

交通弱者対策をめぐる諸問題

澤 喜司郎

I はじめに

車社会における公共交通と交通弱者対策と題する有識者調査が、1994年に（財）運輸調査局の『運輸と経済』編集部によって行われた。

これは、「全国的にモータリゼーションが浸透し、人口と雇用の大都市集中が進展するなかで、とりわけ各地の中小都市や非都市化地域では、乗合バスなど公共交通の利用の後退と経営難の傾向が続いています。これらの地域では人口の高齢化が進み、マイカーと公共交通利用のはざまにあるいわゆる交通弱者のモビリティ確保が今後一層大きな問題になっていくものと思われます」という問題意識のもとで、「このような車社会における交通弱者の問題については、ハード面でもソフト面でも種々な角度からの対応が考えられ、これまでも各地でいくつかの方策が試みられてきています〔が〕、改めて、本格的な高齢化社会に向けての合理的な交通弱者対策のあり方を探る」ことを目的としたものである。

本稿は、この有識者調査の結果をもとに、交通弱者対策をめぐる諸問題について若干の考察を試みんとするものである。なお、同調査は車社会における公共交通と交通弱者対策をテーマに、小論を寄稿（同誌第54巻第5号～8号に掲載）するという方法で行われ、寄稿者数は筆者を含めて26名であった。寄稿者の氏名、所属、論題についての一覧的紹介は省略し、また本文中の引用箇所においても巻号・頁数とも省略させていただくことを予めお断りしておく。

II 交通弱者と交通弱者問題

(1) 交通弱者の定義をめぐる混乱

交通弱者という言葉の明確な定義づけは、学会でも行われていない。そのため、交通弱者の問題を論ずるには、まず論者はその定義を明確にする必要があるが、この度の有識者調査では半数の論者はこれを定義せずに論じている。

また、半数の論者は交通弱者を定義しているが、その定義にいたっては種々万別である。例えば、中村良平氏（岡山大学経済学部）は「車社会における交通弱者とは、一般に、子供や高齢者、身体障害者であると考えられる。しかしながら、車を運転しない者や歩いている人は、基本的には、車社会、特にマイカー社会においてはすべてそうである」とし、また曾根悟氏（東京大学工学部）は交通弱者を「身体障害者のみでなく、老人・婦人・子供はもとより、土地不案内な人、漢字が読めない外国人、両手に荷物を持った健常者など、非常に多くの強者以外と考えるべきである」としている。

交通弱者を具体的に定義するならば、それは一般的には子供や高齢者、身体障害者とされ、それに異論を唱える論者は少ないだろうが、土地不案内な人、漢字が読めない外国人、両手に荷物を持った人々を交通弱者と考えるかどうかについては意見が分かれるところである。

交通弱者をかりに子供や高齢者、身体障害者と定義するならば、なぜ彼らが交通弱者なのかが明らかにされねばならない。それは、法律や身体的理由によって車を運転することができないからである考えられているが、そこには問題が残る。それは、法律や身体的理由によって車を運転することができなければ、なぜ交通弱者となるのかということである。車を運転することができなくても、車に替わる代替交通手段があるならば、交通弱者とはいえないのではないだろうか。

そのため、交通弱者を法律や身体的理由によって車を運転することができない人々と定義しようとする場合には、そこには公共交通手段などの他の代替交通手段が存在していないことが条件となろう。しかし、このように交通弱者を定義してもまだ問題が残る。それは、公共交通手段などの他の交通手段をまったく持たないにしても、人々は少なからず徒歩という交通手段を持っているのであり、にもかかわらず、なぜ交通弱者となるのかということである。

このように、交通弱者という言葉はすでに広く一般的に用いられているにもかかわらず、それを厳密に定義しようとするならば、そこには多くの疑問と問題があるといわねばならないのである。交通弱者の定義において、松浦義満氏（金沢大学工学部）は「国民の大半が交通弱者である」としているが、交通弱者をこのように拡大すれば、交通弱者問題は一般的な交通問題と化し、真の交通弱者対策が見過ごされてしまう可能性があるといわねばならないのである。

(2) 交通弱者問題の本質

交通弱者問題は、中村実男氏（東京農業大学生物産業学部）によれば、「1965年にロサンゼルス/Wッツ地区で発生した黒人暴動がきっかけとなっている。この暴動の原因を調査したマッコーン委員会は、最大の原因として、同地区の通勤交通の問題を挙げている。すなわち、公共交通機関の貧弱さと、低所得によるマイカー保有の困難さが都心部への通勤を困難にし、人々の就業機会を奪っているというのである。そして、このような低所得者層のモビリティ問題を表現する言葉として、交通弱者という言葉が生まれてくる。のちには、身体的な理由や制度的な理由によってモビリティが制約されている人々（高齢者の相当部分、障害者、通学生など）に対しても、交通弱者の概念が適用されるようになった」のである。

この交通弱者問題が広く認識されるようになったのは「60年代末、《資本主義の成功》により、西側先進諸国に棲まう人びとの大半が《衣食の足

りた》思い、所得の増加による物的豊かさの実現を胸にしていた。そのあげくに人びとは《礼節を知る》ようになり、経済成長という楯の背面に、ふと目をやるようになった。そこに人びとがかいまみたのは、自然環境の破壊、とり残された社会的弱者、所得分配の不平等、人種差別など、高度成長の《ひずみ》にほかならなかった。／高度成長期の先進諸国の政府は、経済効率、経済成長を第一義と心得、《公正》をないがしろにしてきた嫌いがある。その結果として生じた《不公正》に対する素朴な義憤の念が、とつじょ人びとの胸に去来したのである。経済成長などもうたくさん、これからの政府は、環境保全、福祉充実、弱者救済などに資する政策を優先すべきである、との見解が世論の広範な共感と支持をかちえた」(佐和隆光『平成不況の政治経済学—成熟化社会への条件—』中央公論社、1994年、9-10頁)からであろう。

