

運輸政策研究所研究報告会99年冬(第6回)

運輸政策研究機構運輸政策研究所では、平成11年11月30日、日本海運倶楽部国際会議場において研究報告会99年冬(第6回)を開催した。当日は官公庁、大学関係者、交通事業者をはじめとした300名を超える参加者のもと、当機構の研究員等による研究報告が行われた。また、今回も海外からの講師を招き、基調講演を行なった。報告者及びそのテーマは以下のとおりであり、次ページ以降にその概要を掲載する。(ただし、西田雅前研究員の報告については、第34回運輸政策コロキウムでの報告内容と重複する部分が多いため、本号075ページの記事を参照されたい。また、メアリー・ルイズ・グロスマン研究員の報告については、第37回運輸政策コロキウムでの報告内容と重複する部分が多いため、次号に掲載する当該コロキウムの記事を参照されたい。)

プログラム

開会挨拶	中村英夫 運輸政策研究所長
来賓挨拶	羽生次郎 運輸省運輸政策局長
研究報告	1. アンドレア・オバーマウアー 研究員 「日独高速鉄道整備における市民参加: 北陸新幹線とケルン・ラインマイン線を例に」
	2. 醍醐昌英 研究員 「これからの総合交通政策のあり方」
	3. 山下哲郎 調査役 「バス・サービスの向上を目指したITS活用方策」
	4. 小林良邦 主席研究員 「短期運輸経済見通し: 2000年の交通運輸需要はどうか」
基調講演	ピーター・ボンソール 英国リーズ大学教授・交通研究所長 「英国における新交通政策: モーダルシフトを進めて」
研究報告	5. メアリー・ルイズ・グロスマン 研究員 「鉄道駅における視覚アメニティデザインの国際比較」
	6. 西田 雅 研究員 「交通基盤整備における非市場価値の評価」
	7. 室田篤利 主任研究員 「地方都市の都心部空洞化とその改善のための交通施策」
閉会挨拶	橋本昌史(財)運輸政策研究機構理事長

日独高速鉄道整備における市民参加

- 北陸新幹線とケルン・ラインマイン線を例に -

アンドレア・オーバーマウアー (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員
Andrea, OBERMAUER

1 研究の目的と内容

本研究の目的は、日独における市民参加の機会の比較分析とコンフリクト解決の評価であり、研究の範囲は都市間の高速鉄道整備プロジェクトでの市民参加に限定している。

内容は、市民参加の定義と関係法律の説明、市民参加の影響に依存する観点の分析、そして、コンフリクトの原因とコンフリクト解決のアプローチ、つまり相互的な意思疎通(two-way communication)を説明し、結論を示す。

2 「市民参加」の定義と関係法律

2.1 「市民参加」の定義

市民参加には、一般的な民主権のもとに、個人がプロジェクトに関する情報を得る権利とプロジェクトに対する自分の意見を述べる機会を確保する意味がある。

ドイツでは、都市間の高速鉄道整備のようなプロジェクトの市民参加は、土地保有者を含める「影響市民」の範囲に限定されている。日本では「住民参加」「パブリック・インボルブメント」という用語がある。法律の面で、市民グループに対して参加の制限がないが、大体「関係住民」の範囲だけである。

この背景から定義するならば、「関係住民」や「影響市民」というのは交通施設からなんらかの直接的影響を受ける地域の住民と定義できる。

2.2 「市民参加」との関係法律

ドイツの行政手続き法(Verwaltungsverfahrensgesetz)には計画策定手続きのプロセスに関する市民と官庁・自治体との関係が記されており、公聴会の方法、意見の陳述などのプロセスを規定している。環境負荷軽減の検討に関する法(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz)は独立した手続きではなく、大体地域開発計画法(Raumordnungsgesetz)のもとにおける手続きで市民参加を含めている。しかし、参加の規模などが連邦運輸省の決定である。

日本における行政手続法の場合には計画策定手続きに関する市民参加の機会は極めて限られている。行政不服審査法は官庁の違法行為に対して、市民の不服を申し立てる機会を保障した法律である。行政事件訴訟法は意見を述べる

ことについてではなく、官庁などの行動と決定に対して、訴えることができることを規定した法律である。行政事件訴訟法も行政不服審査法もドイツにある行政手続法のような計画手続きに関する基本的な市民参加の可能性について定めたわけではない。全国新幹線鉄道整備法第4条の通り、運輸大臣は新幹線の基本計画の決定を公示しなければならない。しかし、市民の意見を聞くことはこの法律では定められていない。環境影響評価法平成9年定められたこの法律は環境影響評価準備書に関する説明会を行うことが定められている。ただし、市民は意見を提出することはできるが、市民の要求と異議に対する回答は義務ではない。

3 市民参加の影響が依存する観点

3.1 計画過程での市民参加の時点

市民が本当に高速鉄道整備計画の実現に影響を与えうるのかは、特に3つの点に依存する。

第1は市民参加開始の時点であり、早めに参加すればするほど計画を変更する機会がある。

ケルン・ラインマインのICE路線のような連邦交通路計画の最優先計画のプロジェクトに関する市民参加の時点についていえば、路線設定、地域開発計画手続きの後における計画策定手続きは、施行方法の詳細の変更だけしかできない。

日本における新幹線建設の計画に関する市民参加の時点は基本計画、整備計画の決定の後、環境アセスメントの手続き間であり、ドイツの例より早い時点での市民参加となる。しかし、フル・ミニ新幹線に関する重要な決定が市民参加なしで行われて、再手続きなしに実現された。ドイツではこのような決定は市民参加なしで行うことはできない。

3.2 計画過程での市民参加の方式

第2の依存する観点は市民参加の方式である。

ドイツでは鉄道庁が公聴手続きの検討結果に基づいて、計画の変更を指示し、DB AGが計画を修正する。計画構造と内容は、計画策定手続き間に専門官庁や市民や関連機関などの要求や提案により、最善の路線計画に修正されているという「計画改善方式」である。Rhein-Siegの部分の場合

にも、「計画改善方式」が適用されたが、連邦鉄道庁が地方郡から提案された路線の改善を認可し、計画の修正が義務となった時だけ、DBAGはこの計画の部分を改善した。

北陸新幹線の場合には、アセスメントのもとに得た関係市町村および関係住民の意見を反映した知事意見書が公団としての見解書および報告書に添付されて、公表された。しかし、市民意見がどのように扱われるかが明確ではなく、回答の義務もない。それが両国の計画実現構造の大きな相違を示すと思われる。

3.3 参加するグループの影響力の違いの評価

第3の観点は官庁と市町村と関連機関などの影響は市民より強く、市民より計画の変更を通せると考えられる。Rhein-Sieg郡の路線部分の例をみると、市民より影響力があるグループは専門官庁と関連機関と市町村参事会である。市民の要求は工事段階のものだけが認められている。

日本でも市町村や県が市民より強い影響があると考えられる。北陸新幹線に関する住民の要求が却下されたので、市民は変更への影響をほぼ及ぼせなかった。そして長野県および沿線市町村は市民の批判的意見を伝達することより公団との絶大なスムーズな協力体制と調整の役割の重要性を強調している。

4 コンフリクトの原因と解決のアプローチ

4.1 抵抗と無抵抗の原因分析

計画に合意しない市民とのコンフリクトの原因にはいろいろある。

抵抗と実力行使は、計画手続き間の要求の受け入れが難しく、訴訟も無理となって、地方自治体も市民などの要求を通せなくなればなるほど、実力行使に訴える場合が多くなる。

無抵抗は同じ背景から説明できる。コンセンサス理論によれば、市民が要求を通す機会がない場合、国民の過半数の意見への同調と従属をして、断念し、無力感をもってしまう。コンフリクト理論のもとには公的権力に対する断念、影響力や対案実現の見込みが少ないので、無抵抗となる。

4.2 「相互的な意思疎通モデル」

(two-way communication model)

4.2.1 モデル

コンフリクトを避ける措置のもとに、建設の責任者と市民とのコミュニケーションとプロジェクトへの初めからの参加がキー論点である。コミュニケーション理論に基づいて、一般的には、4つの意思疎通方法とモデルが考えられる。

