

H-051 環境負荷低減に向けた公共交通を主体としたパッケージ型交通施策に関する提言

(4) LRT 導入を推進するための法制度や行財政に関する研究

4) 環境と交通の政策協調を目指して (日本大学法学部)

日本大学 法学部

八木 俊道

平成 17～19 年度合計予算額 13,000 千円

(うち、平成 19 年度予算額 0 千円)

※上記合計予算額は、間接経費 480 千円を含む

〔要 旨〕

LRT 導入を推進するための法制度や行政制度について、これまでのわが国における公共交通政策を含む交通政策について、大局的な立場から LRT 導入を前提とした時の課題・方策について明らかにした。

〔キーワード〕 法・行財政制度、公共交通整備

1. はじめに

わが国における公共交通政策を含む交通政策は、地球環境保全の問題、経済的制約、総合交通体系の見直しなど、大きな転換期を迎えているといえる。このような事項について、これまでの国の政策を踏まえ大局的な立場から LRT 導入を前提とした時の課題・方策について言及している。

2. 研究目的

本研究は、上記のような背景のもとに、1) 財政制約等の中での新たな取り組み、2) 道路建設中政策の見直しと総合交通体系問題、3) 道路特定財源の見直し問題に分けて今後、わが国が取り組むべき方向を明らかにすることを目的とする。

3. 研究方法

わが国における公共交通政策を含む交通政策に関する文献等にもとづき、地球環境問題の現状、予算制約下での交通インフラ整備の課題・方向性に関する議論について、大局的な視点からまとめる。

4. 結果・考察

(1) わが国を巡る地球環境問題の現状と、交通分野の温暖化効果ガス負荷軽減対策

京都議定書の第一約束期限の目標年次 (2008-2012) が迫る中であって、全体として基準年 (1990 年) の 6% 減というわが国の削減目標に対し、2003 年において基準年に比較して 11% 超であり、現状では目標と実績との乖離は 17%、目標達成はきわめて厳しい状況である。(京都議定書に定められた温暖化効果ガスの主要素、CO₂ の排出量の増減状況を見ると、まず、産業部門に関しては、わが国産業経済構造の変化と生産システムや処理技術の高度化等に伴い、基準時 (1990 年) に比較して、2002 年には 1.7% の減、微減の傾向である。これに対し、民生部門については、業務その他部門 36.7%、

家庭部門 28.8%、運輸部門 20.4%の増であり、結局、わが国全体としては、11.2%の増という情勢である。)

今後は、第一に、5年間に於ける更なる目標達成努力、第二に、議定書においていわゆる京都メカニズムとして認められた(1)クリーン開発メカニズム(2)排出削減プロジェクトの共同実施(3)排出量取引等のメカニズムの活用等による地球規模の環境貢献努力が必要とされると見られるが、いずれの打開策も目標値と現実の実績値とのギャップを埋めるにはあまりに大きく、わが国は、国際的にも困難な局面のポジションを迎えることになる。(わが国は、例えば、わが国土の7割を占める森林の環境効果を主張する立場にあるが、そのカウント分は、せいぜいのところ3-4%と見られ、途上国等への環境投資寄与等を加えても、目標未達成というわが国ポジションを基本的に変化させることは困難と見られており、現状のまま推移すれば、2010年以降の第二約束期間にノルマを積み増すこととなる可能性が高い。)

持続性のある地球環境を実現するための取り組みとして、今後は、脱石油を目指し、2010年前後に向け、今後、例えば、飛躍的な省エネルギー努力やクリーンな新エネルギーへの急速なシフトを実現する等、わが国としては国家政策の基本的な転換を迫られている段階にあると見られる。

この困難な局面の中にあつて、わが国温室効果ガス排出量の21.1%を占める運輸部門の排出量は、高度成長期以降一貫して増大傾向にある。このうち、自家用自動車及び営業用乗用車分の排出量は、運輸部門トータル約5割を超え、トラックと合わせれば、運輸部門の9割に近い。

したがって、今後、運輸部門の負荷軽減対策は、乗用車とトラックの抑制におかれなければならない。この点は、今後のわが国地球環境政策上の一大焦点とされることとなろう。

1960年代以降の自動車交通の急速な拡大、交通分野における過度の自動車依存から脱却し、省石油資源、脱ガソリン燃料型の新たな交通ネットワークを確立することが、わが国社会の新たな課題として登場した。

その対策として、輸送機器としての自動車の工学的改良、即ち、低公害車の開発、自動車の燃費改善、そのための自動車の燃費性能評価・公表制度等のほか、エネルギー効率の高い燃料電池自動車の開発・実用化等の課題が提起されているが、目下のところ、抜本対策とはなり得ていない。

