

第2章 交通権をめぐる近年の動向

前章では、第三セクター鉄道は「移動手段の確保という公平性を担保するような財」であり、それに補助をすることは「移動の自由を確保することであり、公平性を担保すること」であるという記述をした。本章では、その「移動の自由」という点に着目して議論を行う。

公共交通機関の必要性を訴える、あるいは既存交通機関の廃止を防ごうとする際の主要な根拠として「交通権」の思想がある。この視点については既に当研究会が1996年に発行した一橋祭研究『岐路に立つ地方公共交通交通』で指摘していることではあるが、9年が経過した現在、「交通権」の考え方がどのように捉えられるに至っているか、最近の流れを中心に紹介してみたい。

1. はじめに

ここまで述べてきたとおり、第三セクター鉄道は難しい局面に来ているといえる。北海道ちほく高原鉄道や神岡鉄道の来年の廃止が既に決まっている。また、一般に鉄道が廃止になった区間を引き受ける転換バスにも、存続が危ぶまれている路線が多い。バスのみが走っていた地域では、それさえも廃止となり、公共交通機関が何もなくなってしまった地域もある。今のところ、交通事業者と行政がこれらの交通機関を不要と判断してしまったら、生き残らせるべく救済をすることは困難な状況である。

しかしながら、こうした地域においても従前の交通機関の利用客は確実にいたはずである。公共交通機関がなくなったり、不便になることで彼らが自由に移動することは不可能、あるいは困難になってしまう。そこで、公共交通機関を保障するための一つの拠りどころとして出てくる考えである、「交通権」が必要となってくる。現実の世界において、一人ひとりの「権利」を根拠として用いない限り公共交通機関が切り取られていく様子はよく見られ、危機的状況といえる。

2. 交通権の概念

交通権という言葉は使われなくとも、「移動の自由」という考え方は交通や地域について考えるにあたって、よく出てくる概念ではないだろうか。公共交通機関を使用しなければ移動が困難である「交通弱者」を引き合いに出し、

「自家用車を使わずとも移動できることが望ましい」といった程度の主張がなされる場合が多いという印象がある。しかし、ここで述べる「交通権」の考え方では、一人ひとりが自由に移動することを「権利」として認め、法的に「交通する権利」を保障していこうとする点が特筆すべきところである。

ではその交通権はどんなものであるか。とりわけ「何を保障する権利なのか」という点に関し、一律に定義を行うのは困難である。後述する交通権学会編集『交通権憲章』（日本経済評論社刊・1999）によれば、交通権とは「国民の交通する権利」であり、「国民が自己の意思に従って自由に移動し、財貨を移動させるための適切な移動手段の保障を享受する権利」がその中身ということになる。これが示されただけではあくまで抽象概念であり、交通権の考え方が世の中で認められるようになったとしても、何が保障されることになりうるのか、はっきりしない。同じく『交通権憲章』によれば、誰もが交通権を持っており、自由に移動できるという交通権の「平等性」の概念によって、誰にでも移動するために最低限の交通手段が提供されるべきということが定められている。これだけならばいわゆる「移動の自由」の主張と類似のものと言えるが、交通権の場合「安全性」「利便性」などの概念も保障対象となるとする。しかしながら、今回考察する対象は地方交通であり、その現在の厳しさは「1.はじめに」で述べたとおりである。したがって、現実の問題となりうる「鉄道の廃止」「バスの廃止」ということを念頭に置き、「平等に交通権を保障される」という「平等性」の点のみに焦点を当てて議論を進める。

そもそも交通権は何を根拠として主張されているのか。日本国憲法上保障される「新しい人権」の1つであると論者は主張している。すなわち、日本国憲法（以下この項では特に記さない場合、日本国憲法のことを指す）22条1項の「居住・移転の自由」、25条1項の「生存権」、13条の「幸福追求権」を根拠として保障されるものであるとする。

