

## Ⅱ－５ 交通政策基本法と交通権保障の仕組みづくり (公開研究会講演録)

桜花学園大学教授 森田 優己

### 交通政策基本法と交通権

2013（平成25）年12月に交通政策基本法が通過しました。同法第2条「基本的認識」には「国民等の交通に対する基本的需要の充足が重要」と記されておりますが、民主党政権時代に議員立法として最初に提案された「交通基本法案」には移動を保障するための権利として「移動権」という文言が入っていました。その一方で、今回の交通政策基本法第16条には、国の施策として「日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等を行う施策を展開する」という文言が入っており、第17条には、「高齢者、障害者、妊産婦等の円滑な移動のために施策を展開する」と記載されています。

交通権学会では1998年に「交通権憲章」を作成し、平等性の原則、安全性の確保、整合性の尊重をはじめとし、国民が交通を行うための11の項目について提案を行ってきました。これらの権利や責務は国民が交通と関わる上で当然のことですが、憲章の作成から15年経過してようやく法律として認識されるようになってまいりました。

交通権とは狭い意味では移動する権利です。交通権学会では「交通権憲章」の作成にあたって様々な議論を積み重ねてまいりました。そこで明らかになったことは、交通とは「移動」と異なり、人的交流による文化の形成まで意味する概念であるということです。

ところで、交通権憲章の作成から法制度の制定に至るまでなぜここまでの時間を要してしまったのか。その理由は第1に交通権という概念が曖昧で、個人の請求権として法的な権利を保障することを考えた場合、権利内容について国民のコンセンサスが得られなかったためです。実際に、2009年11月13日から2010年6月7日まで計13回開催された交通基本法検討会では、パブリックコメントの募集を2回行いましたが、フィードバックは一切なされませんでした。その後、2010年10月8日から、国土交通大臣が交通政策審議会と社会資本整備審議会に対し、「交通基本法案の立案における基本的な論点について」という諮問を行った際には、合計4回しか小委員会が開催されていません。結論として交通権を法制度上明記することは時期尚早であるということになってしまいました。やはり、個人の請求権として法的な権利を保障することになれば、何をどこまで保障するのかということについて国民のコンセンサスがない、ナショナルミニマムやシビルミニマムの範囲や領域についてコンセンサスが全く得られないままであったことが影響を与えたのではないかと思います。

第2に、仮に交通権を法律で認めた場合、行政が住民にそれを保障できなければ、行政の不作为が問われることになるという意見が行政から寄せられたためです。これは交通事業者も同じで、もし不採算を理由にサービスを廃止しようと考えていても、法制度の縛りが出てくるために廃止できないということになってしまいます。国土交通省が交通事業者を実施したアンケートでは、交通権という文言を加えて欲しいという意見よりも加えることによる不安や懸念の方が多く寄せられました。

第3に、コンパクトシティ等集約型の都市・地域づくりがすすむなかで交通権を保障し

てしまえば、例えば1つの地域にまちを集約したいと思っても、郊外に住んでいる人をその地域から移動させることができないからです。

第4に、権利を保障する側とされる側の対立が浮き彫りになってくる可能性があるためです。行政の不作为の問題と同じで、権利を保障することで行政や交通事業者が関与するのは当然という考えが正当化されてしまえば、住民を巻き込んだ交通システムが整備されなくなってしまう恐れがあるということです。

### 生存権および居住地選択との関係

交通権は日本国憲法第22条および第25条と第13条が集合した新しい権利概念と言えますが、当然のことながら、交通権に対してはいくつか批判も存在します。

第1に、交通権は地域社会における人々の暮らしについて十分に考慮していないのではないかという批判です。第2に、私有財産として居住地選択が行われ、そこに生存する権利との関係が曖昧であるとの批判です。つまり、住んでいるということを前提にしたなかで、交通権を考えなければならないのではないかという批判です。

