

研究

地域交通政策への提言

—文化育む交通を誰もが享受できる豊かな社会の実現に向けて—

可 児 紀 夫

目 次

はじめに

1. 現代日本の地域交通における交通問題
2. 地域交通における交通問題の背景
3. 現代日本の地域交通政策
4. 文化育む交通を誰もが享受でき、豊かな社会を実現させる地域交通政策への提言
おわりに

は じ め に

本論文では、現代日本の地域交通における交通問題と背景を明確にして、文化育む豊かな交通社会をめざす地域交通政策を提言することを目的とする。

現代日本の地域における交通問題は、死傷者数が減少してきたとはいえ、自動車交通事故の撲滅が最重要課題であり、地方都市および農山村地域では、地域そのもののコミュニティの崩壊を引き起こす地域交通の確保が高齢化社会を向かえ大きな課題である。また、持続可能社会の構築という地球規模での命題に応えるための環境問題も交通問題ととらえるべきではないか。

このような交通問題に対して、国土交通行政を中心とした交通政策の現状を探り、本論文では、地域社会において、安全で、安心して豊かな生活が営めるための地域交通を確保するための方策を提言する。

1. 現代日本の地域交通における交通問題

現代日本の地域における交通問題は、緊急な交通問題として、①地域社会のコミュニティを確立するための交通問題として公共交通の衰退問題 ②持続可能な社会の実現を構築するための交通問題として環境と国土の維持問題 ③安全で安心した社会を構築するための交通問題として自動車交通事故問題 ④安全な交通を確保するための交通問題として運輸産業の労働環境の問題を取り上げる。

1-1 地域公共交通の衰退と地域社会のコミュニティの崩壊

地域における交通問題の現状と課題を探るため、これまで、地方都市や農山村地域において、

実態調査を行ってきて、痛切に感じるのは、地域のコミュニティが崩壊し始めていることで、それは、地域間の移動が困難になってきたことによることが多くみられた。中小都市では、各地で開発した団地が郊外にあるため、独居高齢者の増加とともに、外出が困難となり、地域コミュニティの崩壊が問題となっている。また、農山村では農林業の衰退で雇用が確保されなく、買い物も医療も保育も地域で十分に対応できないため、その地域を離れなくてはならない状況が顕著になっている。それは、路線バスなどの廃止に伴い、病院にも行けない、買い物にも行けないという地域の交通問題であり、全ての地域の人々が人間らしい生活を確保できるよう、地域の交通を確保するという条件を整えることが国及び地方自治体の責務となってくる。

運輸事業の規制緩和後、年々、鉄道・軌道事業やバス路線が廃止され、移動の確保が困難となり、地域では深刻な課題となっている。特に、2000年3月に鉄道事業法が改正され、退出規制が緩和されたため各地で廃止が相次いでいる。路線バスの廃止については、「バス運行形態等に関する調査」(国土交通省自動車交通局旅客課 2007年3月)(図1・2参照)によると、2001年度から2005年度までに路線バスの廃止があった全国すべての市町村に質問したところ、2000年度以前は回答者(1,503市町村)の45%の674市町村が「(路線廃止が)ある」と回答した。また、2005年度以前に1路線以上廃止があったかを質問したところ、70%の1,058市町村が「ある」と回答した。その市町村に路線廃止後の対応についての質問には、バス事業者に委託運行をさせたり、自主運行した市町村が49%の519市町村で、何も措置しない市町村も

図1 2005年度以前に1路線以上廃止があった市町村数

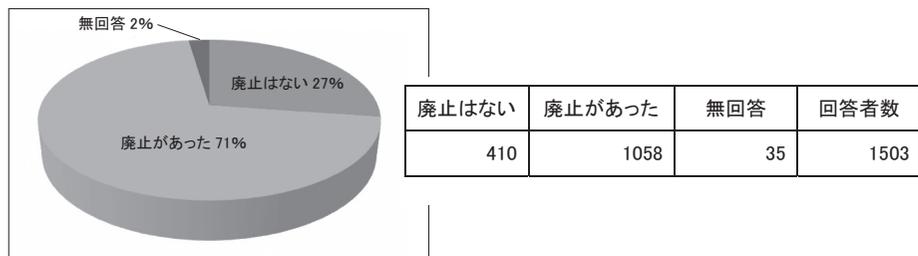
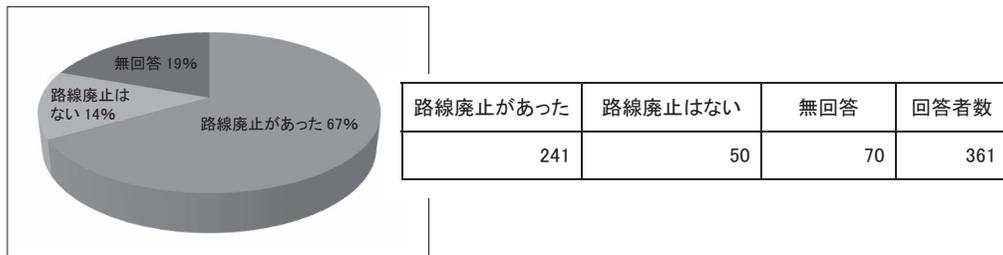


図2 2001年度から2005年度までのバス路線の廃止市町村数



出典：国土交通省の資料に基づき筆者が作成

20%, 216 市町村あった。このように、路線バスの廃止後の地域交通の確保は、ほとんどの市町村の課題となっている。

また、全国の乗合事業者に対し、平成 2001 年度から 2005 年度までに一般バス、高速バス、定期観光バスのいずれかについて路線の廃止があったかを質問した結果、67%が路線廃止が「あった」と回答している。

コミュニティバス等の導入状況は、全国 2,418 の市区町村（2005 年 4 月 1 日現在）中、914 市区町村（38%）で運行されている。その運行の目的は、「4 条路線の廃止代替」（路線バスの廃止後の対応）が 348 件（31%）、「交通空白地帯の解消」が 313 件（27%）、市街地活性化が 225 件（19%）である。このように、公共交通事業者は、採算性を基準に撤退を検討し、国は事業者の意向どおり廃止を認めていく。

このような状況のなか、国土交通省は 2007 年 5 月に成立した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」により公共交通の活性化を図るが、集落の崩壊に見るように地域では既に公共交通の維持再生だけでは地域交通の確保が困難な状況にある。

国の規制緩和政策により公共交通が衰退し、地方自治体が地域交通の確保の責務を負い、各地域では地方自治体を中心にコミュニティバスを導入している。国は、公共交通とは何かを明確にし、国が果たすべき交通政策を示す責任がある。

1-2 持続可能な社会の実現に向けての環境問題 —クルマ社会の現状と課題—

我が国の自動車の保有状況は、2005 年の「世界各国の自動車普及率」（EDMC エネルギー・経済統計要覧 2008 年版）ではアメリカの 821 台（千人当たり自動車保有台数）を筆頭に、日本は 7 位（約 600 台）で、世界的にみてもクルマ社会を形成している。

表 1 旅客及び貨物輸送における輸送機関別輸送量

（単位：輸送トン数：100 万 t、輸送人員：100 万人）

年 度	貨物輸送量						
	総 数	自動車	割 合	鉄 道	割 合	内航海運	国内航空
昭和 60 年	5,597	5,048	90%	96	2%	452	1
平成 7 年	6,643	6,017	91%	77	1%	549	1
平成 17 年	5,446	4,966	91%	52	1%	426	1
年 度	旅客輸送量						
	総 数	自動車	割 合	鉄 道	割 合	旅客船	国内航空
昭和 60 年	53,961	34,679	64%	19,085	35%	153	44
平成 7 年	84,129	61,272	73%	22,630	27%	149	78
平成 17 年	88,098	65,947	75%	21,963	25%	103	94

注) 1. 1990 年度以降、貨物輸送量に軽自動車を含む。2. 1990 年度以降、軽自動車及び自家用貨物車を含む。

出典：国土交通省総合政策局情報管理部交通調査統計課「陸運統計要覧」より筆者作成

表 1「旅客及び貨物輸送における輸送機関別輸送量」をみると、貨物輸送量は年々減少して

いるなかでも自動車の分担輸送比率は年々増加して 2005 年度は 91% となっている。旅客輸送量は総数が増加しているに伴い、自動車の輸送量も増加し、分担率は 75% となっている。特に、旅客は自家用乗用車が 50% を占めていることが特徴的で、今後もクルマに依存する割合が伸び、クルマ社会がさらに進行することを示す。自動車の使用目的をみても、業務目的のトリップが高く、昼間時の都心部の交通規制などの方策が自動車交通の削減に効果を及ぼすことが考えられる。

