

# 国土交通政策の課題

国土交通委員会調査室 ひろはら こういち  
廣原 孝一

## 1. はじめに

我が国は、本格的な人口減少社会の到来、高齢化の急速な進展というかつて経験したことのない局面において、大きな転換期を迎えている。東アジア諸国が急速な成長を遂げる中で、我が国の地位は相対的に低下しているといわれている。一方、国内では、地方中小都市や中山間地域等で人口減少・高齢化の中で地域活力の低下が著しく、我が国が享受してきた豊かさを維持・向上させていくために、経済成長の促進や地域の活性化が大きな政策課題となっている。

政権交代後、国土交通省では、①我が国の成長・活力を牽引する主要施策、②社会資本インフラ関連制度の抜本の見直し、③交通基本法の制定と関連施策の充実、④規制・制度改革という4本の柱をたて、国土交通行政の大変革を図ることとしている。

本稿では、そのような施策のうち、公共事業の動向、社会資本整備に係る重点計画の検討、地域交通の活性化、交通基本法の検討、高速道路料金割引制度の見直しについて、その経緯と現状を概観するとともに留意すべきと思われる諸点について、若干の考察を行うこととしたい。

## 2. 公共事業の動向及びその影響

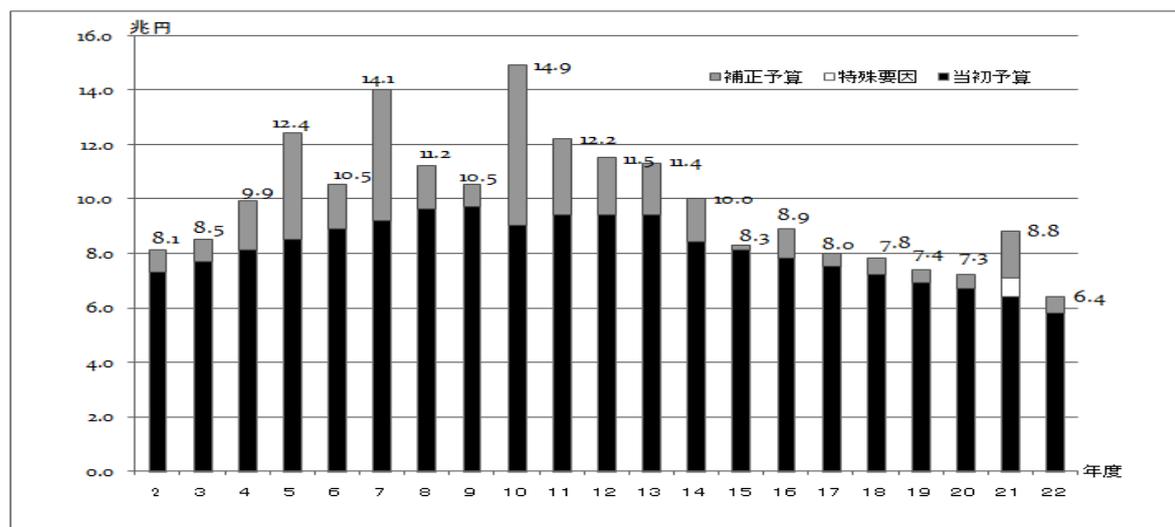
### (1) 平成22年度公共事業関係費削減

平成22年度予算編成において、民主党マニフェストに示された施策を着実に実施する観点から、「コンクリートから人へ」の理念を踏まえ、大型公共事業の見直し等を行った結果、公共事業関係予算が大幅に削減された。鳩山総理（当時）は、第174回国会における所信表明演説で、22年度予算編成に当たり、公共事業予算を18.3%削減すると同時に、社会保障費は9.8%増、文教科学費は5.2%増と大きくメリハリをつけ、「いのちを守る予算」に転換した旨述べている。

また、前原国土交通大臣（当時）は、こうした公共事業関係費削減が必要とされる背景について、第1に、平成16年をピークとして人口減少が進行していること、第2に、諸外国が経験したことのないような急速な少子高齢化が進んでいること、第3に、我が国のGDPの約1.7倍規模になる長期債務を抱えていることを挙げ、公共事業費の見直しについて、これまで整備した公共投資の維持改修費の増加が見込まれる中で、従来どおりの公共投資ができるのかという視点で予算を編成したとの考えを示している。また、従来の公共事業依存型の産業構造を転換し、我が国を牽引する成長産業の育成を図るため、国土交通行政のパラダイムシフトを進めていくとしている。

公共事業関係費の削減（当初予算ベース）は、自公政権から行われてきているが（図1参照）、民主党マニフェストに掲げられた公共事業1.3兆円の削減を1年度で実施したことにより、平成22年度公共事業関係費は、21年度当初予算比で18.3%、21年度第2次補正後予算に比べ約34%の減少となり、その削減率が極めて大きなものとなっていることが、従前にも増して経済への影響を懸念させるものとなった。

図1 公共事業関係費の推移



(出所) 財務省資料より作成

## (2) 平成23年度予算概算要求

平成23年度予算の要求基準においては、配分割合が固定化している予算配分を組み替え、国民目線・国益に立脚した予算編成に改め、「新成長戦略」の目標を実現するために、①年金・医療等に係る経費やマニフェスト関連予算を除き、23年度当初予算比1割削減したものを概算要求枠とするとともに、1割削減分を「要望」基礎枠とする、②戦略的な予算の見直しを行い概算要求枠を下回る要求を行った場合は、その3倍までの範囲内において「元気な日本復活特別枠」として要望できるものとされた。前原国土交通大臣（当時）は、22年7月30日の記者会見で、公共事業費について、「一律1割の削減ということになりましたけれども、同時に、マニフェストで決められた工程管理をしっかりとやっていくことにとっと思って考えれば、4年間で削減する1.3兆円という公共事業費を1年で削ったわけでありますので、それがしっかりと担保されるということは、私は当然のことだと思う」<sup>1</sup>と発言している。23年度概算要求においては、「元気な日本復活特別枠」に係る要求を含めて、22年度当初予算額とほぼ同額を要求しているが、10月下旬に実施された行政刷新会議の事業仕分けにおいて、道路をはじめとした公共事業費について、さらに1～2割削減が求められた。厳しい財政事情の下その動向が注目される。

