

第2章 交通整備政策の歴史的変遷とその特徴

2.1 概説

本章では明治期以降現在までの我が国の国土と交通網整備に関する歴史を振り返り、これまでの政策の長期的な効果について分析・考察する本研究全体の考察視点を明らかにする。

明治期以降の政策は、政策の策定された時代背景を反映したものとなっており、その効果を明らかにするにあたり、政策の所期の目的を整理する必要があると考えられる。また、現在における我が国の国土や交通網整備に関する政策は種々の問題を抱えているが、その背景にも歴史的経緯が密接に絡んでいると考えられる。このため、まず歴史的な政策の経緯を明らかにし、その後、に研究全体の考察の視点の設定を行う。

2.2では江戸時代から近年にかけての我が国の国土や交通の整備に関する政策の歴史的変遷をまとめる。2.3では政策を実際に運用する段階である交通整備制度について特徴と課題の整理を行うこととする。2.4では2.2及び2.3に共通する国土と交通の整備政策・制度に関する課題や特徴について整理を行い、地域分析上の課題を明確にし、これまでの政策の効果について分析する際の本研究の視点について述べる。

2.2 我が国の交通と国土の整備政策の変遷

2.2.1 近代交通以前

我が国の近代的な交通は明治維新後の新橋-横浜間(1872, 明治5年開業)の建設に始まるが、それ以前の幕藩体制下では旅行や輸送に対する種々の規制¹⁾により、図2.1のような街道を利用した徒歩交通(駕籠や馬を含む)及び小型の帆船による舟運輸送が主となっていた。1635(寛永12)年、徳川家光によって参勤交代が制度化されることで全国的な街道整備が進行するとともに、諸産業の発達に伴う商品流通の活発化により、脇街道整備や河村瑞賢による沿岸航路整備も進行した。

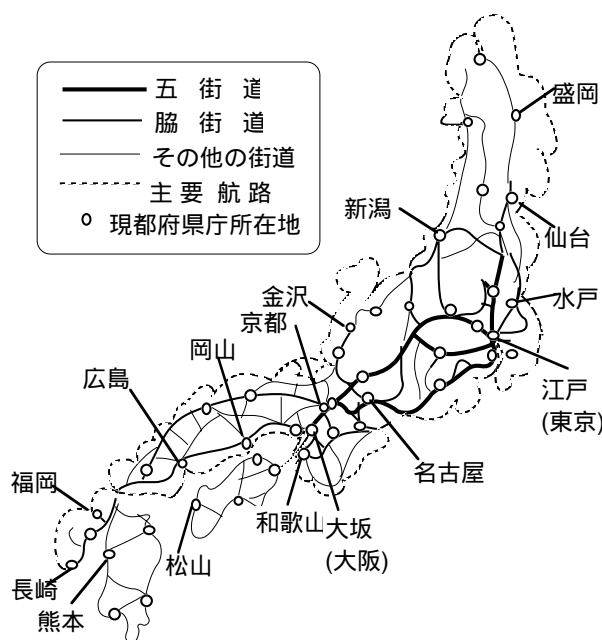


図2.1 江戸時代の我が国の都市間交通網²⁾

2.2.2 明治期の政策

(1)明治前期

1868(明治元)年の明治維新後、新政府は版籍奉還(1869, 明治2年)や廃藩置県(1871, 明治4年)・秩禄

処分(1873,明治6年)・徴兵令施行(1873,明治6年)などの一連の改革を行い、幕藩体制の実質的な解体と中央集権体制の確立を進めていた。

1874(明治7)年の内務省設置を以て始まった大久保利通政権下では、富国強兵を達成するため、欧米に比べて遅れていた産業を振興する必要があった(殖産興業)。政府は近代工業の育成、技術水準の引上げ、輸入を減らすことによる外貨の節約を目的として、紡績や軍需工業を中心とする官営工場を設置した。この官営工場は1884(明治17)年以降、民間に払い下げられ、民間企業の発達を促した。

一方、近代的交通機関である鉄道は新橋-横浜間において営業が開始されたが、その当初の目的は人心を驚かせ、明治維新政府の支配権力を強化する手段の一つとして利用することにあっただとも言われる³⁾。新首都である東京と古都の京都の間に幹線鉄道を建設することにより、政治的中心地を結ぶと同時に江戸時代以来の経済的中心地を通ることで、中央集権制の強化に役立つと考えられていた。港湾に関してもそれまでの藩ごとの分散管理から一転して集中化の政策がとられるようになり、貿易振興のために重要な港湾を集中的に国が整備するようになってきている。

鉄道はそれまでの徒歩と水運による交通に比較すると、極めて短時間に大量輸送を行い、しかも宿泊費等を含めた交通費が小さくなるという特徴があった。このため、社会的・経済的な影響は非常に大きく、例えば鉄道開業による上毛地域の繊維関連品の運搬ルートの変化なども指摘されており⁴⁾、殖産興業の一環としての役割を果たしていたと考えられる。しかしながら、この時期の鉄道網は、東京や大阪などごく一部に限られ(表2.1参照)、鉄道の存在する地域とそれ以外の地域での交通利便性の格差は極めて大きかったと考えられる。これにより産業の生産効率の地域間の差も大きくなり、地域間の経済的な差が広がり始めた時期であるとの見方ができる。

1877(明治10)年の西南戦争では、当時鉄道が開業していた区間がごく一部であったにもかかわらず、その輸送効率は大きなものであり、軍部に鉄道の有用性を認識させ、その後の鉄道網整備に少なからぬ影響を与えた⁵⁾。なお、この時期以降戦

後まで、我が国の陸上交通は鉄道優先主義であり、特に都市間を結ぶ道路交通網は江戸時代の街道をほぼ引き継いだものとなっていた。

(2)明治後期

1890～1900年頃には、紡績部門での第一次産業革命や製鉄部門での第二次産業革命(八幡製鉄所,1897,明治30年)などにより、我が国の資本主義体制が確立するようになり、同時に徒歩や水運などの交通機関に比べて輸送効率の高い鉄道は、その路線網を急速に拡大した(図2.2参照)。この

表2.1 1880年時点の鉄道 ⁶⁾

	区 間	開業年	建設目的
官鉄	新橋・横浜	1872(明治5)年	港湾連絡 都市間連絡
官鉄	神戸・大津	1874(明治7)年	港湾連絡 都市間連絡
		神戸-大阪間 1877(明治10)年	
		大阪-京都間 1880(明治13)年	都市間連絡
幌内鉄道	手宮・札幌	1880(明治13)年	港湾連絡 都市間連絡
			北海道開拓 (石炭輸送)
釜石鉄道	釜石	1880(明治13)年	製鉄所専用

ような急拡の背景には、当時、日本鉄道と上毛蚕糸業地帯との関係など⁸⁾の産業と密接な関係にあった鉄道経営が営利事業として十分成立し、これに触発された民鉄の路線拡大が大きく関係していると考えられる。

この時期には軍事と経済の両面から、全国的な鉄道網整備が必要であるとの認識に基づき、1892(明治25)年、鉄道敷設法が公布された。こ

れは議会によって建設予定路線が決定されるものであり、予定路線は東京と都道府県庁所在地、及び軍事的に重要な地域を結ぶ路線とされた。電信網もこのような鉄道路線沿いに優先的に設置されている。道路網についても東京を中心としてこれらの地点を結ぶ路線とされていた。

その後、日清戦争(1894～1895, 明治27～28年)や日露戦争(1904～1905, 明治37～38年)を機会に、輸送効率の向上と運賃の低減を目的として1906(明治36)年に鉄道国有法が公布され、幹線を構成する主要私鉄17路線が国有化されている。鉄道の敷設は基本的には鉄道敷設法によるが、産業部門の要請により鉄道敷設法の予定路線以外にも多数の路線が私設鉄道として建設され、特に炭鉱地帯と消費地を結ぶ路線などが発達している。

