

21世紀における交通政策の課題

澤 喜 司 郎

はじめに

かつて筆者は『交通 変改への視点』(交通新聞社, 2000年)において、「現代社会において自動車は、私たちの日常生活や経済活動に不可欠なものであることは言うまでもない。しかし、現代社会は道路交通渋滞や交通事故、自動車の排気ガスによる大気汚染や地球温暖化など様々な諸問題を抱え、明確な将来の自動車ビジョンが描かれぬまま21世紀を迎えようとしている。明確なビジョンが描かれていないのは自動車交通に限ったことではなく、日本の交通全般についても同じことが言える。鉄道については都市では通勤・通学時の混雑解消のための輸送力の増強が課題となり、地方では旅客の減少によって鉄道を維持することが困難となり、住民のモビリティをいかに確保するかが課題になっている。航空については羽田では過密が問題となり、地方では自由化に伴って地方空港の存在意義が失われつつある」と記した。

小著とほぼ同時に『運輸白書』(平成12年度)が刊行され、そこでは「平成13年1月からは、運輸省、国土庁、北海道開発庁及び建設省の4庁が母体となり、国土交通省が発足する。国土交通省の発足により可能となる様々な連携、統合の中で、これまでの視点を超えた観点からの施策の展開が期待されている。このような状況をふまえ…IT革命をはじめとする我が国が直面する重要課題に対する今後の交通政策の基本方向について記述する。そのために、我が国の交通体系形成の歴史を概観した上で、現在の交通を巡る課題を提示し、国土交通行政の中でその政策がどのように実行されていくかということについて俯瞰する」としていた。

そこで、本稿ではこの『運輸白書』に記述されている「21世紀における交通政策の基本方向」とりわけ旅客輸送政策の基本方向を中心に、その概要を紹介するとともに、若干の検討を試みたい。

I 経済社会の発展と交通

『運輸白書』は「21世紀における我が国の交通社会を展望するに当たっては、これまでの我が国の経済社会と我が国の交通がどのように変化してきたのかを見る必要がある」として、時代を戦後復興期、高度成長期前半（昭和30年代）、高度成長期後期（昭和40年代）、安定成長期、バブル経済期以降の5期に区分し、それぞれの時期における交通のあゆみについてまとめている。

戦後復興期については「昭和20年代前半は、戦災復興等の戦後処理と戦後の経済の混乱の収束という2つの大きな課題に対応した時期」で、行政面では「戦災復興のための施設の応急復旧、復員者・引揚者輸送、生活必需物資の輸送等のための輸送力確保に重点が置かれ」、復興が進んだ後半には「自立的な経済復興を支えるための陸運・海運のインフラ整備と産業振興が最も重要な課題」になり、「鉄道の復興にも努力がなされ、24年には運輸省が設置されるとともに、公共企業体として日本国有鉄道が分離されて発足」するなど、「朝鮮動乱による特需ブームを契機とした好景気等により、30年代以降の高度経済成長の基礎を築いた時期」であったとする。

高度成長期前半（昭和30年代）は、「31年から32年の神武景気、34年から36年にかけての岩戸景気という2つの大きな好景気により大きくわが国経済が成長し、それに伴い貿易の自由化、開放経済体制への移行が進んだ時期で…この時期には農村部から都市部に人口が急激に移動し、農業と工業との間、大企業と中小企業との間、都市と農村との間の各種の格差が拡大し」、交通分野では「経済の高度成長とともに貨物輸送、旅客輸送とも大幅に輸送需要が増加し」たのに伴い、「港湾、道路、鉄道等においては激しい混雑や積荷の積み残し等の機能不全が生じ、交通インフラ整備への要請が表面化した」反面、

「交通事故も急激に増加し、交通安全への取組みも重要課題となったほか…都市鉄道における通勤混雑をはじめとする都市交通問題が社会的課題」となり、このような課題を踏まえ行政は「東海道新幹線・首都圏の地下鉄をはじめとする鉄道の整備、港湾整備五箇年計画による計画的な港湾施設の整備、道路整備五箇年計画、高速自動車国道法及び国土開発幹線自動車道建設法等による道路施設の整備、空港整備法による空港整備など、輸送力増強を目的として各種交通インフラの整備を精力的に進め、大量輸送の実現に邁進した」という。

