

# インフラ整備における国の役割の変化と政策転換<sup>(1)</sup>

——ローカル鉄道と水道事業を事例として——

三 田 妃 路 佳

1. 問題意識
2. 先行研究と研究方法・分析視角
3. 二〇二三年までの地方自治体での地域公共交通の状況と国土交通省の政策
4. 事例研究一…地方公共交通における政策転換
5. 事例研究二…水道事業における政策転換
6. 分 析
7. 終わりに

## 1. 問題意識

少子高齢化が進むなか、地方自治体では地方公共交通の利用者が減少し、民間事業者や自治体が路線を維持、管理、運営することが難しくなっている。また、高度成長期に作られた水道等のインフラが老朽化しているが、財政難に直面する自治体ではインフラの維持、更新といった整備に十分な予算を割くことが出来ない。

自治体では二〇〇〇年代に入ってから、老朽化したインフラの維持・更新や地域公共交通の維持・管理に関する上記のような困難に直面してきた。しかし、債務を抱えた国鉄が民営化されJRとなって以来、ローカル鉄道を国が支援する体制は作られてこなかった。こうした対応は、連邦政府が連邦ガソリン税の一部を地域公共交通の補助に使用してきた米国等とは異なるものであった。<sup>2)</sup>

しかし、二〇二三年に、国土交通省ではインフラ整備に関する二つの政策が変更された。一つは地域公共交通政策であり、国がローカル鉄道やバスを整備するための資金を支援する体制や、自治体と鉄道事業者とが協議を行う組織を国が構築する体制が、法改正等により作られた。この政策変更では、地域公共交通の整備、例えば鉄道の路線やバス停の設置はインフラ整備として捉えられている。

もう一つは水道政策であり、上水道事業が厚生労働省から国土交通省に移管された。二〇二三年五月に「生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備に関する法律」が成立し、二〇二四年四月から水道整備・管理行政が厚生労働省から国土交通省及び環境省へ移管され、一部の事務は地方整備局等が担うこととなった。同法により、水道事業の軸足は、厚生労働省による公衆衛生から国土交通省による維持・管理へと変化した。今後の水道行政は、上水道、下水道、共に国土交通省が担うことになった。

自治体や民間事業者が地方公共交通を維持し続けるのが困難であることは、二〇〇〇年代初めから指摘されてきた。上水道事業は長らく厚生労働省の所管であった。なぜ、二〇二三年にこうした政策転換がおこなわれたのだろうか。本論文では、近年、国土交通省においてインフラ整備に関わる政策転換が行われた要因を明らかにすることを目的とする。

これらの政策転換が検討された時期は、新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けている。感染拡大を防止するために行われた移動制限を契機に、ローカル鉄道の利用者は減少し、民間事業者の経営を圧迫した。また、厚

生労働省は新型コロナウイルス感染拡大への対策に追われた。地域公共交通政策や水道政策がコロナ禍の影響を受けて変化したとしても、どのようなメカニズムで政策は変化したのだろうか。本論文では、コロナ禍という外的要因と政策に関わるアクターとがどのように作用し、政策転換に至ったかについて明らかにする。

そこで、以下の手順にもとづいて、研究を進める。第一に、本論文での分析視角を設定する。後述で詳細を述べるが、本論文では、Baumgartner, Jones & Mortensen (2023) による断絶均衡モデルによる政策転換の視点を基に、既存の政策における政策独占に関わってきたアクター、政策転換を求めるアクター、政策イメージ、政策に関わる情報に対するアクターの反応に着目し分析視角を設定する。第二に、地方自治体における地域公共交通を取り巻く状況、これに対する国土交通省の対応を整理する。また、上下水道の所管をめぐる厚生労働省と国土交通省の関係を整理する。これを基に、本論文での均衡状態について述べる。そのうえで、第三に、分析視角に基づいて、地域公共交通政策の転換と水道政策の転換について事例研究を行う。第四に、地域公共交通政策と水道政策の政策転換における共通点・相違点を抽出し、政策転換の要因を明確にする。これらを通じて、二つの事例において政策の均衡状態がどのように崩れたのか、コロナ禍という外的要因は、どのように政策転換につながったのかを明らかにしたい。本論文を通じて、少子高齢化時代の自治体において老朽化したインフラや地域公共交通を将来に渡り持続可能な形で整備するために何が求められているのかについても示唆できればと考えている。

## 2. 先行研究と研究方法・分析視角

### 2. 1 先行研究と本論文の特徴

地域公共交通については、例えば青木（二〇二〇）のように地方公共交通を維持するために各地で実施されて

いる創意工夫の取組みを紹介・分析した研究、板谷(二〇二三)や宇都宮(二〇二〇)のように海外の地域公共交通と日本との比較をおこなった研究、武元(二〇二三)や加藤ら(二〇二三)のように、地域公共交通法の改正に至る過程に関する研究などがある。しかし、運営に関するものが中心であり、インフラの側面を捉えた研究は見られない。水道事業の先行研究も地域公共交通と同様であり、自治体やPFIによる民間企業による経営に焦点を当てたものが多い。

これに対し、本論文は、地域公共交通や水道事業に関する政策が変更された経緯や要因を明らかにしようとする。地域公共交通については、特にインフラ整備の側面に焦点をあて、インフラとしての地域公共交通が打ち出された背景に着目する。

## 2. 2 本論文における研究方法・分析視角

本論文は、地域公共交通政策や水道政策がコロナ禍の影響が生じた後、どのようなメカニズムで政策転換が行われたのか、言い換えるとコロナ禍という外的要因と政策に関わるアクターとがどのように作用し、政策転換に至ったかについて明らかにすることを目的としている。

外部からの影響と政策転換の関係について、サーモスタットによる温度変化のように外部からの影響を受けることで政策転換になったという研究、外部からの影響はきっかけになるとしても、政策転換に至るには過程を重視するという研究がある。本論文は後者の見解を取り、コロナ禍はきっかけになっても、それだけで政策転換が起きたとは捉えない。

地域公共交通については、民間事業者、あるいは自治体が行うという考えから、路線を維持するために国が支援するという考えに変わり、それに伴って政策が転換されている。言い換えると地域公共交通に関する政策イメ

ージが変化している。上水道事業についても、これまで、衛生面から厚生労働省が所管してきたが、維持・管理の側面で捉え国土交通省に移管された。こちらについても政策のイメージが変化している。

政策のイメージに焦点を当てた研究として、Sabatierによる唱道連合モデルや、BaumgartnerとJonesによる断続均衡モデルがある。断続均衡モデルでは、情報の連続処理とその結果としての注意のシフトに基づいている。これに対し、唱道連合モデルでは政策のダイナミクスは連合参加者の信念体系に基づいている。本論文における地域公共交通に関する政策イメージの変化は、自治体やJR等の民間事業者が担ってきたローカル鉄道などの地域公共交通の運営や施設整備に国が財政支援をするかしないかであり、民営化や国有化の根拠となる理念や理論の違いから生じるとは言い難い。また、国が財政支援をするかしないかで各々の集団が形成されたわけでもない。つまりSabatierの研究のように信念に基づくイメージやアイデアの違い、そこから生じる連合間の相互作用に着目した分析とは異なると考える。

