

2009年(平成21年)3月18日

第二東京弁護士会

会長 庭山 正一郎

道路建設のあり方に関する意見書

意見の趣旨

当会は、2007年10月22日付で「道路整備中期計画に関する意見書」を公表し、道路整備にあたっては温暖化効果・交通事故・公害環境面などのくるま依存社会の社会的デメリットを直視すべきであり、交通容量拡大案からの転換を基本方針として、自動車に依存しないコンパクトシティ化等の代替的施策を選択する努力を尽くすべきである旨の意見を表明した。

その後、政府は、2008年5月13日の閣議において「道路特定財源制度を廃止し、2009年度から一般財源化する」ことを決定したにもかかわらず、2009年度予算案においては従来と実質上変わりのない道路予算が手当てされている。また、2008年11月に「道路の将来交通需要推計に関する検討会報告書」、「道路事業の評価手法の見直しについて(案)」、「費用便益分析マニュアル(案)」を相次いで公表した。

そこで、当会は本意見書において前記意見をさらに具体化し、上記報告書及び2つの(案)の内容を検討して道路建設のあり方に関する意見を述べるとともに、都市交通に関して、くるまに依存しないコンパクトシティを構築するために、公共交通機関の強化とともに、歩行者と自転車の安全、快適な移動空間の整備が不可欠であることをあらためて強調する。

第一．【一般財源化の推進と優先政策分野への配分】

一般財源は元々最適配分義務に服するのであるから、道路特定財源を一般財源化するという以上は、日本社会の持続的発展を維持する観点から福祉、医療、環境、雇傭、教育、文化等、人々が真に必要とする優先政策分野に配分すべきであり、従来のように道路に偏重した投資を続けてはならない。自動車関係税は一般財源に充てるために、環境税(炭素税)として税率を維持又は拡大すべきである。

第二．【人命、健康、自然環境の優位】

道路の建設とその後の供用は人命や健康に対して大気汚染、騒音等急迫又は持続的な危険をもたらすことがあり、一度被害が生じると取り返しがつかない場合があって、市民の人権と重大な関係がある。加えて当該地域特有の自然環境に回復不能の破壊を

もたらしることがあり、これらの被害は市民社会存立の根幹にかかわる。したがって、このような被害が具体的に危惧される場合は、単に事後的な損害賠償によって償えばよいというのではなく、走行時間短縮等の経済的便益がどのように大きいものであると、道路計画は認められないことを明確に確認しなければならない。

第三．【自動車交通抑制策等の導入】

国土交通省「道路の将来交通需要推計に関する検討会報告書」は、既に減少に転じた直近の自動車需要と人口動態等の将来予測を反映する手法を欠くだけでなく、日本が地球温暖化問題へのトップランナーになるために2050年までにCO₂を60%から80%削減するとした政府ビジョンや少なくとも50%削減を目標とするとのG8合意を全く反映しておらず、国の施策として統一性を欠く。くるま偏重の道路政策が助長する自動車走行が温暖化ガスの主要な排出源となっていることを直視し、公共交通機関の利用促進、鉄道、自転車等へのモーダルシフト(輸送手段の転換)推進等の自動車交通抑制策(TDM)の観点を重視した交通機関の分担率を設定したうえでの交通需要推計としなければならない。

第四．【社会的費用の勘案、環境評価の厳正化】

同省「道路事業の評価手法の見直しについて(案)」、「費用便益分析マニュアル(案)」(以下併せて「見直し案」という)において道路整備による「便益」と対比するために「費用」として計上するのは、「事業費」、「維持管理費」の2項目のみであり、騒音、大気汚染、交通事故、自然破壊、景観破壊、緑地・水辺の喪失、空間の過剰な占有、地域社会の分断等の「社会的費用」はまったく考慮されていない。これらの「くるま社会の負の側面」は、現代社会が直面する難題ばかりであり、次世代の社会と地球環境のために我々が真剣に取り組まなければならない大問題である。環境影響評価法にもとづく審査の厳正化はもとよりのこと、このような道路整備の社会的費用を考慮しない費用便益分析を基本として道路建設することは、現代社会の課題にそぐわないものというべきである。

したがって、社会的費用は、危険がたとえ急迫でない場合であっても過度な「くるま依存」を助長する道路建設によって社会が蒙る損害であるから、数値的に「費用」として計上するか、またはそれが不可能・不適切なのであれば、費用便益分析とは別個独立の重要な評価要素として、道路建設の是非の決定過程において十分に勘案されなければならない。

第五．【誘発交通、代替的交通手段の重視】

道路整備がさらなる自動車交通を招く誘発交通の問題は指摘されて久しいにもかかわらず、「見直し案」では全く言及されていない。道路建設がなされた場合、自動

車交通は当該道路のみで完結するのではないから、新たな道路の自動車交通量が発生するのみならず、既存道路の自動車交通量も増大し、これにより社会の負担も増大するのであるから、誘発交通により増加する負担もまた「費用」として計上すべきである。

上記すべてを踏まえて道路の便益が費用を超えたとしても、より適切な代替交通手段の可能性がない場合に限って、新たな道路整備が正当化されると考えるべきである。

「見直し案」では、代替的交通手段の検討という視点が抜け落ちている。たとえば、既存のローカル鉄道線やローカルバス路線への経費補助、あるいはコミュニティバス、路面電車の新設等により新規道路の建設によることなく、より適切な住民の交通手段が確保できるケースがあり、このような選択肢を検討することなく、新規道路整備の費用便益比だけで結論を出すのは合理的ではない。元来、道路政策は総合的交通政策やまちづくり政策の一環として考えられるべきものであり、交通手段の中で道路・くるまが優先的地位を占め、その他の交通手段が道路の代替手段でしかないという位置づけ自体が誤ったものである。「見直し案」の文脈の中においても、新規道路事業の容認は、より適切な代替的な公共交通手段が確保できない場合に限定されるべきである。

