

第2節 社会学から見る公共交通

前節では経済学的な観点から公共交通を利用すること利点、また維持する上での課題などを検討した。本節では移動権という言葉、そして社会的包摂や人々とのつながりといった観点から移動手段を確保することの意義を考察していく。

1. 移動権とは

まず移動権そのものについて述べる。日本国憲法では第25条に「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定されている。また第13条には一般に幸福追求権と呼ばれる権利に関する記述¹がある。移動権はこうした記述を根拠として主張される権利である。ではこれはどのような権利なのであろうか。

交通権学会による定義²によれば「交通権とは『国民の交通する権利』であり、日本国憲法の第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。」(<http://www.kotsuken.jp/charter/preamble.html>)とある。そしてこうした権利は国民が安心して豊かな生活と人生を享受するために保障と行使が欠かせないものであるとも述べている。すなわち現代社会において人々は何らかの活動をする上で移動をすることは不可欠であり、25条に規定された「健康で文化的な最低限度の生活」を送るためにはこうした移動をすることを権利として保障することが重要ということである

日本において移動権(または交通権とも呼ばれる)が議論されるようになったのは1970年代からである。この頃から重度障害者が外出することに対する要望を出すなどしたことを受け研究や議論が行われ始め、さらに1980年代の国鉄赤字路線の廃止問題に対して反対する為の理論的根拠の

¹ すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする。

² さらに交通権学会では交通権について「平等性の原則、安全性の確保、利便性の確保、文化性の確保、環境保全の尊重、整合性の尊重、国際性の尊重、行政の責務、交通事業者の責務、国民の責務、交通基本法の制定」の11条を憲章として掲げている

探求から注目されるようになっていった。海外においては早くから移動権の保護が法的に提唱されていた。例えば 1982 年にフランスで制定された国内交通基本法の中で移動権を国民の権利として認定し、さらに 1990 年にアメリカで制定された障害を持つアメリカ人法の中で公共事業体によって運営される交通機関が障害者にとって利用しやすいものであるべきと定め、移動権の保護について述べている。

日本でも近年こうした権利を保護しようとする法律や条例などを整備しようとする動きがある。福岡市では 2010 年(平成 22 年)に行政が市民の最低限文化的な生活を営むために必要な移動を保障することを前文で示した福岡市生活交通条例が定められ、さらに国も 2011 年(平成 23 年)に交通基本法が閣議決定された。次項ではこうした移動権保護に関する訴訟について事例を見ていく。

2. 移動権保護に関する訴訟

2-1. 和歌山線格差運賃返還請求事件訴訟

(和歌山地裁平成 3 年 2 月 27 日判決)

和歌山線格差運賃返還請求事件訴訟(以下、和歌山線訴訟とする)は、旧国鉄和歌山線が 1981 年(昭和 56 年)に地方交通線に指定され³、1984 年(昭和 59 年)の国鉄による運賃値上げによって、幹線とは異なる割増運賃⁴が定められたことについて、原告はそれまで国鉄が貫いてきた全国一律運賃⁵とは異なる運賃体系を導入したことは、地域住民の移動権を侵害するものであり、違憲・違法であるとして国鉄を被告として裁判で争った事例である。国鉄が全国一律運賃の制度を改めて割増運賃を導入したことの波紋は大きく、割増運賃の導入に対して裁判で争ったのは初めてのことである。

国鉄が和歌山線を地方交通線に指定し、運賃値上げを図ろうとしていた時期に、割増運賃の導入によって車を運転できない高校生や高齢者などの

³ 1980 年代、増大する赤字や借入金に苦しむ国鉄を再建すべく、1980 年に日本国有鉄道経営再建促進特別措置法が成立し、翌年には同法施行令によって旅客輸送密度 8000 人未満の国鉄の路線を地方交通線に指定し、割増運賃制度を導入することが決められた。しかし、実際に割増運賃が導入されることになったのは 1984 年である。

⁴ 当時定められた割増運賃は幹線の 10%増しの運賃である。

⁵ 国鉄路線は統一された運賃体系を導入していた。

交通弱者にしわ寄せが来るとして、地元の高校教員を中心に組織された団体に沿線の住民運動が加わり、1981年(昭和56年)には「和歌山線を守る住民の会」が結成された。和歌山線を守る住民の会は割増運賃導入・和歌山線の地方交通線化に反対し、署名を呼びかけたり和歌山県に対して陳情したりするなどの活動を続けた。1984年(昭和59年)に国鉄が割増運賃を導入したため、和歌山線を守る住民の会のメンバーからなる原告119名は訴訟に踏み切ったのである。

