

総合交通体系に基づく 交通政策の基本的方向

－ 持続可能な交通体系形成のための提言 －

2010年3月

序 言

J R連合会長 坪井 義範

J R連合は、交通政策「21世紀鉄道ビジョン」「J R 20年の提言～7つのパートナーシップ～」を掲げ、「鉄道の特性を活かした、持続可能な交通づくり」をめざして政策活動を続けている。

1987年4月にJ Rが発足して22年が経過した。多くの犠牲を払いながらも、国民生活の充実に重要な役割と責任を果たすため、国鉄改革に正面から取り組み、その成功にむけ努力を重ねてきた。「鉄道の再生」を目的とした国鉄改革の理念のもと、たゆまぬ経営努力に加え、組合員の懸命な取り組みでサービスや安全性を向上させ、輸送量を拡大し、国民、利用者の期待に応えてきた。しかし、経営面を見ると、J R北海道、J R四国、J R九州のJ R三島・J R貨物会社などは経営努力の範疇を大きく超える課題があるのも事実である。

わが国は、陸海空の各交通機関が、公正な競争条件の下、それぞれの使命を果たすべく切磋琢磨しているが、実態として交通機関相互の連携が不十分であるなど、総合的な交通政策の視点からみて多くの課題があると認識している。特に、環境問題の深刻化などを背景に、鉄道の期待と役割は高まってきているが、現実には、鉄道や公共交通の利用は減少しており、従来の延長線上のままでは、むしろ衰退する傾向にある。

こうした中、私たちが長年目指した政権交代が実現し、民主党を中心とする連立政権が誕生した。新政権は、従来の自民政権下で進められた様々な政策を大きく転換させようとしている。その一つに、高速道路をはじめとする道路政策がある。民主党は、2008年に「道路政策大綱」を発表し、特定財源廃止や道路建設ルールの抜本見直し等を提起した。さらに翌2009年には「高速道路政策大綱」を発表して、高速道路の無料化を提起した。民主党は、経済効果等のメリットを主張するものの、環境問題、国民負担に対する不安、そして公共交通機関への影響を懸念し、多くの国民が不安を抱いている実態がある。

J R連合は、国民・生活者の視点からの政策実行をめざす新政権に対し、上記の問題認識に基づき、「交通基本政策検討委員会」を設置し「総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向の提言」をまとめた。J R連合は、この政策提言を、政府・民主党・行政に訴え、提言の実現を求めていると考えている。

なお、J Rが事業者間で努力すべき課題や、各方面と求められる連携などの課題についても、この間、上記「7つのパートナーシップ」などで提言しているので、こちらをご参照いただきたい。

最後に、この答申の策定にあたって、数多くの貴重なアドバイスをいただいた、専修大学の太田和博教授、関西大学の安部誠治教授、早稲田大学の戸崎肇教授に心より感謝と御礼を申し上げたい。

JR連合「交通政策」提言の流れ

2010年2月

総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向 —持続可能な交通体系形成のための提言—

- 【提言1】交通基本法を制定すべき
- 【提言2】総合交通政策を早急に確立すべき
- 【提言3】交通政策の決定における政治・行政のリーダーシップを明確化すべき
- 【提言4】地域主権に基づく交通政策のシステムを構築すべき
- 【提言5】総合交通特別会計を創設すべき
- 【提言6】公共交通に対する実効性のある公的助成システムを創設すべき
- 【提言7】実効性のあるモーダルシフト施策を断行すべき
- 【提言8】バス事業の安全の確保と適正な市場環境を確立すべき

政府の責務の明示



2007年6月

JR20年の提言—7つのパートナーシップ— (→関係主体による連携の必要性を提言)

総合交通政策を志向する
民主党政権の成立
(2009年9月)

関係主体の責務の明示



2003年6月

21世紀鉄道ビジョン「持続可能な交通を目指して」 (→21世紀における鉄道のあり方を提言)

鉄道の責務の明示



21世紀鉄道ビジョン（要旨）

J R 連合は基本政策として、「鉄道の特性を活かした、自動車に過度に依存しない、持続可能な交通づくり」を求めることを宣言しました。

- 【提言1】 利用者指向の鉄道戦略
- 【提言2】 都市における鉄道の特性のいっそうの発揮にむけて
- 【提言3】 都市間の鉄道輸送の再活性化にむけて
- 【提言4】 地域の生活を支える J R となるために
- 【提言5】 高齢化社会における鉄道の可能性
- 【提言6】 地域を支える J R 三島会社の将来を拓くために
- 【提言7】 わが国の物流を支える鉄道貨物の再生にむけて
- 【提言8】 民間活力を引き出す官民パートナーシップの再構築
- 【提言9】 21世紀の交通整備にむけた財源と地方分権のあり方
- 【提言10】 安全対策の充実と誇りを持って働ける職場環境づくり

J R 20年の提言－7つのパートナーシップ－（要旨）

「21世紀の鉄道ビジョン」に掲げる「持続可能な交通づくり」を実現するためには、関係主体が、もてる能力を最大限に発揮して「パートナーシップの実現」を図ることが必要不可欠であることなどを問題提起しました。

- 【提言】 求められるパートナーシップ
 - 「地域」とのパートナーシップ
 - 「鉄道事業者間」のパートナーシップ
 - 「他交通手段」とのパートナーシップ
 - 「官民」のパートナーシップ（鉄道特性を発揮するために）
 - 「官民」のパートナーシップ（地方のモビリティを確保するために）
 - 「福祉社会」とのパートナーシップ
 - 「環境」とのパートナーシップ

※詳細はJR連合ホームページ<http://homepage1.nifty.com/JR-RENGO>をご参照ください。

「総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向」

－ 持続可能な交通体系形成のための提言 －

I. 提言にあたって…………… P.1

【提言8項目】

- 提言1 「交通基本法」を制定すべき
- 提言2 総合交通政策を早急に確立すべき
- 提言3 交通政策の決定における政治・行政のリーダーシップを明確化すべき
- 提言4 地域主権に基づく交通政策の策定システムを構築すべき
- 提言5 「総合交通特別会計」を創設すべき
- 提言6 公共交通に対する実効性のある公的助成システムを創設すべき
- 提言7 実効性のあるモーダルシフト施策を断行すべき
- 提言8 バス事業の安全の確保と適正な市場環境を確立すべき

II. 総合交通体系の形成をめざして

- 1 安全・安心な交通を確立するために…………… P.11
【交通運輸における安全の重要性】
- 2 総合交通体系の確立にむけて…………… P.16
【総合交通体系の確立にむけて】
- 3 国や地方自治体の果たすべき役割…………… P.19
【国地方における「交通政策」確立の必要性】
- 4 交通にかかわる財源や税制のあるべき方向…………… P.22
【総合交通政策の目的に合致する財源および税制の必要性】

III. 公共交通機関に対する交通政策の考え方と助成手段

- 1 高速道問題をはじめとする自動車利用者の負担軽減に対する考え方…………… P.28
【公共交通機関への公的助成】
- 2 鉄道を活かした物流のモーダルシフトの推進に向けて…………… P.33
【モーダルシフト推進のための具体的政策】
- 3 地方鉄道の維持・発展のために…………… P.40
【地方鉄道の持続的な維持発展】
- 4 バスの業界秩序・公平競争環境の確立と安全性向上にむけて…………… P.43
【規制緩和とバス事業】

IV. まとめ…………… P.47

総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向

－ 持続可能な交通体系形成のための提言－

(提言 8 項目)

I 提言にあたって

J R 連合は「21世紀鉄道ビジョン」（2003年6月）で「鉄道の特性を活かした、自動車に過度に依存しない、持続可能な交通体系」を提起し、以降、その実現こそが鉄道政策の根幹であると考え、各種の政策提言を行ってきた。J R 発足20周年の節目にあたる2007年には「J R 20年の提言－7つのパートナーシップ」を策定し、地域、事業者、官と民など7つの分野における連携強化を訴えてきた。

これらの提言は、自民党政権時代には、残念ながら、大きな影響力を持ち得なかったと言わざるを得ない。しかしながら、2009年9月16日に鳩山政権が発足したことにより、状況は一変した。鳩山政権は、国民の生活や地域の持続的発展を重視した、J R 連合が支援する政権である。つまり、J R 連合の政策提言がいよいよ実現される環境が整いつつあると言える。

ところが、先の総選挙において、民主党が政権公約として掲げた諸政策のうちのいくつかは、J R 連合の政策理念の実現に反するものも含まれている。具体的には「高速道路の原則無料化」および「暫定税率の廃止」等の自動車利用者の負担軽減策があげられるが、これらがそのまま実行されるならば、「持続可能な交通体系」を根底から破壊する恐れがあると懸念せざるを得ない。J R 連合は、民主党の政権公約の一部に闇雲に反対するものではないが、慎重な検討を要請するとともに、その検討の際に「交通政策の基本的方針」を確立することを求めるものである。

民主党政権の成立によって、J R 連合の政策提言の実現可能性は確実に高まった。この期をとらえ、新政権の「交通政策の基本的方針」の確立を通じて私たちの政策提言を実現するために、J R 労働者の立場を軸としながらも、自動車およびすべての公共交通機関を含めた総合交通政策の確立に向けた提言を行うこととした。

J R 連合は、政府、与党、地方自治体など交通政策策定の主体に対する提言を主眼に置き、持続可能な交通体系形成のための8項目の提言を行う。民主党政権には、この提言を早急に実践するよう求めている。そして、提言の実践を通じて「鉄道の特性を活かした、自動車に過度に依存しない、持続可能な交通体系」を実現するために取り組む方針である。

なお、この8項目の提言には、安全問題が含まれていないが、安全な輸送サービスの提供、および安心して働くことのできる職場環境の確保は、鉄道事業の前提条件であり、ここでの提言を待つまでもなく、最重要項目としてなされなければならないことである。本提言は、安全と安心の確保が大前提として、それに続くものとして実現すべきことを提示している。

交通・運輸産業に係わるすべての関係者に対しても、本提言に対するご理解と、実現に向けたご協力をお願いしたい。

提言 1 「交通基本法」を制定すべき

わが国では、かつて運輸省と建設省が並立していたほか、国土交通省に統合された後も局ごとの縦割り行政であったため、交通政策全般の指針を示す基本法が制定されていない。「交通基本法」が欠落しているために、厳しい財政状況の基で交通体系を全体として経済効率的にするような交通機関間の連携を追求する交通政策も策定されない。また、環境負荷を低減すること、地域の足を確保することなどの社会的要請を満たすための交通政策が必要であるにもかかわらず、その基本方針が提示されていない。

こうして、交通機関間を有機的に結びつけ、経済・社会効率的で持続可能な交通体系を構築していくために、わが国においても「交通基本法」を早期に制定しなければならない。わが国に適した「交通権」を確立し、その概念に関する社会的認知の向上を図り、公共交通に対する行政、事業者、国民の役割分担や義務・権利関係を明確にしていくことが求められる。その結果として、持続可能な総合交通体系を確立すべきである。

具体的には、以下を実行すべきである。

- ① 「国民の移動する権利」である「交通権」の概念に関する国民的合意を図る。
- ② 「交通権」を保障し、そして交通政策の指針づくりを通じて総合交通体系を確立するために、「交通基本法」を早期に制定する。
- ③ 「交通基本法」に基づいて、現行の交通体系を総合的に見直し、再編する。

提言2 総合交通政策を早急に確立すべき

総合交通政策は、すべての交通手段のバランスを考慮して、持続可能な交通体系を確立するものである。持続可能な交通体系では、自動車を含むすべての交通手段は、その特性を最大限発揮して、国民と社会のニーズに応える使命を帯びている。同時に、安全、環境、渋滞など社会コストの低減についても、最適化を求めなければならない。

従来交通政策は、行政主導の縦割りの政策であり、交通手段間のバランスを無視してきた。政治主導を掲げる民主党政権は、この縦割り交通行政を打破して、総合的な交通政策を確立しなければならない。次代の交通政策、環境政策が描かれないうちで、2009年8月の総選挙における民主党の政権公約である「高速道路の原則無料化」および「暫定税率の廃止」などの自動車利用者の負担軽減策を実施することは、総合交通政策の観点を欠き、縦割り交通政策の問題点を内包するものである。

具体的には、以下を実行するべきである。

- ① 「交通基本法」の理念に合致する総合交通政策の考え方を明確にする。
- ② 政権党として、具体的な総合交通政策を作成する。
- ③ 総合交通政策には、中期的な目標を定め、それを実現する手段も明示する。

提言3 交通政策の決定における政治・行政のリーダーシップを明確化すべき

従来、交通政策を初めとする公共政策はその意思決定者が不明であり、意思決定責任が曖昧であった。これまで、政策決定のプロセスは、行政の執行官である一部の官僚によって立案され、それが審議会でのお墨付きを経て実行された。こうしたシステムの中では、政策立案に対する責任感が希薄になり、かつ、ことなかれ主義的傾向があるため、前例を踏襲した政策しか実行されない嫌いがある。また、国会等における政策論議を封殺し、正当な批判に対して正しい対応がなされない傾向がある。

それゆえ、これまで曖昧であった国・地方自治体の交通政策の決定におけるリーダーシップ（意思決定責任）を明確にしなければならない。それを通じて、総合交通体系の視点から、時宜に機敏に対応した交通政策の策定と実行がなされる必要がある。

そして、それは、政策内容の是非をめぐって公開の場で議論がなされる環境の構築によって強化される。また、その際、何よりも求められるのが、政策決定における透明性である。十分な情報が広く国民に提示され、それに対する説明責任が全うされなければならない。

具体的には、以下を実行するべきである。

- ① 交通政策の決定におけるプロセスをより一層透明化する。
- ② 交通政策に関連する情報の開示を徹底する。
- ③ 交通政策の意思決定と行政執行における説明を行う主体を分離するとともに、それぞれの責任を明確化する。
- ④ 立案した総合交通政策を、費用負担やマイナスの効果も含めて、事前に国民に提示するとともに、国民が政策決定に参画する機会をつくる。

提言4 地域主権に基づく交通政策の策定システムを構築すべき

空港や高速道路の全国配置がほぼ終了し、交通政策の課題は地域交通のあり方に重点が移りつつある。地域交通には、地域経済を支える基盤としての役割が期待されるとともに、地域住民の足の確保が重要な課題である。地域を活性化し、住民の足を確保する交通体系は単一の交通手段に依存することはできず、複数の交通手段を有機的に総合したものでなければならない。つまり、まちづくりや地域振興策とも結合させた、地域における総合交通政策が希求されるのである。

地域における総合交通政策の担い手は地域しかありえない。民主党が掲げる地域主権の考え方は、まさに地域交通政策に当てはまる。国の縦割り行政とそれに付随する補助金政策によって、地域交通政策も交通手段ごとに分断されてきた。地域が主導する地域交通政策が実施される仕組みが確立されなければならない。

具体的には、以下を実行するべきである。

- ① 地域主権の考え方に基づき、地域交通政策の策定権限と財源を国から地域に移譲する。
- ② 広域連合などを活用し、複数の地方自治体が協力して地域交通政策を推進する体制を構築する。
- ③ 地域が自立して交通政策を実施できるように、地域交通政策の財源制度を整備する。

提言5 「総合交通特別会計」を創設すべき

現行の特別会計制度は多くの問題を抱えているため、その解体が進み、交通政策関係の歳入と歳出は一般財源化されている。しかしながら、類似するものをひとつに集めて取り扱う方が効率的であることは明らかである。交通政策に関連する歳入と歳出を「総合交通特別会計」の下で一元管理することによって、より望ましい総合交通政策が実現できる。

「総合交通特別会計」の下で歳入を一元管理することは、交通に関連する税制を、総合交通体系の視点からの交通機関間のバランスを考慮しながら設定することを意味する。また、歳出を一元管理することによって、縦割り交通行政の弊害を打破し、望ましい交通体系に向けた交通政策を実効あるものにすることができる。

具体的には、以下を実行するべきである。

- ① 総合交通政策の理念に基づき、「総合交通特別会計」を創設する。
- ② 自動車関連諸税をはじめとする交通関係諸税を「総合交通特別会計」の歳入とする。
- ③ 交通機関間の適正なバランスを考慮した総合交通政策の費用を「総合交通特別会計」から支出する。

提言6 公共交通に対する実効性のある公的助成システムを創設すべき

自動車関連の暫定税率の廃止や高速道路の無料化などの自動車利用者の負担軽減策が進み、自動車交通における独立採算の原則が放棄されれば、反作用として、公共交通機関においても独立採算を維持することは困難となる。あるいは、この独立採算の原則を維持するのであれば、公共交通サービスは大幅に縮小されることになる。

