

研究

交通権を実現させる地域交通政策

— 憲法の理念である地方自治と財政民主主義の視点から —

可 児 紀 夫

目 次

はじめに

I. 地域交通における現状と課題

地域での交通の現状と課題を探る。

II. 自治体調査から明らかになった地域交通政策への財政措置

東京都大島町、長野県阿智村の調査から財政措置の課題を探る。

III. 交通権を実現させる地域交通政策の提言

交通権を実現させる財政制度を提言する。

小活

は じ め に

本稿は、交通権を実現させる地域交通政策には地方自治と財政民主主義の視点からの財政制度の確立が必要と考え、地域交通を担う自治体を取り巻く現状と課題を明確にして、憲法の理念である地方自治と財政民主主義からの視点での財政制度を提言する。本稿でいう財政制度とは地域交通を担う地方自治体への国の補助金制度についての財政措置に関わる制度をいう。

国は2013年12月に交通政策の基本となる交通政策基本法を制定したが、この基本法には、財政的な方針が明確に示されていない。例えば、法二十五条「まちづくりの観点からの施策の促進」では、国は必要な施策を講じることとしているが、その施策を講じる財政的措置に対する方針が示されていない。法案審議の過程で、2013年11月26日、参議院国土交通委員会での交通政策基本法案に対する付帯決議において、法の制定を踏まえて助成制度の行政運用に的確に対応することを求めているが、基本的な財政方針は示されていない。

では、国内の基本法ではどうか。スポーツに対する基本法であるスポーツ基本法ではどのような規定になっているか。法第五章「国の補助等」第三十三条「国の補助」では、「国は地方公共団体に対し、予算の範囲内において、(略)経費について、その一部を補助する」としている。国が地方公共団体へ補助するという制度であるが、事業に対する予算措置が明確に規定されている。

さらに、国は交通政策基本法を制定するにあたって、地方自治体の責任を明確にした。しかし、そのための財政措置は、戦後これまで続いてきた交通事業者への補助制度を中心に推移し、2007年5月に制定された公共交通活性化法においても補助対象を特定した補助制度で、地方自治体が地方自治をいかせる財政制度になっていない。

そのため、筆者は、日本国憲法の基本的人権の集合である交通権を実現するためには、憲法の理念である地方自治をいかした財政制度を確立することが重要と考える。本稿では、憲法が規定する地方自治の本旨をいかした地域交通政策を明確にし、交通権を実現させる地域交通政策、とりわけ財政制度について提言する。

本稿でいう交通権とは、交通権学会の交通権憲章でいう「国民の交通する権利」で、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ともに、筆者は基本的人権の基礎となる平和的生存権との複合的な人権とする。

憲法の基本的原理は平和、基本的人権、地方自治であり、人権保障を目的とする手段が地方自治の本旨と考える。したがって、人権である交通権の実現は、地方自治の本旨とそれを裏付ける財政民主主義の確立が重要な前提となるため、本稿では地方自治と財政民主主義の視点から交通権を実現させる地域交通政策を考察、提言する。

I. 地域交通における現状と課題

1. 地域交通の現状と課題

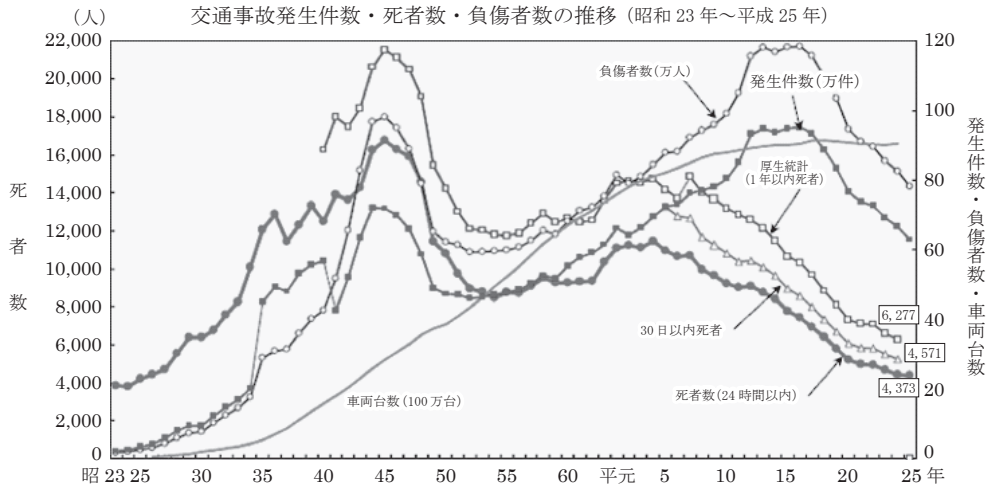
地域交通への財政制度を検証する場合、地域での交通の現状と課題を把握することが前提となるため、地域交通の現状と課題を明確にする。地域交通の現状はバス路線の廃止状況、コミバスの導入状況などの現状分析がこれまで中心であったが、地域では通学時の自動車事故や障がい者の移動支援等、広範囲に及び、地域の課題と輻輳していることが地域交通の特徴である。また、現代日本の交通問題が交通権思想と大きくかけ離れていることを明らかにし、交通権が政策理念に位置づけられることが重要であることも検証する。

(1) 安全で安心な社会を崩壊させる自動車交通事故

現代日本の重要な地域交通の課題の一つに自動車事故の撲滅という課題がある。これまでこの課題に対して、どのような対策が講じられてきたか。それは、富山が『自動車よ驕るなかれ』で明確に指摘しているように、横断歩道橋の新設など自動車側からの「安全」対策が中心で、自動車交通量の規制・削減などの政策理念がない。その端的な事例に 2012 年 4 月 4 日 23 日午前 7 時 58 分ころ発生した、京都府亀山市の小学生の通学時における自動車交通事故がある。筆者は地域住民と現場で意見交換をするなかで、自動車交通の削減や生存権という交通権思想が地域交通における交通政策に欠如していることを強く感じる。

図 1 は、戦後日本の自動車交通事故の推移で、死亡者数、事故数は依然深刻な状況である。

図1－現代日本の自動車交通事故の推移



- 注1 昭和34年までは、軽微な被害事故（8日未満の負傷，2万円以下の物的損害）は含まない。
 2 昭和40年までの件数は，物損事故を含む。
 3 昭和46年以前は，沖縄県を含まない。
 4 厚生統計は，厚生労働省統計資料「人口動態統計」による当該年に死亡した者のうち原死因が交通事故の死者数である。なお，平成6年までは自動車事故とされた者の数を，平成7年からは交通事故とされた者から道路上の交通事故ではないと判断される者を除いた数を計上。