日本の二酸化炭素の国別排出量は、アメリカが 22.0%、中国 19.0%、ロシア 5.8% に次いで、4.7% と世界で 4 番目である。(EDMC エネルギー・経済統計要覧 2008 年版) 我が国の 2006 年度部門別二酸化炭素排出割合は、産業部門が 36.1%、運輸部門が 19.9%、業務その他部門が 18.0%、家庭部門が 13.0% である。(GIO「温室効果ガスインベントリ」より) 日本の運輸部門の 2006 年度二酸化炭素排出量(輸送機関別)は、自家用乗用車が 48.2%、自家用貨物車が 17.8% と自家用自動車が 66.0% である。

これらのクルマ社会に対する国の環境対策は、①自動車単体対策の推進 ②環境に配慮した自動車使用の促進 ③交通流対策の推進 ④物流分野における環境施策の推進である。(2008 年度「運輸・交通と環境」より) 2007 年度年次報告「国土交通白書」では、「運輸分野における地球温暖化の緩和に向けた課題として」自動車交通への対応を①エコドライブの推進 ②高速道路の利用促進 ③公共交通機関の利用促進 ④物流の効率化(モーダルシフトの促進)をあげているように、現在の自動車交通量を維持しつつ、これらの施策に取り組んでいるところに、抜本的な改善への課題がある。運輸部門に関する京都議定書目標達成計画の進捗も「自動車交通重要の調整」という施策は、自転車道の延長による達成が主となり、公共交通機関への利用促進も進捗が図られていない。2005 年度交通機関別エネルギー消費量は、自動車関連で 87% のエネルギーを消費しており、特に、自家用乗用自動車は 55.2% の消費をしていることからエネルギー政策からも自動車交通の削減は急務である。

このような現状から、現代日本の環境問題は、自動車交通のあり方が問われる問題であるので、環境政策は、交通政策と一体で確立することが課題となる。また、運輸事業に対する環境対策として低公害車等への助成制度を確立し、助成制度により環境政策を推進させることが重要で、経済産業省、国土交通省が統一的に助成制度と環境政策を一体とした政策を確立することが課題である。また、特に、運輸事業に対するエネルギー政策が明確でないため、自動車交通への環境対策が進展しない。国家のエネルギー政策、とりわけ、自動車交通に対するエネルギー政策を明確にすることが課題といえる。最近の統計では、2008 年 11 月 17 日に国連気候変動枠組み条約事務局が発表した、京都議定書で温室効果ガスの削減義務を負う先進国など 40 カ国と欧州連合の 2006 年の排出量統計は、1990 年比で 4.7% 減となったものの、2000 年比では 2.3% 増で、ドイツは 18.2%、イギリス 15.1%、フランス 3.5% と減少しているが、ア

アメリカは 14.4%，日本は 5.3% と増加している。京都議定書目標達成計画に自動車の総量規制などクルマ社会の基本的な姿勢を明確にし、自動車交通量の削減を目標とすることが課題となる。

1-3 持続可能な社会の実現に向けての国土維持の問題

国土交通省は、2008年8月17日、国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査最終報告を発表した。これは、国が進める国土形成計画において「持続可能な地域の形成」を基軸とする地域づくりが目標とされているため「地域社会を構成する最も基礎的な日常生活圏域である集落」の実態把握をしたものである。表2の集落機能状況をみると、全体の約15%（8,859集落）が「機能が低下」もしくは「維持困難」になっている。報告書は、その要因を「小規模化や高齢化」とし、維持のためには「担い手の確保が不可欠」としている。そして、今後10年以内に消滅するおそれがあると予測される集落は423集落、いずれ消滅するおそれがあるとみられる集落とあわせると全体の4.2%（2,643）と予測している。このような状況の中、報告書は市町村の集落対策事業として、路線バス廃止後の代替バス運行などの交通対策や道路整備など住民の日常生活に直結する対策を一番に挙げている。

長野県木曾町長は筆者が実施した調査に対し「私たちは国土を守っている。そのための生活交通が大切」と交通への理念を掲げるように、持続可能社会を実現するためには国土を守る集落を維持する、そのための交通を確保することが国土計画のなかで議論され、総合交通政策で国の方針を明確にすることが課題となる。

表2 集落の各種機能の維持状況別集落数

全 国	良 好	機能低下	機能維持困難	不 明	計
全 国	53,281	5,942	2,917	133	62,273
割 合	(85.6%)	(9.5%)	(4.7%)	(0.2%)	(100.0%)

出典：「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査（報告）」（国土交通省 2007年8月）より筆者作成

1-4 安全で安心したクルマ社会の構築のための自動車交通事故問題

日本は、世界でも交通事故が多い国であるということがIRF2007年版統計からわかる。世界で最も自動車社会を形成しているアメリカ合衆国でも人口10万人あたりの事故率は626件であるにもかかわらず、日本は731件と17%も事故率が高い。日本の死者数も年々減少はしているものの、統計は24時間以内の死者数であるため30日以内での死者数を勘案すると2006年の死者数が7272人の1.14倍（2006年の比率）の8290人であるため毎年8千人から9千人の死者数となる。これは、危機的な状況で国家の最重要課題とすべき問題である。

表3「状態別30日死者数の比較（2000年）」で日本は、世界でも異常に歩行中、自転車乗車

中の事故が多く、また、年々、自転車対歩行者の事故が増加していることから、今後も歩行者、自転車の安全対策の強化が必要となる。

表 3 状態別 30 日死者数の比較 (2000 年)

(単位: %)

国	日本	イギリス	ドイツ	アメリカ	スウェーデン	フランス
歩行中	30.9	21.9	12.3	11.1	10.4	10.3
自転車乗車中	14	3.2	9.3	1.5	6.6	3.3

注) 割合は、「歩行中」、「自転車乗車中」、「二輪乗車中」、「乗用車乗車中」、「その他」である。

出典: 「自動車交通研究 環境と政策 2005」(日本交通政策研究会) 2005 年 11 月発行より筆者が作成

以上の現状と 2007 年度「交通安全白書」から自動車交通政策の課題をあげる。

一つには、国は、総合交通政策を策定し、それに基づく国の自動車交通事故に対応する行政方針を統一し、その行政方針に基づいた各省庁の取組の一元化を図り、国家の最重要課題として自動車交通事故の撲滅に取り組むべきである。現行の自動車事故に対応する行政機関は、内閣府、警察庁、総務省、文部科学省、経済産業省、国土交通省とにわたり、それぞれが事故防止対策を講じているため、運輸交通に関する事故防止機関を一元的に設置する必要がある。また、旅客、貨物ともに自動車に依存する比率が高いという現状から自動車交通への対応、「クルマ社会」への政策を総合的に交通政策として確立することが課題である。

二つ目は、交通教育の確立である。交通安全白書では「交通安全思想の普及徹底」により段階的かつ体系的な交通安全教育を推進するとしているが、この思想の普及は現在のクルマ社会を前提とした交通安全教育である。この教育では、歩行者を優先する教育もするが、「クルマが通り過ぎるまで待って横断しよう」と歩行者もドライバーも車が優先するという意識がある。これからの交通教育は、自動車交通を削減し、自動車交通に依存しない社会をどう構築していくか、公共交通機関の利用と自動車交通の利用をどう役割分担をしていくか、環境に配慮した交通のあり方を教育する交通教育を各層、とりわけ初等教育からはじめることが課題となる。

三つ目は、あらゆる交通機関の事故に対する分析、解析をし、事故防止政策の確立のための提言をする行政機関を内閣府に設置することである。安全交通白書では、「研究開発及び調査研究の充実」として、道路交通の安全に関する研究開発の推進を掲げているが、調査研究は内閣府本府、警察庁、総務省、文部科学省、経済産業省、国土交通省がそれぞれ実施している。これらの調査研究をどのように充実していくかについて白書は特に触れてなく、財団法人交通事故調査分析センターにおいて交通事故の原因をより総合的かつ科学的に検討するとしている。交通事故の撲滅については各省庁の英知を集約できる組織を確立し、事故分析組織も警察庁と国土交通省が設置している運輸安全委員会を統合した一元化した組織において分析、解析していくことが今後の課題となる。

1-5 安全な交通を確保するための運輸産業の労働環境の改善

運輸業の「産業別月間実労働時間数」(表4参照)は、2007年度は総実労働時間数が176.1時間、所定外労働時間数が25.5時間で、全産業で一番長時間である。所定外労働時間数が二番目に多い産業は情報通信業の18.6時間、平均所定外労働時間数は13.4時間と運輸業は2倍近くの時間数である。

2006年度の「業種、災害の程度別死傷者数」は、運輸業は15,712人で全産業の13%を占め、建築事業、卸売業・飲食・宿泊業、その他事業について4番目に多い産業である。

運輸産業とりわけ、トラック運転手の労働災害は、他産業より多く、長時間労働、過密労働による労働災害が多く発生している。これは、タクシー労働者やバス労働者にも同じことが言える。

表4 産業別月間実労働時間数

(単位：時間)