なお、この時期には全国的な幹線鉄道網が整備されつつある段階であり、地域間の交通利便性の差は縮小へと転じたと考えられる。しかしながら、この時期は我が国の産業構造の大転換期であり、現在の経済活動等の地域間の差はこの時期の一時的な地域間の交通利便性の差の拡大に決定づけられた可能性が高いと考えられる。

2.2.3 大正期の政策

1922(大正11)年に改正鉄道敷設法が公布され、旧法が幹線鉄道網の建設を主な目的としていたのに対し、支線網の拡大に重点をおいた。それまで建設線の決定には個々の線区について法律の改正が必要であったが、改正鉄道法では建設予算の決定だけで着工できるようになった。

第一次世界大戦(1914～1918, 大正3～7年)時には、京浜・中京・阪神・北九州の四大工業地帯が形成されるなど経済的な発展が大きく、これら工業地帯への人口の集中が激しかった。これは、大都市が工業都市であると同時に業務中枢機能を兼ね備えていたからでもある。1920年代には高等教育機関が充実し、大都市に中産階級を形成するようになった。また、この頃、全国的に観光開発が進められ、交通にも大きな影響を与えた。

2.2.4 昭和期の戦前～戦時の政策

満州事変(1931, 昭和6年)後の国内外の情勢の悪化に伴い、同年には重要産業統制法が制定され

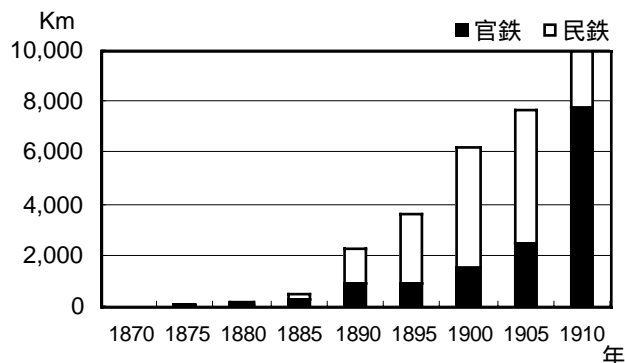


図2.2 鉄道整備延長の推移⁷⁾

るなど、ブロック経済及び統制経済が推し進められ、交通を含む産業全体の統制が開始された。1937(昭和12)年の日中戦争開始に伴い、第1次近衛内閣によって1938(昭和13)年国家総動員法が公布され、この法律によって政府は議会の承認を得ずに人的・物的資源を動員できるようになった。産業や交通もこの法律による統制下に入り、産業分野では、軍需生産が最重要視され、次いで食糧その他の生産、また流通部門も重要な一部門とされた。

このころ、同盟国のドイツでは1933年以降、アウトバーンの建設が進められていた。日本でも1940(昭和15)年、内務省により軍事輸送目的の自動車道路の調査が開始され、名神高速道路の一部区間については実施設計も行われた。また、1942(昭和17)年には政府の諮問機関である大東亜建設審議会は「大東亜交通基本政策」を答申し、この中で日本本土と大陸における輸送施設の規格統一が方針として含まれ、既に鉄道省が着手していた東京-下関間の国際標準軌間による新幹線(弾丸列車構想)の建設が促進されることとなった。しかしながら、これらの高速交通体系の整備は戦争の激化により、ともに実現には至らなかった。

2.2.5 戦後復興期～高度成長期～オイルショックまでの政策

(1)戦後復興期

戦災復興は、食糧増産とエネルギー等基礎的資源の確保に重点が置かれ、産業部門では石炭、鉄鋼、電力などの基幹産業部門に重点的に投資する傾斜生産方式がとられた。同時にこれらの産業を支えている鉄道も重点投資の対象になっている。

1950(昭和25)年には我が国初の国土開発に関する基本法である「国土総合開発法」が制定され、資源開発と国土保全を目的とした特定地域総合開発計画が実行に移された。同年、朝鮮戦争が勃発し、日本は米軍の進攻基地となり、それまでのインフレ抑制のためのドッジ・ラインによる経済発展抑制政策下から一転した。基地建設、輸送、物資補給、兵器修理等の後方業務による特需で、経済活動は復活することとなり、1955(昭和30)年には「経済自立五カ年計画」が閣議決定されているが、経済発展のスピードの方が早く、わずか2年でほぼ目標が達成されている。このような状況下、国内の輸送能力が問題となり始めている。

(2)高度経済成長期

重化学工業や電子工業などの応用による自動化技術の採用によって、生産財・消費財両面にわたる生産性の著しい向上が基礎となり、高度経済成長がはじまった。

1960(昭和35)年に成立した池田内閣は、高度経済成長政策をその政策の中心に据え(所得倍増計画)、積極的な経済発展の強化に乗り出して行った。同計画に基づいた経済効率を重視した太平洋ベルト地帯構想があったが、地方部からの反発もあり、1962(昭和37)年には所得格差・地域格差の是正を目的とした全国総合開発計画(一全総)が策定されている。同年、一全総の拠点開発構想の下で、新産業都市建設促進法が、2年後には工業整備特別地域整備促進法が制定された。図2.3の

ように、全国であわせて21地域が指定を受けているが、これら地域は松本諏訪地域を除きすべて臨海部に位置し、中核となる工業港への先行的な投資により基幹資源型工業の立地が進んだ。

交通政策については、輸送力の不足が長期的にみた経済成長の阻害条件となるという立場から、鉄道線路、道路、港湾など輸送力の基礎となるべき施設の整備をはかるべく、体系的な公共投資が行われることとなった。

1957(昭和32)年に最初の新幹線の計画がたてられ、東海道本線東京-大阪間における線路増設の名目で、国際標準軌間による動力分散方式を採用した時速200Km運転の新線を建設することとなり、

1964(昭和39)年、東海道新幹線として開業している。一方、在来線の幹線での輸送力増強は計画どおりには進捗せず、通勤線区での輸送力増強も十分な対策が行われないまま、輸送量の増加に対して線路改良が後手に回る結果となっている。

1950年代後半頃からは、自動車の有用性が高く評価されるようになり、1957(昭和32)年には約5,000kmの自動車道建設を目指した国土開発縦貫自動車建設法が、また1958(昭和33)年には道路整備緊急措置法がそれぞれ公布され、名神高速道路・東名高速道路の建設や都市間の幹線道路の改良が行われるようになった。1966(昭和41)年には国土開発幹線自動車道建設法が制定され、7,600kmの高速自動車国道ネットワークの基本が確立した。

航空の面では、1960年代に国際線のジェット化、国内線の幹線における日本航空と全日空の提携強化及びジェット機の導入、ローカル線における過当競争の防止を目的とした航空会社の系列化が進んでいる。1965(昭和40)年からは第1次空港整備5カ年計画がすすめられ、東京・大阪両国際空港の滑走路を3,000m級に、ジェット機が就航する地方空港を2,000m級に、その他の地方空港を1,500m級に、それぞれ延長する政策がとられている。

1964(昭和39)年の交通基本問題調査会の内閣総理大臣への答申では、従来の交通政策が鉄道の陸上輸送における独占的地位を前提にたてられていることを批判し、各輸送手段の公正な競争の確保、交通費用の利用者負担の原則の導入、交通手段の独立採算性の確立を訴えている。だがこの結果として、各交通機関の輸送分担を無統制な状態におき、結果として輸送サービスの低下を招いたとの見方もある⁹⁾。