出典：警察庁交通局「平成25年中の交通死亡事故の特徴及び道路交通法違反取締り状況について」（2014年2月6日）にもとづき「社会実情データ図録」より引用

警視庁の報告「平成24年中の交通死亡事故の特徴及び道路交通法違反取締り状況について」（平成25年2月14日警察庁交通局）では、「歩行中死者が5年連続最多」で，歩行中（構成率37.0%）が最も多く，次いで自動車乗車中（同32.1%）でこれらが全体の3分の2以上を占めている。歩行では，高齢者が5割を占めているのが特徴であるが，15歳以下の歩行原因も5割近くになっていることも重要である。道路形状別では市街地交差点の死亡事故が最多の37%以上で交差点内での事故である。死亡事故件数を道路形状別にみると，市街地の交差点（構成率33.4%）が最も多くなっている。この状況に対しこれまで，交差点に横断歩道橋や地下道を建設したように自動車の通行を優先した交通対策で対応してきた。また，交通政策基本法では，交通安全の施策を交通安全対策基本法にゆだね，自動車交通量の削減などの基本的な政策方針が基本法で示されていないことに大きな課題がある。したがって，地域においても自動車事故は警察の業務ということが共通認識になり，自動車交通量の抑制・削減などの交通政策に手が付けられていない。また，交通教育の課題がある。自動車の円滑な通行を優先したクルマ社会を前提とした安全教育ではなく，初等教育から歩行者などを大切に，どうしたら自動車に依存しない生活ができるか，公共交通の役割，環境に配慮した交通などの教育を進めることが課題である。さらに，事故分析，解析が警察庁など各省庁で行われ，相互にいかされていないことも課題である。

(2) 貸切バスやトラック等の重大事故の現状

特に、重大事故が発生している貸切バスや事業用トラックの事故発生を「自動車運送事業用自動車事故統計年報（自動車交通の輸送の安全にかかわる情報）（平成 23 年）」からみてみると、特徴の①は、総走行距離が 1991 年度から貸切バスは 2005 年度で 12.1%、事業用トラックは 2007 年度で 41.8% 増加している。特徴②は、事業用自動車の重大事故発生状況等の推移では、2001 年度 3337 件が 2011 年度 5464 件（2006 年度 5735 件）で 63.7% 増、特に貸切バスは 2004 年度 667 件が 2011 年度 2697 件（2010 年度 2827 件）で 404.3% 増である。特徴③は、原因が乗務員に起因するものが 36.3% で 2010 年度より 50 件増え、運転者の健康状態に起因する事故発生状況の推移では 2002 年度 46 件が 2011 年度は 143 件で特に、貸切バス、事業用トラックに多く発生している。また、車両故障に起因するものが 41.9% で、2001 年度 51 件から 2011 年度 2287 件（2010 年度 2429 件）約 45 倍である。2000 年からの運輸事業の規制緩和と政策以降、重大事故が顕著に表れていることは重要である。

これに対し、2011 年度国土交通白書では、「警察庁等と連携して各種対策を実施している」とし、高速バス対策では重点監査や過労運転防止等の緊急対策、新高速乗合バスへの移行を実施し、また、2014 年 4 月に発表した「運転者の体調急変に伴うバス事故を防止するための対策」では早期発見・是正、点呼という対応にすぎない。

さらに、重大事故として対策等が必要なのがトラックトレーラーの事故である。運転者からは何を運んでいるか、どんな積み荷になっているかわからないと聞かれることがある。海外からのコンテナを港から運送するが、いくつもの下請のため送り状が渡されなく、運転者は走行しながら積み荷の状況を確認するという。事故の解決には、運送事業の労働環境とともに、下請取引の適正化が重要な課題である。また、このように運輸事業の重大事故の事故原因等を運輸事業の監理監督官庁が分析することは、政策の是非など原因分析に限界があることも課題である。

(3) 誰もが安心して交通が享受できる社会をめざして

国は、障がい者の移動を保障するため、移動等円滑化の促進に関する基本方針（平成 18 年 12 月 15 日告示、平成 23 年 3 月 31 日改正）において、リフト付きバス車両の導入を交通事業者とともに推進している。2000 年に導入が始まり、2011 年 3 月末には総車両数 59,195 両のうち 904 台とわずか 1.5% である。それに比べ、自動車交通が中心と言われるアメリカの 40 万人都市ポートランド市では、車いす障がい者が電車、バスに自由に一人で乗車ができ、歩道の整備とともに、町全体がバリアフリー化されている。

また、視覚障害者には安全を確保するための可動式ホーム柵の設置が必要である。ホーム柵設置の要請行動に長く取り組んでいる愛知県視覚障害者協議会の梅尾朱美会長は、「単独で外出している視覚障害者の半数が駅のホームから転落した経験がある」という。「ホーム柵には

転落防止と「沿って歩く」機能があり、可動式だと並ぶ場所も確認できるが、新幹線名古屋駅の固定式は頼りにならない」という。名古屋市内では名古屋市営交通が2020年度までに全駅の66駅整備する計画を立てたものの、名古屋鉄道は2011年度以降設置予定駅がない。

2009年度国土交通省の「地域における福祉タクシー等を活用した福祉輸送のあり方調査報告書」によれば、2006年における身体障害者（18歳以上）は3,483千人で50.5%が肢体不自由者である。そのための福祉輸送サービスとして、福祉タクシー、福祉有償運送、市町村福祉輸送、病院や高齢者・障害者施設による送迎サービスがある。福祉タクシーを運行するタクシー事業者は2003年度944者から2007年度1265者と増加し、福祉限定タクシー事業者は2003年度1418者から2007年度5890者と増加している。車両数も2003年度4574台から2007年度11,535台と2.5倍となり、2011年度は8574事業者、13,107台である。直近の2013年3月末は13,856台で導入率は6%に満たない。

自家用自動車有償旅客運送の種類は、①「市町村有償運送」（「市町村福祉輸送」）は身体障がい者や要介護者等の支援のために市町村自らが行う運送、②「市町村有償運送」（「交通空白輸送」）は交通空白地帯において市町村自らが行う当該市町村の住民の輸送を確保するための運送、③「福祉有償運送」はNPO等が定員11人未満の自動車を使用して行う身体障がい者や要介護者等の運送、④「過疎地有償運送」はNPO等が過疎地域等において行う当該地域内の住民等の運送で、2009年度は市町村（福祉）が135自治体、市町村（交通空白）430自治体、福祉2333者、過疎地66者ある。

誰もが自由に外出できる地域社会は、ポータランドの事例が示すように決して不可能ではなく、地域がまちづくりを進める過程で行政、地域、交通事業者が一体でつくりあげることである。市町村が主体的に行う「自家用自動車有償運送」は1975年当時から始まっているが、今後はタクシー事業者と社会福祉協議会などが協同で共同受注・共同配車輸送ができる枠組みを地域で創りあげていくことも課題である。

誰もが安心して外出できる環境整備は行政の責務と公共交通事業者の社会的責任において整備を進めることが必要で、現代日本の交通政策には、移動の自由など憲法第22条はもとより第13条の幸福追求権の思想はない。

（4）持続可能な社会を崩壊させるクルマ社会と環境問題

日本における二酸化炭素の各部門の排出量の20%が運輸部門で、そのうち87.8%が自動車における排出量である。日本全体の自動車による排出量は16.3%で、自動車による排出被害は大きいものの環境、交通政策において、これらの課題に対し自動車の交通量を抑制・削減するという政策はなく、ましてや自動車公害に苦しむ者への生存権の配慮もない。

国内の旅客輸送の輸送機関別分担率で自家用自動車の占める割合は、2009年度 38.9%、高いときは1999年度 44.4%である。この調査は国土交通省が行ってきたが、2010年度より自家用車を調査対象から除外している。また、国内の貨物輸送を輸送総トン数でみると、総輸送量の 91.8% を自動車輸送が担っている。

