

論 説

戦後日本の旅客交通政策の評価と今後の戦略課題

—21 世紀初頭に本当に豊かな交通の実現を—

土 居 靖 範

目 次

はじめに

1. 現代日本の都市交通の現状と問題点・課題
 - (1) 都市交通の現状と問題点
 - (2) 都市部でのマイカーの普及状況と生活交通の危機状況
 - (3) 都市交通の課題
2. 現代日本のローカル地域交通の現状と問題点・課題
 - (1) ローカル地域交通の現状と問題点
 - (2) 公共交通機関廃止のステップと廃止がもたらしたもの
 - (3) 規制緩和で一層進む生活交通の危機
 - (4) 市町村合併で一層進む生活交通の危機
 - (5) ローカル地域交通の課題
3. 諸矛盾を激化させた主政策の分析
 - (1) 私的モータリゼーションの推進
 - (2) 運輸事業の規制緩和策の推進
4. 今後の与件と戦略課題
 - (1) 今後の環境・与件
 - (2) 地方自治体が地域交通全体のコントローラーになる
—核心となる権限と財源の移譲—
 - (3) 交通基本法の制定を手がかりに

は じ め に

第 2 次世界大戦で敗戦した日本は、「東西冷戦の激化」の中で急速に復興をとげ、1960 年代に高度経済成長期に入った。この高度経済成長期の過程で経済構造、産業構造は大きく変化し、それにつれて地域構造や輸送構造も大きく変貌していった。

本稿では、1960 年代から本格化した高度経済成長期以降現在までの、旅客交通の置かれている状況と問題点・課題に焦点をあてる。日本の交通体系の問題点がどこにあるか、どこからそうした問題が発生することになったかを析出したい。旅客交通は、現在公共交通機関で行われる分野（商品生産）と自家用自動車で行なわれる分野（自家生産）とに大きく分かれるが、自家用自動車交通の現状は環境破壊と渋滞・事故の多発化等により交通手段として破綻していることは明かである。「クルマ社会」は行き詰まり、弊害が著しく増大し、やがては人類社会の滅亡につながるものとおもわれる。モータリゼーションは、自動車交通三悪（交通渋滞・交通公害・交通事故）を 1960 年代以降もたらしてきたが、それは人類文明の進歩・叡智にもかかわらず

ず一向に解決されず、さらには「まち」を壊し、家庭・人のつながりを崩壊させ、中心市街地を「空洞化」させ、公共交通の衰退を引き起こすに至った。

また、地球温暖化の深刻化および石油資源の枯渇も浮上した。新たな統合交通政策が作られ実行されねばならない段階にあるが、日本では交通政策がなぜかそうした方向には進んで行かない。妨げる要因はどこにあるのか。どうゆう手立てが必要かを具体的に提案したい。

今、われわれは大きな岐路に立っている。本稿が目指すのは、都市交通の現状の打開、地球温暖化など地球環境への対応、持続可能な交通システムの構築、すべての人が等しく移動の権利を保障され交通の恩恵に浴する社会の実現の四つの視点を通じて、21世紀の“サステイナブル・コミュニティ (持続可能な社会)” にふさわしい交通を実現するための手立てを提案することにある。

2020年頃をにらんでの「ひとと環境にやさしい」交通実現のための手立てを検討するのは、「21世紀初頭に本当に豊かな交通の実現」にむけて、どういう取り組みを強めるかが現在大きく問われているからである。

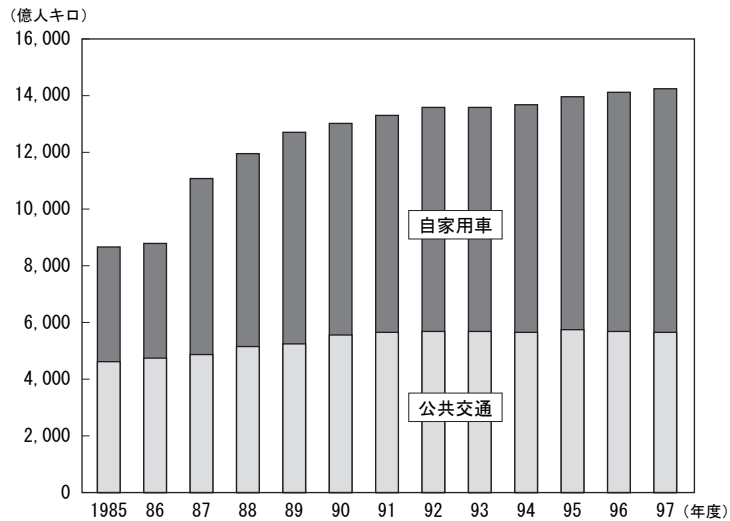
現代社会における交通の重要性は高く、とりわけ都市およびローカル地域で自由に生き生きと動きまわることが重要といえる。移動の自由の保障をどう制度的に整備し、実現しうかが問われる。ここに「まちづくり・地域づくりと交通」の中での交通権の現代的課題がある。

ところで、高度経済成長期における政府の諸政策より、引き起こされた主要な事態として、過密・過疎の発生がある。その引き金としては「エネルギー革命」や資源・食料の海外依存があげられる。これにより北海道・九州をはじめとする石炭鉱業や林業等地場産業が崩壊し、そうした仕事に従事していた地域住民は職を求め「日本民族大移動」といわれるほど、大量に大都市近郊へ移住したのである。

都市は過密ゆえに引き起こされる交通問題に悩み、地方は過疎ゆえに引き起こされる交通問題に悩むという構図がこうしてつくられ、この40数年間にわたって増幅されてきたのである。過疎過密の進展により公共交通機関の利用者の増減が大きくもたらされた。この過疎過密は、東京への一極集中を典型に、ますます交通の矛盾を広げていった。すなわち大都市近郊では輸送力が著しく不足し、殺人的な通勤地獄がもたらされた。地方部では沿線人口が減少し、地方公共交通は利用減から経営危機に陥り、そのサービスを切り下げ、また運賃の値上げを展開した。そのため沿線住民はモータリゼーションに全面的に依存せずには生活できない状況になった。

高度経済成長期における政府の諸政策より引き起こされた事態に、モータリゼーションもある。政府は自動車産業 (および電機産業) を国の基幹産業、戦略産業と位置づけ、育成した。大量生産による価格低下や消費者ローン等制度のあとおしで、自動車は急速な普及を見た。図1の1985年度以降の全国の公共交通と自家用車の輸送の推移をみると、自家用自動車依存率は右肩上がりが高まってきていることがわかる。図2は、1965年度と1998年度の旅客の輸送

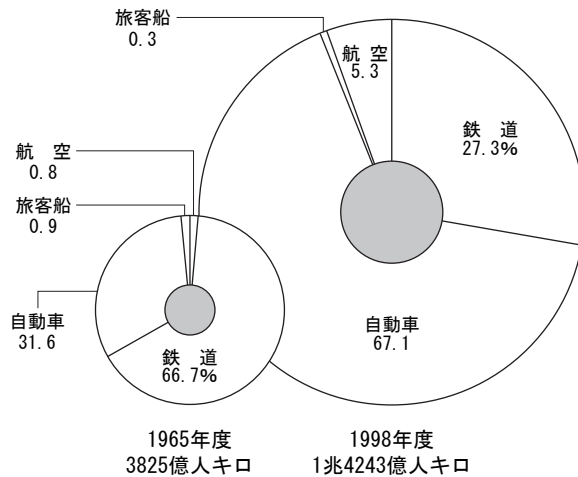
図1 1985年以降の公共交通と自家用車の輸送量推移（人キロベース）



注) 運輸省資料より作成。
「自家用車」には1987年度より軽自動車を含む。

出所) 『運輸白書』平成12年度版, p. 50.

図2 国内旅客輸送量(人キロベース)の分担率の推移(単位, %)



出所) 『日本国勢図絵2000/2001年版』2000年, 国勢社, 407頁。

機関別分担率を輸送人キロでみたものである。旅客輸送規模の拡大とともに、バスやタクシーを含むとはいえ、自動車依存が極めて高まっていることが分かる。

ここまでは日本全体の状況を見たものであるが、都市とローカル地域（遠隔地域）とでは、

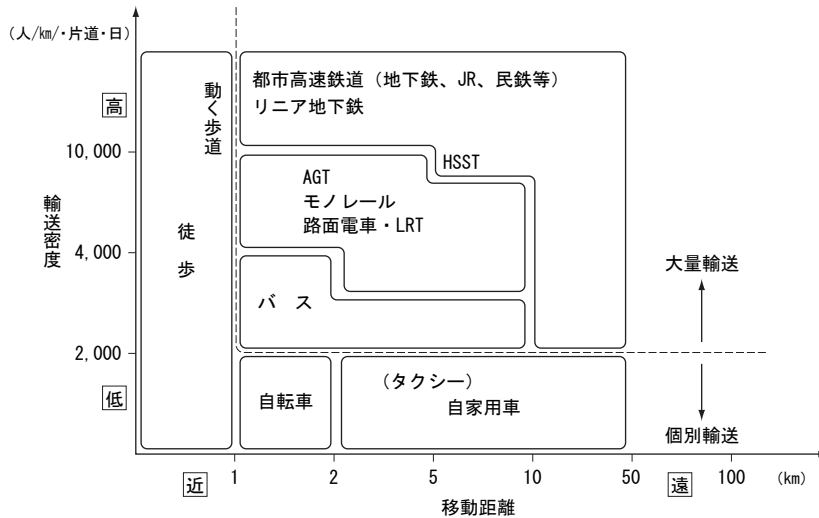
交通利用の実態は著しい違いがあるので、次にそれぞれに分けて具体的に見ていきたい。
まず都市交通からとり上げたい。

1. 現代日本の都市交通の現状と問題点・課題

(1) 都市交通の現状と問題点

都市における旅客交通手段は、図 3 に見られるようにさまざまある。各手段は輸送スピードや輸送容量等の点で違い、それぞれの手段に適した得意な分野をうまく生かし、かつ組み合わせることが重要といえよう。それにはそれぞれのもつ特徴・役割を明確にし、位置づけるとともにそれを生かす環境整備が必要とされる。各手段には自家用と営業用（公共交通機関）の区分があり、さらに個別輸送と大量輸送とに区分が出来る。

図3 都市交通手段の適用範囲の模式図



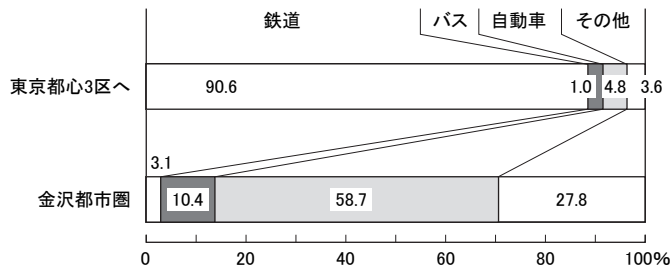
出所) 都市交通研究会『これからの都市交通』山海堂, 1995年, p. 2の図を一部修正。

日本の都市では公共交通機関の整備水準は高いが...

