

ルーラル地域における公共交通の 維持・再生と交通基本法案

香川正俊

要 旨

少子高齢化の進展と自家用乗用車の普及及び一連の規制緩和政策に伴い、過疎地域をはじめとするルーラル地域では地域の再建と生活に不可欠な公共交通が一層衰退しているが、自公政権後期になってようやく地域公共交通機関維持・再生の制度設計が図られた。

しかし民主党政権に移行した後、極度の財政削減が行われ、不採算な地域鉄道に対する事実上の助成廃止を含む交通政策の大きな転換が進んでいる。

その反面、政権は「国民等の交通に対する基本的なニーズの充足……(中略)……交通による環境への負荷軽減」等を理念とする交通基本法の制定を目指しており、両者に政策的混乱が見受けられる。

本稿はルーラル地域における公共交通の維持・再生問題を中心に民主党政権の交通政策を考察し、その問題点を明らかにしようとするものである。

目 次

はじめに

- ・ 乗合バスと地域鉄道の現状
 - (1) 乗合バス
 - (2) 地域鉄道
- ・ 過疎関係自治体の現状と公共交通政策上の課題
 - (1) 過疎関係自治体の状況
 - (2) ルーラル地域における自治体公共交通政策の課題
- ・ 地域交通の役割見直しと国による公共交通政策上の問題
 - (1) 「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度の廃止
 - (2) 民主党政権による予算縮減策と交通政策の後退
 - (3) 補論一 鉄道・運輸機構の特例業務勘定における利益剰余金等の国庫返納問題
- ・ 民主党政権による新たな交通政策と補助制度の改革
 - (1) 「地域公共交通確保維持改善事業」の創設

- (2) 「地域公共交通確保維持改善事業」の問題点
 - ・ 交通基本法案の策定経緯と民主党政権の課題
 - (1) 中間整理・基本的考え方と「移動権」是認の方向性
 - (2) 交通基本法案策定の経緯と「移動権」の削除
 - ・ 「地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略」と交通基本法
 - (1) 国の新たな地域公共交通政策の概要
 - (2) 地域公共交通確保維持事業と交通基本法案をめぐる諸問題
- おわりに

はじめに

「ルーラル地域」の定義は様々あるが、「人口規模が小さく、社会経済の主体が低密度に分散している地域」¹⁾とする福田晴仁氏の見解が的確と思われる。総務大臣、農水大臣、国交大臣が過疎地域自立促進特別措置法(平成12年3月31日、法律第15号、平成22年3月17日改訂、法律第3号)に基づき市町村単位で公示する「過疎地域」(第2条第2項)や、離島振興法(昭和28年7月22日、法律第72号)に基づく「離島振興対策実施地域」(第2条第1項)、山村振興法(昭和40年5月11日、法律第64号)に基づく「振興山村」(第7条第1項)、沖縄振興特別措置法(平成14年3月31日、法律第14号)に基づく沖縄(第3条第1項第1号)、半島振興法(昭和60年6月14日、法律第63号)に基づく「半島振興対策実施地域」(第2条第1項)若しくは奄美群島、小笠原諸島その他の中山間地域等はその典型例であろう。多くのルーラル地域は雇用創出につながる地場産業を持たず、域内及び都市部との間を結ぶ公共交通が衰退した結果、若年労働力の流出が続き65歳以上の高齢者が自治体総人口の過半数を占める「限界集落」や「準限界集落」が一層増加している。しかも関係自治体は地方税収の減少に伴う脆弱な財政力に喘ぎ、十分な地域振興策を実施できない状況にある。

同様の地域は都市部にも存在しており、特に都市の山間部や「平成の大合併」で併合された小規模な旧基礎自治体の行政区域では過疎地域と同様の事象が数多く見られる。重要な事柄は、ルーラル地域に居住する「移動制約者」の権利をいかに保障するかという問題と、同地域の振興には公共交通の維持・再生が不可欠であることである。

本稿では特に乗合バスと地域鉄道の現状を踏まえ、ルーラル地域における公共交通政策と国の支援制度並びに交通基本法案の意義と限界について、民主党と国民新党の連立政権(便宜上、

1) 福田晴仁著『ルーラル地域の公共交通 - 持続的維持方策の検討 -』白桃書房、2006年12月、3頁。

単に民主党政権とよぶ)の対応及び課題を交えて扱おうと思う。

I. 乗合バスと地域鉄道の現状

(1) 乗合バス

高度経済成長期における政府のモータリゼーション推進策の中で、公共交通事業者の経営は悪化の一途を辿り、乗合バスの路線廃止が相次いだ。さらに2002年2月の改正道路運送法(平成12年5月26日、法律第86号)施行に伴って需給調整規制が廃止(第6条)され、退出(事業・路線の休止又は廃止)は「許可制」から退出予定日の6カ月前までの「事前届出制」(第38条)となり、原則として撤退の自由が認められた。規制緩和は乗合バス利用者の減少を加速させた。すなわち、08年度の全国輸送人員は最も多かった65年度の43.6%に激減したが、規制緩和が始まる前年の01年度と比べれば7.1%減の43億300万人である。なお、70年度から08年度までの乗合バス1人平均乗車キロは4.8kmから6.9kmの間を前後しており、08年度における国民1人当たり利用回数は過去3番目の33.9回(過去最低は2005年度の33.3回、2番目は07年度の33.6回)に過ぎない。また、09年度における乗合バス事業者(保有車両数30両以上)の収支状況は民営が黒字70(前年度63)、赤字158(同164)、公営が黒字2(同3)、赤字24(同25)²⁾となっている。運賃値上げが難しい中で事業者は経営上の困難を改善するた

表 - 1 乗合バスの輸送人員、営業収入の推移

(単位: 億円, 百万人)

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
営業収入	9,122	8,800	8,561	8,282	8,058	7,780	7,670	7,551	7,555	7,456
三大都市圏輸送人員	2,869	2,799	2,705	2,657	2,635	2,550	2,537	2,563	2,571	2,555
その他地域輸送人員	1,814	1,748	1,722	1,652	1,602	1,560	1,524	1,496	1,486	1,459
バス事業者	(227)	(228)	(244)	(259)	(258)	(253)	(254)	(254)	(256)	(254)

(注) 1 各数値データは、乗合バスの保有車両数が30両以上のバス事業者のデータを採用。また、各年度の()内の数値は、当該年度の乗合バス保有車両数30両以上のバス事業者の総数である。

2 三大都市圏とは、埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、三重、岐阜、大阪、京都、兵庫の集計値である。

出所: 国土交通省自動車交通局資料。

2) 国土交通省自動車交通局旅客課資料 『平成21年度乗合バス事業の収支状況について』

http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000082.html

め不採算路線からの撤退を続け、02年3月末には年間廃止キロがはじめて1万キロを超え、08年3月末に14,336キロ、09年3月末では19,811キロに拡大、休止キロはそれぞれ12,248キロ、12,129キロ、13,186キロに達した。休止キロは00年3月末が最多で02年3月末以降は毎年それ程の変化はないが、09年度は再び上昇に転じている。一方、許可キロ(営業キロの増加)は02年3月末比09年3月末時点で約1.35倍伸びており、比較的需要の多い都市部での新規参入とルーラル地域での退出増加を伺わせる。

(2) 地域鉄道

地域鉄道事業も同様である。国鉄分割民営化の際、国鉄を承継するJR旅客会社の負担軽減のため「特定地方交通線対策」が進められ、1990年4月までに特定地方交通線83線・3,157.2キロのうち45線・1846.5キロがバスに、38線・1,310.7キロが第三セクター鉄道等に転換された。さらに00年3月施行の改正鉄道事業法(平成11年5月21日、法律第49号)では、需給調整規制の廃止(第5条第1項)と退出規制の許可制から届け出制への変更(第28条の2第1項)が盛り込まれた結果、表-2の通り00年度以降09年11月1日までに全国33路線・634.6キロの鉄軌道が廃止された。これ等の大部分は地域の中小鉄道であるが、規制緩和実施の翌年にあたる01年の中小鉄道は一部廃止が20.4キロ、全部廃止が18.0キロ(2000年はいずれもゼロ)、09年までの累計では一部廃止が160.8キロ、全部廃止が302.9キロ、計463.7キロ³⁾となっている。

しかし2010年から11年10月までは、長野電鉄屋台線(24.4キロ、2012年4月廃止決定)と十和田観光電鉄線(14.7キロ、2012年3月末廃止)を除けば廃止の動きが鈍化しており、「(1)」で扱う08年5月成立の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律(平成20年5月30日、法律第49号、以下、改正地域公共交通活性化・再生法とよぶ)等に基づく「鉄道軌道輸送対策事業費補助」や、「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」による国の支援と地域ぐるみの地域鉄道維持・再生策が功を奏したと思われる。けれども地域鉄道の経営は相変わらず赤字であり、秋田内陸・樽見・神戸電鉄粟生線・北近畿タンゴ鉄道の各社(路線)は危機的状況で、「鉄道軌道輸送対策事業費補助」実施計画の認定を受けた福井・若桜・三陸鉄道並びに上下分離方式等の支援策で事業継続を模索する和歌山電鉄・上田電鉄でも結論を先送りしたに過ぎず、第三セクター鉄道を中心に今後も存続の是非が議論される地域鉄道は少なくない。

