

交通サービス向上のための制度に関する考察*

Issue on Institution on the Transportation Service*

岡本直久**

By Naohisa OKAMOTO**

1. はじめに

我が国の社会構造が大きな転換期を迎え、交通に関わる制度についても、整備のための事業制度ばかりでなく、管理・運営・経営に関わる新たな制度の設計が必要と考えられる。

本研究では、整備(事業)に関わる事業主体、整備財源、交通空間に関わる制度において考慮すべき項目の抽出と整理を行う。これらについて、いくつかの交通施設におけるそれぞれの歴史的経緯など、特徴的な事項を示す。それぞれの制度の抱える特徴や課題について述べる。

2. 事業主体

事業主体の選択には複数の視点から判断する必要がある。また、その性格故に存在量が危惧されることから、これまで多くの施設に対して、公共部門主導による整備が進められてきた。しかしながら、国土幹線系の交通施設に限って言えば、鉄道や国土幹線自動車国道、空港の一部のように、インフラ部分の整備よりも運営・サービス供給へと重点が置かれるようになった施設については、運営・管理主体が民営化される傾向にある。1986年の国鉄民営化による旧国鉄インフラのJRによる管理・運営方式への転換は、交通サービス供給における大きな転換点である。2005年の日本道路公団民営化、2008年の埠頭公社の民営化等、インフラ部分の整備率の向上に伴い、上物のサービス提供の効率化、高度化を目指した民営化は、今後も各交通モードにおいて議論されることとなる。

また近年の新たな動きとして、「新たな公」の役割も重要になっている。公共交通の計画・運営・運行に関して、従来は専ら交通事業者が行っていた。最近の都市部のコミュニティバスに見られる動きは、計画と運営の一部に自治体や地域住民・企業が参画するというものである。これに対して、

新たな公の動きは、自治体を除いた地域住民やNPO・地元企業などが公共交通サービスの計画・運営・運行を行おうという動きである。立法された行政サービスは行政が責任を持って行う部分であるが、人口減少や長寿社会、地球温暖化対策などによる多様なニーズの全てを行政が担うことは財政的にも難しくなっている。そこで、公共サービスとして、地元企業や地域住民・NPOなどが交通インフラの計画・運営・運行を担おうというのが新たな公の考え方であろう。

今後は、これらの民営化された主体や新たな公による交通サービスの提供を、施設の維持、更新を含めて、どのようにサービス水準を保証できるのか、そのための制度的なバックアップとして何が出来るかについて、議論する必要がある。

3. 整備財源

各交通施設整備のための財源制度は、歴史的経緯により制度が異なっている。空港や道路整備には特定財源の制度や通行料金制度があるのに対して、鉄道は限られた補助制度があるのみである。港湾は一般財源に多くを依存している。軌道法による新交通システムについてはインフラストラクチャー部分を道路財源からの補助がなされている。また、駐車場の整備は、受益者負担原則から公的な財源の導入は少なく、若干の助成策があるに過ぎない。

このように、社会資本としての意義や、それらの施設がもたらす社会的便益の範囲等とは別に、財源制度が確立されているのである。以下では、財源制度についていくつかの論点を示す。

2008年5月に道路財源の一般財源化が閣議決定され、2009年4月に「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(改正道路整備事業財政特別措置法)」が成立した。ここで内容に関する詳述は避けるが、揮発油税等の税収の多くが道路整備に使用されるスキームは保持されることになっている。

道路整備や空港整備において採用されている特定財源制度に対しては、資源配分の観点から、経済的厚生を最大化に対しては、用途を制約する方法への批判はつきまとう。

受益者負担の原則を論拠としている特定財源制度は、公

*キーワード: 事業制度、整備財源、空間構成制度

**正員、博(工学)、筑波大学システム情報工学研究科

(つくば市天王台1-1-1 TEL/FAX029-853-5093)

