

政府提出交通基本法案の特徴と問題点:民主党・社民党提出法案との比較を通じて

日本大学商学部

桜井 徹

sakurai.tooru@nihon-u.ac.jp

<http://www12.plala.or.jp/mannheim>

目次

- I. 課題と意義
 - II. 政府提出法案と民主党等提出法案の比較
 - III. 交通権憲章からみた政府提出法案の問題点
 - IV. むすびに代えて
-

I .課題設定とその意義

① 課題設定

- a. 政府提出(2011年3月8日)の交通基本法案(政府提出法案)と民主党・社会民主党共同提出(2006年12月13日)の交通基本法案(民主党等提出法案)の同質性と異質性の分析
- b. 交通権憲章からみた政府提出基本法案の評価

② 課題設定の意義

- a. 民主党等提出法案と比較した政府提出法案の異質性の従前の理解:交通権ないしは移動する権利の脱落=「後退」という理解
- b. 両法案の全面比較をおこなった上での異質性の析出とその評価の必要性
- c. 評価基準としての交通権憲章

Ⅱ.政府提出法案と民主党等提出法案の比較

- ① 外見的同質性
- ② 内容的異質性

①外見的同質性

a. 条文数

1. 政府提出法案:28条
2. 民主党等提出法案:26条

b. 構成(資料1)

1. 政府提出法案:2部構成
2. 民主党等提出法案:3部構成

資料1 交通基本法案の構成

政府提出法案

1章 総則(1条-14条)

2章 交通に関する基本的
施策

第1節 交通基本計画15条

第2節 1国の施策(16条-27
条)

第3節 地方公共団体の施策
(28条)

民主党等提出法案

1章総則(1条-13条)

2章 交通計画(14条-16条)

3章 交通に関する基本的施
策

第1節 国の施策(17条-25条)

第2節 地方公共団体の施策(2
6条)

②内容的異質性

- a. 比較可能な異質性
- b. 独自性にかかわる異質性

a.比較可能な異質性

1. 基本的需要の充足vs.移動の権利
2. 総合交通体系に関連して、自由選好に基づく交通機関の役割分担vs.特性に応じた役割分担、
3. 環境への負荷の低減において、それを「旨とする」vs.「低減を図る」、
4. 国の責務における地方への権限委譲の有無
5. 施策に協力するよう務める事業者の責務vs.安全性・円滑性・快適性の向上に努める事業者の責務

1章 総則の比較

政府提出法案

- 1条 目的
- 2条 国民等の交通に対する基本的な需要の充足
- 3条 交通の機能の確保及び向上
- 4条 交通による環境への負荷の低減
- 5条 交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携
- 6条 連携による施策の推進
- 7条 交通の安全の確保
- 8条 国の責務
- 9条 地方公共団体の責務
- 10条 交通関連事業者及び交通施設管理者の責務
- 11条 国民の責務
- 12条 関係者の連携及び協力
- 13条 法制上の措置
- 14条 年次報告等

民主党等提出法案

- 1条 目的
- 2条 移動に関する権利
- 3条 安全で円滑で快適な交通施設等の利用等
- 4条 交通体系の総合的整備
- 5条 交通による環境への負荷の低減
- 6条 大規模災害時における交通の確保
- 7条 国際交通機関等の整備
- 8条 国の責務
- 9条 地方公共団体の責務
- 10条 事業者の責務
- 11条 国民の責務
- 12条 法制上の措置等
- 13条 年次報告

「国の施策」の比較

政府提出法案

- 16条 日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保
- 17条 高齢者、障害者等の円滑な移動のための施策
- 18条 交通の利便性向上、円滑化及び効率化
- 19条 国際競争力の強化及び地域の活力向上に必要な施策
- 20条 交通に係る環境負荷の低減に必要な施策
- 21条 総合的な交通体系の整備
- 22条 まちづくりの観点からの施策の促進
- 23条 観光立国の実現の観点からの施策の推進
- 24条 協議の促進等
- 25条 技術の開発及び普及
- 26条 国際的な連携の確保及び国際協力の推進
- 27条 国民等の立場に立った施策の実施のための措置

