

# 交通基本法案

## ～地域公共交通の確保・維持・改善に向けて～

国土交通委員会調査室 やまごし のぶひろ  
山越 伸浩

### 1. はじめに

我が国においては、マイカーの普及に伴い、地域公共交通機関が衰退している。そうした地域公共交通が衰退することにより、自分で自動車を運転できない高齢者や障害者など「交通弱者」と呼ばれる人々の日常生活を営む上で必要な交通をどのように確保するのが喫緊の課題となっている。

また、政府は、平成32（2020）年までに2（1990）年の二酸化炭素排出量の25%を削減するとしており、そのため国土交通分野においては、我が国の二酸化炭素排出量の2割を占める交通部門においてモーダルシフトの推進や、自転車、バス、路面電車、鉄道などが充実した「歩いて暮らせるまち」を形成していくことが課題となっている。

こうした課題を解決するために、政府は、「交通基本法案」を第177回国会に提出している。

本稿では、「交通基本法案」が提出されるに至った背景、経緯について概観するとともに、「移動に関する権利」（以下「移動権」という。）などについて紹介した後、本法案の概要について紹介していくこととしたい。

### 2. 地域公共交通の衰退

#### （1）地域公共交通の衰退

昭和40（1965）年度末に812万台だった自動車保有台数は、平成18（2006）年度末に7,923万台とピークを迎え、平成21（2009）年度末では7,869万台とわずかながらに減少している。この中でも特に、乗用車だけを見ると、昭和40年度末には229万台だったが、平成21年度末には5,790万台に達している。自動車全体では昭和41年から10倍弱増加したのに対して、乗用車だけを見ると25倍を超えて増加している。

こうした乗用車の普及等により、日常生活における自家用乗用車への依存が高まる一方、長期的に地域公共交通に対する需要は減少傾向にある。例えば、三大都市圏以外のバスの輸送人員は、昭和50（1975）年度には47億9,500万人であったが、平成19（2007）年度には15億9,400万人と67%減少している。地方鉄道の輸送人員についても、昭和62（1987）年度から平成19年度の期間に廃止・開業等に伴う営業路線の変化がない事業者（72社）について見てみると、昭和62年度は4億7,300万人であったものが、平成19年度には3億9,400万人へと17%減少している。国内旅客船の輸送人員についても昭和50年度の1億7,000万人から平成19年度の1億人へと41%減少している。

旅客の減少は、交通事業者の経営状況を厳しいものとしており、保有車両30両以上の一般乗合バス事業者の約7割<sup>1</sup>、地域鉄軌道事業者の約8割<sup>2</sup>、一般定期旅客航路事業者の約

7割<sup>2</sup>がそれぞれ赤字となっている。

こうした厳しい経営状況は、減便や廃止、設備投資更新の遅れなどサービスの低下につながり、更なる旅客離れを招くという悪循環に陥っており、地方都市や過疎地域における交通空白地帯なども拡大しつつある。

こうした地域公共交通の衰退によって、日常生活に欠かすことのできない交通手段を失っていく「交通弱者」の増加が問題となっている。子ども、高齢者、障害者などが「交通弱者」とされており、特に、身体障害者は366万人（高齢者である身体障害者も含む）、高齢者は2,567万人（人口の5分の1）となっている。今後、65歳以上の高齢者が総人口に占める割合を示す高齢化率は、平成42（2030）年には32%、62（2050）年には40%にまで上昇するとされている<sup>3</sup>。このように、人口に占める交通弱者の割合が高まっていく中、こうした人々の移動手段をどう確保するのが課題になっている。

## （2）バリアフリー化の推進

高齢者や身体障害者の移動については、バリアフリー化が推進されるとともに、地域公共交通への支援策が講じられてきている。

平成6（1994）年には、高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる建築物の促進を図るため、病院、劇場等の不特定多数の者が利用する建築物について、出入口、廊下等の施設を高齢者、身体障害者等が円滑に利用できるよう、建築主の努力義務、建築主の判断の基準となるべき事項の策定及び都道府県知事による指導等、さらに高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる建築物の建築をしようとする者に対する支援措置等について定めた「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律」（ハートビル法）が制定された。

平成12（2000）年には、高齢化の進展に対応して、高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動に係る身体への負担を軽減することにより、移動の利便性及び安全性の向上を促進するため、公共交通事業者等に対し、その旅客施設及び車両等の構造及び設備を一定の基準に適合させることを義務付けるとともに、鉄道駅その他の旅客施設を中心とした一定の地区において、当該旅客施設、道路その他の一般交通用施設及び公共用施設の改善を重点的かつ一体的に推進すること等を内容とする「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（交通バリアフリー法）が制定された。

平成18（2006）年には、建築物と公共交通でそれぞれバリアフリー化を行う両法律を統合した形で「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー新法）が制定され、現在、同法に基づいて、「移動等円滑化の促進に関する基本方針」が定められている。同基本方針については、18年の法制定時に定められたものが、22（2010）年度末までとされていたため、23（2011）年3月に改定され、32（2020）年度末を目指した新しい目標が設定されている。また、市町村が作成する移動等円滑化基本構想に基づき、高齢者、障害者等が計画段階から参加した「協議会」の意見を吸い上げた形での、建築物、旅客施設等及びこれらとの間の経路の一体的な整備が進められている。