そこで、本論文では、BaumgartnerとJonesなどによる断続均衡モデルをもとに分析視角を設定する。Baumgartner, Jones & Mortensen (2023)によると、政策転換は、世論の注目、マスコミ、政治家の関心の高まりによって、正のフィードバックが起こり、既存の政策との断続が生じること起こるとする。政策に関わる情報に対して、政策決定者が適切に対応したかどうか、均衡と断絶とを分けることになるとする。

また、Baumgartnerらによれば、外部からの情報を受けても、アクターの注目が変わらず、既存の政策のイメージが変わらないときは、負のフィードバックが起こり、既存の政策の均衡が保たれる。その政策は政策独占を行っているアクターを中心に実施されていく。しかし、外部からの情報を受けて、適切な対応をしないまましていると、問題が蓄積していくことになる。問題が蓄積し、世論の注目、マスコミの報道、政治家の関心が高まってきたとき、政策へのイメージが変化し始め、正のフィードバックが起こり、政策は断絶し、それまでの政策イメー

ジのもとで動いてきたアクターによる政策独占が崩壊するとしている。

以上から、本論文で政策転換を分析する際には、政策に関する情報とアクターの行動、政策に関するイメージの変化に着目する。具体的には、国土交通省、政治家、自治体、民間事業者の動きを検討する。政策イメージの変化については、関係者への半構造化インタビューに加え、当該政策に関する制度の目的などの変化から検討する。分析視角としては、「政策は、外部からの一時的な影響によって変化したのではなく、それ以前から問題が存在し、問題が解決されずに蓄積していき、耐えられなくなったときに変化したのではないか。」また、政策イメージの変化に着目し、「既存の政策イメージに限界が生じ、新しい政策イメージを多くの人々が支持するようになることで政策転換が起きたのではないか。」という視点を定め、これに基づいて分析を進める。

### 3. 二〇二三年までの地方自治体での地域公共交通の状況と国土交通省の政策

#### 3. 1 地域公共交通の状況

##### (1) 地域鉄道<sup>3)</sup>

地域鉄道（ローカル鉄道）とは、一般に、新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する路線以外の鉄軌道路線のことをいう。その運営主体は中小民鉄、JR、一部の大手民鉄、中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクターである。地域鉄道を取り巻く環境は、少子高齢化やモータリゼーションの進展等に伴って極めて厳しい状況が続いている。輸送人員は近年減少しており、ピーク時（二一九一一年度）からコロナ禍前の二〇一九年度にかけて約二二%減少している。さらに、二〇二二年度は二〇一九年度比で約一六%減少した。輸送人員の減少は、経営を圧迫しており、地域鉄道事業者（九五社）のうち、鉄軌道業の経

常収支ベースで赤字となっているのは、二〇一九年度は七八%、七四事業者であったが、二〇二二年には全体の八九%、八五事業者となった。二〇二三年四月の段階で、二〇〇〇年度以降、全国で四六路線、一一九三・六kmの鉄軌道が廃止されている。

## (2) バス

バスの輸送人員は、乗合バスの場合、二〇〇〇年度を一〇〇とすると、二〇一九年度は七二であり、二〇二〇年度は五二となり減少が続いている。輸送人員の減少は経営を圧迫しており、一般路線バス事業者（二二二事業者、保有車両三〇両以上）のうち二〇一九年度の赤字事業者は七四%であったが、二〇二〇年度赤字事業者は全体の九九・六%と増加した。こうした厳しい経営状況のなかで、地方では、路線廃止が進み、経営破綻した事例も発生していた。さらにコロナ禍を経て、二〇一九年度と比較して、路線バスの輸送人員は二〇二一年度は二九%減少し、二〇二二年度は二三%減少し、コロナ以前の水準までの需要回復は期待できない状況となっている。収益事業であった高速バスや貸切バスにおいても需要の減少が厳しい状況となった。<sup>(4)</sup>

## (3) 地域住民の状況

地域公共交通の減便は地域住民の生活に影響するが、特に車を運転できない高齢者や学生に影響を与える。高齢者の免許返納の数は、近年大幅に増加し、高齢者の免許非保有者数は二〇〇四年から二〇一四年の一〇年で一〇〇万人増加している。高齢者を中心に、公共交通がなくなると生活できなくなるのではないか、という声も大きくなっている。<sup>(5)</sup>国土交通省「平成二九年度国民意識調査」によれば、居住地域に関する不安として「公共交通が減り自動車運転できないと生活できない」と回答する割合が最も多く、「大都市へのアクセスが悪い」「徒歩



圏内のコンビニ、スーパー、病院などの施設が少ない」が続き、移動に不安を感じる人が多いことがわかる。特に人口五万人未満市町村という規模の小さい自治体ほど移動への不安をあげる人の割合が高い。

### 3. 2 二〇二三年以前の地域公共交通の活性化に関わる制度の変遷<sup>(6)</sup>

国土交通省は地域公共交通の活性化にむけて、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、地域交通法）」を二〇〇七年一〇月に施行した。この法律では、市町村が主体となって、公共交通事業者、道路管理者、港湾管理者、公安委員会、住民など広い関係者の参加による協議会を設置し、「地域公共交通総合連携計画」を策定することとなる。法律を通じて市町村を中心に、地域公共交通の維持・確保や利便性を向上させることを促している。

二〇一一年には、当時の民主党政権下で、上記の地域交通法とは別の補助制度となる「地域公共交通確保維持改善事業」が創設された。これは、三つの事業を中心に構成されている。第一に、地域公共交通確保維持事業では、地域間交通ネットワークを形成する幹線バスの運行や車両購入等の支援のほか、過疎地域でのコミュニティバス、デマンドタクシー、自家用有償旅客運送等などの運行や車両を支援する。この事業では、市町村をまたぐ公共交通への支援が行われるようになる。第二に、地域公共交通バリア解消促進等事業であり、高齢者、障害者等の移動を円滑にするバリアフリー化のためのノンステップバスや福祉タクシーの導入などを支援する。第三に、地域公共交通調査等事業である。地域交通法の法定計画である地域公共交通計画（旧地域公共交通網形成計画等）の策定にむけた調査、バリアフリー化を促進するためのマスタープランの策定する際に行われる調査へ支援を行う。これらの三つの事業では、計画を策定するための支援ではなく事業そのものに国の支援がなされる。ただし、基本的には運行の補助であり、インフラの補助ではない。



二〇一四年には、地域交通法が改正された。改正の特徴は、第一に、公共交通部門と都市政策部門とがつながっている点である。具体的には、自治体を中心となり、まちづくりと連携（コンパクト・プラス・ネットワーク）として、どこにバスの路線を作るか、どこに鉄道を引くかといった面的な公共交通ネットワークの再構築を図ることを目指す「地域公共交通網形成計画（以下、網計画）」を法定計画として規定することとなった。網計画は、地方自治体、交通事業者、道路管理者、利用者、学識者による協議会を開催し策定される。第二に、計画作成の主体に市町村に加え都道府県も入ったことである。都道府県を追加することで、市町村をまたぐ広域的な地域公共交通網の形成を進めた。このほか、同改正では、網計画に基づく、地域公共交通特定事業に、バス路線の再編等を実施する「地域公共交通再編事業」を追加した。この事業に関して策定された実施計画を国が認定した場合、法律・予算の特例措置を適用して、国が計画の実現を後押しするというものである。