3) 国土交通省鉄道局監修『数字でみる鉄道2010』(財)運輸政策研究機構、2010年10月、76頁。

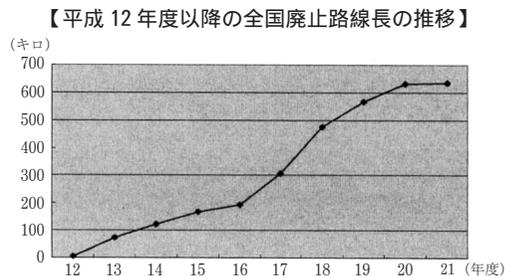
ルーラル地域における公共交通の維持・再生と交通基本法案

さらに東日本大震災との関連でいえば、鉄道軌道整備法(昭和28年8月5日、法律第169号)及び同法施行令(昭和33年8月30日、政令第256号)に基づき「鉄道事業者がその資力のみによっては当該災害復旧事業を施行することが著しく困難であると認めるとき」(法第8条第4項)、国は「災害復旧事業に係る工事のため直接必要な本工事費及び附帯工事費鉄道の復旧事業費に対する一部補助」について1/4以内を補助(施行令第2条第1項)できる鉄道施設災害復旧費補助制度を定めている。しかし同制度は「原状回復」(施行令第1条)を原則とする予算措置に過ぎず、「関係地方公共団体の同額補助」⁴⁾が前提となるため、三陸鉄道等、被災鉄道会社の1/2負担と併せ被災地における資金調達は到底困難である。

国土交通省は2011年6月、道路復旧支援や需要に応じたバス輸送力の増強等と共に「鉄道施設の被害状況の把握と早期復旧に務める」とする「今後の対応方針」⁵⁾を発表、許認可の規制緩和とバスや鉄道に対する既存支援制度の弾力的運用を進め、第3次補正予算で必要な経費

表-2 2000(平成12)年度~2009(平成21)年11月1日までに廃止された鉄軌道

年度	路線名	事業者名	区 間	営業キロ	営業廃止年月日	年度	路線名	事業者名	区 間	営業キロ	営業廃止年月日
12	北九州線	西日本鉄道	黒崎駅前~折尾	5.0	12.11.26	18	ふるさと銀河線	北海道ちほく高原鉄道	池田~北見	140.0	18.4.21
13	七尾線	のと鉄道	穴水~輪島	20.4	13.4.1		桃花大線	桃花台新交通	小牧~桃花台東	7.4	18.10.1
	大畑線	下北交通	下北~大畑	18.0	13.4.1	神岡線	神岡鉄道	猪谷~奥飛騨温泉口	19.9	18.12.1	
	掛斐線	名古屋鉄道	黒野~本掛斐	5.6	13.10.1	くりはら田園鉄道線	くりはら田園鉄道	石越~細倉マインパーク前	25.7	19.4.1	
	谷汲線	〃	黒野~谷汲	11.2	13.10.1	19	鹿島鉄道線	鹿島鉄道	石岡~鉢田	27.2	19.4.1
	八百津線	〃	明智~八百津	7.3	13.10.1	宮路岳線	西日本鉄道	西鉄新宮~津屋崎	9.9	19.4.1	
	竹鼻線	〃	江吉良~大須	6.7	13.10.1	高千穂線	高千穂鉄道	延岡~横峯	29.1	19.9.6	
14	河東線	長野電鉄	信州中野~木島	12.9	14.4.1	島原鉄道線	島原鉄道	島原外港~加津佐	35.3	20.4.1	
	和歌山港線	南海電気鉄道	和歌山港~水軒	2.6	14.5.26	三木線	三木鉄道	三木~厄神	6.6	20.4.1	
	永平寺線	京福電気鉄道	東古市~永平寺	6.2	14.10.21	モンキーパークモノレール線	名古屋鉄道	犬山遊園~動物園	1.2	20.12.27	
	南部縦貫鉄道線	南部縦貫鉄道	野辺地~七戸	20.9	14.8.1	高千穂線	高千穂鉄道	横峯~高千穂	20.9	20.12.28	
	有田鉄道線	有田鉄道	藤並~金屋口	5.6	15.1.1	20	石川線	北陸鉄道	鶴来~加賀一の宮	2.1	21.11.1
15	可部線	JR西日本	可部~三段峽	46.2	15.12.1						
16	三河線	名古屋鉄道	碧南~吉良吉田	16.4	16.4.1						
	〃	〃	猿投~西中金	8.6	16.4.1						
17	掛斐線	〃	忠節~黒野	12.7	17.4.1						
	岐阜市内線	〃	岐阜駅前~忠節	3.7	17.4.1						
	美濃町線	〃	徹明町~関	18.8	17.4.1						
	田神線	〃	田上~競輪場前	1.4	17.4.1						
	日立電線	日立電鉄	常北太田~鮎川	18.1	17.4.1						
	能登線	のと鉄道	穴水~蛸島	61.0	17.4.1						



出所: 国土交通省鉄道局 <http://www.mlit.go.jp/common/000056284.pdf#search>

4) 鉄道施設災害復旧費補助要綱。

5) 東日本大震災における本部事務局『東日本大震災における国土交通省の今後の対応方針』国土交通省, 2011年6月13日。

を要求することとした。また同省は11年9月23日、被災鉄道各社の脆弱な経営基盤並びに被害の広域性に鑑み、三陸鉄道、仙台空港アクセス線、阿武隈鉄道、ひたちなか海浜鉄道、鹿島臨海鉄道大洗鹿島線の第三セクター鉄道会社に対し、復旧費用の3/4を国庫補助とし、残る1/4は関係自治体への特別交付金で措置することになった。

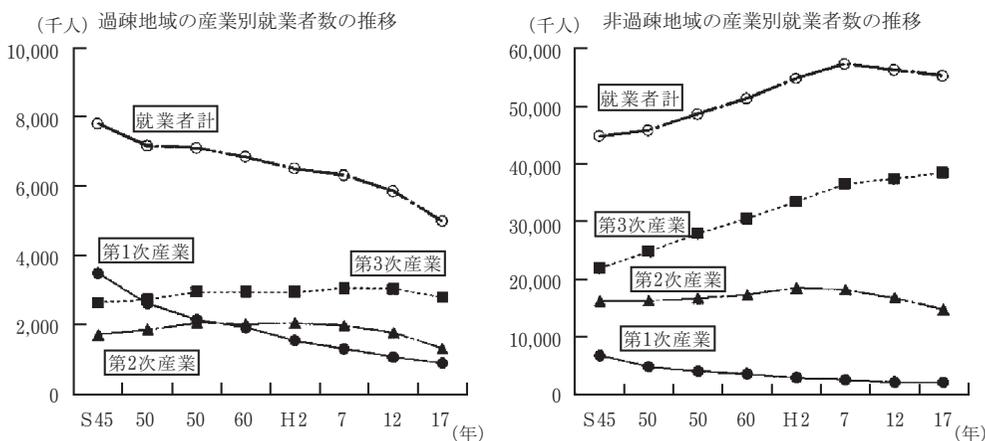
阪神淡路大震災の場合は補助率の高上げ等はなされておらず、被災鉄道が大震災復興のシンボルになったことから、政治的判断が働いた結果としても、今後の大規模災害復旧事業の在り方に大きな影響を与えられる。

Ⅱ. 過疎関係自治体の現状と公共交通政策上の課題

(1) 過疎関係自治体の状況

過疎地域自立促進特別措置法第2条は、「過疎地域」の定義を詳細に定めているが、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」(第1条)と捉えるのが妥当と思われる。過疎地域では1990年代前半に緩やかになった人口減少が再び加速し、著しい高齢化の進行と併せて存続が危惧される集落が増加する等、諸々の課題が一層深刻さを増した。同地域は国民全体の安全・安心な生活を支える重要な公的機能を有しており、過疎対策の推進に当たっては、同機能に関する国

図-1 産業別就業者数の推移



- (注) 1. 国勢調査による。
 2. 過疎地域については2010年4月1日現在。
 3. 2005(平成17)年については、一部過疎地域の内データを取得できない197区域について過疎地域から除外した。

出所：平成21年度版過疎対策の現況について：総務省自治行政局過疎対策室，2010年10月，6頁。

民的認識を高め、過疎地域の住民の生活向上を図る実効性ある対策を講ずる必要がある。過疎対策を切れ目なく実施するための現行過疎法を拡充・延長する過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律案は、各党間の協議を経て取りまとめられ、2010年3月2日衆議院総務委員会委員長提案の形で国会に提出、当日の衆議院本会議に緊急上程され、3月10日の参議院本会議において全会一致で可決・成立した。同法は3月17日に公布、10年4月1日に施行されている。