このような状況にも関わらず、自動車輸送の役割を前提とした自動車交通量の抑制・削減やトラック輸送の共同化の交通政策が確立されていないことが課題である。

(5) 規制緩和政策がもたらした地域社会のコミュニティの崩壊と地域公共交通の衰退

2000年、鉄道事業、乗合バス事業、貸切バス事業の規制緩和政策がはじまり、2001年4月から「地方バス路線維持費補助制度」がこれまで事業者ごとに補助された制度から路線ごとの補助になった。これにより、バス路線や地方鉄道路線は廃止が相次ぎ、国土交通省資料によると、鉄道路線は2000年以降 632 km (2008年12月末)、バス路線は2006年度から2011年度までに 11,160 kmが廃止された。2002年からはこのような状況をうけ、「公共交通活性化総合プログラム」が創設され、自治体を中心とした公共交通の活性化の取組がはじまった。その後、国土交通省は、次々と補助メニューを市町村にしめし、国が定めた補助事業に対し補助をする制度が確立した。

鉄道路線は2000年から2014年3月末までに 35 系統 673.7 kmが廃止された。2012年度的全鉄軌道事業者 91 社中 69 社、約 8 割の事業者が鉄軌道事業の経常収支ベースで赤字を計上している。乗合バスは、2006年から2011年までの6年間で 11,160 kmが路線廃止され、これは2009年度全国のバス路線合計 41 万 7400 kmの 2.7% である。(稚内市から鹿児島市間の距離は 1801 km・国土交通省資料から) 1999年以降、乗合バス事業者は民事再生法等の法的整理が 24 件あり、2011年度の保有車両数 30 両以上の収支をみると、民間事業者の 71%、公営事業者の 92% が赤字である。

このような公共交通の撤退という状況から、市町村ではコミュニティバスと乗合タクシーの導入が増加し、コミュニティバスは2006年度に 887 市町村が導入、1549 両が運行し、2011年度は 1165 市町村が 2738 両で運行している。乗合タクシーは2006年度 813 事業者、1619 両、2011年度は 1062 事業者、3096 両になった。

以上、日本の地域交通の現状を国土交通省の統計資料等から見てきたが、地域の交通問題は、次のように分類ができる。

1. 地域の交通問題

過疎地域での移動の確保、買い物に行けない人たちの問題、高齢者の自動車事故、通学の安全確保、公共交通に乗れない人たちの移動の確保など福祉や教育、地域経済という地域の課題と密接にかかわる交通問題である。

2. 社会問題に隠れている交通問題

東日本大震災後に病院受診件数が大幅に減少した社会問題は、病院までの交通の確保がなくなったという交通問題がかくれている。小中学校の統廃合問題では、学校への通学問題という交通問題が背景にあるように社会問題の本質に隠れた交通問題がある。

3. 社会問題となる重大な交通問題

関越自動車道での高速バスの事故、鉄道、航空の事故など運輸事業者の重大事故や京都府亀岡市の通学時の児童の交通事故など大きな社会問題となる交通問題がある。

以上、交通問題を現象面からだけとらえるのではなく、広く社会問題や地域問題から交通問題の本質をとらえることが必要である。以上の現状と課題をふまえて、地域の交通政策と財政措置をおこなうことが重要であるが、地域交通を担当する国土交通省は公共交通の活性化という事業に対する補助制度に終始していることが財政措置では一番の課題となる。

2. 地域交通政策の推移

交通権を実現させる地域交通は、政策とそれを実施する財政措置が一体であることにより実現する。そのため、これまでの政策と予算措置の推移を検証することは重要であるため、以下、交通政策の推移をみとめる。

(1) 戦後日本の地域交通政策の推移

地域交通を中心とした運輸行政の歴史から明らかになることは、①国による運輸行政主導で交通事業者への許認可行政と補助事業を中心に地域の交通が確保されてきたこと、②マイカー時代が進行し、交通事業者の経営危機に対して国は補助金行政と市町村への自家用自動車有償運送という運輸事業法である道路運送法の枠内で対応してきたこと、③運輸事業の競争原理が

表 - 地域交通政策の歩み

地域交通政策の歩み 時代区分と出来事	
交通行政確立期（1945～55年）	
1946年（昭和21）6月	日本国有鉄道が発足
1949年（昭和24）6月	運輸省が発足。運輸省設置法の施行
1951年（昭和26）6月	道路運送法の公布
交通ネットワークの確立期（1956～65年）	
1956年（昭和31）3月	日本道路公団の設立
1957年（昭和32）4月	高速自動車国道法の公布
1964年（昭和39）10月	東海道新幹線開通

マイカー交通と地域交通の危機（1966～79年）

- 1966年（昭和41）4月 地方バス補助制度の創設。市町村による自家用自動車有償運送（市町村が主体的に自家用自動車により地域住民を輸送する）
- 1970年（昭和45） 自動車事故戦後最悪 交通安全基本法の公布
- 1975年（昭和50） バス路線廃止に伴う廃止路線代替バスの初年度開設費補助

行政改革への転換期（1980～89年）

- 1980年（昭和55）～ 第二次臨時行政調査会の設置
- 1983年（昭和58）～ 行政改革第三次答申（国鉄分割民営化）
- 1987年（昭和62）4月 国鉄分割民営化実施

規制緩和政策への転換期（1990年～ ）

- 1995年（平成7）3月 規制緩和推進計画閣議決定
- 1995年（平成7）5月 地方分権推進法の成立 補助金の一般財源化
- 1996年（平成8）12月 運輸事業の需給調整規制廃止の基本方針（運輸省）

公共交通政策への転換（2007年～ ）

- 2006年（平成18）6月 道路運送法改正（福祉・過疎有償運送）
- 2007年（平成19）10月 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律施行
- 2013年（平成25）12月 交通政策基本法公布・施行

地域を活性化させるという規制緩和政策がさらに、地域の交通の危機を招いたことである。

(2) 戦後我が国の総合的な交通政策

また、国から地方自治体への財源配分は総合的な視点が重要なため、総合的な交通政策がどのように推移してきたか明らかにすることも重要である。

戦後我が国の総合的な交通政策である「21世紀初頭における総合的な交通政策の基本的な方向について」（1999年10月答申）は、「交通政策の新しい基本目標として『経済社会の変革に対応するとともに変革を促すモビリティ¹⁾の革新』を提言」し、具体的には、『『都市と交通の改造』を推進し、自動車に過度に依存しない都市と交通の実現』、『環状道路やバイパスの整備』を進めることを目標とした。

自動車に依存しない都市をめざしたにもかかわらず、道路整備を進めクルマが走りやすい環

1) 国土交通省ホームページから「モビリティ」とは、「地域のモビリティ（移動の利便性）の確保は、一人一人のアクティビティ（活動量）の質と量を向上・拡大し、交流と連携を活性化することにより、「自立的な地域の形成」にもつながります。これは、国土形成計画の全国計画や広域地方計画においても基本的かつ重要な要素です。」とある。

境にしてきた結果、自動車交通量が増加し自動車事故などの課題が山積した。これまでの交通問題をみてくると、国土開発で地方の疲弊、自動車中心の交通が最大の課題であるにも関わらず、総合的な交通政策で地域交通や自動車交通に触れてこなかったことが、今日の交通問題を大きくした。