### (3) 地域公共交通への支援策

地域公共交通の支援について、バス事業者に対しては地方バス路線維持費補助金及び公共交通移動円滑化設備整備費補助金、地方鉄道事業者に対しては鉄道軌道輸送対策事業費補助金、LRTシステム整備費補助金及び交通施設バリアフリー化設備等整備費補助金、離島航路事業者に対しては離島航路補助金など、個別の交通モードごとの補助メニューによる支援が行われてきた。

また、平成19(2007)年には、高齢化、過疎化等により経営状況の厳しい地域公共交通を支援するため「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が制定されている。

同法は、①地域が主体となって公共交通の活性化に向けた取組が行われるように、地方公共団体、交通事業者等の関係者による法定協議会（以下「地域公共交通協議会」という。）を設立すること、②同協議会で「地域公共交通総合連携計画」（以下「総合連携計画」という。）を策定すること、③特に重点的に取り組むことが期待される事業（地域公共交通特定事業）について、国による認定制度等を設けること、④認定等に係る事業に対し、関係法律の特例による支援措置を可能とすること等を内容としている。

具体的な補助の内容としては、鉄道、コミュニティバス・乗合タクシー、旅客船等の多様な事業に創意工夫をもって取り組む地域公共交通協議会への一括支援を行うものであり、①総合連携計画策定経費に対するものと、②同計画に基づいて策定される最大3年間の「地域公共交通活性化・再生総合事業計画」（以下「総合事業計画」という。）に基づき実施される事業に対するものとに分けられている。①の総合連携計画策定経費に対しては、2,000万円を上限として定額が給付される。また、②は、総合事業計画に基づく実証運行（運航）費用の2分の1、それ以外の事業に対しては2分の1（政令市が設置する地域公共交通協議会の取り組む事業にあっては3分の1）とされてきた。

ただし、「地域公共交通活性化・再生総合事業」については、平成21(2009)年11月の行政刷新会議による事業仕分けで、「総合的な観点から見て、こうした事業が現段階において国として行っていく必要性が乏しいことから、長期的には財源を移して各地方公共団体の判断に任せるべき」として、直ちに廃止すべきものと結論づけられた。

一方、三日月国土交通副大臣（当時）から、平成23(2011)年度の地域公共交通関連予算を約5倍の1,000億円としたいとの意向も示されるなど、地域公共交通関連予算の大幅増額を図る動きもあった。

これら一連の議論と「交通基本法」の制定に向けた検討を踏まえ、①「地域公共交通活性化・再生総合事業」の実証運行（運航）への支援が、複数の市町村にまたがるような広域幹線に対してのみ3年間だけにとどまること、②離島航路補助金、地方バス路線維持費補助金、鉄道軌道輸送対策事業費補助金など国の支援策は事後的な補助が中心であり経営のインセンティブとして十分でなかったことなどから、これらの事業を抜本的に見直すこととし、平成23(2011)年度予算において、上記に掲げた様々な補助金が廃止され、「地域公共交通確保維持改善事業（生活交通サバイバル戦略）」が新規に計上（予算額305億円）されることとなった。

「地域公共交通確保維持改善事業」は、「交通基本法」の関連施策として位置付けられ

ており、「地域公共交通確保維持事業」、「地域公共交通バリア解消促進事業」、「地域公共交通調査事業」の3事業を行うこととしている。

「地域公共交通確保維持事業」は、地域の交通ネットワークのうち国による継続的な支援が必要なバス交通、デマンド交通、地域鉄道、離島航路、航空路等の確保維持について、都道府県、市区町村、交通事業者若しくは交通施設の管理者等で構成される協議会（以下「生活交通ネットワーク協議会」という。）による議論を経た地域の交通に関する計画（生活交通ネットワーク計画）に基づき実施される仕組みを支援するものである。「地域公共交通活性化・再生総合事業」と同様に生活交通ネットワーク協議会の取組に対する支援として行われるが、補助期間は3年間に限定されず、また、補助対象も広域幹線的な路線だけでなく、同一市町村内の路線も含まれることとなっている。

「地域公共交通バリア解消促進事業」は、バス、タクシー、旅客船、鉄道駅、旅客ターミナル等のバリアフリー化を支援するとともに、バリアフリー化されたまちづくりの一環として、LRT（Light Rail Transit：次世代路面電車システム）、BRT（Bus Rapid Transit：バス高速交通システム）、ICカードの導入等公共交通の高度化のための事業を支援することとしている。

「地域公共交通調査事業」は、地域の公共交通の確保・維持・改善に資する調査の支援等を行うとされている。

### 3. 交通部門の二酸化炭素の削減

平成19（2007）年度の日本の二酸化炭素排出量（13億378万トン）のうち、交通部門からの排出量は19.1%（2億4,920万トン）を占めている。この内訳は、マイカー1億2,037万トン（48.3%）、営業用トラック4,496万トン（18.0%）、自家用トラック4,370万トン（17.5%）、マイカー以外の旅客輸送分野3,047万トン（12.2%）、トラック以外の貨物輸送分野996万トン（4.0%）となっている。

また、貨物輸送分野で1億500万トンであった平成2（1990）年に比べると19（2007）年では9,860万トンと6.7%の減少であるのに対し、旅客輸送分野では1億1,210万トンであった平成2年に比べると19年では1億5,088万トンと34.6%も増加している。