2010年国勢調査によれば、過疎地域の面積は全国の57.3%を占めるが人口は8.8%に過ぎない。しかし1,124万人が生活しており決して軽視できない地域である。同地域では65歳以上の高齢者比率30.4%（全国平均20.1%）に対し、15歳～29歳の若年者比率は12.9%（同17.4%）となっており、他地域と比べ少子高齢化がかなり進んでいる。また10年4月時点の過疎関係市町村は776（全市町村の44.9%）⁶⁾を数える。一方、過疎地域における産業別就業人口の割合及び産業別就業者数の推移をみると、産業別就業人口の割合は1970年から05年の35年間に第一次産業就業者が44.8%（全国平均19.3%）から17.4%（同4.9%）と大きく減少し、第二次産業は21.6%（同34.1%）から26.5%（同26.6%）、第三次産業では33.5%（同46.6%）から56.0%（同68.5%）⁷⁾にまで増加している。ともあれ産業別就業者数の推移は図-1の通りであり、過疎地域の産業衰退を伺わせる。

過疎地域では医療・福祉の立ち後れも深刻で、2006年10月現在の人口1万人当たり医師数は全国平均20.63人に対し13.75人で、04年12月現在の無医地区は621（全国平均165）、無医地区を有する市町村は312（同97）と高く、08年度の1市町村当たり特別養護老人ホーム数は1.8（同3.5）⁸⁾に過ぎない。しかも10年11月の調査では、過疎地域等にある64,954集落のうち、65歳以上の高齢者割合が50%以上の集落数は10,091で、454集落が10年以内に消滅する恐れがあり、2,342集落がいずれ消滅する恐れがあると予想⁹⁾され、過疎関係市町村は生活基盤・住民生活・産業基盤等の集落維持対策を強化している。但し、14大都市住民を中心に26.0%の国民が過疎地域住民との交流を望んでおり¹⁰⁾、居住環境を活かした観光開発を手

6) 総務省地域力創造グループ資料『過疎対策の現状と課題』過疎対策室、2011年7月28日、8頁～10頁。

7) 『過疎対策の現状と課題』、2010年9月30日、2頁。

8) 総務省自治行政局過疎対策室『過疎地域における医療の確保について』同対策室、2007年2月、5頁。

9) 地域力創造グループ資料『過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書』総務省過疎対策室、2011年3月、57頁～58頁。

10) 総務省自治行政局過疎対策室『都市から地方への移住・交流の促進に関する調査報告書』同過疎対策室、2010年3月、18頁。

がける市町村も多い。

けれども 2008 年度地方財政状況調査による過疎関係市町村の平均財政力指数は 0.26 (全市町村平均 0.56)¹¹⁾ と低く、10 年 4 月現在の財政力指数が 0.42 超の同市町村 8.3% に対し、0.3 以上 0.42 以下は 23.2%、0.2 以上 0.3 未満が 39.2% と最も多く、0.1 以上 0.2 未満 28.2% と続き、0.1 未満の過疎関係市町村も 1.3% 存在する。しかも地方税収入は 16.8% (同 39.4%) と自主財源が極めて脆弱¹²⁾ で、地方交付税 43.5% (同 14.7%)、国庫支出金 8.8% (同 11.6%)、都道府県支出金 6.5% (同 4.8%)、地方債 9.4% (同 7.9%) の各収入に依存せざるを得ない状況にある。

(2) ルーラル地域における自治体公共交通政策の課題

ルーラル地域の自治体は、公共交通の維持・再生を最重要施策の 1 つに掲げる必要がある。その際、単なる住民の移動を保障するだけでなく、地域振興に不可欠な「装置」と考え、地域づくりの一環としての観点から各種施策を作成・実行しなければならない。加えて重要な事柄は「移動制約者」の増加のみならず、表 - 3 に示すような高齢者による自動車事故の多発である。公共交通が廃止されたり、著しく不便な地域においては高齢者も自家用乗用車等を使用しなければ移動できず、必然的に事故の多発に直結する。従って、公共交通には子供や高齢者の生命を守る役割が求められる。しかし、財政力の脆弱なルーラル地域の自治体では当然実行可能な事柄と不可能な事柄があり、基礎自治体を中心とする適正な国と地方の役割分担の確立及び行財政権の移譲がなされるまでは国の十分な支援が欠かせない。

但し、道路整備と自家用乗用車利用に関する従来型の自治体交通政策は改めなければならない。過疎地域自立促進特別措置法は基幹道路の整備 (第 14 条) を詳細に規定するほか、「国と関係地方自治体の適切な役割分担と協調関係」を前提に「住民の生活の利便性の向上等を図るため、地域住民の生活に必要な旅客輸送の安定的な確保について適切な配慮をする」(第 20 条) と定めている。地域住民の移動の確保と共に経済の活性化と産業の振興を進め、地域間交流を促進し、自立促進に資する道路整備は不可欠で、国が道路の新設・改良に要する費用の 1/2 以内を補助 (道路法第 56 条、同法施行令第 28 条) するのは理解できる。2008 年 4 月時点における市町村道の整備水準は 2 車線以上の区間が 17.3% (都道府県道 67.5%)、自動車交通不能

11) 『平成 20 年度地方財政状況調査』総務省自治財政局、2011 年 1 月。

12) 総務省自治行政局過疎対策室『平成 21 年度版過疎対策の現況について』同対策室、平成 20 年 10 月、2 頁、5 頁。過疎対策研究会編『過疎対策データブック 平成 19 年度過疎対策の現況』東京官書普及株式会社、2010 年 2 月、4 頁～7 頁。

ルーラル地域における公共交通の維持・再生と交通基本法案

表 - 3 自動車等運転者年齢別交通事故の件数の推移 (第 1 当事者)

年齢別 暦年	年 齢										不明
	計	16才未満	16～19才	20～24才	25～29才	30～39才	40～49才	50～59才	60～69才	70才以上	
1955	67 559	…	7 082	22 880		36 534			1 063		—
1960	331 916	…	44 963	108 223		171 460			7 270		—
1965	535 885	1 502	72 987	162 040		278 597			20 242		517
1970	665 431	1 729	91 725	200 579	123 195	145 341	69 439	25 502	7 186	735	—
1975	435 440	931	49 726	97 760	85 272	101 261	63 342	24 720	8 223	1 055	3 150
1980	445 126	677	53 119	88 062	68 360	113 751	72 181	35 489	11 301	2 165	21
1985	520 537	680	60 218	101 106	63 528	120 612	93 283	56 932	18 922	5 243	13
1990	601 464	731	72 729	131 133	71 115	103 741	110 207	70 795	31 584	9 429	—
1995	723 687	474	55 984	151 461	94 637	116 217	129 617	101 055	54 960	19 282	—
1996	735 188	469	53 679	151 056	101 122	117 070	130 374	101 556	58 195	21 667	—
1997	746 307	536	52 363	144 803	104 726	120 959	128 346	107 595	62 841	24 138	—
1998	771 026	576	51 595	141 896	110 585	128 534	126 963	116 261	67 279	27 337	—
1999	815 812	528	50 478	138 178	118 453	141 709	129 068	131 925	73 287	32 186	—
2000	888 124	532	52 685	141 497	129 365	160 704	135 574	148 472	82 110	37 185	—
2001	903 113	414	51 583	134 624	129 076	170 350	135 587	153 912	86 770	40 797	—
2002	890 053	394	49 224	126 238	120 653	173 709	131 489	152 430	91 323	44 593	—
2003	899 961	264	46 582	123 486	114 823	181 651	133 699	154 460	96 163	48 833	—
2004	901 119	245	43 966	119 063	108 700	185 646	134 755	153 748	101 484	53 512	—
2005	883 564	219	40 686	115 411	100 552	182 353	134 105	151 698	101 912	56 628	—
2006	838 910	181	36 843	107 272	91 878	173 996	127 201	146 344	97 665	57 530	—
2007	787 139	181	34 725	98 080	81 452	159 435	120 263	134 576	98 506	59 921	—
2008	r 723 520	r 162	r 29 620	r 85 511	r 72 891	r 144 716	r 113 665	r 118 666	r 98 406	r 59 883	—
2009	697 285	138	27 447	80 181	69 997	136 868	112 432	108 132	100 399	61 691	—

(注) 原付自転車を含む。

出所：警察庁交通局『交通統計』

区間延長は 153,018 キロ (同 1,762 キロ) であり、歩道設置区間の整備率 8.4% (同 57.7%)¹³⁾ という実情に鑑みれば、病院・通勤・通学等に資する生活道路の整備は欠かせないからである。

