

これからの総合交通政策のあり方

平成12年7月27日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師 醍醐昌英 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

2. コメンテーター 高橋寿夫 日本空港ビルデング相談役
山根 孟 東京電力顧問

3. 司会 中村英夫 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

講演の概要

1 制度の再構築の方向

バブル崩壊後の日本では経済が低迷する一方で、人々の高齢化に伴いニーズは変化しており、交通市場においても政府の果たすべき役割の再検討が求められている。運輸政策審議会総合部会答申(平成12年)においても、表1に示されるように995年から2010年の15年間における交通需要の伸びは全機関合計で1.04~1.06倍と想定されている。つまり、年平均の伸び率は0.1%~0.3%と小さいのであり、交通ネットワークに関しては概成しつつあり、建設から経営の時代へと移行しつつあるという共通認識を得ることが可能である。これを受けて、総合交通政策つまり交通政策の総合化についても再検討が必要となる。

また、英米においても交通市場における利用者負担制度の確立、幹線交通ネットワークの成熟化を受けて、New Deal(英)およびTEA-21(米)では中央

政府の役割転換が示されている。つまり、幹線交通政策に関しては維持管理への移行、道路賦課権の地域への移譲、また地域交通政策において雇用促進の観点からの交通弱者及び公共交通事業者への補助が示されている。

日本においては特に、需給調整規制撤廃により内部補助に基づくプール制度の再検討が迫られる中で、社会として必要となるサービスを事業者が供給できないケースへの対応のあり方が重要であり、具体的には複数の交通モード間の有機的連携における受益と負担の関係の見直しがモード間・地域間・世代間にそれぞれ必要となる。

2 交通施設の利用に関する受益と負担の見直し

2.1 モード間の受益と負担の見直し

交通施設の利用における公平性の重視において、まずモード間の受益と負担の一致が必要である。これは、社会的費用概念に基づく交通行動つまりモ

ード選択の前提となる。

その第一の方策は、競争条件の整備であり、具体的にはサービス供給に不可欠な施設(エッセンシャルファシリティ)の事業分離または第三者への開放命令、事業者間で差別のない施設使用料の設定、費用推定ガイドラインの設定、費用計測および課金時の技術的課題の解決の支援である。第二に、交通統計の整備であり、それに付随して交通事業者に対する情報提供の要求、モード毎の情報の総合化、情報の獲得を目的とする移動通信機器設置義務が必要である。第三が特定財源・特別会計制度改革である。会計の透明化つまり各事業財源に占める受益者負担比率の比較や事業収支の明確化が必要であり、次章で検討される。

2.2 地域間の受益と負担の見直し

次に、地域毎の受益と負担の一致が必要であり、これには中央政府と地域政府との役割分担の明確化つまり交通政策の地域化を伴うことが必要である。



講師：醍醐昌英



コメンテーター：山根 孟



コメンテーター：高橋寿夫

まず中央政府の行政対象は国内幹線交通網の維持管理，国際交通関連施設の整備運営，更新費用の確保，財源配分ルールの確立に限定され，地域政府の行政対象は地域交通網の設置及び管理であり，地域毎に税収に基づき地域交通モード追加の是非を判断することとなる。この方策の問題点として，地域自治体の財源不足により交通施設整備がなされない場合が指摘されるが，当該交通モードの利用に関して正の外部効果が存在するならば，地方自治体が税収を通じ，て負担可能であることに鑑みればこの場合はそもそも地域社会に需要が存在しないものと見なすことが出来る。

2.3 世代間の受益と負担の見直し

また，世代間の受益と負担の見直しが必要である。各モード共に交通施設が不足する時期は，当該モードの現在の利用者は例えば30年後の利用者等しいとみなせるため，短期的な受益と負担の一致は要求されない。しかし，モード毎に交通施設が充足する時期は他の交通施設との競争関係が存在するため，現在の利用者が例えば30年後の利用者であることは保証されないのであり，短期的な受益と負担の一致が必要となる。このため，交通ネットワーク整備においては市場機能をより重視することが必要である。

