第94号）と同勧告（第84号）にある。このベースとなる考え方は、「住民の税金を使う公的事业で利益を得ている企業は、労働者に人間らしい労働条件を保障すべきであり、発注者たる公的機関は、それを確保するための責任を負っている」ということである。

連合は、公契約に関する取り組みを、法定最低賃金の引き上げ、不公正な取引関係の是正とともに重要な取り組みの1つに位置づけている。そして、安定した企業経営と雇用のもとに労働者の賃金・労働条件を改善することにより、公共サービスの質の確保、さらには地域の賃金水準の引き上げ、地域経済の活性化を目指している。

連合は、公契約条例の制定と公務労協が進める公共サービス基本条例の制定

とは、異なる角度からのアプローチではあるが、いずれも公共サービスの質の確保に資するものであり、2つの取り組みを並行して進めることが重要であると考えている。

4. 補論：公共サービスの必要充足性をめぐって

「公共サービスをめぐる市民ニーズを掘り起こし、ニーズを充足する」という議論に対しては、「それは結局、市民の行政に対する依存性を高めるだけではないのか？」という疑問が投げかけられるかもしれない。そこで、やや蛇足になるが、この点について補足的に説明しておこう。

まず、確かに、「市民ニーズの掘り起こし→ニーズ充足」という風に二つの段階が直線的に結びつくならば、そうした疑問は当たっているのかもしれない。しかし、公共サービスとして充足されるべき市民ニーズは「シビルミニマム」でなければならない、とわれわれも考えている。それゆえ、上述のように、「地域公共サービス市民会議」（仮称）の役割を「市民ニーズの掘り起こし→充足すべき市民ニーズの認定→ニーズ充足」という三段階で構想しているのである。

また、もう一つ留意しておきたいのが、認定された市民ニーズを充足する際の公共サービスの供給主体は行政に限られないという点である。供給主体は、NPOの場合もあれば、地域の町内会・自治会の場合もあるだろう。行政はそれに対して若干の補助金を出すという役割にとどまるかもしれない。すなわち、「市民ニーズを充足する」と言っても、それが、イコール行政への依存につながるとは限らないのである。

「地域公共サービス市民会議」（仮称）は、これまで十分に認識されてこなかった市民ニーズを一旦掘り起こした上で、オープンな場で、それらを吟味し、「何がシビルミニマムか」を認定するための場であり、また、公共サービスの必要充足性を確保するために、多様な主体がどのように役割分担するかを調整し、決定する場であることを再度強調しておきたい。

公共サービス基本条例（骨子案）

1. 条例の目的

地域社会における医療、福祉、教育、まちづくりなどのすべての公共サービスを対象と、公共サービスの基盤を整備し、公共サービスの質の向上を目指すことによって、もって豊かな地域社会の実現を図る。

【ポイント】

NPO や民間事業者などが提供する公共サービスも含めた公共サービス全体の質と量を確保するため、必要な措置を定めるのが本条例の目的である。

2. 公共サービスの定義

この条例において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であって、市民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。

- (1) 国（独立行政法人を含む）又は地方自治体（地方独立行政法人を含む）の事務又は事業であって、特定の市民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供
- (2) 国又は地方自治体以外の者（国又は地方自治体以外の者とは、国又は地方自治体から請負、委託を受け、又は補助金等を受ける非営利組織を含む者をいう）が行う公益性の高い目的を持つ事業であって、特定の国民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供。
- (3) 国又は地方自治体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

【ポイント】

市民が受けている医療・福祉・介護・教育などのサービスには、NPO や民間事業者などが提供するサービスも含めて多様な「公共サービス」があると考えて、定義を整理している点にポイントがある。ただし、定義が広がりすぎないように、行政以外の公共サービス供給主体については、「国又は地方自治体から請負、委託を受け、又は補助金等を受ける者」に限定している。

3. 市民の権利

市民は公共サービスの実施に関し、次の権利を有する。

- (1) 必要とされる公共サービスの保障
- (2) 健全な環境で生活する権利
- (3) 安全かつ良質な公共サービスを受ける権利
- (4) 公共サービスについて合理的な選択の機会の保障
- (5) 情報を共有する権利
- (6) 公共サービスについての学習の機会の保障
- (7) 公共サービスの実施に関する苦情の申出と応答を受ける権利
- (8) その他公共サービスの実施に関する意見の表明

【ポイント】

上記のように「公共サービス」の定義を整理したことに鑑み、公共サービス基本法の3条で規定された「国民の権利」を改めて「市民の権利」として定め直したものである。基本法の規定だけでは、「権利」の対象が「公金支出を受けてサービスを実施しているNPO・企業等の活動」に及ばないからである。

4. 地方自治体の責務

地方自治体は、公共サービスの実施又は施策の策定に関し、次の責務を有する。

- (1) 公共サービスに関わる情報の公開
- (2) 市民からの苦情対応
- (3) 2(2)に規定する公共サービスを実施する者及び公共サービスに従事する者からの苦情対応
- (4) 公共サービスを実施する者への立入検査、是正勧告、公表
- (5) 地域公共サービス市民会議からの提言等への応答
- (6) 非営利組織等による公共サービス実施の支援
- (7) 公契約に係る施策等、公共サービスの実施に従事する者の権利と労働環境の整備
- (8) 社会的価値の実現を図るための入札制度の整備
- (9) その他国又は地方自治体以外の者との調整のための必要な措置

【ポイント】

ア) 「(1) 公共サービスに関わる情報の公開」についてここにわざわざ書き込む理由は、行政以外の公共サービス供給主体が実施するサービスに関する情報が「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当するとして非公開情報とされてしまうことのないようにすること

が必要である。

福岡市では、市が出資している法人、市がその者のために債務を負担している法人又は市が補助金、交付金、負担金その他の財政的援助を行っている法人などは、その経営状況等に関する情報その他のその保有する情報の公開に関し必要な措置を講じるよう努めることを内容とする「情報公開協定」を結んでいる。

イ) 「(5) 地域公共サービス市民会議からの提言等への応答」および、「(9) その他国又は地方自治体以外の者との調整のための必要な措置」は、今回の提案の眼目である新たな公共サービス供給システムの屋台骨である。

ウ) 「(6) 非営利組織等による公共サービス実施の支援」とは、行政側がNPO等に対して一方的に要求するだけでなく、NPO等の改善要望に対し行政側が応答する必要性を示したものである。

エ) 「(7) 公契約に係る施策等、公共サービスの実施に従事する者の権利と労働環境の整備」は、「公契約条例」の制定の必要性を促すものである。

公契約条例とは、ILO第94号条約の考え方にに基づき、公共工事や委託事業など公共サービスに関わる契約発注について、労働関係法の遵守及び適正な賃金水準、労働条件の確保などを条件とするなど、公契約の基本的考え方を定めるもので、安定した企業経営と雇用の下に労働者の賃金・労働条件を改善することにより、公共サービスの質の確保をはかるものである。

オ) 自治体には、公正労働基準以外の環境、福祉、男女平等参画などの社会的価値の実現をはかるという責務がある。「(8) 社会的価値の実現を図るための入札制度の整備」は、入札にあたってこれらの社会的価値の実現を入札の要素、評価項目に含め、企業にも社会的価値の実現を追求することを促そうということである。なお、社会的価値の実現をはかるためのこのような入札を「政策入札」という。