第1の広報モデルと第2の公共の情報モデルは情報の伝達が一方的な(asymmetrical)な広報のもとに行われている。住民の意見を聞かないで、上から下への片道の情報フローである。第3のTwo-way asymmetrical model はまたasymmetrical伝達であるが、相互の情報交換がある。第4のTwo-way symmetrical modelは住民とのコンフリクトを統制するため、住民と一緒にコンフリクトの解決、相互理解と交渉を行う。

相互的な意思疎通の意味は、事業者が市民の態度や行動を変更させることが可能ならば、同程度に市民は事業者の経営陣の態度や行動を変更させる可能性を持たなければならない。目的は「win-winの解決」、つまり政府や市民が両方いい結果になるような解決である。

4.2.2 日独における現状

ドイツで使用される「計画改善方式」はtwo-way symmetricalアプローチに近いが、Rhein-Siegの例の通り、市民意見を聞いてもあまり考慮していないので、一般的にはtwo-way asymmetrical communicationのレベルが多い。日本ではプロジェクトに対する説明会で議論や情報交換があるが、市町村・県が市民の要求を強く支援するとはか限らず、市民の影響も小さいので、意思疎通の段階がtwo-way asymmetrical communicationである。

5 結論

影響の観点からみた分析結果は、日本における参加時点は早いですが、計画の重要な点の変更がその後も起こる。両国ともに市民の要求が通る例が少ない。市民参加の方式は日本ではだれでも参加でき、ドイツでは影響市民だけが参加できる。両国では市民が意見を述べられるが、回答の義務があるのはドイツのみである。参加するグループの影響力の相違については、強い影響力があるグループが市民の要求を支援しないと、市民の要求が計画実現に影響しない。

将来の市民参加においては、事業者と国家の課題は、初めから情報提供と市民参加を認めて、市民との対話と意思疎通をする点にある。それに対して、市民の課題は初めから情報と参加を要求すべきであり、現実的合理的な計画改善を要求することである。

目的は事業者と国家側の計画の実現ではなく、市民意見も含めた最善のコンセンサス計画を実現することである。市民とのコンセンサスを得た決定だけが良い決定だと考えられる。

参考文献

Grunig, J. E. (1992) : Excellence in Public Relations and Communication Management. Lawrence Erlbaum Ass. Hillsdale, Hove, London.

これからの総合交通政策のあり方

醍醐昌英
DAIGO, Masahide

(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

1 総合交通政策の必要性

社会的に必要とされる交通サービスが事業者により自発的に供給されない場合つまり市場の失敗が存在する場合には、交通政策という政府介入が実施される。そして特に複数の交通モード間の有機的連携という観点からは交通政策の総合化が必要となる。連携の対象項目としては計画、財源、空間、時間等が挙げられるが、加えて交通を取り巻く他の政府計画との調整が求められる。

1.1 整備計画面

戦後の経済成長期においては全国的な社会資本不足のため、交通インフラの整備の急速な進捗が重要な政策課題であった。その際に、モード毎に整備制度がそれぞれ導入された。例えば幹線交通モードに関しては、新幹線鉄道は全国新幹線鉄道整備法、空港は空港整備法、港湾は港湾整備緊急措置法、高規格幹線道は国土開発幹線自動車建設法という個別の法令に準拠して整備が計画された。また、監督官庁は運輸省や建設省等の複数の省庁に跨った。

この並行型整備方式は、整備進捗に大きな役割を果たしたのみならず、結果として各モードを全国あまねく整備するという多極分散型国土構造を目途とする全国総合開発計画のもとで、地域間格差の是正に寄与したことは否めない。しかし、低成長期に入るとインフラ施設の需給不均衡が各局面で生じることとなった。例えば、地域間の不均衡であり、同一地域内の不均衡である。一方、交通インフラ施設の連携の欠如が表面化した。これは他の交通モードとの計画調整の必要性を意味した。このことが総合交通政策が必要となる1つの根拠となる。

1.2 整備財源面

事業ごとのインフラ整備財源について主体別負担割合を比較すると、鉄道事業においては、利用者からの鉄道運賃/料金収入および線路使用料収入が約80%そして残りの約20%が運輸省および地方公共団体からの一般財源支出である。同様に道路事業については利用者からの自動車関連税収および道路料金収入が約65%であり、建設省および地方公共団体からの一般財源支出が約35%である。空港事業は

利用者からの空港使用料収入および航空機燃料税収が約55%であり、運輸省および地方公共団体からの一般財源が約45%である(共に平成9年度)。

このように、運賃収入や特定財源等の利用者負担に基づいて運営がなされているとされる各事業において高い割合で一般財源が投入されている。各一般財源支出は国および当該地方公共団体という同一主体からの支出であるにもかかわらず、モードごとの分担比率により別個に決定されている。このことは行政主体内での財源調整が必要であることを意味する。

1.3 その他の調整の必要性

複数の交通事業者が隣接空間でインフラ整備を実行する場合には、事前に事業者間で調整が必要であるし、複数の交通インフラ整備事業が並行して実施される場合には、事業間でスケジュールの調整が重要となる。さらに交通計画の策定時には、関連する都市計画や国土計画との調整が求められる。

2 従来の総合交通政策の問題点

2.1 総合交通政策の展開

1960年代以降の自家用交通の拡大に伴い鉄道、特に国鉄輸送が衰退し、鉄道インフラ利用の効率は低下した。国鉄の赤字の増大は公企業の債務処理が必要となることを意味するから、何らかの収支改善策が求められた。このため、経済企画庁所管の総合交通計画とは別個に、鉄道輸送のシェアを回復させる方策が運輸政策審議会1971年答申および1981年答申で検討されたが、その骨子は各交通モードに対する非対称規制の実施であった。

同時に、インフラの高度化による競争力の向上も考慮され、日本鉄道建設公団経由での投資が実施された。しかし、道路輸送および航空輸送の伸長の結果、鉄道輸送シェアは貨客共に回復せずに推移した。そこで、インターモダリティによる最低限のシェア確保が目指されることとなった。一方、特定財源制度が確立した道路事業サイドにとっては総合交通政策に基づく明示的な利益は減少した。当然ながら省庁間

調整は困難であり、1991年答申においては総合交通体系のあり方の議論は棚上げされた。

2.2 現在の総合交通政策の到達点

このように従来の運輸省サイドの総合交通政策においては、自家用交通手段が発達した環境でありながら、長らく事業者中心政策そして自家用交通の役割の軽視つまり利用者が公共交通機関を使用することを前提として政策が立案されてきた。交通ニーズに的確に対応すること要求された結果としての総合交通政策の現在の到達点は、需要サイドに関しては交通モード選択において利用者サイドに選択権があることの確認であり、供給サイドに関しては事業者サイドもサービスを供給するか否かを選択可能とする需給調整規制の原則撤廃である。

3 総合交通政策の再構築のあり方

需給調整規制撤廃は交通インフラ施設の成熟化例えば幹線交通施設である新幹線および基幹的在来線、高速自動車道および基幹国道、基幹空港の概成と表裏一体であり、設置から管理への政策の主対象の移行は不可避であると言える。この認識が今後の総合交通政策の再構築における前提であり、その上で具体的な各交通モード間を調整し、交通モードに対する需要の調整施策を考察する必要がある。調整方法としては次の2つに大別される。つまり、各インフラ使用コストに裁量的に格差をつけて特定モードへ誘導する計画重視の方法と、利用者の交通モード選択に委ねる方法つまり市場機能をより重視する方法とである。

3.1 交通モードに対する需要の調整のあり方

前者である各インフラ使用料に格差をつけることによる特定モードへの誘導に関しては、既に欧米諸国で貨物輸送市場で自動車輸送の抑制と鉄道保護を目的とする誘導政策を採用した事例がある。例えば、道路・鉄道運送法(英、1933)、自動車運送事業法(米、1935)、長距離貨物自動車運送法(独、1935)、高等運輸審議会答申(仏、1938)が挙げられる。しかし、自家用交通に対する規制が困難であることから、規制が残存する鉄道事業の競争力が喪失し、失敗に終わった。

またレーパープランに基づいた道路貨物輸送課税法(独、1971)では貨物輸送手段を自動車から鉄道へ移行させる目的で鉱油税収入の増徴分の一部を都市間幹線鉄道整備に配分する政策が採用されたが、自動車貨物輸送の減少は一時的であり、各インフラ使用料に格差をつけることによる特定モードへの誘導策の有効性の低さが示された。そこで、最終市場の供給量に対する直接的規制ではなく、鉄道輸送に対する規制を段階的に緩和することで、規制の少ない自動車

