

「交通基本法」の制定についての意見書

2010年（平成22年）2月26日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、道路公害の被害救済に端を発し、人権救済の観点から、国に対し、総合的な交通政策の実施を継続的に求めてきたところである。本交通基本法案（以下「本法案」という。）は、正面から交通権の保障を規定し、権利保障の側面から従前の交通に関わる問題点を解決するとともに、将来あるべき交通の姿を実現していこうとする点で高く評価できるが、さらに、以下のとおり改善すべき点が見られるので、指摘する。

1 人の生命身体への危険性への言及について

自動車公害の経緯を踏まえ、人の生命身体への危害が及ぶ危険性についても本法案に明記する必要がある。

2 まちづくりとの連携

交通基本法に基づく交通基本計画と、都市計画が一体となって実施される法整備が必要である。また、都道府県連合、市町村連合による共同計画の立案・実施を可能とすべきである。

3 住民参加

本法案で、より具体的に住民参加の方法及びその位置付けを明記し、住民参加を実質化すべきである。

4 自動車交通削減、公共交通整備・利用者増の目標値の設定

自動車交通量の削減目標、公共交通機関の整備目標と利用数の増加目標の具体的な数値が設定されるべきである。

第2 意見の理由

1 日本弁護士連合会の取組

当連合会は、1978年4月、「道路公害をなくすために - 高速道路公害実態調査報告書」を公表した。この報告書は、自動車専用の都市高速道路を中心に実態調査を行い、そのうえで、「自動車交通依存の道路政策を公共交通優先へと転換し、そのために、公共交通機関への財政援助を十分に確保し、さらに公共交通優先の交通規制を徹底させ、都市における自動車交通総量の抑制を図ること」を提言したものである。

これに続けて、当連合会は、次のとおりの決議、意見、提言を公表してきた。

1991年6月「自動車公害対策に関する緊急提言 - 『環境庁中間とりまとめ』をふまえて」

1992年11月第35回人権擁護大会における「大気汚染公害に対する緊急施策を求める決議」

1996年9月「自動車による大気汚染に関する新たな対策についての意見」

1997年8月「地球温暖化防止のための日弁連提言」

2000年3月「自動車公害の根絶にむけた道路政策の転換を求めて」

2007年11月第50回人権擁護大会における「持続可能な都市をめざして都市法制の抜本的な改革を求める決議」

2009年11月第52回人権擁護大会における「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」

2 人の生命身体への危険性への言及について

(1) 2007年11月の第50回人権擁護大会決議では、わが国の都市計画法制において、規制緩和が拡大し、全国各地で無秩序な都市開発が推し進められたことにより引き起こされたスプロール化、商業施設の郊外化、中心市街地の空洞化、くるま依存社会の進行・公共交通の衰退、これらにより生じた子ども・高齢者・障がいのある人などにとって住みにくいものとなった状況等を問題視し、憲法13条、25条によって保障された環境権を具体化する必要があるとして、だれもが良好な環境のもと、快適で心豊かに住み続ける権利を有することの確認を求めた。そして、このような権利の保障を目的として、土地利用、建築、都市交通、景観等、都市に関連するすべての事項を対象とし、統合的に対処する都市法制の整備も求めた。

2009年11月の第52回人権擁護大会決議では、地球温暖化による被害が現在及び将来世代の人権問題であるという視点から、自動車依存からの脱却、持続可能なまちづくりや森林管理など地球温暖化にかかるあらゆる政策を統合的に実施するための法整備を求めた。

(2) 本法案は、前記の当連合会の意見等と基本的な考えを同一にするものと理解でき、今後の国の政策の指針及び解釈基準となっていくものと解される。

本法案5条には、「交通が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」との規定があるが、自動車公害の経緯を踏まえると不十分であり、人の生命身体への危害が及ぶ危険性についても明記しておく必要がある。

3 交通権について

わが国は、従来的人口増加、経済成長を前提とした開発志向型の都市政策、

道路偏重の交通政策を継続してきた結果、大気汚染等の道路公害問題だけでなく、公共交通の衰退により、移動が制約される人々が増加しているが、これから本格的な人口減少、少子・高齢化社会を迎えるにあたり、公共交通の整備が重大な問題になりつつある。また、地球温暖化防止は、人権問題としてその対応が急務であるところ、民生・運輸部門のCO₂の排出増加が重大な問題となっている。