第六．【コンパクトシティ化、歩行者・自転車重視の交通・道路政策】

東京圏その他の都市においては、コンパクトシティ（自動車に依存しない集約型都市構造）化の観点からの交通政策・道路整備が進められねばならない。

長年にわたってくるま優先の道路整備が行われてきた結果、歩行者・自転車の安全、快適な移動空間の確保が妨げられており、その結果は歩行者、自転車の死者が全交通死者中で世界でも稀なほど大きい割合を占めることにも示されている。公共交通機関の強化とともに、都内幹線及び中小都市幹線道路の自転車道整備、自動車・自転車・歩行者の分離、住宅地の実効的な速度ゾーン規制、通り抜け自動車の排除等について施策の画期的推進が緊急に必要である。

首都圏三環状道路を含む自動車道の整備にあたっては、巨額の税金投入、自然環境、市民社会に与える負の影響も厳格に検証されなければならない。

自動車交通や道路整備はそれ自体が目的ではなく、「生きがいのある豊かな社会」という目標達成のために必要な交通手段のうちの一つに過ぎない。まして、人々の幸福にも地域の活性化にも役立たないような巨大公共事業を続けて、我々の子・孫の世代に巨額の財政赤字を残すことなどは決して許されない。

生活者重視の新たな交通体系の構築と住みやすいまちづくりに向けて、道路建設のあり方は根本的な見直しが必要とされるべきである。

意見の理由

(目次)

1. くるまに過度に依存した交通システムからの転換の必要・・・5頁
2. 「道路の将来交通需要推計に関する検討会報告書」の問題点・・・7頁
3. 「道路事業の評価方法の見直しについて」の問題点……………9頁
4. くるまに依存しないコンパクトシティの構築と道路……………11頁

1 くるまに過度に依存した交通システムからの転換の必要

【意見の趣旨全般、第一、第二】

(1) くるま社会の進展は、人々に利便性をもたらした半面、交通事故により毎年100万人に近い膨大な数の死傷事故の問題、大気汚染、振動・騒音等の公害問題や道路建設に伴う自然破壊、景観破壊等の環境問題、鉄道等の赤字路線の廃線化を促進させ高齢者・障害者等の移動の自由が奪われる問題、中小地方都市のシャッター通り化の問題等を生じさせてきた。

さらに、くるまが出す温室効果ガスは地球温暖化の重大な要因の1つであり、低炭素社会へ舵を切るためには現在のくるまに依存した交通システムを見直す必要がある。

福田前総理は日本が地球温暖化問題へのトップランナーとなるために、2050年までにCO₂を60%から80%削減するというビジョンを提唱し、また2008年7月の洞爺湖サミットでは、化石燃料への依存を断ち切り、温暖化、資源枯渇等の課題に対処すべく、低炭素社会へ舵を切る必要を指摘した。その後G8は、2050年までに世界全体の排出量の少なくとも50%削減を達成する目標を、気候変動枠組条約（UNFCCC）のすべての締約国と共有し、採択することを求めることで合意した。

イギリス、ドイツ、オランダ等の先進国では、自転車活用の推進、路面電車やバス等の活用の推進、自動車交通に課金するロードプライシング等々低炭素社会の実現に向けての交通政策転換がなされているが、我が国ではこのような政策転換の必要性についての議論すら十分になされていない。

(2) 政府は、2008年11月に「道路の将来交通需要推計に関する検討会報告書」、「道路事業の評価手法の見直しについて(案)」、「費用便益分析マニュアル(案)」を相次いで公表し、さらに同年12月24日には今後の道路整備、管理の実施に関する「新たな中期計画」(2008年度を初年度とする5年間を計画期間とする)を取りまとめた。

「新たな中期計画」は、「今後の道路整備に当たっては、最新のデータに基づく交通需要推計結果をもとに、見直した評価手法を用いて事業評価を厳格に実施する。」と

している。

しかし、これら見直された道路事業の評価手法も、近時焦点となっていた道路特定財源の見直し問題も、前項に述べた「くるま社会」の問題を再検討する視点を欠いたまま論議されている。

また、国土交通省と警察庁を主体とする「規制速度決定の在り方に関する調査研究検討委員会」は、2008年3月に「規制速度決定の在り方に関する調査研究報告書」をまとめ、さらに国土交通省は「人間重視の道路創造研究会」を設置し、2008年12月12日に「論点整理」を行って公表した。これらは、コンパクトシティ（自動車に依存しない集約型都市構造）の構築に不可欠な歩行者、自転車の移動空間と関連がある。

本意見書では、前記「道路の将来交通需要推計に関する検討会報告書」、「道路事業の評価手法の見直しについて（案）」、「費用便益分析マニュアル（案）」を検討し、道路建設のあり方に関する意見を述べるとともに、都市交通に関して、くるまに依存しないコンパクトシティを建設するために、歩行者と自転車の安全、快適な移動空間の整備が不可欠であることを指摘する。

(3) 政府は道路特定財源を廃止し、一般財源化を図ることを閣議決定している。しかし、今日に至るまで関係法律は改正されておらず、「真に必要な道路はつくる」として平成21年度予算案においても従来と実質上変りのない道路予算が手当てされている。

だが、一般財源化の趣旨は、福祉、医療、環境、雇傭、教育、文化等、人々が真に必要なとする優先政策分野に財源を最適配分するためのものであり、その投入によって人々の暮らしの質を向上させるメリットは大きい。道路建設に関してのみ、下記に指摘する不完全な費用便益対比式を用いた評価手法で便益が費用を少しでも上回れば是として税金を投下し続けることは、公共的利益にも明らかに反することを銘記すべきである。

