

自動車公害政策への序言

蔵本喜久

(東京都非常勤研究員
東京大学)

1

ふつう自動車公害といわれているものの中には、自動車騒音、振動、排気ガスによる大気汚染、交通事故、また都市における交通渋滞などが挙げられている。こうした自動車公害の原因を経済学的に問題とする場合、自動車台数と公害量との相関関係を調べ、そこから、自動車台数の増加は公害量の増加をもたらすというふうに考え、そのことから進んで、自動車台数の増加は自動車産業の発展あるいは経済成長の結果なのであるから、自動車公害は経済成長の必然的随伴物であるというふうに考え、そこから、自動車公害ばかりでなくひいては公害一般を、経済成長に対して技術的に不可避なものというふうに展開する考え方がある。つまり、自動車公害を社会現象ではなく、自然現象とみなそうとする考え方である。

しかしいうまでもないが、ある量とある量との相関関係を問題にすることが経済学の分析なのではない。W・カップもいうように、歴史的に生成し発展してきた社会の中で、生産・分配・消費がどういふ社会関係で行なわれているかを分析することが、経済学の分析なのである。だから、自動車産業がどういふ経済社会関係のもとで生産され分配されていくのかというその内容を分析しなければ、自動車公害を経済学的に問題としたことにはならないであろう。したがって、自動車、鉄道、そうじて交通体系といわれるものの現実が、どのような経済社会関係のもとで行なわれているかをまず明確に把握しておかなければ、自動車公害へのさまざまな対策案が、どういふところへ帰着していくかを見定めることはできないであろう。

自動車公害の規制をめぐる、さまざまな政策案がだされてきた。大都市問題研究会『市民の交通白書』(1971年、東京都交通局)もその一つである。

この報告書は、都市交通の現実を無視した単なる空論的な政策「モデル」ではない。東京都の交通体系の実態

をしっかりとつかまえた上で、その問題点をさぐりあげ、シビル・ミニマムとは程遠い現実から、シビル・ミニマム確立への筋道を示す現実的な提案である。

この小論では、この包括的な報告書の内容を少しばかりとりあげて紹介し、そこに盛り込まれた政策案について、その意義と限界とを検討し、今後の方向への示唆とした。

2

『市民の交通白書』は、東京都の交通体系の実態を統計資料をもとにして調べたのち(詳しくは報告書を見られたい)、つぎのように指摘している。「東京における都市への企業と人口の集中は、その放射状の交通路線によって支えられ、またこの放射状路線の整備拡張が、より多くの企業と人口を東京に吸収する結果になるという、いわば自動的な、自然発生的な仕方によって、東京は際限なく同心円的に膨張してきたのである。」(72ページ)

こうした交通体系は、さながら、周囲の山岳から東京という湖に流れこむ幾多の支川である。この幾多の支川は、集積利益を求めて集まる資本の集中にひきづられて、ますますその数を増加させねばならない。だからますます支川が増加される。このような「自然発生的」な交通体系の中で、一つの顕著な特徴が見られる。激しい混雑と渋滞そして公害。これは、交通需要に対するその供給の絶対的欠乏の結果であると考えられよう。しかし、交通諸施設の供給に対する不足を満足させたとしても、鉄道増強計画は、より多くの住宅地の郊外拡散と業務地の都心集中をひきおこし、他方、高速道路と幹線街路の新設拡幅計画は、あらたに自動車生産と需要に拍車をかける。だから、都市においては、こうした交通諸施設の供給は同時にまたその供給を呼ぶ条件となり、それは一方では、より大規模な遠距離化と混雑化、他方ではより大規模な交通渋滞と公害との拡大再生産を意味する

ものとなる。

したがって、安易な交通体系の増強は、何ら都市交通公害の解決には結びつかない。その増強は、むしろ公害の拡大再生産に結びつきかねないのである。

問題の根源は、資本の都市への集中である。都市への人口集中はその結果であり、スプロール化はその結果である。その結果が交通需要量を増大させる。それが交通諸施設の供給を呼ぶ。それがまた資本を都市に呼び入れる。そして新たな人口集中を呼びおこす……。したがって、資本の集中、資本の都市への集中を断ち切らないかぎり、この悪循環と公害の拡大再生産を止めさせることは不可能であろう。