二〇二〇年の地域交通法の改正は、人口減少や運転手不足により、地域公共交通の経営状況が悪化したために、路線廃止が相次いでいる状況を受けて行われた。改正では、前述の「地域公共交通網形成計画」を「地域公共交通計画」と改め、原則としてすべての地方自治体が策定する法定計画と規定した。従来の公共交通サービスに加え、地域の旅客運送サービスを総動員するという<sup>(8)</sup>ことで自家用有償旅客運送、福祉輸送、スクールバスも地域旅客運送サービスの一部として位置付けた。また、「地域旅客運送サービス継続事業」を新設すると共に、地域公共交通再編事業に変え「地域公共交通利便増進事業」を創設する<sup>(9)</sup>などにより、地域における移動手段の確保や地域公共交通の充実を図った。

こうしてみると、地域交通法における地域公共交通の再整備の主体は、二〇〇七年の時点では市町村が中心であったが、二〇一四年の改正では都道府県も関わるようになり主体が広がっている。しかし、国については計画策定支援や地域間の運行支援に留まっていた。

### 3. 3 地域公共交通政策と水道政策における均衡状況

以上から本論文では地域公共交通政策の均衡状態を、民間事業者や自治体が再整備や運営をするものとし、国が整備に対する支援を行ってこなかった状態として捉える。水道政策については、上水道事業の所管を厚生労働省、下水道事業の所管を国土交通省としてきた状態を均衡状態とする。これが、コロナ禍を経て、どのような要因によって変化したのかについて分析を行う。

## 4. 事例研究… 地方公共交通における政策転換

### 4. 1 政策転換の内容

#### (1) 二〇二三年の地方交通法改正

二〇二三年の法改正では、計画策定の支援ではなく、国から地域公共交通の事業そのものへの支援がなされるようになった。具体的には、第一に、法律の目的に、国の努力義務として、関係者相互間の連携と協働の促進が追加された。第二に、ローカル鉄道の再構築に関する仕組みの創設・拡充がされた。ローカル鉄道の再構築における国の支援については、二段階設けられている<sup>(10)</sup>。

一つ目は、「合意形成に向けた国の支援」である。合意形成は、これまでの地方公共団体が組織する法定協議会に加え、地方自治体や鉄道事業者の要請に基づいて、関係地方公共団体への意見聴取を必要とする場合には、国が再構築協議会を組織するとした。また、「地域公共交通再構築調査事業」を新設し、国が協議会の開催に関わる費用の支援、ビッグデータ分析など調査事業の支援、実証事業を支援するとした。

二つ目は、「合意実現に向けた国の支援」である。社会資本整備総合交付金の基幹事業として「地域公共交通

再構築事業」を新設し、大臣認定を受けた同事業によりインフラ整備に取り組む自治体については、これにより財政面の支援をすることとした（詳細は後述）。

このほか、バス・タクシー等地域交通についても、再構築に関する仕組みとして地域公共交通利便増進事業と道路運送高度化事業が拡充された。例えば、道路運送高度化事業の拡充では、A Iオンデマンド、キャッシュレス決済、E Vバスの導入等の交通D X・G Xを推進する事業が創設された。

## (2) 財政面の支援

上記の法改正では、社会資本整備総合交付金により地域公共交通の再構築を支援することを示している。以下では、社会資本整備総合交付金と地域公共交通との関係を示す。

社会資本整備総合交付金は、二〇一〇年に創設された。それ以前、国土交通省は地方自治体へ道路、河川、港湾、都市公園、住宅といった事業ごとに補助金を出していたが、一つの交付金に一括した。旧建設省の所管であった公共事業が対象であったともいえる。

今回の変更では、国土交通省は、新たに社会資本整備総合交付金に基幹事業として「地域公共交通再構築事業」を創設した。利用者的大幅減等により、現状のままでは地域交通ネットワークの維持が難しい状況にある地域で、地域戦略と連動した持続可能性・利便性・効率性の高い地域交通ネットワークの再構築を図ることを目的としている。基幹事業の追加は交付金創設以来初めてである。

この地域公共交通再構築事業に基づく、資金面の支援の要件は、支援対象となる地方公共団体が計画を策定していることである。具体的には、第一に、地方公共団体が、地域公共交通計画を策定し地域公共交通特定事業実施計画が認定されていることである。第二に、立地適正化計画その他のまちづくり・観光計画において、まちづ

くりや観光における戦略の一つとして、鉄道の活用やバスネットワークの活用を位置付けた場合である。第三に、事業の効果(実効性)を確認するための目標設定をしていることである。第四に、実効性ある地域活性化のためのバスや鉄道の活用となっていることである。あくまでも、地域づくりの一環として、地域公共交通ネットワークの再構築のための計画を策定し、それに必要なインフラ整備に取り組む地方公共団体への支援となっている。交付の対象となる事業は、鉄道施設では、駅施設、線路設備、電路設備、信号保安設備等の整備、バス施設では、停留所・車庫・営業所・バスロケ施設・EVバス関連施設(発電・蓄電・充電)等のインフラの整備である。<sup>12)</sup>

さらに、今回の改正では、自治体だけでなく、JR本州三社又は大手民鉄の路線にも支援を行うことも特徴と言える。補助対象経費は総事業費の三分の二を上限とし、三分の一は事業者負担となる。

このほか、既存の基幹事業の一つである市街地整備における都市・地域交通戦略推進事業を拡充した。これまでは、まちと公共交通をつなぐ都市インフラの整備について支援をしてきた。例えば、駅前広場やシェアサイクル施設、自由道路などへの支援である。今回の改正では、新たに、まちづくりの将来像の実現に必要な都市の骨格となる基幹的な公共交通軸を立地適正化計画等に位置づけた場合に、公共交通軸を形成する、鉄道・LRT・BRT等の走行空間(レール・架線等)の整備を支援対象に追加した。

以上のように、二〇二三年の改正では、地域公共交通のネットワークを維持するために、国は要請に基づいて協議会を設置するほか、ローカル鉄道などの施設整備をインフラとして捉えて社会資本整備総合交付金に含め、自治体、さらに民間事業者に対し国土交通省が財政面で支援するようになった。

#### 4. 2 アクターの行動

##### (1) 民間事業者の動き<sup>(13)</sup>

JR西日本は二〇二一年五月、各線の利用減少に伴い、列車本数の削減を行うダイヤ改正を二〇二一年一〇月に実施すると発表した。近畿エリアでは、昼間時間帯を中心に約六〇本、近畿エリア以外の西日本各エリアでは、朝・夜間の時間帯を含めて約七〇本を予定すると述べた。減便の背景として、二〇二〇年度の同社の利用者数は、二〇一五年度と比較した場合、在来線特急は約三割、近畿エリアやその他の西日本各エリアは約六から七割となっているとした。さらに時間帯別に利用者数を見た場合、大阪、京都、三ノ宮の主要三駅合計では、感染拡大前よりも昼間時間帯に約四割、夜間・深夜時間帯に約六割減少したとした。こうした新型コロナウイルスの影響による利用者の減少をふまえ、列車本数と利用状況がかい離する一部路線を対象に、二〇二二年春を待たずに、一〇月にダイヤ改正を実施すると説明した。加えて、二〇二二年春のダイヤ改正においては、さらに利用状況に合わせたダイヤへと変更する予定があるとし、JR西日本の全エリアを対象に、朝通勤時間帯も含めたすべての時間帯で、本数の見直しを実施するとした。