けれども過疎地域の市町村道改良率は、1980 年の 22.7% (全国平均 28.2%) から 89 年には既に 51.17% (同 55.0%) に改善され、舗装率も 30.6% (同 41.2%) から 68.3% (同 75.9%) に進捗し、全国平均と比べて遜色のない状況に至っている。また自動車 (= 全種類の自動車) による 90 年度比 09 年度時間距離についても、過疎地域関係市町村庁舎から広域市町村圏中心都市市街地まで 1 時間以内でアクセス可能な市町村は 84.0% から 89.4% (2 時間以上は 2.4%) に、高速道路インターチェンジまでは 48.2% から 79.4% (同 16.8%) に達し、都道府県庁までも 18.6% から 24.1% (同 30.0%) と大幅に改善された。従って、都道府県庁までのアクセスを除いた過疎地域の道路整備には公共交通機関の維持・再生を中心とする優先順位付けと選別が必要である。さらに過疎地域に通じる「地域高規格道路」の建設や「高規格幹線道路との

13) 道路行政研究会編『道路行政 平成 21 年度』全国道路利用車会議, 2010 年 3 月, 222 頁, 262 頁, 265 頁。

連携道」等といった過疎地域自立促進特別措置法に基づく事業の実施には慎重さが肝心で、自家用乗用車利用に偏った道路整備は厳に慎むべきである。しかし現状では、国道や都道府県道が存在する地区において道路整備を進めたり、自家用乗用車による朝夕の限定された時間帯の「渋滞緩和」や「近道」の整備を目的とする事例、さらに近年は市町村合併に伴い「地域間アクセスの改善」を理由とした新たな道路整備が常態化している。

2004年全国消費実態調査によれば、全国で2人以上の世帯のうち86.2%の世帯が何らかの自動車を持ち、41.6%の世帯が2台以上所有していた。当然ながらルーラル地域を多く抱える県ほど保有率が高く、63.9%の世帯が自動車を所有する東京都に対し、地域公共交通が著しく衰退した群馬県では97.3%の世帯が所有、2台以上の世帯が73.1%¹⁴⁾となっている。このうち一世帯当たりの自家用乗用車は総人口の伸び悩みもあり、96年を頂点として08年度末には減少に転じたが、09年現在の全国平均は1.086台(42道府県で1台以上)を維持しており、1台未満は東京、大阪、神奈川、京都及び兵庫の5都府県に止まる。公共交通機関の発達度に影響された結果でもあるが、特に3大都市圏内の都市内輸送では95年頃から公共交通機関分担率が下げ止まりの傾向もみられる。しかし、公共交通機関が脆弱なルーラル地域の一世代当たり自家用乗用車保有台数は相変わらず高く、最高の福井県は1.749台で、最も少ない東京都の0.497台¹⁵⁾とはかなりの開きがある。また、過疎化の進行や少人数世帯の増加によって再び自家用乗用車の保有率が上昇する可能性も否定できない。

ルーラル地域では、自家用乗用車を保有しなければ通勤・通学、買い物等の日常生活に大きな支障を来す状況があり、生活上不可欠の移動機関であることは間違いない。けれども、自家用乗用車保有率が高すぎれば高齢者の事故多発を誘発すると共に公共交通機関の衰退を招き、「移動制約者」の増加だけでなく当該地域の疲弊に直結する。従って、関係自治体が地域づくりの一環として公共交通を維持・再生するには、都市部はもちろんルーラル地域においても公共交通機関の利便性向上と併せ、自家用乗用車の思い切った不便化を図り、将来的に地域公共交通に代替する方向で政策を立案・調整しなければならないと考える。

14) 日本統計協会編『統計でみる日本 2009』同協会、2008年11月、254頁。

15) 『統計でみる日本 2011』2010年12月、256頁及び自動車検査登録情報協会資料。

Ⅲ．地域交通の役割見直しと国による公共交通政策上の問題

(1) 「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度の廃止

近年、乗合バスや地域鉄道が当該地域に果たす役割に対する再評価が高まり、撤退の自由を中心とする規制緩和政策が事実上見直され、「地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること」（第1条）を目的とする地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成19年5月25日、法律第59号）が制定された。同法による地域交通の活性化・再生政策の実施と、2008年5月成立の改正地域公共交通活性化・再生法に基づき「公有民営」方式による地域鉄道事業の新たな形態を模索する道筋が拓かれたことは、国の支援拡充と共に乗合バスや地域中小民鉄の維持及び経営改善に繋がるものとして期待された。とりわけ「鉄道軌道輸送対策事業費補助」制度と共に地域公共交通の維持・再生の中核となる「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度は重要である。同制度は、改正地域公共交通活性化・再生法第5条第1項に定める「地域公共交通総合連携計画」を策定するために必要な調査及び同計画に包含される鉄道・バス・旅客船・航空等の多様な事業の具体化のために必要となる事業の実施に要する経費の一部を補助するもので、市町村、公共交通事業者、道路管理者等で構成する「法定協議会」（第6条）を補助対象者とし、国が一括補助することにより地域の創意工夫ある自主的な取り組みを促進し、地域公共交通の活性化及び再生を図る新たな施策である¹⁶⁾。

改正地域公共交通活性化・再生法等の制定と「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度は、高齢化や過疎化の進行等で経営が一層逼迫し、事業者努力では立ち行かなくなった公共交通を維持・再生させる性格を有しており、「事業者任せ」から「地域ぐるみ」の取り組みへ転換を図るものであった。しかし、「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度は「 」で扱う民主党政権の「地域公共交通確保維持改善事業」制度の創設によって輻輳し、2011年度までの経過措置を設定した上で、10年度をもって廃止されたのである。その結果、50億円の累積赤字を抱える長野電鉄屋代線は住民の強い反対を受けながら、経営の継続が困難と判断され12年の廃止が決定した。十和田観光電鉄線の場合は多額の累積赤字に加え、今後10年間に必要な7億3,100万円の追加資金が賄えず、2010年の東北新幹線全線開業と翌年

16) 詳細は拙稿「第三セクター鉄道の現況と国の新たな補助制度」、香川正俊・澤喜司郎・安部誠治・日比野正己編著『都市・過疎地域の活性化と交通の再生』成山堂書店、2010年9月、77頁～98頁を参照のこと。

の東日本大震災による被害が廃止を決定付けた。神戸電鉄粟生線は「沿線地域における重要な交通手段であるとともに、地域間の交流や活性化にも大きな役割を担う神戸電鉄粟生線において、神戸電鉄をはじめ、沿線住民や自治体等の関係者が一体となって利用促進策を展開することにより、地域に親しまれ、地域と共に歩む、持続的・安定的な路線維持と活性化の実現」¹⁷⁾を図るため、10年度、「神戸電鉄粟生線地域公共交通総合連携計画」が「地域公共交通活性化・再生総合事業」の対象事業に認定¹⁸⁾され、事業者と神戸市、三木市・小野市国及び県並びに住民等で構成する「神戸電鉄粟生線活性化協議会」が補助金を受けた。けれども09年11月、行政刷新会議の「事業仕分け」における「存続は各自治体の判断に任せる」との結論を受けて10年6月に国土交通省が「廃止」の方針を打ち出し、補助金支出を11年度で打ち切ったため廃止が濃厚になっている。補助金打ち切りは当該鉄道や地元自治体関係者にとって予想外の措置であり、全国の地域鉄道事業者に大きな衝撃を与えた。このように、民主党政権の公共交通維持・再生政策は単に「無策」というより、新自由主義に基づく規制緩和政策を踏襲したと思われるほど昏迷を極めている。

(2) 民主党政権による予算縮減策と交通政策の後退

ルーラル地域を中心とした公共交通の維持・再生に関する各種補助制度は基本的に自公政権時に創設されたものであり、民主党政権はしばらく独自の有効な施策を打ち出せなかった。むしろ2010年度予算策定段階においても公共交通維持・再生に逆行する政策上の後退事象が見受けられる。すなわち地域鉄道の維持・再生を図る国の「鉄道軌道輸送高度化事業費補助」(鉄道軌道輸送対策事業費補助)制度の一環として、保安度の向上に資する設備の整備等であって、老朽化した施設を補助対象とする08年度新設の「計画安全事業」と、補助対象者が実施する輸送の継続に必要な設備の整備に補助される翌年新設の「輸送継続支援事業」は10年度をもって「安全輸送設備整備事業」に統合された。しかも、10年度予算編成に係わる「事業仕分け」の過程で安全確保のための設備整備のみが認められ、車両の冷暖房化、ワンマンカー設備、乗車案内用表示装置、放送案内装置等のサービス向上に関する各種事業が補助対象外となっている。

これ等の設備整備は他の補助制度で対処可能なものもあるが不可能な設備も多々あり、経営

17) 「地域公共交通活性化・再生総合事業認定状況・事例一覧(平成22年度)」国土交通省鉄道局。
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_fr_000056.html