我々はこの政策に基本的には反対であるが、政府がこの政策を継続するのであれば、欧米先進諸国と同様に、わが国においても、公共交通を公的助成によって維持、発展させることが必要となり、大胆な交通政策の転換がなされなければならない。そもそも、自動車利用者への負担軽減策がなされないとしても、少子高齢化をはじめとする社会構造の急速な変化に対応して、公共交通に対する公的助成が必要となる時宜が到来していると言える。

ただし、公共交通への公的助成が不可欠であるとしても、民間事業者の創意工夫を失わせるようなものであってはならず、合理的な制度設計が必要である。特に、交通市場における適切な競争状態を促すような公的助成制度を導入するのが肝要である。

具体的には、以下を実行するべきである。

- ① 交通市場において競争分野と協調分野を仕分けし、合理的な公的助成制度を構築する。
- ② 民間事業者に対して適切なインセンティブを与えるような、公的助成制度を設計する。
- ③ 環境に優しい交通機関への誘導を促すなどの仕組みを組み込む。
- ④ 公的助成の過度な拡大を避けながら、公共交通の維持、発展を実現するために、自動車利用者の負担軽減策の見直しなど、持続可能な総合交通体系の観点を重視する。

提言7 実効性のあるモーダルシフト施策を断行すべき

現在、環境問題の解決に向けた国民の関心は高い。その点、鉄道は、環境に優しく、安定した輸送力をもっている。総合的な交通政策の観点から、鉄道に対しては、より積極的な位置づけを行い、その機能を強化していかなければならない。そうすることによって、より環境負荷、社会的負荷の高い交通モードからの需要転換を図る必要がある。

従来から、自動車から鉄道および内航海運へのモーダルシフトの必要性は喧伝されてきたが、実効性のあるモーダルシフト施策は実行されてこなかった。「交通基本法」の理念および総合交通政策の基本方針に合致する具体的なモーダルシフト施策を策定し、それを断行するべきである。

具体的には、以下を実行するべきである。

- ① モーダルシフトの推進のため、目標、推進計画などを盛り込んだ「モーダルシフト推進法」を策定する。
- ② 目標を達成するために、インフラ施策から料金・運賃施策、労働施策等まで総合的に戦略を構築する。
- ③ モーダルシフトを推進するために、重点区間を指定し、重点区間ごとに関係者（荷主、物流事業者、行政など）によって構成される協議会を設置する。
- ④ 高速道路の無料化も視野に入れ、総合交通政策の視点から、鉄道貨物のインフラ使用料の公共の負担による無料化等を進めることにより、競争条件の平等化とモーダルシフトの推進を図る。
- ⑤ モーダルシフトの推進にあたっては、関係業界の雇用、労働条件等に配慮し、円滑な構造転換と役割分担が進むよう取り組みを進める。

提言8 バス事業の安全の確保と適正な市場環境を確立すべき

2000年の貸切バス、2002年の乗合バスの規制緩和によって、バス事業は大きく様変わりした。とくに貸切バス輸送および大都市間バス輸送において低運賃で参入する事業者が増大し、過当競争状態となり、安全性が低下するなど利用者の利益に反する事態が生じている。競争が激化した貸切バス事業では、ダンピングともいえる運賃・料金で契約するケースが続発し、それがバス事業者の経営収支を悪化させ、そのリスクを乗務員に転嫁する事業者が増大している。そのため、乗務員の労働条件は悪化し、過労運転による事故のリスクが高まっている。

貸切バス業者によるツアーバスは、一般利用客を乗合させるものであり、道路運送法に抵触しかねない脱法行為である。このような脱法行為は、不当な競争行為とも言え、ＪＲバスを含む適法な都市間バス事業者に大きな打撃を与えている。これらの行為はバス市場を歪ませるだけでなく、安全も蔑ろにしており、適正な市場環境を回復させなければならない。

行き過ぎた規制緩和の見直しが進められているタクシー業界の先進事例も参考に、具体的には、以下を実行するべきである。

- ① バス事業においても、タクシー事業と同様に、規制緩和の負の部分の正確に把握し、事業適正化のための仕組みをつくる。
- ② 貸切バス事業における公示運賃を無視した低価格での受注等を排除し、適正な市場秩序を確立する。
- ③ 都市間ツアーバスへの法令・規程を適正化し、高速路線バスとの公正な競争ルールを確立する。
- ④ バス運転者の労働時間等への規制基準を確立し、それを担保する措置を導入する。

Ⅱ 総合交通体系の形成をめざして

1. 安全・安心な交通を確立するために

1-1 交通運輸における安全の重要性

(1) 鉄道における安全の重要性

地球環境問題がますます深刻化するなか、1990年代頃から先進国では、交通政策の重要な柱として環境への負荷の少ない交通体系の形成が追求されるようになった。各国では、環境負荷の高い自動車に代わって鉄道の役割が再評価され、幹線や都市内輸送を充実させるために鉄道への投資が大幅に増強されている。

19世紀に登場した鉄道は、20世紀に入って、自動車の普及とともにその地位を低下させ、1960～70年代には盛んに「鉄道＝斜陽産業論」が唱えられた。しかし、1990年代頃から、その役割が再評価され、世界的に「鉄道ルネッサンス」とでもいうべき状況になっている。鉄道活況の一端は、たとえば本年新春の『エコノミスト』誌（2010年1月12日号）の全41頁にわたる「鉄道の世紀」と題する特集記事によっても知ることができる。鉄道は持続可能性や大量輸送性、速達性や定時性に優れた交通手段であり、今後ますますその役割を高めていくと思われる。

こうした鉄道において最も重要かつ基本となる要件は、安全性の確保である。安全の確保が最優先されるべきであるという点で、鉄道の輸送サービスは製薬に例えることができる。つまり、薬でもっとも重要な要素は安全性であり、安全性が確保されてはじめて、その効能が問題となる。いくら効能が優れていたとしても、人命を奪ってしまうような薬は欠陥商品であり、人の使用に供されるべきではない。鉄道も同様に、その効能（速度や快適性、利便性など）を問う以前に、安全であることが基本となる。

(2) 交通運輸における安全の重要性

前述のとおり、鉄道輸送の最も重要な要件は安全の確保である。これは、いうまでもなく鉄道のみならず、自動車、航空機、船舶など他の交通運輸手段においても妥当する。すなわちバスやタクシー、航空、フェリーなどにおいても、最も重要かつ基本的な要件は安全の確保である。

交通運輸において重大な事故が発生すると、多くの乗客が傷つき、場合によっては生命さえ奪われかねない。たとえば、1985年8月に発生した日本航空ジャンボ機の墜落事故では506名の、そして2005年4月のJ R 福知山線列車事故では106名の乗客の生命が失われた。

交通運輸の事故は、このように乗客に甚大な被害を生じさせるだけでなく、交通機関の運行（運航）に関わる乗務員の生命も奪ってしまう。日航ジャンボ機の事故では機長を含む14名の乗務員が、福知山線事故では列車を運転していた運転士が生命を落としている。

本組合 J R 連合を含む交通運輸関係の労働組合は、安全確保のための運動に積極的に取り組む必要がある。それは、第一に、乗客の安全な輸送の実現は交通運輸産業に組織された労働組合が果たすべき社会責任の一つあり、第二に、組合員でもある乗務員の生命を守ることは労働組合としての固有の課題であるからである。

1-2 交通運輸の安全をめぐる最近の動向

(1) 法令・スタンダードの重要性と国土交通省の役割

交通機関は、①乗り物（車両や航空機、船舶）、②乗務員などのオペレーターと輸送指令員や航空管制官などの運行支援者、③道路や線路、空路などの通路施設の三つの要素、そしてそれらを機能させるソフトウェアから成る一つのシステムである。したがって、安全な運行を確保しようとするれば、人間、装置・設備・施設、ならびにソフトウェアの適切な維持管理が必要である。

すなわち、法令やスタンダードが整備され、それに基づいて車両・航空機や施設などのハードが適切に維持管理されていること、今日の事故の多くはヒューマンエラーを原因として起こることから乗務員などの運行に関わる関係者の労働条件や職場環境が適正に整備されていること、起こった事故の原因が究明されて再発防止のための施策が講じられていることなどが必要である。そのために、法令やスタンダードの施行者でもある、国土交通省の果たす役割は極めて大きい。

(2) 国土交通省の最近の動き

2006年3月にいわゆる運輸安全一括法が公布され、国土交通省は2007年10月から運輸安全マネジメント評価制度を導入した。これは、前述した福知山線事故に加えて、2005年に東武鉄道伊勢崎線の踏切事故（2名死亡、2名負傷）、J R 東日本の羽越線脱線事故（5名死亡、33名負傷）、近鉄バスの横転事故（3名死亡、20名負傷）など公共交通機関の事故が多発したからである。

2006年3月の運輸安全一括法の公布によって、交通関係の各事業法の目的に「安全の確保」が挿入された。たとえば、「鉄道事業法」の目的を記した第一条は、以下のようにアンダーライン箇所が追加され、「この法律は、鉄道事業等の運営を適正かつ合理的なものとするにより、輸送の安全を確保し、鉄道等の利用者の利益を保護するとともに、鉄道事業等の健全な発達を図り、もつて公共の福祉を増進することを目的とする」と改正された。法律がこのように改正されたからといっ

て、たちどころに鉄道の安全性が向上するものではないが、この改正は事業者に安全の確保を法律上の義務として課するものであり、今後の鉄道の安全性向上のための根拠となるものである。

1－3 交通運輸事故の最近の傾向

(1) 鉄道事故

鉄道事故は、通常、鉄道運転事故と呼称されている。鉄道運転事故は、列車衝突事故、列車脱線事故、列車火災事故、踏切障害事故、道路障害事故、鉄道人身障害事故及び鉄道物損事故の7つからなり、とくに前の三つ（列車衝突事故・列車脱線事故・列車火災事故）は列車事故と呼ばれている。

鉄道運転事故（民鉄を含む）は、長期的に減少傾向にあり、1980年には2,263件であったものが1997年には1,000件をきり、2008年は857件となっている。これは、かつて運転事故の大半を占めていた踏切事故が、立体交差化などの改良によって大きく減少したことによる。

2008年中に発生した列車衝突事故は4件（負傷者4名）、列車脱線事故は9件（負傷者1名）、列車火災事故は2件（負傷者なし）である。国土交通省は、死傷者が10名以上又は脱線両数が10両以上生じた事故を重大事故と定義しているが、2008年中に重大事故は発生していない。

ただし、鉄道運転事故件数が減少しているからといって、必ずしも鉄道の安全性が向上しているとはいえない。事故の予兆ともいえる輸送障害の件数は減少しておらず、むしろ増加傾向にあるからである。すなわち、国鉄が分割・民営化された1987年のJ R（在来線）の輸送障害件数は1,398件であったのが、翌年から増加を続け、2005年には3,870件となり、その後は減少に転じているが、2008年には3,160件と1987年の2.3倍に増加している。

なお、輸送障害は原因別にみると部内原因、部外原因、災害原因の三つがあり、近年の輸送障害の増加は主たる責任がJ Rにはない部外原因や災害原因によるものであるが、J Rに責任のある部内原因の件数も1987年の776件から2008年には928件と増加している。また、列車百万キロ当たりの件数も1987年以降、増加傾向にある。

以上のように、鉄道分野においても事故のリスクは依然として高く、国ならびにJ R各社は引き続き安全対策を強力に推進していく必要がある。

（資料P51参照）

(2) 自動車事故

我が国における自動車事故の長期的推移をみると、戦後のモータリゼーションの進展とともに1970年頃まで、事故件数、死者数及び負傷者数ともに著増し、1970年には負傷者数は98万人に達し、また死者数も1万6,765人となった。そのため交通安全対策基本法が施行されるなど、交通安全対策が強化された結果、死者数は減少したが、事故件数ならびに負傷者数は一端減少した後、再び増加に転じ、2004年には事故件数は95万件を超え、負傷者数も118万人に達した。

その後、飲酒運転の罰則強化やシートベルトの着用義務化、大型トラックの最高速度規制など一連の対策が採られた結果、事故件数、死者数、負傷者数とも最近は減少傾向にある。とくに、交通事故死者数は8年連続で減少し、2008年には5,155人となり、過去最悪であった1970年の1万6,765人の3分の1以下となった。

一方、バスならびにタクシーの分野では見過ごすことのできない事態が生じている。すなわち、1990年代にはバス、タクシーとも事故総件数は減少傾向にあったのが、自動車事故の総件数は減少している中で2000年前後からそれは増加に転じたことである。走行キロ当たりの事故件数をみても同様の傾向にあり、バスは2000年、タクシーは2002年を転機にそれぞれ増加に転じており、その後、事故の発生件数・率は高止まり状態にある。

(3) 航空・海難事故

日本航空羽田沖墜落事故（24名死亡、1982年）、日本航空ジャンボ機墜落事故（520名死亡、1985年）、中華航空機名古屋空港炎上事故（264名死亡、1994年）、ガルダ航空福岡空港着陸事故（3名死亡、1996年）とかつては頻発していた大型旅客航空機の事故は、最近では乱気流によるものを中心に年数件程度にとどまり、その大半は小型飛行機等によるものである。2008年は航空機事故は17件発生し、これに伴う死亡者数は7人、負傷者数は10人であった。

ただし、航空の分野では重大事故の予兆ともいえるインシデントの発生が相変わらず続いている。大型航空機事故を発生させないために、航空関係者は引き続き必要な安全対策を講じていくことが求められる。

2008年に我が国の周辺海域において海難に遭遇した船舶は2,414隻で、それによる死者・行方不明者数は146人（前年より29人増加）であった。このうち79%が漁船、15%がプレジャーボート等によるものであった。海難事故、またそれによる死者・行方不明は長期的には減少傾向にある（以上の鉄道、自動車、航空・海難事故に関する記述は主として内閣府「平成21年版交通安全白書」、国土交通省「鉄軌道輸送の安全にかかわる情報（平成20年度）」に拠る）。

（資料P52参照）

1-4 交通運輸における経営環境

最近の交通運輸における安全問題には、①デフレ経済の進行、ならびに②規制緩和が大きく影響している。

かつてモータリゼーションが成熟する以前の日本では、人の輸送は主として公共交通機関が担っていたが、自家用自動車の普及とともに、まずバスやタクシーの輸送量が減少をはじめた。すなわち、乗合バスは1970年度を100とすると2007年度は43へ、タクシーは同じ期間中に100から50へと半減した。

一方、都市間輸送や大都市圏内輸送において競争力を維持してきた鉄道も、1993年をピークに微減ないし停滞状況に陥っている。公共交通機関の輸送量の減少は、自家用自動車の普及に加えて、我が国の人口減社会への突入にともなう人口の停滞・減少、換言すれば交通市場の縮小が始まったことによるものである。

輸送量の縮小は、各運輸事業者にとってはその運輸収入の減少となって跳ね返る。運輸収入が減少した場合、通常は、事業者は運賃・料金を引き上げることで減少分をカバーするが、日本経済が1990年代以降、デフレ経済に突入したために、運賃・料金の引き上げは甚だ困難となった。事実、J R本州3社は、2度の消費税転嫁のための運賃改定は行っているが、実質的な運賃値上げは民営化以降の20数年間、一度も実施していない。

事業者は、運賃改定ができない中で経常利益を確保しようとすれば、経営の効率化を徹底せざるをえなくなる。一つは、正社員の削減を中心とした合理化である。もう一つは、業務の外注化の推進である。とくに鉄道や航空会社ではメンテナンス部門の外注化が際立っており、このことが事故のリスクを高めている。

もう一つは、規制緩和の影響である。1990年代から運輸事業の規制緩和が推進され、それは2002年のバス、タクシー事業の需給調整規制の廃止をもってとりあえず完了した。規制緩和によって公共交通機関の運賃・料金は多様化し、利用者はそのメリットを享受したが、デフレ経済下にもかかわらず過当競争が激化したために、運輸事業者はコスト削減競争に駆り立てられ、それは安全性に対して大きな悪影響を生んでいる。とくに、タクシー事業や貸切バス事業においてその弊害で顕著である。規制緩和の負の側面を直視し、必要な見直しを行うべきである。

2. 「総合交通体系」の確立にむけて

(1) 「総合交通体系」と「持続可能な交通」の定義づけと必要性

総合交通体系とは、多種多様な交通機関が、それぞれの特性を最大限発揮することができるような状態で、全体として、国民、ならびに我が国の経済・社会のニーズに最もよく合致するよう、政府によって調整・誘導された結果、有機的に結合されたものである。

そして、公共交通に限らず、現代において事業体が持続可能な経営を行っていくためには、安全性の確保、労働環境の整備、環境問題への対応など、様々な社会的要請を満たしていくことを可能とする、適正な利潤を確保しうるような市場環境を整備することが求められる。

