

# 国土交通行政をめぐる主要課題

## — 「安全・安心の確保」と「持続的な経済成長」 —

国土交通委員会調査室 清野 和彦

### 1. はじめに

平成28年7月10日施行の第24回参議院議員通常選挙後、初めての本格的論戦の舞台となった第192回国会（臨時会）において、石井国土交通大臣は、両院の国土交通委員会の場で国土交通行政の諸課題についての考え方を述べている<sup>1</sup>。

そこでは、熊本地震・東日本大震災等からの復興、防災・減災対策、インフラの老朽化対策、公共交通の安全・安心の確保、自動車の燃費不正事案等不正防止対策、鉄道駅ホームの転落防止対策、尖閣諸島周辺海域における海上保安体制などの、国民の安全・安心に関わる課題が挙げられている。

また、人口減少時代における生産性の向上、建設業・運輸業・造船業・宿泊業等における担い手確保・育成、公共事業の品質確保や円滑な施工確保、リニア中央新幹線の全線開業前倒しや整備新幹線の整備促進、人流・物流を支える効率的なネットワークの構築、国際コンテナ戦略港湾の更なる機能強化や我が国への基幹航路の維持拡大、首都圏空港の機能強化、国際都市にふさわしいビジネス環境等の整備、明日の日本を支える観光ビジョンに基づく観光先進国に向けた取組、コンパクト・プラス・ネットワークの具体化、地域公共交通ネットワーク形成に向けた取組、豊かな住生活の実現、都市と緑・農が共生するまちづくりの推進、広域連携プロジェクトの推進、中山間地域等における小さな拠点づくり、広域的な経済生活圏の形成、条件不利地域に対する支援、インフラシステムの海外展開等の、我が国経済や国民生活に関し取り組むべき課題など、広範多岐にわたる事項が挙げられた。

国土交通省は平成28年8月公表の「国土交通省重点政策2016」<sup>2</sup>の中でも、直面している課題を「国民の安全・安心の確保に係る様々な課題」「持続的な経済成長のために取り組むべき課題」及び「2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会への対応」と大きく分類している。

本稿においては、国土交通行政における当面の主要課題を「国民の安全・安心の確保に係る課題」と「持続的な経済成長のために取り組むべき課題」との2つに大きく整理した上で、順次概観していくこととする。

### 2. 国民の安全・安心の確保に係る課題

平成28年を振り返ると、年初の軽井沢スキーバス事故に始まり、熊本地震、阿蘇山噴火、相次ぐ台風の上陸、鳥取地震など、国民の安全・安心に深刻な影を落とす問題が多く発生した。かかる経過を踏まえると、以下のような事項が当面の主要課題として挙げられる。な

お、「東日本大震災からの復旧・復興」に関しては、本号の別稿を参照いただきたい。

### (1) 熊本地震からの復旧・復興

平成28年4月14日午後9時26分、熊本県熊本地方の深さ約11kmでマグニチュード6.5、最大震度7の地震が、続いて、同月16日午前1時25分に、同地方の深さ約12kmでマグニチュード7.3、最大震度7の地震が発生し、熊本県熊本地方から大分県中部にわたる一連の地震により、死者161名、負傷者2,692名、住家の全半壊・一部損壊が約18万棟に上る<sup>3</sup>など甚大な被害が生じたが、5月からは本格的な復旧に向けた取組が進められている。

道路に関しては、熊本県の要請により、国の直轄事業として阿蘇大橋地区の斜面安定化対策や、県道・村道の権限代行による復旧工事が進められている。国道325号阿蘇大橋については、28年7月に架け替え位置や橋梁形式を決定し、同年11月には準備工として脆弱な斜面の崩壊に対する抑止対策工事に着手するとともに、用地買収に向けた準備が進められている。国土交通省は民間企業に技術提案を求め、工期の短縮を図るとしているが、地形条件が厳しく完成には相当の時間を要する見込である。完成までの代替ルートとなる村道の「長陽大橋ルート」についても直轄事業により、29年夏までの応急復旧による開通を目指している。

河川についての応急対策や緊急復旧は完了しているが、緑川・白川堤防の変状のあった箇所の本復旧工事は8月に着手し、29年の出水期までの完成を目標に進められている。

鉄道に関しては、JR九州豊肥線の肥後大津～阿蘇間、南阿蘇鉄道高森線の立野～中松間がそれぞれ不通となっている。とりわけ後者は旧国鉄の路線を転換した第三セクター鉄道の路線であるため、財政基盤が弱いことから、先行きが危ぶまれている。鉄道に係る現行の災害復旧事業費補助は国が4分の1、地方4分の1、残りの2分の1を鉄道事業者が負担する枠組となっているが、国土交通省は復旧に要する事業費や施工の難易度等を調査した上で、どのような支援・協力が可能なのかを検討したいとしている<sup>4</sup>。

また、観光復興のための取組として「九州観光支援のための割引付旅行プラン助成制度」が実施されてきたが、28年内をもって助成が終了した後の取組が課題となる。

避難所は28年11月に全て解消し、住まいに関しては、16自治体において全4,303戸の応急仮設住宅が完成するとともに、いわゆる「みなし仮設」の借り上げ費用も県により1万4,600戸分の予算が確保されるなどしており、今後は恒久的な住まいの確保が課題となる。

### (2) 防災・減災対策

平成28年は、台風第7号、第11号、第9号及び第10号が北海道、東北地方に相次いで上陸、接近し、その影響で東日本から北日本を中心に、中でも北海道では総雨量が800mmを超えるなど、大雨となった。北海道、岩手県を中心に発生した河川の氾濫、浸水、土砂災害によって、全国で死者24名、行方不明者5名等の人的被害や、2,800棟を超える住家の全半壊<sup>5</sup>や多数の床上・床下浸水等の被害となったほか、道路や電気、水道等のライフライン、農地や農林水産業の施設、農作物等にも大きな被害が生じた。また、その後も、台風第12号、第13号、第16号及び第18号と接近や上陸が相次いだ。

多様な災害の発生しやすい我が国の脆弱な国土においては、洪水、土砂災害、地震（地震動）、地震（液状化）、津波のいずれかの危険がある地域の割合は約35%に及び、こうした地域に居住する人口は総人口の約74%を占めると推計されている。また、豪雪地域は、国土の約51%を占め、総人口の約15%を擁している。加えて、我が国には活火山が110存在している。南海トラフ地震や首都直下地震等の巨大地震、気候変動による極端な降雨、大規模噴火などこれまでの想定を超えた災害への対策が課題となっている。東日本大震災における教訓の一つとして、ハード対策のみでは自然の猛威を完全には抑えきれないことを前提として、所要の法整備も含めて、ハード・ソフトの両面にわたる対策を講じ、自然災害による被害を最小化するための備えが必要である。