原告側は、格差運賃の設定による国鉄の不当利得返還を主張した。格差運賃が無効である理由として、①国民を住む地域によって差別することが日本国憲法14条1項に違反する点、②国会の議決によらず運輸大臣の認可を受けて国鉄が定めた運賃は、租税法定主義を定めた日本国憲法84条および包括委任を禁止する日本国憲法73条に違反する点などを挙げている。その前提として、「国民は、自らの生活をよりよく向上させ、牽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」、すなわち交通権が日本国憲法13条・22条1項・25条1項を根拠に存在することも述べられている。

本判決は原告の主張をすべて排斥し、原告側が全面敗訴した。原告側から控訴もされなかったため判決も第一審で確定した。交通権について、その根拠とされる日本国憲法13条は、内容が抽象的で総則的規定と解釈されるとし、原告が主張するような国家に対して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とされた。また、日本国憲法25条1項の生存権の規定も、すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるように国家の責務を宣言したものにすぎず、個々の国民に具体的な権利を付与したものではない⁶と解釈されたため、具体的な権利である交通権の根拠として認められないとされた。また、格差運賃についても運賃に差を設けることは地理的・社会的・経済的な種々の要因のため合理的であると判断された。

しかし、この訴訟を契機として「交通権を考える会」が作られ、さらに多くの住民や交通労働者、法曹関係者、各分野の研究者を巻き込んだ「交

⁶ 過去の判例から導かれた憲法の解釈理論の通説で、プログラム規定説という。

通権学会」へと発展させたという事実は見逃せないだろう。交通権学会は「交通権憲章」を策定し、交通権思想の浸透とその権利の保障の実現へ向けた原動力となったのである。

2-2. 信越本線廃止許可処分取消請求控訴事件訴訟

(東京高裁平成12年2月16日判決)

信越本線廃止許可処分取消請求控訴事件訴訟(以下、信越本線訴訟とする)は、1997年(平成9年)の北陸新幹線(高崎～長野間)の開業に伴い、信越本線の碓氷峠と呼ばれる区間である横川～軽井沢間が廃止となって路線バスに転換され、軽井沢～篠ノ井間が第3セクターのしなの鉄道に移管されたことについて、原告は国の本件路線の廃止の許可処分は公衆の利便を著しく阻害し、移動権を侵害したとして運輸大臣が行った路線の廃止の許可処分は違法であると、運輸大臣を被告として取消を求めた事例である。

裁判に先立って地域住民からなる「信越本線を守る会」が結成された。信越本線を守る会は、第1審・第2審ともに鉄道会社は公共交通機関として地域住民に交通の利便を提供する義務があるとともに、地域住民は移動権を有することを主張しただけでなく、信越本線の一部区間廃止・第3セクター化による具体的な損害についても争った。原告側が被った不利益として、①バス転換されたことによる所要時間の増加⁷と運賃の上昇、②しなの鉄道移管による運賃の上昇、③運転本数の減少などを挙げている。

しかし、第1審・第2審どちらの判決も、運輸大臣が廃止の許可処分が違法かどうかを判断したのではなく、そもそも原告適格⁸がないというものであった。判決文によれば、原告が主張する著しい不利益とは信越本線が運行されてきたことによる利益が部分的に喪失したことにすぎず、法律上の利益がないため行政裁判を起す要件⁹を満たしていないのである。第二審は、信越本線の一部が廃止・移管されたことで「必然的に本件路線の利

⁷ JR 信越本線で最短17分だった区間が、バス転換後は40分もかかるようになった。

⁸ 裁判を起す資格を有しているということ。

⁹ 行政事件訴訟法9条1項 処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴えは、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提訴することができる。

用者等の生命、身体及び健康等に重大な危害を及ぼしたとか、それに匹敵する権利ないし利益侵害の事態が生じるというものではない」と原審を支持した。本判決において移動権について言及されることはなかった。

移動権をめぐる判例を2つほど紹介したが、どちらの訴訟においても移動権は具体的な国民の権利として認められることはなかった。以後、移動権をめぐる目立った訴訟は提起されておらず、ただ日本国憲法の条文だけを根拠にしても憲法上の具体的な権利として認められることは困難であることがわかる。その背景には移動権という概念が世間的に広く知られていないという事実もあると考えられる。しかし、だからといって移動権という考え方自体が軽視されてしまっても構わないのだろうか。次項では移動権を保障することの必要性を社会的な観点から考察してみたい。

