

交通基本法案の立案における基本的な論点について  
(案)

平成 22 年 12 月

交通政策審議会・社会資本整備審議会

交通基本法案検討小委員会

## はじめに

交通政策審議会及び社会資本整備審議会は、平成22年10月8日付けで国土交通大臣より「交通基本法案の立案における基本的な論点について」の意見を求められた。これを受け、両審議会に交通基本法案検討小委員会を設置し、合同で審議を行った。

基本的な論点について検討するため、まず、交通をめぐる状況及び交通に対する基本的な認識について整理を行った。その上で、主要な論点である移動権及びその他の論点（まちづくり等との関係や関係者の責務）について審議を行った。

この報告書は、これまでの検討結果を踏まえ、交通基本法案検討小委員会として取りまとめたものである。

## 1. 交通をめぐる状況及び交通に対する基本的な認識

### (1) 我が国の交通をめぐる状況の認識

わが国は大きな転換期にさしかかっている。以下に述べるとおり、少子高齢化・人口減少、地球環境問題の深刻化、国際競争の激化という三つの大きな流れが社会に及んできている。これらの変化は社会の有り様を根底から変え、未知の時代の到来をもたらしていると言っても過言ではない。交通は人やモノの交流・交易を支え、経済活動や社会活動の礎となってきたが、このような時代の節目においては、交通が果たすべき役割についても大きな変化が生じている。このような転換期におけるわが国の交通に関する施策の基盤となることが期待されるのが「交通基本法」であると考えられる。

#### ① 少子高齢化・人口減少

2010年時点でわが国の高齢者（65歳以上）は人口の23%を占めている。2030年には32%、2050年には40%に達すると推計されている。地方では全体の人口が減る中で高齢者数はむしろ増加する傾向にあり、都市でも地域によっては高齢化率が5割を超える地区が顕在化してきている。急速な高齢化は、移動制約者の大幅な増加をもたらすこととなる。

人々の移動は徒歩、自転車、自動車、鉄道、船舶、航空等の交通手段が担っているが、公共交通については、これまでは主として民間の運輸事業者に委ねられてきたため、採算のとれない地域では撤退・減便に歯止めがかからない状況となっている。これらの地域においては交通サービスの確保が差し迫った問題となっている。

また、人口減少下で地方公共団体は公共サービスや公共施設を集約させ

るなどの、効率的な都市運営が必要となっており、まちづくり、地域づくりの観点からも対策が求められている。

さらに、高齢化と相まって、ユニバーサルデザイン化のニーズが一層高まってきており、交通施設のバリア解消に向けた段階的かつ継続的な発展（スパイラル・アップ）が必要とされている。

## ② 地球環境問題の深刻化

地球は、増加する温室効果ガスの影響により既に気温上昇が進んでいる。これにとどまらず、今後、海面水位の上昇や異常気象の頻発が懸念されるとともに、気候変動が大幅な経済損失をもたらすとの予測もなされている。

わが国は全ての主要国による公平かつ実効性のある国際的枠組みの構築と意欲的な目標の合意を前提として、2020年までに1990年比25%削減を目指すことを表明し、国内においては、現在国会で継続審議中の地球温暖化対策基本法案において交通関連施策が位置づけられている。また、京都議定書後の国際的な枠組みについても、現在、政府間で協議が進められている。このような中で、今後の取組みにおいて、CO<sub>2</sub>排出量で約2割を占める運輸部門も適切な貢献が必要となろう。

## ③ 国際競争の激化

国際競争が激化する中で、わが国経済は長期にわたり低迷している。また、経済がグローバル化する中、世界、特にアジアにおけるわが国の存在感が希薄化することが懸念されており、これに対応する一つ的手段として交通のあり方が問われている。こうした激化した国際競争において他国に凌駕されずに、我が国がその地位を保持し、向上させていくためには、国際交通・物流の基盤を改善していただくだけではなく、国際競争力の源泉であるわが国の経済力や生産性に直接かかわる国内交通の高度化が求められている。このため、わが国産業の競争力向上のためには、東アジア、さらに、世界全体を見通した大きな交通・物流ビジョンが必要と言える。

また、観光も戦略的な分野である。観光産業の発達、地域経済への波及等の経済面のみならず、国際相互理解の増進の観点からも重要であり、また、豊かな暮らしや文化をはぐくむ基盤となるものでもある。交通と観光は表裏一体の関係にあり、観光政策と連携のとれた交通政策の推進が必要と言える。