■ 民主党等提出法案

- 17条 交通条件に恵まれない地域における交通施設の設備の促進等
- 18条 移動制約者に配慮された交通施設の整備の促進等
- 19条 都市部における交通の混雑の緩和等
- 20条 運賃又は料金の低減等
- 21条 交通に係る投資の重点化
- 22条 有機的かつ効率的な交通網の形成等
- 23条 交通による環境の保全上の支障の防止
- 24条 災害発生時における交通の支障の防止
- 25条 外航海運等の中核的拠点となるべき施設の整備の促進等

交通に対する基本的需要_{VS.}移動を保障する権利

■ 政府提出法案

- 第二条交通は、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流及び国際交流並びに物資の円滑な流通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**が適切に充足されなければならない。

■ 民主党等提出法案

- 第二条すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な**移動を保障される権利**を有する。2 何人も、公共の福祉に反しない限り、移動の自由を有する。

1.「交通に対する基本的な需要」

- 「移動の権利」に代わる表現
- 「公共サービス基本法」「消費者基本法」における「基本的な需要」(資料2-1、資料2-2)
- 二つの解釈
 - ドイツ法におけるDaseinsvorsorge(生存配慮)的意味
 - マーケティング用語としての基本需要(cf.選択的需要)

資料2-1他の法律における「基本的な需要」(1)

■ 公共サービス基本法(平成二十一年五月二十日法律第四十号)

(定義)

第二条

この法律において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であって、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な**基本的な需要**を満たすものをいう。

一 国(略)又は地方公共団体(略)の事務又は事業であって、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供

二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

資料2-2他の法律における「基本的な需要」(2)

- 消費者基本法(昭和四十三年五月三十日法律第七十八号)
- (基本理念)

第二条

消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策(以下「消費者政策」という。)の推進は、国民の消費生活における**基本的な需要**が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。

2 以下略

ドイツの公共近距離旅客輸送における地域化 法(Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs)

- Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.

■ 訳

公共近距離輸送サービスの住民への十分な提供の保障は、生存配慮の任務である。

Umweltinformationsgesetz

§ 2 Begriffsbestimmungen

- (1) Informationspflichtige Stellen sind 1.
- die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht a)
- die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und
- b)
- Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;
- 2.
- natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

Verordnung zur Anwendung von § 13a Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes § 1 Geringste Kosten für die Allgemeinheit

- Angebote dürfen unmittelbare freiwillige Zahlungen der öffentlichen Hand an Verkehrsunternehmen oder Erträge aus Tätigkeiten der öffentlichen Hand im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge oder aus gewerblichen Tätigkeiten der öffentlichen Hand, die an den mit der Durchführung der Verkehrsleistungen befaßten Unternehmensbereich abgeführt werden, nicht enthalten

Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nichtöffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen

- § 7 Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
 - Lebenswichtige Einrichtungen sind im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Arbeitseinheiten der Informationsverarbeitung und der Informationstechnik, die die Gewährung von unterhaltssichernden Leistungen durch die Bundesagentur für Arbeit sowie von Leistungen zur Daseinsvorsorge bei Sozialversicherungsträgern oder für Sozialversicherungsträger sicherstellen
-

Daseinsvorsorge(生存配慮)の意味

- Die soziale Bedürftigkeit, das zum Leben Notwendige müsse die Verwaltung abdecken, und was in dieser Hinsicht geschehe, bezeichne er als „Daseinsvorsorge“ mit der Folge öffentlicher „Daseinsvorsorgeverantwortung“. (Günter Püttner, Daseinsvorsorge und service public im Vergleich, in: Helmut Cox(Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentlichen Dienstleistungen in der Europäischen Union Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse, Nomos verlagsgesellschaft, 2000, S.47)
- 生活に必要なものは行政が充足しなければならないという社会的要請とこの観点で生じることがらを彼(Forsthoff)は「生存配慮」、その結果生じるものを「生存配慮責任」と名づけている。
- Forsthoffは、1938年の論文で交通・ガス・電気などの都市公益事業を生存配慮とよび、扶助(Fürsorge)と区別した。