表－戦後日本の総合的な交通政策の答申（運輸政策審議会答申を中心に）

答申年月と答申名	
1961年（昭和36）8月	自動車行政の改善方策，特に自動車輸送の近代化と保安の確保のための自動車行政のあり方
1971年（昭和46）7月	総合交通体系のあり方及びこれを実現するための基本的方策について
1981年（昭和56）7月	長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向
1991年（平成3）6月	21世紀を展望した90年代の交通政策の基本的方向について
1997年（平成9）6月	交通運輸の直面する政策課題と需給調整廃止に向けての今後の役割について
1999年（平成11）10月	21世紀初頭における総合的な交通政策の基本的な方向について

（3）戦後日本の国土計画～都市再生がもたらしたもの

内閣は、環境、防災、国際化等の観点から都市再生をめざすプロジェクトや施策を推進するために内閣府に本部を2001年に設置し、2002年に都市再生特別措置法を制定し、区域を指定して規制緩和措置、金融支援、税制措置を講じて都市開発事業を推進してきた。その結果、国土交通委員会調査室の斎藤が「立法と調査（2012・3）」で「大都市と地方都市との格差の顕在化」を指摘するように、1995年から2007年度にかけて、法的根拠のない公共投資基本計画が投資した630兆円が国民生活と地方財政を直撃した。

さらに、2014年6月に都市再生特別措置法の一部を改正し、これまでのような「誘導地区」を指定して規制緩和措置、金融支援、税制措置を講じて都市開発事業を推進するための「選択と集中」のコンパクトシティと公共交通の活性化がうちだされた。

表－戦後日本の国土・地域政策の変遷

国土と地域政策の推移	
高度成長期～安定成長期	
1950年（昭和25）	国土総合開発法 基本目標「地域間の均衡ある発達」
1962年（昭和37）	全国総合開発法 首都圏など近畿圏，中部圏整備法
安定成長期～バブル期	
1969年（昭和44）	新全国総合開発計画 基本目標「豊かな環境創造」

1974 年 (昭和 49) 国土利用計画法

1977 年 (昭和 52) 第三次全国総合開発計画 基本目標「人間居住の総合的環境整備」

1987 年 (昭和 62) 第四次全国総合開発計画 基本目標「多極分散型国土の構築」

バブル期～バブル崩壊・金融危機

1998 年 (平成 10) 21 世紀の国土のグランドデザイン 基本目標「多軸型国土構造形成の基礎づくり」

2002 年 (平成 14) 都市再生特別措置法

2002 年 (平成 14) 構造改革特別区域法

2005 年 (平成 17) 国土形成計画法

2007 年 (平成 19) 地域再生法

2008 年 (平成 20) 国土形成計画

(4) 戦後の国土計画～総合的な交通政策から明らかになった地域の課題

戦後の国土計画や総合的な交通政策から明らかになった地域の課題は、①は都市圏中心の国土計画が地方の過疎問題等を引き起こし、現在の地域の課題を発生させたこと。②は自家用自動車を中心とした交通政策が、現代の自動車事故、環境問題、広域的な街をつくりあげてきたこと。③は地方自治体の財政悪化は、国の公共事業費を自治体に負担させた結果であること。④は、1975 年当時、自動車中心のまちづくりが公共交通の衰退をもたらし、国は市町村に自ら地域住民の輸送をゆだねた。さらに規制緩和政策により公共交通の衰退を招いたにもかかわらず、もう一方で、公共交通を活性化するという施策は矛盾していることが明らかになった。⑤は、これまでの運輸行政は、運輸事業の発展が中心で地方自治の本旨は政策理念になく、自治体からは責任だけを押し付けられていると感じ、そのため、地域交通においては自治体や地域住民に地方自治が育まなかった。

3. 地域交通政策の現在～交通政策基本法

現在、地域交通政策は、交通政策基本法と公共交通活性化法を中心に進められているので、ここでは、交通政策基本法のもとでどのように地域交通政策を進めていけばいいか考察する。

(1) 交通政策基本法の課題

交通政策基本法は 2013 年 12 月 4 日に公布、施行され、中長期計画が地方自治体主導で行うことが、2014 年 11 月の閣議で決定される予定である。地域の交通を考えると、基本法がめざす理念、方針をみておくことが重要で、以下、その課題を指摘する。

①基本法は、基本的人権や地方自治等憲法の理念を実現させるための理念や基本的な方針を示

すもので、そのことは、参議院法制局法制執務コラム集「基本法」で、「基本法の特質として、まず、それが憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしているといわれます。」（小野寺理『立法と調査』NO.209・1999年1月）と基本法と憲法の役割を述べているとおりである。交通政策基本法は、「豊かな国民生活の実現、国際競争力の強化、地域の活力の向上、大規模災害への対応など」を基本理念とし、法の目的は、「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」としているように基本的人権など憲法の理念を具体化するものとはいえない。

②交通政策基本法第十一条で「国民等の役割」として、「国民等は、基本理念についての理解を深め、その実現に向けて自ら取り組むことができる活動に主体的に取り組むように努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力をするよう努めることによって、基本理念の実現に積極的な役割を果たすものとする」と規定されている。憲法の地方自治の理念は、団体自治と住民参加と自治で、「施策に協力」だけでなく、施策と一緒に考えるという住民参加という地方自治を基本法にもとめるもので、基本法には憲法の地方自治の理念がない。

③交通政策基本法は、「交通」とは何か、交通の本質、役割等を明らかにしていない。2011年にスポーツ振興法を全面改正したスポーツ基本法は、「スポーツは、世界共通の人類の文化である。（略）スポーツを通じて幸福で豊かな生活を営むことは、全ての人々の権利」とし、2014年7月1日に施行された水循環基本法では、「水は生命の源であり、絶えず地球上を循環し、大気、土壌等の他の環境の自然的構成要素と相互に作用しながら、人を含む多様な生態系に多大な恩恵を与え続けてきた。また、水は循環する過程において、人の生活に潤いを与え、産業や文化の発展に重要な役割を果たしてきた。」と水の役割を明確に前文で示している。交通政策基本法が交通に関する基本法というのであれば、交通とは何か、役割は何か前文でその意義と役割等を明確にすべきである。

④交通政策基本法は、何をめざすか。政策を反映する予算である2014年度国家予算からみえるものは、「国際競争力の強化」及び防災という名目で新規事業を進める「国土強靱化」そのものが目的化されていることである。また、交通政策基本法の位置付けは、「交通政策基本法に基づく「交通政策基本計画」と、社会資本整備重点計画に基づく「社会資本整備重点計画」を車の両輪として（略）国土・地域づくりの指針とする」とし、それが交通政策の目的であるとするならば、交通という基本法としての理念と基本的な方針が憲法の理念にもとづいていないことになる。この基本法には憲法を「具体化」した明確な理念と基本的な方

針がない。

また、基本法として規定されなければならない事項がないことである。それは、総合的な交通政策を執行するための財政方針がなく、地域交通の確保を担う地方自治体の自主財源の確保など憲法が求める財政民主主義に基づく財政方針の規定がないことである。