また、今日、過疎化や情報化が進む中で、公共交通がその社会的使命を果たすためのコストは非常に大きくなっている。

一方、近年推進されてきた規制緩和政策によって、現状は、前項で述べたような社会的要請・使命を満たすための事業の継続性を確保しうるような市場環境ではなくなってしまう。

こうした状況について精査し、競争環境に問題はないかどうかを早急に問う必要がある。

(2) 自動車社会がもたらす社会的コストとその低減にむけて

核家族化が進み、かつ自動車の利便性が高いことから、地方を中心に、日常生活において自家用車に依存する度合いはますます高まっている。また、こうした依存度の高まりが鉄道を初めとした地方の公共交通の需要を奪い、衰退化させ、そのことがさらに自家用車への依存を高めるといふ、公共交通から見た場合の「負のスパイラル」が発生している。

自家用車に過度に依存すると、CO₂やNO_x、SO_xなど、大気が汚染される（資料P49参照）。そして渋滞が発生すれば、そうした有害ガスの発生量は増加するし、移動に余分な時間がかかるために、仕事など、本来の移動目的のために費やすことのできる時間が減ってしまうという、いわゆる「^{※1}機会費用」が発生する。

環境問題に積極的に取り組むことが日本の国際公約として広く告知された以上、環境負荷の大きい部門のひとつである交通運輸については、モーダルシフトを強力に推進していかなければならない。この観点からは、別に取り上げる高速道路の無料化政策の実施に関して、再考が求められるところである。

一方、交通事故の発生率も高まるだろう。これは、近年の規制緩和政策の促進によって、バスやタクシーなどの公共交通についても当てはまることとなった。むしろ、この面での事故発生率の増加の方が目立つ事態となっている。

自家用車の優勢は、都市、町のあり方にも変容をもたらしている。買い物などの目的でも自家用車で出かけるために、商業施設などでは広大な駐車場を保有していることが生き残りの鍵となってきた。そのため、郊外型の店舗が地方では主流となり、旧来の駅前商店街などは、シャッターが降り、閑散とした状態になっているところが多い。

さらに言えば、都市計画を策定する段階で、公共交通の運営について十分に考慮されていないところがほとんどであるという実態がある。都市計画の策定段階において、公共交通機関が十全に機能するように、十分な配慮がなされるような確固とした体制を構築する必要がある。

(3) 公正な競争環境、「受益と負担」の考え方

現在、交通政策において真っ先に重点的に取り組まなければならないのは、なによりも競争ルールの確立と監査制度の強化である。

各種交通政策の実施においては、利用者による応分の負担の明確化、義務化が求められる。ただし、そうであるからこそ、利用者に対する交通行政側の説明責任はより一層重要になってくる。

同じ交通事業の分野でも、その公共性の度合いが現実には異なっている部分がある。交通機関毎に、公共性と採算性のバランスの問題に関して検証するとともに、それに対する政府関与のあり方について、深く検討を行わなければならない。

モダルシフトの考え方からは、環境負荷が最小になるように、交通機関間の役割分担を明確化すべきであるという考え方もある。しかし、完全に役割分担を行ってしまうと、競争原理が働かず、経営努力を削ぎ、消費者便益が損なわれるという危惧もある。一定の競争環境を残しながら、いかに経済・社会効率を最大化するかという問題は、解決が難しいながらも、解決を図らなければならないものである。

(4) 各交通機関の特性を活かしたパートナーシップづくり

前項のような必要性がある一方で、行政の財政状態も厳しいことも確かである。したがって、交通体系を全体として経済効率的なものにするよう、交通機関間の適切な連携を模索していかなければならない。

一方、社会的要請の観点からも、環境負荷ができるだけ小さくなるような交通運輸体制のあり方を追求しなければならない。いわゆるモダルシフトの推進である。

これまで、日本の交通政策は縦割り行政の中で進められてきた。その結果、交通機関間の最適な役割分担を模索するといった取り組みは弱いものであった。そこで、交通横断的な行政が可能になるような組織変革が国土交通省でさらに進められることが期待される。

(5)「交通基本法」制定の重要性（提言 1）

上記のような方向性を法的に位置付けるとともに、交通機関間を有機的に結びつけ、経済・社会効率的な交通体系を構築していくためには、わが国においても「交通基本法」を早期に制定しなければならない。その過程で「交通権」（次頁参照）という概念に関する社会的認知の向上を図り、公共交通に対する個々人の義務・権利関係を明確にしていくことが求められる（「交通基本法」については次節であらためて具体的に提言する）。

このように、民主党政権は、総合交通政策の基本方針を早急に策定し、その是非を国民に問わなければならない。また、個別の交通政策を実施する際には、その政策がもたらす結果を、マイナスの効果を含めて明確に示すべきである。

※ 1 「機会費用」ある行動を選択することで失われる、他の選択肢を選んでいたら得られたであろう利益のこと。実際に会計上の費用の発生や金銭支出を伴わずに発生する経済学上の費用のこと。これは、利用することのできる資源が有限であるために生じる。

3. 国や地方自治体の果たすべき役割

(1) 国・地方における「交通政策」確立の必要性（提言1、提言2）

交通政策を総合的かつ効率的に策定し、運用していくために、その要となる「交通基本法」を策定しなければならない。それによって、従来の縦割り行政を廃し、モード（交通手段）横断的な政策を強力に推進していく体制を構築する必要がある。

「交通基本法」はすでに先進国ではかなり以前から策定されてきている（中でもフランス国内交通基本法は、参考とすべき先進性をもっている）。こうした先行事例を参考としつつも、あくまでも日本の国情にあった基本法のあり方を模索しなければならない。こうしたローカライゼーションを考えることの重要性を深く認識すべきである。

この「交通基本法」の中心となる概念が「交通権」である。議論はあるであろうが、移動する権利と言い換えてもいいだろう。我が国憲法の第25条に謳われているような「健康で文化的で最低限の生活」を保障するために、現代において「交通権」の保障はなくてはならないインフラストラクチャーである。

とくに日本の現状では、地方経済の衰退によって、地方の公共交通が崩壊の危機に瀕しているといっていだろう。マイカーに過度に依存する状況は、少子高齢化が進む中で、とりわけ過疎化が進む社会では、住民の生存を脅かす事態にまで至っている。

こうした事態の改善を図る上で、交通政策における地方分権を積極的に推進していかなければならない。交通のあり方は地方によって大きく異なる。これを中央で一元的に管理することには大きな限界がある。地方分権を実質化するためには、財源の大幅な移譲とともに、人材の育成にも取り組まなければならない。

さらにいえば、規制緩和が進行し、適切な競争が行われているかどうかに関する市場の監視機能の強化が必要とされている今日、地方行政には高度の専門性と機動性が求められる。この意味からも実質的な地方分権を実現するためには何をしなければならないのかが深刻に問われるところである。

(2) 交通政策を考える視点

交通政策は、他の様々な経済政策と広範な関わりを持っている。民主党が国際公約としたCO2の25%削減という目標は重い。この公約の実現において、交通政策が占める比重は極めて高い。この点では、モーダルシフトを強力に推し進めていく必要がある。つまり、どのように既存の交通機関を有機的に連携させ、より社会効率的に相応しい交通体系を強力に推進していくためのリーダーシップが、国土交通省に求められているのである。

また、地方経済の活性化、地方における医療・福祉施策は、健全な地方の公共交通なくしては成り立たないものである。したがって、公的側面も併せ持ちながら、私的交通と公共交通の共存のあり方、まちづくりにおける公共交通の適切な位置付け、地域活性化と公共交通の関係性、公共交通と福祉・文教政策等との一体化について、世論を喚起し、取り組みを強化していかなければならない。地方の交通政策の遂行にあたっては、首長のリーダーシップも強く求められる。

(3) 政策決定の主体とプロセス（提言3）

これまでの交通政策は、一部の官僚によって立案されてきたのが実態である。その一方で、審議会によるお墨付きを得ることで、その責任は問われることはなかった。

今後、交通政策は政治主導で行われなければならない。そして、交通政策の決定は、責任をもってこれを行しめるよう、政策決定者の署名性を伴うように改善されるべきである。つまり、政策形成を担った者は、個人として、その責務を負うような体制にすべきである。そうやって初めて、政策に真摯に取り組むことが可能になるだろう。これは民間企業であれば当然の論理であり、厳しすぎるということにはならないと考えられる。

また、その政策決定のプロセスは、何よりも透明なものでなければならない。十分な情報が広く国民に提示され、それに対する説明責任が十分に果たされなければならない。

さらに、政策決定が第三者的機関によって検証され、それに対する認証が与えられるような場合には、その機関の構成員の選定に対しても、透明な選定プロセスと、明確な任期制を導入し、委員の固定化による弊害が起こらないよう、配慮すべきである。さらには、その構成メンバーについても、先に行政体に要求されたような、発言などをめぐっての明確な責任を求めるべきである。これによって、委員を嘱託された者も責任感を明確にすることができるだろうし、安易にその地位に就任することを防ぐことにもつながるだろう。

後に述べる地域主権の観点からは、交通政策策定における主張のリーダーシップも強く求められる。

(4) 公の果たす調整機能について

高度成長期に、旧通商産業省が産業界のまとめ役として、1つの企業だけではないような技術開発を産業界が一致団結して行うことを可能にしてきたように、現代においても、製品の仕様の統一、使用する技術の共通化などの分野において、国土交通省は、主導的にまとめ役としての役割を果たすべきである。

本来、公的機関、特に中央行政機関は、長期的な観点から国のあり方を主導してい

く立場にある。その場その場の対応に追われるのではなく、きちんとその職責を果たせるように、本当に必要であるならば要員の増員も堂々と要求すべき立場にある。中途半端な「小さな政府論」は危険である。行政体制が現実に見合っているのかどうかを早急に再検証しなければならない。

(5) 交通政策における地域主権

交通のあり方には地域の特性が強く反映される。そのため、交通政策においては地域主権が徹底されるよう、予算面を含め、交通政策の地域への権限移譲が大幅に進められなければならない。

※「政権交代後の交通政策の策定プロセス」

英国等においては、政権交代後にまず「議論のたたき台」として政府がグリーンペーパー（緑書）を提示する。このグリーンペーパーへの意見等をパブリックコメント等で集めるとともに、政府等においても議論を重ね、最終的に政策方針となるホワイトペーパー（白書）を公表する。交通政策においても同様のプロセスが採られる。このプロセスにおいて、政権（選挙）公約間の矛盾や、財源不足などの制約を勘案した現実的な交通政策が策定される。

4. 交通にかかわる財源や税制のあるべき方向

Ⅱ章の2節において、持続可能な交通を実現するために、総合交通政策が必要であることを提示し、それを実現するための公共（国および地方自治体）が果たすべき役割をⅡ章の3節で整理した。つまり、国と地方の果たすべき役割を明確にし、総合交通政策を実現するべきであることを示したわけであるが、それを実行するためには財源が必要である。本節では、総合交通政策を実現するための財源に関する考察を行う。まず、総合交通政策を実行するために、財源および税制における検討が必要であることを指摘する。次に、現在の財源制度および税制が総合交通政策と合致していないことを概観する。

(1) 総合交通政策の目的に合致する財源および税制の必要性（提言4）

多種多様な交通手段・交通機関が存在することを前提にすると、それぞれの交通手段・交通機関がその特性を発揮し、国民およびわが国経済のニーズに対応することが重要である。鉄道には鉄道なりの特性と長所があり、自動車にも利点があるため、各々のマイナスの影響を最小限に抑え、各々の利点を最大限に発揮することが必要である。

その一方で、交通は、^{※2}本源的需要に付随して生じる^{※3}派生需要であるため、本源的需要が達成できればその手段は問われない。交通手段が問われないことは、多種多様な交通手段・交通機関は互いに代替的であることになる。つまり、交通手段・交通機関は互いに競争をしているととらえることができる。

相互に代替的で競争している交通手段・交通機関に対して何らかの政策を行い、あるべき方向（環境に優しい持続可能な交通体系の実現など）へ誘導するために、総合交通政策が希求されている。総合交通政策の手段として規制を用いることも考えられるが、それに加えて、施設整備や路線維持のために公共が補助を行うことによってあるべき方向に誘導することが行われるし、実際にこれまでも行われてきた。どの交通機関にどのような補助・助成を行うかについての具体案についてはⅢ章で論じ、本節ではその財源に関する考え方を整理する。

理想的な総合交通体系を実現するために、公共が補助や助成を行う場合、その財源を慎重に検討しなければならない。もし総合交通政策のためのすべての支出が一般会計から支出されているとしても、その財源とそれを調達するための税制も交通手段・交通機関に影響を与える。このため、税制度も含めた検討が必要である。

(2) あるべき姿に程遠い現行の財源制度および税制

現在、公営交通を除くと、交通事業者は独立採算原則に基づく自立経営が求められている。これは、過去20年間に推し進められた規制緩和と民営化の考え方の一

致するものであるが、その内容は変化している。公共交通の場合、従前は免許制によってフランチャイズ等が明確であり、黒字事業（黒字路線）から赤字事業（赤字路線）への内部補助により、公共交通サービスが面的にも曲りなりに維持されてきた。しかし、需給調整規制が撤廃された2000年前後以降は、黒字事業に対する新規参入が促進される一方、退出が簡便になり赤字事業の撤退に拍車がかかった。このような状況に対して必要最小限、あるいはそれ以下の水準ともいえるが、公共からの補助や助成等によって対応がなされている。

道路は最近制度改正がなされたが、従前は、公共交通等に関する政策の財源は一般会計から支出されている。そして、独立採算原則への固執と厳しい財政事情があいまって、公共交通に対する補助や助成の規模は必要なそれを大きく下回っていると言わざるを得ない状況が続いている。

国は特にそうであるが、縦割りの交通行政を行っており、各現業局（たとえば、鉄道局や自動車交通局）が個別に財務省と折衝をし、一般会計から政策財源を確保しているのが現状である。このような一般財源の分捕りあいには、総合的な交通機関間の調整という発想は取り込まれ得ない。

加えて、交通手段・交通機関にかけられている税も、縦割りで設定されており、総合交通政策の観点はない。一般会計つまり財政というものは、歳入（課税という権力作用）と歳出（公共サービスの提供という管理作用）を分離する機能を有しているが、交通の場合、歳入と歳出が切り離されているだけではなく、交通手段・交通機関相互間の関連性が政策支出面（歳出面）だけではなく、課税面（歳入面）でも分断されている。

一例を挙げると、乗り物（鉄道車両、航空機および船舶等）に対する固定資産税の課税は世界的にも珍しいものであるが、見直されることなく続いている。しかも、その税率および税額の設定において、交通機関間の整合性はまったく考慮されていない。そのひとつの現われは、エコカー減税である。自動車重量税は、自動車に課されている一種の固定資産税と考えられるが、景気対策等の名目で現在減税措置が採られている。もし総合交通政策の発想が課税面にもあるのであれば、エコカー減税に連動して他の乗り物（運搬具）に課されている固定資産税の見直しもなされるはずであるが、議論すらされることはなかった。

道路特定財源が一般財源化された現在、課税の根拠が喪失したとして、自動車重量税などへは廃止の圧力が働くであろう。あるいは、減税や免税などの実質的な廃止を目指し、自動車利用者や自動車メーカーは活動すると考えられる。課税の根拠が不明であるためこのような動きが生じるのは当然であるが、そうであるとしても総合交通政策の観点から他の交通手段とのバランスを考慮する必要がある。しかしながら、現在の縦割り行政の枠組みではこのような考慮を行うことは困難である。

(3)「総合交通特別会計」による一元化の必要性（提言5）

過去長きに渡って、行財政改革が叫ばれてきた。累積し続ける国と地方の債務残高を見ても、財政と行政の抜本改革は不可欠である。この問題の本質的な原因は行政および政治プロセスの非効率にある。この点は広く知られており、それゆえ、行財政改革が支持されている。

従来の行財政改革の手法は、民営化、規制緩和、自由化、市場化および地方分権である。ここでのポイントは、問題解決は現場に近い主体が責任を持って行うのが良い結論をもたらすと言うものであり、分権化と総括することができる。また、管理・運営する対象の規模を適切に設定する（一般には、分割し、管理対象を小さくする）ことが肝要である。国鉄の分割民営化はこのような考え方を反映するものであった。

一方で、交通政策の総合化（総合交通政策の実施）は一見すると分権化とは逆方向にある。しかし、そうではない。各交通事業者等は自らの本分をその責任範囲において十分に果たす一方で、各事業者が交通サービスを提供するための環境を総合交通政策の観点から整備するというのが総合交通政策の根幹である。分権化の下での総合調整ととらえれば良い。