(3)高度経済成長期以後

高度経済成長期の後期以降、それまでの重点産業に対する直接的な政策措置による産業政策に

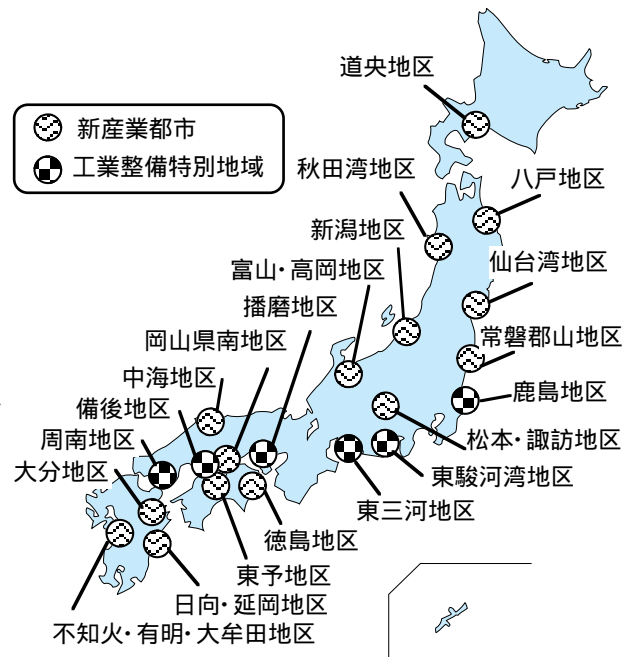


図2.3 全国総合開発計画による工業整備地域

代わって、ビジョンの提示に代表される間接的・誘導的な産業政策が主流となってきている。1970年代からは知識集約型産業を推進、1990年代になると、国民生活や社会効率、国際的調和、長期的発展基盤の整備という視点も取り入れられるようになってきた。

1967(昭和42)年の経済社会発展計画では、国土の有効利用のためには交通施設の整備が必要であるとしながらも、利用者負担や独立採算性を原則とし、交通事業者はこのジレンマに悩まされることとなった。例えば、国有鉄道などでは政策による高度経済成長にともなう拡大投資と収入とのアンバランスが原因となって、経営を悪化させるという結果となった。

高度経済成長を前提とした新全総(1969,昭和44年)では、1985(昭和60)年度を目標年度とし、(1)長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護保存、(2)開発基礎条件の整備による開発可能性の全国土にわたる均衡化、(3)各地域の独自の開発整備による国土利用の再編成効率化、(4)都市、農村を通じる安全、快適で文化的な環境条件の整備保全、などの目標が掲げられている。

これら目標の下に札幌-東京-福岡を主軸とした大規模プロジェクト構想や新ネットワーク形成、広域生活圈構想などが打ち出されているが、このうち大規模開発プロジェクト構想とは、中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するための全国的なネットワークを整備し、この新しいネットワーク上に各地域の特性を生かした、効果的な産業開発等の大規模産業開発プロジェクトを配置計画することにより、地域の発展と開発の効果を全国的に及ぼし、国土利用の均衡をはかろうとしたものであった。具体的には、全国的な通信網、航空網の整備、流通拠点港湾、高速鉄道、幹線高速自動車道、国際空港等の建設、更には農業、工業等の大基地を整備することであり、そのためには大胆な投資を行う必要があった。また、広域生活圈構想とは、広域生活圈の中核となる地方都市の整備と圏内各地域とを結ぶ交通体系の整備をおこない、地方分散を促進する構想であった。過密過疎の問題に対しては、具体的に農村地域工業導入促進法や工業再配置法、過疎地域対策緊急措置法などの政策が実施されている。

この時期の国土整備の考え方としては、政府の公式政策ではないが、1972(昭和47)年成立の田中内閣の「日本列島改造論」がある。これは、高度経済成長を前提とし、新幹線・高速道路などの交通・情報ネットワークの先行的整備、工業再配置、新25万都市の建設育成などを行う構想であった。しかし、交通網整備により全国的に後進地域の土地のポテンシャルの向上をねらった構想であったので、土地の高騰を招き、かえって地域整備の障害となってしまった。

2.2.6 オイルショック以後の低成長期の政策

(1)オイルショック以後

1970年代に入って、交通機関の自由競争を交通政策の基本におくことは弊害が大きいという認識に至ったものの、利用者・受益者負担の原則は踏襲されている。1973(昭和48)年のオイルショック以来、公共交通機関を優先するべきではないかという議論が生まれてきているが、有効な政策

が提示されないまま現在に至っている。

1977(昭和52)年には第三次全国総合開発計画が策定され、人間居住の総合的環境の整備を基本目標とした定住圏構想を主眼とする国土開発の基本姿勢が示されている。「限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的・伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する」ことを基本目標とし、都市部での人口増加や急速な高齢化と年齢構成の波動的変動、労働時間の短縮と自由時間の増加、低成長時代の到来、エネルギー問題の顕在化などが認識されている。定住圏構想については、「全国の各地域において、自然・生活・生産の諸環境をそれらが調和のとれた形で整備し、地域住民がその地域で出生から死亡に至る生涯を定住できるようになるという構想」であるとしている。この構想は全総以降の新産業都市や大規模プロジェクト構想等の地方分散政策を更に推し進めたものとなっているが、1962年の全総以来15年を経てもなお大都市圏への集中傾向は続いている。

(2)バブル経済期

1987(昭和62年)には第四次全国総合開発計画が閣議決定され、目標年次を西暦2000年とし、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完・触発し合いながら、交流している多極分散型の国土を形成することを目標としている。

三全総において提唱された定住圏構想に加えて、四全総では更に圏域相互の交流により地域相互の分担と連携が考慮されており、基幹的交通による全国1日交通圏の確立や、情報・通信体系の整備、あるいは交流活性化のためのソフト面の充実が必要であるとされている(交流ネットワーク構想)。この計画にあわせ、全国約14,000kmの高規格幹線道路網計画が策定されており、全国の主要な都市から概ね1時間以内に最寄りのインターチェンジへ到達できる計画となっている。また、国際化と世界都市機能の再編成による国際交流機能の分担が盛り込まれ、国際的な視野に立った国土整備の考え方が取り入れられている。更に、安全で質の高い国土環境の整備として、災害への的確な対応や環境問題への対応が考慮されている。

このような分散政策にも関わらず、昭和末期から平成初期のこの時期は、平成景気あるいはバブル経済と呼ばれる好景気が続き、大都市圏への集中と地方部での人口停滞が進行している。

2.3 交通モード別の整備制度の歴史的背景と課題

2.3.1 鉄道網整備に関する政策・制度

(1)鉄道網整備政策・制度の歴史的背景

鉄道はかつては陸上交通をほぼ独占していたため、また軍事目的でも重要であったためその整備は基本的には国策として行われてきており、1872(明治5)年の我が国初の鉄道(新橋-横浜間)も政

府の直轄事業として行われている。

しかしながら、鉄道草創期の日本政府は十分に資金を準備することができなかったことから、現在の東北本線である日本鉄道(1883(明治16)年に上野-熊谷間開通)などでは幹線鉄道であるにも関わらず、建設資金として民間資金が導入され、半官半民の鉄道として開業している。また、この時期の鉄道は、輸送力において量・速度ともに水運を上回っていたため、投資対象として魅力があるほど経営が順調であり、全国的に多数の民間鉄道が建設されることとなった。1887(明治20)年には私設鉄道認可の基準として私設鉄道条例が制定されている。

我が国で初めて鉄道整備の基本方針を示した鉄道敷設法が1892(明治25)年に制定されており、鉄道建設を法定手続にするとともに、政府の鉄道建設構想が示されている。1906(明治36)年には軍事上の理由と輸送効率改善の観点から鉄道国有法による私設幹線鉄道の国有化がおこなわれているが、それまで会社ごとに徴収していた輸送費用を通算とすることとなったため、利益率が低下し、また国有化の際の買収費用の支払が負担となり、この頃から鉄道が政府の財政上の重荷となってきた。1922(大正11)年には改正鉄道敷設法が公布され、より柔軟に鉄道建設ができるようになったが、これ以降の建設は主にローカル線となっている。

戦後、1949(昭和24)年、日本国有鉄道が発足し、行政と現業が分離されるとともに、独立採算性が導入されているが、事業の運営に対する政府の権限が大きく、事業として独立性を欠いたものであった。1964(昭和39)年、世界銀行から総費用の約17%を借款により資金調達した東海道新幹線が開業し、鉄道の大量・高速輸送の特性を明確に示すことで鉄道の役割が再認識されるようになった。東海道新幹線の成功を受け、1970(昭和45)年、全国新幹線鉄道整備法が制定され、全国的に高速鉄道を整備する方針が打ち出された。

