

# 欧州の共通交通政策から見たアジアの交通ネットワーク形成に向けた方策\*

## Suggestion for Implementation of Transport Network in Asia from EU Common Transport Policy\*

小林庸至\*\*・新井祥子\*\*\*・福元正武\*\*\*\*

By Yoji KOBAYASHI\*\*・Shoko ARAI\*\*\*・Masatake FUKUMOTO\*\*\*\*

### 1. はじめに

現在、国土審議会計画部会では、新たな国土形成計画に盛り込むべき内容として、アジアとの間で人や物が国境を超えて自由に移動できる、開かれた国土像のあり方について検討が行われている。

こうした国土像のモデルは、共同体を形成して共通交通政策（各国の交通政策を統一・調整すること）に取り組んでいる欧州に見ることができる。

本稿では、欧州およびアジアにおける国境を越えた交通政策の現状・経緯を分析し、アジアで共通交通政策を実現するための方策について検討を行った。

### 2. 域内交通政策

#### (1) 欧州の現状

欧州共同体の設立を宣言した 1957 年のローマ条約において、通商、農業と並び、交通に関する共通政策の実施が盛り込まれた。当初は、域内運輸市場の実現を目的とする、各種規制の共通化を主な内容とし、インフラ整備は含まれていなかった。

#### a) 規制の共通化<sup>1) - 3)</sup>

域内運輸市場を実現するためには、市場への参入規制の緩和・撤廃（以下これを「自由化」と呼ぶ）とともに、運賃・労働条件・車両に関する規制や税制といった競争条件に関する各種規制の調和化（規制水準を統一ないし一定の範囲内に揃えること）を図らなければならない。

欧州では、加盟国間で競争条件が異なるまま自由化を行えば、条件の緩い国の事業者は厳しい国の事業者に比べて有利になる可能性があるとして、自由化の前提としてまず競争条件の調和化に取り組むことになった。

しかし、交通も通常の財と同様に市場に委ねるべき

\*キーワード：計画基礎論、財源・制度論、国土計画

\*\*非会員、修士(工学)、(株)野村総合研究所

\*\*\*非会員、修士(国際協力学)、(株)野村総合研究所

(東京都千代田区丸の内1-6-5、TEL03-5533-2957)

\*\*\*\*正会員、修士(工学)、国土交通省 国土計画局

(東京都千代田区霞ヶ関2-1-2、TEL03-5253-8357)

とする国（ベネルクス諸国等）と公共性が強いとして規制の維持を主張する国（仏独等）の間で意見の相違が大きく、なかなか合意に達しなかった。

1982 年、欧州議会は、閣僚理事会が共通交通政策を推進していないとして欧州裁判所に提訴し、1985 年、これを認める判決が下された。さらに、同年の域内市場統合白書、翌年の単一欧州議定書を受け、調和化と並行して自由化が積極的に推進されることになった。

現在、自由化は、法制化の面では比較的順調に進捗している（道路・航空・水運・鉄道貨物は域内国際輸送・カボタージュのどちらも自由化を達成、鉄道旅客は現在指令作成中）。ただし、制度上自由化が達成されても、実質的な参入障壁は残っているとされている。

#### b) インフラネットワークの整備

当初、インフラネットワークの整備は共同体の政策として位置づけられていなかったが、単一欧州議定書で、単一市場の創設に対する物理的障壁を除去する手段として位置づけられた。この背景には、関税・国境コントロールの廃止（1985 年）による交通需要の増大があった。

そして、1993 年のマーストリヒト条約で、交通・エネルギー・情報通信分野のインフラネットワーク整備計画である Trans European Networks (TENs, 交通は TEN-T) がローマ条約に追加され、共同体の政策として位置づけられた。TEN-T については、1994 年のエッセン欧州理事会で 14 の優先プロジェクト（2010 年完成目標）が選定され、2004 年には EU 拡大にあわせて 30 に増やされた。

しかし、優先プロジェクトの進捗状況は順調とは言えず、その最大の要因は財源不足にあると言われている。30 の優先プロジェクト全体で 2,250 億ユーロという膨大な投資額が必要とされているが、プロジェクト費用のうち EU の TEN-T 予算でまかなわれるのは最大 20%で、そのほか欧州投資銀行 (EIB) による融資や、国によっては結束基金の交付も期待できるものの、大部分は通過国自身が負担しなければならない。一方で、加盟国には財政安定化・成長協定で債務増大に歯止めがかけられているため国債の発行による資金調達にも限界があり、投資額の確保が難しい状況となっている。

## (2) アジアの現状

アジアには地域共通の交通政策は存在しないが、国連アジア太平洋経済社会委員会（UNESCAP）が主導する「アジアハイウェイ」「汎アジア鉄道」や、アジア開発銀行（ADB）が主導する「拡大メコン圏（GMS）」等のインフラ整備計画がある。この他、ASEAN 枠組み協定や、自由貿易協定（FTA）・経済連携協定（EPA）の枠組みでも規制の共通化について検討が行われている。

