

論 説

まちづくりと交通権保障とを実現する交通基本法制定を急ごう

土 居 靖 範

目 次

1. 近年の欧米の交通政策推移
 - (1) フランスの国内交通基本法制定
 - (2) イギリスの交通 New Deal と 2000 年交通法制定
 - (3) アメリカ合衆国の ISTEA 制定
2. 交通権思想の系譜
 - (1) フランスの国内交通基本法に見る交通権
 - (2) わが国の交通権思想の系譜
3. わが国でも交通基本法制定を急ごう
 - (1) 国・都道府県・市町村の役割明確化と財源制度の確立
 - (2) まず交通基本条例の制定からはじめよう
 - (3) 交通基本法制定運動の展開をはかろう

1. 近年の欧米の交通政策推移

わが国では第 2 次世界大戦後の 1960 年代にマイカー・モータリゼーションに突入した。高度経済成長期、国家の諸機構と諸機能とを結集して追求されたモータリゼーションにより、わが国の交通構造は大きく変貌をとげた。いわゆる「クルマ社会」に突入したのである。それから今日まで、クルマのもたらす影の部分、具体的には「自動車交通 3 悪」や公共交通機関の経営悪化、資源の浪費、中心市街地の空洞化、地域コミュニティの崩壊等は一層激化し、解決の展望は見いだしにくい状況で推移してきた。モータリゼーションの道は、「不可逆」の道といわれ、けっしてもとに戻らないものと見なされている。果して、「クルマ社会」から転換できるか。移動をマイカーに頼らない社会が到来するのは夢なのだろうか。21 世紀の最大の課題の 1 つと位置づけられる。

他方欧米先進諸国では、第 1 次世界大戦後にモータリゼーションに突入り 40 年間で成熟化した後、1960 年代にはその弊害が著しく顕在化し「反省期」に入っていた。その結果 1980 年代には欧米各国では交通政策でその解決を推進する法律の制定が相次ぎ、鉄道・路面電車の復活および TDM 政策導入が本格的に各都市で見られるようになってきた。自動車優先の交通政策を見直し、総合的な政策目標と具体的な施策遂行の基準などについて定める法律は現在までのところわが国には存在しないが、欧米に目を向けてみると 1980 年代から彷彿と登場してきている。1980 年代前後以降の欧米の一連の交通法規制定の動きは表 1 のようになっている。

交通政策の基本的・抜本的な方針を定めた法律として、1982年にフランスで「国内交通基本法 (Loi d'orientation des transports intérieurs)」, 1991年アメリカ合衆国でISTEA, 2000年英国で「交通法 2000 (Transport Act 2000)」が制定されている。それぞれを見て行きたい。

表 1 欧米諸国の主な総合交通法規・政策

国名	制定年	名称
ノルウェー	1979	総合交通計画
フランス	1982	国内交通基本法
スウェーデン	1988	交通政策法
オランダ	1990	第二次交通構造計画
アメリカ	1991	ISTEA (総合陸上交通効率化法)
ドイツ	1992	連邦交通路計画
イギリス	1998	新交通政策
アメリカ	1998	TEA-21 (21世紀交通平等法)
イギリス	2000	交通法 2000
アメリカ	2005	SAFETEA-LU (新交通最適化法)

出所) 各種資料より作成

交通に関する人々の権利を明確に定め、各交通機関の意義と責務を整合性をはかりつつ、統合的に明らかにしたフランスの「国内交通基本法」から、まず取り上げたい。

(1) フランスの国内交通基本法制定

フランスのミッテラン社会党政権は1982年12月30日、国内交通基本法 (Loi d'orientation des transports intérieurs) を公布した。この国内交通基本法は鉄道のみならず、各種交通機関をも包摂した、いわば総合交通法という内容のものである。その特徴として、「第一に、鉄道輸送、道路輸送、内陸水路輸送、航空輸送のすべてを包含した国内交通および交通政策の意義と任務を、総合的かつ整合的に明らかにしていること。第二に、国内交通における各種交通手段の中で公共交通優先を打ち出していること。第三に、資本主義国において初めて「交通権」という新しい権利を打ち出し、明文化していること。第四に、交通政策の策定と実施につき、地方分権の推進を打ち出していること。第五に、交通権に加えて、公共サービス、社会的費用、交通体系などのキー概念を明らかにしていること。第六に、公共交通システムの維持・整備や費用負担など、国の果たすべき役割と責任を明らかにしていること」が挙げられる (交通権学会編『交通権』日本経済評論社、1986年刊、243～244ページより引用)。

フランスでは、1981年に社会党党首ミッテランが大統領に就任し、政権が交代した。これにより1970年代から始まっていた公共交通整備および利用促進型政策がさらに推し進められるようになった。同法はミッテラン大統領時代の1982年7月に法律案がとりまとめられ、議会の審議を経て、1982年12月30日に「国内交通基本法」として公布されたもので、社会党政権下で制定された法律であるという背景を留意する必要がある。1981年の大統領選挙で社会党のミッテランが保守系のジスカールデスタンを破り、続く国民議会選挙でも社会党が過半

数を獲得した。こうして第5共和制のもとで初の左翼政権が成立したのである。ミッテラン政権は、社会党のイメージを強く打ち出す必要から、企業国営化、労働者の権利強化、地方分権等、多くの新たな試みを行った。このような社会主義的政策の一環として、労働条件、地方分権、交通権についての規定を盛り込みつつ、折しも実施時期の迫っていたフランス国鉄改革に対応するため制定された法律であるという経緯をも考えると極めて興味深いものがある。

フランス国鉄改革とは、1938年1月1日に国内5鉄道会社の国有化により設立された「フランス国有鉄道（Société Nationale des Chemins de fer Français : SNCF）」は、設立時の協定（「国有鉄道会社設立に関する協定」1937年8月31日）で1982年12月31日に解散することと定められており、フランス政府はじめ関係者は、フランス国有鉄道を解散した後の鉄道経営について、1982年末までに検討する必要に迫られていたのである。

そこで、解散後のフランス国有鉄道のあり方について検討する委員会、フランス国有鉄道に代わって発足する企業体の定款についての審議を行う委員会、および国内交通体系の再編成を行い新政策の基本となる法律原案を作成する委員会が設けられ、それぞれの立場から国有鉄道に関するあらゆる問題についての検討が行われてきた。こうした検討を織り込んで社会党政権としての交通政策を指向するものが、国内交通基本法であった。

このように国内交通基本法は1983年1月1日をもって、それまでの公私混合形態の会社から商工業的な性格をもつ公施設に移行するフランス国有鉄道の新定款を規定することを目的の一つとするが、鉄道のみならず、自動車、河川輸送、航空すべての交通機関を対象として、交通政策の意義と責務をもそれぞれ明らかにした。特に、交通政策の策定と実施に関する地方分権の推進を打ち出し公共交通システムの整備・維持について、国と地方自治体の果たすべき役割と責任を明確にした点、また、あらゆる人に自由に移動する権利を保障すべきとする、いわゆる「交通権」を明記した点が大きな特徴といえる。

この法案の国会上程に先立ち、当時のシャルル・フィテルマン運輸大臣は、「新しい交通政策をめざして」と題する論文を1982年9月18日付『ル・モンド』紙に発表している。その中で、彼は、「交通基本法」策定の目標として、以下の4つを挙げている。