JR本州三社は、それまで黒字であった。一〇月のダイヤ改正は、三月にダイヤ改正を早めたこと、規模が大きかったことから、コロナ禍によってこれまでのビジネスモデルに限界が生じたことを示すこととなった。

##### (2) 自治体の動き

JR西日本の減便に対し、地元自治体は反発した。関西広域連合は、二〇二一年七月、JR西日本に対し、減便を避けることなどを申し入れた。要望書では、ダイヤ改正前には地元自治体に十分な説明や周知、協議の場を設けるなど理解を得られる努力をするようJRに求めた。また、経費削減のために減便以外の方法を検討したう

えて、減便する場合でも利用者の利便性を考慮することを要請した。さらにコロナ感染収束後は、減便した列車を速やかに復活させることなども要望に盛り込んだ<sup>(14)</sup>。JR西日本の減便の発表を受け、地元自治体は鉄道の減便から廃止になる可能性も懸念したと考えられる<sup>(15)</sup>。

### (3) 国土交通省の動き

コロナ禍を受け、国土交通省では、二〇二一年一月に「アフターコロナ時代に向けた地域交通の共創に関する研究会」を設置した。自宅からの最初の移動を担う公共交通について、その価値や役割を見つめ直し、地域の多様な関係者による「共創」のあり方の研究を行った。中間報告では、近年急速に進展するデジタル技術等の実装を進めつつ、①官と民で、②交通事業者相互間で、③他分野とも、「共創」を推進し、地域交通を持続可能な形で「リ・デザイン」(再構築)するための具体的方策を探ることが目的であった。また、二〇二三年三月には、アフターコロナ時代の地域公共交通に関して、各領域の垣根を越えた「共創型交通への転換」をミッションとする中間整理をとりまとめた。

こうした国土交通省による検討や提案レベルを超えた動きが見られるのは、二〇二一年五月のJRの発表の後である。国土交通省鉄道局鉄道事業課は、二〇二二年二月からJR西日本の発表をうけて具体的な解決を目指し動きだし、「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」を二〇二二年二月一日に設置した。同検討会は同年七月に「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言」を取りまとめた。この提言では、危機的状況に置かれたローカル鉄道を人口減少時代に相応しい、コンパクトでしなやかな地域公共交通に再構築していくことが急務であり、「官」⇨自治体と「民」⇨鉄道事業者の「共創」を促していくため、広域的・基幹的性格を持つ鉄道の特性等を踏まえて、国が新たな協議の場を設置するなど、よ

り踏み込んだ役割を果たすべきとした。さらに、国に対しては、関係者の合意形成が円滑に進むように、線区特性の評価や、増便、他の輸送モードの活用等の実証事業を積極的に支援していくことが求められるとした。加えて、鉄道を維持していく場合も、バス等に転換する場合も、自治体と鉄道事業者が共同で取り組むにあたって、規制緩和や実効性ある財政支援で国が応援することとした。

先に述べたリ・デザインについては、国土交通省は二〇二二年三月三十一日にアフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会を立ち上げた。同検討会は、二〇二二年八月二六日に提言を取りまとめた<sup>(16)</sup>。提言では、自動運転やMaaSなどの「交通DX」、車両の電動化や再エネ地産地消などの「交通GX」、そして官と民、交通事業者相互間、他分野との「三つの共創」により、利便性・持続可能性・生産性が向上する形に地域交通を「リ・デザイン」し、地域のモビリティを確保するというコンセプトの下でさらに議論を深化させていくことが必要とされた。この検討会は、上記の「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会」（二〇二二年七月取りまとめ）における議論と連携した。

こうした検討を受けて決定されたものとして、二つ挙げる事が出来る。一つは先に述べた「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律」の改正がある。法案は二〇二三年二月一日に閣議決定され、同日、国会に提出された。その後四月二八日に公布され、一〇月一日より全面施行された。もう一つは二〇二三年度の当初予算である。社会資本整備総合交付金のなかに、既に述べたように地域公共交通再構築が追加され、地域公共交通の維持に向けて予算が配分された。

また、交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会は、政府方針（後述）や上記二つの有識者検討会の提言を踏まえ、二〇二二年一〇月より四回開催され、地域交通法の計画制度をはじめ、今後の地域公共交通政策のあり方や「リ・デザイン」の具体的方策について審議した。二〇二三年二月には「中間とりまとめ」を公表した。



さらに二〇二三年六月には、最終とりまとめ「地域公共交通の「リ・デザイン」の実現に向けた新たな制度的枠組み等に関する基本的な考え方」を示した。<sup>(17)</sup>

その後二〇二三年九月からは二〇二四年五月まで「地域の公共交通リ・デザイン実現会議」が開催され、とりまとめが提示された。

#### (4) 政治家・政府の動き

自民党には地域公共交通に関わる議員連盟（以下、議連）が複数ある。鉄道については鉄道議連（会長…故細田博之議員、幹事長…盛山正仁議員）、バスについてはバス議連（会長…逢沢一郎議員、幹事長…盛山正仁議員）がある。地域公共交通については、地域公共交通の在り方を考える自民党の国会議員連盟（以下、地域公共交通議連、会長…宮澤洋一議員）がある。

鉄道議連と地域公共交通議連との主張の違いは、鉄道議連は在来線の幹線の維持のための方策を求めるのに対し、地域公共交通議連はローカル鉄道の維持に力点を置くという点である。

これらの議連では、コロナ禍以前もどうやってローカル鉄道等を維持するかについて検討してきた。さらに、鉄道議連幹事長の盛山議員は「鉄道やバスにはこれまでもある程度の赤字はあったが、鉄道は首都圏、新幹線の利益で、バスも都市部での利益からの内部補助でやってきたが、コロナ禍で首都圏や新幹線までも赤字になり、いよいよ切羽詰まった状況になったと認識した。」ということであった。鉄道議連では二〇二〇年末頃から、状況の改善に向けて動き出し、二〇二一年二月頃からは鉄道議連とバス議連は合同で動いている。地域公共交通議連も二〇二一年五月には動き出した。

各議連の行動として、具体的には骨太の方針への見解の反映がある。鉄道議連とバス議連の場合のメンバーで

ある四人の議員は、在来線の幹線の維持をするための方策を骨太の方針で示すように要望した。地域公共交通議連は二〇二二年五月に宮澤会長が岸田首相に公共交通の維持にむけて国の積極的関与を提言した。<sup>(19)</sup>

政府の動きとしては、二〇二二年六月七日の「骨太方針」の「分散型国づくり・地域公共交通ネットワークの再構築」の項において「デジタル田園都市国家構想の実現に資する持続可能で多彩な地域生活圏の形成のため、<sup>(20)</sup>交通事業者と地域との官民共創等による持続可能性と利便性の高い地域公共交通ネットワークへの再構築に当たっては、法整備等を通じ、国が中心となって交通事業者と自治体が参画する新たな協議の場を設けるほか、規制見直しや従来とは異なる実効性ある支援等を実施する」とした。<sup>(21)</sup>「従来とは異なる実効ある支援」という言葉は地域公共交通政策の変更に向けたその後のキーワードとなった。<sup>(22)</sup>

