

# 21世紀初頭における総合的な交通政策の基本的方向について

- 運輸政策審議会総合部会企画小委員会中間報告 -

平成12年7月19日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師 大庭靖雄 運輸省運輸政策局総合計画課長

2. 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 はじめに

運輸政策審議会における総合的な交通政策の方向付けの審議は、1971年から10年ごとに行われている。今回、2001年1月の国土交通省発足等をふまえ、長期的な展望に立った21世紀初頭における総合的な交通政策の基本的方向を確立する必要から、運輸大臣から運輸政策審議会会長に対して、昨年5月に諮問がなされた。それを受けた運輸政策審議会における審議の中間報告が、6月8日に総合部会企画小委員会から提出された。

中間報告は、以下の2つの柱からなっている。

- ・転換を迫られる我が国の交通システム
- ・21世紀初頭の交通政策の考え方

### 2 転換を迫られる我が国の交通システム

#### 2.1 我が国経済社会の姿

欧米へのキャッチアップを目指して経済成長に邁進した我が国の戦後経済社会は、規格大量生産型産業の発達、それを支えた日本型の経営、海外技術の導入等による技術革新を背景として、驚異的な成長を遂げた。これに伴い、輸送需要も1955年から95年の間に旅客、貨物ともに2倍の伸びとなった。輸送機関別に見ると、在来型輸送機関である鉄道と海運に比べ、自動車と航空が大きく発展していることが目立つ(表1)。

また、鉄道、港湾、空港の交通インフラも、55年から93年までで12倍の伸びとなっている(表2)。一方、交通イ

ンフラストック1億円あたりの輸送量は、旅客で7.4分の1に、貨物で16.3分の1になっており、ここから輸送の伸びを上回ってストックの形成が進められてきたことがわかる。

全体としてはこの40年間で鉄道輸送のシェアは減少してきているものの、都市の通勤交通では鉄道のシェアが東京で64%となっており、これは海外の他の大都市と比べ高い値である。また、都市交通以外でも、我が国の旅客輸送での鉄道の占める割合は諸外国よりも高くなっている。この輸送機関分担から輸送人キロあたりの二酸化炭素排出量を算出すると、日本を100としたときにアメリカ、イギリス、フランス、ドイツはいずれも130前後であり、鉄道の占める

■表-1 輸送需要の拡大

○国内旅客輸送(億人キロ)

	1955年	1995年	1995/1955
鉄 道	1,361	4,001	2.9倍
自 動 車	275	7,062	25.7倍
海 運	20	55	2.8倍
航 空	2	650	325.0倍
合 計	1,658	11,768	7.1倍

■表-2 交通インフラの整備

○ストック(億円)

区 分	1955年	1993年	1993/1955	総延長(単位)
鉄道ストック	5.5	66.5	12.1倍	-
鉄道ストック	4.0	42.1	10.5倍	27,040km
港湾ストック	1.5	20.9	14.1倍	128港
航空ストック	0.0	3.5	35.4倍	93空港

○ストック1億円あたりの輸送量

区 分	1955年	1993年	1993/1955
旅客(千人)	257.2	34.6	1/7.4
貨物(千トン)	15.0	0.9	1/16.3



講師：大庭靖雄

割合の多い我が国の交通システムは、環境負荷の小さいものであることがわかる。一方、我が国の貨物輸送は自動車に頼る傾向が強いこともあり、トンキロあたりの二酸化炭素排出量はヨーロッパとほぼ同程度で、アメリカよりは悪くなっている。

総合すると、我が国の交通体系は、旅客輸送の面で環境負荷が小さいことが特徴である。ただ、我が国の乗用車保有率は100人あたり36台で、他国の40～50台と比べるとまだ少なく、これからも増加するものと思われる。

## 2.2 我が国の交通システムの形成

戦後に形成されてきた我が国の交通システムは、輸送力の拡大を図るために大量輸送機関が発達し、その輸送サービスの安定的供給のために需給調整規制が効果的に働いてきた。また、輸送手段が企業経営による自立採算で行われてきたことも特徴である。このような経緯を経て、我が国の交通ネットワークは、巨大な経済活動や国民の足を支え、地域の振興に貢献するなど、おおむね概成しつつあるといえる。しかし、総合的体系の観点からは、構造的に解決すべき問題が内在している。

