

交通権の意義とその必要性

安部誠治*

わが国では、交通基本法制定への動きが進展している。こうした中、広範な関心を集めているのが、「移動に関する権利」である。フランスでは、1982年に「国内交通方向付け法」が施行されたが、その中には「交通に関する権利」、いわゆる交通権が明記されている。交通権とは、「移動に関する権利」に加えて、交通手段選択の自由、交通に関する情報へのアクセス権などを含む、交通に関する市民の新しい権利である。それは、政府が交通政策を展開する際の、基本的視点に据えられるべき権利である。

The Right to Transport : Its Significance and Necessity

Seiji ABE*

There has been active movement in Japan toward enacting a Basic Act on Transport. The aspect of this movement that is capturing broad attention is the “right concerning mobility.” In 1982, France enacted the Domestic Transport Orientation Act (LOTI or Loi d’orientation des transports intérieurs), which clearly stipulated a “right concerning transport” or right to transport. These new civic rights include the “right concerning mobility” together with the freedom to choose the means of transport and the right to access transport information. These rights should be regarded as the basic viewpoint when the government develops its traffic policies.

1. 問題の所在

交通分野の重要政策の一つとして交通基本法の制定を掲げる民主党は、野党時代の2002年6月と2006年12月に、社民党と共同提案で、廃案という結果に終わったのだが、交通基本法案を国会に上程していた。こうした中、2009年9月に自民党に代わって民主党を中心とした新政権が誕生したことから、交通基本法の制定が現実味を帯びることとなった。

すなわち、2009年11月に国土交通省内に交通基本法検討会（2009年11月～2010年6月）が設置され、

法案策定への動きが本格化した。その後、交通政策審議会ならびに社会資本整備審議会の下に設置された交通基本法案検討小委員会（2010年11月～12月）などにおける論議と立法作業を経て、交通基本法案が2011年3月8日に閣議決定され、第178回国会に上程された。しかし、その直後の3月11日に東日本大震災が発生したことなどによって、必ずしも緊急性を要するものではない交通基本法案の審議は後回しとなり、第178回国会ならびに第179回国会（2011年12月9日に閉会）において継続審議扱いとなった。

ところで、政府の交通基本法案は、過去の民主党案をベースとしているが、いくつかの点でそれとは異なっている。その一つは、民主党案の目玉ともいえるべき「移動に関する権利」(民主党案第2条)^{*1}の規定が、当初は盛り込むことが検討されていたが、

* 関西大学社会安全学部教授
Professor, Faculty of Safety Science,
Kansai University
原稿受理 2012年3月12日

最終的には政府案には採用されなかった点である。

この「移動に関する権利」に関連してよく知られているのが、いわゆる「交通権」である。交通権は、1968年に湯川利和が萌芽的に提唱した権利*²であるが¹⁾、人口に膾炙するようになったのは、フランスで1982年12月に施行された「国内交通方向付け法」(la loi d'orientation du transport intérieur de 1982、以下、LOTI)の中に、「交通に関する権利」(le droit au transport)が明記されたことによる*³。ここにいう「交通に関する権利」とは、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かまたはこれを組織や企業に委託するに当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、の四つを包含する概念として提示されているものである。このうちの、すべての利用者の移動する権利は、民主党案の「移動に関する権利」とほぼ同義のものとして解することができる*⁴。

前述したとおり、「移動に関する権利」は、交通基本法の政府案には盛り込まれなかったが、後で詳述するように、この権利は21世紀の成熟社会において極めて重要な意義を持つ権利であると考えられる。そこで、本稿では「移動に関する権利」を含むより包括的な概念である交通権の意義と必要性について論説する。

2. 現代社会と交通の重要性

人間の交通行為を分析するに当たって、イヴァン・イリッチ(またはイリイチ)の交通の定義は極めて示唆に富む。イリッチは、どんな形態にせよ、人間の場所的移動のすべてを指して、「交通」(circulation またはtraffic)と呼び、それは、人間の代謝エネルギーを使用する徒歩や自転車などの「自立的移動」(transit)と他のエネルギー源(とりわけモーター)を用いて移動する自動車や鉄道などの他律的な「運輸」(transport)とに大別されるとする²⁾。なお、イリッチは貨物の輸送には言及していないが、その場合も、以上の分類を適用できよう。すなわち、①人間や家畜の代謝エネルギーや風力などを利用した輸送と、②他のエネルギー源に依存したトラックや鉄道、船舶などによる輸送の二つである。