揮発油税等自動車関係諸税は、暫定税率を維持又は上乘せしたうえで一般財源に充てるために、環境税（炭素税）とすべきである。自動車ユーザーの道路建設に対する負担率は現状では59%（2006年道路予算13.9兆円に対し、特定財源（国、地方）5.8兆円、高速道路収入等2.4兆円。他は地方一般財源及び借入金で負担）にすぎず、世界的にみても暫定税率を含めた税額が低いレベルに止っている。更に、今後道路建設費が仮に減少したとしても、自動車が環境悪化、地球温暖化に対して与える影響が大きく（CO₂総排出量に占める割合は、全国で約20%、東京都で約25%）これらを含む「社会的費用」を勘案するならば、自動車ユーザーの負担率は極めて低いことを看過すべきではないからである。

(4)道路の建設とその後の供用は人命や健康に対して大気汚染、騒音等急迫又は持続的な危険をもたらすことがあり、一度被害が生じた場合には取り返しがつかないものであって、市民の人権と重大な関係がある。加えて当該地域特有の自然環境に回復不能の破壊をもたらすことがあり、これらの被害は市民社会存立の根幹にかかわる。したがって、このような被害が危惧される場合は、単に事後的な損害賠償によって償えばよいというものではなく、走行時間短縮等の経済的便益がどのように大きいものであろうと、道路計画は認められるべきでない。

2. 「道路の将来交通需要推計に関する検討会報告書」の問題点

【意見の趣旨 第三】

(1)道路の将来交通需要推計に関する検討会は、2008年11月21日付で「道路の将来交通需要推計に関する検討会報告書」(以下、「報告書」という)を公表した。道路の将来交通需要推計は、道路計画におけるネットワーク・構造規格の決定、有料道路の償還計画の策定、B/C(道路建設における費用と便益の比率)などを用いた個別事業評価や環境アセスメントの実施等の際に活用されるものであり、道路政策において1つの重要な役割を担っている。

上記のような重要な役割を有しているだけに、道路の将来交通需要推計は、単純に現況の延長上に将来を予測するのではなく、現在の道路が抱える問題を見据えて、公共交通機関、鉄道・自転車等へのモーダルシフトの可能性等を自動車交通抑制策(TDM)の観点から最大限検討したうえで、なされなければならない。しかしながら、この「報告書」は従来の交通需要の推計手法を維持し、これにわずかな修正を施したものにすぎず、評価することはできない。

(2)何よりも重大なことは、この「報告書」が自ら認めているとおり「今回の推計において想定している姿は、福田前総理が提唱した日本が地球温暖化問題へのトップランナーとなるために、2050年までにCO₂を6割から8割削減するというビジョンで描かれている姿とは一致していない。」ことである。このような「報告書」にもとづいて道路を建設し続けることは、わが国が世界に対して責任をもって推し進めなければならない方向と背離し、国の施策として統一的な方向性を欠く結果となることが明らかである。

(3)この「報告書」は、これによって得られる推計値について「BAUケース(Business as Usual。今の状況が続くとした場合)における1つのベースラインであるという認識が重要」と述べて、その限界を自認している。言うまでもなく、既に自動車交通量が増加から低下へ転じていること、人口が減少すること、安全な自動車運転に適合し

ない高齢者が今後増加すること、社会の「くるま離れ」が予測を超える速度で進行している現実からすれば、直近の動向を反映する方策を欠く手法（交通センサスはほぼ5年毎に行われ、しかも結果が集計されるのは実施の3年後である）では、「今の状況」すら把握することができない。

(4) くるま偏重の道路政策が助長した自動車走行が温暖化ガスの主要な排出源となっており、前記したように全国的にはCO₂の約20%が自動車によって排出されており、東京都ではこの割合は約25%となっていることを考えるならば、「今の状況が続く」こと(BAUケース)を前提とした道路の将来交通需要推計にもとづいて道路計画を続けるのではなく、公共交通機関の利用促進、鉄道等の公共交通機関や自転車等へのモーダルシフト推進の観点重視した施策をまず確立し、各交通機関の分担率について数値目標を設定したうえでの交通需要推計でなければならず、これらの施策を抜きに現況の延長上に想定される交通需要（自動車の走行台数、走行距離）推計であってはならない。

(5) 上記した環境問題への対応に止らず、さらに少子・高齢社会への対応、安心して暮らしやすい社会の実現の観点からも、くるまに過度に依存した現在の交通のあり方を転換することが急務となっていること、厳しい財政状況のもとで限られた税収を福祉、医療、環境、雇傭、教育、文化等持続可能な日本社会の構築に不可欠な分野へ配分する必要性からも「今の状況が続く」という前提で行われた需要推計を基礎とした道路計画を続けることは、もはや日本社会の現実に即した施策とは云えない。

(6) 既に2003年の「社会資本整備重点計画」は「地球温暖化の防止」、「都市の大気汚染及び騒音等に係る生活環境の改善」、「都市交通の快適性、利便性の向上」の事業概要の箇所において公共交通機関の利用促進、鉄道等へのモーダルシフト、交通需要マネジメント(TDM)等の実施について言及している。(もっとも「重点計画」も未だ十分とは言い難く、例えば少子・高齢社会に対応したバリアフリー社会の形成における事業の概要においては公共交通機関等のバリアフリー化の推進には言及しているが、くるま社会の進展による鉄道やバスの赤字路線の廃線化は、自ら運転できない高齢者や障害者の移動にとって最大のバリアとなることが忘れられている。)

ところが、その後の公表であるこの「報告書」は、公共交通機関の利用促進、TDM等を全て視野の外におき、単純に全交通機関のべ利用人数に乗用車分担率を乗じることにより乗用車のべ利用人数を推計したものに過ぎず、総合的な交通政策の一環として道路建設を位置づけたものということに到底できない。

TDM、モーダルシフトを導入することなく、「今の状況が続く」ことを前提とした場合、道路投資の効果は誘発交通の増加により相殺され、渋滞解消すらできない。こ

のことは、1994年から2005年まで151兆円もの道路投資を行ったにもかかわらず、全国平均の自動車走行速度がわずかに時速1.2km増えたに過ぎなかったことから明らかである。