総合調整を行うとしても、それに適した規模が存在するはずである。現在、それは極めて中央集権化がなされている。たとえば、道路特定財源の一般財源化は、道路に関する予算決定を国会（より実質的には財務省の査定）によって行うという中央集権化のひとつの形である。もし分権化の考えに沿って道路特定財源を改革するのであれば、国土交通省道路局の事業執行の見直しを行うべきなのであり、中央集権的な一般財源化はそれに逆行している。

過度の中央集権化がうまく機能しないことは過去の経験から明らかである。直近の例としては、大々的に喧伝されたものの、国の予算の事業仕分けが十分な成果を生み出せなかったことが挙げられる。

交通政策の財源および交通関連の税制に総合交通政策の観点を組み込み、中央集権の弊害を除去するためのひとつの方法が「総合交通特別会計」である。「総合交通特別会計」の下で、交通に関連する政策財源と税制度を一元的に管理することによって、本来あるべき総合交通政策に近づくことが可能となる。

ただし、従来型の特別会計制度では多くの弊害が指摘されている。「総合交通特別会計」が有効に機能するように、適切な仕組みを設計する必要がある。本来、特別会計制度が有効に機能すれば、それは一般会計制度よりも効率的である。

具体的には、2007年に、道路整備特別会計、港湾整備特別会計、治水特別会計など国土交通省所管の5つの特別会計を統合して設置された社会資本整備（事業）特別会計を、交通政策の観点から再編成するのが望ましい。社会資本整備特別会計は、ダム建設を含む治水事業などの交通との関連性が低いものが含まれており、統合の効果が十分に発揮されていない。つまり、異なるものを同じ袋に入れることが

不適切であるため、結局のところ、従来の特別会計は勘定（たとえば、道路整備勘定や治水勘定）として実質的には独立した運営がなされている。統合の効果が発揮されていないのである。

同じもの、つまり関連するものを同じ袋に入れ、それを総合的に運営することが、総合交通政策の確立に貢献するのであり、そのためにも、社会資本整備特別会計から交通関連部門を独立させ、かつ鉄道やバス等に関連する予算もこの「総合交通特別会計」で扱うよう制度を変更するべきである。

また、設備投資（交通インフラの整備）と運営（交通事業の運営・経営）が切り離されている問題を解消するためにも、「総合交通特別会計」は設備投資のみを扱うのではなく、交通システムおよび交通政策の運営も包含するべきである。

(4) 交通インフラ整備財源および公共交通運営助成の財源のあり方

「総合交通特別会計」を創設したとしても、その財源およびその財源を調達する税制は自動的に決まるわけではない。「総合交通特別会計」の財源に占める純粋一般財源と交通関係諸税との比率に単一の解はない。

ひとつの基準は、①専ら交通利用者に利益をもたらすような政策の財源は交通利用関係諸税により調達し、②足の確保や地域間公平性に関連する政策の財源は純粋一般財源により負担する、というものである。この基準を採用することが第1段階であり、第2段階としてその比率を議論するべきである。

多種多様な交通手段・交通機関に課す税は、公平でなければならない、かつ政策目的に沿ったものでなければならない。もちろん、公平であることと政策目的に合致することは二律背反であることもありうる。たとえば、燃料課税は平等であるべきであるが、自動車用燃料は環境問題等への配慮により他の交通機関が使用する燃料よりも重課されるべきであるという主張もある。いずれにしても、総合交通政策の理念に合致するように交通手段・交通機関間のバランスを考慮して税を設定しなければならない。

交通インフラの整備財源は、その整備による効果を勘案しながら、代替的交通手段・交通機関との関係を含めて検討する必要がある。独立採算原則の枠組みの下では、交通インフラの整備財源は当該交通事業者が負担することになるが、それでは過小整備となる交通インフラに対しては「総合交通特別会計」から補助・助成等がなされるべきである。

運営への補助は、これは主に公共交通機関に対する運営補助となるが、交通弱者等の足の確保が中心となるので、地域ごとにその必要性が異なるため、地域主導でなされるべきである。具体的には、「総合交通特別会計」から地方に対して交通一括補助金（用途を交通一般に限定しているが、どのように使用するかは地域が決定することができる地方財源）を支給し、「交通基本法」等の理念に基づいて設定された足の確保水準を地方の責任によって（手段の選択も含め）実施するというもの

である。これは、地域主権に合致した公共交通への運営助成のあり方である。

最近注目されている^{※4}上下分離は、交通インフラ整備への助成および公共交通の運営助成の方法としても有効である。上下分離方式が適切に設計されれば、公共と鉄道事業者の役割分担が明確になされ、鉄道事象者の使命が正しく評価されることにつながるとともに、公共の責務としてどこまで財源を負担しているかが明らかになる。

(5) 温暖化対策のための「環境税」のあり方

地球温暖化は世界共通の問題であり、わが国も積極的に対応する義務がある。鳩山政権もこの問題には積極的に取り組む意向であり、交通分野も真剣に対応しなければならない。

地球温暖化対策の一手法として、「環境税」の導入が検討されている。化石燃料等に一律に環境税が課されるのであれば公平な課税と言える。それゆえ、一般論としては、一律課税が望ましいと考えられる。

一方、一律の環境税を課税しても燃料消費量が減少しない分野では「環境税」の効果が小さいことになり、大幅に燃料消費量が減少する分野では「環境税」の効果が大きいことになる。「環境税」の目的が化石燃料消費量を減少させることにあるならば、分野ごとに異なる税率を設定するべきである。

加えて、燃料消費の代替関係を考慮する必要がある。交通分野では、エネルギー効率が高い大量交通機関が自動車等よりも不利になるような「環境税」であれば、本来の目的に逆行することになる。このような場合には、大量交通機関を優遇する環境税率を設定する必要があるが、このような低税率を設定する代わりに補助金を交付することも考えられる。

CO2排出量の観点から、電気機関よりもディーゼル機関がより不適切である場合、鉄道分野では、電車よりもディーゼル車が高率の「環境税」を課されることになる。都市部と比較して、地方部において電化が遅れている現状を考えると、このような課税は総合交通政策の理念に反することになる。

「環境税」の導入に際しては、その前提として以上のような検討が十分になされなければならない。

(6) 暫定税率を含めた自動車関連税制の考え方

税制の理論からすると、道路特定財源が一般財源化されたため、多くの自動車関連税はその課税根拠を失った。特に、^{※5}暫定税率は、喫緊の道路整備の必要性を根拠として導入されたという経緯があるため、真っ先に廃止が取りざたされることになる。また、道路特定財源制度が維持されていたとしても、道路整備の必要性が低下し、道路整備財源が不必要となるのであれば、従来の枠組みでは自動車関連諸税

は縮減されることになる。

一方で、「総合交通政策」の理念からは、各交通手段・交通機関はその特性を活かした役割分担が求められており、それゆえバランスの取れた負担をしなければならない。つまり、道路整備の必要性が低下したからといって、自動車利用の負担を安易に軽減することに対しては慎重である必要がある。なお、受益に加えて、環境、安全、渋滞、中心市街地の空洞化など、自動車社会がもたらす社会的コストに対する様々な費用が発生していること、そして、自動車利用者にその費用の負担を求めることについての理解を広げる事ことも重要である。環境面や安全面に優れる鉄道輸送を拡大することで、この社会コストの低減につながるという効果も、十分に考慮されるべきである。

自動車利用者に対して受益以上の負担を求める必要があるとしても、その税収が社会福祉や国債の償還に用いられることには自動車利用者の抵抗感は強いであろう。なぜなら、社会福祉の維持や国債の償還は国全体の責任であり、国民の一部のみが負担するべきものではないからである。

一方、自動車と代替的な関係にある交通手段・交通機関に対する支出であれば、自動車利用者の理解も、比較の問題であるが、より得られると考えられる。こうして、「総合交通特別会計」の財源のひとつとして、自動車関係諸税を活用することが考えられる。

※ 2 「本源的需要」 本来の目的、たとえば学校で勉強をするなど

※ 3 「派生需要」 それ自体は目的ではない、たとえば通学のための移動

※ 4 「上下分離」 鉄道・道路・空港などの経営において、下部（インフラ）の管理と上部（運行・運営）を行う組織を分離し、下部と上部の会計を独立させる方式である。

※ 5 「暫定税率」 暫定的に決めた税率。関税率において輸入品に対して暫定措置として定めた税率。また、ガソリン税において、本則税率とは別に期限を切って上乗せされる税率のこと。

Ⅲ 公共交通機関に対する交通政策の考え方と助成手段

1. 高速道路をはじめとする自動車利用者の負担軽減に対する考え方

民主党政権は、2009年8月の衆議院選挙に際して、その政権公約として「高速道路の原則無料化」および「暫定税率の廃止」等の自動車利用者の負担軽減策を掲げた。一般論として移動および輸送の費用を低下させることは好ましいことであるが、これらの施策を実施する際には、必ず勘案しなければならない問題点、つまりこれらの施策のマイナスの効果が存在する。ここでは、自動車利用者の負担軽減策がもたらすプラスの効果とマイナスの効果を概観し、負担軽減策のあるべき考え方を提示する。

まず、(1)、(2)において、自動車利用者の負担軽減策が生み出すプラスの効果とマイナスの効果を概観する。(3)では、公約されている当該負担軽減策を、交通政策の一部としても位置づけることの重要性を指摘する。これらの検討を受けて、(4)では、自動車利用者の負担軽減策を実施するための前提条件としての公共交通に対する公的助成の考え方を提示する。

民主党政権が推し進めようとしている「高速道路の原則無料化」と「暫定税率の廃止」という自動車利用者の負担軽減策を、公共交通にとって不利であるからとして、故なしと問答無用に反対するものではない。まず、同負担軽減策の目的を整理し、その意義を確認する。次に、そのマイナスの効果を明確にする。

(1) 高速道路原則無料化と暫定税率廃止の目的

民主党のマニフェスト等によれば、当該施策の目的および根拠は、

- ① 生活コスト・企業活動コストの引下げ
- ② 地域活性化
- ③ 温暖化対策（高速道路無料化のみ）
- ④ 「ムダづかい」の根絶（高速道路無料化のみ）
- ⑤ 課税根拠の喪失（一般財源化されたため、自動車利用への差別的課税は根拠が喪失した。なお、これは暫定税率のみではなく、本則税率にも当てはまる）

とされている。発現する程度の相違はあろうが、実施されればこれらの効果はありえるため、目的は部分的であるかもしれないがある程度達成されうる（⑤は根拠であるため除く）。なお、①は自動車利用者の負担を軽減することによって、人的交流および物資流通が活性化し、その結果として、②の地域活性化が達成されるというものである。

交通は派生需要であり、本源的需要ではない。それゆえ、交通のコストを低下さ

せることによって、本源的需要に到達するためのコストを低下させ、経済を活発化させる政策は交通政策としても有効である。交通にかかるコストを低下させることは交通政策の本質であると考えれば、これらの施策はもっともであろう。

また、架橋等における通行料金が高すぎるために交通が阻害されているならば、その通行料金は「関所」と類似する。「関所」を廃止し、現代における「楽市楽座」を創造し、経済を活性化させるという考え方は適切なものであるともいえる。

(2) 高速道路原則無料化と暫定税率廃止のマイナスの効果

交通にかかるコストを低下させることが交通政策の究極の目的であるとしても、その対象を自動車のみに限定したならば、重大なマイナスの効果をもたらすことになる。(1)で挙げた目的項目ごとに考えると、自動車利用者のみを対象とした交通コストの低下は以下のようなマイナスの効果をもたらす。

- ① 代替的交通手段を利用する者には、生活コスト・企業活動コストの引下げは生じない。
- ② 代替的交通手段が主流である地域では、経済が活性化しない。
- ③ 自動車利用が促進されるため、CO2排出量は増加する。また、交通渋滞が生じる道路も増加する。(資料P53参照)
- ④ 公共交通インフラへの投資は「ムダづかい」になってしまう。

③と④は、公共交通から自動車へと需要が転換するために生じる問題点である。自動車を利用するコストが低下することによって、新たな需要が生まれて地域が活性化するのであればそれは好ましい。しかしながら、自動車需要の増加が公共交通からの転換である場合、交通体系全体から見て大きな問題が生じる。

たとえば、鉄道インフラは長い年月と費用をかけて作り上げられてきた。また、鉄道は、大量輸送手段としての特性を持ち、より多くの旅客や貨物を輸送することによって、1人当たりあるいは1トン当たりの費用を低廉化させることができる。もし今般の自動車利用負担軽減策が実施された結果、鉄道やバスから自動車へと需要が転換すれば、鉄道やバスの1人当たりの費用は増加することになる。運賃を値上げすることによってこの問題に対処することは最早不可能であるため、公共交通事業者や路線の破綻、撤退が相次ぐことになる。特に、内部補助によって運営が維持されている競争力の弱い地方路線などに対し、結果的に、最も悪影響が及ぶことに留意しなければならない。

もちろん、不要な公共交通がなくなることには反対するわけではないが、過去に投資された鉄道施設等は、上手く活用すれば地域の有効なインフラであるにもかかわらず、無駄になってしまうケースが多い。

国民は、これらのマイナスの効果をよく認識しており、それゆえ「高速道路無料化」に関する世論の支持は低い結果となっている。(資料P54参照)

加えて、財源の問題がある。もちろん必要な施策に対して税金が投入されること

は是認されるため、財源問題は一般会計の中でその調達方法が検討されることになる。とはいえ、国家財政が逼迫している現時点において、国債を発行してまで行うべき施策であるかは慎重に検討されなければならない。

マニフェストに掲げられているとしても、施策の実行には前提条件が必要なのである。つまり、自動車利用者の負担軽減策を実施する前に、多くの事項を解決しなければならないのである。

(3) 総合交通政策の観点の必要性

「高速道路の原則無料化」と「暫定税率廃止」という自動車利用者の負担軽減策が、生活者支援、地域振興等の観点からのみ論じられ、交通政策の視点が十分ではないことがとくに問題である。もちろん、交通は派生需要であり、交通のみを見て交通政策を策定することはタテ割り行政の弊害のひとつであるが、生活者や地域のみを見て、交通市場や交通事業者を完全に無視する姿勢はきわめて不適切である。

自動車利用者の負担軽減策は、交通政策のひとつとしても位置づけられなければならない。他の交通機関との関係を慎重に検討した総合的な政策として策定されなければならない。Ⅱ章の2節で述べたように、総合交通政策（すべての交通手段のバランスを考慮して、望ましい交通体系を実現する政策）を確立しなければならない。総合交通政策の観点から見て、現在提案されている「高速道路の原則無料化」と「暫定税率廃止」という自動車利用者の負担軽減策は多くの問題を抱えている。

総合交通政策の理念及び枠組みの下で、自動車利用者の負担軽減策を位置づけ、国民全体の交通コストを低下させることを交通政策の至上の目標として、以下の5項目を総合的に勘案した交通政策を構築すべきである。

① 国民のモビリティの確保と物資輸送の高質化

交通政策の至上の目標が国民全体の交通コストを低下させることであるとしても、その結果として、一部の地域住民の移動手段が奪われ、あるいは一部地域において物資の流通が滞ることがあってはならない。自動車利用者の負担軽減策の結果として地域の公共交通が維持できなくなり、移動制約者が増加するようなことがあってはならず、モビリティにおけるナショナル・ミニマムの確保に反する交通政策が実現されてはならない。

② エネルギー効率（CO₂排出削減）

自動車は、鉄道、海運さらには航空よりもエネルギー効率が低く、環境に負荷をかける交通手段である。それゆえ、国民全体の交通コストを低下させる際には、自動車以上に大量輸送機関の利用者費用を低下させなければ、エネルギー効率を低下させ、地球環境にダメージを与えることになる。（資料P50参照）

③ 道路混雑の軽減

道路混雑は、自動車利用者にとっても移動コストを増加させるものである。乗用車休日千円高速がトラック輸送の定時性を低下させ、物流の効率性を低下させているのも、無軌道な自動車利用者負担軽減策に付随するマイナスの効果の一例である。

④ 公共交通における規模の経済性の発揮・過去の投資インフラの有効利用

公共交通、とくに鉄道やバス、航空などの乗合交通には、規模の経済性があり、その源泉は過去から行われてきた設備投資である。自動車のみを優遇することによって、公共交通が撤退することになれば、地域の足が確保できないだけでなく、過去の投資が無駄となってしまいます。過去世代から引き継いだ施設を有効に活用するためにも、公共交通機関の利用率が上昇するような施策を総合交通政策として実施しなければならない。しかしながら、現在提案されている自動車利用者の負担軽減策はこの理念に逆行するものである。（資料P54参照）

⑤ 交通政策の受益の公平性

現在提案されている自動車利用者の負担軽減策によって利益を得る人々と損害を被る人々が多数存在するばかりではなく、その影響の度合いも無視できない。このような政策を実施する場合には、その受益に関する情報を提示するとともに、その費用を負担する人々への配慮が必要である。