人間の歴史において交通は、ながらく人力(徒歩)や畜力(馬車など)といったイリッチのいう代謝エネルギー、そして風力(帆船など)によって担われていた。ところが、19世紀の中葉以降、鉄道、船舶、

自動車、航空機といった機械エネルギーを使用した交通機関が次々と登場したことによって、人間の交通行為は大きく変貌することになった。すなわち、交通機関は国土の利用形態や産業構造、都市の形状や地域構造、国際的な分業関係を大きくつくりかえ、人間の生活・労働空間を外延的に著しく拡張させた。そして、交通システムを媒介にして、経済活動は、遠方からの原料資源の調達-生産-遠距離輸送-消費(廃棄)という形態に、また、人間の社会生活は、家庭(消費)-長距離移動-労働・社会的活動という形態に編成された現代社会をつくり出した。高速かつ大量輸送を可能とする機械エネルギーによる交通機関が、空間および時間距離を大幅に縮小させたからである。

一方、これを人間の側から見ると、生活空間が拡張し、職住分離が進んだ現代社会では、都市でも農山漁村でも、人々は自家用自動車やバス、鉄道などの交通機関に依存しなければ、もはや生活・労働を営むことはできなくなった。換言すれば、交通は人間の基本的な生活条件の一つとなるに至ったのである。

市民・利用者の視点から、こうした現代社会における交通の重要性にいち早く着目したのは岡並木である。岡は1981年に、交通の重要性を考慮して「衣食住」に代えて、交通を加えた「衣食住交」という視点の必要性を提起した³⁾。また、岡から少し遅れて宇沢弘文も、「交通サービスは、医療サービスと並んで、市民の基本的権利を構成するもっとも重要

* 1 民主党の交通基本法案では「移動に関する権利」は次のように規定されている。

「第二条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障される権利を有する。
2 何人も、公共の福祉に反しない限り、移動の自由を有する」

* 2 湯川は1968年に上梓した『マイカー亡国論』において「マイカー増大過程の諸要因・諸矛盾相互関連図」と題する挿入図(第47図)の中に、「交通権」の侵害という用語を用いた。ただし、同書の本文中で交通権について言及しているわけではない。

* 3 フランス語では〇〇権という場合、前置詞は英語のofに相当するde(または男性定冠詞leと合体したdu)が用いられる。例えば、人権droits de l'homme、勤労権le droit du travailなどである。従って、le droit du transportと表現されていれば、交通権ということになるが、前置詞はdeではなくàが使われていることから、LOTIで規定されているのは交通権という固有の権利ではないことが分かる。

* 4 わが国では、フランスの「交通に関する権利」は一般に交通権と呼ばれている。また、LOTIについても、原語の語義により忠実な「国内交通方向付け法」ではなく、国内交通基本法と呼ばれることが多い。

なものである」⁴⁾と指摘し、交通を市民の権利としてとらえるべきとの問題提起を行った。さらに、障がい者の移動の自由の確保や「福祉のまちづくり」運動にかかわってきた日比野正己も、この時期、一連の著作の中で、移動制約者にとっての交通の重要性を力説するとともに、交通権という新しい考え方を打ち出した^{5, 6)}。日比野は自らを、わが国における交通権の提唱者であると自称しているが、日比野によれば、交通権とは日本国憲法が規定する生存権の一部であり、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、とされる⁷⁾。

ところで、交通機関は、①道路や鉄道、航路などの通路、②自動車や鉄道車両、航空機などの運搬具、③動力、の3要素から構成され、オペレーターたる人間が運転・操作して運行(運航)される。徒歩という運搬具を利用しない移動の場合でも、道路という通路は必要であり、通路施設の整備は交通が成立するための基本条件である。「経済学の父」とされる経済的自由主義者のアダム・スミスでさえも通路の建設・維持は政府の任務であるとしたように、これまで通路施設の整備は政府の仕事とみなされ、現実にも政府がその役割を担ってきた。