5. 国又は地方自治体以外の者の責務

国又は地方自治体以外の者は次の責務を有する。

- (1) 実施する公共サービスに関する情報の公開（個人情報に配慮する）
- (2) 地方自治体からの是正勧告などの遵守

【ポイント】

これは、行政以外の公共サービス供給主体の責務を定めるものである。公金支出を受けてサービスを実施している以上、当然に従うべき「公共の規律」の内容を定めたものである。

6. 国又は地方自治体以外の者の努力義務

国又は地方自治体以外の者は次のことに努める。

- (1) 公共サービスの実施に従事する者の権利と労働環境の整備
- (2) 社会的価値の実現のための環境の整備

【ポイント】

これは、上記のように行政以外の公共サービス供給主体が「当然遵守すべき」とまではいえないが、その実現が期待される事柄を示したものである。

7. 地域公共サービス市民会議

「1. 条例の目的」の実現のために、地域公共サービス市民会議を設置する。

- (1) 市民会議は、学識経験者、公共サービスを実施する者、市民などで構成する。
- (2) 市民会議は、公共サービスに関し次の役割を担う。
 - ① 公共サービスの質的充足及び量的充足度合いの調査と公表
 - ② 公共サービスを実施する者との間の調整
 - ③ 公共サービス改善のための施策に関する提言
- (3) 前項のほか、市民会議は次の役割を有する。
 - ① 地方自治体が行った苦情対応の報告を受け、又は市民会議が受けた苦情に対し、地方自治体の長に改善等に関する意見を述べること
 - ② 同じく、公共サービスを実施する者に対する改善を地方自治体の長に促すこと
 - ③ 公共サービスを実施する者に対する必要な財政支援等を地方自治体の長に促すこと
 - ④ 地方自治体の長の諮問に対する答申

【ポイント】

これは、「地域公共サービス市民会議」（仮称）役割について定めたものである。同会議の役割は、第1に、①「どこで、どのような公共サービスへの

ニーズが存在し、それがどの程度充足されているのか」に関する調査を行うこと、②市民ニーズのうち充足すべきニーズを認定すること、③認定された市民ニーズを充足するために、行政だけでなく NPO などの多様な公共サービス供給主体がどのような役割分担をするかを調整することにある。第 2 に、公共サービスの改善のために必要な事項等を自治体の長に進言する、自治体の長からの諮問事項について審議し答申を作成する、などの作業も行う。同会議は、新たな公共サービス供給システムの中核的存在であり、本条例の目玉である。

[特集②]

地域公共交通を考える

地方分権時代の地域公共交通政策

——地域づくりにつながる計画・戦略を

加藤博和

(かとう ひろかず)

名古屋大学大学院環境学研究科准教授

地域に不可欠であるにもかかわらず、公共交通の衰退は加速している。今や「収益事業」から「公益事業」となった公共交通が問われるのは、地域の生活の質やその魅力を考慮した地域づくりの役割だ。地域公共交通の地域によるマネジメントを論じる。

1 地域公共交通が衰退した理由

「公共」交通と言えなかった公共交通

なぜ自治体は、地域公共交通の維持発展に取り組まなければならないのであろうか？そして、どのように取り組めばよいのであろうか？

以前から自治体は、公営交通事業の運営、不採算バス路線への欠損補助や運行委託、旧国鉄ローカル線であった第三セクター鉄道への経営参画などを行ってきたものの、いずれも部分的な取組みであり、地域公共交通政策という段階には至っていなかった。

例えば、市営バスを運営している場合、並存する民営バスや鉄軌道との連携や役割分担が行われていなかったり、路線網計画がなく場当たりの路線がつけられ、挙句の果てに不採算になると無原則に欠損補助や廃止が行われたりする、といった具合である。その市のまちづくりの中で市営バス事業がどのよう

な役割を果たすべきかについて、抽象的な理念はあったとしても、具体的な戦略や施策実施には至っていないことが一般的であった。

日本では近年、自治体、特に市町村が公共交通に積極的に関わるが多くなりつつある。本来、これは当然のことである。なぜなら、地域公共交通はその利用者はもちろんのこと、直接は利用してはなくても、当該地域に対して様々な効果影響をもたらすからである。これこそ「地域公共」交通と呼ばれるゆえんでもある。そのため、公共交通の維持発展には、利用者のみならず地域に負担を求めることが自然である。しかしながら、長い間、地域公共交通の運営・維持は、国の監督の下に公共交通事業者が行うという形をとり、地域が関与する機会は極めて限定されてきた。これは、公共交通が収益事業として運営できたことによるものである。

公共交通の運賃は、公共料金的一种として、経費と適正利潤をまかなえる額に定める総括原価方式に基づいて決められ、国の認可制と

なっていた。そのため、運賃収入だけで大きな利益を上げることはできなかったが、公共交通を担うという社会的信用と地の利を生かし、関連事業と合わせて収益事業として営むことができた。このような国と交通事業者による公共交通運営スキームの下で、自治体や地域が積極的に関与する術は極めて限られていたし、また関与する必要もなかったのである。その意味で、日本の公共交通は public transport というより mass transit (乗合大量輸送) と呼ぶほうが適切な状況であったと言える。

自治体が公共交通に関わらなければならないのは、需給調整規制(参入退出規制)の下で、公共交通事業者自身が採算路線の黒字で不採算路線の赤字を補填する「内部補助」の網からこぼれ落ちる部分をフォローする場合であり、前述の例はまさにそれにあたる。自治体はこのような関与を「本来ならやる必要がない」「尻拭い」的に受け止めてきた。

モータリゼーション等に伴う公共交通の利用者減少に伴い、総括原価方式による運賃設定は必然的に値上げを強いた。しかし、値上げがさらなる利用者減少を招いたことを目の当たりにした公共交通事業者は、1990年代以降、値上げできない状況に陥った。そのままいけば関連事業の利益をつぎこんでも足りなくなり、経営が行き詰まる事業者が出てくるのは明白である。公共交通事業者の多くは、需給調整規制の下で地域独占的であるので、経営破たんすれば地域全体の公共交通が止まってしまう恐れがある。しかし、無条件に公的補助を注ぎ込むことも問題なしとは言えない。独占である以上、公共交通事業者の運営は費用効率的とはならず、利用者や地域に対するサービス向上インセンティブも働かない



(写真上) 三重県松坂市「機殿・朝見地区コミュニティバス」(2008年7月14日運行開始) 定時定路線とデマンドを組み合わせた運行。自治会が運行協議会を組織し、ルート・ダイヤ等の検討や運行協賛金勧誘、利用促進活動を実施(松坂市役所提供)

(写真下) 愛知県春日井市勝川・味美ちよい乗りバス「かっちい」(2008年12月22日運行開始) 市商店街連合会が商店街活性化を主目的として企画。市地域公共交通会議の協議を経た4条バス路線であり、誰でも利用できる。市の補助は得ておらず、民間の協賛金・広告料に頼る(路線図ドットコム提供)

という側面があるからである。公共交通利用者が減少した一因も、ここにある。

公共交通は地域の下に

以上が、2000年代に入って、地方分権の流れの中で鉄道事業法や道路運送法が改正され、公共交通事業の需給調整規制が撤廃された理由である¹⁾。つまり、収益性はないが地域にとって必要な公共交通は、独占事業者が運賃収入で維持するのではなく、地域が主体的に運営・維持すべきであるという「本道」

に立ち帰ったとも言える。その上で、事業者間の競争を認め、価格低下やサービス向上を促すこととした。バス事業に関しては、国の関与は安全・安定性確保に特化し、国庫補助による路線維持策も限定する一方で、自治体の生活交通確保策に対する特別地方交付税措置の新設や、都道府県が主宰し市町村・路線バス事業者が参画して路線網のあり方を協議する「地域協議会」の新設など、自治体が地域公共交通に関与しうるしくみがつくられた。