他方、我が国における交通弱者問題の発現を『運輸白書』においてみると、交通弱者という言葉が『運輸白書』に初めて登場したのは、昭和55年版であると寡聞な筆者は記憶している。そこでは「路線バスは、過疎地の老人、子供等いわゆる交通弱者の日常生活に不可欠な交通手段となっており」(210頁)とあり、交通弱者という言葉は過疎地における路線バスの維持の問題として登場しているのである。また、昭和57年版『運輸白書』では「高齢者、身体障害者等のいわゆる交通弱者にとって、モビリティの確保は、社会生活を営む上で重要である」(182頁)として、交通弱者問題を過疎地における路線バスの維持という問題に限定せず、国際障害者年との係わりから身体障害者を中心に輸送サービスの質的充実の問題として記述されているのである。つまり、『運輸白書』は交通弱者問題を高齢者や身体障害者のためのバリアフリー(物的障害の除去あるいは障壁からの解放)によるモビリティの確保と考えていたのである。

このように、交通弱者問題の本来的な発現を考えるならば、交通弱者問題の本質は基本的には低所得者層のモビリティ確保の問題、より広義的には所得分配の不平等問題にあるといえるのである。しかし、中村(実)氏

が「現在の日本では、交通弱者問題の中心は、低所得者層の問題というよりも、身体的な理由や制度的な理由によってモビリティが制約されている人々の問題と言ってよい」というように、問題が拡大され、所得分配の不平等問題が論じられることなく、問題を美化したかたちで高齢者や身体障害者のためのバリアフリーによるモビリティの確保の問題として論じられるようになってきているのである。工学部系の論者がよく用いるバリアフリーという言葉が表面的な物的障害の除去あるいは障壁からの解放を意味していることから明らかなように、低所得者層のモビリティの確保という問題の根本的あるいは本源的な解決のための議論から遠ざかっているのが現状である。

交通弱者問題を所得の再分配問題として考えず、交通技術問題としてハード面を中心に論じることは問題の本質を見失い、バリアフリーという表面的な施策に終始させてしまうのである。

Ⅲ 移動の機会の平等とシビルミニマム

(1) 移動の機会の平等と移動の権利の誤解

交通弱者問題は、高齢者や身体障害者などのためのモビリティ確保の問題と考えられているが、このモビリティの確保という言葉だけが所得の再分配問題から切り離されて一人歩きを始めている感がある。山口健次氏(金沢工業大学工学部)が「交通弱者は決して弱者ではなく、救済されるべき存在でもありません。健常者もいつその立場になるかもしれません。ふだん自家用乗用車(マイカー)しか乗らない人にとっても、公共交通の利用可能性は一種の社会保険です。移動の機会はだれにでも等しく保証されなければならないものです。……経済的、生理的理由、あるいは自分の好みで自動車を持たない、持ちたくない人にも、移動の機会を確保しなければなりません」と述べているように、これは移動の機会の平等という議論として論じられるようになってきているのである。

この移動の機会の平等について、山口氏は「移動の機会の平等とは、同時に交通手段選択の自由の確保でもあり……移動の機会の平等、交通手段選択の自由は決してぜいたくなテーマではありません。車社会における一種の《人権宣言》といえる」といい、また清水浩志郎氏（秋田大学鉱山学部）は「すべての人々の移動の権利の保障ということが、地域生活圏内での交通基盤整備の理念であるからには需要の大小に関係なく基本的な権利と認識することが重要である」とし、さらに山川仁氏（東京都立大学工学部）は「交通は現代の社会において生活するために不可欠な《権利としての交通》である。それゆえ身体的・経済的制約によって基本的な交通ができない場合には、権利としての交通の観点から、その人の交通行動が支援され保障される必要が生ずる」としている。

このような移動の機会の平等という考え方が導入されるようになった背景について、清水氏は「わが国では、《国際障害者年（1981年）》でテーマとされた完全参加と平等の理念に基づき《障害者を差別する社会は正常な社会といえない》と提言されて以来、《高齢者や障害者は他の多くの健常者と平等に共生する基本的権利を有する》という機会均等理念（ノーマライゼーション〔Normalization〕理念）を定着し、交通政策も大きく変容した。／すなわち、高齢者や障害者の社会参加を阻害する建物や道路、公共交通の障壁をとり除く施設改良を主な目標としていた従来の方策から一歩踏み出し、整備は手段であり、その最終目標はだれもが住みやすく、行動しやすく、共に地域で生活できる社会環境の創出という思想への変化がそれである」といい、これは筆者が先に『運輸白書』を引き合いに出して述べたことを思い出せばよい。

つまり、私たちは「交通権」と称する移動の権利を有し、この権利の保障が移動の機会の平等であり、モビリティの確保であるということになる。確かに、清水氏が「移動の自由はすべての人々にとって人間としての当然の権利」と指摘するように、私たちは自分の自由意志で好きな時に好きな所へ移動することができるという権利を有しているということに対しては、

疑問をはさむ余地はない。しかし、香川正俊氏（熊本学園大学商学部）が「交通事業者に安易な撤退の自由を認めればさらに多くの路線が消滅し、交通弱者から生活上最も重要な移動の権利を奪うことになる」というのは問題があるといわねばならない。それは、例えば路線バスの廃止がなぜ移動の権利あるいは移動の自由の剥奪になるのかということである。路線バスの廃止は、決して人々が徒歩や自転車あるいは自家用自動車などの他の交通手段によって、自分の自由意志で好きな時に好きな所へ移動することを禁止するものではないのである。移動の権利は、路線バスを利用する権利とは異なり、この権利の混同によって路線バスの廃止が移動の権利を剥奪してしまうという主張につながっているのではないだろうか。

この移動の権利と利用の権利の混同によって、近年には交通弱者問題はナショナルミニマム論あるいはシビルミニマム論として議論されているのである。

(2) シビルミニマム論と議論の未熟

シビルミニマムについて、今野恵喜氏（八戸工業高等専門学校）は「地域の維持・発展のためには、交通貧困層や移動制約層の解消をはかるべく、住民のアクセシブルなモビリティのシビルミニマム確保が考えられなければならない、そこには平等主義に立脚するノーマライゼーションの理念を実現する行動原理としてのソーシャルインテグレーション（社会的統一）が重要である」としている。つまり、シビルミニマムとは機会均等の理念にたって最低限度のモビリティを権利として確保・保障しようというものと解されるが、移動の権利あるいは移動の自由は本来ミニマムではなくマキシマムに保障されるべきものであり、決してミニマムであってはならないのである。にもかかわらず、それがミニマムであるとされているのは、上述のように、移動の権利と利用の権利との混同があるためである。