結局のところ、今後のあるべき交通システムとして、自動車と比較して排出二酸化炭素原単位の圧倒的に低い鉄道・地下鉄、路面電車等への交通ネットワークの転換が決め手として注目されるに至ったのは、当然の帰結と云つてよい。

(貨物輸送機関の二酸化炭素排出量原単位—貨物トンキロ当たり、営業用普通車 173、営業用小型車 808、営業用軽自動車 1,951、自家用普通車 394、自家用小型車 3,443、鉄道 22、内航海運 38、国内航空 1,472、また旅客人キロ当たり、自家用自動車 173、鉄道 18)

(2) 都市基盤の一つとしての交通インフラ整備—財政制約等の中での新たな取り組み

わが国経済が、1991年以降の低迷期を脱し、再び緩やかな成長軌道に戻りつつある現在の局面において、今後の都市交通需要は、長期の低迷から順次脱却し、トレンドとして、拠点都市市街地中心部を主体になだらかな増大が予測され、対応して、都市交通インフラの若干の整備・拡充の要請も無視できないところであろうと見られる。

これに対し、わが国の財政事情は、先進国にも例を見ない困難な状況にある。長期離籍債務は単年度GDPの150%を超え、わが国経済の健全性は大きく損なわれた。国際経済への深刻な懸念要因とも

なっており、当分の間、財政収支のバランスの回復は、わが国国政運勢の基本にすえられなければならない最大の制約条件とみられる。

少子高齢化が急速に進むわが国においては、財政収支の不均衡は今後更に進行し、中期的に見れば公共事業への投資余力は、今後急速に低下することが予測される。

道路整備によって主導されたわが国公共投資は、一般政府ベース公共投資（IG）のGDPに対する比率で見ると1970年代初頭に5%を超え、日本列島改造を呼号した田中内閣の全盛期70年代後半には6%水準に到った。その後、コンスタントに5%超の水準を維持し、景気低迷からの脱却が呼号された1990年代後半には、再び6%台に上昇した（ピークは、1996年の6.3%）。しかし、近年における長期累積債務の急増と他方における急速な高齢化の進展に伴う年金医療等の社会保障支出の急増圧迫により、裁量的な財政支出である公共事業費は2002年には、4.6%に低下した。近く4%台を割り込み、やがてフランス並みの3.3%以下に、そして、2010年代の早い時期には、アメリカ1.9%、ドイツ1.7%、イギリス1.3%等、先進諸国の平均相場の水準に劇的に抑制させざるを得ないと考えられる。

わが国公共事業の今後における大幅圧縮は不可避の段階を迎えたが、とりわけ、全公共事業の過半を占めてきた道路投資は、急速な圧縮が避けがたい。

戦後1950年代後半以降、長く公共投資の首座にあった道路ネットワークの拡大政策は、揮発油税、自動車重量税等の豊富な道路特定財源を背景に、累次の道路整備長期計画により、いまや、イギリス並みの道路水準を達成し、社会資本整備のレベルとして、おおむね一段落という段階を迎えたのである。わが国自動車総数の伸びもようやく8000万台で頭を打った。

他方、都市大量交通の決め手として重視されてきた地下鉄ネットワークの整備は、ほぼ概成した。今後は、キロ当たり財源負荷の重さに加え、環境対策面からも隠れたフロー負荷の大きさを含め見直しが要請されており、状況認識として、今後、急速に縮小されざるを得ないとする判断が広がっている。

総枠打ちから縮減へ、総規模縮小の局面を迎えた公共事業分野においては、その今後の事業重点は、新たな都市像の形成に向け、省資源型の、財政資金効率の良い、真に必要な事業に特化せざるを得ないと考えられる。

その一つとして、財政資金効率の良い、低環境負荷型のレール利用の新交通システムへの期待がある。

LRTは、財政負荷（道路敷利用の場合の軌道敷設費用は、地下鉄の10分の1以下と見られる）、環境負荷（自動車交通に比較してCO₂負荷50分の1以下）のいずれもが極めて低く、中心市街地の再活性化等の都市再生効果、都市環境改善効果の大きい環境共生型の交通ネットワークであり、今後の都市の新たな交通システムは、こうした環境価値重視型の、財政負担の軽い路面利用の大量交通機関への重点シフトにむかわざるを得ないものと考えられる。

かような判断から、自動車社会、道路投資優位の公共事業政策は今後見直しを迫られざるを得ないが、その背景となるポイントとしては、上記のような財源制約の深刻化に加え、更に、次の諸点にあると見られる。

第一に、エネルギー制約である。

エネルギーコストは増大（原油価格は、道路整備特別措置法制定時のパーレル5円から、現在、68円に上昇）した。しかも、中期的な資源制約の顕在化に加え、当面の供給スキームとしても、主供給元の中東湾岸諸国－日本の輸入依存度90%－は、政情不安定であり、供給の安定性を欠く。他方、わ

