

<調査研究シリーズ 108>

## 韓国の交通法規と「交通権」 ～我が国諸法との比較を交えて～

香川正俊

### はじめに

韓国の法律は政府・与党の利害に応じて立法化されることがあり、法律不履行や改廃も多い。交通法規も例外ではなく、我が国関係者が注目した「移動権」を是認する「交通基本法案」は朴槿恵政権への移行に伴い立ち消えになった。交通政策も同様である。是非は別として韓国政府が2013年5月に発表した韓国鉄道公社(KORAIL)の持株会社形態による「民営化」方策は、広汎な国民や労働組合の大反発を受けて14年春頃から進展が見られない。

しかし、公共交通に係わる諸課題に関する各種法律には「交通権」思想を踏まえた先進的・画期的な条文が数多く盛り込まれている。本稿では代表的な交通法規を取り上げ、意義と内容を我が国の交通法規と絡ませながら検討したいと思う。

### 第1章 韓国の交通基本法案と「交通権」の位置づけ

#### 第1節 交通基本法案廃案とその経緯

2010年8月、韓国で交通基本法案が発表され、同年秋の国会において成立を目指した背景には、李明博政権下の格差問題と政治的意図があった。奥田氏は「2008年に李明博政権が誕生したが、世界的な金融危機により国内における中流階級層の所得水準が大幅に低下し、上流階級を意識した李政権に対する批判が次第に高まった。そこで政府は、『庶民にやさしい』一大政策を講じる必要に迫られ、居住地域や経済状況に関わらず、庶民誰もが最小限の交通サービスを受けることができる権利の制定を目指すこととなった」<sup>1)</sup>と述べている。48年7月12日制定の大韓民国憲法は9回にわたって改憲(現在の憲法は1987年10月29日に採択)されたが、その多くが大統

1) 奥田恵子稿「韓国における交通基本法の概要」、『運輸と経済第71巻第5号』運輸調査局、2011年5月、104頁。なお、韓国の格差と貧困問題については拙著『世界と日本の格差と貧困』お茶の水書房、2013年2月を参照のこと。

領の権限強化や政権維持が目的であった。一見民主的な法律を制定するものの履行されないか、中途半端な施行に止める「政治立法」は、韓国の未熟な民主主義並びに政治風土<sup>2)</sup>に起因する。交通関係の法規も例外ではなく、同国は一概に「交通先進国」とは言いにくい。しかし諸法は、公共交通を国と地方公共団体が大きな責任を負う「社会的装置」と位置づけており、交通政策の実施に大きな影響を及ぼす可能性を持つ点で評価に値しよう。

2010年秋に上程予定であった旧国土海洋部(2013年3月23日から国土交通部に改組)<sup>3)</sup>作成の交通基本法案<sup>4)</sup>は再検討がなされ、11年1月に新法案が公表(国土海洋部公告第2011-140号 2011年2月23日国土海洋部長官 交通基本法制定案再立法予告)された。新法案の提案理由としては「公共交通の育成及び利用促進に関する法律」(2013年3月23日改正, 法律第11690号)を廃止して交通基本法に吸収する、「需要応答型交通サービス」等の強化を基調に据え、具体的には交通権の保障及び公共交通振興施策に係る方向性の明確な提示、国民と社会的弱者を保護するため交通権の一層の整備・強化、国家と地方公共団体による交通権の保障・振興義務規定の明文化、国民が身体的・社会的・経済的・地域的条件により差別を受けない原則の確認並びに交通権の実効性確保に不可欠な具体的施策の詳細化等が挙げられている。しかし、新法案は朴槿恵政権への権力移譲に伴い成立に至らず廃案<sup>5)</sup>となった。

## 第2節 交通関係諸法と「交通権」の保障

交通基本法案の不成立にかかわらず、「交通権」とそれに基づく諸制度は既存の交通関係諸法に盛り込まれており、廃案の影響はほぼないといって過言ではない。同権利を是認する必要性は公共交通機関の育成・維持並びに利用促進、交通弱者の移動保障、交通需要管理をはじめとする交通秩序の整備等に関し、国と地方公共団体が中心的な責任を果たす態勢を整えることにあり、既存諸法の各条文に明記されてい

- 
- 2) 韓国の地方自治は依然として不完全であり、中央集権的な色彩がかなり強い。楊光洙氏は「地方政府の機能は中央政府に対して補完的かつ実効的な性格をもってきた……(中略)……地方自治が中断された1960年代以来地方政府は、単純に行政区域の区分にすぎない程度であった」と分析する。楊光洙稿「韓国の地方自治と地方財政」、『調査と研究』第27巻、長崎県立大学国際文化経済研究所、1996年3月、51頁。60年代以前も現存も財閥中心の「国家独占資本主義」体制を支える中央政府の権限は相当強力である。
- 3) 海洋水産部の海洋業に関する業務を統合して2008年2月29日に発足した大韓民国の国家行政機関であり、日本の国土交通省にあたる。陸路と航空運送及び国土の総合開発計画の企画と調整、都市・道路・港湾・住宅建設、国土及び水資源の保全と利用・開発並びに改造に関する事務を所管する。国土交通部長官には國務委員が任命された。なお、国土交通部に改組後、海洋業に関する業務は海洋水産部へ移管となる。
- 4) 全条文は交通権学会編『交通基本法を考える』かもがわ出版、2011年1月、110頁～138頁を参照のこと。
- 5) 韓国・国土交通部。以下、韓国の各法律は同ホームページから検索・翻訳した。