3. 移動権保障の必要性

前項で司法の場でどのように移動権が扱われ、その後どのような展開になっていったかについて述べた。いずれの判例においても移動権に関する司法的な裏付けは残念ながら得られなかったことになる。

ではなぜ移動権を保障する必要があるのだろうか。最初に述べたが移動権は「健康で文化的な最低限度生活の生活を営む権利」の1つとして主張されるが、現代の日本において移動することが果たして生活するのに最早欠かせないものとなっているだろうか。

例えば買い物に関する例を見てみよう。2000年(平成12年)にそれまでの出店規模などの需給調整的な意味合いを持っていた大規模小売店舗法に変わって周辺住民の生活環境保護を主題とし出店規模に対する規制などが廃された大規模小売店舗立地法が施行された¹⁰。この法律が制定されて以降、いわゆるロードサイド型の大規模ショッピングセンターの店舗数は増加した。ロードサイド型の大規模小売店舗は自家用車の利用者の利便性を確保する為に広大な駐車場を確保する必要があり、その出店場所は比較的 land に余裕のある郊外部になる傾向が強い。当然市街地からの距離が遠くなることから買い物客は自家用車かショッピングセンター前にバス

¹⁰ 中心市街地活性化法、改正都市計画法と合わせてまちづくり3法と呼ばれる。現在はこの2法によって出店規模に一部制限が加えられている

停が設置されている場合はバスで買い物に向かうことになる。しかしこうした大規模小売店舗が出店した地域において市街地や住宅地を背景とした地域における小売店の数は減少し、中心市街地の空洞化が問題となった。すなわち自宅から徒歩などで移動できる範囲内になる小売店舗が減少しているということである。すなわち買い物の際には何らかの移動手段による移動が前提となってしまう可能性が高い。移動なしでの生活の維持は最早困難であり、そうした観点から見れば移動権はまさに「健康で文化的な最低限度の生活を営む為の権利」と言えるであろう。

こうした移動をする上で自家用車の運転が可能な世代は自家用車を利用してこうした施設で非常に快適な買い物をするのが可能であろう。しかし高齢者や障害者はどうであろうか。路線バスが通っていない地域の高齢者が研究者に「月に一度だけタクシーを使って町の中心まで行き、通院と1ヶ月分の食料を買いだめしている。」¹¹と語った。タクシーでの移動が確保されているとはいえ年金で生活をするこの高齢者にとってタクシーの運賃は負担が大きい。その結果月に一度しか中心部に行けないということになり通院も満足にできず健康状態が悪化し、まとめ買いということでレトルト食品の購入も増え余計にその状態が悪化していくという悪循環が起こってしまっているのだ。これはあくまで1つの例にすぎず、また人口密度の高い都市ではなかなか起こり得ない事象とも言えるであろうが、移動権を軽視するということはこのような事態が発生するという事を考えなければならない。

また災害時における移動についても考えなければならない。昨年発生した東日本大震災によって公共交通機関も甚大な被害を受けた。そして津波によって自家用車を失った被災者も多い。被災者の多くは自宅の修繕などで経済的に余裕が無くなってしまったため自家用車を再び購入することはしばらく不可能であろう。その際の移動手段としては公共交通機関しか存在しないことになる。鉄道の復旧は大幅に時間がかかることは現在まで復

¹¹秋山哲男・吉田樹編(2009)『都市科学叢書 3 生活支援の地域公共交通 路線バス・コミュニティバス・ST サービス・デマンド型交通』学芸出版社 p64

旧ができていない路線も多くあることから分かるが、バスなどは道路の修繕や整備が進めばすぐに運行できることから被災地の人員輸送に大きく貢献している。日本は災害の多い国であることから災害時という非常時にいかに最低限の移動手段を確保するかとことも考えなければならない。

4. 社会的包摂という考え方

こうした移動が困難になる高齢者や障害者を社会がどのように保護していくのかという点を考える際に一つ鍵になる概念に「社会的包摂」というものがある。社会的包摂とは 1980 年代よりヨーロッパで誕生した社会で生活する全ての人を排除などから保護しようという理念のことである。これと対になる用語としては「社会的排除」というものがある。国立社会保障・人口問題研究所の阿部彩(2011)は社会的排除について「関係からの排除」、「仕事(役割)からの排除」、「場所からの排除」の三相があると述べている。