高度成長期後期（昭和40年代）については、「輸送需要が増大する中で…旅客における航空輸送のジェット化、輸送量の増大など、大量輸送から大量高速輸送への指向が高まった」ため、「大量高速輸送の実現と地域間格差の是正のために…現在の交通の基礎となっている大規模な交通インフラ整備を積極的に推進し」、新東京国際空港の整備に着手するとともに、昭和45年に制定された全国新幹線鉄道整備法に基づいて東北・上越新幹線等の整備が進められた。また「高度成長により、西ドイツを抜いて自由主義世界で国内総生産が第2位になる一方で、公害の発生、生活関連社会資本の整備の立ち遅れ、交通事故の増大、国土の過密・過疎化の進行といった高度成長のひずみが顕在化した時期」であるため、このひずみへの対応として「自動車排出ガス対策や大阪空港の騒音問題などの交通公害問題への対応、相次いだ航空機事故や交通戦争と呼ばれた自動車交通事故等の交通安全への対応、モータリゼーションの急速な進展に伴う都市交通の過密化と過疎地域での公共交通の維持への対応等に取り組み、総合交通体系の実現に向けて幅広い施策」が展開され、またモータリゼーションの進展により「バス・鉄道貨物・旅客の輸送量がピークを迎え、その後減少に向かったのもこの時期であり、バス等の旅客交通事業の経営が圧迫される」とともに、「40年代後半には、米国の新経済政策発表いわゆるニクソン・ショックによる金・ドル兌換制の停止と円の変動相場制への移行、第一次石油危機等により、深刻な不況の時代を迎える」ことになったとしている。

なお、経済社会のひずみが問題となったため、総合交通体系論が昭和40年代後半から唱えられるようになり、それは「社会のひずみから生じた様々な課題への対応として、①高度成長により生じた過密過疎問題を解消するための全国的な高速交通体系の整備、②国鉄財政の悪化に象徴される公共交通の経営危機を打開するための各種交通機関の競争条件の均等化、③単なる量的サービスの向上を目的とする従来の隘路打開的な交通投資から、長期的視点に立った交通投資への転換などを示したもの」であった。

安定成長期については「昭和50年代は、49年に勃発した第一次石油危機を契機として安定成長に移行し…国民の所得水準の大幅な向上の結果、生活の質的向上が求められ…他方、石油危機により、資源・エネルギー供給の制約問題が顕在化して省資源・省エネルギー型の社会が指向された時期」であったが、「国内の貨物、旅客輸送は、両者とも交通需要の急激な拡大がおさまった一方で、国民生活の質的向上に伴って、商業貨物の高付加価値化や貨物の宅配輸送に代表される多頻度少量輸送への指向が強まった」ばかりか、「高速交通網の形成のため、新幹線、空港、道路、港湾等の整備が進められる中で交通機関相互が激しい競争を展開し、サービスの質的向上を図ることが求められた」時代であった。また「モータリゼーションが急速に進展し、国内旅客輸送の機関分担率の首位が鉄道から自動車に交代した」のもこの時期であったという。

バブル経済期以降については「この時期は、昭和60年のプラザ合意以降、急速な円高が進んだことで円高不況となった後、不況対策として実施された内需拡大策、景気対策等により冷え込んでいた企業マインドが刺激され、長期にわたる力強い景気拡大が実現し…そのなかで、資産価格の値上がり期待を前提とした投機的需要が膨らむことにより60年代からバブルが発生したが、平成2年の金利引上げ等の金融環境の変化等により投機的需要が急速にしぼみ、一挙に資産の需給バランスが崩れてバブルが崩壊し、その後も、その後遺症が長く続いた」ばかりか、「経済のグローバル化の進展、環境問題への関心も高まり、少子高齢化社会への移行等の諸課題がバブル崩壊とと

もに顕在化し、わが国の先行きが不透明になるなかで、自由で活力ある経済社会の実現をはじめとする構造改革が求められるなど、現在のわが国が抱える課題が噴出した」時期で、交通分野では瀬戸大橋の完成や青函トンネルの開通、関西国際空港（第Ⅰ期）の開港など「我が国交通体系の骨格が整備され」、行政面では「他分野に先駆けて改革が進められ、日本航空の完全民営化、日本国有鉄道の民営化が実施され…さらに、近年、需給調整規制の廃止等の規制緩和による市場の活性化が進められた結果、交通分野における高コスト是正等の改革が進められ…また、重点的・効率的な社会資本の整備のため、様々なコスト削減策や実施、公共事業の事前評価の取り組みが進められるとともに、インターネット等の高度情報通信ネットワークへの対応が必須となってきた」としている。

Ⅱ 日本型交通体系の形成

我が国の経済社会と我が国の交通がどのように変化してきたのかをみたのち、日本型交通体系の特徴について述べ、「戦後の交通では、交通が経済発展のボトルネックとならないようにするための輸送力の拡大が最優先課題であった。陸海空の各交通機関で輸送力の増強が着実に実施され、国も、交通インフラの整備を急ピッチで推進した。主要な交通事業については、需給調整をはじめとする各種規制が設定され、輸送サービスの安定的な供給の確保が図られた。その結果、まず、戦後から昭和40年代にかけて鉄道・海運が発達した。三大都市圏においては、都市鉄道の整備と輸送力の増強のための努力が進められたこと等もあり、旅客交通分野では、欧米と比較して環境負荷の少ない交通体系が実現し…これは、現在の我が国の交通システムの一つの特徴となっている」という。

