

政策レビューテーマ一覧

	テーマ	担当局等
平成14年度	ダム事業 ー地域に与える様々な効果と影響の検証ー	河川局
	都市圏の交通渋滞対策 ー都市再生のための道路整備ー	道路局、都市・地域整備局
	都心居住の推進 ー良好な居住環境の形成ー	住宅局、国土計画局、都市・地域整備局
	空港整備 ー国内航空ネットワークの充実ー	航空局
	国際ハブ港湾のあり方 ーグローバル化時代に向けてー	港湾局、海事局
	総合保養地域の整備 ーリゾート法の今日的考察ー	都市・地域整備局、総合政策局、観光部、港湾局
	低公害車の開発・普及 ー自動車税グリーン化等による取り組みー	総合政策局、大臣官房、自動車交通局
	道路交通の安全施策 ー幹線道路の事故多発地点対策及び自動車の安全対策等ー	道路局、自動車交通局、総合政策局
	貨物自動車運送のあり方 ーいわゆる物流二法施行後の事業のあり方の検証ー	自動車交通局、政策統括官（物流）
	内航海運のあり方 ー内航海運暫定措置事業の今後の進め方ー	海事局
河川環境保全のための水利調整 ー取水による水無川の改善ー	河川局	
平成15年度	都市鉄道整備のあり方 ー新たな社会的ニーズへの対応ー	鉄道局
	都市における緑地の保全・創出 ー都市緑地保全法等による施策展開の検証ー	都市・地域整備局
	流域と一体となった総合治水対策 ー都市型豪雨等への対応ー	河川局、都市・地域整備局、下水道部
	海洋汚染に対する取り組み ー大規模油流出への対応ー	総合政策局、港湾局、海事局、気象庁、海上保安庁
	流域の水環境改善 ー都市内河川等の環境悪化と汚濁物質への対応ー	下水道部、河川局
	火山噴火への対応策 ー有珠山・三宅島の経験からー	河川局、気象庁
	みなとのパブリックアクセスの向上 ー地域と市民のみなとの実現に向けてー	港湾局
	土地の有効利用 ー土地の流動化への取り組みー	土地・水資源局、総合政策局
平成16年度	国内航空における規制緩和 ー改正航空法による規制緩和の検証ー	航空局
	道路管理の充実 ー路上工事の縮減ー	道路局
	台風・豪雨等に関する気象情報の充実 ー災害による被害軽減に向けてー	気象庁
	訪日外国人観光客の受け入れの推進 ー国際交流の拡大に向けてー	総合観光政策審議官
	今後の物流施策の在り方 ー新総合物流施策大綱の実施状況を踏まえてー	政策統括官（貨物流通）、道路局、大臣官房、総合政策局、国土計画局、都市・地域整備局、河川局、住宅局、鉄道局、自動車交通局、海事局、港湾局、航空局、北海道局、政策統括官（国土・国会等移転）、海上保安庁、国土交通政策研究所
平成17年度	バリアフリー社会の形成 ー交通バリアフリー法等の検証ー	総合政策局、官庁営繕部、都市・地域整備局、河川局、道路局、住宅局、鉄道局、自動車交通局、海事局、港湾局、航空局
	総合的な海上交通安全施策 ー海上における死亡・行方不明者の減少ー	海上保安庁、海事局、気象庁、総合政策局
	プレジャーボートの利用改善 ー放置艇対策等の総合的な取り組みー	総合政策局、河川局、港湾局、海事局、海上保安庁
	水資源政策 ー水資源計画の在り方ー	水資源部
	国土政策 ー国土計画の在り方ー	国土計画局
	住宅の長期計画の在り方 ー現行の計画体系の見直しに向けてー	住宅局
	港湾関連手続のワンストップ化の推進 ー港湾E D Iシステムに関する検証ー	港湾局、政策統括官（貨物流通）、海上保安庁
	国土交通行政におけるテロ対策の総合点検	全部局等（政策統括官（危機管理）取りまとめ）
	行政委託型公益法人等に対する国の関与の在り方 ー行政委託型公益法人等が行う事業等の検証ー	大臣官房、総合政策局、都市・地域整備局、河川局、住宅局、鉄道局、自動車交通局、海事局、国土地理院、気象庁、海上保安庁
平成18年度	行政行動の改革 ー改革はどこまで進んだかー 改革のポイント①成果主義②局横断的な取り組み③国民参画（住民参加等）④国民への説明責任（アカウンタビリティ）	全部局等（総合政策局及び政策統括官（政策評価）取りまとめ）
	北海道総合開発計画の総合点検 ーこれまでの施策の検証と今後の在り方ー	北海道局
	直轄工事のゼロエミッション対策 ー建設リサイクル法の検証ー	総合政策局、大臣官房、官庁営繕部、都市・地域整備局、河川局、道路局、港湾局、航空局

政策レビューテーマ一覧

	テーマ	担当局等
平成19年度	環境政策・省エネルギー政策 -環境行動計画を踏まえて-	全部局等 (総合政策局取りまとめ)
	不動産取引価格情報の開示 -土地市場の条件整備-	土地・水資源局
	河川環境の整備・保全の取組み -河川法改正後の取組みの検証と今後の在り方-	河川局
	船舶の運航労務に係る事後チェック体制の強化策	海事局
	安全性と効率性が両立した船舶交通環境の創出 -ふくそう海域における大規模海難の防止及び航行時間短縮への取組み-	海上保安庁、港湾局
平成20年度	総合評価方式	大臣官房、官庁営繕部、関係局 (北海道局含む)
	まちづくりに関する総合的な支援措置	都市・地域整備局、道路局、住宅局
	小笠原諸島振興開発のあり方	都市・地域整備局特別地域振興官
	次世代航空保安システムの構築	航空局
平成21年度	住宅・建築物の耐震化の促進	住宅局
	第五次国土調査事業10箇年計画	土地・水資源局
	総合的な水害対策	河川局、都市・地域整備局
	住宅分野における市場重視施策	住宅局、総合政策局
	総合物流施策大綱 (2005-2009)	政策統括官 (物流)、道路局、大臣官房、総合政策局、国土計画局、土地・水資源局、都市・地域整備局、河川局、住宅局、鉄道局、自動車交通局、海事局、港湾局、航空局、北海道局、政策統括官 (国土等)、海上保安庁、国土交通政策研究所
平成22年度	運輸安全マネジメント評価	大臣官房運輸安全監理官
	道路交通の安全施策	総合政策局、道路局、自動車交通局
	観光立国の推進	観光庁、総合政策局
	申請・届出等手続きのオンライン利用の促進	総合政策局、道路局、自動車交通局、海事局、海上保安庁
	首都圏整備法等に基づく大都市圏政策の見直し	国土計画局
	LRT等の都市交通整備のまちづくりへの効果	都市・地域整備局、道路局、鉄道局
	都市再生の推進	都市・地域整備局
	住生活基本計画 (全国計画)	住宅局
	鉄道の安全施策	鉄道局
平成23年度	仕事の進め方の改革-第2回フォローアップ-	全部局等 (総合政策局及び政策統括官 (政策評価) 取りまとめ)
	美しい国づくり政策大綱	全部局等 (都市・地域整備局取りまとめ)
	指定等法人に関する国の関与等の透明化・合理化 -指定等法人が行う事務・事業の検証-	大臣官房、土地・建設産業局、都市局、住宅局、鉄道局、自動車局、海事局、港湾局、航空局、北海道局、観光庁、気象庁
	バリアフリー法 (高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律)	総合政策局、官庁営繕部、都市局、水・国土保全局、道路局、住宅局、鉄道局、自動車局、海事局、港湾局、航空局、政策統括官 (国土等)
	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律	総合政策局、都市局、道路局、鉄道局、自動車局、海事局、港湾局
	土砂災害防止法	水管理・国土保全局砂防部
	住宅・建築物の耐震化の促進	住宅局
	港湾の大規模地震対策	港湾局
	市町村の防災判断を支援する気象警報の充実	気象庁
平成24年度	技術研究開発の総合的な推進	全部局等 (大臣官房及び総合政策局取りまとめ)
	トン数標準税制の導入による安定的な国際海上輸送の確保	海事局
	航空自由化の推進	航空局
	環境政策の推進	全部局等 (総合政策局取りまとめ)
	国土形成計画 (全国計画)	国土政策局
	新たな北海道総合開発計画の中間点検	北海道局
	新たな船舶交通安全政策の推進	海上保安庁
緊急地震速報の利用の拡大	気象庁	

政策レビューテーマ一覧

	テーマ	担当局等
平成25年度	不動産投資市場の条件整備	土地・建設産業局
	人口減少や少子高齢化の進展と乗合バスのネットワークやサービスの確保・維持・改善	自動車局
	地理空間情報の整備、提供、活用	国土地理院
平成26年度	環境等に配慮した便利で安全な官庁施設の整備・保全の推進	大臣官房官庁営繕部
	水資源政策	水管理・国土保全局水資源部
	自転車交通	都市局、道路局
	貨物自動車運送のあり方	自動車局、総合政策局（物流政策）
平成27年度 (予定)	道路交通の安全施策	総合政策局、道路局、自動車局
	住生活基本計画	住宅局
	国際コンテナ戦略港湾政策	港湾局
	国際協力・連携等の推進	国際統括官
平成28年度 (予定)	社会資本ストックの戦略的維持管理	関係部局等（大臣官房及び総合政策局取りまとめ）
	官民連携の推進	総合政策局とりまとめ
	LCCの事業展開の促進	航空局
	MICE誘致の推進	観光庁
平成29年度 (予定)	津波防災地域づくりに関する法律	総合政策局とりまとめ
	強い経済の再生と成長を支える物流システムの構築 －総合物流施策大綱（2013-2017）－	総合政策局とりまとめ
	離島地域における振興施策	国土政策局
	海運からの温室効果ガス排出削減策	海事局

平成 16, 17 年度 政策レビュー結果 (評価書)

水資源政策

—水資源計画の在り方—

平成 18 年 3 月
国 土 交 通 省

(評価書の要旨)

テーマ名	水資源政策 —水資源計画の在り方—	担当課 (担当課長名)	土地・水資源局 水資源部 水資源政策課 (課長 前川 泰一郎)
評価の目的、必要性	健全な水循環系に立脚した持続的発展が可能な社会を構築するためには、水資源政策は長期的かつ総合的な観点から計画的に推進することが必要である。このような視点を踏まえて、これまでの我が国の水資源政策に関して、水資源計画の在り方を中心に検証するとともに現在の課題を整理し、水資源政策及びこれに関連する政策全般について今後の対応方向を見いだすべく、評価を実施する。		
対象政策	水資源計画を中心とする水資源政策		
政策の目的	水需要に対する供給の確保		
評価の視点	これまで、水需要に対する供給の確保等の水資源政策の目的が達成されてきたか。都市化、産業構造の変化、国民意識の変化、気候変動等の状況の変化に伴い国として対応すべき点はないか。		
評価手法	各種データを収集・分析するほか、水文・水資源、河川工学、法律、環境、地方行政、マスコミ、国際関係等の学識経験者からなる「水資源政策の政策評価に関する検討委員会」を設置して検討を進め、これらの知見を活用して、水資源政策の効果、課題を明らかにし、今後の在り方を提示する。		
評価結果	<p>○ 政策の効果</p> <p>水資源開発基本計画（フルプラン）に関しては、長期的な水需給計画の策定・公表・推進、需給ギャップの縮小、渇水被害の軽減、水資源の利用の合理化の促進等の効果があった。</p> <p>全国総合水資源計画（ウォータープラン）に関しては、全国的、長期的な水需給見通しの策定・公表、地域における計画的な水資源政策の推進への寄与、健全な水循環系の構築に向けた施策の推進の効果があった。</p> <p>○ 政策の課題</p> <p>世界的な水危機の状況が今後ますます激化すると予想される中で、これに関する世界の経済、社会活動の変化とりわけ食料問題が貿易を通じて日本国内の経済社会問題に直結する可能性がある。さらに、地球温暖化等に起因する近年の気候変動や降水特性の変化が国内の水需給バランスへ与える影響が顕在化しつつあること、偏在する水資源の特性を鑑みつつ地域ごとに持続可能で最適な水循環系を構築するための総合的な取り組みの必要性が指摘されていることなどの課題がある。</p>		
政策への反映の方向	平常時はもちろんのこと、異常渇水・震災等緊急時の対応に加え、長期的にはいわば「国民生活の安全保障」の視点から、国家戦略として水資源を総合的、戦略的に確保、管理していかなければならないが、まず、以下のような事項の実現を図っていくべき。		
	① 水需給の安定性の確保		

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利水安全度等の情報提供の充実 ・ 渇水調整方法の転換 ・ 渇水に対する備えの充実 ・ 既存ストックの有効活用と適正な整備・管理の推進 ・ 震災に対する備え <p>② 健全な水循環系の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国等に蓄積された知見の活用と関係者の連携 ・ 安全で良質な水の確保 ・ 河川環境・地域環境の保全 ・ 地下水の適正利用 ・ 水源地域の森林の保全 <p>③ 水の国際問題への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国に蓄積された政策的知見の活用等 ・ 水資源機構等に蓄積された技術の活用等 ・ 国際的なネットワーク活動を通じた開発途上国の自立的な水問題解決への支援 																								
<p>第三者の知見活用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平成16年度から平成17年度にかけて、学識経験者等からなる「水資源政策の政策評価に関する検討委員会」を8回開催し、専門的な学識経験等に基づく助言を聴取。 <p>(委員)</p> <table border="0"> <tr> <td>飯村 修</td> <td>社団法人日本鉄鋼連盟環境・エネルギー政策委員会副委員長 (住友金属工業株式会社専務執行役員)</td> </tr> <tr> <td>大久保 規子</td> <td>大阪大学大学院法学研究科教授</td> </tr> <tr> <td>岡田 光正</td> <td>広島大学理事・副学長 (社会連携・研究担当)</td> </tr> <tr> <td>沖 大幹</td> <td>東京大学生産技術研究所助教授</td> </tr> <tr> <td>滝沢 智</td> <td>東京大学大学院工学系研究科助教授</td> </tr> <tr> <td>○月尾 嘉男</td> <td>東京大学名誉教授</td> </tr> <tr> <td>中川 一</td> <td>京都大学防災研究所災害観測実験センター教授</td> </tr> <tr> <td>長岡 裕</td> <td>武蔵工業大学工学部助教授</td> </tr> <tr> <td>真野 響子</td> <td>女優</td> </tr> <tr> <td>水谷 正一</td> <td>宇都宮大学農業環境工学教授</td> </tr> <tr> <td>森野 美徳</td> <td>都市ジャーナリスト</td> </tr> <tr> <td>吉田 恒昭</td> <td>東京大学新領域創成科学研究科教授</td> </tr> </table> <p style="text-align: right;">(五十音順、○は座長、敬称略)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価にあたり、国土交通省政策評価会から意見を聴取 (議事概要及び議事録は国土交通省ホームページに掲載)。 	飯村 修	社団法人日本鉄鋼連盟環境・エネルギー政策委員会副委員長 (住友金属工業株式会社専務執行役員)	大久保 規子	大阪大学大学院法学研究科教授	岡田 光正	広島大学理事・副学長 (社会連携・研究担当)	沖 大幹	東京大学生産技術研究所助教授	滝沢 智	東京大学大学院工学系研究科助教授	○月尾 嘉男	東京大学名誉教授	中川 一	京都大学防災研究所災害観測実験センター教授	長岡 裕	武蔵工業大学工学部助教授	真野 響子	女優	水谷 正一	宇都宮大学農業環境工学教授	森野 美徳	都市ジャーナリスト	吉田 恒昭	東京大学新領域創成科学研究科教授
飯村 修	社団法人日本鉄鋼連盟環境・エネルギー政策委員会副委員長 (住友金属工業株式会社専務執行役員)																								
大久保 規子	大阪大学大学院法学研究科教授																								
岡田 光正	広島大学理事・副学長 (社会連携・研究担当)																								
沖 大幹	東京大学生産技術研究所助教授																								
滝沢 智	東京大学大学院工学系研究科助教授																								
○月尾 嘉男	東京大学名誉教授																								
中川 一	京都大学防災研究所災害観測実験センター教授																								
長岡 裕	武蔵工業大学工学部助教授																								
真野 響子	女優																								
水谷 正一	宇都宮大学農業環境工学教授																								
森野 美徳	都市ジャーナリスト																								
吉田 恒昭	東京大学新領域創成科学研究科教授																								
<p>実施時期</p>	<p>平成16年度～平成17年度</p>																								

目次

第1章 評価の枠組み	1
1. 評価の目的、必要性	1
2. 評価の対象政策	1
3. 評価の視点	1
4. 評価の手法	1
第2章 政策の概要	3
1. 水資源政策を取り巻く状況の推移	3
(1) 戦後復興期（1945年～1960年）	3
(2) 高度成長期（1960年～1973年）	4
(3) 安定成長期からバブル期（1973年～1990年）	5
(4) バブル崩壊後（1990年～）	6
(5) まとめ	7
2. 水資源政策の概要	7
(1) 水資源政策について	7
① 水行政に関する各省の役割	7
② 水資源部の業務内容	8
i 指定水系における水需給計画の策定	8
ii 長期の水需給を含む総合計画の策定	9
iii その他	9
(2) 水資源計画	17
① 水資源開発基本計画（フルプラン）	17
i 経緯	17
ii 策定手続等	18
iii 策定状況等	19
② 全国総合水資源計画（ウォータープラン）	22
i 経緯	22
ii 計画の内容	22
第3章 政策の評価	24
1. 水資源政策の効果	24
(1) フルプラン	24
① 長期的な水需給計画の策定・公表	24
② 需給ギャップの縮小等	25
③ 渇水被害の軽減等	27
④ 水資源の利用の合理化の促進	29

(2) ウォータープラン	30
① 全国的、長期的な水需給見通しの策定・公表	30
② 地域における計画的な水資源政策の推進への寄与	32
③ 健全な水循環系の構築に向けた施策の推進	33
2. 水資源政策の課題	33
(1) 水需給に関する課題	35
(2) 循環系としての水に関する課題	40
(3) 世界の水問題に対する課題	41
第4章 政策への反映の方向	43
1. 水需給の安定性の確保	43
(1) 利水安全度等の情報提供の充実	43
(2) 渇水調整方法の転換	44
(3) 渇水に対する備えの充実	44
(4) 既存ストックの有効活用と適正な整備・管理の推進	44
(5) 震災に対する備え	45
2. 健全な水循環系の構築	45
(1) 国等に蓄積された知見の活用と関係者の連携	45
(2) 安全で良質な水の確保	45
(3) 河川環境・地域環境の保全	45
(4) 地下水の適正利用	46
(5) 水源地域の森林の保全	46
3. 水の国際問題への対応	46
(1) 国に蓄積された政策的知見の活用等	46
(2) 水資源機構等に蓄積された技術の活用等	46
(3) 国際的なネットワーク活動を通じた開発途上国の自立的な水問題解決への 支援	47

第1章 評価の枠組み

1. 評価の目的、必要性

健全な水循環系に立脚した持続的発展が可能な社会を構築するためには、水資源政策は長期的かつ総合的な観点から計画的に推進することが必要である。このような視点を踏まえて、これまでの我が国の水資源政策に関して、水資源計画の在り方を中心に検証するとともに現在の課題を整理し、水資源政策及びこれに関連する政策全般について今後の対応方向を見いだすべく、評価を実施する。

2. 評価の対象政策

水資源計画を中心とする水資源政策。

3. 評価の視点

これまで、水需要に対する供給の確保等の水資源政策の目的が達成されてきたか。都市化、産業構造の変化、国民の意識の変化、気候変動等の状況の変化に伴い国として対応すべき点はないか。

4. 評価の手法

各種データを収集・分析するほか、水文・水資源、河川工学、法律、環境、地方行政、マスコミ、国際関係等の学識経験者から成る「水資源政策の政策評価に関する検討委員会」を設置して検討を進め、これらの知見を活用して水資源政策の効果、課題を明らかにし、今後の在り方を提示する。

い いむら おさむ 飯村 修	社団法人日本鉄鋼連盟環境・エネルギー政策委員会副委員長 (住友金属工業株式会社専務執行役員)
お おくほ のりこ 大久保 規子	大阪大学大学院法学研究科教授
お かだ みつまさ 岡田 光正	広島大学理事・副学長(社会連携・研究担当)
お き たいかん 沖 大幹	東京大学生産技術研究所助教授
す ずき こうへい 鈴木 公平	豊田市市長
た きざわ さとし 滝沢 智	東京大学大学院工学系研究科助教授
○ つ き お よしお 月尾 嘉男	東京大学名誉教授
な がが わ はじめ 中川 一	京都大学防災研究所災害観測実験センター教授
な が お か ひろし 長岡 裕	武蔵工業大学工学部助教授
ま や きょうこ 真野 響子	女優
み ず た に まさかず 水谷 正一	宇都宮大学農業環境工学教授
も り の よしのり 森野 美徳	都市ジャーナリスト
よ し だ つねあき 吉田 恒昭	東京大学新領域創成科学研究科教授

(五十音順、○は座長、敬称略)

図 1-1 水資源政策の政策評価に関する検討委員会 委員一覧

第1回 平成16年5月 ①水資源に関する世界の現状、日本の現状 ②将来の水需給に影響しうる要因
第2回 平成16年8月 ①これまでの日本の水資源政策 ②水に関する既存の政策やビジョン等の紹介(諸外国、国際機関における取組を含む)
第3回 平成17年3月 ①水資源計画について ②今後の進め方について
第4回 平成17年5月 水需給の安定性について
第5回 平成17年8月 健全な水循環系構築の具体化
第6回 平成17年12月 世界の水問題への対応
第7回 平成18年2月 評価のとりまとめ(素案)について
第8回 平成18年3月 評価のとりまとめ(案)について

図 1-2 委員会のスケジュール及び議題

第2章 政策の概要

1. 水資源政策を取り巻く状況の推移

(1) 戦後復興期（1945年～1960年）

戦後の混乱と復興の時期において、荒廃した国土を復興するための治山・治水の国土保全、食糧の安定的な確保、水力発電等の電源開発促進などが喫緊の課題であった。このようなことから、1949年には土地改良法、1952年には電源開発促進法が制定され、土地改良事業等が推進された。個別事業を推進する法制定がなされる一方、1950年に制定された国土総合開発法に基づきアメリカ合衆国のTVAの開発方式にならった特定地域総合開発計画が策定され、治水、発電、かんがい用水供給等を目的とした多目的ダム建設事業が推進されたほか、1955年には、知多半島を中心とする地域総合開発推進のため、愛知用水公団法が制定され、地域において総合開発が推進された。

経済白書に「もはや戦後ではない」と記述された1956年ごろには、我が国は戦後復興を遂げ、都市部の人口急増、急速な経済発展により、都市用水の需要が増大し、1957年に水道法、1958年に工業用水道事業法が制定されたほか、都市用水などの新たな利水への対応と治水対策を総合的に実施するため、1957年には特定多目的ダム法が制定された。

このように、水資源に関しては、戦後復興において、食糧の確保、国土の保全といった課題への対応が最優先であったが、高度成長期に近づくとともに、急増する都市用水の確保という新たな課題への対応に迫られた。

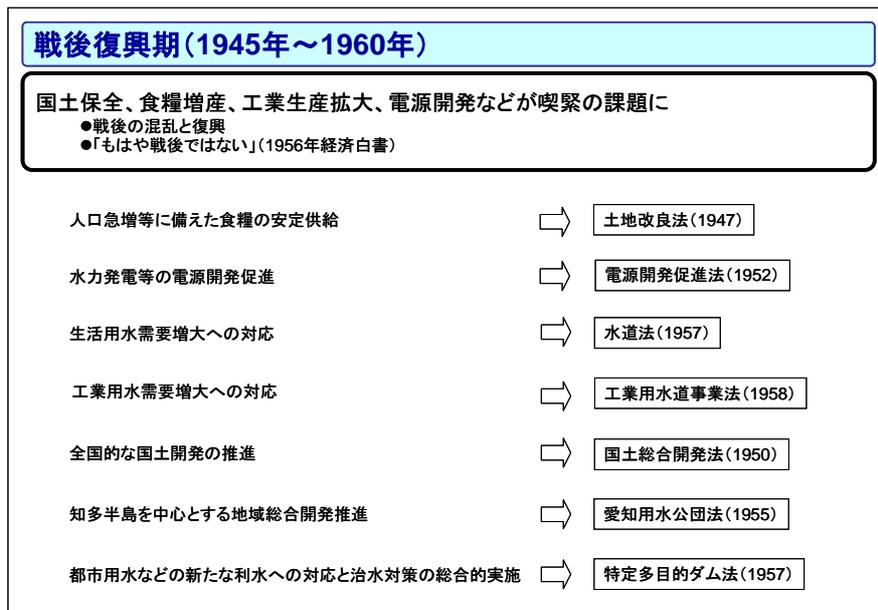


図 2-1-1 戦後復興期（1945年～1960年）の状況

(2) 高度成長期（1960年～1973年）

1960年に所得倍増計画が策定されると、工業用水、水道水の需要が著しく増加することが見込まれるようになった。特に関東臨海地域及び近畿臨海地域においては、産業の発展、人口の都市集中、生活水準の向上に伴う水の需要は著しく増加したものの、供給は追いつかず、慢性的な水不足状態が生じた。例えば、いわゆる東京五輪渇水では、1961年10月から1965年3月まで1259日間にわたって制限給水が実施された。そこで、1961年に水資源開発促進法及び水資源開発公団法が制定され、広域のかつ緊急的な用水対策が推進された。また、1964年には新たな利水との調整や水系一貫した治水利水対策の推進を図るため、河川法が改正された。

一方、地下水の大量くみ上げにより地盤沈下の影響が顕著になり、このため地下水のくみ上げを削減する必要が生じた。工業用水法（1956年）、ビル用水法（1962年）が制定され、指定地域内での地下水採取について規制措置を講じるとともに、工業用水道の整備による表流水への転換が必要となった。このことは、水需給の逼迫の度合いを一層激しくするものであった。

さらに、水俣病やイタイイタイ病等に代表されるように、公害が社会問題となり、水についても汚染が深刻化したことから、1970年の公害国会では、水質汚濁防止法の制定や、公害対策基本法の改正、下水道法の改正等が相次いで行われた。

このように、高度成長期においては、水需要の急増に対応するための仕組みが整備され、本格的な水資源開発に着手されたが、急増する需要には追いつかず、開発の加速が求められる一方、水質保全、地盤沈下等新たな課題が発生した。

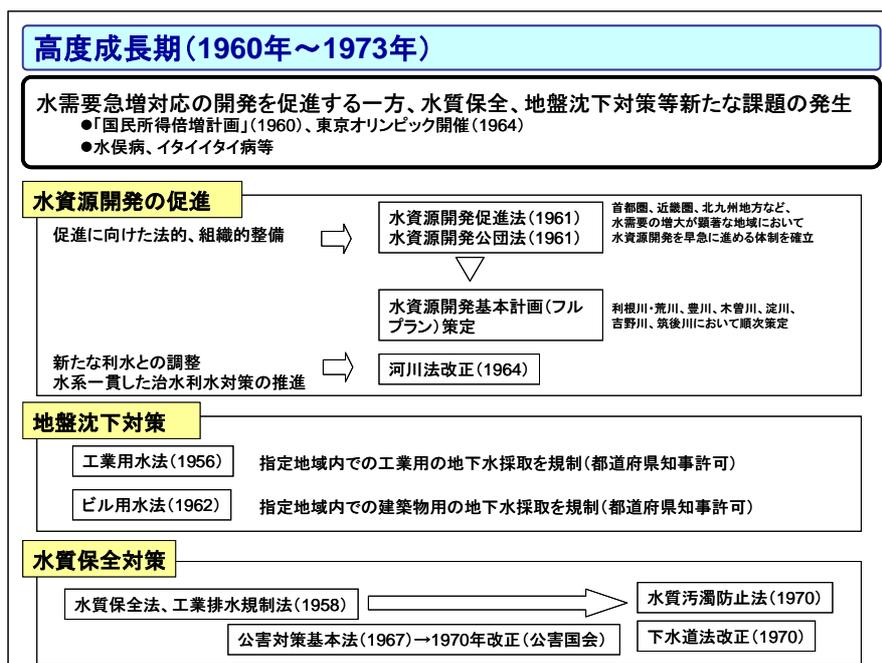


図 2-1-2 高度成長期（1960年～1973年）の状況

(3) 安定成長期からバブル期（1973年～1990年）

高度経済成長は、1973年のオイルショックによってブレーキが掛かり、その後は、安定成長へと移行していった。また、国民の生活水準が向上し、核家族化が進展した。大都市への人口集中はなおも継続したが、これまでの重厚長大型の産業構造が見直されはじめ、より付加価値の高い加工組立て型産業へと変化を遂げていった。生活用水は需要が引き続き伸びていたが、工業用水については、水の有効利用と排水規制に対応する必要から、回収率が向上し、補給水の需要の伸びは1974年以降は抑えられるようになった。

また、水資源開発は本格化してきたものの、急増する需要には追いつかず、1973年6月の全国的な大渇水を始めとして、渇水が頻発したため、渇水対策の確立の必要性が意識され、水利用の効率化等が強く叫ばれるようになった。

このように、水資源開発の進展が強く要請されていたが、一方、住民意識の変化などによりダム等の用地交渉が次第に難航し、その建設に長期間を要するようになってきた。

このような状況のなか、限られた水資源の効率的な開発及び合理的な利用に関する施策を、長期的かつ総合的な観点から計画的に推進する必要性が生じていたことから、1974年に設置された国土庁においては「長期的な水の需給に関する総合的かつ基本的な政策及び計画を企画し、立案し、及び推進する」こととされ、1978年には第三次全国総合開発計画を踏まえた「長期水需給計画」、1987年には第四次全国総合開発計画を踏まえた「全国総合水資源計画（ウォータープラン2000）」が策定された。

また、全国知事会が「水源地域対策特別制度の創設に関する要望」を提出したこと等を受けて関係省庁等が協議を進めた結果、水没者等への適正な補償・生活再建のみならず、水源地域の生活環境・生産基盤等地域の基礎的条件への大きな影響などに対処するため、1973年10月には水源地域対策特別措置法が制定された。

さらに、頻発する渇水への対応としては、1987年に関係省庁渇水連絡会議が設置され、関係省庁が横断的に緊密に連携を図りながら渇水対策が講じられた。

このように、安定成長期においては、計画的な水資源開発への取組、水資源開発施設整備に係る地域対策、横断的な渇水対策への取組が進められた。

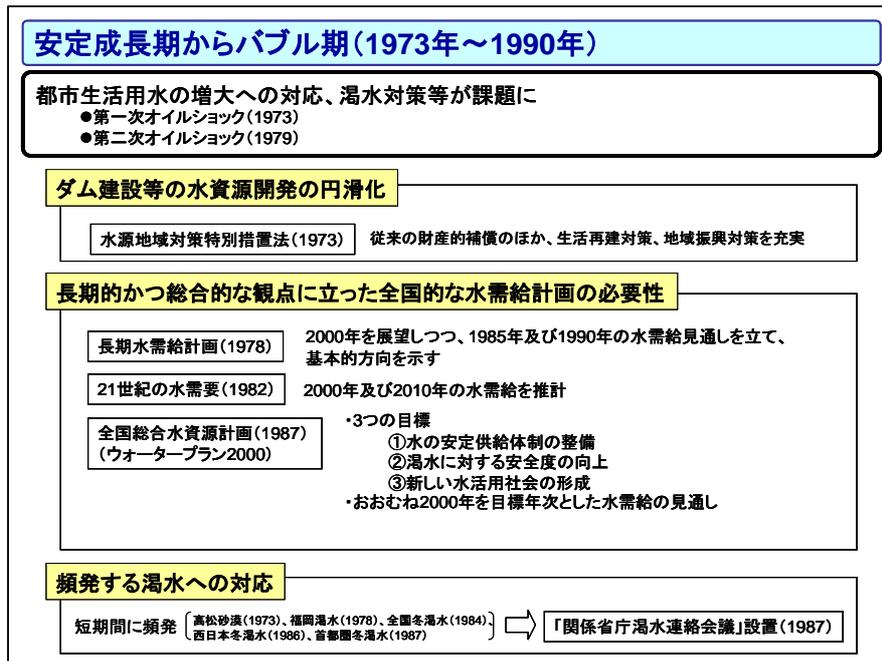


図 2-1-3 安定成長期からバブル期(1973年～1990年)の状況

(4) バブル崩壊後(1990年～)

バブル崩壊後、我が国の経済は、雇用不安、金融不安といった困難を抱え、構造改革による経済の再生が重要な課題となった。一方、本格的な少子高齢化時代の到来、国際的な相互依存関係の拡大、地球環境問題の深刻化により、社会経済情勢は大きく変化していった。国民の意識も多様化し、環境への関心が更に高まっている。

このような状況に対応して、1993年には環境基本法が、1997年には環境影響評価法が制定されたほか、1997年に河川法が改正され、目的に「河川環境の整備と保全」が加えられたほか、地域の意向を反映した河川の計画制度が創設された。また、水資源開発施設の整備のみならず水の用途間の融通や既存施設の有効活用を図る観点から、水資源の施設管理の効率化、用途間の水利権転用、雑用水利用など、多様な手法による水資源確保のための取組が進められた。

他方、水をめぐる多様なニーズにこたえるため、1999年に策定されたウォータープラン21においては、持続的水利用システムの構築が目指されたほか、健全な水循環系を構築するため、総合的な取組を行うことが必要であることから、関係省庁連絡会議が設置され、2003年には「健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて」が取りまとめられた。

このほか、社会資本整備に関しては、2003年に道路、治水等9本の事業分野別計画を一本化する社会資本整備重点計画法が制定され、2005年には国土総合開発法が改正され、名称を国土形成計画法に改め、開発中心の計画から国民が継続して安心して豊かな生活を営む経済社会の実現を目的