輸送との競争条件を平等化する政策への転換が図られた。

これらの事例は後者の利用者による交通モード選択が調整においてより有効であることを意味する。つまり、社会的限界費用等のインフラを利用する際に生じる費用が明示される枠組みを整備し、利用者が費用概念に基づいてモード選択を行うという内容である。費用概念に基づく体系論としてはこれまでイコールフットイング論や社会的費用論が存在するが、外部費用の内部化を初めとする費用概念に基づいた交通モード間の競争条件の平等化という概念はなお有効である。

また、この社会的限界費用概念はEUの共通運輸政策においても重要な概念となりつつある。つまり、“Fair payment for infrastructure use: a phased approach to a common transport infrastructure charging framework”(COM(98)466 final)の中で、「交通モードごと、加盟国ごとのインフラに対する賦課制度及び補助制度の相違が、交通市場に歪みを与え、欧州の交通システム全体の効率性や持続可能性を減少させる」との判断から、交通インフラ施設に対する共通賦課原則を利用者負担および社会的限界費用に限定していることが注目される。日本における交通モード間調整に関しても、モード選択における恣意性を排除する観点から、この2要件が重要であると言える。

3.2 これからの総合交通政策のあり方

役割分担論の破綻を経て、利用者による交通モード選択の実行が求められる中で、条件整備として必要となる政策は何であろうか。1つは競争条件の整備である。つまり、既存事業者の独占的地位の濫用を防止するために、エッセンシャルファシリティ(つまり交通運営に不可欠な施設)に関する事業分離または第三者への開放義務が必要であるほか、事業者間で差別のないインフラ使用料設定を行うことも重要である。

また、利用者ニーズの把握をより正確とするために、現在でも幹線旅客純流動調査などが実施されているが、交通市場全体を網羅する統計の整備が欠かせない。また利用時の費用の把握という観点からは、費用推定に寄与するガイドラインの設定や費用計測時および課金時に生じる技術的課題の解決を支援することも必要である。さらに、各事業財源に占める利用者負担額比率の比較や、事業収支を明確とするための会計の透明化が求められる。

そして、これらの施策を実施する際には、事業や政策の地域化を伴う必要がある。つまり、利用者負担制度の確立および中央政府が事業責任を担ってきた幹線交通網の成熟化を迎え、中央政府の役割を限定し交通政策の主体を地域へ移行するという政策転換が重要である。

バス・サービスの向上を目指したITS活用方策

山下 哲郎
YAMASHITA, Tetsuro

(財)運輸政策研究機構調査室調査役

1 目的

昨今、環境汚染への対応、道路混雑への対応に向け、自家用車と公共交通機関のバランスのとれた交通体系の確立が求められている。また、一方で、情報技術が急速に進展しており、ITS(高度道路交通システム)に代表される交通分野の情報化も注目されている。

そこで、本研究では、年々、需要が減少しているバス輸送に視点をあて、都市交通の中でITS技術を活用し、如何にバス輸送の利便性を向上するかについて検討した。尚、本発表は、96年度より運輸省自動車交通局において検討した「ITS技術を活用したバス活用方策」の内容を軸に、筆者なりの研究内容を付加した内容となっている。

2 バス事業の現状と課題

2.1 バス事業の現状

バス利用者の推移を図1に示す。'70年より、減少方向であり、'97年には、全国バス輸送人員は、57億人以下とな

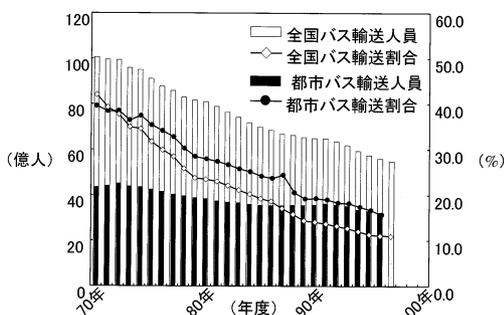


図1 バス利用者の推移

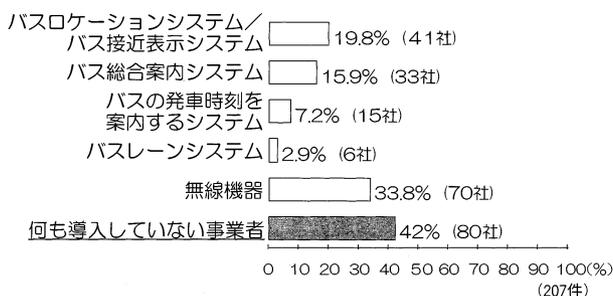


図2 情報システムの導入状況

った。このような減少の原因は、走行環境の悪化、車両、施設の不備、情報提供不足といろいろと挙げられるが、今回は、情報提供不足に視点をあて、ITS技術の活用の研究を行った。

2.2 ITSでのバス情報化の位置づけ

ITSでは、9つの開発分野が定義され、公共交通関連の情報化も1つの開発分野となっている。更に、公共交通のITS活用分野を見てみると、利用者への情報提供分野、運行管理分野、交通管理分野、運賃收受分野の4つの分野からなりおり、バス関連の情報提供も1つの重要な位置づけとなっている。

2.3 利用者ニーズ

バス情報提供に対しての利用者ニーズを、グループインタビュー調査結果より抽出する。すると、時刻表といった基本情報を充実して欲しい、バスの位置といったリアルタイム情報を取得したい、乗り継ぎ情報といった情報を統合化して欲しい、目的地までの最適な経路の取得といった個人的に必要な情報を取得したい、家庭やオフィスで出発前に情報を入力したいといった5つのニーズが抽出される。

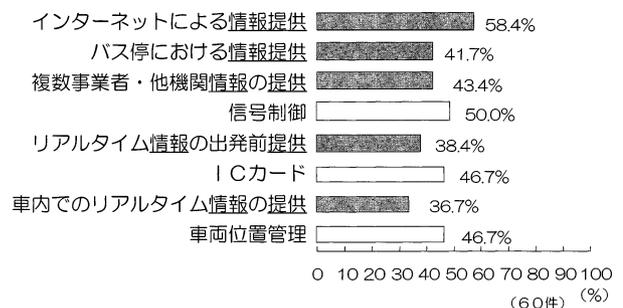


図3 新たなシステムに対する関心

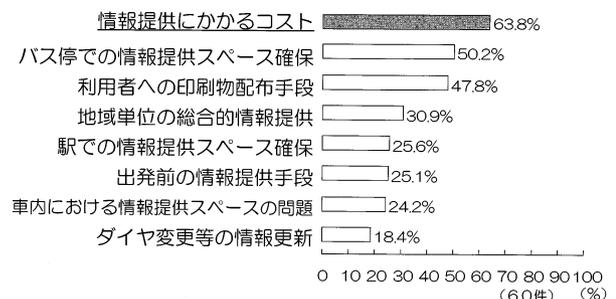


図4 情報提供についての事業者の課題

2.4 事業者の現状

国内のバス事業者289社のアンケート結果より、バス事業者の現状について以下の点がわかる。

- ・図 2のように何も導入していない事業者が42%をしめる。
- ・図 3のようにインターネットによる情報提供ニーズが非常に高い。
- ・図 4のように情報提供に対する課題として、コストをあげている事業者が非常に多い。

2.5 課題

以上の結果より情報提供に対する課題は、「いかに利用者ニーズにかなう情報提供システムを効率的に構築するか」にある。

3 情報提供によるバスサービス向上の検討

3.1 今までの情報提供

現状までのバスにおける情報提供を見ると、停留所まで行かないと情報が入手できない、紙ベースの提供が多いといった状況であり、先程、提示した利用者ニーズを満たしていないことがわかる。