交通機関の分担状況は、それぞれの地域が持っている交通需要や公共交通機関の整備状況等に各種条件を踏まえた利用者の自由な選択の結果、地域によりそれぞれ異なっている。例えば輸送需要が極めて大きく、地下鉄などの公共交通機関が著しく発達し、かつ自動車の駐車料金が極めて高い東京では鉄道の利用者が圧倒的に多いが、そうした条件のない金沢市では、自動車の利用が多くなっている（図 4 参照）。

ここでは首都交通圏、中京交通圏、京阪神交通圏という 3 大都市交通圏の現状を中心に見ていこう。まず各種公共交通機関の 2003 年 3 月末の営業キロ数は表 1 のようになっており、

図4 都市規模による交通機関分担の比較（単位，%）



注 1) 各都市圏パーソントリップ調査による。

2) 東京は通学目的を含む。

出所) 『日本物流年鑑』1999年版， p. 48。

表1 3大都市圏の各種交通機関の営業キロ数（2003年3月末時点，単位，Km）

区分	高速鉄道				路面電車	バス
	JR	私鉄	地下鉄	計		
首都交通圏	887.2	1,085.5	332.6	2,305.3	17.2	14,121.6
中京交通圏	238.8	588.8	78.2	905.8	23.9	5,281.2
京阪神交通圏	502.6	777.0	172.6	1,452.2	51.3	10,719.2
3大都市交通圏計	1,628.6	2,451.3	583.4	4,663.3	92.4	30,122.0
全国	17,789.5	6,581.2	664.8	25,035.5	231.7	330,465.0
3大都市交通圏の全国比(%)	9.2	37.2	87.8	18.6	39.9	9.1

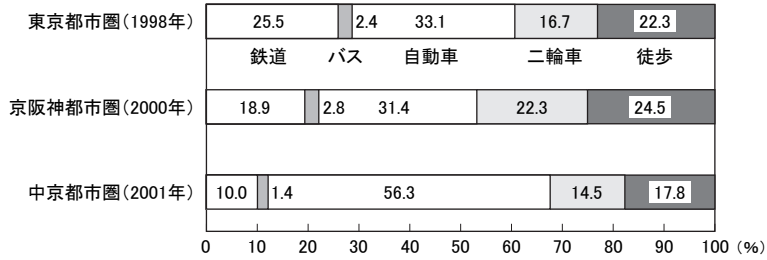
注) 首都・中京・京阪神における高速鉄道および路面電車については、各事業者報告による営業キロを、乗合バスについては地方運輸局報告による免許キロを上掲した。また、全国的高速鉄道および路面電車の営業キロならびにバスの免許キロについては、国土交通省の統計資料により上掲した。また、高速鉄道のうちJRには新幹線を含まず、私鉄にはモノレールおよび新交通システムを含む。なお、主に観光遊覧を用途としている交通機関については対象としない。

出所) (財) 運輸政策研究機構編刊『都市交通年報』平成16年版， p.47 を一部修正。

とりわけ鉄軌道の整備が高い水準にあることが指摘される。こうした整備水準の高さやそれらが独立採算制の下で運営されている状況は海外では「日本モデル」と位置づけられ、モデルとして追求されている。

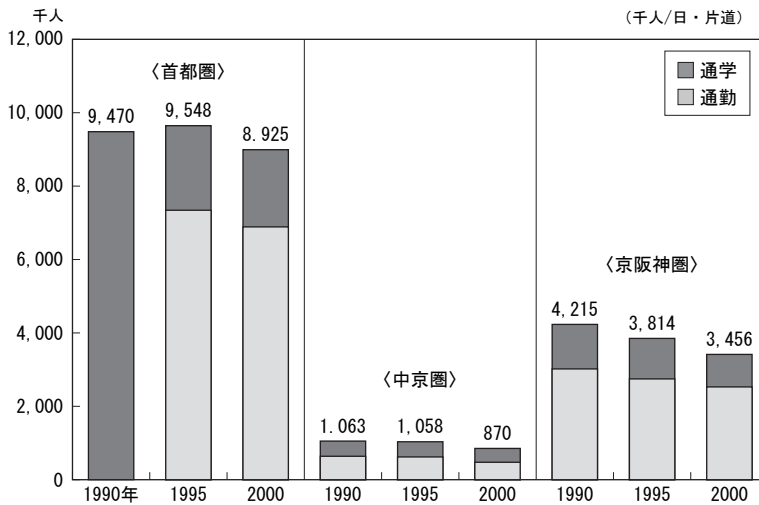
図5は3大都市交通圏全体の各輸送機関別のシェアを表したものである。同じ大都市圏でもそれぞれを取り出すならば公共交通機関の利用の違いは大きくあり、鉄道のシェアが首都交通圏（東京駅中心に半径50km）が極めて高く、ついで京阪神交通圏（大阪駅中心に半径50km）がつづく。中京交通圏（名古屋駅中心に半径40km）では、首都交通圏・京阪神交通圏と比べてマイカー利用の比重が相対的に高い。これは都市内の道路整備や駐車場整備が大きく関係しているとされる。次の図6は3大都市交通圏の圏域別の通勤・通学交通量の推移を示したものである。

図5 3大都市交通圏の各機関別シェア(単位, %)



出所) 北村隆一編著『鉄道でまちづくり』学芸出版社, 2004年, p. 72の図を一部修正。

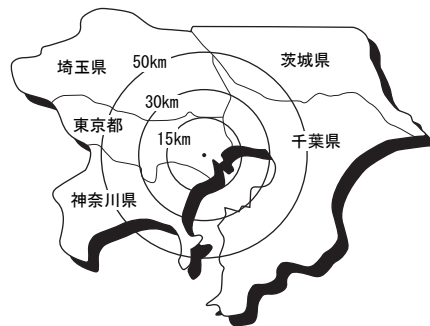
図6 3大都市圏別通勤・通学総交通量の経年変化



出所) 『数字でみる鉄道』2004年版, p. 277等より。

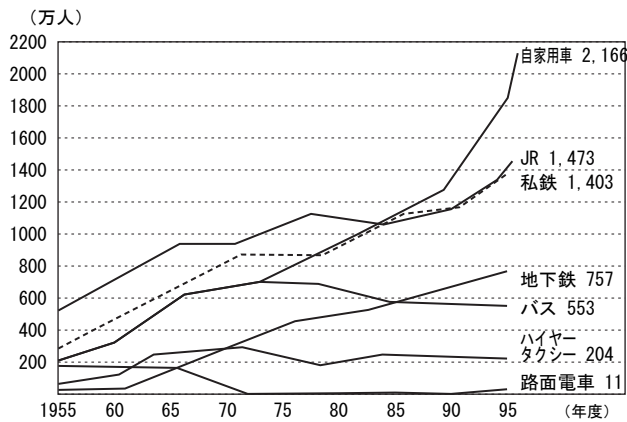
日本の都市交通を他の欧米先進諸国の都市交通と比較すると、自動車依存度は従来までは低い水準で推移してきた。それは過密化した都市で大量高速の通勤輸送を行なう必要があり、都市鉄道の整備や輸送力増強整備が一定進められてきたからである。このように日本の3大都市圏では、JR、私鉄、公営地下鉄といった鉄道ネットワークの存在が指摘できる。また、それを補完したり、それに代わるバス輸送も大きなウェイトを占めている。

図7 首都交通圏



出所) 『都市交通のあらまし』1988年版より。

図8 首都交通圏の交通機関別旅客輸送人員推移(1日平均)



出所) 『都市交通年報』平成9年版, 運輸経済研究センター, pp.120-121より作成。

首都交通圏・東京都区部だけを取り出したい。首都圏一極集中で人口の3分の1近くが居住していることと、経済活動の発展がこれまで旅客輸送人員数の増加を引き起こしてきた。東京駅を中心とした半径50kmの首都交通圏(図7)では近年、郊外部において自家用車の分担が著しく増加している傾向が図8より分かる。

首都圏での一向に解消しない通勤・通学難

高度経済成長期以降の、大都市周辺部への人口集中、職住分離の拡大、受験競争の激化等から、通勤・通学時の混雑の激化や遠距離居住による長時間化はいっこうに解決せず経過してきた。中でも通勤・通学難の典型は今なお一極集中が進む東京である。都内の昼間人口は夜間人口を約300万人上回る1456万人(1995年度時点)であり、その移動を主に担う鉄道の混雑は、近年の輸送力増強、とりわけ相互乗り入れにより緩和傾向にあるものの、いまだ当面の改善目標「車内で新聞が読める程度」(混雑度180%)までには改善されていない。中心3区(千代田区・港区・中央区)への通勤・通学にかかる所要時間は平均70分となっており、遠距離“痛勤”は解消していない。

ただ首都交通圏以外の京阪神交通圏と中京交通圏では、ここ近年鉄道輸送人員の減少現象が出てきているのが注目される。とりわけ定期券客の減少が著しい。これには企業・学校の週休2日制が定着したことに加えて、企業本社の東京移転等もあり沿線の就労就学人口減少が影響しているといわれている。

モータリゼーションでマヒする都市経済活動

宅配便をはじめとするトラック利用の激増とも相まって、都市においては自動車走行の著しい増大や違法駐車による交通渋滞が日常化している。都市交通はいまでは渋滞問題とまで言われているほど、局地的に深刻となっている。朝夕の交通マヒに巻き込まれて、公共バスの定

時性喪失は、“バス離れ”を引き起こしてきた。都市の乗合バスの表定速度(平均時速)測定資料で1999年度と2004年度とを比較すると、東京は11.3km/時で変わらず、大阪は12.8km/時が12.9km/時、名古屋は12.8km/時が13.8km/時となっているのに対して、秋田は15.8km/時が11.6km/時に、徳島は14.2km/時が13.9km/時と地方都市での渋滞が激化してきている。