22条1項：何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する

25条1項：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

13条1項：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。

交通権の根拠となる主たる条文の22条1項は「どこに住んでもよい」ということが、資本主義経済の基礎を築き上げるという意味で、憲法のなかでは「経済的自由」の1つとして位置づけられてきた。しかしながら、居住・移転の自由が保障されずに、人（仮にA氏とする）を強制的に一定の場所に居留せさせたとしたら、それは「人身の自由」に制限を加えているとも言える。移動の制限があると、A氏は様々な情報を得る機会、人と交流する機会を失うことになって、これは表現の自由などの「精神的自由」にかかわる問題である。なお、こうした複合的な性格は「定住」する場合であっても、一時的に「移動」する場合（旅行など）であっても同じだと考えられるため、22条1項は単に居住する以外にも、幅広く移動する自由をも認めるとする解釈が一般的である。

上記のように、「居住・移転の自由」には様々な側面があって、移動するということは、経済的自由を保障するだけでなく、その人の人格を形成する上で重要な行為であることがお分かりいただけるだろう。とするならば、その移動の自由を保障することは、25条の言う「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する上でも必要なことであり、13条1項の掲げる「幸福追求」のためにも当然主張されるものと考えられる。現実の生活を考えてみても、適切な移動の手段が確保されないならば、学校や病院へ行くといった最低限の生活に必要な行為をなすことが不可能になってしまうと思われる。このことは、交通機関の確保が「健康で文化的な最低限度の生活」を保障することにつながるということを端的に示しており、25条をも根拠条文として用いる理由は容易に理解できる。

3. 交通権の歴史

「交通権」とは、国鉄改革にあたり特定地方交通線の廃止を試みようとしたのと時期を同じくして世に出てきた考えである。しかし、その大元をたどるならば1970年代に湯川利和氏によって記された『マイカー亡国論』が源流であるとされている。この中には「生活権の1つを構成する移動の権利」の言及部分が存在し、「交通権」の概念も垣間見ることができる。

1984年には、和歌山線格差運賃返還請求事件（以下和歌山線事件と記す）

の訴訟が起きた。同事件については冒頭で述べた 1996 年度の一橋祭研究で詳述されているのでここでは細部は割愛するが、国鉄の経営悪化に伴い国鉄(当時)和歌山線が地方交通線に指定されたことを受けて導入された地方交通線運賃の可否を争うために提訴されたものである。原告らは、それまで国鉄が成立以来貫いてきた全国一律運賃とは異なる運賃体系(地方交通線運賃は一般的な幹線運賃と比較すると割高)は憲法第 14 条 1 項に反するものであり、また住民の「交通権」を侵害するものであるという主張を前面に出して争ったが、1991 年に和歌山地方裁判所で判決が下り、原告らの主張はいずれも認められず、「交通権」という主張も憲法を根拠として具体的に保護されるべき「具体的権利」としては言えないとするのがその判断であった。

憲法 14 条 1 項：すべて国民は法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

同事件の訴訟の影響もあって、「交通権」の主張はある程度知られるようにはなったが、誰もが認知する一般的概念になるには至らなかった。また、ほかにも地方交通線運賃が適用されることとなった路線は多く存在したにもかかわらず、同事件に続くような訴訟が起こされることもなかった。しかしながら、訴訟が行われている間の 1985 年には「交通権を考える会」が研究者をはじめとする様々な分野からの会員約 300 名で発足、翌年には「交通権学会」へと発展的に移行し、以来交通権の概念を推進・普及させるための研究活動や諸運動を行っている。

4. 交通権の法律化をめぐる近年の動き

はじめに、「交通権をなぜ法律化しようとしているのか」という点について考えてみたい。ここに、全く公共交通機関のない過疎地に住み始めた人(B氏)がいたとする。B氏が移動のために公共交通機関が必要であると主張した場合、どのような流れになるか想定してみよう(図 3-2-1)。まず、自主的に公共交通機関を整備してくれる主体が現れれば、それに越したことはない。ところが、民間企業では採算の合わない場所に進出してくることは考えにくいし、自治体もそう簡単には重い腰を上げようとはしない。このときに、「公共交通機関がどこにでも必要」という民意が強ければ、法律で整備しようと