3.2 今後の情報提供

利用者ニーズを満たすための情報提供システムのあり方を検討してみると、

- ・オープン化

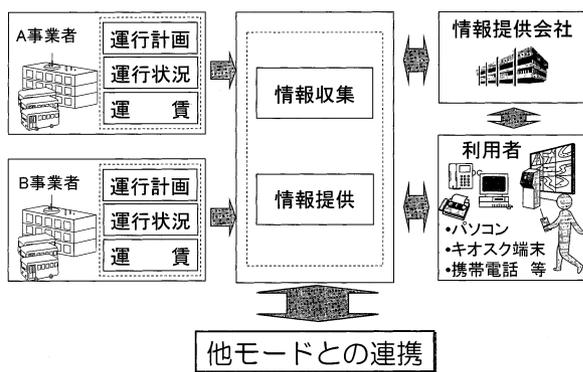


図 5 今後の情報提供システム

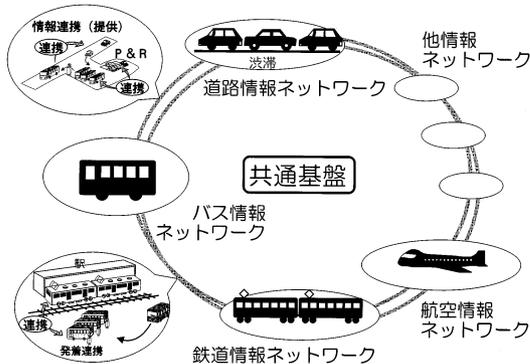


図 6 今後の情報提供システム

- ・標準化
- ・統合化
- ・新しいメディアの活用
- ・他モードとの連携

の5つとなり、具体的には、図 5、図 6に示す共通基盤の構築が必要となる。

3.3 バス共通基盤構築の検討

上記の様な共通基盤をめざし、バス分野での共通基盤の検討を実施した。検討手順としては、求められるサービスを洗い出し、データと機能の関係付けを行い、それらの機能の配置を検討し、最終的に図 7の様な全体モデルを作成した。

3.4 実証実験について

運輸省では、本年度、共通基盤システム導入の効果検証を目指して、実証実験を実施中である。この実証実験は、東京都における路線バスの基本情報(運行経路、時刻表等)のデータを一元的に収集・管理し、インターネット等で提供する実験である。将来的には、リアルタイム情報まで提供する予定となっており、システム概要図を図 8に示す。

4 今後の展開

今後は、インターモーダル情報の提供、情報基盤基盤の導入シナリオづくり、国際標準化との整合といった点を、引き続き検討していきたい。

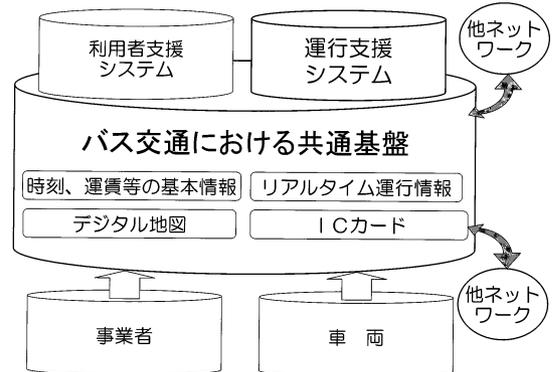


図 7 全体モデル

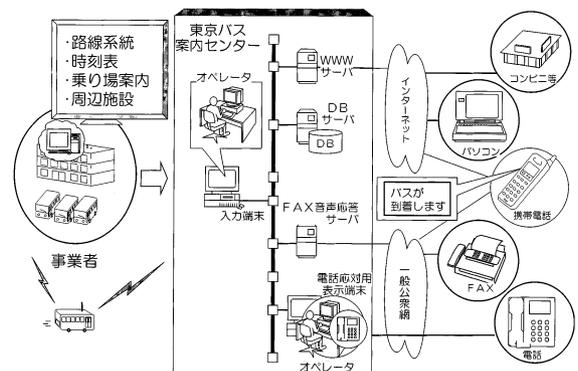


図 8 実証実験システム概要図

短期運輸経済見通し

- 2000年の交通運輸需要はどうか -

小林良邦
KOBAYASHI, Yoshikuni

(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所主席研究員

1 はじめに

昨年暮れの本研究報告会に引き続き¹⁾、来年度の輸送需要見通し作業の結果を報告した。報告内容は、1. 短期運輸経済予測システム、2. 2000年のマクロ経済、3. 2000年の貨物輸送需要(国内・国際)、4. 2000年の旅客輸送需要(国内・国際)、及び全般のまとめからなるが、本稿では紙数の関係もあり再構成のもとに取りまとめる。なお、今回の報告は、輸送シェアの大きい自動車に関する月次統計が99年4月分までしか利用できない等、実質的には1999年、2000年の両年度を見通したものであり、統計的に99年度の様子がより明らかになった時点で、再考を要するいわば「暫定見通し」であることをおことわりしておく。

見通し作業に際しては図1に示すような短期運輸経済予測システムを開発・利用している。今回のシステム(system99)には、未だかなり荒っぽいものではあるが、対外輸送を扱うサブシステムを組み込んで、輸出入貨物や入出国旅客数の見通しも行なっている。

2 マクロ経済の見通し

今回の暫定試算の経済成長率は、97年度(-0.4%)、98年度(-1.9%)と2ヵ年度にわたるマイナス成長の後、99年度は0.4%、2000年度は経済対策(11月11日決定：社会資本6.8兆円の追加投資)の効果を織り込んだ1.7%の予測ケースを前提とした²⁾。同対策前の民間予測機関の2000年度見通しが平均0.6%、民間機関の対策効果予測が0.9%のGDP引上げ予想となっていたので、本見通しでの1.7%はやや高目のラインにある。

GDPの内訳としては、99年度が消費がプラス寄与(0.9%ポイント)、投資(同-0.4%P)・外需(同-0.1%P)がマイナス寄

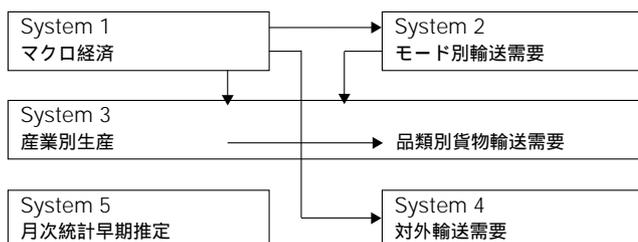


図1 システムの構成

与で、消費主導の成長であり、2000年度は各1.0%P、1.0%P、-0.4%Pと消費・投資主導に転換する姿となっている。

世界経済に関しては、OECDとADBの予測を利用しているが、98年に経済危機を経験したアジア経済が99年、2000年と順次回復する姿となっている。

3 98年度の輸送需要実績

見通し結果をみる前に、この9月に明らかとなった98年度の実績を振り返っておこう。

貨物輸送：総貨物トン量は、97年度の-1.8%減(トンキロでは-0.7%)に引き続き、98年度も-4.2%(同-3.1%)と大幅な減少となった。これをモード別にみるとトンベースでは自家自動車、トンキロベースでは内航海運がそれぞれ3.1%、1.8%ポイントのマイナス寄与が大きく、営業自動車・鉄道・国内航空を含め全モードで減少をみた。これら貨物輸送トンの減少を品別別にみると、鉄鋼、非鉄金属(含む石灰)、セメント、砂利・砂・石材等建設資材の減少寄与が著しかった。旅客輸送：他方、旅客輸送³⁾では、輸送人員ベースが97年度の0.3%増の後、98年度は0.6%の減少となり、人キロベースでも、同0.9%増から0.5%増へと増加率が鈍化した。従来、旅客輸送の伸びを支えていた自家自動車の増加寄与が、人員ベースで0%ポイント(97年度1.1%P)と寄与がなく、人キロベースでも0.5%ポイント(同1.1%P)と寄与が半減したことの影響が大きかった。

4 99 - 2000年度の輸送需要

4.1 国内貨物輸送需要の見通し

最近の国内貨物輸送動向を、比較的直近のデータまで得られる指標の対前年同月比3ヶ月移動平均によってみると、表1のごとくモードにより遅速はあるものの、概ね改善の方向に向かっている。例えば、一般トラック(1,100社ベース)は昨年6月を底として、前年割れ幅を縮小し、99年8月には前年比プラスに転じた。

こうした最近の動向を加味して(足元調整)予測を行なった結果、99年度に関してはトンベースで前年度比0.4%減、トンキロベースで0.3%減と僅かながらの減少、2000年度に

関しては同1.9%増、2.4%増となった⁴⁾。モード別(以下トンベース)では、99年度の減少幅縮小には営業自動車の回復寄与が大きく、2000年度については、GDPに占める投資比率が上がることから、建設財・資本財等の増加により自家自動車・内航海運の輸送トンも増加に転じる姿となっている。

