

## 49. 複数自治体連携による地域公共交通の改善に向けた政策決定プロセスに関する研究

- 滋賀県湖東圏域の公共交通活性化プロセスを例に -

Study of Policymaking Process for Improvement of Regional Public Transportation by Inter-municipal Cooperation

- Based on a case of public transportation vitalizing process in Shiga-Koto region -

塩土 圭介\*・近藤 隆二郎\*\*・高山 純一\*\*\*  
Keisuke Shioji\*, Ryujiro Kondo \*\*, Jun-ichi Takayama\*\*\*

The objective of the study is to clarify a structure of how interests were adjusted to determine the policies and what kind of factors worked to progress the approaches favorably as well by taking up approaches as objective to maintain and vitalize endangered public transportation services based on inter-municipal cooperation.

As the conclusion, we have suggested by using “Agendas, Alternatives, and Public Policies” model of J. W. Kingdon that public transportation policies are determined and put into practice only when three flows are joined together; i.e. a) a flow of sharing of problem consciousness between multiple municipalities, b) a flow of planning of measures and policies and c) a political flow of broad inter-municipal cooperation and public transportation.

**Keywords:** Regional Public Transportation, Inter-municipal cooperation, “Agendas, Alternatives, and Public Policies”  
地域公共交通, 複数自治体連携, 「政策の窓」モデル

### 1 研究の背景と目的

#### (1) 研究の背景

全国的に危機的な状況にある地域公共交通のサービス確保・維持・改善が急務になっている中、生活に必要な交通について、市町村を中心に創意工夫をもって取り組まれてきているところである。このとき、生活圏が複数市町村にまたがる場合については、複数自治体が共同して施策に取り組むことが重要である。しかし、平成19年施行の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(以下、単に活性化法という。)に基づく法定協議会(以下単に「法定協議会」という。)は、単一自治体により構成されている例が多く、複数自治体が連携して計画を策定し、事業を実施している例は少数派である(国土交通省HPを元に著者調べ)。

公共交通分野に限らず複数自治体が協同して施策を推進しようとした場合、自治体によって異なる政策アジェンダや財政状況、また利害調整など、単自治体での施策推進に比べて多くのハードルが想定される。このような中、複数自治体が連携して公共交通の改善が進んだ事例は、どのような要因で取組が進んだのか、その政策プロセスの構造を明らかにすることは、生活圏レベルの公共交通の確保を今後進めていく上で有意義と考える。

#### (2) 本研究の目的

そこで本研究は、複数自治体の連携による公共交通サービスの維持方策について、事例をもとにそのプロセスの構造を明らかにし、今後の自治体連携に向けた知見を得ることを目的とする。

具体的には、滋賀県湖東圏域(彦根市・愛荘町・豊郷町・甲良町・多賀町の1市4町を指す。以下同様。)における公共交通の活性化プロセスを対象として、公共政策の形成過

程を記述した理論であるキングダム(J.W.Kingdon)の「政策の窓モデル」を用いて、複数自治体が連携した公共交通計画プロセスの形成過程の評価を試みるものである。

#### (3) 既存研究のレビュー

公共交通計画において計画プロセスを評価した研究としては、宮崎県高千穂町における公共交通計画プロセスに関する研究<sup>1)</sup>や、愛知県三好町のコミュニティバスの施策プロセスの評価を行なった研究<sup>2)</sup>がある。また、南信地域(飯田市など12市町村)における複数市町村連携での公共交通検討プロセスについて分析した研究<sup>3)</sup>や、複数市町村の連携における事例を整理した上で施策実施を行う際のポイントを示した整理がなされた文献も見られる<sup>4)</sup>。

#### (4) 本研究の位置づけ

地域にとって必要な公共交通施策が順調に実施され、成果を挙げるまでには、何らかの問題提起やきっかけが提起され、関係者間の合意形成が重要であることは論をまたないし、先に挙げた文献<sup>4)</sup>においても指摘されているところであるが、著者は、そうした問題発生や政策案の検討、決定施行が整然となされるとは必ずしも限らず、そのプロセスが政治的要素も加えて複雑に絡んでいる点に着眼した。