他方、交通機関の運営は、国家発展の初期段階では政府が直接担当する機会が多いが、社会の発展とともに、やがては公私の企業組織がその運営を担うようになっていく。換言すれば、市場経済システムの中で、事業ないし産業としての交通が成立する(ただし、自家用交通は除く)。そして、これに伴い、交通システムの直接的な運営者としての政府の役割は縮小し、上述の通路つまりインフラストラクチャー(以下、インフラ)の整備主体としての役割、および交通事業者を規制する規制主体としての役割が増大するようになる。近代国家としてのわが国の歩みは、1868年の明治維新を始原とするが、わが国においても明治以来、つい最近まで、交通行政の中心は、インフラ整備と事業規制に置かれてきた。交通インフラが絶対的に不足していたことがこうしたことに拍車をかけ、交通の主体である市民に交通行政のスコープが及ぶことはほとんどなかった。

かかる交通行政の性格は、施行されている法令の種類に色濃く反映している。すなわち、これまでのわが国の交通関係法令は、①インフラ整備にかかわ

るもの、②事業規制にかかわるもの、③交通の安全にかかわるもの、が大半であり、安全分野の法律を除けば、利用者や市民を視野においた法令は、ほとんどと言ってよいほど存在していなかった。そうした法令が施行されるようになったのは、ようやく最近になってのことである。その一つが、2006年の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」である。また、2007年の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」も、従来の事業規制法とは異なる、公共交通の維持・発展という新しい視点のもとに施行された法律といえることができる。

交通基本法も、法の理念や射程という点で、これまでの通路・施設の整備関係法や事業規制法とは大きく異なる性格を持つものである。それは、成熟国家にふさわしい交通のあり方と方向性を指し示す、新しいタイプの法律であると評価することができる。

3. わが国における交通権をめぐる動き

前述したように、移動の権利や交通権などの思想は、フランスが発祥の地というわけではない。1986年7月に、交通権および交通問題に関する研究とその成果の普及を目的とする交通権学会が設立された。同会は、当初から交通基本法の実現を目標の一つに掲げ、その骨格となる11条からなる「交通権憲章」を1998年に公表しているが^{*5}、その前文において、わが国における交通権思想を、「重度障害者らの『私も外へ出たい』という移動・交通保障、私的モータリ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」⁸⁾と総括している。

ここで、「『国鉄の分割・民営化問題』への理論的探究から生まれた」とされているのは、以下のような背景と事情によるものである。

自動車や航空機の普及によって国内交通市場における独占的地位を失った国鉄は、70年代以降、加速度的に財政危機を顕在化させていった。このため、その経営再建問題は、70年代中ごろからホットな政治的課題ともなった。1981年3月に行政改革の推進を図るために設置された臨時行政調査会においても、国鉄問題は重点課題として取り上げられ、同調査会の1982年7月の基本答申(「行政改革に関する第3次答申」)において、その再建策として分割・民営化が提案された。

この提案が契機となって、当時、国論を二分する

* 5 交通権憲章の全文については、同会のホームページ ▶ <http://www.kotsuken.jp/charter/preamble.html> でも見ることができる。

かのごとき論議が巻き起こった。特に、国鉄ローカル線沿線の地方自治体や住民の間では、国鉄の分割・民営化は鉄道の廃止につながるものとの危惧が広がった。こうした中、1984年4月の運賃値上げに際して、国鉄は増収策の一環として、地方交通線に対して幹線運賃とは異なる運賃率の割増運賃を適用した。これに反発した、和歌山線（和歌山県和歌山市－奈良県王寺町間）の利用者・沿線住民が、同年9月になって国鉄を相手取って、幹線運賃率との差額運賃の返還を求めて和歌山地方裁判所に提訴した（和歌山線格差運賃返還請求事件）。

この裁判において、原告団が根拠の一つとしたのが交通権であった。すなわち、地方交通線に設定された幹線よりも割高な運賃は、利用者に特別な負担を強いており、交通権を侵害しているという主張が展開されたのである。ここにいう交通権とは、憲法が定める移動の自由（憲法第22条第1項）、幸福追求権（同13条）、生存権（同25条1項）の集合である基本的人権の一つであり、国民が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、というものであった⁹⁾。