そして、「40年代以降の地域間交通を見ると、道路、空港等の交通インフラの整備の進展に併せて、利便性に優れる自動車、高速性に優れる航空が従来の主要な交通機関である鉄道や海運と競争を繰り広げながら急速に発達し…

その後、交通事業の市場の成熟とともに、交通分野の活性化のための構造改革の必要性が高まり、世界的にも先進的な事例である国鉄分割民営化、需給調整規制の廃止等の諸改革が実施された結果、競争的な市場のもとでの効率的なサービス供給が行われ…特に、高い利便性を有する自動車は、道路整備の進展、自動車保有台数及び運転免許保有者数の増加等に伴い、旅客、貨物の両分野の機関分担率で主要な地位を占めるようになってきている。自家用乗用車及びトラックは、我が国の地域社会及び交通を支える主要な交通機関になっている」と総括した後、旅客輸送分野と貨物輸送分野に分けて詳述している。

旅客輸送における「地域間交通の分野では、これまでの着実な交通インフラ整備と交通事業者間の競争により、鉄道、航空、自動車の各交通機関についてそれぞれのサービス水準や距離特性に応じて効率的な交通サービスの供給体制が構築され…その結果、国土の一体化と地域の自立・振興に資する高速交通体系の構築に向けて着実な進展を見せており、全国の各地域での連携や交流拡大に寄与している」ばかりか、「地域内交通のうち、大都市圏においては、都市鉄道、バスが通勤・通学の足として主要な役割を担い続け…地方圏では、都市化の進展に伴い着実な道路整備が進められたこと等により、地方鉄道やバス等の交通ネットワークは縮小を余儀なくされたが、利便性に優れる自家用自動車の利用増大により地域内でのモビリティは増大」するとともに、「国際輸送では、我が国経済の拡大、国民の所得の向上等により輸送需要が拡大し、国際的な拠点空港を中心に航空ネットワークの整備が進められた結果…我が国とアジア地域を中心に、世界経済の発展に大きく寄与するとともに、グローバル化を促進している」とまとめている。

貨物輸送分野については、「戦後復興期の物資輸送を支えた鉄道の役割が著しく低下し、4大工業地帯を中心として臨海部に工業地帯が形成される過程のなかで海運が発達した」が、「昭和60年代以降は、国土利用の高度化と産業構造の変化に伴い、随意性・効率性に優れたトラックがトンキロベースで貨物輸送全体の5割を担う」ようになり、「都市間物流の分野では、海運が引き続き重要な役割を果たしているが、海運・鉄道による輸送の場合でも端末輸

送はトラックに依存せざるを得ず、我が国の物流はトラックなしには成立し得ない構造になっている」ばかりか、「都市内では、様々な貨物の端末輸送等にトラック輸送が欠かせない状況であり、トラックの機関分担率がトンキロベースで全体の9割以上を占めていることから、トラック輸送が都市の産業・生活を支え…輸送の利便性は飛躍的に向上した」ものの、「二酸化炭素排出量の増加が続き、また、窒素酸化物、浮遊粒子状物質に係る環境基準の達成割合が依然として深刻な状況にあることから…環境問題への対応が求められている」としている。

Ⅲ 21世紀の交通需要予測と交通政策の基本方向

(1) 21世紀の交通需要予測

「将来の交通のあり方を考えるに当たっては、現在の経済・社会の動向を踏まえた場合の将来の交通の姿を予測する必要がある」として、目標を2010年とする長期の需要予測（運輸政策審議会資料）を紹介し、以下の表に示されるように、貨物輸送は「経済成長の停滞を受け、国内輸送は1995年から2010年までの15年間で1～5%の伸びにとどまることが予測され…国際貨物輸送については、アジア諸国の経済発展に伴う国際貿易の進展により航空、外貿コンテナを中心に輸送量が増加する」ことが見込まれ、国内旅客輸送については「15年間で4～6%の伸びに止まり、戦後以降順調に伸びてきた輸送需要の伸びは、少子高齢化や経済成長の停滞を受けて鈍化することが予想され」、国際旅客輸送は「アジア諸国の経済発展等を受けて交流がさらに拡大し…15年間で59～79%増となり、順調に推移する見込みである」としている。

そして、この予測結果からみた将来の交通システムの課題として投資余力の減少と自動車交通への対応の2点をあげ、投資余力の減少については「国内輸送は、貨物、旅客ともに、これまでの輸送統計の中心であったトン、トンキロ、人、人キロをベースとした需要の伸びが今後大幅に鈍化することが予想され…このため、大都市圏を除き、これまでの交通分野の最大の課題で

表 2010年頃の輸送需要の見通し (2010年/1995年の増減)