## (2) 交通に対する基本的な認識

交通基本法は、言うまでもなく「交通」に関する基本法であるが、まず、この「交通」について考えてみたい。

交通とは、人又はモノが空間を移動することである。交通は、人又はモノ

ノの移動のため、自動車、鉄道車両、船舶、航空機等による輸送サービスを受け、又は、自らこれらの輸送機器を運転・操縦する場合にとどまらず、徒歩や車いすにより移動を行う場合を含む広い活動である。

このような交通は、多くの場合、まず移動によって達成されうる何らかの経済的又は社会的な目的があり、その目的の実現のための手段として時間や費用をかけて利用されるものである。また一方では、散歩、サイクリングやドライブ、クルーズなど移動することそれ自体が目的である交通もありうる。

しかし、交通の意義は、このような経済活動の基盤、また、社会活動の基盤として、移動手段の機能を担うことに尽きるのであろうか。交通基本法案の立案における基本的な論点を考えるに当たり、これまで交通が果たしてきたより根源的な意義に思いを致したい。

すなわち、交通は、人類の歴史において、単なる移動手段にとどまらず、それを通じて人類の文化の発展を支えてきた。人は、人の交流を通じて、また、モノの交易を通じて、文化を構成する知恵や技術などを豊かにし、また、向上させることで、人類の繁栄に寄与してきた。この意味において、人にとって交通は、単なる手段にとどまらず、このような活動の場としての社会に参加することを可能とすることと相まって、人が人間社会において文化的に、また、未来に向かって創造的に生きていく活力の源泉であると言える。

一方で、交通がこのような意義を十分に発揮しうるためには、交通にかかわる多くの関係者が、このような意義について十分認識して、それぞれの役割を果たしていくことが必要である。利用者についても、公共交通のサービスを利用し、また、自ら道路などを利用する場合において、交通が担うこのような意義について十分認識し、他の利用者、運輸事業者、施設管理者等の関係者と協働しつつ、常に利用しやすいより良いものとする努力を継続していくことが求められる。

交通のこのような意義について、交通基本法案自体にどのように反映するかについては、法制上の検討が必要であるが、その策定作業に際しては、交通のこのような意義を十分尊重しつつ進めることを期待する。

### (3) 基本的な認識を踏まえた問題意識

以上のような2つの基本的な認識を踏まえるならば、わが国の交通に関する施策の基盤たるべき交通基本法においては、人の活力の源泉たるべき交通が、このような大きな転換期において、経済活動及び社会活動の基盤としての人やモノを移動するというその機能を、どうすれば十全に発揮することが確保できるのか、ということが大きな課題となる。

このような課題に対しては、従来の交通に関する行政の視点や進め方が

このような転換期にふさわしいかどうか、否、むしろ、積極的にこのような転換期に対応して、どのような行政の視点や進め方が求められるのかが問われるべきである。

そのような問題意識からは、従来の輸送行政の対象が運輸事業者に過度に集中しすぎていたのではないかと、という指摘に留意する必要がある。もちろん、従来の輸送行政は、運輸事業者に対する行政に止まるものではなく、ユニバーサルデザイン化など利用者の視点に立っての行政も進められてきている。しかし、輸送行政の対象としては、多くの場合、運輸事業者に限られており、各種の行政資源の多くも運輸事業者を対象とした行政に投入されてきたという面は否めない。

近時、「利用者目線・国民目線」の行政ということが言われる。交通の分野においてこの考え方をどう捉えるべきかについては3.(1)において改めて述べるが、交通の分野においても、このような視点への転換を行った上で、人やモノの移動という機能に係る交通に関係する施策を、運輸事業者の区分に応じた縦割りの事業行政ではなく、それぞれの交通手段の特性を活かすことを前提とし、交通に係る各種課題に適切に対応できるよう、また、まちづくりなどの課題を受けとめつつ、総合的かつ計画的に進めることが求められていると考える。

2. 及び3. においては、このような視点への転換に当たっての主要な論点である移動権及びその他の論点（まちづくり等との関係や関係者の責務）に重点を置いて審議を行ったものである。