<sup>1</sup> 前原大臣会見要旨(平20.7.30) <<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin100730.html>>

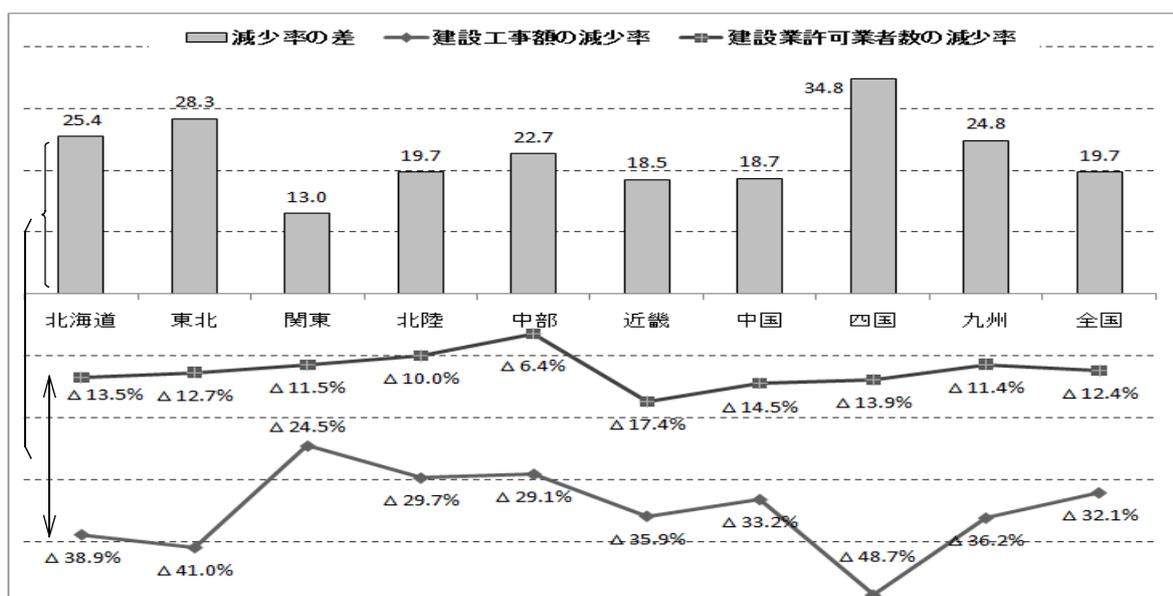
### (3) 建設投資の動向及び地域への影響

国土交通省の「平成22年度建設投資見通し」によると、平成8年度に約83兆円であった建設投資は、その後減少をたどり、19年度、20年度には約47兆円で横ばいであったものの、21年度は11.5%減の42兆1,700億円となる見込みであり、22年度にはさらに約41兆円に落ち込むと予想されている。21年度の投資の内訳をみると、政府投資は16兆9,000億円（前年度比4.3%増）、民間投資は25兆2,700億円（前年度比19.6%減）と見込まれ、景気後退で民間投資が減少する中で、政府投資が景気の下支えをしているといえよう。また、22年度の建設投資については、政府投資が13兆7,600億円（前年度比18.6%減）、民間投資が26兆9,400億円（前年度比6.6%増）となる見通しであるが、民間投資の動向如何によっては、政府投資の減少が経済に与える影響が懸念される。

平成20年度の建設工事出来高<sup>2</sup>でみると、公共分の建設工事の割合が、九州、北海道、北東北といった地方部の道県で比率が高く、大都市圏を抱える都府県では比率が低くなっている。景気の回復が本格的ではない中、民間投資の割合が低い地方経済における公共部門の投資削減の影響については、その動向を注視する必要がある。

一方、建設業者数は平成21年度末で約51万業者となっており、ピーク時（平成12年3月末）から約15%減少している。建設業就業者数（平成21年平均）は517万人で、ピーク時（平成9年平均）から約25%減少している。12年度から21年度までの10年間において、建設工事額（出来高ベース）と建設業許可業者数の減少程度を比較すると、全国の建設工事額は約32%減少しているのに対して、建設業許可業者数は約12%の減少にとどまっており、建設工事額が事業者の減少を大幅に上回るペースで減少している（図3参照）。

図2 地域別の建設工事額減少率と建設業許可業者減少率(平成12年度と21年度の比較)



(出所) 国土交通省「建設業許可業者の現況」、「建設総合統計」より作成

<sup>2</sup> 平成20年度建設総合統計年度報

地域別でも、全ての地域で、建設工事額が建設業許可業者数の減少を上回るペースで減少しているが、北海道、東北、四国で差が大きい。こうした地域では、建設産業の占める比重が大きく、業者間の競争も激化しているものと推察される。

国土が脆弱で山間地が多く、全国各地で自然災害の発生することの多い我が国では、大手建設会社だけで国土を守ることは困難である。それぞれの地域の自然や気候、風土を熟知した地方の建設業は、頻繁に発生する集中豪雨や大地震等の災害時には、いち早く応急・復旧活動をするなど、国民の安全・安心な生活には欠かすことのできない大きな社会的な役割を担っている。このような地域において必要な社会基盤を建設し、これを着実に維持管理していくという社会的な役割を担う建設産業については、技術者等の高齢化が進む一方、新規雇用がうまく進まず若年労働者の確保が難しくなっており、建設業の振興・人材の育成が大きな課題となっている。なお、こうした状況を踏まえ、国土交通省は、今後の建設産業、特に地域建設業の具体的な再生方策を策定するため、「建設産業戦略会議」を設置し、平成23年初めをめどに基本方針を策定することとされている。