2.総合交通体系

■ 政府提出法案5条

- 交通に関する施策の推進は、徒歩、自転車、自動車、鉄道車両、船舶、航空機その他の手段による交通が、交通手段(交通施設及び輸送サービスを含む。以下同じ。)の選択に係る競争及び国民等の自由な選好を踏まえつつそれぞれの特性に応じて適切に役割を分担し、かつ、有機的かつ効率的に連携することを旨として行われなければならない。

■ 民主党等提出法案第4条

- 交通体系の整備は、国土の利用、整備及び保全に関する国の方針に即し、交通に係る需要の動向、交通施設に関する費用効果分析及び収支の見通しその他交通に係る社会的経済的条件を考慮して、徒歩、自転車、自動車、鉄道、船舶、航空機等による交通が、それぞれの特性に応じて適切な役割を分担し、かつ、有機的かつ効率的に連携することを旨として、総合的に行われなければならない。

3.交通による環境への負荷の低減

■ 政府提出法案

- 第四条交通に関する施策の推進は、環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び交通が環境に与える影響に鑑み、将来にわたって、国民が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受することができるよう、交通による環境への負荷の低減が図られることを旨として行われなければならない。

■ 民主党等提出法案

- 第五条交通による環境への負荷については、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、環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されることを旨として、できる限りその低減が図られなければならない

4. 国の責務における地方への権限の委譲

■ 政府提出法案

- 第八条国は、第二条から第六条までに定める交通に関する施策についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、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。2 国は、情報の提供その他の活動を通じて、基本理念に関する国民の理解を深め、かつ、その協力を得るよう努めなければならない。

■ 民主党等提出法案

- 第八条国は、第三条から前条までに定める交通についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、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。/2 国は、交通に関する施策を策定し、及び実施するに当たっては、国民の参加を積極的に求めなければならない。/3 国は、地方公共団体による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交通に関する施策の推進に資するため、地域の輸送需要に対応する交通に関する事業について、地方公共団体への権限の移譲、国の関与の縮減等の施策を推進するものとする。

5.事業者の責務

■ 政府提出法案

- 交通関連事業者及び交通施設管理者は、基本理念の実現に重要な役割を有していることに鑑み、その業務を適切に行う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ものとする。**/2 前項に定めるもののほか、交通関連事業者及び交通施設管理者は、基本理念にのっとり、その業務を行うに当たっては、当該業務に係る正確かつ適切な**情報の提供に努めるものとする。**

■ 民主党等提出法案

- 運輸事業その他交通に関する事業を行う者は、基本理念にのっとり、交通の安全性、円滑性及び快適性の向上、交通による環境への負荷の**低減等に努めなければならない。**/2 前項に定めるもののほか、事業者は、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等基本理念の実現に寄与するように努めなければならない。

②独自性にかかわる異質性

a. 政府提出法案における独自性(資料3)

1. まちづくりの観点
2. 観光立国の実現の観点
3. 国、地方公共団体、事業者、住民の「相互に連携と協働」
4. 技術開発の促進と普及を規定した25条である。

b. 民主党等提出法案における独自性(資料4)

1. 都市部における交通混雑の緩和のための都市鉄道の輸送力の増強等の施策、都市部における自動車交通量を抑制するための施策
2. 運賃・料金の低減を図るための費用の縮減と公共交通機関への助成の必要
3. 交通施設の重点的整備
4. 災害時における交通の障害を防止するための必要措置

資料3-1国の施策で政府提出法案にのみ存在する条項(1)

