

国土交通政策と行政民主化に関する 私たちの提言

(第1次案)

- ・公共交通を拡充し、国民の利便と安全を確保するために
- ・環境と調和する効率的な交通体系の確立をめざして
- ・地域と生活に密着し、環境・防災を優先する公共事業を
めざして
- ・くらしと防災に活かされる気象事業の発展をめざして

2003年9月

国土交通省労働組合共闘会議
〔略称：国土交通共闘〕

はじめに

21世紀の幕開けと同時に、政府の「行革、省庁再編」の具体化として、従来の運輸省、建設省、国土庁、北海道開発庁の統合による国土交通省が発足しました。

国土交通省は、本省（1官房13局）、ブロック機関としての地方運輸局・航空局および地方整備局、気象庁などの行政機構と職員数約6.6万人を擁し、年間予算約10兆円（財政投融资ふくめ約40兆円）を所管する行政組織として、経済社会と国民生活に影響の大きい政策を実施する巨大省庁になったわけです。また、国土交通省の役割・機能は「国土の総合的かつ体系的な利用、開発と保全、社会資本整備、交通政策の推進、気象業務の発達」（国土交通省設置法）とされ、これらの政策課題をどう総合的かつ効率的にすすめるかについて、国民、各方面から注目されています。

こうした中で、国土交通省の行政に携わる公務労働者・労働組合の役割はきわめて重要になっています。その第一は、近年、官僚統制型行政や縦割行政の行き詰まりが表面化し、行政の民主化をもとめる国民世論が高まっている下で、国土交通行政の第一線で働く公務労働者は戦後日本が培ってきた憲法を遵守し、“民主、公正、効率的な”行政を確立することを実践的に追求すべき立場にあるということです。

第二は、国土交通省の役割とも関連して、公共交通の拡充、効率的な社会資本整備、安全・防災の確保、気象事業の発展などは、それぞれが密接不可分の関係にあることから、これらを総合的かつ民主的に展開するために、国民の立場にたつ国土交通行政のあるべき方向を政策化し、運動的には国民の合意形成と共同を推進するなど、労働組合がになう社会的役割は大きいということです。

以上の観点から、国土交通省内の労働組合（全運輸、全建労、全港建、全気象）の共闘組織である国土交通共闘は、これまでに各組合が追求してきた政策課題とその改革方向をひとつにまとめ、職場内外、各方面に提言する次第です。

2003年 9月

国土交通省労働組合共闘会議

．公共交通を拡充し、国民の利便と安全を確保するために

交通運輸をめぐる基本的な特徴

交通運輸とその展開をめぐる基本的な特徴は、第一に、1980年代以降、政府・臨調の「民活・市場開放」路線にもとづき、交通運輸に対する「規制緩和」が推進され、2001年には公共輸送の全分野で事業の参入・退出が「自由化」されたことです。

そのため、交通運輸の公共・公益性は大きく後退し、大企業優先の市場形成がすすむとともに、企業採算性の見込めない地域では住民の日常に不可欠な交通（以下、生活交通という）の切り捨てが続出しています。また、「規制緩和」による際限のない「コスト削減」競争は、中小零細の運輸事業とくにタクシー・トラック・港湾運送などの経営と労働条件の悪化に拍車をかけ、輸送の安全と秩序にも否定的影響をあたえています。

特徴の第二は、1960年代以降こんにちの低成長長期にいたるまで、モータリゼーションと高速・大量輸送化に沿った高規格道路の建設拡張をはじめ、整備新幹線、拠点空港整備とジェット空港化、国際コンテナ港湾建設などの大規模な交通基盤整備が推進されてきたことです。

その結果、政府が提唱した『全国1日交通圏』（第4次全国総合開発計画）はほぼ充足し、幹線・大都市交通の利便は向上しましたが、その一方では交通の過密化による公害、騒音、事

故の増発が環境と国民生活への悪影響を拡大し続けています。また、この間に肥大化した公共投資が国・地方の財政を危機に陥れていることから、わが国の公共投資政策とくに交通基盤整備のあり方が国民的に問われているところです。

交通運輸各分野の現状と問題点

1. 公共交通の歪みと矛盾の拡大

（1）鉄道分野は、1960年代半ばから利用者の減少と経営危機を理由にした中小私鉄の路線縮小・廃止がはじまり、80年代には国鉄赤字ローカル線83線の廃止と代替輸送機関（第三セクター鉄道、私鉄、バス）への転換が急ピッチですすみました。また、中曽根政権下の87年に強行された国鉄分割民営化も、鉄道ローカル線の切り捨てに拍車をかけました。最近10年間のJRおよびその他私鉄を合わせた廃止路線は、61線959.6キロにのぼっています。今後も、整備新幹線の拡張やJR各社の「赤字ローカル線切り捨て」政策によって、在来線の廃止や運行ダイヤの縮小がすすむことは必至です。

（2）航空分野では、1980年代後半からアメリカのオープン・スカイ政策を契機に、日航民営化と路線複数化による本格的な航空「自由化」がすすみ、企業間競争や新幹線との競争もしいに激化しました。

現在、幹線航空を大手2社が独占する下で、

羽田～福岡などの儲かる路線や時間帯に便数が集中する一方、95年以降の約8年間に収益性の低い離島路線など91路線が運休・廃止になっています。また運賃面では「超割、1万円」の安売り運賃が出まわる反面、特定時間帯・特定路線の運賃の大幅値上げや生活路線である離島・ローカル路線の普通運賃が突然値上げされるなど、「規制緩和」政策の矛盾は拡大しています。

(3)大量輸送機関のひとつであるバスは、鉄軌道系交通を補完する都市機能であると同時に、生活交通の重要な一翼をになっています。しかし昨今、都市部では交通過密化による道路渋滞で定時運行ができず、町村・過疎地域ではマイカー利用の増大で需要が激減し、乗合バスの「公共性」が後退してきています。

バス経営(保有車両数30両以上)の現状は、2000年度で民営196業者のうち黒字46・赤字150、公営32業者のうち黒字1・赤字31となっています。また、旧運輸政策審議会バス小委員会の統計でも、「全国のバス系統38,177系統のうち約20%の6,443系統が廃止希望している」と集約されています。これらの実態をみても、バス事業の「自由化」が輸送サービスの向上や利用者の増大につながらないことは明らかです。

こうした中、国土交通省は、旧運輸政策審議会が『21世紀初頭における総合的な交通政策の基本方向』(2000年12月答申)に盛り込んだ「生活路線の維持方策」を具体化するため、地域協議会を中心に「地域振興と一体的な公共交通の維持、交通バリアフリー化の推進、観光まちづくり支援」などに取り組んでいます。しかし、その中心課題である地方バス再生については、地域経済の衰退と都市部への人口流出による過疎化の進行、国・地方自治体の財政支援体制の未整備、経営の持続性に対する事業者の不

安などが相まって、利用者保護の立場からの解決は困難な障壁が多いという実情です。

2. 「規制緩和」で公正競争の崩壊すすむ

輸送秩序をめぐる動きでは、中小零細が圧倒的多数を占め、労働集約産業の典型ともいえるタクシー・トラック・港湾運送は、従来から参入過剰の傾向でしたが、1990年の物流二法(トラック事業の許可制化、取扱事業の再編など)、93年のタクシー「需給調整の弾力運用、運賃の多様化」政策を引き金にして事業者が急増、過当競争がしだいに激化してきました。

物流分野は、貨物運送取引が荷主主導の重層的な下請構造の下で行われているため、運送を依頼する荷主企業や取扱業者などによるトラック・港湾運送業者に対する運賃料金ダンピングが激しくなっています。とくにトラック事業では、90年代後半に事業者が4万社から5万7000社に増えたため、同業者間の“弱肉強食”化がすすみ、荷主企業側からジャスト・イン・タイムなどに対応する無理な運送(時間指定、運賃引下げ、過積載など)を強要され、企業倒産や負債規模が拡大しています。

港湾分野では、2001年の「規制緩和」後の新規参入は主要9港で13件にとどまりますが、同年12月に国土交通省が実施した港湾運送業者360社対象の調査では、「料金収受の減少67%、売上高の減少66%」で、しかもその要因は「荷主の要請」が41%、「同業者間の競争激化」が31%という結果ですから、公正な市場競争は根底から崩壊しているといっても過言ではありません。

タクシー事業もトラックと同様、2002年2月の需給調整規制廃止(参入許可制)による「自由化」で供給力が著しく過剰になり、激しい運

賃ダンピング競争と不況による客減りが顕在化する中で、事業経営と労働条件（賃金、労働時間）にしわよせが集中しています。また、一部大手業者による企業買収や偽装倒産で、タクシー労働者の働く権利が蹂躪される事態も各地で続出し、業界秩序がかつてなく混乱しています。

3. 公共輸送の安全は守られているか

交通事故の増加と集中的発生は、「もんじゅ」や東海村の原発事故、BSE（牛海綿状脳症）や雪印乳業の食品事件、三菱自工リコール隠ぺい事件、相次ぐ医療ミスなどと相まって、行政や産業界の安全軽視に対する国民の批判と不安を増大させています。

（1）最近では、新幹線トンネル・コンクリート崩落事故、地下鉄日比谷線の脱線転覆事故、京福電鉄衝突事故などが連続して発生しました。大量輸送機関である鉄道の事故は“安全、確実な公共輸送”に対する利用者・国民の信頼を大きく低下させています。JR鉄道では、87年の国鉄分割民営化からこれまでの間に、ホーム内での転落事故をはじめ、重大事故につながりかねない車両故障やシステム障害、信号機等の運転保安設備故障が多発しており、国土交通省の統計でも、運転阻害事故は87年の1,842件から2000年の3,716件へと約2倍増えていることが明らかになっています。こうした事故・故障の背景に、JR各社による駅の無人化や外注化、ホームでの列車監視要員の削減など、安全軽視と利潤最優先の「JR商法」があることを看過することはできません。

（2）航空分野では、「規制緩和」下での“生き残り競争”が本格化する中で、航空各社が自社整備士の採用中止や、海外整備委託を実施するなどのコスト削減をすすめる中、航空機材の

故障などによるイレギュラー運航が、2001年度の国内線12社の発生件数135件が2002年度には178件に増加しています。規制緩和「先進国」のアメリカで、コスト削減による不十分な点検・整備が、1996年5月のバリュージェット航空の火災による墜落事故や1988年4月のアロハ航空の機体天井が吹き飛ぶなどの大事故に結びついている例をみても、「規制緩和」は空の安全を阻害する大きな要因になっているといえます。

（3）道路交通では、事故による死亡者が毎年約1万人、事業用自動車の事故件数は年間6万6000件にのぼり、幹線道路で全体の区間9%に40%が集中しています。

とくに、2003年6月に集中発生した東名・首都高速などでの大型トラック多重衝突事故（10日間に6件、死亡11人重軽傷38人）は国民に大きな衝撃を与えました。「規制緩和」下での競争激化や不公正な取引が無理な運送や事故に波及することは、日本物流団体の『規制緩和の影響と安全輸送に関する調査報告書』（2000年3月）でも明らかにされていきました。今回の連続事故についても、行政側は「規制緩和のやりすぎ」、業界側は「安全コストは後回し」、労働組合（建交労）は「時間指定や運賃の下落、過積載などによる運転者の過重労働」という関係者の指摘がなされ、輸送の安全確保という命題に対する「規制緩和」の暗い影が浮き彫りになっています。