に、広域地方計画制度の創設や、国民の意見を反映させる仕組みの導入等が行われた。

このように、バブル崩壊後においては、国民意識の多様化や社会経済変化への対応が新たな課題となった。

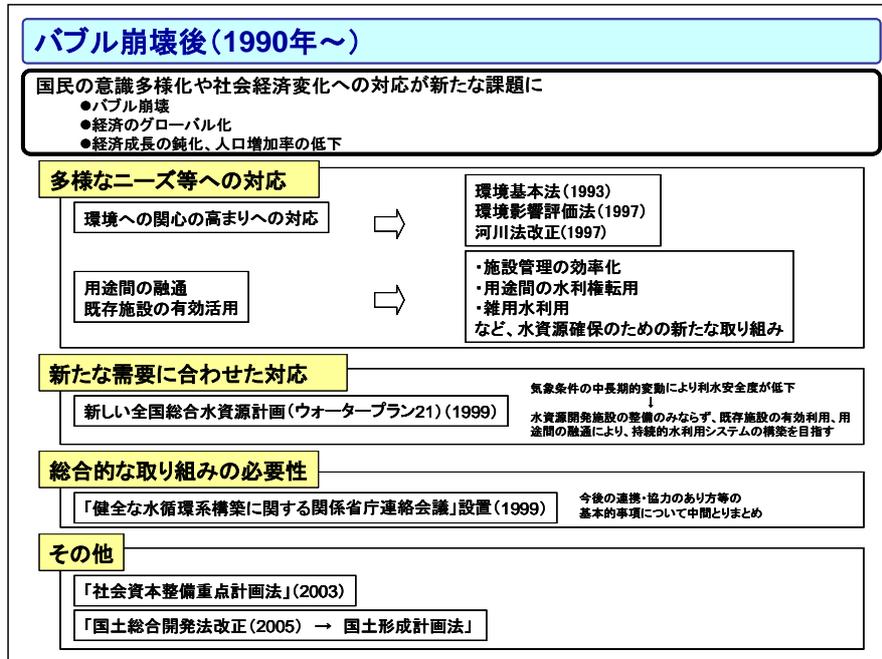


図 2-1-4 バブル崩壊後（1990 年～）の状況

(5) まとめ

以上のように、戦後復興期から現在までの水資源政策を取り巻く課題を概観すると、農業、工業等の個々の分野別の課題から横断的な課題へと変遷し、その内容も量的な確保が優先された時代からより高度な質的な水準の達成が要求されるようになってきている。

2. 水資源政策の概要

(1) 水資源政策について

① 水行政に関する各省の役割

水行政は、国土交通省を始め、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び環境省の各省にわたり、以下のとおり各省の設置法に規定されている。このうち水資源部の所掌は「水資源開発基本計画その他の水の需給に関する総合的かつ基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること」、「水源地域対策の企画及び立案並びに推進に関すること」であり、法律としては、水資源開発促進法、独立行政法人水資源機構法、水源地域対策特別措置法を所管している。

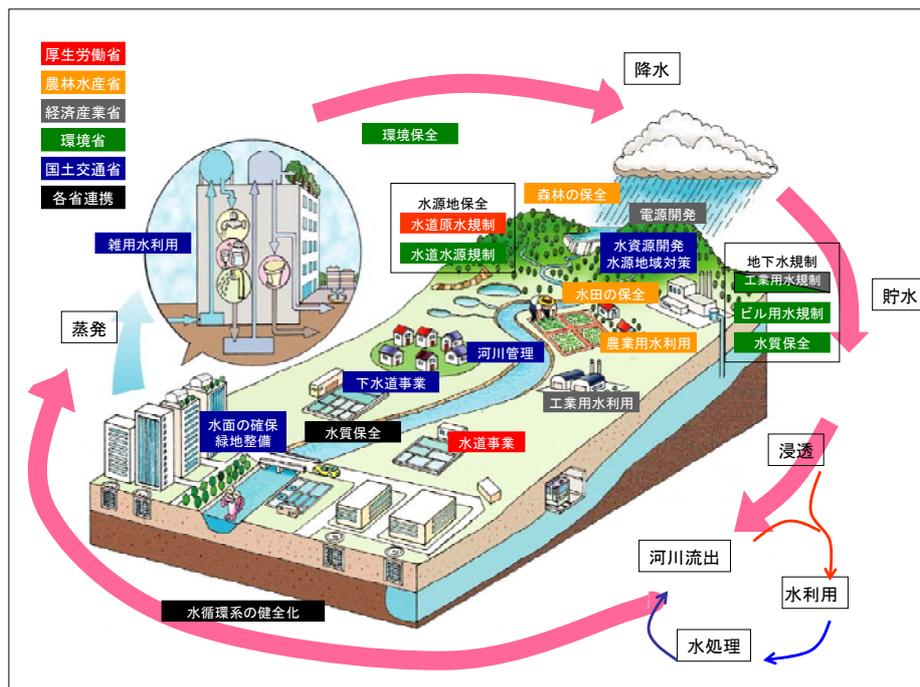


図 2-2-1 水行政に関する各省の役割

厚生労働省	○水道に関すること
農林水産省	○土地、水その他の資源の農業上の利用の確保に関すること ○農業水利に関すること ○土地改良事業(かんがい排水、区画整理、干拓、農地又はその保全若しくは利用上必要な施設若しくは農業用施設の災害復旧その他土地の農業上の利用を維持及び増進するのに必要な事業をいう)に関すること ○林野の造林及び治水、林道の開設及び改良その他の森林の整備に関すること
経済産業省	○工業用水道事業の助成及び監督に関すること ○電源開発に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること
国土交通省	○水資源開発基本計画その他の水の需給に関する総合的かつ基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること ○水源地域対策の企画及び立案並びに推進に関すること ○下水道に関すること ○河川、水流及び水面の整備、利用、保全その他の管理に関すること ○水資源の開発又は利用のための施設の整備及び管理に関すること ○流域における治水及び水利に関する施策の企画及び立案並びに推進に関すること
環境省	○環境基準の設定に関すること ○公害の防止のための規制に関すること ○浄化槽によるし尿及び雑排水の処理に関すること ○環境の保全の観点からの事務及び事業(下水道その他の施設による排水の処理、河川及び湖沼の保全、環境影響評価など)に関する基準、指針、方針、計画の策定並びに規制に関すること

図 2-2-2 各省設置法に規定された所掌事務

② 水資源部の業務内容

i 指定水系における水需給計画の策定

水資源開発促進法に基づき、産業の開発・発展、都市人口の増加に伴い用水を必要とする地域における水の供給を確保するため、水資源開発水系を指

定し、指定水系における水資源の総合的な開発、利用の合理化の基本となる計画として、水資源開発基本計画（フルプラン）を策定する（詳細は後述）。

ii 長期の水需給を含む総合計画の策定

将来の水需給に関して長期的に安定化を図る施策を推進するための指針として、全国における長期的な水需給の見通し、水資源の開発・保全・利用に関する基本的な事項を示した全国総合水資源計画（ウォータープラン）を策定している（詳細は後述）。

iii その他

○健全な水循環系の構築

都市への人口や産業の集中、都市域の拡大、産業構造の変化等を背景に、平常時の河川流量の減少、湧水の枯渇、各種排水による水質汚濁等の問題が顕著となった。これらは、浸透機能の低下、地表水と地下水の連続性の阻害等といった水循環系の健全性が損なわれていることに起因しており、流域全体を視野に入れた水循環系の健全化への早急な対応が求められている。

このようなことから、1998年8月に、水に関係する省庁（厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省）は、「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」を設置し、以下のような取組を行っている。

なお、「健全な水循環系」とは、「流域を中心とした一連の水の流れの過程において、人間社会の営みと環境の保全に果たす水の機能が、適切なバランスの下にともに確保されている状態」と定義されている。

- ・ 1999年に、健全な水循環系構築に向けた基本的事項に関する共通認識を中間的に取りまとめ。
- ・ 2000～2001年度に、水循環系健全化に向けた総合施策検討調査を実施。
- ・ 2003年6月に、都市再生プロジェクトに基づき、寝屋川流域（大阪府）及び神田川流域（東京都）をモデル流域として、水循環系再生構想を策定。
- ・ 2003年に、これまでのモデル流域調査等の成果に基づき、健全な水循環系構築のための計画づくりに向けたガイドラインを作成。
- ・ 2005年には、ガイドライン作成後に策定された印旛沼緊急行動計画（2004年2月20）及び鶴見川水マスタープラン（2004年8月）や関係省庁における現在の取組状況等について意見交換。



図 2-2-3 水循環系の課題

○地下水の適正利用

高度経済成長の過程で地下水の過剰採取により、地盤沈下等の地下水障害が発生し、大きな問題となった。このため、法律や条例による採取規制やダム等の水資源開発を行い、河川水取水への転換などの対策を実施している。この結果、近年では一時期のような著しい地盤沈下は収まってきている。しかし、渇水時には地下水採取量の急激な増加により、大きな地盤沈下が発生することがあり、現在でも地下水採取と地盤沈下の問題は解決していない。

地下水保全に関わる対策として、地下水の保全を目的に採取規制が行われている。工業用地下水を対象とする「工業用水法」、建築物用地下水を対象とする「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」があり、それぞれ地下水障害の発生地域を指定して地下水の採取規制をしている。また、多くの地方公共団体で地下水採取を規制する条例を制定している。

広範囲に大規模な地盤沈下が発生した関東平野北部、濃尾平野、筑後・佐賀平野の3地域に関しては、関係閣僚会議によって『地盤沈下防止等対策要綱』が決定され、関係機関で連携し総合的な地盤沈下対策に取り組んでいる。なお、地盤沈下防止等対策要綱については、2004年度に見直し期限となったため、関係府省連絡会議を設け、評価・検討を行った。その結果、今後とも要綱に基づく地盤沈下防止等対策を推進することを申し合わせた。

地下水の水質については、1989年より、水質汚濁防止法の規定に基づき都道府県は地下水質の汚染の状況を常時監視するようになり、1996年には水質汚濁防止法を改正し、汚染された地下水の水質浄化の措置についての制度整備が行われた。

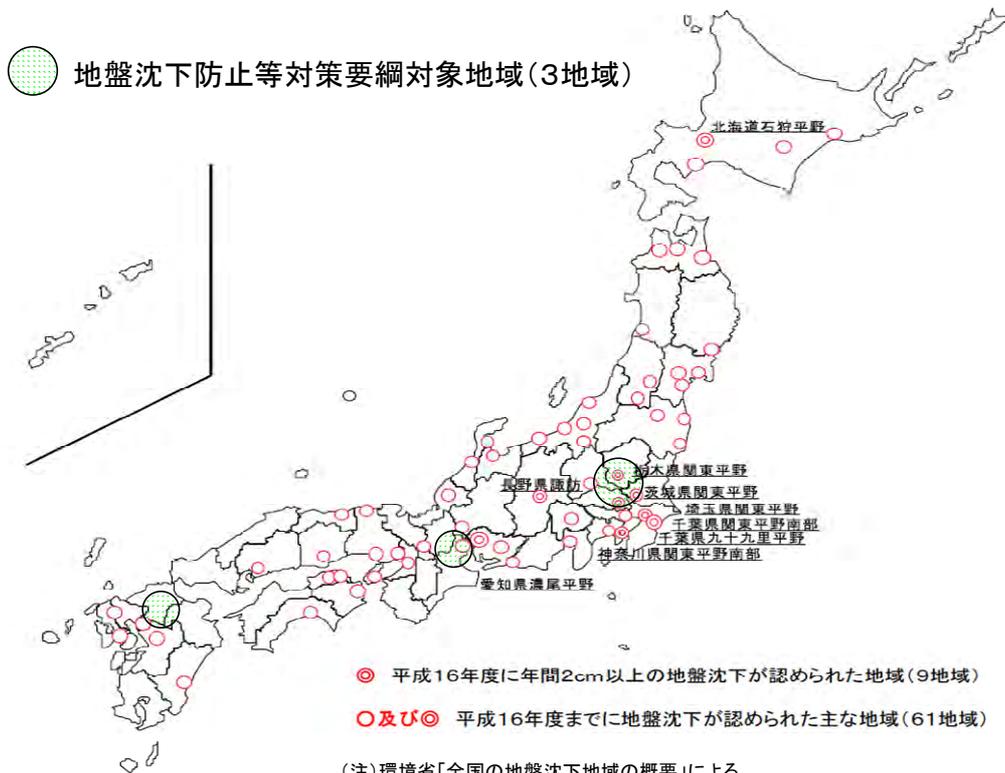
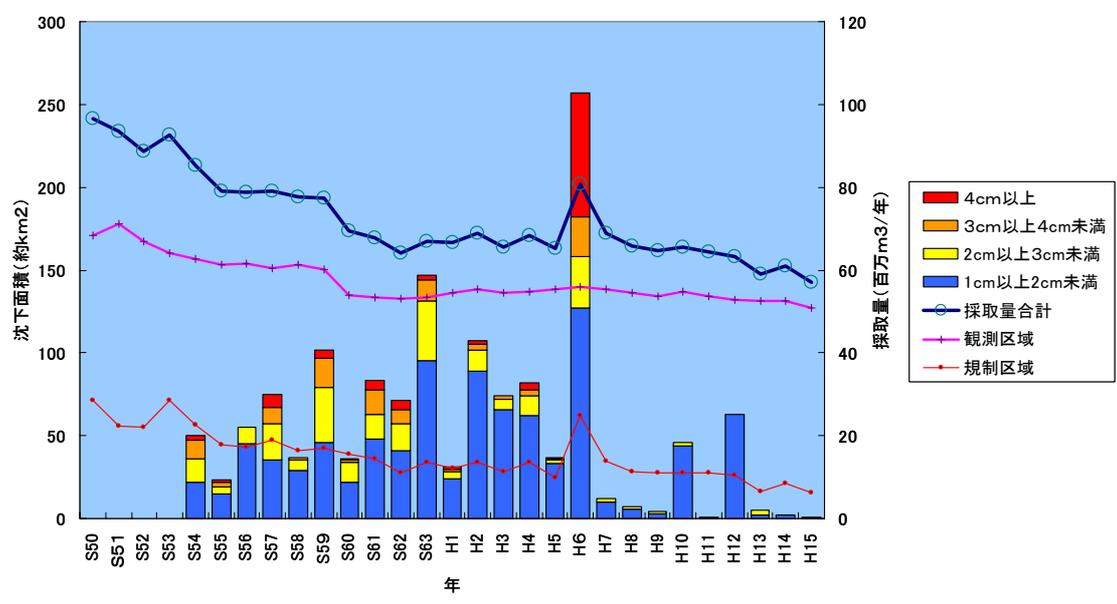


図 2-2-4 全国の地盤沈下地域の概要



(注)地盤沈下面積のS54～S60は佐賀県のみデータ。
またS50～S53の地盤沈下面積のデータはなし。

図 2-2-5 要綱地区（筑後・佐賀平野）沈下面積と採取量

地盤沈下防止等対策要綱の概要

	濃尾平野		筑後・佐賀平野			関東平野北部	
名称	濃尾平野地盤沈下防止等対策要綱		筑後・佐賀平野地盤沈下防止等対策要綱			関東平野北部地盤沈下防止等対策要綱	
決定年月日	昭和60年4月26日		昭和60年4月26日			平成3年11月29日	
一部改正年月日	平成7年9月5日		平成7年9月5日			—	
目標年度	—		—			平成12年度	
見直し期限	平成16年度		平成16年度			—	
地下水採取量 (規制、保全地域) m ³ /年				佐賀地区	白石地区		
	昭和57年度	4.1億	昭和57年度	7百万	12百万	昭和61年度	7.2億
	平成15年度	1.7億	平成15年度	4百万	2百万	平成15年度	4.9億
	目標量	2.7億	目標量	6百万	3百万	目標量	4.8億
対象地域	岐阜県、愛知県及び三重県の一部地域		福岡県及び佐賀県の一部地域			茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県及び千葉県の一部地域	
備考	平成17年3月30日地盤沈下防止等対策要綱に関する関係府省連絡会議において、今後も要綱に基づく地盤沈下防止等の取組を継続すること等を申し合わせている。						

(事例数) 図2-2-6 地盤沈下防止等対策要綱の概要

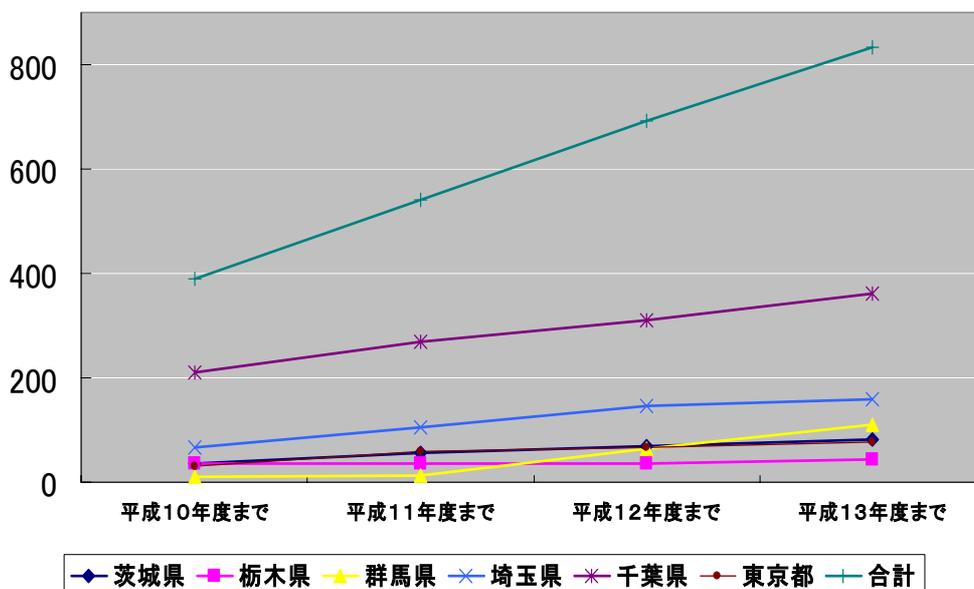


図2-2-7 地下水水質障害事例数の推移

○雑用水利用の推進

雑用水利用とは、水洗トイレ用水、冷却・冷房用水、散水などの雑用水用途に下水等の再生水や雨水を始め、生活用水の中で水道水と比べて質の低い水を使用することの総称である。

雑用水利用の効果としては、水道水の使用量の減少、節水意識の向上など、限られた水資源を有効に活用することにより、渇水に強い社会の形成に役立つとともに、汚水の減少による水域環境の向上など環境面の効果も期待でき

る。

雑用水利用は、2002年度末現在、大規模なもので約2,800施設で導入されている。その使用水量は全国で一日当たり約42万 m^3 と推定されている。今後更に普及するため、地域の特性、効率性等を勘案しつつ下水道処理水を再利用する事業の推進や、国や自治体で施設設置に対する法人税・所得税の軽減措置、低利融資、補助などを実施している。

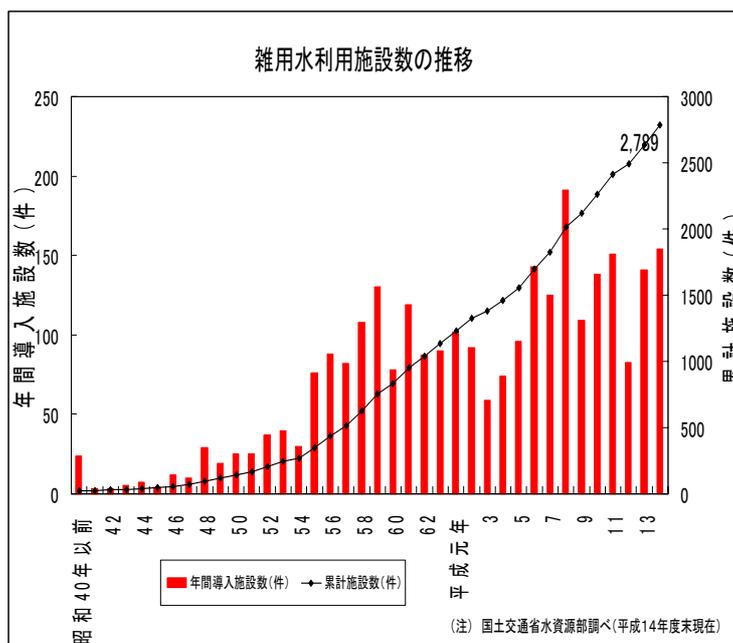


図 2-2-8 雑用水利用施設数の推移

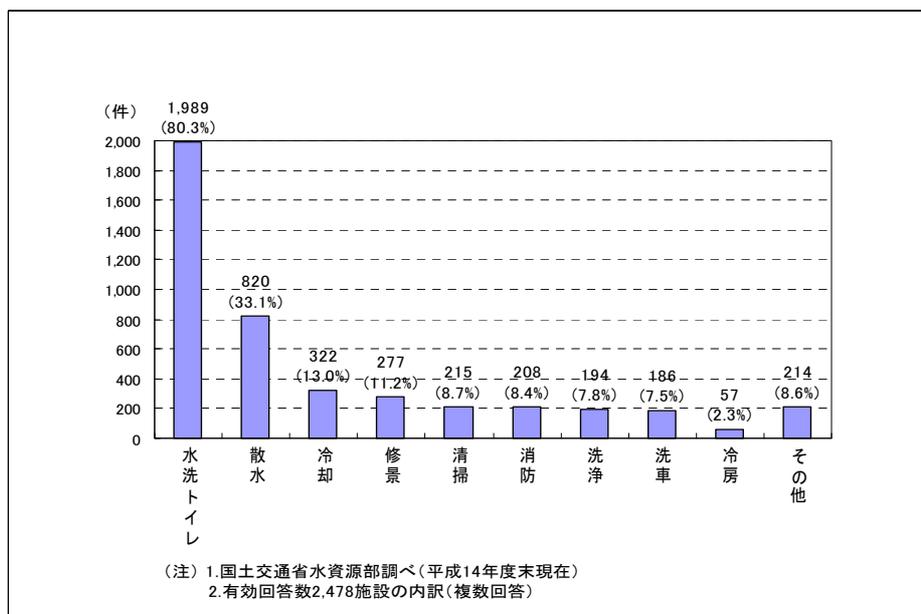


図 2-2-9 雑用水の利用用途

○気候変動に伴う水資源への影響調査

地球温暖化に伴う将来の気候予測に関する信頼性が向上し、水資源に対して直接的に影響を及ぼす河川流量についても、世界的な大河川を対象とした予測が行われている。

このため、各機関等から相次いで公表されている日本付近における気候予測結果を利活用することにより、国内においても気候の異なる地域ごとに将来の河川流況等の変動傾向の予測及び水資源への影響を評価し、もって水資源に関する総合的な諸施策の検討に反映することを目的として、地球環境変動が水資源に与える影響評価の調査を実施している。

○水資源に関する広報・普及・啓発（水の週間行事等）

水資源の有限性、水の貴重さ及び水資源開発の重要性に対する国民の関心を高め、理解を深めるため、政府は、1977年5月31日の閣議了解により、毎年8月1日を「水の日」、この日を初日とする一週間を「水の週間」として、水に関する各種の行事を国、地方公共団体等の緊密な協力の下に実施している。



図 2-2-10 水資源に関する広報、啓発活動

○水源地域対策の推進

水資源開発の主要な施設であるダム等の建設は、広範囲にわたる水没など地域に大きな影響を与えることから、これらの建設を促進するためには、関係住民の理解を得ることが必要であり、ダム等の起業者が行う補償に併せて、以下の対策を実施している。

- ・水源地域対策特別措置法（以下「水特法」という。）に基づき指定ダム等を指定するとともに、水源地域の指定及び水源地域整備計画の決定を行い、こ

れに基づき水源地域の生活環境、産業基盤等の整備を計画的に実施する。

・水特法に基づく措置を補完し、①水没関係住民の生活再建対策、②地域振興対策、③上下流交流事業等を行うことを目的として、水源地域と下流受益地域の関係地方公共団体等を構成員とする水源地域対策基金を各地で設立している。このうち水資源開発促進法に基づく指定水系及び広域水系に係る8基金について、国が設立許可や基本基金の造成に対する助成等を実施している。

・水源地域対策アドバイザーの派遣、生活再建相談員の研修、地域資源を活用した水源地域の活性化など、水源地域への支援措置を実施している。

また、2001年度より国土交通省所管の直轄ダム及び独立行政法人水資源機構ダムについて、ダムごとに、水源地域の自治体等と共同でダムを生かした水源地域の自立的、持続的な活性化のための行動計画「水源地域ビジョン」を策定・推進しており、国土交通本省においては、水資源部、都市・地域整備局、河川局が連携して支援している。

水源地域対策特別措置法に基づく施策	
・ダム建設に伴う住民の生活再建の支援、活性化等を図る。	
○目的 水源地域の生活環境、産業基盤等の計画的な整備により、ダム等の建設を促進し、水資源開発と国土保全を図る。	施行状況 ダム等指定 94ダム及び1湖沼水位調節施設(霞ヶ浦) 整備計画決定 87ダム及び1湖沼水位調節施設(霞ヶ浦) 整備計画規模 事業費:約1兆2千億円 進捗率:約7割 (平成18年1月末現在)
○整備計画の対象事業 土地改良、治山、治水、道路、簡易水道、下水道、林道、スポ・レク施設等24事業	
○主な措置 <ul style="list-style-type: none">・生活再建のための措置の斡旋・国の補助等の割合の特例・整備事業について他の地方公共団体の負担・固定資産税の不均一課税に伴う措置 等・水源地域の活性化のための措置	

図 2-2-11 水源地域対策特別措置法に基づく施策

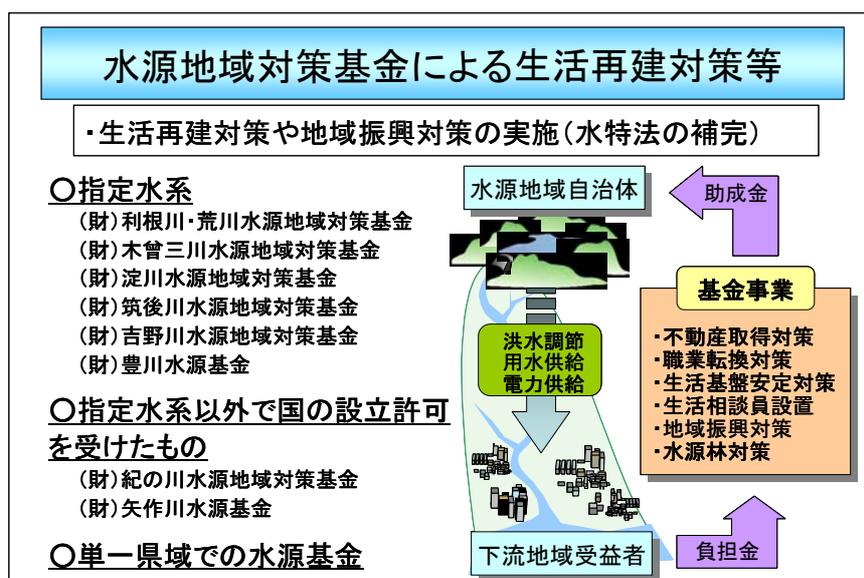


図 2-2-12 水源地域対策基金による生活再建対策等

○水資源分野における国際交流の促進

世界では、現在11億人(世界人口の約1/5)が安全な飲料水にアクセスできず、24億人(世界人口の約2/5)が適切な衛生施設を欠いている。このような状況のなか、世界の水問題解決に貢献するために、水資源部としても積極的に活動している。

水資源部では、外務省及び水関連省庁と共同して、2003年3月、京都において第3回世界水フォーラム閣僚級国際会議を開催し、閣僚宣言を発表することにより、水の国際問題について、世界の水に関連する閣僚の結束を強めた。

また、同時に発表され、各国政府や国際機関が自主的に提出した水問題解決のための具体的な行動を取りまとめたPWA(水行動集)に関して、その着実な実施を図るためのフォローアップの仕組みとして、2003年11月より新たなPWAウェブサイトネットワークを構築し、国連機関と協力して広報活動等を実施している。

現在、PWAには500を超える水行動が登録されており、我が国に関しては、NARBO(アジア河川流域機関ネットワーク)を始め、INWEP E(国際水田・水環境ネットワーク)、WEP A(アジア水環境パートナーシップ)、IFN e t(国際洪水ネットワーク)等について98の水行動が登録されている。

このうちNARBOは、第3回世界水フォーラムを契機に設立が表明され、2004年2月、インドネシアにおいて設立総会が開催された。現在、独立行政法人水資源機構及びアジア開発銀行等が事務局となり、河川流域管理機関の能力開発等、アジアモンスーン地域における統合水資源管理等のより良い実践に向けた活動を実施している。

また、中国、韓国との水資源分野における技術交流を継続的に実施している。

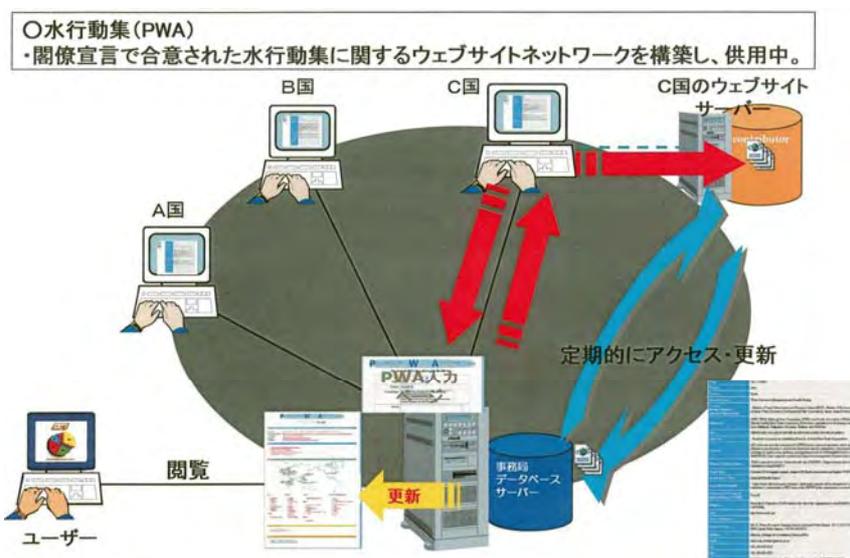


図 2-2-13 国際的な水資源問題への対応

各国との国際交流の展開

- ・中国、韓国との水資源分野における技術交流の継続的実施。
- ・アジアモンスーン地域における統合的水資源管理(IWRM)等のよりよい実践に向けた活動の開始。

1. 二国間交流

- 日中水資源交流会議 1985～
- 日韓国土計画分野協力会議 1993～

2. 多国間交流

- アジア河川流域機関ネットワーク(NARBO)
- ・アジアモンスーン地域の流域管理組織、政府機関の知識と技術力の向上を目的。
- ・NARBO会員として43機関が参加の署名。



第12回日韓国土計画分野協力会議【日本】(2005年9月)



NARBO設立総会【イ・ン・ネシヤ】(2004年2月)

図 2-2-14 各国との国際交流の展開

(2) 水資源計画

① 水資源開発基本計画（フルプラン）

i 経緯

戦後、産業の著しい発展、都市人口の急激な増大と集中及び生活水準の向上を背景として、東京、大阪等の大都市圏では、水需要が激増し、深刻な水

不足に直面し、安定した水供給の確保と水系における総合的かつ効率的な開発、整備が必要となった。

特定多目的ダム法が1957年に制定されたものの、広域的な水系においては、各種用水確保の要請に対する供給が不十分であり、さらに、関係者の調整が困難な状況にあった。

そこで、1961年に水資源の総合開発及び利用の合理化の促進を図ることを目的として、水資源開発促進法（以下「水促法」という。）が制定され、国が広域的な重点地域を指定（指定水系）した上で、水系全体の水資源開発基本計画（以下「フルプラン」という。）を策定し、複数の関係者の合意形成の円滑化を図ることとされた。

また、同時に、財政投融资を活用した国による先行投資及び水系における一貫した事業の推進、運営を可能とするため、水資源開発公団法が制定され、緊急かつ効率的な用水の供給が行われることとなった。

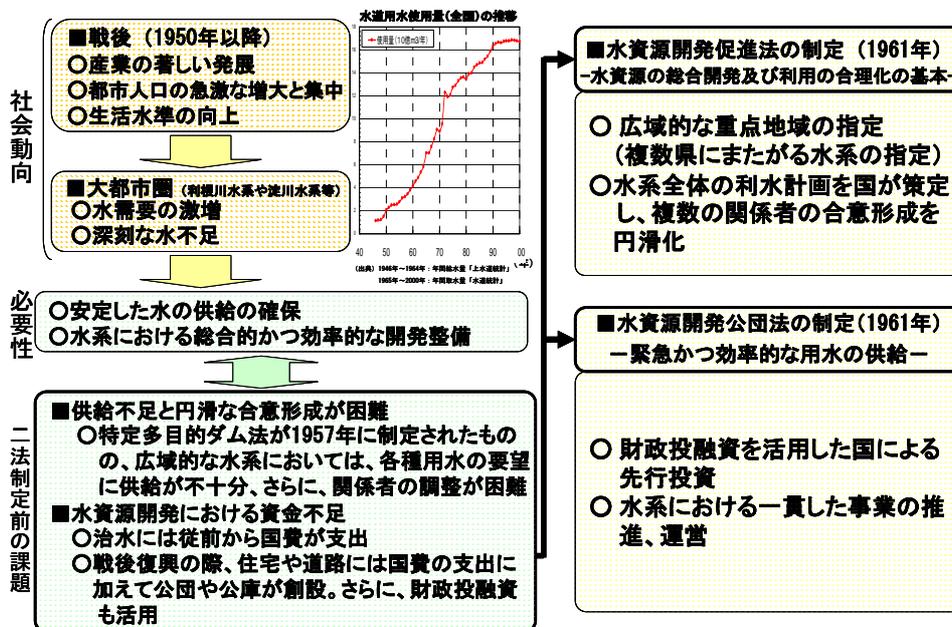


図 2-2-15 水二法制定までの経緯

ii 策定手続等

国土交通大臣は、水促法に基づき、産業の開発又は発展及び都市人口の増大に伴い用水を必要とする地域において、広域的な用水対策を緊急に実施する必要がある場合に、その地域に対する用水の供給を確保するために必要な河川の水系を指定水系として指定し、この指定水系における水資源の総合的な開発及び利用の合理化の基本となるフルプランを策定する。なお、厚生労働大臣、農林水産大臣又は経済産業大臣は、必要があると認めるときは、国土交通大臣に対し、水系の指定を求めることができる。

フルプランには、以下の事項を記載することとされている。

- ・水の用途別の需要の見通し及び供給の目標
- ・目標を達成するため必要な施設の建設に関する基本的な事項
- ・その他水資源の総合的な開発及び利用の合理化に関する重要事項

指定水系は、国土交通大臣が厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣その他関係行政機関の長に協議し、かつ、関係都府県知事と国土審議会水資源開発分科会の意見を聴いて、閣議の決定を経て指定される。また、フルプランについても、同様の手続により決定、変更される。