このため、マイカーの二酸化炭素排出量の削減が課題となるが、我が国では就業者数6,300万人のうち、マイカーで通勤している人は、2,750万人（44%）に上るとされている。また、マイカー通勤からの二酸化炭素排出量は、年間推定3,000万トンとされており、マイカーからの二酸化炭素排出量の4分の1に相当する。二酸化炭素排出量を、1人の旅客を1キロ移動させる人キロベースで見ると、マイカーに比べて、バスが3分の1、鉄道が9分の1程度とされており、マイカー通勤から公共交通を利用した通勤へと誘導すること（通勤交通グリーン化）が重要だとされている。

さらに、営業用トラックは、自家用トラックに比べると二酸化炭素排出量原単位（1トンの貨物を1キロ輸送したときに排出される二酸化炭素の量）が7分の1とされており、トラックによる貨物輸送を自家用トラックから営業用トラックに転換する「自営転換」が

必要とされている。

加えて、上記の二酸化炭素排出量原単位で比較すると、二酸化炭素排出量は、営業用トラックに比べて内航海運は4分の1、鉄道は7分の1であるとされており、自動車輸送からさらに環境負荷の小さい内航海運や鉄道などの輸送モードに転換するモーダルシフトが必要だとされている。

この他、二酸化炭素の排出量が少ないいわゆる「エコカー」の普及促進も行われており、主なものとして、平成21（2009）年度から22（2010）年度にかけて実施された「エコカー補助金」や、自動車重量税及び自動車取得税の減免措置<sup>4</sup>が挙げられる。また、これらに加え、CNGトラック・バス<sup>5</sup>、ハイブリッドトラック・バス・タクシー、電気自動車、CNG車・電気バスへの改造といった低公害車の普及促進対策に補助金が給付されている。

## 4. 法案提出の経緯

### （1）議員立法としての「交通基本法案」

民主党及び社会民主党は、平成14（2002）年6月と18（2006）年12月の二度にわたって「移動権の保障」、「交通体系の総合的整備」等を主な柱とする「交通基本法案」を共同提案してきた。その後も、21（2009）年の衆議院総選挙の際に、民主党は、「政策集INDE X2009」において『交通基本法』を制定し、国民の『移動の権利』を保障し、新時代にふさわしい総合交通体系を確立します。」とし、社会民主党も「少子高齢社会や環境問題に対応する交通システムが求められています。『クルマ社会』の行き過ぎを転換し、公共交通を基盤に置いた人と地球にやさしい総合交通体系の確立をめざします。『誰もが、いつでも、どこからでも、どこへでも』安心・安全・快適に移動できる権利を保障するため、『交通基本法』を制定します」とした。

両党とも交通基本法において「移動権の保障」について規定することを掲げていた。

### （2）「移動権」

#### ア フランスの交通権

「移動権」については、外国の事例として昭和57（1982）年にフランス国鉄の改革に伴い制定された「フランス国内交通基本法」において「交通に関する権利」（以下「交通権」という。）が規定されている。同法における交通権は、第1条及び第2条で定められ、第1条では、国内交通体系の役割について述べ、それは安全や環境を尊重しつつ、「①移動制約者を含む全ての利用者の持つ移動する権利及びこれに関して交通機関を選択する自由、②その財貨の輸送を自ら実施するか又はこの輸送を自己の選択する交通機関に委託するに当たって全ての利用者に認められる権利を実現化することによって満たされる」とされ、第2条では、「①交通に関する権利の漸進的实施によって、利用者は、アクセス、サービスの質、運賃、共同社会の負担となる費用、特に公共輸送機関の利用による費用について合理的な条件の下で移動することが可能となる。このような意図の下に、移動制約者及びその介護者のために、特別措置をとることができる。②不利な社

会的環境に置かれた人々、特に島嶼及び都会からの遠隔地もしくは本土の交通不便の僻地に住む人々に対しては、この種の状況に適した想定を設けることができる。③交通に関する権利は、利用者に供されている交通機関及びその利用方法についての情報を受ける権利を含む。」<sup>6</sup>とされている。なお、同法は、基本的には交通政策の基本的方向性を定めるものであって、交通に関して個人に何を保障するかについて具体的に定めるものではないとされている。

#### イ 地方公共団体の条例における「移動権」の事例

我が国における地方公共団体の条例を見てみると、平成22（2010）年3月に議員提出条例として福岡市で制定された「公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例」において、前文及び目的（第1条）で、「すべての市民に健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障」と定められている。これは、「交通権」に通じる考え方を念頭に置いたものとされている<sup>7</sup>。

条例の特徴としては、「生活交通を支える主体をこれまでの交通事業者任せではなく、福岡市が積極的な役割や責任を果たすとともに、生活交通の確保について市民が提案し、参画する権利を明示したこと」、「市民と福岡市、交通事業者が協力し合って生活交通を支える仕組みを打ち立てたこと」であるとされている<sup>7</sup>。また、「公共交通空白地」、「公共交通不便地」等が定められ、そうした地域における生活交通を確保するため、「市民等及び公共交通事業者と相互に連携協力し、必要な支援を行うよう努めるものとする」<sup>8</sup>とされるとともに、移動制約者（高齢者、障害者等のうち移動に関し制約を受ける者<sup>9</sup>）への施策については、「市は、移動制約者に係る生活交通を確保するため、福祉有償運送事業者に対し、運営等に関する相談、助言、指導その他の必要な支援を行うものとする」<sup>10</sup>などとされている。

#### ウ 「移動権」（交通権）を巡る訴訟の判例

我が国では、「移動権」ないし「交通権」を憲法で明確に保障してはいないが、憲法第13条の幸福追求権、第22条第1項の移動の自由、第25条第1項の生存権を根拠に「移動権」ないし「交通権」が法廷で争われることはある。

