

高齢社会のフロンティアで考える交通基本法

—移動権への期待と不安—

谷本圭志
TANIMOTO, Keishi

博(工) 鳥取大学大学院工学研究科社会基盤工学専攻教授

1—はじめに

国会への提出を目指し、交通基本法の検討が進んでいる。2010年6月においては、「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方(案)」が国土交通省から出され、そこに記されている意見募集の結果概要からも法制化には肯定的な意見が見られる。筆者自身は、地方や過疎地域の様々な市町村で路線バスを中心とした公共交通の計画に携わってきたが、新たな制度的枠組みの必要性を感じて久しく、そこに風穴があくのではと期待している。とりわけ、交通基本法の重要なキーワードである移動権がどのような形で位置付けられるかについては大きな関心を注いでいる。ただし、期待と不安が錯綜しながらである。

高齢化率が50%に近い市町村も存在する高齢社会のフロンティアで公共交通の計画に関与していると、「移動」に焦点を当てすぎた法制化の議論をもし行っているのであれば、それには少なからずの懸念を覚えざるを得ない。筆者は法制化の議論を周囲から眺めているにすぎないため、思い違いもあるかもしれないが、以下では、路線バスを代表とした日常生活を支える公共交通に限定し、いくつかの要点について若干の私見を述べたい。

2—どのような目的の移動を保障するのか

現代社会においては、人々が日々の生活を営む上で居住地から遠方の施設への移動を必要とする場面が多くなっている。移動する目的は多種多様であり、高校に行く目的、買い物に行く目的、外食に行く目的など様々な目的がある。移動権を認めることの狙いは、このような多種多様な目的=活動を可能とすることであろう。

上記のように、移動の目的には様々なものがあるが、どのような目的の移動(例えば、病院に診察を受けに行く目

的、ゴルフに行く目的)も一律に可能とする必要があるのであろうか。恐らくは否であろう。商店での買い物や病院での診察がまず是可以るように公共交通を計画するという多くの市町村の事例から窺えるように、少なくとも、ゴルフに行く目的を可能とするぐらいであれば、病院に診察を受けに行く目的も可能とすべきという優先性を認めるのが通念であり、「一律にどの活動も」とは考えられないであろう。移動は派生需要と言われるように、何かの目的を達成するために派生的・付随的に生じるのであり、例外はあるものの、移動のために移動をするのではない。したがって、診察とゴルフの双方に移動が伴うにしても、その移動を派生ならしめる目的=活動の社会的な重要性が「診察>ゴルフ」であることが、上記の通念を見出しうる理由であろう。

このように考えると、移動権に関する議論においては、「どのような目的の移動を保障するか」が重要な論点になってくる。すなわち、焦点は「移動」ではなく、それによって可能とする「目的」が具体的に何かであり、どのような目的=活動が社会的に重要なのかである。したがって、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の具現のために、どのような活動の機会を保障し、そのために公共交通がどのように寄与するかという枠組みで議論を進めていくことが適切と考えられる。保障の対象は移動ではなく、何らかの活動の機会である。

3—移動権を考える上での視野

ただし、「どのような目的の移動を保障するか」という論点にも落とし穴がある。例えば、この論点について協議をし、買い物のための移動を保障することになったとしよう。ある程度体力のある人々にとっては、公共交通を利用して買い物先で買い物をすることが確保されよう。しかし、必ずしも皆が公共交通を利用するための十分な体力

や時間があるわけではない。すなわち、買い物の機会を保障する立派な公共交通があったとしても、その恩恵にあずかれない人々が実は多数いるかもしれない。

このような人々にとっては、移動販売や宅配販売の方がよいかもしれない。小規模であっても近所の小売店の方がよいかもしれない。体力がある人であっても、遠方の商店への移動を毎回強いられるのはつらいかもしれない。ちなみに、平成19年度の国民生活基礎調査によれば、健康上の問題で外出への影響がある者が75歳以上で約15%である。影響があるとの割合がこの数値であれば、外出がつらいと感じる人々はもっと存在しているはずである。高齢社会のフロンティアに身を置けば、このことは単なる数値としてではなく、実感として迫ってくる。