### 3. 社会資本整備重点計画の見直し

#### (1) 社会資本整備重点計画見直しの背景

政府は、公共事業の減額と併せて、社会資本整備重点計画の見直しを行うこととしている。その趣旨は、右肩上がりの高度経済成長期には、公共事業、社会資本整備そのものが経済対策であり、地域への再分配の機能を果たしてきたが、今日、ある程度社会資本が概成した中で、長期的な国土の発展を見据え、真に必要な社会資本整備は何かを見極める必要があり、そのために社会資本整備重点計画の見直しを行うというものである。

平成15年10月に閣議決定された社会資本整備重点計画は、15年当時に、それまでの長期計画に対して、①予算配分の硬直化を招き必要性の低い事業が実施されている、②事業別・縦割りになっており事業の重点化や効率化が図られていない等の問題が指摘されたことを受け、事業費に代えてアウトカム目標を提示する等により社会資本整備の重点的、効率的かつ効果的な実施や事業横断的な取組の推進などを目的に策定された。また、この重点計画策定により、それまで事業別に策定されていた9本（道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸）の長期計画が、広く国民生活・産業活動の基盤を形成する社会資本の整備に係る計画として一本化された（表1参照）。なお、21年3月には、20年度から24年度までの間を計画期間とする現行の社会資本整備重点計画が閣議決定されている。

表1 社会資本整備重点計画の概要

社会資本整備重点計画の概要
1. 計画策定の重点を「事業費」から「成果」へ 原則として、事業費総額は計画内容とせず、達成される成果(アウトカム目標)を提示する。

将来(おおむね10年後に)実現することを目指す経済社会と国民生活の姿を提示する。

## 2. 重点化集中化の徹底

横断的に設定したアウトカム目標に重点化を行い、効率的な社会資本整備を目指す。アウトカム目標の達成に必要な取組等を示し、国民にわかりやすいものとする。

## 3. 事業間連携の更なる強化

公共事業はアウトカムを実現するための手段であることから、新たな長期計画では、アウトカム目標達成のために必要とされる事業分野や異なる主体による事業の組合せ、事業間連携の強化を図る。

## 4. 公共事業改革の取組の強化

コスト縮減、スピードアップ、透明性の確保、厳格な事業評価の実施等事業分野に共通した課題に的確に対応するため、公共事業改革の取組の考え方を明示、国と地方の役割分担の明確化を図る。

## 5. 国と地方の連携の下、国民に開かれた計画策定プロセスの実現

社会資本整備の方向性を国、地方公共団体、国民が共有し、役割を分担して整合性をもって社会資本整備を進めていくため、パブリックコメントや地方公共団体との協議を実施する。

(出所) 国土交通省資料に加筆

## (2) 社会資本整備重点計画見直しの課題

### ア 社会資本をめぐる状況

社会資本をめぐる状況は、前述のとおり公共事業費の削減が続くという厳しい状況にあるが、これに加え、これまで我が国で蓄積されてきた社会資本ストックは、高度経済成長期に集中的に整備されており、今後老朽化が急速に進み(表2参照)、維持管理費・更新費が増大することが見込まれている。

平成21年度国土交通白書によると、社会資本の維持管理・更新に要する費用が投資総額に占める割合は、平成22年度時点で約50%であるが、今後の投資可能総額の伸びを現状維持と仮定した場合、49年度時点で、維持管理・更新費用が投資可能総額を上回ると推計されている。このような状況を受け、現行の社会資本整備重点計画策定時に、「活力」、「安全」、「暮らし・環境」に加えて「既存ストックの効率的な活用」が重要目標分野として位置付けられている。

表2 建築後50年以上経過する社会資本の割合

	平成21年度	平成31年度	平成41年度
道路橋	約8%	約25%	約51%
河川管理施設(水門等)	約11%	約25%	約51%
下水道管きよ	約3%	約7%	約22%
港湾岸壁	約5%	約19%	約48%

(出所) 平成21年度 国土交通白書

一方、目を国外に転じると、近年、韓国、中国をはじめとするアジア諸国では、国際競争力に大きな影響がある道路、港湾、空港の整備について積極的に公共投資が行われてお

り、成長の著しいアジアにおいて我が国の国際競争力の低下が懸念されている。

## イ 検討の状況

平成22年7月、社会資本整備審議会及び交通政策審議会両会長に対して、社会資本整備重点計画の見直しについて諮問され、社会資本整備審議会計画部会、交通政策審議会計画部会等で具体的な議論が行われているが、最速で23年8月を目途に新しい重点計画が閣議決定されることが想定されている。

これまでの議論では、社会資本整備重点計画に盛り込むべきコンテンツの大きな柱として、①基本的な政策分野（例えば、国土、生活、地域・産業）に即した社会資本整備が目指す姿、②今後特に重点的・優先的に実施する事業に係る「選択」の視点及びその量的なイメージ、③予算との関連や、人材育成、技術開発、PPP<sup>3</sup>等の取組など計画実効性確保のための方策とする案が示されている。少子高齢化、人口減少、多額の政府債務という厳しい状況下の中で検討される今回の重点計画において、真に必要な社会資本についてどのような具体的なビジョンを描くことができるかが注目される。

## ウ 検討の課題

現下の厳しい財政事情を踏まえれば、新規投資に回せる財源の増加が見込めない中で、①国土保全や災害リスクの軽減といった社会資本整備が必要とされる基本的な分野の課題、②新成長戦略に掲げられた空港、港湾等の整備、高速道路のミッシングリンク解消等の今日的な視点に基づき重点的・戦略的に取り組むべき課題、③交通基本法で議論されているモーダルシフトや総合的な交通体系の構築といった課題に対して、事業間の優先度、連携を確保するための方向性を示すことが求められる。

その際、社会資本整備重点計画が初めて策定された当時と比べ公共事業関係予算額も大幅に減少しており、既存事業についても完成時期が近いもの、事業年数が短いものを優先し、経費の縮減を図る等の対応がとられている状況にあることから、計画が絵に描いた餅に終わらないよう計画目標を達成するのに必要な事業量、財源確保の手法、民間資金やノウハウの活用などについて具体的な検討を行う必要が生じてきている。