代表的なものとしては、日本国有鉄道経営再建促進特別措置法により収支状況の悪い地方交通線として旧国鉄和歌山線が指定され、割増運賃が導入されたことに対し、それまで国鉄が成立以来貫いてきた全国一律運賃とは異なる運賃体系は、住民の交通権を侵害するものであり、格差運賃の定めは無効であるとして不当利得の返還を求めた「和歌山線格差運賃返還請求事件」（和歌山地裁判決、平成3（1991）年2月27日）がある<sup>11</sup>。本件の判決においては、「憲法第13条、第22条第1項、第25条第1項のいずれの規定についても、原告らの主張する交通権の根拠とはなしがたい。原告らの主張する交通権は、これを原告らの本件請求の根拠となるような具体的権利として考える限り、憲法上根拠づけることはできない」<sup>11</sup>とされている。

また、平成5（1997）年の北陸新幹線（東京－長野間）の開業に伴い、信越本線の一部が廃止となりバス転換されたが、当該路線の廃止は、公衆の利便を著しく阻害するものであり、運輸大臣が行った路線の廃止の許可処分は違法であるとして、その取消を求

めた「信越本線廃止許可処分取消請求控訴事件判決」（東京高裁判決、平成12（2000）年2月16日）もある。本件においては、控訴人らは、原告適格について、幸福追求権、生存権、移動の自由として位置付けられる「だれでも、いつでも、どこへでも、便利に安全、快適かつ低廉に移動でき、自由に貨物を送り、受け取ることができる権利」（交通権ないし交通の利益）を有し、信越本線利用者として本件路線の廃線により、その権利ないし利益を侵害されると主張したが、本件の判決においては、控訴人らは原告適格を欠き、本件控訴はいずれも理由がないとして却下されている<sup>11</sup>。

### （3）交通基本法検討会

平成21（2010）年9月の衆議院総選挙の結果、民主党、社会民主党、国民新党からなる連立政権が誕生した。これにより、民主党、社会民主党は、選挙公約等として掲げた交通基本法の制定に向けて、政府・与党として取り組んでいくこととなった。

交通基本法の制定については、平成21（2009）年10月に辻元国土交通副大臣（当時）が記者会見で表明し、同年11月に国土交通省内に「交通基本法検討会」が設置された。

「交通基本法検討会」は、平成21（2009）年11月から22（2010）年6月まで、13回にわたって開催され、学識経験者、地方公共団体、バス、鉄道、フェリー、航空、タクシーなどの各運輸事業者、NPO団体、労働者団体、物流関係団体、自動車生産団体など幅広く意見を聴いており、また、一般からの意見も募集している。

こうした検討を踏まえ、平成22（2010）年3月に「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けて—中間整理—」（以下「中間整理」という。）を、同年6月に「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方」（以下「基本的な考え方」という。）をそれぞれ発表している。交通基本法検討会の「中間整理」と「基本的な考え方」は、ほとんど内容が同一であるため、ここでは「基本的な考え方」について見ていく。

まず、第一に健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な「移動権の保障」は、交通基本法の根幹をなすとしており、それにより都市、地方、離島を問わず、バス、タクシー、鉄道、旅客船等の多様な交通手段による地域公共交通を維持・再生し、活性化している。また、自家用と公共の交通手段の最適な組合せ（ベストミックス）を再構築し、道半ばにある交通施設や乗り物のバリアフリー化を徹底する等としている。

第二に、国の支援措置は地域の自主性を尊重することを基本に充実・再構築が必要だととして、国の補助制度を充実するとともに、可能な限り地域の生活交通ネットワーク協議会の自主的な取組に対して一括交付する仕組みへ変えるとしている。また、交通分野において、健常者が移動困難者を支え合う「共助」の視点を加え、国も地方も「公助」の内容を大幅に充実すべきとしている。

第三に、世界の一步先を行く環境負荷の少ない交通体系とまちなみを形成するとして、自転車、バス、路面電車、鉄道などが充実した「歩いて暮らせるまち」にしていくため、経済的誘因、まちづくり政策、燃費規制などを総動員するとしている。また、地球温暖化対策税や自動車関係諸税の見直しに当たって、環境負荷の少ない交通機関や自動車に配慮するとしており、長期的には、コンパクトシティの推進、環境負荷の少ない都市・国土構

造の形成、新たな市場の創出などによって経済成長を図るとしている。このほか、マイカー通勤から公共交通を利用した通勤への誘導、都市部の渋滞対策、トラックの「自営転換」、モーダルシフトの推進、電気自動車の大量普及と周辺環境の整備を掲げている。

第四に、賑わいのあるまちなみと幹線交通網の連携により、地域の活力を引き出す交通網の充実を図るとしている。具体的には、交通網の充実により、人々がたくさん集まり、「賑わい」のある、「住んでよし、訪れてよし」の魅力的なまちづくり、住民参加のもとでの交通ルールの徹底を含めた総合的手法の導入、幹線交通網の総点検、日本発の新しい交通技術の海外への普及などを掲げている。

#### (4) 交通基本法検討小委員会

##### ア 「基本的な論点」の概要

「基本的な考え方」を受けて、平成22(2010)年11月に社会資本整備審議会及び交通政策審議会に「交通基本法検討小委員会」が設置され、同年12月までに4回審議が行われ、23(2011)年2月に「交通基本法案の立案における基本的な論点について」(以下「基本的な論点」という。)が報告された。

