

## 第26回 運輸政策コロキウム

## 総合交通体系の論点

運輸政策研究所は、平成10年11月17日、当研究所研究員の醍醐昌英副研究員を報告者とし、東京大学の家田仁教授をコメンテーターとして招き、第26回運輸政策コロキウムを開催した。同コロキウムには、官庁、大学関係者、運輸事業実務者等約90名の参加者が出席し、活発な意見交換が行われた。その概要は以下のとおりである。

1. 司会	中村英夫 所長
2. 報告	醍醐昌英 副研究員
3. コメンテーター	家田仁 東京大学教授

## 報告の概要

## 1 はじめに

現在、高速道路、新幹線鉄道、空港等の全国に外部効果をもたらす幹線交通ネットワーク施設の整備は概ね目途が付きつつある。このため、交通機関ごとに全国的交通網を整備する既往の政策は転換点に来ている。

そもそも、規制当局の交通計画策定目的が交通市場の効率化であるとしても、利用者の需要に関する情報の非対称性が存在する場合には、規制当局が望ましい交通機関を自ら選択する直接的な手法よりも、むしろ機関間競争によって資源配分の効率化を達成する間接的方法が望ましい。

そして、今日まで、景気動向に関わらず公共投資に対する資金投入が継続的に実施されたために、利用者が複数の交通機関を選択可能となる条件が成立

した。

この結果、整備が進捗した後の幹線交通事業主体の役割は新規投資から既存施設の維持管理へと移行している。

このように、低成長の経済が継続する現在、総合交通政策において、社会资本整備としての交通整備の役割を再検討する必要がある。

## 2 総合交通体系の定義

総合交通体系の概念としては、1930年代以降の米英で使用されてきたco-ordination of transportまたはintegrated of transportがある。これらは「補完的及び代替的な関係にある異種交通機関の効率的利用を達成するために調整を図ること」を意味する。

しかし、日本における議論の限界は、機関間のアクセスを重視しないこと、対象を国内市場の中でも鉄道及び道路市場に限定してきたこと、交通市場単

独の効率化を目標として設定してきたことである。

そこで、総合交通体系論の概念を、社会的厚生を最大化を目的とし、交通機関間での合理的な代替関係及び補完関係を交通市場と非交通市場との相互関係に基づいて形成する政策と定義する。

総合交通政策論として、早期に現れたのは、行政組織統合論である。ただし、同論の実目的は恒常的収入が期待可能な道路整備特別会計の総合交通会計への移行や一般財源化である。

その後、総合交通政策は自動車重量税を財源として鉄道を補助するか否かの議論の段階に至って強調され、イコールフットイング論から原因者負担を考慮する社会的費用論への拡張の過程で、交通機関間補助と同時に、機関分担の必要性が生じた。

ただし、現在の鉄道事業は、基本的に、利用者負担を原則とする道路整備



報告：醍醐副研究員



コメンテーター：家田教授

制度の下での道路事業とイコールフットディングを達成しているものであり、イコールフットディング論は判断基準としては不相当である。

また、社会的費用論は、環境等の非交通市場との外部性を包含する枠組みが未整備であることを考慮すれば、総合交通体系において有効な基準となる。

一方、総余剰の最大化とは異なる政策目標として最低限の交通保証という観点からシビルミニマム論が提起された。

また、既存施設有効活用、上下分離そして公共交通重視等はあくまでも費用便益分析の結果として得られる議論である。

これらから、機関分担の判断基準として採用すべき方法論としては、他市場との連関を視野に入れた社会的費用論が有用である。幹線交通がほぼ完成しつつある現在、総合交通政策においても従来はあまり重要視されてこなかった地域交通政策をより重視する必要がある。そして、それに伴う財源制度の改革が必要となる。

### 3 日本の総合交通政策の系譜

戦後の「総合交通体系」に関する政府計画では、縦割り行政を前提としつつ、長期的投資行動に付随する合理的な機関分担が目標とされてきた。

モータリゼーション以前の計画の特徴は、各事業者に対する市場分配を裁量的規制によるのではなく消費者の選択に委ねている点及び企業の自立採算と企業能率を重視する点である。同時期の計画として、「新長期経済計画」(1957)、「国民所得倍増計画」(1960)、「全国総合開発計画」(1962)等がある。