また、審議会の議論では、社会資本整備はスパンの長い事業であり、短期間で容易に方針を変えるべきではなく、社会資本整備重点計画を見直す際には、超党派で合意を得るなど計画の安定化を図るべき旨の意見が示されている。馬淵国土交通大臣は、予断を持って何か方向を付けるのではなく、委員の活発な議論を期待する旨述べているが、ダム事業については既に再検証が開始されており、高速道路料金無料化が政府の懸案となっている中で、重点計画の見直しの議論と現政権の方針との整合性をどのように図っていくのかという問題も生じ得よう。

現行の社会資本整備重点計画に沿って、地方ブロックの社会資本整備の具体的な方針を示すものとして、「地方ブロックの社会資本の重点整備方針」が、現政権発足前の平成21年8月に決定されている。その策定過程で地方公共団体も関与しており、時代に合わない

<sup>3</sup> PPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）は、官と民がパートナーを組んで事業を行うという、PFIの手法を含む官民連携のスキームである。

大型直轄事業を見直すとしても、これまでの経緯を踏まえた検討を行うとともに、地方公共団体や国民に対して、今後5年間に重点的に取り組むべき社会資本整備の将来像を具体的に示していくことが求められる。

#### 4. 地域公共交通機関の維持・活性化

地方バス、タクシー、鉄道、旅客船舶等の公共交通の利用者は長期的に減少傾向が続いており、鉄道や路線バスの撤退という事態が生じ、いわゆる公共交通空白地域の発生や拡大、あるいは空白ではなくとも運行頻度の減少により利用者の利便性の低下を来している地域が増加している。こうした交通空白地域、交通不便地域対策が課題となっている。

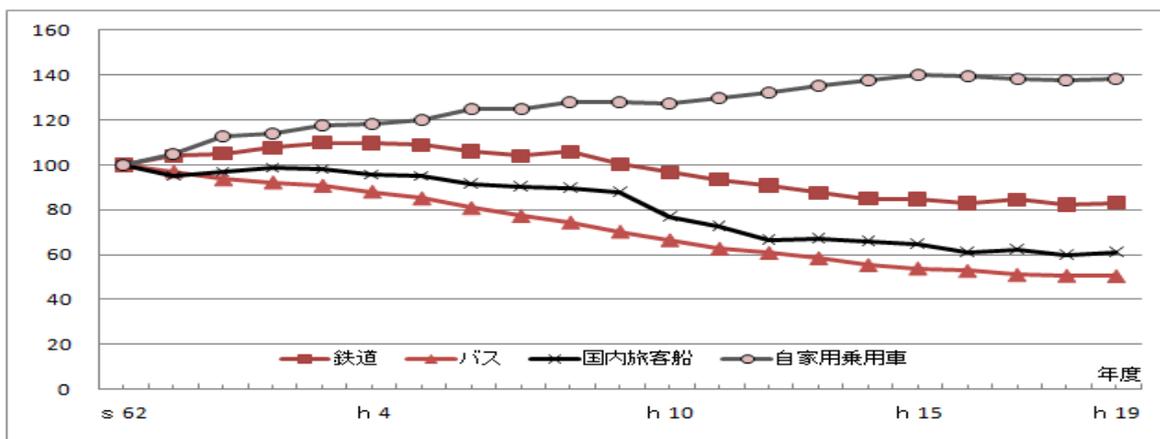
##### (1) 地域公共交通の現状

地域公共交通は、地域の経済社会活動の基盤であるが、公共交通の利用の長期的な減少により、危機的ともいえる状況にある。このような状況が生じた背景には、地域によって事情は異なるものの、自家用自動車の普及、宅地の郊外化等により、日常生活における自家用自動車への依存度が年々高まってきたことがあるとされる。

「全国都市交通特性調査」によると、全国の都市で自動車の利用率が経年的に上昇してきたが、三大都市圏では増加が止まる傾向であるのに対し、地方都市圏では昭和62年から平成17年（調査時点）までの間に、平日で16%、休日で20%増加する等依然として増加が続いている。

一方、地域の公共交通の輸送人員は長期低下傾向にあり、路線バス（三大都市圏以外）の輸送人員は昭和50年から平成20年にかけて67%、地方鉄道は、昭和62年から平成19年にかけて17%、国内旅客船は昭和50年から平成20年にかけて42%減少している（図3参照）。

図3 移動手段別輸送人員の推移（昭和62年度の輸送人員を100とする。）



(出所) 平成21年度 国土交通白書を一部修正

このため、地方鉄道については、平成21年度には全92社中76社（全事業者の約8割）が鉄軌道業の経常収支ベースで赤字を計上し、平成12年度以降、全国で33路線・634.6kmの鉄軌道が廃止されている。路線バスについては、黒字路線は全体の1/4で、毎年2,000

キロの路線が廃止されている。

こうしたことから、地方では、公共交通の需要の減少が、公共交通事業者の経営の悪化、運行便数の減少や不採算路線からの撤退、公共交通サービスの低下、利用者の減少という悪循環を生み、一層の公共交通離れを招いていると考えられる。

## (2) 地域公共交通からの撤退の背景

### ア 規制緩和の経緯

地域公共交通から撤退が相次いでいること背景には、平成8年以降進められた需給調整規制廃止等の規制緩和があるといわれている。

戦後の交通システムについては、交通が経済発展のボトルネックとならないよう輸送力の拡大が優先的な課題とされ、国は交通インフラの整備を急ピッチで進めるとともに、交通事業ごとに需給調整規制等を行うことにより、事業者の経営安定、交通サービスの安定的な供給を確保してきた。また、近代化や活性化といった一定の政策目的に沿って所要の支援が行われてきた。