- ①人間性豊かな社会進歩に参加すること
- ②社会的効率性を確保すること
- ③空間の整備に資すること
- ④計画化と民主主義を調和させること

（交通権学会編『交通権』、日本経済評論社、1986年、273～281ページに全文の翻訳が掲載されている）。

ところで、フランスの国内交通基本法（Loi d'orientation des transports intérieurs、以後略称して、「LOTI」を使用することがある）は、異なる交通機関に適用される一般規定（第1編）、異なる交通機関に適用される個別規定（第2編）、雑則（第3編）の計3編で構成されている。第1編で

は交通に関する権利の規定、労働条件、社会基盤等の計画、交通に関する国家評議会 (conseil national des transports) に関する規則その他総則を、第 2 編では鉄道、都市交通、人および貨物の道路輸送、河川交通ならびに航空の各交通機関に関する規定を、第 3 編ではその他雑則として、この法律の適用範囲、島嶼部の交通についての規定をそれぞれ定めている。

LOTI は、制定後現在まで柔軟に改正をおこなっている。大規模な改正としては、国家領土の整備開発の方針を定めた 1996 年 6 月 25 日法律第 99-533 号、都市の連帯および再編に関する 2000 年 12 月 13 日法律第 2000-1208 号によるものが挙げられる。1996 年の改正は同年に制定された「大気法」との関連で、より一層クルマから公共交通や自転車への利用転換を求めることなどを内容とするものである。この改正により、ある一定の大気汚染危険レベルを超えた場合、県知事が公共交通の運賃を無料に出来る等の措置が盛り込まれている。また、土地利用との連携をとるように強調され、土地利用計画と都市交通計画を合わせた都市計画にすべきとされた。

LOTI で、国有鉄道の再編を中心に、交通政策全般にわたって政策の基本方針を具体的に定めている。これにより公共交通優先の総合的な交通体系の構築が目指されることとなった。このため、交通に関する基本方針を定める法律を持たないわが国において、交通基本法制定の動きの中で大いに参考とすべき手本として取り上げられることが多い。

フランスはかつては現在のわが国と同じような都市状況にあったが、現在では大きく異なった様相を見せている。フランスにおける近年の公共交通、特に軌道系交通機関 LRT (Light Rail Transit) の整備の充実は目を見張るものがある。かつてはわが国と同様に交通政策の重点は道路整備に置かれ、路面電車は 1985 年以前はマルセイユ、リール、サンテティエンヌの 3 都市にしか存在しなかった。しかし、1982 年末に LOTI が公布された頃から交通政策に大きな変化が生じた。この LOTI で確立された「交通権」(人は誰でも自由に移動する権利を持つ) と、折からの地方分権の流れが基礎となって、「PDU (Le Plan de Déplacements Urbains : 都市交通計画)」の策定が各都市圏に義務付けられたことは大きな意義がある。

このようにミニマムの公共交通サービスの確保が自治体の責任となり、この点を含めて都市圏の総合的公共交通の計画、運営の制度がつくられている。すなわち、地方分権化の中で、LOTI の下で、都市圏レベルにおいて関連自治体により都市交通組織機関 (AO : Autorité Organisatrice, 都市交通当局) を組織し都市交通区域 (PTU : Périmètre des Transports Urbain) を定め、都市交通マスタープランとしての都市交通計画 (PDU) を策定する。各 PTU の行政機関は、①交通に関する基本政策、都市交通計画の策定、②公共交通サービスの対価(運賃)および内容(経路、頻度、質)の決定、などを行っている。

この PDU は自家用車の合理的な利用と公共交通などとの共存を図ることを目的に歩行者、二輪車、公共交通、自動車交通、駐車に関わる計画方針と関連計画をとりまとめるものである。

PDU は、住民の審査、各自治体の議会、都市圏自治体連合の承認の下に決定されることになっている。PDU の内容には、交通プロジェクトと政策についての投資費用、運営費用についての財源計画が含まれている。1996 年の大気およびエネルギーの合理的利用に関する法律 (LAURE) において策定方法や具体的内容が示され、人口 10 万人以上の都市圏に対し、PDU 策定が義務づけられた。

また、公共交通に関してはその路線、事業者の選定、技術的運営方法の決定、運賃、事業者との契約、建設・運営に対する補助金と財源確保といった公共交通全般にわたる組織化が AO の責任となっている。

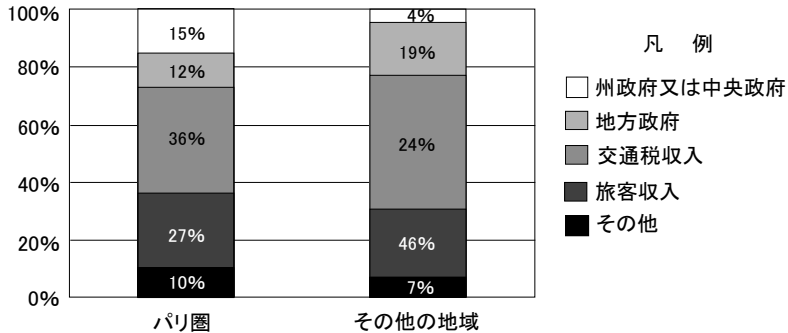
公共交通整備財源については、一定規模以上の事業所に対して適用される「事業所交通税」(Versement de Transport : VT) が、LOTI 制定以前の 1971 年から最初にパリ首都圏に導入されていたが、1973 年から地方都市圏にも拡大された。1980 年代になると、用途制限が撤廃され、適用される都市圏の範囲も広げられた。その後、交通税は、新線建設のインフラだけでなく、運営によって生じる赤字を補填する目的でも使えるようになった。

1994 年時点では、人口 2 万人以上の都市に適用され、その制限税率 (上限) は従業員支払給与総額の 2.20% (パリ) を最高に、人口 10 万人以上の都市圏で国の補助金を受ける大規模インフラ投資プロジェクトを持つ都市圏で 1.75%、そうでない場合は 1.00%、人口 2 万人から 10 万人までの都市圏で 0.55% となっている。

1992 年の全国の地方都市圏の総支出の財源についてみると、この事業所交通税収入が 38% と営業収入他の 32% を上回り、主要な公共交通財源となっている。パリ首都圏については、運営費用と資本費用に分けてみる事が出来るが、利用者運賃収入は、運営費用の 39% (総収入の 29%) を賄っており主要な収入源ではあるものの、事業者交通税も 25% (資本費用に回された分を含めて総収入の 19%) と大きな割合となっている。この税はストラスブールやナント等、多くの LRT 導入で活用されているが、近年フランス各都市でみられる地下鉄、トラムの整備の背景には、中央政府補助以上にこの地方レベルでの交通自主財源としての事業所交通税が大きく貢献していることがわかる。最近 1998 年の公共交通の維持・整備に係わる費用負担の割合を示すと、図 1 のようになっている。旅客収入に比べて、交通税の割合が高いことが伺える。

フランスの地方分権プロセスは、1982 年～1983 年のドフェール法で始まった (1982 年地方分権法、1983 年権限配分法等による)。地方分権は LOTI などで具体的に推進された。こうした一連の法律によって、国の地方自治体に対する監督権が軽減されたと同時に、県・地域圏に執行権が与えられ (今日、決定を行使するのは知事ではなく、県会もしくは地域圏会の議長)、地域圏は市町村や県と同じ領土自治体になった。自治体に移譲された権限は、都市計画・住宅、職業教育、国土整備、社会福祉活動、保健、交通などに関するものである。国は自治体に対して、交付金の形で財政援助を行っている (経常費、建設整備費、地方分権費の各総合交付金)。