このほかの政治家の動きとして、地域交通法改正の法案審議では、日本共産党、れいわ新選組が採決に反対したが、賛成多数で可決されたことがある。<sup>(23)</sup>なお、国及び地方公共団体は、地域住民の移動を確実に確保し、地域公共交通を持続可能なものとするため、交通事業者等の取組に対する支援を更に拡充するよう努めることなどを記した付帯決議がつけられている。<sup>(24)</sup>

#### 4. 3 政策イメージの変化

地域公共交通政策のイメージの変化として、二つの側面から見る事が出来る。第一に実施主体である。特に、鉄道事業の実施については、コロナ禍以前には、「民間事業者や自治体が行うもの」という考えであった。自治体では、ローカル線を維持するために、国の責任を求めたが、国としては、地域公共交通の課題については、自治体で解決し、バスなどの他の方法で地域の足を維持することを求めてきた。そのため国は路線の維持については関与してこなかった。

第二に、資金面の捉え方の変化である。コロナ前はJR等の民間事業者については、特に「鉄道は儲かる事業」と捉えられており、補助金をいれてまで行うことはないと考えられ、国の負担については議論されてこなかった。<sup>25)</sup>全体として黒字であれば、JRは金がないわけではないため、不採算部門になぜ国が資金面で支援をするのかと捉えられてきた。

しかし、コロナ禍を経て、鉄道は「儲かる事業ではない」と認識され、政府も上記のように「従来とは異なる実効ある支援」という見解を二〇二二年の骨太の方針で打ち出した。赤字をそのままにしない、必要な路線は残すということを意味する方針である。その後、法改正がなされ、社会資本整備総合交付金に地域公共交通の再構築が追加され、国による資金面での支援も行われるようになった。

## 5. 事例研究二：水道事業における政策転換

### 5. 1 政策転換の内容

「生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備に関する法律」施行以前、上水道は厚生労働省、下水道は国土交通省の所管であった。こうした所管が定められたのは、一九五七年の閣議決定にさかのぼる。閣議決定では「水道行政の所管を明確にし、その運営の合理化・能率化をはかり、かつ水道の画期的拡充を期するため、下記の措置を講ずるものとする。一、上水道に関する行政は、厚生省の所管とすること。二、下水道に関する行政は、建設省の所管とすること。ただし、終末処理場については厚生省の所管とすること。三、工業用下水道に関する所管は、通商産業省の所管とすること。四、なお、水道事業の整備拡充をはかるため所要の措置を講ずるものとする。」とされた。<sup>26)</sup>その後、省庁再編を経て、厚生省の所管は厚生労働省となり、建設省の所管は

国土交通省となったが省庁間の移管は見られない。

しかし、「生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備に関する法律」が二〇二三年五月二六日に公布されたことを受け、二〇二四年四月から水道整備・管理行政については厚生労働省から国土交通省及び環境省へ移管し、水道水質基準の策定等は環境省が所管することとなった。また、国土交通省の一部の事務は地方整備局等が担うこととなった。

国土交通省への移管によって、上水道と下水道を一元的に整備できるようになった。災害への対応、例えば水管橋の復旧も水道施設は厚生労働省、構造は国土交通省となっていたが、今後は一元的に復旧できるようになる。

## 5. 2 経緯とアクターの行動

水道事業の移管は、結果的に国土交通省の組織改正となったが、移管の出発点はコロナの影響をうけた感染症対応能力強化に向けた厚生労働省の組織見直しである。そのため、水道事業のほか、食品衛生基準行政は厚生労働省から消費者庁へ移管することも上記の法律に記されている。

### (1) 政府の動き<sup>(27)</sup>

新型コロナウイルス感染症対策本部では、二〇二二年六月一七日に「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の方向性」を示した。そのなかで次の感染症危機に対応する政府の司令塔機能の強化の項目で『厚生労働省における平時からの感染症対応能力を強化するため、各局にまたがる感染症対応・危機管理に関する課室を統合した新たな組織として「感染症対策部（仮称）」を設ける。新設する「日本版CDC」（後述）を「感染症対策部」が管理することとし、平時から日本版CDCや関

係自治体等と一体的に連携する。あわせて、生活衛生関係の組織について、一部業務の他府省庁への移管を含めた所要の見直しを行う」とした。この段階では水道とは明示していないが、生活衛生関係の組織業務の移管について示された。

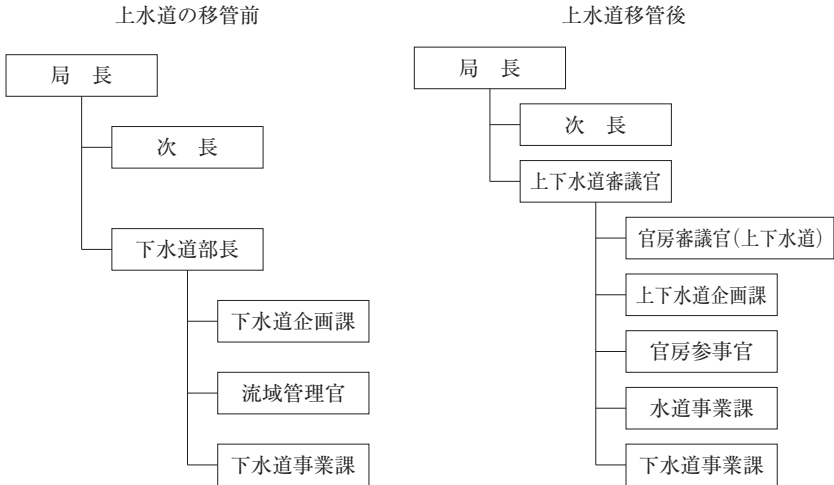
その後、二〇二二年九月二日に上記の対策本部は「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策」を策定した。この具体策の4、感染症対応能力を強化するための厚生労働省の組織の見直しの(3)生活衛生関係組織の一部業務の移管では、「水道整備・管理行政における現下の課題である、水道事業の経営基盤強化、老朽化や耐震化への対応、災害発生時における早急な復旧支援、渇水への対応等に対し、国土交通省が、施設整備や下水道運営、災害対応に関する能力・知見や、層の厚い地方組織を活用し、水道整備・管理行政を一元的に担当することで、そのパフォーマンスの一層の向上を図る」とし、水道業務の移管が明示された。

## (2) 国土交通省の動き

二〇二三年五月二三日、水道整備・管理行政の円滑な移管のために、国土交通省は本省に「水道整備・管理行政移管準備チーム」を、地方整備局等には「水道整備・管理行政移管準備室」を設置した。水道整備・管理行政移管準備チームには厚生労働省医薬・生活衛生局水道課、環境省水・大気環境局水環境課もオブザーバーとして参加した。

移管を受けた組織の変更点は図表1、図表2の通りである。関連する予算も人材も厚生労働省から移動することとなった。<sup>(28)</sup>

図表1 国土交通省水管理・国土保全局（本省）の体制



出所：厚生労働省・国土交通省「令和6年度水道事業予算の概要」を基に作成。

### 5. 3 政策イメージの変化

健康衛生の面で厚生省、土木設計の面では建設省と分かれていたが、前述の一九五七年の閣議決定以降は、水道行政はこれまで厚生労働省の所管となり、公衆衛生の面で捉えられていた。しかし、厚生労働省で感染症対策の強化が必要となり、水道行政が主に国土交通省への移管されたことで、公衆衛生への配慮がなくなるわけではないが上水道が社会資本整備の一つとして捉えられるようになった。