18) 近運鉄計第145号「地域公共交通活性化・再生総合事業計画の認定および平成22年度補助金交付決定について」国土交通省近畿運輸局, 2010年4月1日。

難の続く地域鉄道事業者の負担を拡大せしめた。バス事業に対しても、オムニバスタウン整備総合対策事業、公共車両優先システムの導入等を対象とする「自動車運送事業の安全・円滑化等総合対策事業」補助金が「事業仕分け」で一時廃止対象に認定された経緯がある。これ等は素人集団による予算縮減策の弊害に他ならない。

2010年度予算内容を見れば、現政権の姿勢が一層明瞭に伺える。例を挙げるとバス事業では「地方バス路線維持対策」に対する国の補助は68.1億円（前年度当初予算比10%減）、「地域のニーズに応じたバス・タクシーに係るバリアフリー車両の開発」補助0.52億円（同7%減）、「車両の安全対策」補助1.43億円（同0.16%減）、鉄道事業においては「鉄道軌道輸送対策事業費補助」20億円（同10%減）、「鉄道施設総合安全対策事業費補助」9.23億円（同22%減）、「鉄道災害復旧事業費補助」1.52億円（同0.05%減）と地域公共交通に不可欠な各種補助金が軒並み削減されており、地域鉄道、コミュニティバス、乗合タクシー、旅客船等多様な地域公共交通の維持・再生事業に一括支援する「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」も40億円（同10%減）に減額¹⁹⁾された。「徹底的な無駄の排除」を至上課題とした民主党政権の初歩的な失策かも知れないが、無知に基づく過度の予算削減はルーラル地域に不可欠な公共交通の維持・再生を一層困難にしたといえる。

(3) 補論一 第三セクター鉄道と「貨物調整金」問題

JR関係に関しては本稿では扱わないが、並行在来線の「貨物調整金」は整備新幹線建設に伴いJRの経営から分離され、新たに設立された第三セクター鉄道事業者にとって重要な問題である。第三セクター鉄道等の路線を走行するJR貨物の線路使用料は、アボイダルコストルールに基づく料金のみでは不十分なため、02年度より「貨物調整金」が支払われているが、同調整金を受けても「特に、貨物鉄道ネットワークを維持管理するために、並行在来線の旅客輸送の密度からすると不均衡なほどの大規模な鉄道施設を維持管理する必要があるなど、依然として並行在来線事業者（筆者注：JR貨物が並行在来線を経営する第三セクター鉄道事業者等）の負担は重」²⁰⁾く、第三セクター鉄道等の事業者や沿線自治体から一層の制度拡充が求められてきた経緯がある。しかも例えば「青い森鉄道」の線路を走行するJR貨物は北海道経済を支える大動脈であり、地域経済の維持・活性化の観点からも同調整金の拡充は不可欠と考える。

19) 国土交通省鉄道局『平成22年度鉄道関係予算決定概要』2009年12月、同省自動車交通局『平成22年度自動車関係予算決定概要』2009年12月、同省鉄道局『平成22年度鉄道関係予算決定概要』2009年12月、同省『平成21年度国土交通省関係予算概要』2008年12月より。

20) 参議院国土交通委員会調査室・廣瀬亮太稿「鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金等を活用した鉄道施策の推進」、『立法と調査 No.315』、参議院事務局企画調整室、2011年4月、78頁。

従って建設勘定に繰り入れられる上限 1,000 億円の「貨物調整金」は JR 貨物に対し、09 年度に交付された同調整金が約 16.5 億円であったことを考慮しても大幅な制度的改善といえる。けれども本施策の期間は 10 年間であり、その後の適切な措置が行われるかどうか疑義が生じる。

ともあれ既述したように、民主党政権は「地方バス路線維持対策」や「鉄道軌道輸送対策事業費補助」等の諸事業はおろか、始まったばかりの「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度をも全面見直しの対象とし、11 年度予算編成過程において新たな制度設計に着手するのである。その目的は「地域主権」の一環として、後述する「交通基本法」の制定と公共交通関連補助金の一括交付金化にあった。

Ⅳ. 民主党政権による新たな交通政策と補助制度の改革

(1) 「地域公共交通確保維持改善事業」の創設

2009 年の政権交代後、11 年度予算（当初予算、以下同じ）は民主党政権が自ら編成作業に取り組んだ初めての予算である。国土交通省は同年度予算について「成長戦略の実現」、「予算配分の重点化」及び「歳出の効率化・合理化」という民主党の基本方針を受け「既存の事業を抜本的に見直すとともに、10 年 5 月に策定された『国土交通省成長戦略』の実現をはじめ、確固たる戦略の下に大胆に予算を組み替えることによって、新しい時代に対応しながら、我が国を牽引する国土交通行政へと大きく転換を図るもの」²¹⁾と位置づけ、後に述べる「交通基本法」の実効果として、図 - 2 に示す通り、従来の地域公共交通に係る補助金等の支援策を一本化した「地域公共交通確保維持改善事業」を「地域公共交通の確保・維持・改善の推進～生活交通サバイバル戦略～」の名称で創設することとし、「元気な日本復活特別枠」から 305.3 億円（予算要求額は 453 億円）が認められた。同戦略の政策意図は「生活交通の存続が危機に瀕している地域等において地域の特性・実情に最適な移動手段を提供し、バリアフリー化やより制約の少ないシステムの導入等を図り、地域公共交通の確保・維持・改善を支援するというもので、そのため、期間限定の補助や事後的な欠損補助制度を抜本的に見直し、地域公共交通に対する国の予算を統合し、公共交通が独立採算では確保できない地域等において地域の特性に応じて効率的に確保・維持するために必要な支援を「一体的に行うための制度が設計」²²⁾

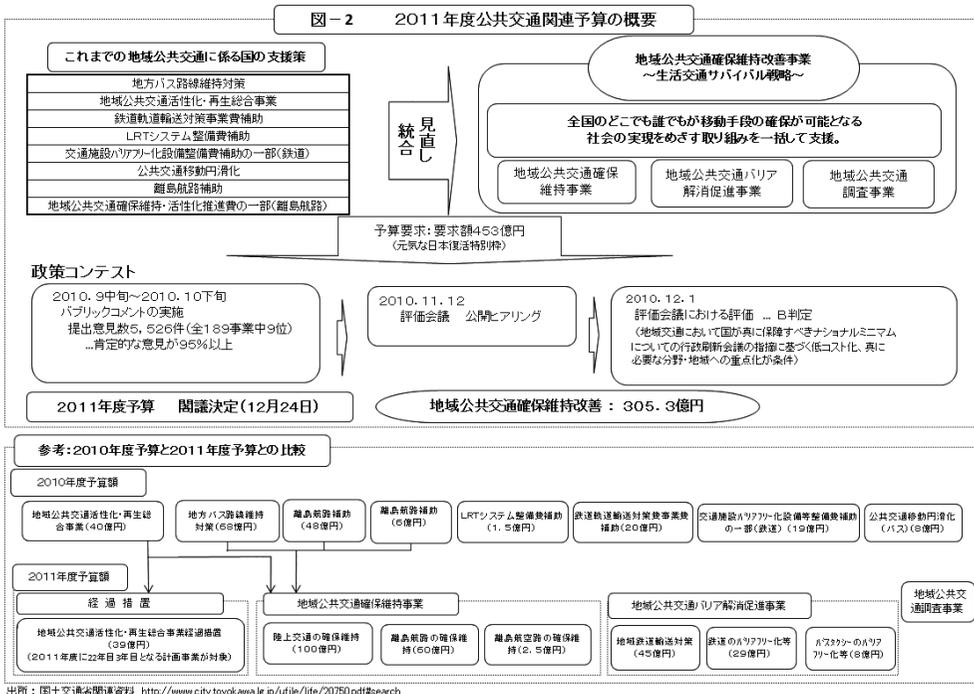
21) 国土交通省『平成 23 年度予算決定概要』同省、2010 年 12 月、2 頁。

22) 清野和彦稿「平成 23 年度国土交通省予算のポイント」参議院常任委員会調査室『立法と調査 No. 313』同室、2011 年 2 月、105 頁。

ルーラル地域における公共交通の維持・再生と交通基本法案

された。また、支援に当たっては民主党が掲げる「地域主権」の趣旨を踏まえ、国は地域の多様な関係者による議論を経た地域交通に関する計画等に基づき、実施される取り組みを支援するとある。

地域公共交通の確保・維持・改善を図る新たな補助制度は、「地方バス路線維持対策」や「鉄道軌道輸送対策事業費補助」、「地域公共交通活性化・再生総合事業」等8つの補助制度を一本化し、国(地方運輸局等)や関係自治体(都道府県・市町村)、関係交通事業者及び住民等で構成する「地域協議会」に補助金を一括交付し、地域の実情に見合った用途を自主的に決定する協議及び実施主体と位置つけた調整が行われた。なお、鉄軌道や乗合バスの確保・維持・改善を図る同協議会は、3年を計画期間として「地域間幹線系統確保維持計画」を策定する都道府県主催の「都道府県協議会」と、同じく3年間の「地域内フィーダー系統確保維持計画」を策定する市町村主催の「市町村協議会」に分けられるが、地域・分野ごとの分科会の設置や複数市町村による合同協議会の設置及び「地域間幹線系統確保維持計画」と「地域内フィーダー系統確保維持計画」の一本化も可能である。さらに、改正地域公共交通活性化・再生法に規定する「法定協議会」としての「見なし措置」が行われる。けれども新制度は「地域協議会」と既存の「法定協議会」との相違や利点が不明確であるだけでなく、事実上、不採算な鉄道や路