しかし、この改革によって地域公共交通の衰退が止まることはなく、むしろ加速した感さえある。多くの地域公共交通が赤字に陥っているため、事業者が、公的支援が得られない鉄道・バス路線からの退出を表明する例が目立つようになった。これに対し、多くの自治体は地域公共交通政策のための十分な予算や組織、そしてノウハウを投入する能力を持たず、その意識も高まらないままであった。

今まで積極的に関与できない時代が長く続いたことから、簡単にできるはずもなかったのである。せっかくできた地域協議会も、事業者が路線を廃止したい場合に申し出て、自治体とともに廃止後の生活交通確保策を議論するという、旧運輸省が示した役割をこなすセレモニー的な場にとどまり、本来協議すべき、都道府県内での生活交通のあり方やその確保方策についての検討が全くと言っていいほどなされていないのが現状である。

2 自治体・地域の公共交通への関与が当たり前の時代へ

“収益事業”からの転換

このような状況の中でも、地域公共交通再生の芽は少しずつ育っていた。鉄道・バス事

業者の中には、独自であるいは自治体と連携し、厳しいながらも利便性向上策を積み上げるところがあった。国鉄改革によって生まれたローカル第3セクター鉄道には、公的支援を受けながらサービスレベル向上を行った結果、利用者が大きく増加するところも現れた。

しかし、モータリゼーション進展と少子化の大きな流れはとどまることはなく、頑張っていた事業者の中にも踏みとどまれないところが出てきている。

収益事業の枠組みでは、利用者を増やすための投資が困難であり、公共交通を発展させるどころか、維持するのも厳しい。これを打破するためには、収益事業という殻を破り、公が支え、育てるしくみに移行することが必要である。

1995年に東京都武蔵野市で登場した「ムーバス」は、「コミュニティバス」という新しい公共交通の形を提案した²⁾。すなわち、バスの企画・運営は市が担当し、運行を事業者に委託するという役割分担を行ったのである。従来のような、自治体が交通事業者に欠損補助を出して路線を維持するのは全く逆の発想である。事業者への委託料支払いは、自治体が自ら行う公共交通政策の必要経費ととらえることができる。

これによって、採算性に縛られて利用者や地域のニーズに応えることができなかった路線バスの基本コンテンツ（系統・ダイヤ・乗降施設・車両）を提供できるようになり、多くの利用者を獲得することができた。

自治体の委託料支払いを前提とすることで、運賃設定が総括原価方式から解放されたことが、ニーズに見合った設定が可能となった理由である。

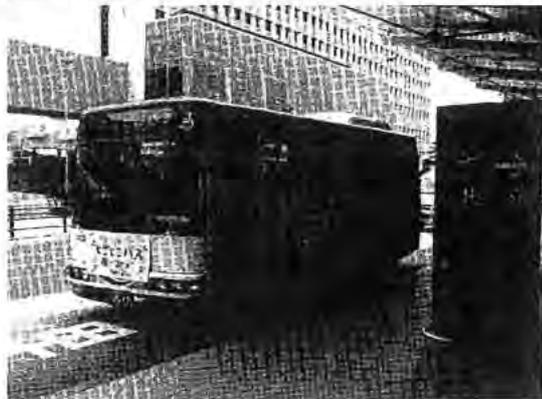
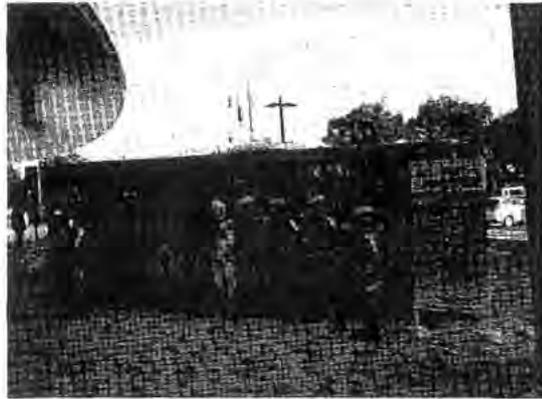
公共交通を健康保険制度に例えれば、利用

者が支払う運賃は「自己負担」、自治体の支出は、利用するかしないかに関係なく住民が税金の中から支払っているの、「保険料」と見ることができる。ふだん公共交通を利用していない人が、それに頼る人を助け、いざとなれば自分も利用できる、まさに「移動保険」とも呼べるしくみである。

自治体が提示する公共交通サービスと、その達成のために必要となる自己負担と地域負担の額・割合を議論し、望ましいサービスと負担の水準を決めていくのである。ムーバスでは、この議論を地域住民と市が粘り強く続けることで、路線バス事業者がカバーしない密集市街地を小型バスできめ細かく停まりながら小回り循環し、運賃も1乗車100円という、住民が望んでも採算性前提では成立しえないコンテンツが実現した。そして、その成立プロセスでの地域参画、運行開始後に生まれた車内での乗客の出会いこそが、コミュニティバスと名付けられたゆえんであった。

当然ながらこの考え方は、鉄道など他の公共交通モードにも当てはめることができる。また、バスという形にとらわれず、デマンド運行や乗合タクシーといった「適材適所」となる運行形態も各所で取り入れられるようになった。

ただし、ムーバスで提起されたコミュニティバスの理念が、その後全国に広まったコミュニティバスと名の付くバスに十分伝承されたとは言いがたい。実際には先に予算（すなわち車両数）が決まり、そこからトップダウン的に基本コンテンツが決まるものが大半である。これは、自治体にせよ地域住民にせよ、なぜコミュニティバスが必要なのか、それに対してどの程度支払ってもよいと思うか、という「相場観」が形成されていないからであ



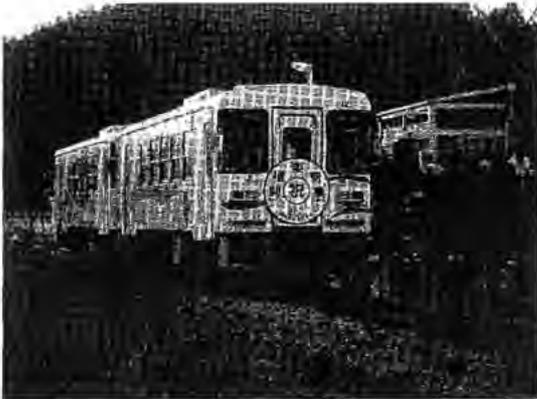
(写真上) 愛知県岡崎市拠点快速バス「おがぎエキスプレス」(2008年11月1日運行開始) 地域公共交通総合連携計画で進めるバスネットワーク再編の一環として新設。市の環境意識啓発キャラクター「エコマンダー」も乗結(路線図ドットコム提供)

(写真下) 愛知県常滑市「とことこバス」(2006年2月17日運行開始) 商工会議所や観光団体などが組織する任意団体が、市内の観光地を結ぶために企画し民間事業者に運行を委託。2009年3月に活性化・再生法定協議会に位置付けられ、策定した連携計画に基づき、7月より中部国際空港に乗り入れ(路線図ドットコム提供)

る。いまだに「公共交通事業者がやってくれないのでしかたなく」という、廃止代替バスや施設巡回バスの発想から抜け切れていないのである。

地域経営の一環として公共交通を考える

ここで、公共交通への自治体の関与には2つの理由があることに注意したい。1つは、人が生活していくのに必要な最低限の移動を確保するというシビルミニマムの役割である。これは憲法の生存権に関わるものであり、