3. 「道路事業の評価手法の見直しについて」の問題点

【意見の趣旨 第四・第五】

(1)わが国の道路事業の政策評価においては、広く「費用便益分析マニュアル」(2003年8月最終改定)が用いられていた。

これによれば、道路整備による「走行時間短縮」「走行経費減少」「交通事故減少」の3要素が道路事業の便益(プラス効果)として、他方、「道路整備に要する事業費(用地費を含む)」「維持管理費」の2要素が事業の費用(マイナス効果)として、それぞれ一定の数式で計上される。この便益と費用の比率(B/C)が1を超えれば、つまり上記の便益が費用を少しでも上回れば、その道路事業は妥当なものと評価されて来た。

(2)しかるに、年間13.9兆円(2006年度)にもものぼる道路整備事業の中には、不要不急の無駄な事業も多いという批判が近年高まったことから、国土交通省に「道路事業の評価手法に関する検討委員会」が設置され、道路事業の評価手法の見直しを検討してきた。同委員会は、2008年11月、新たな「費用便益分析マニュアル(案)」及び「道路事業の評価手法の見直しについて(案)」(以上を総称して「見直し案」という)を公表している。

「見直し案」では、「走行時間短縮」の便益を裏付ける、人と自動車の時間価値の見直し等がはかられている。

このほか、従来の3便益にとどまらない多様な道路事業の便益を評価する必要性まで付言され、「国民各層の意見を聞く」とされていた評価手法について、「道路の便益は過小評価されている」という自治体の意見だけが掲載されている。その結果、国会や各メディアから受けた批判とはまったく逆行して、「事業便益の多様な評価」という名目下に道路事業の便益を更に過大評価するための伏線を将来に残している点も注目される。

(3)しかし、この見直し案には、抜本的かつ構造的な問題がある。

まず、道路事業の便益が費用を上回れば正当性が認められるという点について、その便益の計上が適正に為されているとは言いかねる。見直しが図られた時間価値は問題のごく一部に過ぎず、これと掛け合わされる自動車走行延時間の算出根拠となる交通需要推計の手法は前項で詳しく指摘したとおり本質的な欠陥を有している。

また、交通事故は自動車による最大の人権侵害といえるが、交通事故の減少が道路

建設の「便益」に分類されること自体から明らかなように、見直し案は道路整備によって交通事故が減少するのみであるという前提に立つ。しかし、ここには「道路整備が更なる自動車需要を招く」という誘発交通の問題、更に交通事故発生は自動車交通量にほぼ比例するという簡明な統計的事実が、意図的に黙殺されている。

- (4)三便益のうち「人の時間価値」については従来は「常用労働者 5 人以上の事業所の常用労働者の労働費」とされていたものを、国会質問で為された批判を受けて「常用労働者 5 人以上の事業所の常用労働者、臨時労働者及び常用労働者 4 人以下の事業所の常用労働者の労働費」と修正し、また「車輛の時間価値」を「レンタカー価値」から「車輛償却費」へ修正した。後者については、もともと自家用自動車をレンタカーに供することは道路運送法に違反する違法行為であるにもかかわらず、「違法行為を行ったときに得られる利益」を時間価値として評価してまで「便益」を脹らましてきたものであった。これは余りにも非常識なことであり、その変更は当然のことである。

しかし、見直し案においても、「車輛の償却費」を「車輛の時間価値」として「走行時間の短縮の便益」の項目において評価するとともに、さらに燃費削減等とともに「走行費用の削減便益」の項目においても評価項目に加え、二重計上する操作が疑われる。

- (5)さらに「見直し案」は、従来から批判が加えられていた「費用」の計算方法について旧態依然であって何ら改善されるところがない。

道路工事において「小さく生んで大きく育てる」と云い慣らされているように、事業費の実体は当初計画時に予定された建設費にとどまらず、その後に種々の名目で費用が加算され、最終的には数倍の事業費に脹れ上がることが稀ではない（例えば、「アクアライン」が広く知られている）。ところが道路事業採択において評価根拠とされる B/C は計画時の予定建設費によって計算される結果、道路の現実の事業費と便益を反映した評価とは成らず、信頼性がないとの指摘がなされていた。

このような批判に対して「見直し案」は何ら応えておらず、「見直し案」にもとづく費用便益評価が信頼できるものとなったとの保証は何一つない。

- (6)「見直し案」においては、道路建設の助長する過度の「くるま依存」が社会に負わせる騒音、大気汚染、交通事故、自然破壊、景観破壊、緑地・水辺の喪失、空間の過剰な占有、地域社会の分断等の社会的費用は一切考慮されていない。

国土交通省が行う「新規事業採択時評価」の実際においては、B/C が 1 を上まわる限り、事業採択の前提条件が充たされるものとし、「便益」のうちの一要素である「走行時間短縮便益」の値が圧倒的な支配力（便益全体の 90%以上、場合によっては 99%以上）をもって事業の選択に至るのが実情である。

「見直し案」が前記のようなものである以上、これにもとづく道路事業採択が適正になされるとは考えられない。

4. くるまに依存しないコンパクトシティの構築と道路

【意見の趣旨 第六】

最後に、コンパクトシティ（自動車に依存しない集約型都市構造）構築の観点から都市部における道路整備に関しては、次のような重要な問題と課題がある。

(1) 歩行者の安全な移動空間の整備

都市における市民の中心的な移動手段は公共交通機関とともに、歩行、自転車である。公共交通機関、歩行、自転車による移動を尊重するコンパクトシティの構築は、環境に与える負荷が少ないことから、今後の都市のあるべき1つの姿と考えられる。しかし、現実には、くるま優先の道路整備が半世紀にわたって続けられた一方で、歩行者や自転車の安全な移動空間の整備は、常に軽視され続けてきた。

交通事故は自動車による最大の人権侵害であり、これによる年間の死傷者は100万人に近く、とくに日本においては交通事故犠牲者に占める歩行者と自転車移動者の割合が、格段に多いことが特徴であり、道路整備上、歩行者と自転車の安全空間の整備がおろそかにされてきたことの結果がここに示されている。