しかし、モータリゼーション進行後は物流体系の近代化に付随する道路容量拡大が第一義であり、利用者による選択という概念は後退した。同時期の計画として、「交通基本問題調査会答申」(1964)、「中期経済計画」(1965)、「経

済社会発展計画」(1967)等がある。

そこで、道路輸送と鉄道輸送が代替性を有する市場の拡大を背景に、運輸政策審議会により、一連の「総合交通政策論」が、全国総合開発計画とは別に策定された。

「46答申」(1971)は、高規格道の整備も進み、中長距離区間においても自動車輸送が鉄道に対する競争力を獲得していた環境を背景にしているが、「市場機構に依拠した体系の形成を図る必要がある」とし、消費者の選択を重視した内容である。

ただし、実際の政策は、「交通部門においては、このような原則を貫徹することは困難な場合が多い」とする考え方を重視し、旧国鉄に対する救済措置を明確に意識したものとなる。

しかし、貨客の両面で国鉄に対する需要はさらに減少したから債務問題により深刻であるものの、鉄道保護を行うとしても、道路交通量の増加を抑制して鉄道利用への移行を促進させる政策では国鉄の収支を均衡させることがもはや不可能であった。

この環境を受けた「56答申」(1986)においては、直接的な鉄道保護ではなく交通機関間の「協調と連携補完の原理」による鉄道維持を根拠とする政策介入を明確に打ち出すと共に、「各交通機関ごとに強弱の差はあるが、何らかの形で参入規制、引き受け供給義務、運賃規制等の事業規制」の必要性を主張する。

その一方、実際の政策は、「事業規制については時代の変遷に伴い不要になったものが行われていないかどうか必要に応じ見直しを行う必要がある」と、市場委任に対して譲歩するなど当時の英米における規制緩和の動向を反映するものとなった。これは、航空憲法の廃止(1985)、日本国有鉄道改革法(1986)、物流二法(1990)制定等の方向性を示している。

一方、90年代初頭はバブル経済期にあたり、東京の一極集中が問題視された時期である。このため、従来の交通主導の枠組みでは交通問題を考察しえないことから、「90年代の交通政策に関する答申」(1991)では、総合交通体系の概念自体に対する検討は後退した。

そして、1996年の旧国鉄債務の処理問題における総合交通税の議論や、交通運輸分野における需給調整規制の原則廃止に続く。

各政策に対しては、以下の評価が可能である。第一期である高度経済成長期においては、物流市場における追従型投資の必要から交通市場に対する政府介入が重要視された。そこで、利用者による選択等の中立的議論は消滅し、総合交通政策は投資の効率化に傾斜した。

これに続く第二期である低成長期においては、自主財源等の制度枠組みが確立した事業にとっては総合交通政策の必要性は減退した。このため、設備容量に相対的に余裕が生じるために消費者の選択が可能となった時期であるにもかかわらず、総合交通政策は鉄道事業者の自主財源要求による総合交通会計論に限定化された。

そして、現在は第三期であり、幹線交通ネットワークの整備完了を迎えて、総合交通政策を新たに位置づける必要が生じている。

### 4 アメリカにおけるTEA-21と

#### イギリスにおけるNew Deal政策

日本のみならず、欧米諸国においても、利用者負担制度の確立、民営化、そして従来中央政府が事業責任を担ってきた幹線交通の成熟化を迎え、総合交通政策は転換する必要が生じている。中でも以下の二つの政策は将来の総合交通政策の検討において重要な示唆を与えるモデルである。

アメリカにおいて、州際道路の建設

完了を控え、その後の連邦交通政策のあり方が問われたのが1990年代初頭であった。つまり、州際道路建設終了後の連邦ガソリン税の改廃が問題となった。それに対する回答が、ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act: 総合陸上交通効率化法) (1991~1997)であり、その延長法として過半数のドナー州の要望を広く容れたTEA-21 (Transportation Equity Act for the 21st Century: 21世紀交通衡平法) (1998~2003)である。

同法の政策概念として代表的なものは、連邦道路に関しては延長計画よりも維持管理に重点が置かれること。また、各州が信託基金に納める燃料税の還付率を90.5%に増額すると共に、道路信託基金のうち道路会計及び公共交通会計への最低繰入額を保証するというファイアウォールを設定したこと。そして、低所得者の交通利用を労働障壁を緩和する目的で支援する計画が採用されていることである。

