

# 交通社会資本のソフト化と民間活力導入方策の制度化について

## The Softenization of Transport Infrastructure Systems and Institutional Introducing the Private Operation Initiative into them

竹内伝史\*

By Denshi TAKEUCHI\*

### はじめに

公共事業の「バラまき」行政や自己目的化した土木施設整備に対する批判から、公共事業全般と公共（行政）に対する不信が広がっている。しかし、一方では成熟社会は従来にも増して、公共行政サービスの浸透を必要としているし、そのサービス供給事業の費用をより低減できるような社会基盤の整備が地域社会に必要である。

単に公共事業を敵視したり、公的支出をやみくもに削減したりする方針は不毛であり、儲けることのみを目的とした社会資本整備の民営化は危険である。今日、提唱されている PFI や民営化の意義を十分に理解した上で、それらを活用できる社会資本整備の理論と制度が早急に用意される必要がある。

ここでは、交通社会資本（道路、鉄道、バスなど）を例にとって、成熟社会における社会資本整備の基本的スタンスを考えてみたい。

### 1. 公共サービスの供給までを包含した社会資本整備

誰でも使えなければならない社会資本

- ・社会資本は地域の人々の生活を円滑かつ安全・安心に営むための基盤である生活基盤と、地域経済を振興していくための経済（生産）基盤に分けられる。
- ・経済基盤の活用により生み出された経済的利益は、遍く地域社会に還元されなければならない。
- ・生活基盤は誰にでも利用できなければならない。ましてや、いわゆる「弱い」立場の人々の利用を排除するものであってはならない。

社会資本システムの高度化と利用サービス・システムの必然性

- ・社会資本システムの高度化により、利用手続きが複雑化・高度化した。

- 自動車専用道路では自動車がいないと利用できない。
- バスは運転手が走らせてくれないと利用できない。
- ・その結果、利用するための公共サービスの介在が不可欠となる。
- ・ここで、公共的サービスとは誰にでも分け隔てなく提供される（料金を払えば）サービスのこと。
- 交通信号、鉄道・バスの運行サービス etc.

したがって、いまや社会資本は単に「道路」や「鉄道」等の物的施設の整備のみで事足りりとするのではなく、それを利用可能とする公共的サービスの供給の実態まで含めた概念として把握されねばならない。

- ・使えない（存在価値のない）社会資本は意味がない。
- ・サービスの円滑・安全・安心性が社会資本システムの水準を評価する。

### 2. 交通社会資本における上下分離論の整備論的意義

(1) 社会資本整備における公共性と効率性

- ・誰にでも利用できること（＝公共性）；  
普遍的配置（公平性）と公開性  
均一バラまきの不効率
- ・サービスあつての社会資本
- ・サービス供給における効率性の重要性  
少ない経費で、いかにサービス供給を確保するか
- ・公共性と効率性の二律背反をどう克服するか。
- ・制度としてのダイナミックメカニズムの必要性  
一律基準による規制でなく

(2) 上下分離の考え方

- ・「下部」とは一般にインフラ構造物、「上部」がサービス供給機構。  
しかし、その境界は柔軟に変動可能。
- ・「下部」で公共性を担保し、「上部」で効率性を追求する。

下部；公共（公的資金）による整備とリース条件による「上部」の公共性コントロール  
上部；下部により担保された公共性の上で、

\* 正員、工博、岐阜大学地域科学部地域科学科

自由に効率性追求

- ・下部の整備・保有・リース事業主体は、公共直轄か第3セクター
- ・上部のサービス供給 事業主体は競争入札体制下で民営又は第3セクター

ナショナルミニマムば「バラまき」になりやすい。社会資本ABC論に根ざしたC資本整備基準が必要。

具体的体系的な質的論理(計量化信仰の陥穽)

(3) 路面電車事業を例にとった上下分離型事業スキーム

(下図参照)

(4) 下物整備の問題点

- ・上下分離でかえって基準を失う下物整備
- ・公共整備は「バラまき」になりやすい
- ・上物経営が成立つことが、一つの条件
- ・何らかの地域の必要性に根ざした基準がある

### 3. ハード・ソフトを包括した社会資本評価

アウトカム指標の意義

- ・人々の生活が変わらねば意味のない社会資本整備(フランツ・ファノンの言)
- ・生活の質(QOL)の変化を測るアウトカム指標  
しかし、なかなか難しいQOL計測
- ・社会経済便益の測定の限界を超えることの難しさに通ず(計量化の限界とともに)