これに代表されるように、モータリゼーションに起因する問題は、社会的損失・社会的負荷を大きく引き起こしているのである。

様々なバリアが存在

現実に都市で交通する上では様々なバリア(Barrier・障壁)がある。バリアはハード面とソフト面とに大きく分けられる。ハード面のバリアとしては段差があることやエレベータ・エスカレータがないこと等物理的なバリアである。駐輪自転車や違法駐車車両が歩道を占拠することも大きなバリアである。わが国では近年各地方自治体において「福祉のまちづくり条例」の制定が増えており、それによってハード面でのバリアフリー(Barrier Free)が次第に実現されつつある。

他方ソフト面のバリアには運賃面やダイヤ設定・乗り継ぎ時間上のミスマッチが例としてあげられる。運賃面のバリアはヨーロッパ都市と比べて日本の都市では特に大きい。公共交通機関の初乗り運賃が高く、その上経営形態が違った交通機関ごとの乗り換えに別々の運賃が加算されるので、交通運賃トータルでは大きな金額となり、利用上のバリアを形成している。

(2) 都市部でのマイカー - の普及状況と生活交通の危機状況

交通は市民が生活する上で極めて重要であるが、現実の日本の都市部での旅客交通には問題点が数多くある。「誰でも、いつでも、どこへでも安全で快適な移動」の確保は、今日マイカーの普及拡大に反比例して縮小しているのが実態であろう。モータリゼーションによって都市および地域の構造が次第にマイカーの利用を前提としたものになるにつれて、マイカーを持たない、または利用できない人々の交通権¹⁾が奪われてきているのである。それはモータリゼーシ

1) 交通を権利として探求する学際的・実践的な学会、「交通権学会」が1986年に発足したが、その交通権学会が1998年に発表した交通権憲章では、交通権を次のように定義している。「交通権とは『国民の交通する権利』であり、日本国憲法の第二二条(居住・移転および職業選択の自由)、第二五条(生存権)、第一三条(幸福追求権)など関連する人権を集合した新しい人権である」(交通権学会編『交通権憲章』日本経済評論社、1999年7月刊より)。

会員は交通論や憲法等の学問を研究する研究者や弁護士をはじめ、交通労働者や住民運動・市民運動家等が加入し極めて幅が広いのが特徴である。

交通権の思想は、重度障害者らの“私も外へ出たい”という移動願望や1970年代の私的モータリゼーション政策への批判の先駆的研究を継承しながら、とりわけ1980年代の「国鉄の分割・民営化」問題への理論的探求から生まれた。交通権学会ではその発足以来、わが国はじめての交通権訴訟である「和歌山線格差運賃返還請求訴訟」をはじめとして、国民の交通権をめぐる様々な課題に取り組んできている。

(次頁へつづく)

ンによって、大規模な公共交通機関の衰退が引き起こされたからである。

市民生活の質の悪化をもたらすモータリゼーション問題

近年自家用自動車の保有および走行が急速に増大し、狭い道路に車が溢れ交通渋滞が日常的に発生し、交通事故の増大、大気汚染や騒音等の交通公害が深刻度を強めるといった「自動車交通の三悪」問題は、この40数年間解決されるどころか、激化の一途にある。

公共交通機関の経営悪化

他方で利用しにくく、運賃が高い公共交通機関に対しても不満が鬱積している。とりわけ公共交通機関の朝夕の車内混雑やバスの定時性喪失は、公共交通機関離れを引き起こしている。そのためもあり、公共交通機関の経営は赤字基調で推移してきている。

民間バスでも8割が赤字となっているが、地方自治体が経営している公営バスはほぼ全てが経営的に苦戦している。公営バスは「独立採算制」原則のもとで、赤字を減らすためとしてドラスチックな経営再建策が採られ、サービスの切り下げや路線の縮小・廃止が行なわれ、利用者に大きな犠牲をおしつけている。

1990年代に入ってからバス路線廃止の新しい動向として、大都市の市内や近郊部で大規模な路線バスの縮小・廃止が起こってきていることがあげられる。南海、東武、名鉄、京王といった大手私鉄ないしその系列のバス会社の大規模な路線廃止と「分社化」が増大しているのが特徴といえる。

乗合バス事業は、その事業が「公共性」をもつことから、従来までは需給調整による免許規制が行なわれてきた。しかし政府の規制緩和の潮流を受けて、乗合バス事業の免許制度を抜本的に規制緩和する道路運送法の改正が、2002年2月より施行され、事業自由化が実施された。参入規制を免許制から許可制へ、休廃止を許可制から6か月前の事前届出制へ、運賃を認可制から上限認可範囲内の事前届出制へ、が主要な改訂点である。

乗合バス事業の需給調整による免許規制がなくなると、バス運賃をかなりフレキシブルに決めることができることやバス事業者は届け出だけで自由に路線新設や廃止を決めることが出来

この「和歌山線格差運賃返還請求訴訟」は、和歌山線沿線の利用者が地方交通線と幹線運賃との差額の返還を求めたものである。「法の下での平等」を定めた憲法一四条に違反し、また「移動の自由」(憲法二二条)、「幸福追求権」(同一三条)、「生存権」(同二五条)などで、憲法で保障された国民の「交通権」を侵害していると原告は主張し、日本ではじめて交通権を前面にかかげての争いとして注目されたが、地裁の判決は交通権については「原告らの主張する交通権は、これを原告らの本件請求の根拠となるような具体的権利として考える限り、憲法上根拠づけることはできないというほかない」と判示した。この判決時点では、交通権という法的主張は、具体的権利として裁判所の認知するところに至りえなかった。

現在、同学会では、「交通権憲章」の策定を行なった上で、政府に「交通基本法」制定を要求する運動に取り組んでいる。交通権は政府・自治体・交通事業者などによって積極的に保障され充実にされることが必要である。交通権憲章に盛り込まれる内容は、平等性・安全性・利便性・文化性の確保、環境保全・整合性・国際性の尊重、行政・交通事業者・国民の責務、そしてそれらを実現する交通基本法の制定となっている。

今後の検討作業は公共交通機関が単に存在することが必要といったレベルではなく、最低の本数や運賃のありよう、連続性などについて、各地域ごとの具体的なシビル・ミニマムを設定することが必要となる。

る。このため儲かりそうな路線や時間帯に多数の新規参入者がある（この現象は「クリーム・スキミング」といわれ、「牛乳からおいしいクリームだけをすくい取る」ことより転じて、利用の多い儲かるところや時間帯にのみ参入する）と予想される。

こうした乗合バス事業の規制緩和による、新規参入や退出が都市でどのような状況で推移しているか、またどのような問題をひきおこしているかの点検が必要である。なお、従来までは規制政策のもとで、いわゆる「路線権」が保障され地域独占が形成されていたので、バス事業者はそれに“あぐら”をかいて、バス離れにもかかわらず、利用者のニーズにほとんど対応してこなかった面も見逃してはならない。

(3) 都市交通の課題

21 世紀の現代的テーマとしては、持続可能（サステイナブル）な交通システムの構築が大きな課題であり、ひとと環境にやさしい公共交通機関のネットワーク整備や自家用車に過度に依存しない「まちづくり」に向けて、人々の意識改革が求められている。

現代社会における交通の重要性は高く、とりわけ都市ではクルマがなくても自由に生き生きと動きまわることが重要といえる。移動の自由の保障をどう制度的に整備し、実現しうかが問われる。ここに「まちづくりと交通」の中での交通権保障の現代的課題がある。そこで交通権＝現代社会における移動の権利に焦点をあて、都市交通政策の核心となる課題を取り上げたい。

都心部へのクルマ流入抑制

マイカーも自動車保有や走行の増大による道路渋滞や駐車場不足等で、都市内では自由に移動出来ない状況となっている。そうした状況はマイカー利用者自身が作り出してきた。当初、世界のどの都市も、新たな文明としての「モータリゼーション」の趨勢に自分のからだを合わせ、自動車道路の拡張や駐車場の増設といったモータリゼーション対応策に力を注いできた。増大する自動車需要に必死で追随してきたのである。

しかしこの自動車との戦いに成功し勝った都市は世界でどこもなかった。いずれも失敗し、その結果「供給（＝道路建設）をいかに増やしても自動車走行需要の伸びに追いつけない」ということがようやく分かり、「交通需要そのものを発生源において管理する」という考え方がイギリスやクルマ大国アメリカ合衆国で打ち出されてきた。これに基づいた研究や実験を取り入れて、世界の都市交通政策は大転換をし、自動車交通量を抑制して交通全体を合理的にコントロールする方向に向かっている。これは「交通需要マネジメント（Transportation Demand Management : TDM と略記）政策」と呼ばれている。

TDM の考えは欧米の交通政策の主流を占めるようになり、具体的な導入がいろいろな都市の交通政策に積極的に進められてきている。そのコンセプトは、時間帯や地域を限って都心部

への自動車の流入を出来るだけ抑制しようとするものといえる。

ユニバーサリゼーションの実現

現実に都市で交通する上では様々なバリアがあり、ソフト面のバリアである運賃面やダイヤ設定・乗り継ぎ時間上のミスマッチ等が日本ではより厳然と存在している。

特に運賃面のバリアは日本では大きい。公共交通機関の初乗り運賃が高く、その上経営形態が違った交通機関ごとの乗り換えに運賃が加算されるので、トータルでは大きな金額となる。それに対し、ヨーロッパの諸都市では運輸連合が結成され、共通運賃制がとられているところがおおく、また環境定期券の導入で休日は家族ぐるみで移動しやすい状況である。

こうしたハード面ソフト面での様々なバリアの解消が、都市交通政策の大きな課題の一つと言えよう。バリアフリーという消極的表現ではなくユニバーサリゼーション (Universalization) という普遍的な表現が必要であろう。

ひとと環境にやさしい鉄軌道の整備・新設

大都市の通勤・通学難の解消も、交通権の平等性を実現する上で緊急の課題である。21世紀初頭の「ひとと環境にやさしい公共交通機関」、とりわけ鉄軌道のインフラ整備が必要である。鉄道事業者の自己負担では、巨額に昇る用地買収は困難な状況であり、輸送力増強のためにかかる多額の建設費を利用者の運賃から回収することも、これまでの高い運賃負担額からして困難な状況にある。ヨーロッパで採用されている「上下分離方式」の導入を急ぐ必要がある。

日本においても線路と運行主体を分けるこの上下分離は1987年に施行された鉄道事業法に規定され制度化されている。鉄道事業者²⁾の区分けとしては第1種鉄道事業者、第2種鉄道事業者、第3種鉄道事業者がある。地方自治体が21世紀の都市交通の主役としてLRT（新型路面電車）を「上下分離方式」で積極的に導入することが望まれるので、その際には既存鉄軌道を経営する第1種鉄道事業者が、第2種鉄道事業者としてLRT運行に携わるケースが一般化すると考えられている。