「基本的な論点」においては、①交通をめぐる状況及び交通に対する基本的な認識、②移動権、③「利用者目線・国民目線」の視点への転換に当たってのその他の論点等について以下のとおりに取りまとめられている。

##### ①交通をめぐる状況及び交通に対する基本的な認識

少子高齢化・人口減少、地球環境問題、国際競争の激化などが、社会の有り様を根底から変え、未知の時代の到来をもたらしており、このような転換期の交通政策の基盤となるのが「交通基本法」である。

「交通」とは、人又はモノの空間移動であるが、その意義は、経済活動・社会活動の基盤という機能を担うことにつきるだけでなく、社会参加を可能とすることと相まって、人が人間社会において文化的に、また、未来に向かって創造的に生きていく活力の源泉となっている。

このような基本的な認識を踏まえた場合、これまでの交通行政を抜本的に見直し、「利用者目線・国民目線」の行政に転換し、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進することが必要である。

##### ②「移動権」について

フランス国内交通基本法以外には、欧米主要国において「移動権」を規定している事例は見当たらないが、我が国の交通基本法案における「移動権」の取扱いを考える上では、特に、地域における生活に密接な関わりのある「生活交通」の維持確保の問題、「高齢者、障害者等の移動に係るユニバーサルデザイン化」等の論点がある。

移動権の保障については、賛否両論あるが、内容が不明確であるなかで権利を法定すると法制論、行政論、社会実態論からさまざまな問題の発生が懸念され、委員の意

見、これまでのパブリックコメントやアンケートを総合すると、交通基本法案に文字通り「移動権」若しくは「移動権の保障」と規定することは、現時点では時期尚早であると考えられる。

ただし、移動権が求められる背景には差し迫った問題があり、地域における生活交通や高齢者、障害者等の移動に係るユニバーサルデザイン化の推進の重要性を交通基本法の基本理念及び基本的な施策に規定し、必要な施策を講じるべきである。

### ③「利用者目線・国民目線」の視点への転換に当たってのその他の論点等

まちづくり、地球環境問題、観光立国推進の観点から、交通施策を推進する方向性等を示すべきである。

交通については、関係する主体は多様・複雑で、それぞれの関与する交通の分野もさまざまな広がりがあり、相互にネットワークでつながっている。関係者の責務に関し、交通特有の問題として、多様な関係者の連携・協働が不可欠である。

今回の審議で十分に取扱うことができなかつた国際交通、幹線交通、物流、交通に関する技術その他の分野については、今後、交通に関する基本計画の策定に向けて、さらに検討すべきである。

交通に関する基本計画は、社会資本整備重点計画と車の両輪として策定し、それを踏まえ、法制、助成制度を含め、行政運用の的確な対応が望まれる。

## イ 「移動権」の見送り

「基本的な論点」においては、「移動権」又は「移動権の保障」については、賛否両論があることが触れられている。そして、「移動権の保障」を支持するという考え方については、以下のとおり紹介されている。

①すべての人と環境に優しい公共交通の重要性が高まっており、社会インフラとして公共交通を位置付け、まちづくり・地域づくりと交通権の保障との両輪で、誰もが安心して移動できる豊かな社会を実現することが切に望まれる。高齢化に加えて、運輸事業の規制緩和が著しく進展したこともあり、地域住民の移動制約者の増加が著しく、その移動を保障する交通基本法制定の気運は熟している。

②交通基本法では、「移動権」よりも「交通権」の用語を採用することが望まれる。

「交通権」とは、国民の移動する権利であり、日本国憲法の生存権、幸福追求権など関連する人権を集合したものと定義される。憲法上保障された基本的権利を実質的に保障するものとして国及び地方公共団体は、国民・住民の交通権を保障する義務を負う。

③移動権を位置付けないと、困っている人々が移動を求めることに対し、「それは無理だ」と社会が容認し、必要な措置が講じられない。移動は、単に何かの目的を達成するためのものではなく、人の生き方を保障する面がある。

④移動権という呼称の当否はともかく、現状における交通手段別の発想による事業法

のアプローチを根底から見直し、「利用者目線」とする契機となる可能性があるのでは、プログラム規定ではなく、より具体的な権利として法定しないと実効性がないのではないか。

しかし、「移動権」又は「移動権の保障」に関する問題点として、法制論、行政論、社会的実態論として、以下のように整理されることとなった。

### ①法制論

- ・ 個々人の請求権としての法的な権利を保障しようとする場合、権利の具体的な内容が法令で定義される必要があるが、個々人の移動に関するニーズは、千差万別であり、現時点においては、権利の内容についての国民のコンセンサスが得られているとは言えない状況にある。
- ・ 過去において鉄道の運賃格差や路線の廃止に係る措置が、交通権に照らし適法であるか否かが争われた訴訟においては、判例は原告適格を欠くとの理由でその主張を退けるなどしている。

### ②行政論

- ・ 移動権を保障する責務を有するのは誰かということが問題となる。仮に、行政府がその責務を有するとした場合、個々人への権利内容の給付を裏打ちする財源が必要となり、それが整わなければ行政府は不作為を問われる。
- ・ 現在の居住地や各種施設の立地を前提として移動権を保障してしまうと、居住地や事業所の立地の変更を伴う施策の推進に障害が生じるおそれがある。
- ・ プログラム規定或いは抽象的な権利とした場合にも、各地において争訟の発生や交通の現場での混乱がもたらされるおそれがある。

