

第 2 章 2 1 世紀初頭の交通政策の考え方

以上のような現在の我が国の交通システムに求められている要請を総合的に勘案し、今後の交通政策の基本目標及び分野別の交通政策の考え方を以下のように設定する。

(1) 交通政策の基本目標

約 2 0 年前、当審議会は答申第 6 号「長期的展望に基づく総合的な交通政策の基本方向」の中で、「交通政策の究極の目標は、人と物との円滑なモビリティを確保して経済の発展と国民生活の向上に資することにある。」と述べた。

当時においても、住み良い地域社会の基盤づくりや環境の保全といった問題は意識されていたが、なおこのようにモビリティの「確保」という表現を用いたのは、高度成長から安定成長への移行後も引き続き交通需要の着実な伸びが予想されるとともに、これに対応するための輸送力の確保が依然として重要な課題であった当時の状況を反映したものである。

しかし、現在では、少子高齢化の進展や経済の低成長化に伴い、交通需要に従来のような伸びが見込めなくなる一方で、第 1 章で見たように大都市圏を除けば交通のボトルネックは克服されてきている。このような状況の中で、交通政策に対する要請も急速に変化しつつある。すなわち、輸送力の確保が交通政策に占める比重は縮小しつつあり、これに対して、移動の快適性、輸送の効率性、環境との調和の確保や安全性の向上のような交通の質的側面の向上に対する要請が格段にその重みを増している。

さらに、我が国の経済社会が大きく変化しつつある中、交通の変化が経済社会の他の部門に与える影響も注目されるべきである。例えば、高齢者の円滑なモビリティを確保することによって高齢者が従来よりも活発に外出するようになることが、心身の健康の維持向上を通じて医療や介護の分野における社会の様々な負担を軽減するようなことがその好例であり、このような点からも交通を再評価していく必要がある。この場合、交通の改善が交通需要の発生背景となる経済社会のあり方そのものに影響を与え、それがまた交通需要の変化につながるというダイナミックな捉え方が重要であり、単に交通を経済社会の諸活動の結果発生した移動需要を充足させるものとして受動的に捉えるだけでは不十分である。

以上のような理由から、21世紀初頭においては、「モビリティの確保」を前提としつつも、交通の質的側面の向上をより重視した政策の展開を図るとともに、交通が経済社会に与える影響を十分考慮し、交通以外の政策分野にも積極的に貢献していくことが必要である。このような考え方から、交通政策の新しい基本目標として「経済社会の変革に対応するとともに変革を促すモビリティの革新」を提言する。

交通行政は、この新しい基本目標を踏まえ、生き生きとした新しい日本社会を切り開くために、交通が直面する諸課題に果敢に挑戦していかなくてはならない。

(2) 分野別交通政策の考え方

a. 都市圏の交通

第1章で見たとおり、我が国の都市圏¹では、旅客分野において鉄道、バス等の公共交通が通勤・通学等の中核的な交通手段として機能している一方、東京都区部等の最も集積が進んだ地域を除けば、自動車への依存が今なお進んでいる状況にある。

鉄道については、三大都市圏等における通勤・通学時間帯の混雑の解消が長年の懸案であり、精力的な路線整備等の努力により、混雑率の着実な低下が図られてきた。しかし、一部の路線については今なお激しい混雑状況が見られるため、今後とも所要の整備を継続し、混雑率の改善とネットワークの完成を図るとともに、シームレス化の推進により交通機関相互間の乗継利便性を高めていく必要がある。これにより、通勤・通学以外のさまざまな都市住民の移動ニーズにも応えることができる。

また、地方中枢・中核都市等における就学者、高齢者等の移動において重要な役割を担っているバスについては、ニーズに応じた適切なサービスを効率的に提供するべく、公営・民営事業者とともに経営努力が必要である。一方、バスの走行速度、定時性の向上等の課題については、事業者単独では解決できない側面があるため、関係行政機関や地方公共団体とともに取り組む必要がある。