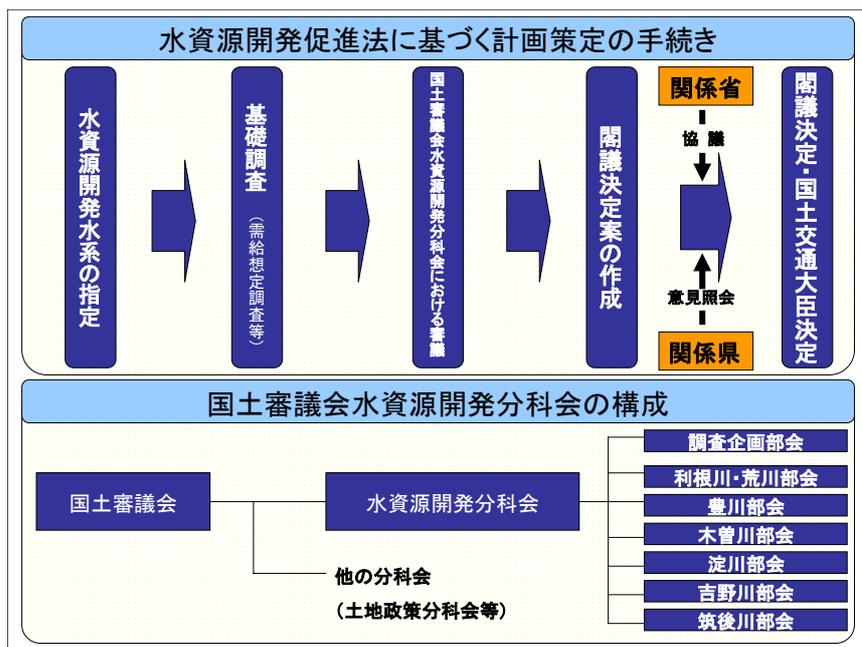


図 2-2-16 フルプラン策定手続き

iii 策定状況等

これまでに、7つの水系（利根川、荒川、豊川、木曾川、淀川、吉野川、筑後川）を指定水系として指定し、それぞれの水系においてフルプランを策定している。



図 2-2-17 フルプラン指定水系の一覧

	利根川水系及び荒川水系	豊川水系 (注1)	木曾川水系 (注1)	淀川水系	吉野川水系 (注1)	筑後川水系 (注1)
水系指定	昭和37年4月 (利根川水系) 昭和49年12月 (荒川水系)	平成2年2月	昭和40年6月	昭和37年4月	昭和41年11月	昭和39年10月
計画決定	昭和37年8月 (1次計画) 昭和45年7月 (2次計画) 昭和51年4月 (3次計画) 昭和63年2月 (4次計画) (注4)	平成2年5月 (1次計画) 平成18年2月 (2次計画)	昭和43年10月 (1次計画) 昭和48年3月 (2次計画) 平成5年3月 (3次計画) 平成16年6月 (4次計画)	昭和37年8月 (1次計画) 昭和47年9月 (2次計画) 昭和57年8月 (3次計画) 平成4年8月 (4次計画)	昭和42年3月 (1次計画) 平成4年4月 (2次計画) 平成14年2月 (3次計画)	昭和41年2月 (1次計画) 昭和56年1月 (2次計画) 平成元年1月 (3次計画) 平成17年4月 (4次計画)
目標年度	平成12年度	平成27年度	平成27年度	平成12年度	平成22年度	平成27年度
開発水量 (注2)	約117m ³ /s	約0.5m ³ /s	6.6m ³ /s	約49m ³ /s	—	約2.6m ³ /s
施設整備 (注3)	34事業 滝沢ダムなど	2事業 設楽ダム 豊川用水二期	2事業 徳山ダム 愛知用水二期	15事業 川上ダムなど	1事業 香川用水施設緊急改築	6事業 大山ダムなど

(注1) 「水資源開発審議会調査企画部会報告」(平成12年12月)を受けて全部変更したもの。

(平成18年2月末現在)

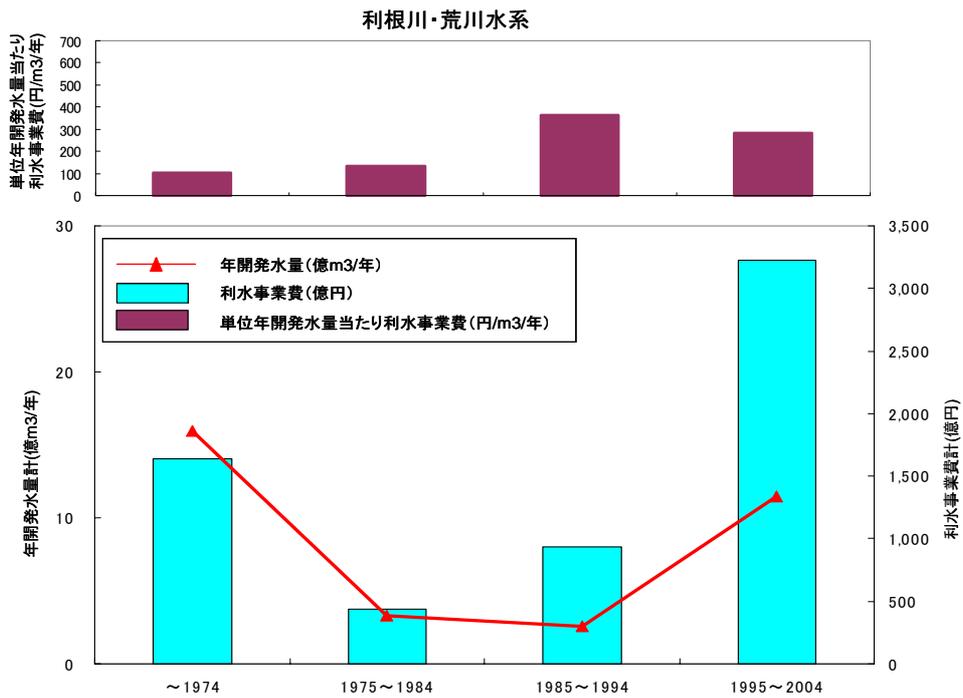
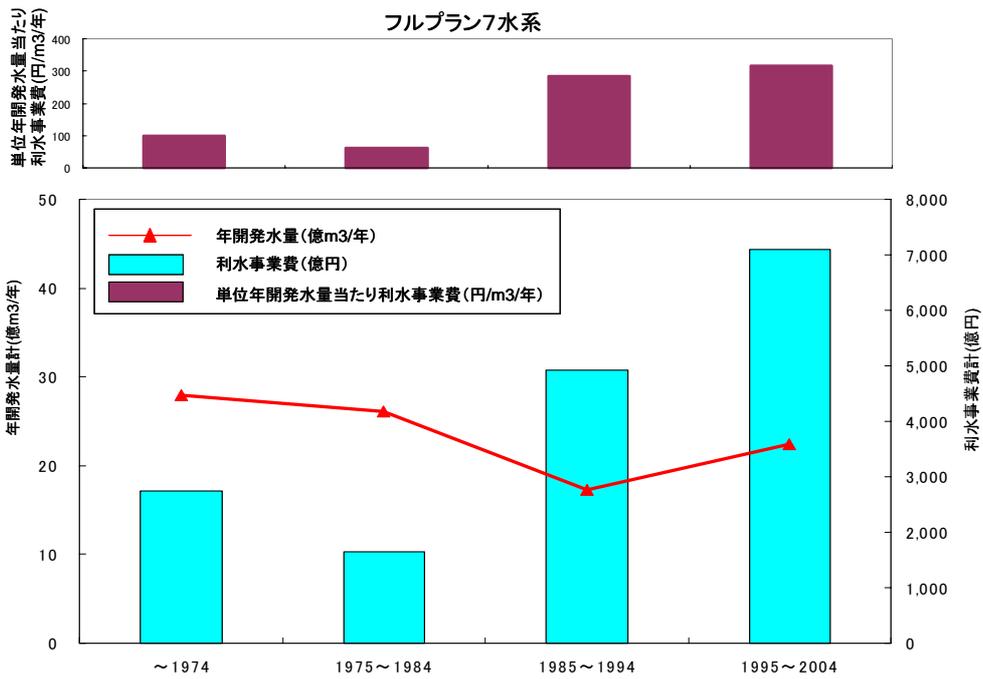
(注2) 現行の水資源開発基本計画に掲げられている水資源開発施設の新規開発水量。

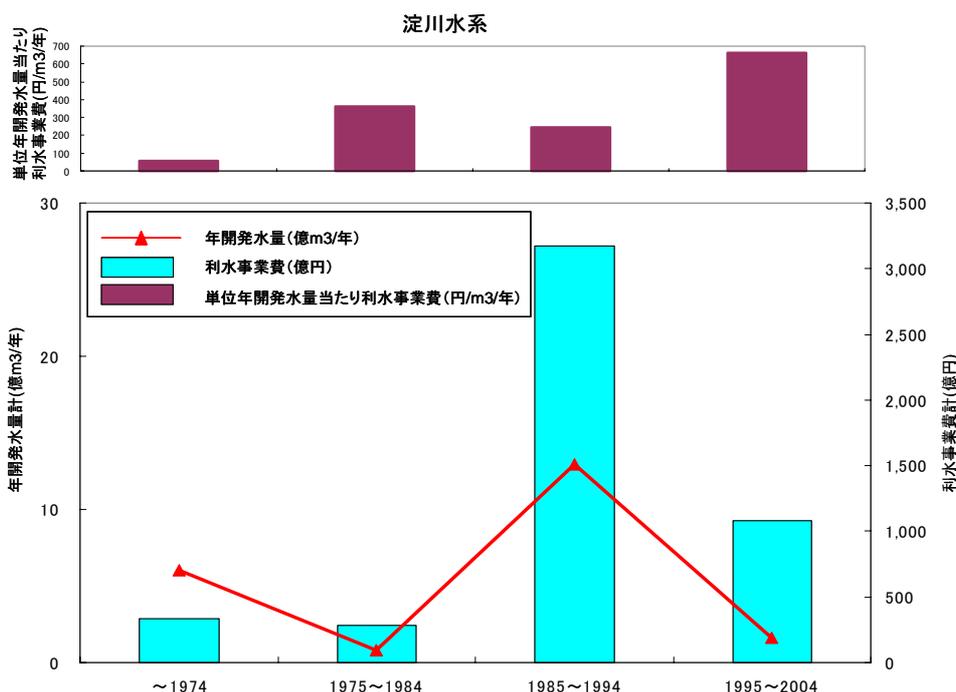
(注3) 現行の水資源開発基本計画に掲げられている全ての事業数。

(注4) 3次計画以降は利根川水系及び荒川水系における計画となっている。

図 2-2-18 フルプランの概要

また、これらの計画に基づく水資源開発施設に関して、その利水事業費と対応する年開発水量及び単位年開発水量当たりの利水事業費について見ると、次に示すように推移している。





- ※1. 国土交通省水資源部作成
 2. 水資源機構事業における新規開発水量を有しているダム、堰、湖沼開発を対象に集計している。
 3. 年開発水量(億m³/年)は各施設における平均取水量(m³/s)に取水日数を乗じて算出している。
 (年間日数は365日として計上。)
 4. 利水事業費は、各施設の総事業費のうち利水に係る部分を管理開始年度に一括計上することとし、当該年度のデフレーターを乗じて算出しており、施設の建設期間は考慮していない。
 5. デフレーターは、1995年度を1.00とした治水工事費指数を使用している。
 (2002年度、2003年度については暫定値。)
 6. 単位開発水量当たり利水事業費は、各期間の利水事業費計を年開発水量計で除した値であり、原水単価、給水単価とは異なる。

図2-2-19 利水事業費と対応する年開発水量及び単位年開発水量当たり利水事業費の推移
 (フルプラン7水系、利根川・荒川水系、淀川水系)

② 全国総合水資源計画 (ウォータープラン)

i 経緯

1974年に国土庁が発足して以降、全国総合開発計画が策定された後に、全国総合水資源計画が策定され、これまで、1978年8月に長期水需給計画、1987年10月に全国総合水資源計画(ウォータープラン2000)、1999年6月に新しい全国総合水資源計画(ウォータープラン21)が策定されている。これは、水資源に関する施策は、長期的かつ総合的な観点から計画的に推進する必要があるため、全国総合開発計画が策定された後に、その改訂された計画のフレームに合わせた全国総合水資源計画を策定する必要があったためである。

ii 計画の内容

全国総合水資源計画(以下、「ウォータープラン」という。)は、水資源に関する総合的な諸施策の指針として作成される計画であり、全国(14ブロ

ック)における水需給の見通しや、水資源の開発、保全、利用に関する基本的な目標が示されている。これまでの計画の基本的目標や内容については以下のとおりである。

なお、各計画においては、直前に策定された全国総合開発計画との整合をとることが記述されている。

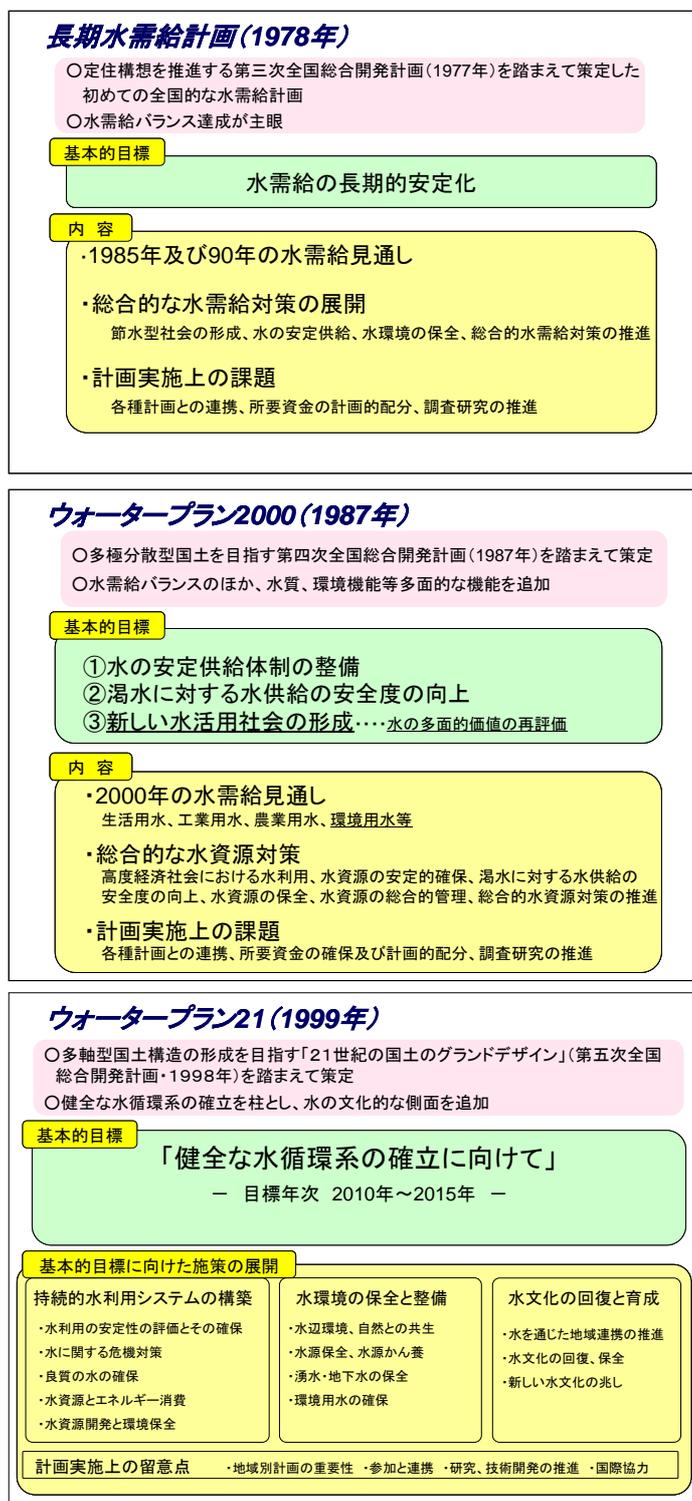


図 2-2-20 長期水需給計画、ウォータープラン 2000、ウォータープラン 21 の概要

第3章 政策の評価

1. 水資源政策の効果

水資源計画を通じた水資源政策の効果を検証する。

(1) フルプラン

① 長期的な水需給計画の策定・公表・推進

指定水系においては、水資源の総合的な開発及び利用の合理化の基本となるべき水需給計画の策定・公表が義務づけられ、当該地域における計画的な水資源開発施設の整備等につながった。具体的には、指定水系が複数の都道府県にまたがるため、水源施設、導水施設及び利水者の関係が複雑となり、関連する施設の計画的な整備や管理が困難になることが考えられるが、当該地域において国が長期的な水需給計画を策定し公表することにより、多数の利水者、河川管理者等の関係者間の合意形成を促進し、また、事業の推進に際し透明性が向上することとなった。

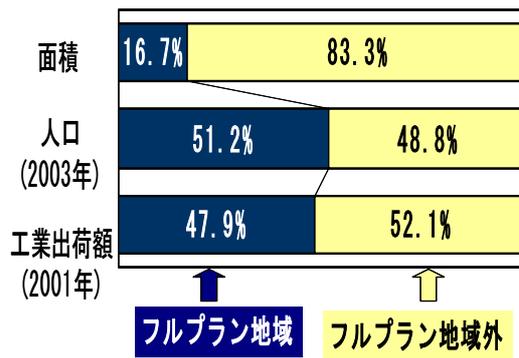


図 3-1-1 フルプラン水系の面積、人口、工業出荷額の割合

水系名	都府県数
利根川・荒川水系	1都5県
豊川水系	2県
木曾川水系	4県
淀川水系	2府4県
吉野川水系	4県
筑後川水系	4県

図 3-1-2 フルプランエリアの都府県数

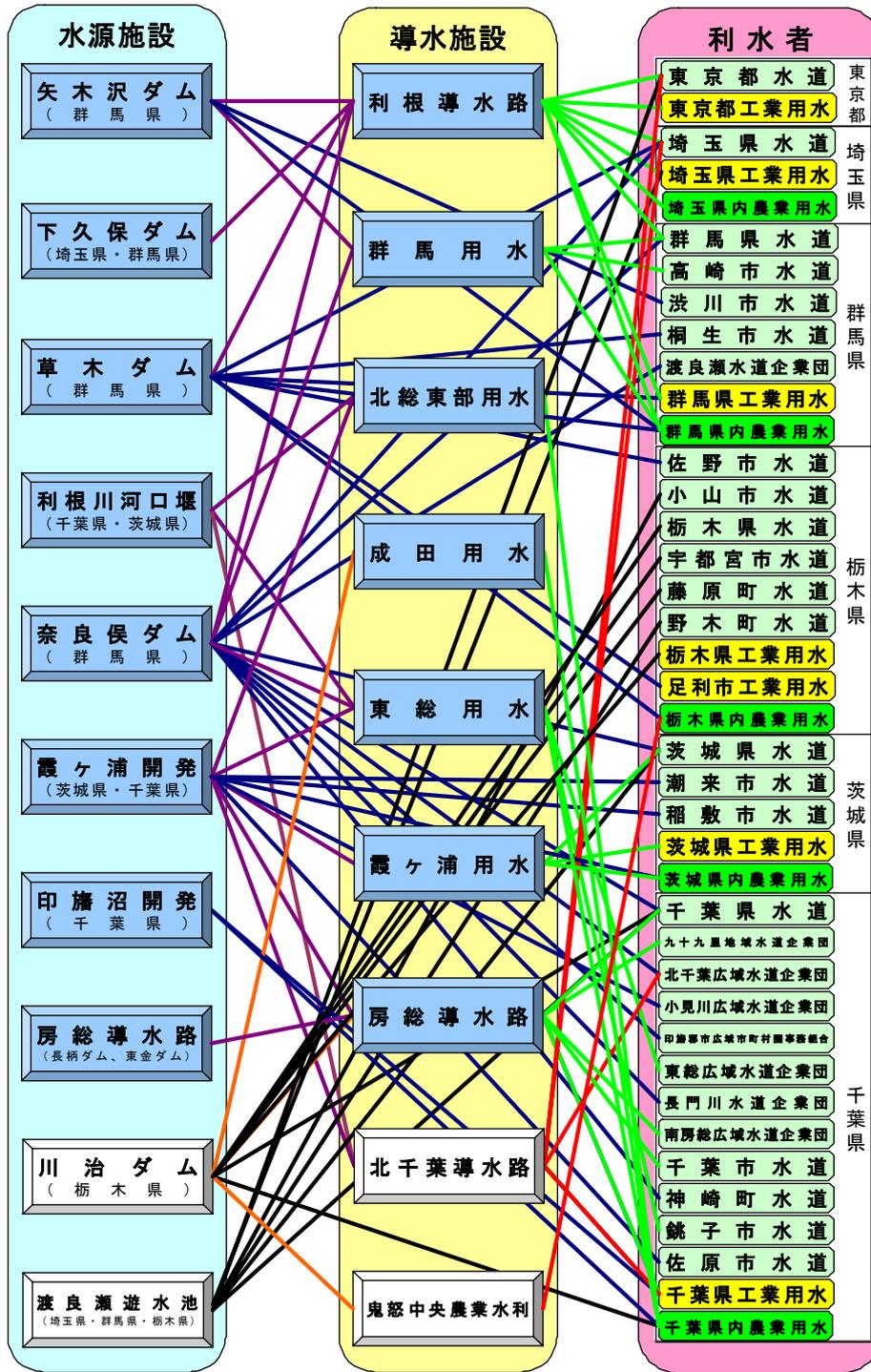


図 3-1-3 複雑な水ネットワーク（利根川・荒川水系）

② 需給ギャップの縮小等

これまでの計画に基づく事業の実施により、増加し続ける水需要に供給が追いつかないという、かつてのような逼迫した状態からは脱しつつあり、需給ギャップが縮小してきている。

例えば、利根川・荒川水系では、計画された21施設のうち15施設が完成し、これに伴い都市用水を安定的に供給する計画供給量が1970年と2002年との比較で約4.8倍となった。また、都市用水の実需要に相当する水利権量は、渇水時に不安定な取水となる暫定水利権を含め、同じく1970年と2002年との比較で約2.7倍となっているが、これは計画供給量の増加率を下回り、水利権量と計画供給量のギャップが縮小していることが分かる。なお、計画供給量の増加に伴い、暫定水利権は減少している。

他方、戦後の都市人口の急激な増大や産業の著しい発展を背景として、当時の水需要の激増と深刻な水不足に対処するため、従来の計画においては、計画期間中に新たに増加すると見込まれた需要に対して必要となる供給施設を位置づける方法を探っていた。この方法では、計画策定後の経済社会情勢の変化により、計画において想定されていたほど需要が増加しなかったという事態があっても、次の計画の需要推計にその点を的確に反映できないことがあり、結果的に需要見通しと需要実績に乖離が生じた場合があった。

このような状況を受け、「水資源開発審議会調査企画部会報告」等を踏まえたより適切な推計を行うため、現在、情報提供の充実等と併せて、新たな需要の増加分だけではなく、可能な限り需要と供給の全体像を把握することを含めて、現行計画を鋭意見直しているところであり、6計画のうちこれまでに4計画の変更を終えている。

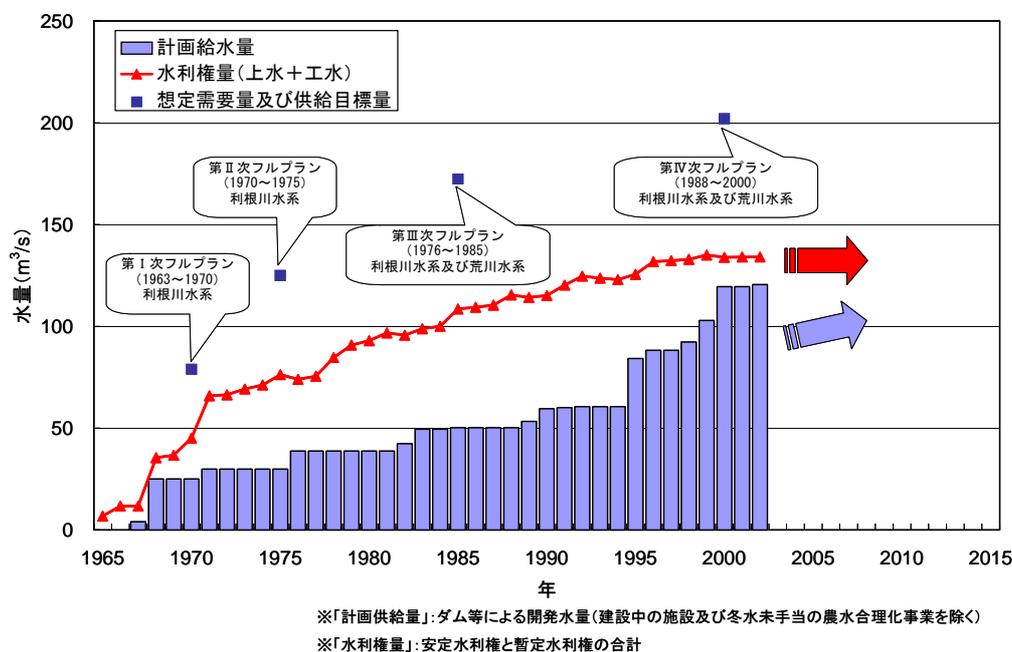


図 3-1-4 需給ギャップの縮小 (利根川・荒川水系)

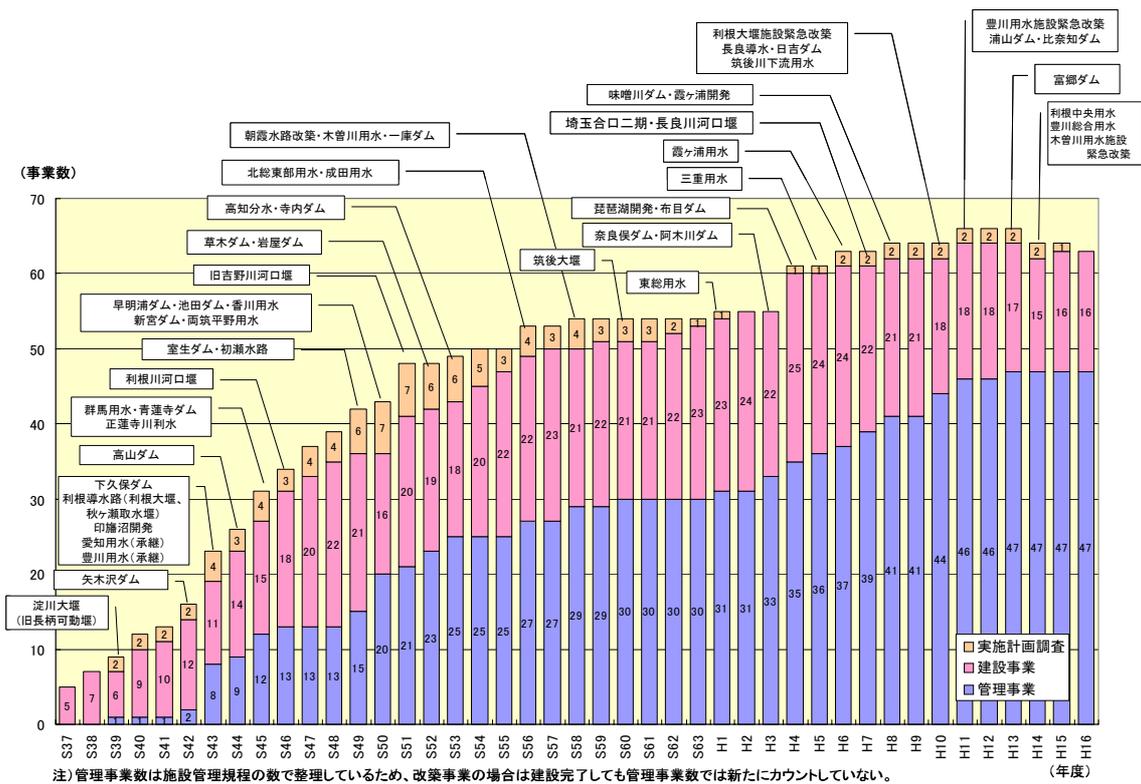


図 3-1-5 事業数の推移と各事業の管理開始時期（水資源機構事業）

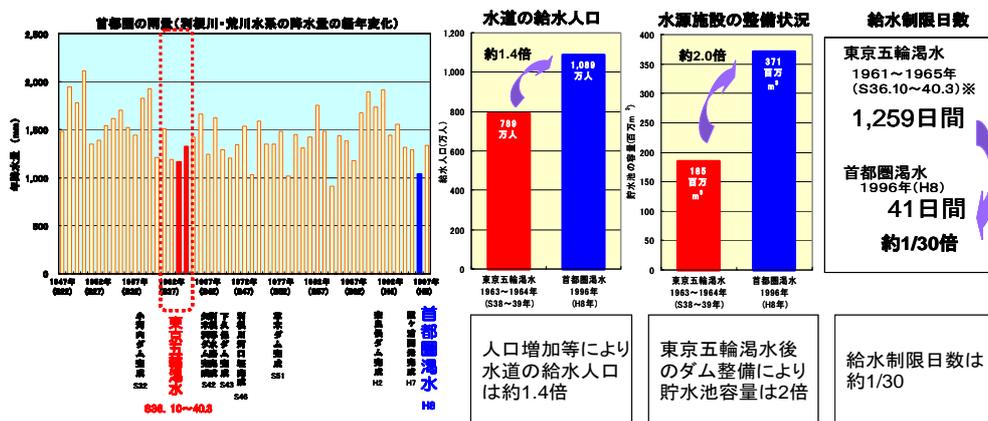
- 水資源開発審議会調査企画部会報告（平成12年12月）の概要
- 新しい水資源基本計画のあるべき姿
 - ① 水系毎の実状に応じた計画
 - ② 需要と供給の全体像を見とおした計画
 - ③ 水利用の安定性確保の観点からの水需給の検討
 - ④ 既存施設の有効活用なども含めた多様な施策の展開
 - 新しい水資源開発基本計画策定上の留意点
 - 1) 水需要の的確な把握
 - 2) 水利用の安定性の点検
 - 3) 水需給に関する多様な施策の展開
 - ① 計画的な水資源開発施設の整備
 - ② 既存施設の有効活用
(計画的かつ機動的な改築・更新、施設の効果的・弾力的活用、用途間の転用)
 - ③ 水源の多様化
 - ④ 節水への対応
 - 4) その他重要事項
 - ① 新しい計画を策定する上で検討すべき事項
(流域における健全な水循環系の構築、水質の保全・向上、水源地域対策、その他検討すべき事項)
 - ② 政策評価

図 3-1-6 水資源開発審議会調査企画部会報告（平成12年12月）の概要

③ 渇水被害の軽減等

フルプランにより計画された水資源開発施設の開発前後での渇水による被害を比較すると、首都圏渇水（1996年）と東京五輪渇水（1961～1965年）とでは、前者の降水量の方が少なかったが、水源となる貯水池容量が倍増したため、前者の給水制限日数は后者の約1/30に減少している。

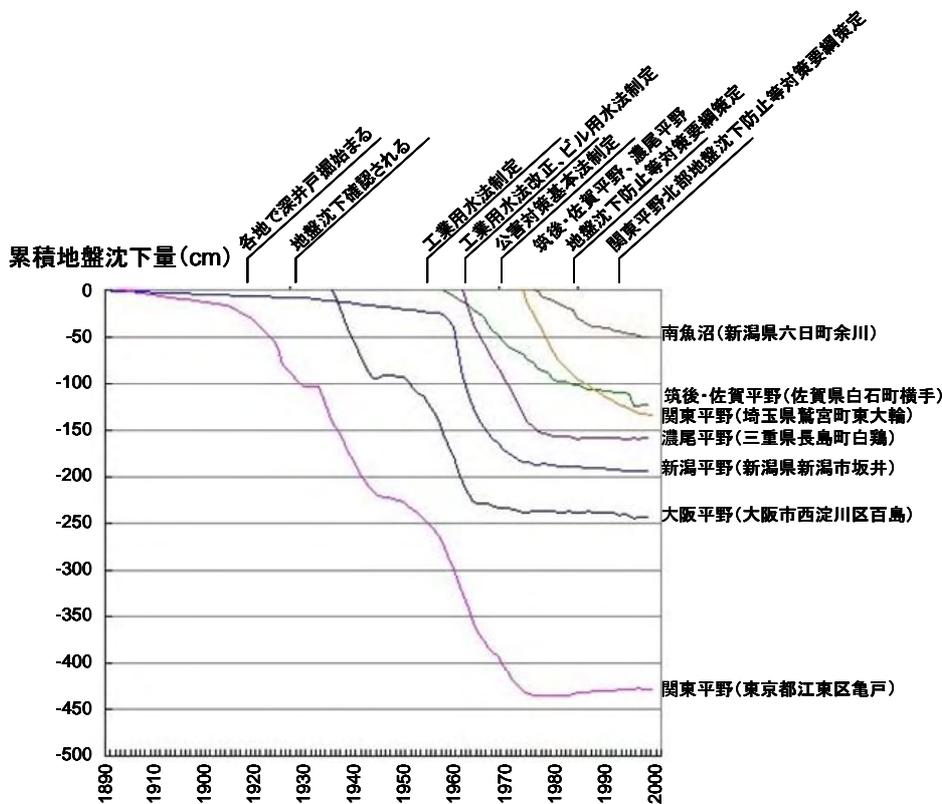
この他、地下水採取については、1960年当時、東京都区部の地下水の大量採取は約80万～100万 m^3 /日に上り、江東地区では、累積地盤沈下量が3mを超えて更に進行していたが、フルプランにより水資源開発が推進された1970年代中頃には、地下水採取量は大幅に減少し、著しい地盤沈下は収まってきている。



※東京五輪湯水の給水制限日数については、東京都水道局「東京近代水道百年史」をもとに水資源部にて算出し、首都圏湯水の給水制限日数と比較していることから、国土交通省河川局「ダム事業に関するプログラム評価書」における数値とは一致しない。