## 6. 分析

### 6. 1 政策に関わる問題と対応

地域公共交通政策については、人口減少や財政難により地域で路線バスや鉄道の廃線が進んでいることは、二〇二三年以前から指摘されていた。しかし、二〇二〇年の地域交通法の改正では計画策定の義務化と地域の旅客運送サービスを総動員するとし、自家用有償旅客運送制度など新たな移動手段を地域公共交通に含めるなどとし、

図表 2 水道に関する予算の変化と内訳

(単位：百万円)

事項	2023 年度	事項	2024 年度
○公園水道廃棄物処理等	109,681	○公園水道廃棄物処理等	145,161
・上下水道		・上下水道	112,775
—	—	上下水道	3,000
—	—	水道	17,136
下水道	77,295	下水道	92,639
・国立公園等	32,386	・国立公園等	32,386
○社会資本整備総合整備	1,380,489	○社会資本整備総合整備	1,377,105
・社会資本整備総合交付金	549,190	・社会資本整備総合交付金	506,453
・防災・安全交付金交付金	831,299	・防災・安全交付金交付金	870,652

出所：国土交通省「令和 5 年度予算決定概要」「令和 6 年度予算決定概要」を基に作成。

あくまでも地元の都道府県・市町村の努力に留まっていた。特にローカル鉄道については、J R と自治体との協議にまかせて、国は路線を守るための支援をしなかった。これに対し、コロナ禍を経て、これまで以上に利用者が減少し、バス・鉄道の維持が困難となるだけでなく、赤字であった J R の路線までも赤字となり、J R が減便を発表した後には、既に述べた政策転換を行った。

国土交通省は、新型コロナウイルスによる利用者の減少以前から、少子高齢化による人口減少等による利用者減少という問題が生じていたため、市町村や都道府県に対応を求めてきた。さらにまちづくりと連携した計画も自治体に求めるといったように政策を示してきた。しかし政策は十分ではなく、問題は解決しなかった。このことが、コロナ禍で明確になり、国による財政支援を含んだ政策に踏み切ることになったと考えられる。<sup>(29)</sup>つまりコロナ禍で政策転換が起きたのではない。よって「政策は、外部からの一時的な影響によって変化したのではなく、それ以前から問題が存在し、問題が解決されずに蓄積していき、耐えられなくなったときに変化したのではないか。」という視点は当てはまると考える。<sup>(30)</sup>

他方で、水道政策の転換は、政府が二〇二二年六月及び九月に感染症対応能力の強化のために厚生労働省から食品衛生基準行政



と水道整備・管理行政をそれぞれ消費者庁、国土交通省に移管するという決定をしたことによって実現した。新型コロナウイルス対策を通じて、厚生労働省の感染症対応の体制の課題が明確になったことで、公衆衛生政策の転換がなされ、それが水道政策の転換につながったことになる。水道事業の問題を解決してこなかったことが、政策転換につながったのではない。よって、「政策は、外部からの一時的な影響によって変化したのではなく、それ以前から問題が存在し、問題が解決されずに蓄積していき、耐えられなくなったときに変化したのではないか。」という視点については、今回の政策転換の場合は水道政策には当てはまりにくい。<sup>(31)</sup>むしろ感染症対策、公衆衛生政策で課題が残っていたことが政策転換につながったとするほうが当てはまるだろう。

## 6. 2 政策イメージの変化と政策転換

次に「既存の政策イメージに限界が生じ、新しい政策イメージを多くの人々が支持するようになることで政策転換が起きたのではないか。」については、地域公共交通政策については、「民間がやるもの、自治体ができるもの」、特に鉄道については「儲かる事業」というイメージがこれまで支配的であった。これが二〇二三年の政策転換の段階では、地域公共交通を「国も支援するもの」、鉄道は儲かるとは言えず「路線維持には支援が必要」という政策イメージの変更が起きている。ただし、利用者となる地域住民は新しい政策イメージを持っていたかについては明らかにならなかった。また、この事例では政策のイメージの変化をめくり、政策に関わるアクターに入れ替わりが生じるといよりは、これまで政策に関わってきたアクターである国土交通省が省内での議論を通じ、政策イメージを変えろという姿が見られた。<sup>(32)</sup>

水道事業については、公衆衛生の面から社会資本整備の面への水道政策のイメージの変化は、国土交通省への一元化の際に生じている。また公衆衛生の面がなくなるわけではない。よって公衆衛生としての水道事業のイメ

ーに限界があったから起こったとは言えない。しかし、老朽化した上下水道の施設の更新が必要となる今日、上下水道を一体化して老朽化対策を行うことは効率的である。また災害時に上水道の破損を国土交通省の地方整備局が下水道と同様に復旧しやすくなることも重要である。既存の公衆衛生というイメージの限界から生じた政策転換ではなく、むしろイメージが加わった政策転換であるが、必要のある政策イメージの転換であったと考えられる。

### 6. 3 二つの政策転換の共通点・相違点

国土交通省の地域公共交通政策と水道政策は二つとも二〇二三年に政策転換が起きた。地域公共交通政策では資金面や自治体と民間事業者との協議のための国の支援体制が作られ、上水道事業は厚生労働省から国土交通省に移管された。

二つの政策の共通点として、第一に、二〇二三年に至るまで長い間政策転換に至らなかったことがある。第二に、コロナ禍を受け、これまで以上の対応が必要となったが、省庁で大幅な変更を決定したというよりは、政治家が方向性を示し、それを受けて法改正等が行われたという点でも共通している。具体的には、方向性を示したのは、地域公共交通政策は骨太の方針であり、水道政策は首相官邸に設置された新型コロナウイルス感染症対策本部であった。

相違点は、地域公共交通政策の場合、国土交通省がコロナ禍以前に行ってきた対応によって解決されずに残ってきた問題の蓄積がコロナ禍で明確になった結果としての政策転換と言える。これに対し、水道政策の場合、厚生労働省による対応の結果が国土交通省に波及したことによる政策転換であるという点である。

## 7. 終わりに

本論文は、二〇二三年に国土交通省においてインフラ整備に関して行われた政策転換は、コロナ禍という外的要因と政策に関わるアクターとがどのように作用したことで実現したのか、そのメカニズムについて明らかにすることを目的とした。そこで Baumgartner、Jones & Mortensen (2023) による断絶均衡モデルによる政策転換の視点を基に、分析視角を設定した。また二〇二三年の変更以前の政策を検討し、からこれまでの均衡状態を示した。そのうえで政策転換の詳細、政策に関係するアクターの行動、政策イメージの変化についてインタビュアーや資料に基づき明確にした。