こうした観点から、ハードの整備と併せて、避難、救急救助、被災者支援、物流の確保等が円滑に実施される体制やタイムライン（事前防災行動計画）の策定など様々に生じうる事態に柔軟に対応できるような仕組みをあらかじめ細かに整えておくこと、災害リスクの高い土地の利用を規制することなど最大規模の災害に備えたソフト対策を講ずることが課題となっている。

なお、熊本地震では、地震で倒壊した電柱等は244本、傾斜した電柱は4,091本に上るなど、大規模災害時における電柱倒壊は、車両等の通行や住民の避難、被災直後の救援・復旧活動に大きな支障を来すことが指摘されてきた。とりわけ緊急輸送道路における電柱の倒壊は、緊急車両等の通行に支障を来すこととなる。こういった防災上の問題に加え、安全・円滑な交通の確保、良好な景観の形成等のため、無電柱化施策を総合的・計画的かつ迅速に推進することを内容とする「無電柱化の推進に関する法律」が、第192回国会（臨時会）において成立している。今後、同法に基づく無電柱化施策の推進が課題となるが、整備費用が高額であるとされる中、低コストで整備可能な手法の開発により、無電柱化の更なる促進が求められる。

### （3）インフラ老朽化対策

我が国の社会資本は、その多くが高度成長期に集中的に整備されたものであり、既に建設から30～50年が経過し、今後、老朽化が急速に進むと想定される。建設から50年以上が経過したものの割合について、平成25年3月時点とその20年後とで比較した場合、道路橋は18%から67%へと、水門などの河川管理施設は25%から64%へと、下水道管渠は2%から24%へと、港湾岸壁は8%から58%へと、それぞれ急増することが見込まれることから、国土交通省は、25年以降、社会資本の維持管理・更新に関し工程表を取りまとめ、26年5月には「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定し、具体的な取組を「見える化」するとともに、メンテナンスサイクルの構築に向けた道筋を提示した。

また、こういった動きと並行し、国土交通省社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会・技術部会の社会資本メンテナンス戦略小委員会は25年12月、「今後の社会資本の維持管理・更新について（答申）」を公表した。今後の維持管理・更新の方向性等が示され、維持管理・更新費が、25年度の約3.6兆円から、10年後には約4.3～5.1兆円に、20年後には約4.6～5.5兆円になるとの推計が示された。

さらに、同小委員会により行われた各種施策のとりまとめを踏まえ、国土交通省は、点検・診断等の業務に求める知識・技術の明確化、基準を満たす民間資格の登録、登録された民間資格を保有する技術者の発注業務への活用、インフラの維持管理に精通した民間技術者の自治体への派遣の試行、国や自治体等の社会資本のメンテナンスに関する様々な情報のポータルサイトを通じた発信等を行っているほか、メンテナンス産業の育成・活性化を図るため、関係省庁と連携し、産官学民が一体となった「インフラメンテナンス国民会議」を28年11月に設立し、インフラメンテナンスに関する技術のオープンイノベーション、市町村への技術的助言、企業の海外展開支援、表彰制度の創設等を行うこととしている。

また、第4次社会資本整備重点計画（平成27年9月閣議決定）では、①加速するインフラ老朽化、②切迫する巨大地震、激甚化する気象災害、③人口減少に伴う地方の疲弊、④激化する国際競争などの構造的課題に直面する中で、これらの構造的課題を乗り越えていくためには、「社会資本のストック効果」を最大限発揮できるよう取り組む必要があるとの考えが盛り込まれるとともに、厳しい財政制約の下、社会資本のストック効果が最大限に発揮されるよう、集約・再編を含めた戦略的メンテナンス、既存施設の有効活用（賢く使う取組）に重点的に取り組むとともに、社会資本整備の目的・役割に応じて「安心安全インフラ」、「生活インフラ」、「成長インフラ」について、選択と集中の徹底を図ることとしている。

#### （４）公共交通の安全

平成28年1月15日深夜、長野県軽井沢町の国道18号において、貸切バスが反対車線を越え、道路右側に転落し、15名（乗客13名・乗員2名）が死亡、乗客26名が重軽傷を負う重大事故となった（「軽井沢スキーバス事故」）。事故原因は調査中とされているところであるが、当該バス事業者に対する国土交通省による特別監査（1月15、16、17日及び29日に実施）において、始業点呼の未実施、運転者の健康診断未受診、届出運賃と異なる下限割れ運賃における運行、過労運転、営業区域外での運送など33項目の法令違反行為が確認され、2月19日には事業許可が取り消された。

軽井沢スキーバス事故を受け、国土交通省は全国の貸切バス及び事業者に対する集中監査・街頭監査を実施した。集中監査では、対象の約8割に相当する240の事業者で何らかの法令違反が確認され、28年1月21日から3月中旬にかけての街頭監査では、対象となった全国の貸切バス計242台中86台（35.5%）に法令違反が確認される結果となった。

こうした事態を踏まえ、同省は有識者からなる「軽井沢スキーバス事故対策検討委員会」を設置して再発防止策の検討を行い、6月3日には最終取りまとめとして「安全・安心な貸切バスの運行を実現するための総合的な対策」が公表された。これを受け、第192回国会（臨時会）において、①貸切バス事業許可更新制の導入、②欠格期間延長等による不適格者の安易な再参入・処分逃れ防止、③民間指定機関による巡回指導実施等監査機能の強化、④輸送の安全確保命令に従わないバス事業者に対する罰則強化、などを内容とする「道路運送法の一部を改正する法律」が成立している。今後、改正法に基づく貸切バスの事業許可更新制導入等の施策が実施されるが、現場で当該施策に携わる地方運輸局の人