タクシー分野でも、供給過剰と運賃ダンピング競争が市場を席卷し、これがタクシー労働者への累進歩合制やリース制の拡大、スピード運転と長時間・過密労働につながり、事故増加に大きく影響していると分析されています（自交総連資料）。

4. クルマ社会がもたらす環境破壊

地球温暖化防止の観点から、CO₂（二酸化炭素）をはじめとする温室効果ガスの削減が国際的な課題になり、1997年に京都で開かれた温暖化防止会議では「2000年までにCO₂排出量を1990年水準に戻すことを目標に政策上の措置を講じること」（京都議定書）が先進各国に義務づけられました。日本では、CO₂排出量約12億3000万トンのうち運輸部門が約2.4億トン（22%）に達し、自動車の占める割合は約9割（自家用乗用車55%、貨物自動車30%、タクシー・バスは2%弱）ですから、クルマ社会の弊害はスペインやインドネシアなどの一国分に相当するわけです。

こうした中で、政府は国際合意である『京都議定書』に沿って「温室効果ガス排出量を2008年から2012年の間に、90年レベルから6%削減する」という目標をかかげ、排出ガス量の大半を占める自家用乗用車対策として、燃費向上や低公害車の普及、公共交通の利用促進などに取り組んでいますが、かんじんの自動車総数や走行距離が放置されている状況下で、目標達成は困難な状態で推移しているのが現状です。

また、大都市地域を中心としたNO_x汚染問題では、自動車NO_x法に基づく規制が実施されていますが、これも自動車交通量の増大などで、全国各地で環境基準値を満たせないまま推移しています。さらにディーゼル車が排出するSPM（浮遊粒子状物質）の発ガン性や気管支喘息、花粉症との関連が重大視される中で、国・自治体・関係業界による本格的なディーゼル車規制が急がれているところです。

政策課題と制度改善の基本方向

1. 『交通権』の確立と交通基本法（仮称）の制定

現代社会における交通運輸は、通勤・物資輸送などの生活交通はもちろん、物流・情報などの生産関連交通、旅行などの文化的交通など広範にわたり、衣食住につぐ人間の基本的な生活条件になっています。しかし昨今、交通の過密・集中化や生活交通の切り捨てがすすむにともなう、交通災害や環境破壊、交通手段をめぐる地域格差、子供や高齢者・障害者など移動制約者を襲う「交通疎外」などの矛盾が深化してきています。

交通運輸の不均衡な「発展」を是正し、「誰でも、いつでも、どこへでも、安心、便利、快適、正確に移動でき、かつ自由に物資を輸送できる」権利、つまり新しい権利概念としての『交通権』〔注1〕を国民が共有・行使できる社会制度は必要です。

そのための政策課題として、『交通権』の保障、安全・利便・文化性の確保、環境保全、地域経済・まちづくりとの整合性、国・自治体・交通事業者の責任、交通労働者の保護、などを盛り込んだ「交通基本法（仮称）」〔注2〕の制定を提言します。

2. 交通政策を抜本的に転換する

近年のモータリゼーションと自動車依存社会、「公共性」を省みず企業利潤を最優先する事業展開、そして高度成長期を踏襲する産業・経済重視型の巨大な交通投資をあらためるには、交通政策の基本に「生活交通を中心にする。社会的公正を重視する。環境と安全を守る交通体系

を構築する」の理念・目標をすえるとともに、21世紀の国際的課題である「持続可能な社会」と国民生活の向上に、交通運輸がどう役割を果たすかについて有効な施策をうちだす必要があります。

以上をふまえ、国土交通行政については、「交通ニーズへの対応」型から「ニーズの管理調整」型に、交通管理の手法を「市場競争万能」から「必要な公的規制を強化する」に、交通事業の評価基準を、従来の「経済効率」から生活・環境・安全・公正を重んじる「社会的効率」に - - の抜本的改革をはかるよう提言します。

〔注1〕 交通権学会が、1970年以降に検討をはじめた障害者の移動保障や私的モータリゼーション批判、80年代の国鉄分割民営化の理論的探究などを継承し、『交通権憲章』の基本理念として提唱した「国民の交通する権利」のこと。

〔注2〕 1982年12月、フランスで制定された「国内交通基本法」が参考。フランス政府は、81年に新しい国鉄事業のあり方の検討を契機にして、政府・旧国鉄当局・労働組合の三者協議をふまえ、『交通権』の意義、総合的な交通政策、公共交通システムの整備に関する国・自治体の責任、などを明記する総合交通法として同法を成立させた。

2. 交通政策を抜本的に転換する

近年のモータリゼーションと自動車依存社会、「公共性」を省みず企業利潤を最優先する事業展開、そして高度成長期を踏襲する産業・経済重視型の巨大な交通投資をあらためるには、交通政策の基本に「生活交通を中心にする。社会的公正を重視する。環境と安全を守る交通体系を構築する」の理念・目標をすえるとともに、21世紀の国際的課題である「持続可能な社会」

と国民生活の向上に、交通運輸がどう役割を果たすかについて有効な施策をうちだす必要があります。

以上をふまえ、国土交通行政については、「交通ニーズへの対応」型から「ニーズの管理調整」型に、交通管理の手法を「市場競争万能」から「必要な公的規制を強化する」に、交通事業の評価基準を、従来の「経済効率」から生活・環境・安全・公正を重んじる「社会的効率」に - - の抜本的改革をはかるよう提言します。

3. 公共交通の拡充・再生をはかる

(1) 幹線交通（幹線航空、鉄道新幹線など）は、特殊な需要が発生する時期を除いて輸送力はおおむね充足し、交通基盤水準も一定のレベルに達しています。

したがって、今後、幹線交通はさらにこれ以上の高規格化、高速化ではなく、最小限度の改善・増強にとどめ、旅客流動の9割を占める都市交通や地域住民のための生活交通充実化に重点を移すことが先決です。そのためには、現行の幹線中心の交通投資を見直すとともに、既存システムや施設の維持・改良を重点化し、少子高齢化もみすえた厳格な需要予測と投資評価を前提にした整備計画を策定する必要があります。

(2) 超過密状態にある都市交通については、交通渋滞・混雑、環境問題への対応として、これまでのような地下鉄、バスがそれぞれ客を奪い合うという現方式を、交通機関の特性に見合った輸送分担とマイカー抑制などで、公共交通を拡充する方向に転換すべきです。その基本は、都市中心部は鉄道（環状線、地下鉄、路面電車など）中心で乗合バスは補完的とし、周辺部は

バスを中心にしつつタクシーの活用をはかるシステムにすることです。その場合、すでに関西の各鉄道会社（公営地下鉄、私鉄）が実施している乗り継ぎ運賃制などの連絡運輸や共通運賃制を促進するとともに、将来構想としては、一定の交通圏単位（例えば東京圏、関西圏）において、西欧の多くの国々で採用されている「運輸連合方式」〔注3〕を導入することを提唱します。

〔注3〕 ドイツでは、1970年代から運賃の共通化や運行の調整などを目的とした運輸連合方式が導入され、90年代には広域交通圏における鉄道・地下鉄・バスなどの各公共交通を国・州・自治体が一元的に管理する運輸連合に発展させ、輸送サービスの向上と事業の民主的運営を実現した。例えば、ラインマイン運輸連合（RMV）は、ヘッセン州の26自治体で構成する交通事業管理組織で、約450万人の地域をカバーしている。

（3）都市部の乗合バスは、マイカー増大による渋滞などで、公共交通としての機能を著しく低下させていますが、「定時性」確保で利用者の信頼性と運行効率を高めることは十分可能です。そのためには、都市部の渋滞を緩和するTDM（交通需要管理）の推進、マイカーの走行規制、バス優先・専用レーンの拡大や公的補助の拡充が必要です。路面電車は、1970年代以降、函館・富山・広島・長崎・高知など一部の都市を除き事実上姿を消しています。しかし、西欧では約20年前のEU共通政策として、マイカー抑制、環境問題の解決、高齢者や障害者のモビリティ（移動の可能性）確保、地域開発、都心の空洞化対策などが打ち出され、その具体

化としてLRT（新型路面電車）がEU域内54都市で導入されています。日本でも、このLRTを「人と環境にやさしい近代的路面電車」と位置づけ、その導入にむけた環境整備をすすめるべきだと考えます。

（4）地方都市および町村地域では、従来から生活交通の主役であった乗合バスをはじめ、鉄道ローカル線廃止にともなう在来線の経営分離で生まれた第三セクター鉄道、第3種生活路線（平均乗車密度5人未満）廃止後の市町村バスの多くは、地域の交通手段としてマイカーの保有と利用がすすむにともない赤字経営に転落、その自立採算はもはや不可能な段階にきています。

これらの生活交通を維持・再生し、地域社会を支えるためには、当面、国と自治体による既存の輸送サービスに対する公的補助制度の拡充が必要です。また、移動制約者（高齢者、身障者、子供など）の「足」を確保するため、廃止路線代替バスの公的補助の充実、小型バスやタクシー等を活用した輸送サービス提供などを本格的に推進する必要があります。離島航路・航空も同様、『交通権』保障の立場から、国と自治体の支援・補助が必要なことはいうまでもありません。

4. 環境・安全を守り、公正競争を確保する

（1）公共輸送に“弱肉強食”の市場原理をおしつける「規制緩和」で、環境と安全、公正競争が破壊されていることから、行き過ぎた「規制緩和」をあらため、経済的規制（参入、運賃など）と社会的規制（安全、公害、労働など）を“くるまの両輪”にした公的規制を強化すべきです。

タクシーは、「ドア・ツウ・ドア」機能を持ち、市民の日常生活の足として定着しています

が、この間の需給調整規制廃止などによって、都市部はもとより全地域での輸送供給力が大幅に過剰、「実車率」と運賃収入が著しく低下していることから、国土交通省のタクシー政策の欠陥を指摘せざるを得ません。そのため、現行の許可制を見直し、地域ごとの需給バランスをはかるべきです。当面、供給力過剰地域への「緊急調整地域指定」の発動や厳格な「運転者確保」の適用で新規参入や増車を抑制するなどの施策を講じ、輸送秩序を維持・回復することが緊要です。

物流分野で常態化している中小零細トラック・港湾運送業者への不当不法な運賃料金ダンピングは、現行の運賃料金「自由化」で解決しないことは明白です。したがって基本的には、「原価主義にもとづく標準運賃料金」制度の確立、各事業者が荷主と対等の運送契約ができるよう「両罰規定」を整備するなどの制度改善が必要です。当面、物流二法制定時の「国会決議」を尊重する法整備とその厳格運用をはかる必要があります。