しかしながら、在来線鉄道整備を含めて幹線鉄道整備財源は国鉄の独立採算の枠内で確保することとなり、政府の財政投融资からの借入金などが膨らみ、巨額長期債務問題となっている。1987(昭和62)年にはこのような債務を分離した形で、旧国鉄を貨物鉄道会社と地域ごとの旅客鉄道会社に事業主体を分割し、株式会社組織となっている。

(2)鉄道網整備政策・制度の特徴と課題

我が国の鉄道事業の経営は運賃・料金収入により償うことを原則としており¹⁰⁾、運賃・料金は利用者が直接負担することになっている。したがって、事業免許を与える基準や運賃を認可する基準は表2.2及び表2.3のように公共性・安全性を確保しながらも採算性が十分確保できるかどうか大きな決め手となっている。鉄道事業の歴史を振り返ると収益性の高

表2.2 鉄道事業の免許基準

基準項目	内容
輸送需要	申請した路線は発生する交通需要から見て公共の福祉からみて適切か
供給輸送力	輸送力過大で健全な経営を阻害しないか、又は輸送需要に対し過小でないか
事業基本計画	事業基本計画が安定的・継続的経営を行い、かつ輸送の安全確保上適切か
申請者の能力	事業を行う上で資金調達・償還・経営管理・技術的の各能力を有するか
事業の公共性	事業開始が公益上必要かつ適切か

表2.3 鉄道運賃料金の認可基準

能率的経営で適正原価を償い、かつ適正利潤を含む
特定旅客・荷主に不当な差別的取り扱いをしない
旅客・貨物の運賃・料金負担能力を考慮し、旅客・荷主が当該事業利用が困難でないこと
他鉄道事業者との間に不当競争を引き起こす恐れがないこと

表2.5 採算性の問題の解決方策の例

解決方策	内 容
需要の確保	<ul style="list-style-type: none"> 沿線宅地開発の促進 駅周辺地区の高度利用 鉄道施設の上空利用 大規模集客施設の立地促進
良質の鉄道提供	<ul style="list-style-type: none"> 多様な運賃の設定、運行頻度の増加、 乗継ぎターミナルの利便性向上 アクセス交通機関の整備
コストの削減	<ul style="list-style-type: none"> 需要に見合った施設の整備 工事期間の短縮 建設技術の革新
助成制度の確立	<ul style="list-style-type: none"> 開発利益の還元 公的資金の導入 鉄道整備基金の創設

かった時期も多いが、近年では、表2.4のような事情から採算性の確保が容易ではない。これらの問題点を解決するために表2.5のような方策が考えられているが、事業者側の努力事項が多い。

一方、欧米諸国では我が国に比較してより多くの公的資金が投入されている。鉄道の整備に公的負担・公的助成を導入する論拠としては表2.6があるが、欧米諸国で公的資金が導入されているのは、鉄道という社会資本に対する基本的な考え方が日本とは異なることによるものである。

例えば、ECにおいては表2.7のような基本的な考え方があり、地域間の幹線鉄道に対する公的負担・助成の割合は1987年時点でイギリス鉄道公

社(BR)で54.6%、西ドイツ国鉄(DB)で59.9%、フランス国鉄(SNCF)で87.5%、日本国有鉄道(JNR)で18.1%である。また、高速幹線鉄道の財源については表2.8のようになっているが、日本の整備新幹線ではJRの負担割合は50%となり、東海道、山陽、東北、上越各新幹線の交通事業者の負担割合が100%であることを考えると、我が国でも鉄道建設への公的資金の導入が徐々に行われてきていることがわかる。

表2.4 鉄道事業の採算性確保を困難にする要因

要因	内容
建設費上昇	建設費上昇、物価高騰、用地費上昇、難工事の増加、公害防止等環境対策費増加等
建設期間の長期化	用地取得の長期化、難工事増加等により開業までの間収入が得られず金利が嵩む
他交通機関との競合	都市部での他鉄道路線・自動車との競合で当初計画需要が確保できない
住宅・企業立地の遅れ	大規模開発地での整備の場合、開発の進捗が遅いと開業時の収入少ない
開発利益還元されない	沿線地域の膨大な開発利益を鉄道事業に還元するシステムがない

表2.6 鉄道整備への公的資金の導入の論拠

論拠	内容
公共財論	鉄道を公共財的的社会資本(市場機構では供給が不可能な財)とみなす考え方
パブリック・グッド論	交通弱者のため・国土の最低限の交通サービスの提供のため、鉄道のような公共輸送機関も整備すべきという論
価値財論	鉄道を、市場機構では供給不十分なため、財政援助で最低限の水準を充足させる必要があると認められる財(価値材)とする
外部性の存在	鉄道整備は他路線・道路利用者・駅周辺の土地・地域経済に対し外部効果をもたらす、これらを還元できないれば供給は最適以下になるため、公的資金導入で最適に供給量を近づけるべきという論
規模の経済性・範囲の経済性	鉄道はネットワークとして機能するため幹線整備によって全体の経済性を高めることができる(範囲の経済性)が、この種の路線を民間が供給しにくい場合は公共が供給すべきという論
イコノミック論	自動車は一般道路を公的資金により供給しているため、競争条件を同一とするため鉄道の施設部分の建設費用等は公的資金で補うべきものである(わが国では道路特定財源が確保されているのでこの論拠は薄れているという議論もある)
省エネ・環境対策	単位輸送量に対するエネルギー消費量及び環境負荷量は鉄道の方が道路よりも少ないため、公的負担や補助を増額しても鉄道整備を促進すべきであるとする論
定時性・確実性	所得上昇により時間価値が高まる傾向にあり、交通輸送の定時性・確実性が重要となり、定時性の優れた鉄道の優先的整備が必要であるという論

表2.7 ECにおける公的負担・助成の考え方

考え方	内容
通路概念	鉄道の基礎施設は「通路」概念の下に道路や水路と同様、国・州・地方自治体の社会資本の構成部分とみなす
政策コスト負担主義	不採算路線の存在を政府側が要求する場合は「公共サービス義務の補償」として、欠損を公共が負担すべきである
競争条件の均等化	鉄道の競争条件の不公平性を是正するため、他交通機関と異なる条件で負担している経費を財政的に補償、鉄道職員退職年金、踏切経費への補償が相当

しかし、交通の地域に及ぼす影響(とりわけ50年後、100年後に至るまでの長期的影響)が我が国の鉄道事業制度のなかで十分に評価されていると言えるまでには至っていない。

表2.8 高速幹線鉄道の財源構成の比較

路線	国庫補助	地方補助	事業者
新幹線 1)東海道・山陽 2)東北・上越	0%	0%	(JNR) 100%
整備新幹線 1)東北(盛岡～青森) 2)北陸(高崎～大阪) 3)九州(福岡～鹿児島)	基礎施設 40% 駅等 25%	基礎施設 10% 駅等 25%	(JR) 50%
仏TGV 1)南東線(パリ～リヨン) 2)アトランティック線(パリ～ルン) 3)東方線(パリ～ストラスブル)	0% 30% 30%(案)	0% 0% 18%(案)	(SNCF) 100% 70% 52%(案)
西独ICE 1)ハノーファー～ヴュルツブルグ 2)フランクフルト～シュトゥットガルト	100%	0%	(DB) 0%

2.3.2 道路網整備に関する政策・制度

(1)道路網整備政策・制度の歴史的背景

明治期以降の我が国の陸上交通は、戦後の国道改良や高速自動車国道建設が始まるまでの長期にわたり鉄道優先主義であり、特に都市間道路網は江戸時代の街道ネットワークそのままであった。道路整備に充てられる費用は少なく、図2.4のように、ほとんどが地元負担であった。また、1871(明治4)年の太政官布告第648号により、道路や水路を私費で建設した場合、一定の期間について有料で供することが認められており、この考え方は1931(昭和6)年の自動車交通事業法による自動車道事業制度へと受け継がれている。同時期に名岐自動車道(名古屋-岐阜間)や三州自動車道(豊橋-豊川間)などの都市間道路も株式会社組織により整備されている。