		旅 客 (人)		貨 物 (トン)	
		増減値	現在値	増減値	現在値
国 内	全機関合計	4~6%	△ 0.14%	1~5%	△ 3.06%
	鉄道計	△ 4~△ 2%	△ 3.88%	△30~△26%	△ 23.72%
	新幹線	6~9%	0.36%	—	—
	在来線	△ 4~△ 3%	△ 3.94%	△30~△26%	△ 23.72%
	自動車計	8~10%	1.26%	2~6%	X
	乗用車等	11~13%	2.85%	2~6%	△ 4.73%
	バス	△ 8~△ 7%	△ 13.59%	—	—
	フェリー	—	—	4~9%	X
	海運	△ 5%	△ 19.66%	△ 5~0%	△ 4.73%
	コンテナ船等	—	—	36~42%	7.99%
	航空計	49~53%	17.27%	52~61%	10.52%
国 際	海運	—	—	14~15%	△ 0.39%
	コンテナ船	—	—	85~89%	1.26%
	航空計	59~79%	23.19%	66~99%	34.73%

〔出所〕『運輸白書』(平成12年度), 83ページより作成。

〔注〕現在値は1999年/1995年。

国内海運のコンテナ船等には, RORO船を含む。

国内および国際のコンテナ船(等)の現在値は1997年/1995年。

あった輸送力増強が必ずしも課題とならなくなる。また, 昭和30~50年代に整備された大規模な交通インフラの整備・更新投資にウェイトを移さざるを得ないことが予想されるが, 高齢化や環境問題等への対応のための投資をいかに進めていくかも課題となり, 効率的な投資とともに, 投資の一層の重点化が求められるようになる」とし, 他方, 自動車交通への対応については「地球環境問題への我が国の責務を果たす観点からも, 環境負荷が少ない交通体系の実現が求められ…現在の利用者の選好を前提に行ったこの需要予測によれば, 貨物, 旅客交通ともに, 自動車の需要が中心となることが予想され…利用者のニーズに合った, 安全かつ環境負荷の少ない交通体系を実現するための取り組みが必要となる」としている。

しかし, この長期需要予測は1999年現在の実績値から判断すれば大きくは

ずれる可能性があるといえよう。

(2) 21世紀における交通政策の基本方向

わが国経済社会は「環境問題、少子高齢化、経済社会のグローバル化等」等の内外の大きな課題に直面しており、とりわけ、最近のIT革命の飛躍的な進展は、国民の生活を大きく変えようとし…経済社会を支える交通分野についても、少子高齢化時代を迎え輸送需要の変化に対応する一方、環境問題、経済社会のグローバル化といった要因に加え、高度情報通信ネットワークを活用した新たな交通社会の構築へと、日本新生に向けて大胆な転換が求められる」とし、わが国が直面する重要課題に対応する形で、21世紀における交通政策の基本方向として、都市交通をはじめとする地域交通問題への対応、ITを活用した交通社会の実現、戦略的な環境問題への取り組み、少子高齢化社会に対応した交通社会の構築、安全の確保、交通インフラの重点的・効率的な整備と有効活用、経済社会のグローバル化の進展への対応の7点をあげている。

① 都市交通をはじめとする地域交通問題への対応

都市生活を支える公共交通のあり方について、「我が国の大都市圏で通勤・通学の主な交通手段として機能している鉄道については、三大都市圏における通勤・通学時間帯の混雑解消が長年の懸案であり、精力的な路線整備の努力により、混雑率の着実な低下が図られている」が、「一部の路線では今なお著しい混雑が残っており、今後さらに輸送力増強、新線整備を継続し、ネットワークの充実を図るとともに、駅と駅周辺のバリアフリー化施設、相互直通運転化等のシームレス施策により交通機関の利便性を高めていく必要」があり、また「地方中枢都市の交通における重要な住民の足であるバスについては、ニーズに応じた適切なサービスを効率的に提供するための経営努力が必要で…公共交通機関の利用促進の観点から、走行速度、定時性といった走行環境の向上が必要であるが、道路渋滞の緩和や路上駐車対策については、都市政策や交通流管理政策等との連携の中でその利便性の向上を図っていく

必要がある」としたのちに、都市交通における道路混雑や環境問題への対応と、地方圏の交通への対応について述べている。

都市交通における道路混雑や環境問題への対応については、「我が国の交通の主役である自家用乗用車についてみると、道路交通の円滑化のために懸命な道路整備の努力が重ねられながら、道路空間に絶対的な制約が存在し、道路交通混雑と環境問題という大きな課題に直面している。今後は、道路混雑と環境問題という自家用自動車の利用が有する負の部分への対応を都市の形成・再編過程において考えていく必要がある、そのためにも都市と交通の改造を進めていく必要がある」とし、具体的には「交通ターミナル等への多様な都市機能の集積の促進、まちの中核的な交通動線へのLRT、バス等の公共交通軸の設定等により交通需要を管理していくことが重要で…公共交通の利便性を大幅に高め…自家用自動車の使用抑制を図るといった方策も必要である」が、「この問題は、各地域における国民の移動の自由の確保や生活の維持とかかわっており、地域における合意のもとで進めていく必要がある」としている。