線バスから予約方式の乗合タクシー等への転換を促す性格を有しており、必ずしも既存の公共交通機関の維持・再生にはつながらず、むしろ鉄道や一定の路線バスを廃止し、「より効率的な」言い換えれば費用負担を極端に抑制した交通手段に収斂させる安易な方法を踏襲する可能性を包含している。

(2) 「地域公共交通確保維持改善事業」の問題点

新制度の創設によって補助金は整理・統合され、補助金総額は2010年度比で約40%増加し、一部は市町村内の地域交通にも充てられるようになった。しかし国土交通省関係者は305.3億円の補助総額に関し、1947年8月の10,505から11年4月1日現在1,724(市786, 町754, 村184)にまで統合された市町村合併²³⁾の弊害もあり「従来型の幹線バス等への補助に費やされ、ルーラル地域の小規模地域公共交通にはほとんど充当されないだろう²⁴⁾と予想している。また「政府による補助金支出には、使途に関する責任を伴う²⁵⁾とする財務省の主張を受け、国が使途を制約する補助金を廃止し、関係自治体の裁量に委ねる一括交付金方式を11年度から段階的に導入する方針を定めた「地域主権戦略大綱」(2010年6月22日、閣議決定)にかかわらず、同方式の導入を断念せざるを得なくなり、国土交通省が使途や交付要件を詳細に規定²⁶⁾する従来の制度が温存されたのである。ルーラル地域において維持される公共交通機関は主に路線バスと離島航路になるが、例えば路線バスに関しては、補助金交付要綱²⁷⁾に複数市町村にまたがる系統であり、都道府県庁所在地、広域行政圏の中心市町村に準ずる生活基盤が整備されていると認められるものとして、生活交通ネットワーク計画に記載され、国土交通大臣の認定を受けたものへの需要に対応して設定される系統であること、及び1日当たりの運行回数が3回以上で計画されており、輸送量が15人~150人/日と見込まれること(地域間幹線系統)、補助対象地域間幹線バス系統のフィーダー系統若しくは過疎地域等、交通不便地域における地域間交通ネットワークのフィーダー系統であること、半径1km以内にバスの停留所、鉄軌道駅、海港及び空港が存しない集落並びに市街地及びその他の交通不便地域として地方運輸局長が指定する地域の住民等の移動確保のための地域間交通ネットワークのフィー

23) 『市町村合併資料集』総務省自治行政局、50頁。

24) 国土交通省総合政策局ヒアリング、2011年3月。

25) 同上。

26) 『地域公共交通確保維持改善事業について』国土交通省関東運輸局、2011年2月。

27) 『地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱』平成23年3月30日、国総計第97号国鉄財第368号国鉄業第102号国自旅第240号国海内第149号国空環第103号。平成23年5月27日、国総計第14号国空事第118号。

ダー輸送であること、11年4月1日以降に新規に実証運行若しくは本格運行を開始する系統、または新規に地方公共団体が支援を開始する系統であること等(地域内フィーダー系統)、

市町村ごとの国庫補助金の交付額は、各補助対象市町村の地域内フィーダー系統に係る補助対象経費額の1/2と、補助対象市町村ごとに算定される国庫補助上限総額のいずれか少ない方の額以内の額とする等、詳細な交付条件が記載されている。

2010年度までの各種補助事業と補助額及び新制度である「地域公共交通確保維持改善事業」に基づく事業並びに予算額の変化は図-2に示すが、予算案決定(予算成立は2011年3月29日)に当たり「地域公共交通確保維持改善事業」の目的は、国土交通省総合政策局が予算を所掌する路線バス関係の場合、「存続が危機に瀕している生活交通のネットワークについて、最適な交通手段であるバス交通、デマンド交通、……(中略)……の確保維持のため、地域の多様な関係者による議論を経た地域の交通に関する計画等に基づき実施される取組を支援」²⁸⁾することとあり、路線バスの維持・再生にこだわっていない。地域鉄道関係の場合は「平成22年度予算にあった鉄道軌道輸送対策事業費等補助金のうち、輸送対策及びLRTに係る施策と、交通施設バリアフリー化設備等整備費補助金のうちバリアフリー化及び生活支援機能向上に係る施策については、新たに創設される地域公共交通確保維持改善事業(総合政策局)において支援」²⁹⁾するとなっており、地域鉄道の維持・再生は「地域公共交通に係る予算を統合した上で、公共交通が独立採算では確保できない地域等において地域特性に応じ効率的に確保・維持されるために必要な支援を行う」³⁰⁾とする総合政策局の判断に委ねられた。

役割分担に基づく公共交通機関の適切な選択・配置を確保するには原局ごとに予算をつけるのは弊害が生じるため、ルーラル地域における公共交通の確保・維持・改善を総合政策局の所掌事務とするのは理解できる。乗合バスや地域鉄道が不必要な地域、あるいは適正な代替公共交通機関の整備が可能な地域においては乗合バスや地域鉄道の維持・再生を図る必要性はない。けれども「地域公共交通確保維持改善事業」の目的は「最適な交通手段」の確保・維持にあり、前述したように維持費がかかる鉄道や路線バスから予約方式の乗合タクシーやデマンドバス等への転換を促す性格を有する。しかし、「不採算ではあるが必要な公共交通」は当然ながら維持・再生しなければならず、社会的便益を軽視し、「効率性」で存廃を決めるのは間違いである。さらに「地域公共交通確保維持改善事業」制度と改正地域公共交通活性化・再生法等に基

28) 『平成23年度総合政策局関係予算』決定概要。国土交通省総合政策局資料、2010年12月、2頁。

『平成23年度自動車交通局関係予算概要』国土交通省自動車交通局資料、2011年1月、21頁。

29) 『平成23年度鉄道局関係予算概要』国土交通省鉄道局資料、2011年1月、14頁・20頁・43頁。

30) 前掲『平成23年度総合政策局関係予算決定概要』、2頁。

づく「地域公共事業活性化・再生総合事業計画」制度との関係に関しては、2010年度までに地方運輸局長等の認定を受けた総合事業計画に係る事業（計画事業）であって、既に事業に着手しているものについては、11年度に限り、従前の補助メニューに従って支援を実施するとあり、「朝令暮改」の批判はもとより現場に混乱が生じる恐れがある。

ともあれ、乗合バスや地域鉄道に対する「地域公共交通確保維持改善事業」の共通点は「交通基本法関連施策の充実」として捉えられていることである。

「交通基本法」は今後ルーラル地域における公共交通機関維持・再生の要になる非常に重要な法律であり、政権交代に繋がった2009年の総選挙における民主党のマニフェストでも重要な案件に位置づけられた。以下、同法案の成案に至る経緯と課題を検討したい。

V. 交通基本法案の策定経緯と民主党政権の課題

(1) 中間整理・基本的考え方と「移動権」是認の方向性

国土交通省は人口減少・少子高齢化の進展と地球温暖化対策等の諸課題に対応するには「交通政策全般に係わる課題、交通体系のあるべき姿、交通に関する基本的な法制度や支援のあり方などについて、積極的に検討を行っていくことが必要」との観点から、今後の基本的な交通政策を規定する根拠法の策定を目指し、2009年11月に「交通基本法」の制定に向けた「交通基本法検討会」を設置、有識者や事業者等のヒアリング及び意見募集（提出意見数は361）を行い、10年3月末に「中間整理」³¹⁾を発表した。「中間整理」のポイントは移動権の保障と支援措置の充実、環境にやさしい交通体系の実現、地域の活力を引き出す交通網の充実におかれたが、03年の第156回国会で審議未了廃案になった後、06年の第165回臨時国会で民主党・社民党が共同提出し、09年の第171回通常国会での衆議院解散に伴い廃案となった交通基本法案（以下、旧法案とよぶ）を基本としている³²⁾。

中間整理の内容は自転車、バス、路面電車、鉄道等が充実した「歩いて暮らせるまち」を目指し、交通分野に地球温暖化対策を位置づける（旧法案第5条関係）必要があり、過疎地域や離島等の住民にも「移動権」（旧法案第2条関係）を保障すべきで、そのため地域公共交通の維持・再生及び活性化が求められるというものである。さらに具体的な施策として移動手段の確保等については基本的に住民、自治体、交通企業等、地域の関係者が望ましい姿