(2) 交通ネットワークの発達にともなう交通量増大と車両大型化が、公害、騒音、振動、混雑、渋滞などを助長しています。そのため、陸海空の交通量を制限・調整・誘導することを基本に、諸外国では交通政策のすう勢になっているTDMを推進し、ロードプライシング〔注4〕やパーク・アンド・ライド〔注5〕などで、マイカーの総量抑制、自家用車から公共交通への誘導・転換をはかることが重要です。

TDMは、すでに「相乗り、シャトルバス」=前橋・高山ほか、「パーク・アンド・ライド」=金沢・鎌倉・那覇など、「都市モノレール」=千葉・那覇など、「マイカー通勤削減」=四日市などの例にみられるように全国の都市・地域に広

がっていますが、こうした施策とシステム改善は短期的に実施が可能であることから、自動車抑制策の主流として国・自治体の取り組みを推進する必要があります。

〔注4〕 一般道路を走行する自動車に特別の料金を課す制度で、シンガポールなどが実施している。これによって、都市内での自家用車の利用を抑制する効果が期待できる。

〔注5〕 自宅から駅まで自家用を使用(ライド)、駅周辺に駐車(パーク)して鉄道・バスに乗り換えるシステムのことで、各都市での実証実験が広がっている。最近では、トヨタ自動車工業が従業員のマイカー通勤を縮小するため、最寄り駅から工場までシャトルバスを運行している。

(3) 物流円滑化と環境汚染防止にむけて、政府は『新総合物流施策大綱』(2001年策定)で、「2010年までにトラック輸送量の約200億トンを超えて海運・鉄道にモーダル・シフトする」としていますが、実際には大きな進展はみられません。その理由は、JR貨物会社の設備投資制限と車両の老朽化、輸送力向上に必要な運行ダイヤをJR旅客各社の了解なしに設定できないなどの構造矛盾が解消されていないからです。したがって、モーダル・シフトの本格的な推進にあたっては、鉄道貨物を再生することを基本に、その基盤整備に対する助成の拡充、荷主ニーズに対応できるダイヤ設定、「戸口から戸口まで」の共同一貫輸送と全国ネットワーク体制、などの環境整備が必要です。

道路交通の騒音・振動軽減の課題では、ドイツで実施されている土・日曜のトラック走行制限をはじめ、市街地への深夜トラック乗り入れ制限やジャスト・イン・タイム見直しが必要であり、航空分野でも発着規制や空港立地・構造の改良などに、国と自治体、業界あがりの取り

組みが必要です。

(4) 地球温暖化対策では、現在、政府・自治体などで取り組まれている自動車排出ガス規制の強化(自動車NOx法の改正とPMの追加、対象地域の拡大など)、低公害車の開発と普及などの自動車単体対策のほか、『京都議定書』の実践課題であるCO2排出量の減少にむけた「環境税」(汚染物質の排出源に対する賦課制度)の導入が本格的に検討されるべきだと考えます。

「環境税」は、1997年にOECD(経済協力開発機構)の『環境税とグリーン税改革』の中で、規制的手段よりも低コストで目標が達成できるとされており、最近5~10年間にOECD加盟国での導入が増えてきています。2001年度に導入された自動車税制のグリーン化は環境税導入の糸口ですが、その意味でも、いま政府が検討している「炭素税」(化石燃料の炭素量に課税する目的税)の導入は効果的な公害対策だと考えます。

(5) 交通事故対策では、まず運搬用具の装置、構造、施設などの安全基準の強化と技術的な検査整備を充実することは重要です。そのため、運輸行政における自動車、船舶、鉄道車両、航空機などに対する保安検査や航空保安体制を充実するほか、海上貨物に対する検数・検定など公的チェック機能を強化しなければなりません。

次に、事故の原因究明と再発防止については、鉄道、航空、船舶の場合、運輸システムが高度化、複雑化しているため、利用者・国民が安全性を評価したり、主体的に検証できないのが現状です。そのため、再発防止のための事故調査の手続きは、客観的で公平なこと、情報の利用者や国民への公開、恒常的組織による調査、などを基本にした調査体制の確立が求められます。

以上のことから、現行の事故調査機関(航空・鉄道事故調査委員会)は第三者機関に改組し、1975年にアメリカで設立されたNTSB=国家運輸安全委員会のように、国土交通省の組織とは完全に独立し、調査対象を鉄道、航空、船舶、高速道路に拡大し、事故調査の理念と経験を国民が共有できるように改革することを提言します。

5. 交通労働者の労働条件を向上させる

全国約250万人の交通労働者は、経済・生産活動あるいは生活様式の変化に対応する輸送サービスの公益性を支えるとともに、利用者ニーズへの対応、天候や気象条件、道路・水路などの地理的条件、混雑や渋滞などの交通事情や危険と日常的に向かい合っています。そして、3K(きつい、汚い、危険)といわれる職場環境、長時間・過密労働など他産業に比べて極めて劣悪な労働実態は、各方面から「過労や疾病の発生率を高め、輸送の安全を阻害する」と指摘され、それらの改善が強く求められています。

以上のことから、交通労働者が安心して公共輸送に携わることができるよう、国と事業者の責任を明確化するとともに、交通労働者の保護法制を確立することが緊要です。

国民本位の行政改革課題

1. 政・財・官の癒着を根絶する

冒頭にもふれたとおり、国土交通省は道路、鉄道、空港、港湾などの交通基盤整備のほか、住宅・河川・ダム工事などをふくめて、年間約40兆円にのぼる公共事業を統括する権限をもつ

ています。その公共事業をこれまでのように、政財官の癒着（特権官僚の天下り、企業献金、族議員の利権構造など）や官僚統制型行政、財界・大企業本位の政策などを温存したまま推進するなら、国民からの「国土交通省は巨大利権官庁」という批判に耐えることはできません。

したがって、こうした歪んだ政治・行政を是正するためには、第一に、「公共事業のムダ」の元凶である政財官の癒着構造を根絶し、ゼネコン優先の交通政策を国民本位に転換することです。第二に、利権政治と官僚統制型行政を根絶し、「情報公開、国民参加」を基本にした民主的な政策決定システムを中央・地方で確立することです。

当面の課題では、中央集権的な既存の国土交通政策審議会をはじめ、地方懇談会などの組織・運営を抜本的に改革する必要があります。

2. 「民主、公正、効率的な行政」を確立する

橋本政権以降、政府は「行革、省庁再編」をおしすすめて、「政治主導」「官主導から民自律へ」を旗印にした内閣機能強化と行政スリム化を断行しました。

国が責任を負うべき公務・公共部門を整理縮小し、実施部門を無原則的に民営化や民間委託することは、国の検査・保安行政の円滑かつ一元的な運営を崩してきています。また、「規制緩和」による運輸法制改悪（免許制の許可制化など）で、輸送監理行政の手法が「事業監督型」から「事後チェック型」に移行したため、違法・違反業者に対する行政体制・機能で不十分な事態が生じています。

このように、政府の「行革」で公共サービスが劣化する実態は、国民にとって不合理であると同時に、国土交通行政の役割・機能をつうじ

て国民の生活・福祉を向上させるという政府の責務に逆行する「行革」の反国民性を明らかにしています。

こうしたことから、政府の反国民的「行革」をあらため、国民が求める“民主、公正、効率的な行政”の構築にむけて行政機能を充実強化し、それに携わる公務労働を民主的に確立することは、今や官民労働者と国民の共通課題だといえるでしょう。

．環境と調和する効率的な交通体系の確立をめざして

政府の交通整備政策の特徴

1．1980年代の半ばから、政府は「内需拡大、産業構造調整」をかかげ、かげりの見えはじめた経済成長の向上をめざしました。その特徴は、公共事業を景気浮揚の特効薬として位置づけ、宮沢内閣以降の約10年間に150兆円を超える巨額投資を、交通基盤整備（以下、交通整備という）、都市・臨海・リゾート開発、土地改良・干拓などに注ぎこんできたことです。

交通分野では、政府の『全国総合開発計画』（全総）で示された基本目標、たとえば「地域の均衡ある発展＝拠点開発方式」（一全総）「豊かな環境の創造＝大規模プロジェクト構想」（二全総）などに沿った整備がすすめられました。

その結果、交通整備は経済成長や生活向上の推進力になりました。しかし、その一方では、政策の基本に「ハード整備」「民間活力の活用」がおかれ、また旧建設省が道路や都市・住宅などを所管、旧運輸省が空港、港湾などを所管するという縦割り行政を反映して、自動車、鉄道、航空などの各交通機関がそれぞれ高速・大量輸送化を競い合い、旅客輸送・物流ともに「経済効率」を優先する交通体系が形成されてきました。

2．近年、経済・社会環境は、不況の長期化と国際化の進展、地球規模の環境悪化、少子高齢

化社会の到来などで大きく変化しています。そして高度成長期を踏襲する各分野の政策転換を求める世論が高まり、政府・国土交通省も交通計画・投資の見直し抑制や重点化の方向を検討せざるを得なくなっています。

これは交通整備の予算規模が、各分野の整備5か年計画で「道路」約78兆円、「港湾」約7.5兆円、「空港」約4兆円となっており、国民生活に密着する住宅、下水道、治山・治水などの整備予算を大きく上回り、「公共事業50兆円、社会保障20兆円」という歪んだ財政運営を象徴するものになっているからです。

その背景に、これまでの5次にわたる『全国総合開発計画』に沿って推進されてきた新幹線をはじめ、拠点・地方空港、高速道路、コンテナ港湾等の増強を中心にしたハード整備が、高度経済成長に見合った産業・経済基盤（生産と流通の機能、都市機能、管理・情報機能）の集中・分散・結合に重点がおかれ、また、これらを具体化する各分野の整備5か年計画や大規模開発プロジェクトの多くが国債依存の「量的拡大」で自己増殖をつづけてきたという政治的・政策的な欠陥があったことは否めません。

そのため、社会資本整備審議会や総務省の「行政評価」では、交通整備計画の甘い需要予測、「量的拡大」策によって建設された交通施設・事業のムダや破綻が指摘され、需要予測の厳密化、整備計画や運営の見直しが求められている現況です。

各交通整備政策の現状と問題点

1. 道路整備政策について

(1) 日本の道路整備が本格化したのは、戦後まもない1948年、当時日本を支配していた占領軍・マッカーサー司令部から「道路および街路網の維持修繕5か年計画」の策定を求められた政府が、国土復興と生活基盤のために一般道路のみを対象にして、第1次道路整備5か年計画（予算規模2600億円）をスタートさせたのがはじまりです。

その後、急速なモータリゼーションと自動車産業の飛躍的な発展にともなって、1956年に日本道路公団が発足、翌57年に「高速自動車法」が制定されるなど、道路投資・整備はいよいよ産業・経済基盤を支える性格をつよめました。とくに1960年代の高度成長期を迎えてからは、重化学工業中心の大企業のコンビナート、太平洋ベルト地帯の大都市圏をむすぶ高速道路などへの投資が重点的にすすめられたわけです。