⑤交通政策基本法は、現代社会の課題にこたえていない。自動車交通事故をはじめ運輸事業の事故等交通の安全に対しは、第七条で「交通の安全の確保に関する施策については、当該施策が国民等の生命、身体及び財産の保護を図る上で重要な役割を果たすものであることに鑑み、交通安全対策基本法その他の関係法律で定めるところによる。」としている。交通政策の一番基本となる法律で、安全や安全確保の背景にある労働環境の改善等に対する基本的な方針を示すことなく、交通の安全を自動車の円滑な交通を促進し、交通対策を具体化する交通安全対策基本法にゆだねることは、国として重大な社会的な課題に政策と方針を提示していないことになる。

⑥識者の一部からは交通の基本法が成立したことを評価するが、法の評価は基本法が制定されたことではなく、基本法としての法律の理念が憲法の理念を実現させるものであるかが一番大切な評価の視点である。この基本法がめざす方向は、すでに国家予算が示すように新規公共事業を推進する「国際競争力」「国土強靱化」への方向で憲法の理念である基本的人権を保障するという理念はどこにもみあたらない。そのことを踏まえ評価を下すべきである。

以上、交通政策基本法には、憲法の理念を具現化した理念、前文で述べるべき交通の意義、基本法として規定されるべき総合交通政策への基本的方針、財政や組織の規定、安全、労働環境等の規定、地方自治の理念が欠如している。

(2) 交通政策基本計画策定の動き

交通政策基本法第二章第十五条では、「政府は、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な計画（以下この条において「交通政策基本計画」という。）を定めなければならない。」とし、2項で、「交通に関する施策についての基本的な方針」「交通に関する施策についての目標」「交通に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」「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」を定めるとしている。

また、3項では「交通政策基本計画は、国土の総合的な利用、整備及び保全に関する国の計画並びに環境の保全に関する国の基本的な計画との調和が保たれたものでなければならない。」としている。そのため、政府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

政策基本計画案を法第 15 条にもとづいて広く国民の意見を募集するという意見募集を 2014 年 9 月 5 日に発表した。そして、同年 11 月に閣議決定をめざしている。

交通政策基本計画は、社会資本整備重点計画法に基づく社会資本整備重点計画を車の両輪として国土・地域づくりの指針とすること、また、交通政策基本計画及び社会資本整備重点計画については国土形成計画法に基づく国土形成計画と調和が保たれたものでなければならないことと位置づけられている。今後の計画策定への過程で、基本法としての理念に基づく計画づくりがなされるかが今後の大きな課題となる。

4. 地域交通政策の将来～公共交通の活性化と都市再生

(1) 最近の国土交通行政の動き

最近の国土交通行政の特色は、まちづくりといわれる都市再生と公共交通の活性化が一体で進められていくことである。一方では、国は従来の公共交通事業者への監理監督と許認可権限と補助金の交付は維持し、地域交通は地域の主導、「先頭」という姿勢である。福祉輸送や過疎地における輸送などは福祉タクシー制度ができたものの、有償で自家用自動車により市町村が輸送する制度は 1975 年当時に創設されたがその検証がされていない。このように、公共交通事業者への対応は、従来通りとしつつ、規制緩和で衰退した地域の交通は市町村にまかせ、政策の重点施策と予算の配分は「都市づくり」に重点をおいたことが特色で、それは、「集約型都市の推進のためには、都市機能の立地誘導を支える公共交通が重要」という言葉に現れている。

表 - 最近の国土交通行政の動き

出来事と年月	
2002（平成 14）年 4 月	公共交通活性化総合プログラムの創設
2006（平成 18）年 10 月	自家用有償旅客運送の登録制度の創設 乗合旅客運送にかかる規制が道路運送法で改正
2007（平成 19）年 4 月	総合交通戦略推進事業の創設
2007（平成 19）年 10 月	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が施行
2008（平成 20）年 4 月	地域公共交通の活性化・再生総合事業の創設
2011（平成 23）年 4 月	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）が創設
2013（平成 25）年 12 月	交通政策基本法が施行
2014（平成 26）年 5 月	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部改正法が公布
2014（平成 26）年 8 月	都市再生特別措置法等の一部を改正する法律が施行

(2) 公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律の概要

2007 年 10 月に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が施行され、2008 年 4 月には地域公共交通活性化・再生総合事業が創設され、市町村は法律にもとづく地域公共交通総合連携計画により事業が展開されてきたが、「選別と集中」によるコンパクトシティーづくりをめざすため 2014 年 5 月に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律が公布された。

その背景として、「コンパクトなまちづくりと連携し、地域公共交通ネットワークを確保することが喫緊の課題」であるので、「持続可能な地域公共交通ネットワークを作り上げるための枠組みを構築することが必要」というのが改正の背景にある。

改正の概要は、①法の目的に交通政策基本法の理念を追加し、持続可能な地域公共交通網の形成に資する「地域公共交通網形成計画」に改正するとともに、策定主体に都道府県を追加した。②形成計画において路線再編等を行う事業に関する事項があるときは、事業者の同意を得て「地域公共交通再編実施計画」を作成し、大臣の認定を行う。③認定を受けた事業について道路運送法等の法律上の特例を設ける等が主な改正内容である。

(3) 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要

以上の法律と同時に閣議決定された「都市再生特別措置法の一部を改正する法律案」が成立し、2014 年 4 月 6 日に公布され、7 月 1 日に施行された。この法律は、公共交通活性化法との連携がうたわれ、法律の内容は、住宅及び医療、福祉、商業その他の居住に関連する施設の誘導とそれと連携した公共交通に関する施策を講じることにより、市町村にコンパクトなまちづくりを支援することが必要としている。その場合、市町村は居住誘導区域を定めた立地適正化計画を作成し、誘導すべき施設を整備する民間事業者を支援することとしている。

以上の法律で注視が必要なことは、居住誘導区域への誘導が優先し、居住の基本的な人権を侵すことがないか、また、都市部では都市開発が優先して開発地域の居住の安全が犯されている事例も出てきたことである。交通権を集合する人権にも憲法第 22 条居住移転の自由という基本的人権が尊重され、世界人権宣言でも居住の権利がうたわれている。

2 つの法律にいえることは、地域のまちづくり計画は住民自治により地方自治体が主体的にきめるということが理念でなければならない。公共交通活性化法も公共交通事業者の活性化が主な目的となって地域住民の福祉の向上が後になってはいけない。そして、国主導の都市再生という「都市づくり」から地域住民の参加と自治による「まちづくり」が大切だ。

5. 地域交通への補助制度の現状と課題

地域交通を確保するため国から地方へ予算を配分する制度である「公共交通地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」にもとづく「地域公共交通活性化・再生総合事業」が憲法の理念である地方自治の本旨にもとづく制度であるか検証する。

この「地域公共交通活性化・再生総合事業」は、地域公共交通活性化のための支援策として国土交通省が2009年10月に施行された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」にもとづいて2008年に創設され、2011年度には「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）」の創設に引き継がれている。

「地域公共交通活性化・再生総合事業」は、①地域公共交通確保維持事業として「存続が危機に瀕している生活交通のネットワークについて、地域のニーズを踏まえた最適な交通手段であるバス交通、デマンド交通、離島航路、航空路の確保維持のため、地域の多様な関係者による議論を経た地域の交通に関する計画等に基づき実施される取組を支援」するもの、②地域公共交通バリア解消促進等事業、③地域公共交通調査事業からなり、2012年度は332億円が計上された。