調査産業計		長時間上位3業種						短時間下位3業種					
総実	所定外	運輸業		建設業		製造業		飲食店・宿泊業		教育・学習支援業		医療、福祉	
		総実	所定外	総実	所定外	総実	所定外	総実	所定外	総実	所定外	総実	所定外
154.2	13.4	176.1	25.5	174.4	15.5	167.6	18.5	122.8	6.9	137.7	6.4	146.2	7.3

出典：2007年度版 労働統計要覧 厚生労働省大臣官房統計情報課編 2008年6月発行
 厚生労働省「毎月勤労統計調査」より筆者が作成

貨物輸送量は全体の91%がトラックによる輸送である。日本の物流、日本の産業を支えているのがトラック輸送であるが、その労働実態は劣悪である。安全で安定した輸送を確保するためには、健全な労働条件の確保が必須である。労働災害を防止する体制整備や物流の多重的な構造の改革が大きな課題である。

このように、一番安全が求められる産業である運輸業が長時間労働を強いられ、労働災害の多い産業となっている。これは、中小企業の多い産業であるというだけでは済まされず、トラック運送業でいえば、荷主と適正な取引がなされていない現状や下請構造にも問題がある。これらを解消するためには、物流政策を総合交通政策に位置付けて(1)運輸産業の社会的地位向上(2)労働条件の改善(3)最低賃金の確保等などの課題に取り組むことが必要である。

2. 地域交通における交通問題の背景

2-1 運輸事業の規制緩和と政策

これまで戦後日本の交通政策は、基幹産業中心の高度成長政策と基幹交通網中心の社会資本整備を進め、その後、市場原理主義による規制緩和と政策の現代の交通政策がすすめられてきたが、その結果、これまでみてきたように、公共交通の衰退、集落の崩壊が起こるといふ地域交通の問題を発生させた。

国土交通省の2007年度年次報告「国土交通白書」第II部「国土交通行政の動向」第3章「地域活性化の推進」6. 地域の移動手段の確保」では、(1)「地域の生活を支える公共交通の活

性化」で「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」と 2007 年 7 月に公表された「地域による地域のための公共交通の活性化・再生を目指して」という報告書の紹介にとどまり、基本方針である規制緩和政策による効果・検証が述べられていない。また、(2)「地方鉄道の活性化等」と(3)「地方バス路線への補助」では、補助事業を述べ、バス路線の維持については「地方自治体の判断により維持を図ること」とし、地域交通の確保は地方自治体の責務であることを示唆し、国が進める規制緩和がもたらす意義と政策執行者の総括がされていない。

国は、地域交通の分野での規制緩和政策が果たしてどのような効果をもたらしてきたのか、明確な総括を行い、規制緩和政策と補助事業だけでなく、地域の実態に沿った方針を示すことが国の責任で、交通という公共性の非常に高い分野についての公共政策を明確にしなかった責任は大きい。

2-2 総合交通政策の確立

現代日本の交通政策を 2007 年度年次報告「国土交通白書」で見ると、第 II 部第 1 章「時代の要請にこたえた国土交通行政の展開」では、とりわけ、地域交通における国土交通行政の政策理念と基本的な行政方針がよみとれない。地域交通においては、各施策、各事業の紹介で、クルマ社会における地域交通についての国土交通行政の理念がよみとれないばかりか、交通政策の理念と基本的方針がない。

これまで、国土交通省は、道路、港湾、空港など産業の基盤整備をそれぞれの長期計画にもとづいて社会的資本を整備してきた。また、交通分野では、鉄道行政、バス行政、タクシー行政、トラック行政など交通機関ごとに行政と各施策を執行してきた。そのため、公共交通体系を整備しながら、一方では、自動車交通を促進する道路建設を進めているため、そのことが公共交通の衰退を招いたともいえる。各事業の社会資本整備をすすめ、自動車交通の利便を促進するなかで公共交通を活性化していくというように、都市計画とクルマ社会を一体的にした総合的な交通政策がなかったため、現代の交通問題を助長させたともいえる。

2-3 交通行政の多元化

地域のまちづくりには、交通は大切な役割を果たし、地方自治体にとって交通政策は重要な政策である。地域の交通とは、公共交通の利用だけでなく、自動車事故防止も含めた日常生活における移動の確保であるので、徒歩、自転車利用、介護者の輸送など多方面にわたる。しかし、これまでみてきたように、国土交通省は総合的な交通政策を明確にしないまま、交通を輸送手段として公共交通機関ごとに行政を遂行してきたため、地方自治体は指針を定めることなく、国が示す各施策への助成を求めてその事業を行うことが交通政策となっているため、地域の交通課題を総合的に解決するものになっていない。

2008年8月に示された「国土交通政策のこれからの方向性」（重点政策）では「自立した活力ある地域づくり」において「地域における交通の活性化・再生」という補助施策をしめしているが、自動車交通に触れていないため自動車交通安全行政や道路管理行政と一体でまちづくりを行うことが困難となる。地域交通の課題にこたえるには、自動車交通安全行政や道路管理行政が一体的な行政方針を図ることが重要となる。

また、交通問題で最大の課題では、交通事故の対応である。主に、自家用自動車事故は警察庁、事業用自動車の事故は国土交通省が担当し、「全交通モードの運輸安全対策」や「公共交通に係る事故被害者支援」を行っている。また、事故に対する研究は、経済産業省や文部科学省なども行っているが、すでにそれぞれが行う段階ではない。アメリカ合衆国においては、運輸安全委員会が1974年にあらゆる行政機関から切り離されなければ機能が果たせないと大統領直属となった。そこには、交通事故犠牲者の遺族を支援する担当も設置されている。このように、行政が一元的に機能を発揮しなければ国家の危機に立ち向かえない。日本の地域交通政策が確立しないのは、このように行政が多元化になっていることも要因といえる。

2-4 地域交通の確保と住民自治

国土交通省が規制緩和政策を打ち出し、各地域ではバス路線の廃止、鉄道事業の一部廃止などが地域の大きな課題となり、その地域交通を確保することは地方自治体の問題であると認識され始めた。それまでは、道路運送に関しては、国土交通省が交通事業者に対して事業計画の許認可を通じて、需給調整を図りながら地域の交通が確保されてきた。したがって、地方自治体は、交通に関する事務は所掌事務ではないという認識である。

一つの事例として、1987年3月、国土交通省（当時は運輸省）中部運輸局に設置された中部交通審議会は名古屋鉄道岐阜市内本線（通称：長良線）（軌道）について「バス輸送に一元化し、徹明町から長良北町間は廃止を検討」と答申し、道路混雑解消のため徹明町駅から長良北町駅までが1988年6月1日に廃止された事例がある。この公共交通機関は岐阜市の交通体系の中心をなすものであるにもかかわらず、国の機関により地方の交通機関の廃止が打ち出されるこの事例からも地域交通確保が地方自治体の問題であるという認識は学識経験者をはじめ、国にも県にもないことがわかる。

しかし、2000年12月に北海道ニセコ町が全国に先駆けて「まちづくり基本条例」を制定し、自治の基本原則、市民の権利、市民と議会、首長や行政職員等の役割と責務、市政運営の基本原則、参加や協働のための原則を定めた自治体の憲法といわれる「自治基本条例」の制定が各地に進み、住民自治意識が高揚した。

バス路線廃止やコミュニティバスの開設とこの住民自治があいまって、まちづくりにおける交通の役割がより高まった。したがって、これまでの運輸行政のあり方と住民自治の問題は、

今後地域交通確保には欠かせない大切な課題である。

3. 現代日本の地域交通政策

3-1 「21 世紀初頭における総合的な交通政策の基本的方向について」(答申) に対する見解

これまでの総合交通政策の推移は、次の表のとおりである。直近の総合交通政策である「21 世紀初頭における総合的な交通政策の基本的方向について」(答申) について、次のように考える。

この答申に対する見解の第一は、交通に対する考え方、評価をもっと、明確にすべきである。自家用自動車の交通も公共交通の交通もみな同じような質的交通サービスで論じている。他分野における社会の様々な負担を軽減すると事例を挙げ、交通を再評価しているが、もっと、国民にわかりやすく交通の役割を明確にする必要がある。第二に、交通政策の目標が分かりにくく、国民には理解されない。明確に目標設定をすべきである。第三に、国及び地方公共団体の役割、国民の果たす役割を明確にすべきである。指針、制度を示すことを国の役割としたが、その基本方針は答申で示す必要がある。また、2010 年までの答申内容であるので、特に、自家用自動車の利用を前提とした交通政策が何をもたらしたか今、評価する時期である。