るからである。 について前述の「公共交通機関の育成及び利用促進に関する法律」は、「公共交通機関を体系的に育成・支援し、国民の公共交通機関の利用を促進すること」(第1条)を目的とする。 の交通弱者の移動保障は「交通弱者が安全で便利に移動できるよう輸送、旅客施設や道路の移動便宜施設を拡充し、歩行環境を改善し、人間中心の交通体系を構築することにより、交通弱者の社会参加と福祉の増進に資する」(第1条)ための「交通弱者の移動便宜増進法」(2013年3月23日改正,法律第11690号)により確保されている。 に関しては、例えば「都市交通整備促進法」(2013年5月22日改正,法律第11801号)において、国や地方公共団体を中心に「交通施設の整備を促進し、交通手段や交通システムを効率的に運営・管理し、都市交通の円滑な疎通と交通の増進に資することを目的とする」(第1条)とある。

交通基本法案に関連して廣原氏は「基本法として、交通に関する基本的な考え(理念)を明らかにすることが求められる。また、基本法を制定することにより、どういう政策目的を実現するかについて明確にする必要がある。さらに、移動が国民生活の豊かさにとって大きな要素であるとしても、移動を巡る状況は、地域、個人あるいは状況ごとに異なっており、ナショナルミニマムとして提供する公共交通サービスの水準についての議論が求められよう<sup>6)</sup>」と述べた。上述の各法は「交通権」(=移動権)の是認のみならず、公共交通サービスの水準及び国と地方公共団体の具体的責務を詳細に規定しており、基本法に求められる不可欠な条件をも有する。

これ等の法律に基づく各種施策の実施に欠かせない財源と補助制度は「原因者負担の原則」と共に、ドイツの「地方交通助成法」と同法に基づく地域公共交通の関連施設整備に対する公的支援のように「公共負担の原則」に依拠する必要がある。「道路及び都市鉄道等、交通施設の拡充に必要とされる財源を確保する」(第1条)目的の韓国の「交通税法」(1998年9月16日改正,法律第5554号)も同原則を基本にしている。我が国では国土交通省が2013年度から財政力の脆弱な地方公共団体を対象に生活交通の維持・再生に係る補助率を総額の1/2に引き上げ、総務省も地域鉄道を維持するため施設更新費用を補助する地方公共団体に対し、地方交付税で支援する新制度の創設を決定した。また同年12月の「交通政策基本法」(平成25年12月4日,法律第92号)成立に伴い、14年には生活交通の活性化・再生に係る支援範囲と補助率を引き上げる「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26年5月21日,法律第41号)が成立する等、財政支援等の拡大に繋がる施策が実施されつつある。しかし、地域公共交通に対する国の姿勢は規制緩和政策の維持にあるため、基本的には依然として事業者の「自己責任」を原則とせざるを得ない状況にある。

6) 廣原孝一稿「国土交通政策の課題」,『立法と調査No312』国立印刷局,2011年1月,137頁。

## 第2章 「公共交通機関の育成及び利用促進に関する法律」と我が国諸法との比較

### 第1節 同法の理念と内容

本来、交通権または我が国「交通政策基本法」の主な目的はバリアフリーと共に生活交通の維持にあるが、前述の通り「公共交通機関の育成及び利用促進に関する法律」は生活交通を含む公共交通機関の体系的な育成・支援と公共交通機関の利用促進を図る目的を有する。その上で同法は国及び地方公共団体の責務として「すべての国民が便利で安全な公共交通機関を利用できるよう育成・支援するため、次の各号の事項に関する方針を策定し、施行しなければならない」（第3条第1項）と規定し、各号において「公共交通機関のサービス向上のための様々な新しい交通手段の普及と施設・設備の拡充と支援の強化」や「広域的な公共交通サービスの改善」、「環境にやさしい公共交通機関の開発と普及」並びに「公共交通機関の乗り換えの利便増進」等を挙げる。また対象地域・施策に「離島や島嶼、辺境地等での地域公共交通サービスの強化」（同条同項第6号）を包含する際、対象を制限しない「列挙主義」を採って重視すべき地域を例示し、生活路線の維持を義務づけている。さらに公共交通機関の運営者は「国及び地方公共団体の公共交通政策に協力し、便利で安全な公共交通機関の提供とサービス改善に関する努力」（第3条第2項）義務を課せられる。

同法の根本的な基本理念は、明記されていないものの「移動権」（＝交通権）の是認であり、各種施策は同理念に基づいて実施される。すなわち同法は「すべての国民は、公共交通機関のサービスを受けるとき、不当な差別を受けず、便利で安全な公共交通機関を利用する権利を有する」（第4条第1項）と規定している。「不当な差別を受けず」とは、離島や山間僻地等の居住者であっても公共交通機関を利用した「自由な移動」を制限されない権利付与を意味するのである。なお、国民の義務については「国及び地方公共団体の公共交通機関に係わる政策に協力し、公共の安全と利益に資するよう公共交通機関を利用しなければならない」（同条第2項）と定めてある。

これに対し、我が国の「交通政策基本法」は国民等の権利や義務規定が曖昧で「基本理念についての理解を深め、その実現に向けて自ら取り組むことができる活動に主体的に取り組むよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めることによって、基本理念の実現に積極的な役割を果たすものとする」（第11条）程度に止まる。

「公共交通機関の育成及び利用促進に関する法律」における重要な内容を挙げれば公共交通機関の体系的な育成・支援及び国民の利用促進を目的とした国土交通部長官による「公共交通機関の基本計画」の策定（第5条）、公共交通機関の優先運行に資する施策（第10条）、公共交通機関の育成に必要な財政支援（第12条）等の条

項がある。 の「公共交通機関の基本計画」には公共交通機関の改善・拡充に関する事項、自家用乗用車利用者の公共交通機関利用促進に関する事項、自転車利用と公共交通機関の連携強化に関する事項、農漁村や僻地住民のための公共交通機関の利便性増進に関する事項並びに基本計画の推進に必要な財源の調達方法等が含まれ、特別市長・広域市長、市長又は郡守<sup>7)</sup>による同基本計画に基づく管轄地域内の「地方公共交通計画」(第7条第1項)が策定される。