地域交通を確保するための制度としての課題の一つは、世界地方自治憲章や欧州地方自治憲章が「特定の事業を指定することのないようにしなければならない」、「地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない。補助金又は交付金の交付は、地方自治体はその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならない」と指摘するように、地方自治体の自主性をいかに、地域の実情に見合った交通政策に対して予算を交付するものになっていないことである。

特に、この事業にある「地域内フィーダー系統（コミュニティバス）に対する補助制度」では、2011年度以降に新設等された路線である新規性、幹線路線バス等へ乗り継ぎできる路線である接続性が補助要件となっているなど対象事業が詳細に特定されている。

二つ目の課題は、この法律が施行され、それに基づく制度及びその事業内容が毎年のように変遷することにより、地方自治体が長期的に地域の交通政策を進められないという課題がある。2009年度は、「公共交通活性化総合プログラム」として、「地域交通に関する様々な課題に対して地域の関係者が中心になって地域公共交通に関する課題について合意形成を図り、課題解決を図るための具体的方策を策定するもの」と地域公共交通総合連携計画の事前調査、各種実験事業を対象とし、2009年度は269百万円計上された。そして、2011年度より地域公共交通確保維持改善事業に引き継がれている。

三つ目の課題は、国から地方自治体への財政配分をする制度が各省、各局から提示され、地方自治体は制度の把握さえできないという状況がある。具体的には、総務省の市町村合併に伴う学校の統廃合、過疎地域における路線バスの運行廃止に伴うへき地のスクールバスへの補助

制度や「過疎地域等自立促進モデル事業費補助金」、過疎債に伴う補助などがある。

経済産業省では、2010 年度補正予算補助事業として買い物弱者への支援事業に対し、地方自治体などへ支援制度を創設し、環境省では、公共交通の活性化に対し、「地方公共団体率先対策補助事業」がある。これらの事業は国の政策的誘導として理解ができるが、詳細の事業内容を補助事業とすることにより、地域独自の課題に対して地方自治の主体性を損なうこととなる。さらに、国土交通省内の総合政策局以外の各局でも同様な制度が創設されている。国土交通省国土政策局では、「集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくり」において、買い物などへの移動支援、コミバス運行への支援がある。

四つ目の課題は、事業展開のスケジュールと住民参加である。2009 年度の「支援スケジュール」では、3 月上旬に「補助事業の募集（総合事業計画等の認定申請）」が始まり、4 月上旬に地方運輸局による総合事業計画等の認定以降、随時、交付申請・決定がされる。そして、翌 1 月末までに自己評価の実施後、地方運輸局に報告し、2 月末までに自己評価等を基に地方運輸局の二次評価が実施される。先にみたように事業内容の発表は 3 月上旬で、各地方自治体では制度が募集する事業内容に見合うか検討し、急ぎ申請に及ぶ。それから地方自治体では申請事業に伴う地方自治体独自の予算化を審査する議会に提案を同時に行ない、交付決定を待つ。公布後、公共交通活性化協議会の開催に向け準備・調整に入る。事業の開始は早くて夏休み直前で、実質的な事業展開はほんの数ヶ月である。地域の課題解決には、地域住民との話し合い、住民参加が不可欠であるが、これらの時間的制約もあり、十分な話し合いができない状況がある。単年度ごとの事業展開は、地方自治そのものを国がないがしろにするものである。

これらの事業は、現在、地域交通を確保するために国土交通省を中心に施策が進められているが、戦後、地域交通は旧運輸省が道路運送法をもとに交通事業者と運送事業の事業計画に対する許可、認可にもとづいて確保され、交通事業者の事業申請により地域交通が確保されてきた。2007 年には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た。この法律の目的は、「地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること」とするよう公共交通の活性化が目的とされ、地域の交通が地域の課題を中心として推進していくという制度設計となっていないところに以上の課題を生じさせている。

国土交通省では交通政策基本法が制定されたのち、交通政策基本法に基づく政策展開として地域公共交通の活性化として地域公共交通の確保・維持・改善の推進のための支援策として地域公共交通確保維持改善事業を展開している。国土交通省の資料によれば、国土交通省はこの事業により地域の多様な関係者が協働した地域の公共交通の確保・維持・利便性の向上等の取組みを支援しているとしている。そして、それは三つの事業で構成され、一つは地域の特性に応じた生活交通の確保維持としての「地域公共交通確保維持事業」、二つ目は快適で安全な公

公共交通の構築としての「地域公共交通バリア解消促進等事業」、三つ目は公共交通の充実を図るための計画策定等の後押しとしての「地域公共交通調査等事業」、その他、東日本大震災被災地への支援がある。

この事業もこれまでの補助制度の基本的な枠組みなどを引き継ぎ、課題は解決されていない。

図2 - 地域公共交通確保維持改善事業の仕組み



出典：国土交通省ホームページより

II. 自治体調査から明らかになった地域交通政策への財政措置

1. 調査の端緒・目的

地方自治体は、国からの予算配分についてどのように考えているか、自治体へのアンケート調査を実施した。対象自治体は、南信州広域連合の一つとして広域の交通を担う自治体と生活圏が一自治体内で完結する離島の自治体を選定し、本稿の主張・提言が自治体の意向を反映しているか首長に書面で聞きとりをした。

2. 調査の概要

対象自治体	調査日	調査方法
長野県阿智村	2013年5月	郵送によるアンケート調査
東京都大島町	2013年5月	郵送によるアンケート調査

3. 調査項目とその結果

◇調査項目

質問 1. 国家予算の地方への配分などについて、地方自治の発展からどのようにお考えですか。

質問 2. 交通政策について、国が財政を地方に「支援」する制度について、どのようにお考えですか。

(1) 長野県阿智村からの回答

2013 年 6 月 10 日、長野県阿智村村長から次のような回答を得た。

- Q1. 国家予算の地方への配分などについて、地方自治の発展からどのようにお考えですか。
- A1. 省庁間の縦割行政により総合的な事業ができない。しかし、全てが交付金で良いかといえば、地方交付税の算定が細分化しているように、その算出根拠が課題となる。
- Q2. 交通政策について、国が財政を地方に「支援」する制度について、どのようにお考えですか。
- A2. 憲法で規定する国民の生活権保障としては当然の制度である。
- Q3. その他、地方自治を発展させる財政制度について、ご教示、ご意見を頂けたら幸いです。
- A3. 地方交付税制度の堅持と拡充
- Q4. 南信州地域交通問題協議会として地域交通を確保する行政や財政のあり方について、どのようにお考えですか。
- A4. 地域交通を確保することは、住民の生活権の保障として大切である。国の財政的支援を得ながら施行していく。
- Q5. その他、どんなことでも結構です。
- A5. 国として中山間地の定住困難地区の集落維持についてどうしようとしているのかが明らかでない。人が住んでいる限り集落維持を行なうべきであり国土保全の面からもコンパクトシティー化は進めるべきでないと考える。