需給調整規制は、事業者に市場における独占性を付与し、採算路線と不採算路線との間のいわゆる内部補助を容易にすることによって交通サービスを安定的に確保する方策として機能してきた。しかし、昭和40年代より、モータリゼーションの進展に伴い、乗合バスや鉄道はじめ地域の公共交通機関の多くは不採算化し、運行回数の削減、路線の休廃止等サービスの悪化をもたらし、運賃収入を基本とした採算事業としての成立が困難となる状況が進行してきた。これに対して、地域住民の足を確保する立場から、地域の実情に応じて、中小民鉄、地方バス、離島航路等に対し路線維持のための欠損補助、バス車両購入費補助、交通基盤施設整備のための国庫補助のかさ上げ、鉄道輸送のバス輸送への転換、路線バスの市町村代替バスへの切替え等の措置がとられてきた。

一方、需給調整規制については、新規参入が抑制されるため既存事業者の経営の効率化が進まず、利用者のニーズに対応したサービスが提供されにくいという問題、内部補助や赤字補助による不採算路線維持という手法がもたらす弊害が指摘されるようになった。

そこで、運輸省（当時）は、自由競争の促進により交通運輸の分野における経済活動の一層の効率化、活性化を図るため、平成8年12月に需給調整を原則廃止する方針を示した。これは、1990年代以降、交通市場が成熟しつつあることを踏まえ、競争の促進による一層の効率化・活性化を図る必要から規制の緩和を行うこととしたものである。その後、この方針に沿い、鉄道事業法、道路運送法等の関係法の改正が行われ、各事業の参入・退出規制が緩和された。具体的には、参入規制は免許制から許可制に、退出規制は許可制から事前若しくは事後届出制に変更された。

### イ 規制緩和による影響

規制緩和が検討された際、「需要が少ないことから採算がとれず、市場原理に任せているサービスが提供されないこととなるバス路線、離島航路、離島航空及び鉄道路線については、地域住民が日常生活を送る上で必要不可欠な足となっているものがあり、また、需給調整規制の廃止に伴い、都市部も含め、サービスの低下が懸念されることから、こう

した生活交通サービスの維持等については、その範囲や維持手法、維持条件を明らかにし、所要の措置を講ずることが必要である。」<sup>4</sup>との指摘がなされている。

この公共交通が事業として成立し難い地域において生活交通をどう確保するかという問題については、地域の行政の主体的な判断により、地域の実情や住民のニーズに応じ、路線バスの維持、乗合タクシーの活用、スクールバス・福祉バス等の多面的活用といった輸送形態の中から適切なものが選択されることが必要であり、国は其中で広域的な交流に資する交通サービスの維持について支援していくこととなった。

### (3) 地域公共交通の維持に向けた国土交通省の対応

経費節減の要請や住民の移動ニーズの多様化に対応して、コミュニティバスやデマンド型バス・乗合タクシーに加え、市町村やNPO等による福祉有償輸送が広く利用されるようになった。国土交通省は、平成18年の改正道路運送法の施行により市町村バスやNPOによるボランティア有償輸送の制度化を行うとともに（表3参照）、バスを中心としたまちづくりを推進するオムニバスタウン<sup>5</sup>制度、LRT<sup>6</sup>総合整備事業等の支援策を実施してきた。

表3 コミュニティバス等の位置付け

道路運送法上の分類	運行上の態様	種別例	備考
第3条 一般乗合旅客自動車 運送事業	路線定期運行	路線バス、コミュニティバス、乗合タクシー	一般乗合旅客自動車運送事業者が運行 営業用ナンバー
	路線不定期運行	コミュニティバス、デマンド型バス、デマンド型乗合タクシー	
	区域運行	デマンド型乗合タクシー	
特定旅客自動車運送事業		スクールバス、従業員送迎バス	特定の者が運送の対象 営業用ナンバー
第78条 自家用有償旅客運送	市町村運営有償運送 (交通空白輸送)		市町村が運行 自家用ナンバー
	市町村運営有償運送 (市町村福祉輸送)		
	過疎地有償運送		NPO法人等が運行 自家用ナンバー
	福祉有償運送		

(出所) 国土交通省資料等より作成

平成19年には、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が施行された。同法により、市町村（単独又は複数）は、地域公共交通の活性化・再生を総合的かつ一体的に進めるた

<sup>4</sup> 運輸政策審議会総合部会答申～需給調整規制廃止後の交通運輸政策の基本的な方向について（平成10年6月9日運輸政策審議会総合部会）

<sup>5</sup> オムニバスタウンとは、バスの有する多様（オムニ）な社会的意義（マイカーに比べて、人・まち・環境にやさしい）が発揮されることによって快適な交通、生活の実現を目指すまちのことをいう。

<sup>6</sup> LRTとは、Light Rail Transitの略で、低床式車両(LRV)の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システムである。

め「地域公共交通総合連携計画」（以下「連携計画」という。）を作成することができ、また、連携計画策定の協議や連携計画の実施を行うために、公共交通関係主体で構成する法定協議会を組織することができることとなった。

さらに、平成20年度予算において、市町村主導の下で行われる法定協議会の取組を支援する地域公共交通活性化・再生総合事業のスキームが構築された。これは、法定協議会が連携計画を策定する際に調査等を行う場合や連携計画の事業を実施する場合を支援するものであり、計画事業が本格的に実施される前段階において実証運行等を行う場合などに3年間を限度に補助等の支援をするものである。国庫補助の対象となる事業の地元の負担についても、協議会参加者間で負担割合の設定ができるなど使い勝手がよい制度となっている。22年度においては、調査事業83件、計画事業352件、合計435件の認定となっている。

#### （４）生活交通サバイバル戦略

##### ア 地域公共交通活性化・再生総合事業の課題

こうした地域公共交通活性化・再生総合事業のスキームは、従来の「業者任せ」から転換し、地域の関係者が地域交通について総合的に検討し、地域ごとに異なる最適な公共交通の在り方について合意形成を図り、合意に基づき各主体が責任を持って事業を推進するという特色を持つものである。また、補助等で地域公共交通を側面支援していた市町村が主体となって行う地域の取組を支援するものである。しかし、総合事業の対象事業が、単なる地域交通機関の延命、問題解決の先送りとならないよう3年間を限度として事業の立上げを支援するものであること、バス路線については広域的・幹線的なバス路線のみが国の補助対象であるなど補助対象が広域幹線等に限定されていること、交通モードごとや事後的な補助制度であること等の問題点も指摘されている。