そのため、移動の権利を厳密な意味での利用の権利として考えれば、すべての人々は交通手段を利用する権利を有するために、シビルミニマム論

では利用できる最低限度の交通手段を人々に確保・保障しなければならないというのが一般論となっていると考えられるのである。

このシビルミニマム論には残された大きな課題がある。それは、清水氏が高齢者交通を例にあげて「高齢者交通を分類すれば、通院などの生存にかかわる交通、買い物や訪問など生活にかかわる交通、さらにレクリエーションや観劇などの趣味や娯楽など、生活上のうるおいやゆとりにかかわる交通の3つになる。このうちどの種の交通をどの程度最低限保障すべきかという真摯な議論が……わが国では十分になされていない」というように、最も重要な議論であるところの交通手段の確保の物理的な程度や水準についての議論が不十分なことである。つまり、シビルミニマム論には宮嶋勝氏（東京工業大学工学部）がいう「シビルミニマムの目標値の明確化」が必要であるが、それが十分に議論されていないのである。

にもかかわらず、中村（良）氏は「自家用の交通手段をもたないといった交通弱者については、シビルミニマム的なモビリティの確保は当然必要で」「シビルミニマムとして必要と判断される場合には、地方自治体が独自のアイデアで公共交通手段を提供すべきである」とし、また香川氏は「事業者の自助努力だけでは絶対的に不採算な路線であってもナショナルミニマムとして最低必要限の路線を維持しようとするならば、その責務は主に事業者にはではなく、国土・交通政策の失敗または両者の整合性を十分に図らなかった国や自治体に求めるべきであって、当然にして補助政策が不可欠となる」とし、さらに山口氏は「各地域において公共交通のミニマムのサービス水準を設定し、これを下回らないサービスの供給は行政の義務である」としている。つまり、これらの論者はシビルミニマムの目標値を明確にすることなく、最低限度の交通手段の確保・保障を国や地方自治体、行政の責務とし、公共交通としての交通サービスの提供を求めているのである。

ここでは、香川氏を除けば、地方自治体や行政になぜ最低限度の交通手段の確保・保障が義務づけられるのかという明確な根拠は示されていない

し、また公共交通としてなぜ確保されねばならないかという根拠も示されていない。シビルミニマム論におけるさらなる問題は、なぜ公共交通として確保されねばならないかということにある。

また、シビルミニマム論は一層大きな問題へと発展していく可能性がある。つまり、シビルミニマム論が廃止されそうな鉄道やバス路線の維持のための便法ならまだしも、「シビルミニマムの目標値の明確化」がなされれば(それに地域的な差があるにしても)、鉄道やバス路線のない地域の人々がシビルミニマムな鉄道やバス路線の開設を権利として要求することが考えられるのである。この場合、鉄道やバス路線の維持を要求する人々と、鉄道やバス路線の開設を要求する人々を区別することは到底できるはずがない。その結果が、どのような事態を招くかについては容易に想像がつくのである。

しかし、あらゆる地域に鉄道やバス路線が開設されているのが本来あるべき理想的な姿であって、現実が間違っていると主張する論者もいるだろう。しかし、そのような議論は現在の社会においては非現実的といわねばならないのである。こうした意味で、現実の交通問題や交通弱者問題を考えようとするならば、シビルミニマム論は非現実的な論理といえるのである。

(3) 福祉論と交通弱者問題からの逸脱

交通弱者問題がシビルミニマム論として議論されている一方で、福祉政策論としても議論されているのである。川上洋司氏(福井大学工学部)は、「より公平なモビリティ環境の実現という前提で公共交通を考えるべきだとすれば、その維持・存続に向けては単に交通政策の枠組みを越えて福祉政策等とのリンケージを図り、まず総合的な観点にもとづいた地方行政主導型の新たな助成制度を模索することが急務であろう」とし、また吉田信夫氏(福岡大学工学部)は「高齢化、過疎化が進むなかで地域の足の維持は、バス企業の努力だけにゆだねる問題ではない。高齢化にともなう福祉

政策的な支援、小中学校の足の確保の文教政策的な行政の支援がこれまで以上に必要になる」とし、さらに石澤孝氏（信州大学教育学部）は「高齢化が進行している地域において……考えられる最善の方法は、採算性とか受益者負担とかという経済原理によらない公営バスの運行である。社会福祉の性格をもたせて独立採算性をとらず、自治体の予算内で運行するのである」として、交通弱者問題は単なる交通問題ではなく福祉問題でもあると主張しているのである。

また、奥山育英氏（鳥取大学工学部）は「交通弱者の問題は、見かけは交通問題であるが実はもっと幅の広い社会問題である。……モビリティの確保は、労働、教育、生活、ゆとり、医療といった問題すべてが絡んだ社会問題である」とし、交通弱者問題を福祉問題にとどめず社会問題として議論すべきであるとしているが、しかし交通弱者問題は福祉問題や社会問題として論じられるべきではない。それは、香川氏が「過疎交通の維持は決して福祉等の領域ではないという認識が必要と思われる。福祉政策とその領域には固有の目的と限界があり、過疎交通の維持・活性化を福祉領域に包含することはモビリティの確保という交通本来の目的を曖昧にさせるからである」と指摘するとおりである。

井上信昭氏（福岡大学工学部）が、「あらゆる交通サービスの面での質的改善を行ってバリアフリー（物理的障害の除去）の交通システムを実現することが社会的要請としてあり、今までのように、需要量に見合った最低限の輸送力さえ確保すればよいという考えは、もはや成立しない」というように、交通弱者問題の本質を所得分配の不平等問題から逸脱させ、交通権やシビルミニマム論、福祉論やバリアフリー論へと変貌させてきたのは行論から明らかなように、工学部系の研究者である。本来、交通経済学の領域の問題として議論されねばならない交通弱者問題を逸脱させ、問題の根本的な解決を遅らせている責任を彼らは問われなければならないのである。また、本調査における有識者26名のうち3分の2が工学部系の研究者であり、交通対策の多くを彼らに過多に依存しすぎる行政にも責任の一端