2.3 21世紀に向けて変貌しつつある経済社会  
21世紀に向けて、国内外の様々な変化が起こっている。

グローバル化の進展により、人、物、情報が国境を越えて活発に動くようになり、グローバルスタンダードとの整合や国際競争力の確保、アジアとの関係の緊密化等が重要となっている。

少子化が進むことで、我が国の人口は2007年にピークを迎えた後は減少していくことが予想される。また短期間に高齢化が著しく進行し、2005年には全人口の20%が高齢者となる。高齢化の進展により社会の活力や労働力の問題が生じるほか、バリアフリーへの対応も必要となってくる。

企業経営では、従来の画一的な生産システムが機能しにくくなり、終身雇用などの集団協調を特徴とする日本の経営はその利点を生かせなくなっている。また、電子商取引などのIT革命の進展により、企業活動や国民生活も大きく影響される。

生活水準の向上により国民意識が変化し、組織や社会よりも個を重視する時代となってきた。

## 2.4 社会の変化を受け転換を迫られる交通システム

このような社会の変化を受け、我が国の交通システムも転換を迫られている。

2010年の輸送需要の見直しによると(表3)、1995年と比べ旅客が4～6%、貨物が1～5%の伸びにとどまるなど、需要の伸びは鈍化していく。ただし、新幹線、乗用車、航空については、引き続き伸びていくものと思われる。

各事業分野における需給調整規制の緩和により、参入、退出の容易化や、届け出制による運賃料金の多様化等の事業者の自由度が、かなり高まる時代を迎えることになる。

交通に対するニーズも多様化し、これまでの「安く」から、「速く」「快適」「安全」等も重視されるようになってきており、多様な輸送サービスが提供されるようになる。

労働力人口は、2005年をピークとして減少し、労働者の中の高齢者の割合も増えていく。運輸業でも、従業人口が1997年の350万人から2010年には341万人になり、特に若年労働者の減少や高齢者の増加が顕著である(表4)。高齢者や女性にも働きやすい環境をつくることや、ITの活用が必要である。

我が国全体の二酸化炭素排出量は、1990年から2010年の間に、6%削減することが目標となっている。運輸部門では、無対策の場合だと40%増加するところを、17%増にとどめることが目標となっており、特に自動車の二酸化炭素

■表—3 2010年頃の輸送需要の見直し

○国内輸送の2010年/1995年の増減(人、トンベース)

	旅客	貨物
全統開合計	4～6%	1～5%
旅客輸送 (新幹線) (在来線)	△4～△2%	△30～△26%
	(6～9%)	-
	(△4～△3%)	(△30～△26%)
自動車 (乗用車等) (バス) (フェリー)	8～10%	2～6%
	11～13%	(2～6%)
	△8～△7%	-
	-	(4～9%)
海運 (コンテナ・RO-RO等)	△5～△6%	△5～0%
	-	(36～42%)
航空	49～53%	52～61%

出典:運輸政策研究会「国土交通政策研究」第1巻 見解編

■表—4 運輸業の有業者数の将来予測

		1997年	2000年	2010年	2020年
万人	60歳以上	28	30	41	41
	30～59歳	246	247	244	233
	15～29歳	76	74	56	49
	合計	350	352	341	323
	新規採用 (対1997年比)	-	2	△9	△27
	退任者 (対1997年比)	-	△2	△19	△27
%	60歳以上比率	8.1	8.7	12.1	12.7
	15～29歳比率	21.6	21.0	16.5	15.2

(参考)自動車其他輸送量の推移予測(1997年=100)

	1997年	2000年	2010年	2020年
トンベース	100	-	101.0-105.2	101.8-109.0
トンキロベース	100	-	98.8-102.8	99.6-107.5

注:この表では、運輸業の有業者数に占める高齢者の増減を20年間の平均の割合が1997年の水準と見做しているが、実際には他の分野との相対的な増減率の変化等によって割合は影響を受ける。