4.2 国際貨物輸送需要の見通し

海上貨物:日本の海上輸出貨物トンは98暦年に1.0%減、同輸入は5.9%減とそれぞれ97年に比して減少した。99暦年、2000暦年に関しては、アジア経済の回復と内需の増加により実質輸出入額が拡大することから、輸出トンは3.3%、2.2%、輸入トンは2.0%、1.1%程度の増加が見通された。航空貨物:98年度の航空輸出入貨物トンは、前年度比で輸出4.8%減、輸入5.8%程度減少していたものと思われる(推定)。海上貨物と同様の理由から、99年度、2000年度は輸出が5.8%、3.7%、輸入が1.8%、5.1%の増加見通しとなった。

4.3 国内旅客輸送需要の見通し

99年度に入ってから各月の旅客輸送動向をみると、総じて98年度よりも改善の方向がみられる。鉄道では若年人

表 1 最近の傾向

	底	傾 向
特積自動車 27社	98/4	99/3から前年比プラス
一般自動車 1,100社	98/6	減少幅縮小・99/8プラス
内航海運	98/11	減少幅縮小・足踏み
鉄道JR	98/9	減少幅縮小・99/8-9プラス
国内航空	98/4	99/2から伸び率アップ

* 前年同月比増減率の3ヶ月移動平均による観察

表 2 モード別貨物輸送量増減率(%)

年度	営業	自家	内航	鉄道	航空	計
トン						
1998	-1.0	-6.6	-4.6	-12.8	-0.2	-4.2
1999	1.9	-1.9	-3.3	-3.8	3.4	-0.4
2000	2.7	1.4	1.0	-1.3	3.7	1.9
トンキロ						
1998	-0.4	-6.7	-4.4	-6.9	0.4	-3.1
1999	2.4	1.5	-2.6	-2.5	4.4	-0.3
2000	3.7	1.6	1.2	1.5	3.9	2.4

表 3 モード別旅客輸送量増減率(%)

年度	鉄道	営業自	自家自	航空	計
人員					
1998	-1.0	-4.0	-0.1	2.8	-0.6
1999	-1.4	-3.2	0.9	4.1	-0.1
2000	-1.0	-3.1	1.0	4.7	0.1
人キロ					
1998	-1.6	-1.2	1.3	3.8	0.5
1999	-1.6	-1.9	1.6	5.0	0.7
2000	-0.8	-1.2	1.8	5.8	1.2

口の減少等による定期券旅客の減少は続いているものの、普通券旅客の減少には歯止めがかかった感じにあり、タクシーの前年同月比減少幅もやや縮小してきている。国内航空旅客は幹線を中心に増加率の上方シフトがみられる。

99年度、2000年度の総輸送人員は各0.1%減、0.1%増、また総輸送人キロは各0.7%増、1.2%増と見通された。モード別にみると、実質所得の緩やかな改善等を背景に、輸送ウエイトの大きい自家自動車輸送の改善効果が大きく寄与している⁵⁾。鉄道では総輸送量はマイナスが続くが、定期券旅客の構造的減少によるもので、普通券旅客は僅かながら前年比増加見通しとなっている。営業自動車はタクシーの減少幅縮小はあるものの、全体としてはトレンド的な減少となっている。他方、国内航空は98年度に比して、人員、人キロともに1%ポイント強増加率が高まる見通しとなっている。

4.4 国際旅客輸送需要の見通し

邦人出国者数は97年度(-2.8%)、98年度(-2.6%)と2ヵ年連続の減少であった。また、外国人入国者数は97年度の6.5%増から、98年度は韓国、ASEAN諸国からの来日減が影響して0.5%の減少となった。

しかしながら、99年度に入ってから各月の旅客輸送動向をみると、総じて98年度よりも改善の方向がみられる。鉄道では若年人

5 おわりに

以上、99年11月半ばに行なった見通し作業結果を要約した。報告会においては、同見通しの留意点として、為替レートの急上昇、原油価格の急騰、経済対策の浸透度、米国経済の安定度を指摘した。本稿執筆の段階(12月末)において、各種研究機関によるマクロ経済見通しが公表されつつあるが、今回の本見通しの成長率がかなり高目の予測となっている等、特に上記 を中心に見直しが必要であると考えている。

注

- 1)『運輸政策研究』Vol.1 No.1 1998 Summer及びVol.2 No.1 1999 Spring 参照。
- 2)作業後に明らかとなった政府見通しでは、99年度0.6%、2000年度1.0%成長とされている(12月19日)。
- 3)以下、内航海運旅客を除く。これは利用可能な月次ないし四半期データがないことによる。
- 4)その後、日通総研の見通しが公表された(12月24日)が、同見通しでは経済成長率0.6%、0.8%の前提のもとで、総貨物トンは99年度1.5%減、2000年度0.7%減とされている。
- 5)自家自動車輸送では、乗用車輸送の増加に加えて、モデル上は自家貨物輸送が増加すると自家貨物車による輸送人員増となることも影響している。
- 6)邦人出国者数のモデル式では、説明変数の為替レートが1期ラグで入っているため、99年度の円高が2000年度の出国者の伸び鈍化に作用している。

英国における新交通政策

- モーダルシフトを進めて -

ピーター・ボンソール
Peter BONSTALL

英国リーズ大学教授・交通研究所長

1 講演の概要

英国では、白書(White Paper)というのは特定分野についての政府の立法意図を表明するもので、これがやがて法案(Bill)となり、議会を通過すると法律(Act)となる。その法案は明日議会へ提出される見込みであり、内容はわからないが、この白書にかなり近いはずである。

1998年7月交通白書は、「交通における新政策が必要であり、それはすべての人によりよい結果をもたらさなければならない」とする。そして、「合意が必要であり、人々が自動車の利用を少し減らし、公共交通の利用を少し増やすよう説得することが必要である」とする。

法案化のスケジュールは先週発表され、法案は明日公表される。そういう意味でこの白書は大変ホットな話題であり、英国の新聞でも盛んに取り上げられ、政府が何をしようとしているかが毎日見出しに登場する。

これからまず白書の背景に触れ、要点のいくつかを取り上げ、それらについて若干の議論 - 道路課金とモーダルシフトの達成、すなわち自動車から公共交通へ人々を移転させることについて - を行う。

2 背景

多くの国と同じように、英国では自動車の保有、利用は上昇傾向にある。1960年に30%だった自動車保有率は1995年には70%に上昇し、同時に公共交通の利用は減少した。同じ時期に、自動車利用は10倍近く膨らんでいるのに対し、1950~60年代に旅客キロの半分近くを占めたバス利用は今は14%に下がっている。鉄道利用は実数はやや減少程度で安定しているものの、現在の比率は約5%である。

最も減少したのはバス利用である。1960~70年代に政府は公共交通への補助金の増加によりこの減少に歯止めをかけようとした。しかし減少が続いたため、保守党政府は唯一の解決方法は市場原理の導入であるとして、公共交通の規制緩和、民営化を行った。バス事業と鉄道事業とは異なった民営化手法が取られている。バス事業の民営化は1986

年に行われ、ロンドン以外では完全な規制緩和、完全な民営化が行われた。この結果、運行経費は約半分に減少し、運賃は30%上昇し、補助金はほとんど消滅した。バス走行距離も増えた。これらを見るとうまくいったように見えるが、バスの利用者は減少を続けた。鉄道事業ではこれと異なり、規制緩和、民営化はフランチャイズ形式で行われた。この結果、鉄道利用は横ばいないし若干増加したが、一方で、鉄道会社の得る利益の大きさ、信頼性の低下、投資の減少が大きな問題として関心を集めている。

一方で、この間に道路に対してとられた政策は、全く違ったものである。最近までの政策は「予測し、供給する」というもので、道路容量への需要がどの程度あるかを予測し、建設するのである。政府の政策は極めて自動車寄りであり、特に「偉大なる自動車経済」を謳ったマーガレット・サッチャーの時代には、政府の文書にも「繁栄への道(道路)」といったタイトルが付けられていた。ところが、1990年代の初めに、増え続ける道路整備の財源不足が認識されるようになり、それまでの方式が続けられなくなった。また、仮に財源があっても、道路自身が交通量を生み出していると認識された。つまり、新しい道路を造れば、まもなく車であふれてしまい、解き放たれた需要が利用可能な供給を占領してしまう。混雑から抜け出す道はないのである。