さらに、面的なモビリティを提供するタクシーは、個別のニーズに応える公共交通であり、需給調整規制の廃止を契機に、事業者の創意工夫を活かして利用者に対しきめ細かで多様なサービスを提供することが期待される。

一方、機動性に富み、ドア・ツー・ドアの移動が可能であるという大量輸送機関にはない高い利便性を有する自家用乗用車は、人々の行動範囲を広げ、多様なニーズを満たすものとして利用が拡大してきた。また、都市内物流の太宗を担うトラックは、多頻度小口輸送に対する需要の高まりに伴い総走行量が増加し、都市交通の中で相当の割合を占めている。

しかしながら、都市交通の特徴は、そこに空間の絶対的な制約が存在することである。現在、道路交通混雑が激しい各都市において、環状道路、バイパス等の整備が懸命に進められている。こうした道路整備は強力に進められるべきであるが、現実には、用地取得問題等のため、その進捗ははかばかしいものではない。このため、都市圏における混雑時平均速度は、短期的な改善は見られるものの、長期的には低下傾向にあり、バス、タクシー、自家用乗用車、トラック等の利便性がいずれも低下している。

このような状況の下で、環境問題や交通事故、道路交通混雑等の自動車交通の負の側面に対する国民意識がこれまでになく高まっており、国民が享受している自動車の高い利便性との関係で、都市圏において自動車をどのように位置づけていくかが問われている。

言うまでもなく、この問題は国民の活動の自由に関わるものであり、その対応には十分慎重を期さなければならない。しかし、何もしなければ何も変わらないことだけは確かである。

このような中で、

- ・ 快適な生活環境を求める国民の声は、新しい時代の方向に沿ったものであり今後ますます強まる傾向にあること
- ・ 徒歩から自家用乗用車への転移が進んできたが、最近になって、むしろまちを安心して気持ち良く歩きたいというニーズが強くなっていること
- ・ この問題に以前から取り組んできた諸外国において、都市中心部における自動車の利用の抑制、公共交通利用への転換の促進等を内容とするTDM⁸（交通需要マネジメント）施策が実行に移されていること
- ・ こうした動きを受けて、我が国においても、公共交通を優先した都市交通を実現させるための部分的な試みが少しずつ行われるようになってきていること
- ・ 都市部での空間制約が強まる中で、効果的な道路整備が難しくなっていること
- ・ ITの発達により、自動車交通や公共交通に関する情報の収集・分析・提供と需要の管理のための技術的基盤が急速に整いつつあること

を考えれば、今や自動車に過度に依存しない都市と交通を目指す施策の選択の可能性を追求すべきである。交通政策には、このような選択についての地域における合意形成を促す仕組みの構築が求められる。

注 8) T D M (Transportation Demand Management) :

交通問題の解決のため、交通の需要面に働きかけ、需要の分散・縮小や他の交通機関への転移を図る試み。交通需要マネジメント(管理)施策とも呼ばれる。

b. 地方圏の交通

魅力ある地方圏¹の形成に果たす交通の役割には大きなものがある。

地方圏においては、鉄道、バス、タクシーといった公共交通が依然一定の役割を担っている場合もあるが、一般に自家用自動車为中心的な交通手段となっている。

これらの公共交通の維持・整備については、基本的には交通事業者の経営努力によって行われるべきであり、国、地方公共団体は、その近代化や活性化といった一定の政策目的に沿って所要の支援を行う必要がある。

一方、自家用乗用車については、

- ・自動車運転免許保有率は顕著に高まり、自家用乗用車を利用できない者が急速に少なくなっていく(高齢層の女性の保有率は比較的低いものの、男性の保有率が大幅に向上することから、世帯単位で考えた自家用乗用車の利用可能性は向上する。)
- ・現在でも地方圏の高齢者のバス等の公共交通への依存は小さい
- ・地方圏においては、自家用乗用車利用の拡大に伴う混雑等の負の影響は小さい