### ③社会的実態論

- ・ 移動権を保障することが、それが求められる背景への最適な対応方法とは言えない可能性がある。例えば、交通権規定のあるフランスがそのような規定のないドイツ等よりも交通サービスが充実しているとは言い切れないことが挙げられる。
- ・ 交通は、利用者、運輸事業者等の関係者が協働してより良いものに創り上げていくべきものであり、「権利」として定めることは、当事者間に対立意識を生じさせ、サービスの向上の妨げになる可能性もある。
- ・ 移動が目的とする活動機会を保障するための施策を講じるに当たっては、移動という手段にとらわれることなく広い視野の下で多面的に検討することが重要である。
- ・ 権利と義務は表裏の関係にあり、権利のみを取り上げるのは問題である。

また、「交通基本法検討小委員会」が実施した「地方公共団体、事業者等アンケート」の結果において、「移動権」の内容についての考えを問う質問については、946件の回答のうち「定義、目的、趣旨等について議論が必要」(369件)、『移動権の保障』の考え方についてはもっと議論が必要である(88件)、『移動権』は、生存権と表裏

一体である」(83件)などの意見が寄せられた。また、「移動権」や「移動権の保障」を法律に位置付けることの考えを問う質問については、988件の回答のうち「国による財政支援が必要である」(239件)、「さらに検討が必要である」(235件)などの意見が寄せられた。

こうした法制論、行政論、社会的実態論からの問題点の指摘や、上記アンケート結果などから、同小委員会においては、交通基本法制定における大きな目的の一つである「移動権」の規定が時期尚早として見送られている。

移動権の規定が見送られたことで、制定の意味合いが半減するのではないかと質問に対して、馬淵国土交通大臣(当時)は、「この交通基本法の最大の目的は、交通基本計画というものを国が明定をして、まちづくりの観点、あるいは人の移動という観点から、今後の社会の在り方をしっかりと提示するものであり、さらには国土交通省が提示をする社会資本整備重点計画の両輪となる大事な計画を規定する法律であるという、正に上位概念の理念でありますから、今御指摘のような点は当たらないと思っています。」として、交通基本計画の策定こそが最大の目的であるとしている<sup>12</sup>。

その一方で、同時に同大臣は、「移動は当然ながらそれぞれ個人の社会生活の中で極めて重要な要素であることも十分承知しながら、法案を出すという立場に立って現実的な対応ということをしっかり考えていかなければならない。」<sup>12</sup>ともしている。すなわち、移動権の規定が見送られたとはいえ、それが必要とされた背景としての地域公共交通の衰退に伴う交通弱者の増大に対処するために、地域公共交通を運営する民間事業者に対する公的支援の枠組みをどのように確立していくのかということがより明確に担保されることが大切だということである。したがって人権の保障という側面よりも、交通弱者を支えるための地域公共交通の支援の根拠としての「移動権」を、今後どのように取り扱うかという議論は引き続き深められることも望ましいのではないかとと思われる。

## 5. 交通基本法案の概要

「交通基本法検討小委員会」における審議を踏まえて、平成23(2011)年3月、第177回国会に「交通基本法案」が提出されている。

「交通基本法案」は、全部で28条と附則から成っている。

### (1) 法律の目的

第1条では、本法律案の目的が定められている。本法律案は、交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、国等の責務を明らかにすることにより、交通安全対策基本法と相まって、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的としている。

### (2) 基本理念等

第2条から第7条では、基本理念等が定められており、①国民等の交通に対する基本的

な需要の充足、②交通の機能の確保及び向上、③交通による環境への負荷の低減、④交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携、⑤様々な施策相互間の連携、関係者の連携等による施策の推進、⑥交通の安全の確保について交通安全対策基本法との十分な連携について規定されている。

### (3) 責務

第8条から第12条にかけては、国、地方公共団体、交通関連事業者及び交通施設管理者、国民のそれぞれの責務と、それらの関係者の連携及び協力について定められている。

### (4) 法制上の措置等

第13条では、政府が、交通に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならないと定められている。ここでは、前述した「地域公共交通確保維持改善事業」が想定されている。なお、この事業の創設に伴い「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」を根拠として実施されていた「地域公共交通活性化・再生総合事業」は廃止されることとなるが、交通基本法案が成立すれば、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」は、基本法を受けた実施法という位置付けとなるため、今後、同法の見直しについても検討の必要が生じることもあろう。

### (5) 年次報告等

第14条では、交通の動向及び政府が交通に関して講じた施策に関して、政府が国会に年次報告書を提出することが定められている。

### (6) 交通基本計画

第15条では、交通に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、交通に関する施策に関する基本的計画としての「交通基本計画」について定められている。

「交通基本計画」では、①交通に関する施策についての基本的な方針、②交通に関する施策についての目標、③交通に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策、④その他交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項について定められることとされ、国土形成計画、社会資本整備重点計画、環境基本計画との調和を保つべきことが定められている。

なお、交通基本計画案は、内閣総理大臣、経済産業大臣及び国土交通大臣が作成し、閣議決定することが求められている。また、環境保護の視点からその作成に当たっては、あらかじめ環境大臣と協議しなければならないとされている。

馬淵国土交通大臣（当時）が、我が国の総合的な交通体系を定める本計画の策定こそが本法律案の最大の目的であると言及したことにも見られたように、交通基本計画の内容については、国民に理解しやすいものであることが望ましいと言えよう。