なお、交通には、その交通利用者が負担するコストだけではなく、社会全体にもコストを課すケースが多い。CO₂排出による地球温暖化、交通事故の発生、混雑による遅れ、騒音や振動なども広い意味で交通のコストである。これらを交通の外部費用と呼ぶが、一般に公共交通は自動車交通との比較においてこの外部費用が小さい。

以上の観点から、公共交通を重視した総合交通政策を立案する必要がある。

(4) 自動車利用者負担軽減策の前提としての公共交通機関への公的助成

交通のコストを低下させ、生活者の負担を軽減するとともに、地域経済・一国経済を活性化させる目的を達するのであれば、自動車利用とともに、他の交通手段のコストも低下させる措置を講じなければならない。他の交通手段、とくに公共交通事業のコスト低下は、民間つまり、個々の事業者の努力では不可能である。このため、一定水準のサービスを確保しながら、運賃、料金を引下げるためには、公共交通に対する抜本的な公的助成が必要となる。この公的助成が自動車利用者への負担軽減策を実施するための前提条件となる。

換言すると、①道路特定財源が一般財源化された上に、暫定税率が廃止され、②高速道路が無料化された、とすると、公共交通機関に課せられていた独立採算の原則は維持され得ない。独立採算が維持されない以上、公共交通に対する公的助成は不可欠である。2000年前後に改正された交通関係の各種事業法は、需給調整規制を撤廃するものであったが、交通事業者は不採算サービスから闇雲に撤退しているわ

けではない。公共交通事業者は採算分野による収益によってでき得る範囲で不採算サービスを維持しようと努力してきた。たとえば、バス会社であれば、高速バスによる収益によって地域路線バスを維持してきた。

しかしながら、高速バス事業は、貸切ツアーバスによるクリームスキミング（「いいとこ取り」）することによりその収益性が脅かされている状況に加えて、高速道路料金の乗用車土休日上限千円という割引施策による高速道路混雑と乗用車に対する競争力の低下によって大きな打撃を受けている。高速バスサービスは、代替的な交通手段がある程度確保できる面があるが、高速道路バス事業の収益性の崩壊が引き起こす地方路線バスのサービス廃止は、地域の足の確保上、より深刻である。自動車利用者の負担軽減策を実施する際には、直接的な代替的公共交通機関への影響に加えて、このような間接的なマイナスの効果も考慮に入れなければならない。この点を考慮するならば、自動車利用者の負担軽減策に併せて、かなり広範囲に公共交通事業に対しての公的助成が必要であることが明らかである。

ただし、交通事業者の創意工夫を活かすインセンティブを失わせ、経営努力を怠るように公的助成がなされてはならない。また、公共交通に対して湯水のような助成を行うべきでもない。自動車利用者の負担軽減策にしる、公共交通に対する助成策にしる、明確な指針が確立され、それに基づいた適切な方策が組み合わされなければならないのである。

「高速道路の原則無料化」と「暫定税率の廃止」という自動車利用者の負担軽減策は、代替的な公共交通手段から旅客を、そして大量輸送機関から貨物を奪い、交通体系のバランスを崩すものである。地球環境やエネルギー効率の観点から、先進諸国ではインフラ助成など公共交通手段を優遇する総合交通政策が実施されていることを考えると、わが国の政策はこれに真っ向から逆行するものである。

この点を省みて、「高速道路の原則無料化」と「暫定税率の廃止」という自動車利用者の負担軽減策の実行に際し、公共交通機関への公的助成が実行されるべきであると考え。しかしながら、そのための費用負担は膨大であることは論を待たない。しかも、それは納税者および将来世代にとって過重な負担になり得る。

政権公約であるからといってそれは無条件に国民に信任されたものではないことを認識し、公約の実行のマイナスの効果を明らかにし、それを緩和するための条件、つまり公約実行のために満たされなければならない前提条件を慎重に検討する必要がある。その結果として、不都合があれば、公約そのものの見直しも断行すべきである。

※国土交通大臣要請と社会実験に対するコメントを掲載（資料P56参照）

2. 鉄道を活かした物流のモーダルシフトの推進にむけて

(1) 鉄道による物流の今日的重要性

鉄道は環境にやさしく、安定した輸送力をもっている。総合的な交通政策の観点から物流について考えた場合、鉄道に対してより積極的な位置づけを行い、その機能の強化を行わなければならない。そして、より環境負荷、社会的負荷の高い交通モードからの需要転換を図っていくことが求められる。

(2) 実効性のあるモーダルシフト政策の推進（提言8）

モーダルシフトを総合的・体系的に推進するために、以下の施策を実施することが必要である。

① 計画の作成及び効果の評価

国はモーダルシフトの目標を達成するために何を行うかを明示するとともに、各施策の整合性を確保するために、国が行うべき施策の計画を作成する。また、民間に対しては、国が示す計画の方向に誘導するために、その活動の指針を作成する。

計画の内容としては、

- ・国のモーダルシフトに関する考え方
- ・モーダルシフトにより削減しようとする二酸化炭素の量
- ・モーダルシフトの推進に関して、国が講じるべき施策

などを盛り込む。これらの目標及び計画は、定期的にその効果の評価を行うとともに、公表を行う。

② モーダルシフト推進重点区間の指定、及び推進協議会の設置

モーダルシフトを実効あらしめるために、各モード別の対策に加えて、モーダルシフトを推進すべき区間（基点～終点）、例えば「東京～関西」「東京から～北海道」などを明示する。その場合、予算が限られている中で効果を上げていくために、重点区間を設定するべきである。

そして、推進重点区間ごとに、物流事業者、荷主、行政などの関係者により構成されるモーダルシフト推進のための協議会を設置し、施策推進の認識の醸成、合意形成などの促進を図る。また、モーダルシフトの実施計画や推進のための支援策などについて意見交換ができる場とする。

(3) モーダルシフト推進のための具体的政策について（提言7）

－国家的物流戦略の確立：鉄道貨物を長距離陸上輸送の中核に据える－

これまで国が採ってきた物流政策は、海運、航空、トラックおよび鉄道とモード

ごとに個別に計画が立てられてきた。その結果が、モーダルシフトが遅々として進まない大きな原因となっていると考える。今後は「環境にやさしく、効率の良い物流システムの構築」という観点から、物流施設の共同利用、各モードの結節を考えた物流計画や、鉄道貨物へシフトしやすい方法、例えば、新たな需要を発掘するためにユーザーを惹起するようなインセンティブを制度化する等、国として立案すべきである。

① 貨物物流における総合交通政策の確立

すべての輸送モードがその特性を発揮し適切な役割分担を果たすことが、環境対策においても、また物流の効率化においても、肝要である。しかしながら、わが国の貨物物流政策は、意図せざるものであるとはいえ、トラック輸送を過度に促進するものであったと言わざるを得ない。このような認識に立ち、モーダルシフトを推進するために、航空、海運、鉄道、トラックの輸送手段を有機的に結節することを最優先課題とした総合交通政策を確立するべきである。

② 鉄道貨物のポテンシャルの確認とミッションの付与

貨物鉄道はトラックに比べて、エネルギー消費、労働生産性、地球環境への負荷、局地的環境への負荷等の面で優れた輸送機関であり、その社会的優位性を正しく認識すべきである。そして、その社会的優位性が十分に発揮されていない現状を直視し、鉄道貨物のポテンシャル（潜在的可能性）を発現することこそが、鉄道貨物に課せられたミッション（社会的使命）であることを、社会全体で確認しなければならない。

③ 自動車貨物輸送から鉄道貨物輸送および内航海運輸送へのシフトの意義の明確化

地球温暖化をはじめとする地球環境問題が深刻化する中、わが国のCO₂排出量の約2割を占める運輸部門においても排出量削減が強く求められている。運輸部門におけるCO₂排出量の約9割が自動車に起因しており、低炭素社会の形成に向けて、自動車等に比べて遙かにエネルギー効率が良い鉄道貨物輸送や内航海運輸送へのモーダルシフトを政策的に推進しなければならない。

④ 輸送モード間の適切な役割分担：トラックとのパートナーシップ

トラック輸送は、荷主のニーズに柔軟かつ迅速に対応でき、積換えなしに輸送できるという輸送特性を有している。その一方で、トラック輸送は一回当たりの輸送量が少量であり、輸送量あたりのCO₂の排出量やエネルギー消費量も多いという欠点がある。さらに、交通安全の問題、渋滞に関する問題もある。

一方、鉄道貨物輸送は、運転士一人で5トンコンテナ130個（10トントラック65台分）を輸送でき、大量貨物輸送に適しており、CO₂の排出量も少なくエネルギー効率に優れているが、積換えしないと目的地まで配達できないという欠点がある。また、内航海運についても鉄道貨物輸送と同様に目的地まで配達できないという欠点があり、いわゆるドア・ツー・ドアの輸送を行うにはフィーダー輸送が不可欠である。

したがって、今後はお互いの長所を活かしながら欠点を補完しあうような施策

と、役割分担の整備が求められる。

1) トラックと鉄道および内航海運との役割分担の明確化

今後の貨物輸送は、モード間毎の競争関係ではなく、共同利益を増加させるための協力関係が必要である。その結果として、荷主に対して、より高質の輸送サービス（高速、確実、安全、低コスト）を提供することが肝要である。協力関係を促進するためには、お互いの役割分担を明確化、お互いがそれを正しく認識することが重要である。

2) 少子高齢化による労働者不足への対応

少子高齢化による労働者不足は、トラック運転手の不足としてトラック業界においても強く懸念されている。長距離輸送を鉄道および内航海運が担い、短距離輸送をトラックが分担するのであれば、労働者不足に対応することになり、トラック業界にとっても大きなメリットがある。ひいては、荷主にとっての物流コストの低下につながる。トラック輸送と鉄道貨物輸送は、本来は競合関係にあるのではなく、補完関係にあることに留意すべきである。

3) 補完機能の高度化：インターモーダル施設（載せ換え施設）の重要性の確認

トラック輸送との補完関係を確立するためには、トラック輸送との結節点において載せ換え施設（インターモーダル施設）の整備が不可欠である。インターモーダル施設の整備は、鉄道や海運のみではなく、トラック輸送にとってもメリットがあるため、公共施設として整備されるべきである。

⑤ 持続的な鉄道貨物ルート確保

上述のとおり、鉄道貨物輸送は国家的物流戦略の立場から必要不可欠なものである。現状も、鉄道貨物輸送は地域経済の活性化や国民生活を支える生活関連物資の輸送において、重要な役割を果たしている。したがって、国家的物流戦略の立場から、鉄道貨物輸送のネットワーク機能の確認、将来に亘り持続的に維持すべき鉄道貨物ルートの国家的コンセンサスを確立することが求められる。その際には、貨物ネットワークを維持するために上下分離方式を採用することも検討されるべきである。

現在進められている整備新幹線建設にあたり、関係する線区、即ち北海道・東北方面を結んでいる津軽海峡線や東北線、北海道地区と関西地区を結んでいる北陸線などは、国民生活と産業を支える重要なルートとなっている。政府・与党の申し合わせにより、今後、整備新幹線の開業に伴いこれらの線区がJRから経営分離されるが、その場合においても、鉄道貨物輸送の立場からは、全国ネットワークの中においていずれも欠くことのできない、重要な線区であることに違いはない。したがって、これらの線区が経営分離によって寸断されることがないように、言い換えれば、国家的な立場から鉄道貨物の「通行権の確立」を将来に亘り担保するよう、長期的な視点に立った交通政策を確立するべきである。

なお、北海道新幹線の建設にあたっては、新幹線と在来線（貨物列車を含む）の「共用走行」という新たな課題が生じるが、「絶対安全」が前提となることは

言うまでもなく、その上で、技術面を含めた諸課題の解決に積極的に取り組むべきである。

整備新幹線の建設という高速旅客鉄道の推進の結果が、鉄道貨物の運行環境の悪化につながってはならない。ＪＲ連合は、内航海運やトラック輸送とともに総合交通政策の確立を目指す立場にあるが、前提として、鉄道分野において十分な相互調整が図られることが求められることは言うまでもない。鉄道政策においては、旅客輸送に限らず、物流輸送にもしっかりと着眼した、適切な政策調整がなされるべきことを強く主張する。

⑥ 鉄道貨物輸送の「担い手」たるＪＲ貨物における環境整備

１）ＪＲ貨物に求められる環境整備

上述の通り、日本の物流戦略において鉄道貨物輸送は重要な位置づけにあり、今後ますます期待が高まるものとする。その「担い手」たるＪＲ貨物には、国民の負託に応えるためにも、一層の経営基盤強化と、その環境整備を図ることが必要である。

1987年の国鉄改革によりＪＲ各社が誕生し、中でも鉄道貨物輸送については唯一の存在としてＪＲ貨物が発足した。以降、安全の確立を大前提に、国民の負託に応えうる鉄道貨物輸送の展開に努めてきた。言うまでもなく鉄道事業の根幹は安全の確立であり、これは長期的な人的、物的な資源の蓄積により担保されるものである。その意味で、ＪＲ貨物は日々経営基盤の強化に努めていると言える。

しかしながらＪＲ貨物が、こうした経営を今後も健全に持続するためには、大きな課題が残されている。その一つは、鉄道線路を賃借して事業を行う、いわゆる第二種鉄道事業者としての、旅客各社に支払う線路使用料の問題である。ＪＲが発足する際にＪＲ貨物と旅客会社との間で締結されたルールは有期契約であり、これが将来に亘り維持されるのかどうか確定していない。この帰趨によってはＪＲ貨物の経営に重大な影響を与えることになる。なお、この線路使用料については、高速道路料金無料化の動向も踏まえた総合交通政策の視点から、鉄道貨物輸送のインフラ使用料を公共の負担により無料化することで、競争条件の平等化とモーダルシフトの推進をはかるべきことを提言したい。

二つには、「整備新幹線に関する諸問題」である。北海道新幹線については、前記の通り「共用走行」のための安全確保やダイヤ調整は喫緊の課題である。また北陸新幹線では、経営分離区間が複数県にまたがり、またＪＲの支線区間もあるなどの課題もあり、貨物ルート確保の問題を解決する必要がある。さらに、ＪＲ貨物の保有する設備に老朽化がみられ、その更新が求められるが、財源確保も大きな課題である。これら諸課題については、ＪＲ貨物の経営権にのみ負うものではなく、国家的な戦略に基づき解決すべきものとする。

２）ＪＲ貨物の完全民営化に関する検討

国鉄改革の主たる目的は、ＪＲ各社が健全で自立的な経営を確立することであり、その一つの帰結が「完全民営化」である。ＪＲ貨物も同様であるが、仮に利益率等の上場基準をクリアしたとしても、上場するからには成長戦略が求められる。すなわち、永続的に利益が確保できる体質になっているかどうかを検証されねばならない。現在、ＪＲ貨物に対しては、「承継特例」や「買換特例」をはじめとする税の減免措置、東京から九州までのモーダルシフト推進のための施策等が実施されてきたが、現実には貨物輸送量は大きく伸びていない。その背景には「災害に弱い」、「機動性に欠ける」、「使い勝手のよいダイヤがない」等々の問題が指摘されているのも事実である。ＪＲ貨物が、国鉄改革の目標である「完全民営化」を目指していく上で、どうすればその展望が見えてくるのか、再度検討を深める必要がある。

⑦ インターモーダル施設の整備促進

現在、モーダルシフト施策が推進されているが、なかなか進んでいないのが現実である。言葉だけをみると、トラック貨物を単に他輸送機関へ転換させるというイメージである。これでは、トラック事業者に大きな抵抗感をもたらすことになる。

インターモーダル輸送は、二つ以上の輸送機関を最適に統合して、荷主のニーズに合わせた輸送サービスを提供するものである。しかし、そのためには既存のインフラ整備はもとより、新たな施設の整備が必要となる。

1) 公共施設として、インターモーダル施設を整備

インターモーダル施設（貨物専用線との結節施設、港湾施設やトラックターミナル、鉄道貨物駅における乗せ換え設備など）は、公共の施設として整備すべきである。なぜなら、インターモーダル施設は、単一の輸送モードもしくは単一の事業者のみが利用するのではなく、複数の輸送モードもしくは複数の事業者が共同で利用するものであるからである。

2) 各モード間のネットワーク整備

鉄道と内航海運、鉄道とトラックのみではなく、トラックと内航海運との設備も拡充し、モードを超えた環境にやさしく、安全で効率的なナショナルネットワークを整備すべきである。

3) E & S 方式の拡充による安定輸送の促進

現在、主要幹線の輸送力を最大限活用するための「E & S 駅」の戦略的な整備がされ、徐々に拡大されている。このような戦略的な拠点整備をはかることが、貨物列車の速達化、利用促進につながるとともに異常時対策にもつながることから、さらに拡充すべきである。