いう動きにつながるかもしれない。現在のところこの民意はさほどでもなく、そうなると「人権」を盾に司法の場に持ち込むよりほかなくなる。

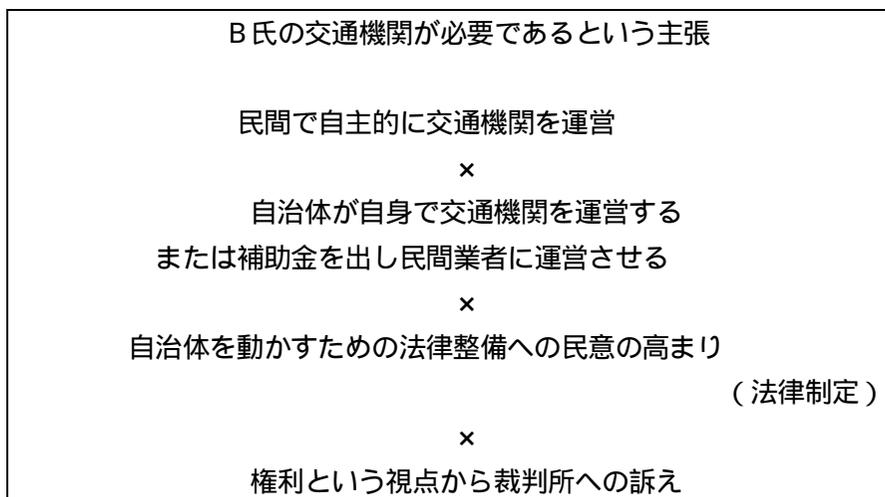


図 3-2-1 交通機関を確保する過程のイメージ

立法府で法律が整備されることの利点は、どこに求められるであろうか。三権分立で挙げられる残りの「司法」「行政」を考えた場合、「司法」は法律に従って判断を下す機関であり、法律として整備されれば権利は認められやすくなる。「行政」に関しても、「行政活動は法に従う」というのが大原則である。いかなる行政活動も法律の定めにはならず、法律に抵触する命令・行政指導を行うことはできない。仮に交通整備に関して統一した法律が整備されれば（現在は未整備）交通権の保障の基準もある程度明確となり、行政もその方針に従った施策を行うようになるということになる。

また、交通に関して言えば、2001年の省庁再編以前は鉄道・道路・航空などの各交通機関がそれぞれ別個に捉えられて整備される場合があり、一定の地域に対する重複的な投資のロスを交通に対する総合的法規の成立でなくしていくべきであるとする指摘も見られた。現在では、道路も含めた交通機関全体を管轄範囲とする国土交通省の成立で改善は見られるものの、交通機関に関して横断的に規律する法律である「交通基本法」を設け、より効率的な交通整備を進めていこうという考えが出てきている。

「交通基本法」という考え方は、交通権の発想の登場と時を同じくして1980年代半ばに初めて提唱されたもので、その実現に向けては1989年に当時の社

会党が「交通基本法」を成立させることを公約に掲げたことが特記される。その後しばらくは大規模な動きは見られなかったが、1998年になると、前述の交通権学会が交通基本法制定の前段階となると考えられる「交通権憲章」を提唱した。この交通権憲章では、第1条で「人は、だれでも平等に交通権を有し、交通権を保障される」と掲げた後に交通の安全性、利便性、文化性などの確保を各条文でうたい、さらに交通権の考え方を発展させていくためには行政や交通事業者、国民それぞれに担うべき義務があるとし、最後に交通基本法の制定へ向けた第11条「国民は、交通権憲章にもとづく『交通基本法』（仮称）の制定を国に要求し、その実現に努力する」でまとめている。

そして、2002年には民主党と社民党が「交通基本法」の法案を国会に提出した。この法案では、第1条の「目的」で「交通が、国民の諸活動の基礎」とうたい、第2条では移動に関する権利を保障している。条文を見ればわかるとおり、この法案が成立していたとしても、具体的に保障する基準を明らかにしているわけではない。また、「公共の福祉」の制限つきであって、第4条の「交通体系の総合的整備」においても、あくまで様々な交通機関の特性を考慮し、役割を分担して整備していく方針が示されている。これらの制限事項については、「6.まとめ」で多少言及することにする。法案が可決していれば、この項のはじめに述べたとおりの効果があったと考えられるが、翌年には「国民が周知するところではない」などの理由により廃案になった。民主党と社民党では、今年9月の衆議院総選挙の際に提示した「マニフェスト」にも「交通基本法成立」を挙げ、再度の法案提出を検討しているという。