それはすなわち、施策検討や実施が時宜を得ているかという点もあるほか、政治(法律や諸制度)の流れをチャンスとしてとらえてはじめて取組が進むのではないかと考えた。こうした公共政策の形成過程を示すモデルは複数挙げられるが、キングダムは、「問題認識の流れ」「政策案検討の流れ」「政治の流れ」が1つに合流した時にはじめて「政策の窓」が開けられ、政策が決定実行されるという「政策の窓モデル」を示した<sup>5)</sup>。(なお、公共政策論における既往の複数の政策過程モデルの比較に関しては、5章で改めて整理する。)このモデルを用いた都市政策研究としては、例

\* 正会員 一般社団法人システム科学研究所 (Institute of Systems Science Research)

\*\* 正会員 滋賀県立大学環境科学部環境政策・計画学科 (The University of Shiga Prefecture)

\*\*\* 正会員 金沢大学理工研究域環境デザイン学系 (Kanazawa University)

えば文献<sup>9)</sup>が挙げられる。しかし、バスなどの公共交通計画の分野において、公共政策論の視点、とりわけ政策過程分析のモデルを用いて論じたものは見当たらない。

(5) 研究の位置づけ及びフィールド

上記より、本研究は、このモデルを湖東圏域における複数自治体連携の法定協議会主体での地域公共交通活性化プロセスに適用して施策実行までの要因と今後の課題を明らかにしようとしたものである。

ここで、滋賀県湖東圏域を政策形成過程の分析対象とした理由としては、複数市町村が連携して公共交通ネットワークの確立を目指した数少ない事例であること、後述する「定住自立圏構想」による市町協働をきっかけとして1市4町一体的な公共交通ネットワークの見直しが進められていることが挙げられ、どのような市町連携の過程を経て施策が実現できたか、その要因を探る好例として位置づけられると考えたためである。

(6) 研究の方法

湖東圏域においてこれまで公開されている法定協議会議事録や各市町議会議事録及び各市町担当者へのヒアリング等により、各市町がおかれた市町連携に向けた課題認識及びそれへの対応方針を整理した上で、本取組ではなぜ市町連携が上手く行ったのか、残された課題が何なのかについて概観する。その上で、「政策の窓」モデルを用いて本プロセスを時系列的に整理することで、どのように政策が形成されてきたかを明らかにする。

2 研究対象地域の概要と交通課題

(1) 地域の概要

本研究で取り上げる滋賀県湖東圏域は、彦根市を中心市として、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町の1市4町で構成され、圏域人口約15万人を超える生活圏を構成している。基幹交通であるJR駅がすべて彦根市内にあるため、他町からJR駅へは彦根市へ移動する必要があること、また、現在運行しているバス路線のうち複数市町にまたがるものは半数近くあり、日常生活圏が隣接市町相互間にまたがっている(図1)。

(2) これまでの検討の系譜



図1 湖東圏域の位置図及び鉄道・バスネットワーク(グレー網掛けは鉄道・バス1km圏)H23年10月時点

今日に至るまでの各市町における検討経緯を整理すると表1のとおりである。公共交通の維持及び活性化に向けたこれまでの動きとして、平成20年度までは、各市町独自でそのあり方について検討がなされ、公共交通ネットワークに関して複数市町での一体的な検討はなされていなかった。生活圏をまたぐ公共交通網を有していながら、複数市町村にまたがる鉄道・バス路線を活用した広域連携は必ずしも有効に機能してなかったと言える。

3 複数市町連携における検討の経過

(1) 彦根市における検討経過とその契機

彦根市では、他町に先駆けて平成20年度より、デマンドタクシーの導入に向けた実験と、路線バスも含めた公共交通全体の計画づくりに着手することとなった。契機となったのは、平成19年度に施行された活性化・再生法及び同法に基づく総合事業として、計画策定のための調査事業に対し国の支援が得られることとなったことである(表1のA)。これに合わせ、まず彦根市において活性化・再生法に基づく法定協議会が設立された。