図 1 公共交通の維持・整備に係る費用(資本費および運営費)分担の割合(1998年)



注) フランスの設備・運輸・住宅・観光・海洋省資料より

出所) 国土交通省総合政策局交通計画課「第1回公共交通の利用円滑化に関する懇親会」(2004年10月13日開催)の際の関係資料 <http://www.milt.go.jp/sogoseisaku/kondankai/first/first.index.html> より

なお LOTI が注目される点は、総合的交通政策にとどまらず、これまでクルマが優先的に占有してきた道路などの公共空間を公共交通や歩行者・自転車に優先して再配分することを積極的にめざしたこともある。「都市空間の再配分」と呼ばれる哲学である。

以上、フランスの LOTI の果たした大きな役割を取り上げた。この LOTI が指し示した交通政策の流れは、その後 EU 諸国の交通政策に浸透し大きな潮流として、今日に至っている。フランスにおいては、LOTI 制定以降も様々な公共交通支援策が整備されている。フランスの公共交通で特徴的なのは、交通事業者の効率性を高めるため、施設は公共で整備するのに対し、運営は民間に委託されている点である。ヨーロッパでは、EU (ヨーロッパ連合) の 91 年 EEC440 号指令で、鉄道民営化とともに「上下分離方式」導入が義務づけられたことを受けて、公共交通の運営を民間に委託する動きが加速している。

次にイギリスとアメリカ合衆国の最近の交通政策の流れを取り上げたい。この二つの国の交通政策は環境問題の深刻化の状況をうけて LOTI 以上に総合交通政策の方向を鮮明にしており、公共交通機関整備の財源においてもわが国に重要な示唆を与えるモデルと考える。

(2) イギリスの交通 New Deal と 2000 年交通法制定

1980 年代末までの英国では、競争と規制緩和を重視するサッチャー保守党政権の方針が交通政策において鋭く貫かれていた。当時の政権は、公共交通に対する補助を非効率的なものと考え、それらを段階的に廃止することを宣言し、自動車中心・道路整備重視の交通政策、すなわち需要追随政策を採用した。その結果、自動車交通の 3 悪が更に激化し、とりわけ環境悪化が顕著になってきた。1990 年にサッチャーの後を継ぎメジャー政権が発足したが、環境

問題への関心の高まりから、政策の見直しを行い、1994年に道路整備と公共交通整備を総合的に行う「パッケージ・アプローチ」を導入し、地方自治体は交通需要マネジメント（TDM）、公共交通整備、交通安全、都市の活性化といった施策を組み合わせた総合交通計画を策定することとなった。地方自治体が当該地域の交通計画を中央政府に提案すれば、それまで道路財源に限定されてきた交通付加交付金（Transport Supplement Grant：TSG）の交付が受けられるようになった。従来までは地方自治体は、個別の交通施策ごとに中央政府から補助金を得ており、個別施策に関する意志決定が縦割り行政の中で行われるため、政策相互の連携が取れないという問題があり、それを改善したものである。

保守党に代わり1997年に労働党ブレア政権が成立した。低成長期における新たなモデルとしてこれまでの交通政策全体が見直されており、翌1998年7月に環境交通地域省（DETR）が提起した白書『交通・新政策』（DETR, *A New Deal for Transport: Better for Everyone*, July 1998／運輸省運輸政策局監訳『英国における新交通政策』1999、運輸政策研究機構刊）では統合交通政策を目指して、都市交通の仕組みが大きく変更されている。

環境交通地域省の認識は、それまでの規制緩和政策のもとで、非自家用車保有層は交通ネットワークの分断で損害を被っており、選択可能なモードを増加させる必要があること。そして需要追従型の道路整備である従来までの“Predict and Provide”政策は今後維持不可能であり、道路重視から公共交通重視への大幅な政策転換が必要であるとしている。

この『白書』は道路交通量の増大に伴う渋滞と環境汚染を解決するには、より統合的な交通システムが必要だとの考えに立っている。自動車が重要な交通手段であり続けることは認めた上で、公共交通の信頼性を高めなければ、その利用を促すことはできないという見解を明確に示し、マイカーに代わる交通手段の改善による個人の選択肢拡大と長期にわたり持続可能な交通（Sustainable Transportation）の確立を目標に据えたものである。

『白書』は、そのような統合的交通を実現するため、広域自治体（カウンティ）に地方交通計画（Local Transport Plan：LTP）の策定、道路利用者に対する課金や駐車場に対する課税を含めた新たな権限の地方自治体への付与、地方交通に対する追加的資金の確保、地方自治体とバス事業者との間の品質協定（Quality Partnership）のレベルアップ、とりわけ統合的ネットワークにつながるバス路線を実現するための品質契約（Bus Quality Contract）の導入等の具体的な提案を行った。

『白書』で示された交通政策を実現するために制定されたのが「2000年交通法（Transport Act 2000）」である。LTPに関する規定もその中に含まれており、2001年度から本格的に運用が開始されている。LTPは、イングランドとウェールズの都市・都市圏における道路、公共交通、自転車、歩行者等を含む総合交通体系の実現に向けた5か年の施策プログラムで、計画政策指針（Planning Policy Guidance：PPG）を参考にして地方自治体により策定される。PPG

は、中央政府が地方自治体向けに示す都市計画に関する基本方針のことで、交通に関する事項は「PPG13: Transport」で扱われている。

「2000 年交通法」により、地方交通の充実を図るための資金を必要とする地方自治体は、向こう 5 年間の交通戦略・交通投資計画の LTP を策定して提出すれば、中央政府からの補助金を獲得できるようになった。LTP の対象には、インフラ整備のようなハード面の投資だけでなく、交通需要マネジメント政策等のソフト面の投資も含まれており、各地方自治体が、その地域に合わせた柔軟な計画を策定できる仕組みになっているのが特徴といえる。

このようにイギリスの交通政策は、地域主導に大きく軸足を移し、また公共交通機関整備を視野に入れた総合（統合）交通政策の導入と、フランスの LOTI の方向を一層鮮明にしており、わが国に重要な示唆を与えるものと考えられる。

(3) アメリカ合衆国の ISTEA 制定

アメリカ合衆国においても、極めて大きい交通政策の転換が起こっている。1982 年に、都市大量公共交通輸送法と連邦援助道路法が統合されてできた陸上交通援助法 (STAA = Surface Transportation Assistance Act 1978) により、道路財源の一部を公共交通の整備に流用することが可能となっていたが、以下述べるような 90 年代に入って米国各地における公共交通経営に関わる財源投入施策と費用削減などの内部合理化の努力は注目される。

なお、こうした背景には障がい者に対しての差別を禁止する ADA 法 (障がいをもつアメリカ人法、1990 年) の成立により、公共交通事業者に対して障がい者にも一般の人と同等の公共交通サービスの提供が求められたことからその費用増に対して公的補助のニーズが高まったことがある。さらに、大気汚染問題に対して 1990 年改正大気清浄法 (CAAA) とそれを受けた 1991 年総合陸上交通効率化法 (ISTEA) により、代替交通手段としての公共交通の利用促進に向けて、州、地方政府の責任と財源を含む権限が強化されたことも重要な背景である。