立派な公共交通はこのような別の食料調達の形態と競合し、それらが成立する可能性を低くしてしまうばかりか、現存しているものも不成立にしてしまう可能性すらある。他の活動についても同様である。人々の健康を維持・増進する活動に関して、専門医のいる遠方の病院までの移動を伴う馴染みの通院の形態を想起しがちであるが、ある程度病気とは付き合いながらも住み慣れたコミュニティ内で移動が少なくすむ保健サービスを居住地の近隣に望む人が潜在的には多いかもしれない。しかし、ある程度健康な人も含めて病院に移動することを目指すのであれば、そのようなサービスが生まれる余地はなくなってしまう。

人々が移動先に移動するという形態は活動の機会を保障するための一つ的手段に過ぎず、その形態が適切かはどのような境遇の人々が地域に居住し、それを把握した上で他の形態とのバランスの中で総合的に吟味されなければならない。つまり、「どのような目的の移動を保障するか」という焦点では視野が狭いのである。

「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の具現のために公共交通がどう貢献するかを考えるということは、移動を中心に据えつつも地域生活に資する手段を俯瞰し、福祉や商業、コミュニティなどの分野横断的な観点から公共交通の役割を相対的に見出すことである。超高齢社会を迎え、体力的にハンディキャップを負う人々が増える我が国において、人々が移動先に移動するという形態しか念頭にない政策は一步間違えると弊害にもなりかねない危険性が潜んでいることに気づかなければならない。

もっとも、分野横断的な観点に基づいた具体的な検討は国ではなく、地域の事情に詳しい市町村が実施していくことになるであろう。このため、現在進行中の国の補助金の一括交付の議論に関連するかもしれないが、地域の実態にあった柔軟な対応が可能な財源を期待したい。す

なわち、基本的には移動を確保する財源であっても、移動そのものだけを確保するよりは別の分野の手段も交えて確保することが地域にとって望ましいのであれば、それらへの支出を一括して認めることが実現できないか。

一見、本章の話は「交通」基本法の枠を超えるように思われるかもしれないが、交通とはそもそも他分野との接点領域であり、このような地平を見渡すことが本来は必要である。

4——国/県/市町村との役割分担

上の主張を念頭におきつついったんは移動に関する話題にもどそう。公共交通の計画策定におけるいくつかの現場では、意識的か無意識的かは別にしても、「どのような目的の移動を保障するか」の議論が先行してなされている。特に過疎地域では、様々な目的＝活動の機会を広範に保障する公共交通が財政的に不可能であることから、保障の対象とする活動は選択せざるを得ない。実際においては、先述のように、通院、買い物が公共交通による保障の対象となっている。言うまでもなく、通院は自らの心身を保全する活動、買い物は食料を調達する活動、すなわち、両者は人々が生存するために必要な基礎的な活動であり、健康的な最低限度の生活を営む上では欠かせない。

このような市町村での取り組みの傍ら、国や都道府県も公共交通の支援の一翼を担っている。その一つの柱が乗合バスに対する運行補助である。しかしながら、この制度には市町村から疑問の声を聞くことが多く、その課題を指摘した研究も見られる¹⁾。

この研究に基づく、国や都道府県の運行補助は一般に、複数の市町村（合併前の市町村で設定されている）にまたがり10km以上、中心市町村等にアクセスする路線などを要件としており、複数の市町村の間に移動のニーズが存在している場合にはその機会の確保に資するという意義がありそうである。しかし、運行効率の向上などの理由で路線を二分した場合、すなわち、起点から終点へ行くには途中で乗り継ぎが生じるようにした場合、二分されたそれぞれの路線は補助の要件を満たさなくなりうる。

仮に人々の活動の機会を保障することが運行補助の目的であるとすれば、活動を実施する場所に人々が到達できるか否かを問題とすることになる。したがって、到達できるように支援することが求められ、途中で乗り継ぎが生じるか否かは直接的な問題ではない。このように考えると、活動の機会を保障することとは別の目的がありそうであるが、この制度を介して国や都道府県がどのような役割を果たそうとしているのかについて、必ずしも明確ではない。