があり、同時にそれを許してきた社会科学系の研究者の怠慢が批判されなければならないのである。筆者が「交通弱者の問題が《シビルミニマム》や《福祉》等の観点から論じられることがあるが、決してそうであってはならない。交通経済学で交通弱者の問題を考えるという視点から逸脱してはならないのである」としたのは、このためである。

IV 公共交通と公共性

(1) 公共交通の定義をめぐる混乱

シビルミニマム論者が、最低限度の交通手段の確保・保障を国や地方自治体、行政の責務とし、公共交通としての交通サービスの提供を求めていることは先に示したとおりである。

最低限度の交通手段の確保・保障が国や地方自治体、行政の責務とされるのは、すべての人々は移動する権利を有するために、国や地方自治体、行政はそのサービスを提供する義務があるとの理解にたつものであろう。しかし、そこには誤解があるといわねばならないのである。確かに、提供されている交通手段を利用する権利は保障されているが、果たして提供されていない交通手段を利用する権利までもが保障されているかどうかは疑問であり、そのような権利は保障されていないと考えるのが一般的である。また、シビルミニマム論者は公共交通としてそのサービスの提供を求めているが、シビルミニマム論者がいう公共交通とは具体的に何を意味するものであるのかは定かではない。しかし、恐らく文脈から鉄道やバスを指しているであろうことは想像される。もしそうならば、なぜ鉄道やバスでなければならないのかが問題となる。たぶん、それは鉄道やバスの交通サービスには公共性があるとする誤解にもとづくものであろうし、それはシビルミニマム論者だけでなく他の多くの論者にもみられるのである。

些か古い議論になるが、ここで公共財の概念規定をみておこう。「公共財の定義については、人びとの間で微妙な差異があり、さまざまな定義が与

えられている。……／公共財の概念規定が混乱を招いたのは、国防、外交、治安の維持、教育など市場機構を通じて供給されていない具体的な財・サービスの特異性に注目して公共財を規定したことであった。また、日本語の訳として public goods を《公共》財と、特殊な語感を有する《公共》という言葉を使ったことが、日本においていっそう混乱をもたらしたように思われる。公共交通機関の《公共》と公共財の《公共》が同一視され、公共財の正確な理解なしに公共交通機関の輸送サービスは公共財であるかのように一般に受け取られがちである」ばかりか、「今日みられる交通サービス公共財論は交通サービスを無料ないし低い料金で提供させたいという欲求が先立ち、それを正当化するために公共財の理論を適用しようとするもの」である。そして、公共財の特質としては標準的に①排除不可能性と、②消費の集団性があげられ、「排除不可能性とは、特定の消費者をその財(サービス)の消費から排除することが不可能であることだが、必ずしも放送、国防のように技術的に不可能であることを意味しない。技術的には可能であっても排除のために著しく高いコストがかかる場合を包含する。消費の集団性とは、ある財(サービス)が同時に多くの人々によって等量消費され、消費者の間でその財(サービス)の消費で競合することがないことである。／交通サービスがこれら二つの特徴を具備しているかといえば、一般的には否である。……《国鉄、電々公社などの生産物はほとんど公共財ではない》という見解は正しく、国鉄や電々公社のサービスは、《公共企業体によって供給される私的財》である。供給主体が私企業であるか、公企業であるかは、その供給するサービスが公共財であるかどうかと無関係である」(岡野行秀「交通サービスは公共財か—赤字穴埋めの根拠としての公共財論—」『運輸と経済』第37巻第1号、1977年1月、31、32頁)。

さらに、交通サービス公共財論者は鉄道やバスについてはその公共性を強く主張するが、それらの論者の中でタクシーや航空機、フェリーの公共性を主張する論者は少なく、ましてや路線トラックや区域トラック、内航・外航の定期船の公共性を主張する論者はほとんどいないことに留意してお

く必要がある。

(2) 公共性と交通市場

坂下昇氏（筑波大学社会工学系）は、「車が普及し切ってしまった中小都市（つくば市はその典型である）において、車の運転と無縁な人々がある。……これらの人々への対策の根拠は、ナショナルミニマム的な要請である。しかし、これらの人々は必ずしも《交通弱者》ではなく、むしろ交通市場の欠如によって交通弱者となっているのであるから、所得再分配政策によって彼等を救済することは、現実的ではない。むしろ何らかの方策によって、交通サービスの市場の復活をはかることが望まれる。受益者負担の原則を貫くならば、二部料金的なクラブ制の公共交通が、基本料金の部分を自治体財源でまかなうならば、《市民バス》運行が、ひとつの解決法であろう」し、「短期的には赤字になることを覚悟しつつ、公共バスの頻度をふやし、料金を（一般物価との相対で）下げることが徐々に実行すれば、市内交通において、マイカーからバスへのモダリティシフトが十分期待できる」としている。

坂下氏は、交通弱者の発現を交通市場の欠如（交通サービスの平均費用曲線と需要曲線間のギャップの存在）に求め、所得再分配政策によって彼等を救済することを非現実的として市場の復活を主張している。これは、交通サービスを公共財とする認識にたち、交通企業に対する補助金を正当化することによって交通弱者問題を交通問題として解決しようとするものである。しかし、公共バス市場復活論は交通弱者問題の根本的な解決策とはならないばかりか、地域の実状によって異なるだろうが、井上氏の指摘のように「地方部の公共交通の利用者の減少傾向には今後とも歯止めがかからず、その経営環境は一層厳しいものになる」ことや、川上氏が明言しているように「現在達成されている自動車の利用条件一定のもとでは、公共交通のサービス条件をいかに改善しようとも手段転換による需要増はほとんど望みえない」ことを十分認識したものとはいえないのである。