### a) アジアハイウェイ（Asian Highway）

32ヶ国、141,000km に及ぶ道路ネットワーク構想。8つの基幹ネットワークが指定され、日本もルート上に位置づけられている。2004年の政府間協定で道路構造基準、標識、信号規則の規格統一について合意されたが、最低限満たすべき基準を規定したにとどまっている。これまでに各国の拠出、ADB や世界銀行の資金援助、ODA 等により 260 億ドルが投資されたが、指定ルートのうち9%が上記基準を満たしておらず、さらに 180 億ドルの投資が求められている。

### b) 汎アジア鉄道（Trans-Asian Railway Network）

27ヶ国、81,000km に及ぶ鉄道ネットワーク構想。優先プロジェクトは特に設定されていない。2006年の政府間協定において、技術基準統一の必要性が認識されたが、具体的な数値の設定には至っていない。ゲージの不統一やミッシングリンクの存在が大きな課題として残されている。

### c) 拡大メコン圏（Greater Mekong Subregion : GMS）

中国、ベトナム、カンボジア、ラオス、タイ、ミャンマーを対象とする GMS 開発プログラムの一環として、広域交通ネットワークの整備が実施されている。ADB が積極的に資金提供を行っているため、比較的順調に整備が進められている。ソフト面は、越境交通協定により、通関手続きの簡素化、運搬業者の責任体制の明確化等について具体的なレベルで合意されている。

## (3) アジアに対する示唆

欧州では、関税や国境コントロールの廃止により移動の円滑化に対するニーズが高まったことが、共通交通政策推進の原動力となった。現在、アジアでも FTA/EPA 協議等で経済・通商分野を中心に各種規制の緩和が進められており、この結果、経済交流が活発化し、交通規制の共通化や交通ネットワーク整備に対するニーズが高まってくると予想される。

### a) 規制の共通化

欧州は現在、自由化を先行させて市場のニーズを高め、競争条件の調和化を推進するアプローチを採っている。

しかし、アジアは欧州に比べて域内経済格差が大きく、自由化の合意は難しいと想定される。現在、アジアの越境交通には、I) 安全性が確保されていない、II) 国境

での CIQ に時間がかかる上、指令が行き届いていない、III) 構造安全基準や車両の規格が国によって異なり、国境で積替えが必要等の問題が存在しており、まずこういった国境でのボトルネック問題に優先的に取り組むべきと考えられる。その際には、各国の違いに配慮し、規制を統一するのではなく、一定の範囲内に抑える「調和化」を目指すのが現実的と言えよう。

### b) インフラネットワークの整備

TEN-T は加盟国のバランスに配慮した結果、優先プロジェクトの数が多くなり、結果的にプロジェクトあたりの投資額が限られてしまった。優先プロジェクトはできるだけ絞り込む必要がある。プロジェクトの選定は、関係国の理解を得るため、客観的な基準に基づいて行う必要がある。EU は TEN-T の東方拡大にあたり、Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA) と呼ばれる調査を実施してルートを決定した。アジアでもこうした取組みが参考になろう。

インフラ整備にあたっては財源確保が重要な課題となる。アジアは域内の経済格差が大きいこと、EU のように資金を拠出しあう仕組みが存在しないことから、まずは、各国自身の負担および ADB や各国の ODA による資金援助・技術支援がベースとなる。しかし、こうした財源でまかなうには限界があり、一方で、EIB のような政策金融機関を新たに創設するのは容易ではないため、民間からの資金調達に頼らざるを得ない。そのためには、リスク要因（政治的安定性等）を洗い出した上で、投資対象となる水準までいかにして引き下げるか、そしてそのリスクをどこが引き受けるかについてさらなる検討が必要である。

また、TEN-T は費用を通過国が負担する仕組みとなっているため、通過国にとって便益が乏しい場合、整備が停滞してしまう。便益に応じた負担のあり方について検討を行う必要がある。

## 3. 協議の枠組み・ガバナンス

### (1) 欧州の現状

欧州の共通交通政策は EU という超国家機関の存在抜きに考えることはできない。EU は「規則」と呼ばれる拘束力のある法令を策定する権限を有し、新規加盟国に対しては EU の法令体系（アキ・コミュニテール）を国内法に取り込むことを要求する。

しかし、加盟国に対する EU の権限には限界がある。EU が実施できる政策は「補完性の原則」により、I) 加盟国が実施するのでは政策目的が十分に達成できず、II) 規模または効果の面で EU が実施する方が効果的な政策に限られる。また、域内市場に関する事項は、加盟国が国内法に取り込むことによって初めて効力を発揮す