(2) 定住自立圏構想を契機とした公共交通の連携

彦根市が先行して公共交通の検討を行なっている中、総務省が主導して進めている「定住自立圏構想」への参画という動きが発生した。この構想は、一定の条件を満たす中心市と、周辺市町村が定住自立圏形成協定を結び、連携・

表1 湖東圏域の諸元及び公共交通の検討実施の系譜

	彦根市	愛荘町	豊郷町	甲良町	多賀町	備考
面積・人口	197km <sup>2</sup> ・11万1千人	38km <sup>2</sup> ・2万人	8km <sup>2</sup> ・7千人	14km <sup>2</sup> ・8千人	136km <sup>2</sup> ・8千人	
平成16年度	彦根市路線バス検討委員会		町内循環バス運行(平成12年度~)			
平成17年度						
平成18年度	彦根市公共交通機関検討委員会					
平成19年度	彦根市路線バス懇話会				多賀町地域交通検討会議	地域公共交通活性化再生法(H19~)
平成20年度	彦根市公共交通活性化協議会A 乗合タクシー運行開始	愛荘町地域交通サービス検討委員会			多賀町地域交通推進検討委員会	
平成21年度				甲良町地域公共交通会議	多賀町地域公共交通会議 多賀町乗合タクシー運行開始	定住自立圏構想(H21~)
	C 湖東圏域公共交通活性化協議会(H21年彦根市の同協議会を1市4町に拡大)					
平成22年度						
	D 乗合タクシー運行開始					
平成23年度						
	E 路線バスの一体的な見直し、乗合タクシーのサービス改善等					
平成24年度						

表 2 住民への公共交通アンケート実施概要<sup>7)</sup>

調査市町	彦根市	彦根市以外の4町
実施時期	平成20年9月～10月	平成21年12月
有効回答	2,438件	3,347件
主な設問	日頃の移動手段・について	
	公共交通利用についての意向・改善要望	
	クルマ利用についての意向	
	公共交通のあり方について(政策意向)	

役割分担を行うものであり、彦根市等の1市4町でも、湖東圏域定住自立圏形成協定を平成21年10月に締結した。この協定に基づき、多分野にわたる施策の1つとして、公共交通まちづくりの構築に向けて取り組むこととなった。

### (3) 湖東圏域一体となった検討の枠組み

彦根市では、平成20年度に設立された彦根市公共交通活性化協議会を圏域全体に拡大発展させる形で、平成21年度に「湖東圏域公共交通活性化協議会」として再組織した(表1のC)。市町が各々設置していた道路運送法に基づく『地域公共交通会議』も事実上統合し、法定協議会が地域公共交通会議の権能も併せ持つ組織として、複数市町を横断する路線等の設置廃止に関する協議も行えるようにした。

財政面では、各市町からの負担金及び国庫補助金(平成21～23年度まで)で構成され、各市町の負担割合の検討などの実務面は下部組織である幹事会(実務担当レベルで構成)で協議する仕組みとした。

## 4 複数市町連携による施策実施の課題と対応策

### (1) 全般的な課題

湖東圏域の生活圏は、比較的大きな病院が彦根市と豊郷町にしかなく、したがって通院目的のODは圏域内の市町をまたぐものが多いほか、大型商業施設の商圏も同様の傾向が見られた(法定協議会で実施したアンケート調査結果より抜粋)。(以下、単に「アンケート」という場合は、表2に示す住民に対するアンケート結果を指す。)

一方で湖東圏域の共通した交通課題として、「交通不便地域」を何とか解消したいという点があった。各市町とも、半径1km以内に鉄道駅もバス路線もない、いわゆる「公共交通空白地域」を抱えており、それへの対策が求められていた。一方路線バスのほうも、1路線を除いてすべて赤字系統となり、存廃が危ぶまれる程度の需要しかない路線もある中で、空白地域解消のためのバス路線開設という施策の選択肢は考えにくいものであった。

そこで法定協議会では、複数市町をまたぐ路線バスの大規模な見直しと、交通不便地域解消の手段として、予約型乗合タクシーの導入拡充を主な柱として取組を実施した。計画メニューでは他に利用促進事業などがあるが、本論では路線バス見直しと乗合タクシー拡充の2事業を対象にそのプロセスを検証する。