に関して言えば「市長又は郡守は公共交通機関の利用を促進し、円滑な交通疎通を確保するために必要と認められる場合は、関係行政機関の協議を経て路線バス等の公共交通手段が優先的に通行できるよう次の各号の措置を講じなければならない」(第10条第1項)とされ、幹線急行バス体系の構築、高架または地下道で連絡する交差点の立体化、路線バス中心の高度道路交通システムの構築、その他の公共交通機関が優先通行可能となる大統領令で定める措置が講じられる。 については「国又は地方公共団体は公共交通機関の育成及び利用促進のため、地方公共団体や公共交通機関の運営者に対し、次の各号のいずれかに該当する事業に必要な資金の全部あるいは一部を、大統領令の定めるところにより補助又は融資することができる」(第12条)との規定<sup>8)</sup>に基づき、公共交通機関の優先通行措置や低床バスの導入、公共交通機関の高級化と多様化、乗り継ぎ施設等の整備・改善及び全国対応型交通カードの整備・運用等に関する補助・融資が行われる。

---

7) 韓国の地方行政区画は道(京畿道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、江原道、慶尚北道、慶尚南道)、特別自治道(済州)、特別市(ソウル)、特別自治市(世宗)及び広域市(釜山、大邱、光州、大田、仁川、蔚山)からなる計17の「第一級行政区画」に区分される。うち、道と特別自治道は広域的な第一級地方行政区画の名称である。特別市、特別自治市並びに広域市は我が国の政令指定都市に当たるが、制度的には道から独立した同等の組織体に位置づけられる。これに対し、第二級行政区画に当たる道管下の市・郡並びに人口50万人以上の特別市と広域市管下に置かれる自治区(東京都の特別区に相当)・郡が基礎自治体に相当する。なお、市と郡は公選の首長(市長・郡守)と議会(市議会・郡議会)を持つ。また、特別自治道は済州島が持つ特殊な歴史的経緯に配慮した広範囲の自治権を有する基礎自治体であり、管下にある2つの市は「行政市」である。行政市は自治権を持たず、市長は道知事が任命する。公選の区長や区議会を置かない特別市の自治区は自治権を持たない行政区に位置づけられる。

8) 韓国の地方自治法によれば、中央政府の所掌は 外交・国防、司法、国税等、国家の存立に係わる事務、物価、金融等、全国的統一性を要する事務及び全国的基準の設定に関する事務、原子力開発、航空管理等、高度の技術・財政能力を必要とする事務(中央機関または地方支分部局が直接処理)等、全国的な利害関係を有する事務とされる。一方、地方政府の所掌は 中央政府の権限に属するが、地方政府がその長に委任する地方委任事務(機関または団体委任事務)、生活関係・住宅・医療・環境施設といった地方自治法が定める57項目の地方政府固有の業務でその権限と責任で行う事務(自治体事務)である。経費は原則として当該地方政府が全額を負担する。けれども「公共交通機関の育成及び利用促進に関する法律」第12条は地方的な利害と全国的利害を併せ持つ団体委任事務に該当するとされ、所要経費は地方政府と中央政府が分担して負担する。なお、機関委任事務の場合は中央政府からの交付金が充てられる。また、国家事務に要する経費は原則として全額中央政府の負担となる。中央政府は租税を通して必要な財源を調達するが、地方政府の財源には租税と税外収入、地方交付税、地方譲与税、国庫補助金等がある。

このように「公共交通機関の育成及び利用促進に関する法律」は、ハード・ソフト両面にわたって詳細かつ緻密な政策の実行を求める内容になっている。

## 第2節 我が国諸法との比較

我が国の場合、身体的な移動制約者に関しては「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」(平成12年5月17日、法律第68号)が制定され、裁判規範性を有する法的根拠が付与された。しかし、少子高齢化や規制緩和で廃止が相次ぐ生活交通の維持については根拠法が成熟しておらず、それ程の改善が見られない。2013年の「交通政策基本法」は「交通が、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保……(中略)……を実現する機能を有するものであり、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであることに鑑み、将来にわたって、その機能が十分に発揮されることにより、国民その他の者(以下「国民等」という。)の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという基本的認識の下に行われなければならない」(第2条)とし、交通が果たす役割の重要性を規定した。さらに国は「交通に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する」(第8条第1項)とあり、地方公共団体に「国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務」(第9条第1項)を求めている。けれども、日常生活等に不可欠な交通手段の確保に係る施策について「国は、国民が日常生活及び社会生活を営むに当たって必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人又は物の移動を円滑に行うことができるようにするため、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ものとする」(第16条)との表現に止めた。「プログラム法」としての性格もあろうが、対象地域の範囲や「自然的経済的社会的諸条件」の内容が曖昧なため恣意的解釈が懸念される。

一方、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」(以下、地域公共交通活性化・再生法とよぶ)は「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関を「地域公共交通」(第2条第1項)と定義し、「地域公共交通の活性化及び再生推進」に必要な国・都道府県・市町村の各種施策を求めている。しかし、これ等は「努力義務」(第4条)に過ぎない。同法に基づき2011年度に創設された「地域公共交通確保維持改善事業」予算はわずか305億円であったが、14年度も306億円とほとんど増額されていない。但し14年5月の一部改正において、民間事業者の自主努力に委ねてきた地域公共交通網の再構築に関し「交通政策基本法(平成25年法律第92号)の基本理念にのっとり」(改正第1条)との文言を追加、地方公共団体が一定