同時に、道路及び道路交通がもたらす環境への影響の懸念も大きくなってきた。これはリオデジャネイロ、京都の国際会議を通じて認識され、国の道路交通環境影響調査委員会の設立、環境保護団体による道路新設反対運動につながった。そして、この反対運動は道路新設事業に大きな障害となり、時として建設中の安全確保のために50%ものコスト増を強いられることもあった。

交通は政治的課題となった。実績の充分でない人は運輸大臣に任命できなくなり、極めて有力な大臣が占めるポストとなった。また、道路交通量及び道路混雑の増加予測は危機的状況となり、保守党が残した最後の法律「道路交通削減法」が議会の通過を認められた。これは地方自治体に対して道路交通量の削減、あるいは少なくとも増加への歯止めを求めるもので、国の政策の180度転換を意味する。

3 白書

18年ぶりに労働党が政権を握った。副党首のジョン・プレスコットは以前から交通に強い関心を抱いており、政権につくとともに、環境・運輸・地方自治体を所管する大臣に就任した。これは大規模で強大な権限を持つ官庁であり、同時に、プレスコットは副首相となった。

政権につくとほぼ同時の1997年8月から「大論争」と称する協議を開始した(97年11月まで)。そして98年7月に白書が発表された。これは長い文書であるが、すべての政策を説明するものではなく、数多くの付属文書が白書の提案の詳細を紹介している。「行き詰まりの打開」と題された、道路交通問題を解決するための賦課金政策の付属文書を初め、鉄道政策、バス政策、海運政策、物流政策などに関する付属文書がある。

この白書は20年間で初めての総合的レビューであるが、一方、前政権は既に交通について必要な政策見直しを開始していた。政治的文書において前政権の行ったことを肯定するのは極めて異例である。

白書は問題の徹底的な分析を行い、明確な目標を設定した。これらの目標は交通政策のすべての側面を網羅している。第一は環境の保護であり、第二は経済成長への寄与である。これは優先順位の変更であり、以前は第一が経済成長で、環境の保護は3～4番目であった。第三は後に説明する総合の促進で、その他アクセスの改善、安全性の改善がある。

白書はまた、広範囲の提案を含んでおり、新規立法を求めている部分もあり、前政権からの最善の措置の継続を求めている部分もあるなど、ここでは紹介しきれない。

私なりに白書のテーマを5つにまとめてみたい。「合意」「総合」「調整」「協力」「説得」である。

3.1 合意(Consensus)

白書の序文の中で、副首相は前政権によってスタートが切られたことを認めている。先ほど申し上げたとおり、前政権が良かったと認めることは異例であるが、これは、すべての政党の合意を得るための試みである。さらに異例なことに、前政権から継続しているいくつかの政策の成功について述べている。

消費者からの意見を取り入れるため、バス利用者諮問委員会(Bus users Consultative Committee)、鉄道利用者諮問委員会(Rail users Consultative Committee)を活性化したほか、2週間前にはドライバー協議会(Motorists Forum)を設立した。これらはすべて、消費者が交通問題に

についての解決方法についての合意形成を助けるための組織である。

また、労働党の伝統に反し、民間企業に投資、サービスの担い手としての中心的役割を認めた。

地方自治体に交通サービス供給を実行する役割を与えた。最後に、業界、利用者、学者の代表からなる総合交通委員会を設立し、政策実行を誘導し、監視する役割を与えた。

3.2 総合(Integration)

「総合」は白書のキーとなるテーマである。これは4段階で行われる。

1番目は、総合的運用である。事業者間、モード間のスルーチケットを可能にし、バス・鉄道間のダイヤなどサービスの調整を行う。

2番目はより高いレベルでの総合的計画である。モード間の乗換え、マルチモードでの情報、さらに土地利用計画との調整(例えば新規開発地区の良好な公共交通アクセスの確保)についてである。

さらに高いレベルとして政府自身の総合化がある。政府は、交通状況を改善する必要があるときには、各方面の政策を総合して解決する責任を認識する必要がある。例えば、交通政策は教育政策や健康政策と調整が図られていなければならない。なぜなら、教育政策では学校の配置、子供たちの通学距離を決定するし、健康政策では病院の配置、管轄区域を決定するからである。

もう一段高いレベルとして、政府は、総合的戦略を持たなければならないと説く。最も良い例は道路賦課金制度である。1つの制度の中に抑制と財源の両方が含まれており、1つの政策で2つの目的が達成できるからである。

政府は政策評価のために新しい方法を提案した。すべての制度に同じ基準、同じ評価の枠組みを適用する。この基準の中に「総合性」自体があり、ここにも調整、総合された交通政策に対する政府の強い指向が見て取れるのである。

3.3 調整(Co-ordination)

鉄道戦略機構(Strategic Rail Authority)は、既存の組織から任務を引き継ぐとともに、鉄道サービスについての戦略的計画を目的とする。鉄道サービスを供給する民間企業(鉄道線路を提供するRailtrack及び数多くの鉄道運行会社)に対する非常に強い権限を与えられる予定である。SRAは、保守党の設立した鉄道民営・フランチャイズ庁(OPRAF=Office of Privatisation of Railways and Franchising)、鉄道規制者(Rail Regulator)からいくつかずつ任務を引き継ぐとともに、現在国民の重大関心事であるサービス水準(低下し

ている)を守らせる権能を有する。なお、SRAは法律が成立するまでは存在せず、当面「影のSRA」がつくられている。影のSRAは法律に規定されていないが、自らの権限を宣言し、事業者に対して「こうして欲しい」というヒントを与え、事業者は、ヒントに従わなければ、SRAが正式に発足した時に問題が起こると考える。このようにして制度が先取りされて実行されているわけである。

鉄道規制者(Rail Regulator)における変化は、最初の規制者が辞任した後、より権限を行使することに熱心な人が規制者となったことである。彼はRailtrackにネットワークのボトルネックを解消するような戦略的投資を求めている。

バス事業については、現在規制の中心となっている交通委員に、より多くの権限を与えてバスサービスの調整を図ろうとしている。

地域レベルにおいても、様々な地方自治体による地域戦略を調整する必要性が認識されている。ロンドンでは、「大ロンドン市」が設立され、2000年5月に市長選挙が行われる予定である。1983年にサッチャー首相が廃止して以来、18年間ロンドンには戦略的組織が存在しなかった。もう一つは地域戦略で、地域で行うことについての地方自治体同士の協力協定である。地域戦略が合意されると、これらの地方自治体は戦略に合致した地方計画を立てなければならない。こういった戦略については現在立案中である。

3.4 協力(Co-operation)

協力の分野で近年最も成功した事例として品質協力(Quality Partnerships)がある。これは既に実施されているもので、公共交通運営者が運行回数の増加、新しいバス、よりよい情報提供といったサービス改善に合意するかわり、自治体が施設整備、バス優先制度(バス停改善、バスレーンなど)を保証する。これは自発的な協力関係によるもので、うまくいっているが、すべての場合に機能するとは限らない。運営者が多い場合には、競争相手を利することになる協力関係を結びたいと思う企業が現れないのである。

新しい制度として品質契約(Quality Contracts)がある。これは独占運営者に排他的権利を与えるもので、自治体と独占バス運営者の間に特別な関係、より深い関わり合いをもたらす。独占運営者は競争相手がバスを改善したりバスレーンを使ったりすることを心配する必要がない。

協力の分野で注目されつつあるのが官民協力(Public-Private Partnerships)である。PPPにはたくさんの種類があるが、新しいタイプの資金調達方法として考えられたものである。一般的には、将来の収入と引換にインフラ整備資金を民間企業が先行して提供するもので、将来の収入には

「影の通行料(Shadow Tolls)とって、ドライバーから実際に料金は徴収しないものの、道路通行量を計算して、投資者は1台当たりの収入を得るというものがある。これにより投資者は本当に需要がある道路に投資するインセンティブを与えられることになる。また、投資者は土地の値上がりによる利益も得る。

3.5 説得(Persuasion)