資料：国土交通省河川局「ダム事業に関するプログラム評価書」（2003年3月）をもとに水資源部作成

図 3-1-7 湯水被害の軽減（東京都）



資料：全国地盤沈下地域の概況（環境省、1999年）

図 3-1-8 代表的地域の地盤沈下の経年変化

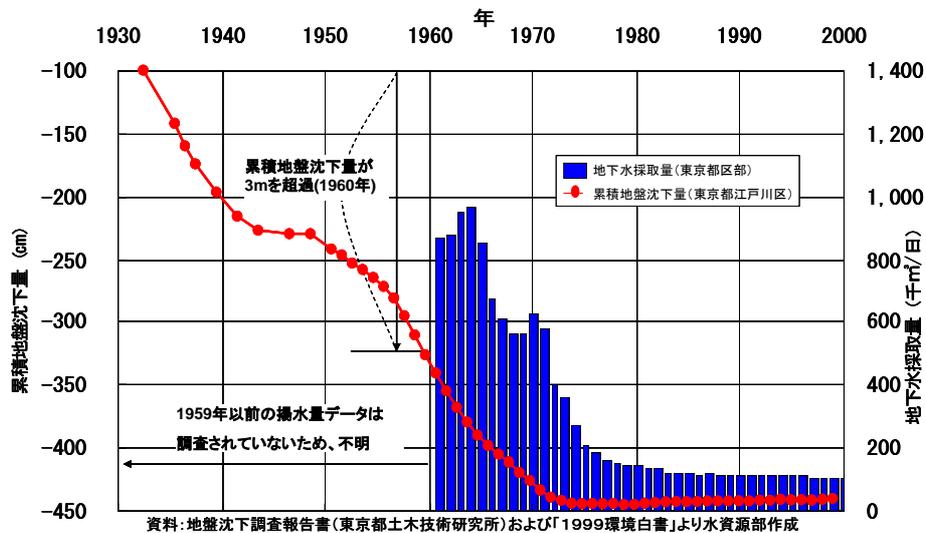
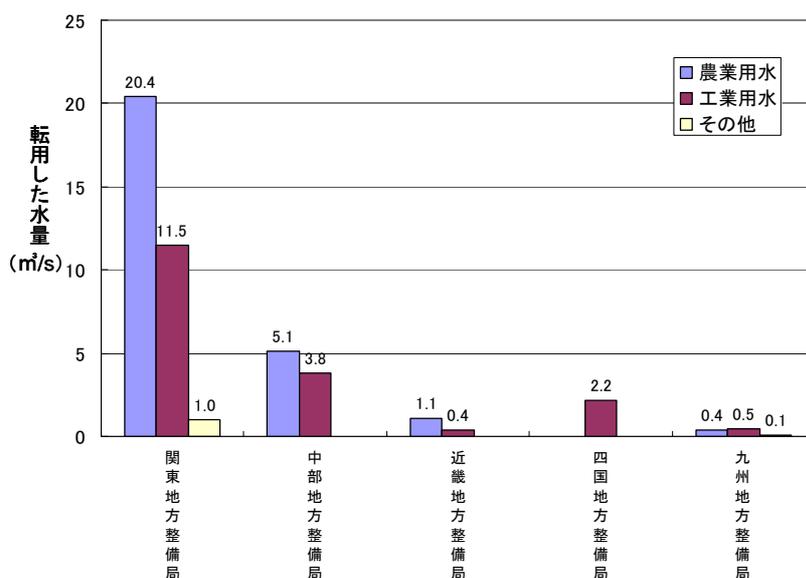


図 3-1-9 東京都江東区における累積地盤沈下量と東京都区部における地下水採取量

④ 水資源の利用の合理化の促進

地域の実情に応じ、関係者の相互の理解により、用途間をまたがった水の転用がフルプランにおいても反映されている。事例としては、矢木沢ダムを水源とした農業用水の水道用水への転用、香川用水における工業用水の水道用水への転用、両筑平野用水における水道用水の工業用水への転用などがある。

また、都市用水等の新たな水需要が生じる地域において、農業水利施設の整備・近代化を図ることにより生み出される用水を有効利用する事例がある。例えば、利根川水系及び荒川水系において、中川一次、権現堂、幸手領、埼玉合口二期、利根中央及び利根中央用水地区の農業用水再編対策事業などにより、かんがい期において約 $1.2 \text{ m}^3/\text{s}$ が農業用水から埼玉県及び東京都の上水道へ活用されている。



(注)国土交通省水資源部調べ(2004年度末時点)

図 3-1-10 用途間をまたがる水の転用の実施状況

県名	地区名	事業実施年度	合理化水量		合理化施設等	事業主体
			転用水量(m³/S)	転用先		
(事業完了)			(平均)			
埼玉	中川一次	昭和43~48	2.666	埼玉県上水道	用水路	埼玉県
"	権現堂	昭和48~61	0.681	埼玉県上水道	用水路	埼玉県
"	幸手領	昭和49~62	0.900	埼玉県上水道	用水路	埼玉県
"	埼玉合口二期	昭和53~平成6	0.559	東京都上水道	用水路	水資源機構
			3.704	埼玉県上水道		
埼玉	利根中央	平成4~15	0.849	東京都上水道	用水路	農林水産省
埼玉・群馬	利根中央用水	平成4~13	2.962	埼玉県上水道		水資源機構
計			12.321			

資料:「平成17年版 日本の水資源」(国土交通省)

図 3-1-11 利根川・荒川水系における農業用水合理化対策事業等実施例

(2) ウォータープラン

① 全国的、長期的な水需給見通しの策定・公表

全国的、長期的な水需給をマクロに概観し、水利用の安定性を評価している。ウォータープラン21においては、「かつてのような水需要の急激な伸びは見られなくなっており、2015年までに完成が予定されている水資源

開発施設の建設等が全て計画どおり進んだ場合には、「開発当時の少雨の年」には、ほぼ全国的に安定的な供給可能量が需要量を上回ると見込まれるが、「近年の少雨の年」には一部の地域で、「戦後最大級渇水の年」にはほとんどの地域で安定的な供給可能量が需要量を下回ると見込まれる。」との見通しが示されている。

このような見通しは、現在行われているフルプランの見直しにおいて、①水需給見通しの修正や、②近年の降水状況等を踏まえた安定的な供給可能量の評価等に反映されている。

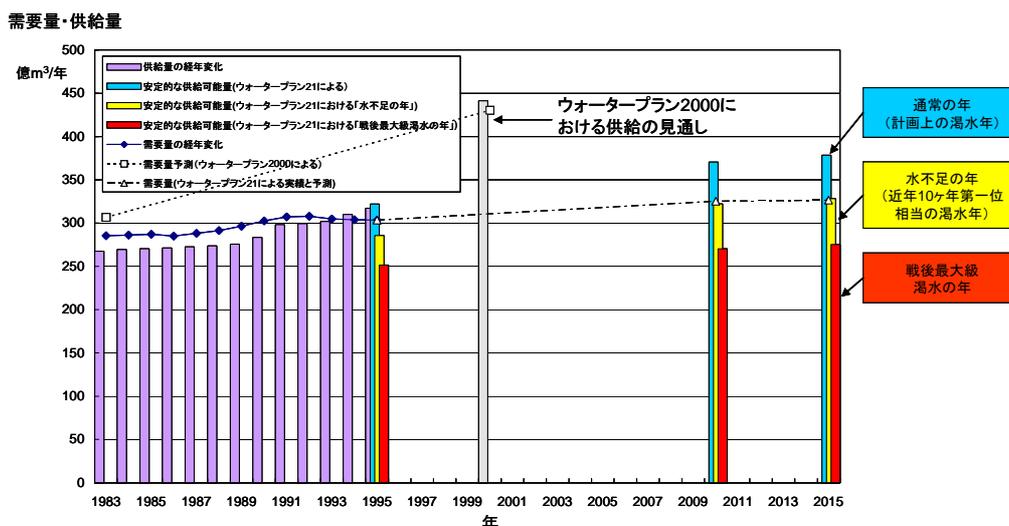


図 3-1-12 ウォータープラン 21 における水需給見通し

平成18年2月末現在

		吉野川水系 (2002年2月決定)	木曾川水系 (2004年6月決定)	筑後川水系 (2005年4月決定)	豊川水系 (2006年2月決定)
将来の水需要(都市用水)の見直し		前計画 (2000年度目標) 約21m³/s ↓ 現計画 (2010年度目標) 約22m³/s	前計画 (2000年度目標) 約94m³/s ↓ 現計画 (2015年度目標) 約69m³/s	前計画 (2000年度目標) 約17m³/s ↓ 現計画 (2015年度目標) 約10m³/s	前計画 (2000年度目標) 約8.1m³/s ↓ 現計画 (2015年度目標) 約6.1m³/s
近年の降雨状況等を踏まえた供給可能量	通常の年	約27m³/s	約113m³/s	約13m³/s	約7.9m³/s
	水不足の年(※1)	約25m³/s	約77m³/s	約11m³/s	約6.5m³/s
	戦後最大級渇水の年(※2)	約19m³/s	約51m³/s	約6m³/s	約6.1m³/s
既存施設の有効活用		香川用水施設緊急改築事業 (香川用水施設の改築等)	愛知用水二期事業 (愛知用水施設の改築)	両筑平野用水二期 (両筑平野用水施設の改築)	豊川用水二期事業 (豊川用水施設の改築)

(注) ※1: 近年の20年に2番目(吉野川水系は4番目)の規模の渇水において、河川に対してダム等の水資源開発施設による補給を行うことにより、年間を通じて給水が可能となる水量のことである。

※2: 近年の20年で最大の渇水において、河川に対してダム等の水資源開発施設による補給を行うことにより、年間を通じて給水が可能となる水量のことである。

図 3-1-13 ウォータープラン 21 を反映したフルプランの見直し

② 地域における計画的な水資源政策の推進への寄与

全国的、長期的な水需給の計画を国が策定することは、それが地域における水需給の指針となり、地域の水需給計画の策定を惹起すること等によって、地域における計画的な水資源政策の推進に寄与している。

都道府県へのアンケート調査により、都道府県がこれまでに策定した水需給計画の策定数の推移を見ると、9割近くの計画が国の最初の水需給計画である長期水需給計画の策定後に策定され、また、5割近くの計画が国の計画（長期水需給計画、ウォータープラン2000、ウォータープラン21）が策定された後5年以内に策定されている。実際、岩手県、新潟県等においては、長期水需給計画の策定にあたり国の計画を参考にしたとの回答があった。このようなことから、国の計画が都道府県の計画策定において指針として機能していることが分かる。

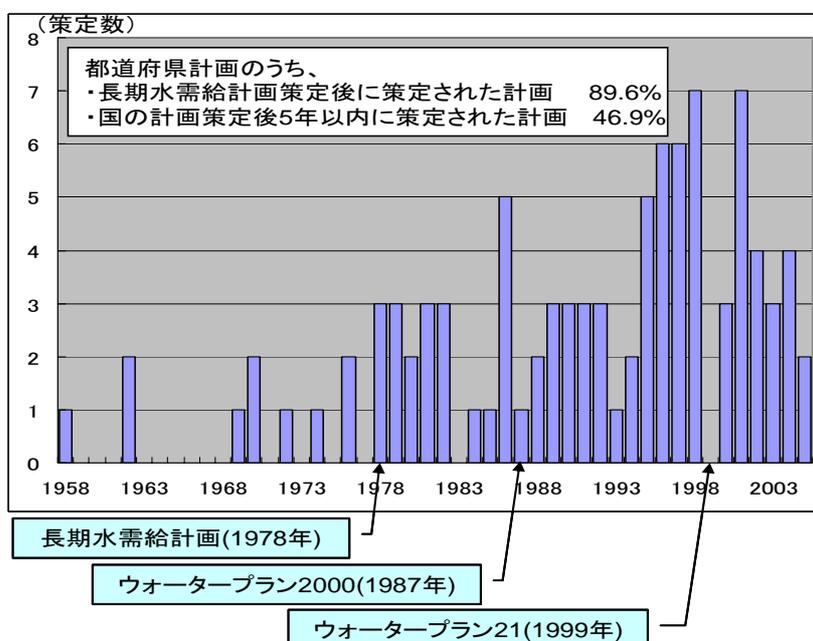


図 3-1-14 都道府県における水需給計画策定状況

国の計画	都道府県の計画
長期水需給計画 (1978年策定)	○青森県長期水需給計画 (1980年策定) ○岩手県水需給計画 (1979年策定)
ウォータープラン2000 (1987年策定)	○富山県の長期水需給見通し (1989年策定) ○愛知県21世紀計画 (1989年策定)
ウォータープラン21 (1999年策定)	○岩手県水需給計画中期ビジョン (2002年策定) ○第3次新潟県長期水需給計画 (新潟県ウォータープラン21 2004年策定)

資料：都道府県への聞き取り調査結果をもとに水資源部で作成

図 3-1-15 国の計画を参考に策定された都道府県計画の主な例

③ 健全な水循環系の構築に向けた施策の推進

ウォータープラン21においては、持続的水利用システムの構築が目指されたほか、健全な水循環系を構築するため、総合的な取組を行うことが必要とされた。このため、関係省庁連絡会議が設置され、2003年には「健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて」が取りまとめられた。これを受けて、地域において「健全な水循環系の構築」を目的とした具体的な計画づくりが進められており、例えば、印旛沼流域においては、水質改善のための行動とそれに向けた地域の関係者の連携の推進を内容とする計画づくりが行われている。

地方公共団体における取組例	
平成11年	東京都水環境マスタープラン（東京都） 水環境マスタープラン（神奈川県横浜市）
平成12年	水循環健全化大綱（岐阜県） ひろしま水21プラン（広島県）
平成13年	福島水資源総合計画（福島県） くまもと水21プラン（熊本県）
平成14年	いばらき水のマスタープラン（茨城県）

図 3-1-16 地方公共団体における取組例

2. 水資源政策の課題

18世紀エネルギー革命以降の世界人口の増加、それと表裏一体の関係にある農業取り分けかんがい農業の発展が、淡水の消費を飛躍的に増加させ、現在、世界レベルで水が不足する状態を生じさせている。その結果が、例えば中国・黄河の断流、中央アジア・アラル海の湖面積の縮小、米国・グレートプレーンズの地下水位の低下等であり、同様の問題が世界各地で発生している。2003年3月に23の国連機関などが共同で発表した『世界水発展報告書』では、半世紀後には最悪の場合で世界人口の8割に当る70億人が淡水不足に直面すると予測しており、「今後の世界大戦は淡水をめぐる闘争になる」（元世界銀行副総裁 イスマエル・セラゲルディン）などの指摘があるほど、水問題は今世紀の世界的な課題となっている。

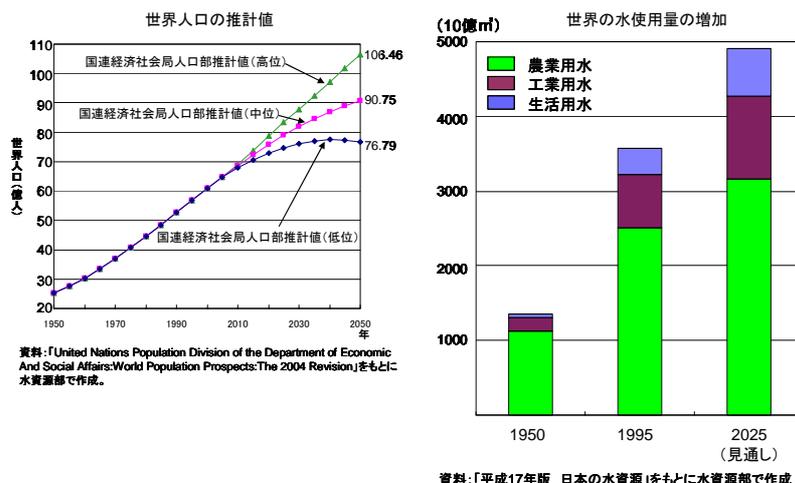


図 3-2-1 世界の総人口と水使用量の増加

このような世界の状況の中で、日本は国際河川や国際湖沼が無いいため、直接的な紛争とは縁遠いこと、当面の水需給ギャップが縮小傾向にあることなどから、水資源の現状は直ちに切迫した状況にはないとの見方もある。

しかし、長期的に見れば大きな課題もある。日本の食料自給率は熱量換算で2000年には約40%まで低下しており、フランス、アメリカ、ドイツなど自給している先進諸国と比較すると非常に低い値である。食料等の生産にはそれなりの水が使用されているが、日本は食料等の輸入を通じ間接的に大量の水を使用している。その総量は年間640億m³あるいはそれ以上との見方もある。前述のような世界的な水危機の状況が、今後ますます激化すると予想される中で、これに関する世界の経済、社会活動の変化、取り分け食料問題が貿易を通じて日本国内の経済社会問題に直結する可能性がある。さらに、地球温暖化等に起因する近年の気候変動や降水特性の変化が、国内の水需給バランスへ与える影響が顕在化しつつあること、偏在する水資源の特性を鑑みつつ、地域ごとに持続可能で最適な水循環系を構築するための総合的な取組の必要性が指摘されていることなど、当面の課題も浮かび上がっている。以下に具体的な課題を挙げる。

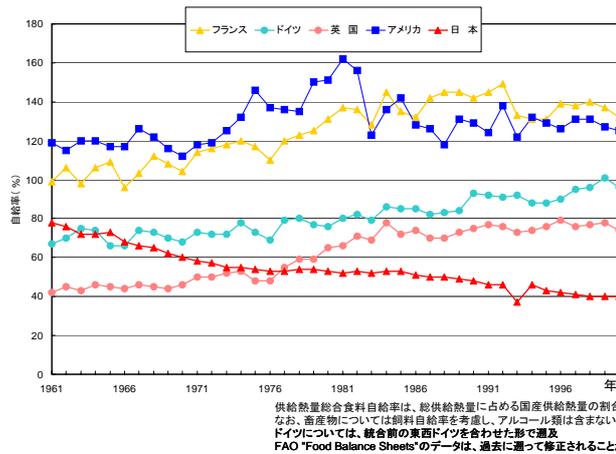


図 3-2-2 各国の供給熱量総合食料自給率の推移

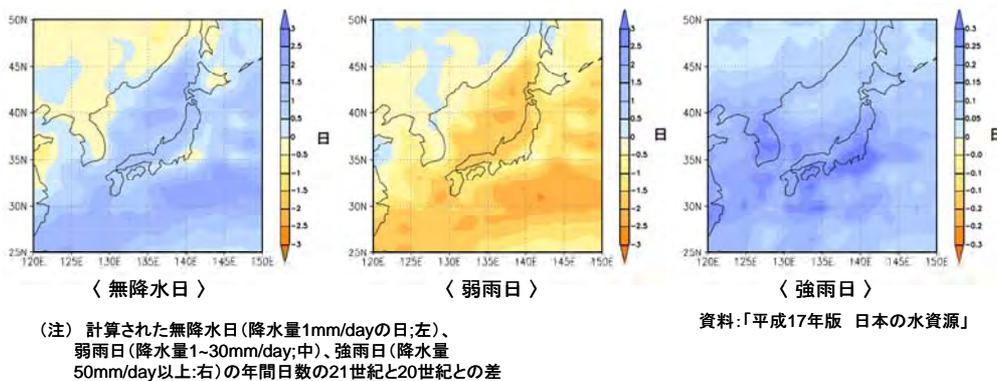


図 3-2-3 年間降水日数の変化

(1) 水需給に関する課題

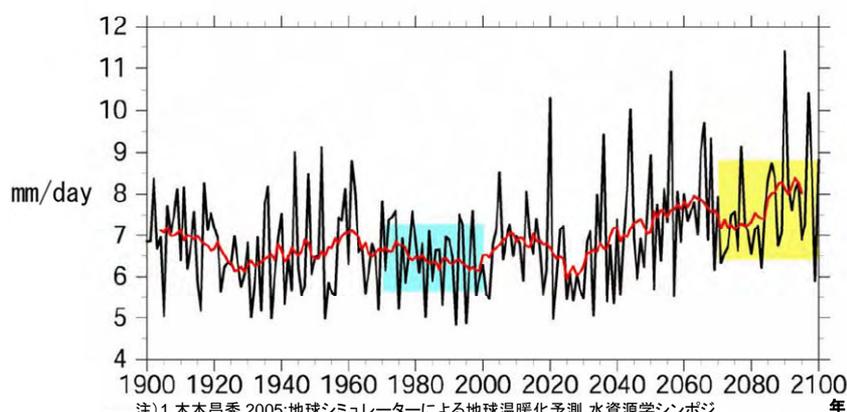
フルプランなど既定計画で想定している利水安全度は5ないし10年に1回の渇水に対応するものである。しかし、渇水の進行過程においては、最終的な渇水レベルがどの程度になるのかは判断できないため、ダム貯留量が一定のレベルを下回れば予防的に取水制限等が実施されるのが通例である。したがって、取水制限等は施設完成後においても名目上の安全度の5ないし10年に1回といった頻度ではなく、更に高い頻度でなされるのが実態である。また、年降水量のばらつきの増幅など、降水特性の変化等を背景とした水供給の実力低下が顕在化していること、今後、気候変動により実力低下が一層加速する恐れがあること、同時に既定計画規模以上の渇水の恐れも増大していること、さらに、都市域における社会基盤の高度化や高齢化、生活様式の変化等により給水制限や断水時の社会的影響も増大していることなどを踏まえ、危機管理の視点からの対応が必要である。

この際、利水者の視点に立てば、現状では利水安全度は水系一律が原則とされるため、利水者が個々に安全度の向上を図ることは困難な面があり、また、実績取水量をベースにした渇水調整では、投資を反映した受益が享受で

きないとの意見への対応も必要である。

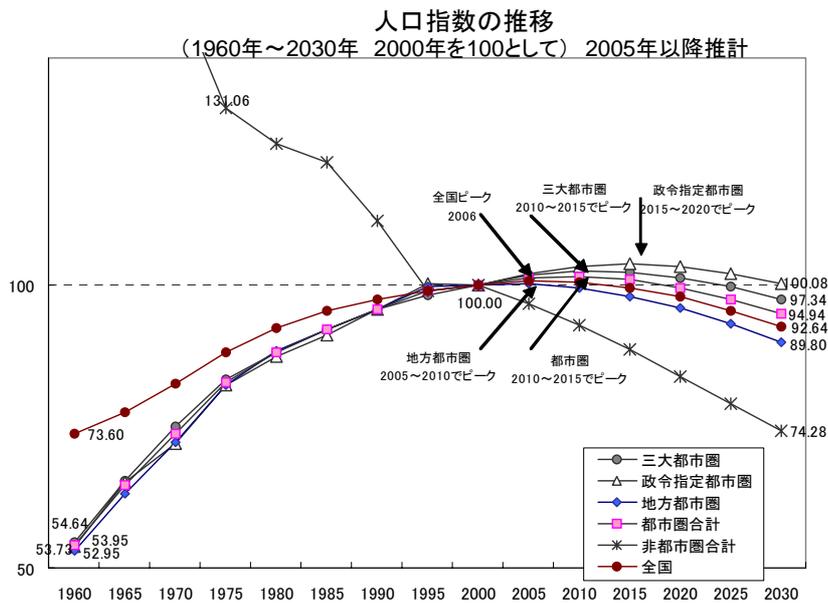
また、エンドユーザーの立場からは、取水制限は行われても国民生活に直接的に影響を与える断水に至ることは少ない。このため、国民が水資源の現状に関して危機感を持っているとは言い難い状況にある。

一方、水需要の見通しについては、長期的に人口が減少する中で、今後も従来と同様の需要が続くことを当然の前提とすることは適当でなく、人口が減少し、経済成長も低いという新たな状況に対応したより適切な推計を行うことが求められる。また、今後は、これまでとは異なる需要動向への対応といった視点からの施策の検討も必要となる。この際、2025年時点の全国の人口が依然として1億2千万人前後という1980年代の水準にあることから、その水需要が急減することはないと考えられ、また、地方ブロックの中核都市以上の大都市圏域では、当分の間、人口のゆるやかな集中が続くと推計されることを踏まえる必要がある。



- 注) 1. 木本昌秀, 2005: 地球シミュレーターによる地球温暖化予測, 水資源学シンポジウム「国連水の日-気候変動がもたらす水問題」, 2005年3月23日 発表資料より。
2. 黒線が年々の値で、赤線が10年移動平均を施したもの。
3. 2071~2100年(黄色)の年々の変動幅は、1971~2000年(水色)と比べて増加している。
4. 都市化の影響は考慮されていない。

図 3-2-4 日本の夏の平均降水量の推移



資料: 総務省統計局「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の市町村別将来推計人口」(平成15年12月推計)より作成

注1: 都市圏とは、人口10万人以上で昼夜間人口比率が1以上の都市を核都市として、核都市への通勤通学者が、全通勤通学者の5%以上または500人以上である市町村を含む圏域(核都市が20km以内に併存する場合には、連結して一つの都市圏とする)。2000年現在、85の都市圏。

注2: 2005年以降については、都市圏要件から今後外れる都市圏の人口を除外していない

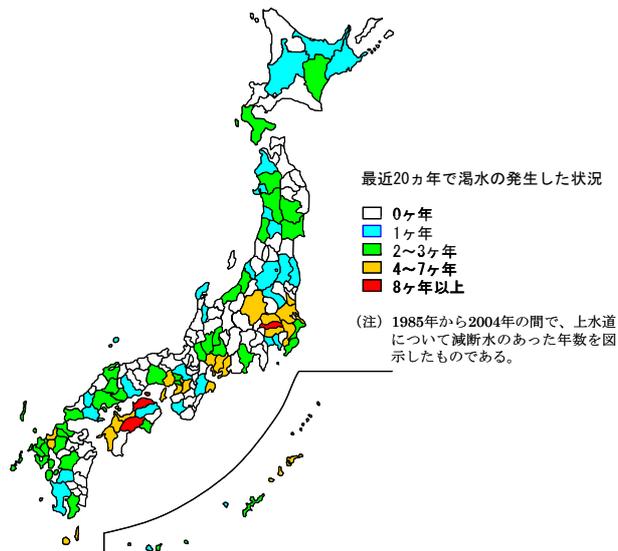
注3: 三大都市圏: 85都市圏中、核都市が、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、愛知県、岐阜県、三重県、大阪府、兵庫県、京都府、滋賀県、和歌山県にある都市圏

政令指定都市圏: 85都市圏中、政令指定都市圏を核都市とする都市圏(三大都市圏に含まれるものを除く)

地方都市圏: 85都市圏中、上記に含まれない都市圏

出典: 国土交通省「都市・地域レポート2005」

図 3-2-5 人口指数の推移



資料: 平成17年版「日本の水資源」(国土交通省)

図 3-2-6 最近 20 ヶ年で渇水の発生した状況

	H7 年度	H8 年度	H9 年度	H10 年度	H11 年度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	最近10年間の主な 取水制限の回数
利根川水系	● (76)	● (111)	○ (27)				○ (18)	○ (25)		○ (17)	2
荒川水系	● (110)	● (108)									2
木曾川水系	● (222)	● (46)	○ (7)		○ (9)	● (48)	● (143)	● (75)		● (33)	6
豊川水系	● (259)	● (186)		○ (11)		○ (29)	● (120)	● (56)			4
淀川水系	● (66)	○ (12)				● (36)	○ (13)	● (201)		● (50)	4
吉野川水系	● (245)	● (239)		○ (88)	● (12)	○ (8)	● (96)	● (211)	○ (21)	○ (8)	5
筑後川水系	● (62)							● (111)	● (31)		3

●○印は取水制限の実施(●は30日以上)
()内数字は取水制限実施日数

資料: 「日本の水資源」をもとに水資源部で作成

図 3-2-7 給水制限を伴った取水制限の実績(フルプラン水系)

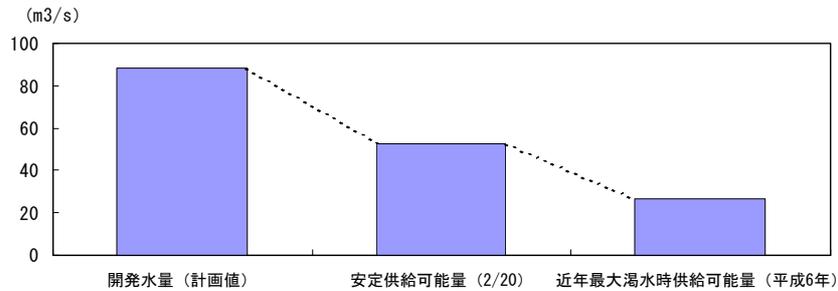


図 3-2-8 水供給の実力低下 (木曾川)

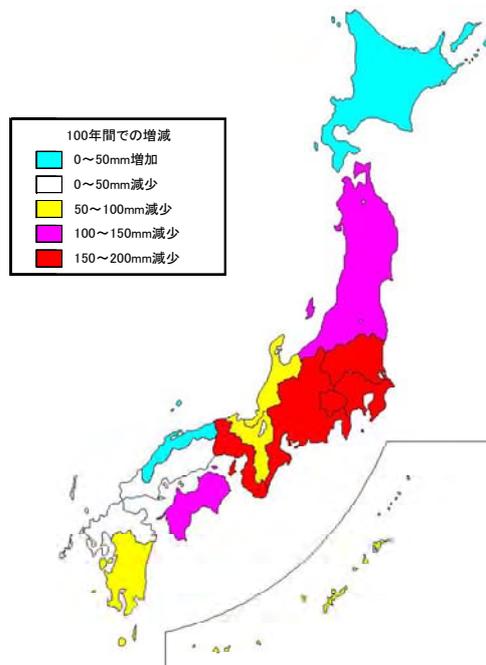


図 3-2-9 地域別年降水量の傾向

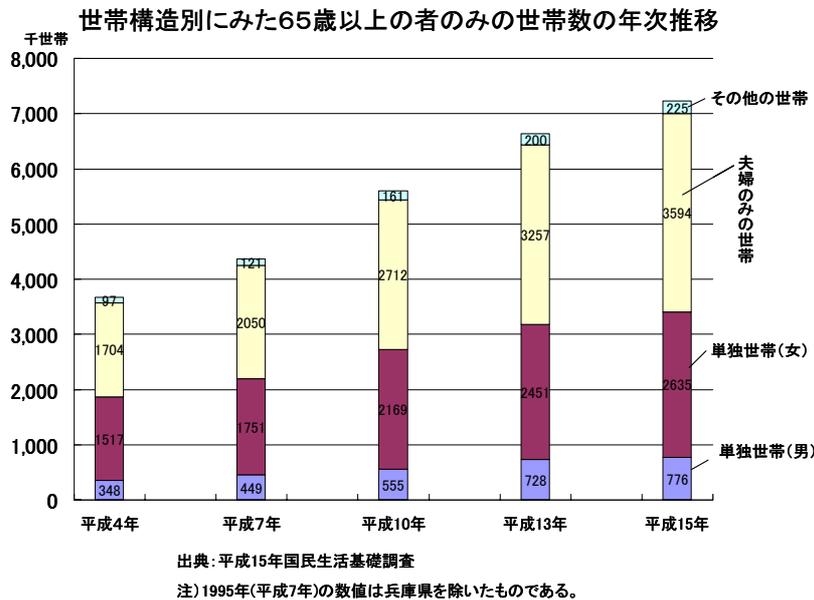


図 3-2-10 世帯構造別にみた 65 歳以上の者のみの世帯数の年次推移

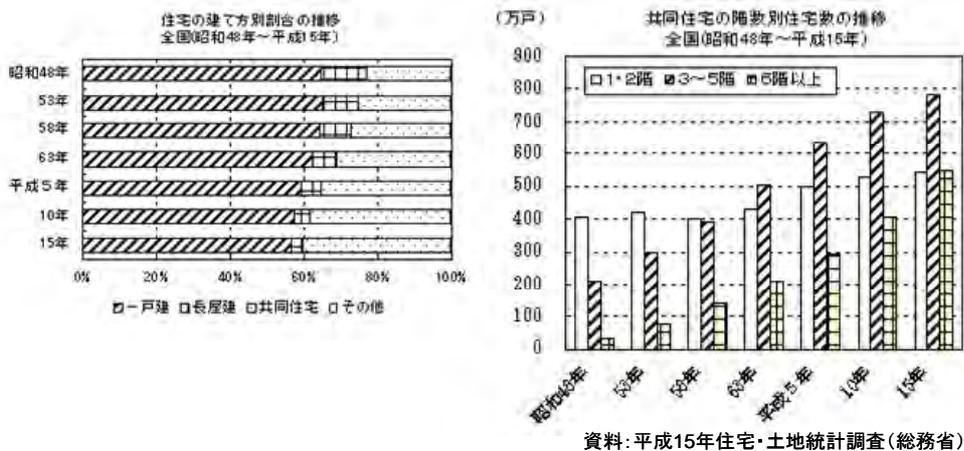


図 3-2-11 生活様式の変化(住宅の高層化率の上昇)

施設の整備・管理に当たっては、人口減少、投資余力の減少、未利用容量の存在、ダム適地の制約、施設の耐用年数の到来等を踏まえつつ、水源施設については既存ストックを最大限活用することが必要である。また、送配水施設については、施設の長寿命化を図りつつ、適切な更新が必要である。さらには、震災時における長期にわたる断水など、水供給に関する危機が懸念されるため、大規模な地震や不測の事態に備えての対策が必要である。

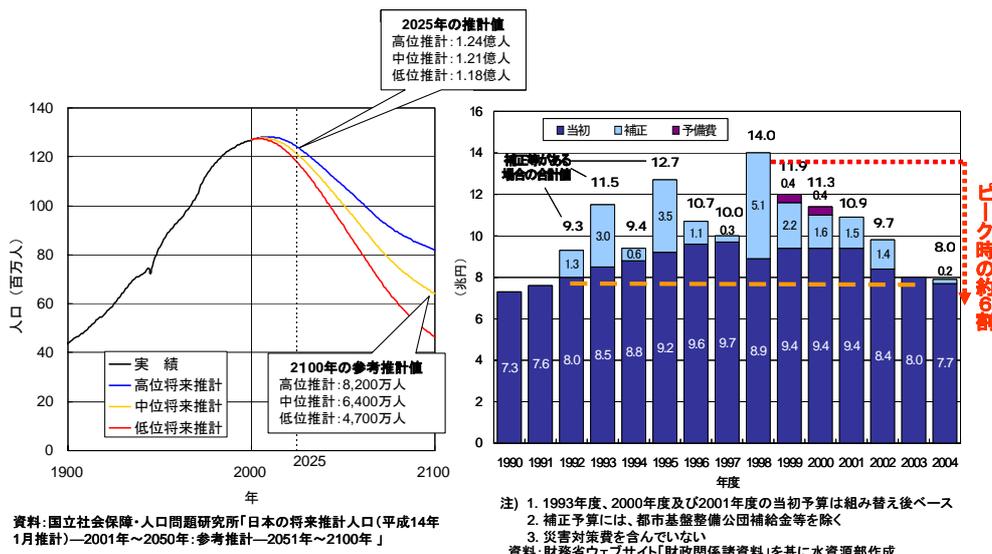


図 3-2-12 我が国の人口の推移と将来予測

図 3-2-13 投資余力の減少

(2) 循環系としての水に関する課題

流域を中心とした水循環の場において、治水と利水と環境保全に果たす水の機能を、持続性がありバランスの取れた状態にする取組（健全な水循環系の構築）について、地域ごとに更に進めるため、流域の水環境の現状に対する認識を流域住民、事業者、民間団体、地方公共団体、国等の関係者が広く共有することが重要である。このため、まず、流域の水循環機構を解明・把握し、問題点を抽出し、関連情報を共有することが必要である。そして、目標となる望ましい水循環系の姿を関係者の間で十分に議論し、広く共有できるよう、わかりやすい目標を設定し、各主体の取組が、効果的、効率的、継続的に進むような仕組みとする必要がある。