地方圏の交通への対応については、「魅力ある地方圏の形成には交通が果たす役割が大きく、また、現在、一般に自家用乗用車が中心的な交通手段であることをかんがみ、公共交通が事業として成立し難い地域については、自家用乗用車を利用できない者の生活交通の確保のため、地域の行政の主体的判断により輸送手段を確保するなどの方策を検討・実施していくことが必要で…離島における生活交通については、引き続きナショナル・ミニマムの確保の観点から航路・航空路の維持を図る必要がある」という。

② ITを活用した交通社会の実現

「世界最高水準の高度通信ネットワークの形成等を通じた電子商取引の推進、電子政府・電子自治体の実現等を基本とした施策を実施すること」により、「すべての国民が高度情報通信ネットワークを容易にかつ主体的に利用する機会を有し、その利用の機会を通じて個々の能力を創造的かつ最大限に発揮することが可能となり、もって情報通信技術の恵沢をあまねく享受できる

社会が実現することになる」とし、「交通分野におけるIT（情報通信）の活用は、これまでも鉄道、航空、気象等の分野で先進的に取り組まれてきており…今後は、誰もがいつでも使いやすい交通の実現に向け、高度な移動体通信を活用し、利用者が交通に関するリアルタイムの情報を入手・活用することが可能となる施策の展開が期待され」、「今後、高度な移動体情報通信が可能となれば、いつでも誰でも手軽に利用できる交通社会が実現する」として

いる。

そして、「安全・快適で安心・信頼できる交通社会の実現」のために「現代社会においては、大量高速交通機関はもとより日常生活に利用する交通機関に至るまで、より厳しい安全性、快適性、信頼性等が求められ、ITの高度活用によりその高度化が可能となる」ことから「交通機関の安全性の向上のため、今後も、ITの高度活用により陸海空のITSの実現を図り、事故未然防止対策や万一事故が発生した場合の被害軽減対策等の分野での取り組みを積極的に推進する」とし、また「交通機関に必須の移動体情報通信ネットワークの高度化が大いに期待され…位置情報、地図情報等のデジタル情報化とあいまって、介護、警備等を目的としたシステムはもとより、一般の日常生活の移動システムにまで拡大することが期待される」ことから、「停留所、料金所等における掲示システムを中心とした交通情報提供システムから、携帯情報端末や情報家電、カーナビ等電子化された交通情報提供システムへとウェイトを移すことにより、渋滞・遅延情報を含めていつでも誰でも手軽に情報が入手できる交通社会の形成をめざす」という。

さらに「交通分野は、インターネットを活用した予約等の電子商取引の発展が期待できる分野で…ITの高度利用により顧客と実運送サービスの提供者が直結すると、交通事業の営業部門や旅行業等の業種では、新たな付加価値の創出が求められるようになる」として電子商取引を推進するとともに、「21世紀の冒頭には、高度な行政サービスの提供、行政情報の公開、国民に対する説明責任の遂行等電子政府の実現に向けての先進的官庁として実験を準備し…電子政府・電子自治体の実現すれば、正確な交通情報がリアルタイムで

インプットされる体制等が効率的に整備され、ITによる利用者利便の飛躍的向上の実現が図られる」としている。

③ 戦略的な環境問題への取り組み

環境問題については、「大量生産・大量消費を前提とした現代社会の根本に疑問を投げかける地球環境問題が顕在化した今、環境問題への対応はこれまでのような部分的な取り組みでは解決されず、国民全体で考え、取り組んでいくことが必要」となり、「交通の分野でも、大都市地域における大気汚染、騒音等に関する環境基準はまだ達成されておらず、尼崎公害訴訟や大都市におけるディーゼル車規制が社会問題になるなど、自動車交通がもたらす大気汚染、騒音等の公害問題に対する関心が高まっている」ばかりか、「京都議定書において、2008年から2012年までの間に、二酸化炭素を含む温室効果ガスの排出量を1990年比で6%削減するとの数値目標が定められている」にもかかわらず、「全二酸化炭素排出量の約2割を占める交通部門においては、自動車からの二酸化炭素排出量の伸びを背景に一貫してその排出量が増加する傾向にあり、着実な排出削減が求められている」という。