※ E & S 方式

「E & S (Effective & Speedy) 方式」とは、コンテナを本線上の列車から積卸しする、『着発線荷役』方式のこと。

4) シー&レールを重視した海上コンテナ輸送に対応できる設備の充実・整備

シー&レール（国際海運と鉄道との連携、結節）も、モーダルシフトの推進のために重要な分野であり、この分野の輸送量の拡大は、鉄道貨物輸送の役割発揮のために非常に有効である。しかし、設備上の制約などもあり、輸送量の拡大につながっていない。その背景として、国際的にコンテナが大型化（40フィート超）しているが、わが国の鉄道貨物輸送では、こうした大型の海上コンテナ輸送に対応する設備がきわめて不十分であり、大幅に輸送が制約されているという実態がある。具体的には、港湾施設の整備のほか、大型コンテナが通過できるトンネルの整備、大型コンテナ輸送に対応した貨車の開発などを進める必要がある。その整備財源については、社会的な効果を勘案し、国・公共による積極的な助成を求めたい。

⑧ 鉄道貨物輸送の高質化のための設備投資の促進

各ＪＲ旅客会社は、分割・民営化に備えて必要な投資を民営化前に実施した。しかし、ＪＲ貨物に対しては全くと言ってよいほど行われなかった。その結果、民営化後も多大な設備投資が必要となり、経営圧迫の大きな要因の一つである。特に深刻なのは、電気機関車・ディーゼル機関車や貨車の老朽化である。今後、鉄道貨物輸送の高質化を構築するためには、車両等への設備投資が不可欠である。

１）安定輸送促進のための車両等の更新に対する助成

現在、ＪＲ貨物会社の保有する機関車の67%、コンテナ貨車の38%が未だ国鉄時代からの車両となっている。老朽化が著しく、過去にも走行中に機関車故障が発生し、旅客会社や利用者に多大な迷惑をかけたが、これらの取替は喫緊の課題である。

２）高速走行のための鉄道設備に対する助成

2004年から最高速度130km/hで走行する新型車両が運転を開始したが、これは旅客会社とのダイヤ調整から見ても有効であり、これらの投資に対する助成が必要である。

３）補助的荷役ターミナルの整備

災害や事故等により列車の遅れや抑止が生じた場合、トラックへの積換えが迅速に行えるよう、既存の施設に補助的な荷役設備を整備する必要がある。

⑨ 隘路区間における貨物専用線の新設

荷主・企業などの顧客ニーズに応えるためには、ＪＲ各旅客会社との間でのダイヤ設定や増発、また、輸送障害発生時における運行管理などの協力体制は不可欠であるが、特に旅客輸送のニーズから列車密度の高くなっているいわゆる隘路区間において、簡単に貨物専用線を新設することは難しい問題である。こうした中で、東海道における「物流新幹線構想」の実現などは「隘路解消」につながる重要な検討課題であると考えている。

⑩ 東海道物流新幹線の整備

物流部門の大動脈であり、また一大混雑区間である東京～大阪間の区域を設

定し、世界に例を見ない画期的なモーダルシフト施策の実現を目指す提案がされている。具体的には第二東名神の高速道の中央分離帯や車線のゆとり部分などを最大限活用し、ここに鉄道軌道による最新鋭物流専用軌道の設定が想定されている。

この構想による主なメリットとして、①CO₂発生量の大幅削減、②大型トラックの走行削減による渋滞解消、③重大交通事故の発生抑制、④トラック運転手の人手不足解消、などが上げられており、我々としても極めて有効な手段であると考ええる。

1) CO₂排出量削減のメインプロジェクトとしての位置づけ

この構想は、鉄道の特性をベースにトラックの特性を取り入れた、「環境に優しい、利用者のニーズに対応できる新しい幹線物流システム」を構築するというものである。しかし、物流新幹線構想は、事業費が2兆円規模の巨大プロジェクトと言われており、現在、鉄道貨物輸送を担っているJ R貨物が到底対応できる規模ではなく、「国の施策」として建設すべきである。

2) トラック運転手不足への対応としての有効

トラック運転手の長距離、過酷な深夜労働や、深刻化する労働不足への対応の観点から、長距離輸送について、鉄道を活用したモーダルシフトを推進することが喫緊の課題である。

3. 地方鉄道の維持・発展のために

(1) 地方鉄道の現状

J R 連合は、すでにこれまで「21世紀鉄道ビジョン―鉄道の特性を活かした持続可能な交通を目指して」（2003年6月）などにおいて、都市圏や都市間輸送を含む全般にわたる鉄道政策を発表してきた。今回の「総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向」では、これまでの政策提言との重複を避け、とくに事業存続上、深刻さを増している地方鉄道に限定して若干の政策的提言を行う。

地方鉄道の運営主体は、J R、一部の大手民鉄、中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクター鉄道である。国土交通省は以上のうち、中小民鉄及び第三セクターの二つを地域鉄道事業者と呼んでいる。地域鉄道事業者は2010年1月1日現在、全国で92社存在している。

鉄道事業が自立して経営的に存続していくためには、一定量の運輸収入が必要である。運輸収入は「運賃×輸送量」で決まるが、このうちベースとなるのは輸送量である。地方ローカル圏においては、モータリゼーションの進展に加えて、近年の少子化に伴う人口減によって鉄道の輸送量は減少を続けている。このため、地域鉄道会社全92社のうち、約8割に当たる73社が経常収支ベースで赤字を計上している（2008年度）。

交通運輸産業における規制緩和の一環として、需給調整規制の撤廃などを行った改正鉄道事業法が1999年5月に公布された。これにより、旅客鉄道事業の退出（廃止）もそれまでの許可制から原則1年前の事前届出制に緩和された。

退出（廃止）規制の緩和によって、経営難に陥っている鉄道事業者の路線からの撤退又は廃止は、それ以前と比較して加速化した。すなわち、国土交通省のまとめによれば、改正鉄道事業法が公布された翌年度の2000年11月から2009年11月までの間に、全国で33路線、634.6kmの鉄軌道が廃止されている。地方鉄道の廃止は、地域住民の生活の足が失われるということのみに止まらず、地域経済・社会の衰退にもつながる重大な問題である。鉄道事業者、地方自治体、地域住民など関係者による鉄道の維持・存続の取り組みの強化が求められる。

(2) J R 各社の状況

J R 各社においても地方鉄道の経営状況は芳しくない。なかでも、J R 北海道や J R 四国の状況は深刻で、J R 北海道は1996年度をピークに鉄道運輸収入は減少傾向に、また経営安定基金運用益についても減少傾向が続いている。J R 四国の場合も同様で、とくに土日祝日の高速道路料金の1000円への割引制度が導入されたことによって、大きな打撃を受けている。

経常利益を計上し、安定した経営を続けている本州3社や J R 九州の場合も、都

市間輸送や都市圏輸送は堅調であるが、地方ローカル圏では低迷が続いている。とくに多くのローカル線を抱えるＪＲ西日本では、2003年12月に可部線の一部（可部～三段峡、46.2キロ）の廃止に踏みきるなど、厳しい状況が続いている。

(3) 地方鉄道に対する現行の支援制度

地域鉄道事業者に対する国土交通省所管の主な補助制度として、①鉄道軌道輸送対策事業費補助金（仮称）、②鉄道施設総合安全対策事業費補助（老朽化対策）、③ＬＲＴシステム整備費補助金、④地域公共交通活性化・再生総合事業費補助金の四つがある。

鉄道軌道輸送対策事業費補助金は、これまでの鉄道軌道輸送高度化補助金が名称変更されたもので、名称の正式決定は2010年３月末とされている。本補助金は安全性向上のために必要な設備の整備等に要した費用の３分の１を補助（関係地方公共団体も同率）するもので、補助対象者は、全国の鉄軌道事業者である。過去５年間の当初予算額は2006年度26億1800万円、2007年度24億100万円、2008年度24億4800万円、2009年度22億2300万円、2010年度20億900万円がとなっている。

鉄道施設総合安全対策事業費補助（老朽化対策）は、地方鉄道の老朽化した橋りょう、トンネル等の施設の整備に要した費用の３分の１を補助（関係地方公共団体も同率）するもので、第三セクター等が対象事業者となっている。本補助は、2008年度から始まった制度で、2010年度予算としては９億2300万円が計上されている。

ＬＲＴシステム整備費補助金は、ＬＲＴシステムの整備に必要な施設の整備に要した費用の４分の１を補助（地方公共団体も同率）するもので、対象は鉄軌道事業者である。2010年度予算としては1億5200万円が計上されている。

地域公共交通活性化・再生総合事業費補助金は、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づき鉄道、コミュニティバス・乗合タクシー、旅客船等の多様な事業に取り組む地域の協議会に対し、パッケージで一括支援するための補助制度である。補助対象者は市町村、公共交通事業者、道路管理者等から構成される法定協議会で、計画策定に要する経費は定額、総合事業に要する経費の２分の１（政令市の場合は３分の１）が補助される。2007年10月の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の施行を受けて2008年度から始まった制度で、2010年度は約40億円の予算が計上されている。

なお、地域鉄道に対する補助制度として以上のほかに幹線鉄道等活性化事業費補助があるが、本補助は潜在的な鉄道利用ニーズが大きい地方都市やその近郊路線等を対象としたものであり、経営難に陥っている地域鉄道への補助という性格は弱いためここでは取り上げない。

(4) 地方鉄道の持続的な維持・発展のために

地方鉄道は、地域において住民の生活の足として不可欠の役割を担っているとともに、地域経済を支える重要な社会インフラである。

地方鉄道は長い歴史を有するものが多く、施設も老朽化したものが多い。また、A T Sなど安全設備の導入も立ち遅れている。一方で、地方鉄道は経営基盤が脆弱で、そのため自力で老朽化対策や安全対策を進めるには限界がある。

地域における重要なインフラである地方鉄道の維持・存続のためには何よりも関係者の経営努力によって鉄道利用を活性化させることが必要であるが、併せて老朽化対策や安全対策について国や地方自治体の支援を強化する必要がある。すなわち、鉄道軌道輸送対策事業費補助金や鉄道施設総合安全対策事業費補助を大きく拡充し、経営基盤の弱い地方鉄道への支援を強化する必要がある。

J R三島会社の経営を安定させるために設けられた経営安定基金は、国鉄改革時と経済状況が大きく変化し、金利が著しく低下したために、想定された運用益が確保できていない。J R三島会社は沿線人口も少なく、多くのローカル線を有し、老朽化した施設・設備の更新も立ち遅れているなど、構造的な課題を抱えている。とくにJ R四国は、高速道路料金の大幅値下げにより、徹底した経費節減など経営努力にも係わらず、赤字構造に陥っており、仮に無料化やさらなる引き下げが現実化すれば、路線の維持すらも困難な状況に立ち至ると懸念される。

鉄道軌道輸送対策事業費補助金や鉄道施設総合安全対策事業費補助の対象事業者にJ R三島会社をも含め、J R三島会社の老朽化した施設の取替えや安全対策の充実、さらに、鉄道インフラの高質化を図る必要がある。

4. バスの業界秩序・公平競争環境の確立と安全性向上にむけて

4-1 バス事業の現状

(1) 乗合バスの現状

バス事業には大きく分けて、乗合バスと貸切バスの二つがある。乗合バスは、地域交通体系の中で住民の移動の手段として不可欠の乗り物である。すなわち、都市圏においては鉄道を補完する重要な交通手段であり、鉄軌道の存在しないローカル圏においては公共交通の中核として、自家用自動車を利用できない人々の生活を支えるライフラインとしての機能を果たしている。

乗合バスはまた、都市間を結ぶ移動手段としても活躍している。都市間乗合バスは、高速道路を利用して運行されることが多いことから高速バスとも呼ばれている。高速バスは、我が国の高速道路ネットワーク整備の進展とあいまって、とくに1990年代以降、伸張を続けている。

こうした重要な機能を果たしているにもかかわらず、私的モータリゼーションの進展などの影響を受けて、都市間輸送を除いて乗合バスの輸送人員は減少の一途をたどっている。すなわち、その輸送量は1968年を100とすると、2007年には42まで激減している。

こうした輸送量の減少は、営業収入の減少につながり、全国の約7割の事業者が赤字を計上している。そして、全国的に採算ベースでの運営が困難な路線の縮小・廃止が続いている。

一方、地域交通におけるバスの重要性を認識して、バス輸送を維持・発展させるために積極的な支援策を講じる自治体が増えてきている。そうした自治体では民間事業者との連携のもと、たとえば均一料金の「100円バス」を、しかも時間当たりの運行頻度を高めた形で運行するなど積極的なサービス行っている。そうした自治体では、バスの利用者の減少に歯止めがかかるなど、評価すべき成果も生まれている。

(2) 貸切バスの現状

貸切バスとは、道路運送法第3条1項のロが規定する「一個の契約により国土交通省令で定める乗車定員以上の自動車を貸し切って旅客を運送する」バスのことで、もともとは主として観光輸送に供されていたが、今日では福祉輸送や廃止路線の代替バスなどにも用いられている。さらに、最近では後述するように、都市間の長距離旅客輸送を行うなど乗合の高速バスと競合する貸切バスも現れている。貸切バスの輸送人員は、総量で乗合バスの約13分の1ほど（2007年度）で、1965年

を100とすると1990年には153と輸送量を伸ばしてきたが、1990年代以降はその伸びが止まった。その後、2000年の規制緩和を契機として新規参入事業者が大幅に増加し、都市間輸送への進出などとあいまって、輸送量は増加傾向にある。しかし、業界は過当競争ともいえる激しい競争状態にあり、事業者の約半分は赤字事業者である。

4-2 規制緩和とバス事業

(1) バス事業の規制緩和

1990年代初頭までバス事業は政府によって厳格に事業規制されていた。その柱は運賃規制と参入・退出規制であった。

バス事業の規制緩和は、運賃分野から始まった。すなわち、まず1994年にバス運賃のうち、営業政策的な割引運賃については認可制から届出制に緩和された。さらに、2000年に道路運送法が改正されて、参入・退出規制が大きく緩和された。すなわち、事業参入について、それまでの需給調整需規制に基づく免許制から、輸送の安全性などの要件を満たしていれば参入を認める許可制に変更された。併せて運賃規制についても、それまでの認可制から上限認可制に変更された。

改正道路運送法は貸切バス事業については2000年から、乗合バス事業については2002年から施行された。また、2006年には、地域住民の生活交通の確保のために、関係者が合意した場合には運賃の上限認可制を届出制とすることができることとなった。

(2) 貸切バス事業及び都市間バス輸送における競争激化

需給調整規制の撤廃と運賃の上限認可制の導入によって、貸切バス事業及び都市間バス輸送は大きく様変わりした。すなわち、規制緩和の結果、貸切バスの事業者数は1999年度の2,336から2007年には4,159に著増し、車両数も同じ期間に37,661から44,832へ増加した。

このため、著増した事業者間で受注合戦が激化し、とくに規制緩和以降、公示を無視したダンピングともいえる運賃・料金で旅行会社などの顧客と契約するケースが続発することになった。低価格での受注は、当然のことながらバス事業者の経営収支を悪化させる。そのため、そのリスクを乗務員に転嫁する事業者が増大し、乗務員の労働条件は悪化して過労運転による事故のリスクが高まっている。また、事業者の中には社会保険料を未納すねるなどコンプライアンスの点からも問題のある者も生まれている。

貸切バス業者の中には旅行会社とタイアップして大都市間を結ぶツアーバス輸送に乗り出す者も増加している。ツアーバスは、乗合の路線バスではないが、不特定

多数の乗客を混載して輸送するという点では乗合の高速バスと何ら変わらない。

貸切バス業者によるツアーバスは、一般利用客を乗合させるものであり、道路運送法に抵触しかねない脱法行為である。このような脱法行為は、不当な競争行為とも言え、ＪＲバスを含む適法な都市間バス事業者に大きな打撃を与えている。これらの行為は、低運賃であることで利用者に支持されているとはいえ、バス市場を歪ませるだけでなく、安全も蔑ろにしており、適正な市場環境を回復させることが必要である

４－３ 安全なバス輸送をめざして（提言８）

（１）行き過ぎた規制緩和の見直し

バス事業の規制緩和による参入事業者の著増によって、なかでも貸切バス業界は過当競争状況に陥り、2007年２月に大阪府吹田市で発生した「あずみ野観光バス」の衝突事故などに見られるように、深刻な重大事故が多発している。

最近、バス事業と同時に規制緩和されたタクシー事業においては、規制緩和による弊害が顕著となってきたことから、その見直しが行われ、2009年には特別措置法が施行され、供給過剰の解消や運賃の過当競争を是正する動きが始まっている。バス事業においても、タクシー事業と同様に、規制緩和の負の部分の正確に把握し、その見直しを図る必要がある。