岐阜県恵那市 明知鉄道極楽駅（2008年12月25日開業）近くにあるスーパーマーケットへの利便を図るべく新設。沿線地域では2009年10月にバスが再編され、明知鉄道との結節が大幅に強化される。

地域によって確保されるべき水準が異なるとは考えられないため、むしろ国が積極的に関わるべきであるという考えもありうるだろう。また、そもそも鉄道やバスの維持だけを議論するべきではなく、様々な移動制約者に対応した各種手段を組み合わせることで供給するという考えも成り立つだろう。モータリゼーションが進んだ現在、移動制約者は少数派であるため、提供される移動サービスの水準も低いものになりがちである。これでは、自動車利用者を公共交通に引き戻すことができないだけでなく、移動制約者にとっても使いづらいものとなっている。これが、日本の大半のコミュニティバスが陥っている状況である。そもそも、乗合輸送手段である路線バスを用いて移動制約者に対応すること自体、無理がある。

一方、自治体が地域経営の一環として、移動制約者対応にとどまらず、地域にいかなる移動サービスを提供していくべきかを考え実現していくという、より戦略的な立場もある。具体的には、住民・来訪者の移動利便性向上による魅力創出、環境問題や中心市街地衰退への対策としての自動車抑制などが、達成すべき目標として考えられる。このような立場

こそ、自治体が自ら主体的に地域公共交通に関与するにふさわしい。従来行われてきた、自治体自身による公共交通事業はそれにあたる。しかし、独立採算制を前提とした地方公営企業による運営・運行であったために、採算性の呪縛から逃れることができず、利用者減少によって民営に先駆けて不採算となり、事業の整理を余儀なくされている。今や、コミュニティバスが提示した企画・運営と運行の分離が、地方公営企業に代わる自治体交通政策実施の新たな形となっている。

さらに近年では、自治体のイニシアティブに飽き足らず、住民・企業・NPO等が独自に公共交通を企画・運営する事例が全国に出てきている。自治体が企画・運営する場合、域内の公平性確保、すなわち公共交通空白・不便地域の解消や、運行コンテンツの統一といった方向に向かいやすい。

しかし、これでは、地域公共交通に対するニーズが高い地区では過少供給となり、逆にニーズが低い地区では空バスが走り回るようになってしまう。そこで、ニーズが高い地区では、独自に公共交通運営組織を立ち上げ、資金や人を集めることで、その地区が必要としているコンテンツの実現が可能となる。この取組みは、公的な支援がないと持続可能にはなりづらい。したがって、自治体が地区での運営組織立ち上げを勧誘し支援を行うしくみの導入も広まりつつある³⁾。

3 地域による公共交通マネジメントの場 ：地域公共交通会議

ただし、これらの様々な動きは、必ずしも地域公共交通網の整合の取れた維持発展につながるわけではない。既存の鉄道・路線バス

が縮小する一方、その間隙を縫ってコミュニティバス等が運行されるという状況下では、これらをうまくマネジメントし、さらに住民の利便性向上や魅力ある地域づくりへとつなげていくための「地域公共交通計画」の策定・実施が、生活圏単位で必要である。そのために、生活圏を構成する市町村が連携してあたる必要があるが、現実には単一市町村であっても、公共交通網に関する網羅的・包括的計画を策定している例は少ない。

また、これら一連の動きは、既存の公共交通関係法規が想定していないことばかりであった。鉄道事業法や道路運送法では、相変わらず鉄道・バスを収益事業と見なしており、自治体が公共交通政策を実施するという役割を具体的に指向し支援する規定は不十分であった。

その上で需給調整規制を撤廃したために混乱に陥ったのであるが、それに対応した自治体や地域の創意工夫について、「通達行政」によって当座しのぎをしたり、都道府県によって取り扱いが異なったり、といった例が出てきた。その1つの典型が「貸切乗合」と呼ばれるバス運行である。

旧道路運送法 21 条では貸切許可車両による乗合バスの運行を禁じていたが、「一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において、国土交通大臣の許可を受けたとき」は可能であるとする例外条項があった。これを利用して、自治体が貸切バスを借りて乗合のコミュニティバス運行を行ったのである。貸切許可は乗合許可より参入が容易であったため、運行委託を得るための競争が激しくなり、既存の乗合バス事業者がコミュニティバスを受託しづらくなった。また、許可手続きが簡略的であり、コンテンツ設定の自由度も高かった。これが、乗合バス事業者の自

治体への反発や、既存バス路線とコミュニティバスとの齟齬、そして低価格のみを売りにする事業者が運行することによる安全性や運転手の労働環境の悪化といった問題を引き起こし、地域公共交通網の安定性や一体性を損ねる原因となった。この種の問題は、自治体や地域が自ら公共交通を確保する動きに合わせ、顕在化するようになった。

国土交通省は、道路運送法が自治体・地域の動きに対応できていないことを認識し、「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」を 2005 年 9 月に設置（著者も参加）して検討を行った。

その結果を踏まえて 2006 年 2 月に改正道路運送法が成立、10 月に施行された⁴⁾。改正法では、第 1 条の目的に「道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進する」という表現を加え、各地域の実情に応じた「適材適所」の輸送手段を提供するという視点が盛り込まれた。

改正法で、市町村がバス路線網をマネジメントしていくための場として新たに設けられたのが「地域公共交通会議」の制度である。自動車による有償乗合運送サービスを対象として、市町村がその確保策を関係者とともに議論し実施することができる。必要と考える市町村が設置すればよく、複数市町村、もしくは都道府県単位での設定も可能である。

地域公共交通会議における協議項目として、a) 地域の住民・移動者のニーズに対応した交通のあり方、および b) 地域の実情に即した輸送サービスの範囲及び形態（輸送目的及びその必要性、輸送サービスの具体的な範囲及び形態、水準、提供主体、使用車両、運賃、運行管理体制・整備管理体制等）を挙げている。

協議によって、地域に必要な路線・運行であると議決された場合には、タクシー車両（定員10人以下）による乗合運行や、定時定路線（道路運送法では路線定期運行と呼ぶ）でないデマンド運行（路線不定期運行・区域運行）も可能となること、あるいは運賃設定が上限認可制から届出制に緩和される（協議運賃と呼ぶ）こと、運行事業者についても参入要件が緩和されることが利点である。また、協議結果については、その許可期間が短縮されたり、手続きが簡略化される。すなわち、一種の「特区」制度である。

従来、公共交通網計画やコミュニティバス運行検討等に関する委員会を任意で設置している市町村は多数あったが、それらは単に協議するだけの組織であり、結果が円滑に実施される保証はなかった。これを地域公共交通会議の枠組に移行することで実現しやすくなる。既存4条事業者としても、その利用状況に合わせて各路線の運行を変更し、場合によってはデマンドやタクシー車両運行に置き換えるといった活用が考えられる。極端な場合、全路線を協議路線とすることさえ考えられるが、これは地域公共交通会議が従来の4条バスとコミュニティバスとの境界をなくす役割、極端に言えば「総コミュニティバス化」する機能を持っていることを意味する。

地域公共交通会議には、住民代表や利用者代表、及び運転者団体の代表も参画し、当該地域に必要な公共交通を、関係者の協働により「考え」「創り」「守り」「育て」「生かす」組織として機能させることが意図されている。その特徴を活かすべく、闊達な議論ができるような会議運営はもとより、現場の意見を反映するための様々なしくみの導入が望まれる。協議内容は原則公開とされているが、特に関