(2) 1980年代後半から日本の産業構造が重化学工業型から先端産業型へと移行するにともない、経済も高度成長から低成長へと変化し、国内産業の空洞化もすすみました。こうした中、道路建設政策も、1983年に策定された第四次全国総合開発計画（四全総）で大きく質的転換しました。この計画は、四全総のいう「多極分散型の国土建設」の目的達成にむけて、全国の主要都市間を3時間以内で結ぶという「全国1日交通圏」を打ち出し、広域幹線道路網を45万キロ（うち高規格幹線道路は1万5000キロ）整備するという内容でした。そのための道路投資がいかに巨額にのぼったかは、「道路整備5か年計画」がスタートした第1次～第8次（1954～

1982年）が総額72兆4000億円であったのに比べ、第9次～新5か年計画（1983～2003年）の総額が245兆円に膨張していることをみても明らかです。

さらに、政府は1996年段階で「高規格道路は欧米の水準に程遠い」とし、『新5か年計画』で「21世紀初頭までに、1時間以内で高規格幹線道路のインターに到達できる地域を90%に拡げるため、新たに1360キロの共用をはかり、2002年末までに8600キロにする」ことを決定しています。

しかし、高規格道路についての投資と整備水準は、1998年に発表された総務省の統計資料で、ヨーロッパ全体の道路関連投資857億4800万米ドルに対し日本はこれにほぼ匹敵する755億4500万米ドルを投資していること、また整備水準では一平方キロメートル当たりの道路延長は日本3.03キロに対し、イタリア1.04、ドイツ1.28、フランス1.47、イギリス1.60であることが示されており、諸外国に比べ日本の道路密度の高さが際立っていることから、政府の目標がいかに過大であったかは明白です。

加えて高規格幹線道路は、従来的一般国道に並行して整備されている場合が多いために“二重投資”といわれ、また道路公団の高速道路のような財政投融资を財源にして料金収入で還元する制度とは異なり、国直轄の道路は全額国費、地方道路は国費2分の1の負担になるなど、国・地方の財政難にいつそう拍車をかけています。(3) 今日、政府の道路整備政策は、様々な分野でその矛盾を浮き彫りにしています。

第一は、主要幹線の整備がほぼ完成した後も、比較的利用率の少ない高速道路の拡張に重点がおかれたため、道路公団の有料道路46路線の赤字をふくめた約4兆3000億円の負債は、将来、

国民負担でまかなわざるを得なくなり、道路事業の根本的見直しが迫られていることです。しかし、それでも政府は、本四連絡橋公団の債務3兆8000億円を税金で処理する法案を成立させたり、1998年に決定した『5全総』に基づく「海峡横断道路プロジェクト」(総建設費は推定10兆円)に新たに51億円の調査費を計上するなど、事業そのものの凍結・中止に踏み込んでいません。

第二は、国民の生活基盤をなす道路整備がおろそかになり、1996年段階で一般国道の整備は54.7%、都道府県道は48%、市町村道は48.6%にとどまっていることです。

第三は、モータリゼーションの生活環境への弊害が拡大し、この間の自動車排出ガスや騒音に関する公害裁判(阪神間、川崎市、名古屋南部などでの住民訴訟)で、国と道路公団に厳しい審判が下されていることです。

この裁判結果は、高度成長期を踏襲した従来からの「量的拡大」「経済効率」優先の道路整備政策や、自動車依存社会と交通過密化への厳しい警鐘になっています。

2. 空港整備政策について

(1) 空港整備は、1960年代以降の航空需要に対応するローカル線の新設・拡張や羽田空港滑走路の増強にはじまり、67年の第1次空港整備計画(以下、空整という)で本格化しました。これは、前年の66年に起きた悲慘な航空4大連続事故の教訓から、空港発着の処理能力アップと航空保安体制の整備のための長期計画を必要としたからです。

その後、70年代の急激な航空需要に対応し、あらたに「受益者負担」の考え方で、着陸料や施設利用料、航空機燃料税を受益者から徴収し

整備財源にする仕組みの空港整備特別会計(以下、空整特会という)が設けられ、整備予算は年々大型化しました。

具体的には、空整5か年計画の予算が、第1次(1967年)計画で1150億円、第2次(71年)で5600億円、第3次(76年)で9200億円、第4~6次(81~95年)では総額6兆8200億円規模に膨らむという状況になっています。

(2) この間の空整のおもな目標は、第1次(1967~71年)=主として滑走路づくり、第2~3次(71~80年)=騒音対策や航空大型化にともなう航空保安システムの近代化、第4~6次(81~95年)=3大プロジェクト(羽田沖合展開、成田二期工事、関西国際空港)、第7次(96~2003年)=3大プロジェクト以外に、中部国際空港をはじめ、静岡、琵琶湖、能登、神戸などの各空港建設がかかげられ、整備実績では、1967年当初の空港数52(ジェット化空港6)が、30年後の99年には空港数94(ジェット化空港60)になり、管制取扱い機数も約3倍に増加しています。

(3) 空整をふくむ航空政策の今日的な特徴は、次の諸点があげられます。

第一は、2002年6月段階で、種空港(羽田、関空など)を除く全国80空港の2000年度国内旅客実績が第7次空整計画の際の需要予測に対する利用実績が51空港で下回り、松本・佐賀・山形・大館能代など12空港の利用実績は予測した需要の半分以下という実態が明らかになっています。計画策定にあたっての過大な需要予測を基に増強される航空交通は、今後、「自由化」の下での航空各社の非採算路線の廃止、あるいは空港維持管理費の自治体負担の増大などの矛盾を拓けることになりかねません。

第二は、第7次空整計画に基づいて、中部国

際、静岡、神戸など大型空港の建設工事がすすむ一方、関西3空港（関西・伊丹・神戸）の機能分担が不明確、1兆3000億円にのぼる有利子債務をかかえた関西空港（株）への税金投入に対する批判の集中、徳島空港の拡張工事をめぐる県民負担などの問題が根本的に解決されていないことです。

第三は、航空の安全面からみて、沖縄・横田・三沢などの軍事空域と軍民共用空港が解消されないばかりか、最近では、米軍機が年間900機以上も民間空港に離発着していることです。軍事優先「空域」で民間航空の安全運航が脅かされ、航空会社や地元の要請で推進される空港建設でさらに航空交通が過密化することはあまりにも危険です。

以上をみても、航空行政において、空港運営と国民負担、整備建設とその投資効果、環境と安全などの諸問題を利用者・国民の立場から解決することは重要です。

3. 港湾整備政策について

(1) 高度成長経済の下での港湾整備は、国内産業の重化学工業化と工場の地方分散化などの目的に沿った「港湾整備5か年計画」を基に、臨海工業地帯造成の先行投資と輸出振興のための外国貿易港湾を中心にした巨大な埠頭用地の埋立造成などを重点に推進されてきました。つまり、これまでの港湾整備は産業・経済基盤を支えるハード優先の公共事業として具体化されてきたわけですが、その一方では、埋め立てにともなう干潟の減少や海域環境の悪化などの環境破壊を生み出すことになりました。

(2) 近年、コンテナ貨物の増大にともなって、中枢（東京湾、伊勢湾、大阪湾、北部九州）・中核（苫小牧、新潟、塩釜、常陸那珂湊、清水、

広島、志布志、那覇）の国際港湾に国際海上コンテナターミナル、地域国際流通港湾等では多目的国際ターミナル（主にコンテナ）の整備がすすめられています。

しかし、アジア諸国の著しい経済発展にともなって、部品・半製品・製品のアジア域内貿易が増大するとともに、香港・釜山・シンガポール港などからの欧米方面発着貨物が増大するなか、港湾貨物取扱量の実績値は推計を大きく下回る結果となっています。

そのため、「多国籍企業が事業をグローバルに展開すれば、国内の事業はいわゆる『選択と集中』の戦略にさらされる。従来であれば、輸出に便乗して合理化されてきた地方の公共事業等は、いまや多国籍企業の眼からみれば不要不急の分野とみなされざるを得ない」（神戸大学・二宮厚美教授）と指摘されるなど、各方面からの港湾整備の過剰投資に対する批判が高まっているところでは。

(3) 『第9次港湾整備5か年計画』（1997年12月閣議決定）では、「5年間に中枢・中核国際港湾をあわせて50パースの整備をすすめる」とされ、予算総額は4兆3000億円を超える規模になっています。また、2003年度からスタートする国土交通省の『港湾重点計画』は、『国際競争力の強化、産業再生、循環型社会などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方』（2000年11月交通審議会答申）に沿って、国際海上コンテナのための「スーパー中枢港湾」を具体化するもので、これは「国家経済・社会に対する効果＝アジア主要港を凌ぐコスト・サービスの実現」を柱にしています。

これらの港湾政策の眼目は、公共投資を全体的に縮小する方向ではなく、国際海上コンテナターミナルの高規格化、港湾コストの削減とリ

ードタイムの短縮、コンテナバースの再編・集約を図るなど、都市部に重点的な投資をすることによって、民間大規模開発投資誘発に「効率的」に貢献することにあるといえます。

そのため、今後の港湾政策の展開は大企業・船社のための4大地域への投資拡大、遊休バースをかかえる港湾の再開発（スクラップ・アンド・ビルド）、コスト削減を口実にした港湾の「合理化」と港湾労働者への負担増大などが予測され、関係各方面から危惧されているところ

です。
（4）全国の港湾整備は、各港湾管理者（自治体）の思惑によってすすめられており、全国の施設数と配置について調整が十分図られていない現状です。その結果、どこの港をみても「金太郎飴」のように同機能の港湾施設が整備され、しかも、これが各港湾管理者の誘致競争（ポートセールス）と相まって無原則的にすすめられているため、過剰な公共投資といわれる要因になっています。

こうした港湾の現状は、「100億円の釣り堀」という指摘に代表されるような国民批判の対象になっていることから、現在、建設整備、管理運営もふくめた港湾政策の見直し検討が強く求められているところです。

（5）1995年1月に発生した阪神淡路大震災は、約6400名の人命を奪い、多くの公共施設を破壊するなど未曾有の被害をもたらしました。そして、港湾施設や輸送ルートの破壊は、市民生活と地域経済にとって港湾の安全・防災・耐震性がいかに重要であるかを明らかにしました。

この教訓から、港湾整備については、地域防災計画とも整合する耐震性強化岸壁の配置、物資輸送の確保などを重視することが求められています。また、都市機能や輸送体系との整合性、

自然の劣化（建設残土や土砂・ゴミ廃棄、河川・海域への公害物質の流出）、環境・海洋資源の破壊への対応などを視野に入れた政策へと転換することが国民的に求められています。

政策課題と制度改革の基本方向

1. 総合交通特別会計（仮称）を創設する

近年、地球環境の危機や少子高齢化が顕在化し、これまでの大量生産・大量消費・大量廃棄を特徴とした浪費的な社会・経済システムが行き詰まっている中で、政府の政策展開とくに公共事業のあり方や環境問題などについて、行政の対応や今後の方向性が問われています。