そして、交通弱者問題の根本的な解決策とはならないというのは、交通企業に課せられた運賃割引という費用負担の問題が残されているからである。この問題について、青木栄一氏（東京学芸大学教育学部）が「交通企業が社会政策ないし文教政策に関する負担を今後も続けてゆくのは、筋違いの負担というべきであろう。これはどう考えても、本来は地方自治体なり、国などが負担すべきものである。今や高校生の通学輸送が大きな割合を占めるようになったローカル鉄道の現状、そしてその高校生に対して大幅な運賃割引をしながら経営的には赤字に苦しんでいる実態をみると、このあたりで社会政策的な運賃割引の負担の所在を考え直してみる必要がある」と述べているように、高校生に対する運賃割引が妥当なものであるのかどうか、高校生が交通弱者であるのかどうかという問題を別としても、マイカーの普及によるバス利用者の減少と経営難、その結果としての交通市場の欠落とバス路線の休廃止に伴う交通弱者の現出という論理だけでは交通弱者問題をすべて説明できず、交通弱者が交通弱者を生み出しているという政策的な誤りが議論されなければ、交通弱者問題は根本的に解決されないのである。

この問題こそ所得再分配の問題であって、「障害者割引、老人割引、学生割引、通勤定期割引など交通運賃が所得再分配の手段として多面的に利用されているが、これは経済学的な正当性に乏しく、批判が多い。所得再分配はそれにふさわしい他の所得政策的手段、たとえば障害者、老人なら年金の増額、学生なら学費軽減、奨学金増額などの方法によるべきであって、公共性（独占性）も採算性も低下している現代の公共交通企業にそれを強制するのは合理的ではない」（中西健一・平井都士夫編『交通概論〔新版〕』有斐閣、昭和57年、73頁）のであり、このような問題の議論こそが必要なのである。

筆者が「交通弱者の問題を考える場合に必要なことは、……かつての公共交通の未整備＝交通弱者の発生・増大という一元的視点での枠組みから脱し、問題の根本的所在を明確にすることである」としたのは、このため

である。

(3) 公共交通手段の維持と補助の公平性

シビルミニマム論にみられるように、最低限度の交通手段の確保を国や地方自治体、行政がその責務とし、公共交通として交通サービスの提供を行おうとすれば、そこでは財政問題が真摯に議論されねばならないのである。しかし、香川氏は「ナショナルミニマムとして最低必要限の路線を維持しようとするならば……当然にして補助政策が不可欠となる」とし、また山口氏も「運営の合理化を前提としても、利用者が支払う運賃だけでは収支が償えず、ある程度の公共補助が必要」として、国や自治体の補助を主張しているのである。しかし、国や地方自治体による交通サービスの生産はそれが公共財ではないために赤字を発生させない限りにおいては問題はないが、民間における交通サービス生産への補助を正当化する根拠はない。かりに交通サービスを公共財とするならば、むしろ交通サービスが平等に提供されていない問題をどのように解決するのが明示されなければならないし、その問題の解決が優先されるべきである。

また、山口氏は「自動車利用者の負担を増加させ、余裕の出た一般財源を、魅力ある公共交通の整備や、公共交通の端末交通手段でもある歩行空間の投資に振り向けるべきだ」としているが、そこには公共交通の整備で自家用車が走りやすくなるという理屈以外に自動車利用者の負担を増大させる正当な根拠はなく、これは自家用自動車敵視論者の発想にすぎないのである。かりに、国や地方公共団体によって提供される交通サービスを公共財とするならば、自動車利用者は公共財を利用しないために国や自治体に負担をかけていないの人々であり、公共交通利用者が国や自治体に負担をかけているのである。したがって、平等という観点からは、むしろ国や自治体に負担をかけている公共交通利用者が交通サービスの生産に必要な費用をすべて負担するのが当然である。

しかし、これには佐藤馨一氏(北海道大学工学部)がいうように、「自家

用車利用者は、まったく公共交通機関を必要としていないのだろうか。決してそんなことはなく、降雪等のため道路交通がマヒしたときや、飲み会が予定されているときには、臆面もなく普通料金で公共交通機関を活用する。つまり、自家用車利用者は公共交通機関の潜在的利用者であり、しかも自分のリスク費用を交通弱者に押しつけている」という反論や、同様に奥山氏が「交通強者であるマイカー保有者が公共交通から恩恵を受けていないか」というと、悪天候時や緊急時といった際の1年に数回にも及ばない利用と公共交通存在の潜在的安心感といった恩恵を受けている。このために支払う費用は、公共交通を支えている交通弱者の料金と同一額であり利用頻度を考慮すればほとんど無料に等しい。交通強者は、すでに交通施設整備への公共投資によって多くのメリットを受けているうえに交通弱者が支えている公共交通をほとんどただ同然で利用している」というような反駁があろう。

ところが、佐藤氏や奥山氏には誤解があるといわねばならないのである。それは、交通弱者が公共交通を支えているという認識であり、交通弱者が支えているとすれば、それは公共交通の存続という物理的なものであって、交通弱者が公共交通の財政を支えているわけではないのである。交通弱者が公共交通の財政を全面的に支えているとすれば、単なるモビリティの確保という交通弱者問題が発現するはずがないのである。そして、交通弱者が公共交通の財政を全面的に支え、極めて高い運賃や料金を支払わねばならないが、所得によってその利用が制約されているとするならば、そこに真の交通弱者問題の発現をみるのであり、それは所得再分配政策によって解決されねばならないのである。

そして、交通弱者が公共交通を支えているという認識から、潜在需要者にも相応の費用負担を求めるという二部料金制あるいは二部料金的なクラブ制が多くの論者によって提案されている。しかし、この方法は生活に必要な交通を維持していく上での一つの現実的な対策ではあろうが、交通弱者問題の抜本的な解決策とはならず、ましてや二部料金制論者が交通サー

ビス公共財論者であるならば、二部料金制は交通サービスを私的財化させるために議論に矛盾を生じさせるのである。

V 交通弱者対策のための基本的認識

(1) 交通弱者ではない交通弱者

交通弱者の定義として、車社会において自分の意志で車を運転しない人々を交通弱者と考えるべきかどうかについては意見が分かれるところである。中川浩一氏（茨城大学教育学部）は「高齢化に伴う反射神経の衰退が気がかりで、自発的にマイカーと縁を切った私は、《交通弱者》の1人であり、鉄道は貴重な足となっている」とし、他方、山田正人氏（岡山大学工学部）は「自家用車を止めてみることは、タバコをあきらめるのと同様、大きな覚悟と勇気が要った。しかし、どうやら私は交通弱者ではない」とし、その代替交通手段の整備の程度を含む居住環境に相違もあろうが、両者はまったく相反する主張をしているのである。果たして、どちらの主張が正しいのだろうか、あるいは両者とも正しいのだろうか。