取組の体制、仕組みに関する上記課題のほか、水量、水質、水辺地に関しては、流域ごとに解決すべき課題は異なるものの、全国的に以下のような課題が顕在化している。

人間の生活や社会経済活動による水利用、都市化等に伴う流域の地下浸透・涵養機能の低下により、河川等の平常時の流量が減少し、その水質や水生生物の生育・生息環境に影響を与えている場合がある。また、地下水の過剰採取による地盤沈下は、全国的には沈静化の傾向にあるものの、いまだ地下水水位が回復していない地域があり、湧水が枯渇している。加えて、渇水時には、依然として過剰採取により地盤沈下が発生している地域もある。一方、一部の地域では、採取抑制に伴う地下水水位の上昇による地下構造物の浮上等の新たな問題も発生している。

「水質汚濁に係る環境基準」について、「人の健康の保護」に係る項目は達成率が次第に高まっているが、有機汚濁等の「生活環境の保全」に係る項目については、特に閉鎖性水域において改善が十分に進んでいない。一方、

健康志向や安全・安心への関心の高まりの中で、良質で安全な水供給への要請は更に増大している。

都市化や護岸整備等により、その水辺地の水環境が損なわれ、水辺地が持つ水質浄化機能や水生生物等の生育・生息環境としての機能が低化し、又は失われ、また、人と水とのふれあいの場としての活用が困難な地域が見られる。

水源地域では過疎化や高齢化の進行のため適切な森林管理が困難な状況となっており、森林の荒廃等が進んでいる。



資料：仙台地域水循環協議会HPより抜粋

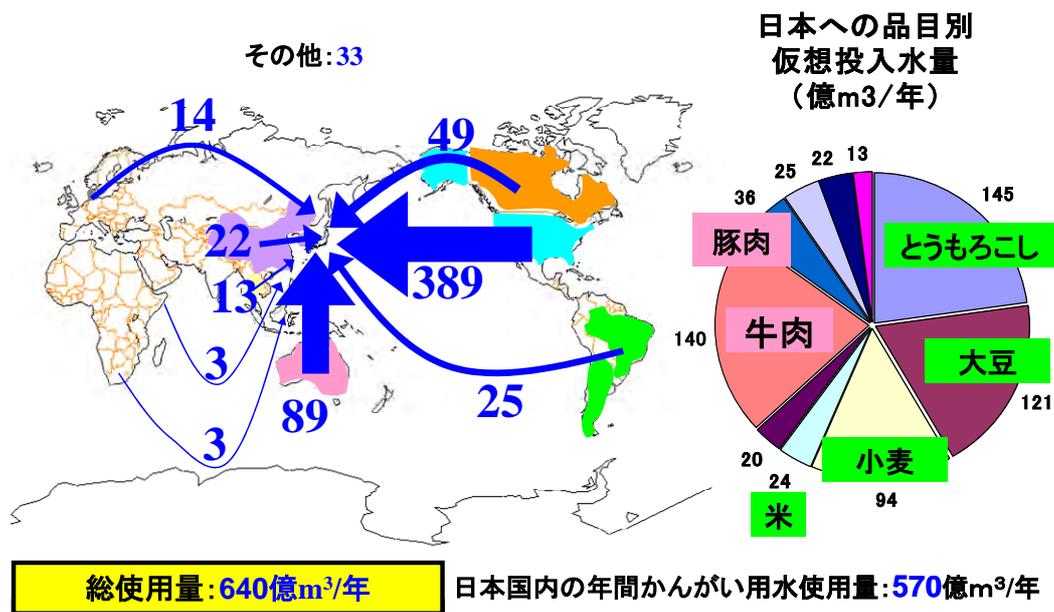
図 3-2-14 水辺環境の現状



図 3-2-15 水源地域の森林の荒廃

(3) 世界の水問題に対する課題

我が国の社会の安定と経済の発展は食料やエネルギーなどの安定的輸入にその多くを依存しており、いわば世界の持続的平和と安定が前提となっている。取り分け、我が国は農産物の輸入に大きく依存し、間接的に海外の水を大量に使用しており、世界的な水需給の逼迫は、我が国の社会経済に大きな影響をもたらす可能性がある。これらの視点から、我が国が世界の取り分け開発途上国の水問題の解決と国家間の水紛争予防のために国際貢献することは、我が国の国際社会における立場を強化するものであり、長期的には国益にかなうものである。したがって今後も世界の水問題の解決に積極的に取り組んでいくことが望まれる。



(日本の単位収量、2000年度に対する食糧需給表の統計値より)

図 3-2-16 日本の仮想水の使用

第4章 政策への反映の方向

水は、地球上の限りある資源であり、生物の命を育み、人の生活や産業に不可欠な基本要素である。今後100年ほどのスパンでの世界の食料事情・水事情や気候変動予測等を鑑みれば、国家間での水の争奪に関する問題や食料確保の問題等を念頭に世界の水問題へ対応していく必要がある。国内の水問題に目を向ければ、現在、水は自給できている唯一の資源と言っても過言ではないが、総人口の減少局面や平常時の水需給のギャップの縮小といった安全側の側面のみを見て将来を楽観すべきではない。平常時はもちろんのこと、異常渇水・震災等緊急時の対応に加え、長期的にはいわば”国民生活の安全保障”の視点から、国家戦略として水資源を総合的、戦略的に確保、管理していかなければならない。

当面の水需給の安定化に向けては、フルプラン未改訂の水系について早急に改訂作業を進め、計画に基づいた着実な水供給の確保を図るとともに、農業用水の循環利用の促進等による節水的利用、工業用水の循環利用の促進等による水利用の合理化、節水器具の普及や下水処理水の再利用、雨水利用等による生活用水の効率的利用を進め、水源への負担を軽減することが基本となる。長期的には、利水者の理解の下で、特に不可欠な用途について異常渇水時に国民生活に重大な支障が生じないように国が主導して環境整備を図るべきである。

また、都市化等に伴う流域の貯留浸透・涵養機能の低下等に起因して、平常時の河川流量が減少し、湧水が枯渇等していることなどから明らかなように、水循環系の健全性が損なわれつつあるので、流域全体を視野に入れた上で、健全な水循環系を確立することが必要である。

さらに、国際的な水需給の逼迫が、農産物等の貿易を通じて日本の社会経済へ直接的に影響を及ぼすことも考えられることから、世界の水問題解決に向けた取組も必要である。

これらのことについて、国が中心となり関係機関と連携して取り組んでいくとともに、地域に密着した課題については地方公共団体等が主体的に対処できるように国として支援する必要がある。また、現在実施中のフルプラン6計画の全部改訂が完了した後は、EUの水枠組指令のような水に関する包括的な枠組みの構築なども視野に入れながら、計画策定段階においてより広く国民の意見を反映させることができる仕組みを含め、水資源の適切な運用・管理に関する総合的・体系的な制度や計画を検討することが必要である。以上のような方向性を踏まえつつ、まず、以下のような事項の実現を図っていくべきである。

1. 水需給の安定性の確保

(1) 利水安全度等の情報提供の充実

利水者が、自らの需要構造、地域的な制約の中で、中・長期的な視点で自らの水資源確保について幅広く選択できるよう、最新の流況を踏まえた利水安全度や水資源開発の見通し等の情報提供について、一層の強化、充実を図る。例えば、戦後最大渇水や既往最大渇水の下で、河川水からの供給量をシミュレーション結果として情報提供し、これらの状況の下での安全度の向上のためには、どのような対応が必要かの検討を促す。また、効果的、効率的な安全度の向上について考える上では、より長期的な視点で水需要を把握することが重要である。そのため、長期の気候変動や人口変動などの要素を勘案の上、一定条件の下で50年後、100年後の水需給を予測する手法について研究していくことも必要である。

(2) 渇水調整方法の転換

渇水調整における地域ごとのこれまでの対応を踏まえつつ、各利水者の開発水量や確保容量等、水資源開発に対する負担度合いを反映した渇水調整への転換について検討する。この方式の下では、個別利水者等の節水行動が自らの貯水量の持続性に直結するので、利水者の自発的な節水行動を促す効果がある。さらに、利水者からの関係住民等エンドユーザーへの情報提供によって、エンドユーザーの節水意識の向上、水需要管理に対する直接的な参加にも資することになる。一方、利水者個々の選択により既存ストックの活用や、新規整備を通じて、計画上の利水安全度の向上を図ることも可能となる。

(3) 渇水に対する備えの充実

気候変動や降水特性の変化、社会経済情勢等を検討し、既存の水利用計画や費用負担の在り方に十分配慮の上、未利用容量や堆砂容量の活用、ダム群連携・再編・再開発などにより、既存ストックを最大限に活用しながら、地域の意向を踏まえつつ、低下している安全度の回復を図る。

危機管理の観点から渇水対策容量の確保等、異常渇水対策を推進する。例えば、主要水系においては、戦後最大渇水又は既往最大渇水を対象としても断水が生じないように、ハード・ソフト両面の対策を検討する。また、短期間で渇水が深刻化しやすい地域などへの対応として、移動式海水淡水化施設や水バッグによる輸送等、多様で機動的な水供給手法についても技術開発を促進し、活用を検討する。

(4) 既存ストックの有効活用と適正な整備・管理の推進

これまでに蓄積してきた技術の活用を図るとともに、堆砂による機能低下や施設の耐用年数を踏まえ、水源施設のみならずエンドユーザーと密

接な関係にある送配水システムも含めた全体について、施設の連携等による有効活用を図りつつ、ライフサイクルコストを考慮した適切な機能診断に基づく補修・改築を推進するなど、適正な更新整備・保全管理の推進を図る。

また、用水等を利用した水力発電によるクリーンエネルギーの供給など、広義の環境保全に資する分野での既存施設の有効活用方策についても積極的に検討する。

(5) 震災に対する備え

大規模な地震が想定される地域については、水供給施設の耐震性の向上等を推進するとともに、不測の事態に備えるため、危機管理体制の強化を図る。

2. 健全な水循環系の構築

(1) 国等に蓄積された知見の活用と関係者の連携

国の関係機関が連携して地域における健全な水循環系の構築に向けた取組が一層推進されるよう、計画の作成・実行を支援する。具体的には、流域ごとの特性に応じ、関係行政機関、事業所、NPO、流域住民、研究機関等の関係者が健全な水循環系構築に向けた課題を共有し、目指すべき将来像を設定することを支援するため、事例や関連施策等の情報の収集・整理・提供を行う。特に流域における効果的な取組のためには、流域住民等行政以外の様々な主体の参加が重要である。また、計画に基づく施策の効果を総合的に評価する手法、効果的なモニタリング体制等について検討する。さらに、進捗状況の把握、課題の整理・抽出等を行い、必要な場合は関連施策や関係者間の調整を行い、関係者の連携・ネットワーク形成等の支援を行う。

(2) 安全で良質な水の確保

国民のニーズに応じた水質を確保するため、良質な水の保全、水質改善策について検討を進める。河川水を取水した後の排水については、可能な限り、下流での水利用に生かせる水量、水質に戻すことを基本としつつ、妥当性、効率性、費用対効果等を勘案し、地域の特性に応じて見直しを含めた取排水系統の検討を行う。

(3) 河川環境・地域環境の保全

地域での合意に基づき、必要に応じて、未利用水等の活用を図り、環境保全のために必要な水として環境用水を確保し、河川環境及び地域環境の保全・回復創造を図る。

さらに、各地域における水文化の保全・回復や水を通じた上下流交流などにより、水源地域の振興や地域連携を推進する。

(4) 地下水の適正利用

国及び地域の関係機関を中心として、流域全体を通じて貯留浸透・涵養能力の保全・向上を図り、単に地下水利用を抑制するのではなく、災害時の水源としての意義や地域の特性を踏まえつつ、適切な利用と保全のため、適正利用量の把握、利用・管理等に係る計画及び管理・監視体制の構築に向けた検討を行うとともに、湧水の保全・復活に取り組む。この際、地下水はいったん汚染されるとその浄化が困難であることから、水質の保全について特に留意する。また、引き続き地盤沈下の発生する恐れのある地域等、地下水使用の抑制が必要な地域においては、継続して監視を行うとともに、表流水への転換を含めた代替水対策、地下水使用の合理化、新規井戸の設置規制、既存の井戸利用者に対する節水指導を進める。

(5) 水源地域の森林の保全

水源地域の水源かん養機能の持続的な発揮を図るため、流域関係者の連携やNPOを活用しつつ、多様で健全な森林の適正な整備や保全を図る。

3. 水の国際問題への対応

(1) 国に蓄積された政策的知見の活用等

我が国の近代化プロセスにおいて取り組んできた様々な水資源政策の経験の情報発信を通じ、開発途上国の水問題解決を支援する。特に、稲作を中心としてきた水利用形態や、それに伴う課題において、日本と共通点が多く、日本の経験にもとづく知見を生かすうるアジアモンスーン地域を中心とした支援を重視し、水資源分野におけるODAに対して、積極的な関与を進める。

また、ODAのみならず、水資源計画・管理・運営などに関するネットワーク活動、国際機関・学術団体・NGOなど多様な主体により行われている国際協力について、各主体との情報交換を密に行い、連携方法等について検討する。

さらに、NARBO等に関してPWAに登録された日本の水行動を着実に実施することが重要である。

(2) 水資源機構等に蓄積された技術の活用等

我が国のODA機関との密接な交流や、水資源機構が行うNARBOを通じ、水資源管理施設の運用の総合的なマネジメントなど、水資源機構等に蓄積された水資源に関するハード・ソフトの技術・経験の開発途上国への紹介や移転など一層の活用を支援する。

(3) 国際的なネットワーク活動を通じた開発途上国の自立的水問題解決への支援

開発途上国自身による自立的な問題解決努力を重視し、ガバナンス向上への支援を行う。このため、開発途上国が自主的に参加するネットワーク活動やモニタリング活動への支援を行う。

水資源政策

- 水資源計画の在り方 -

施策の効果等

【対象】 水資源計画を中心とする水資源政策

【視点】 需要に対する水供給の確保等の水資源政策の目的が達成されてきたか。都市化、産業構造の変化、国民意識の変化、気候変動等の状況の変化に伴い対応すべき点はないか。

水資源計画：▶水資源開発基本計画（フルプラン）

産業の開発・発展、都市人口の増加に伴い、用水を必要とする地域における水の供給を確保するため、指定水系における水資源の総合的な開発、利用の合理化の基本となる計画

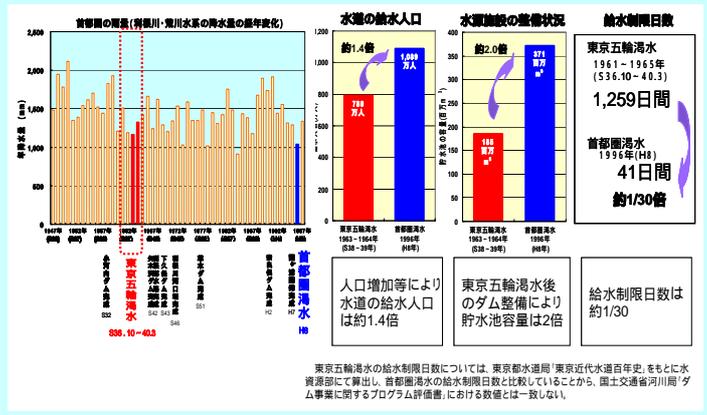
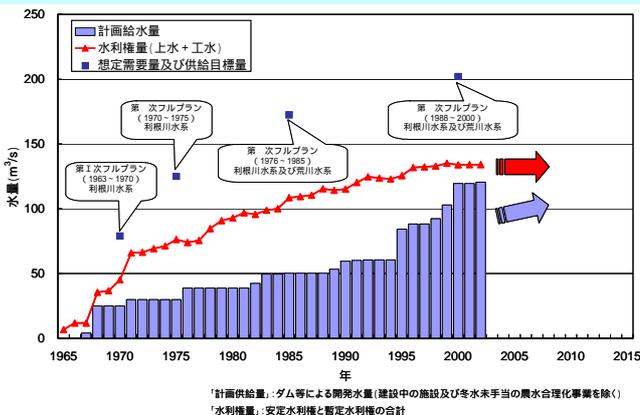
▶全国総合水資源計画（ウォータープラン）

全国における長期的な水需給の見通し、水資源の開発・保全・利用に関する基本的な事項を示した、将来の水需給の長期的安定化を図る施策を推進するための指針

【主な効果】

水資源開発基本計画（フルプラン）

長期的な水需給計画の策定・公表、需給ギャップの縮小、渇水被害の軽減、水資源の利用の合理化の促進

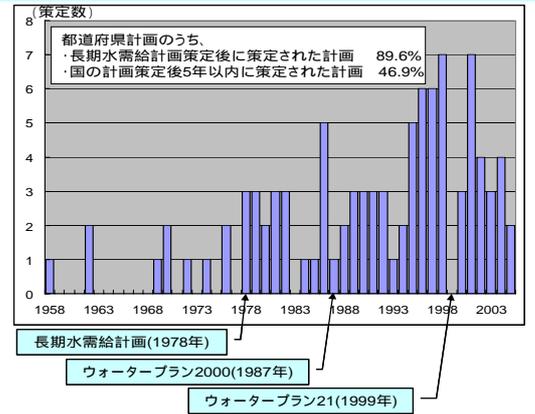
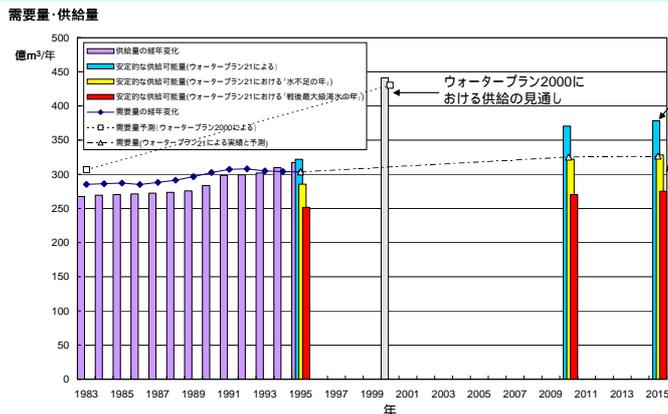


< 需給ギャップの縮小 (利根川・荒川水系) >

< 渇水被害の軽減 (東京都) >

全国総合水資源計画（ウォータープラン）

全国的、長期的な水需給見通しを策定・公表、地域における計画的な水資源政策の推進への寄与、健全な水循環系の構築に向けた施策の推進

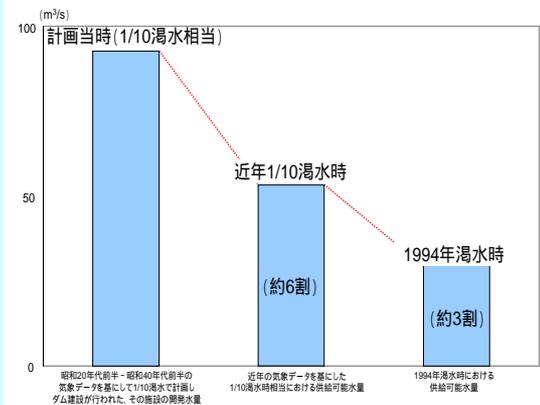


< 都市用水の需要量・供給量 (全国計) >

< 都道府県における水需給計画策定状況 >

主な課題

降雨特性の変化等を背景とした水供給の実力の低下が顕在化し、気候変動により一層加速する恐れもある。また、水系一律の利水安全度のもとでは利水者が個々に安全度の向上を図ることは困難な面がある。



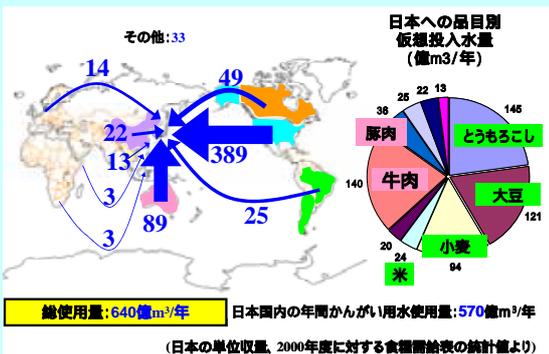
< 気象変化による水資源開発水量の実力低下 >

健全な水循環系構築に関する各主体の取組が、効果的、効率的、継続的に進むような仕組みとする必要がある。また、河川等の平常時の流量の減少や、水辺地がもつ水質浄化機能等の劣化、森林の荒廃等が進んでいる。



< 健全な水循環系の構築 >

我が国は、農産物の輸入に大きく依存し、間接的に海外の水を使用しており、世界的な水需給の逼迫は、我が国の社会経済に大きな影響をもたらす可能性がある。

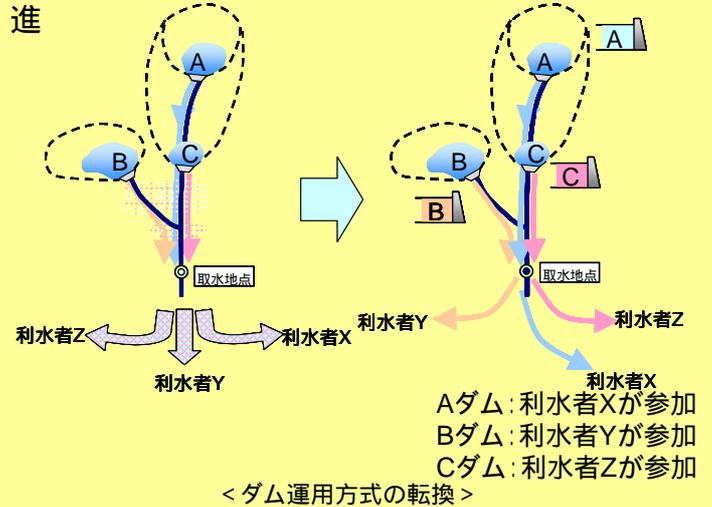


< 間接的な海外の水の使用 >

今後の対応方針

水需給の安定性の確保

利水安全度等情報提供の充実
 濁水調整方法の転換
 濁水に対する備えの充実
 既存ストックの有効活用と適正な整備・管理の推進



< ダム運用方式の転換 >

健全な水循環系の構築

国等に蓄積された知見の活用等
 安全で良質な水の確保
 河川環境・地域環境の保全
 地下水の適正利用
 水源地域の森林の保全



通水前 通水後
 < 仙台市 六郷堀・七郷堀の通水状況 >

水の国際問題への対応

国に蓄積された政策的知見の活用等
 水資源機構等に蓄積された技術の活用等
 国際的なネットワーク活動を通じた開発途上国の自立的な水問題解決への支援



資料: NARBO HPより抜粋

平成13年度～平成14年度
プログラム評価書

貨物自動車運送のあり方

- いわゆる物流二法施行後の
事業のあり方の検証 -

平成15年3月

国土交通省

(評価書の要旨)

テーマ名	貨物自動車運送のあり方について - いわゆる物流二法施行後の事業のあり方の検証 -	担当部局	自動車交通局 総合政策局
評価の目的、必要性	法律の施行により実施された需給調整規制の廃止等の規制緩和や安全規制の強化などの効果を検証するとともに、情報化の進展等社会状況の変化を踏まえた現行制度の妥当性を検証する必要がある。		
対象政策	平成 2 年に施行された貨物自動車運送事業法及び貨物運送取扱事業法に基づき、貨物自動車運送に関し実施してきた諸施策		
政策の目的	利用者ニーズの多様化に対応した効率的なサービスの提供を可能としつつ、安全な輸送を提供することによって利用者（国民全体）の利便の増進を図ること。		
評価の視点	規制緩和による競争の促進と、安全規制の強化による輸送の安全の確保を目的とした物流二法の制定は、貨物自動車運送の分野における利用者利便の増進に寄与したと言えるか。また、社会経済情勢の変化を踏まえ、現行の政策を推進することが引き続き妥当か。 需給調整規制の廃止等の規制緩和や過労・過積載運転の禁止等の施策により、貨物自動車運送に係る市場の活性化や輸送の安全性の向上がどの程度達成されているか。また、これらの目的達成のため改善すべき点はないか。		
評価手法	法制定時の審議会答申や法の目的規定から、法制定に係る政策目的を整理した。 の政策目的の達成度合いを評価するための指標を策定した。 当該指標に係るデータの経年変化等を整理した。 及び の作業にあたっては、統計データのほか、事業者・荷主に対して行ったアンケート・ヒアリング結果を活用した。 政策目的がどの程度達成されたかを整理し、その結果を踏まえ、今後の政策立案の方向性を示した。		
評価結果	物流二法によるトラック事業に関する規制緩和施策は、トラック事業における競争を促進し、結果として貨物自動車運送分野における利用者利便の増進に寄与したと言える。このため、今後とも経済的規制については規制緩和を推進することが必要。 安全に係る社会的規制の強化策についても実効性をあげていると言えるが、安全確保に対する社会的要請が強まっている環境の中で、更なる政策の推進が必要。 個別の施策に関しては、参入規制の緩和後、ルールを守らない悪質な事業者を市場から排除し、公正な競争を促進するため、参入の許可制は維持するとともに、参入に係る審査の厳格化を進め、併せて事後チェック体制の強化を図っていくことが必要。 また、運賃・料金の事前届出制について、事業者にとっては負担感の大きなものとなっていることから、手続き負担の緩和が必要。また、営業区域規制については、事業者の行動範囲の拡大に伴い更なる緩和が可能。社会的規制については、ある程度の実効性はあったと言えるものの、更なる実効性の確保に向けた施策の推進が必要。特に、元請下請関係については、元請事業者が支配力を背景として行う下請事業者に対する違法行為の強要の禁止規定の整備が必要。		

<p>政策への反映 の方向</p>	<p>(経済的規制) 営業区域(貨物自動車運送事業者の営業可能区域を一定の範囲に限定する制度)の廃止 運賃料金事前届出・変更命令制度の廃止</p> <p>(社会的規制) 元請事業者による下請事業者の行う輸送の安全確保の阻害行為の禁止 事後チェック体制の強化</p> <p>1) 監査体制の充実や行政処分基準の見直し 2) 適正化機関の事業者に対する資料提出請求権限の創設 3) 適正化機関と国との連携強化 等</p> <p>、 、 、 2)については、第154回通常国会における法改正により措置(平成14年6月公布、平成15年4月1日施行予定)</p>
<p>第三者の知見 活用</p>	<p>・平成13年度には、学識経験者等からなる「貨物自動車運送事業及び貨物運送取扱事業の在り方に関する懇談会」を設置し、トラック事業のあり方についての検討を行った(懇談会報告の概要については評価書巻末に添付)。評価の視点及び内容について、先述の懇談会のメンバーの専門的知見からの助言を求めつつ作業を行った。評価書の作成にあたり、国土交通省政策評価会から意見を聴取(議事概要及び議事録は国土交通省ホームページに掲載)。</p>
<p>実施時期</p>	<p>平成13年度～平成14年度</p>

目 次

1 . 貨物自動車運送に係る政策評価の位置付け	
(1) トラック法制定以前のトラック事業の概要	P 1
(2) 評価の視点	P 1
(3) 評価の手法	P 2
2 . トラック法の制定について	
(1) トラック法制定以前のトラック事業の概要	P 3
(2) トラック法制定の経緯	P 5
(3) トラック法制定の目的	P 6
(4) トラック法の概要	P 6
3 . 貨物自動車運送に係る政策評価	
(1) 市場の活性化について	P 9
参入規制の緩和の効果	P 9
営業活動範囲の拡大の効果	P 14
運賃料金規制の緩和の効果	P 21
(2) 経済的規制の緩和の意義	P 26
運賃水準	P 26
営業用自動車の利用の増加	P 27
規制緩和後のトラック事業に対する荷主の感触	P 28
(3) 輸送の安全の確保	P 29
貨物自動車運送適正化事業実施機関の設置の効果	P 30
荷主勧告の効果	P 31
運行管理者試験導入の効果	P 35
(4) 社会的規制の強化の意義	
トラック事業者の安全確保実態	P 39
安全性に対する荷主の満足度・変化の印象	P 41
4 . まとめ	
(1) 貨物自動車運送のあり方、目的について	P 42
(2) 貨物自動車運送に関し講じた施策について	P 42
5 . 具体的な施策への反映の方向	P 43
{ 参考資料編 }	

1. 貨物自動車運送に係る政策評価の位置づけ

(1) 貨物自動車運送に係る政策評価を行う理由

平成2年の物流二法の制定による貨物自動車運送に係る規制見直しは、他の運輸分野に先駆けて需給調整規制を廃止する等、運輸分野における規制緩和の先鞭となるものであった。

法施行から約12年が経過しているが、この間、国境を越えたヒトとモノの動きは大きく拡大し、また、電子情報ネットワークの整備等情報通信技術も大きく進歩するなど、経済社会を取り巻く環境は大きく変化した。そして、我が国周辺諸国の経済が活況を呈する中、我が国の経済は長く低迷を続けている。同時に地球温暖化など環境問題が深刻化してきている。

こうした時代の変化の中で、我が国の経済構造の変革と創造が求められており、特に物流という政策分野においては、国際競争力の強化とともに、環境、安全問題等様々な社会的課題にこれまで以上に的確かつ迅速に対応することが必要となってきた。これらの課題に対応し、21世紀を迎えた我が国経済社会にふさわしい新たな物流システムの構築を目指して、13年7月6日に「新総合物流施策大綱」が閣議決定されたところである。

貨物自動車運送事業（トラック事業）は、貨物運送取扱事業と連携し、相互に補完しつつ、我が国物流の基幹的輸送機関として、国内貨物輸送の約半分を担い、国民生活と産業活動を支えてきたところである。両事業を取り巻く状況は、近年、上記のとおり大きく変化してきており、この変化に対応する形で利用者ニーズの多様化・高度化が進んでいる。この中で、トラック事業規制に関しては、各方面からの更なる緩和の要請がある。一方で、トラック事業に対する輸送の安全、環境負荷の軽減への対応等の社会的要請も高まっている。

このため、平成2年に施行されたトラック法及び貨物運送取扱事業法に基づき貨物自動車運送に関し実施してきた諸施策について検証し、法制定目的の達成状況を評価すると共に、施策のあり方を見直し、今後の施策の方向性を示す必要がある。

(2) 評価の視点

貨物自動車運送に係る政策の方向性について

- ・競争の促進による市場の活性化と輸送の安全確保策の推進という政策目的は、貨物自動車運送分野における利用者利便の増進に寄与したと言えるか。
- ・(1)に述べた社会経済情勢の変化を踏まえ、現行の方向で政策を推進することが引き続き適当か。

という視点から評価を行うこととする。また、上記目的に沿って、物流二法に基づき行った諸施策について、

- ・ 需給調整規制の廃止等の規制緩和や過労・過積載運転の禁止等の施策により、貨物自動車運送に係る市場の活性化や輸送の安全性の向上がどの程度達成されているか。
- ・ 目的達成のため改善すべき点はないか。

という視点からも検証を行った。

(3) 評価の手法

評価にあたっては、以下の手順で作業を進めた。

法制定時の審議会答申や法の目的規定から、法制定に係る政策目的を整理。

の政策目的の達成度合いを評価するための指標を策定。

当該指標に係るデータの経年変化等を整理。

及び の作業にあたっては、統計データのほか、平成13年度に行ったトラック事業者に対するアンケート及びヒアリング調査、平成14年度に荷主に対して行ったアンケート・ヒアリング調査を活用。

(2) に述べた視点から、物流二法に基づく貨物自動車運送に係る諸施策の効果について検証し、その結果を踏まえ、今後の政策立案の方向性を提示。

なお、平成13年度には、学識経験者等からなる「貨物自動車運送事業及び貨物運送取扱事業の在り方に関する懇談会（政策統括官及び自動車交通局長の私的懇談会。座長：杉山武彦一橋大学教授。メンバーは参考資料参照。）を設置し、両事業の現状の分析及び今後の方向性に係る検討を行っており、同懇談会における検討結果を踏まえ、平成14年度に貨物自動車運送事業法の改正を行ったところである（平成14年6月成立、平成15年4月施行）。本評価は、同懇談会における検討経過及び結果について、統計データやアンケート調査等を使用し、より具体的に説明することを試みたものである。

2.トラック法の制定について

(1)トラック法制定以前のトラック事業の概要

市場規模

トラック法制定以前における貨物自動車運送事業者数及び輸送トンキロは図1、図2のとおりとなっている。需給調整規制を行っていたことから、事業者数についてはGDPの増加よりも伸びがなだらかとなっているものの、輸送トンキロについてはGDPの増加をやや上回る形で、毎年増加傾向にあった。