今日、「上下分離方式」が改めて取りざたされているのは、鉄道事業者の投資負担軽減に最も有効な対策だからである。最もポピュラーな事業形態である「第1種鉄道事業」は多くの資産を保有しなければならない。多数の鉄道事業者の財務内容を見ると、多額の減価償却費が目につくであろう。例えば新車両を投入するにも一編成あたり数億円の費用がかかる。地方のローカル線では中古車両を投入することで多額の経費を削減することができた。このような駅

2) すなわち、第1種鉄道事業者は、自らが鉄道線路を敷設して運送を行うとともに、自己の線路を第2種鉄道事業者で使用させる事業の許可を受けた者。第2種鉄道事業者は、第1種鉄道事業者、または第3種鉄道事業者が敷設した鉄道線路を使用して運送を行う許可を受けた者。第3種鉄道事業者は鉄道線路を敷設して第1種鉄道事業者に譲渡するか、または第2種鉄道事業者で使用させる許可を受けた者となっている。

鉄道事業は通路に巨額の投資が必要なので、第1種鉄道事業への民間事業者の新規参入はまずないだろうと見られる。通路を借りて車両を運行する第2種鉄道事業者は、比較的参入の可能性は高いとみられる。

施設や線路の減価償却は鉄道事業経営を圧迫している。そこで近年になって鉄道インフラは道路と同じ社会インフラと見なすべきとし、鉄道事業者の負担を軽くする観点から「公的主体等がインフラを整備し、それとは別の運行事業者が営業運行する」べきとの「上下分離」の考え方が広まりつつある。

TOD によるコンパクト・シティづくり

21 世紀のまちづくりと交通のキーコンセプトは、コンパクトシティの建設とウォークアブル(walkable)な道路整備である。都市環境や地球環境の保全という観点から、マイカーに過度に依存しない都市が求められているのは、既に世界の潮流となっている。アメリカなどで過度にマイカーに依存した都市の弊害から、公共交通に基礎をおいた都市開発が進められてきている。その開発アクションが TOD (公共交通指向型都市開発, トランジット・オリエンティッド・ディベロップメント) である。シンガポールやブラジルのクリチバがそうした開発で有名である。

まちづくりはマイカーでなく、公共交通機関の整備・充実が基本で、公共交通のネットワーク化・運賃面のバリアフリー化を推進することが望まれる。

公共交通のネットワークは、鉄道, LRT, バスなどをソフト・ハード両面での利用しやすくわかりやすいものとする必要がある。それは運行ダイヤの調整などだけでなく、市内すべての公共交通機関を含む共通運賃制度の実施によって利用者負担を軽減し生活交通を保障することや、市内の交通ネットワークの情報をわかりやすく得られるインフォメーション・システムの導入, 乗り換え施設のバリアフリー化の徹底などを含む。特に、公共交通ネットワークの利便性を飛躍的に向上させる共通運賃制度の導入は是非とも必要である。磁気プリペイドカード方式の「スルッと KANSAI」が京阪神圏で普及拡大してきたが、今日京阪神圏をはじめ、首都圏, 中京圏での IC カードを利用する情報システムの発展で、「日本型運輸連合」の実現性は高い。地方自治体および公共交通事業者が連携した「運輸連合」の結成が切に望まれる。

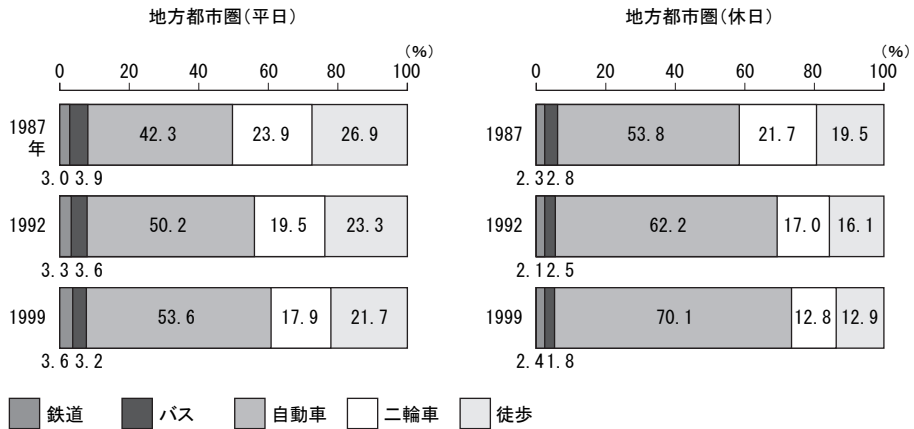
2. 現代日本のローカル地域交通の現状と問題点・課題

(1) ローカル地域交通の現状と問題点

過疎地域が「第 2 の過疎」に見舞われて久しく、遠隔地方部の人口推移は全体的にいて減少状況が続けている。若年層を中心とした人口流失から高齢化が著しい遠隔地域では自然増がなく、また社会増もないため、集落の消滅が広範に起こっている。(旧)国土庁が中山間地域全体の今後の姿を把握するための調査を 1987 年に実施したが、それによると 1960～1995 年度の 36 年間で 551 集落がすでに消滅したことがあきらかになり、今後 10 年間で「無住化」が 510 集落、「その後無住化」が 1551 集落となり、計約 2000 集落が消滅する可能性がある」と指摘しているが、それは現実化した。

遠隔地方では公共交通機関のサービス水準が極めて低いこともあり、マイカーなしでは満足

図9 旅客輸送手段の分担率の経年変化



注) この統計における「二輪車」は、自転車とオートバイ類（動力つき二輪車）の合計を指す。資料は国土交通省都市地域整備局・国土技術政策総合研究所『H11年全国都市パーソントリップ調査』より。出所) 『月刊自治研』2005年9月号, 65ページの図8を修正の上, 引用。

できる日常生活が営めない状況にあり、マイカー普及率は極めて高い。そこに住む人々は、1人ひとりにマイカーがなくては生存出来ない状況に立ち至ってる。

ローカル地域交通の輸送構造はどのようになっているかを、まず見ておきたい。図9は3大都市圏以外の地方都市における輸送機関別旅客輸送人員の分担率の推移を表したものである。休日のみならず、平日も自家用自動車利用の著しい増加が特徴的である。ローカル地域ではマイカーがないと生活が出来ない状況となっており、そのような状況に追い込んだ原因や政策については後に詳しく述べたい。

自家用自動車の普及率の推移を表2に掲げたが、今では全国で1世帯に1台は普及し、それも地方部のほうが極めて高い比率を示している。

(2) 公共交通機関廃止のステップと廃止がもたらしたもの

戦後日本が高度経済成長期に入る頃より現在に至るまで、ローカル地域での公共交通機関の路線廃止や廃業が進んできた。まさに公共交通機関をめぐる危機的な状況とその探化と言える。

ローカル地域における公共交通機関廃止のステップは、おおよそ次の通りである。

- ①第1ステップ＝地方民間中小鉄道の廃止→バス転換（1965年頃より）
- ②第2ステップ＝地方民間バス路線の廃止——第3種生活路線補助の期限付廃止と市町村代替バスの増加（1970年頃より）
- ③第3ステップ＝国鉄特定地方交通線83線の廃止・転換の完了→国鉄から第3セクター鉄道、私鉄、バスへ転換（1983年10月1日～1990年3月31日）

表 2 自家用車の各地方の普及率状況

1965年			1983年			1990年			2005年			
順位	都道府県名	世帯数 / 両	順位	都道府県名	世帯数 / 両	順位	都道府県名	両 / 世帯数	順位	都道府県名	両 / 世帯数	
上位 5 県	1	愛知	6.09	1	群馬	0.92	1	群馬	1.13	1	福井	1.73
	2	東京	6.22	2	栃木	0.97	2	栃木	1.11	2	富山	1.72
	3	京都	8.11	3	岐阜	1.01	3	岐阜	1.09	3	群馬	1.69
	4	神奈川	8.28	4	富山	1.05	4	茨城	1.01	4	岐阜	1.67
	5	静岡	8.85	5	福井	1.05	5	山梨	1.01	5	栃木	1.63
下位 5 県	42	長崎	24.15	43	神奈川	1.73	43	愛媛	0.62	43	兵庫	0.96
	43	新潟	24.51	44	京都	1.75	44	鹿児島	0.61	44	京都	0.91
	44	島根	27.20	45	長崎	1.86	45	長崎	0.57	45	神奈川	0.82
	45	秋田	30.33	46	大阪	2.05	46	大阪	0.55	46	大阪	0.73
	46	鹿児島	32.62	47	東京	2.29	47	東京	0.51	47	東京	0.54
全国平均		10.80			1.46			0.75			1.10	

注) 1965年と1983年度は1両あたりの世帯数であり、1990年度と2005年版は1世帯あたりの台数である点に注意。

出所) 運輸省地域交通局資料および『数字で見る自動車』1990年と2005年版より作成。

第1次特定地方交通線の廃止——輸送密度2,000人未満、枝線が主

第2次特定地方交通線の廃止——輸送密度2,000人未満

第3次特定地方交通線の廃止——輸送密度2,000人以上4,000人未満

「アメとムチ」で転換が強制された。その転換の形態は、

- ・第3セクター化 36線31社
- ・私鉄化 2線2社(青森県の弘南鉄道, 下北交通が引き受け)
- ・バス化 45線55社(民間のバス会社が引き受け)

④第4ステップ= JRバスの本州の3旅客鉄道会社からの分離と路線廃止(1988年4月~)

⑤第5ステップ= 5年間欠損補助金の打ち切りによる、第3セクター鉄道および転換バスの廃止(1988年4月~)

⑥第6ステップ= JR西日本の「鉄道部」設置等による、赤字ローカル路線の分離、切捨て(1988年4月~)

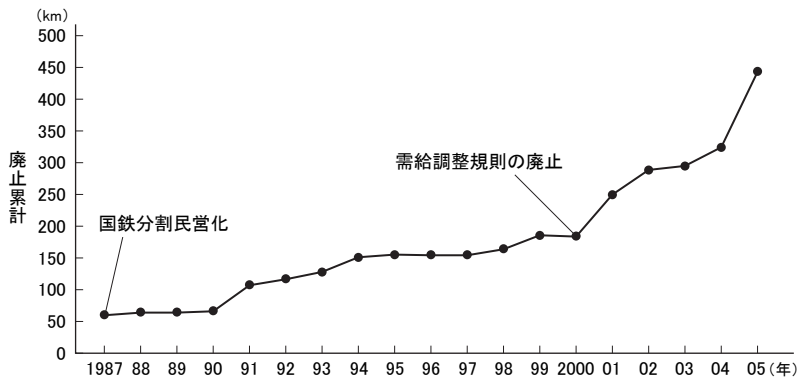
⑦規制改革による新たな鉄軌道およびバスの廃止(2000年代~)