という状況からみて、利便性に優れる自家用乗用車の役割は引き続き高まるものと考えられる。

この場合、公共交通が事業として成立し難い地域において自家用乗用車を利用できない者のモビリティ(生活交通)をどう確保するかという問題については、地域の行政の主体的な判断により、地域の実状や住民のニーズに応じ、路線バスの維持、乗合タクシーの活用、スクールバス・福祉バス等の多面的活用といった輸送形態の中から適切なものが選択されることが必要である。国は其中で広域的な交流に資する交通サービスの維持について支援していく。こうした公的な支援を含め、生活交通を地域社会で支えていくことができるように、最新のITの活用等を含め、必要な環境整備を図る必要がある。

なお、地方圏にあっても、観光地等においては、狭い地域に多数の自家用乗用車が集中的に乗り入れることに伴う交通問題が発生していることも少なくない。このような観光地等の交通問題に関しては、余暇の拡大に対応しつつその分散を図ることにより観光需要の平準化を促進するとともに、地域の事情に応じた交通の円滑化等のための対応が必要である。

また、海洋により本土から隔絶され、私的交通の利用可能性が乏しい離島における本土との生活交通については、引き続きナショナル・ミニマムの確保の観点から航路等の維持を図る必要がある。

c. 地域間旅客交通

交通は、地域相互間の交流と連携を支え、国土の一体化と地域の自立・振興を図る上でなくてはならない役割を果たしている。

地域間旅客交通は、これまで地域内旅客交通を上回る拡大をみせ、また全体の移動距離も顕著に伸長しており、21世紀初頭においてもこうした傾向が続くと考えられる。また、その移動パターンについては、三大都市圏を核とする移動が引き続き主要部分を占めているものの、地方圏相互の交流の拡大が徐々に進んでいる。こうした需要の拡大や変化を受けて、幹線ネットワークも充実してきており、国内の任意の地域から一日のうちに交流できる「全国一日交流圏」も着実な拡大を示している。

一日交流可能人口比率（全国平均値）

昭和50（1975）年	昭和60（1985）年	平成10（1998）年
42.5%	49.1%	58.6%

このため、今後の我が国の地域間旅客交通を考えるに当たっては、三大都市圏を核とする基幹的な需要に対応する視点に加え、比較的分散した需要が多様に生じることへの対応も視野に入れて、交通機関の特性を踏まえた交通インフラの整備・活用と高速化その他の多様化した国民のニーズにかなうサービス水準の高度化を図る必要がある。

鉄道については、整備新幹線の整備や、新幹線と在来線との直通効果が期待できるフリーゲージトレイン（軌間可変電車）の開発、導入等も含め、幹線鉄道ネットワークの高速化を進める必要がある。

航空については、大型機材による基幹路線の輸送力の増強に加え、中小型機材を活用した既設路線の運航頻度の増加や、地方都市と大都市間、地方都市相互間の多様な路線展開を進めることが重要である。このような運航を可能とするためには、路線形成上のボトルネックを生じさせないことが前提となるが、需要の集中する拠点空港は、現在でさえ、空港容量に余裕がない。このため、このような拠点空港の空港容量の確保が必要であり、とりわけ、首都圏の空港容量の拡大は、緊急かつ最重要の課題である。また、航空輸送の有する高速性という特長を最大限に発揮させるため、空港アクセスの改善を進めることも必要である。

高速道路の伸張に伴いネットワークを拡充してきた高速バスについては、多様化する利用者ニーズへの対応に加え、バスターミナルやパークアンドバスライド駐車場の整備を進めることにより、利便性を向上させる必要がある。

なお、近年、鉄道的高速化、航空運賃の低廉化等により、中距離帯を中心に鉄道、航空さらには高速バスを含めた交通機関間の競争が顕著となってきた。国民は速達性のみならず運賃水準にも敏感になっており、このような競争を通じて総合的に高いサービスが提供されることは望ましいことである。

d. 国際旅客交通

極東の島国であり、経済社会活動のあらゆる側面において外国との相互依存関係を強めつつある我が国にとって、良好な国際交通は、国の存続のための命綱であると言っても過言ではない。