## 2. 移動権について

### (1) 移動権が問題とされる背景

利用者目線・国民目線の視点への転換を進める上で、まず、第一に議論すべき論点は、交通基本法案において「移動権」をどう考えるかという問題である。

交通に関する「権利」について規定している事例として、フランス国内交通基本法が知られている。同法は、1982年に制定されて以来数度の改正を経ているが、現在の交通権に関する規定は、人の移動のみならず、物の輸送や交通分野の情報提供を含む幅広い分野をカバーし、その要旨は、

- ・ 国内交通体系が充足すべき要求は、安全・環境問題を尊重しつつ、交通機関を選択する自由等とともに、移動制約者を含む全ての利用者の持つ「移動する権利」を実現することにより、満たされること。（第1条関係）
- ・ 「交通に関する権利」は、交通機関・その利用方法についての「情報を受ける権利」を含むこと。（第2条関係）

となっている。

上記の規定は、権利を直接保障しているのではなく、その実現を目指すものであるとの解釈もある。いずれにしても、フランス国内交通基本法以外には、欧米の主要国において「移動に関する権利」を規定している事例は見当たらないが、我が国の交通基本法案における「移動権」の取扱いを考える上では、特に、地域における生活に密接な関わりのある交通（生活交通）の確保維持の問題及び高齢者、障がい者等の移動に係るユニバーサルデザイン化に関する論点がある。

#### ① 地域における生活交通に関する論点

日常生活のなかで交通は通勤、通学、業務、買い物、通院等に不可欠な機能を果たしているが、本格的な高齢化社会が到来しているなかで、公共的な交通手段に対するニーズは高まっていると言える。

しかし、地方では、地域公共交通が崩壊している状況にあり、住民にとっての生活交通は危機に瀕している。例えば、路線バスは地方の人口の集積していない地域では平均5割程度の採算しかとれないため、年間延べ2000kmに及ぶ運行系統が廃止されている。問題なのは、このような地域在住の高齢者数は増加の一途をたどっていることである。

路線バス以外にも問題が起きている。地域鉄道も過去10年間に635kmが廃線となり、また、離島の住民にとってはライフラインとも言える離島航路・航空路の採算性は悪化する一方である。

各種の調査によれば、日常的な生活活動や活動の場に関するニーズとして、地方では公共交通が不便であることや各種の施設が集積していないことへの不満が強い。この他、都市では道路の渋滞の問題について、地方では、雨や雪などの気象条件による運転の危険や救急搬送時における道路の確保などの課題が指摘されている。また、離島では本土・本島との間の高い交通費負担などが問題とされている。

#### ② 高齢者、障がい者等の移動に係るユニバーサルデザイン化に関する論点

2000年の「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」及び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」の制定もあり、この10年間におけるバリアフリー化の変化について、交通に関しては「利用しやすくなった」との評価が過半数を超えている。しかし、高齢者、障がい者等が、駅、鉄道、バス、バス乗り場などの旅客施設や車両等の利用において困ったことがある、あるいは利用できないとの声が依然としてあることから、一層のユニバーサルデザイン化を進め、自立と共生の理念の下、国民誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合う「共生社会」の実現に向けて交通分野も貢献し

ていくよう取り組む必要がある。

以上のような移動手段の確保が十分ではないという状況にかんがみ、これらの論点を踏まえ、交通基本法案において「移動権」を保障することについて、どう考えるのか、ということが問題となる。