一方、イギリスで環境交通地域省が提起するNew Deal政策も低成長期における新たなモデルである。

同省の認識は、規制緩和政策のもとで、非自家用車保有層は交通ネットワークの分断で損害を被っており、選択可能なモードを増加させる必要があること。そして、需要追従型の道路整備である“Predict and Provide”政策は、維持不可能であり、道路重視から公共交通重視への大幅な政策転換が必要であることである。

同認識の下、白書である“A New Deal for Transport: Better for Everyone”における代表的な政策は、既存道路の維持管理に対して優先順位を与え、幹線道路を一部非幹線化すること。公共交通のフランチャイズ化により、質の高いサービスを提供させるQuality Partnerships方式の導入。そして、各地域が公共交通機関を改善す

る財源としての道路利用賦課金や駐車場利用税の導入である。

## 5 総合交通政策の論点

上述の英米の両政策からの示唆として、現在の日本においても幹線交通網の成熟化に伴い、幹線交通ネットワークの整備を主体とする政策から、地域交通政策へと移行する必要がある。その際に生じる論点を二点呈示する。

まず、幹線交通と地域交通の接続の問題である。つまり、幹線交通と地域交通は常に接続を求められる。両交通間の接続は大都市地域においても十分でないことが多い。地方においても、地方空港アクセス鉄道整備事業等の補助制度が存在するものの各交通機関の包括的な枠組みが必要となる。このインターモーダルにおけるシームレスなアクセスの整備という問題は地域交通間でも対応が必要である。

次に、政府と地方自治体との交通政策における分担関係の見直しである。つまり、政府の役割は例えば空港事業などの幹線交通の維持管理や不確実性への対応に移行し、地方交通政策の主体は地方自治体に移行する必要があると考える。

この論点に付随して、適正な整備水準の計測の問題、特別会計等の整備・配分制度の改編、そして地域交通政策と環境・福祉・労働等の各政策との統合が必要となる。つまり、外部性の内部化の観点から、交通政策と他の公共政策及び社会政策との統合が必要である。特に地域政策においては、労働政策や教育政策の一手法として公共交通を活用することが求められる。

## コメントの概要

### 1 総合交通政策の根拠と方向性

日本の交通は技術面及び制度面で一流国とされる。しかし、インターモーダ

ル及びモーダルミックスという連係方策の面では、特に都市内での交通に関しては二流国以下である。この背景から総合交通体系の必要性が生じる。

つまり、総合交通政策の根拠として交通市場の外部性も重要ではあるが、複数の事業者が存在する際に生じる問題を考慮する必要がある。例えば既設線に沿って新線を整備する場合など、混雑は減少するものの、事業者にとっては望ましい結果とならない。同問題に対処する方法としてドイツの運輸連合やレーバープランなどの政策が出てきたはずである。

ただし、過去において「総合交通政策」という政策があったとは言い難い。さらに、総合交通政策という言葉はかなり特殊色を持つ。同問題を考察する場合には、従来の総合交通政策とは背景を異にするという観点から、「ハーモニゼーション」という用語を使用すべきであると考えられる。またその内容も、陸上交通政策中心ではなく、土地利用政策、都市政策との連係に焦点を当てる必要がある。

### 2 ハーモニゼーションを目指した政策技術・制度技術へ

また、総合交通政策に関して議論が尽くされてきたとは言い難い。その根拠の一つとして、本音の議論が存在しなかったことが挙げられる。例えば、鉄道事業の保護を社会的費用というオブラートに包んで実施せざるを得ない環境があった。これはオープンな議論をする場が存在しなかったためである。

しかし、現在では各プロジェクトの評価に関して、国民に議論に参加して頂くという時代になっている。もはや、環境を考慮すればどのような機関分担が望ましいのかを論じ得ても、ある事業者の窮状をどのように救済するのかという議論は成立不可能な状況にある。

もう一つの根拠は総合交通政策が理

念上の議論にとどまっていることである。費用関数や需要関数を論じるとしても、目盛りの入っていないグラフの中の議論では結論が得られない。今後必要となるのは、情報技術であれ計算技術であれ、数字に基づいて結論を示すことである。そして、その考え方で、領域ごとの総合化の是非や、財源制度の改革等の問題に対処するべきである。

