

## 第3節 交通権の現状と展望

### 1. 従来の「交通権」をめぐる主張

そもそも日本での「交通権」という概念は、旧国鉄の地方交通線指定とそれに伴う割増運賃の導入に反対する沿線住民らが起こした「和歌山線格差運賃返還請求事件」訴訟（昭和59年9月和歌山地裁に提訴、平成3年棄却判決が確定する）に於いて初めて社会に提示されたものと考えられる。

この訴訟を通じて原告住民は、交通を産業発展の手段として捉えるだけでなく、国民の生活をより良くするための手段であり、交通は経済的自由の範疇を超えて憲法が保障する基本的人権である移動の自由（21条1項）、幸福追求権（13条）、生存権（25条1項）の確保のため不可欠であるとし、それゆえ、国民の交通に対する権利は憲法上の人権の集合としての「交通権」と称すべきものだという立場をとった。

この交通権の思想は、地域の発展・都市の整備・環境の保全・エネルギーの効率利用・安全の確保などの視点を中心に、それぞれの地域固有の状況にあわせて確立・主張していくべきものであり、上からの交通政策を受忍するのではなく交通環境を「交通弱者」を含む社会的合意の上で住民利用者の側から打ち出していくものとされた。つまり、交通権について抽象的な法律論に終始するのではなく、あくまで住民の視点に立ち、個別具体的な事象に即した思想を積極的に社会に提示していこうという考えであると思われる。

しかし、和歌山線訴訟を含むこの当時の交通権の主張に見られる特徴として、あるいは交通権という思想が提示されるようになった背景として、旧国鉄の再建問題があることは見逃せない。訴訟において、交通権を保障するためには、交通が全国的かつ統一された体系下であり、一部のものによる独占を許さないものであるべきで、その任に堪えうるのは鉄道しかありえず、しかも利潤市場主義の私企業ではなく公有鉄道が要求されると主張された。このことから明らかなように、政府・臨調がすすめた国鉄再建策（分割民営化への布石）に反対する立場の理論的拠り所として交通権という概念が機能したことも否めない。

そのため、交通権の確立をめざす取り組みが当初の理念から遊離し、政治色を色濃く反映した活動に束縛され、広く一般に浸透するまでには至らなかった。とりわけ、国鉄分割民営化が断行され、一連の国鉄改革の評価がおおむね経営改善・サービス改善という形で一般的に認知されるようになったこ

とで、交通権をめぐる主張は国鉄改革反対の政治的主張と共に衰微を余儀なくされたといえよう。

では、交通権という考えが提示されてから現在に至る 10 数年間、その理念に基づく施策・主張が何も行なわれてこなかったのだろうか。次節ではこの点について検討する。

## 2. 交通権の理念の具現化をみる

交通権という言葉が国鉄改革以降用いられることは少なかったかもしれない。しかし、交通環境に関する問題に地域の発展・都市の整備・環境の保全等々の視点で「交通弱者」を含む住民の側から対策を主張していくという理念は、直接交通権という言葉で語られなかったにせよ、都市交通・地域交通の問題や交通弱者と社会との関わりについての問題などさまざまな分野で主張され、具体的施策が行政・企業を含めた形で行なわれている事例もみられる。

### (1) 都市交通と交通権

都市交通を一見すると、本誌の研究対象である地方交通と異なり交通権の理念を及ぼしていく余地は少ないようにも思える。しかし、交通権の理念が地域固有の交通環境にかかる具体的問題について及ぼしていくものであることを考えたとき、都市において各種の交通環境問題が存在し、そのほとんどが深刻化している現状を見過ごすわけにはいかない。

その最たるものが、急激なモータリゼーションの中で深刻化する交通渋滞や排気ガスによる大気汚染・車の騒音などによる交通公害であろう。こういったものは、市民に多大な時間的損失や健康面への負担を強いるだけでなく、社会資本整備・環境対策のために過大な経費の負担を行政や企業が迫られるなど社会全般に大きな損失をもたらすものといえる。また、都市に限られることではないが、「交通戦争」と称されるまでに深刻化し 1 万人以上の人々が 1 年間に犠牲となっている交通事故は、最も尊重されるべき個人の生命を脅かすものであるから、より一層の対策が求められているといえよう。

これらの問題に住民の生命・生活を守るべく交通環境を変えてゆこうという交通権の立場からは、まず経済的見地からの無制限なモータリゼーション政策の修正を求めることになる。具体的には、道路建設への投資の見直し、道路交通需要の抑制や既存の道路容量の有効利用のための検討、公共交通網の再評価などがあげられる。すでに実際の取り組みが各都市で行なわれつつ

