

交通基本法案と 移動困難者のための政策

2011-0425

自治体の交通計画における移動権の保障

要 約

- 1 平成 23 年 3 月 8 日、「交通基本法案」が閣議決定された。
- 2 今回の交通基本法案では、日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保や高齢者、障害者等の円滑な移動のための施策が規定されたものの、これまで「方の根幹」としてきた「移動権」の保障については、具体的内容の定義が困難であることや財源の裏打ちがないことなどから明記されなかった。
- 3 具体的な交通ネットワークの整備目標などは、政府が策定する「交通基本計画」で決めるとしているが、これを受けて各自治体が策定することになるであろう交通計画の役割が重要である。
- 4 交通計画の策定は、市民の移動を保障すべき内容を規定するとともに、多くの人たちがまちづくりを考えるきっかけになることが期待される。

1. 「交通基本法案」の概要

平成23年3月8日、「交通基本法案」が閣議決定された。これは、同年2月に報告された「交通基本法案の立案における基本的な論点について」（交通政策審議会・社会資本整備審議会報告）を受け、とりまとめたものである。

交通基本法案は、少子高齢化・人口減少、切迫した地球環境問題、わが国の経済の低迷と国際競争力の低下など、社会の有り様を根底から変えるような時代背景において、転換期の交通政策の基盤となるものとして位置づけられるものであり、「交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を

定め、及び国、地方公共団体、事業者、国民等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める」ものとしている。

この交通基本法案では、これまでの交通に関する施策を、「骨格となる枠組みが存在しないため、個々の分野での個別対応に終始している」と指摘し、交通を取り巻く社会経済情勢の著しい変化に対応し、国民目線・利用者目線に立った行政へと転換を図ることが必要としている。そのために、「交通基本法及び交通基本計画を制定することによって交通分野の諸課題に対して交通に関する基本的施策を包括的に示すことにより、国、地方公共団体、事業者、施設管理者及び国民が一体とな

って、総合的かつ計画的な取組を推進」するものとしている。なお、交通基本法案の概要は、およそ以下の図の通りである。

【図：交通基本法案の概要】

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者、国民等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める

基本理念等

交通に関する施策について基本理念等を定める。

- ① 国民等の交通に対する基本的なニーズの充足
- ② 交通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 連携等による施策の推進
- ⑥ 交通安全の確保

責務

国、地方公共団体、事業者、施設管理者、国民など関係者それぞれの責務を定める。

基本的施策

国及び地方公共団体が講ずる交通に関する基本的施策について定める。

- ① 日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保等
- ② 高齢者、障害者等の円滑な移動のための施策
- ③ 物流を含めた交通の利便性向上
- ④ 円滑化及び効率化
- ⑤ 国際競争力の強化及び地域の活力向上
- ⑥ 交通に係る環境負荷の低減
- ⑦ まちづくりの観点からの施策の促進
- ⑧ 観光立国の実現の観点からの施策の推進

交通基本計画の策定

○交通に関する施策のめざすべき姿を国民目線・利用者目線からわかりやすく提示。

○今後の具体的目標を設定。

※交通基本計画と社会資本整備重点計画を車の両輪として施策を推進

2. 交通基本法立案における論点

「交通政策審議会・社会資本整備審議会報告」によれば、交通基本法案の立案における基本的な論点として、「移動権について」「利用者目線・

国民目線」の視点への転換にあたって」の2点を取り上げ、論じている。

(1) 移動権の保障について

交通に関する「権利」について規定している事例としては、フランスの「国内交通基本法 (LOTI)」が知られている。同法は、1982年に制定されてから数度にわたり改正をしているが、冒頭の第1条及び第2条で交通権について述べている。そこでは交通権を「全ての人の移動する権利」「交通手段選択の自由」「貨物輸送に際して認められる権利」「利用できる交通手段とその利用方法に関する情報を得る権利」として定義している。

ただし、国内交通基本法 (LOTI) では、これらの権利 (交通権) を直接保障しているわけではなく、交通権を保障する方向に向かって施策を実施しなければならないこととし、その実現をめざすものであると解釈される。したがって、あくまでも公的主体の政策の方向づけを行うことを目的とした法律である。

一方、移動権については、民主党が野党時代に社民党とともに提出した法案において明記し、昨年3月の国土交通省の中間整理でも「法の根幹」と位置づけていた。しかし、結局今回の交通基本法案では、移動権の保障の明記は見送られた。移動権については、賛否両論があったようだが、個人個人の移動に関するニーズは千差万別で現時点では権利の内容について国民のコンセンサスが得られているとは言えないこと、移動権の保障を行政の責務とした場合に、それを裏打ちする財源が必要であること、権利と義務は表裏一体の関係であり、権利のみを取り上げるのは問題であることなど、さまざまな論点で議論がなされている。また、これまでの交通基本法案に関するパブリックコメントの結果やアンケートによれば、移動権については更に検討が必要であるとする意見が過半数を占めている。

こうしたことから、交通基本法案において、移動権の保障を規定することは、現時点では時期尚早とされた。

ただし、審議会報告では「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わ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」としており、その考え方は、交通基本法案に反映される形となった。