1956(昭和32)年には国土幹線縦貫自動車道建設法が公布され、名神高速道路(小牧-西宮間)の建設が開始された。1962(昭和38)年には栗東-尼崎間が我が国初の高速道路として開通している。

このように我が国では①かつては国力がなかったこと、②都市間道路が未発達で道路交通のほとんどが地域内交通であったこと、③江戸時代の街道整備の際の負担の名残、等の理由により利用者負担や地元負担の考え方がかなり初期の段階から見られる。

(2)道路網整備政策・制度の特徴と課題

近年の我が国の道路整備は道路特定財源制度と

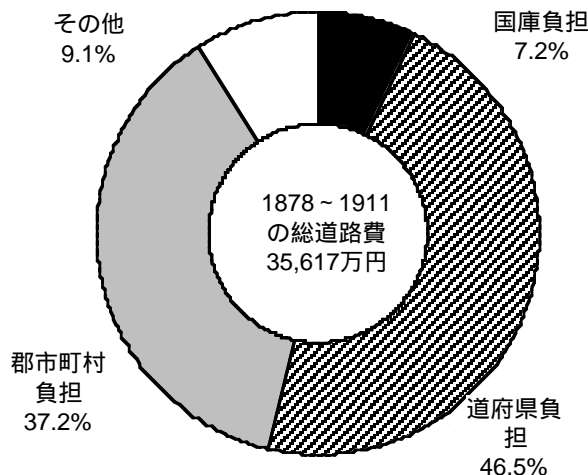


図2.4 明治期の道路整備費負担割合¹⁾

表2.9 道路整備の特徴

性質	具体的特徴
効率性	受益者負担の理念に基づいているので、道路整備のニーズが道路投資に反映され、資源の効率的配分に資する
公平性	排除性があり、受益者負担が公平の観点から正当化される
安定性	道路特定財源制度はその財源が安定的に確保される制度である
合理性	税収が道路整備に充当されることを前提に課税するので、納税者の理解が得られやすい

有料道路制度により進められてきている。道路特定財源制度は、受益者負担、損傷者負担を基本理念としており、表2.9のような特徴があるとされている。しかしながら、この考え方も直接的な利益を得る者の負担だけを考慮しているなどの問題もある。

有料道路建設に要する費用は政府保証債、政府引受債、公共企業債、縁故債等の借入金に大部分を依存しており、この借入金は完成後通行する車両から徴収する料金により償還される。有料道路の料金は、償還主義の原則、公正妥当主義の原則、便益主義の原則に基づいている。

現在の道路整備制度による実質的な負担者は図2.5のように試算されており¹²⁾、自動車利用者による負担は大きいが、一般財源による負担もかなりの部分を占めていることがわかる。

一方、道路整備には表2.10のような問題があり、社会的費用の増大や開発利益の還元、有料道路制度などの問題は鉄道整備の場合と類似している。しかし、道路整備の場合基本的に特定財源が確保されているという点や一般財源を用いて整備すべき社会基盤として国民のコンセンサスを得ているという点で、鉄道(除く整備新幹線)の場合とは異なっている。

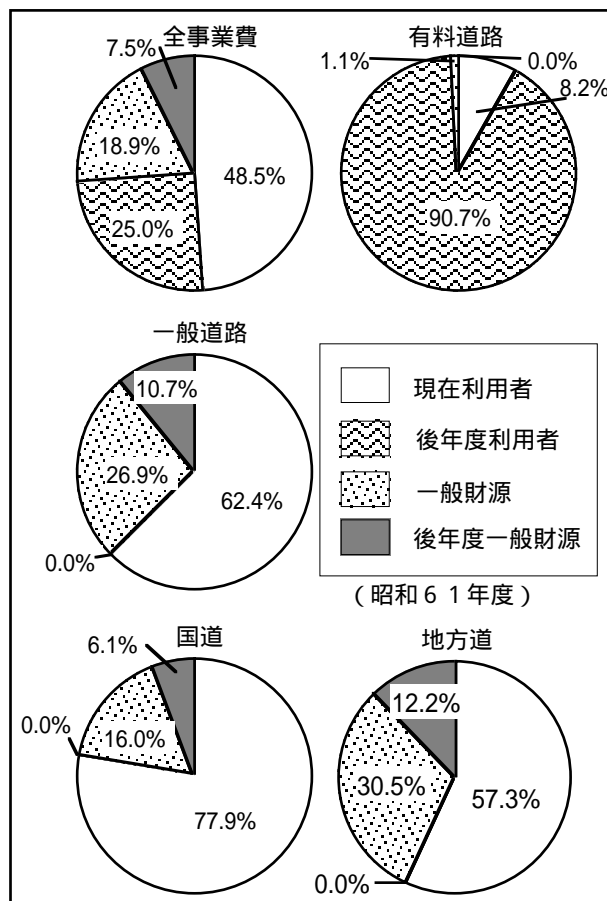


図2.5 道路種別の財源構成¹²⁾

表2.10 道路整備の問題点

課題	課題の具体的内容
社会的費用の増大	建設費・維持修繕費・用地費・渋滞・事故・災害・環境などの社会的費用が将来も増大
開発利益の還元	道路建設の便益は地価上昇として地主に帰着するが、便益を道路建設に還元するシステムがない
有料道路制度	日本の有料道路制度は原則独立採算だが、大都市部では建設費が増大し、地方部では採算に合わない等の問題を生じている
特定道路整備財源	道路関連施設には自動車利用とは関係のないものも含まれ、一般財源の投入も必要
重点対策の対象	どのような施設を重点的に整備するかという問題

2.3.3 港湾整備に関する政策・制度

(1) 港湾整備政策・制度の歴史的背景

我が国では、平地が少ないために古くから埋立地に港湾施設とともに都市施設も計画されるなど、両者が併存してきた背景を持ち、港湾は地域開発・国土開発の戦略的な手段とされてきてい

る。港湾関係では昭和初期頃から沿岸水域を欧米の運河に相当する水路と位置づけるとともに、それまでの集中投資から分散投資へと変化しつつある。地方への分散投資は港湾を中核として地方産業を振興させ、それによって地域の開発効果を高めてゆこうとする考え方に基づくものであり、今日の日本の港湾開発の基本的な考え方となっている¹³⁾。

表2.11 港湾整備の背景の変遷

時期	分散/集中	施策	目的
江戸時代	分散投資	沿岸航路整備	国内流通促進
明治期～	集中投資	重要港湾整備	貿易振興
昭和初期～	分散投資	沿岸航路の積極利用	地域開発
戦後復興期～	分散投資	港湾法制定	地方振興・分権
高度経済成長期～	拠点投資	全国総合開発計画	拠点開発

表2.11に示すように、明治期においては、港湾は国の直接管理下に置かれ、殖産興業を推進する上で、また貿易を振興する上で重要な役割を果たしてきた。昭和以降、特に1950(昭和25)年の港湾法の制定後は、港湾を地域経済振興の基盤として位置づけ、港湾の機能として、①本来の機能である交通機能を利用した流通拠点、②交通機能を利用する産業の産業基盤、③都市機能の一部、等が認められている。

1950(昭和25)年、港湾法が制定され、港湾管理行政は地方行政の一つとして行われるべきとの考え方の下に、港湾管理者は地方公共団体を母体とする港務局または地方公共団体のいずれかであり、その選択は地方公共団体の自由意志に任せることとなった¹⁴⁾。

欧米では、港湾を交通産業の一つとしてとらえ、独立採算であり、港湾整備に関して中央政府は基本的に関与しない傾向が強い。しかし、我が国では港湾の直接管理は地方が行い、国全体の港湾開発の基本方針は中央政府が決める形態となっている。このため、港湾整備は公共事業としてとらえられ、単独での財政的自立は意図されていない。例えば、全国総合開発計画における新産業都市や工業整備特別地域は、一部の例外を除き、大半が臨海部に位置するなど、産業政策と一体的な関係を持ってきているという特徴がある。