とくに、貸切バス事業における公示運賃を無視した低価格での受注等を排除し、適正な市場秩序を確立することが必要である。

また、都市間ツアーバスへの法令・規程を適正化し、高速路線バスとの公正な競争ルールを確立する必要がある。

（２）バス乗務員の労働条件の改善

鉄軌道上を走行し、ＡＴＳなどの保安装置によってヒューマンエラーに対するバックアップ体制が講じられている鉄道と異なり、バスの安全は運転者に大きく依存している。運転者の前方不注意や過労による居眠り運転などは、たちどころに重大事故に直結することから、運転者・乗務員の労働・勤務条件の適正化は極めて重要な課題である。

バス運転者の労働条件の改善は、労使間の交渉、企業内での取り組みが基本となるが、同時に、バス事故が発生した場合、それにより利用者・消費者は甚大な被害を受けることから、労働条件の改善や過労運転の防止のために国による適切な関与が必要である。

すなわち、バス運転者の労働時間等への規制基準を確立し、それを担保する措置を導入する必要がある。具体的には、厚生労働省の「改善基準告示」の遵守、その

ための指導・監督の強化、高速バス運転者の最大乗務キロの設定・見直し、深夜時間帯の一人乗務基準の明示などの措置を講じる必要がある。

IV まとめ

J R 連合は、これまで、「21世紀鉄道ビジョン」および「7つのパートナーシップ」などの基本政策に加えて、年次で交通重点政策要求を行ってきた。2009年夏までは、これらの活動は、鉄道の重要性に対する理解を深めることには資するものであったが、交通政策として結実することは残念ながら少なかった。

我々が支援する民主党が担う現政権に対して行う今回の提言は、個別具体の成果よりも、交通政策を大きく転換させ、本来あるべき交通政策および鉄道政策を実現するための枠組みを提示している。

今回の提言においては、鉄道固有のものよりも、より広く交通政策全般に関するあり方を提示している。今回の提言が実行されれば、「21世紀鉄道ビジョン」および「7つのパートナーシップ」などで提案してきた具体的な政策が推進される環境が整うことになる。

現在の鉄道を取り巻く環境では、リーマンショック以降の景気後退や高速道路無料化などの自動車利用者優遇策などの喫緊の取り組まなければならない課題があるのは事実である。しかし、それに加えて、鉄道などの公共交通機関が20年、30年と持続的に発展していけるような環境の整備に着手すべき時が2009年夏の政権交代によって到来したことの歴史的意義を正確に認識する必要がある。J R 連合はこの認識に基づいて、以上の提言をなすものである。

日本鉄道労働組合連合会（ＪＲ連合）執行委員会

会 長	坪井 義範
副 会 長	田原 孝蔵（ＪＲ北労組中央執行委員長）
同	今井 伸（ＪＲ東日本ユニオン中央執行委員長）
同	水嶋 敏行（ＪＲ東海ユニオン中央執行委員長）
同	前田 稔（ＪＲ西労組中央執行委員長）
同	真辺 政昭（ＪＲ四国労組執行委員長）
同	船津 壽幸（ＪＲ九州労組中央執行委員長）
同	山崎 俊実（貨物鉄産労中央執行委員長）
事務局長	松尾 啓史
執行委員	萩山 市朗
同	慶島 譲治
同	井口 昌宏
同	中原 博徳
同	杉原 清道（ＪＲ西労組中央本部書記長）
同	西村 基良（ＪＲ東海ユニオン中央本部書記長）
特別執行委員	森 康行（グループ労組連絡会代表幹事）
同	迫原 良介（青年・女性委員会議長）

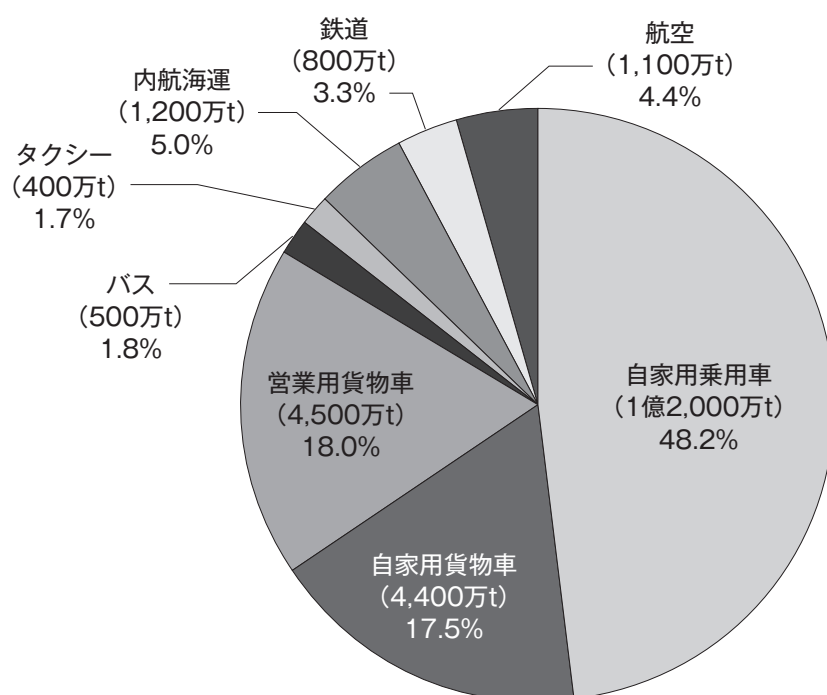
交通基本政策検討委員会

委 員 長	太田 和博 教授（専修大学商学部）
委 員	安部 誠治 教授（関西大学商学部）
委 員	戸崎 肇 教授（早稲田大学アジア研究機構）
委 員	松尾 啓史（ＪＲ連合事務局長）
委 員	萩山 市朗（ＪＲ連合企画部長）
委 員	井口 昌宏（ＪＲ連合政策部長）

資 料

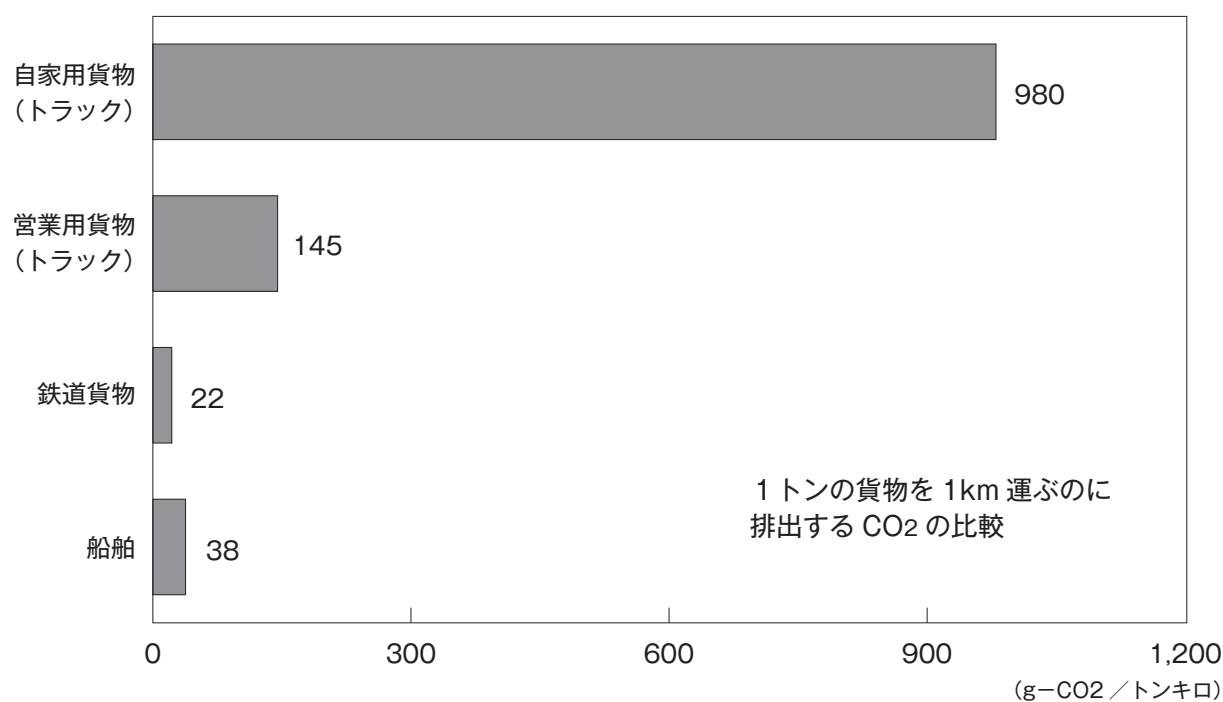
物流における環境に関する動向

輸送機関別二酸化炭素排出量（平成19年度）



出典：（環境省）温室効果ガス排出・吸収目録による。

輸送機関別二酸化炭素排出原単位（平成19年度）

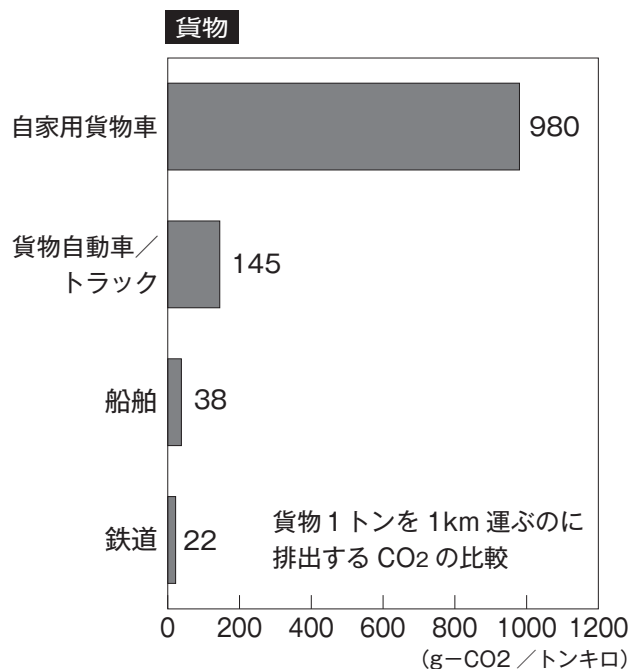
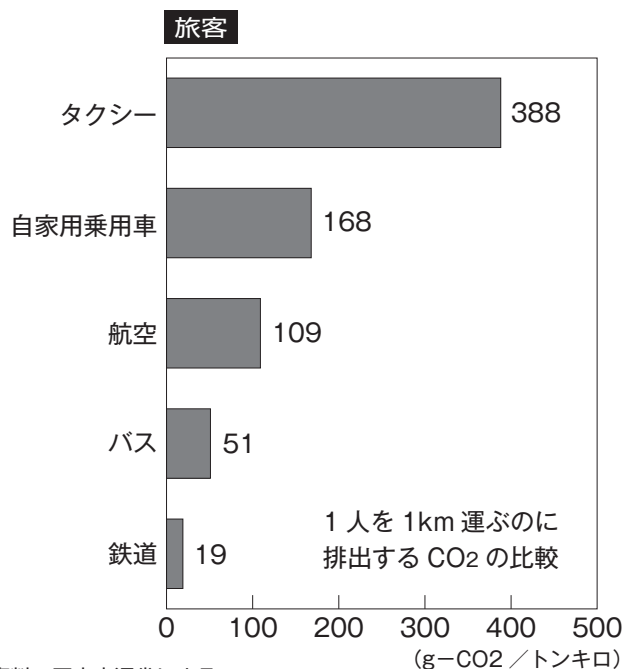


出典：（環境省）温室効果ガス排出・吸収目録、（国土交通省）自動車輸送統計年報、（同）鉄道輸送統計年報、（同）内航海船舶輸送統計年報による。

輸送機関別のエネルギー効率及び環境への推移

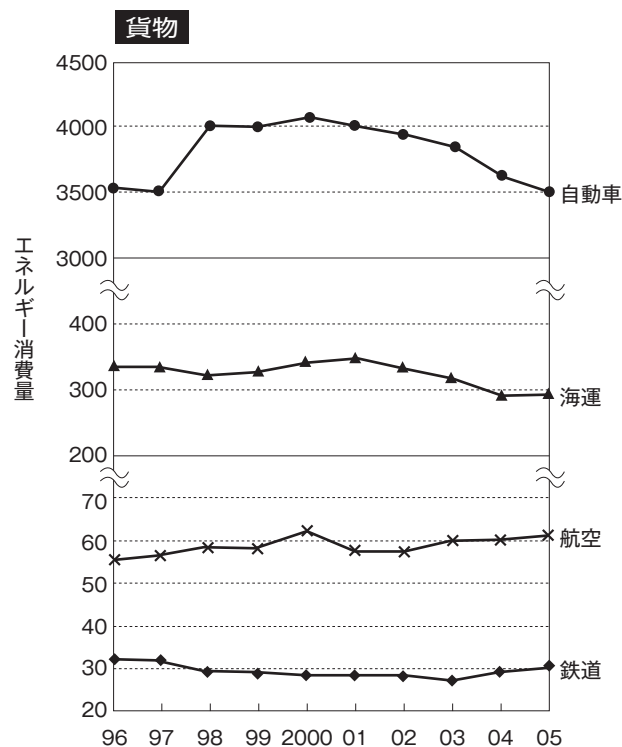
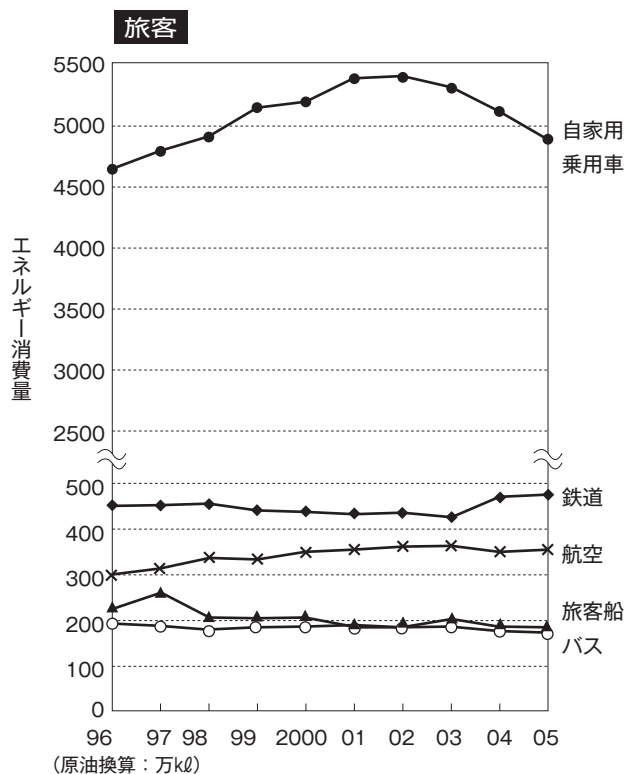
運輸部門における二酸化炭素排出原単位