表 5 日本の総合交通政策に対する審議会等の答申の推移

年 月 日	交通政策等
1961 年 8 月 37 日	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 (運輸省・自動車審議会)
1971 年 7 月 31 日	総合交通体系に関する答申について (運輸省・運輸政策審議会)
1971 年 8 月 20 日	大都市交通におけるバス・タクシーのあり方及びこれを達成するための方策に関する答申について (運輸省・運輸政策審議会)
1971 年 12 月 17 日	総合交通体系について (臨時総合交通問題閣僚協議会)
1978 年 10 月 18 日	地方陸上公共交通維持整備に関する件 (決議) (衆議院運輸委員会)
1980 年 10 月 3 日	地域における公共交通機関の維持整備に関する計画策定要領について (運輸省)
1981 年 7 月 6 日	長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向 (運輸省・運輸政策審議会)
1991 年 6 月 3 日	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 (運輸政策審議会)
1997 年 6 月 9 日	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 (運輸政策審議会)
1999 年 10 月 19 日	21 世紀初頭における総合的な交通政策の基本的方向について (運輸政策審議会)

出典：筆者作成

3-2 国土交通行政における交通政策

この答申を受けて、国土交通省は、2001 年に発足と同時に、同年 1 月「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方」を公表し、国土交通省の使命を「人々の生き生きとした暮らしと、これを支える活力ある経済社会、日々の安全、美しく良好な環境、多様性ある地域を実現するためのハード・ソフトの基盤を形成すること」とした。また、国土交通行政の 5 つの目標、仕事の進め方の改革として 3 つの視点と 5 つの方針を公表した。

さらに、国土交通省は、2008年8月27日「国土交通政策のこれからの方向性（重点政策）」を発表し、今後はこの重点政策にもとづき、国土交通行政を展開していくとした。この重点政策は、「我が国は本格的な人口減少・高齢化社会の到来、急速な経済のグローバル化、地球環境問題の深刻化、環境や美しさを重視する国民の価値観の変化など、歴史的転換期を迎える」を背景に、「次の世代に引き継ぐ国土づくり・くらしづくり」をめざすために国土交通行政の方向性を示したものである。

国土交通行政における5つの政策は、「自立した活力ある地域づくり」、「歴史、風土等に根ざした美しい国土づくりと観光交流の拡大」、「地球環境時代に対応したくらしづくり」、「安全・安心で豊かな社会づくり」とし、「信頼」、「発信」、「改革」、「挑戦」、「連携」を政策展開のための視点とした。また、今後はこの重点政策にもとづき国土像を示す「国土形成計画」や社会資本整備の方向性を示す「社会資本整備重点計画」を踏まえて国土交通行政を展開していくとしている。

国土交通省発足時における「地域」に対する方針は、5つの目標に「多様性のある地域の形成」を掲げ、国及び「民間、地方公共団体との役割分担」については、「地方分権の推進、広域的、根幹的、先導的な課題への取組」を地方自治体の役割としたが、「国土交通政策のこれからの方向性（重点政策）」では、「自立した活力ある地域づくり」にある「地域における交通の活性化・再生」を地域交通政策の中心とした。それは、「地方鉄道、地方バス、離島航路等の公共交通の活性化・再生に向けた取組に対する支援拡充や補助制度の抜本的な改革、交通結節点の改善、徒歩・自転車による移動環境の整備など、都市・地域における総合的かつ戦略的な交通施設を推進する」ことである。

では、現代日本の交通政策を2009年度国土交通省の概算要求から地域交通における各施策（事業）をみると、次の通りである。主な事業として、①地域公共交通活性化・再生総合事業の拡充（60億円）、地方鉄道の利便向上に向けた事業再構築等への支援（29億円）②地方バスの路線維持、実態調査に基づく効率的な運行形態の促進等（77億円）③離島航路の総合的推進（56億円）走行環境、交通結節点、自転車利用環境の整備（805億円）である。その他、交通バリアフリー化の推進、交通分野の省CO₂対策推進がある。

以上のように、現代の交通政策は、道路運送法による道路事業の発展と「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」による公共交通を重視した政策となっている。

3-3 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」と地域交通政策

次に、現代の交通政策の中心的な法律である「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」をみってみる。

この法律の提出理由は、「地域公共交通の活性化及び再生を総合的、一体的かつ効率的に推

進するため、主務大臣による基本方針の策定、地域の関係者の協議を踏まえた市町村による地域公共交通総合連携計画の作成及び地域公共交通特定事業の実施に必要な関係法律の特例のほか、複数の旅客運送事業に該当し、同一の車両又は船舶を用いて一貫した運送サービスを提供する新地域旅客運送事業の円滑化を図るための鉄道事業法に係る事業許可の特例等について定める必要がある。」という法律案を提出する理由であるが、公共交通機関が一体的に活性化を推進するための特例等を定める必要から提出されたもので、地域社会が抱える交通問題を総合的に解決するためのものとなっていない。

法律における本方針案では、基本的な考え方を「地域のニーズに最も精通した地方自らが、地域公共交通のあり方について主体的に考え、それに基づく具体的な取組み及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進するために定めるもの」としているが、いま、地域が主体的に考えている交通は、地域における公共交通だけでなく、まちづくりとしての交通のあり方である。地域が考える交通は、バスなどの公共交通をはじめ、過疎地域における足の確保、日常生活における安全な歩行の確保、安全な自転車走行また、身体に障害のある者の日常生活での移動の確保である。安全で安心できる日常生活における移動の確保という交通である。そのため、この交通を実現するためには、まちづくりから交通を考えていく必要がある。国が交通に関して基本的な方針を策定するときは、地域の交通政策の推進のために支援をし、その交通政策の一部に公共交通をいかしたまちづくりがあるという位置づけが必要である。

国土交通省の方針として、宿利総合政策局長は、2007年6月18日付け東京交通新聞で次のように答えている。「地域交通を取り巻く現況をどうとらえているか。」という質問に、「少子・高齢化が急速に進行し、地域の足の確保は限界に来ている。三大都市圏以外の輸送分担率は03年は自家用84%、公共交通16%となった。車を運転できず、公共交通を使いたくても使えない人が多くなった。中心市街地は拡散、活気をなくし、衰退している。公共交通が再生しないと地域の活力は取り戻せない。」と、次に、「新法は地域の活性化に貢献するか。」という質問に対し、「マイカーから公共交通にライフスタイルを転換していく国民運動として本気で取り組みたい。輸送分担率を5～10年後には反転させたい。」また、「問題はもっと田舎の地域。特に日常使われるコミュニティバス、乗合タクシー、スクールバス、福祉輸送のシステムづくり・連携が中心になろう。応援したい。乗る側にとってはバスとかタクシーとか意識しないもの。中間的な形態を促進し、小回りが効く中小型車両の技術開発も検討したい。」と回答している。ここで、重要なことは、公共交通の活性化についてはマイカーからの転換が重要でそのシステムづくりが必要であることを指摘している点である。

しかし、この法律にもとづく交通政策には、次の課題がある。

第一に、地域交通に対する政策がないことで、この法律は「自立した活力ある地域づくり」をするための公共交通活性化事業を行うことが中心で交通政策ではない。自立した活力ある地

域とは何か、そのために交通の役割は何か、地域はどのような基本方針にもとづいて地域交通を確保していくか地域交通政策を明確にすべきである。第二に、国が策定した事業に地域が合わせて事業を行う行政にやり方について、地方自治が発揮されないこと。第三に、地域交通の確保の課題は公共交通の活性化だけでなく、まちづくりと一体的な事業が中心となり、それにこたえる制度設計になっていないことが課題となる。

4. 文化育む交通を誰もが享受でき、豊かな社会を実現させる 地域交通政策への提言

最後に、以上の現代日本の交通問題と課題をふまえて、地域交通政策の在り方を提言する。

4-1 交通権を理念とした地域交通政策の確立を

交通は、経済活動、経済の発展に寄与しているばかりか、日常生活のための移動、福祉、教育、観光、環境分野にも貢献し、欠かすことのできない大切な役割を果たすばかりか、人類の文明の発達、文化を創造するという役割も果たしている。また、地方都市や農山村地域では、「公共交通はまちづくりのあらゆる施策分野に共通した土台となるインフラである。施策分野とは、医療、福祉、教育、観光、商工業である。山村に人が住んでいなければ、国土は守れない。そこに住む住民を支えているのがこの生活交通」(長野県木曾町長)¹⁾と役割は大きい。そのため、交通は、誰もが、いつでも、どこでも、安全で、安心して豊かな生活をおくれるよう享受できるものでなければならない。日本国憲法第13条「自由及び幸福追求権」、第25条「生存権」の実現は、国民の交通する権利である交通権の実現にある。そして、国土交通行政において、この交通理念にもとづいた地域交通問題に対応する基本方針を確立することが地域社会が求めるものである。

そして、交通をとらえる視点を3つとする。一つは、憲法理念の視点。交通が果たす人間生活の社会的役割、文化の創造という役割は、社会的な人間生活がめざす豊かな社会を実現する日本国憲法の理念と同じであると考え。したがって、交通は、憲法第13条（個人の尊重・幸福追求権・公共の福祉）、第22条（居住・移転及び職業選択の自由、外国移住及び国籍離脱の自由）、第25条（生存権・国の社会的使命）、第92条（地方自治の基本原則）の規定を基本的理念とすべきであると考え。