員に関してはかねてから十分ではないとされてきており、体制充実が課題となっている。

なお、今回の事故には、旅行業者4者がツアーの販売等で関与し、旅行者に対し当該貸切バス事業者の届出運賃の下限を下回る金額での運送サービスの提供をあっせんしたなどとして、旅行業の登録取消処分を受け、あるいは業務停止命令を受けている。一方、事故を起こした貸切バス事業者の手配に当たった、いわゆる「ランドオペレーター」としての役割を担った業者は、処分されていない。ランドオペレーターについては、旅行者と直接取引をするものではないことから、旅行業登録が義務付けられていないためであるが、今回の事故においては、ランドオペレーターによる貸切バス事業者の手配が、旅行者の安全に大きな影響を及ぼす結果となっており、前述の「総合的な対策」では、その規制の在り方を検討することとしている。これに関し、観光庁が設置した、学識経験者等からなる「新たな時代の旅行業法制に関する検討会」の中間とりまとめ（平成28年12月8日）では、ランドオペレーター業務そのものが旅行者の安全確保に重要な役割を果たしている一方で、その多くは旅行業法に基づく管理の外にあるとの現状認識の下、ランドオペレーターが旅行業としても活動できるよう、旅行業の登録を受けることを関係機関で促進すべきとされた。また、旅行業登録をしない事業者についても、例えば、新たなカテゴリーの登録制の導入により、的確に指導ができる体制を整備すべきこととされた。併せて、取引の公正確保、緊急時の連絡体制整備等の観点から、ランドオペレーターに対し、契約時の書面交付・保存義務と何らかの資格者の設置義務を課すべきこと、旅行者の安全確保のため、必要な禁止行為規制及び違反者に対する罰則を整備すべきこと等ともされている。

このような中で、ランドオペレーターに係る法制度の在り方が課題となっている。

なお、事業用自動車の安全確保に関しては、事業用自動車の運転者の体調不良等を原因とする事故を未然に防ぐことを目的とする「道路運送法及び貨物自動車運送事業法の一部を改正する法律」が第192回国会（臨時会）において成立しており、今後の対策充実が期待される。

#### （5）鉄道駅ホームの安全対策

平成28年8月15日、東京メトロ銀座線青山一丁目駅ホームにおいて、盲導犬を連れた男性が、白線付近を歩行したため、駅係員がマイクにより注意喚起をしたものの、軌道内に転落し、列車が通過して急停車するという死亡事故が発生した。当該ホームには、ホームドア等は設置されていなかった。事故発生後の同年11月、東京メトロはホームドア設置計画について、青山一丁目駅については当初計画より9か月前倒しの29年12月に繰り上げるなど、銀座線・東西線・半蔵門線のホームドア設置計画を見直すことを発表した。

また、同年10月16日には、近鉄大阪線河内国分駅で、ホームから線路に転落した視覚障害のある男性が、通過中の特急電車にはねられ死亡している。転落した場所の付近に点字ブロックはあったが、ホームドア等は設置されていなかった。

東京メトロでの事故発生を踏まえ、国土交通省は、主要鉄道事業者の担当者等による「駅ホームにおける安全性向上のための検討会」を開催し、事故の概要やホームドアの整備の現状、各社の取組状況などを確認するとともに、同種事故の再発防止のため駅ホーム

における安全性向上を検討していくことを確認している。同検討会は、28年12月までに計5回開催されており、今後は検討結果のとりまとめと、それに基づく取組が期待される。

可動式ホーム柵やホームドアは、ホームに設置した壁や柵とドアによりホームを仕切り、列車到着時のみドア部が開閉する装置である。転落や列車との接触、線路内への進入等を防止する効果が期待され、28年3月末現在で、全国で665駅に設置されている。国土交通省は、ホームドア等の整備など転落防止対策を推進するため、23年2月に「ホームドアの整備促進等に関する検討会」を設置し、同検討会による同年8月の「中間取りまとめ」では、視覚障害者からの要望が高い駅や利用者数が多い駅について、ホームドア等の転落防止対策を優先整備することとされた。特に、1日の利用者数が10万人以上の駅については、ホームの状況等を踏まえ、ホームドア等又は内方線付き・J I S規格対応の点状ブロックの整備を速やかに実施することとし、1万人以上の駅についても内方線付きの点状ブロック等の整備を可能な限り速やかに実施することとされた。また、交通政策基本計画（平成27年2月閣議決定）では、32年度までにホームドア等設置駅を800駅とする目標が設定された。ホームドア等の設置には、車両扉位置の相違や多額の整備費用等の課題がある。整備費用に対する助成措置に加え、技術面・コスト面の課題に対応可能な新たなタイプのホームドアの技術開発の支援も行われており、こういった取組を通じてのホームドア等の設置促進が期待される。

#### （6）その他

以上のほか、国民の安全・安心の確保に係るものとしては、自動車の型式指定申請に際し本来の燃費よりも良くみせるために、排出ガス・燃費試験において設定する走行抵抗値を不正な方法で算出し、かつ、不正に操作して提出した事案等に係る不正防止対策、高速道路での逆走対策、地下鉄延伸工事に伴い発生した博多駅前道路陥没事故の原因究明や再発防止対策、尖閣諸島周辺海域における中国漁船や中国公船による領海侵入事案等への対応のための海上保安体制などが課題となっている。

### 3. 持続的な経済成長のために取り組むべき課題

#### （1）リニア中央新幹線・整備新幹線の整備

##### ア リニア中央新幹線

超電導リニア（超電導磁気浮上式鉄道）は、車両の超電導磁石と地上のコイルの間の磁力によって車両を浮上させ、超高速で走行する鉄道であるが、平成9年以来、山梨リニア実験線において走行試験が実施され、21年には、運用面も含めた実用化の技術の確立の見通しが得られたと評価された。国土交通大臣は、23年5月に、中央新幹線の営業主体・建設主体として、東海旅客鉄道株式会社（JR東海）を指名するとともに、同月、中央新幹線の整備計画が決定され、同社に対して建設指示がなされた。この整備計画では、最高設計速度は時速505km、建設費は概算で9兆300億円で、全額が同社の自己負担となっている。26年10月には、国土交通大臣により工事实施計画が認可され、工事対象

地域の住民説明会実施を経て、同年12月には着工されている。

J R 東海の中央新幹線建設計画では、当初東京～名古屋間は平成39（2027）年度、名古屋～大阪間は57（2045）年度の開業をそれぞれ目指すこととされてきたが、政府の「未来への投資を実現する経済対策」（28年8月2日閣議決定）において、現下の低金利状況を活かして、J R 東海に対して鉄道・運輸機構を通じて財政投融资の低利融資を行うことにより、東京～名古屋間の開業後、連続して名古屋～大阪間の工事に着手し、全線開業までの期間を最大で8年間前倒しすることとされた。そのため、鉄道・運輸機構の整備新幹線建設資金への財政投資資金活用により金利負担を縮減し、整備新幹線の整備を加速化することを目的とした「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法の一部を改正する法律」が、第192回国会（臨時会）において成立している。