○輸送機関別の二酸化炭素排出原単位（2007年度）



資料：国土交通省による

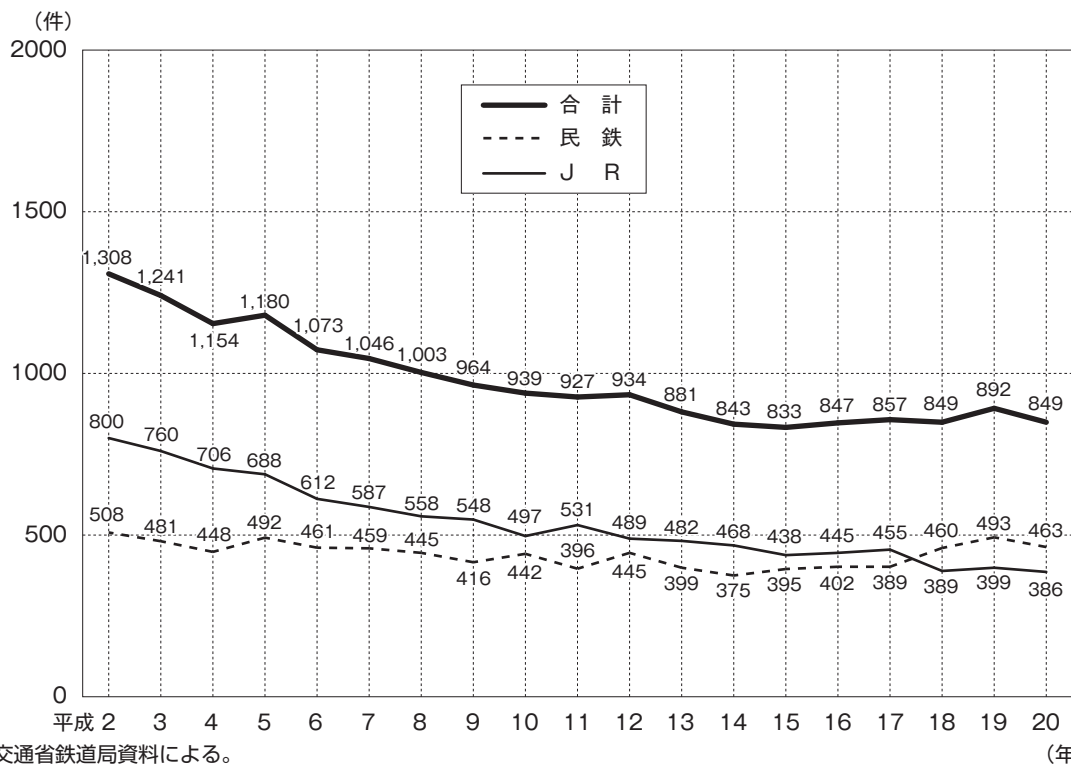
○輸送機関別エネルギー消費量の推移



資料：「交通関係エネルギー要覧（平成19年度版）による。」

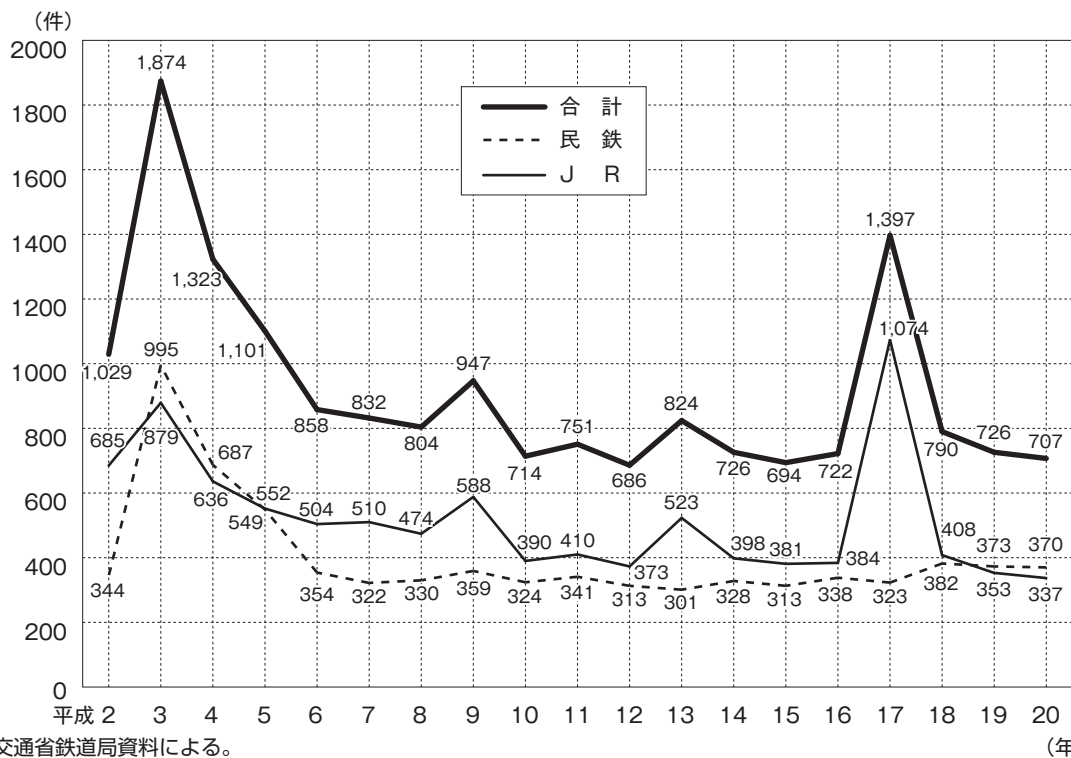
鉄道運転事故件数の推移

運転事故件数は長期的に減少傾向にあるが、平成13年度からは800件台で推移している。

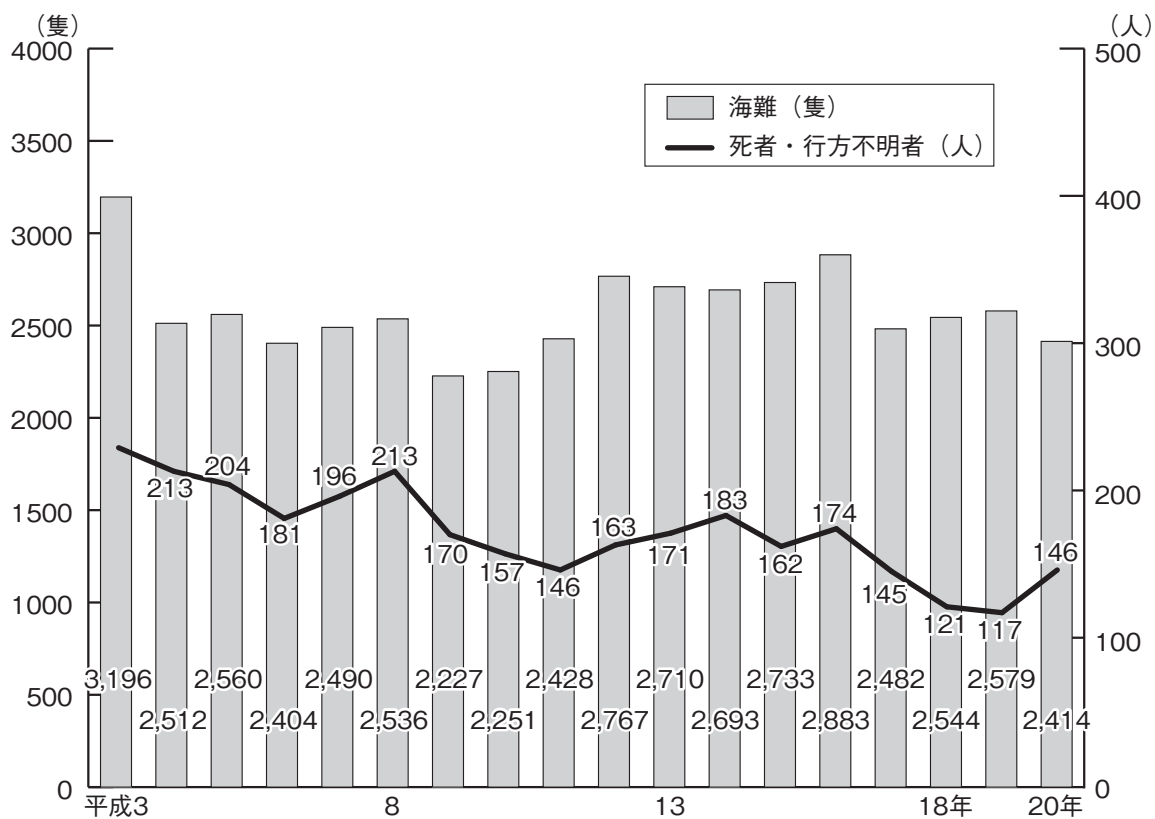


鉄道運転事故による死傷者数の推移

運転事故による死傷者数は、運転事故件数と同様に長期的には減少傾向にあるが、JR西日本福知山線列車脱線事故があった平成17年度など、甚大な被害を生じた運転事故があった年度の死傷者数は多くなっている。



海難船舶隻数及びそれに伴う死者・行方不明者数の推移



(注) 国土交通省鉄道局資料による。

航空事故発生件数及び死傷者数の推移（民間航空機）

区分 年	死傷者数								発生件数	
	大 型 飛行機	小 型 飛行機	超軽量 動力機	ヘリコ プター	ジャイロ プレーン	滑空機	飛行船	計	死亡者	負傷者
	件	件	件	件	件	件		件	人	人
平成16年	5	11	2	6	1	3	0	28	14	26
17	1	8	0	7	0	7	0	23	16	20
18	3	3	4	2	1	5	0	18	4	10
19	5	3	4	7	0	4	0	23	10	25
20	3	6	2	3	0	3	0	17	7	10

航空事故発生件数及び死傷者数の推移（民間航空機）

(注) 国土交通省鉄道局資料による。

2009年9月

(財)運輸調査局「高速道路料金引き下げに関する研究会」報告より

2009年3月より実施されている「高速道路料金引き下げ」が与える影響について、(財)運輸調査局より以下の通り報告された。

(1) 国内交通流動の変化

- ・本施策により新規誘発、転換を含め、高速道路利用者は36%増加した
- ・他方、鉄道から高速道路利用に6.6%が転換した

	新規誘発・転換率	備考
高速道路 利用者数 (自家用のみ)	+ 36.0% (高速道路 ETC 利用者に対する割合)	新規誘発率は 24.5%
		他交通機関からの転換率は 11.5% ・一般道路 8.4% ・鉄道 2.2% ・バス 0.4% ・航空機 0.3%
	※施策実施前後の1台あたり乗車人数は同値。従って新規誘発・転換率は台数換算でも同値。	
鉄 道 利用者数	▲ 6.6% (土・日・祝日における鉄道利用者(中距離)に対する割合)	* 首都圏内および京阪神圏内流動を除く

(2) CO₂ 排出量に与える影響

- ・本施策によるCO₂増加量は、全国で204万トンと推計される

		転換交通量 (百万人 [*] □/年)	CO ₂ 排出原単位 (g-CO ₂ /人 [*] □)		CO ₂ 排出増減量 (万トン/年)
			転換前	転換後	
転 移	一般道路	3,885	170.9	137.1	- 13.1
	鉄 道	1,863	19.1	137.1	22.0
	高速バス	243	51.4	137.1	2.1
	航 空 機	375	108.6	137.1	1.1
新規誘発		12,717	0	137.1	174.3
高速道路(距離帯変化)		1,267	137.1	137.1	17.4
合計		20,350			203.7

※「204万トン/年」は、2007年の日本のCO₂総排出量の約0.02%にあたり、運輸部門からの総排出量の0.82%に相当する

(3) 他の交通機関への影響

- ・高速バスは、輸送人員が減少したほか、多くの路線で渋滞により定時運行が困難となった
- ・フェリーについても影響は大きく、生活インフラとして機能している航路が存亡の危機にあるという声もあがっている
- ・鉄道にも影響が及んでおり、高速道路と併行している区間において利用人員の減少もみられる。

J R各社のGW・お盆における輸送量（対前年比）

	線 区		区間・列車等	G W 4/24～5/6	夏季 7/17～8/18	年末年始 12/25～1/5
新幹線	東海道		小田原・静岡（のぞみ）	94%	91%	96%
	山 陽		新大阪・西明石	94%	90%	94%
	九 州		新八代・鹿児島中央	89%	86%	87.8%
	東 北		大宮・宇都宮、古川・北上	94%	92%	93%
	上 越		大宮・高崎	94%	90%	94%
	長 野		高崎・軽井沢	101%	90%	92%
在来線 (特急)	北海道	函館本線	札幌・岩見沢	93%	92%	95%
	東日本	内房線	さざなみ他	86%	85%	88%
	東 海	高山線	美濃太田・下呂	89%	83%	93%
	西日本	伯備線	岡山・新見	88%	82%	91%
	四 国	瀬戸大橋線	児島・多度津	89%	87%	89%
	九 州	鹿児島線	大牟田・熊本	91%	*92%	91.3%

*は8月7日～8月16日

(4) マスコミ各社の「高速道路料金の原則無料化」に関する世論調査結果

	賛成（支持）等	反対（不支持）等	その他
朝日新聞	24%	63%	9%
毎日新聞	33%	63%	4%
読売新聞	30%	61%	8%
産経新聞	33.6%	57.6%	8.8%

※各社が2009年9月に実施した世論調査より抜粋

J R 連合発第 2 2 号
2 0 0 9 年 12 月 3 日

国土交通大臣
前 原 誠 司 様

日本鉄道労働組合連合会（J R 連合）
会 長 坪 井 義 範

高速道路無料化施策の慎重な検討を求める要請書

日頃は、J R 連合の運動に対してご高配を賜り、心より感謝を申し上げます。私どもは、J R の責任労働組合として、「鉄道の特性を活かした、持続可能な交通づくり」を目指して政策活動に取り組んでおります。

さて、政府は、民主党が先の総選挙におけるマニフェストに掲げた高速道路無料化施策について、実行に向けた社会実験を来年度にも実施する方向で具体的に検討を進めていると伺っております。

しかし私どもは、本施策について、総合交通体系の視点を欠き、鉄道をはじめとする公共交通との競争条件や、受益と負担のバランスを大きく歪め、21 世紀に維持、発展させていくべき公共交通機関に甚大な影響を及ぼしかねないと考えます。また、自動車社会による社会コストを増大させ、地球環境問題にもマイナスの効果をもたらすなどの多くの問題点をはらんでいるとも認識しています。

仮に施策を実施する場合には、鉄道をはじめとする公共交通に対し、自動車利用への対策と同等、またはそれ以上の負担軽減策を実施する必要性が生じると考えます。

従って、私どもは、貴職に私どもの政策提言をご理解いただき、本行はもとより、社会実験においても、上記の認識に基づき、公約の見直しも含めた慎重な検討を行っていただくよう求めるものです。また、政府・与党において、早期に総合交通政策を確立し、持続可能な交通づくりの観点からの議論を進めていただくよう要望いたします。

なお、J R 連合では、11 月 18 日の執行委員会で、本施策に対する緊急提言を策定し、これらの問題認識と提言を取りまとめましたので、何卒、ご高覧賜りますようお願い申し上げます。

「緊急提言」（高速道路をはじめとする自動車利用者の負担軽減策に対する考え方）は J R 連合ホームページ <http://homepage1.nifty.com/JR-RENGO/> をご参照下さい。

高速道路料金無料化の社会実験の実施等に対するＪＲ連合コメント

２０１０年２月３日
日本鉄道労働組合連合会
(ＪＲ連合)

政府は２月２日、「平成22年度高速道路無料化社会実験計画」を発表した。「地域と経済の活性化を目的として、高速道路の原則無料化の方針のもと、社会実験を通じて影響を確認しながら、平成23年度より段階的に無料化を実施する」として、全国で37路線・50区間、1626キロが対象とされている。

ＪＲ連合は、高速道路料金政策について、すでに実施されている土日祝上限千円や深夜割引などの割引施策、民主党が公約に掲げる無料化施策ともに、自動車利用者にのみ受益と負担の関係を問わない、交通機関間の公正な競争のバランスを著しく欠く政策であると認識し、問題点を厳しく指摘してきた。鉄道をはじめ公共交通に及ぼす影響も大きい。昨年11月には「緊急提言」を策定して私たちの政策を提起し、公約の再考を含め慎重な検討を求めてきた。昨年12月にはこの趣旨に基づき、前原国土交通大臣への要請も行った。

今回発表された無料化社会実験計画は、並行する鉄道への影響が懸念される本四架橋などの区間が除外されるなど、私たちの要請が一定程度反映されたと認識する。しかし、公共交通機関への影響は必至であり、政府は、直ちに助成策等を明らかにすべきである。また、民主党政権は原則無料化の方針を継続し、現在、普通車の上限を２千円とするなどの新たな統一料金制度の検討を進めている模様であり、今後の動向を慎重に見極めていく必要がある。

こうした動向を踏まえ、ＪＲ連合は、さらに、以下の通り提起する。

まず、政府は、既実施の割引施策の検証を行い、現に生じている公共交通への影響を明らかにし、助成策等の対策を講じるべきである。

そして、社会実験の実施に際しては、公共交通への影響など具体的な検証の方法や時期を明示し、関係者との合意を図るべきである。そのうえで、公共交通機関への助成等の対策も速やかに明らかにしなければならない。

また、政府が検討を進める新たな料金制度について、現時点で評価はできないが、その内容が、交通機関間の受益と負担のバランスを欠く、持続可能な総合交通体系の形成に逆行する政策である場合には、ＪＲ連合は、これに反対の姿勢を示さざるを得ない。仮にそのような政策を実施する場合、公共交通に対する相応の助成が必要となるが、自動車利用者の負担を軽減する一方で、公共交通への助成を過度に拡大することは、決して望ましい政策ではない。民主党政権に対しては、私たちの提言を踏まえた慎重な検討を求めたい。

ＪＲ連合は「総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向」で提起する通り、民主党政権に対し、早期に公共交通を重視する総合交通政策を確立し、持続可能な交通の形成にむけた政策を推進すべきことを強く訴えるものである。



日本鉄道労働組合連合会(JR連合)

〒103-0022 東京都中央区日本橋室町1-8-10 東興ビル9階

電話 (NTT) 03-3270-4590 (JR) 057-7848

Eメール: honbu@jrtu.jtuc-rengo.jp

ホームページ: <http://homepage1.nifty.com/JR-RENGO>