- 第二十二条国は、地方公共団体による交通に関する施策が、**まちづくりの観点から**、土地利用その他の事項に関する総合的な計画を踏まえ、国、交通関連事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者との連携及び協力の下に推進されるよう、必要な施策を講ずるものとする。この場合においては、当該連携及び協力が、住民その他の者の交通に対する需要その他の事情に配慮されたものとなるように努めるものとする。
- 第二十三条国は、**観光立国の実現が**、我が国経済社会の発展のために極めて重要であるとともに、観光旅客の往来の促進が、地域間交流及び国際交流の拡大を通じて、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図り、並びに国際相互理解の増進に寄与することに鑑み、観光旅客の円滑な往来に必要な交通手段の提供の推進、自動車、鉄道車両、船舶及び航空機、旅客施設並びに道路に係る外国語その他の方法による外国人観光旅客に対する情報の提供の推進その他の交通に関連する観光旅客の往来の促進に必要な施策を講ずるものとする。

資料3-2国の施策で政府提出法案にのみ存在する条項(2)

- 第二十四条国は、国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者、住民その他の関係者が相互に連携と協働を図ることにより、交通に関する施策の効果的な推進が図られることに鑑み、これらの者の間における協議の促進その他の関係者相互間の連携と協働を促進するために必要な施策を講ずるものとする。
- 第二十五条国は、交通に関する技術の研究開発及び普及の効果的な推進を図るため、これらの技術の研究開発の目標の明確化、国及び独立行政法人の試験研究機関、大学、民間その他の研究開発を行う者の間の連携の強化、基本理念の実現に資する技術を活用した交通手段の導入の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

資料4.民主党等提出法案における独自性

- 第十九条国は、都市部における交通の混雑を緩和し、交通の安全性、円滑性及び快適性の向上並びに交通による環境への負荷の低減を図るため、都市鉄道の輸送力の増強及び踏切道の立体交差化の促進、都市部における自動車交通量を抑制するための措置その他必要な措置を講ずるものとする。
- 第二十条国は、交通施設及び輸送サービスを利用する者の運賃又は料金に係る負担の軽減を図るため、交通施設及び輸送サービスの質を確保しつつ、交通施設の整備及び輸送サービスの提供に要する費用の縮減、公共交通機関についての助成その他必要な措置を講ずるものとする。
- 第二十一条国は、交通に係る投資の重点化を図り、総合的な交通体系の整備を効果的かつ効率的に行うため、真に必要性がある交通施設の重点的な整備の促進その他必要な措置を講ずるものとする。
- 第二十四条国は、災害が発生した場合において交通に支障が生じることを防止するため、交通施設の災害に対する安全性の向上並びに住民の避難及び緊急輸送のため必要な経路の確保の促進その他必要な措置を講ずるものとする。

Ⅲ.交通権憲章からみた政府提出法案の問題点

- ① 平等性の原則と「交通に対する基本的な需要」
- ② 利便性の確保と「運賃・料金の低減」・「都市鉄道の整備」規定の削除
- ③ 環境保全の尊重と「環境への負荷低減」規定
- ④ 整合性の尊重と「総合交通体系」・「まちづくりの観点」
- ⑤ 行政の責務と「地方への権限の委譲」「防災」規定の削除と「連携」規定の挿入
- ⑥ 交通事業者の責務と「事業者の責務の軽減」と「観光立国」の観点

IV.むすびに代えて

- ① 政府提出法案の評価
- ② 政府提出法案の修正の必要性

参考文献

- Günter Püttner, Daseinsvorsorge und service public im Vergleich, in: Helmut Cox(Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentlichen Diestleistungen in der Europäischen Union Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse, Nomos verlagsgesellschaft, 2000.
- 角松生史「E.フォルストホフ”Daseinsvorsorge “ 論における『行政』と『指導』」小早川光郎・宇賀克也編著『行政法の発展と変革』(上巻)有斐閣、2001年
- 交通権学会編『交通権憲章 21世紀の豊かな交通への提言』日本経済評論社、1999年
- 交通権学会編『交通基本法を考える』かもがわ出版、2011年
- 馬場 哲「『生存配慮』と『社会政策的都市政策』ー19世紀末～20世紀初頭ドイツの都市公共交通を素材として」『歴史と経済』第211号、2011年4月