3.5.1 説得の手段

第一は、いってみれば最も巧妙な手段である。広報キャンペーンに資金を用いるもので、私は「交通意識向上運動(Travel Awareness Campaigns)」と呼んでいるが、個人が交通状況を改善する何かができるということを意識させるものである。最近行われたものに「自分ができることをやろう(Do Your Bit!)というのがあり、みんなが少しずつ交通量を減らそう、すなわち、車に乗らずにバスに乗ろう、買い物に車でなく歩いて行こう、子供を学校に車で連れていかないで歩かせよう、といった具合である。これによって大きな影響があるとは誰も思わないが、人々の心(Hearts and Minds)をつかむことにより、交通政策全般を後押しするキャンペーンの一部である。

第二はそれほど巧妙ではない「ニンジンとムチ」の説得である。「ニンジン」とはよりよいバスサービス、時間に正確な鉄道など公共交通の改善であり、「ムチ」とはドライバーに対する賦課の増加である。

賦課の長所は収入を得ると同時に交通を抑制できることだと申し上げた。賦課には大きく2つの要素があり、1つ目は既に存在する上昇式燃料税(Fuel Duty Escalator)である。この制度では、燃料税はインフレ+6%毎年上昇する。上昇が積み重なった数年のうちに燃料価格は大幅に値上がりした。英国のガソリン価格は現在120円/で、石油産出国であるにもかかわらず既に高い水準となっている。これ以外に白書では新しい賦課をいくつも提案している。それは、道路利用賦課金と駐車賦課金である。

3.5.2 賦課金政策のポイント

これらの賦課金の詳細は「行き詰まりの打開(Breaking the Logjam)」という面白い文書に書かれている。これは白書のすぐ後で公表され、提案の詳細について広範な意見聴取が行われた。この提案は、自治体に道路交通または駐車スペースに賦課できる権限を与える法律をつくるというものである。この提案を魅力的なものにするために、収入は交通の特定財源とする約束をした。この特定財源化は最低10年間は保証される。しかも、この財源は追加的なものであり、

既存の予算を削減しない保証もされている。したがって、財源不足に悩む自治体には魅力的である。ただし、自治体が導入するには、賦課制度が地方交通計画及びその元となる地域戦略に合致していなければならない、資金の使用対象についても地方交通計画に書いてある必要がある。近々この制度を採用しようとする自治体はパイロット事業として支援が得られる。

3.5.3 道路利用賦課金(Road User Charge)

道路混雑に悩む地域のための制度であり、都市部が多いが、地方部でも観光交通が多いところなどは対象となろう。

自動料金徴収を導入するため、政府支援の技術テストがリーズとエディンバラで行われる予定である。これは入札で行われ、入札結果はクリスマス直後に明らかになる。

こういって、もう私たちは自動料金徴収技術は持っている、日本やシンガポールでもう実用化されている、と皆さんはおっしゃるかも知れない。しかし、政府は人々を納得させなければならない、あまり先走ってはいけない。その1つとして、技術が、英国の環境で、正に我々が欲していることをできるのか、などすべての面を確認することが必要である。メルボルンの自動料金徴収はそれ自体ではなくバックオフィス機能に問題を生じた。英国政府は、そういったトラブルを避け、ゆっくりであっても、すべての徴収機能に問題がないことを確認したいという意向が強い。

さて、大部分の都市は道路利用賦課金を拒否した。これらの都市は、中心部に賦課金を導入した場合に多くの車が流れる周回道路の容量は充分かということを心配した。また、公共交通へ誘導した場合にその容量が充分でないという意見もあった。これらはいってみれば技術的問題で、賦課金導入前に充分な投資を行えばよい。ここにPPPが登場するわけで、収入を得る前に資金が手に入る。しかしながら、これらは道路利用賦課金を導入しない主要な理由ではなかった。他の都市との競争上、都市経済への悪影響をおそれたのである。さらにもっと大きな理由は、人々の反応だった。もしドライバーが怒れば、選挙で投票しないだろうし、地方紙が反対したら選挙で負けるだろう。通常、地方紙はドライバーの味方であり、多くの自治体は道路利用賦課金の導入に極めて消極的になった。しかしながら、勇気のある自治体もある。ブリストル、リーズ、ピーク・パーク、そしておそらくロンドン - ロンドンは重要であるが、自治体がない。5月にできるが、新しい自治体を導入するかどうか定かではない。導入にYes, No, わからないという候補者がそれぞれおり、誰が当選するかによる。もし市長が導入を決断すれば収入は10年で1,600億円に上るといわれる。これは自治体にとっては

莫大な財源である。

3.5.4 駐車賦課金(Parking Levy)

当初は事業場のみにかけるものとして、従業員に駐車場を提供する雇用主に£100ほど賦課するよう考案された。しかし問題は導入コストがかかることである。雇用主がいくつ駐車場を持っているか把握し、いくら課税したらよいか決定することは行政にとって厄介である。また、一定台数以下を非課税にすれば行政負担を軽減できるが、適用を免れるものも出てくる可能性がある。大きな問題は雇用主が負担を従業員に転嫁するかどうかである。雇用主が負担を吸収してしまえば、収入は確保されても、抑制効果は失われる。どちらにしても駐車賦課金は地域経済に影響を与え、賦課地域外が地域内より競争上有利になるおそれがある。特に都市計画規制が充分でない場合には、中心市街地の雇用が公共交通のない周辺部に流出し、交通にも悪影響を与えることになる。

このような問題にも関わらず、いくつかの都市は関心を示している。その一部を示すと、ウエスト・ミッドランズの多くの都市、グレーター・マンチェスター、ミルトンキーンズ、そしておそらくロンドン - 候補者の1人は導入すると言っている。

3.5.5 上昇式燃料税(Fuel Tax Escalator)

これは白書には書いてない。インフレ+6%毎年上昇する燃料税があると申し上げたが、特定財源とはなっておらず、収入は国庫に入るだけである。

これはある意味で運輸省にとって魅力的な制度である。その理由の第一は、前政権によって導入されたもの(ただしインフレ+5%)で、前政権は文句を言えないということである。第二は、地方政治に影響されることなく増収できるということである。

しかしながら、この制度は不人気となり、反対の機運が高まってきた。すなわち、公共交通の効率の悪い地方部では自動車依存度が高いため影響が大きい。細やかさに欠ける制度であり、燃料全体に課税するのではなく都市部の道路混雑に的を絞った政策を行うべきである、といった意見もある。また、有力な圧力団体であるトラック業界から負担増に反対する動きが出てきた。彼らはコストの安い欧州大陸のトラック業者に勝てない、コストを下げるためにはユーロトンネルを渡って燃料を入れて来なければならないと主張した。

これらの事情も急激に変わりつつある。先週、大蔵大臣は、2つのことを発表した。1つは上昇式燃料税の自動上昇をやめることである。新聞は歓迎し、トラック業界、ドライバー団体は勝利を宣言した。一方、2つ目は自動的になくとも、

増収があれば交通特定財源とするというものである。これは極めて重要であり、莫大な財源を生む。インフレ+1%でも年間720億円の収入を生む。

国家レベルで決定し、地方政治を回避しても議論は呼ぶ。大蔵大臣がインフレ率を超えた燃料価格設定を行えば抗議が起こるだろう。ただ、収入が交通インフラに使われるとなれば抗議も弱まるであろう。これが最近数ヶ月議論されているテーマであり、私も多くの委員会や私的検討会に参加して議論している。1つの解決方法は地域内特定財源化である。これによって地方部の問題を解決できる。燃料税財源によって、病院、学校、買物などへのアクセスを改善できる。もう1つは一部の環境団体が取り上げている毎年の保有税である自動車物品税(Vehicle Excise Tax)を上昇式燃料税で置き換えようというものである。これによれば自動車の取得は容易になるが、使うときはより慎重になる。

4 法案の見通し

あす提案される法案には何が書かれるか、私たちにはわからない。しかし、「影」が既に存在する鉄道戦略機構(Strategic Rail Authority)は含まれるだろう。また、おそらくバス品質契約(Quality Bus Contracts)も含まれるだろう。道路利用賦課金(Road User Charge)、駐車賦課金(Parking Levy)をかける権限も書かれるだろう。

しかし、新聞は「プレアのドライバーとの戦い」などと、自動車保有者側についての報道をしており、また、「プレスコットUターン」などと政策が後戻りするかのような情報をリークしている向きもある。事態は政治化している。

(とりまとめ:運輸政策研究所 添田慎二)