二つ目は、文化創造の視点で、現代にこそ交通を生活と文化という視点で議論をすることが重要と考える。これまで、人間の歴史の中で、交通文化は歴史を通じて享受されてきた。それを私たちは将来・未来にも受けつぎ発展させていかなければいけない。豊かな交通を享受する

1) 長野県木曾町において2008年8月に実態調査を実施したときの町長の発言である。

ということは、交通が果たす文化創造を享受するということである。

三つ目は、持続可能な社会の視点。いま、地球規模で環境や貧困により社会の存在が危ぶまれている。人類の課題である「持続可能な社会の構築」という視点で交通を考えるべきである。

次に、交通が果たす役割をみると、交通は、これまで歴史のなかで文化を創造し、経済を発展させ人間社会を豊かにしてきただけでなく、本多義明元福井大学副学長が述べるように未来においても「未来価値」をつくりだすものでもある。また、交通は、経済、文化だけでなく、医療、福祉、環境、観光、教育分野にも寄与し、時に、都市をつくり、地域のコミュニティを維持してきた。人間社会において社会的な便益をあたえるとともに、公共交通の撤退や交通事故のように社会的損失を生じさせる。いまこそ、クロスセクターベネフィット理論²⁾を発展させることが必要である。それは、1994年にイギリスで発表された「CROSS-SECTOR BENEFITS OF ACCESSIBLE PUBLIC TRANSPORT」(アンドリュー・フォークス、フィリップ・オクスレー、ブライアン・ヘイザー著)を関口陽一、関口みのりが和訳した「移動の制約の解消が社会を変える 誰もが利用しやすい公共交通がもたらすクロスセクターベネフィット」(近代文芸社 2004年7月)である。

これによると、クロスセクターベネフィットは、ヨーロッパでは1985年頃から使われ始めた言葉で、「ある部門で取られた(出費)行動が、他部門に利益をもたらす(節約)」という意味という。誰もが利用しやすい公共交通を整備して、高齢者や障害者が自由に移動できるようになれば、社会の一員となり、自分で通院ができるようになり、就労の機会を得、医療費や社会保障に要した負担が軽減され、社会全体に利益になるという。多くの調査でセクター内外で移動し得る額を推計値として明らかにしている。

以上、交通が果たす役割をふまえて、交通政策の理念に交通権を中心にすることが豊かな社会の形成に寄与すると考える。

1998年に交通権学会が提案した「交通権憲章」は、交通を「通勤・財貨輸送などの生活交通」、「物流・情報など生産関連交通」、「旅行などの文化的交通」、「災害援助の交通」とし、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とした。憲章では、「国民の交通する権利」を「交通権」とし、「市民の移動の自由の確保ないし保障などの考え方を、居住・移転および職業選択の自由(憲法第22条)、生存権(第25条)、自由及び幸福追求権(第13条)など憲法との関連で積極的に位置づける権利概念である。」³⁾と交通がもたらす役割を反映した自由及び幸福追求権も含めた概念としたことが重要である。そして、憲章で

2) 関口陽一・関口みのり訳 アンドリュー・フォークス、フィリップ・オクスレー、ブライアン・ヘイザー『移動の制約の解消が社会を変える誰もが利用しやすい公共交通がもたらすクロスセクターベネフィット』近代文芸社 2004年7月

3) 交通権学会『交通権憲章』日本経済評論社 1999年7月

は、①平等性の原則 ②安全性の確保 ③利便性の確保 ④文化性の確保 ⑤環境保全の尊重 ⑥整合性の尊重 ⑦国際性の尊重を理念としている。ここで、重要なことは、文化性の確保を盛り込んだことである。すでに、岐阜県経済同友会が交通権にもとづく交通まちづくりを提言し、岐阜市は総合交通政策を策定する市民交通会議でも交通権を議論しているように、交通の意義や理念を明確にしようとする動きがあり、交通権の概念及びその意義が社会的に認知されようとしている。

では、豊かな社会、持続可能な社会とは何か。宮本憲一は、「持続可能な社会に向かって」で、Sustainable Society を次の五つの人類の課題を総合的に実現する社会であると述べている。それは、「(i) 平和を維持する。とくに核戦争を防止する。(ii) 環境と資源を保全・再生し、地球を、人間をふくむ多様な生態系の環境として維持・改善する。(iii) 絶対的貧困を克服して、社会的経済的な不公正を除去する。(iv) 民主主義を国際・国内的に確立する。(v) 基本的人権と思想・表現の自由を達成し、多様な文化の共生をすすめる。」⁴⁾ というものである。

文化育む誰もが豊かな交通を享受できる社会とは、すべての国民が健康で、文化的な人間らしい生活をいとなめる条件を確保することで、この条件を阻害しているのは、交通問題でいうと、交通事故、公害、労働災害、長時間労働、低賃金、社会保障の貧困などである。

4-2 総合交通政策を確立するための3つの基本方針

総合交通政策を確立するための基本的な方針で一番重要なことは、自動車交通への方針を明確にすることである。自動車事故の撲滅、環境改善、エネルギー対策、公共交通との役割分担、安全で安心できる街づくりには、自動車交通を削減することを交通政策の中心におくべきである。

二つは、総合交通政策の基本方針に公共交通の充実を明確にすることである。誰もがいつでも快適に安価で便利なシームレスな公共交通の充実は豊かな生活、社会を形成するには必要な条件である。これは、自動車交通を削減する政策とともに、まちづくりの中で考えていくことでより充実する。

三つ目は、総合交通政策の確立には、まちづくりの視点で政策を確立することを基本とするということである。交通は、文化を創造し、経済を発展させ、人間社会を豊かにし、未来においても未来価値をつくりだすものであり、交通は、医療、福祉、環境、観光、教育分野にも寄与し、時に、都市をつくり、地域のコミュニティを維持するという役割を考えると地方自治体のまちづくり政策の中心には住民自治、住民参加も理念にいたれた交通政策をおき、地域交通を担う地方自治体が地域交通政策を推進するため、交通に対する理念を明確にすることである。

4) 宮本憲一『維持可能な社会に向かって』岩波書店 2006年5月

2007 年度年次報告「国土交通白書」のテーマは、「進行する地球温暖化とわたしたちのくらし」とあり、地域交通政策については、第 3 章「地域活性化の推進」第 2 節「地域活性化を支える施策の推進」「6. 地域の移動手段の確保」で、地域公共交通の活性化及び再生を総合的、一体的かつ効率的に推進することを基本方針としている。これまで見てきたように、地域における交通は公共交通だけで形成されていない。地域社会における交通とは、住居から徒歩での買い物の移動、公共交通を補完する自転車での移動、介護を要する人の移動、公共交通を利用できない健常者の移動の確保、公共交通機関が存在しない地域での交通確保、街中まで侵入する自家用自動車の交通事故・流入問題など公共交通を中心としたクルマ社会への対応など総合的な交通政策の確立が国土交通行政の責務である。

4-3 クルマ依存社会からの転換を総合交通政策の基本とする

交通を取り巻く一番重要で、緊急な問題は自動車交通事故問題で、国家として危機的な状況であるにもかかわらず、行政にも国民にもその認識と問題意識が欠如していると感じる。これまで、日本の社会では、「自動車のあり方を根底から問いただす作業はタブー視され、自動車を全面的に信頼することの上に人間との調和を見出すことが問題解決の唯一の方向とされてきた。」⁵⁾これは、富山和子の「自動車よ驕るなかれ」のまえがきである。以下、この文献とともに自動車社会について検証を行う。危機意識の欠如ということでは、「年間の犠牲者数を一国の政府が堂々と予測して、不思議とされないような価値観に支配された車社会を「文明」とどう結びつけたらいいか」⁶⁾としている。また、これまでクルマ社会が何をもたらしているか、富山が「国家としての社会的損失を検証すべき」⁷⁾と主張するように、クルマ社会・交通の費用対効果を、人間生活の多方面から多角的・科学的に検証することが必要である。

自動車事故に対する政府の安全対策は、歩道橋にみるように自動車と人間を分離した施設の充実と車両の技術的開発で、安全対策、交通施設対策、道路管理対策を担当する行政機関は、内閣府、警察庁、総務省、文部科学省、経済産業省、国土交通省に及ぶように、安全対策の研究、実施、検証など行政のあり方について検証をする必要がある。

また、地域の交通政策の理解には交通教育について、いま、なぜ、交通を考えることが大切か、交通の意義は何かなど系統的な教育カリキュラムの確立が重要で、教育対象は、初等教育から国、地方自治体、警察、議会を含めた広範囲に行う必要がある。また、学校教育でも交通の意義、マイカーと公共交通の利用など教育していかないと、交通政策の実現は困難で、教育指導マニュアルの作成も必要である。これまでの交通に関する教育は、車社会に対する安全教