筆者は、自分の意志で車を運転しない人々は、その人が高齢者であろうと、交通弱者ではないと考えている。中川氏のように、鉄道という代替交通手段があるならば（鉄道が自家用車に比較して極めて利用しづらい交通手段であっても）、交通弱者とはいえない。車を運転できる人々が車を運転しないのは、その個人の自由な選択によるものである。そのため、そのような人々が自らを交通弱者と名乗ることには何ら問題はないが、交通弱者の救済として鉄道などの公共交通手段の整備・充実を求めることには問題がある。そのことは、代替交通手段がない場合も基本的に同じである。交通弱者問題の議論の中で最も非難されるべきは、これまで専ら自家用車を利用して来た人々が何らかの個人的理由で自家用車の利用を止め、途端に自らを交通弱者と称して代替交通手段の整備を主張することである。これは、利己主義的な単なる「わがまま」としかいいようがないのである。

中川氏のように「高齢化に伴う反射神経の衰退が気がかりで、自発的にマイカーと縁を切った」とされるのは、高齢者が第一当事者となる交通事故が多発に向かっている現在の社会においては賢明な判断と賞されるかもしれない。しかし、この問題は基本的には交通安全の問題として解決されなければならないものである。交通安全の問題を未解決のままにしておき、交通問題として解決しようとすることは交通弱者問題の本質を見失うばかりか、交通安全対策を結果的に遅らせてしまうのである。坂下氏が「運転がやさしく安全な軽自動車は……交通弱者にとって、きわめて貴重なもので」「年をとって反射機能が鈍くなったことも考慮した、さらに進化した軽自動車の開発を期待したい」というように、また中村（実）氏が「マイカー利用の促進については、将来の《超高齢社会》の高齢者の大半が自動車免許の保有者ということを考えれば、もっと重視されてしかるべき対策である。対策としては、高齢者・障害者が運転しやすい車両の開発、運転しやすい道路環境の整備、特別な運転教育……自動車の保有・利用に関する経済的援助などが必要」というように、交通安全の問題は交通安全の問題として提起され解決されなければならないのである。

(2) 交通弱者ではない高齢者

高齢者が交通弱者であると一般に考えられているのは、公共交通手段などの他の代替交通手段の有無にかかわらず、車の運転免許を保有していないというのがその根拠であったと考えられる。確かに、交通弱者問題が発現した当時の高齢者の免許保有率は低かったが、現在では年々上昇しつつあり、将来的にはますます高くなると予想されているのである。

しかし、高齢者の運転免許保有率に関する認識には大きな違いがみられるのである。井上氏は「高齢者はこの先、団塊の世代の加齢とともに急増する。しかし、団塊の世代等の自動車免許保有率は、現在の高齢者と比べ格段に高い。いろいろな調査データによれば、公共交通を利用している高齢者の大部分は免許非保有者であり、免許保有者はかなりの高齢になって

もマイカーを利用している。こうした免許の有無による交通手段の選択特性を考えると、将来、免許保有率が高い世代の高齢者層人口が急増しても、高齢者全体の公共交通需要はむしろ減少する」とし、川上氏は「今の高齢者層に比べ、将来の高齢者層は車という手段を自由に利用できる比率は高いと思われ、公共交通に依存せざるをえない層が必ずしも量的に拡大するとは考え難い」としている。

他方、香川氏は「公共交通機関に依存せざるをえない高齢者・通学者等は相当数に上り、高齢化社会の進展の中でバス、鉄道等の果たすべき役割は決して無視できない」と、その認識の違いを示しているが、これは井上氏や川上氏の指摘が正しい。さらに、香川氏は「マイカーの恩恵にほとんど浴さない独り暮らしの高齢者世帯」の問題を指摘しているが、都市部より交通の便の悪い地方では、独り暮らしの高齢者世帯は単に統計上の表現にすぎず、現実には子供達と同じ敷地内に住んでいることが多く、また核家族化は都市部より進展していないのである。

したがって、山田氏の「今後高齢化社会を迎えて交通弱者が増えるというが本当か。私は必ずしもそう思わない。すでに高齢化している過疎地域においては集落は消滅し、問題そのものがなくなる」との指摘もあり、将来的に交通弱者となる高齢者は運転免許停年制が法的に導入されない限り、現在以上に量的に拡大することはないという認識が必要であり、こうした認識にもとづいた対策の検討が重要となるのである。

また、婦人（女性）も交通弱者であるとされるのは、高齢者と同じように、公共交通手段などの他の代替交通手段の有無にかかわらず、車の運転免許を保有していないというのがその根拠であったと考えられる。確かに、交通弱者問題が発現した当時の女性の免許保有率は低かったが、近年には急速に上昇し、山田氏が「女性（潜在）ドライバーがまだ飽和していない」と指摘しているように、将来的には一層高くなると予想されているのである。他方で、女性（主として主婦）は運転免許を保有しているが自由に利用できる車がないというのも交通弱者であるという根拠として考えられて

いたが、近年の自家用車の普及率は極めて高く、地方では普通のサラリーマン世帯でも自家用車を2台保有し、3台を保有する世帯も決して珍しくないのである。また、世帯主の勤める会社の車を通勤用に貸与している企業も非常に多く、そのため主婦が自由に利用できる車がないということはない。

したがって、将来的に交通弱者となる女性は現在以上に量的に拡大することはないという認識が必要であり、こうした認識にもとづいた対策の検討が重要となるのである。

(3) 交通弱者ではない子供

地方で公共交通手段を利用して通学している小・中学生の大半は、国立大学の教育学部付属校や進学校と呼ばれる私立学校への通学者によって占められているのである。このような現実のもとで、学区制にもとづく公立の小・中学校へは通学せずに、個人的理由によって遠距離の進学校等へ通学する子供を交通弱者とし、そのモビリティを公的に確保することには公平の問題が生ずるため、彼らを交通弱者と考えることには問題があるといわねばならないのである。また、学区内の学校へ通学しているが、その学校から遠距離に居住する子供も交通弱者とはいえないのである。それは、保護者がその個人的理由と自己の意思によってそこに居住しているものであり、法的に強制されているわけではないからである。かりに「学校近くの土地は値段が高く、また土地もない」ために、学校から遠距離に居住せざるを得ないのならば、それは交通弱者問題ではなく土地問題に発現した所得分配の不平等問題である。そのため、子供が交通弱者となるのは、年少人口の年々の急激な減少によってこれまで通学していた学区内の学校が統廃合された場合に限られるのである。しかし、これは交通問題としてではなく、基本的には教育問題として解決されねばならないものであり、現実に行われているように、このような場合にはスクールバスの運行によって問題の解決が図られねばならないのである。