和歌山地裁の判決は、1991年2月27日に下された。「原告らの請求をいずれも棄却する」という原告敗訴の判決であった。原告は高等裁判所への控訴は行わず、これをもって本事件の判決は確定した。注目される交通権については、「原告らの主張する交通権は、これを原告らの本件請求の根拠となるような具体的権利として考える限り、憲法上根拠付けることはできない」¹⁰⁾という司法判断が示された*⁶。

交通権が裁判の場で争われたケースとしてもう一件上げておく必要があるのが、信越線廃止許可処分取消請求事件である。1997年の北陸新幹線の開業に伴い、信越本線の横川－軽井沢－篠ノ井間がバス転換ないし第3セクター化されたが、運輸大臣がこれを認めたのは違法であるとして、路線廃止の許可処分の取り消しを求めた裁判である。この裁判で、原告らは信越本線の一部廃止は公衆の利便を著しく阻害し違法であると訴え、主張の根拠の一つとして交通権を掲げた。これに対して、一番の長野地方裁判所は、交通権の当否は検討することなく、原告適格を欠くとして原告の主張を退け（1998年12月24日判決）、二審の東京高等裁判所も2000年2月16日に「原判決は正当であり、本件控訴はいずれも理由がないからこれを却下する」とした¹¹⁾。

このように、交通権という新しい権利の主張は、80年代から90年代にかけて、単に市民運動の場のみならず司法の場においてもその当否が争われたのであった。ただ、不幸であったのは、それが国鉄再建策に反対する立場の理論的拠り所という用いられ方をされたことである。つまり、裁判の中での、交通権を保障するために全国的に統一された民間原理によらない鉄道ネットワークが必要との主張や、国民は国に対し全国的・統一的鉄道網を要求する権利を有しているなどの主張は、政府が推進した国鉄分割・民営化に真っ向から対立する異論であった。「裁判闘争」というある意味では政治色を帯びた場においてこの権利が主張されたために、その思想は斬新であり、先駆的なものであったにもかかわらず、国鉄分割・民営化に反対するグループの理念的象徴と誤解され、その結果、それは社会の中により浸透するものにはならなかった。こうして、その後、しばらくの期間、わが国において交通権をめぐる論議は沈滞化した。

ところが、2006年の民主党による交通基本法案の国会上程を契機として、再び交通権が注目されるようになった。そうした動きをいち早く先取りし、その理念を条例という形で実現したのは福岡市である。

福岡市は2010年3月、議員立法による「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」¹²⁾を可決・施行した。この条例は、まず前文において、生活交通は「市民の諸活動の基盤であり、日常生活において重要な役割を果たし、地域社会の形成を支えるだけでなく、社会経済を進展さ

* 6 憲法の各条文に沿った交通権についての和歌山地裁の判断は次のとおりであった。「一三条は、憲法の基本的人権に関する総則的規定と解されるところ、その性質はいわゆる自由権に属し、原告らの主張するとき、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し、仮に、同条がいわゆ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ものというべきである。同様に、二二条一項も、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、原告らの主張するとき交通権の根拠とはなしがたい。さらに、二五条一項の生存権の規定については、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得よう国政を運用すべきことを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のではないと解される」。つまり、自由権としての交通権は許容し得るが、積極的請求権としての交通権は認めがたいという判断がなされている。

せるとともに、文化を創造するなど豊かな社会の実現のために不可欠なものである」と指摘し、「市民の生活交通を確保し、すべての市民に健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障する」ことを謳っている。そして、そのために「福岡市による『公助』を市民及び市民団体による『共助』及び『自助』並びに公共交通事業者のさらなる『努力』で補い合う仕組みづくりが求められている」としている。また、第3条では、市民（市民および市民団体）は、「その居住し、又は活動する地域に係る生活交通の確保に向けた取組に参画する権利を有する」と定められている。

ここに見られるように、この条例には生活交通の重要性が謳われ、その確保に向けた取組に市民が参画する権利は明文化されているが、「移動に関する権利」が明記されているわけではない。また、生活交通を保障する主体も、必ずしも福岡市というわけではなく、福岡市の支援の下、市民、市民団体、そして公共交通事業者などがその取組みにかかわっていくとされている。しかし、条例の本旨は、「すべての市民に健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動を保障」していくという点にあり、交通権の理念を反映したものといえよう。