係住民・利用者によく周知されるように、停留所や車内に掲示するなどの工夫がなされるべきである。

地域公共交通会議は全国の多くの市町村で組織されたが、その大半はコミュニティバス・自治体運営バスの改正・再編を協議するために開かれている。しかしながら、路線バス見直しへの活用はもとより、スクールバス混乗等無償運行のバスの再編、企業等送迎バスとの連携、鉄道との乗継改善など、地域公共交通会議の場で、その法的位置づけを越えた課題を検討している事例も、少なからず見られるようになってきている。

4 地域公共交通活性化・再生法をうまく活用せよ

地域が主体的に公共交通に取り組むための制度

地域公共交通会議制度は道路運送法に基づくものであるため、①バス以外の交通モードには法的には権限が及ばない、②地域公共交通に関する計画・戦略の策定は任意であり、場当たりのな検討に陥る危険がある、③関係者は会議参画を強制されない、④財源措置との関連づけがない、という問題点がある。

改正道路運送法成立前後から、その考え方を道路運送事業以外にも広げ、地域公共交通全体の維持発展を図る新たな法律の検討が進められた⁵⁾。それが結実したのが、2007年10月に施行された「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」と呼ぶ）である。

活性化・再生法の第1条では「地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること」

を目的として挙げている。その上で、地域公共交通サービス提供に関する創意工夫の自由度を高め、技術革新が進むことを担保するために、従来は法体系や所管部署がバラバラであった各モードを包括する法律とした。縦割りが常識の行政にとっては画期的な枠組みと言えよう。さらに、DMV (Dual Mode Vehicle)、IMTS (Intelligent Multi-mode Transit System)、水陸両用車といった、従来のモードに属さない中間モード(新地域旅客運送事業)に対して事業許可の合理化を図ることで、それらの導入にも活用できる。

また、活性化・再生法では「地域公共交通総合連携計画」(以下、「連携計画」と呼ぶ)という名の法定計画を新たに設けた。これは、市町村(単一でも複数でも可)が、公共交通関係の各主体で構成する協議会(以下、「法定協議会」と呼ぶ)での協議を経て作成するもので、地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に推進するための計画と定義されている。

ここで「連携」とは、関係主体間の連携を念頭に置いたものであるが、モード・路線間、そして生活圏内の各地域間の連携も視野に入っている。連携計画は、対象市町村の全域・全モードを対象としてもよいし、一部地域・モードに限定した計画、例えば市内の特定のコミュニティバス路線見直し計画としてもよい。連携計画策定にあたっては、利用者の意見の反映が必要とされており、パブリックコメントの実施や、協議会への市民・利用者代表の参画などの配慮が求められる。さらに、連携計画の作成について公共交通事業者や利用者から提案できることとなっている。

連携計画で定められた事業のうち、特に重点的に取り組むことが期待される事業は「地

域公共交通特定事業」に指定され、国による支援措置が講じられる。

連携計画を作成・実施する法定協議会は、地域公共交通会議の考え方や構成をほぼ受け継ぎながら、前述の問題点を埋めるものとなっている。すなわち、①バス以外のモードに対象を広げることができる(広げなければならないわけではない)、②連携計画の策定・実施が目的となっている、③関係機関に参加応諾義務がある、④後述のように、連携計画の策定や実施における国の補助制度も新設されている、といった点である。

地域公共交通会議と法定協議会は、両方を兼ねた組織とすることも可能であり、その方が好都合な場合も多い。ただし、両者の根本的な違いは、前者は協議組織であるのに対し、後者は連携計画に基づく事業を実施する主体と位置付けられている点である。連携計画に基づきコミュニティバスを運行する場合、市町村運営でなく、協議会運営とするのが原則である。協議会は当然、独自の予算を持ち、国からの補助を受けることができる。市町村も、負担金を協議会に支出する形をとる。このようなしくみになったのは、補助制度新設にあたり、地方分権の精神にのっとり、国から市町村への新たな補助制度はつくりたくないという大原則に従ったためであり、代わりに官民合同組織である法定協議会が、補助の受け皿と位置付けられたのである。

メリットとして、後述する国からの補助を受ける際、自治体の協調補助(裏負担)を義務付けず、参画する交通事業者やNPO等による負担と合わせた形での事業実施を可能としたことが挙げられる。このしくみによって、様々な事業スキームへの応用が期待できる。なお、コミュニティバス運行事業の場合、も

ととも大半が市町村の補助金によって運営されており、わざわざ協議会予算を立てるメリットはない。そこで、協議会が国から受けた補助金を市町村にそのまま支出することや、協議会が市町村と協調してバス事業者に補助することも可能としている。

「連携」のための支援制度

連携計画の策定・実施を支援する制度として、2008年度に新設されたのが「地域公共交通活性化・再生総合事業」である。2008年度は30億円、2009年度は44億円の枠が用意され、さらに補正予算で25億円が追加された。

昨今の財政状況で、新規事業としてこれだけの額が充当されるのは異例である。2008年3月に第1期募集が行われた際、応募要件となっている法定協議会の設立が全国で殺到したように、連携計画策定を促す大きな誘因となった。

この事業は、「地域公共交通総合連携計画策定調査実施計画（調査実施計画）」と「地域公共交通活性化・再生総合事業計画（総合事業計画）」の2つからなる。興味深いのは前者で、地域公共交通政策に関する市町村のノウハウが乏しい現状を踏まえ、その底上げを図ることを目的としている。また、後者は原則として3カ年の事業であり、計画実施のための初期投資を支援することを目的とする。そのため、運行への補助も実証実験という位置づけで行われ、4年目以降は補助が得られなくなることに注意が必要である。あくまでも、地域で自立できる持続可能な公共交通網を構築してもらうための支援策なのである。

そしてこの事業は、地域公共交通を国の負担で守るということではなく、地域のボトム

アップ的な取組みを国が支援する「アイデア」的なものにとらえるのが適当である。

事業への申請数は非常に多いが、活性化・再生法のメリットである「連携」を生かした計画は必ずしも多くない。大半がバス関連となっているのは当然としても、コミュニティバスやデマンド交通の導入・再編が目立ち、路線バスと自治体運営バスとの一体的な再編や、鉄道との結節向上にまで発展した例は少ない。また、ローカル鉄道や離島航路の活性化への活用も多いものの、他モードとの連携にまではあまり至っていない。

しかしながら、中にはバス網と航路を包括したコミュニティ交通システムの構築や、路線バス網の幹線・支線への分化と連携、複数自治体での自治体運営バス相互乗り入れによる路線網一体化といった、固定観念にとらわれない意欲的な試みも出てきている。新しい動きについては、例えば国土交通省の「地域公共交通活性化」のホームページ (<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/index.html>) を参照されるとよいだろう。ただし、あくまでも地域にふさわしい公共交通のあり方は地域ごとに異なるものであり、他地域の表面的な模倣は慎むべきである。

5 地域公共交通づくりは地域づくりそのものである

今や、地域公共交通は収益事業から公益事業となった。自治体・地域はモラルハザードから脱却し、地域公共交通運営の主役となることが求められている。運賃だけでなく、公的補助や地域の協賛金なども充当し、市町村主導の下、地域の様々な主体が参画し、議論して運営することで、地域のニーズに合った