したがって、井上氏が「第2次ベビーブーム世代の波も就学年齢のピークを過ぎて少子化時代を迎えており、通園・通学者の数は今後確実に減少する」と指摘するように、将来的に交通弱者となる子供は現在以上に量的に拡大することはないという認識が必要であり、こうした認識にもとづいた対策の検討が重要となるのである。

小・中学生以外の通学者（高校生や大学生等）も、交通弱者といわれている。しかし、彼らも国公立大学の教育学部付属校や進学校へ通学する小・中学生と同じであり、交通弱者と考えるには問題があるといわねばならないのである。かりに彼らが交通弱者であるとしても、そこには別の問題が提起されなければならないのである。それは、高校生は通学手段として私的交通手段を法的に利用できる権利を有しているにもかかわらず、それが校則によって禁止されていることである。つまり「三ない運動」が問題となり、校則によって交通弱者を生み出すことに問題があるといわねばならないのである。しかし、彼らが交通弱者として問題となる地域では、二輪車での通学が一般的に認められているのが現状である。また、大学生の場合には、地方の大学でも駐車場の確保が困難という理由から自家用車での通学を学則等で制限している大学が多く、そのような理由によって交通弱者を生み出していることに問題があるといわねばならないのである。しかし、そのような大学の周辺には賃貸駐車場が多くあり、けっこう繁昌しているのである。

したがって、義務教育を終えた通学者に関しては、現実の車社会の中で運転免許を取得しないのは個人の選択の問題であり、取得させない・利用させないのは教育問題であり、真の交通弱者問題とはいえないのである。そのため、高校生や大学生等が交通弱者となることは基本的にはないといわねばならないのである。ここでは、勉学意欲があるにもかかわらず、低所得のために高校や大学に進学できない子供たちの問題こそが解決されねばならない重要な問題なのである。

VI 交通弱者対策のための基本的課題

(1) 「交通の便の悪い所には住むな」は正論

松浦氏は、「マストラの運行本数の不足は高齢者にとって大きな問題である。非難を覚悟して大胆な意見を述べると、この交通問題は各世帯がマストラ交通網の発達した都市地域に住居を移すことによって解決できるものであると思う。つまり、交通の便の悪い所に住むな、と言いたいのである。これは高齢者に向かっている叫びであるが、同時に若者と壮年者に向かっている呼び掛けでもある」という。

この松浦氏の叫びに反発を感じられる人々は確かにいるだろうが、筆者は松浦氏の叫びは正論であると考えている。私たちは、法律や制度によって居住地を規制されているわけではなく、好きなところに居住できる権利を有しているのである。そのため、自分の意志で交通の便の悪い所に住み、自らを交通弱者と称して公共交通手段などの整備を求めるのは筋違いである。しかし、「交通の便の良い都市地域は土地の値段が高く、また土地もない」という反論があろうが、それは土地問題としての土地利用計画や都市計画の失敗によるものであり、土地利用計画や都市計画の失敗を交通問題として解決しようとしてはならないのである。

そして、このような土地利用計画や都市計画の失敗の事例として、山口氏は教育施設や住宅団地、老人ホームの市街地から遠く離れた場所での建設など、行政自体による都市的機能の分散の現状を指摘し、「土地利用計画の確立なくして健全経営の公共交通は成立せず、いわゆる交通弱者層の拡大か、膨大な公共資金を投入して金食い虫の公共交通の維持かの二者択一を迫られる」ことになり、土地利用計画と公共交通計画との整合性が重要であるとしている。この山口氏の指摘は、特に地方都市の現状を鋭く分析し、問題を提起したものとして評価されるべきものではあるが、問題は土地利用計画と公共交通計画との整合性は重要ではあるが、土地利用計画や

都市計画の策定はそもそも交通計画（公共交通計画を含む）を前提として策定されなければならないのであり、そのように策定されていれば整合性は保たれているのである。

（２）バリアフリーと費用負担の公平

交通弱者対策の基本的な方向は、交通弱者を取り巻く交通環境のバリアフリーであるとされ、吉田氏は「非交通困難者にくらべて、交通困難者が利用する交通は鉄道、バスなどの公共交通と徒歩が多い。したがって、バリアフリーのために駅やターミナルでのエレベーター、スロープなどの整備、点字テープつき券売機、誘導・警告ブロックなどの設置で、交通困難者の交通の利便性と安全性を確保するべきである。車両についても、リフト付きバスの導入などに加え、分かりやすい案内表示での情報の提供に努めるべきである」としている。

しかし、ここには重要な問題が残されているのである。それは、交通弱者のための施設整備費を誰が負担するかということである。この費用は、基本的には、交通事業者に負担させるべきではない。交通事業者が負担するということは、一律的に運賃・料金に転嫁され、結局は非交通弱者が負担することになり、公平性の問題が生ずるのである。この費用は、それを利用する交通弱者が負担すべきものであり、交通事業者がその整備をすれば、交通弱者に対しては非交通弱者に対するよりも高い運賃・料金を課すべきである。それは、JRのグリーン車を利用するときグリーン料金を支払うのと同じことである。このような議論は、交通弱者を差別するものであるとの反論があろうが、交通事業者が負担し、結局は非交通弱者が負担することになれば、そこには逆差別の問題が生ずるのである。

このような問題は日本人が避けたがる議論のひとつであり、表面的には紳士淑女を装って平等・公平の意味を取り違え、松浦氏が指摘するように「人道慈悲に訴えて解決しようとしてはならない」のである。河上省吾氏（名古屋大学工学部）が、「公共交通利用者と車利用者の平均的交通費がほ