（２）利用者目線・国民目線の視点への転換

交通は、徒歩、自転車、自動車、鉄道、船舶、航空等による交通手段により構成され、これらの最適な組み合わせ（ベストミックス）を確保し、持続可能な交通体系を構築するという視点が重要である。このための施策を検討するにあたっては、これまで、行政の対象が運輸事業者を中心とされてきたことから、サービスを利用する側の視点を十分に留意して再検討すべきである。さらに、利用者のみならず、より広い国民の立場や公共の福祉についても同様に考慮されるべき視点となる。

こうした、利用者目線・国民目線の視点への転換にあたり、「まちづくり、地球環境問題及び観光立国推進との関係の観点から、交通施策を推進する方向性等を示すことが必要」としている。

また、「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」とあるとした。

（３）交通基本計画の策定に向けて

今後、交通に関する基本計画の策定に向けては、「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、更に検討すべき」としている。また、「交通に関する施策と社会資本の整備は、それぞれの効果を最大限発現するためには「車の両輪」として一体的に取り組むこと

が重要である」とし、「見直しの議論が進められている社会資本整備重点計画との連携を図るべきである」としている。

３．「移動権」の保障に関わる状況

前述のように、今回閣議決定された交通基本法案においては、「移動権」の保障は明文化されなかった。

日本では、移動困難者の「個別の移動」に関する法的位置づけが明確でないことが、欧米の先進国に比べても大きな問題である。

（１）先進国のSTサービス

欧米先進国では、スペシャルトランスポート（ST）サービスへの取組が進んでいる。スウェーデンでは、30年以上前からSTサービスがすべてのコミューン（地方自治体）において国の補助により運行されている。また、英国では、移動困難者が病院にかかる場合に、患者の診察予約に合わせて非常緊急時の救急車（アンビュランスサービス）を医者自らが予約してくれる。こうしたサービスは、料金においても、欧米の場合は利用者負担が軽減されており、大部分が税金で賄われている。

米国では、1990年に「障害を持つアメリカ人法（ADA）」が制定され、障害者の権利が交通に限らず、雇用・住宅・建築・通信など包括的に規定された。この法律では、公共交通が利用できない人に対して公共交通がサービスしている地域はパラトランジットサービス（資格のある移動困難者が利用できるドアツードアサービス）を提供しなければならないことが規定されており、多くの地方自治体がサービスを行っている。

（２）日本のSTサービス

日本では、STサービスについては、法律も制定されていなく、実際のサービスも十分に提供されているとは言い難い。

日本では、2000年に交通バリアフリー法が制定され、都市部の鉄道駅やバスターミナルなどのバリアフリーは格段に進展したと言える。しかし、鉄道やバスを利用できない移動困難者に対する根拠となる法律はなく、NPOの運行登録や福祉限定タクシーなどで一部対応をしている程度にとどまっている。

本来であれば、交通基本法で理念を明確に規定し、STサービス法等を制定して具体的な規定を行うことが必要であろう。それに伴い、事業者による新しいビジネスモデルづくりと自治体の政策がセットとなって移動権を具体的に保障する体制ができあがるものと考えられる。

4. 市町村交通計画の策定と移動権の保障

さて、交通基本法案に「移動権」の保障が明記されなかったが、国の施策として「高齢者や障害者等の円滑な移動のための施策」が盛り込まれた。国には、実効力を持たせるためのさらなる法体系の整備と、自治体や事業者等に対して具体的な施策の方向性を示す交通基本計画策定への関連施策や支援策の盛り込みを期待したいところである。

なお、国の交通基本計画策定を受けて、各自治体は交通計画を策定することになると考えられる。移動権の保障、移動困難者への対策を具体化する

のは、実際にはそれぞれの自治体が交通計画においてどのように規定し、そして施策を実現するのかに負うこととなるであろう。それは地域の住民に最も近い市町村でなくては、実質的に意味のある具体的な最低限の保障を規定することができないと考えるからである。

そのため、各自治体の交通計画の策定にあたっては、各地域が考える移動を保障すべき内容（移動困難者へのサービス水準等）について検討し、明記することが求められる。その場合、これまで国及び交通事業者任せであった地域交通の権限を、地方自治体に移し、財源の確保とともに新しい枠組みをつくることも必要である。例えば、福岡市では市民参加で生まれた「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」があるが、交通基本法を根本におきながら、このような独自の条例化等の検討が期待される。

また、交通計画の策定においては、地域住民、交通事業者、地域企業、行政など関係主体が十分な協議と合意のもとに決定し、各主体の役割を明確にすることが必要であろう。利用者の視点、まちづくりの観点からみんなで公共交通を考えていくことが重要であるし、交通計画の策定は多くの人たちがまちづくりを考えるきっかけになり、地域を元気にする源になるものと期待している。

参考：「交通基本法案の立案における基本的な論点について [報告書]」（平成23年2月、交通政策審議会・社会資本整備審議会）
「移動権の保障と生活支援のための地域公共交通」（早稲田大学非常勤講師 秋山哲男 / 月刊ガバナンス No. 114）

お問い合わせ

株式会社日本開発研究所三重

津市広明町 121-2 リジョンビル

Tel. 059-224-4316 / Fax. 059-224-4319

E-mail info@think-mie.co.jp

URL <http://www.think-mie.co.jp>

担当：所長 吉田 昌弘