⑧地方中小私鉄廃止に歯止めがおこる(2000年代~)

このように公共交通機関の廃止はまず民営鉄道(私鉄)、特に地方中小私鉄から始まった。1955年頃から地方中小私鉄は利用の減少→経営危機→運賃値上げ・サービス切り下げ→さらなる利用減から路線廃止が相次ぎ、バス転換されていった。現存する地方中小私鉄はぐっと数が少なくなっているが、その廃止は現在も続いている。

鉄道においては、図10に見られるように、需給調整規則の廃止で鉄道路線の廃止が急速に進んでいることが分かる。

図10 地方鉄道の累積廃止距離(1987年国鉄分割民営化以降)



注) 旧国鉄の分割民営化にかかわる地方交通線（ローカル線）の廃止分を除く。また、廃止後ただちに別の事業者に継承された路線は除く。

資料) 「駒鉄太郎の鉄道データベース」 (<http://www.ne.jp/asahi/wc6y-nmk/komatetsu>) より鉄道まちづくり会議が作成。

出所) 『月刊自治研』2005年9月号, p. 63。

1970年代からは民間バスの路線廃止が起っている。そして1980年代に入って、大規模な国鉄赤字ローカル線廃止が起こった。いわゆる「国鉄特定地方交通線」83線の廃止・転換である。

地方中小私鉄や国鉄（JR）のローカル線廃止の代替輸送機関として、運輸省では代替バスの運行を義務づけたが、一時的にバスに転換してもそのバスも廃止という事態となった。民間の乗合バスは1960年頃までは、地域の足として親しまれ、地方の花形産業として栄えてきたが、それ以降の「高度経済成長政策」で全国各地の鉱業・林業等の地場産業の解体と人口の大都市集中が引き起こされ、さらにモータリゼーションの急激な推進などにより、地域における民間乗合バスは利用者減で不採算となった。それは運行回数の減少等輸送サービスの低下を招き、国（運輸省・都道府県・市町村の三者）の補助金制度の改悪（例えば、平均乗車密度5人未満の「第三種生活路線補助」の3年間の期限付き打ち切り）等もあって、民間乗合バス事業者の路線廃止が1980年代から雪崩を打つように続いてきた。

運輸省が補助をうち切ったため民間バス路線を県と市町村、あるいは市町村単独で補助する方式が増加しており、自治体にずっと重い負担が転嫁されてきた³⁾。

3) 1983年度からは、補助金制度の改悪（例えば、平均乗車密度5人未満の「第三種生活路線補助」の期限付き打ち切り）もあって、民間乗合バス事業者の路線廃止が1980年代から雪崩を打つように続いてきた。そのため都道府県と市町村との二者だけで、あるいは市町村が単独で、民間路線バス事業者に補助する方式が採用されており、自治体にずっと重い負担が転嫁されてきた。

このように住民の足を守るため、多くの市町村で「市町村代替バス」運行を自前で、あるいは運行委託でやむなく引き受けざるを得なくなったが、その数は増大する一方で推移してきた。そうした市町村代替バスに対する補助金は1994年度以前は旧運輸省の「地方バス路線運行維持対策要綱」による直接補助であったが、1995年度からは「一般財源化」（旧自治省が主管する地方交付税法にもとづく特別交付税として交付）に代

（次頁へつづく）

その後の動きとしては国鉄が「分割・民営化」された翌年の 1988 年 4 月に、本州 3 社の JR 旅客会社から 5 つの JR バス会社が分離設立されたが、「高速バス」以外の一般乗合バス路線、特に過疎路線の大規模な廃止が断行されたのが特徴的である。その結果、民間ないし JR バスが路線を廃止したため、当該地域に全くバス交通がない「交通空白地域」「陸の孤島」が多数出現している。

他方では住民の足をなんとか守るために、市町村で「市町村代替バス」として運行（直営ないし委託）を引き継ぐところもあり、その数は増大する一方である。そうした廃止路線代替バスに対する補助金は 1994 年度以前は運輸省の「地方バス路線運行維持対策要綱」による直接補助として支出されてきた。補助金制度の不十分さや額の少なさも、めぼしい産業や人口が少ないため税収が少なく、歳入規模が極めて小さい自治体の運行費負担や持ち出しが大きいのしかかっている。

民間バスの状況を見ると、地方部の赤字を従来までは内部補助（他の儲かっている路線や兼業部門からの黒字で補填すること）で全社的にカバーしてきたが、最近 10 年くらいの動向としては儲かる路線系統のみ本体にとどめ、赤字路線系統を分離する、いわゆる「分社化」方式が各地で増加してきている。その分社では労働諸条件を大幅にダウンし、極力低コスト運行が目指されている。それでも赤字が避けられず、その赤字補填が自治体に押しつけられ、歯止めがきかない赤字増加で市町村の負担がずっしりと重いものとなっている。もうこれ以上は維持し得ない、いわば極限状況といえる。

さらに 2002 年 2 月から道路運送法の改正が施行され乗合バス事業の規制緩和が著しく進み、路線廃止は許可制から 6 か月前の事前届出制となり、赤字路線からの撤退・廃止が一気に進んでいる。特に過疎地域の赤字バス路線の廃止がドラスチックに断行された。

わり旧運輸省からの補助が打ち切られた。

旧自治省から交付される特別交付税は交通に対する総括的な支援として、自治体の独自基準での自由な運用を可能とするが、これには大きな“落とし穴”があった。一般財源ということで総合的に交通分野に使うが、交通分野の金額が明示されていないため、結果としては交通に使われない事態が生み出され、改善課題となっていた。

2001 年 4 月から、国の補助は広域的幹線路線に限定し、その他は、バス交通の維持・確保を地方自治体の裁量にゆだねた。また事業者毎の補助から、路線毎の補助に変わった。さらに 2003 年度からは、次のように都道府県を介した間接補助から国と地方が協調した補助制度に変更された。

①生活交通路線維持に関わる補助／知事指定、バス事業者への補助

複数市町村、10 キロ以上、15 人から 150 人／1 日、3 回以上運行／1 日、広域行政圏の中心都市等にアクセスする広域的・幹線的な路線

②特別指定生活路線に関わる補助／生活交通路線、駅、バスターミナル、旅客船乗場等に接続し、先駆的な取り組みと認められる路線への補助。知事指定

都道府県が市町村、バス事業者への補助。国は府県と市町村の補助の 2 分の 1 を補助

①、②いずれにしても、地方の判断が重視されることはいいとしても、地方財源が必要なことから、地方自治体の財源問題がネックとなっている。国の制度の変更は、自治体が主体的にバス路線について関与することを求めるもので、その点では、地方自治体、とりわけ都道府県の役割が増大しているといえる。そうした役割を果たすためには、都道府県の生活交通対策地域協議会が有効に機能することが必要となっている。

全国の民間バスでは約 8 割の事業者が赤字となっている。なぜバス事業は赤字になるのか。欧米では公共バス事業が黒字になることは考えられないといわれ、赤字で当然という風潮であるが、日本ではまだそうした世論状況ではない。

そうした状況は今日までも続き、タクシーとならんで遠隔地域に残された「最後の公共交通」のバスは今大きな存亡の危機に立たされている。

こうした公共交通機関の廃止がもたらした事態を次に検証したい。

大量の移動制約者の発生

高度成長期の、いわゆる「マイカー元年」（1965 年）以降の遠隔地域の交通状況を見ると、都市部よりも著しい自家用交通（マイカー）の普及と公共交通の衰退・廃止が特徴となっている。戦後、とりわけ高度経済成長期以降、全国各地の鉄道路線の廃止とそれの代替をした民間や JR といったバス会社の地方路線もどんどんと廃止されてきているのが、今日の地方公共交通をめぐる状況といえる。

地方中小鉄道や国鉄（JR）のローカル鉄道路線廃止の代替輸送機関として、運輸省（2000 年 1 月国土交通省に改組）では代替バスの運行を義務付けたが、一時的にバス転換しても、次に待っているのはそのバスも廃止という構図である。図 11 は、ゆくゆくはローカル地域ではマイカー利用者と移動制約者層とに大きく分れるという予想を示したものである。すでに「住民の最後の足」であるバスの廃止により、大量公共交通機関の全くない“陸の孤島”になった地域が急増している。公共交通の空白地域の出現による移動制約者層の増大は、まさに地方の交通をめぐる危機的な状況といえる。

鉄道やバスという公共交通機関が廃止になる事により、当該の地域住民の暮しに大変大きな困難がふき出てきている。主要なものとしては次の四点が指摘される。

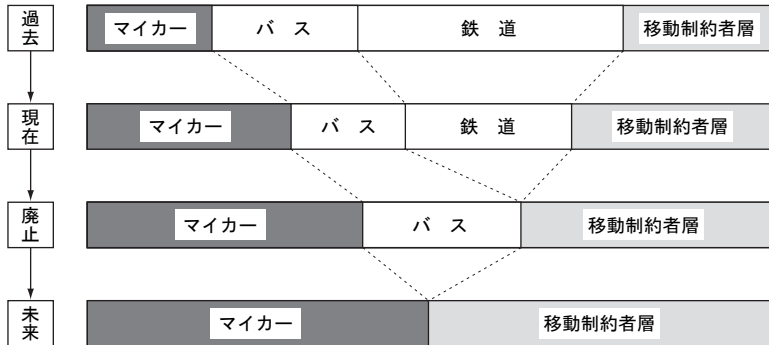
第一は、教育権＝学習権の剥奪や下宿強制による教育費用の増加。高額のバス定期代ないし下宿代が払えないから、学校へ行くことを諦める、あるいは子供に諦めさせるといった状況や、また学校選択の上でも制約が出てき、自分の学びたい学校で学べず、近くの学校でがまんするという事になってきている。

第二は、勤労権・生存権の剥奪。それまでは鉄道ないしバスで働きに行けたのが、廃止されて働きに行けなくなっている。働きに行くためには、やむを得ずマイカーを持たざるを得ないが、しかし経済的にマイカーを持ってないとか、運転出来ないといった人々も多数いる。そういう人々にとっては、勤労権、生存権の剥奪となる。まさに基本的人権にかかわる問題といえよう。