サービスレベルを確保していく時代となったのである。それを支援するしくみとして、改正道路運送法や活性化・再生法をはじめとする新しい制度体系も整備された。

当然ながら、制度ができて、それをうまく活用できなければ宝の持ち腐れでしかない。現状では、地域公共交通に対する意識の変革が、自治体・住民・事業者それぞれにおいて十分でない面がある。

都道府県の公共交通に対する補助・支援制度は少しずつ見直されているが、新しい制度にはまだまだ対応できていない。特に地域協議会の役割や、生活交通路線に対する国・都道府県の補助制度の意義の再検討が急務である。また、市町村レベルでは、公共交通政策に取り組む体制が整っていない、あるいはそもそも公共交通政策の必要性に対する問題意識さえないところが多数あることも忘れてはならない。連携計画を策定した市町村においても、その質や実施体制にはまだ課題が残る。

公共交通に関する計画・戦略づくりは、人口減少期に入った日本の都市・地域が、人にも地球にも優しく、そして魅力的なものとなるために必須である。このことは、公共交通網の維持・発展はそれ自体が目的ではなく、より上位にある都市・地域の目標を達成するための部門計画としてあるべきことも意味する。それとともに、都市・地域がそれぞれの状況に応じて個性を発揮し、適材適所の公共交通網を自由に発想し、自分たちで実現していくことも求められる。連携計画においては、評価項目を明確化することが必要とされているが、空白地域解消や利用者増加、収支率改善といった公共交通自体の評価にとどまらず、その存在が地域のクオリティオブライフをどう保証し、魅力をどう高めるかといった、都

市・地域づくりに関わる評価も視野に入れるべきである。その試みとして、地域に残されている高校の存続を目標に、その通学を確保する路線を新設する例や、高齢者の通院・買物を保障することを目標にデマンド交通を充実させた例などが出てきている。

自治体・地域による公共交通政策の取組みは、「地方分権」の流れの中で生まれてきた。様々なツールや資源を活用し、いかなる地域公共交通ソリューションを実現し、地域のニーズに応じていくか、市町村の質と意欲が試される。同時に、意欲の高い市町村・地域を支援する立場にある都道府県・運輸局（支局）の質と意欲、そして事業者のノウハウと信頼も試される。地域の取組みいかんによって、地域を大きく変えるインパクトとなることもあれば、税金のムダ使いと言われる可能性もある。

地域公共交通の活性化・再生とそれを活用した地域づくりは、人口減少・経済成熟・地球環境時代における、地域間競争の最前線なのである。

参考文献

- 1) 運輸政策審議会自動車交通部会答申：「乗合バスの活性化と発展を目指して」乗合バスの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について、1999.11.
- 2) 土屋正忠、武蔵野市建設部交通対策課、馬庭孝司：ムーバス快走す、ぎょうせい、1996.
- 3) 加藤博和：地域公共交通を地域で「つくり」「守り」「育てる」ということ、マッセ大阪研究紀要、(財)大阪府市町村振興協会おおさか市町村職員研修研究センター、Vol. 11、pp. 61-74、2008.5.
- 4) 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.
- 5) 交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会報告書：「地域による地域のための公共交通の活性化・再生を目指して」、2007.7.

地域公共交通会議とは？

「地域公共交通会議」は、地域のニーズに応じた多様な形態の運送サービスの普及を促進し、旅客の利便を向上させるため、地域の実情に応じたバス運行の態様及び運賃・料金、事業計画等について、地方公共団体が主宰者となり、地域の関係者による合意形成を図る場として、平成18年10月の改正道路運送法に位置づけられました。



地域での合意・形成

経路の設定(路線の新設・変更)、停留所の設置や運賃設定等の手続きが簡略・弾力化

地域の多様なニーズに的確に対応した運送サービスを提供し、活力ある地域社会を実現

公契約に関する連合見解と当面の取り組み

はじめに

厳しい財政状況を背景に、公共サービスの効率化、コストダウンの要請が高まり、国や地方自治体から民間事業者への公共工事や委託事業等における低価格・低単価の契約・発注が増大している。国や地方自治体は、契約・発注価格を大幅に引き下げ、そのため受注先企業の経営悪化、労働者の賃金・労働条件の著しい低下を招くという問題が生じている。事業を受託している企業や事業体においても、契約を優先するがあまり、一方的な価格の引き下げを受忍せざるを得ない状況におかれている。

一方で、行政や公共サービスに対する国民ニーズは大きく変わってきており、国民の生活や意識が多様化している。公共サービスにもその質を落とすことなく効率化が必要だとの声が高まっている。

効率性原理を導入することも手法としては必要ではあるが、公共サービスは国民生活にとって必要不可欠なものである。そこには公共性、普遍性という原理も存在することも忘れてはならない。また、公共サービスの担い手はその使命を理解し、働きがいと誇りをもって職務を遂行することも必要である。

「公契約」の原点は、1949年のILO総会で採択された、「公契約における労働条項に関する条約」(第94号)¹と同勧告(第84号)にある。この条約が目的としているのは、第一に、人件費が公契約に入札する企業間で競争の材料にされている現状を一掃するため、すべての入札者に最低限、現地で定められている特定の基準を守ることを義務づけること。第二に、公契約によって、賃金や労働条件に下方圧力がかかることのないよう、公契約に基準条項を確実に盛り込ませることである。この考え方のベースとなっているのは、「住民の税金を使う公的事业で利益を得ている企業は、労働者に人間らしい労働条件を保障すべきであり、発注者たる公的機関は、それを確保するための責任を負っている」ということである。

いま、二極化、格差の拡大が社会問題化しており、最低規制の取り組みの強化が喫緊の課題となっている。

連合は、法定最低賃金の引き上げ、不公正な取引関係の是正とともに、公契約における最低条件の設定を重要な取り組みとして位置づけている。

こうした現状に鑑み、国や自治体における契約・発注の在り方について問い直し、

¹ IL094号条約は、公的機関による資金の支出があり、他方、契約を請け負う企業が労働者を雇用し、土木工事や建築、材料や装置などの製作、労務の提供のなされるすべての契約に適用される。条約が適用される公契約では、労働協約・仲裁裁定や国内法規または規則によって同種の労働に対して決められた賃金、労働時間その他の労働条件よりも低い水準で定めてはならないこと、労働者の健康、安全、福祉に関する公平かつ合理的な条件を確保するための措置をとることなどが定められている。日本は未批准。

安定した企業経営と雇用の下に労働者の賃金・労働条件を改善することにより、公共サービスの質の確保、さらには地域の賃金水準の引き上げ、地域経済の活性化をすすめていく。

1. 現状

(1) 民間委託の現状

国や地方自治体の民間委託化は、かつては建設部門が主であったが、近年は、あらゆる部門にわたって急増している。PFI²は、2005年度末までに累計で230件、事業費総額は1兆7,546億円となっている³。民営化もしくは民間事業が実現している事業は2006年度累計で22事業である⁴。2006年10月までに「指定管理者制度」⁵を導入している自治体数は1,568（回収率83.0%）中1,238自治体である⁶。また指定管理者総数⁷は全国で61,565施設となっている。市場化テスト⁸は2007年から2009年度までに50事業が対象となっている。

国および地方自治体は、国民や住民に対して質の高い公共サービスを提供するとともに、それに従事する労働者に対して公正な労働条件を確保することが求められる。国民ならびに住民の生活を豊かにするのは政府、地方自治体の責務であり、そのために税金を使ってさまざまな施策を実施し、法令を制定している。

しかし、民間に委託されている公共サービスについては、その目的が歳出削減にあるため、必ずしもそのサービスの質の確保と、そこで働く労働者の雇用や労働条件が、公正に確保されているとはいえない。