同法律案審査の過程では、トンネル掘削に伴う河川流量の減少、大量の建設発生土の処理、騒音や振動、景観の問題を始め、災害時の事故発生への懸念、東京一極集中への懸念等についての指摘もなされており、今後、これらの観点への留意が求められる。

### イ 整備新幹線の整備

北海道新幹線（青森市～札幌市間）、東北新幹線（盛岡市～青森市間）、北陸新幹線（東京都～大阪市間）、九州新幹線・鹿児島ルート（福岡市～鹿児島市間）、九州新幹線・長崎ルート（福岡市～長崎市間）の5路線は、昭和45年制定の全国新幹線鉄道整備法に基づく整備計画に位置づけられている、いわゆる「整備新幹線」であるが、これまでに東北新幹線及び九州新幹線・鹿児島ルートの全線と、北陸新幹線の高崎～金沢（白山総合車両所）間、北海道新幹線の新青森～新函館北斗間が開業している。

平成27年の「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党申合せ）」では、北海道新幹線（新函館北斗～札幌間）は42（2030）年度末へと5年前倒し、北陸新幹線（金沢（白山総合車両所）～敦賀間）は34（2022）年度末へと3年前倒し、九州新幹線・長崎ルート（武雄温泉～長崎間）については、軌間可変電車（フリーゲージトレイン）の実用化が前提であるため、34年度から可能な限り前倒しすることとされた。ただし、フリーゲージトレインの耐久走行試験における不具合発生により、フリーゲージトレインの量産化は36（2024）年度末となる見通しであり、国土交通省は、沿線自治体等と34年度の開業時点の運行方法について検討することとしている。

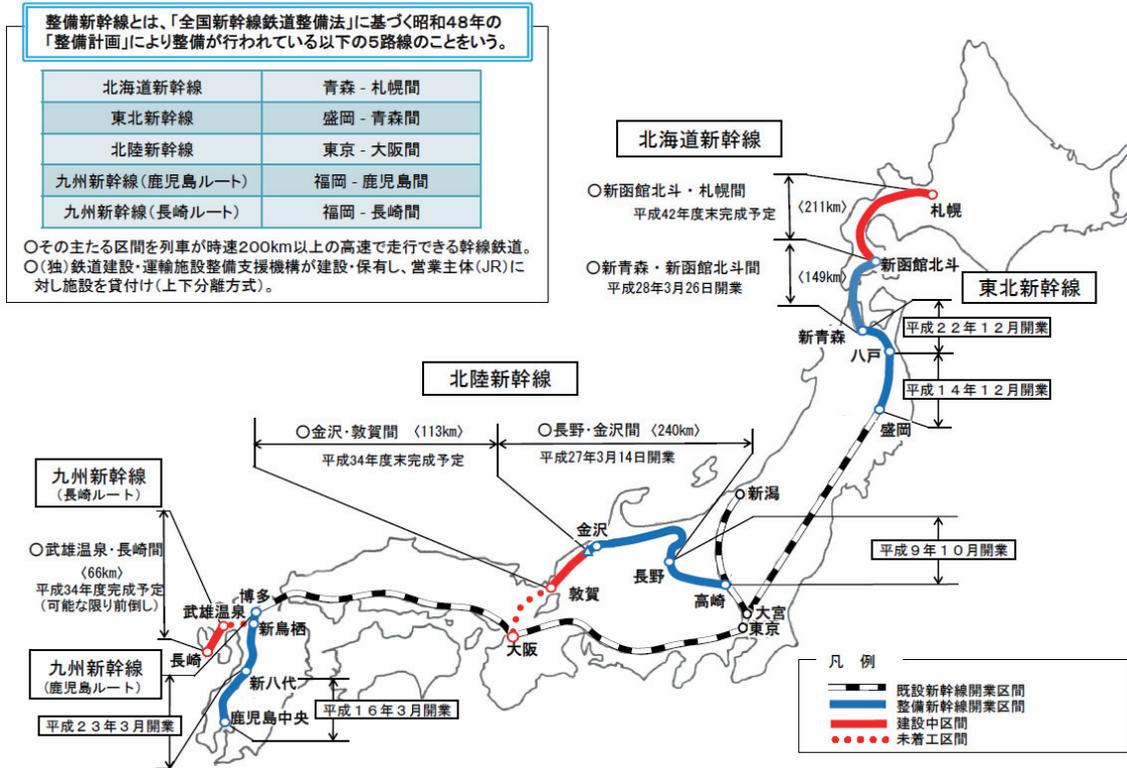
未開業区間のうち、北陸新幹線の敦賀以西については、昭和48年の整備計画において福井県小浜市付近を通る「小浜（若狭）ルート」が明示されているが、琵琶湖の西側を通過し京都市につながる「湖西ルート」、琵琶湖の東側を通過し米原市につながる「米原ルート」が候補に挙げられたほか、平成27年には小浜市と京都市を通過するJ R 西日本の独自案、小浜市・舞鶴市・京都市を通過して関西国際空港につなぐ案も検討対象に加えられた。これらルートに関しては、平成28年12月、与党における検討の結果、敦賀市から小浜市と京都駅を経由し、新大阪駅に至ることとされた<sup>6</sup>。国土交通省の試算では、約43分で結ばれる小浜～京都間の約140kmについて、2兆700億円の建設費が見込まれている。

北陸新幹線の建設に関しては安定的な財源の確保や、並行在来線の分離の問題、更に

は建設延長は長いものの府内に駅は新設されない京都府による地元負担の在り方なども課題となる。

図表 1 整備新幹線

## 全国の新幹線鉄道網の現状



(出所) 国土交通省資料

### (2) インフラシステムの海外展開

新興国を中心とした世界のインフラ需要は膨大であり、急速な都市化と経済成長により、今後の更なる市場の拡大が見込まれている。このため、我が国の成長戦略・国際展開戦略の一環として、インフラシステムに関する我が国の強みである技術・ノウハウを最大限に活用し、世界のインフラ需要を積極的に取り込んでいく必要がある。一方で、プロジェクト受注獲得競争は一層熾烈となっており、我が国企業の受注に向けては、様々な側面で官民が緊密に連携し、我が国企業の受注に向けた環境整備を図っていくことが必要である。