が国のイラン石油自主開発の頓挫に見られるように、中東石油資源は、多く米英メジャー支配下であり、供給元としてきわめて不安定である。

中東原油に過度に依存するモータリゼーションを中心とするわが社会経済システムは、いずれにせよ、早急な変換が迫られていると見られる。

この点に関し、2006年2月本格的に議論が開始されたわが国エネルギー基本計画の見直し作業における検討の深度化が期待され、注目されるところである。

第二に、環境制約である。

京都議定書の第一約束期限として提起された温暖化ガス削減の目標値は、前期のように、わが国にとって現状では達成困難な厳しいターゲットである。その打開のための住宅や事務所等の電力使用の削減は言うべくして困難であり、政策関与の可能な実践的な中心テーマは、おそらく自動車依存からの本格的脱却のシナリオであり、代替都市交通手段の提供が政策意図によって可能な市街地交通ネットワークのルール化の課題と見られるところである。

かような背景の下に、新たな都市交通システムとしてのLRTの導入検討が、今日的な検討課題として注目されるに至ったものと見られる。

(3) 道路建設中心政策の見直しと総合交通体系問題

経済の成熟化と成長の鈍化、少子高齢化の急速な進行に直面して、わが国財政は、今後、深刻な財源制約の中で、従来ベースの社会資本投資余力を失い、年金、医療、福祉等の高齢化対策や子育て支援プログラム等の社会保障支出を中心とする分配政策中心の歳出構造への傾斜をますます強めて行く段階を迎えた。

既に、道路資産は、自動車一台あたりの舗装延長において、島国イギリスのレベルに到達した。海洋の縁にあって、弧状の海岸線に面した細長い日本列島は、大陸諸国に比較して、その地政学的な特徴から、内航海運、航空、鉄道等の大量輸送機関の輸送特性がとりわけ発揮されやすい特徴を持つ。

その意味において、近年、従来の道路投資中心の公共投資枠組みを急速に総合交通体系のバランスの取れた枠組みに転換するべきではないかとの議論が改めて注目されている。

もとより過去に、総合交通体系を目指す取り組みがなかった訳ではない。例えば、昭和46年7月運輸政策審議会「総合交通体系に関する答申」があった。しかしながら、論点とされた自動車重量税の配分見直しとその受け皿としての総合交通特別会計の設置に関しては、強い反発を招いた。伝統的な道路中心の公共事業の枠組みを基盤とする主張が、政治勢力、経済界等においても優勢であり、結局のところ、明確な結論は得られなかったものである。

もともと総合交通体系を指向する論議の背景としては、中東の政情不安等に伴う原油の供給制約に加えて(1)自動車交通量の急増に伴う道路交通混雑と交通事故の爆発的増大、(2)本格的な高賃金時代の到来に伴うドライバーの人件費コストの増大等から、重量物の自動車輸送依存や都市勤労者のマイカー通勤には合理性やコスト競争力が乏しいとの認識が広がっていった事情が認められた。

その論議は、昭和58年から60年代初めにいたる間に、再燃する。第二次論調の行財政改革のあり方論議等の中で、財政構造健全化の観点等から、揮発油税等の道路特定財源の一般財源化等の見直しが論ぜられたのである。

しかしながら当時、道路特定財源を当て込んだ財政再建構想は、結局のところ、自動車サイドの財源が、国鉄財政破綻の処理とその分割民営化の原資とされるだけではないか等の反論に遭遇し、論議

は混迷し、結局のところ結論を得られなかった経過がある。

基本的な構図としては、38年間の自民党一党支配の政権の下に置いて、とりわけ地方レベルにあって強力な支配権力を確立した政権派閥と、これにバックアップされた道路建設を中心とした建設業界勢力は、鉄道に対する道路の優位に固執し、きわめて強大な政治・行政への掌握力を維持してきたのであり、特定財源制度見直しの挫折は、こうした経過から判断されるべきであろう。

しかしながら、今日、道路整備の水準は、先進諸国にほぼ並ぶ高いレベルに到達し、加えて、環境の観点、省エネルギーと石油依存からの脱却の観点が重要になってきた。

今日の段階において、改めて、わが国公共事業改革、政策体系の刷新の焦点は道路中心の事業枠組みの刷新、伝統型の事業配分の固定化傾向の見直しに置かれるべきではないかとの論議を生むこととなったのである。

伝統的な政策枠組みの見直し（各種道路事業のうち、現に都市行政需要の高い都市交通混雑解消、バイパス設置、立体交差化等の隘路打開投資を除き、一般道路事業からの急速撤退）を行うに当たっては、単純な事業縮小、打ち切りに代えて、その受け皿と目される新たな事業と財務のスキームの代替提示により、モデルイットな政策転換の仕組みを用意することが望ましい。