る「指令」として制定されることが多いが、加盟国内で合意が得られずなかなか国内法に反映されなかったり、取り込む過程で屈折されることも少なくない<sup>1)</sup>。

TEN-T の進捗が遅れている要因の1つに、EU が加盟国に対して整備を強制する手段を有していないことが挙げられる。ローマ条約では TENs に関して「計画が存する領土を持つ国の承認がなければ計画は承認されない」（156 条）と規定され、加盟国は計画をコントロールする権限を保持している<sup>1)</sup>。

優先プロジェクトは、加盟国の提案の中から EU が選ぶというボトムアップのプロセスで決められており、EU がトップダウンで強制しているわけではない。しかし、必ずしも関係する全ての国が整備に積極的なわけではなく、推進しようとする国が、関係国と個別に協議を行って説得しているのが現状である。例えば、ロッテルダム港からドイツに至るベトウベ貨物鉄道は、オランダにとってメリットが大きい、ドイツ部分が整備されないと意味をなさない。そこで、オランダはドイツと二国間協議を開催し、整備を依頼している<sup>1)</sup>。このように、プロジェクトが複数国間にまたがる場合、EU は強制力を持たず、当事国間の協議が重要となる。

これに対し、通過国が消極的なために建設が進んでいない例として、ブレナートンネルがある。同トンネルはイタリア・オーストリアの国境にまたがる計画で、EU が 20%、両国が各 40%を負担することになる。しかし、同ルートの通過地域はオーストリアにとっては辺境地域にあたり、同国にとって計画を遂行するメリットは小さいため、同国が計画を遂行する可能性は低いと見られている。

このように、プロジェクトの実施が加盟国に任せられると、各国にとって何らかのメリットがないと進まず、特に越境部分は遅れやすい。EU は越境部分に重点的に資金を拠出したり、幹部レベルの人材を「コーディネータ」に任命して関係国間の協議の促進を図っているが、抜本的な解決策は見出せていないのが現状である。

## (2) アジアの現状

アジアには EU のような単一の共同体は存在せず、分野ごとに参加国の異なる多国間協議の枠組み（ネットワーク）が重層的に形成されている。常設の国際機関としては先述した UNESCAP および ADB があるが、前者は各国に対する拘束力がなく、資金提供など実効性を担保する手段も有していない。また、後者は投資銀行として資金提供という政策手段は有しているが、各国の政策に対する拘束力は有していない。

現在、アジアにおける多国間協議の枠組みは、ASEAN+3（日中韓）、東アジア首脳会議等、ASEAN をハブとして形成されている。また、FTA/EPA 協議

も東南アジア諸国との間で活発に行われており、北東アジア（日中韓）は当該国間よりも各国と ASEAN 諸国との協議の方が進んでいる状況である。

## (3) アジアに対する示唆

EU のような共同体がないアジアでは、法令によって各国政府を直接拘束したり、国内法の制定を要求することができない。

2007 年 11 月の ASEAN+3 首脳会議では、「東アジア共同体」実現への道筋を示す声明が採択される予定だが、これが EU のような完全な経済統合を目的とした共同体の構築を目指すものになるかは不透明である。各国の政体や経済水準の違いを考えると、現在のようなネットワーク型ガバナンスの枠組み<sup>1)</sup>を維持しつつ、各ネットワークを強化していくと見るのが現実的であろう。

既存のネットワークをベースとして共通交通政策を推進していく場合、ネットワークのハブとなっている ASEAN の果たす役割が大きい。しかし ASEAN には、全会一致・内政不干渉を原則としているため政策決定に時間がかかるという問題がある。この点については GMS の Initial Implementation と呼ばれる試み（全参加国での協議と並行して、隣接する二カ国に関係する部分について当該二カ国と ADB との三者会議で合意を図り、政策の迅速な実施を図るもの）が参考となろう。

さらに、合意事項の確実な実施を担保するため、当該国に対して実施状況の定期報告を義務付けるなど進捗管理の仕組みを導入することが必要である。

## 4. モニタリングとデータ収集

### (1) 欧州の現状

EU は、TEN-T 等 EU が資金を拠出しているプロジェクトの進捗状況について加盟国に報告を求めているほか、政策の（主に地理的な）影響を把握するため「欧州空間計画観測ネットワーク（European Spatial Planning Observation Network : ESPON）」と呼ばれるプログラムを設けている。ESPON は調査テーマを決めてその実施機関を公募し補助金を交付するプログラムで、加盟国の国土計画担当省庁の代表で構成される管理委員会（Monitoring Committee）が調査テーマの決定、実施機関の選定を行い、事務局（Coordination Unit）が進捗状況の管理、成果の確認を行う仕組みとなっている。実施機関は3ヶ国以上の多国籍チームであることが応募の条件となっている。第1期（2000-06）は1,750万ユーロで34のプロジェクトが実施された。