##### イ 生活交通サバイバル戦略

このため、後述する交通基本法の検討とあわせ、地域公共交通活性化・再生総合事業を見直し、平成23年度予算概算要求において、「地域公共交通確保維持改善事業（仮称）」（生活交通サバイバル戦略）として、「元気な日本復活特別枠」で453億円が要求されている。

この事業においては、期間限定の立ち上げ支援、離島航路や幹線バスの維持に対する事後的な補助等を抜本的に見直し、地域交通に係る予算を統合した上で、公共交通が全国の全ての地域において地域特性に応じ効率的に確保・維持されるために必要な支援を総合的・継続的に行うとともに、移動に当たってのバリアが解消されるために必要な支援を一体的に行うこととしている。この事業に再編される事業は、地域公共交通活性化・再生総合事業、地方バス路線維持対策事業、鉄道軌道輸送対策事業、離島航路補助事業、交通施設バリアフリー化設備等整備事業、LRTシステム整備事業、公共交通移動円滑化事業、地域公共交通維持・活性化推進事業の一部（離島航空路）とされ、概算要求額は平成22年度予算の約2倍の規模となっている。

現在想定されている事業の枠組みは、生活交通が存続の危機にある地域で、生活交通維持のための事業を、都道府県又は市町村を中心とした関係者による協議会の議論を経て地

域の公共交通の計画として定め、国はこの計画の対象となる事業に1/2の補助を行うものである。

以上のように、都道府県や市町村を中心として地域関係者で構成される協議会が大きな役割を果たすことになるが、地域の実情に応じて有効な取組が行われるよう地方交通対策をリードできる専門的な人材育成をはじめとする地方公共団体の態勢の強化が図られる必要がある。また、例えば、バス路線維持のための県・市町村の負担額の約8割が交付税の措置対象となっているとはいえ、地方の十分な財源確保が課題となる。

さらに、補助の仕組みについては、事後的な補てん制度から効率化された標準的な事業費等を前提とした事前の制度に変更することで、短期的には交通事業者への経営インセンティブの付与、長期的には公的負担の軽減にも寄与し得るとしている。今後の事業の展開においては、不採算事業の補助に終わらないような制度設計、必要な分野・地域への重点化についても議論が求められよう。

## 5. 交通基本法の検討

### (1) これまでの経緯

前述したように、人口減少・少子高齢社会の到来を背景として、地域の公共交通の衰退が進んできている。この結果、自家用車を利用できない、子ども、高齢者、身体障害者、要介護認定者等の移動が困難となっている。また、地方都市、過疎地域においては交通空白地帯が生じ、通勤、通学、買物、通院といった日常生活に支障を来している。このため、政府内で、将来を見据え、人口減少・少子高齢化の進展、地球温暖化等の諸課題に対応するため、交通に関する基本法の制定と関連施策の充実に向けた検討が行われている。

「交通基本法案」については、第154回国会及び第165回国会に民主党と社民党の共同により提出され、いずれも審査未了となっていたが、平成21年9月の政権交代を機に、国土交通省において次期通常国会での法案提出に向け検討が進められてきている。

この検討のため、平成21年11月に設置された交通基本法検討会の結果を踏まえ、移動権の保障の必要性などを盛り込んだ「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方(案)」(以下「基本的な考え方(案)」という。)が、22年6月に取りまとめられた。これを受け、22年10月に交通政策審議会及び社会資本整備審議会に、交通基本法案の立案における基本的な論点について諮問され、両審議会の交通基本法案検討小委員会において議論が進められている。

### (2) 交通基本法が求められる背景

交通基本法の制定が求められるのには、次のような背景があるとされている<sup>7)</sup>。

#### ア 自家用車利用可能性による移動の格差

都市交通特性調査によると、自動車を利用できる人に比べ、自動車を利用できない人の

<sup>7)</sup> 米田卓郎「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方」『運輸と経済』第70巻第8号(平10.8)16頁

一日当たりのトリップ（ある目的による出発地から目的地までの移動）数が少なくなっている。その格差（比率）は、3大都市圏で1/2、地方都市圏で1/3と、地方で開きが大きいとされる。また、自家用車を利用できない人は公共交通を利用することとなるが、地方では公共交通の利便性が低いため、外出機会が抑制されると推察されるなど、自家用車の利用可能性が、高齢者、学生や子どもの移動に大きな影響を与えている。

#### イ 公共交通機関の利便性の状況

平成20年度の国土交通白書によると、三大都市圏において「公共交通（鉄道、バス等）の利便性」の重要度は81.9%と高く、また満足度も54.6%と高く、一方、地方圏では、重要度が67.8%、満足度は23.2%と低い。こうした傾向は、町村部で特に顕著であるとされる。また、「公共交通が整備されていること」の重要度については、公共交通を週1回以上利用する人では90.8%、週1回未満の利用者では76.3%と、共に高くなっている。

こうした調査から、モータリゼーションの進展、低密度な市街地の形成、中心市街地の衰退を背景として、公共交通のサービス水準の低下、それに対する住民の不満の増大という問題が地方で顕著となっていると推測される。

#### ウ 日常生活への影響

経済産業省の「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会」の報告書によると、農村部では、過疎化がかなりの程度まで進展しているため、近隣型の商店が成り立つ商圏人口を確保できなくなった例が多く、一方、都市郊外の団地やかつてのニュータウンでも、住民の高齢化が急激に生じ、坂の多い地域に造成された団地や付随するスーパーが撤退してしまった団地等では既に深刻な問題が生じつつある例もあると報告されている。同調査では、60歳以上の高齢者のうち、日常の買物に不自由を感じると回答した人の割合は16.6%となっており、この数値から全国で600万人の高齢者が買物に困難を感じていると試算されている。