筆者が住んでいる鳥取県を例として取り上げるが、鳥取市には鳥取県立中央病院という病院（三次医療施設）がある。この病院は鳥取市内に立地するものの、鳥取市民だけのための病院ではない。もし、鳥取県が、どの県民もこの病院に日帰りできるような公共交通（必ずしも、鳥取県立中央病院行きの直行バスを設けるということではない）に補助をするということであれば、県の役割は自ずと明らかである。すなわち、鳥取県立中央病院という三次医療施設における高度な診療の機会を県民に保障することである。国についても同様である。現行の運行補助の要件を満たす路線を補助の対象とすることで、人々の生活の何を守ろうとしているのか？この点についての再検討と制度の見直しは必須である。

5——国と地域の財政負担

通院や買い物は、人々の健康を維持・増進するための活動であることから、これらは「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」における「健康」のために必要な活動であろう。このことは、どの地域にも変わらず該当する。これらの活動のように、どの地域にも共通して保障の必要性が認められる活動については、国がその機会を保障してもよいかもしれない。このため、例えば単純な発想ではあるが、どちらの活動もあわせて1往復あれば物理的には実施できると仮にすれば、どの地区においても1往復は国が保障するといったことも想定できよう。ただし、1往復あれば実質的に活動の機会が保障されるということではない。実質的に活動の機会が保障されるよう市町村が確保する便数のうち1往復分は国が支援するという意味である。

一方で、「文化的な」活動についてはどうであろうか。筆者は「文化とは何か」と尋ねられても回答に窮する不勉強者であるが、環境や風土、歴史から織りなされる地域固有の生活様式であるとすれば、文化的な最低限度の生活を営む上でどの活動の機会が保障されなければならないかは地域ごとに異なる。また、国が「文化的な生活のために〇〇の活動の機会を保障しなさい」という形で地域に介入をすることは、長い目で見れば、それぞれの地域の文化に影響を及ぼし、ひいては多様な文化が損なわれることになるかもしれない。このように考えると、文化的な活動については、どの活動がそれに該当するのかに関する地域による確認を通じ、それを公共交通と連携しながらどう継承し育むかという視点で国に頼らずに、地域がどの活動を保障の対象とするかの議論を経て、それ

らを自主的に保障するということが適当に思える。

以上は翻って、国と地域に関する財政負担の議論としてもとらえることができる。現在、「国が交通基本法を策定し、そこで移動権を謳うと、国がすべての移動の保障に要する財源を青天井に確保しなければならないという構図になってしまうが、財源を青天井に確保することなどそもそも不可能である」という懸念が聞こえてくる。しかし、どのような活動＝目的の移動を保障するかの議論に基づき、保障の対象となる活動ごとに負担する主体を割り当てることができれば、このような構図を避けることができ、国がすべての移動の保障に要する財源を青天井に確保しなくてもよくなる。

ついでに財政に関連することを言えば、移動を保障するのであればどの地域にも公共交通のような移動手段を保障することになってしまうが、目的＝活動の機会を保障するという観点にたっていれば、移動を要せずに活動の機会が保障できる地域であれば公共交通で移動を保障する必要性なくなり、移動を形式的に確保するための無駄な予算も生じない。

6——おわりに

以上、交通基本法における基本的な概念である「移動権」をとりあげ、高齢社会のフロンティアに位置する地方や過疎地域で路線バスを中心とした公共交通の計画に携わる者の目線に基づいていくつかの論点について私見を述べさせていただいた。もっとも、移動権を撤回せよということを上げたつもりはなく、その議論における本質や、見据えておくべき地平について訴えたかったというのが本意である。

今後も交通基本法の制定に向けた議論はいろいろ深まっていくものと思われるが、その際の一つの参考になれば幸いである。なお、ここでの考察は、国際交通安全学会の研究プロジェクト「地域社会が保障すべき生活交通のサービス水準に関する研究」（代表：喜多秀行教授）における議論に負うところが大きい。そこでの議論は公共交通計画の作成の手引き²⁾としてとりまとめており、そちらもあわせて参照いただくと幸いである。

参考文献

- 1) 森山昌幸・石飛厚生・藤原章正 [2009], “現行補助制度における4条路線バス運行再編の限界と課題”, 『土木計画学研究・講演集』, Vol. 39, CD-ROM.
- 2) (財) 国際交通安全学会 [2010], 『地域でつくる公共交通計画—日本版LTP策定のてびき—』.

(原稿受付 2010年7月9日)