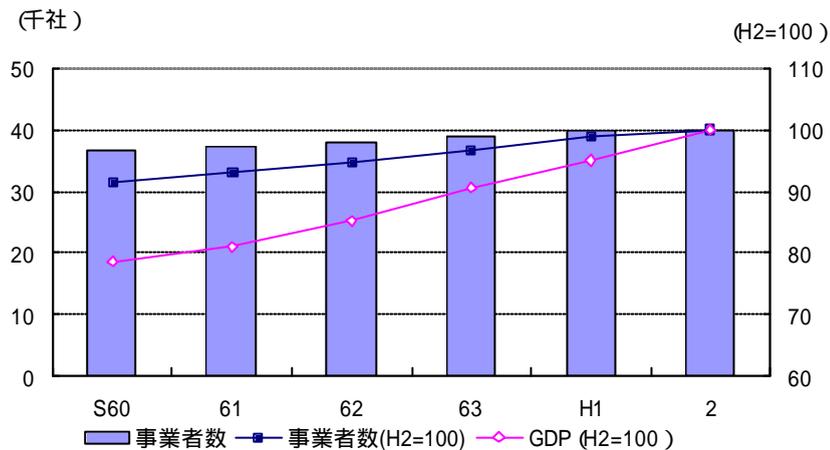


図1 トラック事業者数の推移

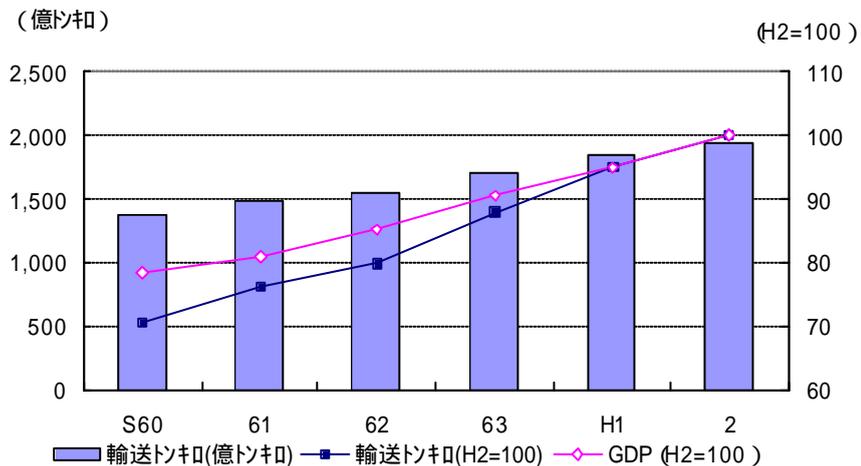


図2 営業用トラックの輸送量（輸送トンキロ）の推移

安全実態

トラック法制定以前における貨物運送事業者の過積載防止違反による行政処分件数は年々増加傾向にあり、平成2年には昭和60年の3倍にあたる5,000件超となっている。

また、労働時間については、好景気による輸送量の増大の影響を受け、昭和63年には2,700時間程度まで上昇している。

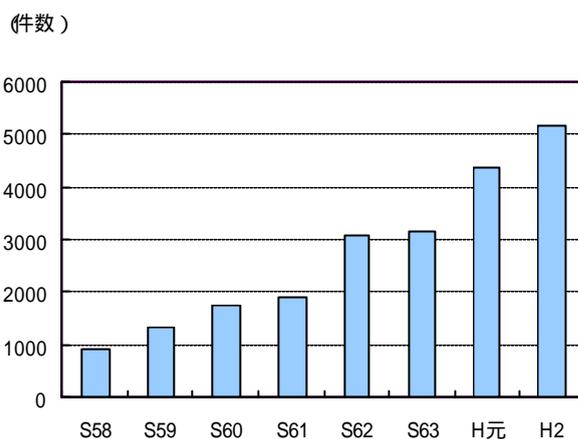


図 3 貨物運送事業者の過積載防止違反による行政処分件数の推移

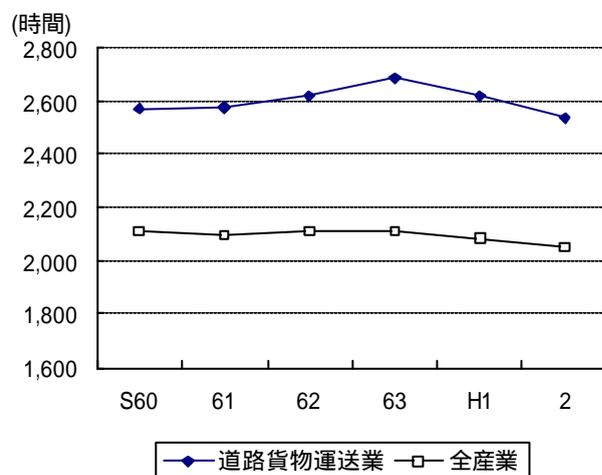


図 4 トラック事業者の平均労働時間の推移

(2) トラック法制定の経緯

戦後の我が国においては、急激な高度経済成長に伴い増大した物流ニーズに応え、良質の物流サービスを安定的に提供するために、需給調整規制により事業者の数を制限し、政府の保護の下良質な事業者を育成することが喫緊の課題であった。

しかしながら、昭和60年代においては、経済構造が重厚長大型から軽薄短小型へ転換し、経済のソフト化が進む中で、国民生活も飛躍的に向上し、オイルショック後の経済変動を経て産業界の流通に関する関心が高まったこと等を背景として、物流に対するニーズが高度化・多様化の傾向にあり、これに柔軟に対応することが物流事業の課題となってきた。特に、物流の中核をなす貨物自動車運送事業については、貨物自動車運送に対する輸送ニーズの変化に弾力的に対応し得るようになるため、参入規制、運賃及び料金規制などについて自由度を高め、事業者がその創意工夫を生かした事業活動を迅速かつ的確に行えるようにすることが求められていた。その一方で貨物自動車運送については過積載、過労運転などの輸送の安全を阻害する行為が慢性的に行われてきたことに鑑み、これらの違法・不当行為の是正などを諮るための社会的規制を充実、強化することにより、輸送の安全や輸送秩序の確保を実行あるものとする必要となっていた。このような状況の下、運輸政策審議会において「トラック事業及び複合一貫輸送に係る事業規制の在り方に関する意見」が取りまとめられ、経済的規制の緩和と社会的規制の強化を内容とする新しいトラック事業規制の骨格が提案された(昭和63年10月25日)。また臨時行政改革推進審議会(第二次行革審)においても「公的規制の緩和等に関する答申」において運輸政策審議会物流部会の意見と同様の考え方が示された。

こうした議論を踏まえ、運輸省において新制度の具体的内容を検討した結果、平成元年十二月に貨物自動車運送事業法が制定され、平成二年十二月より施行されることとなった。

(3) トラック法制定の目的

運輸政策においては、従来より、国民、利用者に対し必要な輸送サービスを常に安全かつ良好な状態で安定的に提供すること、すなわち「利用者利便の増進」を図ることを基本目的としている。

(2)においても述べたとおり、トラック法においては、この基本目的を達成するため、従来の「事業者保護による業界育成」という考え方から、「競争の促進による市場の活性化の促進」という考え方に方針が転換された。また、需給調整規制の廃止後においても輸送の安全性を適正に確保する必要があったことや、過労運転や過積載等の改善に対する社会的要請に応える必要があったことから、輸送の安全確保をその目的の一つと位置付けた。

すなわち、トラック法の目的は、

競争の促進による市場の活性化

輸送の安全の確保

により、利用者利便の増進を図って行くことであったと結論づけられる。

(4) トラック法の概要

上記に述べた目的の下、トラック法においては以下のような施策が講じられている(図5参照)。

参入規制の免許制から許可制への変更

従来の需給調整規制を廃止し、事業経営能力や安全確保能力のある者への参入を認める許可制とした。

運賃・料金について、認可制を事前届出・変更命令制へ緩和

参入の許可制への緩和に伴い、運賃・料金については30日前までの事前届出とし、不適切な運賃・料金については運賃変更命令を発出して是正することとした。

事業区分の廃止

従来、路線事業と区域事業とに分かれていた事業区分を統合した。

貨物自動車運送適正化事業実施機関の設置

貨物自動車運送に関する秩序の確立のため、貨物自動車運送適正化事業実施機関を新設した。

運行管理者試験制度の導入

実務経験のみを資格要件としていた運行管理者について、試験制度を導入した。

荷主勧告制度の新設

トラック事業者の違法行為の原因が荷主にあると考えられる場合に、荷主に対して必要な措置をとるべきことを勧告することとし

た。

貨物自動車運送事業法の施行（平成2年12月～）

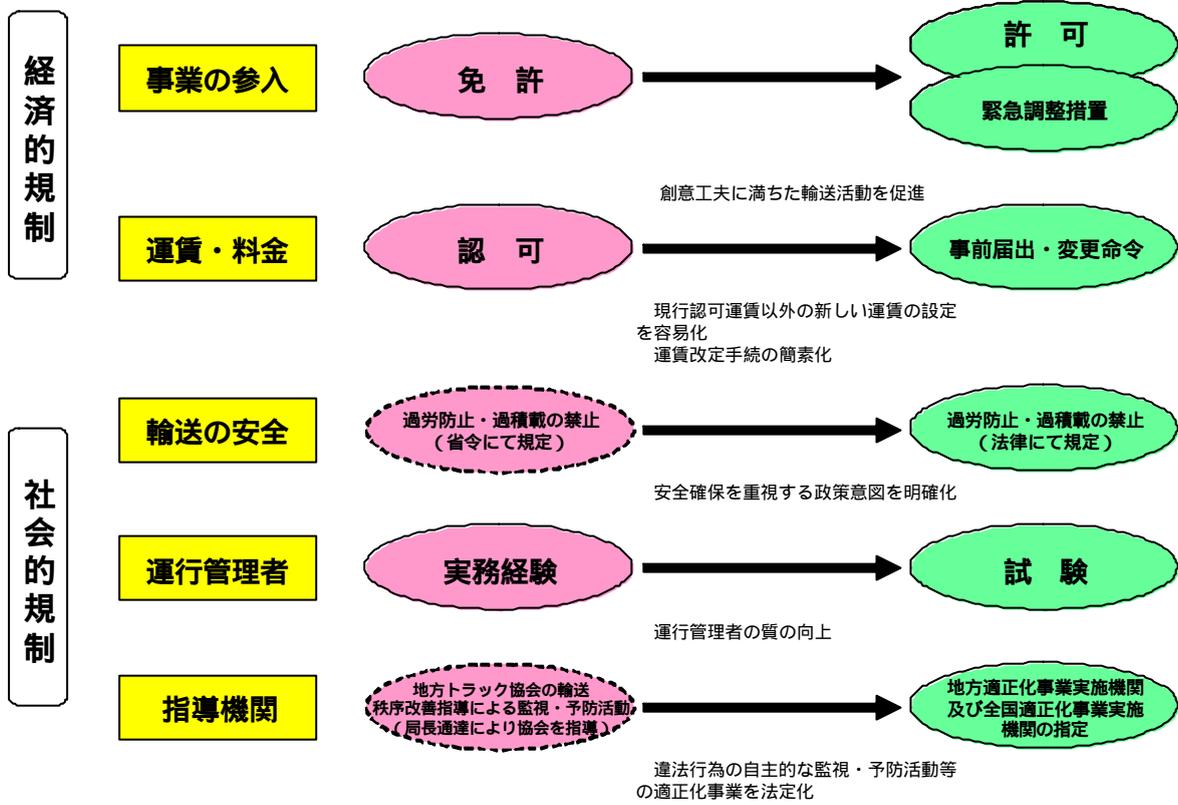


図 5 貨物自動車運送事業法の概要

< 参考資料 >

貨物自動車運送事業及び貨物運送取扱事業の在り方に関する懇談会構成員
(敬称略)

(座長) 杉山武彦	一橋大学教授
中田信哉	神奈川大学教授
加藤俊平	東京理科大学教授
野尻俊明	流通経済大学教授
太田和博	専修大学助教授
福井康子	(株)都市経済研究所主任研究員
松尾正洋	日本放送協会解説委員
吉野源太郎	日本経済新聞社論説委員
松田英三	読売新聞社論説委員
松本忠雄	(社)経済団体連合会物流効率化に関するWG座長
浅井時郎	(社)全日本トラック協会会長
濱中昭一郎	(社)全国通運連盟会長
眞木滋夫	全日本交通運輸産業労働組合協議会議長代行
洞 駿	国土交通省自動車交通局長
丸山 博	国土交通省政策統括官

3. 貨物自動車運送に係る政策評価

この章では、トラック法に基づいてこれまで行ってきた施策について、その効果を測定するとともに、その施策の方向性が利用者利便の増進に寄与するものであったかを確認していくこととする。

(1) 市場の活性化について

ここでは、トラック法の目的であった、競争の促進による「市場の活性化」が図られたか否かについて検証する。具体的には、「市場の活性化」を行うために講じた「参入規制の緩和」「営業活動範囲の拡大」「運賃料金規制の緩和」策について、それぞれの効果を確認していくこととする。

参入規制の緩和の効果

(a) 施策の概要

トラック法においては従前の需給調整規制が廃止されたことから、法施行後においては運行の安全を確保し、適正な事業運営を行う能力を有する者であれば誰でも市場に参入することが可能となった。また、参入許可の際の審査基準として定めている最低保有車両台数についても、平成8年以降段階的に緩和しており、平成13年4月の時点で全国一律5台まで引き下げている。こうした参入規制の緩和は、事業者の参入の機会を増加させることにより、市場を活性化させることを目的としていた。

(b) 施策の効果

平成2年から平成12年までにおける事業者の参入及び退出の経年変化は以下のグラフの通りとなっている。(図6)

平成3年以降、平成2年の水準(617社)の3~4倍の事業者が市場に参入している。また、退出に関しても、平成3年以降、平成2年の水準(100社)の4~6倍の事業者が毎年市場から退出している。

次に(図7)平成2年以降の車両台数規模別のトラック事業者数を見ると、小規模事業者ほど増加傾向にあることがわかる。特に、車両台数が10両以下の事業者数の伸びは他と比べて著しくなっている(平成2年16,823事業者 平成12年26,648事業者)。

また、事業者アンケートにおいては、参入規制の緩和により競争が進展したとしている者は全体の78.2%となっている。(図8)

以上より、需給調整規制の廃止や最低保有車両台数の引き下げの結果、トラック事業への参入機会は増加するとともに市場における

新陳代謝が高まり、市場が活性化したことがわかる。

(c) 課題と今後の方向性

1) 事後チェックの必要性

上記のとおり、参入規制の緩和は、市場の活性化を促した一方で、競争が進展していく中で、安全や環境等の社会的要請への対応をおろそかにしたり、労働者に対して劣悪な条件を強いるような悪質な事業者も散見されるようになってきている。懇談会においても、こうした事業者の存在が、例えば、トラックによる重大事故の多発、過労運転や社会保険・労働保険の未加入など労働災害に結びつくような労働条件の悪化、社会的ルールを無視した競争につながっているとの指摘があった。また、そうした一部の事業者による不公平な競争が運賃・料金水準をさらに下落させているとの指摘もあった。(先述の図 8 においては、事業者の70.4%が「競争に歯止めが無くなり、過当競争に陥った」としているのは、こうした状況が背景にあるものと考えられる。)

こうした状況にかんがみると、許可制廃止等により、国が事業者の事業遂行能力や輸送の安全の確保を審査することなく事業への参入を認めることとなれば、経営の継続性がなく、事故を多発するような事業者が増加することとなり、常に国民が安心して利用できる一定水準以上の輸送サービスの供給を確保することが困難になると考えられる。このため、今後も引き続き許可制を継続していくことが必要である。また参入許可にあたっては、輸送の安全の確保に向けた適正な体制が整っているかなどをきめ細かに審査し、必要な能力を満たしていないと認められる申請に対しては許可を行わない等新規許可の運用を厳正に実施する必要がある。

さらに、参入後においても、監査による指導や行政処分の強化などにより事後チェック体制等を充実させ、社会的ルールの遵守の徹底を図っていく必要がある。具体的には、社会的ルールを遵守しない等の事業者に対し、許可取消を含めた厳正な対応を図ることとし、監査項目の重点化等の見直しを行うとともに、行政処分基準や罰則の強化を図る等である。さらに、行政によるチェック体制を的確に補完するため、貨物自動車運送適正化事業実施機関と国との連携の強化や同機関の権限の強化を図ることが適当である。

2) 最低車両台数の維持

貨物自動車運送適正化事業実施機関の行った巡回指導結果によ

れば、規模の小さな事業者ほど法令違反に関する指摘件数が多くなっており（図 9）、トラック事業における従業者規模別の労働災害死亡者数を見ると、従業員数の少ない事業所ほど従業員あたりの労働災害死亡者数が多くなっている。（図 10）

これらの結果から、小規模な事業者ほど輸送の安全の確保のための運行管理体制が十分でない等の問題があることが懸念される。このような実態のもとで、現状以上に小規模な事業者の参入を認めることとすれば、運行管理体制を十分に整えることのできない事業者が増加し、ひいては重大事故の発生を更に増加させる要因になることも考えられる。

また、競争の促進施策によるマイナス面として、ルールを遵守しない悪質な事業者の存在があげられていることや、後述するとおり、元請事業者の下請事業者に対する過積載等の安全阻害行為等が行われやすい現状を考えると、今後今以上に組織規模が小さく、安全性や経営の安定性の確保の点で脆弱な事業者を参入させることには困難な部分が多い。このため、今後も引き続き最低車両台数 5 台の基準は維持すべきと考えられる。

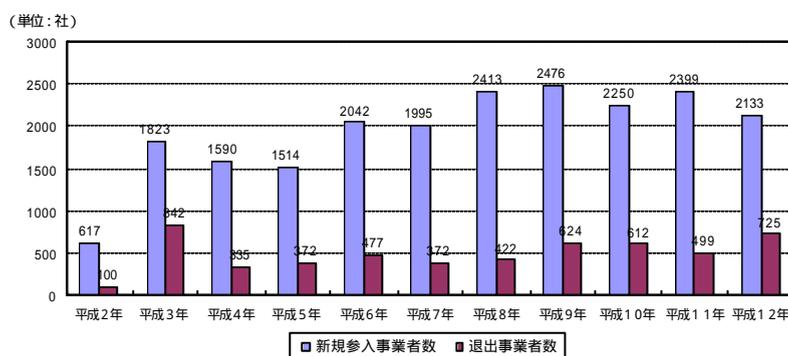


図 6 新規参入事業者数および退出事業者数の推移

資料 経営分析報告書「平成 12 年度決算版」(社団法人全日本トラック協会)

原典：国土交通省

(注)退出事業者には、合併、譲渡により消滅した者を含む。

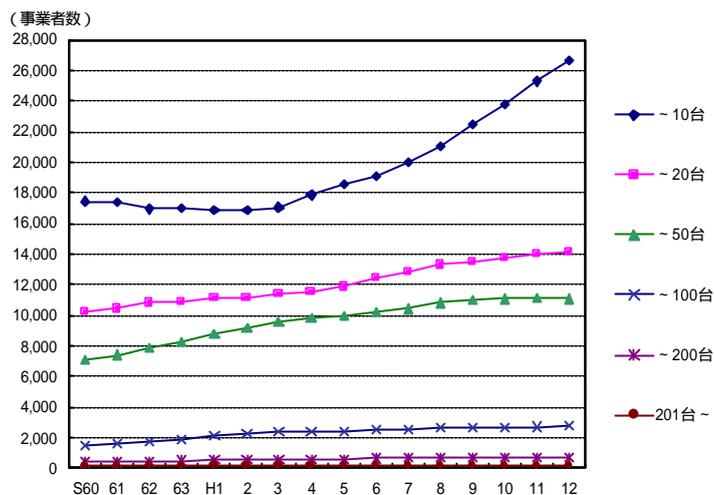


図 7 車両台数規模別トラック事業者数の推移

資料：数字で見る物流」(社)日本物流団体連合会発行)

「トラック輸送データ数」(社)全日本トラック協会)

原典：国土交通省自動車交通局貨物課

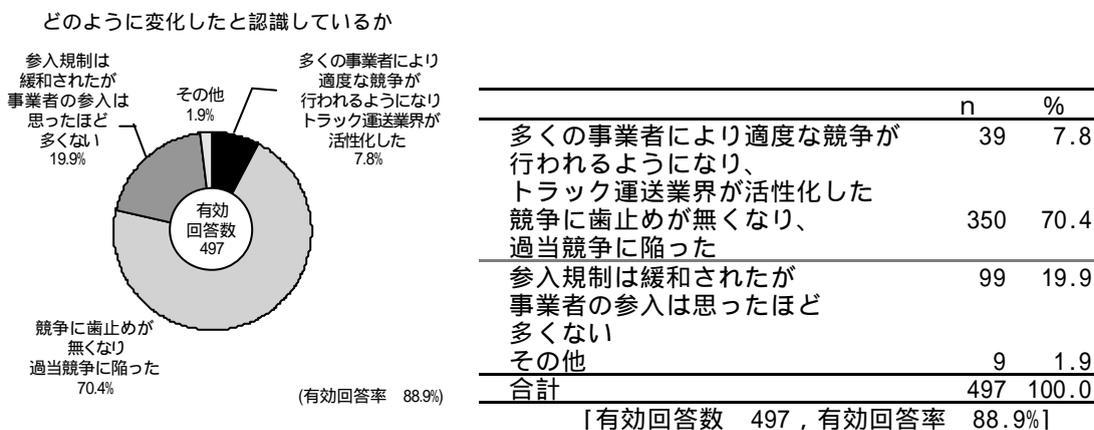


図 8 “参加規制の緩和によるトラック運送業界の変化”
(トラック事業者アンケート結果)

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」(全日本トラック協会、平成14年3月)

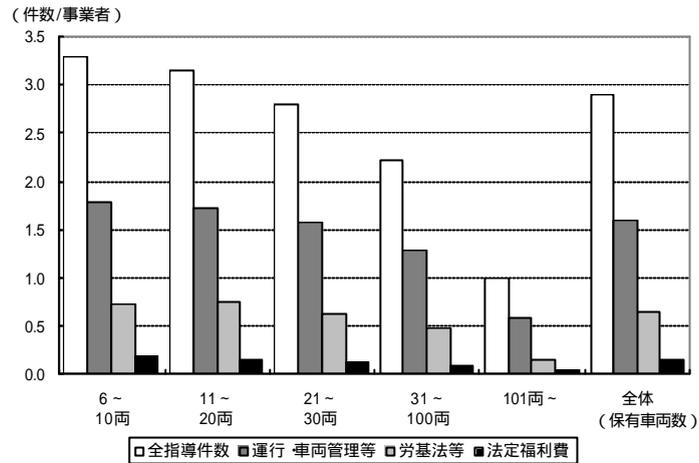


図 9 車両台数規模別の適正化事業実施機関からの1事業者あたり平均指導件数

資料：国土交通省自動車交通局資料（平成12年度）

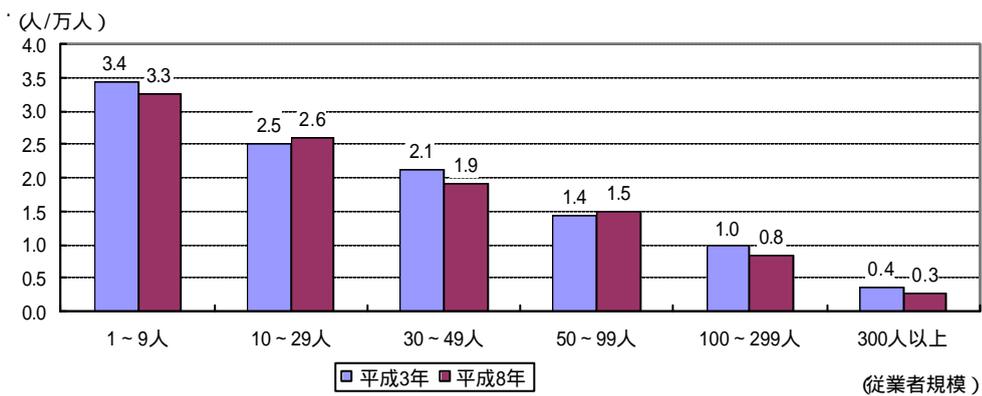


図 10 従業者規模別の従業者数1万人当たり労働災害死亡者数（道路貨物運送業）

資料：死亡者数は「死亡災害報告」（厚生労働省）

従業者数は「事業所統計調査報告」（総務庁統計局）

営業活動範囲の拡大の効果

(a) 施策の概要

トラック法においては、営業区域はもはや需給調整のための単位ではなく、主として安全な運行管理の遂行のために必要な地域的な制約として捉えられている。すなわち、現在、トラック事業者は、営業区域を定め、その区域内の運送及び発地又は着地のいずれかがその区域内にある貨物の運送しかできないこととなっているが、これは、車両や運転者の営業所、営業区域への帰属性を担保することにより、営業所に所在する運行管理者に適正な運行管理業務をさせることを目的としている。

また、トラック法の施行時には、営業区域は、基本的に営業所の所在する各都道府県内に限定されていたが、その後漸次その範囲を広げており、平成11年には、車両15両を擁する事業者に対して経済ブロック単位まで営業区域（拡大営業区域）を拡大した。

(b) 施策の効果

営業区域の拡大に関する事業者アンケート調査において、回答全体の約7割の事業者が拡大営業区域を取得していることから、拡大営業区域の導入により事業者の営業活動範囲の拡大がなされたことがわかる（図11）。また、営業区域を拡大したことにより「新たな荷主獲得、市場拡大が実現した」とした事業者は27.6%、「効率よく帰り荷を獲得できるようになった」とした事業者は24.4%であるなど、拡大営業区域の導入が事業の弾力的な運営に寄与したとの見方をする事業者が多くなっている。（図12）

一方、営業区域の拡大にあたっては、運行管理がおろそかになる等により輸送の安全性が低下することが懸念されていたが、図12によれば、「長距離の輸送が増加し運行管理が大変になった」とした事業者は4.7%、「運行管理の励行など安全対策への配慮が疎かになった」とした事業者は2.8%にとどまっている。また、拡大営業区域を取得していない事業者が取得を見合わせている理由を見ると、営業区域を拡大する余裕がない、又は拡大しても取扱貨物量の増加が見込めないためとする事業者が大部分を占めており、事業者が自らの経営規模に応じて営業地域を決定していることが伺える。（図13）

(c) 課題と今後の方向性

以上のように、事業者は自らの経営能力に応じて営業区域を決定しており、事業を拡大する意思のある事業者にとって営業区域の拡

大は、トラック事業者の営業活動の弾力化を促す効果を持つものであったと考えられる。

また、高速道路の整備進展等によるトラック事業の広域化や、帰り荷を含めた営業区域外での輸送活動の状況をみると、事業の実態が必ずしも営業区域規制にそぐわない場合も多い。例えば、営業区域外から営業区域外への運送需要については、「ない」としている者が50.4%となっているものの、「たまにある」「頻繁にある」としている者も23.7%となっている。

近年の求貨求車システムなどネット市場の拡がり等に伴う広域的、機動的な事業展開の必要性を考慮すると、事業者の経営努力によって、こうした運送を取り込むことにより更に弾力的な事業運営が行われる余地があると言える（図14）。（参考：表1 求貨求車システム一覧表）

なお、今後の営業区域の在り方に関する事業者の意向としては、「営業区域制度の撤廃を支持する者が31.6%、営業区域の更なる拡大を求める者が10.2%となっている。（図15）

今後は、営業区域の目的であった輸送の安全の確保については運行管理体制の強化等を通じた安全面での規制により行うこととする一方で、事業者がより自由な経営戦略により、荷主ニーズに的確に対応した運送サービスの提供や、帰り荷等の増加による積載効率の向上など輸送の効率化を実現することを可能とするため、営業区域規制については廃止することが適当である。

一方で、営業区域の廃止によって、輸送の安全の確保に支障が生じないように、中間点呼や運行期間の制限等による適切な安全確保策を講じる必要がある。

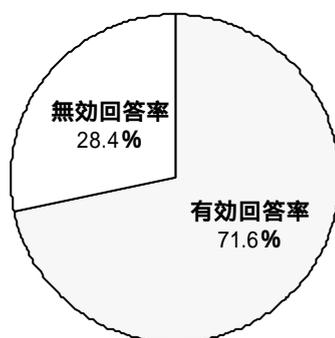


図 11 “営業区域の拡大が認められた事による影響活動への影響”に関する有効回答率（トラック事業者アンケート結果）

（注）営業区域を拡大した事業者のみを対象とした設問であることから、ここでの有効回答率とは、「営業

区域を拡大した事業者の比率」と捉えることができる。

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」（全日本トラック協会、平成14年3月）

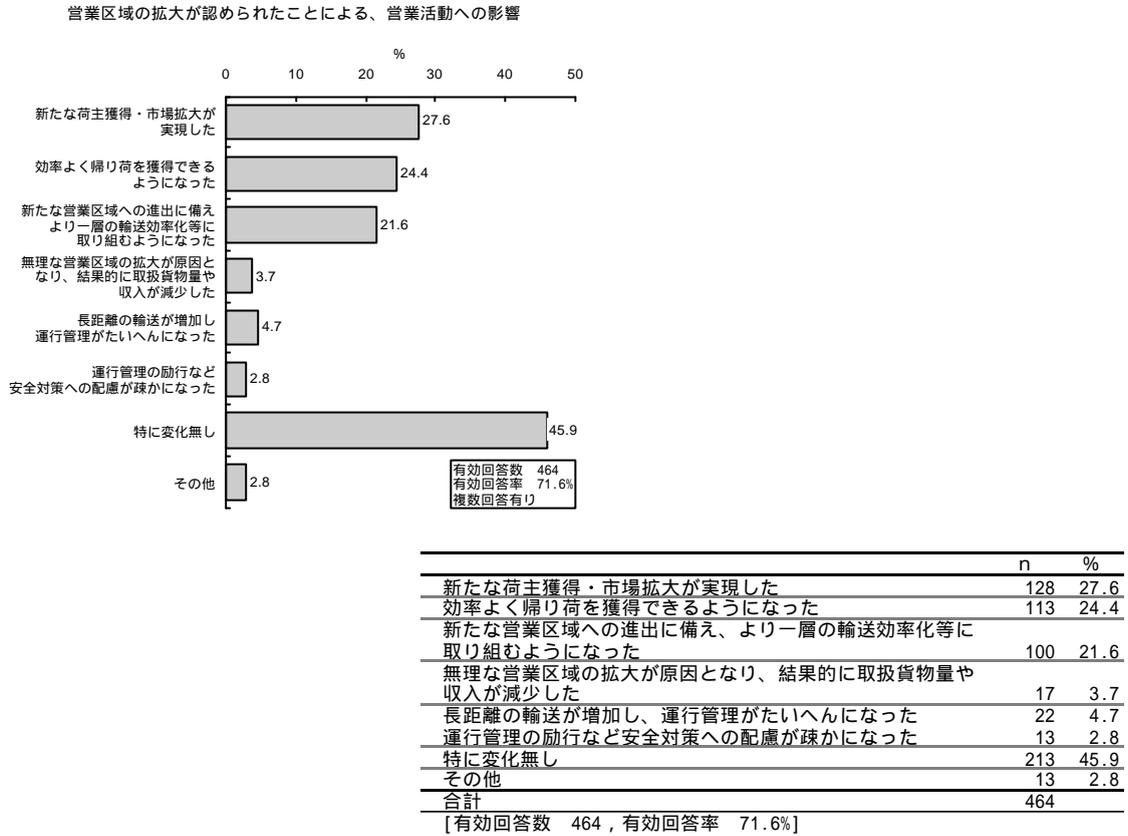
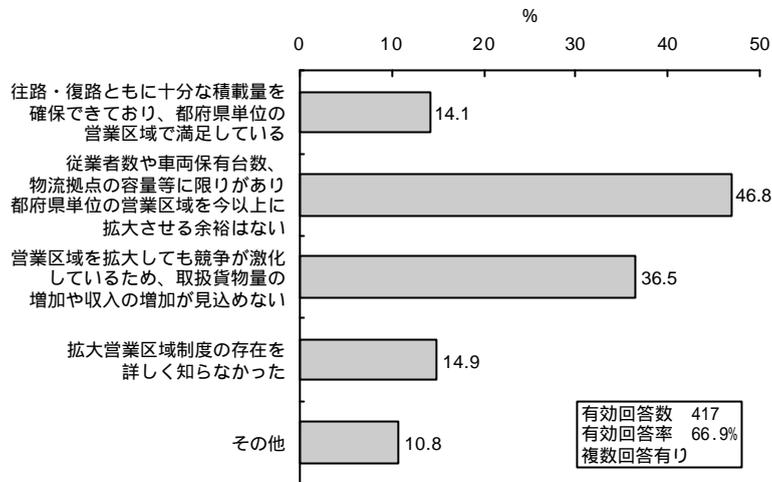


図 12 “ 営業区域の拡大が認められた事による影響活動への影響 ”
（トラック事業者アンケート結果）

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」（全日本トラック協会、平成14年3月）

拡大営業区域の申請をしない理由



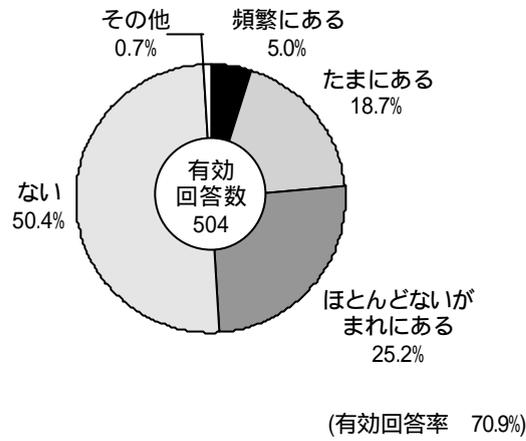
	n	%
往路・復路ともに十分な積載量を確保できており、都府県単位の営業区域で満足している	59	14.1
従業者数や車両保有台数、物流拠点の容量等に限りがあり都府県単位の営業区域を今以上に拡大させる余裕はない	195	46.8
営業区域を拡大しても競争が激化しているため、取扱貨物量の増加や収入の増加が見込めない	152	36.5
拡大営業区域制度の存在を詳しく知らなかった	62	14.9
その他	45	10.8
合計	417	

[有効回答数 417, 有効回答率 66.9%]

図 13 “ 拡大営業区域の申請をしない理由 ”
(トラック事業者アンケート結果)

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」(全日本トラック協会、平成14年3月)

域外 域外の需要の有無



	n	%
頻繁にある	25	5.0
たまにある	94	18.7
ほとんどないが、まれにある	127	25.2
ない	254	50.4
その他	4	0.7
合計	504	100.0

[有効回答数 504, 有効回答率 70.9%]

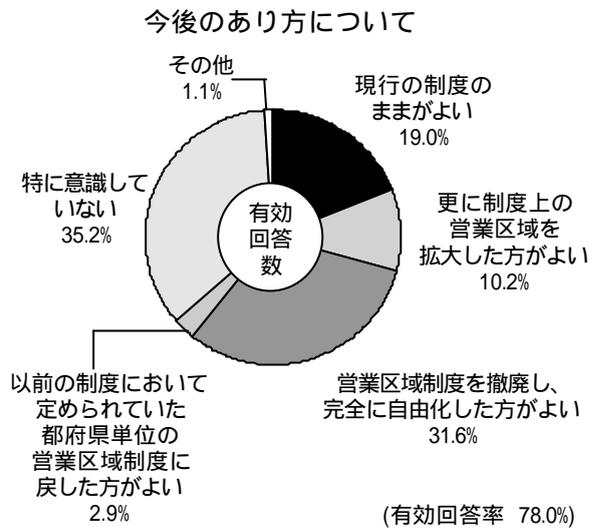
図 14 “ 営業区域外 営業区域外の需要の有無 ”
(トラック事業者アンケート結果)