ところで、政府の交通基本法案に移動の権利が明記されなかった最も大きな理由は、「交通基本法案検討小委員会」の議論の中で、権利を明記すると国や地方自治体が権利の侵害があったとの訴えがあった場合に、不作為を問われることになるのではないかとの懸念があったからである。この点について、同小委員会の第4回議事録には「移動権を権利として法律に規定する場合、それを保障する責務を有するのは誰かということが問題となる。仮に、行政府がその責務を有するとした場合、個々人にそれぞれの権利内容を給付するためには、それを裏打ちするだけの財源が必要となり、それが整わなければ行政府は不作為を問われることとなる」¹³⁾と記されている。積極的請求権としての交通権を期待する者からすると、福岡市の条例は物足りないかもしれない。しかし、上記の「行政府の不作為」を懸念する者にとっては、地方自治体が保障の主体であることを明記していない福岡市の条例は、許容できるものであろう。筆者も、この条例はよく熟慮された、現実的な条例であると評価したい。

4. LOTIから交通法典へ

フランスのLOTIは、現代社会において極めて重要な交通を総合的に発展させるために、各交通手段の調整と整合化、「交通に関する権利」の宣言・導入、政府や地方自治体の役割と責任の明確化など盛り込んだ、この種のものとしては世界で初めての先駆的な法律であった。同法が制定された直接の契機は、以下のとおりである。

1938年に5大私鉄などの買収・国有化によって誕生したフランス国鉄は、発足時に存置期間を1982年12月31日までの45年間とされていたことから、1982年末までに新しい経営形態が定められる必要があった。そこでフランス政府は、1981年9月に、国鉄事業の新しいあり方と、それに適用すべき法規の検討作業に着手した。この作業が新法という形で結実したのが、LOTIである¹⁴⁾。新たに制定された3編49条からなるこの新法は、単に狭く鉄道(国鉄)だけを適用対象としたものではなく、各種交通手段をも包含した交通全般を対象とする総合交通法と呼び得る内容のものとなった。

同法のとりまとめの任に当たったconseil d'Etat(当時)のG・ブレバンによれば、LOTIに盛り込まれた「交通に関する権利」は、1946年のフランス憲法の序文が宣言した、現代という時代において当然の人々の必要と要求の高まりに応えるものであり、何にも変えがたい自由の行使を実効あるものにするための権利であるという。そして、同法はフランスの交通政策を根本的に革新し、国内交通を総合的に発展させるための基本指針であるとしている¹⁵⁾。

LOTIの主な特徴は次の諸点にある。第一に、「交通に関する権利」を明記し、その漸進的実現を謳っていること。第二に、鉄道、自動車、河川輸送、航空のすべての国内交通手段ならびに交通政策の意義と責務を、総合的かつ整合的に明らかにしていること。第三に、公共交通システムの整備・維持における国や地方公共団体の果たすべき役割と責任を明らかにしていること。そして、第四に、交通政策の策定と実施に関して地方分権の推進を打ち出していることである。

このうち、特に注目すべきなのが、「交通に関する権利」についての規定である。それは、LOTIの第1条ならびに第2条で展開されている。すなわち、まず冒頭で国内交通体系の任務は利用者の必要を満たすことにあるとした上で、これらの必要は「交通に関する権利」を漸進的に実現することによって充足されると規定している。そして、その権利内容と

して、前述したように、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かまたはこれを組織や企業に委託するに当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四つが挙げられている。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し得ることが可能となると謳われている。

LOTIは、以上のように、現代社会における交通の重要性に着目して、市民の移動ないし交通に権利性を認め、それを「交通に関する権利」という新しい権利として打ち出している。その点で、「交通に関する権利」は、LOTIを存立させる、いわば礎石である。LOTIはこの「交通に関する権利」を理念にして組み立てられているのである。

LOTIに関してもう一点強調しておく必要があるのは、第2条において「交通に関する権利の漸進的な実施は、利用者がアクセス、質、料金、共同体にとってのコストという点で合理的条件のもとに、とくに公衆に開かれた交通手段を利用して移動できることを可能にする」と規定されていることである。つまり、「交通に関する権利」とは漸進的に実現されていく権利であるとの認識が示されているのである。このことは極めて重要である。というのは、いうまでもなく交通手段の整備と交通サービスの改善には財源が必要であり、それらの整備・改善は、全体のバランスの中で、ある優先順位のもと段階的にしか進捗しないものである。従って、この権利が認定されたからといって、直ちにそれは利用者・市民が交通サービスの改善を求める法的根拠とはならないということを意味している。換言すれば、「交通に関する権利」は、社会権ではあるが、積極的請求権としての側面は希薄な権利であるといえることができる。