交通の領域では、高度成長期を踏襲したままのハード整備や産業・経済政策を優先する政策を見直し、異常なまでに拡大した資源の消費、環境破壊と公害の増大に対して「交通施設の量的拡大と高速交通化」政策から「交通施設の質的向上と交通需要管理」政策への転換が求められています。そのために、航空、鉄道、道路、船舶など各交通モードの役割分担の明確化、各交通分野の需要や投資効果の分析・評価の実施、陸・海・空のバランスや国土計画・都市・住宅政策と整合する総合交通政策の確立が必要です。

さらに、この総合交通政策を支え、投資と財源の効率的運用を図るうえで、現行の交通関連各種特別会計を一元化した「総合交通特別会計（仮称）」の創設が必要です。

2. 自動車関連諸税の見直しと税のグリーン化

公共交通の拡充や都市交通の円滑化、交通バリアフリー化、環境改善の具体化などに対応するため、現行の道路特定財源〔注6〕について

は、これを一般財源化するのではなく、広く交通関連分野に用途を拡大する必要があります。

また、自動車関連諸税については、現行の「暫定税率」を「本則税率」にもどすとともに、「受益と負担の関係、国・地方税の再編」をふくめた抜本的な見直しを図ることが必要です。

なお、地球温暖化防止の一環として、自動車排出ガス抑制と交通総量抑制のために政府が検討している「炭素税（環境税）」の導入は、必要な措置・制度だと考えます。

〔注6〕 道路特定財源は1949年に創設され、揮発油税や石油ガス税、自動車重量税を中心にした税収を基に、原則として道路整備のために使用される財源となっている。その規模は、2001年度で国費分が約3兆5000億円、地方費分約2兆3000億円で計約5兆8000億円にのぼり、同年度の一般会計公共事業費（約9兆6800億円）の約6割を占める。

3. 交通整備計画に関する当面の課題

(1) 道路に関しては、幹線道路整備から生活道路整備へとその重点を移し、市街地を迂回するバイパス道路や未整備地区の道路、地方道の整備を優先する必要があります。都市の道路整備では、交通の円滑化と安全確保のために、バス・タクシー優先レーンの新設・拡充、歩道整備や歩車分離などの道路改良、自転車道などに投資の重点を移すべきです。また、市街地再開発、土地区画整理など都市の面的整備と一体化した道路整備が必要です。さらに、利用者の安全と利便を確保するために、落石等危険箇所の防災対策の推進、道路標識の点検・整備などをすすめる必要があります。

道路事業については、高規格道路は抑制し低コストの自動車専用道路をすすめることが望ま

しく、また有料道路の現行「プール制」については廃止し、償還が終了しだい無料化することを原則に制度改革すべきだと考えます。

(2) 港湾整備に関しては、第一に、「効率的な港づくり」の観点で、総合交通政策とも関連づけた計画策定が重要です。これは、港湾建設の計画段階で取扱貨物量の予測で背後の経済圏が重複したり、港湾管理者が非常に高い貨物量の伸びを想定することで生じる非効率的な公共投資をなくするために不可欠な課題です。

そのためには、計画策定の当初から港湾の役割・機能を明確化すると同時に、物流動向や地域の特殊性をはじめ、鉄道、道路交通、内航などの輸送機能との整合性が図れるよう、国・自治体・地域住民・港湾管理者などによる民主的な政策決定システムを確立することが必要です。

また、港湾整備が一定すすんでいる下では、対象船舶の変更、荷役作業の効率化などに対応できるよう、既存施設の有効な活用と改良をはかる観点で、国・自治体・関連企業および労働者との協議体制を確立する必要があります。

第二に、国民の命と財産を守る立場から、「安全・防災・耐震性を確保した港湾」が求められており、既存施設の検証も必要です。そのためには、津波・高潮などの自然災害に対応する防波堤の計画的な整備、地震災害に対応した耐震強化岸壁の配置を行い、地域防災計画の整合性と物資の輸送ルートを確保するとともに、万一災害が発生した場合には「復興の拠点」となるよう、「安全と防災に資する港づくり」を推進・具体化することが必要です。

第三に、環境の保全、船舶航行の安全確保という面から、港湾行政における日常的な海面浮遊ゴミの回収が必要です。加えて、海洋において油流出事故が起きた場合、大気や水質の汚染

をはじめ、人体や漁業、海洋資源、日本経済への悪影響が計り知れないことから、海洋環境整備事業の実施体制をふくめた港湾行政の拡充が求められます。

(3) 空港整備は、現在の航空政策における「空港整備等のハード面と競争促進のソフト施策の組み合わせ」を基本にすすめられており、2002年12月の航空審議会答申では、今後の空港整備については、長期計画の重点を「事業費」から「成果」へ、重点化・集中化の徹底、事業者間連携の強化、などが打ち出されました。そして、実行段階では、航空会社が「路線数の量的拡大」から「採算路線への集中」に転換していることも反映し、羽田・成田・関西各空港や新名古屋空港の拡充・建設はほぼ従来どおりとしたものの、「びわこ」「播磨」「新石垣」「小笠原」など11空港の新設・滑走路延長は凍結されています。

このように、幹線航空を重視する政策は問題があるにしても、地域の実情や需要予測の見直しなどで不要不急の整備を抑制し、既存ストックを有効に活用する効率的で効果的な空港整備政策は、今日的課題に対する従来施策の是正として評価できるものです。

・地域と生活に密着し、 環境・防災を優先する公共事業をめざして

公共事業をめぐる基本的な特徴

1. 公共事業の推移と財政破綻

(1) 公共事業は戦後復興期から高度経済成長期にかけて景気・経済対策に効果を発揮し、世界第2位の経済大国を築くうえで大きな役割をにないました。しかしこれまでの間、大規模プロジェクトや都市開発を重視したあまり、環境破壊や一極集中をまねき、国土保全や防災という国民的視点が軽視されてきたことも事実です。

政府は1985年に開かれた日米構造協議の「市場開放、規制緩和、輸出入構造の調整」政策の合意を受け、1990年に『公共投資基本計画』（当初は1991～2000年度中に430兆円、その後1995年度から10年間で630兆円規模に改定）を策定、「内需拡大」策として住宅・都市・リゾート開発、干拓事業、ダム建設、高規格道路や大規模空港建設などの大規模開発プロジェクトを推進しました。

こうした背景には、自民党の特別調査会が打ち出した『公共事業への民間活力導入プロジェクト推進に関する提言』を受け、業界団体である日本建設業団体連合会が大都市再開発などを目的にした日本プロジェクト産業協会（JAPIC）を発足させ、公共事業の主導的役割を果たしたという経緯があります。また、政府・行政側も産・官・学の共同で、建設産業をこれまでの受注産業から需要創出産業に転換するとし

た『21世紀への建設産業ビジョン』（1986年）などで、大企業を全面的に支援しました。

(2) こうした推移の中で、公共事業は国民のニーズに対応することよりも、政・財界による大規模開発プロジェクト重視、大手ゼネコン優遇の民間主導へと質的に転換しました。そのため、公共事業をめぐる様々な矛盾が噴出する状況になっています。

その第一は、政府の投入した公共投資が延べ11回・総額135兆8700億円（年間約50兆円規模）にのぼり、国と地方の財政破綻の主要因になっていることです。現在、国と地方の2002年度末の長期債務残高は705兆円に達する見込みであり、GDP（国内総生産）の141.2%で先進国では突出、国民一人当たり559万円の借金を背負う事態になっています。

第二に、この莫大な公共投資は、政・財・官の癒着や「族」議員の利権によって自己増殖をつづけたため、国の予算が浪費されてきたことです。とくに「地方の活性化」を口実にして公共事業を食い物にする「族」議員の利権誘導や業者談合は、その背景にある特権官僚の天下りや企業献金もふくめ、きびしくただされなければなりません。

第三に、政府が「景気浮揚」策として公共事業への莫大な資金投入をしたにもかかわらず、日本経済をめぐる環境は年々悪化し、長期不況下での失業、企業倒産は戦後最悪の事態を迎えていることです。

特に建設産業は、58万6000業者、就労者540万人を擁する産業ですが、市場は重層的下請け構造になっており、資本金1億円以上の大企業はわずか1.1%、圧倒的多数は中小企業が占めています。そのため、公共事業の受注額の大半はつねに大手建設業界が元請けすることになり、中小企業は元請け企業による単価引下げ・不払いに脅かされ、倒産・廃業に追い込まれています。こうした建設業の深刻な実態は、政府の「構造改革」に対応する大手建設企業の「コスト削減」競争、中堅・地場ゼネコンの本格的な選別・淘汰と相まって、今後もいっそう深刻化することが予測されます。

2. 公共事業に対する批判と見直し

近年の公共事業に対する批判の根拠は、先述のとおり、「ムダ・浪費のバラマキ型、ゼネコン型」の大規模開発プロジェクト重視で、需要と採算性を度外視した本四架橋や東京湾横断道路、臨海都心開発、拠点空港や地方空港、巨大港湾、さらには事業目的を喪失したダム建設などに国民の血税が湯水のように注がれた結果、景気浮揚にほとんど効果がなく、環境破壊はすすみ、公共事業に絡んだ政・財・官の癒着や汚職は根絶しないまま財政危機は進行するという点にあります。

こうした批判をかわすために、政府・行政当局は2000年度に272事業の見直しを図りました。また徳島の吉野川可動堰建設をめぐる住民投票や諫早湾干拓事業、長野県知事の「脱ダム宣言」などの動きもあって、2002年度予算で公共事業費を10%削減したり、道路特定財源・地方交付税の見直しを検討するという状況が生まれています。

しかし、これらの見直し・修正も、「本格的

な景気回復をはかる」視点がないまま、基本的には従来型公共事業を踏襲する内容になっているということです。

公共事業各分野の現状と問題点

(道路整備は第 章で記述)

(1) 河川・ダム建設について

日本の河川構造は、流路が短く急勾配の地形になっており、いったん豪雨に見舞われると瞬時に大量の水が流出し氾濫することが多いため、河川行政は国土保全と災害防止の第一線をになう役割をもっています。

河川行政が、戦後の電源開発と資源の利用を目的にした国策と、これに沿って1953年に策定された『治山治水対策要綱』などによって、河川の水量調節と電源開発を兼ね備えた多目的ダム建設に重点がおかれてきたのは大きな特徴です。特徴の第二は、1965年の河川法改定によって、河川管理者は一級河川が建設大臣(現国土交通大臣)、二級河川が都道府県知事、市町村条例で定められた順用河川が市町村長という制度になり、その結果、河川改修計画はつねに一級・二級河川に重点がおかれてきたことです。

こうした中小河川対策の脆弱さを反映して、集中豪雨の際は中小河川の堤防決壊、洪水などによる被害が毎年のように発生している実態です。

また、国土開発との関係では、1960年代以降に政府の高度経済成長政策に沿った大都市・リゾート開発や工場建設などの拠点開発がすすまれ、河川流域の保水・遊水機能が失われたことで水害の様相も一変し、従来の農耕地型水害よりも都市型水害が多発するという現状になっています。