(2) 交通基本法案において「移動権」の保障を支持する、との考え方

本小委員会において提起された、交通基本法案において「移動権」の保障を支持する、との考え方は次のとおりである。

- ・ 生活交通の貧困・危機的状況に対応するため、豊かな生活の質を規定する基礎・土台として、すべての人と環境に優しい公共交通の重要性が高まっており、社会インフラとして公共交通を位置づけ、まちづくり・地域づくりと交通権保障との両輪で、だれもが安全で安心して移動できる豊かな社会を実現することが切に望まれる。高齢化及び運輸事業の規制緩和が著しく進展し、他方市町村合併の進展等々で、地域住民の移動制約者が急増している。今や交通権の概念を豊かなものとし、その保障を確保する交通基本法制定の気運は熟している。
- ・ 交通基本法では「移動権」よりも、物流や情報提供を含めた現代社会の交通として「交通権」の用語を採用することが望まれる。「交通権」とは国民の移動する権利であり、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人権と定義される。憲法上保障された基本的権利を実質的に保障するものとして国及び自治体は国民・住民の交通権を保障する義務を負う。
- ・ 移動権を位置づけないと、大本のところで必要な措置が講じられない人が出てくる。移動権がない現状では、困っている人が移動を求めることに対し、「それは無理だ」と社会が容認してしまっている。「移動権」ということばで移動手段へのアクセスを定義すべきと強くは言えないとしても、移動は単に何かの目的を達成するためのものではない。人は元来移動する社会的な動物であり、移動は、それを伴う目的とは別に人の生き方を保障する面がある。
- ・ 移動権という呼称で法定することの当否は別にして、現状における交通手段別の発想による事業法のアプローチを根底から見直し、利用者目線とする契機となる可能性がある。そのため、プログラム規定としてではなく、より具体的な権利として法定することを考えないと実効性がないのではないか。

### (3) 「移動権」又は「移動権の保障」に関する問題点

「移動権」又は「移動権の保障」に関する問題点としては、以下のとおり、法制論、行政論、社会実態論の3つの観点からの考え方が示された。

#### ① 法制論

- ・ 個々人の請求権としての法的な権利を保障しようとする場合、どのような人が、どのような場合に、どの程度の給付を受けることができるのか等、権利の具体的な内容が法令で定義される必要がある。個々人の移動に関するニーズは、移動目的、個人の属性、地域の特性等の観点から千差万別であり、現時点においては、権利の内容についての国民のコンセンサスが得られているとは言えない状況にある。
- ・ 過去において鉄道の運賃格差や路線の廃止に係る措置が、交通権に照らし適法であるか否かが争われた訴訟においては、判例は原告適格を欠くとの理由でその主張を退けている。また、地方公共団体によるホームヘルプサービス事業の廃止が、「すべて障害者は、個人の尊厳が重んぜられ、その尊厳にふさわしい生活を保障される権利を有する」旨を規定した障害者基本法第3条等の規定に抵触するか否かが争われた事案において、判例は、同規定は「障害者福祉における国及び地方公共団体の基本的な理念を述べているに過ぎず、……同規定から直ちに被告の具体的な義務が生じるものと解することはできない」としている。

#### ② 行政論

- ・ 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。
- ・ 地方公共団体が集約型の都市・地域づくりを指向しようとする場合、現在の居住地や各種施設の立地を前提として移動権を保障してしまうと、居住地や事業所の立地の変更を伴う施策の推進に障害が生じるおそれがある。
- ・ 具体的請求権としてはさておき、プログラム規定或いは抽象的な権利とした場合にも、各地において争訟の発生や交通の現場での混乱がもたらされるおそれがある。

#### ③ 社会的実態論

- ・ 権利として保障することが移動権の保障が求められる背景にある課題に対応するための最適な方法かと言えば、疑義がないとは言えない。例えば、



欧州では一般に公共交通における公共部門の役割が大きいですが、交通権規定のあるフランスがそのような規定のないドイツ等よりも交通サービスが充実しているとは言い切れないのではないかと。

- ・ 本来交通は利用者、運輸事業者等の関係者が協働してより良いものに創り上げていくべきものであり、「権利」として定めることは、当事者間に対立意識を生じさせ、かえって「新しい公共」などのわが国が大事にしてきた構図を崩し、サービスの向上の妨げになる可能性もある。
- ・ 移動はそれらを伴う目的を達成する手段としての一面もある。移動が目的とする活動機会を保障するための施策を講じるに当たっては、移動という手段にとらわれることなく広い視野の下で多面的に検討することが重要である。このためにも、移動でしか実現できないものとそれ以外の方法で可能なものとを適切に判別することが大事である。また、権利と義務は表裏の関係にあり、権利のみを取り上げるのは問題である。

#### (4) 本件に関する交通基本法案における取扱い

これまでの交通基本法に関連する複数のパブリックコメントの結果や、今回の審議の一環として地方公共団体、運輸事業者、各種団体等に対して実施したアンケートによれば、移動権については更に検討が必要であるとす意見が過半数を占めている。