交通基本法案

- 交通基本法案(細川律夫君外四名提出、第百五十四回国会衆法第二九号) 提出日2002年6月11日(衆議院)民主と社民
- 156回国会7月28日(月曜日) 閉会中審査に関する件(1) 交通基本法案(細川律夫君外4名提出、第154回国会衆法第29号)について、採決の結果、賛成少数(賛成一民主、自由、共産、社民、後藤茂之君(無) 反対—自民、公明、保守新党)をもって閉会中審査の申出を行わないことに決した。
- 2006年12月13日、民主党と社民党共同提出(付託日2009年1月9日、審査未了)
- 2008年12月24日衆議院国土交通委員会ニュース第170回国会6号、閉会中審査 交通基本法案(細川律夫君外5名提出、第165 回国会衆法第6号)
- 171回国会

目的

■ 内閣提出法案

- この法律は、交通に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者及び国民の責務を明らかにすることにより、交通安全対策基本法(昭和四十五年法律第百十号)と相まって、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする

■ 民主党提出法案

- この法律は、交通が、人の移動及び貨物流通を担うものとして国民の諸活動の基礎であるとともに、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、移動に関する権利を明確にし、及び交通についての基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の交通についての基本理念に係る責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項を定めることにより、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民の健康で文化的な生活の確保及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

国の施策(1) 16条と20条

■ 内閣提出交通基本法案

- 第十六条国は、国民等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。

■ 民主党交通基本法案

- 第二十条国は、交通施設及び輸送サービスを利用する者の運賃又は料金に係る負担の軽減を図るため、交通施設及び輸送サービスの質を確保しつつ、交通施設の整備及び輸送サービスの提供に要する費用の縮減、公共交通機関についての助成その他必要な措置を講ずるものとする

国の施策(2)

■ 国会提出法案18条 交通の利便性向上・円滑化及び効率化

国は、前二条に定めるもののほか、国民等の日常生活又は社会生活における交通に対する基本的な需要が適切に充足されるようにするため、定時性の確保（設定された発着時刻に従って運行することをいう。）、速達性の向上（目的地に到達するまでに要する時間を短縮することをいう。）、快適性の確保、乗継ぎの円滑化その他交通結節機能の高度化（交通施設及びその周辺の施設における相当数の人の移動について、複数の交通手段の間を結節する機能を高度化することをいう。）、輸送の合理化その他の交通の利便性の向上、円滑化及び効率化のために必要な施策を講ずるものとする。

民主党法案

第十九条国は、都市部における交通の混雑を緩和し、交通の安全性、円滑性及び快適性の向上並びに交通による環境への負荷の低減を図るため、**都市鉄道の輸送力の増強**及び踏切道の立体交差化の促進、**都市部における自動車交通量を抑制する**ための措置その他必要な措置を講ずるものとする。

Wikipedia におけるDaseinsvorsorge

- Der Begriff wurde von Ernst Forsthoff im Anschluss an Karl Jaspers in die verwaltungsrechtliche Diskussion eingebracht. In seiner 1938 in Königsberg erschienenen Schrift Die Verwaltung als Leistungsträger hat er auf die Entwicklung zur Leistungsverwaltung hingewiesen und wollte mit der Begriffsbildung eine Abkehr vom seit Otto Mayer vorherrschenden Verwaltungsverständnis einleiten, der unter der für die verwaltungsrechtliche Dogmatik maßgeblichen Verwaltung noch in erster Linie die (hoheitliche) Eingriffsverwaltung verstand. Forsthoff definierte den Begriff Daseinsvorsorge als „diejenigen Veranstaltungen, die zur Befriedigung des Appropriationsbedürfnisses getroffen wurden“.
- この概念は、E.Forsthoffが行政法の議論においてK.Jaspersに関して提起した概念である。1938年にケーニヒスベルクで発行された雑誌給付の担い手としての行政において、彼は給付行政への展開に言及し、その概念によって、O.Meyer以来支配的であった行政の理解からのある種の転換を行おうとしたのである。O.Meyerは、行政法上の学説に関与する行政をまずは介入行政と理解した。Forsthoffは、Daseinsvorsorgeの概念をし、先天的な需要の充足に係わる施策として概念づけた。k