あり、その成果が注目されている。

## (2) 地方交通と交通権

日本の高度経済成長期のなかで地方交通は、公共交通の利用者が減少する反面で車の利用者が増大するという大きな変化を経験した。この過程は一般的に、人口減少による輸送需要の減少が公共交通機関の経営を圧迫することで運行回数の減少や運賃の値上げに結びつき、このことが車の保有・利用に一層拍車をかけ、ますます鉄道・バスの輸送需要の減少をもたらすというものであった。つまり、自家用車の急増と過疎化が地方における公共交通機関の衰退の主な原因といえよう。

このような地方交通がおかれた厳しい現状の中で、交通権の考えからは、和歌山線訴訟の中にも見られるように、高校生やお年寄りなど車を所有し運転することで目的地まで移動することができない「地方における交通弱者」の移動手段を確保すべきであり、地域の公共交通を維持するための対策をとることは国・地方を問わず行政の責務であるという主張が提起される。

このような主張は交通権という名称こそ用いられないものの、過去・現在を問わずなされており、行政や地域公共交通機関に大なり小なり影響を与えてきた。以下、交通権の考えを反映した地域公共交通機関の維持という観点から、いくつかの事例を見ていくことにする。

まず、第三セクター鉄道、とりわけここでは旧国鉄赤字ローカル線廃止の措置を受けて、鉄道の運行を継続するため地元自治体の出資で設立されたものを取り上げる。このような路線は全国に30を超え、もともと経営体質が脆弱であることから、程度の差こそあれ赤字経営が続いているものがほとんどである。また、人件費・車両運用面でのコスト軽減などによる合理化は限界にきており、転換後5年間支給される欠損補助の打ちきり、転換交付金で導入した車両・施設の老朽化などの問題に加え、過疎やローカル線の主たる利用者である高校生など若年層の減少が続いている現状の下で抜本的な経営改善は困難な状況にある。

次に、転換バスであるが、これは第三セクター鉄道の設立と同様の経緯の中で、鉄道による存続が採算面から困難とされたため鉄道運行継続を諦め、沿線地域の既存のバス会社に経営を委託する形で鉄道からバスに転換したものが多く、しかし、バス転換によって一般的に施設維持費用といった鉄道特有の費用負担を免れることで赤字額自体は大幅に軽減されるとはいえ、地方

の公共交通機関をとりまく状況が年々厳しくなる中で、バス会社の経営は苦しく、沿線市町村の補助なくして採算的に成り立つものはほとんど無いといえる。また、経営改善への会社の取り組みや沿線自治体・住民の公共交通機関への関心が、一般的に第三セクター鉄道の場合と比べて低調な傾向にあるという調査結果も出されている。

そして、市町村代替バス。これは、既存のバス路線の廃止によって地域から公共交通機関がなくなることを防ぐため市町村が直接バスを運行するというもので、以前から鉄道の路線がなく地域の交通をバスが担っていた所はもとより、転換バスの経営が成り立たず市町村代替バスに移行したものもあるといわれている。市町村代替バスはそもそも民間バス会社が運行を断念するような路線にバスを走らすのであるからその経営が独立採算的に成り立つことはなく、国や県から補助金をもらえたとしても到底それだけでは赤字を補いきれないのが実状である。結局、一般財源から赤字の穴埋めをすることになり、市町村財政を大きく圧迫している。また、市町村代替バスは道路輸送事業法 101 条の特例で自家用車として許可されているため、本来事業用の旅客輸送事業者には運行の安全上設けられている各種の規則が義務づけられず（本来、第二種大型運転免許が必要なのが、市町村代替バスでは第一種大型運転免許でもよいとされていることなど）、安全面での問題もあるといえる。

以上 3 つの地方公共交通の典型的な事例を見てきたが、いずれも経営は苦しく、直接・間接に国・県あるいは沿線市町村の補助なくしては運行継続が困難なものといえる。つまり、地域の公共交通手段を確保する、とりわけ車を所有し運転することで目的地まで移動することができない「地方における交通弱者」の移動手段を確保することに、利用者のみならず行政がかなりのコスト負担（外部補助）を現に行っていることがわかる。

従来、交通権を提起してきた人々は旧国鉄ローカル線網の維持に固執していたきらいがあり、第三セクター鉄道や転換バス、市町村代替バスについて否定的な評価を下してきた。しかし、我々は交通権の理念、つまり交通環境についての問題を「交通弱者」を含む住民側から対策を提示していくという考えに照らして、全体の奉仕者の集団としての行政が地域の公共交通での移動手段を一定の範囲でコストを負担しつつ確保していることは、それが「交通弱者」への政策的配慮や地域振興のための公共交通機関の潜在的な役割への期待などからなされている以上、交通権の理念の具現化として肯定的な評

価をする立場をとっている。

### 3. これからの交通権を考える

ここまで従来の交通権の問題点やその理念が反映されていると思われる事例について検討を加えてきた。この項では、従来の交通権を修正しつつ今後の交通問題を考えていく際の指針を、「新しい交通思想」とでもいうべきものとして提示することを試みる。