ところで、障がいをもつアメリカ人法 (Americans with Disabilities Act, 略称 ADA 法) は、アメリカにおける障がい者の人権を包括的に保護するため 1990 年に制定された法律であり、雇用や公共的な施設、交通、行政、通信の各サービスの利用において障がい者に平等な取り扱いを保障する内容となっている。ADA 法が交通分野に求めている内容としては、公営のバス、鉄道事業者は新しく購入する車両のすべてをアクセシブルなものにし、既存列車でも 1 列車につき 1 両はアクセシブルにしなければならない。鉄道やバスを決まった路線に運行させている事業者は、重度の障がいのためアクセシブルな車両にさえ 1 人で乗降出来ない人、あるいは駅・停留所まで行けないという人のために、「パラトランジットサービス」を提供しなければならない、などの規定がある。

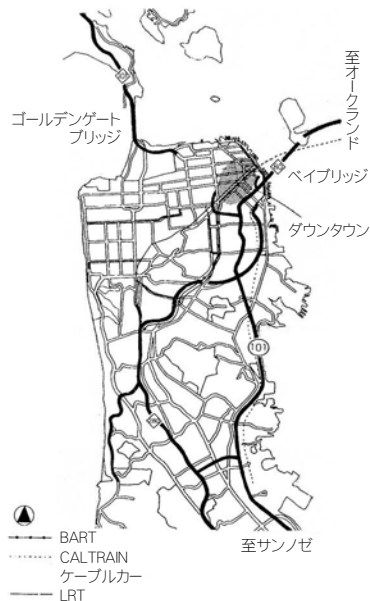
具体的にアメリカ合衆国のサンフランシスコ市を事例に、ADA 法適用の実態を、2005 年に

現地調査をした藤井直人氏の報告から紹介したい（「神奈川県における欧米水準のSTS整備への考察」『日本福祉のまちづくり学会第9回全国大会概要集』2006年8月、281～284ページに収録より。藤井直人氏は神奈川県総合リハビリテーションセンター研究部リハ工学研究室所属である）。

同市ではADA法により市内の公共交通を障がい者が利用しやすい環境整備が整い、それでも公共交通機関を利用できない障がい者に対してはパラトランジットが整備されている。さらに低所得者の通院移送サービスは整備された公共交通機関とパラトランジットが代替輸送機関となっており、さらに、障がい児者と要介護高齢者のデイケアセンターへの通所に対してもサンフランシスコ交通局（San Francisco Municipal Railway、通称Muni）が一手に運営しているのである。この事は、移動制約者が社会参加するための移動手段に対して、地方自治体が全面的にその責を負っていることを示している。ADA法に交通権の文言は出てこないが、実質その保障がされているのである。

ここでサンフランシスコの交通状況を紹介しておきたい（図2参照）。サンフランシスコ市内は約10Km四方と狭いが、極めて坂の多い地形となっている。市内はサンフランシスコ市交通局が極めてきめ細かい公共交通ネットワークを形成している。バス（ディーゼルエンジンのバスとトロリーバス）以外に、観光で有名なケーブルカー、ライトレール（市電）、フェリーの運行を行っている。サンフランシスコ湾の対岸地域から市内への通勤に利用されているBART（湾岸高速鉄道：Bay Area Rapid Transit）もある。

図2 サンフランシスコの公共交通ネットワーク（バスを除く）



出所) 山中英生・小谷通泰・新田保次『まちづくりのための交通戦略』[2000] 学芸出版社, 102 ページの図より

ところで、サンフランシスコ市は、人口 776,733 人 (2000 年調査) で高齢者人口は、136,369 人 (人口の 17.6%)、施設ではなく市内で生活している障がい者は 100,906 人 (人口の 18%、高齢障がい者は 44%) である。人口密度は全米の市では第 2 位と高密度である。

公共交通機関を障がい者が利用できるように整備することを ADA は義務づけている。さらに、バス車両や鉄道駅などをアクセシブル化してもそれらを利用できない障がい者には個別移送サービスで対応することが ADA では交通事業者に義務づけている。このサービスを「パラトランジット」と呼称している。サービスの内容を路線バスの例で説明すると、路線バスが運行されている時間帯で、路線から両側 1.2Km の範囲内から出発し、路線の両側 1.2Km 以内の目的地までの移送サービスを、最低 1 日前までに委託しているタクシー協会等に電話で予約し、利用できる。サンフランシスコのパラトランジットで使用されている車両は、リフト付きバン、セダン型車両とランプタクシー (背後の扉が上にあいて、ランプウェイ=スロープによりクルマイスの出し入れが出来るタクシー車両) とセダン型タクシーである。リフト付きバンとセダン型車両は ADA の規則に従ったサービスに利用されており、最低 1 日前に電話による予約が必要である。利用料金は 1 回 1 ドルで利用できる。タクシーは利用する時間の 30 分前に電話で予約して利用できる。利用料金は、1 冊 30 ドル分の利用券を 4 ドルの負担で購入して支払う。車いす利用者は 80 台配備されているランプタクシーを利用できる。

パラトランジットを利用するには、利用資格申請書類を、サンフランシスコ市交通局から委託されているタクシー協会等仲介事業所に提出する。審査のポイントは、①サンフランシスコ市交通局が提供している路線バス、路面電車に障がいのために一人で乗降出来ない。②障がい者対応の車両が無い路線を利用する。③駅またはバス停まで行くことが出来ない場合である。以上を申請書類と必要であれば面接を受けて審査される。現在、利用資格がある人は、16,000 名程度おり、年間に 130 万トリップ (出発地から目的地までの片道をトリップと定義している) のサービスを利用している。サービスの内訳は、タクシー利用が 58%、ADA バン・セダン車両が 18%、グループ移送が 24% となっている (以上、編集引用おわり)。

アメリカにおいて州際道路の全国ネットワークの建設完了を控え、その後の連邦交通政策のあり方が問われたのが 1990 年代初頭であった。つまり、州際道路建設終了後の連邦ガソリン税の改廃が問題となったのであるが、それに対する回答として、公共交通に対する強力な支援制度を中央政府レベルでとる方向が打ち出され、ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 : 総合陸上交通効率化法) が制定されたのであった。

ISTEA は、道路一辺倒政策からの脱却のための 6 年間 (1991 ~ 1997) 有効の時限立法である。前の年に制定された ADA 法の対応についても十分に配慮されており、高齢者や障がい者に対する特別な交通サービスを確保するための資本費補助として 4 億ドルあまりが計上されてい

る。ISTEAは道路と公共交通整備などの資金提供プログラムとして、連邦政府補助額は6年間で総額1500億ドルに上り、このうち公共交通関連に315億ドルが充てられた。ガソリン税などを財源に鉄軌道システムの新設・延伸（車両購入を含む）に対し最大80%を補助する。

ISTEAの延長法として6年間の期限とし、要望を幅広く受け入れてTEA-21（Transportation Equity Act for the 21st Century：21世紀交通平等法）が制定された。TEA21の大きな特徴として、公共交通重視の法律であり、予算を部門間でやり取りできる点があげられる。施策の統合化が強調され、地域の政策次第で柔軟な資金運用が図られた。6年間（1998～2003）の総額は2170億ドルで、うち公共交通は413億ドルに上る。その期限が切れたが、2005年8月に連邦議会で承認されたSAFETEA-LU（Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act; A Legacy for Users／新交通最適化法）に精神は受け継がれている。