こうした中で、「日本再興戦略2016」においては、「インフラシステム輸出戦略(平成28年度改訂版)」「(28年5月23日経協インフラ戦略会議決定)や「質の高いインフラパートナーシップ」(27年5月)とその具体策(同年11月公表)に盛り込まれた施策を着実かつ効果的に実施・活用すること等とされるとともに、インフラシステム受注(事業投資による収入額等を含む)に関しては、KPI<sup>7</sup>として2010年の約10兆円から2020年には約30兆円を実現することとされた。

国土交通省は、輸出戦略に基づき、①「川上」(プロジェクト構想段階)からの参画・

情報発信、②インフラシステム海外展開に取り組む企業支援、③ソフトインフラの展開と人材育成の3つの施策を柱にして、官民が連携した取組を進めている。また、28年3月には、地域・国ごとの分野横断的な「国土交通インフラシステム海外展開行動計画」を策定し、重点プロジェクトの明確化、人材育成・制度構築支援等のソフトインフラ支援、官民連携事業への参入促進、戦略的プロモーションの充実、中小企業の海外展開等の具体的施策を盛り込んでいる。同計画を踏まえ、I o Tなどの未来型新技術を活用した市場の開拓を含め、海外の旺盛なインフラ需要を積極的に取り込むことにより、日本企業の体質の強化、価格競争力・生産性の強化を図り、成長循環型の「質の高いインフラ」の海外展開を強力に推進することとしている。

なお、各国では厳しい財政事情により政府資金での整備には限界があり、民間資金のノウハウを活用したプロジェクトが増えているが、民間活用型インフラ事業のうち、交通や都市開発の分野では、長期的にはリターンが期待される一方、長期間にわたる整備、運営段階の需要リスク、現地政府の影響力などの不安要素があり、これに適切に対応することが我が国企業の参画に当たっての課題である。これを踏まえ、我が国企業の交通事業・都市開発事業の海外市場への参入促進のため、26年10月にインフラ関係業界団体等民間から54億円、政府から54億円の出資により海外交通・都市開発機構（J O I N）が設立された。

新幹線などの交通ネットワークや都市開発等に係るインフラシステムの海外展開に当たっては、政策的意義、事業目的の達成、事業サポート、長期的な収益性の確保に留意するとともに、環境社会の実現等にも配慮した取組が求められる。

### （3）観光先進国に向けての取組

我が国の訪日外国人旅行者数は、平成25年に1,000万人を初めて達成し、26年には1,341万人、27年には1,974万人に達した。28年においても、前年を上回るペースで増加し、10月には、10月として過去最高の213.6万人（対前年度比16.8%増）を数え、その結果、1月から10月までの累計が2,011.3万人（前年同期比23.3%増）となった。続く11月においても、187.5万人（対前年度比13.8%増）と、11月として過去最高となり、1月からの累計は2,198.8万人に達している。

2,000万人を10か月で超えたことに関しては、アジア諸国に対する積極的かつ戦略的なビザ緩和政策や、免税制度の拡充を始め、訪日外国人旅行者数増加による日本の観光目的地としての認知度向上などの相乗効果などが挙げられる。訪日外国人旅行者数の伸び率は、前年度に比して鈍化しているとはいえ、なお毎月2桁程度の伸び率となっているなど、堅調な推移を見せていると言えよう。また、リピーターも増加しており、中国からの訪日の例では、従来団体旅行が多かったが、28年は個人旅行が過半数を占めるという質的变化を見せている。今後は、何度来ても飽きないといった「奥深さ」を作っていくことが課題となる。

また、訪日外国人旅行消費額は、27年に3兆4,771億円（前年比1.72倍）と、初めて3兆円を突破し、過去最高となった。日本人の国内旅行消費額も増加し、27年の国内における旅行消費額は、24.8兆円（前年比3.2兆円増）に達した。28年に入り、中国人観光客の

1人当たり旅行支出が減少傾向になるなど、これまでの中国人観光客による「爆買い」に変化が生じてきている状況が見られるが、これについては円高傾向や中国政府による関税引上げ、中国人観光客の関心の体験型への移行等が要因とみられている。

観光立国の実現に関しては、「観光立国推進基本法」に基づき24年3月に「観光立国推進基本計画」が閣議決定されており、関連施策は成長戦略の柱とされてきた。訪日外国人旅行者数は、25年に当面の目標1,000万人を達成した後、大幅に増加し、前述のとおり28年には2,000万人を超えるに至った。かかる状況を踏まえ、ポスト2,000万人時代に向けた目標や必要な対応を検討する「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」が設置され、28年3月に取りまとめられた「明日の日本を支える観光ビジョン」において、訪日外国人旅行者数の新たな目標が、32（2020）年に4,000万人、42（2030）年に6,000万人とされた。28年5月には、観光立国推進閣僚会議により「観光ビジョン実現プログラム2016－世界が訪れたい日本を目指して－（観光ビジョンの実現に向けたアクション・プログラム2016）」が策定されており、幅広い取組・施策が盛り込まれた。

これらの施策を進めていく上で、航空・港湾政策や地域づくり等の関連諸政策との連携、官民連携の強化、関係府省との調整・連携による政府一体となった取組、地域の活性化に繋がる実効性のある施策の展開が課題となっている。裾野が広く、波及効果が大きいとされる観光産業については、例えば、26年の国内における旅行消費額22.5兆円が我が国にもたらす経済効果（他産業への間接的な波及効果を含む）は、生産波及効果が46.7兆円、雇用効果が394万人、税収効果が4.5兆円と推計されていることから、取組の一層の推進が望まれる。

#### （４）首都圏空港の機能強化

成田国際空港と東京国際空港（羽田）の容量については、内外の各航空会社からの新規乗り入れや増便要望に対応できない状況が続いている。空港容量の拡大については、成田空港の2,500m平行滑走路の供用開始（平成21年10月）、羽田空港の2,500mD滑走路供用開始（22年10月）を契機に発着枠の拡大が図られ、両空港一体で首都圏空港の24時間化が実現し、27年3月には約75万回まで増加した。

羽田空港については、国際線旅客ターミナルの拡張など24時間国際拠点空港化の推進とともに、充実した国内路線網を活用した内際ハブ機能を強化することとし、成田空港については、LCC（格安航空会社）・ビジネスジェットへの対応強化等により、アジアのハブ空港としての地位を確立することとしているが、近い将来には両空港の容量が不足すると見込まれている。