このため「気候変動枠組条約や京都議定書の定める温室効果ガス安定化・削減目標を達成するとともに、大気汚染等の地域環境問題の解決のためには、二酸化炭素、窒素酸化物、粒子状物質等を削減することが必要で…交通分野において、それらの排出を抑制するためには、排出量の大きな部分を占める自動車交通における取り組みを進めていく必要がある」ことから、「燃料電池によりモーターを駆動し、走行する燃料電池自動車をはじめとする環境自動車の開発や、その普及のための自動車税制のグリーン化、都市交通における交通需要マネジメント施策、軽油の低硫黄化（自動車燃料のグリーン化）等を総合的に実施する自動車交通のグリーン化を進めることが必要となる」ばかりか、「鉄道・海運等の活用（モーダルシフトの推進）、都市交通政策の充実等により、環境の改善に貢献する持続可能な交通体系の実現が喫緊の課題となっている」としている。

また「資源の少ないわが国において、持続可能な社会の発展を図っていく

ためには、廃棄物の排出量抑制やリサイクルの推進が必要で…交通分野でも、循環型社会の構築に向けて、公共事業や交通事業等において、廃棄物の排出抑制 (Reduce)、使用済み製品の再使用 (Reuse)、回収されたものの原材料としての再生利用 (Recycle) の取り組みの強化と、効率的で環境に優しい静脈物流システムの構築を図っていく」という。

④ 少子高齢化社会に対応した交通社会の構築

少子高齢化については、「我が国がこれまで経験したことのない人口減少社会の到来や、人口に占める高齢者の割合が世界的にも例を見ないほど急速に高まることは、社会の活力維持への懸念を生じさせるばかりでなく…、労働力需給の不均衡をはじめ、多くの分野で我が国経済社会の在り方を変え」、交通分野では「社会の少子高齢化が進展すると、交通需要の構造が変化する。少子化は既に通学の交通需要に影響を与えているが、労働力の減少等による都市交通需要の変化も考えられる。広域なエリアで事業を展開する交通事業者にとっては、これまで大都市部での事業における経営の余力が地方交通のサービス水準の維持を可能としてきたが、少子高齢化時代を迎え、人口が減少に向かう状況になると、その余裕がなくなり、地方交通のサービス水準の維持が困難になる」という。

さらに「少子化が進めば、労働力が減少するおそれがあり、女性労働力や高齢労働力の活用を図ることが課題となる」ばかりか、「少子化の進展に伴う若年労働力不足問題については…現在の交通産業の年齢階層別就労状況から予測すると、我が国の交通産業全体としては2010年頃まではその影響が小さいことが見込まれる」が、「労働集約型産業が多い交通産業では楽観は許されず、問題が顕在化する可能性」や、「生産拠点の海外移転等により労働力不足問題を解決することのできない国内の交通産業においては、外国人労働力の受け入れ問題が今後検討課題として浮上する可能性が」あり、「外国人労働者の活用は、国内の交通分野でも検討を進めることが求められる」としている。

また「高齢化が進めば、資産運用への意識も変化し、交通インフラ整備における投資効率も厳しく求められることになる。高齢化社会では、誰にでも

手軽に利用できる交通の創出が求められ、交通のみならず、介護、買物代行等を含めた総合サービスへのニーズが高まる。携帯情報端末等の高度情報通信ネットワークを活用して位置情報、地図情報等が手軽に入手・伝達できるようになれば、自動車の特性である利便性を最大限に発揮させることが可能となり、日常生活においてもモビリティが向上し、他方で「高齢者が公共交通機関を利用しやすくするため…高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー法）…に基づき高齢社会に対応した交通の構築を図るほか、まちづくりとの連携やITの活用により、高齢者の活動の活性化に資するバリアフリー化のための施策についても考えていくことが必要となっている」という。

⑤ 安全の確保

自動車交通事故による死傷者数は「自動車保有台数及び走行台キロの増加を背景に11年には史上初めて100万人を突破し、重度後遺障害者が増加するなど、いわば新たな交通戦争と呼ばれる状況が生じている」ため、「事故原因の多くを占める運転者の認知の遅れ、判断・操作の誤り等（ヒューマン・エラー）の原因を減らすために、IT等を活用した自動車の予防安全性能、事故回避性能を向上させるとともに業務用自動車の安全対策を充実させ」、また「現在実施されている自動車アセスメント制度の充実等を進めていくことが必要である」ばかりか、「万が一事故が発生しても、その被害が大きくなるようにするため、さらなる自動車乗員保護対策を進め」、さらには「我が国は歩行中や自転車乗用中の死者数が他の先進国と比較すると多いことから、街づくりにおいて人と車両の通行空間を分離することに心がけることも重要である」が、「交通安全対策を積極的に展開しても、全ての事故を未然に防止することはできない。このため、交通事故の被害者の救済対策を推進していく必要がある」、重度後遺障害者対策等社会的に必要な対策について着実に対応する必要がある」という。

また「高度情報化社会が現実となりつつある中で、いわゆるサイバーテロも社会的な脅威になってきている」ばかりか、「最近の度重なる事故により、

国民の交通機関に対する信頼感が揺らぎ始め」、また「ハイジャックやバスジャック等の交通機関を対象とした犯罪からの防護、自然災害に対する備えの必要性も指摘されている」としている。