第三には、移動制約者は医者にかかりにくくなり、手後れになるまで、がまんするという状況が出ており、やはり生存権にかかわる問題といえよう。

第四には、沿線地域の過疎化を一層進め、地域の崩壊をもたらす。次に紹介するようにバスが廃止になると 5、6 年の内にその沿線の集落や村が消滅する。つまり挙家離村し廃村となっ

図11 移動制約者層の増加予測



注) 図中の各交通機関の割合は適当にとっており、しかもタクシー・バイク・自転車などは省いてある。
出所) 日比野正己『交通権の思想』講談社、1985年、p. 43の図を修正。

てしまうケースが多いといわれる。

過疎化の進展による地域崩壊

公共交通機関廃止で沿線人口の流出が顕著に起こり、過疎化に拍車をかけ廃村や地域の崩壊が進むことを島根県内の路線バス廃止でのケースを分析された乗本吉郎氏の記述（『朝日ジャーナル』1983年3月25日号）から引用したい。それによると、バスが切られると、5年から10年以内に、古木がまるで根を断ち切られて枯死するように消滅していったムラが、島根県石見村をはじめ各地でずいぶんと見られる。バスが廃止になると、5、6年の内にその沿線の集落や村が消滅する、つまり離村する状況が出てくるが、それはこれまではその沿線に住んでいた人々はバスがあることによって都会や日本全国の人々とつながっているという、いわば連帯感で結ばれていたといえる。ところがバスが廃止されて走らなくなると、自分たちはもう見捨てられた、もう都会へ行くことも出来ないと思うようになり、精神的な絆・連帯感を断ち切れ、孤独感からもうこういう所に住んではおれないと思うようになるというのである。

公共交通の廃止が地域の荒廃、国土の荒廃に大きくつながるといえよう。

(3) 規制緩和で一層進む生活交通の危機

こうした深刻な状況にあるローカル地域の生活交通だが、規制緩和により、この状況はどのような影響を受けることだろうか。

乗合バス事業をまず取り上げよう。乗合バス事業の需給調整による免許規制がなくなると、バス事業者は届け出だけで自由に路線新設や廃止を決めることが出来る。このため儲かりそうな路線に新規参入者がある反面、赤字路線からの撤退・廃止が一気に進む。

このように規制緩和はローカル地域の赤字バス路線の廃止をドラスチックに断行した。これ

では現在、社会的に要請されている環境問題への対応や高齢化が進む地域住民の移動を保障することにはならない。それどころか、膨大な移動制約者を新たに生み出すことにつながり、それにより地域の崩壊と一層の過疎化を引き起こすことになるのである。財源や権限を全く移譲せず、バス路線の確保を地方分権の名のもとに自治体に押しつけることは責任転嫁にすぎない。移動制約者は生存権、学習権、勤労権を奪われ、社会生活を営めなくなる。また生活路線を自由競争にし、経費の節減が追求されると車両整備面、安全運行面でしわ寄せが行くことは目に見えている。

次に鉄道だが、通路に巨額の投資が必要なので、新規参入はまずないと言われる。他方、廃止手続きはこれまでの「許可」から「届け出」に代わることになり、手続きの簡素化に伴い地方部での鉄道事業からの退出＝撤退が加速化している。

タクシーの方の規制緩和は需給調整規制の撤廃、運賃・料金の上限価格制（または上下幅内運賃）、事業区域の統合・拡大という方向で実施されており、タクシー需要の多い都市部ではタクシー事業者や台数は増加するが、地方部、とりわけ過疎地ではタクシーがなくなるという重大な問題が発生している。

規制緩和で、このまま行くとローカル地域では生活交通を維持してきたバス・鉄道・タクシーなどの公共交通サービスがなくなるか、極めて貧困なものになると考えられる。

（４）市町村合併で一層進む生活交通の危機

市町村では、先に国が責任放棄したため民間ないしJRバスが廃止した後、住民の足を守るため自前ないし運行委託で町営バス、村営バスとして運行しているところが多い。そうした市町村営バスは民間バス路線の廃止代替路線がほとんどだが、新たに市町村独自に運行を開始した自主運行路線も一部ある。地域住民が民間バス時代には要求しても実現できなかった路線を市町村営バスで実現を見たものである。

このように市町村営バスは当該地域の住民の足を保障する“最後の砦”と位置づけられるが、そうして運行にかかる費用が市町村財政の大きな負担となって浮上している。

こうした問題に加えて、市町村営バスは現在、大きな存亡の危機に立たされている。それは市町村合併の強制のためである。合併で大きくなった行政地域でこれまで以上にバス路線が必要と考えられるが、現実にはこれまで運行されてきた市町村営バスが廃止される事態が起ってきている。合併したそれぞれの地域の平等性を保つという根拠だが、サービス水準を一番低い地域に合わせるという方向で運行廃止が進んでいる例は多い。

（５）ローカル地域交通の課題

住民の移動の足を守ることは、地方自治体および国の大きな責任、義務である。こうした交

通権の保障の視点が重要といえる。高齢福祉社会へのバスの対応が急がれるべきである。地域づくりや福祉の中核にバスを位置づけるべきである。

自治体では住民の足を守る新しい動きも出てきている。それはコミュニティバスあるいは福祉バスの導入である。地方部では、民間バス事業者が十分な赤字補填を得て安定した運行が出来るよう、また自治体が安心していつまでも市町村営バスの運行を続けられることが望まれる。そうしたバスの維持は政府の責任として国土交通省に責任放棄をさせないことが重要である。地方部では、財源と権限の地方自治体への大幅な委譲がされていない現状では、こうしたことが基本となろう。そのためには公共交通機関運行維持のための補助金を拡大させることが必要で、「交通特別会計制度」を新設し、そこから支出することが検討されねばならない。

いつまでも当該地域に住みつづけられることを最大の課題にして、その交通をどうするべきか提案したい。運輸事業の規制緩和と市町村合併が急速に、かつ大規模に進められている状況で、地域住民の生活交通の危機的状況は今まさに極限状況である。住民の生活に最終的に責任を負うべき地方自治体は、財政危機のもと、また合併で広域化した行政地域に直面し、まさになすすべを見失っている。基礎自治体が住民の生活に最終的に責任を負い、移動手段を用意することが必要となる。そのための財源を手当てし管理能力を高める必要があるが、当面直ちに実現する局面にはない。

いかにすれば、こうした八方塞がりから脱却しうるであろうか。残念ながら現状は民間の鉄軌道やバス事業者、あるいは国や自治体にもう頼れない事態となっている。旧村、あるいは市単位で「地域振興協議会」(仮称)を結成し、その対策を打ち出すことが緊要の課題と考える。当面の緊急避難であるが、自衛せざるをえない状況と考える⁴⁾。

こうした状況を打破するため、体制転換の国民的大運動とタイアップすることが必要となる。

3. 諸矛盾を激化させた主政策の分析

以上、都市とローカル地域に分けて、戦後 60 年間の旅客交通にもたらされた状況について概観した。そこで見られたの一言で言えば、経済発展と著しく乖離した生活交通の貧困・危機的状況である。国民の交通権を保障することを考えない政府の政策が導いたもので、当然の帰結といえば、当然である。1999 年 12 月までの運輸省時代とそれ以降の国土交通省時代に分けて政策分析することが必要であるが、本稿では運輸省時代までに限定してまず分析したい。

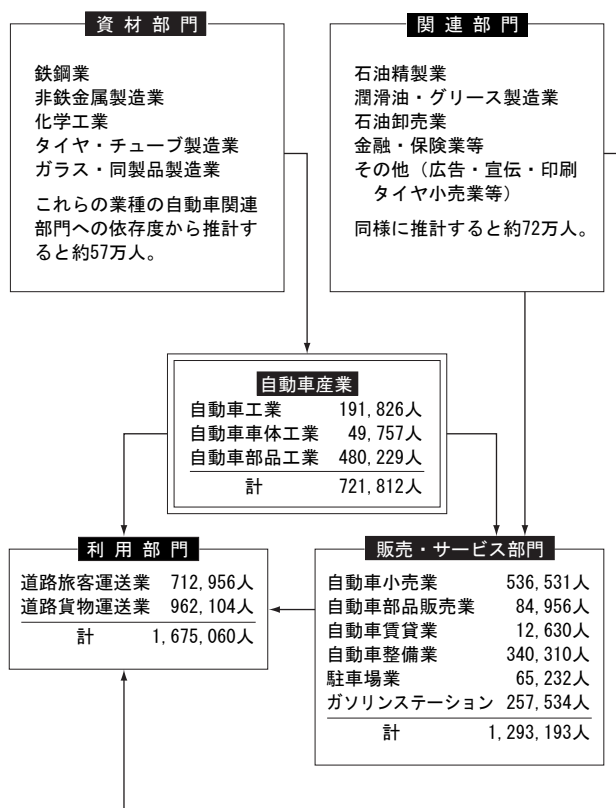
1960 年代以降の私的モータリゼーション推進策と 1990 年代以降の運輸事業の規制緩和推進策の 2 つが、交通政策の核心をなすものと位置づける。それぞれを見ていこう。

4) 人口が約 53,000 人と日本一多い岩手県滝沢村では公共交通計画として村内をいくつかのゾーンに分類し、それぞれで達成すべき公共交通(バス)の「シビルミニマム」を行政目標として策定している。詳しくは、環境自治体会議編・刊『環境自治体白書』(2006 年版)、44～48 頁を参照。

の人件費アップから海外生産にウエートが移り工場の移転が激化しているの、従業者の人数は現時点とは変わっているところも多いが、趨勢は変わらない。

道路政策は(旧)建設省が主に担当しており、道路が悪ければ自動車がなかなか普及しないので、道路整備・改良を指向した。それにかかる莫大な資金を獲得するためガソリンや軽油に税金をかけ、それも道路建設にのみ使う目的税とした道路整備特別会計制度を創設したのである。自動車が増えて走行が増えるとガソリンの消費が増え、その税金も増えて、道路整備が促進される。道路が整備されると自動車の走行が一層スムーズになり、自動車が一層ふえていく。自己金融といわれるが、自己増殖的に自動車が増え、燃料消費も増え、道路が良くなって行くという循環が形成されたのである⁵⁾。

図13 自動車関連産業の従業者数



出所) 日産自動車編『自動車産業ハンドブック・1986年版』紀伊国屋書店、p. 51。

5) そのため道路投資は鉄道投資に比べて、著しく巨額になっている。両者の予算を2001年度で比較してみると、国および地方の道路予算は11兆8000億円であるのに対して、鉄道は1500億円と道路予算のわずか約1.3%にしかすぎない。この割合は道路特別会計制度がスタートして以来ほぼ変わらずに推移してきた。その他論点として、鉄道と自動車使用者とは社会的費用の負担で公平な競争条件にない点が指摘されている。