31) 『交通基本法の制定と関連施策の充実に向けて - 中間整理 - 』, 2010年3月。

32) 「移動権」または「交通権」の意義等については別の機会に譲る。

を構想し、持続可能な方策を構築すること、国は支援措置の基本を地域の自主性の尊重に置き、地方との連帯を通して拡充・再構築する、国の補助制度は、自治体や交通企業等による地域の協議会の自主的な取組みに対して一括交付する仕組みに改める等が盛り込まれている。国と地方の役割分担において、地域公共交通のあり方を地域に委ね、地域主体の施策策定・実施を国が支援する方向性は基本的に正しいと考える。

特筆すべき事柄は、法律の根幹に「移動権」をすえたことである。憲法第 25 条（生存権）を根拠にしたようであるが、国民の移動を権利として認めれば、国や関係自治体に公共交通の再整備に対する一定の責務が発生するため画期的といえる。さらに「中間整理」には「権利を法律に規定してもそれを裏打ちする施策を充実していかなければ移動権は充足されない」とあり、ルーラル地域における公共交通の維持・再生を図る上で評価できる。但し、公共交通を「移動の保障」と環境及び福祉的視点で捉えているが、地域振興の「装置」としての役割と連動させていないほか、地方分権に基づく施策の充実には大幅な行財政権の地方移譲が不可欠なため「交通施設を誰もが利用しやすいもの」とする努力義務に収斂する可能性も否定できない。それでも旧法案には国の責務として交通に関する施策の総合的な策定・実施、地方自治体への権限移譲と国関与の縮減等（第 8 条）が盛り込まれ、財源の移譲は包含されていないが、国の施策としてルーラル地域における「交通施設の整備の促進及び輸送サービスの確保その他必要な措置を講ずる」（第 17 条）と定めている。

例えばフランス国内交通基本法（1982 年 123082-1153 号）の場合、「あらゆる人々の移動する権利」と「交通手段を選択する自由」（第 1 条）を認め、計画の枠内における地方分権に基づく国と関係自治体の協力（第 4 条）と公共輸送の整備（第 5 条）並びにルーラル地域等に対する国の責務（第 2 条）を明確に定めた。同基本法は「議会在法律を以て定めるべき特定の事項について、政府の要請に応じて授權」（フランス第五共和制憲法第 38 条、92 条）される、政府が議会对代わって立法権を行使できる委任立法権（les ordonnances）に基づき、2010 年 10 月 28 日付け「Ordonnances 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative a la partie legislative du Code des transports」（2010 年 12 月 1 日施行）に根拠を有する「交通法典（Code des transports）」³³⁾の制定・施行（2010 年 12 月 1 日）により、同法典に受け継がれ廃止となった。同法典は複雑化した国内交通基本法を含む交通関連法制を整理・統合する性格を有し、2,200 の条文で構成されるが、交通権に関する規定「le droit au transport」の節、L 1111-1 条から 1111-6 条）をは

33) フランス「交通法典」の条文は <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023025853#LEGIARTI000023041346> を参照のこと。

じめ国内交通基本法の基本的条項を受け継いでいる³⁴⁾。

「地域主権」を掲げる民主党政権が11年中の成立を目指す交通基本法の成案が、フランスの法典に近づくか否かは今後の政治主導の有り様にかかっていた。

(2) 交通基本法案策定の経緯と「移動権」の削除

辻本清美元国土交通省副大臣は2009年10月14日の記者会見で「移動権」を保障し、障害者や高齢者に配慮した交通の実現を目指す交通基本法案を10年の通常国会に提出したいとの考えを示した。従来、自公政権が「交通権」や「移動権」を明記した法律を制定しなかった理由は、不採算路線からの撤退の自由を是認する新自由主義的な思考に基づく規制緩和政策の推進を前提に、自家用乗用車の生産・販売を中心とする大手自動車メーカーへの配慮や、移動の権利を主張する過疎地域等住民による裁判闘争の激化及び公共交通支援に要する予算増額を懸念したためである。にもかかわらず、国土交通省が「移動権」を包含した交通基本法の制定を目指すに至った理由は、公共交通への支援に関し、ドイツではわが国の民主党政権が09年総選挙においてマニフェストの最大の「売り」とした高速道路無料化に伴う予算にほぼ匹敵する約1兆円規模の予算を計上しており、「二酸化炭素排出量を20年までに1990年比で25%、05年比で33.3%削減して地球温暖化の防止を図る」とする民主党の環境政策及び少子高齢化やルーラル地域における「交通弱者」問題解消策と、マニフェストとの整合性を求められた結果でもあった。

政府提出法案として成立を目指すことになった民主・社民両党は、政権交代後間もない2009年11月、国土交通省に交通基本法検討会を設置し、関係者からのヒアリング、パブリックコメントを行う等、法案制定と関連施策に関する検討に着手、10年3月には「中間整理」、6月には「基本的な考え方」をまとめた。同省は、09年11月から10年6月まで13回に及び会合を開き各界からの意見を聴取したが、多くの時間を人流関係、特に「移動権」の取り扱いに費やし、物流に関する審議は10年5月24日に開かれた12回目の会合の1回に過ぎない。

国土交通省は2010年8月、地方の路線バスや地域鉄道、離島航路が人口減少等による採算悪化で事業を撤退若しくは規模を縮小する現状に鑑み、全国民が移動手段を確保できるよう、路線バスや地域鉄道、離島航路等の地域公共交通ネットワークを支援する、交通体系の整備が航空や鉄道、道路等、別々に計画・実施されてきたことを踏まえ、国や都道府県に対して総

34) 韓国の交通基本法関連については交通権学会編『交通基本法を考える ―人と環境にやさしい交通をめざして』かがわ出版、2011年1月を参照のこと。

合的な「交通基本計画」の策定を義務付ける、需要に応じて運行するデマンドバスやフェリーの公設民営化等に取り組む、11年の通常国会に「移動権」を保障する交通基本法案を提出する、予算措置については11年度予算の概算要求の中に「特別枠」として盛り込み、10年度予算(193億円)比約2倍の400億円以上を要求するとの意向を示した。また、三日月元国土交通副大臣は「移動権」の意味を「どこにいても、どんな状態にいても広い意味で移動する権利。違うことばで言えば交通権だと解釈している」³⁵⁾と述べ、従来の地域公共交通に係る補助金等の支援策を一本化した「地域公共交通確保維持改善事業」を「地域公共交通の確保・維持・改善の推進～生活交通サバイバル戦略～」の名称で創設する構想を打ち出すと共に、「限られた予算の中で都市部と地方のどちらを優先するかを国民に問いかけている。他に交通手段がなく、赤字を前提に運営、運行を余儀なくされている地域・地方を中心に支援することが求められているのではないかと考え、制度設計を進めている……(中略)……地方、山間部、離島を優先的に支援することを検討している」³⁶⁾として事実上ルーラル地域を当面の支援先と考える意見を表明した。

しかし、2010年12月頃までには各界の激しい抵抗を受け、交通基本法案への「移動権」明記が困難視されるようになる。国土交通省の交通政策審議会(国交相の諮問機関)小委員会は24日、交通政策の基本理念を定める性格を持つ交通基本法について、生活に最低限必要な「移動権」を盛り込むのは時期尚早とする報告書案をまとめた。同案は「権利内容を給付するためには、それ(筆者注:移動権)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政府は不作為を問われることとなる」等、行政論からの観点や法制論、社会的実体論から問題点を列記している。これ等は自公政権のときに議論された問題であり、論点が再度蒸し返された形である。10年6月に出された交通基本法検討会の「基本的な考え方(案)」では、「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」と位置づけられ、民主党が政権交代時に掲げた政策転換の方向性が明確に示されていた。ところが妥協を重ねるうちに法案の支柱的理念が次第に薄れ、年末には馬淵元大臣も「移動権」の明記にこだわらないという趣旨の発言を行うに至ったのである。

原案に反対したのは自家用乗用車の生産・販売を中心とする大手自動車メーカーに止まらず、同法案の恩恵を最も享受するはずの地方路線バス事業者や地域鉄道事業者も同様であった。大幅な補助金の交付は歓迎するものの、撤退の自由が脅かされ、不採算路線の「義務的」維持が

35) 共同通信, 2010年10月9日。

36) 自動車新聞社ニュース, 2010年10月9日。

経営の安定に寄与しないと判断したのである。さらに交通政策審議会小委員会は前述の通り、財源難と住民訴訟の頻発並びに各地から道路や交通網整備の要求が相次ぐことを恐れ、「移動権」の是認を「時期尚早」として先送りした。