すなわち、日本における状態別死者の構成率、歩行者33.8%、自転車走行者13.0%、計46.8%（2007年）は、統計のある先進10ヶ国中群を抜いて最悪である（他は、1ヶ国が30%台前半、2ヶ国が20%台であるほか、全て10%台）。さらに、2008年には歩行中の事故死者が、自動車乗車中の事故死者を上回るに至った。歩行中の事故死者の内訳を見ると、65歳以上が47.7%、15歳以下が43.4%を占めており、交通弱者である高齢者・児童にとっていかに危険な道路構造となっているかを如実に表している。

このような悲惨な結果は、長年にわたって歩行者・自転車の人権と安全が無視されていた道路建設によってもたらされた政策災害であり、くるま優先の道路政策を転換しなければならないことを強調する根拠である。

国土交通省もようやく「環境負荷の少ない都市構造への転換」を挙げて「人間重視の道路創造研究会」を立ち上げ、また警察庁と共同で設置した「規制速度の在り方に関する調査研究検討委員会」は、「調査研究報告書」において住宅地における自動車走行速度のゾーン規制に言及している。しかし現状は、例えば全国の通学路16万kmのうち、12万kmには歩道が設置されていないとされ、また生活道路で通過車両により死傷する割合も多い。国土交通省が警察庁と連携し地方自治体とともに、くるまのゾーン規制、走行速度の実効的規制、歩・車分離等きめの細かい施策を進め、歩行者・自転車の安全・快適な空間を創出することが快適な都市交通のための緊急の課題であり、このための施策を格段に強化すべきである。

(2) 自転車走行環境の整備

東京では、地方都市や農村に比べて人口当り自動車保有台数が格段に少なく、また自転車保有台数が格段に多い。自転車は環境にも健康にも好適な交通手段であって、近距離交通において自転車は自動車を代替することができ、運転ルールの周知徹底をはかりつつ、その利用が一層促進されるべきである。それにもかかわらず、自転車が安全に走行できる環境が整備されていない。道路構造令第10条により、道路には自転車道を設置することが原則であるのに反して、その整備率は極めて低く、東京でも自転車道を目にするのは殆どない。

国土交通省は、近年ようやく全国にモデル自転車道を設置しはじめた。都内幹線道路はもとより、近郊小都市においても自転車道の整備等自転車走行空間の確保をはかり、国は地方自治体に対する財政的、技術的支援を格段に強化すべきと考える。

(3) 三環状道路と自然環境、街づくり

東京圏の巨大道路建設としては、圏央道、外環道等三環状道路の計画又は建設が進行中であり、また国道、主要地方道の拡張が計画されている。

圏央道においては、首都近郊に残された「奇跡の山」と云われる高尾山の自然に対する破壊が懸念されており、直ちに表面化はしなくとも将来に重大な悪影響を及ぼす危険が残されている。

また、外環道は既存住宅地の中央を縦断して地下に外環本体、地上に「外環その2」を建設する計画であり、インターチェンジ建設のみでも数百戸の住宅移転を伴い、「外環その2」はこれ以上多数の住宅移転が避けられない。緑多い近郊住宅地を分断し、豊富な地下水を有する地盤を掘削するものであるから、巨額の建設費の負担はもとより地域社会に及ぼす負荷は計り知れない程大きい。

公共交通が発達し、成熟した都市において新たな巨大道路の建設が必要か否か、その社会的費用を含めた厳格な検証が必要である。

以上詳記した理由にもとづき、頭書したとおり「道路建設のあり方に関する意見」を表明する。

シンポジウム

クルマ社会を考える 「真に必要な道路」を問う

2009年3月18日(水)

弁護士・中島 敏

論点1. 「道路の将来交通需要推計」報告

(1) 「今回の推計において想定している姿は、福田前総理が提案した「日本が地球温暖化問題へのトップランナーとなるために、2050年までにCO₂を6割から8割削減する」というビジョンで描かれている姿とは必ずしも一致していない。」



○福田前総理「2050年までに を60%~80%削減する」

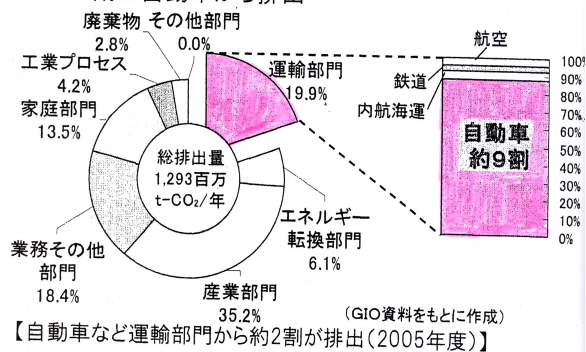
○G8同意「2050年までに世界全体の排出量の少なくとも50%を削減する」

論点1. 「道路の将来交通需要推計」報告

道路における環境問題の重要性(全国)

(2)自動車によるCO₂排出=全国の18%程度(国土交通省資料)

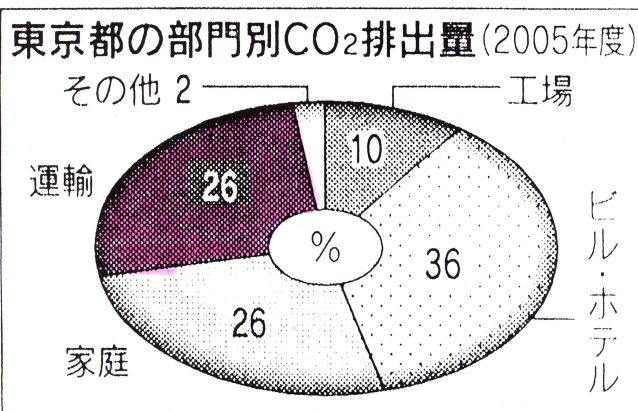
・自動車など運輸部門からは約2割が排出され、さらにそのうち9割は自動車から排出



論点1. 「道路の将来交通需要推計」報告

道路における環境問題の重要性(東京都)