交通基本法案（民主党・社民党提出）

第1条：この法律は、交通が、国民の諸活動の基礎であるとともに、環境に多大な影響を及ぼすおそれがあることにかんがみ、移動の自由に関する権利を明確にし、及び交通についての基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の交通についての基本理念に係る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を定めることにより、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民の健康で文化的な生活の確保及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

第2条

第1項：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。

第2項：何人も、公共の福祉に反しない限り、移動の自由を有する。

第4条：交通体系の整備は、国土の総合的な利用、開発及び保全に関する国の方針に即し、交通に係る需要の動向、交通施設に関する費用効果分析及び収支の見通しその他交通に係る社会的経済的条件を考慮して、徒歩、自転車、自動車、鉄道、船舶、航空機等による交通が、それぞれの特性に応じて適切な役割を分担し、かつ、有機的かつ効率的に連携することを旨として、総合的に行われなければならない。

5. 近年の交通権をめぐる訴訟例

前出の和歌山線事件では、和歌山地裁はすべての国民に平等に同運賃での公共交通機関の提供は不可能であることを掲げ、原告の主張はすべて排斥された。交通権が憲法で保障される具体的権利とは言えない、というのが同地裁の判断であった。

以後、交通権が交通機関をマイナスの方向に転じる動きが見られたときの反対理由に掲げられることはあっても、それを根拠とした裁判例は少ない。しかしながらその中に見られる、1997年に起きた信越本線廃止関連の訴訟を以下に紹介しておきたい。

同年の北陸新幹線（高崎 - 長野間）の開業に伴い、群馬県と長野県の県境にあたる難所・碓氷峠を越える横川 - 軽井沢間が廃止となってバス転換された。また、軽井沢 - 篠ノ井間は第三セクター鉄道のしなの鉄道となり、現在に至っている。経緯については、第1部でしなの鉄道を扱った部分も参照していただきたい。この件に関して、信越本線が廃止・第三セクター鉄道化されたことは住民の利便性を著しく侵害し、交通権を損なわせたとして、信越本線を運営していたJR東日本に対し当時の運輸大臣が同線廃止の許可を出したことが違法であるとして、信越本線の廃止に反対し、取り消しを求める裁判が「信越本線を守る会」により起こされた。この訴訟のほか、現・しなの鉄道中軽井沢駅（長野県）から信越本線安中駅（群馬県）へと通う中学生を持つ親による訴訟も起こされた。

いずれの裁判においても、鉄道会社には一定程度の公共性があるということ、住民には交通権があること、そして信越本線の廃止・第三セクター化で具体的に被った損害を挙げて争われた。原告らが被った不利益として、横川 - 軽井沢間のバス転換によって運賃が2倍近くに跳ね上がったこと、普通列

車でも最短 17 分で結ばれていた両区間がバスでは定刻で運転されても 40 分以上かかるようになったこと、特急列車も含めると「あさま」が頻繁に走っていた信越本線においては信越本線として残った高崎 - 横川間においても運転本数が著しく減少したことなどを挙げている。

こうした主張に対し、下された判決はすべて被告らには「原告適格」がないとするものであった。被告らが主張した点についての検討は一応なされたものの、行政裁判を起す際の要件である原告らの「利益」が認められないことから、「そもそも当該事件に関し、行政裁判を訴える資格がない」とする判断のみ下されたということになり、交通権という概念が認められるか否かという点についての判断は避け、それ以前の段階で門前払いしたと取ることができる。

裁判の上で憲法があるという理由だけで直接に「交通権」を認められることは、先述の和歌山線事件の時点にもまして困難だと考えられる。なお、私見になるがこのような判断が下される理由には、本当に行政訴訟を起す資格がないという点以外に、交通権という概念が世の中に認知されていないことがあるとも思われる。裁判上認められるようになるという以前に、「交通権」という考え方が広く知られ、それを求める民意が高まることが必要ではないだろうか。