### (2) 公共交通不便地域の対策としての乗合タクシー

圏域内に存在する交通不便地域の解消を目指し、デマンド型乗合タクシー(愛称「愛のりタクシー」)の導入を進めた(図2)。

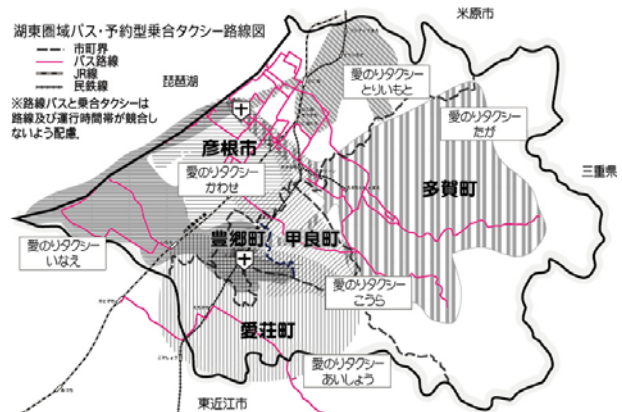


図 2 湖東圏域におけるバス路線及び乗合タクシー運行エリア(平成24年4月現在)

この取組は、複数市町連携が進む以前の平成20年より彦根市、ついで多賀町がそれぞれ別々に運行を始めたものである(表1のB)。遅れて平成22年度より、法定協議会が湖東圏域として一体化したのを契機に、他町を含めて圏域全体として統一した名称「愛のりタクシー」としてデマンド型乗合タクシーを構築するに至った(表1のD)。なお、この運行は、法定協議会(湖東圏域公共交通活性化協議会)がタクシー事業者と契約を結んで行っているものである。運行路線は合計6地区であり、そのうち5地区が複数市町にまたがる路線である。

### a 複数市町連携に向けた課題と対応策

複数市町が連携してデマンド型乗合タクシーを統一して導入する際の課題と対応策として特筆すべき点としては、以下の3点が挙げられる。

- 1) 複数市町での運行費用の分担について、路線ごとに費用負担の按分計算のルールを明確化したこと。
- 2) 導入当初は市町ごとに異なる運賃体系であったが、住民や議会から運賃を統一し分かりやすくすべきという声に応え、地域公共交通会議の権能を兼ねた法定協議会の議決を経て運賃水準の統一を行ったこと。
- 3) 先行して乗合タクシーを導入した彦根市と多賀町とでは路線の愛称も運行目的も異なっていた(多賀町は高齢者福祉の観点から高齢者のみ乗車可能としていた。)が、住民アンケートの結果に基づき、特に大規模病院へのアクセスを重視して隣接市町への乗り入れを含めた圏域全体のネットワーク見直しを行ったこと。

### b 乗合タクシー導入プロセスに関する考察

以上、乗合タクシー導入に係る経緯と対応策を整理したが、この一連のプロセスについて考察を加えると、以下のように整理できる。

- 1) 生活圏が重複する複数市町の連携について、幹事会が機動的かつ建設的な検討を重ねるなど、重要な役割を果たし「比較的低コストでの交通空白地域解消」という共通目標を担当者レベルで共有できたこと。
- 2) 住民アンケートで圏域住民の交通行動を把握することで、複数市町連携の必要性が共有できたこと。

3) 後述するバス路線見直しの議論と合わせて乗合タクシーの検討を行うことで、交通機関同士の競合関係の整理及びバスとタクシーの役割分担の整理ができたこと。

上記3点については、湖東圏域一体となって取り組む以前の各市町単独での導入段階ではできなかったことであり、複数市町連携による効果と位置づけることができる。

(3) 路線バスにおける課題と対応策

a 路線バス網の見直しに向けた課題

当該圏域においては民間の3社が運行しているが、鉄道会社(A社)直営のバス路線及びその子会社(B社)のバス路線による寡占状態となっており、C社の経営規模はごく小さい。一方、A社の運行する1路線を除いた全ての路線が赤字系統として県及び市町の補助を受けている状況である。特に、平均乗車密度が1便あたり1人以下とバス路線としては非常に需要が小さい路線が複数あった(表3)。