の責任を持って促進し、国に積極的な支援の方向性を付加したことは評価できる。改正第1条や第3条等にも「持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう」との文言が加えられ、地域公共交通の活性化及び再生のための取り組みを推進する目的が以前より明確になったのである。

地域公共交通活性化・再生法の主な改正は、市町村が作成する「地域公共交通総合連携計画」を「地域公共交通網形成計画」(改正第3条、第5条等)に改め、当該計画の策定機関に都道府県を追加(改正第6条等)したこと、同計画において、路線の再編等を行う「地域公共交通再編事業」に関する事項(改正第2条第11号等)が定められたとき、地方公共団体は、当該事業が行われる区域内の関係公共交通事業者等の同意を得た後、当該地域公共交通再編事業を実施するための「地域公共交通再編実施計画」を作成し、国土交通大臣の認定を申請(改正第27条の2、第27条の3等)できること、認定を受けた計画に定める地域公共交通再編事業に関し、道路運送法や鉄道事業法等の特例(改正第27条の4～第27条の7)を設けたこと<sup>9)</sup>等である。特例措置には例えばバス部門であれば、バス路線や輸送力の設定等に関する許認可の審査基準の緩和、運賃・料金の規制緩和のほか、計画の維持を困難とする行為の防止及び事業が実施されない場合に適用する国土交通大臣の勧告・命令(改正第27条の6第7項等)等が挙げられる。鉄道部門では「地域公共交通特定事業」に、継続が困難となる恐れのある旅客鉄道事業等を対象とする「鉄道事業再構築事業」を追加し、計画の認定に伴い一括して許認可等の立法的措置を受けたものとみなす特例や、現行の鉄道事業法では実施困難な「公有民営」方式の上下分離に関し、鉄道事業法における事業許可基準のうち事業採算性等に係る規制を適用しないことで実施を可能とする措置(改正第27条の4等)等<sup>10)</sup>がある。

国土交通大臣の認定を踏まえ、地方公共団体が策定する計画の実現に必要な国の財政支援としては、モデル事業に対する計画段階からの「地域公共交通確保維持改善事業」に加え、計画の実現に必要な車両購入や施設整備に対する重点的支援も可能になった。なお「鉄道事業再構築実施計画」に基づいて行われる公共交通の活性化に関する取り組みに対し、従来の「鉄道軌道近代化設備整備費等補助」を改変して創設された「鉄道軌道輸送高度化事業補助金」のみならず、総務省の地方財政措置や税制特例等が重点的に行われている。但し、我が国の諸法は「公共交通機関の育成及び利用促進に関する法律」と比較すれば理念的・内容的にも不十分と言わざるをえず、一層の法整備と効果的な運用が不可欠である。

---

9) 国土交通省総合政策局資料「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について」、平成26年2月12日。

10) 国土交通省鉄道局資料。

### 第3章 「交通弱者の移動便宜増進法」と「移動権」の明記

#### 第1節 「移動権」明記と同法の内容

本法は「交通弱者」の定義を「障害者、高齢者、妊婦、乳幼児連れの者、子供等、日常生活において移動に不便を生ずる者をいう」（第2条第1項）とし、施策の対象を広範囲に明示している。その上で「車椅子の搭乗設備、障害者用エレベーター、障害者用歩道、妊婦や育児用の休憩施設等、交通弱者が交通手段、旅客施設や道路を利用する際に便利に移動できる施設や設備」を「移動便宜施設」、「移動の際、激しい苦痛を伴う交通弱者を支援するため、車椅子に乗ったまま乗車可能な設備等を装着した車両」を「特別な交通手段」（第2条）と位置づけ、交通事業者や交通手段の製作事業者に継続的なサービス向上と開発を促す努力義務を規定（第5条）する。また、国と地方公共団体は「交通弱者が安全で便利に移動できるよう、交通手段と旅客施設の利用利便性と歩行環境改善のための政策を策定し、施行しなければならない」（第4条）とされる。

これ等の規定の意義と根拠は、裁判規範性を伴う「移動権」の保障にある。同法は「交通弱者は人間としての尊厳と価値及び幸福を追求する権利を最大限に保証され、交通弱者としてではなく、国民が利用するすべての交通手段、旅客施設並びに道路を差別されることなく安全かつ便利に利用し、移動する権利を有する」（第3条）と明記している。「移動権」保障のため国土交通部長官は「交通弱者の移動便宜増進のため5年単位の「交通弱者移動便宜増進計画」（第6条第1項）を策定するが、計画には「交通弱者の移動便宜増進政策の基本的方向と目標に関する事項、歩行環境の実態、移動設備の改善と拡充に関する事項等のほか、低床バスの導入に関する事項や歩行環境の改善に係わる事項、特別な交通手段の導入に関する事項及び特別な交通手段運営の地域間の連携等、交通弱者の移動権拡大に資する事項、移動便宜増進計画の推進に要する財源調達案」（第6条第2項各号）が含まれる。さらに特別市長・広域市長・特別自治市長・特別自治道知事並びに市長と郡守等は、交通弱者の移動便宜増進計画に基づき管轄区域の交通弱者の移動便宜増進を促進するため、地域特性を考慮した交通弱者の移動便宜増進に関する事項を踏まえた5年単位の「地方交通弱者移動便宜増進計画」（第7条第2項各号）を作成せねばならない。

一方、交通事業者や道路管理庁等、対象施設の設置・管理する者は第10条に規定する設置基準に合わせて「移動便宜施設を設置し、これを維持・管理しなければならない」（第11条）とされ、交通行政機関の「設置基準審査」（第12条）を受ける。また、交通事業者と「特別な交通手段を運行する運転手」は、市・道知事や市長・郡守・区長が実施する「移動便宜施設の設置及び管理等に関する教育又は交通弱者のサービスに関する教育」（第13条第1項・第2項）を受講し、市長や郡守は「地方交通弱者