移動する手段を失ってしまうと「関係からの排除」が特に強く失われてしまうこととなる。例えば町に出て店の人や病院の医師や看護師、そして道行く人などとの他愛も無い会話をすることができなくなってしまうのである。今までつながっていた人同士の繋がりを失ってしまった時、人は非常に脆い存在となってしまう。それは医学的なデータなどからも分かる。

2003 年(平成 15 年)に愛知県で実施された調査において調査開始時に自立していた 65 歳以上の高齢者のうち他者との関わりが少ない¹²「孤立状態」にあたり機会の乏しさに起因する趣味非参加の状態であったりする調査参加者の方がそうした機会のある参加者と比較して要介護者になる確率が最大で 1.28 倍、死亡率も最大 1.39 倍になるという調査結果が出ている。社会的孤立が死亡率を上昇させるという結果を示す調査は国内国外含めて多く存在している。近年一人暮らしの高齢者が増加することにより問題となっている孤独死の増加も社会的孤立が招く弊害である。また昨年発生した東日本大震災、そして原発事故は東北地方の各地のコミュニティが

¹² この調査においては友人と会う頻度や手紙やメールを交わす頻度が月 1~2 回であると答えた高齢者について孤立状態としている

破壊し、社会的孤立状態に陥る人が増加する恐れがあると指摘されている。

国も社会的包摂政策を進めようと厚生労働省などを中心に動いているが、ここで社会的包摂を考える上で重要な人のつながり、すなわちコミュニティ形成における公共交通機関の役割というものを考えてみたい。

先に述べたように町へ出ていくことにより医師や店員、近隣の人々と会話することが可能になり、交流が生まれる。町へ出ていく事自体は自家用車でも可能であるが、基本的に移動者のみが乗車することとなる自家用車では人同士の交流は生まれない。そこにコミュニティ形成における自家用車と公共交通機関との機能の違いが存在する。公共交通機関は地域コミュニティの「場」となり得るのである。例えばバスで乗り合わせた人同士で会話が生じ、さらにそこを起点とした新たな人同士のつながりを創出できる可能性も存在する。バスに乗り合わせた乗客は基本的には自分の住んでいる地域とその近隣地域で生活している人であるから車内での人同士の出会いや会話を通じてその地域のコミュニティを維持する役割も果たすことができるのである。

また付随的な機能として人同士の交流が生まれ、また移動することが可能になることによって「きっかけがないから」などといった理由で様々な行事に参加することも可能になるであろう。そうした行事に参加することによって「仕事(役割)からの排除」からもある程度保護されることも期待できる。コミュニティの「場」の提供と維持に果たす役割は無視できないものであると言えるだろう。

一方で近年は IT 技術の進歩によりインターネットを通じた人同士の交流も可能であるから必ずしも移動する必要性はないと考える人も多いであろう。買い物に関してもインターネットなどを介した宅配サービスを利用することによって実際に自分が買い物に出かける必要性が少なくなっているのも事実である。しかしそうしたインターフェースが高齢者などにとって使いやすいものか考えるとインターフェース側の改善が進んだとはいえ、使用に抵抗を感じる高齢者は多い。また障害者にとっては通常の通信機器を利用することさえも困難な場合も多く、そうした技術の利用に関しては相当な努力が必要となるだろう。

以上より社会的包摂という観点から見ると公共交通機関も一定の役割

を担うことが期待でき、そうした施策の中の一部として公共交通機関を組み込むこと、また維持していくことも選択肢として考えるのではないだろうか。

5. 移動権は保障すべきか

ここまで「移動すること」そのものについて主眼を置いて考察を進めてきた。まず言えることは現代社会において「移動すること」というのは生活とは不可分のものであり移動権の保障というものは少子高齢化が激しく進行する社会では避けては通れない問題となっていることである。そこで保障すべきか否かという点に関しては当事者の、為政者や実際に移動手段を利用する人などの議論と決定が重要な要素となるだろう。地域における移動手段として公共交通機関を維持、支援すべきであるという論について移動権という概念がしばしば援用されてきてはいるが、その知名度については未だ限定的であり、司法の場においては未だに移動権を、憲法第 25 条を根拠とする国民の権利として認める判決は出ていない。とはいえそれに準ずる権利として考えなければならないというのは今まで述べてきた通りである。

本節では社会的包摂の考え方と公共交通機関の役割についてという点から維持の必要性について考察した。もちろんこの理由からのみ公共交通機関を維持すべきであるという論を述べるわけではない。公共交通機関を維持することの必要性を述べる上では昨今盛んに議論される環境問題との関連やまちづくりの問題についても考察しなくてはならないが、それらについては次節以降で述べることにする。