出典:運輸政策研究会「国土交通政策研究」第1巻 見解編

排出量をどう削減していくかが課題である。

交通事故による死者数は、1970年前後をピークに減少しているものの、事故件数、負傷者数は近年一貫して増加を続け、1999年には過去最高を記録してしまった。特に歩行中、自転車乗車中の死者が全体の40%を超えており、これは他の先進諸国と比べ2倍以上である。また、高齢者の死亡事故が多く、これからの高齢化社会を迎え一層事故が増加することが予想され、これに対する対策を考える必要がある。

道路渋滞は年々悪化の一途をたどっており、年間で6億時間、12兆円の損失を生んでいる。道路整備は着実に進んでいるものの、自動車保有台数も伸びており、道路整備だけでは渋滞解消に必ずしも直結していない。このように都市部では、クルマの持つ負の側面が強くなっており、快適な環境を求める面からクルマ社会への懐疑も出てきている。

### 3 21世紀初頭の交通政策の考え方

#### 3.1 交通政策の基本的目標

交通政策の基本的目標は「モビリティの確保」であり、経済発展と国民生活の向上に資することである。今後は、単なる量の確保から質的な向上を目指すことや、交通が他の領域に与える影響についても重視した政策を展開する必要がある。交通が他の領域に与える影響というのは、例えば高齢者のモビリティを高め自由な移動を確保することで社会保障の負担を軽減するというように、交通を改善することで合わせて他の面も改善していくという発想である。

#### 3.2 分野別交通政策の考え方

##### 3.2.1 都市圏

都市鉄道の整備による混雑の緩和、シームレス化の推進が必要である。また、周辺環境の整備によるバス運行の改善を行っていく。スポーツとしてのウ

ォーキングなど徒歩に対するニーズの高まりに対応した、歩道の整備や自転車通行空間の整備も求められている。クルマに過度に依存しない都市と交通を目指す、施策の選択の可能性を追求していくべきである。

##### 3.2.2 地方圏

地方都市でのトリップ数の伸びが見られ、特に自動車利用の増加が激しい。自動車の普及によりモビリティが向上していて、特に都市規模が小さくなるにつれて、自動車の役割がより大きくなってきている。今後とも地方圏では自動車の役割がさらに高まるが、クルマを利用できない人の足の確保も重要である。これについては、地域の行政による主体的な対応や、地域社会の取り組みにより、地方バスの維持や乗合タクシーの活用などによる地域の足の確保を行っていくことになる。国は其中で、広域的交流のための交通に対する支援を行う役割を持つ。

##### 3.2.3 幹線旅客交通

地域内交通と比べ輸送量が大きな伸びを見せており、その中で鉄道のシェアは年々徐々に減少し、自動車、航空が伸びてきている。全体の8割は大都市圏を発着するトリップであるが、大都市圏と関係のない残り2割のトリップが年を追うごとに少しずつ増加しており、地方相互を結ぶ航空路線なども増えてきている。主に地方路線が増加しているということは、大都市空港の容量が不足していることの現れでもある。規制緩和に伴う新規路線設定の自由度を高める面からも、大都市空港の整備が緊急の課題となっている。1日交流可能人口の比率も増加しており、引き続きこの拡大を図っていくため、整備新幹線の整備、フリーゲージトレインの導入による新幹線と在来線の直通等を進める必要がある。

##### 3.2.4 国際旅客

今後とも増加を続けるものと予想さ

れ、これに対応するために、特に首都圏で成田空港の第2滑走路建設と、それに続く国際航空の容量拡大を行っていくことが必要である。また、国際化が進むことで航空企業間の競争が激しくなり、利用者は航空企業を国籍ではなくサービスや価格により選択するようになる。

##### 3.2.5 物流

効率的で環境にやさしい物流システムを構築していく必要がある。リードタイムが短く、時間精度が高い物流を実現していくことが求められ、そのためのインフラ整備や、輸出入関連諸制度の充実などが必要である。