### (7) 国の基本的施策

第16条から27条については、第3条から第7条の基本理念に対応して国の基本的施策について定められている。

「日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等」(第16条)、「高齢者、障害者等の円滑な移動のための施策」(第17条)、「交通の利便性向上、円滑化及び効率化」(第18条)、「国際競争力の強化及び地域の活力の向上に必要な施策」(第19条)については、第3条の「交通の機能の確保及び向上」に対応している。

また、「交通に係る環境負荷の低減に必要な施策」(第20条)は第4条の「交通による環境への負荷の低減」に、「総合的な交通体系の整備等」(第21条)、「まちづくりの観点からの施策の促進」(第22条)、「観光立国の実現の観点からの施策の推進」(第23条)については、第5条の「交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携」に対応している。

最後に、「協議の促進等」(第24条)、「技術の開発及び普及」(第25条)、「国際的な連携の確保及び国際協力の推進」(第26条)、「国民等の立場に立った施策の実施のための措置」(第27条)については、第6条の「連携等による施策の推進」にそれぞれ対応している。

このうち特に第16条及び第17条については、「交通権」に代わるものとして設けられているとされており、第16条は、国が離島を始めとする地域における生活交通の確保等の施策を講ずることについて定め、第17条では高齢者、障害者等の円滑な移動を可能とするため必要な施策を講ずることが定められている。

## (8) 地方公共団体の施策

第28条では、地方公共団体は、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた交通に関する施策を、まちづくりその他の観点を踏まえながら、当該施策相互間の連携及びこれと関連する施策との連携を図りつつ、総合的かつ計画的に実施するものとされている。かつて、民主党、社会民主党が第165回国会(平成18年)に提出した法案には、国が策定する「交通基本計画」の下位計画として「都道府県交通計画」、「市町村交通計画」の規定があったが、地域主権の推進の観点から、今回の法案には規定されていない。

## 6. 交通基本法案における今後の課題

### (1) 東日本大震災の被災地における地域公共交通への支援

平成23(2011)年度から「地域公共交通確保維持改善事業」が新設され、地域公共交通支援が行われていく予定であるが、この事業により補助を受けられるのは、生活交通ネットワーク協議会の開催と生活交通ネットワーク計画の策定が前提となっている。もし、東日本大震災の被災地で同協議会を開催できない場合、従来のスキームとしての補助制度が廃止されているため、そのままでは地域公共交通の支援がより困難になるおそれがある。生活交通ネットワーク計画の策定ができるようにするための支援措置やその他被災地に対する何らかの特例措置について議論となろう。また、広域的に被害が及んでおり、「交通

基本計画」の策定に当たっては、被災地域の公共交通の復旧・復興についても配慮したものであることも望まれよう。

## （２）高速道路の料金政策との関係

当初、平成23（2011）年4月から導入されようとしていた普通自動車の上限料金2,000円の導入などを柱としていた「高速道路料金の新しい割引制度」の導入が、東日本大震災により見送られ、ETCを搭載する普通自動車の土日・祝日の上限料金を1,000円とする「ETC休日特別割引」を始め時間帯による各種割引料金の設定など、現在の料金割引<sup>13</sup>を継続することが決定されている。また、復旧・復興予算の確保の観点等から、23年度の「高速道路無料化社会実験」の予算についても、復興対策予算として編成される予定の23年度第一次補正予算の財源とされるとの報道もなされている。

「高速道路料金の新しい割引制度」については、平成23（2011）年度予算に特に計上される性質のものではないが、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」が平成20（2008）年に改正された時に創設された「高速道路利便増進事業」等を原資として実施されることになっていた。

「高速道路利便増進事業」は、民営化から45年以内に返済するとした高速道路に係る債務を保有する「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構」（以下「機構」という。）の債務の一部を国が引き受けることによって、10年間、各高速道路株式会社が機構に支払う道路のリース料金の引下げを可能とし、もって、高速道路の通行料金を引き下げたり、ETC搭載車両が高速道路にアクセスしやすくするためのスマートICを増設するなど、高速道路の利便性を増進し、通行台数を増加させようという政策である。同事業は、当初2.5兆円の債務引受けから始めたが、平成21（2009）年度、22（2010）年度の2年間において、「ETC休日特別割引」等の割引を実施するために0.5兆円が積み増しされ、総額3兆円の規模となった。なお、「高速道路利便増進事業」の実施から約3年経過した現在の残額は約2兆円（年間約3,000億円に相当）とされており、これについても、震災復興の財源にできないかが注目されている。また、その一方で、被災地の高速道路の通行料金を無料とすべきなどの意見も出てきている。

東日本大震災の復興に多額の経費が見込まれる中、大きく事情も変化しており、高速道路の料金引下げのためだけには多額の公費を投入しにくくなっている。これまで高速道路の政策的な料金引下げによって、マイカーと競合する公共交通機関である航空、鉄道、フェリーなどは大きく収益を損ねてきたこともあり、今後、「交通基本計画」を策定していく上で、総合交通体系の構築と高速道路の料金政策の見直しは、大きな課題となろう。

## （３）バリアフリー化推進に関する課題

交通基本法案に「移動権」が規定されなかったとはいえ、地域公共交通を確保、維持、改善することは必要なことであり、高齢者や障害者等の移動の円滑化を確保していくことは重要なことである。公共交通機関におけるバリアフリー化の進ちょく状況を見ると、旅客船のバリアフリー化（18.0%）、バスにおけるノンステップバスの普及（25.8%）、鉄