(3)自動車によるCO₂排出量=東京都24%程度



論点1.「道路の将来交通需要推計」報告

(4) 将来交通＝最大限検討すべき事項の欠落

モーダルシフト

鉄道

公共交通機関

自転車

自動車交通抑制案(TDM)

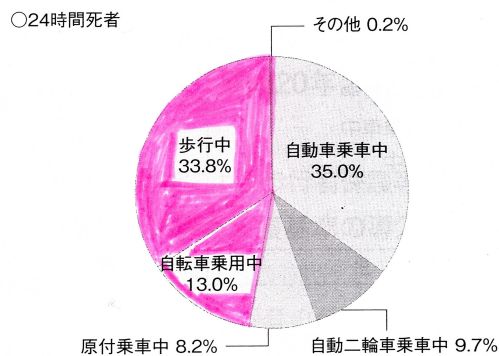


「BAUケース(Business as Usual.今の状況が続くとした場合)における1つのベースライン」

論点2. コンパクトシティ化／歩行者、自転車乗用者の安全・快適

(1) 歩行者、自転車乗用者の人権侵害(死者の半数)

第3図 状態別死者数の構成率(平成19年)

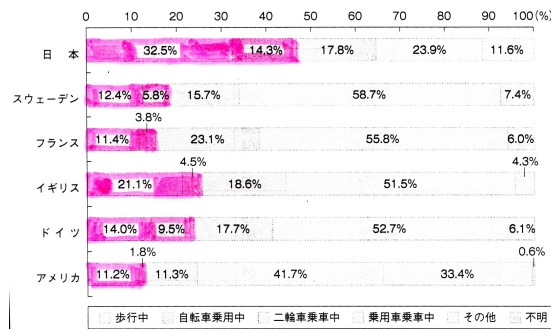


論点2. コンパクトシティ化／歩行者、自転車乗用者の安全・快適

(2) 歩行者、自転車乗用者の人権侵害(国際比較)

＝先進国中、群を抜いて最悪＝

図2 主な欧米諸国の状態別交通事故死者数の構成率(2006年)



論点2. コンパクトシティ化／歩行者、自転車乗用者の安全・快適

道路政策の欠陥に由来する

(3) 自転車道

法令の規定(道路構造令第10条)

「自動車及び自転車の交通量が多い第3種又は第4種(※)の道路には、自転車道を道路の各側に設けるものとする。」

(※) 都道府県道、市町村道

例外「ただし、止むを得ない場合においては、この限りではない」

↑
現実

原則と例外の逆転

自転車道＝殆どない。

論点2. コンパクトシティ化／歩行者、自転車乗用者の安全・快適

道路政策の欠陥に由来する

(4) 歩行者の安全

住宅地の事故増大⇒ゾーン規制等の必要性

国土交通省・警察庁の連携⇒全国的展開・地方へのノウハウ伝授等の必要性

論点5. 一般財源化の現状と負担

(1) 一般財源化によって、道路予算はどう変わったか？

＝平成21年度道路関係予算(国土交通省)＝

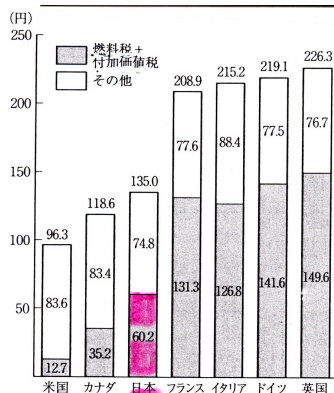
	平成21年度(国費)	前年度	前年比
直轄事業	1兆2548億円	1兆4219億円	0.88
補助事業	3645億円	5581億円	0.65
有料道路事業等	1273億円	1323億円	0.96
	(計)1兆7466億円	2兆1123億円	0.83

上記以外	平成21年度(国費)	前年度
地域活力基盤創造交付金 (※前年度は「地方道路整備臨時交付金」)	9400億円	6825億円
高速道路料金の引下げ等	2045億円	—
	(計)1兆1445億円	6825億円

論点5. 一般財源化の現状と負担

(2)道路建設は、自動車ユーザーの高負担への還元か？

○ガソリン税等負担の国際比較(G7)



(出典・五十嵐・小川「道路をどうするか」185頁)
 ○ガソリン税等を上回る道路投資額(地方一般財源からの支出、1.8兆円、2006年度)
 ○(欧州)道路特定財源の廃止と一般財源化
 英国 1920年代。
 ドイツ 1963年以降。
 フランス 1981年。

データ：IEA「エネルギー価格と税」/国土交通省
 図6-1 先進7カ国のガソリン価格 (2007年第2四半期)

論点5. 一般財源化の現状と負担

(3)「日本の道路は不足している」から、道路建設が必要か？

○道路密度の国際比較・全道路延長(km)/高速道路延長(m) =可住面積及び国土面積1km²当たり=

	全道路延長		高速道路延長	
	可住面積当たり	国土面積当たり	可住面積当たり	国土面積当たり
日本	14.7km	3.2km	91m	20m
イギリス	3.4km	1.7km	46m	23m
フランス	2.8km	1.7km	31m	19m
英国	2.5km	1.6km	23m	15m
米国	2.0km	1.0km	17m	8m
ドイツ	1.0km	0.7km	52m	35m
カナダ	0.3km	0.2km	4m	2m

広域農道、スーパー林道、農道、林道は含まない。
 ○出所 五十嵐・小川「道路をどうするか」65頁。数字は四捨五入。
 ○道路建設は「緊急避難」でなく、厳格な見極めが必要。

論点5. 一般財源化の現状と負担

(4) ○現行の道路投資額は必要か。

=年間道路投資額の国際比較=可住面積及び国土面積1km²当たり=

	道路投資額(百万円)	
	可住面積1km ² 当たり	国土面積1km ² 当たり
日本	96百万円	21百万円
フランス	10百万円	6百万円
英国	9百万円	6百万円
米国	3百万円	2百万円