それは、政策のシフト、事業転換の促進という厳しい摩擦を伴う困難な取り組みを少しでも円滑に進めるための受け皿づくりという意味を持つものであり、市街地再生等の再開発プロジェクトや環境親和型のLRTシステム等もその候補と位置つけられるべきであると見られるところである。

（４）道路特定財源の見直し問題

道路特定財源の見直しについては、昭和46年の総合交通体系論議の際の公共事業財源問題の際にも論議の対象とされたが、本格的には、昭和57年の第二次臨時行政調査会の第3次答申を端緒とする行政財政改革論議以降であった。

高度成長の終焉後の行財政改革の方向を検討した同調査会は、構造改革の一環として財政再建を掲げ、道路特定財源の見直しを検討課題とした。特定財源制度は、財政支出構造の硬直化を招き、財政再建に逆行するとの判断であった。

そうした背景の下で、昭和58年度の税制改正においては、財政サイドから、道路特定財源の一般財源化の方向が本格的に提起された。

しかしながら、この段階においても、道路事業に基盤を持つ土木建設業界やこれを優良な基盤とする政治勢力、道路土木関係者の影響力の強い县市町村等地方政治関係者、さらには道路交通のユーザー団体等からの反発もあり、結局のところ、結論を得られなかった経緯がある。

しかしながら、今日、わが国行財政をめぐる一般の価値観、問題認識は大きく変わりつつある。

財政制約が高まる中であって、道路特定財源を、その沿革の故に聖域化することは現実的ではない。その固定的な枠組みを取り払い、財政の筋に従った一般財源化の早急な検討に着手すべきであろう。

その上で、中長期を展望した持続可能な社会経済システムを目指す、環境制約配慮型、エネルギー制約配慮型の新たな交通政策のスキームを目指す、本格的な論議が可能、かつ必要な段階を迎えたものと考えられる。

5. 本研究により得られた成果

（1）科学的意義

わが国における公共交通等の交通インフラ整備の制度とその背景について整理することで、今後、公共交通体系整備を進める上での制度的課題について明らかにした。

(2) 地球環境政策への貢献

社会資本整備審議会住宅地分科会公的賃貸住宅部会の専門委員、国土審議会大都市圏制度調査専門委員会の専門委員、国土交通省広域的都市機能の適正立地評価ガイドライン検討委員会の委員として、研究の成果を政策に反映するよう努めた

道路特定財源制度を含む大きな交通政策として LRT の促進策が論じられるべき方向性を明らかにした

6. 引用文献

- (1) 環境白書 (平成 17 年度)
- (2) 循環型社会形成白書 (平成 17 年度)
- (3) 入門環境経済学 日引 聡・有村 俊秀 2002・7・25 中央公論新社
- (4) 環境経済学入門 C・D・コルスタッド、細江 守紀・藤田 俊之監訳 2003・6・20 有斐閣
- (5) 自然再生－持続可能な生態系のために－ 鷲谷 いずみ 2004・6・25 中央公論新社
- (6) エコロジー経済学 福岡 克也 1998 年 12 月 20 日 有斐閣
- (7) 環境政策の経済分析 呉 錫華
- (8) 公共政策の新たな展開－転換期の財政運営を考える 野口 悠紀雄 2005 年 3 月 28 日 有斐閣
- (9) 都市の再生・地域の復活 伊藤 滋 平成 16 年 1 月 25 日 ぎょうせい
- (10) 交通経済学 山内 弘隆・竹内 健蔵 2002 年 6 月 30 日 有斐閣
- (11) 都市計画－利権の構図を超えて－五十嵐 敬喜・小川 明雄 1993 年 8 月 20 日 岩波新書
- (12) 国土交通白書 2005 国土交通省編 2005・4・15 ぎょうせい
- (13) 鉄道 2005 国土交通省鉄道局監修 (財) 運輸政策研究機構発行
- (14) 鉄道ひとつばなし 原 武史 2003・9・20 講談社
- (15) 2010 年技術予測 2010 技術予測研究会報告 経済企画庁編 大蔵省印刷局
- (16) 2010 年のくらしと技術 2010 技術予測研究会報告 経済企画庁編 大蔵省印刷局

7. 国際共同研究等の状況

特に記載すべき事項はない

8. 研究成果の発表状況

(1) 誌上発表

< 論文 (査読あり) >

特に記載すべき事項はない

< 論文 (査読付論文に準ずる成果発表) >

特に記載すべき事項はない

< その他誌上発表論文 (査読なし) >

特に記載すべき事項はない

(2) 口頭発表 (学会)

特に記載すべき事項はない

(3) 出願特許

特に記載すべき事項はない

(4) シンポジウム、セミナーの開催 (主催のもの)

特に記載すべき事項はない

(5) マスコミ等への公表・報道等

特に記載すべき事項はない