羽田空港は、国内航空の中心として国内49空港との間に1日約500往復（28年夏ダイヤ）、また国際航空では海外26都市との間にネットワークが形成され、国内・国際線合わせて年間約7,600万人（27年度）の旅客数となった。今後は、東京オリンピック・パラリンピックの円滑な開催、更にはその先を見据え、首都圏の国際競争力の強化、増加する訪日外国人旅行者の受け入れ、地方創生等の観点から、首都圏空港の機能強化に向け、羽田空港の飛行経路の見直し等による両空港の年間合計発着枠約8万回の拡大に取り組むこと

とされている。また、成田空港の抜本的な容量拡大などの機能強化方策の具体化に向けて、引き続き検討を進めることとされている。

首都圏空港の機能強化の具体化について、関係自治体や航空会社等の関係者間で協議を行うため「首都圏空港機能強化の具体化に向けた協議会」が設置され、28年7月までに4回の協議が行われている。とりわけ関係区市からは、羽田空港の新たな飛行経路に伴う騒音の影響、安全性等についての意見が提出されていたが、28年7月の協議会においては、国土交通省から、騒音や安全対策の方策（①空港周辺の学校や病院の騒音対策工事の全額補助、②航空機の騒音が低くなるほど着陸料を安くし航空会社に新鋭機の導入を促す制度の導入、③騒音測定局を設置して新飛行ルートの影響の監視、④駐機中の航空機に氷や部品等の落下を防ぐ対策の検査制度の導入）が示されている。国土交通省は、できるだけ多く理解がなされるよう、説明会を引き続き開催するなど住民への丁寧な情報提供を続けたいとしている<sup>8</sup>。

また、成田空港については、26年7月の「首都圏空港機能強化技術検討小委員会中間取りまとめ」では、東京オリンピック・パラリンピック後の施策として、既存滑走路の延長と滑走路の増設が提言されている。これらを受け、国土交通省は成田空港の機能強化の一環として、第3滑走路の整備について検討を本格化させている。

## （5）「シェアリングエコノミー」をめぐる問題

### ア ライドシェア

スマートフォン等の配車アプリケーションを用いた、一般の運転者と旅客との間の仲介（マッチング）により、運送事業の許可を受けていない者が自家用自動車を用いた旅客運送を行うこと（ライドシェア）を可能とする動きがあり、我が国では平成27年2月、米国のウーバー・テクノロジーズ社が九州大学の関連法人「産学連携機構九州」と提携し、交通需要のデータ収集を目的として、マイカーを用いた旅客運送の社会実験を実施した。この社会実験では、利用者は無償での利用が可能であったが、ドライバーに対してはデータ提供への対価として報酬が支払われていたため、翌3月、国土交通省は、白タク行為を禁止している道路運送法に抵触するとして中止を指導した。また、新経済連盟は、同年5月には規制改革会議に、同7月には国家戦略特別区域諮問会議に対し、個人の持ち家やマイカーなどの遊休資産を活用することにより経済活性化を図るというシェアリングエコノミーの導入について提案を行っている。

規制改革会議による検討の要請を受けた国土交通省は、マイカーを用いた旅客運送の導入について、27年6月に検討結果を公表したが、道路運送法の各条項に関して対応不可とした上で、安全上の許可を得ることなくマイカーを用いて旅客運送を行うことを認めることは輸送の安全等の確保の観点から適切ではないとし、諸外国における業務停止命令等の行政処分や訴訟提起などについて指摘した。また、マイカーを用いた旅客運送の問題点として、①ドライバーが旅客を安全に輸送するために必要な二種免許を有していないこと、②安全確保や法令遵守のための運行管理が行われないこと、③旅客運送を行う車両としての整備・点検が適切になされているか不明確であること、④事故発生時

の責任はマイカーのドライバーのみが負い、仲介業者は責任を問われないこと、⑤事故発生時にマイカー用の保険で補償が行われるか不明確なことなどを指摘した。

国家戦略特別区域諮問会議では、安倍総理大臣が27年10月20日の席上、過疎地等での観光客の交通手段として自家用自動車の活用を拡大する等と発言し、ライドシェアについて検討を指示している。

第190回国会（28年常会）では国家戦略特別区域法が改正されたが、同改正はライドシェアの導入ではなく、道路運送法に定める自家用自動車有償運送制度（過疎地域での輸送など地域住民の生活維持に必要な輸送が事業者により提供されない場合、例外的に市町村やNPO法人等が自家用車を用いて有償で運送できることとする制度）について例外的拡充を図ることを内容とするものであり、過疎地域等において、市町村、運送実施予定者及び交通事業者が相互の連携について協議した上で、特区の区域会議が、運送の区域等を迅速に決定できるようにするとともに、地区住民だけでなく、外国人観光旅客その他の観光旅客の旅客輸送もできることとされた。

このような中、ライドシェアについて法的制度の検討が今後どのように進められるかが注視される。

また、ライドシェアに関連して、観光ドライバーとレンタカー利用者を仲介するウェブサイトが開設され、沖縄においてサービス提供が開始されている。ドライバーについては第二種運転免許の有無にかかわらず誰でも登録が可能であり、観光客がレンタカーを借り、ドライバーと契約するものであるが、事実上の白タク行為であるとの指摘もなされている。レンタカーは利用者側が準備し、報酬はドライバー側が設定してサイトに掲載し、利用者が直接金額の交渉をして委託契約を結ぶものであるが、ライドシェア同様、利用者の利便性と、輸送の安全確保の両方を見据えた対応が課題となる。

## イ 民泊

自宅の一部やマンションの空き室等を活用し宿泊サービスを提供するいわゆる民泊サービスについては、反復継続して有償で行う場合には旅館業法の許可が必要となる。しかしながら、現実には無許可の違法な民泊サービスが提供されているとされ、治安や防火等の安全面、近隣住民とのトラブル、衛生面の問題などが指摘されている。そのため、厚生労働省と観光庁は、宿泊施設不足への対応を図る必要もあり、平成27年11月『民泊サービス』のあり方に関する検討会を設置し検討を進めた。28年3月の「中間整理」では「早急に取り組むべき課題と対応策」として、旅館業法における簡易宿所の枠組みを活用した「民泊サービス」の営業許可の取得促進を提言されており、これを踏まえ、同年4月には簡易宿所の客室延べ床面積の基準が緩和され、営業許可を取得が従来よりも容易になったほか、一定の管理体制の確保を条件に玄関帳場等（フロント）の設置を要しないこととされた。