5) 交通権学会『交通権憲章』日本経済評論社 1999年7月

6) 富山和子『自動車よ驕るなかれ』1970年10月

7) 富山和子『自動車よ驕るなかれ』1970年10月

育で、その教育理念は、車は危ないから気をつけよ、そのために、車が通行したことを確認して横断しなさいという安全教育である。車中心社会から人間を中心にした交通に転換するための教育をする必要がある。富山和子は、「子どもへの安全教育」をとりあげ、「国連の児童憲章の原点に戻る」⁸⁾ことを提言している。クルマ社会への提言は、次のとおりである。

1. 自動車交通を含めた総合交通政策を策定すること。総合交通政策は、自動車政策、公共交通政策、私的交通政策を総合的に示した政策で、自動車交通を削減して公共交通の充実と私的交通への支援を中心とした政策である。
2. 自動車交通事故は、国家の最重要課題と位置づけ、内閣府を中心に総合交通政策を実施する指揮命令機能を確立する。各行政機関は、総合交通政策の理念と基本方針に基づいて一体的に政策を実施する。
3. 自動車交通事故を科学的に分析し、政策立案に対して科学的に提言できる「運輸安全委員会」を内閣府に設置すること。この運輸安全委員会は、交通運輸に関するすべての事故防止を図ることを目的とし、事故原因の科学的分析、調査、対策の立案を行う。また、事故にかかわる分析だけでなく、交通運輸労働者の安全対策、労働環境の改善、被害者救済対策に対しても研究対象とする。また、この機関には、総合交通政策の遂行に対しても事故防止観点から意見を述べることを保障する。
4. 交通教育を国民各層で徹底する。これまでの交通安全教育の基本とする現行の自動車交通を前提とした安全教育を改め、道路は人間生活を豊かにするものであるという自動車交通を中心とした安全教育から人間生活を中心とした安全教育へ転換することを提言する。また、総合交通政策の理念についても初等教育からカリキュラムとし、交通の役割、公共交通の利用促進を幼児期から教育する。

4-4 自動車交通の抑制と公共交通を中心とした総合交通政策の確立

現在、地方都市では運輸事業の規制緩和により、地方鉄道の事業撤退、バス路線の廃止により、地域交通の確保が大きな課題となっている。このような状況から市町村では、路線維持のために交通事業者への助成やコミュニティバスの運行により地域交通の確保がされているが、財政困難により路線などの維持が非常に困難な状況にある。また、これまでみてきたように地方都市の交通問題は、交通事故防止、交通環境問題、道路施設の整備、福祉輸送の確保が公共交通の活性化とともに、あるときはそれ以上に重要な課題となっている。

これに対して、国土交通省が進めている交通政策は、事業の参入、撤廃の自由という規制緩和政策で、事業の撤廃については、地域が必要と考えれば、地域の責任において維持していく

8) 富山和子 『自動車よ騒るなかれ』1970年10月

ことが大切であるという方針である。2008年3月末に答申をした中部地方交通審議会答申においても、地域が必要と判断したものについては地域で維持することが大切であるとしている。地方自治体は、住民の暮らしを守るということから交通の確保は責務であると考え、権限も財政も確立されていないなか、また、これまで、交通については、国と交通事業者との間で地域の交通が確保されていたため、地域交通を確保する方法も手探りという状況である。

したがって、国は、長期的には、道路政策も含めた総合交通政策を確立して、国内交通基本法を制定し、権限の委譲と交通基金の創設等の財政制度の確立を図り、地方の自立を実現させることである。

これまで、運輸行政が進めてきた政策は、公共交通機関ごとの交通施策の推進で、一方で道路行政による自動車の円滑な走行を確保するなど円滑な自動車交通を推進するなど、同地域に相反する政策が混合している事例も多い。新交通システムを導入・建設を推進する一方、同じ道路空間を自動車に受け渡すというクルマと公共交通どちらにも配慮された政策が執行されたため、特に、近年、東海地方に建設された新交通システムは機能が十分果たされていない。また、これらの建設は、JR各社との連携、バス、地下鉄などとの乗り継ぎが無計画で進められていくなど総合的な計画に基づいた交通体系が確立されていない。国による、自動車政策をふまえた交通政策、交通機関相互の連携をいかした交通政策を確立することが、地域交通を確保する上で一番大切なことである。また、公共交通事業を単に採算面だけで評価をするのではなく、社会的意義・便益などを含めて評価をするシステムを確立することが重要である。

総合交通政策とは、自動車政策、公共交通政策、私的交通政策を総合的に示した政策で、その基本方針は、次のとおりである。

① 自動車事故の撲滅、自動車交通による環境問題の改善、自動車交通中心の道路建設から国民生活道路の建設への転換をはかりつつ自動車交通を抑制する。②公共交通を中心とした交通体系の整備を図る。③過疎地域における交通、介護輸送などの福祉輸送など私的で個別的な交通の確保をする。④基幹交通道路網は必要最小限とし、見直しを図り、歩道の整備、自転車道の整備など日常生活を豊かにする道路建設政策とする。⑤地方都市において総合交通政策が実施できるよう、関係行政機関を含めた、道路行政、公安も含めた交通圏ごとに国と県を中心とした地域協議会を開催して、基礎自治体がすすめる交通政策を支援することが、国、県の重要な役割となる。同時に、基礎自治体は交通政策を策定するとともに、議会と市民等の協働を進めて、日常的にできるところから行動をおこすことが大切である。

4-5 交通権を保障した交通基本法の制定を

総合交通政策を進めるには、交通基本法の制定が不可欠である。法の理念は、交通権憲章の理念である「人は、だれでも平等に交通権を有し、交通権を保障される」と平等性、安全性、

利便性、そして文化性を交通の基本とし、総合的な交通政策の指針を示し、交通権の保障のために、行政、交通事業者、国民の責務を明確にすることである。そのため、筆者は交通基本法を提案した⁹⁾。提案した法の前文は、「私たちは、これまで長い歴史の中で、交通をつうじて文化を創造してきた。交通は、人々に新しい出会いをもたらし、交流を図って、これまでの歴史から多くの遺産を受け継ぎ、現代社会に生かされている。しかし、今、現代社会は「持続可能な社会」という命題が課せられているように地球環境問題をはじめ、山間地域の集落が次々と消えているなど国土、社会の自立が問われている。また、一方で、国民は真に豊かな社会を望んでいる。いま、私たちは日本国憲法に生きる指針を求め、憲法が定める居住・移転および職業選択の自由（第22条）、生存権（第25条）、幸福追求権（第13条）を実現するため、交通の理念を明確にし、私たちが享受してきた歴史・文化から交通を未来に引き継ぐため、この法律を制定する。」とした。

第二条では、理念を「交通の理念は、誰もがいつでも、どこでも、安全で安心して豊かな生活と人生を享受できるものでなければならない。この理念を達成するためには、交通が培ってきた文化の創造を発展させるため、国民一人ひとりが相互に尊重し、協力し合うことに努めなければならない。」¹⁰⁾とした。

法の基本方針として、第三条で「一、すべての国民は、誰もがひとしく、安全な交通を享受することができる。そのため、国民は、国及び地方公共団体とともにその実現に向けてあらゆる努力を講じなければならない。二、国民は、交通を楽しみ、交通によって得られる豊かな機会を享受し、文化を創造するための機会を享受できる¹¹⁾。三、国民は、自動車中心の交通社会を見直し、地球環境と共存し、持続できる社会に貢献する交通をめざす。四、国民は、安全で安心できる交通を享受し、快適、低廉、便利に利用できる交通機関を選択することができる。

五、国民は、陸運、海運、航空の調和がとれ、国土計画と整合性のある公共交通中心の交通とまちづくりを推進する。六、国民は、歴史と風土に根ざした文化の創造と交通権の行使によって、世界の平和と福祉に積極的に貢献する¹²⁾。七、国民は、安全で、安心して歩行、自転車に乗ることができる。」とした。

国の責務については、第二章第四条で「一、国は、この法律に基づいて総合交通政策を策定することを責務とする。二、国は、総合交通政策に次の事項を明記する。（一）社会資本整備計画の策定（二）公共交通体系の整備、（三）交通安全対策、（四）自動車交通の削減、（五）自転車・歩行の安全、三、国は、地方自治体が進める交通政策を支援する。」と規定する。総

9) 可児紀夫「地域交通における交通権の保障と国の役割」『立命館経営学』第47巻第5号2009年1月

10) 交通権学会『交通権憲章』日本経済評論社 1999年7月

11) 交通権学会『交通権憲章』日本経済評論社 1999年7月

12) 交通権学会『交通権憲章』日本経済評論社 1999年7月

合交通政策の基本方針は第五条で「一、総合交通政策は、陸、海、空における旅客、貨物交通政策と道路政策、自動車政策を含むものとする。二、国の基幹交通は、航空、内航、鉄道とし、旅客、貨物輸送とも基幹交通機関を利用した交通体系を基本とする。三、旅客交通は、公共交通を中心とした交通体系を確立する。四、貨物輸送は、幹線輸送は鉄道、内航を中心とするモーダルシフトを推進する。五、自動車交通は削減することを方針とする。」とした。