⑥ 交通インフラの重点的・効率的な整備と有効活用

「将来の輸送需要に従来のような大きな伸びが見込まれなくなる一方、国、地方公共団体ともに膨大な負債を抱える中で、限られた投資を最大限有効活用すべく、従前以上に既存施設の有効活用と交通インフラ整備の重点化・効率化の徹底を図る必要がある」ことから、「これから行われる交通インフラ整備は、都市問題、経済社会のグローバル化、環境問題、安全対策等の課題に対応する上で必要不可欠であることを広く国民に示すことが厳しく求められ…このため費用対効果分析を基本とする事業評価を全ての分野について整合的に実施し、社会的に有用であるか否かを示すことが求められる」という。

また、「行政サービスの顧客である国民のニーズに沿っていることが求められ…このため、インフラ整備の計画段階からのパブリック・インボルブメント (PI) の導入により、住民参加を促進する」とともに、「事業実施過程においても、発注者の説明責任を果たすため、各段階で情報を公開し、計画から供用までのすべての段階において効率化、透明化を進める必要がある」としている。

⑦ 経済社会のグローバル化の進展への対応

急速に進んだ経済のグローバル化の中で、「我が国独自の制度や慣習に基づく活動は、米国がリードするグローバルスタンダードとの整合が厳しく問われるようになってきており、我が国企業も、内外の投資家に対する経営責任がこれまで以上に厳しく問われる時代」となり、「交通インフラ整備をはじめとする社会資本整備についても、その必要性、効果について厳しい目が向けられる状況になってきており、これからの交通体系の構築に当たり、これまで以上に厳しい政策面での評価が求められる状況になっている」という。

そして「国際交通の分野では、経済社会のほかの分野に先駆けてグローバル化が進んでおり、厳しい国際競争の中で企業活動が行われるとともに、国際交通分野の活動の活発化が経済社会のグローバル化をさらに促進し」、「アジア等を中心とする国際経済の発展は国際的な物流・旅行需要の増大となってあらわれ、増大する需要に対応するため、船舶、航空機等の輸送機器の大型化が図られ…その結果、販売力、投資リスク回避の観点から一国の一企業では対応しきれない状況となり、国際的なアライアンスが形成され、地球規模での経済活動が行われている」のが現状であるとし、この「国際交通分野の活動と連携する形で、国内交通の各分野においても、その対応が重要課題となり、あらゆる分野での市場のグローバル化に伴い、国際的に遜色のない水準のサービスの提供や国際的な動向をふまえた関連制度の改善が求められる」ようになり、「国内の交通産業も経済社会のグローバル化とは無縁ではなくなってきている」ことは「円高を背景とした日本人海外旅行客の増大は、観光を主力産業とする地域の経済を左右するまでに影響力をもつ」ようになったことから明らかで、「国内観光も、海外旅行との比較において利用者が判断する時代になってきており、21世紀においてはあらゆる分野で、グローバル化への対応が必要となる」としている。

IV 交通政策の基本方向における問題点と課題

わが国が直面する重要課題に対応する形で、21世紀における交通政策の基本方向として、都市交通をはじめとする地域交通問題への対応など7点があげられていたが、ここでは旅客輸送を中心にそれらを総合的に検討したい。

(1) 都市交通における問題と課題

平成12年1月27日の運輸政策審議会の答申「東京圏における高速鉄道を中心とする交通網の整備に関する基本計画について」は、通勤・通学時の激し

い混雑や通勤・通学の平均所要時間の増加、不便な空港アクセス等の東京圏の都市交通が抱える課題について、相互直通運転化、連続立体交差化、輸送力増強等の既設路線の改良や、路線の新設・複々線化、オフピーク通勤対策等の具体的な対応策を提示し、また平成12年8月1日の運輸政策審議会の答申「中長期的な鉄道整備の基本方針及び鉄道整備の円滑化について」は大都市圏における都市鉄道のすべての区間のそれぞれの混雑率を150%以内（ただし東京圏は当面180%以内）とすることをめざすとしていた。

そのため、これらの答申を受けて、基本方向では大都市圏における鉄道は通勤・通学の主たる交通手段としての機能を果たし、「欧米と比較して環境負荷の少ない交通体系が実現している」ことから、今なお著しい混雑が残っている路線については今後さらに輸送力増強、新線整備を継続し、ネットワークの充実を図るとしている。しかし、問題は「社会の少子高齢化が進展すると、交通需要の構造が変化する。少子化は既に通学の交通需要に影響を与えているが、労働力の減少等による都市交通需要の変化も考えられる」としていることとの整合である。綿密な将来の交通需要に基づき、将来的にも十分な需要が見込まれるのであれば、輸送力増強や新線整備の継続は基本方向となろうが、「大規模な交通インフラの維持・更新投資にウェイトを移さざるを得ない」ことも考慮すれば、「今後は、道路混雑と環境問題という自家用自動車の利用が有する負の部分への対応を都市の形成・再編過程において考えていく必要があり、そのためにも都市と交通の改造を進めていく必要がある」とするように、「都市の改造」も輸送力増強や新線整備に代わる方法となる。この場合、問題になるのが都市計画におけるゾーニングであり、現在のゾーニングという考え方の誤りに気づかなければ有意な都市の改造はあり得ない。

