

交通基本法制定に関する意見書

2010年（平成22年）12月16日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

政府は、2011年初頭の通常国会に「交通基本法案」を提出し、その成立を期している。当連合会は、人権と環境の観点から、交通基本法の制定に関して、次のとおり意見を表明する。

1 移動に関する権利

交通基本法は、何人も、日本国憲法に定める基本的人権の一環として安全、快適に移動する権利を保障されることを規定するとともに、これを基礎として、従来の交通に関わる問題点を明らかにし、今後実現すべき交通の姿を指し示すものでなければならない。

2 安全性の抜本的改善及び環境負荷低減の理念

交通基本法は、従来の交通が、特に道路交通において甚大な人身被害を発生させ、騒音、振動、大気汚染等の公害による健康被害、住環境悪化等の人権侵害、温室効果ガス排出による温暖化促進等の環境負荷をもたらしてきたことに鑑み、交通における安全性の抜本的改善、環境負荷低減等の課題を達成することを理念として掲げるものでなければならない。

3 持続可能で、かつ総合的な均衡ある交通政策

交通基本法は、従来の交通が自動車へ過剰に依存し、公共交通機関の衰退、交通条件に恵まれない地域の拡大等の結果をもたらしていること等に鑑み、交通需要管理（TDM）の考え方のもとに、歩行者、自転車から自動車、公共交通機関、航空機に至るまでの各交通手段がそれぞれの役割を分担し、均衡を有し、かつ都市計画との整合をはかった、持続可能で、かつ総合的な交通政策を実現することを目的とするものでなければならない。

4 安全な移動の理念を実現するための具体的施策

交通基本法は、国及び地方公共団体が交通に関する具体的施策を定めるものとし、これには前記第2項に定める交通の安全性を抜本的に改善すべき理念を実現

するために、道路交通における顕著な事故被害者である歩行者等交通弱者（車椅子移動者を含む。）の安全な移動の保障，生活道路における自動車の低速化を含む優先順位の明確化，歩行者及び自動車から分離された自転車の安全な走行環境整備さらに通勤・通学時における公共交通機関の混雑緩和等安全性・快適性向上の施策及び各施策の数値目標等を規定し，かつ定期的にその達成率が検証されることを規定するものでなければならない。

5 環境負荷低減の理念を実現するための具体的施策

国及び地方公共団体が定める具体的施策には，前記第2項に定める環境に対する負荷を低減すべき理念を実現するために，高速道路の有料制維持を含む交通総需要の管理・抑制，公共交通機関への財政支出の強化と利用促進，自転車利用を促進する環境整備等，自動車交通への過度の依存から環境負荷の少ない交通手段への転換を達成するための具体的施策及び交通分担率，公害，環境負荷低減等の数値目標を規定し，かつ定期的にその達成率が検証されるものでなければならない。

6 都市計画との一体性，住民参加及び交通計画の策定

交通基本法は，前記第3項に定める総合的交通政策を実現するために，国及び地方公共団体が定める交通に関する具体的施策が，都市計画との一体性がはかられ，その策定には住民の参加が十分に保障されること，また，交通基本法の理念に則って，定期的に交通計画を定め，かつ定期的にその達成率が検証されるものでなければならない。

7 物流における自動車交通依存の改善

交通基本法には，物流に関しても，自動車交通依存から鉄道，海運などにモーダルシフトする方向性を明記し，同時に，自動車交通による物流においても，交通量の削減をめざして流通システムの改革を行うことを明記するものでなければならない。

意見の理由

交通基本法は，国際的に見ると，フランスにおいて1982年に「国内交通基本法」（略称を「LOTI」という。）として制定されたものを先駆けとし，次いで，2000年にイギリスにおいて「交通基本法」（略称を「TRANSPORT ACT」という。）が

制定されており、これらはいずれも、従来の交通政策を大幅に見直すことを目的としていた。

わが国で初めて、また、世界的にみても今世紀で初めて制定される「交通基本法」は、従来の交通政策により生じた問題点を明らかにし、これを克服する方向を明確に指し示すものでなければならない。特に、これまでの交通の発展が人の移動と物流に多くの利便性をもたらした反面、交通事故による甚大な人身被害、騒音、振動、大気汚染等による健康被害と住環境の悪化等の人権侵害、温室効果ガスの排出等の環境負荷、都市計画との不整合、住民意思が充分反映されないことなど、多くの問題点が存在していることから、交通基本法は、交通に関する最上位の法として、これらの問題点に対して抜本的な改善の方向を示すものでなければならない。

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、意見及び提言を公表してきた。

- (1) 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」
- (2) 1992年11月第35回人権擁護大会「大気汚染公害についての緊急施策を求める決議」
- (3) 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」
- (4) 1997年8月「地球温暖化防止のための日弁連提言」
- (5) 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」
- (6) 2007年11月第50回人権擁護大会「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」
- (7) 2009年11月第52回人権擁護大会「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」