事例研究から、地域公共交通政策の転換の場合、少子高齢化による利用者の減少など地域公共交通に関して生じている問題への対応がなされてこなかったわけではないが十分ではなかったことが、コロナ禍で明確になった。そのため、国により財政支援を含んだ政策に踏み切ることとなった。また、政策転換の段階で政策イメージの変化が伴っていたことが明らかになった。水道政策については、厚生労働省の感染対策の強化から波及して、政策転換が行われたため、水道事業への対応が不十分であったから今回の水道一元化という政策転換が起こったとは言えなかった。ただし、政策転換の段階では、水道事業を公衆衛生として捉える政策イメージから社会資本整備としても捉えるという変化は見られた。さらに二つの政策転換とも省庁が積極的に行ったというよりも、危機感を持った政治家の関わりが政策転換を促したことを示すことが出来た。具体的には「骨太の方針」や「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の方向性」の提示、地域公共交通については関係する議連による首相等への提言がなされていたことが明らかになった。

均衡状態の断絶についてであるが、地域公共交通については、政策イメージが変わったことで、自治体や民間

事業者だけで実施してきた地域公共交通に対し、国がこれまで以上に関与することになった。言い換えると政策形成や実施に関わるアクターの均衡が崩れてきたと言えよう。ただし、二〇二三年に政策転換されたばかりであり、国による支援がどれほど進むかは現段階では明確にはできない。水道事業については、上水道事業に公衆衛生が重要でなくなったわけではないが、厚生労働省が感染症対策に注力するために、結果として国土交通省へ移行され、上水道政策に関わるアクターには断絶がみられた。

本論文で事例対象とした政策は事例の数が少ないため、全ての政策について、これまでの問題に対して対策が十分ではなかった場合に、問題が蓄積し、コロナ禍のような大きな事柄を受けて、山崩れが起きるように大きく変わるということや、政策転換には政治家の行動が影響しているとは言い切れない。さらなる事例研究が必要となる。また、二つの政策は、変更されたばかりでその後どうなるかは明らかではなく、正のフィードバックが起こった状態は安定するのかについては今後を待たなければならない。本来はもっと踏み込んだ政策転換が必要であったかもしれない。しかしそれには、地域住民を含めより多くの人々が地域の社会インフラ整備や地域公共交通の維持が困難になっていることや自治体や民間事業者の努力だけでなく、国からの資金等の支援も必要となっていることなどを認識し議論を通じて、新しい政策イメージを共有することが求められると考える。

(1) 本論文は科学研究費による研究「持続可能な公共交通と政治の役割に関する比較分析」(課題番号19K01410)の研究成果の一部である。本論文のためにご協力くださった、鉄道議連幹事長の盛山正仁衆議院議員ほか、国土交通省鉄道局鉄道事業課の方々(特に二〇二一年当時課長)、同総合政策局地域交通課の方々、水管理・国土保全局下水道部下水道企画課の方々(特に厚く御礼申し上げます)。また、本論文のもととなった二〇二四年度日本行政学会での研究報告の際に様々な有益なコメントをくださった方々にも御礼申し上げます。

(2) 米国では、公共交通整備に対する補助は州および地方が主体となってきたが、Urban Mass Transportation

- Act of 1964を通じて、公共交通の資本整備に対する連邦補助がされることとなった。一九七三年には Federal-Aid Highway Act of 1973 の成立に伴い成立し、道路特定財源であった道路信託基金 (Highway Trust Fund: HTF) の資金を公共交通の資本整備に流用することが可能となり、一九八二年には HTF のなかに公共交通勘定 (Mass Transit Account) が設けられた。一九九一年には以後六年間の連邦陸上交通補助プログラムを規定した Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991: ISTEA が成立し、州および地域が、道路および公共交通間の資金流用が可能となった。その後もこうした理念が踏襲されている。Weiner (1997)、川尻 (二〇〇四) 六九頁、三田 (二〇一五) 参照。
- (3) 地域鉄道のデータについては、国土交通省ホームページを参照。https://www.mlit.go.jp/etudo/etudo\_tk5\_000002.html (二〇二四年五月二日現在)
- (4) 国土交通省資料「地域交通の現況について」参照。
- (5) 国土交通省総合政策局地域交通課、二〇一九年九月九日参照。
- (6) 法改正については、国土交通省総合政策局地域交通課資料「地域公共交通と予算制度」(二〇二〇年二月ヒアリング時に提供)に基づく。
- (7) 既にあった事業として、軌道運送高度化事業、道路運送高度化事業、海上運送高度化事業、鉄道事業再構築事業がある。
- (8) 計画のポイントとして、①コンパクトシティ等のまちづくり施策や、観光振興等の地域戦略との一体性の確保、地域全体を見渡し利用者の利便性を向上するような地域旅客運送サービスの提供の確保、②地域特性に応じ、自家用有償旅客運送、福祉輸送、スクールバス等を最大限活用し、Masas の導入等、新たな技術を活用した利用者の利便性向上させること、③法定協議会を設置し、住民を含む交通事業者等の地域の関係者との連携により、地域が自らデザインする交通を目指すことが示されている。北陸信越運輸局交通政策部交通企画課、二〇二三年五月参照。
- (9) このほか、貨客運送 効率化事業を新設した。
- (10) 国土交通省鉄道局 (二〇二三 a) 五頁参照。
- (11) 大量輸送機関としての鉄道の特性を生かした旅客運送サービスの持続可能な提供が困難な線区(特定区間)の場合

合である。

(12) 社会資本整備総合交付金には、基幹事業に加えて、基幹事業の効果を高めるために必要な事業・事務にむけた効果促進事業がある。これは、地方自治体の作成する社会資本整備計画ごとに交付対象事業全体の二〇％を目途としている。こちらでも鉄道・バス車両の導入を支援できる。

(13) 鉄道局職員および、法改正当時の鉄道課長へのインタビューのほか、以下を参照。JR西日本プレスリリース「二〇二二年五月社長会見」[https://www.westjr.co.jp/press/article/2021/05/page\\_17873.html](https://www.westjr.co.jp/press/article/2021/05/page_17873.html) (二〇二四年五月二日現在)

(14) 関西広域連合「要望書」。(二〇二四年五月二日現在)

(15) 改正に関わった鉄道局職員への筆者によるインタビューより。なおJR東日本も輸送密度二〇〇〇人未満という利用が特に少ない六六区間の二〇二一年度の収支を二〇二二年一月公表した。全区間で総額六七〇億円を超える赤字であった。<https://www.nhk.or.jp/shutoken/newsup/20221125a.html> (二〇二四年五月二日現在)

(16) アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会、二〇二二年八月二六日。

(17) 詳細は、交通政策審議会 交通体系分科会 地域公共交通部会二〇二三年六月三〇日を参照。

(18) 議連の動きは、筆者による盛山議員へのインタビューに基づく。

(19) NHK二〇二二年五月一九日。<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220519/k10013632901000.html> (二〇二四年五月二日現在)

(20) デジタル田園都市国家構想基本方針 (二〇二二年六月閣議決定) でも同様の内容が示された。「ICTの活用による持続可能性と利便性の高い公共交通ネットワークの整備 ICTを活用し、交通事業者と地域との官民共創等による持続可能性と利便性の高い地域公共交通ネットワークへの再構築」を図るため、法整備等を通じ、国が中心となつて事業者と地方公共団体が参画する新たな協議の場を設ける」ほか、「規制見直しや従来とは異なる実効性ある支援等を実施する」閣議決定「デジタル田園都市国家構想基本方針」二〇二二年六月七日。