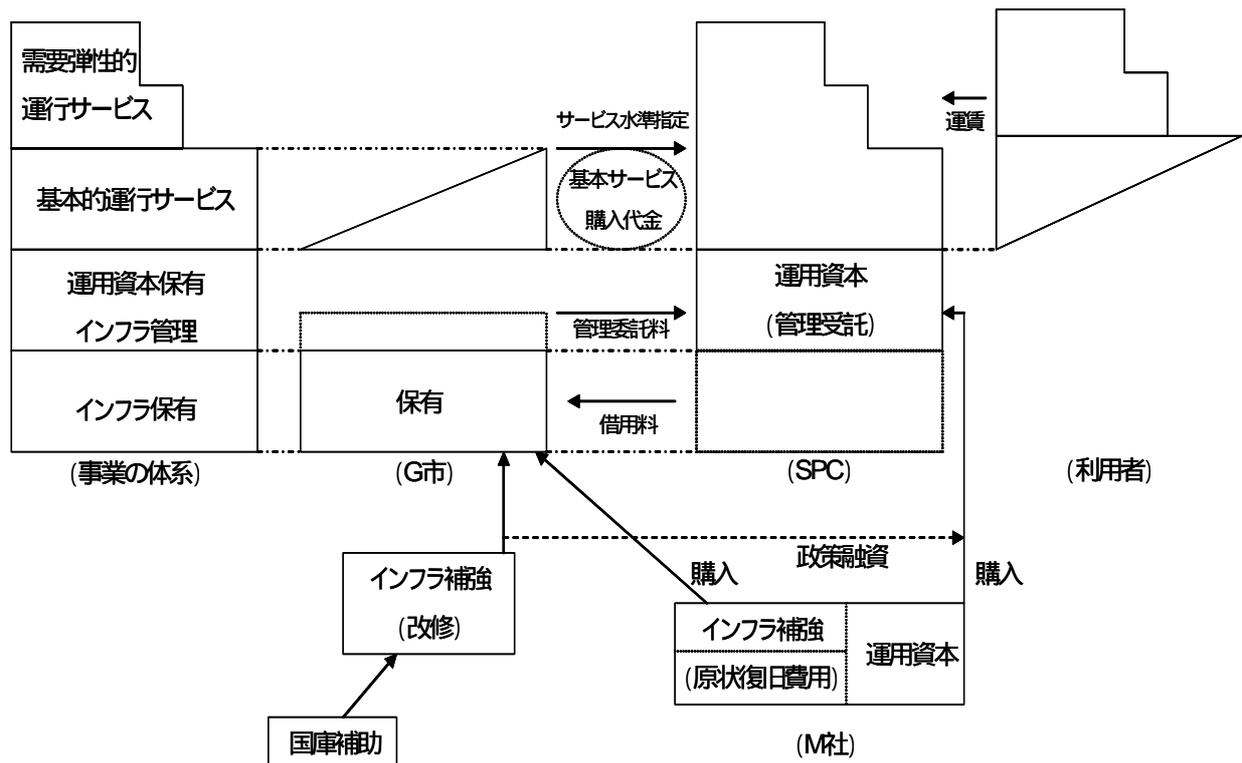


図 路面電車事業の上下分離型PFI事業スキーム

アウトカムの一步手前のサービス供給水準 (LOS) 指標

- ・ LOS 交通行動選択の分析とタイアップして
- ・ 公共性分析と効率性追求の両方に使える LOS 指標
- ・ 需要予測ではないことに注目

サービス供給 (ソフト) に不可欠なインフラ (ハード) が良いインフラ

- ・ サービス (ソフト) から遡ってインフラ (ハード) を評価する
- ・ サービス供給の効率性を担保できるインフラが有意義
- ・ 既存インフラの活用も、この文脈で
- ・ ナショナルミニマムやシビルミニマムをどう評価するか

結局、従来の「バラまき対効率」論争に帰着か

- 一律論を克服して地域固有の文脈のある必要性論 (梶原前岐岐阜県知事の「地元から計画提起のない道は作らない」論)
- + 政治的結着とその責任の明確化 (補助金制度のゆえに)

造っただけで安心するな、インフラ施設の整備

- ・ 安全・安心・円滑に所要水準の LOS を達成するインフラを
- ・ できるだけ安く供給する (既存施設の活用も含めて)
- ・ 必要性論も需要起源ではなくサービスニーズに依拠
- ・ 費用便益分析に必要な二つの克服
  - 事業論的視点の克服
  - 定性的・質的評価の導入