このような経緯を経て国土交通省は法案に、最低限の生活道路や交通網整備の必要性を規定、高齢者や障害者に対する交通手段の確保を盛り込む一方で、すべての人に与えられる権利としての「移動権」明記を断念、具体的な交通網の整備目標は政府が策定する「交通基本計画」で決めると方向付けするに至った。こうして10年3月の国土交通省「中間整理」で「法の根幹」と位置づけられ、原案で「国民の交通に対する基本的な需要が充足されなければならない」と規定され、日常生活に必要不可欠な交通手段の維持と確保、高齢者や障害者の円滑な移動、国際競争力や地域の活力の向上、地球温暖化防止等を基本方針とし、国が住民の意見を聴取しつつ施策に取り組む、交通手段ごとの国の政策がばらばらとの批判を踏まえ「道路、鉄道、海上、航空の間の連携強化を促進する」として総合交通体系の整備を示したにもかかわらず、結果的には自公政権当時の諸問題を整理できず、好意的に見ても「ないよりはまし」程度の法案に収斂したのである。

交通基本法案は「移動権」を除外して2011年3月8日に閣議決定されたが、国土交通省は「人口減少・少子高齢化の進展等、交通を取り巻く社会経済情勢が変化中、国民生活及び経済活動にとって不可欠な基盤である交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策の基本理念を定め、国と地方公共団体、事業者等の責務を明らかにすると共に、交通に関する施策の基本となる事項等について定める必要がある」との認識下、「国民等の交通に対する基本的なニーズの充足、交通の機能の確保及び向上、交通による環境への負荷の低減、交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携、連携等による施策の推進、交通の安全の確保といった交通に関する基本理念等を定めること」を法案の基礎とした。さらに国と地方公共団体の責務に関しては「交通に関する施策について、その基本理念を定め、国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者及び国民の責務を明らかにすること」となっている。また実効性を担保する基本的施策は「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」とするが、交通基本計画の策定は「交通に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府は交通基本計画を策定」し、「交通の動向及び政府が交通に関して講じた施策について、毎年国会に報告（筆者注：年次報告）を行う」とされ、地方自治体レベルの交通基本計画策定の義務を明示していない。

Ⅵ. 「地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略」と交通基本法

(1) 国の新たな地域公共交通政策の概要

「地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略」は前述の通り、成立を前提とする交通基本法の関連施策として2011年度予算編成における「元気な日本復活特別枠」を含む既定予算の1.4倍に当たる305億円を投入する、地域公共交通の確保・維持を包含した新たな補助制度である。同事業は既設各補助制度の期限限定の立ち上げ補助、事後的な欠損補助等の問題を抜本的に見直し、各種制度と予算を統合した上で、独立採算では確保不能な地域において公共交通を効率的に確保・維持するために必要な支援と、バリア解消の促進を図る目的で導入された。事業内容は、一定の地域公共交通を確保・維持する「地域公共交通確保維持事業」、ノンステップバスや福祉タクシー車両の購入等の「地域公共交通バリア解消促進事業」及び「地域公共交通調査事業」を加えた3事業に分類される。

但し、制度設計の背景には2009年11月の行政刷新会議による「事業仕訳け」において、従来の「地域公共交通活性化・再生総合事業費補助」制度が「直ちに廃止」と結論付けられ、その代替制度等として制度化された経緯がある。しかも11年度予算編成過程では特別枠要望の順位付けを行う評価会議が「低コスト化、真に必要な分野・地域への重点化」を条件づけた結果、補助対象事業は必要最低限度内に抑制された。

(2) 地域公共交通確保維持事業と交通基本法案をめぐる諸問題

評価会議の条件付けに基づき、一定の地域公共交通を確保・維持する「地域公共交通確保維持事業」は、法案作成過程の中で変質し続け、基本的に鉄道及び市町村が赤字補填中の公共交通を対象とせず、橋梁のある航路を運航するフェリーも補助対象外となった。そのため、経営基盤の脆弱な地方鉄道や補助事業の基準に合わない路線バス及びフェリー事業者は経営破綻の恐れが高まり、より低コストのコミュニティバス・福祉・乗合タクシー等への転換を促す可能性が高まるのは必然である。これ等は非常に重大であり、重ねて強調しておかなければならない事柄である。

しかし鉄道を廃止し、バスに転換した場合の乗客転移率は50%～70%と低く、ルーラル地域では転換バスも次第に利便性を減じて公共交通の空白地帯が生まれ、地域経済が疲弊して住民生活に案影響を及ぼす「負の循環」が常態化している。鉄道が有する地域経済や環境改善等に対する社会的価値の評価手法は鉄道運輸機構が公表したが、地方鉄道の取り扱いとバス転換の是非は社会的価値と財政負担との均衡を考慮して決定すべきである。また「地域公共交通確

保維持事業」による補助を受けるには都道府県，市区町村，交通事業者若しくは交通施設管理者で構成する「生活交通ネットワーク協議会」の開催と，地域の特性・実情に応じた最適の移動手段を提供するための取り組みに関する「生活交通ネットワーク計画」の策定が前提となるため，東日本大震災の被災地では，同協議会を開催できない場合，路線バスや離島フェリー等に対する支援と運行再開が困難になる恐れがある。従って何らかの特例措置が不可欠であるが同時に，被害が広範囲に及ぶことから被災地域の包括的復興計画に見合った対処が求められる。

重要な事柄は 177 回通常国会に上程された交通基本法案（閣法第 33 号，新法案とよぶ）と，同法案関連施策を先取りした「地域公共交通確保維持事業」制度の関係である。民主党・社民党が第 165 回及び第 171 回国会に共同提出した旧法案と新法案を比較すれば，外国人も利益享受の対象に含め（新法案第 2 条，第 16 条），「まちづくり」や「観光立国」の観点で明文化（新法案第 22 条，第 23 条）したこと等は評価できる。しかし「移動権」の削除をはじめ重大案件の取り扱いが後退しており，特に次の 3 点は重要な問題と考える。第 1 は，交通施設は「大規模な災害が発生した場合に必要な交通を確保」（旧法案第 6 条）するよう整備せねばならず，「交通施設の災害に対する安全性の向上並びに住民の避難及び緊急輸送のため必要な経路の確保の促進その他必要な措置を講ずる」（旧法案第 24 条）という危機管理条文の削除である。第 2 に各種公共交通機関の個別的特長を軽視し，各種交通手段に係る「交通体系の総合的整備」（旧法案第 4 条）を単なる「有機的かつ効率的に連携」（新法案第 5 条）に矮小化した。第 3 は「国は，交通条件に恵まれない地域の住民が日常生活及び社会生活を営むに当たり安全で快適に移動」できるよう「当該地域における交通施設の整備の促進及び輸送サービスの提供の確保その他必要な措置を講ずる」（旧法案第 17 条）を，「必要不可欠な通勤，通学，通院その他の人又は物の移動を円滑」にするため「離島に係る交通事情その他地域における自然的経済的社会的諸条件に配慮しつつ，交通手段の確保その他必要な施策を講ずる」（新法案第 16 条）として移動目的と施策対象地域を一定程度に制限，事実上鉄道を対象外に置き，確保すべき地域公共交通を「低コスト」の代替交通に収斂させたことである。

一般に「基本法」は具体的な権利・義務を定めるものではないが，個別法に対する優越的な地位を有し，国政の重要な分野で政策の基本的な方向を定め，関連政策の体系化を図る目的で制定される法律である。従って地域公共交通の選別は，大災害時における危機管理の観点からも「基本法」の要件を満たしていないと思われ，同法案とその成立を前提とする「地域公共交通確保維持事業」には大幅な修正が求められる。

おわりに

第 177 回通常国会に上程された交通基本法案は、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災のため実質審議が行われないうまま「閉会中審議」扱い³⁷⁾となり、第 178 回臨時国会に継続、同国会も短期日程のため第 179 回国会及び 12 年の第 180 回通常国会に持ち越しとなった。

交通基本法は「理念法」であり、具体的施策に関しては個別法や各種補助制度の内容によって決定される。けれども「 」等で検討したように各種制度は数々の問題を内包しており、ルーラル地域における公共交通の維持・再生には今後、国民的運動による「移動権」条項の復活が必須条件になろう (2011 年 9 月脱稿)。

37) 「衆議院国土交通委員会ニュース」第 177 国会第 17 号，平成 23 年 8 月 30 日。

Summary

Regeneration And Preservation Of Public Transportation In Rural Area, And Transportation Policy Basic Act

Due to acceleration of demographic aging, a spread of passenger automobile for private use and successive policies for relaxation of regulations, a public transportation system which would be essential for local regeneration and livelihoods had been further declined in rural area such as depopulated area. Then, an institutional design to preserve and reconstruct means of local public transportation was planned at the latter period of coalition government of the Liberal Democrats and the New Komeito.

However, a significant change of transportation policy, which effectively includes abolishment of assistance to unprofitable local railways, has progressed because of extreme cuts in expenditures after transition to the Democratic Party Government.

Nevertheless, in contrast, the Democratic Party Government aspires to enact Transportation Policy Basic Act which is under the slogan “to satisfy the basic needs for the transportation” and “to alleviate an environment load by the transportation”. There is contradiction between this and the aforementioned policy.

In this article, we examine the transportation policy of the Democratic Party Government, observing a preservation and reconstruction of public transportation system in rural area, and clarify what is point of its issue.