一方で利用者数が減少している背景の1つとして、利用者アンケートからはバスの運行本数の増加を求める声も多く寄せられていた。そこで、ダイヤ改善(30分パターンダイヤの導入等)や、アンケート調査を元にした路線新設と、利用の少ない系統の廃止も含めた見直し等をパッケージとした施策を幹事会で検討した。しかし、運行事業者のバス車両数の制約で、ダイヤパターンの見直しも含めこれ以上の改善が非常に困難な状況となっていた。

b 複数市町連携によるバス路線見直しプロセス

そこで、路線バスのうち、ご利用がほとんどない路線の廃止または昼間運行休止(表3の路線No.10~12)を行い、それにより生じた余剰輸送力を彦根市内の需要の見込めそうな路線に投入した(表3の路線No.13)。実施の意図としては、それぞれの地域において、路線バス見直しに先行してデマンド型乗合タクシーが導入されており、このようにバスと乗合タクシーの役割分担で、コストを下げつつ利便性を向上させる取組を市町連携で行うことにあった。

c 路線バス見直しプロセスの評価と課題

こうした路線バス見直しプロセスは、限られた資源の中で各市町への資源配分と費用負担という2つの利害を調整しながら進められた。

一方で、需要の著しく少ないバス路線の廃止については、

住民参加の法定協議会での議論を経たとはいえ、十分な住民説明と合意のもとに廃止したかどうかについては検証ができていない。また、路線見直しの効果自体も、平成23年の路線改正後の利用者数の推移はこれから評価していくこととなるため、現時点での利用者数や欠損額の実績に基づいた定量的評価は出来ていないが、今後定量的な評価を踏まえて継続的な改善を進めていくことが求められる。

5 複数市町連携の公共交通活性化の政策プロセスの評価

(1) 政策過程分析における既往モデルの整理

本章では、前述した複数市町連携の公共交通活性化の政策プロセスを、政策過程モデルでの分析を試みる。

ある政策の実行に際して、解決すべき問題が提起または認識され、各主体の協働によりその問題の解決に向けた取組が政策として実行されるには、当然何らかのプロセス(「流れ」)が存在するが、この政策立案・実行過程において、特に政府(行政)などの関連主体が関与する意思決定過程をモデル化する手法が複数提案されている。

例えば、組織の意思決定は必ずしも合理的・論理的手順に基づいたものではなく、ある種の偶然性に左右され意思決定がなされるという過程を説明しようとしたモデルとしては、コーエンらによる「ゴミ箱モデル」や、ゴミ箱モデルの概念を拡張・改良し、政策形成の過程を記述したキングダンの「政策の窓」モデルが挙げられる。

また、複数の関係主体による施策の協働が「なぜ」「どのように」形成・実現されるのかを記述したモデルとして、ローバー、またはタカハシ&スマトニーの「協働形成モデル」、グレイの「協働促進・抑制要因モデル」、野中・竹内の「組織的知識創造モデル」が挙げられる。

一方、小島らは上記に示す各モデルの長所を取り入れ、不足する概念を追加した形で、「協働の窓」モデルを提唱している。このモデルは、「政策の窓モデル」と類似しているが、同モデルで考慮されていない「組織のやる気」を考慮し、また、協働施策の「決定プロセス」と、決定後の施策の「展開プロセス」が同時になされようとする現象を記述しようとしている。

上記の政策過程を記述している各モデルの主だった特徴については、小島らが表4のようにまとめている<sup>8)</sup>。この

表3 湖東圏域バス路線見直し内容(H23)

	運行主体	通過市町				改善目標		改正内容
		彦根	愛荘	甲良	多賀	利用者数	欠損額	
路線No1	B社	●				+15%	-12%	ダイヤ改善
路線No2	B社	●				+11%	-4%	ダイヤ改善
路線No3	B社	●				+7%	-10%	ダイヤ改善
路線No4	B社	●				+0%	+0%	
路線No5	B社	●				+15%	-3%	路線見直し
路線No6	B社	●			●	+13%	+9%	路線延伸
路線No7	B社	●			●	+0%	+0%	
路線No8	B社	●		●	●	+0%	+0%	
路線No9	B社	●	●			+0%	+0%	
路線No10	C社	●				-37%	-88%	昼間減便
路線No11	C社	●	●			-100%	-100%	廃止
路線No12	B社				●	-12%	-52%	昼間・土日減便
路線No13	B社	●				***	***	新設
路線No.14	A社	●				(欠損補助なしのため目標設けず)		
合計						+9%	-4%	