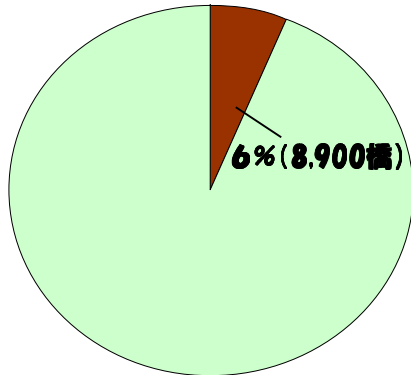
データ、2004年(英国のみは2002年)

出所 五十嵐・小川「道路をどうするか」110頁、数字は四捨五入。

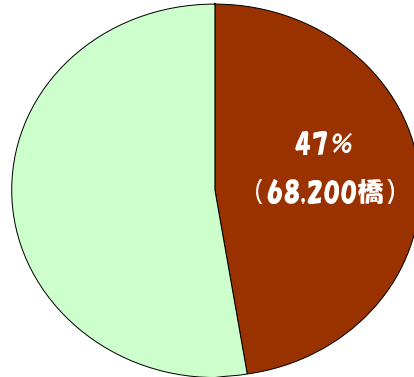
道路ストックの高齢化

現在50年以上経過した道路橋は6%であるが、20年後には47%に

建設後50年以上の橋梁の割合



現在(2006年度)



約20年後(2026年度)

荒廃するアメリカ(70~80年代)

○シルバー橋の崩壊(1967年)



1927年当時

1967年当時



○マイアラス橋の崩壊(1983年)



阪神・淡路大震災の教訓(道路橋の耐震対策)

阪神・淡路大震災における被災(H7)



耐震補強の効果



H7阪神・淡路大震災(震度7)

橋脚補強により
橋脚の被災なし



H16新潟県中越地震(震度7)

頻発する自然災害



平成11年6月 落石発生
あがわ によどがわちよう
(国道33号 高知県吾川郡仁淀川町)



平成16年10月 道路寸断
(主要地方道 土佐清水市)

オバマ政権の景気対策法の概要

成 立 日:平成21年2月17日 大統領署名

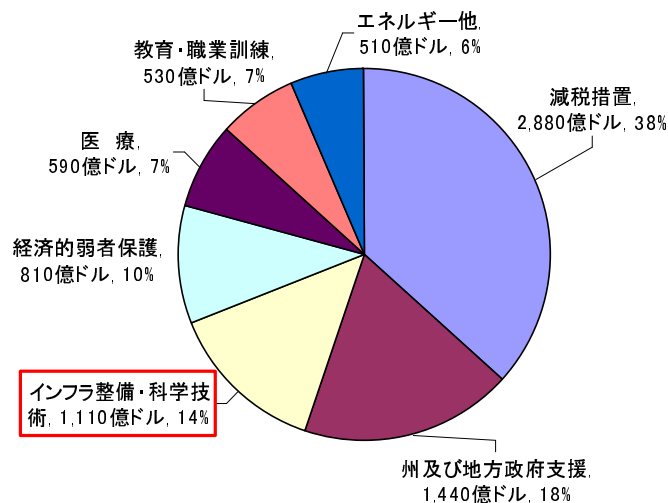
目 的:雇用の創出、経済の再生、長期的に経済効果をもたらす交通・環境保護・インフラ整備への投資、地方財政の安定化等が目的

規 模:総額7,872億ドル(約72兆円)

投資内訳:インフラ整備・科学技術部門の合計は1,110億ドル(約10兆円)

【道路・交通分野の投資】	481億ドル(約4.4兆円)
・ <u>高速道路・橋梁建設</u>	<u>275億ドル(約2.5兆円)</u>
・ 交通インフラ	15億ドル(約1,400億円)
・ 公共交通(バス・LRT)等	84億ドル(約7,700億円)
・ 高速鉄道等	93億ドル(約8,500億円)
・ 空港・港湾・海岸警備等	14億ドル(約1,300億円)

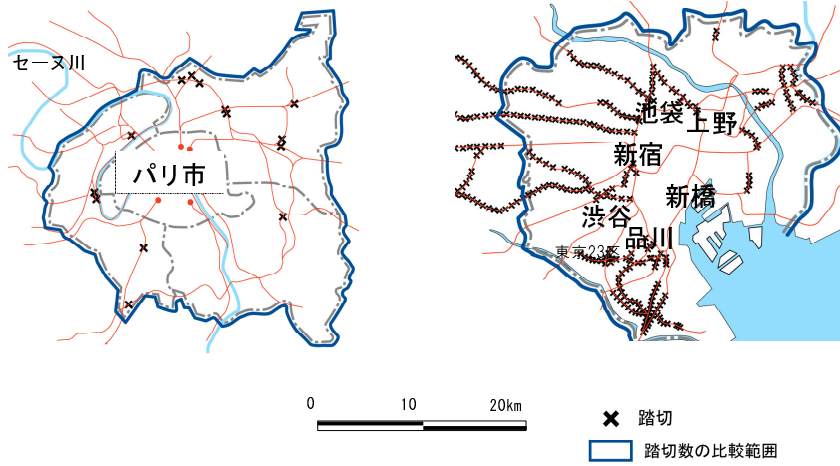
オバマ政権の経済対策 ～景気対策法の内訳～



インフラ整備・科学技術部門の合計は1,110億ドル(約10兆円)