軌道車両のバリアフリー化（45.7%）、福祉タクシーの普及（62.0%）など芳しくないものもある。また例えば、ノンステップバスなどは三大都市圏における普及率が35.1%であるのに対し地方圏は7.7%に過ぎないなど、大都市と地方の格差が現れている。今後、地域格差の是正等が必要となろう。

#### （４）物流

「物流」については、①グローバル・サプライチェーンを支える効率的物流の実現、②環境負荷の少ない物流の実現等、③安全・確実な物流の確保等を目標とし、物流施策の総合的・一体的推進を図るため、「総合物流施策大綱（2009-2013）」が平成21（2009）年7月に閣議決定されている。今後、交通基本計画を定めていく上で、同大綱との調整が課題ともなっている。

また、トラックについては、営業用トラックの方が自家用トラックよりも二酸化炭素排出量が少ないなど「自営転換」が課題となっているが、こうしたトラックの自営転換を行うために、主にトラックの燃料に課税される軽油引取税の還元策として、年総額約180億円ほどの規模で「運輸事業振興助成交付金」が軽油引取税の徴税主体である各都道府県から、各都道府県のバス協会及びトラック協会に交付されている。同交付金については、トラックの低公害化や安全対策に使われてきているが、根拠となるものが通達（総務副大臣通知）に過ぎない以上、現状では都道府県に交付裁量権があり、大阪府などにおいて交付額が極端に減少されるケースも認められている。そこで、トラック業界などからは同交付金の法制化を求める声が上がっていたが、「平成23（2011）年度税制改正大綱」で、「交付金基準額の確実な交付を確保するため、法整備等を受け所要の措置を講じます。」とされており、今後の立法化への動きが注目される。

さらに、平成14（2002）年に実施されたトラック、バス、タクシーなどの需給調整規制の撤廃による競争激化が、運輸業界の経営や労働環境に大きな悪影響をもたらしてきたことなどもあり、近年、その見直しに向けた動きも生じてきている。

#### （５）地域公共交通におけるタクシーの役割

地域公共交通におけるタクシーの役割についても今後検討していく必要がある。タクシーが地域公共交通として初めて位置付けられたのは、平成21年に「特定地域における一般旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」が制定されてからである。国会における委員会審査で、自動車交通局長が、タクシーについても「地域公共交通活性化・再生総合事業」の対象になると答弁したものの、事例が全国で1件しかなかった<sup>14</sup>。

今後、交通弱者への支援の観点から、地域公共交通においてタクシーの活用をどう位置付けていくかが課題となっている。また、自家用車による福祉有償運送が普及してきているが、福祉タクシーによる輸送との競合性をどう整理するかも課題となっている。

\* \* \*

徒歩、自転車も交通基本法の中に含まれているが、まちづくり等とともに、どのようにこれらの「交通」を活用していけるのかも課題となっている<sup>15</sup>。

今後、様々な観点から、我が国の交通について国会で議論されていくことが望まれている。

- 
- <sup>1</sup> 「平成21年度の一般乗合バス事業（保有車両数30両以上）の収支状況について」（H22.10.8）より計算。
- <sup>2</sup> 交通基本法検討会「中間整理」（平22.3.30）8頁（<http://www.mlit.go.jp/common/000111071.pdf>）
- <sup>3</sup> 交通基本法検討会「中間整理」（平22.3.30）7頁（<http://www.mlit.go.jp/common/000111071.pdf>）
- <sup>4</sup> 自動車重量税は、平成21年4月1日から平成23年4月30日までの期間内に、新規検査・継続検査・臨時検査・構造等変更検査・予備検査のいずれかの検査による自動車検査証の交付又は返付を最初に受ける場合に適用される。自動車取得税は、平成21年4月1日から平成23年4月30日までの登録・届出分に適用される。
- <sup>5</sup> CNGとは、compressed natural gas（圧縮天然ガス）の略である。
- <sup>6</sup> 第1回交通基本法検討小委員会（平22.11.15）資料1-7-4
- <sup>7</sup> 栃木義博福岡市議会議員ホームページ（<http://www11.ocn.ne.jp/~tochigi/doc/act/201010.html>）
- <sup>8</sup> 公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例第8条
- <sup>9</sup> 公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例第2条第5号
- <sup>10</sup> 公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例第11条
- <sup>11</sup> 第1回交通基本法検討小委員会（平22.11.15）資料1-7-5
- <sup>12</sup> 馬淵大臣会見要旨（平22.12.24）（<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin101224.html>）
- <sup>13</sup> 現在の料金割引の内容について詳しくは、国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/common/000138452.pdf>）に掲載。
- <sup>14</sup> 第171回国会参議院国土交通委員会会議録第17号6頁（平21.6.16）
- <sup>15</sup> 自転車については、菅総理大臣が、「人と環境に優しい総合交通体系の構築は重要な課題であり、その際、自転車の活用も重要な役割を担うものと考えております。私の地元においても、自転車を重視した施策が幾つか取られております。現在、今後の交通に関する基本理念などを定める交通基本法案を今通常国会に提出するべく検討を進めているところであります。同法案及び同法案で想定している交通基本計画において、自転車の活用、地方の公共交通の再生、歩いて暮らせる町づくりなどの課題にも取り組んでまいります。」（第177回国会参議院本会議録第3号17～18頁（平23.1.28））として、自転車の活用について述べている。