表4 政策過程モデルの比較

出典：文献8)をもとに著者修正

分析対象	組織的 意思決定	政策形成	協働	協働	協働	協働
	組織的 意思決定	政策形成	協働	協働	協働	協働
参加者の相互関係	○	○	○	○	○	○
能動的な知識創造		○		○	○	○
問題と解決策		○		○	○	○
組織のやる気			○	○	○	○
活動		○	○	○	○	○
偶然性	○	○		○	○	○
動的モデル			○		○	○
成果		○		○	○	○

うち、著者が本論で「政策の窓」モデルを適用しようとした理由は以下のように挙げられる。

- 1) 政策の形成過程を分析の対象としたモデルであること。
- 2) 関係者間の相互関係を記述しつつ、施策実現の過程での偶然性と必然性の双方を考慮していること。
- 3) 一方で、多様な主体による協働の過程、とりわけ「組織のやる気」等が政策過程に及ぼす影響はこのモデルでは考慮されていないという短所を有するが、本研究の目的である「政策形成過程」の分析に重点を置いて分析するため、あえて本モデルを採用した。

#### (2) 「政策の窓」モデルの概要

本取組は、公共交通体系の全体的な見直しに際し、様々な要因とタイミングが重なって、結果的に複数市町連携による推進が図られたと言えるが、このプロセス全体を評価するために、キングダムによる「政策の窓」モデルを用いて考察を加える。

「政策の窓」モデル（“Agendas, Alternatives, and Public Policies”）は、アジェンダの設定過程、権威的選択、決定の執行という一連の流れを3つの流れに分類したものである。1つ目の流れは、特定の問題が注目され関心を集める過程である「問題の認識の流れ」、2つ目は、多様なステークホルダーが特定課題を政治課題として受容する過程である「政治の形成の流れ」、この2つの流れが政策実現に向けて同時に機が熟し（これをキングダムは「政策の窓」が開かれる、といった）、さらに、問題が政策課題として討議される過程である「政策提案の流れ」、この独立した3つの流れが「合流」する時にはじめて特定の政策が選択・決定され実行されるものとしている<sup>58)</sup>。本稿では、この「政策の窓」モデルを、地方自治における公共交通改善プロセスとしての湖東圏域の取組に適用し、どのようなタイミングで3つの流れが合流し「窓」が開かれ、政策が実行されたのかを考察する。

#### (3) 「問題の認識の流れ」

これまで述べたように、各市町とも交通不便地域を抱えており、また路線バス維持に多額の費用を抱えていたこと等への対応は、当初は各町バラバラに検討されていたものの、結果的には同じ方向性を持っていたと言える。さらに、湖東圏域一体となって検討を進めていくなかで、新たな問題認識として、生活圏及び交通圏が複数市町にまたがっていることが客観的データ（表2のアンケート結果）によって示され、また法定協議会や各市町の地域公共交通会議における意見でも隣接市町への乗入れが望ましいとの意見が出された（同会議議事録による）。このことより、住民にとって望ましい交通実現のための複数市町の連携が関係者の共通認識とされるようになった（表5のA）。

#### (4) 「政治の形成の流れ」

一方、政治的な形成の流れとして、全国的に公共交通の衰退や廃止等が相次いでいる現状等を改善すべく、地域公共交通の活性化及び再生を図るという政治アジェンダ（政治の流れ）としての法整備が同時期に進められたことが大