一方，利用者の高齢化に伴うニーズ

の変化について，特別の対応が要求する意見もあるが，高齢人口比の上昇によりシームレス・アクセスに対する支払意思は増加するのであり，一般化費用の変化を通じて結果的にニーズへの対応がなされるはずである。これは，環境重視等の様々な意識の変化への対応についても同様である。

3 特別会計/特定財源制度改革の

あり方

本章では前章のモード間の受益と負担の見直しにおいて示した特定財源・特別会計制度改革についてより詳細に論じる。

3.1 現行の特別会計/特定財源制度

日本の特別会計/特定財源制度としては，道路整備特別会計，空港整備特別会計，そして港湾整備特別会計が存在する。整備財源はそれぞれ自動車関連税と一般財源，空港使用料等と一般財源，そして一般財源と港湾使用料等である。一方，鉄道事業においては特別会計ではなく，日本鉄道建設公団や運輸施設整備事業団を通じてではあるが，新幹線売却収入，線路使用料収入，そして一般財源を用いて整備が進められる。表 2は農林水産省分を除く各交通施設整備財源の負担割合の試算である。また，合わせて鉄道の一般財源と道路・空港部門に関しては，中央(基幹部)と地方との間の負担割合を示した。

これにより，鉄道および空港部門では利用者負担が約8割と高率であること，そして中央(基幹部)と地方との分担比率を見ると，利用者負担と一般財源負担とで値の違いが大きいことがわかる。

諸外国の事例を見ると，アメリカでは道路および空港に関する目的税制度である連邦道路信託基金および連邦航空信託基金があり，一般会計との資金融通は限定である。また大量輸送を目的とする都市の公共交通については公共交通会計が存在する。一方，英仏独においてはや鉱油税等の交通税が存在するものの，明確な目的税制度ではなく，一般会計方式が基本である。このため特別会計/特定財源制度は必ずしも統一的に採用されてはいない。

3.2 特別会計/特定財源制度に対する考え方

3.2.1 否定的見解

また，特別会計/特定財源制度に対しては次のような否定的な見解が見られる。第一に，財政の通覧性の低下である。つまり，目的税制度は財政の硬直性をもたらす。第二に，技術革新に伴う交通財の性質の変化である。これはETCの普及により，利用に応じた料金徴収可能となることで，道路等の交通施設が公共財から通常の財へ変化する点である。

3.2.2 肯定的見解

しかし，これらの問題点があるもの

表1 特別財源確保と需要の予測

		1995年	2010年	2010年	平均伸び率
		実績	予測	1995年実績	(%) 1995年~2010年
人口	航空	78	116~120	1.49~1.53	2.7~2.9
	鉄道	22,630	21,803~22,068	0.96~0.98	-0.2
	自動車	45,396	49,047~49,970	1.08~1.10	0.5~0.6
	航空船	149	142	0.95	-0.3
	計	68,253	71,108~72,299	1.04~1.06	0.3~0.4
人口	航空	650	1,005~1,032	1.55~1.59	2.9~3.1
	鉄道	4,001	3,976~4,031	0.99~1.01	0.0~0.1
	自動車	7,058	7,836~7,984	1.11~1.13	0.7~0.8
	航空船	55	53	0.95	-0.3
	計	11,764	12,869~13,100	1.09~1.11	0.6~0.7

(運輸政策研究センター(2000)より引用)

表2 交通施設整備財源の負担割合

(単位:%)

	利用者負担		行政負担	
	収入源	負担割合	収入源	負担割合
鉄道	鉄道運営補助収入, 施設使用料収入	80	一般財源 (運輸省, 自治体)	20
				中央 62
				地方 38
道路	自動車関連税収入, 道路料金収入	64	一般財源 (運輸省, 自治体)	36
				中央 56
				地方 44
				中央 3
				地方 97
空港	空港使用料収入, 航空燃料税収入	81	一般財源 (運輸省, 自治体)	19
				中央 90
				地方 10
				中央 53
				地方 46
港湾	港湾使用料収入, 客貨船賃収入	64	一般財源 (運輸省, 自治体)	36