(2)港湾整備政策・制度の特徴と課題

港湾法では港湾開発について国と地方公共団体の負担割合が明らかにされ、港湾は管理者の立場から見た場合には、管理者の考え方を支援する形で国土の開発を進めるためのインフラストラクチャーとして認識されるようになっている。また、港湾管理者も地方公共団体に限定されていることから、公共性が重視されていると言える。

図2.6は平成8年度の港湾関連予算案の財源構成である。一見、利用者負担が大きく見えるが、全体の約半分を占める港湾そのものの整備費用は全額を国と

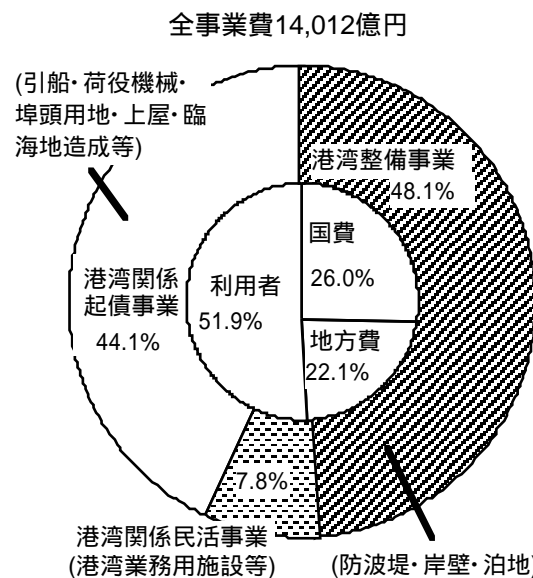


図2.6 港湾整備財源の構成¹⁵⁾

地方がほぼ半分ずつ負担するようになってきている。これら公的な資金のほとんどは港湾の影響が広範囲であることを理由に国費・地方費とも一般財源から確保され、めばしい特定財源を持たない。したがって開発利益の還元は租税として一般財源に繰り入れられることで行われる。

臨海工業が衰退しつつあるといわれる昨今、一般財源から港湾整備の費用を賄っている根拠は薄れつつあるともいえるが、社会的な影響が大きいことが一般に認知されていれば、一般財源を整備財源とすることのできる実例であると考えられる。

2.3.4 空港整備に関する政策

(1) 空港整備政策・制度の歴史的背景

我が国の航空路が交通体系の一部として実際に機能し始めるのは戦後である。終戦後1945(昭和20)年、連合国側により日本の航空機所有と自主運行体制及びその他一切の航空に関する活動が禁止されたが、朝鮮戦争勃発に伴う連合国総司令部の日本管理政策の変化もあり、1951(昭和26)年には日本航空株式会社が設立され、米国のノースウエスト航空に委託する形で東京-大阪-福岡間に国内定期航空が再開された。1952(昭和27)年の「日本国との平和条約」発効により日本の主権は回復され、航空活動に関する制約も解消しており、翌年には全日空の前身である日本ヘリコプターと極東航空がそれぞれ国内ローカル線の運行を開始している。

空港を整備するための法律としては、1956(昭和31)年に空港整備法が制定されており、空港を3種に分け、国際的航空路線に必要な第1種空港、主要な国内航空路線に必要な第2種空港、地方的な航空運送を確保するために必要な第3種空港に分け、その整備負担について国と地方の比率をそれぞれ100:0、75:25、50:50と取り決めた(その後、財政難を理由に国の補助率は引き下げられる傾向にある)。

1960年代後半からは、航空需要増大等の問題に対応するため、1965(昭和40)年には空港整備特別会計を設け、空港使用料を特定財源とする空港整備特別会計が設けられている。1967(昭和42)年には第1次空港整備5カ年計画が策定され、計画的な空港整備が行われるようになってきている。1971(昭和46)年には航空援助施設利用料が、翌年には航空機燃料税がそれぞれ特定財源として設定されている。

1970(昭和45)年からの第2次空港整備5カ年計画では、同年に創設された空港整備特別会計を財源として、騒音対策、成田空港整備・大阪空港改良、基幹空港のジェット化促進、などがすすめられている。また輸送量の急激な伸びや羽田・大阪両空港の処理能力が限界に近づいたことにより、1970年代、航空各社は大型旅客機の導入を行っている。

1976(昭和51)年からの第3次空港整備5カ年計画は、同年からの「昭和50年代前期経済計画」に基づいて策定され、経済政策と一体となって策定されている。1978(昭和53)年には成田空港が開港している。

1981(昭和56)年からの第4次空港整備5カ年計画は、1979(昭和49)年からの「新経済社会7カ年計画」に基づいて策定され、成田空港第2期工事、羽田空港沖合展開、関西国際空港整備や地方空港のジェット化が推進されている。

1986(昭和61)年からの第5次及び第6次空港整備5カ年計画では、第4次計画に引き続き、成田・羽田・関空の3大プロジェクト整備や地方空港ジェット化などの整備ががすすめられている。また1986(昭和61)年の運輸政策審議会の答申を受け、航空会社の独占を防ぐため国際線・国内線のダブルトラック化が進められた。

(2)空港整備政策・制度の特徴と課題

我が国の空港整備は空港整備5カ年計画により推進されているが、投資額のうち42～60%が国による投資、他は地方公共団体と空港公団、空港株式会社が投資している。国の空港整備特別会計の財源構成は表2.12のように、空港使用料に大きく依存しており、一般財源からの受入れは少ない。一方、米国ではチケット税が主な財源となっており、我が国、米国ともに利用者負担が原則となっている。米国

表2.12 空港整備財源の日米比較

日本		米国	
一般財源	11.1%	出国税	2.3%
航空機燃料税	23.3%	燃料税	3.1%
空港使用税	23.2%	チケット税	68.7%
雑収入	26.7%	航空貨物税	3.9%
借入金	11.4%	利息収入	22.0%
その他	4.3%		

では航空利用者から徴収された諸税はプールされた上で各空港の整備財源となるが、整備の対象となる空港は特定されていない。我が国では第1種空港・第2種空港では空港整備会計として収入がプールされ、整備計画にしたがって支出されるが、第3種空港では基本的に地方公共団体の負担となる。更に、東京国際空港と関西国際空港は大きな収入源となる可能性があるにもかかわらず、独立採算である。つまり、我が国では空港整備に関しては内部補助システムがかなり限定されている。

現在、我が国の航空路は空港での他の交通機関とのアクセスが悪いなどの問題点を抱えており、都市と都市を結ぶ交通システムとしての観点が乏しい状況にあると言える。また、空港と航空路は鉄道の駅と列車の関係に相当すると考えられるが、空港と航空路はそれぞれ異なる事業者であるため、独立採算が原則となり、内部補助が行いにくくなっており、航空路の事業者は航空運賃収入以外に基本的には収入がない。

2.4 我が国の国土と交通網整備に関する政策の特徴と本研究での考察視点

2.4.1 国土と交通網整備に関する政策の特徴

(1)総合的な交通政策の欠如

我が国では個々の交通機関に関しての整備制度は存在しているが、交通網全体に対する具体的な政策が欠如していると考えられる。全国総合開発計画に始まる国土の総合計画も策定されているが、国土構造の根幹をなす交通網整備は交通モードごとの整備制度に依存しており、四全総ま

での一連の全総計画は本来グローバルな視点の計画であるにも関わらず、その実施にあたっては総合的な視点からの政策とはなっていない。

(2)政策目標達成の確認の欠如

これまでの我が国の国土整備政策にはいくつかの政策目標が掲げられてきているが、これらについては定量的な目標が定められていないことが多く、定量的目標が示されている場合についてもその定義が曖昧であるといった問題がある。またこれら目標を達成したか否かについて定量的な視点から政策の検討が十分には行われてきていないと考えられる。

(3)政策の柔軟性に欠ける

採算性を前提とした鉄道や有料道路の整備制度や、重厚長大産業が産業の中心であることを前提とした港湾整備制度など、制度が定められた時点では当時の社会情勢に適合していたが、現在の社会情勢では必ずしも決定的な理由を持たなくなった制度も存在している。これら制度の社会状況への迅速な対応がなされていない。