しかし、資本主義社会におけるこうした趨勢を拱手傍観してよいということではない。資本主義社会を前提した上でこうした実態から、なおかつ何が実現可能なかを明確につかまなければならないのである。報告書を見てみよう。

報告書は、東京都の交通実態から、1955年以降における自動車交通量の顕著な増加傾向、なかでも自家用乗用車の急増に着目している。そして、上にのべた悪循環の結果である公害の拡大再生産に拍車をかけているのは、ほかならぬ自動車交通量の増大であることを指摘している。

たしかに自動車は、その多目的性と利便性において秀れた交通手段ではある。しかし、東京都の交通の実態が示すように、都市化に対する交通体系のうちで自動車はもっとも大きな障害物の一つであろう。その理由はいくつか挙げられる。第1に、自動車は鉄道・バスなどの公共輸送手段にくらべて、土地面積当たりの輸送力において非常に劣る。第2に、巨額の道路投資にもかかわらず、道路単価（地価を含む）の急騰は、道路容量の増加をにぶらせ、したがって、道路投資は自動車交通量の増加におよそ追いつけない。第3に、道路投資は他の都市公共施設の整備と競合関係にある。とくに、東京の住宅事情の悪さを考慮すれば、道路より住宅というのがベターな資源配分である。第4に、自家用乗用車の普及は、都市の無秩序な外延の拡大を招き、都市公共施設整備のためには財政悪化をもたらす。第5に、自動車は公害の、なかでも都市における大気汚染のもっとも大きな発生源の一つである。

自動車資本が利潤を求めて「分」単位でつくりだす自動車生産のテンポに、道路と駐車場整備がついていくことは、どだい無理である。上にいった悪循環を前提し、自動車交通量の増加を放置して、道路の供給をそれに合わせようとする、東京はやがて道路と駐車場ばかりになるであろう。それはまた、いっそう激しい自動車生産と自動車交通量を呼び、いっそう激しい公害を意味するのである。したがって、こうした交通公害にたいして、現在の経済体制を前提したままでもなしうるささやかな方策は、自動車交通量の増加にストップをかけることでしかない。

報告書は、そのための都市交通におけるシビル・ミニマム達成の基本的条件として、つぎの10の視点を挙げている。

- ① 公共交通体系の優先と個人交通体系の抑制
- ② 高速鉄道への公共資金の大量投入と開発利益の還元
- ③ 交通経営の公的一元化と広域的運営
- ④ 交通行政の総合的民主的調整
- ⑤ 利用者負担原則の機械的適用でなく、政策的な運賃決定の原則
- ⑥ 安全対策、事故絶滅を交通政策の最重点目標とすること
- ⑦ 騒音、振動、排気ガスなどの交通公害対策のたしおくれの克服
- ⑧ 職住近接を中心とした都市計画と交通計画の一体化
- ⑨ 都市交通の計画と運営における市民参加を基礎とした地方自治の尊重
- ⑩ 産業と人口の大都市集中を抑制する効果的な国土総合開発計画の樹立

3

報告書に示された10の公準の主軸は、都市交通を地下・高架の高速鉄道を根幹とし、バス、タクシーを補助手段とする公共交通体系の確立ということである。こうした公共交通体系の確立を通して、個人交通体系を抑制し、自動車公害にストップをかける礎を築こうとしている。しかし、先にも指摘したように、こうした公共交通体系の確立は、資本の都市への集中という、問題の根源に

ストップをかけるものではない。それは、都市交通の効率化を通して、交通公害の中でもとくにひどい自動車公害を減少させようとする方策である。とはいえ、これは現状を打開するためのもっとも有効な策ではあろう。

地下・高架の鉄道を根幹とし、バス、タクシーを補助手段とする公共交通体系の確立論議は、この報告書にかぎったことではなく、叫ばれてからすでに久しい。にもかかわらず、この確立はいっこうに進展しないのである。どういう経済社会的理由からこれが進展しないのか。報告書はいう。「比較的わずかな追加投資で輸送力のふえるような方式が行きづまり、大規模な線路増設、立体化、地下化あるいは新規鉄道路線の建設が必要であり、しかもそれが、1日のうちかぎられた時間に集中する通勤輸送のピーク・ロードを消化するために必要となっている。このような投資が、国鉄にとっても私鉄にとっても、不採算な投資と考えられており、現在の規制運賃のもとでは投資を誘うこと、この部面に資金の流入をうながすことが困難だ」(176ページ)からである。