(2) 都市開発について

政府は、2001年6月段階で『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』（いわゆる骨太方針）を決定、その柱に「公共投資の硬直性打破、豊かな国民生活、効果の高い社会資本整備の効率的な整備」の目標をかかげました。重点課題は、循環型経済社会の構築など環境問題への対応、バリアフリーなど高齢化への対応、地方の活性化とまちづくり、都市の再生など6分野となっていますが、その中心課題が「都市再生」であることは2002年度での大幅な予算計上でも明らかです。

「都市再生」の眼目は、第一に大都市部（3大都市圏）の大規模高層市街地の開発をはじめ、国際空港や拠点港湾、アクセス道路の整備をすすめることです。第二は、公共事業に対するPFI方式〔注7〕による民間資金導入と民間主導の開発であり、第三は、都市部の工場跡地や遊休地など不良債権化した土地の流動化対策というものです。

これをみても、政府の「都市再生」施策は、従来からの建設大手企業・デベロッパー主導による大規模開発重視の公共事業と何ら変わるものではありません。

〔注7〕 Privat(民間)、Finance(資金)、Initiative(主導)の頭文字で直訳は「民間資本導入」。一般的には、公共施設などの設計、建設、維持、管理・運営に民間の資本、経営能力、技術力を導入することで、1999年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI促進法)」として法制化された。

(3) 住宅整備について

住宅政策の特徴は、第一に、1960年代以降は「持ち家」を前提とした大手住宅企業の育成・

振興策が中心であり、公共住宅についての施策は諸外国に比べて大きく立ち遅れたことです。そのため政府は、住宅金融公庫法や公営住宅法の運用、日本住宅公団の設立をはかり、「公営住宅、公団住宅、公庫住宅」という三本柱の公共住宅政策を推進しました。しかし、この三本柱の政策は概ね、公営住宅は低所得者層、公団住宅は中堅層、公庫住宅は中堅層もしくはそれ以上の所得層、の3段階に分ける政策であったため、国民に対する公平・平等な住宅供給制度ではなかったと指摘できます。

特徴の第二は、こうした中で公営住宅制度と公団住宅の改悪、住宅金融公庫の廃止が行われ、これがバブル期の土地高騰と相まって低・中堅所得者層のマイホームの夢を打ち砕く事態になったことです。ちなみに、政府が支出した住宅対策費の歳出総額に占める割合の国際比較は、日本＝約1兆円で1.4%、アメリカ＝5.6%、イギリス＝9.5%、フランス＝4.2%となっており、日本の貧弱さが際立っています。

さらに、1997年の『住宅産業ビジョン』では、「個人が住宅市場の中で選択と努力を行い、それに見合った市場の条件整備を行う」とされ、これまでの住宅政策の枠組みが、公的住宅供給から原則的に撤退する、民間活力で住宅市場の構造改革をすすめる、住宅は個人の責任で選択することになりました。つまり政府の住宅政策の基本が、「民間活力の活用」の名目で住宅供給についての公的責任を放棄し、国民に自己責任と負担を強要する方向に質的転換したことを意味するものです。

こうした住宅政策の国民的矛盾を解決するには、憲法理念に沿って「持続可能な人間居住を保障」する国・自治体の住宅政策を確立することが何よりも重要です。

政策課題と制度改革の基本方向

1. 公共事業政策の基本方向

(1) いま国民が求めている公共事業は、政府が推進している大規模開発プロジェクト重視の公共事業ではなく、防災、環境整備、生活関連の公共事業です。これは2000年秋から毎年全建労が実施している住民アンケート結果でも集約されています。

こうしたことから、これからの公共事業・国土政策を産業基盤重視から防災・生活基盤優先に転換するとともに、『国土憲章』〔注8〕を21世紀の公共事業・国土づくりの基本にすることを提唱するものです。

〔注8〕 1992年に全建労が提唱した『国土憲章』は、「国土利用の主権者は国民であり、すべての開発は住民合意を義務づけられ、公開される」ことをはじめ、「政府・自治体や企業による国土・資源の乱開発、国土荒廃を国民の立場で規制する」、「生命と財産を守る安全な国土づくり」など8項目にわたり、国土建設のあり方と建設行政民主化の基本方向を打ち出している。

(2) 公共事業政策は、国民世論をふまえ「住民参加型」に転換することが必要です。全国総合開発計画（新全総）は政府の思惑で策定され、この「上位計画」に沿って各種長期計画や地方計画が組み立てられるため、これらの計画は不透明だという批判があります。したがってこれらの計画は白紙に戻す必要があります。そのうえで、計画・執行中の事業は、事業目的や必要性、費用対効果の分析、環境アセスメントなどの情報公開と説明責任を徹底させ、住民参加の下で決定すべきだと考えます。

また、新規事業については、事業の構想、計画の策定段階から「住民参加」の原則を貫くことが必要です。これまでから、政府や自治体は計画や事業の決定にあたり、地域住民からの「陳情」や各種の「第三者委員会」（諮問機関）を最大限に利用していますが、実際には建設関連企業などがその後ろ楯になっている側面がつよく、こうした仕組みが国・地方の公共事業の歪みや財政破綻を招いた事実も否定できません。

こうした不透明でかつ不誠実な手続きではなく、住民参加による民主的手続きによって、多様な地域ニーズを政策に反映することが重要です。そのためには、住民が参加する協議会や審議会の構成と選出方法、行政の情報公開と説明責任、最終的な結論に対応する各級協議会の採決、住民投票などの民主的制度を確立する必要があります。

2. 公共事業を見直し予算総額を抑制する

(1) 政府は「公共投資のGTP比率を10年間で欧米並みに減らす」（塩川財務相）意向を示しましたが、真の財政再建のためには、公共事業肥大化の根幹である『公共投資基本計画』の仕組みをあらため、『全国総合開発計画』や各種の長期計画をいったん白紙に戻すとともに、不要不急の巨大プロジェクト中心から生活に密着した住宅、福祉、環境保全、防災優先の公共事業に転換することで予算総額を抑制することは可能です。また、地方財政における地方単独事業費は毎年低下傾向となっていますが、この事業費こそ地域に密着した住民生活に必要な財源です。最近の単独事業費低下の要因の一つに、景気浮揚のための緊急経済対策として、国主導の直轄事業、補助事業の急増による地元・

受益者負担の増加という問題があります。これを解決するには、自主裁量の幅をもたせた統合補助制度の拡充と税源を地方自治体に配分することが求められます。

(2) 公共事業とくに道路投資の異常突出を助長したのは、財源制度つまり建設国債と道路特定財源の仕組みにあります。

建設国債の発行は財政法上、例外規定であるにもかかわらず、受益が将来世代までに及ぶことをよりどころに常態化し、1990年以降は「高齢化社会を前に投資余力のある期間はわずかしか残されていない」(財政制度審議会)として、公共事業への重点投資がつづけられました。その結果、東京湾アクアラインや本四架橋にみられるような膨大な長期債務と維持管理費の負担を将来世代に強いるという矛盾がでています。

道路特定財源については、道路は人間の生活向上に必要なから経費負担は国が行うもので本来は一般財源で整備するのが当然ですが、それだけでは道路整備がすすまないため、自動車に対する新たな税制として導入されたという経緯があります。しかし、この道路特定財源によって、行政投資に占める道路の割合が27.1%と極めて高率になり、道路整備5か年計画がその都度「自己増殖」化していることも事実です。

したがって、道路特定財源の見直しにあたっては、これを一般財源化するのではなく、総合交通政策の推進に必要な活用、例えば国民的に要望の高い環境保全対策や渋滞・騒音対策、地域交通網整備、交通バリアフリー化などに用途を拡大し、これまでの一般財源からの支出を削減することが望ましいと考えます。

3. 開発型から生活密着型公共事業への転換を大規模事業を中心とする公共事業の経済波及

効果は、戦後の荒廃から産業基盤整備を中心に高度成長を実現した往時とは根本的に変化しています。政府の建設投資額と建設就労者数との関係を統計的にみても、投資額や工事規模が増えてもそれに連動して雇用創出は図れないことが歴然としています。その主な理由は、工事費に占める材料費や設備費の増加、施工の機械化、プレハブ化の比重の高まりによるものです。また、材料や設備、機械の調達も大手メーカーや商社が中心で、地域の建材業者には結びつかず他産業への経済波及効果も縮小されるからです。

こうしたことから、不要不急のダム建設や干拓事業をはじめ、需要予測に満たない高速道路や空港建設など巨額の費用を要する大型開発事業を中止し、21世紀が直面している少子高齢化に対応する住宅、福祉、防災、安全など居住環境整備を中心にした公共事業を推進することが、地域経済の再生、中小建設業の保護育成に効果的だと考えます。

4. 環境と安全を守る公共事業の推進を

(1) 地球温暖化、異常気象の発生、災害被害が急速に拡大し、とくにフロンガスの排出などによるオゾン層破壊が深化していることから、自然や環境に配慮した公共事業への転換が求められています。そのため、公共事業実施にあたっては建設リサイクル(発生抑制、リサイクル推進、適正処理)の推進を図る必要があります。

また、2000年度版『建設白書』にも「公共投資総額が対前年度比マイナス1%で推移擦る場合、2025年度までの維持投資総額と更新額の合計は51%になり、新設よりも維持更新への投資が上回る」と推計されていることから、今後は開発一辺倒の公共事業から既設の公共施設を長

期間にわたって利用するための維持管理、更新を重点にした公共事業へに転換することが必要です。

(2) 日本の国土構造や自然条件、あるいは災害・防災などの環境条件から考えて、防災・環境保全対策は、農業(水田の保水能力はダムの役割。減反、宅地化がその機能を低下させる)、林業(森林保全、整備は自然の保水力を高める治水対策)、漁業(漁獲量に影響、落葉樹の植林)分野との関係が深いことから、第1次産業を見直し、自然との共生を図る公共事業に転換することが重要です。

(3) 治水対策は、長年の「ダム建設ありき」の考え方やコンクリート護岸による堤防強化などで、洪水をダムと堤防内に閉じ込め海に流下させるという手法です。すめられてきました。しかし、長良川河口堰の運用や徳島第十堰建設にともなう住民運動や国民批判が高まりました。

国民からの批判の特徴は、これまでの治水対策が生態系や景観の悪化・破壊につながる、流域の都市開発・森林伐採や異常気象等によって都市型高洪水被害が多発しているなどで、これらを重点にした対策を講ずるべきだということです。

したがって今後の治水対策は、環境保全や景観に配慮し、住民避難体制を抜本的に強化しつつ死傷者を出さない程度の河川氾濫を想定し、遊水池なども有効に配置しながら、洪水をやさしく受けとめる流域全体の治水対策にする必要があります。とくに、洪水・氾濫を一定想定し、これを前提に国・地方自治体が連携をとり、災害につよい街づくり(都市計画)・避難体制づくりを抜本的に強化しなければなりません。例えば、「氾濫域」(ハサードマップ)を設定し、霞堤・輪中堤を復活させ、従来のコンクリート