ほ等しくなるように公共交通利用者に公的補助金を支給することを原則とすべきである」というように、交通弱者が非交通弱者より余分に負担しなければならない費用部分については、所得再分配政策によって十分に解決される問題であり、交通問題として解決しようとするところに無理が生ずるのである。

また、山川氏が「アメリカでは車いすの人がすべての路線バスを利用できるようにリフトバスを運行すべきであって、これを実行しないことはすなわち交通弱者に対する差別である、とする考え方があるという。／しかし車いす利用者の需要量や交通特性に応じて、ある地域ではリフト付きのタクシーや小型の送迎用バンで対応する方が少ないコストですみ、また利用者自身により大きな満足をもたらす場合がある。見かけの公平性よりも交通需要の内容に即した対応が必要である」というように、交通弱者のモビリティの確保を論ずる限りでは、公平・平等という問題よりも交通弱者にとって最適のモビリティとは何かを議論する必要があるのである。

(3) 自家用自動車敵視論からの卒業

交通弱者のモビリティを確保するための対策は、榛沢芳雄氏（日本大学理工学部）のように「交通弱者にとって重要なモビリティ手段であるバスの供給は、車社会が優先されることによって圧迫を受けることがあってはならない」と考えるのではなく、田原栄一氏（大分大学経済学部）が指摘するように「それぞれの地域の有する特質を十分考慮し、それに応じた公共交通機関と自家用交通機関との適切な分担関係を構築する必要がある」ばかりか、井上氏が「地方部でのこれまでの公共交通といえば基本的には路線バスに限定されるが、今後の地方部の公共交通システムの検討に際してはそうした固定観念を取り払い……自家用車の利用をも視野に入れ、地域の特性に応じて柔軟かつ多様に構築していくことが必要である」というように、マイカーに代表される自家用交通手段と鉄道やバスなどの公共交通手段の役割分担の明確化と、その両者が結合あるいは融合した交通体系

の構築にあるといえよう。鉄道やバスなどの公共交通手段だけで、交通弱者のモビリティを確保しようとすることは不可能であり、そのことが認識されねばならないのである。また、交通弱者のモビリティは公共交通手段で確保されなければならないという必然性はどこにもないのである。

そのためには、宮嶋氏のように「都市規模の小さい中小都市、町村へいくほど公共交通が弱体化し、そのため、住民は私的交通で自衛している」と現実を認識するのではなく、曾根氏が「自動車（特にマイカー）は便利だからこそ普及し、増えすぎたために弊害が顕著になり、結果的に高密度地域では便利さ自体も減ってしまった。自家用車の弊害が目立つ高密度地域では、公共交通を便利に運営することが可能である……が、公共交通だけですべてを賄うことは不可能であるから、必要以上に自家用車を敵視してはかえって公共交通の価値を減らす結果になる」と指摘するように、自家用交通手段の普及の意味を正確に認識し、自家用自動車敵視論から卒業することが必要である。

同時に、自家用交通手段と公共交通手段というように、交通手段を区別して考えることを止め、機能は異なるが同じ交通手段として一体的に考えることが重要である。つまり、自家用交通手段と公共交通手段の区別は、鉄道やバスの交通サービスは公共財であるとする考え方にもとづくものであるため、その考え方を棄却するか、あるいは逆に自家用交通手段の交通サービスも公共財であるとする考え方を採用することが必要である。ただし、後者の自家用交通手段の交通サービスも公共財であるとする考え方は、交通サービス公共財論者には受け入れられないであろうから、やはり鉄道やバスの交通サービスは公共財であるとする考え方を棄却することが重要になる。

そして、佐藤氏が「移動制約者のための交通システムはモビリティの確保を第1にすべきであり、経済的効率性を最優先するべきではない」としているが、このような考え方にたってこれまでも交通弱者対策や地方での公共交通対策がなされてきたのである。しかし、問題が一向に解決されて

いないばかりか、ますます深刻化してきているのが現状である。そのため、その反省にたつて、交通弱者のモビリティの供給は市場機構を通じて行うべきであり、そのための規制緩和と運輸関連法規の改正・整備を推進していかなければならないのである。

Ⅶ おわりに

以上、公共交通と交通弱者対策に関する有識者調査をもとに、交通弱者対策をめぐる諸問題と題して若干の検討を試みた。各論者とも限られた紙面の中での論述のゆえに苦勞され、そのため筆者の誤読も多々あると思われる。論者の皆さんのご海容をお願いする次第である。

本稿では、各論者の論点における問題点を指摘することに紙面が割かれているために、筆者の主張が必ずしも明確になっているとはいえないのである。そのため、最後に交通弱者対策を考えるにあたっての筆者の基本的な主張を簡単に述べておきたい。

第一は、交通弱者問題とは低所得者層のモビリティ確保の問題であるという認識にもとづいて交通弱者を明確にし、所得分配の不平等問題、所得再分配政策の問題として議論しなければならないということである。

第二は、交通サービスは公共財ではないために、交通事業者への直接的な補助金の給付は行わず、すべての利用者に市場原理にもとづいて決定された運賃を課すとともに各種の割引を廃止し、交通弱者には所得再分配政策によって運賃の負担を軽減する方策を議論しなければならないということである。交通事業者への直接的な補助金の給付は、非交通弱者の利用を排除することができないために非交通弱者に対する補助ともなり、真の交通弱者対策とならないのである。

第三は、土地利用計画や都市計画の失敗によって生み出された交通弱者問題を交通問題として議論すべきではなく、あくまでも土地利用計画や都市計画を改善していく中で議論しなければならないということである。こ

れは、高齢ドライバーの交通事故の問題を交通安全対策の中で議論しなければならないのと同じである。

第四は、交通弱者のモビリティは、鉄道やバスという公共交通手段のみによって確保されなければならないという必然性がなく、それは現実的に不可能であるために、自家用自動車敵視論から卒業して、自家用交通手段と公共交通手段の役割分担を明確にし、その両者が結合あるいは融合した新しい交通体系の構築に向けて議論をしなければならないということである。

以上のことを議論するためには、当然のことながら、規制緩和と運輸関連法規の改正・整備についても議論しなければならないことはいうまでもない。大方のご批判をお願いする次第である。