以上を総合すると、交通基本法案に文字どおり「移動権」若しくは「移動権の保障」と規定することは、現時点では、時期尚早であると考えられる。

ただし、移動権を文字どおり権利として規定するのは時期尚早だとしても、「移動権」について論じること自体が交通というものを考えるための良いきっかけとなっており、また、それが求められる背景には移動に関する差し迫った問題がある。このため、交通基本法案の基本理念及び基本的な施策として、地域における生活交通の確保維持の問題及び高齢者、障がい者等のもとより、すべての人々の移動に係るユニバーサルデザイン化の推進の重要性について規定することを求めたい。さらに、交通基本法に基づき交通に関する基本計画を定める場合には、同計画に基づき、例えば、市民の生活活動や交流を達成するために利用可能な交通サービスの提供を多様な交通手段の最適な組合せにより対応することや、高齢者、障がい者等の移動制約者に対する移動円滑化に向けて、段階的かつ継続的に関連施策を充実していくことを期待する。

### 3. 「利用者目線・国民目線」への視点への転換に当たってのその他の論点

#### (1) 交通の分野における「利用者目線・国民目線」の考え方

1. (3) において述べたとおり、大きな転換期における行政の視点のあり方として「利用者目線・国民目線」への転換の必要性について述べたが、交通の分野においては、この視点は次の2つの面から考えていく必要がある。

##### ① 従来の行政の視点の是正

交通は、徒歩、自転車、自動車、鉄道、船舶、航空等による交通手段により構成されており、利用者の自由な選好を踏まえつつ、これらがその特性に応じて役割分担することで交通体系が構築される。このような利用者の立場に立てば、出発地から目的地までを通じ、交通手段に係わらず利便性の向上を一層重視し、また、徒歩、自転車なども含めた各種交通手段の最適な組合せ（ベストミックス）を確保し、持続可能な交通体系を構築するという視点が重要である。

この点について言えば、このための施策は、適切な輸送サービスの提供を確保するための輸送行政にとどまらず、交通インフラの整備や運行（航）制御管理などを含め多様であるが、このうち輸送行政については、従来の運輸事業者に対するいわゆる「許認可行政」を基調としてきたことがあり、需給調整の廃止等の規制緩和後においても、行政の対象としては、運輸事業者に過度に集中しすぎていたのではないかと、という指摘がある。前述のとおり、従来の輸送行政も、運輸事業者に対する行政に止まるものではないが、行政の対象が運輸事業者を中心としていたことは事実であり、それに対する批判として、いかなる交通サービスが提供されるべきかについて、サービスを提供する側の視点ではなく、サービスを利用する側の視点で再検討すべきとの視点から「利用者目線・国民目線」ということが言われているものであろう。このような指摘・批判については、現下の転換期における行政のあり方としては十分に耳を傾け、適切に対応する必要がある。

一方で、利用者が移動の手段を求め、それに対する交通サービスの提供を行う主体である運輸事業者が活動する場、すなわち「市場」を考えた場合、利用者と運輸事業者とは共に重要な役割を演じることになる。このように交通サービスの提供が行われている場を「市場」として捉え、この「市場」におけるより良き交通サービスの提供・享受という観点から、有効に機能しているかどうかを考えながら総合的な施策を展開していく必要がある。

さらに、このような「市場」における直接の利用者のみならず、そのような交通サービスが提供される「市場」が機能していることを前提に営まれる各種の経済活動・社会活動があることを考えるならば、直接的な利用者にとどまらず、「市場」に位置づけられていない外部経済を含め、より

広い国民の立場や公共の福祉についても、同様に考慮されるべき視点となる。「国民目線」については、さらに輸送事業者が撤退した場合など、「市場」が十分機能しえなくなった場合における移動の機能の確保をどうするかといった面や、運輸事業者の規模による「市場」の歪みが生じている場合にどのように対処するのかという面からも、交通分野の行政のあり方が検討されることが必要である。

## ② 行政の進め方における視点の反映

①の行政の対象としての問題にとどまらず、行政を進めるに際して、利用者・国民の声を十分に反映できていたか、という問題がある。行政対象として運輸事業者が中心に置かれる輸送行政の場合には、現状の把握についても運輸事業者からの情報を元にして、輸送サービスの現状を把握しており、「市場」全体を十分に把握できていなかったのではないかと考えられる。