6.まとめ

このように見てみると、一部では「交通権憲章」の提唱、「交通基本法」の法案提出のような活発な動きも見られるものの、今もって「交通権」を法的に認められる権利として認識する考え方は周知のところとは言いがたい、と言わざるを得ない。はじめに述べた「交通権」という概念がどれだけの人に把握されているかを考えれば、まだ道のりは長いといえる。知名度が低いことも要因となり、裁判所において「交通権」を主たる根拠として、住民が円滑に移動する権利、すなわち公共交通機関の確保を主張することは現段階で困難であることはすでに述べたとおりである。

しかしながら、なぜ「交通権」の考え方は継続的に主張されているのだろうか。廃線など沿線住民に不利となる事柄が取りざたされる事態が起きているという前提ではあるものの、なぜ「交通権」という考え方を根拠として存続を求めるに至っているのか。やはり住民の「交通する権利」というのは必要であって、言い換えれば公共交通機関の維持が求められているというこ

となる。とすれば、「交通権」という主張はただ一部の人のよってなされるマイナーな主張であるという捉えられ方をするだけでは済む問題ではないように思える。

加えて、粉の考え方が主張され始めた 1986 年代初頭と現在では明らかに社会の状況が異なっていることも考慮しなければならない。例えば、需給調整規制撤廃の問題がある。1999 年にこれを盛り込んで鉄道事業者の改正が行われ、鉄道を利用する住民は弱い立場におかれるに至っている。この点については第 4 章で詳述するので、そちらを参照願いたい。さらに、高齢化の問題もある。現在、第三セクター鉄道などの「非採算路線」では、利用者の多くを占めているのが通学定期客であるという場合が多い。周知の通り少子化の進行は著しいスピードであり、第 1 部において登場した第三セクター鉄道各社においても、少子化はいくつもの路線で乗客減少要因の一つに挙がっていた。利用客数という点のみに着目すれば、確かにそのようなことになる。

しかし反面、高齢化の進行に伴って公共交通機関の必要性は今後強まっていくのではないかと考えられる。第三セクター鉄道は過疎地域に含まれる地域を走っていることがほとんどであり、そうした地域においてはとりわけ高齢化は深刻である。高齢者はたとえ自動車免許を持っていても、運転中の注意力低下などにより自家用車の運転が困難になる場合も多く、「交通弱者」について述べている書物であれば、一般的にはその中に含まれる。あくまでそれは紙上での議論であって、実際には地方都市や農村地帯において、高齢者にも支障なく自動車の運転をしている人もいる事実も把握してはいるが、その他の成人年齢層に比べれば、より公共交通を必要とする立場であることに疑いはないだろう。週に 1 回、町の病院に通院しようにも、移動の手段がないという事態を招いてはいけな。そう考えると、2030 年の推計値を見るに、高齢者が全人口の 50% 程度にまで達する可能性のある過疎地域で、公共交通の重要性が高まっていくことは容易に想像できる。秋田県を走る秋田内陸縦貫鉄道の将来人口予測を表 3-2-2 に示すが、こちらでも阿仁町を筆頭として、老年人口の比率の高さが分かる。

前段では利用するであろう「数」に焦点を当てて議論を行ったが、本来「権利」に関する議論をするにあたり、「数」の問題で片付けてはならないことは十分承知している。交通権が法的権利として認められるならば、その権利は誰でも享受できるものでなければならぬはずであって、「数が少ないこと」は権利を排除する理由にならない。鉄道をバスに転換するような場合に、元々

	2000年	2015年	2030年
鷹巣町	26.1	35.4	40.9
合川町	29.4	40.5	52.3
森吉町	31.0	40.2	47.1
阿仁町	37.6	48.1	53.3
西木村	31.1	41.5	47.8
田沢湖町	25.9	36.2	43.2
角館町	25.9	33.5	37.2

表 3-2-2 秋田内陸縦貫鉄道沿線¹の総人口に占める老年人口の割合の予測
(単位：％、国立社会保障・人口問題研究所HPより作成)