(旧)運輸省の担当した運輸政策だが、鉄道投資は鉄道事業者に任せていたので、道路投資額と比べて著しい低額で推移してきた。運輸省は、運輸事業者の免許行政・監督行政がメインで事業者を保護育成することが必要であった。しかし高度経済成長期以降何をしたかということ、社会全体がモータリゼーションになって行く時にあえて公共交通機関を保護せず、運輸政策としてなにもしなかったのが、結果として「大衆の足」の切り捨てを促進することになった。自動車が増えていけば道路が渋滞して路面電車やバスがスムーズに走れず利用者が遠のくが、その時運輸省は何もしなかったのである。そうすると経営が悪化した公共交通機関は路線を廃止していく。路線が廃止されると、それを利用して職場や学校に行っていた人は自分で足を守る必要から、やむを得ずマイカーやバイク・自転車を購入せざるを得なくなった。

地方鉄道、地方バス、特に過疎バスでの赤字発生で、押さえておかねばならないのは政府の「高度経済成長政策」がそれを引き起こす契機となった点と公共交通機関維持政策のあまりにも貧困な点である。

遠隔地域では「高度経済成長政策」による全国各地の地場産業の解体と人口の大都市集中、農山漁村等の過疎化が進み、公共交通機関の絶対的利用者数が減少した。いわば沿線の「母体数」の減である。さらにモータリゼーションの急激な推進やバス運賃の値上げ、学生定期割引率の低さなどにより、マイカー利用やバイク・自転車利用に転移していった。

公共交通機関が安くて便利で運行されていれば、マイカーを持つ必要はないが、身近な公共交通機関が廃止されたり、サービス水準が極端に悪くなったり、運賃が著しく値上げされると、ガソリン代がいても、また税金や保険料がかかって家計費が逼迫しても、自己防衛的にマイカーを持たざるをえない人々が多数出てくる。他方では経済的に困難だとか、その他理由でマイカーを持ってない、あるいは持たないので、移動が困難になる“移動制約者層”も多数出てくる。

ここで移動制約者層というのは、「付き添いのない独自の移動において輸送サービスを必要とする年齢に達しているが、自動車を運転できないか、彼（または彼女）の家庭にそれがいないか、あってもそれを一番に使えず、しかも適切な公共交通サービスを妥当な費用で利用出来ないために移動を制約されている人々」のことである⁶⁾。

6) 移動制約者は具体的には次のような人たちといわれる。

経済的に貧困なためクルマの保有、免許の取得の困難な人。／運転できる年齢には達しているが免許取得年齢に達しない若年者。運転困難な高齢者で、家族のクルマへの同乗ができない場合。／通勤用にクルマが使われ、その間、家庭に取り残された主婦や家族。／肉体的あるいは精神的な障害があるためクルマの運転ができない人。／病気、ケガ等によって一時的にクルマの運転ができない人。／環境破壊その他自動車のもつ災厄を考慮してクルマの保有や運転をしない人など。

このように見ていくと、だれでも人生の一定の期間は移動制約者としてすごさざるをえない状況が見えてくる。つまり、移動制約者は一部の限定された人の問題ではなく、みんなの問題といえよう。ただ移動制約者の問題で留意しておかなければいけないことは、マイカーが利用出来なくとも、人にやさしい公共交通機関が手軽にいつでも適切な運賃で利用出来れば、その人は移動制約者ではないということである。そうしたすべての人々が平等に利用しうる公共交通機関の設置が、交通権を保障するための交通政策の課題となる。

(次頁へつづく)

最後に都市計画政策であるが、これは住宅政策とか地価政策も絡んでいる。高度経済成長期には全国の農山村の地場産業が政策的に潰され、大都会に人々が新たに職場を求めて移住せざるをえなくなった。その際大都会では都心の地価の高いところには到底住めないで、地価の安いところを求めてどんどん虫食い状(スプロール)に郊外に住宅地が無秩序に伸びていった。なぜ地価が安いかというと、公共交通機関が整備されておらず、交通が極めて不便だからである。そこに住むにはマイカーがなくては住めないという所が、土地代が安いのでやむを得ず選択されていったのである。自動車を持つことが居住条件の前提で、郊外部のモータリゼーションが進んでいった。

こういう風に一つ一つのサイクルが形成されて、連鎖的、増殖的にモータリゼーションが加速化されたのである。このほか、国民の所得水準の向上や、消費者信用制度整備に向けた自動車販売資本のマーケティング戦略、あるいは安価な石油の供給もあげられる。

こうしたモータリゼーション推進は、国家の全機能と諸機構が動員されて実行されたもので、運輸政策もそれに協力していったといえる。

かくして自動車交通サービス生産分野は、交通事業者が提供する商品生産部分と個々の個人がマイカーで行う私的生産(自己生産、自家生産)分野とに、大別されることになった。後者の部分がモータリゼーションの進展の中で著しく肥大化し大きなウエートを占めだしているのが戦後高度経済成長期以降の特徴である。

後者の自動車交通サービスの自己生産分野は、発達した資本主義経済体制の社会において他の生産分野ではほとんど見られなくなった分野である(例えば、衣服や食品のみそやパンであるが、一部の家庭では趣味的に今も手作りで生産されているが、量的には圧倒的に少ない)が、これが交通分野では残っている、いや、それ以上に極めて増大を見ているのである。各家庭や個人の自己生産は商品生産でないため、資本主義的コスト競争から当然はずれ、いわば経済原則が貫らぬかない、“らち外”にあるフリーな位置づけとされる。この自己生産分野は交通政策がカバーしにくい分野として存在するのである。交通政策は残された交通事業者が提供する交通サービスの商品生産部分を主に政策対象にするが、膨大なカバーしきれない分野の存在が交通政策に大きな作用・反作用を引き起こし、結果として交通政策が貫徹されない原因になる。

(2) 運輸事業の規制緩和策の推進

交通事業者が提供する旅客交通サービスの商品生産部分は膨大な自己生産分野に比べて相対的に狭くなっているが、そこに散在する事業者を対象に大規模な競争とスクラップ政策が集中して導入された。すなわち、行政改革の一環として運輸需給調整規制が2002年2月から、バ

交通権の理念からして交通機関の利用限界が一地域、一地方に限定されることなく、全国的広域的に配置されることが必要となる。

スやタクシーでは道路運送法改正の施行で、鉄道では鉄道事業法改正の施行でそれぞれ廃止された。

ところで公共交通事業の規制緩和の焦点をなした「需給調整規制」とは、旅客・貨物輸送市場における輸送供給力過剰や不足を生じさせず、輸送秩序を維持するために設けられた、新規参入や増減車を免許や許可で規制する制度のことである。乗合バス事業やタクシー・トラックでは、道路運送法により 1951 年以降運輸事業規制の基本として実施されてきた。運輸省が事業免許や路線免許を事業者に与える際、過当競争による質や安全性の低下を防止し、安定した持続する輸送サービスの確保を図る視点から、当該路線や当該サービス市場の需給予測等を勘案して免許や許可を与えてきた。それに際しては既存事業者からの意見聴取や公聴会の開催等が行われるのが通例であった。

運輸省は、1990 年代に入って「運輸事業の活性化とサービスの向上をめざして」運輸事業の規制緩和政策を基本的な交通政策として進めたが、鉄道軌道事業・バス路線の撤退、トラック・タクシー事業の過当競争による運輸労働者の労働条件の劣悪化、中小運輸企業の倒産、相次ぐ鉄道事故発生などにより、より多くの深刻な課題を生むこととなった。

4. 今後の与件と戦略課題

以上、戦後の交通政策は、諸矛盾を激化させたと評価できる。とりわけ私的モータリゼーションはわが国の交通問題を解決するものではなかった。マイカーという私的交通手段はもはや交通手段として、環境破壊と渋滞・事故の多発化等により破綻している。

21 世紀の交通を取り巻く環境は、そこからの転換を必然化している。まずそうした環境条件を確認したい。

(1) 今後の環境・与件

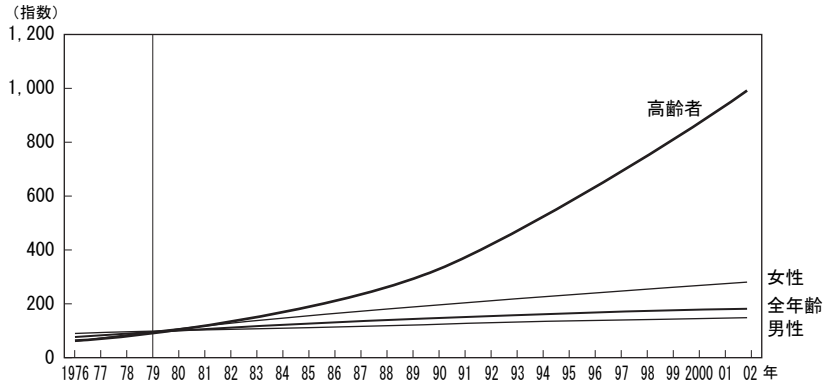
21 世紀初頭の日本の交通社会のあり方を左右する環境・与件を指摘すると、

長命社会到来による移動制約者の著しい増加

2005 年に日本の人口ははじめて減少に入った。2050 年には現在の 1 億 2700 万人が 1 億人になる見込みである。こうした急激な「少子化」で今後は人口が大きく減り、全体としてのトリップ数が減少すると考えられる。

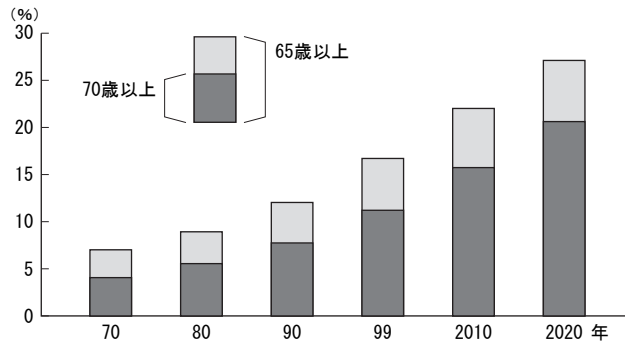
しかし国土交通省は逆に、総人口が現在よりも 2 割弱減少する 2050 年度には、道路の通行量は 2000 年に比べて 3%増加するという予測をうちだしている。高齢化の進展で体力の衰えた高齢者が免許を取り自動車をより多く使用することになるという理由である（図 14）。果たしてそうなるか、大いに疑問であるが、日本は世界でも有数の高齢国で、2012 年度には 4 人に 1 人が 65 歳以上の高齢者となることは確実で、そのウエートは増す一方である（図 15）。