総合交通政策の規定は、第三章で「総合交通政策とは、鉄道、航空、道路、内航・外航、物流、地域旅客交通における各政策を総合した政策で、この法律の理念を実現するものである。」とし、第八条で鉄道政策、第九条で航空政策、第十条で道路交通政策を「一、道路交通においては、公共交通機関の利用を基本に政策を確立すること。二、道路交通における自動車交通は、都心への乗り入れ規制など流入制限をするなど交通量の削減を目指す政策を策定する。」と自動車交通政策の基本方針を示した。地域交通政策は、第十三条で「一、地域交通政策は、地方自治体等が主体的に策定する。ここでいう、地域交通とは、一、地方自治体を中心とした交通圏域における旅客にかかわる輸送をいう。二、国等は、地方自治体が策定した交通政策を支援する。三、地域交通は、公共交通を中心に自家用自動車の需要管理をする。」と規定した。特に、都市部における交通政策は、第十四条で「一、都市部における交通政策は、運輸連合が交通政策を策定し、それに基づいて交通計画を策定する。二、交通政策は、この法律の理念を尊重し、交通計画は次の事項を明記する。(一)公共交通体系の整備、(二)交通安全対策、(三)自動車交通の削減、(四)自転車・歩行の安全推進」とした。地方における交通政策は、第十五条で「一、地方における交通政策は、市町村または運輸連合が交通政策を策定し、それに基づいて交通計画を策定する。二、交通政策は、この法律の理念を尊重し、交通計画は次の事項を明記する。(一)公共交通体系の整備、(二)交通安全対策、(三)自動車交通の削減、(四)自転車・歩行の安全推進」とした。

地方自治体の責務は、第五章、第十六条で「一、地方自治体は、地域交通を確保する責務を負う。二、地方自治体は、安全な歩行を確保するための責務を負う。三、地方自治体は、安全に自転車が運行できるよう責務を負う。」とした。また、第十七条で交通政策と交通基本条例として「地方自治体は、この法律の理念に基づいて交通政策を策定し、必要に応じて、交通基本条例を制定する。」ことを規定した。

国民等の責務は第六章、第十八条で「国民は、この法律がめざす安全で安心できる交通社会の実現に努力する義務を負う。」とした。第十九条では、企業等の責務として「企業等は、企業における運輸について、この法律の理念を尊重し、持続可能な社会の実現のため社会的責任を果たす義務がある。」とした。

交通事業者の責務は、第七章、第二十条で「一、交通事業者は、この法律の理念を尊重し、持続可能な社会の実現のため社会的責任を果たす義務がある。二、交通事業者は、国及び運輸

連合等が定める交通政策策定に参画し、意見を述べ、地域交通確保のため義務を負う。」とした。このほか、交通の安全確保には、交通労働に対する基本的政策が必要であるため、第八章、第二十一条で労働条件と安全確保、第二十二条で労働災害の防止を規定した。安全確保では、第二十四条で運輸安全委員会の設置を第三者機関として設置することを提案した。

第十二章「組織」では、第二十八条 国家行政組織、第二十九条 地方行政組織、第三十条 地域協議会、第三十一条 外局組織機関を規定した。組織では、行政の一元化をめざし、政策を策定する「中央・ブロック協議会」の設置、運輸連合の検討を提案した。また、地域には「地域交通協議会」を設置して地域交通を検討する機関とした。

第十三章では「財源」として、第三十二条 で交通基金の創設、第三十三条で地方財源の制度を提案した。また、第十四章「権限」¹³⁾では、第三十七条で権限を明確にした。

4-6 住民参加、住民自治の拡充を図る交通基本条例の制定を

交通は、国、県、基礎自治体、警察、市民、交通事業者などが一つの目標、特に、基礎自治体が推進する交通政策の目標を共有することが、政策を実現するうえで重要と考える。また、市民の理解と参加、市民への説明責任を果たすためには、交通政策を推進するためのわかりやすい仕組み、とりわけ、条例の制定が必要と考える。

交通基本条例制定の背景は、①地域の交通を確保することが地方自治体の責務になっていること。しかし、地方自治体には権限もなく、道路管理や交通規制に対しても権限が及ばず、交通政策が進まないという現状がある。②地方自治体は、交通政策を推進するための仕組みを持ちえず、推進への糸口が見つからない状況がある。③赤字バス路線の維持をするための補助やそれにもとづく改善計画等だけの対症方針だけでは地域の交通は確保されないという背景がある。また、交通基本条例制定の意義は、次のとおりである。

1. 地域交通は、これまで国が進めてきた交通事業者を対象とした事業規制だけでは確保できない状況となってきた。地域の交通は、公共交通の活性化のほかに、安全な歩行空間の確保や自転車走行の安全確保、生活道路の整備、自動車走行の規制など総合的な交通政策が求められる。そのため、条例制定により、地方自治体が社会基盤の整備と公共交通の利用促進などが一体的となった施策が進めることができる。ここに、条例を制定する意義がある。
2. 条例の制定により、交通政策の全体が明確になり、市民、議会に説明責任が果たせ、地方自治体の行政方針が明確になる。また、住民の参加、政策の評価の仕組みが明文化されることにより、住民自治の意識の高揚がはかられることが条例制定の意義といえる。
3. 交通事業者にとっても地方自治体の行政方針が明確になり、中長期的な事業計画を策定で

13) ここでいう権限とは、運輸事業に係わる権限の他に、地方自治体等が国の基金の交付を決定する権限も含む。

き、行政と一体になって交通政策の推進が図ることができる。

4. 市民はこの条例に基づき、政策実現のために行政に参加でき、また、自ら政策実現のために行動ができ、住民自治にもとづくまちづくりが推進される。

交通基本条例制定の目的は、次の 3 つである。

1. 条例の制定は、地方自治体が交通政策を実施するうえで、住民に対し、交通政策の理念、方針を明確にすることにより行政の透明性と説明責任を果たすことができる。
2. 条例の制定は、政策を実現するための財政負担、住民参加、政策評価など交通政策を実現するためのあり方を明確にすることができる。
3. 条例の制定は、地方自治体の行政方針（総合計画）と交通政策の具体的な施策が明確になり、地方自治体がめざすまちづくりの方向性が明らかになる。

また、交通基本条例の基本理念は、交通は衣食住とともに日常生活には欠かすことができないもので、交通の確保は豊かな社会の実現ばかりか社会全体の発展と文化をつくりあげるものであることを地域住民の目指すべき理念とする。

条例の基本方針は、①地域交通の確保は、まちづくりと一体において推進する。②地域交通の確保は、行政だけの責務にとどまらず、公共的交通事業者、地域住民が一体で取り組む課題で、それぞれの役割を持つ。とりわけ、地域住民は住民自治の観点から政策実現のための活動に参加することを基本方針とした。交通基本条例の概要は、次のとおりである。

目的は第一条で、「この条例は、誰もが、いつでも、どこでも、自由に移動できる交通環境社会の実現をめざすことを目的とする。その交通は、安全、安心、快適なもので誰もが享受できるものである。」第二条は基本理念「交通は衣食住とともに日常生活には欠かすことができない。交通の確保は豊かな社会を実現するとともに、社会の発展と文化をつくりあげるものである。」とした。

基本方針は第三条で、①地域交通の確保は、まちづくりとりわけ地方自治体の総合政策と一体において政策として推進されるべきものである。②地域交通の確保は、行政だけの責務にとどまらず、公共的交通事業者、地域住民が一体で取り組む課題で、それぞれの役割を受け持つ。③とりわけ、地域住民は「自治」の観点から日々、学習、活動を重ねることが望まれるとした。

地方自治体の責務は、第四条で次の 4 つとした。①地方自治体は、総合交通政策及び条例の理念を実現するための責務をもつ。②地方自治体は、交通政策の策定、交通契約を締結する前に、その年度の交通政策の基本方針と事業計画及び予算を議会に提案し、承認を得るとともに、地域住民に公表する。③また、この基本的方針や事業計画には、安全で安心して歩行や自転車が運行できる環境整備計画も策定する。④地方自治体は、地域住民に対し交通政策に係る情報を提供するとともに、わかりやすく政策等の説明を行い、広く意見を聞く機会を確保する責務を持つ。

交通基本条例の特徴は、市民へ行政方針の説明責任を果たし、交通政策が市民生活に寄与し、地方自治が推進するための評価制度が明確になることなどが特徴です。また、交通政策の理念と方針が、行政と市民の役割とともに明確になり、交通事業者との協定・契約の締結、財政制度が確立することも条例の特徴である。