(21) このほか、二〇二三年二月一〇日に閣議決定された地域交通法の改正については、鉄道議連の主張である幹線の維持とは異なるが、ローカル鉄道の維持を進めることで妥協した。盛山議員への筆者によるインタビューより。

- (22) 筆者による鉄道局職員へのインタビューより。
- (23) 衆議院、参議院の議案情報のほか、加藤ら（二〇二三）参照。
- (24) 衆議院、第二一回国会閣法第一七号附帯決議「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」より。
- (25) バリアフリーのための補助金は除く。
- (26) 行政管理庁行政管理局（一九五八）参照。一九五七年には水道法が制定された。
- (27) 新型コロナウイルス感染症対策本部（令和四年六月一七日）、新型コロナウイルス感染症対策本部（令和四年九月二日）参照。
- (28) 厚生労働省健康・生活衛生局水道課、国土交通省水管理・国土保全局下水道部、令和五年一二月参照。
- (29) 国土交通省総合政策局地域交通課の職員は「コロナで一〇年以上進んだ」と述べている。筆者によるインタビューより。
- (30) 鉄道議連の幹事長を務める盛山議員は、「長い間取り組んでこなかったことが、コロナによって致命的になった、機が熟した」と述べた。筆者によるインタビューより。
- (31) これまでの水道政策について課題がなかったということではない。近年は施設の老朽化が深刻で、漏水や破損事故が発生している。災害に伴う長期断水が生じているため施設の維持管理のための取り組みがある。しかし、人口減少や節水家電の普及などから水道の収入は低下しており財源不足で施設の更新が進んでいない。これまで、中央省庁では水道は厚生労働省、下水道は国土交通省と所管が分かれていたが財政難で人員が減少しているなか、実際に事業に携わる地方自治体においては、水道も下水道も、さらには浄化槽も含めて、同じ部署で担当しており、一元化を考える必要がなかったとは言えない。衆議院、第二一回国会 厚生労働委員会国土交通委員会連合審査会 第一号（令和五年四月二六日（水曜日））での生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備に関する法律案（内閣提出第四五号）をめぐる議論も参照。
- (32) 地方鉄道への国による資金面での支援について検討を始める際には省内でも異論があり、社会資本整備総合交付金に入れる際にも困難があった。鉄道局へのインタビューより。



参考文献

- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones (2002) "Positive and Negative Feedback in Politics", Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones, ed(s), *Policy Dynamics*, University of Chicago.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones, ed(s), (2002) *Policy Dynamics*, University of Chicago.
- Baumgartner, Frank R., Christian Breunig, Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen, Michael Nuytemans, Stefan Walgrave (2009) "Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective", *American Journal of Political Science*, 53 (3), pp. 603-620.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen (2023) "Punctuated Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking", Christopher M. Weible, *Theories of the Policy Process* (5<sup>th</sup> edition), Routledge.
- Howlett, Michael (2009) "Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency", *Journal of Public Policy*, Vol. 29, No. 3, pp. 241-261.
- Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner (2005) *The Politics of Attention*. University of Chicago Press.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: HarperCollins College.
- Mahoney, J. (2000) "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society* 29, Vol. 29, No. 4, pp. 507-548.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time : History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiner, Edward (U.S. Department of Transportation) (1997) *Urban Transportation Planning in the United States: An Historical Overview: Fifth Edition*. September 1997.
- 青木亮 (編) (二〇二〇) 『地方公共交通の維持と活性化』成山堂書店。
- 板谷和也 (二〇一三) 『ヨーロッパにおける地域公共交通政策の現状』自治研中央推進委員会編『月刊自治研』、六五卷

七七一号、五二―五九頁。

宇都宮浄人(二〇二〇)『地域公共交通の統合的政策…日欧比較からみえる新時代』東洋経済新報社。

大井尚司(二〇二三)『地域公共交通のいまとこれから…交通政策をめぐる諸制度の趣旨と変遷を踏まえて』ぎょうせい『ガバナンス』二七〇号、一六―一八頁。

香川正俊(二〇一七)『地域公共交通の活性化・再生と公共交通条例』日本評論社。

笠原英彦(編集)、桑原英明(編集)(二〇一三)『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房。

加藤博、岡田祥昂、宮脇僚士(二〇二三)『地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律について』衆議院調査局『Research Bureau 論究』一〇号、二八―二九頁。

川尻亜紀(二〇〇四)『米国都市交通資本整備に対するISTEAおよびTEA-21の効果と評価：フレキシブル・ファンドの制度的枠組みを中心に』『交通学研究』四七巻、六九―七八頁。

熊谷和哉(二〇二〇)『水道行政の現状と課題』『環境技術』四九巻一号、二四―二八頁。

武元英輝(二〇二三)『地域公共交通の再構築に向けた法整備…地域公共交通活性化再生法等改正案に関する国会論議』『立法と調査』四五八号、四九―五九頁。

富田新(二〇二四)『ターニングポイントを迎える地域公共交通と下水道事業、特集 地方行財政二〇二三年の三大ニュースと二〇二四年の展望』『地方財務』八三五号、四五―五〇頁。

三田妃路佳(二〇一五)『道路予算と公共交通予算に関する制度変化の日米比較』『社会とマネジメント』第二二巻、三五―六六頁。

諸富徹(二〇二三)『持続的な地域公共交通の未来——支える税制と日本版シュタットベルケの可能性』ぎょうせい『ガバナンス』二七〇号、二五―二七頁。

読売新聞経済部(二〇二三)『JRは生まれ変わるか——国鉄改革の功罪』中央公論新社。

## 参考資料

アフターコロナに向けた地域交通の「リ・デザイン」有識者検討会(二〇二二)『アフターコロナに向けた地域交通の

「リ・デザイン」に関する提言(令和四年八月二六日)」

行政管理庁行政管理局(一九五八)「昭和三二年一月一八日閣議決定」『行政管理年報』七卷、四五―四六頁。

厚生労働省健康・生活衛生局水道課、国土交通省水管理・国土保全局水道部(二〇二三)「令和六年度水道事業予算の概要(令和五年二月)」

国土交通省「地域交通の現況(こころ)」<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001612741.pdf> (二〇二四年五月二日現在)

国土交通省「令和五年度予算決定概要(令和四年二月)」「令和六年度予算決定概要(令和五年二月)」

国土交通省交通政策審議会 交通体系分科会 地域公共交通部会 最終とりまとめ(二〇二三)「地域公共交通の「リ・デザイン」の実現に向けた新たな制度的枠組み等に関する基本的な考え方(令和五年六月三〇日)」

国土交通省総合政策局地域交通課(二〇一九)「地域交通をめぐる現状と課題(令和元年九月九日)」<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/00131082.pdf> (二〇二四年五月二日現在)

国土交通省鉄道局(二〇二三a)「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に向けて」  
国土交通省鉄道局鉄道事業課(二〇二三b)「鉄道と地域再生について(二〇二三年三月一三日)」

新型コロナウイルス感染症対策本部(二〇二二)「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の方向性(令和四年六月一七日)」

新型コロナウイルス感染症対策本部(二〇二二)「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策(令和四年九月二日)」

北陸信越運輸局交通政策部交通企画課(二〇二三)「地域公共交通活性化再生法の概要及び地域公共交通の「リ・デザイン」(再構築)を進めるための同法等の一部を改正する法律案について(令和五年四月二四日)」