#### エ 過疎地域等の状況

高齢者は、肉体的な衰えなどから公共交通での移動を行いつらくなるため、自動車の運転を余儀なくされ、結果として事故に遭う可能性が高くなると考えられている。このため、高齢ドライバーの安全性の観点から、高齢者に運転免許の返納を求める活動がなされている。運転を止めてからの移動は、徒歩、自転車、家族の自動車によることが多くなるが、地方においては代替移動手段の確保が課題となっている。

また、過疎地域や離島地域における公共交通での移動はより厳しさを増しており、特に離島地域では、高次医療施設への搬送等にも不便を来しているとする。

#### オ 子育て世代等へのバリアフリー化の効果

子どもを預かる施設や病院への「通いやすさ」は、子育て世帯や高齢者世帯の住環境を向上させる上で重要である。このため保育所や病院などの施設については、利用しやすい立地やアクセスの確保を図ることが課題である。なかでも、交通施設等のバリアフリー化は、移動に大きな影響を与える。国土交通政策研究所の「鉄道駅のバリアフリー化による外出促進と地域活性化の効果調査」によると、子育て世代の約30%、高齢者の約20%がバリアフリー化が進めば、鉄道やバスの利用を増やすとしている。また、バリアフリー化に

より、子育て世代の約30%、高齢者の約20%が外出する機会が増えたとしている。

これらのことから、鉄道駅、バス等のバリアフリー化は移動の機会を増加させることが期待される。しかしながら、例えば、全旅客施設<sup>8</sup>の段差の解消は77.2%、ノンステップバスは、三大都市圏で毎年約5%ずつ導入が進む一方、地方圏では毎年約1%ずつしか導入が進んでおらず、バリアフリー化がなかなか進まない状況がある。

その外、移動が円滑になることは、人々の社会的参加を促し、地域の活性化、観光の振興につながることも期待できる。また、環境負荷の少ない公共交通による移動への転換は、地球環境対策の喫緊の課題とされている。

以上のように、移動の制約要因をなくし、日常生活において安全で安心して移動することができることが、豊かな社会を実現するため重要と考えられるが、そのためには、まちづくりをはじめ様々な政策領域において総合的な取組を行うことが必要とされている。

### (3) 交通基本法の課題

以下で、交通基本法の議論に当たり留意すべき点について概観する。

#### ア 公共交通サービスの明確化

交通基本法は、基本法として、交通に関する基本的な考え（理念）を明らかにすることが求められる。また、基本法を制定することにより、どういう政策目的を実現するかについて明確にされる必要がある。さらに、移動が国民生活の豊かさにとって大きな要素であるとしても、移動を巡る状況は、地域、個人あるいは状況ごとに異なっており、ナショナルミニマムとして提供する公共交通サービスの水準についての議論が求められよう。

#### イ 移動権の性格

移動権のとらえ方については、様々な考え方がある。例えば、まず「プログラム規定」とするものである。この場合、国家の政治的・道義的義務を規定したものとされ法的な拘束力はないとされる。第2に「抽象的権利」とするものである。この場合、移動権に「法規範性」を認めるものの抽象的なレベルに止まるため、立法府や行政府に裁判を通じ是正を求めることはできないこととなり、請求権としての性質を持つためには、移動権の内容を具体的に定めた個別法が必要になるとされる。第3に「裁判上の請求権としての具体的権利」というものである。この場合、国民は、立法府や行政府が移動権の実現を怠っている場合は、その裁判を通じて是正を請求することができる<sup>9</sup>。

移動権については、国民的なコンセンサスが形成されていない、あるいは、公的部門が交通サービスの水準について基本的に責任を負うということになり、その実現のためには、交通事業に対する国の関与権限の強化、財政支出の大幅な増大、非効率化といった様々な課題が生ずるとの指摘がある<sup>10</sup>。また、地方公共団体の負担増につながる懸念も示さ

<sup>8</sup> 平成22年(2012)までに、1日当たりの平均的な利用者数が5,000人以上の全ての旅客施設について、原則としてバリアフリー化を実施する等の目標を掲げている。

<sup>9</sup> 嶋田暁文「交通基本法のあり方と地方分権」『運輸と経済』第70巻第8号(平10.8)26頁

<sup>10</sup> 第156回国会衆議院国土交通委員会議録第32号(平15.7.23)4頁

れている。こうした点も踏まえた検討が求められよう。

#### ウ 国、地方公共団体、交通事業者、国民の役割

交通事業者では確保できない公共交通サービスについては公的な支援が不可欠である。しかし、国、地方公共団体ともに、社会保障や医療のような直ちに人命に直結する課題などに注力していかざるを得ないという状況がある。こうした中で、地域によっては住民の求める公共サービスを、行政が十分に提供することが徐々に難しくなり始めているといわれる。

このような状況を踏まえれば、必要な公共交通サービスを「誰がどのように担っていくことが効率的・効果的か」という視点で、国、地方公共団体、交通事業者、国民の役割を検討する必要がある。また、住民を含め関係者の利害調整・合意形成をどう進めていくかについての議論も求められる。

なお、基本的な考え方（案）では、健常者が移動に困難を伴う人々を支え合う「共助」の視点を加え、国も地方も「公助」の内容を大幅に充実する必要があるとしている。こうしたこと的前提として、どのような公益性を認めるかということも議論となろう。

#### エ 関連分野の取扱い

移動権を実質化するためには、交通基本法に加え関連法や事業の見直しが必要となつてこよう。また、コンパクトシティなどのまちづくり、地域振興、観光振興、福祉、教育などの密接に関連している分野を交通基本法にどう位置付けるかも課題となろう。さらに、人の移動だけではなく物流の取扱いについても検討される必要がある。

#### オ 総合的な交通体系の視点

基本的な考え方（案）では、人の移動を保障する観点あるいは環境対策の観点から、交通手段を車から公共交通機関へ転換する政策（モーダルシフト）を推進することが課題とされている。また、地域間を結ぶ幹線交通網（航空、高速道路、鉄道、海運等）、地域の交通網の在り方を総合的な交通体系の視点に立って検討することも必要とされよう。