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」(全日本トラック協会、平成14年3月)

表 1 求貨求車システム一覧表

No.	名称	運営会社名	サービス開始年	会社設立年	サービス内容等
1	CargoNow.com	(不明)	(不明)	(不明)	-
2	e-FLEX	株式会社フレックス	(不明)	(不明)	-
3	e-TRAILER	(不明)	(不明)	(不明)	メンテナンス中。トレーラ物流に携わる荷主企業・輸送企業の担当の方々専用の、入札掲示板システム、登録・閲覧などすべて無料。
4	FCネット	株式会社四国貨物配送センター	(不明)	(不明)	取引先など約700社の荷物 空車情報をキャッチし、HPに掲載する。インターネットに接続しなくても電話・FAXで配車する。
5	Lネット	株式会社アイ・エール・ネット	(不明)	2000.8	-
6	j109.com	株式会社ホットポット	(不明)	1998.5	物流関連商品 サービスを扱う店舗が軒を並べる仮想ショッピング施設。
7	J-tex.com	(不明)	(不明)	(不明)	-
8	KI-ティネット	コマツ物流株式会社	(不明)	(不明)	会員制で、手動マッチング。ベテラン配車マンが最適な車を見つけ配車する。
9	NQQネット	日栄運輸倉庫株式会社	2001.1	(不明)	NQQネットは重量物輸送 鋼材輸送に特化した専門店。
10	PLANET ONLINE SERVICE	プラネット情報サービス有限公司	(不明)	(不明)	インターネットで情報を交換するだけのサービス。荷主と業者間で運賃等をメールで交渉し、契約する。成約しても手数料等はまったく必要ない。
11	The physical distribution	(不明)	(不明)	(不明)	-
12	TRUCK GALLERY	紙園村上株式会社	(不明)	(不明)	-
13	いまここ！System	株式会社ネットワークサービス	(不明)	S63.11	-
14	エコロジコム	株式会社エス・ティ・アイ	(不明)	1999.6	会員企業数4000社を突破。荷主会員2671社、業者会員1414社、落札件数225件、マッチング率83%。
15	お荷物.com	(不明)	(不明)	(不明)	引越し業者向けコミュニケーションサイト。ただし、引越し業者と引越しする一般客とを結びオンラインサービスも提供する。2001年3月現在で、毎日50件前後の見積り依頼が配信されている。
16	キューソーティス	株式会社キューソー流通システム	(不明)	(不明)	全国の会員各社が人間交流と相互扶助を基に、輸送効率化等を目指して築き上げた情報ネットワークである。現在、245店の会員の皆様が利用している。
17	全国輸送情報ネットワークシステムKIT (キット)	全日本トラック協会	(不明)	(不明)	KITはパソコンを利用した中小トラック運送事業者のための輸送情報ネットワークシステム。実績と信頼のある150組・1万5,000社が加盟。初期費用5,000円、月々KIT会費1,000円等。
18	ダイセーエブリート	株式会社ダイセーエブリート	(不明)	(不明)	-
19	統合配車 R サービス	サントリーロジスティクス株式会社	1997.1	(不明)	2000.9にweb統合配車 R サービスを開始。2001.2にはビジネスモデル特許も取得している。
20	トラックネット	尾崎運送株式会社	(不明)	(不明)	車両台数20台と少ない。
21	トラボックスネット	トラボックス株式会社	1999.11	(不明)	2008.25から新システムがスタート。名前もトラボックスからトラボックスネットに変更。参加企業14359社、会員社数2739社。
22	日本空コンテナ市場	特定非営利法人 省エネルギー輸送対策会	(不明)	1997.4	日本空コンテナ市場は、海上コンテナを中心とした国内 国際貨物輸送の環境負荷低減による持続可能なコスト削減を実現する。
23	ノアのハコトラ	株式会社ジェイエールエヌ	2000.1	1997.7	-
24	フラミング	株式会社すみれ	(不明)	(不明)	フラミングは、東京都トラック協会社年部が青年部、婦人部、NTTと協力して生み出した特産配車のネットワーク。
25	プリジストンロジネット	ピーエス物流株式会社	(不明)	1995.7	プリジストンロジネットは、荷物・空車・倉庫情報をインターネットで結ぶ
26	クーディーエル	株式会社クーディーエル	(不明)	1995.7	-
27	楽々配車	株式会社JTPロジスティクス	(不明)	(不明)	-
28	陸送村	(不明)	(不明)	(不明)	陸送経営者2人によって運営されている。入会金、会費等は全くかからない。最初は兵庫のみで始まる。きっかけは物流二法に対する不安と危機感がある。
29	ローカルネット	日本ローカルネットワークシステム協同組合連合会	1990.11	(不明)	最初が兵庫のみで始まる。きっかけは物流二法に対する不安と危機感がある。
30	ロジ検索	船井総研ロジ株式会社	(不明)	2000.5	ロジスティクス関連企業を、輸送、拠点などの「機能」や「サービス」の観点から検索できる。
31	ロジリンク	ロジリンクジャパン株式会社	(不明)	2000.9	-
32	ワンネスネット	株式会社ワンネス	(不明)	2000.3	ワンネスネット上では、物流関連事業者間の効率的な事業展開を、web業務システムの提供と情報の引当をする共同配車センターで実現。

資料 : 事業者等のHPをもとに作成



	n	%
現行の制度のままがよい	212	19.0
更に制度上の営業区域を拡大した方がよい	114	10.2
営業区域制度を撤廃し完全に自由化した方がよい	353	31.6
以前の制度において定められていた都府県単位の営業区域制度に戻した方がよい	32	2.9
特に意識していない	393	35.2
その他	12	1.1
合計	1116	100.0

[有効回答数 1116, 有効回答率 78.0%]

図 15 “ 拡大営業区域制度の今後のあり方 ”
 (トラック事業者アンケート結果)

資料：「物流二法の影響に関する調査報告書」(全日本トラック協会、平成 14 年 3 月)

運賃・料金規制の緩和の効果

(a) 施策の概要

トラック法においては、事業者が、他の事業者との競争の中で、自らの創意工夫により弾力的なサービスを提供することを可能とするため、運賃料金規制を認可制から事前届出・変更命令制へと緩和した。

(b) 施策の効果

事業者アンケート調査によれば、運賃・料金が事前届出制となった後の運賃・料金の水準については、相当程度低下したとした事業者が34.2%、やや低下したとした事業者が31.7%となっている(図16)。この時期における一般的な物価水準は、平成2年及び平成12年でほぼ同じレベルとなっていることから、この間の景気の低下が運賃の低下にもたらした影響は微少であると考えられる。こうしたことから、運賃料金規制の緩和は、運賃水準を引き下げる方向に影響を及ぼしたと結論づけられる。

また、運賃・料金規制が緩和され、利用者ニーズに対応した弾力的な運賃・料金設定が可能となったことにより、いわゆるメール便サービスの開始など、認可制時には存在しなかった新しいサービスが増加しつつある。(表2、表3)

このように、運賃料金規制の緩和は、参入規制の緩和と相俟って、競争を促進し、サービスの多様化を促したと考えられる。

一方で、届出運賃どおりの運賃料金を収受している事業者は全体の10%程度(対荷主運賃で13.9%、対元請事業者運賃で8.9%)にとどまっており、運賃変更の都度届出を行っている事業者は極めて少ない(図17)。

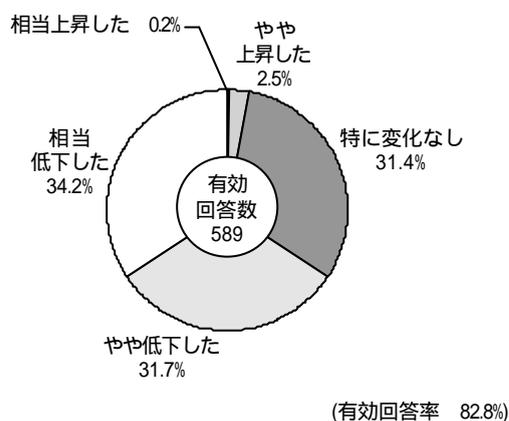
トラック運送事業においては、日々多種多様な輸送が実施されており、その運賃料金は日々の貨物取扱状況や荷主のニーズ等に大きく左右されるものであるため、各々の運賃料金について事前に行政に届出することは煩雑に過ぎ、実態にそぐわない面があると言え、これが事前届出制度の形骸化に繋がっていると考えられる。

(c) 課題と今後の方向性

以上のとおり、運賃料金に係る規制緩和は、運賃水準の低下や多様なサービスの実現を促しており、市場の活性化に寄与していると考えられるが、事前届出という手続き自体が実態にそぐわず、制度の形骸化を招いている。また、情報化の進展に伴うネット市場の拡大や、荷主による入札制の採用が進むなど、トラック事業者が、荷

主のニーズやその場の取引条件に応じて多様な運賃設定をせざるを得ない場面は今後更に増加すると考えられることから、事前届出制は新たな取引契約を機動的に行う場合の障害となる可能性が高い。したがって、事業者の手続きを可能な限り簡素化し、事業の機動性を高める観点から、事前届出制は廃止することが適切である。しかしながら、(1)にも述べたとおり、安全などの社会的規制に対応するための必要コストを削減した過度に低廉な運賃料金でのサービス提供などについては、トラック事業における輸送秩序を乱し、輸送の安全に支障を来すことが懸念されることから、今後においても行政がチェックし、必要な指導を行うことが適切である。

届出制移行時(平成2年)との比較

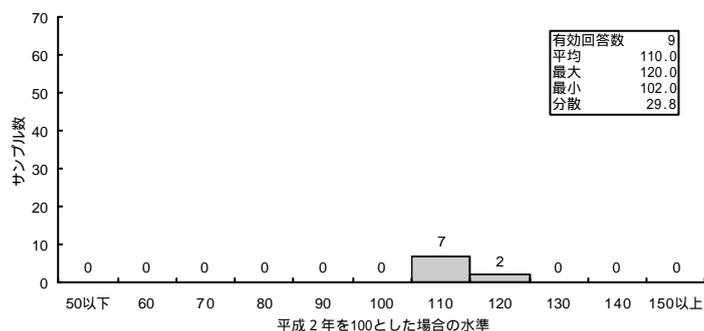


届出制移行時(平成2年)と比較

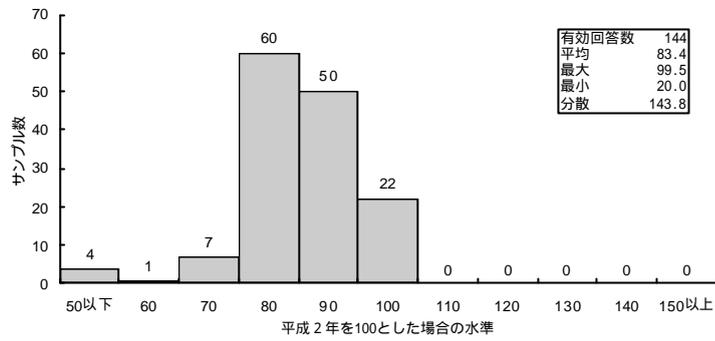
	n	%
相当上昇した	1	0.2
やや上昇した	15	2.5
特に変化なし	185	31.4
やや低下した	187	31.7
相当低下した	201	34.2
合計	589	100.0

[有効回答数 589, 有効回答率 82.8%]

届出制移行時(平成2年)と比較し「やや上昇した」



届出制移行時（平成2年）と比較し
「やや低下した」



届出制移行時（平成2年）と比較し
「相当低下した」

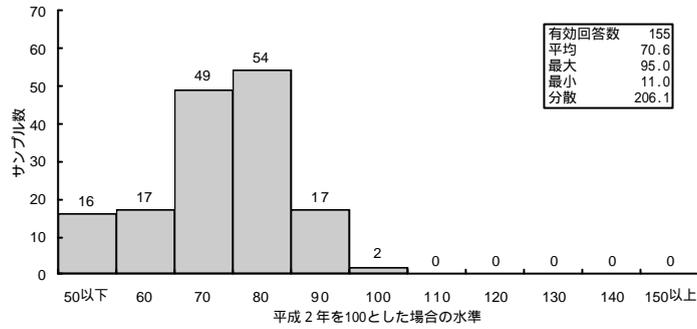


図 16 “届出制移行による運賃・料金水準”
（トラック事業者アンケート結果）

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」（全日本トラック協会、平成14年3月）

表 2 多様な宅配サービスの例(特積み大手4社が提供する輸送サービス)

配送内容	類似具体的配送サービス
宅配サービス	ペリカン便、宅急便、佐川急便
空港への配送サービス	空港ペリカン便、空港宅急便
より速い配送サービス	スーパーペリカン便、航空便(ヤマト)、時間便(ヤマト)、飛脚航空便、飛脚スーパー便、飛脚即配便、飛脚TOP便
レジャー荷物等の配送サービス	スキー・ゴルフペリカン便、ゴルフ宅急便、スキー宅急便、ゴルフ・スキー等(佐川急便)、往復宅配便
往復配送サービス	往復ペリカン便、ゴルフ・スキー空港往復宅急便
海外への宅配サービス	海外ペリカン便、UPS宅急便、国際宅急便、飛脚国際便
荷物の自宅集荷サービス	個人宅集荷サービス
届け先支払いサービス	着払いペリカン便
学生へのサービス	学生eプラザ
希望時間帯配達サービス	ペリカン便お届け指定サービス、宅急便タイムサービス、時間帯サービス(佐川)、指定日配達サービス(佐川)、サンデーサービス(佐川)、ジェットオーバーナイトサービス、セイムデイサービス、サンデーサービス、フクツウー時間指定便
パソコン輸送サービス	パソコンボ、パソコン宅急便
ビジネスサポートサービス	ペリカン便集金サービス、コレクトサービス、宅急便エスクローサービス
定期カタログ等送付サービス	NITTSUメール便、クロネコメール便、飛脚メール便、フクツウーメール便、レター便
冷蔵・冷凍輸送サービス	クールペリカン便、クール宅急便、飛脚クール便
美術品輸送サービス	美術便、佐川美術品輸送

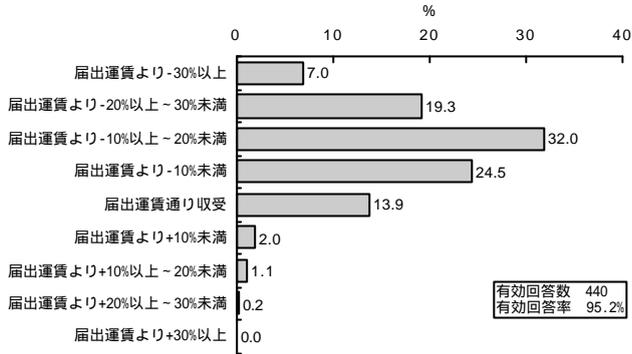
資料：事業者HP等をもとに作成

表 3 多様な引越サービスの例(特積み大手4社が提供する輸送サービス)

配送内容	類似具体的配送サービス
お得な引越サービス	プロコンボ、佐川引越輸送、フクツウー引越便
少量荷物引越サービス	単身パック、小さな引越便、単身引越サービス、青春引越便、ミニ引越便
一律料金でお得な引越サービス	ワンルームパック、半日引越
全ておまかせタイプ引越サービス	スーパープロコンボ、引越らくらくパック、
海外引越サービス	海外引越(ハートライナー)、引越らくらく海外パック
往復の引越・家財の保管サービス	建替引越、建替引越パック
団地マンションの一括入居サービス	一括入居システム
ビジネス関連移転サービス	事務所の移転、らくらくオフィス移転

資料：事業者HP等をもとに作成

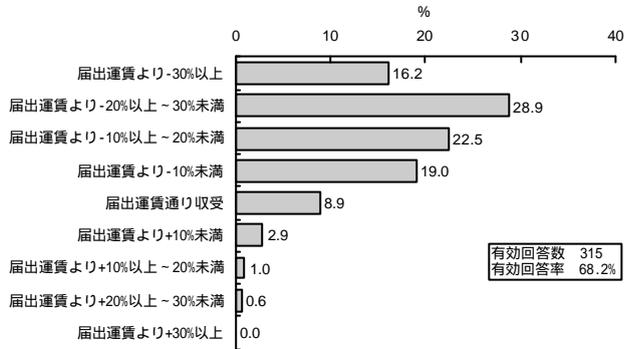
届出運賃を基準にした現在の收受状況
[荷主]



荷主

	n	%
届出運賃より-30%以上	31	7.0
届出運賃より-20%以上~30%未満	85	19.3
届出運賃より-10%以上~20%未満	140	32.0
届出運賃より-10%未満	108	24.5
届出運賃通り收受	61	13.9
届出運賃より+10%未満	9	2.0
届出運賃より+10%以上~20%未満	5	1.1
届出運賃より+20%以上~30%未満	1	0.2
届出運賃より+30%以上	0	0.0
合計	440	100.0
[有効回答数 440 . 有効回答率 95.2%]		

届出運賃を基準にした現在の收受状況
[利用運送]



利用運送

	n	%
届出運賃より-30%以上	51	16.2
届出運賃より-20%以上~30%未満	91	28.9
届出運賃より-10%以上~20%未満	71	22.5
届出運賃より-10%未満	60	19.0
届出運賃通り收受	28	8.9
届出運賃より+10%未満	9	2.9
届出運賃より+10%以上~20%未満	3	1.0
届出運賃より+20%以上~30%未満	2	0.6
届出運賃より+30%以上	0	0.0
合計	315	100.0
[有効回答数 315 . 有効回答率 68.2%]		

図 17

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」(全日本トラック協会、平成14年3月)

(2) 経済的規制の緩和の意義

(1) に述べた一連の規制緩和は、競争の促進を通じた市場の活性化によってこそ利用者利便の増進が図られるという考え方に立ち行われたものであった。ここでは、こうした施策が利用者利便の増進に寄与したかどうかについて検証を行うこととする。

運賃水準

輸送トンキロあたりの営業収入についてみると、平成2年のレベルを100とすると、平成11年には86.1となっている。一方で、平均的物価水準(GDPデフレーター)についてみると、この間若干の上昇傾向となっている。このことから、平成2年以降のトラック事業の運賃水準は、景気の動向を加味してもなお大幅に低下しており、規制緩和による競争促進の効果が運賃低下という形で表れたものと考えられる。(図18)

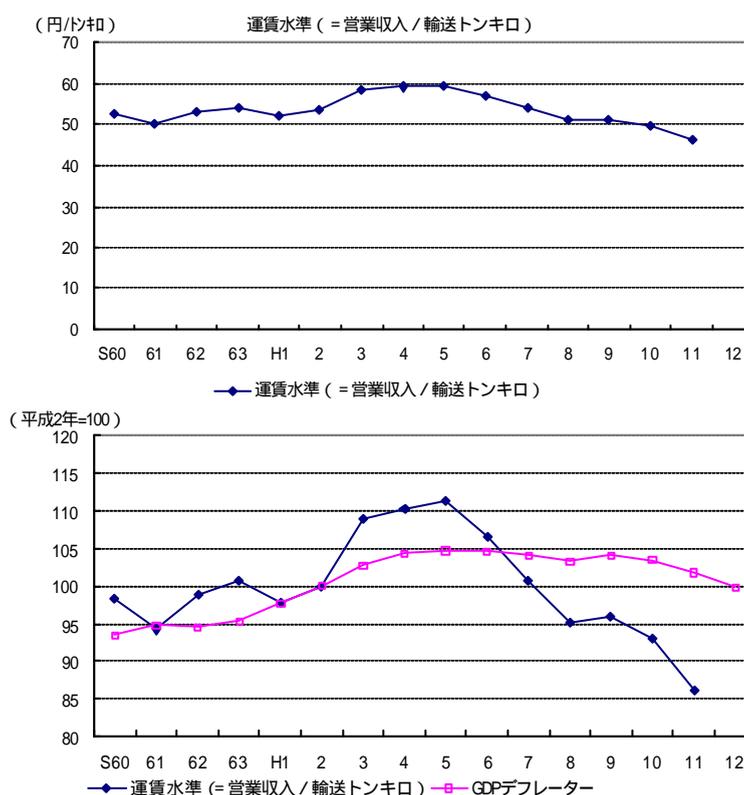


図 18 運賃水準 (= 営業収入 / 輸送トンキロ) の推移

資料：「営業収入」は国土交通省「陸運統計要覧 平成13年版」(国土交通省自動車交通局貨物課)
「輸送トンキロ」は「運輸経済統計要覧」(国土交通省)

営業用自動車の利用の増加

営業用自動車は、配車・積載方法等を工夫することにより自家用自動車に比べて効率的な輸送を行うことが特色となっている。経済規制の緩和による市場競争の促進の結果、営業用自動車の輸送効率は上昇の傾向にあり、平成13年度では自家用自動車の2.5倍となっている。(図19)こうした傾向を反映して、営業用自動車が行う輸送のシェアは年々増加しつつあり、平成12年には44%となっている。(図20)トラック法による経済規制の緩和により、営業用自動車の輸送の効率化が促され、荷主による営業用自動車の選択機会が増加したと考えられる。

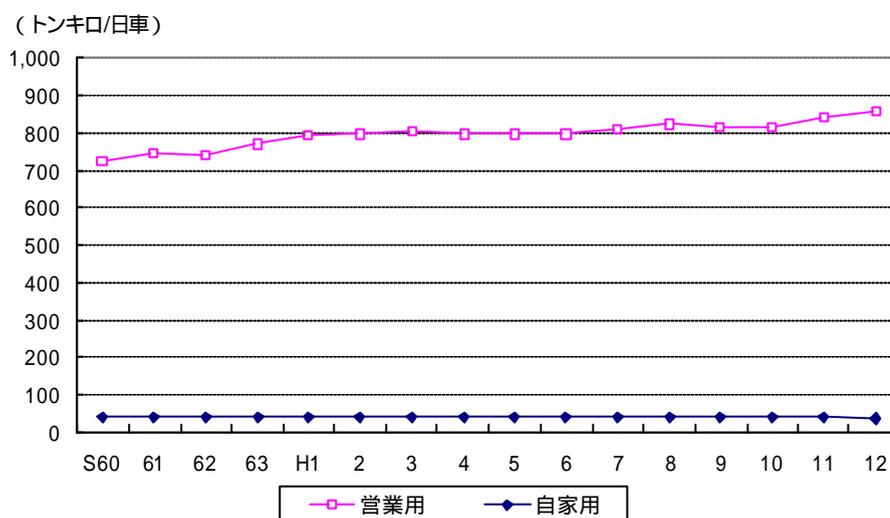


図 19 営業用自動車別日車あたり実働1日1車あたり輸送トンキロの推移

資料：「自動車輸送統計年報 各年度版」(国土交通省)

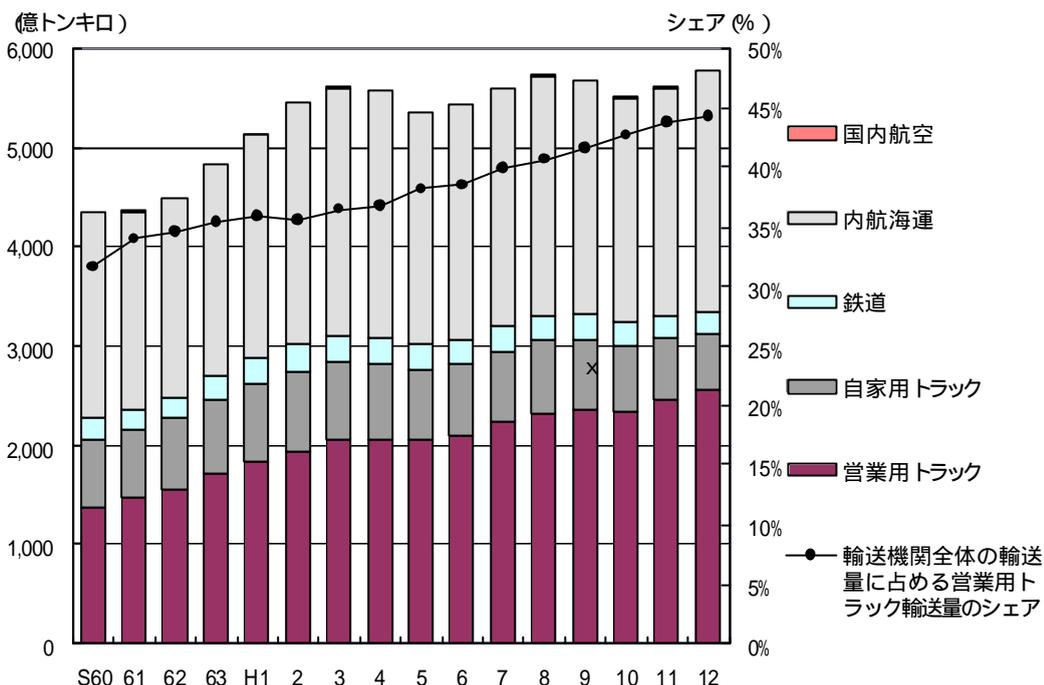


図 20 モード別輸送量及び営業用トラックのシェア推移

資料：「平成 14 年トラック輸送データ数 2002」(全日本トラック協会 P7・8)
 原典：国土交通省「運輸経済統計要覧」、「平成 13 年度運輸白書」

規制緩和後のトラック事業に対する荷主の感触

トラック法施行後のトラック事業に関する荷主アンケート結果によれば、現状の運賃・料金の水準に対し満足しているとした荷主は全体の 39% (満足している：7%、やや満足している：32%) となっており、不満であるとしている荷主 (不満である：5%、やや不満である 22%) を上回っている。また、最近 10 年間の変化の印象として、運賃料金水準が良くなっているとした荷主は全体の 54% (大いに良くなった：8%、少し良くなった：46%) となっており、悪くなった (8%) とした荷主を上回っている。(図 21)

また、事業者の提供するサービスの質については、集荷・配送の定時性と荷痛み・荷紛失の状況について調査を行ったが、それぞれ同様の状況が伺える。(図 22)

このように、運賃水準やサービスレベルについての荷主の満足度は総じて高く、最近 10 年間を通して良い方向に変化してきていることがわかる。

【満足度】

【最近 10 年間の変化の印象】

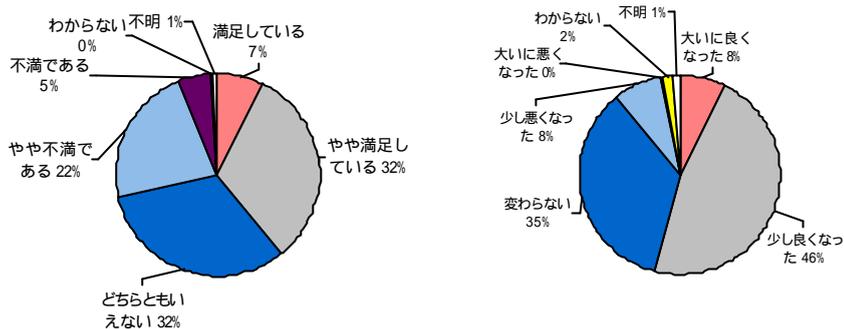


図 21 運賃・料金水準に対する満足度・変化の印象

資料 :本調査で実施の「運送事業の規制緩和に関するアンケート調査」より

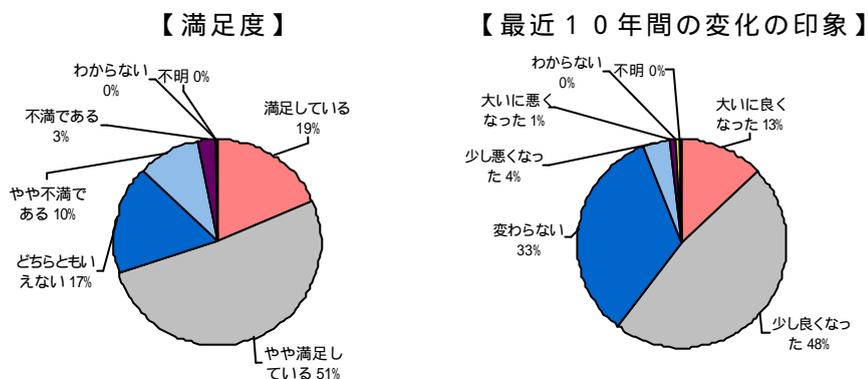


図 22 集荷・配送の定時性に対する荷主の満足度・変化の印象

資料 :本調査で実施の「運送事業の規制緩和に関するアンケート調査」より

以上のように、法律施行後のトラック運送においては、 運賃水準が低下し、 貨物全体に占める営業用トラックの利用割合が増加し、 運賃料金やサービスに対する荷主の満足度も高まっていることから、トラック事業における規制緩和施策の推進の結果、トラック利用者の利便の増進が図られたと結論づけることができる。

(3) 輸送の安全性の確保

ここでは、貨物自動車運送事業法の目的であった、「輸送の安全の確保」が図られたか否かについて検証する。具体的には、「輸送の安全の確保」を行うために講じた「貨物自動車運送適正化事業実施機関の設置」「荷主勧告」「運行管理者試験の導入」策について、それぞれの効果を確認していくこととする。

貨物自動車運送適正化事業実施機関の設置の効果

(a) 施策の概要

トラック法においては、事業者における遵法意識の啓発及び高揚、違法事業者に対する指導、荷主に対する要請などの活動を行う事業を適正化事業と位置付け、これを民間団体（貨物自動車運送適正化事業実施機関（以下「適正化機関」という。）として国が指定）が自主的に行うことを促進することにより、事業者の安全確保意識や法令遵守状況の向上を図ることとしている。現在、適正化機関は、事業者への巡回指導等を通じ、貨物自動車運送の適正化を図っている。近年の巡回指導数は図に示すとおりとなっている。（図 23）

(b) 施策の効果

適正化機関の行う事業について、事業者6社に対しヒアリングを実施した結果によれば、本制度による効果を評価する事業者と、その効果に疑問を持つ事業者に別れている。例えば、取組の進んだ事業者にとっては、適正化機関による巡回指導の内容は既に取組済みであるため、自社にとって大きなメリットがないとの指摘もある一方で、小規模事業者にとっては法の遵守や安全運行の徹底のために大きな補助となっているとの指摘もある。

このことから、適正化機関の行う事業に関しては、その効果は認められるものの、その事業の実施方法に関しては事業者の事業実施状況に合わせた指導を行う等改善の余地があることが伺える。

(c) 課題と今後の方向性

適正化機関については、その運営の在り方に関し、現在トラック協会の内部組織であることもあってトラック事業者に対して厳正な指導を行いきにくい面があることが指摘されており、その透明性、中立性を高めていく必要がある。また、当該機関が適切な指導を行えるよう、必要な権限を付与することが適当である。

さらに、当該機関による指導を通じたトラック業界の自主的な取組では改善が見込めないような悪質な事業者に対しては、続けて行政が監査、行政処分を行うなどの適切な連携を図ることが重要である。

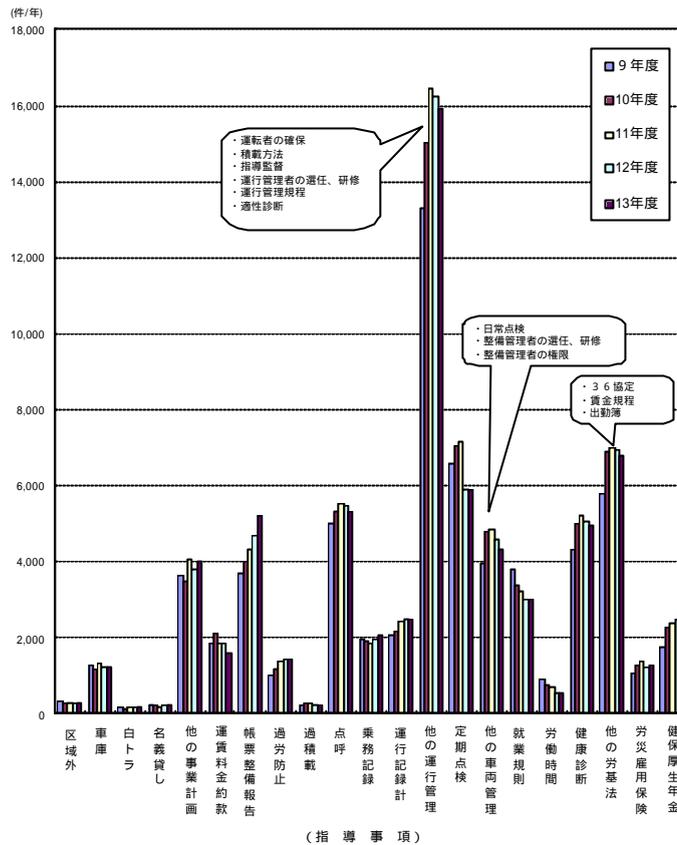


図 23 適正化機関における年度別指導件数

資料 :国土交通省自動車交通局 資料

荷主勧告の効果

(a) 施策の概要

トラック事業者は、そのほとんどが中小企業者であり、荷主に対して弱い立場にあることから、荷主から過積載や過労運転といった輸送の安全を阻害する行為を強要されやすい。このため、「輸送の安全に係る違反行為が主として荷主の行為に起因するものであると認められ、かつ、違反を行ったトラック事業者に対する命令のみでは違反行為の再発を防止することが困難である」場合には荷主勧告を発出し、荷主に必要な対応を求めることとしている。

なお、トラック法が施行されてからこれまでの間、荷主勧告は一度も発出されていないが、現在、荷主勧告に至る前段階の制度運用として、過積載違反を行った事業者に運送を依頼した荷主に対して協力要請書や警告書を発出することとしている。

(b) 施策の効果

荷主に対するアンケート結果によれば、荷主勧告制度の導入により過積載等の無理な運行の要請をしなくなったと感じている人は全体の49%となっている(図24)。また、実際に協力要請書、警告書を受けた荷主に対するヒアリング結果を見ると、意識の改善が見られない企業もあったものの、勧告を機に社内の輸送ルート全般にわたって見直しを行ったという企業など、勧告を真摯に受け止める企業も多い(表4)。

このように、荷主勧告制度の導入は、荷主の安全輸送意識の向上に一定の効果があったものと考えられる。

(c) 課題と今後の方向性

トラック事業においては、荷主(真荷主)から依頼された運送を実運送事業者が直接行う場合のほかに、他の実運送事業者を利用しての運送が一般的に行われている。このような場合に、元請がその力を背景として下請に対し、過積載や過労運転などその適正な運行管理を阻害するような要求をし、その結果下請事業者による過積載等の違法行為が行われるケースも散見されている。こうした行為についても、荷主勧告制度に基づく協力要請等の発出により、荷主の安全意識の向上を図るべく対応してきたところである。しかしながら、元請はトラック法上「荷主」として取り扱われ、同法上の運行管理責任が発生しないために、元請の強要行為を根本的に是正することは困難であるという指摘がある。