地方都市の都心部空洞化とその改善のための交通施策

室田篤利
MUROTA, Atsutoshi

(財)運輸政策研究機構運輸政策研究所主任研究員

1 研究の枠組み

近年、都心部の空洞化が深刻な問題となっている。1998年中心市街地活性化法が制定され、1999年11月末現在で182市町村が基本計画を策定しているが、実際にどのような施策が有効であるのかについては模索段階であると思われる。

本研究は、人口10～40万人程度の地方都市を対象に、都心部空洞化の原因の解明、空洞化改善に向けた課題の明確化、空洞化改善に資する交通施策の提言を目的として、(1)都心部の空洞化はどのような状況か?(2)都心部の空洞化はなぜ起こったか?(3)都心部の活性化はなぜ必要か?(4)活性化のために何をすべきか?という手順で研究を進めている。今回は、(4)の施策内容について報告する。

2 望まれる施策体系

都心の機能充実

都心部はすべての市民がアクセスしやすい場所であり、公共施設、都市型産業、商業等の集積を図るべきである。また、鉄道駅の集客性を活かした活用も考えられる。

都心人口増大

都心部の活気を取り戻すためには夜間人口の増大も図るべきであり、都市住宅供給も重要な施策である。

都心の快適性向上

都心部の快適性向上のため、歩き回れるコンパクトなまち

づくり、歩行者空間充実、快適な移動手段の充実を推進する必要がある。

都心へのアクセス性向上

都心部自体の魅力が高くてアクセス性が悪ければ、人の集積は望めない。都心部への交通の充実が重要である。

～ のすべての向上によって都心部の利便性が高まり、人口や来街者の増加につながり、それが都心部の施設需要、交通需要となり、～ に還元されることとなる。

体制の整備と意識の改革

～ それぞれの施策を実現するためには、実現しやすい体制の整備と、行政・住民の意識改革が不可欠である。

3 都心再生のための交通施策

3.1 必要な施策内容

歩行者優先のまちづくり

都心地区を自動車を使わずに移動できるように、コンパクトなまちづくりと歩行者空間整備を図るべきである。そのため、コンパクト化や歩行者空間整備の効果と影響を分析し、交通規制や搬出入車処理の協力を得るとともに、自動車の進入制限の施策も必要である。さらに、住民や地域企業の理解を得て、それらの参画を進めることも望まれる。

適正交通手段の選定

都市特性や都市構造等に応じた適切な交通手段を選定する必要がある。人口規模の小さな都市ほど高齢者が多く公共交通の必要性が高いが、小さな都市では公共交通の採算がとれず成立しにくい。このような人口規模の小さな都市の公共交通サービスを充実する方策を考えなければならない。

今回、対象91都市のデータを主成分分析に掛け、都市の分類を行った。その結果(第1主成分×第2主成分)は図2に示す通りであり、高密集大都市、独立中核都市、他都市依存都市、低密拡散都市の4つに分類することができる。

高密集大都市は、自動車流入の抑制、公共交通活用、高密な都市再開発が有効と考えられ、大都市の施策が参考となる。

独立中核都市は、都市住宅供給、都市型産業の充実、公共交通活用が有効と考えられ、広島、熊本、岡山やストラス

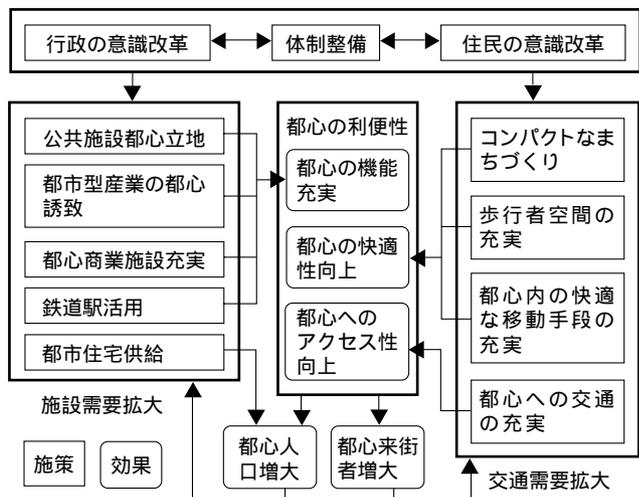


図 1 望まれる施策体系

ブル(仏), ポートランド(米)が参考となる。

他都市依存都市は、都心の快適化、地域のシーズを活かした都市型産業育成、公共交通活用が有効と考えられ、川越、長浜やチャタヌーガ(米)が参考となる。

低密拡散都市は、公共施設の都心立地、都心のコンパクト化、バス・自転車の活用が有効と考えられ、岡山県津山市や福島県三春町が参考となる。

公共交通、自転車利用の促進

ほとんどの都市で、公共交通や自転車利用の促進が望まれる。ハード面の整備とともに、乗換え利便性の向上、料金の無料化・低廉化等のソフト施策も望まれる。

制度、運営方法の工夫・見直し

公共交通利用促進等のための財源確保策は、行政・住民共に公共交通の必要性を認識し、連携する中から生み出すものであろう。また、交通事業者間の協力も重要である。

LRTの導入にあたっては軌道法の改正が望まれる。特に通常の改札を行わないチケットキャンセル方式の導入は、人件費削減・大量輸送・スピードアップの効果が期待されるが、そのためには不正乗車の罰金率のアップが望まれる。

3.2 事例

ストラスブル(仏)

自動車中心社会からの脱皮を目指し、都心内の自動車通り抜けが不可能な道路網、歩行者空間の拡大、LRT・バス・自転車利用の促進等様々な施策を実施している。発端は1989年の公共交通推進派の市長の当選であり、市民から施策アイデアを募り、市民合意の基で施策を進めている。その結果、都心内の自動車通行量が減少し、買物客・観光客が増加した。

チャタヌーガ(米)

チャタヌーガは30年前には全米一大気汚染のひどい都市であったが、現在は全米一住み良い都市に選ばれている。やはり、住民の話し合いの中から生まれた施策を、住民投票で可決された増税により実現している。中心施策は、都市の南

北端に配置された観光拠点とパーク&ライド施設、それらを結ぶ無料電気バスである。その結果、実に9,000名に及ぶ雇用増の効果があり、電気バス製造も輸出産業となっている。

4 体制の整備と意識の改革

4.1 必要な施策内容

広域行政の推進

都市圏内の一貫した土地利用計画・交通計画が必要であり、都市圏を対象とした広域行政体制の充実が望まれる。単なる計画主体ではなく、計画を実行できるだけの権限と指導力を持つことが重要である。

地方分権と縦割り行政の是正

各都市の状況に応じた個性的な施策を実現するため、地方分権をさらに推進し、また、一貫した施策のため、縦割り行政を是正し総合調整機能を充実する必要がある。

住民主体の計画推進

住民が納得した施策であれば、住民もその施策のために金を負担することはいとわない。単なる住民参加ではなく、住民主体の計画推進が望まれる。

都市・商業施策の見直し

我が国では、市街地外の開発規制の強化、縦割りでない総合的な土地利用計画、きめ細かな用途規制・誘導、計画推進の強制力の強化等を進めることが望まれる。

4.2 事例

ポートランド(米)

都市圏の土地利用・交通の計画・管理主体であるMetroの策定した土地利用ガイドラインを、市郡は遵守しなければならない。また計画内容を審議するMetro委員会のメンバーは住民投票で選定される。Metroはインフラ整備の予算も握っており、その主な財源は住民投票で決められた税金である。

また、高速道路の計画を住民の力でLRTに変更した経緯もあり、まさに住民主体の計画推進体制となっている。

5 まとめ

都心部空洞化の改善のために必要な施策をまとめると以下の通りである。

総合的な取組み：都心の機能充実・快適性向上・アクセシビリティ向上、制度・意識改革

都市の特性・構造に対応した適切な方策

公共交通充実のための政策・協力

広域都市圏の土地利用・交通計画

地方分権、地方行政のリーダーシップ

市民の総意による施策づくり

現行制度・慣習にとらわれない新たな展開

↑ 第2主成分	他都市依存都市 乗用車保有率	人口密度 高密集中都市 人口増加率 商業地地価 人口
	空洞化指標 世帯当たり住宅面積 市街化可能面積率 高齢化率	独立中核都市 都市型産業比 都心道路混雑率 小売吸引力 大都市からの距離 昼夜間人口比
		第1主成分 →

図 2 対象91都市の分類(主成分分析)