#### 4. サービス供給事業の民営化の目的と枠組み

##### (1) 民営化の目的

- ・ 上物世界では競争による効率化の推進
- ・ それが消費者 (交通市場では利用者) の利益に通ず
  - サービス水準の向上と利用料金の低廉化
  - 安いばかりが脳ではない (安全の切捨てに注意)
- ・ 下物整備は競争による低廉化と民間資金の導入
- ・ 決して、儲かる (投資効率のよい) 企業づくりが目的ではない
  - せいぜいが、国民に負債を押し付けない体制の確保だ (有料道路の話)
- ・ サービス供給競争の確保こそが大切

##### (2) 交通サービス供給事業における競争の確保

公共交通事業では話は簡単

- ・ 多客路線ではダブルトラッキングによるサービス競争
- ・ サービス評価は単独路線の事業者選定にも影響
- ・ 要補助路線には、必要補助額による競争入札制を路線サービス一体競争入札制の提案
  - ・ 路線許可にサービス水準を付けることの重要性
  - ・ 基礎的自治体が路線監督権を得ることの意義
    - 道路行政との連携・一体化
    - 運輸局との連携
  - ・ 自治体における「公共交通マスタープラン」の必要性

鉄軌道・新交通システムでは、インフラリース料を追加導入すれば、上記と同断

道路の運用管理 (サービス) における競争確保策としての指定管理者制度

- ・ サービス購入型の PFI として
- ・ 土地・資産の公有原則
- ・ 利用料金と税金 (受益者負担と公共負担) の負担分担は公的判断が必要 リース料に反映
- ・ 政策判断の不可欠性

##### (3) 公共による民営化の枠組み管理

「枠組み」とは

- 1) 民営化は競争を担保しない 独占民営化もありうる
  - ・ 競争の土俵を作り、ルールを管理する公的主体が必須
- 2) 民間企業は長期的・公共的展望を持ちえない (難しい)
  - ・ 社会資本整備に不可欠な超長期展望と構想
- 3) 交通政策は市民のモビリティ確保の政策であり、それは都市政策の原点である。
  - ・ 交通政策の成否を決する市民の交通行動選択 (とくに“車の使い方”)
  - ・ 自覚ある市民の行動を促すマスタープランによる合意形成の意義と、行政の役割

公共 (国と自治体) の任務としての枠組み管理

- ・ 計画の策定と公表による展望と構想の提示
- ・ 政策的介入による構想の管理
- ・ 地球環境等大局的観点からの市民行動準則の提示
- ・ 制度構築と政策判断に基づく競争基盤 (土俵) の管理 (調整)

- ・総合交通マスタープランの策定による市民(国民)コンセンサスの形成

- ・ここで下物整備の基準確立こそが、土木計画学に求められている。
- ・単純無機質な基準ではなく、政治的議論も包摂したダイナミックな議論が必要か

#### 総合交通（政策）マスタープランのすすめ

- ・あらゆる地域レベルについて
  - ………基礎的自治体の重要性
- ・基本は“車の使い方”と公共交通利用の勧め
- ・地域内のモビリティ・ニーズ分布パターンの把握
- ・対応した交通サービス供給政策の策定
  - 市民の行動準則
  - 交通事業者の動員
  - 行政の行動基準
- ・市民のコンセンサスの形成
  - 行政と市民の対話を経て
  - 契約的關係に発展か
- ・交通圏に応じた広域行政圏への拡大可能性

## 5. 結語

高速道路の民営化は意味があったのか

- ・道路経営の効率化は促進されるのか不明
  - 競争性は明示的には確保されていない
  - 公団でもやれないことはない
- ・後世代の負担は軽減されたか
  - むしろ、現世代の負担軽減（料金引下げ）で後世代転嫁
- ・道路の理論的・体系的整備は実現したか
  - 多くの議論を重ねて元の黙阿弥
- ・結局は投資効率のよい大規模企業体を作ることだったのでは
  - 高速道路民営化はさらなる改善が必要

需給調整規制廃止による公共交通路線の廃止は、伝統的民営事業分野に新たな公共介入を必要としている。

- ・廃止代替路線への公的支援、路線維持経費の投入
- ・コミュニティバス・ブームによる混乱
  - 路線バスの圧迫
  - 公的資金投入の青天井
- ・基礎的自治体による公共交通政策の確立へ
  - 公的介入の基礎姿勢の確立を
  - それは総合交通マスタープランの策定だ
  - 公共事業の政策的体系化（公的管理）が必要

考えてみると、高速道路民営化の改善方向と公共交通事業の公的管理の促進は同一のスキームを指向する

- ・それは、公共による社会資本整備の構想管理 と競争体制の整備
- ・民間経営による効率性追求とサービスの向上である。
- ・そして、それを上下分離の発想によって実現する