護岸などから、その地域・自然に配慮した護岸をつくる方向に転換することも必要です。

(4) 河川・ダム政策をめぐっては、公共事業の全般的な見直しの流れの中で、長野県の「脱ダム宣言」が従来型の河川行政を問いなおす大きな転機になっています。

河川政策とくにダム建設のあり方に関しては、何よりも「公共事業の計画策定や具体化にあたって、地域住民の参加と合意を保障するため、住民代表・事業計画者・学識経験者などで構成する「効果・評定委員会(仮称)」制度を確立し、費用対効果・環境衛生評価・地域経済波及効果・雇用効果を考慮した多角的なものにする」ことを基本にすべきだと考えます。

この視点に立って、事業計画中のダム事業は必要性の可否、水利権の見直しなど事業の再評価を行い、住民参加の下に政策を決定することが必要です。

多目的ダム事業については、その建設根拠・目的が利水・治水問題の絡み合いや移転住民問題に波及するため国民的関心が高いわけですが、反面、自然環境の破壊や治水容量の問題などで見直すべきだとする国民の意見がたまっています。そのため、今後は多目的ダム事業の建設根拠・目的を見直し、水質向上、産業開発との調整、地域電力や水需要確保などの観点で検討することが必要です。

4. 新たな街づくりのための公共事業をすすめる

(1) 都市一極集中ではなく、地方にも産業と文化を興し、過疎化の問題、文化的基盤の整備をはかるための公共事業が必要です。そのことが地域経済・地場産業の再生や文化の建て直しにもつながり、雇用創出にも役立つこととなります。たとえば、高規格道路重点の道路整備は、

地域にとって通過交通が増えるため、これを見直すとともに、立ち遅れている県・市町村道など生活関連道路の整備を重点化することが必要です。

(2) 効率的な交通ネットワーク構築のために、高規格道路の建設などモータリゼーション一辺倒の交通政策をあらため、鉄道・バスの再生と拡充、都市部の渋滞緩和をはかる新交通システム、過疎地域での公共交通の充実などを重点化した交通基盤整備をすすめることが必要です〔詳細は第 4 章で記述〕

(3) 住宅政策では、「適切な住居に住む権利を可能にし、保障する義務を政府が負う」ことを基本に国と地方自治体が連携・協力し、「安全で安価で住みよい公共住宅」を国民に供給することが重要です。とくに、少子高齢化社会に対応し、高齢者の介護ができる安心して住みやすく、良質で安価な住宅を供給するのは国の重要な責任です。

今後は、開発型の公共物から少子高齢化社会に対応した住宅の改造・バリアフリー化と同時に、維持・補修などリフォーム型の公共事業を重点化することが必要です。

また、住宅リフォーム（維持、修繕）に対する国の助成制度を創設し、持ち家や老人福祉施設への助成や拡充を図ることも重要です。こうした個人住宅などのリフォームの増加は、中小建設業の受注機会を増やすこととなります。

(4) 総理府の「社会資本の整備に関する世論調査」(1998年実施)によると、「下水道などの排水・汚水処理施設」は4番目に高いという意見集約になっています。

日本の下水道普及率は、主要先進国とくらべて水準が低い現状ですが、これは建設行政の工法が人口密度の低いところへも「広域下水道」

方式を採用しているためにコストが嵩むことも原因になっています。これを合併浄化槽などの効率的な方式を採用すれば、事業費の大幅な削減になり普及率を引き上げることが可能です。

下水道事業は国土交通省・農水省の所管、合併浄化槽は厚生労働省の所管という縦割行政を見直し、国の責任で合併浄化槽への重点的政策を確立する必要があります。

国民本位の行政改革課題

1. 公共事業における国と地方の役割分担については、行革基本法は「国が直接行うものは全国的な政策及び企画立案並びに全国的な見地から必要とされる基礎的又は広域的事業に限定し、その他の事業については地方公共団体にゆだねることを基本とする」としており、「その他の事業」の生活基盤整備や防災は自治体事業になります。

しかし、その財源は自治体が「自立、自助」で確保、補助金制度も見直すことが前提になっています。こうした仕組みは、自治体財政の強弱によって大きな地域格差を生みだし、公共料金や税金の引き上げや国民の負担増大につながるなど、公共事業の本来の目的である国民共通の利益を損なうこととなります。

したがって、当面、多くの自治体が財政難にあえいでいる現状の中では、むしろ必要な事業に対する地方財源への援助をふくむ抜本的な対策が必要です。

2. 発注者(国・地方公共団体、公団等)の責任と役割
(1) 国土交通省は、建設産業が直面している経営悪化や業者数過剰への対応として、『建設

産業の再編促進策』を策定し、企業の合併、資本参加、業務提携などによる産業再編に対し、行政として支援する環境整備をすすめるようとしています。こうした施策は大手企業・ゼネコンの生き残り策であると同時に、公共事業をPFI方式やCM方式などによって“丸投げ”し、職場の業務委託をいっそう拡大することになります。

一方、ゼネコン汚職、談合、手抜き、品質の安全性などが社会問題化し、重層的下請け構造の中で低迷が続く建設産業の問題が山積している中で、2000年11月に「公共工事入札契約適正化法」が成立しました。この法律の積極面を業務面で生かし、行政と建設産業の民主化をめざすことが重要です。

(2) 公共事業は本来、「公共の利益を図る事業」であり、ゼネコンなど大企業や特定政治家の利益に資するものでないことは明白です。そのため、公共事業の発注者である国・地方公共団体は、事業計画、設計、運用、管理にいたる全過程をつうじて、「公共の利益」に責任を負っています。

しかし実際には、公共事業の展開をめぐる受注産業と政治権力・官僚行政の関わりは深く、政・官・業の癒着構造の下で、利権を軸にした予算のばらまきや官僚の天下り、企業団体献金などが温存され、国の行政や公共事業が歪められているわけです。このような仕組みを根絶するには、企業団体献金や天下りの禁止、入札制度の透明化、情報の公開、内部告発権の保障、などの法的・制度的な確立が求められています。

(3) 国土交通行政における公共事業政策とその展開は、経済と産業、国民生活への影響が大きいため、建設産業の健全な発展は重要な課題です。しかし、従来大手ゼネコンの利益

を擁護する産業政策と公共投資は破綻していることから、中小企業の経営と住民本位の街づくりを重視する政策に転換することはより重要で

す。地方整備局および工事事務所は、公共事業に関する行政の第一線であることから、その事務・事業・権限と責任を明確化するとともに、行政の執行にあたっては地域や住民のニーズに対応した「住民参加型」公共事業を前提にして、計画・調査部門は地域密着型にする、公共工事の入札・契約制度の改善をはかる、ものづくりの基本に立った公共構造物づくりなどの実現にむけて、行政体制をより充実する必要があります。

3. 公共工事受注企業に求められるもの

(1) 公共構造物は国民共有の財産であることから、請負者は発注者である国民に対して、完成責任もふくめて発注者と同等の責任を負わなければならないことは当然です。とくに建設生産物は、住宅や道路、河川、その他日常生活の基盤になっており、長期にわたって利用されることから、品質の低下や劣化は国民的な影響を及ぼします。また公共工事受注企業は、国・地方の財政執行の重要な部分を請け負っているため、企業の一般的モラル以上に責任を負う立場であり、その意味では、公共事業をめぐる談合や贈収賄などの不正・腐敗が頻発することは、国民の信頼を失うこととなります。

こうしたことから、建設産業における社会的モラルの確立は格別に重要です。

(2) 戦後復興期から1960年代までは、産業基盤整備のための大型公共事業がすすみましたが、工事自体は国の直営が基本であり、これを支える技術も国が責任を負っていました。これが80

年代以降の「民間活力導入」政策によって、大手ゼネコンの大規模プロジェクトが進行するにともない工事の下請け孫請けがすすみ、技術面が後退するという状況になっているのが実態です。それは、大手ゼネコンにあっても、建設マネジメント業にシフトし、設計・施工を下請に依存する傾向がつよまっていること、研究部門も縮小・廃止されていることをみても明らかです。

こうしたことから、建設産業をになう受注企業が、自社内での生産管理機構の充実を図ることは当然ですが、建設技術の継承・発展と技術者の育成を図ることは重要です。

4．建設労働者の労働条件を向上させる

建設産業は58万6000業者、540万就労者の国内主要産業ですが、うち大手企業が1.1%の構成で、圧倒的多数を占めるのは中小下請け企業です。そのため、大手企業による下請け企業に対する下請け単価の買いたたき、工事代金の遅延・不払いなどの不公正な取引が常態化し、これに起因する企業倒産や失業者は後を絶ちません。また、建設労働者は6K（きつい、汚い、危険、給料が低い、恰好が悪い、休暇がない）という劣悪な環境下におかれています。

これらを解決するうえでも、「公契約法」の確立〔注9〕、一括下請けの禁止、設計単価の適正化とその指導監督体制の強化、建設労働者の労働協約の確立、労働安全などの関係法令の確立とその運用にあたっての監視・指導機関の確立などが求められます。〔付記：本章の詳細は全建労『これからの公共事業のあり方』を参照されたい〕

〔注9〕 「国や地方自治体が発注する公共工事については、それが下請けの場合であっても、そこに働く労働者に対して、あらかじめ国や自治体が積算した額以上の賃金を支払わなければならない」ことを定めた法律。

・くらしと防災に活かされる気象事業の発展をめざして

気象事業の役割と現状

1. 気象事業のはたす国民的役割

(1) 気象事業は、災害の予防、交通の安全の確保、産業の発展、地球環境の保全など、国民の生命と財産を守り、公共の福祉に寄与する重要な行政です。それだけに、この事業・業務を国が十分に責任をもち、各種気象情報の迅速かつ確実な提供、観測や調査・研究分野を拡充することは重要です。

近年、日本列島は自然災害が頻発しています。阪神淡路大震災（1995年）をはじめ、有珠山と三宅島の噴火・伊豆諸島近海の地震・鳥取県西部地震（2000年）、芸予地震（2001年）が相次いで発生し、甚大な被害をもたらしました。また、台風18号による高潮（1999年）や東海豪雨（2000年）など、毎年のように台風や集中豪雨による災害も各地で発生しています。さらには、地球温暖化による大雨や干ばつなどの異常気象が増加する可能性も指摘され、同時に、地球規模の環境問題も世界各国、全人類共通の課題としてクローズアップされています。

(2) 毎日の天気予報については、国民に広く活用されており、いっそうの高度化が求められています。科学技術の発展にともない、提供可能な情報もより高度なものになってきていますが、明後日より先の天気予報となると精度が悪くなり、まだまだ改善の余地があります。例え

ば兼業農家にとって、農作業のスケジュールを組むために3～4日先の気象情報が最も注目される情報であるため、週間予報への幅広い国民の改善要望があります。

こうしたことから、毎日の天気予報をはじめ、気象庁が発表する情報や観測データは広く国民に活用されていることから、国民の共有財産としての天気予報を、国の責任で提供する必要があります。加えて、「より精度の高い、きめ細かな情報」を求める声が年々つよくなっており、そのための体制強化は急務となっています。