の、次の理由から特別会計/特定財源制度に対しては存続すべきであると考ええる。第一に、政府の財源配分能力の限界である。つまり、PPBSの問題点と同様に、一般財源を政府が効率的に配分できる保証はない。第二に、交通モード間の競争条件の平等である。つまり、例えば道路事業を例に取れば、事業者主導でETCが普及するとはいえず、現段階では個人移動の把握には不十分である。そこでサービスと対価が比較的に対応している鉄道部門と道路部門との競争条件を平等とするためには、道路部門においてもサービスと対価を擬似的に対応させる制度が必要となる。

とはいえ、基本的には、各交通施設の受益と負担の一致が求められるのであり、そのためには、一般財源からの補助は限定される必要がある。また交通部門間の資金融通は原則的に排除すべきである。

3.3 交通部門間資金融通の可能性

ただし、例外的に部門間の資金融通が容認される事例が存在する。つまり、異なる交通部門間の受益者が同一であれば資金融通は可能である。例えば、日常的に複数の交通モードを利用するケース、非日常的利用のケース、天候などの条件に応じて利用するケースが挙げられる。ただし、受益者が同一である場合でも、利用頻度に対応しなければ資金融通は不相当であり、利用度の計測のあり方の検討が必要となる。

3.4 交通部門と一般財源間資金融通の可能性

同様の観点から、交通部門と一般財源との間の資金融通が容認される事例が存在する。つまり、当該交通部門の受益者と納税者が同一であれば資金融通は可能である。例えば、当該地域内の居住者のニーズが等しいケースが挙げられる。ただし、やはり受益者と納税者が同一である場合でも、利用頻度

が対応しないのであれば資金融通は不相当となる。論点として、受益者と納税者が一致するような広域行政の枠組みの形成が必要となる。

3.5 まとめ

- 特別会計/特定財源制度改革の方向性 -
幹線交通施設の概成、そして需給調整規制撤廃による交通モード間競争が存在する中で、事業者間および事業者間競争に基づいた社会的厚生最大化が可能となるような競争条件の整備が必要となる。つまり、競争条件の整備とは社会的費用概念を考慮した受益と負担の一致に基づく交通整備・運営であり、モード・リンク・ノード毎の会計の透明化である。また全国大に効果が生じる新規インフラは例外的であることから、中央政府の役割を幹線交通と国際交通に限定し、地域交通は地方公共団体が担うという、交通政策の地域化が必要となる。これにより、交通ニーズの把握や対応が容易となることが考えられる。

一方、交通政策の地域化や道路事業の財の特性から特定財源制度に関して、暫定継続の必要があり、公平性の観点からは各特定財源制度を地域別に分割する必要がある。

そして、各地域の交通需要量に対応した税率の設定事業ごとの受益者が同一の場合は地域の選択によりモード間の資金融通が可能であるし、また受益者と納税者が同一の場合は地域の選択により一般財源との資金融通も可能となる。その上で、地域毎に必要な交通サービス水準を判断するのが望ましく、それは交通施設の整備・運営を教育・福祉等の他分野と統合的に行うことを可能とする。

コメントの概要(高橋寿夫氏)

1 永遠に求め続ける“青い鳥”

30年前に総合交通政策を検討したものの、その目標は、必要であるが得ることのできない“青い鳥”であった。その青い鳥を現在まで求め続けている。また、自動車の側の財源で国鉄再建ができないかと目論んだため、総合交通政策論が歪んでしまった。総合交通政策論が歪んでしまった。総合交通政策論は、市場競争を通じて体系を形成するのが原則である。すなわち、モードごとに、社会的費用を内部化して負担し、その上で利用者の選択に任せる。それにより、各モードの特性に応じた役割分担が行われる。