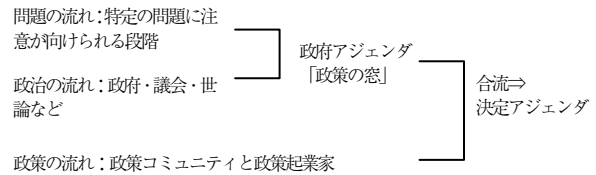


図3 「政策の窓」モデルの概念図

出典：文献8)をもとに著者加筆修正

きい。活性化・再生法に基づく支援制度が、地域における公共交通活性化の取組施策の立ち上げを支援するもの（新規の公共交通活性化・再生事業に対して3年間の国からの補助を得ることが出来る制度）であり、湖東圏域においてはまさに時宜を得た形で積極的にこの制度を活用した形で、公共交通総合連携計画の策定に至ったものと言える。さらに、「定住自立圏構想」に基づき、中心市及び周辺町との間で相互連携に関する協定が結ばれるという「政治の流れ」が同時に発生した。したがって公共交通分野においても、この政治アジェンダに基づいた政策が意識されるに至ったものと考察できる（表5のB）。

#### (5) 「政策提案の流れ」

上記「問題」と「政治」の流れにより「政策の窓」が開かれると、これまでバラバラであった市町ごとの政策検討が徐々に一本になってくる。各実務担当者とも同じ悩みを抱えている中、公共交通活性化と定住自立圏という2つの政治的時流をうまく活用し、解決策が求められた段階で有力な施策案が提示され、施策が大きく前進したと言える（表5のC）。このとき重要な役割を果たしたのが、法定協議会の幹事会という各市町の行政担当者メンバーであり、また学識経験者やコンサルタントという第三者の専門家のコーディネートも有効に作用したと考えられる。

#### (6) 3つの流れの合成による政策実行

このように考えると、湖東圏域の公共交通活性化の取組は、地域が抱えていた「問題の流れ」、全国的な流れとしてあった公共交通活性化と定住自立圏による地域連携という「政治の流れ」、実務者や専門家を交えた「政策検討」が相互に作用することにより、3つの流れが合成されて「政策の窓」が開かれ、政策決定と実行プロセスに至ったものと考察することができる（表5のD）。

上述のように、それぞれの「流れ」の始まりは偶然性によるものではあったが、全国的な政治の形成の流れが地域の政策提言及び交通問題の流れにフィードバックされることと、「複数市町の連携の必要性」が改めて法定協議会や幹事会などで認識されるに至ったことが、本取組が進められた要因と考えられ、どれか1つの流れが欠けた場合は政策実行が非常に困難なものになったと推察される。

#### (7) 「政策の窓」モデルが当てはまらなかった例

一方で、同事例において「政策の窓」が開かなかった例も紹介したい。公共交通施策において重要な位置を占める交通事業者との協働についてである。当該地域を運行する公共交通事業者は、JRを除く鉄道・バス・タクシーともに同一企業グループの事実上寡占状態となっており、競争

表 5 「政策の窓」モデルを用いた湖東圏域公共交通活性化の流れ図

時期\流れ	A 問題の認識の流れ	B 政治の形成の流れ	C 政策提案の流れ	D 政策決定・実行
凡例	全:全国的な課題 彦:彦根市 愛:愛荘町 豊:豊郷町 甲:甲良町 多:多賀町 湖:湖東圏域全体			
H18以前	(全)公共交通の衰退、路線廃止 (湖)バス路線赤字欠損額の増大 (湖)空白地域への対策			
H19	(彦・愛・甲・多)不採算バス路線への対応	(全)地域公共交通活性化・再生法施行	(彦)デマンド交通導入検討 路線バスに関する見直し提言	
H20	(彦・多)デマンドタクシー導入の必要性	(彦)法定協議会設立 (全)定住自立圏構想	(彦)市内の公共交通ネットワーク検討 (多)デマンド交通導入検討 (愛)生活交通サービスのあり方検討 (甲)公共交通のあり方検討	(彦)デマンドタクシー導入(2地域)
H21	(湖)複数市町での政策連携の必要性	(湖)湖東定住自立圏協定 (湖)湖東圏域法定協議会設立	(湖)圏域全体の公共交通ネットワーク検討 (湖)地域公共交通総合連携計画策定	(多)デマンドタクシー導入 (彦)デマンドタクシー拡充(1地域)、バスダイヤ改正
H22		(湖)各市町議会における議論		(愛・甲・豊)デマンドタクシー導入・拡充
H23	(湖)公共交通のさらなる一体的な見直し・統合の必要性		(湖)バス路線網見直し・デマンドタクシー統一の政策検討	(湖)バス路線網見直し・デマンドタクシー統一
H24以降				(湖)継続的な見直し等