ESPON は、単に調査を行うだけでなく、成果を政策形成に活用していくことを目的とし、成果を分かりやすく示すためのマッピングツールの開発やセミナーの開催

に積極的に取り組んでいる。事務局長の Peter Mehlbye 氏によると、膨大な研究成果をいかにして政策担当者に分かりやすく示していくかが課題であり、今後はテーマごとに要点をわかりやすくまとめ、政策担当者に向けて打ち出していきたい、とのことである。

## (2) アジアの現状

現在のところ、アジアレベルの公的な政策研究機関やネットワークは存在しない。しかし、日本の経済産業省が主導し、2007年度から「東アジア・ASEAN 経済研究センター (ERIA)」の設立準備が開始される。ERIA は OECD をモデルとするもので、貿易・関税の統合がほぼ完了し、制度面の統合が課題となっている ASEAN 事務局のサポートを主な目的としている。

## (3) アジアに対する示唆

アジアで公共交通政策を推進していく場合、政策の内容や、実施状況のモニタリング、効果の分析等を行う、各国の利害にとらわれない中立的な研究機関の設置が望まれる。

やり方としては、独立した研究機関を創設する方法と、ESPON のような研究機関のネットワークを主体とする方法が考えられる。前者の場合は ERIA が母体になり得る。また後者の場合は、例えば学会のネットワークをベースとすることが考えられる。この場合、中立性を担保するため、ESPON のように複数国の機関による共同プロジェクト化を義務付けることが望ましい。

また、研究のベースとなる統計データ整備も重要である。欧州の Eurostat のように、統一的な統計基準を設定し、各国に遵守を義務づける仕組みの検討が重要である。

## 5. 国境を越えた地域間連携

### (1) 欧州の現状

欧州の一部地域ではもともと自治体レベルで国境を越えた連携が活発に行われており、EU はこうした取組を財政的に支援するとともに、域内の他地域でも推進するため INTERREG と呼ばれる補助金プログラムを設けている。対象とするプロジェクトは、当初は自治体間の連携に限定されていたが、3期目 (2000-2006) では、地理的に連担する広域圏や、共通の課題を有する地理的に連担していない地域間の連携まで拡大されている。TEN-T のような大規模なインフラ整備はなく、広域計画の策定や共同研究等ソフト的な内容が中心となっている。

対象となったプロジェクトには、運営の透明化を図るため、独立した推進主体を創設し、定期的な経過報告を行うことが義務付けられている。

### (2) アジアの現状

アジアには INTERREG のような地域間連携を促進する共通の枠組みはなく、国または地域が個別に取り組んでいる。具体的には、先述した GMS のほか、図們江地域開発 (中国・ロシア・北朝鮮)、環黄海会議 (日中韓)、環日本海環境協力会議 (日中韓・ロシア・モンゴル) 等があり、その取組内容や進捗状況はさまざまである。例えば GMS は地域の経済成長および ADB による資金援助を背景に比較的順調に進捗している一方、図們江地域開発は経済交流の乏しい地域に交通インフラを整備して開発を進めていこうとするもので、中国はインフラ建設を進めているが、全体として進捗は遅い。

### (3) アジアに対する示唆

アジアのように国による政治体制や経済水準の違いが大きいところで公共交通政策の実現を目指す場合、下からのニーズがなければ合意は難しい。地域間連携を促進することで、国境を越えた交流が活発になり、公共交通政策の推進力となることが期待される。また、交通ネットワークの整備においては、中央政府による投資の対象となりにくい辺境地域がボトルネックになりがちであることを考えると、地域間連携を進め、国境地域の存在感を高めていくことが重要と考えられる。アジアにおいても、地域間連携を支援する INTERREG のような仕組みの導入について検討を進める必要がある。

## 6. おわりに

EU のような共同体の存在しないアジアでは、既存の協議の枠組みを活用し、分野ごとに関係する国の合意を積み重ねていくのが現実的と言える。特に、越境地域はボトルネックとなりやすいため、積極的に地域間連携を促進して協議の場を創出していくことが重要である。

また、負担のあり方やモニタリングの仕組みについてさらなる検討が必要であり、中立的な研究機関ないし研究ネットワークの創設が望まれる。

### 参考文献

- 1) Stevens, H. :Transport Policy in the European Union, Palgrave MacMillan, 2003
- 2) 橋本昌史 : EC の運輸政策, 日通総合研究所, 1994
- 3) 香川敏幸ほか : 欧州における持続可能な発展と共通運輸政策, 地域経済研究, No.13, pp.53-69, 2002

<sup>i</sup> オランダ交通建設治水省担当者へのヒアリングによる

<sup>ii</sup> 白石隆 : 東アジア共同体 非EU型穏やかな連合, 読売新聞朝刊, 2007.02.04 による