これらの当連合会の取組を踏まえ、交通基本法の制定に際し、次に掲げる理由から、上記意見を表明するものである。

1 移動に関する権利について

移動に関する権利は、フランスの交通基本法が「交通権」として世界に先駆けて規定したものである。同法は、「交通権は、誰もが容易に、低コストで、快適に、同時に社会的コストを増加させずに移動する権利である」と定義していた。

わが国においては、交通権学会が、1998年に「交通権憲章」を公表し、第1条に平等性の原則として「人は、だれでも平等に交通権を有し、交通権を保障される。」と規定し、第2条に安全性の原則として「人は、交通事故や交通公害から保護されて安全、安心に歩行・交通することができ、災害時には緊急・安全に避難し救助される。」と規定している。

移動に関する権利は、日本国憲法によって何人に対しても保障されている個人として尊重され、生命、自由及び幸福を追求する権利、居住、移転及び職業選択の自由並びに健康で文化的な生活を営む権利等の一環として、安全で快適に移動する権利として保障されているものと解することができる。交通基本法は、このような移動に関する権利を基礎として、その十全な実現を妨げている問題点を抜本的に改善するとともに、今後あるべき交通の姿を指し示す基本法として定められなければならない。

2 安全性の抜本的改善及び環境負荷低減の理念について

従来交通は、道路交通において甚大な人身被害をもたらしてきた（道路交通における死亡被害は交通死者全体の89%を占める。表1）。道路交通における死者被害は、ここ10年間で（警察庁統計による事故発生後24時間内死者に限っても）7万人以上、負傷者は1,000万人以上に昇り、障がいを負うに至る人も少なくない。現在でも事故後1年内の死者は7,000人を超え（2008年事故について7,314人）、これは、阪神・淡路大震災が毎年発生しているのに匹敵する著しい人権侵害といわなければならない。

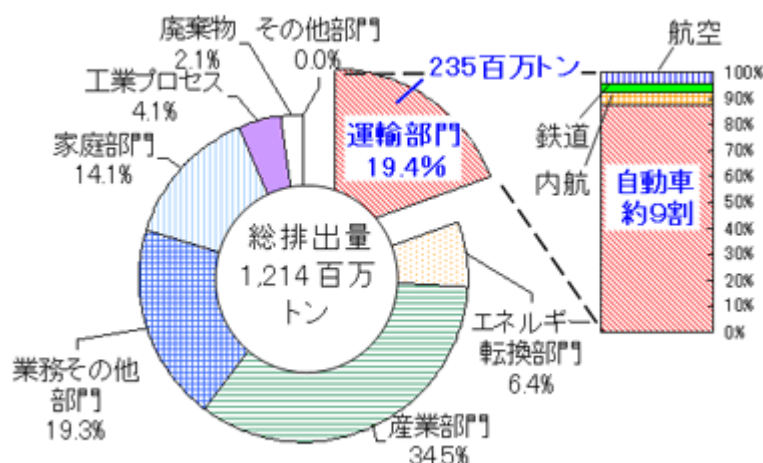
また、自動車交通による騒音、振動、大気汚染による健康被害、住環境の悪化等は、道路公害をめぐる裁判例にも示されるとおり顕著である。さらに、地球温暖化をもたらす温室効果ガスの排出割合は、運輸部門が20%弱を占め、その9割が自動車によって排出されている（表2）。交通基本法は、これらの問題点を明示し、自動車交通への過度の依存から脱却すべきことをふくめ、問題点を抜本的に改善し、今後のあるべき交通への道筋を示すものでなければならない。

(表1) 交通における事故死者数の割合

(2009年。出典：「平成22年版 交通安全白書」より作成)

道路交通事故	89%
鉄道交通事故	6%
海上交通事故	5%
航空交通事故	—

(表2) 部門別のCO2排出量(2008年。出典：国土交通省ホームページより。)



3 持続可能で、かつ総合的な均衡ある交通政策について

従来の交通政策では、増大する自動車需要に対応して次々に道路を建設してきたが、これにより自動車交通がさらに増大するという循環を繰り返す結果となった。交通に関する財政支出も、その多くが自動車交通の便益増大に関するものであった。その結果、自動車に対して過度に依存する交通社会が形成され、その反面として特に地方公共交通の衰退が進行した。高齢化の進行により自動車を運転することができない者、運転すべきでない者は今後ますます増加する。障がいのある人、子どもを含むこれら交通条件に恵まれない者が移動する権利や自由を奪われている現状がある。都市においては、道路空間の大半を自動車が占有し、それでもなお渋滞が発生している。