同検討会の最終報告書（28年6月）では、民泊サービスは住宅を活用した宿泊サービスの提供と位置付けられ、住宅を1日単位で利用者に利用させるもので、「一定の要件」の範囲内で有償かつ反復継続するものと定義し、旅館業法とは異なる新たな法制度を整備することとされた。この新たな法制度では「家主居住型」と「家主不在型」に区

別した上で、住宅提供者、管理者、仲介事業者に対する適切な規制とともに、行政によって民泊サービスの実態把握が可能な仕組みを構築することとされた。現在、政府により具体的な制度設計が進められており、29年の常会において法案が提出される方向となっている。

## （6）豊かな住生活の実現

政府の「日本再興戦略2016」には、「既存住宅流通・リフォーム市場の活性化」が掲げられ、住宅市場の活性化が、需要喚起と住宅関連投資の拡大、双方の観点から経済成長に大きく貢献していく可能性があることとされた。その上で、人口減少と少子高齢化が進む中、経済成長を実現していくためには新築住宅のみならず新たな住宅市場を開拓・育成する必要があるとして、リフォーム等による良質な住宅ストックが数十年を経ても資産として評価され、次世代へ流通していく「新たな住宅循環システム」への転換を図り、既存の住宅流通・リフォーム市場を形成・活性化していくとともに、空き家の増加を抑制するため、同システム構築と併せ、建て替え等による新陳代謝を促していくこととされた。

我が国の全住宅流通量に占める中古住宅のシェアは、平成25年時点で約14.7%であり、欧米諸国と比べ6分の1程度と、依然として低い水準にある。また、同年時点では住宅ストック数（6,063万戸）が総世帯数（5,246万世帯）を上回り、空き家の増加に加え、住宅の一次取得者層である30代の平均年収減少を踏まえると、リフォーム等により適切に維持管理された既存住宅ストックが市場において循環利用される環境の整備が課題とされてきた。

国土交通省では、中古住宅の品質・性能が、消費者に分かりやすい形で評価されるとともに、取引価格や金融機関の担保評価に適切に反映されることにより、住宅の資産価値が長期にわたり維持され、流通が促進される環境を整備するため、研究会等による検討を進めてきたが、木造であれば築後約20年～25年で価値がゼロと評価されてしまう慣行の解消や、中古住宅流通市場の改善のため建物状況調査の普及・促進、維持管理やリフォームの実施等による住宅の質の維持・向上が適正に評価される仕組みの開発・普及等の必要性が提言された。

これに関し、第190回国会（28年常会）では「宅地建物取引業法の一部を改正する法律」が成立し、宅地建物取引業者に対して、中古住宅の媒介契約時に買主や売主に当該建物の基礎・外壁等の現況を調査（＝インスペクション）する業者をあっせんし、調査の結果を重要事項説明の際に買主に説明し、売買契約締結時には買主・売主が現況を確認の上、その内容を契約書類に記載することを義務づけることとなった。

一方、増加傾向にある戸建ての空き家の活用も期待される場所であるが、個人住宅の賃貸流通や空き家の管理については、賃貸用物件と比べて取引ルールや指針が整備されておらず市場の形成が不十分な状態であることから、「個人住宅の賃貸流通の促進に関する検討会」の議論を踏まえ、賃貸借や管理に関するガイドラインが国土交通省により公表されている（26年3月）。

「日本再興戦略2016」では、既存住宅流通・リフォーム市場の活性化に関してのK P I

として、既存住宅流通市場規模については2025年までに既存住宅流通の市場規模を、2010年の4兆円から8兆円に倍増、リフォーム市場規模については2025年までに2010年の6兆円から12兆円に倍増するとし、いずれについても可能な限り2020年までに達成を目指すとしている。そのため、新たに講ずべき具体的施策として、前記のインスペクションや瑕疵保険等の活用による住宅の質の確保、既存住宅の資産価値を評価する流通・金融等の仕組みづくりへの支援のほか、品質と商品としての魅力を兼ね備えた「プレミアム既存住宅（仮称）」の登録制度の28年度中の創設などの施策が挙げられている。加えて、不良資産の解消と新規投資の促進のため、空き家を含む旧耐震住宅の除却・建て替え等の促進、空き家の多いマンションの建て替え等の促進に向けた合意形成ルールの合理化等の制度化に向けた検討などを進めることとされている。また、多様な居住ニーズに対応するとともに、IoT技術等の新技術に関連する住生活産業の成長を図るため、IoT住宅、健康住宅、セキュリティ住宅等の先進的な次世代住宅について、様々な課題抽出等を行うほか、既存住宅の活用によって若年・子育て世帯の住居費等の負担の軽減を図るなどの施策が掲げられた。

空き家に関しては、増加し続けており、全国の住宅総数6,063万戸のうち820万戸（13.5%）を占めている。適切な管理が行われない空き家は防災、防犯、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしている。空き家については、26年11月成立の「空家等対策の推進に関する特別措置法」により、①国による基本指針の策定、②市町村による空家等対策計画の作成、③特定空家等（倒壊するおそれがあるなど、周辺的生活環境の保全を図るために放置することが不適切な状態にある空家等）は一定の場合、除却等の強制執行を可能とすること、④所有者の把握等に資するため固定資産税情報の利用を可能とすることなど、空家等に関する施策に関し必要な事項を定めることにより、空家等に関する施策を総合的かつ計画的に推進することとされた。

なお、住宅団地の再生について、老朽化した住宅団地の建て替えを進めるため、28年6月の都市再開発法の一部改正により、土地の共有者のみによって市街地再開発事業を施行する場合、各共有者をそれぞれ1人の組合員とする特例が設けられ、3分の2以上の合意によって事業推進が可能となっている。

「住生活基本計画（全国計画）」（28年3月閣議決定）においては、住宅確保要配慮者の増加に対応するため、空き家の活用を促進するとともに、民間賃貸住宅を活用した新たな仕組みの構築も含めた、住宅セーフティネット機能を強化することとされた。

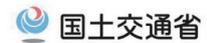
これを受け、社会資本整備審議会住宅宅地分科会に、必要な検討を行う「新たな住宅セーフティネット検討小委員会」が設置された。その中間とりまとめ（28年7月）では、家賃債務保証について、一定の能力等を備えた適正な事業者が提供するものの活用を図るとともに、住宅確保要配慮者が事業者や保証内容に関する情報を容易に入手できる仕組みとすることが具体的な施策の方向性として位置付けられた。これを踏まえ、「家賃債務保証の情報提供等に関する検討会」において、ヒアリングや議論を経て、28年12月には、家賃債務保証業の登録制度について、一定の要件を満たす業者を国に登録し、情報提供する制度を設けることにより、家賃債務保証業の適正な運営の確保や健全な発達、賃借人等の利