トラック事業者間での下請輸送においては、元請は、一般の荷主や利用運送專業事業者と異なり、自らも実運送を行いつつ利用運送も行っていることから、元請は、運送の委託を行う際には下請が運行管理責任を有することを知っていることが前提となっている。こうした状況にかんがみると、トラック事業者間の元請・下請関係においては、運行管理責任は下請が一元的に負うこととしつつも、トラック事業者がその利用する他のトラック事業者の輸送安全確保のための行為を阻害するような行為(過積載の強要等)については明確に禁止することとし、輸送の安全の確保を図ることが必要ではないかと考えられる。

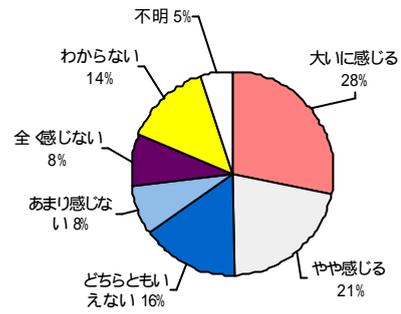


図 24 荷主勧告制度の導入による荷主自身の意識の変化
 (過積載等の違法運送の要請の減少・消失)

資料 : 荷主アンケート「運送事業の規制緩和に関するアンケート調査」(2002)

表 4 協力要請・警告書を受けた荷主の意識の変化

企業名 (要請回数)	勧告を受けるに至った背景	勧告の影響	荷主勧告制度の評価
骨材製販 A 社 (警告書)	<ul style="list-style-type: none"> 秤はないため、目分量で積むのが一般的。よって、過積載になることもある。 積載量調整は、ダンプアップでおこなうが、加減が難しいため運転手が省いてしまうことがある。この場合、過積載になりやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> 口頭で、ダンプアップを十分行うよう、指示を出した。【 】 従来通り、目分量で積んでいるので、過積載が減ったかどうか不明【 × 】 	<ul style="list-style-type: none"> 積載方法を変える訳でもないのに、過積載になりやすい状況は変わらない。従って、制度の効果はない。【 × 】
骨材製販 B 社 (協力要請 2 回)	<ul style="list-style-type: none"> 砂を、おおよその目安でダンプに積み、過積載となった。 骨材は、需要も売価も下がっている。支払い運賃も下げざるをえない。このため、輸送業者は収入を確保するため、ぎりぎりまで積み込むことが一般的(このため、過積載になりやすい) 	<ul style="list-style-type: none"> 勧告を受けて、定量積載の指導を強化【 】 工事が減り、骨材需要・骨材売価が下落し続けている。ダンプは台数過剰。骨材メーカー・輸送業者・骨材ユーザの3者とも、必死に企業継続を図っており、過積載もやむなしという風潮がある【 × 】 	<ul style="list-style-type: none"> 生残りに精いっぱいである当業界には、この制度の効果はない。【 × 】
飼料製販 C 社 (協力要請 2 回)	<ul style="list-style-type: none"> 協力要請について、承知していない。 関連会社からの原料搬入に際して、過積載になってしまったものと想定 	<ul style="list-style-type: none"> 協力要請は承知していない。【 - 】 かつて、過積載が横行した時に、警察の捜査を受けたことがあり、それ以後、防止のためのチェックは行っている。【 】 	<ul style="list-style-type: none"> 警察の捜査などという事態が、2度と起こってはならない。勧告によって、注意を喚起できるので有難い。有効な制度である。【 】
物流センター D 社 (協力要請 2 回)	<ul style="list-style-type: none"> 帰り荷を確保するため、専門の運送取扱業者を利用。過積載は、この業者の仲介物件で起こった。 ドライバーにとっては、そこにある荷の積載を断ることは困難。仲介も入っているので、当組合が実態を把握するのも難しい。 	<ul style="list-style-type: none"> 組合員に対し、行政処分を受けた旨及び協力要請書が来た旨を文書で配布し、過積載に注意するよう呼びかけた。【 】 当該運送取扱業者に対しても、同様の文書を送付した。【 】 	<ul style="list-style-type: none"> 行政処分とセットであるから、勧告制度は効果的である。【 】
ガス製販 E 社 (協力要請 1 回)	<ul style="list-style-type: none"> 輸送業者が、納品時にガスユーザーから空ポンベの持ち帰りを要請された。予定外に多かったが積んでしまい、過積載になった。 	<ul style="list-style-type: none"> 口頭で次のことを、輸送業者に申し入れた。 過積載輸送を行った場合、取引停止、多量の空ポンベ回収を要請された場合、自分で判断せず、当社に連絡を入れること【 】 	<ul style="list-style-type: none"> 高圧ガスの取扱では荷主と輸送業者との関係が、一般物品輸送におけるよりも密である。荷主による過積載防止要請に輸送業者は、応えるであろう。この制度は効果的である。【 】
建材販売 F 社 (協力要請 1 回)	<ul style="list-style-type: none"> 支店間の巡回輸送途上に起こった過積載。この時はたまたま、新人が発送管理を行い、手違いによって過積載になってしまった。 	<ul style="list-style-type: none"> 発送担当課内でミーティングを行い、過積載にならないような発送を行う旨申し合わせをした。【 】 支店間輸送だけでなく、近郊への配送にも過積載はなくなった。【 】 	<ul style="list-style-type: none"> 勧告を受けて、過積載にならないようにする旨、申し合わせた。制度の効果はある。【 】
金属製品製販 G 社 (協力要請 1 回)	<ul style="list-style-type: none"> 当社は、輸送指示に当たって、総重量とそれに見合った車両台数の配車を要請する。 過積載が起こったのは、輸送業者が積載重量に注意を払わず、漫然と積んでしまったため起こったものである。 	<ul style="list-style-type: none"> 特に何もしなかった。通常の注意を払って積載していれば、過積載にはならないからである。【 × 】 	<ul style="list-style-type: none"> 従来から、過積載になるような依頼はしていない。従って、制度の有無は当社には無関係である。【 × 】
総括 (考察)	<ul style="list-style-type: none"> 供給能力過剰で積載方法に問題(骨材製販 A 社、骨材製販 B 社) 飼料の出荷物流については定量輸送されるものの、購入物流にはチェックが及んでいない。(飼料製販 C 社) 帰り荷確保のために、運送取扱業者の仲介を得た場合、定量管理が及びにくい。(物流センター D 社) 荷主とそのユーザとの間の通い輸送の場合、ドライバーにしっかりとした定量管理意識がないと、ユーザのいいなりになりやすい(ガス製販 E 社) 拠点間巡回輸送の場合、拠点毎の出荷量の把握が難しい。(建材販売 F 社) 出荷側が総重量と必要車両台数の適正な指示を出しても、積載するタイミングによっては、ある車両が過積載になりうる。(金属製品製販 G 社) 	<ul style="list-style-type: none"> 大半の企業については、勧告を真摯に受け止めている。業者によっては、勧告を機に、社内の輸送ルート全般に渡って、過積載を根絶した企業もある。 一方で、積載の責任は事業者であるとのことから、勧告に対して、具体的な改善行動をとっていない企業もある(金属製品製販会社の例) また、骨材など商品に差別性のないものを扱い、生残り競争の厳しい企業は、たとえ勧告を受けたとしても、それを受けとめる余力がないところもある。 	<ul style="list-style-type: none"> 大半の企業については、勧告制度については肯定的。 骨材業界など、厳しい生存競争にさらされている業界については、過積載もやむなしとの認識があり、制度の効果は薄い。こうした企業については、こうしたことを払拭するため(ひいては輸送事業者を守るため)の制度強化が必要。 当制度の存在・趣旨について、認識している担当が少なかったことから、企業担当者に対して、制度の周知を図ることも必要。

資料:荷主ヒアリング(2002)より

運行管理者試験の導入の効果

(a) 施策の概要

輸送の安全を適切に確保し、高度化、複雑化した運行に適切に対応するため、トラック法においては、運行管理者に係る資格試験を導入し、運行管理者の能力の向上を図ることとした。

(b) 施策の効果

一社あたりの平均運行管理者数を見ると、平成3年には2.2人であったが、平成12年度には5人程度にまで上昇している(図25)。また、運行管理者試験の開始された平成3年度以降の運行管理者数の推移を見ると、試験による運行管理者数は5万4千人から平成13年度には23万6千人程度にまで増加し、全体にしめるシェアも8割を超える水準となっている(図26)。

以上より、運行管理に必要な法令及び実務の知識を持った運行管理者を増加させ、運行管理のレベルアップを図ることを目的とした運行管理者試験の導入は、一定の効果を上げていると評価できる。

(c) 課題と今後の方向性

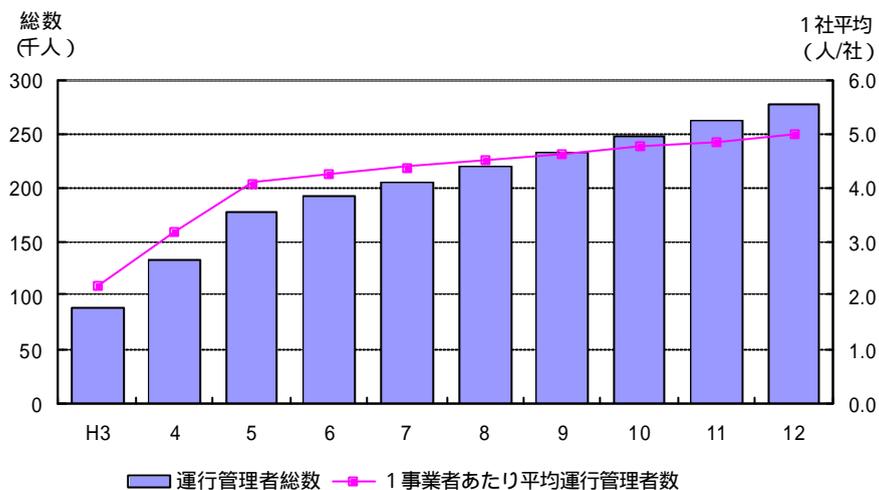
運行管理状況に対する事業者アンケート結果によれば、運行管理時に確認することとなっている事項について「十分に確認されている」「確認されている」としている事業者が大部分を占めており、各事業者の運行管理意識の高さを伺わせる(図27)。

一方で、「意識していない」「全く意識していない」としている事業者も若干数ながら存在しており、貨物自動車運送適正化事業実施機関による巡回指導や、国からの適宜適切な指導により、こうした事業者に対する意識の向上を推進する必要がある。

また、全体の9割を超える事業者が運行管理制度は安全の確保に寄与しているとしていることから、運行管理制度は事業の実態に適合した施策であると評価できる。今後も引き続き運行管理を中核とした輸送の安全確保の推進を図っていくことが必要である(図28)。

近年では、デジタルタコグラフや情報通信技術を活用した運行管理システム等が実用化されているが、こうした設備を利用することにより、より効率的かつ確実な運行管理が可能となると考えられる。営業区域規制が廃止された後は、車両の運行範囲が広域化することから、運行管理が従来に比べ複雑になることが想定されるが、運行管理制度の充実強化や、前述した設備の自主的な導入により、より

確実な運行管理を行うことが望まれるところである。



(注) (1事業者あたり平均運行管理者数)

$$= (\text{運行管理者資格者証の累積交付数}) / (\text{年度末時点のトラック事業者総数})$$

図 25 1事業者あたり平均運行管理者数の推移

資料 :国土交通省自動車交通局資料をもとに推計

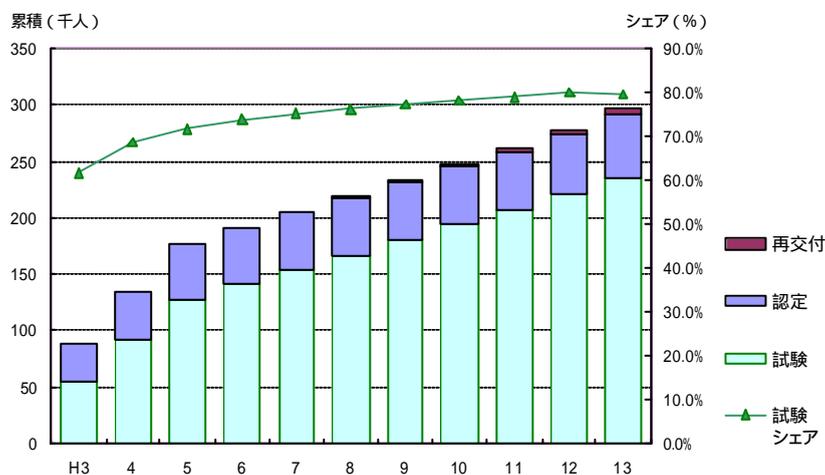
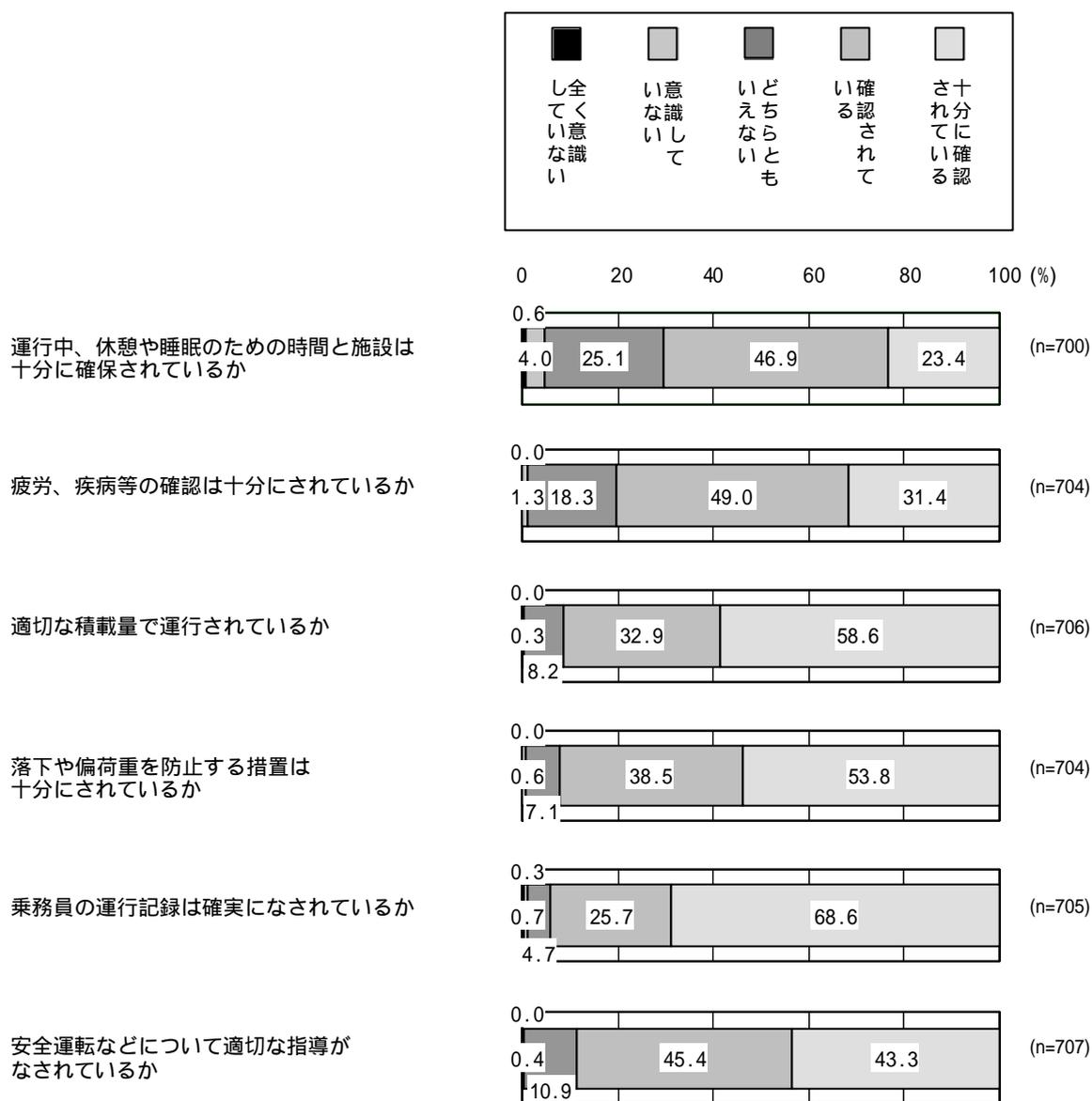


図 26 運行管理者資格者証の累積交付数の推移

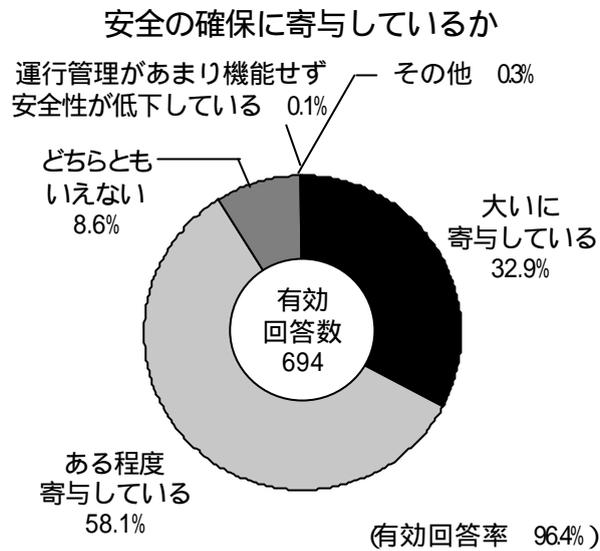
資料 :国土交通省自動車交通局資料をもとに推計



	運行中、休憩や睡眠のための時間と施設は十分に確保されているか		疲労、疾病等の確認は十分にされていますか		適切な積載量で運行されていますか		落下や偏荷重を防止するための措置は十分にされていますか		乗務員の運行記録は確実にされていますか		安全運転などについて適切な指導がなされていますか	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
全く意識なし	4	0.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.3	0	0.0
意識なし	28	4.0	9	1.3	2	0.3	4	0.6	5	0.7	3	0.4
どちらともいえない	176	25.1	129	18.3	58	8.2	50	7.1	33	4.7	77	10.9
確認	328	46.9	345	49.0	232	32.9	271	38.5	181	25.7	321	45.4
十分に確認	164	23.4	221	31.4	414	58.6	379	53.8	484	68.6	306	43.3
全体	720	100.0	720	100.0	720	100.0	720	100.0	720	100.0	720	100.0
有効回答数	700		704		706		704		705		707	
有効回答率	97.2%		97.8%		98.1%		97.8%		97.9%		98.2%	

図 27 “運行管理に関する対応状況” (トラック事業者アンケート結果)

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」(全日本トラック協会、平成14年3月)



	n	%
大いに寄与している	228	32.9
ある程度寄与している	403	58.1
どちらともいえない	60	8.6
運行管理があまり機能せず、 安全性が低下している	1	0.1
その他	2	0.3
合計	694	100.0

[有効回答数 694, 有効回答率 96.4%]

図 28 “ 運行管理が安全の確保に寄与しているか ”
(トラック事業者アンケート結果)

資料：物流二法の影響に関する調査報告書」(全日本トラック協会、平成14年3月)

(4) 社会的規制の強化の意義

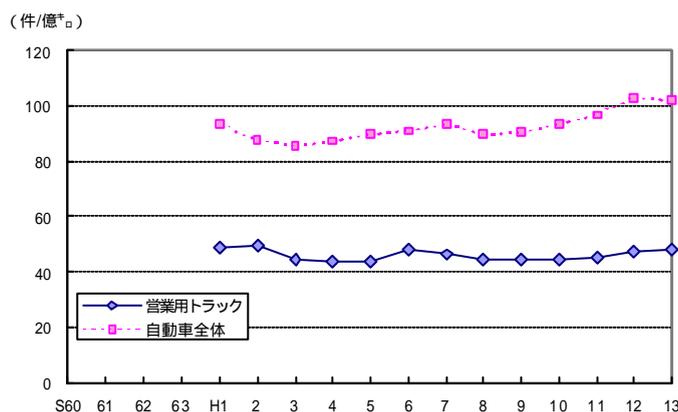
(3) で述べたとおり、貨物自動車運送事業法において行った社会的規制の強化は、事業者の輸送の安全性の向上に寄与したと考えられるが、こうした方向での施策の推進により、安全確保実態が改善されたか否かを検証することとする。

トラック事業者の安全確保実態

一億走行キロあたりの事故実態を見ると、トラック事業者の惹起した事故は平成2年(度)には49件であったが、平成13年(度)には48件となっており、法施行時とほぼ同水準となっている。一方で、自動車全体の事故実績を見ると、平成2年(度)の88件から平成13年度には102件まで増加している。このように、トラック事業者の惹起した事故数は自動車事故全体が増加する中で同水準にとどまっている。(図29)

また、過積載禁止違反に関するトラック法上の処分件数(図30)については、平成2年から平成5年までの間は5000件前後で推移しているが、平成6年に大きく減少し、その後減少傾向が続いている。しかしながら平成10年以降は若干の増加傾向にある。

さらに、トラック事業における平均労働時間(図31)は、平成2年には2358時間であったものが、平成12年には2170時間にまで14%減少している。全産業の平均労働時間はこの間9%の減少にとどまっている。



(注)ここでの「自動車」とは商用トラック、営業用バス、営業用ハイタク、自家用トラック、自家用バス、自家用乗用車を指す。

図29 1億走行キロ当たりの交通事故件数

出典 :国土交通省自動車交通局資料

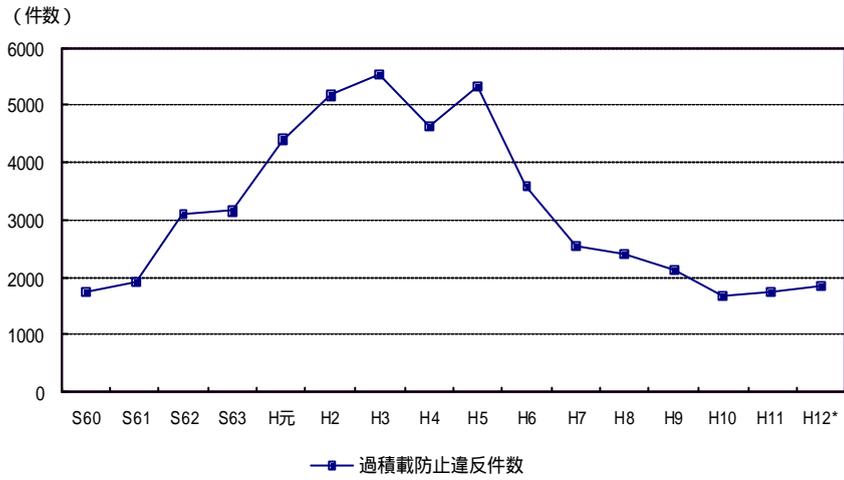


図 30 過積載防止違反による貨物運送事業者の処分件数の推移

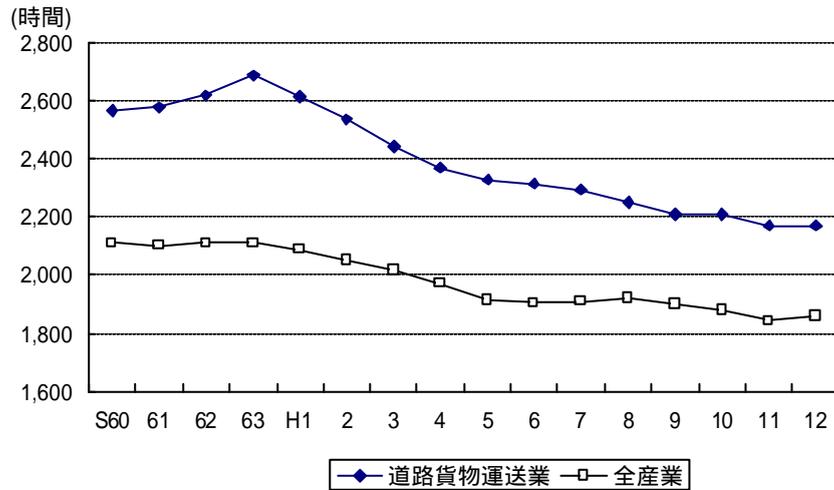


図 31 トラック事業者の平均労働時間の推移

資料：「平成 14 年トラック運送データ集 2002」(社団法人全日本トラック協会)

原典：厚生労働省「毎月勤労統計調査」(従業員 30 人以上の事業所規模)

安全性に対する荷主の満足度・変化の印象

トラック事業者の輸送の安全性に対する印象についての荷主アンケートの結果によると、現状のトラック事業者の安全運転に対して満足している荷主は約6割であり、不満としている荷主を大きく上回っている、また、最近10年間の変化についても、良くなったとする荷主は5割弱であり、悪くなったとする荷主を大きく上回っている。(図32)

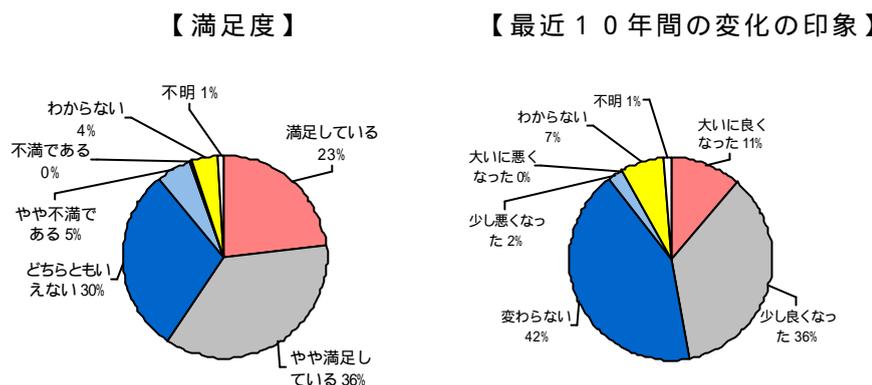


図 32 安全運転に対する荷主の満足度・変化の印象

資料 :本調査で実施の「運送事業の規制緩和に関するアンケート調査」より

これらのことから、トラック法において措置された運行管理者試験の導入や、過積載・過労運転等の禁止といった輸送の安全確保策は一定の効果はあったと評価できる。しかしながら、現在においても事故件数も依然横這いであることや、過積載違反による処分件数も増加の傾向に転じてきていること、平均労働時間についても全産業の平均労働時間に比べれば依然高いレベルで推移していることから、適正化機関と国の連携、監査実施体制の強化等の事後チェック体制の強化や事業者による自主的な安全確保策の実施の促進等、安全確保のための更なる施策の実施が必要であると考えられる。

4.まとめ

3.における評価結果をまとめると、以下の通り整理できる。

(1)貨物自動車運送のあり方、目的について

トラック法において推進した事業者間の競争の促進施策は、利用者利便の増進に寄与したと考えられることから、今後とも、事業者間の競争を促進する施策を推進していくことが適当である。また、安全規制の強化施策は事故防止等輸送の安全確保に寄与したと考えられるが、更なる向上の余地があるとともに、競争施策を一層推進する観点から今後も安全確保のための規制や運用体制の強化を図っていくことが必要であると考えられる。

(2)貨物自動車運送に関し講じた施策について

需給調整規制の廃止や運賃料金規制の緩和等の経済的規制の緩和により、事業者間の競争は促進され、事業者の創意工夫によるサービスの質的向上が図られ、利用者利便が増進された。更なる物流サービスの効率化につながる経営の機動性の確保や、道路ネットワークの拡大等に伴う事業活動範囲の拡大の要請を踏まえれば、今後においては、運賃・料金規制や営業区域規制について更なる規制緩和を行うことが適切である。一方、競争促進施策を進める中で、安全や環境等の社会的要請への対応をおろそかにしたり、労働者に対して劣悪な条件を強いるような事業者を市場から退出させ、公正な市場競争を確保するため、事後チェック体制を強化することが必要である。

また、適正化機関の制度化や、運行管理者試験制度の導入等の安全規制の強化策により、事業者の安全確保体制が強化され、輸送の安全の向上に寄与したと言える。今後更なる競争の進展の中でも、法令を遵守し、安全に十分配慮した輸送体制を整えるため、事後チェック体制を強化するほか、元請下請関係の責任の明確化を図るなどの施策を講じる必要がある。

5. 具体的な施策への反映の方向

以上のような検討を踏まえ、今後、トラック事業に関しては、以下のような施策を講ずることとしたところである。このうち、法律改正事項については、平成14年に貨物自動車運送事業法を改正し（平成14年6月公布）、平成15年4月1日より施行することとなっており、その他の事項についても、法律の施行に併せ、制度の運用の改善を図ることとしている。

A 経済的規制について

(1) 一般貨物自動車運送事業の営業区域規制の廃止

一般貨物自動車運送事業について、発地及び着地のいずれもが営業区域外に存する貨物の運送を禁止する営業区域規制を廃止する。

(2) 一般貨物自動車運送事業の運賃・料金規制の見直し

一般貨物自動車運送事業の運賃及び料金の事前届出制を廃止する。国土交通大臣は、一般貨物自動車運送事業の運賃又は料金が利用者の利便その他公共の利便を阻害している事実があると認めるときは、当該運賃又は料金の変更を命ずることができることとする。

B 社会的規制について

(3) 元請・下請関係の規制の適正化

一般貨物自動車運送事業者の行う貨物自動車利用運送について、一般貨物自動車運送事業の規制を適用することとする。
一般貨物自動車運送事業者は、貨物自動車利用運送を行う場合には、その利用する一般貨物自動車運送事業者又は特定貨物自動車運送事業者が輸送の安全を確保することを阻害する行為をしてはならないこととする。

(4) 事後チェック体制の強化

監査の充実や行政処分基準の見直し

監査対象事業者や対象項目の重点化、監査体制の充実、輸送の安全に関わる項目等に係る行政処分基準の強化を図る。

地方貨物自動車運送適正化事業実施機関の権限の見直し

地方貨物自動車運送適正化事業実施機関は、苦情の解決、その他の事業の実施に必要な限度において、貨物自動車運送事業者に対し、文書若しくは口頭による説明又は資料の提出を求めることができることとする。

貨物自動車運送適正化事業実施機関と国との連携強化
国による監査の実施にあたっては、貨物自動車運送適正化事業実施機関の行う巡回指導の結果を有効活用する他、同機関と国の監査の連携を強化することとする。

參 考 資 料 編

今後のトラック事業の在り方について

- 貨物自動車運送事業及び貨物運送取扱事業の在り方に関する懇談会報告 -
(トラック事業部分・概要)

基本的考え方

トラック事業を取り巻く経済社会情勢の大きな変化の中で、我が国の物流の基幹となるトラック輸送の効率化・活性化は、急務の課題といえる。

今日、我が国のトラック市場は既に極めて競争的なものとなっており、実態が先行して、規制の枠組みがこれにふさわしくなくなっている。また、厳しい経済情勢の中で、低運賃競争に走るあまり、安全、環境や労働面での社会的責務が疎かにされ、大きな問題となっている。

したがって、事業規制の在り方については、方向として、経済的規制は実態を踏まえて見直すべきであるが、同時に、すべてのトラック事業者が公正で平等な条件で競争できるよう、安全、環境等の社会的要請を受けた最低限のルールを守らせることが必要であり、そのための事後チェック体制の強化を図るべきである。

また、安全、環境等の社会的要請への対応については、今後ともトラック事業者自身による主体的な取組が必要であるが、行政による支援や荷主等を含めた関係者全体の連携、協力が必要と考えられる。

こうした基本的認識のもと、今後のトラック事業の在り方については、

経済的な事業規制はできる限り見直し、事後チェック型へ移行することにより、より自由な事業活動を実現する

公平な競争条件の確保、安全、環境等の社会的要請への的確な対応を図ることにより、より自由な、かつ、社会的ルールを守った競争による活力ある市場の実現を図るべきである。

1 運賃・料金制度の在り方

運賃・料金規制については、事後チェック型への見直しを行い、

届出の手続きについて事前から事後へと変更するとともに、

トラック事業の適正かつ合理的な運営を確保するため必要があると認めるときは、事後的なチェックにより改善指導・命令が行える制度とする
ことが適当である。

なお、運賃・料金の掲示の義務付けについては、宅配便や引越といった消費者物流を除き、廃止することが適当である。

2 営業区域制度の在り方

営業区域規制については廃止して、営業範囲の限定を取り外し、トラック事業者が、荷主ニーズに的確に対応した運送サービスの提供や、帰り荷等の増加による積載効率の向上など輸送の効率化を実現できるようにすることが適当である。

その際、適切な運行管理システム等の安全規制による安全面の担保が重要であり、例えば、携帯電話等による運行管理者と運転者との緊密な連絡体制の確保や、デジタル式運行記録計等最新の情報技術の効果的な活用などが考慮されるべきである。

3 公平な競争条件の確保に向けた事後チェック体制等の強化

社会的ルールを遵守させるよう、事前チェックを厳正に行うとともに、特に適切な事後チェックのための体制の強化を図る必要がある。

具体的には、次のような事項が挙げられる。

行政については、新規許可時の審査の厳格化、監査のチェック項目の重点化、行政処分基準や罰則の強化、許可取消事業者の再営業の防止措置、監査や行政処分を専門的に担当する組織の設置

貨物自動車運送適正化事業実施機関については、運営の在り方に関し何らかの形でその独立性・中立性を高めていくこと、権限の強化

行政と適正化機関の適切な連携

等

4 安全面の充実にに向けた課題への対応

(1) 運行管理における元請・下請関係の在り方

実運送を行う下請が、従来どおり運行管理のすべてを行い、その責任を負うこととし、元請については、下請に対する運行の指示を行うことを否定するものではないが、その指示が過積載等違法な場合など下請による適正な運行管理を阻害するものであるときは、元請に責任を問うこととすべきである。

(2) トラック事業者等による自主的な取組

安全に関する規制を遵守するのはトラック事業者の当然の責務であるが、更に規制を遵守するだけでなく、安全の確保に向けて運行管理をより積極的に充実していくことが期待されている。

5 環境面の社会的要請への対応

個々のトラック事業者や事業者団体自らが自主的な努力を行うことが基本であるが、トラック業界のみならずあらゆる関係者が一体となった取組が必要である。

また、最新規制適合車への買い換え、低公害車の導入・普及、走行量の縮減等を進める必要があり、公的助成や税制上の優遇措置の充実、運輸事業振興助成交付金の有効活用などの支援や荷主に対する啓発を強力に展開していくことが重要である。