(2) 東京都大島町（政策課長）からの回答

- Q1. 国家予算の地方への配分について
- A1. 国家予算の地方への配分方法は、地方の声に見合ったものになるべきである。
- ・一方通行的な国の方針決定を改め、全国各地の状況に応じた予算配分を
- Q2. 国の支援制度について
- A2. さまざまな要件がある現状では、なかなか手をあげられない。
- ・地方独自の交通政策に対して、国の関与を緩和することで、特色ある独自性を有するネットワークが構築されると考える。

Q3. 地域交通を確保するための離島固有の課題

A3. 本土と隔離され、四方を海に囲まれている離島にとって、海路・空路は、国道と同様の役割を担っている

- ・島外との連絡はもとより、近年は島内交通網の充実も住民からの要請になっている。
- ・財政的にも地域交通の確保には、多額の費用を要することから、融通性のある国の支援を期待する。

Q4. 地方自治を発展させる財政制度とは

A4. 地方交付税制度について、地理的条件や交通体系をより大きく盛り込み、離島と本土との格差是正を図る必要がある。地方交付税内のひも付き財源的部分を極力抑制し、魅力ある町づくりに資するものへと変革する時期にきていると思う。

- ・財政的支援をランニングコストや修繕にまで広げることで、ハコ物の有効的活用ができ、財政基盤の脆弱な過疎的地域の振興が期待される。
- ・地方の声を双方向で伝える術の確立が必要。
- ・地域の実情に見合った財政支援の新たな方策を

以上の調査より次のことが明らかになり、本稿で指摘した課題をうらづける結果となった。

2つの自治体に共通することは、「縦割行政により総合的な事業ができない」、「地方の声」に見合っていない。「一方通行的な国の方針決定」になり、国家予算の地方への配分が地方自治の発展を妨げていることである。

次に、交通政策への国の「支援」については、「憲法で規定する国民の生活権保障としては当然の制度」としつつ、「制度にさまざまな要件」がある現状では「地方独自の交通政策に対して国の関与を緩和する」ことを自治体は求め、国の事業内容を詳細に定めた制度では地方自治の本旨がいかされないことがわかる。

そして、自治体の財源確保の大きな制度としての「地方交付税制度の堅持と拡充」をもとめつつ、その算定根拠が細分化され、「ひも付き財源的部分を極力抑制」するなど地方自治を発展させる地方交付税制度を求めている。

今回は、2自治体で調査であったが、筆者が岐阜市において交通政策に携わった時、周辺の関市、本巢市、大野町、北方町の交通政策担当者も以上の課題を共有していた。

また、阿智村村長が「中山間地の定住困難地区の集落維持についてどうしようとしているのかが明らかでない。人が住んでいる限り集落維持を行なうべきであり国土保全の面からもコンパクトシティー化は進めるべきでない」と指摘するように、交通政策は国土政策と一体となった総合的な交通政策を国は示すべきである。

Ⅲ. 交通権を実現させる地域交通政策の提言

1. 交通権を実現させる地方自治とは

最初に、交通権を実現するための地方自治とは何か、憲法に規定する地方自治から論ずる。

地方自治制度は、住民の生活に密着した地域での民主政治の実現にとって不可欠で、地方の問題は地域住民の意思に基づいて地方公共団体が解決するという原理のもとで住民の人権保障と民主主義を実践することにこの制度の意義があるとされている。その地方政治の目的は住民の人権保障で、地方自治体は人権保障の担い手である。

したがって、憲法が規定する地方自治の理念をいかした交通政策とは、地域住民の生命など交通権という人権を擁護し、暮らしを豊かにする交通政策で、それを実現するには、地域住民の参加と自治及び地域住民の福祉の増進を図ることを使命とする地方自治体の責務が重要である。

2. 交通権を実現させる財政制度

次に、交通権を実現させる財政制度を検討するため、憲法が規定する財政、主に財政民主主義とは何か論じる。これまで、交通権を実現する視点からの地方自治体との関連の財政制度について次のような指摘がある。『交通基本法を考える』のⅢ交通の制度改革、2. 会計・財政制度の改革課題として、「国から地方への財源配分は、これまでのような特定補助金でなく、地方交通基本計画の内容が可能となるような一括交付金の形で配分されるべきである。」また、ドイツの事例から地域化交付金として各州に交付されていることから「税源移譲によって主体的な計画の立案とその実現を支援する方策」を提案している。

筆者はこれまでも地方自治体への財源配分については幾度も提案と学会発表を繰り返してきた。『交通は文化を育む』では、地方自治体が策定する地域交通を確保する計画に対して国が財源を交付する方式や交通関連予算の一元化と交通基金の創設、地方交付金の交付に地域交通を該当させることなどである。

この提案をふまえ、国から地方自治体への財源配分を考える。

財政とは、何か。財政とは、「国家がその任務を遂行するために必要な財源を調達し、管理・使用する作用」と定義づけている。憲法第 83 条で国の財政処理権限を国民の代表機関である国会の議決に基づかせる原則としての国会中心財政主義をさだめるが、辻村は「さらに財政民主主義をも含むと解される」という。その財政民主主義を「国民の、国民による、国民のための財政」の実現を企図するものとし、主権者としての国民が直接に財政運営を監視し、具体的な政策決定に参加すべきことが求められるという。

また、地方自治体との関係では、財政は地方公共団体がその任務を行なうために住民から税金を徴収し、住民の生活のために有効に支出する機能としても重要な意義を担い、財政における地方公共団体の自主性を否定する方向で第83条(国会中心財政主義)を解すべきでないという。

したがって、地方自治をいかした財政制度とは、①地方公共団体の自主性を確保すること、②住民の生命など人権保障、生活のために有効に支出されること、③主権者としての市民は財政運営を監視し、政策決定に市民が参加できる制度であることと筆者は定義づける。

さらに、地方自治と財政のあり方を世界的視野から、世界地方自治憲章と欧州地方自治憲章を引用して論じる。

世界地方自治憲章は地方自治について「行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきである」とし、地方自治体の財政については憲章第9条で「できる限り、地方自治体への財政配分は地方自治体の優先事項を尊重し、また、特定の事業を指定することのないようにしなければならない」と地方自治体の主体性を尊重した財政配分を規定している。

欧州地方自治憲章第9条では、財政について、「地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない。補助金又は交付金の交付は、地方自治体はその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならない」と世界地方自治憲章とともに地方自治体の自主性を尊重している。

また、筆者は、デンマークの福祉政策の現場視察から、社会保障関連国家予算の配分と制度設計により憲法の理念をいかした人権を保障する社会へ転換できると確信した。

何故、社会保障への予算配分が重要か。社会保障は交通権を中心とした人権を保障するばかりか、平和のうちに生存する権利を確保し、2012年版「厚生労働白書」²⁾でも認めているように経済の健全な発展に寄与するという効能が社会保障にあるということである。

デンマークの国家予算と地方財政は、2000年度の決算では、国(社会保障基金を含む)と地方を合わせた歳入全体のうち、35%は地方自治体、65%は国の歳入である。一方、歳出全体のうち、57%は地方自治体、43%は国(社会保障基金を含む)の歳出である。地方自治体の歳出を目的別に見ると、県は「病院・健康保健」「福祉・保健」に歳出の大半が占められている。地方自治体の歳入を性質別に見ると、「地方税」³⁾が半分を占め、「使用料・手数料」「返済(償還)金」を加えた自主財源の比率は約90%になっている。また、国庫支出金の大半は使途が特定されていない一般補助金であり、歳入の大半は地方自治体の裁量によって配分できるようになっている。