図14 運転免許保有者数の推移(1976~2002年)



注) 指数は1979年を100とした。
 (出所) 『警察白書』(平成15年度版) より。

図15 総人口に占める高齢者割合の推移



出所) 『日本経済新聞』1999年9月15日付。

高齢者は運転免許を持っていても自動車の運転がしにくくなる。高齢運転者の「認知症」などでの事故多発が現在大きな社会問題となっているが、それが激化することであろう。また膨大な移動制約者が発生するものと私は考える。

現在、日本の農山村では居住者が減少し、著しい勢いで“地域崩壊”が進んでいる。そうした人々は高度経済成長期には3大都市圏に移住していったのとは違い、各県の県庁所在地に集住する傾向が顕著となっている⁷⁾。3大都市圏においても郊外への拡散膨張が止まり、都心

7) 経済産業省が全国を269地域に分けて、2030年に人口と経済規模がどうなっているかの試算を行っている。それによると2000年と比べて、人口が増えるのは首都圏だけとしている。その他の大都市圏は人口の増加はわずかか、減少気味としている。

ところで、国立社会保障・人口問題研究所の人口資料によると、2030年の高齢化率は2000年からの人口減少がもっとも激しい秋田県で、36%とされる一方、総人口が横ばいの東京、神奈川、埼玉、千葉の1都3県の高齢化率は28%で、秋田県が極めて深刻と見られる。

部居住が増える傾向が顕著となっており、トリップ数は減少すると考えられる。

石油の枯渇

2030年頃には世界の石油資源が枯渇するものと予想されている。その根拠は経済成長を続ける中国やインド等でのモータリゼーションが急速に進み、自動車用に石油を大量に浪費する見通し等から算出されたものである。今後の石油の使い方次第であるので、枯渇が2030年頃かどうかは定かではないが、世界の自動車メーカーが燃料電池車の開発にしのぎを削っている背景から信憑性が伺える。

迫られる京都議定書の迅速な対応

京都議定書（京都プロトコル）は、1997年12月に京都市で開催された気候変動枠組み条約第3回締結国会議（COP3／地球温暖化防止京都会議ともいう）で採択された。先進国の二酸化炭素や代替フロンなど6種の温室効果ガスの排出量について拘束力を持った削減計画である。先進国全体で2008年から2012年までの5年間に、温室効果ガスの年平均排出量を1990年比で95%以内に減らすことを決めた。日本についてはそのうちの6%を削減する義務が課された。

最大排出国のアメリカ合衆国が2001年1月に京都議定書からの離脱を表明するなど条約批准の足並みが乱れたが、2004年11月始めにロシアが批准したことで、2005年2月に発効した。日本は2002年6月に批准したが、京都でこの会議が開催されたことを重く受け止め、日本政府にはその遵守を誠実にかつ迅速に行うことが求められる。

こうした環境条件・与件を受けて、われわれはどのような社会を目指すべきであろうか。これまでの人類の進歩・叡智を当然踏まえるべきで、都市においては自動車優先から、ひとと環境にやさしい公共交通優先へ、抜本的に迅速にシフトすることが必要と考える。世界の都市交通政策は自動車依存型からの脱却の方向にふみ出している。日本でも、従来取られてきた産業中心、市場原理・営利優先一辺倒の政策ではなく、持続可能（サステイナブル）な社会をめざして、抜本的な政策をうち立てる必要がある。

こうした交通状況の解決に焦点を当てた具体的な政策目標を表すと

- ・高齢者の移動を保障するため、ひとにやさしい公共交通機関の整備・拡充
- ・自動車交通量の大幅な削減および交通沈静化の実現
- ・交通事故死者数をゼロにする
- ・生活交通中心へのシフト
- ・環境・エネルギーと調和した交通体系の実現
- ・社会的公正の重視—誰でもが自由に移動出来る社会の実現

となる。

しかし高齢者数はこの30年間、秋田県は28万人から33万人に5万人の増だが、首都1都3県では今後482万人が925万人と倍増するので、絶対数では極めて大きい。

こうした諸点をとりいれ、とりわけ、ひとにやさしく、環境を破壊せず・資源を浪費しない交通、「ひとと環境にやさしい交通」の実現が望まれる。

(2) 地方自治体が地域交通全体のコントローラーになる 核心となる権限と財源の移譲

以上 (1) で記載した諸点を実現することは大変困難なことかもしれない。

- ・ひとと環境にやさしい公共交通機関を電気・水道・ガスに準じたライフライン、ないし当該地域の「公共施設」として位置づける
- ・NPO による有償運送問題の解決

など、公共交通発展のための課題整理が今後必要であるが、具体的な実現の枠組みを提起したい。それは地方自治体が前面に出て、地域(ないし地区)交通のコントローラーになることで大きく道が開けると考える。地方自治体に地域交通政策を立案させ、実現する権限や財源を与えれば、そうした展望が開けるものと考ええる。

政策実現の枠組みとして、これまでは中央政府と交通事業者任せであったものを、地方自治体が地域全体の交通政策の立案と実施をする枠組みに大きくシフトすることが必要となる。住民の参画を得て、自治体、事業者の 3 者が、パートナーシップで地域交通を構築するのである。

中央政府の進めている規制緩和政策は市場原理まかせと営利優先が基本であり、このような無政府的ともいえる措置では、交通の諸問題は解決するどころか、逆にその矛盾・問題点を深化拡大することになる。経営採算でなく、別の評価、ないし総合的評価が必要である。

交通の問題はこれまで自治体の行政のらち外に置かれてきたが、交通をどのように整備・配置するかは本来は都市計画の中核になるべきもので、自治体がもともと責任を持つべきなのである。

欧米の地域交通政策はすでにその方向で進んでいるので、紹介しよう。アメリカでは連邦政府が全国を網羅する州際高速道路の建設は終了したとし、その財源を各地域の交通改善に当てることに大きく転換してから久しい。地域交通政策づくりに住民を参加させ、策定された地域交通計画に全面的に予算をつけるもので、1991 年制定の総合陸上交通効率化法 = ISTEA で法制化されている。その後 1998 年に同法は 21 世紀交通公正法 = TEA - 21 に改訂されたが、その基本的枠組みは継承され、一層の発展を目指すものとなっている。さらに 2005 年 8 月に議会で承認された SAFETEA-LU (新交通最適化法) にも受け継がれている。

他方イギリスでは 1997 年 5 月ブレア労働党政権が成立し、これまでの保守党の自由主義政策から統合交通政策へ大きく転換した。その政策の中核は持続可能な交通と地域交通計画を重視した統合交通政策であり、統合交通政策にそって地域交通計画を提出した自治組織に資金を交付するものである。

ヨーロッパではバスや鉄道といった公共交通機関は採算性よりも、利用者の利便性重視や環

境改善・中心市街地活性化等の視点から重視づけられている。しかるにわが国の交通分野においては採算性重視の姿勢が一貫して強められてきている。欧米では路線バス事業や地方鉄道線の運行面でも黒字になることは考えられないといわれ、赤字で普通という風潮となっているが、日本ではまだそうした世論状況ではない。

核心となるのは地方自治体への権限と財源の移譲である。地方自治体に統合交通政策を立案する組織と人材が必要である。現行の国土交通省の下部組織である、運輸局および運輸支局の行っている業務と権限を府県段階の地方自治体に全面的に移譲する。また都道府県の各警察から、交通規制および交通安全の業務と権限を分離し、地域交通政策業務体系の中に一本化する。

財源は現在その扱いが大きく問われている「道路特定財源」の1部分を転用することで得る。また揮発油税と自動車重量税の全部を地方に移譲することも望まれる。それらは「統合交通税」（仮称）として徴税し、財源とするのである。

このように地域の交通政策を立案し、実現する権限や財源を地方自治体に与えることが最優先の課題である。政府が進めつつある、採算性追求一辺倒で、中央集権型の公共交通事業の規制緩和改革ではなく、地方自治体に大きく軸足を移した、交通全体のコントロール、ないしマネジメントが出来る枠組みのもとでの公共交通機関に変えないと、21世紀の地域交通新生の展望はないと考える。

（3）交通基本法の制定を手がかりに

こうした枠組みを作り政策を実現するためには戦前および戦後の交通関係の法体系を抜本的に見直し、整備をすることが必要と考える。日本国憲法の下、21世紀の交通関係を体系化する要としての「交通基本法」の制定を行い、その下での各種交通関連法の整備を順次行うべきといえる。

都市部、地方部を問わず公共交通をめぐって解決すべき課題は多く横たわっている。解決するためには交通権保障や持続可能な交通政策のビジョンを提示することを、国および地方自治体の義務とする交通基本法の制定を急ぐべきである。

交通基本法の基本理念としては、まず日本国憲法にうたわれている基本的人権を具体的に実現するものとして、すべての国民は社会で移動する権利・交通権を有するものとし、国および地方自治体に交通権を具体的に保障させる責務をもたせる。

21世紀長命社会の到来に向けて、ひとと環境にやさしい公共交通機関の実現が切に望まれているが、そうした持続可能な交通システムの公共交通を維持発展させることも交通基本法の役割となる。環境負荷の少ない公共交通体系の確立、人々が安心して健康に生活できるまちづくりと交通の実現も挙げられる。

交通基本法は様々な交通を有機的に結びつけ、効率化させるための総合的な交通法規を構築

する要でもある。その下で旧態依然の交通関係諸法規（軌道法等）を抜本的に改廃し、新たな交通法体系を構築することをうたう。たとえば仮称であるが、「LRTの整備促進に関する法律」（略称：LRT法）や、「過疎地域等周辺交通の維持・改善に関する法律」といったものである。

従来 of 国の縦割り行政のもつ交通整備上の問題点を克服することも必要である。交通基本法において、総合的な地区交通計画を地方自治体に策定させることを義務づけ、住民参画の下で「地区交通計画」を策定する。それを実施に移すための権限と財源を全面的に地方自治体にあてることを、交通基本法の枠組みに入れる。

何度も強調するように現代生活には交通が不可欠であるが、その保障は「現代社会の移動の権利」といわれる交通権を国の責任とすることが核心となる。1982年にフランスで制定された国内交通基本法（LOTI）は、交通権の保障を政府の責任と位置づけたが、交通権という用語をうたってなくとも、同様の概念を法律や憲章で制定しているヨーロッパ諸国は多い。

交通権を勝ち取るには、それを盛り込んだ「交通基本法」を日本でも制定することが急がれ、運動を全国的に大きく展開することが切に求められている。