1991年ISTEAの下で、都市圏交通計画の制度は、都市圏計画機構（MPO）の強化により大きく変化している。米国の場合は、州、都市による制度面の独自性が高いが、公共交通については一般に都市圏レベルでの公共交通事業機関（Transit Authority）が関連する地方政府およびMPO¹⁾の政策方針の下に運営されている。

ISTEAの政策概念として代表的なものは、連邦道路に関しては延長計画よりも維持管理に重点が置かれること。また、各州が信託基金に納める燃料税の還付率を90.5%に増額すると共に、道路信託基金のうち道路会計および公共交通会計への最低繰入額を保証するというファイアーウォールを設定したこと。そして、低所得者の交通利用を労働障がい緩和を目的で支援する計画が採用されていることである。

以上、フランス、イギリス、アメリカ合衆国の3か国の交通政策の動向について取り上げた。ガソリン税や公共交通整備のための目的税を原資に整備財源が確保され、さらにはその運営に対しても助成が与えられるなどの諸制度が完備していることが明らかになった。そこでは総合交通政策の潮流が極めて色濃いことも特徴である。今後わが国の交通政策を抜本的に改革し再構築する上で、総合交通政策を取り入れることが重要と考えるが、今一つ、交通権保障も今後の交通政策の柱になるものとする。交通権保障を鮮明に位置づけたフランス交通基本法の意義は大きい。

1) アメリカ合衆国では、連邦運輸省（DOT；Department of Transportation）内の域内交通局（FTA；Federal Transit Administration）が、バス、鉄道、LRT等の公共交通サービスを所管しており、州に対する補助等を行っている。FTAによる地域の公共交通に対する補助は、州内のMPO（Metropolitan Planning Organization都市計画機構）が5年毎に策定する交通計画（Transportation Program）を通じて行われている。MPOは、原則として人口5万人を超える州内の都市地域において州知事と関係自治体との合意により指定され、①関係自治体、②域内公共交通機関の監督官庁、③州政府の3者から構成される。さらに、MPOの交通計画策定時において地域住民や関係行政機関、関係交通事業者に対し意見聴取の場を与えることとされている。

2. 交通権思想の系譜

(1) フランスの国内交通基本法に見る交通権

フランスの国内交通基本法では交通権 (droit au transport) が明文で規定されている。他の欧米諸国で交通に関する総合法規は存在するが、権利として明文で規定している法律はフランスの国内交通基本法のみであり、その点において先進性が認められる。フランスを例にとることに妥当性がある。

国内交通基本法は、第 1～2 条において、交通権という世界で初めての人権概念を導入し、国内交通政策の目標が交通権の漸進的実現にあることを明らかにしている。フランス国内交通基本法 1982 年 12 月 30 日付法律第 82 - 1153 号 : Loi no.82-1153 du 30 dcembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, 「フランス国内交通基本法」第 1 編 (全体で 8 条構成) の第 1 条と第 2 条の原文とその翻訳例を次頁にかかげておきたい。

この交通権の内容は、①すべての利用者の移動する権利、②交通手段選択の自由、③財貨の輸送を自ら行う又はこれを運輸機関あるいは運輸企業に委託するにあたって利用者に認められる権利、④交通手段とその利用方法に関して利用者が情報を受ける権利の 4 つを挙げている。さらに、交通権の実現に伴い、利用者は合理的なアクセス、サービスの質、運賃、公的費用負担のもとで移動の自由を享受することが可能となると謳われている。

この「交通権」の性質は、将来の社会において問題化することが予想されているモビリティーの見地からのナショナル・ミニマムを、一部の身障者や高齢者に限定しない、全国民を対象に拡大したものであり、公平の政策理念を基調とした、基本的人権の保障の色彩が強い理念であると考えられる。また、社会的コストという文言を織り込んでいるところが注目される。

なおこの交通権はフランスでは市民権、労働 3 権に次ぐ第 3 のカテゴリーに属する人権 (環境権、余暇権などと同様の、人間存在に質に関する権利) と位置づけられている (道路経済研究所編刊『総合的な交通計画に関する研究—都市交通政策事例の研究 フランスとアジア—』[1996] 参照)。

(2) わが国の交通権思想の系譜

交通は市民が生活する上で極めて重要であるが、現実の日本の交通には問題点が数多くある。「誰でも、いつでも、どこへでも安全で快適な移動」を保障することは、今日マイカーの普及に反比例して縮小しているのが実態であろう。モータリゼーションによって地域構造が次第にマイカーの利用を前提としたものになるにつれて、マイカーを持たないか、利用できない人々の交通権が奪われてきているのである。それはモータリゼーションによって、公共交通機関の衰退が大規模に引き起こされたからである。

1960 年代からわが国ではモータリゼーションの進展が著しいが、そのなかでマイカーを使っ

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

LOI n 82-1153 du 30 décembre 1982
d'orientation des transports intérieurs.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

TITLE I^{er}

Dispositions générales applicables aux différents modes de transport.

CHAPITRE I^{er}

Du DROIT AU TRANSPORT ET DES PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES AUX TRANSPORTS INTÉRIEURS

Art 1^{er}. — Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.

Ces besoins sont satisfaits par la mise en oeuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.

Art. 2. — La mise en oeuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite.

Les catégories sociales défavorisées, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation.

Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation.

邦訳（交通権学会編『交通権』[1986] 日本経済評論社，283 ページより引用）

第 1 編

第一条 国内交通システムは、共同社会にとって最も合理的な経済的・社会的条件のもとで、交通需要を満たさなければならない。同じく、国内交通システムは、国民の統一性と連帯の強化、国防、経済・社会の発展、調和のとれた地域開発、国際取引とりわけ欧州域内取引の発展に、貢献すべきものである。あらゆる人々の移動する権利、交通手段を選択する自由、そしてさらに、財貨の自家輸送ないしは委託輸送においてあらゆる人々に認められる権利が、保障され内実化されることによって、上記交通需要は充足される。

第二条 交通権を漸次内実化してゆくことによって、身近で乗りごちのよい、国民に開かれた交通手段を、低料金で、しかも共同体にとっても軽い費用負担で、国民は利用できるようになる。

このような観点から、移動の制約を有する人々に対しては特別な措置が講ぜられる。

社会的に不利な状況におかれた人々、とりわけ離島や遠隔地の住民あるいは交通手段から隔離された地域の住民に対しては、その固有の条件にみあった措置が講ぜられる。

交通権には、提供される交通手段およびその利用方法について情報を得る権利も含まれている。

て自由に移動出来る層と自由に移動が出来ない層との二極分化が顕在化している。後者は移動制約者とか交通貧困階層とか呼ばれる。移動制約者は具体的には次のような人たちといわれる。

経済的に貧困なためクルマの保有、免許の取得の困難な人。／運転できる年齢には達しているが免許取得年齢に達しない若年者。運転困難な高齢者で、家族のクルマへの同乗ができない場合。／通勤用にクルマが使われ、その間、家庭に取り残された主婦や家族。／肉体的あるいは精神的な障がいがあるためクルマの運転ができない人。／病気、ケガ等によって一時的にクルマの運転ができない人。／環境破壊その他自動車のもつ災厄を考慮してクルマの保有や運転をしない人など。