移動便宜増進計画」の作成段階において「低床バスの導入やその運行に要するバス停や道路等の施設整備計画と連携し、低床バス等を導入」(第14条第2項)しなければならない。これ等の施策を支援するため、国等は路線バス事業者に対し「予算の範囲内で財政支援を行う」(第14条第4項)と共に、道路管理局は「低床バス等の円滑な運行のために必要な場合、バス停や道路を整備する等必要な措置を講じる」(同条第5項)ことになる。けれども同法では「国は必要な措置に要する費用の一部を支援することができる」(同条第6項)とあり、形式上は「義務的負担金」というより、特定の政策目標を達成するために支出される「政策的補助金」に止まる。とはいえ「移動権」を保障するには一定の財政支援が不可欠なことから、実質的には「義務的負担金」に類する財政措置が採られていると考えられる。

交通弱者に対する移動の便宜策は、路線バス運送事業者や鉄道事業者等に対する「通常バスと低床バスの配車手順を適切に組み合わせる義務」(第14条第1項)、「鉄道車両の10分の1以上に相当する車両の交通弱者専用エリアへの割り当て」(第15条第1項)、「特別な交通手段」を運行する者に対する「交通弱者の居住地を理由とする利用制限の不可」(第16条第5項)、移動設備の利用に係る「案内情報等の交通利用に関する情報と手話・通訳サービス等の提供義務」(第17条第1項)等、細部に及び歩行者優先区域と歩行安全施設の設置に関する規定も含まれる。市長や郡守は、交通弱者を含む「歩行者の安全で便利な歩行環境のため必要と認めるときは、道路の一定区間を歩行優先区域に指定する」(第18条)権限を持ち、地域住民及び関係専門家の意見を聞いて指定計画を確定・告示し、国は「予算の範囲内で歩行者優先区域の整備に必要な費用の全部又は一部を支援すること」(第18条各項)が可能である。歩行者優先区域における措置としては、警察署長による「自動車の一方通行等の通行制限、自動車運行速度制限、自動車の停車や駐車場整備の禁止」(第19条各項)等が挙げられる。一方、歩行安全施設の設置に関する措置の中には「自動車の速度低減施設や横断施設の設置、歩行者優先通行のための交通信号機等の自動車進入抑制策」(第21条各項)が含まれる<sup>11)</sup>。

なお「交通弱者の移動便宜増進法施行規則」(2013年3月23日、国土交通部令第1号)によれば「特別な交通手段」の利用対象者は、障害者福祉法施行規則第2条第1

---

11) 但し、交通利用に関する情報や手話・通訳サービス等の提供はもちろん、歩行者優先区域と歩行安全施設の設置及び歩行者優先区域における自動車の停車、駐車場整備の禁止、自動車進入抑制等の各種施策は我が国と比べかなり遅滞している。韓国の急速なモータリゼーションが道路環境整備を上回り、歩行者を軽視した自動車優先が当然視されるためである。幹線道路では歩行者用信号機の設置が不十分で、階段式の地下を通過して横断せねばならない場合が多い。特に韓国の生活道路は日本統治時代から朝鮮戦争期の狭隘な道路拡幅が進捗しておらず、駐車場は絶対的不足状態にある。そのため狭い道路の両側に駐車したり、走行する自動車を気遣いながら歩行する光景が随所で見られる。

項に基づく「1級・2級障害者でバス・地下鉄等の利用が困難な者」と「65歳以上でバス・地下鉄等の利用が困難な者」であり、交通弱者に準ずる者は「地方公共団体の条例で定める者及び交通弱者を伴う家族や介護者等」（交通弱者の移動便宜増進法施行規則第6条）となっている。

「移動便宜施設」の整備は、交通事業者に対する履行強制金の賦課・徴収を伴う是正命令でも担保できる。交通行政機関は同法第11条に基づく施設の設置等を怠った交通事業者に対し、「大統領令で定めるところにより、1年以内の期間を定めて移動設備を設置するよう命じ、又は第10条に基づく設置基準に合わせ移動設備の改善を命ずること」（第29条）が可能で、あらかじめ文書で戒告した後「是正命令を受け、是正期間内に履行しなかった者には、移動便宜施設の設置費用を考慮して3千万ウォン以下の履行強制金を賦課する」（第29条の2）規定がある。さらに是正期間内に履行しなかった者には「1千万ウォン以下の罰金」（第31条）が課せられ、その範囲は「法人の代表者や法人又は個々の代理人、使用人、その他の従業員」（第32条）にも及ぶのである。

ちなみに「移動円滑化」とは「移動に係る身体の負担を軽減することにより、移動の利便性及び安全性の向上に資すること」（第2条第2項）を指し、もっぱらハード面のバリアフリー化に重点が置かれる。交通行政機関には特定旅客施設内においてエレベーター、エスカレーターその他の移動円滑化のために必要な設備を整備する等の「公共交通特定事業」不実施に対する「実施命令」（第38条各項）のほか、交通事業者等が「旅客施設を新たに建設し、若しくは旅客施設について主務部令で定める大規模な改良を行うとき又は車両等を新たにその事業の用に供する場合等に生じる移動等円滑化のための旅客施設又は車両等の構造及び設備に関する基準設定や審査、命令」（第9条、第12条等）権が認められ、我が国と同様、公共交通事業者等による各種違反に対する罰則規定（第31条～第33条）が適用される。一方、国や地方公共団体の負担金を含む財政支援に関しては「財政状況等を考慮」した上で「予算の範囲内での財政措置」または「費用の一部を支援できる」（第14条）等とあり、予算措置を中心とする努力義務に止まる。