近年、国際旅客交通は、邦人を中心とする需要の拡大に支えられて一貫して増加してきており、この傾向は、量的拡大の程度はこれまでほどではないものの、21世紀初頭においても継続する。

国際空港は、都市の機能や国際競争力にも深く関わるものであり、多様なニーズに応えるのに十分な容量を確保することが重要である。しかし、我が国の大都市圏の拠点空港は、需要の拡大に応じた増便がままならないのが実情であり、その整備が急がれている。とりわけ、多数の国々からの乗り入れ要望がありながら、スロットの不足により対応ができていない首都圏の国際空港の容量の拡大は焦眉の急となっている。また、空港アクセスの改善を進めるなど、サービス水準を国際的に遜色のないものとする努力が必要である。

グローバル化の進展は、航空企業間の競争を活発化させ、航空輸送サービスの水準を向上させる。単に我が国の企業間又は我が国の企業と外国企業との間の競争が進展するばかりでなく、国境を越えた航空企業間の提携が進む中で、グループ間の競争も進み、利用者は、航空企業を国籍ではなくサービスの質や価格によって選択するようになる。このため、航空企業間の連携を通じて多様なサービスの提供が進むような環境整備に努めるとともに、大都市圏の拠点空港における国際線相互間あるいは国内線と国際線との間の乗り継ぎの改善を図る必要がある。こうした中で、我が国の航空企業の国際競争力の向上が課題となる。また、訪日外国人の増加に対応し、外国語や図記号による案内表示等の充実を図る必要がある。

e. 物流

ア) 企業物流の分野では、グローバル化やIT革命の進展等による市場競争の激化を背景とした我が国の産業構造や企業構造の変化を受けて、従来のような狭い範囲での最適化から、例えば企業のサプライ・チェーン・マネジメント（SCM）⁹への取り組みに見られるように、より広い範囲での最適化への志向が強まっている。また、従来よりも広い範囲で物流のアウトソーシング（外部委託）が進みつつあり、いわゆるサード・パーティ・ロジスティクス（3PL）¹⁰事業者のような提案型の物流事業者の活躍が期待される。このような流れの中で、全体としてのリードタイムが短く時間精度が高い情報化された俊敏な物流を実現することが求められる。

消費者物流の分野では、少子高齢化の進展や国民生活の個性化・多様化、情報化等による消費者行動の変化を受け、同時に我が国で発達した小量物品輸送システムに支えられて、eコマースが普及する。こうした動向の中で、利用者ニーズに対応した新たな物流サービスの創出・普及の促進のための環境整備が求められる。

また、資源の有限性や自然の自浄能力の限界が明らかになる中、循環型社会を支える効率的で環境への負荷の少ない静脈物流システムの構築が必要である。

さらに、環境問題への対応の必要性がますます高まる中で、トラックから排出される窒素酸化物（NO_x）、粒子状物質（PM）等への対策は避けては通れない極めて重要な課題である。とりわけ、地域内物流については、トラックに依存せざるを得ないだけに、効果的な単体対策とトラック輸送の効率化を進めることが急務である。

また、少子高齢化に伴う若年労働力不足に対応するため、高齢労働者、女性労働者が働きやすい環境の整備が求められる。

このようなニーズに的確に対応していくため、官と民、また、関係行政機関相互間の連携を図りつつ、物流をめぐる諸活動の標準化と情報化・省力化、新技術の開発・実用化、輸出入関連諸制度等の物流関連諸制度の見直し、提案型の物流事業者の育成等を通じて、物流システム全体の高度化を図ることが必要である。