さらに、安全や防災に関わる分野には、「必要な人員や体制を確保すべき」という要望が多数寄せられています。

このように、国民の気象事業に対する関心と期待がますます高まる中で、気象庁が果たすべき社会的役割と責任はいっそう大きくなっていると いえます。

(3) 航空機、船舶、鉄道、自動車などの交通機関の安全な運航・運行に関しても気象サービスが与える影響は大きいものがあります。

全国の空港では、航空機の安全運航のために観測や予報が行われていますが、航空関係者からは、観測体制の強化とすべての空港で飛行場予報が発表されることが望まれています。また、船舶の安全運航や漁船の安全操業のためには、海上の風雨や波浪に関する情報提供も重要です。鉄道、自動車などの陸上交通についても、道路管理者（国・地方自治体）、鉄道事業者に対し

て、大雨、強風、雪、霧などの観測データや気象情報が発表され、交通の安全確保の役割を果たしているところです。

2. 気象事業の現状と問題点

(1) 近年の情報技術の発展は、気象事業の高度化に大きく貢献しています。しかし、これによって、ますます気象事業が国民的に発展しているかといえば、残念ながらそうでない部分があります。

国土交通省・気象庁も、高度化するニーズに応えるために新しい政策を次々に打ち出していますが、そのほとんどが、政府による予算・要員の削減などで、実行が困難に陥いるケースも多くあります。具体的には、新しい事業をはじめようとする場合、十分な準備期間と予算確保の下に技術開発を行い、十分な行政体制で運用開始することがままならない現状があるということです。

例えば、河川洪水予報を都道府県が管理する中小の河川まで広げたり、予警報発表区域の細分化や注警報基準の見直しなど防災情報の高度化がはかられています。このために必要な県との調整や調査、システム開発などの業務増加に見合った増員は十分だといえません。

(2) 測候所は地方気象台の出先機関として、気象事業の最前線としての役割を果たしてきました。しかし、この間、政府がおしすすめてきた測候所の無人化・自動化で、現在の技術では自動化できない雨雪判別や霜などの観測項目が実施できなくなるなど、気象サービスがしだいに低下してきています。その他、火山観測の充実をはかるとして、2002年3月に新しく火山監視・情報センターが発足したものの、体制は火山担当の官署からの要員配置であるため、現地

官署の業務にしわよせが集中している実態です。

航空機が安全かつ効率的に運航されるためには、観測成果や飛行場の予報・警報、空域予報などの気象情報の適切な提供が必要なことは当然です。しかし現状は、観測の自動化や地元自治体への観測の委託がすすめられるため、観測の質が低下し、安全面での不安・危惧が高まっています。情報提供についても、気象庁が責任をもつ全国87空港のうち、飛行場予報が発表されているのは約30%の27空港にすぎません。

こうしたことから、航空機の安全かつ効率的な運航に必要な観測体制を強化し、すべての空港に国の気象予報官を配置することが求められているところです。

(3) 一方、気象台が発表する防災情報を受ける側についてみると、気象や地震・火山に関する知識が十分に普及しているとはいえ、そのために、気象台の職員が防災機関などに出向いて気象講座などを実施し、防災知識の普及に取り組んでいますが、これも十分な体制が整った中で行われている状況ではありません。

こうした実態は、政府・当局が行政「改革」の名の下に、国の行政機関の極端なスリム化をはかり、国民生活に対する国の責任を放棄しようとしていることの表れで、国民生活にかかわる行政サービスの縮小・撤退を象徴するものです。

公共サービスを無原則的に一律にスリム化するのではなく、国民の生命、財産、暮らしに直結する気象事業を充実することは、国の重要な責務だと考えます。

国民本位の気象事業にむけて

1. 国の直接の責任で、生命と財産を守る防災情報を提供する

(1) 防災情報については、国の機関である気象庁が責任をもって作成・発表すべきだと考えています。また、災害を予防するためには、たんに情報の発表だけでなく、情報が住民に対してより迅速・確実に伝わり、住民の避難など具体的な防災活動を引き出せるものでなければならぬことも当然です。

そのためにも、都道府県はもとより住民と直接に接する市町村とも連携強化をはかり、防災情報の「精度の向上、時間や地域の細分化」ができるよう技術力の向上をはかる必要があります。

(2) 全国各地の气象台や測候所は、その地域での気象や自然環境を監視・観測する最前線であると同時に、天気予報をはじめとする各種気象情報の提供や解説を行うことによって、地域住民の生命と財産を守り産業の振興をはかるといった任務を担っています。自然災害が頻発し、防災体制の強化が求められている中で、その役割・責任は一段と重くなっているといえます。

また、国民から信頼される予報・防災業務を遂行するためには、基礎となる自然現象の監視・観測とその成果に基づいた迅速で的確な情報を発表することが重要です。

そのためには、きめ細かい防災情報の提供はもちろん、地域のくらしや経済活動に密着した情報や観測データを提供する拠点として、气象台・測候所の充実が必要です。

(3) 気象庁は、気象や地震・火山など自然のわずかな変化でも見逃さないよう、絶えず監視・観測を続けています。また、適切な気象・防

災情報を提供するためには、精度ある観測データをいかに収集し、蓄積できるかにかかっています。

このための地道な観測業務こそが気象事業の根幹であることから、今後も国の責任で観測体制の維持・強化を図るべきだと考えます。また、国民のくらしや経済活動にともなうニーズに対応するうえでも、信頼性ある観測データの安定的な提供、観測データをもっと有効活用できるよう、インターネット等のメディアの積極的活用が必要です。

2. 国民のニーズに応える気象情報を提供する

(1) 1992年に天気予報「自由化」の道が開かれて以来、「お天気ビジネス」が発達してきました。

現代社会における個別的で付加価値の高い情報の提供は、市民生活と経済活動の向上につながっています。しかし、採算性が尺度になる民間企業のサービスは、都市部等で充実しますが、採算の合わない地方・地域ではサービスが受けられず、地域間格差が広がることが大いに危惧されます。

そのため、天気予報や気象情報、観測データ等は国の共有財産として、气象台や測候所を窓口とし、今後も責任をもって提供することが必要です。そして、国・民間を問わず利用者・受益者の要求を充足させる気象情報を、きちんと伝達できる社会基盤の整備をすすめるべきだと考えます。

(2) 防災情報の提供だけでなく、くらしや地域経済に密着した情報の提供も国の大切な責務です。

全気象が取り組んだアンケートでは、「天気や気象現象が仕事に直接影響する」という回答

が多くを占めていたことから、地域の産業構造・地場産業や気候風等に即した情報、観光・レジャーやイベントに適應した細かな情報、航空をはじめとする各交通機関の安全かつ効率的な運航（運行）に役立つ情報提供が、くらしや地域経済の発展に必要な不可欠だと考えます。

また、最近では「今日、明日の短期予報の精度が上がった」という評価もありますが、その一方で、中・長期予報の精度向上を求める要望もつよくあることから、予報の精度向上をはかることも大切です。さらに、高度で専門的な情報については、詳細でわかりやすく適切な解説を付け加えるなど、常に利用者の視点に立った情報提供システムへの改善が必要です。

3. 地震・津波、火山監視と情報提供体制を抜本的に強化する

(1) 気象庁は、全国的な常時監視・観測体制をとり、地震や津波に関する情報を発表している唯一の行政機関です。全気象のアンケートでは、「最近、地震・津波情報が早く得られるようになった」と評価する意見も集約されています。しかし、まだ技術的・専門的な限界があり、「予知」に対する期待に応えきれていないことも事実です。

こうした現状に甘んじず、より迅速でわかりやすい地震・津波情報が発表できるよう改善する必要があります。

また、地震の歴史記録や地震に関する研究成果で明らかのように、日本列島はいつでも地震災害が起こりうることから、地震・津波監視業務をさらに強化し、観測機器の整備と技術者の確保・育成をすすめることが重要です。

(2) 日本列島には 108 の火山がありますが、現在、気象庁が常時観測の対象にしているのは、

わずか 20 火山だけです。現在の観測体制では、常時観測していない活火山の噴火などの異常事態に即応することが困難なことは“火をみるよりも”明らかです。

したがって、こうした火山にも地震計を複数設置するなど、火山監視・観測設備の早急な整備が必要です。また、異常があった場合、ただちに現場に急行できるよう気象庁の機動力向上をはかることや、他の防災機関や研究機関等との連携とデータの相互利用をすすめるなど、火山活動に対する総合的な監視体制の強化が必要です。

4. 気候変動、地球環境監視と情報提供に積極的役割を果たす

(1) 近年、気候変動や環境問題に対する国民的関心が高まっている中で、気象庁は日本および世界の気候の監視・予測、海洋観測データの収集と分析、エルニーニョ監視・予測、CO₂ やフロンなどの温室効果ガスの観測、オゾン層監視などを行い、情報提供とともに信頼性の高い将来予測を行うための研究をすすめています。

気候変動情報や温暖化予測情報を提供することは国としての責務であることから、今後は、気候変動監視や酸性雨・放射能・大気汚染などの地球環境監視、さらには都市化や大規模開発にともなう環境変化の調査と観測結果の公表、広報活動などを、地方気象台や測候所でも行うべきだと考えています。同時に、自治体やNGO（非政府組織）などとの連携で監視を強化する必要があります。

(2) 地球規模の汚染や温暖化現象・異常気象を解明するためには、長期的で地道な観測データの収集・監視と分析が必要不可欠です。

そのために、長年にわたって自然をみつめて

きた気象庁として、引き続きこの分野でのイニシアティブを発揮することが求められています。また、これらの業務は国際的な協力が必要なことはいまでもありません。

こうした課題を達成するには、世界気象機関（WMO）〔注10〕などを中心とした地球規模の協力体制の強化、とくにアジア地域での観測データの管理、データ利用技術の向上、数値モデルの拡充などを共同推進することが求められています。

〔注10〕 1950年に世界気象機関条約に基づいて設立され、翌51年に国際連合の専門機関のひとつになった。地球規模の気象観測網・資料処理システムなどの整備強化、気候変動に関する研究の推進、航空・農業・海洋に関わる気象業務の支援、途上国への技術支援や研修支援など、国際計画の推進・調整が行われている。

治体などとも連携した「防災教室」を企画・開催することも大切です。

5. 地域に根ざした住民参加型の防災知識の普及・啓発活動をすすめる

気象庁（气象台、測候所）は、防災知識の普及や啓発活動を業務として行っています。しかし、全気象のアンケート調査では、こうした国の業務・活動について一般的に知られていないという実態も明らかにされています。

国民全体の気象・地震・火山等の基礎知識や防災意識の向上が、自然災害を軽減するうえで必要不可欠なことから、气象台・測候所が地域に“開かれた存在”になることは必要なことです。そのためには、気象庁として、様々な機会をつうじて基礎知識の普及や防災意識の啓発活動を積極的に展開できる体制をつくる必要があります。

そのうえで、地域住民を対象にした講演会やイベントの促進、学校教育関係者・研究者・自