交通権は、フランスの国内交通基本法が世界に先駆けて規定した概念であり、わが国でも同法を参考に、交通権学会が提唱し続けてきた権利である。

1970年の当連合会の人権擁護大会公害シンポジウム以来、「人間が健康な生活を維持し、快適な生活を求めるための権利」である環境権が提唱され、訴訟においてもその主張がなされてきたが、これを正面から認める裁判例はなく、環境権の保障は、立法を待つという状況にある。環境基本法制定時においても、環境権の保障が提唱されたものの、同法に規定されるまでには至っていない。このような状況のもと、本法案が、単に国の基本方針を示すのみならず、人権としての交通権を明確に規定し、保障していることは、高く評価されるべきである。

近年の世界の潮流では、必要な行政サービスとして、公共交通への再投資が積極的に行われてきている。しかし、わが国では、赤字となるという理由でバス路線の廃止等が行われてきた。交通権が保障されることにより、ナショナルミニマムとしての公共交通の位置付けや合理性が明確となり、公共交通に対する財政上の措置が根拠付けられることが期待される。

4 まちづくりとの連携

従来、スプロールや中心市街地の衰退等の都市問題を引き起こしている理由が都市計画等の計画と交通政策の連携の欠如にあると指摘されてきた。本法案14条3項は、「交通基本計画は、国土の利用、整備及び保全に関する国の計画との調和が保たれたものでなければならない」と規定しており、この指摘に対する一定の配慮が認められるが、指摘されている問題を解決するためには、交通政策と現在行われている都市計画法の大幅な改正の議論を関係付けて行う必要がある。これまでの社会問題だけでなく、人口が減少し、経済成長も安定期を迎えた今後の社会問題にも対処するためには、土地利用、建築、都市交通、景観など都市に関連するすべての事項を対象として、統合的に対処する都市法制の整備が不可欠である。自動車交通需要の抑制と自動車交通以外の交通手段の利用を促進する、いわゆる交通需要管理(TDM)施策を積極的に実施していくためにも、交通基本法に基づく交通基本計画と都市計画が一体となって実

施される法整備が必要である。

また、日本の都市構造が市町村や都府県をまたいでいる実態に合わせ、都道府県・市町村単位の計画のほかに、都道府県連合、市町村連合による共同計画の立案・実施も可能とすべきである。

5 住民参加

わが国では中央集権的な行政主導の都市計画によって全国的に画一的な都市整備が進められ、その結果、地域の環境、歴史、文化等の特性が失われ、コミュニティの衰退が進んだ。都市計画は、その地域にとってより適切な計画を模索する手続である。その地域で生活する住民だからこそ認知している事象も少なくなく、適切な都市計画を行うためには、住民が主体として計画策定に関わることが不可欠である。交通計画も国や地方公共団体が関係行政庁と調整をしながら策定されてきた傾向にあるが、利用者・生活者である住民の声を反映することで、需要に見合った計画が策定されることになる。本法案で交通権が保障されとなれば、交通計画は、交通権を保障する手段という位置付けになるため、計画策定への住民参加の要請が一層強くなる。この点について、本法案14条4項、15条4項、16条2項は、国民、住民の意見を聴くということの規定しているものの、「聴く」ということだけでは運用次第で住民参加の実質が確保されない可能性が生じるので、交通基本法の段階で、より具体的に住民参加の方法及びその位置付けを明記することにより、住民参加を実質化する必要がある。

6 自動車交通削減、公共交通整備・利用者増の目標値の設定

持続可能な社会の構築のためには、交通政策も重要な環境政策と位置付けられる。交通基本計画においても、温室効果ガス排出削減のため、将来あるべき姿を想定して、今何をしたらよいかを判断するバックカスティングの考え方に基づき、自動車交通量の削減目標、公共交通機関の整備目標と利用数の増加目標の具体的数値が設定されるべきである。