益保護に資するなどとする方向性が取りまとめられた。現在、家賃債務保証業者や消費者ニーズの動向等を踏まえ、具体的な制度の検討が進められており、住宅セーフティネット法（住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律）改正による制度の創設等について課題とされている。

また、住宅セーフティネットに関しては、平成29年度予算編成において、子育て世帯、高齢者世帯等の住宅確保要配慮者の増加が見込まれる一方で、民間賃貸住宅の空き室や空き家が増加している状況に鑑み、住宅確保要配慮者が、一定の質が確保された賃貸住宅に円滑に入居できるようにするため、住宅確保要配慮者向けの住宅の改修や入居者負担の軽減等への支援を行う、民間賃貸住宅や空き家を活用した「新たな住宅セーフティネット制度」が創設される方向となった。今後、これに係る法的枠組の検討なども課題となる。

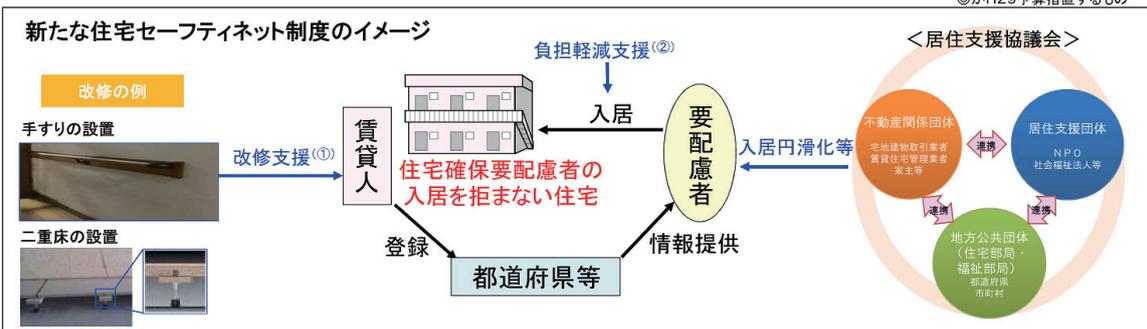
図表2 新たな住宅セーフティネット制度の創設

## 新たな住宅セーフティネット制度の創設



- ・子育て世帯や高齢者世帯などの住宅確保要配慮者の増加に対応するため、民間賃貸住宅や空き家を活用した新たな住宅セーフティネット制度を創設する。（法的枠組みも検討）
- ・住宅確保要配慮者向けの住宅の改修や入居者負担の軽減等への支援を行うとともに、居住支援協議会等による住宅確保要配慮者の円滑な入居等を図るための活動への支援を行う。

改修への支援	入居者負担の軽減への支援	入居円滑化の活動等への支援
<p>◎改修に対する補助 (国1/3、地方1/3) 【社会資本整備総合交付金の内数】</p> <p>◎改修に対する国による直接補助 (国1/3) 【スマートウェルネス住宅等推進事業の内数】</p> <p>【要件】住宅確保要配慮者の専用の住宅の場合等…①</p> <p>○改修資金の融通</p>	<p>◎家賃の低廉化への補助 (国1/2、地方1/2)</p> <p>◎家賃債務保証料への補助 (国1/2、地方1/2)</p> <p>【公的賃貸住宅家賃対策補助の内数】</p> <p>【要件】住宅確保要配慮者の専用の住宅に低額所得者が入居する場合等…②</p>	<p>◎住宅確保要配慮者の円滑な入居等を図るための居住支援活動への補助など(定額) 【重層的住宅セーフティネット構築支援事業の内数】</p> <p>○家賃債務保証の円滑化</p>



(出所) 国土交通省資料を一部修正

### (7) その他

以上のほか、人口減少時代における生産性の向上、建設業、運輸業、造船業、宿泊業等における担い手確保・育成、公共事業の品質確保や円滑な施工確保、都市農地・緑地の保全等のための取組、人流・物流を支える効率的なネットワークの構築、国際コンテナ戦略港湾の更なる機能強化や我が国への基幹航路の維持拡大、コンパクト・プラス・ネットワ

ークの具体化、地域公共交通ネットワークの維持・形成に向けた取組、更には、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会への対応などが課題となっている。

#### 4. おわりに

以上、国土交通行政をめぐる主要な課題を概観してきたが、紙幅の制約もあって、必ずしも網羅できていない課題も多い。しかしながら、掲げられた課題、とりわけ国民の完全・安心に係るものについては、施策の実施は急務である。5万8,000人余の人員と、5兆7,000億円余の予算を擁する国土交通行政の行方を注視したい。

(せいの かずひこ)

---

<sup>1</sup> 第192回国会参議院国土交通委員会会議録第1号（平28.10.18）及び第192回国会衆議院国土交通委員会会議録第1号（平28.10.14）

<sup>2</sup> 「国土交通省重点政策2016」（国土交通省ウェブサイト）〈<http://www.mlit.go.jp/common/001143046.pdf>〉（平28.12.19 最終アクセス）

<sup>3</sup> 「平成28年（2016年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について（平成28年12月14日18時00分現在 非常災害対策本部）」（内閣府ウェブサイト）〈[http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin\\_37.pdf](http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin_37.pdf)〉（平28.12.19 最終アクセス）

<sup>4</sup> 「石井大臣会見要旨」（平成28年6月28日）（国土交通省ウェブサイト）〈<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin160628.html>〉（平28.12.19 最終アクセス）などによる。

<sup>5</sup> 「平成28年台風10号による被害状況等について（平成28年11月16日14時00分現在 内閣府）」（内閣府ウェブサイト）〈[http://www.bousai.go.jp/updates/h28typhoon10/pdf/h28typhoon10\\_24.pdf](http://www.bousai.go.jp/updates/h28typhoon10/pdf/h28typhoon10_24.pdf)〉（平28.12.19 最終アクセス）などによる。

<sup>6</sup> 『産経新聞』（平28.12.21）

<sup>7</sup> Key Performance Indicator(s)：重要業績評価指標

<sup>8</sup> 第192回国会参議院国土交通委員会会議録第5号9頁（平28.11.24）