(4)産業政策との結びつきが強い

我が国では港湾・道路・空港などにおいては公的資金の投入や特定財源が確保されるなど、整備財源確保が比較的スムーズに行われていると考えられる。これらは製造業などの物流を伴う産業と密接な関係があり、直接的な影響が比較的明らかであるという特徴がある。

(5)独立採算性

ほとんどの交通整備において、交通事業者の独立採算が重要視されている。港湾整備では周辺地域への影響が考慮されているが、鉄道や有料道路においては整備から経営に至るまで、ほぼ完全に独立採算である。一般道路整備や空港整備ではインフラ整備に特定財源が充てられ、受益者負担となっているが、一般財源も投入されており、都市や地域への影響がある程度考慮されている。また、鉄道においても近年の整備新幹線においても部分的に公共資金が投入されるなどの変化も見られる。しかし、概して欧米諸国などに比べて公共資金の比率が少なくなっているのは、我が国では交通が地域に与える影響が十分に認識されていないことが原因であると考えられる。

(6)古くから民間資金の導入が行われている

明治期においても幹線鉄道整備や都市間道路整備などに民間資金が導入され、近年においてもJRの発足と株式の売却による民間資金の導入が行われるなど、交通整備への公的資金導入は少なく、独立採算の原則が守られている。これは、交通が間接的に地域や社会に与えている影響の大きさについて明らかにされていない部分の多いことが原因であると考えられる。

2.4.2 政策の特徴の相互関係と本研究の分析視点

(1)政策の特徴の相互関係

2.4.1で示したわが国の政策の特徴について、それらの相互関係を図示すると図2.7のようにな

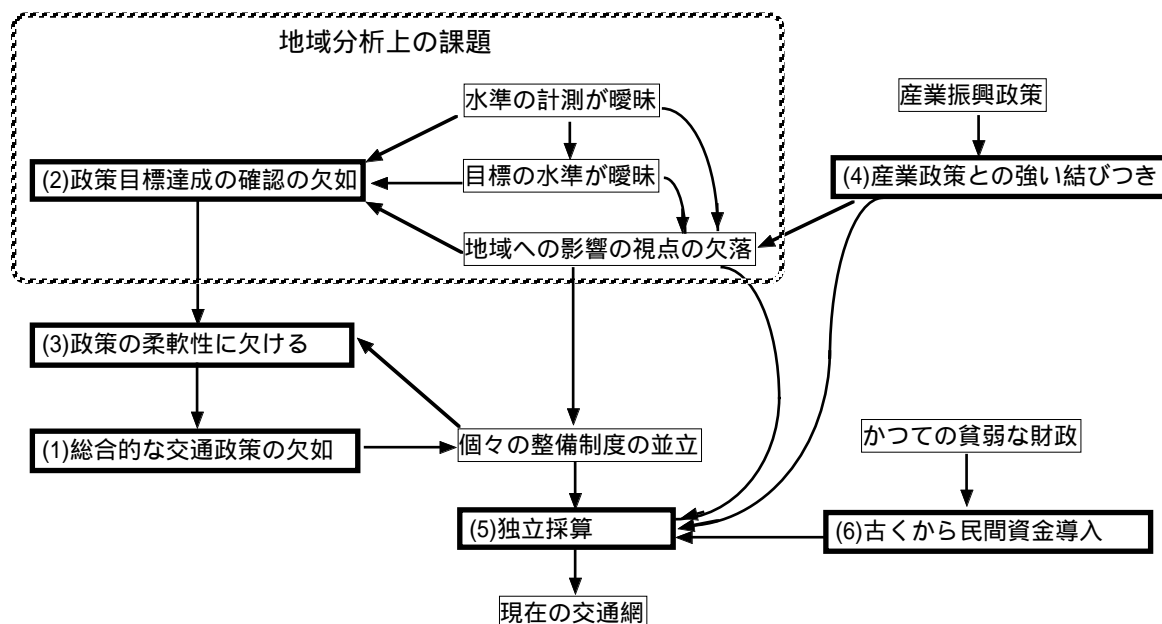


図2.7 政策の特徴の相互関係と地域分析上の課題(図中の番号は2.4.1の特徴に対応)

る。まず、産業振興を優先させる政策が古くから存在することで国土整備が産業政策と強い結びつきを持っていたと同時に、交通事業がかつては高収益事業であったため、交通を営利事業としてとらえるという視点も古くから発達していた。

一方、政策実施そのものの状況としては、古くから政策の目標が曖昧であり、政策の影響を明らかにする方法についても不十分であったため、政策目標の達成についての確認が不十分になりがちであり、時代に合わせた柔軟な政策の実施が難しく、複数の交通機関の考慮や地域への影響を考慮した総合的な交通政策を実施することもできなくなっていたと考えられる。

さらに、明治期では政府の財政状況が貧弱であったため、幹線交通機関の整備であっても民間資金を導入するなど、採算性を重視せざるを得ない状況であった。

これらの状況から、わが国では交通網整備などにおいては、個々の事業における独立採算を重視した整備制度が発達し、現在の交通網および国土の構造を形成したと考えられる。

(2)地域分析上の課題

図2.7の相互関係において、地域分析上の課題としては、a)政策実施による影響を計測する方法を明確にすること、b)交通網整備等の政策が実際にどのような影響を与えたかを明らかにすること、c)政策が所期の目的を達し得たかどうか確認すること、などを挙げることができる。したがって、本研究のようなこれまでの政策の結果を明らかにする場合、これら各点を考慮した視点が必要である。

(3)本研究での考察視点

交通網等の整備が地域に与える影響を分析する際には、まず、これまでの交通や国土の整備に関する政策において欠けていたと考えられる「地域の発展に与えた影響」の視点が必要である。

次に、この地域発展に与える大きな要因としての「地域の圏域構造」や「地域の交流可能性の変遷」を明らかにする視点が必要である。さらに、圏域構造や交流可能性に大きな影響を与える「地域の相対的位置関係の変遷」を明らかにする視点が必要である。そして、地域の相対的位置関係を計測する方法としての「地域間の所要時間の変遷」を明らかにする視点が必要である。

本研究ではこれらの点を明らかにする観点から、表2.13に示すように、これまでの政策の長期的な効果の考察は以下の4点について行うこととし、第7章で個々の政策についての考察を行う。なお、これら4点についての重要性については、以下に述べる。

a) 地域間の所要時間の変化の視点（地域の相対的な位置関係の視点）

明治期においては中央集権体制の確立のために東京-京都間の連絡や東京への所要時間の短縮な

表2.13 国土と交通網整備政策に関する検討項目(その1：明治～戦中)

時期	目的	方法	法整備など	実施事項	実施による主な影響	考察の視点			
						所要時間	交流可能性	圏域構造	
前 明 治	維新政府の 支配力強化	人心一新	鉄道建設	特になし	新橋-横浜間鉄道建設(1872)	(心理的影響)			
		中央集権 確立	古都と東京を結ぶ	"	東海道線建設	東京-京都間の所要時間短縮 東京及び東海道線沿線での交流可能性の向上 上記地域における圏域構造の変化			
	富国強兵 殖産興業	経済振興 軍事利用	重要港湾と都市を結ぶ 主要地点間の移動時間短縮	特になし	新橋-横浜間、大阪-神戸間(1874)鉄道建設 幹線鉄道建設開始	左記区間の所要時間短縮 都市間の所要時間短縮 所要時間変化に伴う交流可能性の変化 交流可能性の変化に伴う地域間の結びつきの変化			
後 期	富国強兵 殖産興業	経済振興 軍事利用	東京と都道府県庁所在地を結ぶ	鉄道敷設法(1892)	幹線鉄道網建設促進	東京までの所要時間短縮 所要時間変化に伴う交流可能性の変化 交流可能性の変化に伴う地域間の結びつきの変化 幹線鉄道網完成に伴う全国的な人口の変化 幹線鉄道沿線での人口変化			
			輸送効率向上と運賃の通算	鉄道国有法(1906)	幹線鉄道網の国有化	都市間の所要時間短縮 所要時間変化に伴う交流可能性の変化 交流可能性の変化に伴う地域間の結びつきの変化			
大 正	地方振興	支線鉄道網の拡充	改正鉄道敷設法(1922)	支線鉄道網建設促進	都市間交通における所要時間は変化なし 支線鉄道沿線での人口変化				
戦 前 和 戦 時	軍事	輸送効率 向上	交通・産業の管理強化	国家総動員法(1938)	貨物輸送の重視	都市間の旅客交通への悪影響			
		高速交通 網整備	高速道路建設	内務省の調査(1940)	名神高速道路実施設計着手	(実現せず)			
	軍事	高速交通 網整備	高速鉄道建設	大東亜交通基本政策(1942)	東京-下関間高速鉄道建設着手	(実現せず)			