共経済学で規定される公共財の最たるもの(純粹公共財)としての道路でも、利用量に応じた揮発油税の徴収により、その整備財源を確保することを可能とした制度と評価される。また最適な資源配分能力のない政府下にあつては、最善策であるとも言えよう。

このような特定財源の今後の使途については、受益者負担の原則を尊重しつつ、その対象範囲、負担と受益の整合性、空間的、時間的な負担の公平性等の観点からの再整理、再構築が望まれる。特に長期的には新たな施設整備よりもむしろ既存施設の維持、改良が必要とされる。受益者負担概念の中に、狭義の意味での原因者負担の導入も検討課題となる。

その一方で特定財源を持たない施設についての議論も必要となる。イコール・フットイング論からは、鉄道における固定費(鉄道における通路費用等)の負担は不可避であり、都市鉄道整備における大きな障壁となっている。上下分離等のスキームのさらなる展開が望まれるところである。

4. 交通空間制度

これまで各交通投資に関しては経済計画で、また空間的配置としては全国総合開発計画、地域計画、都市計画の各段階で各交通施設整備の整合性が図られていた。しかしながら平成12年以降、経済計画は立案されておらず、また全国総合開発計画も国土形成計画へと変革され、まさに国土形成計画の各ブロック計画の策定中であり、交通投資の整合性に関する議論に期待されるところである。

各交通施設やその周辺レベルの空間構成については、それぞれ異なる歴史的経緯ゆえに、各施設間の整合性や空間的な補完性については、議論されることが少なかったと言える。

その一方で、環境上の要請、住民の要求の多様化、開発利益還元の要請、あるいは新しい空間コンセプトの創出等から、各種交通施設の一体的整備の社会的必要性は、社会状況とも関係が深いものの、着実に進化を遂げようとしている。立体道路制度や大都市地域における宅地開発と鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法(いわゆる宅鉄法)のように、実施事例が増えつつある空間構成に関わる制度も存在する。交通施設整備に伴う開発利益に対する期待が低くなっている現状において、これらの制度を以下に利活用するか議論が重要となる。特に、鉄道、道路の上部空間、街路の断面空間の再構成、景観への配慮等の課題が重要になる。

また、整備に必要となる用地確保についても、土地収用、先行取得、公共減歩による用地の供出、不動産取得税の非課税措置等、それぞれ、異なる制度、法律のもとで行われている現状である。

今一度、空間構成や用地取得に関する制度を横並びに比較し、望ましい空間構成や交通モード間の整合性と競合性の観点からの制度の再整理を検討する必要があると感じられる。

5. おわりに

国土形成計画に唱われる①国際競争力のある国土構造の再構築、②地域間競争力のある地域構造の再構築、③誇りを持って定住できる生活圏の形成を実現し、国土の質的向上を図るためには、交通社会資本の果たす役割は、今なお大きい。交通サービスの地域的アンバランスの解消のための全国ネットワークとしての交通資本の再評価が必要となるが、量的に見た社会資本ストックの形成は終盤にしかかっている。その意味では、高度情報社会、少子高齢社会、グローバル化社会における社会資本整備方法の工夫や既存ストックの運用に着目したサービス向上をはかるべきである。

本稿では、交通社会資本の整備に関わる事業主体、財源、交通空間制度について各施設の制度を比較した場合に抽出される課題を述べたに過ぎない。

交通サービスの向上を考えた場合、ここでは触れなかった料金・運賃、参入・撤退等の規制に関わる議論も必要であり、これらについての制度整理が今後の課題となる。

また、既存ストックの運用という点から言えば、原因者や受益者にどのような負担を求め、短期的中期的な維持管理計画の立案についても研究課題として必要となる。

参考文献

- 1) 土木学会:交通整備制度~仕組と課題~、交通施設整備事業制度研究分科会(主査:森地茂)、1990。
- 2) 野口悠紀雄:公共経済学、日本評論社、1982
- 3) 奥野正寛・篠原総一・金本良嗣編:交通政策の経済学、日本経済新聞社、1989