2 計画論から調整論へ

問題は、理論(総論と施策各論)の間の架橋が欠落していることである。トップダウンで計画することには無理があり、計画論から調整論へと考え方を变える必要がある。また、必要な施設はほとんど完成しており、これまでの高度成長を前提とした国土政策、先行投資・長期計画論を見直す必要がある。ナショナルミニマム論が肥大化し、一票の格差に起因する逆選択が起こっている。コスト/負担均衡論を再評価し、社会資本を選択して投資することが必要である。

これまでの投資はプラスを積み上げる考えだが、むしろマイナスを軽減する考え方が必要である。また、つくり方(ハード)より使い方(ソフト)を重視し、先行投資から追従投資に変わる必要がある。

3 “迷える羊”の探し方

30年前に“青い鳥”を追いかけていた総合交通政策は、現在は“迷える羊”である。南北問題(国際問題)や過疎地域問題等、様々な問題を抱えている。“迷える羊”を出さないこと、出してしま

った場合はそれを探し出し暖めてやる
ことが重要な時代である。

(高橋氏のコメントについては交通新聞8月21日号の交通評論「迷える羊の探し方」も参照のこと。)

コメントの概要(山根孟氏)

1 昭和46年当初の考え方と 交通機関分担

昭和46年当初、総合交通体系は、受益者負担の原則に基づき、モード間の競争と利用者の自由な選好を反映して形成することを基本とする考えであった。現在、その基本的考え方に基づく交通機関分担通りになってきている。

2 過去と現在の主な課題

1960年代、1970年代の主な課題は、交通需要の拡大・多様化への対応、混雑の解消、安全性の確保、公共交通サービス充実とそのための財源確保等であった。これらの課題によく対応してきた。特に大都市の地下鉄などはよく対応している。現在は、様々な社会環境変化の中で、大都市、地方都市、中山間地域それぞれの機能の維持・活性化、高齢化社会への対応、災害に強く

信頼性の高いネットワーク、地球環境問題への対応等が課題である。

3 今後の総合交通体系

今後の総合交通体系で重要なことをまとめると、以下のとおりである。受益者負担、交通機関の競争、利用者の自由な選好は大原則である。効率的な交通体系形成のため、規制緩和による公的介入の縮小、利用者ニーズに応じた着実な基盤整備、各交通機関の結節性の向上が重要である。交通渋滞の解消、地球温暖化防止等の視点から交通需要マネジメントの検討・導入が必要である。国土・地域・都市のマネジメント、地域活性化、医療・福祉、防災等他の分野との連携を重視する必要がある。そして、交通問題にITの活用は必須である。

質疑応答

フロアとは次のような質疑が交わされた。

Q1 今回の運政審では、高齢化や環境問題に対応して、マイカーを抑制すべきとしており、そのためには行政の誘導策が必要と思うが、どのよう

に誘導すべきか？

A1 社会的費用をコストに含め負担するのが原則である。その社会的費用をどのように評価するかが、現在の課題である。

Q2 原則はわかるが、実際にどのように行うのか？

A2 例えば、環境対策と混雑解消のため、道路を地下化し、その建設費の上昇分を通行料に含めることなどが実例となる。

Q3 政府は、社会的費用の内部化のみならず、様々な方法で規制すべきではないか？

A3 金額に変えて直接負担する方式に限定されない。例えばディーゼル車規制等も事業者の出費を増加させるので、社会的費用の内部化の一例である。

この他、フロアからは、全体をまとめて総合交通政策として括るのは少し無理がある。施策や地域の状況も様々であり、きめ細かな議論が必要ではないか。また、国から地方への移譲は賛成だが、加えて市民やNGOという枠も必要ではないかとの意見も示された。

(とりまとめ：運輸政策研究所 醍醐昌英)