どが政策目標とされており、戦前～戦時においても軍事上の理由から東京と全国各地域を短時間で結ぶことが目標とされている。また近年においても、全国の主要都市間を一定時間以下で結ぶことが目標とされている。また、地域間の所要時間は地域間の結びつき、交流可能性、圏域の形成などと密接な関係があり、政策の効果としての地域間の所要時間がどのように変化してきたかを明らかにすることは重要な視点である。

b)地域間交流可能性の視点

地域の発展は交通網整備と密接な関係にあると考えられるが、交通の利便性を総合的に表すことのできる交流可能性に着目し、交通網整備により交流可能性がどのように変化したかを明らか

表2.13 国土と交通網整備政策に関する検討項目(その2：戦後以降)

時期	目的	方法	法整備など	実施事項	実施による主な影響	考察の視点					
						所 要 時 間	交 流 可 能 性	圏 域 構 造	人 口 分 布		
復興 高度 成長 格差是正 昭和 成長 期	戦災復興	産業振興	傾斜生産方式	国土総合開発法(1950)	鉄道への重点投資(貨物輸送の重視)	都市間の旅客交通への影響					
	高度成長	経済振興	太平洋ベルト地帯構想	所得倍増計画(1960)	太平洋ベルト地帯への重点投資	太平洋ベルトでの人口変化					
	格差是正	地域振興	拠点開発	全国総合開発計画(1962)	新産業都市建設	新産業都市等による人口変化					
			輸送力増強	東海道新幹線計画(1957)	新幹線開業(1964)	高速交通機関の整備に伴う都市間の所要時間の変化					
昭和 成長 期				国土開発縦貫自動車道建設法(1957) 道路整備緊急措置法(1958) 国土開発幹線自動車道建設法(1966)	名神・東名高速道路等建設	産業や交通網の変化に伴う地域人口の変化 交通網と人口変化に伴う交流可能性の変化 交流可能性の変化に伴う地域間の結びつきの変化 高速道路沿線での人口変化					
	高度成長	格差是正	国土の有効利用	大規模プロジェクト構想	経済社会発展計画(1967)	幹線交通網等の整備	都市間の所要時間変化 交通網の変化に伴う地域人口の変化				
			開発可能性均衡化 国土利用の再編成		新全国総合開発計画(1969)	幹線交通網上への工業配置	交通網と人口変化に伴う交流可能性の変化 交流可能性の変化に伴う地域間の結びつきの変化				
昭和 以降		地方分散	広域生活圈構想		地方都市整備 圏域内交通網整備	産業配置による人口変化 東京を頂点とする圏域構造の変化 地方都市を中心とする圏域構造の形成					
	低成長	格差是正	低成長への対応	定住圏構想	第三次全国総合開発計画(1977)	産業の地方分散策	産業配置による人口変化 東京を頂点とする圏域構造の変化 地方都市を中心とする圏域構造の形成				
平成	格差是正	多極分散	全国一日交通圏 交流ネットワーク構想	第四次全国総合開発計画(1987)	基幹交通網整備 高規格幹線道路網計画	都市間の所要時間変化 所要時間変化に伴う交流可能性の変化 交流可能性の変化に伴う地域間の結びつきの変化					

にすることは重要な視点である。

c) 圏域構造の形成の視点

明治期においては中央集権構造の確立のために東京を唯一の頂点とする国土構造が求められていたが、近年では多極分散型国土構造が目指されている。このような構造を地域間交流可能性から見た地域間の結びつきの強さから分析・検討を行う必要があると考えられる。このような地域間の結びつきが複合することによって、全国的な圏域構造が形成されてきたと考えられ、地域変化との関連が大きいと考えられる。

d) 人口分布等の変化の視点（地域発展の視点）

全国総合開発計画以前の国土政策においては、我が国の人口分布に関しては特に大きな注意は払われてこなかったばかりか、大都市圏における産業の振興のためにむしろ集中政策がとられてきている。このように、現在において問題となっている過疎過密問題の根元は明治期以降の国土政策にあると考えられる。逆に、近年では明示的に政策目標として過疎過密問題の緩和が取りあげられている。以上より、政策実施の効果としての地域人口変化の視点が必要である。

2.5 結語

本章では我が国の交通と国土の整備に関する政策および制度についてその歴史的な経緯と現在の特徴と課題について整理を行った。その結果、我が国の交通と国土の整備に関して、(1)総合的な国土政策の欠如、(2)政策目標達成の確認の欠如、(3)政策の柔軟性に欠ける、(4)産業政策との結びつきが強い、(5)独立採算性、(6)古くから民間資金の導入が行われている、などの特徴が存在していることを述べた。

本研究ではこのような特徴を認識した上で、これまでの我が国の国土政策について、(1)地域間の所要時間の変化、(2)地域間交流可能性の変化、(2)圏域構造の形成、(4)人口分布等の変化、等の各視点から長期的な効果を考察することとした。

【第2章 参考文献】

- 1)野田正穂、原田勝正、青木栄一、老川慶喜編:「日本の鉄道 成立と展開」p.1、日本経済評論社、1986
- 2)児玉幸多編:「日本史年表・地図」吉川弘文館、1995 の「36近世の交通路」を参考に作成
- 3)原田勝正:「日本の鉄道」pp.11-12、吉川弘文館、1991;同pp.143-144
- 4)文献3)、pp.27-34
- 5)例えば、文献3)、p.26 など
- 6)文献1)、pp.392-402を参考に作成
- 7)文献1)、pp.396-397をもとに作成
- 8)文献1)、pp.52-57や文献3)、p.34など
- 9)山本 弘文 編:「交通・運輸の発達と技術革新-歴史的考察-」国際連合大学、1986
- 10)運輸省編:80年代の交通政策のあり方を探る-運輸政策審議会答申「長期展望に基づく総合的な交通政策の基本的方向」p.21、運輸省、1981
- 11)武部健一:「道のはなし」pp.93-103、技報堂出版、1992
- 12)中川大:「道路整備の財源と費用負担、社会資本整備と計画行政」第5章、p.201、学陽書房、1987
- 13)竹内良夫:「港をつくる 流通・産業から都市活動へ」pp.73-78、新潮社、1989
- 14)文献13)、pp.84-88
- 15)鬼頭平三:「我が国港湾の現状と今後の方向」明日へのJCCA通巻第191号、pp.18-23、社団法人建設コンサルタンツ協会、1996

【本文中に注記で示した上記以外にも下記文献を参考とした】

- 16)日本航空史編纂委員会:「日本航空史 昭和戦後編」pp.48-83、財団法人日本航空協会、1992
- 17)蓼沼朗寿:「地域政策論」学陽書房、1982
- 18)経済企画庁編:「平成4年版 経済白書」pp.333-337、経済企画庁、1992
- 19)国土庁計画・調整局四全総研究会:「第四次全国総合開発計画-40の解説-」pp.15-26、時事通信社、1987
- 20)日本国有鉄道:「日本陸運十年史(第一巻)-第二次大戦と運輸経済-」、1951
- 21)日本国有鉄道:「日本陸運十年史(第三巻)-第二次大戦と運輸経済-」、1951
- 22)土木学会編:「交通整備制度-仕組みと課題-」土木学会、1990
- 23)日本国有鉄道:「東海道新幹線工事誌」、1965