このように見ていくと、だれでも人生の一定の期間は移動制約者としてすごさざるをえない状況が見えてくる。つまり、移動制約者は一部の限定された人の問題ではなく、みんなの共通問題といえよう。ただ移動制約者の問題で留意しておかなければいけないことは、マイカーが利用出来なくとも、人にやさしい公共交通機関が手軽にいつでも適切な運賃で利用出来れば、その人は移動制約者ではないということである。そうしたすべての人々が平等に利用しうる公共交通機関の設置が、交通権を保障するための交通政策の課題となる。交通権の理念からしてそうした交通機関の利用が一地域、一地方に限定されることなく、全国的広域的に配置されることが必要となる。

モータリゼーション問題を例示的に示すと、近年自家用自動車の保有および走行が急速に増大し、狭い道路に車が溢れ交通渋滞が日常的に発生し、飲酒運転などによる交通事故の増大、交通公害が深刻度を強めるといった状況で、「自動車交通の三悪」は解決されるどころか、激化の一途にある。自動車の通過交通が地域・地区を破壊しているのも問題である。今日的な問題として挙げられる「中心市街地の空洞化」も自動車に起因している。

他方で利用しにくく、運賃が高い公共交通機関に対しても不満が鬱積している。とりわけ公共交通機関の朝夕の車内混雑、バスの定時性喪失は、公共交通機関離れを引き起こしている。

モータリゼーションの推進の中で、公共交通機関の経営は著しく悪化し、移動制約者層は増加する一方で推移してきた。これに拍車をかける動きが最近の運輸事業の規制緩和政策であった。

1997年3月、規制緩和推進計画において「乗合事業に係わる需給調整規制について生活路線の維持方策の確立を前提に遅くとも平成13(2001)年度までに廃止する」ことが閣議決定された。これをうけ、同年4月運輸大臣は「交通運輸における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」運輸政策審議会(以下「運政審」と略記する)に諮問した。運輸大臣の諮問を受けた運政審は1998年6月に「需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等」についての基本方針を出し、貸し切りバスや航空から具体的に動き出した。その後2000年3月から鉄道事業、続いて2002年2月から乗合バス事業の規制緩和が実施された。

これによって、都市近郊やルーラル地域の公共交通機関の廃止に拍車がかかり、移動制約者が著しい増加を見た。まったくの“陸の孤島”になっていく地域が急増している。公共交通の空白地域の出現や増大により、マイカー利用層と移動制約者階層とにさらに大きく分離される状況が拡大しつつある。

わが国の交通分野においては採算性重視の姿勢が一貫して強められてきている。政府・運政審の政策方針は市場原理まかせと営利優先が基本であり、市場原理では到底やっていけない地域の生活交通は切り捨てても良いという姿勢は極めて問題といえる。

住民の移動の足を守ることは、地方自治体および国の大きな責務である。こうした交通権の保障の視点が重要といえる。高齢福祉社会での公共交通の整備・充実が急がれるべきである。まちづくりや福祉の中核に公共交通を位置づけるべきなのである。

かくして「交通権」保障の問題は、今後のわが国の交通政策の大きな柱になる現実性が高い。近年、高齢者・身体障がい者の社会参加の推進および高齢化社会の進行に伴うバリアフリー化の推進、規制緩和に伴う地方鉄道・バス等に対する生活路線維持等、いわゆる「移動制約者」が交通を利用することについての要望が著しく高まりつつあるからである。憲法上保障された次の基本的権利を実体的に保障するものとして「交通権」保障を位置づけることが、住みつづけられるまちづくりから望まれている。

わが国の憲法に交通権の明文の規定はなく、法律レベルにおいても、フランスと異なり明文の規定は存在しない。

日本国憲法では次の基本的人権が掲げられている。

日本国憲法第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

同第二十二條 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。
(第二項 略)

同第二十五條 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
(第二項 略)

交通権とは「国民の交通する権利」であり、日本国憲法の第 22 条（居住・移転および職業選択の自由）、第 25 条（生存権）、第 13 条（幸福追求権）など関連する人権を集合した新しい人権であると考えるが、私もその発足から係わってきた、交通権学会では交通権憲章作成委員会（安藤陽、土居靖範、原田勝正、日比野正己の 4 人の委員）を組織し、「交通権憲章（1998 年版）」を公表・提案している。以下にその全文を掲載したい（交通権学会編『交通権憲章— 21 世紀への豊かな交通への提言』〔1999〕日本経済評論社、2～3 ページより）。

交通権憲章 (1998 年版)

人類 5000 年の歴史は、自然や社会的障壁と闘いながら、自分の意思による歩行と移動から始まり、交通手段の開発と利用、さらには交通自体を楽しむ国内外の旅行といった限りない生活圏拡大の歩みでもあり、日本国憲法でいう「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果」といえよう。

いまや 21 世紀を目前にして、世界的には地球環境問題、わが国ではさらに少子・高齢社会の急速な到来によって、交通権にもとづく新しい交通像とその実現が求められている。交通権は人間の夢と喜びを可能とする。

ここに、交通権学会の英知である「交通権憲章」草案を提案する。

前文

交通権学会は、交通を権利として探究する学際的・実践的な学会であり、1986 年に誕生した。交通権の思想は、重度障がい者らの「私も外へ出たい」という移動・交通保障、私的モーターゼーション政策への批判といった 1970 年代の先駆的研究と運動の成果を継承しながら、とりわけ 1980 年代の「国鉄の分割・民営化問題」への理論的探究から生まれた。

交通権学会の発足以来、わが国初の交通権訴訟である「和歌山線格差運賃返還請求事件訴訟」²⁾をはじめ、国民の交通権をめぐる種々の課題に取り組むとともに、「21 世紀の交通像」を

2) 初めて交通権が主たる争点とされた訴訟は、旧国鉄が地方交通線において幹線と異なった割増運賃を定めたことにつき、地方交通線とされた和歌山線沿線住民が、同運賃制度は交通権を侵害するものであり違憲であるとして争った「和歌山線格差運賃返還請求事件訴訟」であるといわれている。

同訴訟において原告側は、「国民は、自らの生活をよりよく向上させ、ひいては住みよい国土を建設する手段としての全国的交通網を国家に対して要求する権利を持つものと解される。これは、移動の自由（憲法 22 条 1 項）幸福追求権（13 条）生存権（25 条）の集合であり、交通権と称することができる。」として、憲法 13 条、22 条および 25 条を根拠に交通権を根拠付けた。そして、全国一律運賃制度は交通権の内容をなすものであるから、割増運賃制度は沿線住民の交通権を侵害するものであり、違憲であると主張した。つまり、原告は、交通権を、少なくとも「全国一律運賃制度」という点においては具体的内容が明確な権利であり裁判規範となりうるものとして位置づけ、具体的権利であると主張したのである。

これに対し、判決では、交通権について次のように判示している（和歌山地裁 1991・平成 3 年 2 月 27 日判決）。

まず、13 条を根拠とする主張については、「13 条は…自由権に属し…国家に対し積極的作為を請求する具体的権利をそこから導くことは困難である」「社会権的性格を併有するとしても、その内容は極めて抽象的であり、憲法の他の規定または法律を介することなしに、右のような具体的権利を導くことはやはりできない」としており、13 条から請求権としての交通権が導き出される余地を認めつつも、仮に認められるとしてもその性格は抽象的権利にとどまるとしている。