2) 2012年版「厚生労働白書」では、世界経済の大混乱のなかで、社会保障の有効性が認識されたことを認めている。白書では、世界大恐慌時にアメリカで「社会保障法」が制定され、社会保障には経済変動の国民生活への影響を緩和し、経済成長を支える経済安定機能があると明記した。

3) 地方税は、地方所得税及び固定資産税により構成されている。市が設定する地方所得税の税率は、15.5%から23.2%に設定されている。

デンマークの政府間財政調整制度は、「政府補助金」「特定補助金」「平衡交付金(均衡化)」が存在する。それは、全市を対象に一律に支出する基本補助金と用途が制限されない政府補助金、特定の課題が存在する地方自治体に対し当該課題を解決する目的で用途が特定されて交付する特定補助金、全国の基礎自治体間の財政均力の均衡化を行う平衡交付金がある。特定補助金のなかには、市及び県が財政危機に陥った際に支援するための基金創設が法により義務付けられている。それは、日本の地方交付税に見合うものである。

地方自治体の主たる財源は、税、一般補助金、国から地方への返済金、特定補助金である。国の予算は地方自治体との協議プロセスを通じて策定される仕組みになっており、協議の結果、経済合意がされる。

デンマークでは、新たに法律が施行されたり、政策の見直しが行われ、地方自治体において新たに財政負担が生じる場合、国は当該負担の増加分を手当てしなければならないという「財源補償の原則」がある。

また、1992年に導入された「予算保証制度」は、地方自治体の裁量が及ばない社会保険制度の現金給付などの行政需要が生じた場合、それら増加した歳出について、国が一般補助金(包括補助金)で手当てする。⁴⁾

納税に対する市民の意識は、確かに高い税率ではあるが、自分の税金が病院、福祉サービスなどにいくら使われているか明確であるから、税金が高くて支払うことができるといふ。賃金も職種ごとに交渉し、確定され、年度の税金の額も明確であるという。これは、30年余り移り住んだ日本人からのヒヤリングである。国の基本的な政策も明確で、社会保障に十分つぎ込むことは寝たきりや痴呆症予防になり、医療費の削減になる。だから、高齢者を外出させるために輸送サービスはかかせなく、手厚いサービスが提供される。

3. 交通権を実現させる地域交通政策の提言

以上、世界的視点と憲法から地方自治と財政を明確にし、地方自治をいかした地方財政制度の制度設計を確立することが交通権を実現すると考える。以下、具体的にその制度等を提言する。

1. 地方自治法において、地域の交通を確保することが地方公共団体の事務であることを国、地方公共団体共通の認識とすること。

地方公共団体の使命、事務は、地方自治法第一条の二と第二条で規定されている。地域交通を確保することは、住民の福祉の増進を図ること、その行政は総合的に担うことを基本とし、

4) 財務省「主要諸外国における国と地方地方の財政役割の状況」報告書第9章 財務総合政策研究所 2006年12月

この交通にかかわる事務は「地域における事務」とすることを行政全体の共通認識とすることが重要である。これまで、地方自治法では、「交通・運輸」は法第二条で地方公共団体の事務の範囲に規定されていないばかりか、法第二条⑩三では「国の運輸、通信に関する事務」で、普通地方公共団体はこの事務を処理することができないと規定されていたため、国及び地方公共団体も「交通」に関する事務は国の事務と理解されてきた。

2. 地方交付税制度において、地方公共団体が標準的な事務をするために必要な費用（基準財政需要額）に「地域交通の確保に要する費用」を追加すること。

戦後、憲法のもとでの地方自治制度に対応した税財政制度の考え方を示したのが1949年8月にまとめられた「シャープ勧告」で、日本の税制全体のあり方がのべられた。その大きな骨子に「日本の民主化を推進するためには、地方自治を強化することが必要であり、そのためには、地方財源の強化を図らなければならない。」としている。日本の民主化を推進し、地方自治の強化を図るため、1950年に「地方財政平衡交付金制度」が創設され、1954年には今日の「地方交付税制度」が発足したが、現在では三位一体改革などにより、地方交付税の削減が政府の課題で2013年度予算では7年ぶりに前年度を下回るなど削減され、制度の趣旨がいかされていない。

また、地方公共団体が標準的な事務をするために必要な費用（基準財政需要額）は、土木費、教育費など7分野、23費目とされ、これまでの地方自治法にもとづく地方公共団体の事務でないことを反映してか「交通・運輸」関連費目が計上されていない。住民の福祉の増進を図るべく地域交通の確保に要する費用を地方公共団体が標準的な事務をするために必要な費用（基準財政需要額）として計上することを提言する。

3. 交通基本法や総合交通政策において、地域交通を確保するための財政制度の基本的な方針を規定すること。

- (1) 交通・運輸に関する国家予算は、一元的に管理・運営をする会計制度とする。
- (2) 地方公共団体の使命である住民の福祉の増進など基本的人権の保障への予算配分を最優先する。
- (3) 地方公共団体においても予算の執行においては、住民の参加と自治を尊重して、住民の福祉の増進など基本的人権の保障への予算配分を最優先する。

4. 国が予算配分する事業を規定する現行の「支援」制度から地方公共団体が主体的に地域の実情に見合った総合的な交通政策が遂行できる次のような予算配分制度を確立すること。

- (1) 国による総合交通基金の創設をする。
 - (2) 地方公共団体も予算の総合的な執行ができるよう、交通基金を創設する。
 - (3) 国の予算を地方に配分する制度は、この基金を活用して地方公共団体もしくは広域行政団体からの申し出により、審査のうえ予算配分をする。
- 以上、提言するが、さらに、基金のあり方の検討等が今後の課題となる。

図 3- 交通権を実現させる理念・政策



小 活

地域交通を確保するための地方自治体による地域交通政策は、公共交通を中心に歩行の安全対策など歩道、自転車道の確保、公共交通を利用できない高齢者や身体障害者の福祉輸送、そして自動車交通量抑制など総合的な交通政策を住民の参加と自治で創りあげていくことが重要である。

しかし、これまで考察してきたように、国の公共交通の活性化を中心とした財政支援事業（制度）や交通事業者への補助制度、各省庁、各部局による財政支援制度は地方自治の本旨と財政民主主義を妨げていることが明らかになった。また、地域交通政策はこれら地方自治体や地域住民の参加と自治にもとづくことが交通権を実現するためには大変重要な手段となる。

そのため、本稿では、交通権を実現させる地域交通政策を地方自治と財政民主主義の視点から考察し、交通権を実現させる地域交通政策の提言をしたが、さらに財政制度の細部にわたる研究を今後の課題とする。

参考文献

- 1) 辻村みよ子『憲法第4版』日本評論社 2012年3月
- 2) 富山和子『自動車よ驕るなかれ』サイマル出版社 1970年
- 3) 可児紀夫『交通は文化を育む』自治体研究社 2011年3月
- 4) 可児紀夫編著『地域交通政策づくり入門』自治体研究社 2014年8月
- 5) 交通権学会『交通基本法を考える』かもがわ出版 2011年1月