また、輸送行政以外の交通行政を含め、利用者以外の国民や市民の観点からの各種政策課題との関係を整理しながら、行政を進めるべきである。

したがって、今後の行政を進めるに当たっては、それぞれの分野において、利用者や国民の声に積極的に耳を傾け、また、「市場」全体を把握していく取組みを進めていき、例えば利用者が享受できるサービスの水準を客観的に評価するなどによりサービスの改善を図っていくとともに、(2)に述べるもののほか、広く交通に係わる多様な政策課題への対応と一体的に交通行政に取り組んでいくことが、「利用者目線・国民目線」への視点の転換の今一つの要素として必要である。さらに、地域における交通に関しては、利用者や関係者が、地域の交通に関して協議する「場」へ参加し、移動の機能について「ともに考え・ともに維持する」という協働の場を構築していくことが求められる。

## (2) 「利用者目線・国民目線」の視点への転換に当たって特に問題となる論点

本小委員会では、「利用者目線・国民目線」の視点への転換に当たって特に問題となる論点として、まちづくり、地球環境問題及び観光立国推進との関係、並びに関係者の責務について検討を行った。

### i) まちづくり、地球環境問題、観光立国推進との関係

#### ① まちづくりとの関係

近年、都市の開発、道路網の整備等が進み、郊外における住宅地や大規模小売店舗の立地が進む地域がでてきている反面、まちの拡散に伴う中心市街地の空洞化、公共交通の衰退等の歪みが生じてきた。また、人口減少・

財政悪化が進展するなかで居住地が拡散したままの状態では、都市のサービス低下や都市経営のコストの増大を招くといった問題も生じてきている。さらに、まちの拡散は、人口の集積している地域に比べて相対的に高い環境負荷をもたらすとの指摘もある。

このような問題に対応するため、可能な限り市街地を拡散させず、居住地や都市機能の集積を図り、徒歩や公共交通により日常的な移動ニーズが充足されるいわゆるコンパクトシティの形成を指向すべきとの方向性が打ち出されている。その一環として、公共交通のあり方も含め地域のまちづくりに責任を負う地方公共団体にとって、交通や土地利用を含んだ一体的・総合的な取組みを行うことが一層重要になってきている。また、過去の社会資本整備審議会答申でも指摘されているところであるが、まちづくりの一環として公益性の範囲内で税その他による財政的支援等を公共交通に関して行うことが必要である旨を改めて明確に示すことが求められている。

このため、交通基本法の立案にあたっては、まちづくりの観点から、交通施策を推進する方向性を示すとともに、交通のあり方についての住民理解を前提に、市場の中で提供される交通サービスとの調和に配慮しつつ、まちづくりへの運輸事業者の協力体制の確保をする方向性の提示が期待される。例えば、まちづくりにおける公共交通の位置付けについての住民や利用者の理解や、行政と運輸事業者間の役割分担等に関する関係者による連携・協働の場を設けることなどが考えられる。

交通基本法にはこうした理念と基本的な施策を盛り込み、今後、具体的な仕組みづくりを含め、関係者が連携して取り組んでいくことが期待される。

## ② 地球環境問題

わが国における2008年度の総CO<sub>2</sub>排出量約12億トンのうちの19%の約2.35億トンを運輸部門が占めており、その約6割が旅客輸送、約4割が貨物輸送からの排出量となっている。2008年度の状況を1990年度と比較すると、自家用乗用車からのCO<sub>2</sub>排出量の増加に伴い旅客輸送部門からのCO<sub>2</sub>排出量は29%増加しているのに対し、貨物輸送部門からのCO<sub>2</sub>排出量は自家用トラックから営業用トラックへの転換による効率化、長距離における鉄道・海運の活用等により約14%低下している。ただし、旅客輸送部門でも、2001年度以降は、自動車の燃費の向上、公共交通の機関分担率の上昇等により減少に転じ、CO<sub>2</sub>排出量は2008年度にかけて11%減少している。

現在、政府では、全ての主要国による公平かつ実効性のある国際的枠組みの構築と意欲的な目標の合意を前提として、2020年までに1990

年比25%削減を目指すことを表明している。これを含めた中長期目標の設定や基本的な施策について地球温暖化対策基本法案が国会に提出され、継続審議の状況にある。同法案には基本的施策として、省エネ機器の普及促進、エコドライブ、道路交通の円滑化の推進、モーダルシフト（鉄道及び船舶による貨物輸送への転換）等物流効率化、公共交通の利用促進などの交通関連の施策も含まれているが、いずれも国民一人一人の暮らしにかかわる取組みである。