以上の2つの批判についてどのように考えるのかという質問を頂きましたが、いまだ答えが出ないままです。しかし、交通権は居住地選択の権利や生存権との関係を核にして考えるべきで、コンパクトシティ等のまちづくりと融合させるためにどのように政策誘導を行っていくかが重要であると思います。例えば、大阪府箕面市の立地適正化計画では、コンパクト+ネットワークという概念のもとで、市内を結ぶ交通体系と郊外を結ぶ交通体系を整備し、沿線に立地誘導する取り組みが展開されています。また、富山市では補助金を出して市が定めた優先区域に店舗や住宅を移動するというインセンティブ政策を講じています。

では、交通権を保障するためのサービス供給の担い手とは誰なのか。これまで日本の公共交通は事業者主体のもとでサービスが提供されてまいりました。しかし、2002年の規制緩和以後、サービスの参入・退出が容易になり、事業者が撤退したサービスや交通空白地域のサービス供給においては、地方自治体が主体となるケースが増えてまいりました。とくに、東京都武蔵野市の「ムーバス」から始まった「コミバスブーム」は、地方自治体による公共交通サービスへの関与をいっそう促進させました。ただ、そのなかには、選挙の道具に利用されてしまい、無計画に運行されているサービスも少なからず存在するようです。

その後、2006年には道路運送法が改正され、コミュニティバスについては通常の乗合バスと同様に第4条乗合のなかに含める一方で、NPOや地域住民が主体となって運行する自家用車有償運送や過疎地有償輸送などの参入要件も緩和されました。この頃から、地方自治体と地域住民の協働によるバスの運行事例が少しずつ増えていきますが、あくまで地方自治体がサービス提供に主導的役割を果たしてきましたが、誰がイニシアティブを発揮するのかについて法制度上明文化はされておられません。ようやく2011年の民主党政権で地域公共交通確保維持改善法が制定され、ナショナルミニマムの確保に対する国の責務が規定されました。2013年の交通政策基本法、改正地域公共交通活性化及び再生法ではそうした行政の責務に関する法的取り決めが徐々に具体化されるようになっていきます。

従来、公共交通はほぼ民間事業者の運営に任せきりでした。地方自治体は不採算が生じ

た場合、事業者に赤字補てんをしてバスを維持してきました。2002年以降、そうした路線に廃止申請が相次ぎ、それに対する対応措置を検討するために地域公共交通会議が開催されてきました。しかし、現代に求められているのは、事業者、住民、利用者、学識経験者をはじめとする地域の関係者が知恵を出し合いながら整備される「持続可能な地域公共交通ネットワーク」であり、そこでは地域の総合行政を担う地方自治体が先頭に立つ必要があります。

### 交通権の条例化と交通権の実現に向けての課題

ところで近年、交通権の保障を条例で制定する動きが各地で報告されています。最も新しい条例は「岐阜市みんなで創り守り育てる地域公共交通条例」で2015年11月にできました。このような地方自治体による公共交通条例にはどのような意味があるのでしょうか。それは公共交通を地域の社会的共通資本として再定義し、自治体の責務と権限を明確にし、交通事業者を社会的共通資本の維持・管理者として地域社会から信託された機構と位置付け、市民に対しては公共交通が社会的共通資本であるという理解を求めているというところにあります。

地方自治体の条例では交通権という言葉が使われるケースはあまりみられません。しかしそれは権利概念を使わずに、政策的な手段を使って国が責任を持つのではなく、地方公共団体が条例を決めて、そこで法制化していくという方向付けができていくような感じがし、それは国として非常に無責任ではないかという思いを持っています。英語訳で交通権は *Human right to Transport* ということ、**「交通への権利」** となります。ドイツの公共近距離旅客輸送地域化法は、*Daseinsvorsorge*（生存配慮）という言葉が使われています。

全ての人に交通権を定着させることが交通権の目的であり、それを裏付ける法律の使命であると考えています。交通権の実現に向けては国による関与は必要不可欠であり、今後、国がどのように関わってくるかが課題になると思います。以上で基調報告を終わりたいと思います。ありがとうございました。（拍手）