## 第2節 我が国の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」 との比較

身体的な移動制約者問題に関し、我が国では「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」（平成12年5月17日、法律第68号）が制定され、裁判規範性を有する法的根拠が付与された。その後、同法は「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（平成18年6月21日、法律第91号、以下、新バリアフリー法とよぶ）へ承継・廃止となっている。新バリアフリー

法は「高齢者、障害者等の自立した日常生活及び社会生活を確保することの重要性にかんがみ、公共交通機関の旅客施設及び車両等、道路、路外駐車場、公園施設並びに建築物の構造及び設備を改善するための措置、一定の地区における旅客施設、建築物等及びこれらとの間の経路を構成する道路、駅前広場、通路その他の施設の一体的な整備を推進するための措置その他の措置を講ずることにより、高齢者、障害者等の移動上及び施設の利用上の利便性及び安全性の向上の促進を図り、もって公共の福祉の増進に資すること」(第1条)を目的とする。「高齢者、身体障害者等」とは「高齢者又は障害者で日常生活又は社会生活に身体の機能上の制限を受ける者その他日常生活又は社会生活に身体の機能上の制限を受ける者」(第2条第1項)と定義され、韓国のように妊婦や乳幼児連れの者及び子供等までは明記していない。しかし、同法にいう障害者「等」には「身体障害者のみならず、知的障害者、精神障害者及び発達障害者を含む全ての障害者で身体の機能上の制限を受ける者は全て含まれる」との解釈(平成23年3月31日、総務省告示第1号)がなされ、交通政策基本法に定める「交通政策基本計画」(想定計画期間は2015年~2021年)の策定(第15条)に際し「高齢者、障害者、妊産婦等の円滑な移動」(第17条)に関する施策課題として「乳幼児を同伴する者等の円滑な移動促進のためのバリアフリー化等」<sup>12)</sup>が重視されている。このように、新バリアフリー法は「移動権」を認めてはいないものの、高齢者や障害者等の移動等の円滑化に関する斬新な法律として一定の評価が可能である。

なお、国と地方公共団体の財政支援について同法は、移動等の円滑化を促進するため「必要な措置を講ずるよう努めなければならない」(第4条、第5条)あるいは「国は……(中略)……必要な資金の確保その他の措置を講ずるよう努めなければならない」(第52条)との規定を前提に、具体的支援内容を個別条文に委ねている。例えば市町村による国道等に係る道路特定事業の実施に対する国の負担金、補助金及び交付金は市町村に交付(第32条)され、地方公共団体の助成には公共交通特定事業計画に係る地方債の特例(第30条)も認められる。但し韓国法と同様、基本的には努力義務に過ぎない。

## 第4章 「都市交通整備促進法」と交通秩序の整備

### 第1節 本法の目的と内容

本法は交通需要管理をはじめ、都市部における交通秩序の整備に関する韓国の代表的な法律である。すなわち「交通需要管理」を「交通渋滞を緩和するため、交通渋滞

---

12) 国土交通省総合政策局公共交通政策部資料「交通政策基本計画の策定に係るヒアリングについて」、2014年4月10日。

発生の主な原因となる自動車の通行を抑制し……(中略)……又は交通手段の利用者を他の交通手段に転換するよう誘導して交通量を分散、減少させることをいう」(第1条第7項)と定義し、原因者負担の原則に基づく渋滞多発地帯での「混雑通行料」(第35条第1項)や、渋滞を誘発する施設に対する「交通誘発負担金」(第36条第1項)等の徴収を義務づける。ちなみに我が国の交通政策基本法には、政府は「交通に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない」(第13条)とあるが、各個別法は予算措置が中心であり、徴収方式も目的税的な韓国法と異なる。

「都市交通整備促進法」は都市交通の円滑な整備と交通の利便性増進のため、国土交通部長官が人口10万人以上の都市または都市交通改善に必要と認める地域を「都市交通整備地域に指定・告示」(第3条)し、当該行政区域を管轄する市長(特別市長・広域市長・特別自治市長及び特別自治道知事を含む)と郡守は「大統領令で定めるところにより、20年単位の都市交通整備基本計画を樹立しなければならない」(第5条)と定めている。その際、同計画には道路・鉄道・都市鉄道等の広域交通体系の改善と交通施設の改善及び公共交通システムの改善、駐車場の建設及び運営、自転車利用施設の拡充、環境に優しい交通システムの構築に関する対応と共に、これ等の施策履行に必要な「投資事業計画」と「財源調達方案」(第5条)の策定が必要となる。

交通計画と都市計画は密接不可分の関係にあるが、同法は「都市交通整備基本計画」の策定に際し「都市・郡基本計画や道路整備基本計画との連携が確保されなければならない」(第6条の2)として関係機関との連携を求めている。「都市交通整備基本計画」は5年単位の「都市交通整備中期計画」(第8条第1項)に分化され、中期計画の段階的施行に必要な「年次別施行計画」(第10条第1項)として具現化する。これ等の計画を前提に国土交通部長官は「都市交通整備地域において都市交通改善のため必要と認められる場合、当該地域を管轄する特別市長・広域市長・特別自治市長・道知事又は特別自治道知事に対し、複数の地方公共団体間バス路線の新設・変更、バス共同運行の実施、交通産業従事者の労働環境改善、旅客自動車ターミナル、貨物ターミナル、停留所と乗り継ぎ施設の設置と運営、乗り換えの利便性増強、タクシー事業地域の拡大または縮小、その他都市交通の円滑な運行に必要な事項等を命ずること」(第13条第1項)が可能となるのである。市長や郡守も「公共交通機関の運営の改善のため必要な場合は、関係機関と協議の上、公共交通機関を運営する者に同様の事項を命ずる」(第13条第3項)権限を有する。