誰でも知っているように、資本がある部面に投下されるのは、そこから投下額にみあう利潤が得られるからである。投資額にみあう利潤の得られがたい部面には、それがいかに必要とされていても、投下されえない。鉄道は巨額な先行投資を必要とするが、私鉄は投資効率のよい百貨店経営、不動産業等に手をのぼし、鉄道への投資を行なわなくなってきている。国鉄は、「独立採算制」を強いられているところから、もはや公共事業体ではなく、「採算」というインセンティブで動く「資本」になっている。その結果、国鉄は投資効率から運営されるのであって、都市構造を支える公共交通という視点からその増強が行なわれるのではない。都営地下鉄もまた同様に、独立採算制がボトルネックとなっている。社会的に資本が不足しているのではないが、ここへの投資誘引が存在しないだけだというわけである。だから、都市への人口集中を招来させる根源が資本であったのと同様に、ここでもまた、公共交通体系の確立をはばむ根源は資本なのである。国鉄にしる都営地下鉄にしるその経営を一変すれば、支出のうち金融機関への利子支払いだけで、運賃収入の全部を呑込んでなお足りないことがわかる。この前提のままでは、都が公共交通体系を確立すればするほど、大儲けをするのは金融機関と建設業者であり、

その犠牲者は労働者そして都民ということになる。

では、枠をせばめて、こうした鉄道からの資本の逃避に対して、都民の立場からの鉄道投資促進策はどのようなものでありうるか。そこでは財政配分、補助増額、運賃等々の問題が議論されうる。しかし、小論ではこの検討に紙幅の都合上かかずらうことはできない(いくつかの問題点をひそませてはいるが、報告書を参照されたい)。他方、公共交通体系優先策の裏側、すなわち個人交通体系の抑制、自動車交通量抑制のための諸手段についてもまた、ここで詳しく検討するゆとりはない。これらは、以下の論文で考察されるのであろう。ここでは、つぎの点だけ指摘しておきたい。

自動車交通量の抑制そして自動車公害にストップをかけるための政策としては、都の『都民を公害から防衛する計画』(1971年)にも挙げられているように、バス優先レーン拡大、自動車乗入禁止地域の設定、駐車規制等々が考えられる。また、これらの政策は、課税や賦課金などの経済的諸手段と重ねあわせて実施することが効果的だといわれている。ところで、これらの諸施策の根底にある共通の認識として、「直接に生産ないし所有を規制することが不可能な経済体制のもとでは、このように利用の制限を通じて、所有一生産を規制する以外にない」(報告書、157ページ)とのべられているように、それらは、あくまでも無制限な生産に対する防衛的な性格しかもちえず、しかも、その規制もつぎの二点に帰着するという限界が意識されていることである。すなわち、一つには、特定圏内への乗入禁止といった純粋に法律的な抑制手段による利用制限→所用・生産への牽制である。二つには、すぐれて社会・経済的な規制であって、まず、自動車の社会的費用をどの範囲まで測定することができるかということであり、つぎにその社会的費用をどの程度まで内部化することができるかによって、直接に所有・生産への掣肘を行なおうとするものである。しかし、経済的な側面に限っていても、その内包量からして、われわれが考える社会的費用とはなお相当の隔たりがあるのが実情である。しかも、これらの政策の中には、都の自治体としての権限に属さないことがらさ多い。とすれば、以上のように制約条件の多い諸政策の中からもっとも効果的な措置を選ぶとしても、当然その成果は疑問視されることになるであろう。重要なことは、どうし

てこのような貧弱な政策しかないのか、しかも、それさえ阻んでいる原因はどこにあるのかを明確にすることである。だから、「革新都政」にとって必要なことは、自動車公害にストップをかけるために、いま自らの権限でなしうる政策を実際に具体化するとともに、それさえ実

行させえない原因は何にあるのかを大々的に都民に知らせ、都民のものにし、その力の矛先をその真の原因者たちに向けていくことであろう。政治は、カップもいうように、その闘争力の相剋過程なのである。