元来、交通権は公共交通機関の維持、それも全国的に統一された公有鉄道網（具体的には旧国鉄）の維持を求める立場から提起された。しかし、同時に交通を産業発展の手段だけでなく国民生活をより良くする手段でもあり、交通権の思想は地域それぞれが抱えている状況に即して主張すべきとされた。我々は、この後者の視点がこれからの交通問題に取り組む場合の指針となり得ると考える。つまり、地方においては最低限の移動手段の確保、都市部では渋滞や公害などの交通環境の悪化に対する改善といった多様な問題に取り組む際の前提となる発想として、従来の交通権の理念をできるだけ反映させていこう立場をとる。

また、従来の交通権は直接に憲法で保障されるとしたが、現実に政策的配慮を住民側から求める際の拠り所の域を超え、裁判で判断基準として認められることは容易ではない。それには、権利として保障されるべきだという社会的合意が形成され、権利保障のための具体的法律が制定されるといった段階を経る必要があるとされている。さらに、地域それぞれの施策を求めることの正当性が平等原則（憲法 14 条）から却けられる（和歌山線訴訟判決）といった課題も残されている。

よって、我々が提起する「新しい交通思想」は、権利の保障を前面に押し出すのではなく（この点、誤解を生まないように交通権ではなく、交通思想とした）まず交通問題に取り組む新しい考え方の内容が幅広く社会に認識されるようになることが求められる。そして、その思想がさまざまな交通問題の対応に関する社会的合意の形成や政策決定の過程での選択肢の一つ、あるいは従来の経済重視の対応に修正を加えていくものとなることが目指すところである。

それでは、我々が提起する「新しい交通思想」なるものは、これからの地方交通問題において、どう及ぼされるものであるのだろうか。

先に見たように地方の公共交通機関を維持するため、運営主体の変更や合

理化の実施、それらの維持策を採るたびに支出されてきた補助金など、かなりの施策がこれまでになされてきた。しかし、公共交通機関の経営は厳しさを増すばかりというのが現状であり、「地域の足を守る」ために国や地域がこれまで通りの負担を続けることに社会的合意が形成されることは、モータリゼーションの進展状況からいっても困難であろう。一方、自家用車に代表される私的交通機関を利用し得ない「交通弱者」対策という福祉面においても、公共交通機関維持のために多大なコストがかかる現状では、財政面での制約や他の福祉（医療・高齢者対策など）とのバランスを考えないわけにはいかない。それゆえ、現状では「交通弱者」を守るというだけで鉄道やバスなど従来型の公共交通機関の維持を主張していくことはなかなか難しい。

また、山間部の学校のスクールバス、病院や老人ホームなどの送迎バスの整備が各地で行われ、場所によっては役場に用事のある人で車を運転できない人は役場の職員が電話1本で迎えに行くといった事例もある。これらの目的を特化させた交通機関の存在を考えると、従来型の公共交通機関が、地域に住む人々の「移動の自由」の確保という点で、全国一律に必要な存在であるとは言い難い。むしろ、目的を持化させた交通機関の方が、きめ細かな対応が可能である点で、あるいは需要に弾力的に応えることが可能という点で従来型の公共交通機関に比べ利点があるようにみえる。

これらの地方交通の現状を考えると、鉄道やバスといった従来型の公共交通機関の存続を一概に求めるのではなく、個々の状況に応じた交通機関の選択を考えていく必要があるといえよう。

そこで、「新しい交通思想」では、まず人々がどんな地域に住んでいるのであれ、最低限の移動手段は保障されるべきであるとする。最低限の移動手段とは、鉄道やバスといった従来型の公共交通機関や目的を特化させた交通機関の他、同居家族による自家用車での移動も含めるのが現実的にやむをえない。しかし、一部で主張されているような地域社会の相互扶助的な関係への依存、つまり隣近所の車を運転できる人に頼んで移動を行うというものは、移動者の主体性が著しく制限されることから考えても認められない。もっとも、相互扶助的な移動手段に頼る人々が現在多数存在していることは事実であるが、こういった状況は将来的に解消を目指すべきものであろう。

ここまで、「新しい交通思想」として従来の交通権の立場を修正しつつ我々の考えを提示してきた。残念ながら、地方の公共交通機関の置かれている現状では、移動手段の確保以上の役割を公共交通機関に期待するのは難しくな

りつつある。また、経済優先の傾向に一定の歯止めをかけ、住民生活の安定・向上を図るといった視点を都市部やその近郊地域では十分に組み込んでいく余地がある。しかし、公共交通機関の存続が問題となるような地方ではその余地がほとんどない、あるいはそれ以前の状況であり、モータリゼーションの流れが相変わらず自明のものとして続いている現状に疑問を投げ掛けるといった積極的な主張を展開できなかった。

その他いろいろと至らない部分もあろうが、これまで余り知られてこなかった「交通権」という思想を取り上げ、経済学の視点と対比していくという方向性を示せたという点に、読者の方々がいくらかの意義を認めていただければ幸いである。