次に、22 条を根拠とする主張については、「22 条 1 項も、いわゆる自由権の一として、国家が国民の移転に対して容喙することを拒みうることをその内容とするものにとどまり」としており、22 条から導かれる交通権を、自由権としての交通権のみに限定している。

さらに、25 条を根拠とする主張については、「25 条 1 項の生存権の規定については…国家の責務として宣言したにとどまり、個々の国民に対し具体的権利を付与したものではないと解される」として、25 条の性格について抽象的権利説またはプログラム規定説にたち、具体的権利を導くことを否定している。

そして、最終的に、「原告らの主張する交通権は…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」と結論付けている。

このように、地裁判決は、具体的権利としての交通権は否定している。しかし、「具体的権利として考える限り」としていることから、背景的権利ないし抽象的権利としての性格をも含めた権利性を全面的に否定

(次頁に続く)

視野に入れた「交通権憲章」草案を検討してきた。

交通権学会では、交通権とは「国民の交通する権利」であり、より具体的には、表現にはある程度の差異はあるものの、概ね「国民が自己の意思に従って自由に行動し、財貨を移動させるための適切な移動手段の保障を享受する権利」と主張してきた。これは、移動の自由の保障、すなわち自由権と、移動の自由を実効あらしめるための手段の保障、すなわち請求権の側面を有するものといえよう。

このように交通権とは「国民の交通する権利」であり、日本国憲法の第 22 条（居住・移転および職業選択の自由）、第 25 条（生存権）、第 13 条（幸福追求権）など関連する人権を集合した新しい人権である。すなわち、現代社会における交通は、通勤・財貨輸送などの生活交通はもちろん、物流・情報など生産関連交通、旅行などの文化的交通、さらに災害救助の交通など広範にわたるため、国民が安心して豊かな生活と人生を享受するためには交通権の保障と行使が欠かせない。

もちろん交通権の行使には、交通事故や交通公害など他者の権利の侵害を含まないし、長距離通勤などの苦役的移動からの解放も含まれる。

新しい人権である交通権は、政府・自治体・交通事業者などによって積極的に保障され充実される。

交通権憲章（1998 年版）

第 1 条 平等性の原則

人は、だれでも平等に交通権を有し、交通権を保障される。

第 2 条 安全性の確保

人は、交通事故や交通公害から保護されて安全・安心に歩行・交通することができ、災害時には緊急・安全に避難し救助される。

第 3 条 利便性の確保

人は、連続性と経済性に優れた交通サービスを快適・低廉・便利に利用することができる。

第 4 条 文化性の確保

人は、散策・サイクリング・旅行などを楽しみ、交通によって得られる芸術鑑賞・文化活動・スポーツなど豊かな機会を享受できる。

第 5 条 環境保全の尊重

国民は、資源を浪費せずに地球環境と共生できる交通システムを積極的に創造する。

しているわけではない。そして、「社会権的性格を併有するとしても」と請求権としての交通権が存在し得ることを示唆するとともに、その性格としては、「憲法他の規定または法律を介すること」を条件として具体性を認めることをも示唆していることから、抽象的権利として認めている。少なくともその可能性は認めていると解するのが妥当であろう。なお原告団は上級裁への上告はしなかった。

第 6 条 整合性の尊重

国民は、陸・海・空で調和がとれ、しかも住宅・産業施設・公共施設・都市・国土計画と整合性のある公共交通中心の交通システムを積極的に創造する。

第 7 条 国際性の尊重

国民は、日本の歴史と風土に根ざした交通システムの創造と交通権の行使によって、世界の平和と福祉と繁栄に積極的に貢献する。

第 8 条 行政の責務

政府・地方自治体は、交通に関する情報提供と政策決定への国民の参画をつうじて、利害調整に配慮しながら国民の交通権を最大限に発展させる責務を負う。

第 9 条 交通事業者の責務

交通およびそれに関連する事業者とその従事者は、安全・快適な労働環境を実現し、その業務をつうじて国民の交通権を最大限に保障し発展させる責務を負う。

第 10 条 国民の責務

国民は、交通権を享受するために国民の交通権を最大限に実現し、擁護・発展させる責務を負う。

第 11 条 交通基本法の制定

国民は、交通権憲章にもとづく「交通基本法」(仮称)の制定を国に要求し、その実現に努力する。

3. わが国でも交通基本法制定を急ごう

(1) 国・都道府県・市町村の役割明確化と財源制度の確立

いつまでも当該地域に住みつけられることを最大の課題にして、その地域交通をどう確保すべきか提案したい。運輸事業の規制緩和と市町村合併が急速に、かつ大規模に進められている状況で、地域住民の生活交通の危機的状況は今まさに極限状況である。住民の生活に最終的に責任を負うべき地方自治体は、財政危機のもと、また合併で広域化した行政地域に直面し、まさになすすべを見失っている。基礎自治体が住民の生活に最終的に責任を負い、移動手段を用意することが必要である。そのための財源を手当てし管理能力を高める必要があるが、当面直ちに実現する局面にはない。

いかにすればこうした八方塞がりから脱却しうるであろうか。残念ながら現状では民間の鉄軌道やバス事業者、あるいは国や自治体にもう頼れない事態となっている。

戦後の日本社会は今最大の岐路にさしかかっていると私は考えるが、交通面では地域交通の危機的状況の顕在化である。戦後 1960 年代の高度経済成長期に国家の諸機構と諸政策とをあげて追求されたモータリゼーションにより、わが国の交通構造は大きく変った。いわゆる「ク

ルマ社会」に突入したのである。モータリゼーションの推進の中で、需要の減少から公共交通機関の経営は悪化し、路線廃止や廃業が続いた。そのため移動制約者層は増加する一方で推移してきた。

これに拍車をかける動きが2000年に入って本格化した運輸事業の規制緩和政策であった。貸し切りバスや航空から始まり、2000年3月から鉄道事業、続いて2002年2月からは乗合バス事業の規制緩和が実施された。これによって、ルーラル地域のみならず全国的に公共交通機関の廃止に拍車がかかり、移動制約者がさらなる増加を見ている。まったくの「陸の孤島」になっていく地域は急増している。公共交通の空白地域の出現や増大により、マイカー利用層と移動制約者階層とに、さらに大きく分離される状況が拡大しつつある。

わが国の交通分野においては採算性重視の姿勢が一貫して強められてきている。政府・運政審の政策方針は市場原理まかせと営利優先が基本であり、市場原理では到底やっていけない地域の生活交通は切り捨てても良いという姿勢は極めて問題といえる。

住民の移動の足を守ることは、地方自治体および国の大きな責務である。こうした交通権の保障の視点が重要といえる。高齢福祉社会での公共交通の整備・充実が急がれるべきである。まちづくりや福祉、教育の中核に公共交通を位置づけるべきなのである。基本的なスタンスは、従来まで国および交通事業者任せであった地域交通の権限を、地域住民に最終の責任を持つ市町村に移すという新しい枠組みを作る。そのために財源確保を行なうのである。

国は交通基本法を制定し、長期的な道路政策も含めた総合交通政策を樹立し、地方自治体に権限を移譲し、交通基金の枠組みづくりを含めた財政制度の確立をはかる。

都道府県は国の関係行政機関を含め、道路行政、交通規制権限も範疇にいたれた地域交通協議会（仮称）の開催を行い、市町村がすすめる「地域交通計画」作成のコーディネータ役という重要な役割をはたす。また都道府県は国と共に市町村の総合交通政策課員の育成・教育・研修に積極的にあたる。