注9) サプライ・チェーン・マネジメント（SCM:Supply Chain Management）：

商慣行の見直し、eコマースの推進や取引単位の標準化等による企業間連携を通じて、消費から生産までの情報と物の流れを効率化し、消費者ニーズを反映した商品をスピーディーに適正な価格で提供するための仕組み。供給連鎖管理とも呼ばれる。

10) サード・パーティ・ロジスティクス (3PL : Third Party Logistics) :

荷主に対して物流改革を提案し、包括して物流業務を受託する業務。荷主との長期契約に基づいて荷主と情報を共有し、荷主のサプライチェーンマネジメントを含めて全面的に物流を担当することが多く、専門性を活かした提案と物流情報システムの提供を主な特徴とする。荷主と輸送事業者との関係で第3者に当たることからこのように呼ばれる。

イ) 地域内物流に関しては、環状道路の整備や物流拠点の適正配置等により都心部の通過交通の排除を図るとともに、ITの活用や過度の多頻度少量輸送の改善等によるトラックの積載効率の向上やNO_x、PM等に係るトラックの単体対策等を進めていく必要がある。また、荷役の効率化により物流コストの低減等を図るため、トラックベイや荷捌き場等のハードの整備を進めるとともに、トラック運送における荷役料金の明確化やパレット・プール・システムの強化等を通じた一貫パレチゼーションの促進等のソフト施策を併せて講じる必要がある。

地域間物流に関しては、環境問題等に対応するため、鉄道や海運の利用に適した貨物や輸送形態を見極めて、モーダルシフトを戦略的に促進する必要がある。このため、鉄道貨物駅の架線下荷役方式¹¹への改良等を進める他、スーパーエコシップ¹²、超高速船等の技術開発・実用化、海上ハイウェイネットワーク¹³や海のITS¹⁴の構築等による「海上輸送の新生」を進め、鉄道輸送や海上輸送の速達性や経済性の向上等を図る必要がある。同時に、ITの活用等によるトラックの積載効率の向上を促進する必要がある。

国際物流に関しては、内外の企業による地球的規模での調達・生産・流通体制(グローバル・ロジスティクス・システム)の構築に対応し、国内輸送部分を含めた全体としてのリードタイムの短縮や定時性の確保と低コスト化を実現する必要がある。このため、貨物の発生集中地と拠点施設との間の輸送コスト、混雑地域の回避、航路等の集約のメリット等を総合的に勘案し、全国的・広域的な観点から拠点施設を適正に配置することが必要である。また、ITの活用や管理運営方式の改善、港湾の24時間フルオープン化等を進めることにより、交通インフラの処理能力の向上と高度化を推進し、ハード・ソフトの両面から国際的に遜色のない水準の交通インフラを提供する必要がある。さらに、戦略的な国際協力を展開し、我が国をめぐる国際物流システムの改善を図っていくことも重要である。

注11) 架線下荷役方式 :

着発線に隣接してホームを設けることにより、列車を着発線に停めたまま貨物を積卸する荷役方式。従来方式、すなわち貨車を着発線とは別の場所に設けられたホームのある荷役線に移動させて貨物の積卸を行う方式と比べると、貨車を移動させる時間が不要となるため、輸送時間の飛躍的短縮が可能となる。

12) スーパーエコシップ :

高効率(熱効率約40%)の低環境負荷型ガスタービンエンジンをはじめとする革新的技術を活用した次世代内航貨物船。開発完了目標は平成17(2005)年度。

13) 海上ハイウェイネットワーク :

湾内航行のボトルネックの解消のための国際基幹航路整備や高能率なコンテナターミナルの整備等のハード面の施策と海のITS、港湾荷役の効率化・サービス向上等のソフト面の施策とを組み合わせることにより、速達性や高い定時性、安全性、効率性を確保した海上物流ネットワーク。

14) 海のITS :

ITを活用することによってインテリジェント化した次世代の海上交通システム。船舶の知能化、陸上からの船舶の航行支援の高度化、海運情報ネットワークの形成等を通じて、物流の効率化や安全性の飛躍的な向上等を実現することが期待されている。