(2) 地方交通における問題と課題

地方中枢都市のバスについては、「広域なエリアで事業を展開する交通事業者にとっては、これまで大都市部での事業における経営の余力が地方交通のサービス水準の維持を可能としてきたが、少子高齢化時代を迎え、人口が減

少に向かう状況になると、その余裕がなくなり、地方交通のサービス水準の維持が困難になる」ばかりか、「公共交通機関の利用促進の観点から、走行速度、定時性といった走行環境の向上が必要であるが、道路渋滞の緩和や路上駐車対策については、都市政策や交通流管理政策等との連携の中でその利便性の向上を図っていく必要がある」とするだけで、行政としての施策を明確に示さず、「ニーズに応じた適切なサービスを効率的に提供するための経営努力が必要である」とし、その維持については事業者の経営努力に委ねている。しかし、需給調整規制の廃止を考えれば、事業者の努力だけでは路線を維持できない場合には、その路線は廃止されてしまうことになるという問題がある。

また、地方圏の交通については「魅力ある地方圏の形成には交通が果たす役割が大きく、また、現在、一般に自家用乗用車が中心的な交通手段であることをかんがみ、公共交通が事業として成立し難い地域については、自家用乗用車を利用できない者の生活交通の確保のため、地域の行政の主体的判断により輸送手段を確保するなどの方策を検討・実施していくことが必要である」とし、地域の行政責任を明確にしており、それは「地方分権一括法」の施行によって自治体が自らの判断と責任で地域の实情にあった交通施策を打ち出すことが可能になったことによるものと考えられる。しかし、地方の自治体にはそのような施策を考えだす能力もなく人材もいないのが現状であり、そのためバスを中心とした地方の公共交通はますます衰退していく可能性が高くなるといえる。

そして、このような地域の行政責任の明確化は地方交通に限ったことではなく、都市交通についても「道路混雑と環境問題という自家用自動車の利用が有する負の部分への対応を都市の形成・再編過程において考えていく必要」があり、具体的には「バス等の公共交通軸の設定等により交通需要を管理し…公共交通の利便性を大幅に高め…自家用自動車の使用抑制を図るといった方策も必要である」が、「この問題は、各地域における国民の移動の自由の確保や生活の維持とかかわっており、地域における合意のもとで進めていく必要

がある」としている。

おわりに

以上、国土交通省における21世紀における旅客輸送政策の基本方向を紹介するとともに若干の検討を試みたが、『運輸白書』に記されているように、21世紀には少子高齢化時代を迎え、輸送需要の変化に対応しなければならないばかりか、環境問題、経済社会のグローバル化といった要因に加え、高度情報通信ネットワークを活用した新たな交通社会の構築へと、日本新生に向けて大胆な転換が求められるのは確かであろう。

しかし、バスに限ってみると、『運輸白書』は「大都市、地方中核都市の過密な道路交通において、公共交通機関であるバスの利用促進は、自動車事故の防止や交通渋滞の緩和等に資するものであることから、運輸省としても積極的にその支援を行っており、バス利用促進等総合対策事業について、地方公共団体との協調等により補助を行っている」とし、「地方バスは…過疎化の進行、マイカーの普及等の原因により利用者の減少傾向が続いており、路線の維持自体が困難であるところがあるなど厳しい経営状況におかれ…このため、運輸省では地域住民の足を確保するため、分社化、管理の受委託等の経営効率化対策を事業者に対して促すとともに、これらの経営努力を前提に所要の助成措置を講じ…また、輸送人員が極めて少なく、バス事業として成り立たないものについては、必要に応じて地方公共団体による廃止代替バスの運行や地方公共団体からの民間事業者への委託による運行等が行われており、これらの運行維持に要する費用については所要の地方交付税措置が講じられている」としているものの、少子高齢化社会を迎え、さらには二酸化炭素排出量の増大による地球温暖化という差し迫った地球環境問題に直面し、地方交付税交付金および補助金の見直しが叫ばれ、地方自治体の施策能力や財政力に不安がある中で、上記のような対策でバスを本当に維持していくことができるのか大きな疑問が残るといわざるを得ない。その意味では本当の「日

本新生に向けて大胆な転換」がいま求められているのである。次稿ではバス問題を中心にこの問題について検討を試みたい。