性が動きにくい経営環境にある。公共交通活性化協議会での議事及び担当者へのヒアリングを通じて分析を試みた所、公共交通活性化という方向性は一致を見ているものの、自治体から委託（運行補助）を受けて日々安全に運行する一交通事業者としての立ち位置を占め、戦略的な利便性向上に向けて行政と共同参画する具体的なプレイヤーとしての動きはあまり見られなかった。

公共交通の赤字額を減らしつつ利用者を増やしたい行政側の思いと、補助を受けつつ日々安全に運行したい交通事業者との温度差があることにより、「問題認識の流れ」が形成されるに至らず、結果として、計画目標（運行本数向上等）が一部実現されなかった点があった。このように、行政以外も含めた多様な主体による協働という点からは課題が残る結果となり、今後の改善に期待するところである。

## 6 まとめ

本稿では、湖東圏域公共交通活性化プロセスを対象として、政策立案及び実行のプロセスを政策科学的に検証することにより、公共交通計画における政策立案過程を明らかにした。特に、「政策の窓」モデルを用いて、政策決定プロセスを3つの流れに分類し、それらが複合的に合成されることで政策実行の窓が開くことが明らかとなった。

なお、小島らの「協働の窓モデル」<sup>8)</sup>においては「組織のやる気」が政策形成過程において重要な位置を占める構造となっている。当該地域における取組において、組織（行政）のやる気が施策推進に重要な役割を果たしたと推察されるものの、その構造分析（客観的情報）が不十分であり分析するに至っていない。そのためもあり、本論ではこれらを明示的には考慮しない「政策の窓モデル」の援用を

試みたが、組織のやる気と施策協働の動的な関係性については、今後に向けた課題としたい。

また、本論は、現在取り組まれている施策プロセスにおける現時点での評価を論じたものではあるが、この政策プロセスによる施策実行により、最終的に当初設定した目標である利用者増加とコスト縮減を達成したかどうかについては、現在検証作業中であり、この評価も含めた政策全体の評価についても今後の検討課題としたい。

## <謝辞>

本論文の執筆にあたり、湖東圏域公共交通活性化協議会事務局（彦根市）には関係資料の提供及びヒアリングにご協力頂き、深く感謝する次第である。

## 【参考文献】

- 1) 出口近土, 吉武哲信, 上村孝喜, 飯干淳志(2007), 高千穂町におけるコミュニティバス事業化プロセス計画的視点からの分析, 土木計画学研究・論文集 Vol.24, pp. 895-906
- 2) 山崎 基浩, 秀島 栄三, 伊豆原 浩二, 山本 幸司(2002), 地方都市における交通施策展開プロセスの評価-三好町「さんさんバス」運行を例として-, 都市計画論文集, Vol.37, pp.211-216
- 3) 北村大治, 富樫慎, 酒井郁雄, 近藤善彦, 加藤博和(2009), 広域圏における地域公共交通総合連携計画策定の役割と機能に関する考察-南信州広域 15 市町村の事例より-, 土木計画学研究・講演集, Vol.39(CD-ROM)
- 4) 国土交通省中部運輸局(2010), 複数市町村の連携による広域的な地域公共交通の活性化に関する検討調査報告書
- 5) 早川純貴(2004), 政策過程論-「政策科学」への招待, pp.51-55, 学陽書房
- 6) たとえば, 上田誠(2005), 商店街に関する政策科学的考察-商業政策における商店街の捉え方, 同志社政策科学研究 7(1), pp.83-103
- 7) 湖東圏域公共交通活性化総合連携計画(2010), 湖東圏域公共交通活性化協議会
- 8) 小島廣光, 平本健太(2011), 戦略的協働の本質-NPO, 政府, 企業の価値創造-, pp.7-37, 有斐閣