交通需要管理の実施主体は市長であり、「都市交通の運行を円滑化し、大気汚染を改善し、交通機関を効率的に利用するため、管轄区域内の一定の地域において……(中略)……交通需要管理を行う」(第33条第1項)とされる。主な内容は自動車の運行制限、混雑通行料の賦課・徴収、駐車場需要の管理、自家用乗用車の共同利用支

援、自転車利用の活性化に要する施設の拡充、交通量の分散・減少のため大統領令で定める事項等であり、同法に規定する事項以外については「条例で定めるところ」(第33条第2項, 第3項)に基づいて行われる。交通需要管理の方策を自動車の運行制限にみると「市長は、都市交通整備地域内の一定地域において自動車の運行を抑制する必要があると認めるときは、事前にその目的、期間、対象地域、自動車の種類、用途、使用目的、その他必要な事項を告示し、30日以内の期間を定め、自動車の運行を制限すること」(第34条第1項, 第2項)が可能となる。特徴的な事柄は、市長は「住民が自ら定めた曜日等、特定の日に乗用自動車を使用しない市民運動を奨励」し、国または地方公共団体も「市民運動に参加する住民に利益提供すると共に、同事業の活性化に寄与する事業者に対し、必要な行政的・財政的支援ができる」(第34条の2各項)とする住民運動等の奨励である。我が国の「交通政策基本法」は「国民の役割」として「国又は地方公共団体が実施する交通に関する施策に協力するよう努めること」(第11条)を規定し、最近の条例、例えば2013年に制定された「熊本市公共交通基本条例」(平成25年3月27日, 条例第20号)も「市が実施する施策に協力すること」及び「過度に自家用自動車(以下「自家用車」という。)に依存せず、公共交通を積極的に利用すること」(第6条)を「市民の責務」に定めた。けれども協力を求める程度に過ぎず、市民運動に対する支援にまで踏み込んだ韓国法は画期的と思われる。

市長は「混雑通行料徴収領域」を指定し、一定の時間帯に進入する自動車に混雑通行料を賦課・徴収できる。その際「混雑通行料の基本的な賦課基準と請求方法等は国土海洋部令で定め、徴収時間帯、賦課対象車の種類・用途、指定の解除や基準及び減免率等、施行上必要な事項は条例で定める」(第35条第5項)とされる。また市長は「都市交通整備の地域で交通渋滞の原因となる施設の所有者から毎年、交通誘発負担金(以下、負担金という。)を賦課・徴収」(第36条第1項)する権限を持つ。但し、施設の所有者が交通量低減努力を行う場合には「大統領令で定めるところにより、負担金を軽減できる」(第38条)反面、納付期間内に負担金を支払わないときは「加算金の賦課」(第40条第1項)が可能となる。混雑通行料は道路課金(Road pricing)の一種、交通誘発負担金は「懲罰的色彩」の強い原因者負担の原則に基づく経済的措置といえる。

市長は都市交通の円滑な運行と交通の便の増進のため必要と認める場合、都市交通整備地域内の一定の地域を「交通渋滞特別管理区域」に指定し、区域内において「大統領令に定める規模以上の施設と進入車両に対し、交通需要管理措置」(第42条第1項)を実施する。主な措置は混雑通行料の賦課・徴収と高額な交通誘発負担金の賦課・徴収、付設駐車場の利用制限命令、一方通行の実施、信号システムの改善等、「大統領令に定める通行環境の改善と公共交通機関の利用促進のための施策の実施」(第43

条)である。また、市長は周辺幹線道路に深刻な交通渋滞を誘発する大統領令で定める規模以上の施設を「交通渋滞特別管理施設」に指定し、「第43条に基づく交通需要管理措置」(第42条第2項~第5項)を実施する<sup>13)</sup>。

先述した「都市交通整備基本計画」の実施と都市交通の改善に不可欠な条件は当然、財源の確保にある。同法は「都市交通整備地域」を管轄する市・広域市・特別自治市・特別自治道が「地方都市交通事業特別会計」(第49条第1項)を設け、「交通施設の拡充と運営改善のための事業、都市交通に関連する調査・研究事業、交通手段のサービスの改善や公共交通機関の企業経営改善に資する事業、第33条及び第43条に基づく交通需要管理と各種措置の実施並びに道路施設や交通安全施設の改善に関する事業等の実施に使用する」(第49条第3項)と規定している。財源は「第35条に基づく混雑通行料と第36条に基づく交通誘発負担金、第60条第1項第3号の規定による過怠料、一般会計からの繰入金及び市交通関連収入」(第49条第2項)から構成される。特別会計の運用・管理に必要な事項は条例で定めるが、渋滞を誘発する自動車や一定の都市施設への課金を含む財源確保は、以下に述べる罰則の条文化と共に有効な施策であろう。交通影響分析・改善対策を実施しない事業者に対する「工事中止命令」(第24条第2項)に違反した場合は「5年以下の懲役または5千万ウォン以下の罰金」(第57条)、虚偽または不正な方法で第26条による交通影響分析・改善対策樹立代行者として登録した者等による違反が「2年以下の懲役または2千万ウォン以下の罰金」等(第58条各項)であり、第48条に基づく付設駐車場の利用制限命令に違反した者は「1千万ウォン以下の過怠料」(第60条各項)等の賦課となる。

## 第2節 我が国の財政支援策

都市交通整備に関する法律には「都市鉄道等利便増進法」(平成23年8月30日改正、法律第105号)等があり、都市計画分野と連関させた「都市交通整備促進法」とは目的が違うが、「都市の装置」としての交通施設整備を包含する「都市計画法」(平成26年5月30日改正、法律第42号)も存在する。しかし、我が国における交通整備に関する最も重要な課題は生活交通の維持に係わる法律と財政支援にあると見て過言ではない。従って本節では第2章第2節を補完する形で「地域公共交通活性化・再生法」に係わる諸事業と財政支援策について検討したい。