公契約の金額は入札によって決められるが、国は「予算決算及び会計令(昭和22年勅令第165号)」により、公共工事の工事費の積算に用いるための「設計労務単価」を設定している。この単価は、毎年10月に行われる労務費実態調査に基づいて職種別に決定される。しかし度重なるコストダウン圧力により、労働者が実際に受け取る賃金が低下すると、それが実態調査額に反映され、さらに単価が減額されるという悪循環が起こっている。ビルメンテナンス部門では、1990年代の政府の規制緩和により、「最低制限価格」が撤廃され、これによって入札価格が大幅に下落し、公共施設のメンテナンスに従事する労働者の賃金・労働条件は大幅に悪化した。業務委託にかかる人件費は、物件費として扱われ、現行法制における労働基準や最低賃金が遵守されているかどうか、発注者には関与しにくい構造となっており、委託業務を担う労働者は常に賃下げや解雇の脅威にさらされている。

² Private Finance Initiativeの略。公共施設建設・維持管理などの公共サービスに、民間の資金・経営能力・技術力を活用する手法のこと。1992年に英国で道路建設などに導入された。わが国でも、1999年、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)」が制定された。国や地方公共団体が直接実施するよりも民間の力を活用する方が効率的かつ効果的な事業について実施する。

³ 内閣府「PFIに関するアニュアルレポート」(2006.12)

⁴ 総務省「地方公営企業の調査」(2006)

⁵ 2003年、地方自治法改正により導入された制度。文化・福祉施設やスポーツ施設等の「公の施設」の管理主体は、地方自治体の外郭団体等、公共的な団体に限定されていた(管理委託制度)が、指定管理者制度により、株式会社やNPO法人等の民間事業者にも当該業務が開放された。

⁶ (財)地方自治総合研究所「指定管理者制度の導入状況に関する調査」

⁷ 総務省「指定管理者制度調査」(2006.9)

⁸ 2006年5月「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(公共サービス改革法)」の制定に伴い、実施されている。公共サービスの提供について、官と民が対等な立場で競争入札に参加、価格・質の両面で最も優れたものを選定し、そのサービス提供を担わせる仕組み(官民競争入札)。

2006年7月に埼玉県ふじみ野市が民間委託している市民プールで死亡事故が発生した。この事故は、安全管理に関して重層的再委託の問題や、所有主体と運営主体のガバナンスの問題を提起した。また、指定管理者として管理運営を行っている事業団体等のなかでも、極端な費用の削減や人員減、人件費の抑制を余儀なくされているケースが見られる。

こうしたケースでは、労働者の雇用の不安定、賃金・労働条件の低位化、社会保険の不適用、さらには、労働者の技能・技術継承や教育訓練が十分に行われていないといった問題が起こっている。このことは、公共サービスの質の低下を招くだけでなく、結果として公正な競争が阻害されるおそれがある。

(2) 法整備の現状と課題

しかし、法制度は未整備である。これまで、政府は、①1999年に地方自治法施行令を改正し、総合評価方式の導入を可能とし、②2001年に予算決算及び会計令、2002年に地方自治法施行令を改正して、「履行確保と公正取引」のために、最低制限価格制度と低入札価格調査制度を、サービスなどの請負にも適用することを決定してきた（国においては低入札価格調査制度のみ）。しかし、最低制限価格制度、低入札価格調査制度は、「できる」規定であるために、ダンピング防止策として実効あるものとはなっていない。

一方、下請業者の適正な労働条件確保についても、2000年11月の「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」の制定の際、「建設労働者の賃金、労働条件の確保が適切に行われるよう努めること」という附帯決議が参議院において付されたものの、逆に、公共工事の極端な安値受注は急増しており、法律の実効性があがっていない。

2006年に成立した「公共サービス改革法」は、導入の主なねらいが委託コストの削減にあり、サービスの質について法律に明記されたものはなく、また、それに従事する労働者の労働条件を保障するものにはなっていない。

2. 連合の考え方

(1) 基本的な考え方

このような状況を打開するためには、ILO94号条約の基礎となっている「住民の税金を使う公的事业で利益を得ている企業は、労働者に人間らしい労働条件を保障すべきであり、発注者たる公的機関は、それを確保するための責任を負っている」という考え方を実践することが求められる。

連合は、これまでも、ILO第94号条約の批准を政府に求めるとともに、地方自治体議会における決議や、条例制定を求める運動を展開してきた。連合「政策制度要求と提言」においても、公契約問題を取り扱うとともに、関係省庁に対し、要請を行ってきたが、今後は、公契約に関する取り組みを、連合全体の課題として位置づけ、強力に展開していくこととする。

(2) 法律、条例の整備等

国レベルでは、公契約に関する基本法を制定し、その中で公契約における公正労働基準や労働関係法の遵守を徹底させるとともに、地方レベルでは、「公契約条例」の制定をめざす。当面は、モデル（先行）地域を設定するなど、運動の具体化に着手する。

- ① 公契約に関する基本法を制定する。その際、公正労働基準と労働関係法の遵守、社会保険の全面適用を公契約の基準とする。
- ② 「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」等、公契約に関する現行法に関し、公正労働基準と労働関係法の遵守を盛り込む法改正を行う。その際、労働基準法等の労働法制に違反した企業を、発注対象から除外する条項を設ける。
- ③ 予算決算及び会計令、地方自治法施行令を改正して、公共工事等の入札における透明性確保、ダンピング受注に歯止めをかけるための措置を講ずる⁹。
- ④ 各自治体においては「公契約条例」を制定する。また、自治体の工事や業務委託の入札・契約にかかわる条例や要綱等に、労働基準法等の労働法制や社会保障関連法規に違反した企業を、発注対象から除外する条項を設ける。
- ⑤ 上記のような法整備等をはかることでILO第94号条約（公契約における労働条項）の批准をはかる。

3. 具体的取り組み

国内法整備に向けての連合本部、構成組織、地方連合会の取り組み

(1) 連合本部の取り組み

- ① 2. (1) (2)の考え方にもとづき、国内法制度の整備をはかる。
- ② 関係省庁（総務省、経済産業省、中小企業庁、国土交通省）への要請を行う。
- ③ 連合WEBサイトを通じて広報活動を行う。
- ④ 連合および構成組織、また、それぞれの地方組織間とで一体的な取り組みとしていくため、適宜連携をはかる。

(2) 基本法制定に向けた地方連合会の取り組み

① 地方議会決議

原則、すべての地方連合会において「公共サービスに従事する労働者の労働条件の底上げと職場の安全の確保のための公契約に関する基本法の制定をめざす」

⁹ 「連合2008～2009年度政策・制度要求と提言」では、公共工事等の入札における透明性確保、ダンピング受注に歯止めをかけるための措置として、以下の項目を提起している。①努力義務として位置づけられている「予定価格と積算内訳」や「低入札価格調査の基準価格と最低価格」等の情報開示を、法的に義務づける。②ダンピング受注の判断基準を明確に定めるとともに、発注機関における「最低制限価格制度」あるいは「低入札価格調査」の導入を促進する。③公共工事等において受発注者間で取り交わされる契約には対象範囲を明記し、各々の責任範囲を明確なものとする。④公共事業等の入札において、総合評価方式の導入を促進する。また、その際は、明確な評価基準を設定する。