駅が存在した集落を「住民数が少ない」「幹線道路から離れている」という理由だけで、経由せず見捨てるようになる行為を行ってしまうと、交通権は誰もが享受することのできる権利であるという性質を失ってしまう。併走する道路が存在しないことを理由にバスへの転換を困難とする鉄道の場合、交通を必要としている駅周辺の人々を切り捨てることはできない、という発想があるものと思われる。なお、以上のような前提に立つならば、交通権はあくまで既存の公共交通機関をマイナスの方向に転じさせる場合（例えば鉄道からバスへの転換、バスの廃止など）のみに根拠として用いられるだけでなく、元から公共交通機関に恵まれなかったような地域の住民からの権利主張が見られる可能性もあると言える。あくまで既得権益を守るためだけに用いられる主張ではないということをはっきりさせておきたい。

それでもなぜ、「数」を引き合いに出したのか。それは、現実世界において権利を実現させるためには「費用がかかる」ということに尽きる。例えば数人しか利用客はいないが、それでも何らかの公共交通機関を求めていたとしよう。交通権の考え方だけに着目すればこの主張はもっともで、早急に整備をすることが求められよう。しかしながら、バスを運行するにしても、タクシーチケットを配布するにしても、その費用はどこから出てくるのであろうか。まして鉄道の場合などどうなるであろうか。利用者が負担するとしても、一定の水準を超える額を負担させるならば、もはや交通権の思想にも全く合

¹ 現在では市町村合併により、鷹巣町、合川町、森吉町、阿仁町は北秋田市、西木村、田沢湖町、角館町は仙北市となった。

致しない。交通機関の運営主体が私企業ならば採算が取れなければ運行を継続することは到底不可能となり、残るのは地域として必要とする自治体や国が公共交通機関を維持していくために必要な額を拠出していくという手段だけになってしまう。その場合、拠出される額の元をたどれば税金ということになるであろうから、結局公共交通機関の利用可能性を持つ住民がその負担に同意できるか、あるいは国や地方自治体としてそういった地域の交通機関を支えていくことに国民や（利用可能性を持たない地域の）住民が納得できるか、というところが極論ということになる。

費用のことを考えると、交通権を認めると言っても、それがどこまでの程度で認められるものであるのかが難しくなる。「交通権」を具体的モードで考えてみると、一番弱い段階は非舗装道路を走るバスやタクシー、次に舗装道路にバスやタクシーを走らせる段階、そしてそれより上位には鉄道を走らせる段階が来るであろう。これは概ね高速性や定時性の有無、そして費用のかかる程度を勘案して想定したものである。この想定において、より下位の交通機関へ移行させたり、そもそも交通機関をなくしたりするような場合、交通権が一定程度で侵害されていることは間違いない。

他方、住民の望む交通機関を実現するには経営の観点、すなわち費用がかかってくるわけで、費用とあわせて考えることが不可欠である。「交通権がある」ということを根拠とするだけで無制限・無秩序に鉄道網が整備されればよいということではない。住民の移動に関してマイナスの施策がとり行われようとしている場合、その実施の前後で住民の交通権にどのような影響が及ぼされるか、そしてそれを維持する必要性がどの程度か、維持するためにかかる費用はどの程度なのか、といったことを総合的に考慮して、どのような方向に進めていくべきかを判断せざるを得ない。結局のところ、全国の交通を横断的に規律する「交通基本法」が制定されようとも、それが一義的に保障をする基準を与えてくれるわけではなく、ひとつひとつの事例ごとに判断していくしか方法はない。このような意味で、「誰にでも保障される」ことを建前とする交通権にも限界がある。

とはいっても、このことは「交通権」を否定することにはならない。あくまで制限を加えるべきところは、交通の「モード」の部分であって、「地域事情からすると過剰なモードでの交通権の実現を望む場合のみ、制限されるのはやむをえない」と交通権を解するのが妥当であろう。その地域で生活を営む上で最低限に必要な交通機関を整備するにあたって、制限を加えることは

あってはならない。それは今後どれだけクルマ社会が進展して行こうとも同様である。費用の問題で交通機関を維持することも困難でも、それが最低限のものであれば、最悪国や自治体の拋出によって維持されなければならない。それが、「人権」にまで頼らなければ交通権の平等性が維持できない現状を打開する近道ではないだろうか。