京都議定書後の国際的な枠組みに関しては、2010年11～12月に開催された気候変動枠組条約第16回締約国会議（COP16）では、「コペンハーゲン合意」に基づく2013年以降の国際的な法的枠組みの基礎になり得る、包括的でバランスの取れた決定が採択された。今後は、COP17に向け、COP16での合意内容を基礎とした交渉を続けることとなるが、内外における地球環境問題に関する枠組みが調整されていく中で運輸部門においても適切な貢献が必要と考えられ、交通基本法案において基本理念及び基本的な施策として運輸部門の地球環境問題への対応の方向性を明記すべきである。

### ③ 観光立国推進

近年、観光立国推進は成長戦略の一環として積極的な取組みが行われている。国内の旅行消費額は23.6兆円に上り、生産波及効果はその2倍を超えている。観光の地域経済に及ぼす効果にも期待が寄せられている。

また、観光の語源は「国の光を観る」（易経）にあるとされている。そして、国や地域を見る（観る）ことは、その国や地域の人々に誇りを与え、幸せを感じ取ることに繋がるとされている。その意味で、観光は単に成長戦略といった経済政策の一翼を担うだけでなく、地域に住まう人々とそこを訪れる人々の交流を通じて豊かな社会を形成していく営みでもある。

観光は、日常生活圏を離れ、さまざまな地域を訪れることから始まる。その意味で、交通と観光は表裏一体の関係にあり、交通の利便増進は、即ち、観光の振興に資すると言える。この場合、日本の居住者にとっての国内旅行や海外旅行におけるニーズと、訪日外国人旅行者にとってのニーズは当然のことながら異なる。したがって、利用者目線・国民目線の視点への転換を図る上で、顧客たるそれぞれの旅行者のニーズを的確に把握しながら、交通手段に係わらず交通ネットワークの充実、低廉な交通サービスの充実等に取り組むことが期待される。特に、訪日外国人旅行者からは、表示の問題や乗車券の購入等に関する要望が寄せられているところであり、重点的に取り組んでいく必要がある。

このような観点から、交通基本法の立案に当たっては、観光の視点からみて交通分野で取り組むべき方向について、基本理念や基本的な施策に盛

り込むことが適当である。

## ii) 関係者の責務について

交通については、関係する主体は、利用者、運輸事業者、施設・運行（航）制御管理者、地方公共団体、国等多様であり、かつ、複雑である。また、それぞれの主体が関与する交通の分野も、地方公共団体の範囲内にとどまる地域的な交通、複数の地方公共団体にまたがる広域的な交通、国全体にかかわる幹線交通、或いは、世界に開かれている国際交通が併存し、これらが相互にネットワークでつながっている。人とモノでも異なった取扱いが必要である。このように、分野によって関係者の関与の度合いも異なってくる。

一般に、基本法における関係者の責務に関する規定は包括的な書きぶりとなっている。したがって、交通基本法案における関係者の責務規定も同様の考え方で具体的な規定内容の検討が行われるものと思うが、交通に係る上述のような多様性、重層性を念頭において整理が行われる必要がある。また、交通に特有の問題として、多様な関係者が連携・協働することが不可欠であるので、是非ともその趣旨を明記することを求めたい。

## おわりに

この報告では、「利用者目線・国民目線」の視点への転換に当たっての主な論点である移動権及びその他の論点（まちづくり等との関係や責務）についてとりあげたが、国際交通、幹線交通、物流、交通に関する技術その他の分野については、交通基本法に基づく交通に関する基本計画の策定に向けて、今後、更に検討すべきである。なお、交通に関する基本計画の策定にあたっては、交通に関する施策と社会資本の整備は、それぞれの効果を最大限発現するためには車の両輪として一体的に取り組むことが重要であることから、現在、社会資本整備審議会計画部会及び交通政策審議会交通体系分科会計画部会において見直しの議論が進められている社会資本整備重点計画との連携を図るべきである。

最後に、国土交通省においては、本報告で述べた意見を踏まえて交通基本法案の立案を進めるべきである。ただし、基本法は方向性を示す枠組みである。法律が制定された暁には、同法に基づく交通に関する基本計画はマスタープランとなるものであり、その策定を踏まえ、法制、助成制度を含め、行政運用の的確な対応が望まれる。