---

13) 各種交通需要管理措置が適正に行われているかに関しては疑問が残る。例えば、第48条は市長に特別管理区域における交通渋滞や特別管理施設による交通混雑緩和のため、特に必要と認められる場合は特別管理区域施設や特別管理施設所有者に対し「年間60日の範囲内で付設駐車場の利用制限を命ずる」利用制限命令権を発動できる。しかし、韓国の自動車普及速度は駐車場の整備を遙かに上回っており、路上駐車が常態化する中で、付設駐車場の利用制限はむしろ交通渋滞を加速しかねず、利用制限は十分にはなされていないようである。

生活交通を維持・確保するための国の財政支援策は、不十分ながら徐々に整備されつつある。同法に基づく2011年度創設の「地域公共交通確保維持事業」は、生活交通の存続が危ぶまれる地域での最適な移動手段の提供と駅のバリアフリー化等、移動に当たっての様々な障害の解消を目的とする。補助対象は離島航路やバス、地域鉄道等の生活交通である。「地域公共交通バリア解消促進等事業」は、バリアフリー化や制約の少ないシステムの導入等と、移動に当たっての様々な障害の解消等を図るために実施する事業である。当該事業は公共交通機関における高齢者・障害者等の移動に係る利便性及び安全性の向上と促進等を図る「バリアフリー化設備等整備事業」と、バリアフリー化されたまちづくりの一環として制約の少ないシステムの導入等、地域公共交通の利用環境改善を促進するための「利用環境改善促進等事業」及び安全な鉄軌道輸送確保のため、鉄軌道事業者が行う安全性向上に資する設備整備等を支援する「鉄道軌道安全設備等整備事業」<sup>14)</sup>の3事業に分けられる。この内「利用環境改善促進等事業」は、鉄軌道事業者による低床式車両の導入や停留施設の整備等に必要経費の1/3を上限として補助金を支出するもので、12年度に6事業者を対象に交付された。「鉄道軌道安全設備等整備事業」に対しては12年度85の鉄軌道事業者が補助を受けたが、13年度以降は上下分離等、事業構造の変更で経営の改善を図る「鉄道事業再構築事業者」への補助率を1/3から1/2に拡充し、財政状況の厳しい地方公共団体が支援する場合は費用相当分を国が充当できる措置が採られた。両方共に税制上の特例措置として固定資産税の減免を受ける。

一方、地方公共団体の支援については、独自の判断で行う固定資産税の減免措置のほか、固定資産税相当額の補助、国の補助制度への協調補助等、多様な支援がなされる。生活交通の実情は過疎地域等で最も深刻であるが、「過疎地域自立促進特別措置法」(平成26年3月31日改正、法律第8号)の「国及び地方公共団体は、過疎地域における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)規定に基づく事業に要する「過疎対策事業債」(第12条第2項)は、地方公共団体の財政難に対する特別措置の一種で、10年度以降は交通通信体系の整備等のソフト事業も対象<sup>15)</sup>となった。元利償還率の70%を普通地方税として措置することで、過疎地域に指定された地方公共団体の負担軽減に資する措置<sup>16)</sup>である。

14) 「地域公共交通確保維持改善事業費補助金交付要綱」, 最終改定平成26年5月21日, 国総支第12号, 平成26年3月28日, 国鉄都第131号, 国鉄時第397号, 国自旅第619号, 国海内第93号, 国空環第94号, 第2条各項。

15) 総財務第143号 平成22年4月22日, 各都道府県知事宛 総務大臣通知「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律の施行に伴う過疎対策事業債(ソフト分)の取扱いについて(通知)」。

16) 地域鉄道の再生・活性化等研究会報告書『観光とみんなで支える地域鉄道』国土交通省鉄道局・観光庁, 平成25年6月。

このように、生活交通の維持に対する国と地方公共団体の諸事業と財政支援策は、「規制緩和」一辺倒の政策を採り続けた従前では考えられない意義を備えている。しかし、各種対応は路線の縮小・廃止を余儀なくされるに至った生活交通の全国的規模での衰退と、看過できない水準まで拡大した地方経済の疲弊状況を受けた結果である。今後は一層の制度的・財政的支援の充実が求められる。

## おわりに

紙数の関係で韓国「交通基本法案」と我が国の「交通政策基本法」の比較検討ができなかったが、韓国法の特長は基本法がなくとも個別法の中に「移動権」が明記または事実上是認されていることである。しかも「交通政策基本法」には裁判規範性を見いだせないが、韓国法の場合は必ずしも個別法に委ねず、基本法案の中に明文化してある。これ等の分析は財源問題と共に今後の課題としたい。

なお、本稿の執筆に当たっては熊本学園大学附属海外事情研究所の2013年度研究助成を受けた。感謝の意を表する次第である。



## Traffic Laws and Freedom of Movement in South Korea: Comparison with traffic laws in Japan

Masatoshi KAGAWA

### Abstract

Laws in South Korea are often enacted for the benefit of the government party in power, and revisions, revocation and non-compliance are rampant. This is true for traffic laws as well, and the Basic Transportation Bill supporting “freedom of movement” which received much attention from Japanese authorities has recently been rescinded by the Park Administration.

Transportation policies have also changed. Iregardless of need, the Korean government announced in May 2013 that the Korean Rail Foundation (KORAIL) would be privatized and reorganized in a stock holding format. However, this move was greatly criticized by labor unions and the general public, and has not shown progress since the spring of 2014.

Even so, various statutes and laws deal with the many problems surrounding public transportation in a progressive and innovative manner. The present study focuses on the most representative transportation laws, discussing their purpose and content and comparing them with laws in Japan.