ところで、フランスでは2010年12月に、2200条を超える条文からなる交通法典 (code des transports) が施行された。法典(code)とは、「一つの分野の法律規定を集中的かつ体系的に整序した書物」¹⁶⁾のことをいう。ナポレオンによる民法典(code civil)や刑法典(code penal)などの五大法典の制定以来、今日までフランスでは法典作成の試みが続けられており、最近では、例えば2004年に国防法典が制定されている。こうした分野別の法典の一つとして作成されたのが交通法典である。

交通法典の施行に伴い、LOTIの多くの条文がこの交通法典に統合されることになった。中でも、「交通に関する権利」の規定は、交通法典全体の冒頭の第一部第一編に置かれ、交通法典の全体を拘束する規範的位置付けを与えられている。しかも、LOTIでは第1条から第2条までの条文に分散して記述されていた「交通に関する権利」の関連規定が、交通法典では冒頭の第L1111-1条から第L1111-6条にかけて、より体系的に整理された¹⁷⁾。かくして、LOTIで初めて打ち出された「交通に関する権利」は、フランスの交通関連法全体を拘束する規範的理念として定着したのである。

5. 韓国の交通権

フランスにおける1982年のLOTIの施行から30年近くたった2009年秋、偶然にも極東アジアの隣り合う二つの国で、交通基本法制定の動きが始まった。すなわち、日本と韓国である。法案作成という点では韓国の動きが先行し、2010年8月に所管の国土海洋部(日本の国土交通省に相当)から交通基本法(교통기본법)案が公表された*7。その後、法案は2011年4月に国会へ上程され、2012年1月現在、継続審議中である。

韓国では、中央政府やソウル特別市など大規模な地方自治体が政策立案や法案策定を行う際、海外での先行事例の研究などを含む基礎調査や論点整理、法案のドラフトの検討などの作業は、付設の研究所に委託され、当該研究所の研究者らと公務員とが共同して作業を推進していくケースが多い。交通政策の分野では、国立の韓国交通開発研究院(Korea Transport Institute)や韓国鉄道技術研究院(Korea Railroad Research Institute)がそうした役割を担っている。今回の交通基本法の場合は、韓国交通開発研究院のスタッフがその作業を担当した。

筆者は、2010年2月22日に、韓国交通開発研究院が開催した「交通基本法検討会」に招聘され、フランスのLOTIの意義ならびに日本での交通基本法制定の動きについて講演と討論を行った。筆者も執筆に加わった前掲の『交通権憲章』が2001年に韓国で翻訳・出版され、その中の拙稿が関係者の目に止まったことから招聘とあいなったと聞いた。訪韓に当たって、筆者が最も知りたかったことは、「何故に、

*7 韓国の交通基本法案の全文(日本語訳)は、参考文献18)に資料として収録されている。同法案の内容に関する本稿の記述はこれを参照した。

いま韓国で交通基本法なのか」という点であったが、検討会での議論を通じて、次のような事情が判明した。すなわち、韓国において交通基本法制定の動きが起こった最も大きな理由は、90年代以降の経済政策の負の側面として大都市を中心に多数の「新しい貧困層」が発生し、こうした人々に対して社会参加の手段としての公共交通の提供を根拠付ける法律が必要となったことにあるという。

さて、国土海洋部が作成した当初の交通基本法案は、全体で65条からなるが、その中で交通権（교통권）は、第3条第5項において「国民が普遍的な交通サービスを受けて、便利かつ安全に陸上、海上、航空の交通手段および交通施設等を利用して移動する権利を意味する」と定義された上で、第17条において以下のとおり、それを保障すべきことが謳われている。

（交通権の保障）

第17条 国及び地方自治体は、この法律又は他の法律が定めるところにより公共の安全保障、秩序維持と福利の増進を妨げない範囲で国民に交通権を最大限保障し、これを振興しなければならない。

2 国及び地方自治体は、全ての国民が身体的な障害、性別、年齢、宗教、社会的な身分又は経済的・地域的な事情等によって交通サービスが差別を受けないよう必要な措置を工夫しなければならない。