## 6. 高速道路料金の見直し

### （1）経緯

平成22年6月から23年3月末までの期間において、全国の高速道路の約2割の区間で高速道路無料化社会実験が実施されている。対象となっているのは、平成22年中に前倒し供用する26kmを加えた1,652kmであり、本年度末に、経済効果、CO<sub>2</sub>排出量、他の交通機関等への影響等の検証が行われる予定となっている。また、無料化区間以外の高速道路については、22年4月に、「高速道路の再検証結果と新たな料金割引について」が発表され、そこで高速道路料金の新しい料金割引が提案された。

現在実施されている高速道路料金割引は、おおむね以下のように要約ができる。

- ①日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団が民営化された際に実施された平均1割程度の引下げ、マイレージ割引、夜間割引、通勤割引等

②平成20年8月の「安心実現のための緊急総合対策」で実施された高速道路料金の割引（平日深夜や休日昼間の料金の5割引など） 【平成20年10月から約10年間の期間 ETC搭載車両対象】

③平成20年10月「生活対策」で実施された割引（平日割引がなかった時間帯への割引の導入、土日祝日の普通車の「料金上限1,000円」、地方部の長距離利用料金割引、首都高速道路（以下「首都高」という。）・阪神高速道路（以下「阪高」という。）利用料金の引下げ等） 【平成22年度まで ETC搭載車両対象】

その内、③の「生活対策」に係る割引については平成23年3月末までの計画となっており、その存廃、存続させる場合の財源措置等について、年度内に一定の方針を決定する必要がある。

①については各高速道路会社の効率化等経営努力により捻出されるものであるが、②及び③の高速道路料金引下げは、高速道路利便増進事業（以下「利便増進事業」という。）として、スマートIC（インターチェンジ）の増設など既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化を推進する事業と併せて実施されるものである。利便増進事業は、平成19年12月に、福田内閣が与党と合意した「道路特定財源の見直しについて」において決定され、20年に道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律を改正して創設された事業である。この事業を実施するに当たり、2.5兆円の範囲内で高速道路債務を国が承継することとされた。さらに「生活対策」において、平成22年度末までの措置として、追加的に大幅な料金引下げを行うこととされた。この財源として、既に合意済みの2.5兆円に5,000億円が一般会計に承継されることになり、合わせて約3兆円の債務が一般会計に承継された。

## （2）今後の課題

前原国土交通大臣（当時）により提案された新しい割引制度は、①車種別の上限料金の導入（首都高・阪高は対距離料金を基本とする上限料金）、②徹底した簡素化（時間帯・曜日区別の廃止、ETC搭載車両以外も対象、首都高・阪高料金圏撤廃）、③地球環境への配慮（エコカー優遇等）を内容としており、その財源としては、利便増進事業の3兆円から、使用済みとされる5,000億円を引いた残額2.5兆円のうち、料金割引に1.2兆円を充てることとされ、差額の約1.4兆円については、地域からの要望を踏まえ投資効果の期待できる高速道路の整備等に充てることとされた。

この案では、例えば、NEXCO各社の場合、平日・休日関係なく、軽自動車1,000円、普通車2,000円、中型車・大型車5,000円、特大車10,000円の上限料金となり、上限までは距離別の料金を支払うこととなる。ただし、本州四国連絡高速道路（以下「本四」という。）については、フェリー等に配慮をして、普通車以下の車両に対し1,000円増額としている。また、首都高・阪高については、500円～900円（普通車）を基本とする距離制を導入することとされた。なお、首都高・阪高については、料金所の関係からETC利用者以外は上限額とすることとされている。

当初の計画では、新しい割引制度を6月から試行し、無料化社会実験の検証結果も踏ま

えて、平成23年度以降必要な場合見直しを行うこととされていたが、与党内での意見の集約が得られず、新しい料金制度の試行は行われていない。なお、新しい料金制度に関連して利便増進事業に高速道路等の整備を追加したため、高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案の成立が必要とされたが、同法律案は先国会で廃案となった。

土日祝日の普通車の上限1,000円等の割引の終了時期が近づきつつある中、与党内で新しい割引制度の検討が行われてきたが、平成22年12月24日に国土交通省・民主党打ち合わせの場で「高速道路の料金割引に関する基本方針」が了承された。これによると、①普通車・軽自動車等は大都市近郊区間を含めて土日祝日は1,000円及び平日は2,000円の上限制とする、②貨物車については距離別制とするとともに合理化するとされていた通勤割引、大口・多頻度割引等についても継続する、③首都高・阪高は料金圏を廃止した上で500円～900円（普通車）を基本とする距離制を導入する、④その外、本四、アクアライン等の料金については地元の意向を踏まえて今後調整することとしている。

報道では、毎年の負担額の上昇が見込まれることから、平成30年3月まで実施する前提であった財源が約2年強で消化される可能性があるとされるが、利便増進事業の財源として一般会計に承継された3兆円は国費をもって平成30年3月までに償還されることとされており、財源を今後2年強で使い切るとすれば、受益と負担のバランスが崩れるおそれがあることについても留意が求められる。

また、日本高速道路保有・債務返済機構が抱える約31兆円<sup>11</sup>の高速道路に係る債務を、高速道路株式会社が料金収入を原資として貸付料を同機構に支払うことにより返済し<sup>12</sup>、債務完済後、高速道路は国などに帰属させて無料開放するというのが現在のスキームとなっており、債務の着実な返済へ影響が生じない制度とすることが求められよう。

さらに、新しい割引制度の検討に当たっては、現政権が掲げる高速道路原則無料化の方針との整合性を始め、鉄道、フェリー、バス、トラック等の交通機関に対する影響への対策も示される必要があるだろう。

なお、首都高・阪高・本四の料金については、地方公共団体が深く関与しており、関係公共団体との合意形成も課題となる。

---

<sup>11</sup> 決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報（平成21年度）によれば、21年度末の債務残高は、31兆2,870億円となっている。

<sup>12</sup> 道路関係4公団民営化（平成17年4月）から45年以内（平成62年度）に、約40兆円に上る有利子債務の返済を完了することとされている。