### 3.3 重点課題に対する考え方

#### 3.3.1 クルマ社会の見直し

地域の構成員の合意に基づき、「都市と交通の改造」を推進する。都市政策と交通政策の連携により、交通ターミナル周辺への都市機能の集積を図る、公共交通を主要動線に設定する、バリアフリーやシームレスを推進する、歩道と自転車道の整備を行うといった施策により、クルマの使用抑制をかけていく。

#### 3.3.2 環境問題への対応と循環型社会の構築

地球環境問題、公害問題への対応や、循環型社会の構築のための施策を行っていく。

#### 3.3.3 交通安全の向上

「都市と交通の改造」により事故発生機会を減少させることとあわせ、ITの活用での人的要因ミスの排除などの自動車交通安全対策の総合的推進を行うとともに、事故再発防止に向けた多面的分析のための体制強化を図る必要がある。

#### 3.3.4 交通インフラ整備と活用

今後の投資は重点化と効率化を行っていき、また技術革新による既存インフラの活用を図るとともに、既存インフラの維持を行う必要がある。これからは、

国際競争力強化型インフラ，環境安全  
対応型インフラ，生活基盤整備型イン  
フラの観点から整備を行う。交通部門  
間の調整をすすめることで，効率的な  
投資を行っていく。

### 3.3.5 21世紀初頭における効率的な物流の実現

市場の自由な競争では問題解決がで  
きない場合には，行政が介入を行う。  
地球環境問題への対応と，都市内物流  
の効率化をすすめていくための仕組み  
を導入する。

### 3.3.6 ITの活用

交通システムの総合的な情報化によ  
る，安全性，利便性の大幅な改善を実  
現し，交通関連情報の提供等を通じた  
需要面からの交通対策を実施する。

### 3.3.7 道路交通サービスの多様化

大量輸送交通機関を利用しにくい分  
野での道路交通サービスが必要で，福  
祉タクシーなどの事業のための環境整  
備，コミュニティ内の相互扶助の考え  
方の基づくモビリティの確保をすすめ  
ていく。

## 4 結び

このような基本的考えに基づき，国  
民に対し「都市と交通の改造」「クルマ

社会の見直し」といった議論を提起す  
るとともに，我が国の都市交通システム  
が低公害型であることを海外，特にア  
ジアに向け発信していくことで，都市交  
通問題改善の面から国際協力に貢献し  
ていくことが必要である。

### 主な質疑

Q 首都圏の空港容量の拡大が必要と  
いうが，いま以上の航空需要の増加  
が見込まれているのか？

A 羽田，成田空港ともに大型機の占  
める割合が海外では類を見ないほど  
多く，これは両空港が容量的にすで  
に限界に達していることの現れであ  
る。また，航空需要は長期的にも増  
加するものと予測されており，現状の  
ままでは国内，国際とも不足するとい  
う認識である。

Q 都市と交通の改造については，例  
えばコンパクトな都市の実現のよう  
な，都市構造の改造まで視野に入れ  
ているのか？

A 今回は交通中心に話を進めたが，  
今後の国土交通省発足等の新体制下  
でどのように展開していくかについ

て，さらに議論を深める必要がある。  
コンパクトな都市，歩いて暮らせる街  
づくり，交通ターミナル周辺への都市  
機能の集積など，いろいろな言い方  
があるが，背後には共通した考え方  
がある。これらについては，都市に  
選択権があるので，都市に対し提示  
できるメニューをそろえることが課題  
となるであろう。

Q これからの運輸業の中での雇用の  
変化は，どのようなことが起こると考  
えられるのか？

A 現在の運輸業は，60歳以上の高齢  
者の占める割合が他産業と比較して  
極端に少ない。また現在は女性の割  
合も16.3%に過ぎず，今後は高齢者  
や女性雇用のための環境整備が必要  
である。また，これからは外国人労  
働者の問題にも対応していかなけれ  
ばならない。

なお，中間報告の本文については，  
運輸省ホームページ（運輸政策審議会）  
に掲載されている。

[http://www.motnet.go.jp/koho/unsin\\_.htm](http://www.motnet.go.jp/koho/unsin_.htm)

（とりまとめ：運輸政策研究所 依田育也）