ここに見られるとおり、韓国では交通権という用語は用いられてはいるが、その中身は、「国民が交通手段および交通施設等を利用して移動する権利」と定義されている。つまり、LOTIが含意している権利ではなく、日本の民主党案に近い「移動する権利」が交通権とされている。とはいえ、韓国案で特筆すべきは、第17条において、国民の「移動する権利」の実現のために、国や地方自治体は交通サービスを拡大するなどの新興施策を推進しなければならない、とされている点である。あらゆる人々の社会参加の手段としての公共交通の提供という、立法趣旨に込められた意図が反映された条文であると見ることができる。

ところで、韓国において交通権思想が芽生えたのは90年代である。「漢江の軌跡」と称される高度経

済成長を経て、韓国では80年代からモータリゼーションが急進展し、それに伴い自動車交通事故が激増した。とりわけ、当時の韓国の道路は、自動車優先の考え方で設計されており、歩道や横断歩道はほとんど整備されていなかったことから、歩行者の事故被害が後を絶たなかった。そこで、歩行者の安全を掲げた市民運動が活発化した。それを代表するのが、「緑色交通運動」（Networks for Green Transport）である。緑色交通運動は、すでにフランスのLOTIや「交通に関する権利」について認知していたが、交通権を提唱するよりも、まずは歩行者の権利をとり戻すことが優先されるべきとして、1993年に「歩行者の伸張」というスローガンを掲げた。

緑色交通運動が提唱した「歩行者」はその後、韓国社会において共感と支持を獲得し、1997年にソウル特別市が施行した「ソウル特別市の歩行者および歩行環境改善のための基本条例」へと結実していった。人口1,000万都市で、こうした歩行者の権利が盛り込まれた条例が制定されたことは、世界で初めてのことである。そして、この条例は「ソウル市歩行環境基本計画」の策定を促し、歩道の整備やスクールゾーン、「歩行者天国」の導入などの歩行環境改善の契機となった。そしてさらに、現在のソウルの都市景観を特徴付けるバス専用レーンや幹線道路における横断歩道、ソウル市民広場や光化門道路広場、自転車専用道路の創出へとつながっていった¹⁸⁾。

こうしたソウル特別市における歩行環境整備の動きは、その後、1999年に釜山市ならびに済州市、2001年に大田市、そして2003年には群山市が歩行者関連条例を制定するなど他の地方自治体にも波及した。そして、これらの自治体においても歩行環境の改善が推進されるようになってきている*8。韓国の交通基本法制定の動き、そして交通権導入の背景には、以上のような90年代から2000年代初頭にかけての、歩行者条例の制定と都市交通環境の改善の推進という動きがあった。

6. 小括

交通基本法は維持・存続が困難になっている地方の公共交通の問題や、移動制約者の問題を扱う法律ではないのかと誤解されることがあるが、決してそうではない。交通の基本理念やあり方、政府・地方自治体や交通事業者などの責務、施策展開の方向性などを定める交通分野における文字通り基本法となるものである。ここで、日本と韓国の法案、そして

* 8 このほか、光州市、全州市、城南市、安東市、木浦市、原州市、果州市などが歩行者関連条例を施行している。

フランスのLOTIを比較しておく、以下のように整理することができる。

第一は、日本案は、基本法として必要最小限の条項のみを盛り込んだ、全体で28条からなる簡潔な法律構成になっているのに対して、韓国案は65条、LOTIも49条と日本の2～3倍の条項からなる包括的な法律(案)となっているという点である。第二は、1937年に設立され1982年末に存置期間を迎えていたフランス国有鉄道の、1983年以降の経営形態の在り方を確定する必要があったことから、LOTIの中には国有鉄道の任務や管理形態に関する規定が挿入されているが、日本案、韓国案ともそうした条項はないという点である。そして第三は、LOTIには、国が定めた労働および安全に関する法令の遵守を謳う条項(第9条など)が盛り込まれているという点である。すなわち、交通労働者の過労労働は事故を誘発しかねないことなどから、安全確保のための条項がわざわざ組み込まれているが、他方、日本案ならびに韓国案にはこうした条項は存在しない。ただし、韓国案では第10条で「国及び地方自治団体は、交通安全法の定めるところにより国民の生命・身体及び財産を保護するために交通手段及び交通施設の安全の確保、交通事故負傷者に対する救急救助システムの確立等、交通安全が向上するよう努力しなければならない」と規定し、運輸の安全の確保は個別法に委ねる形が採られている。日本の場合も同様に、第7条第1項において、「交通の安全の確保に関する施策については、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」と安全に関する事項は別の個別法に委ねられている。