市町村は、当該地域交通の全体としてのコントローラーを勤めるが、地域交通を確保するための交通政策を策定する。議会と協力し、交通権憲章あるいは、交通基本条例制定を行う。憲章ないし、条例には当該地域の行政・市民のまちづくり理想・方向の実現のために、それぞれの役割・責任を明記する。

市町村は市民との協働を強める。また市町村は公共交通事業者と交通契約を締結し、市民・住民のための交通サービスを責任をもって遂行する。公共交通事業者は質の高い輸送サービスを提供することで社会的責任を貫徹する。

関係者間の協働にあたってのそれぞれの役割イメージを例示すると、表2のようになる。これはあくまでも例示であり、今後たたき台の1つとして検討することが必要となる。

表 2 協働における関係者間の役割

主 体	役割イメージ
行 政	<input type="checkbox"/> 市町村…生活交通の確保を始め、住民の足を守る。魅力ある地域づくりの観点などから中心的な役割を担う <input type="checkbox"/> 県…広域的な観点から、交通のネットワーク性を踏まえた 1 次交通圏内外の調整、整備、支援などの役割を担う <input type="checkbox"/> 運輸局・運輸支局…各交通圏における交通計画策定のきっかけ、仕掛けづくりから策定ガイドライン等の提示などの役割を担う他、国全体の交通ネットワーク性、交通水準等維持の観点から地域交通に関与する。加えて、交通の専門家としての役割、他の国等関係行政機関との調整も担う <input type="checkbox"/> その他関係行政機関…各交通圏の状況に応じ、道路部門、都市計画部門、警察等の行政機関は、その所管する事項・領域に応じ参画する
地域・住民・NPO	<input type="checkbox"/> 住民団体等(計画策定・実施に主体的に参画する公募参加住民含む)…構想、計画策定、実施の各段階において主体的に参画する <input type="checkbox"/> NPO…住民・事業者、コーディネーター、専門家等いずれの立場でも参画しうる <input type="checkbox"/> 地域…企業・学校・病院・商業施設等は、交通需要の主要な発生・集中源であり、公共交通の利用促進(転換)など計画・施策実施の担い手となる
交通事業者	<input type="checkbox"/> 交通事業者…交通サービスの供給者として、計画、施策実施の中心的な役割を担う
学識経験者・専門家	学識経験者等は、単に規制法令・需要予測等の技術的な面の助言を行うだけでなく、計画の取りまとめにおいて調整役を果たすことが期待される。さらに、住民等の意見を適切に集約することが重要である

(出所)『日本福祉のまちづくり学会第 9 回全国大会概要集』[2006] 388 ページの図 1、磯部友彦氏作成より引用。

市町村レベルの地方自治体の交通コントローラーへの具体的展開のシナリオを次に提示したい。

(2) まず交通基本条例の制定からはじめよう

当該の自治体において交通基本条例ないし交通憲章の制定する。そこに盛り込む内容としては、

- ① 地方自治体が住民の交通権を最終的に保障することを宣言する
- ② 地方自治体で地区交通計画を策定する

5 年計画の地区交通計画を市民参加のもとで策定する。その実施と評価も行う。

- ③ 交通政策課(仮称)を設置し当該地域の交通のコントローラーの役割を定めることを宣言する。

同課のもとに交通市民委員会(仮称)を設置し、役割を定める。住民や NPO 等の参加を得る。地方自治体が交通コントローラーになるには、専門の人材を養成することが極めて重要となる。課員は交通計画・管理運営のエキスパートになるため、公共政策大学院等で必要な研修を受ける。国土交通省の運輸局・運輸支局と人材交流を行う。

分権化の推進におうじて、運輸局の業務、人材を移管する。また交通警察の機能の一部を移し、当該地域の交通管制を実施する。

なお地方自治体に働く公務員は、特別に許可された者以外は、原則、マイカー通勤を禁止する。ただし、マイカーの相乗り・カーシェアリング利用のクルマは認める。これは公共交通

機関を維持する上で必要で、その利用を評価する意味からも地方自治体で働く公務員が公共交通機関利用の意義は極めて大きい。飲酒運転防止の視点もある。

④運輸連合の結成と公共交通事業者と総括運輸契約を締結することを宣言する。

隣接する地方自治体およびそこを営業範囲とする交通事業者を組織化した、運輸連合を結成し、共通運賃制を導入する。住民に提供する交通サービスレベルについて、交通事業者と契約締結する。サービスレベル（ダイヤ・運賃等）や運行経費・収入の扱い等を定めた交通契約を締結する。

（3）交通基本法制定運動の展開をはかる

わが国において、高齢化および運輸事業の規制緩和が著しく進展し、他方国家および地方自治体の財政危機、市町村合併の強制等々で、市民や地域住民の移動制約者が急増している。交通権概念を豊富化し、実現する条件は熟している。環境負荷の少ない公共交通体系の確立、人々が安全で健康に生活できるまちづくりと交通の実現も緊急の課題となる。

ひとと環境にやさしい公共交通機関の実現が切に望まれているが、そうした持続可能な交通システムの公共交通を維持発展させることも交通基本法の役割となる。交通基本法は様々な交通を有機的に結びつけ、効率化させるための総合的な交通法規を構築する要である。その下で旧来依然の交通関係諸法規（軌道法等）を抜本的に改廃し、新たな交通法体系を構築することをうたう。たとえば「LRTの整備促進に関する法律」（略称：LRT法）や、「地域交通の維持・改善を促進する法律」といったものである。

従来 of 国の縦割り行政のもつ交通整備上の問題点を克服することも必要である。交通基本法において、総合的な地域交通計画を地方自治体に策定させる点を盛り込み、住民参画の下で地域交通計画を策定する。それを実施に移すための権限と財源を全面的に地方自治体にあたえることを、交通基本法の枠組みにぜひ入れるべきである。

何度も強調するように現代生活には交通が不可欠であるが、「現代社会の移動の権利」といわれる交通権保障を国の責任とすることが核心となる。1982年にフランスで制定されたLOTIは、交通権の保障を中央政府および地方政府の責任と位置づけたが、交通権という用語をうたってなくとも、同様の概念で法律や憲章を制定しているヨーロッパ諸国は多い。

交通権を勝ち取るには、それを盛り込んだ「交通基本法」を日本でも制定することが急がれ、運動を全国的に大きく展開することが今切に求められている。

周知のように、民主党・社会民主党による交通基本法制定の動きがあった。既に法案が第156回国会（2003・平成15年）に提出され、審議未了廃案となっている。民主党・社会民主党議員を中心に提案がなされたが、これに対して、政府は「交通権につきましては…憲法上の明示がまだなされておらず、学説、判例においても確定していない」「どのような水準の交通サー

ビスを受けることが権利と言えるのか、いまだ社会的合意が形成されていない」とし、「今後この内容をいかに明確にしていくか等、検討課題」「法律上権利として規定することには、現段階では残念ながらこれを推進することは困難」と答弁している。政府見解は、請求権としての交通権につき、今後の議論の深化に伴い具体的権利へと発展する余地を認めつつも、現時点では具体性を否定している。

交通権概念をより精緻化し、それを盛り込んだ交通基本法制定を今こそ全国的な運動として大きく展開することが緊急の課題と考える。