もう一つの特徴は、第2節「交通政策を確立するための3つの基本方針」でも述べたが、まちづくりと住民自治の促進である。交通を確保することは、地域の文化を育み、町づくり、豊かな生活を確保することであるが、そのためには、住民によるまちづくり、行政と住民の協働が重要であるという住民の意識と行動が伴わなければならない。その中心は、子供、女性、高齢者で地域すべての人の英知の結集が重要である。子供は将来のまちづくりにはぜひ参加させるべきであり、女性は生活の中心的位置にあり、高齢者はこれまでの知識と知恵を将来に生かすことができる。香川県善通寺市は、自治基本条例第4条第2項で「未成年者は、その年齢に応じた市政に参画する権利を有する。」とし、青森県八戸市の「八戸市協働のまちづくり基本条例」第5条では「子ども（20歳未満の市民をいう。）は、その年齢に応じて、まちづくりに参加する権利を有する。」とし、まちづくりの主体は、市民であり、全ての市民は性別・年齢・職業などによる差別を受けることなく、自由・平等な立場で、まちづくりに参加する権利を持ってとしている。また、「子どもは、将来のまちづくりの主体として、まちづくりに関する教育を受ける権利を有する。」としている。山形県川西町では、「川西町まちづくり基本条例」（平成16年6月23日条例第26号）第10条（満20歳未満の町民のまちづくりに参画する権利）では「満20歳未満の青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参画する権利を有する。」とし、子どものときから地域活動に参加させ、住民との協働が進んでいるという。

その他、各地の自治基本条例には、住民の権利として「環境権」、「安心して暮らす権利の保障」、「自己実現の権利」、「政策を作り、実施し、評価する過程に参加する権利」、「市政について意見を表明し、提言する権利」などが規定されている。交通基本条例にも交通権が規定され、住民との協働でまちづくりと地域交通の確保が一体に進むことが望まれる。地域交通を確保するためには、住民、市民の力に負うところが大きい。富山和子も「自動車よ驕るなかれ」で「市民の力」を訴える。

4-7 交通基金の創設による財政制度の確立

交通関係の予算は、まちづくりの基礎的役割を果たし、その効果は広範囲に及ぶため、費用対効果が定量的に明確にならない。そのため、地方自治体の予算に「交通関係」予算を明確にし、その効果を評価できるシステムを確立することが急務である。

交通関係の予算を公共交通機関への補助財源だけにとどめるのではなく、国の交通関係の予算は、公共交通への補助、道路建設、港湾建設、空港建設など一体の予算財源を道路財源や空港

使用財源、港湾使用財源を交通財源として一元化し、国の政策、県の政策、基礎自治体の政策に基づいて予算の配分をおこなう。

財政制度の確立における基本的な考えは、総合的交通政策を支え、投資と財源の効率的な運用を図ることで、現在ある各種の交通運輸関係や社会資本整備関係の特別会計等を一元化して、「交通基金」を創設することである。これまで、各方面から、「総合交通特別会計」の創設が提案されているが、特別会計は、年度ごとの事業及び予算執行計画が非常に非効率的であること、また、予算執行が年度内に執行しなければいけないことから無駄な執行の場合があること、交通関係予算は長期的な計画に基づいて計画、執行されるものという理由から基金の創設を提案する。

また、財政制度の確立だけでは、総合交通政策の執行は効率的に行うことができない。基礎自治体が制定する交通政策を執行する交通事業者との政策協定の締結や、基礎自治体が交通政策執行予算を基金に要求して、審査を受け、交付され、執行後は評価を受けるシステムの確立も同時に必要である。

4-8 交通行政機関の一元化と再編

運輸行政、交通に関する行政組織の実態は、どうか。交通規制の警察、道路管理の国、県、基礎自治体、交通事業者の監理監督をする国土交通省、補助金を交付する国、県、基礎自治体、交通事業者の運転手の労働管理の厚生労働省と行政が多分化されていることにより、地方自治体が交通政策を推進するにあたり、一番困難を要する課題となっている。また、交通事業者の交通事故に対する対応は、国土交通省の監査に基づいて交通事業者に対し処分することによって終わる。2008年10月に設置された運輸安全委員会は事故原因の分析が中心で、事故の背後にある国などの政策的な検証までの原因追求はされていない。このように、交通政策を進めるうえで、行政組織の縦割りや行政機関の独立性が確保されていないところに現代日本の交通問題が解決されない一因となっている。

フランスナンシーでは、交通管理は基礎自治体が担当し、警察は取り締まりに徹している。道路管理及び交通管理は基礎自治体に権限の委譲と責任を明確にしない限り、基礎自治体が遂行する交通政策は実現できない。行政機関の役割を明確にするなど、総合交通政策の実現のための組織の一元化に向けた検討が求められる。交通政策を遂行するには、理念が明確で、一つの目標に向け、誰が、いつ、何をすべきか明確でない限り、政策理念の実現は果たせない。

4-9 総合的な審議会・地域協議会の設置

総合交通政策の実現のための政策協議の場として中央に、交通政策を審議する審議会の設置をし、必要に応じて交通政策の見直しを図る。審議会の構成は、学識経験者、地方自治体、関

係行政庁、利用者、交通労働組合とし、利益者団体である経済団体については必要に応じて参画することとする。審議会では、主に長期的な総合交通政策を審議し、それを踏まえて、主務担当官庁である国土交通省と協議により立案して審議会で審議、決定をする。また、総合交通政策の進捗状況の把握と評価も行う。

地方においては、地方運輸局ブロックごとに地方審議会を置いて、総合交通政策に基づく地方ブロックの総合交通政策を策定する。各県においては各県協議会を設置し、圏内の交通圏ごと、基礎自治体ごとさらに、基礎自治体内に協議会を設置することもできることとする。

現行、地方においては、「地域協議会」が国土交通省の通達にもとづいて設置されている。設置目的は、「地域住民の生活交通の在り方を議論」する場であるはずであるが、実態は、地方バス路線維持費補助の交付を受けるため、生活路線維持確保3ヵ年計画を作成することが主目的となっている。そのため、バス輸送の運行形態やサービス水準（ルート、運行頻度等）運賃等について協議をする「地域公共交通会議」を2006年に改正された道路運送法等の一部改正する法律（平成18年法律40号）の両院国土交通委員会の付帯決議にもとづいて設置することとした。

しかし、さらに2007年5月に「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が成立して、この法律にもとづく法定協議会（通称：〇〇市地域公共交通活性化協議会）の設置が決められたことにより、地方自治体の混乱を起こしたように、交通機関ごとに地方自治体に対し接するため、地域では地方自治にもとづく交通のあり方が決めにくい状況となっている。

そのため、ここでは、交通を交通手段としてとらえた交通から徒歩、自転車、介護輸送も含めた生活のための交通のあり方を議論する地域協議会の設置を提案した。

4-10 運輸安全委員会と交通文化政策研究所の設置

交通運輸の事故防止及び撲滅は、交通機関ごとに事故分析などをするのではなく、国家の最重要課題としてすべての交通運輸の事故を所管する運輸安全委員会を内閣府に設置し、さらに、歴史の中で培ってきた交通文化を伝承、創造し、総合交通政策策定に伴う各種調査研究を行う

表6 航空・鉄道事故調査の日本とアメリカの比較

	日 本	アメリカ
実施機関	国土交通省運輸安全委員会	大統領直属の国家運輸安全委員会
対象事故	航空、鉄道、船舶	航空、鉄道、海上交通、高速道路
委員選任	13人 衆参両院の同意、国交省相が任命	上院承認、大統領が任命
勧告等	関係する行政機関や事故を起こした関係者等に勧告・意見を述べるにより改善	政府機関だけでなく、事業者、メーカーにも勧告
遺族支援	所掌事務にない	1996年家族支援局（現行：運輸災害援助局）を設置

国土交通省資料をもとに筆者が作成

研究所「交通文化政策研究所」を設置することを提案する。ここでは、アメリカ合衆国の国家運輸安全委員会、韓国ソウル市の研究所を規範とする。

4-11 交通運輸の安全確保と労働環境の改善

交通運輸の安全を確保するために、内閣府に運輸安全委員会を設置することを提言したが、この委員会では、事故分析から政策への提言を任務とする他に、交通運輸産業を担う労働者の健康管理、労働災害についても改善を図る政策を提言する機関とする。

交通運輸産業の労働条件の改善は、行政、企業の役割はもちろん、交通運輸労働組合の役割も重要である。また、これまで、労働組合は労働環境の改善だけでなく、全運輸省労働組合が過疎バス調査などを30年以上実施し、「民主的交通運輸政策の基本原則」を提言している。また、交通運輸政策研究会は、「交通う政策の提言(第4次)」づくりを進めている。地域交通の確保は、住民と労働組合の力によると確信する。

お わ り に

この論文では、これまで研究してきたことを提言としてまとめたが、同時に、今後、研究するにあたっての課題も明確になった。これまで、地域交通に限った交通政策の提言が体系的に提言されたものはなく、これについての批評、議論をもとにさらに研究を深め、交通政策論を確立していきたい。