ところで、言うまでもないが、交通基本法が成立したからといって、たちどころに交通の現状が変わり、公共交通が活性化し、望ましい交通体系の形成が進展するということではない。同法は、基本理念や方向性など、あくまで交通ないし交通行政の指針となる法律にすぎない。これを受けて個別の法令などを整備するとともに、交通基本法に盛り込まれた内容が漸進的に実現できるよう、毎年予算をつけて関連施策を積み上げていくことが必要である。

「移動に関する権利」は、交通基本法の基軸となるものである。7カ月13回にわたって続けられた交通基本法検討会の論議の内容をとりまとめた、2010年6月の国土交通省の「交通基本法の制定と施策の充実に向けた基本的な考え方(案)」においても、「交通基本法の根幹に据えるべきは『移動権』だと思

います。まず、私たちひとりひとりが健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障されるようにしていくことが、交通基本法の原点であるべきです¹⁾⁹⁾とされていた。しかし、既述のとおり、最終的には政府案には盛り込まれなかった。「移動に関する権利」、広義には交通権は、現代社会において交通が市民生活に不可欠の手段であることを法的に表現し、政府の交通政策の展開に新しい視座を提供するものである。交通基本法は、国会審議が進んでいないことから廃案となる恐れもあるが、国会審議を通じて、「移動に関する権利」が復活して条文に明記されること、そして何よりも同法自体が成立することを期待したい。

参考文献

- 1) 湯川利和『マイカー亡国論』三一書房、p.266、1968年
- 2) Ivan Illich : Energie et équié, Seuil, 1973, p.23/大久保直幹訳『エネルギーと公正』晶文社、p.24、1979年
- 3) 岡並木『都市と交通』岩波新書、p. i、1981年
- 4) 宇沢弘文『公共経済学を求めて』岩波書店、p.251、1987年
- 5) 日比野正己『国鉄ローカル線は生きている』水曜社、1983年
- 6) 日比野正己『交通権の思想』講談社、1985年
- 7) 日比野正己「現代の公共交通とは何か」『公共交通の崩壊か再生か』九州公共交通問題研究会編、法律文化社、p.4、1984年
- 8) 交通権学会『交通権憲章-21世紀の豊かな交通への提言』日本経済評論社、p.2、1999年
- 9) 上野正紀「交通権-その法律上の根拠-」『交通権-現代社会の移動の権利-』交通権学会編、日本経済評論社、1986年
- 10) 『判例時報』第1338号、p.107、判例時報社
- 11) 『判例タイムズ』No.1061、pp.90-94、判例タイムズ社/LEX/DBインターネットTKC法律情報データベース、文献番号25410053
- 12) 福岡市「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」2010年3月29日、条例第25号
- 13) 交通基本法案検討小委員会第4回議事録
▶<http://www.mlit.go.jp/common/000133495.pdf>
(2011年2月2日現在)
- 14) 安部誠治「交通権にもとづく公共交通再生の

- 試み－国内交通基本法の制定とフランスの国鉄改革－』『交通権』交通権学会編、日本経済評論社、1986年／Textes d'intérêt général, Transports intérieur orientation, n82-237
- 15) Braibant,G. : refuser le declin et promouvoir le developpement, Regards sur l'actualité, No. 87, pp.7-8, Paris, janv.1983
- 16) 北村一郎「フランス法」『アクセスガイド外国法』北村一郎編、東京大学出版会、p.99、2004年
- 17) Code des transports, édition au 17 janvier 2012, les éditions des Journaux Officiels, 2012
- 18) 陳章元「韓国の交通基本法」『交通基本法を考える』交通権学会編、かもがわ出版、pp.93-94、2011年
- 19) 国土交通省「交通基本法の制定と施策の充実に向けた基本的な考え方(案)～人々が交わり、心の通う社会をめざして～」p.3 ▶<http://www.mlit.go.jp/common/000116918.pdf>