地方議会決議の取り組みを行うものとする。なお、都道府県議会における決議の取り組みは必須とするが、市町村議会への取り組みは任意とする。

② 条例制定に向けたモデル（先行）地域の設定

当面の間、モデル（先行）地域における取り組みを行う。モデル（先行）地域においては、「公契約条例を制定する地方議会決議の取り組み」を行うとともに、公契約条例制定に向け努力する。

なお、モデル（先行）地域は一地方連合会に限定せず、複数の地方連合会にまたがる地域も含むものとする。モデル地域は、地方連合会からの意見や動向を把握しつつ設定し、基本的には本年秋から取り組みをスタートする。

ア) 地方連合会・地域協議会の態勢

イ) 関係産別の態勢

ウ) 知事や市町村長の政策（政策協定）

エ) 議会の議員構成

(3) 構成組織の取り組み

公契約を取り巻く問題点や、改善の意義を組織内に周知するため学習会等を開催する。具体的な取り組みの推進にあたっては、すでに取り組みを進めている構成組織も含め、連合本部、地方連合会と連携し、対応することとする。

以 上

資料3

公共サービス基本法と公共サービス基本条例（骨子案・公務労協作成）との主な項目等に係る比較

項目等	公共サービス基本法	公共サービス基本条例（骨子案・公務労協作成）
<p>目的</p>	<p>この法律は、公共サービスが国民生活の基盤となるものであることにかんがみ、公共サービスを、基本理念を定め、及び国等の責務を明らかにするとともに、公共サービスに関する施策の基本となる事項を定めることにより、公共サービスに関する施策を推進し、もって国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的とする。</p>	<p>地域社会における医療、福祉、教育、まちづくりなどのすべての公共サービスを対象として、公共サービスの基盤を整備し、公共サービスの質の向上を目指すことによって、もって豊かな地域社会の実現を図る。</p>
<p>公共サービスの定義</p>	<p>この法律において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であって、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。</p> <p>一 国（独立行政法人（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第1項に規定する独立行政法人をいう。）を含む。第11条を除き、以下同じ。）又は地方公共団体（地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項に規定する地方独立行政法人をいう。）を含む。第11条を除き、以下同じ。）の事務又は事業であって、特定の国民に対する金銭その他の物の給付又は役務の提供</p> <p>二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為</p>	<p>この条例において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であって、市民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。</p> <p>(1) 国（独立行政法人を含む）又は地方自治体（地方独立行政法人を含む）の事務又は事業であって、特定の市民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供</p> <p>(2) <u>国又は地方自治体以外の者（国又は地方自治体以外の者とは、国又は地方自治体から請負、委託を受け、又は補助金等を受ける非営利組織を含む者をいう）が行う公益性の高い目的を持つ事業であって、特定の国民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供</u></p> <p>(3) 国又は地方自治体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為</p>
<p>基本理念</p>	<p>公共サービスの実施並びに公共サービスに関する施策の策定及び実施（以下「公共サービスの実施等」という。）は、次に掲げる事項が公共サービスに関する国民の権利であることが尊重され、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができようであることを基本として、行われなければならない。</p>	<p>市民は公共サービスの実施に関し、次の権利を有する。</p> <p>(1) 必要とされる公共サービスの保障</p> <p>(2) 健全な環境で生活する権利</p> <p>(3) 安全かつ良質な公共サービスを受ける権利</p> <p>(4) 公共サービスについて合理的な選択の機会の保障</p> <p>(5) 情報を共有する権利</p>

	<p>一 安全かつ良質な公共サービスが、确实、効率的かつ適正に実施されること。</p> <p>二 社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要に的確に対応するものであること。</p> <p>三 公共サービスについて国民の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されること。</p> <p>四 公共サービスに関する必要な情報及び学習の機会が国民に提供されとともに、国民の意見が公共サービスの実施等に反映されること。</p> <p>五 公共サービスの実施により苦情又は紛争が生じた場合には、適切かつ迅速に処理され、又は解決されること。</p> <p>国は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、国民生活の安定と向上のために国が本来果たすべき役割を踏まえ、公共サービスに関する施策を策定し、及び実施するとともに、国に係る公共サービスを実施する責務を有する。</p> <p>地方公共団体は、基本理念にのっとり、公共サービスの実施等に関し、国との適切な役割分担を踏まえつつ、その地方公共団体の実情に応じた施策を策定し、及び実施するとともに、地方公共団体に係る公共サービスを実施する責務を有する。</p>	<p>(6) 公共サービスについての学習の機会の保障</p> <p>(7) 公共サービスの実施に関する苦情の申出と応答を受ける権利</p> <p>(8) その他公共サービスの実施に関する意見の表明</p>
<p>国または地方自治体の責務</p>		<p>地方自治体は、公共サービスの実施又は施策の策定に関し、次の責務を有する。</p> <p>(1) 公共サービスに関わる情報の公開</p> <p>(2) 市民からの苦情対応</p> <p>(3) 「2 (2)」に規定する公共サービスを実施する者及び公共サービスに従事する者からの苦情対応</p> <p>(4) 公共サービスを実施する者への立入検査、是正勧告、公表</p> <p>(5) 地域公共サービス市民会議からの提言等への応答</p> <p>(6) 非営利組織等による公共サービス実施の支援</p> <p>(7) <u>公契約に係る施策等、公共サービスの実施に従事する者の権利と労働環境の整備</u></p> <p>(8) <u>社会的価値の実現を図るための入札制度の整備</u></p> <p>(9) その他国又は地方自治体以外の者との調整のための必要な措置</p>
<p>国または地方自治体以外の者の責務</p>	<p>（規定なし）</p> <p>《参考》 公共サービスを委託した場合の役割分担と責任の明確化 国及び地方公共団体は、公共サービスの実施に関する業務を委託した場合には、当該公共サービスの実施に関し、</p>	<p>国又は地方自治体以外の者は次の責務を有する。</p> <p>(1) 実施する公共サービスに関する情報の公開（個人情報に配慮する）</p> <p>(2) 地方自治体からの是正勧告などの遵守</p>

<p>国または地方自治体以外の者の努力義務</p>	<p>当該委託を受けた者との間で、それぞれの役割の分担及び責任の所在を明確化するものとする。</p>	<p>国又は地方自治体以外の者は次のことに努める。 <u>(1) 公共サービスの実施に従事する者の権利と労働環境の整備</u> <u>(2) 社会的価値の実現のための環境の整備</u></p>
<p>公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備</p>	<p>国及び地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする。</p>	<p>(規定なし)</p>
<p><u>地域公共サービス</u> <u>市民会議</u></p>	<p>(規定なし)</p>	<p>「1. 条例の目的」の実現のために、<u>地域公共サービス市民会議を設置する。</u> <u>(1) 市民会議は、学識経験者、公共サービスを実施する者、市民などで構成する。</u> <u>(2) 市民会議は、公共サービスに関し次の役割を担う。</u> <u>① 公共サービスの質的充足及び量的充足度合いの調査と公表</u> <u>② 公共サービスを実施する者との間の調整</u> <u>③ 公共サービス改善のための施策に関する提言</u> <u>(3) 前項のほか、市民会議は次の役割を有する</u> <u>① 地方自治体が行った苦情対応の報告を受け、又は市民会議が受けた苦情に対し、地方自治体の長に改善等に関する意見を述べること</u> <u>② 同じく、公共サービスを実施する者に対する改善を地方自治体の長に促すこと</u> <u>③ 公共サービスを実施する者に対する必要な財政支援等を地方自治体の長に促すこと</u> <u>④ 地方自治体の長の諮問に対する答申</u></p>