交通基本法は、高齢者、障がいのある人、子ども等の交通条件に恵まれない者の移動する権利を確保するとともに、自動車交通の抑制と公共交通機関、自転車等自動車以外の交通手段の利用を促進する交通需要管理 (TDM) 施策を積極的に実施し、歩行、車椅子、自転車、自動車、路面電車、鉄道、船舶、航空機等の交通手段がそれぞれの特性に応じた均衡ある役割を分担する、持続可能でかつ総合的な交通政策を定めることが必要であり、また、国及び地方公共団体が定める交

通計画には、交通分担率の目標値が含まれ、かつ、その達成率が定期的に検証されるものでなければならない。

4 安全な移動の理念を実現するための具体的施策について

意見の趣旨2項に定める安全性の抜本的改善に関する理念を実現するために、具体的施策に盛り込まれるべき事項についての意見である。

日本における交通事故被害の実態は、自動車乗用中の事故死が減少する一方で、歩行者、自転車等道路において相対的に弱い立場にある者の死亡被害が際立って多く、道路を歩くことが自動車に乗るよりも死に至る危険が多いという悲惨な特徴を示している。また、自転車走行中の死亡も多い。これらは、統計データのある欧米諸国と比較して、突出して悪い状況である(表3)。この実態に鑑み、交通基本法は、国又は地方公共団体が生活道路における歩行者のための広くて安全な移動空間の確保と自動車走行の20km/時程度の低速化、主要道路における自転車道・レーンの飛躍的増設を含め、道路の性質に応じた優先順位を明確にする具体的施策を講じること及びこれら安全性改善の数値目標を定め、その達成率が定期的に検証されるものでなければならない。また、快適な移動を実現し、公共交通機関の利用を促進するためには、通勤、通学時における都市公共交通の混雑を緩和するための施策が不可欠である。

(表3) 道路交通事故死者に占める歩行者、自転車の割合(%)。

(日本は2009年、外国は2008年の統計。出典:表1と同じ)

	① 歩行者	②自転車	①及び②
日本	34.9	14.1	49.0
イギリス	22.3	4.4	26.7
ドイツ	14.6	10.2	24.8
スウェーデン	11.3	7.6	18.9
フランス	12.8	3.5	16.3
アメリカ	11.8	1.9	13.7

(註、自動車は32.6)

5 環境負荷低減の理念を実現するための具体的施策について

意見の趣旨第2項に定める環境負荷低減に関する理念を実現するために、具体的施策に盛り込まれるべき事項についての意見である。

従来の交通が、特に道路交通において騒音、振動、大気汚染等の公害を発生させ、また前記のとおり運輸部門における温室効果ガスの9割が自動車によって排出されていることから、交通基本法に基づいて、国及び地方公共団体が定める基

本的施策は、交通需要管理と必要な財政支出の強化によって、公共交通機関、自転車等への利用転換を促進する等、交通における公害、温室効果ガスを低減する施策を定め、これには交通分担率、環境負荷低減等の数値目標を含め、その達成率が定期的に検証されるものでなければならない。

6 都市計画との一体性、住民参加及び交通計画の策定について

交通に関する基本的施策は、都市計画と密接に関係し、両者相俟って住民の生活環境を形成することから、両者の一体性がはかられ、かつ、その策定には住民の参加が十分に保障されなければならない。

また、交通基本法は、国及び地方公共団体が定期的に交通計画を定め、交通計画は交通基本法の理念を実現するよう、交通分担率、安全性改善、環境負荷低減の数値目標等の施策を定め、その達成率が定期的に検証されるものでなければならない。

7 物流における自動車交通依存の改善について

わが国の物流は、その60%以上、特に距離100km以下では95%以上を自動車交通に依存している。騒音、大気汚染の主要原因も大型ディーゼル車の走行によるものである。例えば、現在の大気汚染物質として問題となっている微細粒子状物質（PM_{2.5}）の主要発生源は、大型ディーゼル車である。今なお、都市内を中心に気管支ぜんそくなどの大気汚染公害患者が発生している現状を考えれば、大型ディーゼル車の走行削減は不可欠であり、鉄道や海運へのモーダルシフトを計画的に行っていく必要がある。また、現在の物流は、小分け、多頻度の輸送に見られるように利便性を過度に追求し、そのために必要以上の自動車交通量を発生させている。このような無駄な自動車交通量を削減するためには、流通システムの改革が不可欠である。騒音、振動、大気汚染のみならず温室効果ガス排出に関しても物流交通によるところが大きく、物流問題の自動車依存を改善する方向を明記する必要がある。

以 上

ⁱ モーダルシフトとは、もともとの意味は様式を転換するという意味だが、交通に関連する環境保全対策の分野では、より環境負荷の小さい手段に輸送手段を切替える対策を総称してこのように呼んでいる。運輸部門の二酸化炭素発生量の大半は自動車によるため、狭義には二酸化炭素発生量の削減を目的とした、トラックによる貨物輸送から、鉄道や船舶に転換することを指すこともある。