このため、行政組織論、イコールフットイング論等を方法論として捉えたと問題を見誤るのではないかと思われる。むしろ総合交通政策自体の是非から出発し、どの交通機関を対象とするのか、政策を必要とする根拠、そしてその目的設定を順に論じるべきである。その上で、具体的な政策呈示やその政策に対する評価を行う必要がある。

つまり、どんな状況の時に、何のために、なぜ政府による総合交通政策が必要であるのか。この3ステップに対して明解に論理を与える必要がある。そしてフィジブルなメニューを明確な方策として出し、そして政策の結果を評価して予測する必要がある。

もちろん評価や予測はともに容易ではない。特に、組織改編の結果を予測することは交通需要予測以上に難しい。しかし、日本の交通政策・交通計画においてはこの課題に中期的であれ答えを出していく必要がある。やはり、紙上の理念だけの「総合交通政策論」から「ハーモニゼーション」を目指した政策技術及び制度技術へと深化させる必要がある。

### フロアの討議

フロアからは、次のような論点が提起された。

(1) TEA-21はクリントンの政策であり、New Dealもブレスコットの政策であるというように両政策とも属人的な色彩が

強い。またアングロサクソン流の規制緩和の後始末という色彩もある。つまり、住民の考え方を前面に出すという政策であるために、都市政策や地域政策とも絡むし、環境や安全といった身近なニーズから政策が生じる。

すると交通政策の判断基準は環境・公害となるのであって、可能な限り、私的交通よりも、公共交通を重視する方向となる。

ただし、日本では住民側の準備が出来ていないために、同様の政策を直ちに取り入れられるとは思えない。政策遂行の前提として、事業者の経営が悪化しているという環境が存在するのではないか。

(2) 総合交通政策とはいえ、基本の理論もなく、所詮は国鉄の救済策や、どこからお金を取るかという議論であった。

また、都市交通政策では、都市計画との整合性が重要であって、それ抜きでは鉄道とバスの連係を論じても意味はない。例えば、駅前広場があるか否かで連係形態は変化する。

日本の特徴として業務地域と住宅地域との分離が通勤混雑を生んでおり、これは交通だけで片づく問題ではない。やはり、都市のあり方自体を考える必要がある。

インフラまで事業者が整備するという世界の中では特殊である方法を採用しているために、総合交通体系やシステムを導入しがたい環境にある。

(3) インフラを持つ日本と持たない欧米。この差は日本の鉄道の輸送密度の高さに求められる。しかし、輸送密度が実際に高いのは、首都圏、大阪圏、新幹線のみである。それ以外の地域では、通路費・保守費用の負担は重く、道路とはイコールフットイングではない。

ガソリン税の使用目的を道路以外に、利用することはロサンゼルス等の事例からみても望ましいのではないか。

(4) 都市内の道路の混雑対策に対しては鉄道との代替性を認めているけれども都市間の道路に関しては鉄道あるいは航空と代替性があるとする考えは当たらないのではないか。

観光地など混雑が生じている地域しか代替性が存在しないのではないか。

補完性に関しては交通結節点の整備のみならず、パークアンドライド等ソフトの補完機能を充実する必要がある。

(5) 従来の総合交通政策には実質的な議論はない。ハーモニゼーションと言葉を換えても、何か生まれるのか。

人流及び物流が果たして総合交通体系に適合するのか。物流と人流を区分し、またトラック輸送が多頻度輸送の形態である等の日本の特性を考慮して、総合交通体系導入の可能性を議論することが必要である。人流に関しては可能性はあるとしても、物流に関しての可能性は低い。やはりデータを基礎とする議論が必要である。

(6) 従来は特定のねらいに即して建前論を作り、データを作成してきた。このデータを前提とする議論は不毛である。

エネルギー消費量の大きい自動車交通から他の交通モードへ移転させた場合に、どの程度効果があるのかを研究した結果、日本の交通手段分担は経済合理的であって、かなり省エネであることが明らかとなっている。

ただし、全国からあがった燃料税収入を役所がヤードスティックにより配分するという方式では道路に対する有効需要を反映した整備がなされるとは思えず、制度面の改革は必要となろう。

そして、有効需要を敏感に反映する交通整備制度の下で、利用者負担によって官民を問わず整備を実施するのがよい。政府は環境政策等の民間がなしえないことのみをやるべきであり、政府が前もって利用手段を決定するべきではない。

(とりまとめ：運輸政策研究所 醍醐昌英)