踏切の現状

【東京23区とパリの踏切数の比較】



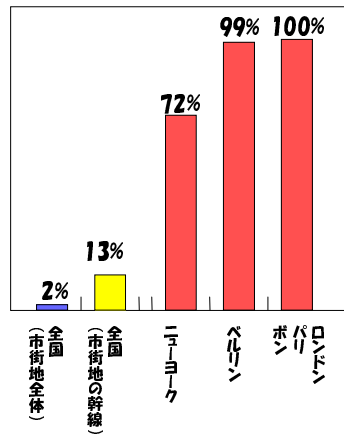
踏切数 **14**

踏切数 **673**

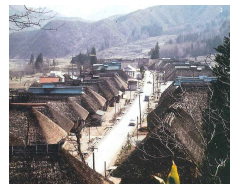
無電柱化の現状

<整備事例>

【欧米主要都市と日本の都市の無電柱化の現状】



○福島県南会津郡下郷町大内宿



【整備前】



【整備後】

○東京都文京区千駄木



【整備前】



【整備後】

通学路の歩道整備

- 歩道が整備されていない道路では、整備されている道路と比べて、歩行者が事故に合う確率が約4割高い。



<対策前>



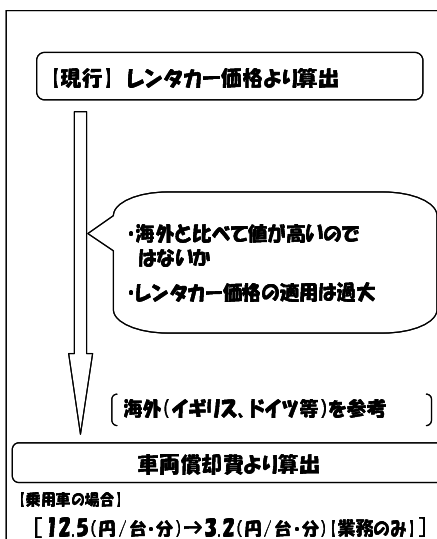
<対策後 歩道設置>

便益・費用の計算方法の見直し

人の時間価値の見直し



車両の時間価値の見直し



諸外国における事業評価手法の比較

		日本	ドイツ	ニュージーランド	イギリス	フランス	
便益（金銭換算化項目）	直接効果	走行時間の短縮	○	○	○	○	○
		走行費用の減少	○	○	○	○	○
		交通事故の減少	○	○	○	○	○
		舗装による運転者の走行快適性の向上			○		
		追い越し機会の増加によるイライラ減少			○		
		所要時間の信頼性向上			○	○	
	間接効果	騒音減少		○		○	○
		CO2減少		○	○	○	○
		大気汚染減少		○			○
		歩行者等の交通遮断の解消		○			
		健康（サイクリングの機会等）				○	
		利用可能な交通手段の増加				○	
		雇用創出		○		○	
採択基準	農業・畜産の生産性向上			○			
	料金収入					○	
	税収増大					○	
		B/C>1を前提	B/C>1を前提		B/C≥1で採択 B/C<1でも採択可能	B/Cを含めて 総合的に判断	

- マニュアルで規定済
- 手法を検討・試行中

道路特定財源の一般財源化等について

平成 20 年 12 月 8 日
政 府 ・ 与 党

本年 5 月の閣議決定「道路特定財源等に関する基本方針」等に基づき、以下の措置を講ずることとし、関連法案を次期通常国会に提出する。

1. 道路関連支出の無駄の排除

道路事業・道路関係業務の執行に対する様々な指摘を踏まえ、平成 21 年度予算において、徹底したコスト縮減、ムダの排除に取り組む。

2. 道路特定財源制度の廃止

平成 21 年度予算において道路特定財源制度を廃止することとし、道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律第 3 条の規定を削除するとともに、地方税法などの所要の改正を行う。

また、特定財源制度を前提とし、社会資本整備事業特別会計に直入されている地方道路整備臨時交付金を廃止する。

3. 新たな中期計画

道路特定財源制度の廃止に際し、新たな中期計画は、道路のみ事業費を閣議決定している仕組みを改め、他の公共事業の計画と同様とする。事業費ありきの計画を改め、計画内容を「事業費」から「達成される成果」（アウトカム目標）へと転換し、今後の選択と集中の基本的な方向性を示すものとする。また、他の社会資本整備との連携を図り、社会資本整備重点計画と一体化することとする。

今後の道路整備に当たっては、最新のデータに基づく交通需要推計結果をもとに、見直した評価手法を用いて厳格な評価を行うことを明確にする。

4. 地域の基盤整備

地方からの要望を踏まえ、地方の道路整備や財政の状況に配慮し、地方道路整備臨時交付金に代わるものとして、道路を中心に関連する他のインフラ整備や関連するソフト事業も含め、地方の実情に応じて使用できる 1 兆円程度の「地域活力基盤創造交付金（仮称）」を平成

21年度予算において創設する。その際、これまで道路特定財源が充てられていた道路整備費等の見直しにより財源を捻出する。

また、地方道路整備臨時貸付金制度については、引き続き維持する。

5. 既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化

昨年12月の政府・与党合意「道路特定財源の見直しについて」に基づき、総額2.5兆円の債務承継を本年度末までに行い、地域の活性化、物流の効率化、都市部の深刻な渋滞の解消、地球温暖化対策等の政策課題に対応する観点からの高速道路料金の引下げ等を着実に実施する。

なお、都市高速については、「生活対策」（平成20年10月30日新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定）における重点的な引下げの後に、上限料金を抑えつつ、対距離料金制度を検討する。

6. 一般財源化に伴う関係税制の税率のあり方

道路特定財源の一般財源化に伴う関係税制の暫定税率分も含めた税率のあり方については、今後の税制抜本改革時に検討することとし、それまでの間、地球温暖化問題への国際的な取組み、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、現行の税率水準を原則維持する。ただし、納税者の理解、景気及び環境対策という観点から、自動車関係諸税の負担を時限的に軽減する。

7. 平成20年度予算における措置

平成20年度予算において揮発油税収の減額補正が行われる場合には、これに伴い地方道路整備臨時交付金の減額補正も必要となるが、地方の道路整備や財政の状況に配慮し、この交付金の減額を行わないこととし、当初予算額どおり交付金を執行できるように、法的措置を講ずることとする。

(附記)

地方交付税は予算編成過程で増額。